

治本之策

稳定出口退税规模的

○ 许建国

仍然起着举足轻重的作用。中心城市经济基础好,又具有交通、资金、技术、人才的优势,不仅成为地区经济发展的基地,也成为商品流通(内外贸)的枢纽,中心城市能为小城镇、乡村提供源源不断的物资、资金、技术、人才,为其财源建设提供保证。加强小城镇财源建设是处理好城市财源与农村财源关系的中间环节。要重视小城镇在财源建设中的地位,通过中心城市带动小城镇,进而带动乡村财源建设。要建立促进小城镇建设和发展的多元化投资机制,加强小城镇的基础设施和科技服务体系建设,发挥小城镇在促进农村综合经济发展和农村社会化服务方面的管理和协调作用。要培育和完善的第三产业的体系,大力发展小城镇的第三产业,建立适合当地经济发展特点的专业市场、农产品批发市场和生产要素市场,以市场带动和促进农村经济的发展。要充分发挥乡镇企业在发展小城镇与乡村财源建设中的结合作用,进一步提高乡镇企业的科技含量、附加值和经济效益,促进乡镇企业上规模、上档次、上水平。

八、兼顾内部发展与外部援助的关系

在国内,要处理好地区内部经济发展与外部援助的关系。各地区首先要因地制宜,充分利用和发挥本地区自然资源的优势,选择本地区有发展前途的若干优势产业,积极发展多种经营,建立多样化的、合理的、发展型的产业结构。在此基础上,积极有效地利用外地的资金、物资、技术、人才和外地的经验,推动本地财源建设。

从国内与国外的关系来看,要处理好扩大对外开放和坚持自力更生的关系,把立足点放在依靠自己力量的基础上,有效地利用国外技术,合理地吸收国外的资金,以促进国内经济的发展。一是利用国外资金进行建设,一定要对建设项目进行全面的论证,要充分考虑还贷能力和汇率因素,缩短项目建设期,避免在国际市场的激烈竞争和汇率波动中,因效益不好而负债经营和借新债还旧债。二是要处理好技术引进和自主创新的关系。搞社会主义现代化建设必须广泛吸取世界各国的先进经验和先进技术。十几年来,我国引进了一大批先进技术,通过消化、吸收、创新,使许多领域的技术水平有了较大提高,与国际先进水平的差距也明显缩小。因此,一定要坚持高起点的技术引进,在引进的同时,坚持不懈地提高自主开发能力,把技术引进和开发、创新很好地结合起来,形成自己的优势,努力实现从引进到创新的跨越。

(责任编辑 王旭)

一、我国出口退税的现状与问题

对出口产品实行退税政策,是国际上的一种通行做法,其目的在于鼓励本国产品出口。我国从1985年4月起,对出口产品实行全面的出口退税政策,到1988年,确定了“征多少,退多少,未征不退和彻底退税”的原则。1994年税制改革又规定对出口产品实行零税率制。与之同时,我国的出口退税规模逐年扩大。1985年,全国出口退税额仅为19.8亿元,1988年增至113亿元,年均增长78.7%;1993年出口退税额增至301亿元,年均增长21.65%;1994年出口退税额达448亿元,比1993年增长了48.84%。应当肯定,出口退税政策的实施和出口退税额的大幅度增长,有力地促进了外贸体制改革,激发了国内企业对出口产品生产的积极性,使出口额和企业创汇连年增长。

但是,出口退税以高于出口增长的速度急剧膨胀,也给国家财政造成了巨大压力。自1986年以来,出口退税额占财政收入的比例逐年递增,1985年为1.06%,1988年增至4.3%,1993年达到5.92%,1994年竟达到8.65%。如果将1994年发生但结转1995年的约267亿计算进来,1994年的应退税额就应当是715亿,相当

于当年财政收入的13.8%。退税规模的激增,首先是给中央财政预算的平衡带来了极大困难,特别是在近年中央财政赤字居高不下的情况下,矛盾显得更为突出。另一方面,也给企业的生产经营造成了很大困难。因为在每年退税规模超计划增长的情况下,中央政府不得不压缩退税指标,以保证国家许多必不可少的财政支出。退税指标的短缺和退税进度的迟缓,必然使企业的周转资金被大量占用,不仅影响了外贸企业的经营效益,也不利于外贸经营秩序的稳定,妨碍国家外向型经济发展战略的正常实施。而且,出口企业还可能会将迟缓退税的损失转嫁到上游生产企业,造成资金连环拖欠。

