

我国外资税收优惠政策反思与重构

蔡庆辉

一国在致力于吸引外国投资时,一般都要制定各种各样的鼓励与优惠政策,而其中税收优惠是最直接的鼓励措施。税收优惠,就其本来的含义来说,指征税国按既定税率在一定期限内所实行的减税或免税;如果从扩大的含义看,也指一些国家为了吸引投资而特别设置的低税率,以及所有给予纳税人的财务上的好处,其中包括投资抵免、亏损结转、固定资产加速折旧、延期纳税等。

一、税收优惠政策对吸引外资的作用分析

税收优惠政策是我国吸引外国直接投资的主要手段之一,正确分析和评价它的作用,有利于我们确立引进外资工作的重点,从而更好地引进外资。

1. 税收优惠政策的正效应

由于历史的原因,发展中国家经济发展水平落后,同时由于旧的国际经济秩序形成了不平等的国际经济格局,使穷国越穷,富国越富。许多发展中国家都面临着技术落后、基础设施差、政局不稳、法制不健全、资金奇缺,而发达国家却恰恰相反,于是,在不平等的竞争条件下,通过税收优惠来刺激才可以作为实现开放目标,引进外资,加速本国经济发展的有效工具之一。世界银行顾问马斯顿对20个国家70年代的经济发展的专门调查表明,10个低税国家都比10个高税国家经济增长率高,他们同时发现,税收在国民生产总值中的比例每增加1%,经济增长率就下降0.36。^①可见,对发展中国家而言,以税收优惠政策作为吸引外资的手段是非常必要的。

另外,如果投资国实行税收饶让制度和海外投资所得免税

制度,东道国的税收优惠能使外国投资者真正受益,从而对外国投资者产生较大的刺激力;如果投资国实行海外投资所得延期征收制度,投资者将降低在海外再投资的成本,促进投资国的资本外流,只要东道国对外商直接投资所得征收的税率低于投资国,就能促进外国投资者在东道国的再投资。

2. 税收优惠政策的负效应

(1) 税收优惠牺牲了东道国的部分财政收入,一味扩大税收优惠将导致弱化税收的财政功能,削弱国家宏观调控能力,造成内外资企业的不平等竞争,扰乱了市场经济的平等竞争秩序,给经济发展带来消极影响。并且,税收优惠政策本身的作用也将会被扭曲。

(2) 过分依赖税收优惠政策,而不重视营造良好的整体投资环境,将会造成引资的不稳定性,引发外商直接投资的投机性。投资环境是指足以影响国际资本能否有效运行,基本职能能否发挥、资本能否增值的外部条件和因素。投资环境是一个包括各种条件和因素在内的综合系统,包括自然的、社会的、经济的、政治的、法制的、文化教育的、科学技术的,乃至民族意识、人民心理的各种条件^②。外国投资者选择在哪个国家投资一般都是在对该国的整体投资环境进行综合分析的基础上作出决策的,首先要考虑的因素是投资安全,其次才是获利的大小。如果只片面强调税收优惠政策的作用,而忽视整体投资环境的营造,一方面将造成投资的不稳定性,另一方面也会助长外国投资者的短期行为和投机的行为,导致与国家引进外资、促进经济发展的目标相悖。

(3) 如果投资国政府不实行税收饶让制度和海外投资所得免税制度,那么,东道国的税收优惠将不能使外国投资者真正受益,从而打击外国投资者海外投资的积极性。如果投资国实

行抵免制度来避免对海外投资所得的双重征税,那么,外国投资者即使由于享受东道国的税收优惠政策而不缴税或少缴税,该外国投资者仍要按其母国税法就来源于东道国的所得计算纳税,或按抵免法扣除其在东道国已缴纳的税款后向其母国政府补缴税款,这实际上是将因实行税收优惠而减征或免征的税款拱手让给外国投资者母国政府,外国投资者无法真正从税收优惠政策中受益。

(4)“囚犯的困境”与“胜者的灾难”。从世界范围看,发展中国家为了吸引外资而竞相采取税收优惠政策实际上将不会增加外国直接投资的总量,而只是改变其流向。即使是在这场税收优惠大战中由于实行极为优越的税收优惠付出巨大代价、而赢得更多外资的东道国,也将面临“胜者的灾难”的窘境,一言以蔽之,“金弹子打鸟——得不偿失”!

