

国有企业 战略性重组后的 税收政策

○ 刘 群 吕光磊

根据党的十五大提出的“公有制实现形式可以而且应当多样化”的精神,国有企业的战略性重组已提到议事日程。在对国有企业进行战略性重组、调整国有经济布局时,税收政策的配合与税收征管手段的强化将是重要的环节与内容。

一、国有企业战略性重组带来的税收问题

对国有企业进行战略性重组,就是要着重解决国有资产配置的结构性矛盾,实现国有资产从分散的中小企业向大型和特大型企业集团,从低效的劣势企业向高效的优势企业,从一般竞争性领域向需要由国有企业发挥作用的战略性领域集中。适时调整税收政策,是促进国有企业实现战略性调整的必然选择。1994年实施新税制以来,税收政策虽然为适应国有企业改革的要求而做出了一些理性选择,但由于国有企业改革的艰巨与复杂性,表现出很强的过渡特征,因而税收政策尚存在一些不够

规范与完善之处,具体体现在以下几个方面:

1. 税收政策作为政府调节国家与国有企业(包括所有企业)之间分配关系的工具,其主导地位不够突出。一方面,目前各种税外收费较多,且呈不断增长的态势。收费由于在立法和管理上的严重缺陷,在不同的区域内负担相差较大,加之减免权限分散,导致各地区之间、各部门之间、各企业之间缴费负担不平衡,不利于企业的改组、改制。另一方面,各种税外收费,名目繁多的基金及乱摊派、集资行为,严重冲击了税收的主导地位,形成“税软费硬、税少费多”的不正常局面。由于大多数收费、基金及乱摊派等,都是依托政府的强制力量,进而在纳税人中形成“税费不分”的模糊概念,相应削弱了税收的刚性。

2. 税收政策的导向目标尚不够明确。在市场经济条件下,税收政策应以产业政策为选择标准,而不应以是否国有企业,是否政府举办的特定类型企业

而给予税收政策上的倾斜。但是由于国有企业目前仍然负有相当的社会职能,并且其经济与社会职能往往相互交叉。税收政策因为国有企业的社会职能而予以适当倾斜,而倾斜的税收政策又为国有企业的经济职能所利用,给其他市场主体带来不应有的歧视。如对一些民政福利企业、校办、军工、劳教企业给予一定的优惠政策,但其事实上是程度不同地破坏了统一的税收制度,造成了税收收入的流失及税收管理中的漏洞。

3. 税收政策仍保留有旧税制的痕迹,税法尚未完全统一,未能贯彻税收无差别待遇原则。一是内外资企业实行不同的所得税制。这不利于企业之间平等竞争,也很容易导致假合资等以避税为动机的非市场化的企业重组行为,阻碍国有资产在区域间的合理配置。另外,由于现行企业所得税纳税人以独立核算单位为界定标准,这种界定方法缺乏适应国有企业改制、重组,经济性质变动频繁、复杂的弹性,难以涵

层出不穷的企业所得税纳税人,使新兴的企业组织得以合法避税。二是企业所得税的征管不规范,归属不科学。我国现行企业所得税按行政隶属关系划分预算级次,对于企业改制将产生不利影响。地方政府必然把地方企业特别是其中的高税利企业视为实现其财政利益的客观载体,从而使跨越行政级次、行政边界、所有制边界的产权交易、流动和重组活动受到干扰。同时在国有企业战略性改组的情况下,跨地区、跨所有制、跨行业的企业兼并活动十分活跃,打破了所有制形式和所有权界限,企业财产组织形式发生了变化,产生了多元产权结构,这样就难以确认企业与政府的隶属关系。同时,这种划分形式也不利于政企分开。企业仍然是政府部门的附属物,不能真正成为独立的经济主体,企业自主权也难以得到落实。

