

---

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 年第二季

---

## 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 章璐 田晨 罗佳莹 万祯

陈天媛 史良 张宁 贺越

---

## 目录

|   |           |
|---|-----------|
| <b>税基侵蚀与利润转移（BEPS）栏目</b> .....                                | <b>4</b>  |
| 1. 全球论坛发布新的同行评审报告，并披露八个税收管辖区的合规评级 .....                       | 4         |
| 2. OECD 发布奥地利、法国、德国、意大利、列支敦士登、卢森堡和瑞典七国的 BEPS 第 14 项行动报告 ..... | 7         |
| 3. 为应对经济数字化带来的税收挑战，OECD 秘书长安吉尔·古里亚对目前全球解决方案谈判的最新情况进行了发言 ..... | 8         |
| 4. 国际社会在打击离岸逃税方面继续取得进展 .....                                  | 9         |
| <b>税收政策分析栏目</b> .....   | <b>10</b> |
| 5. 拉丁美洲和加勒比地区：在地区前景恶化的情况下，税收收入受到威胁 .....                      | 10        |
| 6. OECD 发布《碳定价设计—有效性、高效性和可行性》 .....                           | 14        |
| <b>新冠疫情专栏</b> .....   | <b>16</b> |
| 7. OECD 就新冠疫情危机对跨境工人和其他相关跨境事务的影响发表建议 .....                    | 16        |
| 8. 应对新冠病毒疫情：OECD 发布税务机构业务连续性的参考文件 .....                       | 18        |
| 9. 税收和财政政策继续支持家庭和企业，从而促进复苏 .....                              | 19        |
| 10. 新冠疫情下的消费税收入：2008 年全球金融危机的教训 .....                         | 21        |
| 11. OECD 新数据为衡量新冠疫情对劳工税的影响提供了基准 .....                         | 23        |
| 12. 税收和财政政策对于政府应对新冠疫情危机至关重要 .....                             | 26        |
| 13. 为什么应对新冠疫情的税收政策必须考虑到女性 .....                               | 27        |

---

## ❖ 税基侵蚀与利润转移（BEPS）栏目

### 1. 全球论坛发布新的同行评审报告，并披露八个税收管辖区的合规评级<sup>①</sup>

税收透明度和信息交换全球论坛（以下简称“全球论坛”）是 OECD 的一个重要多边机构，其任务是确保世界各地的税收管辖区遵守并有效执行信息透明度标准，以及按照要求和自动信息交换标准进行信息交换。全球论坛通过强有力的监测和同行评审流程来实现这些目标。全球论坛还开展了一项广泛的技术援助计划，以支持其成员国家或地区实施信息透明和交换，并帮助这些国家或地区的税务当局充分利用跨境信息。

#### 1.1 背景

全球论坛于 2020 年 4 月 6 日发布了八份新的同行评审报告，评估这些国家或地区是否符合《国际信息透明度标准》并应请求进行信息交换。

#### 1.2 内容

新的八份同行评审报告根据最新标准对这些国家或地区进行评审，最新的要求所有相关法律实体都要披露实益所有权信息，以符合金融行动特别工作组提出的透明度要求。

对某一国家或地区的法律和监管框架及信息透明和信息交换的具体实践情况进行同行评审，可得出以下某个总体评级（一旦对某一国家或地区进行了全面的同行评审，该国家或地区就会获得相应的评级）：

**合规：**信息交换的实践非常有效。即使全球论坛对该国家或地区发布了一些建议，也可以授予其此等级，但是不能有任何重大缺陷。

**基本合规：**大部分信息透明和信息交换的标准都符合，但是还需要改进。缺陷虽然很严重，但对信息交换的影响有限。

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD(2020), Global Forum publishes new peer review reports and reveals compliance ratings for eight jurisdictions, <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/global-forum-publishes-new-peer-review-reports-and-reveals-compliance-ratings-for-eight-jurisdictions.htm>

---

部分合规：仅符合一部分信息透明和信息交换的标准。在信息交换的实践中，至少已经发现一种已经或可能对信息交换有重大影响的重大的缺陷。

不合规：已发现信息透明度和信息交换标准的实践中存在根本缺陷。

### 1.3 结果

这八份新报告涉及的国家或地区的信息交换实践情况非常不同，利比里亚仅收到两项专项信息请求，而瑞士有数千份专项信息请求（瑞士在同行评审的三年实践期间收到来自多个合作伙伴的数千份请求）。调查结果也差别很大，一些国家或地区难以实施有关信息透明度和信息交换的立法。

#### 1.3.1 基本符合的税收管辖区

文莱、中国澳门和瑞士这三个税收管辖区在第二轮评审中获得“基本符合”的整体评级。这些评级是在第一轮评估（2010-2016年）之后发布的。具体评估结构和建议包括：

文莱采取了与国际标准接轨的重要措施，废除了国际商业公司（离岸）制度，并成为多边税务管理互助公约的缔约国，广泛扩大了 EOIR 关系网络。文莱还需要进一步改进，以确保其能在所有情况下都能获得所有权信息和可靠的会计信息。

中国澳门自上次 2013 年的审查以来已经做出了一些改进，包括废除无记名股票。多边公约现在适用于澳门，这大大增加了与澳门进行信息交换合作伙伴的数量。2020 年同行评审中发现的主要缺陷涉及所有权和会计信息的可获得性。

瑞士设法解决了上次 2016 年审查中发现的一些不足之处，包括改进了信息交换流程，并将信息交换部门的工作人员增加了一倍。瑞士现在应确保通知和上诉程序不会不恰当地妨碍或拖延有效的信息交换。在处理申请时对收到资料的保密性也应进一步加以审查。在评估期内，瑞士共处理了 3252 宗个人申请、8 宗团体申请及 16 宗大量申请。

#### 1.3.2 部分符合的司法辖区

---

与上次审查比较，巴巴多斯和塞舌尔的总评级从“基本合规”降为“部分合规”，主要是发现了一些重大缺陷：

巴巴多斯的法律和管理框架总体上符合标准，包括关于所有权信息的可获得性。然而，有关规则的实际实施仍然面临着挑战。

塞舌尔评级下滑的主要原因在于监督和执法活动的总体有效性，以确保实践中（特别是离岸部门）信息的可用性和可获得性。在三年的评审期间，大约88%的会计信息交换请求和62%的所有权信息交换请求未能得到答复。该国的评审报告载有一些法律框架的改进及实际执行的建议。

### **1.3.3 第一次同行评审的国家/地区**

利比里亚、秘鲁和突尼斯这三个税收管辖区正在进行第一次全面的同行评审，因为此前只审查了他们的法律框架。评审报告将利比里亚评为“部分符合”，而秘鲁和突尼斯都获得了“基本符合”的评级：

人们充分注意到了利比里亚在经济环境极具挑战性的情况下在遵守国际标准方面所取得的进展。但是，报告强调了利比里亚在监督和执行新提出的法律要求方面存在重大缺陷，新的法律要求是保持实益所有权和会计资料的信息交换方面符合国际标准。利比里亚迄今在处理信息交换请求方面经验有限，在审查期间只收到两项请求。对请求的程序处理并不完全符合保密方面的国际标准。尽管最近对这一程序进行了纠正，但仍有必要进行密切监测。

