

统一所得税 实行税利分流 促进企业公平竞争

○刘克崮

党的十四大明确指出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济的体制。这是中国改革和社会主义事业发展的重要里程碑。它是我国43年经济建设和14年改革经验的结晶,是对社会主义经济理论的深化,也是我国经济体制改革进一步发展的要求。

建立和发展社会主义市场经济有三大基本条件。一是市场的形成和发育,即商品、资金、技术、信息等生产要素的自由流动;二是作为经济细胞的企业能够自主经营;三是有稳定严格的

市场运行规则和秩序。社会主义市场经济与人类社会其它形态的市场经济一样,其第一规则是平等竞争。平等竞争是企业以至整个国民经济活力的第一推动力。因此,要建立和发展社会主义市场经济,促进企业经营机制的转换,就必须努力创造并真正形成企业平等竞争的条件。从市场经济运行的一般规律和我国的现实情况看,价格平等、税收平等和财务会计制度平等是三个最基本的方面。本文主要谈谈企业所得税的平等问题。

疗经费以医疗单位管理为主,医药费与医疗和享受单位及个人经济利益挂钩的办法。继续控制社会集团非生产性消费过快增长。五是试行复式预算,在保证必要的人员经费和公用经费的前提下,积极筹措资金,投向支柱产业和优先发展的事业,大力支持科学教育事业的发展,增加对农业、交通、能源等部门的投入,为我省经济腾飞创造良好的环境。

(六)加强财政法制建设,逐步使财政管理工作纳入规范化、制度化、法制化的轨道。运用法律手段调节经济关系,是建立社会主义市场经济体制的迫切需要。今年重点要抓好以下三项工作:一是清理现有的财政、财会规章制度,凡不适应市场经济发展要求的,要进行废、改、立。二是对已经颁布的财政法规要严格执行。今后除进行一年一度的税收、财务、物价大检查外,更要加强日常的监督检查,使财政法规的效力真正发挥出来。三是为适应深化改革、扩大开放的需要,努力建立健全地方财政法规体系。抓紧制定《河北省预算外资金管理条例》、《河北省预算外企业财务管理规定》、《河北省行政事业性收费管理实施办法》、《河北省城市建设维护资金管理规定》等地方性财政法规,使重要的财政管理活动做到有法可依,保障和促进改革开放的顺利进行。

(七)大力加强财政宣传和信息调研工作,为开创财政工作新局面提供舆论环境和决策参考。在社会主义市场经济体制的新形势下,财政工作遇到许多新的困难和矛盾,需要各方面理解、配合和支持,加强财政宣传十分必要。各级财政部门要会同各级新闻单位采取多种形式宣传财政在改革开放和经济建设中的地位 and 作用,宣传摆脱财政困境的经验和做法,宣传财政为各级政府当家理财的典型事例,宣传财政战线的新风新貌。同时,新形势下又带来了许多新情况、新问题,要做好财政工作,必须加强信息调研工作,掌握决策的主动权。

一、我国企业所得税存在的主要问题

企业所得税具有普遍、公平、连续、可靠、弹性强等特点,是个很好的税种,为世界各国普遍采用,并在相当多的国家中成为主要税种。我国的所得税在13年的改革中有了很大的发展,但还很不完善,其作用远未充分发挥出来。主要有以下几个问题:

第一,按企业所有制性质,设置了不同的企业所得税制度,造成竞争的不平等。国有大中型企业所得税率为55%,外加调节税。国有小企业和集体(含乡镇)企业为八级超额累进税率,最高为55%,最低为10%。私营企业为35%。外资企业为30%,外加地方税率3%,其中经济技术开发区为24%+3%,特区为15%+3%。

第二,不同所有制企业计税标准不同,不利于平等竞争。国有、集体企业可在税前列支的项目都达十多项,其中主要是税前还贷,国有企业可将归还固定资产投资贷款的利润全部在税前扣除,城镇集体企业可在税前列6成,其它企业则不行。成本费用的列支标准也有很大差异,如三资企业奖金可以全部进成本,而国有企业要从利润中开支;三资企业可以提取坏帐准备金,国有、集体企业则不行;业务招待费等许多费用的提取没有统一标准。

第三,税收约束软化,实际税负畸轻畸重。国有企业名义税率55%,但大面积推行税利不分的利润上交承包制,一户一谈,一户一率,所得税名存实亡。全国预算内国有工业盈利生产企业所得上交比例实际平均只有30%多,其中有20%的企业上交比例低于5%,也有一些大中型企业高达50—70%。分地区看,有的省市只有百分之十几、二十几,有的省市则达百分之四、五十。其它类型企业的政策减免和实际减免也较多。