3. 应当正确认识税收优惠政策对吸引外资的作用

通过以上的分析可以看出,税收优惠政策在吸引外资过程中并不是万能的,不是吸引外资的唯一因素,我们不应片面夸大税收优惠政策对吸引外资的作用。在评价和确立税收优惠政策时应注意与其他因素的配套实施,以充分发挥税收优惠政策在吸引外资中的最佳作用:

(1) 税收优惠政策吸引外资作用的发挥应建立在整体投资环境优化的基础上。吸引外资的关键在于整体投资环境,税收优惠只是影响外资获利大小的因素之一,相对于其他因素(如政局稳定、市场潜力等),税收优惠的作用是次要的,有远见的投资决策者不会仅以税收优惠的有无或大小而决定投资地点。政局稳定将使外国投资有了安全保障,而广阔的市场潜力将给外国投资者带来更长远的利益,实践也证明,具有良好的整体投资环境的国家,即使没有什么税收优惠,外国投资者照样会去投资,因为他们看重的是更长远的综合经济利益。由此可见,税收优惠在吸引外资的作用上是有限的,只有在良好的、优化的整体投资环境的基础上,税收优惠吸引外资的作用才能得到充分发挥。

(2) 税收优惠政策吸引外资作用的发挥还与投资者母国的税收制度有关。投资国政府为鼓励本国投资者向外国投资,其涉外税法中一般有税收抵免或税收饶让的规定,以避免双重征税及鼓励向发展中国家投资。正如前面所提到的,如果投资者母国不实行税收饶让制度或免税制度,则外国投资者无法从东道国政府的税收优惠政策中真正受益,税收优惠政策的作用将大大受到侵蚀。因此,实行税收优惠政策的国家在对外签订双边税收协定时,大都坚持税收饶让原则。但尽管如此,税收饶让制度在促进税收优惠充分发挥吸引外资的作用的同时还受到许多因素的限制:如税收饶让的范围窄,多数国家仅适用于预提税,而不适用于企业所得税;又如,税收饶让有期限的限制,它只适用于东道国定期减免的情况,不适用于低税率的情况。再者,并非所有的国家都承认税收饶让制度,许多发达国家都

反对税收饶让,认为对“影子税收”(即虚假税收)给予抵免,将会使本国居民的国内投资和国外投资处于不平等的地位^⑧,这使得东道国在签订双边税收协定的谈判中将处于进退两难的境地。因此,即便有了税收饶让制度的支持,税收优惠仍只能在一定限度内发挥吸引外资的作用。

(3) 税收优惠政策吸引外资作用的发挥还应注意成本因素的影响,尤其应当重视不可量化成本的影响。如果说成本太高,而所获得的效益却很低,那不仅将使税收优惠政策失去其存在的意义,还将严重影响一国的经济健康发展。税收优惠的成本分为可量化成本与不可量化成本。可量化成本是指由于执行税收优惠而放弃的税收收入。不可量化成本则主要是指外商利用税收优惠政策设计中的漏洞和不严密之处进行避税和逃税。此外,如果因税收优惠政策设计而加重了税收征收和管理的成本,也将大大削弱税收优惠政策吸引外资作用的发挥。

综上所述,税收优惠政策吸引外资的作用并非万能的,税收优惠政策并不是吸引外资的唯一因素和主要因素,税收优惠政策吸引外资的作用的发挥还与许多因素有关,尤其是与一国的整体的投资环境有关。在实践中,我们不应该片面夸大税收优惠政策在吸引外资中所起的作用,在设计税收优惠政策时,还应科学地将其他可能影响税收优惠政策作用发挥的因素考虑进来,进行综合评估和设计。

二、我国现行税收优惠政策及其实效分析

1. 我国现行税收优惠政策的主要内容

我国现行的外资税收优惠政策,主要规定在《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》(以下简称《涉外企业所得税法》)及其《实施细则》中。我国的对外开放,经过近20年的努力,逐步形成了“经济特区——沿海经济技术开发区——沿海经济开放区——内地”这样一个以沿海地区为重点,多层次的全方位对外开放的格局,与此相适应,我国的税收优惠,也相应地采取了分地区、有重点、多层次的作法。我国现行的税收优惠主要体现在以下几个方面:

