

促进我国私人投资的税收制度创新

——从投资者甄别机制到投资甄别机制

向 景¹, 苏月中²

(1. 广东省地方税务局, 广东 广州 510630; 2. 上海财经大学 统计学系, 上海 200433)

摘要:文章运用垄断理论构建了一个政府向不同身份的投资者实行垄断定价出售投资环境质量的投资者甄别机制模型,认为这种机制会对被歧视的投资者造成负面影响。接着在税收视野下审视了投资者甄别机制对外资和国内私人资本所产生的不同作用,论证了投资者甄别机制下的税收立法模式不利于启动国内私人投资。为促进私人投资的增长,文章建议扬弃投资者甄别机制的税收立法,代之以投资甄别机制的税收立法,即从税收的身份立法转向税收的行为立法。

关键词:投资者甄别机制;投资甄别机制;私人投资

中图分类号:F830.59 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2004)08-0057-14

一、引言

改革开放以来,我国的经济环境发生了显著变化,经济建设取得了重大成就,经济层面的体制性调整的目的基本达到,初步建立了社会主义市场经济体制,确立了市场配置资源的基础性地位与作用。但我国经济在转型过程中还存在一些不足,主要表现在资本形成方面,是私人资本的自发性生成出现制度性障碍。

其一是国内私人的投资意愿不强,大量的资本处于闲置状态。2003年上半年,我国的居民储蓄存款余额已突破人民币10万亿元,且储蓄率在近几年一直大于投资率,表明我国有大量的闲置资本(见表1)。据初步统计,在银行的沉淀资金约3万亿元。

其二是我国资本大量处于闲置状态的同时,外资大量涌入,并连创历史新高。到2002年,我国已成为世界上第一引资大国,引进外商直接投资达

收稿日期:2004-04-26

作者简介:向 景(1972-),男,湖南溆浦人,广东省地方税务局,博士;

苏月中(1977-),女,湖南益阳人,上海财经大学统计学系。

表1 中国的储蓄率与投资率比较(占GDP的比重)

年份	1990	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
储蓄率(%)	38.0	43.1	43.0	42.3	40.5	38.7	40.3	39.8
投资率(%)	34.7	40.8	38.2	37.7	37.4	36.1	37.9	38.3

资料来源: <http://devdate.worldbank.org/dataonline>.

527.43亿美元。外资在全社会固定资产投资中具有重要地位,高于在其他国家全社会固定资产投资的平均水平(见表2)。

表2 各种类型的国家外商直接投资占固定资产投资的比重表(%)

年份	所有国家	发达国家	发展中国家	中东欧国家	中国
1991~1997(平均)	5.0	4.1	7.1	7.6	12.3
1998	11.1	10.9	11.5	12.9	13.2

资料来源:中国的数据根据对外贸易经济合作部外资司《中国外资统计》(2001);其他国家1991~1997年的数据根据联合国贸发会议跨国公司与投资《世界投资报告》(2001),转引自江小涓:《中国的外资经济》,中国人民大学出版社2002年版。

其三是我国在有效需求不足的情况下大量发行国债,靠政府投资来扩大内需。积极财政政策在投资乘数作用下,有效地扩大了内需,达到了政策制定的初始目标,同时也产生了一定的负面影响,主要表现为双突破:财政赤字突破GDP3%的国际警戒线,债务突破GDP100%的国际警戒线。造成双突破的原因是积极财政政策导致政府赤字和债务膨胀。1997年我国的财政赤字为582.42亿元,1998~2001年分别为922.2亿元、1743.6亿元、2491.3亿元、2598.0亿元,赤字年增长率分别为58.3%、89.1%、42.9%、4.3%,2002年的财政预算赤字更是高达3098亿元,首次突破财政赤字的国际警戒线。2000年我国的债务余额达到25000亿元,加上隐性负债和或有负债,已经超过GDP的100%(郭文轩、周雄飞等,2003)。经验表明,投资乘数愈大,积极财政政策的效果愈大,但隐含的财政风险也愈大,积极财政政策退出造成的负面作用也愈大,它加剧了经济发展的财政依赖,使经济的长期发展离不开积极财政政策的支持,财政政策的短期化被长期化。另据专家测算,国债投资中只有30%有效益,且国债投资产生挤出效应,对民间资本的投资和经济的自主性增长产生不利影响。

有关外商直接投资大量进入、私人投资意愿不强、政府投资发挥经济增长发动机等经济问题,已经有很多研究成果问世。有的从产权保护角度进行研究;有的从金融体制进行研究;有的则从准入制度进行研究,等等。我们认为,对于外商直接投资大量进入、私人投资意愿不强和政府不得不充当主要的投资者等问题,可以进行全面解释,其原因是我国政府对私人资本的长期制度性歧视。私人投资意愿不强是体制性因素造成的。

二、投资者甄别机制的模型构建及其经济学解释

投资环境质量可视为一种产品。现假定政府是投资环境质量的垄断提供者。根据垄断定价原理,处于垄断地位的投资环境质量供给者可以对购买投资环境质量的投资者进行歧视定价,即建立投资者甄别机制,以对不同类型的投资者进行区分。

