

# 关于促进海西科学发展的税收政策研究

厦门市国家税务局课题组

摘要：促进海西建设发展的税收政策，可分近、中、远三期考虑，近期——根据《国务院关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》有关精神，赋予加快海西发展的某些税收政策；中期——两岸综合性经济合作，税收协调闽台先行先试；远期——总结闽台税收协调经验，促进两岸实现自由贸易。

《国务院关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》（以下简称《意见》），是贯彻落实党的十七大精神、国民经济和社会发展规划纲要的重要部署，是支持和推动福建省加快建设海峡西岸经济区，促进海西又好又快发展的有力措施，贯彻执行《意见》精神，进行促进海西科学发展的税收政策研究，是我们学习实践科学发展观活动的重要内容。我们认为，有关促进海西建设发展的税收政策，可分近、中、远三期考虑，近期——根据《意见》有关精神，赋予加快海西发展的某些税收政策；中期——两岸综合性经济合作，税收协调闽台先行先试；远期——总结闽台税收协调经验，促进两岸实现自由贸易。

## 一、近期：根据《意见》有关精神，赋予加快海西发展的税收政策

《意见》提出了发展海西的一系列指导方针，需要相关税收政策的强力支撑。要在有利于加强管理、体现出政策导向、不影响税政统一的前提下，赋予加快海西发展的一系列税收政策。

### （一）支持厦门台商投资区范围扩大到全市

厦门现有的海沧、杏林、集美三个台商投资区开发建设已趋饱和，区内设施配套、可供建设用地基本开发完毕，项目基本布满。《意见》发布后，广大台商进一步加快了产业转移厦门的信心与决心，许多企业包括现代服务业拟加快迁移到厦门，同时原有台资企业也纷纷提出增资扩产要求。为全方位推进对台交流合作，充分发挥厦门在海西建设中的示范作用，高起点、高标准、高水平、高层次建设好海西经济区，应该支持将厦门台商投资区范围扩大到全市，全市享受台商投资区税收政策。岛内重点发展地区总部、营运中心、研发中心、服务外包等台资现代服务业，岛外主要作为台资企业生产基地，做强做大先进制造业。

### （二）试行进出口税收优惠政策

依据《意见》（五）中“建设两岸经贸合作的紧密区域。实行更加开放的对台贸易政策，扩大对台贸易”有关精神，对海西从台湾进口货物，争取率先降低其进口环节税收，逐步消除闽台货物流动的税收障碍，扩大两岸经贸交流。同时，可以吸引大陆企业布局海西，壮大总部经济规模；对海西生产出口台湾的货物，除国家限制、禁止出口的外，争取全面实行“征多少、退多少”的出口税收政策。

### （三）免征两岸直航营业税及所得税。

台湾海峡是两岸和亚太地区海上运输的交通要道，是西太平洋的重要交通枢纽。2008年11月4日，海协会会长陈云林与海基会董事长江丙坤在台北签署了《海峡两岸海运协议》，实现了渴望已久的两岸海上直航并对航运公司参与两岸船舶运输在对方取得的运输收入，相互免征营业税及所得税。依据《意见》（七）中“增设直接往来货运口岸，推动空中直航，把该地区建设成为两岸交流交往、直接“三通”的主要通道和平台”有关精神，应对海西参与两岸直航企业免征营业税及所得税。

## 二、中期——两岸综合性经济合作，税收协调闽台先行先试

《意见》赋予海西在闽台交流中先行先试的战略地位，两岸综合性经济合作，首先应从闽台先行先试。闽台先行先试的有利条件，一是福建独具对台“五缘”优势。闽台之间具有地缘相近、血缘相亲、文缘相承、商缘相连、法缘相循的“五缘”优势。作为对台前沿，福建在两岸交流合作中独具优势。二是“海西”建设得到中央支持。党的十七大报告明确提出支持海峡西岸和其他台商投资相对集中地区经济发展。国务院批准的4个台商投资区全部在海西，批准的11个对台小额贸易指定口岸有7个在海西。国家还批准设立了厦门海沧保税港区、厦门象屿保税区以及大陆唯一的厦门大嶝对台小额商品交易市场。三是“海西”建设已积累一定经验。闽台经贸交流，海西多项率先，工业方面有四个台商投资区；农业方面，海西率先设立海峡两岸农业合作试验区、海峡两岸现代林业合作实验区、台湾农民创业园，率先扩大台湾农产品准入种类和范围；贸易方面，率先开设对台小额商品交易市场、台湾水产品集散中心、海峡两岸水产品加工集散基地、台湾水果中转集散中心，率先零关税进口台湾水果等，积累了丰富的经验，奠定了坚实的基础。

