

# 应对 避税港 问题



# 避税港吸引着数十亿资金，这对于资金流出国和流入国造成了同样的危害

尼古拉斯·萨克斯森

2008年金融危机爆发之前，在人们的眼中，避税港是全球经济中有些另类、但又不太重要的助兴节目。这些加勒比群岛或阿尔卑斯地区的金融重镇经常会有各界名流、黑帮以及富有的贵族造访。可自那以后，全世界才清醒地认识到两大事实：第一，避税港这种现象对于全球经济的影响和重要性远远超过我们大家的想象；第二，世界上最大的避税港并不是我们以前以为的那些地方。

据估算 (Crivelli, de Mooij, and Keen 2015; Cobham and Janský 2018)，避税港造成各国政府每年流失的企业所得税高达 5000 亿至 6000 亿美元，尽管有些避税手段是合法的，但也有非法的。在流失的税收收入中，低收入经济体约占 2000 亿美元，在其 GDP 中的占比超过了发达经济体，甚至超过了它们每年获得的外国发展援助资金 (1500 亿美元)。2017 年，据估算，仅美国的“财富 500 强”企业就有大约 2.6 万亿美元的海外收入，而在 2018 年美国税改后，仅有其中一小部分资金回流美国。

企业并不是唯一的受益方。根据加州大学伯克利分校的经济学家加布里埃尔·祖克曼 (Gabriel Zucman) (2017) 估计，个人藏匿在避税港的资金高达 8.7 万亿美元。经济学家及律师詹姆斯·S·亨利 (James S. Henry) (2016) 进行了更全面的估算，结果发现，在避税港的个人资金总额令人震惊，竟高达 36 万亿美元。虽然两次估算采用的收益率截然不同，但结果相同，都认为每年全球的个人所得税流失接近 2000 亿美元，这一金额必须计入企业所得税总额中。

由于财务保密性以及零碎不完整的官方数据，加之对避税港缺少普遍认可的定义，这些极不确定的估算结果可谓千差万别。我的结论可归结为两个词：“逃避”和“其他地方”。为了逃避你不喜欢的规则，你把自己的钱拿到其他地方，

离岸或跨境。考虑到这些避税港的影响面远不止包括税收，我倾向于一种更宽泛的定义：避税港为逃避财务法规、信息披露和刑事责任等提供了一条路径。由于利用避税港的企业主要是大型金融机构和其他跨国公司，因此这种制度使竞争环境不利于中小型企业，进而加剧了市场垄断。

虽说避税港的政治危害仍无法衡量，但这种政治危害必须写入“案情记录”中。最关键的是，避税港为那些利用其从事违法活动的精英提供了藏身之地，但牺牲了大部分弱势群体的利益。避税港自诩为“税收中立”的中转地，有利于国际资金和投资的自由流动。虽然对有关私人参与者的好处显而易见，但对整个世界而言，却未必是一件好事。目前，人们普遍认为，避税港除了造成税收流失外，资金的跨境自由流动本身就蕴含着风险，比如危及新兴市场经济体的金融稳定。

通常，一个人越是富有，或者一家跨国公司的规模越大 (有些跨国公司拥有几百个离岸子公司)，那么就越是容易深陷离岸制度中，而且会极力维护这种制度。那些强势的政府也难以置身事外。主要的避税港大部分都位于发达经济体或其领地内。根据税收正义联盟发布的“企业避税港指数”，排名前三位的避税港是英属维尔京群岛、百慕大群岛和开曼群岛。这些都是英国的海外领地。根据该组织发布的“金融保密指数”，瑞士、美国和开曼群岛是私人财富避税的三大司法管辖区。

要想搞清楚为什么富有的司法管辖区排在榜单的首位，我们不妨思考一下，有多少富有的尼日利亚人将他们的秘密资产藏在日内瓦或是伦敦，然后再思考一下，有多少有钱的瑞士人或英国人把他们的资产藏在拉各斯。离岸资金通常会离开穷国，流向富国。

