

我国个人所得税反避税规则的优化

——以税务透明化背景下高净值人群跨境避税与税收征管为视角

郝琳琳

【摘要】长期以来,高净值人群凭借其得天独厚的资源调配优势进行个人财富的税务筹划,常用的避税手段包括利用关联方转让定价、设置离岸避税架构、弃籍取得非居民身份等。CRS和我国新《个人所得税法》的施行逐渐挤压了其避税空间,但我国个人所得税反避税规则仍亟须优化。在《个人所得税法》中引入具体明晰的特殊反避税条款、将“合理商业目的”和“经济实质”共同作为评判避税行为的标准以及构建执法程序中的反避税规则等,都是税务透明时代优化反避税制度的进路和要求,也是共同富裕视域下维护公平正义的题中之义。

【关键词】 CRS 高净值人群 个人所得税 反避税

【作者简介】 郝琳琳,经济学博士,北京工商大学法学院教授。

中图分类号) F812.42 文献标识码) A 文章编号) 1000-2952(2021)06-0076-09

一、问题的提出:高净值人群跨境避税致使税收流失并加剧贫富分化

经济快速发展促进了财富增长,我国高净值人士^①数量逐年攀升。根据招商银行发布的统计数据,2020年,中国个人可投资资产总规模达241万亿元人民币,可投资资产在1000万元人民币以上的中国高净值人士数量达262万人,预计2021年底该人群数量将接近300万人,拥有可投资资产总额将超过90万亿元人民币。^②但是,与高净值人群财富占有比重不相匹配的是其个人所得税的税额比例。高净值人群税收流失,工薪阶层的工资性收入成为我国个人所得税收入的主要来源,^③这一现象值得研究。

实际上,长期以来,高净值人群凭借其得天独厚的资源调配优势进行个人财富的税务筹划。其各类金融账户的财产信息无法被税务机关准确获知,因而这些资产一直处于隐秘状态,成为税收的

① 本文所称“高净值人士”参照了招商银行各年度发布的《中国私人财富报告》使用的标准,指拥有可投资资产在1000万元人民币以上的个人。

② 《招商银行发布〈2021中国私人财富报告〉》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1699996533566921543&wfr=spider&for=pc>, 2021年9月16日。

③ 方东霖、杨沛民:《高收入群体个人所得税征管问题研究》,《税务研究》2021年第7期,第138页。

盲区。高净值人群常用的避税手段除了直接移民移资以外，还包括：利用关联方之间的转让定价进行交易；在国际避税地建立离岸架构，长期不作分配而将利润累积于海外避税地；利用离岸公司或者信托等所在地与我国签署的税收协定给予的优惠实施间接股权转让而避税；等等。

然而，与高净值人群通过信托、基金或离岸金融账户等进行多样化跨境避税形成反差的是，我国个人反避税制度长期以来几近空白，特别反避税条款和一般反避税条款长期缺位。直至 2018 年，第七次修正的《个人所得税法》才引入了反避税规则。虽然金融账户涉税信息自动交换制度使高净值人群的海外账户信息变得更为透明，有助于减少移资海外避税现象的滋生，但防范跨境避税除了获取税务信息以外，更有赖于完善的反避税制度和强大的税收监管能力。

如前述，我国部分高净值人士通过调配资源进行多元化跨境避税，已严重侵蚀税基。实际上，高净值人士“为富不税”不仅导致税收流失，而且加剧了贫富分化。习近平总书记在主持召开中央财经委员会第十次会议时强调，“共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征，要坚持以人民为中心的发展思想，在高质量发展中促进共同富裕”。^①在《个人所得税法》中引入具体明晰的特殊反避税条款，将“合理商业目的”和“经济实质”共同作为评判避税行为的标准以及构建执法程序中的反避税规则，同时强化个人所得税反避税国际合作，不仅是税务透明时代优化反避税制度的进路和要求，也是共同富裕视域下维护公平正义的题中之义。

