



## 人权理事会

## 第二十八届会议

## 议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 非法资金流动、人权和 2015 年后发展议程\*

国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家胡安·帕布鲁·波霍斯拉夫斯基的暂定研究

## 概要

犯罪、腐败、贪污和逃税产生的非法资金流动意味着发展中国家的资源大量流失，减少了税收收入和累进税制的范围，阻碍了发展和法治，加剧了贫困和不平等而且损害了对人权的享有。逃税和偷税漏税被认为应对大部分非法资金外流，其次是有关犯罪活动，如毒品、贩卖人口、非法军火贸易、恐怖主义和因腐败导致的非法资金流动负责。根据一些估计，发展中国家 2012 年因非法资金外流损失了 9,910 亿美元，2003-2012 年期间这些流动的实际增长率为每年 9.4%。每年的损失大大超过估计的每年实现千年发展目标的费用。

本暂定研究系根据人权理事会第 25/9 号决议提交，并更新了前任独立专家先前的报告。它概述了非法资金流动如何损害对经济、社会、文化、公民和政治权利的享有，并强调在打击非法资金流动方面需要克尽职守和正当程序，更好地保护证人和举报人并将人权考虑纳入已追回的被盗资产管理之中。它最后就如何在联合国 2015 年后发展议程中落实遏制非法资金流动的目标提出了建议。

\* 迟交。



## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
二. 非法资金流动与资产追回.....	4-21	3
A. 定义.....	4-7	3
B. 最新估计数.....	8-21	4
三. 非法资金流动与人权.....	22-44	9
A. 对社会、经济和文化权利的影响.....	23-30	9
B. 对公民权利和政治权利及法治的影响.....	31-32	12
C. 商业企业的责任.....	33-35	13
D. 保护检举人和举报人.....	36-39	14
E. 资产追回和刑事案件的适当程序.....	40-41	15
F. 归还的非法资金的使用.....	42-45	15
四. 遏制非法资金流动的国际举措.....	46-60	16
五. 遏制非法资金流动与联合国 2015 年后发展框架.....	61-74	19
六. 结论.....	75-77	22

## 一. 导言

1. 人权理事会在其第 25/9 号决议中请国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家开展进一步研究，分析在 2015 年后发展议程的背景下非法资金流动对享有人权的不利影响，并将暂定研究提交人权理事会第二十八届会议。
2. 独立专家欢迎请其分析非法资金流动对人权的影响，这种影响可能危及社会的稳定和安全、破坏民主、道德和税收公正价值观，并危害社会、经济和政治发展，在国家和国际的不当反应导致有罪不罚的情况下尤其如此。腐败、转移非法资金及妨碍资产追回的法律障碍和其他障碍不仅分流了消除贫困、战胜饥饿和可持续经济及社会发展等活动所必须的资源，而且削弱了对经济、社会、文化、公民和政治权利的享有。
3. 本暂定研究更新了联合国人权事务高级专员先前的报告(A/HRC/19/42)和前任独立专家先前的报告(A/HRC/22/42 和 A/HRC/25/52)。它还补充了极端贫困和人权问题特别报告员最近有关税收政策的报告(A/HRC/26/28)。

## 二. 非法资金流动与资产追回

### A. 定义

4. 狭义上的非法资金流动是指非法赚取、转移或使用的资金，包括居民违反相关国家和国际法律框架、着手积累外国资产的所有未经记录的私人外流资金。<sup>1</sup> 非法性质源于两个不同但重叠的原因：第一个涉及犯罪所得，第二个最初源自合法的经济活动，由于违反法律最终成为非法资金(A/HRC/22/42, 第 5 段)。在广义上，非法资金流动还包括为规避法律或其精神的根本目的所作的各种人为安排，包括某些法定的“纳税优化”计划，这些计划利用了法律漏洞，即允许例如跨国公司将其利润转移到零或低企业税管辖区，而在这些管辖区不开展任何实际经济活动。<sup>2</sup>
5. 涉及非法资金的活动也可以根据所涉及的非非法动机归类。<sup>3</sup> 这些活动可能是滥用市场和监管、偷税漏税、逃税或滥用权力，包括盗窃国家资金和资产，以及犯罪和腐败所得。常用的逃税或避税手段包括进出口伪报和不当转移定价

<sup>1</sup> “发展中国家的非法资金流动：2000-2009 年” (全球金融诚信组织，华盛顿特区，2011 年)，第 3 页。

<sup>2</sup> 联合国贸易和发展会议，《2014 年贸易与发展报告》(日内瓦，2014 年)，第 173 页。

<sup>3</sup> Alex Cobham, “非法资金流动对非洲和平与安全的影响：非洲安全问题塔纳高级别论坛的研究” (2014 年 4 月)，第 5 页，可查阅 <http://bit.ly/tanastudy>。

(A/HRC/22/42, 第 6-7 段)。不当转移定价是指跨国公司的一种做法。一个公司的子公司为避免在高税收国家纳税而将产品亏本出售给低税收国家的子公司，该子公司再以市场价格将产品出售给最终买主并创造利润。虽然违反国家税收法律的逃税行为属于非法，但是许多避税方案符合现行法律和法规；或者至少在税务机关缺乏能力和信息的情况听之任之。

6. 可以确定对非法资金流动负责的三个主要行为者：(a) 私营部门——个人、国内企业和跨国公司——例如滥用税收和监管及相关的税务、法律事务和账目专业顾问；(b) 公职人员(包括当选和雇佣的人员)；以及(c) 犯罪集团。

7. 在本报告中，资产的追回系指由贪污所得(《联合国反腐败公约》第 15-23 条的定义)被追回并返还外国司法管辖区的过程。资产追回包括通过各种法律途径，包括刑事没收和归还、非定罪没收、民事行为或涉及使用司法互助的行动，追踪非法资产，保护、冻结和返还这些资产。

## B. 最新估计数

8. 人们的压倒性共识是，非法资金流量巨大，但估计数有很大差异，并存在争议。由于非法资金流动顾名思义被隐藏，不可避免的是，估计数存在很大的不确定性。方法仍在制定，而数据质量和可用性仍然存在问题。此外，由于参与非法金融交易的金融中介机构缺乏透明度，难以高度确切地计算非法资金的流量。然而，正如经济合作与发展组织(经合组织)最近的一份报告所指出，人们的共识是，非法资金流量超过援助流量和投资量，<sup>4</sup> 而且该问题的规模值得国际政策关注(A/HRC/22/42, 第 12 段)。

9. 若干年来，全球金融诚信组织利用国际组织的数据作为其统计数据得出了非法资金外流的定期估计数：他们(a) 通过分析所报告的一个国家与世界进出口值的不平衡情况测量因故意贸易伪报而产生的外流量；(b) 因国际收支中的漏损，亦称为非法热钱狭义外流而得出的外流量。<sup>5</sup> 虽然这些估计数的数据和方法一直受到批评，<sup>6</sup> 但经济学家和国际金融机构迄今并未公布对全球金融诚信组织方法的全面批评。另一些估计数指向同一个方向：非法资金流动带来巨大的损失，每年这种损失比估计的实现千年发展目标每年的费用要高得多。<sup>7</sup>

<sup>4</sup> 经合组织，“2014 年促进发展的更好政策：2014 年政策连贯性与非法资金流动”，页，第 23 页。

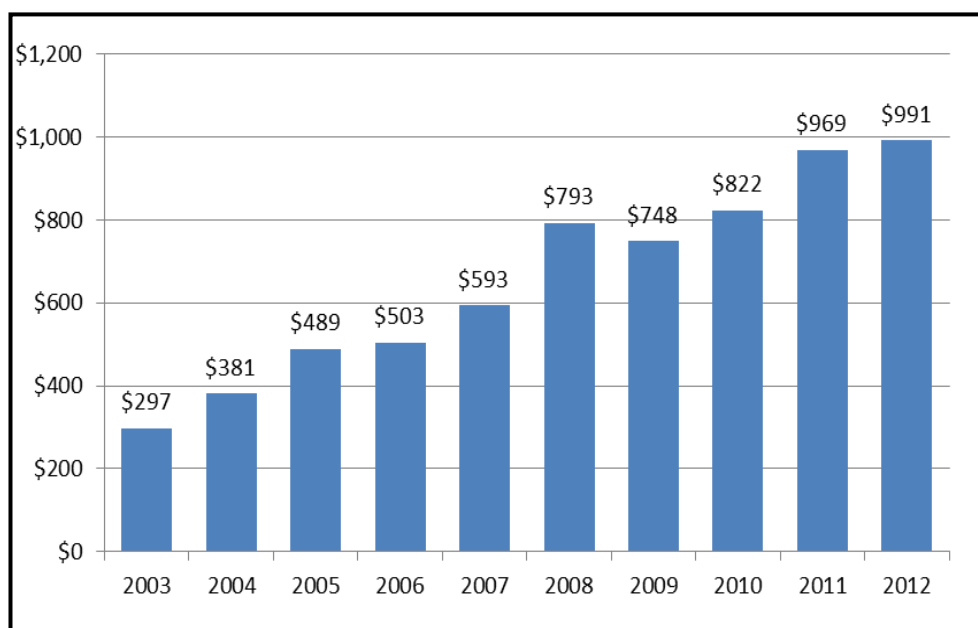
<sup>5</sup> Dev Kar 和 Joseph Spanjers “发展中国家的非法资金流动：2003-2012 年”(全球金融诚信组织，华盛顿特区，2014 年 12 月)，第 3-6 页。