秘鲁的同行评审报告表明，该国在确定所有有关实体的义务和安排其向税务机关报告所有权信息等方面取得了重要进展。秘鲁通过成为多边税务管理互助的缔约国，大大扩大了它可以进行信息交换的范围。但是，应请求进行信息交换的实践工作仍然存在一些延迟，无法及时交换信息。

自2016年第一次审查其法律框架以来，突尼斯加强了信息的可获得性，特别是通过建立包括需登记包括实益所有人在内的国家企业登记制度，并加强了反洗钱法律。这些改进措施是最近才有的，因此应对其加以监测，以确保能够得到有效执行。突尼斯还必须确保获取银行信息的新实践程序能够有效执行。

---

在本报告所述的三年内，突尼斯一共处理了 194 项信息交换请求。虽然在突尼斯在同行评审期之后取得了进展，但仍然要注意响应比较延迟的问题。

## 2. OECD 发布奥地利、法国、德国、意大利、列支敦士登、卢森堡和瑞典七国的 BEPS 第 14 项行动报告<sup>①</sup>

关于 BEPS 第 14 项行动的工作在继续进行，在 4 月 9 日 OECD 公布了第 2 批七个国家的第二阶段同行评审报告，它们是奥地利、法国（也有法语版本）、德国、意大利、列支敦士登、卢森堡（也有法语版本）和瑞典。

报告评估了这七个国家在执行第一阶段同行评审报告建议方面的进展。第二阶段检查考虑了 2017 年 4 月 1 日至 2018 年 9 月 30 日期间的发展情况，MAP（相互协商程序）统计以 2016 年和 2017 年为基础。

同业评审和同业监测进程的结果表明，七个国家都有了积极的变化，尽管并非所有国家都有同样的进展。这些国家取得的显著进展包括：

1. 签署多边条约的七个国家，其中五个国家已经同意使它们的大部分条约遵循该标准。此外，双边谈判正不断进展并取得结果；
2. 所有国家现在都有一个书面通知或双边协商程序，适用于其主管当局认为异议不合理的状况；
3. 奥地利、德国、意大利、卢森堡和瑞典在管理当局相关职能中增加了更多的人员，并采取了若干改进措施（例如增加管理当局的面对面会议），以期更及时、更高质量和更有效率地处理 MAP 案件；
4. 奥地利、德国和瑞典减少了结案所需的时间，列支敦士登和卢森堡达到了平均 24 个月结案；
5. 奥地利实行了立法改革，以确保所有 MAP 协定在国内没有规定时限的情况下都能得到执行，其六个协定中有五个已经达到这个成果；

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD(2020), OECD releases BEPS Action 14 reports for Austria, France, Germany, Italy, Liechtenstein, Luxembourg and Sweden, <https://www.oecd.org/tax/beps/oecd-releases-stage-2-batch-2-beps-action-14-peer-reviews-austria-france-germany-italy-liechtenstein-luxembourg-sweden-april-2020.htm>

---

6. 奥地利、德国、卢森堡和瑞典在 MAP 指南中更新并阐述了相关问题。

关于更加及时、高质量和有效解决争端的所取得的进一步进展将随着第二阶段监测报告公布。OECD 将根据第 14 条行动法案确定的同业评审时间表，继续公布第一阶段同业评审报告。同时，第九批第 14 项行动同业评审报告即将出版。

### 3. 为应对经济数字化带来的税收挑战，OECD 秘书长安吉尔·古里亚对目前全球解决方案谈判的最新情况进行了发言<sup>①</sup>

#### 3.1 背景

经济数字化带来的税收挑战愈发严峻，对此，OECD 秘书长安吉尔·古里亚发表了观点。

#### 3.2 内容

安吉尔·古里亚表示，解决经济数字化带来的税收挑战迫在眉睫。包容性框架中的所有成员国或组织都应继续参与谈判，以期在年底之前达成全球性的解决方案，并借鉴过去三年中完成的所有技术工作——包括在整个新冠病毒危机中的工作经验。

如果不能达成多边的解决方案，那么更多的国家将会采取单边的措施，而且很难阻止已经采取这些措施的国家。如此一来，会非常容易引发税收争端，不可避免地加剧贸易紧张局势。一场贸易战——特别是在世界经济正经历历史低迷的这一刻——将进一步损害经济、就业和信心。以 OECD137 个包容性框架成员的工作为基础，就多边解决方案达成一致，显然是前进的最佳途径。

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD(2020), OECD Secretary-General Angel Gurría has reacted to recent statements and exchanges regarding the ongoing negotiations to address the tax challenges of the digitalisation of the economy, <http://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-angel-gurria-has-reacted-to-recent-statements-and-exchanges-regarding-the-ongoing-negotiations-to-address-the-tax-challenges-of-the-digitalisation-of-the-economy.htm>

## 4. 国际社会在打击离岸逃税方面继续取得进展<sup>①</sup>

### 4.1 国际社会打击离岸逃税，信息交换覆盖范围显著增加

2020年6月30日讯 -国际社会在打击离岸逃税方面继续取得巨大进展，全球税务透明和信息交换论坛实施的创新透明度标准，使各国对于消除银行税务保密的目标更进一步。

2019年，近100个国家实施了信息自动交换，使各国的税务当局能够获取其居民离岸金融账户的8400万个数据，覆盖总资产10万亿欧元。这比2018年（即实施此类信息交换的第一年）有了显著增长，在2018年，实施信息交换的金融账户有4700万个，覆盖总资产达到5万亿欧元。实现这一增长的原因是收到信息的税收管辖区增多，以及交换信息的范围扩大。

图表：信息自动交换的快速扩张使得离岸账户的透明度得到大幅提高

| 年份   | 参与交换的国家及地区数量 | 成立的交换关系数量 | 账户数量（百万） | 覆盖资产规模（万亿欧元） |
|------|--------------|-----------|----------|--------------|
| 2019 | 97           | 6100      | 84       | 10           |
| 2018 | 96           | 4500      | 47       | 4.9          |
| 2017 | 48           | 2600      | 11       | 1.1          |

《共同报告准则》要求各国和税收管辖区每年自动交换从其金融机构获得的非居民的金融账户信息，从而降低海外逃税的可能性。许多发展中国家已经加入了这一进程，预计今后还会有更多的国家加入。

### 4.2 信息交换体制成立的背景和发展进程

OECD 秘书长古里亚(Angel Gurría)在 OECD/ G20 税基侵蚀和利润转移 (BEPS)包容性框架全体会议前夕表示：“信息自动交换体制是游戏规则的改变者。”

“这个由 OECD 创建、全球论坛(Global Forum)管理的多边交易体系，为包括许多发展中国家在内的世界各国提供了丰富的新信息，使它们的税务部门得以确保离岸账户得到正确申报。”

<sup>①</sup> 资料来源：OECD (2020), International community continues making progress against offshore tax evasion, OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/tax/international-community-continues-making-progress-against-offshore-tax-evasion.htm>

---

自 2009 年二十国集团宣布结束银行保密制度以来，国际社会在打击离岸逃税方面取得了长足进展。G20 领导下的全球论坛,汇集了 161 个国家和地区致力于 OECD 税收标准的实现,各国都加大了全球合作。按照要求进行交换信息和自 2017 年开始的自动信息交换以来，截止 2019 年全球已实现的双边关系有 6000 多个(2018 年实现的双边关系有 4500 个)。

