

税利 分流 理论 与 实践

SHULI FENLIU LILUN YU SHIJIAN

中国劳动出版社

税利分流理论与实践

中国企业管理培训中心 编

中 国 劳 动 出 版 社

1991·北京

税利分流理论与实践
中国企业管理培训中心 编
责任编辑：庄 稼

中国劳动出版社出版发行
(北京地安门西大街教场胡同4号)

北京市顺义县振华印刷厂印刷

850×1168毫米 大32开 3.75 印张 190千字

1991年4月第1版 1991年6月第1次印刷

印数1—4000册

ISBN 7-5045-0855-1/F·136 定价4.50元

编 者 的 话

我国深化企业改革的方向今后是继续坚持承包制，还是逐步向税利分流过渡？这是当前理论界和企业界普遍关注的中心问题，由此产生的争论涉及到税利分流理论基础的确立、国有企业投资主体的转换、企业合理负担的界定以及对企业承包制的评价等一系列重大问题。为了从理论与实践的结合上加强对税利分流问题的研讨，中国企业管理培训中心根据国家体改委培训司的安排，于1990年10月举办了税利分流专题研讨班，并将研讨成果汇编成《税利分流理论与实践》一书。

在编选过程中，我们采取了兼容并蓄的办法，博采众家之言，力求比较全面地、客观地、充分地反映出在税利分流问题上的各种观点和不同意见，为深化企业改革探索新的思路。

因编选时间仓促，水平有限，书中难免出现疏漏和失当之处，敬请批评指正。

参加本书编选工作的有李铁城、刘五一、曹建华、李平。

编者

一九九一年二月

目 录

“税利分流”研讨班纪要.....	(1)
------------------	-------

专 题 报 告

税利分流、税后还贷、税后承包

——国家与企业分配关系改革的深化	吴翠兰 (8)
税利分流问题需要深入探索.....	杨培新 (25)
税利分流是进一步完善承包制.....	陈 共 (45)

专 题 论 文

从税利分流的实践看其适用性.....	
.....徐祥吉 静洁 尹俊峰	(58)
税利分流改革是经济体制改革的必然进程.....	江才洲 (65)
税利分流纵横谈.....	李敬辉 (72)
税利分流：企业走出困境的必经之路.....	怀鹏飞 (79)
税利分流应当缓行.....	金忠义 (84)
税利分流、税后承包是进一步完善承包制的好形式	
.....李传喜	(90)
税利分流与承包制对石油工业发展适应性浅析	
.....饶伟民 刘义林	(99)
税利分流刍议.....	魏志勇 (108)
对税利分流的几点看法.....	李铁城 (118)
改革与发展的现实选择：承包制和税利分流必须相应	
完善同步并举.....	曹建华 (125)
税利分流的思考.....	李 平 (136)

建立企业技改投资体制是实行税利分流的关键

-许 健 (145)
- 实行税利分流必须加强信贷资金管理.....张会元 (156)
- 关于本溪市试行税利分流的初探.....翟贵林 (162)
- 对税利分流方案中若干问题的认识.....赵春江 (168)

试 点 经 验

- 税利分流的实践与前景.....重庆市税务局 (175)
- 进一步探索理顺国家和企业分配关系的新路子
-河南省南阳市财政局 南阳市体改委 (182)
- 大安市进行税利分流试点的情况及其完善的思路
-吉林省大安市体改委 (196)
- 实行税利分流 探索承包改革新路.....无锡市财政局 (204)
- 税利分流试点基本情况和存在问题
-重庆蓄电池总厂 (213)
- 实行税利分流是理顺国家和企业分配关系的有效途径
-河南省南阳市塑料厂 (219)

“税利分流”研讨班纪要

(一九九〇年十月)

为配合“税利分流”改革的试点，中国企业管理培训中心根据国家体改委培训司的安排，于1990年10月15日至22日举办了“税利分流”专题研讨班。参加研讨的有来自15个省、市的体改委、经委、财政、税务、银行、国有资产管理等部门、试点企业和教学研究单位的55位同志，并提交经验材料和论文25篇。

研讨期间，财政部财税体制改革司吴翠兰司长、国务院发展研究中心杨培新研究员、中国人民大学财金系陈共教授作了专题发言；重庆、牡丹江、厦门、本溪、南阳、上海、大安、无锡等城市介绍了本地试点情况、存在的问题和完善意见；国家体改委政策法规司、宏观调控司、财政部体改司、税务总局、中国人民银行、国有资产管理局的代表还到研讨班同大家进行了讨论。

