

“全球反税基侵蚀”规则中的税额归属 分配要求及底层逻辑

赵 洲 赵翰隽

摘 要：为遏制经济数字化背景下更加突出的税基侵蚀与利润转移问题，严格约束规制各辖区之间的“税收逐底竞争”，近年来 OECD 主导制定了“全球反税基侵蚀”规则（GloBE 规则）。通过分析建构 GloBE 规则的双层结构性的宗旨目标及功能定位，为设计和完善有效税率衡量规则提供了最底层的逻辑框架和指导。为恰当确定作为有效税率计算分子的有效税额，首先需要解决跨国集团承担的各种税额的混合平均问题。经过比较分析后确认，辖区层面的混合平均方法可包容平衡地实现 GloBE 规则的双重目标与功能。对于有效税额向 GloBE 所得的归属分配，它遵循“锚定同一所得向其归属全球税额”这一基本的底层逻辑。在立法模板上，形成了“股息及类似权益损益调整排除”规则与“税额跨辖区调整分配”规则，它们包含着多阶层维度的底层逻辑。此外，《经济数字化税收挑战——支柱二 全球反税基侵蚀规则立法模板》设置了“靶向精准定位”的税额调整要求，其底层逻辑是更严格地规制有害税收竞争。根据这些底层逻辑，需要进一步调整完善相关的规则设计。

关键词：GloBE 规则；有效税率；有效税额

〔中图分类号〕D996.3；F812 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2096-6180（2025）02-0001-17

引言

在数字经济时代，日益发达的技术条件使得纳税人能够更加容易地对传统的经济活动及利润进行避税筹划转移^{〔1〕}，同时，在线广告、在线中介、云计算服务等各种新型的高度数字化业务不再受制于原材料、交通环境与物流设施等特殊属地经营要素，因而具有高度的流动性，这些业务活动及利润能够更加容易地被筹划转移到低税辖区。此外，在数字经济时代，无形资产在企业经营中具有日益重要的作用，这就使得企业经营活动及利润相当大的部分可以很容易地被转移到

〔作者简介〕赵洲，法学博士，南京审计大学法学院教授；赵翰隽，南京审计大学法学院 2023 级硕士研究生。

〔基金项目〕2020 年度国家社会科学基金一般项目“跨境数字经济活动的征税权分配规则研究”（项目批准号：20BFX154）。

〔1〕帕斯卡·圣塔曼：《数字化带来的税收挑战：盘点与展望》，梁若莲译，载《国际税收》2019 年第 8 期，第 6 页。

低税辖区。更重要的是，这些经营活动及利润转移的往往是实质经济活动及利润的真正转移⁽²⁾，对此，现有的反避税规则难以遏制或应对解决。根据经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的最新统计研究，在跨国公司获得的全球净利润中，实际税率低于15%的利润有一半以上来自法定税率和平均税率高于15%的辖区。⁽³⁾这说明，在数字经济时代，“税基侵蚀与利润转移”及“税收竞争”问题趋于普遍和严重。为此，OECD进一步主导制定了“最低税率要求”的“支柱二”方案。“支柱二”方案主要由“全球反税基侵蚀”规则（Global Anti-base Erosion Rules，下称GloBE规则）、应税规则（Subject to Tax Rule, STTR）构成。总体而言，“支柱二”方案得到了税基侵蚀与利润转移（Base Erosion and Profit Shifting, BEPS）包容性框架成员的普遍认可和支持，并迅速形成《经济数字化税收挑战——支柱二 全球反税基侵蚀规则立法模板》（下称立法模板）等配套文件。⁽⁴⁾根据GloBE规则的最低税率要求，对于任何符合适用门槛条件的跨国公司集团的成员实体⁽⁵⁾，其GloBE有效税率不得低于15%，否则将需要被征收补足税，以达到15%的最低税负要求。因此，如何衡量计算有效税率是影响、决定GloBE规则的规制效果及实际作用的关键所在。为此，笔者根据GloBE规则的宗旨目标及功能定位，针对作为有效税率计算分子的GloBE有效税额，系统分析现有立法模板规则的设计和要求，探求发现及证明阐释GloBE有效税额归属分配的底层逻辑，进一步完善关于GloBE有效税额的计算调整规则。

（2）跨国公司纯粹转移利润的难度越大，将实际经济活动转移到避税地的动力就越大。随着BEPS项目、自动情报交换等国际税改项目的不断推进，以及开曼群岛、英属维尔京群岛（BVI）等避税地经济实质法案的颁布，简单的对利润的竞争得到有效遏制，但也加剧了对真实投资的竞争。金方剑：《全球“最低有效税率”方案的“税率”设计问题研究——基于税收竞争ZMW模型的分析》，载《税收经济研究》2019年第5期，第29页。

（3）Felix Hugger, Ana Cinta González Cabral & Pierce O'Reilly, *Effective Tax Rates of MNEs: New Evidence on Global Low-Taxed Profit*, OECD Publishing, 2023, p. 8.

（4）OECD及BEPS包容性框架制定发布的关于“支柱二”的文件主要包括：2021年12月GloBE规则立法模板；2022年3月GloBE规则立法模板评注及范例说明；2022年10月关于在GloBE规则后重新考虑税收优惠的分析建议报告；2022年12月关于GloBE规则安全港和处罚救济的文件；陆续于2023年2月、7月、12月和2024年6月制定发布的第一套至第四套GloBE规则征管指南；2023年7月关于GloBE规则信息申报及支柱二应税规则的报告；2023年9月关于促进支柱二应税规则实施的多边公约及其解释性声明的文件；2023年10月的最低税实施手册；2024年4月修订补充的GloBE示范规则范例说明；2025年1月的GloBE信息报表（支柱二）XML模式；2025年1月的GloBE信息申报表更新版；2025年1月的GloBE信息交换多边主管当局间协议及评注。

（5）根据2021年的GloBE规则立法模板，GloBE规则适用于那些符合一定条件的大型跨国企业集团的成员实体。根据立法模板第1.1.1条，所谓符合条件的大型跨国企业集团是指，最终母公司合并财务报表年收入在之前的4个财年中至少有两个财年为7.5亿欧元或以上的跨国企业集团。根据立法模板第1.1.3条与第1.5条，符合条件的跨国企业集团中的可排除实体不适用GloBE规则，主要包括政府实体、国际组织、非营利组织、养老基金和作为最终母公司的投资基金、房地产投资工具等。按照第1.5.3条，报告成员实体（A Filing Constituent Entity）也可以选择将第1.5.2条所述实体不作为排除实体。根据立法模板第1.2.1条，所谓跨国企业集团是指，在最终母公司所在辖区之外，拥有至少一个实体或常设机构的集团。立法模板第1.2.2条将“集团”定义为，是指“通过所有权或控制权相互关联的一些实体，以致这些实体的资产、负债、收入、支出和现金流：（a）被纳入最终母公司的合并财务报表；或（b）仅因规模或重要性原因，或因实体将被出售而被排除在最终母公司合并财务报表外”。根据立法模板第1.2.3条，集团也指位于一个辖区的实体，在其他辖区拥有一个或多个常设机构，前提是该实体不属于第1.2.2条所述的另一个集团。OECD, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Global Anti-base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, OECD Publishing, 2021, p. 8-10.

