

国外股票期权税收政策的评价与借鉴

童锦治

20世纪70年代以来,股票期权制由于较成功地解决了现代企业中的代理人激励机制问题而在国外尤其是发达国家得到广泛应用。与此同时,为保证股票期权计划的顺利实施,发达国家政府纷纷制定有关税收政策,对股票期权涉及的税收问题做出了详细的规定。经历一段时间的完善,发达国家的股票期权税收政策已经成熟,并成为政府规范与引导企业股票期权计划的重要杠杆。我国从90年代开始引进股票期权,许多上市公司如清华同方、中国联通、福地科技、电广传媒等都开始实行各种模式的股票期权。然而,由于我国股票期权推行的时间较短,相关法律法规不健全,税收政策尤为薄弱,不能发挥对企业股票期权计划应有的引导作用。因此,分析发达国家股票期权税收政策的利弊,为我国股票期权税收政策提供借鉴,乃当务之急。

一、国外股票期权税收政策的内容与评价

股票期权是指企业所有者向企业经营者提供的在未来一定时期内以一定价格购买该公司一定数量股票的权利,其主要目的在于解决现代企业制度中委托与代理的长期激励问题,其机制是以股票升值所产生的差价作为对企业经营人员人力资本的一种补偿,是通过外部化或者说是市场化的途径解决企业内部激励问题。股票期权计划涉及面广,操作复杂(一个完整的股票期权方案通常包括股票期权行权的股票来源、受益人、行权价格、行权数量、行权有效期以及权利变更及丧失等诸多要素)。而且,股票期权计划通常由公司董事会内部制定、执行

和管理,如果董事会滥用期权机制,容易产生一系列的不利影响:例如,如果股票期权行权数量过大、行权价格过低,就会使公司股东的权益受损;如果股票期权过于集中,就会导致企业内部分配的不公平进而影响企业的生产效率;如果期权持有人过分追求激励效益最大化,就有可能产生生产经营欺诈、会计舞弊(如安然等会计舞弊案)或市场价格操纵等生产经营者新的道德风险,等等。所有这些问题,都是与股票期权计划的初衷相悖的,也是政府不愿意看到的。那么,如何防范这些问题与风险呢?在国外,政府主要是通过税收政策来实现的。政府在明确的政策目标指引下,通过包括延期纳税、从低适用征税项目以及降低税率或减免税等有条件的税收优惠方式,实现对企业股票期权计划的积极的干预与引导。可以说,国外股票期权税收政策对企业股票期权计划的健康发展起着重要的作用。

以美国、法国为例。美国作为最早实施股票期权计划的国家,其相关税收政策最具代表性。美国股票期权税收政策的显著特点是其对企业股票期权计划强烈的干预倾向及强有力的干预力度,税收政策的目的主要在于对企业股票期权计划的全面管理,税收政策的实现手段为有条件的税收优惠。其具体做法是,政府根据股票期权管理的要求,设置一系列的法定条件,对符合条件的企业股票期权给予延期纳税、从低适用纳税项目等税收优惠,以此来引导企业实行合适的股票期权计划。根据《美国国内税务法则》,美国股票期权有两种基本形式,有条件股票期权和无条件股票期权。有条件股票期权在税法中称激励型股票期权

(Incentive Stock Options),是指符合《美国国内税务法则》422条款规定^①的股票期权;无条件股票期权又称非法定股票期权(Nonqualified Stock Options)是指不符合该规定的股票期权。激励型股票期权与非法定股票期权根本区别在于能否享受税收优惠。非法定股票期权不能享受税收优惠,其持有人在行权环节获得的收益要在行权时按普通所得项目纳税;行权后再出售股票获得的股票转让增值收益,要在出售时按资本利得项目纳税;激励型股票期权可以享受税收优惠,其持有人在行权环节获得的普通所得可以按长期资本利得项目纳税,并且纳税时间可以延迟到出售期权股票时。由于长期资本利得的适用税率大大低于普通所得,又由于延迟纳税可以为纳税人获取货币时间价值,因此激励型股票期权的税收负担大大低于非激励型股票期权。纳税人为了获取激励型股票期权收益的税收利益,通常会根据税法条件来确定实行股票期权的种类,这样,政府也就实现了其对企业股票期权计划管理,股票期权实行中的潜在风险也能得到控制。因为,从激励型股票期权的法定条件看,这些条件紧扣股票期权计划的基本要素,涉及了包括股票期权的授予和行使、授予时机和数量、行权价格、执行方法以及权利变更及丧失等方面。从整体条件上看,它基本满足了政府对企业股票期权管理的要求;从单个条件看,也对股票期权计划潜在的不利影响进行了限制:比如,规定股票期权计划必须得到股东大会的批准既限制了董事会在制定期权计划时的随意性,又保证了股票期权计划的合理性;又如,十年有效行权期的规定既保证了股票期权