二、双管齐下：CRS 与新《个人所得税法》共同推进税务信息跨境交换

（一）从财产隐匿到信息交换：CRS 开启税务透明时代

前文指出，高净值人士凭借资源调配优势进行个人财富的税务筹划，其各类金融账户的财产信息无法被税务机关准确获知，因而其财产一直处于隐秘之中，成为税收的盲区。然而，互联网时代的信息技术使金融账户信息的自动交换变得轻而易举，加之全球金融危机导致的各国财政困难，逐渐催生了 FATCA（《海外账户税收遵从法案》）^②和 CRS（“共同申报准则”）。早在 2014 年，OECD（经济合作与发展组织）为打击跨境逃税行为，就发布了《金融账户涉税信息自动交换标准》，简称“AEIOI 标准”（Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters）。^③该标准是由 CRS 和“主管当局间协议范本”两个部分组成的。其中，CRS 主要是关于金融机构收集、报送外国税务居民（包括个人与企业）账户信息的程序与要求。

在 G20 的推动下，CRS 很快就引领了多个国家（地区）共同参与编织信息互通的罗网，实现了国际社会过去一直难以企及的目标：将个人的境外金融账户信息交换回其税务居民所在国。截至 2019 年 7 月，已有 106 个国家（地区）签署实施“AEIOI 标准”的多边主管当局协议，其中 92 个国家（地区）已开展相关信息交换。^④在 CRS 之前，信托等离岸架构因其制度的优越性和信息的保密性而成为高净值人士国际避税的主要形式。但是，根据 CRS 的合规要求，离岸信托须进行金融账户

^① 《习近平主持召开中央财经委员会第十次会议》，http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/17/content_5631780.htm，2021 年 9 月 16 日。

^② 2010 年 3 月 18 日，美国总统奥巴马签署《海外账户税收遵从法案》（Foreign Account Tax Compliance Act, FATCA），规定非美国金融机构（Foreign Financial Institutions）有义务鉴别并披露其美国账户持有人，向美国国内收入局（Internal Revenue Service）报告美国账户持有人的详细信息并承担代扣代缴义务，否则，该金融机构来源于美国的任何收入款项都将被征收 30% 的预提税。转引自张泽平、杨金亮：《美国〈海外账户税收遵从法案〉及其背后的战略意图》，《涉外税务》2013 年第 4 期，第 38 页。

^③ Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264216525-en.pdf?expires=1628428311&-id=id&-accname=guest&-checksum=559946C90B368FADB07AC40AE77F4F71>，2021 年 8 月 6 日。

^④ 参见《金融账户涉税信息自动交换标准简介》，http://www.chinatax.gov.cn/aeioi_index.html，2021 年 8 月 6 日。

信息的申报和识别。^①

在 CRS 的要求之下，金融机构应当汇总报送包括纳税人识别号在内的境内分支机构的非居民账户信息。^② 机构账户持有人若为具有非居民控制人的消极非金融机构的，还应报送相关非居民控制人信息；此外，还须报送各类金融账户及账户余额或者净值。对于截至 2017 年 6 月 30 日账户加总余额超过二十五万美元的存量机构账户，金融机构应当在 2018 年 12 月 31 日前完成对账户的尽职调查。^③ 在 CRS 环境下，财富所有人、控制人乃至受益人均须面对被透明化的趋势与潮流。

（二）与时俱进：新《个人所得税法》挤压避税空间

CRS 的施行，促使我国个人所得税的反避税立法也与时俱进。个人所得税反避税条款的设计借鉴了企业所得税法的经验，针对违反独立交易原则买卖商品、利用境外低税区域避税、仅为获取税收利益而实施的“不合理商业安排”等个人避税行为，规定了税务机关享有依法进行纳税调整的权力。^④ 《个人所得税法》与《税收征收管理法》规定的反避税措施，无一不是对高净值人群的“量身定制”，从而进一步挤压了利用转让定价、离岸架构、家族信托等方式寻求避税利益的空间。

1. 回应 CRS：《个人所得税法》引入反避税规则

我国《个人所得税法》反避税规则的主要规定在第 8 条，这一条列举了税务机关有权按照合理方法进行纳税调整的三种情形：一是“个人与其关联方之间的业务往来不符合独立交易原则而减少本人或者其关联方应纳税额，且无正当理由”；二是“居民个人控制的，或者居民个人和居民企业共同控制的设立在实际税负明显偏低的国家（地区）的企业，无合理经营需要，对应当归属于居民个人的利润不作分配或者减少分配”^⑤；三是补漏规则，即“个人实施其他不具有合理商业目的的安排而获取不当税收利益”。税务机关有权对上述三种情形作出纳税调整，需要补征税款的，应当补征税款，并依法加收利息。