一、GloBE 规则的宗旨目标与功能定位

GloBE 规则的宗旨目标及功能定位决定着 GloBE 有效税率衡量规则的整体框架设计，以及关于如何向 GloBE 所得归属分配有效税额的具体设计。因此，首先需要分析确定 GloBE 规则的宗旨目标及功能定位，在此基础上，进一步分析阐释有效税额归属分配要求及其底层逻辑，并据此分析税额归属调整模板规则的缺陷并予以优化和完善。

（一）“约束规制税收竞争”宗旨目标的妥协引入及其非绝对性

从“支柱二”方案的初始目的和讨论过程来看，设计“支柱二”的基本初衷是为了全面解决剩余的 BEPS 问题，并形成两个基本的宏观目标考虑。一是降低企业将利润转移到低税辖区的吸引力，解决由避税筹划安排造成的“税基侵蚀与利润转移”问题；二是为公平的税收竞争建立一个底线，阻止有害的“逐底竞争”。⁽⁶⁾但是，“支柱二”方案的宗旨目标并没有形成高度一致的清晰明确的共识内涵，而是一直处于分歧与妥协中。一些国家仅赞成“对利润转移采取措施”的宗旨目标，而另一些国家则支持“针对实质经济活动的税收竞争采取更广泛措施”的宗旨目标。在“支柱二”方案的讨论制定中，除“约束规制利润转移”这个共识宗旨目标，“约束规制税收竞争”也成为另一个独立的宗旨目标。这意味着，不征税或低税收本身就是一个值得关注的问题，即使它与避税筹划及利润转移无关。换言之，根据“约束规制税收竞争”这一宗旨目标，“支柱二”方案将针对所有的“低税”利润，即使它就是经济活动地所形成的利润，而不是被筹划转移到低税辖区的利润。显然，“约束规制税收竞争”的宗旨目标明显突破了长期以来的政策共识，即长期以来允许各国可就实质性的经济活动开展税收竞争的政策共识。总之，从“支柱二”方案的规则设计来看，它并没有局限于“约束规制利润转移”这个单一宗旨目标，相反，约束规制“利润转移”与“税收竞争”这两个宗旨目标均得到保留和体现，并试图实现妥协平衡。

“支柱二”方案虽然超越了“约束规制利润转移”这个单一宗旨目标，但没有绝对地追求和试图实现彻底消除“税收竞争”这样的宗旨目标。⁽⁷⁾例如，“支柱二”方案仍然允许限定范围的实质性经济活动所产生的利润豁免适用 GloBE 规则，即对于那些归属于实质活动的 GloBE 所得，建立和运用“基于实质的所得排除”（Substance-Based Income Exclusion, SBIE）的豁免规则。GloBE 规则所允许的“合格的可退还税收抵免”措施可以被用来或替代其他税收优惠继续开展国家间税收竞争。实际上，GloBE 规则在构造设计上的某些要素意味着，它对税收竞争的约束相对温和，

[6] Francesco De Lillo, *Chapter 1: Introducing Pillar Two: Towards a Global Minimum Effective Tax Rate*, in Andreas Perdelwitz, Alessandro Turina ed., *Global Minimum Taxation? An Analysis of the Anti-base Erosion Initiative*, IBFD (the International Bureau of Fiscal Documentation), 2021, p. 5–6; Tjeerd van den Berg, Marcel Kriek & Ying Than, *Tax Challenges Arising from the Digitalization of the Economy: The Calculation of the Effective Tax Rate-Pillar Two versus Financial Accounting*, 29 *International Transfer Pricing Journal* 1, 2 (2022).

[7] Michael Devereux & John Vella, *The Impact of the Global Minimum Tax on Tax Competition*, 15 *World Tax Journal* 323, 326–330 (2023).

有些形式的税收竞争仍将继续存在，甚至会变得更具吸引力。^{〔8〕} 综上，从“支柱二”方案的讨论发展这一实践进程来看，“支柱二”方案虽然已形成了两个基本的政策考虑，但由于分歧与妥协因素的影响制约，“约束规制税收竞争”的宗旨目标在具体内涵和要求上是含糊的，具有不确定性，在宽严尺度和实施强度上具有温和宽松性与适当的弹性。对此，为进一步分析探究和阐释有效税率衡量要求的底层构造逻辑，应进一步解释明确与分析确定“支柱二”方案宗旨目标的共识内核与定位走向。

（二）双层结构性的宗旨目标的辨析界定

笔者认为，“支柱二”规则体系的宗旨目标应当分为两个结构性层面的宗旨目标。一个是关于“约束规制与协调国家间税收竞争”这一结构性层面的宗旨目标；另一个是长期以来已达成共识的关于“规制税收利益的享有获得”这一结构性层面的宗旨目标，它根据税收关系主体的不同而呈现为不同侧面的宗旨目标。从纳税主体来看，税收利益享有规制层面的宗旨目标是拒绝或矫正纳税人不当享有获得的税收利益，在规则上表达为“遏制和打击跨境避税、实现税收公平”；从征税主体来看，税收利益享有规制层面的宗旨目标是维护国家税收利益，保障国家原本享有的税基免受各种跨境避税筹划的损害，在规则上表达为“遏制和消除税基侵蚀与利润转移”。总的来看，“支柱二”方案包含着“遏制和消除税基侵蚀与利润转移”与“约束规制税收竞争”这两个结构性的宗旨目标，它们在功能作用上相互联系与支撑，甚至在一定的程度和范围之内能够实现功能上的相互替代，但功能作用的结构性差异决定了这两个层面的宗旨目标始终是相互独立的，不可相互完全替代。

就“约束规制税收竞争”这一结构性的宗旨目标而言，其内涵要求依然具有相当的灵活性与动态性。目前，全球最低税制度既不是被构想用来消除国际税收竞争，也不可能消除国际税收竞争，它只是为税收竞争设定一个很可能适度的底线。^{〔9〕} 同时，关于如何约束规制“税收竞争”这个宗旨目标依然并可能一直会存在着分歧争议或含糊不清。因此，该项宗旨目标在宽严度和要求强度上将一直具有温和宽松性并保持适当的弹性。然而，“约束规制有害税收竞争”却是明确的不争的共识政策，这构成了“支柱二”规则体系中关于“约束规制税收竞争”宗旨目标的确定内容和明确要求，也是该宗旨目标所具有的温和宽松性与弹性的最低限度。当然，在“支柱二”方案下，低税状态及低税竞争已经被一般性地假定为有害的或有问题的，但这并不排除正当合理的低税状态及低税竞争以及类似的措施依然应当或有可能获得豁免。总之，可以确定的是，“遏制和消除税基侵蚀与利润转移”与“约束规制有害税收竞争”是“支柱二”规则体系的两个根本宗旨目标。另外，无论低税辖区的经济活动是否具有实质性，该辖区的低税状态及低税竞争本身在一般情况下均应受到约束规制。遵循和实现这两个宗旨目标是构造设计和实施运用 GloBE 有效税率衡

〔8〕 Joachim Englisch, *GloBE Rules and Tax Competition*, 50 Intertax 859, 859–873 (2022).

