



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

联合国国际税务合作能力发展方案

秘书处的说明

本说明附件载列的文件提供最新概况，说明经济和社会事务部发展筹资办公室负责的联合国国际税务合作能力发展方案的执行进展。

* E/C.18/2016/1。



附件

联合国国际税务合作能力发展方案

一. 同《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年可持续发展议程》的联系

1. 《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》(《亚的斯亚贝巴行动议程》)和《2030 年可持续发展议程》(《2030 年议程》)承认能力发展是全球可持续发展伙伴关系的组成部分。它们呼吁增强国际支助，建立多利益攸关方伙伴关系，在发展中国家开展有效和有针对性的能力建设，支持实现可持续发展目标的国家计划，包括为此开展南北合作、南南合作和三角合作。

2. 《亚的斯亚贝巴行动议程》对《蒙特雷共识》和《多哈宣言》做出重大扩展，专门用一个领域处理能力建设问题，包括做出加强发展中国家在这一领域的国家努力的总体承诺，以及承诺在其他各行动领域开展能力建设，并强调发展能力的工作必须由国家推动、针对各国具体需要和条件并体现国家可持续发展战略和优先事项的原则。

3. 在调动国内资源领域，《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年议程》都提到需要向发展中国家提供援助，以改善其国内征税和提高其他收入的能力。《亚的斯亚贝巴行动议程》承诺向有需要的发展中国家提供国际支助，协助它们实现增加国内收入的目标，并承诺加强国际合作，包括增加官方发展援助，以支持这些国家努力建设国家能力。

4. 《亚的斯亚贝巴行动议程》强调需要加强国际税务合作，建议这方面努力的方法和范围应具有普遍性，并充分考虑到所有国家的不同需要和能力。在这方面，《行动议程》确认，需要根据各国的不同需求，通过多边、区域、双边和南南合作提供技术援助。

5. 此外，《亚的斯亚贝巴行动议程》呼吁加强包容性，强调发展中国家参与这方面工作十分重要，包括通过其区域网络参与工作，以确保所有国家可从中受益。为此目的，《行动议程》欢迎国际税务合作专家委员会及其各小组委员会所做的工作，其为各国税务当局之间开展包容的合作和对话提供了论坛，并特别关注发展中国家。

二. 任务规定

6. 经济及社会理事会在第 2013/24 和 2014/12 号决议中，重申并扩大了经济和社会事务部发展筹资办公室在能力发展领域的任务。理事会确认发展筹资办公室根据其任务授权在拟订国际税务合作能力发展方案方面取得的进展，该方案旨在加强发展中国家财政部和国家税务当局的能力，以建立能够支持公共和私人投资

达到理想水平的更加有效和高效的税务制度，并打击逃税。理事会还请该办公室与其他利益攸关方结成伙伴，继续开展这方面的工作，并进一步开展活动。

三. 与委员会的关系

7. 由于发展筹资办公室为委员会提供秘书处支助，因此，办公室的国际税务合作能力发展方案在很大程度上借鉴委员会的产出，以期作为能力发展工具传播并应用这些产出，使发展中国家受益。为此目的，发展筹资办公室利用基于委员会主要产出编写的材料，其中包括《联合国发达国家和发展中国家双重征税示范公约》和《联合国发展中国家转让定价实用手册》，开展培训和其他能力发展活动，并提供技术合作方案。此外，发展筹资办公室应委员会的要求为其工作提供投入，例如编写税务条约谈判实用文件，这些文件成为《联合国发达国家与发展中国家间双边税务条约谈判手册》最新修订版的投入。

为了在发展中国家促进传播和使用《联合国发展中国家转让定价实用手册》，发展筹资办公室开发了联合国转让定价课程，并编制了关于转让定价的入门读本。在拟订这两个培训方案时，与发展中国家代表、专家委员会成员以及相关国际和区域组织的代表进行了协商，并借鉴了他们对课程提出的意见和建议。

同非洲税务管理论坛合作，在非洲成功引入了课程和入门读本。还同美洲国家税务管理中心合作，在拉丁美洲和加勒比成功引入了课程和入门读本。迄今为止，已有来自两个区域 34 个国家的税务官员参加了关于课程和入门读本的培训方案。发展筹资办公室计划继续在区域一级、包括在其他区域提供这些培训方案。此外，为进一步扩大传播，将编制入门读本的在线版本。

