

# 国际税收制度改革新进程 及其影响<sup>\*</sup>

邓志超 连平 周宇

**【内容摘要】** 针对数字经济税基侵蚀和利润转移的国际税收制度改革于2013年被正式提上议程，并逐渐形成了以双支柱为核心的税改方案。2021年10月，改革取得突破性进展，正式获得大多数改革参与国同意，计划于2023年开始在全球范围内实施。国际税收制度改革未来将对全球税收治理、全球贫富差距、数字经济发展、资本流动和避税型离岸中心等产生持续影响，也将给中国完善税收体制、发挥大国优势、吸引中资跨国数字企业回归、推动自由贸易试验区改革与创新等带来机遇。但国际税收制度改革同时会收紧中资跨国企业的海外投资环境，对香港金融稳定也会造成影响。中国应以本轮国际税收制度改革为契机积极参与，并完善税收征管机制，加快市场化建设和金融开放进程，在自贸区对标高水平国际创新，以及提升香港内生增长动力和稳定性。

**【关键词】** 国际税改 利润转移 税基侵蚀 数字经济 跨国企业

**【作者简介】** 邓志超，上海社会科学院世界经济研究所助理研究员（上海 邮编：200020）；连平，植信投资首席经济学家兼研究院院长（上海 邮编：200041）；周宇，上海社会科学院世界经济研究所研究员（上海 邮编：200020）

**【中图分类号】** F812.42

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2022)01-0054-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.202201004

---

<sup>\*</sup> 本文得到国家社科基金重大项目“新时代我国金融开放战略研究——形成全面开放新格局的目标与路径”（18ZDA090）的资助。感谢上海师范大学商学院李刚教授和《国际展望》匿名评审人的建设性意见。

为应对越来越严重的税基侵蚀和利润转移（Base Erosion and Profit Shifting, BEPS）问题，扭转全球税收逐底竞争局面、应对数字经济对国际税收带来的新挑战，二十国集团（G20）于 2013 年委托经济合作与发展组织（OECD）开展针对数字经济 BEPS 的系统研究，并逐渐形成了以双支柱为核心内容的国际税收制度改革（以下简称“国际税改”）方案，吸引了全球约 140 个国家和司法管辖区参与。支柱一是指对跨国企业利润征税权的再平衡分配，赋予市场国对跨国企业超过 10% 利润部分至少 20% 的征税权；支柱二是指国际税改参与国执行最低 15% 的企业税率，如果某跨国企业的企业税率低于 15%，则跨国企业涉税链条上的其他国家有权要求跨国企业补缴不足 15% 的税款部分。但这一国际税改方案因涉及诸多国家利益和政策调整障碍，迟迟未能形成一致意见。2019 年底新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）暴发，税基侵蚀和利润转移问题与各国财政资源短缺之间的矛盾进一步激化，促使国际税改方案于 2021 年 10 月获得通过，并计划于 2023 年开始在全球范围内实施。这标志着延续近百年的全球“减税”周期被扭转，国际社会即将进入“加税”周期。本文拟遵循“起因—进程—影响—展望—应对”的思路，对本轮国际税改相关问题进行研究。

## 一、逐底竞争加剧 BEPS 行为

本轮国际税改之前，国际税收制度大致经历了一轮从“避免双重征税”到“逐底竞争”的演进历程。1923 年，美国、英国、荷兰和意大利四国经济学家联合发表《防止双重征税报告》（Report on Double Taxation），述及当时国际贸易中存在严重的“双重征税”问题，并积极倡导贸易国双方就税收问题进行协商。<sup>①</sup> 此后，各国对国际税收协调的主要内容是避免双重征税，极大地推动了贸易全球化。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 罗秦：《国际税收治理从双边到多边的演进：新格局、新挑战及新趋势》，《国际税收》2021 年第 1 期，第 20—26 页。

<sup>②</sup> 梁若莲、黄素华：《防范税收协定滥用的全球进展：对 BEPS 第 6 项行动计划落实情况的评述》，《国际税收》2021 年第 4 期，第 16—24 页。

随着贸易全球化的发展，国际贸易的主角逐渐由国家演变为跨国企业。20 世纪 90 年代以来，美、欧、日等国和地区的大型跨国企业开始通过比较全球各地的优势，对产业链进行全球布局，以追求利润最大化。这些布局中，税务筹划成为跨国企业的重要考量因素。全球各国企业税率水平高低不同，形成国际税差，跨国企业正好可以利用这种国际税差通过转移定价和集团内部贸易等方式，将利润从高税率国转移至低税率国，实现最大程度的避税。

在跨国企业利用国际税差转移利润的同时，一些低税率国政府意识到维持甚至扩大国际税差有利于吸引跨国投资、带动经济发展，于是往往主动调降企业税。而其他国家察觉到这些国家的减税动作后，为争夺国际投资和税源，也选择加入调降税率行列，调降税率幅度更大，由此引发新一轮降税。如此循环往复，不断探底，形成了国际税收的逐底竞争态势。美国税务基金会（Tax Foundation）发布的《全球企业税 2020》（*Corporate Tax Rates around the World, 2020*）报告指出，1980—2020 年，全球范围内企业税率呈持续下降趋势。<sup>①</sup> 1980 年，全球 177 个国家和司法管辖区的平均企业税率为 40.11%，经过多年相互竞争，2020 年已降至 23.85%，多数国家将企业税率下降至 30% 以下；降税最显著的时期是 2000—2010 年，约有 78% 的国家将企业税率调降至 30% 以下，而 2000 年税率 30% 以下的国家只占 42%；降税最明显的区域是欧洲，平均企业税率从 1980 年的 44.6% 下降至 2020 年的 19.99%，降幅超过 55%；南美洲企业税率降幅最小，但也从 1980 年的 36.66 下降至 2020 年的 27.54，降幅约 25%。<sup>②</sup>

国际税差和逐底竞争使得越来越多的跨国企业加入利润转移行列。截至 2016 年底，全球跨国企业数量超 10 万家，且以年均 29% 的速度增长。<sup>③</sup> 当利润转移只发生在一部分跨国企业时，被转移利润所对应的纳税额较小，并不会引起太多的关注，而当被转移的利润规模越来越大时，BEPS 行为就愈

---

① ASEN Elke, “*Corporate tax rates around the world, 2020*,” Tax Foundation, December 9, 2020, <https://files.taxfoundation.org/20201208152358/2020-Corporate-Tax-Rates-around-the-World.pdf>.

