



贸易和发展理事会  
发展筹资问题政府间专家组  
第一届会议  
2017年11月8日至10日，日内瓦

## 发展筹资问题政府间专家组第一届会议报告

2017年11月8日至10日在日内瓦万国宫举行



## 目录

	页次
导言.....	3
一. 发展筹资问题政府间专家组的行动.....	3
A. 发展筹资：国内公共资源筹集和国际发展合作存在的问题.....	3
B. 发展筹资问题政府间专家组采取的其他行动.....	6
二. 主席的总结.....	6
A. 开幕全体会议.....	6
B. 发展筹资：国内公共资源筹集和国际发展合作存在的问题.....	8
三. 组织事项.....	14
A. 选举主席团成员.....	14
B. 通过议程和安排工作.....	14
C. 通过会议报告.....	14
附件	
一. 发展筹资问题政府间专家组第二届会议的议题和指导性问题.....	15
二. 出席情况.....	16

## 导言

发展筹资问题政府间专家组第一届会议于 2017 年 11 月 8 日至 10 日在日内瓦万国宫举行。

### 一. 发展筹资问题政府间专家组的行动

#### A. 发展筹资：国内公共资源筹集和国际发展合作存在的问题

##### 议定的政策建议

发展筹资问题政府间专家组，

回顾大会 2015 年 9 月 25 日第 70/1 号决议“变革我们的世界：2030 年可持续发展议程”，

又回顾大会关于发展筹资问题国际会议成果后续行动和执行情况的第 68/204 号、第 68/279 号、第 69/208 号、第 70/192 号和第 71/217 号决议，以及大会关于在全球层面后续落实和评估《2030 年可持续发展议程》的第 70/299 号决议，

重申大会关于《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》的 2015 年 7 月 27 日第 69/313 号决议，该议程是《2030 年可持续发展议程》的组成部分，支持和补充《2030 年议程》，并有助于将关于执行手段的具体目标与具体政策和行动结合起来，再次作出强有力的政治承诺，本着全球伙伴关系和团结精神应对挑战，在各层面为可持续发展筹措资金并营造有利的环境，

回顾《内罗毕共识》，\* 各成员国在《内罗毕共识》中重申，决心加强联合国贸易和发展会议(贸发会议)作为联合国系统内综合处理贸易与发展问题以及金融、技术、投资和可持续发展领域相互关联问题的协调中心，在落实发展筹资和《2030 年可持续发展议程》方面的作用，

又回顾《内罗毕共识》第 100 (r)段，该段呼吁建立发展筹资问题政府间专家组；

1. 确认贸发会议需要继续开展发展筹资方面的重要工作，以加强其支持发展中国家的能力；

2. 回顾联合国在普遍会员制与合法性基础上，为讨论国际经济问题及其对发展的影响提供了一个独特而重要的论坛，重申联合国完全有能力参与各种旨在改善和加强国际金融体系和架构的有效运作的改革进程，同时确认联合国和国际金融机构的任务具有互补性，因此彼此协调行动至关重要；

3. 重申有效的税收在筹集资源促进执行可持续发展目标和发展中国家整体经济发展方面至关重要，包括处理避税、非法资金流动及其产生的根源，例如逃税、非法开采自然资源、腐败、侵吞公款和诈骗；

\* TD/519/Add.2。

4. 确认非法资金流动的数额估计达到全球官方发展援助的数倍，对发展有害，因此加强对影子和常规金融系统的监管并提升其透明度的措施，必须包括遏制非法资金流动及其产生根源的步骤，并确保将非法资金返还正当来源国；

5. 确认非法资金流动的挑战在范围和复杂程度上都有所提升，特别指出需要充分发挥现有体制和政策框架的潜力，将之作为实现可持续发展目标的变革工具；

6. 强调指出需要加倍努力，在 2030 年前大幅减少非法资金流动，进而消除非法资金流动，包括通过加强国家监管和扩大国际合作打击逃税和腐败，减少避税机会和考虑在所有税务条约中列入反滥用条款，改进来源国和目的地国的信息披露做法和透明度，包括设法确保政府与公司之间的所有金融交易对相关税务当局透明，并确保包括跨国公司在内的所有公司按照国内和国际的法律和政策，向其经济活动和创造价值所在国政府纳税；

7. 确认非法资金流动涉及一系列问题，其产生的根源包括犯罪、腐败和税务等相关做法，并且彼此间相互关联，这使非法资金流动成为一个复杂的课题，因此强调指出需要设立透明和全面的统计指标来估测非法资金流量和确定非法资金流动的特征；

8. 在这方面，欢迎贸发会议与联合国毒品和犯罪问题办公室及其他机构合作开展重要工作，开发编制相关指标和估值的方法；

9. 又强调必须继续努力确保有效地逐国报告相关数据，并注意到经济合作与发展组织的新标准和这方面相关工作，以及非洲非法资金外流问题高级别小组制定的非法资金流动脆弱性计量方法；

