



2011 年实质性会议

2011 年 7 月 4 日至 29 日，日内瓦

临时议程 * 项目 13(h)

国际税务合作

为促进国际税务合作加强体制安排，包括国际税务合作专家委员会

秘书长的报告

摘要

依照经济及社会理事会第 2010/33 号决议，本报告讨论了为促进国际税务合作加强体制安排方面的一系列问题。国际税务合作对于为发展调动财政资源的关键作用已得到普遍共识，在此背景下，本报告审查了现有体制安排，包括国际税务合作专家委员会，以及其他国际论坛在税务方面开展的工作。报告还总结了会员国关于为国际税务合作加强联合国系统内体制安排的意见，并提出了备选方案，供理事会审议。

* E/2011/1。



一. 引言

1. 经济及社会理事会关于国际税务合作专家委员会的第 2010/33 号决议请秘书长，考虑到会员国的意见和其他国际论坛在税务方面所做的工作，至迟在 2011 年 3 月前向理事会提交一份报告，研究为促进国际税务合作加强体制安排、包括国际税务合作专家委员会的问题。理事会在同一决议中请经济及社会理事会主席至迟在 2011 年春季前在理事会内部召开一次国际税务合作问题讨论会。本报告便是响应这两项要求的产物。

二. 国际税务合作在发展筹资中的作用

2. 过去十年，调动财政资源促进发展与国际税务合作这两者之间的关系在联合国经济和社会领域各次主要会议和首脑会议的成果文件中占据突出位置。2002 年发展筹资问题国际会议《蒙特雷共识》中指出，各国政府必须有一个高实效、高效率、负责任的体制，以期调动公共资源并管理其使用。在此方面，各个国家元首和政府首脑承认必须确保财政可持续性，还要有公平、有效的税收制度和征管，并鼓励通过加强各国税务当局之间的对话和加强相关多边机构和区域组织的工作协调，加强国际税务合作，同时特别注意发展中国家和经济转型国家的需求。¹

3. 在 2008 年《发展筹资问题多哈宣言》中，会员国承诺继续进行财政改革，包括税制改革，这是加强宏观经济政策和调动国内公共资源的关键；承诺继续改善预算进程，并提高公共财政管理透明度和支出质量。为此，会员国保证加紧努力，通过现代化的税制、更有效的收税、扩大税基和有效打击逃税行为来增加税收，并在总体上着眼于使税制更加有利于穷人。此外，会员国认识到，双边投资条约以及促进外国投资的税务条约和其他税务措施应考虑到区域和多边合作。会员国确认必须支持发展中国家开展能力建设，提高它们就互惠投资协定开展谈判的能力，并促进良好的税务做法。²

4. 2009 年世界金融和经济危机及其对发展的影响问题会议成果文件³ 强调需要确保所有的税务管辖区和金融中心遵守透明度和监管标准，重申有必要进一步促进国际税务合作，包括在联合国范围内开展的合作，推行有关双重征税的协定。该文件指出，具有包容性的合作框架应确保所有管辖区的参与和平等待遇。文件呼吁以一致和非歧视性的方式实施透明度规定和信息交流国际标准。会议请经济及社会理事会研究加强体制安排事宜，包括联合国国际税务合作专家委员会。⁴

¹ 《发展筹资问题国际会议的报告，2002 年 3 月 18 日至 22 日，墨西哥蒙特雷》（联合国出版物，出售品编号：C.02.II.A.7），第一章，决议 1，附件，第 15 和 64 段。

² 见大会第 63/239 号决议，附件，第 16 和 25 段。

³ 大会第 63/303 号决议，附件。

⁴ 见大会第 63/303 号决议，附件，第 38 和 56(c) 段。

5. 大会第六十五届会议关于千年发展目标问题的高级别全体会议题为“履行诺言：团结一致实现千年发展目标”的成果文件载明了对加快千年发展目标 8——建立全球发展伙伴关系——的实现进度的强有力承诺。尤其是，世界领导人承诺巩固和加强国内资源调动和财政空间，包括酌情使税制现代化，提高税收效率，扩大税基，有效打击逃税行为和资本外逃行为。他们指出，虽然税制由各国各负其责，但是必须就国际税务问题加强技术援助和增强国际合作和参与，以支持各国在上述领域做出努力。⁵

6. 全球金融和经济危机后，发展中国家和发达国家前所未有地均要求加强国际税务合作。若干近期情况的汇合及普遍存在的因素更突出了国际税务合作的不足之处及其对国际社会构成的风险，包括：

(a) 预算赤字。全球衰退使许多国家减少了政府税收，但在另一方面却需要实施刺激和恢复经济措施。与此同时，落实千年发展目标等长期发展目标以及应对气候变化、人口老龄化、粮食和能源价格波动等新挑战和新问题的压力不断上升。捐助国政府更是很有必要帮助发展中国家改善税收，以此作为减少官方发展援助和其他筹资压力的一个途径；

(b) 逃税。涉及重要银行和富人的若干逃税丑闻激起了公愤，助推了要求更加公平和有效的税制的强大呼声，包括对高收入者征税。而且，公众可以知道更为全面的估计数，包括借助非政府组织日益精确的尝试来计量富国和穷国因非法资金转移而损失的税收数额；

