

---

客观、专业、洞察

季刊

# OECD 税收政策和管理动态



上海财经大学公共政策与治理研究院

2020 年第四季

---

## 版权说明：

《OECD 税收政策和管理动态》月刊由上海财经大学公共政策与治理研究院制作。《OECD 税收政策和管理动态》每季 1 期，专业提供 OECD 有关税收政策、税务管理动态。

OECD 税收政策和管理动态工作团队：

负责：田志伟 周颖

参与：汪豫 贺越 田晨 季玲玲 史良  
陈天媛 万祯

---

## 目录

❖ 税基侵蚀与利润转移（BEPS）栏目.....	4
1. OECD 发布 2019 年 MAP 统计数据并呼吁利益相关者在税务确定日对 BEPS 第 14 项行动进行审查 .....	4
2. 全球论坛秘书处提供了新的保密和信息安全管理工具包，以协助实施信息自动交换标准 .....	6
❖ 税收合作栏目 .....	7
3. 国际社会重申承诺应对经济数字化带来的税收挑战 .....	7
4. G20:实现可持续复苏所需的全球合作和强有力的政策行动 .....	8
5. 国际社会在打击逃税方面取得重要里程碑 .....	10
6. 全球论坛秘书处和非洲税收管理论坛提供了新的工具包，以帮助各国建立和运行有效的信息交换部门 .....	11
❖ 税收政策分析栏目 .....	12
7. OECD 发布《支持绿色复苏的绿色预算和税收政策工具》 .....	12
8. OECD 秘书长向 G20 财长和中央银行行长提交税收报告 .....	14
9. OECD 发布《2020 年非洲收入统计》 .....	19
10. OECD 发布《税收征管部门加强性别平衡的政策和实践》报告 .....	19
11. 各国政府应在通过税收支持鼓励慈善与确保有效的公共政策之间取得平衡 .....	20
12. 在新冠肺炎大流行之前，OECD 的税收收入略有下降，未来各国面临的税收收入减少幅度更大.....	22
❖ 新冠疫情专栏 .....	23
13. 非洲国家应该重新努力调动国内资源以应对 COVID-19 疫情 .....	23

---

## ❖ 税基侵蚀与利润转移（BEPS）栏目

### 1. OECD 发布 2019 年 MAP 统计数据并呼吁利益相关者在税务确定日对 BEPS 第 14 项行动进行审查<sup>①</sup>

#### 1.1 背景

2020 年 11 月 18 日，为提高税收相关纠纷解决机制的有效性和及时性，OECD 发布了涵盖全球 105 个税收管辖区和几乎所有税收纠纷解决机制案例的最新相互协商程序（mutual agreement procedure，简称 MAP）统计数据，将其作为 BEPS 行动 14 最低标准和更广泛的 G20/OECD 税收确定性议程的一部分。

第二届 OECD 税收确定日发表了 2019 年 MAP 统计数据和 MAP 奖项，来自 60 多个税收管辖区的税务官员和利益相关者们审定了税收确定性议程，并且讨论了进一步改善防范税收争议和解决税收争议的方法。

在新冠危机对经济造成冲击的背景下，此次进行的讨论涵盖了各种税收确定性工具，包括预先定价安排，国际合规保证计划（International Compliance Assurance Programme，简称 ICAP），双边和多边 MAP，以及税收征管论坛方面的工作。

#### 1.2 内容

包括 MAP 在内的争议解决机制是税收协定网络良好运转的基石。OECD/G20 的 BEPS 包容性框架成员在 2015 年通过 BEPS 第 14 项行动计划最低标准，其旨在改善各税收管辖区之间与税收相关争议的解决，还包括同行评审机制，以监督税收管辖区成员对该最低标准的遵守情况。

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD(2020), OECD releases 2019 MAP statistics and calls for stakeholder input on the BEPS Action 14 review on Tax Certainty Day, <http://www.oecd.org/tax/oecd-releases-2019-map-statistics-and-calls-for-stakeholder-input-on-the-beps-action-14-review-on-tax-certainty-day.htm>

---

根据在同行评审期间获得的经验（对 82 个税收管辖区进行了审查，并发布了 1500 条建议），OECD 秘书处制定了增强 BEPS 第 14 项行动计划最低标准的提案，并且欢迎利益相关者的参与。这些建议涉及 MAP 程序的所有方面（防范争议、进入 MAP、解决 MAP 案件和执行 MAP 协议）以及 MAP 统计报告框架。由于纳税人是 MAP 的主要用户，因此他们的建议将是关键。

MAP 统计数据在监测 BEPS 第 14 项行动计划中起着重要作用，既提供了客观的全球参考框架，也提供了特定国家/地区视角，并提出需要开展进一步工作的地方。2019 年 MAP 统计数据显示出以下趋势：

- 案件数量在不断增加。2019 年每天大约有 7 件 MAP 案例（3 件转移定价案例和 4 件其他案例）。这就相当于仅在 2019 年有近 2700 例新案例。这比 2018 年要高（相较 2018 年转让定价案例增加了 20%、其他案例增加了 10%），这意味着该数字自 2016 年以来几乎翻了一番。尽管发生了新冠疫情危机，但是这一趋势可能会继续下去，预计 MAP 活动不会显著减少。这是由许多因素驱动的，包括全球化程度的提高以及对 MAP 流程的信心和相关知识的普及。
- 结案的案件数量也在增加，但速度较慢。主管部门 2019 年结案的案件数量超过 2018 年结案的案件数量，但增幅无法跟上新案件的增加数量。因此，虽然主管当局提高了审理效率，并在 2019 年完成了比 2016 年多出约 50% 的转让定价案件和 70% 的其他案件审理工作，但大多数税收辖区的未办结案件数量却仍在增加。
- 案件的解决结果通常是积极的。在 2019 年完成转让定价 MAP 案例中，约有 85% 的案件得到了完全的解决（2018 年这一比例为 80%），这反映了主管当局采取的协作方式有所改进。超过 70% 的其他案件得到了完全解决（2018 年这一比例为 75%）。与 2018 年一样，只有 2% 的 MAP 案件在未达成共识的情况下结案。

