

有制企业应税所得额的构成差异,理论和实践上均缺乏透明性和同质性。“税利分流”试点设计有不同水平的税率层次,亦表明剔除国有资源收益缺乏充分性。那么,是否企业实现利润首先应剔除国有资源收益因素,其余额才是所得税的课税对象(计税依据)呢?我认为这只是涉及计算问题,而不是分配顺序问题。诚如原产品税和现增值税的计税依据的数额不同,但适用税率不同,仍可保持原税负总体水平一致有其异曲同工之妙。因此,充分考虑不同所有制的情形设计合理税率,依率计征,而后再行计算国有资源收益数额,这就为复式预算奠定了基础。

2. 现代企业制度与政府收入形式的规范

党的十五大报告关于“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”,“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分”,“公有制经济不仅包括国有制和集体经济,还包括混合所有制经济中的国有成份和集体成份”,“公有制实现形式可以而且应当多样化”,“股份制是现代企业的一种资本组织形式,……资本主义可以用,社会主义也可以用”等等论述,都很有新意,必将有力推进改革,特别是促进国有企业改革大步向前,不断完善社会主义市场经济体制建设。

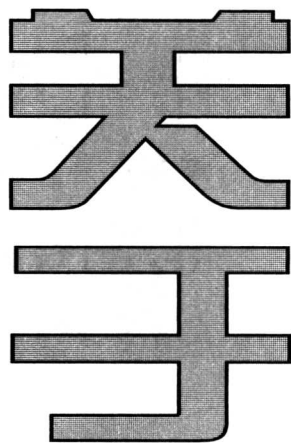
在所有制经济并存和共同发展中,财政如何参与分配呢?我们认为,遵循马克思关于两种权力的学说,只要社会主义国家作为主权者而与“直接生产者”(马克思语)相对立,无论这个“直接生产者”的所有制性质如何,也无论这个“直接生产者”涉及的产权形态或资本组织形式如何,国家的政治权力在经济上实现的形式——税收也就必然存在;与此同时,国家还必须以出资者的身份,凭借财产权力,以上缴国有资产收益的诸形式参与国有经济及相关的资本组织形式的利润分配。

就政府与企业的关系而言,企业改革一直是整个经济体制改革的中心环

节,也是进一步推进整个经济体制改革的难点和重点。建立现代企业制度,是我国国有企业改革的方向。为此,政府参与企业的分配形式需要规范:一是要改革国有企业作为国家预算单位,直接隶属于政府部门的观念,树立国有企业是拥有法人财产权,实行自主经营、自负盈亏的独立的“纳税人”,国家作为出资者按投入企业的资本额享有所有者权益并承担有限责任的新观念,与此相适应,马克思的两种权力学说在这种条件下仍然是适用的。二是要改革国有企业必然是第一所有制的传统模式,除部分国有企业外,允许国有企业吸收非国有企业资金入股,树立资本金全部为国家所有或国家绝对控股的企业即国有企业的新观念,并改变按照所有制性质划分企业的做法,按照国际惯例,依据企业财产的组织形式和所承担的法律职责将企业划分为独资企业、合伙企业 and 公司企业,与此相适应,税收制度打破按所有制经济设置独立的所得税的作法,建立统一的企业所得税制度,对各种形式的企业征收统一所得税。另一方面,国家凭借财产权力,以上缴国有资产收益(直接上缴利润,国有股股息和上交承包费、租金)的形式参与国有企业及相关的资本组织形式的利润分配。规范后的政府收入分配形式,既坚持了马克思的两种权力学说,又适应了建立现代企业制度的机制和规范。

总之,我们应按照党的十五大对财政分配提出的很高的要求,坚持马克思两种权力学说,立足于社会主义初级阶段的基本国情,规范政府与企业之间的收入形式,进一步调整规范财政收支结构。并大力支持经济发展,配合企业改革,参与结构调整;进一步理顺分配关系,完善财税管理体制;强化政府分配职能,加强预算外资金管理;在宏观调控中,与货币政策相互配合,建立一个稳定、平衡的财政机制。

(作者单位:西南财经大学财政税务学院)



政府性基金是保障我国能源、交通、邮电等基础设施建设的重要资金来源,其数额占预算外资金总数的一半以上。虽然1996年国务院决定将铁路建设基金、民航基础设施建设基金、养路费、邮电附加费等13项政府性基金纳入预算管理,鉴于政府性基金与其他预算外资金相比有其自己的特点,因此,对其进行一些理论上的探讨,对加深认识、规范财政预算管理是很有必要的。

一、政府性基金作为财政资金的界定

各项基金在纳入财政预算管理前,由各部门自收自支,完全脱离财政管理;在纳入财政预算管理后,财政部门对其的监管仍有一定的难度。归其原因在于各部门将各项基金作为自有资金加以使用管理,因而要切实加强基金的管理,应首先对基金的财政资金性质予以明确。

