



# 13部门联合发文 “僵尸企业”退出市场没商量

本报记者 李禾

对于市场来说,有进入必然有退出。建立便利、高效、有序的退出制度,让市场主体退出成本明显下降,进而为构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制提供有力支撑。

日前,国家发改委、最高人民法院、工信部等13部门联合印发了《加快完善市场主体退出制度改革方案》(以下简称《方案》),这也是我国第一个比较专门涉及市场主体退出问题的国家级文件。《方案》明确,研究建立个人破产制度,并对国有“僵尸企业”退出提出了明确要求。

求金融机构等债权人不得要求政府承担超出出资额之外的债务清偿责任,这就杜绝了可能的政府刚性兑付。

袁祥飞说,对于市场主体退出制度缺失的问题,《方案》明确,根据不同市场主体的类型,制定完善不同的退出方式、清算注销制度、破产法律制度等,比如分步推进建立自然人破产制度,逐步推进建立自然人符合条件的消费负债可依法合理免责,最终建立全面的个人破产制度。

“个人破产法的制定将是对我国破产法体系的重要补充。”中国政法大学教授李曙光说,市场经济的主体不仅有企业,更包括亿万自然人、商自然人。这些主体都会有各种各样的债权债务关系,在自身的债务超过一定限度的情况下,都需要一定的措施来解决负债过高或流动性短缺的问题。对那些“诚实而不幸”的债务人更要有债务豁免机制。通过建立健全自然人破产制度,能够给予债务人重新开始的机会,清理市场信用

垃圾,促进资源的合理配置和有效利用。

“《方案》对有效破除低效无效市场主体退出难题、推动低效无效市场主体退出,作了全面制度性安排。特别是为推进优化存量、防范化解产能过剩,加快“僵尸企业”出清等供给侧结构性改革任务创造良好的制度环境,有力推动资源配置效率、生产率与潜在增长率的提升。”孟玮说,近年来我国营商环境得到明显改善,但破产制度相对滞后,在世界银行营商环境评价中的排名明显低于总体排名,成为营商环境中的短板,《方案》的实施,还有利于优化营商环境。

袁祥飞说,对于市场退出程序复杂问题,《方案》明确要求“进一步探索简化普通注销程序”,建立破产简易程序,实行破产案件繁简分流;对于一定程度上存在的行政和司法能力不够、协调不足的问题,明确提出完善破产的法律制度,加强人才能力建设,鼓励各级政府建立常态化的司法和行政协调机制。

## 净化环境,助力经济有序运行

《方案》实施会给不同的企业主体带来什么影响?袁祥飞认为,影响主要有3个方面,第一,对于“僵尸企业”来说,直接影响就是可能面临破产,需要退出市场。应该处理好与不同利益相关方的关系,特别是做好企业员工的安置补偿问题。第二,对于可能存在退出风险的创业组织来说,市场退出机制更完善、透明、简化,可以降低相关成本,未来仍然可以轻装上阵,重新参与市场竞争。第三,总体上,对市场和企业而言,《方案》将进一步完善市场经济体系,提供更公平的竞争环境。未来企业只需把所有资源和精力投入到研发生产满足消费者需求的产品、服务上,赢得消费者的认可就可获得成功。

“不同的市场主体和市场领域都有不同的特点,对于一些特殊的主体和领域,有必要根据其特点设计与之适应的市场主体退出制度。”李曙光说,金融机构破产机制的建立并不会损害市场的信心,相反会有助于防范系统性金融风险,增强金融机构和投资者的风险意识,调整金融产品结构,分散与规避金融业界风险,有利于良好的社会信用机制的形成和市场经济的有序运行。

中国企业联合会研究部研究员刘兴国则表示,个人破产制度建立,将倒逼金融机构审慎发展个人信贷消费业务,既有助于提升金融机构信贷安全水平,也有助于避免过度刺激消费者超前消费。

## 问题突显,“僵尸企业”影响资源配置

市场主体的退出在市场经济体制中具有举足轻重的地位,近5年来我国法院所受理的破产案件数量翻了近十倍。虽然如此,但与近年来我国在市场准入等领域取得的显著改革成效相比,市场主体退出方面的制度供给明显不足。

