

从全球最低企业税率协议看美国联盟体系的演变及对我国的潜在影响

蔡笑天, 杨洋

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

摘要: 全球最低企业税率协议的推出有着深刻的全球化背景, 美国联盟体系基于国内税制改革和维护其跨国公司利益的综合考虑推动跨国企业税务制度协议达成。这将强化美国联盟体系建设, 巩固其对全球技术经济长期发展的影响力。协议的推动落实可能导致对中国科技创新的规则“锁定”效果进一步加强, 中国甚至有被孤立在全球产业链外的风险。我国需要积极参与协议规则、标准、适用范围等具体环节的讨论, 以数字化利润分配问题为切入点, 寻求与欧盟、“一带一路”国家深入合作的机会, 加速深层次嵌入全球产业链和融入全球科研网络。

关键词: 全球最低企业税率; 美国联盟体系; 全球治理; 公共政策

中图分类号: F27 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2022.05.005

2021年7月1日, 在七国集团(G7)的推动下, 全球130个国家^①就制定一套更平衡的跨国企业税务制度达成协议, 同意把最低企业税率定在至少15%。2021年10月的二十国集团(G20)峰会上, 全球最低企业税率协议(以下简称协议)最后敲定, 并在2023年正式生效。美国不仅成为本次协议最大的受益方, 未来还可通过联盟体系^②拓展协议的广度和深度, 对我国的科技创新及高新技术企业的跨国发展产生深远影响^[1]。虽然协议存在潜在负面影响, 但也是我国深入参与全球治理的重要机遇, 建议我国以更加积极的态度参与协议的商议与落实, 推动我国深层次嵌入全球产业链和创新链。

1 协议提出及达成的主要动因

协议的推出有着深刻的全球化背景^[2], 这不仅

仅是美欧等国在当前形势下解决财政危机的迫切需求, 也是美国推进国内税制改革和维护其跨国公司利益的综合考虑。

动因1: 跨国公司利用经济全球化和国家间企业税“逐底竞争”避税, 发达国家税基与财政收入遭受侵蚀。一方面, 经济全球化推动跨国公司全球布局, 为其(尤其是互联网和数字企业等非制造类企业)在国家和地区间转移利润和避税提供了便捷渠道。另一方面, 全球主要经济体为了通过吸引海外投资来提升本土企业创新能力, 不断降低企业税率, 甚至展开“逐底竞争”^[3]。2001年至今, 全球平均企业税率由27%降至20.2%, 无论是二十国集团、经济合作与发展组织(OECD)经济体还是非经济合作与发展组织经济体, 企业税率均保持平稳下行趋势(见图1)。从国别看, 代表性国家的

第一作者简介: 蔡笑天(1986—), 男, 博士, 副研究员, 主要研究方向为企业技术创新等。

项目来源: 科技部创新战略研究专项“国家创新体系重大政策问题研究”(ZLY201942); 中央高校基本科研业务费“3D打印驱动的供应链协同优化与复杂决策研究”(FRF-IDRY-20-001)。

收稿日期: 2022-03-25

① 签署协议的130个国家的国内生产总值占全球90%以上。

② 主要指美国构建以其为首的联盟, 旨在遏制中国科技发展, 保持对我国显著技术优势。

企业税率均保持下降趋势, 爱尔兰、新加坡等国家的企业税率处于全球较低水平(见图2), 成为跨国公司的避税天堂^①。

动因2: 为应对全球新冠肺炎疫情和刺激经济, 美欧等财政赤字和公共债务大幅上升。过去十几年美国政府债务持续上行, 新冠肺炎疫情爆发后美国政府出台大规模财政刺激计划应对经济衰退,

公共债务负担进一步上升, 达到历史峰值, 美债已成为威胁美国经济健康发展的最大隐患^②。而拜登政府推出的3.5万亿美元一揽子支出计划将进一步加剧美债危机。2020年欧盟的财政赤字和政府债务与2019年相比均显著增加。其中, 财政赤字占GDP的比重从0.5%上升到6.9%, 政府债务占GDP的比重从77.5%上升到90.7%。因此, 为应对