假设 1:经济中只有 A、B 两类投资者,他们以投资额从政府处购买投资环境质量。投资环境质量以 x 表示, x 越大,投资环境质量越高。政府对每单位投资环境质量索要的投资额以 $p(x)$ 或 p 表示。A、B 两类投资者的效用函数为拟线性效用函数,分别以 $U_A(x_A, y_A)$ 和 $U_B(x_B, y_B)$ 表示, $U_A(x_A, y_A) = U_A(x_A) + y_A$, $U_B(x_B, y_B) = U_B(x_B) + y_B$, $U_A(x_A)$ 和 $U_B(x_B)$ 为凹且可微, y 表示花费在除购买投资环境质量外的其他经济行为(如储蓄、消费等)上的货币, y 为非负。

假设 2:把两类投资者看作一个整体时的投资需求弹性为 $\epsilon = -\frac{dx_0/x_0}{dp_0/p_0}$,

A 类投资者的投资需求弹性为 $\epsilon_A = -\frac{dx_A/x_A}{dp_A/p_A}$, B 类投资者的投资需求弹性为

$\epsilon_B = -\frac{dx_B/x_B}{dp_B/p_B}$, $\epsilon_A > \epsilon > \epsilon_B > 1$, 意味着若政府对提供每单位投资环境质量索要

的投资额稍微提高,则投资者对投资环境质量的需求大幅降低,从而使投资总额减少,且 A 类投资者对投资环境质量的需求和投资总额比 B 类投资者减少更多(减少额取决于投资弹性);或者若政府对提供每单位投资环境质量索要的投资额稍微减少,则投资者对投资环境质量的需求大幅增加,从而使投资总额增加,且 A 类投资者对投资环境质量的需求和投资总额比 B 类投资者增加更多(增加额取决于投资弹性)。投资者拥有的货币额为 m , $m_A = p_A x_A + y_A$, $m_B = p_B x_B + y_B$, $m_A \gg m_B$ 。

假设 3:政府有两种出售方案可供选择。其一是对两类投资者的出售价格相同,其二是对不同投资者索要的价格不同。政府提供每单位投资环境质量的边际成本为常数 c ,其目标是利润最大化。

投资者 $i(i=A, B)$ 的利润最大化目标函数为:

$$\max_{x_i, y_i} U_i(x_i) + y_i \quad (1)$$

约束条件为:

$$m_i = p_i x_i + y_i \quad (2)$$

把约束条件代入目标函数得:

$$\max_{x_i} U_i(x_i) + m_i - p_i x_i \quad (3)$$

其一阶条件为:

$$U'_i(x_i) = p_i \quad (4)$$

由于 $U_i(x_i)$ 的凹性, 式(3)的二阶条件自动得到满足。在第一种方案下, 政府的利润最大化目标函数为:

$$\max_{x_0} \pi_0 = \max_{x_0} p_0(x_0)x_0 - cx_0 \quad (5)$$

其中, $x_0 = x_{A0} + x_{B0}$, x_{A0} 和 x_{B0} 分别表示政府对两类投资者的出售价格同时向 A 类和 B 类投资者提供的投资环境质量。该目标函数的一阶条件和二阶条件分别为:

$$p_0(x_0) + p'_0(x_0)x_0 = c \quad (6)$$

$$2p'_0(x_0) + p''_0(x_0)x_0 \leq 0 \quad (7)$$

二阶条件自动得到满足, 一阶条件可变形为:

$$p_0(x_0)\left(1 - \frac{1}{\epsilon}\right) = c \quad (8)$$

$$p_0(x_0) = \frac{c\epsilon}{\epsilon - 1} \quad (9)$$

第二种方案下, 设产量组合和价格组合分别为 (x_{A1}, x_{B1}) 、 (p_{A1}, p_{B1}) , 政府的利润最大化目标函数为:

$$\max_{x_{A1}, x_{B1}} \pi_1 = \max_{x_{A1}, x_{B1}} p_{A1}(x_{A1})x_{A1} + p_{B1}(x_{B1})x_{B1} - c(x_{A1} + x_{B1}) \quad (10)$$

