

# 深化财税体制改革 处理好集中与分散的关系

财政部财税体制改革司司长 吴翠兰

党的十三届七中全会《建议》和七届全国人大第四次会议李鹏总理的报告都指出，落实党的建设有中国特色社会主义的各项方针政策，关键在于继续坚定不移地实行改革开放。党的十一届三中全会以来，国家通过对财税体制的改革，调动了地方和企业的积极性，促进了商品经济的发展和生产力水平的提高，为我国现代化建设第一步战略目标的基本实现，做出了应有的贡献。

但是，在前一段的经济改革中，由于缺乏经验以及一些其它原因，在改革分配关系时，比较注重发挥激励机制的作用，注重调动地方、企业和个人的积极性，与此同时，却忽视了建立约束机制，忽视了国家宏观调控职能作用的发挥和国家需要的综合平衡能力，致使国民收入的分配过于向地方、企业和个人倾斜，资金过于分散，国家宏观调控能力减弱。这种分配格局，既制约了国家财政收入的增长，也不利于产业结构的调整和整体经济效益的提高。因此，在今后的改革中，要从实际出发，采取一些政策和措施，适当集中必要的财力，把集中与分散恰当地结合起来，既要发挥各方面的积极性，又使国家有必要的资金来办一些关系全局利益的大事。理顺分配关系，对今后十年实现我国现代化建设的第二步战略目标，具有极其重要的作用。

在国家与国营企业利润分配关系上，目前大多数企业实行承包经营责任制。这种体制在调动企业和职工发展生产的积极性上有积极作用，但目前的承包经营责任制基本上是税利合一的承包办法，把企业所得税也包死了，是分配过于向企业倾斜的原因之一。对现行承包经营责任制需兴利除弊，把办法加以完善和改

进。现在，有一部分企业的利润分配已开始按照税利分流的原则，进行“税利分流、税后还贷、税后承包”的试点。税利分流与承包经营责任制并不是相互对立的，它是在企业承包经营责任制基础上的前进，是对税利合一的承包办法提出的改进措施，是完善承包经营责任制的重要途径。建国以来，我国在处理国营企业的利润分配时，往往采取税利合一的办法，或全部以利润形式分配，或全部以税的形式分配，使分配关系难以理顺，使企业缺乏在平等纳税基础上的竞争条件。按照税利分流的原则，国家征税是行使国家的政治权力，行使社会管理者职能，对所有企业，不论其所有制性质如何，一律按国家税法征税。所有者分取利润则要区分企业的不同所有制性质，属于全民所有制的国营企业，国家是其所有者，应由国家分取其税后利润，属于非全民所有制的经济成分，则由它们各自的所有者分取其税后利润。把国营企业税利合一的分配办法改按税利分流的原则进行分配，既可使国家的双重职能发挥作用，而且由于税收具有强制性、无偿性和固定性的特征，以及所得税具有的弹性功能，随着企业经济效益的提高，国家的税收所得和企业税后利润都可相应增长，并能克服包税出现的弊端，逐步调整目前过于分散的分配格局。同时，包括国营企业在内的各种经济成分的企业都按照税利分流的原则分配利润，使各种经济成分的企业有可能在平等纳税的基础上自主经营，开展竞争，对于发展社会主义有计划商品经济和统一市场的形成，都将起到积极的促进作用。

在中央与地方的分配关系上，目前实行的是在“划分税种、核定收支、分级包干”基础上

## 深化改革 练好内功 克服困难

中国社会科学院  
财贸经济研究所研究员 何振一

的地方财政包干体制。这种体制调动了各地当家理财的积极性，但出现了分配向地方倾斜的情况。改革的方向是在划清中央和地方事权范围的前提下，实行分税制。先设置合理的税制结构和适用于各种经济成分的统一税制，再把各税分为中央税、地方税和中央地方共享税。把属于与宏观调控关系密切的税种划为中央税，不问企业的隶属关系如何和所有制性质如何，缴纳的中央税均为中央财政收入；属于随经济发展而增长较快的税种，划为中央地方共享税，用分率的办法将一定税率以下征收的税收划归地方财政收入，超过一定税率征收的税收归中央财政收入；其它税种划作地方税，各类企业缴纳的地方税均为地方财政收入。国营企业税后利润上交国家的部分则按谁投资谁受益的原则，分别纳入各级财政收入。分税制的分税制体制将彻底改变过去按企业隶属关系在各级间划分某些财政收入的办法，能使各级政府都关心经济的发展。这样，既有利于避免上下级间互相挤挖收入，也有利于打破地区间的相互封锁，大家齐心协力，积极为企业创造良好的外部环境。

通过配套改革，国营企业的利润按税利分流的原则进行分配，中央与地方的财政收入按分税种的原则进行分配，将会逐步调整分配过于向企业和地方倾斜的格局，适当提高财政收入占国民收入的比重和中央财政占整个财政收入的比重，使财政、税收进一步发挥其宏观调控的职能作用。并且还可为实行复式预算提供条件。复式预算，把国家行使社会管理职能征收的税款作为经常性预算收入，用于维持国家机器正常运转和社会生活正常进行所需的经常性预算支出；把国家行使所有者职能取得的投资收益作为建设性预算收入，经常性收入如有结余，结余部分也转作建设性预算收入，一齐用于建设性预算支出；建设性预算收入如满足不了建设性预算支出时，可通过举债办法弥补，但需考虑以后的还债能力。这样做，有利于国家预算结构的合理化，把国家预算的安排和全社会的发展衔接得更好。

党的十三届七中全会《关于制定国民经济和社会发展十年规划和‘八五’计划的建议》和七届全国人大第四次会议批准的《国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》向财政部门提出了光荣而艰巨的任务。目前国家财政的形势十分严峻。据估算，“八五”期间的财政困难还有加大趋势，如果不采取有力措施克服财政困难，不仅财政基本平衡的目标难以实现，而且必将严重影响《建议》和《纲要》所提出的各项改革和建设任务的实现，甚至有可能再度诱发通货膨胀。因此，克服财政困难，保障“八五”期间必要的财力供给，应当是财政部门面临的压倒一切的任务。

如何克服财政困难，从根本上说，关键在于提高经济效益，把“蛋糕”做大，只有财源茂盛，财政收入才有可能增加。但在现行体制下，仅此并不足以克服财政困难。因为，在当前不仅是经济效益低下制约着财政，更重要的是财政收入累退机制及各种蚕食财政收入的漏洞制约着财政。这表现在：第一，现行的财政体制是以减税让利为主要内容而建立起来的。为了更多地向企业和部门让利，在财政收入政策上，每一次改革都采取了保存量、让增量的方针。例如，第二步利改税改革中，国营企业调节税就有新增利润减税70%的规定；在实行企业承包经营责任制中，又采取了“交够国家