(c) 非法活动之网。人们日益认识到，逃税与国际社会严重关切的其他非法活动相关联，诸如恐怖主义、有组织犯罪、贩运毒品和军火等，所有这些活动都利用国际合作不足而大行其道；

(d) 企业利益。各国税收规定之间不必要的差异给企业造成了投资不确定性和高额的守规成本，以致不利于国际投资流量。而且，包括股东在内的各方更为大力关注企业社会责任，使企业对其在东道国的活动及这些活动对发展的影响承担更多责任。

三. 现有的促进国际税务合作体制安排

A. 联合国

1. 国际税务合作专家委员会

职权范围

7. 经济及社会理事会第 2004/69 号决议决定，国际税务合作特设专家组应改名为国际税务合作专家委员会，任务是：

⁵ 见大会第 65/1 号决议，第 78(i)段。

- (a) 酌情经常审查和增订《联合国发达国家和发展中国家双重征税示范公约》和《发达国家和发展中国家双边税务条约谈判手册》;
- (b) 提供对话框架以加强和促进各国税务当局之间的国际税务合作;
- (c) 考虑新出现问题会如何影响国际税务合作并拟订评估、评论和适当建议;
- (d) 就能力建设和向发展中国家和经济转型期国家提供技术援助提出建议;
- (e) 特别注意发展中国家和经济转型期国家处理上述所有问题的情况。

委员会成员、组成和任期

8. 委员会由经各国政府提名、以个人身份参加的 25 名成员组成。这些成员由秘书长在知会经济及社会理事会后任命，任期四年，他们来自税务政策和税收征管领域。成员选举应体现适当的公平地域分配，代表不同的税制。

会议次数和报告程序

9. 委员会每年在日内瓦举行为期 5 个工作日的会议，并向经济及社会理事会实质性会议提交报告。

工作方法

10. 经济及社会理事会第 2006/48 号决议确认委员会商定于必要时设立特设小组委员会，这些小组委员会由专家和观察员组成，全年开展工作，负责为委员会常会审议的议程项目编写和确定辅助文件。理事会建议各个小组委员会应尽可能利用电信手段，但认识到，在今后，这些小组委员会的高效运作可能需要举行一些面对面的会议。理事会在同一决议中请秘书长设立一个信托基金，接受有意资助委员会开展支持国际税务合作活动的会员国和其他机构的自愿捐助，包括支助发展中国家的专家参与其中。

11. 经济及社会理事会第 2008/16 号决议指出，发展中国家的代表充分参与小组委员会和工作组会议具有重要意义，理事会请秘书长加紧努力以获得适当资源，并敦促会员国和相关组织向该信托基金慷慨捐款。但迄今未收到任何捐助。

12. 委员会高度依赖其各个小组委员会和构成模式相同的各个工作组，尤其是《联合国税务示范公约》增订工作。各个小组委员会在推进委员会以下工作方面也发挥了作用：修订《双边税务条约谈判手册》；起草发展中国家转移定价实用手册；能力建设。各个小组委员会和工作组完成任务后便予解散。

13. 目前有以下 7 个小组委员会和 1 个工作组：⁶

- (a) 联合国税务示范公约增订问题小组委员会；

⁶ 它们的职权范围可查 www.un.org/esa/ffd/tax/fifthsession/subcommitteesmandates.pdf。

- (b) 争端解决问题小组委员会；
- (c) 资本收益问题小组委员会；
- (d) 服务业税务处理问题小组委员会；
- (e) 实益拥有权概念问题工作组；
- (f) 税务条约谈判手册修订问题小组委员会；
- (g) 能力建设问题小组委员会；
- (h) 转移定价实际问题小组委员会。

14. 各个小组委员会和工作组在工作中广泛使用了电信手段，但其中一些认为面对面的会议对妥善处理较棘手的技术问题及法律和政策概念问题必不可少。2003年以来举行了10次面对面会议。委员会2010年届会把附属机构减少近一半，因为有些机构已完成工作。

秘书处支持

15. 委员会由在经济和社会事务部发展筹资办公室内办公的一个小规模秘书处提供服务。该秘书处由一名高级经济事务干事(P-5)、一名经济事务干事(P-3)和一名一般事务人员组成，高级经济事务干事兼任委员会代理秘书，那位一般事务人员则提供文秘和行政服务。此外，2010年9月以来，挪威提供了临时援助，即提供两名协理专家(初级专业干事)，为期不超过2年。秘书处负责为委员会工作方案提供实务支持，包括委员会年会及其各小组委员会和工作组的闭会期间会议的筹备及后续工作。它还为联合国政府间机构和机构间组织的相关报告提供投入，并组织关于税务和发展事务的专家组会议、小组讨论、讨论会和情况通报会。

2. 技术合作

16. 通过“南南交流成功税务做法”项目做了一些重要工作，该项目是联合国开发计划署(开发署)南南合作特设局、经济和社会事务部与全球金融新规则联盟(New Rules for Global Finance coalition)和税收正义网(Tax Justice Network)这两个非政府组织之间的伙伴合作项目，目的是在无损南北合作的情况下促进发展中国家在税收征管和政策方面的知识交流及合作。此项工作还旨在协助发展中国家为专家委员会的工作做贡献，包括其能力建设问题小组委员会的工作，并确保发展中国家参加者有更多机会接受在线课程和面授课程。挪威和德国两国政府为此项目提供了一些资金。

