

税利分流之政策构想

●王长福

所得税税率：比例税制还是累进税制

税率是税收制度的中心环节。税率高直接关系税负的轻重，它往往是税收利弊得失的关键所在。就直接税而言，税率的高低不当将会造成纳税人的负担轻重失平从而影响纳税人投资、储蓄和消费的能力，导致国民经济的失调。税率不仅涉及量的分割而且包含诸多政策性因素，因此税率的设计与选择举足轻重。

(一) 税利分流《试点办法》中的有关规定。盈利企业一律按33%的比例税率向国家缴纳所得税。这是根据公平合理的原则，参照国营工业盈利企业1989年上缴财政的实际平均负担率和中外合资企业的所得税负担率，综合考虑统一各类企业所得税、兼顾搞好企业与加强宏观调控等各方面因素确定的。

(二) 实行比例税制的政策剖析。比例税率的特点是不论课税对象数额大小都按同一个比例课税，一般适用于对商品流转额的课税。实行比例税计算简单、透明度高而且便于征收管理，但是所得税采用比例税率则只能实现横向的税负公平而难以兼顾纵向的税负公平，因为比例税在一定的条件下具有累退性：适用同一比例税率因负税能力差异其实际负担必然不同，即负税能力小者税负重而负税能力大者税负反轻从而具有累退性。

从税利分流的实践看，在不规范的经济环境中实行统一而规范的比例税制存在着诸多障碍因素：(1) 统一的比例税率造成不同规模企业的税负不平衡。根据对21263户县以上集体工业企业调查资料的测算，如果比例税率定为35%则利润在20万元以下的15209户企业均提高所得税税负，占总户数的72%；20万元以上的企业所得税负担水平有所降低，验证了比例税的累退性。可见比例税率表面上看很公平，但由于与企业可承受能力的矛盾使其难以做到名符其实，从而形成事实上的不公平。(2) 目前我国的社会平均利润率没有形成，各部门行业的资金利润率由于受政策、价格、计划等因素制约差异很大，政策和机遇往往是企业效益的关键，企业负担能力悬殊的实际情况与统一的比例税率不相吻合。(3) 我国生产力发展水平不平衡，各地区间生产规模、盈利水平相差甚远，比例税率既难以适应这种经济发展的不平衡性，也难以体现区别对待合理负担的财政分配原则。(4) 我国劳动力资源丰富特点决定了劳动密集型与专业化协作的中小企业将是中国企业结构的主要形式，比例税率难以适应这种变化趋势。

(三) 采用累进税制的政策选择。累进税率的特点是税率随课税对象数额的增加而提高，一般适用于收益和财产课税。累进税纳税人的负担程度与负税能力成正比，所以累进税在计算税额上虽然复杂，但在税收负担上则更为公平合理。税收具有再分配工作，平等原则要求纳税人的税收负担与其纳税能力相称，累进所得税可以改变所得的分配模式并使所得分组

缩小差距。累进所得税率课取高额所得者的所得比额大于课取低额所得者的所得比额，其减少高额所得组的税后所得也多于减少低额所得组的税后所得。于是可以预期：累进所得税会将税后所得模式从高所得组变向低所得组使所得分配趋于比较合理。所得税税率的设计应随着企业收入的变动具有一定的弹性，累进税率客观上比比例税率具有更大的弹性和更强的适应性，适合我国经济结构的现状。

从税利分流的实践看，重庆和南阳试行五级超额累进税率受到企业普遍接受，这是因为：（1）超额累进税将课税对象按数额大小分成若干等级部分，每个等级部分分别按相应等级的递增税率计征。企业按纳税能力纳税使不同类型的企业负担水平基本一致，体现了公平的原则。（2）我国的社会平均利润率没有形成，企业的盈利水平受客观因素影响很大而并不完全反映其主观努力的程度，累进税可以进行多层次调节，有利于公平竞争。（3）我国生产力发展水平不平衡，各地区、部门、行业、企业资金盈利率差别很大，按利益与支付能力原则设计的累进税率可以兼顾各方的利益，充分发挥税收的激励作用而抑制其反激励作用。（4）实行超额累进税率更加符合我国企业结构以中小企业为主要形式的客观事实。但是累进税在某种场合中也会出现累退性：当所得额高至一定程度后因税率已达顶点而不随所得额的增长再提高，于是所得额越大其税负越相对地减轻，累进税的累进性因此而逐渐消失以至逐渐出现累退性。如果降低起征点或提高起征税率使所得越低者负担越重则其累退性就更明显。鉴于此：累进税制的所得额级距及相应税率的设计更应慎重、科学而合理。重庆和南阳针对税利分流实践中试行五级超额累进税率存在的问题提出了一系列改进意见：第一，将五级超额累进税率改为八级超额累进税率，在保持总负担率不变的情况下相应调整级次和税率；第二，提高所得税起征点至一定水平；第三，增大纳税所得额最高限至一定程度。总之，根据我国的国情和累进税的特点，税利分流税率政策的选择以超额累进税率为宜。