〔9〕〔德〕约阿希姆·恩利施：《国际有效最低税：对全球反税基侵蚀提案（支柱二）的分析》，刘奇超、沈涛、肖畅译，载《海关与经贸研究》2021年第4期，第96页。

量规则的基本出发点和核心逻辑。

二、GloBE 有效税额的混合平均方法

为确保实现 GloBE 规则的宗旨目标与功能，首先需要解决跨国集团所承担的各种税额的混合平均问题，即对于跨国集团各成员实体的 GloBE 所得，其负担的税额究竟是在单个实体范围还是在国家（辖区）范围或全球范围进行混合平均。混合方法的不同选择对有效税率的测定有很大的影响^{〔10〕}，进而对 GloBE 规则的宗旨目标与功能产生不同的影响。

（一）基于宗旨目标排除全球层面混合平均方法

从各界的意见主张来看，三种不同的混合平均方法均各有其主张、支持者。其中，企业界和咨询机构的绝大多数都明确主张应采用全球混合平均的方法，如 OECD 工商咨询委员会、硅谷税务总监集团、日本经济团体联合会、欧洲商业联合会、亚马逊等。^{〔11〕}在 2019 年关于 GloBE 提案的公众咨询文件中，OECD 含蓄地阐述认为，实体层面、辖区层面和全球层面的混合方法代表着不同的政策选择。每一种混合方法都可以满足这样的宗旨目标，即确保所有从事国际经营的企业就其海外所得缴纳最低水平税款，但辖区层面和实体层面的混合方法更为细致。虽然全球混合方法可能会降低总体合规遵从成本，但这种方法在为税收竞争创造最低限度方面不那么有效。^{〔12〕}总体而言，在 GloBE 规则讨论制定的早期，尽管企业界和咨询机构的绝大多数主张应采用全球混合平均的方法，但 OECD 基于“约束规制税收竞争”的宗旨考虑而并不认可这种方法。

从 2020 年的支柱二蓝图开始，直到 2021 年的 GloBE 规则立法模板，“全球混合平均方法”一直是不被允许的。显然，这与美国现行的 GILTI（全球无形低税所得）税制采用“全球混合”方法有着明显不同。不允许采用“全球混合平均方法”的底层逻辑在于，确保有效支撑和实现 GloBE 规则的“约束规制有害税收竞争”的宗旨目标。具体而言，如果要求将企业集团所有的成员实体的 GloBE 税负在全球层面汇总后计算其税负水平，那么，高税辖区 GloBE 税负与低税辖区 GloBE 税负将发生平均化，往往会使得低税辖区 GloBE 税负能够达到最低税率要求。但是，这只是意味着跨国企业集团的全部总利润的平均税负达到了全球最低税率要求，“约束规制有害税收竞争”的宗旨目标却因而落空。一方面，由于已达到最低税要求因而 GloBE 规则不适用，所以，低税辖区的税制与政策实际并未受到 GloBE 规则的影响，低税辖区的有害税收竞争行为不能得到有效地遏制和消除；另一方面，低税辖区依然对跨境投资经营活动具有扭曲性的吸引作用，导致跨国公司

〔10〕 Diana Calderón Manrique, *Chapter 2: The GloBE Tax Base: Road to the Jurisdictional Effective Tax Rate*, in Andreas Perdelwitz, Alessandro Turina ed., *Global Minimum Taxation? An Analysis of the Anti-base Erosion Initiative*, IBFD, 2021, p. 40–41.

〔11〕 在主张采用全球层面混合平均方法的大多数意见之外，以德国税务顾问委员会为代表的部分意见认为应采用辖区层面混合平均的方法。当然，也有少数意见认为，应采用实体混合方法，甚至主张禁止对处于不同类型税制下的所得及其税额进行混合平均。刘奇超：《论全球反税基侵蚀方案的规则设计：一个观点综述》，载《国际税收》2020 年第 8 期，第 28 页。

〔12〕 *Public Consultation Document-Global Anti-base Erosion Proposal (“GloBE”)-Pillar Two*, OEDC, <https://web-archives.oecd.org/2019-11-13/533178-public-consultation-document-global-anti-base-erosion-proposal-pillar-two.pdf.pdf>.

的避税筹划安排及其造成的利润转移与税基侵蚀不能得到充分的应对解决。总之，对于跨国公司而言，采用全球混合平均的方法最符合它们的利益需求，但导致难以实现“约束规制有害税收竞争”的宗旨目标，所以 GloBE 规则立法模板最终将其排除。

（二）辖区层面混合平均方法及逻辑证成

与全球混合平均方法相比，如果将成员实体承担的税额置于其各自所属辖区层面分别衡量其税负水平，则可以避免不同辖区的 GloBE 税负发生平均化，使得 GloBE 规则能够较为充分地应对解决避税筹划造成的利润转移与税基侵蚀问题，并对低税辖区的有害税收竞争产生有效的约束规制作用。从 2020 年的支柱二蓝图到 2021 年的 GloBE 规则立法模板来看，跨国集团成员实体的所承担的税款应当在每个国家的层面进行混合平均，以在每个税收管辖区的层面上确定成员实体的有效税率。如果某企业集团在某辖区内存在着多个成员实体，则不能将该辖区内各成员实体承担的税额予以分开，单独计算它们各自的有效税率分别是否达到最低税率要求，而是应当将该辖区内的所有成员实体所承担的税额予以合并，据此计算确定该企业集团在该辖区的 GloBE 税负是否达到最低税率要求。笔者认为，对于 GloBE 有效税率的衡量，采用辖区层面混合平均的方法有着多方面的底层逻辑。

1. 符合“约束规制有害税收竞争”的宗旨目标

由于 GloBE 规则并未确立“绝对地禁止和彻底排除国家间税收竞争”的宗旨目标，而是妥协性地确立了“仅约束规制有害的税收竞争”的宗旨目标，所以，“约束规制税收竞争”的宗旨目标在程度和效果上应当是温和的、有适当弹性的，即可以容忍或允许一定程度的税收竞争。相对于将单个成员实体所承担的各种税额予以混合平均的方法，将同一辖区内各成员实体所承担的所有税额予以混合平均的方法符合“约束规制税收竞争”宗旨目标的温和宽松性。例如，当跨国集团在某个辖区有多个经营实体，这些实体的税负均较高，只有一个从事某项特定业务的实体的税负明显较低，对此，采用“辖区层面混合平均方法”将使得集团在该辖区的整体税负达到最低要求，从而使该辖区对某项特定业务提供的低税优惠待遇及税收竞争被豁免。尽管如此，由于跨国企业集团的经营活动及收益的核算确认具有内在的整体性与统一性，采用辖区层面混合平均的方法仍然可以确保实现温和的“约束规制税收竞争”宗旨目标，即仅约束规制那些达成共识的有害的税收竞争。具体而言，通过合并计算，可以衡量确定跨国企业集团在特定辖区的整体税负水平，而该税负水平决定着跨国企业集团在特定辖区的税后整体盈利水平，进而决定着特定辖区的税制及政策对跨国企业集团是否具有低税吸引、诱导效果。换言之，只要企业集团在某辖区的各成员实体的合并计算后的平均税负处于较高水平，该辖区一般就不会对该企业集团产生显著而重要的低税吸引、诱导效果，此时就意味着“约束规制有害税收竞争”的宗旨目标已经得到实现。如果合并计算后特定辖区构成低税辖区，则通过对跨国企业集团在特定辖区的低税所得课征补足税，就可以抵消该辖区的低税吸引、诱导效果，从而基本上可以遏制和消除该低税辖区的有害税收竞争。因此，采用“辖区层面混合平均方法”与温和宽松的“约束规制税收竞争”宗旨目标是高度契合的。

