

# 国际机制间合作与 G20 机制转型<sup>\*</sup>

——以反避税治理为例

朱杰进

**【内容提要】** G20 目前处于从危机应对向长效治理机制的转型中,正在发展“G20+”的国际机制间合作治理模式。其中,G20 承担全球经济治理中的设定议程和建立共识的政治引领功能,其他国际机制提供全球经济治理的技术支持和执行方案。在这种合作治理的新模式中,新兴经济体能否以平等身份参与,维护 G20 开创的发达国家和发展中国家共同治理全球经济的时代精神,是决定 G20 机制能否成功转型的重要条件。在 G20/OECD 反避税治理的案例中,G20 较好地体现了上述主张和诉求,推动达成了“税收与实质性经济活动相匹配”以及“税收情报自动交换”的治理原则和政治共识,而 OECD 也提供了一系列有效的技术实施纲领,从而实现了 G20 的“政治优势”与 OECD “技术优势”的相互补充,推动全球反避税治理进程取得良好进展。

**【关键词】** G20 机制转型 国际机制间合作 平等参与 反避税治理

**【作者简介】** 朱杰进,复旦大学国际关系与公共事务学院、金砖国家研究中心副教授

**【中图分类号】** D81/F11

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)05-0032-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201505003

---

<sup>\*</sup> 本文系国家社科基金青年项目“G20 建章立制‘中国方案’研究”(11CGJ006)和国家社科基金重大项目“中国参与全球治理的三重体系构建研究”(12&ZD082)的阶段性成果,同时得到中国国际发展研究网络(CIDRN)的支持,特此致谢。

二十国集团(G20)机制是两次国际金融危机的产物:第一次是 1997—1998 年的亚洲金融危机,它催生了 G20 财长和央行行长会议机制;第二次是 2007—2008 年的全球金融危机,它催生了 G20 领导人峰会机制。<sup>①</sup> 有学者提出,“既然 G20 是金融危机催生的产物,那么是否会因金融和经济的复苏而导致合作动力减弱?”<sup>②</sup> 现实似乎也某种程度上应验了这一推测。在 2008—2009 年金融危机形势最为严峻的时刻,G20 华盛顿峰会、伦敦峰会、匹兹堡峰会取得了不错的成绩;但在 2010 年以后,G20 峰会的成效呈现相对下降的趋势。<sup>③</sup>

G20 机制真的只能在危机时刻才能发挥作用吗?<sup>④</sup> 如何才能推动 G20 在“后危机时代”向长效治理机制转型?<sup>⑤</sup> 新兴经济体究竟应该如何能在 G20 机制转型中发挥作用?在中国即将主办 2016 年 G20 峰会之际,这些问题显得特别重要。<sup>⑥</sup> 本文提出,考察目前 G20 的有效性和机制转型,需要超越危机的思维,不能仅仅关注 G20 会议本身所取得的成果,还应该将其他与 G20 相关的国际机制也考虑在内,因为 G20 正逐渐创造出一种“G20+”的国际机制间合作治理新模式:其中,G20 机制承担的是全球经济治理中设定议程和建立共识的政治引领功能,其他国际机制发挥的是全球经济治理技术支持和推动执

---

<sup>①</sup> John Kirton, *G20 Governance for a Globalized World*, London: Ashgate Publishing Company, 2013, pp. 25-40.

<sup>②</sup> 袁鹏:《G20 的时代意义和现实启示》,载《现代国际关系》2009 年第 11 期,第 17 页。Paul Heinbecker, “The Future of the G20 and Its Place in Global Governance,” *Working Paper Series*, No. 5, Center for International Governance Innovation(CIGI), 2011, <http://www.cigionline.org/sites/default/files/G20No5.pdf>.

<sup>③</sup> 金中夏等:《基于 G20 视角的我国国际经济金融战略问题研究》,CF40 课题报告,中国金融四十人论坛,2013 年 9 月,第 10 页,<http://www.cf40.org.cn/plus/view.php?aid=7958>。

<sup>④</sup> Colin Bradford and Wonhyuk Lim, eds., *Toward the Consolidation of the G20: From Crisis Committee to Global Steering Committee*, Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 2010, pp. 1-11; Andrew Cooper, “The G20 as an Improved Crisis Committee or a Contested Steering Committee for the world,” *International Affairs*, Vol. 86, No. 3, 2010, p. 741.

<sup>⑤</sup> 张海冰提出, G20 峰会容易出现被短期议题所“绑架”的局面,因此应将发展等长期议题设置为 G20 的核心议程,推动 G20 向长效治理机制转型。与此不同的是,本文侧重从“机制”而非“议题”的角度来探讨 G20 机制转型,即 G20 在长效治理的情况下应采取什么样的机制治理架构,该架构如何运行等。参见张海冰:《试析 G20 在联合国 2015 年后发展议程中的角色》,载《现代国际关系》2014 年第 7 期。

<sup>⑥</sup> 中国国家主席习近平在 G20 布里斯班峰会上表示,“中方有信心当好 2016 年 G20 的主席国,同各方一起把 G20 机制维护好、建设好、发展好”。参见《习近平出席二十国集团领导人第九次峰会第二阶段会议 会议宣布中国主办 2016 年二十国集团领导人峰会》,外交部网站,2014 年 11 月 16 日, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/zt\\_611380/dnzt\\_611382/xjzpxcfjtdg\\_669758/zxxx\\_669760/t1211481.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/xjzpxcfjtdg_669758/zxxx_669760/t1211481.shtml)。

行的作用。

而在这一新的治理模式中，新兴经济体能否以平等身份参与，维护 G20 机制所开创的发达国家和发展中国家共同治理 21 世纪世界经济的时代精神，是 G20 完成机制转型的重要条件。正如外交部国际经济司司长张军所言，“G20 发展壮大的历程说明，完善全球经济金融治理是国际经济格局变化的客观反映和必然结果，而发达国家和发展中国家平等参与、共同决策，代表着全球经济治理变革的必然趋势和方向”。<sup>①</sup>