17. 此外，经济和社会事务部已拟定一项广泛的税务领域能力发展战略，目的是加强发展中国家财政部和税务主管当局的能力，发展更有效力和效率的税制以支持私营部门投资达到理想水平，并打击避税和逃税。为落实此项工作，将组织培训讨论会，提供与以《联合国税务示范公约》为基础的条约的执行和解释有关以

及有关转移定价方面的技术咨询。它在联合国技术援助经常方案下有临时拨款，包括 1 个区域顾问员额。另一执行工具将是联合国一个发展账户项目，题为“加强拉丁美洲发展中国家国家税收征管机构能力以减少税收交易成本，从而实现税收最大化”。打算与美洲税收征管机构中心和其他方面合作实施这一项目。

3. 其他联合国机构

18. 更广泛而言，开发署在其民主治理方案框架内提供税务援助，包括在税收征管现代化和预算编制等领域。开发署还处理一些性别与证税问题。开发署国别办事处应地方当局要求与各级政府伙伴协作。联合国贸易和发展会议(贸发会议)的工作方案触及税务问题，尤其是税率优惠奖励措施对投资的影响问题。联合国各区域委员会也日益与伙伴尤其是捐助国在税务相关问题上协作。

B. 布雷顿森林机构⁷

1. 国际货币基金组织

19. 除了监督和借贷，国际货币基金组织(基金组织)还开展技术援助工作，作为其核心活动之一。它向成员提供税务政策、税收征管和法律起草等方面咨询。援助形式根据不同需要而各不相同。除了基金组织总部派出技术援助团，还通过在世界不同地方开展业务的区域技术援助中心提供指导。

20. 基金组织最近启动了一个新的多方捐助主题信托基金，将从 2011 年 5 月开始运作，支持在税收政策和税收征管方面向成员提供技术援助。该基金将在 5 年中提供约 3 000 万美元，用于为加强 15 到 20 个低收入和中低收入国家的税制提供技术援助。一个涉及自然资源财富管理的主题信托基金也将处理一些税务方面问题。基金组织还在其区域培训中心和其他场所举行注重培训和外联的不定期活动。

2. 世界银行集团

21. 世界银行集团为其成员提供税务技术援助，通常是作为范围更大的公共部门发展方案的一部分。偶尔也提供专项援助以加强税收征管(例如在东南亚)。技术援助通常以贷款融资手段提供。与受援组织和其他国际捐助者(例如欧洲联盟和基金组织)合作草拟方案。项目通常由外部承包者执行，根据受援组织的公开招标制度并经国际复兴开发银行地方分支机构和国际开发协会最后核可后选定承包者。

22. 世界银行集团国际金融公司(金融公司)提供税务咨询服务，通常是作为世界银行集团跨领域投资环境咨询服务方案的一部分。金融公司的项目提供专门的咨

⁷ 根据 Geerten Michielse 和 Victor Thuronyi 为能力建设问题小组委员会编写的“税务能力建设合作概览”，可查阅 <http://www.un.org/esa/ffd/tax/sixthsession/index.htm>。

询意见，旨在促进有效、公平和包容的税制，增进发展中国家的投资、经济增长和政治稳定。金融公司的技术援助大多通过该公司管理、但由与捐助国政府和其他多边机构间伙伴关系供资的机制予以落实。与基金组织的情况一样，世界银行集团提供的技术援助大多建立在双边基础上。

C. 经济合作与发展组织⁸

23. 经济合作与发展组织(经合组织)由 34 个成员国组成，其目标是促进改善经济和社会福祉的政策。该组织的财政事务委员会制订经合组织在税务领域的工作方案，并为成员及来自非成员国和国际组织的观察员就税收政策和征管问题举行会议和交换意见提供论坛。该委员会的工作旨在促使经合组织成员国和非经合组织成员国的政府改进国家税制的制订和运作，促进各国政府在税务领域的合作与协调，并减少国际贸易和投资中的税务障碍。财政事务委员会的工作方案涵盖广泛的国内和国际税务问题，结果是制订相关标准、准则和示范，其中包括《经合组织税务示范公约》和《经合组织转移定价准则》。该委员会的工作由政府间专家小组执行，小组成员包括成员国的专家和通常以观察员身份参与的非成员经济体的一些专家。

24. 经合组织秘书处的税收政策和征管中心是经合组织的税务工作活动中心，由近 100 名工作人员组成。该中心为财政事务委员会提供技术专长和支持，并研究除宏观财政政策之外的税务的方方面面，宏观财政政策由经济政策委员会负责研究。该中心的工作包括国际和国内税务问题，直接税和间接税、税收政策和征管。该中心还为税务透明和信息交流问题全球论坛、税务与发展问题非正式工作队和国际税务对话等工作机构提供秘书处。

