

刍议税利分流的四大难点及对策

李 正 一

1988年以来，重庆、益阳、厦门、成都等地相继率先在国营企业进行了“税利分流、税后还贷、税后承包”的改革试点。其基本内容是：降低现行所得税税率，统一按35%的税率或五级超额累进税率征收所得税（厦门是将所得税率降低到与特区内“三资企业”相同的15%），取消现行调节税；取消企业用所得税税前利润归还固定资产投资贷款和按还款利润提取“两金”的规定；实行所得税后上交利润承包。从上述试行税利分流地区的实践来看，无论是在兼顾国家和企业的利益分配关系、确保国家财政收入稳定增长方面，还是在促进企业投资行为合理化、强化税收约束、为中央政府与地方政府之间实行分税制创造条件方面，以及分清国家的社会经济管理职能和所有者职能等方面，都取得了明显效果。

但是，由于税利分流是一项带有超前性、探索性的改革，难度较大。从各地试点情况和测算结果看，其试点方案的一些具体改革措施尚需进一步完善，其在实施和面上推广的实际操作过程中，有四大难点亟需得到研究解决。

一、关于税后还贷的问题

税利分流改革的主要内容之一是改企业税前还贷为税后还贷。试点地区的经验表明，税后还贷办法已成为实行税利分流的主要阻力。能否处理好税前还贷向税后还贷的过渡问题，是整个税利分流改革试点成败的关键。这既涉及企业老贷款（即企业

试行税利分流改革前的贷款）的即期归还问题，又关系到企业未来的技术改造热情，以及生产发展后劲问题。

税前还贷是在特殊的投资体制和历史条件下形成的，形成原因复杂。客观地讲，它虽不利于国家控制基建规模，容易诱发投资膨胀，但却对企业的技术改造和设备更新、产品换代等起了巨大的推动作用。资料表明，过去8年间，企业新增利润中有80%来源于生产能力和产品结构的调整，而用于企业产品结构调整和新增生产能力的资金有70%来源于税前还贷的渠道。实行税后还贷，将投资风险由国家承受改为由企业自己承受，对于约束企业的投资扩张行为、促使其注重投资效益等固然有很大作用，但由于税利分流后，实现利润中企业所占的比例相对下降，企业自我积累能力在一定程度上相应降低，企业投资的外部约束硬化，投资风险加大，而企业税后留利所形成的资产及相应带来的实现利润，其产权归属又模糊不清，这就必然产生两个问题：

（一）企业归还老贷款困难。

在税前还贷条件下，企业的投资热情高涨，投资规模的摊子铺得较大，因此目前不少企业的“老贷”包袱较重，偿还困难。据对试点企业的情况测算，有些企业的老贷款30年也还不清。这些老贷款的性质和形成原因复杂，既有因过去国家实行“双松”的财政、货币政策和“拨改贷”形成的借款，也有政府投资决策失误、银行和主管部门审查不严，以及企业贪大求洋、盲目上马等多种

原因导致项目投产后无效益的失误贷款。这些因各种体制、历史原因造成的沉重的“老贷”包袱，如果要求用新体制下受约束的还贷能力去解决，即完全由企业去承担，显然不尽合理，也难以办到。因此，应实事求是地妥善解决企业的“老贷”包袱。

(二) 企业投资热情急剧下降，技术改造进程滞缓。

实行税后还贷后，企业对贷款普遍持慎重态度。这在一定程度上制约了盲目投资，有利于压缩投资规模。但与此同时，企业投资欲望大大减弱。按现行财税体制，流转环节税平均占企业净收入的一半以上，加上所得税、承包上交利润以及上交能源交通基金等，企业净收入的70%甚至80%以上要上交。财力的匮乏加上投资风险加大，使企业对无论有无效益的项目贷款都不积极（或至多只愿搞一些“短平快”的项目），特别是对一些虽有社会效益但投资大、回收周期长、不直接产生经济效益的基础设施、原材料等“瓶颈”产业，以及填补国家空白的重大技术改造项目等，企业更不愿意干，也无力承受还贷压力。据了解，重庆市技术改造任务重的能源、交通、原材料基础工业和社会效益好而经济效益差的企业，自1988年税利分流试点以来，基本上未向银行贷款。即使投资效益好，过去贷款积极的企业，也因担心还不起借款、影响企业留利等而观望徘徊。显然，这对于企业的自身发展、自我改造极为不利，势必导致企业发展后劲不足、技改进程滞缓。

