



国际税务合作专家委员会

第十一届会议

2015年10月19日至23日，日内瓦

临时议程* 项目3(b)(五)

讨论与国际税务合作有关的实质性

问题：其他问题：能力建设

国际税务合作能力发展方案

秘书处的说明

本说明附件所载文件由加州大学洛杉矶分校法学院 Michael H. Schill 杰出法学教授 Eric M. Zolt 应联合国秘书处经济和社会事务部发展筹资办公室根据经济及社会理事会第 2014/12 和 2013/24 号决议提出的要求编写。经社理事会在这两项决议中确认，发展筹资办公室根据任务授权在拟订国际税务合作能力发展方案的工作方面取得进展，该方案旨在加强发展中国家财政部和国家税务当局的能力，以建立更有效和更高效的税务制度，支持公共和私人投资达到理想水平，同时打击逃税，并请该办公室与其他利益攸关方合作，继续推进在该领域的工作，进一步开展活动。

上述方案当前的一个重点领域是加强发展中国家增加国内收入调动潜力的能力，为此加强其有效保护和扩大税基的能力。发展中国家查明浪费的税率奖励是造成税基侵蚀的主要因素。该文件旨在向发展中国家概述与税率奖励及其用于吸引投资有关的主要概念和问题。

* E/C.18/2015/1。



附件

税率奖励：概述主要概念和问题*

一. 引言

1. 本文件力图概述与税率奖励及其用以吸引投资有关的主要概念和问题。¹ 有人声称，税率奖励在理论上和实践中都很糟糕，特别是对外国直接投资而言。税率奖励歪曲投资决定，所以在理论上是错误的。税收激励在实践中不是好办法，因其效率不高，效力低下，而且容易出现滥用和腐败情况。

2. 但几乎所有国家都利用税率奖励。在发达国家，税率奖励往往采取投资税减免、加速折旧及研究和开发支出优惠税收待遇的形式。发达国家还尽可能在世界贸易组织后的世界中实行有利于出口活动的税收制度，并努力在全球市场中向本地公司提供竞争优势。许多经济转型国家和发展中国家有更多的关注。税率奖励用于鼓励国内产业和吸引外国投资。在这方面，选择的工具往往是免税期、区域投资激励、特别企业开发区和再投资奖励。

3. 关于是否想要利用税率奖励吸引新的投资已有很多论述。联合国、² 国际货币基金组织(货币基金组织)、³ 经济合作与发展组织(经合组织)⁴ 和世界银

* 由加州大学洛杉矶分校法学院 Michael H. Schill 杰出法学教授 Eric M. Zolt 编写。

¹ 文件中的部分讨论内容参考 Alex Easson 和 Eric M. Zolt 编写的“税率奖励”，世界银行学院(华盛顿特区，世界银行集团，2002 年)，可查阅 <http://siteresources.worldbank.org/INTTPA/Resources/EassonZoltPaper.pdf>。

² 例如，见联合国贸易和发展会议，“Incentives and Foreign Direct Investment” (联合国出版物，出售品编号：E.96. II.A.6)；“Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey” (联合国出版物，出售品编号：E.01. II.D.5)。

³ 例如，见“Tax Incentives for Investment in Developing Countries”，作者 George E. Lent，货币基金组织工作人员文件，vol. 14, No. 2 (货币基金组织，华盛顿特区，1967 年)；“Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Tax Policy Makers in Developing Countries”，作者 Howell H. Zee、Janet Gale Stotsky 和 Eduardo Ley，国际货币基金组织(货币基金组织，华盛顿特区，2001 年)；“Causes, Benefits and Risks of Business Tax Incentives”，作者 Alexander Klemm，国际货币基金组织(货币基金组织，华盛顿特区，2009 年)；“Income Tax Incentives for Investment”，作者 David Holland 和 Richard J. Vann，发表在“Tax Law Design and Drafting”，编辑 Victor Thuronyi，vol. 2(货币基金组织，华盛顿特区，1998 年)。

⁴ 例如，见“Organization for Economic Cooperation and Development, Tax Effects on Foreign Direct Investment: Recent Evidence and Policy Analysis, Tax Policy Study No. 17 (2007)”；经济合作与发展组织，“Tax Incentives for Investment: A Global Perspective: experiences in MENA and non-MENA countries”，发表在“Making Reforms Succeed: Moving Forward with the MENA Investment Policy Agenda” (巴黎：经合组织，2008 年)。