在上述培训方案取得成功后，数个国家表示对利用《联合国发展中国家转让定价实用手册》的国家一级技术援助有兴趣。正在为厄瓜多尔国家税务局开展第一个技术合作试点项目。

8. 发展筹资办公室在制订和执行能力发展方案时，还充分利用委员会成员的独特专门知识与网络，委员会成员以咨询人/专家身份参与。他们以多种方式为方案提供支持，包括：(a) 帮助确定发展中国家在国际税务合作领域的能力发展需求；(b) 协助评估现有资源，提议拟开发的工具，以弥补现有差距，并满足发展中国家的需求；(c) 为编写能力建设材料提供投入和反馈意见，并对这些材料进行技术审查；(d) 参与发展筹资办公室举办的能力发展活动并为活动做出贡献。

9. 委员会还建立了能力发展问题咨询小组，其任务是，就国际税务合作领域的能力建设以及向发展中国家提供技术援助问题提出建议。为此目的，咨询小组将与联合国国际税务合作能力发展方案互动协作，确保方案活动充分反映委员会的

工作，考虑到发展中国家、特别是最不发达国家的需求，并且不是重复，而是有效补充发展中国家可使用的现有工具和资源。

四. 重要特征

10. 联合国国际税务合作能力发展方案重点关注发展中国家、特别是最不发达国家的挑战和优先事项。方案认识到，处理国际税务问题经验较丰富的国家可从其他提供者业已提供的更高级能力发展工具和举措中受益，所以方案旨在支助经验较少的国家，使它们了解最新情况并也能从其他现有工具和举措中受益。

11. 方案包括有关国际税务合作的各種能力发展工具和其他资源，方案的一个显著特点是，方案的拟订和执行有赖于发展中国家政府代表、委员会成员、各领域的世界知名专家以及相关国际和区域组织代表开展独特的协作互动。在拟订和执行活动的所有阶段都与发展中国家的税务官员进行协商，这发挥了关键作用，可确保这些活动对受惠国来说真正由需求推动，切合实际并具有实效。

在编制《联合国发展中国家执行双重征税条约精选问题手册》时，代表世界所有区域的 35 个发展中国家的国家税务当局和财政部的官员、委员会成员、著名的国际税务专家以及非洲税务管理论坛、东非共同体、美洲国家税务管理中心、国际税务契约和经济合作与发展组织(经合组织)等国际和区域组织的代表为此开展合作并做出贡献。

12. 方案力求同其他国际组织和专家开展合作与协调，以促进互补性并避免重复，同时适当考虑到其各自的重点领域、知识专长和比较优势。方案还强调与非洲税务管理论坛、美洲国家税务管理中心等区域税务管理部门组织建立伙伴关系。区域税务管理部门组织具有网络，了解税收体系和税务管理部门并参与为各自区域国家提供持续援助，因此它们具有独特的条件，可以支持确定对能力发展活动的需求，在区域一级执行活动，并确保活动的可持续性。

发展筹资办公室和美洲国家税务管理中心合作实施了一个项目，该项目旨在加强拉丁美洲和加勒比发展中国家的税务管理部门的能力，以衡量中小企业的税收征管费用。该项目侧重于发展经验方法，以评估纳税人的合规成本和税务管理部门的税收征收成本。开展这一项目的目的是，确定可能减少这些费用的改革措施，从而提高合规度并建立更有效和高效的税务体系，进而持续增加政府用于为国家发展目标供资的收入。

上述方法是与 13 个拉丁美洲和加勒比发展中国家的代表协商制定的，并在哥斯达黎加和乌拉圭进行了试点测试。随后，巴西和智利的税务管理部门也使用了这一方法。这一方法及其试点测试的结果被纳入题为“衡量中小企业税收征管费用”的出版物(有英文和西班牙文两种版本)。

