

财税优惠政策 应逐步退出竞争性领域

○ 张昭立

切实转变财政职能,今后财政资金不再投入一般生产性和竞争性领域,是财税改革与发展的一项重大战略性调整。不仅如此,遵循社会主义市场经济发展规律,财税优惠政策也应逐步退出竞争性领域。否则,过多、过滥的财税优惠政策,不仅增加了财政负担,也不利于社会主义市场经济体制的建立。

一、1994年财税改革后并没有真正解决财税优惠政策参与竞争性领域的问题,而且呈愈演愈烈之势

多年以来,财税优惠政策作为一个重要的财政政策手段,对促进改革与发展发挥了重要作用,但同时也出现了财

税优惠政策过度介入竞争性领域的现象。1994年的财税改革并没有彻底解决这一矛盾,竞争性领域中的财税优惠政策过多、过滥,依然是当前财政经济运行中的一个突出问题。

党的十一届三中全会以后,为增强企业活力和发展能力,国家对国有企业进行了一系列改革。鉴于财政拮据,政府一时没有足够的财力从根本上解决企业办社会和资本金不足、技术水平落后等问题,只好在政策上为企业开口子,将税收减免优惠作为政府对企业放权让利、扶优解困的一个重要手段,用于扶持企业特别是加快消费资料生产

的发展。其间出台的税收减免优惠政策绝大部分都涉及到一般竞争性领域。实践证明,这些举措在当时的条件下,对顺利推进各项改革、加快发展来说是不可缺少的,有其历史必然性与合理性。然而,在扩大企业理财自主权的同时,由于管理权限过度分散,也逐渐出现了各级政府越权减免税、随意扩大减免范围等问题,税收减免优惠政策越来越不规范,成为盲目投资、重复建设的“助推器”,严重影响了财政经济的健康发展。

随着改革的不断深入,我国逐渐打破了传统的计划经济体制,经济的市场

改税”的目的是要增强财政的综合调控能力,提高财政收入占GDP的比重,减轻企业和群众的负担,总体目标是建立以税收为主体、辅之以少量规费的政府收入分配体系。重庆市将所有的行政事业性收费纳入财政专户实行收支两条线管理的改革就为今后的“费改税”工作打下了坚实的基础。他介绍说,重庆市针对目前收费项目多而且分散、有的部门和单位缺乏及时缴入财政专户的自觉性、有的单位在银行多头开户或坐支逃避财政监管、仍有不少行政事业性收费游离于财政管理之外的状况,采取了更加强有力的措施进行标本兼治。第一,规定收费单位收费时必须依法

律、法规及市级财政、物价以上机关批准的收费文件和许可证,向缴费人开具《收费通知书》。第二,收费采取银行代收制,实行收缴分离。重庆市运用现代科技手段,所有的商业银行进行连网,实行严密的传递、划解、对账和监控。一方面财政在商业银行设置收费专用账户,商业银行各收费网点必须在规定时间内将所有收费收入划解进财政专户。另一方面各收费单位除在银行保留一个支出账户外,取消单位所有的收入户头,不准另外开户,以保证所有行政事业性收费全部纳入财政管理。第三,经财政部门批准的单项收费金额在200元以下和不当场收缴事后无法追缴

的外,收费单位只开票不收款,有效地制止了收费单位截留、挪用财政资金、私设“小金库”和行政事业性收费的体外循环。第四,严格实行收支两条线管理后,对收费单位所需支出,由财政部门根据批准的单位财务收支计划和收费收入,结合预算内资金统筹安排,即有收费项目的单位,根据收费多少抵顶预算内资金。这一举措大大提高了财政资金的使用效果,有利于从源头上治理乱收费顽症、规范各类行政事业性收费,保护公民、法人和其它组织的合法权益,改善投资环境,促进经济和社会事业健康发展。

