



贸易和发展理事会

第六十五届会议，第一期会议

2018年6月4日至12日，日内瓦

临时议程项目2(c)

以金融堵漏和调动国内国际资源推动实现可持续发展目标

贸发会议秘书处的说明

内容提要

实现可持续发展目标面临着数万亿美元的资金缺口。调动国内资源有助于填补缺口，但需要结合增加公共收入和建立良性的利润与投资间关系。来自发展中国家的非法资金流动是调动发展融资的重大挑战，因此需要国家和国际层面密切合作。对这种资金流动规模的估算并不确切，不同研究的结果各不相同，但都指出，这种流动每年达数千亿美元，其中跨境税收相关的交易占三分之二。非法资金流动可能直接或间接对国家和社会产生强烈的破坏影响，核心关切是国内和国家之间的收入平等受到的影响。本说明对如何打击这种流动提出了政策建议。



一. 调动国内国际资源以实现可持续发展目标：主要考虑

1. 实现可持续发展目标面临重大资金缺口。估算结果各异，但根据当前投资水平，缺口可能达数万亿美元。¹ 从调动国内资源来看，弥补这一缺口需要结合增加公共收入与建立良性的利润与投资间关系。
2. 利润与投资间关系涉及高利润预期之间互动的变化：高利润预期吸引私人投资，而当预期在市场中实现后，会提高国内公司用留存收益供未来投资之能力。因此，投资活动不能单由既有储蓄水平决定，既有储蓄水平由定义可知水平或许不高。²
3. 重要的是，自我延续的利润与投资间关系不会自发产生，而是需要积极且协调的政策干预。可提供流动资金并将信用创造与发展要务相统一的国内银行系统具有核心重要，包括对核心基础设施需求进行大规模公共投资，其特点是长期社会回报水平高，但短期私人获利水平低。利润与投资间关系也需要使用融资工具，为重点部门有活力的公司创造暂时的学习租金，以促进国内创新能力。
4. 从调动国际资源以促进结构转型的角度看，最重要的渠道是一个有利于发展的国际贸易体系，增加发展中国家进出口市场的机会，如可持续发展目标之具体目标 17.11 所述。外部需求增加可提高国内公司的利润预期，提高国内投资率，并进一步提高以留存收益供未来投资的能力，从而强化国内利润与投资间关系。提高出口收入也是增加税收和其他公共收入的重要来源，由此可以增加发展融资的财政空间。
5. 鉴于到 2030 年前实现目标所需的生产性投资的规模，发达经济体向发展中经济体进行大量转移支付仍十分重要，形式可以是援助、其他类型的国际公共资金、减债或私人外国直接投资。一个核心考虑是，不仅需要提升公共和私人国际资金资源，还需将这种资金妥善引向支持进一步扶持发展中国家形成良性的利润与投资间关系。2011 至 2014 年，很多发展中国家及其国内较大的公司获得了充足的廉价资本流入，但大多并未用于为具有战略重要性的生产性投资活动供资。³
6. 金融普惠和混合融资等政策⁴ 本身不足以真正满足大幅度扩大发展融资并将资金积极引向初始私人获利水平不高的长期发展投资项目的需要。扩大数字化金融服务的利用不太可能大幅度提高中小企业的利润预期从而促成有活力的利润与投资间关系。借力稀缺的国际公共资金(包括官方发展援助)，以公共贷款担保、公共-私人伙伴关系、第一损失保险及投资拨款等补贴吸引主要是外国私人资

¹ 贸发会议，《2014 年世界投资报告：为可持续发展目标投资行动计划》，联合国出版物，出售品编号 E.14.II.D.1，纽约和日内瓦。

² 贸发会议，2016 年，《2016 年贸易和发展报告：结构转型促进包容性和可持续增长》，联合国出版物，出售品编号 E.16.II.D.5，纽约和日内瓦。

³ 同上。

⁴ 金融普惠指为较贫困的经济部门提供银行账户和其他金融服务乃至更广泛的数字化金融交易(见 <http://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>)。《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》对混合融资的定义是“把优惠公共筹资同来自公共和私营部门的非优惠私人资金和专门知识结合起来”(A/RES/69/313)。

