

# 税利分流是 国家与企业 分配形式的 最佳选择

——对湖南省益阳市实行税利分流情况的  
调查

王建震 罗卡里 孟令炳

益阳市是湖南省一个县级单列市，共有预算内国营工业企业37家，拥有固定资产19856万元，职工19232人。1987年，益阳市37家预算内国营工业企业全部实行了承包经营责任制。1988年，在实行承包经营责任制的基础上，对25家预算内工业盈利企业试行了税利分流试点。最近，我们就益阳市为什么要实行税利分流、实行税利分流的主要做法、收到的成效以及存在的问题进行了认真的调查，总的得出一个结论，即实行税利分流是确定国家与企业分配形式的最佳选择。这是因为实行税利分流是进一步完善承包经营责任制的需要，是行使国家作为经济管理者 and 全民资产所有者双重职能的需要，是改革专项贷款的需要，是加强国有资产管理的需要，是确保财政收入稳定增长的需要。实行税利分流，可以兼顾国家和企业的利益，理顺国家与企业之间的分配关系，保证国家的财政收入和企业的收益同步增长。

## 一、益阳市实行税利分流改革的具体做法

第一，降低国营企业所得税税率。以前对

对这一情况，他们及时提出了“五不变”、“三稳定”的意见，即承包经营责任制不变，厂长责任制不变，风险抵押不变，开展横向经济联合不变，健康稳定地发展乡镇企业不变；稳定人心，稳定政策，稳定经济发展。这些意见，对消除一部分同志头脑中的疑虑，克服畏难松劲情绪起了重要作用。二是明确政策制度，创造良好的经销工作秩序。1989年，他们召集全区产值过千万元，利税过百万元的128户企业的法人代表进行一周集训，讲解国家有关政策法规及财务制度，接着又召开了全区经销代表座谈会，使他们明确了“三个关系”、“五个界限”。既反腐败与经济发展的关系，打击少数腐败分子和保护多数的关系，现行政策和过去实际情况的关系；合法经营与非法经营的界限，调剂串换与非法倒卖的界限，合法盈利与非法牟利的界限，经济交往中正当开支与不正当开支的界限，经销人员的正常收入与非法所得的界限。同时他们还配合企业主管部门，根据实际情况，有分别地调整了购销费用的包干比例，实行联销联利计酬，规定了货款回收和预收货款的奖励办法。三是采取多种形式帮助企业搞活经销。他们协助各级工交主管部门和企业围绕产品的销售工作，开展了多种形式的经销活动。如帮助举办地方工业品展销订货会，协助企业加强售后服务等等。四是加强对经销工作的组织、协调与领导工作。他们协助企业主管部门对所属企业的产品进行分类，分别研究经销措施办法；与商业、供销、物价、税务等部门一道共同协调地方工业产品的销售工作，并制定了鼓励商业、供销部门销售本地产品的奖励办法；组织企业开展联购联销，扩大了信息来源；与企业一道到外地进行市场考察，洽谈边贸、外贸业务。由于他们采取了上述措施，狠抓了经销工作，指导了企业生产，促进了企业的转轨变型。

国营大中型企业采用55%比例税率，对小型企业采用八级超额累进税率征收所得税，实行税利分流后，不分大中小型企业，一律采用五级超额累进税率征收所得税，年利润在一万元以下，税率为10%（最低一级）；年利润在20万元以上，税率为35%（最高一级）。据测算，大中型企业采用五级超额累进税率，税负最高不会超过35%，较之原来的55%企业税负下降20%以上；小型企业采用五级超额累进税率，不同档次的所得额，税负下降比例也在14.2%以上。税率下降，税负降低。征税标准统一，为搞活企业创造了一定的外部宽松环境。

第二，企业专项借款由税前还贷改为税后还贷。在实行税利分流后，益阳市考虑原有政策所造成的企业贷款包袱沉重的实际状况，对税后还贷采取分步到位的改革办法，将专项贷款分为新、老两部分，规定凡1987年末帐面专项贷款为老贷款，税前归还60%，其余部分和1988年起新的专项贷款，一律在税后归还，即由企业在交纳所得税后用自有资金归还。

第三，取消调节税，实行税后分利。实行税利分流后，取消了调节税税种。企业税后利润在减去核定的还贷基数后的余额，由财政在20%的幅度内参与分成，并准备逐步由这种“税后分利”向“税后承包”过渡，按企业人平留利水平向财政实行上交利润分档比例包干。

益阳市的税利分流试点是在全市已普遍实行承包的基础上进行的。为了保持政策的连贯性，使税利分流与承包经营责任制相衔接，在执行上述改革方案时采取了一系列过渡办法：如除按税利分流方案计征所得税外，企业其他经济责任指标一律按承包方案考核；按税利分流方案应缴所得税超过原承包上交基数的，其超过部分减半计征等。

## 二、取得的成效

益阳市实行税利分流试点近两年了，据统计，1988年试点的25家国营工业企业总产值比1987年增长13.6%，实现利润增长25.1%，上交所得税增长28.7%，归还专项贷款增长

48.3%，税后留利增长38.5%。无论从企业的微观角度，还是从国家的宏观角度看，无论从企业当前生产发展的角度，还是从企业后劲增强的角度看，效果都是相当明显的，突出地反映在以下几个方面：