## 大约十年前，政界很少对避税港的扩张采取限制措施。

离岸制度在不断壮大。当一个司法管辖区设计了一种全新的税收漏洞或秘密工具，从而成功地吸引流动资金时，其他司法管辖区会在“恶性竞争”中纷纷效仿，甚至是有过之而无不及。这样便造成了企业平均税率大幅下降，从1985年的49%降至今天的24%，降幅达50%。对于美国跨国公司而言，据估算，转移至避税港的企业利润从20世纪90年代的大约5%—10%增长到今天的25%—30% (Cobham and Janský 2017)。

国际企业税制的原则是大约一个世纪前根据国际联盟的要求所制定的。这些原则将跨国企业定性为联系松散的“独立实体”。但这并非事实：实际上，作为一个整体，跨国公司享有巨大的优势，不仅拥有市场地位，还实现了规模效应。如果跨国公司的整体价值超过了其（设在不同地方的）各部分价值的总和，那么哪些国家应该针对超出的那部分价值征税呢？由于税制更看重跨国公司的总部所在地，而总部通常位于富国，因此低收入国家很少能对其征税。

而且，跨国公司可操控这些关联公司间交易的转移价格，从而将利润从高收入司法管辖区转移到低收入司法管辖区。例如，一家企业的关联公司可能在低税收的避税港持有专利，但会向设在高税收国家的关联公司收取很高的品牌使用费，从而实现在低税收管辖区的利润最大化。从理论上讲，转移价格是反映两个非关联方之间的公平交易的主要市场价格。但这种价格通常难以确定，这就像是对一个不在公开市场上销售的蒸汽发动机的某个特殊部件估值，或是给一种药品专利估值一样。在实践中，价值往往是由公司的会计们确定的。

就“公平交易的独立实体”而言，主要的替代方案便是采用所谓的“公式分配法的单一税制”。这种税制根据能体现真实经济活动（其中可能包含销售、就业和有形资产）的公式，将跨国公司视为单一实体，并按地理区域来分配利润。从理论上讲，这种方法使得避税港失去了意义。如果

某公司在百慕大群岛设立只有一个人的办事处，那么根据该公式，其全球利润中只有很小一部分分配到那里。在这种情况下，百慕大群岛是否按零利率向这部分利润征税基本上无足轻重。在实践中，这项税制还存在技术难题，而且公式的选择具有强烈的政治色彩，但它确实比现行的制度更简单、更公平、更合理。

的确，虽说限制性的地方性税制尚未在国际范围内使用，但美国的很多州、加拿大各省以及瑞士的很多州都已经使用了一段时间。目前正在采取措施，要求跨国公司分解并发布其各国的财务和会计信息，这样便可为国际分配公式提供相关的数据。实现替代方案的过程中可能采用很多其他的渐进式方法，因此变革可能也是渐进式的，而不是革命性的。

大约十年前，政界很少对避税港的扩张采取限制措施。然而，经过2008年的那场危机后，各国政府承受着巨大的压力，一方面要消除巨额的财政赤字，另一方面要安抚那些愤怒的选民，他们对由纳税人出资的银行救助计划、日益加剧的不平等以及跨国公司和富人逃税的行为感到不满。巴拿马文件泄密事件和卢森堡泄密丑闻让人们意识到，避税港经常服务于一些罪恶的目的，这让政府感到很大的压力，必须采取措施扭转这种局面。因此，作为国际税收事务的主要标准制定者的富国组织、经济合作与发展组织（经合组织）发布了两大计划。

一项计划是通用申报标准（CRS—Common Reporting Standard）。这项税制鼓励跨境财务信息的自动交换，从而帮助税务主管部门跟踪纳税人的离岸资产。但CRS存在很多漏洞，例如，它让那些持有真实护照的人士在避税港，而不是在他们居住的国家申请居住权。就地域而言，美国的漏洞更多：根据《外国账户税务合规法案》的规定，美国从海外收集有关美国纳税人的信息，但却很少向海外分享自己的信息，因此非永久居民可在极其隐秘的情况下，在美国境内持有资产，

这样使美国成为主要的避税港。

然而，CRS产生了一定影响。根据经合组织2019年7月估算，90个国家共享了4700万个账户的信息，总额高达4.9万亿欧元。避税港的银行存款降低了20%—25%。申报前的自愿披露为经合组织和二十国集团成员国（包括主要新兴市场经济体）增加了950亿欧元的税收收入。

