

外资优惠不能影响内资发展

刘 巍 陶 丽

摘 要 根据2007年世界投资报告,中国是发展经济体中吸引外资数量最多的国家。外商投资一方面促进了我国经济的迅速发展,但另一方面,大量涌入的外资更唤起了我们对内资企业发展的担忧,我国对外资的优惠是否直接影响了内资的发展呢?本文从现行的外资优惠措施出发,力求在优惠外资和发展内资之间寻找平衡点,并提出可选择的路径。

关键词 外商投资 内资企业 外资优惠措施

中图分类号 F120

文献标识码 A

文章编号 :1009-0592(2010)01-132-02

一、外资优惠的现状

2007年3月16日,以“两税合一”为标志的我国新的企业所得税法正式通过,该法将内外资企业的所得税统一为25%。有观点认为,这将极大地打击外资进驻我国的积极性。究竟两税合并对外资积极性的打击有多大?中国目前对外资还存在哪些优惠呢?

(一)两税合并的影响

新的所得税法统一税率的做法,与过去我国对外资实施的税收优惠措施相比,俨然是提高了外资进驻的门槛。但是,外资进驻中国并非是由税收优惠这一单一因素所能左右的,而且,调整所得税税率的政策符合我国国情和全球税率调整的范畴。

1 区位优势占据主导作用

根据邓宁的折中理论(OLI理论),吸引外商投资的关键应当归结为我国较为优越的区位优势。中国庞大的市场,丰富的自然资源和人力资源,坚实的基础设施建设和稳健的政治、经济和法律制度才是真正吸引外国投资者的主要因素。根据亚洲开发银行的调查,在吸引跨国公司投资的20个主要因素中,宏观经济、市场容量、政局、基础设施等因素被排在前列,而税收优惠被排在倒数第5位。很多外资将国际避税地作为踏脚石而非投资地的事实就已经说明了税收优惠并非外商进行投资选择的根本因素。可见,当整体投资环境对投资者吸引力较小的时候,税收减免就无法吸引不愿意前来的投资者。

2 税收优惠继续发挥影响

当然,税收优惠对外资的激励作用依然存在。根据2007年中国外商投资报告的分析,争夺FDI的竞争仍继续存在,越来越多的国家已经或者正在降低公司的所得税。那中国调高外资企业所得税税率是否有悖于吸引FDI的目标呢?其实不然,纵观全球各国的所得税税率,我们发现25%的税率不仅低于经合组织国家的平均税率29.8%,还低于我国周边18个国家(地区)26.7%的平均税率。因此,从国际层面上看,税率并轨并不会使我国处于不利于吸收外资的境地。

而且,我国对外资的所得税的其他优惠依然存在。根据新的《企业所得税法》第一条规定的原则,外资企业只要来华投资国家重点扶持的项目和鼓励发展的产业和项目,就能享受相应的税收优惠。该法公布前享受低税率优惠的外资企业还享有五年的过渡期,经济特区、高新技术开发区内的外资企业和国家确定的鼓励类企业同样也可享受到过渡性的税收优惠。而享受定期税收优惠减免的外资企业可以继续享受到期满为止。

3 税收饶让落实外资优惠

实践中,外国投资者自身能够享有的税收优惠取决于居住国和来源地国之间的税收安排。处于资本输入国地位的国家,为使其减免税收优惠能发挥实际作用,往往与发达的资本输出国国家谈判签订的双重征税协定中要求对方承诺实行税收饶让抵免,即居住国给予抵免的是居民纳税人并未实际缴纳的来源地国税收。而目前与我国签订税收协定的79个国家和地区中,仅有15个与我国签订有税收饶让条款,高达81%的国家和地区与我国不存在税收饶让条款,也就是说两税合并对外资优惠产生的作用在多数情况下并不会影响投资人的决策。

4 调整税率旨为一视同仁

综上所述,国家统一税率有助于调整进驻外资的结构,提高引进外资的质量,防止外资一哄而入,旨在公平内外资企业的竞争环境和条件。之前,外资企业相较内资企业所享有的特殊优惠其经济成本大大缩减,其更快的资本流动率和市场占有率严重挫伤了内资企业加快发展的积极性。而统一所得税的做法很大程度上缩小了两者间的差距,在大力提倡发展外资的经济环境下,为内资企业拓宽了发展空间。

