



国际税务合作专家委员会

第十八届会议

2019年4月23日至26日，纽约

临时议程* 项目3(c)

讨论与国际税务合作有关的实质性问题：

税收与可持续发展目标：后续报告

关于税收和国内资源调动在实现可持续发展目标方面的作用的后续说明

秘书处的说明

1. 本说明是对提交国际税务合作专家委员会第十七届会议的会议室文件“税收和国内资源调动在落实可持续发展目标中的作用”(E/C.18/2018/CRP.19)的后续行动。该文件就委员会如何在工作中进一步发挥作用并帮助实现与《2030年可持续发展议程》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》所载将税收作为国内资源调动主要推动力有关的承诺作了初步概述。¹
2. 财政政策是国内资源调动的基本工具，²但其影响要更加深远。财政政策在多方面促进可持续发展方面发挥着重要作用，特别是减少不平等(包括通过税收政策和支出)以及促进有助于《2030年议程》的其他政策和行为。
3. 本后续说明的主要目的是提供更多背景资料，介绍委员会如何在工作中从以下三个领域向所有国家提供支助：**(a)** 税收与环境保护；**(b)** 对非正规经济的征税；**(c)** 税收与性别平等。

* E/C.18/2019/1。

¹ 该文件尤其论述了下列问题：**(a)** 国际税务合作，包括避免双重征税条约、防止和解决争端以及透明度；**(b)** 数字化经济中的税收；**(c)** 官方发展援助免税；**(d)** 性别与税收。

² 本说明尤其侧重于政府资源。在国内创收领域，重点是税收收入，同时确认还有许多其他非税收政府收入，例如关税、政府放款所生利息以及从公营企业获得的股息和利润。



4. 这些领域根据委员会成员、税收与可持续发展目标焦点小组以及参加国际税务合作会议的会员国代表所提意见确定。优先领域还考虑到了 2019 年与发展筹资有关的政府间流程日历，包括经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛、经济及社会理事会国际税务合作特别会议和发展筹资问题高级别对话。

5. 本说明提出了以下问题，供委员会审议：

(a) 让处于各级发展水平的国家协同实施环境税的可行选项和具体措施有哪些？委员会如何在当前和今后工作中以最佳方式帮助各国制订和实施这些选项，以期环境保护作出切实贡献？

(b) 处理发展中国家、特别是处境特殊国家的非正规经济有哪些涉及税收的关键领域和选项？委员会如何指导帮助这些国家解决此类问题，以支持实现可持续发展目标？

(c) 各国可考虑采取哪些税收政策和行政选项来促进更大程度的性别平等？委员会如何支持各国制订和执行此类措施？

6. 在论述以上三个领域时，本说明侧重于跨领域层面，例如：

(a) 财政政策如何帮助加强国内资源调动以促进可持续发展，同时减少不平等现象并促进其他可持续发展目标；

(b) 如何加强税收政策和税务管理工作的互补性；

(c) 考虑到处境特殊国家、特别是冲突中和冲突后国家以及最不发达国家的具体需求和能力，如何确定易于实施的选项。

一. 财政政策在实现可持续发展方面的作用

7. 联合国于 2015 年 9 月通过了具有变革性、普遍性和以人为本的《2030 年议程》，以期消除贫困和饥饿、促进持续且包容的经济增长和社会进步、打击不平等现象和保护环境。《2030 年议程》包含一套总共 17 项可持续发展目标和 169 项具体目标，以行动为导向，具有全球性质，而且普遍适用于所有国家，同时也考虑到了国情现实、能力和发展水平的差异。

8. 《亚的斯亚贝巴行动议程》提供了一个全球框架，用于全方位调动可持续发展筹资所需的重大资源，并强调了税收在调动国内资源方面发挥的关键作用。就这一点而言，《亚的斯亚贝巴行动议程》是《2030 年议程》的组成和补充，载有政策承诺和具体的可交付成果，因而有助于将落实可持续发展目标和更广泛可持续发展议程所需的手段和行动放到实际情境中进行思考。

9. 税务协作平台是国际货币基金组织、经济合作与发展组织、联合国和世界银行集团的一项联合倡议。在税务协作平台第一次全球会议上，与会者强调了财政政策在帮助各国实现可持续发展方面的作用，不仅通过增加收入，还通过推广支出计划来支持实现可持续发展目标。为此，平台伙伴在会议闭幕声明中承诺启动