另一个大型计划是针对跨国公司的税基侵蚀和利润转移（BEPS—base erosion and profit shifting）项目。这是经合组织在“根据经济实质调整税收”方面所做出的努力，同时不影响国际社会对于公平交易原则（也是那些逃税的跨国公司及其同盟支持的原则）已形成的长期共识。虽然BEPS确实提高了跨国公司的透明度，但在经合组织看来，最终还是不大成功，尤其对数字化经济来说。

经过一段时间后，美国也认识到，在消费型经济中，有必要将征税权转向销售发生地。新兴市场经济体（包括哥伦比亚、加纳和印度）2016年实现了良好的开局，目前正在积极探寻新的方法。经合组织开始考虑仅涉及销售的公式，但某些低收入国家倾向于一种涉及员工和有形资产的公式，这种公式可使这些国家享有更大的征税权。这种偏离公平交易原则的做法显然更接近税收活动人士所要求的公式分配法。

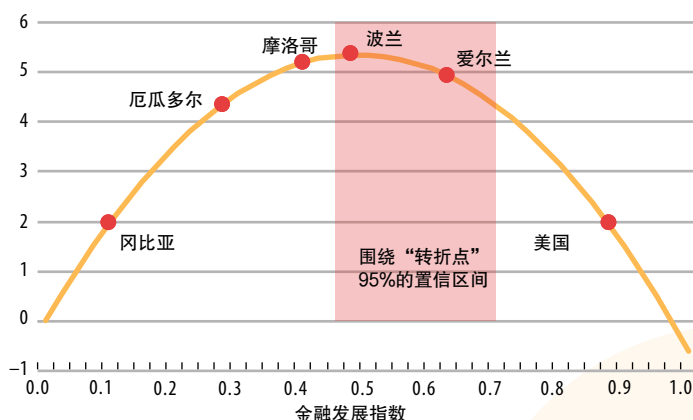
2019年1月，开始出现重大变化。经合组织首次公开承认，需要使用“超出公平交易原则的解决方案”。3月，IMF总裁克里斯蒂娜·拉加德称这种方法是“过时的”，而且“对低收入国家尤其有害”。她敦促要进行“彻底的反思”，并采取逐步实现基于公式的收入分配方法。5月，经合组织发布了“路线图”，建议根据两个方面进行改革：第一，确定缴税地点及税基，以及征税的利润比例；第二，让跨国公司按最低税率缴税。密歇根大学法学院教授鲁文·艾维-约纳（Reuven Avi-Yonah）指出，这项计划“过于激进”，在5年前“几乎是无法想象的”。

目前，我们正处于一个世纪以来国际企业税制最重要的变革时期。具体的进展将取决于权力斗争：国家之间的、穷人与富人之间的、国家内

### 金融过度发展？

大部分发达经济体（包括美国）已经过了金融行业的增长有利于经济发展的阶段。

（对GDP增长率的影响，百分点）



资料来源：Sahay and others (2015)。数据于2019年7月更新。

部的、普通纳税人与从现行税制中获益的纳税人之间的权力斗争。但可能会出现根本性的变革。税收正义联盟是我一直工作的单位。该组织目前认识到自身的四大核心要求。这些要求一开始被认为不切实际，可如今却在全球范围内赢得了越来越多的支持。这四大核心要求包括跨境财务信息自动交换、金融资产受益所有人公开登记、国别报告以及采用公式分配法的单一税制。

而企业所得税不过是个起点。要想更全面地了解这些问题，我们一定要考虑那些使离岸制度获得认可的因素。瑞士这个例子就很可能说明问题。过去几十年间，德国、美国和其他国家的政客们在银行机密方面与瑞士存在分歧，但鲜有胜绩。然而，2008年，在发现瑞士银行家帮助他们的美国客户逃税之后，司法部采取了不同的策略：它针对的不是某个国家，而是该国的银行家和银行。作为回应，那些危机四伏的个人参与者成为游说改革的主要力量。没过多久，瑞士第一次在银行机密方面做出了重大让步。这给我们带来的启示是：任何有效的国际响应必须包括对发挥推动作用的个人（包括会计和律师）实施强有力的制裁，尤其是当他们为逃税等犯罪活动提供便利时。