(二)目前我国的外资优惠措施

目前外资企业在中国按照规定除了享受符合一定条件的所得税优惠以外,还享有三类优惠措施。

1 其他税收优惠

根据全国人大常委会《关于外商投资企业和外国企业适用增值税、消费税、营业税等税收暂行条例的决定》,除增值税、消费税、营业税外,其他税种对外商投资企业和外国企业的适用,法律有规定的,依照法律的规定执行;法律未作规定的,依照国务院的规定执行。因此,对外商投资企业和外国企业是否开征城市维护建设税和教育费附加,应按照国家将要下发的通知执行,在国务院没有明确规定之前,暂不征收。

外资企业根据有关规定可以享受减税免税的待遇,例如,经省(市)以上人民政府核准,可以对有特殊情况的外资企业的房地产减免房地产税。又如,外资企业进口物资享有我国税法规定的减税免税。企业将净利润用于在中国境内再投资,可申请退还已缴纳的部分所得税。

2 企业设立、营运优惠

根据三资法的规定,我国对外资实行授权资本制,允许外资企业先设立后出资,不同于我国一般公司法的规定。根据《中华人民共和国公司法》规定,我国现行公司法实行的是法定资本制,即

先出资后设立。我国法律还明确了外资企业独立的经营管理权,在公司法中就没有相应的规定。此外,外资企业普遍享有比较宽松的报关权和进出口经营权,可以直接向国外银行筹措资金,尽管其举借外债的数额有所限制,但是在该限制范围内,外商投资企业可以自行举借外资。相较之下,境内中资企业举借外债分类受到国家有关部门的核定。另根据《国务院关于鼓励外商投资的规定》,外资企业享有较好的基础设施服务和借贷服务。国家允许产品出口企业和先进技术企业可以免缴对职工的各项补贴。

3 特殊优惠

这些特殊优惠一般来说是地方政府为了吸引外资、提高政绩而采取的优惠措施。其中,尤以土地优惠为甚,例如,有的地方不计成本将工业用地以低于成本价甚至“零地价”出让给外商,有的地方减免法定的土地税费以吸引外资;有的地方超计划使用土地,有的地方只允许外资进入地理位置优越、经营条件良好、各项政策更为宽松的开发区、保税区的方式提高引资数量。这些纷繁多样的地方优惠政策在很大程度上挫伤了内资发展的积极性,挤压了内资发展的空间。

二、外资优惠的前提

虽然中国目前银行储蓄和外汇储备较为充裕,但是资金不等于资本,中国仍然存在外汇缺口和储蓄缺口。一方面,中国面对的是来自发达国家和周边新兴发展中国激烈的引资竞争,另一方面,内资企业和民族产业又需要得到进一步的保护和发展,我国现行的外资优惠措施又将何去何从?

笔者认为,现阶段的外资优惠不能以过度牺牲内资利益为前提,通过减损内资竞争力的方式来吸引外资的激励措施不应成为我们今后引资的手段,这是由外资的资本性质和国家安全决定的。

(一)利益导向的先天不一致

我国境内绝大多数的外商投资企业是境外母公司全球战略下进驻中国的分公司,其行为准则一般而言受母公司支配,而极少考虑东道国的国家利益。实践中,外资企业陷入危机导致国内供货商和银行受损的比较突出案例是2005年5月韩国三宝电脑株式会社破产案,其在华子公司三宝电脑(沈阳)有限公司仅在国内银行就有贷款余额5049万美元成为呆账,涉及建行、浦发、光大和华夏四家银行,欠付供货商的应付账款尚未计算在内。而在本次金融危机中,大量外资企业为满足母公司全球战略决策而缩减业务乃至撤出中国。可见,外资利益导向和我国经济利益在根本上是不一致的。

对内资企业来说,其总部一般设在我国境内,公司利益与国家利益是天然的血脉关系。内资企业多在于地域和产业的调整,而无关于撤不撤资的问题,即便其向海外市场输出资本,最终的利益归属仍然是我国的,可见,内资企业与国家的经济利益存在着更为紧密的联系。

