加大税收政策支持技术创新力度的若干看法

周宝湘　铁　卫(教授)

(西安财经学院　西安　710061)

【摘要】本文在阐述税收政策在促进科技进步与创新方面具有独特的内在功能和现行税收政策存在缺陷的基础上，提出了完善促进技术创新税收政策的基本思路。

【关键词】技术创新　税收政策　改进思路

一、现行税收政策对技术创新的支持力度不够

1. 以企业身份为基础的税收优惠政策，导致政策效率低下。我国大量税收优惠政策局限于园区内企业、高新技术企业、科研单位，而将具体的科研活动和科研项目排除在外。目前对技术转让收入免征营业税只适用于科研单位，而将同样从事技术贸易的企业和民办科研机构排除在外；企业所得税优惠政策只对高新技术开发区的企业适用，而将大量不在高新技术开发区的企业排除在外。这些优惠政策的共同特点是以企业的身份为基础，其弊病是使得那些有利于科技进步和科技创新的企业因未被确认为高新技术企业而难以享受到税收优惠政策，从而降低了税收政策促进技术创新的效率。

2. 对研发的税收政策的支持力度不足，不利于提高技术创新能力。技术研究开发阶段有较大的风险，其投入占整个R&D投入的70%~80%，仅靠市场机制难以实现资源的有效配置，必须从政策上给予扶持。但我国的税收政策主要是对科技应用单位(如高新技术企业)和科研成果(技术转让及技术服务收入)实行优惠，即税收优惠偏重于生产和销售环节，而对于科学研究、科技开发活动及项目的优惠明显不足。

3. 以所得税为主的税收激励，影响政策的调控力度。

(1)我国对固定资产折旧方法的选用有着严格的规定。采用加速折旧方法的行业和范围极小，造成企业固定资产更新缓慢、技术性磨损大、经营风险增大，削弱了企业的国际竞争力。在具体实施上，税法规定采取一事一批的逐级上报审批方式，企业要实行加速折旧须经国家税务总局、财政部的批准，高门槛难免会堵住一些必要的加速折旧。

(2)税收政策没有体现对人力资本的支持。根据现行税法的规定，企业研究机构人员的工资，计入管理费用，在年终计算应纳税所得额时按计税工资予以调整。此规定没有考虑科技人才教育投资成本大的情况，没有给予税前足额扣除的优惠，增加了高新技术企业的成本，不利于调动科技人员的积极性。另外，对红利征收个人所得税也阻碍了企业内部技术人员持股制度的推行。还有对技术人员的发明、成果转让收益征税，抑制了技术人才对成果进行转化的热情。

(3)优惠时间过短，政策实施效果不理想。根据现行税法的规定，新办的高新技术企业，自投产之日起免征企业所得税2年；对新办软件生产企业，从开始获利年度起实行“两免三减半”政策。无论是投产之日起的2年，还是自获利年度起的“两免三减半”，在优惠时间上都过短。在实践中，新办的高新技术企业产品一般要经过研发、试制、改进、生产等多个环节，周期长，投产开始2年内很少获利，甚至亏损。所以从时间上讲，免征两年所得税与实际不符，其激励作用不大，也违背了运用税收政策扶植高新技术企业发展的初衷。

4. 增值税政策尚存在许多不适应技术进步要求之处。

(1)生产型增值税使得高新技术企业税负过重。我国现行的生产型增值税，对企业研发费用、技术转让费用以及科技咨询费用等的投入不能抵扣进项税额，非常不利于高新技术企业的发展。随着科技的进步，机械制造产品特别是高科技产品的成本结构发生了根本性的变化，直接成本所占的比例不断降低，间接费用大大增加。而大量的研发费用、技术转让费用及科技咨询费用等的投入往往大于有形资产的投入，这些项目开支目前都不属于抵扣进项税额的范围，从而会导致高技术含量的产品增值税税额偏高，这样会抑制企业对科技投入和研发新产品的积极性，不利于企业技术创新。

(2)现行的收入确认原则加重了高新技术企业的负担。高新技术企业产品销售的实现要经过对发出货物的安装、调试、维护、改进、升级抑或退货等诸多环节，时间比较长，情况比较复杂和特殊。按照现行增值税制度中确认销售收入的原则，产品发出即视为实现销售，须缴纳增值税。而实际上，企业并未收到货款，销售并未最终实现，这样，企业研发生产产品的费用不仅未能收回，而且要预先垫付税款，挤占企业的资金，使企业无力投入更多的资金从事科研开发。

5. 税收优惠方式单一，不利于发挥税收政策的激励作用。现行税收政策手段主要局限于税率优惠和税额定期减免的直接优惠。而直接优惠的受益对象主要是那些已经和能够获得技术创新收益的企业，它将那些尚未或正在进行技术创新的企业排除在外，其优惠的范围较窄。再者，直接优惠强调的是事后利益的让渡，对引导企业事前进行技术创新的作用较弱。可见，尽管我国出台的税收政策已采用了国际上通用的税前

扣除、投资抵免、先征后退、亏损结转和返还以及加速折旧等间接优惠方式,但税收优惠的方式仍显单一,优惠的范围仍显较小,优惠的力度仍显不足。

二、完善促进技术创新税收政策的基本思路

1. *扩大税收优惠政策支持范围*。要将税收优惠的范围扩大到所有符合《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006~2020)》规定的研发项目。以项目优惠替代区域优惠,扩大高新技术产业税收优惠范围,只要是高新技术企业就可以享受有关的税收优惠政策。对于非高新技术企业,只要其进行规定项目的技术研发或技术改造,也应享受税收优惠。要将税收政策惠及所有经济类型的企业和其他经济实体,并对企业 R&D 联合体、科技企业孵化器、大学科技园及其他符合条件的科技中介机构,制定统一的税收扶持政策。