本，机会成本可能较高。除非同时能将这种资本与长期、高风险的转型投资项目相关联，否则直接以国际公共资金支持结构转型或许能带来更多稳定的成果。例如，近期一项调查发现，2012 至 2015 年，混合融资工具据估计已调动 811 亿美元私人资本，其中政府担保占所用私营部门工具的近半数。⁵ 这一数额远未达到实现可持续发展目标的年度资金缺口估算额。

7. 由于需要尽可能减少发展中国家受到出口价格、跨境资本流动和外部偿债负担这些外部冲击的风险，国际和国内调动资源促发展的努力之间也有密切关联。如果经常受到这类冲击，发展中国家引导国内新兴银行和金融体系交付有效的长期发展融资的能力将主要受制于应对眼前流动性限制的短期关切，还有挪用亟需的发展资金，通过建立大量国际储备以对冲此类流动性风险。

二. 打击来自发展中国家的非法资金流动

8. 来自发展中国家的非法资金流动给需要国家和国际层面密切合作的发展融资调动带来了另一挑战。非法资金流动没有一个商定的定义，一般指运用金融保密规避公众和监管视线的跨境经济和金融交易。常用分类区分了与犯罪、腐败和税收相关的非法资金流动。实证估算显示，在这三个类别中，非法资金流动总额的约三分之一是与毒品、勒索和恐怖主义相关的犯罪资金。来自腐败账户的资金仅占总额的约 3%，而跨境税收相关的交易占余下的三分之二，其中约半数来自跨国企业之间的转移定价。⁶

9. 非法一词说明，非法资金流动包括但不限于违法流动(《牛津英语字典》对非法的定义是：为法律、规则或惯例所不准)。该词语含义之宽泛增加了商定统一定义的难度，但出于多种原因，避免狭隘的法律定义也很重要。非法资金流动是跨境流动，因此是在不同国家的法律体系间进行运作，这些法律体系各异，其原因可能与此类流动被视为有害还是滥用无关。从发展角度看，对非法资金流动加以狭隘的法律定义必定导致低估收入较低、能力较低的国家问题的规模。较之更发达的国家，这些国家不太可能已发展出顺利揭露、挑战并在法院惩处非法活动的行政和法律能力。

10. 非法资金流动的各种技术定义都指出了其隐藏性，却故意模糊了资本来源的非法或交易性质的非法。由于金融保密这一共同要素，衡量非法资金流动的方法和相应的数量估计也大不相同，需谨慎对待。贸发会议与联合国毒品和犯罪问题办公室正在合力开发和检测一种通用方法学，以衡量非法资金流动并为商定具体目标 16.4 之下的规模指标提供数据。但基本可以确定，最不发达国家和非洲尤其易受高水平和持续增长的非法资金流动影响。⁷

⁵ J Benn, C Sangaré and T Hos, 2017, Amounts mobilized from the private sector by official development finance interventions, Development Cooperation Working Paper No. 36, Organization for Economic Cooperation and Development.

⁶ A Cobham 和 P Janský, 2017 年, “非法金融流动: 概况”, 提交发展筹资问题政府间专家组第一次会议背景文件, 2017 年 11 月 8 日至 11 日, 日内瓦; 贸发会议, 《2014 年贸易和发展报告: 全球治理和发展的政策空间》, 联合国出版物, 出售品编号 E.14.II.D.4, 纽约和日内瓦。

⁷ 贸发会议, 2016 年, 《2016 年非洲经济发展报告: 非洲的债务动态与发展融资》, 联合国出版物, 出售品编号 E.16.II.D.3, 纽约和日内瓦。

11. 非洲非法资金外流问题高级别小组的最终报告显示，⁸ 年度流动可能达到 500 亿美元，1970-2008 年年均约 220 亿美元，总计 8540 亿美元，几乎相当于非洲同期收到的全部官方发展援助。⁹ 全球金融诚信组织的数据显示，2002-2011 年，非洲是非法资金流动增长最快的区域，年增长率为 19.8%，也是流动占国内生产总值比重最高的区域(5.7%)。¹⁰ 据拉丁美洲和加勒比经济委员会估计，拉丁美洲和加勒比 2004 至 2013 年非法资金流动总额达 7650 亿美元，平均相当于区域国内生产总值的 1.8%。¹¹