2. 符合“增长友好”的税收理念与指导原则

对同一辖区内各成员实体合并计算衡量其税负，将确保企业集团承担与其实际利润相匹配的合理税负，保障和支持企业集团的经营发展。例如，某跨国企业集团在 B 辖区有两个成员实体 B₁ 和 B₂，B₁ 的 GloBE 所得 100 万元的有效税额为 25 万元，B₂ 的 GloBE 所得 100 万元的有效税额为 10 万元，在合并计算的模式下，集团在 B 辖区的平均有效税率为 17.5%，已达到全球最低税率要求，不需要补税。这意味着，对于在 B 辖区实际获得的总利润，企业集团已经承担了与其相适应的较高税负，免于补税是必要的、可接受的。显然，这使得企业集团可以留存更多的利润，有助于企业的增长发展。这充分体现和遵循了 2016 年 G20（二十国集团）杭州峰会以来所确立的“增长友好”的税收理念与指导原则。^{〔13〕} 相比之下，如果采用单个实体的混合方法，则意味着每个实体均应单独计算其各自的 GloBE 所得及税额。由于 B₂ 承担的税额较少导致其有效税率没有达到全球最低税率要求，仍然需要按照 GloBE 规则进行补税。显然，采用单个实体的混合方法体现的是更加严格的约束规制有害税收竞争的宗旨目标。但是，单个实体的计算方法的弊端在于，它在特定辖区层面上割裂了跨国企业集团经营活动及收益核算的内在整体性，使得跨国企业集团在某辖区的各成员实体的各自所得与税负加总后的平均税负已经达到甚至较大幅度地超过最低税率时，仍然要按照 GloBE 规则缴纳补足税。显然，这将加大企业集团的税收负担，影响企业的增长发展。尤其是当集团内有成员实体存在亏损时，单个实体的计算方法将使得辖区内某成员实体的亏损无法与辖区内其他实体的利润进行冲抵，从而导致企业集团承担与其在某辖区实际获得的总利润不相适应的较高税负。总之，采用辖区层面混合平均的方法是一种兼顾平衡的恰当选择，它避免过分严格地约束规制税收竞争，顺应和实现温和性的“约束规制税收竞争”的宗旨目标，并有助于保障和支持企业的增长发展。

3. 虽有不平等的规制效果但不会减损宗旨目标

采用“辖区层面混合平均方法”也存在着一定的弊端，即它会对发展中国家和发达国家造成不同的规制影响效果。在制定和运用税收优惠（如免税、低税待遇）等竞争措施之外，发达经济体在吸引投资方面往往具有更多更广泛的竞争优势，能够基于各种有利因素更有效地吸引外国直接投资或留住国内投资。相比之下，发展中国家在吸引外国投资方面往往存在着诸多的劣势，如自然和人力资源不足、市场狭小、投资环境及治理体系薄弱，从而在税收激励因素之外缺乏吸引外国投资的其他因素与有效工具。由于发展中国家和发达国家在吸引外国直接投资的能力、手段，以及价值创造方面在全球不平等，GloBE 规则将严重削弱发展中国家利用税收优惠这一吸引投资的主要的甚至唯一的手段，从而更为有效地约束限制了发展中国家吸引外国投资的能力和效果，而发达国家则可以继续利用税收激励因素之外的其他优势因素来吸引或留住国内外投资。在此环境下，采用辖区层面混合平均方法将有利于发达国家继续制定、实施税收激励措施，开展“锦上

〔13〕 赵洲：《关于构建“增长友好型”国际税收规则的几点思考》，载《国际税收》2019 年第 4 期，第 66 页。

添花”式的税收竞争。也就是说，对于位于发达国家的跨国集团成员实体不同类型的所得，如果某种类型的所得（如销售所得）承担着高税负，发达国家就可以对其他所得（如特许权使用费、利息所得）制定、实施低于全球最低税要求的税收优惠待遇，从而使得发达国家可以更加有力地、和更有效地吸引或留住国内外投资。相比之下，发展中国家虽然在理论上也可以这样做，但由于缺乏税收激励措施之外的充分的比较优势，所以难以实际运用这种“锦上添花”式的税收竞争。⁽¹⁴⁾ 总之，采用辖区层面混合平均方法意味着，辖区内单个成员实体内部的高税所得与低税所得可以进行混合平均，辖区内各成员实体的高税所得与低税所得也可以在相互之间进行混合平均，这使得各国可以针对某些特定的经济活动和某些特定类型的所得，如新能源、人工智能产业等创新经济活动及其所得，继续设置较大幅度的税收激励措施，但实际上，只有发达国家才有条件实际利用混合平均方法继续设置这类税收激励措施。因此，尽管存在着这种不平等，但它不会造成各国在税收领域形成“竞相逐底”等有害竞争。也就是说，对于某些特定的经济活动和某些特定类型的所得，即便发展中国家采取与发达国家相同的甚至更优惠的低税待遇，但其国内投资环境的严重欠缺将使得这样的定向的税收优惠显得无足轻重，与发达国家之间难以形成“竞相逐底”等有害竞争。因此，辖区层面混合平均方法依然是确定 GloBE 所得有效税率的最佳可行方法。至于这种方法对发展中国家和发达国家造成的不平等的规制效果问题，则应当基于“约束规制有害税收竞争”这一共识性的政策目标，通过对正当合理的税收优惠制度与 GloBE 规则之间的进一步相互调整兼容予以解决，如对发展中国家正当合理的税收激励措施予以承认，并对因此造成的低税状态豁免适用 GloBE 规则。⁽¹⁵⁾

三、对同一所得及税额的调整处理及其底层逻辑

有效税额是衡量计算成员实体在辖区有效税负的分子，如何向 GloBE 净所得归属确定其承担的有效税额直接关系着 GloBE 有效税率的衡量结果，进而影响 GloBE 规则的宗旨目标与功能作用。为此，首先，辨析那些不同类型和表现形式的收入所得，确定有哪些属于同一所得；其次，将实质为同一笔所得的不同类型和形式的所得进行调整处理，使其仅成为某个特定辖区的 GloBE 所得；最后，就同一笔所得，不能局限于其在所属辖区承担的税额，而应当向其调整归属和汇总其在全球各辖区承担的税额。如此，方能正确获得关于 GloBE 有效税率的计算分子。

（一）股息的排除及向同一所得归属汇总全球税额的底层逻辑

根据 GloBE 规则立法模板第 3.2.1 条（b）段，股息应当从成员实体财务会计净所得中予以排除。立法模板第 10.1 条（定义术语）规定，“排除的股息是指基于所有者权益收取的或应计的股息或其他分配，但以下情况除外：（a）短期组合投资股权，以及（b）根据第 7.6 条进行选择的投

〔14〕 Roberto Codorniz Leite Pereira, *Pillar Two and Developing Countries: The Perils of Jurisdictional Blending*, 15 World Tax Journal, 545, 547–554 (2023).