第一，完善了企业内部经营机制。税利分流明确了国家与企业间的责、权、利，保证了国家和企业利益分配的稳定性，为企业实现自主经营、自负盈亏、增强自我积累和自我发展的能力创造了必要的条件。益阳市实行税利分流后，企业所得增加了，1988年与1987年比较，企业留利增长2.1倍，生产发展基金增长4.8倍。企业自有资金增加后，责任也相应的加重了，留利中福利奖励基金、积累发展基金和还贷等各项基本比例的合理分配显得更加重要了，如何划分这些基金的比例，与企业的利益机制、竞争机制和风险机制紧密联系，迫使企业改善内部经营机制，以求得生存和发展。

第二，增强了企业投资责任感。实行税利分流后，取消税前还贷，企业成了投资主体，增强了投资责任感，收缩了贷款规模，加快了还贷步伐。据统计，1988年湖南省预算内工业企业各种专项贷款额达15.2亿元，比上年增长6.43%，而益阳市试点企业专项贷款总额仅2126万元，比上年减少14.8%。这一年试点企业归还贷款1355万元，占贷款总额的63.73%，其中税前归还690万元，税后归还665万元。

第三，企业的税收负担公平了。过去与企业签订的承包基数，不同企业依据不同税率，并考虑企业原有创利水平来确定，存在不合理因素。再加上市场周期变化加快，影响利润升降的原因增多，进一步加剧了税负不均。实行税利分流后，统一以企业的实现利润为课税对象，从而使税负公平了。1988年益阳市有红旗化工厂等18家企业因产品价格上涨等因素计征所得税比原定承包上交额多95.8万元，虽然实行减半征收仍实际多交47.9万元，适当提高了税负率。对那些因外部原因完不成原定承包任务的企业，则由于按实际利润额征税，相应降

低了税负率。如市达人袜厂由于原材料价格猛涨和市场饱和,1988年仅完成承包利润的45.16%,若按承包合同上交,税负率达75.66%。按税利分流方案计算,税负率仅33.13%。1988年试点企业的平均税负为21.1%,比原利改税税率测算的税负低17个百分点;比原承包方案测算的税负低1个百分点,不仅税负公平了,而且还降低了税负,为企业创造了平等竞争的外部条件。

第四,加强了对企业的经济监督。以前,税务部门对企业按承包定额收税,对企业必要的经济监督有所放松。实行税利分流后,所得税的课税对象是实现利润。实现利润的真实程度与所得税的准确程度紧密相关,促使税务部门加强对企业的经济监督。近两年来,市税务部门通过对25家试点企业的纳税检查,共查补所得税24万元,严肃了税法。市财政部门在企业实行税利分流后,也更加注重了企业的财务监督检查,并和税务部门密切协作,经常研究企业的现状,提出一些合理化建议,帮助企业搞好管理,促进企业抓基础,上等级,把各项管理工作提高到了一个新的水平。

第五,提高了企业的留利水平。实行税利分流,初步理顺了国家与企业的分配关系,尤其是所得税率降低,企业以固定比例上交应缴利润,使企业利益与企业经济效益挂起钩来,留利水平和企业实现利润总额的增长成正比,调动了企业的积极性,促使企业采取了一系列有效措施,提高经济效益。益阳市由于采取了调整产品结构,改善经营管理,开展双增双节,提高等级品率等措施,1988年与上年比较,25家试点企业实现利润2627万元,增长25.1%,企业留利1360万元,剔除税前还贷665万元,增长52.7%。1989年头11个月,企业留利又比上年同期增长1.86%,有效地增强了企业自我生存和自我发展的能力。

第六,确保了财政收入的稳定增长。企业原定的承包上交基数因未考虑市场和物价因素,往往企业亏了财政要短收,企业超盈财政又

收不上来。容易造成财政短收。税利分流较好地解决了这个矛盾。1988年益阳市有5家试点企业效益大幅度滑坡,承包上交利税缺口达175万元。但通过对18家冒尖户按税利分流办法参与企业分配,结果是得多多征,少得少征,通过税收这一宏观调控手段,将部分企业的级差收入集中上来弥补了这5家企业的短收,确保了财政收入的稳定增长。这一年试点企业向国家上交流转税和所得税共计2306.9万元,比上年增长21.6%,其中流转税增长19.5%,所得税增长28.7%。

### 三、存在的问题

益阳市进行税利分流改革试点取得了一些初步成效,但由于时间短,经验不足,也暴露出一些值得研究和解决的问题。

(一)关于税后还贷问题。益阳市在试点中虽然通过划分老贷和新贷,区别对待,较好地解决了多数企业还贷的忧虑,但有些老贷包袱确实过重的企业,仍然感到压力很大。因此,对于这些困难较大的企业,需要适当放宽政策,提高其税前还贷的比例,以妥善解决老贷留下的包袱,增强企业税后还贷的能力。新贷应在坚持税后还贷的原则下,实行一些必要的配套措施,如对基础工业、调整产品结构、增加有效供应的贷款项目,实行“加速折旧”、“财政贴息”等措施。予以积极支持,鼓励其发展,促进技术改造,防止出现企业投资萎缩。

(二)关于企业留利的宏观调控问题。实行税利分流后,企业留利增长幅度较大,留利绝对数额激增。面对这种情况,财政的宏观调控手段应该跟上,切实加强企业留利分配的管理,控制消费基金的过速增长,防止消费膨胀,在生产市场尚未完善,企业和行业间利润率差别极大的情况下,职工奖励基金和福利基金的分配,应按照两大原则进行:一是工资总额的增长应低于经济效益的增长;二是职工收入的增长应低于劳动生产率的增长。