

□ 董勤发

## 关于国际资本有效流动的财政理论与政策

在国际资本流动方面,财政效率理论与政策方面的研究在国内财政学界一直是一个薄弱的领域。在本文中,笔者想在回顾前人研究成果的基础上,考虑作为典型资本输入国的广大发展中国家的实际情况,对这个问题作进一步的探讨。笔者发现,传统的文献包含了国际重复课税免除论、资本输出中性论与资本输入中性论等税收效率理论,但是,这些理论及其政策并不完全适用于作为发展中国家的资本输入国。因此,这些利用外资的发展中国家需要发展出适合其实际的新思维,并据此制定出相应的国际税收政策。这就是本文讨论的主题。

### 一、传统理论的回顾

#### (一)国际重复课税免除论

我们知道,在国际资本流动方面,资本输入国和资本输出国都要行使一定的税收管辖权。在通常情况下,各国对于税收管辖权的行使会相互重叠,致使有关国家对于同一税收主体就同一课税对象进行重复课税,从而造成税负的不公平。这种税负不公平会导致资源从本来最有效使用的国家或地区撤出而转向其资源使用效率较低的国家或地区,从而使国际资本流动偏离最有效状态。因此,为了实现国际资本的有效流动,人们认为国际重复课税应予避免或免除,并指出国际资本的有效流动在于无国际重复课税。而且,经过多年的历史发展,关于国际重复课税应予避免或免除的观点已为国际社会所共识,现代国家都已采取各种措施付诸实施。从当今国际税收实践来看,原则上,税收管辖权由来源国优先行使,而由居住国对税收收入以各种方式予以相应的让与,但能完全免除国际重复课税的措施不外乎税收豁免法、税收抵免法和税收缓课法。其中,税收缓课法在税收缓课期间等价于税收豁免法,但在汇回股息以后而发生的国际重复课税则须通过税收抵免法来加以免除。然而,即使这种重复课税完全得到免除,也不能据此断言,资源配置就不存在扭曲了,国际资本流动就完全有效率了。其实,除了免除国际重复课税以外,国际资本流动中无重复课税的情况不一定是符合资源配置有效状态的,也就是说,国际资本的有效流动并不仅仅在于无国际重复课税,而且还在于无国际重复课税下的税收课征会产生经济效率。

#### (二)税收的资本输出中性论

关于无国际重复课税下税收课征会产生经济效率的一种重要观点就是税收的资本输出中性论。所谓税收的资本输出中性,就是我们站在资本输出国的立场上认为,税收不应干扰投资者在国内与国外投资之间的选择,也不应干扰国外投资在各个国家间的分布。为了方便起见,我们以两国模型(即包括资本输出国与资本输入国两个国家的模型)来加以说明。于是,在资本

输出国的意义上,所谓国际资本的有效流动,就是要求投资于各国的资本的边际收益率相等。否则的话,只要将资本从边际收益率低的国家或地区转移到高的国家或地区,就能促使资本在各地的边际收益率趋于均等化,以增进国际资本配置的效率。如果我们以  $I_d$  表示资本输出国的投资者在国内投资所能取得的资本边际收益率,以  $I_f$  表示投资者到国外投资所能取得的资本边际收益率,那么,按照这种简单的两国模型,税前国际资本配置的效率条件就是投资者在各地投资的资本边际收益率相等,即:

$$I_d = I_f \quad (1)$$

假定  $T_d$  是适用于国内投资的总税率,而  $T_f$  是适用于国外投资的总税率,于是,税后国际资本有效配置的条件就是投资者在国内外投资的税后资本边际收益率相等,即:

