

已而为之。当然,我们也要不断总结经验,修改完善现行管理制度,使之既简便合理,又切实可行。同时,还应看到,出口退税管理上还有不少漏洞,不法分子将会不断变换手法,钻空子骗取退税,这方面的斗争将是长期的。因此,我们必须不断地完善退税机制,强化管理手段。对已经查实属于骗取退税的或涉嫌骗税的,必须立即停止办理退税手续或先收回已退税款,防止税款流失;对骗税案件要发现一起查处一起,一查到底,坚决打击骗取退税的不法分子。

(四)继续抓好烟税的征收管理。近几年,烟草生产发展很快,但存在的问题也比较突出,主要是生产失控,投资膨胀,企业亏损增加,效益下降。这给卷烟税收带来很大困难,并严重威胁到税收任务的完成。为了帮助烟厂摆脱困境,我们每年都网开一面,给烟厂一定的减免税照顾。这样做带来两个弊端:一方面,烟厂靠减免税维持生产,不利于卷烟生产正常发展和税收稳步增长;另一方面,实际上是国家拿钱补贴卷烟消费者,十分不合理。这种状况现在已经难以为继,到了非解决不可的时候了。为此,我们要积极配合有关部门,尽早对卷烟产、销和税收实行综合治理,逐步理顺价格,改进卷烟收入的分配体制,加强烟草专卖管理。当然,解决这个问题需要一段时间。在此之前,我们要继续采取积极措施,帮助解决卷烟生产、流通和经营管理等方面存在的问题,确保完成今年烟税收入指标。

(五)大力加强个体税收征管。为了使个体税收取得新的进展,8至10月将集中时间,开展一次个体税收检查整顿,这是继1989年个体税收大检查之

后又一次大规模专项检查。检查的重点是“四类”企业、私营企业、个体工商业户中的大户和一些重点经营户、个人收入调节税的主要纳税人。要根据不同的对象采取不同的方法,做到边检查、边清理、边入库、边结案、边建制,搞好综合治理,进一步加强个体税收的各项基础工作,推行个体税收的专业化管理,强化税收征管,使偷漏税行为和暴力抗税案件大大减少。这项工作涉及面广、政策性强,各地要积极依靠当地党政领导和有关部门的配合,结合税法宣传活动,搞好思想发动,充分依靠群众,加强协税护税,把这次个体税收检查整顿工作做深做细,努力实现个体税收的进一步增长。有些地方遭受了严重的自然灾害,在安排个体税收检查整顿工作时要采取灵活的处理办法或缓一段再予考虑。

(六)进一步加强组织收入工作的调查研究。要针对当前经济工作中出现的许多新情况、新问题,及时研究解决税收工作面临的新课题。对税收的现行政策,哪些需要重申,哪些需要调整完善,哪些已不适应新形势要求,需要修改,都亟待我们通过调查研究,认真加以解决。

总之,我们已迈开“八五”征途的步伐。全国税务干部一定要以只争朝夕的革命精神,继往开来,艰苦奋斗,努力进取,勇于开拓,振奋精神,克服困难,扎实工作,狠抓当前,努力完成全年的税收任务,为平衡国家财政预算,为十年规划和“八五”计划的顺利实施作出新贡献;一步一个脚印朝着既定的目标前进!

(原载《中国税务》1991年第9期)

提高认识 坚定信心 开创国营企业所得税建设和管理工作新局面

李 永 贵

一、国营企业所得税在新形势下的地位和作用

众所周知,利改税的主要成果是确立了国营企业所得税的法律地位,从理论和实践上突破了国营企业不能征收所得税的禁区,迈出了改革国家与国营企业分配关系的重要一步,体现了国家的政府权与所有权和企业的所有权与经营权适当分离的原则,弱化了政府对企业的行政干预,强化了对企业的预算约束,有利于责权利相结合和企业经营机制的建立,符合和适应改革的总体要求。通过这一改革的实施,打破了统