2. 离境清税：移民移资海外仍须课税

《个人所得税法》第 10 条增加了“离境清税”条款，亦称“弃籍清税”。高净值人士今后以放弃中国国籍的方式试图规避在中国境内缴纳个人所得税也将存在较大的税务风险，“因移居境外注销中国户籍”的纳税人应依法办理清税申报。

3. 行为后果：未申报境外资产须承担法律责任

其实，对我国税务居民来源于境内和境外的所得均征税，是《个人所得税法》由来已久的基本

① 对于被认定为消极非金融机构的离岸信托来说，如果在其他金融机构持有账户，那么该离岸信托还需要向金融机构提供其实际控制人的身份信息，以供金融机构进一步判定该信托账户是否属于需要识别和申报的账户。当消极非金融机构的实际控制人为非居民个人时，金融机构就需要收集并提交包括委托人、受托人、受益人（固定受益人和任意受益人）以及保护人等实际控制人的税务信息。根据 CRS 的要求开展金融账户涉税信息自动交换，首先由一国（地区）金融机构通过尽职调查程序识别另一国（地区）税收居民在该机构开立的账户，按年向金融机构所在国（地区）主管部门报送账户持有人名称、纳税人识别号、地址、账号、余额、利息、股息以及出售金融资产的收入等信息，再由该国（地区）税务机关与账户持有人的居民国税务机关开展信息交换，最终为各国（地区）进行跨境税源监管提供信息支持。

② 具体而言，金融机构应当汇总报送包括个人账户及机构账户持有人的姓名（名称）、现居地址、税收居民国（地区）、居民国（地区）纳税人识别号等基本信息。

③ 参见《国家税务总局 财政部 中国人民银行 中国银行业监督管理委员会 中国证券监督管理委员会 中国保险监督管理委员会关于发布〈非居民金融账户涉税信息尽职调查管理办法〉的公告》（国家税务总局公告 2017 年第 14 号）第 28 条，<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810341/n810825/c101434/c6077992/content.html>，2021 年 8 月 6 日。

④ 参见刘昆：《关于〈中华人民共和国个人所得税法修正案（草案）〉的说明——2018 年 6 月 19 日在第十三届全国人民代表大会常务委员第三次会议上》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报》2018 年第 5 期，第 636 页。

⑤ 关于“对应当归属于居民个人的利润不作分配或者减少分配”，《特别纳税调整实施办法（试行）》（国税发〔2009〕2 号）第 84 条还作出了例外规定：“中国居民企业股东能够提供资料证明其控制的外国企业满足以下条件之一的，可免于将外国企业不作分配或减少分配的利润视同股息分配额，计入中国居民企业股东的当期所得：（一）设立在国家税务总局指定的非低税率国家（地区）；（二）主要取得积极经营活动所得；（三）年度利润总额低于 500 万元人民币。”

原则，并非始于 CRS。此前，个人境外所得无法在中国足额申报纳税，主要是由于税收征管能力的缺失。之所以难以追缴境外所得的应纳税款，主要是由于在实施税收情报交换之前，税务机关无法准确获知个人的境外财产状况。税收情报的国际交换使得税务机关能够自动获得居民纳税人的境外账户信息，如纳税人未申报缴税则将承担法律责任。

承担行政责任的主要依据是《税收征收管理法》第 64 条，^① 税务机关除追缴纳税人不缴或少缴的税款、滞纳金外，还可对纳税人并处罚款。承担刑事责任则以《刑法》第 201 条为主要依据，纳税人的行为构成逃避缴纳税款罪的，最高可处 3 年以上 7 年以下有期徒刑，并处罚金。^②

（三）暂付阙如：个人所得税反避税规则尚待优化

上述个人所得税反避税规则有力地打击了个人利用关联交易、离岸架构以及其他不具有合理商业目的的特殊安排规避纳税义务的行为。毋庸置疑，在 CRS 与新《个人所得税法》的共同作用下，税务信息的跨境交换得以推行，反避税的效率得到提升。然而，由于我国个人所得税反避税立法与实践尚处于探索之中，其不足之处也是显而易见的。

其一，《个人所得税法》的反避税条款不够具体明确。例如，反避税条款并未对“关联方”“关联关系”等关键术语进行界定，缺少确定“独立交易原则”的评判标准，也未对“正当理由”的认定条件进行罗列和解释。《个人所得税法》虽将“不具有合理商业目的”作为“兜底性”反避税条款，但判断“不具有合理商业目的”的依据却并未予以说明。过于概略的条款必然缺乏实践的可操作性，不仅会降低税务部门反避税的执行力，也会因税务机关的自由裁量权过大而引致对一般反避税规则的滥用。此外，因缺乏判断“合理商业目的”的客观标准，不同税务机关在甄别交易安排的动机时极有可能出现“同案不同判”的结果。