归还贷款：重在转换还贷机制

税前还贷改为税后还贷是税利分流的一项基本要求，也是推行税利分流的重大难点。税前还贷助长了固定资产投资膨胀，贷款金额与税前还贷数额到了财政难以承受的程度，而且税前还贷造成企业借款、银行贷款、财政还款的不正常局面，模糊了财政、银行、企业三者之间的责权利关系，结果是企业和银行没有风险而财政收入减少。税后还贷的根本意义在于转换经济运行机制并促使企业根据经营状况进行恰如其份的借贷以提高资金使用效果。由此可见，这一改革的目的在于促使企业把投资欲望与投资能力、投资风险与投资效益相结合，以此强化国家宏观调控与企业微观约束双重机制并有效地抑制投资膨胀、优化产业结构和保证国民经济有计划按比例地发展。税利分流的实践表明：试点地区对还贷政策反映极为强烈，能否处理好还贷问题是税利分流成败得失的关键所在。

（一）税利分流《试点办法》中的有关规定

基本规定：（1）企业的固定资产投资借款应用企业留用资金（即税后留利更新改造资金和其它可以用于发展生产的资金）归还。（2）为照顾历史上形成的借款余额过大的实际情况，可采取划分新老借款予以区别对待的过渡办法。企业在1989年底未还清的借款余额统称为老借款；企业自1990年1月1日起新增加的借款统称为新借款。（3）企业用留用资金归还老借款本息有困难的可用税前、税后利润和企业留用资金各归还一部分；企业新借款的本金一律用企业留用资金归还，企业新借款的利息区别不同情况进行处理。

相关规定：（1）企业新借入的各种固定资产投资借款的利息，在借款期限内企业支付在建项目的借款利息计入在建固定资产的造价；企业支付已竣工投产项目的借款利息计入企业生产成本（费用）；在借款期限内未能偿还的逾期借款的利息和加收的利息均用企业留用资金支付。（2）企业在核定的所得税后利润归还老借款范围内的实际还款数不缴两项基金；实际还款如小于核定的还款数应按少还的数额相应增加上缴。（3）经财政部批准试点的地区、部门（或行业）的试点企业用于归还借款的留用资金免缴两项基金。

（二）归还贷款的政策剖析

对基本规定的政策剖析：（1）实行税后还贷的基本思路是正确的，它使投资主体的企业少了点争项目的冲动多了点投资效益的意识，选择项目更加注重效益。但是不加区别地对新贷款一律实行税后还贷政策，没有体现国家的奖限政策，难以实现国家的综合政策目标。（2）考虑实际情况而采取划分新老贷款实行区别对待的过渡办法，是切实可行并应当坚持的。（3）对老借款税前税后各还一半的规定只是体现了相对于新借款的政策优惠，没有考虑老借款本身情况的千差万别，不能从根本上解决老借款问题；对新借款一律实行税后还贷政策由于缺乏相应的配套措施而使企业普遍难以承受，影响了税利分流的进程。

对相关规定的政策剖析：（1）新借款利息进成本的优惠政策在一定程度上本可以减轻企业贷款的压力，但在经济环境不好企业效益不佳的情况下企业享受这个政策却难以解决随之而来的成本增大、合理留利难保之难题。（2）核定企业用于归还老借款的税后利润免征两项基金之规定增强了企业还贷的动力并相应减轻了还贷的压力，应当坚持。（3）部批试点企业用于归还借款的留用资金免缴两项基金之规定是一项鼓励企业还款并增强企业还贷能力的措施，但是留用资金中的更新改造资金用于还贷就免缴两金而用于本该用的更新改造资金则不免两金显然不合情理，不利于企业的更新改造。

（三）归还贷款的政策选择

归还贷款的政策选择，必须建立在还贷机制转换需要和企业还贷能力可能的现实基础之上。还贷机制转换要求达到国家的基本政策目标，企业还贷能力之大小取决于经济效益的高低，所以国家政策目标和企业经济效益是我们考虑问题的两个基本点。