化程度越来越高,财税优惠政策如果再参与竞争性领域,就会与民争利,影响市场机制的有效运行。为此,我国1994年进行的财税体制改革,其中很重要的一项内容就是上收税收减免管理权限,取消旧体制下的困难性、临时性税收减免和各种不规范、不平等的税收优惠政策,统一税法,公平税负。这在思想观念转变上,可以说是一次重大突破。但在改革的同时,为了维护政策的连续性,支持企业发展,国家又决定适当延长原体制下的一些财税优惠政策。如国务院决定:对1993年6月30日以前经省级政府批准实施的未到期的地方减免税项目或减免税企业,从1994年起实行先征后返的办法,执行到1995年,但到期后有些并没有取消。此外,由于新税制本身设计上有不完善之处,在运行中也出现了企业之间税负畸高畸低的现象,国家考虑到一些企业税负增加较多,经营困难,又对一些特殊行业或企业出台了很多过渡性的财税优惠政策。据不完全统计,过去四年中,仅国家下达的涉及减、免、退税的文件就达200多个,其中有一半以上直接涉及到竞争性领域。应该说,作为一种过渡性政策措施,具有较强的时效性和针对性,时过境迁,应该及时清理。但是,由于政治经济体制改革滞后以及思想观念难以转变等多方面的原因,人们仍然把财税政策参与竞争性领域,作为支持企业和事业发展的重要手段。致使财税优惠政策参与竞争的问题,不仅违背了改革的初衷,而且发展下去明显带有旧体制复归的痕迹。国家仍继续充当“让利者”的角色,谁喊的厉害,就给谁以优惠。最终不仅到期的过渡性优惠政策被一再延长,而且又出台了許多新的优惠政策,如允许部分企业以税抵贷、税前还贷等等。另一方面,强调哪方面重要,哪方面就要开政策“口子”。如当前为鼓励企业强强联合、提高上市公司竞争力、发展个体私营经济、促进下岗职工再就业等等,各地都相应出台了一些优惠政策。其中有不少是不合

理的。如目前许多省市实行的上市公司“实际上缴所得税超过15%的部分予以返还”的政策,就很不合理。因为,在当前一级市场风险极小,筹资相对容易的情况下,国家准许这些企业上市融资,本来就是对这些企业的最大优惠与支持,如果再对其施以税收减免优惠,锦上添花,无疑将使广大中小企业在竞争中处于更加不利的地位。总之,目前在竞争性领域,既有中央出台的财税优惠政策,也有地方不断出台的优惠政策,各种各样的优惠政策花样翻新,数不胜数。由于新税法对直接减免税的约束更加严格,这些财税优惠政策大多实行即征即退、先征后返等办法,实质上是变相的减免税。只不过是改变了运作方式,使各种名为财政扶持实为税收减免的行为合法化。这不仅不利于企业之间的平等竞争,也干扰了市场机制的正常运行。

二、财税优惠政策退出一般竞争性领域是发展社会主义市场经济的客观要求,也是财政改革与发展的方向与潜力所在。

竞争是市场经济的灵魂,发展社会主义市场经济,关键是给市场主体创造一个公平竞争的环境。在社会主义市场经济条件下,财政除弥补市场缺陷,提供公共产品,满足公共需求,改善和加强宏观调控之外,在应由市场配置资源的竞争性领域里,主要是强化管理职能,通过定政策、立规矩、建机制和改进公共服务等手段,规范财经秩序,保护和促进公平竞争。为防止政府行为扭曲市场机制,干预正常竞争,财政既不应向竞争性领域内的市场主体直接注资,也不应再对竞争性领域实行优惠政策。否则,政府依旧在一般竞争性领域花费过多的精力,对一般竞争性市场主体实行财税优惠政策,就会人为地加大政府对经济的干预,造成企业之间、行业之间、产品之间实际税负上的差别,形成不平等竞争,阻碍优胜劣汰机制的形成和资源配置的优化,不利于产业、产品结构的调整。一言以蔽之,建立和

