

数字经济时代 RCEP 税收协调的多边治理困境与突破

周天姮

广西财经学院

DOI:10.12238/ej.v8i8.2802

[摘要] 历经长达八年的多轮协商谈判,《区域全面经济伙伴关系协定》最终在2022年1月1日正式步入全面实施阶段,区域经济一体化进程加快了速度,税收协调机制在这个进程里逐渐呈现出其作为贸易自由化关键枢纽的关键地位,数字经济快速发展正在引起传统税收体系的结构性改变,这种改变让RCEP框架下的税收协调面临前所未有的制度性挑战。本研究依据多边治理理论范式,全面剖析数字经济背景下RCEP税收协调存在的机制障碍,同时结合税基侵蚀与利润转移等前沿议题,探寻构建更具包容性的解决办法,希望能够为区域税收治理体系创新提供有理论意义和实践价值的决策参考。

[关键词] RCEP; 税收协调; 数字经济; 多边治理

中图分类号: F810.42 **文献标识码:** A

The dilemma and breakthrough of multilateral governance of RCEP tax coordination in the era of digital economy

Tianheng Zhou

Guangxi University of Finance and Economics

[Abstract] After eight years of multiple rounds of negotiations, the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) officially entered the full implementation phase on January 1, 2022. This accelerated the pace of regional economic integration, and the tax coordination mechanism has gradually emerged as a key hub for trade liberalization. The rapid development of the digital economy is causing structural changes in the traditional tax system, presenting unprecedented institutional challenges to RCEP's tax coordination framework. This study, grounded in multilateral governance theory, thoroughly examines the institutional barriers to RCEP tax coordination in the context of the digital economy. It also explores cutting-edge issues such as base erosion and profit shifting, aiming to propose more inclusive solutions. The goal is to provide theoretical insights and practical references for the innovation of regional tax governance systems.

[Key words] RCEP; tax coordination; digital economy; multilateral governance

引言

RCEP生效让亚太地区经济一体化进入新阶段,其成员国涵盖中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰和东盟10国,协定覆盖区域人口和GDP总量占全球30%左右,这一规模直接体现出它在经济方面的重要地位,并且在区域合作框架中税收协调成为关键部分,RCEP进行税收协调不仅有助于打破各成员国间的贸易壁垒、降低企业税务负担,而且提升了资源分配效率作用^[1],但是随着数字经济快速增长也给RCEP在进行税收协调时带来新的问题,就比如商业模式和交易方式的不断创新冲击着现有的税收规则加上RCEP成员国在税制结构和税收管辖权方面存在明显差异等各种问题导致RCEP税收协调面临多重困难。

1 RCEP 税收协调的意义与现状

1.1 RCEP税收协调的意义。(1)促进区域经济一体化。税收

协调对消除贸易妨碍有积极作用,可以降低企业税收合规方面的成本,还可以优化资源配置效率^[2],在数字经济快速发展的现在,跨境数字交易规模不断上升,税收协调缺失易引发双重征税或税收竞争混乱状况,而合理的税收协调能为跨境数字交易提供清晰的规则框架,保证交易有序开展。面对全球经济不确定性冲击,RCEP成员国凭借共同推进税收协调,能提高区域经济稳定性与抗风险能力,在国际经济舞台上形成紧密协作的强大力量,提高区域经济整体竞争力。(2)优化税收营商环境。税收协调可降低企业税收方面的不确定性,减少跨境投资以及贸易风险,还可以吸引优质资源汇聚,给区域经济可持续发展注入持续动力,像RCEP成员国凭借统一原产地规则,允许企业在区域内累积生产价值,举例来说,日本汽车制造商在泰国生产变速箱,使用越南的电子元件以及中国的钢材,最后整车出口到韩国市场。依据

RCEP规则, 这些跨国原材料和加工环节的价值可累积计算, 让整车符合原产地标准, 享受韩国给予RCEP成员国的零关税待遇, 协商和协调税收协定, 构建透明稳定的税收生态环境对企业投资决策和运营布局有关键引导作用, 数字经济发展快速且不断迭代, 税收协调需要有前瞻性并有适应性, 能及时回应技术创新与商业模式变革带来的税收需求。(3) 推动数字经济合作。税收协调为数字经济的跨境交易制定规则蓝本, 规避双重征税与无序税收竞争的负面影响^[3]。从多边治理视角审视, 税收协调需兼顾各方利益, 促进区域数字经济生态的良性发展, 激发数字技术创新活力, 加速数字技术在各领域的深度应用。借助税收协调的支撑, RCEP成员国能够更为从容地应对数字经济衍生的税收挑战, 为数字经济企业营造良好的发展氛围, 推动区域数字经济实现高质量发展。