12. 已有证据说明低收入国家受非法资金流动影响更大的一个领域是跨国企业利润转移。最近一项有影响力的估计显示，经济合作与发展组织成员国利润转移造成的长期年度损失达 4000 亿美元，相当于国内生产总值的 1%，收入较低国家的这一数值为 2000 亿美元，占国内生产总值的 1.3%。¹² 据国际货币基金组织估计，2012 年损失数额为经济合作与发展组织成员国公司所得税的 5%，为非成员国公司所得税的近 13%。¹³ 据贸发会议估计，2012 年造成的损失占公司所得税的 8%，全球损失数额达 2000 亿美元，收入较低国家损失额 900 亿美元。¹⁴

13. 除了大致如上规模的直接经济损失之外，非法资金流动还可能给国家和社会造成严重的间接破坏影响。这种流动在多方面损害到国家，主要是减少税收收入，加剧破坏稳定的犯罪活动，还有腐败导致国家的正当性削弱。这可能导致恶性循环，被削弱的政府难以防止非法资金流动增长，反过来又因非法资金流动增长而更加削弱。

14. 从人类发展角度看，非法资金流动减少税收收入，因此可能严重影响低收入国家的卫生成果。多项研究显示，统计数据上，税收收入是体现收入较低国家实现全民健康保险之进度的主要决定因素，其主要驱动力是直接利润税、收入和资本收益。此外，直接税收与公共卫生开支之间的数据关联似乎比间接税收与公共卫生开支的关联更加密切，运用直接税收更多的国家一般公共卫生开支水平更高、公共卫生体系覆盖面与获得面也更广。

15. 另一核心关切是非法资金流动对各国内部和不同国家之间收入不平等问题的影响。大量文献显示，过去二十年来，各种衡量指标均显示收入不平等急剧

⁸ 见 <https://www.uneca.org/publications/illicit-financial-flows>。

⁹ 拉丁美洲和加勒比经济委员会，2017 年，《在拉丁美洲和加勒比为 2030 年可持续发展议程供资：调动资源的挑战》，联合国出版物，圣地亚哥。

¹⁰ M Herkenrath，2014 年，*Illicit financial flows and their developmental impacts: An overview*, *International Development Policy*, 5(3)，参阅 poldev.revues.org/1863#text (2017 年 4 月 10 日访问)。

¹¹ 拉丁美洲和加勒比经济委员会，2017，《拉丁美洲和加勒比的非法资金流动》，联合国出版物，圣地亚哥。

¹² E Crivelli, R A de Mooij 和 M Keen，2016 年，《税基侵蚀，利润转移与发展中国家》，第 15/118 号工作文件，国际货币基金组织。

¹³ 国际货币基金组织，2014 年，《国际公司税收外溢效应》，政策文件。

¹⁴ 贸发会议，2015 年，《2015 世界投资报告：改革国际投资治理》，联合国出版物，出售品编号 E.15.II.D.5，纽约和日内瓦。

上升。¹⁵ 发达经济体中个人收入不平等扩大问题受到很大关注，这方面有详尽数据，同时工资与利润之间的功能性收入分配也出现了重大变化，发达国家和发展中国家均出现工资份额大幅下降的现象。¹⁶ 但相比其他因素，地理位置仍更可能决定个人在全球收入分配的位置，这体现了全球经济中生产能力分配不均。例如，一项研究估计，全球不平等近 85%源自国家间平均收入差异，仅 15%可归因于国内变量。¹⁷

16. 非法资金流动可能加剧上述趋势，它从整体上对国家能力产生不利影响，具体而言，它对税收收入和政府实施再分配政策以扭转收入不平等加剧趋势的能力有着不利影响。发达国家可借助大型公共部门执行再分配政策，以限制功能收入分配不平等加剧对个人收入分配的影响。发展中国家公共部门较小，这种政策空间较为有限。¹⁸

