

· 财政与税务 ·

中西部民营企业金融政策与税收政策的特性分析

孙明贵 雷亮

(兰州大学 经济管理学院, 甘肃 兰州 730000)*

摘要:金融政策与税收政策是影响民营经济发展的最重要政策之一,政策的制定和实施应体现出以下几种特性:公平性、管理性、竞争性、优惠性和保护性。中西部地区有必要认真研究金融与税收政策的特性,发现现有政策的不足,为政策创新提供思路。

关键词:金融政策;税收政策;政策特性

中图分类号: F810.422

文献标识码: A

文章编号: 1003-7217(2004)01-0094-05

近几年,中西部民营经济的发展取得了一定的成绩,各项政策的有利支持发挥了积极作用。在诸多政策中,金融与税收政策对促进中西部民营经济发展的作用最为显著。中西部的金融、税收政策虽然不断完善,但是仍然存在不少问题。考察金融、税收政策的有效性,不能离开政策本身的“特性”。从中西部民营经济的角度考察,我们认为金融、税收政策具有公平性、管理性、竞争性、优惠性和保护性等五大特性。这五大特性是金融、税收政策的核心要素,也是考察现行政策的主要指标,良好的金融、税收政策必须涵盖五大特性,金融、税收政策创新也需要兼顾上述五个方面。

一、金融与税收政策的公平性分析

长期以来,中西部民营企业一直都存在着“融资难”的特点,无论在间接融资和直接融资方式上都面临政策上的歧视与不公平的待遇。从理论层面探究原因,主要是由于国家对金融体制与金融市场化改革采取的一种“金融二元论”的政策,表现在:一是限制非国有金融部门的发展,即国有银行垄断金融系统,限制非国有企业进入资本市场;二是对国有企业与非国有企业实行两种不同的外源资金供给方式,限制非国有企业从国有金融系统中获取资金。“金融二元论”的存在是政策不公平性的表现,最终将导致民营企业遭遇到产权歧视,使融资难的问题无法得到解决。

直接融资和间接融资是民营企业进行筹措资金

的两种根本方式,从民营企业的直接融资渠道来看,目前的资本市场缺乏层次性,更加适合大中型企业的需要,而对绝大多数以中小企业为主的中西部民营企业而言,存在巨大进入壁垒;且我国资本市场的分布结构不均衡,表现为东部发达,西部缺失的特征,这一切都为中西部民营企业的发展构筑了不公平的因素。这种公平性欠妥的标准主要如下:一是从股票市场来看,“大市难进、小市没有”是目前民营企业面临的尴尬局面,如对进入沪深两地“主板”市场发行股票的企业而言,在我国《公司法》和《证券法》中规定了对上市企业净资产规模和连续盈利年限等等作了要求,一般为净资产规模6000万元和最近连续三年盈利,而绝大多数民营企业都无法达到上市的要求,被排除在上市融资的可能性之外。二是从企业债券来看,1987年,国务院颁布的《企业债券管理条例》中严格规定了企业发行债券的最低门槛,即发债主体的净资产不得低于6000万元,平均可支配利润足够支付全部利息。使众多中小民营企业无法通过发行债券予以融资,且表现为债券发行的大多是中央企业,地方企业发行债券的比例相对较小。同样,民营企业的间接融资方式也存在公平性欠妥的现象,从银行贷款来看,一般要求贷款前必须有A级以上信用等级、信用档案记录、或须以足够房产作抵押,而这一切要求都是民营企业所特有的难题和矛盾,难以短期得以解决,从而间接融资渠道也是闭塞的。

在税收领域的政策上,不公平性也很突出,表现

* 收稿日期: 2003-08-25

基金项目: 国家社会科学基金项目(批准号:02BJY015)的阶段性研究成果。

作者简介: 孙明贵(1963—),男,山东莱州人,兰州大学经济管理学院教授,研究方向:企业管理;雷亮(1980—),男,江西人,兰州大学经济管理学院企业管理专业研究生。