财政是国家为实现其职能而凭借政治权力,在对社会产品进行分配与再分配中所体现的分配关系。一切以政府为主体的收支活动都属于财政分配的范畴。因此,凡是依据国家行政权威、资产所有权或提供某种特殊服务,而由政府部门向企业及个人征收的各种收入均应是财政收入。

13项纳入预算管理的政府性基金,除新菜地开发基金与农村教育事业附

政府性基金问题的思考

○ 孙 志

加外,其余 11 项均为能源、交通、邮电等公共基础设施建设基金。从对这些建设基金的分析来看,由于能源、交通等垄断行业存在“市场失灵”,市场难以在这些领域有效地配置资源,需要政府利用财政机制对生产资源进行配置。因而,无论是在市场经济高度发达的西方国家还是在我国,能源、交通、邮电等垄断行业都有必要由政府控制。在我国,政府为加速这些基础产业的发展以社会管理者的身份批准由各部门代征各种基金,而后由政府进行基本建设的投资。在基金的收支活动中体现了政府的职能,是以政府为主体的收支活动,基金收入也就理应作为财政资金。

从各项基金的具体形成过程来看,大多数基金是通过价外加价的形式形成的。例如铁路货运收费是由运价与铁路建设基金之和形成。其中运价包含着企业经营正常的成本及利润,反映着成本费用及市场供求变化;铁路建设基金则反映着国家通过制定一定的价格,以筹集建设资金,优化资源配置。因此,基金积累形成的资金是国家参与国民收入分配与再分配的结果。从这个角度来讲,各项基金具有税收的特点,其所有权应属于国家,调控权应属于政府,管理权则应属于财政,应纳入预算统一管理。政府性基金作为财政资金统一纳入预算管理不仅具有理论

上的依据,在当前还具有重要的意义。

(一)政府性基金纳入财政预算管理是保证国家预算完整性的重要环节。政府行为以及一切以政府为主体的收支活动都应在预算中予以完整的反映,完整的国家预算在保证财权、财力集中,全面反映、监督政府行为的基础,国家预算的完整性至关重要。而预算外资金的大量存在破坏了国家预算的完整性,直接导致了国家财力的分散与政府行为的不规范。近几年来,一方面财政收入占国内生产总值的比重持续下降,该加速发展的基础产业和社会事业得不到保证,另一方面预算外资金却迅速膨胀,许多部门以政府的名义参与国民收入的分配,侵蚀了财政收入,造成财政的紧张,使国家财力得不到最佳配置。同时,建立规范的市场经济体制要求合理规范政府行为,而由于基金、收费未纳入预算管理,使政府活动不能全面地在预算中予以反映,脱离监督,也就造成了政府行为的扭曲与种种不正之风的发生。13 项政府性基金纳入财政预算管理,使国家集中的财力大大增加,并可在预算中比较全面地反映出国家对基础设施的投入,可进一步规范、监督政府的基本建设行为,为最终实现编制完整的预算打下基础。

(二)政府性基金纳入预算管理可大大增强国家宏观调控力度。社会主

义市场经济体制一个鲜明的特点是在国家宏观调控下的市场经济体制。强有力的宏观调控是弥补市场缺陷,实现国民经济持续稳定发展的必要条件。

1、保持社会总供求的平衡是宏观调控的首要目标。政府通过控制投资规模,可直接影响社会总需求。政府性基金纳入财政预算,逾千亿元的基建投资无疑给政府控制投资需求的力度增添了重重的砝码。财政可根据宏观经济形势的需要通过控制基金的出库、入库进度,拉动或压缩社会总需求。

2、优先发展基础产业,优化经济结构。如果说在调节经济总量平衡方面,货币政策通过控制货币供给总量更为有效,那么在以产业政策为核心的经济结构调整中,财政政策则更为直接、有力。优先发展能源、交通、邮电等基础产业,解除其“瓶颈”制约,发挥对国民经济的带动作用,是优化经济结构的重要内容。基金纳入预算管理,政府可支配的财力增加,可加大对基础产业的投入以优化产业结构,取得宏观经济结构效益。并且,财政部门作为宏观调控部门可从全局出发,统筹考虑。如参与综合运输的研究,将资金用于最需要发展的领域,真正做到经济结构的优化。

(三)有利于强化财政监督,提高财政资金的使用效益。监督是财政的基本职能,各项基金纳入预算管理前完全

脱离财政监督,或者监督在事后,基金由各部门自收自支,被用作非生产性开支的现象时有发生,财政的监督职能“软化”。各项基金纳入预算管理后,基金按财政部门指定的科目缴入国库,支出时由主管部门按经国家批准的使用计划向财政部门申请拨款。在这个过程中,财政可实现对基金征收、使用全过程的监督,财政的监督职能得到强化,可以保证基金按国家规定的用途使用,最大限度地发挥基金的使用效益。

