

总结经验 提高认识

把税利分流试点工作

再向前推进一步

项怀诚

税利分流试点从1988年到现在，走过了近3年的历程。这期间，试点逐步发展。这是一个令人鼓舞的、可喜的现象。这是许多部门和地区的领导以及从事具体工作的同志，艰辛努力的结果。他们的工作曾经得到各方面的肯定、鼓励和支持，今后还应当继续得到鼓励和支持。

试点地区的实践，为我们积累了一些推进试点工作的经验，主要有以下三点：

（一）各级党政主要领导的重视和支持，是试点和推进试点的前提。各试点地区的党政主要领导同志站在国家整体利益的立场上，从改革和发展的大局出发，对税利分流改革极为重视，大力支持试点工作的开展。如重庆市委召开常委扩大会，对税利分流进行了专题讨论，确定了强有力的试点领导班子和“积极、稳妥地进行改革”的指导思想，市长和分管的副市长多次主持召开有关部门负责同志会议，督促、检查试点工作进度和协调解决遇到的问题。牡丹江市委、市政府把这项工作纳入重要议事日程，经常听取汇报，认真研究，具体指导，并成立了由市长挂帅的试点工作领导小组。市政府还召开了各主管部门领导和试点企业的厂长（经理）、财务和企管科长参加的会议，具体部署工作。其他几个试点地区的市委、市政府也都非常重视，党政领导一起抓，从领导上和组织上保证了试点工作顺利开展。我非常赞同重庆市关于“党政领导的重视与支持，是推进税利分流的前提”的说法，这也是搞好税利分流试点工作的一条最基本的经验。

（二）财税、体改和各有关部门密切合作，是推进试点工作的保证。税利分流是理顺国家与企业分配关系的重要途径，是一项重大而复杂的改革措施，牵涉到许多部门的工作，触及到利益的分配格局，光靠财税部门是无法承担起这一重任的，必须有各有关部门的通力合作，互相支持。在这方面试点地区给我们提供了好的范例。几个试点地区在市委、市政府的直接领导下，都成立了以财税、体改、各经济综合部门和经济主管部门主要领导为成员的领导小组或改革指导小组，具体领导，统筹协调试点工作。在落实试点任务、解决试点中出现的问题时，财税、体改、各

经济综合部门和经济主管部门以及其他有关部门或集体办公，或以其它方式共同协商，较好地解决了部门之间某些分歧意见或工作不衔接的问题，从而保证了试点工作的顺利进展，这些做法都应当加以提倡和推广。

(三) 做好试点的准备工作和各项措施的配套，是顺利进行试点的基础。试点地区在思想动员、方案测算和宣传解释等方面做了大量的工作。这些地区都设立了专门工作机构，负责动员、宣传和测算等工作。在宣传方面，有的多次召开动员大会，提高思想认识；有的积极向有关部门和企业宣传解释试点的目的、意义和实施方案，取得各方面的理解和支持；有的还充分利用广播、电视和报刊等宣传舆论工具，大力宣传税利分流改革的内容和意义。在测算工作方面，南阳市市长和几位副市长亲自带领财税、体改和银行等部门的负责同志，深入企业现场办公，指导帮助测算，逐户核定、落实方案。牡丹江市采取了“三结合”的办法，即企业自算与财政部门测算相结合，测算与广泛征求意见相结合，测算与解决实际问题相结合，把统一思想、贯彻执行政策与落实试点任务有机地结合起来。各地区还在条件许可的情况下，采取了一些配套措施，促进了试点工作的顺利进行。

二

目前对税利分流改革的一些主要问题和改革方向，达成共识，统一思想，是非常必要的。这里谈几点看法：

(一) 关于税利分流的理论依据。在这个问题上，现在大家的认识基本趋于一致，即社会主义国家对国营企业具有双重身分和双重经济管理职能，这是现实的客观存在，而不是人们的主观构想。国家作为社会管理者，要以强制的手段、法定的税率，无偿向企业征税，用于巩固政权和全社会的共同需要；国家作为国有资产的所有者，要根据企业的盈利情况，参与企业的利润分配，保证国有资产的增值和发展社会经济。两重身分代表不同的经济利益，体现不同的经济管理职能，不能混淆，不能互相替代。这样，就要求我们在处理国家与国营企业的利益分配关系时，必须首先将政权收入与资产收益，即税收与利润相分离，实行税利分流。在这个基础上，合理确定国家与企业的利润分配关系。这样做，符合社会主义初级阶段的理论和我国经济发展的实际情况，也符合建立计划经济与市场调节相结合的经济运行机制的要求。

