

3. 完善办法,逐步向彻底的分税制转换。对于财政收入的划分,我们建议分成三块,即中央税、地方税和中央地方共享税。为了解决现行分税制下地方固定收入的萎缩趋势,可将营业税从共享收入中划出,作为地方固定收入。对于财政支出基数的核定,我们建议应摒弃“基数法”,采取按一般需求和特殊需求两个层次来核定。对于一般需求的核定,首先确定全国人均支出定额标准,再按照各地经济发展不同水平,考虑人口结构、土地面积、企业素质、地理位置、生

活水平、基础设施建设、技术力量、就业程度等因素,制定修正系数,然后据此对一般需求数额进行修正;对于特殊需求的核定,按照国家经济建设的总体规划和不同地区的发展战略要求,在核定一般需求的基础上,区别地区之间的不同情况,核定一个加成指标,在一定时期内打入财政支出基数。对于收支挂钩,则可根据收入的划分和支出基数的核定,推算出一个共享收入的上解中央比例。

从天津市全面实行“税利分流”引出的思考

○巫建国

天津市为了加快社会主义市场经济的发展,决定1993年在全市推开“税利分流”改革。这是继重庆之后,全国首家全面扩大“税利分流”改革的省级区域。它既关系着天津市经济的发展前景,也影响今后全国性“税利分流”改革的发展方向。因此在实施伊始,应该从战略上把握好这样几个问题:

一、要处理好几个关系。1. 正确处理“速度”与“效益”的关系。目前,推开“税利分流”中要促进企业经济效益的提高,力争保持经济和财政的同步增长。2. 正确处理“创造改革条件”与财政承受能力的关系。据估计,若全面推开此项改革,财政通过减让所得税,免征“两金”等措施将减让6.2亿元利税,但天津市现在实行的是“分税制”财政体制,这些负担均需要地方政府靠增收节支去解决。因此,必须处理好“利用减税让利去深化改革”与“财政承受能力”这对矛盾,借助“税利分流”加速企业转换经营机制,提高效益,增加财政收入,平衡收支,降低改革成本,实现财政与企业双获益。3. 正确处理“宏观控制”与“微观搞活”的关系,增强企业的内在活力。此次“税利分流”改革应以“微观搞活”为中心,财政部门要改变理财观念,转换职能,把社会管理职能与国有资产所有者职能分开,逐步摆脱企业微观事务的缠绕,强化宏观管理职能,放开手脚让企业到市场经济的海洋中去角逐。

二、要借鉴已有的经验。“税利分流”改革从1987

年开始酝酿,到1992年底全国已有2400余户国营企业广泛试行,取得了许多值得借鉴的经验。其一,强化企业还贷机制。许多地区试行“税利分流”改革,其失败皆归咎于还贷机制不合理,诸如实行“新老借贷,区别对待”、“老贷款按比例分别在税前税后还”等,从而继续形成国家与企业谈判的格局,结果又陷入老体制的窠臼,让还贷机制弹性化葬送了改革。要试行“税利分流”就应该坚持一视同仁,坚决实行“税后还贷”,不留后患。其二,避免税前列支多样化。税前列支随意扩大始终是侵蚀税基的病根,按天津市现行政策规定,税前列支项目达17项,诸如促进科技进步,支持出口创汇,补充流动资金等方面,有中央条条下达的,也有地方自定的,税前列支泛滥,严重地破坏了税法的严肃性。所以能否统一税前列支标准,将直接决定着财政分配秩序能否规范化,也决定着“税利分流”的成败。其三,切忌把规范性分配形式与非规范性分配形式相嫁接。“税利分流”是一种法制性强而规范的分配形式,切忌在此范围内掺杂其它分配形式,鱼龙混杂会大大削弱其内在功能。其四,防范急于求成。历史经验证明,任何事物都是在发展中逐步完善的,此次改革也不例外,要允许失误,更应该把握实质逐步完善,以积极客观的态度来培育“税利分流”这种国企分配机制。其五,不宜长期实行全额累进税率。为了照顾中小企业,体现“量能负担”原则,此次改革设计了全额累进税率,即以征税对象的