其二，“离境清税”规则模糊，难以适用。虽然《个人所得税法》为限制高净值纳税人以移民方式避税，设置了“离境清税”的原则性规定，即注销户籍须办理纳税申报与税款清算，但除此以外并无具体实施细则和操作指引。纳税人无法知悉到底是改变国籍即需要办理“清税”，还是个人财产达到一定数额才需要办理“清税”，至于哪些财产或收益属于“清税”的应税范围更是不得而知。因此，对高净值人士弃籍移资中的避税行为进行规制的效果必然大打折扣。

其三，《税收征收管理法》缺少关于自然人的反避税规则。《税收征收管理法》作为指导税务实践的基本法律，其反避税范围理应包含企业与自然人在内的全部纳税主体。但是，以该法第 36 条确定的转让定价调整规则为例，其适用主体仅为企业，并不包括自然人。^③ 这种适用范围排除自然人的做法，降低了税务部门对自然人纳税人多样化避税行为的监管效率。

其四，反避税国际合作的范围与水平尚需进一步拓展和提升。目前，纳税人存放在尚未签署税收情报交换协议或非 CRS 缔约国家（地区）的金融资产尚无法被有效监管；对于不属于 CRS 交换范围的非金融资产，如房地产、艺术品、古董等财产信息，税务机关亦无从掌握。因此，罗网有疏，高净值人群仍有避税空间。

^① 根据《税收征收管理法》第 64 条的规定，“纳税人不进行纳税申报，不缴或者少缴应纳税款的，由税务机关追缴其不缴或者少缴的税款、滞纳金，并处不缴或者少缴的税款百分之五十以上五倍以下的罚款”。

^② 根据《刑法》第 201 条的规定，“纳税人采取欺骗、隐瞒手段进行虚假纳税申报或者不申报，逃避缴纳税款数额较大并且占应纳税额百分之十以上的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金；数额巨大并且占应纳税额百分之三十以上的，处三年以上七年以下有期徒刑，并处罚金”；“有第一款行为，经税务机关依法下达追缴通知后，补缴应纳税款，缴纳滞纳金，已受行政处罚的，不予追究刑事责任；但是，五年内因逃避缴纳税款受过刑事处罚或者被税务机关给予二次以上行政处罚的除外”。

^③ 《税收征收管理法》第 36 条规定：“企业或者外国企业在中国境内设立的从事生产、经营的机构、场所与其关联企业之间的业务往来，应当按照独立企业之间的业务往来收取或者支付价款、费用；不按照独立企业之间的业务往来收取或者支付价款、费用，而减少其应纳税的收入或者所得额的，税务机关有权进行合理调整。”

三、优化反避税规则：整合“合理商业目的”与“经济实质”原则

虽然人为利用税法瑕疵或疏漏以减免税负的行为不仅有悖税法宗旨，而且背离了量能课税等基本原则，因而具有实质违法性，但不同于节税和逃税，避税^①在形式上具有合法的“外衣”，仅属利用法律的“漏洞”来减少税款。与偷税和逃税行为相比，避税行为的社会危害性较弱。因此，避税承担的法律责任应是“补税”而非“处罚”，这才是对避税行为的恰当应对；相较于立法上的宽容谦抑，反避税执法措施的缜密严苛是平衡漏洞与过激、防堵税款大量流失，尤其是限制高净值人士采用信托、基金或设置离岸金融账户等多种方法跨境避税所必需的。

（一）拾遗补漏：特殊反避税条款明晰化

《个人所得税法》中的特殊反避税条款主要体现在对转让定价和避税地受控外国公司（CFC）的纳税调整上。与大多数国家相似，我国在制定转让定价反避税规则时，也采用了粗线条原则规定的方式。自然人转让定价与企业转让定价相比有很大的不同。生产经营是一般企业取得收入的主渠道，通过关联交易转让定价来实现避税目的，而自然人利用转让定价避税的所得形式主要是财产转让（含股权转让）所得、高附加值的劳务报酬所得以及特许权使用费所得等。由此，自然人转让定价规则不宜完全采纳企业转让定价的相关规定，对股权、特许权使用费以及高附加值劳务等交易的转让定价也应成为《个人所得税法》反避税规则的重心。此外，应尽量清晰界定特殊反避税条款所涉及的基本概念。例如，对“关联方”的解释，除了血缘关系，借贷、经营、雇佣等其他直接或间接利害关系也应被涵盖其中。