第四,政府双重职能混合运行,分配政策错位交叉,不利于企业转换机制。从十多年的改革实践看,利改税建立了国有企业所得税,这是进步,但税负偏高,以税代利,加重了企业技改资金不足的状况;为解决企业技改资金不足的问题,

在维持低折旧率的同时,开了税前还贷的口子。大承包以利代税,税利统包,增加了企业留用资金,但财政平衡困难加剧,基础建设又大量需资,就向企业留用资金伸手,先征能源交通重点建设基金,再征预算调节基金,企业留用资金相应减少。为解决企业生产资金不足,于是直接从销售收入中提取1%,用于补充流动资金,再提1%,用于技术和新产品开发。承包了含所得税的全部利润,进而开始承包流转税……。分配关系交叉多变,企业行为难以趋正。

二、统一所得税,实行税利分流,是国家与企业分配关系改革的方向

如前所述,企业所得税存在的问题和国家和企业分配关系中的混乱,严重影响了国有企业经营机制的转换和所有企业之间的公平竞争,因此必须深化和加快改革。其主要内容和方向就是统一企业所得税,对国有企业来说就是实行税利分流。

1. 统一所得税有利于企业公平竞争,增强活力。我国实行的是以公有制为基础多种经济成份并存的社会主义市场经济。1990年,全国工业总产值中,全民所有制占54.6%,集体所有制占35.6%,其它占9.8%;社会商品零售额中,全民占39.6%,集体占31.7%,其它占28.7%;在国民生产总值中,全民为40%,集体为50%,其它为10%。我们还要看到,自1978年以来,全民所有制在全国经济中所占的比重大体以每年一个百分点的速度下降。照此推测,到2000年,全民所有制在全国经济中所占的比重,工业总产值将降到40%左右,社会商品零售额和国民生产总值将降到30%左右。而且各类不同所有制企业间资金融合的广度和深度也会有更大的发展。为此,以企业所有制性质确定不同的所得税制度,以及国有企业自成一套独立的分配方式的格局应当结束了,应代之以适应于中国境内一切企业的统一的所得税制度和统一的流转税制度,使所有企业在税负上处于同一起跑线,展开充满激情和活力的公平竞争。

2. 统一所得税符合政企分开和两权分离的

原则。国家和企业的分配关系由改革前的以利代税,到利改税时的以税代利,再到承包制的以利代税的曲折变化和各种分配政策的交叉错位状况,以及政府对国有企业日常经营活动的过多干预,从根本上说是源于我们对社会主义国家政府的双重职能,即社会经济一般管理职能和国有资产管理职能的不同性质缺乏认识,使这双重职能始终处于混合运行的状态。

国家对国有企业具有双重身份和双重职能。国家作为社会管理者,行使政治权力,以强制手段向所有企业征税,用于政权的巩固和社会公共需要;国家作为国有资产所有者,行使财产权力,参与全民所有制企业的利润分配,用于全民所有制经济的巩固和发展。只有在区别国家双重身份的基础上,处理好国家两种不同管理职能各自与企业之间的关系,才能促进国家全面地更好地执行其两种管理职能,理顺两种不同的分配关系。

统一企业所得税,可以鲜明地显示,国家以社会管理者的身份对包括国有企业在内的所有企业行使社会经济一般管理职能,无亲无故,一视同仁。一方面要求企业对国家和社会发展履行纳税义务;一方面不干预企业内部事务,保护其平等竞争的合法地位和权益。各个企业的资产所有者在其财产权力范围内,自主决定对企业税后利润,即资本收益的分配办法。国家对国有企业行使资产管理职能的第一目标是资产的增值。

3. 统一所得税有利于促进企业经营机制的转换。在存在不同税率、不同税基、不同的承包约束、不同的财务会计制度,以及其它不同政策的情况下,利益攀比是必然的。不规则、不稳定和随机性、随意性较强的分配政策,必然会导致经常、普遍存在这样一种现象:少量经理人员的活动争取到的某些外部政策,就可替代众多职工长期辛劳所创造的经济效益。它诱导着企业眼睛向上、向外。统一所得税将在很大程度上消除政策的差异性和变动性,规范和稳定国家与企业的分配关系,利于企业眼睛向内,转机制,抓经营,上水平,提效益。