“优胜劣汰是市场经济的一部分,也是优化经济资源配置,激发市场主体活力,保证市场经济健康发展的重要机制。”首都科技发展战略研究院产业与金融研究中心主任袁祥飞在接受科技日报记者采访时表示,在之前很长一段时间里,由于种种原因,我国经济在实际运行中并没有实现完全的优胜劣汰。一些经营不善、效率低下、产品没有市场的“僵尸企业”,特别是国有“僵尸企业”并没有退出市场,严重影响了市场资源配置和资源使用效率。更为严重的是,由于没有市场退出的硬约束,这些企业在市场竞争中并不以完整的市场主体思维方

式进行经营,严重阻碍了市场出清,挤压了优秀企业的生存空间,进而出现“劣币驱逐良币”的现象。国家发改委新闻发言人孟玮也表示:“当前,在我国探索市场退出机制实践的过程中,面临的突出问题是主体退出的渠道不通畅,激励约束的机制不健全,配套的措施不完善,退出的成本比较高。因为这样几个原因,使得退出的主体比例明显偏低,从而影响了市场机制作用的发挥,也不利于实现资源的有效配置。”

近年来,各地创新创业热情高涨。袁祥飞说,由于我国社会仍然缺乏完善、明确、简化、透明的市场退出制度、方式和程序,对于一些创业失败的市场主体,特别是创业自然人来说,缺乏足够友善的退出机制,这也影响了创业主体的积极性和连续创业成功的可能性,从而可能影响我国新经济发展的潜能。

## 补足缺失,完善市场退出机制

在现实中,一些“僵尸企业”存在着不愿退出的情况。而且这些“僵尸企业”占据了厂房、设备、土地等资源,部分地方政府出于解决就业、避免银行贷款成为坏账等目的,也不愿意清理“僵尸企业”。

市场主体该如何退出?袁祥飞说,《方案》提出,对符合破产等退出条件的国有企业,明确要求相关方不得阻碍其退出,不得违规提供政府补贴和贷款等方式维系“僵尸企业”的存在;同时要

# 杜绝跨境假货刷单,只认证商家身份还不够

## 第二看台

本报记者 崔爽

近年来蓬勃发展的跨境电商已经成为电子商务的最大亮点之一,买卖海外产品已经不是什么新鲜事,跨境电商的快速发展让人们可以足不出户的挑选来自全球各地的商品。日前,国务院召开常务会议,继续部署完善跨境电商等新业态促进政策。如今我国跨境电商发展呈现出怎样的态势?在近年发展中暴露出哪些问题待解?此次会议部署完善了跨境电商等新业态的哪些内容?

### 跨境电商发展迅速

近年来,跨境电商模式不断丰富创新。2018年,国务院常务会议同意在22个城市设立第三批跨境电商综合试验区。前两批13个综合试验区已带动106个产业园区、上万家企业转型升级,在近40个国家建设数百个海外仓,1/3以上位于“一带一路”沿线国家,成为贸易畅通的重要节点。跨境电商正在加速作用于传统产业,着力于营销、交易、交付等多个外贸环节的在线化、数字化,创新和丰富了外贸进出口渠道。

据统计,2018年,天猫“双十一”当日跨境出口销售额排名前五的品牌为小米、美的、海尔、华为、格力等国产手机及家电品牌。跨境电商商务独立站在全球的兴起,正在发挥扩大企业品牌海外宣传、提升产

品溢价空间的重要作用。在引进全球优质商品、丰富境内消费市场方面,以某跨境电子商务进口龙头平台为例,2018年该平台海外品牌入驻数量同比增长超过100%。4年来累计引进75个国家3900个品类近19000个海外品牌,其中八成以上是首次入华。

从政策层面,我国鼓励B2B的跨境电商出口模式,本次会议即明确要在现有35个跨境电商综合试验区基础上,根据地方意愿,再增加一批试点城市。对跨境电商综合试验区电商零售出口,落实“无票免税”政策,出台更加便利企业的所得税核定征收办法。完善跨境电商统计体系。“无票免税”即跨境电商出口企业只要登记相应的销售方名称、纳税人识别号、货物名称、数量、单价和总金额等进货信息,就可以享受免征增值税的优惠。这也是去年9月财政部、税务总局、商务部、海关总署联合发布的《关于跨境电商综合试验区零售出口货物税收政策的通知》中明确提出的。

