

我国科技税收政策优化思路

欧阳华生¹, 谭军²

(1.南京审计学院 财政系, 江苏 南京 210029; 2.江苏省委党校 经济教研室, 江苏 南京 210004)

摘要: 阐述了我国现行科技税收改革的特色及存在的缺陷, 提出进一步优化我国科技税收政策的原则和思路。

关键词: 科技税收; 政策; 优化

中图分类号: F204

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2004)12-0091-02

科技对经济发展的推动作用日益显著, 已成为现代经济发展的第一动力。科技进步是各国经济发展面临的首要任务。选择怎样的税收政策符合当前我国科技产业发展的需要, 是本文讨论的重点。

1 我国科技税收政策现状

1.1 现行科技税收政策的特点

我国现行科技税收是在不同发展时期制定和实施的, 主要特点为: ①优惠形式以直接性优惠为主。主要采用降低税率和税额定期减免。例如, 国务院批准的高新技术开发区内的科技企业, 减按 15% 征收企业所得税, 新办科技企业自投产年度起免征所得税 2 年, 软件生产企业减按 6% 征收增值税等。另外, 税前费用列支也有一定的优惠办法。

②优惠对象主要是企业, 而非具体的科研项目。总体而言, 优惠偏重于科技成果的使用者, 对科技研究、开发本身未给予足够的重视, 对科技人才则优惠更少。③优惠税种以企业所得税为主。直接性优惠主要体现在企业所得税上, 流转税优惠只限于进口科研仪器设备免征增值税, 农业技术服务、科研单位技术转让免征营业税, 软件生产企业减按 6% 征收增值税。④优惠主要分区域实行。通过建立高新技术开发区实施各种税收优惠, 即只有设在该区域内的科技企业才能享受优惠。

1.2 现行科技税收政策存在的缺陷

大体归纳为 4 个方面: ①没有明确的政策目标。各种优惠办法是不同时期制定的, 散布在产业部门、财政部门和国家税务总

局, 在税法 and 条例中有明确规定的不多, 缺乏系统性和规范性, 从总体上看不出税收优惠促进科技发展的倾向性, 因而没有明确的政策目标。表现为: 第一, 区域内的税收歧视。现行科技税收是按区域而不是按产业实施的。同一技术水平的项目和企业, 由于投资场所的差异, 税负不同; 开发区的小企业可以享受税收优惠, 区外的骨干企业却不能, 有悖税负公平原则。第二, 盈亏的税收歧视。实际收益范围窄, 取得收益的创新行为收益占主体。科技产业的特点是很难使大多数企业一投产就获利, 对于亏损企业, 只是名义上的收益, 而无实际利益可言, 即使是允许研发费用按 50% 比例在税前扣除, 也仅限于研发费用比上年实际增长 10% 以上且赢利的企业。第三, 内外资企业的税收歧视。

归结为政府的有效管制。具体体现在 2 个方面: ①改变现在内部控制规范主要定位于内部会计控制规范的模式, 因为《会计法》没有对企业内部控制提出具体可行的规定, 应该积极寻求一种客观反映现代企业发展规律的模式; ②加强相关法律法规制度的建设, 因为在西方发达国家, 建立和强化内部控制已成为企业的一种法律责任。为了适应加入 WTO 的客观要求, 应尽快加强有关企业内部控制方面的法律建设, 以及内部审计和独立审计等相关方面的行业准则的制定, 为提

高企业内控提供外部监督和指导。

参考文献:

- [1] 刘宗柳, 陈汉文. 企业内部控制[M]. 北京: 中国财经出版社, 2000.
- [2] 王世定. 企业内部控制制度设计[M]. 北京: 企业管理出版社, 2001.
- [3] 李凤鸣. 内部控制设计[M]. 北京: 经济管理出版社, 1997.
- [4] 王成. 企业内控经典案例[M]. 北京: 中国经济出版社, 2001.
- [5] 王成. 企业人力内控精要[M]. 北京: 中国经济出版社, 2001.

出版社, 2001.