4. 税收政策还存在种种不成熟与不规范的做法。其中表现最为突出的是目前我国实行“生产型”增值税。由于这种类型的增值税不允许抵扣资本品购进价值中所含的税款,仍在一定程度上存在重复课税的问题,与现代化、专业化、协作化生产方式的要求相矛盾。而且资本的有机构成越高,重复课税的现象越严重,投资的税收成本也更高。导致的结果是不利于技术进步和基础产业、高新技术产业等国民经济重要产业的发展,构成了国有资产向战略性新兴产业集中和大型国有企业技术改造与进步的成本障碍。同时各种照顾性的增值税税收优惠政策又有渐趋增加的态势,在新旧税制磨合期,为迁就一定利益集团的要求,出台了不少照顾性的税收优惠政策,有按企业性质的,有按货物品种的,有按生产环节的,有按销售方向的。这些照顾性税收优惠政策虽对促进一些企业的发展发挥了一定的作用,但在相当程度上破坏了税制的内在制约机制,不利于各类企业之间的公平竞争。

5. 税收政策的覆盖面不广、调控力

度不足。国有企业在深化改革的进程中,产权交易活动日趋频繁,交易的方式也呈多样化发展趋势。但现行税制却大多立足于商品及劳务课税,对于产权交易中出现的资本利得缺乏严密的政策规定,课税制度存在一定缺陷。主要表现在企业和个人股息、红利的重复征税,有悖税收公平原则,限制了公司税后利润的分配,导致股份公司放弃直接分红派息转而采用转增股本的办法规避税收。加上目前对长期与短期资本利得课税时税率无奖限政策,缺乏鼓励长期投资的机制,从长远角度看不利于资本市场的良性运行。同时,当前国有企业战略性改组所带来的社会保障问题十分紧迫,实施战略性改组必然带来下岗分流、减员增效等实际问题,要求尽快改变目前实施范围狭小的劳动保障制度,为国有企业改革的深化提供保障机制,而现行税制也一直未涉足这一领域,市场经济国家通行的社会保障税在我国没有建立起来。

二、进一步完善税收政策,促进国有企业战略性改组

1. 确立税收在政府参与国民分配中的主导地位。近年来我国税收收入占政府收入的比重过低,其他形式的收入比重过高,以1998年中央政府预算为例,税收、基金、国债等项收入共计9168.5亿元,其中税收收入仅占50.5%。这种状况不仅造成了国家财政职能的弱化与肢解,而且从这种分配方式对国有企业改革的影响来看,这一格局进一步强化了政企不分的纽带,其自身有着无法逆转的恶性膨胀的动因与趋势,不利于以政企分开为特征的国有企业改革思路的推进,在客观上也直接增加了国有企业的负担。因此,推进税费改革,规范政府收入机制,严格取缔“三乱”行为,将各种非税收入按其性质和特点分别并入相关税种、开征新税或将其纳入预算管理,以突出税收的调节作用,真正成为政府收入的主要来源,这不仅是进一步完善财税体制改革的需

要,也是国企改革的客观要求。

2. 调整按所有制性质、经济性质来制定税收优惠政策的思路,改以产业政策为取向,强调全国范围内税收政策的统一性,尽可能减少地区性的税收优惠政策。在国有企业改革进入新时期后,企业之间的重组、兼并与资产组合已经打破了所有制的界限,原先按经济性质设置的税收优惠政策在实际运作中已经无法找出实施的对象。因此必须改变、调整税收优惠政策的设计思路,按照国家产业政策和产业发展序列,确定不同的优惠政策:对国家支柱产业、基础产业和高新技术产业实施适度的税收优惠政策,以支持该产业的发展;对市场基本饱和或生产过剩的产业,一般不给予优惠政策;对限制性产业实施负优惠政策,对其生产加以限制。同时,税收优惠的方式也应逐步加以改变。传统的直接优惠方式侧重于减免税、税率等方面,容易使企业钻空子,导致税收收入的大量减少,而且这些直接的、奖励性的优惠政策目前的负面作用已很明显,影响企业之间的非市场竞争,干扰正常的市场活动。为适应国企改革和经济发展的需要,税收优惠政策应根据产业结构的调整,采取扶植性的间接优惠为主税收优惠,包括加速折旧、税收抵免、投资抵免、建立技术基金等内容,以鼓励企业实施技术创新的积极性,有利于促进企业技术进步。