## 一、国际机制间合作治理：概念与类型

国际机制研究学者奥兰·杨 (Oran Young) 指出，“国际机制的研究者往往把这些机制看作单独的制度安排，并且对单个机制进行了详细的研究。这对于理解单个机制的基本性质和运作程序无疑具有可取之处，但随着国际社会中机制数量和密度 (density) 的不断增加，国际机制之间的互动与合作日益普遍，尤其是在互动已经对机制有效性产生重大影响的情况下，这种研究的缺陷便逐渐暴露”。<sup>②</sup> 约翰·彼得森也认为，“国际机制之间的互动，而不是机制本身，已经成为国际机制研究的新重点”。<sup>③</sup>

所谓机制互动指的是机制之间发生的因任务和行动所导致的无意识后果或包括在机制设计中的有意识关联。<sup>④</sup> 奥兰·杨进一步根据机制之间关联的形式，将机制互动分为四种类型：嵌入式互动 (embedded interaction)、嵌套式互动 (nested interaction)、集束式互动 (clustered interaction) 和交叠式互动 (overlapping interaction)。其中，嵌套式互动和交叠式互动最为引人注目。

---

<sup>①</sup> 张军：《在“全球治理与开放型经济”国际研讨会暨 2015 年 G20 智库论坛上的发言》，外交部网站，2015 年 7 月 30 日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjbxw\\_602253/t1285176.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjbxw_602253/t1285176.shtml)。

<sup>②</sup> [美]奥兰·杨：《世界事务的治理》，陈玉刚、薄燕译，上海人民出版社 2007 年版，第 112 页。

<sup>③</sup> [英]安特耶·维纳主编：《欧洲一体化理论》，朱立群译，世界知识出版社 2007 年版，第 147 页。

<sup>④</sup> Leslie King, “Institutional Interplay: Research Questions,” A Report for Institutional Dimensions of Global Change, International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, Draft, University of Vermont, September 1997, <http://www2.bren.ucsb.edu/~idgec/publications/~idgecscience/InstitutionalInterplay.pdf>.

嵌套式互动关注的是两个机制之间的衔接问题，那些功能规模、地理范畴或其他相关标准有限的具体机制安排被纳入到更加广泛的机制框架中，反映出机制之间的互动具有明显的层次性。<sup>①</sup> 而交叠式互动指的是个体机制成立的目的不同并且在很大程度上彼此无关，但它们事实上互有交叉，从而对彼此产生了巨大影响。<sup>②</sup>

托马斯·格林（Thomas Gehring）和塞巴斯蒂安·奥博斯赫（Sebastian Oberthur）则从机制互动对机制有效性产生影响的角度，将机制互动分为理念型机制互动、条款型机制互动、行为型机制互动和功能型机制互动四种类型。理念型机制互动指的是机制之间相互学习和理念上的相互模仿；条款型机制互动指的是机制之间相互援引对方的条款，相互强化；行为型机制互动指的是一个机制产生的行为效果会对另一个机制的有效性产生影响；功能型机制互动是指不同的机制具有不同的功能，它们相互结合在一起，能够提升整体机制的有效性。<sup>③</sup>

按照这些分类，G20 机制与其他国际机制之间的互动较为接近的是嵌套式机制互动与功能型机制互动的类型，是一种“国际机制间合作治理”的新模式。一方面，G20 机制与其他国际机制之间的互动具有明显的层级关系，G20 是国际经济合作的“首要平台”，居于最为核心的位置，具有十分广泛的议题领域，而其他国际机制作为具体议题领域的机制，“嵌套”在 G20 机制的周围，在各自的议题领域内发挥作用；另一方面，G20 机制与其他国际机制具有不同的功能，前者具有明显的政治性，其核心使命是要在主要发达国家和新兴市场国家之间达成关于全球经济治理的政治共识，尤其是在治理的原则和规范方面，而其他国际机制侧重于专业性和技术性，为 G20 提供服务，制定落实 G20 领导人共识的具体治理规则和方案。目前，“G20+”的国际机制间互动与合作治理的新模式正在形成之中，换言之，G20 正在经历从“G20

<sup>①</sup> 王明国：《国际制度互动与制度有效性关系研究》，载《国际论坛》2014年第1期，第52-57页。

<sup>②</sup> [美]奥兰·杨：《世界事务的治理》，第155-161页；孔凡伟：《制度互动研究：国际制度研究的新领域》，载《国际观察》2009年第3期，第44-50页。

<sup>③</sup> Thomas Gehring and Sebastian Oberthur, “The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions,” *European Journal of International Relations*, Vol. 15, No. 1, 2009, pp. 125-156; 朱杰进：《G20与中国反恐融资体系建设》，载《外交评论》2011年第3期，第68页。

机制”向“G20+”的机制转型。

## 二、国际机制间合作治理与 G20 机制转型

从 2010 年多伦多峰会开始，G20 逐步进入机制转型期，即从一个危机应对机制向长效治理机制转型。<sup>①</sup> 从峰会议题来看，在危机应对阶段，G20 的议题集中于协调各国应对危机的宏观经济政策，包括共同采取金融救助和经济刺激措施、加强金融监管、支持发展中国家应对危机等。随着全球经济逐步复苏，G20 重心开始向全球经济的长效治理转移，议题包括促进全球经济“强劲、可持续、平衡”增长、推动国际金融组织改革、制定并落实国际金融监管标准和准则、维护多边贸易体制、促进基础设施投资、加强国际税收治理等领域。<sup>②</sup>

从运行机制上看，在危机应对阶段，由于多数议题属于短期应急性的政策协调议题，G20 主要是通过自身这一非正式机制来运行，<sup>③</sup> 在峰会上达成的政策共识也主要是依靠各成员国之间的同行审议（peer review）或相互评估（mutual assessment）的方式，推动成员国去履行各自所作出的政策承诺。而在长效治理阶段，由于议题更具长期性、技术性和专业性，G20 需要更多依靠其他专门性国际机制来参与治理进程，形成一种“G20+”的机制间合作治理