## 对于很多经济体而言，拥有一个离岸金融中心就是一项“双输”的主张。

从更深层面来看，我们不妨这样想一下：推动离岸制度的因素是不同司法管辖区在提供最佳的避税、信息披露和金融监管方式时存在的竞争关系。这种逐底竞争历来被视为一种需要多边协同解决方案的集体行动问题。而且合作方法存在缺陷。有些司法管辖区在吸引流动资金时总想着做手脚，因此集体行动可能就像是在蹦床上养松鼠。而且，动员选民支持复杂的跨境协作并非易事，尤其是当目标是帮助外国人或低收入国家时。

这里存在一种截然不同、却更为行之有效的办法。问题是，避税港吸引的资金流对流入国有利吗？这些资金流当然有利于当地的利益集团，通常包括银行、会计、法律和房地产等领域，但会让整个司法管辖区受益吗？

IMF、国际清算银行和其他相关方不断开展的一系列全新研究表明，答案是否定的。“金融过度发展”这篇文献认为，金融行业发展在达到一个最优点之前是有益的，而在此之后，该行业的发展会开始损害经济增长（见上一頁的图）。大部分发达经济体，包括美国、英国和其他主要的避税港，早已过了这个最佳时机。对这些国家来说，压缩金融行业的规模来消除不利的金融活动可能会促进经济繁荣。

除了这项研究之外，英国避税港泽西岛的前任经济顾问约翰·克里斯坦森（John Christensen）和我提出了“金融诅咒”这个概念。“金融诅咒”会危害那些金融行业规模过大的司法管辖区，类似于困扰那些倚重石油等商品的国家的“资源诅咒”一样。这种“富饶的贫困”悖论有多个诱因：掌握熟练技能的人才流失，从政府、工业和公民社会流向高薪的支柱部门；支柱部门和其他部门间日益扩大且破坏增长的不平等状况；本地价格上涨造成其他贸易品行业与进口产品相比缺乏竞争力；商品和金融资产价格的反复涨跌；在低息贷款流入时，以富有成效、创造财富的活动为代价，寻租和创业精神的丧失日趋严重。有些学者还强

烈批评“经济金融化”趋势，或者说从创造财富的活动转向更具掠夺性的、榨取财富的活动，如垄断化、大到不能倒的银行以及利用避税港。

随着秘而不宣的资金向西方的政治体制渗透，那些寻求保密或逃避企业所得税的资金流似乎可能正是加剧金融诅咒、造成贫富严重不均、不断增大危机风险，以及无法衡量政治损失的因素。当金融资金流从较穷的国家向富国的避税港流动时，随之出现的是劳动力的迁移。

像往常一样，对这个方面需要进行更多的研究。然而，对于很多经济体而言，拥有离岸金融中心其实是一个“双输”的主张：它不仅将危害向外传导给其他国家，而且会将危害向内传导给所在国。那些认识到这种危险的国家可以采取单边行动，努力管控自己的离岸金融中心。这些国家所要做的就是摆脱逐底竞争并遏制避税港活动，同时提高本国公民的福祉。这是一种有效的制胜公式。FD

尼古拉斯·萨克斯森（NICHOLAS SHAXSON）是《毒油井》《金银岛》以及最近的《金融诅咒》的作者。这些书分别探讨的是西非的资源诅咒、避税港和金融行业规模过大的国家。

### 参考文献：

- Cobham, Alex, and Petr Janský. 2017. "Measuring Misalignment: The Location of US Multinationals' Economic Activity versus the Location of their Profits." *Development Policy Review* 37 (1): 91–110.
- . 2018. "Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-Estimation and Country Results." *Journal of International Development* 30 (2): 206–32.
- Crivelli, Ernesto, Ruud A. de Mooij, and Michael Keen. 2015. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries." IMF Working Paper 15/118, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Henry, James S. 2016. "Taxing Tax Havens." *Foreign Affairs*, April 12.
- Sahay, Ratna, and others. 2015. "Rethinking Financial Deepening." IMF Staff Discussion Note 15/08, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Zucman, Gabriel. 2017. "How Corporations and the Wealthy Evade Taxes." *New York Times*, November 10.