不过，这些案件仍然需要很长时间才能解决。平均而言，2019 年结案的 MAP 案件持续时间达 25 个月（转让定价案件平均为 31 个月，其他案件平均为 22 个月）。此外，虽然无法估计结案需要的时间，但数据显示，2019 年期末未结案中有五分之一以上已经结案 4 年以上。对于某些税收管辖区，在引入最低标准之前已经悬而未决的案件占其 2019 年最终案件清单的 40% 以上。

今年的 MAP 奖是为表彰主管当局的特别努力而颁发的，有以下获奖者：日本，在最短时间内完成转让定价案件，日本与英国评分相同，根据平衡法日本获

---

得了该奖项；比利时，其库存案件中 2016 年之前案件的占比最小，此外，比利时和挪威还是案件管理最有效的国家；最有效处理共同案件的两个税收管辖区分别是印度-日本和挪威-美国。

## 2. 全球论坛秘书处提供了新的保密和信息安全管理工具包，以协助实施信息自动交换标准<sup>①</sup>

2020 年 12 月 1 日，全球论坛秘书处提供了新的保密和信息安全管理工具包。

自 2014 年以来，全球税务透明和信息交流论坛（全球论坛）一直致力于支持其成员实施 OECD 制定的信息自动交换标准（AEOI, Automatic Exchange of Information）。此论坛的核心一直是确保遵守信息机密性和信息安全管理（ISM, Information Security Management）的要求。

大多数成员国都已经制定了保密法律和 ISM，但是许多发展中国家仍处在实施或改进其 ISM 框架的关键阶段。

COVID-19 危机重新引起了人们对多边合作在打击逃税和加强国内税收动员中的作用，并且更关注其重要作用。为了更好的实现这些目标任务，全球论坛秘书处已经制作了保密和 ISM 工具包。

该工具包旨在确保更多的发展中国家可以从 AEOI 中受益。它提供了实施法律和 ISM 框架的详细指南，该框架遵循 AEOI 标准的要求，遵循国际认可的标准及最佳实践，并确保所交换信息的机密性。该工具包还提供了建立有效流程以解决潜在保密违规行为的指南。

为了促进各成员国最大程度地使用该工具包，全球论坛秘书处将在短期内发布法文和西班牙文版本。

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD(2020), Global Forum Secretariat delivers new Confidentiality and Information Security Management toolkit to assist in the implementation of the Automatic Exchange of Information Standard, <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/global-forum-secretariat-delivers-new-confidentiality-and-information-security-management-toolkit.htm>

---

## ❖ 税收合作栏目

### 3. 国际社会重申承诺应对经济数字化带来的税收挑战<sup>①</sup>

#### 3.1 背景

OECD 在 2020 年 12 月 20 日发布的声明表示，国际社会在应对经济数字化带来的税收挑战的长期共识性解决方案方面取得了实质性进展，并将继续努力，争取在 2021 年年中达成最终协议。

OECD/G20 BEPS 包容性框架涵盖的 137 个国家和平等的国际税收规则多边谈判管辖区，在 10 月 8 日至 9 日的会议上达成一致意见，即自 2019 年以来制定的两个支柱法为未来最终协议的达成提供了坚实的基础。

#### 3.2 内容

与会者批准了此次项目第一支柱的新蓝图，供公众咨询，该蓝图将建立关于应在何处缴税的新规则（“关系”规则）以及国家间分享征税权的全新方式。其目的是确保数字密集型或面向消费者的跨国企业（MNE）在其开展持续且重要业务的地方纳税，即使它们没有实体存在，这也是符合现行税法所要求的。

此外，与会者还批准了该项目第二支柱的新蓝图，以供公众咨询。该蓝图将引入全球最低税率，帮助世界各国解决与 BEPS 相关的遗留问题。

包容性框架成员认识到，由于 COVID-19 的大流行和政治分歧，谈判已经放缓，他们表示，公布的这两支柱法的蓝图反映了对未来协议的关键政策特征、原则和参数的共识。他们同时明确了仍有待弥合意见分歧的政治和技术问题，以及多边谈判进程的后续步骤。

“显然，我们迫切需要新的规则来确保我们税收系统的公平和公正，并使国际税收结构能够适应新的和不断变化的商业模式。如果没有一个基于共识的全球

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD(2020), International community renews commitment to address tax challenges from digitalisation of the economy, OECD Publishing.  
<http://www.oecd.org/tax/international-community-renews-commitment-to-address-tax-challenges-from-digitalisation-of-the-economy.htm>

---

性解决方案，出现进一步不协调和单边措施的风险是真实存在的，而且是与日俱增的。”OECD 秘书长古里亚说：“我们必须把这项工作带过终点线。如果失败，在全球经济已经遭受巨大苦难之际，税收战有可能演变成贸易战。”

### 3.3 影响

OECD 表示，缺乏基于共识的解决方案，可能导致单方面数字服务税激增，破坏性税收和贸易争端增加，这将损害税收的确定性。最坏的情况是，如果未能达成最终协议，由全球单边数字服务税引发的全球贸易战可能会使全球 GDP 每年减少 1% 以上。

今天发布的一项新的经济影响分析显示了正在讨论的两大支柱法的综合效应。第二支柱法中全球最低税率的实施，可能会使每年税收收入最高多获得 1000 亿美元，即全球企业所得税（CIT）收入的 4%。该分析还显示，支柱一计划可以促成 1,000 亿美元在税收管辖区的进一步再分配，以确保国际税收框架更加公平。