10. 确认虽然每个国家负责自己的税务系统，但也必须在处理国际税务事项的工作中，包括在双重征税方面，支持各国加强技术援助并提升国际合作和参与的努力；

11. 确认需要加强国际税务合作，为此需在各国税务主管部门之间开展包容式、参与式、基础广泛和强化型对话，并进一步协调多边机构与相关区域组织的工作，特别注重发展中国家和经济转型国家的需要；

12. 重申目前加强税务合作和打击非法资金流动及其产生的根源的举措应具有包容性，让发展中国家参与进来；

13. 建议各国按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的要求，通过官方发展援助和《亚的斯税务倡议》等渠道，增加对税务领域能力建设的外部支持；

14. 请贸发会议继续就非法资金流动及其产生的根源和税务问题开展工作，以便利发展中国家更平等地参与税务合作规则的制定；

15. 注意到，运作良好的国家和区域开发银行可在可持续发展筹资方面发挥作用，特别是在商业银行尚未充分参与、资金缺口很大的信贷市场部门，需要基于健全的贷款框架并遵守适当的社会和环境保障；

16. 再次邀请多边开发银行和其他国际开发银行利用捐款和资本的杠杆作用，并调动资本市场资源，继续提供稳定和长期的优惠和非优惠发展资金；强调指出开发银行应在保持财务安全的条件下充分利用自身资源和资产负债表，还应酌情更新和制定政策，以支持《2030年可持续发展议程》，包括可持续发展目标；

17. 敦促多边捐助方并邀请国际金融机构和区域开发银行审查和执行有关政策，支持各国努力确保妇女和女童，特别是农村和偏远地区的妇女和女童能够得到更高比例的资源；

18. 欢迎在全球发展筹资架构中建立新的多边和区域开发银行，鼓励通过区域和次区域开发银行、商业和储备货币安排及其他区域和次区域举措等途径加强区域和次区域合作；

19. 还确认国际公共资金具有重要作用，能够对各国筹集国内资源的努力作出补充，特别是对国内资源有限的最穷和最弱势的国家作出补充，并确认公共和私人投资可通过开发银行、发展筹资机构以及公私伙伴关系和混合融资等工具和机制在发展筹资中发挥重要作用；

20. 强调指出履行所有官方发展援助承诺仍然至关重要；官方发展援助提供方重申了各自的官方发展援助承诺，包括许多发达国家承诺达到官方发展援助占国民总收入 0.7%、对最不发达国家的官方发展援助占国民总收入 0.15%至 0.20%的目标，并敦促所有其他国家加大努力增加官方发展援助，为实现官方发展援助目标而作出更多切实努力；

21. 特别强调在任何现代化的官方发展援助计量中，都需要对各类资金流动和筹资工具的长期成本和效益及真正的发展影响进行明确和单独的会计记录；

22. 强调，虽然混合融资工具可以降低具体投资风险，并在区域、国家和地方政府促进可持续发展的政策和优先事项的主导下，在重要发展部门撬动更多私营部门资金，但也认真考虑混合融资工具的适当结构和用途，确保涉及混合融资包括公私伙伴关系的项目公平地分担风险和分享回报，并包含明确的问责机制和达到社会标准和环境标准；

23. 强调需要对混合融资达成共同的认识，以此为基础建立透明、明确的报告制度；并促请贸发会议和从事发展筹资工作的其他组织利用现有资源，对混合融资工具在筹集私人资本用于发展中国家长期生产性投资方面的效力进行更实质性分析；

24. 强调需要促进贸发会议与处理发展筹资、发展合作、全球经济治理和其他系统性问题的其他机构、国际组织、政府间团体、进程和安排之间进行有效互动；

25. 建议通过贸易和发展理事会，将本政府间专家组的工作成果，以定期投入形式呈交经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛。

闭幕全体会议

2017年11月10日

## B. 发展筹资问题政府间专家组采取的其他行动

### 议定的政策建议

1. 发展筹资问题政府间专家组在 2017 年 11 月 10 日举行的闭幕全体会议上，按照其职权范围，<sup>1</sup> 通过了根据本届会议讨论内容编写的议定政策建议，供贸易和发展理事会审议(见上文第一章 A 节)。

### 议题和指导性问题

2. 政府间专家组在闭幕全体会议上，还考虑到发展筹资问题机构间工作队的报告并遵循经济与社会理事会发展筹资后续行动论坛的审议结果，通过了第二届会议的议题和指导性问题(见附件一)。

## 二. 主席的总结

### A. 开幕全体会议

3. 贸发会议副秘书长在开幕词中回顾了各成员国在联合国贸易和发展会议第十四届会议之后商定的关于执行《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年可持续发展议程》的贸发会议愿景。发展筹资进程是联合国发展支柱的核心部分，这一地位于 2015 年在亚的斯亚贝巴得到了重申，但其渊源是 2002 年《蒙特雷共识》和 2008 年《多哈宣言》。因此，各成员国建立发展筹资问题政府间专家组，就是直接响应《亚的斯亚贝巴行动议程》第 88 段提出的呼吁，即加强贸发会议作为联合国系统内综合处理贸易与发展问题以及金融、技术、投资和可持续发展领域相互关联问题的协调中心的作用。只有确立多边方法，才能落实有效的发展资金用于执行可持续发展目标，考虑到这方面的挑战，本届会议正当其时。虽然 2017 年以来全球经济前景向好，但全球宏观经济形势依然不利于发展资金规模的扩大，增长能否长期持续也仍存在疑问。