综合性经济合作，闽台先行先试，目标在于逐步消除贸易和非贸易壁垒，促进商品、资本、人员等经济资源的自由流动，其实质内容、基本框架应该是实施自由贸易区的某些政策。税收协调是重点。闽台税收协调的基本原则：一是坚持“一国两制”方针；二是秉承税收法治原则；三是贯彻税负公平理念；四是体现平等互助精神。通过上述基本原则的落实，促进闽台经济的交流与融合，维护各自的税收利益。

### （一）实施闽台税收政策协调

#### 1. 税制相互衔接

第一，实施共同普惠关税。在闽台间选定共同产品类别采用大幅度降低的共同关税税率；具体确定关税税率减少或逐步取消的贸易自由化进程时间表，即在闽台区域内彼此间实施共同普惠关税。实际上，实现货物贸易方面共同普惠关税的基本条件已经具备：台湾目前对外开放程度已颇高，其实际关税已经降到5.54%，大陆已承诺加快贸易与关税改革开放步伐，大幅度减少名义关税税率，取消各种减免税。可以认为，构建闽台间的共同普惠关税是现实的。

第二，实行原产地原则共识。为使闽台间享有较多贸易优惠或较低关税，还应在上述关税普惠贸易安排的基础上，达成“原产地规则”共识。成员方产制成份比率不低于40%的产品，经核发产地证明者，可享有优惠关税。在原产地原则的限制下，既保障了区内各方的经济利益，又可吸引外商前来投资兴业。

关税问题是建设闽台自由贸易区需考虑的主要问题。静态地看, 2008 年大陆的关税总水平为 9.8%, 台湾为 5.54%。以 2007 年闽台间经贸数据计算, 建设闽台自由贸易区关税优惠额大陆为 5.7 亿元、台湾为 0.6 亿元人民币, 总体影响很小。动态地看, 福建并非独立关税区, 从福建口岸进口的台湾商品, 一律实行普惠关税政策, 可能产生“贸易创造”和“贸易转向”两种效应。我们测算, 2007 年大陆对台进口总额 1010.2 亿美元, 扣减其中加工贸易进口额 690.6 亿美元, 一般贸易进口额为 319.6 亿美元, 相关关税约为 220 亿元人民币, 仅为 2008 年度中国对东盟预计进口免税额 400 亿元的一半, 总体影响不大。