与转让定价的反避税应关注企业与自然人的特点不同，受控外国公司的纳税调整规则不仅适用于企业，也适用于自然人。《个人所得税法》中对受控外国公司的纳税调整规定同样极为简洁，且并未对关键词进行必要的解释和说明。针对受控外国公司的反避税措施，《企业所得税法》第45条、《特别纳税调整实施办法（试行）》第76条提供了极具可操作性的依据。影响力较大的“CFC反避税第一案”，^②正是山东省税务机关适用上述规定，对一家香港公司应归属于其内地母公司的利润进行的特别纳税调整。《企业所得税法》对受控外国公司的反避税规定，值得在细化《个人所得税法》同类制度时“拿来”借鉴。其一是对关键词的定义。参照《企业所得税法》中的解释，个人所得税反避税规则中的“受控外国公司”是指由居民个人或者由居民企业和居民个人共同控制的设立在实际税负低于12.5%（即《企业所得税法》第4条第1款规定税率水平的50%）的国家（地区），且并非出于合理经营需求而对利润不作分配或减少分配的非居民企业。其二是判别“控制”的标准。“控制”的范围应包括但不限于股权控制、经营依赖、购销垄断等对外国企业构成实质控制的诸多方面。^③其三是《企业所得税法》对“实际税负明显偏低”的甄别方法对《个人所得税法》依然奏效。这就意味着，外国企业适用税率低于12.5%，可认定为“实际税负明显偏低”。

（二）一般反避税原则：不可忽视“经济实质”

《个人所得税法》第8条第（3）项作为一般反避税条款应能担当其责，其构成要件、认定标准、遵循原则须进一步具体明确。认定“避税”行为应遵从主观和客观两项标准，即主观上以“不具有

^① 一般认为，避税是指行为人利用税法的漏洞，通过人为的异常的法律上的安排减轻税负或排除税法适用的各种不正当行为。

^② 参见魏俊：《疏议我国受控外国企业反避税规则——以山东省某受控外国公司（CFC）特别纳税调整案为例》，《税务研究》2018年第8期，第66~69页。

^③ 对“控制”的进一步具体解释，即：（1）居民企业或者中国居民直接或者间接单一持有外国企业10%以上有表决权股份，且由其共同持有该外国企业50%以上股份；（2）居民企业，或者居民企业和中国居民持股比例没有达到第（1）项规定的标准，但在股份、资金、经营、购销等方面对该外国企业构成实质控制。

合理商业目的”来评价，客观上则以“实质重于形式”来判断。

1. “合理商业目的”：排除避税的主观条件

一般反避税条款在反避税制度中属于“底线”规则，即在竭尽其他办法均无法认定“避税”行为的前提下才能适用，以填补特别反避税规则的漏洞。《个人所得税法》增加了“合理商业目的”一般反避税条款，但尚无相关的具体说明。《企业所得税法实施条例》第120条虽然解释了“不具有合理商业目的”的内涵，^①然而，何谓“合理”的“商业目的”则既无定义也无列举，一般反避税规则的不确定性也就显而易见。税务机关因此具有宽泛的自由裁量空间，这使得纳税人更难以对避税风险进行判断和预警。

从一般反避税条款的文义来考量，“不具有合理商业目的”应为避税行为的主观评价标准。然而，行为人的主观目的仅为其本人知晓，他人难以有具体的、可操作的判断标准。一般而言，纳税人以获取税收利益为主要或唯一目的的交易安排应被认定为“不具有合理商业目的”。具体可从三个方面作出判断：第一，存在某项异常的交易或者活动安排；第二，该交易安排以获取税收利益为唯一或者主要目标；第三，与正常交易相比较，该交易确实减少了应纳税额，实际取得了税收利益。

