
客观、专业、洞察

月刊

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 2 期

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》每月 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：陈天媛 张宁 田晨 万祯 罗佳莹

周璇熠 贺越

目录

❖ 税基侵蚀与利润转移（BEPS）栏目	4
1. OECD 发布关于国别报告审查的咨询文件并邀请公众参与（BEPS 第 13 项行动）	4
2. OECD 分析表明拟议中的国际税收改革将产生重大影响	5
3. BEPS 行动 14: OECD 发布有关国家争议解决的第一阶段同行审查报告	6
4. 全球论坛和意大利支持阿尔巴尼亚实施税收信息自动交换	8
❖ 税收合作栏目	9
5. 全球论坛和亚洲开发银行在格鲁吉亚开展了关于实施国际税收透明度标准的培训	9
6. 马里参加全球税收透明度论坛	10
7. OECD 发布了 IT 工具，以支持 TRACE 的实施和税收信息交换	11
❖ 转让定价栏目	12
8. OECD 发布《金融交易转让定价指南》	12
❖ 税收政策分析栏目	16
9. OECD 秘书长向 G20 财长和中央银行行长提交税收报告	16
❖ 论著精选	17
10. 《五大政策部门次中央政府决策制定者的支出权》—节选 2	17

❖ 税基侵蚀与利润转移（BEPS）栏目

1. OECD 发布关于国别报告审查的咨询文件并邀请公众参与（BEPS 第 13 项行动）^①

1.1 背景

BEPS 第 13 项行动建立了三层标准化的转让定价的规范文件，其中包括国别报告（CbC 报告）。该报告详细地提供了跨国公司集团的收入、税前利润、应计税款和与在各个税收管辖区跨国公司集团实体的高级风险评估相关的其他信息。国别报告是包容性框架内所有成员都致力于实施的四个 BEPS 最低标准之一。BEPS 第 13 项行动报告还要求在 2020 年年底之前完成对 CbC 报告最低标准的审查（2020 审查）。

1.2 公众咨询文件

2020 年 2 月 6 日，OECD 网站发布了一份包容性框架的公众咨询文件（同时提供法文版），内容为征集其成员在此次 2020 年审查时涉及的利益相关者的意见。公众咨询文件有三章：第一章的主题为有关 BEPS 第 13 项行动的实施和操作；第二章的主题为 CbC 报告范围；第三章的主题为 CbC 报告的内容。在每一章都列出了需要征求意见的具体问题。

这份公共咨询文件基于 BEPS 第 13 项行动的规定，并着重于税务机关使用 CbC 报告进行转让定价高级风险评估以及其他与 BEPS 相关的经济和统计分析。2020 年 1 月 31 日，包容性框架还发布了《关于应对数字化带来的税收挑战的双支柱方法》这一声明。在该方法下工作还需要考虑是否可以使用 CbC 报告的框架或原则来支持支柱 1 或支柱 2 的实施和运作，并且可以从利益相关者中获得意见。发布的公众咨询文件中并未考虑这些问题。

^① 资料来源：OECD (2020), OECD releases consultation document on the review of Country-by-Country Reporting and invites public input (BEPS Action 13), <https://www.oecd.org/tax/beps/oecd-releases-consultation-document-on-the-2020-review-of-country-by-country-reporting-beps-action-13-and-invites-public-input.htm>

公众咨询文件中包含的观点和建议并不代表非洲金融共同体和包容性框架及其附属机构的观点,而是旨在为利益相关者提供实质性建议,以供分析和评价。

1.3 公众咨询会议

关于 BEPS 第 13 项行动的 2020 年审查的公众咨询会将于 2020 年 3 月 17 日在巴黎经合组织会议中心的举行。该会议的目的是为外部的利益相关者提供给目前工作提出建议的机会。公众咨询会议的信息可在经合组织网站上获得。

2. OECD 分析表明拟议中的国际税收改革将产生重大影响^①

2020 年 2 月 13 日,当天发布的一份新的经济分析表明,针对 OECD 正在谈判中的经济数字化所带来的税收挑战的拟议解决方案将对全球税收产生重大积极影响。

这份分析报告指出,目前正在讨论的两大支柱解决方案所能产生的综合效应高达全球范围内企业所得税(CIT, corporate income tax)收入的 4%,即每年 1000 亿美元。实施该解决方案所产生的来自高、中、低收入经济体的税收收入占企业税收收入的比例大致相同。

根据 OECD/G20 关于 BEPS 的包容性框架声明,国际社会重申致力于就经济数字化带来的税收挑战达成基于共识的长期解决方案,并将继续努力在 2020 年底前达成协议,本次的分析报告是在该声明的几周后发布的。

在 1 月 29 日至 30 日的会议上,将 137 个国家和税收管辖区平等地聚集在一起,就国际税收规则进行多边谈判的 BEPS 包容性框架决定推进两支柱谈判,以应对数字化带来的税收挑战。

与会者同意在对第一支柱采取“统一办法”的基础上,就应在何处纳税(“实际联系”规则)和应对利润的哪一部分征税(“利润分配”规则)进行新规则的谈判,确保对可能没有实际存在的地方开展持续和重要业务的跨国公司在此类管

^① 资料来源: OECD (2020), OECD presents analysis showing significant impact of proposed international tax reforms, OECD Publishing, Paris.
<https://www.oecd.org/tax/oecd-presents-analysis-showing-significant-impact-of-proposed-international-tax-reforms.htm>

辖区进行征税。他们还决定继续讨论第二支柱，其目的是解决剩余的基础侵蚀和利润转移问题，并确保国际企业支付最低水平的税收。

作为 OECD 正在进行的谈判的一部分，第一支柱和第二支柱的建议正在进行经济分析和影响评估，为税收改革的设计和参数的关键决策提供信息，这些决策将由 BEPS 包容性框架成员商定。该分析涵盖了来自 200 多个辖区的数据，其中包括包容性框架的所有成员以及 27,000 多个跨国企业集团。初步分析中的假设是说明性的，并不预先判断 BEPS 包容性框架要做出的决定。

分析显示，旨在将部分税收权利重新分配给市场税收管辖区，而不考虑实体存在的第一支柱改革，将为多数税收管辖区带来少量税收收入。在第一支柱下，中低收入经济体预计将获得比发达经济体更多的税收收入，而投资中心将在税收收入方面遭受一些损失。重新分配的利润将有一半以上来自 100 家大型跨国公司集团。

分析显示，第二支柱可以增加大量的额外税收收入。通过降低不同税收管辖区之间的税率差异，此次改革预计将显著减少跨国公司的利润转移。这对发展中经济体很重要，因为它们往往比高收入经济体更容易受到利润转移的不利影响。

由于改革针对的是利润率高、有效税率低的公司，预计对大多数国家投资成本的总体直接影响不大。改革还将减少企业所得税对投资区位决策的影响。此外，未能达成以协商一致意见为基础的解决办法可能会导致进一步的单方面措施和更大的不确定性。

包容性框架在经济数字化的税收工作中可以起到恢复国际税收体系稳定和增加确定性的作用，解决可能与现行规则重叠的问题并减轻双重征税风险。

3. BEPS 行动 14: OECD 发布有关国家争议解决的第一阶段同行审查报告^①

3.1 背景

^① 资料来源：OECD(2020), BEPS Action 14: OECD releases stage 1 peer review reports on dispute resolution for Brunei Darussalam, Curaçao, Guernsey, Isle of Man, Jersey, Monaco, San Marino and Serbia, OECD

BEPS 行动 14 第一阶段同行审查报告是 BEPS 行动 14 向前迈出的重要一步，它将 OECD/G20 成员关于 BEPS 的包容性框架所做出的政治承诺转化为可衡量的、切实的进展。许多国家已经在努力解决各自报告中查明的缺陷。OECD 将继续根据行动 14 同行审查评估时间表分批公布第一阶段同行审查报告。同时，文莱达鲁萨兰国、库拉索、根西岛、马恩岛、泽西岛、摩纳哥、圣马力诺和塞尔维亚在今天发表的报告中也包括约 135 项有针对性的建议，这些建议将在同行审查进程的第二阶段过程中逐步被采纳。目前，总共有 60 个第 1 阶段同行评审和 13 个第 1 阶段和第 2 阶段同行评审已经定稿，第二批第二阶段的同行评审报告将会很快予以发布。

3.2 内容

OECD 于 2020 年 2 月 24 日发布了第八轮第一阶段同行审查报告，这是 BEPS 行动 14 的工作进程中的重要进展。此次同行审查报告将 2016 年至 2018 年的 MAP（Mutual Agreement Procedure，共同商议程序）统计数据纳入其中，共发布 59 份国家/地区报告，每份报告都评估了该国家/地区为执行 OECD/G20 BEPS 项目商定的行动 14 最低标准所作的努力。

本次的 BEPS 行动 14 同行审查报告主要从最低标准符合总体情况、税收条约符合情况、遵守最低标准的四个关键领域、提供和获取 MAP 情况、税务机关审计职能独立性和监控执行情况等方面对每个国家/地区进行评审。总体来看，主要发达国家，如美国、英国、法国、德国、日本、韩国、意大利等，基本或绝大部分达到了 BEPS 行动 14 的最低标准，在所有符合条件的情况下都提供对 MAP 的访问，税务机关审计职能独立性较高，过程监督也基本得到了很好的执行。但在税收条约方面，部分国家存在少数税收条约规定与 BEPS 行动 14 最低标准不符；在遵守最低标准的四个关键领域方面，还需要修订和更新其一定或者相当数量的税收条约。与此同时，部分国家（如日本、韩国）在其他有关税收管辖区启动 MAP 的情况下，可能要求纳税人在两个月内更正税收评估，作为实施

的先决条件；还可能存在法院判决影响税收条约效力的情况，虽然这些情况并未发生过。^①

目前，中国在最低标准符合总体情况、遵守最低标准的四个关键领域、税务机关审计职能独立性和监控执行情况等方面达到了主要发达国家的总体水平，但在提供和获取 MAP，以及税收条约方面存在一些问题。在提供和获取 MAP 方面，对于主管机关认为纳税人在 MAP 申请中提出的异议不合理的情况，中国没有适当的双边磋商或通知程序；在税收条约方面，虽然税收条约总体符合 BEPS 行动 14 最低标准的总体要求，但是有 10% 左右的税收条约条款与最低标准仍然无关。同时，中国香港地区由于尚未达成要求在 2016 年，2017 年或 2018 年实施的 MAP 协议，因此尚无法评估其是否满足 BEPS 行动 14 最低标准。^②

4. 全球论坛和意大利支持阿尔巴尼亚实施税收信息自动交换^③

全球税收透明和信息交流论坛与意大利税务局 (Agenzia delle Entrate) 于 2020 年 2 月 17 日至 18 日在地拉那进行了实地访问，以协助阿尔巴尼亚实施国际自动交换金融账户信息 (AEOI, Automatic Exchange of Financial Account Information) 的标准。

在访问期间，Chiara Putzolu 女士、Agata Sardo 女士和意大利税务局的 Santa Palumbo 女士以及全球论坛秘书处的 Hakim Hamadi 先生共同协助阿尔巴尼亚完成了法律和监管框架的定稿工作。同时，还讨论了实施 AEOI 标准的其他要求，特别是机密性和数据保障框架。此外，访问期间还组织了与金融机构代表的会议。

意大利和全球论坛秘书处根据 AEOI 试点项目提供了相关的技术援助，通过该项目帮助阿尔巴尼亚实施 AEOI 标准。尽管阿尔巴尼亚承诺从 2021 年开始进

^① 资料来源：OECD(2019), Action 14 Mutual Agreement Procedure, OECD Publishing, Paris.
<http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action14/> .

