

# “一带一路”跨境融资贷款利息税收的法律协调

崔晓静\*

**摘要:**涉及跨境融资贷款利息预提税协调的双边税收协定利息免税条款直接关系到企业成本的核算和税收风险的防范。双边税收协定利息免税条款关于跨境融资贷款利息的免税规定对于解决“一带一路”基础设施建设融资贷款利息的税收协调问题至关重要,但该规定存在免税主体范围过于狭窄且缺乏确定性的问题。我国虽然已经在相关的双边税收协定中对利息免税条款进行了针对性的修改,但为进一步助力“一带一路”建设,需塑造和运用“增长友好型”税收协调理论和原则,修改双边税收协定利息免税条款,通过建立有效的多边税收协调机制对跨境融资贷款利息的税收协调问题做进一步完善和规划。

**关键词:**“一带一路” 跨境融资贷款 利息预提税 税收协调

DOI:10.16390/j.cnki.issn1672-0393.2020.03.004

基础设施建设是实现“一带一路”沿线国家互联互通的最重要领域之一。2013年—2018年,中国企业对“一带一路”沿线国家直接投资超过900亿美元,在沿线国家新签对外承包工程合同额超过6000亿美元。<sup>①</sup>根据亚洲开发银行的预测,2016年—2020年,除中国外的亚太地区国家仅在基础设施投资方面的需求就大约为每年5030亿美元。<sup>②</sup>基础设施建设具有资金需求大、项目风险高、回报周期长的特点,虽然从长远看无论是国家还是企业都会因此获益,但短期内仍然在融资方面存在巨大困难。在以金融为经济核心的时代,不仅企业需要不断提高生产技术和投资水平,增强“走出去”的竞争力,政府更需要为企业建立一个强有力的金融融资体系,这其中也包括必要的税收支持和优惠。

融资是“走出去”企业获得资金支持的重要手段。通过债权融资获得资金的对价即是向投资方支付的利息。国际税法中的利息概念是指从各种债权债务关系所取得的所得,包括因拥有债权(如因放贷、垫付款或分期付款等而拥有的债权)而获取的收益以及从公债、债券和信用债券取得的收益。<sup>③</sup>本文

\* 武汉大学法学院教授

基金项目:国家社会科学基金项目(18ZDA100)

① 参见《我国对“一带一路”沿线国家直接投资超900亿美元》, [http://www.xinhuanet.com/2019-04/18/c\\_1124386214.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-04/18/c_1124386214.htm), 2019-06-10。

② 参见周延礼:《金融助力“一带一路”新举措》, [https://www.sohu.com/a/308681680\\_481887](https://www.sohu.com/a/308681680_481887), 2020-04-09。

③ 参见余劲松、吴志攀主编:《国际经济法》,北京大学出版社2014年版,第529页。

所指跨境利息特指来源国的法人向他国金融机构和非金融机构支付因贷款产生的利息。借款人和贷款人因不在同一国境内,这种基于借贷关系产生的债权的实现即利息的支付必须通过跨境来完成,这种跨境贷款利息属于国际税法意义上的消极投资所得。对于那些不在境内居住的外国个人和未在境内设立机构的外国法人从境内取得的各种投资,各国一般采用从源预提的方式征税,即采取适用与营业所得不同的比例税率,不扣除成本费用,而是就毛收入额计征,并以支付投资所得的人为扣缴义务人在每次支付有关投资所得款项时代为扣缴应纳税款。由于这种应税办法具有预征的性质,因此又称预提所得税。<sup>①</sup>当这笔投资所得由贷款方汇到收受方所在国时,收受方所在国家会对这笔所得二次征税,由此导致双重征税现象。对于双重征税,各国一般采用签订双边税收协定的方式来避免,其中利息免税条款扮演核心角色。

近年来,随着“一带一路”实践的深入发展,在我国企业的跨境投资中,相关双边税收协定利息免税条款的适用屡有争议发生,跨境融资贷款利息税收协调法律问题凸显,多次启动税收主管当局之间的双边协商程序,引起我国税收主管部门和实务界的关注。

## 一、跨境融资贷款利息税收协调的法律问题

在跨境融资贷款中,融资机构因其贷款行为而取得跨境融资贷款利息的,对其所得的来源地国负有缴纳预提税的义务,该利息税由借款人在支付利息时预扣。为此,融资机构通常在跨境融资贷款合同中要求约定特殊的包税条款。关于包税条款的内容,理论和实践中的表述虽不完全相同但也没有实质差别。国际融资合同中的包税条款一般包括以下内容:借款人向贷款人承诺支付的跨境贷款利息没有税收负担;如果根据借款人所在国的法律规定,必须在支付利息时预扣税款的,那么借款人应向贷款人支付一笔等于所扣税款的款项,使贷款人收到贷款协议项下的全部金额。<sup>②</sup>从包税条款的内容可以看出,融资机构仅是名义上的纳税人,实际上并未承担跨境融资贷款利息的来源国税负,该税负全都转嫁给借款企业。因此,无论来源国如何规定跨境贷款利息所得的实际税率,融资机构均能享有稳定的跨境贷款利息所得的净收益;借款企业则不仅要承担利息支出的成本,而且要承担所支出利息的税负成本。<sup>③</sup>企业从传统的政策性银行或其他商业性银行获得的贷款是否可以享受来源地国的税收优惠待遇,直接关系到企业税收成本的核算和税收风险的防范。中国签订的双边税收协定大多数已经在利息免税条款中就跨境利息所得规定了优惠税率。这些条款虽然措辞并不完全相同,但其目的均旨在减轻由缔约另一方政府或政府拥有的金融机构受益所有的跨境贷款利息在来源国的税收负担,或者完全免除跨境利息在来源国的税收负担。利息是资本的价格,对利息税率的调整和协调将深刻影响投资者的投资倾向和资金流向。这也使得跨境贷款利息税率的调整和协调不仅是一个法律问题,更是一个关切经济和金融协同发展的问题。