4. 统一所得税,有利于发挥税收的调节作用,兼顾国家和企业利益。所得税具有明显的弹性调节功能:经济繁荣,水涨船高,企业多收大发展,国家多得多办事;经济困难,水落船低,企业少收缓发展,国家少拿控支出。这是有福共享、有难同当的机制。而且,只要掌握好实际税负的水平,完全可以做到把企业所得的大头留给企业,推进企业的发展,同时兼顾国家的需要,保证财政的收入。

三、统一企业所得税,实行税利分流的基本框架

统一企业所得税势在必行,而且应当快行。但它又直接触及各方面的实际利益,是一项涉及面宽,政策性强,比较复杂的改革。为此,需要进行较为周密、科学的设计。其基本原则应有三条,一是保证公平竞争,二是力求规范、稳定,三是尽可能与国际惯例相一致。具体内容如下:

1. 统一实行比例税制。单一比例税比累进税具有明显的优点:一是有利于创造平等竞争的条件,使国营企业同各种所有制的企业处于同等税负的地位;二是比较规范,计算简单,透明度高,征管方便。比例税是所得税制改革的方向,为国际上多数国家所采用。据我们了解的世界上91个国家的税收资料,22个发达国家中,实行比例税的有19个国家,占86%;69个发展中国家,实行比例税的有51个国家,占74%。

2. 统一实行33%税率。从国际、国内情况和近期、远期的角度看,这个税率是比较合适的。首先,我们实行对外开放的方针,税率应当放在国际大环境中比较。据上述国外资料分析,91个国家企业所得税的平均税率为33.8%,其中22个发达国家,平均为33%,69个发展中国家平均为34.7%。其次,与《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》确定的税负保持一致。再次,国家对集体企业、私营企业、外商投资企业和中外合资企业的外资部分均不具有所有者身份,对它们只能征税,不能分利。如果税率过低,实际上是对这些企业减税,从而把国家的财政收入让给非全民所有制企业的所有

者。这种做法既不应该,财政也难以承受。第四,国有工业盈利企业实现利润中,上交财政的比例,1989年为32.7%,1990年为37.1%,1991年为34.4%。第五,兼顾增强企业活力和加强宏观调控两个方面。

3. 统一税前列支。这是保证实际税负公平的重要基础,要清理各类所有制企业的税前列支政策,作出统一的规定。能取消的都要取消,其中主要的是国有和城镇集体的税前还贷政策。税前还贷政策实行初期,对促进企业技术改造发挥了积极作用,但以后出现失控的情况,弊端日渐明显。企业借款不论项目效益如何,都从上交所得税前的利润中还本付息,实质上是企业自主地用国家的所得税来还款,是企业预支了财政支出,是超前分配。这种做法软化了税收调节机制和投资约束机制,加剧了经济过热和投资消费双膨胀,影响了社会和企业资金的合理分布和正常周转,致使经济结构更加失衡,投资效益愈加低下。1990年预算内工业企业投资借款是1985年的3.1倍,年均递增25%。预算内工业投资借款余额1990年底比1985年增加4.2倍,平均每年递增39%,大大超过国民经济各项综合指标的增长速度。低水平重复建设的情况比比皆是。因此,改税前还贷为税后还贷是非常必要的。这不仅有利于健全企业的投资约束机制和提高微观经济效益,也有利于改善宏观经济结构,提高宏观经济效益。

4. 统一财务会计制度。财政部正在抓紧制定企业财务通则和会计准则,这是促进企业转换机制,公平竞争的重大改革措施,也是保证企业所得税负真正平等的基础。其中有些内容,如企业的注册资本金制度和资本保全原则,折旧和大修理费用的处理,改全部成本法为制造成本法,坏帐准备金和业务招待费列支标准,以及计税工资标准等,都已在财政部和国家体改委最近联合颁发的股份制试点企业财务管理规定和会计制度中付诸实施。今后将继续推进这项改革。

5. 逐步取消“两项基金”。对企业征收能源交通重点建设基金和预算调节基金,是在一定

历史条件下采取的措施。执行以来为国家积累了大量资金,支持了国家能源、交通等重点建设,对平衡预算起到了重要的作用。但它在国家和企业分配关系的整体格局中,毕竟是一个不顺的因素,不公平,不规范。随着改革的深入和经济的发展应当进行改革。改革的原则,一是与统一所得税和税利分流的改革结合起来,一并实施。二是考虑到国家财政的承受能力,分年取消。三是必须按中央的统一步骤走,绝不能各行其是。