正在进行的工作将在新的 OECD 秘书长税收报告中介绍，并在 10 月 14 日由沙特阿拉伯担任主席的下一轮的 G20 财政部长和央行行长的会议上进行讨论。

## 4. G20: 实现可持续复苏所需的全球合作和强有力的政策行动<sup>①</sup>

2020 年 11 月 22 日-根据 OECD 在本周末举行的网络峰会上向 G20 领导人提交的新报告，COVID-19 危机暴露了各国经济的主要弱点，只有通过加强全球合作和采取强有力的、有针对性的政策行动才能弥补这些弱点。

20 国集团在《新视野》上发表了一篇报告，以支持其应对疫情危机的行动计划，呼吁在目前乃至未来一段时间内，疫情仍然存在的情况下，各国政府需要从现在开始为经济、社会复苏做好规划。需要调整应对危机的紧急经济措施，对人民和企业的支持更加有针对性，并制定新的政策，将建立更强大、可持续和包容性的全球经济的目标。

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD(2020), G20: Global co-operation and strong policy action needed for a sustainable recovery, OECD Publishing, <http://www.oecd.org/tax/g20-global-co-operation-and-strong-policy-action-needed-for-a-sustainable-recovery-oecd.htm>

---

OECD 秘书长安赫尔·古里亚在峰会上发言说，各国政府需要进行雄心勃勃的改革，以确保强劲复苏。他补充说：“我们需要确保医疗和社保福利惠及所有人，公共和私人投资与可持续发展目标保持一致，我们需要将恢复力融入到我们的经济和社会体系的核心。

OECD 指出，各国政府之间需要在以下许多领域加强合作：

- 在医疗方面，从研制到分发 COVID-19 疫苗，
- 在贸易方面，确保强大的全球生产链，
- 随着经济日益数字化，对跨国公司征税，
- 加强环境的可持续性发展，以及防止新兴市场和发展中国家资本的突然外流和主权债务危机。

报告指出，为了缓解疫情的冲击，应当维持特殊的财政支出和货币支持政策，并概述各国政府应如何在三个主要方面工作：资源重新分配；支持人民；为未来建立一个可持续和有恢复力的经济体系。

疫情危机正在加速经济变革，而这种变革往往具有破坏性。政府需要通过消除流动性障碍，增加竞争，以及使公司更容易获得资金和先进技术或进行重组等手段，来协助工人和企业从业务萎缩部门转移到业务扩展部门；

改善培训和培养技能，特别是对在劳动力市场中往往易受打击的低技能、年轻人群体和妇女的岗位技能培训将是关键举措。工作岗位保留计划需要改进，以确保员工，而不是他们的工作，得到保护，工作机会能够增加，收入可以得到保障。

增加公共和私人投资，特别是在医疗保健、数字化、减少碳排放、教育和技能方面，对于增强可持续性和恢复力至关重要。

《新视野》报告是 OECD 和其他国际组织为支持 G20 集团工作而提出的广泛分析和建议的一部分。

安赫尔·古里亚赞扬了 G20 在沙特阿拉伯王国担任主席国期间取得的成就。他特别指出，G20 重申其目标，即到 2025 年，将最有可能在劳动力市场上被抛在后面的年轻人的比例减少 15%，并在未来五年内将劳动力中的性别差异减少

---

25%。OECD 和劳工组织将继续监测这些领域的进展，以及疫情对就业和移民趋势的影响。

安赫尔·古里亚表示，OECD 正继续与 G20 合作，争取在 2021 年中之前就如何对数字经济征税达成政治协议。在秘书长向 G20 财长提交的税收报告中，OECD 提醒道，如果不达成协议，单边措施将激增，税收恶性竞争和贸易争端将会增加，而当我们正遭受这一大流行病的影响时，这些争端可能会削减全球 GDP。

他补充称，从危机中可持续的经济复苏将受到环境有害支出（如化石燃料补贴）的破坏，而这些支出仍超过各国政府宣布的复苏一揽子计划中对生态更友好的投资。

安赫尔·古里亚还赞扬了 G20 在打击腐败和将外国贿赂定为刑事犯罪方面取得的进展，包括沙特阿拉伯要求加入 OECD 贿赂问题工作组，以期遵守《经合组织反贿赂公约》的国际标准。

## 5. 国际社会在打击逃税方面取得重要里程碑<sup>①</sup>

2020 年 9 月 12 日，根据全球透明和税收信息交换论坛（全球论坛）2020 年发布的一份最新的报告显示，全世界多国已经实施了基于税收目的的自动交换信息新国际标准，效果超出预期。这成为全球打击逃税的一个重要里程碑。

对自动交换财务账户信息的首次同行评审结果显示，自 2017-2018 年以来，88% 的自动交换的税收辖区都已经建立了令人满意的法律框架。报告指出，目前正在进行第二阶段的监测，将评估 100 多个税收管辖区的自动交换金融账户信息的有效性。

同行评审报告是在全球论坛年度全体会议的首日提交的。来自 100 多个成员国的部长和代表参加了这次会议。为期三天的会议重点讨论了税收透明度议程如

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD(2020), International community reaches important milestone in fight against tax evasion, OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/tax/international-community-reaches-important-milestone-in-fight-against-tax-evasion.htm>

---

何在加强税收收入组织的同时促进税收制度的公平，以及在疫情下的最新成果和所面临的挑战。

OECD 秘书长安赫尔·古里亚表示：“全球论坛将继续完善监管规则。尽管发生了 COVID-19 疫情，但全球同行评审还是顺利完成了既定工作，这进一步证明自动交换正在成为全球标准。税务部门能够获得金融账户信息，有助于确保实现公平纳税，促进世界各国，特别是发展中国家的税收组织的发展。”

2019 年，各国自动交换了全球 8400 万个金融账户的信息，覆盖总资产 10 万亿欧元。自 2009 年以来，通过自愿披露计划、离岸税务调查和相关措施，已确定 1070 亿欧元的额外税收收入，比 2019 年报告的 1020 亿欧元有所增加。

2020 年，全球论坛秘书处向 59 个发展中国家成员国提供了技术援助，包括培训数千名官员，作为加强全球税收组织能力的一项措施，全球论坛秘书处负责人扎伊达·马纳塔（Zayda Manatta）表示：“透明度之战正在许多方面展开。我们正在快速推进全面实施现有标准，并尽一切努力确保我们的所有成员从中受益。”

