举债减税　放水养鱼

——关于搞活国营大中型企业的思考

●徐振良

理顺财政与企业之间的分配关系，是国民经济运行和发展的一个重要环节。增强国营大中型企业的活力，客观上要求减轻企业的财政负担，使之获得基本的自我积累、自我改进、自我发展能力；但是，近年来各级政府不断增长的财政支出以及中央财政连年赤字的巨大压力，又迫使财政通过向企业增税加费来平衡预算，由此导致了企业负担加重——活力衰减——财源萎缩——财政进一步失衡的恶性循环。因此，能不能走出一条既减轻企业负担，又确保财政收入稳步增长的良性循环道路，业已成为当前经济工作中一个必须破解的难题。

一、当前企业的财政负担状况

正确地估计企业当前的财政负担状况，是制定可行的财税政策的基本出发点，也是搞活国营大中型企业的一个必要前提。判断企业财政负担的轻重，不能只看上缴利税总额的升降，而必须考察其新增价值有多少交给了财政，又有多少留给企业自己支配。从这一观点出发，无论是作国际比较，还是作不同类型企业的横向比较，或者是作不同时期的纵向比较，上海企业所承受的财政负担都是沉重的。

首先，从国际比较来看，上海企业的财政负担明显高于世界上大部分国家和地区。国际比较中常以财政收入占国民收入的比重来衡量不同国家或地区财政负担的轻重。80年代初，英国、美国、日本财政收入占国民收入的比重分别为31%、23%和22%；发展中国家则多在8～18%之间；某些人均收入低于400美元的国家甚至不超过8%。1990年，主要由企业上交税、利、费构成的上海全市财政收入高达284.36亿元，占国民收入614.46亿元的46%。这一比重，大致上比发展中国家高出二、三倍，也比财政负担较重的英国高出15个百分点。而且，从财政收入的来源分析，不少国家个人所得税已占到一半左右，真正向企业征收的产品税、公司所得税等各项收入还不到财政收入的一半。上海企业则不仅是税收的主体性来源，还要承受直接上交利润和各种费用的额外负担，因此，财政负担显然要比其它国家和地区高得多。这无疑是影响上海企业国际竞争力的一个重要因素。

其次，从不同类型的企业来看，国营企业尤其是大中型企业的财政负担又明显高于其它类型企业。根据现行税法规定，国营大中型企业所得税率为55%；小型企业、集体企业实行8级累进税，最低10%，最高55%；私营企业35%；中外合资企业33%；开发区中的高技术企业15%。国营企业在税率上就处于与其它企业不平等竞争的地位。不仅如此，在实际操作中，政府还对非国营经济的新办企业实行减免税政策。乡镇企业的所得税免1年减2年；合资企业所得税免2年减3年；开发区高技术企业所得税免3年减3年。国营大中型企业非但享受不到减免税的优惠，其税后留利还要缴纳能源交通基金和预算调节基金。税收政策上的

差异，使得国营企业负担着过重的“长子义务”。为什么国营企业的活力远不如乡镇企业，更不如“三资”企业？透过财政负担的比较分析可以看出，税收政策的不平等是造成国营企业缺乏活力的一个重要原因。

再次，从不同的时间序列来看，近几年企业的财政负担呈现逐年加重的趋势。改革初始阶段，政府实行了放权让利的政策，使企业获得了休养生息的机会，留利占实现利税的比重一度连年上升。但是，好景不长，随着宏观经济形势的变化，一方面企业的生产成本由于原材料、工资、利息等支出的上涨而大幅度提高，经济效益急剧下降；另一方面，财政向企业增税加费的措施频频出台，税费种类由1984年两步利减税后的7种增加到了目前的60余种。在自身经济效益下降与财政增税加费的夹击下，企业便被逼到了近于山穷水尽的地步。拿1988年与1990年相比，上海大中型工业企业实现利税总额由154.21亿元下降为147.76亿元，上交利税总额则由120.40亿元上升为123.03亿元，大中型企业的财政负担率相应由78%上升为83%。与此同时，企业留利水平也急剧下降。1988年，上海全民所有制独立核算工业企业留利总额37.86亿元，1990年已下降为26.01亿元，留利占实现利税的比重相应由21%左右下降为16%。