收统支的分配格局,对于保证国家财政收入,扩大企业经营自主权,搞活经济,促进生产发展,都起到了重要作用。但是,由于当时对国家双重职能尚缺乏深刻的认识,试图用缴税的形式完全取代上缴利润,并且过分强调“保盘子”和贯彻“不挤不让”原则,确定的征收比例较高,又对大中型企业在所得税后征收一个企业一个率的调节税,税前扣除项目过多、过滥,名义税率偏高,从而在分配上模糊了政府权和所有权相分离的原则,埋下了国营企业所得税在执行中不断软化的根子,也使利改税总体目标的初衷难以顺利实现。

1987年开始,国家对企业全面推行承包经营责任制,在分配关系上,演变为全额利润承包上缴。这种做法是值得研究的。诚然,承包制在调动企业积极性,搞活企业方面确实有一定作用,但其以包代法、以包代管的倾向给国营企业所得税在理论上和实际征管工作带来一些令人关注的问题。本来按照国务院发布的《承包条例》规定,对承包企业应实行“收支两条线”,即企业的实现利润照章缴纳所得税,超承包基数部分给企业的由财政返还,并对此规定了相应的财务会计处理办法。但是,正是由于这种在分配关系上的承包做法存有弊端,加之受现行财政包干体制等复杂因素的影响,承包企业超过基数则不愿再缴,拖欠税款严重,以至于出现了不容忽视的对承包企业实行“收支一条线”或“到站下车”现象,从某种意义上和一定程度上否定了国营企业所得税法,损害了国家税收法制的严肃性。

在此,我想就利改税和承包经营责任制的关系谈点看法。我认为,这两者不应是相悖的,应当是相互协调、促进。这是因为,完善承包制的一个重要方面是改进责权利相结合的方式,这与利改税的目的是一致的;完善承包制的另一个重要方面,是完善企业行为,形成自我约束为核心的内部经营机制,这又与利改税的方向相一致。对国营企业征收所得税,是要使不同经济成份的企业税负趋于合理,为企业内部机制的建立创造良好的外部环境,这是利改税的初衷。但我在这里说的承包,不是现实执行中的全额利润承包上缴方式,而是另一种意义和层次的承包,它的领域应更广泛,立足点应是眼睛向内,在“经营责任”上作文章,而不应当主要在分配上落脚,在国家和企业分配关系上与所提税相抗争;应该是科学的、合理的、与所得税并行不悖的承包。目前承包制在执行中存在的包盈不包亏、短期行为等问题,正是立足点偏移和宏观调控被削弱所致。它的不可克服的弊端主要是包死基数,在起初是维护了既得利益和分配格局,在执行和发展过程中,又难以维持原有分配格局,以致所得税改革迟迟不能起步,多种所得税并存不得不延续,影响了整个税制改革进程,对深化企业改革也是不利的。全额利润承包上缴忽视了国营企业所得税的弹性功能,削弱了税收组织财政收入和宏观监督管理的职能,使财政收入不但不能随国民收入的增长而合理增长,反而出现相对比例或绝对额下降的趋势,投资需求和消费需求得不到抑制,国家无力对不合理的产业结构进行调节。为了克服这些弊病,推进整个经济体制改革,必须对现行承包制进行改革和完善,正确处理承包制和征收国营企业所得税的关系。

我认为,对国营企业征收所得税和实施承包经营责任制,二者不能简单地由一个否定另一个,在这方面不能不承认是有教训的。两者都有改进、完善和相互配合协调的必要,应各自侧重在不同的范畴内予以