为不同纳税主体之间税赋不公的税收差别待遇。主要为如下几个方面:第一,无论在流转税方面还是在企业所得税税率档次上,内外资企业都存在税制差别,导致不平等的待遇。例如:由于外资企业购买国产设备可以享受退税的差别待遇,而内资企业(主要为民营中小企业)则无法享有,导致增值税负担水平的不一致。在企业所得税上,内资企业的法定税率为33%,而对所得额很低的民营中小企业,设有27%和18%的税率。外资企业则是30%的基本税率与差别的24%、15%两档税率构成,并都分别加上3%的地方税率(地方都未征收)。第二,现行税收优惠的区域差别,造成国内市场的不公平竞争。东部沿海地区通过建立特区、开发区获得大量税收优惠,中西部则很少获得这种税收优惠,实际税收负担存在较大差异。

二、金融与税收政策的管理性分析

中西部民营经济的发展客观上要求调整现行的融资政策,以服务民营中小企业为己任。当然,政策调整的前提条件是应满足银行信贷资金的“三性”的要求,即确保信贷资金的安全性、流动性和收益性。同时,金融领域的政策自身也必须要体现出一定的政策管理性。民营企业数量众多、层次复杂、良莠不齐、分属各行各业,经营过程中变数较大。如果政策不具备管理性,不加区分,一哄而上,全面放开对民营企业融资条件方面的限制,也许会出现民营经济发展的短期繁荣,但不顾客观经济实际,依靠行政手段导致信用过度增长而诱发的金融风险将不断孕育与累积,最终影响经济的稳定增长。政府与金融机构应将融资政策倾向那些经营潜质好、技术创新能力强、市场潜力大、资质信誉高的强势型民营企业,而对那些经营素质一般,特别是处于衰退行业中的民营企业,则应更多的让市场机制对其进行调节,依照市场竞争的一般功能,通过民营企业之间的兼并、重组、股权转让等方式强健其经济功能。如果不强调融资政策的管理性,那么将造成优势资源的低效使用和浪费,背离市场资源优化配置的根本原则。

在税收政策上,管理性不足表现得更加突出。近几年,中西部地区的税收政策杂乱无章,各自为政,不同地区税收政策差异较大,极大地影响了税收政策的稳定性和严肃性,更加谈不上税收政策的管理性。由于1994年实行的分税制财政体制改革,形成了中央和地方两套独立的税收征收管理权体系。因此,中西部各地区为了本地吸引更多的投资,近年

来,各地在税收优惠政策上各行其是,一些政策完全超越了地方的应有权限和尺度范畴,不仅让招商行为陷入恶性竞争的循环中,而且也给国家税收带来了很大影响。例如,有的地方为了吸引外资不但突破了国家规定的“两免三减半”的税收优惠政策,暗地里实施“五免五减半”的税收优惠,更有甚者给出了“十免十减半”的超优惠政策,而这一切都将导致地方财政收入的减少。

纵观中西部的民营企业,虽然在改革开放以来的20多年中稳步发展,但是民营企业的根基还并非十分牢固,面临周边如此混乱的政策环境,势必将影响民营企业的长远发展。在这一点上应借鉴美国的经验,如美国以法律的形式禁止各地区限制商品流动和要素流动,规定各地区不得搞“诸侯经济”,以促进地区经济的一体化。因此,唯有政府政策的管理性得到科学体现,才能使政府相关政策得到协调,并发挥出政策的总体效率。

三、金融与税收政策的竞争性分析

政策具有竞争性,不同地区政策上的差异其反映出的政策竞争力也将不同。中西部与东部民营企业发展的差距一定程度上可以说是由于政策的竞争力差别所致。中西部民营经济要实现“赶超”战略,缩小与东部地区的差距,必须要给予中西部更加富有竞争力的政策。在融资政策上,中西部与东部相比似乎并不落后,特别是国家确定实施西部大开发战略后,西部地区某些方面的信贷优惠政策还超过了东部地区。实际上,中西部民营企业面对的融资环境并未比东部优越,甚至还更差,无论是直接融资渠道和间接融资渠道都不畅。我们认为,造成这一现象的原因是配套政策手段的缺失。政策目标的实现唯有通过有效的政策手段方能成功,否则,再好的政策目标也会落空。可以说,政策的竞争性也反映在政策手段的竞争特性上,两者不可分割。