鉴于通过税后还贷以建立起自我约束的投资机制尚需一个较长过程，考虑到目前企业的实际情况，为顺利推进税利分流改革，在还贷和扶持企业技术改造方面，可考虑采取以下过渡性措施。

第一，对企业的老贷款，可区别不同行业、不同企业的盈利水平、技改任务：“老贷”包袱的轻重等具体情况，^{*}逐户合理核定

其税前税后归还的比例（如重庆对“老贷”实行核定基数、税前税后原则上按对半开比例归还、税后还贷分步到位的办法。且在具体操作时灵活处理。有的企业只核定税前还10%，有的则高达90%），对老贷款中遗留下来的悬而未决的部分，由财政、银行、企业三方共同负担。同时，为解决企业技术改造乏力、生产后劲不足等问题，国家还应根据产业政策，对企业的重点技术改造项目进行扶持。首先，实行差别利率，对重点技改项目实行低利率政策予以支持，同时银行重新核定其还款期限，而对长线淘汰产品生产企业实行高利率予以抑制；其次，加速折旧，重点技改项目国家应允许企业缩短折旧周期；最后，实行财政贴息政策。

第二，对企业的新投资贷款，应在对项目进行分类和对企业偿债能力进行分析的基础上，区别情况实行倾斜政策。首先，对那些投资少、见效快的“短平快”项目，可实行税后还贷；其次，对那些投资额大、回收周期长和社会效益好、企业经济效益不高的项目，以及按产业政策要求属优先发展、重点扶持的能源、原材料、交通等“瓶颈”产业、国家重点技术改造项目等，其贷款的归还亦可按一定比例在税前税后各还一部分，或对新贷款试行财政贴息办法，对这类新贷款项目所形成的固定资产试行加速折旧，等等；再次，合理降低一点贷款利息；最后，实行税后还贷分步到位，即鉴于技改任务重、企业实际还贷能力有限，对有条件一步到位的企业（据调查极少），尽量争取一步到位；实在不能一步到位的，则采取类似处理老贷款的还款办法，逐步过渡到位。

二、企业所得税税率偏高的问题

税利如何分流，关键问题是确定好企业所得税税率的数量界限。所得税税率确定了，国家从企业实现利润中以税收形式收取的部分以及企业的税后利润也就确定了。其确

定的原则，一定要体现所得税的基本经济属性。企业上交的所得税应主要用于国家行使社会行政管理职能时所需要的公共社会消费费用，企业上交利润的用途应主要是用于资产的增值，即投资。同时，在确定所得税税率时，还应考虑到不同所有制性质的企业在税负上的大致公平。

1989年初，财政部和国家体改委下发的“税利分流”试点方案规定，所有盈利国营企业一律按35%的税率交纳所得税。从试点地区实际执行的情况看，这个税率不尽合理，超出了企业的承受能力，直接制约着“税利分流”改革试点面的扩大。

(一) 据测算所得税率高于现在企业实际税负约10~15%，企业难以承受。

在试行税利分流的过程中，试点企业普遍持有这种观点：在主观愿望上，不愿实行税利分流，而宁愿选择承包制。其原因，除了税利分流对企业的约束比承包制强、企业要自担贷款风险和还款责任（而承包制则约束较软，承包基数等还可讨价还价）外，是税利分流的企业税负较重。尽管税利分流将企业所得税率由原来的55%调减为35%，但由于同时改税前还贷为税后还贷，试点企业负担仍高于非试点企业。而且，建立在两步利改税基础上的以流转税为主体的现行税制，流转环节税收偏高，企业收入的大部分被国家以流转税形式拿走，所留利润不多。企业交纳所得税和上交利润后，还要上交能源交通基金，认购国库券、重点建设债券，以及支付各种摊派费用。特别是1989年以来，企业又要上交预算调节基金，实际留利更少，一般只有15~25%。企业的实际税负和世界一些国家相比仍嫌过重。尤其是在目前企业经济效益不高、生存及发展的内外部环境欠佳的情况下，其实行税利分流试点的承受能力就更为脆弱。据有关部门以1987年财务决算数对9省市（北京、上海、辽宁、吉林、广东、新疆、宁夏、大连、常州）6

