

会同海关总署、国家税务总局在深入调研的基础上,按照有利于拉动国内消费、公平竞争、促进发展和加强进口税收管理的原则,研究制定了跨境电子商务零售进口税收政策。该政策对能够实现交易、物流、支付电子信息“三单”比对的跨境电子商务零售进口商品按照货物征收关税和进口环节增值税、消费税,其中,关税税率暂设为0%,进口环节增值税、消费税取消免征税额,暂按法定应纳税额的70%征收。

跨境电子商务零售进口税收政策为跨境电商的发展营造了稳定的税收政策环境,打消了行业未来发展在税收政策上的不确定性,有利于企业安排长期发展战略和投资经营规划。跨境电子商务零售进口税收政策还为跨境电商的发展营造了统一的税收政策环境,使跨境电子商务零售进口业务可以从少数试点城市扩展至全国符合条件的城市,将惠及更广泛的消费者和企业,也有利于营造电商企业之间公平竞争的市场环境,鼓励电商企业修炼自身在供应链、物流、服务等方面的“内功”,探索商业模式创新。长期来看,跨境电子商务零售进口税收政策将有利于行业健康、可持续发展,丰富国内消费者购物选择,满足国内消费升级需求。

(财政部关税司供稿)

推动政府投资基金规范有序发展

财政出资带动社会资本共同设立政府投资基金,通过市场化方式支持经济社会的重点领域和薄弱环节发展,能够使市场在配置资源中起决定性作用并更好地发挥政府的作用,党中央、国务院对此高度重视。《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》(国发[2014]71号)和《国务院关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知》(国发[2015]35号)中提出将设立基金作为探索转移支付分配新方式、推进转移支付资金统筹使用的一项重要措施,并鼓励地方先行先试。随着各级政府设立的政府投资基金数量和规模的不断攀升,规范运作各类政府投资基金也成为财政工作的一项重要内容。

一、政府投资基金基本情况

采用政府投资基金方式吸引社会出资和引导投向,是对现行财政支出方式的一种探索和创新,是财政治理理念和资金管理方式的深刻变革,也是理顺政府和市场关系的重要举措。一方面通过市场化运作,可以发挥财政资金的带动和示范效应,引导和撬动社会资金加大对重点领域和薄弱环节的资金投入力度,有利于市场在资源配置中起决定性作用;另一方面变财政直接投入为间接引导,变“行政性分配”为市场化运作,可以解决现行财政支出存在的问题,有利于更好发挥政府作用。

近年来,中央和地方财政部门都在积极出资设立各类基金,规模和数量都呈较快增长态势。经国务院批准,截至2015年底中央财政已支持设立了12支投资基金,包括科技

型中小企业创业投资引导基金、国家科技成果转化引导基金、国家集成电路产业投资基金、铁路发展基金、中国农业产业发展基金、现代种业发展基金、中国文化产业投资基金、中国—比利时直接股权投资基金、贫困地区产业发展基金、中国海外农业投资开发基金、国家中小企业发展基金、PPP基金。上述基金通过整合中央财政现有的资金渠道或新增资金共注入资本金1500多亿元,带动社会资本投入资本金5000多亿元,充分发挥了财政资金的引导和带动作用。地方各级财政也出资设立了若干基金,投向新一代信息技术、生物医药、节能环保、文化、农业、旅游、高端装备制造等领域。

实践证明,政府投资基金较好地发挥了财政资金“四两拨千斤”的引导和带动作用,有效促进了企业创新创业、重点产业发展和基础设施建设,提高了资源配置效率和财政资金使用效益,加快了经济结构调整和发展方式转变。但政府投资基金在我国属新生事物,在具体运行管理中,部分基金也暴露出一些问题,比如,基金设立不够规范,存在分散、交叉重复等现象,难以形成资金合力;一些基金管理较为粗放,对注资规模、股东权益、存续期限、收益上缴等事项未做出明确规定;一些地方在设立基金时承诺投资本金不受损失和最低收益,变相举债;一些部门仍对基金日常管理和运作做过多具体行政性干预等。

二、规范管理的主要内容

2015年,为积极、规范、稳妥地推动中央部门和地方财政部门开展此项工作,财政部研究探索完善全国范围内运用财政资金设立政府投资基金的长效机制,制定印发了《政府投资基金暂行管理办法》(以下简称《办法》),对基金的设立、投资运作、预算管理、资产管理等提出了规范性要求,明确政府投资基金应按照“政府引导、市场运作、科学决策、防范风险”的原则运作,同时就基金运作过程中存在的一些苗头性、倾向性的问题,未雨绸缪,重点规范。

(一)规范设立。明确设立基金的范围和程序,防止交叉重复和过多过滥。《办法》规定政府出资设立投资基金,应当由财政部门或财政部门会同相关行业主管部门报本级政府批准。各级财政部门应当控制政府投资基金的设立数量,不得在同一行业或领域重复设立基金。设立政府投资基金,可采用公司制、有限合伙制和契约制等不同组织形式。

(二)注重引导。引导投向经济社会发展的重点领域和薄弱环节,实现政策目标,防止基金片面追求利益最大化。《办法》规定各级财政部门一般应在支持创新创业、支持中小企业发展、支持产业转型升级和发展及支持基础设施和公共服务领域设立投资基金,按照“政府引导、市场运作、科学决策、防范风险”的原则,通过募资、投资、投后管理、清算、退出等通过市场化方式运作。财政部门应指导投资基金建立科学的决策机制,确保基金政策性目标的实现,一般不参与基金日常管理事务。