行⁵ 编写了有用的报告，就是否采取税率奖励以及如何制订最佳奖励措施向决策者提供指导。关于利用税率奖励的成本效益的经验证据尚无定论。虽然经济学家在确定增加税率奖励和增加投资之间的相关性方面取得了重大进展，很难确定税率奖励是否导致投资增加，部分原因是很难确定与税益相关的边际投资额，即“要不是”税益，不会进行投资。外国投资者往往声称，税率奖励对于投资决定非常必要，但很难确定这一说的有效性。国家政府往往采取一揽子税率奖励措施，包括旨在改善投资环境的其他改革，因此很难确定新投资中哪部分应归因于税益，哪部分与其他有利于投资者的改革有关。由于这些特性，有时容易断定某一特定税率奖励方案导致的新投资很少，而给政府造成庞大开支。但在其他情形下，税率奖励在吸引新投资方面显然发挥了重要作用，有助于大幅促进增长和发展。

4. 在开始考虑税率奖励时，可思考政府应在鼓励增长和发展方面发挥什么作用。政府有许多社会和经济目标及实现这些目标的各种工具。⁶ 税收政策只是一个选择，税收只是就新的国内投资去向或进行外国投资作出复杂决定的一部分。政府的作用大于侧重相对有效的税收负担。政府应考虑其在改善整个投资环境方面的作用，以鼓励新的国内和外国投资，而不是仅仅提供税益。因此，虽然对税率奖励的主要关注在于政府征税，但也必须审查等式另一面的政府开支。国内和外国投资者得益于政府支出。在对比相对的税务负担时，必须考虑从政府服务获得的相对好处。

二. 税率奖励的定义

5. 在某个层面上，税率奖励易于查明。它们是考虑到免税、抵税、优惠税率或递延税款负债的特别规定。税率奖励可采取多种形式：限期免税、当期扣除某些类型支出或降低进口关税和关税。在另一层面上，可能很难区分被认为属于一般税务结构的规定和提供特殊待遇的规定。当国家采取有针对性的税率奖励措施的能力有限时，这一区分更为重要。例如，某个国家可规定 10% 的制造收入公司税。

⁵ 例如，见“Perspectives on the Role of Investment Incentives in Developing Countries”，作者 Robin W. Boadway 和 Anwar Shah，世界银行(华盛顿特区)，世界银行，1992)；“Effectiveness of Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications”，作者 Sebastian James，世界银行集团(华盛顿特区，世界银行集团，2013 年)；“Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications”，作者 Sebastian James，世界银行集团(华盛顿特区，世界银行集团，2009 年)；“Tax Incentives”，作者 Alex Easson 和 Eric M. Zolt，世界银行学院(华盛顿特区，世界银行集团，2002 年)，可查阅 <http://siteresources.worldbank.org/INTTPA/Resources/EassonZoltPaper.pdf>。

⁶ 总体上，见“Tax Policy in Emerging Countries”，作者 Richard M. Bird 和 Eric M. Zolt，发表在“Environment and Planning C: Government and Policy”，vol. 26(加州大学洛杉矶分校法学院，2008 年)；“Tax Incentives for Investment in Developing Countries”，作者 Richard M. Bird，发表在“Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries”，编辑 Guillermo Perry、John Whalley 和 Gary McMahon，vol. 1 (London: Canada: Macmillan in association with the International Development Research Centre, 2000)。

这一低税率可被视为仅仅是一般税务结构的一个有吸引力的特点，因为它适用于所有国内外纳税人，或在整个税务系统中，可被视为一种税率奖励(仅限于制造业)。

6. 还可根据其降低特定项目实际税负的效力界定税率奖励。⁷ 这种办法将有资格享受税率奖励项目的相对税负与没有特别税收规定时的税负进行对比。这种办法对比不同类型的税率奖励在减小项目税负方面的相对效力。

7. 评论者指出，与前几年相比，现在税率奖励可在影响投资决定方面发挥更大作用。若干因素说明了税务考虑在投资决定方面更加重要的原因。⁸ 第一，税率奖励现在比过去几年更加慷慨。投资项目税负实际降幅可能大于过去，因为免税期从 2 年至 10 年不等，或在某些企业区提供的减税待遇包括贸易税和所得税。第二，过去几十年来高度贸易自由化，资本流动增大。由于非税务障碍减少，税收作为投资决定的一个重要因素的重要性增加。第三，企业在许多方面发生了变化。公司组织结构、生产和分销方法及制造和销售的产品类型发生了重大变化。高度流动的服务和无形因素在跨界交易中所占比例远高于过去几年。

