

发挥财税在完善大中型国营企业

承包经营责任制中的调控作用

为了更好地发挥大中型国营企业的骨干作用，国家已经从财税方面进行了一系列改革，使得企业从过去的国家统收统支的樊笼中解脱出来，初步成为自主经营、自负盈亏的商品生产经营实体，国家对企业由过去的直接管理逐步转变为间接调控。实行了二次“利改税”之后，国家对国营企业征收所得税，明确了国家与企业的法律分配关系，有利于企业以独立的商品生产者身份参与市场竞争，也有利于国家财政收入的稳步增长。在“利改税”过程中，国家对国营企业采取了一系列扶持措施，如减税让利和税前还贷、折旧基金全部留给企业等一系列财税方面的灵活措施，增强了企业自我改造、自我积累、自我发展的能力；把企业经营成果与经济利益挂钩，使企业有一定的压力、动力与活力。接着又在“利改税”基础上，实行多种形式的承包经营责任制，明确了企业的经营责任，进一步使企业所有权与经营权逐步分离，“包死基数、确保上缴、超收多留、欠收自补”，体现了自负盈亏的原则，完善了企业的经营机制，对第二步“利改税”起了补充作用。

国家财政对企业的一系列改革措施，大大增强了企业在生产经营中的活力和动力，使企业除国家交给的生产资料之外，还拥有相当数量的“自有资金”，可用来独立自主地发展生产，开展经营。但是，尽管国家为此而付出了相当大的代价，目前企业仍然存在着一系列困难，要求放权搞活，增加留利的呼声有增无减。这主要表现在：

（一）资金不足，尤其是流动资金不足。大中型国营企业的流动资金定额是在1983年核定的，“利改税”以后，国家就不再核拨流动资金，从企业目前发展状况来看，显然已远远不足以应付生产发展的需要。

（二）承包机制的不完善，使企业难以适应外部条件的变化与指令性计划。承包经营责任制主要是就企业对国家财政上缴而言，但是国家对企业指令性计划内应有的物质条件，如原材料、燃料供应与公平竞争应有的市场价格调控却并无相应的保证，这对企业的“包死基数”打了相当大的折扣，使得不少企业频繁地要求财政调整承包基数，政策性影响和经营性问题难以分清，使得“硬预算约束”又变成了“软预算约束”。

（三）市场销售疲软，各种负担加重，企业无法进行开拓性生产经营。

鉴于上述问题的存在，目前我国大中型国营企业应有骨干作用的发挥，大大受到制约，所以必须采取相应的对策，才能充分释放所蕴藏的巨大能量。剖析当前存在的问题，概括起来说，主要可从以下两个方面去解决：一是完善企业内外部经营机制；二是进一步理顺国家与企业的分配关系。

完善企业经营机制，其中最主要的是针对目前企业中存在的散（责任分散）、乱（管理混乱）、差（经济效益差）的情况，建立和健全各项各级经济责任制。在完善企业内部管理机制的同时，还必须相应完善外部经营条件，其中主要是企业对国家承包经营责任。在按质

按量完成产品产量指标和上缴税利的条件下，国家对企业下达的指令性计划和部分指导性计划，也必须相应保证对企业所需的原材料、燃料、动力等给予计划供应，实现“双向保包”的格局，使之实现公平承包。其次，对于国家（省级以上）明令的原材料和产品价格调整，均必须在承包基数中予以相应的反映，实现成本标准化和收益合理化，消除由于价格因素造成的企业间分配不合理现象，以便对企业在经济效果方面得到真实的、客观的评估。

进一步理顺国家与企业的分配关系。1984年第二步“利改税”之后，国家与企业的分配关系已在法律地位上给予初步确定，即由经济性的上缴改变为强制性的税收课征，这就意味着企业已不再是国家的经济附属体，而是一个独立自主经营的商品生产经营实体，有它自身的利益和权责。1986年以后，在“利改税”基础上又进一步实行多种形式的承包经营责任制，使企业所有权和经营权逐步分离，责权利进一步结合，完成承包基数后的留利归企业自行支配，从而激励企业和职工挖掘企业内部潜力，多创财富。从目前情况看，实行企业承包经营责任制，是在经济利益关系尚未完全理顺的情况下，求得相对稳定的一种办法，是对企业进行规范化改革过程中的一种适当的过渡形式，对第二步“利改税”起了补充作用。但是，承包制仍然未能彻底解决国家与企业的分配关系，一是上缴承包基数后的留利，企业究竟有多大的支配权未明确；二是国有资产的完善、更新、增长程度未保证；三是企业投资后所形成的资产所有权归属未确定。因而出现企业在使用国有资产上的短期行为和利用自有资金投资及更新改造的观望态度，造成企业固定资产的普遍老化，从而严重影响整个国民经济发展的后劲。