2. 实质课税：一般反避税的客观依据

除了“合理商业目的”主观评价以外，一般反避税还应遵循必要的“客观”标准，以求“主观与客观”相一致。主观评价的目的是排除反避税规则的适用，但主观意图的难以举证必然促使反避税执法机构寻求判断避税行为存在的客观依据，即只需证明行为人在客观上实施了异常交易并导致减税或者免税的结果，就可推定其具有避税的目的，除非该交易主体具有“不以税收利益为主要或唯一目的”的证据。实质课税原则作为税收立法与适用中的基本原则，在评判避税行为时自然不可缺位。事实上，许多国家已经将其作为判断避税行为的主要甚至首要标准，因为就可操作性而言，实质课税原则比商业目的规则在税收实践中更易于应用。其实，在国家税务总局2009年颁行的《特别纳税调整实施办法（试行）》中，已经创造性地引入了“实质重于形式”的审核原则，^②要求税务机关在对企业交易行为进行纳税调整时应遵循其“经济实质”；在2015年实施的《一般反避税管理办法（试行）》中，又沿袭了这一规定。^③由此，在个人所得税制度中，亦可参照这一做法，将“实质重于形式”的审核原则与“不合理商业目的”的判断标准共同适用于个人所得税一般反避税执法。

追求利益最大化历来是商人的根本目标，税收利益自然也包含在商人追求的诸多商业利益之中。尤其是在当前综合所得和经营所得税率相对较高的情况下，寻求专业人士提供税收筹划是高净值人群的“标配”。在税收筹划的合法性已被世界各国（地区）认可的当下，又对以追求税收利益为主的商业行为进行否定，在法律逻辑上确实很难自洽。另一个难以解决的问题是，纳税人的主观动机不仅难以证明，而且并非税法所能评价。无论如何，在对交易行为是否具有“合理商业目的”进行判断时，需要通过客观事实加以分析佐证，“经济实质”这一客观标准的地位也就更加难以替代。

此外，税务机关在反避税执法中拥有极大的自由裁量权容易损害纳税人的合法利益，故而有必

^① 《企业所得税法实施条例》第120条将“不具有合理商业目的”解释为“以减少、免除或者推迟缴纳税款为主要目的”。

^② 根据《特别纳税调整实施办法（试行）》第93条和第94条的规定，“税务机关应按照实质重于形式的原则审核企业是否存在避税安排”，并“应按照经济实质对企业的避税安排重新定性，取消企业从避税安排获得的税收利益”。

^③ 《一般反避税管理办法（试行）》第5条规定：“税务机关应当以具有合理商业目的和经济实质的类似安排为基准，按照实质重于形式的原则实施特别纳税调整。调整方法包括：（一）对安排的全部或者部分交易重新定性；（二）在税收上否定交易方的存在，或者将该交易方与其他交易方视为同一实体；（三）对相关所得、扣除、税收优惠、境外税收抵免等重新定性或者在交易各方间重新分配；（四）其他合理方法。”

要在一般反避税规则中设置纳税人权利救济条款，从而防止税务机关工作人员滥用行政权力。^① 针对不同类型的交易，还需要建立反避税案件类型化与案例指导制度，依每类案件的交易特点，规定每种类型化案件的交易形式与实质，规范其适用规则和法律后果。这样不仅可以对类型化交易活动进行有针对性的纳税指导，也可以尽量限缩税务机关过于宽泛的自由裁量空间。

（三）弃籍课税：“离境清税”的适用条件和清算要求

建立“离境清税”制度是世界各国对因移居境外而需注销本国户籍的纳税人的通行做法。在征管实践中，主管税务机关应清算申请移民的纳税人的所得及财产，责令清缴尚未缴纳的税款，并对其未变现的已孳生利息、股息红利等权益性投资收益征收个人所得税。在《个人所得税法》中引入“离境清税”条款之后施行的《个人所得税法实施条例》中并无“清税”的具体条件与“离境所得”的清算方法。国家税务总局应就此制定具有可操作性的税收部门规章，其中至少应包含以下内容：注销户籍当年综合所得与经营所得的汇算清缴条件、其他所得的完税要求以及对以前年度欠税的处理办法。^② 清算所得的税率，则可参考“综合所得”“经营所得”以外的其他类型所得的税率形式，统一适用20%的比例税率。如此，既能彰显税收公平原则，又不会加重纳税人的税负。

（四）程序公正：税收征管中的反避税执法

《税收征收管理法》第36条规定了税务机关有权合理调整关联企业之间的关联交易，但是并没有关于自然人转让定价的反避税规定，应在其中增加关于个人关联交易的纳税调整规则。比较可行的方法是，参考新《个人所得税法》将《税收征收管理法》中税务机关反避税调整对象由“关联企业”修改为“关联方”，这样不仅将税务机关反避税执法相对人扩展至自然人，也将个人所得纳入反避税调整范围。同时，完善《税收征收管理法》中自然人纳税人识别制度，依托人工智能和大数据技术，实现税收征管中的“应收尽收”，避免税款流失；并构建适用于个人纳税人的信用评级和信用修复制度。

