

【比较与借鉴】

全球最低税改革对中国税收优惠制度的影响与应对

陈镜先

【摘要】在新发展格局下,中国为了推进创新驱动发展以及海南自由贸易港、粤港澳大湾区建设等战略,制定了较多的普惠性、行业性和地区性企业所得税优惠政策。然而,全球最低税改革将影响中国的税收优惠制度,进而对中国的征税权与竞争力带来双重挑战。根据中国现行税收优惠受到全球最低税改革的不同影响程度,可将中国现行税收优惠划分为高风险、中风险和低风险税收优惠。目前,世界上已有至少 50 个税收管辖区通过公众咨询、财政预算案或立法草案等形式应对全球最低税的转化实施。这些税收管辖区一方面引入合格国内最低补足税以维护自身的征税权,另一方面则优化税收优惠制度以维持自身的税制竞争力。中国应立足本国国情并借鉴国际经验,遵循有效性、法定性和实质性的原则推动完善税收优惠制度,引入合格国内最低补足税作为全球最低税改革的短期应对措施,并在中长期层面优化财税优惠措施。

【关键词】全球最低税改革;税收竞争;税收优惠;征税权;税制竞争力;合格国内最低补足税

【作者简介】陈镜先,武汉大学国际法研究所博士研究生。

【原文出处】《国际法研究》(京),2023.5.101~119

【基金项目】本文为国家社会科学基金重点项目“法典化时代中国国际反避税立法研究”(批准号:23AFX025)的阶段性成果。

一、问题的提出

2021 年 10 月 8 日,136 个税收管辖区^①在税基侵蚀与利润转移(Base Erosion and Profit Shifting,下文简称 BEPS)包容性框架下就国际税收制度重大改革达成共识,发布了《关于应对经济数字化税收挑战双支柱方案的声明》。在双支柱中,支柱二将建立 15% 的全球最低税制度,以打击跨国企业逃避税,并为企业所得税税率竞争划定底线。^②截至 2023 年 6 月 9 日,承诺实施双支柱方案的辖区已达到 139 个。^③全球最低税制度适用于合并集团收入达到 7.5 亿欧元门槛的跨国企业集团,如果上述企业在某一辖区的有效税率低于 15%,则将被征收补足税。根据经济合作与发展组织(下文简称 OECD)最新的计划,全球最低税预计将自 2024 年开始在各辖区转化

实施。^④

全球最低税的实施,将对各辖区的税收优惠制度产生广泛和复杂的影响。在理论上,税收优惠一般是指税法对特定纳税人给予的减轻、推迟或免除税收负担的优惠待遇。^⑤为了吸引和促进本国境内的经济活动,发达国家和发展中国家通常广泛采用税收优惠。从影响的广泛性来看,除了开曼群岛、英属维尔京群岛等典型的国际避税地由于实行无税或低税制度会受到最为显著的影响之外,许多发展中国家甚至部分发达国家由于存在较多税收优惠,受到的影响同样不可忽视。OECD 的报告指出,尽管只有少数辖区的法定税率低于 15%,但平均有效税率低于 15% 的辖区却数量庞大。基于国别报告的上限数据表明,2018 年,对于收入超过 7.5 亿欧元门槛的跨

国企业而言,其54%的总利润的有效税率低于10%。从影响的复杂性来看,基于全球最低税的适用范围、最低税率水平、有效税率计算、排除和豁免规则等一系列复杂的具体规则,不同辖区、不同税收优惠以及不同企业受到的影响将具有差异性。^⑥在此背景下,各辖区有必要根据全球最低税制度的具体内容审慎评估自身的税收优惠制度,并采取相应的应对举措。

在新发展格局下,中国正在推进高水平对外开放。2020年,中国成为全球最大外资流入国。^⑦2022年,全国实际使用外资金额12326.8亿元人民币,按可比口径同比增长6.3%,保持稳定增长。其中,高技术产业实际使用外资增长28.3%,占全国36.1%。^⑧从中国的税率水平来看,中国企业所得税的法定标准税率为25%,^⑨2021年企业所得税平均有效税率为23%,^⑩均高于15%的全球最低税率。然而,这并不意味着全球最低税改革不会对中国产生任何影响。事实上,在创新驱动发展以及海南自由贸易港、粤港澳大湾区建设等战略下,中国存在较多的普惠性、行业性和地区性企业所得税优惠。^⑪在实践中,部分跨国企业集团在华成员实体可能会叠加享受多种税收优惠,导致其在中国境内的有效税率低于15%。特别是在高科技领域,由于中国提供了较多税收优惠,研发活动的平均有效税率仅为11.7%。^⑫一旦有效税率低于15%进而触发全球最低税制度的补足税机制,中国为跨国企业提供的税收优惠不仅无法发挥实效,所减免的税款还将被其他辖区所征收,从而对中国的征税权与竞争力产生双重负面影响。为此,本文首先将分析全球最低税改革对中国税收优惠制度的影响,并在参考各辖区税收优惠制度完善趋势的基础上,提出完善中国税收优惠制度的原则与路径。

二、全球最低税改革对中国税收优惠制度影响的类型化梳理

中国现行税收优惠的范围较为广泛,除了在企业所得税领域存在税收优惠,在个人所得税、增值税等其他税种中也广泛存在税收优惠;税收优惠的类型较为多样,主要包括税基式优惠、税率式优惠与税

额式优惠。由于全球最低税改革对于不同类型税收优惠的影响存在差异,有必要对其进行类型化梳理。

从全球最低税制度的运作机理来看,其对于税收优惠的影响主要体现在有效税率和补足税的计算中。根据《支柱二全球反税基侵蚀(GloBE)规则立法模板》(下文简称《GloBE规则立法模板》)第5.1条,跨国企业集团在一个辖区的有效税率等于位于该辖区的每个成员实体经调整有效税额的总和(即有效税率分子)除以该辖区该财年的净GloBE所得(即有效税率分母)。在有效税率和补足税的计算过程中,全球最低税制度对于不同类型税收优惠的处理方式不同:有些税收优惠会减少有效税率分子,而有些税收优惠会增加有效税率分母。根据数学原理,减少分子对于有效税率的影响要比增加分母的影响更大。^⑬此外,全球最低税制度部分或完全保护某些税收优惠。这些因素导致不同税收优惠对于有效税率和补足税的影响存在差异。根据中国现行税收优惠受到全球最低税改革的不同影响程度,可将中国现行税收优惠划分为高风险、中风险和低风险税收优惠。^⑭

(一)高风险税收优惠

所谓高风险税收优惠,是指有效性可能受到全球最低税制度较大影响的税收优惠。此类税收优惠之所以会受到较大影响,主要是因为其会减少有效税率分子,进而在较大程度上降低整体有效税率。^⑮在有效税率低于15%的情况下,跨国企业将被征收补足税,从而抵消税收优惠的政策效果。从规范层面来看,中国现行高风险税收优惠主要包括以下几种类型。

一是免税期。对于国家鼓励的特定企业或项目,中国允许其在一定年限内免征企业所得税,主要包括国家鼓励的集成电路和软件产业,动漫企业,国家重点扶持的公共基础设施项目,以及符合条件的环境保护、节能节水项目等。^⑯在免税期间,如果不考虑其他特殊因素,相关企业的有效税率可能为0,远远低于15%的全球最低税率。

二是优惠税率。对于上述享受免税期的企业或项目,在免税期结束后,中国还允许其继续在一定年

限内减半(即12.5%)或减按10%征收企业所得税,两档优惠税率均低于15%。此外,对于高新技术企业等特定类型的企业,中国允许其减按15%征收企业所得税。^①虽然15%的优惠税率刚好达到了15%的全球最低税率,但如果相关企业还同时享受了其他类型的企业所得税优惠,则有效税率可能会低于15%。

三是加计扣除。企业开发新技术、新产品、新工艺发生的研究开发费用,以及安置残疾人员及国家鼓励安置的其他就业人员所支付的工资,可以在计算应纳税所得额时加计扣除。^②在据实扣除的基础上,加计扣除的比例可达到75%或100%。由于加计扣除会在据实扣除的基础上进一步减少有效税率分子,其对于有效税率的影响也较大。

四是税额抵免。对于企业购置用于环境保护、节能节水、安全生产等专用设备的投资额,中国允许企业按投资额的10%从其当年的应纳税额中抵免;当年不足抵免的,可以在以后5个纳税年度结转抵免。^③从性质上看,该抵免属于不可退还的税收抵免,即不足抵免的额度仅能够结转处理,而不能以现金或现金等价物的形式退税。根据全球最低税制度,合格可退还税收抵免将按有效税率分母增加处理,而不合格可退还税收抵免和不可退还税收抵免则将减少有效税率分子。因此,中国上述税额抵免作为不可退还税收抵免将会受到较大的影响。

五是技术转让所得减免企业所得税。中国允许居民企业技术转让所得不超过500万元的部分免征企业所得税,超过500万元的部分减半征收企业所得税。^④这一减免税优惠对于相关企业的有效税率也可能产生较大影响。

以上分析表明,中国基于鼓励科技创新、加强环境保护、促进特定区域发展等政策目标,实施了类型多样且力度较大的企业所得税优惠。然而,在全球最低税制度之下,这些税收优惠的有效性可能会受到较大的影响,从而影响中国相关战略目标的实现。