---

<sup>①</sup> 时任中国国家主席胡锦涛在 2010 年 G20 多伦多峰会上提出，“我们应该推动 G20 从应对国际金融危机的有效机制转向促进国际经济合作的首要平台。着眼长远，推动 G20 从协同刺激转向协调增长、从短期应急转向长效治理、从被动应对转向主动谋划”。参见胡锦涛：《同心协力、共创未来——在 G20 领导人第四次峰会上的讲话》，外交部网站，2010 年 6 月 27 日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjb\\_602314/zzjg\\_602420/gjjjs\\_612534/gizzyhygk\\_613182/wsgjt\\_613184/zyjh\\_613194/t711973.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjb_602314/zzjg_602420/gjjjs_612534/gizzyhygk_613182/wsgjt_613184/zyjh_613194/t711973.shtml)。

<sup>②</sup> 2015 年土耳其安塔利亚 G20 峰会的主题是“共同行动以实现包容和强劲增长”，主要包括全面增长战略、投资和基础设施、国际金融架构、国际金融监管、国际税收合作等 5 项议题。其中，全面增长战略主要依靠经合组织（OECD）和国际货币基金组织（IMF），国际金融架构本身涉及到 IMF、世界银行、金融稳定理事会（FSB）等机构的改革，国际金融监管涉及 FSB，国际税收涉及 OECD。

<sup>③</sup> G20 目前已经形成以领导人峰会为引领，以财金渠道（finance track）和协调人渠道（sherpa track）“双轨制”为支柱，以工作组会议和专家组会议为基础的机制运行框架，包括增长框架工作组、国际金融架构工作组、基础设施投资工作组、发展工作组、反腐败工作组、就业工作组、普惠金融工作组等。总体上看，这一机制的性质仍然是非正式国际机制，即只是一个对话论坛。

新模式。

迄今为止，在过去的九次峰会中，G20 最为倚重的七个专门性国际机制分别是国际货币基金组织（IMF）、世界银行（WB）、世界贸易组织（WTO）、金融稳定理事会（FSB）、联合国（UN）、国际劳工组织（ILO）和经合组织（OECD）。一方面，这些国际机制受 G20 委托，在 G20 会议筹备过程中就有关议题提供技术和智力支持，包括背景文件和研究报告等；另一方面，这些国际机制也成为 G20 会议重要成果的执行者和贡献者，承担 G20 分配的工作任务。

在这样一种合作治理的新模式中，G20 坚持非正式性和领导人战略引领的基本定位，<sup>①</sup> 致力于成为“国际经济合作的首要平台”（premier forum）和全球经济治理的“指导委员会”（steering committee），突出的是 G20 在国际经济、金融、贸易、投资、发展等领域的治理中“设置议程”和“建立共识”的政治引领功能。可以说，G20 是站在全球经济治理的制高点和最前沿的位置，体现出领导人的战略视野和政治远见，扮演全球经济领路人角色，引领世界经济的发展方向。<sup>②</sup>

在设置议程方面<sup>③</sup>，G20 作为当今世界最主要发达国家和新兴市场国家领导人集合的非正式机制，有着天然的优势。一方面，G20 成员国都是联合国、IMF、世界银行、WTO 等正式国际组织的核心成员，G20 的决定对这些机构的议程设置将产生举足轻重的影响；另一方面，与正式国际组织的议程设置容易受到组织文化和“官僚制病症”影响不同，<sup>④</sup> G20 作为非正式机制，没

<sup>①</sup> 朱杰进：《非正式性与 G20 机制未来发展》，载《现代国际关系》2011 年第 2 期，第 41-46 页；David Cameron, “Governance for Growth: Building Consensus for the Future,” G20 Cannes Summit, November 3-4, 2011, <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2011cannes.html>。

<sup>②</sup> 金中夏等：《基于 G20 视角的我国国际经济金融战略问题研究》，第 19-20 页。

<sup>③</sup> 设置议程是指对各项议题依据一定的重要性标准进行排序的活动。这不是一个简单的技术问题，而是一个政治问题。议题本身的轻重缓急可能并不是决定其能否进入议程的主要原因，相反，国家间的政治博弈以及是否拥有进入议程的“制度通道”可能是决定议程设置的重要因素。参见 John Vasquez and Richard Mansbach, “The Issue Cycle: Conceptualizing Long-term Global Political Change,” *International Organization*, Vol. 37, No. 2, 1983, pp. 260-261; 韦宗友：《国际议程设置：一种初步分析框架》，载《世界经济与政治》2011 年第 10 期，第 43 页。

<sup>④</sup> Michael Barnett and Martha Finnmore, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations,” *International Organization*, Vol. 53, No. 4, 1999, pp. 699-732.

有常设秘书处和官僚制机构，因而经常能够将应对全球经济中最新、最紧迫的挑战设置为全球经济治理的议程。

传统上，全球经济治理的议程主要由发达国家设置，总体目标是推广和传播“华盛顿共识”以及新自由主义的经济政策和理念，具体做法是通过每年召开的七国集团（G7）峰会来为IMF、世界银行等正式国际组织设定当年的议事重点。而在G20框架下，由于新兴市场国家与发达国家有着不同的议题偏好，当新兴市场国家主办G20峰会时，经常设置一些能够反映发展中国家利益诉求的议题。比如，韩国在2010年G20首尔峰会上，将发展议题列为峰会的核心议程之一，并集中讨论了发展中国家最为关心的基础设施建设、粮食安全、发展经验共享等多项内容。2012年，墨西哥主办G20峰会时，主要推动了三个方面的议题：与经济增长相关的结构性改革、就业促进议题；与金融改革相关的国际金融机构改革、增强金融包容性议题；与粮食、能源安全相关的大宗商品价格形成机制改革议题等。<sup>①</sup>

在建立共识方面，G20作为全球经济治理“指导委员会”所具备的灵活性、保密性和平衡性，使得它比正式国际组织更有优势。从灵活性来看，相比正式国际组织采用严格的投票程序和议事规则，G20更多强调各国决策者之间就大家共同关心的重大国际议题开展自由对话和交流，发挥“论坛”而非“谈判场所”的作用。享有“G20之父”之称的加拿大前总理保罗·马丁（Paul Martin）指出，在G20会议上，与会者被要求尽量避免宣读事先准备好的发言稿，鼓励大家以一种自由开放的心态坦率交流。

