



经济及社会理事会

Distr.: General
29 July 2016
Chinese
Original: English

国际税务合作专家委员会

第十二届会议

2016 年 10 月 11 日至 14 日，日内瓦

临时议程* 项目 3(b)^(四)

讨论国际税务合作方面的实质性问题：

其他问题：能力建设

加强对发展中国家税务能力建设提供的外部支持的实效

秘书处的说明

1. 20 国集团财政部长和中央银行行长在 2016 年 2 月 27 日的公报中呼吁国际货币基金组织(货币基金组织)、经济合作与发展组织(经合组织)、联合国和世界银行集团就机制问题提出建议，以帮助确保有效地实施和资助技术援助方案，并向 2016 年 7 月 23 日和 24 日召开的 20 国集团财政部长和中央银行行长会议汇报情况。
2. 根据这项要求，这四个组织作为新设立的税务问题合作平台成员，利用各自在开展技术合作项目方面的经验和与技术援助的其他提供方、发展伙伴、特别是各国政府的互动情况，携手拟订了一系列建议和支持行动。这些建议得益于公众提出的反馈要求，吸引了各国政府、企业、民间社会 and 个人的回应。
3. 本说明附件转载货币基金组织、经合组织、联合国和世界银行集团提交给 20 国集团的题为“加强对发展中国家税务能力建设提供的外部支持的实效”的报告所载的执行摘要和建议摘要。20 国集团财政部长和中央银行行长在 2016 年 7 月 23 日和 24 日在中国成都举行的会议上对报告表示认可，要求在 2017 年年中提供最新进展情况。报告全文张贴在发展筹资办公室网站

* [E/C.18/2016/1](#)。



(www.un.org/esa/ffd/tax-cooperation/tc_report-tax-collaboration-in-building-tax-capacity.html)。本说明是向国际税务合作专家委员会以及参加专家委员会第十二届会议的观察员提交的，目的是提供参考信息和寻求进一步反馈意见。

附件

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提交给 20 国集团的题为“加强对发展中国家税务能力建设提供的外部支持的实效”的报告摘录

一. 执行摘要

1. 本报告是应 20 国集团财政部长和中央银行行长 2016 年 2 月向国际货币基金组织(货币基金组织)、经济合作与发展组织(经合组织)、联合国和世界银行集团提出的要求编写的,其中要求就机制问题提出建议,以帮助确保有效实施和资助技术援助方案,同时就各国如何为税务项目和直接技术援助提供资金提出建议,并向 2016 年 7 月 23 日和 24 日举行的 20 国集团会议汇报情况,提出建议。

2. 本报告是根据四个受权组织秘书处和工作人员的职责,在税务问题合作平台的框架内编写的。报告反映了这些工作人员的广泛共识,但不应视为这些组织或其成员国正式认可的意见。^{a,b}

3. 有关请求是在以下背景下提出的:人们日益认识到强有力的税收制度对发展具有核心重要性,外部支持对建设强有力的税收制度而言十分重要,先进经济体由此有更强烈的意愿为此提供更多的资金和其他支持。据认为,虽然在过去二十年中低收入国家在增加税收方面取得了实际进展,但许多国家的收入仍然远远低于实现 2030 年可持续发展目标和确保强劲和稳定增长可能需要的水平。报告还认为,作为一项基本前提,对发展和增长而言,重要的不仅仅是提高了多少收入,而且还在于收入如何提高的——强有力的税收制度是实现平等目标和加强国家建设的关键所在。

4. 在这方面,报告中借鉴了国际组织的经验,以分析如何更好地支持税收能力的发展。报告并不想重申发展中国家面临的挑战属于何种性质(对此已有很多著述),而是侧重于确保各国能够获得克服这些挑战所需的支持。

5. 改善税收能力的一个不可或缺的先决条件是积极的国家承诺。虽然这种政治承诺必须在国家及其政府内部产生,不得靠外部支持来获得,但报告对各种方式进行了评估,以说明这种支持可鼓励和加强这一必要的承诺。鉴于这一承诺,报告指出了建立税收能力的几个关键手段:

^a 为反映这些事实,应当指出的是,如果本报告所列的建议意味着某些任务将由税务问题合作平台来承担,前提是必须为此提供足够的资源。

^b 报告受益于在公开评议期间(2016 年 6 月 30 日至 7 月 8 日)各国、民间社会组织、企业和个人提交的评论意见。

- 作为发展筹资计划的一部分，协调一致的收入战略
- 知情和注重成果的提供者之间的得力协调
- 强大的知识和实证库
- 强有力的区域合作和支持
- 加大发展中国家参与国际规则制定工作的力度

6. 报告提供了一些建议，说明为加强或实现这些手段可采取的措施，其中最重要的包括：(a) 20 国集团、国际组织和其他发展伙伴可据以鼓励为发展税收制度提供政治支持的备选方法；(b) 根据各国的国情，制订国家自主的中期收入战略或税务改革计划；(c) 向非政府利益攸关方提供支持；(d) 在发展伙伴的支持下提高税收机构的管理和技术能力；(e) 通过各种办法加强提供者之间的协调和协作，并避免散乱的支持作法和办法；(f) 强化税务问题合作平台伙伴和其他方面的工作，以编制可比较和可靠的数据；(g) 加强与区域税务组织的伙伴关系和对它们的支持；(h) 支持发展中国家有效地参与国际税务政策讨论和有关机构的工作。