在“一带一路”建设中,中国企业由于不了解税收协定条款,经常会在东道国发生一些税收争议,造成巨额税收成本的损失,其中有关融资贷款利息所得的预提税争议就较为典型。

### (一)“福建旗滨集团公司案”等引发的法律思考

福建旗滨集团公司是中国国内平板玻璃产业的龙头企业,随着“一带一路”建设的深入,其在马来

<sup>①</sup> 参见余劲松、吴志攀主编:《国际经济法》,北京大学出版社2014年版,第528页。

<sup>②</sup> 参见杜玉琼:《国际经济法》,四川大学出版社2013年版,第202页。

<sup>③</sup> 参见赵洲:《“一带一路”跨境融资合同中的利息所得包税问题研究》,《北方法学》2018年第1期。

西亚投资 11.7 亿元建设了 2 条玻璃生产线,预计年平均利润可达 1.5 亿元。在海外投资前,该公司已对当地市场做了比较深入的研究,也投入了大量的前期成本,然而一场关于利息预提所得税的税务风波几乎让这次的投资蒙受巨大损失(以下称为“福建旗滨集团公司案”)。<sup>①</sup> 福建旗滨集团在马来西亚进行投资的资金中有 8 亿元来自中国国家开发银行的贷款。马来西亚税务部门因此要求对这一笔贷款的利息征收 10% 的预提所得税,总额高达 3 400 万元。该公司试图依据 1985 年《中国和马来西亚关于对所得避免双重征税和防止偷漏税的协定》(以下简称《中马税收协定》)中的利息免税条款来免除这项利息预提所得税,但是中国国家开发银行并非 1985 年《中马税收协定》所列明的可以享受利息免税待遇的中方银行。对此,中国国家税务总局迅速与马来西亚当局展开磋商,签署了《〈中马税收协定〉的换函》,及时对免税机构的范围进行补充,新增中国国家开发银行等 7 家中方机构和马来西亚进出口银行等 7 家马方机构,使得该公司最终得以免于这份沉重的税收负担。无独有偶,湖北华新水泥公司也遭遇了类似的困境(以下称为“湖北华新水泥公司案”)。<sup>②</sup> 作为“一带一路”建设的重点项目,该公司在塔吉克斯坦设立亚湾公司,投资 3.8 亿美元建设 3 条水泥生产线。其中 7 800 万美元的资金来自中国国家开发银行的贷款。为此,2013 年亚湾公司向中国国家开发银行支付了 394 万美元的利息,而塔吉克斯坦税务部门按照 12% 的税率对该笔利息征收了 47 万美元的预提税。2014 年亚湾公司支付 445 万美元的利息后,湖北华新水泥公司通过湖北省黄石市国家税务局得知,根据两国之间的税收协定,该项利息可以在来源地国免税。为减轻企业投资成本,中国国家税务总局启动与塔吉克斯坦税务局双边协商程序,最终塔吉克斯坦税务局同意适用税收协定中的利息免税条款免除了亚湾公司的利息预提税。

可见,“走出去”的中国企业因跨境融资贷款利息遭遇的税收问题不是偶然的。融资贷款利息的税收问题几乎成为每一个“走出去”企业都绕不开的话题。事实上,以“福建旗滨集团公司案”和“湖北华新水泥公司案”为代表的一系列案例都暴露出税收协定利息免税条款存在的问题,即“免税范围过窄且欠缺确定性,无法为纳税人提供税收成本核算的可预期性”。<sup>③</sup> 这个问题本质上是税收协调问题。虽然从结果来看,通过双方税务机构的努力,企业的贷款利息最终得以减免,但是这种经事后磋商来协调的方法显然不是处理类似问题的最优选择。如果对方主管当局不同意补充,或者由于其他因素不能及时补充,或者对于补充的机构双方无法达成一致,企业必然因此遭受重大损失。从税收的效率和公平角度来看,明确清晰的条款解释能够最大限度地保护纳税人的利益,使得同样的税收协定规定能够在不同的国家获得相同的执行,同时减少投资者母国税收主管当局与东道国税收主管当局相互协商的时间成本和经济成本。双边税收协定利息免税条款存在的这一问题将不利于“一带一路”基础设施建设的进一步发展。在跨境融资贷款利息支付不可避免的情况下,我国应当从税收协定利息免税条款入手,解决跨境融资贷款利息的税收协调问题。

## (二)我国税收协定利息免税条款存在的问题

税收协定中的利息免税条款旨在解决跨境利息所得的征税问题。我国税收协定利息条款往往采

<sup>①</sup> 参见《国际税务合作助力“一带一路”发展》, [http://news.cqnews.net/html/2017-05/06/content\\_41536632.htm](http://news.cqnews.net/html/2017-05/06/content_41536632.htm), 2020-01-20。

<sup>②</sup> 参见朱彦等:《便民办税春风吹暖“走出去”之路湖北企业境外维权税务尽心相助》,《中国税务报》2015年3月23日。

<sup>③</sup> P.Pistone, *Abuso del diritto ed elusione fiscale*, Padova, 1995. p. 276.

用居民税收管辖权和来源地税收管辖权分享原则和来源地税收管辖优先征税原则。此类利息条款通常包括3个款项:(1)款项1通常规定利息受益人居住国对该笔利息所得的管辖权。这是国际税收中居民管辖原则的体现。(2)款项2往往规定利息发生地税收主管当局同样可以对该笔所得征税,但发生于缔约国双方居民之间的利息,其税率一般不得超过10%。<sup>①</sup>这是来源地税收管辖权的体现,并且适用了10%的限制税率。这与《中华人民共和国企业所得税法》第3条和《中华人民共和国企业所得税法实施条例》第91条的规定是完全一致的。(3)款项3即利息免税条款往往规定了分享原则的例外,即直接支付给缔约国另一方政府、地方当局、中央银行或者完全为其政府所有的金融机构的利息,以及最终受益人为缔约国另一方上述主体的利息,都可以享受在来源国免税的待遇。换句话说,非居民企业在一国取得的利息收入,将仅在其居住国征税。但是,对于可以享受这种免税的主体的范围,不同的税收协定措辞各不相同,通常可以分为以下两类:一是概括模式,即仅对有资格享受利息免税待遇的借款方进行原则性规定。例如,《中国和丹麦对所得避免双重征税和防止偷漏税的协定》第11条第3款规定:“发生于缔约国一方而由缔约国另一方政府、其行政区或地方当局、中央银行或者该政府的任何机构取得的利息;或者由该缔约国另一方任何其他居民取得的利息,但其债权是由该缔约国另一方政府、其行政区或地方当局、中央银行或者该政府的任何机构提供资金、担保或保险的,应在首先提及的缔约国一方免税”。二是正面清单模式,即明确列出可以享受免税待遇的机构的名单。例如,《中国和新加坡关于对所得避免双重征税和防止偷漏税的协定》第11条第3款规定:“发生于缔约国一方属于付给缔约国另一方政府的利息应在首先提及的缔约国免税”;第4款规定:“在第3款中,“政府”一语:(1)在新加坡方面是指新加坡政府并应包括:1)新加坡金融管理局;2)新加坡政府投资有限公司;3)新加坡发展银行总行;4)缔约国双方主管当局随时可同意的,由新加坡政府完全或主要拥有的任何机构。(2)在中国方面是指中国政府并应包括:1)中国人民银行;2)中国国际信托投资公司;3)中国银行总行;4)缔约国双方主管当局随时可同意的,由中国政府完全或主要拥有的任何机构”。该免税清单采用的是开放式的非穷尽列举的模式,其他未列明的机构想要享受免税,除需要符合由政府完全拥有这一实质条件之外,还需要满足双方税收当局一致认可这一程序条件。

