

# 由上市公司 攀比 15% 所得税率 想到的

杨小军

## 一、上市公司所得税政策执行情况

目前,在 900 多家上市公司中,几乎有 70% 的公司在其上市公告或年度报告中明确表述其所得税税率为 15%,而表明执行 33% 税率的公司少之又少。事实上,近年来上市公司按 15% 负担企业所得税已成为不成文的“统一”规定。然而在具体操作时,各地情况差异较大。有的是直接按 15% 的税率征收企业所得税,有的由税务部门实行即征即退,有的由财政部门实行先征后返或列列支。至于退、返款的处理更是五花八门:有的并入利润,有的用于转增资本公积金,有的作为财政借款长期挂账,有的作为流动资金,有的则明确规定退、返款用途由公司董事会自定。

写到这里,笔者不禁要问:在目前中国税制结构中仍以流转税为主的情

况下,企业所得税并没有在企业的税负结构中占有显著地位,那么为什么各级政府都不约而同地把企业所得税作为减免对象,拿企业所得税“开刀”?是不是我们的企业所得税制度本身存在缺陷,或者说先天不足?要谈清楚这个问题,需要从更深的层次上剖析中国现行企业所得税制度的弊端。

## 二、上市公司攀比 15% 所得税率的深层次原因分析

在分税制改革中,企业所得税保留了按行政隶属关系划分中央和地方收入的做法,按经济性质和级次来划分收入。其目的是为了增加地方的财政收入,提高地方政府的理财积极性。因此,企业所得税不属于中央税,不属于地方税,也不属于中央地方共享税,而属于带有明显行政色彩、过渡性质的“隶属税”。

企业所得税按行政隶属关系划分,

即把不同级次政府投资形成的国有企业的所得税划入到同级次政府财政收入,从而影响到不同级次政府对企业改革采取不同的政府行为。许多地方政府出于对地方企业的支持,进行一轮又一轮的减税让利攀比,主要是减免企业所得税,其原因就在于此。实际上,“隶属税”与社会主义市场经济的基本原则相悖,与产权多元化、组织公司化、治理法人化的新型企业形态不符,已经滞后于国有企业改革的实践,成为企业改革的障碍,造成在实际征管中的难度。分税制财政管理体制虽已实施 5 年,但国税部门与地税部门与国有企业所得税的征管范围从未彻底划清。改革开放 20 年来,许多企业的隶属关系几经调整,投资关系日益复杂化,哪些是中央企业,哪些是地方企业,实际界定非常困难,中央收入和地方收入的征管也就难以划清。造成不少地方国税、地税部门对某些企业的所得税都认为自己有征管权,有时为取得某一税源,国税、地税部门竞相给予企业所得税优惠,使某些别有用心的人钻了空子,逃避应纳的税收。

客观上国家所得税制的不统一也成为各地出政策的又一动因。如内、外资企业所得税制不统一,国内所得税政策上存在着较多的区域性和产业优惠政策,这些不统一造成了企业间税收环境的差异,攀比心态使得上市公司所得税执行 15% 的税率更为普遍。因为任何一家上市公司都不会放弃向本地区甚至向中央争取优惠政策,任何一级地方政府也不愿牺牲本地企业利益,总会效仿其他地区,设法减轻企业税负,使其拥有与其他上市公司同等税负水平。而且所得税在整个工商税收中所占比重较低,国有企业所得税未列入工商税收考核计划,也不与税务部门经费挂钩,因此在征管中出现了重流转税轻所得税,重非国有企业所得税轻国有企业所得税的现象。

因此,在企业所得税属“隶属税”这个大背景下,加之税制不统一以及征管

滞后,我们就不难理解当前所得税政策的混乱状况,不难理解上市公司攀比15%所得税税率仅仅是这种状况的一个集中表现。

地方政府越权随意减免所得税,上市公司攀比15%所得税率的危害是明显的。首先,它造成了对新税制的冲击,不利于严肃税法,不利于维护税法的统一性和严肃性。其次,上市公司攀比税收优惠给非上市公司造成了不公平。如此运用税收政策的结果是破坏了市场秩序,不利于企业的平等竞争,也不利于为国有企业改革营造一个健康的外部环境。最后,广泛的税收优惠削弱了税收作为一种调控手段的力度。过多、过滥的优惠,等于没有优惠,致使那些确实需要国家扶持鼓励发展的产业得不到有力的扶持。

