



大会

Distr.: General  
18 July 2024  
Chinese  
Original: English

## 第七十九届会议

临时议程\* 项目 16(d)

宏观经济政策问题：推动国际合作打击  
非法资金流动和加强资产返还的  
良好做法以促进可持续发展

## 打击非法资金流动的国际协调与合作

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告系根据大会第 [78/140](#) 号决议提交，概述了在打击非法资金流动方面取得的进展，并就加强国际协调事宜提出了建议。秘书长在报告中强调了解决非法资金流动问题对实现可持续发展目标的重要性。对于解决涉税非法资金流动问题，他确定了可在联合国进程中处理的领域。他还着重指出，有必要在国家 and 国际两级推动各政策领域的有效协调。

\* [A/79/150](#)。



## 一. 引言

1. 在第 78/140 号决议中，大会认识到打击非法资金流动是极为重要的发展挑战，致力于采取措施打击非法资金流动和加强资产返还的良好做法以促进可持续发展。大会谈及有关以下方面的措施：制止逃税、避税、税基侵蚀和利润转移；打击腐败和跨国有组织犯罪；加强追回和返还被盗资产以支持可持续发展。大会还表示致力于实现金融健全以促进可持续发展。本报告提供了信息，说明打击非法资金流动以及现有资产返还和追回机制执行工作取得的进展，阐述了加强国际协调的步骤。
2. 消除非法资金流动的承诺被纳入《2030 年可持续发展议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》。《2030 年议程》目标 16 载有大幅减少非法资金流动的具体目标。为《2030 年议程》提供执行手段的《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》，载有在涉及国内公共资源的行动领域中消除非法资金流动的承诺，并规定了消除非法资金流动的国内和国际行动。此外，会员国在随后的政治宣言，例如大会主持下召开的可持续发展高级别政治论坛的政治宣言(第 78/1 号决议，附件)中重申了这些承诺。
3. 政府与人民之间的社会契约依赖于纳税人为支付提供优质公共产品和服务的费用作出公平的贡献，这些产品和服务对履行国家的人权义务至关重要。透明、公平和公正的执法以及有效的服务提供有助于在公民与国家之间建立信任。加强社会契约和打击非法资金流动的全球伙伴关系，将有助于努力调动和保护资源，推动落实更广泛的可持续发展议程。
4. 正如大会第 78/140 号决议所确认的那样，打击非法资金流动的国际机制和框架涵盖多边和双边法律公约以及国际规范框架，例如经济合作与发展组织(经合组织)的国际税务合作文书和《联合国反腐败公约》。但依然存在差距、重叠和碎片化问题。在执行方面也存在缺点和弱点。此外，各国无法仅凭一己之力就切实消除非法资金流动；此类流动具有跨界性质，因此，必须开展合作与协调。当前制度与建设金融健全的世界的目标之间存在巨大差距，这是国内和国际政策及其执行方面的缺陷导致的。
5. 在打击非法资金流动方面取得了进展，但腐败案件和滥用税收法规的丑闻表明，金融诚信监管和控制措施失灵。更多的国家加入了税收透明度文书。在联合国反腐败公约缔约国会议第十届会议上，会员国就加强金融诚信的政策达成了一个新的共识。与防止洗钱有关的国际标准得到加强。在计量和估计非法资金流动的价值和数量方面也取得了进一步的进展。尽管取得了上述进展，但仍需要开展更多工作，以履行会员国关于消除非法资金流动的承诺。
6. 2023 年 12 月，大会还通过了关于在联合国促进包容和有效的国际税务合作的第 78/230 号决议。如下文所述，国际税务合作对于打击涉税非法资金流动至关重要。大会在该决议中确定，非法资金流动是可以通过关于国际税务合作的框架公约的早期议定书处理的一个议题。负责起草该公约权限范围的大会特设委员会的任务是在 2024 年 8 月完成其工作。

## 二. 税务合作、逃税和打击税基侵蚀和利润转移

7. 经济活动全球化为涉税非法资金流动提供了机会，包括大型跨国企业的税基侵蚀和利润转移，以及富人隐匿未纳税收入和资产。逃税是一种非法行为，在大多数国家被定性为犯罪；避税是一种合法行为，经常涉及跨境税务规划和套税。根据商定的统计方法，当由此产生的资源跨界流动时，这两种行为都可能导致非法资金流动。它们可能导致不公平的税收负担、投资减少以及减贫和减少不平等方面的进展放缓。这些行为还降低了纳税积极性，即其他人纳税的意愿。

8. 鉴于保密给非法资金流动的行为者留下逃避追责的空间，因此提高税收透明度是消除此种资金流动所需对策的一个重要组成部分。除了直接揭露非法资金流动和允许针对违反税法的行为进行执法，政府还可以激励纳税人自愿申报未曾申报的资产，遏制今后的避税和逃税行为。应当将更具包容性的信息共享系统与有效利用执法信息结合起来。需要有政治意愿，以便投资于执法能力和后续行动，包括对有政治关系的纳税人的执法行动。

### 联合国国际税务合作框架公约的进展

9. 在 2024 年 4 月 26 日至 5 月 8 日举行的、起草联合国国际税务合作框架公约权限范围特设委员会第一届实质性会议上，各方就框架公约议定书的时间安排进行了辩论，但与与会者强烈支持涉税非法资金流动应当成为首批议定书中的一项议定书的主题。委员会将于 2024 年 7 月 29 日开始举行第二届、即最后一届实质性会议。第二届会议的报告，包括权限范围草案，将提交大会第七十九届会议审议。