五. 工作领域

A. 双重征税条约

13. 利用《联合国示范公约》在双重征税条约领域进行的工作进展最快。发展筹资办公室在这方面开展了一系列能力发展举措。

14. 联合国双重征税条约课程介绍双重征税条约的基础知识，帮助学员深入了解《联合国示范公约》，包括其与经合组织《收入和资本税务示范公约》的相似之处和差异。该课程通常在区域内进行，由世界知名专家和联合国工作人员授课。在整个课程期间，邀请区域专家提供源于本国做法的实用见解和相关实例。课程还把理论知识同实例和案例研究等大量实务材料结合，并进行分组讨论。课程的互动性质以及纳入区域方面内容有助于学员进行南南交流。

联合国双重征税条约课程是通过不同领域的作者和撰稿人、委员会众多成员以及联合国工作人员开展独特的协作互动开发的。课程除分析关于在国家间分配对跨界收入的征税权的条约规则外，还涉及消除国际双重征税的条约条款以及旨在确保有效适用税务条约的行政条款。

已同非洲税务管理论坛合作，在非洲成功举办了该课程，并同美洲国家税务管理中心合作，在拉丁美洲和加勒比成功举办了该课程。迄今为止，来自两个区域 44 个国家的税务官员参加了这些活动。发展筹资办公室将继续在区域一级，包括在其他区域提供这些培训方案。

15. 联合国双重征税条约课程并使用联合国关于双重征税条约的入门读本，读本扼要介绍了税务条约的基本内容。入门读本面向之前在这一领域没有经验的税务官员。读本也是课程学员的必读内容，以便向他们提供一些普通的基本知识，使他们能够更充分地从课程中获益。正在编写入门读本的网上版本。

16. 在税务条约谈判领域，按照委员会成员的建议，联合国与经合组织合作举办了联合国-经合组织税务条约谈判实践讲习班，讲习班每两年举办一次，面向发展中国家的税务条约谈判人员。应委员会的要求，发展筹资办公室还编写了系列实用文件，从发展中国家的角度探讨税务条约谈判问题，这些文件已作为“发展中国家税务条约谈判精选专题文件”印发。这些文件已提交委员会，作为其在这一领域工作的投入，文件内容摘要被纳入最近印发的《发达国家与发展中国家间双边税务条约谈判手册》更新版，更新版是委员会通过其税务条约谈判一实用手册小组委员会编订的。

联合国-经合组织税务条约谈判实践讲习班为发展中国家税务条约谈判人员提供税务条约谈判的上手经验。讲习班的特色是，按照《联合国发达国家和发展中国家双重征税示范公约》和经合组织的《收入和资本税务示范公约》，模拟两个虚构国家(一个发达国家和一个发展中国家)对税务条约所有条款进行的谈判。来自 37 个发展中国家的代表参加了最初两届讲习班(分别于 2014 年和 2016 年举办)。

17. 在税务条约执行领域，作为同国际税务契约联合实施的项目的一部分，发展筹资办公室编写了《联合国发展中国家执行双重征税条约精选问题手册》。这一出版物专门为发展中国家编制，旨在为发展中国家、特别是使用《联合国示范公约》的国家提供有效执行双重征税条约的切实指导。该手册有英文、法文和西班牙文版本，用于能力建设活动，包括涉及税务条约规定具体执行问题的讲习班和研讨会。

B. 转让定价

18. 《联合国发展中国家转让定价实用手册》旨在满足发展中国家常常表达的需求，它们希望提供更明确的指导，说明对跨国企业的集团内部交易适用转让定价分析的政策和行政方面问题。《手册》特别针对寻求对转让定价问题适用“正常交易标准”的国家，这种做法得到《联合国示范公约》和经合组织《示范公约》的认可。

19. 联合国转让定价问题课程以《联合国实用手册》为基础，准备面向发展中国家相关当局推出，帮助它们处理转让定价问题。为此目的，课程介绍转让定价的原则和方法，并处理发展中国家在适用这些原则和方法时面临的主要实际问题。该课程与联合国双重征税条约课程类似，在区域内提供，邀请有关区域税务管理部门的专家参加，这些专家在整个课程期间提供源于本国做法的实际见解和相关实例。

20. 联合国关于转让定价的入门读本为课程提供补充，入门读本面向在这一领域经验有限或没有经验的官员，概述了转让定价的基本概念。入门读本也是课程学员的必读内容，以便向他们提供一些普通的基本知识，使他们能够从课程中充分受益。

