



經貿時事短評

2021年第十三期(總第325期)

- 深圳進擊十四五 港深競合格局重構
- G7 初步達共識 推全球最低企業稅

1. 深圳「進擊」十四五 港深競合格局重構

深圳市發展和改革委員會於6月9日發佈《深圳市國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標綱要》(規劃綱要)。

短評

自國家「十四五」規劃綱要公佈以來，內地許多省市在中央頂層設計的框架下，結合各自的區位條件、資源稟賦、經濟基礎等實際情況和比較優勢，制定並相繼出臺地方版的「十四五」規劃綱要。近日，與香港一河之隔的深圳市政府公佈「十四五」規劃綱要，全文共設置十篇十九章，繪製了未來五年發展的宏偉藍圖；當中有關經濟社會的主要發展目標、服務國家雙循環的城市定位、攜手港澳共建大灣區、強化科技創新能力及提升產業現代化水準等方面的內容，尤其值得香港各界留意：

其一，深圳「十四五」規劃綱要中提出，「到2025年把該市建設成現代化國際化創新型城市，基本實現社會主義現代化。屆時當地經濟實力、發展品質躋身全球城市前列，研發投入強度、產業創新能力世界一流，文化軟實力大幅提升，公共服務水準和生態環境質量達到國際先進水準」。為達到這些目標，綱要中制定了一系列量化的任務要求，包括當地GDP的年均增速達6%左右，到2025年經濟總量超過4萬億元；戰略性新興產業增加值從1.03萬億元大幅上升至超過1.5萬億元；全社會研發投入佔GDP比重進一步提升至5%左右；到2025年貨物貿易和服務貿易進出口總額分別達到5,000億美元和1,500億美元，期間實際利用外資累計達500億美元；居民收入和經濟增長基本同步，居民人均可支配收入超過9萬元等。

其二，規劃綱要第四章提出，「努力成為構建新發展格局的先行示範者」。當前，國家正構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局，實現經濟高質量發展；深圳市政府率先提出，將該市定位為國家雙循環發展的改革先鋒和重要節點城市，致力於增強服務內循環和聯通外循環的雙重功能，更好促進國內國際兩個市場高效鏈接、雙向開放。

為此，深圳市政府在航空航運業及現代物流、會議展覽、跨境電商、品牌經濟等領域主動規劃產業升級的方向，提出建設高效集約的國家物流樞紐體系，加快發展智慧物流、保稅物流、冷鏈物流，以深圳機場為載體建設空港型國家物流樞紐；構建以深圳港為核心的粵港澳大灣區組合港體系，拓展航運金融、海事保險、航運法務等高附加值航運服務；打造國際會展之都，構建國家級、國際性、綜合型大規模展覽和交易平台，建設服務全國、輻射東南亞的進口商品集散地，探索設立中國國際進口博覽

會(「上海進博會」)分會場和舉辦「一帶一路」進口博覽會；加快跨境電子商務綜合試驗區建設，推動跨境支付便利化試點，創新寄遞服務模式，完善跨境電商通關服務平臺功能，重點發展跨境物流和海外倉；建設國際消費中心城市，引導國內外知名品牌設立全球性、全國性和區域性的品牌首店，建立品牌管理總部。

其三，規劃綱要的第五章指，「加強與港澳更緊密務實合作，攜手共建國際一流灣區和世界級城市群」。其中，前海和河套作為近年深港合作的最重要兩大平臺載體，將分別在現代服務業和科技創新方面繼續承擔起重要的改革任務，並推動深港迎來更加寬闊的發展空間與合作潛力。例如，前海將研究推進與港澳服務貿易自由化；建設深港國際金融城，深化國家金融對外開放試驗示範視窗和跨境人民幣業務創新試驗區建設；聯動香港建設國際商事爭議解決中心、國際法律服務中心，高標準建設前海深港國際法務區。至於河套，將探索「一區兩園」的協同開發模式，共建國際一流的科研實驗設施集群，共同引進國際頂尖研發型企業，設立聯合研發中心；建立科研資金跨境使用管理模式，實施「一線」放開、「二線」管住科研物資管理機制。

