现行政府补助规定存在的问题及建议

南宁国家高新技术产业开发区财政局　姜惠明

政府补助是指政府通过向企业转移资源，以对企业在过去或未来按照某种条件进行有关经营活动的援助。在我国，政府补助的形式较多，本文主要讨论税收减免及返还、国家财政性补贴和其他补贴收入。政府补助主要涉及两个财务会计问题：一是如何进行会计核算；二是是否缴纳所得税。现行法规对这两个问题有一些规定，但在现实执行中仍存在一些问题。本文对此进行以下分析：

1.财税字[1995]81号文的规定太笼统，税务人员执行起来对其政策难以把握，财务人员更是无所适从。《关于企业补贴收入征税等问题的通知》(财税字[1995]81号)规定，企业取得国家财政性补贴和其他补贴收入，除国务院、财政部和国家税务总局规定不计入损益者外，应一律并入实际收到该补贴收入年度的应纳税所得额。

为体现税法的严肃性、公平性，笔者建议，若财政专项拨款能免税，财政部应有一个更细化的规定，如具体明确哪些项目可以免税；若专项拨款不能免税，也应出台相关文件，对一些地方自行出台的减免税规定进行纠正。

2.对一些业务如何核算，不同的文件规定不同。如：关于贴息的账务处理，《关于企业技术改造贴息资金财务处理的函》(财企[2000]485号)规定，企业技术改造贷款利息已经计提的，如果技术改造工程已经交付使用，则贷款利息计入财务费用，收到的贴息资金冲减财务费用；如果技术改造工程尚未交付使用，则贷款利息计入在建工程成本，收到的贴息资金冲减在建工程成本。企业年度终了前，尚未计提当年度技术改造贷款利息的，收到的贴息资金作为专项应付款单独反映，专门用于支付企业技术改造贷款利息。实际支付利息如有差额，按照《工业企业财务制度》和《工业企业会计制度》中有关财务费用的规定执行。《科技型中小企业技术创新基金财务管理暂行办法》(财企[2005]22号)规定，贷款贴息项目承担企业，在收到创新基金拨款后作为冲减当期财务费用处理。

经比较可以看出，上述三项规定关于财政贴息的账务处理方法是有细微差别的。还有一些业务的核算方法，在不同的文件中也有差别，在此不赘述。笔者认为，对同一业务如何核算应有一个统一的规定，不同文件应协调一致。

3.有些核算方法也存在值得商榷的地方。如对退税采用的是收付实现制原则，笔者认为这种核算方法虽与税法规定一致，不存在纳税调整问题，但对于次年才能取得税收返还的情形，就不能如实反映当年的实际税负，不符合权责发生制原则和配比原则，宜改为按权责发生制原则核算。

4.现行规定对政府补助形成的权益缺少具体规定。在计划经济时代，享受政府补助的企业都是国有企业，政府补助与出资人增资没有本质区别，政府补助形成的权益是企业的，也是国家的。现阶段越来越多的非国有企业获得了政府补助，但补助收入形成的利润能否分配股利，专项补助形成的资本公积能否转增资本，转增资本的批准机关是谁，各级机关的批准额度是多少，转增后的所有者权益由谁享有，若该资本公积不能转增资本，企业出现非持续经营情况，进入清算程序时与该权益对应的资产如何处理等问题在现行法规中没有规定。

笔者认为，对该权益既不能完全由国家享有，也不能放弃。国家在向企业拨付补助款时，一般会委托当地主管部门与企业签订管理协议，可在协议中根据拨款金额、企业规模、行业性质、经营情况等约定企业在多少年内累计上缴国家税收要达到的拨款数，从而达到部分可转增为企业资本、权益归原股东享有、差额部分转增为国家资本的目的。若企业不愿稀释股权，则可将差额部分连同计算的银行利息上缴国家，以限制那些常年靠骗取政府补助生存的企业，让有限的财政资金能真正用来扶持那些能做大、做强的企业。

5.现行规定中对哪些行业、何种企业、哪种情形可以享受政府补助以及补助的额度是多少没有规定。由此产生了四大危害：①容易产生钱权交易，滋生腐败。政府补助谁都想要，决策人拥有配置这种稀缺资源的权力，对于政府补助给谁、给多少缺乏透明度，某些企业和个人会借助这种权力来开展增大自身经济利益的非生产性活动，就是权力寻租。②破坏了公平竞争的环境，造成国家财富流失。各级地方政府会为了招商引资，争相让利。《国务院关于纠正地方自行制定税收先征后返政策的通知》(国发[2000]2号)出台后，各地为了营造更优越的招商引资环境，更多地采取了政府补助的形式以规避法律。对地方来说虽然得到了局部利益和眼前利益，但是破坏了公平竞争的环境，牺牲了社会的整体利益，造成国家财富的无端流失。③破坏了股票市场的正常秩序。一些地方政府为避免上市公司退市，给予上市公司巨额政府补助，帮助其“扭亏为盈”，破坏了股票市场的正常秩序。④在国际贸易中极易产生反倾销诉讼。

因此，笔者建议：我国应结合WTO规则规范政府补助行为，对符合规则的补助以法规、政策的形式明确下来，并制定具体、公开的操作规范；对不符合规则的政府补助行为一律取消。对地方政府滥用补助政策、规避法律、变相减免税收的行为给予严厉打击，以维护公平竞争的环境，维护社会的整体利益和长远利益。