

国际投资税收优惠政策调整及中国对策

储敏伟¹, 应望江²

(1. 上海财经大学, 上海 200433; 2. 上海财经大学 金融学院, 上海 200433)

摘要:20世纪90年代中期开始,各国加快了对国际投资鼓励政策的调整步伐,更广泛地采用国民待遇原则,进一步强化投资鼓励的产业导向和科技导向,并日益重视多边机构的作用。中国现行国际投资税收优惠政策存在内外税制不统一、政策导向不明确、优惠形式单一化等问题。顺应国际发展趋势,我国国际投资税收优惠政策的调整思路应从两个方面展开:一是投资环境的改善,二是产业、技术和地区国际投资税收优惠政策结构的调整。

关键词:国际投资;税收政策;结构调整

中图分类号:F810.422 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2000)01-0003-07

一、税收优惠政策对国际投资的引力效应

目前,在世界各国对国际投资课税实践中,有三种不同的税收负担原则,即优惠原则、最大负担原则和平等原则。税收对投资的引力效应主要体现在税收优惠原则的使用上。由于投资者的投资愿望取决于投资的预期收益,而税收优惠能使投资者减轻税收负担,增大其投资的收益值,故其在一般情况下能够有效吸引投资促进经济增长。经验表明,在影响国际资本流动的其他因素保持不变的条件下,一国的税收负担越轻,对投资的引力作用越大,反之则相反。表1对部分国家(地区)投资优惠区域经济增长率与非投资优惠区域经济增长率进行了比较。从中不难看出,在1973年至1985年间,在同一国家或地区内,实施投资税收优惠政策的区域经济增长率普遍明显高于非优惠区域的经济增长率。

中国曾在1996年4月取消了对某些外商投资进口设备的税收优惠,导致了1996年和1997年连续两年外商直接投资的减少。1998年1月份,中国恢复对外国企业进口先进设备和技术关税和增殖税的税收优惠。结果同年1—3月份,外商对华投资转为增加,税收优惠政策对国际投资的魅力再现。

在经济全球化的浪潮中,为了分享跨国公司的资源,强化本国在国际竞争中的比较优势,采用各种投资鼓励措施成为各国吸引外国直接投资普遍采用的宏观经济政策。鉴于其对国际投资的拉引作用,税收优惠成为各国(尤其是发展中国家)所普遍采用的政策措施。90年代以

收稿日期:1999-10-26

作者简介:储敏伟(1951—),男,上海人,上海财经大学教授;

应望江(1963—),男,浙江永康人,上海财经大学金融学院副教授。

来,各国对跨国公司税收政策为主的鼓励措施明显增加。根据联合国对 103 个国家所作的调查,其中有 93 个国家采用税收优惠作为吸引外资的主要手段。

表 1 部分国家(地区)投资税收优惠地区与非优惠地区的经济增长率之比较

项目 国别(地区)	投资优惠地区 经济增长率(%)	非投资优惠地 区经济增长(%)	项目 国别(地区)	投资优惠地区 经济增长率(%)	非投资优惠地 区经济增长(%)
新加坡	11.2	7.1	中国台湾	13.1	6.8
印度	8.3	5.6	新西兰	9.2	3.9
泰国	9.1	5.2	西班牙	7.15	4.2
韩国	17.6	6.9	埃及	8.11	3.57
巴西	9.2	4.1	印度尼西亚	7.9	3.18
墨西哥	7.1	3.9	乍得	5.3	2.55
加拿大	7.1	3.97	塞内加尔	4.9	2.4

