

税利分流

理论、政策与实践 财政部财税体制改革司 编



税 利 分 流

——理论、政策与实践

财政部财税体制改革司 编

中国财政经济出版社

税 利 分 流
——理论、政策与实践

财政部财税体制改革司 编

中国财政经济出版社 出版

(北京东城大佛寺东街 8 号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京市通县西定安印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 13.625印张 325 000字

1991年7月第1版 1991年7月北京第1次印刷

印数：1—5000 定价：6.30元

ISBN 7-5005-1334-2/F·1257

前 言

税利分流是根据发展社会主义有计划商品经济的要求，针对国家与企业分配关系中税利不分的问题，提出的一项改革措施。从1988年到现在，税利分流试点逐步发展，经财政部和地方政府批准的试点城市已有近20个。为了贯彻党中央、全国人大和国务院关于要稳定和完善企业承包制，并通过试点逐步向税利分流、税后还贷、税后承包过渡的精神，1990年8月财政部召开会议，邀请部分省、自治区、直辖市、计划单列市及部分试点地区的财政、税务、国有资产和体改部门的同志、部分中央国家机关的同志和一些专家学者，共同研讨税利分流的理论和交流税利分流试点经验。目前税利分流仍处于试点阶段，理论研讨需要进一步深化，试点的政策、办法需要进一步完善，我们将会议收到的论文和经验材料及会外收集的一些论文选编成册，希望有助于推动这方面的工作。我们欢迎各方面同志关心、支持税利分流改革试点，大家共同努力探索深化国家与企业分配体制改革的途径。

由于编辑时间短促，难免有一些好的文章没有收进来。所收文章的观点不尽一致，均属民主讨论，谨供参考。编辑工作中不妥之处敬请读者批评指正。

编 者

1990年11月

目 录

实行税利分流理顺国家与企业分配关系·····	项怀诚 (1)
实行税利分流是深化改革的需要·····	吴翠兰 (10)
论税利分流、税后还贷、税后承包·····	方 正 (16)
实行税利分流是进一步理顺国家与企业利润分配 关系的方向·····	路禾柳 (24)
税利分流试点情况及相关政策问题·····	蔡 随 (31)
关于税利分流若干理论问题的探讨·····	宁学平 (39)
“税利分流、税后还贷、税后承包”改革的根本 意义在于转换经济机制·····	陆百甫 (58)
取消税前还贷, 合理规范国家和企业的分配关系 ·····	宋新中 徐子仪 (66)
认识税利分流的意义, 重视税利分流的试点·····	王绍飞 (78)
关于税利分流的理论依据和若干原则问题·····	陈 共 (89)
实行“税利分流”的理论依据和现实意义·····	宋一峰 (96)
在第二步利改税的原则基础上实行综合改革·····	楼继伟 (103)
关于“税利分流”改革试点及其普遍推行条件的 几点意见·····	修培生 (113)
坚持、完善承包制的最优选择——税利分流、资 产(经营)承包·····	王子林 (118)
“税利分流”是探索正确处理国家与企业分配关 系的有效途径·····	重庆市财政局 (129)

深化改革 积极推进税利分流试点……牡丹江市人民政府 (142)

积极探索国家和企业分配关系的新路子

……………南阳市财政局 (154)

搞好与承包制衔接推进税利分流试点……大安市财政局 (164)

提高认识搞好税利分流试点……本溪市财政局 (173)

试行税利分流理顺了分配关系…益阳市财政局、税务局 (180)

厦门经济特区推行税利分流改革初探……厦门市财政局 (191)

深化改革进一步理顺国家与企业的分配关系

……………成都市财政局 (203)

进一步完善“税利分流”试点办法

……………四川省财政厅工交处 (213)

认真解决税利分流的认识和实际问题确保试点工作

的实施

……………牡丹江市经济研究中心“税利分流”调研组 (219)

关于税利分流的思考……湖南省财政厅工交处 (233)

税利分流的实践与前景……重庆市税务局 (243)

推行税利分流的难点初探……武汉市财政局工交处 (257)

税利分流——国营企业利润分配体制改革之必然

……………李树义 刘梓久 冯广栋 (265)

税利分流改革的重大意义和进一步完善的意见

……………张林虎 谭 清 (273)