^② 资料来源：OECD(2019), Action 14 Mutual Agreement Procedure, OECD Publishing, Paris.
<http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action14/>

^③ 资料来源：OECD (2020), The Global Forum and Italy support Albania in the implementation of automatic exchange of tax information, OECD Publishing, Paris.
<https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/global-forum-and-italy-support-albania-in-the-implementation-of-automatic-exchange-of-tax-information.htm>

行首次自动交换，但已采取了必要的准备工作打算 2020 年就开始实施信息自动交换。

全球论坛旨在确保所有税收管辖区都遵守相同的高标准的税收透明度和信息交流。这需要通过强大的监督和同行评审，同时向成员国提供技术援助来实现。

❖ 税收合作栏目

5. 全球论坛和亚洲开发银行在格鲁吉亚开展了关于实施国际税收透明度标准的培训^①

5.1 背景

从 2020 年 1 月 17 日至 1 月 31 日，全球税务透明和信息交流论坛（全球论坛）和亚洲开发银行（亚行）就专项情报交换（EOIR）同行评审和自动信息交换（AEOI）标准实施的内容，在佐治亚州第比利斯举办了联合培训活动。该活动由乔治亚州税务局主办，由德国国际艺术节（GIZ）赞助完成，来自 37 个辖区的 80 多名代表参加了此次活动。全球论坛秘书处的税务政策顾问 Colin Yan 和 Radovan Zidek 以及来自亚行反腐败和廉正办公室的 Aurore Arcambal 女士和 Jose Luis Syquia 先生在活动中发表了讲话。

培训活动旨在帮助那些将要被第二轮 EOIR 同行评审评估的辖区做好准备工作（特别是在实益所有权标准方面），并培训、加深参与者对 AEOI 的实施标准和面临的挑战的认知。该活动结合了小组活动、案例研究和有关这些主题的理论介绍。

5.2 内容

^① 资料来源：OECD/(2020), Global Forum and Asian Development Bank delivered a training in Georgia on the implementation of the international tax transparency standards, OECD Publishing.
<https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/global-forum-and-asian-development-bank-delivered-a-training-in-georgia-on-the-implementation-of-the-international-tax-transparency-standards.htm>

活动的上半程重点介绍了第二轮 EOIR 同行评审的 2016 年职权范围(TOR)和方法,包括信息的可用性、访问权限、实践中的信息交流、评估标准以及如何为 EOIR 同行评审作准备。

活动的下半程专门针对 AEOI 标准进行了介绍,重点讲解了实施的基础、通用报告标准(CRS)的详细要求、使用 CRS 数据的有效性、全球论坛正在进行的工作(对 AEOI 标准的实施情况的同行评审)、以及对 AEOI 的机密性和数据保护要求的概述。

5.3 意义

活动的上半程被认为是一次宝贵的学习机会,使得辖区可以为自己的同行评审做好准备。活动的下半程通过有关 AEOI 标准的理论介绍和与参与者的互动讨论(包括案例研究),帮助尚未实行 AEOI 的辖区为实施 AEOI 标准做好准备。

此事件是全球论坛为支持其成员辖区有效实施透明度和信息交换的国际标准,并确保成员税务机关之间的交流高效而做出的广泛努力中的一部分。

6. 马里参加全球税收透明度论坛^①

6.1 马里参加全球税收透明度论坛

2020 年 2 月 13 日,马里成为加入税收透明和信息交换全球论坛的第 161 个成员国,并由此宣告加入打击逃税漏税的国际战线。

6.2 论坛的简介及内容概要

与其他加入全球税收透明度论坛的成员国们一样,马里将在平等的基础上参与,并致力于通过实施国际商定的税收透明和信息交换标准来打击逃税行为。信息交换既包括按照要求进行信息交换,也包括自动信息交换。全球论坛的成员包括所有 G20 的成员国家、所有 OECD 成员国家、所有国际性的金融中心以及大量的发展中国家。

^① 资料来源: OECD (2020), Mali joins the Global Forum on Tax Transparency, <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/mali-joins-the-global-forum-on-tax-transparency.htm>

6.3 论坛执行的标准及意义

全球税收透明度论坛是全球领先的多边机构,其职责是确保所有国家及税收管辖区在税务事务上遵守同样的国际合作高标准。这一职责是通过强有力的监管以及同业审查程序来实现的,马里也同样会受到上述监管和审查的制约。全球税收透明度论坛还有一项广泛的技术援助方案,以支持其成员按照标准执行税务事务并迅速使用税务管理部门可用的工具来打击跨境逃税。

作为全球税收透明度论坛的一员,马里也将参与非洲行动计划。这一计划是论坛于 2014 年联合其非洲成员国和同伴组织一起推出的,目的主要是通过加强税收透明度和信息交换,提高国内收入流动性并打击在非洲境内的非法金融流动。

7. OECD 发布了 IT 工具, 以支持 TRACE 的实施和税收信息交换^①

7.1 OECD 发布作为技术支持的最新 IT 工具

2020 年 2 月 25 日, OECD 发布了信息技术格式和指南, 以支持 OECD 救济和提高税收遵从专项工作(Treaty Relief and Compliance Enhancement, 以下简称 TRACE)的技术实施, 并促进在税务部门之间更广泛地使用 OECD 通用传输系统(Common Transmission System , 以下简称 CTS) 来进行信息交换。

7.2 TRACE 简介及内容概要

TRACE 是一个标准化的系统, 它允许在有价证券投资的源头申请扣缴税款减免, 并消除了行政障碍, 这种阻碍会影响有价证券投资者有效申报已降低的扣缴税款的能力。考虑到芬兰目前正在实施 TRACE, 其他税收管辖区也有兴趣效仿, OECD 现在发布了标准化的 IT 格式, 以支持相关国家和税收管辖区在 TRACE AI 系统、TRACE XML 模式和用户指南下报告信息。

7.3 IT 工具执行的意义及后续安排

^① 资料来源: OECD/(2020), Global Forum and Asian Development Bank delivered a training in Georgia on the implementation of the international tax transparency standards, OECD Publishing.
<https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/global-forum-and-asian-development-bank-delivered-a-training-in-georgia-on-the-implementation-of-the-international-tax-transparency-standards.htm>

OECD 还于同日发布了一个专用的 XML 模式和用户指南，该指南允许税务部门向发件人提供结构化的反馈，以了解通过 CTS 交换税务信息时遇到的错误。CTS 于 2017 年启动，目前支持 100 多个税收管辖区自动交换通用报告标准信息、国别报告和税务裁定。

从 2020 年秋季开始，CTS 还将支持广泛的其他交流，包括专项情报和自发的信息交流，以及有关相互协议程序、跟踪和其他形式的合作信息的传输。通用状态消息 XML 模式将允许税务部门对所交换信息的技术质量提供反馈，而不仅是依赖于信息政策的潜在交换。

❖ 转让定价栏目

8. OECD 发布《金融交易转让定价指南》^①

8.1 背景

2020 年 2 月 11 日，OECD 发布了有关金融交易转让定价指南的最终报告，该报告将收录至《OECD 转让定价指南》第十章。

OECD 发布的《金融交易转让定价指南：BEPS 包容性框架：第 4、8-10 项行动计划》（“报告”）标志着《OECD 转让定价指南》首次就金融交易的转让定价做出了具体指导，填补了 OECD 有关 BEPS 项目的最后一块空白。

报告旨在保障转让定价规则在应用中的一致性，有助于规避转让定价争议以及双重征税问题。预计报告将对各国转让定价的本地立法以及日后的双边磋商产生广泛影响。

对比 2018 年夏季发布的讨论草案，本次报告的最终版本增加了一些示例以说明报告中所讨论的原理。除此之外，二者内容大致相同。

总体而言，报告概述了金融交易有关条款及特定条件的经济分析，并阐述了与金融交易定价相关的具体问题，对市场上常见的集团内部资金融通交易（如集

^① 资料来源：OECD/(2020), OECD releases Transfer Pricing Guidance on Financial Transactions, OECD Publishing. <https://www.oecd.org/tax/beps/oecd-releases-transfer-pricing-guidance-on-financial-transactions.htm>.

团内部贷款、现金池安排、对冲交易）、担保和集团内保险等安排进行了理论探讨。

8.2 内容

8.2.1 准确界定分析

报告首先阐述了准确界定分析如何适用于判定跨国企业集团内成员企业的资本结构。

a. 贷款与股权

报告第一部分对《OECD 转让定价指南》第 1 章“交易界定分析”的应用进行了概括描述，以确定“名义上的贷款”是否应被视为贷款。

报告进而针对贷款应被视为债权融资还是股权投资提出了参考标准。值得注意的是，在进行全面分析时，需要考虑相关行业（例如，不同行业具有不同的资本密集度和不同的可接受杠杆水平）以及相关跨国企业集团的特定因素（例如，借款实体业务或产品周期所处的阶段；跨国企业集团对某些项目的优先融资政策等），此外，还应同时从贷款方和借款方的角度审视双方现实可行的借贷选择。

报告同时指出，其针对债权和股权融资定性的指导意见不具有强制性，各国/税收管辖区可以继续依据国内立法中现有的多因素分析方法来解决资本结构和利息扣除的相关问题。

b. 贷款风险控制

报告指出，即使关联债权融资未被重新定性为股权投资，如果贷款方不对贷款风险实施控制，或没有财务能力承担相关风险，那么风险/回报应分配至真正实施控制的其他集团企业。在这种情况下，贷款方仅应获得无风险回报。报告列示了贷款方在实施控制时预期会开展的活动类型，包括评估放贷风险（使用与银行或评级机构类似的信息）、制定贷款条款、发放贷款，以及监控贷款偿还情况等。

对贷款交易的定性还应结合商业合理性考量，有时可能需要对合同条款中约定的贷款安排予以不同的安排和定价政策。例如，出于满足营运资本需求的目的，母公司向子公司提供一笔 10 年期贷款。然而实际中，当跨国公司出于营运资金

需求向第三方借款时，通常仅会获得 1 年期贷款。因此，该笔 10 年期关联贷款可以被重新定性为 10 笔可展期的 1 年期循环贷款，以使其更符合集团外部融资政策的商业实质。此外，针对贷款定价中应考虑的可比性分析因素，报告也做出了详细阐述。

8.2.2 财资管理功能

a. 集团内贷款

报告要求评估财资中心的活动属于“低附加值”还是“高附加值”。低附加值活动包括简单的现金和流动性管理（即，确保运营公司有足够的现金以备不时之需），包括现金池的管理。高附加值活动包括公司财务管理（即，制定长期投融资计划、优化集团资金成本、对集团财务风险的战略响应等）。财资中心在开展高附加值活动（具有实际控制权）时，应获得更高的利润回报，而在履行低附加值职能时，只应获得基本的协调费用。

报告深入探讨了许多复杂的问题，包括雪佛龙诉讼案件（即雪佛龙 v. 澳大利亚税务局）中提出的问题。报告讨论了在某些情况下，使用跨国企业集团的信用评级比使用某一集团实体的独立信用评级更有助于确定该集团实体在关联贷款中的借贷成本（即，强调了集团实体“被动从属”于跨国集团的重要意义）。如果该集团实体极有可能获得来自集团的支持（即，隐含支持），则该实体无需再向集团其他实体支付贷款担保费。相应地，任何担保费相关的合同也应被忽略。