② ASEN Elke, “*What European OECD Countries are Doing about Digital Services Taxes*,” Tax Foundation, 2021, p. 25.

③ 韩霖、田芸芸：《G20 国际税改五年回顾：BEPS 成果的国内落地及最新发展——专访国家税务总局国际税务司司长蒙玉英》，《国际税收》2021 年第 4 期，第 3—8 页。

发严重，各国能对跨国企业征收到的税收更趋减少，最终影响到各国的财政资源。<sup>①</sup>而这种影响尤以对发达国家的税收损害为甚。例如，美国企业所得税占全部税收的比重从1965年的22%一路下降至2020年的6%，而同期美资企业海外资产规模大扩张。<sup>②</sup>同时，全球富人也通过跨国企业的利润转移行为进行逃税。富人大多为跨国企业所有者，通过跨国企业转移利润至低税率国，完税分红，再利用母国外商投资优惠政策，实现其个人税负最低化，从而加速扩大全球贫富差距。事实上，这也正是引发当前全球各国矛盾的深层次原因之一。<sup>③</sup>为应对税基侵蚀，政府在理论上可以采取两种措施：一种是调整税收优惠相关政策，加大对外投资反避税核查；另一种是求助于赤字融资，举债度日。然而，某国如果加大反避税力度，就会刺激该国跨国企业更大规模地将利润甚至产业转移至低税率国，导致税基进一步被侵蚀。在缺乏国际协调的情况下，每个国家都意识到加大反避税力度是下策，而通过降低税率争夺他国税基才是上策。因此，每个国家都成了囚徒困境中的囚徒，逐底竞争反而成为纳什均衡（Nash Equilibrium），即每个国家的理性选择是降税，且所有国家都不愿意过度加大反避税力度或加税，虽然降税会导致税收的进一步流失。

## 二、数字经济兴起加速了反 BEPS 行动

2000年以来，数字经济大发展，在各国经济活动中的比重不断上升。中国信息通信研究院发布的《全球数字经济新图景——疫情冲击下的复苏新曙光》指出，截至2020年，全球数字经济规模高达32.6万亿美元，同比增长3.0%，占GDP的比重持续提升，由2019年的41.5%上升至43.7%。<sup>④</sup>其

① 沈伟：《后金融危机时代的全球反避税措施：国别差异路径和全球有限合作》，《比较法研究》2018年第1期，第122—142页。

② 同上。

③ Coppola Antonio et al., “Redrawing the Map of Global Capital Flows: The Role of Cross-border Financing and Tax Havens,” *The Quarterly Journal of Economics*, 2021, pp. 1499-1556.

④ 中国信息通信研究院，《全球数字经济白皮书——疫情冲击下的复苏新曙光》，2021年8月，<https://mp.weixin.qq.com/s/G3Mi8GI NOV R yg GE f G s Ai H w>。

中，发达国家数字经济优势明显，2020 年发达国家数字经济规模达到 24.4 万亿美元，占 GDP 比重为 54.3%，德国、英国、美国数字经济占 GDP 比重更是超过了 60%；发展中国家数字经济增速快，2020 年增速达到 3.1%。<sup>①</sup> 美国数字经济规模达到 13.6 万亿美元，蝉联世界第一，；中国数字经济规模为 5.4 万亿美元，位居世界第二。<sup>②</sup> 而数字经济大发展，也强化了全球推动 BEPS 国际税改的决心。

相较于传统跨国企业的 BEPS 行为，跨国数字企业造成的 BEPS 问题更为严重，也更难治理。数字经济有两大特征：一是虚拟化、线上化，除了必要的计算机和网络设备外，数字经济不需要实体经济元素支持，就能提供完整的数字内容服务，这突破了征税对象需要以实体存在为前提的传统税收征管条款；二是数字经济高度依赖无形资产，更加便于跨国数字企业的利润转移行为。利用这两个特征，跨国数字企业可以向全球提供数字内容服务，在注册地之外不需要缴税，在注册地享受低税优惠，从而放大了 BEPS 问题。根据英国“公平税标”组织（Fair Tax Monitor, FTM）的数据，仅亚马逊、脸书、谷歌、苹果、微软 5 家企业在 2010—2019 年的 10 年间，就至少避税 1 000 亿美元以上。<sup>③</sup>

2008 年全球金融危机后，各国政府债务高企，财政资源捉襟见肘，特别是发达国家受跨国数字企业 BEPS 行为侵害最甚，越来越多的国家意识到有必要构建防范数字经济 BEPS 行为的国际合作机制。在这样的背景下，针对数字经济 BEPS 的国际税改被提上议程。

2013 年，G20 委托 OECD 开展针对 BEPS 问题的系统性研究，并制定相应的行动计划。其核心内容是改变长期以来国际税收防范双重征税的理念，积极应对数字经济模式带来的新避税方式，加强对防范国际逃避税和“双重不征税”的多边合作。2014 年 11 月，在布里斯班 G20 第九次领导人峰会上，习近平主席提出了加强全球税收合作，打击国际逃避税，帮助发展中国