(二) 税利分流对于经济发展和深化改革具有积极的意义。税利分流是理顺国家与企业分配关系，兼顾宏观调控和微观搞活两个方面，促进企业经营机制更加完善的有效途径，对治理整顿和深化改革，对促进国民经济的持续、稳定、协调发展具有积极的意义。

首先，实行税利分流有利于增强宏观调控的能力，促进产业结构的调整，提高宏观经济效益。我国社会主义经济的特点是计划经济与市场调节相结合，要求国家运用经济杠杆和行政手段来组织管理和调节经济运行。实行税利分流，对企业征收所得税，可以使国家的财政收入随企业收益的提高而增加，从而提高国家对宏观经济的调控实力，使国家有更大的能力增加对基础产业、基础设施的技术改造和基本建设项目的重点投入。与此同时，国家财政综合运用财政拨款或财政信用、财政贴息等形式积极引导社会投资方向，促进产业结构的优化，促进宏观经济效益的提高。这样做，还可以为促进企业效益的提高和发展，以及搞活微观经济创造良好的外部环境。

其次，实行税利分流更能够适应企业外部经济条件的变化，兼顾国家与企业的利益，发挥调节经济和稳定社会的作用。由于所得税的弹性作用，当经济在正常情况下顺利发展、企业经济效益提高时，国家和企业都可以从中获得相应的收益，同步获得较快的发展；而当经济运行困难，企业经济效益下降时，国家也会和企业共担风险，帮助企业渡过难关，做到利益共享、风险共

担，使国家有能力调控经济，企业有能力发展生产。

第三，实行税利分流有利于抑制投资膨胀，促使企业提高投资效益。党的十三届五中全会对一个时期以来在经济建设指导思想上存在急于求成的问题，固定资产投资膨胀、经济结构不合理、经济效益下降等问题的判断是完全符合实际情况的。全会提出继续进行治理整顿和深化改革的基本方针是完全正确的。造成固定资产投资膨胀的原因是多方面的，税前还贷缺乏对投资的约束机制，是投资膨胀的原因之一。改税前还贷为税后还贷，可以增强借贷双方的经济责任，促使借贷双方注重投资效益，有利于抑制投资的膨胀。

第四，实行税利分流改革，是对现行国营企业承包经营责任制的完善，有利于在发挥承包制优点的同时，克服现行承包办法中的某些缺陷，把激励机制与约束机制结合起来，把微观搞活与宏观调控更好地统一起来。

（三）实行税利分流要求其它改革配套进行。目前，一些同志对实行税利分流有种种疑虑和担心，在很大程度上，是配套条件是否具备和具备到何种程度的问题。企业效益的实现，除自身经营管理水平外，还受外部社会环境和经济环境的制约。如国家的价格政策如何调整，社会保障制度是否健全，企业过重的社会负担能否解决等，都与企业经济效益有关。企业投资借款的归还问题与国家的投资体制、金融体制的改革紧密相关。税利分流与预算管理体制的改革关系密切。这些方面的改革从不同的方面和角度与税利分流改革互相联系，互相衔接。如果各项改革能够配套进行，将会起到互相促进、协调发展的作用，否则将会互相牵制，削弱改革的效果，甚至成为推进改革的障碍。因此，在“八五”期间改革和发展的规划中，要统筹安排各项改革，力求协调动作。利用经济向好的方向发展的时机，相互配套地出台各项经济体制改革措施，这不仅可以为税利分流改革的推进，创造良好的条件，更重要的是为我国经济持续、稳定、协调地发展提供必要的环境。各部门、各方面应进一步研究探讨，共同促进各项经济体制改革的协调发展。

三

税利分流是理顺国家与企业分配关系的改革方向，一定要搞。对此，党中央和国务院都有了明确的要求，财政部门 and 有关部门应努力做好试点工作。现在，税利分流已列入“八五”财税改革规划。但是，任何一项重大的改革措施从出台到全面实施，都要经过一个艰难的过程，尤其是涉及到调整分配关系，触动现有利益格局的改革，难度更大。这就需要我们付出艰辛的努力，做好工作。对如何进一步推进税利分流试点工作，我认为应当着重抓好以下三方面的工作。

（一）加强宣传，消除疑虑，明辨方向，坚定信心。目前，人们对实行税利分流改革的基本态度大体有三种，一是肯定，二是否定，三是疑虑、观望。肯定者在不断增多。当然，存在这样三种态度是毫不奇怪的，任何一项改革措施出台，都会有各种各样的看法。只要方向正确，政策对头，我们就应该坚定不移地推进。但是，任何一项大的改革措施，如果不能得到大多数干部和群众的理解和支持，是不可能取得成功的。