<sup>6</sup> 例如，见 James S. Henry，“重新审视离岸价格”(税收公正网络，2012 年 7 月)，第 37-39 页。

<sup>7</sup> Shantayanan Devarajan、Margaret J. Miller 和 Eric V. Swanson，“发展目标：历史、前景和成本”，世界银行政策研究工作文件(2002 年 4 月)。

10. 根据全球金融诚信组织的最新估计，发展中国家在 2012 年因非法资金外流损失了 9,912 亿美元，比 2011 年再增加 1.8%。2003 年以来，非法资金外流实际每年增加 9.4%。通过将这个数字与发展中国家收到的官方发展援助比较即可表明这种资源流失的规模。2012 年的官方发展援助为 897 亿美元，这意味着，2012 年每支出一美元的发展援助，就有超过 10 美元以非法资金外流的形式逃离发展中国家。根据全球金融诚信组织的资料，过去十年官方发展援助和外国直接投资加在一起也抵不上发展中国家的非法资金外流。<sup>8</sup>

图一  
2003-2012 年发展中国家的非法资金流动  
(10 亿美元)



资料来源：Kar 和 Spanjers, 《非法资金流动》，2014 年(见脚注 5)，第 viii 页。

11. 虽然一定比例的非法资金外流以非法流入的形式重新进入发展中国家，但这些资金并不能弥补因非法外流而损失的资金。甚至近几十年非法资金外流扣除净流入的估计数表明有大量净流出。<sup>9</sup> 此外，非法资金流入一般未被征税，或者被投入到公共或社会服务部门，以进一步实现人权。相反，它们流入地下经济，从而使问题复杂化。即使这些资金在国外或境外洗白后返回国内，它们也往往被

<sup>8</sup> Kar and Spanjers, “发展中国家的非法资金流动：2003-2012 年” (见脚注 5)，第 vii 页。

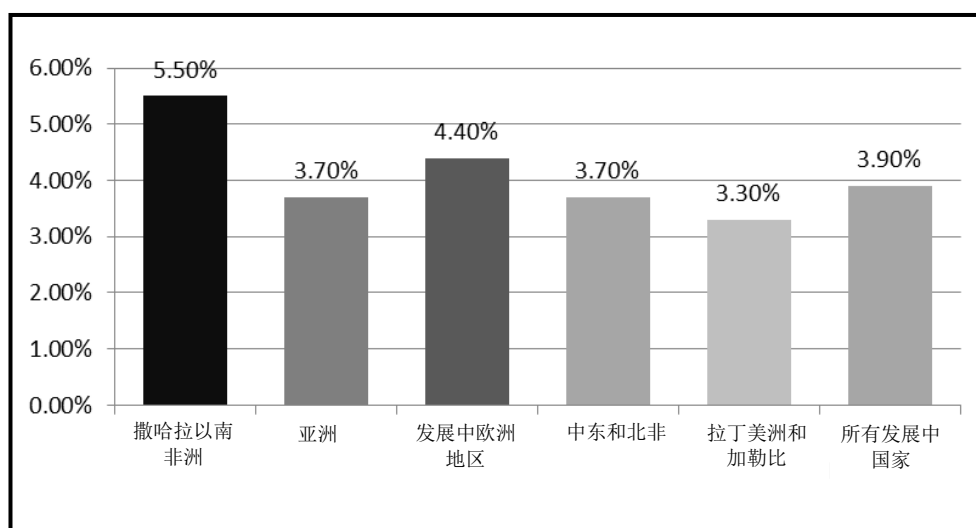
<sup>9</sup> 例如，见 James K. Boyce 和 Lónce Ndikumana, “撒哈拉以南非洲国家的资本外逃：最新估计数，1970-2010 年” 2013 年 10 月政治经济研究所研究报告(阿默斯特，马萨诸塞大学)，第 5 页。

重新投入到豪宅和其他奢侈品中，日益加剧不平等，而非被用于为公共利益加强法治，或司法、卫生、教育和社会保障系统。频繁的非非法资金流入为进一步犯罪提供资金，包括有组织犯罪、贩卖人口、盗版、非法军火贸易和破坏法治、和平与安全以及人权的恐怖主义活动。<sup>10</sup>

12. 进出口伪报估计是从发展中国家非法转移资金的最流行的方式。全球金融诚信组织估计过去十年它们占全部非法外流资金的 77.8%。尽管撒哈拉以南非洲地区 2003-2012 年期间在区域外流中的名义比例最小，但其非法外流占国内生产总值的平均比例最高(5.5%)，表明非法资金外流对该区域造成了不成比例的影响。<sup>11</sup>

图二

2003-2012 年发展中国家的非法资金流动(占国内生产总值的百分比)



资料来源：Kar 和 Spanjers, 《非法资金流动》，2014 年(见脚注 5)，第 46 页。

<sup>10</sup> 关于全面分析，例如见 Alex Cobham, (见脚注 3)和 Jeremy Haken, “发展中世界的跨国犯罪”(华盛顿特区, 全球金融诚信组织, 2011 年)。

<sup>11</sup> Kar 和 Spanjers, “发展中国家的非法资金流动: 2003-2012 年”(见脚注 5)，第 46 页。

13. 非法资金流动也是发达国家关注的一个严重问题。跨国公司的避税计划将利润转移到有利于资产净值很高的个人系统逃税的经合组织国家的低税区和商业银行最近备受关注。<sup>12</sup> 此外，关于非法资金的留存地，没有全面的资料。<sup>13</sup> 虽然在某些情况下大量资金可能被转回来源国，投资于土地或豪宅等私产，但是大部分资金留在国外(A/HRC/22/42, 第 20-23 段)。非法资金流动的主要受益者是保密管辖地、金融服务提供商和清洗过的资金再投入的经济部门，包括豪宅供应商和奢侈品生产商。

14. 与人们通常认为的相反，因腐败导致的非法资金外流仅占有非法资金流动的一小部分。世界银行与联合国毒品和犯罪问题办公室的一项联合举措“追回被盗资产举措”试图同经济合作与发展组织联合跟踪关于因腐败导致的非法资金流动的资产追回工作。他们在 2014 年 9 月发表的报告“稀少疏缺：关于被盗资产追回的严酷事实”提供了资产追回工作的惨淡景象。<sup>14</sup>

15. 2010 年至 2012 年 6 月，34 个经合组织国家中仅有 8 个报告了资产追回工作(比利时、加拿大、卢森堡、荷兰、葡萄牙、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国)，包括跨境资产追踪、冻结或资产返回工作。<sup>15</sup>

16. 积极方面是，2010 年至 2012 年 6 月被冻结的资产总额达 13.9 亿美元，与 2006 至 2009 年四年期间(12.3 亿美元)相比有所增加。然而 2010 年至 2012 年 6 月返回的资产为 1.47 亿美元，低于前期。稍微积极的进展是返回发展中国家的资产从 1.081 亿美元(2006 年至 2009 年四年期间)增加到 1.277 亿美元(2010 年至 2012 年 6 月 2.5 年期间)。然而，2006 年至 2012 年 6 月返回的资产总额为 4.235 亿美元，明显低于所报道的被冻结的 26.23 亿美元资产，再次只占每年通过与腐败有关的活动方式从发展中国家盗取的估计为 200 亿至 400 亿美元的一部分。<sup>16</sup> 图三说明了这种关系，假定了每年基于腐败形式的非法资金外流为 200 亿美元的一个相当保守的估计数。