据统计,仅2016年,我国双边税收协定中的利息免税条款就为我国“走出去”企业降低税收成本278亿元,为来华投资的外商投资企业减免税收280亿元。<sup>②</sup>双边税收协定利息免税条款虽然在降低企业税收成本方面表现突出,但其关于利息免税的规定仍存在以下两大问题:

第一,可以享受利息免税待遇的借款主体的列举范围仍然过于狭窄。从立法意图看,利息免税条款的目的旨在为跨境融资贷款提供税收优惠。在“一带一路”背景下,其现实意义大大增强,针对性也应当有所提高。我国双边税收协定利息免税条款明确提及的享受利息免税待遇的金融机构仅有中国国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行、全国社会保障基金理事会等有限的几家金融机构,但这几家金融机构不足以满足“一带一路”下的巨额融资需求。正因如此,我国倡议并筹建亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行、丝路基金有限责任公司和上海合作组织开发银行来满足“一

<sup>①</sup> 例如,《中国和新加坡关于对所得避免双重征税和防止偷漏税的协定》第11条第2款规定:“发生于缔约国一方而支付给缔约国另一方居民的利息,可以在该利息发生的缔约国征税。如果利息受益所有人是缔约国另一方居民,则所征税款:(1)在该项利息是由银行或金融机构取得的情况下,不应超过利息总额的7%;(2)在其他情况下,不应超过利息总额的10%”。

<sup>②</sup> 参见周潇泉:《106份双边税收协定助力中企投资“一带一路”沿线》,《21世纪经济报报道》2017年5月9日。

带一路”建设资金融通的现实需求。实践中,虽然这4个金融机构共同构成“一带一路”的四大资金池,很多企业通过这4个金融机构获得贷款,但却无法享受利息免税的优惠。另外,大多数税收协定仍然仅将利息的免税集中在有强烈政府控制的政策为主导的金融机构,除政府政策性银行外,则必须是由其完全拥有的机构即由国有资产全额出资设立或政府直接或间接拥有100%的控制权的机构。如此一来,即便是开放性的清单,也只有政策性银行或基金公司能够被囊括其中,商业性质的金融机构则难以参与其中。这显然不符合我国企业在“一带一路”建设中的现实需求。为更好推进“一带一路”沿线国家的基础设施建设合作,合理的做法应是项目从政府投资政策性金融支持为主转变为政府资金引导并结合社会资金共建。因此,若能将更多的金融机构和非金融机构的供给资金纳入利息免税待遇的范畴将进一步为企业的境外投资提供财政支持,促进企业对外投资的发展。同时,也能为我国的融资机构创造公平的竞争环境,对于一些优质的融资项目而言,更多的融资机构的供给资金可以享受到利息免税待遇能够提高这些机构向企业贷款融资的积极性,从而填补巨额融资缺口。而对于其他国家而言,跨国企业对外投资的税收负担也将会因利息免税范围的扩大而大大减少,与之伴随的是更多的流动资金进入东道国,对其经济发展产生积极作用。可以说,扩大可以享受利息免税待遇的借款主体的范围符合我国企业、融资机构和其他国家各方的利益。

第二,可以享受免税待遇的借款主体的范围不明确。很多双边税收协定利息免税条款对于可享受利息免税待遇的借款主体做概括式界定,但并没有列举具体的金融机构。有些双边税收协定利息免税条款虽然以正面清单的形式对借款主体进行规定,但在不同的协定中这些规定并未形成统一。“主管当局随时可同意的”这一措辞在增加清单灵活性的同时也增加了清单的不确定性。对于支付给哪些机构的利息可以在来源国获得免税,法律上没有统一的规定,实践中也没有形成约定俗成的惯例。这样的规定必然带来两个问题:一是在“一带一路”沿线国家之间形成差别待遇。当然这种差别并不是我国进行慎重考虑之后进行主动选择的结果,而更多的是早期签订的税收协定很难体现“一带一路”建设的新需求。二是这也将误导“走出去”的企业在选择投资目的地时,会忽视对东道国的经济环境和管理水平的考量,而更多考虑企业的税收负担,选择那些可以享受利息免税待遇的国家投资。这严重破坏了国际税收中性原则,即国际税收体制不应干扰市场资源的有效配置和纳税人在跨境投资活动中的经济决策,如投融资安排、区位选择与组织形式选择等。一个中性的国际税收体制不会扭曲投资者的投资行为,应既不鼓励也不妨碍纳税人在国内投资或是去国外投资。<sup>①</sup>

## 二、我国跨境融资贷款利息税收法律协调的发展

在确定了促进投资的税收政策目标后,税收政策工具的选择必然要与之相适应,税率和税收优惠作为税收政策工具中的两个关键要素,在设计“一带一路”背景下的税收制度时,需要全面系统地考量使顶层税收制度的设计符合中国促进对外投资的国际税收政策。鉴于前期双边税收协定利息免税条款存在的问题,中国在新近签订的双边税收协定中对相应的条款进行了不同程度的改进。从其发展变化的趋势不难看出我国当前的税收协调政策考虑以及国际税收制度的发展方向。

### (一) 扩大利息免税条款的适用范围

为扩大可以享受利息免税待遇的借款主体的范围,2016年修订的《中国和罗马尼亚对所得消除双重征税和防止逃避税的协定》(以下简称《中罗税收协定》)第11条第3款规定:“发生于缔约国一方

<sup>①</sup> 参见刘大洪、张剑辉:《税收中性与税收调控的经济法思考》,《中南财经政法大学学报》2002年第4期。

而支付给缔约国另一方居民的利息,可以按照缔约国一方法律在该国征税。如果利息的受益所有人是缔约国另一方居民,则所征税款不应超过利息总额的3%。但对于发生于缔约国一方而为缔约国另一方居民受益所有的利息,符合下列情形之一的应仅在缔约国另一方征税:一是因赊销设备、商品或服务导致的负债支付的利息;二是由缔约国另一方金融机构批准的贷款支付的利息;三是支付给缔约国另一方或其行政区或地方当局或行政领土区划,或缔约国另一方全部拥有或拥有所有权超过50%的任何实体的利息”。这一规定扩大了利息所得的免税待遇安排,即对于由缔约国另一方金融机构批准的贷款支付的利息和因赊销设备、商品或服务导致的负债支付的利息应仅在缔约国另一方征税。遗憾的是,《中罗税收协定》并没有明确可享受利息免税待遇的金融机构清单。2016年《中国和柬埔寨对所得避免双重征税和防止逃避税的协定》(以下简称《中柬税收协定》)第11条第3款虽然也作出“全部或主要拥有”的类似规定,但紧接着《〈中柬税收协定〉议定书》第2条进一步明确了享受利息免税的金融机构范围,除政策性金融机构外,中国银行、中国工商银行、中国建设银行、中国农业银行这4家商业银行也被纳入其中。对我国而言,给予商业银行与政策性金融机构同等的税收待遇,除了进一步便利“走出去”企业进行融资外,还有利于促进商业银行扩大对外投资,增强金融机构间的竞争,有利于市场公平。而对于其他国家而言,扩大利息免税条款适用的范围有利于在市场上创造更多可以自由流动的资本,从而有利于他们获取宝贵的外资。