搞活企业尤其是国营大中型工业企业，基本方向就是要建立企业自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的机制。这种“四自”机制的形成与发展，必须以减轻企业负担为条件。在“竭泽而渔”的政策下，企业被掏空了，自主经营缺乏动力，自负盈亏流于空谈，自我发展丧失了起码条件，自我约束也难以落实。

二、“放水养鱼”的可能性

把减轻企业财政负担的良好动机转变为可供操作的方案，遭遇到的一个不容回避的矛盾是：财政能够承受吗？的确，如果在既定的财政收支框架内思考问题，减税的可能性是极为有限的。理由十分简单明了：上海已对中央实行了财政承包，每年105亿元的上缴基数不存在讨价还价的余地；近年来，地方财政的经常项目支出呈现刚性增长的趋势，要压缩也困难重重；随着浦东开发的起步和浦西改造的推进，地方财政的建设性支出也需要逐年有所增加。财政支出的扩大，要求财政收入保持适度的增长。在这种情况下，财政再向企业减税让利，显然是力不从心的。

但是，如果我们变换一下思考问题的角度，由单纯的财政观点转向再生产的循环过程，那么，减税让利不仅可能，而且具有现实可行性。

1．拓展财政收入的债务渠道，是地方财政在减税让利的前提下保持收入适度增长的重要出路。目前，上海地方财政收入主要由工商税收（包括产品税、增值税、营业税）、国营企业收入（包括所得税、调节税）以及其它收入三大板块构成，负担大部分压在企业特别是国营大中型企业身上。而国际上不少国家的地方财政除了向企业和个人征税外，都辟有债务收入的渠道。例如，德国汉堡市的财政收入就是由各项税收、其它收入、债务收入构成的。1987年，该市财政142亿马克的收入中，税收收入占58.5%，其它收入占24.6%，债务收入占16.9%。债务形式分为向证券市场直接发行有价证券、向银行发行综合性债券、向联邦政府借款以及向银行贷款四种。所筹资金主要用于城市建设和公共投资。这样做，不仅减轻了当地企业的负担，而且满足了财政支出的需要。如果上海仿效汉堡市的做法，由财政向居民发行地方财政债券或向金融机构贷款，每年组织20亿元的债务收入（相当于地方财政预算内

收入的13%），作为地方财政的一项经常性收入，那么，就完全有可能同时顺利地实现下述目标：相应减免国营企业上缴的税利20亿元，继续保持财政收入的适度增长，维持向中央上缴105亿元的基数不变，以及保证经常性开支和建设性开支的规模逐步扩大。显而易见，实施举债减税的大动作，将收到既搞活企业又确保财政的双重效应。

2．居民收入和储蓄存款的迅速增长，为财政通过发行债券和银行融资组织收入提供了可能。近年来，相对于财政滑坡和企业留利减少而言，个人收入的增长在国民收入分配总格局中呈现出异军突起之势。据统计，1990年上海居民的人均生活费收入，就比1985年增长了1倍。城乡居民收入的增长，为储蓄的增长提供了稳定的基础。截止1991年6月底，上海各金融机构的储蓄存款余额已达到304亿元，并正在以每月近10亿元的速度继续增长。与此同时，居民对于金融资产的选择，也已突破了单一的银行储蓄形式，而发展为储蓄存款、国库券、债券、股票同时并举。居民储蓄增长与证券选择意向的加强，使财政通过证券市场筹集资金变得十分便利。只要债息率定得适当，每年10亿元左右的债务收入是唾手可得的。同时，由于近两年储蓄的超常增长，上海信贷资金也出现了供给略大于需求的局面。利润率急剧下降，使企业对贷款投资忧心忡忡。在投资前景不明、企业借贷意愿比较低落的情况下，透过信用渠道使一部分银行资金流入财政，用于公共投资，这对改善产业结构、加强基础设施建设、提高资金的使用效益，也将起到积极的促进作用。因此，地方财政开辟向证券市场发行债券和向银行贷款的收入渠道，不仅有利于稳定财政、搞活企业；也有利于调整资金流向，形成新的积累机制，加快上海经济的发展。