其四，規劃綱要中的第七章和第八章論述了「建設具有全球影響力的科技和創業創新高地」和「構建高端高質高新的現代產業體系」的策略方向。一方面，深圳目前已初步構建起「基礎研究+技術攻關+成果產業化+科技金融+人才支撐」的全過程創新生態鏈，並將在「十四五」期間繼續從「補短板、強優勢」兩方面入手，強化當地整體科創實力。例如，針對相對薄弱的上游基礎研究領域，深圳市政府除了加大財政資金投入，規定每年基礎研究領域的資金投入佔比不低於30%之外，還提出要以應用研究帶動基礎研究，充分借助外部優勢資源尤其是港澳在基礎研究領域積累的強大實力來彌補自身不足，具體措施包括支持港澳高校和龍頭企業參與重大科技基礎設施建設，打造大灣區重大原始創新策源地和科研成果中試轉化基地；支持設在港澳的國家重點實驗室在深圳建設分室，規劃建設中科院香港創新研究院深圳園區，以及聯合港澳建設一批高端研究機構和創新平臺。

至於中下遊應用研究及科技產業化方面，一向是深圳的優勢所在；其「十四五」規劃中提出要進一步健全現行發展機制，加速科技成果向現實生產力轉化，致力於建設具有全球影響力的科技和產業創新高地。具體措施包括：完善科研成果轉化利益分配機制；培育發展技術轉移機構和複合型技術經理團隊，制定技術轉移激勵政策，加快國家技術轉移南方中心建設；打造一批貼近市場需要的概念驗證中心、中小試轉化基地，集中佈局一批以企業為主體的科技成果轉化基地。

另一方面，為構建現代化的城市產業體系，深圳市政府在「十四五」規劃綱要中雄心勃勃地提出打造五大國家乃至國際級中心城市的建設目標，包括建設國際科技資訊中心和國際產業資訊中心；在未來通信高端器件、超高清視頻等領域爭創國家級製造業創新中心；建設全球金融創新中心，打造成全球創新資本形成中心和全球金融科技中心；打造全球服務經濟中心城市，打造一批具有全球吸引力和辨識度的總部基地；打造全球數字先鋒城市，引導產業數字化轉型，建設全球領先的數字基建。

比鄰的深圳早已從四十年前籍籍無名的小漁村華麗轉身為現代化都市，不僅經濟總量超過香港，而且當地在推動產業升級尤其是科技創新和高科技產業發展成就更已遠在香港之上。改革開放四十多年來，深圳的快速崛起與香港的貢獻可謂密不可分；

二者之間「良師益友」般的關係以及獨特的「前店後廠」的分工模式曾經是區域經濟合作史上的傑出典範。時至今日，深港兩地雖然在部分領域仍存在錯位發展和合作空間，但彼此之間的產業競爭加大亦是不容迴避的現實；尤其是在「十四五」期間，深圳將加緊在以現代服務業為主的全方位領域發力，與香港的競合關係勢必加速滑向「直面競爭」的一端。

從深圳的「十四五」規劃可見，鵬城不但在發展目標、定位上進一步對標、逼近香港，而且在產業佈署和主攻方向上更是亦步亦趨。從會議展覽、航空航運、跨境電商到品牌經濟、法律服務、金融創新、國際聯繫，幾乎在香港擁有優勢或者正努力發展的各個領域，都有可能要面對深圳發起「你追我趕」式的「挑機」。更須留意的是，深圳正發揮其「學習型城市」的一貫本色，不遺餘力地從其他地方包括港澳和海外汲取經驗、人才等優勢資源，例如提出在當地設立「進博會」分場、鼓勵港澳的基礎研究設施進駐深圳等，發揮「拿來主義」，以求在最短時間內、最有效地建立起策略性領域的關鍵能力。

在區域競合的新態勢下，香港不能再只作「長江後浪推前浪」式的空洞喟嘆；除了繼續發揮自身所長、更加主動地與深圳加強合作，攜手開拓更多產業新機遇之外，更應「不恥下問」，反過來向深圳學習、借鑑其成功發展經驗甚至積極利用對方的優勢資源，以彌補自身發展的短板和持續提升競爭力，方能在融入國家發展大局和參與粵港澳大灣區建設的同時，於急遽轉變的城際競爭浪潮中保有一席之地。

2. G7 初步達共識 推全球最低企業稅

6月5日舉行的G7七大工業國集團（包括美國、加拿大、英國、法國、德國、義大利及日本）財政部長和央行行長會會議，達成了將全球最低企業所得稅稅率（Global Minimum Tax）設定於15%或以上的共識。

短評

G7財長和央行行長會議發表的公報指：「支持通過二十國集團（G20）及經濟合作組織OECD提出的包容性框架(Inclusive Framework)，引入全球最低稅率；並准予市場所在國（Market Counties 東道國）可對最大及最賺錢的跨國企業，就其利潤超過10%以上的部分之至少20%開徵稅收」；除了提出將推行全球最低企業稅率之外，亦表態支持徵稅權在國際間的「公平分配」方案。這實際上正是OECD近年努力倡導的「BEPS 2.0」版本中的兩大支柱。