〔15〕 赵洲：《“全球反税基侵蚀”规则与税收优惠的包容协调研究》，载《财政研究》2024 年第 8 期，第 111–114 页。

资实体的所有者权益”。总之，在确定某个成员实体的 GloBE 所得时，一般应当将该成员实体基于较多比例持有的或长期持有的股权而取得的或应计的股息予以排除，不作为该成员实体的 GloBE 所得。显然，这需要对有效税额的归属分配进行相应调整，并分析明确股息排除及税额调整、汇总的底层逻辑。

1. 立法模板注释的解释理由之批判

立法模板注释认为，在计算 GloBE 所得时，排除从成员实体收到的股息可以防止跨国集团的收入在 GloBE 规则下被双重征税。立法模板注释进一步界定了股息排除的条件要求，并认为，股息排除规则的目的在于，为参股豁免税制下的股息提供广泛的豁免。^[16] 笔者认为，立法模板注释所提出的“为了与参股豁免税制保持协调一致”等的解释是不充分的和不确切的。第一，参股豁免税制只是部分辖区施行的特殊税制，所以“与参股豁免税制保持协调一致”的说法不能解释为什么所有的辖区均应该将股息予以排除。同时，即便针对参股豁免税制这种情形，为什么 GloBE 净所得的计算调整规则应当容忍参股豁免税制并与之保持一致，立法模板注释并未给出底层逻辑论证。第二，对于那些未施行参股豁免税制的辖区而言，是否排除股息并不影响有效税率的计算结果。根据立法模板第 4.1.3 条（a）段与第 4.3 条，所得与相应税款应同步确认计入和排除。^[17] 在计算 GloBE 目的下的有效税率时，如果股息没有被排除，则股东就其获得的股息所缴纳的所得税将不会被排除；如果将股息予以排除，则同时也要将相应的税款予以排除。所以，马斯特里赫特大学（Maastricht University）的 Kasper Dziurdz 教授等分析认为，将股息予以排除也不会改变作为股东的实体的有效税率。^[18] 显然，对于未施行参股豁免税制的辖区而言，无论是否将股息予以排除，均不影响改变其境内股东的有效税率，因此需要进一步探究解释所有辖区应当将股息予以排除的真正原因和底层逻辑。

2. 双层次的底层逻辑：“避免同一所得重复计入”与“避免有效税率被扭曲”

笔者认为，将股息予以排除的根本原因与正当合理性首先来源于股息与来源所得的同一性。

[16] OECD, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Commentary to the Global Anti-base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, OECD Publishing, 2022, p. 15, 50–54.

[17] 立法模板第 4.1.3 条（a）段规定，“成员实体本财年有效税额的减少额为下列各项之和：（a）在第三章下与 GloBE 所得或亏损计算中排除的所得有关的税款金额；……”。第 4.3.2 条规定，“有效税款按照以下原则从一个成员实体分配至另一个成员实体：（a）在成员实体的财务账目中包含的与常设机构的 GloBE 所得或亏损有关的任何有效税额分配给常设机构；（b）根据第 3.5.1 条（b）段，在税收透明体财务账目中包含的与分配给成员实体所有者的 GloBE 所得或亏损有关的任何有效税额分配给该成员实体所有者；（c）如果成员实体的所有者适用受控外国公司税收制度，则成员实体直接或间接所有者的财务账目中包含的，按受控外国公司税收制度就其持有受控外国公司股份部分缴纳的任何有效税额分配给该成员实体；（d）对于属于混合实体的成员实体，在成员实体所有者的财务账目中包含的与混合实体所得有关的任何有效税额将分配给混合实体；和（e）在成员实体直接所有者财务账目中应计的与财年内成员实体分配利润有关的任何有效税额分配给作出分配的成员实体”。笔者将立法模板第 4.1.3 条（a）段与第 4.3 条进行综合归纳得出，立法模板确立了“所得与相应税款应同步确认计入和排除”的基本要求。例如，母公司的股息被排除，但子公司的经营利润仍然被计入子公司的 GloBE 净所得的计算中，所以根据第 4.3.2 条（e）段，对股息课征的预提税等相关税收均应分配给子公司。

[18] Kasper Dziurdz & Christoph Marchgraber, *GloBE: Why a Nominal Tax Rate of More Than 15% Might Not Be Enough*, 76 *Bulletin for International Taxation* 510, 512 (2022).

也就是说，股息来源于被投资实体的税后利润，它是被投资实体的税后利润的全部或一部分，股息及其来源所得实际上属于同一笔所得，而不是两笔相互独立的经营所得。有分析认为，股息通常被计入投资实体的财务会计收益所得中，其对应的来源所得通常也被计入分配股息的实体的税前利润中，因此，为避免同一笔收入所得的重复计入，在计算 GloBE 所得时应当将股息予以排除。⁽¹⁹⁾ 但是，对于为什么应当将股息从投资实体的财务会计所得中予以排除，“股息与来源所得具有同一性，以及避免收入所得的重复计算”只是根本原因上的一个起点，构成第一阶层的底层逻辑。笔者认为，应基于股息与来源所得的同一性，根据“股息获得辖区”两种不同的征税情况，进一步揭示股息排除的根本原因与正当合理性，阐释论证第二阶层的底层逻辑。第一，对于没有施行参股豁免税制也没有对境外所得给予免税待遇的辖区而言，投资实体需要就股息缴纳税款，被投资实体需要就自己的经营净利润（股息的来源所得）缴纳税款，但这两个实体分别就股息和来源所得缴纳的税款都是属于同一笔所得上的税负，不能被割裂作为两笔所得各自承担的税额。⁽²⁰⁾ 因此，根据立法模板第 4.1.3 条（a）段确立的“所得与相应税款应同步确认计入和排除”的基本规则，只有将股息从投资实体的财务会计净所得中予以排除，才能将投资实体负担的股息税额予以排除，并将其调整分配至“股息来源辖区”，进而才能正确地衡量反映作为同一笔所得的被投资实体的 GloBE 所得的税负水平。如果不将股息从投资实体的 GloBE 所得中予以排除，就会导致股息与来源所得所承担的税额被当作两笔独立的所得各自承担的税额，从而不当降低股息及其来源所得作为同一笔所得的真实税负水平，扭曲降低被投资实体的 GloBE 所得的税负水平。第二，对于施行参股豁免税制或对境外所得给予免税待遇的辖区而言，由于股息及其来源所得属于同一笔所得，将其保留在投资实体的财务会计净所得中，必然会虚增 GloBE 净所得，与此同时股息却没有承担税额，这势必会扭曲降低投资实体的 GloBE 所得的有效税负，所以同样需要将股息从投资实体的 GloBE 所得中予以排除。可见，防止被投资实体或投资实体的有效税率被扭曲降低是“股息排除”调整项的第二阶层的底层逻辑。当然，在计算 GloBE 所得（或亏损）时，按照立法模板注释，短期组合投资股权等情形下的股息不能被排除。但是，这只是体现了根据股权持有比例和时间的不同给予差别税收待遇的一贯做法。

3. 延伸拓展的底层逻辑：向同一笔所得归属全球税额

根据“排除股息”的调整要求，为避免被投资实体的有效税率被扭曲降低，在股息被排除的同时，应当将股息所承担的股东居民国的税额调整分配至“股息来源辖区”，使其归属成为股息的来源所得上的税额。这就意味着，如果两个或多个实体的各自所得实际属于同一笔所得，那么就应当充分考虑和确定同一笔所得被多重征税而在全球各辖区承担的各种税额，并将这些税额向该

（19）杜莉：《支柱二全球反税基侵蚀立法模板解读与实施难点分析》，载《税务研究》2022年第3期，第68页。

（20）对于境外股息所得，股东实体所在辖区在行使征税权时，往往会提供间接税收抵免，从而使得作为同一笔所得的股息及其来源所得所承担的全部税负为经济性重复征税被消除下的税负。如果股东实体所在辖区对境外股息所得不提供或不充分提供间接税收抵免，则作为同一笔所得的股息及其来源所得所承担的全部税负为经济性重复征税下的税负。