### 信用问题成重中之重

虽然近些年我国跨境电商蓬勃发展,但中央财经大学中国互联网经济研究院副院长欧阳日辉对科技日报记者表示,我国电子商务发展迅猛的同时暴露出不少问题,比如信用问题。尽管政府部门和电商平台都在打击假冒伪劣和侵犯知识产权商品方面不断加大力度,但假货问题依然是中国电子商务的一大痛点。同时,快速发展的网络交易,不断攀升的交易额背后催生出一个庞大的“刷单”产业链。这些问题严

重影响了中国电子商务的健康发展和国际形象。

近年来,国家不断提出和要求建立电子商务信用保障体系,为电子商务健康快速发展保驾护航。2015年,《国务院关于大力发展电子商务加快培育经济新动能的意见》提出:“发展电子商务可信交易保障公共服务,完善电子商务信用服务保障制度,推动信用调查、信用评估、信用担保等第三方信用服务和产品在电子商务中的推广应用。”

2017年,国家发改委、中央网信办和商务部联合颁布的《关于印发促进电子商务发展部际综合协调工作组工作制度及三年行动方案(2016—2018年)的通知》也要求:“推进电子商务信用体系、追溯体系及统计监测体系建设”

对此,此次会议明确将完善包容审慎监管,严厉打击假冒伪劣,依法保护商家和消费者权益。引导相关电商平台加强知识产权维权服务。

### 需搭建公共信息服务平台

欧阳日辉表示,面对电子商务信用体系存在的主要问题,越来越多的国家、地区或机构都在积极探索相关的解决方案,但多数解决方案只注重市场主体的身份认证,没有涉及市场信息、市场交易的可信过程,是局部性的解决方案。我国如果能够从市场主体、市场信息、市场交易过程全方位、系统化的角度出发,先行先试探索建立一套我国的电商信用体系,必将成为申报各类国家电商示范项目的亮点,推动我国电商发展。他建议,从政府角度可以

搭建公共信息服务平台,形成“一网、三库、六平台”的跨境电商信用体系总体布局。此次会议也明确鼓励搭建服务跨境电商的平台。

“一网”即中国跨境电子商务信用保障服务网。围绕电子商务交易前、交易中、交易后等共性过程和发布及浏览信息、交易、支付等关键环节,面向其中的交易主体基本信息、交易商品基本信息、电子合同或订单等交易结果信息等电子商务必要信息,建立相应的采集、管理、维护、共享的机制与设施,建设电子商务基础信息共享与交换服务网。

“三库”即跨境电商市场主体及其信用信息库,电子商务产品及其质量信息库,基于电子合同或订单、电子发票、支付和物流的电子商务交易信息库。欧阳日辉介绍,“三库”建设可以有效改善电子商务企业和相关部门重复采集、管理、维护同一企业、同一商品、同一订单或发票等电子商务基础信息的现状,降低整个电子商务市场运行成本,提升电子商务市场运行效率。

“六平台”指的是电子商务市场主体信息管理、认证和评价平台,电子商务产品信息管理与溯源平台,电子印章管理、电子合同和电子发票信息管理与服务平台等第三方信用服务平台。欧阳日辉建议,建设“六平台”,应着力推动电子商务领域应用网络身份证,完善电子商务企业信用记录,推动建立面向第三方信用服务机构的信用信息采集、共享和使用机制,鼓励发展社会化的电子商务网站可信认证服务,建立健全电子商务领域失信行为联合惩戒机制等。

## 新政一览

### 河南 推动企业境外投资 缩短项目备案时限

将更加通畅。

据了解,新实施办法从投资鼓励方向、项目备案流程、事中事后监管等方面着手,优化境外投资综合服务。例如,取消了省辖市初审、转报环节,由投资主体通过全国统一的境外投资管理服务网络系统直接提交材料,在网上即可实现备案全部手续;加强事中事后监管,改变原先“批而不管”或“备而不管”的情况,将通过在线监测、约谈函询、抽查核实等方式对境外投资进行不定期监督检查等。

近年来,河南主要境外投资指标均居中西部省份前列。在高端装备、农产品深加工、能源原材料等领域,一系列标志性重大境外并购活动的开展,为企业融入全球产业链创新链、走全球化发展道路提供了支撑。

