

● 黄 振 纲

论“税前还贷”的利弊及其

对产业结构调整的作用

税收投资效应是税收效应的一个重要方面，是通过对外投资性支出的税收优惠，引导资金投向以调整经济发展的趋势。投资者在计划投资时，必须考虑投资效益受税收的影响有多大，是否能实现其预定目标，从而影响对投资的决策。国家利用税收这一投资效应，有效地引导和调控资金的投向和经济的发展，从而实现国家干预经济的目的。

1984年以前，我国国营企业的项目投资都是由国家财政直接拨款安排，税收对此并无直接影响。1984年第二步“利改税”以后，企业与政府财政脱钩，由上缴利润、统收统支改为自主经营、自负盈亏，正式作为一个商品生产经营者，自主地掌握企业的经营方向和发展规模，财政不再直接拨款投资（新建企业和大规模新增项目除外），由企业自筹资金实现自己的发展目标。企业可以用自有资金，也可以向银行贷款来解决项目的投资资金。国家为了鼓励和支持企业的合理发展，适当解决企业投资中的资金困难，对某些有利于国家经济有计划发展的项目贷款，同意在该项目建成后的新增利润中税前还款。这对企业增加贷款的经济责任和投资风险，取得财政支持，以及调整经济运行和企业的后续力，都有一定的保证和好处。

但是，“税前还贷”办法实施之后，出现了一些问题：

（一）诱发企业投资欲望，加剧投资膨胀。“利改税”以后，企业投资由财政拨款改为银行贷款，加强企业经济责任和投资风险，贯彻责权利相结合的制度，有利于压缩投资膨胀，提高投资效果。但是，实施现状，不尽如人意。由于取消了单一的投资拨款渠道，增加了多向的投资资金来源，取消了行政约束，出现了贷款软化，诱使部分企业投资欲望增加，贷款扩大，客观上形成了一种“旱涝保收”型的贷款格局。贷款的弹性比拨款大，非但固定资产投资规模不能缩小，相反，比“利改税”前更大，造成整个国家投资规模居高不下。从整体上看，投资效果不大，重复建设和无效工程蔓延，事与愿违，效果相反。

（二）占税挤财，变相吃财政“大锅饭”，影响国家财政收入。“利改税”的主要目的之一，是要处理好国家与企业之间的分配关系，使财政不再受企业多方面要求拨款投资的牵累，国家可以比较集中地考虑结构性的重点投资，促使企业在贷款投资基础上，关心自身的经济利益和发展目标，实现自负盈亏，自主经营，自我积累，自我发展的目的。但是，实施结果同改革目标发生偏差。企业较多地追求“税前还贷”给自身带来的好处，反而助长了企业“等、靠、要”的思想。宁愿贷款投资而不愿将税后留利资金用于技改和技术进步，挤占

税收来为其投资还贷，影响了国家应有的财政收入，实际上又是一种变相吃财政“大锅饭”。

（三）不讲究效益，没有充分体现国家税收优惠的主观偏好。“税前还贷”本意是对企业的一种投资约束，促使企业讲究投资效益；同时，国家通过对贷款有选择的税收优惠，实现对经济发展的宏观调控和产业结构的调整。而“税前还贷”的现行措施，并未充分体现国家的某种投资偏好。企业对贷款资金使用效率低下，出现了贷款流向偏差和流量失控状况。

“税前还贷”中上述问题的出现，促使理论界和有关方面进行反思和议论。比较有代表性的意见是，“税前还贷”应该一律改为“税后还贷”，同时配合税制改革，降低税率，清理税基，保证财政收入的稳定和发展，促使企业真正实现自我约束、自我积累和自我发展。

作为改革的深化，笔者对改革税制、完善“税前还贷”措施，当然持赞同态度。但是，对“税前还贷”全部改为“税后还贷”则持有不同看法。在这一点上，必须弄清两个问题：一是上述问题的存在，是“税前还贷”本身的问题，还是执行中的问题？二是“税前还贷”究竟有些什么优越性，是否值得继续保留？