<sup>12</sup> 例如，见 [www.forbes.com/sites/halahtouryalai/2013/01/04/tale-of-two-swiss-banks-why-wegelin-failed-and-ubs-survived-tax-evasion-charges/](http://www.forbes.com/sites/halahtouryalai/2013/01/04/tale-of-two-swiss-banks-why-wegelin-failed-and-ubs-survived-tax-evasion-charges/) and [www.icij.org/project/luxembourg-leaks](http://www.icij.org/project/luxembourg-leaks)。

<sup>13</sup> 关于最近的估计数，见 Gabriel Zucman, 《经济学季刊》中的“失踪的国家财富：欧洲和美国是净债务国还是净债权国？”，第 103 卷，第 3 期，2013 年；Gabriel Zucman, “跨境征税：跟踪个人财富和企业利润”，《经济展望杂志》，第 28 卷，第 4 期，2014 年。4

<sup>14</sup> Larissa Grey 等人，“稀少疏缺：关于被盗资产追回的严酷事实”(华盛顿特区，世界银行，2014 年)。

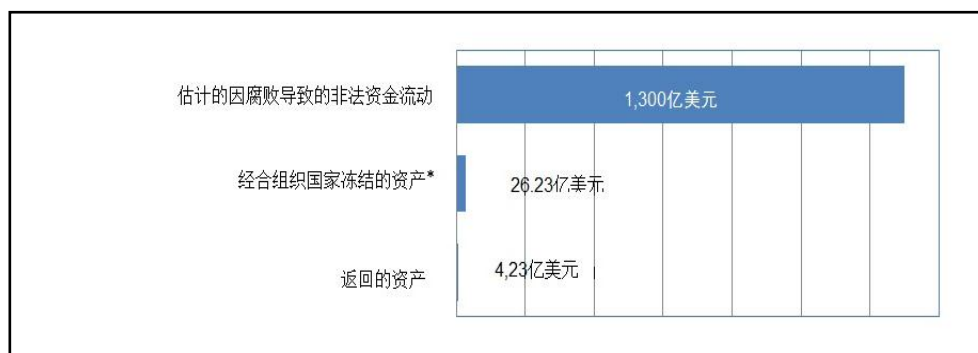
<sup>15</sup> 同上，第 18 页。应该指出，法国和澳大利亚也报告了 2006-2009 年期间的资产冻结情况。

<sup>16</sup> 同上，第 18-21 页和第 26 页。数据不包括依照联合国安理会有关利比亚个人和机构的第 1970(2011)和 1973(2011)号决议在全球冻结的金额为美元 256 亿的资产，这些资产并非完全是腐败所得。



图三

2006 年至 2012 年 6 月因腐败导致的非法资金流动、被冻结和从经合组织国家返回的资产估计数



17. 根据通过“追回被盗资产举措”收集的数据，在 2006 年至 2012 年 6 月的 6.5 年期间经合组织国家中仅有四个国家在完成国家法律手续后成功地向来源国返还被盗资产。这些国家分别是澳大利亚、瑞士、英国和美利坚合众国，瑞士和美利坚合众国各占向外国管辖区返还所有资产的 40% 左右。<sup>17</sup>

18. 结果表明在追踪被盗资产、冻结资产或通过刑事或非定罪没收、私人民事诉讼和国内调查返回资产的复杂过程中存在困难和障碍。接收国打击腐败和追回资产的政治意愿、及时和有详细记录的请求司法协助和来源国与目的地国调查机关之间的密切合作均对确保被盗资产的成功返回至关重要。各国在追回资产方面仍然面临挑战，原因是法律制度存在差异，跨法域侦查和起诉错综复杂，没有充分实行有效的国内手段，如为追回资产实行非定罪没收，不熟悉其他国家的司法互助程序和难以确定腐败所得的流动情况。此外，在涉及占有显要公职的个人的案件中追回腐败所得面临特殊挑战。

19. 减少非法所得及有关非法资金流动的一个重要方法是以供应方，即行贿者为重点。据估计，全世界每年支付的贿赂有 1 万亿美元，发展中国家的贿赂可能达到所有官方发展援助 15-30% 的等量。终止对供应方的有罪不罚必须成为减少非法资金流动努力的一部分。经合组织的一份盘点 1992 年至 2012 年与外国贿赂有关的被制裁或无罪释放的个人和法人总数的报告表明，经合组织《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》(反贿赂公约)40 个缔约国的检察工作与执行反贿赂法规之间存在显著差异。<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Larissa Grey 等人，“稀少疏缺”，(见脚注 14)，第 20 页。

<sup>18</sup> 经合组织，“发展中国家的非法金融流动，衡量经合组织的对策”，(巴黎，1994 年)，第 84-93 页和 2014 年经合组织贿赂问题工作组的年度报告，第 14-19 页。



20. 然而，即使跨境行贿被起诉，经济制裁常常达不到贿赂发生的国家。“追回被盗资产举措”对通过法律解决的 395 例海外行贿案件的分析表明，只有百分之 3.3(或近 60 亿美元的商定解决的总价值中的 1.97 亿美元)被返还或责令返还贿赂发生的国家，因为经济制裁大都是在腐败公司总部所在的国家实施。<sup>19</sup>

21. 应该强调的是，被盗资产返还仅仅是最后一步，不太可能导致全面追回被盗资产，因为按照国际和国家法律规定追踪、冻结和最终追回被盗资产往往非常困难。需要在非法金融资金的供给方做更多的工作，以防止非法资金离开来源国外流，并打击涉及逃税和可疑的避税计划的非腐败导致的非法资金外流。遏制基于税收的非法资金流动，从纯粹的金融角度看，对各国的财政空间及其实现社会和经济权利和发展权的能力产生的影响最大。

### 三. 非法资金流动与人权

22. 非法资金流动与人权之间有各种联系：非法资金外流首先剥夺各国政府逐步实现经济、社会和文化权利所需的资源。它们还破坏来源国建立有效机构维护公民权利和政治权利及法治的努力。第三，商业企业，包括跨国经营企业，必须确保其纳税筹划战略和政策不仅遵守国家法律，而且符合国际人权标准。第四，检举人及举报人、媒体代表和人权捍卫者需要根据国际人权标准和联合国《反腐败公约》得到有效保护。第五，人权和正当程序保障对保护个人免遭不适当指控、不适当免职、定罪、冻结或没收其资产或任意剥夺财产或拘留至关重要。最后，国家的人权义务也应告知归还资产的公共管理部门，确保将现有资源最大限度地引导到实现经济、社会和文化权利。

#### A. 对社会、经济和文化权利的影响

23. 非法资金外流转移用于发展的资源，并可能破坏政府提供基本服务的努力和履行其国际人权义务的能力。因非法资金外流造成的资源转移减少了来源国为实现经济、社会和文化权利可“尽最大能力”使用的资源(A/HRC/26/28, 第 24-28 段)。将非法资金流动完全归咎于不遵守人权义务并不恰当。不尊重社会、经济和文化权利往往不完全是由于没有公共资金。然而，发展中国家的非法资金外流和工业化国家的偷税漏税显然限制了政府确保逐步实现社会、经济和文化权利的财政空间。

<sup>19</sup> Jacinta Anyango Oduor 等人，“排除讨价还价：解决外国贿赂案及对追回资产的影响(华盛顿，世界银行，2014 年)，第 2 页。

24. 国际律师协会于 2013 年 10 月发表的一份综合报告强调了非法资金流动、贫困和人权之间的联系。该报告认为，

偷税漏税对享有人权产生相当大的负面影响。简而言之，偷税漏税剥夺了政府提供落实经济、社会和文化权利方案和建立并加强维护公民权利和政治权利的机构所需的资源。鼓励或协助偷税漏税或故意阻挠其他国家反偷税漏税努力的国家行动，可能构成违反其国际人权义务，特别是经济、社会和文化权利。<sup>20</sup>

25. 赤贫和人权问题特别报告员也强调了这种联系，他最近指出，偷税漏税

并不是一种无害的做法；它使本可以用于减贫和实现人权的资源变少，并使严重的收入不平等现象持久化。尽管富人从中受益，但穷人在生活水平、政治权力不平等以及他们自身及子女享受不到高质量的健康和教育服务方面深受其害。(A/HR/26/28, 第 59 段)