计划长期激励的初衷,也对可能产生的高级管理人员新的道德风险起了防范作用;再如,每人每年10万美元股票期权的行权数量的限制缓解了“股东权益摊薄”的矛盾,降低了股票期权计划对股东权益的侵犯。

法国对股票期权收益规定了减免税的优惠措施,税收优惠的目的在于鼓励股票期权的较长期持有。根据规定,股票期权的法定持有期为4年;如果4年期满后的两年内行使期权的,其利得不超过100万法郎的,按40%的税率征税,超过100万法郎的,按50%的税率征税;如果4年期满后超过两年行使期权的,上述税率分别降为26%和40%。与美国的股票期权税收政策类似,这些有条件的税收政策通常能起到对企业股票期权的合理引导、防范风险等作用。

因此,我们认为,国外股票期权税收政策不仅仅是一个关于股票期权收益的征税规定,而且是政府管理企业股票期权计划的重要工具;政府通过严格、有条件的税收优惠措施,实现了对企业股票期权计划的有效干预与合理引导,保证了企业股票期权计划健康、顺利的发展。

然而,国外股票期权税收政策也存在一定的问题。最主要的是过度优惠所引起的公平、管理等问题。根据上述国家股票期权税收优惠措施的规定,合格的股票期权收益至少可以享受如下两方面的税收好处:一是延期纳税,股票期权获得者在股票期权行权时获得的收益不需纳税,只在出售时才纳税,这样,行权环节的纳税义务就被推迟到了出售环节;二是节约纳税,由于从低适用征税项目,或者由于直接的减免税,其结果都使得期权股票收益获得者大大地节约了应纳税款。这种对股票期权收益过多的优惠产生了一系列的问题。首先是税收公平问题。过度优惠破坏了税收的公平原则,导致了不同形式的工薪所得税收负担的不公平:通过股票期权形式获取的工薪所得由于享受了延迟纳税、从低适用纳税项目以及减免税等税收优惠,其税收负担大大低于通过正常途径获得的工薪所得。其次是收入分配问题。对股票期权收益过度的

税收优惠在某种程度上刺激了股票期权的大量运用,高级管理人员尤其是公司的首席执行官由于大量获赠股票期权而加速了其个人收入的增长,其与企业内部其他人员的收入差距因此也被不合理地扩大了。面对日益扩大的收入差距,过度优惠的税收政策不仅不能纠正、反而加剧了这一倾向。最后是避税与税收管理问题。过度优惠的股票期权税收政策在客观上形成了巨大的税收漏洞,为高收入者提供了极好的避税机会。

由此可见,国外股票期权税收政策在发挥对企业股票期权计划重要管理作用的同时,也存在一些问题。在借鉴这一税收政策的同时,我们应该取其长,限其短,以期设计出最适宜的我国股票期权税收政策。

二、完善我国股票期权税收政策的建议

我国目前尽管有为数不多的上市公司实行了类似于股票期权的薪酬制度,但由于相关法律法规的限制与缺位,股票期权计划不能得到有效的推行。然而,不可否认的是,股票期权作为现代企业中剩余索取权的重要的制度安排,在解决经理人长期激励不足、降低委托代理成本、吸引并稳定人才等方面具有无可比拟的作用。随着现代企业制度的不断完善,它必将越来越受企业的重视与运用。事实上,我国股票期权计划正处于“制度滞后于实践”的局面。我们的意见是,与其放任无序,不如规范管理。有鉴于此,决策层应该提供法律和制度方面的保证,从税收角度看,应该推行完善的股票期权税收政策,通过税收制度的安排来引导企业对股票期权的合理运用。