25. 税务透明和信息交流问题全球论坛⁹ 建于 2000 年，2009 年以来一直在进行调整，以扩充其成员组成和任务。论坛如今有 97 个成员管辖区。所有致力于执行税务透明和信息交流标准、同意接受全球论坛审查并为论坛捐款的国家均可加入论坛。论坛提出的目标是确保制订并切实执行税务透明和信息交流国际标准。为此，论坛开展国别审查，其成果称为同行审查报告。

26. 税务与发展问题非正式工作队成立于 2010 年，目的是就税务和发展方案向经合组织提出咨询意见。工作队的目标是通过在税务领域投入更多资源和协助发展中国家获得改善税收和加强治理所需的信息，使这些国家受益。参加工作队的有经合组织国家、一些发展中国家以及民间社会和工商组织。工作队已成立分别围绕国家建设、问责制和有效的能力发展、转移定价、信息交流和逐国报告等专题的各个分组。

⁸ 依据经合组织网站上信息，见 www.oecd.org，包括经合组织的出版物《经合组织当前的税务议程》(2010 年 6 月，法国巴黎)。

⁹ 见经合组织，税务透明和信息交流问题全球论坛：背景资料简介(2011 年 2 月 18 日)。

27. 近些年，经合组织支持了各种税务能力建设方案，使一些发展中国家受益，这是如今称为“全球关系方案”的外联方案的一部分。例如，经合组织与发展中国家和新兴经济体合作，并通过其多边税务中心(在奥地利、匈牙利、墨西哥、大韩民国和土耳其)举办培训课程。

28. 经合组织还是国际税务对话秘书处的东道组织。国际税务对话是一个合作安排，参加这一对话的有欧洲联盟委员会、美洲开发银行、基金组织、经合组织、大不列颠及北爱尔兰联合王国国际发展部和世界银行集团。国际税务对话的目标是鼓励并便利各国税务官员、国际组织、区域开发银行和其他有关各方讨论税务问题。

D. 20 国集团

29. 20 国集团在其 2010 年首尔首脑会议上通过了发展问题多年期行动计划，¹⁰ 该计划有关调动国内资源的一节包括税务部分。在题为“支持建立更有效的税收制度”的行动 1 中，20 国集团领导人请经合组织、联合国、基金组织、世界银行和区域组织及其他有关组织：

(a) 查明发展中国家在税制方面面临的主要能力制约因素，并提出能力建设方面的建议，以期(一) 提高税收征管的效率和透明度，(二) 加强税收政策，扩大税收基础，并打击避税和逃税行为(在 2011 年 6 月之前)；

(b) 开发知识管理平台，促进南南合作，以支持发展中国家税收政策和征管系统的能力(中期)；

(c) 调查并公布 20 国集团和国际组织支持发展中国家税收制度的各项行动(2011 年 6 月之前)；

(d) 制订客观的措施，以跟踪在提高低收入国家税收征管系统能力方面取得的进展情况(2011 年 6 月之前)；

(e) 确定如何通过有效的转移定价帮助发展中国家的税收多国企业(2011 年 6 月之前)。

30. 20 国集团本身没有税务问题秘书处，因此必须依赖现有机构资源。将在 2011 年 11 月于法国举行的 20 国集团首脑会议上汇报上述工作结果。

E. 区域组织

31. 在税收征管能力建设方面，有几个区域税收征管机构集团发挥了日益重要的作用。这些集团包括：非洲税收征管机构论坛、伊斯兰国家税务机构协会、英联邦税务管理人员协会、美洲税收征管机构中心、税收征管机构会议和研究中心、

¹⁰ 可查阅 http://www.canadainternational.gc.ca/g20/summit-sommet/2010/G20_seoul_annexes%202.aspx。

欧洲税收征管机构组织、太平洋岛屿税务管理人协会和亚洲税收征管与调查研究小组。非洲开发银行、亚洲开发银行和亚洲开发银行研究所以及美洲开发银行也参与了税务能力建设。在更广泛的区域集团中，欧盟联盟、南部非洲发展共同体和加勒比共同体也一直在税务问题上很活跃。

F. 委员会工作与其他组织工作之间的互补性

32. 委员会的作用从本质上看不是多边税务合作作用，虽然其工作方案与基金组织和世界银行的工作方案存在重叠是毫无疑问的，不过，经常提出的问题是联合国与经合组织的工作是否可能重复。

33. 《联合国税务示范公约》借鉴了《经合组织税务示范公约》(该公约本身借鉴的是国际联盟的工作)，不过，二者在主要方面有不同之处。这两个示范公约均力求预防双重征税，不过，《联合国税务示范公约》在这方面为投资或其他活动所在国家保留了较大份额的税收，而《经合组织税务示范公约》则为投资人、交易商等所属国保留了较大份额的税收。如此显著的差别确凿反映出，在为消除双重征税而考虑税款差额应归谁所有这个问题时，两个组织的成员组成不同，优先事项也不同，这样的差别并不代表任何不必要的重复工作。

34. 发展中国家在税务条约谈判中非常依赖《联合国税务示范公约》，预计该公约在 2011 年订正完毕后将得到更广泛的利用。《联合国税务示范公约》借鉴了经合组织工作中与发展中国家有关的部分，重点介绍了此类工作及其意义，不过，该公约通过解释可能的备选方案，帮助各国决定哪种办法更适合各自国情和双边条约谈判中的优先事项。

