

# 美国联邦政府促进企业技术创新的税收政策及启示

赵树璠<sup>1</sup>, 杨东升<sup>2</sup>

(1. 东北财经大学 国际经贸学院, 辽宁 大连 116025; 2. 大连外国语学院 汉学院, 辽宁 大连 116044)

**摘 要:**美国联邦政府为了鼓励企业开展技术创新,同时克服因技术创新的高风险性和由外溢性引起的免费搭车现象导致的市场失灵问题,实施了一系列税收政策。这些政策体现出三个突出特点:对研发高度重视;对能源等行业的支持具有明显导向性;政策的法制化、多样化和动态性并存。文章在对这些特点深入探讨的基础上,对如何完善我国企业技术创新的税收政策提出了相关建议。

**关键词:**技术创新;税收政策;特点

**中图分类号:**F817 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-3571(2012)06-0034-04

技术创新是企业持续发展的生命线和提升竞争力的关键要素,也是国家经济发展和社会进步的重要推动力。美国联邦政府广泛运用税收政策支持和引导企业进行技术创新,对企业、地方乃至国家的创新发展作出了积极贡献。纵览美国促进企业技术创新的税收政策,可以梳理出三个突出特点,对我国企业技术创新有一定的借鉴作用。

## 一、对研究、试验和开发高度重视

研发是技术创新的源头。长期以来,通过税收政策鼓励企业加大研发投入是美国支持企业开展技术创新的重要财政手段。颇具代表性的研发税收政策主要有两项,即研发费用税前扣除和研发税收减免。其中,研发费用税前扣除是一项通用性的政策,由美国国会 1954 年通过法案规定。研发税收减免政策是美国最普遍也是最受关注的鼓励企业技术创新的税收优惠政策,核心思想是对纳税当年符合条件的研究支出超过基础数额的部分给予 20% 的税收减免。

经多项研究表明,税收减免对鼓励企业加大研发投入有一定的积极影响。美国国会审计总署在 1989 年的报告中指出,研发税收减免“提高了公司研究、试验和开发方面的支出额度,这种支出额度提高水平是难以通过其他办法实现的”。报告以 800 家公司为样本,建立了相应的经济模型,认为研发税收的减免“在 1981—1985 年五年间刺激额外研发支

出达 10~25 亿美元”<sup>[1]</sup>。美国财政部在 2011 年的报告中呼吁强化研发税收减免措施,指出“研发税收每减免 1 美元,大约会使现有研发支出增加 1 美元,而从长期来看则会增加更多”<sup>[2]</sup>。

《R&E 减税法案》受到一些企业的欢迎,申请研发税收减免的企业数量和减免额也逐年递增。2008 年,12 736 家公司通过研发税收优惠政策申请获得减免 83 亿美元<sup>[2]</sup>,与 2005 年 11 290 家公司申请研发税收减免额 64 亿美元相比,申请企业的数量增加了 1 446 家,减免额增加了 19 亿美元。但很多专家仍认为,当前研发税收减免政策的激励作用不足。2011 年 9 月,圣荷西大学教授奈尔伦在美国参议院财政委员会举行的听证会上表示,美国通过研发税收优惠政策减免的经费最多不超过研发投入的 6.5%<sup>[3]</sup>。

值得注意的是,美国朝野普遍认为,该政策的有限时效阻碍了其激励效能的充分发挥。自 1981 年出台以来,该政策被 14 次续延,其中最短的一次有效期仅为半年,而在 1995 年 6 月 30 日到 1996 年 7 月 1 日期间,该政策甚至是失效的。2011 年 12 月 31 日,该政策再次到期。由于研发活动一般周期较长,而研发减免税收政策的有效期只是很短的一段时间,这就给企业带来不确定性,政策的好处和效果也大打折扣,为此将其永久化的呼声日益强烈。2012 年 2 月,美国白宫和财政部联合发布了题为

收稿日期:2012-09-22

作者简介:赵树璠(1973—),女,辽宁盖州人,东北财经大学国际经贸学院博士生,主要从事世界经济问题研究;杨东升(1973—),女,辽宁大连人,大连外国语学院汉学院讲师,主要从事国际贸易问题研究。

《总统的企业税收改革框架》的报告,其中特别强调要将研发税收减免政策永久化,该提案已提交美国国会审议<sup>[4]</sup>。

## 二、对能源等行业的支持具有明显导向性

鼓励能源、医疗和环保等领域的企业技术创新是美国联邦政府税收政策的重要着力点,其中以能源税收优惠政策居多。联邦政府的能源税收优惠政策始于1916年,历史悠久,条款丰富,涉及面广,在不同时期具有不同的导向性。据美国国会预算办公室2012年3月6日发布的《联邦对燃料和能源技术研发与生产的财政支持报告》表明,2005年前,税收优惠政策主要用于鼓励国内石油和天然气的生产;