---

① 中国信息通信研究院，《全球数字经济白皮书——疫情冲击下的复苏新曙光》。

② 同上。

③ 项梦曦：《全球数字经济竞争和监管博弈加剧》，《金融时报》，2021 年 7 月 6 日，第 5 版。

家和低收入国家提高税收征管能力三点主张，得到了与会国的一致赞同。2015年10月，OECD发布了BEPS行动计划的15项最终报告，构建了应对BEPS包容性框架。这些成果丰富了反BEPS理论，为国际税改提供了工具。其中，第一项行动计划《应对数字经济的税收挑战》（Action 1: Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy）点明了数字经济对国际税收制度带来的挑战。2016年，各国应对BEPS的成果陆续进入实施阶段，其中第6项行动计划《防止税收协定优惠的不正当授予》（Action 6: Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances）指出，税收优惠的滥用是BEPS问题出现的重要原因，建议对以往的双边税收协议进行修订，杜绝跨国企业在多个双边协议中套利避税。2017年，67个国家签署了《实施税收协定相关措施以防止税基侵蚀和利润转移的多边公约》（Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting），通过多边合作加强对BEPS问题的治理。2018年3月，OECD发布《数字化带来的税收挑战》（Tax Challenges Arising from Digitalisation）（中期报告），详细分析了跨国数字企业架构和价值创造方式对BEPS的影响。2018年11月，布宜诺斯艾利斯G20领导人第十三次峰会重申全球共同实施BEPS国际税改的必要性。2019年1月，OCED发布政策简报，将数字经济BEPS问题的重点聚焦在解决“数字经济破坏联结度”和“跨国企业利润转移动力”上。<sup>①</sup>2019年10月，由OCED的财政事务委员会（CFA）提出“支柱一：征税权划分和联结度规则确定”。2019年11月，CFA提出“支柱二：跨国企业最低企业税率和税收转换规则”。由此形成了BEPS国际税改的双支柱核心内容。

双支柱对数字经济BEPS问题具有非常强的针对性。支柱一针对数字经济特征税收联结度失效问题，增加“显著经济存在”（Significant Economic Presence）条款。这一条款最早由印度提出，不同国家也提出过相类似的规则主张。2021年国际税改最终采用了“显著经济存在”条款。根据这一条款，只要有证据表明跨国数字企业在市场国持续进行有目的的经济活动，就

---

<sup>①</sup> 朱惠涵、谭旻、陈畅、张鹏飞：《全球数字经济税收的探索和发展以及我国的应对》，《科学发展》2021年第5期，第49—58页。

可以认为跨国数字企业像普通企业一样在市场国持续经营，通过相应的利润和所得税分配办法计算，需要向市场国纳税。支柱二针对利润转移和逐底竞争问题，设置全球最低企业税率规则。规定加入应对 BEPS 问题国际税改框架的成员国统一遵守全球最低企业税率规则，以此缩小国际税差，减弱跨国企业利润转移动力。同时为了加强全球最低企业税率的使用效果，支柱二增加税收转换规则，若一国的有效税率低于全球最低企业税率，则视该国放弃了其有效税率与全球最低企业税率之间差额的征税权。这一部分征税权自动转换到跨国企业税收链条上的其他国家。这使得跨国企业无论如何全球布局，其整体税率都将至少为全球最低企业税率，以此抑制其利润转移的动力。

除了推动以双支柱为核心内容的国际税改外，G20 和 OECD 也一直致力于提高跨国企业的信息透明度，以配合国际税改。这是因为，如果没有跨国企业金融、财税等方面信息透明度的提升，国际税改的可行性和有效性将大打折扣。信息构成了征税的基础，也是打击 BEPS 行为最有力的工具。2014 年，OECD 发布金融账户涉税信息自动交换标准（Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters, AEOI），其中规范了各国信息的统一报告准则（Common Reporting Standard, CRS）。在 CRS 下，各国都有义务披露非居民在本国的经济、财务和税务情况，这标志着各国之间关于跨国企业经济信息的交换由过去的被动请求式转变为主动交换式，既提高了信息透明的广度，也加强了信息传递的效率。

### 三、疫情和拜登执政推动了国际税改进程

国际税改并非一帆风顺，2021 年前的阻力主要来自美国和低税率国家两个方面。欧洲的发达国家对推动国际税改的意愿非常强烈。它们是数字经济最重要的市场国，跨国数字企业的 BEPS 行为严重侵害了这些国家的利益。联合国《2019 年数字经济报告：价值创造和捕获，对发展中国家的影响》

（Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries）指出，中国与美国占全球 70 个最大数字平台市值的

90%，而欧洲的份额仅为 4%。<sup>①</sup> 考虑到中国数字经济平台主要服务于中国和亚洲地区，可以推断出欧洲的数字服务多为美资数字经济企业所提供。2017 年以来，以法、德为代表的国家表达了对数字经济 BEPS 的强烈不满。2018 年 3 月，欧盟发布了数字经济企业所得税征收相关办法；2019 年，法国颁布全球第一部《数字经济服务税法》(Digital Services Taxation, DST)；2020 年 1 月，英国、意大利、奥地利开始征收数字服务税。而全球最大的数字企业来自美国，国际税改会触及这些美资跨国数字企业利益，这使得美国在国际税改上的态度始终含糊不清。

特朗普执政时期，美国转向孤立主义，与欧洲盟友关系恶化，对国际事务的参与程度下降。对于国际税改，特朗普政府虽然没有明确反对，但对双支柱可能给美资跨国数字企业带来的影响非常警惕。2019 年 12 月，美国提议国际税改方案增加安全港计划，给予美资企业在支柱一规则 and 传统国际税收规则之间自由选择的权力。这一提案显然是美国为美资跨国数字企业开的“后门”。若安全港计划得以通过，美资企业的 BEPS 行为将如往常一样猖獗，这一计划自然未能得到其他主要发达国家的支持。2020 年 6 月，OECD 再次要求美国就“双支柱”方案给出明确意见，而美国则以“全球疫情暴发冲击世界经济、美国正全力应对疫情影响和重启本国经济”为由，暂停了与 OECD 的谈判。<sup>②</sup> 由此可见美国在保护自身利益上的顽固和蛮横，2021 年前的国际税改因此被搁置。