河南省发展改革委表示,将全面履行境外投资主管部门职责,以“一带一路”建设为重点,深入推进境外投资领域简政放权、放管结合、优化服务改革,支持企业创新境外投资方式,推动形成面向全球的贸易、投融资、生产、服务网络,加快培育国际经济合作和竞争新优势。

### 河北 建立监管信息平台 加强建筑垃圾管理

近日,为推动建筑垃圾管理及资源化利用,河北提出,将完善建筑垃圾分类存放、运输、消纳和利用,禁止将生活垃圾、工业垃圾等混入建筑垃圾。

根据河北省《关于加强建筑垃圾管理和资源化利用工作的指导意见》,河北将进一步完善建筑垃圾分类管理,按工程渣土、混凝土、砌块砖瓦、路面沥青、轻物质料(木料、塑料、布料等)、金属材料等对建筑垃圾进行划分,实行分类存放、运输、消纳和利用。

同时,河北将督促实施建筑垃圾定点存放、无尘运输等制度。在相关施工项目中,将制定现场建筑垃圾定点存放、分类管理、环境保护、清理运输等专项措施。对运输车辆统一编号、统一标识、统一密闭改装、统一安装卫星定位装置,实现建筑垃圾无生化运输和全程动态监管。

河北将加快建立建筑垃圾综合监管信息平台,对建筑垃圾施工现场、运输车辆、消纳场和资源化利用企业实行在线管理,促进建筑垃圾管理精细化、规范化。

为推进建筑垃圾源头减量,河北提出,将加大推广绿色建筑、装配式建筑以及商品房全装修等建设方式,支持使用可再生、可循环利用的绿色建材和施工周转工具等。到2020年,全省城市建筑垃圾资源化利用率达到20%以上,到2025年达到50%以上。

### 云南 扩大参与对象范围 开展补贴性技能培训

云南省政府办公厅近日出台相关实施方案,提出全面开展职业技能提升行动,将贫困劳动力、残疾人、退役军人等群体纳入补贴性培训政策范围,从2019年到2021年开展

各类补贴性职业技能培训150万人次以上。

根据方案,云南将优化培训资源配置,激发各类培训主体积极性,支持企业开展职业技能培训,推动职业院校、技工院校扩大职业培训规模,并鼓励支持社会培训、评价机构开展职业技能培训和评价工作。

方案明确,职工参加企业新型学徒制培训的,给予企业每人每年4000元以上的职业培训补贴,由企业自主用于学徒培训工作。用人单位组织职工参加岗前培训、在岗安全技能培训、转岗转业培训的,按规定给予每人800元职业培训补贴。

同时,给予贫困劳动力、失业人员、“两后生”(指初、高中毕业未能继续升学的贫困家庭中的富余劳动力)、农村转移就业劳动力、转岗职工、残疾人、退役军人免费职业技能培训,由公共服务机构采取公开招标方式组织开展。

据介绍,云南将创新培训内容和形式,提升培训管理服务效能,力争到2021年年底,全省技能劳动者和高技能人才数量分别占就业人员总量的25%以上和30%以上。

### 海南 确保贫困人员 基本医保覆盖率100%

海南省打赢脱贫攻坚战指挥部近日印发《海南省医疗保障脱贫攻坚2019年专项行动工作方案》,要求确保农村特困供养人员、建档立卡贫困户、最低生活保障对象的基本

医保和大病保险覆盖率达到100%,医疗救助实现应助尽助。根据要求,10月底前,整合城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗两项制度,建立起覆盖范围、筹资政策、保障待遇、医保目录、定点管理、基金管理六统一的城乡居民医疗保险制度。9月底前,城乡居民医保人均财政补助标准新增30元,其中一半(15元)用于提高大病保险保障能力;取消建档立卡贫困户大病保险封顶线。

此次方案实施精准保障,实现农村贫困人口应保尽保。农村贫困人口参加城乡居民基本医疗保险个人缴费部分由城乡医疗救助资金给予全额补助,确保农村贫困人口的基本医保和大病保险覆盖率达到100%,医疗救助实现应助尽助;确保年度新增因病致贫、因病返贫等农村贫困人口及时参保。6月底以后新增的农村贫困人口按当年人均筹资标准(含个人缴费和各级财政补助)予以资助。

(以上均据新华社)