为此，针对承包制中存在的问题，进一步完善承包制，理顺国家与企业间的分配关系，有如下的设想：

（一）**改变利润总额承包为税（所得税）后承包。**税收是国家凭借政治权力的一种课征，从本质上说，它不存在承包与否的问题，根据负担能力原则，所得多的多征，所得少的少征，无所得的不征。承包经营责任制是国家作为资产所有者要求资产使用者的一种经济责任制度，是在所有权和经营权分离的情况下的一种约束机制，它与税收的强制课征具有质的区别。所以，上缴承包基数是作为资产所有者的国家对经营者提出的一种价格要求，不是一种法律上的无偿取得，不同于企业对国家履行的法律义务。所以，承包基数应该确定在向国家依法履行纳税义务后的一部分利润才对。而且这也为真正的税利分流具备了条件。至于承包基数的确定，这要取决于几个因素：一是所得税负的高低。所得税负的高低，与税后利润的大小成反比；二是企业必需留利的多少。企业必需留利的多少，与可能上缴国家的承包基数成反比。所得税负高，税后留利就小，企业必需的留利多，承包基数也就必然小；反之，则相反。就我国目前情况来看，所得税负是比较高的，名义税负达到所得额（相当于利润总额）的55%，随着税制改革的不断完善，比较普遍的看法是将所得税率降低到35%左右。这样企业的税后利润分配，即所有者与经营者之间的分配，将有比较大的回旋余地，也给承包基数的确定，具备较大的弹性。

（二）**重估资产，分类定“包”，资“包”挂钩。**目前我国国营工业企业的固定资产原值已达到8千多亿元，三分之二以上是属于大中型国营企业的。这样一笔巨大的、门类齐全的、具有一定技术水平的物质财富，应该对之有所要求，即要求其创造出一定数量的财富。因而对使用这些生产资料的经营者们，以此为依据，确定承包上缴基数，也是合情合理的。由于目前我国物价的变动，已有的固定资产多数帐面与实际价值不相符合，所以必须组织力

量进行一次资产重估。然后分类定值，根据不同行业、地区和指令性计划的多少，确定一定时期的承包基数。这样不仅定包的基数可以尽量做到相对合理，财政收入由于所得税按所得额大小课征，而承包基数又是一个相对固定的常数，水涨船高，财政收入也就有了保证。同时，在一定程度上也可抑制企业盲目地扩大外延投资，压缩基建规模。

（三）分类定率提取发展基金，与折旧基金及其他单项基金合并使用，明确为国家所有，下期（承包期）调整。目前企业由于受短期行为和单纯物质利益的影响，以自有资金主动投资更新改造技术设备意愿淡化，有些企业投资靠贷款，还贷靠税收（即“税前还贷”），自有资金多数用于奖励工资和职工福利，造成变相“吃财政大锅饭”现象，为了保证国家资产的完整和结构提高、价值增加，有必要硬化技术更新改造和资产增值约束机制，对于搞活企业的资金使用也大有好处。即按固定资产原值分类定率提取发展基金，连同折旧基金与其他有关单项基金一起合并使用于技术改造和设备更新的措施。这部分资产增值后，其所有权应归国家，但是企业经营者毋须再增加承包基数，由此而发挥作用，创造的新增利润，除所得税外，全部归企业支配，不过企业不能再擅自占用这部分生产发展基金。

（四）保留“税前还贷”，严格项目管理。“税前还贷”其实质是国家投资的变相做法，是利用税收杠杆作用的一种方式，也可称之为税收投资。如果全部取消“税前还贷”，一律改为“税后还贷”，势必影响国家对部分新、小、精项目的计划宏观调控和一定程度的灵活措施，也会过分地阻碍企业对某些应及时改造的关键项目的主动投入，有可能更加剧企业的短期行为。“税前还贷”本身并没有致命的弱点，问题在于必须有一整套严格和科学的项目贷款管理制度。^①

（五）企业留利中提取一定的生产发展基金之外，余留部分的支配权应该基本上归企业，即全部用于职工的福利和奖励。所谓基本上，是指福利基金部分为了避免企业过分侧重于职工个人奖励，满足一部分人的个人短暂利益，忽视必要的集体福利措施。所以必须给以适当的注意，例如按工资总额提取医疗、托儿所等福利基金，甚至还可依靠工会采取其他措施给以保证。

（六）奖金不封顶，与工资总额合并，贯彻“按劳分配”原则，取消奖金税，征收工资调节税，增加级距，提高起征点，并与物价指数挂钩，定期调整起征点。

综合以上分析的思路，企业承包与国家的关系，大致可以考虑如下分配模式：企业实现的利润（P）先按照国家规定的所得税率计算应缴所得税（It）；企业利润缴纳了所得税之后的税后利润，包含着企业向国家承包上缴的利润（Pg），企业需要用于积累、改造和发展生产的基金（Af），企业用于职工福利的基金（Wf），企业用于为职工进行奖励的基金（Pf）。这样，企业实现的利润分配，可以如下公式表达： $P - It = Pg + Af + Wf + Pf$
移行为： $P = It + Pg + Af + Wf + Pf$