另一反对国际税改的阻力来自低税率国家。以爱尔兰、匈牙利和捷克为代表的中小经济体认为，大国拥有大国优势，在人口、自然资源、贸易条件等各方面较中小经济体均具有先天优势，容易形成规模效应和技术创新。中小经济体唯有通过优惠的税收政策才能挽回部分劣势，“公平”地参与世界经济一体化。在这一观点影响下，少数经济体长期实行低税率政策，以吸引跨国资本投资。世界银行数据显示，1970—2019 年，爱尔兰累计吸收外商

---

① UNCTAD, *Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*, pp. xv-xvi.

② 朱惠涵、谭旻、陈畅、张鹏飞：《全球数字经济税收的探索和发展以及我国的应对》，《科学发展》2021 年第 5 期，第 49—58 页。



直接投资的净额达 10 320 亿美元；1998 年之后，爱尔兰每年外商直接投资占其当年 GDP 的比重长期维持在两位数，2015 年吸引外资流入规模更是达到该国当年 GDP 的 81%。<sup>①</sup> 国际税改推进以来，爱尔兰等低税率国家的反应一直较为消极。这些经济体一方面担心因国际税改方案调整使国内税收政策的收益可能小于调整带来的制度变化成本，另一方面也认为低税率优势将会对其国内财政收入和产业发展带来冲击。2021 年 10 月前，爱尔兰、匈牙利和捷克等国一直对本轮国际税改持反对态度，此后才转变态度。

### （一）疫情消耗财政资源凸显加税迫切性

2019 年底疫情暴发，全球陷入疫情恐慌和冲击之中。2021 年新冠病毒更是出现了多种变异，使得全球依然笼罩在疫情肆虐的乌云之下。各国为应对疫情而采取的刺激政策迟迟无法有效退出，财政资源被快速消耗。可以预见的是，未来一个时期，各国的财政收入将很难恢复到疫情前水平，但财政支出却在高位徘徊，各国财政入不敷出状态将持续，赤字率将不断上升。以美国为例，2020 年美国联邦政府财政赤字 3.35 万亿美元，赤字率 16.03%；2021 年前 9 个月美国财政赤字达 2.15 万亿美元，累积赤字达到 20.15 万亿美元；2021 年 10 月，美国债务总额早已突破 22 万亿美元债务上限，达到 28.94 万亿美元，美国政府已是债台高筑。<sup>②</sup> 欧盟 27 国 2020 年合计财政赤字 9 248.85 亿欧元，较 2019 年大幅增长 12.33 倍。<sup>③</sup> 在此情况下，全球各国都急需拓宽税基以补充财政资源，解决 BEPS 问题和丰富财源成为各国共同的选择。

疫情也激化了美、欧等发达国家和地区内部本已突出的社会矛盾，使得打击跨国企业和富豪的避税行为、缩小贫富差距的政治正确性进一步上升。在全球减税周期中，掌握资本的资本家成为最大受益者，其投资收益率不断

---

① 根据世界银行数据计算爱尔兰外商直接投资累计净额和 GDP 占比，数据参见 <https://data.worldbank.org/country/iceland?view=chart>。

② 汤翠玲：《美国债务违约警报再度拉响》，《上海证券报》，2021 年 11 月 18 日，第 2 版。

③ 由欧盟统计局报告数据加总而得，参见 Eurostat, “Provision of Deficit and Debt Data for 2020-First Notification,” Eurostat Press Office, April 22, 2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563047/2-22042021-AP-EN.pdf/19f07f1a-49dd-29be-fbf0-857dc423519f>。

上升，而劳动力的收益率并没有跟上资本全球自由流动的步伐，全球化的产出分配在资本家与劳动者之间出现明显的分配不公。托马斯·皮凯蒂(Thomas Piketty)在其著作《21世纪资本论》(Capital in the Twenty-First Century)中论及，近几十年来，全球不平等现象正在加剧，贫富差距问题已经变得非常严重。富人边际消费倾向低，穷人边际消费倾向高，贫富差距扩大导致有效需求不足，抑制经济增长。<sup>①</sup> 2008年全球金融危机后，各国为应对危机和刺激经济，实施更加宽松的货币政策。然而宽松的货币流动性并未能有效刺激实体经济的恢复，反而抬高了房地产和金融资产价格，进一步加剧了贫富差距，使得全球经济运行呈现低利率、低通胀、低增长、高福利、高通胀、高债务的“三低三高”状态。怨气和不满情绪充斥整个社会，削弱了社会运行的稳定性和经济增长的内生动力，使得民粹主义、贸易保护主义思潮越来越有“市场”。

疫情暴发前，美国、欧洲等国家和地区的民粹主义和贸易保护主义已经泛滥，民众对富人和跨国企业逃税的容忍度已经降至最低，要求扭转税收制度不正当性的政治诉求愈发强烈。疫情暴发后，美、欧等发达国家和地区虽然采取了直接向居民提供救济金方式，但也存在两个问题。一是救济资金有限，救济期短暂，而且救济资金必然要由未来税收弥补；二是巨量货币投放再次推升房地产价格和股票、债券等金融资产市值，富人因此而更加富裕，贫富差距非但没有缩小却反而有所加剧。各国政府意识到了加税的重要性和迫切性。