## **6. 全球论坛秘书处和非洲税收管理论坛提供了新的工具包，以帮助各国建立和运行有效的信息交换部门<sup>①</sup>**

2020 年 12 月 14 日，根据各自职责分工，全球税务透明度和信息交流论坛（全球论坛）和非洲税务管理论坛（ATAF）正在联合出版一个新的工具包，以建立和运行有效的信息交换部门。

在过去十年中，税务部门之间的信息交换（EOI）有了显著改善。事实证明，EOI 在打击逃税和其他非法资金流动方面非常有效。EOI 已被税务机关确立为一项重要职能，其有效性在很大程度上取决于运行它的组织、程序、资源和流程。因此，建立资源充足的 EOI 职能是财政部或税务局在构建 EOI 系统时要考虑的。

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD(2020), Global Forum Secretariat and African Tax Administration Forum deliver new toolkit to help countries set up and run effective exchange of information units, OECD Publishing, Paris.  
<http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/global-forum-secretariat-and-african-tax-administration-forum-deliver-new-toolkit-to-help-countries-set-up-and-run-effective-exchange-of-information-units.htm>.

---

新的工具包旨在协助各国建立或改进其 EOI 系统的运作。它强调了政策考虑，并就建立和管理有效的 EOI 职能提供了指导，以改善税务机关之间的合作，更好地处理逃税问题。税务部门将解决各司法管辖区在 EOI 中经常出现的问题。

COVID-19 疫情再次引起人们对多边合作在打击逃税和帮助国内资源调动方面的作用和重要性的关注。该工具包以今年的经验为基础，强调需要制定业务连续性计划，在危机期间尽可能保持 EOI 功能。全球论坛主席 María José Garde 女士对该出版物表示欢迎，她指出，“全球论坛秘书处已把 COVID-19 疫情转变为一个机会，提供工具包等特定产品，以满足日益增长的能力建设需求。” ATAF 执行秘书 Logan Wort 先生表示，ATAF 正在加班加点，以确保 EOI 成为 ATAF 的重中之重，最终实现税收收入增加。在构建这个工具包时，我们有效地为我们的成员配备了一套全面和实用的准则，以帮助他们进行 EOI。

ATAF 和全球论坛有着长期合作关系，共同致力于提高非洲税务的透明度和 EOI。ATAF 是全球论坛及其在非洲的主要技术伙伴和观察员。自非洲倡议成立以来，它积极参与该倡议。自 2016 年以来，ATAF 与全球论坛之间的密切合作包括帮助非洲国家找出其法律框架中在国际标准和税务透明度方面的差距。它们的联合行动正在帮助各国找到适当的解决办法，以缩小这些差距，并建立必要的基础设施，利用 EOI 作为国内资源调动的驱动力。

## ❖ 税收政策分析栏目

### 7. OECD 发布《支持绿色复苏的绿色预算和税收政策工具》<sup>①</sup>

近期，OECD 发布了《后疫情时代：支持“绿色复苏”的绿色预算和税收政策工具》政策简报（以下简称“简报”）。简报指出，疫情为各国政府实施“绿色复苏”计划提供了关键机会，在设计复苏方案时优先考虑绿色政策，有

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD (2020), Green budgeting and tax policy tools to support a green recovery, OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/green-budgeting-and-tax-policy-tools-to-support-a-green-recovery-bd02ea23/>

---

助于保护环境，加快经济向低碳结构转型升级，增强社会对未来冲击的抵御能力，并降低未来风险。

## 7.1 背景

COVID-19 大流行导致政府采取了前所未有的财政政策行动，作为对紧急情况立即紧急应对措施，以缓解疫情爆发初期的打击。在大流行的最初阶段，经济活动的急剧减少导致了刚需支出，政策执行的重点是满足为企业和家庭提供流动性的迫切需求。随着疫情遏制措施的放松和企业复工复产，由于不确定性仍然很高且信心较低，政策执行的重点已逐渐转移到缓解偿付能力风险和支持经济上。预计在大流行后的恢复阶段还需要采取经济刺激措施。

超常财政政策可能会通过一系列重大刺激计划而继续进行，这些刺激计划旨在使各国走上可持续的社会和经济复苏的道路。财政行动确实可以在薄弱的地方加强复苏。但是，鉴于跨部门和跨国家取消限制的时间可能存在差异，以及各部门受到打击的程度不同，因此，复苏阶段的刺激需要仔细把握时机，并具有较强的针对性。

在此背景下，“绿色复苏”成为各国共识。疫情危机为各国政府实施“绿色复苏”计划提供了关键机会，以应对我们经济和社会的某些结构性缺陷并帮助其更好地重建。

## 7.2 主要内容

本政策简报着重介绍了各国可以使用绿色预算和税收政策工具来实施支持绿色复苏的一揽子刺激方案的实际方式，以及税收和支出措施在使刺激计划与脱碳目标保持一致方面的相互联系。

各国政府有机会实施“绿色”复苏计划，以加快向低碳转型的结构性转变。设计具有脱碳目标的复苏计划将有助于确保恢复经济强劲，并建立比过去更可持续的增长路径，增强社会对未来冲击的抵御能力，减少包括气候变化在内的未来风险。此外，由于强大的财政乘数和创造就业机会能力，绿色复苏期间的财政支出在经济上也更合理。从长远来看，绿色复苏计划还可以通过具有成本效益的方法和投资来帮助资助与疫情相关的非常规支出。相比之下，撇开

---

长期脱碳目标的一揽子复苏计划有可能使社会和企业面临选择消费和投资的风险，这将延迟向低碳未来的过渡，并增加企业和社会的过渡成本。

绿色预算可以帮助促进绿色复苏计划的实施。政府可以使用绿色预算工具来评估不同的预算措施如何影响绿色目标，并帮助确定支持低碳复苏的投资的优先次序，并发布有关刺激计划的估计如何影响绿色目标的报告。这样，政府可以动员公共资源进行转型投资，这将有助于实现与气候和环境有关的总体目标。