6. 对国有企业坚持税后分利原则。目前,有一种议论,要在统一所得税后取消国有企业的税后利润上交。这无论在理论上还是在实践上都是欠理的。首先,从国家与国有企业的关系看,国有企业区别于其它经济成份的企业,国家对国有企业既是一般的社会管理者,又是其资产的所有者。作为前者,国家应该象对待其它经济成份的企业一样依法征收所得税,做到公平税负;作为后者,有权取得一部分税后利润。随着经济联合的发展,一部分国有企业会发展为股份公司。税后按股金分利,是股份公司存在的前提。至于分利多少,可视企业的情况,区别对待。其次,国家从企业收取一定的投资收益,用于单个企业办不了的全国或地区性的重点基础设施和基础产业的投资,有利于促进全国产业结构的调整,有利于最大限度地提高国有资产总量效益。第三,从国有企业现实情况看,企业的盈利状况与其资金需求并不完全一致,企业的盈利状况除受其主观因素影响外,还受到税收、价格以及原材料、能源供应等很多客观因素的影响。而企业的资金需求取决于设备、技术状况,国家资金投入和企业负债情况,投入产出周期和产业政策等因素。因此,需要发展的企业不一定是盈利状况好的企业,而盈利状况好的企业又不一定急需大量发展资金。如果“一刀切”地取消税后利润上交,就会出现需求与投入相脱节和新的苦乐不均现象,达不到合理使用资金的目的。因此,国家必须利用“税后分利”手段对其进行调节。第四,从目前财政状况看,如果税后利润国家都不要了,财政也难以承受。因

进一步搞好预算外资金管理工作 促进社会主义市场经济发展

○谢旭人

改革开放以来,随着国民经济的不断发展,预算外资金增长很快,已成为社会财力的重要组成部分,在国民经济和社会发展中发挥着重要作用。在当前新的形势下,如何加强预算外资金管理,正确引导预算外资金的流向和流量,更好地为发展社会主义市场经济服务,这是一个重要的问题。我们应以十四大精神为指针,根据中央和国务院对财政部门提出的加强预算外资金管理的要求,深入研究并调整预算外资金的管理政策,进一步做好预算外资金管理工作。

一、充分认识在新的形势下加强预算外资金管理的重要性,更好地执行财政部门的管理职能。建立社会主义市场经济是我国经济体制改革的目标,围绕这一目标,体制改革将从转换企业经营机制、培育市场、改革分配制度和社会保障制度以及转变政府职能等环节展开和深

化。在这一改革过程中,国民收入分配关系和社会财力格局将会进一步变化,预算外资金也将出现扩大的趋势。为适应市场经济发展的需要,国家财政要参与国民收入分配的全过程,不仅要管好预算内收支的平衡,而且要搞好预算外资金管理。在这个基础上,还要进一步搞好社会财力的总量平衡和结构协调。尤其是在财政预算内资金相对不足,预算外资金增长较快的情况下,国家财政要保证国家机器正常运转的经费需要,支持经济建设和社会事业发展,增强宏观调控能力,在管好预算内资金的同时,更加需要把预算外资金管理作为一项重要工作来抓。中央明确指出,加强预算外资金管理是财政部门的重要职能。我们要根据这一要求,认真总结经验,深入研究新形势下切合实际的管理办法,进一步做好预算外资金管理工作。通过加强预

此,必须坚持“税后分利”的原则。同时,对那些符合产业政策,一步到位转换还贷机制确有困难的企业,在一定时期内可以适当核减或免除税后利润上交任务。

7. 强化税收征管,逐步取消困难减免。所得税的减免,应根据国家的产业政策和其他经济政策制定统一的减免规定,各部门、各地区不应在中央统一的减免政策之外,随意减免。对个别企业的困难减免,是不规范的税收优惠办法,不利于企业经营机制的转换和企业行为的健康,不利于平等竞争,应逐步取消。严格依法征税,特别要加强对三资企业,乡镇企业,私营企业的

税收征管工作。

统一所得税,实行税利分流应是近中期财税改革以至整个经济体制改革的重点之一。各有关方面应当统一认识,通力合作,积极推进,并做好价格、财政、金融、投资、社会保障和国有资产管理体制的配套改革,按照1991年9月中央工作会议关于把国有企业所得税率降到33%,并结合实行税利分流,分三年实施的要求,争取1994年全面统一内资企业所得税,“八五”期内统一内、外资企业所得税,建立和全面实施《中华人民共和国企业所得税法》。