## (二) 拜登执政推动国际税改进入实质性阶段

面对国内疫情反复、社会裂痕加深、财政窘境、国际盟友因特朗普的执政方式而离心离德和美国经济复苏充满不确定性的乱局，2020年底胜选之后，拜登急需对外寻找国际事务作为抓手以缓和与盟友关系，重塑世界领导权和美国的领导地位；对内安排巨量财政支出，以抗疫、恢复经济和维持社会稳定。但是，拜登面对的是财政赤字高企的现实，拓宽财源成为当务之急。为此，有三条可以尝试的途径。一是继续走财政赤字货币化的道路。但由于

---

<sup>①</sup> [法]托马斯·皮凯蒂：《21世纪资本论》，中信出版社2014年版，第ix-xi页。

通货膨胀严重，美联储支持财政赤字货币化的空间越来越小。2021 年 11 月初，美联储宣布开始缩减购债规模，并计划于 2022 年上半年完成，随后美元更是可能进入“加息”周期。二是继续举债。当前全球对美债认可度仍然较高，美债依然强势，但美国两党对于债务上限分歧较大，债务额度扩大将被严格限制。三是加税。拜登选择此项，其计划将企业所得税由 21% 上调至 28%，将全球无形资产抵税收入税率（Global Intangible Low-Tax Income, GILTI）由 10.5% 上调至 21%，将资本利得税由 20% 提高到 39.6%，将个人所得税由 37% 上调到 39.6%，并将遗产税免税额下降到 350 万美元，税率由 40% 升至 45%。<sup>①</sup> 如果这些加税计划顺利通过，美国可能在未来十年增加 3.35—3.67 万亿美元税收收入。<sup>②</sup>

拜登政府在美国国内加税也需要全球加税配合，以防美国资本外流，同时促进美资产业回迁。如果仅美国国内加税，美国与世界的“国际税差”将拉大，资本和产业的外流会愈发严重，加税带来的收益可能难以弥补税基流失造成的损失。而如果全球形成最低企业税率，美国与世界的国际税差将固定甚至缩小，美国的税基至少不会进一步恶化，同时更有可能因为最低企业税率的存在，使得原本流入“避税天堂”的资本和产业回流。这也是拜登政府一改特朗普政府时期对国际税改不合作态度，转而积极主导的原因之一。

拜登政府支持国际税改最深层的原因还在于减缓贫富差距分化，弥合美国国内社会裂痕。在疫情冲击和大规模刺激政策下，美国富人因资产升值而“躺赢”、中产人群因经济停滞而愤怒、穷人因救济而“躺平”，这使得美国社会裂痕不断扩大。解决之道是从制度上扭转有利于富人的分配体制，增加对有产阶级的直接税，推动国际税改成为一种有效且必需的手段。

为此，拜登改变了之前特朗普时期拒绝国际税改合作的态度，转而加以积极推动。拜登首先重启国际税改的谈判进程，与法、德、英等七国集团（G7）成员就相关问题密切协商，放弃安全港计划，明确支持双支柱。

但即便转而支持国际税改，美国也在尽可能保护自身利益，对原国际税

---

① 人大重阳：《美国税改将如何影响中国？》，人大重阳网，2021 年 7 月 6 日，[http://www.rdcy.org/index/index/news\\_cont/id/688783.html](http://www.rdcy.org/index/index/news_cont/id/688783.html)。

② 同上。

改方案提出了更有利于美国的修改，体现出美国的强势和专业。美国放弃安全港计划，但要求国际税改达成之时，所有国家自动取消数字服务税，以此减轻美资跨国数字企业的税负，同时将原本支柱一当中针对跨国数字企业的范围拓宽为针对跨国企业，将他国大型跨国企业纳入国际税改征收对象范围。从操作手法上来看，美国也将自身拥有的全球治理主导地位下的议程设定优势发挥到极致。美国通过先在 G7 内部博弈，形成更有利于美国的国际税改方案后，再交 G20 通过，以确保自己提出的方案得到通过。美国同时对其他国家是否取消数字服务税留有后手，即保留对相关国家 301 调查的延期执行权。如果一些国家在国际税改之后没有取消征收数字服务税，美国将对其进行反制。然而，无论如何，拜登执政后，国际税改由美国推动了从讨论到落地的关键一步。

#### 四、国际税改对世界经济与秩序的影响

以 1923 年《避免双重征税报告》（Report on Double Taxation）问世作为国际税收制度发展的开端，至 2021 年 10 月国际税改通过，并计划于 2023 年开始执行，刚好经历百年。百年间，国际税收合作的主流方向从防止双重征税转为防范 BEPS，各国政府也将从逐底竞争走向有计划地加税。国际税收的这一重要变化势必改变原有的国际贸易与投资格局，对世界产生深远影响。这些影响体现在以下几个方面。

##### （一）持续推进国际税收治理，多边协调方式逐渐代替双边合作

在理论上，全球治理和国内治理之间存在一定的内在矛盾。这是因为，一国政府对国内治理拥有垄断权，而参与国际治理会使该国政府面临国际规则竞争和内部制度改革双重压力，从而让渡部分国内治理的垄断权，因此该国政府缺乏参与全球治理的动机。本轮国际税改从发起到落地，全球主要经济体经过近九年的充分博弈，已经达到了一个各方都能接受的平衡状态。未来，关于国际税收协调的议题将以本轮国际税改方案为蓝本，以多边协调逐步替代双边合作模式，以削弱 BEPS 对各国带来的伤害。以本轮国际税改为

新起点，国际贸易和投资规则也将被重塑，从而使全球治理也进入一个新阶段。虽然本轮国际税改受 G7 影响较大，但还是由 G20 发起，吸收了较多发展中国家的意见。在未来全球治理新阶段中，发展中国家的利益诉求将得到更大程度的尊重。

