

科技税收政策改革构想

胡浩 胡忠勇

进步促进经济增长的作用机制不相符。

1. 作为促进科技发展的税收政策应该有其明确的政策目标。而我国目前的科技税收政策只能说是一些优惠措施的简单相加,尚未确立一个指导优惠措施制定和实施的政策目标,因而科技税收政策的力度就大打折扣。2. 现行税收优惠主要是对企业、科研成果的优惠,而忽视对具体研究开发项目、研究开发环节的优惠。如企业所得税优惠措施大多针对科研成果的收入给予减免优惠,属于事后鼓励,而不是针对具体的科技研究活动及其项目,即忽视了事前扶持。这样,税收优惠只是针对已形成科技实力的高新技术企业以及已享有科技成果的技术性收入实施优惠,而对技术落后,急需进行技术更新的企业以及正在进行科技开发的活动缺少鼓励措施。3. 我国科技税收政策目标不明确还表现在税收优惠与科技进步促进经济增长的作用机制不相符。一项成熟的或成功应用于社会生产生活的科技成果大致要经历实验室成果、中间放大试验和产业化三个阶段,前两个阶段风险大、收益小或几乎没有收益,应该是政府扶持的重点。但现行的科技税收政策恰恰没有渗透到这两个阶段,只停留在产业化阶段。

(二) 税收优惠着力点不符合国情,导致优惠力度有限。现行与科技有关的流转税优惠只有对科研单位的技术转让收入和企事业单位的农业技术服务收入免征营业税的规定。科技税收优惠以所得税为着力点似乎顺应了国际潮流,却不尽符合我国的现实国情。

1994年税制改革确立了流转税和所得税并重的复合税制体系,基本确立了与市场经济体制相适应的税收制度,也基本继承了原有的科技税收政策。但是随着优惠措施的取消和优惠权限

的上收,促进科技进步的税收优惠变得十分有限(主要涉及营业税和所得税),并且优惠的目标、方式及力度都不甚合理。主要体现在以下几方面:

(一) 税收政策目标不明确,与科技

主要体现在企业之间的经济往来可以脱离银行的监督,大量经济活动采取现金交易。如果能控制企业间的现金交易,并实现银行和税务机关的联网,就可以有效地控制企业偷逃税收的问题;实行银行存款实名制,也可以为税务机关掌握个人收入状况,征收个人所得税提供便利条件,缓解个人所得税征收难的问

题。此外,税收征管中还有一个比较突出的问题,就是税务机关依法征税和按任务征税的矛盾问题。税务机关是执法机关,应依法征税,应征才征,应征尽征。但目前采取的是给税务机关下达征收任务的方式,而且是必须完成的硬任务。这导致税务机关在执行中不是依法征税,而是按任务征税,往往是为完成当年

的任务,不应征的税也征,为以后的任务,该征的税也不征,或征了以后,税款不入库。由于计划分配难以完全符合实际情况,导致各地的实际税负水平不一致,有悖于市场经济公平竞争的要求,也助长了腐败现象的滋生。

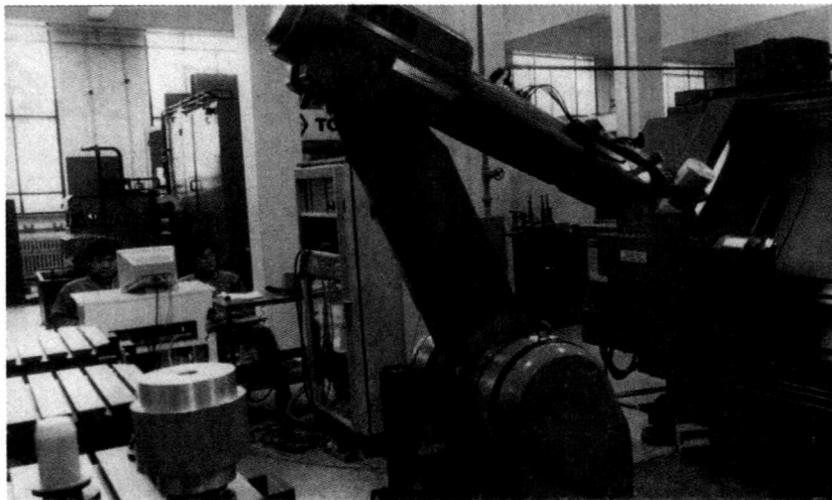
(作者单位:财政部税制税则司)

