

●陆丰泉

论1994年财税体制改革的经济影响

根据党的十四届三中全会决定精神，国务院于1993年12月作出了关于实行分税制财政管理体制的决定，批转了国家税务总局提出的《工商税制改革实施方案》，并决定这两项改革从1994年1月1日起在全国实施。这次财税改革不仅动作大、牵涉面广，而且是针对我国财税体制深层次矛盾而采取的根本性措施，从其广度、深度、力度、难度来看，都是以往历次改革所未有过的，必将对我国社会政治经济生活的各个领域、各个层次发生极为深远的影响。为此，本文拟对财税体制改革的经济影响作一粗浅探讨。

一、对企业的经济影响

1、企业总体税负将有所减轻，而行业（产品）税负有升有降。就全国来说，企业总体税负没有增加。就企业所得税改革而言，无论从总体或是从局部来看，除少数外企将减轻税负。据测算，国有预算内工业企业上缴比重由1992年的37%降至新税制下的33%。其他非国有企业的税负也有所下降。私营企业的所得税率也从35%降到33%。至于流转税改革，从总体上看，也没有增加企业负担。据有关部门普查资料测算，改革前与改革后，平均负担率基本持平。但是，由于税收结构的变化和纳税环节的改变，具体到某个行业（产品）的税负必然会有升有降。例如，在商业批发环节，过去对批零差价征收10%的批发环节营业税，改为增值税后，税率增加到17%，而零售环节的平均税率则下降了。根据有关部门调查，税负减少的行业（产品）主要是化工、机械、电子、玻璃、橡胶制品、非农产品为原料的轻工及商品零售等；税负增加的行业（产品）主要是煤炭、生铁、盐、粮食、小化肥、以农产品为原料的产品及商业批发等。另外，由于增值税的税款抵扣方法和具体规定尚不完善，也将使部分企业感到税负加重。

2、企业竞争环境趋于公平，但企业处境有好有坏，部分企业将难以为继。在新税制下，企业将面临更为平等的竞争环境。实行统一的内资企业所得税制，消除了原企业所得税造成的不同经济成份企业之间税负不公的现象，国有企业可以在税负上与其他非国有企业处于平等竞争地位；同时，在免除国有企业利润调节税和免征能源交通重点建设基金和预算调节基金的基础上，改税前还贷为税后还贷，消除了企业在信贷资金运用上吃国家财政大锅饭的弊端，增强了企业还贷能力，硬化企业预算约束，有利于企业自我约束机制的形成。但是，由于新税制基本取消临时性、困难性、政策性税收减免和税前还贷，会使那些效益差、一直靠税收优惠的企业及历史上形成的债务负担很重的企业一下子很难适应，一些过去盈利的企业现在将不再盈利，过去微利的企业现在将要亏损，而过去亏损的企业现在将难以生存。此外，新的增值税把纳税人划分为一般纳税人和小规模纳税人，这对发展规模企业虽有正面效应，但却明显抑制了小规模纳税人与一般纳税人的业务往来，影响小规模企业的生存和发展。

3、国有企业税后利润不上缴，将削弱国有资产最终所有权对企业法人财产权的制约。国有企业不再执行所得税与利润搅在一起的承包办法，统一缴纳企业所得税，有利于实现税利分流，发挥所得税的调节作用。而“对1993年以前注册的多数国有全资老企业实行税后利润不上缴的办法”，虽然对缓解企业困难、减轻改革阻力有积极作用，但如果持续下去，不尽快规范税后利润上缴办法，必然使国有企业形成新的“既得利益”，造成新的“苦乐不均”。这既不能体现所有者权益，又不利于最终所有权对企业法人财产权的制约，更不利于建立规范的现代企业制度。

4、企业“虚盈实亏”现象将自然消失，短期行为更为明显。在新的财税体制下，企业不会再做大利，而可能做大成本，减少上缴。因为在原有工资奖金发放与企业经济效益挂钩的情况下，企业为发放更多的奖金，体现企业经营成果，必然追求利润指标，以至“虚盈实亏”，加之企业与政府实施的是税利承包，多算出来的利润都是企业的，因此，“虚盈”对企业利多弊少。但是在新的所得税制下，企业多盈利就要多上缴，企业必然会转而想方设法做大成本，挤占利润，以减少上缴，因此“虚盈”现象将会自然消失。同时，随着税前还贷的取消，将在一定程度上影响企业的技改投入、产品更新换代和技术进步，削弱企业的发展后劲。

二、对地方政府的经济影响

实行分税制是我国财税体制迈向国际规范化的重大举措，是对长期以来财政包干体制的一种扬弃。这项改革对地方政府的既得利益冲击较大，将对地方政府的财力、财源结构及经济行为产生重大的影响。