二、出口退税规模不正常增长的原因

造成出口退税规模超常增长,超过财政承受能力的原因是多方面的。但首要的是现行的增值税减免税办法打破了“征多少,退多少,未征不退”的原则,出现“征少退多”的情况。这个问题在1994年以前的产品税、增值税退税中就已存在,1994年推行新的增值税制和零税率制后,更为严重。

从理论上讲,增值税对出口产品实行零税率制,就意味着对出口产品的国内各个生产经营环节,实行全程免税。如果出口产品在国内生产经营环节已经征税,就应当在该产品的出口环节,按“征多少,退多少”的原则,予以退税。由于1994年实行的新增增值税,其征税范围扩展到全部工业品及所有生产经营环节,因此,税法规定,对出口工业品可根据其适用的增值税税率不同,分别按17%、13%和6%的退税率计算退税。这里特别要指出的是,要保证上述退税办法的正确实施,需要具备两个前提:一是出口产品在国内各个生产经营环节实行了全程征税,如果在其中某一个环节出现免税或减税,必然导致在出口环节计算的退税额大于国内环节实征税额,即出现“征少退多”的情况;二是国内各个生产经营环节征收增值税的适用税率不得低于出口退税率。以退税率17%的出口产品为例,如果在国内某一个生产环节的征税率低,如按13%或6%征税,也会形成“征少退多”的局面。

然而,正常的出口退税制度运行的上述两个条件在税法执行中均受到不同程度的扭曲。首先是在1994年初,决定对诸如福利、校办产业给予增值税减免,全国一些地方也出现了对企业擅自减免税的情况,因而从根本上背离了增值税在制造、批发阶段一般不得给予减免税的国际惯例。问题的严重性更在于,上述减免税大多采取了先征后退或先征后返还的形式。换言之,享受减免税优惠的企业可以像其他非减免税企业

一样,进行税款抵扣,开具增值税专用发票。其次,我国增值税实行多档税率。目前,有些增值税率或退税率为17%的出口产品,在国内有的环节往往适用13%的低税率,有的甚至更低。由于新税制运行过程中发生了以上两种扭曲,其结果必然使出口产品实际税率大大低于其名义税率。在这种情况下,按名义税率计算退税,无异于用国家财政收入补贴外贸出口。

造成出口退税规模过大和中央财政困难的原因,除了以上方面外,进口环节征税不足,增值税征管和出口退税管理方面的缺陷,以及出口退税的财政负担在中央和地方之间的不合理分配办法等也不容忽视。当前及今后一段时期的政策目标应该是,在继续实行鼓励出口政策的同时,改革和完善增值税减免税制度、出口退税制度和退税管理机制,按照“征多少,退多少,未征不退”的原则,把因“少征多退”造成的过重的财政负担降下来。

三、完善我国出口退税制度的对策

1995年初,鉴于增值税出口退税存在“征少退多”的问题,国务院颁发了《关于调低出口退税率,加强出口退税管理的通知》,决定从1995年7月1日起,对原17%、13%的出口退税率统一调低3个百分点。在此之后不久,又决定进一步调低出口退税率,规定对属于17%、13%和适用其他征收率的出口产品,分别按9%、6%和3%的退税率,计算出口退税。出口退税率的调整虽然在平衡征税和退税总量,扼制出口退税迅猛增长势头,平衡中央财政等方面有积极作用,但是,采取统一调低出口税率这种“一刀切”的做法也会带来某些负面影响。突出表现是,许多出口企业经营的产品在出口以前未享受任何减免优惠,属于全额征税产品。这些产品按调低后的退税率计算退税,就有可能发生征多退少、退税不彻底的问题。如果发生这种情况,就会损害这些企业应得的经济利益,削弱我国出口产品在国际上的竞争能力,给许多出口企业经营造成较大困难。