从这些思想认识的现实状况分析，我们应当找到我们在宣传工作上的差距和不足，并立即着手，采取有效措施，尽快扭转这一局面。搞好宣传的目的，是使更多的人理解、赞同和支持税利分流的改革。我们可以围绕这样几个问题进行实事求是的宣传：（1）税利分流是符合社会主义初级阶段基本理论的，是符合客观经济规律的；（2）税利分流对促进国民经济持续、稳定、协调发展和深化经济体制改革的积极意义；（3）税利分流是对现行企业承包经营责任制的完善和发展，而不是它的对立面；（4）税利分流是从国家整体利益出发，把激励机制和约束机制结合起来，兼顾宏观调控和微观搞活的较好办法；（5）全面、正确地分析企业负担，探讨降低企业

负担的合理途径，认真治理“三乱”，减轻企业负担。宣传工作做好了，思想统一了，认识提高了，工作就好开展了，这是试点地区的经验之一，我们一定要大力发扬。

(二) 广泛听取意见，及时解决试点工作中的实际问题，合理兼顾和正确处理各方面的利益，增强试点办法的可行性。要使试点工作顺利开展，除了做好宣传工作外，还要针对试点中出现的问题，特别是一些比较突出的实质性问题，在调查研究的基础上，妥善合理地加以解决。我们应当十分注意并努力处理好税利分流实施办法的科学性和可行性，以及定性和定量的关系。重点解决好所得税税率、还贷、以及试点范围和所得税后利润分配等问题。现在我就这些问题谈一点想法。

关于所得税税率的确定，有两个方面的问题：一是实行单一的比例税率，还是实行多档次的超额累进税率；二是税率定在35%，还是应当再适当降低一些，比如33%。这个问题事关重大，需要作进一步的研究和测算。因为这不仅是国家与企业分配关系问题，还涉及到其它多种经济成份的税收负担。在没有得出进一步降低税率的可行性论证之前，目前仍应维持试点办法中关于35%的税率。至于采用比例税还是累进税，应该在进一步总结两种税制利弊得失的基础上，选择利大弊小的税制做为今后全面推行的税制。目前，还是按试行办法办。

关于还贷问题。这是推行税利分流的难点。对于改税前还贷为税后还贷，从而建立一个好的还贷机制，各方面的意见基本一致，但许多同志对于是否影响企业发展生产的后劲心存疑虑。我认为，实行税后还贷不能说就必然会影响企业发展生产的后劲。理由有三：一是根据国家的产业政策，对关系整个国民经济能否稳定发展的能源、交通、原材料等基础工业，国家可以通过倾斜政策，增加对这些行业的投入，以加快其发展速度，不应当、也不可能一切投资都靠贷款解决；二是实行税利分流，降低了所得税率，对新贷款形成的固定资产可适当加速折旧，这些都会增加企业进行技术改造能力；三是对老贷款采取逐步过渡办法，包括：税前税后利润各还一部分；用于还贷的税后利润免征能源交通重点建设基金和预算调节基金；还把新老贷款划分的界限推迟到1989年底等等。这样，基本上解决了归还老贷款和部分新贷款的还款问题。

关于老贷款余额中遗留的低效益和无效益项目“包袱”的问题，以及如何对企业税后还贷进一步区别对待的问题，这是涉及到遗留问题的善后处理和投资体制改革的复杂问题，应作为专题进行研究。

关于试点范围问题，有的同志提出，试点范围就控制在目前已经试点的地区，不宜再扩大了。我们的意见，各省、市、自治区（西藏除外），都要按王丙乾部长在人代会报告中所说的，选择一、两个中等城市进行试点。由于我国地域辽阔，各地区间的经济发展水平极不均衡，各地的经济环境差别很大，如果只在个别地区进行试点，对于充分暴露矛盾，探索具有普遍意义的经验是不够的。另一方面，每个地区都有自己的试点，会有助于在面上的逐步推行。每个地区都搞一、两个中等城市的试点，今年已经全国人大七届三次会议通过，希望大家都早作准备，预为之谋，不要动摇，不要踟蹰不前。当然也可以对全省的某一行业或某几个行业全面试点。这样，条块结合，对积累具有普遍意义的经验肯定是有好处的。

关于所得税后利润的分配问题，各试点地区可以在总结现行承包办法的经验教训的基础上，兴利除弊，积极探索多种形式的税后利润承包责任制。

(三) 扎扎实实地抓紧抓好试点，用事实说话，拓展普遍推行的道路。在宣传动员上，在组织工作上，在方案的设计和测算上，在政策力度的把握上，在对具体问题的处理上，各地都要吸取试点地区的经验，争取各级领导的支持、各方面的理解和有关部门的配合，大家齐心协力，努力工作，为“八五”中后期在面上逐步推行税利分流办法奠定坚实的基础。