### 应对数字化和全球化

10. 数字技术的使用不断增加以及新商业模式的出现，使以下方面的可能性增加，即公司可在实现高利润的同时在任何地方缴纳相对较少的税款。跨国企业可能不需要实体存在来开展业务，而且产生增值的地点也越来越不明确，就数字服务而言尤其如此。联合国国际税务合作专家委员会正在努力应对全球化和数字化带来的挑战。委员会最近敲定了一份多边文书的拟议案文，以便在双边条约网络中更快地执行《联合国发达国家与发展中国家间避免双重征税协定范本》的具体、相关条款。拟议条款所涉内容包括离岸间接资本收益、技术服务费征税、自动化数字服务、应税规则、不动产价值的资本收益、政府颁发的某些许可和服务常设机构。该文本是一份草案，下一步需要经政府间程序通过，才能成为一项条约。条约一旦生效，它将使观点一致的国家能够更快地通过对税务条约所作修改，包括那些有助于打击涉税非法资金流动的修改。

11. 关于《经合组织/二十国集团税基侵蚀和利润分享包容性框架》，自 2015 年以来一直在讨论应对数字化和全球化的一个双支柱办法。2021 年 10 月的一份声明概述了政治层面的协定，当时该协定由 122 个会员国和 17 个其他管辖区商定，但属于《包容性框架》一部分的 4 个会员国不同意该声明。支柱一金额 A 的内

容包括，在分配公司利润的征税权时，允许有限度地偏离公平交易原则，但仅限于部分利润份额以及全球最大和最赚钱的跨国企业；它将采取一种公式办法，向市场管辖区分配最低份额的剩余利润，无论该跨国企业是否在该市场有实体存在，但要根据营销和分销安全港进行调整。执行支柱一需要拟订一项多边公约，该公约的文本草案于 2023 年 10 月发布；根据 2024 年 5 月的一份声明，目标是至迟于 2024 年 6 月敲定该文本。该草案载有以下条款，即公约生效需要至少 30 个管辖区批准，其中一个必须是美利坚合众国。<sup>1</sup> 支柱一的金额 B 包括一种将独立交易标准适用于在市场管辖区履行的基础营销和分销职能的一种简化办法。

12. 支柱二旨在限制各管辖区开展税收竞争的动机，以及限制公司将利润转移至低税或无税管辖区的动机，办法是制定全球最低公司税规则；该规则允许各管辖区根据严格的规则命令，在企业总部所在地管辖区通过源头的国内最低税方式，或在企业有子公司或分支机构的所有管辖区，将大型跨国企业超额利润税的有效税率补足至 15%。2022 年 12 月发布了一套实施方案，2023 年 2 月至 2024 年 6 月之间发布了额外的行政指南。很多国家已经开始或宣布自 2024 年 1 月起实施支柱二。有关支柱二规则的解释和管理工作的仍在继续，包括开展同行审议程序，以确认哪些管辖区有“合格”的最低税收规则。

13. 2015 年《经合组织/二十国集团税基侵蚀和利润转移行动计划》载有额外的最低标准，其中一些标准已通过 2016 年 11 月的多边法律文书实施。截至 2024 年 6 月，关于税基侵蚀和利润转移的多边法律文书已有 81 个会员国和 4 个其他管辖区批准，其中包括 10 个非洲国家和 3 个最不发达国家。

14. 应税规则也允许各国保护其税基。在 2023 年 3 月举行的联合国税务委员会第二十六届会议上，委员会最终批准在下一版《联合国双重征税示范公约》中纳入一条一般性应税规则。该规则可被纳入双边税务条约，并已被纳入上述拟议多边文书的案文。这项规定将适用于任何支付，无论是关联方还是非关联方之间的支付，只要此种支付的税率低于商定税率。在适用时，该规则允许以下做法，即如果拥有主要征税权的管辖区未对相关收入征收商定的最低税率，则来源地管辖区可根据其国内法对特定收入征税。因此，这将在打击某些非法资金流动方面发挥有限但重要的作用。

15. 根据《包容性框架》，支柱二的应税规则将允许以下做法，即来源地国对一系列更有限的集团内部对外支付(包括利息、特许权使用费和所有服务付款)征税，前提是目的地国对这些款项适用的税率低于规定的 9%。计划于 2024 年 9 月，即公约开放供签署 11 个月后，举行一个多边公约签署仪式，以推动支柱二的应税规则的实施。那些对所涉款项实施低税率的《包容性框架》成员已经承诺，应

<sup>1</sup> 要让《公约》生效，批准管辖区必须占最初预计在金额 A 范围内的跨国企业最终母实体的至少 60%。见 Organization OECD, “The Multilateral Convention to Implement Amount A of Pillar One”, 可查阅 <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/cross-border-and-international-tax/multilateral-convention-to-implement-amount-a-of-pillar-one.pdf>。

要求将该规则纳入与发展中国家之间的条约；但截至 2024 年 6 月，尚未宣布签署方。

### 税收透明度和信息交换

16. 税收透明度是指纳税人、税务机关和其他利益攸关方披露相关信息，以确保追责、打击逃税和促进公平的税收做法。国际合作对于交换揭露逃税行为和推动执法所必需的信息至关重要。经合组织主办的税务透明和信息交流问题全球论坛支持执行那些推动信息交流的法律文书，例如《税收事项行政互助公约》和《关于金融账户信息自动交换的多边主管当局协定》。截至 2024 年 5 月，该全球论坛的成员包括 151 个联合国会员国和 20 个其他管辖区。这些成员包括 22 个最不发达国家、39 个非洲国家和 35 个小岛屿发展中国家。

17. 然而，一个实际问题是，各国要接收信息就必须加入全球论坛，满足保密和起码要求，并与其他国家进行双边匹配，以便自动交换信息。截至 2023 年 11 月，发送和接收信息的非洲国家只有 5 个，接收信息的国家没有最不发达国家。

18. 为税务目的进行的信息交换可以是应要求进行，也可以是自发或自动进行。自 2014 年采用《统一报告标准》以来，金融账户信息的自动交换范围已大大扩展。在这一框架下，税务机关收到关于纳税人在其他管辖区持有的金融账户的信息，这有助于税务机关识别未申报的收入或资产。截至 2023 年 12 月，有超过 8 736 个双边交换关系(每个方向的信息流单独计算)；然而，如上所述，鉴于发展中国家的数目较多，因此它们在信息接受方中的代表性相对不足。全球论坛的数据显示，2022 年交换了关于超过 1.23 亿个金融账户的信息，所涉总价值为 12 万亿欧元。与 2021 年相比，账户数目增加了 11%，所涉资产总值增加了 9%。