4. 在此背景下，发展中国家融入经常波动的金融市场时间较短，面临着资本净流出、初级商品价格低抑和外部冲击等多项挑战，近期借款的可持续性受到威胁(筹集国内资源用于实现长期发展目标的能力也进而受到威胁)。《亚的斯亚贝巴行动议程》的要旨是需要提高外债可持续性并防止金融危机，还需要在非法资金流动和混合融资工具等领域提高数据质量、扩大数据覆盖面并处理与数据有关的方法问题。发展筹资问题政府间专家组是一个理想的平台，能将贸发会议的政府间机制嵌入联合国系统的发展筹资进程，从而加强多边合作。只有加强发展中国家之间以及发达国家与发展中国家之间的政策协调，才能处理全球经济脆弱性、环境挑战(特别是在《联合国气候变化框架公约》第二十三届缔约方会议期间)和全球经济治理改革等系统性问题。贸发会议是发展筹资后续行动和审查进程的五大机构利益攸关方之一，对贸发会议而言，本届会议是加强利益攸关方与成员国之间的合作从而从专家角度审视一系列发展筹资问题的机会。

<sup>1</sup> TD/B(S-XXXI)/2。

5. 贸发会议全球化和发展战略司司长指出,《亚的斯亚贝巴行动议程》反映了世界经济在后金融危机时期面临严峻挑战。该行动议程间接地承认当前的增长模式不稳定、不公平,明确指出需要就重振多边主义和突破常态展开讨论,目标是商定并采纳有关政策,打造可持续和包容性的增长道路。
6. 虽然各方估算的实现可持续发展目标的资金需求差异很大,但现有资金不足是广泛共识。充足、可靠的筹资对支持发展努力和消除贫困至关重要,但金融市场的顺周期偏差和不受监管的资金流动催生了以繁荣和萧条周期为特征的不稳定经济环境。不受制衡的金融市场正在左右着实体经济。
7. 他表示目前的局面无法为实现可持续发展目标营造有利环境,同时特别指出亟需继续开展多边谈判,促进建立稳定和可预测的金融体系。在目前情况下,发展中国家的增长机遇过于依赖发达国家的宏观经济政策,因此本国难以制定建设长期生产能力的政策。将发达市场与新兴市场脱钩的建议始终无法令人信服,显然,如果全世界不能共同增长,全球经济就会停滞不前。因此,需要在全球层面加强政策协调,并且国际措施的设计不应妨碍国家发展目标的实现。
8. 此外,为了建立普惠公平的国际体系,关于经济政策的国际讨论中需要有更多发展中国家的意见投入,代表性结构和决策做法也需要更能反映发展中国家在全球经济中的作用。贸发会议接连提出了应对这些失衡问题的建议。
9. 一些区域集团的代表和一些与会者指出,在此背景下,建立发展筹资问题政府间专家组加强了日内瓦政府间工作与纽约政府间工作的联系,因此是联合国贸易和发展会议第十四届会议最重要的成果之一。
10. 一多边机构的代表解释称,发展筹资问题机构间工作队的年度报告是对经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛审议工作的主要实质性投入。在联合国经济和社会事务部的协调下,发展筹资进程的五大机构利益攸关方在上述文件的编写过程中发挥了主导作用。此外,还有 50 个联合国机关和其他机构是机构间工作队的活跃成员。2017 年年度报告发现,虽然在《亚的斯亚贝巴行动议程》的全部七个领域都取得了进展,但全球经济环境仍然存在挑战,给未来的发展带来了风险。
11. 一位代表指出,当前的金融体系鼓励公司追求短期利润而非注重长期投资。
12. 一区域集团的代表以及主席指出,对发展中国家而言,气候变化的适应工作是沉重的财政负担,需要找到国际解决办法来应对这些问题。
13. 一区域集团的代表表示支持贸发会议与联合国毒品和犯罪问题办公室合作拟订更好的非法资金流动计量方法。会上确认,非法资金流动这种现象对可持续发展目标的实现是一大威胁。一多边机构的代表指出,非法资金流动会削弱国家税收基础,导致政府收入持续低于应有的水平,从而损害主权国家为了实现可持续发展目标推行国家项目的能力。公共资金对国家发展目标的实现至关重要。为此,需要加强国家税收制度、填补税收漏洞。另一区域集团的代表以及主席承认,要想实现可持续发展目标,必须培育国内资源,加强国内打击逃税的能力,但扩大国际税务合作、协调打击非法资金流动也同样重要。联合国是处理这些事项的绝佳场所。一多边机构的代表指出,由国际货币基金组织、经济合作与发展组织、联合国和世界银行集团组成的税务合作平台将于 2018 年 2 月举行关于税务和可持续发展目标的首次全球会议。

14. 主席指出，过去二十年来，拉丁美洲和加勒比地区的侨汇显著增加，这些私人资金流动对拉丁美洲的社会政策起到了支持作用。但是，联合国应研究流动情况，以更好地理解私人 and 公共资金流动在实现可持续发展目标方面的相互关系。