一项关于税收和可持续发展目标的全面多年期方案，其中包括税收与健康、教育、性别、不平等、环境和基础设施等内容。

10. 为了实现《2030年议程》，必须确保调动和有效使用国内公共资源，让财政政策、特别是税收为实施国家可持续发展计划作出更广泛的贡献。

11. 税收收入为交付基本公共服务和帮助实现可持续发展目标提供了国内资源。改善税收离不开税收政策的正确组合以及实施税收政策的政治意愿和行政能力。对于加强国内改善税收行动的必要性几十年来已经有了充分认识，《亚的斯亚贝巴行动议程》更是给予了大力推动，其中促请各国加紧努力以便更加有效地调动国内资源。

12. 《亚的斯亚贝巴行动议程》确认国内资源主要产生于经济增长。在这方面，财政政策可以发挥关键作用，包括刺激增长、提升关键经济部门和总体扩大国家税基。还必须通过国际税务合作等方式确保国际和国内政策连贯一致，并打击非法资金流动(可持续发展目标之具体目标 16.4)、逃税和避税以及利润转移到低税管辖区等有害做法。高效税收管理有助于确保税收工作具有成本效益、快速且公平，在打击腐败方面也可以总体发挥至关重要的作用。

13. 除了为投资于可持续发展目标创造收入外，适当的国内和国际财政政策还可以在减少不平等和推广可持续发展模式方面发挥重要作用。此类财政政策可专注于促进性别平等(例如向小企业等妇女为重要经济参与者的经济部门提供财政激励)、保护环境(例如奖励国内外对可再生能源生产的投资)以及鼓励健康生活和福祉(例如对酒类、烟草和糖额外征税)。许多此类政策，例如对酒类、烟草和糖征税或者取消化石燃料补贴，既可以实现资源调动目标，又能够促进积极向上的行为举止。不过，各国也应意识到这种财政政策可能对弱势群体产生影响，因为取消补贴或引入“罪恶”税可能是高度累退的，特别是如果不加上补充措施，对行为举止的影响也很有限。

14. 能力发展(可持续发展目标之具体目标 17.9)在所有各级财政政策中以及在支持更大程度的政策一致性(具体目标 17.14)方面发挥着至关重要的作用。然而，除了国内资源调动之外，如何在更广泛背景下通过税收来支持实现可持续发展目标，有时候仍缺乏明确的、基于证据的政策指导方针。

15. 很明显，实现可持续发展目标需要财政政策连贯一致，并将财政政策与国家可持续发展战略或计划看齐。分配影响和减少不平等现象应在财政政策的所有方面加以考虑，包括税法设计、税款征收、税务管理以及收入如何花费(包括用于社会保障)。例如，在没有对采矿活动进行适当征税、没有为投资于清洁技术提供奖励、也没有对低效的化石燃料补贴作出合理化调整的情况下，引入碳税(针对使用石油和煤炭等碳燃料)可能很难、甚至无法推动在保护环境方面取得进展。

财政制度的累进性

16. 关于政策的连贯一致，应特别注意如何调动和花费资源，特别是在国内一级。财政制度的累进性应作为整体进行评估，不仅仅要考虑个人税的累进或累退，还

要考虑个人税政策对低收入家庭的影响。再分配支出政策可有效抵消个人税累退的不平等效应，同时顾及经济增长与公平之间的权衡。

17. 关于这一原则的说明可在以下实例中找到。间接征税，例如消费税，包括增值税，提供了一种让许多发展中国家严重依赖的简单的增加收入方式。然而，除非有适当的豁免制度，间接税通常都是累退的(收入越高，税务负担越轻)，而且对妇女等本已脆弱的群体影响更大。在这种情况下，其他以性别为导向的财政政策(例如奖励女企业家)就可能不那么有效。此外，社会支出，包括健康和教育领域的支出，对妇女和男子可能会产生不同的影响。因此，在税款征收和收入花费之间也应寻求财政政策的连贯一致。