报告就如何使用金融工具来确定跨国企业或特定实体的信用评级，以及就理解特定财务指标对具有不同特征行业的信用评估的重要性做出了进一步的指导。此外，报告还就贷款定价的转让定价方法选择、使用信用违约掉期（CDS）信息来确定贷款的风险溢价，以及使用经济建模提出了指导意见。

b. 现金池

报告解释了如何使用《OECD 转让定价指南》第 1 章中的指引来确定作为现金池牵头人的财资中心是否具有控制现金池重大经济风险的能力。报告同时解释了如何在现金池成员之间分配现金池的协同效益，以及如何处理现金池交叉担保。

c. 对冲协议

报告探讨了如何应对多种复杂情况，包括外汇、商品价格变动和利率对冲。报告针对对冲的几种不同情况进行了研究，包括，由存在对冲风险的集团运营公司订立对冲合同（由财资中心安排）的情况，财资中心在集团层面实现“自然对冲”的情况（例如，一个经营实体的风险抵消了另一集团实体的风险），以及考虑自然对冲后，由财资中心订立对冲合同以抵消集团层面风险的情况。

8.2.3 融资担保

报告中涉及诸多与担保有关的复杂问题。例如，当某一跨国集团实体享受较强的集团“隐含支持”时（有时候，这样的支持存在重要的战略意义），该实体在集团内的担保合同不再具有实际经济意义，应被忽略。其原因是，考虑到借款人“现实可行的选择”，其从一般商业安排角度不会再签署额外的担保合同。

报告提出的另一种情况为，银行向财务实力较弱的跨国集团实体提供贷款，并由财务实力雄厚的集团实体做担保。在这种情况下，由于银行会普遍认为向经济实力较弱的实体提供贷款不合乎商业逻辑，因此该项交易会被重新定性为银行向经济状况良好的实体提供贷款，再由该实体向经济实力较弱的借款方进行权益性投资（这种情况下原有的部分或全部担保费安排将被视为无效）。报告中就运用不同转让定价方法对关联担保进行定价提出了详细指引。

8.2.4 集团内保险和再保险

报告强调，在应用《OECD 转让定价指南》第 1 章指引时，跨国集团内保险公司应能够实际控制风险，并从事具有商业合理性的真正保险业务。对此判定条件，报告中列出了相关考虑因素，包括：实现真正的风险分散，集团内保险公司具备必要的技能，以及被保风险可以在跨国企业集团之外承保。如果集团内保险公司不存在商业意义，且不能完全控制相关风险，则对于跨国集团内因风险集中管理而实现的相关经济利益应分配至集团其他实体。

8.2.5 无风险回报率和风险调整回报率

报告指出，当出资者没有能力控制与其金融资产投资相关的风险时，其仅应获得无风险回报，投资的剩余利润应分配给承担投资风险控制职能的一方。

报告提出，应选取合适的参考标准以确定无风险回报率，参考标准应与被测试交易的特征（例如货币、期限和发行日期）相匹配。

报告还讨论了风险调整回报率的确定。当提供资金的一方可以控制财务风险，但不能控制任何其他类型的风险时，可以参考指引制定风险调整回报率。在这种情况下，出资者仅应获得针对融资活动的风险回报，而非针对资金接受方更为广泛的运营风险的回报。

❖ 税收政策分析栏目

9. OECD 秘书长向 G20 财长和中央银行行长提交税收报告^①

9.1 背景及概述

过去 10 年来，G20 支持多边合作以建立公平、可持续的现代国际税制，目前已经取得一些成果。得益于这一趋势，BEPS 在打击逃税方面取得了重大进展，并使得所有经济体都从中受益。

目前的当务之急是在 2020 年底前达成一个基于共识的经济数字化带来的税收挑战的解决方案。但是由于 2019 年下半年政治紧张局势加剧，可以预见到在 2020 年底前完成全球解决方案将会陷入僵局。这些紧张局势再次凸显了推进多边谈判的紧迫性。

9.2 税收报告内容

税收报告总体分为 OECD 国际税收议程和全球税收透明度和信息交换论坛两部分内容。第一部分为 OECD 国际税收议程包括：应对数字化带来的挑战；税收透明度提升；实施 BEPS 的措施；支持发展中国家的能力建设。第二部分全球税收透明度和信息交换论坛的主要内容包括：成员国根据要求提供有效的信息交

^① 资料来源：OECD/(2020), Global Forum and Asian Development Bank delivered a training in Georgia on the implementation of the international tax transparency standards, OECD Publishing.
<https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/global-forum-and-asian-development-bank-delivered-a-training-in-georgia-on-the-implementation-of-the-international-tax-transparency-standards.htm>

换；处理不透明的所有权结构和交易；建立信息自动交换的全球网络；支持发展中国家。

❖ 论著精选

10. 《五大政策部门次中央政府决策制定者的支出权》—节选 2^①

10.3 问卷范围和方法

10.3.1 各国问卷调查反馈

教育，长期护理，交通服务和社会住房等数据的指标值来自对 OECD 最近关于次中央政府支出权的问卷调查的反馈。该问卷调查于 2018 年初发送给各国，有 17 个 OECD 国家和 4 个伙伴国家参与了问卷调查的全部。丹麦和南非为调查的一小部分提供了部分答案。德国完成了除教育以外的所有部分，法国只完成了教育部分。比利时就教育部分问题提供了两份答复，一份由中央政府完成，另一份由佛兰德斯地方政府完成。尽管这两组答案大致相似，但任何差异都会得到放大，这可能会增加提供回复的比利时政府的“共同”责任。

医疗卫生数据的指标值来自对卫生领域绩效衡量系统和各级政府职责的单独问卷调查。该问卷调查于 2017 年底发送给各国，并收到 28 个 OECD 国家和 3 个伙伴国家的反馈。由于两次问卷调查之间的格式不同，编码因医疗卫生指标和其他政策领域的指标而异。有关医疗卫生问卷调查的更多信息以及卫生领域绩效系统的问卷调查结果可以在 Beazley 等人的文章中找到。（2019[10]）。

表 1 展示了各国对每个政策领域的反馈。医疗卫生领域的回复率高于支出权调查的回复率，导致许多国家在政策领域调查中的回复不完整。

表 1. 问卷调查回复

	教育	长期护理	交通	社会住房	医疗卫生	所有领域
澳大利亚					×	

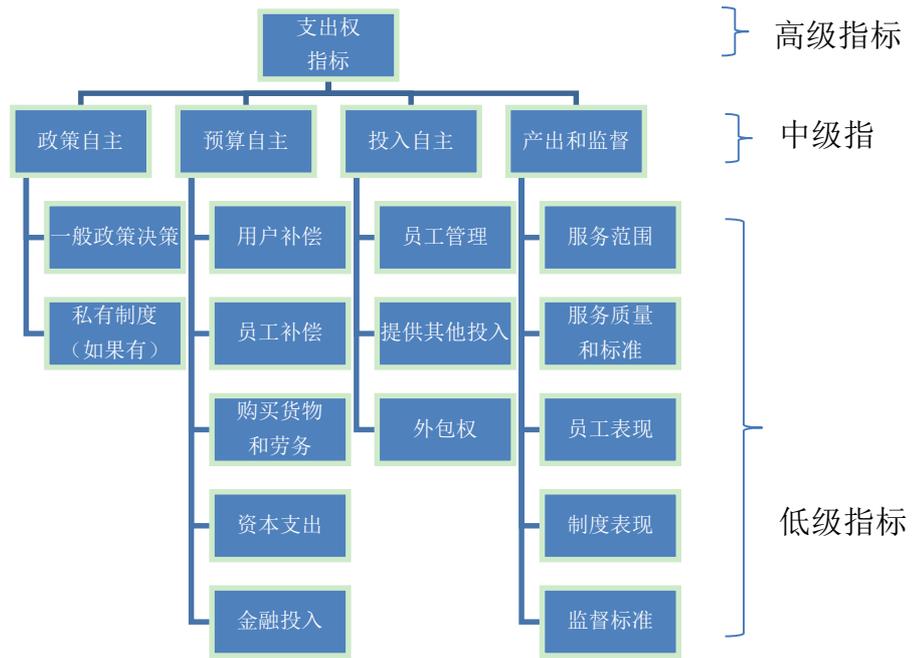
^①资料来源：OECD (2019), The spending power of sub-national decision makers across five policy sectors. https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/the-spending-power-of-sub-national-decision-makers-across-five-policy-sectors_8955021f-en

奥地利					×	
比利时	×	×	×	×	×	×
加拿大	×	×	×	×	×	×
智利	×	×	×	×	×	×
捷克	×	×	×	×	×	×
丹麦	×	×	×	×	×	×
爱沙尼亚	×	×	×	×	×	×
芬兰	×	×	×	×	×	×
法国	×					
德国		×	×	×	×	
希腊					×	
爱尔兰					×	
以色列					×	
意大利	×	×	×	×	×	×
日本					×	
韩国	×	×	×	×		
拉脱维亚	×	×	×	×	×	×
卢森堡	×	×	×	×		
墨西哥	×	×	×	×	×	×
荷兰	×	×	×	×	×	×
新西兰	×	×	×	×	×	×
挪威	×	×	×		×	
波兰	×	×	×	×	×	×
斯洛文尼亚					×	
西班牙	×	×	×	×	×	×
瑞士	×	×	×	×	×	×
土耳其					×	
英国					×	
阿根廷					×	
巴西	×	×	×	×		
印度尼西亚	×	×	×	×		
哈萨克斯坦					×	
立陶宛					×	
马耳他					×	
俄罗斯	×	×	×	×		
南非	×	×	×	×		

10.3.2 构建消费自主指标

本文按照 Bach 等（2009[2]）提出的方法构建支出权指标。指标集如图所示“指标树”，包括低级指标（LLI），中级指标（MLI）以及高级指标（HLI）（即宏观指标）（图 4）。本文为五大政策领域构建了高级指标。有关教育领域更具体的指标树参见附录 C。

图 4. 支出权：样本指标树



为了从每个调查问题中构建复合指标，本研究使用表 2 中所示的值将每个国家对每个问题的答复转换为低级指标，这些指标描述了每个政策领域决策的一个具体方面。指标值在 0 到 10 之间，指标值越大，分权程度越高。虽然指标值处在 0 到 10 之间，初始评分却是随意的（表 2）。如果调查问卷的答案反映出共同的责任（通常是这种情况），则采用所涉决策级别的指标值的算术平均值。

表 2. 编码值

决策制定者级别	指标值
中央	0
地区	3
地方	7
提供者	10
不适用回复	不包括
社保金（仅用于老年护理指标）	0
其他（仅包含在医疗卫生问卷调查内）	不包括

服务提供商被视为处在指标值最高的独立决策级别。这意味着将支出责任从州或地方政府转移到服务提供商可以增加地方自主权。虽然向提供商下放支出权

往往使公民更容易获得服务，但并不一定会增加次中央政府对特定服务的权力。在解释研究结果时应该考虑到这一点。

使用随机权重技术将每个低级指标的平均值汇总以形成四个中级指标，代表四个自主类别。使用随机权重假定用于构建子指标和总体指标的每个单独权重最合适的值具有完全不确定性。该技术为每个低级指标使用 1 000 组随机生成的权重，然后将这些加权低级指标汇总以获得中级指标，因此可以计算每个次中央政府的 1 000 个中级指标。同样，由此产生的中级指标分布反映了可能的价值范围。因此，中间指标和总和指标的数字显示了指标值以及从这些分布中得出的可靠区间。对于生成中级指标的所有低级指标，随机权重从 0 和 1 之间的均匀分布中抽出，然后将其标准化以使总和为 1。中级指标汇总为一个高级别指标（HLI），代表了自主的整体情况（Sutherland, Price 和 Joumard, 2006[5]）。