(二) 中风险税收优惠

所谓中风险税收优惠,是指有效性可能受到全球最低税制度部分影响的税收优惠。相较而言,中

风险税收优惠受到的影响介于高风险税收优惠与低风险税收优惠之间,因此未来可以作为部分高风险税收优惠的替代措施。此类优惠又可分为以下两种情形。

第一,相关税收优惠被视为有效税率分母的增加,故其仍然会降低有效税率,但降低的幅度小于减少有效税率分子。这主要是指《GloBE 规则立法模板》所规定的合格可退还税收抵免。然而,目前可退还税收抵免在发达国家更为常见,而包括中国在内的大部分发展中国家并不存在这种抵免形式。^⑤此外,财政补贴虽然属于非税优惠,但在效果上与合格可退还税收抵免具有相似性,均涉及政府的财政支出,全球最低税制度据此将企业获得的财政补贴同样视为有效税率分母的增加。因此,也有必要一并关注财政补贴。自新中国成立以来,财政补贴一直是政府与企业之间的重要纽带,只是不同阶段财政补贴的政策侧重点不同。时至21世纪,中国针对企业的财政补贴一方面主要服务于产业政策,其中大量资金用于产业政策引导下的创新扶持;另一方面,地方政府为培养税基和发展地方经济,也将财政补贴作为招商引资的重要手段。^⑥从补贴项目来看,主要包括研发补贴、吸纳人才补贴、产业升级补贴、项目运营补贴、就业补贴、贸易补贴、环境保护和治理补贴等。^⑦这些补贴将被视为有效税率分母的增加,因此受到的影响相对较小。

第二,由于全球最低税制度规定了公式化经济实质排除,一些税收优惠可能在一定程度上受到保护。根据《GloBE 规则立法模板》第5.3条,在计算补足税时,应从辖区的净GloBE所得中减去该辖区基于实质的所得排除额,排除额为在该辖区为跨国企业集团执行活动的合格员工的合格工资成本的5%和位于该辖区的合格有形资产账面价值的5%。第9.2条还规定了为期10年的过渡期,有形资产账面价值和人员工资的排除比例在过渡期内分别从8%和10%逐步降至5%。该排除规则对于税收优惠具有一定的保护作用,但具体的保护力度取决于企业是否具有经济实质以及利润率水平。对于具有经济实质且获得常规利润的企业(典型的例子如

制造业),公式化经济实质排除能够带来较好的保护作用;但不具有经济实质以及获得超额利润或无形资产收益的企业,则无法受到公式化经济实质排除的保护。^③换言之,税收优惠若想受到公式化经济实质排除的保护,通常需要配套经济实质要求,要求企业只有在本辖区境内具有一定的人员和有形资产才可享受税收优惠。目前,中国大部分税收优惠并未规定经济实质要求。但自2020年以来,中国在海南自由贸易港建设中已经开始探索引入实质性运营要求。所谓实质性运营,是指企业的实际管理机构设在海南自由贸易港,并对企业生产经营、人员、账务、财产等实施实质性全面管理和控制,^⑤企业只有满足该要求才能享受税收优惠。可见,由于海南自由贸易港的企业所得税优惠规定了经济实质要求,其可能在一定程度上受到全球最低税制度的保护。不过,海南自由贸易港税制中的“实质性运营要求”与全球最低税制度中的经济实质要求在内涵和外延上仍然存在较大差异,前者主要采用实质管理和控制机构标准,而后者采用“人员工资+有形资产”双重要素的量化判断模式。

(三) 低风险税收优惠

所谓低风险税收优惠,是指有效性基本不会受到全球最低税制度影响的税收优惠。这主要是因为相关税收优惠不属于全球最低税制度的适用范围之内,或者虽然属于适用范围之内,但是全球最低税制度对税收优惠进行了特殊处理,从而完全保护了税收优惠的有效性。

第一,相关税收优惠不属于全球最低税制度的适用范围之内。首先,全球最低税制度仅适用于合并集团收入达到7.5亿欧元门槛的大型跨国企业集团,而中小企业和纯国内企业则不会受到影响。目前,中国为小型微利企业提供了普惠性的减免企业所得税优惠,^⑥该税收优惠不会受到全球最低税改革影响。其次,根据《GloBE 规则立法模板》第4.2条,全球最低税制度仅适用于企业所得税领域,而不会影响其他税种。目前,中国在个人所得税、增值税等其他税种中也广泛存在税收优惠,这些税收优惠同样不会受到全球最低税改革的影响。

第二,由于参股免税、直接费用化和加速折旧、亏损结转等税收优惠属于在国际上通行的税收优惠,且 BEPS 包容性框架承认其具有正当性,全球最低税制度对这些税收优惠进行了特殊处理。^⑦就参股免税而言,《GloBE 规则立法模板》第3.2条允许符合条件的股息在计算有效税率时从 GloBE 所得中扣除,可扣除的股息需要符合持股比例超过10%且持股期限超过1年的条件(即不属于短期投资组合持股的情形)。2020年以来,中国已经以海南自由贸易港和粤港澳大湾区的建设为契机在特定区域、特定行业开展参股免税政策试点,允许在海南自由贸易港和横琴粤澳深度合作区设立的旅游业、现代服务业、高新技术产业企业的新增境外直接投资所得免征企业所得税。就直接费用化和加速折旧而言,《GloBE 规则立法模板》第4.4条允许在计算经调整的有效税额时将直接费用化和加速折旧所递延的所得税义务加回。目前,中国为企业新购进固定资产提供了一次性扣除或加速折旧优惠,符合条件的企业新购进的特定固定资产,可一次性计入当期成本费用,在计算应纳税所得额时扣除,或者可缩短折旧年限或采取加速折旧的方法。^⑧就亏损结转而言,与加速折旧带来的暂时性差异原理相类似,《GloBE 规则立法模板》第4.4条同样允许调整结转的亏损,在计算 GloBE 所得时予以抵减。目前,中国《企业所得税法》第18条允许企业亏损向以后年度结转,用以后年度的所得弥补,但结转年限最长不得超过5年。总体而言,由于受到全球最低税制度的保护,中国现行参股免税、固定资产一次性扣除或加速折旧以及亏损结转制度基本不会受到影响。

由于低风险税收优惠基本不会受到全球最低税改革的影响,中国未来可以继续通过这些优惠措施来为企业提供激励,并可以考虑进一步扩大低风险税收优惠的适用范围。当然,如后文所述,在全球最低税改革带来的国际税收竞争新格局下,这些税收优惠仍有进一步完善的空间。

三、全球最低税改革影响下税收优惠制度改革 的域外趋势分析

随着全球最低税改革逐步进入转化实施阶段,

各辖区需要审慎评估其对自身税收优惠制度的影响。同时,各辖区需要注意国际税收政策具有博弈性,国际税收政策并非在真空中运行,一个辖区的税收政策与其他辖区的税收政策之间会相互作用和影响,因此各辖区在制定税收政策时必须关注和考虑其他辖区所采取的行动,并作出战略性的应对,以维护自身的经济利益。^②全球最低税改革虽然能够在一定程度上遏制有害税收竞争现象,但绝非意味着国际税收竞争的终结,相反,未来全球竞争力博弈将会进一步加剧,使各辖区面临国际税收竞争的新形势、新格局和新挑战。^③目前,世界上至少已有 50 个辖区通过公众咨询、财政预算案或立法草案等形式应对全球最低税的转化实施。其中既有欧盟成员国、英国、加拿大、新西兰、澳大利亚、韩国等发达国家,又有马来西亚等发展中国家,还包括新加坡、中国香港地区等国际金融中心,以及根西岛、泽西岛、毛里求斯等国际避税地。梳理这些辖区的应对举措,能够为中国税收优惠制度的完善提供重要的经验借鉴。总体而言,各辖区的应对措施主要包括两个方面:一是引入合格国内最低补足税(Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax,下文简称 QDMTT)以维护自身的征税权,二是优化税收优惠制度以维持自身的税制竞争力。

(一) 引入合格国内最低补足税以维护自身的征税权

由于全球最低税改革会影响各辖区税收优惠的有效性,各辖区需要修改或废止受到影响的税收优惠。然而,这是一项在短期内难以完成的复杂工作,特别是考虑到一些辖区可能具有数量众多、种类复杂的税收优惠措施,而全球最低税制度对不同税收优惠的影响又具有差异性。为此,《GloBE 规则立法模板》为各辖区提供了一项重要的短期应对方案,即 QDMTT。根据立法模板的定义,QDMTT 是一个辖区国内法中包含的最低税,该最低税以与 GloBE 规则等效的方式确定辖区内成员实体的超额所得,将成员实体国内超额所得的国内纳税义务提高到最低税率,且执行和管理方式与 GloBE 规则和注释规定一致,前提是此类辖区不提供与此类规则有关的任何

利益。QDMTT 是一项重要的短期应对措施,能够较为迅速灵活地将一辖区的有效税率提升至 15%,避免将征税权让渡给其他辖区,同时也不会给跨国企业增加过多的合规成本。