## B. 发展筹资：国内公共资源筹集和国际发展合作存在的问题

(议程项目 3)

15. 发展筹资问题政府间专家组在此议程项目下举行了五次专题讨论会。议定的政策建议是参照讨论情况拟订的。

### 二十一世纪的发展筹资：挑战和机遇

16. 在第一次专题讨论会上，五位专题发言者结合可持续发展目标以及全球经济和政治环境论述了发展筹资的主要挑战，随后的讨论将对这些挑战作出进一步研究。若干专题发言者扼要介绍了发展中国家以及广大国际社会可用来应对最紧迫挑战的政策战略和建议。

17. 专题发言者们普遍认为，在全球增长乏力的情况下，找到能够持久、可持续地刺激需求的方法是关键所在，要想实现可持续发展目标，筹资挑战巨大。

18. 关于国内资源的筹集问题，一名专题发言者指出，国家可以采取若干备选政策来提高需求，包括出口、政府支出(特别是投资绿色技术)、金融泡沫或收入再分配。但是，这些政策选项也会带来下行风险：出口导向型增长不可能同时适用于所有国家，政府主导型增长会导致公共债务增长和潜在的国际收支问题，金融泡沫则会最终破灭，产生繁荣和萧条周期，而收入再分配只是一次性政策，无法长期反复使用。

19. 一些专题发言者着重指出，需要在出口导向型增长与创造内需和筹资机制之间取得切实可行的平衡。一名专题发言者强调，采取积极的财政政策胜过单纯依赖于金融手段，尤其是在气候变化考量以及对清洁能源的公共投资方面。使用筹资工具产生的结果好坏参半，巴西使用公私伙伴关系的经验就是如此。这种做法往往在公共设施维护等低规模“棕地项目”中效果较好，但无法推动大规模的绿地投资，后者需要有关国家具备较为确定的多年期需求以及稳定的汇率。

20. 大部分专题发言者一致认为，对于许多发展中国家，跨国公司转移利润导致财政基础受到侵蚀，加上收税和执法不力，严重阻碍了这些国家利用积极的财政政策来实现可持续发展目标。一些专题发言者支持建立全球金融登记册来追踪金融资产、采取措施支持税务信息自动共享，以及重新讨论推行金融交易税的问题。这几类举措和其他促进平等的税收措施能够强劲地刺激增长，因为有广泛证据表明，高度不平等会阻碍增长。

21. 一名专题发言者表示，需要仿照建立政府间气候变化专门委员会来处理气候变化相关风险和脆弱性问题的方式，建立一个研究系统性金融风险对实体经济影响的联合国专门小组。另一名专题发言者强调，发展中国家需要对本国的货币和金融体系与机构进行投资，增强自创需求的能力、减少对外需的依赖。会上还提到了多级世界能否促成多个独立的“马歇尔计划”的问题。



22. 在国际发展合作方面，一名专题发言者坚持认为，全球金融监管回归旧态以及内向型政策会威胁全球增长和稳定。国际社会需要通过支持和促进多边主义来应对“堡垒心态”。

23. 虽然专题发言者们普遍认为需要履行长期官方发展援助承诺，但一名专题发言者指出了令人关切的问题，即官方发展援助人为虚高的现象。例如，捐助国安置难民的资金激增，就会推高官方发展援助数额。按照官方发展援助的会计规则，在难民抵达接收国的头 12 个月内支出的难民安置资金可计为发展援助，但大部分此类资金都用在了新抵达难民的收容国的国内。

24. 另一名专题发言者提请与会者们注意，据估计，全球所需的基础设施投资中有三分之二在发展中国家。因此，要想实现可持续发展目标、抗击气候变化的影响，就必须弥合基础设施的筹资缺口。需要在资金上进一步加强多边开发银行，同时调整国际信用评级机构的评级方法，以更好地反映多边开发银行可靠的放款记录。不过，优惠资金仍将在若干发展中国家继续发挥重要作用。

### 发展中国家资金非法外流

25. 在专题讨论期间，五名专题发言者谈到了非法资金流动论述中提出的多项关键问题，即议定定义的缺失、非法资金流动的不同种类、计量问题以及落实《2030 年可持续发展议程》具体目标 16.4 的方法。主持人在介绍这一议题时强调指出，需要将跨国公司的有关活动与贩毒和军火交易等犯罪活动区分开来。虽然两类活动都会使金融资源脱离公共当局的掌控，但跨国公司的活动大体上仍可被视为处于合法范围之内。不过，这也会限制有关国家的财政空间、削弱其有效执行可持续发展目标任务的能力。