个行业（机械电子、冶金、化工、能源、轻工、纺织）的594户企业测算，按35%所得税率征税后，可实行税后承包即有利可包、有承受能力的企业只有294户，占49.7%；只能保留留利而无力偿还贷款的有225户，占39.7%；既无力偿债又保不住留利、还需财政退库补贴的73户，占12.3%。这也就是说，有近一半的企业无利可包。这就直接影响了企业试点的积极性，制约着试点面的扩大。从试点面最大的重庆看，616户试点企业中，上交35%所得税后有承包利润的463户，占75%；承包利润为零的78户，占13%；承包利润为负数，即纳税后保不住企业留利和还贷基数，还需财政退库的75户，占12%。即是说，经过挑选的试点企业中尚有25%无法实行税后承包，有12%的企业连税后还贷的机制都无法建立，面上的企业特别是微利、亏损企业等就更难以承受。

(二) 没有真正做到公平税负。

适用税率没有区分大、中、小型企业，一律按一个固定比例上交。这在形式上看好象税负公平了，但实际上没有考虑到我国价格体系严重扭曲、市场发育不完善、不同类别企业在设备、技术、人才等方面条件即企业生产经营的内外环境迥异等因素会对不同企业的效益及经营状况等产生程度不同的影响，因而没有真正体现公平合理原则，没有为企业创造平等的竞争条件。同时，忽视了无偿占用国拨资金的多寡会对企业效益产生较大的影响。所有企业一律按35%的所得税征税，对一些国家无偿投资多的大中型企业和重点企业来说，税负偏低；对国家无偿投资较少的一般企业和地方企业来说，税率又偏高，从而形成新的税负不公。

为使税利分流改革试点方案能更适合企业的实际承受能力，从而使该项改革试点能在更大范围内顺利推广，有必要在坚持统一所得税的前提下，适当调低35%的所得税税率，即将其调为30%左右（最高税级30%，

最低一级税率为5%)，以解决一些企业税后无利可包或无力偿还贷款问题。这样做，是否会影响财政收入的增长呢？试点地区和各地的情况表明，适当降低企业所得税率，是一种“欲取之，先予之”和“放水养鱼”的好办法，不仅不会使财政收入发生流失，且往往会使财政收入得以更快地增长。如厦门市1988年由于税率降低，67家企业上交所得税和利润虽减少237万元，而税利总额却增加1420万元，增长10.4%。其原因是流转环节税收由于生产发展而得到了较大幅度的增长。

三、能源交通基金和 预算调节基金的征收问题

对企业用于税后还贷的利润(资金)是否征收能源交通基金和预算调节基金，是实行税利分流改革后面临的亟待研究、解决的一大问题。按现行政策，企业税前还贷改税后还贷的所得部分，将承受所得税和能源交通基金、预算调节基金的双重负担。而能源交通基金和预算调节基金是从企业留利和预算外资金中分别按比例征收的，企业留利及预算外资金越多，则两项基金的上交额就越大。实行税利分流改革后，企业留利的概念和内涵扩大了，数量增加了(但这数量的增加部分主要是为不改变企业税后还贷机制，即主要是用于税后还贷)，所得税和两项基金的计征基数也加大了，这就相应增加了企业的负担，削弱了企业自我还贷和自我改造的能力。这无论是和企业本身试行税利分流以前比还是与未实行税利分流的企业比，都是不平等的、不合理的。即如果把企业多留的那部分利润又通过能源交通基金等收走，企业就重新失去了自我还贷和自我改造的能力，“税利分流”就失去了意义。从试点地区的情况看，若对用于税后还贷的资金再征两项基金的话，则企业利润的实际税负就从35%上升为51.25%，降低所得税税率后(即

从55%降为35%)留给企业的实惠将被抵销，而且企业的自我还贷能力被大大削弱。如据测算，重庆市仅1989年上交新开征的10%的预算调节基金一项，就直接降低实行税利分流企业还贷能力的13%。显然，这个问题已成为推行税利分流的一大障碍。