精心设计的税收政策可激励“绿色”复苏计划实施，并使传统形式的刺激与脱碳目标保持一致。特别是，碳排放权交易和碳税等碳定价机制，可用于鼓励低碳投资和消费、提高碳密集型资产的成本、增加税收收入。因此，碳定价机制是制定绿色税收政策框架的关键。各国可以采取以下改革措施：承诺逐步提高碳定价、提高碳定价的可信度、鼓励民众和企业使用低碳替代品、恰当使用促进减排的税费工具。

各国选择绿色税收改革方案的时机不佳或沟通不畅，可能会引发公众的抵制，使改革停滞不前。因此，各国推进绿色税收改革需要审慎进行，必须把握好改革的时机，并关注改革的连锁反应。在税制改革的同时进行有针对性的宣传，同时采取其他补充性的政策措施。

## **8. OECD 秘书长向 G20 财长和中央银行行长提交税收报告<sup>①</sup>**

正如报告所指出的那样，新冠疫情仍在继续，导致全球范围的和持续性的经济不良影响。自新冠疫情爆发以来，OECD 一直密切关注各国和各税收管辖区予以应对疫情影响的税收和财政政策。税收政策应优先考虑支持医疗体系和经济复苏，然后根据不限于 COVID-19 带来的社会和经济转型进行调整。除了

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD (2020), OECD SECRETARY-GENERAL TAX REPORT TO G20 FINANCE MINISTERS AND CENTRAL BANK GOVERNORS, OECD Publishing, <http://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-october-2020.pdf>

---

国内措施外，由于各国政府正在采取复苏计划以恢复经济增长，国际税收和合作问题仍然是一个需优先考虑的事项。

迫在眉睫的问题是改革国际税收制度，以解决由经济数字化产生的税收挑战，重建稳定的国际税收制度框架，避免不协调的单边税收措施可能引发贸易战的风险，这几个事项一直是国际社会多年以来的重点议题。COVID-19 危机加速了数字化经济的发展，加大了公共财政的压力，降低了公众对盈利的跨国企业不缴纳公平份额税款的容忍度，这些影响进一步加据了关于应对这些问题的税收挑战。

2020 年 7 月，G20 成员国与 OECD 授权建立关于 BEPS 的包容性框架（下称 G20/OECD 包容性框架），以期在即将召开的 10 月 G20 集团财长会议上通过关于支柱一和支柱二的蓝图报告，并有望在年底前达成共识。支柱一旨在通过公式化的方法在各国之间重新分配征税权，而支柱二侧重于旨在解决所有剩余的 BEPS 问题。涵盖 137 个成员国的 G20 / OECD 包容性框架的工作组就编写关于解决这些直接税收挑战的双支柱解决方案的蓝图报告，开展了大量、密集的工作。自 2020 年 2 月以来，G20/OECD 包容性框架的工作组召开了近 70 天的网络会议，以推进制定新的国际税收制度框架的进程。

2020 年 10 月 9 日，除蓝图报告外，G20/OECD 包容性框架会议还发布了一份开篇声明，以及关于支柱一和支柱二蓝图报告的公众咨询文件（见附件 I.A-C 部分）。这套文件描述了两个支柱的若干关键政策特点、原则和参数的趋同的观点，确定了仍有待弥合意见分歧的政治和技术问题以及下一步行动。G20/OECD 包容性框架中的 137 名成员国将第一支柱蓝图报告作为坚实今后达成按照净收入征税以避免双重征税的协议的基础，并尽可能简明和易于管理；第二支柱蓝图报告作为解决剩余 BEPS 挑战的系统性解决办法的坚实基础。

此外，根据 2019 年 5 月《工作计划 1》的决定，OECD 秘书处发布了关于经济数字化带来的税收挑战的经济影响评估，并分析了蓝图报告中的两个支柱对经济和税收收入的影响。如果将两个支柱与美国全球无形低税收入(GILTI)规

---

则的实施产生的影响相结合，全球企业所得税（CIT）收入每年的增长规模将会达到 600~1000 亿美元，增长的税收收入高达全球 CIT 收入的 4% 左右。

因此，虽然目前尚未达到政治协定签署的条件，但包容性框架为今后的协定签署奠定了健全和坚实的基础。鉴于每个支柱的架构推进的进程，政治协定应该可以尽快达成。

与此同时，G20/OECD 包容性框架于 2020 年 10 月 9 日决定在使用蓝图报告的基础上，寻求利益相关者的意见。这些意见也将影响正在进行的 G20/OECD 包容性框架的工作内容，包容性框架将继续努力尽快解决遗留问题，以期在 2021 年年中之前圆满结束这一进程。

只有通过强有力的领导和明确的政治支持和参与才能解决数字化带来的税务挑战。

处理经济数字化带来的其他税务挑战的工作也在进行中：

- 数字化新技术的出现，也带来了新的必须解决的税收挑战，G20/OECD 包容性框架于 2020 年 10 月通过了《对虚拟货币征税：税收待遇概述》和《新兴税收政策问题》的报告。本报告涵盖 50 多个税收管辖区，包括 G20 和 OECD 所有成员国，首次全面分析了涉及很多国家的主要税收类别的现有做法和关键政策差异。

- 更新自动交换信息的共同报告标准以将其覆盖范围扩大到表外资产，更新的标准预计将在 2021 年完成。

- OECD 关于有效针对线上商品、服务和数字产品的销售征收增值税的标准的执行（包括在 2015 年 BEPS 行动 1 报告中）继续影响着世界越来越多的国家的增值税改革。对共享和零工经济的增值税征收，包括在促进共享和零工经济平台增值税合规方面的作用和指导，有望在 2020 年底前贯彻实施。近 65 个税收管辖区执行了这些标准，另有 40 多个税收管辖区正在考虑执行这些标准。其中，三个税收管辖区推广了增值税/数字解决方案，同时放弃了基于营业额征收的数字服务税（DST）计划。这些标准的实施取得了优良的效果。