为响应2002年第二次全国金融工作会议中关于“为了充分发挥银行的重要作用,从根本上防范金融风险,必须大力推进国有独资商业银行的综合改革,将其办成现代金融企业,这是整个金融改革的重点”的号召,从2004年开始四大商业银行先后完成了股份制的改造,在保留国家或政府控股的前提下又引入多元的投资主体。上述双边税收协定利息免税条款在措辞上的变化正是适应商业银行改制的变化,将利息免税清单的范围进一步扩大,从原来的国家政策性金融机构扩大为国家或政府控股的商业银行。

## (二)放弃来源地税收管辖权

2015年《关于修订〈中国和俄罗斯对所得避免双重征税和防止偷漏税的协定〉的议定书》(以下简称《〈中俄税收协定〉议定书》)第1条规定:“发生于缔约国一方而支付给缔约国另一方居民的利息,应仅在该缔约国另一方征税。”这意味着中俄两国放弃了关于利息的来源地税收管辖权,而不论该利息是否来源于特定机构。如此,来源地和居住地税收分享原则被完全摒弃,其影响也将是复杂而深远的,真正体现了缔约方之间利息税收的互惠。这与中俄之间近期的经济和政治关系呈现稳定的良好势头有关:一方面两国的双向投资呈不断增长趋势,两国合作水平不断提升,高铁、核能、航天、重型直升机、宽体客机、卫星导航等一批战略性大项目取得积极进展,未来的发展后劲十足。中俄双边贸易额较2015年度增长2.2%,2016年中俄双边贸易额达到695亿美元,在中国前10位贸易伙伴当中率先实现了正增长。<sup>①</sup>另一方面,中俄两国政治交往关系密切,在20年全面战略伙伴关系的基础上,中国与俄罗斯相互支持与协作,形成了在经贸和人文领域的深度交往,在许多重大国际和地区问题上,保持相似甚至高度一致的基本立场。且中俄两国在完善国际规则、推进全球治理、维护公正合理的世界多级秩序、实现共同发展的过程中发挥着越来越重要的建设性作用。两国都放弃来源地税收管辖权,针对双向投资均减免税收负担,让中俄两国的企业同时获利,通过税收刺激投资的积极性,促进投

<sup>①</sup> 参见《2016年中俄进出口贸易额695亿美元 同比增长2.2%》, <http://www.chinanews.com/cj/2017/02-21/8155410.shtml>, 2020-01-20。

资便利和贸易自由化的发展。

中国作为“一带一路”倡议的发起人,同时也扮演着主要的资本输出国的角色。在双边税收协定中放弃利息的来源地税收管辖权对中国财政收入的影响微乎其微,但对中国企业的税收负担来说则是极大的利好。处于转型期的中国有着输出技术、扩大市场、产业升级的强烈需求,这与鼓励企业“走出去”进行对外投资在逻辑上是相通的。<sup>①</sup>而对于那些有着大量资金需求的国家来说,放弃针对跨境利息的来源地税收管辖,因利息免税带来的大量资金可以大大促进国内经济的发展,因放弃来源管辖而损失的利息税收如果可以通过对居民所得的征税得到弥补,长远来看也不会给国家财政带来负担。双向的税收优惠不仅对促进双向投资具有激励和指引作用,通过税收激励措施还能吸引更多的国家参与“一带一路”建设,而增强中国作为倡议发起国的凝聚力和向心力,加强在“一带一路”沿线国家的影响力,是除了发挥税收作为经济宏观调控工具的作用外的附带效应。

### 三、跨境融资贷款利息税收法律协调的域外考察

世界上大多数的避免双重征税协定都是以《经济合作与发展组织关于避免所得和财产双重征税的协定范本》(以下间称《经合组织范本》)和《联合国关于发达国家与发展中国家间避免双重征税的协定范本》(以下简称《联合国范本》)为模板而制定的。<sup>②</sup>根据2014年版《经合组织范本》和2010年版《联合国范本》第11条(利息条款)的规定,发生于缔约国一方并支付给缔约国另一方居民的利息可以在该缔约国另一方征税,也可以在其发生的缔约国,按照该国法律征税;但如果利息的受益所有人是缔约国另一方的居民,则来源国所征税款不应超过利息总额的10%或通过双边谈判加以确定的其他比例;缔约国双方主管当局应通过相互协商,确定实施该限制税率的方式。可见,在此两个范本之下,缔约国在确定利息的限制税率时享有较大的自主权,由此也导致不同国家缔结的税收协定中关于利息限制税率的规定不尽相同。

税收协定利息免税条款放弃来源地税收管辖权的做法在欧美发达国家已是屡见不鲜。美国与日本、加拿大的税收协定以及英国与法国、德国的税收协定中都有类似的规定。与我国主要以资本输出国的身份与“一带一路”沿线国家达成放弃来源地税收管辖权的税收协定利息免税条款不同,欧美发达国家之间由于资本双向投资持平,为了促进资本的自由流动,减少利息税成为资本流动的障碍,故都选择相互放弃来源地税收管辖权。

#### 1. 美国

除《经合范本》和《联合国范本》外,美国还单独制定了税收协定范本。根据2006年《美国税收协定范本》第11条的规定,来源于缔约国一方由缔约国另一方居民受益所有的利息,可以仅在该缔约国另一方征税。这意味着居住国对其居民受益所有的、来源于缔约国另一方的利息享有唯一的征税权。<sup>③</sup>而2016年《美国税收协定范本》将“可以”一词修改为“应当”,即来源于缔约国一方由缔约国另一方居民受益所有的利息,应当仅在该缔约国另一方征税。“可以”一词表示来源地国可以选择性放

<sup>①</sup> See Jörn—Carsten Gottwald and Sebastian Bersick, *The Domestic Sources of China's New Role in Reforming Global Capitalism*, 52 *International Politics*, 779 (2015).

<sup>②</sup> See Doron Narotzki, *Tax Treaty Models — Past, Present, and a Suggested Future*, 50 *Akron Law Review*, 394 (2017).

<sup>③</sup> See United States Model Technical Explanation Accompanying the United States Model Income Tax Convention of November 15, 2006, <https://www.irs.gov/pub/irs-trty/temod006.pdf>, 2019-06-07.