### 4.3 信息交换体制的益处

这些益处在信息交换体制正式成立之前就已经显现出来了。OECD 于 2019 年 11 月的一项研究显示，在全球论坛推动下的更广泛信息交换，与 2008 年至 2019 年间，全球外资银行在国际金融中心(IFC)的存款减少 24%(4100 亿美元)有关。自 2017 年自动交换信息启动以来，自愿披露计划、离岸税务调查和相关措施已经为全球带来超过 1000 亿欧元的额外税收收入。

古里亚表示：“由于信息自动交换，以前隐藏的账户被发现，已经带来数十亿美元的额外税收收入。这是我们税收透明度工作取得巨大成就的证明，当我们一起努力时，我们都会获得成功。国际合作是成功的前提条件。”

## ❖ 税收政策分析栏目

### 5. 拉丁美洲和加勒比地区：在地区前景恶化的情况下，税收收入受到威胁<sup>①</sup>

根据 2020 年 7 月 5 日发布的新版《拉丁美洲加勒比地区收入统计》，2018 年拉丁美洲和加勒比地区税收收入平均占 GDP 的 23.1%。然而，新冠病毒 COVID-19 大流行和全球经济危机加剧了该地区财政前景的恶化，税收收入正受到威胁。

#### 5.1 拉丁美洲和加勒比地区税收收入水平介绍

2018 年拉丁美洲和加勒比地区税收收入占 GDP 的比值比 2017 年增长了 0.4 个百分点，是该地区有记录以来最高的税收水平。然而，这一占比仍远低于 OECD

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD (2020), Latin America and the Caribbean: Tax revenue gains under threat amid deteriorating regional outlook, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/latin-america-and-the-caribbean-tax-revenue-gains-under-threat-amid-deteriorating-regional-outlook.htm>

---

的平均水平(2018 年为 34.3%)。在这种背景下, 政府为公共产品和服务提供资金以及缓冲该地区经济冲击的能力仍然有限。

《2020 年拉丁美洲和加勒比地区收入统计》是由美洲联合出版的税收管理中心(国际)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(ECLAC),美洲开发银行(IDB)、经济合作与发展组织(OECD)税收政策和管理中心和经济合作与发展组织(OECD)发展中心共同出版的系列丛书。这是该丛书的第九版, 也是通过欧洲联盟的拉丁美洲和加勒比过渡时期发展区域设施制作的第二版。今年的版本覆盖了 26 个国家, 并首次将圣卢西亚包含在内。

2018 年, 拉丁美洲和加勒比地区各国的税收占 GDP 比例(包括向一般政府缴纳的社会保障金占 GDP 的比例)继续存在巨大差异, 范围从危地马拉的 12.1% 和多米尼加共和国的 13.2%, 到巴西和巴巴多斯的 33.1% 和古巴的 42.3%。2017 年至 2018 年, 15 个国家的税收占 GDP 的比例有所上升, 7 个国家的税收占 GDP 的比例下降, 3 个国家的税收占 GDP 的比例保持不变。三个加勒比国家,特立尼达和多巴哥、伯利兹和圭亚那的增幅最大, 增幅分别为上升 3.3 个百分点, 上升 1.4 个百分点和上升 1.3 个百分点, 而阿根廷(下降 1.3 个百分点)和尼加拉瓜(下降 0.8 个百分点)的降幅最大。

尽管 2018 年拉美和加勒比各经济体的收入状况有所改善, 但该地区随后遭遇了重大下滑, 这种下滑由于 COVID-19 大流行而加剧。尽管强劲的国内外需求支撑了 2018 年税收占 GDP 比例的上升, 但地区的经济状况在 2019 年出现恶化, 这在很大程度上是由于大宗商品价格下跌。根据这份新报告的一个专题, 该地区主要产油国的油气收入占 GDP 的比重从 2017 年的 2.0% 上升到 2018 年的 2.7%, 但预计 2019 年将下降到 2.5%。由于油价暴跌, 2020 年碳氢化合物收入急剧下降。

拉美和加勒比地区的创收水平相对较低, 限制了在公共服务(包括卫生)方面的支出, 并引发了有关各国将如何资助它们为应对 COVID-19 大流行而采取的紧急社会保护措施的问题。此外, 与 OECD 国家相比, 管理税收和转让的行政制度较弱, 减少了本区域有效应对危机的工具范围。展望未来, 在新冠肺炎疫情发生

---

后,拉美和加勒比经济体将有必要加强税收制度的作用,以刺激包容性经济发展,并在长期内将其公共财政恢复到更加可持续的基础上。

尽管由于直接税和较低的贸易税带来了更高的收入,该地区的税收结构已向 OECD 国家靠拢,但个人所得税(PIT)等关键税种的收入持续较低,仍是创收的制约因素和脆弱性的来源。2017 年,该地区从 PIT 获得的收入仅占 GDP 的 2.2%,远低于 OECD 国家(8.3%)的水平,而 2017 年社会保障金占 GDP 的比重为 4.0%,而 OECD 国家为 9.1%。与此同时,该地区对消费税的依赖程度远高于 OECD(OECD)国家。总之,这降低了该地区再分配和应对脆弱性的可能性,而长期的不平等已成为该地区最近社会动荡的一个重要因素。

## 5.2 新报告的其他亮点

上述报告的其他亮点包括关于拉加地区同等财政压力(EFP)的专题报道。同等财政压力追踪的财政收入范围比政府征税范围更广,包括来自自然资源的非税收入和对私人社会保障计划的强制性缴款。2018 年,EFP 平均占亚太地区 GDP 的 25.0%,高于 2017 年的 24.4%和 1990 年的 17.4%。

### 税收占 GDP 的比率

2018 年,拉美和加勒比地区税收占 GDP 比例最高的国家是古巴(42.3%)、巴西和巴巴多斯(均为 33.1%)。税收占国内生产总值比率最低的国家是危地马拉(12.1%)、多米尼加共和国(13.2%)和巴拉圭(14.0%)。

2018 年,加勒比次区域平均税收占 GDP 的比例为 25.7%,南美洲为 23.1%,中美洲(包括墨西哥)为 21.0%。

### 1990 年以来区域和次区域税收收入的演变

拉美和加勒比地区平均税收占 GDP 的比例从 1990 年的 15.9%上升到 2018 年的 23.1%。

1990 年至 2018 年,拉美和加勒比国家增值税收入占 GDP 的比例平均翻了一番以上,从占 GDP 的 2.3%增至 6.0%。在此期间,拉美和加勒比地区的平均税收占 GDP 的比例已从 1990 年的 31.9%上升至 2018 年的 34.3%,向 OECD 平均水平靠拢。加勒比地区税收占 GDP 的比例始终高于拉美和加勒比地区平均水平,

---

在 2016 年至 2018 年期间增长了 1.5 个百分点，是报告所涵盖的三个次区域中表现最好的。

### **税收结构**

1990 年至 2018 年，拉美和加勒比地区的收入和利润中税收占总收入的比例平均增长了 8.0 个百分点(从 19.7%增至 27.8%)。

自 2007 年以来，企业所得税(CIT)收入占 GDP 的百分比有所下降，而来自个人所得税 (PIT) 的收入却有所增加。2018 年，CIT 和 PIT 收入占 GDP 的比例分别为 3.5%和 2.3%。

2018 年，增值税收入占税收总额的比重达到 27.8%，比 1990 年提高 11.6 个百分点。自 1990 年以来，社保缴纳占税收总收入的比例提高了 4.2 个百分点，2018 年达到 17.1%。