同一所得所属辖区予以归属汇总，以确保正确地衡量该笔所得与其他的 GloBE 所得汇总后的有效税率。这是“排除股息”调整要求及底层逻辑的自然延伸拓展。进而言之，虽然 GloBE 规则明确要求在单个辖区层面汇总并混合平均 GloBE 所得及其税额，但是，这并不意味着每笔财务会计所得及其所承担的税额只能被割裂在单个辖区层面进行考量和汇总处理。对照“辖区层面混合平均所得及其税额”这一规则，“锚定每笔所得归属汇总其全球税额”的规则是不矛盾的。因为前者涉及处理的是各个不同的所得及其税额的汇总及混合平均问题，而“排除股息”这一调整项目所针对处理的是同一笔所得的全球税负的汇总衡量问题，所以，尽管前者限定要求各个不同所得只能在辖区层面进行汇总及混合平均，但同一笔所得及其税额却可以在全球层面予以调整 and 汇总处理。总之，“锚定每笔所得归属汇总其全球税额”的本质在于，根据“约束规制税收竞争”宗旨目标的非绝对性和温和宽松性，不能将同一笔所得在各辖区分别承担的税额予以孤立处理，以避免严苛的分别衡量处理扭曲性地降低税负。相反，应充分考虑和接受跨境经济活动所产生的同一笔所得可能承担法律性或经济性的多重税负这一客观现实，全面汇总同一笔所得在多重征税下的全球总税额，以精准地衡量确定真正的低税状态，恰当合理地约束规制有害税收竞争。

（二）两类权益损益的调整排除及其底层逻辑

就“排除的权益损益”这一调整项目而言，立法模板第 10.1 条（定义术语）将排除的权益损益区分界定为三种不同类型的损益：“（a）所有者权益公允价值变动所致的损益（投资组合股权除外）；（b）根据权益会计法计入财务会计净所得或损失的所有者权益的利润或损失；（c）处置所有者权益的收益和亏损（投资组合股权除外）。”从立法模板注释对该调整项目中前两种类型的权益损益的阐述界定来看^{（21）}，排除前两种类型的投资权益损益与排除股息在底层逻辑上是相同的。前两种类型的损益都是基于所有者权益产生的，实质上源自被投资实体的经营活动的收益或损失，所以这些所有者权益损益与来源损益实际上是同一笔损益。就所有者权益公允价值变动所致的损益而言，正是因为被投资实体发生了经营收益或损失，才会发生重新估值下的所有者权益公允价值损益，它并不是投资实体自身产生的一个独立的损益，它实际上反映和代表的仍然是被投资实体的相应损益。就权益会计法下所有者权益的利润或损失而言，只有当被投资实体发生经营收益或损失时，投资实体才能基于权益会计法在自己的财务账上形成所有者权益损益记录，投资实体在权益法下的损益与被投资实体的相应损益实际上仍然是同一笔损益。因此，对于“排除的权益损益”调整项目中前两种类型的权益损益，其调整要求遵循着与“股息排除”相同的底层逻辑。也就是说，如果不将所有者权益公允价值损益与权益法下的损益从投资实体的 GloBE 所得中予以排除，就会导致作为同一笔所得或损失的所有者权益损益及其来源损益被当作两笔独立的损益，扭曲降低或提高投资实体或被投资实体的 GloBE 所得的税负水平。因此，基于“约束规制税收竞

（21）OECD, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Commentary to the Global Anti-base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, OECD Publishing, 2022, p. 53.

争”宗旨目标的非绝对性和温和宽松性，为恰当地衡量确定同一笔收益所影响的 GloBE 所得的有效税负，应将同一笔收益从投资实体中予以排除，仅作为被投资实体的收益，进而应当充分考虑同一笔收益被多重征税而在全球各辖区承担的税额，向被投资实体所属辖区汇总归属同一笔收益在多重征税下的全球总税额。当然，在投资实体和被投资实体各自对同一笔损失同时计入的情况下，将导致同一笔损失被重复扣除而不当减少 GloBE 所得，进而造成扭曲性地提高投资实体或被投资实体的税负水平。对此，只有通过将同一笔损失从其中一个实体予以调整排除，才能避免对低税状态及有害竞争的约束规制出现疏漏，从而确保“约束规制税收竞争”的宗旨目标得到温和但必要的精准实现。总之，对于“排除的权益损益”调整项的前两类，同样也具有双层次的底层逻辑，即第一阶层维度的“避免同一所得（或损失）重复计入”与第二阶层维度的“避免有效税率被扭曲”的底层逻辑。

四、税额跨辖区调整分配及限制规则的底层逻辑与完善

（一）“税额跨辖区调整分配”规则及底层逻辑

在 2021 年 12 月 OECD 发布的 GloBE 规则立法模板中，第四章是专门关于“经调整有效税额的计算”（Computation of Adjusted Covered Taxes）的规则体系。其核心要求与底层逻辑是，各项 GloBE 所得的有效税负是由其在全球各辖区承担的税额总额决定的，应该锚定特定的 GloBE 所得，将其在其他辖区承担的税额向其作出适当的调整归属，以正确衡量 GloBE 所得的有效税负。为此，形成了两个方面的具体规定：一方面，立法模板确立了“所得与相应税款应同步确认计入和排除”的基本规定。立法模板注释指出，如果将某个财务会计所得从 GloBE 所得或损失计算中予以排除，则根据立法模板第 4.1.3 条（a）段，与该所得相关的任何有效税额也必须从 GloBE 所得的有效税额中予以排除。^{〔22〕} 另一方面，立法模板第 4.3 条确立了“将有效税额从一成员实体分配至另一成员实体”的调整规定。其核心要求是，将在某个辖区被排除的有效税额调整分配给其他辖区，以便将同一笔所得在多个辖区承担的有效税额予以调整合并，正确地计算得出这类所得的有效税负水平。例如，就股息税额的调整分配而言，在计算确定某辖区成员实体的 GloBE 所得所承担的有效税额时，如果该成员实体有向另一辖区的成员实体实际分配股息的情况，或者存在着税后利润被另一辖区依受控外国公司（CFC）规则视同为分配的情况，根据立法模板则第 4.3.2 条的要求，应将另一辖区对该股息所征收所得税的适当税额调整分配至“股息来源辖区”，纳入该辖区相关的 GloBE 所得的税负中。

1. 多维底层逻辑：包含着“协调配合征税权分配原则及规则”的逻辑

有分析认为，“股息税额调整分配”的原理依据在于，分配股息的实体和受控外国实体是最初

〔22〕 OECD, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Commentary to the Global Anti-base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, OECD Publishing, 2022, p. 47.

产生收入的实体，在“支柱二”方案下，涵盖的税收应分配给这些最初产生收入的实体的所属辖区。⁽²³⁾然而，笔者认为，对股息税额进行跨辖区调整分配的真正理由依据在于，股息与形成股息的利润属于同一笔所得，在 GloBE 规则下，它们一般仅能作为单笔所得，成为“股息来源辖区”成员实体的 GloBE 所得，而在“获得股息辖区”所缴纳的所得税实质上属于“股息来源辖区”的 GloBE 所得的税负。也就是说，“税额跨辖区调整分配”首先具有前述的第一阶层维度的底层逻辑，即避免同一所得被重复计入不同实体的 GloBE 所得。同时，“税额跨辖区调整分配”规则进一步遵循和体现了“股息排除”等调整规则所蕴含的第二阶层维度及延伸拓展的底层逻辑，即“防止税负被扭曲，向同一所得归属全球税额”的底层逻辑。此外，针对同一笔所得或同一税源所得，“税额跨辖区调整分配”规则还体现了另一方面的底层逻辑，即确保 GloBE 规则能够承认与协调配合既有的征税权分配原则及具体规则。根据“价值创造”这一征税权分配基础原则及相应的具体分配规则，除对少数的所得实行独占征税权分配原则外，对于绝大多数的各类所得，所得来源地国和居民国均享有征税权及税收利益。这意味着，大多数跨境所得的税负水平是由两个甚至多个辖区所征收的税款决定的。在衡量这些所得的 GloBE 有效税率时，如果不将同一笔所得或同一税源所得在不同辖区所承担的有效税额向某个辖区予以调整汇总，就会割裂并进而降低 GloBE 所得在既有的征税权分配原则及具体规则下所实际承担的税负，使得 GloBE 所得的有效税率被低估。如果因此导致有效税率达不到最低税率要求，就会由征税权分配原则及具体规则所指向辖区之外的其他辖区来征收补足税。这就等于否定了既有的征税权分配原则及具体规则，从而造成重复征税。相反，如果将有效税额向某个辖区予以调整汇总，则可以消除这样的矛盾、冲突，从而使 GloBE 规则能够充分承认与协调配合既有的征税权分配原则及具体规则。