资料来源:联合国贸发会议跨国公司与投资司:《投资鼓励与外国直接投资》

二、各国对国际投资税收优惠政策的调整

然而,税收优惠对国际投资者而言并非“万有引力”。其引力作用的发挥要受到以下几个因素的制约:一是规模上的局限性。税收优惠的实质是国家税收收入的让渡,其让渡的极限是跨国企业的全部应纳税额;二是投资环境多元化的局限性。税收优惠作为投资环境的一个组成部分,只有在投资环境的其他因素基本具备的前提下,才会与其投资引力效应呈现出一种同向变化的函数关系,如果投资环境的其他因素不具备,则仅靠税收优惠政策不可能达到吸引外资的目的。因此,国际投资税收优惠只有与投资环境的其他因素配合,才能有效地发挥其投资的引力作用;三是资本输出国涉外税制的局限性。资本输出国所实行的税收管辖权、税率高低、采用的消除国际双重征税的办法、以及是否实行税收饶让政策等都影响到资本输出国所实行的税收优惠的实际效果,从而影响到税收优惠政策的投资引力的发挥。

况且,投资鼓励措施毕竟是市场不完善的情况下的一种政府诱导投资行为,是矫正市场失灵的辅助性手段,过度使用必然影响市场机制在配置跨国公司资源中的基础性作用,特别是在经济自由化和全球化趋势中,更阻碍了多边贸易和投资规则的推行。因此从 20 世纪 90 年代中期开始,各国在自由化和有效干预的双重原则下,明显加快了对国际投资鼓励政策的调整步伐,并呈现出如下趋势:

一是各国不断摆脱“内外有别”的观念束缚,更加广泛地采用国民待遇原则。这意味着,东道国(尤其是发展中国家)曾长期实行的外资超国民待遇现象将逐渐减少;以往各国外资独享的优惠在范围和幅度上都会大大缩小和降低;同时,各种带有歧视色彩的外资控制政策将逐步被取消,外资进入的程度和行业限制、股权比例限制和外汇比例限制等将放松;作为附加条件的各种业绩要求也将迅速减少。

二是继续以产业政策和区域开发政策作为投资鼓励措施调整的同时,进一步强化了投资鼓励的产业导向和科技导向。目前,各国鼓励的重点产业不仅集中于制造业,而且高附加值和高新技术项目以及基础设施和基础产业项目受到更多的重视,一些国家还对农业、渔业、采掘业及旅游业实施了投资鼓励。有些国家为了建立起与跨国公司的持久稳定关系,还采取了某些特殊的鼓励措施来吸引跨国公司在那里建立地区营业总部。因此,贸易与投资自由化的程度越

高,投资鼓励的幅度就越低,其政策调整就更加突出产业导向。

三是东道国投资鼓励措施调整日益融入国际直接投资协调与合作的潮流之中去,多边机构的作用在增强。目前,在双边层次上,外国直接投资保护与促进协定的网络不断扩大,据联合国《世界投资报告 1998》披露,截止 1997 年底,全球共签署了 1513 个双边投资保护协定,其中 2/3 是 20 世纪 90 年代以来签订的,同时,还签订了 1794 项双重征税条约,其中 1997 年一年内就签订了 108 项;在区域层次上,各种区域一体化的协定已就投资政策自由化、待遇标准、投资保护、争端解决以及与外国投资有关的经营问题作出了规定;在多边层次上,乌拉圭回合谈判达成的与贸易有关的投资措施协议正在发挥作用,世贸组织正在为开展国际投资谈判,达成多边投资协定而努力,经合组织则已初步达成了覆盖内容广泛的多边投资协定,这意味着各国投资鼓励措施会愈益趋同或逐渐走向一体化,并最终促成具有普遍约束力的多边投资规则的出现。

三、中国现行国际投资税收优惠的政策体系分析

中国现行关于国际投资的税收优惠体系是由多层次的政策工具及相应的税收制度所构成的全面优惠型的税收政策体系。就具体内容而言,主要包括:(1)旨在鼓励在经济特区、沿海经济开发区、技术开发区直接投资创办外商投资企业和举办国家鼓励项目的降低税率的税收优惠;(2)旨在鼓励对边远地区、特殊行业、特殊企业投资的减免税期的税收优惠;(3)旨在鼓励外国投资者继续扩大生产规模的再投资退税的税收优惠;(4)旨在鼓励外国投资者对高风险企业进行投资的亏损结转的税收优惠。按税种划分,则我国国际投资税收优惠可分为所得税优惠、流转税优惠和进出口税优惠,其中最重要的是所得税优惠。