1.2 RCEP税收协调的现状。(1) 关税协调。当前, RCEP成员国间已达成90%以上商品的零关税协定, 为区域内贸易自由化奠定坚实基础^[4]。并且随着区域原产地累积规则的引入, 为成员国企业深化产业链、供应链合作创造了更好的条件, 使得产品在区域内生产加工过程中, 原产材料的累积更加便利, 有助于降低企业成本, 提高区域内贸易的效率。然而, 在数字产品领域, 关税规则尚处于模糊地带, 仍需各成员国凝聚共识进一步细化协调。数字产品的无形性、跨境流动性等特征使其在关税界定与征收方面存在一定的技术难题, 传统关税规则难以直接套用需构建适配数字经济特性的关税规则体系。(2) 电子商务。RCEP的签订为区域内跨境电商发展提供了统一规则, 对数字经济税收协调起到关键作用, 但跨境数字经济税收领域依然面临多重挑战, 比如说纳税主体身份识别困难与跨境交易所得性质模糊并存, 这让税务部门难以准确征税, 而且另一方面常设机构原则在数字经济背景下受到冲击, 因为很多企业通过网络平台开展业务, 该现象导致实体机构设立需求消失税收管辖权自然难以确定, 这些困难不仅增加税收征管复杂度还会给区域经济一体化带来阻碍, 所以基于上述情况RCEP各成员国需要加强合作共同应对挑战, 共同推动数字经济税收规则完善。(3) 企业所得税协调。近年来, 多数成员国企业所得税税率呈下行趋势, 虽在一定程度上减轻企业负担, 但部分国家财政收入面临压力^[5]。数字企业的崛起使企业所得税协调难度增大, 其特殊的价值创造模式、数据驱动的运营方式对传统税收管辖权规则提出挑战。企业所得税协调需充分考量数字企业的独特性, 制定符合数字经济发展规律的税收规则, 在保障国家财政收入与激励企业创新之间寻求平衡。

2 数字经济背景下RCEP税收协调的多边治理困境分析

2.1 税制差异与税收管辖权冲突。(1) 税制差异。RCEP成员国之间在税种设置、税率结构以及税收优惠政策方面存在着制度性差异, 这种差异使得RCEP的税收环境变得更为复杂, 增加了区域税收协调的险阻程度^[6]。在数字经济推动的跨境交易场景里, 此类税制差异所引发的税收管辖权冲突以及税基划分争议

变得日益较大, 以中国与东南亚新兴经济体之间的增值税制度为例, 双方在税率梯度设置以及跨境进项税抵扣机制等方面都存在十分突出的制度性摩擦, 这种摩擦致使数字服务增值税征管陷入“征税权真空”与“双重征税”同时存在的困境, 还让跨国企业面临BEPS行动计划中提到的合规成本成倍增加的压力。RCEP框架下的税收协调需要建立梯度化制度融合机制, 借助渐进式税制趋同策略来填补成员国之间的税政差距, 构建起可维护税收主权又符合BEPS 2.0框架要求的区域税收治理新范式, 最终达成税收征管能效提高与企业合规成本优化这两个政策目标。(2) 税收管辖权冲突。随着数字经济的快速发展, 跨国企业越来越多地利用数字技术提供服务, 这些服务往往不依赖于传统的物理存在。数字服务的无界化渗透使得税收管辖权边界越发模糊不清, 导致传统的基于物理存在的国际税收规则难以适用, 并引发了双重征税与税基流失的现象^[7]。税收管辖权冲突不仅使跨国企业深陷合规性压力, 更可能触发RCEP成员国间的税收主权博弈进而阻碍区域经济治理效能提升。基于上述分析可知, 建立包含数字服务税征收阈值在内的税收管辖权界定体系已成为RCEP实现税收治理现代化的基础性制度工程。

