

应加强对改制企业的地方税控管

对江西省赣州市改制企业地税征管的调查

○ 彭志华

目前国有企业改制工作正在各地全面深入地展开,许多国有企业通过改制重现生机。但在改制过程中,税收流失、侵蚀税基、征管困难等问题的存在,直接制约着各级税收任务的完成。最近,笔者对江西省赣州市改制企业地方税纳税情况进行了一次全面调查,结果显示:全市2130户国有企业共欠缴地方税3800万元,侵蚀税基2430万元。这种现象继续下去,将严重影响全市地方税源及收入形势,减少地方可用财力,应当引起高度重视。当前赣州市改制企业地方税收征管中的主要问题有:

——优惠政策的竞相出台,严重影响税收的正常征管秩序。一些地方政府为了使老企业尽快甩掉“包袱”,在地方税收减免上打主意,有的对原有旧欠一了之;有的对改制后承包、承租、租赁、股份制的新企业,实行营业税、所得税、土地使用税、房产税减免优惠政策;有的对改制后的商业流通企业的店面出租、柜组承包收入免征营业税;有的对职工参股分红收入免征个人所得税,等等。据不完全统计,全市因优惠政策减免的改制企业地方税收达850多万元。

——企业改制避开税务部门,地方税收难以有效控管。一些地方的企业主管部门对地方税收过问少、协调少,很少考虑企业改制后的税收征管问题,在制定企业改制方案时,涉及地方税问题不征求税务部门意见,税务部门难以参与到企业改制实际工作中去,使一些企业本应收回的老欠难

以收回或成为死欠挂在账上;一些企业兼并破产后,对旧欠束之高阁,不了了之;一些企业改制后,新老企业就纳税问题相互推诿,纳税主体难以确认,税收难以入库。

——改制企业旧欠难清,新欠抬头。改制前全市因资金困难而难以清理的企业欠税将近3000万元。根据税法规定,改制后新老企业各自占用的土地、房产必须继续征收土地使用税、房产税。据调查,企业改制后闲置的土地、资产全都留给了老企业,但老企业根本无力缴纳土地使用税、房产税,由此导致改制企业新欠税收706万元。在企业改制过程中,一些地方企业拍卖价格偏低,只考虑拍卖所得够用于支付所欠职工工资和安置下岗人员,使企业欠税悬空;一些地方没有按照法定程序清算改制企业债权债务,在处理欠税前支付银行本息和所欠债务,把欠税摆在一边;一些地方将改制企业有效资产剥离为公司股,将企业欠税留给母体企业,形成死欠;一些改制企业将厂房、设备出租收入仅用于留守人员发工资,拖欠税款。清理改制企业旧欠成为各级税务部门最艰难的工作。

——侵蚀税基,税收流失严重。税基的侵蚀直接导致地方后续税源的减少,直接削弱地方税收收入规模。到目前为止,全市改制企业侵蚀的地方税基达到2400多万元,集中体现在房产税和土地使用税上,改制后原有企业大量闲置资产应纳的土地使用税、房产税,因母体企业的解体而没有纳税主体,而新企业已经使用的土地和

房产,因新老企业扯皮而无法确认纳税主体。此外,一些工商企业的改制还冲击了企业所得税税基。

针对上述问题,为了堵塞改制企业地方税收漏洞,促进收入增长,提出以下建议:

——各级政府应当高度重视、关心、支持税务部门组织收入。当前,地税收入任务重、税源紧、征管难度大,抓好改制企业税收征管已经成为税务部门组织收入的难点和重点。因此,各级税务部门必须坚持向当地党政的勤请示勤汇报,各级党政应当把改制企业税收问题,列入企业改制工作的重要议事日程,主要领导应当亲自过问,亲自协调,及时听取税务部门的意见,及时解决改制税收征管中遇到的难点问题,支持税务部门依法收税,依法打击偷抗税行为,为税务部门组织收入排忧解难。

——严格执行国家税法,不再出台与税法相违背的地方性优惠政策。地方税虽然是地方政府的固定收入,但它与中央税一样都是国家税收,都是通过国家立法加以确立,地方税收的减免权集中在中央,任何地方政府、部门,都无权出台地方税收优惠政策,无权决定减免地方税收。各级党政和有关部门都应当带头执行税法,转变过去依靠减税让利、出台优惠政策来招商引资、搞活经济的做法,认真清理并停止执行有悖于税法的各项地方性优惠政策,不乱开减免税口子,做到依法行政,依法办事,真正依靠营造优质的发展环境来促进经济的发展。