改进和完善。这种改进和完善,应当是科学地按照国家与企业的不同功能和职责,确定国家与企业分配的形式和比例关系,真正建立激励机制和约束机制,在微观搞活的同时,加强宏观控制。而对国营企业实行“税利分流,税后承包,税后还贷”的改革,正是较好地体现了这一要求。依法征收所得税,是国家凭借政治权力以社会管理者的身份参与企业纯收入的分配,在这一点上国营企业并无特殊之处,与其他企业处于同等的地位,这是一种规范性的分配;而凭借财产权力收取资产收益,这一点国营企业区别于其他性质的企业,是国家以资产所有者身份参与企业税后利润分配,是一种相对于税收的非规范性的分配。在有计划商品经济条件下,正确处理国家与国营企业的分配关系,应当是规范性分配与非规范性分配既相区别又相结合的形式,是两种权利和两种积极性相统一的最佳体现。税利分流,税后还贷,税后承包的方法,既是取利改税与承包制之优点、克服其各自的弊端,又是在新形势下对利改税和承包制相兼容的改进和完善;既是深化企业改革的具有方向性的新路,也是解决财政体制所存矛盾的一个有效和必要的途径。按照这样的思路来转换机制,健全国营企业所得税制和建立国有资产管理体制,理顺国家与企业的分配关系,才可以硬化国营企业所得税,保证国家财政收入,并能取得抑制投资膨胀和消费膨胀的较优效果,因此得到了党中央和国务院领导同志的充分肯定。

二、利改税以来的工作回顾

自实行利改税以来,各级税务部门在国营企业所得税方面无论是完善税制还是加强征管,都做了大量工作,取得了一定成果,概括起来有以下几个方面。

(一) 坚持以法治税,加强征收管理。

1985年,我局根据财政部关于财税分工的意见通知,及时下发了《关于加强国营企业所得税征收管理的意见》,各地认真贯彻,有力地推动了所得税征管工作。1987年,针对企业承包后国营企业所得税面临的形势,在广泛调查研究的基础上,提出了加强征管的意见,要求各地坚持按“收支两条线”的原则,严格执行国家财务制度和税收政策并希望向征管工作抓得好的地区学习。由于大家共同努力,对国营企业所得税的规范化和强化管理起到了积极作用。2.积极认真地清理公司减免税。根据国务院关于清理整顿公司的精神,我局对清理公司的减免税做了统一部署,先后发出了清理公司减免所得税的紧急通知和政策规定。各地也据以对越权减免税做了清理和纠正,严格了国营企业所得税的征收管理。3.认真坚持做好国营企业所得税汇算清缴和税源报表统计工作。各地抓得很认真,建立了定期检查考核评比制度,并逐渐摸索出一套系统的、行之有效的方法,对保证国营企业所得税及时、足额入库,促使企业加强经济核算,防止

偷漏税等起了一定作用。

(二) 配合国家产业政策调整, 制定相应的税收政策

我局为配合科技体制改革的进行, 陆续制定下达了《关于对科学技术研究机构收入征税的暂行规定》、《关于科研单位中试产品免征所得税问题的若干规定》、《国家高新技术产业开发区税收政策的规定》, 还根据治理整顿的要求, 调整了对企业事业单位技术性收入的税收政策; 为加快电子工业国产化步伐, 发布了《关于对集成电路、电子计算机、软件、程控交换机四种产品实行减免税和提取研究开发费优惠政策的通知》; 为了鼓励企业用自有资金进行设备更新和技术改造, 颁发了《关于国营企业用税后留利进行生产性投资增加的利润减征所得税问题的规定》; 为支持军队开展生产经营、弥补军费不足, 制定了由国务院办公厅、中央军委办公厅下发的《关于对军队生产经营给予税收优惠政策的通知》和相关的具体贯彻文件; 为支持和配合文化卫生教育体制改革, 在国营企业所得税上采取了优惠扶持措施, 对促进教育、文化、卫生体制的改革发挥了积极作用。

(三) 深入调查研究, 完善国营企业所得税税制建设

为适应经济体制改革和税制改革的总体要求, 我们在调查研究的基础上, 制定下发了一些法规制度, 使国营企业所得税制更趋完善。为使预算外企业纳入依法征税范畴, 制定了相应的税收规定。为适应对内搞活、对外开放方针, 研究制定了经济特区内联企业征收所得税的规定、联营企业和跨地区独资经营企业的征税办法。在对上海、深圳、北京、河北、吉林、沈阳、湖北、重庆等地进行调查研究的基础上, 草拟了对股份制企业、企业集团的征税办法。为了适应对外经济的不断发展, 研究制定了《关于对外承包公司征收国营企业所得税的暂行规定》, 配合财政部下发了《中外合资经营企业中方投资者分得利润分配和管理的暂行办法》。各地针对目前的实际情况也都做了大量的调查研究工作, 在规定的权限范围内, 采取了相应的政策措施, 补充完善了国营企业所得税制, 适应了改革与发展的需要。