2. *确立研发环节税收激励的核心地位*。企业技术创新是一个包括技术研发及其产业化的完整链条,政府应根据技术创新不同阶段的不同特点给予充分支持。在改进和制定促进科技创新的税收政策时,应将税收激励作用的重心从产业链下游向上游转移,税收优惠的重点也应放在降低和补偿高新技术企业的投资风险方面。要将目前主要针对高新技术产品生产和销售给予税收优惠的政策,逐步转为对技术研发补偿和中间试验阶段给予税收重点扶持的政策,也就是建立对技术创新各个阶段都予以扶持的新型税收激励机制,逐步确立研发环节税收激励在整个税收体系中的核心地位。

3. *改进和完善现行增值税制度*。

(1)实行消费型增值税。增值税转型已形成共识,客观条件已基本具备,因此笔者建议由现行的区域性增值税转型改为行业性增值税转型,率先在高新技术产业实行消费型增值税,即允许购进的生产设备所负担的增值税款作为进项税额当期抵扣。这样不仅可以避免重复征税,减轻高新技术企业的税收负担,加速高新技术企业的设备更新,而且可以避免全部转型造成税收大幅度减少的不利影响。

(2)扩大税费的抵扣范围。应将高新技术企业的研发费、新产品试制费和宣传广告费纳入抵扣范围。同时,应对符合国家产业政策的建设项目和技术改造项目,提高其所用国产设备投资抵免比例,对新增利润用于国产设备投资应给予全额抵免。还有,对高科技企业外购专利权、专利技术、非专利技术等无形资产所缴纳的营业税也应予以扣除。

(3)扩大增值税超税负返还的范围。应对生物医药工程产品、新能源产品等比照软件产品,按 3%的税率征收增值税,对超过部分实行“即征即退”。对技术含量、增值率在 60%以上的高科技产品实行 13%的低税率,降低其实际税负。要进一步调低科技型工业企业小规模纳税人的征收率,建议调整为 4%,以促进科技型小企业的发展。

4. *进一步调整所得税制度*。

(1)调整企业所得税制度。①改进所得税税前抵扣办法。新《企业所得税法》规定企业技术开发费用当年抵扣不足部分可在 5 年内结转抵扣,但是这一规定的抵扣方式和抵扣时间仍有待于进一步改进。笔者认为,应当明确规定当年未用的税收抵免额可向前追溯 3 年或向后结转 10 年,以真正降低高新技术企业的经营风险。②延长所得税优惠期限。统一规定自获利年度起,第一年至第五年免征企业所得税,第六年至第十年减半征收企业所得税,鼓励企业作长远打算。③在加速折旧的审批程序上要有新的思路,对符合国家规定的研发项目,应该尽量简化审批环节,改为采用两级或其他方式审批,尽量缩短审批时间,以利于企业采用加速折旧法。

(2)调整个人所得税制度。人才是实现企业技术创新的重要因素,应强化对科技创新人才所得税的优惠措施,放宽科技创新人才应税工资、薪金的扣除额,提高个人所得税的免征额。对高等院校、科研机构以股份或出资比例等股权形式给予科技人员个人的有关奖励予以免征个人所得税。对科技人员的科技创新、技术服务的劳务所得及资本所得,可比照稿酬所得实行减征应纳税额 30%的办法。

5. *加大税收间接优惠政策的实施力度*。税收间接优惠政策更能适应经济结构调整、优化的需要,应将政策的重心由直接优惠向间接优惠转移,增加技术开发基金、加速折旧、投资抵免等间接优惠手段的运用。它包括:①建立高新技术准备金制度,对目前规模虽小但有科技发展前途的企业,允许其按销售收入的一定比例在税前提取科技发展准备金,鼓励专款用于科研开发。②加大投资抵免力度,如投资新办科技企业可以获得投资额一定比例的税收抵免,对科技型企业购买先进设备,还可考虑规定一定比例直接抵扣当年的应付税款。③放宽费用列支标准,对科研单位和企业使用的先进设备或专门用于研发的设备、设施实行加速折旧,除正常比例以外,对固定资产使用的头几年还可实行特别折旧扣除。

6. *建立创业投资税收激励新机制*。一是要解决创业投资企业的双重所得税税负问题,取消对上市公司给股东所送的红利项目计征个人所得税的规定。二是允许创业投资企业将创业投资的损失直接用于抵减其他投资的利得,即在创业投资项目发生亏损时,允许企业用该亏损数额或按照该亏损额的一定比例直接冲抵本企业其他来源收入应纳的所得税税额。三是对创业投资者实行再投资减免,即对国内外投资者从创业投资活动中取得的利润再用于创业投资,可以退还其再投资部分已缴纳企业所得税款的一定比例。四是对将建立的创业板市场实行一定的税收优惠,在证券交易税和印花税方面实行减免,鼓励创业板市场的发展。

主要参考文献

1. 夏杰长.经济发展与财税政策.北京:中国城市出版社,2002

2. 陈向明,罗贤栋.企业自主创新存在的问题及财政扶持对策.地方财政研究,2007;3

3. 徐镇绥. 完善财税政策实施方式促进经济增长方式转变.财政研究,2006;3

4. 黎昌卫. 影响产业结构优化的税收因素与政策措施.税务研究,2006;11

5. 罗妙成.提高企业自主创新能力的税收政策选择.财政研究,2007;6