---

例如，欧盟报告说，在这些措施实施的头四年中，从这些措施中征收的增值税收入为 148 亿欧元。

在 COVID-19 危机之后，公众对逃税和避税的容忍度预计将达到历史最低点。国际税务透明度和 BEPS 最低标准是解决日益复杂、不合规的纳税人和激进的税收筹划等问题的宝贵工具。

- 虽然在 2008 年，只有 40 个秘密税收管辖区和其他国家实行信息交换（EOI）；《税务事项行政互助公约》现已涵盖 141 个签署国（自 2020 年 7 月以来已有 4 个税收管辖区加入），EOI 关系目前达到 8 500 个。

- 2019 年，95 个税收管辖区进行了 6 100 多次双边自动信息交换（AEOI）。在 2020 年，双边 AEOI 数量增至 7000 个，比上一年增加 900 个。

- 自 2017 年开始自动交换之前实施的自愿披露方案、离岸税务调查和相关措施以来，迄今已使得全球范围内增加了约 1020 亿欧元的额外税收收入。

- 2019 年，这一信息交换涉及 8400 多万个银行账户，总额近 10 万亿欧元。

为了确保公平的竞争环境，20 国集团财长已要求 OECD 定期报告不符合税收透明度标准的税收管辖区。自 2018 年 12 月以来，报告的税收管辖区数量从现在的 15 个减少到 5 个；换言之，自 2020 年 7 月以来只新增了一个税收管辖区不符合税收透明度标准。

G20/OECD BEPS 项目的实施继续取得成果。最新取得的进展如下：

- 自 2020 年 7 月以来，又有四个国家批准实施了 BEPS 多边公约。
- 总体而言，在跨国公司的涉税事务方面，现在的情况更加透明，自 2016 年以来，已就以前的秘密税务裁决进行了近 30000 次信息交换；并且自 2018 年 6 月以来，已有 90 个税收管辖区实施了针对跨国企业活动、收入和资产的国别报告信息交换。税收管辖区还修订或废除了一些重要的使多国企业能够避免对其国际活动征税，从而造成税基侵蚀的税收优惠。自 2015 年以来，对近 290 个税收制度进行了审查，修订或废除了几乎所有被确定为有害的税收制度。最后，防止滥用税收协定的多边合作已成为现实，由 94 个税收管辖区签署

---

的《多边合作条约》，截至 2020 年 9 月 29 日，其中 53 个税收管辖区已批准该协定。

我们继续努力提高发展中国家加强他们的税收制度和调动国内资源的能力，从而支持联合国可持续发展目标的实现。特别是国内资源调动和税收征管，仍将是可持续发展的唯一长期可行的资金来源，包括医疗和教育等关键服务。随着 COVID-19 疫情的持续和受到高度限制的财政收入，在发展中国家建立有效税收制度的工作从未像现在这样重要，在复苏阶段必须继续成为优先事项。国内和国际行动的结合将有助于扩大税基，有助于加强国内资源调动。OECD 正在继续支持解决发展中国家的税收问题，包括通过扩大无国界税务调查（TIWB），截至 2020 年 9 月 15 日，已完成 40 个调查项目，尚有 40 个调查正在进行中，19 个调查即将完成。OECD 正在就电子商务增值税和税收条约谈判等问题制定工具包，加强多边培训，包括通过线上教学，将发展中国家纳入 OECD 的税收数据库，并提供深入的双边能力建设。

最后，提高税收确定性也是 G20 的一个重要事项，可以追溯到 2016 年 G20 领导人首先责使经合组织和国际货币基金组织除了关注促进增长的税收政策外，加强在税收确定性方面的工作。处在一个日益不确定的世界环境中，提供税收确定性对于促进全球增长和跨境投资变得更加重要。继续改进税务争端预防和争议解决流程，特别是在预约定价协议（APA）、相互协商程序（MAP）和基准的使用方面。在正在进行的 G20/OECD 包容性框架谈判中，税收确定性也是重要讨论事项，成员们认识到，有必要将加强税收确定性的具体措施纳入任何最终商定的一揽子方案中去。

在短短的十多年里，由于 G20 的领导，国际税收框架发生了根本性的变化。直到 2008 年，缺乏合作、保密、税基侵蚀和激进的税务规划损害了各国的主权，增加了税收制度的不公平性。自那时以来，税收合作已成为国际共识，通过多边手段促进税收合作，并有强大和包容性的机构支持它。银行信息保密已成为历史，激进的税收规划已经得到控制，在经济数字化时代，我们即将完成建立更加稳健和公平的税收制度的最后一英里。

---

## 9. OECD 发布《2020 年非洲收入统计》<sup>①</sup>

第五版税收政策出版物《非洲收入统计》将于 2020 年 11 月 12 日星期四发布。该报告概述了 1990 年至 2018 年以来，30 个国家的主要税收趋势，包括乍得、莱索托、马拉维和纳米比亚等。

该版本特别介绍了在 COVID-19 爆发之后可能影响非洲国内资源的因素，包括非洲大陆自由贸易区（AfCFTA, African Continental Free Trade Area）对贸易和公共收入的影响。

《非洲 2020 年收入统计》是 OECD 税收政策和管理中心、OECD 发展中心、非洲税收管理论坛（ATAF, African Tax Administration Forum）和非洲联盟委员会（AUC, African Union Commission）的联合出版物，并且该报告得到了非洲开发银行（AfDB, African Development Bank）和行政部门财政预算署（CRED, Cercle de Réflexion et d'Échange des Dirigeants des Administrations fiscales）的技术支持，得益于爱尔兰、日本、卢森堡、挪威、瑞典和英国政府的支持。它的方法基于 OECD 收入统计数据库方法，该方法提供了税收水平和税收结构的国际可比数据。