26. 特别报告员强调，严重的偷税漏税破坏了平等和不歧视的原则，因为偷税漏税者与他们有着同等或较低的赋税能力的交税者相比所交的税较少。净资产值高的个人和大公司由于能够付钱请税收顾问或能够在低税率管辖区内开设不公开的外国银行账户，因而拥有大得多的逃税能力。政府则不得不从其他来源增收税收：通常采用的方法包括累退税等，这些方法让穷人承担的负担最大。因此，如果国家无法解决偷税漏税问题，那么就有可能让富人得到不相称的过多利益，而损害处境最为不利的人的利益(同上，第 60 段)。

27. 对社会和经济权利的负面影响可以通过分析非法资金流动如何破坏撒哈拉以南各国政府逐步实现《经济、社会和文化权利国际公约》第十二条所规定的健康权的努力予以说明。最近发表在皇家医学协会杂志上的一份研究报告对非法资金外流对撒哈拉以南国家实现关于健康权的千年发展目标 4 的能力造成的影响进行了估计。目标 4 的三项指标是：(1) 5 岁以下儿童死亡率，(2) 婴儿死亡率和(3) 接受麻疹免疫接种的 1 岁儿童的比例。该研究分析了 34 个撒哈拉以南非洲国家的数据。结果不言自明：以目前的进展速度，估计 34 个撒哈拉以南非洲国家中只有 6 个国家将在 2015 年底达到其千年发展目标。如果非法资金外流被完全遏制，这一数字可增加至 16 个国家。如果没有非法资金流动，即使那些在 2015 年之前不能实现其目标的国家也将能够在较短的时间内达到这些目标。<sup>21</sup>

<sup>20</sup> 国际律师协会，“偷税漏税、贫困和人权：国际律师协会人权研究所非法资金流动、贫困和人权工作组报告”(伦敦，2013 年)，第 2 页。

<sup>21</sup> Bernadette O'Hare 等人，“非法资金流动对撒哈拉以南非洲地区达到第四个千年发展目标时间的影响：定量分析”，《皇家医学协会杂志》，第 107 卷，第 4 期，2014 年；可查阅 <http://jrs.sagepub.com/content/107/4/148.short>。

28. 在埃博拉疫情爆发前的十年中，根据全球金融诚信组织最近的估计，几内亚、利比里亚和塞拉利昂每年平均非法资金外流 13.7 亿美元，而根据世界卫生组织的资料，在同一时期三个国家平均每年只有 1.4 亿美元的公共卫生支出(见图四)。<sup>22</sup> 所有这三个国家执行国际货币基金组织的方案，未能达到埃博拉疫情爆发前的社会支出目标，而且社区卫生工作者的人数从 2004 年的每 1000 人 0.11 进一步降至 2010 年的每 1000 人 0.02。<sup>23</sup> 一些保健专家称，国际货币基金组织的方案导致这些国家的公共卫生体系薄弱，这一评估受到人们的质疑。<sup>24</sup>

29. 除非法资金流动外，在埃博拉疫情爆发前的十年中这三个国家平均每年在公共或得到公共担保的外债还本付息方面支付 2.05 亿美元，2013 年继续支付 8,160 万美元。<sup>25</sup> 在塞拉利昂，非法资金外流估计数较低，采掘业的法律税收优惠和税收减免削弱了国内资源的调动。基督教援助组织估计，由于授予五个矿业公司企业所得税优惠政策，塞拉利昂政府在 2014-16 年的三年中将失去了 1.31 亿美元的收入——平均每年 4,370 万美元。2012 年所有税收优惠总额是卫生预算的八倍和教育预算的七倍。<sup>26</sup> 虽然受埃博拉疫情影响国家的公共卫生体系薄弱的根源各不相同，但偷税漏税、合法减税和外债还本付息是造成公共卫生机构和服务软弱状态的因素。上述例子表明，债务减免、改善税收制度和减少非法资金流动将能够使这些和其他许多最不发达国家改善其公共卫生和教育系统。

<sup>22</sup> Kar 和 Spanjers, “发展中国家的非法资金流动: 2003-2012 年”(见脚注 5), 第 28-29 页; 世界卫生组织, 全球卫生支出数据库, 以美元计算的 2012 年政府卫生总支出, 可查阅 <http://apps.who.int/nha/database/Home/Index/en>。

<sup>23</sup> Alexander Kentikelenis 等人, “国际货币基金组织与埃博拉疫情”, 柳叶刀全球卫生(2015 年), 可查阅 [http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X\(14\)70377-8](http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X(14)70377-8)。

<sup>24</sup> 见 Sanjeev Gupta, “对‘国际货币基金组织与埃博拉疫情’的回应”, 柳叶刀全球卫生, 可查阅 [http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X\(14\)70345-6](http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X(14)70345-6)。

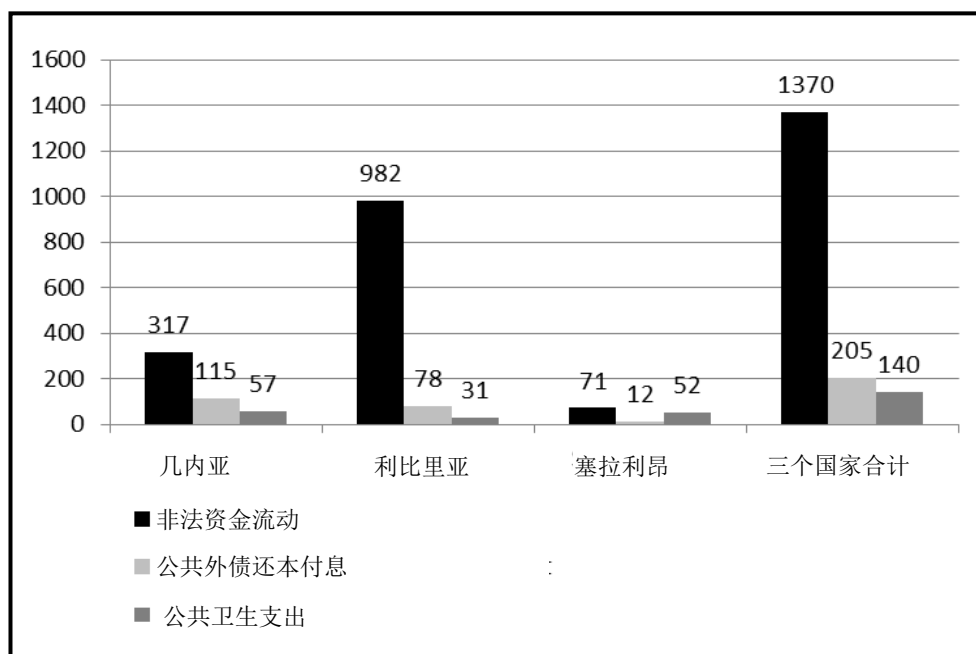
<sup>25</sup> 世界银行, 国际债务统计资料, 外债还本付息、公共和得到公共担保的债务, 可查阅 <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=international-debt-statistics>。

<sup>26</sup> 基督教援助组织, “损失。塞拉利昂税收优惠政策导致的大量收入损失”(伦敦, 基督教援助组织, 2014 年 4 月), 第 5-6 页, 可查阅 [www.christianaid.org.uk/images/Sierra-Leone-Report-tax-incentives-080414.pdf](http://www.christianaid.org.uk/images/Sierra-Leone-Report-tax-incentives-080414.pdf)。

图四

2003-2012 年受埃博拉疫情影响的国家的年均非法资金流动、公共外债还本付息和公共卫生支出

(单位：百万美元)



资料来源：见注 22 和 25。

30. 独立专家欢迎美利坚合众国和联合国非洲经济委员会呼吁减免受埃博拉疫情影响国家的债务，并希望在二十国集团布里斯班峰会在 2014 年 11 月宣布国际货币基金组织将向受埃博拉疫情影响的国家提供包括新的优惠贷款、债务减免和赠款在内的 3 亿美元一揽子援助后迅速落实这种救济。

## B. 对公民权利和政治权利及法治的影响

31. 非法资本外流及其不归还损害来源国和目的地国的公民权利和政治权利及法治。不受监管的非法资金的存在造成其他犯罪活动蔓延，如非法武器、走私、恐怖主义和犯罪利益向公共部门渗透。这包括违反国内法规的政党或竞选资金，导致国家占有风险，以及破坏投票权和不受歧视的公共事务参与权。