但是,从现实的情况看,我国目前并没有真正意义的股票期权税收政策,对雇员获得的股票期权收益仅有一个简单的征税规定,即国家税务总局1998年出台的《关于个人认购股票等有价证券而从雇主取得折扣或补贴收入征收个人所得税问题的通知》(以下简称“通知”)。根据“通知”,雇员在实际认购股票等有价证券时获得的实际支付的股票等有价证券的价格低于

当期发行价格或市场价格的数额视为工资薪金所得(普通所得),在实际认购时(行权时)征税;雇员在实际认购股票等有价证券后再行转让所取得的所得视为证券转让所得(资本利得),在转让时(出售时)征税。就“通知”的内容看,如前所述,这实际上只是一个对类似于股票期权收益的征税时间和征税项目的规定,没有明确的政策导向,也没有有效的政策手段支持。这意味着作为国外股票期权计划重要管理手段的税收工具,在我国尚未被赋予应有的职责,发挥应有的作用。因此,建立合适的股票期权税收政策是迫切的、也是必需的。从目前我国的情况看,合适的股票期权税收政策必须要有:(1)明确的政策目标;(2)有效的政策手段;(3)完善的政策配套。下面根据我国的现状,结合国外的经验,谈谈这几个问题。

首先,关于股票期权税收政策目标问题。我们认为,我国的股票期权税收政策应该成为政府管理企业股票期权计划的重要工具,在企业股票期权计划的运作中发挥应有的干预与引导作用。从“通知”的内容看,与西方国家积极的股票期权税收政策相比,它还是比较被动和消极的。“通知”只是被动地适用股票期权计划的征税需要,政策的出发点仅仅是从财政收入的角度考虑,对该政策所能达到的收入之外的功能作用缺乏应有的认识,没有赋予应有的目标。可以这么说,到目前为止,我国尚无把股票期权税收政策作为管理企业股票期权计划工具的愿望,政府也因此失去了有效干预与合理引导企业股票期权计划的重要政策手段。我国的股票期权尚处于探索阶段,制度环境比较恶劣:从市场层面看,股票期权与企业经营绩效的相关性非常低,证券市场也比较低效;从政策层面上看,相关的配套制度非常不完善,存在明显的漏洞;从期权决策者与执行者层面看,对股票期权的认识尚不深入。在这种情况下,企业股票期权计划的推行更容易产生风险,政府的必要干预与合理引导也就显得尤为必要。另一方面,股票期权计划虽然着眼于雇员的长期激励机制,但其立足点还在于利益分配,处于分配领域的

税收手段完全是有能力对企业股票期权计划起到应有的影响的。综合两方面的情况,税收政策有必要、也有可能成为政府管理企业股票期权计划的工具。在目前各种条件尚不成熟的情况下,税收政策应以促进股票期权计划的适度发展、防范股票期权风险为目标,逐步引导股票期权计划走向健康、稳定和成熟。

其次,关于股票期权税收政策手段问题。为了实现适度发展、防范风险的政策目标,必须实行有条件的税收优惠措施,对符合条件的企业股票期权计划给予税收优惠,对不符合条件的不提供优惠,甚至加重征税。税收优惠条件的设定应根据股票期权的运作特点,满足政府对企业股票期权管理的要求,体现发挥股票期权计划激励效应、防范风险的精神。具体地,可参考美国激励型股票期权的条件内容,并结合我国的实际情况进行确定,如,可包括:(1)股票期权计划的法律形式;(2)股票期权计划的行权期限;(3)股票期权计划的行权方式;(4)股票期权计划的行权数量;(5)股票期权计划的行权价格,等等。从目前我国的情况看,实行股票期权最大的风险就是可能出现的企业高级管理人员新的道德风险以及对原有股东权益的伤害。因此,在设定优惠条件时,应特别强调股票期权的行权有效期限、行权数量与行权价格等,防止因行权期限过短而造成的经理人生产经营短视、财务欺诈等新的道德风险问题,避免因行权数量过大、行权价格过低而造成的对原有股东的损害。另外,税收优惠力度不宜过大,税收优惠宜选择较为缓和的延期纳税或降低税率的方式,而不宜采用免税的方式。这样,不仅可以避免从制度上过度刺激股票期权计划的大量运用,实现“适度发展”的政策目标,也可避免类似美国因过度优惠造成的种种弊端,还可防止企业内部乃至社会收入差距的扩大。