3．举债减税以后企业造血机能的增强，将为地方财政还本付息奠定坚实的基础。地方财政通过举债组织一部分收入，会不会形成债务逐年累积、越滚越大的局面，最终使财政背上沉重的债务包袱？诚然，如果举债减税以后，企业经营机制不变，活力依旧低下，效益继续滑坡，那么，这一措施确实会给财政带来债务危机的风险。但是，如果在举债减税的同时，同步地推进企业经营机制的改革，使企业将少交多留的利润主要用于自身的积累和发展，强化微观的造血机能，把小蛋糕做成大蛋糕，那么，几年以后财政的分配份额即使维持不变，收入总额也将有可观的增长。道理就在于：先予后取，先减后增，一旦企业活了，随着生产经营规模的扩大和效益的提高，财政收入的税基和税源也就相应拓宽了。只要形成这种良性循环的格局，财政的还本付息能力也就具有了坚实的基础。

综上所述，举债减税的核心内容，就是借民间资金和银行资金之长，补财政收入之短，达到轻敛薄赋、搞活企业的目的。通过财政举债，企业减税，最终获益的将不仅是企业，也包括财政。同时，这一措施的实行，还有助于引导社会资金的正常流动，促进证券市场的健康发展，保证公共投资的合理增长。因此，推行举债减税，完全有可能成为解开一系列经济死结的一个重要突破口。

三、举债减税的方案选择

举债减税作为一项搞活企业尤其是国营大中型企业的大政策，在具体操作上存在着不同方案之间的选择。这种选择，不仅涉及到举债的形式、减税的重点，而且涉及到企业的经营方式。实施不同的方案，其效果将是大相径庭的。从可能的方案中选择最优方案付诸实施，本身就是举债减税政策取得成功的关键。

1．举债方案的选择。国际经验显示，地方财政举债，可以采取多种不同的形式。从大

类来划分，则无非是银行信贷和发行公债两种。银行信贷利率较低，但受到资金供应来源和信贷政策的制约较大；债券筹资成本较高，但能在短期内迅速地将各方面的闲散资金集聚起来。从当前金融比较宽松的现实条件出发，上海地方财政举债拟采取银行信贷与债券筹资并行的方式，两者的比例第一年以各占50％为宜，即银行借贷10亿元、发行地方财政债券10亿元，以后再随金融形势的变化而加以调整。为了尽可能压缩筹资成本，银行借贷部分应努力争取优惠利率。地方财政债券的发行对象可分为社会公众和机构投资者。前者的债息率可参照国库券制定，后者的债息率则可略高于银行存款利率而低于国库券息率。银行信贷和债券发行的年限则以3年为宜。

2．减税方案的选择。地方财政每年统一举借20亿元的债务收入后，便具备了相应减免企业上交利税20亿元的条件。如何减免，则存在着几种不同的方案：

（1）普遍减税让利。即将所有地方国营企业的所得税调减为30％左右，同时对其余60种税、利、费进行清理整顿。基本原则是：归中央收入的税利费种类和征收标准，暂时维持不变，以保证中央财政收入不致减少；地方收入的税、利、费项目，能免则免，能减则减，减免总额以20亿元为限。这是利益均沾的方案。但其缺陷在于：一些应当限制或淘汰的行业与企业可能由此获得苟延残喘的机会，而必须扶植与发展的重点产业和大中型企业仍然难以存活，减税以后的预期效果，是令人怀疑的。

（2）行业倾斜式减税让利。就是依据地方产业政策，按照先重点行业、后一般行业的原则，优先照顾财政负担较重而又发展后劲较大的行业，使它们率先突破困境。这一方案的预期效果虽然优于第一方案，但也存在明显不足。这是因为，从企业分布来看，即使在重点行业中，同样存在需要限制与淘汰的企业；而在一般行业中，也会有需要发展的企业和产品。粗线条的行业倾斜，仍然可能造成政策上的顾此失彼，使不该照顾的企业得到照顾，而应该扶植的企业又得不到足够支持，从而削弱减税政策的总体效果。

（3）企业倾斜式减税让利。要使减税政策获得最大的预期效果，看来有必要将倾斜的重点落实到具体的企业。这就是，从4340家地方全民所有制企业中，筛选出500～1000家影响最大、负担最重、后劲最足的企业，给予特殊的减免税政策，使它们的财政负担退够退足，形成投入与产出、改造与发展、企业留利与上交财政之间的良性循环，在3年之内率先活起来。这些企业活了，不仅可以对其它企业产生巨大的示范效应，而且有利于资源配置的优化和宏观经济效益的提高；同时，依赖这些企业实力的迅速增长和财源的扩展，财政对其它企业实施相应的减税让利政策，也将获得经济上的有力支撑。