其中，It是一个变数，随P之变动而变动，P大，则It相应增大，P小，则It相应缩小；而Pg按照承包上缴的性质来说是一个不变数，右项的一系列数字中，除Pg之外，均属变数，首先是随P的大小而变动，P大，则相应增大，P小，则相应缩小；其次，Af、Wf、Pf还受It的变动影响，即It的多少都对各该三项基金起反比的变动影响。如果还要细分的话，则Af、Wf、Pf三项之间在P、It和Pg既定的条件下，任何一个数字的变动，都对其余两项起反比的变动影响。企业只要掌握P的发展趋势，从而也可比较容易地掌握按P的比例上缴所得税的数额，在满足这两项数值的前提下，企业与国家的上缴承包基数就比较容易确定了，（下转第29页）

银行透支，是推动货币超经济发行，导致通货膨胀的一个重要原因。所以，必须建立财政收支平衡机制，消除财政赤字的根源。为此，第一，应将保持和实现财政收支平衡作为考核各级政府“政绩”的主要内容之一，促使各级政府自觉制定和执行平衡的财政政策。第二，早日颁布《预算法》，将财政收支平衡作为考核财政工作成绩的主要内容之一。第三，加强财政收支管理，强化收入，控制支出，抓好财源建设，建立稳固的充裕的财源基础。

36、运用好财政的各种调控手段。财政对国民经济的宏观调控主要是依靠运用各种调控手段来实现的。只有正确运用财政的各种调控手段，才能充分发挥财政的宏观调控作用。第一要发挥好国家预算的调控作用。一是要强化预算管理，任何人不得随意减收增支，改变近年来预算约束软化现象。二是强化财政支出约束机制，按照国民经济发展战略和国家产业政策要求，调整财政支出结构，对国家重点行业、企业和项目实行倾斜政策，积极支持朝阳产业。第二，要发挥国家税收的调控作用。一是要严格清理各种税收减免优惠政策，凡不符合国家产业政策的税收减免要停止执行，减免幅度过大的应适当降低。二是要切实坚持以法治税，严格税收征管。增加财政收入，不宜从增加税种上打主意，而应着力于强化现有税种组织和保证财政收入的作用，防止“跑冒滴漏”而导致税收流失。三是要改革和完善消费税税种，发挥它在控制消费膨胀中的作用。第三要发挥好财政补贴的调控作用。要清理和压缩价格补贴的品种、范围和标准，凡有条件取消的，应尽早取消；需要保留的，也应完善补贴办法，提高其补贴效果。对企业的亏损补贴进行清算并作适当调整，其合理的政策性亏损补贴要继续补，不合理的补贴则要坚决取消。关键是提高补贴效果，发挥补贴杠杆的积极作用。第四要加强预算外资金的管理和引导。要严格预算外资金提取和使用的范围、标准和程序。适当降低预算外资金对预算内收入的分配比例，并科学制定预算外资金对预算资金的比例，将预算外资金纳入综合财政管理。还要加强对预算外资金使用的计划指导，对预算外投资严格管理，控制规模，优化结构。对预算外资金发奖金搞福利，应纳入职工工资总额从严控制，统一管理。第五，加强财政监督。加强财政监督就是发挥财政的宏观调控作用。

37、增强财政宏观调控，须加强各项调控职能部门及其调控手段的协调、配合。首先，必须加强财政调控与计划调控的协调配合。国家计划是财政调控的重要依据，财政调控是保证计划实现的重要手段。两者要互相协调，互相制约，做到“计划框财政，财政框计划”，共同为加强宏观经济控制服务。其次，加强财政调控与信贷调控的协调配合。财政和银行是控制社会总需求的两大“闸门”，是影响和制约经济结构的两个重要的杠杆。两者要分工协作，互相支持、互相制约、各司其职，统一平衡。按照国家计划和产业政策要求，同向作用于国民经济活动，促进国民经济持续稳定协调发展。再次，加强财政调控和工资与物价调控的协调配合，同时还要加强财政部门同体改部门、企业管理部门之间的协调配合，目标一致地为加强宏观控制，实现经济良性发展服务。

~~~~~  
(上接第9页)而且余下的留利可以名副其实地为企业所支配。如果国家的税收政策实现降低税率，加强税前还贷的管理，清理社会摊派的措施得到严格贯彻的话，企业的自主经营的活力和动力必然可以得到大大提高。如果以上我们所设想的政策和措施能得到实施的话，那么大中型国营企业的骨干作用必将在我国社会主义经济建设中得到加强的。

注①关于加强“税前还贷”管理的详细论述，请参阅黄振纲：《论“税前还贷”的利弊及其对产业结构调整的作用》一文，刊《财经研究》1990年第1期。