C. 保护发展中国家税基

21. 发展筹资办公室在保护发展中国家税基领域开发的主要工具是《联合国保护发展中国家税基精选问题手册》，《手册》在第三次发展筹资问题国际会议(2015 年 7 月 13 日至 16 日，亚的斯亚贝巴)中推出，作为实现会议目标的具体交付成果。《手册》旨在加强发展中国家的能力，增强它们通过保护和扩大税基调动国内收入的潜力。为此目的，《手册》借鉴委员会及其相关小组委员会(包括发展中国家税基侵蚀和利润转移问题小组委员会)在这一领域开展的工作，并视情况借鉴经合组织就这一主题开展的工作，以期从能力发展角度为这项工作提供补充，使发展中国家受益。特别是，《手册》旨在简化、总结并系统整理所有相关材料，以便提供针对发展中国家需求的信息，包括提供适应这些国家现实情况的实际案例。

在编制《联合国保护发展中国家税基精选问题手册》时，特别征求了发展中国家、委员会成员以及相关国际和区域组织的投入和反馈。为此目的，发展筹资办公室与经合组织合作，在纽约和巴黎举办了两次专题讲习班。来自代表世界各区域 21 个发展中国家的政府官员、委员会数名成员以及非洲税务管理论坛、美洲国家税务管理中心、联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会以及国际税务契约的代表参加了这些会议，并为会议做出贡献。在审查《手册》的章节草稿并最终敲定《手册》时，考虑了他们的意见和建议。

22. 《手册》意在在三个重要领域协助发展中国家：(a) 加入并有效参与相关国际规范制定和决策进程，包括在经合组织论坛；(b) 评估保护和扩大税基的不同备选办法的相关性和可行性，包括在经合组织税基侵蚀和利润转移工作框架内提议的备选办法；(c) 有效和持续地执行发展中国家将从中受益的最适当的备选办法。为此目的，《手册》研究了经合组织税基侵蚀和利润转移工作，并分析了解决相关问题的拟议战略。《手册》这样做的目的是，支持发展中国家确定保护税基的最恰当模式，同时考虑到它们的需求和发展水平，以及资源和能力限制。《手册》阐述了经合组织税基侵蚀和利润分享工作也审议了的问题，以便从发展中国家的角度审查深层的基本政策和执行方面问题。此外，《手册》还涉及发展中国家报告的与保护税基特别有关的其他问题，即：跨界服务征税；对非居民的资本利得征税；税收激励。

23. 目前，发展筹资办公室正在编制《手册》的更新扩大版，以考虑到在税基侵蚀和利润分享以及保护和扩大发展中国家税基方面出现的新问题和最近的国际事态发展。此外，为了用更深入和更实用的实际指导使《手册》得到补充和应用，并使发展中国家广大相关利益攸关方能够使用《手册》，发展筹资办公室正在编制关于保护发展中国家税基的系列实用选辑。这些实用材料旨在协助发展中国家的税务官员认识到其国家税基受到侵蚀的主要原因，并查明其国内税法和税务条约网络内的相关问题，以便评估他们可用来有效处理这些问题的各种备选办法。

24. 目前，发展筹资办公室正在最后敲定第一套实用选辑，这套选辑涉及侵蚀税基的服务、利息、租金和特许权使用费付费。根据发展中国家多次表达的需求，将编制更多实用选辑，处理发展中国家特别感兴趣并与其特别相关的其他问题，包括关于一般反滥用规则和资本利得征税的问题。

在 2015 年 6 月在巴拿马城以及 2015 年 12 月在柏林举办的两个讲习班上，同来自 30 个发展中国家的若干政府官员、委员会成员以及国际和区域税务组织的代表分享并讨论了关于税基侵蚀付款的第一套实用选辑的草稿。

发展筹资办公室计划同发展中国家代表举行进一步协商，以讨论现有的实用选辑草稿，以及为解决保护发展中国家税基方面的其他相关问题编订的更多实用选辑的草稿，以期在这些材料的最后版本中，更全面地记录并反映这些国家的观点。