首先,从维护征税权的效果来看,如果低税辖区率先自行要求其境内的跨国企业将有效税率补足至 15%,则其他辖区将不再能够适用 GloBE 规则征税。这意味着采用 QDMTT 的辖区在行使征税权方面能够优先于其他原本能够适用 GloBE 规则的辖区,从而让低税辖区能够防止自身的财政收入转移至境外。^④这里的低税辖区实际上又包括两类:一类是跨国企业集团的子公司所在的低税辖区(即来源地辖区),通过征收 QDMTT,其可以优先于收入纳入规则(Income Inclusion Rule,下文简称 IIR)和低税利润规则(Undertaxed Profits Rule,下文简称 UTPR)辖区行使补足税征税权;另一类是跨国企业集团的最终控股母公司所在的低税辖区(即居民辖区),通过征收 QDMTT,可以避免 UTPR 辖区对居民辖区的低税所得征收补足税。^⑤可见,QDMTT 对于上述两类低税辖区均能发挥保护作用。同时,QDMTT 对于征税权的保护作用具有灵活性。一方面,其能够确保本辖区对全球最低税适用范围内的跨国企业征收 15% 的最低税;另一方面,其又不会影响全球最低税适用范围外的企业,从而使该辖区仍然能够针对这些企业提供税收优惠来维持或提升自身的竞争力。^⑥

其次,从税制竞争力的角度来看,在全球最低税的实施几乎已成定局的情况下,关键问题并不在于“是否征收补足税”,而在于“由谁征收补足税”。换言之,引入 QDMTT 并不会对一辖区的税制竞争力带来额外的损失,因为即便其不引入 QDMTT,其他实施 GloBE 规则的辖区仍然会对相关低税所得征收补足税。^⑦

最后,从合规与征管成本的角度来看,跨国企业即便不在低税辖区缴纳 QDMTT,仍需要按照 GloBE 规则在其最终控股母公司、中间母公司所在辖区或者实施 UTPR 的辖区缴纳补足税,因此 QDMTT 实际上不会给跨国企业新增过多的合规成本。^⑧如果考虑到在 GloBE 规则下,跨国企业可能会需要根据 IIR 甚

至更加复杂的 UTPR 向多个辖区缴纳补足税,而 QD-MTT 只需要向低税辖区缴纳,那么 QDMTT 实际上还有助于节省跨国企业的合规成本,避免其同时在多个辖区履行缴纳补足税的义务。不过,对于实施 QDMTT 的辖区而言,由于其需要引入和实施一项新的制度,这确实会使其新增一定的征管成本。此时,各辖区需要根据自身的有效税率水平以及税收优惠受到影响的情况,比较实施 QDMTT 的成本与收益,以决定是否有必要实施。

由于 QDMTT 具有上述优势,OECD、世界银行以及联合国贸易与发展会议均建议各辖区考虑引入。^③有学者也指出,许多辖区都将受益于 QDMTT,特别是发展中国家、具有实质经济活动的国际金融中心以及具有较低企业所得税率或较多税收优惠的发达国家。^④从现实情况来看,澳大利亚、加拿大、英国、新加坡、马来西亚、毛里求斯、新西兰、欧盟以及中国香港地区等辖区均已经明确要引入或正在考虑引入 QDMTT,这反映出引入 QDMTT 将成为各辖区应对全球最低税改革的一项重要举措。^⑤

当然,需要注意的是,虽然 QDMTT 有助于在短期内保障各辖区的征税权,但这并不意味着各辖区无需考虑进一步的改革。首先,对于通过 QDMTT 所征收的额外收入,各辖区需要考虑其对这些收入的利用方式。如果政府希望维持或增加自身的税制竞争力,则需要考虑利用这些收入为受到影响的跨国企业提供合理的替代性支持措施。例如,泰国考虑开征 QDMTT,并将这一额外收入的 50%—70% 分配给泰国投资促进委员会下的投资促进基金,投资促进委员会将考虑向符合条件的投资者提供现金补贴,以提升泰国竞争力和促进长期投资。^⑥越南也在考虑利用 QDMTT 带来的额外收入补贴企业产生的研发成本、设备投资和高科技生产支出等费用。^⑦不过,根据《GloBE 规则立法模板》的规定,各辖区不应“提供与国内最低税有关的任何利益”,否则国内最低税将无法构成“合格”国内最低补足税。根据《GloBE 规则立法模板注释》,“利益”包括任何与国内最低税相关的附属(collateral)利益或其他利益。这一概念十分广泛,足以涵盖一辖区提供的

任何种类的利益,包括税收优惠、财政补贴等。对于“利益是否与国内最低税相关”的判断,需要基于个案的具体事实,如一辖区提供的利益是否仅由全球最低税适用范围内的企业享受,是否在 BEPS 包容性框架开始讨论 GloBE 规则之后才引入等。同时,还需要考虑这一限制性规定的立法目的,即确保各辖区转化实施的公平性与协调性,防止部分辖区通过“先征后返”等方式规避全球最低税制度的有效实施。^⑧因此,各辖区在设计替代性支持措施时,应当注意避免简单将相关利益与国内最低税直接挂钩,否则将会违反《GloBE 规则立法模板》对于 QDMTT 的要求。例如,越南原先的计划是向大型跨国企业提供财政补贴以抵消全球最低税带来的税负增加,但 OECD 指出这种直接补偿的方案不符合规定。此后,在修改补贴计划时,越南注重强化补贴措施的非歧视性,将其普遍适用于所有企业,避免将补贴与全球最低税直接挂钩,以符合《GloBE 规则立法模板》的要求。^⑨

其次,QDMTT 只是一项短期应对措施,不能取代各辖区在中长期层面改革其无效的税收优惠措施,因为在提供无效的税收优惠后又通过 QDMTT 将税款征回,显然是一个冗余的过程,将浪费立法和行政资源。^⑩因此,各辖区仍有必要及时修改或废止那些有效性受到严重影响的税收优惠,在未来引入新的税收优惠时也应特别注意其有效性是否会受到影响。

(二) 优化财税优惠措施以维持自身的税制竞争力

除了通过引入 QDMTT 维护征税权,如何采取有效措施维持或提升自身的税制竞争力也是许多辖区的一个重要考虑因素。目前,爱尔兰、瑞士、根西岛、泽西岛、新加坡和中国香港地区等有效税率较低的辖区均已明确表示将采取相关措施维持自身税收营商环境的吸引力和竞争力。作为发展中国家的马来西亚也表示,税收优惠是马来西亚吸引外资(特别是高附加值产业投资)的一项重要措施,因此马来西亚有必要审视其税收优惠,确保税收优惠更加具有统一性和针对性,注重投资的质量

及其对经济的积极溢出效应。^④英国、荷兰、新西兰等发达国家也正在审视税收优惠对于研发和中小企业的促进作用。可见,维持竞争力不仅仅是国际避税地和国际金融中心所关注的事项,其对于发展中国家甚至发达国家而言同样具有重要意义。总体而言,各辖区对于财税优惠措施的优化方式可以归纳为以下几个方面。

1. 针对受影响的企业所得税优惠附加有效税率或经济实质要求

由于企业所得税优惠受到影响的根本原因在于其可能会导致企业的有效税率低于15%,同时考虑到全球最低税制度规定了公式化经济实质排除,一项合理的应对举措是针对受影响的企业所得税优惠附加有效税率或经济实质要求,只有符合要求的纳税人才能享受税收优惠。

就有效税率要求而言,为了巩固和提升关键产业在国际供应链中的地位,中国台湾地区“产业创新条例”允许进行前瞻技术创新且在国际供应链中居于关键地位的公司,就其投资于前瞻创新研究发展支出金额的25%,以及购置先进制程的全新机器或设备支出金额的5%,抵减当年度应纳营利事业所得税额。同时,考虑到全球最低税改革的影响,只有在同一纳税年度内投入的研究发展费用与研究发展费用占营业收入净额比率均达一定规模,以及在台湾地区缴纳的营利事业所得税有效税率不低于15%的纳税人,才可享受这一税收优惠。

就经济实质要求而言,中国香港地区于2022年11月就完善飞机租赁税收优惠制度展开业界咨询,计划推出一系列措施完善飞机租赁税收优惠制度,以加强香港的竞争力。同时,香港政府意识到全球最低税改革会影响原有飞机租赁税收优惠的有效性,提出应增设经济实质要求,即纳税人应雇佣一定数量的人员以及达到一定数额的开支才能享受飞机租赁税收优惠。^⑤此外,香港地区2022年以来为航运相关活动^⑥以及家族投资控权工具^⑦提供的税收优惠也都包含类似的经济实质要求。可以预见,香港地区未来在引入税收优惠时将会更加注重经济实质要求的重要性。^⑧

2. 运用合格可退还税收抵免和财政补贴促进研发

与不可退还税收抵免相比,合格可退还税收抵免和财政补贴受到的影响较小,这会未来国际税收和补贴竞争的方式,促使各辖区倾向于采用合格可退还税收抵免和财政补贴来吸引投资。^⑨

