

推进“一带一路”建设的 财税协调机制探讨

□ 林江 曹越

内容提要：“一带一路”战略是我国加强与周边国家友好往来、扩大对外开放的重要国家战略。本文从“一带一路”的提出背景和战略定位出发，探讨了我国在推进“一带一路”建设过程中所面临的机遇和挑战，在此基础上重点分析如何运用财税协调机制为“一带一路”的建设保驾护航，并给出了相应的政策建议。

关键词：一带一路 财税协调 走出去 自贸区

2013年9月和10月，习近平主席在访问中亚和东南亚国家期间，先后提出关于建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”（以下简称“一带一路”）的战略构想。2013年11月12日，中国共产党十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出，要“加快同周边国家和区域基础设施互联互通建设，推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设，形成全方位开放新格局”。2015年3月，国家发改委、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，对“一带一路”建设的基本原则、建设思路、合作重点以及合作机制等方面的内容做出了进一步的明确。

无论是在覆盖范围还是在战略内涵方面，“一带一路”都具备很多其他区域经济合作无法达到的广度和深度。从地理范围上看，“一带一路”贯穿亚欧非大陆，涵盖区域十分广阔。其中，丝绸之路经济带以西安为起点，联通中亚、西亚，最终通向欧洲；21世纪海上丝绸之路经济带则始于福建，从海上经我国多个沿海城市延伸至东南亚、南亚、印

度洋以及地中海，与丝绸之路经济带形成了一个海上、陆地的闭环。从合作内容上看，“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”作为战略的重点内容，意味着“一带一路”追求多层次、多领域、多渠道、多样化的区域合作模式，涉及政治、经济、文化、外交等多个环节。如此广泛的战略内涵，决定了“一带一路”的建设必将遵循“以点带面，从线到片，逐步形成区域大合作”的发展模式。^①

“一带一路”是当前国内外形势下我国实行全方位对外开放战略的必然要求。一方面，自国际金融危机爆发以来，全球经济整体仍处于低迷状态，经济政治格局不断调整变化，贸易保护主义再度抬头，国际贸易形势不容乐观。我国作为世界上120多个国家的第一大贸易伙伴，亟需通过采取新一轮的全方位对外开放战略，在新的世界经济格局当中，维护并拓展我国的利益。另一方面，区域经济一体化进程日益加快，经济全球化内容不断深入，以西方发达国家为主导的TPP和TTIP等区域贸易战略在覆盖范围、合作领域、合作深度等方面都达到了空前的水平。在此背景下，习近平主席提出的

① 习近平：弘扬人民友谊，共同建设“丝绸之路经济带”：在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表的演讲[N]。人民日报，2013-09-08(1)。

“一带一路”战略，不仅为欧亚地区的广大发展中国家和新兴经济体提供区域经济合作的平台，也将成为其经济发展的新契机。

然而我们也应该看到，“一带一路”战略的实施在享有机遇的同时，也面临着诸多挑战。复杂的国际环境，战略实施中存在的各类风险，各国在发展水平、发展目标上的差异等等，无一不是“一带一路”建设过程中需要克服的阻碍。本文拟从财税角度出发，探讨如何运用财税协调机制，为“一带一路”战略的顺利实施保驾护航。

一、“一带一路”战略面临的机遇

(一) 管理规模庞大的外汇储备和化解过剩产能，将是“一带一路”战略实施的内在动力

通过开放来倒逼改革，是我国在当前国际市场上保持竞争力的重要途径。“一带一路”战略的出发点，就是通过全方位扩大对外开放领域，深层次丰富对外开放战略内涵，以我国为中心，以贸易和投资为渠道，将经济影响力逐步延伸至中亚、西亚、东南亚、欧洲和印度洋。这一方面反映了在新的历史条件下我国所承担的国际社会责任，另一方面，也能为我国企业“走出去”提供重要平台，促进我国外汇储备的有效利用。我国的外汇储备规模十分庞大，根据中国人民银行公布的数据显示，截至2015年11月，我国的外汇储备为3.44万亿美元。而这其中有很大一部分投资于美国国债，虽然近几年我国不断强调外汇投资多元化，并在一段时间内连续减持美国国债，但规模仍接近1.26万亿美元^①，占我国外汇储备的36.6%。这种局面不利于我国外汇储备资产的保值增值，且易被美国“劫持”。而“一带一路”战略的实施，可以通过我国企业“走出去”，达到促进外汇储备更有效利用的目的，缓解我国高额外汇储备管理难的问题。另外，国际金融危机之后，我国实行了四万亿刺激经济计划，该计划所带来的过剩产能，也有望随着“一带一路”战略的实施得到一定程度的缓解。