完善社会主义市场经济,实现资源配置的“市场化”,财税优惠政策应当逐步退出竞争性领域。

从国有企业的改革来看,历经20年的艰苦探索,虽然取得了很大成效,但相当一部分国有企业的处境仍十分困难。究其原因,除国内市场约束加强和外来竞争加剧之外,政企不分、职责错位,以及由此而导致的企业社会负担过重、转制困难,也是很重要的一个方面。多年以来,政府热衷于利用财税优惠政策扶持企业发展,谁有困难就给谁减税让利,“头疼医头,脚疼医脚”,尽管暂时缓解了某些企业或行业的困难,到头来却是治标不治本,不仅分散了政府资金,影响了社会保障制度的建立和完善,未能给企业兼并破产、下岗分流、减员增效创造必要的外部环境;而且诱发了企业之间争相寻求优惠政策的攀比效应,增强了企业对政府的依赖感,影响了企业经营机制的创新和转变。如果今后仍然实行以减税让利为主线的改革,势必再一次贻误深化国有企业改革的大好时机,拖垮企业和财政。所以,当务之急是将过多、过滥的财税优惠政策逐步退出竞争性领域,转变财政扶持企业发展的方式,把主要精力和财力转变到改善外部环境上来,为进一步深化企业改革创造条件。

从财政方面来看,任何优惠政策都是以财政减收增支为代价的,面向竞争性领域的财税优惠政策过多、过滥,必然会严重制约财政收入的增长,成为导致财政困难、职能弱化、调控能力下降的重要因素。近几年,虽然从总量上看我国的财政收入增长很快,但实际上,由于减免优惠政策过多、过滥,财政收入中先征后返、即征即退、列收列支的项目过多,财政收入好看不好用的问题一直十分突出。从山东来看,财政不能统筹安排的收入,仅1997年就达62.9亿元,占地方财政收入的比重为21.17%。在经过前几年收入高速增长以后,今后收入增幅将逐步趋缓。从去年来看,受亚洲金融危机和国内市场需

求不足、通货紧缩的影响,经济增长速度放慢,财政收入的增长幅度大大慢于往年;同时,由于各方面的矛盾日趋尖锐,又迫切需要采取积极的财政政策,增加财政支出,保证重点需要,维护社会稳定,启动经济增长。要缓解收支矛盾,增强财政调控实力,除提高税率、开设新税、增发国债、消费增税以外,清理取消竞争性领域的财税优惠政策也不失之为一个上佳选择。这与其他增收方式相比,取消竞争性领域的财税优惠政策不仅成本小,而且增加收入的潜力大,也比较容易得到社会的理解和支持。有关资料表明,仅1997年我国因税收优惠而损失的财政收入就约1100亿元,占GDP的1.2%。如果把这部分资金由国家财政集中起来,用于基础设施、社会公益事业和社会保障体系的建设,所发挥的作用会更大。可见,取消竞争性领域的财税优惠政策,不仅是建立社会主义市场经济体制的需要,也是增加财政收入、强化财政职能、加强宏观调控的需要,是今后深化财税改革的方向与潜力所在。

三、逐步将财税优惠政策退出竞争性领域,使财政职能回归本位

财税优惠政策的负面影响既多且大,应及早研究解决办法,使其逐步从竞争性领域退出。从今后的发展方向看,财税优惠政策应重点转向基础领域和公共领域,除非是为了实现某些特殊的政策目标,财税优惠政策一般不应再介入竞争性领域。

1. 统一思想认识,从战略高度把握财税优惠政策退出竞争性领域的重要性。统一思想认识,转变观念非常重要。只有思想观念转变了,才能自觉地适应市场经济的要求。首先,政府要转变观念,勇于把企业推向市场。市场经济离不开政府的宏观调控,但宏观调控的主要目的不是参与经济竞争,而是为企业发展创造公平竞争的良好环境。如果政府不痛下决心,企业仍然是“孩子哭了抱给娘”的心态不改变,真正的市场机制就不能建立起来。其次,企业