### （二）开启全球加税周期，一定程度上抑制贫富差距的扩大

随着本轮国际税改持续推进，国际税差逐渐缩小，国际税收漏洞得到修补，使得全球进入加税周期，扭转了此前国际税收逐底竞争的恶性竞争局面，使国际贸易与投资活动更趋市场化。税收是宏观经济的自动稳定器，也是跨国企业全球布局规划中的重要变量。本轮国际税改之前，各国政府趋势性减税以迎合资本的需求，使得税收的宏观稳定器作用受损，宏观调控的能力大打折扣；低税率政策的人为干预扭曲了各国间的比较优势，跨国企业的资源配置掺杂了更多非市场因素。虽然短期内利好跨国企业，但从长期看却损害全球资源配置效率，逐底竞争也拉大了全球贫富差距。本轮国际税改开启全球加税周期，重点提高直接税税率，加税对象为资本和富人，虽然无法在根本上解决当前全球普遍存在的制度不正当性，却可以在一定程度上抑制贫富差距，缓解因贫富差距扩大而形成的各种社会矛盾。

### （三）为数字经济发展制定新规则，改变数字经济发展模式

BEPS 虽困扰国际税收多年，但促使本轮国际税加快进程的关键因素是数字经济兴起。以双支柱为核心内容，本轮国际税改覆盖的适用对象是所有跨国企业，但跨国数字企业受到的影响无疑是最大的。国际税改对跨国数字企业的直接结果是，后者利用数字经济特性避税的手段都将失效，跨国数字企业无论如何都需要交纳一定的企业税。跨国数字企业意识到，利润转移只会改变税收征管主体，无法减少税负，转移利润的动力将大大降低。跨国数字企业在母国之外开展数字经济服务时，无论在市场国是否设有常驻机构，都需要向市场国分配一定的利润征税权。这缩小了跨国数字企业相较于传统跨国企业的税收优势，进而引导跨国数字企业的全球布局更多遵从市场因素。本轮国际税改客观上会对数字经济未来发展形成一定的抑制作用，特别是新兴数字经济企业国际税收红利将消失，而已有的跨国数字巨头却已经享

受了多年国际税收红利，并累积了较大规模的存量用户和数据优势，这使得新兴数字企业与既有数字企业巨头之间的竞争力差距被进一步拉大。

#### （四）资本回流发达国家，全球货币流动性下降，改变国际货币格局

本轮国际税改是全球经济体动态博弈的结果。在这一博弈过程中，发达国家起了主导作用。而发达国家之所以力推本轮税改，除了防范 BEPS 行为、拓宽税源外，还希望凭借国际税改推动跨国企业回流母国，这一点在美国提出的修改意见上体现得非常明显。自 21 世纪初开始，美国国内产业空心化问题愈发严重。奥巴马、特朗普、拜登都希望美资制造业回流。本轮国际税改后，全球资本在一定程度上会出现回流发达国家的现象，并逐渐形成新的全球资本流动平衡。这种平衡的形成将在未来改变资本长期以来从发达国家流向发展中国家的趋势。作为资本的载体，美元、欧元等国际货币也可能随着资本回流而形成货币流动性的回收。美元流动性表现将最为明显，这一方面是因为美国资本回流规模较大，全球美元随之回流美国；另一方面是疫情冲击下美联储的量化宽松政策使美元投放量几乎翻倍，使美元价值出现虚高，美联储收紧货币政策后，美元的全球流动性将明显收缩。美联储收紧货币政策和本轮国际税改，两者在时间节点上刚好重叠，使得全球美元流动性下降，美元充当国际货币公共品的功能随之下降，国际货币格局也将发生变化以适应世界经济的发展需求。

#### （五）“避税天堂”型离岸中心的终结

近半个世纪以来，一些中小经济体和岛国利用低税甚至是免税，吸引全球资本不断流入，形成了资本的“避税天堂”。本轮国际税改将使得“避税天堂”的税收优惠优势不再，国际资本减缓流入或逆转流出，从而使这些避税天堂逐渐没落。有反对观点认为，部分“避税天堂”已经存在了近半个世纪，存量投资巨大，有些离岸中心不以税收为其主要财政来源，而以服务流入资本、繁荣当地现代服务业为目标。所以，即便全球最低企业税率落地，避税天堂对资本仍然有吸引力。然而，如果没有税收优势，跨国企业更愿意布局于母国和市场国，布局于母国的优势在于熟悉的制度环境、法律体系和供应商体系，甚至还有母国政府的支持和保护；布局于市场国的优势是贴近

市场，可以根据需求灵活调整策略。对于没有避税功能的离岸中心，跨国企业实际上缺乏投资动力。随着时间的推移，“避税天堂”的存量优势也将逐渐消失。跨国企业投资于避税天堂的另一个目的是通过隐秘股权信息以低成本进入原本准入受限的市场国。但是，本轮国际税改后，因反避税信息需要，各国政府间将互通税务、金融等信息，跨国企业借避税天堂隐秘股权信息的目标也难以达成。所以，除部分有自身产业和特殊地理位置支持的离岸中心外，大多数纯避税天堂都将逐渐走向没落。

## 五、中国面临的机遇和挑战

本轮国际税改给中国的税收体制、吸引外资、中资企业利润回流、自由贸易试验区改革与创新带来一系列机遇，同时也会对中资跨国企业海外布局和中国香港的营商环境带来挑战。

### （一）机遇

第一，国际税改将推动国内税收体制的进一步完善。作为 G20 和 BEPS 包容性框架成员国，中国需要对国内税收制度进行调整，以主动融入国际税改进程，其中包括共享中国企业税务信息，提升中国税收体制的国际化水平等。自 2001 年加入 WTO 以来，随着对外开放进一步加大，中国税收体制已经开始与国际规则相融合。但是，一方面，因为中国经济发展较快，税收体制改革有所滞后，使得税收制度跟不上中国经济发展；另一方面，也因为之前国际税收制度长期以双边合作为主，多边协作相对缓慢，使得中国在税制上对中资跨国企业和非居民跨国企业的税务征管存在一定的滞后和漏洞。本轮国际税改后，相应的国际税收制度被确定，特别是对于跨国数字企业 BEPS 行为的征管办法被确定下来，这将有助于中国加强国内对跨国企业税收征管制度的完善。<sup>①</sup>