$$(1 - T_d)I_d = (1 - T_f)I_f \quad (2)$$

由于资本输出中性,要求税收不干扰投资者在国内投资与国外投资或国外各国间投资的选择,所以,按照我们的两国模型,就是资本输出国的投资者无论投资于国内或国外都面对同样的税率,从而使(1)和(2)两个等式取得一致。显然,要保证这种资本输出中性,从理论上来说,可以有两种选择。第一种选择就是完全统一国内外税率。不言而喻,如此激进的办法是不现实的。第二种选择就是通过国际税收抵免机制,居住国政府对本国投资者已缴的外国资本所得税提供完全的抵免(包括国外税率较高时的退税)。显然,这种办法是基本可行的。在这种国际税收抵免机制下,资本输出国投资者的纳税义务与其投资区域无关。因此,不论他到什么地方投资,税收总能保持中性,不会干扰国际资本的有效流动,从而保证国际资本配置的高效率。正是从这一意义上来说,国际税收抵免机制是实现税收的“资本输出中性”的有效机制。在这个两国模型中,这种机制可被表示为:

$$T_d = T_f \quad (3)$$

如果我们把上述等式(3)与现实的国际税收实践相联系,我们就会发现,税收饶让(tax sparing)、税收缓课(tax deferral)和税收扣除(tax deduction)、限额抵免等均会造成资本输出国投资者在国内外投资所面对的总税率的不相等。这就是说,税收饶让会使投资者到国外投资能真正享受到东道国的税收优惠,而税收缓课则使其实际地得到“无息贷款”式的税收优惠,两者均使国外投资相对于国内投资变得更为有利;相反,税收扣除在一般情况下会歧视国外投资,而且特别不利于在高税率国家所从事的国外投资。总之,这些国际税收惯例破坏了“资本输出中性”,因而无法保证从资本输出国来看的国际资本的有效配置。

### (三) 税收的资本输入中性论

然而,上述税收的“资本输出中性”将导致国际资本有效流动的正统观点并不是无国际重复课税下税收经济效率的全部内容。实际上,关于这一问题的另一种重要观点就是税收的资本输入中性论。与税收的“资本输出中性论”相反,税收的“资本输入中性论”是从资本输入国的角度来看待国际资本的有效配置的。根据税收资本输入中性的要求,资本输入国的资本无论来自于国内投资者或国外投资者均以同样的税率课税,它可以通过资本输出国对国际投资者的国外收入提供税收豁免的办法来予以保证,但资本输入国不得向外国投资者提供税收优惠,也不该进行税收歧视,而应该一视同仁。

## 二、国际资本有效流动的财政理论

关于国际资本有效流动的传统理论,无论是免除重复课税论,还是“资本输出中性”或“资

本输入中性”论,都存在着这样或那样的缺陷。由此,这种传统理论不可避免地会受到挑战,甚至遭到摒弃。这种传统理论究竟有什么不足呢?为此,我们不妨从国际税收运行机制的角度对它们作一简要的评论。

就资本输出中性而言,虽然国际税收抵免机制保证了税收不会干扰投资者的国别选择,但它无法保证在同一国家相互竞争的各国投资者之间的公平税收待遇。同在B国投资的A国公民可能与B国公民和C国公民的税负有所差异,也许A国公民的税负是最重的。这可能会减少A国可用于再投资的资金,或使A国更难以吸引外资,从而影响其竞争能力。因此,也许有人认为,国际资本流动的税收中性应该是同在B国的各国投资者同等课税,这就是我们所说的“资本输入中性”。然而,资本输入中性要求资本输出国完全放弃税收管辖权,提供税收豁免,这又会损害资本输出国的财政权益,不可能为广大的作为资本输出国的发达国家所接受;同时,资本输入中性还要求资本输入国放弃吸引外资的税收优惠政策,这也不符合作为资本输入国的广大的发展中国家尤其是低收入发展中国家的现实需要。而且,它还不能兼顾到改善国际收入再分配的要求,因为从国际再分配的观点来看,当今世界最首要的大事之一就是要援助发展中国家,提高其相对收入地位,其中的一个重要手段就是促使国际资本流向发展中国家。至于免除重复课税论,则同样会出现上面提到的问题。总之,传统理论所存在的这样或那样的问题迫使人们去寻找一个新的思维空间,而不是把自己永远束缚在传统理论的狭隘天地内。