1、分税制为地方财政经济发展创造了更为规范的分配关系。根据事权与财权相结合的原则，在比较规范的税制下，按税种划分中央与地方的收入，打破了财政包干制下地方所辖内的所有税收和国有企业上缴利润都同地方政府的经济利益挂钩的做法，较为彻底地改变了过去那种讨价还价、鞭打快牛的状况。通过财力的规范划分，地方政府将更加明确自身财力水平和增长潜力，预期收益比较清楚，有利于硬化地方政府预算，有利于地方政府采取正确的决策，积极涵养财源，加强地方税收征管，发展和壮大自身的财力。

2、地方财政收入增量将明显减少，收支平衡压力增大，部分地区财政更为困难。为了尽可能照顾地方政府的既得利益，这次财政体制改革，尽力保住了地方1993年的基数。从存量上看，地方自主财力没有减少。因为除原有财力留给地方外，中央对地方的税收返还仍然是地方的自主财力。但是，从增量上看，由于收入来源稳定、增收潜力大的主要税种都划为中央收入或中央地方共享收入，而且上缴中央的共享收入在增量中要占70%，留给地方的只是收入不稳、税源分散、征收较难的小税种，因此，地方财政收入的增量将明显下降。从支出的角度看，以后年度地方财政的实际支出与可能的既得财力很不适应，实际需求财力大于既得财力。这主要是因为各地在“七五”期间为培植财源促进地方经济发展而举借了大量债务，本想指望税收增长来逐步偿还，而分税制的改革举措打破了这一设想，加之地方预算外资金这一块也不复存在，地方建设资金大量减少；同时，新的改革举措如房改、社会保障制度改革、行政事业单位工资调整等的出台，都要增加地方财政支出，因此，地方财政收支平衡压力很大，地方政府处于吃饭与建设两难境地。

3、地方政府旧有的中观调控能力将有所削弱。新的财税体制将使地方政府的经济调控

手段和方式发生变化。税收减免权的上收，使地方政府不能再以直接的减免税方式调节地区内的经济发展，将大大削弱地方政府利用税收优惠政策的调控职能。今后地方政府有可能更多地通过财政补贴、贴息贷款等方式，来扶持地区内重点行业和企业的发展。同时，随着中央政府转移支付制度的规范化，地方政府的财力使用方向也将受到一定的限制。

4、现行的基数确定方法将不利于缩小地区之间的经济发展差距。这次改革为了维持地方政府既得利益格局，选择了财政收入增长较快的1993年为基数，核定地方既得财力。这虽然可以减轻改革的阻力，但带来的负效应较大。一方面助长了一些地区“弄虚作假”人为抬高基期收入，如有的地区把1994年的一部分税提前到1993年征收，造成循规蹈矩的地区吃亏；另一方面，使经济发达地区在中央让给地方的大块利益中占据了相对更大的部分，而经济欠发达地区则占据相对较少的份额。这将会使“苦乐不均”的现状延续下去，不利于缩小地区间的经济发展差距。而且如果不及时重新规范基数核定，某些地区财政困难造成的新的“中央开口子，地方出票子”的现象还将发生。

5、地方财源培植偏好将诱使产业发展出现利益倾向性。基于自身利益的考虑，地方将更多地关心本级财源的培植，对中央财源培植的积极性将逐步降低。地方政府将会依据新的利益分配格局调整各自的产业政策和规划，鼓励税小利大企业的发展，而税小利大项目（企业）的大量兴建，将错误地诱导投资行为。在现行价格机制尚不健全的情况下，扭曲的政府行为、企业行为和税收行为不仅将加剧总量的矛盾与结构的失衡，而且将阻碍以市场为基础配置资源的市场机制的形成。

三、对中央政府的经济影响

1、中央政府将掌握全国财政收支的制衡权，中央财政的主导地位更为突出。实行分税制后，增值税作为中央和地方共享税收收入，中央分75%，地方分25%，消费税以及一些税源稳定且潜力大的行业如银行等税收全部划归中央，从而使中央财政收入大幅度提高，形成了中央财政收入的稳定增长机制。同时，中央对地方的税收返还与全国增值税和消费税的增长率挂钩，中央与地方所占比重为“七三”开，进而形成了累进型的中央财政收入增长机制。这就从根本上改变了旧有的中央财政依靠地方财政供给来平衡收支的不合理局面，使中央政府掌握了全国财政收支的制衡权，确保了中央财政的主导地位。