弃税收管辖权,“应当”一词则表明非选择性而是强制要求来源地国放弃税收管辖权。从《美国税收协定范本》措辞的这一转变可以看出,要求来源地国放弃对贷款利息的征税权将是未来美国税收协定的发展趋势。

## 2. 欧盟

欧盟为了促进共同市场的有效运作,加强市场资源的有效配置,提高共同市场的经济效率,应对成员国之间的税收竞争,消除不合理的税负对纳税人投资行为的扭曲,从20世纪90年代开始致力于协调利息和特许权使用费的预提税征收,以保证跨境交易所能享受的税收优惠不比同一国家内的相同交易所能享受的税收优惠少。在成员国各方利益的博弈下,欧盟理事会在2003年6月3日出台了《欧盟对利息和特许权使用费征收预提税的指令》(以下简称《指令》)。在《指令》颁布前,尽管那些针对流动的所得所征收的预提税会给公司之间的商业活动带来一些潜在的影响,但因在公司层面上可以扣除利息和特许权使用费,故这种影响还不至于太大。不过潜在的扭曲性影响依然存在,主要表现在要按固定比例进行抵免,因此来源国按照源泉扣缴的方式征收预提税容易导致双重征税,也不可避免地造成烦冗的行政程序及其对流动性的限制等问题。为此,《指令》规定选择征收预提税的国家,其境内的支付机构在下列情况下可以不征收预提税:一是受益人授权支付机构向支付机构所在国的税收主管当局传递所有相关信息,且这些信息由支付机构所在国传递给受益人所在的税收主管当局;二是受益人向支付机构出示了由受益人所在国主管当局签发的已纳税证书,支付机构将对这笔利息所征的预提税进行抵免。<sup>①</sup>《指令》的出台有效地协调了支付地国、税收居民国和受益人之间的利益,在一定程度上促进了金融服务贸易的自由化,消除了资本自由流动的障碍,巩固了统一市场的有效运作。相应地,欧盟成员国之间的税收协定也逐步放弃了预提税征税权,或者至少降低了预提税税率。

欧美的上述税收实践表明,当资本在国家间双向投资呈增长状态时,为了促进投资这些国家纷纷降低资本跨境交易税收,甚至为避免双重征税而免于征税。利用包括减税在内的税收竞争手段参与国际竞争,促进国际资本流入本国,属于一国税收主权事项,一国有权自主地决定征税对象、征税税率和征税范围,包括其税收优惠措施的设置。尤其在资本市场全球一体化的趋势下,各国都将税收政策视为实现短期稳定和调整长期结构的重要工具,以应对货币政策运行受损的现实情况。为了提高一国的国际竞争力,在防止本国资本外流的前提下,采用减轻税负的税收政策来参与国际税收竞争在一定程度上削弱了税收对投资、储蓄和劳动等经济活动的扭曲作用,是促进更多的外资流入本国、大力发展国内经济的有效手段。适度合理的国际税收竞争既有利于一国资源的有效分配,也有利于贯彻税收中性原则。基于将全球视为一个共同市场的视角,降低税率减少了全球税负,从整体数量上降低了税收的额外负担,从而确保资源在全球范围内以更具效率的方式实现配置,提高国际经济效率。<sup>②</sup>

可见,世界上主要发达国家之间已经就跨国利息免于从源征税达成一致,这归因于发达国家间为了减少巨额借贷资本流入和流出的成本,以及相互鼓励促进借贷融资。针对跨境贷款利息所得,居民国是将其纳入企业的收入总额中,在计算应纳税所得额时,扣除与取得收入有关的、合理的支出,包括经营成本、费用等;而来源地国是按照固定的限制比例税率从源征收预提税,不考虑扣除与取得跨境利息有关的合理支出。在企业融资经营成本、费用较高的情况下,虽然利息预提税税率明显低于企业

<sup>①</sup> See Marc Dassesse, The EU Directive “on Taxation of Savings”: The Provisional End of a Long Journey, 13 EC Tax Review, 45 (2004).

<sup>②</sup> 参见陈威:《资本流动的政策效应研究》,立信会计出版社2005年版,第57页。



所得税税率,但是来源地国不扣除成本、费用的从源征收利息预提税的方式会造成纳税人的税负与利润严重不相称。<sup>①</sup>对跨境利息所得采取源泉扣缴的征税方法较为粗糙,不利于借贷融资的发展,因此从长远发展趋势来看,要尽可能缩小利息预提税的适用范围。<sup>②</sup>美国等发达国家在税收协定中相互放弃跨境利息的来源地征税权,将有助于矫正源泉扣缴这种课税方法对纳税人所造成的不合理税负,从而鼓励、促进跨境融资。如果一国实行的是属地税制,则该国居民企业的境外融资所得将完全没有税负,从而更加鼓励、促进该国的跨境融资。当然,这样的协定安排需要满足必要的条件,即两国之间的相互融资流量是大致相等的,从而确保两国在跨境融资上的税收利益平衡。或者一国可以从这种相互放弃来源地征税权的协定安排中获得其他补偿利益,如实行属地税制的国家可以因此吸引更多的境外资金流入。以美国与加拿大为例,1980年《〈美国和加拿大所得税协定〉议定书》第11条规定来源地国对利息征税的限制税率是15%,2007年《〈美国和加拿大所得税协定〉(议定书)》将该条修改为来源地国对利息不享有征税权。根据美国经济分析局统计的数据,2007年,美国对加拿大的直接投资额为2506.42亿美元,而同年加拿大对美国的直接投资额为2019.24亿美元,两国之间的直接投资额相近。<sup>③</sup>2001年《美国和英国所得税协定》强制性要求来源地国放弃税收管辖权。同样的,2001年前后,英美两国的双向直接投资额基本持平。美国与加拿大以及美国与英国之间的投资数据表明,双向直接投资额相近的国家之间更易就放弃对利息的来源地税收管辖权达成一致,因为双方投资者都可以享受此项税收优惠。在国际税法中,税收管辖权分为属地性质税收管辖权和属人性性质税收管辖权,来源地征税权在性质上属前者;在国家之间税收利益分配中,与居民国税收管辖权相比,来源地税收管辖权享有优先性。这是长期以来形成的一种习惯性的安排。取消来源地税收管辖权,意味基于互惠,相互让渡了针对跨境融资的利息所得的征税权。