19. 全球论坛同行审评旨在确保上述标准得到有效执行。已经完成对致力于开展自动信息交换的 109 个管辖区的审评；其中 6 个被评为缺乏必要的法律框架，30 个被评为有法律框架但需要改进。在接受关于系统效力的审评的 101 个管辖区中，20 个管辖区被发现不合规，16 个部分合规。

20. 全球论坛的所有成员都有义务执行该机构关于信息透明度和交换的商定标准，包括应请求交换信息和自动交换信息。然而，也有例外情况。尚未要求那些不属于 20 国集团(G20)和不被视为投资中心的发展中国家承诺进行自动信息交换，但有 15 个国家已自愿做出承诺并已开始进行信息交换，另有 13 个国家已承诺在今后启动这项工作。此外，美利坚合众国没有承诺通过全球论坛进行自动信息交换。自 2023 年以来，美国及其接收和提供信息的状况未变。<sup>2</sup>

21. 2022 年 8 月，经合组织批准了《加密资产报告框架》，其中规定以标准化方式报告加密资产交易的税务信息，以期自动交换此类信息。2023 年 11 月，43 个会员国和 5 个其他管辖区集体同意将该框架纳入国内法，并及时启动交换协定，以便至迟于 2027 年开始进行信息交换。

<sup>2</sup> 详细说明见 A/78/186。



## 公司收入和税收的透明度

22. 与跨国企业有关的一种常见的国际税务规划策略是将利润转移至低税或无税管辖区。2015 年，作为经合组织/二十国集团《税基侵蚀和利润转移行动计划》的一部分，设定了一项最低标准，要求跨国企业编制一份国别报告，在其中列入有关收入、利润、已缴税款和经济活动在其经营地所在税务管辖区之间的全球分配的汇总数据。这些国别报告由收入超过 7.5 亿欧元阈值的跨国企业编制，通常提交给其总部所在管辖区的主管部门，旨在促进对跨国企业的转让定价进行高层级的风险评估，从而帮助对进一步调查做出优先安排。经合组织主持的《关于交换国别报告的多边主管当局协定》为报告的交换提供了便利，以便收到主文件的总部管辖区与跨国企业经营地的相关管辖区分享国别报告。

23. 经合组织编制并公布了源自匿名的汇总国别报告中的数据。2023 年 11 月发布的数据涵盖来自 52 个管辖区关于近 7 600 家跨国企业集团截至 2020 年终了财政年度的数据。<sup>3</sup> 在该数据中，美国和日本仍然是跨国企业总部最多的国家，分别占跨国企业的 23% 和 12%。同往年一样，该数据显示，所报告的利润地和纳税地点与经济活动发生地之间存在出入。在没有企业所得税的管辖区，所报告的雇员人均营业收入中值大约高出 6 倍，这是利润转移的一个有力指标。在投资中心，平均而言，跨国企业报告的利润份额(30%)相对而言高于其雇员(4%)和有形资产(11%)的份额。

24. 截至 2024 年 4 月，88 个会员国和 15 个其他管辖区已加入关于交换国别报告的多边协定。为了交换报告，双方必须在双边层面启动关系。截至 2023 年 12 月，已启动的国别报告信息交换关系共有 3 876 个。

25. 然而，发展中国家在信息获取方面落在后面。仅有 22 个发展中国家执行了接收报告的要求。有 5 个非洲国家正在接收此类报告，只有 59 个交换关系涉及最不发达国家。中等收入国家是 1 976 个双边关系中的接收方。但有些国家倾向于通过双边主管部门协定做出报告交换安排，这要求双方做出主动选择。在二十国集团国家中，美国仍是唯一没有签署《关于交换国别报告的多边主管当局协定》的国家，这增加了接收大量总部设在该国的跨国企业的国别报告的难度。美国保留与 49 个会员国和 6 个其他管辖区的双边协定(已制定或正在谈判)，与 2023 年相比保持不变。<sup>4</sup>

26. 实现国别报告的公开透明，可能是解决对发展中国家的信息流动缺乏的一个办法。可要求超过某一阈值的跨国企业发布报告或将报告提交给一个各方均可查阅的中央数据库。2021 年的一项欧盟指令<sup>5</sup> 包括一种有限形式的公开国别报告，并将 2023 年 6 月定为将该指令纳入国内法的最后期限。尽管要求欧洲联盟国家至迟于 2024 年 6 月将其国内行动通知欧洲联盟委员会，但到那时为止，仍

<sup>3</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Corporate Tax Statistics 2023* (Paris, OECD, 2023), 可查阅 <https://doi.org/10.1787/flf07219-en>。

<sup>4</sup> 见 [www.irs.gov/businesses/country-by-country-reporting-jurisdiction-status-table](https://www.irs.gov/businesses/country-by-country-reporting-jurisdiction-status-table)。

<sup>5</sup> Directive - 2021/2101 - EN - EUR-Lex ([europa.eu](https://eur-lex.europa.eu))。

有 4 个欧洲联盟国家尚未通知欧洲联盟委员会它们已通过国内法。<sup>6</sup> 这些规则以 30 多个国家的经验为基础，这些国家要求跨国采掘企业，包括跨国伐木和采矿企业，以国别形式发布更多的公司信息。虽然正在考虑发布国别报告，但跨国企业业务所在国可规定在当地经营的跨国企业向当地税务管理部门提交当地报告，特别是在以下情况之中，即与跨国公司总部管辖区之间没有已经启动的双边信息交换关系。主管部门由此将能获得可用于风险评估和执法的有用信息。