32. 此外，各国需要独立、人力物力完备、训练有素和获得适当报酬的官员负责打击腐败和偷税漏税，处理对司法协助的请求和正常运作的独立司法体系，以打击非法财政资金。需要大量投资才能确保无人凌驾于法律之上，包括所谓政治

公众人物、他们的同伙或大型商业企业。<sup>27</sup> 凡在出口非法财富的动机高涨、机会丰富之时，对法治的损害便有可能加剧。有人指出，“将非法资本安全地藏在避税港的可能性直接刺激了腐败及其他非法活动，例如不当转移定价的做法。这降低了被发现的可能性，因此增加了可能的回报”。<sup>28</sup> 如果部分政治精英能够或愿意通过非法资金外流聚敛财富，经济不平等便会加剧，加强税务机构、加强警察部门的调查权利、增加司法及公共审计部门的独立性的积极性便会很低。在面临资源限制、难以设立人力物力完备的独立机构来应对不当转移定价等复杂问题的发展中国家，这一问题尤为严重。

### C. 商业企业的责任

33. 非法资金流动不应该只是各国政府的人权关切。虽然各国对尊重、保护和实现人权负有主要责任，但正如《工商业与人权问题指导原则》所规定的，商业企业也要“避免通过其本身活动造成或加剧负面人权影响，并消除已经产生的影响”(指导原则 13)。商业企业必须在其整个业务活动中尊重人权。它们可以通过适当的政策和尽职调查程序证明尊重人权。跨国企业及其顾问和金融人员需要了解其纳税筹划战略对人权的潜在负面影响。

34. 商业企业通过不当转移定价、逃税或腐败造成大量非法资金外流并削弱国家逐步实现充分享有经济、社会和文化权利的能力，造成了负面的人权影响。当企业在难以履行最低限度核心人权义务的国家运营时，尤为如此。商业企业表现出负责任行为，并证明遵守规则的一个显而易见的方式是展现更大程度的透明度，尤其是通过逐个国家公布其销售、利润和付税情况。

35. 信托及企业服务供应商和商业银行在提供服务或帮助在离岸金融中心清洗和隐藏非法资金时不符合基本尽职调查标准的，也造成负面的人权影响。大部分非法资金流动都依托于避税天堂、保密管辖地、无法查到所有者的空壳公司、匿名信托账户、假冒的慈善基金会、洗钱手段和可疑的贸易活动。有迹象表明，银行不开展尽职审查在助长非法资金流动方面起到了关键作用(A/HRC/22/42, 第 11 段)。国家有责任确保其银行法规完全符合国际反洗钱建议，并采取行动防止机构为非法资金流动提供便利。

<sup>27</sup> 见 Theodore S. Greenberg 等人，“政治公众人物：银行部门的预防措施”(华盛顿：追回被盗资产倡议，2010 年)；另见 Emile van der Does de Willebois 等人：“傀儡大师：腐败分子如何使用法律机构隐藏被盗资产及如何处理该问题”(华盛顿：追回被盗资产倡议，2010 年)。

<sup>28</sup> Mick Moore，“非法流动的现实政治经济”，Peter Reuters(编辑)，《排水发展》，第 474 页。

## D. 保护检举人和举报人

36. 在其第 23/9 号决议中，人权理事会承认民间社会在揭露腐败、提请人们注意不把非法资金归还来源国对实行法治和落实经济、社会和文化权利的负面影响方面发挥重要作用。在该决议中，理事会重申各国义务根据《联合国反腐败公约》第 33 条以及《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》保护举报人。

37. 记者、举报人、反腐败活动家、调查人员、法官、检察官、律师和人权捍卫者揭露腐败经常是报复或侵犯人权的受害者，包括死亡威胁、任意拘禁、强迫失踪和谋杀。2010 年 1 月 1 日至 2014 年 11 月 31 日，人权理事会各特别程序向 22 个国家和地区发送了超过 35 次涉及这种关注的紧急呼吁和指控信。<sup>29</sup> 增进和保护意见和言论自由权问题特别报告员最近强调，报道腐败、有组织犯罪和贩毒的记者尤其有风险(见 A/HRC/20/17)。根据保护记者委员会的资料，截至 2014 年 12 月 31 日，在 1992 年以来全球被谋杀的 725 记者中，有 208 人或 29%报道了腐败问题。<sup>30</sup> 记者无国界组织 2011 年报告，在 2000-2010 的十年中至少有 141 名报道有组织犯罪和贩毒——非法资金流动的另一个主要来源——的记者被杀害。<sup>31</sup>

38. 虽然一些法域出台了保护举报腐败的证人、检举人或举报人的新法律，但对腐败举报人和证人的保护经常达不到国际标准或最佳做法。提交给《联合国反腐败公约》执行情况审查小组的最新专题报告指出，“各缔约国在保护证人、鉴定人和受害者方面有广泛的差异”。虽然一些国家的保护超出了对证人给予不披露其身份和下落的最低限度保护，但报告指出，“有些法域并未采取有效保护证人和鉴定人的措施”。报告还强调，“一些缔约国没有制定保护检举人的全面措施，但在一些情况下立法待定。共同挑战涉及国家法律制度的特殊性、能力有限和没有保护检举人的具体法规或制度”(CAC/COSP/IRG/2014/7, 第 13-14 段)。

39. 透明国际强调了一个事实，即许多保护举报人的法律框架并没有充分确保举报人的保密性和匿名性，或未能覆盖私营部门的举报。<sup>32</sup> 一些国家近年来出台了值得注意的加强保护举报人的新的国家立法：这些国家包括韩国、南非和斯洛文尼亚，以及在 2014 年，包括爱尔兰和希腊。<sup>33</sup> 对欧洲联盟有关举报人立法

<sup>29</sup> 见各特别程序的定期来文报告，A/HRC/28/85, A/HRC/27/72, A/HRC/26/21, A/HRC/25/74, A/HRC/24/21, A/HRC/23/51, A/HRC/22/67, A/HRC/21/49, A/HRC/20/30, A/HRC/19/44, A/HRC/18/51。

<sup>30</sup> 保护记者委员会，数据可查阅 [www.cpj.org/killed/murdered.php](http://www.cpj.org/killed/murdered.php)。

<sup>31</sup> 记者无国界组织，“有组织犯罪：在媒体展示肌肉”(巴黎，2011 年)。

<sup>32</sup> 透明国际“检举人保护与联合国反腐败公约”(柏林，2013 年)。

<sup>33</sup> 同上，和透明国际，新闻稿“透明国际欢迎 2014 年受保护信息披露法案”(2014 年 7 月 15 日)，以及透明国际：“对揭露重大腐败案件的公民的法律保护”(2014 年 4 月 23 日)，可查阅 [www.transparency.org](http://www.transparency.org)。



的分析表明，国家立法经常达不到国际标准或最佳做法。2013年11月仅有四个国家拥有透明国际认为先进的举报人保护法律框架。<sup>34</sup> 独立专家希望，欧洲理事会在2014年4月30日通过的一项新建议将加强对举报人的保护。然而，正如公约执行情况审查小组和反腐败机构的报告所指出的，对他们的保护是一个全球关注的问题。<sup>35</sup> 此外，对可能无法依靠公约保护的揭露偷税或逃税的人士需要加强保护。

## E. 资产追回和刑事案件的适当程序

40. 人权与扣押和冻结腐败所得或其他犯罪活动所得也息息相关。这包括被推定为对腐败、偷税漏税或其他相关犯罪行为负有责任的人的刑事或民事法律案件的正当程序权，确保负责调查和起诉罪行的主管机关的独立性，包括确保冻结和没收资产不剥夺被推定为或接受调查的腐败人员享有最低水平的基本核心社会、经济和文化权利。虽然《世界人权宣言》第十七条和若干区域人权文书包含的财产权并不保护追回的被盗资产，但任何人不得被任意剥夺这一权利。独立专家还关注有报道称，政府也偶尔利用对前统治精英的成员、政治反对派、持不同政见者和人权捍卫者的逃税或腐败指控将其定罪。特别程序也代表这些人发送了来文。<sup>36</sup>

41. 值得注意的是，《联合国反腐败公约》的某些条款因人权理由受到质疑。《公约》第三十一条第八款规定，罪犯不仅必须证明所指称的犯罪所得的合法来源，还须证明其他应当予以没收的财产的合法来源。联合国人权事务高级专员指出，“一些判例中分析了类似的规定，确立了必须满足的条件，以便不侵犯正当程序权。这些判例认为，无罪推定的权利并非一项绝对权利，只要国家考虑到利害关系的重要性，并尊重辩护权，则刑法中的法律推定本身不可限制这种权利”（A/HRC/19/42, 第46段）。