(二) 我国自贸区建设的不断推进，将成为“一带一路”战略实施的有效助力

目前，我国正在建设的自贸区已达20个，涉及32个国家和地区；已签署12份自由贸易协定，涉及20个国家和地区。我国的自由贸易区战略已初具雏形。与此同时，我国与东盟自贸区、我国与韩国自贸区、我国与澳大利亚自贸区等国际贸易协定的实施步伐也在持续加快。为了能够顺利实现上述双边或多边开放的自由贸易区，我国采取了先单边对外开放自由贸易区的战略，希望通过体制创新和机制创新，为“一带一路”战略的实施提供良好的制度保障和政策支持，努力营造一个国际化、市场化的投资和营商环境。其中，上海自贸区自挂牌以来，一直以人民币资本项目下可自由兑换的先行先试为工作重点，试图为自贸区建设当中的金融创新与风险监管积累相关经验。而广东自贸区以庞大的制造业体系为依托，有可能在全球先进制造业基地的建设方面寻求突破，从而助力“一带一路”战略的实施。可以说，我国单边对外开放的自贸区战略实质上是“一带一路”总体战略的一个有机组成部分。

二、“一带一路”战略面临的挑战

(一) 如何消除外界对“一带一路”的战略误解

“一带一路”贯穿亚非欧大陆，涉及沿线60多个国家和地区。这些国家和地区的经济、政治、文化发展情况各不相同，对我国倡议的立场和态度也存在差异。虽然有持赞成态度的，但疑惑、偏见、误解甚至敌意的立场也存在于一些国家和地区当中。尽管我国明确表示不谋求大国地位，“一带一路”所提倡的互联互通概念既不是“核心与边缘”的压迫关系，也不是“依附与被依赖”的不平等关系，各国都是平等的参与者，是平等互利、合作共赢的“利益共同体”和“命运共同体”。但很多国家仍然存有战略疑虑，有些人甚至把“一带一路”看作是“新殖民主义和扩张主义战略”。而国内外学术界和媒体对于“一带一路”的过度解读也加剧了这

^① Department of the Treasury/Federal Reserve Board. MAJOR FOREIGN HOLDERS OF TREASURY SECURITIES[EB/OL].(2015-12-15)[2016-01-14]. <http://ticdata.treasury.gov/Publish/mfh.txt>.

种战略误解。

“一带一路”战略建设强调的是开放式、多元化、全方位的国际经济合作新模式。这种模式以政治、经济、文化等方面的互联互通为合作框架，是建立在各国之间相互信任、充分认可的基础上的。因此，如何一步步细化“一带一路”的实施方案，如何消除其他国家的战略误解，是“一带一路”战略在当今复杂动荡的国际形势下面临的重要挑战。

(二) 如何应对战略实施过程中的经济风险、安全风险和制度风险

推进“一带一路”建设，有助于我国经济结构调整和产业转型升级，有助于人民币国际化和金融改革的稳步推进，有助于我国企业“走出去”，对经济和财税体制改革也将起到积极作用。但与此同时，“一带一路”战略的实施也将伴随着众多的经济风险、安全风险和制度风险。

1. 经济风险。

2015年，我国各省出台了“一带一路”项目对接方案，各地公布的“一带一路”拟建、在建基础设施规模已达到1.04万亿元，其中，铁路投资近5000亿元，公路投资为1235亿元，机场建设投资为1167亿元，港口水利投资超过1700亿元，^①“一带一路”建设呈现出一定的项目过度化迹象。然而，如此庞大的投资规模面临着资金从哪里来、能否落地、投资是否安全等一系列问题。这些问题都需要相应的对策加以解决，否则“一带一路”将面临项目泡沫化的风险。

除此以外，在我国经济下行压力加大的背景下，一些地方政府将“一带一路”看作是“救命大稻草”，希望以此来振兴当地经济。然而，短期内“一带一路”的实施仍将以贸易和基础设施建设为主，对国内消费的拉动作用十分有限，因此难以彻底解决我国的长期增长问题。如果将过多的希望寄托在经济欠发达的沿线国，则容易引发经济转型迟缓的风险。^②

2. 安全风险。

“一带一路”战略在加强我国与周边国家往来、促进区域经济合作的同时，也面临着巨大的安全风险。传统安全风险方面，如大国之间地缘政治的博弈，领土、岛屿的争端，区域内个别国家的政局动荡等。非传统安全风险方面，恐怖主义、网络安全、能源安全、粮食安全、气候变化、重大传染性疾病等，以及全国性挑战不断增多。^③

