

## 论韩国涉外税式支出的绩效分析和评价

<http://www.criifs.org.cn> 2007年11月21日 陈思霞

**摘要** 自20世纪70年代起，随着经济全球化和信息全球化进程的加快，各国之间的竞争加剧，财政支出规模也明显加大。为了提高政府部门的工作效率、摆脱政府财政困境，各发达国家相继掀起了以“提高绩效预算”为核心的政府部门改革高潮。本文将韩国为例，结合计量模型和相关数据来分析韩国涉外税式支出的效率和有效性，对韩国税收优惠政策做出绩效评价，最后对如何吸引和利用外资进行一些思考，并提出一些政策建议。

**关键词** 绩效评价 税式支出 时间序列 回归分析

### 一、有关税式支出的绩效评价理论基础

税式支出是一国政府财政制度的重要组成部分，税式支出是指政府为实现特定的社会经济目标，通过对基准税制的背离，通过税收收入的放弃形式而形成的政府支出。它是总结税收优惠政策的基础上发展起来的一种制度创新。在中国的理论界，一般就把税式支出等同于通俗的税收优惠，而涉外税式支出就是涉外税收优惠。它主要是指为了引导外资注入特定项目或部门而给予企业的，使企业减轻税收负担的任何优惠。实行税收优惠可以尽可能地吸引外资，利用国外资源加速本国的经济建设。因而各国都在尽可能地降低外企的税率，实行税收优惠政策来吸引外资的流入。但是，近几年，西方发达学者在研究西方经济市场的运作却证明税收优惠政策在一定条件下的确是FDI（外国直接投资）的积极诱因，但是外资的引入同时也和政治、经济状况、人力和物质基础等因素密切相关，税收优惠政策的影响作用是有限的；同时税收优惠政策的有效性会随着投资者、优惠措施、为争取投资的竞争程度、投资地环境的优劣的不同而不同，并且受到其他国家税收优惠政策的影响。而相反地，西方学者通过实践证明，市场以及其它因素已经超过税式优惠政策成为了吸引外资，拉动经济增长的首要因素。

那么，涉外税式支出的效率究竟如何，我们可以采取私人部门惯用的效益分析和绩效评价方法，也即“成本-效益”法来对涉外税式支出的绩效做出分析。绩效分析就是研究如何以最少的投入，用最佳的利用方式，实现最大的效果。但是由于公共部门的特殊性，其绩效分析方法与私人部门是不同的。这里，我们要重点区分公共部门里的成本和效益分别是指什么，如何计算。

总得来说，税式支出的成本可以从三个方面来理解：一是税式支出的直接经济成本即因为实行税式支出政策而引起的税收收入损失额；二是由于税式支出引致的资源不能用于其它方面的使用的机会成本；三是税式支出作为一种公共支出，存在着税收立法的寻租活动而存在的政治成本。但是由于数据的制约和为了更直观的说明问题，我们只考虑税式支出的直接经济成本。税式支出的收益可以分为直接收益和间接收益：直接收益是指对特定纳税人或者征税对象的影响；而间接收益是指

对整个经济、社会和环境的影响。相对而言，税式支出的收益由于核算资料的缺乏和收益的难以货币量化性，而且在很大程度上它的评价依赖于主观价值判断，要得出准确的收益数据是十分困难的。在本文中，作者会利用一些可以替代的数据来力求比较正确地判别公共支出的绩效，得出使成本最小化和效益最大化的努力方向。

韩国最为亚洲经济体中活跃的一份子，从上个世纪80年代以来，其经济的高速发展引起了世界的瞩目。其中，韩国制定了众多的对外税收优惠政策、积极的引入外资、合理有效地利用国外的先进技术和充裕的资金、促进了本国经济的发展、成为了发达国家的一员。那么现阶段韩国的涉外税收政策对拉动本国经济还有多大的拉动作用呢，它的绩效水平是否处在理想的状态呢，韩国的涉外税式支出是否也和西方发达国家一样已经失去了其边际影响力了呢？研究韩国涉外税式支出的绩效问题，对于处在和韩国有着大致相同的发展路径的中国有着积极的研究意义，分析其绩效水平得出实证结果也是本文的目的所在。

## 二、韩国涉外税式支出计量模型的建立和分析

在本篇文章中，为了说明主要的问题以及受到现实数据的制约性，作者在参考了相关文献后建立了以下两个计量模型，对韩国的涉外税收支出进行时间序列分析：

$$FDI = a + a_{GG} + a_{TIE} + 1$$

$$FDI = a' + a'_{GG} + a'_{TB} + 1'$$

在这里，FDI为被解释变量外国对韩直接投资额（百万美元），GG为韩国国内生产总值的年增长率（以上年为100），TIE为韩国的进出口总额，TB为韩国涉外税收企业的税收负担率，由于无法得到韩国直接的涉外税收优惠税额，我们利用韩国年国际贸易税收与外国对韩的直接投资对这一指标进行替代。由于国内生产总值的年增长率表示一国经济发展水平或者市场规模的增长速度，由于外国投资者十分重视市场前景，因此，该解释变量理论上应该与FDI正相关；进出口总额反映的是一国经济的开放程度，开放度越大表示对外市场也就越完善，对外资的吸引度就越大，理论上也应该正相关的；而涉外企业的税收负担率若对FDI比较敏感，则会发挥比较大的作用，总的来说，这个指标与FDI应该与为负相关的关系。