借贷关系本身并不会促使企业产生盲目的、无限制扩大的投资欲望而不讲究投资效益等弊端。相反，由于借贷是建立在有偿和责权利结合基础上的关系，一般地说，反而更能约束企业的投资意愿和核算投资效益。目前“税前还贷”所产生的问题，不是其先天所固有，而是后天环境和管理上的问题。

（一）不正常的环境诱发。我国经济体制改革正在逐步深入，许多旧观念、旧体制、旧框框还在顽强地发挥其影响，诱使企业片面和盲目地追求投资的倾向仍在蔓延。

第一，投资指导思想上的错误。投资是经济发展所必需，但必须以投资者自身及社会的财力、物力平衡为前提，没有与财力、物力相适应的投资规模，并使之优化运行，或者只重视外延扩大再生产，轻视内含扩大再生产，单个投资背离于全社会的总规模，都会破坏全局的投资效果。“利改税”之后，企业与国家从资金上割断关系，企业资金相对受到制约，“税前还贷”的税收优惠，给旧的投资思想以诱惑，由以往的争拨款，转为争贷款，无非是争国家的税收还贷部分。这是使投资贷款急剧上升，推动投资规模膨胀的思想原因之一。其次，只以固定资产多少论企业实力，重视投资规模，轻视投资效果，没有真正把效益放在投资的核心地位和树立科学决策观念、投入产出观念、投资风险观念等。

第二，投资机制和投资主体的不优化。企业投资拨款改贷款之后，出现了投资主体的多元化。在强调企业自身利益的同时，中央政府投资主体淡化，而地方政府旧的地方观念和影响仍未消失。强调企业开放搞活，而宏观调控机制并未针对新情况及时建立，实际上处于失控状态，微观监督力量更显薄弱，诱发企业争吃“税前还贷”这一税收优惠的“大锅饭”。

第三，金融市场畸形竞争的引发。我国金融市场发育还不成熟，机制也不完善，更没有优化运行。各专业银行的竞争，并不完全由金融市场调节的自发竞争，而是相当程度上受条块行政牵制的畸形竞争。专业银行既有自身经济利益，还受地方政府（部门）的压力，银行信贷计划和货币发行量没有严格的科学控制，对投资贷款膨胀起到推波助澜的作用。

（二）管理上的疲软和失误，对“税前还贷”所出现的问题，可以列为首要的原因。

第一，放弃税收投资所体现的国家所有权的管理。在我国社会主义公有制为主体的条件下，与资本主义国家的投资抵免不同，“税前还贷”不仅是一种税收优惠，更是国家通过税

收实现宏观调控的一种投资偏好。由于没有深刻认识这种国家投资性质，放松对这部分国家税收投资的专项管理，削弱了“税前还贷”的严肃性和权威性，诱发企业无顾忌地去片面追求和扩大“税前还贷”的范围和流量，降低投资的使用效率，不能实现预期的优惠目的。

第二，淡化有关的配套改革和协调控制。“税前还贷”不只是税收的单方面优惠措施，它必须与财政、银行、基建、物资等部门配套改革同步进行，才能收效。但是这一措施出台后，由于有关各方没有建立起相应的协同措施，更没有建立起相互配套的调控规范，使得企业有空子可钻，失去“税前还贷”应有作用。

第三，管理软化，方法粗放，缺乏科学的刚性规范。税收优惠的灵活性，并不排斥税收固有的刚性。税收投资在管理上，应集中行政、经济和会计等各种管理措施。既要有事前的严格审批，也要有事中和事后的控制、分析。而目前我国在这方面的管理都比较差，缺少一套科学的管理程序和方法。

税收作为国家干预和调控经济的杠杆，始终是不容忽视的。“税前还贷”作为一种税收优惠和税收投资，对于企业是一种还贷方式，对于国家则是一种税收支出，将国家的税收支付转化为企业的归还贷款，使税收能更深入地参与到企业再生产过程中去，扩大和加强了国家对经济的干预和调控作用。

首先，它是税收调控经济结构尤其是产业结构的更有效方式。“税前还贷”由于税收作为企业归还投资贷款的一部分还款来源，国家可以通过是否给予这种优惠，以实现某种经济目的和偏好。在调整产业结构中，对于符合国家计划要求的产品、企业，给予“税前还贷”的优惠，以刺激某些产品、企业和行业获得较快的发展；反之，就不给予这种优惠，从而有利于社会生产力在宏观范围内的合理布局。