发展中国家的税收趋势：简述

18. 发展中国家在为可持续发展调动收入方面仍然面临严重不足的局面。虽然确切数字难以估算，但这些差距估计从数十亿到数万亿不等。

19. 官方发展援助可成为发展中国家、特别是资源最少和能力最弱国家的重要筹资来源，但可持续发展筹资方面的差距有很大一部分要来自国内收入调动，特别是税收。

20. 最不发达国家、发展中国家、中等收入国家和发达国家之间仍然存在巨大的收入调动差距。虽然 2017 年发达国家和中等收入国家税收与国内生产总值的比率终于恢复到危机前水平，但大多数发展中国家的这一比率仍然远低于 15%。15% 通常被称为刺激发展的最低比率，³ 尽管这一门槛比率仍然远远满足不了可持续发展目标的筹资需求。小岛屿发展中国家和最不发达国家普遍看到收入增加的趋势，但 2017 年小岛屿发展中国家的中位比率有所下降，最不发达国家的中位比率则保持稳定。尽管如此，有 40% 的最不发达国家，其税收与国内生产总值的比率逐年下降。在非洲，税收与国内生产总值的比率在 30 个国家有所上升，在 22 个国家有所下降。虽然拉丁美洲和加勒比地区的中位比率在 2017 年略有上升，但该地区有所上升的国家与有所下降的国家一样多。

21. 发展中国家与发达国家的税收构成通常不一样，公司税和贸易税在发展中国家往往占到较高比例。此外，发展中国家经常通过间接征税、特别是通过增值税来提高其税收收入的比例。

22. 另一方面，个人所得税及商品和服务税在发达国家往往占到较大的税收比例。虽然资源丰富的国家通常较少依赖所得和消费税作为收入来源，但由于资源开采和经济周期波动引起收入剧烈波动，这类国家可能面临更高的财政风险。

³ Gaspar、Jaramillo 和 Wingender 认为，临界点是 12.75%；一旦税收与国内生产总值的比率达到这一水平，“人均国内生产总值就将在接下来的十年急剧、持续增加”。见 Vitor Gaspar、Laura Jaramillo 和 Philippe Wingender，“Political institutions, State-building and tax capacity: crossing the tipping point”，国际货币基金组织工作文件 WP/16/233 (国际货币基金组织，2016 年 11 月)。

二. 税收与环境保护

23. 委员会在税收与环境保护方面的关键问题是：

(a) 让处于各级发展水平的国家协同实施环境税的可行选项和具体措施有哪些？

(b) 委员会如何在当前和今后工作中以最佳方式帮助各国制订和实施这些选项，以期环境保护作出切实贡献？

24. 联合国会员国通过《联合国气候变化框架公约下的巴黎协定》，为促进环境保护、包括应对气候变化作出了重大努力。会员国以及包括企业和民间社会在内的其他利益攸关方正在采取重大步骤来缓解(通过减少或防止温室气体排放)和适应气候变化，因为气候变化已无法再预防。

25. 可持续发展目标所反映的核心概念是：为实现可持续发展，必须解决贫困和不平等问题，同时保护环境并确保可持续的生产和消费模式。可持续发展目标包含各项宏伟的具体目标，例如应对气候变化(目标 13)及其在全球和地方各级的影响以及实施生态系统保护(目标 14 和 15)。其中还强调，为了行之有效，环境保护行动应与可持续能源战略(目标 7)和负责任使用资源(目标 12)相结合。

对环境和自然资源征税以实现可持续发展目标

26. 征收环境税和自然资源开采税的连贯框架，加上环境税的累进实施战略，有助于实现可持续发展目标中与气候保护有关的若干具体目标。

27. 以下实例证明了这些要素之间的紧密联系。对一些国家而言，合理化调整和逐步淘汰低效的化石燃料补贴(具体目标 12.c，在《亚的斯亚贝巴行动议程》中也作了重申)可大幅节省预算，但应将公平因素考虑在内。节省的预算可用于增加可再生能源在全球能源结构中的份额(具体目标 7.2)，并支持实现普遍获得清洁能源(具体目标 7.1)。这些措施加上对高效能源基础设施的投资(具体目标 7.b)和一系列其他措施，可促成经济增长与环境退化脱钩(具体目标 8.4)

28. 从经济角度看，环境税的目的是承认负外部性，包括环境损害所产生的、通常由社会而不是污染者承担的成本。《亚的斯亚贝巴行动议程》支持这一原则，并鼓励企业对其活动的环境、社会和治理影响负责。