35. 同样，联合国在转移定价实用指南方面的工作引来了很大兴趣，该指南并不是《经合组织转移定价准则》之外的一个选择，而是一个基于需求的新办法，用来解释这些准则对发展中国家来说意味着什么，以及如何以符合发展中国家优先事项和现实的方式适用这些准则。联合国的这项工作实际上已激励其他组织沿着类似但却互补的路线进一步开展工作。

36. 与成员较少的论坛相比，联合国有 192 个会员国以及如此广泛的会员组成所反映的不同观点、现实和优先事项，这一点被广泛视为其他论坛工作的重要补充和投入。联合国在税务问题上的工作也日益得到诸多此类论坛、民间社会和工商界的认可。由于这些原因，联合国秘书处经常被要求参与其他论坛的工作，诸如 20 国集团、经合组织为税收目的交流信息全球论坛、经合组织税务与发展问题非正式工作队、国际税务对话、德国政府的国际税务契约、亚洲开发银行研究所和其他论坛。例如，联合国秘书处与世界银行、基金组织、经合组织和其他组织一起为 20 国集团发展问题多年期行动计划中的税务部分积极提供投入。

37. 在这一合作工作中，联合国秘书处按照其法定任务，尽量在其有限的资源范围内提供建设性的投入。这一机构间工作人员一级的合作有助于双方更多了

解对方的工作和观点，并有助于在满足联合国会员国的需要时避免不必要的重复和重叠。

四. 会员国提供的意见

38. 依照经济及社会理事会第 2010/33 号决议，秘书处向各会员国分发了一份普通照会，征询它们对为促进国际税务合作加强体制安排、包括国际税务合作专家委员会的意见。截至 2011 年 3 月 18 日，收到了来自以下国家和组织的 32 个答复：澳大利亚、巴哈马、孟加拉国、白俄罗斯、玻利维亚、巴西、加拿大、智利、中国、捷克共和国、埃及、加纳、印度、日本、约旦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、列支敦士登、墨西哥、黑山、新西兰、尼日尔、阿曼、巴拿马、卡塔尔、新加坡、南非、瑞士、泰国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和欧洲联盟。下文总结了这些答复的主要实质性特点。¹¹

39. 各国一致认为有必要加强国际税务合作，有些国家强调了此类合作在以调动国内资源为手段实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标方面的作用。

40. 在讨论如何加强国际税务合作时，很多国家强调指出，目前活跃在这一领域的机构之间需加强合作，包括委员会与税务透明和信息交流问题全球论坛和税务与发展问题非正式工作队等经合组织积极促进发达国家和发展中国家参与的举措之间的合作，以及委员会与国际税务对话和国际税务契约等其他方面的合作。此外，有些国家呼吁发展中国家更多参与和加入国际税务合作方面的有关论坛，并呼吁加强区域对话，这将有助于各国更好地了解区域挑战并制定适当政策。另外还建议与非洲税收征管机构论坛、美洲税收征管机构中心和基金组织区域技术中心等区域论坛加强合作。

41. 有一个国家强调，除了包括政府间会议和区域讲习班在内的多边合作之外，还必须鼓励采用不同税制的会员国以互访和交流经验教训等方式开展双边合作。该国还建议研究是否有可能建立一个机制，以解决会员国之间在适用双重征税协定方面出现的争端。另一个国家认为，通过技术援助加强双边合作是最好的办法，在双重征税协定方面尤其如此。

42. 大多数国家肯定了委员会所做工作的重要性，特别是在《联合国税务示范公约》方面所做工作的重要性，并肯定了委员会为加强国际税务合作，特别是发展中国家与发达国家之间的合作而做出的贡献。不过，一个国家认为，鉴于经合组织工作队已开展工作探讨与《经合组织税务示范公约》有关的问题，例如，争端解决、信息交流、处理服务业收入等问题以及实际所有人概念，委员会为修订《联合国税务示范公约》而开展的工作在很多方面是多余的。

¹¹ 所收答复的全文可查阅发展筹资网站：www.un.org/esa/ffd/tax。欢迎会员国进一步发表意见，将在同一网站反映这些意见。

43. 虽然各方面一致认为应提高委员会的成效，但在是否应将委员会改为政府间机构方面存在不同意见。各方表达了以下三种广泛意见：(a) 委员会不应该转变，但应通过改进其工作方法和充分利用其现有架构来提高其成效；(b) 委员会不应该转变，但应为其业务提供更多资金；(c) 委员会应该转变并获得充足资源。

44. 反对将委员会改为政府间机构的那些国家共同阐述了以下两个理由：(a) 有可能重复活跃在国际税务合作领域的其他国际组织的工作，以及因此有可能在国际税务领域制订多重和不一致的国际标准；(b) 所需资源增加，可能使各国政府目前为国际税务问题分配的本已有限的资源分散。

45. 有些国家指出，对转变没有进行成本效益分析，有必要明确委员会任务中的哪些具体要素由于其当前结构方面的缺陷而无法实现。提到的因素中包括是否干扰了当前委员会正在进行的工作，特别是《联合国税务示范公约》修订工作，以及是否阻碍了该公约的顺利缔结。