自2006年起,随着大批新优惠政策生效,能源行业税收优惠总额大幅增加,政策支持明显导向可再生能源,其税收优惠所占份额大幅提高<sup>[5]</sup>。

2011财年,联邦政府能源税收优惠主要涉及所得税和消费税及一些替代税收抵免的补贴,金额总计205亿美元,主要涉及可再生能源、化石燃料、能源效率及核能四大领域(见表1)。所支持的四个领域占税收优惠总额的98%,可再生能源领域优惠所占比重最大,占联邦能源税收优惠总额的68%;另外,化石燃料领域税收优惠占15%;提高能源效率领域税收优惠占10%;核能领域税收优惠占4%(见图1)。

表1 2011财年能源相关税收优惠

单位:10亿美元

主要支持对象	税收优惠形式	金 额	到期时间
影响企业所得税的能源相关税收优惠			
能源效率	提高现有家庭能源效率的税收减免	1.5	2011年12月31日
可再生能源	可再生能源电力生产税收减免	1.4	风能税收优惠将于2012年12月31日到期;其他可再生能源税收优惠2013年12月31日到期
	先进能源资产,如运用风、太阳或地热生产能源的设施的投资税收减免	0.7	税收优惠总额23亿美元,用完即止
化石燃料	石油和天然气勘探支出税收减免	0.8	无
	选择将液体燃料精炼设施50%支出费用化的税收减免	0.8	无
	选择将投资支出费用化的税收减免	0.9	无
核 能	核能(废弃原子炉的储备基金优惠税率)	0.9	无
其他能源	其他	2.7	
	影响所得税的税收优惠小计	9.7	
影响企业消费税的能源相关税收优惠			
可再生能源	酒精燃料消费税优惠	6.1	2011年12月31日
	生物柴油消费税优惠	0.8	2011年12月31日
	影响消费税的税收优惠小计	6.9	
替代税收优惠的补贴			
可再生能源	IRC第1603条规定的补贴	3.9	2011年12月31日
	能源相关税收优惠合计	20.5	

资料来源:根据美国国会预算办公室(CBO)2012年3月6日报告 Federal Financial Support for the Development and Production of Fuels and Energy Technologies 第3页表格1整理。

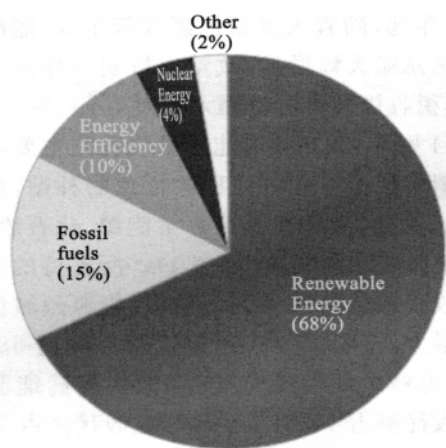


图1 2011财年能源相关税收优惠分配  
(按燃料或技术类型分)

资料来源:美国国会预算办公室(CBO)2012年3月6日  
报告 Federal Financial Support for the Development and Pro-  
duction of Fuels and Energy Technologies 第5页(由于计算百  
分比时采用四舍五入法,故相加之和不足100%)。

### 三、政策的法制化、多样化和动态性并存

无论联邦政府还是地方政府,对企业技术创新的税收支持政策普遍见于相关法案,而不是各政府部门的红头文件,避免了政出多门的现象。联邦层面的规定被收录于《国内收入法典》(以下简称“IRC”)[6],其中以《所得税》分卷中规定居多,涵盖研发费用扣除、税收减免、营业净损失抵扣、加速折旧、将可折旧的资产费用化,等等。另外,在《消费税法》中也有鼓励企业开展技术创新的支持性条款。

从适用范围看,这些条款既有前述提到的关于研发税收减免规定的通用性条款,也有被特指具有一定歧视性的针对新设企业、小企业或特定行业企业的倾向性条款。如,IRC第179条“将可折旧的企业资产费用化的选择权”,明确允许小企业将有形个人财产费用化,而不是按折旧进行分摊,这为企业通过采取收购设备等方式从事研发活动提供了支持。IRC第1202条“从某些小企业取得的股票收益部分减税”规定,纳税人取得某些“符合条件的小企业”股票,若持有时间超过5年,则只需为50%股票收益纳税,这有利于那些C型公司获得股权融资。通用性条款与倾向性条款互为补充,是支持企业技术创新税收政策体系的特色。

从创新链看,美国支持企业技术创新的政策涵盖企业新产品或新工艺从研发、生产、销售到应用的各环节,但其中一些规定如“研发税收减免优惠”中关于“符合条件的研究支出”和“基础数额”等的界定

非常严格细致,有学者抱怨这个规定“使美国国税局的工作人员不是作为业务专家,而变成了研究支出是否符合条件的鉴定人”。此外,研发税收优惠的计算基期由于需要回溯到1984—1988年,企业的研发投入强度因此也颇受诟病[7]。

上述情况表明,联邦政府现行激励企业技术创新的税收政策并不尽如人意。美国一些学者强调,政府的税收政策应遵循“简化、平等、中立、透明”的原则。从国会每年通过的若干项法案修正案中可以看出,政府税收政策是朝着这一方向努力的,绝大多数规定始终处于动态调整过程中,力图使激励企业创新的整个政策体系日臻完善。