（五）事先裁定：保障纳税人的信赖利益

事先裁定，亦称预约裁定，是税务机关对特定法律法规或者税收协定能否对特定纳税人拟进行的交易，或已完成但尚未进行纳税申报的交易予以适用以及如何适用作出的裁定。事先裁定是对涉案纳税人“量身定制”的裁定，无法类推适用于其他纳税人。^③

交易行为内容宽泛且形式多样，法律规则因无法准确前瞻难免会有疏漏，而反避税规则赋予税务机关的纳税调整、核定税收等执法权力又给纳税人带来了税法条款适用上的不确定性。为减少因这种不确定性对纳税人利益造成的损害，同时也为厘定避税与反避税行为的边界，纳税人与税务机关之间进行事先的个案交流就显得尤为必要，事先裁定这一纳税人与税务机关之间的预先沟通机制也就应运而生。

因此，在《税收征收管理法》中应增加事先裁定制度，当纳税人对其预期未来发生的、有重要经济利益关系的特定复杂事项难以直接适用税法制度进行核算和计税时，可以申请事先裁定。同时，

^① 例如，可以在反避税规则中规定：允许纳税人在对认定结果有异议时，提供相关证据，经税务部门确认后对已认定结果予以调整。

^② 具体而言，计算清算所得时，应将注销本国户籍者持有的股权或者投资性不动产等资产视同销售应税资产，并将实现的收入（以注销户籍前一日的市场公允价值计量）减除取得资产时的成本、持有应税资产期间发生的各项费用以及资产损失后的余额作为应纳税所得额。

^③ 事先裁定不同于已在国内实践多年的预约定价制度。虽然二者都是对特定纳税人拟进行的交易作出裁定或安排，亦均属反避税制度的组成部分，但适用范围和裁定基础却有本质区别。预约定价安排主要是对关联交易的转让价格在某一特定期间内所应遵循的标准达成的事前协议；而事先裁定的适用范围则更为广泛，涉及所得税、消费税、关税、税收征管乃至会计期间或会计方法变更等诸多事项。

应规定事先裁定的适用范围、申请方式、法律效力和公开程度等具体操作规则。当纳税人遵从事先裁定而出现未缴或少缴税款时，可免除其缴纳税款的责任。

四、 余论：渐进的税务透明化激励财富合规传承

为应对 CRS 与新《个人所得税法》“双管齐下”的反避税规则，在 2018 年最后两个月内，国内多位高净值人士再次寄望于离岸避税，并纷纷推出离岸架构升级版，力图通过在非 CRS 参与国（地区）设置离岸家族信托等方式，规避纳税人信息自动交换，避免海外所得汇总在境内纳税。^① 然而现实的情况是，在税务透明化趋势下，那些“久负盛名”的避税地也在出台相关法案或者制定相应措施以期达到 CRS 的“标准”要求。以新加坡为例，其国内实际控制人登记备案制度正在悄然推行。作为对冲基金、私人股权与房地产基金的重要投资地之一，新加坡自 2017 年 3 月起，就已经开始实行实际控制人登记备案制度，要求包括非居民企业在内的各类公司、合伙企业等经营实体建立受益所有人信息登记册，并建立反洗钱体系。自 2020 年始又施行更为严格的“中央登记册”制度，要求上述各类公司、合伙企业及非居民企业等，将受益所有人信息集中登记至新加坡会计与企业管理局指定的网站上，登记对象为“受益所有人”，即拥有公司“重大利益”或对公司有“重大控制”的个人或法人实体均须办理登记。鉴于新冠肺炎疫情的影响，新加坡将登记“中央登记册”的时间从 2020 年 5 月延迟到当年 7 月。^② 著名“避税地”开曼群岛和英属维尔京群岛也于 2018 年分别颁布了《国际税务合作（经济实质）法》^③ 和《经济实质（公司与有限合伙）法》，^④ 这两部法案的生效实施，意味着我国税务机关可以更加容易地掌握中国居民纳税人在开曼群岛、英属维尔京群岛等地的相关资料，纳税人的税务信息将越来越透明。