## 2. 协调税收优惠

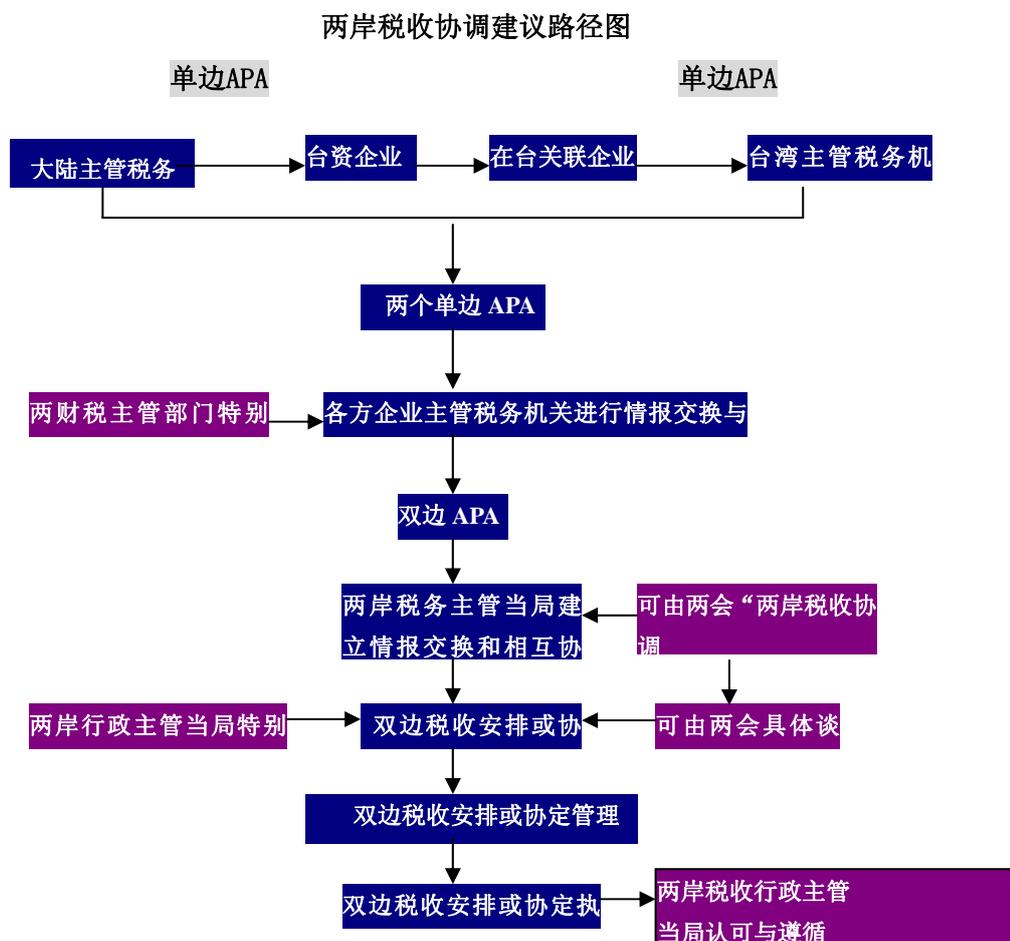
两岸应通过协商一致的方式磋商和协调现行税收优惠政策, 避免引起税收的不良竞争。目前大陆和台湾开放度最高、政策最优惠的经济区分别是保税港区和自由贸易港区。两岸保税(自由贸易)港区在关税和流转税方面的税收优惠基本趋同, 如: 国外货物入港区保税; 国内货物入港区可退税; 港区内企业之间的货物交易不征流转税等。值得关注的是台湾对国际物流产业提供的所得税优惠: 列入“新兴重要策略性产业”的国际物流企业在 2009 年年底前可以享受股东投资抵减或 5 年免征企业所得税的优惠; 外国企业在台设立国际物流配送中心符合一定条件的, 其所得免征企业所得税。鉴于国际物流产业对自由贸易区和经济发展的重要性, 建议大陆对自由贸易区内的国际物流服务和物流配送企业提供类似的所得税优惠。

## (二) 推进闽台税收征管协调

税收征管协调的内容、范围可以很多很广, 应该说, 闽台闽台税收征管协调的主要目标是避免逃税与重复征税

### 1. 避免重复征税

避免重复征税最为复杂。海西在与合资企业的预约定价过程中, 应积极主动地与台湾地区的税务机关进行预约定价的协调, 即可以尽量要求大陆的合资企业及其在台湾地区的关联企业同时分别向两岸的税务机关申请预约定价, 并在此过程中将该合资企业作为中介和桥梁以促成两岸税务机关关于预约定价的交流和相互认可, 在此基础上更进一步地推动两岸税务机关的情报交流和相互协商程序, 以至最终签订双边税收安排(详见下图)。