值得注意的是,关于税收(包括利息预提税)协调的问题,美国和欧盟等发达国家或地区是通过协调税收管辖权来解决的,并不涉及享受免税待遇的金融机构的问题。而享受免税待遇的金融机构的范畴问题是中国企业海外投资的一个独特性的反映。中国企业的海外投资起步阶段主要的投资领域是基础建设项目,金融机构的贷款融资活动为这类基础设施建设提供了强有力的资金保障。但因为此类基础设施建设成本高、回报慢,负责融资的金融机构也面临着较高的风险,相比政策性的金融机构,商业银行一般融资意愿较低。因此,国家出台了相关政策鼓励国家拥有或控制的政策性金融机构向这些海外投资项目进行融资贷款,为保障负责融资贷款的政策性金融机构的利益,我国的税收协定利息免税条款就享有免税待遇的金融机构的范围进行了规定,也说明在当时的背景下税收政策和国家的贷款政策相一致和相协调。

#### 四、“一带一路”跨境融资贷款利息税收法律协调的转型

“一带一路”倡导共商、共建、共享的发展理念和互联互通的发展模式。这一发展理念和模式与以往的发展理念和模式最大的不同在于强调“一带一路”沿线各国经济和发展的“共”与“互”。这里的

<sup>①</sup> 参见赵洲:《“一带一路”建设中的跨境利息所得的免税待遇及其合作协调》,《求索》2017年第9期。

<sup>②</sup> 参见廖益新、朱炎生:《国际税法》,高等教育出版社2008年版,第374页。

<sup>③</sup> See U.S. Bureau of Economic Analysis, International Data, <https://www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=2&step=1#reqid=2&step=10&isuri=1&202=1&203=30&204=4&205=1,2&200=1&201=1&207=38&208=2&209=3>, 2019-06-07.

“共”与“互”，不仅打破了国家之间的樊篱，也打破了不同行业间的樊篱。促进基础设施的建设和互联互通是“一带一路”建设的核心内容。这是一个由投资母国、东道国、投资者与融资金融机构共同构筑的利益共商、共建、共享蓝图。由此，“一带一路”跨境融资贷款利息税收的法律协调，应当从税收协调理论、具体的税收协调制度至税收协调框架这个 3 层面来进行统筹。

#### （一）税收协调理论的转型

避免双重征税的产生、解决居住国与来源地国的税收管辖权的冲突、协调国家间的税收主权利益、公平合理地划分纳税人的跨境所得是国际税收协调最主要的目标之一。长期以来，跨境税收问题被作为一个相对封闭的问题予以国家间协商处理，并未在理论上形成相应的协调理论。随着国际税收实践的发展，国际税收领域的协调问题已经不再单纯限于税收管辖权的划分等跨境税收本身的问题，而是越来越复杂和多元化。在此背景下，国际税收协调制度顶层设计及相应理论不能仅仅考虑税收管辖权的划分等自身内部问题，而应从多个层面的立体角度进行全面考量。即在国际税收协调不能仅考虑税收管辖权及税收利益的公平分配这一单一层面，还要充分考虑和纳入多个层面的综合考虑和顶层制度设计，并促使它们能够实现协调融合。其中，在立体指导思想需要着重考虑的是，税收作为国家宏观经济调控工具，应该与“一带一路”投资促进的发展规划相一致。我国的国际税收协调制度应该积极顺应和支持国家的经济发展规划，有效地保护和促进我国企业的海外投资经营，消除跨境投资经营中的各种税收障碍与壁垒，充分地保障海外投资经营的税负竞争力，对国际投资产生激励作用，对金融资本的跨境流动产生促进作用。<sup>①</sup> 为此，既有的国际税收协调理论需要作出新的调整，以充分适应和促进新时代的跨境投资经营。国际税收协调理论转型的目标和内容在于，要超越跨境税收问题本身的国家间协调这一有限层面，将国家宏观、长远的经济发展融入国际税收协调的框架之中。

近年来，国际社会已就“增长友好”的税收政策理念达成共识。2016 年 20 国集团杭州峰会提出“实施更为增长友好型的税收政策”，建立“公平和现代化的国际税收体系”。<sup>②</sup>“增长友好型”的税收协调理论的提出源于当下全球经济增长放缓、贸易保护主义抬头、投资乏力、主要经济体政策明显分化难以形成合力、单纯依靠货币政策促进增长的效果递减这样一个背景。建立“公平和现代化的国际税收体系”有利于提高全球经济的抗风险能力，促进世界经济增长。税收工具已经成为各国构建开放型经济、促进经济增长的重要政策变量。<sup>③</sup>国家的税收政策、税收协定应当与国家的宏观经济政策目标相一致，在引导企业行为满足政府宏观经济政策目标的同时，实现企业促进自身利益的愿望和要求。合适的顶层制度设计和政策安排能够促使企业接受政府政策的引导，积极开展跨境投资经营活动，从而推动经济增长。因此，具有明确政策导向的国际税收制度能指引企业的国际投资判断和选择，达到优化股权架构和进行良性税收筹划的目的。同时，国家之间有效的税收合作能助推互利共赢发展目标的实现。世界经济的发展现状迫切要求改变过去传统的税收协调合作的理论、原则和实践，塑造以“增长友好”为目标和核心的国际税收协调合作理论和原则，形成公平和现代化的国际税收体系。

<sup>①</sup> See Martin Hearson and Wilson Prichard, China's Challenge to International Tax Rules and Implications for Global Economic Governance, 94 International Affairs, 1287, (2018).

<sup>②</sup> 参见《二十国集团领导人杭州峰会公报》，[http://finance.ifeng.com/a/20160906/14861224\\_6.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20160906/14861224_6.shtml), 2020-01-26。

<sup>③</sup> 参见廖体忠：《让经济增长的火炬照亮世界前程——G20 杭州峰会国际税收议题述评》，《国际税收》2016 年第 10 期。

就跨境融资贷款的利息预提税协调而言,“增长友好型”的国际税收协调合作理论与原则应当包含以下基本内涵与要求:(1)转变传统的税收中性原则的僵化要求。长期以来,各国的涉外税制及国际税收协调遵循税收中性原则的基本要求,即国际税收法律与政策既不鼓励也不阻碍跨境经济活动,税收法律与政策缺乏积极谋求特定经济效果的主动性。虽然保持税收法律与政策在国际经济活动中的中性地位是一项基本的价值目标和原则要求,但是传统的税收中性要求已经与各国及世界经济增长的迫切要求明显失契。转变传统的税收中性原则并以“增长友好型”为基本导向的跨境融资贷款利息预提税协调,旨在强调和凸显金融资本等在世界范围的自由流动作为首选的价值目标,充分发挥税收对跨境投资的引导和促进作用。明确豁免清单、放弃来源地税收管辖权均有助于提升跨国公司进行国际直接投资时的决策有效性、准确性和盈利能力。<sup>①</sup>(2)“增长友好型”跨境融资贷款利息预提税协调应当将减轻纳税人的税负作为一项核心内容要求。长期以来,跨境融资贷款所得需要在来源地缴纳预提所得税,由于预提税不扣除纳税人的融资经营成本与费用,因而金融机构往往承担了与利润所得不相称的税负,这减损了金融机构的实际盈利,影响其从事跨境融资的积极性。虽然金融机构可以通过融资贷款合同中的包税条款将税负转嫁给借款企业,但企业承担额外的税负会影响实体经济的可持续发展。<sup>②</sup>给予跨境融资贷款利息更大的税收优惠以及免税待遇是“增长友好型”税收协调的总体趋势与客观要求。美国等发达国家间的税收协定以及中国近年来签订或修订的税收协定已经反映这种趋势与要求。(3)“增长友好型”跨境融资贷款利息预提税协调应当进一步实现税收协定利息免税条款的稳定性、明确性和一致性。现有税收协定在利息免税待遇安排上缺乏足够的稳定性、明确性和一致性,导致跨境融资及企业经营在税负上的不确定性,严重影响与干扰了金融机构与企业的跨境投资意向、组织形式选择、投融资安排、区位选择与经营效果。税收协定利息免税条款的稳定性、明确性和一致性将为跨境融资及企业经营创造一个稳定可预期的税收法律环境,从而鼓励、促进跨境经济活动,推动经济全球化及世界经济增长。