比较而言，企业倾斜式减税让利可能遇到的风险较小，而所能取得的预期效果又较大，因而，理应成为减税让利的首选方案。

3．企业经营机制转换方案的选择。举债减税政策的成功与否，最终取决于企业经营机制转换的程度及其所带来的经济效益。因此，选择高效率的企业经营机制，必须与举债减税政策同步实施。而各种不同类型企业的实践证明，下述经营机制模式都是值得借鉴的：

（1）利税总包、放开经营模式。基本做法是，在调减的企业负担水平前提下，实行利税总包、逐年递增、超包全留、欠收自补；给予企业以投资、采购、用工、生产、定价、销售、外贸等自主权，全面放开经营；承包指标全向分解，责权利层层落实，形成企业自我积累、自我发展、自我约束的机制。首钢的实践证明，这是一条国家多收、企业多留、职工多得的成功之路。（下转第14页）

3．坚决执行国务院《关于整顿商品交易秩序，严格结算纪律的通知》，办理结算坚持按经济合同法和结算制度办事，不偏袒本地企业，制止无理拒付，严格执行扣付滞纳金的规定，并主动研究、整顿同城结算纪律的办法，加以组织实施，保障企业的正当利益。

六、加强调查研究，提供信息咨询。

1．各级金融机构要配备专人联系国营大中型企业，深入实际，深入市场，调查了解经济和资金变化情况，开展分析研究活动，提高工作的主动性和科学性。

2．积极利用银行联系面广，信息灵通的特点，为企业提供生产经营方面的发展趋势和产品、销售、需求、价格、原材料供应等方面的信息。

3．想企业所想，急企业所急，帮助企业排忧解难，为国营大中型企业转换经营机制，调整结构，提高效益出谋献策。

七、银行要对企业进行“支、帮、促”。

1．企业增补流动资金要逐步达到30%，在未增加到30%之前，要协助企业制定增补计划，并在实施计划过程中，可支持企业发行长期债券，解决增补前铺底资金的不足。

2．银行要帮助企业健全资金管理制度，提高经营管理水平，增强自我发展、自我制约的能力。对不重视资金管理，不积极转换机制的企业，银行应根据信贷政策严格掌握贷款，必要时实行信贷制裁，促进改善经营管理。

（上接第11页）

（2）利税分流、税后承包模式。要点是，在规范税制和简化税种的原则下，降低所得税，取消调节税，税后还贷，税利分流，税后承包，相应给予企业以企业法规定的全部自主权，提高企业留利占实现利税的比重，增强企业的积累能力，在不断扩大再生产和提高经济效益的基础上实现企业与财政分配的良性循环。二纺机的实践证明，这同样是一条兼顾国家、集体、个人三者利益、搞活国营大中型企业的成功之路。

（3）“三资”企业模式。这就是在税赋上让国营企业享受“三资”企业的类似政策，所得税率调减为30%；各项流转税简化为工商统一税，税率按行业、产品确定。同时，在经营上引进“三资”企业的用工机制、分配机制、价格机制、财务机制，使企业成为追求利润增长与资产增值的市场主体。在这种模式下，随着企业生产的发展和经营规模的扩大，财政的暂时让利将通过企业税基的扩大而得到补偿。

（4）股份公司模式。主要方向是，将国营企业改组为规范的现代股份公司，原有全民财产折算为国家持有的股份，同时积极吸收社会游资和各类机构投资入股。改组以后的国营企业，按股份公司的规范方式在新机制的轨道上运行。这种模式的优越性在于：企业可以借助发行股票的现代手段，高效率、低成本地获得所需要的发展资金，迅速扩大生产规模，加快技术进步，调整产品结构，提高经济效益。在股份公司的发展中，财政将获得三方面的收益：一是企业经营规模扩大所带来的税收增长；二是国有股份由经济效益提高而带来的红利增长；三是股票升值所带来的资本增值。这将足以弥补企业转型改组时财政所作出的牺牲。

我们认为，筛选出来试行举债减税政策的国营企业，应当根据各自的实际情况，自主地选择经营机制转换的方向，形成各具特色的企业体制。不同模式在几百上千家企业中同时展开，本身就是一个竞争择优的过程。通过几年的试验比较，最富生机与活力的模式就必然会脱颖而出，为企业与政府所普遍接受。那时，搞活大部分国营企业也就为期不远了。