在这一过程中，需要注意以下四个问题。其一，税务机关不一定被动地等待合资企业前来申请预约定价，也可以主动地与具备一定规模的合资企业进行接触，告知其与税务机关签订预约定价安排可以获得的有关利益，促使其提出预约定价的申请。其二，两岸对于关联企业认定的具体标准不同，比如在大陆地区，若一企业从另一企业借贷的资金占到自有资金的50%以上，则两企业将被认定为关联企业，然而在台湾地区，仅仅具备此种情况的两企业却不被认为具有关联关系。因此，在建议合资企业在台湾的关联企业同时向台湾地区税务机关申请预约定价安排时，应考虑到该企业与在台湾地区的企业依《查核准则》是否也构成关联企业。其三，应尽量选择在台湾地区有一定影响且名声较好的企业，因为根据《查核准则》的相关规定，向台湾地区税务机关申请预约定价的企业必须在前三年度无重大逃漏税的情况，且该项申请预约定价的交易总额达到新台币10亿元以上或年度交易金额达新台币5亿元以上，而且由于两岸税务机关在具体的预约定价协调过程中可能会互相提供该企业以前年度的经营状况，因此名声较好的企业不会有被查处以前年度偷漏税的后顾之忧，也就能更好地配合两岸税务机关。

厦门国税作为大陆地区最先实践预约定价的税务机关，早在1998年就在没有任何先例的情况下，率先与合资企业厦门台松精密电子有限公司达成了1999年度该企业与台湾地区

关联企业业务往来的预约定价协议,这也是台资企业与大陆地区税务机关达成的首例预约定价协议,为今后两岸税务机关开展针对台商的预约定价交流奠定了良好的基础。

## 2. 加强情报交换

签订双边 APA 的相互协调,很可能涉及到税收情报交换和相互协商机制。例如,可能会互相提供该申请谈签 APA 的关联企业在各自地域内的具体经营状况,这既可能是应请求情报交换,也可能是自发情报交换:前者为一方在处理 APA 时需要另一方提供该关联企业的经营情况;后者则为一方在处理 APA 时发现该关联企业有在另一方逃漏税款的情况,而将这一情报主动提供给另一方。另外,鉴于目前众多台资企业在台湾的来源所得常常不能查明,同时也常常把在大陆的所得转移到避税地,以逃避台湾税务机关征缴的实际情况,闽台的税务机关应进一步展开税收情报交换工作,采用更多的税收情报交换方式,比如自动情报交换、行业范围情报交换和同期税务检查等。

然而,依据大陆《国际税收情报交换工作规程》(简称《工作规程》)的相关规定,税收情报交换必须在税收协定生效并且执行之后才能进行,而且只能通过税务总局进行。在内地与香港签订的双边税收安排中也规定涉及税收情报交换工作的,由税务总局与香港特别行政区税务局或它们授权的代表进行。因此,目前大陆地方税务机关若要与台湾税务机关开展税收情报交换工作将有两个难点,一是目前两岸还没有双边税收安排,二是大陆地方税务机关可能没有与对方直接进行税收情报交换的权限。但是,如果一开始就由大陆税务总局与台湾“赋税署”进行直接沟通和协调可能会存在较大的困难,而若由海西经济区的地方税务机关根据 APA 的具体情况进行沟通和协调由于不太涉及政治上的敏感性,可能更容易一些。其实,根据《工作规程》的第1条和第2条,该规程适用于我国与作为双边税收协定缔约国另一方的外国政府间的情报交换事宜。而台湾属于我国的一部分,既不可能作为“外国政府”与大陆签订税收协定,更谈不上为执行协定而开展情报交换工作。因此,大陆地方税务机关与台湾地方税务机关进行情报交换完全不应适用此规程,也就不存在违反《工作规程》的问题。财政部、税务总局可以在“先行先试”原则的指导下,向海西经济区的税务机关特别授权,以方便在与台湾税务机关进行 APA 协调过程中进行情报交换,并逐步过渡到由两岸税务主管部门建立起稳定、常规化的情报交换机制和相互协商渠道。

## 三、远期: 总结闽台税收协调经验, 促进两岸自由贸易

党的十七大提出实施自由贸易区战略的构想,开辟了以开放促改革、促发展的新思路,也为发展两岸关系、推进和平统一进程提供了崭新视角和现实选。

### (一) 自由贸易区有利于经济合作

考察世界经济的近现代发展史,可以说,各经济体间经贸关系的发展,是逐步推进的经济一体化过程,自由贸易区是经济一体化的主要形态之一。依据关税同盟理论、相互依存理论、哈马达模型等理论,一体化可以改善贸易条件,产生规模经济、强化竞争、刺激投资和吸引外资等效应,提高各自福利。