可见，“一带一路”的建设所需面临的是复杂的国际大环境以及动荡的区域小环境。美国在经济、政治、文化等各个领域的干扰，俄罗斯方面所持的谨慎态度及其地缘政治家的顾虑导致了复杂的国际大环境；而欧亚大陆之间缺乏政治互信，恐怖主义、能源安全等问题频频发生，区域政治安全形势扑朔迷离，极其不稳定，则构成了“一带一路”所处的动荡的区域小环境。因此，如何应对复杂的国际和区域形势，是“一带一路”战略实施将要面临的巨大挑战。

3. 制度风险。

“一带一路”所强调的开放式多元化经济合作模式，需要沿线各国在制度设计、建立和管理上达成一定的共识。然而就目前看，“一带一路”所涉及的国家在法律制度、财税制度、管理制度方面都存在较大的差异，在会计规则、市场准入规则等方面更是千差万别。虽然我国已同130多个国家签订了双边投资保护协定，所签署的避免双重征税协定也已达101个，^④然而由于缺乏有效的跨境税收管理机制为企业提供良好的制度保障，企业被迫重复纳税的现象时有发生。这一方面增加了企业走出去的风险和成本，另一方面也打击了部分企业的积极性。因此，如何进行“一带一路”制度建设，在一对一合作的同时，展现多边合作体系下的领导责任、合作机制，也是我国在推进“一带一路”实施过程中面临的重要挑战。

(三) 在各国贫富差距日益明显的背景下，各国如何利用自身比较优势，寻求互利共赢之路

① 付碧莲. 7%之后的政策风[N]. 国际金融报, 2015-04-20(1).

② 马 昉. “一带一路”建设中的风险管控问题[J]. 政治经济学评论, 2015, (4).

③ 习近平. 迈向命运共同体, 开创亚洲新未来: 在博鳌亚洲论坛2015年年会上的主旨演讲[N]. 人民日报海外版, 2015-03-30(2).

④ 国家税务总局网站. 税收条约 [EB/OL]. [2016-02-15]. <http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810770/index.html>.

目前,“一带一路”沿线各国贫富差距日益明显,标准化的市场准入规则、货币规则远远无法满足各国对发挥自身比较优势、拓展经济发展空间的迫切需求。因此,亟需一种创新的合作模式为不同发展水平、资源禀赋、社会制度的国家提供合作平台。“一带一路”战略的提出则提供了这样一个良好的契机。不同于国际上已有的几个“丝绸之路”计划版本,“一带一路”并非制定者最大化自身利益的思路和蓝图,而是强调通过政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通,兼顾各国的现实和长远利益,寻找彼此间利益的共同点,以体现“一带一路”开放包容、和平发展、平等互利、合作共赢的理念。但落实到具体工作中,则需要沿线国家充分发挥自身比较优势,着力解决投资贸易便利化问题,促进贸易转型升级,拓展相互投资领域,探索投资合作新模式。这不仅是我国在进行“一带一路”相关制度建设时需要考虑的难点问题,同时也是所有沿线国家需要面临的巨大挑战。

三、利用财税协调机制,应对挑战和风险

(一) 财税政策应更好地服务“走出去”企业

“一带一路”战略的实施,为我国企业“走出去”提供了良好的机遇。然而企业在“走出去”的过程中,也面临着信息安全、投资风险等方面的问题。因此,在财税政策的制定上,应强化税收对参与“一带一路”企业的服务,着力降低企业“走出去”的风险,为其在境外的投资和发展提供保护。

首先,应完善财政补贴制度,加大对“走出去”企业前期调研的补贴力度。目前,我国针对企业境外投资的财政补贴只有对外经济技术合作专项资金一种,主要是资助企业获取投资项目过程中发生的相关费用,且力度相比发达国家要小。因此,应加大对企业境外投资的调研补贴力度,帮助企业在“走出去”的前期获取更多有效信息,降低前期成本,避免盲目投资。

其次,应建立具有引导性的税收优惠政策。“一带一路”战略的实施在为地方经济发展创造机遇的

同时,也对地方产业结构调整提出了新的要求。因此,税收优惠政策应从产业的角度出发,重视高新技术产业、先进制造业和现代服务业,对这些企业“走出去”提供更多的优惠,以达到促进地方产业结构调整、产业转型升级的目的。

