

功能性优惠： 吸引外资新概念

倪
建
林

自1979年我国第一部外资法——《中外合资经营企业法》颁布以来,我国的吸引外资工作取得了前所未有的成果。据统计,1978~1995年,我国累计批准外商投资项目25.8万个,协议利用外资3957亿美元,实际使用外资1354亿美元。据联合国贸发会1995年世界投资报告,1994年国外直接投资总额为2350亿美元,其中840亿美元投向发展中国家,而中国吸收外国直接投资高达340亿美元,约占其40%。1995年我国协议利用外资910亿美元,实际使用外资381亿美元,已成为世界上吸引外资仅次于美国而排列第二的国家。

随着我国吸引外资的增多,我国的外资政策也在不断调整。在利用外资之初,主要以优惠政策吸引外国投资者。但这种单纯以优惠政策吸引外国投资者的方式也越来越暴露出很多缺点,以至带来很多的负面效应。在这种情况下,我们必须寻找新的吸引外资的推动力。特别是考虑到与WTO协议的一致,我们更要调整我国的外资政策。

一、传统的优惠政策及其缺陷

传统的吸引外资的优惠政策主要体现在税收优惠上。这曾一度成为“利用外资”热的主要驱动力。

传统的优惠政策除体现在所得税优惠上,还体现在进出口经营权、用汇及信贷等优惠上。外商投资企业与一般的国内企业相比,有一种自然赋予的优先权利,即进出口权。外商投资企业自其成立起,便拥有了进口自用原材料的进口权和出口其产品的出口权,这是一般企业所难以期盼的。

正是外商投资企业所拥有的这些特权和享受的优惠待遇,使国内利用外资的热情大为高涨。这为我国的经济增长起了很大的推动作用。但不可否认的是,这种倾斜性的外资政策,也对我国的国有经济发展带来了很多问题。

以税收优惠为重点的传统优惠政策本身,就具有一定的缺陷性,只不过我们在具体运用中往往忽视了这一点。

在国际税收中,往往有两重征税的现象出现。例如,对境外投资的企业而言,其投资母国要对其境外利润所得征收所得税,而投资东道国也要对其利润所得征收所得税。由此,国际间往往签订双边的避免双重征税协定,从而减轻投资者的税额负担。有的国家采用税收饶让的办法,即对本国投资者的境外投资所得免征所得税,因为其在东道国已缴过所得税。但并非所有的国家都采用完全饶让的方法避免

双重征税,有的国家采用税收抵扣的办法来减轻投资者的纳税负担。这样,在东道国得到的税收减免优惠可能会被母国的抵扣征收所冲销。例如,在中国交了15%的所得税,在其母国可能还需交18%的所得税,这样,对一个投资者来说,并没有得到任何实惠,而只是把我国应征的税收转移到了别国政府手中。这就是单纯税收优惠的缺陷。其实这种现象,我国有的学者早就指出,考虑到我国吸引外资的实际情况,我们只能把其作为过渡政策。

我们所不能忽视的是这种单纯以税收优惠为吸引条件的措施所带来的负面效应。至少以下几种现象是我们经常遇到的问题:(1)假合资现象。基于追求税收的优惠的好处,中方合作者纷纷要求举办合资或合作企业,从而各种形态的“假外国投资者”遍地出现。这种挂着“合资或合作企业”的牌子而实际上完全是中方股权的企业在享受着“二免三减半”的优惠,对国家财税收入来说,不能不说是一种流失;(2)外资项目只求数量、不求质量的现象普遍出现。为了享受税收优惠,各地盲目利用外资,上项目,重复引进。所以在外资项目绝对数量迅速膨胀的表面现象下,出现深层次的企业效益差、浪费资源的问题。这不能不引起我们的深思;(3)重短期利益而轻长远效益的投资较多。很多合资或合作项目是冲着税收的优惠期而来,在优惠期届满后,其可能另投他地。这种投资策略导致的结果是追求短期效益的房地产项目大量涌现,而具长远效益的农林、能源、基础设施、重点工程改造项目较少。当然,这其中可能也与我国的产业指导方向有关,但我们不能忽视税收优惠的负效应;(4)对国有企业的冲击。由于外资项目的过多过滥,对部分国内行业已造成一定的冲击,这在轻纺行业表现尤为明显。国有企业竞争不过外资企业,在税收优惠上、进出口经营权拥有上,有较大的原因。

