

六、改革公费医疗管理，促进医疗保险制度的建立

现行的公费医疗制度再不改革，不仅各级财政难以承受，而且也不利于合理有效地节约使用卫生资源，保证职工基本医疗需要，杜绝各种弄虚作假的现象。公费医疗制度改革的方向，是建立适合我国国情的医疗保险制度。在医疗保险制度短期内还不能普遍实行的情况下，目前应从改进现行的公费医疗制度入手，采取有效措施，切实加强管理。

在改进现行公费医疗制度方面，各地采取了一些不同的做法，收到了一定的成效。如吉林省率先实行的公费医疗经费由医疗单位管理的办法，效果最为显著，人均公费医疗经费开支，一直处于全国最低水平。这一做法，受到了李鹏总理的肯定，也得到了许多地区的赞同。现在，全国已有 10 个省、自治区和计划单列市推行了这种办法，还有 4 个省、直辖市正准备推行。各地区的财政部门要与卫生部门紧密配合，立即行动起来，下决心在今明两年内全面推行公费医疗经费由医疗单位管理的办法。实行这一办法，还需要有一些配套措施，主要是：要实行医药费与享受者经济利益适当挂钩，合理确定公费医疗经费定额，采取必要的奖惩措施，加强医疗单位收费管理等。

七、继续坚持依靠社会力量办事业，改变单纯依靠财政发展事业的状况

在社会主义初级阶段，无论是发展经济，还是发

展事业，都不能由国家一手包办，必须走以国家为主体、多种所有制形式共同发展经济、发展事业的路子。几年来的实践已充分证明，依靠社会力量，多渠道、多层次、多形式发展事业的路子，方向是正确的，成绩是巨大的，必须长期坚持下去。当前，社会力量办事业不是多了，而是还很不够。“八五”时期，要在认真总结经验的基础上，研究探索依靠社会力量办事业的各种有效途径和办法，进一步调动社会各方面办事业的积极性，使社会力量办事业有一个新的发展。在开展这项工作中，我们必须注意两个问题：一是依靠社会力量办事业，但必须建立在自愿、量力、受益的基础上，严禁乱摊派等违法行为；二是文教事业是社会主义精神文明建设的重要组成部分，对社会各方面举办的事业，必须加强政策引导，严格管理制度，经常检查监督，保证这些事业的健康发展。

八、加强业务基础建设，提高干部队伍素质

随着经济和各项文教事业的发展，文教行政财务的业务基础建设要不断加强，干部队伍素质要不断提高，这是顺利完成文教行政财务工作任务的根本保证。首先，要抓好干部的岗位培训工作。其次，要抓好微机的软件开发和应用工作。1989 年财政部印发了《文教行政财务系统微机应用六年规划（草案）》，“八五”时期，我们要按照这个规划的要求，重点抓好微机的软件开发和应用工作，同时也要抓好微机硬件配置和人员培训工作，使微机应用在“八五”时期达到一个新水平。

（原载《财务与会计》1991 年第 11 期）

实行税利分流是进一步完善承包制

陈 共

一、如何理解税利分流

关于税利分流，可以从两个层次来理解：

一是从企业利润的初次分配看，就是将国营企业实现利润分为税收（所得税）和利润两个部分，形成从属性和分配方式上都不同的两个范畴。税收作为一种规范化的分配形式，是政府依据政治权力无偿征收的，国营企业理应同其他所有企业一样，按国家税法依率纳税。而利润的分配是由所有制形式决定的。国营企业的利润，是根据企业的不同经营方式，采取相应的形式在国家和企业之间进行分配。

二是从国家再分配的角度看，国家从国营企业集中财政收入，就要采取两种形式，一是征收所得税，二是集中部分利润。财政收入形式上的税利并存，对一系列的财税体制改革具有决定性作用。比如：有利于完善税收制度，形成以流转税和所得税为双主体税种的复合税制；有利于完善预算管理体制，逐步向分税分级预算管理体制改革过渡；税利纳入国库后，在用途上逐步实行定向分流，税收收入主要用于满足社会公共需要，上缴利润用于发展国有经济，在预算管理上逐步由单式预算向复式预算过渡；等等。

税利分流的概念，不是出自理论家的臆造，而是

我国国家与企业分配关系改革的历史总结。在经济体制改革以前,企业首先向国家缴纳流转税,税后利润全部采取上缴利润形式纳入国家预算。曾出现利税合一,以利代税的思潮和倾向,但在当时的体制下,实践就已证明是不可行的。1983年实行第一步“利改税”,主要内容是对国营企业开征所得税,所得税后利润扣除企业合理留利外,分别采取四种不同形式上缴,即递增包干上缴、固定比例上缴、定额包干上缴、上缴调节税。1984年实行第二步“利改税”,主要内容是对工商税进行全面改革,当时曾设想取消利润上缴形式,实行完全的以税代利,但实践中的利润调节税,实际是上缴利润的变形。总之,我国企业分配制度改革的实践反复证明,以利代税或以税代利都是不可行的,只有实行税利分流或税利并存才是从历史经验中得出的正确思路。