29. 环境税在传统上被认为是一种累退税，意味着低收入家庭更受影响，但有些证据指向相反方向，特别是在采取适当的补充措施之时。⁴ 从越来越多的研究中

⁴ 例如，见 Katri Kosonen, “Regressivity of environmental taxation: myth or reality?”, Taxation Papers, Working Paper No. 32-2012 (European Commission, 2012); 以及 Mireille Chiroleu-Assouline and Mouez Fodha, “From regressive pollution taxes to progressive environmental tax reforms”, European Economic Review, vol. 69 (July 2014)。

(尽管大多基于发达国家)可以注意到，能源效率标准实际上可能比化石燃料税更具累退性。⁵

30. 地方污染和气候变化通过环境灾难以及影响生产力或市场准入的土壤、水和空气累进式退化，对贫困人口造成不成比例的影响(并使他们陷入贫困)。此外，低收入家庭(特别是发展中国家的低收入家庭)通常不是化石燃料或一次性塑料等污染最严重商品的主要使用者。

31. 全面绿色财政改革可抵消环境税的累退效应，包括使用收入来资助卫生、教育和社会保护领域的公共支出，这往往会给低收入家庭的生计带来非常积极的影响。另一方面也应认识到，处于各级发展水平的国家在设计、引入和有效实施绿色财政改革(或任何全面税务改革)方面可能面临挑战。

32. 有几个国家已引入全面绿色财政改革，通常在更广泛的税务改革中进行，其中包括一个对污染物和/或排放征税的连贯框架，目的是减缓地方一级的环境退化和应对气候变化。在这些改革中，定向环境税旨在改变企业和家庭的行为，以减少污染并支持整体公共支出。收集到的收入可用于进一步保护环境(例如补贴可再生能源)和/或减少贫困和不平等。

33. 对环境税的另一个常见批评是其对投资的负面影响以及企业可能丧失国际竞争力。碳税通常是指对燃料碳含量征收的税，往往被认为会提高企业成本，也是创业的潜在障碍。关于碳泄漏的其他考虑因素也可能相关。

34. 在考虑环境税的潜在累退性时，应分析其总体效应，顾及对整个可持续发展的潜在影响。鉴于环境退化和气候变化带来迫在眉睫的危险，有效解决方案是必不可少的；2018年诺贝尔经济学奖获得者威廉·诺德豪斯认为，对温室气体排放引起的问题，最高效的补救办法是在所有国家统一实施全面碳税计划。

35. 环境征税问题小组委员会已确定将制订碳税准则作为其头等要事，并特别考虑到发展中国家面临的挑战。在准则中，小组委员会将概述可能导致决定实施碳税的概念框架和主要动机，并在连贯一致的政策和规范框架内提供关于设计和管理此类税收的实用选项指南。小组委员会将提供国家实例，在实际情景中对其指导进行思考。

36. 此外，采掘业征税问题小组委员会最近敲定了《联合国发展中国家采掘业征税若干问题手册》(目前正在更新)。该手册的目的是协助发展中国家在对采掘企业征税方面作出明智的政策和行政决定。

37. 发展中国家有一些最具雄心的环境和能源征税实例，但仍要求联合国就政策实践和此类税收的管理提供支持和指导。除了征收碳税和采掘业税之外，发展中国家要求支持的一些优先领域包括：(a) 征收塑料税，作为一整套减量、再用和循环政策措施的组成部分；(b) 对不同能源(包括可再生能源和电力)征税或提供

⁵ 例如，见 Arik Levinson, “Energy efficiency standards are more regressive than energy taxes: theory and evidence”, Working Paper 22956, (National Bureau of Economic Research, December 2016)。

奖励；(c) 对环境和能源征税采取综合办法，顾及各国国情和燃料补贴等工具的存在。

三. 对非正规经济的征税

38. 委员会关于对非正规经济征税的关键问题是：

(a) 处理发展中国家、特别是处境特殊国家的非正规经济有哪些涉及税收的关键领域和选项？

(b) 委员会如何指导帮助这些国家解决此类问题，以支持实现可持续发展目标？

39. 在《亚的斯亚贝巴行动议程》中，各国重申致力于提高税收制度的公平性、透明度、效率和效力，包括为此扩大税基和继续努力“依照本国国情，将非正规部门纳入正规经济”。