2. 底层逻辑审视下的“税额跨辖区调整分配”规则的缺漏与修正

然而，从“锚定同一所得依其全球税额衡量税负”这一底层逻辑来审视，立法模板关于“税额跨辖区调整分配”规则尚存在着明显缺漏，即没有考虑依据征税权分配新规则产生的来源地税额，并将其纳入有效税额中。在数字经济时代，来源地征税权的一个重要变化和拓展是，即便非居民企业在市场辖区没有设立物理实体存在，但根据征税权分配新基础原则以及调整重塑后的征税权分配新规则，作为价值创造来源地，一国有权就本国居民向非居民支付的关于各种服务、无形资产的款项征收预提税，如许多国家已经就跨境数字服务收入向非居民的服务提供商征收预提税。但是，根据现有的 GloBE 规则，在计算有效税率时，有效税额的调整增加不包括来源地向境外付款所征收的预提税，除非是对利润分配征收的税款，如股息预提税。由于来源地征收的预提税没有被纳入有效税率的计算分子中，就可能会使得作为跨国集团成员实体的非居民企业 GloBE 所得的有效税率被低估。当有效税率低于 15% 时，就会导致跨国集团的成员实体依据收入纳入规

(23) Tjeerd van den Berg, Marcel Kriek & Ying Than, *Tax Challenges Arising from the Digitalization of the Economy: The Calculation of the Effective Tax Rate-Pillar Two versus Financial Accounting*, 29 International Transfer Pricing Journal 1, 7 (2022).

则（IIR）或低税利润规则（UTPR）征收补足税。^{〔24〕}境外付款的来源地预提税没有被计入有效税率的计算分子的可能原因在于，这样的预提税是按照毛收入计征的，因而被认为不属于所得税的范围，而是属于商品服务税等其他税种。但是，这样的预提税大多在本质上依然是所得税性质的，是来源地依据价值创造原则享有的所得税利益。显然，忽略来源地已经实际征收的预提税税额，另外再由来源地之外的跨国集团成员实体的母公司所在辖区或其他辖区征收补足税将造成重复征税，并冲击影响来源地依据征税权分配新原则、新规则所享有的征税权及税收利益。为充分遵从、实现“锚定同一所得依其全球税额衡量税负”这一重要的底层逻辑，对于同一所得依征税权分配基础原则、新规则而实际承担的税额，应当予以全面考虑和完全纳入有效税额调整分配中。这一方面将确保正确地衡量确定 GloBE 所得有效税负及补足税，另一方面使 GloBE 规则能够更加充分地协调配合既有的征税权分配原则及具体规则。

（二）税额调整的“靶向精准定位”要求及其底层逻辑

1. “靶向精准定位”的调整要求是更严格地规制有害税收竞争

需要注意的是，对于某些特定所得的全球税额在辖区间的调整分配，还包含着“靶向精准定位”下的调整限额规则。例如，对于根据受控外国公司规则由股东所在国征收的税款，如果它是专门针对受控外国公司消极所得征收的，则该税额并不是无条件地全部分配给受控外国公司。根据 GloBE 规则立法模板第 4.3.3 条，向受控外国公司分配的税额不应超过消极所得的应承担的补足税税额。这就意味着对于专门针对消极所得的由股东居民国所征收的 CFC 税款，在按照消极所得应承担的补足税数额被分配给消极所得后，即便还有余额，也不能分配给受控外国公司的低税积极所得。显然，这就是税额跨辖区“靶向精准定位”式的调整，体现了将消极所得与积极所得予以区分，并分别衡量其税负水平的规则设计。事实上，对于不同的经济活动以及由此产生的不同类型的收入所得，各国往往基于经济社会发展上的政策考虑给予不同的税收待遇，这就会造成企业的某些类型的收入所得由于优惠待遇而处于低税状态，而其他类型的收入所得则仍然处于较高税负的状态，从而对某些类型的经济活动的流入和持续存在产生吸引和诱导的作用，并因而成为国家有针对性地在某些领域开展有害税收竞争的专门手段和方式。显然，对于 CFC 税额的跨辖区调整分配，要求针对消极所得实行“靶向精准定位”式的调整限额的底层逻辑在于，阻止不同类型的收入所得的税额发生混合平均，以确保 GloBE 规则能够有效地约束规制那些专门针对某些类型经济活动的有害税收竞争。但是，立法模板允许同一辖区内的各成员实体的 GloBE 所得及辖区内产生的税额予以混合平均，并没有要求将成员实体的 GloBE 所得区分为不同类型的所得，并分别衡量其税负水平，充分体现了“约束规制税收竞争”宗旨目标的温和宽松性。这表明，关于消除低税状态，“约束规制有害低税竞争”的宗旨目标存在着不同的宽严尺度。在 CFC 税款的跨

〔24〕 Luis Eduardo Schoueri & Bruno Cesar Fettermann Nogueira dos Santos, *Effective Tax Rate Criteria and Source Taxation Under the OECD's Pillar Two Proposals*, 77 Bulletin for International Taxation 386, 387–390 (2023).

辖区调整分配方面，除了继续遵循“锚定同一所得依其全球税额衡量税负”这一重要的底层逻辑，约束规制低税竞争的宗旨目标从温和宽松走向严苛。当然，对于“约束规制税收竞争”的宗旨目标，温和性与严苛性的兼容并存能否实现逻辑自洽有待于进一步研究。