在韩国，涉外税式支出还是总体有效的，涉外企业税收负担率与外国对韩投资都是负相关的，降低涉外税率可以很好的吸引外资；并且由于其市场并不如西方某些发达国家一样完善，所以也不像发达国家一样，市场因素并不是成为吸引外资的首要诱因。其税收优惠制度绩效水平较高，并且会在以后继续发挥重要的作用。但是市场因素以及国民经济的增长潜力对吸引外资也有着重要的作用。当然由于统计数据的限制，加上很多诸如制度方面的因素还没有被考虑进入模型，模型本身是具有缺陷的，并不是十分完美的。

## 三、韩国税式支出绩效评价引发的思考

从以上模型分析，引发了笔者以下几点思考：

(1) 根据自己国家的经济现状制定适合的经济政策。相对于美国等资本主义发达国家，由于其资本市场的完善程度以及其在高科技、信息等产业方面的优势以及其经济发展的良好态势具有的核

心吸引力，在很多情况下，市场因素超过了税收优惠政策成为了他们吸引外资的首要因素，使得优惠政策的边际效用递减从而使得涉外税式制度的效率下降。但是在诸如韩国等还不具备完善市场制度的国家，涉外税式支出的效率还是相对较高的，它还是吸引外资的首要因素。因此韩国或者还处于大部分的发展中国家还是要针对国际经济走势，制定能够更好的吸引外资的税收优惠政策，充分利用国内外两种资源来发展本国经济。

(2) 重视市场因素对吸引外资的作用。随着一国经济的发展和资本市场以及对外资本市场的完善，税式支出的边际效用在长期来看是会逐步下降的。（发达国家的例证代表了这一发展趋势）。从长期来看，市场的发展前景，一国第三产业的发展水平，国内市场的规模发展潜力才是真正影响外国投资者获利水平的决定性因素，经济的持续增长和国内市场潜力的扩大才是吸引外资的最主要的竞争优势。因此，韩国政府一定不能忽视对本国市场的完善，要加强建立本国活跃、正常运行的市场机制，加强第三产业的服务水平，更好的吸引外资。对于中国这样的发展中国家而言也是如此。

(3) 公共部门的绩效评价所得出的应对措施是不同于私人部门的。对于公共部门，尤其是诸如政府这样的牵涉到众多方利益的政治组织而言，我们对其利用资源的效率、制定的政策对公共福利的影响的绩效评价所得出的政策是不同于私人部门的。私人部门由于更多的考虑的是私人利益最大化，所起当它对一个项目进行绩效评价时，如果发现该项目远离了帕雷托资源配置的最优点，那么它就会及时调整、重新进行资源配置来促进帕雷托改进；甚至在一定的情况下它可以舍弃该项目。但是作为政府而言，即使它的政策从经济学的角度来看是不合理的，但是出于政治、国际环境、国家利益等众多因素考虑，绩效评价所得出的政策建议也不一定被采纳。就如涉外税式优惠政策，即使我们得出它是不具有效率的，市场可以远远超过其成为吸引外资的首选方案，但是基于一些政治层面的考虑（如受到WTO 组织协定的制约），在一定的时间内，政策还是会长期持续执行。政府和公共部门的政策是具有滞后性的。如何建立一个更好的模型来评价政府的政策绩效，如何把时间因素也考虑进入政府部门的绩效评价中，是以后公共部门绩效分析改革的努力方向。

韩国的涉外税式支出政策的绩效分析充分说明了市场还不是十分完善的国家，在吸引外资方面应该做出的正确选择。笔者也期待着中国在进行财政制度改革的同时，能够更多地考虑到如何利用绩效评价制度来提高我国公共部门以及公共政策的支出效率和有效性。

#### 参考文献：

- [1]冯冰. 国外税式支出管理和制度研究. 中国财经出版社. 2003 年.
- [2]楼继伟. 税式支出理论创新和制度探索. 中国财经出版社. 2002 年.
- [3]万莹. 税式指出的效应分析和绩效评价. 中国经济出版社. 2006 年5月第1 版.
- [4]世界经济年鉴. 社会科学出版社. 1995 年-2002 年.
- [5]韩国统计年鉴. 韩国政府网.

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved  
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430