### 税务和调动国内资源方面的能力建设

27. 大会第 78/140 号决议确认需要加强能力建设，并推动努力以加强对调动国内收入的供资。据报，捐助方资助的、与调集收入有关的能力建设在 2015 年达到 2 亿美元，此后大幅增加，但近年来却在新的国际税务规范将要求提高行政能力之时趋于平稳。2018 年至 2022 年，经合组织捐助国提供的用于调集国内收入的官方发展援助在 3 亿美元至 4.75 亿美元之间波动，在该期间结束时达到 2022 年的 4.39 亿美元，占向发展中国家提供的官方发展援助总额的 0.26%。

28. 经济和社会事务部启动了一个为期四年的项目，内容涉及查明和解决发展中国家易受激进避税影响的问题。该项目涉及与少数发展中国家进行深入互动，以支持它们查明本国最易受到激进避税影响的脆弱性；此种避税虽然合法，但已被纳入非法资金流动统计计量的概念框架。在这些互动中获得的洞见，将通过区域和全球能力发展活动分享给其他发展中国家。

29. 在区域一级，会员国正在加强关于税务合作的对话，而且正在为在国际论坛上的共同立场做准备。2024 年 3 月，非洲财政、规划和经济发展部长会议通过了一项关于加强税务合作的决议，其中呼吁拟订涉及以下方面的《联合国税务公约》议定书，即关于涉税非法资金流动以及对提供跨境服务所得和资本收益征税的议定书(见 E/ECA/CM/56/6，附件一)。2024 年 5 月，拉丁美洲和加勒比经济委员会主办了拉丁美洲和加勒比区域税务合作平台第二次部长级会议，拉加经委会也是该倡议的技术秘书处。在此次会议上，智利财政部长担任该平台的轮值主席，各位部长通过了一份公报，表示支持巴西在担任二十国集团主席国期间提出的建议，以便建立累进国际税收制度。

## 三. 反洗钱和受益所有权透明度

30. 许多国际法律文书都确立了打击洗钱的必要性，包括 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》以及《联合国反腐败公约》第十四条的详细规定。成立于 1989 年的金融行动特别工作组是一个由有限成员组成的独立机构，总部设在巴黎，负责制定关于应对洗钱、资助恐怖主义和扩散问题的国际标准。特别工作组成员包括 36 个联合国会员国和 3 个其他管辖区，其中两个是区域机构。金融行动特别工作组的全球网络包括 200 多个国家和管辖区，其成员

<sup>6</sup> 见 [https://eur-lex.europa.eu/search.html?DB\\_NATURAL\\_DIRECTIVE=2021%2C2101&SUBDOM\\_INIT=MNE&DTS\\_SUBDOM=MNE&DTS\\_DOM=NATIONAL\\_LAW&lang=en&type=advanced&qid=1719268893412](https://eur-lex.europa.eu/search.html?DB_NATURAL_DIRECTIVE=2021%2C2101&SUBDOM_INIT=MNE&DTS_SUBDOM=MNE&DTS_DOM=NATIONAL_LAW&lang=en&type=advanced&qid=1719268893412)。

承诺执行金融行动特别工作组的标准。该全球网络还包括金融行动特别工作组类型的区域组织以及 20 个担任观察员的国际组织；上述区域组织代表其成员参加金融行动特别工作组的全体会议。联合国、国际货币基金组织和世界银行在全体会议上享有观察员地位，并为金融行动特别工作组的技术工作作出积极贡献。

31. 下文全面述及《反腐败公约》实施情况审议，其中也涵盖国内反洗钱制度的实施情况。在截至 2024 年 3 月 15 日完成的 88 项审议中，至少有 83 个缔约国收到了与改进国内框架有关的建议，以便根据该公约规定的义务防止洗钱和侦查犯罪所得的转移。一些最常见的差距包括：金融监督方面的体制弱点、旨在打击洗钱的管理和监督框架中的空白、政治公众人物范围界定和识别机制方面的缺陷、缺乏有关空壳银行的禁令以及主管当局缺乏资源。此外，经常注意到以下方面，即金融情报机构没有紧急冻结权，其资源配置不足，缺乏独立性，没有加强对高风险客户、服务、产品和管辖区的尽职调查，以及执行不力对防止非法资金流动的能力产生影响。

32. 非法资金流动的受益方通常依靠保密来掩饰或隐藏其活动，并经常为此使用不透明的法律架构。在许多情况下，只有资产或法律载体(如公司)的“合法所有者”才为人知晓。空壳公司是没有独立活动的公司实体，成立的目的是成为资产和其他公司实体的合法所有者，其交易遍布多个管辖区。应对这些风险的一个基本方法是确定法律载体的“受益所有人”，即最终拥有、控制或受益于该实体的自然人，从而可以公平征税和执法。国际反洗钱标准、国际税务信息交换标准和《反腐败公约》均要求提供受益所有人的信息。

33. 2023 年 12 月在美国利坚合众国亚特兰大举行的联合国反腐败公约缔约国会议第十届通过了题为“加强受益所有权信息的使用以加强资产追回”的第 10/6 号决议。除其他外，缔约国会议在该决议中促请缔约国采取措施，以确保可获得充分、准确和最新的法人和法律安排的受益所有权信息，并敦促缔约国彼此密切合作，促进及时地有效交流充分、准确和最新的受益所有权信息，并请联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)召开一次有相关专家参加的政府间会议，以查明和交流在使用受益所有权信息方面的最佳做法和挑战。缔约国会议还在同一决议中决定，资产追回问题不限成员名额政府间工作组和预防腐败问题不限成员名额政府间工作组应当将受益所有权信息方面的良好做法及挑战这一专题列入其 2024-2025 年工作计划。