该目标函数的一阶条件为:

$$p_{A1}(x_{A1}) + p'_{A1}(x_{A1})x_{A1} = c \quad (11)$$

$$p_{B1}(x_{B1}) + p'_{B1}(x_{B1})x_{B1} = c \quad (12)$$

二阶条件自动得到满足。一阶条件变形可得:

$$p_{A1}(x_{A1}) = \frac{c\epsilon_A}{\epsilon_A - 1} \quad (13)$$

$$p_{B1}(x_{B1}) = \frac{c\epsilon_B}{\epsilon_B - 1} \quad (14)$$

因为 $\epsilon_A > \epsilon > \epsilon_B > 1$, 所以

$$p_{B1}(x_{B1}) > p_0(x_0) > p_{A1}(x_{A1}) > c \quad (15)$$

所以对不同投资者实行同样的价格转变到实行不同的价格时, 政府对提供每单位质量的投资环境向需求弹性大的 A 类投资者索要的投资额会减少, 对需求弹性小的 B 类投资者索要的投资额会增加。两种选择方案给政府带来的最大化利润的差为:

$$\begin{aligned} \Delta\pi &= p_{A1}x_{A1} + p_{B1}x_{B1} - c(x_{A1} + x_{B1}) - [p_0x_{A0} + p_0x_{B0} - c(x_{A0} + x_{B0})] \\ &= \frac{cx_{A1}}{\epsilon_A - 1} + \frac{cx_{B1}}{\epsilon_B - 1} - \frac{c}{\epsilon - 1}(x_{A0} + x_{B0}) \end{aligned} \quad (16)$$

要使式(16)大于 0, 需有:

$$x_{A1} > \frac{\epsilon_A - 1}{\epsilon - 1}(x_{A0} + x_{B0}) - \frac{\epsilon_A - 1}{\epsilon_B - 1}x_{B1} \quad (17)$$

在满足式(17)时,政府会选择第二种方案,否则选择第一种方案。两种选择方案下,A类投资者的效用变化为:

$$\Delta U_A(x_A, y_A) = U_A(x_{A1}) - U_A(x_{A0}) - (p_{A1} x_{A1} - p_0 x_{A0}) \quad (18)$$

根据 $U_A(x_A)$ 的凹性,有:

$$U'_A(x_{A0})(x_{A1} - x_{A0}) > U_A(x_{A1}) - U_A(x_{A0}) > U'_A(x_{A1})(x_{A1} - x_{A0}) \quad (19)$$

把式(4)代入式(19),则式(18)的取值范围为:

$$(p_0 - p_{A1}) x_{A1} > \Delta U_A(x_A, y_A) > (p_0 - p_{A1}) x_{A0} > 0 \quad (20)$$

同理可得 B 类投资者的效用变化范围为:

$$0 > (p_0 - p_{B1}) x_{B1} > \Delta U_B(x_B, y_B) > (p_0 - p_{B1}) x_{B0} \quad (21)$$

由式(20)和式(21)可知:

$$x_{A1} > x_{A0}, x_{B1} < x_{B0} \quad (22)$$

可见,与第一种方案相比,第二种方案下 A 类投资者的效用和对投资环境质量的需求增加,B 类投资者的效用和对投资环境质量的需求下降,政府和 A 类投资者的效用增加以牺牲 B 类投资者的效用为代价。B 类投资者为减少效用损失,会降低对投资环境质量的需求,从而投资受到抑制。

当 A 类投资者的需求弹性趋向于无穷时,投资没有进出障碍, $p_{A1} = c = U'_A(x_{A1})$, A 类投资者的效用已达到社会最优,在满足 m_A 的约束和政府可提供的最大限度的投资环境质量下可选择随意大的 x_{A1} ,从而 A 类投资者的投资总额会大大增加甚至可能超过 B 类投资者的投资总额。随着 B 类投资者的需求弹性增大到与 A 类投资者相同且最终都趋向于无穷时, p_{B1} 会降低到与 p_{A1} 相等且最终都等于 c ,此时两类投资者的效用都已达到社会最优,获得同样质量的投资环境。即在市场由封闭转向开放时,因为资本可以在世界范围内流动,一国政府仅是投资环境质量提供者中的一员,如果一国政府对 A、B 两类投资者进行甄别,受到歧视的投资者会把其投资转投到没有进行投资者甄别的国家或地区。

投资者甄别机制的经济学含义是:一国政府在提供投资环境质量这一产品时,如果对投资者按身份进行甄别,收取不同的价格,在封闭性市场里,被收取高价的投资者的投资行为受到抑制;在开放性市场条件下,被收取高价的投资者会把其投资投向没有实行投资者甄别机制或者比该国收取的价格低的国家或地区。

三、税收视野下投资者甄别机制对私人投资的影响分析

结合前述投资者甄别机制模型,我们可以从税收角度对私人投资意愿不强、外资大量涌入、政府被迫实施积极财政政策进行一体解释。

我国曾经对所有制赋予了特殊的历史内涵。因为对公有制、私有制存在特定的认识,国家在制定法律、制度时便进行区别对待。法律和制度可视作是

一种产品,政府是垄断提供者,可以在不同的历史时期根据不同的发展目标对不同的所有制进行区分,并给予不同的待遇,相当于垄断者的歧视定价机理,或者法学上所讲的“身份立法”。1982年我国的第四部宪法对私人经济的规定是:在法律规定范围内的城乡劳动个体经济,是社会主义公有制经济的补充。1982年的宪法只对私人经济中的个体经济进行了规定,没有承认私人经济中私营经济的法律地位。1988年宪法的修正案扩大了私人经济的范围,允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展,并承认私营经济是公有制经济的补充。1999年的宪法修正案继续提高私人经济的地位,承认个体经济、私营经济等非公有制经济或私人经济是社会主义市场经济的重要组成部分。