幸运的是,传统理论虽有这样或那样的问题,但它为我们寻找国际资本有效流动的财政理论迈出了可喜的一步。具体地说,一方面,传统理论就税收而论税收的狭隘性终究无法把我们束缚在一个狭隘的天地内,相反,它使我们由片到全去寻找一个更为宽广的新的思维空间;另一方面,传统理论的多元性最终还是难以逃脱多元论的恶运而走向单一的资本输出中性论,因为从竞争条件下有效配置的观点来看,唯有资本输出中性方符合效率目标(Richard A·Musgrave,1969)。由此,我们在“资本输出中性”论的基础上,冲出传统多元论的狭隘天地,去寻找所谓“财政效率”(fiscal efficiency)或“财政中性”(fiscal neutrality)论的新的思维空间。

我们认为,在经济学上,所谓“中性”是指经济运行应不受外力(如税制)的影响,或更确切地说,其应尽可能地不受影响。事实上,中性是仅就某一特定影响而言的,是总影响中的一小部分,而不涉及到其他影响。因此,它实际上是非中性的。这就是说,资本输出中性和资本输入中性都仅仅表示无特定影响的情况,一般而言,它们并不是中性的。更进一步说,资本输出中性将导致国际资本有效配置的观点并不为许多实际工作者所接受,一份比较研究报告[国际财政协会(International Fiscal Association,IFA),1984]曾指出,国际资本有效流动的税收障碍来自国际投资者所在的居住国税法,是资本输出国的全球所得课税和外国税收抵免制度。该报告还特别指出,外国税收抵免机制会导致资本输入国所给予的税收优惠(如免税期)被资本输出国吸走;或者它会导致为补偿投资环境的不良(例如基本建设之类的基础设施的缺乏或投资风险的存在)所给予的税收优惠被高税负的资本输出国所浪费,结果国际资本流动偏离中性,偏向于在资本输出国国内投资。在这种分析的基础上,国际财政协会认为有必要重新考虑全球课税和外国税收抵免制度。

因此,倘若综合考虑国际投资者所承担的税收负担和所享受的支出利益,那么由于反映在投资环境上的支出利益在资本输出国(一般为发达国家)通常大于资本输入国(一般为发展中国家),所以所应承担的税收负担在资本输入国相应地应轻于资本输出国。例如,卡尔·肖普(Carl S·Shoup,1980)认为,在大多数发展中国家的政府服务水平必然略低于美国政府的服

务水平。在他看来,这似乎是最不发达国家乃至可能是一般的发展中国家税率水平低于美国的一个理由。于是,从这个意义上来说,原来的资本输出中性就应该为现在的资本输出中性所替代,相应地,原来的税收效率或税收中性就应该让位于现在的财政效率或财政中性,即等式(3)就应该修正为等式(4),等式(4)是财政效率或财政中性的条件,这个等式的关系为:

$$F_d = F_f \quad (4)$$

式中, $F_d$  表示投资者在国内投资所享受(或承担)的财政净利益(或财政净负担), $F_f$  表示投资者到国外投资所享受(或承担)的财政净利益(或财政净负担)。等式(4)表明,资本输出国的投资者无论投资于国内或国外都面对(享受或承担)同样的财政净利益或财政净负担。倘若分别以  $E_d$  和  $E_f$  表示国内投资和国外投资的投资者所享受的支出利益,那么等式(4)可被分解成:

$$E_d - T_d = F_d = F_f = E_f - T_f \quad (5)$$

如前所述,由于资本输出国的投资者在国内投资所享受的支出利益大于在国外投资所享受的支出利益,即:

$$E_d > E_f \quad (6)$$

所以,在考虑到不等式(6)的情况下,要使等式(5)成立的必要条件就是:

$$T_d > T_f \quad (7)$$

但要使等式(5)成立的充分条件则为:

$$E_d - E_f = T_d - T_f \quad (8)$$

由于财政支出利益具有公共产品(public goods)的特性,无法度量投资者所享受到利益的多少,我们只能大致地抓到  $E_d > E_f$  的模糊概念,所以,我们也无法界定  $T_d$  与  $T_f$  之间的具体差异,但我们毕竟能够发现如同不等式(7)所示的性质,这个重要的性质可以为我们设计国际税收政策提供一个最基本的原则。