其次，税收优惠的局限性，可以约束企业投资的扩大化。税收优惠是体现在税收严肃性基础上的税收灵活性，是一种有限的、具有明显目的的特殊政策，是国家运用政治权力对偏好的有限选择，它受范围和时间的制约。一是优惠对象的有限性。只限于有利于国家计划发展需要和宏观利益的特殊对象，并不是所有企业都可以获得这种优惠。二是优惠时间的有限性。还贷时间有规定，还贷税款来源必须在投资项目新增利润中实现。超过上述范围和时间的，“税前还贷”就会在受惠企业内消失。税收优惠的这种有限性，使税收投资不仅不会促使企业盲目地、无限制地追求投资，相反，可以硬化对企业投资意愿的约束。

再次，税收投资具有明显的流向性和法定的审批程序，可以保证企业投资的合理性。“税前还贷”资金流向是由国家确定的，是受制于国家意愿的投资，税法对“税前还贷”内容也有明确规定。因此，不仅要求专款专用和计划使用，还要求在申请取得优惠时，严格履行审批程序。对它既有银行的控制，又有财政的审核，严格履行手续，税收投资就能发挥应有作用。

如果全部取消“税前还贷”，改为“税后还贷”，税收的上述作用就不能有效发挥，因而国家也就失去在这方面的宏观调控的作用。

“税后还贷”当然应该成为企业投资贷款的普遍现象，这有利于企业投资的自我约束，寻找内含扩大再生产以达到自我积累的目的。只是笔者不同意一律将“税前还贷”改为“税后还贷”，而主张作一些必要的保留。这是因为：

从财政上说，主张改为“税后还贷”的意见，是以调低现行国营企业所得税55%的比例

税率（一般主张35%左右）和固化税基（将还贷部分改为税收处理）为前提的。其实税前或税后还贷，从理论上说，并无必然的联系。为了改变现行的“税前还贷”为“税后还贷”，因而“一刀切”降低税率，财政收入必然大幅度减少，即把原来的特殊优惠，变为普遍的优惠，这种做法财政是否承受得了？当然税率是否应该调低，调低到多少，这是完全可以研究的另一回事，不过不宜与取消“税前还贷”联系在一起。另外，“税前还贷”使税收与企业投资失去直接联系，国家无从介入企业的投资决策，对企业的投资方向和投资结构的宏观调控也就无从进行。尤其对生产力的总体布局、资源的合理配置和产业结构的合理调整，国家将失去一个行之有效的渠道和手段，这是否明智？而且与此有关的是不利于国家有重点地培养新税源。凡此种种，都是值得深思的。

从企业来说，在目前价格体系没有彻底改革和理顺的情况下，企业税后留利苦乐不均的情况必然十分严重，加上生产力发展水平不同，地区间、行业间生产力布局和结构差距很大，市场竞争又没有完全形成，企业投资资金的使用不可能完全适应商品经济有计划发展的合理要求。而且取消“税前还贷”也不可能有效地促使企业树立资金的时间价值观念、投资风险观念、投入产出观念、利息和效益观念，反而有可能促使企业从自身局部利益出发，产生短视和短期行为，不利于增强企业的后劲和活力；需要发展的仍然得不到应有的支持，不需要发展的反而有了较多的资金。尤其对那些原来就不能享受税收投资优惠的企业更是如此，增加了产业结构调整扰乱因素。由于失去对财政参与宏观调控的契机，企业资金使用可能会更加不合理和浪费，从而出现无法抑制的投资膨胀。