与宪法的规定相呼应,在税收领域,按身份立法的投资者甄别机制曾经实行过很长一段时期,现在依然指导着税收实践。我国曾经颁布并实施过《国营企业所得税暂行条例》、《集体企业所得税暂行条例》、《私营企业所得税暂行条例》、《中外合资经营企业所得税法》和《外国企业所得税法》。1991年7月1日,废止了《中外合资经营企业所得税法》和《外国企业所得税法》,代之以《外商投资企业和外国企业所得税法》;1994年1月1日废止了《国营企业所得税暂行条例》、《集体企业所得税暂行条例》、《私营企业所得税暂行条例》,代之以《企业所得税暂行条例》。我国统一了外资企业所得税法,在形式上统一了内资企业所得税。但内外资企业实行不同的所得税制度。

我国内、外资企业所得税制度,主要表现在费用补偿和优惠待遇不同。外资企业的费用补偿多于内资企业,内资企业的优惠待遇少于外资企业。费用补偿上,内资企业在成本费用、折旧率、劳动力消耗、企业技术消耗等方面都比外资企业得到的补偿少。优惠待遇上,外资企业享有减免税优惠、再投资优惠和购买国产设备三大税收优惠系列。对于生产性外商投资企业,追加投资项目,投资于鼓励和引导的能源、交通,对某些特定地区的投资,向我国企业提供资金和转让技术,外资企业改制成股份制企业,等等,只要达到规定条件,就可以享受比内资企业更加优惠的所得税政策。最后的结果是外资企业的税负轻于内资企业(如表3所示)。

从表3可知,私营企业所得税平均税负是18.02%,港、澳、台投资企业所得税平均税负是12.77%,外商投资企业所得税平均税负是10.58%。我国的企业所得税法对内、外资投资主体费用补偿和优惠条件的不同规定,是典型的投资者甄别机制。从投资者甄别机制模型中可知,实施投资者甄别机制,对被歧视的投资者是不利的。另外,税法在执行中并不必然导致执行的统一,造成各投资主体的实际税负差距较大,使不同的投资主体在进行投资时,会因税负的原因导致投资能力弱化或强化。我国的国有经济与私人经济在名义税负上已经统一,但在执行过程中,由于国有经济实际上享有一些私人经济不能享受的补贴,等于降低了国有经济的税负,而外资经济享有比私人经济更多的税前

表 3 2003 年 1~8 月重点税源监管企业分注册类型税负情况

企业类型	企业户数	增值税税负 (%)	消费税税负 (%)	营业税税负 (%)	企业所得税税负 (%)
合计	20 652	4.31	8.36	4.20	13.29
国有中央企业	3 455	4.64	27.38	4.09	12.46
国有地方企业	4 124	4.26	14.97	4.01	8.49
集体企业	841	3.74	7.11	3.52	19.52
私营企业	955	3.11	3.70	5.33	18.02
港、澳、台投资企业	1 444	4.75	4.59	3.83	12.77
外商投资企业	2 349	4.19	4.31	4.26	10.58
其他	7 484	—	—	—	—

资料来源:中国税收季度报告编委会:《中国税收季度报告》2003 年第 3 期,中国税务出版社 2003 年版。

注:按税法理论通说,增值税、消费税和营业税为间接税,可以转嫁,所以,在比较不同身份主体间税负轻重时,主要比较所得税之轻重。

扣除和税收优惠,因此,私人经济的实际税负重于外资经济和国有经济,这等于减少了私人经济的剩余,降低了私人经济扩大再生产和再投资的能力,也降低了私人经济投资意愿。如表 4 所示,已经初步建立市场经济的我国,私人经济在固定资产投资中没有取得其应该有的地位与作用。而一种经济成份在固定资产中所占比重基本上代表其在资本形成中的地位(如表 5 所示)。

表 4 私人经济固定资产投资与其他经济成份比较表

指标	固定资产投资额 (亿元)	国有经济比重 (%)	集体经济比重 (%)	私人经济比重 (%)	“外资”经济比重 (%)
1994	17 042.1	56.4	16.2	16.2	11.2
1995	20 019.3	54.4	16.4	18.1	11.1
1996	22 913.5	52.4	15.9	19.9	11.8
1997	24 941.1	52.5	15.8	20.0	11.6
1998	28 406.2	54.1	14.8	20.6	10.5
1999	29 854.7	53.4	14.5	22.2	9.9
2000	32 917.7	50.1	14.6	27.4	7.9
2001	37 213.5	47.3	14.2	30.4	8.1
2002	43 499.9	43.4	13.8	34.9	7.9

资料来源:根据《中国统计年鉴(2003)》整理而得。

注:本表中的私人经济包括个体经济、联营经济、股份制经济和其他经济。因近年国有企业大量改制成股份制企业,国有股在股份制企业中所占比重较大,因技术上的原因,不能把股份制经济中的国有经济成份剔出,所以,实际经济生活中的私人经济在固定资产投资中的比重,远比上表的统计数据小,而国有经济占固定资产投资的比重比上表的数据要大。本表的“外资”经济包括港澳台投资经济、外商投资经济。