对于跨境融资贷款利息预提税的协调,中国与“一带一路”沿线国家应当达成共识,将“增长友好型”国际税收协调合作作为税收协定利息免税条款确立的基本原则,使各自进行的税收谈判和碎片化的税收协定获得共同的价值目标和内在的协调统一,从而全面加强并提升跨境融资贷款利息预提税协调合作的机制与效果。<sup>③</sup>

## (二) 税收协定利息免税条款的修正

目前,我国与“一带一路”沿线国家签署的54个双边税收协定中有51个税收协定明确规定,发生在缔约国一方而支付给缔约国另一方的行政区、地方当局、中央银行或者资本完全为其政府所有并受其控制的金融机构的利息款项,应当在来源地国给予免税待遇。其中15个双边税收协定<sup>④</sup>在正文或之后另行签署的议定书、换函中明确列举了可适用的金融机构的范围,包括国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行这3家政策性银行,部分双边税收协定还包括中国出口信用保险公司、全

<sup>①</sup> 参见乐为:《税收政策对跨国公司国际直接投资决策的影响》,光明日报出版社2008年版,第18页。

<sup>②</sup> 参见赵洲:《关于构建“增长友好型”国际税收规则的几点思考》,《国际税收》2019年第4期。

<sup>③</sup> 参见赵洲:《关于构建“增长友好型”国际税收规则的几点思考》,《国际税收》2019年第4期。

<sup>④</sup> 参见我国与新加坡、马来西亚、泰国、文莱、越南、老挝、巴基斯坦、土库曼斯坦、塔吉克斯坦、土耳其、阿曼、阿塞拜疆、捷克、印度尼西亚、柬埔寨(尚未生效)签订的双边税收协定。

国社会保障基金理事会等政策性非银行金融机构和 4 大商业银行。剩余 36 个双边税收协定<sup>①</sup>则仅在正文中对利息免税条款进行原则性规定,未明确列举享受利息免税待遇金融机构的范围。此外,还有 3 个双边税收协定<sup>②</sup>没有规定对支付给政府全部或主要拥有的金融机构的利息给予免税待遇。

在“增长友好型”利息预提税协调合作理念与原则之下,扩大并具体明确可以享受利息免税待遇的金融机构的范围既符合当前我国的国家利益,也符合包括“一带一路”沿线国家的经济增长需要。建议对双边税收协定利息免税条款做如下调整:(1)使用正面清单模式,增强条文的确定性。对此,不仅需要单个双边税收协定中摒弃概括式规定,更要保持不同协定之间正面清单内容的一致性。(2)出于更为优惠的税收安排的考虑,正面清单可以适当扩大免税金融机构的涵盖范围,增加可供“走出去”企业选择的其他借款机构,尤其是与“一带一路”建设密切相关的政策性银行和基金。建议增加亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行、上海合作组织开发银行和丝路基金有限责任公司。在此基础上,除了 4 大商业性银行,我国还可以考虑在与投资环境较好的“一带一路”国家的双边税收协定中约定加入更多的商业性银行。当条件成熟时,我国甚至可以在相关税收协定中取消此类正面清单,实现利息免税待遇全覆盖。因为随着我国海外投资的范围越来越广,企业融资的需求和种类也越来越多样化,我国有越来越多的金融机构特别是商业银行加入融资贷款的队伍,这些金融机构已成为助推我国企业海外投资不可忽视的力量,他们的利益也需得到体现和保障,将这些金融机构纳入税收协定利息免税条款的调整范围,还将调动其融资贷款的积极性,进一步助推我国企业海外投资的发展。(3)在放弃来源地税收管辖权这一点上,审慎选择借贷资金流动双向流动数额趋同一致的国家,有利于资金在两国之间的自由流动,显著提高缔约双方国民经济的发展,而相应的税收收入损失也可以通过刺激投资得到弥补。事实上,美国、英国等双向投资额相近的发达国家已经就跨国利息免于从源征税达成一致。随着“一带一路”沿线国家相互投资的增加,为了减少投融资的税收障碍,进一步促进资本在“一带一路”国家之间的流动,可以考虑在税收协定中放弃对跨国利息的来源地税收管辖权。放弃消极所得的从源征税本身就是一个双赢的结果。在 2008 年金融危机后,全球经济增速明显放缓,国际资本市场面临挑战。各国包括发达国家和新兴市场经济国家在内,都采取各种措施吸引国际资本流入本国,刺激国内投资和消费需求,大力发展国内经济。由于税收工具是各国宏观调控政策的重要手段,税收竞争是国际竞争的重要环节,因此各国纷纷通过减税来提升国际竞争力。<sup>③</sup>在新一轮的全球性减税浪潮中,中国可以选择与“一带一路”沿线国家中相互之间投资额较大国家如新加坡相互放弃来源地对消极所得的预提税征收,将其作为中国吸引境内投资、扩大对外投资、实现共建共享共赢的一种新的政策和举措。

### (三) 税收协调机制的构建

中国的国际税收协定体系是由 110 个双边税收协定和国内涉外税收法律构建而成。中国可以按照双边协商的方式修订利息所得的免税待遇条款。其优点在于我国可以针对不同的缔约国的具体情

<sup>①</sup> 参见我国与菲律宾、尼泊尔、印度、孟加拉国、斯里兰卡、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、伊朗、叙利亚、沙特阿拉伯、巴林、卡塔尔、阿尔巴尼亚、保加利亚、克罗地亚、斯洛伐克、爱沙尼亚、立陶宛、匈牙利、拉脱维亚、马其顿、黑山、罗马尼亚、波兰、塞尔维亚、俄罗斯、白俄罗斯、乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚、亚美尼亚、蒙古、埃及、科威特、阿拉伯联合酋长国签订的双边税收条约。