46. 有的观点认为，政府间委员会将更为“政治化”，因为其成员将代表各国政府并因此推广其各自国家的狭隘观点。这将导致偏离大目标，即探索一个对发展中国家和发达国家来说都公平的办法。有些国家关切的是，政府间委员会的决定将具有法律约束力，有可能影响到各国的税收主权。

47. 几个反对将委员会改为政府间机构的人认为，在考虑创建一个新机构之前，应竭尽全力确保现有委员会及其小组委员会最有效地行使职能。有人建议，应加大努力，充分利用小组委员会，并修订委员会的工作方法，使所有有关国家充分参与委员会各级别的工作，这将促使委员会的成果得到更广泛的接受，使委员会不参与制订规范和准则，以避免与其他国际公认的规范和标准制订机构发生重复和冲突，并使委员会更专注于税收征管方面的能力建设并提供技术援助。一个国家认为，委员会现有安排具有鼓励除委员会成员之外的各方广泛参与的巨大优势，特别是允许观察员参加委员会年会并在委员会报告中反映其观点。

48. 有几个国家认为，委员会的转变并不一定能使其成效得以提高，但为其工作增加专用资源却至关重要。有些国家认为，秘书处员额资源和非员额资源不足，以及各小组委员会和工作组的工作缺乏资金，往往导致发展中国家的成员无法参与，这是对委员会工作的最严重限制。有人建议，应提供资源，使秘书处有更多技术专家和咨询人为委员会提供支助，并用于与其他处理国际税务问题的国际机构协调。有些国家还确定，有必要为发展中国家更积极地参与委员会及其小组委员会和工作组的工作提供更多资金。

49. 有些国家认为，应该设立一个具有专门技术人员和更多预算的政府间机构。作为唯一的国际税务合作机构，这个机构的成员由比例均衡的发展中国家和发达国家构成，并具有源于联合国合法性和召集力的优势，可在促进国家税务机构之间的对话与合作以及在促进南南合作方面发挥至关重要的作用。支持委员会转变

的人认为，这一转变将使委员会权力增强、巩固其成就并进一步推进有效处理税收与发展之间关系的工作。有些国家认为，要想就国际社会打击避税和逃税行为、提高税务透明度以及促进税务信息国际交流等税务问题上新出现的一些挑战开展有效合作，就需要政府间机构这样的体制安排，这将允许会员国之间更有效地分享最佳做法。政府间机构也将能够更好地促进 20 国集团首尔首脑会议确立的目标，即支持建立更有效的国家税收制度。

50. 有一个国家针对这个政府间机构应如何运作的问题提出了具体提议。这个机构可沿袭经合组织财政事务委员会的做法，征聘驻地专家和工作人员，以就委员会提出的问题开展具体研究工作，并执行委员会在技术合作领域的任务。

51. 五个国家分别详细阐述了本国的活动及其参与双边和多边国际税务合作的情况。

52. 此外，一个民间社会组织主动就为促进国际税务合作加强体制安排、包括国际税务合作专家委员会的问题发表了意见。该组织指出，应将委员会这一最适合审议国际税务合作问题的论坛改为具有更多预算资源的政府间委员会，使其能够履行重要的职能。同一组织还认为，应该修订选择委员会成员的方法，允许发展中国家和经济转型国家的更多专家参与。

五. 为促进国际税务合作加强体制安排的可能备选方案

53. 已查明为促进国际税务合作加强体制安排、包括国际税务合作专家委员会的以下三个备选方案：

(a) 加强联合国内部现有安排，同时保留专家委员会目前的模式做法；

(b) 将专家委员会改为政府间委员会，作为经济及社会理事会附属机构；

(c) 设立一个政府间委员会，同时将目前的专家委员会作为政府间委员会的附属机构予以保留。

下文对上述三个备选方案的每个备选方案做出分析，并参考了会员国提出的意见和其他相关材料。

A. 备选方案 1. 加强联合国内部现有安排，同时保留专家委员会目前的模式

54. 根据这一备选方案，专家委员会目前的职权范围、成员、构成、任期和工作方法保持不变。¹² 因此，将不设立任何新的实体，而是努力充分发挥和增强专家委员会工作方法等现有安排的实效。

¹² 委员会目前的职权范围、成员、构成、任期和工作方法的说明载于本报告第二节 A 部分。

55. 这个备选方案的主要优势是，专家委员会正在进行的工作可以继续。该委员会不需要做出任何调整和过渡安排，就可以完成《联合国税务示范公约》2011年增订稿及其他重要工作。小组委员会和工作组的工作计划和现况也不会受到影响。然而，这一备选方案没有解决在政府间一级设立真正具有全球性和兼容并纳的国际税务合作准则制定机构的深刻需求，这样一个机构将让发展中国家拥有正式“席位”。

56. 需要划拨额外资源，以充分利用各种现有安排，具体而言就是支助：(a) 专家委员会的工作方法，即其小组委员会和工作组的工作；(b) 专家委员会目前任务规定中提到的能力建设活动；(c) 增强联合国与其他机构和倡议在国际税务合作领域的协调一致与合作。