- [6] 吴恩. 推动企业内部控制制度建设的若干思考[J]. 上海财税, 2001, (1).
- [7] 李建平. 企业内部控制制度及存在问题的研究[J]. 机械管理开发, 2000, (1).
- [8] 宋京津. 从控制环境入手完善企业内部控制制度[J]. 江西社会科学, 2002, (12).
- [9] 金添. 建立企业内部控制制度应注重控制环境的建设[J]. 农业经济, 2002, (11).
- [10] 陈军. 试论企业内部控制环境的优化[J]. 科技进步与对策, 2002, 6.

(责任编辑: 曙光)

收稿日期: 2004-06-21

作者简介: 欧阳华生(1970-), 男, 江苏南京人, 南京审计学院财政系讲师, 硕士研究生, 研究方向为财税理论与政策; 谭军(1971-), 男, 江苏南京人, 江苏省委党校经济教研室讲师, 硕士研究生, 研究方向为财税理论与政策。

实行科技税收政策,并没有消除内外资在科技产业中的差异,内外资企业税负不公的现象仍然存在。例如,再投资退税等政策只适用于外资企业。③优惠形式单一。直接性优惠偏多,间接性优惠偏少。国际通行的加速折旧、盈亏互抵等办法没有实行。现行优惠形式,似乎既可以组织收入,又可以鼓励企业科技创新,但在实际中的效果并不明显。单一,激励乏力,缺乏明确的针对性,难以满足目前我国科技产业发展的迫切需要,将导致科技税收政策的低效和扭曲。④现行增值税类型产生障碍作用。1994年税制改革以来,科技企业的增值税负担明显加重,税负在产业结构呈现过高累退性。现行生产型增值税规定,对购进的固定资产、无形资产等不予以进项抵扣,显然,与其它产业企业相比较,资本有机构成高的科技企业负担要重,这与优先和重点发展的产业政策是极不相称的,同时,对科技产品的出口退税也难以彻底落实。

2 我国科技税收政策优化的原则

2.1 与国家科技发展规划一致原则

税收优惠政策要成为促进科技进步的动力杠杆,必须与国家科技发展规划相一致,与不同时期国家优先鼓励发展的科技项目相联系。当前,我国的科技税收优惠应主要针对高新技术产业和应用高新技术会带来高经济效益的项目,例如微电子、生物、新材料、新能源、空间、海洋等,制定的税收优惠政策应有利于鼓励上述项目或企业的发展。

2.2 消除税收政策歧视原则

鼓励科技进步的标准,应是科技成果或科技行为对经济、社会的贡献程度,只要科研成果或科技行为对经济、社会的贡献达到某种程度,就应不分经济成分,不分地区,享受同等的科技税收优惠。

2.3 协调应用开发研究和基础研究原则

科技应用开发一般投资周期短,开发成果的私人属性强,而基础研究则往往投资周期长,研究成果的私人属性弱,具有很强的外部效应特征。我国科技税收政策在注重支持科技应用开发研究的同时,不应该忽视对基础研究的政策支持。在这方面,一些国家已经有了深刻的教训,如日本,由于过分倚重技术的模仿,相对忽视基础研究,而使日本的高科技发展后劲乏力,这很值得我们注

意。

2.4 风险补偿阶段性原则

高风险、高回报是高新技术产业的主要特点。科技税收优惠应有利于补偿和降低高新技术企业或项目的风险,但在研究、开发、应用的不同阶段,面临的风险不尽相同,科技税收优惠政策要充分考虑到,针对不同阶段采取不同政策,以体现相对公平的原则。研究阶段风险最大,税收优惠力度应最强;而当一项科研成果由高风险投入期转入到高回报的成熟期、应用期时,风险大大降低,应考虑适当减小对其的税收优惠力度。

2.5 高效、实用,防止政策滥用原则

任何优惠政策都是一把双刃剑,如何使政策发挥更大的作用,除了政策本身要具有科学性、适用性外,加强对政策实施的管理也是必不可少的。科技税收优惠政策适用的对象、享受政策的条件和时间、违反政策的惩罚等,都应有一个明确的、可操作规定。