(四) 积极参与税利分流改革试点, 为统一内资企业所得税制做准备

1988年, 经批准重庆市率先进行税利分流试点, 嗣后, 湖南省益阳市、河南省南阳市、吉林省大安市、黑龙江省牡丹江市、辽宁省本溪市和湖北省荆门市、老河口市等地相继开展了试点工作。几年来, 在各级政府的关心、支持和有关部门的配合下, 试点工作有了较大发展, 试点面扩大, 行业增多, 企业增加。据初步统计, 目前已有辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古、山西、上海、江西、福建、江苏、河南、湖北、湖南、四川、云南、宁夏、青海、陕西、沈阳、

武汉、西安、成都、重庆等22个省、自治区、直辖市和计划单列市, 在27个地区和市、县的1500多户企业中进行税利分流改革试点。试点地区税务部门配合财政部门, 一道进行研究选点、调查论证、方案测算以及报批和具体落实等工作; 有些地区的试点, 是以税务部门为主进行的, 如湖南省益阳市、河南省南阳地区、吉林省大安市等。由此可以说, 税利分流试点工作的顺利进行, 是和税务部门的积极参与及广大税务干部的辛勤工作分不开的。

(五) 坚持依法征税, 注意协调关系

目前, 国营企业所得税的管理分工尚未理顺, 有的财税两家共管, 有的税务部门还没有管, 在这种情况下, 工作中难免出现交叉与扯皮现象, 这对工作会带来影响。但是应该看到, 绝大多数地区仍能坚持依法征税, 注意协调关系, 强化了国营企业所得税的征收管理工作。在健全机构、充实人员和队伍建设方面也有很大进展, 如山西、湖北等地成立了国营企业所得税征收处, 吉林省配备专职人员负责管理外埠企业和联营企业, 使工作开展和提高管理水平有了保证。

以上是我们所做的工作和取得的成绩。应当着重指出的是, 在国营企业所得税出台几年来, 地方各级税务部门的同志做了大量卓有成效的工作, 付出了辛勤的创造性的劳动, 借此机会, 向你们深表谢意! 但是, 我们的工作还有不少困难和不足之处, 有待于认真对待, 开拓进取, 下大力量予以研究解决。

其一, 在对国营企业所得税的管理上, 思想认识还不深, 重视还不够, 开展得还不平衡。诚然, 出现这种状况的原因有主观的, 有客观的, 更多的是客观的。但不能因此而缺乏信心, 影响工作的开展。关键是要正确认识, 要从宏观上看待存在的矛盾, 从矛盾中超脱出来, 采取一切有效措施, 积极开展工作, 扭转被动局面。其二, 税收征管上有些环节存在着松弛现象, 甚至有的地区出现有章不循, 各行其是的做法, 给工作招致很大损失, 必须引起我们的警觉, 从领导做起, 采取切实措施, 促进工作, 带好队伍, 迎接新的挑战。

三、今后的工作

1991年是继续治理整顿和深化改革的一年, 也是执行“八五”计划的第一年。在新的一年里, 税收工作任务更加艰巨, 要求也更高, 各级税务机关的同志要统一思想, 振奋精神, 再接再厉, 为完成今年的税收任务而努力奋斗。

(一) 积极稳妥地推进国营企业所得税改革, 强化征收管理

在今后的工作中, 我们要实行一手抓改革, 一手抓征管的方针。一方面, 要继续做好税利分流试点工作, 总结交流经验, 为全面推行税利分流打基础; 另一方面, 要加强对承包企业的监督管理, 坚持“收支

两条线”的原则，依法征收国营企业所得税，不能任其以包代管、坐扣抵留所得税。对一些与现行税法相抵触而把企业应缴所得税改为上缴利润的，要敢于坚持原则，促其予以纠正。要增强税务干部对企业经营的参与意识，深入企业进行调查研究，为企业排忧解难，促产增税。此外，对实行税利分流后如何规范国营企业所得税，强化管理，应当认真研究，希望大家献计献策，集思广益，研究制定出一套切实可行的办法来。