### **资源收入和与环境有关的税收**

该地区主要产油国的油气收入占 GDP 的比重从 2017 年的 2.0%上升到 2018 年的 2.7%。采矿业的收入从占 GDP 的 0.3%上升到 2018 年的 0.4%。

据估计，2019 年来自碳氢化合物和采矿的收入分别下降到 GDP 的 2.5%和 0.3%。

根据现有数据，23 个拉美和加勒比国家 2018 年的环境相关税收收入(ERTR)平均相当于 GDP 的 1.1%，而 OECD 国家为占 GDP 的 2.3%。

2018 年，环境相关税收收入从伯利兹 GDP 的 0.02%到洪都拉斯 GDP 的 2.3%不等。

2018 年，能源产品收入平均占 GDP 的 0.6%，约占环境相关税收收入的 60%。机动车和运输服务税收收入占 GDP 的 0.4%。

---

## 6. OECD 发布《碳定价设计—有效性、高效性和可行性》<sup>①</sup>

2020年6月22号，OECD发布《碳定价设计—有效性、高效性和可行性》一文。文章探讨了碳定价工具的设计如何影响其有效性、高效性和可行性。设计选择对于税收和排放交易系统（ETS，Emissions Trading Systems）均很重要。考虑到碳价稳定在清洁能源投资中的作用，文章展示了碳价波动如何导致规避风险的投资者放弃以更稳定的价格进行清洁能源投资。文章评估了稳定ETS碳价格的政策工具的有效性和效率，而ETS碳价格的波动往往大于税收。文章分析了加利福尼亚州的碳价底价，英国的碳价格支持政策以及欧盟ETS的市场稳定底价。在可行性方面，文章讨论了税收（或碳排放）基础，税收如何影响家庭和公司对于碳价政策的支持以及行政选择。

### 6.1 主要内容

文章探讨了碳定价工具的设计如何影响其有效性、高效性和可行性。设计选择对税收和ETS都至关重要。为了对比起见，本文考虑对所有排放设定相同税率以及ETS，包括了排放量和可交易许可证的上限组成的。然而，实际税收和ETS通常比其简单的展示版本更为复杂，文章讨论了各种设计功能的含义。

文章第一部分从清洁投资的角度着眼于碳定价。根据《巴黎协定》的要求，若要将全球温度增长限制在1.5°C以下，并远低于2°C，则需要在本世纪中叶左右进行低碳活动，而低碳经济要求对低碳和零碳资产进行大量投资。碳价还通过鼓励能源用户放弃对他们来说只是低价值的碳密集型活动，从而减少了排放。因此，碳价鼓励用低碳和零碳活动代替碳密集活动，并减少碳密集活动。

第二部分阐述了什么是碳价，如何计量碳价以及如何减少碳排放。尽管文章的重点是碳价设计的选择，但碳价的高低在很大程度上决定了减排量。第二部分末讨论了如何根据《巴黎协定》制定有效脱碳的价格水平。

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD/(2020), Carbon pricing design: Effectiveness, efficiency and feasibility, [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/carbon-pricing-design-effectiveness-efficiency-and-feasibility\\_91ad6a1e-en/](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/carbon-pricing-design-effectiveness-efficiency-and-feasibility_91ad6a1e-en/)

---

第三部分反映了碳价稳定对清洁投资的作用，这是文章的主题。它表明，波动的碳价会导致规避风险的投资者放弃本来可以以更稳定的价格进行的清洁投资。换句话说，过度的碳价波动会限制排放量并阻碍清洁投资。这一部分还回顾了投资者如何形成对未来碳价的期望，汇集了经济学、金融、心理学和社会学的见解。

第四部分评估了稳定 ETS 中碳价政策工具的有效性和高效性，而 ETS 在缺乏价格稳定支持措施的情况下往往会导致碳价波动。这一部分还讨论了如何设计碳价以及随时间变化的碳价。

第三部分和第四部分是本文的主要贡献，关于价格稳定性和支持碳价格稳定的政策工具的广泛而深入的讨论非常新颖。第五部分至第九部分考虑了其他设计功能，以便对碳价设计选择提供更全面的了解。

第五部分研究了许可证分配规则和免税额的含义。它表明，税收和 ETS 比向排放者免费授予一些排放权的系统更为有效。

第六部分着眼于碳定价的收入。它探讨了税收潜力，税收使用限制的存在以及将碳定价决策与一般税收政策和预算考虑因素结合起来的理由。收入还可用于提高家庭（第七部分）和企业（第八部分）对碳定价的支持。

文章第九部分讨论了碳定价的行政考虑，重点介绍了通过基于燃料的方法或基于排放的方法实施碳价格的好处。在基于燃料的方法中，政府对燃料的碳含量征收碳价；在基于排放的方法中，政府对测得的碳排放征收碳价。

## **6.2 意义**

碳定价有助于各国引导经济朝着碳中和的增长道路发展。碳价可以提高资源利用效率，并增加政府对清洁能源和低碳排放商品和服务的投资。碳价还为财政政策增加了灵活性。具有精心设计的费率，基数和收入用途的碳价是良好的气候政策和良好的财政政策。

碳价有效地减少了碳排放，在脱碳方面的每一欧元投资都最大程度地减少了碳排放量，并鼓励能源使用者避免从事碳排放量高的活动。英国对碳价格的支持使电力部门的碳价格从每吨二氧化碳 7 欧元增加到 2012 年至 2016 年的 30

---

欧元以上。同期，英国电力部门的排放下降了 58%，并且将继续下降。英国的整体二氧化碳排放量减少了 25%，其中 19 个百分点归因于清洁发电。

碳价的特殊回报归因于三个原因。首先，只要低碳排放便宜，排放者就有动机减少排放。第二，碳价格决定了在哪里减少碳排放。这克服了政府与排放者之间信息不对称的问题，即监管机构无需规定应使用哪些技术或采用哪些行为来减少哪些排放。通常，与政府相比，排放者更了解如何减少碳排放及其成本。第三，碳价为减少排放量提供了持续的动力，从而刺激了创新。碳定价的回报不仅是理论上的。OECD 比较不同的减排政策发现，碳价格是减排成本最低的政策工具，即碳定价具有成本效益。

纵观各国，有很多例子表明在整个经济中实施碳价是可行的。例如，芬兰、荷兰、瑞典和瑞士对家用和商业部门中几乎所有化石燃料排放的价格都已超过每吨二氧化碳 60 欧元。对碳价格的政策支持稳定了英国电力部门的碳价格，并有效减少国内排放。虽然工业中的碳价通常很低，但芬兰、挪威和斯洛文尼亚的化石燃料排放量中，约有 50% 的价格超过每吨二氧化碳 60 欧元。在公路运输中，许多国家都将所有排放的价格定为每吨二氧化碳 60 欧元以上，但道路使用碳会带来一系列损害，除了气候变化外，还包括交通拥堵、噪音、事故和当地空气污染。因此，当前的燃油税水平未必足以解决道路运输造成的所有损害。加拿大碳定价支持机构树立了一个范例，阐明如何确保 2022 年所有排放者至少支付基准价格每吨 50 加元的二氧化碳排放量。