二、现行承包制需要进一步完善

税利分流是针对完善承包制而提出的,所以对承包制应作出恰如其分的评价。企业承包经营责任制已经实行三年。实践证明,它是适应当前情况的一种可行的经营制度,具有一定的生命力。但对所谓“一包就灵”、“承包万岁”的观点,笔者则难以苟同;同时认为,现在就作出承包制是企业经营管理的根本制度和改革的目标模式,也为时过早。要采取历史的辩证的态度看待承包制,估价过高或全盘否定都是不恰当的。对企业承包经营责任制应当进行具体分析,采其长,避其短,进一步加以改进完善。下面从国家和企业分配关系的角度,分析一下三年来承包制的运行效应。

(一) 承包制制约了财政收入的增长。几年来承包制对企业发挥了较强的激励作用,给企业在前几年极不稳定的宏观经济特殊条件下增强了承受能力。但从财政收入方面分析,近几年国家财政收入状况是极不正常的。从财政收入增长速度看,1986年增长5.8%,1987年增长3.6%,是下滑趋势;1988、1989两年分别增长10%和11.9%,但如果扣除同期物价分别上涨18.5%和17.8%的因素计算,财政收入实际是负增长。从财政收入占国民收入的比重看,1986年为24.9%,1987年为21.5%,1988年为19.2%,是逐年下降趋势。当然,这种状况是多种原因造成的。但不可否认,承包制是其中一个重要原因,而且是一种制度性因素,也就是说,在以“超收多留”为核心的承包制运行机制下,财政收入增长缓慢和财政收入占国民收入比重的下降是必然的趋势,加之执行中出现的通货膨胀效应、包盈不包亏和承包基数一般偏低等问题,又加剧了这一趋势。尽管国家财政通过征收能源交通基金、预算调节基金以及发行国债,集中了一些收入,但并没有从根本上遏止住财政收入增长缓慢、占国民收入比重下降的趋势。

(二) 承包制带来了企业的短期行为。我们不能否认承包制本身是一种短期运行机制。承包制必有承包期,无限期的承包是不存在的;而承包制又是运用利益机制鼓励企业超收多留。所以,在利益机制的驱动下,企业在承包期内为追求利益而发生某些短期行为是不可避免的。实践证明,这几年企业不注重技术改造和产品更新换代,拼设备、吃老本、盲目追求高速度和高收益,乱挤乱摊成本,乱涨价或虚增利润,相互攀比乱发奖金和补贴等现象屡见不鲜。短期行为还突出地表现在企业留利的使用上面。按规定,企业留利应主要用于发展生产,但实际上则主要用在了职工福利和发放奖金方面,严重影响了企业的后续发展。

有人主张加强外部约束条件,克服短期行为,比如严格承包技术改造目标,或再多加几项承包指标。实践证明,加强外部约束条件并不是克服短期行为的有效办法,根本的途径是形成企业内部自我约束机制,这就需要进一步完善承包制。

(三) 承包制助长或引发通货膨胀。从宏观经济分析,通货膨胀主要是财政赤字和信用膨胀两条渠道引发的。但从微观角度考察,承包制也是助长和引发通货膨胀的重要原因。税前还贷是现行承包制的有机组成部分,实际上是一种税收优惠或投资抵免制度。据测算,税前还贷金额由财政负担70%左右,企业自身负担30%左右。目前税前还贷的基本情况是,约束力弱,贷款增加很快,但效益欠佳,还款困难。仅预算内国营工业企业的税前还贷金额,就由1981年的20.3亿元增加到1988年的193亿元,年均增长37.9%;年末借款余额由1981年的100亿元增加到1988年的1699亿元,年均增长49.9%;占实现利润的比例,1986年为18%,1987年为22%,1988年为26%。据重庆市的调查材料来看,有50%的税前还贷项目是低效和无效的。所以,税前还贷已经成为国家财政难以承受的一大包袱。比如,1981—1988年,全国工业实现利润平均增长5.9%,而还贷金额年均增长37.9%。不少地区每年还贷金额超过当年的新增利润。有的省份不仅侵蚀利润,而且用流转税还贷。

税前还贷助长和引发通货膨胀的机制主要表现在两个方面:一是税前还贷为企业留利向消费方面倾斜提供了实现条件,企业可以大量地把留利用于职工福利和奖金;技术改造资金不足,可以向银行申请贷款,而还款又主要由财政承担,何乐而不为!企业用贷款从事投资,而投资中大体有40%将转化为消费基金。因此,税前还贷是助长消费基金过快增长的重要原因。二是税前还贷满足了企业的“投资饥渴症”,企业没有还款的后顾之忧,可以放手借贷,不重视投资效益,必然助长盲目投资,加剧了投资膨胀。