8. 现在完全在一个国家生产产品的公司很少。许多公司将其部分和全部生产外包给第三方(不相关的第三方或相关的“合约制造商)。随着交通和通信的改进，零部件往往在多个国家生产，导致一些国家间生产竞争加剧。此外，通过所谓的“看门人安排”，在相关公司集团内分配职能和风险，以减少应纳税额。最后，共同市场、关税同盟和自由贸易区一直大幅度增长。公司现在可以从单一地点向一些国家市场供货。这可能鼓励某一地区内多国争作服务整个地区的公司东道国。

9. 虽然税率奖励能够使投资于某一国家更具吸引力，但无法弥补制定税收制度方面的缺陷或不适当的有形、财政、法律或体制基础设施。在一些国家，实行税率奖励是有道理的，因为与其他国家相比，一般税收制度使投资于这些国家处于竞争劣势。然而，毫无意义的是利用税率奖励补偿高公司税率、不适当的折旧提成或不允许早年蒙受损失的公司在今后几年利用这些损失减税。更好的办法是使公司税收制度更接近国际惯例，而不是给予特定投资商优惠税收待遇。同样，税率奖励是处理国内经济或政治问题的拙劣对策。如果国家不充分保护财产权、没有严格的就业法或法律制度运作不良，则有必要投入大量精力和时间纠正这些缺陷，而不是为投资者提供更多税益。

⁷ 见“Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Tax Policy Makers in Developing Countries”，作者 Howell H. Zee、Janet Gale Stotsky 和 Eduardo Ley，国际货币基金组织(货币基金组织，华盛顿特区，2001 年)。

⁸ 见“Tax Incentives for Foreign Investment, Part I: Recent Trends and Countertrends”，作者 Alex Easson, Bulletin for International Fiscal Documentation, vol. 55. (2001)。

10. 税率奖励的效力与某个特定国家的投资环境(包括投资者对税务局无争议地实际落实税率奖励有信心)直接相关。⁹ 虽然两个国家能够提供相同的税率奖励(例如, 公司所得税 10 年免税期), 但在吸引外国直接投资方面, 奖励的相对效力在投资环境好的国家大很多。¹⁰

三. 不同类型的税收竞争

11. 税率奖励归根到底就是税收竞争—— 一个国家如何能够吸引否则会投向另一个区域或国家的投资? 各国可能设法竞争不同类型的投资, 如总部和服务业、流动轻型装配厂和汽车制造设施等。思考税收竞争的出发点是考虑外国投资者投资于一个特定国家。在一个非常典型的总体层面, 进行跨界投资有三个主要原因: (a) 开采自然资源; (b) 便利在特定市场销售或生产货物或服务; (c) 利用特定国家的有利条件(如合格工人工资较低)生产出口货物(无论是成品还是部件)。对外国投资的争夺视投资理由而有所不同。例如, 共同关税联盟国家之间存在税务竞争, 目标是制造或销售服务于整个区域的设施。相比这下, 具有类似比较优势的国家间存在竞争, 争夺出口平台。因此, 争夺投资可能是全球性的, 在某一区域的国家之间, 或甚至在某个国家中的各个州之间。关键在于税率奖励的制订和效力视投资类型而有所不同。

四. 其他投资奖励

12. 国家将利用一切手段争取外国投资。非税率奖励, 如培训补助金、低成本贷款或基础设施改进等, 可以替代或补充税率奖励。如果难以使用税率奖励(例如, 由于不使用特定类型的税率奖励协议或由于外国投资者本国的税收制度结构), 各国可能更多地使用非税率奖励。

13. 投资奖励的不同形式与税务有关, 但一般不列入各类税率奖励清单。这些隐性税率奖励可包括转让定价中的自由安全港规则; 促进积极节税筹划的规定; 甚至默认的宽松税收执法形式。例如, 美国“勾选规则”条例可被视为一项税收激励措施, 使美国多国实体得以更有效地与非美国多国实体竞争, 具体方式是使用混合实体尽量减少在高税国家的外国应纳税额。

⁹ 见“Why Tax Incentives May be an Ineffective Tool to Encouraging Investment? —The Role of Investment Climate”, 作者 Stefan Van Parys 和 Sebastian James, 国际货币基金组织, 世界银行集团(华盛顿特区, 货币基金组织; 世界银行集团, 2009 年), 可查阅 <http://ssrn.com/abstract=1568296>。

¹⁰ 见“Providing Incentives for Investment: Advice for Policymakers in Developing Countries”, 作者 Sebastian James, “Investment Climate in Practice”, No.7, 世界银行集团(华盛顿特区, 世界银行集团, 2010 年)。他估计, 在投资环境良好的国家, 税率奖励吸引外国投资的效力 8 倍于投资环境不太好的国家。

五. 非课税因素的作用

14. 决定是否以及在何处投资是一项复杂决定。不足为奇的是，税收考虑只是这些决定中的一个因素。评论者列出若干影响投资决定的因素，特别是外国投资者。¹¹ 这些因素中的一部分列于以下方框。