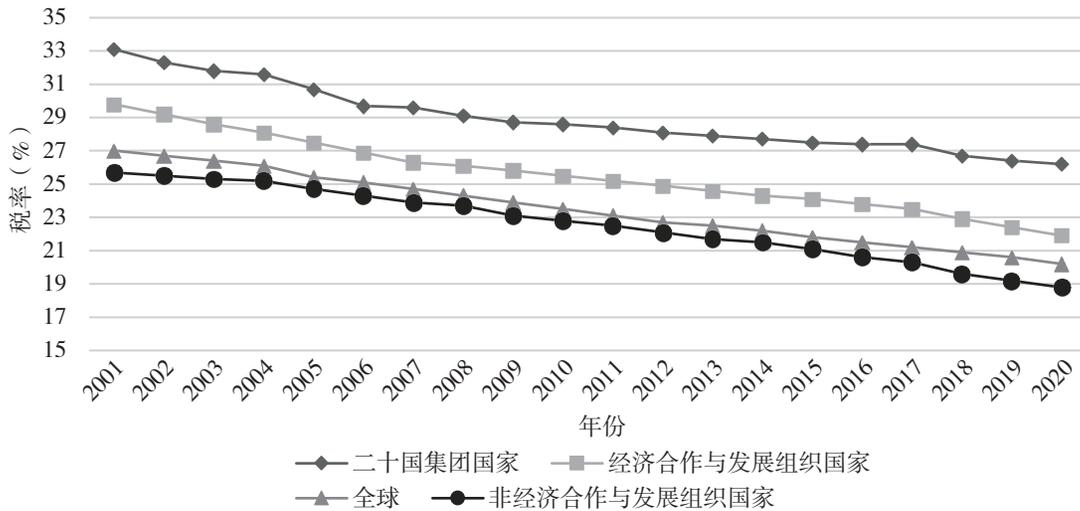


图1 2001—2020年全球平均企业税率变化趋势

数据来源: 经济合作与发展组织数据库。

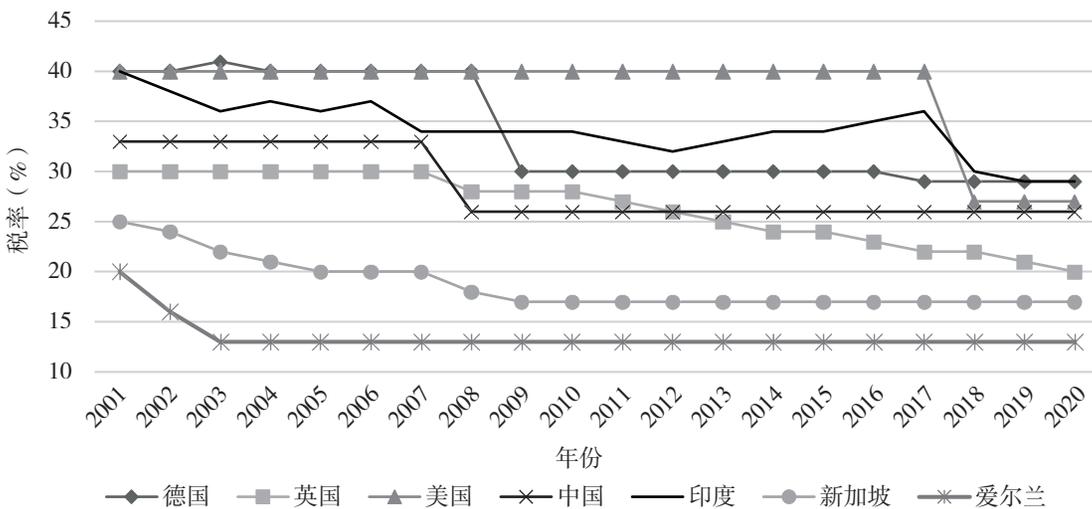


图2 2001—2020年部分国家企业税率变化趋势

数据来源: Tax Foundation.

