



经济、社会及文化权利委员会

税收政策与《经济社会文化权利国际公约》

经济、社会及文化权利委员会的声明*

一. 引言

1. 《经济社会文化权利国际公约》要求缔约国尽其资源能力所及，各自并藉国际协助与合作，采取种种步骤，以期逐步完全实现各项经济、社会及文化权利(第二条第一款)。此外，不歧视和平等原则(第二条第二款)要求缔约国不仅要消除形式上的歧视，而且要采取措施解决社会经济不平等和性别不平等，确保实质平等。¹ 确保享有经济、社会和文化权利并促进实质平等需要健全的财政政策，包括调动足够的资源和充足的社会支出。税收是调动资源实现经济、社会和文化权利以及解决贫困和社会经济不平等问题的一个重要工具。各国有权根据本国的优先事项设计、执行和管理其税收政策，但在行使这一特权时必须遵守其根据国际人权法，包括《公约》承担的义务。

2. 经济、社会及文化权利委员会欢迎大会第 78/230 号决议，其中大会决定设立一个由会员国主导的不限成员名额特设政府间委员会，负责起草联合国国际税务合作框架公约的权限范围，以加强国际税务合作的包容性和有效性。² 正如《未来契约》中所述，“需要改进当前的国际税务治理结构”。³ 促进包容和有效的国际税务合作，将有助于各国有效调动国内资源，包括通过加强当前的努力，防止和打击非法资金流动、腐败、洗钱和逃税现象，消除避风港，追回和返还非法活动所得资产。⁴ 委员会欢迎大会第 79/235 号决议通过的联合国国际税务合作框架公约的职权范围强调，作为公约的原则之一，为实现国际税务合作所作

* 委员会第七十七届会议(2025 年 2 月 10 日至 28 日)通过。

¹ 见关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)。

² 委员会注意到相关的区域举措，包括 2015 年 1 月 30 日和 31 日非洲联盟大会第二十四届常会通过的《非法资金流动问题特别宣言》，以及 2023 年建立的拉丁美洲和加勒比税务合作区域平台。

³ 大会第 79/1 号决议，第 23(i)段。

⁴ 同上，第 23(h)和(i)段。



的努力应与各国根据国际人权法承担的义务保持一致。⁵ 这一事态发展为建立全球税务治理提供了一个重要机会，使缔约国能够采用公平、包容和有效的税收制度，打击与税收有关的非法资金流动，从而促进实现经济、社会和文化权利。

3. 委员会在审议各缔约国报告后的结论性意见和各项一般性意见中提及了与税务有关的问题，承认这些问题对实现经济、社会和文化权利的影响。⁶ 在这项工作的基础上，委员会提醒缔约国和其他利益攸关方，在制定税收政策和国际税务合作机制时，必须采取基于人权的方针。委员会希望通过本声明，就缔约国在这些领域的《公约》义务提供指导，强调需要确保税收政策促进平等和不歧视，并为实现经济、社会和文化权利调动资源。委员会旨在以此协助缔约国提高其决策进程与《公约》义务的一致性，无论是现有的联合国和区域决策进程，还是其国内税收政策的决策进程。

二. 《公约》在税收政策领域产生的义务

4. 在审查缔约国执行《公约》情况的过程中，委员会发现了一些累退税政策和无效的税收政策妨碍缔约国实现经济、社会和文化权利的能力，并对低收入家庭、妇女和弱势群体产生尤其严重影响的情况。其中一个例子是，税收政策对个人和公司所得税实行低税率而未充分解决收入高度不平等的问题。此外，增值税等消费税可能对低收入家庭和单亲家庭等弱势群体产生不利影响，因为这些家庭通常将较高比例的收入用于日常商品和服务。在这方面，委员会呼吁缔约国制定和执行有效、适当、累进和社会公正的税收政策。⁷

5. 作为一个先决条件，委员会强调，无论是在国内还是在国际税务合作的背景下，缔约国在制定和执行税收政策时都必须遵守源自其人权义务的程序保障。税收政策制定应具有包容性、透明性、参与性和循证性，促进知情的公众辩论。此外，缔约国应全面评估现行和拟议的税收政策对实现经济、社会和文化权利的影响。影响评估应以透明的方式进行，并让社会利益攸关方在知情的情况下切实参与其中。这种评估应包括对以下方面的分析：(a) 税收与国内生产总值的比率；(b) 来自个人和企业所得税的收入，以及来自包括增值税等消费税的收入；(c) 总体分配对不同收入群体、妇女和弱势群体的影响及其承受的税收负担；(d) 各项税款减免措施的惠及及影响，包括与自然资源有关的税款减免。

6. 设计良好的税收制度应有助于有效地增加收入，以保障经济、社会和文化权利，减少严重的经济和社会不平等。委员会回顾，任何税收制度的实施都不得对享有《公约》所载各项权利，特别是适当生活水准权产生不利影响，尤其是对处