三、税利分流不是否定承包制，而是完善承包制

当前的税利分流，就是改税前承包为税后承包，改税前还贷为税后还贷。税后承包仍是一种承包，并没有否定承包制。十分明显，它和现行承包制的差别主要是两条：一是恢复所得税；二是贷款用企业自有资金偿还。

有人说税利分流就是恢复“利改税”，这种说法不确切。因为税利分流是以重新调整分配格局为前提：第一，取消调节税；第二，降低所得税率（比如，由55%降为35%或再低一点）；第三，税前利润不再扣除还贷金额；第四，税后利润仍实行承包。以上四点和“利改税”有明显的差别。税利分流是对现行承包制的改进和完善，其目标是进一步理顺国家和企业的分配关系。

那么，税利分流对现行承包制的完善表现在哪里？有什么好处？

第一，征收所得税后再实行承包，缩小了承包范围，把承包制的规范化程度提高了一步。承包制是规范化程度较低的一项改革，因为承包基数和上缴比例都是由发包方和承包方商定，缺乏明确的客观依据和规律性，所以只能一户一个基数，一户一个上缴比例。发包方和承包方的协商，随意性和随机性较大，这是承包制固有的缺陷。但正是因为规范化程度较低，同时又具有适应性或兼容性较强的优点，符合我国当前各企业、各部门、各地区利润水平相差悬殊的实际情况，容易为企业所接受。税后承包，一方面保留了承包制适应性强的特点，另一方面又将非规范化可能带来的不利影响限制在较小的范围内。

第二，保留承包制激励机制的同时强化了对企业的约束。承包制“包死基数，确保上缴，超收多留，欠收自补”的分配原则，既有激励机制，也有约束机制（如欠收自补），但激励机制强而且是实的，约束机制弱而且是虚的。税后承包，保留了承包制的激励机制，仍实行超收多留，允许企业从增量中多得，从物质利益上鼓励企业增产增收；同时，又通过征收所得税，强化了对企业的约束作用。先征所得税而后承包，提高了规范化程度，缩小了承包范围，将迫使企业克服国家减税让利求发展的依赖思想，转向改善经营管理，在竞争中求生存求发展。

第三，改税前还贷为税后还贷，有利于强化企业投资的自我约束机制，实现投资与还贷之间的良性循环。税前还贷虽然发挥过积极的作用，但其弊大于利则十分明显。税前还贷制度在银行、企业和财政之间

缺乏明确的责、权、利关系，名义上是企业还款，实际是银行放款，企业用款，财政还款，仍是一种吃国家“大锅饭”的投资体制。按贷款办法规定，企业首先要用自有资金还贷，不足部分用新增利润还款，但由于缺乏硬的约束难以实现。首先，在承包制的利益机制驱动下，企业不愿意用自有资金还款，地方也实行所谓藏富于民政策，支持企业税前还贷，国家对此无法控制。其次，用新增利润还贷是一种模糊不清的办法，因为在多数情况下新老利润不能分别计算。此外，还有些贷款项目，如环保、“三废”治理以及仓库、厂房的维修和扩建等，是无效益可以还贷的。由于以上的原因，造成税前还贷增长迅猛，投资效益不佳，财政还款压力很大，企业利息负担沉重。1988年按贷款余额1699亿元计算，税前还贷中的利息就达200亿元。因此，改税前还贷为税后还贷已势在必行。这样做，可以促使银行重视贷款的可行性研究，企业重视投资效益，从而实现投资与还贷的良性循环。

实行税利分流，有人有一种担心，怕对企业抑制过度，挫伤企业自我投资的积极性。重庆市税利分流试点证明，税后还贷，既对盲目投资起了抑制作用，同时也没有影响企业利用贷款进行技术改造的积极性。该市当年的贷款数和还款数都有所增长，初步形成了合理的借贷机制。

第四，恢复所得税和实行税后还贷，有利于调整国家与企业的分配关系和分配格局。自实行承包制以来，国营企业实现利润中上缴部分的比例是逐年下降的，税前还贷和企业留利的比例则逐年上升。1988年同1986年相比，上缴国家部分由45%降到29%；税前还贷由19%上升到26%；企业留利由36%增至45%。这种分配格局不能再继续下去。恢复所得税，取消税前还贷，将有利于抑制上缴部分所占比例的下降，保证财政收入的稳定增长。对企业来说，所得税可以适应企业经营状况的变化自动地上升或下降，也有利于在企业之间实现公平负担。重庆市实行税利分流的工业企业分配格局的变化情况说明了这一点。重庆市1986年实行“利改税”，上缴的比重较大，还贷的比重较低。1987年实行“超目标经营责任制”，即利润大包干，上缴的比重明显下降，还贷的比重明显上升。1988年试行税利分流以后，还贷的比重受到抑制。1989年同1988年相比，还贷占实现利润的比重由31%降到26%；上缴部分的比重由27%上升到29%，上升两个百分点。

（原载《财政》1991年第3期）