表 5 资本形成总额的构成(=100)

资本形成	时间(年)	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	固定资本形成总额	88.4	93.5	96	100.4	98.3	99.6
	存货增加	11.6	6.5	4	-0.4	1.7	0.4

资料来源:《中国统计年鉴(2003)》,中国统计出版社 2003 年版。

从税收角度考虑,我国投资者甄别机制的税收立法模式,有利于外资的引进,但不利于私人资本的形成。在外资流入总量占我国资本形成总额较小的情况下,我国不得不让政府充当投资的主体。与我国以政府投资、国有经济投资为主,并借助私人经济、外资经济等启动投资相反,在主要的市场经济国家里,政府投资的比重较小,私人经济承担着资本形成的主要任务,如表6所示。

表6 中国与发达国家政府投资、外商直接投资和私人部门投资占GDP的比重比较表

单位:%

项目/年份		投资率					
		1970~ 1979	1980~ 1989	1990~ 1994	1995~ 1999	2000	2001
美国	总投资	19.8	19.4	16.6	18.3	20.73	—
	政府投资	—	—	—	—	—	—
	外商直接投资	0.20	0.82	0.60	1.74	3.14	1.30
	私人部门投资	—	—	—	—	—	—
日本	总投资	34.4	29.6	31	28.5	25.95	25.46
	政府投资	5.4	5.3	5.9	6.9	—	—
	外商直接投资	0.01 ^①	0.01	0.04	0.08	0.17	0.15
	私人部门投资	29	24.2	24.8	20.8	—	—
德国	总投资	23.4	20.4	22.9	24.9	22.23	20.00
	政府投资	3.9	2.7	2.7	2.6	—	—
	外商直接投资	0.30 ^②	0.16	0.14	0.98	11.13	1.71
	私人部门投资	19.3	17.54	20.06	21.32	—	—
法国	总投资	25.5	20.9	19.9	20.3	20.93	20.11
	政府投资	3.4	3.2	3.5	3.5	—	—
	外商直接投资	0.43 ^②	0.59	1.35	1.96	3.1	4.01
	私人部门投资	21.67	17.11	15.05	14.84	—	—
英国	总投资	19.9	17.6	16.3	16.4	17.53	17.17
	政府投资	4.1	1.9	2	1.4	—	—
	外商直接投资	1.44	1.91	1.84	3.84	8.39	4.43
	私人部门投资	14.36	13.79	12.46	10.96	—	—
中国	总投资	30.8	35.6 ^③	51.9	38.6	36.1	37.9
	政府投资	—	—	—	—	—	—
	外商直接投资	—	0.6	3.8	4.7	3.6	3.8
	私人部门投资	—	—	—	—	—	—

资料来源:(1)外商直接投资率和2000年、2001年总投资率数据来源于 <http://dev-date.worldbank.org/dataonline>。(2)其他数据来源于OECD1999年研究报告《未来全球资本短缺是真的威胁还是纯粹的幻想?》。

注:该OECD1999年研究报告的私人部门投资率包括外商直接投资率,本表的私人部门投资率不包括外商直接投资率。

到目前为止,我国的投资主体是政府和代表政府的国有经济;在发达的市

市场经济国家,私人部门是投资的主体。与这种区别相对应的是,我国在投资的税收立法上,实行的是投资者甄别机制,不同所有制形式或不同的身份主体,在税收立法上被区别对待,即我们认为的身份立法;而在发达的市场经济国家,实行的是投资甄别机制,不同的所有制形式,在税收立法上基本上享受同等待遇,但对不同的市场行为和市场主体的责任形式,且进行区别对待,即我们认为的行为立法。从税收角度思考我国私人投资意愿不强的原因,与我国的投资者甄别机制或按身份进行立法是正相关的。

四、促进私人投资的税收制度创新

制度具有非中性特点。布罗姆利把制度变迁理解为制度交易,认为有四种不同的形式,一是提高生产率,二是进行财富的再分配,三是分配经济机会,四是分配经济优势。我国现行的实行投资者甄别的税收立法是一种分配经济优势的制度安排,而不是一种分配经济机会的制度安排。实践表明,从长期看这种非中性的制度是一种没有效率的制度安排。在税收视野下审视我国的私人投资,可以发现现有的以身份为主的投资者甄别机制的税收制度安排不利于私人投资意愿的增强。为促进私人投资的进一步发展,我们认为我国的税收制度必须在以下几个方面进行制度创新。