2.2 税收信息交换机制不完善。(1) 情报交换程度低。RCEP成员国在税收信息共享机制上尚存在诸多不足, 信息流通不畅使得跨境避税与逃税行为难以得到有效遏制^[8]。就比如CRS(共同申报准则)是OECD主导的全球税务信息自动交换框架, 要求参与国金融机构自动向其他成员国提供非居民金融账户信息如存款、投资收益等以打击跨境逃税。但RCEP成员国中, 有部分国家像缅甸、老挝等尚未加入CRS, 也未与其他成员国建立类似的双边情报交换机制。由于像缅甸这些国家没有与其他成员国建立有效的税收交换机制, 再加上数字经济时代, 其匿名性和去中心化的特性进一步加大了信息获取与交换的难度, 就可能导致跨国企业在像缅甸这些国家设立分支机构, 利用信息不透明进行利润转移, 从而在RCEP区域内避税。(2) 技术能力不足。RCEP成员国相互之间的经济发展水平呈现出较大差异, 使得各国在税收征管数字化水平方面也存在着明显不同, 像澳大利亚、韩国、新加坡这类经济较为发达的成员国, 已达成了高度数字化的税收征管系统, 可有效地处理海量数据, 达成税收信息的实时监控与分析, 不过一些经济欠发达的成员国或许仍在运用相对传统的税收征管方式, 例如依靠纸质文件、手工录入数据等, 这致使这些国家在税收信息的获取、处理以及分析方面存在较大的技术妨碍, 对税收政策的执行效能形成了制约, 对区域经济的健康发展产生了影响。

2.3 数字经济税收规则缺失。全球范围内, 数字经济税收规则仍处于探索阶段, 尚未形成广泛共识, RCEP成员国在数字服务税、数据税等关键议题上亦存在较大分歧。为吸引数字经济资源, 部分成员国通过降低税率、提供税收优惠等方式展开激烈竞争, 导致区域内税收秩序失衡, “逐底竞争”现象凸显。新加坡、马来西亚等国凭借税收优惠吸引数字企业入驻, 引发周边国家效仿, 造成区域内税收政策碎片化, 不利于区域经济整体协调发

展。从多边治理视角看,构建有效的协商机制,遏制无序税收竞争至关重要。

3 基于多边治理视角的RCEP税收协调突破路径

3.1建立多边税收合作机制。(1)成立区域税收合作组织。在当今全球经贸紧密相连的格局下,RCEP作为区域经济合作的关键力量,其税收协调意义非凡。RCEP各成员国可以构建一个RCEP税收合作组织,作为推动成员国税制融合、税收政策协同的专门机构。该机构应专注于磨合各国税制,削减差异造成的摩擦,助力贸易投资顺畅流转;精准协同税收政策,让关税优惠、企业税激励等在区域内无缝对接,激发经济活力。并且RCEP各成员国可以参考欧盟经验,设立RCEP税收合作委员会,负责统筹协调成员国间税收政策制定、规则修订,促进区域税收协调常态化、制度化。(2)完善税收争议解决机制。RCEP各成员国可通过构建多边税收争议协调机制,化解成员国间税收争端。特别是针对数字经济时代涌现的税收争议,应设立专门的快速响应与处理流程,对此可以参照BEPS第14项行动计划建立强制性仲裁条款。RCEP各成员国可创设一个常设性税收争议仲裁院,该机构应由具备跨境数字经济案件处理经验的税务仲裁员、国际税法专家及OECD转让定价指南资深解读人员构成专业合议庭,依据《联合国关于发达国家与发展中国家间避免双重征税协定范本》第25条相互协商程序条款,建立包含90天紧急响应机制的争议解决流程。税收仲裁院的设置不仅能够提升成员国间的税收治理协同效能还能为数字经济的健康发展提供制度性保障。

3.2加强税收信息交换与技术合作。RCEP各成员国需搭建起RCEP税收信息共享平台,借助先进技术达成成员国之间税收情报的实时共享以及自动比对,精准地识别出跨境避税与逃税线索,以此提升税收监管的效能,要全力促使成员国加入《多边税收征管互助公约》,拓宽税收情报交换的渠道,完善信息共享网络。结合数字经济的特点,引入大数据和区块链等前沿技术,保障信息安全且高效地传输,同时依靠设立RCEP税收技术援助基金,资助成员国引进先进技术设备以及培养专业技术人才,提升税收征管的数字化与精细化水平,以适应数字经济发展的需求。