### 三、国际资本有效流动的财政政策的设计

根据不等式(7)所示的性质,我们发现,国际资本有效流动的财政政策的设计务必涉及到这样三个方面:(1)作为资本输入国的发展中国家,为了有效率地利用外资必须实行税收优惠政策;(2)作为资本输出国的发达国家必须给予大力合作,让税收优惠能够真正落实到那些从事国外投资的投资者身上;(3)作为资本输入国的发展中国家之间的南南财政合作。只有这样,我们所设计的利用外资的财政政策方能保证“财政效率”或“财政中性”的实现,从而真正达到国际资本的有效配置,以便有效率地利用外资。

#### (一)发展中国家利用外资的税收优惠政策

要使  $T_d > T_f$ , 首先要求发展中国家实行吸引外资的税收优惠政策,这是达到国际资本有效配置的前提。为此,发展中国家为鼓励外国资本输入,向外国投资者提供有特别规定的税收优惠待遇,是必不可少的。这种税收优惠待遇不管是采取降低税率的形式,还是提供一定时期的免税,都必须以  $T_d > T_f$  为依据。如果发展中国家虽然提供了税收优惠,但优惠后的  $T_f$  并不低于  $T_d$  的话,那么这种税收优惠仍然是不够的,还必须增加优惠成份,增大优惠幅度。总之,发展中国家吸引外资的税收优惠政策必须力求使  $T_d > T_f$ 。

然而,要使  $T_d > T_f$  的果实为国际投资者所享受,还必须让发展中国家的税收优惠能够真正落实到从事国外投资的作为资本输出国的发达国家的国际投资者身上,这是达到国际资本

有效配置的保证,这就需要作为资本输出国的发达国家的大力合作。

## (二)发达国家的国际税收政策

在发展中国家吸引外资的税收优惠政策下,发达国家的合作与否将决定发展中国家税收优惠的最终归宿,或者说,国际投资者能否享受到发展中国家的税收优惠待遇,要视发达国家是否采取相应的措施予以合作,即发达国家是否根据其国际投资者不同的收益分配动机与行为来制订相应的税收政策。这里有两种情况,即根据国际投资者的两种收益分配动机与行为,要求发达国家提供相应的税收合作:第一种情况,国际投资者汇回利润时要求提供税收饶让;第二种情况,国际投资者不汇回利润时要求提供税收缓课。

(1)税收饶让。在税收饶让情况下,发展中国家对国际投资者减免税收而发达国家对其国外减免税所得予以同样的减免税或按照发展中国家的正常税率给予抵免,因此,国际投资者可以真正享受到发展中国家税收减免的优惠利益,从而发展中国家吸引外资的税收优惠措施才能真正落到实处,也才能真正产生影响。

这种税收饶让政策正是国际资本流动的财政中性的要求。根据“财政效率”或“财政中性”的要求,税收饶让对国际投资者的国内外投资所引起的税负差异( $T_d > T_f$ ),不过是其所享受的支出利益不同的反映。因为,如前所述,在一般情况下,资本输出国大多是发达国家,而资本输入国主要是发展中国家,两类国家在对投资者提供的投资环境或支出利益上是有一定差异的:发达国家的投资环境比较好,而发展中国家的投资环境则尚待大大地改善。因此,从这个意义上来说,税收饶让对国际投资者在两类国家投资所引起的税负差异在一定程度上抵销了他们在两地所享受的投资环境上的好坏。所以,从资本输出国方面来看,只有在这种“财政效率”或“财政中性”的意义上,才能真正保证投资者无论投资于国内还是国外都面对同样的财政净利益或财政净负担,从而保证真正意义上的资本输出中性,最终实现国际资本的有效流动。当然,必须指出的是,这个观点所包含的经济逻辑不适用于那些投资环境彼此相当的国家间的税收协调,换言之,税收饶让不适用于发达国家间或发展中国家间的税收协调,除非它们的投资环境存在着明显的差异。

(2)税收缓课。税收缓课是母国对待国外子公司的办法,指的是有些国家对本国母公司的国外子公司在国外所获得的利润在作为股息汇回本国母公司以前,不在母国纳税,母国适用于国外子公司未汇回股息的税率是零。但是,母国对已分配给母公司的股息课税,并在重复课税的场合依照规定对已缴纳的外国税款给予税收抵免。