(一)扬弃分配经济优势的投资者甄别机制税收立法思想,确立分配经济机会的税收立法理念。

进一步分析表明,外国投资企业可在世界投资市场上自由进出,其弹性可视为无穷大,所以它获得社会提供的最优投资环境,其购买最后一单位质量的投资环境的边际效用等于提供此单位投资环境质量的边际成本。随着经济的进一步对外开放,国内私人资本的流动性增大(ϵ_B 增大)和私人资本总额的增加(m_B 增加),政府不再是投资市场的垄断者,仅是世界投资市场投资环境的提供者之一,政府对提供每单位质量的投资环境向私人资本索要的价格应减少(p_{BI} 减少),向私人资本提供的投资环境质量要提高(x_{BI}),最终使私人资本的效用达到最优($p_{BI} = c = U'_A(x_{BI})$),以吸引私人资本,否则私人资本就会外流。

我国资本市场为管制性资本市场,资本进出都受到严格的审查和限制。尽管如此,我国资本以外逃形式外流的现象已引起学者的注意。王军在《中国资本流出的总量和结构分析》一文中指出,我国自1985年以来的外逃资本占外债增长比例的52.3%,超过了1980年代世界上15个债务国负担最沉重的国家资本外逃的平均水平;进入1990年代后,我国的外逃资本甚至超过每年新增的外债额,成为世界上仅次于委内瑞拉、墨西哥与阿根廷的第四大资本外逃国。换言之,当外资大量涌入我国的同时,却有超过一半的资本通过各种途径流失(王军,1996)。英国伦敦皇家国际问题研究所顾问沃尔在一份给经济

合作与发展组织的研究报告中也指出,从1989年至1995年间,中国长期资本外流的总量可能超过1 000亿美元,其中约500亿美元是未经政府批准的(转引自《参考消息》,1997年7月1日)。我国加入WTO后,承诺在约定的时间全面开放资本市场,实现资本项目可自由兑换,如果我国依然实行以分配经济优势的税收立法,那么,外流的资本量可能会更大^⑤。

政府是多目标主体,除了使投资净额(投资净额等于投资总额减去提供投资环境质量而付出的成本)最大化外,还有维持社会稳定和就业等许多其他目标。在不同的历史时期,主体目标会不同。在国内经济不发达、国内民族产业力量薄弱和国内资本严重不足的情况下,实行投资者甄别机制引进外资可使投资净额最大化,且能引进国外先进的经验和技能,从而促进国内经济发展。但当经济发展到一定程度,国内资本实力越来越强,且市场越来越开放时,不应再实行投资者甄别机制,而应一视同仁,使国内资本与国外资本在同一平台上进行竞争,以发展壮大国内资本。总体上说,我国是资本稀缺的国家。城市化建设、农村的工业化、农村人口的转移、国有企业战略性调整过程中的人员分流、产业结构调整与升级都需要大量的资本支持。在外资流入的总量占资本形成总额比重较小,建设财政向公共财政转型的大背景下,留住私人资本、制度化地促进私人资本高效形成具有重要战略意义。

时至今日,扬弃投资者甄别机制的税收立法思想、确立分配经济机会的税收立法理念的时机已经成熟。体现在现行的税收制度上,主要是优化我国现行的主体税种之一的企业所得税制度。我国对内、外资企业实行不同的优惠措施,使外资企业的税负明显轻于内资企业的税负,其直接后果是我国内资企业的产品比外资企业产品成本高,内资企业的产品丧失部分竞争力;当内资企业能够利用域外资源时,我国的内资企业就有可能变成假外资企业,或者把本国所得利润转移到税率低的国家和地区,或者把企业迁往避税地。在投资者甄别机制的税收立法模式下,处于劣势的私人资本投资意愿受到抑制;在要素流动日趋自由的今天,私人资本可能流向其他没有实行投资者甄别机制的国家或地区。

统一内外资企业所得税,规范税前扣除,实现不同身份市场主体机会均等的税收立法,使私人投资获得与外资同样的市场机会,才能使私人投资的意愿增强,把储蓄高效率地转化为投资。

(二)适当降低税费负担,提高私人经济的投资意愿和投资能力。

税费负担是指一个国家的总体税费水平,它一般通过一个国家一定时期政府所取得的收入总量占同期GDP的比重来反映。由于我国的政府收入形式不规范,用税收收入占GDP的比重来衡量居民的综合负担不真实,所以我们把税收收入占GDP的比重称为税收负担;把税收收入加上国有资产收入、变卖公产收入等称为财政负担;把财政收入加上预算外收入、制度外收入,如

各种不规范收费称为税费负担。目前我国税费负担及其变动发展趋势如表 7 所示。

表 7 1994~2000 年我国税收(费)负担变动情况表

年份	GDP (亿元)	税收收入 (亿元)	财政收入 (亿元)	政府收入 (亿元)	税收负担 (%)	财政负担 (%)	税费负担 (%)
1994	46 759.4	5 126.9	5 218.1	7 691.1	11.0	11.2	16.4
1995	58 478.1	6 038.0	6 242.2	9 661.2	10.3	10.7	16.5
1996	67 884.6	6 909.8	7 408.0	13 128.0	10.2	10.9	19.3
1997	74 462.6	8 234.0	8 651.1	15 645.1	11.1	11.6	21.0
1998	78 345.2	9 262.8	9 876.0	17 599.0	11.8	12.6	22.5
1999	82 067.4	10 682.6	11 444.1	19 784.9	13.0	13.9	24.1
2000	89 403.5	12 571.0	13 380.1	22 460.0	14.1	15.0	25.1