复合指标的优点和缺点在很大程度上取决于基础变量（经合组织和欧洲委员会，2008[10]）。尽管已经尝试确保问题清晰无偏移，但数据是基于各国对调查所做出的答复。数据的准确性将受到对问题的理解、受访者的理解和判断以及不回复错误的影响。此外，虽然问卷和答案选项的简洁性对于提高各国之间的可比性并减轻各国的行政负担至关重要，但有限的可用答复选项使得详细阐述国家的具体情况十分困难。

10.3.3 服务提供者的决策制定者角色

服务提供者，包括学校，长期护理机构，交通公司，住房机构和医院，代表了重要层面的决策制定。更大的提供者自主权意味着将决策制定责任从政府层面转移到提供者层面。本研究问卷中包括服务提供者，因为提供者在行政放权方面具有重要作用，尽管服务提供者不是民主控制的政府层级。考虑到服务提供者在确保服务高效平等提供方面不可或缺的角色，需要分析其在塑造消费和政策框架需求方面的角色。

在许多国家，管理和行政已经转移到了服务提供者层面，与之而来的是引入准市场和竞争。这种权力下放一般旨在更加高效灵活地提供服务，同时刺激创新。尽管如此，许多次中央服务在本质上具有垄断性，因此需要对服务提供者的责任

进行合理的监管。例如，对诸如医疗卫生这类服务，病患和医护人员之间存在信息不对称，同时医疗服务又至关重要，政府就有可能需要对服务提供者的权力进行限定，以确定用户缴纳费用级别。

10.3.4 在不同领域解释指标

两个问卷调查设计不同引发医疗卫生数据和其他四个领域数据的差异。医疗卫生调查并不是为了构建指标而专门开展的。正因为如此，关于各级政府责任方面的打钩问题存在多个选项：中央政府，地区政府，地方政府，以及“其他”。考虑到“其他”这一选项的不同性质，支出权指标没有包含这一点。换言之，医疗卫生指标值存在上限——医疗卫生指标值不能超过7，而其他领域指标值的上限是10。如此在研究医疗卫生和其他服务领域时，就减少了不同领域的可比性，并且各国内部不同领域的指标值无法直接可比。

同时也要指出，尽管本研究主要从关于医院的问题获得医疗卫生数据，问卷中也有一些更广泛的有关医疗卫生领域决策制定的问题。同样，制度指标不能仅仅理解为医院服务下放水平的量化，因为问卷调查使用了所有问题来构建该指标。

专栏 2. 与先前试点研究对比得出的问卷调查结果

Bach 等人 (2009^[2]) 开展了试点研究，并构建了次中央政府支出权指标。丹麦、德国、葡萄牙、斯洛伐克和瑞士等五国参与了该试点研究，研究提出的指标主要适用于初等和中等教育、公共交通、育儿和养老服务等领域。此外，爱尔兰参与了关于初等和中等教育的问卷调查。试点研究的结果趋向于证实次中央政府在制定预算方面裁量权有限。尤其是教育，在很大程度上受到中央政府监管的影响。与单一制国家相比，联邦制国家也倾向于赋予次中央政府更大的支出权。

通过一些技术改进和更多国家参与，本文也制定了类似的框架。图 5 对比了本试点研究的结果与更多最近研究的数据。附录 C 中也列出了指明中级指标之间差异的数据，不包括爱尔兰，葡萄牙和斯洛伐克共和国的数据，因为它们没有对最近的调查问卷作出答复。同样，德

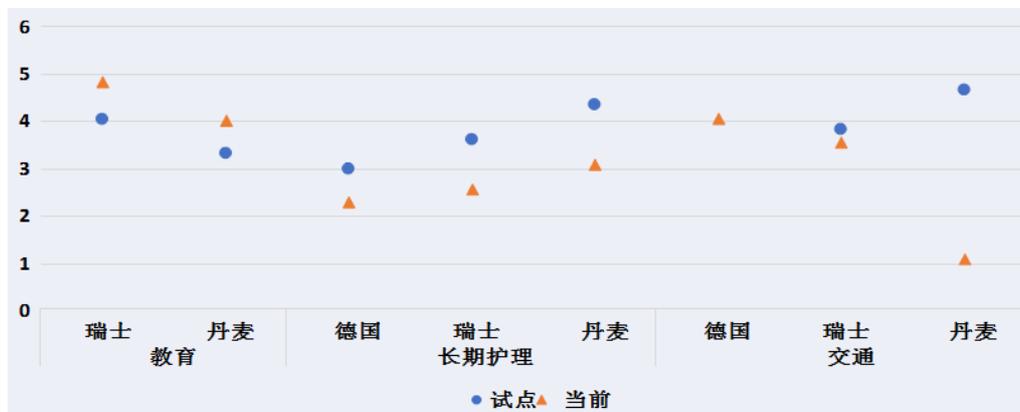
国教育部门也没有提供更新的数据。

试点研究与当前指标使用的技术方法是相同的，但指标编码和问卷所列问题有细微差异。先前的研究提出了五个自主领域，而本问卷调查将投入和监督自主整合为一个中级指标，因为有关投入和质量的决策以及是否并如何安排监督产出等问题本质相同。将产出和监督整合到一起也增加了自主分类中的样本问题。而且，试点研究中的交通领域问题仅仅关注到了公路运输，而更新的问卷调查关注到了更大范围的公共交通选择，包括铁路和巴士。

试点研究和本问卷调查最新数据在教育 and 长期护理领域的结果相似。然而，两个研究得出的关于交通领域的指标有所不同，有可能是因为最新研究中交通服务覆盖的范围更加广泛（比如，丹麦）。

图5. 高级支出权指标

2009 试点研究和2018 问卷调查



10.4 五大政策领域研究结果和自主分类

本节使用上文所述指标方法评估和比较五个选定政策领域 37 个国家次中央政府的支出权。下文许多图表为跨国比较，以评估支出权和自主分类的相似性。

其他图表跨领域或跨自主分类测量了各国的平均值，以突出数据的高级特征。支出权指标值越高，次中央政府在既定政策或自主领域的支出权就越大。

10.4.1 一般结果

OECD 国家以及伙伴国的制度架构提供了许多政府间建立联系的情况，包括加拿大和瑞士等高度分权的联邦制架构，以及爱尔兰和希腊等高度集中的单一制体制。在一些单一制国家，地方政府在公共消费方面的比重相对于联邦制国家的地方和地区政府更大（Blochliger 和 King，2006[6]）。各国以分权和联邦制情况居多，而不是二元制。比如，南非和西班牙实行准联邦制度而意大利是高度地区化的单一制国家。

支出权指标的一般结果如下。必须谨慎对待用支出权指标得出的结论，因为这些指标仅代表一个时间点的情况。想要评估动态情况，需要观察支出权和其在几个时间段内的相互作用。支出权指标还依赖于通过问卷调查获得的数据，这需要全面了解被调查国家在每个政策领域的制度和监管背景。不同国家对问题的理解也有所不同。

下文图 6 和图 7 显示了参与问卷调查国家的平均支出权指标。如图 6 所示，次中央政府决策制定者的支出权往往在医疗卫生和长期护理方面最低，在住房、交通和教育方面最高。COFOG 数据证实，次中央政府在教育方面的支出份额高于在医疗卫生支出的份额。这符合最新的假设，即近年来教育和交通领域的支出已经从中央政府下放到次中央政府，而医疗卫生方面的责任有时被重新分配给中央政府（OECD，2016c[11]）。由于缺乏 COFOG II 数据，难以与长期护理，住房和交通的支出份额进行比较。

在考虑自主在不同方面的权力下放时，社会住房领域的权力下放水平存在相当大的差异，而在交通和教育方面则较小（图 7）。这种可变性通常是由投入决策方面的更大权力下放引起的。资源投入的下放程度往往是最高的，而政策自主以及产出和监督自主往往是最集中的。更具体地说，长期护理和医疗卫生领域的政策自主是最集中的，而政策制定在社会住房领域最不集中。预算编制在教育领

域最不集中，社会住房领域的投入高度下放，产出和监督自主在交通领域最为分散。

每个政策领域之间分配责任的方式取决于更大参数集，并且是针对具体国家的。然而，这些发现通常与预期一致。例如，次中央政府更有可能对服务提供的实施、融资和管理等方面负责，而不是制定广泛的政策目标。例如，一般认为中央政府迫切想要监控关键服务领域，但服务提供者更有可能决定公共交通服务的运输时间。

提供公共服务，即医疗卫生和教育，会对收入不平等和生活水平产生直接和深远的影响，因此这些服务的提供将涉及一些中央政府决策。在设定最低准入和质量要求以及数据标准方面，大多数服务的某些政策方面有助于某种形式的中央政府监督。例如，这些最低要求可能是医疗卫生领域的免疫要求，教育领域的课程设置，或某些职业的教育或培训要求。因此，制定国家政策目标可能是合理的，理由是某些服务具有更广泛的国际影响，有时甚至是国际影响。

从问责制和公平的角度来看，监测和政策杠杆也需要典型集中化。财政分权也可能阻碍中央政府的再分配作用。由于次中央政府消费水平较高，中央政府可能没有足够的投入来减少国内某些地区的巨大收入差异。可能需要集中监测，以减少不平等现象并确保服务覆盖范围广。一些国家的中央政府通过实行均等化转移支付来保证最低水平的公共服务并满足全体人口的基本需求，从而达到同样的效果。然而，在中央政府投入不足的情况下，就无法完成。在缺乏强有力的地方民主进程的情况下，次中央政府不会对其消费行为负责，集中监督和政策也是有益的。