(1) 企业所得税优惠。企业所得税优惠是一种主要的和重要的涉外税收优惠。在这方面,我国设立了限定地区、限定行业、限定产业项目的不同程度地减低税率的优惠。对于外商兴办产品出口或先进技术企业,鼓励外商转让先进技术,以及鼓励外商在中国扩大和增加再投资等方面均在所得税上有较大税收优惠:①限定地区和产业项目,实行减低税率,体现在《涉外企业所得税法》第7条及《实施细则》第73条的规定上,又区分为减按15%的税率征税和减按24%的税率征税两种情况;②限定行业、项目,实行定期减免税,主要体现在《涉外企业所得税法》第6条、第8条和《实施细则》第75条的规定上;③再投资退税,主要体现在《涉外企业所得税法》第10条的规定

上；④对间接投资所得的减免税，主要体现在《涉外企业所得税法》第19条第3款的规定上；⑤准许加速折旧和亏损结转，主要体现在《涉外企业所得税法》第11条及《实施细则》第35条、36条、40条的规定上；⑥税收抵免，《涉外企业所得税法》第12条规定了税收抵免措施。

(2) 流转税优惠。在流转税方面，我国税法规定，对税负增加多缴纳税款的，实行五年返还的政策。1993年12月29日，八届全国人大常委会决定，1993年12月31日以前，已批准成立的外商投资企业，由于改征增值税、消费税、营业税等流转税而增加税负的企业，经审核批准，在已批准的经营期限内最长不超过五年返还多缴的税款。同时决定保留改革开放以来制定的鼓励外商投资企业的优惠政策，如外商投资企业在投资总额内进口企业所需的机器、设备、零配件，免征进口环节的流转税等。

此外，我国还在预提所得税、亏损补贴等方面也有相应的税收优惠政策。

2. 我国现行税收优惠政策的主要特点

从上述的我国现行税收优惠政策的主要内容可以看出，我国税收优惠政策的主要特点是：

(1) 实行以所得税为主其他税种为辅的普遍性税收优惠政策。我国实行的税收优惠，所得税优惠层次最多，比如，按照税法和有关规定，所得税名义税率为30%，但对外商投资企业经营期在十年以上的，可以享受“两免三减”或“五免五减”和加速折旧、亏损结转、费用递延、再投资退税、税收抵免等诸多优惠。另外，适用税收优惠的税种还包括增值税、消费税、营业税等流转税。

(2) 实施地区性倾斜与产业倾斜结合的税收优惠政策，但以地区性倾斜为主导。这种特点与我国改革开放的经济发展战略有关，我国改革开放的思路是“先点后线再面”依次铺开进行的，依据经济发展战略的要求，在税收优惠的安排上，更注重地区性倾斜：经济特区最为优惠，其次为经济技术开发区，再次为沿海开放城市和经济开发区，内地又次之。

(3) 税收优惠形式比较单一。我国基本上采取减低税率征税、减税、免税等直接优惠形式，而尽管我国税法也规定了诸如加速折旧，扩大费用及扣除范围提取列支标准等这些间接优惠形式，但这些间接优惠形式的适用范围很小。

3. 我国现行税收优惠政策实效分析

(1) 外资地区分布格局。税收优惠政策造成了东南沿海与中西部内地在吸引外资的数量上的两极分化。由于现行的税收优惠政策更多地向东南沿海地区倾斜，其实际效果就是形成了外国投资向东南沿海地区一边倒的格局。有关资料表明，从我国目前外资分布的实际格局分析，外国投资越集中的地区正是税收优惠越多的地区^④。据统计，仅粤、苏、闽、鲁、辽、沪六个沿海省市吸收的外商直接投资，1992年为86亿美元，1993年