资料来源:《中国统计年鉴(2000)》和《中国统计摘要(2001)》,政府收入为测算数据。转引自安体富:《当前世界减税趋势与中国税收政策取向》,载《经济研究》2002年第2期(略有改动)。

统计数据显示,2000年我国的宏观税费负担占GDP的比重为25.1%,远高于发展中国家16%~20%的水平。考虑到对预算外收入和预算外规费统计的不全面性,有专家估计我国宏观税费负担占GDP的比重已经超过30%。这一税费负担与发达国家的宏观税负相当,高于发展中国家的平均水平。此外,根据2002年5月美国著名的经济刊物《福布斯》公布的2002年度各主要国家和地区税负调查结果,全球30多个国家和地区税负比较中,我国的税负压力指数排名第三,仅次于法国和比利时,高于瑞典、意大利、德国、英国、美国。总体税费偏重,使企业的剩余减少,降低了投资主体的扩大再生产能力。

对降低宏观税费负担的进一步论证是,私人部门储蓄向实际投资的转化过程较为复杂,因为储蓄仅是资本形成的供给条件,而实际资本的形成还取决于对资本的需求。私人投资需求主要受利息率、资本边际效率和投资边际效率的影响。一般说来,投资量与利息率呈反方向变动,而与资本边际效率呈同方向变动。资本边际效率是使一种资本品的供给价格与资本品的预期收益相等的贴现率,它表明一件资本品或投资项目的收益,每年应按何种比例增长,才能得到预期收益,因此,它也代表预期利润率。投资边际效率是资本品供给价格上升所引起的资本边际效率缩小的值。资本边际效率受到资本的预期收益和资本品的供给价格两个因素的影响。税收正是通过对资本预期收益和资本品供给价格(即资本成本)的影响来影响私人部门的投资决策。企业所得税的税负高低直接影响到资本的预期收益:在资本成本一定时,税负减轻,资本的预期收益越高,资本的边际效率越高,私人资本就有更大的投资意愿;在资本预期收益一定时,资本成本越低,资本的边际效率就越高,就更有利于促进投资的积极性(陈穗红,2002)。

为降低资本成本,提高私人经济的投资能力和投资意愿,我国应降低企业所得税率,以增加投资者的剩余。目前我国的内资企业所得税存在税率偏高、税率歧视、优惠失当、减免失控等弊端。我国企业所得税名义税率为33%,这高于绝大多数发展中国家,也高于许多发达国家。建议统一内外资企业所得税和降低税率的标准,以实行比例税率、把税率降低到25%~27%为宜(略低于世界上企业所得税税率的平均水平,中国的财政能力亦能承受);扩大税基,减少税收优惠,实行国民待遇;使名义税率与实际税率尽量接近。另外,应严格收费制度,全面清理各项收费项目,从制度上约束不合理收费行为,大幅度降低资本成本,提高私人投资边际效率。

(三)实行投资甄别机制,鼓励各类投资行为。

投资历来是我国经济增长和工业化建设的一个重要推动力量。从1953年到1990年中,资本投入对我国经济增长的贡献度高达75.1%,劳动投入量的贡献度为19.5%,生产率对经济增长的贡献为5.4%(何清涟,1998)。经济增长对资本投入的依赖性很强。我国的投资者甄别机制的税收立法,在一定程度上抑制了私人资本的自主性投资的增长,而外资的流入在总量上不能承担我国经济发展中的资本需求,政府不得不充当经济发展投资的主角,因政府投资的挤出效应和低效率性,出现了政府投资悖论:政府实施积极的财政政策,经济增长的同时,积累了大量的债务风险;政府不实施积极的财政政策,因私人资本的自主性投资意愿不强,整个经济有效需求不足的缺口较大,失业等经济问题凸现。

因此,激发私人投资意愿,是完善市场经济、建设公共财政,保证国民经济健康、稳定和持续增长的必要条件。从税收角度考虑,为激发私人投资,必须从下述几个方面对现行的税收制度进行创新,以使私人在生产生活决策时,多以投资行为代替其他行为。

1. 改革现行增值税。我国现在实行的增值税是生产型增值税,其特点是厂房、机器、设备等资本品折旧不从税基中扣除,消费品和投资品均被征税,相当于课征一种不考虑折旧的所得税,既有对投资者机器设备等固定资产的重叠征税之弊,又要投资者垫支税款。这种制度设计,虽然国家可以在一定时期内增加财政收入,但从长期看,其所产生的负面作用超过了它所起到的积极作用:它制约了我国企业的技术进步和生产结构的调整;弱化了投资者的投资能力;降低了产品的竞争力。正因为生产型增值税的负面影响过大,当今世界上实行这一税种的只有中国、巴基斯坦、塔吉克、土库曼、巴西、多米尼加和海地等7个国家。应尽快调整增值税制,将生产型增值税转变为消费型增值税。