2. 某些情形下“靶向精准定位”调整要求的缺陷及修正

然而，针对有的情形下的税额调整，“靶向精准定位”式的调整规则需要进一步推敲修改。例如，对于常设机构的 GloBE 所得，如果根据立法模板第 3.4.5 条被视为主体实体的 GloBE 所得，则要求将常设机构所在辖区征收的税额分配给另一辖区的总机构实体，但不能超过该 GloBE 所得按照总机构所在辖区的一般所得的最高税率计算的税款数额。这首先表明，常设机构的所得只能作为一笔所得，不能同时成为常设机构和总机构各自独立的两笔 GloBE 所得。但是，常设机构的所得一般将承担两个辖区征收的税款，即常设机构所在辖区征收的税款，以及总机构所在辖区在消除重复征税的义务约束下所征收的税款。因此，为正确衡量被调整分配给总机构实体的常设机构 GloBE 所得的有效税负，需要将常设机构所在辖区征收的税额调整分配到总机构所在辖区。但是，根据立法模板的税额调整规则，常设机构的 GloBE 所得在所在辖区所承担的税款并不能无条件地被全部调整给总机构，而是被严格限定在总机构辖区最高税率下的税款数额范围之内。这种规则设计的合理性与必要性值得商榷。立法模板所提出的最高数额限制实际上就是总机构辖区所能允许的抵免限额，但是这个抵免限额并不总是等于常设机构的所得所实际承担的税额。一方面，当实际承担的税额大于抵免限额时，常设机构在其所在辖区承担的税额只能被部分地调整分配到总机构辖区，造成常设机构的 GloBE 所得的有效税负被低估，并可能导致被不当征收补足税。在此类税额情形下，税额的跨辖区调整受到一定的数量限制，使得“约束规制税收竞争”的宗旨目标从温和宽松性转向严苛性。另一方面，当实际承担的税额小于抵免限额时，常设机构在其所在辖区承担的税额将全部调整分配到总机构辖区，但可能会超过常设机构的 GloBE 所得的补足税税额，从而有多余的税额被分配给总机构自身的 GloBE 所得，扭曲提升总机构本身所得的有效税负，导致不能准确约束规制总机构所在辖区的有害税收竞争。可见，在此类税额情形下，由于税额的跨辖区调整分配没有受到任何限制，使得“约束规制税收竞争”的宗旨目标更加具有温和宽松性。显然，对于立法模板中的常设机构税额的跨辖区调整分配规则而言，其所体现和依托的“约束规制税收竞争”宗旨目标在宽严尺度上存在着矛盾冲突。为消除这样的矛盾冲突，正确衡量常设机构的 GloBE 所得的有效税负，精准、有效地约束规制总机构所在辖区的税收竞争，应当修改关于常设机构税额调整的数额限制规则，以没有超过常设机构的 GloBE 所得的补足税税额为限度。

五、结语

GloBE 规则具有双层结构性的宗旨目标及功能定位，即“遏制和消除税基侵蚀与利润转移”与“约束规制有害税收竞争”，它们是有效税率衡量规则最底层的逻辑框架和指导。其中，约束规制税收竞争的宗旨目标具有温和性和动态弹性，这种性质特点在相当大程度上影响着有效税率衡

量规则的构造设计及实施运用。2022 年 12 月，欧盟通过了关于全球最低税的指令，要求所有的成员国制定国内法以遵从落实 GloBE 规则立法模板。截至 2025 年 3 月底，包括法国、德国在内的 22 个欧盟成员国已全面引入构建了 GloBE 规则及国内最低补足税规则。另外，英国等 6 个非欧盟成员的欧洲国家和 4 个税收辖区也引入构建了 GloBE 规则等。加拿大、澳大利亚、新西兰、韩国、新加坡、越南等也在国内法中引入构建了 GloBE 规则。⁽²⁵⁾ 对于中国而言，目前尚没有制定和实施 GloBE 规则的明确规划。但是，面对“支柱二”方案的逐步成熟和迅速推进，以及许多国家已经开始的 GloBE 立法和实施进程，为及时主动地参与全球最低税治理，积极履行在全球税收治理中的大国责任，并有效维护自身的税收利益，中国需要未雨绸缪地形成关于引入 GloBE 规则的国内自主立法的预案，明确关于 GloBE 所得的有效税率衡量的框架要素设计。

同时，当前的数字经济发展需要经济法的促进与规制⁽²⁶⁾，而 GloBE 规则所要针对解决的问题与数字经济紧密相关，因此，中国需要在适当的时候在涉外税法体系中引入和实施恰当合理的 GloBE 规则，从而为数字经济发展提供必要的特别的促进与规制。第一，根据 GloBE 规则双层结构性的宗旨目标及功能，以及“约束规制税收竞争”目标的温和性和动态弹性，对于跨国集团成员实体所承担的各种税额，中国应当选择采用辖区范围混合平均的方法。第二，为正确衡量确定 GloBE 所得的有效税负，中国应当基于全球视野审视和承认同一所得的跨境重复表现及税额的多辖区课征这一客观现象⁽²⁷⁾，根据“锚定同一所得依其全球税额衡量税负”这一基本的底层逻辑，在国内法上形成“股息排除”等损益调整规则与“税额跨辖区调整分配”规则。根据这些国内规则，将准确识别确定两个或多个所得的实质同一性及其唯一的归属辖区，调整汇总而不是割裂同一笔所得基于多重征税权而在全球各辖区承担的税额，以精准针对真正的低税状态，恰当地约束规制税收竞争，并且充分承认与协调配合既有的征税权分配原则及具体规则。第三，中国在进行 GloBE 规则的国内自主立法时，应当考虑是否在特定领域更严苛地约束规制税收竞争。也就是说，是否需要精准地约束规制那些对特定类型经济活动提供低税优惠待遇的税收竞争，并为此制定限制性规则，阻止不同类型的收入所得的税额因为“税额跨辖区调整分配”发生混合平均。对此，中国需要进行多方面因素的综合评估，如对本国的优惠税制及其更新迭代的影响，审慎地作出立法选择。如果确有必要在特定领域更严苛地约束规制税收竞争，中国应针对特定领域统一设置“税额跨辖区调整分配”上限规则，即不超过特定的 GloBE 所得的补足税税额。例如，对于常设机构税额的跨辖区调整分配，不采用立法模板的规则建议，而采用与“CFC 税额跨辖区调整分配”类似的上限规则。

(25) 以上统计信息来源于 IBFD (International Bureau of Fiscal Documentation) 的“Tax Research Platform”提供的“Global Minimum Tax Monitor Map”。欧盟区域的 4 个独立的税收辖区包括泽西岛、马恩岛、根西岛、直布罗陀。

(26) 张守文：《数字经济发展的经济法促进》，载《经贸法律评论》2023 年第 5 期，第 1-14 页。

(27) 在经济全球化的条件下，同一笔所得（或损失）基于跨境投资架构往往会在形式上表现为两个或多个实体的各自所得（或损失），如作为同一笔所得的子公司税后利润与母公司从子公司获得的股息。同时，在经济全球化的条件下，成员实体的各项所得可能涉及两个或多个辖区的税收管辖权，因此每项所得的税负状态是由其在全球各辖区所承担的税额总额所决定的。

On the Attribution and Distribution Requirements on Taxes and Its Underlying Logic in the GloBE Rules

ZHAO Zhou ZHAO Hanjun

Abstract: In order to curb the more prominent problem of tax base erosion and profit shifting in the context of digital economy, strictly restrict and regulate the “tax race to the bottom” among various jurisdictions, the OECD has led the formulation of the “Global Anti-base Erosion” Rules (GloBE Rules) in recent years. By analyzing and constructing the dual structured objectives and functional orientation of GloBE rules, the paper provides the most underlying logical framework and guidance for designing and improving the effective tax rate (ETR) measurement rules. In order to properly determine the “covered taxes” as the numerator for the calculation of ETR, it is first necessary to solve the problem of the blending average of various taxes borne by multinational groups. After comparative analysis, it is confirmed that the blending average at the jurisdiction level can inclusively achieve the dual purposes and functions of GloBE Rules. For the imputed allocation of covered taxes to GloBE income, it follows the basic underlying logic of “anchoring the same income and to which global tax should be attributed”. In the legislative model rules, the rule of “dividend and similar equity gain or loss adjustment exclusion” and the rule of “adjustment distribution of tax across jurisdictions” are formed, which contain underlying logic of multiple level. In addition, the legislative model sets “precise targeting” tax adjustment requirement, the underlying logic of which is to more strictly regulate harmful tax competition. According to these underlying logics, the relevant rule design needs to be further adjusted and perfected.

Keywords: GloBE Rules; Effective Tax Rate; Covered Taxes

(责任编辑: 王乐兵 汪友年)