关于老贷款的处理问题——老贷款的形成有多方面的原因：实行拨改贷政策不当的遗留问题；投资决策失误；政策、市场和汇率变动的客观原因；经营管理不好的主观原因等。由此老贷款的形态具有多种表现：经济效益好有一定的还贷能力；经济效益一般但有一点还贷能力；经济效益差完全没有还贷能力；有社会效益而无经济效益和还贷能力。面对这种现状应本着实事求是、区别对待的精神区分项目效益的情况妥善解决老贷款问题：（1）对经济效益好的项目可按试点办法归还贷款；（2）对经济效益一般的项目可考虑提高税前还贷的比例并适当延长还款的期限；（3）对经济效益差的项目进行清理，采取减还的办法由财政、银行和企业都承担一部分或者进行清产核资，将老贷款转为长期负债而让企业负债经营以增强银行关心企业生产经营的责任心和积极性；（4）对没有经济效益的项目停息挂帐，等清理以后视条件可能再作免还处理由财政逐步认帐并分期分批允许银行抵冲贷款基金。

关于新贷款的归还问题——新贷款原则上应用企业留用资金归还还是肯定的，但不能因此对税前还贷的作用及其多种表现形式加以轻率地否定和简单地抹煞。根据具体问题具体分析哲学原理，税前还贷应在一定条件下和一定程度上存在。从历史上看我国税前还贷对增强企业后劲、培养财源发挥过重要作用；从国际上看一些资本主义国家至今仍存在用所得税前的

利润归还固定资产贷款之做法，即对允许和鼓励的固定资产贷款项目可以抵免一部分所得税，对用自筹资金购建的一些固定资产项目可以减免一部分所得税。因此对新贷款的归还政策要结合国家的综合政策目标，吸取老贷款的经验教训并配合投资体制的改革加以选择，建立财政、银行、企业三位一体的投资体系并将投资与还贷机制有机地结合起来。目前，企业效益不好、国家财政困难但又必须进行必要的技术改造以增强企业发展后劲，实践已经证明单纯依靠“税利分流、税后还贷”改革是没有出路的，难以解决投资和还贷问题。税收是保证国家吃饭和基本事业发展的财力基础，有些地方面对企业还贷困难的压力自行减免税收用于归还投资借款，不仅影响了国家财政收入而且对贯彻国家产业政策、调整经济结构十分不利，因此必须通过调整贷款政策转换投资方式进行综合配套改革：（1）按照产业政策对国家需要重点支持的行业和企业给予必要的政策倾斜，通过财政贴息、逐步实行税后还贷等措施体现国家的奖限政策；（2）信贷政策要配合国家的综合政策目标，银行贷款利率应根据国家产业政策实行差别利率并随着经济情况的变化适时调整，切实有的放矢地减轻企业负担；（3）通过调整分配关系增加国家财政收入以使国家有足够的财力按产业政策的需要调整投资方向，恢复部分基建及专项拨款以减轻企业借贷的压力；（4）实施复式预算而将经常性预算与建设性预算分开编制，投资不足部分在充分考虑偿还能力的前提下主要通过发行债券解决。

企业发展后劲：运用国家政策效应

企业是国民经济的细胞也是财政收入的源泉，采取措施增强企业技术改造能力与发展后劲以培养财源、扩大税基、增加收入是制定税利分流方案的重要前提。

（一）税利分流《试点办法》中的有关规定：（1）企业在核定的所得税后利润归还老借款范围内的实际还款数不缴两项基金；（2）经财政部批准试点的部门、地区（或行业）的试点企业用于归还借款的留用资金免缴两项基金；（3）从1991年起新投产的固定资产的折旧免缴两项基金，今后新试点的地区、部门（或行业）及企业从试点年度起新投产的固定资产的折旧免缴两项基金；（4）为了增强企业的技术改造、新产品试制以及科技开发能力，企业新借款项目形成的固定资产投产后，财政部门可根据国家的产业政策和企业承受能力，批准其在分类折旧的基础上适当加速折旧；（5）为了调动试点地区的积极性，试行税利分流办法后，地方财政多得的部分全部留给地方财政以解决试点可能出现的问题。