四

既要继续保留“税前还贷”办法，又要消除原先已经出现的一些弊端，应该如何解决？我认为主要的办法是从加强管理入手。

（一）树立税收投资的国家所有观念。

“税前还贷”中按税率计算给予企业优惠的归还投资贷款部分，对国家来说，无异是一种税收投资支出，不过是以有选择的特殊优惠方式体现而已，是服务于国家宏观控制的手段。我国是社会主义国家，与资本主义国家的税收投资抵免不同，由于国营企业的基本所有权属于国家，所以“税前还贷”中按税率计算部分的还贷税款，应理解为是企业的国家资金来源，是国家对企业以税收优惠形式参与的投资。在“政企分开”，企业独立经营、自负盈亏的情况下，必须给企业完全自主的经营使用权。国家不应该放弃这部分资金的所有权，而应明确对这部分税收投资的所有权归属。这对于维护税收的权威性和严肃性，抑制企业投资中不合理的“占有”欲望，从而抑制投资膨胀，具有重要意义。

（二）对“税收贷款”方式进行优化管理。

“税前还贷”是未纳税的利润，其中按税率计算的应纳税额，作为国家支持（优惠）企业投资贷款的无偿还贷来源。这从某种意义上说，企业仍缺少经济上的责任感和风险感。如果将还贷中的税款部分仍以应缴税金进行管理，并以无息贷款形式交给纳税企业使用（还贷），确定年限，考核效益，对于确实取得投资效果，达到优惠目的的，国家可以放弃归还贷款而转作为税收投资，作为企业资金。如果企业投资项目未能实现预期的效益目标，达不到税收优惠的目的，则这部分优惠的税收贷款，仍应作为应缴税金限期向国家归还（缴纳）。也就是说，国家将不受企业盲目投资或处置不当的影响，遭受不必要的损失。这种办

法将税收的严肃性与信贷的灵活性结合起来，既能体现“税前还贷”的作用，又能有效地管理这部分资金，加强了微观的控制能力。

(三) 建立会计核算和资金考核制度。

为了反映“税前还贷”中税收含量部分的使用情况，使企业不仅仅从观念上，而且从资金形态上明确投资中来自国家税收优惠的数量，还应从会计帐务上给以专门处理，可以设置“税收优惠借款”（资金来源）和“优惠税款”（资金占用）两个科目进行核算。例如：

某企业扩建贷款项目（或技措项目）投产年份取得的新增利润10万元，财政部门批准可享受“税前还贷”优惠，每年按新增利润的20%还贷。该企业按照税法规定所得税税率为55%，其核算程序如下：

(1) 新增利润应缴所得税为 $10\text{万元} \times 55\% = 5.5\text{万元}$ ，帐务处理：借：利润分配——应缴所得税5.5万元，贷：应缴税金——应缴所得税5.5万元

(2) 根据税前还贷规定应归还贷款为 $10\text{万元} \times 20\% = 2\text{万元}$ ，而该项归还贷款中包含优惠税款 $2\text{万元} \times 55\% = 1.1\text{万元}$ 。

帐务处理：①借：利润分配——归还项目借款0.9万元

借：优惠税款 1.1万元

贷：银行存款 2万元

②借：应缴税金——应缴所得税 1.1万元

贷：税收优惠借款 1.1万元

③借：项目借款 2万元

贷：固定基金——企业固定基金0.9万元

——待转固定基金1.1万元

(3) 缴纳所得税时的帐务处理：借：应缴税金——应缴所得税4.4万元

贷：银行存款4.4万元

(4) 一定时期后，可供需要处理优惠税款：

①将税收投资使用权交企业使用，冲销税收贷款：

借：税收优惠借款 1.1万元

贷：优惠税款 1.1万元

同时：借：固定基金——待转固定基金 1.1万元

贷：固定基金——国家固定基金 1.1万元

②如需将优惠税款收回时：借：税收优惠基金 1.1万元

贷：应缴税金——应缴所得税1.1万元

同时：借：利润分配——应缴所得税1.1万元 借：固定基金——待转固定基金1.1万元

贷：优惠税款1.1万元 贷：固定基金——企业固定基金1.1万元

(四) 严格“税前还贷”项目的程序控制。

对“税前还贷”管理的强化，尤其需要严格程序控制，加强事前申请、审核，事中核算、监督，事后考核、评估，形成有效的管理机制与系统的管理体制。(1) 企业决定投资，作出可行性研究报告并向财政税务部门提出享受“税前还贷”的优惠申请。企业只有在取得财政税务部门同意并给予“许可证”的情况下，才能向银行贷款，否则企业只能用税后自有资金归还贷款，从而抑制了企业盲目投资的可能。(2) 财政税务部门 (下转第48页)