中西部地区金融支持政策的不力,除了金融政策本身的某些不合理因素外,配套政策手段与措施的缺失是削弱金融政策执行力的重要原因。表现在以下几个方面:第一,中西部地区缺乏完备的金融机构体系。无论是金融机构的网点密度,还是金融机构的资产总量,中西部地区都较大的落后于东部。第二,中西部地区中小企业信用担保体系还不健全。目前我国中西部地区信用担保体系还不健全,运作也很不规范,难以适应民营经济发展的要求。一是基层中小企业贷款担保机构不多,远不能满足众多

中小企业贷款担保的实际需要。二是具体运作、管理方式存在缺陷。担保公司对申请担保企业的审查偏严,许多无法获得银行贷款的中小企业同样无法获得担保公司的担保。三是未建立健全中小企业贷款担保的有关法律法规。四是全国或区域性再担保机构尚未建立,担保机构的经营风险难以有效分散和化解,制约了信用担保业务的进一步发展。这些问题,如果不得到很好解决,中小企业信用担保体系将无法发挥其应有的作用。第三,中西部地区资本市场发育迟缓,直接融资渠道过窄。从全国的证券市场分布来看,区域结构失衡,表现出东部高、中西部低的布局,除了上海、深圳两家证券交易所外,广大的中西部地区则是空白。事实证明,中西部地区落后的根本制约因素就是资金缺乏,而资金缺乏的现实将最终导致相关信贷政策成为无源之水,无本之木。因此,中西部地区金融政策的竞争性只有在出台相关配套政策手段与措施下才能真正发挥作用。

所谓税收竞争,西方财政学界有一种解释:“税收竞争是指各地区通过竞相降低有效税率或实施有关税收优惠等途径,以吸引其他地区财源流入本地区的政府自利行为。”中西部地区经济发展明显落后于东部地区,除了历史遗留因素、自然条件制约外,政府税收政策所引起的差别对待以及由此而产生的结构不合理也是主要因素之一。因此,为中西部地区引入税收竞争机制的政策措施将是推动中西部地区社会经济全面发展的现实选择。

中西部税收竞争政策的不足主要表现在以下两个方面:第一,“生产型”增值税加重了中西部企业的税收负担。我国目前实行的是“生产型”增值税,开征此类型的增值税主要是基于财政上的考虑,但其规定新购进的固定资产进项税额不能抵扣,造成对资本的重复征税,增加了企业的税收负担。而中西部地区受资源条件和工业基础的制约,一般工业企业的资本有机构成较高,设备购置费用数额大,在不允许抵扣固定资产进项税下承担较大压力。相对而言,东部地区企业以产品深加工为主,资本有机构成较为合理,产品科技含量高,附加值高,税赋也基本合理,这就造成了中西部企业与东部企业的税负上的比较劣势,不利于中西部企业的发展。其次,由于高新技术产业资本有机构成普遍较高,产品中摊销的折旧费较大,现行的“生产型”增值税不仅加重了高新技术产业的税收负担,同时由于对固定资产所含税赋不准扣除,影响了中西部企业适时进行设备更新改造的能力,从根本上影响到中西部企业的长

远发展。第二,企业所得税制形成对中西部民营企业发展的制约。我国现行企业所得税的法定税率是33%,而对那些所得额很低的小企业,分别暂减为27%和18%的两档优惠税率。我国民营企业发展特点是以中小企业为主,且东部地区中小企业数量密集,占了很大的比例,因而中西部地区享受的优惠税率小于东部地区。另外,由于东部地区对外开放的时间较早、力度较大,近几十年来得到了飞速的发展,基础设施建设逐步完善,在同等税收制度下,外商自然选择东部投资,削弱了中西部招商引资的力度。因此,现行企业所得税制并不能很好的促进中西部民营企业的发展。

四、金融与税收政策的优惠性分析

改革开放以来,为了实施对外开放政策,贯彻使一部分地区先富起来,然后带动其他地区共同富裕的方针,长期以来,政策优惠主要以区域性优惠为主,并且主要分布在东部沿海地区,致使东部地区在短期内得到了快速发展,民营经济的迅猛发展便是东部地区的显著特点。相比之下,中西部地区民营经济发展却显得滞后许多。因此,大力发展民营经济是促进中西部地区经济发展的根本途径。发展中西部民营经济,在一定时期内政府应给予优惠的政策,特别是在金融与税收政策的优惠性上更要突出,只有得益于政策的大力支持才能促进中西部民营经济更快地发展。在政策优惠性这一点上,中西部地区的金融与税收政策表现得并不让人满意,仍需得到改进。