（二）对现行规定的政策剖析：（1）企业税后利润归还老贷款免缴两项基金既有利于企业尽快还贷又减轻了企业的负担，是一项增强企业后劲的措施；（2）部批试点企业归还借款的留用资金免缴两项基金的规定一方面有利于企业还贷并增强企业的发展后劲，另一方面对企业更新改造资金（老折旧）规定用于还贷免两金而用于其本身该用的更新改造则不免两金不利于企业的技术改造且影响企业发展后劲；（3）新投入的固定资产的折旧免缴两项基金之规定一方面有利于企业更新改造增强发展后劲，另一方面与原有固定资产折旧缴两金产生矛盾从而有失公平的原则，而事实上拥有老固定资产较多的企业更需要更新改造和增强发展后劲；（4）加速折旧是增强企业技改能力与发展后劲的有效措施，但在目前条件下存在着一系列实施加速折旧的障碍因素：若规定折旧用于还贷免两金而用于更改则不免两金必然造成多提折旧多缴两金，多提折旧加大成本影响企业实现利润和利益分配格局，因此加速折旧需要相应的配套措施；（5）试行税利分流地方财政多得部分全部用于解决试点中可能出

现的问题之规定，设想是好的但没有实质性内容，因为实践中试点地区的所谓财政多得部分并没有清晰的政策与数量界限。

(三) 面对现实的政策选择：(1) 全部折旧免征两项基金。折旧是企业进行更新改造和保证企业简单再生产的基本资金来源，理应留给企业自行支配，全部折旧免征两项基金应作为增强企业更新改造能力与发展后劲的措施尽快实施。

(2) 制定选择合理的加速折旧办法。加速折旧通常指企业对固定资产尽快提完折旧以加速回收投资的一种做法。税利分流《试点办法》允许企业新借款项目形成的固定资产投产后实行加速折旧是一项增强企业技改能力、还贷能力与发展后劲的有效措施，应尽快制定选择合理的措施和办法加以实施。

(3) 调剂使用更新改造资金。由于企业对更新改造资金的需求程度与时间不尽相同，更新改造资金在提取与使用上存在着数量差和时间差，所以客观上存在对更新改造资金调剂使用的可能性和必要性。历史上我国曾根据实际需要调剂使用过更新改造资金取得了良好的经济效果。重庆对固定资产原值100万元以上的企业在原折旧率的基础上增提1.5%，增提部分的30%由市里集中财政调剂使用；70%由企业主管部门管理使用。财政调剂使用的更新改造资金大部分用于短平快的小型技改项目，小部分作为大中型项目的部分资金来源，解决了一些实际问题并起到了调剂余缺的作用。

(4) 给税利分流试点地区和试点企业以政策优惠与资金支持。实践中税利分流试点地区与非试点地区的利益差以及试点地区中试点企业与非试点企业的利益差使试点地区和试点企业明显感到试点吃亏，这不仅影响了试点税利分流的积极性，也影响了税利分流的进程。为了推进税利分流调动试点税利分流的积极性，应给试点地区和试点企业以较为优惠的政策与必要的资金支持，使税利分流《试点办法》中“试行税利分流办法后，地方财政多得的部分，全部留给地方财政，以解决试点中可能出现的问题”之规定有实质性内容并落到实处，至少也要为试点地区和试点企业提供与非试点地区和非试点企业平等竞争的环境，否则税利分流是没有出路的。

综上所述：税利分流政策解决了试点中存在的一些实际问题，但也有一些问题没有涉及到从而影响了税利分流改革的进程，为此必须对税利分流政策进行再调整与再选择，以保证税利分流实践的顺畅进行。

(上接第47页)

其四，证券业务的发展对银行储蓄的增长具有积极的影响，可以说已经得到了实践的印证。这里不妨以深圳、上海两地的实践情况为例。近年来，深圳、上海积极推行企业股份制改革，目前已成为国内最活跃的证券市场。据有关资料，尽管这两地居民投资股票活跃，但银行储蓄并未因此出现过下降；相反还有较大幅度的增长。例如，1991年深圳市在新增11家上市股份公司的情况下，年末城乡居民储蓄存款余额仍较上年增长54.4%（参见《深圳市统计局关于1991年国民经济和社会发展的统计公报》）。

总之，证券业务的发展对银行储蓄的影响是积极的，它将给银行储蓄的增长带来许多新的契机。作为一个不可抗拒的商品经济规律，我国证券市场将不断趋于繁荣。为此，银行储蓄部门必须进一步更新观念，不要因证券的发展可能造成局部的银行储蓄“搬家”而对银行储蓄的增长产生悲观情绪，而要进一步振奋精神，积极探寻适应这一商品经济规律的方式、方法，不断拓宽储源，努力改善服务，增强自身在吸引社会闲散资金中的竞争能力。