<sup>②</sup> 参见我国与波斯尼亚和黑塞哥维那、斯洛文尼亚、以色列签订的双边税收协定。值得注意的是,俄罗斯已放弃利息来源地税收管辖权。

<sup>③</sup> 参见闫坤、于树一:《开启减税降费的新时代:以降“税感”拓展政策空间》,《税务研究》2018 年第 3 期。

况,如双边投资关系和政治环境等,作出具体精确的调整,最大限度地实现双边关系中的利益最大化。但是其缺点也非常明显,即对税收协定的修改会耗费大量的时间和经历繁琐的程序,以致修改成本大大提高。目前税收协定中的利息免税条款之所以存在较多的问题,是因为缔约对象千差万别,签订的时间各不相同,签订时的经济环境、国家税收利益差别明显。

目前,“一带一路”沿线国之间尚未形成稳定的税收协调对话平台和协商机制,也没有建立一个有效的多边税收协调机制。这将影响“一带一路”建设的长远发展,有损税收环境的稳定性、一致性和可预期性。为促进“一带一路”沿线国之间互利互惠、实现共赢,中国可以主导建立“一带一路”多边税收协调机制,切实贯彻“一带一路”倡议的实施,为“一带一路”建设提供全面的税收保障。欧盟和20国集团是开展多边税收协调较为成功的典范,虽然两者模式不同,但他们的成功都离不开强大的政治影响力和完善的法律制度框架。“一带一路”沿线国家建立多边税收协调机制也需具备上述两大因素。<sup>①</sup>

欧盟通过成员国让渡部分国家主权建立了一个共同市场,消除了关税壁垒,实现了货物、资金、人员及服务在欧盟境内的自由流动,欧盟成员国在整体利益上高度关联,政治上也有相对统一的目标。同时,欧盟通过欧盟法所创设的法律机制,为欧盟区域形成有效的税收协调提供了制度保障,在法律渊源上有欧盟条例和指令,在立法、执法和司法机构上有诸如欧盟理事会、欧盟委员会以及欧洲法院等组织,从而保证欧盟在税收领域能够达成一致的税收决策且在各国国内转化适用后能够得到一致的遵守和执行。<sup>②</sup>在20国集团框架下开展的税收协调,由于拥有成熟的机构和决策保障机制,因此形成当今世界上囊括国家最多、最具影响力和包容性的多边税收协调体系。税基侵蚀与利润转移行动计划、《多边税收征管互助公约》《实施税收协定相关措施以防止税基侵蚀和利润转移的多边公约》等税收决策都是在20国集团平台上达成的共识,并在全世界范围内大力推行。同时,将经合组织制定的协定范本、行动计划、建议、报告等不具有法律约束力的软法规范,通过多边公约和同行评议的形式逐渐转化为具有法律执行力的硬法规范,从而更加有效地塑造和推进全球税收治理。

“一带一路”沿线国家在经济环境、政治环境、法律环境、人文环境和宗教信仰等方面千差万别,国内税收制度也大相径庭。在税收层面,“一带一路”沿线国既不像欧盟有统一的市场,消除关税壁垒,实现4大自由;也不像20国集团和经合组织有成熟的机构和决策机制保障。<sup>③</sup>因此,“一带一路”倡议下的税收协调必然是一个复杂而艰巨的问题。如果仅仅停留在“一带一路”倡议阶段,无法取得各国在税收领域的共识,没有定期的对话平台和有效的协商机制,那么各国的税收利益很难协调并就共同面临的税收壁垒达成应对的一致意见。这将损害“一带一路”税收环境的稳定性、一致性和可预见性。

为了消除税收问题对“一带一路”建设的阻碍,着力塑造和运用“增长友好型”税收协调合作理念与原则,引领“一带一路”沿线国进行充分的税收协调,达成法律共识,形成以规则为基础的多边税收协调措施和制度,具有现实意义。作为“一带一路”倡议的发起国,中国可以尝试倡议“一带一路”沿线国家首脑进行定期会晤,或建立类似于金砖国家税务局长定期会晤机制的“一带一路”沿线国家税务

<sup>①</sup> 参见龙英锋:《“一带一路”国家碳减排复合机制构建》,《会计与经济研究》2019年第2期。

<sup>②</sup> See H.Onno Ruding, The Long Way to Removing Obstacle in Company Taxation in Europe, European Taxation, January 2002, p.3.

<sup>③</sup> 参见王文静、赖泓宇:《“一带一路”战略的国际税收协调》,《国际税收》2016年第4期。

主管当局定期会晤机制,创造平等对话的平台和机制,并在此基础上,根据“增长友好型”税收协调合作理念与原则,直接就税收相关问题达成一致的解决方案。即使“一带一路”沿线国家形成多边税收协调的时机尚不成熟,也有必要联合双向投资持平的“一带一路”沿线国家如俄罗斯等国,根据“增长友好型”税收协调合作理念与原则,就税收相关的核心问题进行磋商,制定标准、达成共识,并最终建立起一个成熟的小规模和小范围的税收协调法律框架。而具体到跨境融资贷款利息预提税的协调问题,遵从促进缔约国家之间互利互惠的原则,选择现在或将来中国对外直接投资额较大的国家集中启动税收协定修订的谈签工作,降低双边谈签的成本,以多边备忘录的形式同多个国家双方享受利息免税待遇的金融机构列举一个详尽全面的正面清单,同时设置兜底条款备今后补充之用。在国家间就利息预提税管辖权等关切税收利益分配重大制度进行调整时,借助多边税收协调机制进行充分的对话和合作,避免恶性税收竞争,以协调一致的方式达到共赢的效果。

## 五、结语

中国“走出去”企业大多承担基础设施建设工程,此类工程具有周期长、成本高、回报慢的特征,单靠企业自有资金难以完成,必须进行外部融资。若没有关于融资贷款利息免税的规定,仅按照东道国国内税法征税,高企的税负将给企业造成极大负担。目前,中国缔结的双边税收协定利息免税条款的规定并不一致,且享有受免税待遇的金融机构十分有限,无法满足当前“走出去”企业迫切需要的资金链和合理税收筹划的需求,严重滞后于经济发展形势,客观上不利于“一带一路”建设的迅速推进。塑造和运用“增长友好型”税收协调合作理念与原则,通过国家间协调解决中国企业在“一带一路”沿线国家跨境融资中的利息税收待遇问题是上策。期待在不久的将来,“一带一路”沿线国家能够在有效的多边税收协调机制下,就包括跨境利息预提税在内的更多税收问题达成一致的解决方案。

责任编辑 何 艳