34. 随后，在 2024 年 6 月在维也纳举行的资产追回问题不限成员名额政府间工作组第 18 届会议上，工作组在专题讨论中讨论了受益所有权信息方面的良好做法及挑战，并就该主题举行了专题小组讨论，以推动工作组的审议。为这届会议编制的会议室文件([CAC/COS/WG.2/2024/SRP.1](#))载有关于《反腐败公约》68 个缔约国的受益所有权框架的信息。在上述 68 个缔约国中，有 50 个缔约国建立了受益所有权登记册。

35. 在毒品和犯罪问题办公室文件所涵盖的、设有登记处的管辖区，公众获取受益所有权信息的机会相差很大。28 个国家设有公共登记处，但有 22 个国家的登记处并不对外开放，只有金融情报机构以及税务和执法机关等相关主管机关



才能获取这些信息。公众获取信息的机会也各不相同，有不受限制的免费查阅，也有基于已证明的合法利益或在登记处登记和认证的收费查阅。可用信息的范围也各不相同。在某些情况下，公众能够查阅关于当前受益所有权信息的有限资料，但只有主管当局才能进行全面查阅，包括查阅历史数据。在某些情况下，虽然公众可自由获取基本的受益所有权信息，但在线登记平台上的登记或认证程序提供了获取更全面信息的机会。毒品和犯罪问题办公室正计划在 2025 年上半年召开所要求的专家会议。

36. 尽管出现了积极趋势，但执行方面的挑战依然存在。这些挑战包括：所涵盖法律实体的范围不同；受益所有权信息的类型和详细程度不同；所收集的受益所有人身份的详细信息(包括其受益所有权权益的性质和范围)不足；缺乏用于核实、监测和及时更新所收集信息的有效机制；国内主管当局无法及时获取受益所有权信息或获取信息的机会受限；在获取此类信息方面存在复杂情况；获取关于法律安排的受益所有权信息的机会有限；缺乏相称且有劝阻作用的处罚措施以及实施和执行处罚的机制(见 [CAC/COSP/2023/16](#))。

37. 金融行动特别工作组在一次全体会议上通过了 2022 年和 2023 年对受益所有权信息标准的修订。该标准制定机构于 2023 年 2 月敲定了关于法律实体的受益所有权的最新指引，<sup>7</sup> 并于 2024 年 2 月敲定了关于法律安排的受益所有权的最新指引。<sup>8</sup> 这些指引文件解释了“多管齐下的办法”；该办法将来自公司本身、公共登记机关或其他机制的信息结合起来，以便最大限度地有效提供信息。目前，工作组正在更新其关于支付透明度的建议 16，旨在使标准做到技术中立，并确保无论所涉实体类型为何，对类似活动适用类似规则。2024 年上半年进行了公众咨询，咨询内容包括以下问题：是否应收紧关于信用卡、借记卡和预付卡的标准，以及是否需要强化支付信息中的受益人信息。<sup>9</sup>

38. 各会员国正在继续制定新政策，例如，2024 年 6 月，欧洲联盟成员国商定，记者、媒体专业人员、民间社会组织、主管当局和监督机构等有正当利益的人，应当能立即和直接地免费查阅国家登记处保存的、未经过滤的受益所有权信息。增强透明度有利于加快国家和国际信息的共享，还可以协助私营部门的尽职调查。更好地获取信息能增强记者的权能，以便调查和报道腐败指控，从而进行更有效的追责。此外，公开透明还可以更广泛地提高信任度和加强社会契约。

39. 大多数的受益所有权透明度工作均侧重于金融资产和法律载体，涵盖公司等法律实体以及信托等法律安排。一些管辖区正在推进以下工作，即编制其他资产的受益所有权登记册，例如房地产以及游艇和飞机等高价值动产。

<sup>7</sup> Financial Action Task Force (FATF), *Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons* (Paris, 2023).

<sup>8</sup> FATF/OECD, *Guidance on Beneficial Ownership and Transparency of Legal Arrangements* (Paris, 2024).

<sup>9</sup> FATF, “Explanatory Memorandum and draft revisions to Recommendation 16” (February 2024).

## 四. 打击涉及犯罪和腐败所得的非法资金流动

40. 《反腐败公约》是关于公共和私营部门一切形式腐败行为的、唯一具有法律约束力的全球文书。《公约》的 190 个缔约方包括 185 个会员国和 5 个其他管辖区，与上一年相比增加了一个会员国。根据《公约》缔约国的通知，因领土外延而另有 11 个管辖区被涵盖在内，与上一年相比增加了 2 个管辖区。有两个会员国已签署但尚未批准《公约》。《公约》得到了一些区域和跨区域反腐败公约的补充。此外，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》载有处理犯罪所得转移问题的相关承诺。该公约有 192 个缔约方，其中包括 188 个会员国和 4 个其他管辖区。另有 13 个管辖区因领土外延而被涵盖在内，另有两个会员国已签署但尚未批准该公约。

### 打击腐败

41. 各国在履行承诺方面的进展，在联合国反腐败公约实施情况审议机制内进行评估。第二个审议周期始于 2016 年，涵盖《公约》第二章(预防措施)和第五章(资产的追回)。在 2023 年 12 月举行的缔约国会议第十届会议上，各国决定将第二个审议周期的期限延长至 2026 年 6 月。在 2010 年开始的第一个审议周期，完成了 176 项审议，提出了 6 400 多项建议。截至 2024 年 7 月 9 日，第二周期已完成 94 项审议。

42. 有 1 400 多项建议针对在执行侧重于预防措施的《公约》第二章第五至十三条方面的各种挑战和差距。最普遍的建议领域与公共部门(第七条)有关，80 个国家收到了建议；紧随其后的是与公职人员行为守则(第八条)有关的建议；在此方面，需要在已完成审议的至少 76 个国家加紧努力，以加强廉正和确保公职部门抵御腐败的能力，包括落实有效机制预防或管制利益冲突(见 [CAC/COSP/2023/4](#))。