从保密性角度来看，尽管一直受到透明度不高的指责，G20为此也采取了一些措施，如会后发表联合公报、向非会员国通报会议相关情况、与非政府组织进行对话等，但总体上仍坚持了保密性的原则：一是由于G20不会做出有法律约束力的政策承诺和决定，使得它没有必要将透明度作为优先考虑，二是由于保密性能有效保障各参会者将建立共识作为G20会议的主要目标。<sup>②</sup>

从平衡性看，正是由于美欧发达国家“华盛顿共识”的神话被国际金融

<sup>①</sup> 任琳、黄薇：《全球经济治理中的议程设置问题》，载《东北亚学刊》2014年第6期，第45-50页。

<sup>②</sup> Vanessa Rubio-Marquez, “The G20: A Practitioner’s Perspective,” in Leonardo Martinez-Diaz and Ngaire Woods, eds., *Networks of Influence? Developing Countries in a Networked Global Order*, Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 19-36.

危机所打破，在后危机时代，发达国家与新兴市场国家必须重新凝聚关于全球经济治理的共识，这样 G20 作为发达国家和新兴市场共同参与的国际经济合作平台，能够更加平衡地反映发达国家和新兴国家不同的治理理念，促进双方更快找到新的全球经济治理共识。比如，针对发达国家采取“量化宽松政策”，新兴国家敦促发达国家采取负责任的货币政策，关注本国货币政策对他国造成的“外溢效应”，最终在 G20 内形成了“本国货币政策以稳定国内物价和经济复苏为导向，避免各国之间货币的竞争性贬值”的共识。

总的来看，无论是设置议程还是建立共识，G20 比正式国际组织都更能体现发达经济体和新兴经济体“共同引领”21 世纪全球经济治理的特征，而不再是发达国家将自己所偏好的议程与共识单方面强加给发展中国家。“与以往发展中国家被动接受国际规则不同，G20 提供了一个发达国家和发展中国家可以平等协商、求同存异的协调机制和平台，使发展中国家有机会参与到全球经济治理和国际规则制定中”。<sup>①</sup>正是在这个意义上，G20 的历史性贡献就在于它是第一个发展中国家以平等身份参与的全球经济治理机制。<sup>②</sup>

但目前的挑战是，G20 向长效治理机制转型就必须更多地发挥上述七个正式国际组织的作用，而在这七个国际组织中，发达国家仍占有明显的优势。在短期内，这些国际组织很难实现发达国家与发展中国家影响力相对均衡的改革目标，一再拖延的 IMF 改革进程就是这方面的一个典型案例，因此如何将 G20 所倡导的“新兴经济体与发达经济体平等参与全球经济治理”的精神体现在“G20+”的合作治理新架构中，是目前 G20 机制转型所面临的一个重大挑战。<sup>③</sup>

从近年来 G20 机制转型的实践来看，相比其他国际机制，OECD 在 G20 机制转型的进程中发挥了越来越大的作用，尤其是“G20/OECD 反避税治理”堪称 G20 机制转型为数不多的成功案例之一。<sup>④</sup>譬如，在 2015 年 4 月召开的

<sup>①</sup> 金中夏等：《基于 G20 视角的我国国际经济金融战略问题研究》，第 10 页。

<sup>②</sup> 其中一个重要体现就是 G20 轮值主席国的机制安排。为了在发达经济体（G7 国家）和新兴经济体之间保持影响力的平衡，G20 成员国的共识就是发达经济体和新兴经济体须轮流举办。参见 Vanessa Rubio-Marquez, “The G20: A Practitioner’s Perspective,” p. 24.。

<sup>③</sup> G20 戛纳峰会提出，G20 的基本精神就是在平等的基础上将世界主要经济体组织起来，采取行动，凝聚共识以支持全球经济金融治理，以及相关国际组织的改革进程。参见《G20 戛纳峰会公报》第 31 条。

<sup>④</sup> Dries Lesage, “The Current G20 Taxation Agenda: Compliance, Accountability and



财长和央行行长会议上，G20 共收到来自其他国际经济组织提交的 9 份背景文件和研究报告，其中 6 份与 OECD 有关，而在随后 G20 分配给其他国际组织的 14 项下一步工作任务中，有 8 项工作任务分配给了 OECD；OECD 在 G20 进程中的作用由此可见一斑。<sup>①</sup> 下文将进一步探讨“G20+OECD”的国际机制间合作治理新模式。

### 三、“G20+OECD”合作治理模式的形成原因

为什么 OECD 在 G20 机制转型进程中的作用会越来越强？换言之，为什么 G20 在后危机时代会越来越倚重 OECD，形成“G20+OECD”的合作治理新架构？至少有三个方面的原因：

首先，OECD 的“专业技术权威”，恰恰是 G20 作为全球经济治理“政治权威”所缺乏的。G20 是全球经济治理的“指导委员会”，在设定治理议程和建立政治共识方面发挥引领作用。但在后危机时代的全球经济治理中，议题越来越广泛、越来越专业化，G20 缺乏相关议题的专业技术知识和执行操作能力，而 OECD 作为一个以专业知识和制定标准“见长”的国际组织，共有 200 余个委员会、工作组和专家小组，几乎囊括了关于全球经济治理的所有议题，能够为 G20 提供所需的智力支持和政策建议。

自 1961 年建立以来，OECD 就积极参与制定全球经济治理的各项规则和标准。尽管大部分标准是非约束性的“指南”、“建议”，但由于全球没有相应的标准，逐渐地这些标准被大多数国家所“接受”，成为相关领域的“主流标准”（Mainstream Standards）和“传统智慧”（Conventional Wisdom）。另外，与 IMF、ILO 等某一个议题领域内的专门性国际组织不同，OECD 涉及除文化和国防政策之外的广泛经济治理领域，如宏观经济政策、税收、反洗钱、能源、大宗商品价格、反避税、反腐败等，其口号是“政策让生活更美好”（Better Policies for Better Life）。在 G20 转向长效治理的过程中，全球

---

Legitimacy,” *International Organizations Research Journal*, Vol. 9, No. 4, 2014, p. 32.