3 借鉴国外经验,优化我国科技税收政策的思路

完善现行科技税收政策,要从我国科技发展的实际出发,结合发达国家的成功经验,可以从以下几个方面入手。

3.1 明确科技税收的政策目标

政策目标明确,具有针对性,是各国科技税收的一个重要特征。针对科技开发过程中各个阶段和环节的不同特点,各国政府大多数采取了不同的税收鼓励和优惠措施,区别对待。如美国为了鼓励应用研究和基础研究的有机结合,规定公司委托大学或科研机构进行基础性研究,根据合同所支付的研究费用的65%可从所得税中抵免,等等。当前,我国应对各种支持科技发展的税收优惠办法进行严格的梳理,坚决终止不符合实际情况的各种优惠政策的执行。以立法的方式规范政策的制定和实施,明确政策的目标取向。当前要重点明确3种关系目标:①基础研究与应用研究的关系。就目前我国实际生产水平而言,对基础研究实行税收优惠时机不成熟,效果不明显,国家要重点投资。税收优惠要侧重应用研究,鼓励应用技术的研究、开发利用,提高科技对经济增长的贡献率,促进我国经济快速发展。②引进技术与自我开发的关系。要具有针对性,例如,可以完全引进符合我国需要的成熟技术,对国内

这种技术的研制开发不予以优惠为好,可以鼓励该技术的引进。一则可以缩短开发至应用的时间,加速我国经济发展的步伐;二则可以避免重复开发造成的风险损失,主要是开发时滞使技术失效给开发单位造成损失。同时要限制夕阳技术的引进,国内已趋成熟的技术引进,也应不予鼓励。③发展高新技术与改造传统技术。发展高新技术不能忽视传统技术的改造。我国对传统技术的改造制定了种种鼓励的办法,例如,1999年财政支出中的90亿元技改贴息,但税收政策支持仍然缺乏力度。国家利用税收政策优惠要有重点地鼓励某些优势和迫切发展领域的企业进行技术改造,而不应一视同仁。

3.2 税收优惠形式以税基式优惠为主,辅助以税率优惠和税额定期减免

税率优惠属于行业性普惠,没有突出重点,税额定期减免是一种利益的转让,但只有取得收益才能享受优惠。税基式优惠强调前优惠,只要企业实施了科技开发和研究活动,就成为优惠对象,发达国家普遍采用了税基式优惠来促进本国科技的发展。分盈亏互抵、纳税扣除两种。盈亏互抵是指企业某年度发生亏损,可以用以后年度的实际收益弥补;纳税扣除是指在正常成本费用项目以外,对某些特殊项目允许按一定比率或定额在税前所得中扣除。前者具有刺激高度冒险性投资的效果,适用于科技产业,后者针对性很强,适用于新产品试制和销售,但应用时应避免扩大化。

我国实行的税基式优惠力度不够。例如,我国税法规定,盈亏互抵只允许后抵5年,而美国税法规定抵补的时间是前3年后7年。纳税扣除中费用加成法的使用范围有限制,例如,对研制费用年增幅在10%以上,可以按实际发生额的50%在税前扣除的规定,限制在盈利企业。这些优惠规定,削弱了政策的作用力度,很难使税基式优惠在当前实际中发挥主要作用,应考虑取消或放宽各种限制条件。同时,与我国科研机构改制相适应,以企业为中心制订科技税收政策,也迫切需要采用以税基式优惠为主,辅助以税率优惠和税额定期减免的政策,以符合当前我国科技产业发展的现状和要求。

3.3 实行产业优惠,突出重点

区域优惠已显现种种缺陷,不能适应我国科技产业发展的要求。我国科技产业已

初具规模,积累了一定的经验,为向产业优惠创造了条件。实行产业优惠,有利于体现国家产业政策的要求,起到公平税负、规范政策的作用,同时避免政策的滥用,以缩小区域差异。只要符合优惠条件的企业和项目,无论投资何处都可以享受。同时,要根据世界科技发展的大趋势,以及对经济发展的影响程度,对技术进行归类,实行重点鼓励和一般鼓励相结合的原则,重点鼓励处于国际领先领域的一些应用技术的研制和应用。

3.4 加大税收间接性优惠力度

各国所实行的科技税收优惠政策,虽然以直接优惠为主,但从实践来看,各国为了加大税收鼓励,间接优惠力度也很大。间接优惠侧重事前,可以使企业在投资的初期就享受到税收利益。以税收减免为主的直接优惠,侧重于事后,如果企业科技研究和开发失败,就享受不到这种优惠,在政策导向和政策效应上存在局限性。所以,发达国家对于科技研究与开发活动一直实行各种各样的间接优惠政策,如投资抵免、研发费用的加计扣除或税收抵免、加速折旧、特种专项准备金的提取等政策,此外一些国家对企业的研发费用与其它费用开支区别对待,对研究开发费用给予特别的税收优待。其方式主要有允许税前一次性扣除、加计扣除、一定比例或新增部分一定比例的税收抵免、当期不足抵免可延后若干年抵免等。以美国为例,早在1954年税法典就规定了研发费用可由企业选择一次性扣除或作资本化处理,1981年又实行了研发增长减税的优惠,促进了美国的科技进步。