① 爱尔兰首都都柏林被称为“欧洲硅谷”, 微软、谷歌、苹果、亚马逊、eBay、Meta、推特等众多科技公司的海外总部纷纷在此聚集, 主要就是为了其12.5%的低企业所得税。
 ② 高盛在2021年发布的报告中指出, 美债已突破21.5万亿美元, 美国负债与GDP的比值已经超过1, 且呈不断扩大趋势, 经济形势比20世纪40年代和90年代更糟糕, 美债已危及美国金融稳定。

财政危机，美欧等急于通过各种渠道扩大税源。这也就是美国和经济合作与发展组织都能迅速软化立场、达成妥协、签署协议的重要原因。法国经济分析委员会认为最低税率可能会使法国、德国和美国的企业税税收增加 60 亿至 150 亿欧元。而根据美国财政部估算，打击跨国避税可在未来 10 年为美国带来超过 7 000 亿美元的税收。

动因 3：美国计划提升国内企业税，同时美国跨国公司在欧洲遭遇数字税困境。当前，拜登政府的税改计划要将企业所得税从 21% 提高至 28%。在各国税率“逐底竞争”的情况下，这可能导致更多企业选择在税率较低的国家注册，尤其以脸书、亚马逊、苹果、奈飞、谷歌（FAANG）为代表的互联网巨头能很轻易地实现利润转移。因此，通过全球最低企业税率再配合税改计划的兜底条款，可以更有效地避免跨国企业的逃税行为^[4]。另一方面，以 FAANG 为代表的美国互联网巨头正面临欧盟、法国等盟友的数字税困境，而以全球最低企业税率为代表的多边税收协议和相关改革能够取代单边数字税，让美国互联网巨头免于被多国重复征收数字税的打击。例如，当前法国等协议签署国已经承诺，如果多边税收协议能够覆盖数字服务税，则将取消数字服务税；欧盟也将原计划 2021 年 7 月份推出的数字税计划推迟至 2022 年秋季，以提振全球企业税改革协议的前景。

2 美国将成为协议最大的受益方

第一，协议将帮助美国政府压降债务负担，缓解公共债务危机。造成美国公共债务危机的一个重要原因是美国跨国企业向国际税收洼地进行利润转移。美国加州大学伯克利分校研究发现，跨国企业的避税行为使得美国政府每年的企业所得税收入减少 19%。协议一旦在全球大范围内施行，将在短期内增加美国财政收入，使得美国公共债务危机得到缓解^[5]。

第二，协议将有助于部分美国企业回流，缓解美国本土失业危机。新冠肺炎疫情全球大流行以来，截至 2020 年底，美国共有 2 203.4 万人申请了失业救济金，占劳动力的 13.5%，而 2019 年同期仅有 20.3 万人申请失业救济金。美国全国商业经济协会指出，截至 2020 年底，美国失业率接近 10%。失业危机促使美国政府希望企业加速回流，白宫首

席经济顾问库德洛 2020 年曾指出“可以将回流支出 100% 直接费用化”，这相当于联邦政府为美国企业从中国回流美国的非增加固定资产成本部分买单。协议一旦在全球大范围内施行，将会推动部分制造业回归美国本土，进而缓解短期失业危机。

3 协议对美国联盟体系的潜在影响

协议除了将在很大程度上缓解美国的公共债务危机和失业危机，更重要的是将强化美国联盟体系建设，巩固其对全球技术经济长期发展的影响力。

第一，减少了与欧盟的矛盾点，为联合欧盟建立技术联盟增加了筹码。长期以来，美国互联网巨头是欧美间在科技创新领域的重要冲突点之一。欧盟以反垄断、数据保护等名义对这些互联网巨头进行了长期遏制。近年来，法国、意大利等国和欧盟层面将征收数字服务税作为对这些巨头逃避税的反制手段，成为美欧之间新的重要矛盾点^[6]。而以协议为代表的国际税制改革将有效化解这一矛盾，为消除欧洲对美国大型跨国信息技术企业征收数字服务税的威胁提供依靠。同时，这也将成为美国推动加快组建高级别美欧贸易和技术委员会（TTC），在技术标准、信息和通信技术安全、数据治理、出口管制、投资筛选等方面达成协议并针对我国的重要筹码。

第二，通过联盟体系扩大跨国企业全球剩余利润征税权的适用范围。2019 年，经济合作与发展组织受二十国集团委托启动的税基侵蚀和利润转移（BEPS）研究提出重新划分高技术跨国企业全球剩余利润在各税收管辖区之间的征税权。美国政府认为只针对高技术企业重新划分剩余利润征税权对拥有较多高技术跨国企业的国家不利，应当将适用范围扩大至全部行业的跨国企业^[7]。可以预见，在现有协议的基础上，美国必将鼓动其盟国共同推广跨国企业全球剩余利润征税权适用范围，从中攫取更多利益。