2、中央政府的宏观调控功能将趋于增强。实行分税制后，中央财政收入占全国财政收入比重的大幅度提高，为增强中央财政调控力度提供了财力保证。中央财政掌握税权的减免权，使调控手段和方式更趋多样性、针对性和灵活性。中央向地方转移支付方式的多样化和规范化，更加有利于加强中央财政对地方财力使用的宏观调控。不过，应当看到，目前的转移支付制度还很不规范，现行的税收返还只讲数额，不讲投向，补助拨款也没有明确的投向体系，这样中央政府就很难抑制地方政府资金投入中的结构不合理现象，中央的结构调整措施就难以贯彻下去。

3、中央政府会更加注意地方经济增长。在财政包干体制下，由于地方向中央承包上缴收入，因此，地方经济发展如何，中央政府毕竟不用过于关心，只要地方定期收缴入库即可。而实行分税制后，流转税中的增值税作为共享税，其来源直接影响中央政府的财政来源，因此，中央政府会比过去更关心地方企业的发展。

4、财源建设矛盾在一定程度上将阻碍中央财力的增长及其宏观调控功能的发挥。过去

体制下，很多收入是地方用行政手段收上来的。税收征管分开后，中央收入的征集遇到的阻力会增加。据有关部门反映，现在企业欠税清理的困难比过去大得多。由于有自己的财源和税源，地方将忽视中央级财源的培养，在其与中央财源建设发生矛盾时，地方无疑会采取措施保护本级财源。因而地方的本位主义将使国家调节产业结构的力度有所削弱。

四、对经济增长的影响

1、将有利于全国统一市场的形成，促进我国社会主义市场经济体制的建立。通过税制改革，不同所有制性质的企业在流转税、所得税方面所适用的税种都已基本统一，分配关系规范，税收负担趋于一致，公平的税收环境已经初步形成，重复征税的弊端已经消除。分税制的实施，打破了旧有的按行政隶属关系划分收入的格局，从根本上消除了地方政府通过地区封锁、市场割据等手段设置贸易壁垒，保护本地企业的财政诱因，将有利于全国统一市场的形成。因此，这次财税体制改革，对推动我国国民经济健康快速发展，对促进社会主义市场经济体制的建立与发展，都将取得积极效果。

2、有利于实现财政收入与国民经济的同步增长，强化财税调控经济增长的力度。通过划分中央税、地方税和中央与地方共享税，分别设置税务机构，分别进行征收管理，将会更好地堵塞税收收入跑、冒、漏等各种漏洞，保证财政收入的合理增长，提高财政收入占国民生产总值的比重。通过强化新税制的征管，所得税调节社会再分配、缓解社会分配不公的矛盾，将发挥更大作用；以增值税普遍调节和以消费税补充调节的流转税制，其调节作用将更具针对性和灵活性。特别是随着中央财政收入比重的提高，财政宏观调控经济增长的力度将明显增强。

3、各级财政的自我制衡机制，将从体制上消除自我膨胀的诱因。随着分税制的规范化、法制化，今后，无论是中央财政还是地方财政，都要坚持“量入为出，自求平衡”的理财原则，各负财政收支平衡的职责，从而形成各级财政自我制衡机制。这就从体制上消除了自我膨胀机制的恶性根源，并因此堵塞了财政赤字引发货币非经济发行的渠道，一定程度上限制了通货膨胀。

4、难免拉动物价上涨，增大通货膨胀压力。新税制尽管在总体上未增加税负，但由于考虑的是平均税负水平，因而出现一些行业、环节和商品税负增加，推动物价上涨不可避免。特别是在从原来价内税改为价外税的情况下，流转税税率的有升有降调整，不仅会引起市场价格的结构性的改变，难以完全避免物价结构性上升，而且在新旧税制转换中，如果衔接不好，把原含税的物价纠正过来，就可能会出现人为提高物价的危险。因此，在价格已基本市场化的条件下，税制变化对价格是一个极其敏感的因素，弄不好就会拉动结构性通货膨胀。

5、财政职能范围的转换明显滞后，将阻碍市场经济的发展。这次分税制改革，对政府职能尚未重新界定，财政职能范围转换不明确，中央政府与地方政府事权划分依然如故，未能真正做到事权与财权的统一，而把精力集中在财权的划分上，忽视了事权的范围与财权划分的联系。其结果是并没有搞清在市场经济条件下究竟应该掌握多少财力，各级财政究竟应该如何用财，哪些公共产品应该或有可能由市场提供，那些公共产品仍要全部由政府提供。如果现行财政职能范围不转换，不能按照市场经济特点和现实市场状况来重新界定各级财政职能范围，那么，即使是实行分税制，也难以适应市场经济发展的内在要求。