我国对外商投资企业的税收优惠经过多年发展,形成了多层次、多环节的、全方位的政策体系,对促进改革开放、引进外资和技术发展发挥了积极的作用。但是,随着改革的深入发展,这种全面优惠的多层次的涉外税收优惠格局,功能日益削弱,其缺陷日益暴露。

第一,内外税制不统一,不利于公平竞争。我国的涉外税收优惠制度和涉外税收政策是在改革开放初期建立起来的。由于当时我国主要还是实行计划经济,外资企业的税收优惠对外商在我国投资的激励作用较大,而内资企业,主要是国有企业由于受到政府较多的政策保护,涉外税收优惠政策对内资企业所起到的负面作用较小。随着市场经济体制的逐步建立,内资企业主要是国有企业,受到的政府保护越来越小,在市场中与外资企业处于不平等的竞争地位:首先,外资企业多设在经济特区、经济技术开发区和经济开发区,这些地区的税率是 15% 或 24%,有的还按 10% 的税率征收;其次,位于经济特区的新办的外商投资企业,经营期在 10 年以上,以获利的第一年开始,2 年内免税,后 3 年减半征收,甚至在免税后 5 年减半征收。而对内资的新办企业限制较多,优惠期限也较短,一般是从开业之日起,免税 1 年或 2 年,或第 1 年免税,后 2 年减半征收;再次,外资投资于产品出口企业、先进技术企业、农林牧业、港口、码头等基础设施项目,都有特殊再优惠政策,而内资没有;此外,外资企业还享有出口税优惠、再投资退税、预提所得税减免等优惠政策。

第二,税收优惠政策导向不明确,未能有效引导外资投向我国急需发展的产业和部门。税收对经济的重要作用在于优化资源配置。税收优惠政策应按照国家产业政策的要求,体现鼓励、允许和限制的精神,引导外资投向我国鼓励发展的产业和部门。我国现行的产业政策是通过大力发展农林牧渔等落后产业、能源交通、原材料等瓶颈产业及技术密集型等先导产业来达

到优化产业结构的目的。但是,由于现行的税收优惠政策手段对资本密集型和技术密集型企业的非有效性而产生非引力效应。尽管对这些企业提供了比劳动密集型企业更为宽厚的优惠待遇,也难以将外资吸引到这些产业上来,从而造成了这些产业的资金短缺。另外,现行税收优惠政策对劳动密集型产业的过度照顾也使得大量的外资积淀于一般的生产、加工、消费性等行业,造成了这些行业的过度发展,并相应地阻止了外资向高精尖产业的流动,出现了外国直接投资结构不合理的现象。

第三,税收优惠形式过于单一。目前,我国所提供的税收优惠偏重于低税率与定期减免税等两种形式,这两种优惠的特点是直接明显,但只能使那些来自实行所得来源地税收管辖权国家的外商投资企业受益。对那些来自实行居民税收管辖权的外商投资企业来说,在来源国因低税率而减轻的税负,实际上被居住国政府补征,外商投资者并没有得到实惠。定期减免税的优惠形式只有在签订有双边协定的所在国同意税收饶让的情况下才能得到实惠,并且,还必须有税负为前提。另外,我国目前所采用的降低税率、减免税期、再投资退税、亏损结转的优惠措施中,除了亏损结转外,有一个共同的特点是只针对企业利润所进行的实质照顾,主要适用于盈利企业而不适用于非盈利性企业。而从实际情况来看,只有那些投资规模小,经营期限短,见效慢的劳动密集型企业才能在投资的短期内,开始获利并享受税收优惠利益;而那些投资规模大,经营周期长、见效慢的知识密集型和资本密集型企业则难以达到这一点。因此,这种税收政策客观上就造成了对以劳动密集型为主的港澳台资本的吸引和对以资本和技术密集型的美日欧资本的排斥,从而引发了一系列诸如投资规模偏小、技术含量偏低、产业结构不合理等问题。