## F. 归还的非法资金的使用

42. 最后，资产追回的人权方针必须考虑到关于归还的非法资金使用的政策影响。“被盗资产追回倡议”曾指出，如何使用归还的非法资金是追回被盗资产国

<sup>34</sup> Mark Worth: “检举在欧洲：欧洲对检举者的法律保护”（柏林，透明国际，2013年）。

<sup>35</sup> 欧洲理事会，部长委员会对成员国提出的关于保护举报人的第CM/Rec(2014)7号建议；透明国际“南亚反腐败：建立问责制”（柏林，2014年），第12-13页。

<sup>36</sup> 例如，见A/HRC/21/49中报告的2012年5月21日第MNG1/2012号来文，以及A/HRC/26/21中报告的2013年12月17日第PRK 1/2013号来文。



家的一项主权决定，但得出结论认为，“制定归还资产管理办法时采取公开、透明政策的国家已经从这一方法中受益”。<sup>37</sup>

43. 独立专家赞同这一观点。在他看来，尊重并坚持透明、问责和参与的人权原则是确保归还的非法资金得到审慎使用的关键因素。他还赞同这种观点，即“不能秘密而应公开地作出有关资源分配的决定，并且对民间社会的要求予以应有的重视。在某些情况下，在分配决定中缺乏透明度和参与性可能导致追回的资产被用于不同于人权原则所寻求的目的”(A/HRC/19/42, 第 30 段)。正如高级专员的研究报告所强调的，由于“收回的资源是未能预见的，也并非预算中的公共收入，因此各国必须依照尽最大可能投入可用资源以实现经济、社会和文化权利的义务来分配这些资源”(同上，第 28 段)。

44. 在转型国家，归还的非法资产还能帮助国家履行为前政权侵犯人权行为的受害者提供赔偿的义务。若非法资金源于政治知名人士控制的资产，而他们又被控对此前的侵犯人权行为，包括侵犯经济、社会和文化权利的行为负有直接或间接责任时，尤为如此。尽管这不是解决资助过渡时期司法举措和赔偿方案的综合办法，但是秘鲁等国已经将追回的资产用于反腐败和过渡时期司法措施，包括用于寻求真相和赔偿。<sup>38</sup> 埃及个人权利倡议在 2014 年 9 月发布了从国际经验中吸取的收回资产管理最佳做法汇编。<sup>39</sup>

45. 必须将资产追回工作视为各国为履行其人权义务而必须作出的几项努力之一。正如人权事务高级专员在关于这一问题的研究报告中所强调的，“根据为实现各项人权——特别是经济、社会和文化权利——而进行国际合作和援助的原则，这些义务既适用于非法来源资金的来源国，也适用于非法来源资金的接受国”(A/HRC/19/42, 第 24 段)。

#### 四. 遏制非法资金流动的国际举措

46. 在 2015 年后发展议程的背景下讨论遏制非法资金流动的重要性之前，独立专家希望提供最近国际倡议的概况，并更新以前的报告(A/HRC/22/42 和 A/HRC/25/52)中包含的信息。

47. 《反腐败公约》为缔约国的反腐败法律、制度和行动树立了全面的参照依据，并承认归还非法资金是第五十七条第 3 款(a)中的基本原则之一。《公约》

<sup>37</sup> 追回被盗资产倡议，“追回被盗资产——归还资产的管理：政策方面的考虑”(华盛顿特区，2009 年)，第 xi 页。

<sup>38</sup> 联合国人权事务高级专员办事处，“冲突后国家的法治手段：赔偿方案”(纽约和日内瓦，2008 年)以及 Ruben Carranza，“掠夺与痛苦：过渡时期司法应该介入腐败和经济犯罪吗？”，《国际过渡时期司法杂志》，第 2 卷，第 3 期(2008 年)，第 310-330 页。

<sup>39</sup> 埃及个人权利倡议，“如何最好地利用我们的被盗资产？回收的资产管理最佳做法”(开罗，2014 年 9 月)，可查阅 [http://www.eipr.org/sites/default/files/reports/pdf/asset\\_recovery\\_e.pdf](http://www.eipr.org/sites/default/files/reports/pdf/asset_recovery_e.pdf)。

第五十二条责成每一缔约国“对正在或者曾经担任重要公职的个人及其家庭成员和与其关系密切的人或者这些人的代理人所要求开立或者保持的账户进行强化审查”。

48. 独立专家欢迎德国、阿曼、巴勒斯坦国和苏丹在 2014 年批准该《公约》，使缔约国的数量达到 173 个(截至 2014 年 12 月 31 日)。他呼吁尚未签署或批准该《公约》的国家尽早签署或批准。

49. 《联合国反腐败公约》缔约国会议设立了资产追回问题不限成员名额政府间工作组。自 2006 年第一届会议以来，工作组召开了 8 次会议，并在最近的一次会议上根据《公约》第五十二条和第五十三条讨论了预防和监测犯罪所得的转移问题和直接追回财产的措施。<sup>40</sup>

50. 2014 年 12 月 18 日，大会通过了第 69/199 号决议，其中强调必须加倍努力协助追回被盗资产，以维护稳定和可持续发展及金融机构的透明度。大会呼吁会员国继续与国际和国内金融市场的所有利益攸关方一道，拒绝作为参与腐败的个人非法获得的资产避风港，并促进个人和公共部门以外团体(如民间社会、非政府组织和社区组织)参与预防和打击腐败。大会认识到至关重要是确保负责侦查和起诉腐败犯罪并追回此类犯罪所得的主管机关的独立性和效能以及在刑事诉讼程序和判决财产权的民事或行政诉讼程序中遵守正当法律程序的基本原则。此外，大会在第 69/199 号决议中对普遍存在的腐败对享有人权的不良影响表示关注，认识到腐败是有效促进和保护人权以及实现千年发展目标和其他国际商定的发展目标的障碍之一。

51. 联合国毒品和犯罪问题办公室与世界银行于 2007 年联合推出的“被盗资产追回倡议”支持国际社会终结腐败资金安全避风港的努力。该倡议与发展中国家和各金融中心合作，防止腐败所得的洗钱活动，并促进采取更系统更及时办法追回被盗资产。近年来“被盗资产追回倡议”继续向采取资产追回行动的各国提供培训、能力建设和技术援助。截至 2014 年 12 月 31 日，其腐败案例数据库含有 748 个跨境腐败案件的信息。

52. 瑞士政府与“被盗资产追回倡议”于 2014 年 11 月 1 日至 3 日在日内瓦举行的阿拉伯资产追回论坛第三次会议汇集了来自 40 个国家的 250 名专家。<sup>41</sup>与此同时，一项会外活动着重讨论了民间社会组织在资产追回过程中的作用，并强调需要建立民间社会与政府之间的信息共享机制，并需要通过利益攸关方广泛协商建立管理和处置返回资产的问责和透明机制。<sup>42</sup>

<sup>40</sup> CAC/COSP/WG.2/2014/4, 第 40-58 段。

<sup>41</sup> 见最后公报，可查阅 [http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/co\\_chairs\\_english.pdf](http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/co_chairs_english.pdf)。

<sup>42</sup> 民间社会的建议可查阅 [www.transparency.org/files/content/pressrelease/Final\\_civil\\_society\\_recommendations\\_from\\_AFAR\\_III\\_Geneva.pdf](http://www.transparency.org/files/content/pressrelease/Final_civil_society_recommendations_from_AFAR_III_Geneva.pdf)。

53. 2014 年 4 月 29 日和 30 日，“被盗资产追回倡议”对关于在奥地利、加拿大、列支敦士登、瑞士、美利坚合众国和欧洲联盟对乌克兰前总统维克托·亚努科维奇及其同伙的资产冻结后资产追回问题的乌克兰论坛供了技术支持。在这方面发布了一份民间社会组织指南，以说明他们如何协助资产追回工作。<sup>43</sup>