第二，国际税改有利于中国发挥大国优势，留住存量国际投资，同时吸

---

<sup>①</sup> 连平：《中国如何应对百年国际税改》，《华夏时报》，2021 年 9 月 27 日，第 15 版。

引增量。本轮国际税改缩小了国际税差，堵住了国际税收漏洞，跨国企业的国际投资避税因素下降，更多回归市场因素，将出现资本从低税率国退出转移至市场国或母国的趋势。中国不仅是“世界工厂”，也是“世界市场”。作为全球第二大消费市场，按照当前的消费增速，中国有望在不久的将来超过美国，成为全球最大消费市场。同时，因为产业体系较为完备，所以中国无论是在商品制造还是数字经济类服务方面都有完整的供应链和数量巨大的供应商。在这样的背景下，存量国际投资将更依赖中国，因税收优惠消失而转移的资本也将更加重视对中国的投资。随着中国今后进一步对外开放，原本计划投资于其他地区和通过离岸中心间接投资中国的跨国企业，将改变策略和运营方式，选择直接投资中国。

第三，中资跨国数字企业利润回归，带来税收收入的增加。当前全球最大的数字企业分属于美国和中国，两者的数字企业多于离岸中心注册主体，以方便利用数字经济特点进行财务运营。但与美国的数字企业“收割”全球市场不同，中资数字企业的主要业务在国内。根据腾讯研究院发布的《中美数字经济的差距》研究报告，2020年美国数字企业国际收入占其总收入的比重约为55.86%，而腾讯和阿里巴巴两家中国最大的数字企业公布的国际收入之和仅占总收入的7%。<sup>①</sup>本轮国际税改达成后，中资跨国数字企业将面临回归中国还是继续停留海外但需向中国国内补税的选择。国际税改推进后，随着国际形势的变化和全球市场的东移，中资跨国数字企业利润转移动力减弱，将重新搭建股权架构，由此形成利润回归，从而相应增加中国财政收入。但也会有部分中资跨国数字企业选择留在境外，其原因一方面在于中国境内税率仍然高于15%，海外避税仍有利可图，另一方面是出于进入国际市场进行全球布局的考虑。

第四，促进中国自由贸易试验区的改革与创新。一个时期以来，关于自贸区是否应该给予税收优惠存在一定争议。当前，各自贸区对于税收优惠的理解各不相同，其所执行的税收减免政策也有较大差异。在本轮国际税改未有实质性进展之前，自贸区的税收优惠政策作用并不明显。这是因为跨国企

---

<sup>①</sup> 闫德利：《中美数字经济的差距》，腾讯研究院，2021年6月23日，<https://www.tisi.org/18966>。



业总有办法将利润转移至低税率地区，除非自贸区税收政策向“避税天堂”看齐，否则很难吸引跨国企业改变其已有的布局。本轮国际税改后，“避税天堂”逐渐走向没落，从“避税天堂”中出来的资本需要寻找新的投资场所，中国大国优势天然吸引资本。国际资本对自贸区的改革有较高期待，只要将自贸区税收规则与国际规则进行较好融合，就易于在已有格局被打破之际获得资本的青睐，形成多个以中国产业基础为依托的境内自由贸易中心。

## （二）挑战

随着国际税改规则在全球范围内逐步实施，中资跨国企业面临的国际税收环境随之趋紧，中资跨国企业“走出去”成本上升，短期内将抑制中资跨国企业的海外布局。本轮国际税改之前，外资跨国企业特别是发达国家的跨国企业已经享受了多年的国际税差红利，积累了发展中国家跨国企业短期内难以追赶的先发优势。国际税改虽然从长远来说可以创建一个公平的国际经济环境，但就短期而言，所有跨国企业面对的国际税收环境都将恶化，而相比之下对没有积累国际化发展经验和优势的发展中国家企业影响更大，对当前正在加快“走出去”的中资跨国企业更是如此。中资企业“走出去”规模越来越大，但整体的国际化水平不高，国际业务占比依然较低。国际税改可能在短期内使中资跨国企业与发达国家同行之间的竞争力差距被拉大，抑制中资跨国企业的海外拓展。

国际税改还有可能冲击中国香港的房地产和金融市场。香港经济虽然具有一定的实体产业支撑，并不像开曼、维京群岛等地区纯粹属于“避税天堂”，但是 1997 年亚洲金融危机以后，香港产业空心化趋势愈发明显，房地产和金融业成为香港聚集国际资本的蓄水池。

本轮国际税改后，香港的离岸注册地零税率优惠对国际资本的吸引力将大幅度降低，跨国企业可能在一定程度上将改变利润转移目标方向，从而削弱香港的离岸金融中心优势。有观点认为，本轮国际税改后，香港依然可以凭借其优良的营商环境和高水平的国际金融服务继续保持国际金融中心的地位。然而，当前香港以房地产和金融业为支柱，需要资金不断流入才能维持其“繁荣”。本轮国际税改却恰恰抑制了跨国企业源源不断地转入利润，