第四,税收政策手段未呈动态性发展。改革开放以来,我国的外商投资税收政策目标经历了从鼓励对特定地区投资→鼓励向资本密集型投资→鼓励向技术密集型企业投资的动态过程。但在税收政策目标的这一动态过程中,税收政策手段却采取了以不变应万变的姿态,在不同的目标下,均使用了降低税率、减免税率、再投资退税、亏损结转等初级优惠手段。同时,又由于税收优惠手段对资本密集型和技术密集型企业的非有效性和非吸引作用,导致了后两个目标没有很好地实现。

四、调整我国国际投资税收优惠政策的设想

(一)调整我国国际投资税收优惠政策的目标定位

改革开放初期,由于我国的投资环境尚不成熟,经济体制尚不完善,政府需要让渡一定税收利益以弥补这些不足来吸引外资。然而随着我国社会主义市场经济体制的逐渐确立,以全面优惠型的税收政策来吸引外资逐渐变得不可行。一方面,它违背了公平竞争的原则;另一方面,它与外商投资的动机相错位,起不到应有的作用,实际上许多外商尤其是大型跨国公司来华投资并不是冲着我国的税收优惠来的。因此,将国民待遇原则引入外商直接投资税收领域,既符合公平竞争的原则,也不会削弱外商投资的积极性。然而,在实行国民待遇的同时,并不排斥有条件的税收优惠。为了配合国家的产业发展战略和地区发展战略,将数量更多、质量更高的外资吸引到广大亟待发展的中西部地区及交通能源、原材料等基础性产业、农林牧渔等落后产业,技术密集型的和资金密集型等先导产业,实行有条件的税收优惠还是必须的。

根据以国民待遇为主,有条件的优惠为辅的原则,我国现行的外国直接投资税收政策的目标定位上应实现三个转化:

第一,实现从对外资的优惠政策向内外资同等优惠待遇的转化。逐步取消内外资企业的税

收优惠待遇,对本国法人和涉外法人在税收上一视同仁,统一税法,公平税负,促使内外资企业平等竞争。目前,主要是统一内外资企业所得税优惠政策。但为了引导和鼓励外资的投向,引进先进技术与管理经验,对涉外收入的某些特定项目可给予必要的特殊优惠政策。这些对外资的特殊优惠政策,可以在统一税法的有关条款中专门规定,也可在吸引外资的经济法规中另行规定。

第二,实现从地区优惠为主向以产业优惠为主的转化。内外资两个企业所得税合并后,原则上应取消地区性的税收优惠,实行全国统一的税收优惠政策,以利于生产要素的自由流动。现行特区内的某些优惠政策应做必要的调整,并依据国家的产业政策及发展序列的要求,为能源及原材料工业、交通、水利等工业和基础设施、高新技术产业、产品出口企业、及其他急需发展的产业的项目给予不同程度的税收优惠,以利于调整和优化产业结构。

第三,税收优惠形式实现从单一化向多样化的转化。各种优惠形式各有其长处与短处,在特定的条件下,发挥独特的鼓励作用。应根据税收优惠要达到的特定政策目标,运用不同的税收优惠形式。现有的降低税率、减免税期、再投资退税、亏损结转等优惠,除继续使用外,还可增加新的税收优惠形式。如税收信贷、投资税收抵免、加速折旧等,以提高税收优惠的吸引力和有效性,并加大税收优惠力度。