比率的外汇，仍然是一个经济实惠的方案。

应当摒除似乎苏联技术都是第二流的错误观念。虽然苏联的国民经济技术水平就总体而言，比西方发达国家低一些，但并不是在所有领域内都比西方低。苏联在科技领域内具有相当的水平 and 巨大的潜力。据统计，1982~1987年期间，苏联卖给美国的专利数是苏联从美国购买专利数的3倍，在苏联登记的美国专利是1600项，而在美国登记的苏联专利达5500项以上。尽管苏联向西方出售的主要是一些较小的专门发明，但这些技术并不一定是不高级的。有人根据1972年以来苏联、东欧出售给西方的许可证进行分析，发觉苏联、东欧出售给西方的技术主要有：冶金（包括加工工业）、化学和化学装备、医药和生物、电子、仪器和测量装置、机器和设备、能源、运输、环境（包括房屋和建筑）和采矿。而西方向苏联出售的许可证，根据欧洲经济委员会的资料，1978年的结构主要是化学工业（16%）、运输设备（26%）、机械工程和电子（各占21%）以及电气工程、粮食和农业、轻工业（各占5%）。可见苏联、东欧与西方各有各的技术优势，我们应该择优引进。在中苏贸易条件比较有利的情况下，引进苏联技术的步子可以迈得更大一些。

前面所设想的中苏贸易的新结算方法，其优点是顺应双方正在开展的外贸体制改革趋势，鼓励双方向对方提供自己拿到世界现汇贸易市场上去的高技术、高质量、富有竞争力的产品，使中苏贸易在提高双方生产技术水平或生活消费质量方面起更大的作用，并为今后中苏之间实行完全现汇贸易创造条件。它应当成为中苏贸易的主要结算方式。

不过，易货贸易在一定条件下仍然能发挥出一定的作用。这是因为两国外贸权下放之后，各外贸企业或公司都有了独立的外贸权，它们的情况各不相同。很可能有这样的情况：一个外贸企业希望进口对方的某种产品，一时筹措不到外汇，但却能组织到一批货源，如果对方正好需要这样的产品，双方就可以用易货贸易的方式来成交了。这种易货贸易会不会抢了需要部分用外汇支付的那种贸易的货源呢？一般说来是不会的。因为作为出口者来说，创汇的或部分创汇的出口容易占据优先的位置，它所能组织到的易货贸易货源基本上是在满足前两种贸易以后所剩下的产品，所以这种易货贸易能把双方贸易的规模进一步扩大。

另外，中苏两国幅员辽阔，有着漫长的陆上边界线，各地的经济发展水平差异较大，它们都会有在某种程度上发展地方商品流通的需要。一些边疆地区的不少产品明显地只适用于地区性的贸易。在这种情况下，以物易物在开展边境贸易，促进边境两边地方经济的发展方面，能起到积极作用。这种贸易同样不会抢夺创汇或部分创汇的出口货源，它能起到拾遗补缺的作用，帮助把在单一贸易方式所不能发挥出来的那部分贸易潜力进一步发挥出来。

（上接第31页）根据国家政策和规定，以及企业投资决策说明书的可行性研究报告进行审核，决定是否同意企业申请享受税收优惠并及时批复。（3）企业取得财税部门批准享受税收优惠的文件后，向银行申请投资贷款。（4）银行根据信贷计划办理贷款手续。（5）企业投产并按财政和银行要求，对投资贷款进行专门的核算和管理。（6）财税和银行之间，自企业提出申请项目享受税收优惠开始，包括审批、贷款发放、使用、结算、进度等过程，应互通信息，并有一定的衔接手续和复件。（7）财税和银行各自对所审批和贷款的项目建立专项管理制度，以监督、考核该企业投资项目的进度、资金使用和效益。（8）企业投资项目建成投产后，财税和银行应考核项目投资效果，如符合原先投资目标，则签发“确认证”，正式同意享受税收优惠，银行同意据此还贷，否则，拒发“确认证”，不给享受税收优惠。