税利分流改革中的一个争议问题——累进税制与比

例税制的利与弊……王 钦 (283)

现实经济背景下税利分流近期目标探讨……杨益民 (290)

改革税前还款制度的必要性及配套措施……刘跃国 (300)

推进税利分流,逐步理顺国家与企业的分配关系

……………史耀斌 (307)

实行税利分流是企业改革的方向·····	蔡言楚 (317)
税利分流是深化企业改革的方向·····	李开望 (323)
税利分流的理论与实践·····	汪涤世 龙 虎 (333)
税利分流是界定国家与国营企业分配关系的现实 选择·····	何 清 (346)
关于税利分流改革可行性及若干问题的探讨 ·····	熊家华 林良云 (358)
税利分流的探索与实践·····	王玉焯 米文清 王宏春 (371)
税利分流是对承包制的重大突破和发展 ·····	魏 斌 邹年满 (383)
现行承包制利弊剖析与改行税利分流的必要性 ·····	余衍溪 章贻孙 (394)
税利分流：意义、难点及对策·····	秦建勋 (407)
怎样正确评价国营企业利改税·····	张少春 谢 庚 (419)

实行税利分流理顺国家 与企业分配关系

项 怀 诚

现在各方面对税利分流问题都很关心，下面我谈点看法和大家共同商讨。

一、正确分析和认识当前的财政经济形势

党的十一届三中全会以来，我国在经济建设和改革开放中取得了巨大的成就，国家经济实力显著增强，人民生活明显改善。但同时也出现了一些问题和矛盾。突出表现是：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，造成社会总需求超过总供给，通货膨胀加剧，产业和产品结构失调，市场秩序混乱，经济效益低下。经过一年多来的治理整顿取得明显成效，经济形势正在向好的方面转变。1990年农业生产形势比较好，夏季粮油喜庆丰收，秋粮和各种经济作物长势喜人。农业的好形势为稳定社会、稳定经济、稳定人心提供了良好的条件。工业生产开始回升，物价稳定，银行货币回笼和信贷投放较好，固定资产投资得到一定控制，出口保持了较好的增长势头。但是，整个经济形势仍然十分严峻，存在不少矛盾和问题。从当前的情况看，农业生产升温与主要农产品“卖难”现象并存；工业生产缓慢回升与经济效益继续恶化并存；物价涨幅逐步回落与市场疲软并存；银行货币回笼、信用投放较好与财政困难并存；

信贷投放增加与资金大量沉淀并存；外贸出口扩大与出口成本升高并存；城乡储蓄持续增长与居民即期收入回落并存，等等。说明经济生活中一些深层次的矛盾远未得到缓解，经济形势仍然不容乐观。

财政是国民经济的综合反映，由于受经济生活中各种矛盾的影响和分配体制的制约，财政收入难以大幅度增长，资金需求又不断增加，供需矛盾十分尖锐，财政极其困难。造成财政困难的原因是多方面的。首先是长期以来，由于缺乏明确的产业政策，经济发展中片面追求高速度，加上价格不合理，致使加工工业发展过热，而能源、原材料、交通运输供应不足，经济结构严重失调。其次，企业经济效益差，投入多，产出少，消耗高，浪费大，企业盈利水平下降，亏损扩大，补贴持续增加。第三，由于改革指导思想上的偏差，突出分配体制的改革，缺乏配套的改革措施；过于注重激励机制，忽视必要的制约；强调微观搞活，忽视宏观调控；注重地方和企业的利益，忽视中央综合平衡的作用；片面强调放权让利，国民收入的分配过分向企业、个人和地方倾斜，国家财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重不断下降。第四，受结构性疲软的影响以及管理工作薄弱等原因，企业拖欠税利的状况严重，国家该收的收不上来，加上企业亏损和价格补贴不断增加，国内外债务到了还本付息的高峰期，以及财政支出控制不严，增长过猛等，财政收不抵支，陷入严重困难的境地。集中起来看，也可以说，困扰当今财政的是“两个包袱”（价格补贴和企业亏损补贴）、“两个包干”（企业承包制和财政包干制）、“两个难题”（经济效益差和资金分散）以及“两个比重”过低（财政收入占国民收入的比重和中央财政占全国财政收入的比重）。这些问题解决起来难度虽然很大，但是，如果这种局面不改变，国家财政状况必将年复一年地