实施“分税制” 要改革中央 与地方结算办法

○中国人民银行普兰店支行 冯卓茹

自1993年1月1日起大连地区实行“分税制”，使财政预算收入上解由以往的总额分成改为“共享收入”。即按入库的产品税、增值税、营业税、工商统一税、资源税五种收入的50%上解给中央。这种改革有很多可取之处，但也存在一些问题需要进一步改进。

财政预算收入上解实行“共享收入”后，对过去有“总额分成”上解的地区的财政收入影响不大，而对没有上解任务的贫困地区却造成了预算收入减少、支出困难的问题。原因是：实行“总额分成”时贫困地区不上划预算资金给中央，全部留归地方使用。而实行“共享收入”上解给中央后，由于这些地区的产、增、营、工商

统一税、资源税五大税种的资金占整个预算收入的80%还强，这就使预算收入40%资金上划给了中央，这40%的预算资金短缺只能等到上级财政一级级的下拨定额补助来解决。然而中央给予地方的定额补助并不能定时足额到位，给贫困县的财政支出造成了严重的资金短缺，有的乡级财政连续几个月无法开工资。如大连地区普兰店市以往无上解任务，乡级收入全部留归乡财政，已有22%的乡财政收不抵支，实行“共享收入”上解办法后，乡财政的产、增、营三大税种50%上解给中央，基本上是上解了预算收入的一半，乡镇的预算收入主要来自这三大税，减少了乡财政预算收入的一半，使乡财政收不抵支上升到45%。不少乡镇连续几个月无钱给职工开工资。乡财政解决资金短缺的唯一途径是向市财政借款。而市财政已揭不开锅又怎能来解决乡财政资金短缺问题，这给乡镇干部、职工生活带来了困难。

根据上述问题提出以下两点改进意见：

一是中央定额补助要做到足额、及时拨给下级财政，各级财政下拨不能克扣，拖延时间，以保证预算支出的正常执行。二是对过去无上解任务的贫困县，实行名义上划给中央资金办法，即实行“共享收入”上解时贫困县只报表不实划资金，这样中央不需给定额补助，也解决了资金不到位的问题，以保证各级财政预算计划的执行。

全部数额为基础计征税款的累进税率，这样极易在各级征税对象数额的分界处造成负担相差悬殊，甚至导致利税呈反比增加，不利于鼓励企业提高效益。因此，只能做为暂缓政策，不能当作成型法规长期执行。

三、实施“税利分流”需要进行配套改革。一是税制配套，建立公平与效率兼顾的所得税体系。遵循“公平税负”鼓励竞争，“实现所得税法律化规范化，确保财政收入稳定增长”的原则，颁布统一的内资企业所得税法，停止承包所得税，用所得税规范国家与企业的分配关系，统一税前列支标准，统一财务开支范围，统一税后还贷形式。二是税后利润分配形式配套，建立“同股同利”的税后利润分配关系。探讨利用股份制的方式处理国家与国有企业税后利润分配关系，初步建立国家按投入资本金总额定比收取利润。实现国有资产的优质高效地保值、增值与经营。三是企业财务管理模式配套。参考国际惯例，建立适应我国国情的财会管理模

式，改革过去传统的体现计划经济需要的固定基金分配体制、流动基金分配体制、利润分配体制和成本开支及补偿体制。建立各类企业通用、资金统筹运用、成本自控性强、税后利润自主分配、依法纳税的企业财务新模式。四是企业投资运行机制的配套改革。全面实行“税后还贷”，坚持“拨款与贷款”分流，组建财政性投融资银行，制定企业“挖潜改革”产业性拨款政策，在企业内实行基建投资税后还贷承包责任制，增强企业基建投资运行机制的自我约束功能。五是财政管理体制的配套改革。正确划分企业所得税的财政归属关系，加强对所得税优惠政策的宏观控制。鉴于现行企业所得税是按行政隶属关系分别归属同级财政的现状，从宏观上就要严格控制企业所得税的“减免”、税前扣除范围和标准，编制所得税式支出预算，以利严肃税法，防止相互攀比优惠，促进企业公平竞争，培育市场机制。