26. 专题发言者们确认了腐败和滥用公职的问题，同时着重指出，在性质上非法资金流动(特别是涉及可持续发展目标的非法资金流动)的范围更广，应包括市场/监管失当、偷税漏税、滥用职权(包括盗窃国家资金和资产)以及犯罪收入产生的一切形式的非法流动。跨国公司(通过利用垄断地位、知识产权属地和转移定价)的滥用市场/监管行为是最常见的非法资金流动形式，却也是非法资金流动讨论中最少触及的议题。这是因为人们普遍认为“非法”一词应指切实触犯法律的行为。结果是，非法资金流动通常被视为资金和资本从一国到另一国的违法流动。但是，跨国公司活动产生的非法资金流动在规模和范围上都很大，应当成为发展筹资议题下非法资金流动讨论的必要内容之一，否则国际社会就不可能找到有系统和有效的办法来解决这一问题。更好定义非法资金流动的方法是，凡导致社会不可接受后果的隐藏行为一律列入非法资金流动的范畴。

27. 专题发言者们讨论确定了就非法资金流动及其对发展中国家的影响进行深入辩论的具体领域。首先，所有跨国公司活动都应该纳入具体目标 16.4 的讨论范围，因为避税和利润转移是造成收入损失的主要原因。第二，虽然非法资金流动也与跨国有组织犯罪的非法活动或国家行为有关，但很难对某些种类的非法资金流动进行渠道定位。第三，需要具备成体系的数据，特别是不同种类非法资金流动及其对各国的差异影响的数据。最后，需要提倡采取全系统办法来解决非法资金流动问题。与这一问题有关的是，私营部门在所有层面上对公共领域的影响都已增强，而国家层面的政策空间则有所萎缩。只有采取全系统解决办法，才能确保发展中国家不会失去关键的收入，而是在国内筹集这些收入用于为备选的发展政策提供资金。

28. 专题发言者们建议，可采取具体措施来处理非法资金流动问题。这些措施包括：税务透明(自动交换金融信息)；让跨国公司(按照经济合作与发展组织的要求)按国家报告公司财务情况以防止转移利润；要求避税港提供其领土内所有公司、信托和基金会的公共登记册；要求银行登记与避税港进行交易的公司和个人的信息；努力建设成员国在国家层面有效执行金融和税务规章的能力。一些民间社会的代表同样认为，跨国公司转移利润的规模庞大，应成为非法资金流动问题的讨论内容。他们要求在区域层面就透明和税务合作等问题采取措施，并消除避税港。

29. 一名代表强调指出，要想利用国内资源用于可持续发展，需要应对非法资金流动和资产追回的双重挑战，而非法资金流动是需要全球解决办法的全球性问题。他重点指出，该国正在自行努力并与意见相近国家合作，以保持该问题列入国际议程。另一名代表指出了结合发展筹资问题讨论非法资金流动的及时性和必要性，这对确保可持续发展的有效执行尤为重要。他呼吁提高当前对非法资金流量的估计，凸显这一问题在全球层面的严重程度，还强调需要采取全球行动。另一名代表将现状与布雷顿森林机构所创造的环境作了比较，强调需要采取联合政策来应对这个问题。代表们呼吁采取联合行动，加强税收能力、信息共享、能力建设以及旨在促进追回藏于避税港的非法资产的报告和调回措施。

30. 一名民间社会的代表呼吁将国际税务合作专家委员会升级为联合国经济及社会理事会的政府间附属机构。另一名与会者呼吁在制定具体目标 16.4 的落实方法方面取得进展。专题发言者们和许多与会者普遍认为，需要加紧方法定义和数据收集工作，加强国家打击非法资金流动的能力，并呼吁建议一个联合国机构来有效协调全球层面应对非法资金流动的努力。

### 国内税收框架和国际税务合作

31. 在第三次专题讨论会上，专题发言者们讨论了制约国内收入收取和发展筹资的国内财税和国际税收框架内容。举例而言，创造就业对国内财政空间的改善具有至关重要的作用，因为高就业或充分就业的经济体比面临严重结构性失业的经济体产生更多收入。相比之下，短期减免税和降低公司税的政策并不利于增长和发展，因为总需求不足是制约全球增长的主要因素，而包括财政紧缩在内的收缩性财政政策往往会加剧总需求的不足。

32. 专题发言者们认为生产结构的部门转型是促进就业和财政创收的主要手段之一，并普遍同意结构转型必须由国家牵头。但各国政府在使用扩张性财政政策方面面临一系列制约。专题发言者们对这些制约的性质有不同意见，但普遍认为：只有出台协调一致的政策，对国际资本流动进行宏观经济管理以减少波动，才能扩大财政空间；国家层面旨在减少避税现象的政策能否有效，关键在于提高国际税务合作的效力；国际税务竞争只会导致有害的竞相逐低现象，进一步缩小发展中国家的财政空间。一些代表强调，在国际公司等国际实体和移民工人等因素都会产生影响的背景下，国内税收政策只能起到部分效果。

33. 许多初级商品价格长期下行的趋势对发展中国家公共收入的负面影响，一些专题发言者和代表对此表示关切。一名专题发言者补充说，2010 年至 2015 年期间，由于国内改革经过艰难努力取得了成果，特别是在拉丁美洲取得了成果，国内生产总值与收入的比例不断上升，实现了一些进展。一名代表强调，需要从房地产和城市开发中获取价值。在国内层面，逃税主要集中在正规部门，非正规