3.3推动数字经济税收规则协调。(1)制定区域数字税收规则。RCEP可参考欧盟于数字税收领域的实践经历,依据RCEP区域特性以及成员国利益诉求来制订统一的数字服务税与数据税规则,在规则制订进程中,广泛征求各方意见,以此保障规则公平性、合理性与可行性,编制RCEP数字服务税指南,清晰界定数字服务的税收管辖权划分原则、税率确定方式、征管流程等关键要素,为处于数字经济背景下的企业给予明确的税收指引。(2)协调税收政策工具。在征税权分配、税收优惠政策实施等方面达成共识,构建协调统一的区域税收政策体系,避免“逐底竞争”。根据数字经济发展动态,灵活调整税收政策工具,保障政策有效性。制定RCEP数字经济税收优惠政策框架,明确优惠政策适用范围、条件、期限,引导数字经济资源合理配置,促进区域数字经济均衡发展。

3.4优化税收政策与征管体系。在税收政策方面,RCEP应当

依据产业需求给予针对性优惠,比如对于战略新兴产业,提高研发费用扣除比例,使其可享受设备购置税收减免,实现转型升级,另外关税政策可依据贸易状况灵活调整,降低中间产品关税有利于产业链保持稳定,而RCEP的征管体系优化,可借助构建数字化转型,搭建统一信息平台,打破部门以及区域间的壁垒,实现税务数据实时共享,让纳税申报以及税款缴纳流程变得更为便捷且智能化。依托大数据与人工智能技术精准识别风险,打击偷逃税行为,保障公平,另外RCEP成员国可凭借双边或多边协定强化国际协作,提升税收情报交换以及跨境追缴流程的效率。

4 结语

在数字经济时代的大背景之下,RCEP税收协调有着相当关键的意义,它可推动区域经济一体化向前发展,使营商环境得到优化,还可以加强数字经济方面的合作,在对PCEP税收协调展开分析期间可以发现,其在税制差异、税收管辖权冲突以及税收信息交换机制这几个方面存在问题,而这些问题成了妨碍区域经济一体化进程的关键所在。面对这些挑战,RCEP成员国可依靠多边治理理念,借助构建多边税收合作机制,强化RCEP成员国之间的政策沟通与协调,一起应对税制差异和税收管辖权冲突等问题,要强化税收信息交换以及技术协同,以此提升税收征管的效率与透明度,减少税收逃避和欺诈行为,维护区域税收秩序。另外为了推动数字经济税收规则的统一与协调,RCEP成员国应当积极去探讨数字经济税收的新模式和新规则,适应数字经济的新特点和新趋势,并且凭借优化税收政策与征管体系,促进数字经济健康发展,为区域经济一体化注入强大动力。

[参考文献]

- [1]Julien C.Tax,trade,and investment conundrum in Asia-Pacific regionalism[J].Asia Pacific Law Review,2023,31(2):535-555.
- [2]杨庆,胡洪曙,王斐然.粤港澳大湾区税收协调的优化研究[J].税务研究,2023(02):113-120.
- [3]杨晓妹,陈思伟,王有兴.数字经济背景下中国—东盟税收协调研究——兼论国际数字税收调整的冲击[J].税务研究,2021(09):70-76.
- [4]吴清.RCEP税收协调问题探讨[J].财会月刊,2021,(21):142-146.
- [5]汪星明,蒙莉,苏畅.RCEP框架下企业所得税税制比较与协调[J].国际税收,2022,(06):63-70.
- [6]田冠军,倪疏桐.RCEP框架下企业税务风险管控探讨——基于PSR模型的作用机理[J].财会通讯,2023(18):127-130.
- [7]李旭红.税制领域RCEP还有哪些挑战[N].第一财经日报,2021-12-06(A11).
- [8]刘丽.RCEP框架下税收协调机制研究[J].国际税收,2022,(09):20-28.

作者简介:

周天恒(2000--),女,汉族,云南昆明人,硕士研究生在读,研究方向:企业财务与会计。