考虑到目前企业的实际还贷能力，为便于税利分流的顺利进行，对企业用于税后还贷的资金，目前似以不征两项基金为宜。这样做的理由是，当初开征这两项基金，在很大程度上是因为国家与企业 in 利润分配上出现了扭曲，是不得已而为之的一种从企业留利和预算外资金中再次取得收入的手段。而实行税利分流后，理顺了国家同企业的关系，就没有必要对用于还贷的利润再征一次收入。税后还贷利润，形成于所得税后、承包利润前，不是企业留利，也不属预算外资金范畴，不应征收两项资金。而且，税前还贷资金也是不征两项基金的，因此税后还贷免征两项基金，也不存在新开口子问题。退一步讲，如果一定要征两项基金，也一定要本着这个原则办事：既保住国家应征收的部分，又不能让实行税利分流改革的地区和企业吃亏。其征收的方法可考虑采取两法：其一，交纳所得税后先归还专项贷款，以还贷后的利润计征两项基金；其二，按地区以实行税利分流前一年的两项基金上交额为基数，分别核定其定额包干或递增包干指标，逐年上交。采用这两种方法都可避免企业税前还贷改税后还贷的双重负担问题。

四、投资主体

换位后的资产归属问题

实行税利分流后，还面临一个投资主体换位后形成的资产归属问题。即税后还贷后，企业以贷款或自有资金进行技改等所形成、增加的固定资产所有权归属问题。如不加以妥善解决，势必严重影响(下转第26页)

金融政策失误可能并不是通货膨胀的重要原因，但它与通货膨胀是互相增强的。因此，要制止通货膨胀，就必须减少政策失误，完善金融体制，建立信贷收支自平衡机制：

1. 货币管理集中化。赋予中央银行独立管理货币的权力，树立中央银行权威，纠正当前中央银行财政化、地方化、企业化倾向。

2. 银行职能独立化。加强银行资产负债管理，强化各金融主体的自我约束力，建立各金融主体信贷收支自平衡机制。同时，制止我国经济生活中出现的银行功能财政化趋势的进一步发展，防止旧的财政银行体制复归，真正实现银行职能独立化。

3. 货币供应规则化。所谓货币供应规则化，就是现金发行及信用供应都尽可能按照一个固定的速率有规则地增长。很显然，单纯增加货币供应，并不能带来经济实质增长。鉴于前几年货币供应的经验教训及近年的通货膨胀现实，近期内我国货币供应增长率可定为8%左右，最高不能超过12%。

4. 信贷资金计划化。根据我国信贷资金运动规律，编制我国信贷资金运用计划，并根据经济形势的变化，确定信贷资金的投放。同时，必须强调信贷资金计划的法律严肃性。

5. 存贷利率合理化。现行存贷款利率水平的确定，既要有利于储蓄的稳定，又不要增加企业负担，且又不能使银行经营状况恶化。同时，既要可能吸收资金，又要抑制企业的资金渴求，且银行部门又有利可图。在目前财政困难的形势下，银行经营亏损只能导致我国经济形势进一步恶化。

（三）财政与银行——综合平衡协调化。

这主要是完善赤字融通体制，包括财政发生赤字尽可能不要向中央银行透支或借款；财政发行国债，不得直接售给中央银行；发售给专业银行的国债，必须在其资金宽裕或者有时间作出理性反应及调整自己的资产结构的情况下进行。总之，国债发行不得引发信贷膨胀。

（四）经济宏观——发展战略理性化。

在资源短缺与资金匮乏的双重约束下，任何急于求成的发展战略只能断送我国可能实现的经济改革与经济发展。为此建议调整经济发展战略，控制发展速度。目前控制重点应放在固定资产投资增长速度上。同时，加强国家对经济的宏观管理，保证各经济部门间的平衡协调发展。

注：①赤字 R_2 = 硬赤字 + 国债收入

（上接第30页）响实行“税利分流”企业的投资积极性，使其产生短期行为，造成企业发展后劲不足。据统计，1983年至1986年全国税前还贷的利润累计达200多亿元，直接减少国家财政收入，这部分资产所有权应属国家所有。税后还贷后，老贷款所形成、增加的固定资产产权，大部分或全部应属国家所有。虽然这部分贷款已用税后利润归还了一部分，但也是财政在税前让出了一块，而这部分资金的所有权属于国家，所以还贷形成的资产产权有当然仍属国家。至于老贷款已经还清，取消企业还款基数，相应增加承包上交利润基数后，企业用税后还贷的贷款或自有资金投入来进行技术改造等所形成、增加的固定资产，其产权应归企业。今后，这部分企业资产可参与国家与企业的利益分配。这样，就可以大大调动企业投资的积极性，促使其投资行为逐渐趋于合理化，以保持其不断发展的后劲。