### 四、对完善我国企业技术创新税收政策的启示

参照美国促进企业技术创新的税收政策,把握其突出特点,结合我国的实际情况,本文提出以下几点建议。

第一,加大普惠性促进企业技术创新的税收优惠力度。一是我国的税收优惠范围有限,一些地区的优惠仅给予开发区内企业、高新技术企业、科研单位等,如曾经的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,对大量不在高新技术开发区的企业则无此优惠,这类优惠以企业的某种类别身份为基础,企业的身份一旦确定,很少进行调整。二是以所得税为主的税收优惠方式单一,支持力度不够。为此,一方面应根据企业技术创新的特点,扩大税收优惠政策的覆盖面,将开发区的税收优惠扩大到区外,将高新技术企业的税收优惠扩大到非高新技术企业,将科研单位的税收优惠扩大到研发的各个环节,并确立相应的优惠标准;另一方面,考虑到微利或亏损的企业受惠较少,应采取适度提高“四技”收入的免征额度等措施,适当取消或降低部分优惠政策的限制条件,使更多企业享受到税收优惠,提高技术创新的积极性。

第二,加大对试验转化和协同创新的优惠措施。我国税收优惠政策是偏重于技术转让及技术服务的优惠,但试验特别是中试阶段的投入和风险较大,却缺乏明确的、实质性的优惠措施,难以鼓励、吸引生产企业真正参与科技成果的转化。此外,各种产、学、研联合的协同创新实体是一种很好的技术创新组织形式,但目前对其还缺乏相应的具体优惠措施和管理细则。因此,需要重视对研究、试验、开发的同等优惠,并尽快出台适于协同创新实体的操作性

优惠规定。

第三,强化对能源等行业的优惠倾斜。对比美国乃至发达国家的普遍做法,应紧抓生命科学技术革命带来的机遇,切实完成转变发展方式,强化对新能源、新材料、医学、环保等行业的税收优惠,通过激励企业的技术创新,引领产业结构有序调整,促进技术社会健康发展。

第四,完善技术创新税收政策体系。我国现行

的技术创新税收优惠政策,大多数是对基本税收法规的某些条款进行修订、补充,散见于单行法规或税收文件之中,法规之间的衔接性差,一些有关法规的随意性强,从而削弱了技术创新税收优惠政策的效用。这种零散、孤立、随意的现状,与现实需求很不适应,所以急需加快技术创新税收方面的立法步伐,提高立法层次,加强税收优惠政策的规范性、透明性和整体性,以期取得更好的收效。

#### 参考文献:

- [1]United States General Accounting Office(1989). The Research Tax Credit Has Stimulated Some Additional Research Spending[R]. GAO/GGD-89-114, Sep:22.
- [2]United States Department of the Treasury(2011). Investing in U. S. Competitiveness: The Benefits of Enhancing the Research and Experimentation (R&E) Tax Credit[R]. Mar. 25;2,5.
- [3]Annette Nellen(2011). Tax Reform Options: Incentives for Innovation. Testimony before the Senate Finance Committee [EB/OL]. <http://finance.senate.gov/imo/media/doc/Nellen%20SFC%20Hearing%20testimony%209%2020%2011.pdf>, Sep:20.
- [4]The White House and the Department of the Treasury(2012). The President's Framework for Business Tax Reform[EB/OL]. <http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/Documents/The-Presidents-Framework-for-Business-Tax-Reform-02-22-2012.pdf>, Feb:22.
- [5]Congressional Budget Office(2012). Federal Financial Support for the Development and Production of Fuels and Energy Technologies[EB/OL]. <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/03-06-FuelsandEnergy-Brief.pdf>, Mar.
- [6]Office of the Law Revision Counsel, Sections 41,45,48,174,179,and 1202,Title 26;Internal Revenue Code, United States Code[DB/OL]. <http://143.231.180.80/browse/title26>.
- [7]United States Government Accountability Office(2009). The Research Tax Credit's Design and Administration Can Be Improved[R]. GAO-10-136, Nov:16.

## Analysis and Implications of the Tax Policies of U. S. Federal Government on Stimulating Enterprise Technology Innovation

ZHAO Shu-fan<sup>1</sup>, YANG Dong-sheng<sup>2</sup>

(1. School of International Economics and Trade, DUFE, Dalian 116025, Liaoning, China

2. School of Chinese Language, Dalian University of Foreign Languages, Dalian 116044, Liaoning, China)

**Abstract:** The U. S. federal government implements a series of tax policies to stimulate enterprise technology innovation and to overcome the problem of market failure caused by the high risks in technology innovation and free riding triggered by overflow. These policies show three prominent characteristics: Firstly, an great importance is attached to R&D; Secondly, obvious direction can be seen in supporting energy industry; Thirdly, the development of those policies shows legalization, diversity and flexibility. On the basis of a thorough exploration of these characteristics, this paper provides some relevant suggestions to improve China's tax policies in encouraging technology innovation.

**Key words:** technology innovation; tax policy; characteristics

(责任编辑 何 颖)

• 37 •