图 6. 按政策领域划分支出权指标

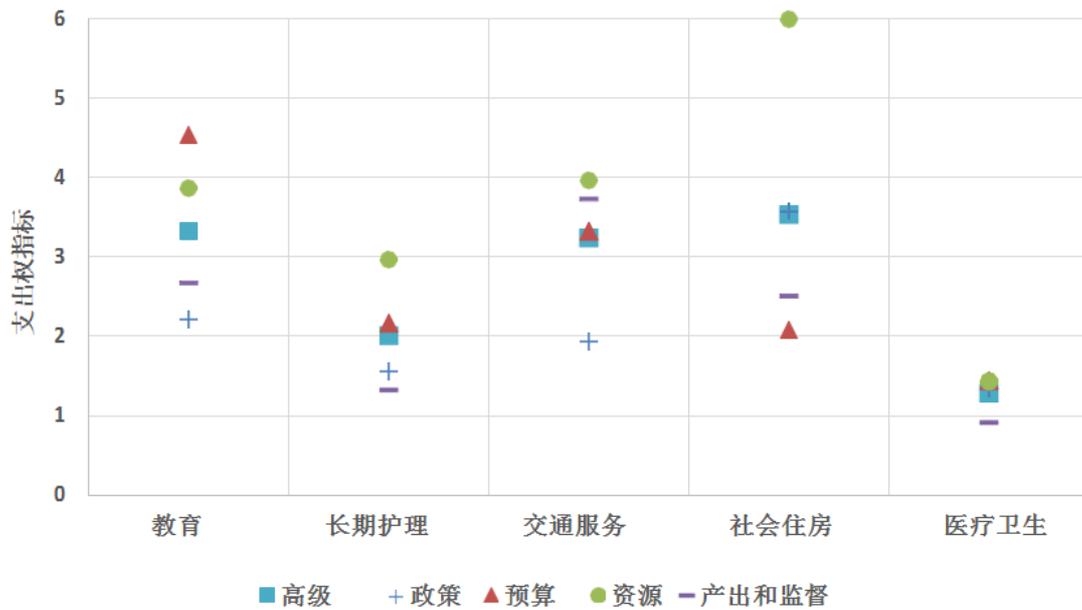
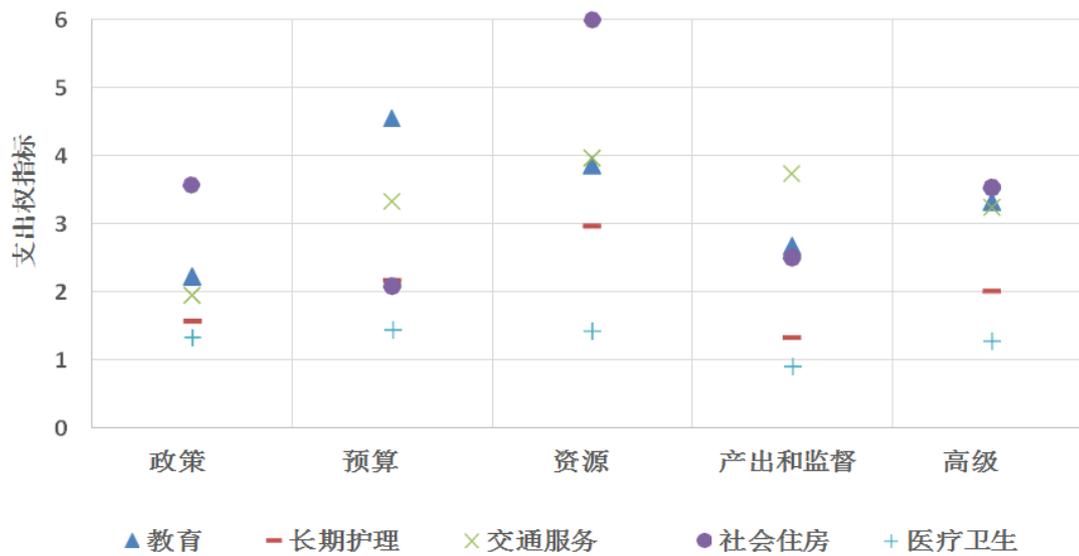


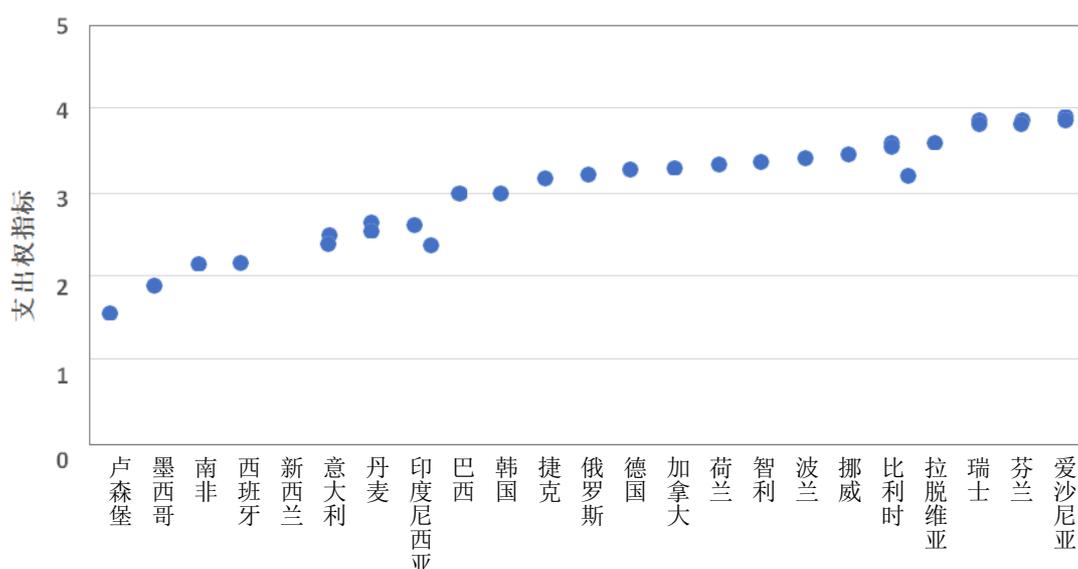
图 7. 按自主分类划分支出权指标



10.4.2 按国家划分的研究结果

图 8 表示除医疗卫生之外对选定政策领域高级指标求平均值的情况。排除医疗卫生领域，因为编码值不同且许多国家只回答了医疗卫生方面的问卷。

图 8. 平均高级支出权指标



注释：根据教育、长期护理、交通以及住房领域数据计算出的平均值。

结果表明各国的支出权集中程度差异较大，比如南非高度集中，而芬兰和爱沙尼亚高度分权。然而，支出权指标变化程度并不大并且没有国家的平均指标超过 4，说明地方政府和服务提供者相对于中央政府而言，权力较小。

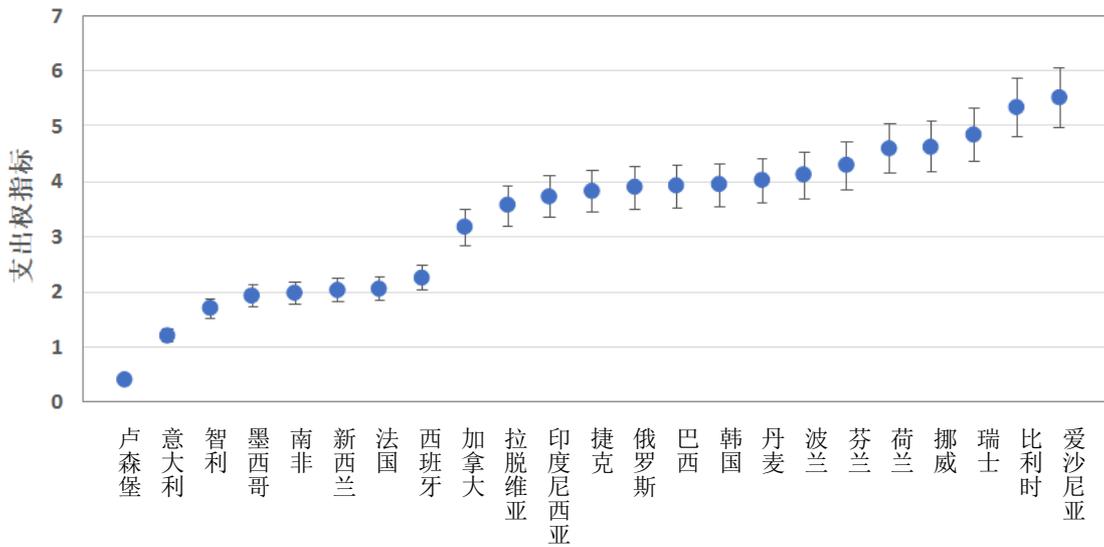
具体到教育领域而言，爱沙尼亚在所调查国家中分权程度最高，但爱沙尼亚在政策自主方面相对较为集中（图 9 和表 A C.2. 联邦制和单一制国家高级支出权指标对比图 A C.5）。

	联邦制	单一制
初等和中等教育	3.2	3.4
长期护理	1.7	2.2
交通服务	3.4	3.1
社会住房	3.4	3.6
医疗卫生	1.6	1.0

捷克共和国处在中间值，虽然各国分权差异较大。相比之下，比利时、韩国和西班牙在教育领域不同自主分类中的权力下放较为相似。有许多国家拥有高度集中的教育系统，包括卢森堡、意大利和智利。

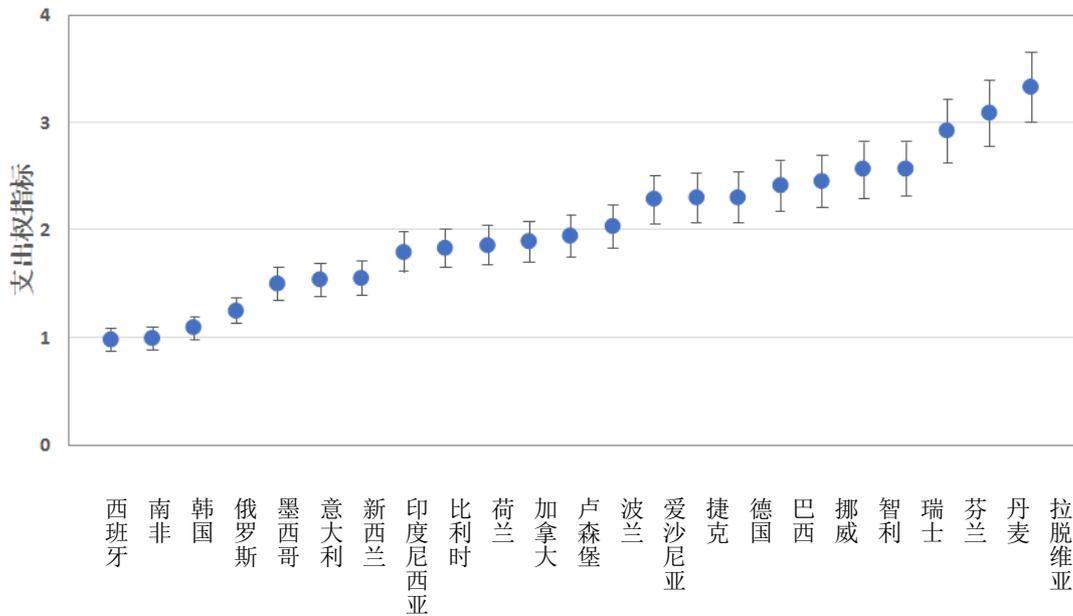
政策自主一般在教育方面最为分权。在芬兰、墨西哥和西班牙，产出和监督自主在教育领域最为集权，而与其他国家的政策自主持平。

图 9. 教育领域高级支出权指标



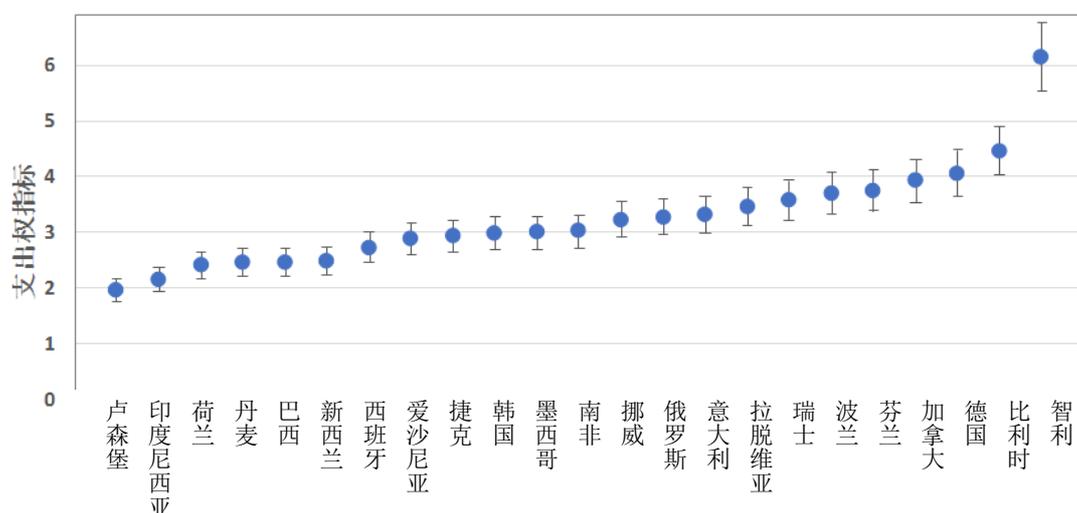
丹麦、芬兰和拉脱维亚在长期护理方面的支出权分权程度最高，丹麦和拉脱维亚的投入下放程度也很高（图 10 和图 A C.6）。韩国、西班牙和俄罗斯的长期护理系统是集权的。德国在不同自主方面差异最大，预算决策集中，而投入决策分散。