## 10. OECD 发布《税收征管部门加强性别平衡的政策和实践》报告<sup>②</sup>

2020 年 11 月 17 日，OECD 税收管理论坛发布了一份关于促进劳动力市场性别平衡：集体责任的报告。该报告由 OECD 税收管理论坛的性别均衡网站编制，阐述了税务部门及其国家政府为促进劳动力性别均衡而采取的一系列政策和举措。

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD(2020), Media Advisory - Release of Revenue Statistics in Africa 2020, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/media-advisory-oecd-revenue-statistics-africa-2020.htm>

<sup>②</sup> 资料来源：OECD publishes report on tax administrations' policies and practices to enhance gender balance, OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/tax/administration/oecd-publishes-report-on-tax-administrations-policies-and-practices-to-enhance-gender-balance.htm>

---

本报告强调了税收管理论坛成员国采取的创新方法、立法选择、灵活的工作场所倡议和领导实践，以协助政府在本国内考虑在何处以及如何加强性别平衡和提高包容性。

“要想在本届政府的管理下成功实现性别平衡，就需要有战略性的、自上而下的、看得见的领导力。”新西兰税务局局长 Naomi Ferguson 表示，“本报告汇集的倡议强调了解决妇女面临的历史性和系统性不平等问题的重要性。我们也认识到不平等会影响男性，我们的目标是相互学习，创造尊重和包容多样性的劳动力文化和环境。”

“当两性不平等被消除时，经济会更有弹性、更有生产力和更具包容性，我们积极支持妇女平等参与工作。”OECD 税收政策和管理中心副主任 Grace Perez Navarro 评论说，“OECD 税收管理论坛的性别均衡网站通过分享国内举措等方式在帮助税务部门推动两性平等方面可发挥宝贵作用。”

## 11. 各国政府应在通过税收支持鼓励慈善与确保有效的公共政策之间取得平衡<sup>①</sup>

2020 年 11 月 26 日，OECD 的一份新报告指出，各国政府应继续向慈善部门提供支持，同时采取措施保障税收体系，并确保慈善组织的活动继续与公众利益保持一致。

本报告《税收与慈善》审查了全球 40 个国家的慈善企业和慈善捐赠机构的税收待遇。该报告指出，在许多国家，非营利部门的体量达到了 GDP 的 5% 之多，以及各国可以考虑推行广泛的潜在税收政策，以提高慈善事业税收优惠的有效性。

与日内瓦大学慈善中心合作出版的《税收和慈善》是迄今为止对慈善部门的税收待遇进行的最详尽的审查。它详细介绍了各国为鼓励慈善事业而提供的

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD(2020), Governments should strike a balance between encouraging philanthropy through tax support and ensuring effective public policy, OECD Publishing, Paris.  
<http://www.oecd.org/tax/tax-policy/governments-should-strike-a-balance-between-encouraging-philanthropy-through-tax-support-and-ensuring-effective-public-policy.htm>

---

各种税收优惠待遇，包括对捐赠者和慈善机构本身的优惠待遇，并评估了如何利用税收优惠增加政府优先考虑领域的慈善活动，以提高整体社会福利。

该报告将在日内瓦大学主办的网络会议上发表。报告强调了各国对慈善事业提供的广泛税收支持，同时提请与会者注意一些国家正在出现的问题，即目前的做法可能会使少数富有的捐助者对公共资源的分配方式产生过大的影响。由超高净值个人建立的大型私人慈善基金会数量的增加突出了这一问题，这些人能够将大量资源用于他们选择的优先事项，同时大大减少了他们的纳税义务。报告称，尽管滥用税收优惠的风险应该得到解决，但这种担忧不应掩盖慈善事业总体上巨大的积极溢出效应。

“慈善在大多数国家发挥着重要作用，为一系列公益活动提供私人支持，在当前新冠疫情危机的背景下，这一点尤其明显。” OECD 税收政策和行政管理中心主任 Pascal Saint-Amans 表示，“展望未来，各国政府需要在保障税收体系的同时，继续为该部门提供支持，两者之间应取得正确的平衡。”

报告强调了决策者在寻求这一适当平衡时的重要考虑。报告讨论了一系列税收政策选择，建议政策制定者：

- 重新评估有资格获得税收支持的活动，确保优惠待遇仅限于符合基本政策目标的领域。
- 考虑提供税收抵免，而不是扣除额，并设置财政上限，以确保税收支持不会过高地惠及高收入纳税人。
- 重新评估慈善机构商业收入免税的程度，以尽量减少使营利性企业处于竞争劣势的风险。
- 降低税法的复杂性，以降低对低收入捐赠者和较小的慈善机构的影响。
- 改善监管和提高透明度，以保障公众对该部门的信任，并确保用于促进慈善事业的税收优惠不会因避税和逃税计划而被滥用。
- 重新评估目前对跨境慈善活动施加的限制。

---

## 12. 在新冠肺炎大流行之前，OECD 的税收收入略有下降，未来各国面临的税收收入减少幅度更大<sup>①</sup>

2020 年 3 月 12 日，根据 OECD 的新说法，近十年来，OECD 的税收收入在 2019 年首次下降。COVID-19 爆发减弱了经济活动和消费税收入，预计 2020 年的降幅将更大，发表的相关研究如下。

OECD 2020 年年度收入统计数据显示，2019 年平均税收占 GDP 的比率降至 33.8%，自 2018 年以来下降了 0.1 个百分点。根据 20 个国家 2019 年的可比数据显示，其中有 15 个税收体量较大的 OECD 国家的税收大量减少。

由于疫情许多企业被迫关闭后，经济活动低迷，人们消费急剧下降，2020 年 COVID-19 很可能严重影响税收，特别是消费税。借鉴 2008 年全球金融危机的教训，《收入统计》分析表明，在短期到中期，政府消费和家庭必需品消费的增长将加剧这种情况。