为195.9亿美元，分别占当年全国吸收的外国直接投资总额的78.1%和71.6%。^⑤但是，这种地区导向上的偏差，扭曲了外商的地区选择，使整体投资环境原本就优越的沿海省份在吸引外商直接投资时具备了更有利的条件。同时，这种地区导向上的偏差，还使中西部地区本来就十分短缺的资金因竞相追逐税收优惠而采取各种不正常的方式流向东南沿海地区，加剧了中西部内地的经济差距，这不仅与我国经济整体发展的思路相悖，还容易造成社会的不稳定情绪，阻碍经济发展。

(2) 外资来源与规模。近几年有关我国吸引外资来源与规模的统计资料表明，我国外资来源主要集中在港澳台地区，并且规模较小，而欧美一些发达国家的外商直接投资则占很小的比重。究其原因，就是由于欧美的一些大的跨国公司之所以来我国投资，其看中的主要不是我国的税收优惠政策，而是我国安定的政治环境、低廉的劳动力成本、廉价的原材料成本以及巨大的国内市场和其他有利条件，对欧美外国投资者而言，税收优惠政策在其投资决策中的所占的份量显然不大。而港澳台的外资在我国吸引外资中的比重之所以比较大，则很大一部分原因是由于税收优惠政策的存在，尤其是对来源于香港的外资更有吸引力，原因就在于香港法律规定对投资者的海外投资所得予以免税。由于港澳台的投资者很大一部分是冲着大陆的税收优惠政策而来的，因而，所引进的外资具有规模小、质量低、短期行为严重的特点就不足为怪了。举1990年为例，1990年，我国政府批准设立的外商投资企业多达4万家，但企业投资规模偏小，平均不到100万美元，东南沿海地区举办的多为10来万美元的加工出口型小项目，多数项目技术层次低而且没有实行动态技术转换，并且大部分外资来自港澳台地区。可见，现行税收优惠政策的地区导向性意图在引进欧美等一些高质量的外资工作中失灵了。而且，减免税措施本身就有刺激低效资本进入的作用。

(3) 外资结构。我国现在的外资结构中，劳动密集型产业多，技术密集型产业（高科技产业）少，基础设施产业少，外资产业结构很不合理，现行的税收优惠政策并没有完全达到与国家产业政策一致的预期目标。我国现行的税收优惠政策也体现了产业倾斜的特点，如《涉外企业所得税法》规定对能源、交通、港口、码头、其他重要生产性项目，以及从事农业、林业、牧业和设在不发达边远地区的外商投资企业给予更长期的减免税待遇，但实际上这种美好的愿望并未实现：1979年至1993年，外商投资企业中的产业构成中第一产业仅占3%，第二产业占81%，第二产业中用于能源、交通、原材料的外资仅占20%。之所以会造成这种现象，很重要的一个原因就是，过多的地区税收优惠政策大大削弱了这些税收优惠政策对产业结构的引导力度。导致外资产业结构不合理还有其他一些原因，比如对国家重点发展的行业仅规定在经济特区、经济技术开发区、沿海经济开放区和国务院批准的特定地区，享有特别优惠措施，

而对能源、原材料丰富的内地则没有规定,对于生产性外商投资企业,不分是否属于我国急需发展的行业和项目,一律给予基本一致的优惠等,所有这些都直接导致外资产业结构与国家产业政策相背离的严重后果。

(4) 财政代价。因税收优惠政策而损失的国家税收收入是惊人的。1994年,外资工业企业的产值占国内生产总值(GDP)的8%,但是,缴纳的所得税不到GDP的1%,这意味着中国在1994年为了多吸引外资30亿美元(1994年外商直接投资实际流入大约是300亿美元),就必须放弃占GDP1%的税收收入(大约是50亿美元)^⑥,这样昂贵的代价实在得不偿失。

三、我国税收优惠政策的调整与重构

1. 税收优惠政策调整的总体思路与指导思想是税收国民待遇原则

为适应我国早日加入世界贸易组织(WTO)的需要,我们应当根据国民待遇原则取消一些与《WTO协定》有关规范相抵触的税收优惠政策。例如,我国税收优惠政策中有关出口导向型的优惠容易被纳入出口补贴而与《WTO协定》中的《补贴与反补贴措施协议》及《与贸易有关的投资措施协议》相抵触,因而这类税收优惠政策应当予以取消或改革。然而,尽管税收国民待遇原则并不排斥我国给予外资在税收领域的“超国民待遇”,赋予外资更多的税收优惠,但从长远看,内外资在税收待遇上的过度悬殊将不利于我国市场经济的稳健发展,因而对外资实行的税收优惠政策应当限定在一定的限度范围内,并根据我国经济发展状况逐渐减少,乃至取消,应对内外资企业实行统一的税收优惠政策。现阶段的改革可以考虑逐步将一些税收优惠政策统一适用于内外资企业,尽可能消除由于税负上的不平等待遇而对我国发展社会主义市场经济所带来的不良影响。