3. 进一步规范企业所得税制,同时改变按行政隶属关系划分收入级次的做法,消除国有资产合理流动的税收体制障碍。随着国有企业战略性改组的深入,所得税的地位与作用将更为突出,因此首先应在适当时机合并内外两套所得税制,借鉴国际通行做法,确定法人为企业所得税纳税人的标准,使企业所得税纳税人的确定标准更为科学和富有弹性,覆盖面更为广泛,从法律上将企业改制、改组中不断推出的企业组织形式,限定在法人所得税的纳税范围之内,堵塞避税的法律漏洞,防止税收流失。其次,新的法人所得税要充分

体现国民待遇原则,对所有纳税人实行统一的税率、税基、费用扣除范围、税收优惠等标准。同时,尽快改革所得税“隶属纳税制”这种不规范的做法,进一步完善分税制体制,解除政府对企业的行政约束。考虑到中央与地方均为企业投资主体,企业所得税征收成本较高的原因,宜建立一种企业产权归属与企业纳税主体完全分开的中央、地方共享税制,统一由国税机关征收,收入按比例返还地方,可以降低操作成本和调动地方征收的积极性,国有资产优化组合与配置的障碍也可以得到有效解决。

4. 调整、优化现行税制的不完善之处,扩大税收覆盖面,尽快弥补税制链条上不利于企业战略性改组的缺位环节。目前当务之急是在认真调研的基础上,在国有企业发挥作用的战略性领域,率先实行消费型增值税,消除增值税重复课税的弊端。为兼顾财政的承受能力,可采取循序渐进的改革措施,当前可以考虑将消费型增值税作为产业政策来利用,配合国有资产行业结构调整和国有大中型企业的改造,推动国有大型企业与企业集团向战略性行业、产业集中,促进资本有机构成高的国有大中型企业技术更新与改造。继续坚持增值税的中性原则,尽量减少乃至完全取消增值税减免政策,以利于规范纳税人的储蓄、投资行为,为资源、技术的市场化创造公平的税收环境。其次是尽快研究出台社会保障税,在权利与义务相统一,公平与效率相协调,成本与效益相一致的原则下,设计一个宽税基、低税率并与现今社会保险基金比例相衔接的社会保障税。考虑到我国经济发展状况、国企改革进程以及职工负担能力,税率设计可按工薪收入减法定减免项目的余额为计税依据,采用20%左右的弹性比例税率。企业负担17%左右,个人负担3%左右,较目前征收的社保基金略高一些。再次是为适应政府管理、引导与调控资产流动、转移行为的需要,规范企业竞争行为与秩序,应设立并开征独立的资本利得税,对资

屠宰税 应适时取消

○ 徐 涛

屠宰税是一个历史长、政策变化快、收入量小、部分地区财政对其依赖性较大的颇具特色的税种。税种虽“小”,却存在不少理论和征管问题。

一、屠宰税的起源

屠宰税清朝初年叫“牛猪门摊税”,纳税人为猪、牛肉摊贩。光绪末年,东南沿海各省为筹集财政收入,先后开征了“牲畜税”,所征税款全部用于教育。辛亥革命后,各省相继效仿,并将其纳入省

税,作为一般财政收入。1915年1月,“国民政府”颁布《屠宰税简章》,但并未真正将各省的屠宰税制度统一起来。其后,一度将屠宰税并入营业税。抗战期间,对屠宰税制度进行了修订,使全国有了基本统一的征收办法。新中国成立前,屠宰税是地方财政收入,特别是县、市财政收入的主要来源之一。解放后,政务院于1950年1月颁布了《全国税政实施要则》,屠宰税即是其中的一个税种。据此,政务院于当年12月公布实施

产转让、股权转让、资产拍卖、出售及兼并等交易行为征收资本利得税,以改变对资本利得课税不规范,征税不足的局面。其调控的重点放在缓解或减除对股息、红利的经济性重复课税,实行长短期

资本差别税收待遇,鼓励长期投资,抑制投机性资产交易等方面,以发挥其对国有企业改革的促进作用与规范效应。

(作者单位:天津市财政科研所)