金融政策的优惠性不足主要表现在,中西部地区仍缺乏一个完整有效的优惠的金融政策体系。长期以来,中央银行给中西部地区的金融政策优惠仅限于部分专项资金的供给,而全方位的政策支持则不足。主要表现在:一是没有具有针对性的区域性货币政策。目前,国家实行统一的存贷款利率、存款准备金率、贴现率、再贴现率政策。众所周知,中西部地区货币信用化水平远远低于东部地区,中西部地区商业银行经营成本、资金漏损率也远远高于东部商业银行,而资金的流动性、效益性和安全性则远远低于东部商业银行。在东、中西部商业银行经营环境、经营成本、经营风险差异较大的客观条件下,实行统一的存贷款利率、存款准备金率、贴现率、再贴现率,中西部商业银行的盈利水平、货币乘数、信用扩张能力大大低于东部商业银行,中西部地区支持经济发展的资金远远小于东部地区。二是在信贷管理体系

中有关商业银行存贷比例、授信额度、贷款结构等方面仍采取全国划一的模式。一段时间以来,这种全国划一的存贷比例、授信额度、贷款结构模式没能很好考虑到中西部民营企业的地区差别,从而使得相关政策优惠流于形式。三是缺乏引导区域金融组织发展的鼓励性政策。在此情况下,中西部地区金融组织发展缓慢、运作模式单一、金融创新不足,不但影响了金融组织自身的发展,更加使得中西部地区的经济发展受到了制约。

在税收政策的优惠性上,中西部地区没能享受到与东部地区一致的待遇。当前我国税收优惠政策主要是围绕着经济特区、沿海开放城市、沿海经济开发区、经济技术开发区、边境对外开放城市,沿江开放城市设计了多层次的地区导向型税收优惠政策,而这些特殊经济区域却又大部分分布在东部,因此,以上对特殊经济区域的优惠在很大程度上就是对东部地区的优惠。到1993年,东部地区集中了全国所有的5个经济特区和13个保税区,此外,还有25个国家级经济技术开发区,253个经济开放县。而中西部地区只有5个国家级经济技术开发区,6个沿海开放城市,13个沿边开放城镇和13个边境合作区,同时大多分布于中西部地区的边境开放城市和边境合作区所享受的优惠政策也难以与东部地区的经济特区和开发区相比。

另外,中西部地区的税收优惠政策也面临着政策自身的缺陷。现行税收优惠主要以直接优惠为主,多集中在降低税率、减税、免税、退税等几个方面,而允许加速折旧,投资折让或投资抵免等间接优惠方法较少,而且优惠税种也主要是所得税,这种单一的优惠形式和优惠税种也不利于中西部地区。因为直接税收优惠主要是针对企业利润进行的,适用于投资期短、见效快的企业,它对于中西部高新技术企业发展与创新的效果就不是很明显。

五、金融与税收政策的保护性分析

没有区别,就没有政策。中西部民营企业受自然环境、地理位置、人文因素和历史政策等原因的影响,总体发展比东部地区滞后许多,再加上如今并不令人乐观的区域经济环境更加阻碍了中西部民营企业的发展。因此,促进中西部民营企业发展的最有效、最成功的做法就是实施有利于民营企业发展的区域经济政策,该政策在一定时期内,应当给予民营企业适当的保护。在社会主义市场经济下,充分发挥社会主义政治优势和宏观调控优势,运用金融扶

持和税收优惠等手段,采取适度倾斜的区域经济政策。然而,在当前中西部民营企业发展的金融扶持政策与税收优惠政策的实施过程中,政策的保护性体现得还不够,必须进行大力改进。