获取税务信息是税务机关实施反避税监管的前提条件，有效规制个人跨境避税行为还需依据实体法中明确、可操作的反避税规则。虽然在 2018 年修正的《个人所得税法》中增设了转让定价、受控外国公司、一般反避税和弃籍清税条款，但相较更完备的企业反避税法律制度，《个人所得税法》中的反避税规则仍十分抽象。本文提出了有利于实践操作的具体化建议。在个人所得税反避税实体法规则明晰化以后，关于特别纳税调整的程序规则也应与之匹配，在《税收征收管理法》中应增加关于自然人的反避税条款以解决反避税规制对象缺位的问题，并规定避税的相关法律责任。此外，还应加大国际反避税协作力度。除了依托 CRS 交换税务信息，还可谋求开展高净值人群反避税专项合作，包括签署反避税国际税务合作协议，将反避税稽查领域延伸至适用于高净值人群的跨境所得；参与个人所得税反避税多边联合整饬行动，实施对高净值人群跨境避税行为的国际共治。

由于美国尚未加入 CRS，因此，有税务规划方案的设计者建议中国的高净值人群将海外财产转移至美国，力图规避将金融账户情报交换到中国。然而，移资美国是否能够切实保障财产不被征税？实际上，且不说 OECD 在解释 CRS 与 FATCA 的关系时就提及美国已经着手依据 FATCA 进行信息交换，中国与美国也早在 2014 年就草签了涉税金融账户信息的对等交换协议。因此，中美确认以 FATCA 为依据交换个人金融账户信息之日，即为移资美国的高净值人群的税务透明之时，试图将金

① 参见陈嘉玲、郑利鹏：《2000 亿资金蜂拥离岸信托 雷军等富豪“移师”境外》，<http://www.ch.com.cn/index/show/jr/cv/cv12516990260>，2021 年 8 月 6 日。

② 《新加坡注册局（ACRA）宣布新政策“实际控制人”》，<https://www.shicheng.news/show/917693>，2021 年 8 月 6 日。

③ International Tax Co-Operation (Economic Substance) Act, 2021 年又对该法案进行了修订。参见 <https://www.ditc.ky/wp-content/uploads/DITC-Economic-Substance-Act.pdf>, Supplement No 5 Published with Legislation Gazette No 12 Dated 5th February, 2021, 2021 年 8 月 6 日。

④ Economic Substance (Companies and Limited Partnerships) Act, 2019 年又对该法案进行了修订。参见 https://www.bvifsc.vg/sites/default/files/notice-economic_substance_companies_and_limited_partnerships_act_2019.pdf，2021 年 8 月 6 日。

融资产转移至美国以规避 CRS 并非可持续的合规解决方案。^①

由此，在优化个人所得税反避税规则之后，面对正在走向全球税务信息透明的新时代，高净值人士即使作为金融机构的 VIP 亦无法获得金融机构的些许偏袒和庇护。只有以“合规”为本进行可持续的整体税务规划，才是对财产进行保护和传承的应有姿态。

（责任编辑：任朝旺）

Optimization of the Anti-Tax Avoidance Rules for China's Individual Income Tax—From the Perspective of Cross-Border Tax Avoidance and Tax Collection and Management for High-Net-Worth Individuals in the Context of Tax Transparency

Hao Linlin

Abstract: For a long time, high-net-worth individuals have been making tax planning for their personal wealth with their advantages in resource allocation. The commonly used tax avoidance means include transfer pricing, the establishment of offshore structure, the abandonment of citizenship to obtain non-resident status, etc. CRS and the new Individual Income Tax Law have gradually squeezed the space for tax avoidance. However, the anti-tax avoidance rules for China's individual income tax need to be optimized. In the era of tax transparency, the approaches and requirements for optimizing the anti-tax avoidance system may include incorporating specific and clear anti-tax avoidance rules into the Individual Income Tax Law, taking “reasonable business purpose” and “substantial taxation” as the joint criteria for judging behaviors of tax avoidance, and establishing anti-tax avoidance rules in enforcement procedures. They are also the requirement of maintaining fairness and justice from the perspective of common prosperity.

Keywords: CRS; high-net-worth individuals; individual income tax; anti-tax avoidance

^① 虽然在中美互换个人金融账户信息之后，移资美国亦将课税，但在新《个人所得税法》施行之际，仍有不少高净值人士为规避其中的反避税条款而选择将金融资产转移至美国重设离岸家族信托。