就可退还税收抵免而言,目前主要是发达国家采取这种优惠形式,而发展中国家则较少采取,这主要是因为可退还税收抵免要求政府能够以现金或现金等价物的形式退税,而发展中国家的财政空间往往较为有限。^⑩根据OECD研发税收优惠数据库,2019年共有18个OECD成员国为研发提供了可退还税收抵免。近年来,澳大利亚、加拿大、西班牙和英国对于可退还税收抵免的使用均呈现出增加的趋势。可退还税收抵免对于处于投资开发和推出产品阶段的初创型企业尤其有利,因此这些辖区主要针对小型研发企业提供此种优惠。^⑪同时,为了控制可退还税收抵免对于政府财政的影响,这些辖区通常规定了可退还税收抵免的限额。^⑫对于这些已经实施可退还税收抵免的辖区而言,其主要需要根据《GloBE规则立法模板》审视其抵免是否构成“合格”可退还税收抵免,即“税款抵免应当在四年内以现金或现金等价物的形式支付”。目前,英国政府已经表示其实施的研发支出抵免可被视为合格可退还税收抵免,从而能够继续有效发挥促进英国研发活动的作用。^⑬新西兰政府也认为其研发税收抵免可在4年内部分退还,因此不会受到显著影响。^⑭而尚未实施可退还税收抵免的辖区,则可以考虑将相关高风险税收优惠转化为合格可退还税收抵免。例如,瑞士政府正在考虑将研发费用加计扣除转化为合格可退还税收抵免。^⑮爱尔兰政府也在考虑将其研发税收抵免修改为合格可退还税收抵免。^⑯此外,美国在国际谈判中主张其国内实施的可转让(transferable)税收抵免(如2022年《通胀削减法》中的可转让或出售清洁能源抵免)应被作为合格可退还税收抵免处理。^⑰

就财政补贴而言,目前世界上大部分被记录的补贴项目源自中国、欧盟和美国等经济体,这些补贴大多数都由地方政府实体提供。国际货币基金组织

等国际组织认为,为了鼓励研发和保护环境等而提供的补贴在目的上具有正当性。全球最低税改革实施后,财政补贴措施对于具有充足财政空间的辖区而言将更具重要性。^③目前,瑞士正在考虑参考部分欧盟成员国的做法,通过提供贷款或补贴的方式为创新和环保项目提供支持。^④然而,各辖区在运用补贴的过程中需要特别注意以下问题。首先,财政补贴由于形式多样,涉及的政府部门较多,可能会提高财政管理的复杂性和成本。^⑤其次,由于财政补贴可能会产生经济扭曲效应,国际上对于补贴的适用存在一些法律限制,如世界贸易组织(下文简称 WTO)的《补贴与反补贴措施协定》以及欧盟的国家援助规则。^⑥

3. 继续利用税收优惠大力支持中小企业发展

由于全球最低税制度不会影响中小企业税收优惠,各辖区可以继续利用税收优惠大力支持中小企业发展。中小企业通常被认为是经济的重要支柱,在大多数辖区,中小企业占有所有商业实体的 95% 以上,并能够产生大量的应税收入。^⑦鉴于中小企业在大部分辖区特别是发展中国家中的重要作用,鼓励中小企业的创立和发展是 2030 年可持续发展议程中的一项重要目标。^⑧为了减轻中小企业的负担,世界上许多辖区都为其提供了税收优惠。^⑨全球最低税改革实施后,这些优惠仍有继续存在和优化的空间。目前,爱尔兰已决定将全球最低税适用范围内的跨国企业适用的所得税率从 12.5% 提升至 15%,但其他企业的所得税率则仍将维持在 12.5%,^⑩这意味着广大中小企业仍然能够享受 12.5% 的较低税率。澳大利亚《2023/24 年度预算案》提出实施全球最低税制度,同时为小企业提供立即扣除、加计扣除等税收优惠。^⑪荷兰也曾考虑为未达到全球最低税适用门槛的中小企业提供投资减免税优惠。^⑫然而,需要注意的是,尽管中小企业税收优惠通常被认为具有积极作用,但如果其设计不当也可能会带来一些问题。例如,中小企业所涉及的产业、业务和盈利能力复杂多样,缺乏针对性的税收优惠可能会难以实现预期目标。又如,过于复杂的税收优惠可能会增加税制的复杂性以及中小企业的合规成本。此外,中小企

业为了符合税收优惠的适用资格,可能会倾向于维持较小的规模或人为分立成多个实体。^⑬因此,各辖区在设计中小企业税收优惠时仍应特别注意上述问题。

4. 引入参股免税制度实现从全球税制向有限属地税制转型

鉴于全球税制的弊端和属地税制在竞争力方面的优越性,已有越来越多的辖区从全球税制向有限属地税制转型。其中,参股免税制度是有限属地税制的关键特征,其是指一国允许符合条件的境外股息和转让股份的资本利得享受免税待遇的制度。在当今国际社会,大部分辖区(特别是欧盟和 OECD 多数成员国)均已引入参股免税制度,而仍然实施全球税制的辖区仅占少数。^⑭由于全球最低税制度基本不会影响参股免税制度,目前仍然实施全球税制的辖区为了提升税制竞争力可以考虑引入参股免税制度,从而向有限属地税制转型。例如,爱尔兰政府表示其长期实施的全球税制在竞争力方面存在局限性,因此正在考虑引入参股免税制度。^⑮

5. 合理运用企业所得税以外的税收优惠作为替代激励措施

由于全球最低税制度仅会影响企业所得税优惠,各辖区未来可以合理运用其他税种的税收优惠作为替代激励措施。例如,一些辖区正在通过改进外籍员工派遣税收制度,以降低投资境内的跨国企业的成本,以及增加出口增值税退税等。^⑯又如,有观点认为虽然瑞士的企业所得税税率较低,但其个人所得税和财产税的税率较高,在发达国家中缺乏竞争力。因此,瑞士未来如果想维持税制竞争力,可以考虑改革个人所得税和财产税。^⑰还有观点认为瑞士可以考虑引入船舶吨税以提升竞争力。^⑱

然而,各辖区需要考虑将其其他税种的税收优惠作为替代激励措施是否具有可行性。从税制结构来看,各辖区的税制结构存在较大差异,发达国家一般直接税占比较大,而发展中国家一般间接税占比较大。从税种功能来看,不同税种的功能也存在较大差异,个人所得税主要影响劳动力的成本,消费税主要影响未来的消费和投资,而财产税主要影响投资

资本的流动。^③特别是就间接税而言,由于存在税负转嫁机制,相关企业可能并非税收的实际负担人,因此相关税收优惠可能无法对目标投资者带来实际的利益。这就意味着不同税种之间优惠的转化绝非一个简单的平移过程,需要各辖区综合考虑税制结构和税种功能。

四、全球最低税改革影响下中国税收优惠制度完善的原則与路径

全球最低税改革对中国现行税收优惠制度带来了挑战,但同时也为中国系统性审视和完善税收优惠制度带来了新的机遇。为此,中国应当化挑战为机遇,立足本国国情并借鉴国际经验,遵循有效性、法定性和实质性的原则完善税收优惠制度,引入QDMTT作为全球最低税改革的短期应对措施,并在中长期层面优化完善财税优惠措施。

(一)改革原则:强化税收优惠制度的有效性、法定性和实质性

1. 强化税收优惠制度的有效性

全球最低税改革对税收优惠最显著的挑战就在于有效性方面,因此中国未来应当特别注重税收优惠制度的有效性。在制定税收优惠时,需要明确税收优惠欲实现的政策目标,并采取有助于实现目标的政策措施。在实施税收优惠后,还应当持续监测和评估税收优惠能否有效实现其既定的政策目标,及时修改或废止无效或低效的税收优惠。

首先,中国在修改现行税收优惠以及引入新的税收优惠时,需要特别关注全球最低税改革带来的影响。如前所述,在全球最低税制度之下,并非所有类型的税收优惠都会受到同等程度的影响。为此,OECD建议各辖区引入涵盖“辖区—实体—优惠”的三阶层分析框架评估税收优惠的有效性:在辖区层面,需要关注企业所得税的税率、税基等基本要素,以及受控外国企业税制等涉外税制的适用;在实体层面,需要考虑纳税人是否属于全球最低税制度的适用范围,是否具有充足的经济实质活动,以及在同一辖区内是否设有多个税率不同的成员实体;在优惠层面,需要考虑税收优惠的适用对象、适用条件、优惠类型等制度设计。^④据此,中国可以借鉴三阶层

的分析框架,综合运用规范分析与实证分析方法具体评估现行税收优惠体系,尽可能使用中低风险的税收优惠措施来为全球最低税适用范围内的跨国企业提供税收激励,避免使用高风险的税收优惠措施。值得注意的是,即便是中低风险的税收优惠,也可能需要满足全球最低税制度规定的特定条件。例如,只有符合《GloBE规则立法模板》对于“国际海运所得”定义的国际海运所得优惠才能获得豁免,只有“合格”可退还税收抵免才能被认定为有效税率分母等。此外,如后文所述,中国还可以将现行主要由全球最低税适用范围内的跨国企业享受的高风险税收优惠合理转换为中低风险税收优惠。然而,由于不同类型的税收优惠措施在成本、功能等方面存在差异性,其转换并非一个简单的过程,中国需要特别注意转换后的措施能否真正发挥替代作用,以及是否会引发扭曲经济决策、征管成本过高等新的问题。