40. 可持续发展目标 8 (体面工作和经济增长)、目标 10 (减少不平等)和目标 16 (有效、负责和包容机构)都指向通过加强法律和政策，包括财政、工资和社会保护措施，来支持生产活动并促进更加包容和可持续的发展。同样，目标 8 强调了支持创业政策的重要性，同时鼓励微型和中小型企业正规化，包括为此提供银行和金融服务。

讨论对非正规经济征税的相关性

41. 许多国家的非正规经济在国内生产总值的比重越来越大。根据国际劳工组织的统计，超过 61%的全球劳动力(20 亿人)在非正规部门谋生，全球 93%的非正规就业集中在新兴国家和发展中国家。应当指出的是，对于无法进入正规部门或被排除在外的公司和工人而言，非正规在许多情况下并不是一种选择，而是因为别无选择。

42. 由于经济中自给和小农农业的比重庞大，加上失业率居高不下，非洲各国普遍税基狭窄，征税的可能性降低。但应强调的是，造成税基缩小的因素通常不止一个，例如，许多国家的经济精英仍然处在税基之外。

43. 非正规部门为许多非洲国家的国内生产总值作出了重大贡献，但通常不受所得税和利润税制约(尽管可能仍要缴纳增值税等间接税)。在拉丁美洲和加勒比，据拉丁美洲和加勒比经济委员会估计，2015 年未按规定缴纳的增值税相当于区域国内生产总值的 2.4%，所得税则相当于 4.3%，总金额达到 3400 亿美元。⁶ 应当指出的是，非正规部门在区域各国具有巨大的经济影响，尽管税收违规可能有许多原因，包括税务欺诈。增值税估计数显示平均逃税率在 28%左右，所得税逃税估计更加严重，平均占到所得税收入的 50%(与理论上可产生的税收相比)，但国家

⁶ 拉丁美洲和加勒比经济委员会，《2018 年拉丁美洲和加勒比财政全貌：2030 年议程框架内的公共政策挑战》(联合国出版物，出售品编号 E.18.II.G.9)。

之间存在显著差异。企业逃税率估计要高于个人所得税逃税率，而在个人所得中，自雇者的逃税率要远远高于受雇者。

44. 对非正规经济征税作为创造收入、推动增长和促进善治的一种方式，一直是许多发展中国家议程上的重要议题。许多发展中国家政府已开始致力于对非正规经济征税，尽管证据常常显示收益率低下，征税成本高昂，执行也面临挑战。

45. 出现这些挑战的原因之一是需要监测在地理上广为分布的大量微型和小型个体公司，在面积大国尤其如此。这些努力可以在一定程度上解释政府为什么要制定措施来提高行政效率和效力，以简化税收制度并降低税收交易成本。

46. 简化官僚程序以及提供福利和奖励措施或可促使非正规企业加入正规经济，尽管这一假设未必已在实践中得到证实。

47. 传统上，如果福利(例如获得信贷和其他金融工具、培训和支助方案、政府采购合同、产权权利、与大公司接触)能抵消成本(例如注册和许可证成本、与税务合规相关的成本、遵守劳动法及其他政府法规的成本)，非正规企业就愿意正规化。

48. 应当指出的是，非正规公司面临的间接成本可能要高于税收和合规所带来的成本以及预知福利的机会成本。非正规公司在扩大活动和创新上面临阻碍，更容易受到掠夺性竞争行为和腐败做法的影响。

49. 正规化的好处在各部门和各国之间有所不同，但是，对非正规部门征税以及这一税收随时间推移而扩大可能会带来明显的好处。公司正规化会将公司带入税网，从而支持合规和透明的文化。积极的溢出效应包括加强对纳税人的回应和责任、增加对政府的信任以及提高公共生活对边缘化群体的包容。虽然短期内可能没有太多收入，但对非正规部门征税还可能促进经济增长(通过放宽信贷和保障投资安全来促进业务成长)和增加就业，从而在更长远的时间内增加收入。

对非正规经济征税的政策选项

50. 各国采取的政策选项通常有以下几类：(a) 通过增值税等消费税间接征税；(b) 奖励遵守直接税；(c) 制定专门的推定税制。

51. 通过增值税征税不需要任何非正规部门加入税收系统，避免了高合规成本可能带来的困难。但是，增值税的累退性质会导致不平等，需要通过其他措施加以纠正。

52. 奖励合规可包括一系列措施，例如向保存记录或预扣税款的小公司提供低税率或奖金，再加上税收扣减或抵免。不过，这些选项可能会大大增加税务系统和管理的复杂性，并导致税务交易成本上升。