第三，通过联盟体系加大限制跨国科技企业的技术外溢。美国已将中国作为主要竞争对手，保持对我国的技术优势是其重点战略之一。美国联盟体系通过瓦森纳协议、国际武器贸易条例、外国风险投资审查等等制度始终保持着对我国的技术封锁^[8]。但是，跨国企业在第三方国家进行研发或生产活动时难以完全避免大量的隐性知识流动所导致

的技术外溢。此协议会促使部分跨国科技企业从低税国家和地区向企业母国回流。借助这个契机, 美国很有可能与联盟体系其他成员国达成协议, 加大技术封锁力度, 甚至对一般性的学术交流、商业活动加以限制。

4 协议对我国创新能力的影响

协议的推动落实可能导致对中国科技创新的规则“锁定”效果进一步加强, 更利于美国联盟体系从创新链后端抑制我国向全球产业链中高端攀升。

短期来看, 协议对中国整体负面影响有限, 但香港地区将受较大波及。根据经济合作与发展组织的倡议和大多数国家的利益诉求, 协议主要聚焦营收超过 7.5 亿欧元的高技术跨国企业。中国企业海外收入占比不高, 部分可能受全球最低企业税率影响的企业在海外市场获得利润不高。目前, 国内部分行业和企业享受税收优惠待遇, 例如高新技术企业适用 15% 的优惠税率, 制造业企业的研发投入可以享受加计扣除等税基优惠, 一旦企业最低税率较高, 将会降低我国税收政策的灵活度。此外, 协议将对香港地区的财税体系和市场环境产生一定的负面影响, 将会削弱香港的低税率优势, 降低跨国企业来港投资布局的意愿。

中长期来看, 美国通过联盟体系拓展协议将影响我国全球产业链布局。一旦美国及其盟国扩大协议适用范围并进一步加强对我国的技术封锁, 将有可能推动全球产业布局重启, 对我国产业结构造成冲击。一方面, 中国企业“走出去”广泛采用离岸架构, 根据各地税收优惠特色在不同的国际税收洼地设置中间实体, 协议的拓展会导致这些中间实体缴纳额外的税款, 从而增加中国企业全球布局的成本。这相当于踢掉了已有发达国家跨国企业成长的一把梯子, 封堵了后发国家跨国企业通过策略性避税提升利润和发展潜力的途径。另一方面, 我国许多企业与高技术跨国企业在产业链中保持长期合作关系, 技术封锁会对相关配套产业和具有产业连锁关系的企业造成负面影响。由于缺乏核心技术且自主研发能力不足, 大量本土企业可能面临停工停产风险, 前期投入的资金也难以收回。如果不能在较短时间内解决技术难题, 我国在全球产业链中的角色将会后移。更需警惕的是, 一旦美国与欧盟、英

国、日本等发达经济体联盟关系愈发密切, 甚至可能发生我国被孤立在全球产业链外的风险。

5 政策启示

全球最低企业税率协议符合全世界大多数国家的利益, 推动落实只是时间问题。协议本身对中国负面影响有限, 需要警惕的是美国以协议为契机, 加速构建遏制我国科技创新发展的联盟体系, 提升其在全球规则、标准制定和机制设计中的话语权, 达到加强对我国技术封锁, 甚至将我国孤立在全球产业链外的目的。同时也应看到, 协议既存在潜在风险, 也是我国更深入参与全球治理的机遇, 建议以更加积极的态度参与协议的推动与落实, 推动我国深层次嵌入全球产业链和融入全球科研网络。

第一, 积极参与协议规则、标准、适用范围等具体环节的讨论, 为广大发展中经济体发声。尽管美国与经济合作与发展组织、世界银行等国际组织在推动协议方面达成共识, 但各方出发点并不一致。美国目的在于推动跨国企业利润回流、增加国内财政收入以及借助协议契机拉近其与盟国的关系; 经济合作与发展组织、世界银行等国际组织旨在弱化各国企业所得税的“逐底竞争”, 克服跨国企业全球避税问题, 强调履行国际社会责任。因此, 我国应积极参与协议后续细则的讨论, 倡议全球最低企业税率规则要对发展中国家尤其是最不发达国家予以优惠, 为其提供类似于世界贸易组织(WTO)框架下特殊差别待遇的例外规则, 提升协议的包容性。