## ❖ 新冠疫情专栏

### 7. OECD 就新冠疫情危机对跨境工人和其他相关跨境事务的影响发表建议<sup>①</sup>

#### 7.1 背景

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD (2020), OECD issues recommendations on implications of the COVID-19 crisis on cross-border workers and other related cross-border matters, OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd-forum.org/users/369395-pascal-saint-amans/posts/65032-oecd-issues-recommendations-on-implications-of-the-covid-19-crisis-on-cross-border-workers-and-other-related-cross-border-matters>

---

新冠肺炎疫情的蔓延迫使各国家/地区政府采取严格措施，以及在某些情况下采取前所未有的措施保护其公民、经济和社会，例如限制或停止旅行以及实施严格的检疫要求。在这种困难的背景下，大多数国家正在制定一揽子刺激计划，包括支持就业的措施，如为受新冠肺炎疫情影响的公司承担薪酬负担。受这些限制规定的影响，许多跨境工人无法在其就业国实际履行其职责。他们可能不得不待在家里做远程工作，或者由于特殊的经济情况而被解雇。

这种不寻常的情况引起了许多税收问题，特别是存在跨境因素的情况下，如跨境工人/个人滞留在非居住国的税收问题。由于国际税收条约规则规定了征税权，因此这些问题对目前受国际税收条约限制的国家间税收权利产生了影响。

新冠肺炎疫情的特殊情况要求各国之间，特别是在税务问题上需要进行特殊层次的协调与合作，以减轻雇员和雇主可能面临的重大合规和行政成本。OECD 鼓励各国共同努力，减轻由于新冠肺炎疫情造成的计划外税收影响和潜在的新负担。

应有关国家的要求，OECD 秘书处在认真分析国际税务条约规则的基础上，就这些问题发表了指导意见。

## 7.2 内容

本指南涉及具体情况。举以下两个例子：

X 先生由于旅行限制和检疫措施，在一个不是他居住国的国家滞留了一段时间。这里的挑战是确定个人基于税收目的的居住地。在这种情况下，OECD 秘书处的普遍看法是，根据两国之间的双边税收条约，X 先生的居住地不会因这种暂时的错位而改变。OECD 建议暂住国相应地适用其居住国的国内规则。

F 女士是一名跨境工人，由于新冠肺炎疫情爆发，在居住国被隔离而暂时脱岗。由于雇主国在本国通过了一揽子经济刺激计划，她继续从雇主那里获得工资。在这种情况下，挑战涉及因经济刺激计划而收到的工资征税。在这种情况下，OECD 秘书处的普遍看法是，她的收入将继续像新冠肺炎疫情之前那样征税，即在她过去从事工作的国家征税。

---

此外，该指南还涉及影响公司基于税收目的的居住地问题，因为旅行和检疫限制，公司的实际管理在另一个国家/地区进行。例如，公司在本国拥有跨境员工，但处于远程办公中，对公司纳税产生影响。在这种情况下，OECD 秘书处的普遍看法是，这些特殊情况不应影响公司根据国际税务条约规则确定的居住地。

OECD 表示其正在紧急处理企业、纳税人和税务部门因新冠肺炎疫情而出现的其他问题，例如，对本国的跨境工人和受旅行和检疫限制影响的国家国内居住规则影响的个人征税问题等。

## **8. 应对新冠病毒疫情：OECD 发布税务机构业务连续性的参考文件<sup>①</sup>**

### **8.1 参考文件发布的背景**

2020 年 4 月 7 日，OECD 税收征管论坛（FTA）与欧洲税收管理组织（IOTA）、美洲税收管理中心（CIAT）合作发布了一份新的参考文件，旨在建议税务管理部门对新型冠状病毒疫情做出应对，确保税务管理部门能够有效运作。文件指出，当前疫情的潜在持续时间和严重性给税收征管带来了诸多的特殊挑战，包括确保重要税收管理职能的连续性以及工作人员和纳税人的安全。

### **8.2 参考文件的内容**

发布的参考文件是对 FTA 正在采取的其他新冠病毒疫情相关行动的补充，目的是帮助税务管理部门尽可能有效地进行协作，包括：

召集来自税收征管论坛的几乎所有成员，讨论个人和企业纳税人适用的支持措施，确保国内和国际税收管理业务连续性；

启动一个新的讨论论坛，支持在知识共享平台上就新冠病毒疫情进展等内容进行实时交流；

---

<sup>①</sup> 资料来源：CIAT/IOTA/OECD (2020), Tax Administration Responses to COVID-19: Business Continuity Considerations, OECD, Paris. <https://www.oecd.org/tax/administration/tackling-the-coronavirus-oecd-forum-on-tax-administration-publishes-advice-on-business-continuity-considerations-for-tax-administrations.htm>;

---

在税收征管论坛之间就可能采取的行动进行合作，减轻对被迫暂时留在非常驻地点的跨境工作者产生的不利税收后果。这项工作将作为 OECD 秘书处此前发布的与解决税收条约有关的指南和建议的补充。

### 8.3 对参考文件的评价

税收征管论坛主席 Hans Christian Holte 表示：“新冠病毒的大流行给税务部门如何高效、安全地履行其核心职能带来了巨大压力。通过税收征管论坛、欧洲税收管理组织和美洲税收管理中心汇集全球税务管理的集体知识和经验，对于帮助我们应对前所未有的挑战，比以往任何时候都更加重要。”

OECD 税收政策与管理中心主任 Pascal Saint-Amans 表示：“FTA、IOTA 和 CIAT 正在开展的合作，包括业务连续性领域的合作，对应对新冠肺炎疫情的全球挑战至关重要。在这个困难时期，全球税务部门在支持纳税人、政府和更广泛的经济方面发挥着核心作用。”

## 9. 税收和财政政策继续支持家庭和企业，从而促进复苏<sup>①</sup>

### 9.1 背景

根据最新的 OECD 分析报告显示，税收和财政政策应对措施在减轻遏制措施造成的困境方面发挥着至关重要的作用。同时 OECD 也建议，在各国政府寻求在全球流行病困境中支持家庭和企业、保护就业和复苏经济之际，继续贯彻该项措施。

### 9.2 内容

应 OECD 呼吁，沙特 G20 轮值主席国和 G20 财政部长、中央银行行长的线上会议上介绍了《针对冠状病毒危机的税收和财政政策》的报告内容。报告总结了世界各国出台的紧急税收和财政政策措施。报告还讨论了税收和财政政

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD (2020), *Despite recent reforms, Tax and fiscal policy should continue to support households and businesses through containment, then shift to bolstering recovery*, OECD Publishing. <https://www.oecd.org/tax/tax-and-fiscal-policy-should-continue-to-support-households-and-businesses-through-containment-then-shift-to-bolstering-recovery.htm>

---

策如何缓冲疫情带来的经济下行的影响，进而达到支持经济复苏的作用。报告还概述了恢复公共财政所需的重大政策改革。

该报告表明，尽管许多政府已采取了迅速，广泛而且往往是前所未见的行动，但向最脆弱的家庭和公司提供支持仍然是一项重大挑战。它着重指出，发展中国家将需要特殊的支持，尤其是大量的财政支持，以帮助卫生和财政系统抵御当前的冲击。

OECD 秘书长安吉尔·古里亚（AngelGurría）表示：“迄今为止在提供流动性方面，税收政策反应迅捷且重点明确。这有助于我们在面临前所未有的冲击时保持信心。随着限制措施的逐步放松，这些努力将继续，以确保强劲的复苏。”