部门虽然也存在显著的逃税现象，但作用是次要的。专题发言者们提到，政府仍然过于依赖在分配上具有递减性质的间接税，尤其是因为直接税仍然非常疲弱，国家层面有效直接税收的增加经常遭遇公司税收战略调整的影响，导致公司能够继续逃税。

34. 若干专题发言者和代表强调称，提高透明度能在公民与政府之间建立信任，但仍需全球性政策框架和多边机构来确保采取有效措施，应对公司逃税战略，例如通过订立双边税收条约实现的逃税战略。这种条约是税收竞争的一种形式，会导致所有国家作为一个整体收入下降，需要全球层面的集体措施来应对。除了减少公司逃税之外，还需要建立国际框架，通过倡导逆周期财政政策来处理现有国际收支调整机制的收缩性偏差。

35. 一名专题发言者感到遗憾的是，多边筹资安排不再像 1960 年代那样以赠款为主，而是转为注重贷款，给许多发展中经济体的国家财政造成了重大影响。私人部门的转账创造了需要偿还的债务，而发展中经济体必须用出口挣得的硬通货来偿还贷款利息。这一转变导致私营部门能够决定部门生产和就业的主次先后，以此为主要方式改变了各国追求发展的方式。

36. 一些代表强调，各国孤立行事的能力有限。一国要想保护本国的税收基础，积极交换信息至关重要。

37. 专题发言者们和一些代表将南南合作视为扩大整体税收覆盖面的关键体制安排。一些代表提到了联合国贸易和发展会议第十一届会议和《亚的斯亚贝巴行动议程》，以之为实例，指出可进一步发展这些重要的现有体制努力，以加强合作并扩大税收覆盖面。

38. 一名代表提出了以下问题，即如何才能最好地协调整个联合国系统的有关工作，以加强税务方面的国际监督和监测。贸发会议秘书处重点提到了其作为南南统计协调中心的作用，而若干代表和专题发言者则强调指出，不应勉强将南南合作硬塞进现有的经济合作与发展组织框架。

### 开发银行在改善国内公共资源筹集和国际发展合作方面的作用

39. 专题发言者在讨论期间重点指出，国家开发银行在筹集国内公共资源促进发展中国家可持续发展方面具有重要和催化作用，通常能直接填补私营金融机构所回避的筹资缺口，例如对成熟期较长、需要长期资金的大规模基础设施项目进行投资。国家开发银行还担当着政府与私营部门的中间人，在私营部门不愿单独承担投资项目的领域承受风险和进行投资。

40. 专题发言者还指出，考虑到国家开发银行投资的长期前景，这些银行有能力提供筹资工具，改善债权人和借款人之间的长期风险分担，而且鉴于这些银行享有一些政府补贴，其提供的利率也能低于市场。一名代表提到，国家开发银行具有在经济下行时期向陷入困境的企业提供逆周期支持和资金支助的作用。国家开发银行还能产生其他效益，例如推动发展中国家的固定资本投资和创造就业机会。另一代表指出，国家开发银行有能力调集国内的“耐心资本”（长期资本），通过捆绑贷款资助可行的大规模公益项目，从而实现规模经济。

41. 专题发言者们还借助于中国、印度、尼日利亚和南非的经验，讨论了国家开发银行所面临的一些挑战和核心成功因素。他们指出，重点在于具备适当的治理结构，这是国家开发银行成功的关键要素。此外，还要得到有力的政治支持，而且任务授权要与所在国家的发展战略一致。国家开发银行的成功也可能因发展政策不力而受到限制。一些与会者对财务合规和高杠杆率的风险感到关切，因为国家开发银行不会受到与商业银行相同的监管和监督。一些与会者还指出，国家开发银行的贷款如果不遵守相同的国际环境标准，则可能产生令人关切的环境和可持续发展影响。一名代表建议国家开发银行从多边开发银行吸取经验教训。

42. 一些专题发言者表示，实现可持续发展目标的筹资需求巨大，国家开发银行和多边开发银行可以通过提供长期筹资来成为发展的重要参与者，筹资来源包括直接从自身资金池提供资金，以及通过与其他伙伴共同向项目提供资金，撬动更多资源，包括私营部门的资源。会上以中国和南非的国家开发银行为例，说明了如何扩大任务授权以及在区域和多边层面与其他区域或多边开发银行进行合作。国家开发银行可以帮助填补区域层面的资金缺口，并作为更广泛的南南发展合作战略的一部分，帮助资助其他国家的经济发展。一名代表提到，国家和多边开发银行可以发挥知识枢纽的作用，帮助发展中国家建设在长期规划和发展战略方面的能力。

43. 一些专题发言者和与会者指出，尽管多边开发银行可以发挥关键作用，协助满足低收入国家的需求，提供贴息贷款为这些国家的长期项目提供资金，但现有的发展筹资优惠资源不足以帮助各国实现雄心勃勃的可持续发展目标，因此迫切需要发掘新的发展资金来源，并改革多边开发银行的治理结构，以便增加其资本基础并降低相对现有资本基础的借款能力限制。新开发银行和亚洲基础设施投资银行的成立等近期动态就是朝着这一方向迈出的喜人步骤。一名专题发言者提到，多边开发银行的所有权结构会影响和左右其成员国的政策空间。因此，现有和新成立的多边开发银行的治理结构应当包容各方，并支持所有发展中国家。