在我国,流转税特别是增值税构成了税收收入的主要来源,而所得税收入比重偏低,调控力度有限,特别是在当前亏损、微利企业大量存在的情况下,企业所得税优惠作用更加有限。同时,我国目前还缺乏鼓励人力资本投资的税收优惠政策。个人所得税对科技人才的优惠较少,只限于省级以上政府发放的“科技奖金”和“政府特别津贴”,这不利于调动科研单位和科技工作者的积极性,不利于促进个人人力资本投资。

(三)优惠方式简单落后,一方面造成政府收入绝对额的减少,另一方面容易使某些企业借高新技术之名,行偷税之实。我国科技税收政策优惠方式落后首先表现在基本局限于税率优惠和税额的定期减免,而没有采取国外已普遍使用的加速折旧、投资抵免、技术开发基金等措施,这不但造成了政府收入绝对额的减少,而且优惠对象仅限于取得收益的创新行为,对未取得收益的创新则未给予鼓励,不利于从根本上鼓励企业技术创新。其次,以区域优惠为主,而不是以产业优惠为主导。诚然,如果高科技开发区内企业都为高科技企业,那么这种区域优惠也能起到一定的效果。但是,笔者认为,这种区域优惠至少存在两点不足:一是对于区域内的高科技企业在取得享受优惠待遇的资格后,因改变经营方向或其他原因不再属于国家政策扶植范围时,对企业已享受的减免税不予以追征,会造成保护落后、限制市场机制作用的消极影响;二是以区域为标准对区内外企业在税收上区别对待的做法,有悖于税收公平原则,造成高新技术企业纷纷挤往开发区,甚至在开发区内“假注册”,引起不必要的人、财、物的浪费,违背了运用税收政策促进高科技产业发展的初衷。

为了进一步完善科技税收优惠政策,促进科技进步,进而促进经济增长,必须从以下几个方面进行改革:

(一)与科研体制改革的市场取向相适应,科研开发主体由国家向企业转移,税收优惠也应应以企业为中心来构



建,并且优惠的着力点应是企业进行的研究开发行为,而非因研究开发取得的收益。1. 改革现行的科研体制,确立企业作为高科技开发的主体地位,国家通过税收的差别待遇给予必要的扶持。高科技产业既是技术密集型又是资金密集型产业,需要投入大量的资金。在鼓励企业加大科研投入的同时,国家通过改革科技税收政策给予适当的扶持,诱导企业加大科技投入,进而塑造企业的技术进步主体地位。2. 以企业为中心构建科技税收优惠政策,确立以税基式减免为主,税额式减免为辅的优惠机制。税基式减免强调事前优惠,只要企业实施了技术开发与研究活动,就能成为实施优惠的对象;而税额式减免则侧重于利益的让渡,强调的是事后优惠,只有企业取得利益时才能享受优惠。这种优惠方式,考虑到了科研行为本身的风险性,能使企业真正感到从税收上受益来自于技术的开发与应用,从而鼓励企业对技术进步的投入。3. 科技税收优惠的重点应从对企业优惠转向对具体研究开发项目的优惠,税收优惠政策应从以区域优惠为主转向以产业优惠为主导。具体措施可以考虑如下:根据国家产业政策和科技发展的现状,将科技研究开发项目分为重点鼓励项目和一般鼓励项目,分别给予相应的税收优惠待遇;实行科技投资项目立项登记制度,以便监督管理;实行科技成果的

验收、鉴定制度,对已被认定为高新技术但名不副实的企业从税收上给予惩罚。

(二)随着资本市场在高科技发展中作用的加强,科技税收政策应逐步完善与资本市场相适应的优惠措施。借鉴国外发展高科技的成功经验,引进风险投资体制,让风险投资与处于实验室阶段的科研成果相结合,迅速促成高科技成果转化成熟的生产技术。风险资本则通过高科技企业上市而退出,并获得高额回报。可以预见,资本市场在高科技发展中的作用将不断加强。因此,在风险投资体制下,科技税收政策的完善将不能只是优惠方式的改进,而是涉及所得税和财产税等税制的全面变革。比如,对资本利得的税收政策、资产重组的税收问题等都要求现行税制进行相应的变革,人力资本投资重要性的加强也要求改革个人所得税,从而给予科技工作者更多的优惠。

(三)既要坚持税收优惠方式的多样化,又要加强对税收优惠的管理,从而保证科技税收优惠政策真正发挥作用。我国当前最急需的就是尽早推行加速折旧、投资抵免、技术开发基金等优惠方式,同时可以试行西方国家普遍采用的税式支出预算制度,严格核算税式支出优惠的成本效益。

(作者单位:财政部科研所,财政部综合司)