第二, 以数字化利润分配问题为切入点, 寻求与欧盟、“一带一路”国家深入合作的机会。协议讨论过程中, 英国提出全球最低企业税率提议的必要条件是该税率要与美国科技巨头更公平的税收分配挂钩, 法国、意大利和西班牙等欧洲大国也十分关注针对科技巨头征收“数字税”的问题。美国作为全球多数大型科技企业的母国, 在数字化利润分配上高度受益, 其他发达经济体则成为输家。因此, 虽然协议为美企化解欧洲数字税危机提供了重要依靠, 但美欧双方必然会有一个讨价还价的过程。我国可以利用美国及其盟友在税率标准、数字化利润分配等方面的分歧, 考虑在全球“数字税”问题上与欧盟等地区站在统一战线, 并主动加深与欧盟、“一带一路”国家的合作, 拓展商机, 有针对性地利用我国优势技术领域与欧洲

国家开展互利共赢合作。

第三，为跨国企业争取有利空间，加大对企业海外布局的支持力度。在美国及其盟国的推动下，一旦跨国企业全球剩余利润征税权适用范围扩大，我国的大型跨国企业（尤其是进入世界百强的企业）将受到较大影响。因此，在协议细节的博弈过程中，我国应准备两套方案：一方面在适用范围上为我国企业争取例外，一旦失败至少为跨国企业争取更长的过渡期。另一方面，应以企业为载体，全面深化与各个国家和地区（尤其是“一带一路”沿线国家）的双多边合作，不宜急于追求短期利益，应鼓励企业通过技术合作和开放国内市场等方式营造长期互利共赢局面。例如，通过税收优惠、简化审批流程、降低技术和市场准入门槛等政策，支持对中国企业控股的海外企业在这些国家国内的市场活动^[9]。■

参考文献：

[1] 田旭. 特朗普执政以来美国联盟政策的调整 [J]. 国际经

济评论, 2019 (6): 100-115.

- [2] 邢丽, 郝晓婧. 全球最低企业税: 意图、影响及政策选择 [J]. 地方财政研究, 2021 (12): 103-112.
- [3] 崔晓静, 刘渊. 全球最低企业税: OECD 支柱二方案: 挑战与应对 [J]. 国际税收, 2021 (9): 73-79.
- [4] 薛皓天. 全球最低企业税: OECD 最低税方案的政策目标与我国的实施路径 [J]. 税务与经济, 2021 (4): 63-70.
- [5] 郭天序. 全球税制改革的趋势、影响及应对分析 [J]. 税务研究, 2021 (12): 41-43.
- [6] 刘丰. 秩序主导、内部纷争与美国联盟体系转型 [J]. 外交评论, 2021 (6): 23-44.
- [7] 左希迎. 美国亚太联盟体系会走向瓦解吗 [J]. 世界经济与政治, 2019 (10): 48-73.
- [8] 李泽. 战略行为匹配程度与美国亚太联盟凝聚力 [J]. 世界经济与政治, 2019 (1): 128-155.
- [9] 蔡笑天, 李哲. 海外投资推动企业创新的经验、问题与启示研究——以中国化工集团为例 [J]. 全球科技经济瞭望, 2020 (2): 28-37.

The Potential Impact of the Global Minimum Tax Rate Agreement on the American Alliance System and China

CAI Xiao-tian, YANG Yang

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

Abstract: The launch of the global minimum tax agreement has a profound global background. The US alliance system promotes the conclusion of the tax system agreement for multinational enterprises based on the comprehensive consideration of domestic tax system reform and safeguarding the interests of multinational companies. This will strengthen the construction of the US alliance system and consolidate its influence on the long-term development of the global technology economy. The promotion and implementation of the global minimum tax rate agreement may further strengthen the “lock-in” effect of the rules on China’s technological innovation, and China may even risk being isolated outside the global industrial chain. China needs to participate in the discussion of specific aspects such as the rules, standards and scope of application of the agreement. China can take digital profit distribution as an entry point, seek opportunities for in-depth cooperation with the EU and countries along the “Belt and Road”, and accelerate deep embedding into the global industrial chain and global scientific research network.

Keywords: the global minimum tax rate; U.S. alliance system; global governance; public policy