图 10. 长期护理领域高级支出权指标



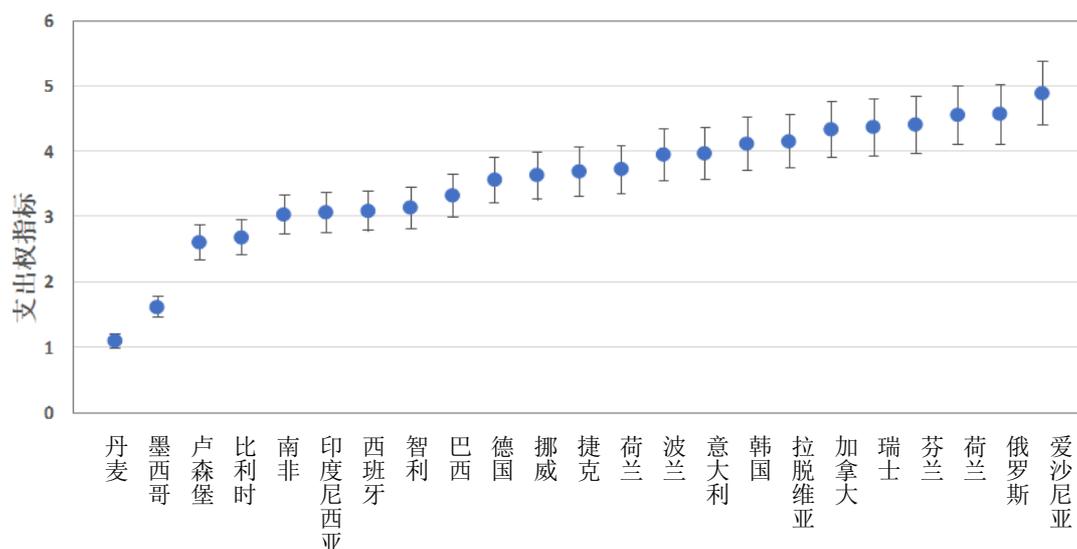
与教育领域类似，政策也是交通运输领域决策制定中集权程度最高的方面（图 11 和图 A C.7）。在一些国家，不同自主分类的分权程度离散较高，包括比利时、德国与荷兰。

图 11. 交通领域高级支出权指标



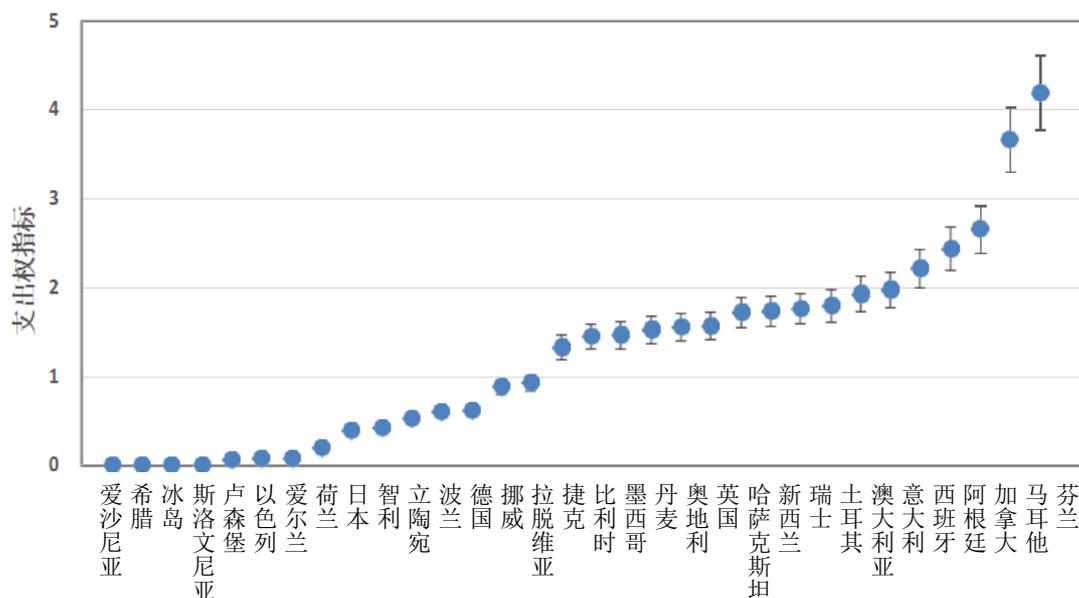
平均而言，由于次中央政府在投入方面决策权大，社会住房领域分权程度最高。丹麦最为集权，爱沙尼亚最为分权，捷克处于中位数上（再次）。与其他领域相比，政策决策也是最为分权的，相比之下预算决策相对较为集权（图 12 和图 A C.8）。

图 12. 社会住房领域高级支出权指标



各国政府内部和国家之间在医疗卫生领域的责任几乎没有分散。马耳他和芬兰是异常值，但其产出和监督决策仍然非常集中。还有一些国家拥有完全集中的医疗保健系统。虽然仍然相当平衡，但丹麦和马耳他的自主分类分布最离散，丹麦的预算决策比产出和监督决策更分散，马耳他的投入和预算决策比政策决策更分散（图 13 和图 A C.9）。

图 13. 医疗卫生领域高级支出权指标



10.4.3 不同层级决策制定者的决策

除了提供支出权指标（提供洞见帮助了解经济的分权），将数据分解以评估每个领域各个层级上决策制定者的决策制定责任分散程度也非常重要。这是通过评估在特定政策领域各级政府所做决策的比例来完成的。例如，表 3 强调平均 50% 的教育决策是由中央政府做出的，而社会住房领域只有 41% 的决策是在中央层面做出的。下文第 4.4 至 4.8 节详述了五个服务领域的调查结果，附录 A 中提供了更多信息。

表 3. 不同决策制定实体之间责任分散程度，按领域划分
决策制定责任比重，按领域和治理层级划分

	中央	地区	地方	提供者	社保金	不适用	其他
教育	50	26	32	29		6	
长期护理	51	37	27	21	7	7	
交通服务	54	34	39	39		3	
社会住房	41	28	53	27		7	
医疗卫生	62	34	14				29

注释：该评估计算了对每个问题答复为“是”（特定级别的政府负责决定服务提供的特定方面）的国家的比例。然后，按照每个决策层级和领域根据所有问题计算这些百分比的平均数。这意味着所有决策的权重均为 1，而不是随机权重。百分比之和不一定是 100%，因为在某些情况下，多级政府负有同等责任。

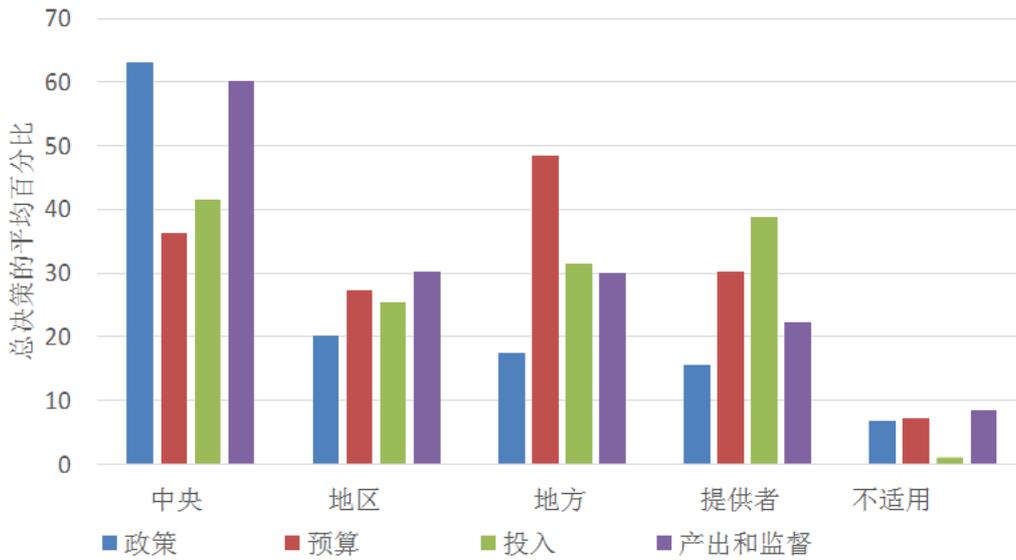
10.4.4 教育领域

调查问卷中的教育领域专门指初等和中等教育部门，包括学校的行政，检查，运作或支持。如上所述，在教育领域，中央政府平均拥有最大的决策权，它是受调查教育方面 50% 的唯一或共同决策者。尽管如此，地区政府，地方政府和教育机构在所调查的国家中都拥有重要的权力，这些实体分别是 26%，32% 和 29% 的决策中唯一或共同决策者。这些结果佐证教育权力下放，特别是教育筹资，已成为一种全球性特征。

这是积极的成果，因为研究也表明财政分权有可能从整体上提高公共投资和教育方面的专项预算，因此会增加人力资本（OECD, 2013b）。许多研究也表明财政分权可能会对教育质量产生积极影响，OECD 国际学生评估项目（PISA）对此也做过评估（OECD 和 KIPF, 2018[4]）。

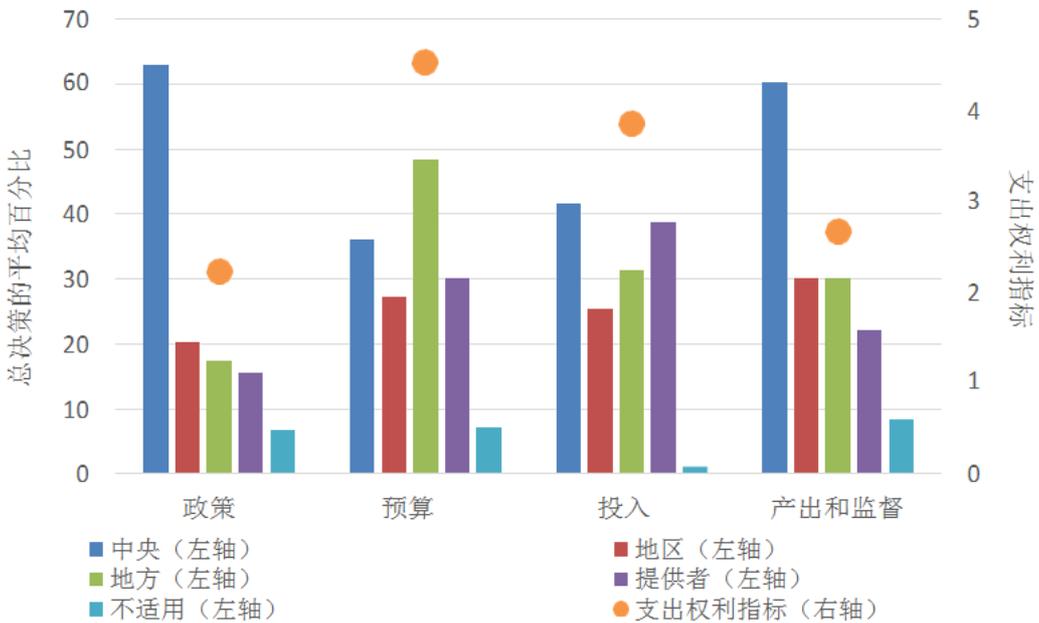
在中央政府负有决策责任的范围内，政策，产出和监督决策方面支出权往往最集中，而地方政府自主在预算决策方面支出权最为明显，教育提供者对投入决策的权力最大。（图 14 和图 15）。这符合一般假设，即诸如课程设置和设定学校总体标准等教育服务领域应该是并且通常是集中的，而围绕学校和教师管理的决策权通常被分配到次中央级。