跨國企業善於利用國際稅收規則的空隙和各國稅制的差異與漏洞，透過轉移定價等避稅操作，最大限度地減少其於全球的總體稅負，造成各國稅收基礎被侵蝕；這一司空見慣的現象越來越引起國際間的關注。G20集團於2013年決定施行一項名為BEPS（Base Erosion and Profit Shifting，稅基侵蝕與利潤移轉）的行動計劃來推動國際稅收改革，並委託經合組織(OECD)牽頭有關工作，以冀堵塞國際稅收規則的漏洞和打擊跨境避稅行為。BEPS首階段提出了涵蓋15項行動的包容性框架報告（「BEPS 1.0」），並於2015年正式發佈，至今已獲139個成員經濟體採納。

OECD於2019年再提出包含兩大支柱方案的BEPS第二階段倡議，即「BEPS 2.0」，

旨在應對全球數字化發展加劇對國際稅收徵收帶來的新挑戰以及新形勢下的企業避稅行為。近年數碼經濟迅速冒起，不少科網企業的業務模式複雜多變，盈利模式與傳統企業亦明顯不同；而且數碼化經濟活動具有流動性高、虛擬化的特徵，從事有關業務的企業不但可以更便捷兼且隱蔽地進行避稅操作，而且他們做生意已不一定需要依賴實體店舖去接觸消費者，甚至在拓展新市場時亦無須設立辦事處等線下機構；過往以「實質常設機構」(Permanent Establishment)作為判定企業應否納稅的國際稅收原則已顯得不合時宜，令國際間稅基侵蝕與利潤轉移的問題更趨惡化，尤其是市場所在國蒙受更嚴重的稅源流失風險。事實上，全球有不少經濟體特別是歐盟國家近年已率先徵收「數碼稅」(Digital Tax)；「BEPS 2.0」提出的第一支柱便是希望通過引入一套公式化的方法重新分配徵稅權，以便讓數碼業務的主要市場國亦可在稅收上獲取自己的「應得之份」。

如果說第一支柱是為了解決在哪裡繳納稅款的問題，被稱為第二支柱的全球最低稅率則著眼於稅款的總體水準；旨在透過設定一系列規則，確保大型跨國企業在每一經營管轄區的有效稅率都不低於既定水準，藉此削弱企業在不同管轄區之間轉移利潤的動機。全球最低稅率的推行並非是要「一統天下」號召全球各國實施劃一的所得稅率，而是提供一個公認的標準稅率，若某公司的營業利潤在特定國家支付的稅率較全球最低稅率為低，便允許其所屬的母國對這部分海外利潤徵收一個補足的差額稅(Top up)。OECD 原先將焦點放在了第一支柱上，對第二支柱基本上是輕描淡寫，只提出無關痛癢的 12.5%作為起始的討論基礎，以照顧組織裡一些低稅率的國家。

踏入 2021 年以來，美國對設立全球最低稅率的態度轉趨積極，引起各國關注；4 月份時財長耶倫先高調倡議將全球最低稅率設定為 21%，美國財政部又在 5 月底主動大幅降低對最低稅率的「要價」，表示「15%是底線」。美國突然成為全球最低稅率的「主吹手」相信與其最近的一系列財稅新政有關。為了應對新冠疫情的衝擊，特朗普政府去年實施了總金額超過 2.3 萬億美元的經濟紓困措施，新任總統拜登上臺後亦接連推出了《美國救助計劃》、《美國就業計劃》及《美國家庭計劃》等擴張性財政措施，總金額更超過 6 萬億美元。拜登政府表示將通過多項加稅措施來為一系列基建和發展計劃籌資，其中包括宣佈將聯邦企業所得稅率從 21%提高到 28%。

在提高國內企業稅率的背景下，美國力推全球最低稅率，其主要考量是希望藉此保全美企的競爭力及避免進一步削弱美國稅務制度的競爭力。在疫情爆發前的相當一段時間，全球主要經濟體為吸引國際投資、擴大本地企業規模和提升就業率而競相調低企業稅率，出現「逐底競爭」的現象；美國智庫 Tax Foundation 指，1980-2020 年間全球企業所得稅平均法定稅率由 38.6%下降至 22.6%；G7、歐盟的稅率更分別由 50.5%、43.8%下降至 27.2%、21.5%。據估計，若只是美國率先加稅，其企業所得稅率將重回 OECD 的榜首。這不僅會削弱本國企業相對於外國的競爭優勢，更可能會刺激總部在美國的跨國公司進一步將利潤轉移到全球的稅收窪地。