54. 为了应对公众对逃税和企业避税一致谴责，八国集团国家在 2013 年 6 月的厄恩湖峰会上作出承诺，推出世界各地税务机关自动信息交流，以打击逃税祸害；改变允许企业为避税跨境转移利润的规则；协助发展中国家获得信息和能力，收取拖欠他们的税款；为采掘公司引入公开的逐个国家报告；并解决滥用空壳公司便于非法资金流动的问题。<sup>44</sup> 八国集团和二十国集团的财政部长责成经合组织制定“解决税基腐蚀和利润转移问题行动计划”，该行动计划于 2013 年 7 月公布，包含 15 项具体行动，以解决一系列有关税收透明度、问责制和信息交流的问题。二十国集团 2013 年 9 月在圣彼得堡通过的声明强调，“发展中国家应该能够从一个更加透明的国际税收制度获益”。

55. 在 2014 年 10 月柏林税务事宜透明度和信息交流全球论坛年度会议期间，51 个管辖区宣布在 2017 年或 2018 年底以前推出一个新的统一的全球税务事项信息自动交换标准。2014 年 11 月在澳大利亚布里斯班二十国集团峰会上领导人确认了“凡从事经济活动获取利润和创造价值的应该征税”的原则。二十国集团领导人还欢迎征税专利箱取得的进展，这是一种知识产权使用费可以从它们产生的国家转移利润的做法。<sup>45</sup>

56. 然而，人们表达了这种关切，即发展中国家被排除在新的税务信息自动交换系统的设计阶段之外，或者还不可能提供互惠信息，因而可能很少从其中获益，这将剥夺许多低收入和中等收入国家获得国际税收信息交换的好处。一种建议是建立一个窗口期，例如五年，在此期间，低收入国家将自动收到税务信息，不要求完全互惠。这将使国内系统有时间进行修改和完善，同时展示参与信息交流的价值。

57. 经合组织将打击非法资金流动作为其发展战略(2012 年)的三个优先领域之一。2014 年，经合组织发表了一份题为“发展中国家的非法资金流动：衡量经合组织的回应”的报告，其中参照主要国际标准分析了经合组织国家对打击非法资金流动的绩效。该报告侧重于五个政策领域：洗钱、偷税漏税、外国贿赂、资产追回和发展机构的作用。经合组织的另一份出版物——“2014 年促进发展的更

<sup>43</sup> 如欲了解更多详情，请参阅 <http://star.worldbank.org/star/UFAR/stolen-asset-recovery-ukraine-0>。指南可查阅 <http://star.worldbank.org/star/ufar/ukraine-resources>。

<sup>44</sup> 见八国集团《厄恩湖宣言》；2013 厄恩湖八国集团领导人公报；关于滥用企业和法律安排的共同原则以及八国集团防止滥用企业和法律安排的行动计划，可查阅 <https://www.gov.uk/government/collections/g8-communicate-and-documents>。

<sup>45</sup> 见 [www.theguardian.com/business/2014/nov/16/g20-tax-avoidance-pledge-still-leaves-poor-countries-vulnerable](http://www.theguardian.com/business/2014/nov/16/g20-tax-avoidance-pledge-still-leaves-poor-countries-vulnerable)。

好政策：政策连贯性与非法资金流动”强调需要政策连贯性，以应对非法资金流动。经合组织的分析表明，各国在打击非法资金流动方面正在取得进展，但警告说，“如不采取行动，经合组织国家有成为发展中国家非法资产避风港的危险”（第 22 页）。

58. 金融行动特别工作组已成为反洗钱行动中的国际性决策机构。金融行动特别工作组提出了一系列建议，这些建议被认定为打击洗钱和制止向恐怖主义提供资助的国际标准，并在现有基础上对各成员进行同行评审，以评估其执行情况。2012 年 2 月，金融行动特别工作组通过了一组新的建议，将有可能确保国家立法使人难以在保密管辖地隐藏非法资金。2013 年 10 月，公布了有关政治公众人物尽职调查要求的新的金融行动特别工作组指导，随后在 2014 年公布了透明度和受益所有权指导，以防止和避免滥用企业车辆进行洗钱、恐怖融资、逃税或其他非法活动。

59. 在非洲区域一级，非洲联盟和非洲经济委员会一直在打击非法资金流动。2012 年 2 月成立了非法资金流动高级别小组，以解决非洲非法资本外流的破坏性问题。该小组在六个非洲国家进行了磋商、国家访问和研究。在其进展报告中，小组认为“在一些非洲国家，应对非法资金流动的体制结构充其量是不均衡的，或者在一些关键的情况下不存在。缺乏透明度、保密性和难以获取信息和系统数据仍然是主要全面挑战”（E/ECA/CM/47/6, 第 20 段）。<sup>46</sup>

60. 2013 年 2 月，欧洲委员会公布了修改《反洗钱指令》的提议，明确了“受益所有权”的定义，并提供了关于客户尽职调查要求的更多细节。<sup>47</sup> 新指令将首次责成欧盟成员国维护中央登记簿，列出关于企业和其他法人实体及信托的最终实益拥有人的信息。该登记簿将不公开，但主管部门和金融情报单位以及拥有“合法利益”的人，如调查记者和其他有关公民可以查阅。其目的是提高透明度，使“狡猾的交易”难以隐藏并打击洗钱和税务犯罪。

## 五. 遏制非法资金流动与联合国 2015 年后发展框架

61. 联合国千年发展目标，包括涉及外债、贸易和发展合作的全球发展伙伴关系目标 8，没有明确涉及综合投资框架。这一疏忽通过 2013 年 5 月发表的联合国 2015 年后发展议程高级别知名人士小组的报告得以解决，其中建议将一个“减

<sup>46</sup> 在独立专家提交本研究报告供编辑后，2015 年 1 月 31 日发布了高级别小组的最后报告。在独立专家的最终研究中将对其予以适当考虑。请参阅非盟/非洲经济委员会财政、计划和经济发展部长会议委托编写的“非法资金流动：非洲非法资金流动高级别小组的报告”，可查阅 [www.uneca.org/sites/default/files/publications/iff\\_main\\_report\\_english.pdf](http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/iff_main_report_english.pdf)。

<sup>47</sup> 欧洲议会和理事会关于预防利用金融系统进行洗钱和恐怖主义融资指令的提议，COM(2013)45。



少非法资金流动和偷税漏税现象，并提高被盗资产收复额”的全球目标纳入今后的发展目标。<sup>48</sup>

62. 该报告指出，“现在正是国际社会采用新型工作方式、超越援助议程要求以及妥善处理国内事务的大好时机：迅速治理并减少腐败行为、非法金融流动、洗钱、逃税以及隐藏资产所有权等活动”。报告强调，发达国家“还要担负起特殊责任，确保不为非法资本和腐败收入提供保障，确保跨国公司可以在其经营业务的国家或地区正当纳税”，并指出，“发达国家可以更加主动地利用和返还本可能被盗、以腐败形式获得或从发展中国家非法转移至国外的资产”。<sup>49</sup>

63. 民间社会组织也主张处理非法资金流动问题，作为 2015 年后发展议程的一部分。例如，经济和社会权利中心和基督教援助组织提出了减少非法资金流动的明确目标，作为新的可持续发展目标的一部分，以解决跨境逃税、返还被盗资产、恶债和偷税漏税问题。<sup>50</sup> 他们进一步指出，“人民获得详细、可靠、周期性和分类财政和金融信息的权利在许多国家遭到大量削减，特别是根除非法资金流动、遏制企业控制发展过程和探查对社会无用的税收支出等偷税漏税的必要金融信息。这一基本财政信息真空使最弱势社会群体和国家更加无法有效、有意义和制度化参与财政政策的设计、执行和监督。”

64. 独立专家欢迎这些举措和其他举措，最终确保 2014 年 7 月 19 日通过的大会可持续发展目标开放工作组的报告包含拟议目标 16 “促进有利于可持续发展的和平和包容性社会”下的非法资金流动问题。“它提出了一个具体目标 (16.4)，到 2030 年“大大减少非法资金和武器流动，加强追回和返还被盗资产，并打击一切形式的有组织犯罪”。

65. 2014 年 12 月发布的秘书长关于 2015 年后议程的综合报告强调，“诉诸公正的司法制度的途径、民主治理问责机构、打击腐败和制止非法资金流动的措施以及保护人身安全的保障措施，对于可持续发展是不可或缺的”，从而将打击非法资金流动和腐败纳入保护人权和良好治理的核心。他在同一段指出，“必须为民间社会自由、积极和有意义的参与确保法治下的有利环境”，并提到“新闻自由和获取信息、言论、集会和结社自由”是“可持续发展的推动因素”(A/69/700, 第 78 段)。