研讨中，同志们着重就“税利分流”改革的必要性、试点的具体方案及需要进行的配套改革等问题各抒己见、畅所欲言，进行了热烈讨论。现将研讨意见综述如下：

一

在处理国家和企业分配关系上，是否有必要从现行的承包制向“税利分流、税后还贷、税后承包”过渡，是研讨首先涉及的一个基本认识问题。对此主要有三种观点：

部分同志认为“税利分流”理论根据充足，方向正确，应尽快推开。主要理由是：

(一) 目前的企业承包制制约了国家财政收入的增长，分配过

份向企业和个人倾斜；实行“税利分流”可以从企业的增量利润中增加财政收入，有利于扭转财政收入占国民收入比重下降的状况。

(二) “税利分流”解决了社会主义国家作为社会管理者和国有企业资产所有者的两种职能、两种权力和两种收入被混淆的问题，有利于理顺国家和企业的分配关系。

(三) 实行“税利分流”，对所有企业以至各种经济成份实行统一的所得税率，体现了公平税赋，有利于开展平等竞争。

(四) “税利分流”扬承包制之长，避承包制之短，是对承包制的完善，而不是对承包制的否定。

多数同志认为“税利分流”是理顺国家和企业分配关系的方向，但目前还不具备全面推行的条件，“八五”期间应当缓行。主要理由是：

(一) 目前企业面临的经济环境仍较严峻，生产经营十分困难。为了调动企业努力挖潜、克服困难的积极性，仍需要充分发挥承包制的激励作用，不宜轻易改变。

(二) 目前企业的经济效益很低，约三分之一企业亏损，三分之一企业只有微利。在这种情况下实行税后还贷、税后承包，多数企业缺乏承受能力，改革的复盖面不可能很大。如过多采取变通办法，则“税利分流”将徒具虚名。

(三) 现行的“税利分流”试点方案还不够成熟，一些基本问题如所得税税制、税率、企业技术改造贷款特别是老贷款的还贷办法、确定税后承包基数的依据等问题，还有待于通过试点进一步总结经验加以完善。

(四) 企业改革是一项系统工程，“税利分流”不能单项独进，而需要和整个财政、税收、信贷、投资等体制的改革配套进行。不在这些方面进行相应的改革，“税利分流”也行不通。

还有少数同志坚决反对实行“税利分流”。主要理由是：

(一) 增强企业活力是城市经济体制改革的中心环节，而企业

活力的源泉来自广大职工的积极性。实践证明，承包制最有利于调动企业和职工的积极性，增强企业活力，是企业改革应当坚持的方向。“税利分流”名为分流，实为恢复二步利改税，而利改税已被实践证明不可取。

(二) “税利分流”的理论依据是国家对国有企业的两种职能、两种权力和两种收入应当分开，这一观点值得商榷，因为，在实际上二者很难截然分开。何况国家从企业的纯收入中征收流转税和取得承包上交利润，税和利已经“分流”，不必再分一次。

(三) 目前，国家财政困难，企业生产经营也困难。燃眉之急是应考虑如何鼓励企业努力提高经济效益，把“蛋糕”做大，而不是要改变分配办法，使企业少留，挫伤企业的积极性。否则，企业经济效益不能显著提高，国家也不能多收，以致事与愿违。

二

由于参加研讨班的同志多数来自“税利分流”试点城市和企业，所以尽管讨论中对是否应当推行“税利分流”改革存在着分歧意见，但大家的主要注意力还是集中在如何完善“税利分流”的试点方案上。讨论的主要问题和意见是：

(一) 关于所得税税制问题。有两种意见：

一种意见是实行统一税率的比例税。理由是，它可以体现所有国营企业公平税赋、平等竞争。

另一种意见是实行多种税率的累进税。理由是，企业的规模不一，利润水平悬殊，统一所得税率很难适用于所有国营企业。税率定得低了，影响国家的财政收入；定得高了，大多数中小微利企业又难以承受。实行累进税率，就可以区别对待。

(二) 关于所得税税率问题。也有两种意见：

一种意见认为，财政部提出的35%的所得税率是恰当、可行的。理由是，目前国营工业盈利企业平均实际上交水平为32.7%，外资企业所得税率是33%。实行35%所得税税率，对内体现了