57. 小组委员会和工作组在推进专家委员会工作方面一直发挥关键作用。¹³ 依照经济及社会理事会第 2006/48 号决议，各个小组委员会应全年工作，尽可能利用电信手段，如果这些小组委员会出于高效运作考虑而决定举行面对面会议，那么这些会议应由该决议要求设立的国际税务合作信托基金提供资金。尽管经常发出捐助呼吁，该信托基金迄今未收到任何捐助。平均而言，每个小组委员会和工作组应每年至少举行一次会议，为期两个工作日。然而，由于缺乏预算和预算外资源，小组委员会成员不得不自费或依赖雇主资助参加会议。其后果是，只能举行一部分必要会议，发展中国家的专家不能经常与会，这对专家委员会工作的进展速度产生负面影响。

58. 小组委员会和工作组委员会包括专家委员会成员和来自各国政府、学术界、工商界、民间社会和政府间组织并在相关领域拥有特殊专长的观察员。他们的专长和无偿工作的意愿是专家委员会目前拥有的一大最宝贵资源。然而，为了充分利用这一资源并确保投入具有足够的多样性，还需要额外供资，以便于他们开展工作。

59. 经济及社会理事会第 2006/48 号决议请专家委员会为发展中国家和经济转型期国家举办培训讲习班，作为为执行任务而需开展的一项工作；委员会的任务包括提出能力建设建议和提供技术援助。这些活动将由国际税务合作信托基金提供资金。如上所述，信托基金事实上仍然没有资金，有鉴于此，经济和社会事务部的税务能力发展战略只得依赖向技术合作经常方案和发展账户申请的有限资金。可以把这看作是原始资金，但还需要更多资源，以支持专家委员会完成在能力建设领域的任务。理事会不妨进一步鼓励会员国向信托基金提供捐助。

60. 必须开展能力建设工作，以使发展中国家能够利用委员会的产出，如《联合国税务示范公约》、《发达国家与发展中国家间双边税务条约谈判手册》和即将出台的《转移定价实用手册》。例如，《联合国税务示范公约》2011 年增订稿完成后，需要

¹³ 小组委员会和工作组的工作情况载于本报告第三节 A 部分。

在发展中国家举行培训研讨会，以使其税收征管者能够充分利用这一新资源。由于专家委员会熟知并“拥有”上述联合国产出，而且该委员会成员拥有专长和网络关系，因此委员会具有独特优势，可以在这些能力发展活动中发挥重要作用。专家委员会还能够以扶贫方式协助各国应对其他新出现挑战，如有关生态税的挑战。

61. 人们更加关心税务和发展，而且出现了经合组织税务透明和信息交流问题全球论坛、经合组织税务与发展问题非正式工作队、20 国集团发展问题多年期行动计划等新机构和新倡议，因此，增强联合国与其他机构和倡议在国际税务合作领域的协调一致和合作的必要性成倍增长。这些及其他论坛往往努力争取联合国参与，因为联合国在税务工作方面的独特视角和优先事项被认为是对这些论坛所开展工作的重要补充和投入。由于联合国会员国具有普遍性，联合国的参与也使这一工作具有特殊合法性和更广泛的切实意义。

62. 出于同样理由，需要增强发展中国家对国际税务合作相关论坛的参与。此外，随着新的非洲税收征管机构论坛等众多区域性机构的出现，人们更关心增强区域对话和协助各区域机构之间的合作。秘书处和委员会需要额外资源，以满足这些日益增长的需求。

B. 备选方案 2. 将专家委员会改为政府间委员会，作为经济及社会理事会附属机构

63. 如果将专家委员会改为政府间委员会，其职权范围和工作方法可能因职能扩大而有所改变。成员将不再由秘书长任命或以专家身份开展工作，而是由经济及社会理事会按照公平地域分配原则，从联合国会员国或专门机构成员中选举产生。当选委员会成员的国家很有可能由在国家税务主管部门或财政部担任重要职位者代表。任期和报告程序可以保持不变。¹⁴

64. 这一备选方案支持设立一个全球性、兼容并纳的国际税务合作机构，该机构将让发展中国家拥有正式“席位”，与这一领域的其他行为体共同努力，从而以公平和平衡方式增进这一合作。联合国具有会员国普遍性和合法性这一特征，因此是接纳这一机构的最适当论坛。该机构拟定的示范和其他建议将具有普遍合法性和权威性。

65. 专家委员会的转变有可能中断该委员会目前工作之虞，特别是《联合国税务示范公约》和《双边税务条约谈判手册》的修订工作。为防止出现这种情况，如就这一转变达成一致，则需要做出过渡安排，特别是为了确保圆满完成《联合国税务示范公约》2011 年增订稿。还应考虑工作计划延续至 2011 年之后的那些小组委员会问题，尤其是转移定价——实际问题小组委员会的情况，因为该小组委员会将在 2012 年完成工作。

¹⁴ 经济及社会理事会附属机构的全面说明见 E/2008/INF/3。

66. 如不明确规定政府间委员会的成员、工作方法、会议频繁程度和其他相关细节，就无法估计与这一转变有关的所需资源。如果为此向经济及社会理事会提交一个供采取行动的提案草案，秘书处将依照经济及社会理事会议事规则第 31 条相应地提出所涉方案预算问题的说明。¹⁵