最后,关于股票期权税收政策配套措施问题。目前,我国股票期权税收政策的运行环境还存在很大的缺陷,相关的配套措施还很不完善,影响了政策作用的发挥。以税收本身的规定为例。虽然我国的个人所得税法规

定了股票转让所得征税,但由于操作等方面的原因,从1996年起暂停了对股票转让所得的征税规定。因此,股票期权获得者行权后再出售股票所获得的股票转让所得,就免于缴纳个人所得税。这样的规定为股票期权计划的实施提供了巨大的避税空间,成为股票期权计划最大的税收政策漏洞。股票期权计划的实施者可能运用这一漏洞,通过改变薪酬结构方式(如缩小现金形式的薪酬比例,扩大股票期权形式的薪酬比例,即所谓“低工资高股份”范式)来规避个人所得税。其结果必然严重损害国家的税收利益,进一步扩大高级经理人员与一般员工的薪酬差距,甚至加大整个社会的收入悬殊倾向。因此,仅从税收角度看,实行股票期权最直接、最迫切的就是要取消对股票转让所得免税的规定,恢复对股票转让所得的征税。只有这样,才能堵塞股票期权计划中的税收漏洞,保证股票期权税收政策的顺利实行,从而保证企业股票期权计划健康、稳定地发展。

作者单位:厦门大学财政系
(责任编辑 刘静武)

①根据《美国国内税务法则》422条款,激励型股票期权必须满足如下条件:(1)股票期权的赠与计划必须是一个成文的计划,在该计划实施前12个月或之后12个月,必须得到股东大会的批准;(2)股票期权计划实行10年后,自动结束,如果要继续实行需再次得到股东大会的批准;(3)从股票赠与日开始的10年内,股票期权有效。超过10年期后,股票期权过期,任何人不得行权;(4)股票期权不得转让,除非通过遗嘱转让给继承人;(5)每年每人最多只能有10万美元的激励股票期权可以行使;(6)行权价不能低于股票期权赠与日的公平市场价格;(7)当某高级管理人员拥有该公司10%以上的股票时,如果未经股东大会特准,不得参加股票期权计划。如果股东大会同意他参加股票期权计划,则他的行权价必须高于或等于赠与日公平市场价格的110%,并且必须在赠与5年之后才能行权。

一、税收服务的内涵及地位分析

税收服务是伴随税收的产生而产生的,因为税收收入的取得,必然需要税收服务作铺垫,只不过程序不同、广度不一而已。可以说税收服务是税务部门在一定的经济条件下实现应收尽收的主要手段之一,是税收征管的题中应有之义。

(一)税收服务从根本上说就是服务经济发展。经济决定税收,税收影响经济,这是马克思主义政治经济学关于税收与经济关系的基本观点。税务部门是作为整个政府部门的重要组成部分而行使征税职能的,不能仅为收税而收税,而应将税收置于整个经济社会发展的宏观背景下进行具体分析,只有把税收服务于经济发展大局作为税收工作的出发点和归宿,才能确保税收更好地服务于经济。税收工作应有利于促进经济增长和经济结构调整,有利于调整好国家、企业、个人之间的经济利益。因此,税收服务经济的职能,也就是广义上的税收服务职能,是税务工作的基本立意点。

(二)税收服务在税收管理体系中处于最基础的地位。按照国际货币基金组织有关专家的定义,如果把整个税收征管体系比作一个“金字塔”,那么,为纳税人服务就是这个“金字塔”的基础,自下而上依次是为纳税人服务、处理申报信息、进行税务稽查、查处偷逃税案件、追究法律责任。从这个“金字塔”构图中,可以比较明确的看出,为纳税人服务在整个税收征管体系中处于最基础的地位。也就是说,税务机关所作的大量税收工作,都是在为纳税人服务基础上进行的。

(三)“优化服务”是对税收征管模式的实施及其要素整合的质量要求。1996年的税收征管模式以“优化服务和纳税申报”作为税收征管的基础,“优化服务”并非其中一个独立的要素,如果把新征管模式的五个要素分别看成是税收征管工作的一个环节或一段过程,那么,税收服务必然贯穿于征收管理的全过程,税务机关要将纳税人既作为管理对象,同时又要为他们提供各种涉税服务,它其实是对税收征管模式的实施及其要素整合的质量要求。