53. 推定税制已成为发展中国家对非正规经济征税的一种日益普遍的方法。推定征税涉及使用间接手段确定纳税义务，这与基于纳税人账户的通常规则不同。例子包括对市场上的非正规交易者征收单一税。推定税制的好处是可以取代其他几个税种，监管相对简单，从而降低了合规成本。不过，推定税制可能具有高度累退性质，会进一步加剧不平等。

54. 对非正规经济征税的各个选项是否可行，取决于政府在国家一级、如果适用的话也在地方一级有效实施这些选项的政治意愿和能力。虽然地方政府可能已经从非正规经济参与者那里收取了一系列费用，但其他措施可进一步推动税收系统的现代化，例如重组和加强税务管理。

55. 技术的使用也有助于简化税务管理和征收，为付款和接入银行系统提供便利，并提高税务合规性。发展中国家可通过使用电子征税来提高其管理效率；一个值得注意的例子是尼日利亚，该国于 2015 年引入了一个电子系统来实现核心税务管理和征收流程的自动化，包括纳税人登记、退税申报、税款支付和审计。

56. 一些国家已采取行动，包括在更广泛的权力下放改革中，将对非正规部门征税的责任从国家政府下放到地方政府。下放服务或在地方一级提供纳税人教育，也可以成为使税务机关更贴近纳税人的有效措施。

四. 税收与性别平等

57. 委员会在税收与性别平等方面的关键问题是：

- (a) 各国可考虑采取哪些税收政策和行政选项来促进更大程度的性别平等？
- (b) 委员会如何支持各国制订和执行此类措施？

58. 《亚的斯亚贝巴行动议程》承诺通过增加投资缩小性别差距、妇女充分和平等参与经济以及平等获得领导权的方式来实现性别平等。

59. 可持续发展目标 5 旨在消除对妇女和女童的一切形式歧视，并通过和加强促进性别平等以及增强妇女和女童权能的政策。实现性别平等包括推广法律和政策，包括财政政策，为妇女带来平等经济机会，让她们融入和参与各级决策(目标 8 和 16)。

60. 2008 年金融危机之后，一些国际组织建议了大量促进经济复苏的财政政策，首先是危机后立即实行扩张性支出，随后不久又建议改为削减支出。处于各级发展水平的国家目前都在采取紧缩措施，削减公共支出，并通过累退征税形式(例如增值税等消费税)提高资源份额，而不是通过更加累进的税收形式。

61. 过去十年，这种财政政策的变化加剧了大多数国家的收入不平等，包括导致社会保障支出以及健康和教育等领域的支出被削减。不平等不仅是建立公平社会的阻碍，也是经济发展的障碍。最新紧缩性财政政策的不平等效应通常对妇女的影响要比男子更为严重。⁷

62. 税收和支出系统本身对男女并非一视同仁。税收中的性别偏见可以表现为在税法或税务条例中明确规定对男女实施不同的规则，或者隐含但一贯对男女产生不同的影响。

⁷ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，“发展中国家的性别、税收和平等。问题和政策建议”。讨论文件(2018 年)。

63. 明显的偏见，例如联合申报个人所得税，会对家庭中的低收入者(通常是妇女)产生负面影响。包括消费税在内的累退税似乎是平等对待男女，但实际上这种结构却会带来不平等的影响。由于低收入群体中妇女人数过多(使税收更加累退)，加上消费模式不同，增值税等间接税对妇女的影响通常要大于男子。在将增值税作为主要增收来源的国家，包括许多发展中国家，这种影响尤为明显。

64. 推定税费，特别是在地方一级评估的税费，也可能有隐含的性别偏见，国家当局以及自行增收的地方当局对此应加以考虑。

65. 在处于各级发展水平的国家，妇女比男子更容易受到贫困和工作无保障的影响。妇女平均收入较低，在非正规部门从事不稳定兼职工作的比例也高于男子。尽管预期寿命比男子长，但她们却往往加入年头较短的劳动力队伍。根据社会保险计划的结构和各国养老金改革的类型(例如从普遍养老金转为多支柱养老金)，妇女会处于不利地位，很可能导致退休后缺乏财务保障。