恶化下去，不但无力支持一些亟待扶持的重点产业，就连经常性的支出也很难维持。所以，要稳定大局，发展经济，就必须解决财政的问题，摆脱财政困境。

克服财政困难，使财政走出困境，要做的事情很多，首先是要进行综合治理，加强宏观管理，制定出科学合理的产业政策，据以调整经济结构，改善经济环境；其次，要少投入，多产出，减少损失浪费，提高宏观和微观经济效益，增加财政收入；第三，要严格控制财政支出实行紧缩的财政政策。第四，要解决财政体制及其它经济体制上的弊端，对现行国民收入和财政收入的分配结构进行适当调整，逐步提高财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重，提高财政的宏观调控能力。

二、税利分流是理顺国家与企业之间分配关系的方向

党中央、全国人大和国务院对逐步试行税利分流十分重视。1988年，李鹏总理在七届人大一次会议的政府工作报告中指出：“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。”1989年，党的十三届五中全会决定，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。”在七届人大三次会议的政府工作报告中，李鹏总理明确提出，要“进行税利分流、税后还贷、税后承包的试点”。就在这次会议上，国务委员兼财政部长王丙乾同志根据中央和国务院的精神，在代表国务院作财政预决算报告中，进一步指出：“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”。李鹏总理在1990年8月全国工业生产工作会议上讲话时强调指出，“我们要处理好国家与企业的关系。‘八五’期间乃至今后十年，仍然要把企业改革作为经济体制改革的重点。不仅要增强

企业的活力和自我发展能力，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制，并通过试点，逐步向税利分流、税后还贷，税后承包过渡。过渡时间的长短和过渡的步骤，是制定‘八五’计划需要研究的重要课题。”在1990年7月全国财政工作会议上，王丙乾部长也指出，为了逐步理顺国家与企业的分配关系，企业承包经营责任制要通过试点逐步向税利分流、税后还贷、税后承包过渡。把党中央、国务院领导同志的指示贯穿起来，可以说，从大政方针上讲，税利分流、税后还贷、税后承包是完善企业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。我们要把这些指示，作为开展税利分流试点工作的指导思想。

三、税利分流是在企业承包经营责任制基础上的前进

从体制方面讲，财政改革的中心内容是合理调整国家与企业，中央与地方的分配关系。调整国家和企业的分配关系又是财政体制改革的基础。十多年来，国家与企业的分配关系作为经济体制改革的先导，率先突进，从1978年对国营企业实行企业基金制度开始，到1987年普遍推行企业承包经营责任制，先后进行了四次较大的改革，每改革一次，国家都对企业减税让利，使企业留利水平逐年提高，企业的财权和自主财力不断扩大。据统计，1978年国营企业留利率只有3.7%，1989年上升到55.3%，比1978年提高了51.6个百分点；留利额由1978年的28亿元，增加到1989年的697.6亿元，比1978年增长了约24倍。这对于打破原来统收统支的分配格局是具有积极意义的，对于扩大企业经营自主权、搞活微观经济、促进生产发展、增加收入、改善职工生活等也起到了一定的作用。但是，把这些改革措施的合理性及其全部效果放到社会经济大环境中，用改革与发展相互促进的总体要求

和国民经济持续、稳定、协调发展的目标来衡量，还有差距。进一步理顺国家与企业的分配关系，要科学地确定国家与企业的不同功能与职责，相应确定国家与企业分配的数量及形式；要在赋予企业激励机制的同时，对企业进行合理的约束；要在搞活微观经济的同时，加强宏观控制。我们认为，税利分流、税后还贷、税后承包能够比较好地体现这些要求。社会主义国家具有社会管理者和国有资产所有者双重身份及相应的两种管理职责。国家以社会管理者的身份，凭借政治权力强制地、无偿地向企业征税，用以满足社会的共同需要；国家以国有资产所有者的身份，凭借资产所有权收取企业的资产收益用于扩大国有资产和促进经济发展。因此，税和利各有不同的内涵和作用，不应税利不分或互相取代。回顾国家与企业分配关系改革所走过的道路，利改税以前是以利代税，利改税是以税代利，实行承包制又以利代税。几经周折，一直没有跳出税利不分的框子。国家与企业的分配关系始终没有理顺，这对经济的发展也是有一定影响的。