事實上，美國本來就是全球屈指可數的稅收流出大戶。有分析指，在 2004-2012 年間，美國因企業利潤轉移遭受的稅收損失增加了 2.5 倍；2016 年美國跨國公司轉移利潤近 2,400 億美元，佔全年入賬利潤的 17%；財富 500 強的企業中更有 91 家在 2018 年末繳聯邦企業所得稅。同時，不少企業還將龐大利潤滯留在海外，近年美國政府多

次以「匯回稅」等減免稅務手段威逼誘導美國公司將海外未分配利潤調回本土。從某種角度來看，若能設立全球最低稅率，將有助減少美企將利潤轉移或窖藏在境外的誘因，既可遏止稅收流失，堵塞近期美國稅制改革（特別是從全球徵稅制轉向屬地徵稅制度）的風險敞口，亦可能會促使美企重新考慮在全球的業務部署，符合美國政府鼓勵企業回流的政策方向。

美國對推動設立全球最低稅率的「忽然熱情」亦迅速獲得其他以歐洲國家為主的 G7 的正面回應，背後的一個主要原因是最新提議的 15% 的稅率水準與 OECD 原先建議的 12.5% 相去不遠，且 OECD 大部分國家的稅率較高，加上全球最低稅率或只會適用於少數全球最大的跨國公司（若按照 OECD 早前的建議，只有營業收入超過 7.5 億歐元的大型跨國企業才會受全球最低稅率的規限），對各國的實際影響有限。其次，近年數碼業務的興起令歐盟等市場所在地國家遭受巨額稅收流失，但美國作為科網公司「巨無霸」的主要發源地及主要受益者，一直是國際稅收權改革的最大阻力；特朗普政府甚至曾就此與歐盟針鋒相對，揚言要對開徵數碼稅的法國等國家進行關稅報復。此次歐洲國家支持支柱二亦是意在「投桃報李」，換取美國對支柱一的讓步，從而為數碼業務等徵稅權改革的突破帶來重大契機。

從 G7 發表的聯合公報看，各國同意將徵稅權「公平分配」，並以新的徵收安排取代目前已在部分國家實施的數碼稅，正式確認數碼業務的市場所在國可從科網企業的收益中分一杯羹；但只是將跨國公司利潤中超過 10% 基準稅率的部分按 20% 計，以此作為東道國「分成」的基礎，有關稅賦負擔比起現時法國等對科網公司按總收益徵收 3% 的數碼稅反而可能會相對為輕。同時，這項新規將籠統地適用於各類跨國經營的企業，而不是如歐盟之前所建議的只針對科網公司；有分析指，此舉可能將歐盟等國的傳統行業跨國公司亦一併納入稅網，從而淡化了「劍指美企」的傾向。看來，與美國在各自重視的 BEPS 的兩個支柱上均是「高高舉起，輕輕落下」，藉以促成妥協以達成初步共識，也算是各取所需了。

經合組織(OECD)近日在其官網上表示，除了 G7 之外，全球迄今已有 130 個國家或地區表態支持「雙支柱」的國際稅務新則的基本設計；香港特區政府亦表態「歡迎國際社會就方案的主要原則大致達成共識」。即便如此，推行全球最低稅率看似轉入直路，但恐非一片坦途，仍有諸多技術上的細節有待釐清；例如，G7 協議中未明確界定哪些企業將受到約束，而 OECD 建議的最新方案（適用於營收超過 7.5 億歐元的大型跨國公司，但允許個別國家有權制定更低的適用標準）亦存在不明朗因素。另一個較多國家關注的焦點則是應否對發展中經濟體以及一些國家為扶持特定產業發展而實施的稅務優惠予以豁免。在 G7 會後不久，英國政府就提出希望金融業能獲得豁免而無須遵守最低稅率規定，以免倫敦金融業因為新稅務安排而受到打擊。

可見，即使在 G7 內部，對全球最低稅率的具體執行仍會「各打算盤」，未來要推動 G20、OECD 以及 BEPS 框架下的 100 多個經濟體之間形成共識，特別是要說服愛爾蘭、盧森堡、新加坡以及香港等以低稅率作為招徠的經濟體和眾多的發展中國家，箇中可能牽涉的複雜性和不確定性亦不宜低估。