所以,笔者认为,调低出口退税率只是缓解财政压力的权宜之计,而非解决退税机制失调的治本之策。要从根本上解决退税机制存在的缺陷,必须进一步调整现行税制结构,完善增值税制和加强出口退税的管理。具体措施有:

第一,降低商品劳务税比重,以减轻财政对出口退税的负担总量。我国实行的商品劳务税占绝对主导地位的税制结构,如果说在改革开放初期尚有存在的某些客观条件的话,那么,当市场经济改革发展到今天,

财政周转金管理 的问题与对策

○ 马善记

多年的实践表明,财政周转金的存在和发展,在缓解资金供需矛盾、支持工农业生产发展、加快财源建设步伐、增加财政收入等方面起到了一定的积极作用,但同时也暴露出了诸多弊端,需要规范管理,以促进其健康发展。

财政周转金管理存在的问题主

要表现在以下几个方面:

——来源渠道滥。按照规定,财政周转金的来源通常只能包括地方预算安排的有偿使用资金、有关财政法规及文件规定可以有偿使用的预算资金、按规定从农业特产收入中提取的农业特产周转金、地方财政预算支出中明确可以改为有偿

使用的财政资金,等等。然而,事实上,一些地方除了正常途径外,还通过做手脚、弄虚作假等不正当手段,擅自扩大财政周转金来源渠道,比如将预算内收入转到预算外,从金融机构拆借资金,等等。

——周转速度慢。财政周转金周转慢甚至不周转的现象,在一些地方不同程度地存在,到期财政周转金回收率低,甚至不能回收,以至于沉淀、呆滞。1995年,襄樊市组织力量对各类财政周转金进行了全面清理,总量达1亿元,但真正周转使用的很有限,沉淀、呆滞现象较为严重,到期回收率仅为30%。

——使用效益低。财政周转金在投放上,本应坚持拾遗补缺、填平补齐,经济效益与社会效益并重的原则,但是,在一些地方,财政周转金投放出去了,既无经济效益,又无社会效益,成百上千万元的资金白白打了水漂,令人扼腕。

——专用情况差。财政周转金是专项资金,讲究专款专用,然而,不少地方在具体操作中却违背了

这种税制结构的原有优点正在逐步减弱,而它内在的主要缺陷,如财政收入弹性较低、容易扭曲市场机制等,正在不断增大。为了从根本上消除出口退税危及财政平衡的隐患,并降低商品劳务税的其他消极效应,有必要对税制结构进行调整。主要设想是:(1)降低商品劳务税特别是要降低增值税比重。可选择的方法如逐步调低增值税税率,推行收入型增值税,允许将外购固定资产税金纳入抵扣范围等。(2)逐步提高所得税比重,其措施包括调整和规范所得税优惠办法;改革个人所得税制,强化征收管理。(3)充实、完善财产税制和其他地方税种,较大幅度地提高这些税种在全部财政收入中的比重。通过这三方面的改革和完善,最终形成商品劳务税、所得税和其他税收“三足鼎立、三分天下”的混合型税制结构。

第二,取消在制造业和批发阶段已经给予任何行业、任何企业的减免税优惠。导致增值税“征少退多”

的最重要原因在于,1994年初出台的某些增值税减免税办法和一些地区擅自“变通”税法的作法,从根本上扭曲了规范化增值税道道征税、环环抵扣、中间产品不得免税的科学机制。鉴于已有的经验教训,国家应当取消产品最终销售(包括产品出口、零售)以外的其他所有减免税优惠。对于某些行业或企业的特殊困难,建议采取“桥归桥,路归路”的办法,由财政补贴予以解决。

第三,改革出口退税负担体制,强化出口退税管理。按照现行出口退税管理办法,出口退税全部由中央财政负担,退税规模大小与地方财政利益无关。这样,地方政府出于搞活本地企业和发展地方经济的考虑,希望多退税,快退税,但不愿参与出口退税管理。因此,有必要改革现行出口退税全部由中央财政负担的制度。今后,可以参照中央和地方之间增值税收入分成的比例,出口退税也由地方财政负担一部分,以增强地方政府参与退税管理的约束力。

(责任编辑 方震海)