“不挤不让”的原则，对外体现了一定的优惠政策。

另一种意见认为，35%的所得税税率还是过高。理由是，当前全国国营企业的实际上交水平只有28%。而企业缴纳的所得税、流转税和“两金”（即能源交通基金和预算调节基金）等税费约占企业实现税利总额的90%左右，税负已经过重，若再提高实际所得税上交水平，企业则难于承受。与其陷入相当多数企业不能执行35%所得税率的僵局，不如从实际出发，适当降低，使多数企业都能执行。对少数经济效益水平高的企业，可通过税后承包利润相应高一些的办法加以调节。

（三）关于技术改造贷款归还问题。

1. 对老贷款的归还办法。有两种意见：

一种意见认为，现行试点执行的按税前税后一定比例归还老贷款的办法不合理，应全部实行税前还贷。理由是，老贷款是在技改项目允许税前归还的政策下形成的，新政策不应该否定老政策。同时，未归还的老贷款余额巨大（约有2800亿元），即使只规定税后还贷一部分，多数企业也无力承受。还有一些低效益或无效益的老贷款，无论是税前或税后归还都很困难，最好先停息挂帐，再逐步明确处理办法。总之，必须帮助企业卸掉老包袱，谋求新发展。

另一种意见认为，老贷款在税前税后各归还一部分，由国家与企业共同分担的办法是可行的。理由是，如此沉重的老贷款包袱，财政背不起，企业也难以独自消化。对于税前税后的还贷比例，则应依据不同行业和企业实际效益水平分别核定。

2. 对新贷款的归还办法。也有两种意见：

一种意见认为，为了控制建设规模，实现投资主体的转移，增强企业使用贷款的责任，提高使用贷款的经济效益，新的技改贷款要坚决执行税后归还的办法。但为了防止企业技术改造萎缩，应当提高企业固定资产折旧率，或者对新批准的改造项目，实行加速折旧措施，并停止从企业留利和折旧基金中征收“两金”，以

增强企业的还贷能力。

另一种意见认为，新贷款实行税后还贷也不能“一刀切”，还需要根据国家产业政策和技改项目的社会效益、经济效益状况区别对待。对一些需要扶持发展的大中型企业或国家重点项目，也可以采取税前税后按一定比例归还贷款的办法。

（四）关于税后承包上交利润的办法问题。有两种意见：

一种意见是，首先要在税率和还贷办法上适当放宽政策，使企业有利可包，以发挥税后承包的激励作用。企业税后承包上交利润的具体办法，则可以在现有的多种形式承包经营责任制基础上改进和完善。

另一种意见是，税后承包仍难免“一对一谈判，争基数”等问题。与其用税后承包上交利润办法，不如直接采用国有资产占用费的形式来体现资产收益。依据企业实际占用的国有资产数量和一定的比率确定占用费，较之核定税后承包利润的办法，理论上更加科学，实践中也更为简便易行。

三

研讨班同志在深入探讨如何完善“税利分流”试点方案的同时，也对需要进行的宏观配套改革提出了一些意见和建议。

（一）改革财政体制，从地方对中央实行财政包干向“分税制”过渡。

企业承包经营，很大程度上是和地方对中央的财政包干相适应的。地方对中央承包了财政上缴任务，当然就要求企业完成对地方财政的承包上交利润任务。“分灶吃饭，财政包干”的体制不改变，要全面推行“税利分流”的改革是很困难的，难免不出现假分流、真承包的问题。因此，积极创造条件，加快从财政包干到“分税制”的过渡，使财政体制改革和处理国家与企业分配关系的改革同步进行，是十分必要的。

（二）稳步推进价格体制改革，形成行业和企业间大体平衡的

资金利润率。

目前，我国的价格体系远没有理顺，由于产品价格扭曲而导致行业和企业之间资金利润率差异过大。在这种情况下，按统一的所得税率向企业征税，是形式上公平掩盖事实上的不公平。所以，只有使行业和企业之间能达到大体平衡的资金利润率，才能执行统一的所得税率，体现企业间的公平竞争。

（三）进一步改革税制，降低企业总体税负。

深化税收体制改革，既需要广开税源，强化税收在宏观经济调控中的杠杆作用，也应该进一步调整税收结构，合理确定税种、税率和费种、费率，力求使企业总体税负水平有所降低，增强企业发展后劲。同时，还必须严格治理乱收费、乱摊派、乱罚款等对企业实现利润和留利的蚕食，为“税利分流”提供良好的经济秩序。