66. 秘书长的报告证实了独立专家的看法，即遏制非法资金流动是一个人权问题并与保护和享有人权和基本自由、透明度、参与和获取信息的权利紧密相关。独立专家完全赞同秘书长的观点，即实施 2015 年后发展议程，包括努力遏制非

<sup>48</sup> 2015 年后发展议程高级别知名人士小组的报告，“新型全球合作关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型”(2013 年 5 月)。

<sup>49</sup> 同上，执行摘要和第 10 和 55 页。

<sup>50</sup> 经济和社会权利中心和基督教援助组织，“2015 年后财政革命：人权政策简报”(2014 年 5 月)。

法资金流动，“必须确保所有活动完全符合国际准则，尊重和促进人权”（同上，第 65 段），并建议将这样的语言明确纳入会员国商定的最后一套可持续发展目标。

67. 秘书长在其报告中强调，有效处理非法资金流动问题是当务之急并需要更加有力地实施《反腐败公约》，以及克服追回被盗资产障碍的措施。他进一步指出，会员国应考虑采取措施，确保信息交流、司法合作以及在联合国主持下建立一个税务合作政府间委员会（同上，第 115 段）。

68. 独立专家欢迎这些建议，这将有助于所有会员国，包括最不发达国家，更加全面参与八国集团/二十国集团和经合组织当前改革国际税收规则和在全球减少逃税的努力。

69. 独立专家还注意到一些关切。其中一个主要问题是具体说明如何衡量实现遏制非法资金流动的拟议目标取得的进展，以及如何确保对其实施问责，特别是关于需要来源国和目的地国以及公共和私人利益攸关方，包括政府、企业和金融部门共同努力的事项。他赞同秘书长的观点，即 2015 年后发展议程应包括所有级别的强有力而具有包容性的公共机制，提出报告，监测进展情况，汲取经验教训并确保相互问责（A/69/700，第 60 段）。

70. 然而他感到失望的是，开放工作组未提及逃税和避税天堂问题，特别是在关于加强实施和重振可持续发展全球伙伴关系的手段的拟议目标 17 中。例如，筹资目标 17.1 只涉及税收在提高发展中国家税收和其他税款征收能力的情况下的征税问题，但没有提及打击逃税问题。高级别小组关于国际逃税和避税的早期建议未纳入其成果文件，发达国家和发展中国家可能错失了解决一种最需要的结构性改革的机会。

71. 为了确保遏制非法资金流动的可持续发展目标导致来源国和目的地国以及私营部门采取政策行动，必须采用合适的指标、基准和目标跟踪进展情况。全球金融诚信组织提出，非法资金流动的可持续发展目标应包括“将进出口伪报产生的非法资金流动减少 50%”的目标，并指出，开放工作组目前提出的“大大减少非法资金流动”或“加强追回被盗资产”的提议对每个国家或行动者到 2030 年将要达到何种目标非常含糊不清。全球金融诚信组织认为，选择税收及与贸易相关的非法资金流动作为目标将以大多数非法资金流动为重点，可利用政府的官方统计数据衡量，将补充已在执行的透明度举措，加强国内资源调动和税收收入，并确保更多的资金留在发展中国家。<sup>51</sup>

72. 亚历克斯·科巴姆建议确定三个旨在通过提高透明度和交换税务信息遏制非法资金流动的目标。他的建议是：

<sup>51</sup> Tom Cardamone 和 Dev Kar, “国际金融论坛 2015 年后发展议程目标的收益和成本”，工作文件(2014 年 8 月 4 日)，可查阅 [www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/iff\\_perspective\\_-\\_cardamone\\_kar.pdf](http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/iff_perspective_-_cardamone_kar.pdf)。

(a) 将不公开提供受益所有权信息的法人和安排减少至零，以消除公司、信托团体和基金会匿名所有权的可能性；

(b) 将不进行税务信息双边自动交换的管辖区之间的跨境贸易和投资关系减少至零，以防止藏匿离岸资产和收入流；

(c) 将不公开逐个国家报告的跨国企业的数量减少至零，以揭露利润分配与实际经济活动地点之间的重大偏差。

73. 科巴姆认为，此类目标的优势是可以收集数据，以突出各辖区在多大程度上履行其职责，从而能够对影响他人的金融保密责任进行适当监测并随着时间的推移根据客观标准而非模糊的政治承诺进行跟踪。<sup>52</sup>

74. 独立专家认为，全球金融诚信组织和科巴姆提出的目标和指标对落实和跟踪“大大减少非法资金流动”的一个未具体说明的鼓舞人心的目标的实施进展情况至关重要，这可能很容易成为在谁应对其实施负责和追究责任方面缺乏规范的牺牲品。然而，这些目标可能需要其他指标的补充，这些指标将能够跟踪资产追回工作和遏制腐败及与犯罪相关的非法资金流动的进展情况。<sup>53</sup> 还应该考虑确保将人权充分融入遏制非法资金流动的国家和国际努力的指标。因此，有关保护证人和举报人、金融企业和服务提供商执行尽职调查程序以及有关偷税漏税和腐败调查和起诉工作的其他目标应该得到考虑。

## 六. 结论

75. 虽然犯罪、腐败及逃税和偷税会导致非法资金流动，所有这些都以若干方式对人权产生负面影响，但据估计，所有非法资金流动大多都涉及与征税有关的跨境交易。在发展中国家，贸易和不当转移定价是逃税或偷税的主要手段，金融危机已将高收入国家的注意力集中于跨国公司的逃税和避税计划。避税天堂、保密管辖区和离岸金融中心为非法资金流动提供了极大的便利。虽然需要更多的实证研究，但在准备并于 2016 年 3 月向人权理事会提交含有一套更全面建议的最后研究时将牢记此类定量方面。

76. 在重申前独立专家及赤贫和人权问题特别报告员的建议(A/HRC/25/52, 第 50 段; A/HRC/26/28, 第 79-82 段)的同时，独立专家希望提出以下建议，作为对目前讨论联合国 2015 年后发展目标的一种及时贡献。他还希望提请将于 2015 年 7 月 13 日至 16 日在亚的斯亚贝巴举行的第三次发展融资问题国际会议关注其建议。

<sup>52</sup> Alex Cobham, “国际金融论坛 2015 年后发展议程目标的收益和成本”工作文件(2014 年 8 月 4 日), 可查阅 [www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/iff\\_assessment\\_-\\_cobham\\_0.pdf](http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/iff_assessment_-_cobham_0.pdf)。

<sup>53</sup> Angela Me, “国际金融论坛 2015 年后发展议程目标的收益和成本”工作文件(2014 年 7 月 30 日), 可查阅 [www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/iff\\_viewpoint\\_-\\_me\\_0.pdf](http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/iff_viewpoint_-_me_0.pdf)。



77. 独立专家建议各国：

(a) 将减少非法资金流动的目标纳入最后一套可持续发展目标，在良好治理、法治、正义和各国尊重、保护和实现人权的义务的背景下纳入这一目标；

(b) 在最终的 2015 年后发展议程中以明确的语言指出，各国和其他行为者在实现可持续发展目标时必须确保在所采取的各种措施和活动中完全遵照国际标准尊重和推进人权；

(c) 补充一个带有可衡量的目标和指标的减少非法资金流动的总目标，以确保对实施问责；

(d) 支持关于非法资金流动的实证研究，改进现有数据和估计数，并为跟踪到 2030 年遏制非法资金流动的进展情况商定共同方法；

(e) 确保这些指标包括指定的到 2030 年减少贸易和税收导致的非法资金流动的百分比目标；

(f) 将旨在减少至零的三个透明度指标纳入对进展情况的衡量：

(一) 不公开提供受益所有权信息的法人和安排的数量；

(二) 不自动交换税务信息的管辖区之间的跨境贸易和投资关系的数量；

(三) 不公开逐个国家报告的跨国经营企业的数量。

这些零目标应该由其他指标予以补充，这些指标涉及追踪资产追回工作，遏制腐败和基于犯罪的非法资金流动；确保金融企业和服务供应商实施尽职调查程序；加强保护证人和举报人的法律框架和实际安排；以及遵照国际人权标准加强有关逃税和腐败的调查和起诉工作；

(g) 考虑在联合国主持下设立一个政府间税务合作委员会，以确保所有国家，包括最不发达国家，从正在出现的新的税收信息自动交换系统受益，并能充分参与其进一步制定和实施。