43. 防止涉及私营部门的腐败也仍然是一个普遍性挑战(第十二条)。公共部门的行动缺乏与私营部门、特别是金融部门之间的协调，妨碍了打击非法资金流动措施的成效。在实践中，各种私营部门行为体为非法资金流动提供了便利。因此，缺乏侧重于私营部门的、加强廉正和减少非法资金流动的机制，对预防工作的总体效力产生了影响。所提建议包括采取刺激措施，例如制裁和处罚，以推动私营部门行为体打击腐败。尽管有《反腐败公约》的相关强制性规定，但仅有刚刚超过一半的国家禁止私营部门将贿赂申报为可减税的费用。

44. 此外，会员国正在贯彻落实 2021 年举行的反腐败问题大会特别会议通过的政治宣言。2024 年 6 月，资产追回问题不限成员名额政府间工作组讨论了以下主题，即非法资金流动以及国际合作的挑战、障碍和壁垒。编写了一份讨论指南([CAC/COSP/WG.2/2024/3](#))，以便利工作组审议缔约国为落实反腐败问题大会特别会议通过的政治宣言而采取的措施。举行了关于非法资金流动以及国际合作的挑战、障碍和壁垒的专题小组讨论，以便利工作组的审议。

45. 自 2021 年 6 月 3 日正式启动以来，毒品和犯罪问题办公室全球反腐败执法机构业务网络发展迅速。截至 2024 年 5 月，该网络涵盖了《公约》114 个缔约国

的 204 个主管部门。在 2022 年全球反腐败执法机构业务网络马德里全体会议期间开展的富有成效的案件合作的基础上，追回被盗资产举措和全球反腐败执法机构业务网络在 2023 年 7 月的第四次全球反腐败执法机构业务网络全体会议期间召开了多次会议，旨在帮助摩尔多瓦共和国努力追回被盗资产。2023 年，全球反腐败执法机构业务网络举办了关于改变全球反腐败工作的游戏规则的游戏规则的加密货币的培训，共有 323 名执法人员参加。

### 资产追回和返还

46. 有效的资产追回和返还机制对打击非法资金流动的努力具有重大影响，可成为遏制此种流动的重要工具。近年来，追踪、冻结和扣押跨境被盗资产的努力已明显更见成效。虽然追回资产的数额很大，但依然只是非法资金流动估计总额的一小部分，而且体制、运作和法律方面的挑战和制约因素依然存在。

47. 关于《反腐败公约》第五章(资产的追回)的实施情况，至少有 76 个缔约国收到了建议，以便更好地落实侧重于资产追回和返还的条款；建议的累计数量达到 729 项(见 [CAC/COSP/IRG/2024/6](#))。所查明的一些障碍包括：推动国际合作的立法和程序不足、体制安排不足和机构间协调不力。此外，最常见的差距包括：无法直接执行外国没收令；或机制不足，无法使外国命令生效或获得国内的搜查、扣押或没收令。联合国反腐败公约实施情况审议组还讨论了金融情报机构在追回资产方面的作用，除其他外包括为此使用区块链或人工智能等技术。

48. 根据会员国的请求，<sup>10</sup> 毒品和犯罪问题办公室继续收集有关资产追回和返还的数据。毒品和犯罪问题办公室于 2022 年 4 月和 2023 年 4 月发出了有关提供最新信息的请求，2022 年和 2023 年分别有 27 个会员国和 30 个会员国作出答复和提供数据(见 [CAC/COSP/2023/15](#))。所收到的最新答复基本上证实了以往报告中查明的趋势，但 2022 年和 2023 年报告的资产返还金额要低得多。2022 年的答复显示，资产返还金额为 4 730 万美元，2023 年答复所报告的资产返还金额为 2.078 亿美元。这些金额都低于高峰年份，即 2019-2020 年，当时资产返还金额每年超过 6 亿美元。所报告的案例并不反映所有资产追回和返还工作，不应将其视为对所有国际资产返还的全面核算。有些国家的答复仅包括选定的部分案件，有些国家没有提交答复；还有一些国家指出，它们可能参与处理了此类案件，但没有可用于填写调查问卷的所需信息。

49. 所收集数据及分析的全面性及其准确性主要取决于会员国分享的信息。若干国家强调，由于缺乏载有资产追回信息的中央数据库，导致数据收集工作只能靠人工进行。这再次突出说明了在国家一级实施更有效的中央数据收集系统的重要性。这些信息技术系统和数据库应当根据经修订的关于管理冻结、扣押和没收资产的非约束性准则草案([CAC/COSP/2019/16](#)，附件)准则 13，登记冻结、扣押、没收和返还的资产。提高对每年提供的数据的期望值，将激励各国政府履行义务，并有助于在各国之间建立起信任。

<sup>10</sup> 见联合国反腐败公约缔约国会议第 9/2 号决议；大会第 [77/154](#) 号决议，第 20 段。

50. 自 2007 年启动以来，毒品和犯罪问题办公室与世界银行联合发起的追回被盗资产举措已协助超过 35 个国家起草法律框架、建立体制架构以及培养追踪和返还被盗资产所需的技能。2023 年，追回被盗资产举措向共计 20 个国家提供了各类援助，培训了 600 多人。2023 年，以下 4 个国家在追回被盗资产举措的支持下通过了与资产追回有关的新法律或修正案：哈萨克斯坦、利比里亚、摩尔多瓦共和国和南非。此外，追回被盗资产举措启动了全球资产追回行动系列论坛，该论坛为请求国和被请求国之间的案件协商提供了一种结构化办法，包括准备和后续行动阶段。2023 年，行动系列论坛举行了三次会议，2024 年已经举行了一次会议，以促进信息交流，增强从业人员的知识并建立信任。以下 8 个重点国家已正式加入行动系列论坛进程：阿尔及利亚、洪都拉斯、伊拉克、尼日利亚、摩尔多瓦共和国、塞舌尔、乌克兰和赞比亚。2023 年，追回被盗资产举措启动了改进版的资产追回观测数据库，该数据库以毒品和犯罪问题办公室分发的调查问卷为基础，旨在收集有关资产追回和资产返还案件的信息并进行系统化处理。