目前,全球各类自由贸易区近 200 个,众多形式的合作论坛、合作峰会等区域合作形式层出不穷,促进了区域经济一体化的迅速发展。典型的如欧盟,欧盟经过建立欧洲关税同盟、形成欧洲统一大市场、全面一体化等三个阶段,现已超越自由贸易的发展阶段,进入欧洲一体化阶段,建立了超国家机构,统一了各国的某些经济政策,是当今世界经济一体化程度最高的组织形式,积累了有益的经验。随着经济全球化的进程加快,大陆与有关国家和地区签

订了一系列自由贸易协定和关税优惠协定，与东盟等建立自由贸易区，与智利等签署了自由贸易协议，与我国香港和澳门特别行政区实施更紧密经贸关系的安排，对 39 个最不发达国家的部分商品实行特惠税率等，推动区域贸易的繁荣发展，实现了互利共赢。

## （二）两岸自由贸易区是较好选择

近年来，两岸经贸关系发展迅速，当前两岸经贸关系发展面临的现实问题，主要表现在经贸协作机制的缺失，功能性合作的互动方式没有官方机制作后盾，缺乏制度化的协商机制，严重阻碍两岸经贸交往向更深层次发展，难以在国际经济竞争中形成更有力的合作。进一步破除两岸经贸交往的障碍与壁垒，构建规范稳定的合作机制，既是顺应两岸关系发展的新趋势，也是提升两岸经贸合作水平的新要求。胡锦涛总书记在纪念《告台湾同胞书》发表 30 周年座谈会上的讲话：“我们期待实现两岸经济关系正常化，推动经济合作制度化，为两岸关系和平发展奠定更为扎实的物质基础、提供更为强大的经济动力。两岸可以为此签定综合性经济合作协议，建立具有两岸特色的经济合作机制，以最大限度实现优势互补、互惠互利。”

从台湾方面来看，大陆是台湾第一大贸易伙伴、第一大出口伙伴及第二大进口伙伴，台湾每年从大陆获得超过三千亿美元的贸易顺差，在两岸经贸关系如此密切的状况下，两岸确有必要降低关税及非关税障碍。2010 年，“东盟+3”自由贸易区将形成，东盟与韩国经济合作框架协议也将于 2010 年前撤销 90%商品关税，台湾经济面临多重艰巨挑战，为避免台湾在东亚经济整合中被边缘化，并使台湾有效扩大大陆市场，台湾客观要求建立两岸经济合作机制，马英九在竞选时提出的主要政策主张就有两岸洽签综合性经济合作协议。

自由贸易区作为一种综合性、整体性的机制框架，适用于各类不同的经济形态，累积了丰富的成功经验。虽然台湾内部对两岸综合性经济贸易合作协议采取什么样的名称还有争议，但并不否认其实质内容、基本框架是自由贸易。我们认为，自由贸易区是一种适合两岸经贸发展较为理想的经济合作模式。

## （三）两岸自由贸易区税收协调

税收协调有广义和狭义之分，其中狭义的税收协调仅限于所得税和一般财产税等直接税的相互协调；而广义的税收协调则还包括以商品和服务的流转额为课税对象的关税、增值税、营业税和消费税等间接税在内的全面协调。此外，还有学者根据税收协调的程度不同，而将税收协调分为协定模式、趋同模式和一体化模式。所谓协定模式，即是通过谈判来签定税收协定，主要是双边的措施。所谓趋同模式即是有关国家或地区逐步消除在税制上差异，即是为更好地实现资本和商品的自由流动而在税制上逐步趋同，目前欧盟即是此种模式。而一体化模式则是有关国家或地区在税制上完全相同，不存在任何差别。

两岸自由贸易区的税收协调，应该采用特定的税收安排方式，在总结闽台先行先试经验的基础上稳步向前推进：一是签订两岸双边税收安排协议；二是安排两岸税务执法协助制度，包括税收情报交换、相互协商程序、税收争议解决办法、税务文书相互认可与执行等；三是开拓两岸税收情报交换渠道，签署专项协议，广泛进行信息资料交换。四是成立两岸税务协调机构，为两岸税收协调机制提供组织保障。