17. 再分配措施改变初级收入分配的效果普遍不如以前，体现出很多发达和发展中国家走向累进程度较低的税制和收缩社会转移支付的趋势，精英(无论个人或公司)避税或逃税的能力则进一步限制了这类措施的空间。一项研究表明，在国家收入分配估算中，非法资金流动所致未计入的不平等可能很大，有些情况下可能将基尼系数提高 5 个点。¹⁹ 另一研究显示，一些北欧国家的逃税现象高度集中在财富分配最靠前的 0.01%人群，仅凭居民调查和税收报告可能大幅低估不平等的程度。²⁰

18. 跨国企业利润转移对通常在创造国内就业方面发挥主要作用的国内小企业是又一不利因素。跨国不平等也显然因此加剧，少数法律辖区一直收到大量他处经济活动产生的利益，反映出国家之间借助冲击小的税收相关监管体制吸引公司利润的逐底竞争模式。与此形成对照的是，转移的利润和收入损失规模却广泛波及及其他辖区，高收入国家数值最高，但收入较低国家国内生产总值(特别是税收收入)损失最大。

三. 提出的政策建议

19. 贸易和发展理事会不妨考虑以下政策建议：

¹⁵ 见，例如，T Piketty, 2014, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, London; 贸发会议，《2012 年贸易和发展报告：包容性和平衡增长政策》，联合国出版物，出售品编号 E.12.II.D.6，纽约和日内瓦。

¹⁶ 贸发会议，2016 年，《2016 年贸易和发展报告》；贸发会议，2012 年。

¹⁷ B Milanovic, 2012, Global inequality: From class to location, from proletarians to migrants, *Global Policy*, 3(2): 125-134。

¹⁸ 贸发会议，2012 年。

¹⁹ A Cobham, W Davis, G Ibrahim and A Sumner, 2016, Hidden inequality: How much difference would adjustment for illicit financial flows make to national income distributions? *Journal of Globalization and Development*, 7(2)。

²⁰ A Alstadsaeter, N Johannesen and G Zucman, 2017, Tax evasion and inequality, 参阅 <http://www.nielsjohannesen.net/wp-content/uploads/AJZ2017.pdf> (2017 年 4 月 10 日访问)。

(a) 与考量相关的问题，包括具体目标 16.4 之下的相关指标，务必谨记，对个体国家的简单估算不能来说明主要由国家负责推进减少非法资金流动。鉴于非法资金流动的性质和国界之外金融保密的重要性，国际合作打击非法资金流动至关重要。

(b) 不妨在国家层面以及借助政府间协调采取的一个政策是，要求公开国别报告，例如遵循经济合作与发展组织新标准的报告。²¹ 这一政策可提高透明度，长期还可能实现普遍采取单一征税方针，即以跨国企业为单位征税，而非以个体子公司机构为单位征税。

(c) 各国政府承诺在自动交换纳税信息和受益所有人公共登记信息方面全力合作将有所帮助。此外，各国和/或区域集团不妨考虑取消不进行受益所有人信息公开登记的公司、信托和基金在任何法律辖区受到的法律保护。还可采用不合作辖区黑名单措施等措施，与持续规避规定的透明度标准与合作的金融保密辖区减少金融关系。

(d) 若没有金融保密，非法资金流动规模将小得多。金融保密的深层问题是全球的系统问题。各国可以也应当采取有力的国内举措，但还需要一个顾及所有国家利益的包容的全球论坛，才能在这方面真正有所进步。经济合作与发展组织和二十国集团为应对非法资金流动的一些方面已取得重大进展，但收入较低国家被排除在这些论坛的讨论之外。争取在联合国之下成立一个高级别全球委员会可能还遥遥无期，眼下各国可率先决定谈判和商定一项关于金融透明的国际公约。

²¹ 见发展筹资问题政府间专家组第一次会议商定的政策建议(TDB/B/EPD/1/3)。经济合作与发展组织新标准见 <https://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-reporting.htm>。