（四）改革投资体制，逐步形成多种方式共同发挥作用的投资体制。

为了保证企业必要的技术改造投资，不能仅靠企业税后还贷这一条腿走路，而需要依据产业政策，区别不同项目，分别采取财政拨款、银行贷款、地方集资、吸引外资和企业积累等不同的投资方式。如，国家重点建设和重大技改项目，应以国家财政拨款为主；社会效益高，经济效益差的项目，可由财政拨款、银行贷款、企业自筹资金等形式多方保证；经济效益好的技改项目，一般应由企业积累、集资、吸引外资或贷款来进行。

（五）深化金融体制改革，发挥银行的宏观经济调控作用。

银行在实行企业化经营，提高贷款自主权的同时，还必须充分发挥它应有的宏观经济调控作用，促进企业的技术改造。为此，应根据国家信贷计划，每年划出一定的专项贷款支持企业技术改造；同时要完善贷款差别利率和政策性贷款办法，对符合产业政策、需要支持的技改项目贷款，给予贴息或低息优惠。还必须强化银行的贷款风险责任，促进银行管好技改贷款。

参加研讨的同志还认为，“税利分流”的试点，需要解决的问题很多，涉及许多部门的工作，而目前有关部门之间的认识又不尽一致，因此，建议由国务院统一领导试点工作，组织有关部门深入调查研究，客观地判断利弊，统一认识，统一行动，逐步完善和统一“税利分流”试点方案。

中国企业管理培训中心

税利分流、税后还贷、税后承包

——国家与企业分配关系改革的深化

吴 翠 兰

党的十一届三中全会以来，在“一个中心、两个基本点”方针的指引下，我国经济建设和改革开放都取得了巨大成就，国家经济实力显著增强，城乡居民生活明显改善。在经济体制改革中，财税改革始终处于先行地位，特别是对国家与国营企业的利润分配关系，率先进行了改革。以放权让利，搞活企业作为改革的指导思想，1978年对企业实行了企业基金制度，以后又实行了利润留成、两步利改税和承包经营责任制，经过这几次改革，极大地增加了企业可以自主运用的财力，扩大了企业经营自主权，对搞活微观经济，促进生产发展，改善职工生活，都起到了一定的作用。

12年来，在取得建设和改革巨大成绩的同时，也存在不少问题和矛盾，使国民经济面临许多困难。突出表现在：连续几年经济过热，生产速度过高，固定资产投资膨胀，消费需求大幅度增长，社会总需求大大超过社会总供给，通货膨胀加剧，经济结构失衡，市场秩序混乱，经济效益低下。从分配方面看，国民收入分配过分向地方、企业和个人倾斜，资金过于分散，供需矛盾十分尖锐，宏观调控能力严重削弱，中央进行综合平衡的实力极为不足。为了克服前进中的困难，党的十三届三中全会提出“治理经济环境，整顿经济秩序和全面深化改革”的方针。两年来，经过各地区、各部门的努力，治理整顿取得了明显成效，国民经济正朝着好的方向发展，去年粮食总产量创历史最好水平，工业

生产和市场销售也逐步回升。但是经济生活中多年积累的问题以及在治理整顿过程中新出现的一些矛盾交织在一起，产业结构、经济效益等深层次问题远未解决，市场结构性疲软状况还没有根本好转，经济效益继续滑坡，国家财政相当困难。因此，必须进行综合治理，采取适当的政策和步骤，加强宏观管理，改革目前不合理的体制，为企业创造一个较好的经济环境。从财政方面说，必须贯彻十三届五中全会“关于进一步治理整顿和深化改革的决定”，采取适当的政策和过渡步骤，改变国民收入分配过分向地方、企业和个人倾斜的状况，逐步的、适当的集中财力，提高财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占整个财政收入的比重，调整和改善分配格局，以提高国家财政特别是中央财政的宏观调控能力和综合平衡的实力。

实行税利分流、税后还贷、税后承包是理顺国家与国营企业分配关系，深化企业改革的措施之一，同时，可以调整过于分散的资金分配格局，逐步提高财政收入占国民收入的比重。

税利分流改革不是现在才提出来的。在总结分配体制历次改革经验的基础上，财政部与国家体改委一起，在征得重庆市同意后，从1988年开始，就在重庆市进行了税利分流的试点。党中央、全国人大和国务院，对逐步试行税利分流十分重视。经七届人大一、二、三次会议通过的李鹏总理的政府工作报告，都肯定了国家与企业的分配关系要逐步向税利分流方向发展。在1988年七届人大一次会议的政府工作报告中，李鹏总理提出“财政体制要在企业实行承包经营责任制的基础上，逐步转向税利分流，理顺国家与企业之间的分配关系。”“逐步完善税制，适当调整税种税率，积极创造条件，向分税制和税后还贷制过渡。”1989年，在七届人大二次会议的政府工作报告中，李鹏总理又说，“在有条件的地方继续进行改税前还贷为税后还贷的试验，逐步向税利分流的方向发展。”同年，党的十三届五中全会还作出决定，要“积极探索正确处理国家和企业关系的多种承包形式，并有领导、有