<sup>①</sup> “G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting Communiqué,” Annex, 2015 G20 Turkey, February 10, 2015, <https://g20.org/wp-content/uploads/2015/04/April-G20-FMCSBG-Communiqué-Final.pdf>.

经济的议题越来越多元复杂，而 OECD 在这些议题上均有着长期的治理经验，因而也就会出现 G20 越来越倚重 OECD 的局面。

其次，OECD 与 G20 有着“历史渊源”。G20 的诞生是在先后面对亚洲金融危机和全球金融危机的背景下，G7/G8 国家与新兴经济体加强合作的产物。而 OECD 长期以来充当 G7/G8 “实际上的”（de facto）常设秘书处的功能。长期研究 OECD 的专家理查德·伍德沃德（Richard Woodward）形象地指出，OECD 和 G7/G8 的关系就像“灰姑娘”同“姐姐们”的关系，通常 G7/G8 峰会受关注程度较高，但实际上这背后大多都是 OECD 的功劳。<sup>①</sup>

进入 21 世纪以后，新兴经济体在全球经济中的作用日益凸显，G8 从 2007 年开启与新兴经济体制度性对话的进程——“海利根达姆进程”（G8+5），<sup>②</sup>主要是与中国、印度、巴西、南非、墨西哥等五个发展中国家，就知识产权保护、投资自由化、发展及气候变化和有效利用能源等方面进行为期两年的对话。在 2009 年，G8 拉奎拉峰会决定将该对话延长两年，称为“海利根达姆—拉奎拉进程”（G8+5+埃及）。在某种意义上，这两个对话进程堪称是 G20 峰会的前奏，而 OECD 被 G8 指定充当了这两个对话进程的常设秘书处（Support Unit），由此可以看出，无论是在 G7/G8 自身长期的历史进程中，还是在后来“G8+5”以及“G8+5+埃及”这些发达经济体与新兴经济体对话进程中，OECD 实际上都发挥了常设秘书处的功能。

最后，OECD 与 G20 在成员构成上有着高度“重合性”，开启了发达经济体与新兴经济体“双向社会化”的进程。在多边层面上，有 11 个 G20 成员国是 OECD 的成员国：美国、加拿大、英国、德国、法国、意大利、日本、墨西哥、澳大利亚、韩国、土耳其。除了 7 个 G7 成员外，剩余 4 个经济体均举办过 G20 峰会，OECD 对这些国家的宏观经济有着长期的跟踪研究，并在经济治理的理念上对这些国家影响很深，这也是为什么 G20 愿意同 OECD 保持良好合作关系的一个重要原因。在双边层面上，OECD 针对除沙特阿拉伯和阿根廷之外的其他 6 个 G20 成员国（中国、俄罗斯、印度、巴西、南非、印

<sup>①</sup> Richard Woodward, “The Organization for Economic Cooperation and Development: Meeting the Challenges for the Twenty-first Century?” in Simon Lee and Stephen McBride, eds., *Neo-liberalism, State Power and Global Governance*, New York: Springer, 2007, pp. 231-232.

<sup>②</sup> [加]安德鲁·库珀、阿加塔·安特科维茨主编：《全球治理中的新兴国家：来自海利根达姆进程的经验》，马骏等译，上海人民出版社 2009 年版，第 1-10 页。

度尼西亚)均实施了“加强接触伙伴关系计划”(Enhanced Engagement Partnership Program)。

正是通过这些多边和双边进程,OECD 逐渐改变了自己作为“发达国家俱乐部”传播“西方经济治理理念”的传统形象,开启了发达经济体和新兴经济体“双向度社会化”的进程。<sup>①</sup>以发展援助议题为例,长期以来,OECD 一直将发展援助委员会(DAC)所确定的关于 ODA 的定义以及“援助有效性”的规范传播给新兴经济体。但从 2011 年釜山会议之后,OECD 也开启了“全球发展有效性伙伴关系进程”,开始重新定义 ODA 的定义并将“援助有效性”(Aid Effectiveness)升级为“发展有效性”(Development Effectiveness),显然这是受了新兴经济体的影响,是一种双向度的“规范传播进程”。<sup>②</sup>

总体上看,OECD 本身所具备的“专业技术权威”,与 G20 的“历史渊源”以及在成员构成上与 G20 的“重合度”,尤其是 OECD 推动发达经济体与新兴经济体开启“双向社会化”的进程,都是 G20 为什么越来越依赖 OECD,愿意组建“G20+OECD”机制间合作治理新架构的原因。<sup>③</sup>其中,发达经济体与新兴经济体平等参与治理一直是贯穿始终的一个特征,这一点在 G20/OECD 开展的全球反避税治理的案例中表现得格外明显。

#### 四、案例分析：“G20+OECD”与全球反避税治理

全球反避税治理是近年来 G20 治理中较为成功的一个案例。在 2013 年 G20 圣彼得堡峰会上,俄罗斯总统普京称“G20 让全球反避税治理取得了一百多年来最大的一次进步”。<sup>④</sup>2014 年的澳大利亚 G20 峰会和 2015 年的土耳

---

<sup>①</sup> Pu Xiaoyu, “Socialization as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 5, No. 4, 2012, pp. 365-366.