显然,在税收缓课期间,国际投资者欠缴的税款等于母国给予其无息贷款。目前,发展中国家都期望税收缓课能成为一个经常的和普遍的原则。这虽然会使发达国家的税收收入有所损失,但它与其获得的国外投资收益总额相比是微不足道的。不过,有的发达国家对设在其他发达国家的子公司保留利润收入的课税不予以缓期,但对发展中国家仍提供这种待遇,以鼓励本国投资者到那里投资。

这种税收缓课待遇,从理论上说,也完全符合我们前面的分析思路。这种待遇,在国际投资者不汇回利润并加以再投资的意义上,是发展中国家吸引外资的税收优惠政策真正落到实处的有效保证,也是符合国际资本真正有效配置的“财政效率”或“财政中性”要求的。因为,在税收缓课情况下的税收抵免制度,在税收缓课期间,虽然偏离了原来的资本输出中性,但由于会给那些在国外投资的国际投资者带来好处,即相当于提供了一笔无息贷款,从而造成在国内投资所适用的实际总税率高于在国外投资所适用的,即  $T_d > T_f$ 。然而,如前所述,较低的  $T_f$  不

过是补偿国外较差的投资环境罢了。因此,从资本输出国的投资者无论投资于国内或国外所面对的财政净利益或财政净负担来说,税收缓课满足如前所述的财政效率或财政中性。于是,如果我们从财政效率或财政中性的意义上来理解国际资本配置的效率问题,那么这种税收缓课政策是完全可取的。

最后,必须指出的是,作为发达国家对发展中国家吸引外资的税收优惠政策的税收协调措施,税收饶让与税收缓课有时会相互抵触。从前面分析中我们发现,税收缓课产生实际效果的前提在于税收抵免。如果在税收饶让的情况下,税收缓课就很难奏效,因为税收饶让会鼓励股息的及时分配,从而不利于收益再投资。这样,税收饶让,一方面会鼓励国际投资者到发展中国家去新增投资,另一方面却会减少发展中国家的再投资;相反,在税收抵免情况下的税收缓课虽具有鼓励增加再投资的“收入效应”,但再投资的增加在一定程度上会替代新增投资,间接产生“替代效应”。由此看来,在发展中国家吸引外资的早期,由于主要依靠新增投资,所以税收饶让显得更为迫切;但随着外资的大量流入,税收缓课的优越性就日益显示出来。因此,即使发达国家对发展中国家吸引外资的税收优惠政策提供了大力合作,发达国家的这些国际税收政策的优先顺序也与各发展中国家的实际情况有关。

### (三)发展中国家之间税收优惠政策的协调

发达国家的税收政策合作使发展中国家的税收优惠产生了实际效果,从而成为发展中国家吸引外资的税收优惠政策的正当前提,但是,发达国家的税收政策合作不应成为发展中国家之间开展提供税收优惠竞争的前提。因为发展中国家在吸引外资方面往往互相竞争,它们制订税收优惠方案的动因,往往是担心本国提供的优惠条件不如邻国提供的那样有利,以致新的外国资本流往别国。当然,外国投资者也要在这些国家之间进行比较,考虑其正常的税收制度和优惠条件,从而作出选择,因而,发展中国家的担心和竞争,虽有过分之处但也不无道理。结果是优惠条件越来越宽厚,徒损过多的税收收入。看来,最好的办法就是在发展中国家之间缔结正式的或非正式的协定,限制优惠条件的竞争于一定的范围之内,从而避免作为一个整体的发展中国家因税收优惠的相互竞争而蒙受过多的国库和国民损失。事实上,这种多边地进行税收优惠政策的协调是发展中国家之间进行“南南合作”的一个重要方面,国际社会也注意到了这个问题,例如,在关贸总协定中的补贴准则(GATT Subsidies Code)里有详尽的解释。

由此说来,国际资本有效流动的财政政策既涉及到南北关系,又联系到南南合作。因此,为了实现国际资本的有效流动,就需要整个国际社会的共同努力。

(作者系上海财经大学财政系副教授、经济学博士;单位邮编:200433)