图 14. 教育领域不同决策制定者的责任分配



注释：调查问题按照自主分类以及政府层级进行归类，本研究计算了参与调查国家做出“是”的回复占所有回复的百分比。

图 15. 教育领域不同自主分类情况下责任分配



注释：调查问题按照自主分类以及政府层级进行归类，本研究计算了参与调查国家做出“是”的回复占所有回复的百分比。

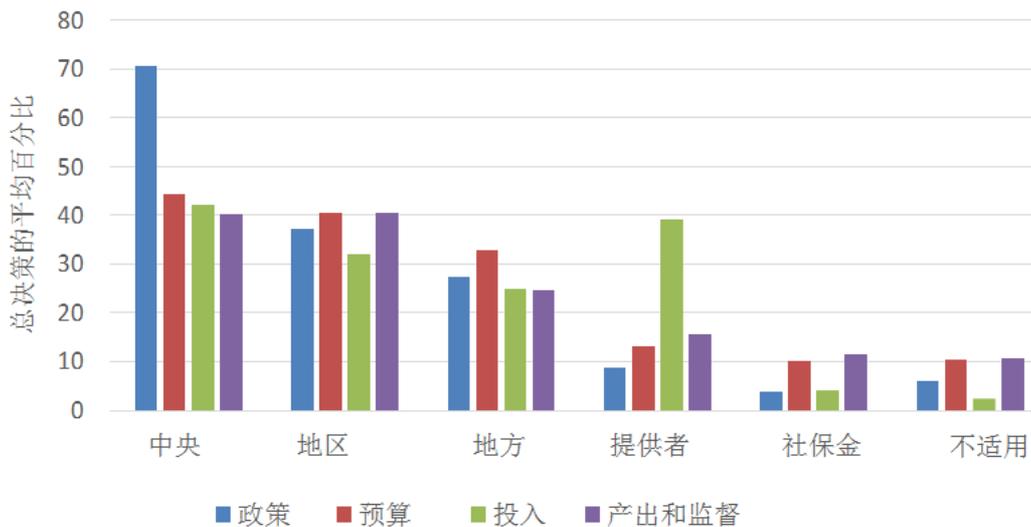
10.4.5 长期护理领域

长期护理领域包括长期为功能能力下降的人提供的各种服务。OECD 调查问卷主要侧重于机构护理（例如养老院和辅助生活设施）形式的服务和福利，专业人员提供的家庭护理，以及非正式护理，政府提供补贴，税收抵免或收入支持，以帮助护理人员的亲属或朋友。

在长期护理领域，中央政府的决策制定权最大。在本调查所涉及的长期护理领域，中央政府在 51% 的方面是唯一或者共同决策制定者。尽管如此，地区政府、地方政府、长期护理提供者和社保基金在参与调查国家都有一定的权力，这些实体分别在 37%、27%、21% 以及 7% 的决策中扮演唯一或者共同决策者的角色。

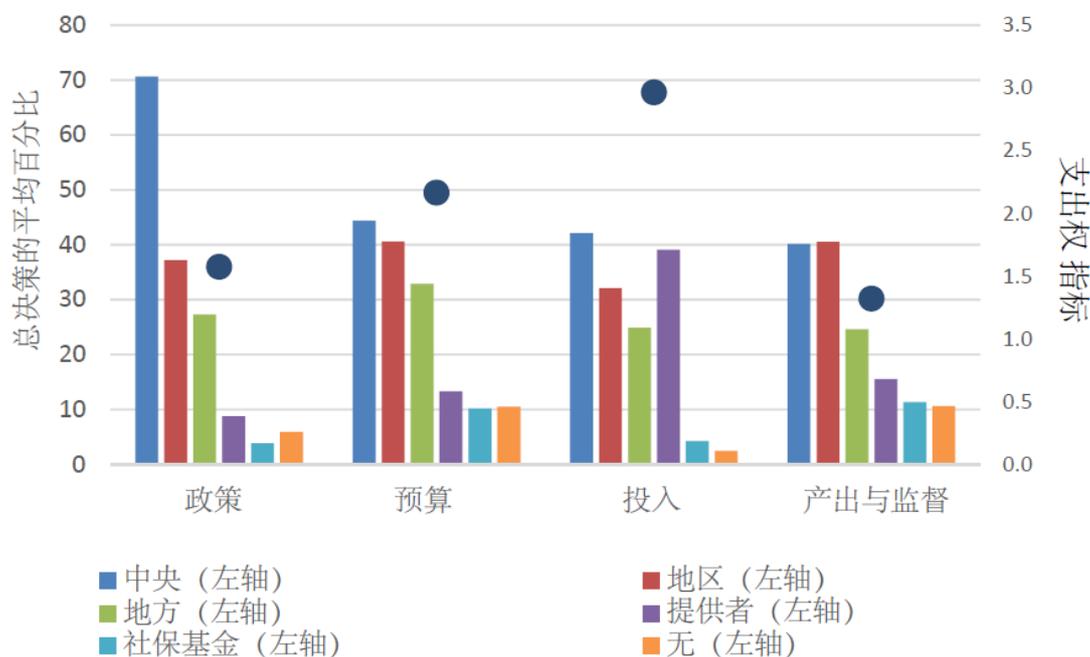
根据算术平均值，中央政府支出权在长期护理服务有关政策的决策制定方面是迄今为止最集中的，受访者建议中央政府负责长期护理中 71% 的政策自主决策。地区政府在长期护理预算编制、产出和监督方面拥有最大的自主权，地方政府也最有可能负责预算编制（图 16 和图 17）。

图 16. 长期护理领域不同决策制定者的责任分配



注释：调查问题按照自主分类以及政府层级进行归类，本研究计算了参与调查国家做出“是”的回复占有所有回复的百分比。

图 17. 长期护理领域按照自主分类的责任分配



注释：调查问题按照自主分类以及政府层级进行归类，本研究计算了参与调查国家做出“是”的回复占所有回复的百分比。

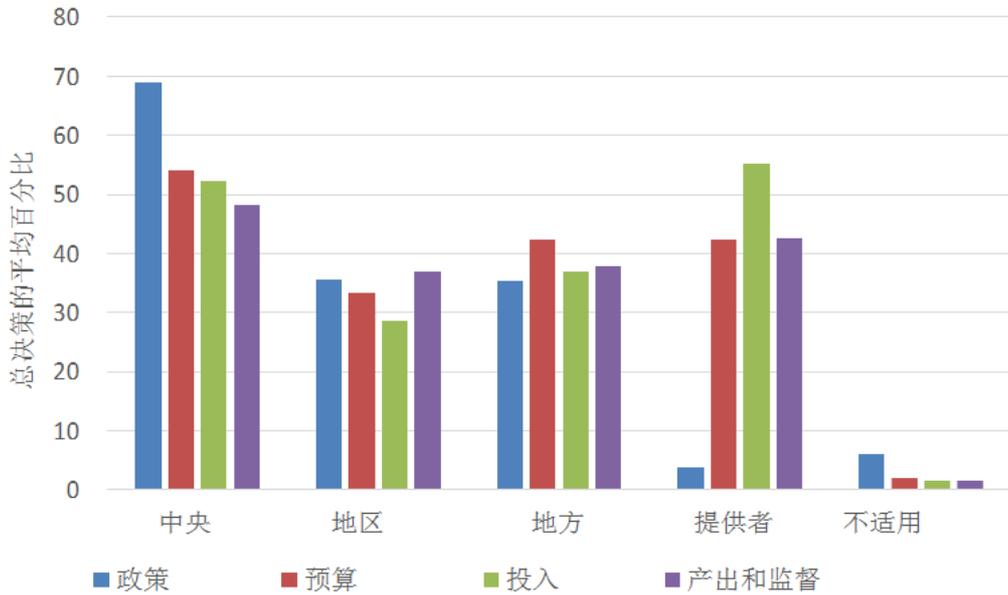
10.4.6 交通服务

交通服务包括水路、公路和铁路系统及设施的建造、维护、运营和管理，不包括非定期公交服务、缆索铁路、缆车、吊椅和空中运输。

在运输服务领域，中央政府平均拥有最多的决策权，但对运输提供商和地方政府权力更加平衡。与长期护理领域相比，地区政府平均负担决策责任最少。各个运输子行业也存在差异，铁路服务更加集权，且与其他运输服务相比，地方政府的责任也更小。这也印证了一个前提：地方层面往往缺乏规模经济以解决广阔地理区域的城乡联系问题，这些问题最好由中央政府承担。公共汽车服务的分散化程度可能高于平均水平，公共汽车服务的预算自主权分散程度很高。

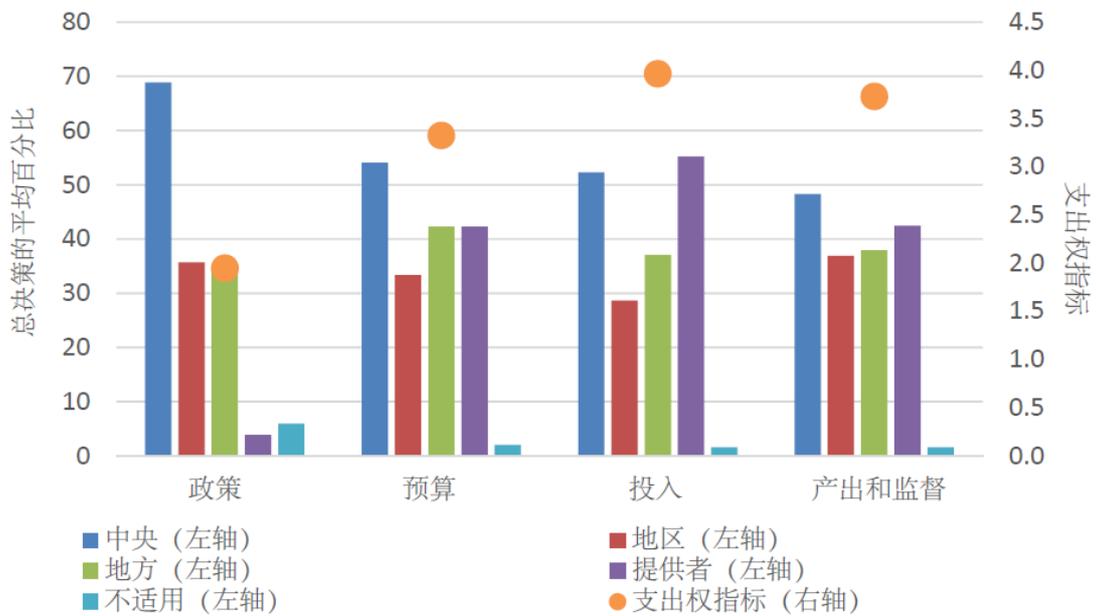
中央政府职责在四个自主中的分布相对平均，但更倾向于政策制定。正如所料，地方政府更有可能负责城市地区的交通服务，包括公共汽车，城市道路和桥梁。交通服务供应商的责任更倾向于以投入为导向，特别是在工人的条件和获得方面（图 18 和图 19）。