<sup>②</sup> 黄超:《说服战略与国际规范传播》,载《世界经济与政治》2010 年第 9 期,第 72-87 页。

<sup>③</sup> 2015 年 7 月 3 日,李克强总理在首次访问 OECD 总部时提出,中国将于 2016 年举办 G20 峰会,欢迎经合组织提供有力支持。参见李克强:《聚集发展 共创繁荣——在经济合作与发展组织总部的演讲》,外交部网站,2015 年 7 月 30 日, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/zt\\_611380/dnzt\\_611382/lzlcxblsfgom\\_672454/zxxx\\_672456/t1278215.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/lzlcxblsfgom_672454/zxxx_672456/t1278215.shtml)。

<sup>④</sup> 《G20 成员携手打击跨境避税》,新浪网,2013 年 9 月 6 日, <http://finance.sina.com.cn/world/20130906/154916689227.shtml>。

其 G20 峰会仍然将反避税治理作为峰会的核心议程之一，尤其是在 G20 其他议题治理难以取得实质性成果的情况下，反避税治理所取得的实质性成果显得更加难能可贵。

从治理结构上看，G20 和 OECD 分别发挥了全球反避税治理中的政治和技术优势。G20 为全球反避税治理提供了政治推动力，OECD 构建出一个让所有 G20 成员国平等参与全球反避税治理的“议题性制度架构”。<sup>①</sup> 从治理进程上看，在应对“税基侵蚀和利润转移”（Base Erosion and Profit Shifting，以下简称 BEPS）和“税收情报自动交换”（Automatic Exchange of Information，以下简称 AEOI）两项核心税收议题上，G20 发挥了设定议程和凝聚政治共识的关键作用，而 OECD 则提供了有力的技术支持和执行方案。

### （一）治理结构

G20 作为国际经济合作的首要平台，成员涵盖面广，代表性强，构成兼顾了发达国家和发展中国家以及不同地域的利益平衡，占全球 GDP 的 90%，占全球贸易额的 80%，占全球人口的 2/3，占全球国土面积的 60%，具有较好的代表性和政治引领的功能。而 OECD 在国际税收领域享有公认的专业技术优势，尽管有 34 个成员国，涵盖了发达国家和部分新兴经济体，但缺乏金砖国家等影响力日渐上升的新兴经济体的参与，因而其政治代表性存在相当的缺陷。

通过“G20+OECD”的治理架构，G20 能够帮助 OECD 与金砖国家等新兴大国建立起“政治联系”。一方面，这些新兴大国从 OECD 的先进技术标准中获益，有利于推动本国反避税制度的现代化；<sup>②</sup> 另一方面，通过 G20 的平台（包括 G20 财长央行行长会议和领导人峰会），这些新兴大国能够平等地参与国际反避税规则的制定，掌控规则制定的自主性，这与之前 OECD 针对新兴大国双边的“加强接触伙伴关系计划”存在本质的区别。因而，借助国际机制间合作治理的新架构，非 OECD 的 G20 国家愿意接受 OECD 在全球

---

<sup>①</sup> 尽管 G20 中相当数量的新兴经济体并非 OECD 的成员国，但它们能够在反避税这一议题上与 OECD 成员国享有相同或类似的制度性权力。

<sup>②</sup> 2014 年 12 月，《国际税收评论》（International Tax Review）将中国国家税务总局局长王军评为“全球税收领域最具影响力的十大金牌人物之一”。参见杨亮：《王军当选 2014 年度全球税收领域最具影响力人物》，载《光明日报》2014 年 12 月 23 日，第 10 版。

反避税治理中作为规则 and 标准制定者的角色。

2013年9月,中国国家主席习近平在G20圣彼得堡峰会上指出,“中国支持加强多边反避税合作,愿为健全国际税收治理机制尽一份力”。<sup>①</sup>2014年7月,在巴西福塔莱萨金砖峰会上,金砖国家领导人也认可了OECD在全球税收治理中所倡导的基本原则,“我们认为,对经济活动发生地辖区进行征税有利于实现可持续发展和经济增长。我们对逃税、跨国税务欺诈和恶意税收筹划给世界经济造成的危害表示关切。我们认识到恶意避税和非合规行为带来的挑战。因此,我们强调在税收征管方面合作的承诺,并将在打击税基侵蚀和税收情报交换全球论坛中加强合作”。<sup>②</sup>

与此同时,G7/G8等发达国家对税收议题也格外重视。2013年英国在主办G8厄恩湖峰会时,将税收议题设置为核心议程之一,对G20税收议程进行了有效的补充,提出了跨国公司向各国逐一进行税收申报的模板。该模板现在已经成为G20/OECD反避税治理的一项重要工具。

除此之外,广大发展中国家也在BEPS和AEOI等税收核心议题的规则制定中发挥了一定作用。在BEPS项目中,OECD成员国、非OECD的G20国家以及BEPS的“联系国”哥伦比亚和拉脱维亚共44个国家构成了核心参与国,再通过举办一些全球性和地区性税收会议,大约有80多个发展中国家参与了BEPS税收规则的制定。<sup>③</sup>在AEOI项目中,G20“改革和扩大”原本建立在OECD框架下的“全球税收透明度和情报交换论坛”(简称全球税收论坛),成立了论坛指导委员会及同行审议小组并选举了指导委员会成员,建立了同行审议机制。全球税收论坛设1名主席和3名副主席,兼任指导委员会主席和副主席。同行审议小组由30个税收辖区组成。2012年,中国被推选为全球税收论坛副主席国及指导委员会副主席,同时成为同行审议小组的30个成员之一。截至目前,全球税收论坛共有123个成员国,涵盖了大多数发

---

<sup>①</sup> 习近平:《共同维护和发展开放型世界经济——在二十国集团领导人峰会第一阶段会议上关于世界经济形势的发言》,外交部网站,2013年9月6日,[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/zt\\_611380/ywzt\\_611452/2013nzt/xjpfcyghy\\_645348/zxxx\\_645350/t1073568.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/ywzt_611452/2013nzt/xjpfcyghy_645348/zxxx_645350/t1073568.shtml)。

<sup>②</sup> 《金砖领导人福塔莱萨峰会宣言》第17条。

<sup>③</sup> OECD Secretary-General Report to G20 Finance Ministers, February, Paris, [http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/OECD\\_SG\\_report\\_G20\\_finance\\_ministers\\_sydney\\_feb\\_2014.pdf](http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/OECD_SG_report_G20_finance_ministers_sydney_feb_2014.pdf)。