(二)调整我国国际投资税收优惠政策的具体思路

根据以上所提出的目标定位,国际投资税收政策体系的调整思路从两个方面展开:投资环境的改进和税收优惠政策结构的调整。

1. 改进投资环境

改进投资环境的关键在于从以税收优惠为引力中心的策略转向以开放国内市场为引力中心的策略。这一策略的优越性在于:第一,一般来说,税收优惠的引力效应具有短期性的特点,而有潜力的市场引力效应具有长期性特点。我国市场潜力的优势在于低成本的劳动力和广阔的市场,因此,实行适度的税收优惠与有限度地开放国内市场的策略,将有利于提高我国投资环境的综合吸引力。第二,过度的税收优惠政策对一些着眼于短期利益的中小型企业具有较强的吸引作用,而对着眼于长期利益的大型跨国公司而言,就可能没有明显的吸引力。开放国内市场所提供的发展机会对吸引大中型、高技术含量的外资有利,从而提高我国利用外资的层次。第三,我国对外资企业所实行的超国民税收优惠待遇和税收倾斜政策都是违背关贸总协定有关原则的。因此,建立新的符合世界贸易组织的规则的利用外资政策体系,将使我国的引进外资政策更加符合国际惯例,加快进入世贸组织的进程。实行国民待遇是投资环境改善的重要内容,也是世贸组织与联合国国际税收协定范本的基本原则。

2. 调整税收优惠政策结构

(1)税收优惠产业与技术结构的调整

一般而言,产业部门结构与产业技术结构的重点和序列决定了税收产业政策的取向。就产业导向政策而言,根据1994年国务院制定并颁布的《90年代国家产业政策纲要》,确定了20世纪90年代我国产业的发展序列与目标是:不断强化企业的基础地位,全面发展农村经济,大力加速基础产业,努力缓解基础设施和基础工业严重滞后的局面;加快发展支柱产业,加快高新技术产业发展的步伐,支持新兴产业的发展和新产品开发;继续大力发展第三产业;同时,还要提高产业技术水平,增强产业的国际竞争力,优化产业布局。依据纲要,可将对外资开放的产业部门分为三类,并实行不同的税收政策。

就产业技术结构而言,根据我国的经济与技术发展状况,《纲要》提出了我国产业技术水平的发展目标,这就是机械工业要以关键的基础机械、基础零部件和重大技术成套设备为重点,促进产品结构优化,提高产业技术水平和竞争力;电子工业以微电子为基础,以通信、计算机等新兴信息产业为主体,加快促进生产规模的大型化,提高技术水平和加工深度;汽车工业要尽快形成少厂点、大批量的生产体制,提高我国产业的技术水平,促进我国产业结构的升级换代。

表 2 产业部门与国际投资税收原则

产业	具体项目	国际投资税收原则
先驱产业	农业、基础工业和基础设施工业;机械电子、石油化工、汽车制造、建筑业;高新技术产业;出口创汇产业	税收优惠原则
中性产业	国内生产能力相对过剩的产业;接近饱和的产品;技术一般的项目	税收平等原则
限制性行业	高耗能、高污染的产业	税收最大负担原则

为了引导外资投向我国的先驱产业,并向资金密集型和技术密集型的方向发展,可以实行双层次的引进外资税收优惠政策体系。第一层次,按照产业发展序列,对投资于先驱产业的内资企业与外资企业实行完全相同的普遍优惠政策;第二层次,在普遍优惠的基础上,再对投资于先驱产业和技术密集型项目的外资企业实行特殊优惠政策。

第一层次的普遍优惠主要包括减征企业所得税、加速折旧、投资扣除、科研费用列支。

第二层次的特殊优惠包括:(1)投资抵免政策,如对在全国各地投资于基础设施行业的外资企业,允许其将投资资产按一定的百分比冲抵所得税税额。此外,对参与国有大中型企业“嫁接”的外资企业,允许其将投资资产按一定的百分比冲抵所得税税额。(2)采用再投资退税。对投资开办扩建产品出口企业或者先进技术企业、基础设施建设企业、农业开发企业等退还部分或者全部再投资部分已缴纳的企业所得税税款。通过特殊优惠政策,体现对投资于先驱产业部门的深层次税收优惠,以推进外商投资产业部门结构与技术结构的合理化。