其次,除了在全球最低税改革的视角下关注税收优惠的有效性,中国还可以借此契机进一步强化落实税收优惠的评估与退出机制。近年来,联合国和世界银行等国际组织愈发强调税收优惠成本收益分析的重要性,^⑤指出成本收益分析的结果对于提升公共财政的透明度以及制定和改革税收优惠政策具有重要的参考价值。^⑥虽然中国早在2014年就提出要建立税收优惠政策的评估和退出机制,财政部还出台了《税收优惠政策评估规范(试行)》,定期评估法律、行政法规及地方政府制定的税收优惠政策,但在实践中这一制度的落实情况并不理想。因此,中国有必要进一步加强对税收优惠政策的绩效评估,坚持结果导向,对于具有推广价值的优惠要在全 国范围内实施,而对于不符合经济发展需要或效果不明显的优惠要及时调整或者取消。^⑦

最后,为了监测和评估税收优惠的有效性,有必要在技术层面建立税收优惠的数据收集和分析系统。OECD指出,全面和详细的数据有助于提升税收优惠的透明度,加强税收优惠的影响分析,分析税收优惠的设计特征、效果和财政影响之间的关联性。为此,OECD已经初步建立了涵盖36个发展中国家的投资税收优惠数据库。^⑧马来西亚政府在2023年

预算公众咨询文件中也提出,为了应对全球最低税改革,要加强税收优惠的监测与管理,并建立自动化和集中的数据收集系统。^⑧因此,中国未来可以考虑建立自动化和集中的税收优惠数据收集系统,并利用大数据开展税收优惠的绩效评估。

2. 强化税收优惠制度的法定性

作为税收特别构成要件,税收优惠的法定性是税收法定原则的应有之义。目前,学界主要是从国内财税法的视角强调税收优惠法定性的重要性。^⑨实际上,在税收优惠政策的法治化和税收优惠法律体系建设中,除了要考虑中国国情,还需要顾及国际规则的制约。^⑩笔者认为,在全球最低税改革背景下,强化税收优惠制度的法定性同样具有重要意义。这主要是因为全球最低税制度在计算有效税率时采取的是辖区汇总法,需要汇总计算跨国企业集团在某一辖区内不同成员实体的相关收入和成本,并以辖区层面的有效税率计算补足税。这意味着各辖区需要充分利用辖区汇总法的特点,在整个辖区层面统筹规划税收优惠,通过合理设计,引导跨国企业在不同地区和产业链的不同环节进行投资布局,从而实现税率上的中和效应。然而,目前中国各地仍存在着各类高度碎片化和差异性较强的地方税收优惠,税收优惠的碎片化不仅造成地方政府的恶性税收竞争,严重损害全国统一市场的构建,^⑪较强的隐蔽性也导致中央政府难以全面监管税收优惠以及准确评估中国整体的有效税率。可见,中国未来应在全球最低税改革的视角下进一步强化税收优惠制度的法定性,避免税收优惠的部门主义和地方主义引发恶性税收竞争,对中国整体的有效税率造成不利影响。

3. 强化税收优惠制度的实质性

全球最低税改革蕴含的另一项重要理念是税收优惠应符合经济实质要求。经济实质要求是对实质课税原则的贯彻和体现,即应根据客观事实确定是否符合课税要件,而不能仅考虑相关外观和形式。^⑫在 BEPS 1.0 阶段,BEPS 包容性框架已经提出应“确保利润在经济活动发生地和价值创造地征税”。^⑬在 BEPS 2.0 阶段,不同利益主体对于全球最低税制度排除规则的设计存在较大分歧:有的观点主张应排

除已具有实质性要求的税收制度(包括通过有害税收实践论坛同行审议的制度);也有观点反对引入排除规则,认为这会削减全球最低税制度全面解决税收竞争问题的效力。^⑭基于妥协,全球最低税制度最终仍然规定了公式化经济实质排除规则,为有形资产和人员工资提供了有限的排除。^⑮这意味着各辖区未来在设计企业所得税优惠时,应在有形资产和人员工资方面强化经济实质要求。如前所述,中国香港地区 2022 年以来制定和修改的税收优惠已经明显呈现出这一趋势。

就中国而言,以往中国制定的绝大多数税收优惠均未包含经济实质要求。在实践中,曾出现霍尔果斯税收优惠吸引影视公司集聚注册的“霍尔果斯现象”。然而,这些公司 98% 以上都是“空壳企业”,只在当地进行工商注册、税务登记,并不在当地开展实质经营业务,不但不能创造更多就业岗位,促进当地经济发展,还引发了地方政府之间的恶性税收竞争。^⑯此后,中国开始重视经济实质要求,在海南自由贸易港税制建设中提出加强实质性运营监管,强化识别偷漏税风险,防范税基侵蚀和利润转移,避免海南成为“避税天堂”。^⑰总体而言,中国税法目前关于经济实质要求的规定仍然分散在法律效力层级较低的规范性文件中,且标准的内涵和外延缺乏统一的逻辑体系。^⑱未来,中国在制定税收优惠时应更加注重经济实质要求,在法律层面构建统一的经济实质标准,并将人员和有形资产作为经济实质的认定要素之一,有意识地通过这一要求实现增加经济活动和创造就业机会的政策目标。

(二) 短期措施:引入合格国内最低补足税以维护中国的征税权

如前所述,引入 QDMTT 是各辖区应对全球最低税改革的一项重要举措。笔者认为,在世界上较多辖区选择实施 GloBE 规则的情况下,中国可以考虑引入 QDMTT 以维护自身的征税权,主要理由包括以下两个方面。

第一,中国现行高风险税收优惠的类型较为多样,包括免税期、优惠税率、加计扣除、税额抵免和技术转让所得减免企业所得税等,这些优惠涉及的规

范性文件数量较大,且适用范围较为广泛,既可能适用于全球最低税适用范围内的跨国企业,也可能适用于其他企业。在此情况下,中国想要在短期内将这些税收优惠全部修改的难度较大,而引入 QDMTT 有助于迅速灵活地将中国的有效税率提升至 15%,避免将征税权让渡给其他辖区。

第二,关于中国引入 QDMTT 的可行性,有学者认为由于中国现行企业所得税制度与全球最低税制度之间仍然存在较大差异,中国在短期内采用 QDMTT 的难度较大。^④对此,笔者承认引入 QDMTT 确实会面临相应的立法和征管成本以及协调性问题,但这些问题并非无法克服。首先,GloBE 规则、QDMTT 在实体内容上与各辖区现行的受控外国企业税制具有一定的相似性,在征管方面与各辖区现行的国别报告制度具有一定的关联性,而中国目前在受控外国企业税制和国别报告制度方面均已积累了一定的立法和征管经验,这有助于减小中国引入 QDMTT 的难度。其次,在全球最低税制度的实施几乎已成定局的情况下,中国作为世界上最重要的资本输入国和资本输出国之一,有较大可能需要实施 GloBE 规则,^⑤而 QDMTT 在设计、执行和管理方面均与 GloBE 规则基本一致。因此,中国引入 QDMTT 并不会在实施 GloBE 规则的基础上增加过多的额外成本。

当然,在实施时间上,中国可以与其他主要经济体的立法节奏保持协调,因为过早引入最低税可能会影响本辖区的税制竞争力。目前来看,全球各辖区实施全球最低税的时间将会出现两波浪潮,即第一批辖区将从 2024 年起实施,而第二批将从 2025 年起实施。中国可以根据与其他辖区之间的动态关系决定实施的最佳时机。^⑥在立法路径上,应当严格遵循税收法定原则,将 QDMTT 有机纳入现行企业所得税法体系中,形成涵盖法律、行政法规和部门规章的规则体系。具言之,需要在《企业所得税法》的特别纳税调整章节新增若干条文,确立 QDMTT 以及 GloBE 规则的核心条款,并通过实施条例和部门规章对相关术语以及操作性、执行性事项作出细化规定。^⑦

此外,中国需要注意的是,QDMTT 仅能作为短

期应对措施,无法代替中长期层面的税制改革。在中国引入 QDMTT 的情况下,全球最低税适用范围内的在华跨国企业很可能会面临这样一个新的问题:这些企业首先在中国享受了免税期、优惠税率、加计扣除、税额抵免和技术转让所得减免企业所得税等高风险税收优惠,但是随后又需要向中国缴纳 QDMTT,将有效税率提升至 15%。在此过程中,这些企业不仅无法实际享受到税收优惠的利益,还需要在申请适用税收优惠和申报 QDMTT 时支出不必要的合规成本。可见,中国如果希望继续为这些企业提供激励措施,则需要考虑优化相关财税优惠措施,但应当注意《GloBE 规则立法模板》对利益提供的限制,不能将利益的提供与缴纳 QDMTT 直接挂钩,不能简单通过“先征后返”的方式规避全球最低税制度。