#### 官方发展援助的现代化和混合融资工具的作用

44. 专题发言者们和许多与会者在讨论官方发展援助框架的近期趋势和最新动态时强调指出，可持续发展筹资的格局正在发生变化，包括提出了空前的筹资要求。专题发言者们表示，这意味着需要采取新的办法和适当的政策组合来为可持续发展提供资金。一些专题发言者强调，官方发展援助在发展筹资方面仍具有重要作用，尤其是对于最不发达国家。这些国家税收基础有限、公共收入远不足以满足筹资需求，在发展筹资中更依赖官方发展援助这一资金来源。在 37 个最不发达国家，收到的官方发展援助已占其国内生产总值的 10% 以上。会上确认，必须增加资源来处理发展议程和实现可持续发展目标，而目前来自捐助方的官方发展援助的水平依旧远低于国民总收入 0.7% 的承诺目标。

45. 关于官方发展援助现行计量方法中的问题、局限和如何与时俱进，一名专题发言者指出，举例而言，目前官方发展援助有很大一部分花费在捐助国本国，例如以(与难民有关的)捐助费的形式花了出去，2016 年这种费用占官方发展援助的比例达 11%。重复计算以及附加气候资金对现有官方发展援助定义的影响都是存在问题的领域。一名与会者解释了经济合作与发展组织在可持续发展总官方支助的框架下，将优惠贷款、私营部门工具、和平与安全以及捐助方费用等官方发展援助的组成部分分门别类。这一举措旨在更全面地考察用于促进发展中国家可

持续发展的资源流动情况。用于促进南南合作与发展的资源流动也很重要，但迄今尚未得到很好的反映。他建议贸发会议承担这项工作，因为贸发会议就其任务授权而言很适合开展有关南南合作的工作。一名代表提出了以下问题，即是否重新考虑中等收入国家获取官方发展援助等优惠资金的资格标准，以便缓解或避免有关国家陷入所谓的中等收入陷阱。另一名与会者建议将官方发展流动与财政转移同等对待。

46. 一名专题发言者重点指出了混合融资工具的作用，即帮助填补明显的资金缺口，以实现可持续发展目标。正如《亚的斯亚贝巴行动议程》所述，混合融资这种机制将包括官方发展援助在内的优惠公共资金与公共或私人来源的非优惠资金结合起来，用于刺激或撬动更多的发展资金。一些专题发言者强调了这种方法的局限性，认为这意味着使用国际公共资金来补贴私人投资。尚不清楚这种方法是否就是官方发展援助等有限的优惠财政资源的最佳使用方法。

47. 一名专题发言者强调，估算混合融资对有效发展筹资的影响，面临多项具体挑战，例如对混合融资没有通用定义，也没有通用的方法来计量混合融资工具的发展影响。另一名专题发言者对可持续发展总官方支助以及官方发展援助的现代化和附加性表示了类似的关切，目的是确保建立共识，形成一项透明的计量框架，基础是明确和单独地核算各类资金流动和筹资工具的长期成本和效益及其真实的发展影响。传统的官方发展援助一直属于附加援助，捐助国有可能用可持续发展总官方支助框架下其他形式的筹资来代替官方发展援助，缩减援助拨款，从而进一步损害联合国设立的官方发展援助占国民总收入 0.7% 的目标的实现。一名专题发言者指出，混合融资项目的经验性证据和独立评估都十分有限。此外，与之相关的是，对混合融资在财政以及更广泛的发展作用和效力方面的杠杆能力，也缺乏明确和实质的认识。总体而言，没有充分证据证明混合融资始终能够撬动更多资金。而且，可能存在以下风险：即混合融资有意或无意创造的激励机制会将筹资导入特定路径，或使官方发展援助等公共资源的用途偏离其原定核心用途。

48. 专题发言者们提出了多项改善混合发展筹资工具用途的建议，包括：可以借鉴经济合作与发展组织混合融资的五项原则，力求制定一项混合的通用定义以避免混淆；改进报告制度，避免与官方发展援助和混合融资有关的重复计算；继续努力制定一项透明、有效的方法框架，将不同类型的资金流动均包含在内；确保对混合融资的发展影响进行独立评估和取证。

49. 专题发言者和一些与会者议定并呼吁，应提高混合融资项目透明度，以更好地管理债务人和债权人的隐藏或有债务。一些专题发言者重点指出，混合融资项目条款谈判通常不透明，隐藏在现有合约协定之下，并受到保密条款的约束。一名代表补充称，混合融资项目的程序依然复杂，这是获取指定用途资金的障碍。一名专题发言者呼吁公开、透明地订立合约，同时指出在提倡公私伙伴关系时需要更加谨慎，以便妥善评估伙伴关系在整个合约期限内的真实成本。