### **9.2.1 财政政策**

维持业务现金流量一直是财政政策措施的核心目标。措施包括延长报税期限，推迟缴税，加快退税，更大额的抵销准备金以及一些免税措施。

各国政府还通过短期工作计划或工资补贴帮助企业留住工人，并扩大了对家庭的收入支持，放宽了获得病假津贴的机会和资格，有时还将失业津贴的覆盖面扩大到自营职业者。

报告指出，随着限制措施逐步放松，可能需要持续一段时间的扩张性财政政策，在经济复苏乏力的情况下刺激更广泛的家庭消费和企业投资。刺激措施可以增强抵御健康风险的能力，鼓励脱碳，而政策协调将使刺激措施更加有效。

### **9.2.2 税收政策**

报告称，税收政策有助于弥补经济危机带来的损失。这场前所未有的危机应促使人们就广泛的税收改革（包括征收团结税、碳税和支持整个税收体系更大的累进性）如何能帮助各国政府更好地恢复公共财政展开辩论。低收入国家可以受益于新的国际努力，以应对它们在对跨境活动和离岸资产征税方面面临的挑战。

---

解决经济数字化带来的税收挑战，并确保跨国企业支付最低税率，将在危机后成为更加突出的问题。报告说，数字服务的使用增加和收取更多收入的需求，可以为在国际上达成协议的努力提供新的动力。

## 10. 新冠疫情下的消费税收入：2008 年全球金融危机的教训<sup>①</sup>

本文是 OECD 专家和思想领袖（来自世界各地和社会各阶层）处理新冠病毒危机的系列文章的一部分，该系列文章讨论了新冠病毒危机，并制定了当前和未来的解决方案。

在抗击新冠病毒的斗争中，许多国家采取了前所未有的措施，关闭了大部分经济部门，隔离了相当大一部分人口。随着世界经济活动面临历史性的下降和政府支出的上升，政策制定者现在正在评估危机对税收收入的影响。

关闭的商店和餐馆、空荡荡的街道、废弃的旅游景点。这些是我们在全球各地观察到的情景，因为世界上三分之一的人口生活在封锁之下，以遏制新冠病毒的传播。这些措施所导致的结果是，经济活动突然停止，消费支出直线下降。那么，这场危机以及为应对危机而采取的政策行动，将如何影响税收收入？从以往的全球金融危机中，我们可以吸取哪些教训？

OECD 新的分析强调了主要经济衰退对消费税收入的不利影响，特别是在 2007-2009 年全球金融危机期间。虽然我们的研究没有评估当前危机的具体影响，但其研究结果提供了有关新冠病毒危机可能如何影响消费税收入的重要见解。

消费税是所有 OECD 国家的重要收入来源，平均占 GDP 的 11%，占税收总额的三分之一。在全球金融危机期间，尽管消费税仍被证明比大多数其他形式的税收更稳定，但平均消费税收入却达到了二十多年来的最低点。

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD (2020), Consumption tax revenues under COVID-19: Lessons from the 2008 global financial crisis, OECD Publishing, Paris.  
<https://www.oecd-forum.org/users/394028-michelle-harding/posts/consumption-tax-revenues-under-covid-19-lessons-from-the-2008-global-financial-crisis>

---

在全球金融危机期间，消费税收入下降，尤其是来自增值税的收入，但总体消费水平受到的影响较小。收入下降的主要原因是消费者支出转向生活必需品和服务，这些商品和服务通常免征或按较低或零的增值税税率征税，同时政府和公共部门服务（免征增值税）的消费增加。此外，纳税人违规行为的暂时增加也降低了增值税收入。然而，在一定程度上抵消了这些影响的是，消费税基数占 GDP 的比例实际上增加了，这主要是由于投资的大幅减少。自全球金融危机以来，消费方式的许多变化并未逆转，这使增值税制度更容易受到经济冲击，特别是在免征增值税或减免增值税的国家以及政府消费份额较高的国家中。

当前的新冠病毒危机可能比全球金融危机对消费税收入的影响更大，因为它直接且在更大程度上影响了消费。各国正在采取前所未有的卫生措施，这些措施关闭了大部分经济部门，削弱了商业信心，导致经济活动急剧减少。在此阶段，面对供应方和需求方的共同冲击（减少或推迟支出），许多国家的政府都在实行减税和延期纳税以及大规模支出计划。

经济危机和政策应对的综合影响可能会通过多种渠道减少消费税收入。

由于商店和餐馆关门，消费者被要求待在家里，主要发达经济体可能面临高达三分之一的消费支出减少，尽管在线销售可能增加。消费的减少将对增值税收入产生直接和即时的影响。与金融危机不同，旅行禁令以及关闭酒吧和餐馆也可能导致消费税和燃油税下降。

短期内，消费模式的一些变化将反映金融危机的迹象。最初的报告显示，家庭在必需品上的支出占总支出的比例越来越大，这将直接减少增值税收入，因为这些物品的税率通常为低税率或零税率。与此同时，许多政府都在增加医疗支出，并推出大规模支出计划。由于这些项目通常免征增值税，因此消费税收入的增长将不及政府和公共部门服务的增长。

危机还可能导致企业倒闭和破产的暂时增加，从而进一步减少收入。由于消费受到的影响可能比金融危机期间更大，短期内，消费税基础可能会比投资等 GDP 其它要素下降得更厉害。这将进一步降低消费税收入占 GDP 的比重。

---

简而言之，这次情况与全球金融危机不同，当前的政策回应也必然不同。金融危机期间为刺激消费者支出而实施的降低增值税税率的举措，在当前危机的紧急阶段所产生的影响有限，在餐馆、酒吧和绝大多数商店关门的时候，可能会传递出错误的信息。相反，应该采取推迟缴纳增值税等措施来改善企业流动性——许多国家已经在这么做了。虽然这些措施是一个重要的短期应对措施，但它们将在短期内进一步减少增值税收入。

消息并不都是悲观的。随着各国从眼下的危机中复苏，消费的部分下降趋势将得到扭转，财政收入将开始回升。一旦消费限制解除，私人支出将迅速增加，尤其是在耐用品上，从而增加总消费和税收收入。然而，私人服务支出——比如理发或在餐馆吃饭——不太可能增长到足以弥补关门期间的下降。在某些领域，如旅游业和交通运输业，中期消费可能仍然低迷。随着时间的推移，随着私人支出恢复到危机前的模式，以及政府采取行动恢复失去的收入，消费税收收入占 GDP 的比例将逐渐上升，以恢复到危机前的水平。

在各国应对新冠病毒危机的过程中，政府支出计划和税收政策措施——包括消费税措施——在支持个人和企业方面发挥着重要作用。然而，这些财政方案可能对许多国家的财政政策和公共债务水平产生重大影响。从长远来看，消费税收收入有助于政府预算的再平衡——对于这一点，监控和了解税收变化的驱动因素将是关键。

## 11. OECD 新数据为衡量新冠疫情对劳工税的影响提供了基准<sup>①</sup>

### 11.1 背景

2020 年 4 月 30 日，根据新的 OECD 报告，截至 2019 年，OECD 成员国的普通工人劳工税连续第六年下降。

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD (2020), New OECD data provides a baseline for measuring the impact of COVID-19 on labour taxes, OECD, Paris. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/new-oecd-data-provides-a-baseline-for-measuring-the-impact-of-covid-19-on-labour-taxes.htm>