(三)中长期措施:优化中国的财税优惠措施以提升中国的税制竞争力

在新发展格局下,中国正在推动更高水平对外开放,努力改善外商投资营商环境,积极吸收外商直接投资。^⑧党的二十大报告明确,“坚持高水平对外开放,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。^⑨2022 年 10 月,国家发展改革委、商务部、工业和信息化部等六部门联合印发的《关于以制造业为重点促进外资扩增量稳存量提质量的若干政策措施》进一步指出,要支持外商投资创新发展,鼓励外资在华设立研发中心,深化科技开放合作。可见,未来中国税收立法需要更加凸显“发展导向”,^⑩将创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念融入税法,充分发挥税法促进和保障发展的职能。^⑪就财税优惠措施而言,需要对其进行系统性优化,以提升税制的竞争力。

第一,完善参股免税制度。目前,中国虽然已经开展了参股免税政策试点,但该政策仍然存在一些问题。一是适用范围较为狭窄。地域上,仅适用于海南自由贸易港和横琴粤澳深度合作区;行业上,仅适用于旅游业、现代服务业和高新技术产业;投资类型上,仅适用于新增境外直接投资,不包括存量投资;所得类型上,仅适用于通过境外新设分支机构取得的营业利润和股息所得,不适用于转让股份的资

本利得。二是20%的最低持股比例要求高于世界上10%的通行比例,增加了中小企业享受参股免税的难度。三是缺乏最低持股时间要求,不符合《GloBE规则立法模板》规定的1年的持股时间要求。未来,中国可以通过修订《企业所得税法》正式确立参股免税制度,扩大其适用范围,将最低持股比例要求降低至10%,并增加1年的最低持股时间要求,^⑨从而实现与《GloBE规则立法模板》的协调。

第二,运用合格可退还税收抵免和财政补贴促进研发。如前所述,中国现行研发费用加计扣除以及税额抵免优惠均属于高风险税收优惠。为了降低全球最低税制度的影响,中国可以考虑将上述优惠转化为合格可退还税收抵免或财政补贴的形式。从可行性来看,中国的财政空间总体上较为充足,财政状况健康、安全,能够为教育科技、农业农村、生态环保、基本民生等重点领域支出提供有力保障。^⑩虽然中国缺乏实施可退还税收抵免的经验,但在财政补贴方面有非常丰富的实践,而二者在效果上具有一定的相似性,因此笔者认为该方案总体具有可行性。不过,中国仍然需要注意以下几个问题:一是为了控制可退还税收抵免对于政府财政的影响,可以借鉴其他辖区的经验规定可退还税收抵免的限额;二是应注意WTO法和相关国际经贸协定中的非歧视原则和反补贴规则对于财政补贴的约束;^⑪三是应注意税收优惠和财政补贴对于不同产业、不同政策目标的激励效应应具有差异性,在激励特定领域或特定产业时,应根据该领域或产业的特殊性出台合适的政策。^⑫

第三,扩大固定资产加速折旧政策的适用范围。如前所述,中国现行固定资产加速折旧政策属于低风险税收优惠。从效果上看,固定资产加速折旧政策的实施,有利于提高企业固定资产的更新换代速度,为企业研发创新提供必要的硬件支撑。目前,中国固定资产加速折旧政策的适用范围较为狭窄,仅限于制造业。但在实践中,电子信息技术、新能源及节能技术等高新技术产业也需要大量固定资产投资。因此,中国可以考虑将固定资产加速折旧政策的适用范围扩宽到全行业,为企业研发创新提供更加有力的硬件支撑。^⑬

第四,加大中小企业减税降费力度。中小企业是国民经济和社会发展的生力军,是扩大就业、改善民生、促进创业创新的重要力量。从中小企业数量来看,2021年年末,全国企业的数量达到4842万户,其中99%以上都是中小企业。2016-2020年,中国已经加大对中小企业的财税支持力度,实施降低增值税税率、降低社会保险费率、阶段性减免社会保险费、小微企业普惠性税收减免等政策。^⑭但自新冠疫情以来,中小企业仍然面临成本增长,经营压力加大的困难。因此,有必要继续加大针对中小企业的减税降费力度,^⑮促进减税降费政策从碎片化转向制度化,同时结合中小企业异质性特征制定差异化政策。^⑯

第五,合理运用企业所得税以外的税收优惠作为替代激励措施。就个人所得税而言,有研究表明,地方政府个人所得税优惠政策的实施有助于强化薪酬的激励效应,并通过促进人才引进与提高员工忠诚度两种方式促进企业创新。^⑰因此,中国可以考虑在个人所得税方面给予高端人才和紧缺人才更多的优惠措施,进而吸引更多的人才资本流入。^⑱就增值税而言,可以增加有关增值税的税收优惠,如完善技术成果转让的增值税优惠,将科技创新中投入的无形资产和人力资源费用纳入增值税抵扣范围,以及降低科技创新产品的增值税税率,允许其增值税税负超过3%的部分实行即征即退的政策等。^⑲

五、结语

在新发展格局下,中国正在继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策,加大宏观政策调控力度,推进高水平对外开放,更大力度吸引和利用外资,而税收优惠是一项重要的政策工具。全球最低税改革对中国的税收优惠制度既带来了挑战,也带来了新的发展机遇。为此,中国应当积极抓住机遇,审慎迎接挑战,推动税收优惠制度的优化完善,从而提升税制的国际竞争力。

本文所用网络资源最后访问时间均为2023年9月3日。

注释:

①税收管辖区 (tax jurisdiction) 的概念既包括主权国家, 也包括中国香港和澳门等地区。为了简化表述, 本文统一使用“辖区”的简称。

②参见《G20/OECD 包容性框架 136 个辖区就应对经济数字化税收挑战“双支柱”方案达成共识》, 国家税务总局官网, <http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810724/c5169582/content.html>。

③See OECD, "Members of the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS Joining the October 2021 Statement on a Two-pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy as of 9 June 2023", <https://www.oecd.org/tax/beps/oecd-g20-inclusive-framework-members-joining-statement-on-two-pillar-solution-to-address-tax-challenges-arising-from-digitalisation-october-2021.pdf>。

④See Reuters, "OECD Chief Sees Global Digital Tax Deal Pushed Back to 2024", <https://www.reuters.com/markets/oecd-chief-quietly-optimistic-about-eu-global-minimum-tax-deal-approval-2022-05-24/>。

⑤See United Nations, "Design and Assessment of Tax Incentives in Developing Countries", https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/02/tax-incentives_eng.pdf。

⑥See OECD, "Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules", <https://doi.org/10.1787/25d30b96-en>。

⑦参见《联合国贸发会议: 2020 年中国成为全球最大外资流入国》, 商务部官网, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/e/202101/20210103034971.shtml>。

⑧参见《2022 年全国实际使用外资稳定增长》, 商务部官网, <http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwsj/zr/202301/20230103379768.shtml>。

⑨参见《中华人民共和国企业所得税法》(下文简称《企业所得税法》)第 4 条。

⑩See OECD, "Corporate Tax Statistics Fourth Edition", <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-fourth-edition.pdf>。

⑪例如国家税务总局:《关于实施高新技术企业所得税优惠政策有关问题的公告》(国家税务总局公告 2017 年第 24 号);财政部、税务总局、科技部:《关于加大支持科技创新税前扣除力度的公告》(财政部、税务总局、科技部公告 2022 年第 28 号);财政部、国家税务总局:《关于海南自由贸易港企业所

得税优惠政策的通知》(财税[2020]31 号);财政部、国家税务总局:《关于横琴粤澳深度合作区企业所得税优惠政策的通知》(财税[2022]19 号)。

⑫See OECD Stat, "Effective Tax Rates for R&D", https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RD_TAX。

⑬假设某跨国企业集团在中国的有效税额总和为 15 元, 净 GloBE 所得为 100 元, 则其有效税率为 15% (15 元/100 元)。中国为该跨国企业提供的税收优惠为 5 元, 如果该 5 元优惠被认定为有效税率分子减少, 则享受优惠后的有效税率为 (15-5) 元/100 元, 即 10%; 如果该 5 元优惠被认定为有效税率分母增加, 则享受优惠后的有效税率为 15 元/(100+5) 元, 约为 14.3%。可见, 两种不同处理方式对于有效税率的影响存在较大差异。

⑭需要注意的是, 作为法学研究, 本文主要是根据全球最低税制度对于不同税收优惠的处理方式来分析税收优惠受到的影响程度, 即从法律规范层面进行抽象的分析。但实际上, 税收优惠受到的影响不仅取决于法律层面的规定, 还需要考虑在实践中享受税收优惠的企业是否主要是全球最低税适用范围内的跨国企业。因此, 为了全面评估税收优惠受到的影响, 需要综合运用规范分析与实证分析的方法, 这也是后文建议中国引入税收优惠成本收益分析的原因之一。

⑮See OECD, "Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules", <https://doi.org/10.1787/25d30b96-en>。

⑯参见财政部、国家税务总局:《关于进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展企业所得税政策的通知》(财税[2012]27 号);《关于扶持动漫产业发展有关税收政策问题的通知》(财税[2009]65 号);《企业所得税法》第 27 条第 2 项、第 3 项。

⑰参见《企业所得税法》第 28 条;财政部、税务总局、商务部、科技部、国家发展改革委:《关于将技术先进型服务企业所得税政策推广至全国实施的通知》(财税[2017]79 号);财政部、税务总局:《关于海南自由贸易港企业所得税优惠政策的通知》(财税[2020]31 号);财政部、税务总局、国家发展改革委:《关于延续西部大开发企业所得税政策的公告》(财政部公告 2020 年第 23 号)等。

⑱参见《企业所得税法》第 30 条。

⑲参见《中华人民共和国企业所得税法实施条例》(下文简称《企业所得税法实施条例》)第 100 条。

⑳参见《企业所得税法实施条例》第 90 条。

㉑See OECD, "Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules", <https://doi.org/10.1787/25d30b96-en>。

㉒参见石昕、任宇、龙小宁、刘峰:《中国的企业政府补贴:

特征演变与研究概述》，载《当代会计评论》2020年第1期，第2页。

②③参见聂辉华、李光武、李琛：《关于企业补贴的八个关键问题——兼评当下的产业政策研究》，载《学术月刊》2022年第6期，第50页。

②④See Luís Eduardo Schoueri, "Some Considerations on the Limitation of Substance-based Carve-out in the Income Inclusion Rule of Pillar Two", (2021) 75 Bulletin for International Taxation 543, p. 546.