要转变观念,敢于面对市场的挑战。企业要在市场经济中生存和发展,不能依靠国家给多少优惠政策,关键在于自身的竞争实力。优惠政策,只能缓解企业一时的困难,不是解决问题的根本。要真正认识到,只有适者才能生存,尽快转换机制,围绕市场多做文章,从市场中把握机遇、找潜力,向管理要效益。第三,财政也要转变观念,适应市场经济发展的要求,转变财政职能和理财思路,从更高的层次上支持企业发展。一方面,要为政府当好参谋、把好关,不能随意出台或变相出台减免税的政策;另一方面,要严格按政策规定办事,切实把国家政策落实到位,把该干的事情干好,为企业改革与发展创造良好的竞争环境。

2. 财税优惠政策退出一般竞争性领域,应当有计划、有步骤地进行。多年来,政府习惯于给政策,企业也习惯于要政策,对“政策退出”可能有疑虑甚至抵触思想。同时,一些财税优惠政策仍需保留和延续。因此,对于政策退出,应不同情况区别对待,循序渐进,分步实施。首先,要规范执行现行财税法规政策。多数财税优惠政策都有一定的优惠期,对于到期的各种优惠政策,要及时收回。所有的减、免税项目,到期的都应当及时恢复征税,不能在税收优惠上重放轻收。其次,要对现行财税法规中的不合理部分进行调整。在税制改革之初乃至更早制定的财税政策,有些已经完成了历史使命,没有再保留下去的必要,但目前仍作为法规条文继续执行,对于类似的政策,该取消的应当坚决废止。第三,各地之间不能再搞优惠政策上的攀比与竞争。只有全国各地步调一致,政策统一,“退出”才有可能行得通。第四,对于确需暂时保留的财税优惠政策,也应积极创造“退出”的条件。目前有些优惠政策尽管也属于竞争领域,但受惠者是政策性企业,其生存发展的主要目的是社会效益,离不开国家政策扶持。对于这类企业,政策一步退出的时机尚不成熟,但要加快

各项配套改革,比如理顺价格体系、降低生产成本等等。随着各种条件的逐步积累,为最终实现完全退出做好准备。此外,对确需暂时保留的优惠政策,还要严格限定受惠对象,防止其他生产经营单位“搭便车”,以减少不必要的税收流失。

3. 财税优惠政策在竞争性领域“退位”的同时,应在其它有关领域及时“补位”。财税优惠政策退出一般竞争性领域,并不是说财政不再支持经济发展了,恰恰相反,应选准切入点,更加有效地支持经济发展。一方面,要集中精力搞好宏观经济政策的研究与实施。就是说,财政政策的重心要转移到国民经济战略性、中长期的、总量的、全局的、关键的问题上来,准确体现国家的产业政策,发挥好经济调节杠杆的作用。比如,去年以来,我国采取了扩大内需、启动经济增长等一系列积极的财政政策,进行反周期调节,这就是财政政策调整的重要表现。另一方面,要加大对基础领域和公共领域的政策扶持力度,由对个别企业的扶持,变为对所有企业服务。财政政策的“补位”,主要是指扶持那些经济发展所急需的、而一般企业不愿投入或无力承担的领域。比如,高新技术产业化作为新的经济增长点,是财政政策重点支持的产业之一。但支持的切入点不应是商品生产或流通环节,而是科技成果的研制、开发、转化等基础领域,因为这些领域投资多、风险大、周期长,单纯依靠科研机构和企业是不够的,财政在资金和政策上应舍得付出。再比如,基础设施和公用设施建设、社会保障和公益事业发展等等,直接经济效益小而间接社会效益大,关系到企业改革与经济发展的大局,也需要财政政策重点扶持。当然,对于基础领域和公共领域的政策扶持,同样不宜在税收上乱开口子,可以采取财政贴息、建立风险基金等财政政策进行鼓励和引导。

(作者系山东省财政厅厅长)