7. 今后的议程将包括 3 至 5 个中期收入试点战略；支持发展中国家有效地参与国际税务政策讨论和有关机构的工作；国际组织计量和报告各种不同干预措施的影响；国际组织在三年内提交一份后续报告，反映以下行动所产生的经验教训。

二. 建议摘要

至关重要：在有利的政治环境下国家的深度承诺

8. **建议 1：**20 国集团、国际组织和发展伙伴应鼓励为税收制度的发展提供政治支持。可选方案包括明确的财政支持要求和相互问责规定，如《亚的斯亚贝巴税务倡议》所载内容。

手段 1：作为发展筹资计划的一部分，协调一致的收入战略

9. **建议 1(a)：**在其境内积极开展活动的国际组织的支持下，国家有关部门和参与支持税务改革的发展伙伴制定本国的中期收入战略，以便在 2017 年 7 月前启动 3 至 5 个试点战略。^c 在这一经验的基础上，平台合作伙伴将利用和传播有关经验教训，以制定进一步的战略以及更广泛的收入改革计划。

10. **建议 1(b)：**捐助方/20 国集团国家鼓励和促进当地利益攸关方(包括企业、民间社会组织和媒体)参与改革和制订中期收入战略的能力建设。

^c 待解决的问题包括鼓励各国参与，分阶段执行，建设灵活性，以应对各国政府和情况变化所产生的潜在的政策变化，利益有关者参与，支持方式等。

手段 1.1：适当诊断收入战略制订工作所面临的问题、风险以及可用办法

11. **建议 1(c)：**国际组织建立一个跨境税务问题评估诊断工具/框架，涵盖避税、逃税和税务犯罪等。

手段 1.2：强有力的管理和技能基础，以制定和执行改革战略

12. **建议 1(d)：**作为组织能力建设工作的一部分，20 国集团和发展伙伴鼓励和支持发展税收机构的高水平管理，包括技术和管理技能。

13. **建议 1(e)：**税务问题合作平台伙伴将审查和评估诊断工具(如税务管理诊断评估工具)的使用情况，通过中期收入战略和拟订税务改革方案为改革措施的排序提供参考，并将根据评估结果考虑在这方面还可采取的有益办法。

手段 2：知情和注重成果的提供者之间得力的协调

14. **建议 2(a)：**在国家一级进行参与的有关国际组织应促进提供者和其他利益有关者之间的明确合作，将其作为中期收入试点战略的核心部分，更广泛地说，促进发展中国家捐助团体和协调对应方的国内协调。

15. **建议 2(b)：**为支持国家一级的合作，税务问题合作平台伙伴应在经合组织 2012 年颁布的《在税务方面国际参与支持发展中国家十项原则》的基础上，编写良好做法手册，建立发展伙伴自愿同侪审查机制。这将包括如何促进提供者和不同的国家利益攸关方，如企业和民间社会组织之间的协调。

16. **建议 2(c)：**税务问题合作平台应建立各种机制，以支持拟订所有发展援助提供者执行税收筹划战略所做工作而拟订的协调一致的计划，解决税基侵蚀和利润转移以及更广泛的国际税务问题。

手段 2.1：避免支持提供方和接受方之间的散乱现象

17. **建议 2(d)：**税务问题能力建设支持的提供者和接受者应进行很好的协调，包括，在能力建设支持提供者的全力支持下，受援国积极参与税务改革的不同机构进行有效协调(“政府一盘棋”办法)；国际组织应确保在它们积极参与的影响税收制度的不同领域及其不同的税务问题切入点进行内部协调(“机构一盘棋”办法)。

18. **建议 2(e)：**20 国集团和发展伙伴应更有效地便利其税务官员参与能力建设，包括及时、高效地让这些官员参与能力建设活动。

手段 2.2：明确、通用的支持实效计量手段

19. **建议 2(f)：**税务问题合作平台将审查目前使用的各种成果指标，以建立健全作法成果框架和指导意见，以对照一系列指标跟踪正在进行的税收制度改革的进

展情况(政策和行政管理),同时考虑到有必要适当兼顾发展伙伴的需要和报告负担及在各国适当应用这些指标。

手段 3: 强大的知识和实证库

20. **建议 3(a):** 税务问题合作平台伙伴和其他方面加强协作,编制可比较和可靠的收入统计数据 and 主要的税收政策参数,并进一步建设税务领域(包括税收行政部门)的统计能力,同时避免不必要的重复。

21. **建议 3(b):** 20 国集团鼓励充分参与税收行政部门国际调查,以身作则。^d

手段 4: 强有力的区域合作和支持

22. **建议 4:** 20 国集团成员国和发展伙伴继续与区域税务组织密切合作,并为增强它们的力量和覆盖范围提供支持;促进地方网络和经验交流;支持特定领域的能力建设;影响和执行国际规则制定工作。

手段 5: 加大发展中国家参与国际规则制定工作的力度

23. **建议 5:** 国际组织、区域税务组织和发展伙伴支持发展中国家有效地参与国际税务政策讨论和有关机构的工作。对良好的经验将予以宣传,以扩大影响。

手段 6: 汲取经验

24. **建议 6(a):** 税务问题合作平台将与其他利益攸关方合作,收集和传播经验,以进一步了解哪些税务发展方案是可行的,哪些是不可行的,包括计量不同干预措施的影响。

25. **建议 6(b):** 国际组织将在三年内编写一份本报告的后继报告,以反映在有效支持税务能力建设方面的经验教训,包括拟订和实施本报告所述建议方面的经验教训。

^d 美洲国家税务管理中心、货币基金组织、欧洲内部税务机构组织和经合组织关于收集可比的全球收入管理数据的倡议。