达国家和发展中国家,大大增强了 G20 和 OECD 在全球税收治理中的代表性。

## (二) 治理进程: 税基侵蚀和利润转移 (BEPS)

根据 OECD 的定义, BEPS 是指跨国公司利用国际税收规则存在的不足, 以及不同税收辖区的税制差异和规则错配进行税收筹划的策略, 其目的是人为造成应税利润“消失”或将利润转移到没有实质经营活动的低税负国家(地区), 最大限度地减少其全球总体税负, 甚至达到双重不征税的效果, 造成对各国税基的侵蚀。<sup>①</sup> 对此放任将会破坏税制的公平和完整, 从根本上扭曲市场竞争。因此, 与主要业务在国内的企业相比, 实施跨境税基侵蚀和利润转移的跨国公司获得了不正当竞争优势。<sup>②</sup>

2012 年 6 月, G20 洛斯卡沃斯峰会将 BEPS 列为税收议程的重点, 承诺通过国际合作应对 BEPS 问题, 并委托 OECD 开展研究。2013 年 9 月, G20 圣彼得堡峰会重点讨论了 OECD 提交的关于应对 BEPS 的行动计划, 在主要经济体之间建立了重要共识, 从而为 OECD 开展的全球反避税治理确立了基本原则: “应当在创造利润的经济活动发生地和价值创造地进行征税”, 即“税收要与实质经济活动相匹配”。<sup>③</sup>

目前的所得税国际规则是第一次世界大战后于 1923 年建立起来的, 已经运行近百年, 主要是在所得的来源国与居民国之间进行税收权益的分配。分配的原则是: 限制来源国征税权, 促进跨境投资。该规则运行的结果是, 跨国公司受趋利引导, 既规避来源国税收也规避居民国税收, 居民国与来源国的税基均被侵蚀, 利润均被转移, 转移的目的地是低税地和避税地。而新的原则一方面压缩跨国公司逃避税的空间, 另一方面, 在平衡企业居民国和所得来源国之间税收利益的同时, 比过去更加强调实质经济活动发生国的征税权。<sup>④</sup>

为落实该共识, OECD 制定了为期 27 个月(2013 年 9 月至 2015 年 12 月)的《BEPS15 项行动计划》: 数字经济(2014 年 9 月完成)、混合错配(2014 年 9 月完成)、受控外国公司规则(2015 年 9 月完成)、利息扣除(2015 年

<sup>①</sup> “Base Erosion and Profit Shifting,” OECD, <http://www.oecd.org/tax/beps.htm>.

<sup>②</sup> 《国家税务总局发布 G20 税基侵蚀和利润转移项目 2014 年成果》, 中国税务网, 2014 年 9 月 17 日, [http://www.ctax.org.cn/tt/201506/t20150601\\_794269.shtml](http://www.ctax.org.cn/tt/201506/t20150601_794269.shtml).

<sup>③</sup> 《G20 圣彼得堡峰会宣言》第 50 条。

<sup>④</sup> 梁若莲: 《国际税收进入合作共赢时代》, 载《中国税务报》2015 年 2 月 11 日。

底完成)、有害税收实践(2015年底完成)、税收协定滥用(2014年9月完成)、常设机构(2015年9月完成)、无形资产、风险和资本(2015年9月完成)、数据统计分析(2015年9月完成)、强制披露原则(2015年9月完成)、转让定价同期资料(2014年9月完成)、争端解决(2015年9月完成)、多边工具(2015年底完成)。

2014年6月26日,OECD通过了15项行动计划中的7项产出成果和1份针对这些成果的解释性声明。9月20—21日,G20财长和央行行长会议审议通过了这8份文件。11月15—16日,G20布里斯班领导人峰会在审议通过BEPS15项行动计划的落实情况后指出,“对经济利润课税时,应当在创造利润的经济活动发生地或价值创造地进行。我们欢迎G20/OECD提出的税基侵蚀和利润转移行动计划在推动国际税收规则现代化方面取得的重大进展,承诺在2015年完成有关工作”,<sup>①</sup>这实际上是G20对OECD的《BEPS行动计划》再一次进行了“政治背书”,为全球反避税治理进程注入了更加强劲的政治推动力。

### (三) 治理进程: 税收情报自动交换(AEOI)

在国际税法中,对外国来源所得的课税有两种原则:地域原则(Territorial Principle)和居民原则(Residence Principle)。按照地域原则,居住国对外国来源所得不征税,故东道国对外国投资的征税就是最终的纳税义务。按照居民原则,居住国对母公司的外国来源所得征税,但有外国税收抵免或扣除。从目前来看,各国采用的征税原则一般都是居民原则。从20世纪80年代开始,OECD、欧盟和G7国家就在积极倡导居民原则。而要落实居民原则,在各税收辖区之间进行“税收情报交换”就是一个必备条件。

为实施各国之间的税收情报交换,OECD于2000年推动成立了“全球税收透明度与情报交换论坛”,制定了《OECD税收情报交换协定范本》,提出“被请求提供税收情报一方必须提供可预见性相关情报”。但由于该税收情报交换只有在“被请求”的情况下才会发生,并未能够阻止瑞士和列支敦士登等国家屡屡曝出逃税丑闻,因此不断引发美国、德国、法国等国家的不满。例如,2008年,美国当局指控大约5.2万名美国客户通过设在瑞士银行的秘

---

<sup>①</sup> 《G20布里斯班峰会宣言》第13条。

密账户匿藏约 150 亿美元，以逃避税收。为了避免受到法律诉讼，瑞士银行和美国在 2009 年 8 月 12 日达成协议，瑞士银行向美国出具约 5 000 名美国客户的秘密账户数据，这一数字几乎相当于所有在瑞士银行有账户的美国纳税人数量。瑞士银行也因协助逃税向美国政府支付 7.8 亿美元的罚金，并同意终止这种非法行为。<sup>①</sup>

全球金融危机爆发后，G20 与 OECD 在推进税收情报交换上进行了有效的合作。2009 年 4 月，伦敦 G20 峰会决定强化实施税收透明度和情报交换的标准和原则，将 OECD 下属的“全球税收论坛”进行改造升级，并支持 OECD 将在税收情报交换方面不合作的国家及地区列入“黑名单”，对它们进行严厉制裁，比如将它们排除在 IMF 和世界银行的融资安排之外等；将在履行税收情报交换方面存在着一定问题的国家和地区列入“灰名单”，将较好地履行税收情报交换标准和原则的国家及地区列入“白名单”。<sup>②</sup> G20 的这些政治支持大大推动了 OECD 的税收情报交换治理进程。但随后，G20 逐渐认识到这种“被请求的税收情报交换”存在本质缺陷，需要进一步升级。