(二) 搞好国营企业所得税的汇算清缴和报表统计工作

注意抓好如下几点：一是统一领导，统一调配力量，协调配合。即在领导的重视和领导下，组织大家共同来完成，切莫仅限于专管所得税业务工作的同志来做，要集中力量，集中一段时间，认真抓好。二是要认真总结交流这项工作中的好经验、好做法，以便于互相学习，发扬成绩，消除薄弱环节。三是把工作重点放在提高汇算清缴工作质量和效果上，严格检查税收政策和财务会计制度执行情况，查出问题及时处理，保证税款及时足额入库。

(三) 加强理论研究，完善现行税收政策

党中央、国务院在今后十年规划中和“八五”计划里，把税收放到一个非常重要的地位。随着经济体制改革改革的深入发展，不断地给税务部门提出新的课题，

这就需要我们的税收理论研究进一步加强。近几年，企业集团、股份制企业等相继出现，而我们对企业集团和股份制企业尚没有明确统一的税收政策，各地的做法也不尽相同，大多比照联营企业征税的办法来对待，执行起来存在很多问题。另外，实行税利分流改革后如何确定税前列支标准和扣除项目，怎样把国营企业所得税硬化起来，这些都是摆在我们面前的迫切需要解决的课题。

(四) 加强队伍建设

就国营企业所得税工作的现实情况和发展趋势来看，机构设置、力量配备和人员素质还是不适应的。当前，首先要保证不能撤并管理国营企业所得税的机构和调走专管人员，并要予以巩固和充实。其次，要加强对现有人员的业务培训，提高素质，切实有能力把承担的工作搞好。

(五) 关于实现计算机化管理问题

国营企业所得税报表的工作量很大，既有季报，又有汇算清缴报表，既要汇总表，还要按各预算级次编报，时间要求又很严格，目前大部分地区完全靠手工编报，既影响工作质量和效率，也不利于建立统一的联网管理。今后还要进一步做好税源调查，加强国营企业所得税征管，因此，必须创造条件，改变手工汇总报表的现状，实现管理微机化。

(原载《中国税务》1991年第8期)

社会主义有计划商品经济条件下 税收调节经济职能作用的再认识

侯 梦 蟾

集中收入和调节经济是税收内在的两大职能。就集中收入的职能作用来说，问题比较清楚，需要正确处理的主要是税收总负担水平如何做到既满足国家的需要，又有利于经济的发展。比较复杂的问题是税收的调节经济的职能作用，需要深入剖析。因此，本文主要论述税收调节经济的职能作用，但这并不意味税收集中收入的职能作用不重要。就税收的这两方面职能作用的关系来说，集中收入是最基本的，调节经济是从属的，派生的。只有在集中收入的前提下才存在调节经济。从税收产生和存在看，首先是为了集中收入，满足公共需要，只是在集中收入这个前提下，国家才能利用税收这种集中收入的形式，按一定目的去调节经济。在现代社会里，税收调节经济的作用十分重要这是无疑的。但这种重要性也不会改变它的从属性地位。当然，这是从税收总体说的，从个别税种的

设置来看，并不排斥主要着眼于调节经济。既然集中收入是税收的基本职能，因此，国家在运用税收工具调节经济时也必须以集中收入为前提，使集中收入和调节经济做到最优的结合。

税收调节经济的内在职能是和税收同时存在的。但这种调节职能外化为现实的调节经济的作用要取决于客观经济条件的要求和可能。在自然经济条件下，税收调节经济的作用是有限的，这并不是因为税收不具有调节经济的职能，而是因为需要和可能利用税收调节职能的客观经济条件不具备。在我国社会主义经济中，税收调节经济作用的大小也是随着客观经济条件的变化而变化的。如果说党的十一届三中全会以前，由于工商业中的单一全民所有制和高度集中的管理体制决定了税收调节经济的作用很有限，那么，在现阶段，在有计划商品经济条件下，税收调节经济作