长期以来,国有四大商业银行的信贷投放都是以国有大型企业为主,国有中小企业融资困难由来已久,而以中小企业占绝大多数的民营企业融资渠道更是狭窄,许多企业只好置身于风险极高的民间借贷市场。事实上,任何一家企业的产生、发展、成长过程中都需要资金的支持,民营中小企业由于其自身实力弱小的“天然劣势”尤其需要融资扶持。如果没有安排合理、供应及时的融资渠道,众多民营中小企业就会在成长过程中衰竭而亡,在市场竞争中自生自灭。因此西方发达国家都十分重视中小企业在国民经济中的重要作用,普遍都制定有扶持中小企业发展的政策措施,尤其是在融资扶持方面。如美国、意大利、德国、加拿大等国都形成了完备的中小企业融资扶持体系,针对中小企业的特点在其成长过程中给予充分的融资扶持。中西部金融政策扶持理应以满足绝大多数民营中小企业的融资需求为根本,彻底消除“重大轻小”、“重国有、轻民营”的思想观念,积极调整现行信贷结构,最终建立一个有利于民营企业发展的金融政策环境。

在有关中西部税收政策保护性上,税收优惠政策条件与区域税收优惠政策仍没有很好地考虑到中西部民营企业的现实情况。首先,政策保护性不够,中西部地区在利用普遍优惠的税收政策时,与东部地区相比存在自身的差异。主要是中西部地区引入外资的数量有限,民营企业数量少、规模小、经济效益差、财政平衡压力大,造成税收优惠政策利用不足,不利于机制灵活的民营企业发展。其次,存在与现有的中西部区域税收优惠政策相抵制的力量。虽然中西部民营企业享有地方的税收优惠政策,但却要承担相当一部分的税费负担。所谓的乱收费、乱摊派、乱罚款的“三乱”问题并没有根本得以消除,有些地区不仅屡禁不止,还愈演愈烈,导致当地民营企业创业负担重,致使最终关门或迁往他处。

可见,中西部民营企业的发展要得到政策的保护和扶持,必须得益于中西部构建的税收新优势上,而构建税收新优势的关键就在于设计并选择比东部经济发达地区更为优惠更具有刺激性和吸引力的税收政策。

综上所述,政策的特性要求是中西部地区今后能否实现跨越式发展的关键,而中西部地区要实现

跨越式发展,依赖民营经济这股力量将起到至关重要的作用,政策环境的状况又构成了民营经济成长土壤中的重要组成部分,最终政策的作用将处在突出的位置。因此,只有在拟定和实施政策的过程中充分考虑到政策的特性要求,政策的“五性”得以体现,中西部地区的民营企业才有可能实现更程度的发展。

参考文献

- [1] 王雪标,王志强. 财政政策、金融政策与协整分析[M]. 大连:东北财经大学出版社,2001.
- [2] 王诚尧. 改革企业所得税制的立法探讨[J]. 财政研究,2002(11).
- [3] 胡勇辉. 当前我国税收减免存在的问题及对策探讨[J]. 当代财经,2002(11).
- [4] 曹严礼,朱峰. 西部大开发呼唤倾斜的金融政策[J]. 南京金融高等专科学校学报,2001(1).
- [5] 王京元. 民营经济投资金融通政策与体制环境分析[J]. 财经问题研究,2002(10).
- [6] 朱光华,陈国富. 民营企业融资的体制性障碍[J]. 经济理论与经济管理,2002,(3).
- [7] 凌智勇,梁志峰. 中小企业融资对策研究[J]. 财经理论与实践,2002(7).
- [8] 于立新. 引入税收竞争机制促进西部大开发战略的实施[J]. 税务研究,2002(6).
- [9] 刘建民. 入世后中国税收政策取向[J]. 财经理论与实践,2002(2).
- [10] 陈林,孝伦. 私营企业融资难问题分析及对策[J]. 上海改革,2002(3).
- [11] 樊丽明,李华. 中西部地区产业发展与相关财税政策[J]. 外贸经济,2001(6).

(责任编辑 漆玲琼)

Characteristic Analysis of Financial Policy and Tax Policy of Private Enterprise in the Midwest

Sun Minggui, Lei Liang

(School of Economics and Management, Lanzhou University, Lanzhou, Gansu, 730000)

Abstract The financial policy and tax policy play an important role in the development of private enterprises. The formulation and implementation of the policy should manifest the following characteristics: fairness, management, competitiveness, being preferential and protectiveness. It is necessary for Midwest to study characteristics of financial policy and tax policy conscientiously and find current deficiency of policy to offer thought for innovation in policy.

Key words financial policy; tax policy; policy characteristic