(二)发展内资事关经济安全

内资发展事关一国经济安全。一般情况下,各国在经济安全和社会公利领域对外资进驻往往采取保留态度。如为保护重要的金融资源,包括美、日、英在内的发达国家都对外资入股其银行业控制甚严,未曾有一个法制严格的发达国家有过对外资控股本国银行采取大开绿灯的政策优惠。在外资并购的问题上,他们也表现得相当谨慎。事实上,当美国政客在抱怨发展中国家对外资

并购的监管过严时,美国政府本身就在不断提高外资并购的门槛。发达国家对内国资本在经济安全领域独立运作的重视程度应当引起我们对保护和发展内国资本的足够重视。

在应对突发事件如经济危机等关键时刻,国家往往会采取一些限制措施保证国内经济的安全和稳定,这些措施可能会具有一定的排外效力。泰国政府曾通过采取短期外资流入债券和商业借贷工具的方式对外资进行管制。这些措施对外资的进驻产生了一定的消极作用。面对外资逃逸产生的就业人口压力以及投资资本的涌入,发展内资为主才是更可靠的选择。

三、外资优惠的可行性优化措施

(一)取消非法歧视内资的优惠措施

外资优惠措施应当以行业优惠、地域优惠逐步取代歧视内资的优惠措施。现行歧视内资的优惠措施主要源自地方政府对外资的过度优惠政策,因此尤其要对地方政府招商引资的优惠条件予以规制,要求地方政府严格按照《外商投资产业指导目录》和《中西部地区外商投资优势产业目录》的指导给予外资相应的优惠,在高新技术产业、现代农业、高端制造业和基础设施产业施行的外资优惠可以同等施加于符合同等条件的内资企业。鼓励更多的外资进入服务业的同时,争取产业市场的充分竞争,保证内外资企业公平竞争,在土地、税收、硬件配套等基础设施上应当同等对待。对中西部地区的投资,对符合产业指导的内外资企业可以给予同等的激励措施。

另外,在外资并购的问题上,不能一味对参与并购的外资企业放宽并购条件,符合并购的内外资企业应当在同等条件下进行考虑,原则上以优质的内资企业优先,但是如果出现高端产业、资历雄厚、管理高效的外资企业,在不违反反垄断法和侵犯国家经济安全的前提下还是可以予以考虑的。

(二)严格限定特别优惠的投资范围

当然,目前还是会存在主要或者只能依靠外资企业开发的项目,这些项目的参与人中鲜少有内资企业,或者说,项目本身的内容和性质需要在这方面具备更强的开发能力和更迅速的开发效率的外资企业来完成,这构成了对外资的特殊优惠。现阶段为了满足我国加快发展,进一步提升产业结构的需要,对外资进行这方面的特殊优惠是必然和必须的。

根据我国目前吸引外资的形势,我们更看重的是所吸收的外资中搭配着的技术、知识、管理、观念、人才、品牌、市场等竞争要素。如果其中的技术含量具备国际先进水平,对促进产业结构提升具有战略意义,那么通过给予特殊优惠的方式将其吸引进来是无可厚非的,如对其在中国的研发部门(R&D)给予包括审批、土地、税收等各方面的优惠待遇,鼓励其与国内企业之间的合作开发,激励其与国内各种专门研究机构和学校等科研机构的合作和交流。

参考文献:

- [1]文件解读:代表专家热议两税合并对吸引外资的影响 http://www.mof.gov.cn/mof/zhengwuxinxi/caijingshidian/xinhuanet/200805/20080519_25905.html .
- [2]詹晓宁.2007年全球投资趋势和展望. http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI/wz/yjbg/zgwtzbg/2007chinainvestmentreport/20080122_89083.htm .
- [3]内外两税所得税的合并:必要性、可行性和紧迫性 <http://www.chinatax.gov.cn/n480462/n569127/n569444/1011627.html> .
- [4]康森 董素玉.全球公司所得税税率呈下降趋势.中国税务报.2007年9月12日.
- [5]商务部:有巨额银行储蓄外汇储备中国仍需用外资. <http://news.qq.com/a/20080730/001020.htm> .