---

2020年的《工资税收》显示，2019年“税收楔子”（即雇员和雇主所支付的劳动力成本的总应纳税额减去家庭福利后占雇主劳动力成本的百分比）为36.0%。这一数据是根据没有子女的单身人士的平均工资计算得出，与2018年相比下降了0.11个百分点。

2020年的《工资税收》中提出的指标为2019年的劳工税提供了重要基准，可以据此衡量新冠疫情的影响。为了应对新冠疫情，许多国家采取了一系列优惠措施，这将有助于进一步降低许多国家的劳工税。该报告的2021年版将提供2020年的指标，其中包括疫情对工资的影响以及包括税收、社会保障缴费、工资税和现金福利在内的劳工税要素。这些指标将为未来的政策讨论提供参考，讨论劳工税应在复苏和总体税收结构中发挥的作用。

## 11.2 内容

### 11.2.1 单身人士和有孩子家庭的税收楔子

2018年至2019年的平均税收楔子下降是由于17个国家的税收楔子减小。其中，大多数国家或地区的降幅很小，不到一个百分点，但立陶宛的税收楔子从40.7%降至37.2%（下降3.43个百分点），这是由于重大税制改革后雇主的社会保障缴费大幅下降。在另外的19个OECD国家中，税收楔子在2018年至2019年期间增加。由于所得税免税额的减少，爱沙尼亚的税收楔子增加了1.08个百分点。其他18个国家的税收楔子增长都不到0.5个百分点。在各个国家或地区，2019年普通工人的税收楔子相差很大，从法国、奥地利、意大利、德国和比利时的45%以上到新西兰和智利的20%以下不等。

2019年，单身无子女工人的平均工资税收楔子最高，分别为比利时（52.2%）、德国（49.4%）、意大利（48.0%）、奥地利（47.9%）和法国（46.7%），最低的是智利（7.0%）和新西兰（18.8%）。

2019年，有两个孩子的单亲家庭的平均工资税收楔子最高的是意大利（39.2%）。芬兰、希腊、瑞典和土耳其的税收楔子介于37%至38%之间。新西兰最低（3.5%），其次是智利（7.0%）和瑞士（9.9%）。

---

在 2018 年至 2019 年期间，有子女的单亲家庭的税收楔子增幅最大的是斯洛文尼亚（3.3%）、波兰（2.6%）、新西兰（1.6%）、爱沙尼亚（1.4%）和捷克共和国（1.0%）。降幅最大的是立陶宛（4.2%）、奥地利（3.7%）和法国（2.3%）。

在所有 OECD 国家中，有子女的单亲家庭的税收楔子比没有子女的单身家庭的税收楔子要低，在墨西哥，这两种类型的家庭面临相同的税收水平。比利时、加拿大、捷克共和国、德国、匈牙利、爱尔兰、卢森堡、新西兰、波兰和斯洛文尼亚的劳动力成本差异约为 15% 或更多。

### 个人和家庭的个人平均净税率

2019 年的《工资征税》还分析了个人平均净税率,即员工支付的所得税和社会保障费,减去所收到的家庭福利后占工资总额的比例。2019 年, OECD 的个人平均净税率为 25.9%, 该税率是根据无子女的平均工资计算得出的。2019 年, 这一税率比 2018 年高 0.4 个百分点。各国之间的税率差异很大: 从智利、韩国和墨西哥低于 15% 到比利时、丹麦和德国超过 35%。

2019 年, 无子女单身人士的个人平均净税率最高的国家有: 比利时和德国(均为 39.3%)、立陶宛(36.1%)和丹麦(35.4%), 最低的是智利(7.0%)和墨西哥(10.8%)。OECD 国家的平均水平增长了 0.4 个百分点, 达到 25.9%。

2019 年, 有子女的单亲家庭的个人平均净税率为 14.6%。有两个子女的单亲家庭的个人平均净税率最高的国家有: 立陶宛(27.7%)、土耳其(26.5%)和丹麦(25.2%), 最低的是捷克共和国(1.8%)、加拿大(2.4%)和爱沙尼亚(2.9%)。

### 11.2.2 专题——非标准工作的征税

该报告还包括有关非标准工雇员(如自雇、临时雇员等)税的专题报道。对不同的就业形式征收不同税的税收制度可能会鼓励采用某些就业形式。例如, 在意大利和荷兰, 标准雇员与税收相关的劳动力成本远远超过非标准雇员, 这表明企业有动力舍弃标准就业形式。在许多国家和地区, 非标准雇员所

---

享有的社会保护程度与标准雇员不同，新冠疫情进一步凸显了其中一些关于雇员的脆弱性。政策制定者需要审查可能伴随各国就业形式差别征税的激励措施，以确保税收制度不会过度刺激有利于税收的就业形式的增长，或加剧非标准雇员的脆弱性。

## 12. 税收和财政政策对于政府应对新冠疫情危机至关重要<sup>①</sup>

随着全球经济活动面临历史性下降，政府支出大幅上升，新冠疫情危机对公共财政和税收的影响非常重大。OECD 正在利用数据收集和分析能力，帮助各国政府应对这些前所未有的挑战，同时支持企业和人民实现经济复苏。

2020 年 5 月 4 日，OECD 税务会谈网络直播提供了 OECD 在新冠疫情框架下税务工作的最新情况。世界各国政府正在采取多方面的行动，支持本国公民和企业，并继续提供重要的公共服务，这往往给公共财政带来新的和无法预见的压力。OECD 在利用其庞大的税务合作网络促进各国之间的合作的同时，还就一系列税务问题提供重要建议。

最近在 2020 年 4 月，一份提交给 G20 的报告评估了全球各国为应对危机而采取的紧急税收和财政政策措施。迄今为止，OECD 新冠疫情税收政策追踪机构收集了 100 多个国家的 700 多项措施，结果显示，税收和财政政策应对措施在限制其他控制措施造成的困难方面发挥着关键作用，在各国政府寻求从全球大流行病中恢复经济之际，应继续这样做。

在这些行动中，税务部门正在采取措施，以减轻纳税人的负担，支持有现金流问题、难以履行纳税申报或纳税义务或面临其他困难的企业和个人。

世界各国严格的检疫要求引发了对跨境工作人员税收待遇的新担忧，其中许多人被困在非居民国或无法在就业国实际履行职责。这种情况对国家间的征税权产生了影响，目前征税权受国际税收条约规则的管辖，这些规则界定了征

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD (2020), Tax and fiscal policies central to governments' responses to Covid-19 crisis, OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/tax/tax-and-fiscal-policies-central-to-governments-responses-to-covid-19-crisis.htm>

---

税权。OECD 鼓励各国共同努力，减轻因新冠疫情危机而产生的计划外税收影响和潜在的新负担，并已根据成员国要求就这些问题发布指导意见。

新冠疫情危机对发展中国家的挑战更大，它们比发达经济体更依赖纳税人的税收。它们将需要具体的支持，尤其是大量的财政支持，以帮助卫生和财政体系抵御当前的冲击。在这方面，OECD/G20 关于 BEPS 包容性框架及税收透明度与税务信息交换全球论坛正在通过与区域组织合作举办的一系列在线研讨会和课程来加强其成员的能力。