51. 《反腐败公约》就返还腐败所得做出了规定，但在其他类型非法资金流动的资产追回方面，国际法律框架仍存在空白。自 2023 年 11 月起，金融行动特别工作组的标准要求各国将资产追回作为国内和国际层面的优先事项，并要求各国在其法律体系内建立起(与国内法基本原则一致的)未定罪资产追回制度。这些修订还为暂时冻结、扣押和限制涉嫌的犯罪所得财产提供了更强有力工具，并强调了各国之间的良好沟通及非正式合作的重要性。希望所有国家迅速执行经修订的标准。<sup>11</sup> 金融行动特别工作组编制了关于“非正式合作”和资产追回机构间网络的作用的详细评估和研究报告，以便对修订做出补充。<sup>12</sup> 毒品和犯罪问题办公室作为这些网络在全球的主要支持者，在研究中发挥了关键作用。这项研究确认了各个网络的价值，但也突出强调了大多数区域在网络可持续性方面的资源挑战。

## 五. 贯穿性办法

### 非政府利益攸关方、记者和媒体的作用

52. 保护举报人是推动更好地侦查、调查和最终起诉腐败的一个关键因素。强有力的举报和保护制度是反腐败斗争的基石，《反腐败公约》第三十三条就此提出了建议。然而，缔约国仍然认为，人们不愿举报指称的不当行为或涉嫌腐败行为是实施《反腐败公约》的主要挑战之一。联合国反腐败公约缔约国会议第十届会议通过了题为“保护举报人”的第 10/8 号决议。该决议确认，吹哨人是在其专业活动和工作相关环境中举报腐败行为的一类举报人。缔约国会议还在该决议中请毒品和犯罪问题办公室应请求扩大其向缔约国提供的、关于吹哨人

<sup>11</sup> 见 [www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/amendment-FATF-standards-global-asset-recovery.html](http://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/amendment-FATF-standards-global-asset-recovery.html)。

<sup>12</sup> FATF, “Recovering International Proceeds of Crime through Inter-Agency Networks” (Paris, 2023).

保护的技术援助，编写一份关于吹哨人保护方面的挑战和最佳做法的国际研究报告，并向预防腐败问题不限成员名额政府间工作组提交一份报告。

53. 此外，毒品和犯罪问题办公室正在编制关于调查性新闻报道和民间社会重要作用的工作流程。在缔约国会议第十届会议上，毒品和犯罪问题办公室与经济合作与发展组织共同组织了一次关于调查记者在侦查腐败方面的作用的特别活动；此次活动汇集了执法人员、决策者和记者，以讨论媒体和政府可能从彼此的行动中受益的方式，以便在全球范围内有效侦查和打击腐败和经济犯罪。2024 年 2 月，缔约国会议主席团决定，“公众参与；包容性决策进程；非政府利益攸关方、记者和媒体的作用”将是预防腐败问题不限成员名额政府间工作组在其 2024 年 9 月的会议上讨论的主题。

### 国家协调

54. 国内一级的协调和体制架构方面的差距是消除非法资金流动的一个挑战。非法资金流动具有多层面性质，因此打击这些流动需要广泛协作，而且往往涉及众多国家当局。因此，明确的任务授权以及充足的能力和资源对于不同机构(相关机构可包括例如海关和税务机关、中央银行、贸易和财政部、国家统计局、金融情报机构、金融监管和监督机关、反腐败机构和执法当局等)之间的成功协作也至关重要。如果要加强国内一级的协作，就需要改进国家的机构间协调机制，使国家努力与国际标准保持一致，还需要在打击非法资金流动方面有持续的高层政治承诺和领导。这种领导力应当扩大到建设国家能力，以便制定政策、采取执法行动和衡量所有相关国家机构和当局的成果。

### 关于专业服务提供者的监管政策

55. 在构成非法资金流动并产生隐匿或伪装资产的许多复杂交易中，各种各样的人和实体都参与了交易的创建和执行。这些人包括律师、会计师、企业服务提供商、房地产经纪、银行家、投资顾问以及许多其他行业的人。金融行动特别工作组的标准含有一种期待，即一些被指定的非金融企业和行业也承担与反洗钱执法有关的义务。然而，由于缺乏基于风险的监管的国家框架，因此不同行业和地区的监管和监督往往不一致。

56. 尤其是会计师事务所，它们经常受到公众关注，例如在以下指控中就如此，即为澳大利亚政府提供咨询的会计师与其公司客户分享保密的政府税收政策信息。大型会计师事务所面临着利益冲突方面的重大问题，原因是其咨询和顾问部门的客户往往与其审计部门的客户相同。此外，数字化和全球化导致对专业服务提供商的监管变得困难，服务提供商不需要与自己的客户在同一管辖区，也不需要在其开展活动、例如设立法人实体或提交账目的管辖区。在缔约国会议第十届会议期间举行的私营部门论坛着重讨论了专业辅助人员在犯罪所得转移方面的作用。

57. 与其他专业服务提供者相比，金融部门通常受到更多监管，原因包括商业行为和金融稳定性。然而，金融部门实施减轻风险的应对措施的方式往往与全面落实可持续发展目标不一致。例如，针对跨境转移的基于风险的办法可能导



致发展中国家的一些金融机构被排除在代理行网络之外，原因是控制风险的成本超过了可能获得的利润。金融机构还可能自动提交关于大量交易的可疑活动报告，以试图避免承担责任，但对于数百万可疑活动报告中的绝大多数，政府都没有能力进行调查。虚拟资产也带来了越来越多的挑战，近年来，两个最大的虚拟资产交易所因欺诈行为而被关闭，并因违反反洗钱法而被处以巨额罚款。

58. 大会第 77/154 号决议邀请联合国各部厅与利益攸关方协商，共同筹备全球现有商业监管政策、标准和指南建议摸底工作，但用于开展摸底工作的资源和能力尚未确定。

