

我国外资产业政策评析及配套措施研究

张 昕

1995年6月,我国颁布了《指导外商投资方向暂行规定》和《外商投资产业指导目录》(以下简称《暂行规定》和《指导目录》),标志着我国对外资由全面优惠时期进入产业调控时期,是我国利用外资政策的重大转变。利用产业政策引导、调控外商投资,可以扭转改革开放以来利用外资工作存在的若干缺陷(例如外资投向偏重于资本含量少、技术水平低的劳动密集型产业,外资地理分布侧重于沿海地区等),使外商投资方向与我国国民经济和社会发展规划相适应。在肯定我国外资产业政策积极意义的同时,如何客观、正确地评价其特点,探索如何更有效地发挥其作用并制订相应的配套措施,已成为目前的重要课题。

一、对我国外资产业政策的分析:抑制型产业政策

根据《暂行规定》,我国将外商投资项目分为鼓励、允许、限制和禁止四大类,并制订了相应的评判标准及其享受的待遇,比较充分地体现了“产业差别待遇原则”。同时颁布的《指导目录》以公开、具体、明确的形式列出各类外商投资项目所包括的行业部门,具有较强的透明度和灵活性。以后,国家有关部门通过对《指导目录》的定期修正,可以起到引导外资投向、调整外资产业分布的杠杆作用。

分析我国外资产业政策的具体规定,可以发现其具有一个重要的特点,该产业政策属于一种“抑制型产业政策”。所谓“抑制型产业政策”,是指该类产业政策主要通过抑制资本进入特定的产业部门以实现其产业调控的目的。在我国外资产业政策中,这种“抑制性”体现在两个方面:第一,《暂行规定》以较大篇幅规范限制类外商投资项目,明确了对该类项目的各种限制;第二,对鼓励类外商投资项目并未规定明显、具体的鼓励措施,或体现出更有利的政策待遇。

我国外资产业政策作为一种“抑制型产业政策”,主要是通过削减限制类外资项目可享受的待遇并提高审判级别,来起到限制外资进入上述产业领域的作用。这种产业政策对外资流向的影响主要体现在限制或阻碍(至少是不鼓励)资本流入特定产业部门,从而调整外资产业分布、实现产业政策要求。

二、对我国外资产业政策的评价:从抑制型产业政策向鼓励型产业政策转变

虽然我国的“抑制型”外资产业政策可以起到调整外资流向的作用,但客观评价这种政策的实际效果,则必须从制订外资产业政策的根本目的出发予以考虑。我国制订外资产业政策,不仅是为了调整外资的产业分布,更是为了吸引高质量的外资进入我国急需外资的产业领域(即鼓励类外资项目),从而在上述领域发挥外资的重要作用,以弥补我国国内资金、技术、管理经验的匮乏对产业发展的消极影响。所以,应该说抑制外资进入特定产业部门并非外资产业政策的根本目的,我国外资产业政策必须能够发挥有效地吸引外资进入鼓励类产业领域的作用。遗憾的是,从现行外资产业政策的规定来看,这种积极引资的作用并不能得到充分的体现,立法目的与客观现实之间尚存在一定差距。造成这种差距的主要原因,便是我国外资产业政策的“抑制性”特点。

如前所述,我国外资产业政策作为“抑制型产业政策”,通过对限制类外资项目在经营期限、出资方式 and 审批程序及权限方面的限制以达到抑制此类产业中外资成长的目的。但是,成功的外资产业政策,除了达到上述限制性目的外,还必须通过政策导向吸引高质量外资进入国

民经济发展所必需的产业,以启动产业升级与换代。以此标准衡量《暂行规定》,可以发现该规定及《指导目录》对于吸引外资流入鼓励类项目所起的作用十分有限,它只是以政策表述形式体现了国家的期望,并不能必然转换为外商投资上述产业的直接动因。造成这一缺陷的根本原因在于:《暂行规定》所体现的产业差别待遇,主要是通过调整现行待遇,即削减限制类外资项目所享受的现行待遇而实现的(不妨称之为“消极性差别待遇”),并未赋予鼓励类外资项目更高的待遇(不妨称之为“积极性差别待遇”)。除了在经营期限、出资方式、审批程序和权限方面有所区别之外,鼓励类与限制类外资项目所享受的其它优惠待遇(如税收待遇)并无实质性区别,可见即使对限制类外资项目的待遇削减也是非常有限的。事实上,除了审批立项的影响较直接外,其余区别对外国投资者的作用都是间接、不确定的。《暂行规定》所体现的事前控制机制,在各地渴求外资的现实情况下,究竟能发挥多大作用,尚还存在一定疑问。即使其规定完全发挥作用,也只不过是阻止了外资再进入限制类产业项目,并不能鼓励外资由此进入鼓励类产业领域。