⁵ A/79/333, 附件一, 第 9(c)段。

⁶ 例如, 关于国家在工商活动中履行《经济社会及文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年), 第 37 段。

⁷ E/C.12/CAN/CO/6, 第 10 段; E/C.12/HND/CO/2, 第 20 段; E/C.12/GBR/CO/6, 第 17(b)段; E/C.12/DOM/CO/4, 第 18 段; E/C.12/CRI/CO/5, 第 15 段; E/C.12/TUN/CO/3, 第 15 段; E/C.12/RUS/CO/6, 第 17 段; E/C.12/COL/CO/6, 第 20 段; E/C.12/ESP/CO/6, 第 16(b)段; E/C.12/BOL/CO/3, 第 17 段; E/C.12/NIC/CO/5, 第 16(c)段; E/C.12/COD/CO/6, 第 25 段; E/C.12/GTM/CO/4, 第 17 段; E/C.12/BRA/CO/3, 第 22(a)段; E/C.12/MRT/CO/2, 第 13 段; E/C.12/ROU/CO/6, 第 11(b)段; E/C.12/IDN/CO/2, 第 19(b)段; E/C.12/BDI/CO/1, 第 14 段; 以及 E/C.12/COD/CO/6, 第 25 段。

境不利和边缘化群体而言。在这方面，缔约国可考虑采取如下措施：(a) 确保收入较高、财富较多者，特别是收入和财富最高阶层者，承受相称和适当的税收负担；(b) 将重点转向更直接的所得税办法，而不是依赖增值税、商品和服务税等间接税，后者往往对低收入个人和家庭产生不成比例的影响；(c) 对大公司特别是在缔约国境内注册或经营的跨国公司的利润以及对高资产净值个人征收适当的税收，包括对超高资产净值个人实行全球一致的最低所得税。⁸ 此外，全面审查税收制度对于确保这些措施的综合效果能够促进经济、社会和文化权利，同时减少不平等现象至关重要。综合起来，这些措施可以帮助缔约国扩大税基，加强国家税收制度的再分配作用。辅以旨在实现经济、社会和文化权利的适当预算和有效支出政策，可以进一步加强这些措施的效力。

7. 缔约国还必须确保税收政策的制定和执行尽可能促进实质平等，消除显性和隐性的性别偏见。⁹ 在这方面，缔约国应避免采用累退税，如增值税，因为这种税对低收入或无收入妇女的影响过大。¹⁰ 缔约国必须审查其税收和社会政策，包括审查税额抵扣和津贴如何影响无报酬劳动的分配，以及对家庭第二名收入者征收较高税率如何影响两性平等。鼓励缔约国采取税收措施，为改变性别分工和促进妇女参与劳动力市场提供激励。此外，缔约国应通过公平的累进税制确保财政空间，投资于对实现经济、社会和文化权利至关重要的公共服务，如顾及性别、残疾状况和年龄的综合护理和支助系统。¹¹

8. 税收也可以作为监管工具。在适当的情况下，可利用税收创造有助于实现经济、社会和文化权利的条件，或阻止损害这些权利的行为。例如，委员会注意到，税收政策可通过对垃圾食品和含糖饮料征税促进健康饮食，¹² 或帮助缔约国保护环境和履行其气候承诺。¹³ 然而，至关重要的是，这些措施的制定和执行不应给弱势和边缘化群体造成过重负担，特别是需要通过采取措施减轻潜在的倒退影响。

三. 税务方面的国际合作和域外义务

9. 非法资金流动和滥用税收法规给公共收入造成巨大损失，阻碍了调动国内资源来实现人权和消除持续的贫困和不平等，特别是在中低收入国家。为解决这一问题，委员会强调，缔约国有义务采取措施，打击境内外的逃税和避税行为。¹⁴

⁸ 二十国集团，《里约热内卢领导人宣言》(2024年)，第20段。

⁹ 见关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第20号一般性意见(2009年)；以及 [A/HRC/26/28](#)，第79(c)和(f)段。

¹⁰ [A/73/179](#)，第54段；以及 [E/2024/27](#)，第54(iii)段。

¹¹ [A/HRC/52/52](#)，第60段；[A/HRC/53/39](#)，第63(e)段；以及 [E/2024/27](#)，第54(nn)段。

¹² [E/C.12/POL/CO/6](#)，第42(a)段；[E/C.12/ARG/CO/4](#)，第46(f)段；[E/C.12/BEL/CO/5](#)，第49(b)段；以及 [E/C.12/ITA/CO/6](#)，第56段。

¹³ [E/C.12/ITA/CO/6](#)，第18(a)段；[E/C.12/PSE/CO/1](#)，第16段；[E/C.12/IRL/CO/4](#)，第13(a)段；[E/C.12/IRQ/CO/5](#)，第15段；以及 [E/C.12/POL/CO/7](#)，第17(a)段。