②⑤财政部、税务总局：《关于海南自由贸易港企业所得税优惠政策的通知》（财税[2020]31号）第1条。

②⑥财政部、税务总局：《关于进一步实施小微企业所得税优惠政策的公告》（财政部、税务总局公告2022年第13号）。

②⑦See Belisa Ferreira Liotti et al., "The Treatment of Tax Incentives under Pillar Two", (2022) 25 Transnational Corporations 25, pp. 34-39.

②⑧参见财政部、国家税务总局：《关于完善固定资产加速折旧企业所得税政策的通知》（财税[2014]75号）；国家税务总局：《关于固定资产加速折旧税收政策有关问题的公告》（国家税务总局公告2014年第64号）等。

②⑨See Tsilly Dagan, *International Tax Policy: Between Competition and Cooperation* (Cambridge University Press, 2018), pp. 60-61.

③⑩参见陈镜先：《新发展格局下中国国际税制竞争力的提升路径》，载《法学》2022年第2期，第177页。

③⑪参见崔晓静、陈镜先：《全球最低税改革的规则创新与中国应对》，载《学术论坛》2022年第4期，第115页。

③⑫See Wei Cui, "Strategic Incentives for Pillar Two Adoption" (July 13, 2022), <https://ssrn.com/abstract=4161375>.

③⑬ See Joachim Englisch, "GloBE Rules and Tax Competition", (2022) 50 Intertax 859, p. 865.

③⑭See OECD, "Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules", <https://doi.org/10.1787/25d30b96-en>.

③⑮See Noam Noked, "The Case for Domestic Minimum Taxes on Multinationals", (2022) 105 Tax Notes International 667, p. 672.

③⑯See OECD, "Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules", <https://doi.org/10.1787/25d30b96-en>; UNCTAD, "World Investment Report 2022", https://unctad.org/system/files/official-document/wir2022_en.pdf; David O'Sullivan and Ana Cebreiro Gómez, "The Global Minimum Tax:

From Agreement to Implementation—policy Considerations, Implementation Options, and Next Steps", <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38099>.

③⑰See Noam Noked, "The Case for Domestic Minimum Taxes on Multinationals", (2022) 105 Tax Notes International 667, p. 668.

③⑱See David O'Sullivan and Ana Cebreiro Gómez, "The Global Minimum Tax: From Agreement to Implementation—policy Considerations, Implementation Options, and Next Steps", <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38099>.

③⑲See EY, "Thailand Plans to Implement Global Minimum Tax Rules under OECD BEPS 2.0 Pillar Two", <https://globaltaxnews.ey.com/news/2023-5295-thailand-plans-to-implement-global-minimum-tax-rules-under-oecd-beps-20-pillar-two>.

③⑳See VietNamNet Global, "Vietnam Mitigates Global Minimum Tax Issues for Foreign Investors", <https://vietnamnet.vn/en/vietnam-mitigates-global-minimum-tax-issues-for-foreign-investors-2159302.html>.

㉑See OECD, "Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy—commentary to the Global Anti-base Erosion Model Rules (Pillar Two)", <https://doi.org/10.1787/1e0e9cd8-en>.

㉒See Reuters, "No Handouts to Big Firms to Offset Global Tax, OECD Tells Vietnam", <https://www.reuters.com/markets/asia/no-handouts-big-firms-offset-global-tax-oecd-tells-vietnam-2023-06-07/>.

㉓See Jingxian Chen and Wilson Chow, "Global Minimum Tax Reform and the Future of Tax Competition", (2023) 77 Bulletin for International Taxation 1, p. 11.

㉔See Ministry of Finance Malaysia, "Public Consultation Paper: The Implementation of GloBE Rules in Malaysia", <https://budget.mof.gov.my/pdf/konsultasi-awam/Public-Consultation-Paper-Globe-Rules-TAX.pdf>.

㉕参见《完善飞机租赁税务优惠制度：业界咨询文件》，香港特别行政区政府税务局官网，https://www.tlb.gov.hk/tc/publications/transport/consultation/air02/consultation%20paper_ch.pdf。

㉖参见《立法会：运输及物流局局长动议恢复二读辩论〈2022年税务（修订）（与航运有关的某些活动的税务宽减）条例草案〉发言全文》，香港特别行政区政府税务局官网：<https://www.ird.gov.hk/chs/ppr/archives/22071302.htm>。

㉗参见《立法会：财经事务及库务局局长动议二读〈2022年

税务(修订)(家族投资控权工具的税务宽减)条例草案》发言全文》,香港特别行政区政府官网,https://sc.isd.gov.hk/TuniS/www.info.gov.hk/gia/general/202212/14/P2022121400319.htm?fontSize=1。

④参见陈镜先、王可:《我国香港地区离岸被动收入免税制度改革评析》,载《国际税收》2023年第7期,第64页;陈镜先、周伟信:《香港低税政策:演进、挑战与前景》,载《港澳研究》2023年第2期,第66页。

④ See Noam Noked, "From Tax Competition to Subsidy Competition", (2020)42 University of Pennsylvania Journal of International Law 445, p. 445.

⑤ See OECD, "Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules", https://doi.org/10.1787/25d30b96-en.

⑤ See OECD, "OECD R&D Tax Incentives Database 2021 Edition", https://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-database.pdf.

⑥ See Celani, A., L. Dressler and T. Hanappi, "Assessing Tax Relief from Targeted Investment Tax Incentives through Corporate Effective Tax Rates: Methodology and Initial Findings for Seven Sub-Saharan African Countries", OECD Taxation Working Papers, No. 58, https://doi.org/10.1787/3eaddf88-en.

⑥ See HM Treasury and HM Revenue & Customs, "OECD Pillar 2 Consultation on Implementation", https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1045663/11Jan_2022_Pillar_2_Consultation_.pdf.

⑥ See New Zealand Inland Revenue, "OECD Pillar Two: GloBE Rules for New Zealand", https://www.taxpolicy.ird.govt.nz/-/media/project/ir/tp/publications/2022/2022-ip-oecd-pillar-two/2022-ip-oecd-pillar-two.pdf.pdf?modified=20220505013401&modified=20220505013401.

⑥ See EY, "Swiss Federal Council Releases Dispatch on Constitutional Amendment for BEPS 2.0 Implementation in Switzerland", https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/swiss-federal-council-releases-dispatch-on-constitutional-amendment-for-beps-2-0-implementation-in-switzerland.

⑥ See Ireland Department of Finance, "Budget 2023 Tax Strategy Group Papers", https://assets.gov.ie/231220/69ccb00-ab6c-489e-8dd9-221c9b52f023.pdf.

⑥ See Bloomberg Tax, "US Wants Global Tax to Treat Transferable Credits as Refundable", https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/us-wants-global-tax-to-treat-transferable-credits-as-refundable.

⑥ See MF et al., "Subsidies, Trade, and International Cooperation", https://doi.org/10.1787/a4f01ddb-en.

⑥ See EY, "Swiss Federal Council Releases Dispatch on Constitutional Amendment for BEPS 2.0 Implementation in Switzerland", https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/swiss-federal-council-releases-dispatch-on-constitutional-amendment-for-beps-2-0-implementation-in-switzerland.

⑥ See Afton Titus, "Pillar Two and African Countries: What Should Their Response Be? The Case for a Regional One", (2022)50 Intertax 711, p. 719.

⑥ See Joachim Englisch and Johannes Becker, "International Effective Minimum Taxation: The GLOBE Proposal", (2019)11 World Tax Journal 483, p. 495.

⑥ See OECD, "Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries", https://doi.org/10.1787/9789264243507-en.

⑥ See United Nations, "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development", https://sdgs.un.org/2030agenda.

⑥ See OECD, "Tax Policy Reforms 2022: OECD and Selected Partner Economies", https://doi.org/10.1787/067c593d-en.

⑥ See BBC News, "Republic of Ireland to Increase Corporation Tax Rate to 15%", https://www.bbc.com/news/world-europe-58832429.