对于投资者而言,起决定作用的是投资于特定项目能否获利,即“要不要投资”的问题,除了考虑投资项目本身的收益率外,能否以及在多大程度上获得东道国的支持与鼓励(包括优惠),亦是影响其获利能力的重要因素。《暂行规定》的种种限制归根结底所解决的只是我国“要不要批准投资”的问题,两者之间还存在着一定的差距:外国投资者愿意投资的项目可能并非属于我国最希望、最需要其投资的产业,而我国希望其投资的产业,现行外资产业政策又不能真正起到有效的鼓励作用。那么,应采取何种产业政策才能达到上述目的?对此,笔者认为,应制订一种由“抑制型”向“鼓励型”转变的外资产业政策,所谓“鼓励型产业政策”,是指通过对外资进入特定产业部门予以鼓励,从而达到切实、有效地吸引外资进入上述部门的作用。这种“鼓励性”不能通过削减某些产业部门外资的现行待遇从而体现一种“相对”鼓励,而是必须对此制订相应的鼓励政策,以达到“绝对”鼓励的效果。根据我国外资产业政策,限制类、允许类外资项目已能享受现行优惠,则只是对鼓励类外资产业领域赋予更高的待遇,体现“积极性产业差别待遇”的特点,为吸引外资进入上述产业创造更好的环境,将政策引导转换为吸引外资进入的有效动力。这种待遇差别必须能在外国投资者决定投资的可行性研究中明确、量化地加以体现,对其利润预测产生直接的影响,方能将投资者的投资愿望转换为投资于该产业的直接动因。

我国外资产业政策由“抑制型”向“鼓励型”转变,或者说由“消极性差别待遇”向“积极性差别待遇”转变,还必须解决两个问题:第一,对鼓励类外资项目予以更大的鼓励措施,必然涉及到对其加大优惠力度,这在目前是否恰当?第二,这种鼓励措施加大对特定产业的外资优惠,是否与实行外资国民待遇原则背道而驰?对于前一个问题,应该正确判断对特定产业的外资加大优惠力度所带来的成本(或损失)是否小于由此带来的收益,如果小于,则增加的优惠是具有宏观经济可行性的,而不能只要是优惠便一概加以反对。如果对鼓励类产业项目的优惠能够切实地吸引高质量外资进入上述产业领域并实现产业目标,则效益与成本孰大是不言而喻的。对于后一个问题,我们必须认识到,我国最终是要对内、外资实行国民待遇原则的,但是,在未实现上述原则之前,是否应当为了等待国民待遇的实现便可以置鼓励外资进入特定产业的现实需要于不顾?更何况,从长远来看,内、外资产业政策应当统一,鼓励外资进入的产业也会成为鼓励内资进入的领域,那么目前在实际操作中完全可以针对特定产业(鼓励类产业)规定统一适用于内、外资的优惠待遇;待实现国民待遇时,再进行内、外资产业政策及优惠待遇的并轨。(考虑到本文论述的是外资产业政策,所以下文的“对我国外资产业政策的配套措施设计”中只提及外资产业政策的优惠待遇,但这些配套措施及优惠待遇完全可以适用于进入上述产业领域的内资企业。)

三、对我国外资产业政策的配套措施设计

在我国外资产业政策已呈现“抑制型”特点的现阶段,实现其向“鼓励型外资产业政策”的转变,比较现实的方法是在保留现有规定的前提下,针对鼓励类外商投资产业项目制订一系列配套措施,体现该类产业与其它类别之间的“积极性产业差别待遇”。而且,在鼓励类外商投资产业项目中,还应以投资额大小、投资期长短、技术含量高低、出口创汇额多少等指标作为衡量标准,设计不同程度的待遇,使得投资于同一类项目的不同级别外资也享受到内部项目性差别待遇。

设计我国外资产业政策配套措施时,应遵循两个原则:第一,以非税收优惠为主。我国对外资的税收优惠已经非常突出,但税收优惠只能解决获利基础上的“利多利少”问题,并不能解决投资“能否获利”的问题。相反,非税收优惠措施具有明确、直接、易于量化计算的优点,能够真正起到“事先鼓励”的作用,更为投资者所看重。以目前对外投资资金预算中常用的“调整现在值(Adjusted Present Value,APV)分析法”为例,影响投资者收益的优惠因素只有项目折旧扣除、借款能力、东道国政府提供的特别优惠贷款三种,而这三种优惠均属非税收优惠。因此,非税收优惠应作为我国外资产业政策配套措施设计的重点。第二,在考虑配套措施经济可行性(成本—效益分析)的同时,必须考虑其在我国现行法律制度和政策规定下是否可行,是否可以与其它有关措施相容。对于某些国外先进经验,如果与国内现行制度环境存在较大冲突,则暂时不予考虑。根据上述两个原则,可以考虑引进以下几类配套措施:

(一)减少当前税基类。这类措施通过特别允许某些费用、成本的扣除或加速扣除,以减少当前应税所得总额,从而实际上减轻外商投资项目的税负或使其享受延迟纳税的好处。允许扣除的项目可以由国家根据投资本身所达到的若干指标予以确定,这有利于国家在扣除项目的范围、数额大小上充分体现产业差别待遇原则。这类措施包括:

1. 加速固定资产折旧。加速折旧可以使外国投资者在最初几年内成本增大而净所得减少,并因此减少所得和应纳所得税,获得更多投资收益。这种措施通过加速资本流动减少风险,增加特定投资的可预期利益。对于新办企业和前期投资较大的外资企业,则可以起到延期纳税的作用,实质上等于国家提供了一笔无息贷款。由于这种措施的效果与投资规模成正比,它鼓励了资本集约型的投资。我国现行外资法中对加速折旧的规定,只体现了对机器设备过度损耗的补偿,并未与产业政策挂钩。所以,对于投资额超过一定幅度,资本技术含量高的鼓励类外商投资产业项目,应允许其以全部固定资产为对象实行加速折旧法;对于投资额较大的项目,还可考虑在此基础上浮动一定百分比。这种措施可运用于资本密集型项目,尤其是基础产业、环境开发和保护产业。

2. 投资扣税法。投资扣税法指在实行增值税制的国家,对购置的固定资产价款中包含的增值税款,允许在购置的当年作为进项税额从销项税额中予以扣除。这实际上是“消费型增值税”。我国的增值税体系属于“生产型增值税”,即固定资产中包含的增值税不允许抵扣,只能计入资产成本,这一体系同样适用于外商投资企业。理论界一直在探讨将我国增值税由“生产型”过渡为“消费型”的可行性。对于固定资产购置于我国,产品又大部分内销的鼓励类外商投资产业项目,超前实施“消费型增值税”的抵扣,可以减低其流转税负和固定资产成本,不仅体现了对其一大优惠,而且可为增值税的转变进行实践探索,具有很大的现实意义和可行性。这类措施可用以鼓励生产国内急需产品的外资企业或先进技术企业。

(二)提供资金渠道类。在我国投资的外商企业,一向关注当地资金的可供程度,诸如资金来源、供应稳定性和筹资成本等,并普遍反映在我国筹资困难。对于鼓励类外商投资产业项目,国家有目的、有重点地给予融资方便,将极大地促进外资在上述产业的发展。因此,严格按照产业政策要求,把提供建设配套资金和生产配套资金作为重点扶植手段,并结合投资额的大小、

技术含量的高低、产品出口比例等指标综合评定,给予符合上述指标的高质量外资灵活的贷款条件和优惠贷款利率,可以充分体现外资产业政策的引导作用。

此外,允许上述产业领域的外资企业采取其它融资方式从境内、外筹集资金,则体现更灵活的政策优惠。我国于1995年1月颁发了《关于设立外商投资股份有限公司若干问题的暂行规定》,标志着放宽外资企业在华筹资的渠道,其与外资产业政策相结合,可以更好地鼓励外资进入鼓励类产业领域。

(三)促进出口类。这类配套措施主要用于鼓励出口创汇产业项目以及其它鼓励类产业中出口额达到规定标准的外商投资项目,可以包括:

1. 出口资金融通。我国一向重视对出口型外资企业给予照顾,如降低劳务费用和场地使用费,优先提供水、电、运输条件和通信设施,以及优先贷放短期周转资金等。严格地说,这类规定只能算作提供“便利”。除此之外,还应当加强对外资企业的出口信贷融资,即允许出口企业凭出口汇票取得中国银行提供的出口信贷融资,按照优惠贷款利率发放,每家企业一年融资在一定额度以内。这有利于出口创汇产业的外商投资项目资金流转,鼓励其尽量出口。

2. 出口补偿准备金制度。这种制度允许出口企业从销售收入中划拨一定比例的资金作为准备金,以补偿以后出口额损失之用,这也是对外资企业出口的一种鼓励。我国台湾地区外资法中有类似规定。

设计我国外资产业政策配套措施之后,还应考虑如何结合鼓励类外商投资产业项目中不同产业的特点,相应地调整、组合配套措施,做到有针对、有重点地设计出符合不同产业特点的配套措施体系。本文尝试用图表形式总结上述内容,并且同一类产业不同级别的外资所适用的配套措施也有差别,以期真正体现“产业差别待遇”及“产业内部差别待遇”原则,图表中数字均为假设,但通过科学的计算与分析,是能够确定出所需数字和指标的。

我国外资产业政策配套措施组合设计

货币单位:美元

投资要求 配套措施	产业	基础产业 (包括环境开发与保护)			先进技术产业			出口创汇产业			中西部产业
		投资额 ≤1000万	投资额 1000万至 3000万	投资额 ≥3000万	技术 水平 一般	技术 水平 中级	技术 水平 高级	出口创 汇 额 ≤500万	出口创 汇 额 500万至 1000万	出口创 汇 额 ≥1000万	
加速固定资产折旧			4%	6%		4%	6%		4%	6%	✓
投资扣税法			✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓
提供融资便利			✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓
出口资金融通								200万/年	400万/年	600万/年	
出口补偿金								✓	✓	✓	

说明:(1)“✓”表示适用此种配套措施。(2)“*”表示对其它产业中达到此标准的外商投资项目也适用。(3)图表中百分比表示与投资额基数相比,其中固定资产加速折旧中的百分比表示在正常加速折旧基础之上上浮的百分比。

(作者单位:厦门大学法律系)

(责任编辑:蔡雪峰)