——依法履行协税护税义务，共同遏制改制企业税收流失。改制企业税收涉及面广，政策性强，清欠难度大，没有各级党政的支持，没有各有关职能部门的配合，没有改制企业的理解，光靠地税部门的力量，难以从源头上控制税收的流失。首先，地方政府应当主动吸纳地税部门参与到企业改制工作的全过程，将地方税收征管措施，纳入企业改制方案，在源头上加强税源控管；其次，应当严格按照《企业破产法》规定的清算程序依法办事。破产企业财产在支付企业所欠职工工资和劳动保险费用后，要确保优先支付所欠税款，而不得在此之前支付银行本息和所欠其它债务；第三，对因资金困难，一时难以清理的改制企业旧欠，各地各部门应当帮助企业调度好资金，协助地税部门重新落实具体的纳税人；第四，改制企业应纳的房产税和土地使用税，各地都应当坚持“谁使用，谁纳税”的原则确定纳税人，共同制止因企业改制出现纳税扯皮现象。防止税基被进一步侵蚀；第五，公、检、法、财政、银行、工商及各经济主管部门应当积极支持地税部门依法治税，坚决打击借企业改制之名，偷逃国家税收，确保税款安全及时足额入库。

——地税部门必须直接参与企业改制，全力以赴抓好改制企业税收征管。首先，加强改制企业的源头控管，切实搞好税务登记工作，防止企业重组和裂变后出现新的漏征漏管，在征管上做到一企一策，专人专项跟踪管理，严防税收流失；其次，对改制企业欠税，要搞好调查研究，摸清欠税底数，明确还欠渠道，搞好税收清算，力争做到改制一户，清理一户；第三，企业不管以何种方式进行改制，都必须坚持确保原有税基的原则，把改制企业的老税基逐一落实到新的纳税主体中去；第四，要加大税收执法力度，严格按《税收征管法》和税务执法程序办事，该实行税收保全的要实行税收保全措施，该强制执行的要强制执行，确保国家税款的安全。

（作者单位：江西省赣州市地方税务局） 1203

一个林业大县的困惑与思索

陈刚

昭平县地处桂东，幅员面积3273平方公里，境内七成多的面积由森林覆盖，是广西四大林业重点县之一。靠山吃山，靠林吃林，长期以来，昭平财政和山区农民的收入约2/3直接或间接来自林业及林产工业。

过去几十年，由于林木过量采伐导致森林资源减少，向来日子过得不错的两大国有林场，两个经营木材的森工企业，逐渐陷入困境；以木材加工为主的近百家大小企业，感到原料来源困难，经常处于停产半停产状

态；世代靠林木谋生的山区农民、林业职工，不得不转产另谋生路；来源于林业或林产工业的税收在财政收入中的比重，由原先七成多猛降到三成多，税收收入呈现大滑坡。

昭平县森林资源锐减与林业管理体制有密切关系。昭平县的林业改革起始于80年代初期，基本上是参照农民家庭联产承包的做法：一部分荒山以自留地形式划分到户；用材林、经济林及其它林地，根据林种、树种、林地条件、山场远近等不同，分类搭配，以责任山的形式按人口承包到户经营，形成了以家庭分散经营为主的格局。其弊端表现在：一是将山林平均分到户经营后，山林的自然边界和整体性受到破坏，形成“一山多主，一主多山”的局面，林业管理十分困难，山林纠纷不断，偷伐林木案件时有发生，影响了林区稳定。二是林业改革的初衷是还山于民，调动农民造林育林的积极性，并未考虑动员社会各种生产要素投入林业并建立相应的激励机制。但是农民自身无力继续投入林业，随其自然生长。因林业周期长，农民不愿把有限的积蓄投入林地抚育管理。农民还片面认为，分山到户就有了砍伐的自主权，不负造林的责任，出现了大量林地采伐后不能及时更新造林，或者新造的幼林得不到抚育等问题。三是由于山林权属分散，经营规模小，难以形成商品基地和实施产业化经营。昭平县农户经营的林业用地面积占林业用地面积的69.07%，千家万户分散经营的林地很难实施规模种植和集约化经营，严重地制约着一些新技术、新成果的应用。

困惑让人思索。山区人民感到：林业要养精蓄锐！昭平林业该到了休养生息的时候了。这时，新一届县委、政府领导果断决定完善林业发展机制，调整产业结构，发展山区经济，并形成了一个新的共识：昭平还是要大做“绿”文章，但绝不是伐绿、毁绿，而是护绿、添绿、营绿。

一、充分认识林业在昭平经济发展中的战略地位。昭平人认识到，昭平唯有林业的发展才能谈发展，林业兴才能带动昭平经济兴，才能真正形