(2) 税收优惠地区结构的调整

为了加快中西部地区经济发展速度,缩小与东部沿海地区的差距,国家近年来已将经济发展重点转向中西部地区,从政策上向中西部倾斜,加大中西部地区投资力度,实现经济发展战略从沿海向中西部地区的倾斜。

在吸收外商投资方面,中西部地区不仅有许多相对比较优势,一些产业、生产部门和项目甚至有绝对比较优势、垄断优势。中西部地区人口占全国的 58%,土地面积占全国陆地面积的 86%,是我国资源最富集的地区。石油、天然气和水能资源分别占全国总量的 1/2 至 3/4 左右,我国 45 种主要矿产资源累计探明储量潜在价值 87 万亿元,中西部地区占 91%且分布集中,非常有利于资源工业与高耗能原材料加工工业区位配置。中西部地区低廉的农业机会成本,门类齐全的工农业基础,开发前景广阔的旅游业,大批高素质、低成本的劳动力,巨大的潜在市场,以及沿海地区调整经济结构投资西移而带来的“后进优势”等等,对外商都具有强大的吸引力。

针对中西部地区扩大开放,提高利用外资水平的需要,在税收政策方面,一要逐步取消经济特区、经济技术开发区等经济发达地区所享有的特殊优惠政策,另一方面,对投资于经济不发达地区,如西北地区、西南地区先驱产业的外资企业给予高于一般地区的税收优惠政策,具体而言,主要可采取如下措施:(1)根据《指导外商投资方向暂行规定》,属于能够发挥中西部地

区人力和资源优势,并符合国家产业政策的项目,列入鼓励类外商投资项目。中西部省区可选择确有优势的产业和项目,报经国家批准后,享受鼓励类项目的进口自用设备免征关税和进口环节增值税等优惠;(2)对限制类和限定外商股权比例项目的设立条件和市场开放程度,可比东部地区适当放宽;(3)国家优先安排一批农业、水利、交通、能源、原材料和环保项目在中西部吸收外资,并加大对项目配套资金及相关措施的支持;(4)鼓励军转民企业和国有大中型企业利用外资进行技术改造;(5)鼓励东部地区的外商投资企业到中西部再投资,外商投资比例超过25%的项目,视同外商投资企业,享受相应待遇;(6)国家允许开展试点的开放领域和试点项目,在东中西部同时进行,经国家批准,中西部省会城市可进行商业、外贸、旅行社的开放试点;(7)进一步提高国际金融组织和外国政府优惠贷款用于中西部地区项目的比重。

参考文献:

- [1]联合国贸发会议跨国公司中心.世界投资报告(年度报告)[R].1993-1998.
[2][美]马丁·费尔德斯坦等主编.税收对跨国公司的影响[M].中国财政经济出版社,1998.
[3]王志乐.著名跨国公司在中国的投资[M].中国经济出版社,1996.
[4]郑京平,杜宇,巴威.我国利用外资现状的定量分析和初步研究[J].管理世界,1998,(1).

Adjustment of Tax Preference Policy on International Investment and China's Countermeasures

CHU Min-wei¹, YING Wang-jiang²

(1. *Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, China, 200433;*

2. School of Finance, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, China, 200433)

Abstract: Since the medium-term of 1990s, more and more countries have adjusted their tax preference policy on international investment. They have widely taken the rule of national treatment, strengthened the guidance of industrial and R&D policy, and paid more attention to the role of multinational institutions. Conforming to the international trend of the times, China should adjust its tax preference policy on international investment by two ways; one is to improve its investment environment, the other is to modify its tax preference policy system in the field of industry, technology, and region.

Key words: international investment; tax preference policy; structure adjustment