⑥ See News IBFD, "Australia-Budget 2023/24: Australia to Implement Pillar Two Minimum Tax, Provide Relief for Individuals and Small Businesses" (10 May 2023), https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2023-05-10_a_u_1.

⑥ See Bloomberg Tax, "Tax Management International Forum, Pillar Two: A Country by Country Perspective", https://www.bloomberglaw.com/product/tax/document/X6BK3OU0000000.

⑥ See OECD, "Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries", https://doi.org/10.1787/9789264243507-en.

⑥ 参见陈镜先:《新发展格局下中国国际税制竞争力的提升路径》,载《法学》2022年第2期,第181页。

⑥ See Ireland Department of Finance, "Budget 2023 Tax Strategy Group Papers", https://assets.gov.ie/231220/69ccb00-ab6c-489e-8dd9-221c9b52f023.pdf.

⑥ 参见毕马威:《“BEPS 2.0 方案”的实施——亚太区域的进展及对跨国企业影响的探讨》,https://mp.weixin.qq.com/s/4JKD6mGD11a58ryAGAMf-A。

⑥ See Daniel Bunn, "Switzerland should View the Global Minimum Tax as an Opportunity", https://www.swissinfo.ch/

eng/switzerland-should-view-the-global-minimum-tax-as-an-opportunity/47279704#:~:text=Multinational%20companies-,Switzerland%20should%20view%20the%20global%20minimum%20tax%20as%20an%20opportunity,global%20minimum%20corporate%20tax%20rate.

⑦③ See Bloomberg Tax, "Tax Management International Forum, Pillar Two: A Country by Country Perspective", <https://www.bloomberglaw.com/product/tax/document/X6BK3OU0000000>.

⑦④ See Tax Foundation, "International Tax Competitiveness Index 2022", https://files.taxfoundation.org/20221013150933/International-Tax-Competitiveness-Index-2022.pdf?_gl=1*k3gr18*_ga*MTEyMTA3NTMwNy4xNjYzNzY5NDU4*_ga_FP7KWDV08V*MTY2NzI3NTAzNC41LjAuMTY2NzI3NTAzNC42MC4wLjA.

⑦⑤ See OECD, "Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules", <https://doi.org/10.1787/25d30b96-en>.

⑦⑥ See Duanjie Chen, "The Framework for Assessing Tax Incentives: A Cost-Benefit Analysis Approach", https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/04/2015TIBP_PaperChen.pdf.

⑦⑦ See World Bank Group, "Evaluating the Costs and Benefits of Corporate Tax Incentives", <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/47e1b4ea-ae81-5eb4-8cd4-70e354f433f1/content>.

⑦⑧ 参见蒋悟真:《税收优惠分权的法治化:标准、困境与出路》,载《广东社会科学》2020年第1期,第229页。

⑦⑨ See Celani, A., L. Dressler and M. Wermelinger, "Building an Investment Tax Incentives Database: Methodology and Initial Findings for 36 Developing Countries", <https://doi.org/10.1787/62e075a9-en>.

⑧⑩ See Ministry of Finance Malaysia, "Public Consultation Paper: The Implementation of GloBE Rules in Malaysia", <https://budget.mof.gov.my/pdf/konsultasi-awam/Public-Consultation-Paper-Globe-Rules-TAX.pdf>.

⑧⑪ 代表性论文参见熊伟:《法治视野下清理规范税收优惠政策研究》,载《中国法学》2014年第6期;叶姗:《税收优惠政策制定权的法律保留》,载《税务研究》2014年第3期。

⑧⑫ 参见熊伟:《法治视野下清理规范税收优惠政策研究》,载《中国法学》2014年第6期,第168页。

⑧⑬ 参见曹胜亮:《我国地方税收优惠政策的检视与法律治理——以竞争中立原则为指引》,载《法商研究》2020年第5

期,第66-67页。

⑧⑭ 参见陈友伦:《关于经济实质标准在税收领域应用的思考》,载《国际税收》2022年第6期,第40页。

⑧⑮ See OECD, "Explanatory Statement", www.oecd.org/tax/beps-explanatory-statement-2015.pdf.

⑧⑯ 参见康拉德·特雷、池澄:《应对有害税收竞争议程的发展:BEPS第5项行动计划的回顾与展望》,载《国际税收》2021年第4期,第12页。

⑧⑰ See Reuven Avi-Yonah and Young R. Kim, "Tax Harmony: The Promise and Pitfalls of the Global Minimum Tax", (2022) 43 Michigan Journal of International Law 505, p. 551.

⑧⑱ 参见陈甲取:《从“霍尔果斯现象”看“税收洼地”》,载《注册税务师》2019年第3期,第69页。

⑧⑲ 参见《海南省省长:坚决不让海南自贸港成避税天堂,不要钻空子空壳公司》,国家税务总局官网, <http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810780/c5165659/content.html>。

⑧⑳ 参见陈友伦:《关于经济实质标准在税收领域应用的思考》,载《国际税收》2022年第6期,第42-43页。

⑨① 参见何杨、廖臻曦、杨宇轩:《全球最低税博弈:支柱二GloBE规则最新方案述评》,载《国际税收》2022年第7期,第21页。

⑨② 参见崔晓静、陈镜先:《全球最低税改革的规则创新与中国应对》,载《学术论坛》2022年第4期,第115页。

⑨③ 参见康拉德·特雷、池澄、张一斐:《支柱二全球反税基侵蚀规则的演进:两波浪潮》,载《国际税收》2023年第7期,第24-33页。

⑨④ 参见崔晓静、陈镜先:《全球最低税改革的规则创新与中国应对》,载《学术论坛》2022年第4期,第116页。

⑨⑤ 参见王文博:《报告:外商投资在结构调整中稳步增长》,经济参考网, http://www.jjckb.cn/2022-12/19/c_1310684742.htm。

⑨⑥ 参见《习近平:高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

⑨⑦ 参见张守文:《论“发展导向型”的税收立法》,载《法学杂志》2016年第7期,第8-17页。

⑨⑧ 参见熊伟、高苑丽:《税法促进发展职能与中国式现代化建设》,载《国际税收》2023年第2期,第21页。

⑨⑨ 参见陈镜先:《新发展格局下中国国际税制竞争力的提升路径》,载《法学》2022年第2期,第188页;崔晓静、刘渊:《海南自由贸易港参股豁免税收制度的创新与完善》,载《税务

研究》2021年第12期,第105页。

⑩参见《中国财长:财政健康安全为应对新挑战留出足够空间》,中国新闻网,https://www.chinanews.com/cj/2022/12-20/9918244.shtml。

⑪参见崔晓静、刘渊:《OECD 支柱二方案:挑战与应对》,载《国际税收》2021年第9期,第63页。

⑫参见柳光强:《税收优惠、财政补贴政策的激励效应分析——基于信息不对称理论视角的实证研究》,载《管理世界》2016年第10期,第62页。

⑬参见艾华、王佳琳、庄佳强:《支柱二规则对我国的影响及企业所得税应对措施》,载《税务研究》2022年第4期,第45-46页。

⑭参见《中小企业:“专精特新”之路越走越宽》,新华网,http://www.xinhuanet.com/tech/20220714/2bb21036183a482db09

865a39b350f10/c.html。

⑮参见《国常会继续部署帮扶中小微企业措施,减税降费力度再加大》,中国政府网,http://www.gov.cn/guowuyuan/2022-02/16/content_5673885.htm。

⑯参见杨林、沈春蕾:《减税降费赋能中小企业高质量发展了吗?——基于中小板和创业板上市公司的实证研究》,载《经济体制改革》2021年第2期,第199页。

⑰参见程小可、孙乾、高升好:《个人所得税激励与企业创新》,载《中国软科学》2021年第6期,第118页。

⑱参见管治华、蔡文蕾:《支柱二规则的推进对国际税收竞争及我国税收优惠政策的影响》,载《财政科学》2022年第7期,第114页。

⑲参见包健:《促进科技创新的税收激励政策分析》,载《税务研究》2017年第12期,第42-43页。

Global Minimum Tax Reform's Influences on China's Tax Incentives Regime and Response Measures

Chen Jingxian

Abstract: Under the new development paradigm, China has formulated a series of general, industrial and regional enterprise income tax incentives, in order to promote the development of innovation-driven development strategy and the construction of Hainan Free Trade Port and the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. However, the global minimum tax reform will influence China's tax incentives regime, bringing challenges to both China's taxing right and tax competitiveness. According to the degrees of influence of the global minimum tax reform, China's current tax incentives can be divided into high-risk, medium-risk and low-risk. At present, at least 50 tax jurisdictions in the world have responded to the global minimum tax reform through public consultation, fiscal budget or legislative draft. On the one hand, these tax jurisdictions have introduced the qualified domestic minimum top-up tax to safeguard their taxing right. On the other hand, they optimize their tax incentives regime to maintain tax competitiveness. Based on its national conditions and drawing on international experience, China should follow the principles of effectiveness, tax legalism and economic substance to improve the tax incentives regime. China can introduce the qualified domestic minimum top-up tax as a short term response to the global minimum tax reform, and optimize fiscal and tax incentives measures in the medium and long term.

Key words: global minimum tax reform; tax competition; tax incentives; taxing right; tax competitiveness; qualified domestic minimum top-up tax