2012 年墨西哥峰会上，G20 达成了将“被请求的税收情报交换”升级成“税收情报自动交换”的共识，再一次体现了 G20 在全球反避税治理中发挥政治引领的功能。G20 成员国承诺“将采取一系列自愿和率先垂范（Lead by Example）的做法来促进税收情报的自动交换”。<sup>③</sup> 2013 年圣彼得堡峰会上，G20 成员国进一步明确要在 2015 年底之前开始税收情报的自动交换，并要求 OECD 在 2014 年中之前提出一个税收情报自动交换的全球标准。<sup>④</sup>

2014 年 7 月，OECD 以报告形式发布了金融账户情报自动交换全球统一报告标准（Common Reporting Standard, CRS）。根据 CRS，一国主管税务机关从银行和其他金融服务机构获取银行账户信息，并自动与其他国家的主管税务机关进行交换和共享。2014 年 9 月，G20 财长央行行长会议在澳大利亚凯恩斯市举行，OECD 向会议提交了该标准，获得 G20 财长央行行长们的一

<sup>①</sup> 廖政军：《美国瑞士达成反避税和解协议》，载《人民日报》2013 年 8 月 31 日。

<sup>②</sup> 崔晓静：《国际税收透明度同行评议及中国的应对》，载《法学研究》2012 年第 4 期，第 188 页。

<sup>③</sup> 《G20 洛斯卡沃斯峰会宣言》第 48 条。

<sup>④</sup> 《G20 圣彼得堡峰会宣言》第 51 条。



致认可。会后，G20 要求 OECD 和全球税收论坛尽快促进各国实施该标准。

2014 年 10 月，在德国柏林召开的全球税收论坛上，包括德、英、法、意、卢森堡、阿根廷、韩国、新加坡、南非、维尔京群岛、开曼群岛和泽西岛等在内的 51 个国家和地区代表签署了一项建立在 CRS 基础上的《多边主管当局协议》（Multilateral Competent Authority Agreement）。根据该协议，自 2017 年起，签约国和地区的金融机构必须在 2015 年 12 月 30 日记录下其账户中的原有存量，2016 年 1 月 1 日确定新客户的税务定居点。首次数据情报交换将于 2017 年 9 月进行。从技术上看，该协议的签署将大大推动 G20 “税收情报自动交换”政治共识的落实。

2014 年 11 月，G20 布里斯班峰会上，领导人指出“为防止跨境避税，我们核准在对等基础上开展的税收情报自动交换全球统一标准。根据各国完成必要的立法程序情况，我们将于 2017 年或 2018 年同各成员国和其他国家开展税收情报自动交换”。<sup>①</sup> 这实际上是对 2014 年 OECD 以及全球税收论坛的成果予以肯定，通过 G20 这一全球经济治理的最高平台，为 OECD 下一步推动全球税收情报自动交换工作提供了政治支持和保障。

总体上看，在“G20+OECD”全球反避税治理的进程中，G20 主要是发挥了建立政治共识的功能，无论是“税收要与实质经济活动相匹配”还是“税收情报自动交换”，这些反避税治理的共识，都较好地反映了 G20 中发达经济体和新兴经济体各方的利益和关切，体现了 G20 所倡导的主要经济体平等参与全球经济治理的精神，而 OECD 主要是发挥了技术支持和推动落实的作用，从而实现了 G20 的“政治优势”与 OECD 的“技术优势”相互补充、相互促进的良好局面。

## 结 论

本文通过考察 OECD 在 G20 机制转型中的作用及其开展的全球反避税治理进程，探讨了 G20 所采取的“G20+”的国际机制间合作治理和机制转型的新模式。其中，G20 的角色定位是全球经济治理的“首要平台”，主要在设置

---

<sup>①</sup> 《G20 布里斯班峰会宣言》第 13 条。

议程和建立共识方面承担政治引领的功能，而其他国际机制发挥的则是专业技术支持和推动执行的作用。

在这种新型全球经济治理架构中，新兴经济体能否以平等身份参与，是 G20 完成机制转型的一个重要条件。<sup>①</sup> 中国国家主席习近平在 G20 布里斯班峰会的发言中提出，“进一步完善全球经济治理，建设公平公正包容有序的国际经济新秩序，核心是要提高新兴市场国家和发展中国家的代表性和发言权，确保各国在国际经济合作中权利平等、机会平等、规则平等”。<sup>②</sup> 可以说，G20 机制开启了一个由发达国家和发展中国家平等治理、共同治理全球经济的新时代，但必须强调的是，这也只是“开启”，未来还有很长的路要走，尤其是在进一步推动其他相关国际机制的改革方面。在这一背景下，金砖国家等发展中大国联合创建的新开发银行（NDB）、亚洲基础设施投资银行（AIIB），一方面会成为世界银行等现有国际机制的有益补充，另一方面也会推动世界银行等现有机制加快改革，尽快成为服务于 G20 而非 G7 的新型多边开发银行，从而帮助 G20 完成机制转型。

[收稿日期：2015-06-02]

[修回日期：2015-07-23]

[责任编辑：樊文光]

---

<sup>①</sup> 同样是发达经济体与新兴经济体之间的对话协调机制，海利根达姆进程（G8+5）与 G20 的本质区别在于，前者是发达经济体主导的对话协调机制，而后者是发达经济体与新兴经济体在平等基础上的对话协调机制。

<sup>②</sup> 习近平：《推动创新发展实现联动增长：在 G20 第九次峰会上的发言》，外交部网站，2014 年 11 月 15 日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/zt\\_611380/dnzt\\_611382/xjpxzcfjtdg\\_669758/zxxx\\_669760/t1211452.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/xjpxzcfjtdg_669758/zxxx_669760/t1211452.shtml)。