(四)明确了基金性质,规范了各部门的会计核算,同时也为建立国有资产经营预算打下基础。以往,由于基金的性质没有明确,各项基金无论在使用上还是在会计处理上并不规范。各项基金纳入财政预算管理,明确为财政性资金,各部门的使用作为国家资本金注入。一方面规范了会计核算,明确了用途,使各使用单位不能随意使用各项基金,这在一定程度上也促进了企业加强内部管理,有利于提高企业的经济效益;另一方面,在国家与各基金使用单位的关系上,突出了国家的所有者地位,为国有资产经营预算的最终建立提供了配套条件或生长点。

二、政府性基金的预算管理区别于其他预算外资金的特点

近几年,各种预算外资金迅速膨胀,其规模巨大,种类繁多。加强预算外资金管理已成为经济领域的热点。除政府性基金外,按收费单位财务管理制度,预算外资金还可分为行政性收费与事业性收费。将政府性基金与行政、事业性收费进行比较分析,可对政府性基金的性质、特点有一个更加全面、深入的认识。政府性基金与行政、事业性收费相比,其共同点表现在:二者都是依据国家权威,为行使政府的职能而收取的,都应属财政性资金;二者都有特定的用途,具有专款专用的性质。同时,政府性基金具有自己的特点。

1. 行政性收费是指国家机关及其授权单位在行使国家管理职能中依法收取的费用。与行政性收费相比,政府

性基金侧重于体现国家经济建设职能,13项政府性基金绝大多数用于国家基本建设,而行政性收费主要体现了政府的行政管理、对社会公共事物的管理职能。

2. 事业性收费指非营利的国家事业单位及类似机构在向社会公共服务中,依照有关政策规定收取的费用。与事业性收费相比,政府性基金更加突出了政府特别是中央政府的主体地位,强调了资金的收支应属政府行为。在各种预算外资金中,政府性基金的政府主体性最为明显。

3. 政府性基金较为集中,数额巨大,征收稳定。行政事业性收费虽然总数较大,但项目繁多,零星分散。而仅9项中央政府性基金(工交部分)1997年征收额就达1062亿元,并且长期以来形成一套较为严密的征管体系与行之有效的征管办法,征收稳定,保证了国家的重点建设。

总之,政府性基金既具有一般财政资金的共性又具有专款专用的特点。资金的财政性、政府的主体性和用途的特定性构成了政府性基金的三大特点。所有这些,在政府性基金的预算管理中应充分考虑到。

三、政府性基金的预算管理应保证专款专用,并努力发挥其最大效益。

首先,保证基金的专款专用是保证能源、交通、邮电等基础设施优先发展的需要。目前我国国有企业效益低下,加之税制不完善,使得以税收收入为主的预算内收入不能满足国家开支的需要,每年用于基本建设的预算内收入极为有限,远远满足不了基础设施建设的需要,为此国务院先后批准设立了13项政府性基金。如今这些基金已成为基础产业建设的最主要的资金来源。如1996年,电力、交通、邮电基础设施产业固定资产投资额中,国家开征的各项基金占投资总额的40.7%(交通运输及邮电通信业则占了50.8%)。基金作为国家资本金注入还吸引了大量配套资金,巨额的资金投入促进了各项基础

设施建设的迅速发展。经过几十年的建设,我国能源、交通、通信等基础设施建设已有了长足的发展,已基本适应我国国民经济发展的需要,其瓶颈制约正逐渐减弱。而今后一个时期内,在我国新的消费热点尚未形成情况下,加大基础设施投入,一方面可继续为我国现代化建设积累雄厚的物质基础;另一方面,可带动相关产业发展,拉动社会总需求,保持国民经济持续、快速、健康发展。为此,国务院已确定将继续加大基础设施的投入,优先发展基础产业。而各项基金作为基础设施建设的重要资金来源,应保证其专款专用,以满足建设的资金需求。在预算管理中应注意以下两方面:一方面,由于各项基金长期由各部门自收自支,即使在纳入预算管理后,基金的征收、使用也由各部门具体负责,在征收、使用、管理中也出现了部门违反规定的现象。因而,在预算管理中应加强对各项基金征收、使用的监督、管理,严格控制各项非生产性开支,防止挪作他用,将基金最大限度地用于国家的基本建设。另一方面,基金的预算管理办明确规定,基金(收费)收支在预算上单独编列反映,不能用于平衡预算,结余也要结转下年使用。在管理中应按制度规定,预算的编制分各项基金分别编制,保证专款专用。并且从长远来看,费改税也应当是将目前的收费改为专项税,专门用于国家的基本建设。

其次,提高财政支出效益是加强财政管理的重要内容,各项建设基金与满足一般公共需要的财政收入相比,更应注意提高其投入的经济效益与社会效益。在预算管理中,一是严格控制各项非生产性开支,在数量上予以保证;二是根据成本—效益原则,对项目进行科学论证,加强支出管理,建立科学的效益指标评价体系,力争达到资源的最优配置;三是做到按工程进度拨款,尽量缩短资金在途时间,减少资金占用。

(作者单位:财政部工业交通司)