50. 一些专题发言者和与会者提出了发展议程自主性问题，并对私营部门利益与国家发展优先事项相互补充的论点提出质疑，同时再次对捐助方驱动的援助表示关切。一名与会者提到，更为复杂的问题是，曾发生过贷款到期日提前、还债成本上升的情况，而这种变化往往并不会反映在合约安排中。一些与会者还关切地指出，扩大发展筹资规模的宏观经济影响，包括利用杠杆撬动私人投资资金，

会给发展中国家债务可持续性的前景造成影响。一名与会者表示，评估债务可持续性的限制并非易事。并非总能预见到隐藏的或有债务，而如果将债务组合与私人贷款捆绑，风险会更大。一名专题发言者提到，缺少一种在国家陷入债务危机时进行债务重组的国际机制。贸发会议秉持促进负责任的主权贷款和借款的原则，因此很适合承担这项工作。

### 三. 组织事项

#### A. 选举主席团成员

(议程项目 1)

51. 在 2017 年 11 月 8 日举行的开幕全体会议上，发展筹资问题政府间专家组选举 Jaime Miranda 先生(萨尔瓦多)为主席，Mezgebu Amha Terefe 先生(埃塞俄比亚)为副主席兼报告员。

#### B. 通过议程和安排工作

(议程项目 2)

52. 在开幕全体会议上，政府间专家组还通过了 TD/B/EFD/1/1 号文件所载的临时议程。议程如下：

1. 选举主席团成员
2. 通过议程和安排工作
3. 发展筹资：国内公共资源筹集和国际发展合作存在的问题
4. 通过会议报告。

53. 一些区域集团的代表关切地指出，按照《内罗毕共识》和发展筹资问题政府间专家组的职权范围，专家组第一届会议的议程和拟议方案不应排除在编写政策建议时对专家们的建议予以应有考虑。另一区域集团的代表特别指出了贸发会议作为联合国综合处理贸易与发展及相互关联问题的协调中心所具备的优势，并表示专家组的职权范围非常广泛，将在今后的会议上讨论职权范围内的其他议题。

#### C. 通过会议报告

(议程项目 4)

54. 在闭幕全体会议上，政府间专家组还授权副主席兼报告员在主席领导下，在第一届会议结束后完成此届会议报告定稿。

## 附件一

### 发展筹资问题政府间专家组第二届会议的议题和指导性问题

1. 议题：

债务和债务可持续性以及相互关联的系统性问题\*

2. 指导性问题：

(a) 如何缓解发展中国家当前的债务脆弱性问题，并防止发展中国家主权债务危机和金融危机？

(b) 今后如何成功地利用国内外主权债务融资来促进可持续发展？

(c) 需要在国际层面进行哪些体制、政策和监管变革，才能确保全球经济治理结构更好地支持借款人和贷款人使用负责任的债务融资来促进可持续发展？

(d) 如何改进现有的框架和工具，确保以有效、公平和透明的方式解决主权债务危机？

---

\* 《亚的斯亚贝巴行动议程》行动领域 E 和 F (见大会第 69/313 号决议，附件，第二章，E 节和 F 节)。

## 附件二

## 出席情况\*

## 1. 贸发会议下列成员国派代表出席了会议：

阿尔及利亚	肯尼亚
阿根廷	科威特
奥地利	莱索托
巴哈马	马达加斯加
孟加拉国	墨西哥
比利时	蒙古
巴西	黑山
保加利亚	摩洛哥
加拿大	纳米比亚
中国	尼泊尔
捷克	尼日利亚
科特迪瓦	巴拿马
吉布提	菲律宾
厄瓜多尔	波兰
埃及	俄罗斯联邦
萨尔瓦多	沙特阿拉伯
爱沙尼亚	南非
埃塞俄比亚	西班牙
法国	苏丹
格鲁吉亚	斯威士兰
德国	瑞典
危地马拉	泰国
海地	特立尼达和多巴哥
印度	突尼斯
印度尼西亚	大不列颠及北爱尔兰联合王国
伊朗伊斯兰共和国	坦桑尼亚联合共和国
爱尔兰	美利坚合众国
日本	赞比亚
约旦	津巴布韦

\* 本出席名单仅载列登记的与会者。与会者名单见 TD/B/EFD/1/INF.1。



2. 下列贸发会议成员派代表出席了会议：  
教廷
3. 下列非成员观察员国派代表出席了会议：  
巴勒斯坦国
4. 下列政府间组织派代表出席了会议：  
非洲、加勒比和太平洋国家  
东部和南部非洲共同市场  
海湾阿拉伯国家合作委员会  
欧洲联盟  
经济合作与发展组织  
伊斯兰合作组织  
南方中心
4. 下列联合国机关、机构和方案派代表出席了会议：  
经济和社会事务部  
联合国欧洲经济委员会  
拉丁美洲和加勒比经济委员会  
亚洲及太平洋经济社会委员会  
联合国训练研究所  
联合国毒品和犯罪问题办公室
5. 下列专门机构和有关组织派代表出席了会议：  
国际劳工组织  
国际电信联盟  
世界银行集团  
世界卫生组织  
世界旅游组织
6. 下列非政府组织派代表出席了会议：  
普通类：  
欧洲债务和发展网络  
国际贸易和可持续发展中心  
国际乐施会