当然,我国的税收优惠政策并不是一无是处。笔者认为,在新的国际国内经济形势下,我们应该逐步调整政策,寻找新型的、更好的利用外资的政策。

二、功能性优惠的出现

我们暂可把传统的优惠称为政策性优惠,以区别于日益涌现的功能性优惠。所谓功能性优惠,是指在稳定的政策环境下,提供良好的、适应外资企业发展的软环境和硬环境。软环境中,极为重要的是法制环境、人文环境及政府的形象和办事效率。硬环境一般指基础设施建设、通讯设施、地理位置环境等。硬环境是有形的,而软环境则是无形的。世界各国的实践表明,我们绝不能在重视抓硬环境建设的同时,而放弃对软环境的建设。只有同时具备良好的硬环境和软环境,才能真正做到功能性优惠,从而吸引外资的进入。

法制环境建设是我国较薄弱的一环。改革开放以来,我国初步建立起了利用外资的法律框架,包括三部外资法及其实施条例。但其一些配套实施细则还须不断完善和补充,包括对利用外资新领域的法律空白的补充。例如,针对日益增多的外商收购国有企业股权的现象,我们必须及时制定出相应的法规来规范。更值得注意的是,我国的外资立法应与世界贸易组织协议相一致,与国际接轨。这在日益国际化的今天,是我们必须做到的。我国现行的外资立法与世界贸易组织协议中的《与贸易有关的投资措施协议》有许多不相符之处,我们应该在尽量考虑我国的国情的前提下逐步取消不符之处,如出口实绩要求和外汇平衡要求等。另外,法制环境建设不仅仅是指立法,还包括如何建立完善的执法体系。这几年在法制建设中暴露出来的问题往往是执法问题。执法不严曾一度制约了法制建设,也影响了对外形象。所以在利用外资工作中,我们应特别注意严格执法,依法行政,使外商的投资得到良好的法律保障。

人文环境主要指文化教育环境。文化环境也往往是能否吸引外商投资的一个很重要的因素。在一个文化素质低下,国民受教育程度不高的环境中,很难想象外商愿意投资。实践证明,培养高雅的文化氛围,能给予外商很大的吸引力。所以建设一流的图书馆、体育馆等文化体育设施,建设一流的高等院校和科研机构,设立一流的人才培训中心和咨询机构,都会营造良好的人文环境,从而达到吸引外资的目的。

政府的形象和办事效率也是很重要的因素。这几年,我们已在提高政府的办事效率上作了很大的努力。在审批外资项目中,我们必须注意应尽可能地简化审批手续和程序,缩短审批时间,并对外商投资企业给予优质的服务,树立起政府的良好形象和高效的办事效率。东南亚国家近几年利用外资成绩所以显著,政府的高效率就是一个很重要的原因。

当今世界已步入信息化的时代,信息网络系统建设便成为功能性开发中极为重要的一个环节。“信息高速公路”的建立,极大地方便了全球信息的传递。如果我们在这方面落后于别人,那我们将很难吸收世界最先进的技术和经验。在世界信息革命浪潮的推动下,我们应义无反顾地建设我们自己的“信息高速公路”。外商也乐于在一个通讯发达、信息灵通的地方投资。

交通设施落后也一直是制约我国经济发展的“瓶颈”。为此,我国虽集中了大量资金投入交通设施建设,但还有很大的资金缺口。中西部地区一直是吸引外资较少的地区,交通落后是很重要的一个因素。所以对中西部地区,除应保持一定的政策倾斜外,更应重视交通设施的建设。

综上所述,功能性的优惠其实是一种功能性开发,至少在我国这样一个处在开发期的国家是如此。而功能性开发的涉及面很广,这远比单纯的政策性倾斜困难得多,需要我们抓住重点的同时,又要兼顾其他方面。

三、我国外资政策的走向

基于我国的国情,我国不可能立即取消现行的政策性优惠措施。实践证明,这样的做法会对我国的利用外资工作带来很大的不利。

1996年4月1日起,取消外商投资企业进口自用原材料的免交进口税的优惠措施后,对外商的投资热情造成了一定的影响。不过,这种做法具有一定的过渡性,对外商的影响也不至于很大。如果我们取消外商投资企业的所得税优惠政策,那将会造成很大的影响。所以我们目前的优惠政策,是一种过渡性优惠。随着我国利用外资工作的逐步成熟,我们必将对外商投资实行国民待遇,这符合世界贸易组织协议的规定,同时也符合我国国有企业的利益。

在把这种政策性倾斜的“超国民待遇”转变为国民待遇后,我们实行的是利用功能性优惠吸引外资,这也是大多数外国投资者所愿意看到的。所以我国外资政策的最终走向是保留极少和极特别的优惠待遇,同时取消对外商投资的一些不合理限制,和国际规则保持一致,让外商投资企业和国内企业在平等的环境中竞争。