### 非法资金流动计量框架和估计

59. 由于潜在活动具有隐秘性，因此，计量和跟踪非法资金流动极具挑战性。大会第 78/140 号决议确认了由关于非法资金流动的可持续发展目标指标共同监管机构，即毒品和犯罪问题办公室和联合国贸易和发展会议(贸发会议)联合制定的《非法资金流动统计计量概念框架》。该概念框架认为，非法资金流动具有多层面性质，提出了非法资金流动的统计定义，即“来源、转移或使用非法、反映价值交换且跨越国境的资金流动”。总而言之，《概念框架》将非法资金流动分成四种不同类型的流动：源自非法创收活动的流入和流出以及源自非法收入管理的流入和流出。

60. 2023 年 4 月，在全球可持续发展目标指标数据库中发布的第一批估计数涵盖选定的、与犯罪有关的非法资金流动；第一批税收和商业非法资金流动估计数于 2023 年在贸发会议的《可持续发展目标脉动》中发布。预计最终估计数将于 2025 年在全球可持续发展目标指标数据库中发布。在与犯罪有关的非法资金流动方面开展的工作取得了成果，迄今为止已编制 9 个国家的估计数，它们汇总于毒品和犯罪问题办公室出版物“与犯罪有关的非法资金流动：最新进展”。初步估计显示，税收和商业非法资金流动十分频繁。

61. 可获得的非法资金流动估计数增加，各国政府将获益匪浅，原因是详细的分类估计数可以成为提高国家主管部门能力的宝贵工具，以便识别和遏制资金流动，制定更有效的循证政策。上述两个机构与联合国各区域委员会一道，继续支持各国编制透明、可靠和具有全球可比性的统计数据。在 2023 年评估会员国编制估计数的准备情况的调查中，三分之二的国家请求提供支持，以提高其统计能力(占 63 个答复国的 65%)。按照第 78/140 号决议所建议的那样为国家当局提供更有力的支持，需要专门资源，而不仅仅是目前为全球 12 个国家提供支持临时项目供资。

62. 贸发会议于 2024 年启动了一个为期两年的项目，继续支持另外三个非洲国家(加纳、纳米比亚和赞比亚)的国家统计能力，<sup>13</sup> 以完善关于税收和商业非法资金流动的初步估计。毒品和犯罪问题办公室正在编写一份关于与巴尔干路线沿

<sup>13</sup> 见 <https://unctad.org/project/statistical-measurement-tax-and-commercial-illicit-financial-flows-enable-more-targeted>。

线阿片剂和甲基苯丙胺贩运有关的非法资金流动的研究报告，并在哥斯达黎加启动了一个项目，以编制有关一个或两个非法市场的估计数。为着手处理非法资金流动估计数汇总和不同估计程序之间的可比性问题，贸发会议发布了题为“建立衡量税收和商业非法资金流动的统计框架”的文件。<sup>14</sup>

## 六. 总结与结论

63. 会员国正在许多政策领域努力加强打击非法资金流动的措施。然而仍存在许多挑战，尤其是因为非法资金流动的行为人有巨大的经济激励，而且政府难以执行规则和规章以跟上不断演变的做法。国家层面的执行不力，这一问题因国际框架存在缺陷而加剧。对于涉税非法资金流动，会员国有机会通过联合国国际税务合作框架公约及其议定书来弥补一些不足之处。加强国际框架并予以有效执行，就可以增进信任，帮助重建社会契约，并为可持续发展投资提供公共资源。

64. 第一个优先事项可以是以下方面，即确保跨境提供的、当局所需的税务相关信息是全面和有效的。发展中国家不应继续在税收信息共享机制之外。然而，它们可能需要以基于风险的办法为基础的过渡安排。通过允许向那些对其他管辖区的税基构成低风险的会员国提供信息而不提出互惠要求，新的国际规范就可以增加包容性并加强合法性。与此同时，还必须支持制定适当的保密标准和制度，加强在执法行动中使用税务信息的能力。

65. 其次，需要关于所有法律载体的更好的受益所有权信息，更广泛地分享和公布这些信息可使各方受益。虽然在标准及其实施方面，受益所有权的透明度正在提高，但以下工作将有助于填补漏洞，即在全球范围内推动有效的受益所有权登记册，同时开展强有力的核查，并允许其他会员国当局查阅。会员国可能需要逐步转向涵盖更广泛资产的登记册，以防止监管套利。

66. 第三，会员国应当考虑启动程序，找到适用于专业服务提供者的适当的管理和监督制度，从而实现更高的跨界一致性。与金融监管一样，任何国际标准和配套的监管制度都应当以活动为基础，而不是以提供方状况为基础。应当解决利益冲突问题，并对违规行为实施适当处罚。

67. 会员国必须加倍努力，打击非法资金流动和产生非法资金流动的活动，例如避税和逃税、腐败、洗钱和其他犯罪。可持续发展与金融健全之间的联系是有据可查的。为了实现可持续发展目标，在经济及社会理事会内进行更有力的国际协调，从而提高对这些问题的关注和重视程度，将至关重要。机构各自为政的运作方式，削弱了国际社会查明和消除现有政策差距的能力。已经有处理与犯罪(包括税务犯罪)所得和腐败所得有关的非法资金流动的既定国际规范框架。目前仍然没有可供各机构和国家就非法资金流动问题开展跨越腐败、金融犯罪和税收规范框架的对话的场所。随着联合国的政府间税务合作变得更加正式，

<sup>14</sup> 联合国出版物，2023年12月。

更加迫切需要弥合协调领域的差距。现有的多边架构，即经济及社会理事会，可有效主持会员国、国际机构(包括联合国系统和非联合国实体)和外部利益攸关方之间的协调。以经社理事会为基础的协调机制可以审查金融健全事项的进展，提供数据和其他信息，促进政府间协定，以解决非法资金流动问题和推动金融健全。

---