香港的房地产和金融市场将首先受到冲击。而随着资本流入的减少和离岸金融功能的下降，国际资本对香港国际金融服务的需求将下降，这将进一步拖累香港的金融业。

## 结 束 语

本轮国际税改已经进入实施阶段，未来一个时期，国际税改还将在几个方面持续推进。首先，争取反对国转变态度。当前，应对 BEPS 问题包容性框架成员国并未全部同意税改方案，还需要进一步争取。反对国始终担心国际税改会损害其自身利益。但在双支柱规则下，反对国的低税率优势将不复存在，同时反对国还将面临大国的经贸制裁风险，其理性选择是转变态度。2021 年 10 月之前，爱尔兰、爱沙尼亚和匈牙利等国曾反对国际税改方案，但最终选择了妥协。同时，应对 BEPS 问题包容性框架成员国也将进一步扩容，最终将全球更多国家吸收成为框架成员国。其次，明确双支柱实施的具体细节。双支柱至少有三个非常重要的细节需要进一步讨论。一是界定最赚钱的跨国企业的范围。欧盟各国征收数字服务税，以企业全球营收 7.5 亿欧元为门槛。<sup>①</sup> 本轮国际税改方案中，美国将这一门槛抬高到 200 亿欧元，以保证大多数美资跨国企业不受影响，未来这一门槛是否可能降低还需进一步讨论。二是豁免和个例的设置。英国试图将金融业排除在双支柱规则适用范围之外，不少国家也认为应该将航运、基础设施、大宗商品类和自然资源类行业作为豁免行业。而对于某些特殊的大型企业，例如亚马逊，因其结构和业务的复杂性，双支柱规则还未能涵盖，需要特殊处理。三是各国有效税率的计算。各国税收征管体系不一，发展中国家通常会通过各种减免条款和实物资产对企业进行补贴，使得这些国家的有效税率很难确定，需要一套各方都能认可的计算方式。再次，国际税改与各国国内税制相融合。本轮国际税改所涉及的税收规则调整非常繁杂，应对 BEPS 问题包容性框架成员国需要

---

<sup>①</sup> 姚丽、励贺林：《美国与欧洲五国达成协议：数字服务税会否销声匿迹》，《第一财经日报》，2021 年 11 月 1 日，第 A11 版。

修订其国内税收制度，以兼容国际税改规则，而各国政治体制、修法程序等各不相同，会对国际税改的执行产生一定阻碍。未来一个时期，各国向国际税改规则靠拢的速度和进度会有较大差异，国际税改的全面落地还有待时日。最后，尽管本轮国际税改已经走出了最艰难的一步，但这并不意味着国际税改的将来自然会一帆风顺。未来一个时期内，国际税改还可能出现反复，导致反复的主要原因存在于多个方面：两党之争使美国对国际税改的态度重归摇摆，而缺少全球治理的主导者美国的支持，国际税改将难以推进；美国推进国际税改的一个重要前提是欧盟放弃数字服务税，但这一点始终存在变数，美欧之间就数字服务税可能再起矛盾；美国还可能联合盟友在有效税率计算、股权结构方面对中国国有跨国企业发难，从而阻碍国际税改进程。

本轮国际税改对中国既是机遇也是挑战。在当前外部环境不稳定性、不确定性上升的背景下，中国可从以下方面积极应对国际税改带来的影响。

第一，积极参与国际税改，推动全球治理在 G20 框架下进行。本轮国际税改虽然由 G20 发起，在方案的讨论过程中也吸收了很多发展中国家的意见和建议，但在核心内容的讨论和议程设定上，G7 依然占据主导地位，特别是美国的强势地位决定了其在国际税改中的强势话语权，这使得国际税改更多地体现了发达国家的意志。然而，在全球治理中越来越受关注的国际税改问题上，应该更多体现发展中国家的利益诉求。中国应积极参与本轮国际税改，坚持代表发展中国家的立场，引导更多细则讨论在 G20 框架下完成，增强 G20 全球治理平台的重要性和有效性。

第二，完善国内税收征管体制，主动融入国际税收规则。当前，中国税收制度与国际规则存在一定差异，给了跨国企业税收“套利”的空间。本轮国际税改之前，全球跨国企业已经形成了专业的 BEPS 模式，不少中资跨国企业也参与其中。而当前国内税收制度对于跨国企业，特别是跨国数字企业的跨国税收征管体系尚不完善，涉及数字经济盈利模式、税率核算、征管办法、信息收集系统等多方面的征管基础设施都有待完善。中国应借本轮国际税改之机，研究兼容国际税改规则的中国税收征管体系构建问题。

第三，加快市场化建设和金融开放进程，发挥中国的大国优势，吸引外

资来华投资，鼓励中资高水平“走出去”。本轮国际税改后，因国际税差而形成的国际投资市场扭曲将得到修复，跨国企业全球布局将更关注市场，这正适合中国发挥自身的大国优势。中国产业链分工完备、规模大且成本低，人口众多使得数据资源丰富、消费市场庞大。基于这些优势，中国应该加快市场化建设和金融开放进程，对外彰显中国生产和消费市场优势，抓住国际税改后跨国企业投资转向市场端的机遇，吸引海外直接投资，同时鼓励中资企业将大国优势转化为企业优势，高水平“走出去”。

第四，对标国际税改规则，加快全国自贸区创新建设。中国各地自贸区对于税收优惠没有明确规定税率，只有少数自贸区按 15% 的税率征收企业所得税。在这种情况下，各自贸区内税率明显高于 15% 的全球最低企业税率，使得自贸区在面对境外竞争时缺少优势。本轮国际税改对自贸区发展是一次机遇，各地应该考虑改革自贸区规则，通过制度创新突破现有障碍，包括可考虑将自贸区内的企业税定为 15%，与全球最低企业税率保持一致。

第五，提升香港内生增长动力和稳定性，加强内地与香港经济的互动。香港经济问题在于产业空心化和过度依赖房地产与金融业，本轮国际税改将对香港离岸金融造成不小的冲击，从而削弱金融服务业的基础。虽然从短期来看这种影响不大，但中长期的影响不容乐观。中国应该努力鼓励香港适度吸引制造业回归、注重解决社会不公平等问题，摒弃将房地产作为支柱产业的发展理念，利用好粤港澳大湾区发展的引领优势，进一步细化和落实香港北部都会区的建设并强化与内地的经济合作。

[责任编辑：樊文光]