当前,我国科技税收优惠应趋向间接

性,效果会更明显些。首先,允许企业实行加速折旧政策,可以使企业尽快收回投资,增加企业前期的投资资本。税负总体水平不变,但前轻后重,有递延纳税之利,类似企业获得政府的一笔无息贷款,政府只是损失部分税收的时间价值。为提高这种税收政策的效率,国家可以依据科技产业发展的客观要求,明确加速折旧的使用范围,分层次确定不同的折旧比率。其次,允许企业按一定比例提取技术开发准备金。准备金制度可以有效防范企业的投资风险,这是发达国家通行的做法。鉴于我国的实际,提取技术开发准备金,作为损耗计入成本费用列支,但对准备金的用途和使用年限,国家要有明确的规定和限制。最后,实行再投资优惠政策。外资企业投资退税同样适用于内资企业,以鼓励投资兴办先进技术企业,退税采用累进的办法。

流转税方面,增值税的全面转型有一个过程。在目前科技产业迫切需要发展的情况下,可以考虑在今后2年左右的时间内,把消费型增值税作为产业政策来利用,规定可以抵扣的资产限定为技术设备,自行研究和购买的特许使用费、技术转让费所含税金可按适当的比例扣除。

3.5 加强管理,提高科技税收的实效

为提高科技税收优惠政策实施效果,防止税收优惠过度 and 优惠政策滥用,各国都对享受优惠的条件和标准作出了严格规定。如投资抵免政策,一般要根据投资对象、性质、规模、使用年限等,对抵免率、抵免期限、抵免限额等分别作出规定。同时,加强对税收优惠政策过程的监督和管理,通过设立税式

支出帐户、规范税式支出预算,对优惠对象的成果和效益进行预测、评估和考核,经过考核不符合规定的,要追回减免税款。如美国联邦的公司所得税有关投资抵免的条款就规定,适用资产若在预定的回收期以前就已处置,纳税人必须在处置资产的当年补缴已抵免的税款。

我国对科技税收优惠的管理,要着重解决3方面的问题:第一,管理权限问题。减免权应统一到中央一级,地方无权审批任何优惠政策,特别需要的,要由中央授权,以保证全国科技税收政策的统一性,防止政策的滥用和目标的偏差。第二,管理手段问题。发达国家把税收优惠作为一项支出进行管理,通过进行预算和绩效考核,有效防范优惠支出规范和方向的失控,这种方法值得我国借鉴。今后我国预算体制改革,应把建立这种管理体制作为一项重点。第三,发展环境问题。一方面要通过立法方式,制定一部科技产业法规,给科技企业的创新行为营造法制环境,同时也要杜绝各种对这些企业的乱收费现象。另一方面要严格项目审核,建立优惠许可证制度,定期复查,对享受优惠政策而实际生产经营非优惠项目的企业坚决取消优惠,依法补征已优惠的税额,避免税款的流失。

参考文献:

- [1]赵黎明.经济发展中的中国税收研究[M].天津:南开大学出版社,2001.
- [2]夏杰长.经济发展与财税政策[M].北京:中国城市出版社,2002.

(责任编辑:慧超)

A Optimum Mode for China's Taxation Policy in the Field of Science and Technology

Abstract:The development of economy to a large extent lies in the progress of science and technology. It is an important reform in China to support the field of science and technology with an optimum taxation policy. The current taxation policy in this field, reasonable as it is in some aspects, still has many defects which in reality prevent itself from serving as an efficient incentive. In solution to this problem, it is argued in this thesis that we should draw on the successful experiences of those developed countries, always bear in mind the policy target and the actual needs of the development of the science and technology, carry out an optimum policy for enterprises in the line of science and technology, and focus on management and commodity tax in practice.

Key words: progress of science and technology; taxation policy; optimum