步骤地进行试点。”“要采取适当政策和过渡步骤，逐步把部分预算外资金转入预算内，逐步提高财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占整个财政收入的比重。”在1990年七届人大三次会议政府工作报告中，李鹏总理再次指出，“要进行税利分流、税后还贷、税后承包的试点。”在这次会议上，国务委员兼财政部长王丙乾同志代表国务院所作的财政预决算报告也提出，“各省、自治区都要选择一两个中等城市抓紧进行税利分流、税后还贷、税后承包的试点。”去年八月李鹏总理在全国工业生产工作会议的讲话中又强调指出，“要处理好国家与企业的关系。”“不仅要增强企业的活力和自我发展的能力，而且要完善企业自我约束机制，克服企业的短期行为。要稳定和完善企业承包责任制，并通过试点，逐步向税利分流、税后还贷、税后承包过渡。”党中央、国务院领导同志这一系列指示表明，实行税利分流、税后还贷、税后承包是完善承包经营责任制的重要途径，是理顺国家与企业分配关系的方向。从上述一系列指示中，我们还体会到，改革要有一个明确的指导思想，这就是既能发挥对企业的激励作用，又能完善企业自我约束机制；既能增强企业后劲，又能抑制固定资产投资膨胀；既能搞活微观经济，又要提高宏观调控能力。归根到底，是要理顺关系，转换机制，达到科学化、合理化的要求。

所谓税利分流，是将企业实现的利润，分别以所得税和利润的形式上交国家一部分，并实行上交所得税后再归还贷款。以利润形式上交国家的部分，实行多种形式的承包办法。

税利分流改革不是凭空想出来的，它是我国分配关系改革的历史总结。它从社会主义初级阶段的理论和我国经济发展的实际情况出发，立足于适应改革至今形成的新的经济格局，着眼于解决财政经济工作中存在的某些矛盾，取利改税和承包经营责任制之长，补这两种分配体制之弊，力求满足宏观和微观这两方面的需要而提出来的。税利分流是企业承包经营责任制的继续和发展，是企业改革的深化。

下面就税利分流的理论依据和积极意义，税利分流的核心，税利分流办法的设计原则和其政策体现，以及对几个有关问题的认识等四个方面谈一些个人的看法。

一、税利分流的理论依据和积极意义

(一) 实行税利分流符合国家对国营企业具有双重管理 职能的理论

在过去的改革中，我们注意了扩大企业的财权，这是针对当时集中过多，统得过死的情况所采取的改革措施，适当放权是完全必要的。但是在放权过程中，对国家具有双重身份和两大经济管理职能没有给予应有的注意。因此，改革的模式没能完全体现国家的社会管理权与国营企业资产所有权的分离，也使国家的两大经济职能作用不能得到充分的发挥。

社会主义社会的基本经济特征是生产资料公有制和按劳分配。建设有中国特色的社会主义，必须坚持以公有制为基础，大力发展有计划的商品经济，而全民所有制经济则是我国社会主义经济的主导力量。在现阶段，我国的全民所有制是以国家所有制来体现的，由国家代表全体人民来行使所有者权利的。作为所有者，国家的经济职能是根据产业政策和资金效益最优化的原则，向企业投资，并参与上交所得税后的利润分配，或者说要从企业取得投资收益，然后用于再投资，以壮大全民所有制经济的力量，进一步发挥其在国民经济中的主导作用。

国家作为社会管理者，有责任维持国家机器的正常运转和社会生活的正常进行，为此，必须筹集必要的资金。这些资金的筹集，是国家凭借政治权力，以强制的手段，向企业和个人征税取得的。国家还要利用税收以及其它经济手段，对国民经济进行调节和引导，这种调节和引导对所有企业都是一视同仁的。

国家的双重身份体现两种不同经济职能的理论，不是人们杜撰出来的，而是对客观现实的概括。国家的双重身份和两大经济