67. 关于备选方案 1 中提到的额外资源需求，与能力建设活动及与其他机构和倡议开展税务合作有关的需求同样适用于备选方案 2。与小组委员会和工作组工作有关的需求将因新设立委员会的工作方法而有所变化，并将在上文提到的所涉方案预算问题说明中述及。

68. 政府间委员会拥有政府间地位，因此能够代表经济及社会理事会起草关于政策问题的决议和决定草案，并列入提交理事会的报告中，供采取行动。这将提高委员会工作的影响力。专家委员会的职权范围中没有明确提到这一方式，其报告可以载有向经济及社会理事会提出的建议，但通常不是采用决议草案的形式。例如，理事会第 2010/33 号决议赞赏地注意到专家委员会通过的拟议《打击国际逃税行为守则》，并鼓励会员国在联合国进一步讨论该问题，以此作为加强国际税务合作的切实手段。

69. 政府间地位还让《联合国税务示范公约》、《双边税务条约谈判手册》和即将出台的《转移定价实用手册》等专家委员会产出更具权威性。这一转变还可以扩大该机构的专门知识。目前，专家以个人身份参与专家委员会工作，而专家委员会的模式设定个人是国际税务合作所有方面的“专家”。当选政府间委员会成员的国家在确定其代表团构成时，将能够提名数名专家，从而能够利用更广泛的专门知识。

70. 政府间委员会在拟定其工作方法时，可以决定需要获得的“专家”投入的数量和方式。例如，委员会可以决定利用专家工作组完成其工作方案的技术内容，如同经合组织财政事务委员会那样。委员会还可以在其会议期间举行关于广泛税务政策或税收征管问题的高级别部分，从而把更具政治性的辩论同更具技术性的辩论分开；这也是可持续发展委员会和经合组织年度部长级论坛目前的做法。

71. 政府间委员会会议将对观察员开放。这种开放和兼收并纳做法符合经济及社会理事会职司委员会的议事规则，可以纳入政府间委员会新机构的职权范围中。此外，政府间委员会可以决定采用多方利益攸关方模式，以确保会员国、工商部门、民间社会、国际和区域机构及网络、地方社区以及相关联合国机构、基金和方案的投入和参与。实际上，当前的专家委员会会议已对观察员开放，这表明该委员会努力做到透明，愿意听取委员会成员以外各方的意见和观点。

¹⁵ 例如，见关于决议草案 E/2010/L. 10 所涉方案预算问题的 E/2010/L. 28 号文件。

C. 备选方案 3. 设立一个政府间委员会，同时将目前的专家委员会作为政府间委员会的附属机构予以保留

72. 这一备选方案综合了备选方案 1 和 2。根据备选方案 1，专家委员会目前的职权范围、成员、构成、任期和工作方法保持不变；根据备选方案 2，将设立政府间委员会。专家委员会将作为政府间委员会的附属机构，其任务是向政府间委员会提供专家咨询。根据备选方案 3，同样需要备选方案 1 和 2 中提到的与能力建设活动及与其他机构和倡议加强国际税务合作有关的额外资源。

73. 这一备选方案最为全面，可达到以下主要目的：在国际社会决定税务合作问题时，让发展中国家有机会切实有效地发表意见，同时确保专家委员会的重要工作不受干扰。在应对增强政府间一级国际税务合作的需求方面，这一备选方案提供了最大的灵活性。因此，这一备选方案综合了备选方案 1 和备选方案 2 的优势。例如，由于专家委员会将继续开展专家工作，向政府间委员会提供专家咨询，因此将无需设立专家工作组来执行政府间委员会工作方案的技术部分。

74. 另一方面，这可能是个资源最为密集的备选方案，结合了备选方案 1 和备选方案 2 的大多数资源需求。备选方案 1 提到，为了估计所需资源，需向经济及社会理事会提交具体的提案草稿，以便秘书处编写关于所涉方案预算问题的说明。

六. 结论

75. 目前，没有任何一个实体拥有全球范围的合法性、资源和专门知识，可以充当国际税务合作的唯一协调机构。实际上，设立这样一个单一的规范制定机构几乎得不到支持。没有这样一个实体，在这一领域积极开展工作的各个组织就必须共同努力，用最为有效、有针对性和各方参与的方式因应共同的税务和发展目标。

76. 虽然每个国家对本国的税制负责，但联合国拥有会员国普遍性和合法性，可以促进加强国际税务合作，有利于发达国家和发展中国家。鉴于绝大多数联合国会员国不是经合组织或 20 国集团的成员，因此联合国具有关键作用，可以与这些论坛以及布雷顿森林机构和区域税收征管机构团体等其他相关论坛合作，努力确保发展中国家、特别是最不发达国家积极参与相关活动。

77. 经济及社会理事会不妨审议上文所分析的三个备选方案，或加强联合国内部促进国际税务合作的体制安排、包括专家委员会的任何其他办法。确保联合国利用其体制能力在国际税务合作方面发挥应有作用，这将是经济及社会理事会对增强国内资源调动以促进发展作出的重要贡献。这将因应增进国际税务合作的真正契机和迫切需求，有利于发达国家和发展中国家共同追求可持续发展，包括到 2015 年实现千年发展目标。