2. 推广实行投资税收抵免制度。投资抵免是许多国家普遍采用的促进资本形成、鼓励投资的税收政策手段,与我国传统的预算拨款和财政贴息相比,投资税收抵免的主要优点是:(1)对象已经从国有企业扩大到非国有企业;

(2)从鼓励国有企业投资转变到鼓励投资行为;(3)不再以在某一特定时期是否得到政府财政贴息或预算拨款进行投资决策,从而使投资行为在税收上从不可预见性转变到可预见性;(4)投资抵免制度不受银行存贷款利率变动的影 响。投资税收抵免制度可以直接减少投资成本。对国家鼓励的投资领域实行投资税收抵免制度,对私人资本的形成和私人资本投资意愿的增强能够起到很强的激励作用。当然,在统一企业所得税和统一税收优惠后,对外资的激励作用同样很强。

3. 扩大加速折旧范围。加速折旧可以使税负延迟,获得税收延期的利益。加速折旧的调节对象是企业的固定资产,拥有固定资产越多的企业,享有的利益越多,因此加速折旧实际上是鼓励资本规模大和资本密集的企业发展。由于加速折旧只影响税收的上缴时间,并不影响固定资产整个使用周期的纳税总额,带来的税收损失比较少,给财政的压力比较轻,是一个可以兼顾国家利益和私人利益的税收制度。我国目前的加速折旧制度方法比较简单,范围比较狭窄,为促进私人投资,我国应借鉴发达国家加速折旧方面的经验,把加速折旧的税收制度推广到防治污染、节约能源、新技术应用等领域。

以分配经济优势的投资者甄别立法模式,其负面影响是被歧视的投资者投资意愿不强,或资本外逃,被歧视者把资金输往没有实行投资者甄别机制的国家或地区。本文仅在税收视野下审视了我国投资者甄别税收制度对私人投资意愿的抑制及其影响。其实,以分配经济优势为基础的投资者甄别制度不但存在于税收领域,还存在于金融、贸易、土地等其他经济领域或部门。如果要大力促进私人投资,除了税收上要扬弃以分配经济优势的投资者甄别税收立法外,在其他领域也同样要实行制度创新,以分配经济机会的制度取代原来的立法思想。

注释:

- ①因数据缺失,此数据为 1977~1979 年的外商直接投资率。
- ②因数据缺失,此数据为 1971~1979 年的外商直接投资率。
- ③因数据缺失,此数据为 1975~1979 年的外商直接投资率。
- ④因数据缺失,中国栏 1980~1989 年总投资率与外商直接投资率为 1981~1989 年的总投资率与外商直接投资率。
- ⑤我国的资本外流,其原因是多方面的,以分配经济优势的投资者甄别机制税收立法仅是其中原因之一。但随着全球市场一体化程度的加快,税收(或宏观税负)将是资本流失的最重要原因之一。

参考文献:

- [1]安体富. 当前世界减税趋势与中国税收政策取向[J]. 经济研究,2002,(2).
- [2]陈穗红. 中国税收政策理论与实践[M]. 北京:中国财政经济出版社,2002.

- [3]郭文轩,周雄飞. 积极财政政策执行效果及隐忧问题研究[J]. 经济研究,2003,(4).
[4][美]哈尔·瓦里安. 微观经济学(高级教程)[M]. 北京:经济科学出版社,1997.
[5]江小涓. 中国的外资经济[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002.
[6]罗长远,赵红军. 外国直接投资、国内资本与投资者甄别机制[J]. 经济研究,2003,(9).
[7]王军. 中国资本流出的总量和结构分析[J]. 改革,1996,(5).
[8]王延明. 上市公司所得税率变化的敏感性分析[J]. 经济研究,2002,(9).
[9]许江萍. 中国资金供求实证分析[M]. 北京:经济管理出版社,2002.

Innovation of Tax Institution in Promoting Domestic Private Investment

——Discriminating Mechanism of Investment Rather than
Investors' Discriminating Mechanism

XIANG Jin¹, SU Yue-zhong²

(1. Local Taxation Bureau of Guangdong Province, Guangzhou 510630, China;

2. Department of Statistics, Shanghai University of Finance
and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: According to monopoly theory, this paper makes an investor-discriminating mechanism, in which the government sells the quality of investment environment to different types of investors at different monopolistic prices. It follows that such mechanism is adverse to the discriminated investors. After analyzing the influence of the investor-discriminating mechanism on foreign direct investment and domestic private investment from the view of tax, the paper demonstrates that such mechanism is adverse to domestic private investment. In order to promote domestic private investment, investment-discriminating mechanism rather than investor-discriminating mechanism should be adopted as far as tax legislation is concerned, that is, tax legislation on behavior rather than on identity.

Key words: investor-discriminating mechanism; investment-discriminating mechanism; private investment.