¹⁴ [E/C.12/KEN/CO/2-5](#)，第18段；[E/C.12/HND/CO/2](#)，第20段；[E/C.12/GBR/CO/6](#)，第17(c)段；[E/C.12/DOM/CO/4](#)，第18段；[E/C.12/BGD/CO/1](#)，第20段；[E/C.12/ESP/CO/6](#)，第16(e)段；以及 [E/C.12/ZAF/CO/1](#)，第17(d)段。

10. 公司和高资产净值个人的逃税和避税行为往往具有跨界性质，引起国家的域外义务。委员会注意到，在一些国家，有效企业所得税税率低，税收激励措施浪费，对非法资金流动、逃税和避税的监督和执法不力，以及允许避税港和财务保密做法的存在，导致一场逐底竞争，剥夺了其他国家用于卫生、教育和住房等公共服务以及社会保障和环境政策的大量资源。正如委员会曾经澄清的那样，《公约》第二条第一款所产生的域外义务要求缔约国确保其国家税收政策不损害其他国家为实现经济、社会和文化权利筹集公共收入的能力。¹⁵ 为此，缔约国应就其国家和国际税务政策对其他国家、特别是对发展中国家的影响进行独立和全面的评估，并在必要时采取纠正措施。¹⁶

11. 此外，缔约国应采取一切必要措施，包括以采用和实施强制性尽责机制的方式，打击在其境内经营或在其境内注册的工商企业通过滥用转让定价和税务欺诈等方法实现的非法资金流动和跨界逃税。缔约国还应管制利用空壳公司转移利润、逃税和欺诈的行为。委员会呼吁缔约国对大型跨国企业在其开展经营活动的所有管辖区的利润实行全球最低税，并探讨是否可能根据这些企业的全球利润总额将这些企业作为单一公司征税，然后由其开展活动的国家公平分摊税款。¹⁷

12. 缔约国还应协助其他国家打击滥用税收法规的努力，包括确保其管辖下的公共和私营金融机构都受到适当的监管和监督。缔约国必须对银行、专业服务提供者和其他金融机构实行尽职调查机制，要求它们采取措施防止税务欺诈和跨界逃税。

13. 此外，委员会提醒国际组织，包括国际金融机构，它们作为国际法的主体，必须尊重人权，履行国际法一般规则规定的所有义务。特别是，国际金融机构作为联合国的专门机构，受《联合国宪章》所载人权条款的约束。因此，它们应对任何拟议的税务改革进行人权影响评估，以确保其建议不会损害而是能促进各国实现经济、社会和文化权利的能力，特别是高度依赖外部融资的国家。¹⁸

14. 此外，缔约国有义务加强国际合作，建立包容、公平和有效的全球税务治理，打击与税务有关的非法资金流动，以创造一个有利于实现经济、社会和文化权利的国际环境。¹⁹ 为此，缔约国应本着诚意参加关于联合国国际税务合作框架公约的谈判，并以包容各方的方式制定公平和公正地适用于所有国家的国际税务规则，同时考虑到所有国家，特别是发展中国家的不同需要、优先事项和能力。²⁰ 除其他外，鼓励缔约国加强相互之间的金融和税务信息交流，并建立一个公开的、载有实益所有权信息的全球资产登记册，以遏制非法资金流动以及公司和个人未征税财富的转移。

15. 在关于国际税务合作的谈判中，缔约国在作出决定和行使表决权时，应避免给其他国家为实现人权，包括经济、社会和文化权利调动一切可用资源的能力造

¹⁵ 第 24 号一般性意见(2017 年)，第 25-37 段。

¹⁶ A/HRC/21/39, 第 92 段。

¹⁷ 第 24 号一般性意见(2017 年)，第 37 段。

¹⁸ 见 E/C.12/2016/1。

¹⁹ 《世界人权宣言》，第二十八条。

²⁰ 第 24 号一般性意见(2017 年)，第 37 段。

成限制。²¹ 在这方面，缔约国应确保所有国家，特别是发展中国家，能够切实和平等地参与国际税务领域的决策进程和规则制定，同时认识到它们可能面临的具体挑战，包括与气候融资和不可持续债务有关的挑战。

16. 最后，立足于基于人权的方针，在联合国通过一项具有约束力的国际税务合作框架公约，为缔约国提供了一个独特的机会，可以努力在国家层面创造有利环境，以履行它们在《公约》下的承诺。使税务合作工作与《公约》规定的义务保持一致，可有助于有效调动资源和重新分配财富，从而解决严重的不平等问题，促进对实现所有人的经济、社会和文化权利所必需的机构、公共服务和方案的大量投资。

²¹ 同上，第 29 段。