2. 税收优惠政策的调整应鲜明体现国家宏观经济发展战略

(1) 产业行业政策。加大全国范围内的产业倾斜力度,在产业优惠方面,凡是投资高新技术产业、能源和原材料产业、基础设施产业、第三产业等,不分地区,不分内外资企业,均可享受同等程度、同样期限的税收优惠,一方面有利于缩小由于执行现行税收优惠政策而导致的地区性税负差异,另一方面拉近了内外资企业的税负差异,有利于内外资企业平等竞争,符合市场经济的要求。另外,应当指出的是,必须改变税收优惠政策过分地区倾斜的特点,更多地向产业行业倾斜。

(2) 地区政策。按照全方位、多层次、有重点、全面推进的战略要求,在继续保留现有经济特区税收优惠政策的同时,税收优惠政策调整的重点是向内陆转移,以符合国家区域经济发展战略。所以,可以规定凡投资于经济特区,“老、少、边、

穷”地区的产业,不分内外资企业,享受同等程度、同样期限的税收优惠。

(3) 技术政策。我国目前引进的外国投资以劳动密集型为主,技术密集型的外资甚少,引进外资的规模与质量偏低,为此,我们应适应国家引进外资的战略从注重“量”到“质”的转变,及时调整税收优惠政策,如可以规定投资于高新技术产业的企业可以享受研究和开发费用扣除的优惠,对引进国内不易发展的高科技项目可享受一定期限的免征预提税等。

3. 从税收优惠形式单一化向多种优惠形式转变

我国原来的税收优惠多是单一的所得税优惠(直接优惠),不仅仅造成了对欧美大规模、高等级资本的阻碍,造成投资规模小,产业幼稚化,而且还要受投资国实行的避免双重征税税收制度的制约。因此,我国税收优惠政策的调整应从侧重直接优惠到侧重间接优惠转变,根据不同的情况多采取一些行之有效的间接优惠措施:如加速折旧、投资税收抵扣、特定准备金等,今后应当扩大这些间接优惠措施的适用范围。同时,由于对于流转税世界各国大多采取目的地课征原则,不象所得税那样会产生双重征税现象,对流转税的优惠可以使外国投资者直接受益,而不必受制于投资国的税收制度。因而,我国税收优惠政策的调整还应考虑增加流转税方面的税收优惠,同时,在我国与外国签订双边税收协定时还应当坚持税收饶让原则,使我国税收优惠政策充分发挥作用。

最后,必须指出的是,吸收和利用外资绝不单纯是靠税收优惠政策所能解决的。外资的流入受所在国政治、经济、文化等一系列投资的“软”环境与“硬”环境的制约,而税收优惠作为投资环境之一,只能在其他投资环境均较优的前提下方能发挥其最佳效果,投资环境的优化正是税收优惠政策改革的重要基础所在。所以,税收优惠政策的改革,还应与改善整体投资环境的其他改革措施配套进行。

注释:

- ①高尔森:《国际税法》,152~153页,北京,法律出版社,1993。
- ②姚梅镇:《外商投资企业法教程》,5页,北京,法律出版社,1994。
- ③高尔森:《国际税法》,167页,北京,法律出版社,1993。
- ④张书源:《我国利用外资政策导向探索》,载《财经研究》1996(3),40~41页。
- ⑤转引自邓欣:《我国涉外税式支出政策反思》,载《武汉大学学报·哲学社会科学版》1997(3),72页。
- ⑥世界银行驻中国代表处:《中国对外商直接投资的税收政策》,载《涉外税务》1996(5),5~6页。

(作者单位:厦门大学法律系 厦门 361005)

(责任编辑:陈永清)