应当肯定，承包制对调动企业经营者和职工发展生产的积极性有着明显的激励作用，但同时也存在一些弊端。首先，包死上交财政的利润，所得税名存实亡，不能发挥其弹性作用以致增长利润大部分留归企业，就连产品涨价这类非企业主观努力增加的收入，国家财政也拿不到该拿的部分，这是财政收入占国民收入的比重逐年下降的原因之一；其次，以包代管，负盈不负亏，投资需求和消费需求双膨胀得不到抑制；第三，继续实行税前还贷，影响了产业结构、企业组织结构的调整。按照党中央、国务院关于深化改革要兴利除弊的精神，总结利改税和企业承包制的经验教训，吸取所得税弹性功能在组织财政收入、调节经济方面的优势和承包能够调动企业生产积极性的合理内涵，扬弃税利不分、税前还贷的缺陷，我们提出税利分流、税后还贷、税后承包

的改革办法，这是兴利改税和承包制之利，除二者之弊的合理结合形式。它既不是利改税的简单回归，也不是对现行承包办法的彻底否定，而是承包经营责任制的进一步发展。由此而形成的税利并存的格局是适合我国国情，符合经济发展规律的，是理顺国家与企业分配关系的比较理想的选择。

四、税利分流对于经济发展和深化改革具有积极的意义

首先，实行税利分流有利于增强宏观调控的能力，促进产业结构的调整，提高宏观经济效益。我国社会主义经济的特点是计划经济与市场调节相结合，要求国家运用经济杠杆和行政手段来组织管理和调节经济运行。实行税利分流，对企业征收所得税，可以使国家的财政收入随企业收益的增加而增加，从而提高国家对宏观经济的调控实力，使国家有更大的能力增加对基础产业、基础设施的技术改造和基本建设项目的重点投入。与此同时，国家财政综合运用财政拨款或财政信用、财政贴息等形式积极引导社会投资方向，促进产业结构的优化，促进宏观经济效益的提高。这样做，还可以为促进企业效益的提高和发展，以及搞活微观经济创造良好的外部环境。

其次，实行税利分流更能够适应企业外部经济条件的变化，兼顾国家与企业的利益，发挥调节经济和稳定社会的作用。由于所得税的弹性作用，当经济在正常情况下顺利发展、企业经济效益提高时，国家和企业都可以从中获得相应的收益，同步获得较快的发展；而当经济运行困难，企业经济效益下降时，国家也会和企业共担风险，帮助企业渡过难关，做到利益共享、风险共担，使国家有能力调控经济，企业有能力发展生产。

第三，实行税利分流有利于抑制投资膨胀，促使企业提高投资效益。党的十三届五中全会对一个时期以来在经济建设指导思

想上存在急于求成的问题。固定资产投资膨胀，经济结构不合理，经济效益下降等问题进行了分析并作出了符合实际情况的判断。全会提出了继续进行治疗整顿和深化改革的基本方针。前一段固定资产投资膨胀的原因是多方面的，税前还贷缺乏对投资的约束机制，是投资膨胀的原因之一。实行税利分流，改税前还贷为税后还贷，可以增强借贷双方的经济责任，促使借贷双方注重投资效益，有利于抑制投资的膨胀。

五、当前推进税利分流的工作重点

（一）加强宣传，消除疑虑，明辨方向，坚定信心。目前，人们对实行税利分流改革的基本态度大体有三种，一是肯定，二是否定，三是疑虑、观望。肯定者在不断增多。当然，存在这三种态度是毫不奇怪的，任何一项改革措施出台，都会有各种各样的看法。只要方向正确，政策对头，我们就应该坚定不移地推进。但是，任何一项大的改革措施，如果不能得到大多数干部和群众的理解和支持，是不可能取得成功的。我们要看到我们在宣传工作上的差距和不足，并立即着手，采取有效措施，尽快扭转这一局面。搞好宣传的目的，是使更多的人理解、赞同和支持税利分流的改革。