OECD 税收政策中心主任帕斯卡尔·圣·阿曼斯说：“自 2008 年全球金融危机以来，OECD 的税收一直保持稳定增长的趋势，2019 年首次出现了小幅下降。若 COVID-19 持续爆发，我们预计明年将出现更大幅度的下降。当危机过去并且经济复苏时，政府将需要重新考虑其税收制度是否足以应对疫情后经济环境的挑战。”

收入统计数据证实了 OECD 国家税收与国内生产总值比率的巨大差异，2019 年仍然如此，从墨西哥的 16.5% 到丹麦的 46.3%。匈牙利的降幅最大，高达 1.7 个百分点。冰岛、丹麦成为税收与 GDP 比率最高的国家，超过了法国。

数据显示，OECD 的企业所得税近年来持续增加，从 2014 年平均税收总额的 9.2% 增至 2018 年的 10.0%。然而，这仍低于企业所得税的最高记录，2007 年税收占总收入的百分比为 11.5%。并且由于 COVID-19 危机，预计还会再次

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD(2020), OECD tax revenues fall slightly before the COVID-19 pandemic, but countries face much larger decreases ahead, particularly from consumption taxes, <http://www.oecd.org/tax/oecd-tax-revenues-fall-slightly-before-the-covid-19-pandemic-but-countries-face-much-larger-decreases-ahead-particularly-from-consumption-taxes.htm>

---

下降。2018 年，OECD 国家的商品和服务税平均收入下降，尽管增值税收入保持稳定在总税收收入的 20.4%，但消费税收入下降 0.4 个百分点至 7.2%。

在 2017 年至 2020 年期间，标准增值税税率保持稳定，平均为 19.3%。只有一个国家/地区在 2019 年将其标准增值税率提高了（日本从 8% 提高到 10%），直到 2020 年初 COVID-19 爆发，德国和爱尔兰将其标准增值税率暂时降低后进行经济刺激计划（分别从 19% 到 16% 和 23% 到 21%）。COVID-19 爆发期间，许多国家还采取了一系列增值税措施，以支持企业和医疗保健部门。

## ❖ 新冠疫情专栏

### 13. 非洲国家应该重新努力调动国内资源以应对 COVID-19 疫情<sup>①</sup>

#### 13.1 背景

OECD 于 2020 年 12 月 11 日发布的一份报告显示，非洲国家的税收收入平均水平在 2018 年连续第五年保持不变，预计持续的 COVID-19 疫情将显著减少整个非洲地区国家的财政收入。

非洲收入统计是 OECD、OECD 发展中心、非洲税务管理论坛（ATAF）和非洲联盟委员会（AUC）的联合倡议，并得到非洲开发银行（ADB）和非洲行政当局财政改革委员会（CREDAF）的技术支持。2020 年的报告得到了爱尔兰、日本、卢森堡、挪威、瑞典和英国政府的财政支持。

2020 年的《非洲税收统计》显示，30 个加入国的平均税收与 GDP 之比连续第五年保持不变，为 16.5%。由于目前 COVID-19 疫情，各国面临高度的不确定性，非洲各国政府需要采取措施以确保财政政策空间，实现更强劲和更有包容性的经济复苏，一旦疫情得到控制，将带来更多的 GDP，以实现长期经济

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD (2020), African countries should navigate the COVID-19 crisis before renewing efforts to mobilise domestic resources, OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/tax/african-countries-should-navigate-the-covid-19-crisis-before-renewing-efforts-to-mobilise-domestic-resources.htm>.

---

目标。该报告载有关于 COVID-19 疫情发生时和发生后国内收入变动的特别专题，它评估了各国应对 COVID-19 疫情所采取的财政政策，并解释了在财政状况允许时继续扶持家庭和企业的的重要性，说明通过采取适当政策可以确保有效性，同时反映出政策施行后的影响。报告还讨论了非洲大陆自由贸易区 (AfCFTA) 对该区域经济韧性和经济复苏的潜在贡献。

### 13.2 内容

在今天这次线上活动发布的报告首次指出了乍得、莱索托、马拉维和纳米比亚等 30 个参与国的财政收入水平和趋势之间存在相当大的差异。税收—GDP 比率 (Tax-to-GDP ratios) 从赤道几内亚和尼日利亚的 6.3% 到塞舌尔的 32.4% 不等。四个国家 (摩洛哥、塞舌尔、南非和突尼斯) 的税收—GDP 比率超过 25%，五个国家 (乍得、刚果共和国、刚果民主共和国、赤道几内亚和尼日利亚) 的税收—GDP 比率不到 10%。

2010 年至 2018 年期间，非洲 (30 个国家) 平均税收—GDP 比率上升了 1.4 个百分点，其中大多数增长发生在 2010 年至 2014 年期间。相比之下，2010 年至 2018 年，拉丁美洲和加勒比地区的税收—GDP 比率上升了 1.9 个百分点，达到 23.1%，而 OECD 的平均税率则上升了 2.0 个百分点，达到 34.3%。报告显示，税收仍然是非洲最大的财政收入来源，通常比非税收收入更稳定：2010 年至 2018 年期间，由于自然资源出售收入和捐赠收入的减少，非税收收入平均占国内生产总值由 8.3% 降至 6.5%。

货物和服务税是非洲 (30 个国家) 国家税收的主要来源，2018 年平均占税收总额的 51.9%；仅增值税就占税收总额的 29.7%。与其他地区相比，非洲企业所得税的收入往往比其他税收波动更大，占税收总额的 19.2%，而拉加和 OECD 分别为 15.5% 和 9.3%。相比之下，非洲的社会保险收入和个人所得税收入相对较低。

---

## 智库视野



研究院微信 研究院微博



### 主办

上海财经大学公共政策与治理研究院

上海市国定路777号

邮政编码：200433

电话：(021) 65908706

8615821746491 (田志伟)

官方微博：[e.weibo.com/u/3932265304](http://e.weibo.com/u/3932265304)

邮箱：[120286069@qq.com](mailto:120286069@qq.com)