影响投资决定的非课税因素

1. 持续稳定的宏观经济和财政政策。
2. 政治稳定。
3. 适当的有形、财政、法律和体制基础设施。
4. 有效、透明和负责任的公共行政。
5. 熟练劳动力和规定雇主与雇员关系的灵活劳工法典。
6. 提供适当的争议解决机制。
7. 汇兑规则和汇回利润的能力。
8. 语言和文化条件。
9. 代理商和产品市场——规模和效率。

15. 大多数对企业经理人员的调查结论是，税收往往不是决定是否投资和投资去向的主要考虑因素。对于大多数类型的投资，决定分两部分。第一，从商业角度看，哪个国家是实现特定投资目标的最佳选择？第二，从税收角度看，如何安排将活动结构以尽量减小应纳税额(包括在国家的基础上和在全世界范围内)？

六. 审查经验证据

16. 一些经济研究审查了税收对投资、特别是外国直接投资的影响。虽然很难对比不同实证研究的结果，但学者们试图调查各种研究，并就税收对外国投资水平的影响得出一些结论。¹² 此类调查注意到对比不同研究结果的难度，因为这些

¹¹ “Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications”，作者 Sebastian James，世界银行集团(华盛顿特区：世界银行集团，2009 年)。

¹² 见欧洲联盟委员会，公司税收独立专家委员会报告(布鲁塞尔，欧洲共同体正式出版物办公室，1992 年)；另见 see also “Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations”，作者 James R. Hines, Jr.，发表在 Fiscal Policy: Lessons from Economic Research (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1997)，编辑 Alan Auerbach；“Lessons from Behavioral Responses to International Taxation”，作者 James R. Hines, Jr.，National Tax Journal, vol. 52 (1999)；“Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research”，作者 Ruud A. de Mooij 和 Sjeff Ederveen，International Tax and Public Finance, vol. 10, No. 6 (2003)；“Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives”，作者 Alexander Klemm 和 Stefan Van Parys，国际货币基金组织(华盛顿特区，货币基金组织，2009 年)。

研究包含不同的数据源、方法和局限性。¹² 在衡量投资对税收敏感度方面，这些研究还报告了不同类型的弹性。

17. 确定税收对外国投资的影响方面的困难包括深入了解不同类型的外国投资和外国投资资金的不同来源。外国投资包括证券组合和直接投资。虽然可用不同方法区分证券组合和直接投资，但一个共同方法是把重点放在外国投资者在国内企业所有权中所占百分比。例如，如果外国投资者在企业中拥有超过 10% 的股份，则投资很可能不仅仅是为投资目的而被动持有。外国直接投资可以进一步分为通过债务或股权贡献直接从母公司向外国子公司转账和外国子公司的再投资收益。

18. 外国投资的不同形式也很重要，因为每种形式可能对税收的反应不同。外国投资的类型包括：(a) 实际投资于工厂和设备；(b) 与并购有关的资金流量；(c) 外国子公司增加的投资；(d) 合资企业。最后，评论者指出，税收对资金来源决定的影响大于对投资水平决定的影响。¹³ 关于如何为新项目供资或扩大现有活动，投资者有多种选择。税收可能在选择是否进行新的股权投资、使用内部或外部借款或利用留存收益进行投资方面发挥作用。

19. 如果严格审查税率奖励制度的结果，则有成功也有失败。¹⁴ 在 1996 年的一项联合国研究报告中，对奖励结果进行了认真审查。² 联合国研究报告的结论是，“随着政策和非政策条件趋于一致，奖励的作用在临界点更加重要，特别是对于以成本为导向的流动项目而言”。² 经合组织得出了类似的结论，认为东道国税收影响投资流动，这是决定地点时的一个日益重要的因素。¹⁵

¹³ 见 “The Cost of Capital and Investment in Developing Countries”，作者 Alan Auerbach，发表在 *Fiscal Incentives for Investment and Innovation*，编辑 Anwar Shah，vol. 1(华盛顿特区，世界银行集团，1995 年)。

¹⁴ 见 “Patterns in Investment Tax Incentives Among Developing Countries”，作者 Ngee Choon Chia 和 John Whalley，发表在 *Fiscal Incentives for Investment in Developing Countries*，编辑 Anwar Shah (华盛顿特区，世界银行，1992 年)。

¹⁵ 见 “Tax Incentives for Foreign Direct Investment: Empirical Evidence on Effects and Alternative Policy Options”，作者 W. Steven Clark，*Canadian Tax Journal*，vol. 48 (2000)。