（二）广泛听取意见，相应调整政策，及时解决试点工作中的实际问题，合理兼顾和正确处理国家与企业、中央与地方等各方面的利益关系，增强试点办法的可行性。特别是一些比较突出的实质性问题，要在调查研究的基础上及时调整政策，妥善合理地加以解决。我们应当十分注意并努力处理好税利分流实施办法的科学性和可行性、方向性和渐进性以及定性和定量的关系，在实践中，不断改进和完善试点办法。

（三）扎扎实实地抓紧抓好试点，用事实说话，拓展普遍推

行的道路。在宣传动员上，在组织工作上，在方案的设计和测算上，在政策力度的把握上，在对具体问题的处理上，我们都要吸取试点地区的经验，争取各级领导的支持，各方面的理解和有关部门的配合，大家齐心协力，努力工作，为“八五”中后期在面上逐步推行税利分流办法，奠定坚实的基础。

六、实行税利分流要求其它改革配套进行

目前，一些同志对实行税利分流改革有种种疑虑和担心，在很大程度上，是配套条件是否具备和具备到何种程度的问题。企业效益的实现，除自身经营管理水平外，还受外部社会环境和经济环境的制约。如国家的价格政策如何调整，社会保障制度是否健全，企业过重的社会负担能否解决等，都与企业经济效益有关。企业投资借款的归还问题与国家的投资体制、金融体制的改革紧密相关。税利分流与预算管理体制的改革关系密切。这些方面的改革从不同的方面和角度与税利分流改革互相联系，互相制约。如果各项改革能够配套进行，将会起到互相促进、协调发展的作用，否则将会互相牵制，削弱改革的效果，甚至成为推进改革的障碍。因此，我们希望在“八五”期间改革和发展的规划中，要统筹安排各项改革，力求协调动作。利用经济向好的方向发展的时机，相互配套地出台各项经济体制改革措施，这不仅可以为税利分流改革的推进，创造良好的条件，更重要的是为我国经济持续、稳定、协调的发展提供必要的环境。

1988年以来，我们在几个地区进行了税利分流的试点。试点的企业，初步取得了产值、销售收入、实现利润、“上交国家收入和企业留利基本同步增长的效果，在控制企业不合理投资行为方面也取得了初步成效。实行税利分流、税后还贷、税后承包，从本质上讲是机制的转换，制度的改革。当前经济上需要合理的集

中，因此实施中会遇到一些困难，这是因为：一是它与以往的改革措施不同，不是扩权让利，而是理顺关系；二是它将触及现有的分配格局，有的地区、部门或企业会增加利益，有的则会减少利益；三是这个改革办法仍处于试点阶段，有些问题需在试行过程中进一步改进和完善；四是人们的认识并不十分一致。这就要求我们把工作做得更好、更深入、更周密。

（作者单位：财政部）

实行税利分流是深化改革的需要

吴翠兰

自从1987年推行承包经营责任制以来，对于提高企业经济效益，发挥了一定的作用，但也存在一些需要解决的问题。因此，需要逐步建立起比较适合于社会主义有计划商品经济的制度、规则和工作方法。国营企业实行税利分流制度，就是其中的一项重要改革。

所谓税利分流，是指把国家与国营企业利润的分配关系分解为两个层次。第一个层次：国营企业实现利润的一部分要以所得税的形式上交国家；第二个层次：实现利润的另一部分要以利润的形式上交国家，然后把其余部分留在企业，让企业自主运用。税利分流的核心是企业必须依法交纳所得税，国家对企业依率计征所得税，对所得税不能搞承包，取消用所得税前利润归还固定资产投资借款的制度，企业的固定资产投资借款要由企业用可以自主运用的资金归还。实行税利分流有利于提高国家宏观调控能力，完善企业经营机制，有利于保证财政收入的稳定增长。

一、提出税利分流是以社会主义初级阶段的理论为依据

由于历史的原因，我国的生产力水平还很低，正处在社会主义初级阶段。为了摆脱贫穷和落后，必须大力发展有计划的商品经济。因此，在所有制问题上，要克服“左”的思想影响，不应要求纯而又纯，不能搞“穷过渡”，而是要在以公有制为主体