图 18. 交通运输领域不同决策制定者的责任分配



注释：调查问题按照自主分类以及政府层级进行归类，本研究计算了参与调查国家做出“是”的回复占所有回复的百分比。

图 19. 交通运输领域按照自主分类的责任分配



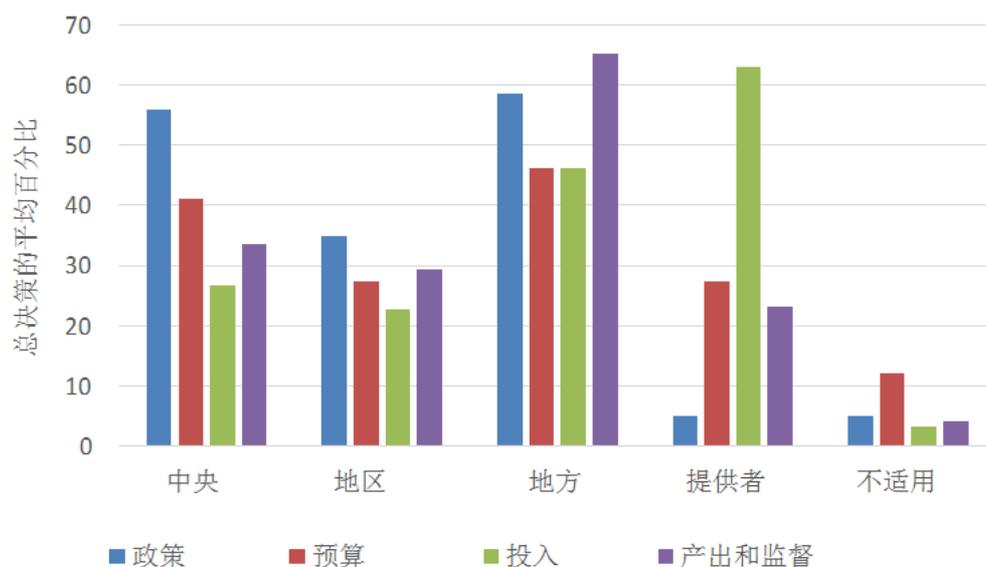
注释：调查问题按照自主分类以及政府层级进行归类，本研究计算了参与调查国家做出“是”的回复占所有回复的百分比。

10.4.7 社会住房领域

社会住房领域的问卷调查问题包括与住房发展事务和社会住房管理以及住房标准监管有关的决策。社会住房被定义为政府机构或非盈利组织为低收入人群或者特殊需求人群提供的住房。

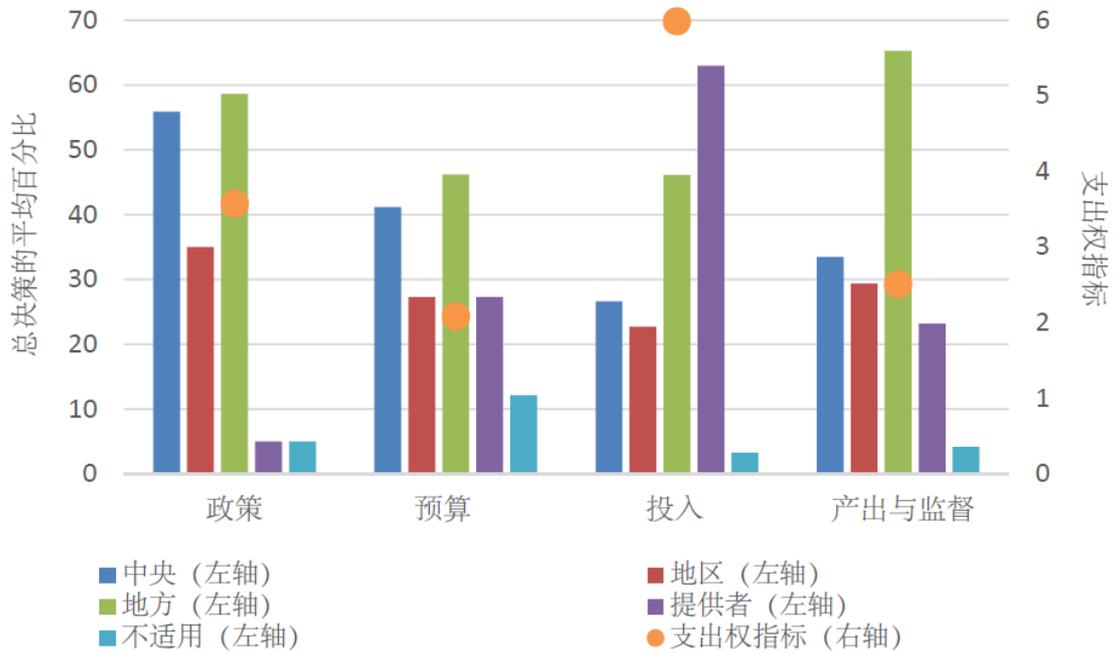
住房设施的的开发和维护，包括社会住房，是地方提供服务的一个重要方面。获得优质和负担得起的住房是一项基本需求，是减少贫困，增加社会包容度的一个关键方面。住房开发自主通常分配给地方政府，54%的决策由地方政府负责。中央政府平均负责社会住房领域 39%的决策，地区政府和服务提供者的自主权较低且相当平等（图 20 和图 21）。

图 20. 社会住房领域不同决策制定者的责任分配



注释：调查问题按照自主分类以及政府层级进行归类，本研究计算了参与调查国家做出“是”的回复占有所有回复的百分比。

图 21. 社会住房领域按照自主分类的责任分配



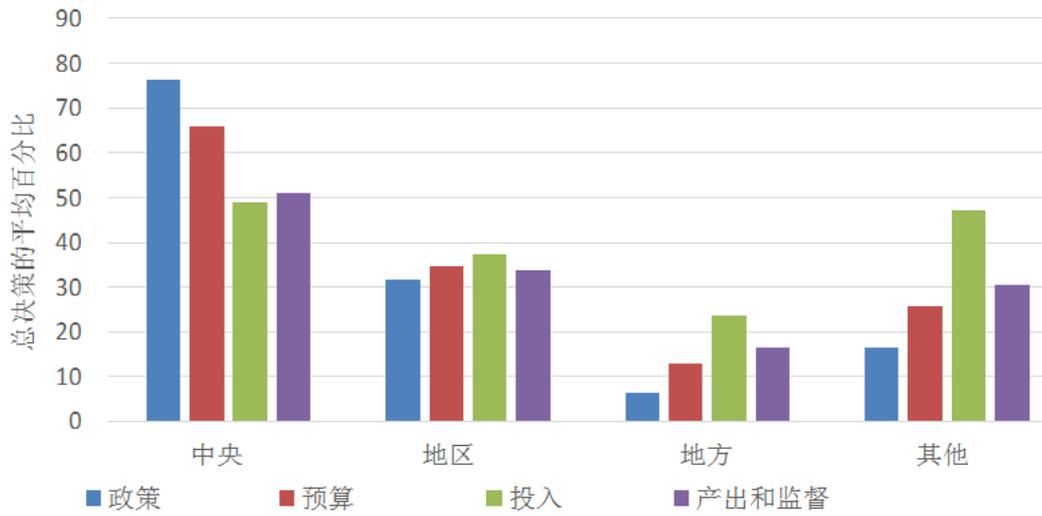
注释：调查问题按照自主分类以及政府层级进行归类，本研究计算了参与调查国家做出“是”的回复占有所有回复的百分比。

10.4.8 医疗卫生

医疗卫生领域决策制定者之间的权力分配是不平衡的，中央政府掌控 62% 的决策制定权。集权程度如此之高得益于一系列因素。医疗卫生某些领域集权程度过高会带来明显的效益，比如，数据共享要求。其次，高质量的医疗卫生系统会产生积极的社会和经济福利，可以从全国层面而非次中央层面维持最低国家标准并为预防性医疗卫生提供足够资金支持。另外，由于许多医疗体系和医院流程成本高且复杂，缺乏规模经济不利于次中央政府参与。

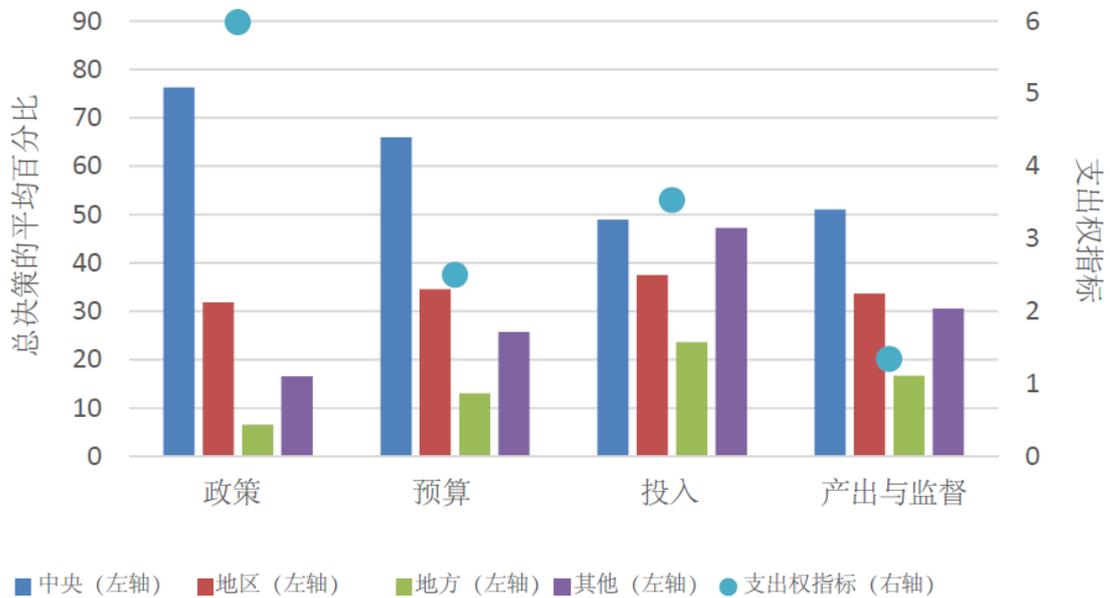
中央和地区政府在四个自主方面具有相对差异，但与其他服务领域相似，地方政府和服务提供者的权力更集中于涉及投入的决策制定。

图 22. 医疗卫生领域不同决策制定者的责任分配



注释：调查问题按照自主分类以及政府层级进行归类，本研究计算了参与调查国家做出“是”的回复占所有回复的百分比。

图 23. 医疗卫生领域按照自主分类的责任分配



注释：调查问题按照自主分类以及政府层级进行归类，本研究计算了参与调查国家做出“是”的回复占所有回复的百分比。

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

邮箱：120286069@qq.com