(三)防范风险。对基金在运作过程中不得从事的相关业务作出明确规定,防止地方通过“亏损兜底”的方式设立基金并承担无限责任,最终形成对其他出资人的变相举债。

《办法》规定基金在运作过程中不得从事担保、抵押、投资期货和二级市场股票等业务，各出资方应当按照“利益共享、风险共担”的原则，明确约定收益处理和亏损负担方式。为更好地发挥政府出资的引导作用，政府出资部分可适当让利，但不得向其他出资人承诺投资本金不受损失，不得承诺最低收益。

(四) 加强管理。避免各级政府的出资独立于年度政府预算之外、不按照项目投资进度或实际用款需要拨款，最终导致财政资金脱离国库管理“体外循环”，形成新的存量资金。《办法》规定各级政府出资设立投资基金，应由同级财政部门根据章程约定的出资方案将当年政府出资额纳入年度政府预算。各级政府单独出资设立的投资基金，由财政部门根据年度预算、项目投资进度或实际用款需要将资金拨付到投资基金。政府部门与社会资本共同出资设立的投资基金，由财政部门根据投资基金章程中约定的出资方案、项目投资进度或实际用款需求以及年度预算安排情况，将资金拨付到投资基金。

(五) 提高效益。明确财政资金的退出机制和收益分配制度，有效实现财政资金循环使用。《办法》规定各级财政部门应按照《财政总预算会计制度》规定，完整准确反映政府投资基金中政府出资部分形成的资产和权益，在保证政府投资安全的前提下实现保值增值。政府投资基金应当定期向财政部门报告基金运行情况、资产负债情况、投资损益情况及可能影响投资者权益的其他重大情况。按季编制并向财政部门报送资产负债表、损益表及现金流量表等报表。为确保政府出资部分在退出时的权益，《办法》规定政府出资从投资基金退出时，应当按照章程约定的价格退出；章程中没有约定的，应聘请具备资质的资产评估机构对所持股权进行评估，作为确定投资基金退出价格的依据。

(财政部预算司供稿，张一翔执笔)

规范地方政府债务管理

按照国务院统一部署，2015年，财政部会同有关部门采取有效措施，规范地方政府债务管理，取得了阶段性成效。

一、完善限额管理制度，建立规模控制长效机制

按照《中华人民共和国预算法》和《深化财税体制改革总体方案》有关精神，参考国际通行做法，为合理控制地方政府债务规模，减少行政审批事项，地方政府债务实行余额限额管理，即地方政府债务余额不得突破全国人大批准的限额。

为做好2015年地方政府债务限额管理工作，财政部会同有关部门对截至2014年末的地方政府存量债务进行了清理核实。根据清理核实结果，国务院向全国人大常委会报送议案，建议对地方政府债务余额实行限额管理，并提出2015年全国地方政府债务限额16万亿元。经国务院同意，财政

部印发了《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》、《关于中央转贷地方国际金融组织和外国政府贷款债务限额管理有关事项的通知》等制度办法，明确了限额管理的具体做法，使地方落实限额管理有规可依、有章可循，更好发挥政府债务促进经济社会发展的积极作用，防范和化解财政金融风险。

二、推进置换存量债务，控制和化解财政金融风险

地方政府存量债务置换是把短期、高利率、非政府债券形式的存量政府债务，分年逐步置换为中长期、低利率的政府债券，是规范地方政府债务管理的一项重要举措。2015年，经国务院批准，财政部向地方下达置换债券额度3.2万亿元，主要用于偿还当年到期的地方政府债务本金。

通过发行政府债券置换存量债务，一是实现到期债务“借新还旧”，减轻了地方政府到期债务集中偿还压力，解决了流动性危机；二是降低地方政府利息成本，银行贷款、信托、BT等形式的存量政府债务置换为政府债券，融资利率大大下降；三是规范政府举债行为，置换债券依法纳入限额管理和预算管理，遏制了债务规模过快增长势头。2015年置换债券额度实现了对当年地方政府到期债务的全覆盖，将被置换的存量债务成本从平均约10%降至3.5%左右，仅此一项地方财政当年节省利息支出2000亿元左右，为地方腾出资金支持重点项目建设创造了条件。

此外，在债券发行方式上，财政部会同人民银行、银监会完善债券发行机制，指导地方在公开发行业方式以外，采取定向承销方式发行置换债券。通过定向发行置换债券，能够实现存量债务“点对点”精准置换，只需要债权人做账务调整，不涉及资金拨付，既确保置换债券资金全部用于偿还存量政府债务，又有效减轻了对市场流动性的影响。

三、发行新增债券，支持地方政府稳增长

为加大积极财政政策实施力度，2015年全国人代会批准年初预算安排全国财政赤字16200亿元，其中地方5000亿元，安排地方新增专项债券1000亿元，两项合计新增地方政府债券6000亿元。为树立良好的政策导向，财政部提出2015年分地区新增政府债券规模时，对低风险地区多分配，对高风险地区少分配或不分配，激励地方化解政府债务风险。同时，明确新增政府债券资金只能用于公益性资本支出，优先用于棚户区改造等重点项目建设，不得用于经常性支出，坚决杜绝用于楼堂馆所等中央明令禁止的项目支出。随着地方政府举债方式的转换，在坚决制止地方政府违法违规举债的同时，适度加大2015年地方政府债券发行规模，有力支持了地方“稳增长”。

四、纳入预算管理，发挥人大监督作用

为切实规范地方政府债务预算管理，财政部印发了《2015年地方政府一般债券预算管理办法》、《2015年地方政府专项债券预算管理办法》等制度办法，修订了政府收支分类科目，修改了预算草案相关报表，指导地方将地方政府债务收支纳入预算，报本级人大或其常委会审查批准；修订