应对经济数字化带来的税收挑战的多边努力仍在继续，自 3 月新冠疫情爆发以来，代表们进行了远程会议。BEPS 包容性框架的代表们继续努力实现 G20 的任务，即在年底前达成一个基于共识的多边解决方案。他们同意将原定于 7 月在柏林举行的全体会议上作出的政治决定推迟到 10 月，但具体日期尚未确定。关于 BEPS 的包容性框架的虚拟全体会议定于 2020 年 7 月召开，与会代表将讨论一系列正在进行的工作，包括应对新冠疫情危机的财政政策。

### 13. 为什么应对新冠疫情的税收政策必须考虑到女性<sup>①</sup>

#### 13.1 背景

妇女是抗击新冠疫情危机的核心力量：她们占医护人员的绝大多数，并在封锁期间承担了大部分的育儿和家庭教育负担。虽然税收政策措施在支持个人和企业渡过这场危机方面发挥着至关重要的作用，但税收的性别影响往往被忽视，这对性别平等造成了严重的后果。

正如联合国可持续发展目标 5 所规定的那样，性别平等是一项基本人权，如果不能实现这一目标，我们每年要付出高达世界收入 16% 的代价。然而，在政府税收方面，性别平等作为一种政策理由往往被忽视。难道是根本不需要评

---

<sup>①</sup> 资料来源：OECD (2020), In Tax, Gender Blind is not Gender Neutral: why tax policy responses to COVID-19 must consider women, OECD Publishing, Paris. <https://oecdecoscope.blog/2020/06/01/in-tax-gender-blind-is-not-gender-neutral-why-tax-policy-responses-to-covid-19-must-consider-women/>.

---

估税收和性别的互动关系，或者是迄今为止税收体系中的性别失衡被忽视了？面对新冠疫情，这对政策制定者意味着什么？

### 13.2 性别盲视还是性别中立？

首先是好消息：相对于男子，明确使妇女处于不利地位的税收规定很少，尽管这种规定过去比较常见。例如，历史上，荷兰的已婚男性比已婚女性获得了更高的收入免税额（一直到 1984 年）。同时，在泽西岛，已婚妇女在 2021 年新法生效之前，仍需要得到丈夫的许可才能与税务机关交谈，并以自己的名义报税。

虽然显性偏见的例子很少，但这并不意味着我们的税收制度不会对男女产生不同的影响。纸面上无视性别差异的税收制度在实践中可能会表现出一种隐藏的、隐性的偏见，甚至可能会加剧性别不平等，特别是在危机时期。只要男女面临不同的社会经济现实，税收制度就会以不同的方式影响他们。因此，超越对税法的粗略分析，了解税法如何与男女有别的社会经济现实（如收入水平、劳动力参与、消费、创业和财富方面持续存在的性别差距）相互作用是有必要的。

税收的隐性影响在个人所得税中最为明显。虽然男性和女性通常按照同样的规则征税，但他们不同的收入水平和劳动力参与特征意味着税收制度的影响可能远非中立。

在三分之二以上的 OECD 国家，第二收入者在进入劳动力市场时面临着不成比例的高税收负担。与收入水平相同的单一收入者相比，第二收入者面临更高的平均税率，这意味着，由于以家庭为基础的税收和受扶养配偶抵免额的减少，他们每赚取一美元，家庭收入的增加幅度就会减少。在 9 个实行以家庭为基础的税收的经 OECD 国家中，第二收入者的净个人平均税率为 40%，这意味着他们只能拿回其工资总额的 60%，比同等工资水平的单一收入者少 7 个百分点。

---

这与影响个人进入（或重新进入）劳动力市场的其他各种因素（例如教育水平或是否有托儿服务）一起，减少了第二收入者工作的动力。鉴于大多数第二收入者是女性，面临该抑制因素的主要是妇女。

如果再加上消费税，这种抑制作用就更大了。对清洁和育儿等服务征收消费税，使得在家中生产这些服务比在市场上购买更具吸引力，特别是对低收入家庭而言。这进一步减少了（以是女性为主的）第二收入者的劳动力供应。由于消费模式上的性别差异，消费税也会直接影响男女之间的收入分配，但这些很难推断。

新冠疫情增加了妇女的无偿工作负担，破坏了劳动力市场的稳定，从而扩大了这些动态。学校和儿童保育设施的大面积关闭以及其他限制措施将增加父母不得不花在托儿和家庭教育上的时间，以及花在购物、做饭和清洁等日常家务上的时间，其中大部分时间可能会落在女性身上。对许多父母来说，满足这些需求将是困难的，特别是对双职工家庭来说，这增加了第二收入者女性离开劳动力市场的风险。

此外，男性和女性的就业模式通常存在差异：在 OECD 国家，男性在自营职业者中的比例过高，而女性雇员从事非全时工作的可能性平均高出近三倍。在当前的危机中，这些非标准工人是最脆弱的群体，面临着更高的失业或收入损失风险，而且往往处于标准安全网之外。因此，对不同就业形式公平征税以及增加非标准工人获得工作外福利的机会（一些国家为应对当前的危机已暂时采用这种做法）是性别平衡的一个关键方面。

在发展中国家，由于非正规性程度高和财政空间有限，这一挑战更加严峻。由于大多数女工从事非正规就业，锁定措施和由此产生的经济困难对妇女的生计构成严重威胁，而仅关注带有官方标签的税收并不能充分把握性别与税收之间的复杂联系。使用费和非正式税收往往用于资助教育、保健和水等基本商品，会给家庭带来沉重的经济负担，并可能阻碍低收入者获得保健服务，这在疫情期间尤其成问题。

---

在西非埃博拉疫情期间，捐助者的资金转移到了最紧迫的人道主义和公共卫生需求上，而不再为学校、教师和水井等当地公共物品和服务提供资金。在当前危机期间，捐助者资金的类似转移将增加个人和社区在为这些商品和服务提供资金方面的财政负担，这可能会加剧不平等的社会习俗：如果上学费用太高，女孩就会首先留在家里，特别是在经济极端困难的时候。

恩戈齐·奥孔乔·伊韦拉（Ngozi Okonjo-Iweala）表示：“这不是我们要面对的最后一次大流行。”他曾担任尼日利亚财政和外交事务部长，并且是OECD—联合国开发计划署 TIWB 计划的理事会成员之一。“我们最好确保梯子底部的那些不被进一步推后，不平等不会加剧。”她在最近接受《时代》杂志采访时补充道。

### **13.3 政府应如何解决税收制度中的性别差异？**

政府支出方案和税收政策措施在支持个人和企业渡过和摆脱这场危机时发挥着核心作用。然而，正如芬兰总理桑纳·马林（Sanna Marin）今年早些时候在达沃斯世界经济论坛上所说的那样，性别平等“根本不会自己产生”。

为了确保税收制度不会无意中强化社会中的性别偏见，各国政府需要将税收对性别的影响作为一个关键的政策维度纳入其对新冠疫情的税收政策应对中。改进关于新冠疫情对妇女影响的数据，以及关于家庭内部动态、资产所有权和公司参与等以前未曾探讨过的方面的数据，对于了解这些影响至关重要。

为了解决税收和性别之间复杂的相互作用，各国政府需要考虑重新设计关键税种的方案，以避免加剧现有的性别差异，或利用税收或其他手段补偿收入水平的差异，作为其长期应对危机的一部分。当涉及到税收和性别问题时，让我们#重建得更好（#BuildBackBetter）！

---

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)