最后,要提高税收管理和纳税服务水平。建立公共信息服务平台,进行相关国家税收制度、征管制度、执法和服务等动态情况的收集和公布,为“走出去”企业提供信息支持;提高基础信息管理、申报管理、凭证管理的工作效率,必要时可通过开展税企座谈、一对一指导、走访调研,为企业提供个性化服务和适时跟进服务,减少企业负担,维护税收权益。

(二) 充分利用自贸区在财税创新方面的优势,让自贸区建设成为“一带一路”建设的有效助力

“一带一路”建设的顺利实施,需要我国不断扩大对外开放,提升自身竞争力并与国际接轨,而上海自贸区和广东自贸区建设作为我国新一轮改革的重点内容,在投资管理机制创新、财税制度创新等方面,都具有先行先试的优势。因此,应加快推进上海自贸区和广东自贸区在人民币自由兑换、金融创新等方面的先行先试,为“一带一路”战略的实施积累经验。

在投资管理机制方面,应探索建立负面清单管理模式,改革境外投资管理方式,创新外汇管理体制;在财税制度方面,应借鉴我国港澳地区和发达国家的税收制度,建立税收改革试验示范区,以制度化创新代替政策性优惠,构建以直接税为核心的现代税收制度;在税收征管方面,要以专业化管理、信息化管理为基础和支撑,提高税收征管效率、简化征管工作流程,以提高纳税遵从度和纳税人满意度;在纳税服务模式的创新上,要与产业转型升级的整体目标相契合,设计科学合理的宣传、落实和反馈机制,建立以纳税人为中心的服务体制。

(三) 建立跨境税收管理体制,为“一带一路”建设提供制度保障

跨境税收管理体制的建立,旨在避免双重征税,防止偷税漏税,降低我国“走出去”企业的税

收成本,同时为实现沿线各国管理体制的互联互通提供制度基础。

第一,要推进跨境企业税收的规范化、专业化管理。从税收征管模式入手,规范申报流程,强化信息搜集,形成专业化的跨境税收管理模式;搭建信息共享平台,设立跨境税收管理机构,实施全程税收监管;建立健全跨境投资税收管理制度,加强税源监管,强化申报机制,坚持常规管理与重点管理相结合。

第二,要提高税收信息获取能力。加快与沿线国家税收协定的谈判、修订,加强信息互换、监管互助,提高税收情报的交换利用频率与效率,充分掌握跨境企业的税收情况,建立跨境税收管理信息数据库。

第三,要构建跨区域协调机制。在现有的双边和多边合作基础上,完善合作机制,创新合作方式,加强重大项目的规划和对接,全面建立“一带一路”跨区域协调机制。

(四) 完善国内统筹机制

在“一带一路”的推进过程中,我国不仅要处理好与沿线国家之间的关系,同时要加强对国内统筹,理顺政府与企业、中央与地方之间的关系,统筹各地方、各部门的项目规划方案,进行合理分工,有效配置资源,为与沿线国家展开合作提供可靠的国内对接平台。

在政企关系方面,要注重政府对企业的引导和服务作用。政府应通过外交先行和合作机制的构建,为企业“走出去”提供良好的内部和外部条件,在提高企业“走出去”积极性的同时,要引导其按照市场规则守法诚信经营,强化企业社会责任意识和可持续发展意识。企业作为“一带一路”战略实施的基础组成部分,需要在“走出去”的过程中,落实我国“亲诚惠容”的理念,树立良好的企业形象,为“一带一路”经济合作的可持续性打下坚实基础。

在处理中央政府与地方政府的关系方面,中央政府需要做好顶层设计工作,在宏观层面加以规划,强化内部统筹与协调,鼓励不同地区充分发挥

自身比较优势,构建“一带一路”优势互补格局;地方政府则需要加强对“一带一路”战略的正确理解和认识,利用自身比较优势,理性进行“一带一路”建设项目的对接,避免“一哄而上”和恶性竞争。

(五) 建立风险管控机制

“一带一路”沿线国家经济发展水平各异,市场经济体制不成熟,跨境投资制度不完善,营商环境复杂,部分国家国内政局动荡,投资风险较高。这些都严重制约着我国与“一带一路”沿线国家之间经贸合作的顺利展开。2005—2014年上半年期间,我国在“一带一路”沿线国家投资失败的大型项目数量为32个,占我国投资失败的大型项目总数的24.6%;在“一带一路”沿线国家投资失败的项目金额达560.2亿美元,占我国投资失败的大型项目金额的23.7%。^①