66. 歧视性的财政政策，无论是明示还是隐含，都会使社会上的现有偏见长期存在，并且产生超越税收的影响。这种政策会削弱妇女获得体面有偿工作和收入保障的机会，强化由妇女担任无偿照顾角色的刻板印象，并限制妇女获取生产性资产、财富及其他经济机会。

67. 对于陷入贫困陷阱、几乎没有机会为自己和家人进行社会和经济发展的妇女，财政政策的再分配范围是扭转她们状况的关键所在。

68. 开展顺应性别差异的预算编制，通过对政府预算的制定和执行情况进行性别分析来寻求创造更大程度的政策一致性，也会影响到财政政策的制订和实施方式，并提高整个预算流程的效率和公平性。

促进性别平等的财政政策选项

69. 税收制度和税收政策可作为处理性别不平等问题的有力工具，协助消除现有社会偏见。

70. 在努力实现可持续发展目标的过程中，处于各级发展水平的国家都应从税收和支出的角度，评估其财政制度对性别平等的影响。为了做到这一点，除了通过顺应性别差异的预算编制来修订税收征管做法、税务管理和支出分配之外，还可以通过改革来评估和审查明示或隐含性别偏见的税法和税率。

71. 为了顺应性别差异，政府可以用累进方式构建税收政策和税务组合，以便减少隐性偏见。对个人所得税的性别分析应至少考虑到四个主要问题：(a) 最低基本生活费用的税收减免不足；(b) 转为单一个人所得税后的影响；(c) 成年夫妇联合课税；(d) 社会福利与所得“捆绑”。

72. 增值税等间接税的累退效应可通过选定的豁免或差别税率来缓解，而不是完全放弃其增收目的。但考虑到间接税收在发展中国家收入组合中的比重越来越大，可探讨引入更多累进税，同时也采取具体行动来调整间接税。

73. 从社会角度看，开展顺应性别差异的预算编制以及通过税收为公共服务筹资，可以减少个人从事无偿家务和照料工作的需要(传统上大多由妇女承担)，会对妇女的生活产生重大影响。社会保险政策也可以针对性别拟订，例如，在支出措施中将国家供资的普遍养老金制度与均等缴费型养老金计划相结合。这种再分配办法将确保因上述原因未能加入正规市场的退休妇女拥有基本收入。

74. 应当指出的是，对税收与性别平等的研究主要侧重于发达国家。针对发展中国家的现有文献大多集中在传统上被认定与妇女有关联的领域，例如对烹饪燃料征税、对小型和微型企业征税以及对妇女卫生用品征税等。需要更加全面地研究财政制度对发展中国家妇女的影响。

75. 还需要就财政政策如何为妇女创造经济、社会和政治机会，使她们成为充分的经济参与者和决策者提供全面指导。

76. 还可以努力为发展中国家收集按性别细分的财政数据提供统计支助，并在如何分析数据以及制订顺应性别差异的适当政策方面，包括在公共财政、行政和预算编制方面开展能力建设。

五. 结论

77. 委员会可在工作中进一步协助所有国家努力执行《2030年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》，帮助就如何超越国内资源调动在更广泛背景下征税，为实现可持续发展提供支持形成基于证据的明确政策指导。

78. 委员会可为所有国家提供进一步指导和支持的三个关键领域是：(a) 税收与环境保护；(b) 对非正规经济的征税；(c) 税收与性别平等。

79. 所有国家在上述三个领域面临的关键挑战可归纳为需要在有效收取收入与社会和环境保护之间达成平衡。为此必须：(a) 建立连贯一致的财政制度，逐步收取收入并重新分配，以便为包括妇女在内的最弱势群体提供机会；(b) 确保税收能鼓励与《2030年议程》相符的行为，例如环境保护、创新和非正规经济参与者的正规化；(c) 支持简单有效的税务管理，鼓励税务合规并促进公平。委员会的实践指导以及同行学习和定向能力发展，将是帮助进一步支持发展中国家朝着这个方向前进的关键工具。

80. 处境特殊国家，包括冲突中国家、冲突后国家和最不发达国家，可能无法实施标准指导，包括全面的税收政策或行政改革。对于这些国家需要有创新的解决方案，其中可包括简化税收制度或者通过关税加强税收收集等措施。这些解决方案将与其他政策和规范连贯实施，应尽可能以累进性为目标，并着力实现更广泛的目标，包括环境保护和性别平等。