### 三、“隶属税”对企业改革的消极影响:条块分割阻碍资产重组

虽然改革特别是分灶吃饭的体制调动了地方政府发展地方经济的积极性,但权力下放过多过快,弱化了中央政府宏观调控的能力。这在财政收入上表现为“两个比重”持续下降;在资源配置上表现为重复投资,资源利用能力降低,浪费严重;在经济结构上表现为各地区产业同构、产品雷同,企业规模小档次低,且在地方保护下使整个经济结构呈刚性化,难于调整;在市场发育上表现为地区封锁、市场分割,妨碍全国统一市场的形成。而“隶属税”对上述种种状况起到了推波助澜的作用。

企业购并、改组等资产重组是现阶段我国以建立现代企业制度为目标的国有企业改革的核心内容。但地区封锁、地方保护将阻碍资产的合理流动,因为资产的流动会带来企业产权的变动和所得税缴纳主体的转移,必然影响到中央和地方的利益。于是,某一地方没有市场前景的企业的资产在闲置、低效或无效运行,而另一地方有良好前景的同类企业又在为满足不断增长的市场需求而拼命扩大投资和生产规模的现象比比皆是。“隶属税”不利于现代

企业制度的建立。

### 四、从“隶属税”到共享税:使税制改革与企业改革联动

中国企业改革已经跨越了放权让利、政策调整,进入机制转换、制度创新的阶段。产权多元化、组织公司化、治理法人化的新型企业制度将取代传统的国有企业制度。随着国有企业的公司制改造,政府与其持股的股份公司之间的关系是出资者与公司的关系,不再是政府行政主管部门与所属企业的行政关系。而政府与非直接持股企业之间既无产权关系,更无行政隶属关系。随着国有控制公司等投资主体的明确和设立,企业间产权关系更将呈现多元化、多级化特征,政府与企业间的行政隶属关系的基础将逐渐消失。

以上情况说明,按行政隶属关系交纳所得税已不适合企业形态复杂多样的现实情况和企业改革的需要。与企业改革相适应的所得税制是把它作为中央与地方共享税。在共享税制下,中央政府的所得税来源是全国所有企业,地方政府的所得税来源是本地区的企业。对某一家企业而言,既要向中央政府交纳所得税,又要向地方政府交纳所得税。实行所得税共享,可以促使征税权与产权的分开,不论产权主体如何变化,纳税主体不变,从而改变中央政府和地方政府对不同企业的亲疏关系,促使各级政府从着眼于出资办隶属于自己的企业并对这些企业采取倾斜政策到转变为注重改善投资环境,吸引更多的外地企业来本地投资,靠产业结构、产品结构、企业组织结构调整等措施增加本地区的税收收入。有利于淡化行政隶属关系,促进资产合理流动,促进现代企业制度建立。从税务系统讲,可以解决争管户、争税源的问题。

至于具体模式,从减少税收成本、方便纳税人和提高效率来看,可以考虑由国税或地税一家征管,然后按比例分享,分别入库。也可以考虑统一税基,国税、地税分率征收,各入各库。

(作者单位:江西财经大学)

(上接第39页)

识培训列为重要内容之一;在财政干部提拔任用之前,对其进行法律知识和业务知识的考核。

(二)加快财政立法步伐,提高财政立法质量,建立健全较为完备的财政法律体系,使财政执法人员真正做到有法可依。要对财政立法进程作出切实可行的规划,将财政管理中迫切需要的法规制定出来;在全面清理现行财政法规的基础上,对不符合现实情况的财政法规及时进行修改和补充,对失效、废止文件及时向社会公告;建立规范的财政法规公告制度,将已发布的财政法规及时准确地向社会公布。

(三)改进执法运行机制,实行执法与执法监督相分离制度。要在各级财政机关的有关执法机构内,真正做到调查取证人员和提出处理意见人员相分离;严格划分执法机构和执法监督机构的职责,充分发挥各级财政法制工作机构的作用并使其真正成为执法监督机构;要建立执法质量检查制度,每隔一段时间对财政系统行政执法工作进行一次全面质量检查。

(四)加强执法基础制度建设,建立健全财政部门行政处理、行政处罚、行政许可、行政裁决、行政复议等方面的行为规范和活动准则,使执法活动沿着规范化、法制化的轨道顺利进行。

(五)建立健全执法责任制,实行错案追究制度。要做出专门规定,将执法任务层层予以分解,将执法责任落实到每一个执法人员。如发现执法人员有违法行为,可以根据错案追究制度,依法追究有关人员的法律责任。

(作者单位:财政部条法司)