因此,应针对“一带一路”沿线国家,建立相应的风险评估机制,从投资环境、财税制度、经济结构、政治环境等多个角度对当地投资风险进行评估,并发布“一带一路投资安全指数”。同时,应建立相应的风险预警机制、风险管理机制和风险应急机制等,确保风险可控,为国内企业降低海外投资风险、提高“一带一路”相关项目投资成功率提供参考和帮助。

(六) 科学运用政府与社会资本合作(PPP)模式,让“一带一路”建设中的财政支出发挥杠杆效应

基础设施互联互通是“一带一路”建设初期的重点内容,也是其他几项互联互通的实现基础。然而,“一带一路”战略参与主体众多,各国之间基础设施建设不平衡,跨境大型基础设施建设资金缺口严重,虽然有亚洲基础设施投资银行、丝路基金有限责任公司、金砖国家开发银行以及上海合作组织开发银行可以提供融资来源,但上述融资渠道目前所能提供的融资规模同样有限,远远无法满足跨境基础设施建设对资金的需求。因此,“一带一路”建设不仅要发挥公共资本的引领和带动作用,更要充分调动社会资本的积极性。

PPP模式作为一种政府和社会资本合作的模式,将政府主导的基础设施及公共服务领域向社

^① 王永中,李曦晨.中国对一带一路沿线国家投资风险评估[J].开放导报,2015,(4).

会资本开放,为社会资本创造了市场空间。PPP模式不仅有助于减轻财政压力,发挥财政支出杠杆效应,弥补资金不足,其意义更在于提升公共产品的管理效率和资本的配置效率。因此,在推进“一带一路”建设的过程中,应重点考虑采用PPP模式,构建PPP模式的法律保障体系,培养相关专业人才,完善风险共担机制,针对跨境基础设施投资以及国内重点项目清单,出台PPP项目库等等。

四、结论

“一带一路”是我国扩大对外开放水平的重要战略,其实施和推进在享有机遇的同时,也面临着风险和挑战。实行有助于企业“走出去”的财税政策,充分利用自贸区在财税改革方面先行先试的优势,建立跨境税收管理体制,完善国内统筹机制,建立风险管控机制,科学运用PPP模式等,将有助于降低风险,为“一带一路”战略的顺利实施保驾护航。

参考文献:

- [1] 习近平. 弘扬人民友谊, 共同建设“丝绸之路经济带”: 在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表的演讲[N]. 人民日报, 2013-09-08(1).
- [2] 付碧莲. 7%之后的政策风[N]. 国际金融报, 2015-04-20(1).
- [3] 马 昀. “一带一路”建设中的风险管控问题[J]. 政治经济学评论, 2015,(4).
- [4] 习近平. 迈向命运共同体, 开创亚洲新未来: 在博鳌亚洲论坛2015年年会上的主旨演讲[N]. 人民日报(海外版), 2015-03-30(2).
- [5] 王永中, 李曦晨. 中国对一带一路沿线国家投资风险评估[J]. 开放导报, 2015,(4).
- [6] 黄剑辉, 李洪侠. “一带一路”战略视阈下我国区域经济的协调发展[J]. 税务研究, 2015,(6).
- [7] 李向阳. 构建“一带一路”需要优先处理的关系[J]. 国际经济评论, 2015,(1).
- [8] 贾 康, 林 竹, 孙 洁. PPP模式在中国的探索效应与实践[J]. 经济导刊, 2015,(1).
- [9] 张云华, 缪慧星. 完善财税政策支持我国企业“走出去”[J]. 财政研究, 2012,(7).
- [10] 陈建奇. 从外汇储备视角审视“走出去”战略[J]. 国际贸易, 2013,(9).
- [11] 张 明. 直面“一带一路”的六大风险[J]. 国际经济评论, 2015,(4).
- [12] 林 江. “一带一路”战略面临的机遇[N]. 南方日报, 2015-04-07(封二观点).

A Discussion on the Coordination Mechanism of Fiscal and Tax Policies under the One-Belt-and-One-Road Initiative

Lin Jiang and Cao Yue

Abstract: The One-Belt-and-One-Road (OBOR) Initiative is also considered as an important national strategy for China to strengthen the friendly relationship with the neighboring countries and expand the opening up to the outside world. This paper analyzes the opportunities and challenges giving rise from the whole process of building up the OBOR from the perspective of the background and positioning of the initiative. On this basis, the paper focuses on the issue of how to apply the mechanism of public finance and taxation to pave the way for facilitating the whole process of building up the OBOR and gives some policy recommendations.

Key words: One-Belt-and-One-Road; Coordination of fiscal and tax policies; Going out; Free Trade Zone

作者单位: 中山大学岭南学院
责任编辑: 李妮娜