



第七十八届会议

议程项目 16(f)

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

第二委员会的报告*

报告员：伊瓦伊洛·加特夫先生(保加利亚)

一. 引言

1. 第二委员会就议程项目 16 进行了实质性辩论(见 [A/78/459](#)，第 2 段)。委员会审议该分项的情况载于相关简要记录。¹

二. 决议草案 [A/C.2/78/L.16](#) 和 [A/C.2/78/L.52](#) 的审议情况

2. 在 2023 年 11 月 9 日第 21 次会议上，古巴代表(代表属于 77 国集团的联合国会员国和中国)介绍了题为“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”的决议草案([A/C.2/78/L.16](#))。

3. 在 2023 年 11 月 21 日第 23 次会议上，委员会面前有委员会副主席杰斯伍尼·阿布杜-比雷斯博恩(加纳)在就决议草案 [A/C.2/78/L.16](#) 进行的非正式协商基础上提出的题为“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”的决议草案([A/C.2/78/L.52](#))。

* 委员会关于该项目的报告分九部分发布，文号分别为 [A/78/459](#)、[A/78/459/Add.1](#)、[A/78/459/Add.2](#)、[A/78/459/Add.3](#)、[A/78/459/Add.4](#)、[A/78/459/Add.5](#)、[A/78/459/Add.6](#)、[A/78/459/Add.7](#) 和 [A/78/459/Add.8](#)。

¹ 见 [A/C.2/78/SR.8](#)、[A/C.2/78/SR.9](#)、[A/C.2/78/SR.11](#) 和 [A/C.2/78/SR.23](#)。



4. 同样在这次会议上，委员会通过了决议草案 [A/C.2/78/L.52](#)(见第 7 段)。
5. 同样在第 23 次会议上，美利坚合众国和瑞士的代表在决议草案通过后作了发言。
6. 鉴于决议草案 [A/C.2/78/L.52](#) 获得通过，决议草案 [A/C.2/78/L.16](#) 由提案国撤回。

三. 第二委员会的建议

7. 第二委员会建议大会通过以下决议草案：

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

大会，

遵循《联合国宪章》所载宗旨和原则，

重申其题为“变革我们的世界：2030年可持续发展议程”的2015年9月25日第70/1号决议，其中大会通过了一套全面、意义深远和以人为中心的具有普遍性和变革性的可持续发展目标和具体目标，承诺做出不懈努力，使这一议程在2030年前得到全面执行，认识到消除一切形式和表现的贫困，包括消除极端贫困，是世界的最大挑战，对实现可持续发展必不可少，并决心采用统筹兼顾的方式，从经济、社会和环境这三个方面实现可持续发展，在巩固实施千年发展目标成果的基础上，争取完成它们尚未完成的事业，

又重申其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》的有机组成部分，支持和补充《2030年议程》，有助于把作为执行手段的具体目标与具体政策和行动结合起来，并再次作出坚定的政治承诺，将本着全球伙伴关系和团结精神，应对在各级为可持续发展筹措资金和创造有利环境的挑战，

还重申《联合国反腐败公约》¹这一最全面和最具普遍性的反腐败文书，认识到需要充分切实执行公约，才能继续推动批准或加入公约，并需要全力支持公约执行情况审查机制，

回顾其2021年6月2日S-32/1号决议，其中载有题为“我们共同承诺有效应对挑战和采取措施，预防和打击腐败，加强国际合作”的政治宣言，又回顾2021年12月13日至17日在埃及沙姆沙伊赫举行的《联合国反腐败公约》缔约国大会第九届会议通过的决议和决定，²

重申《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，³

回顾其2010年12月20日第65/169号、2016年12月21日第71/213号、2017年12月20日第72/207号、2018年12月20日第73/222号、2019年12月19日第74/206号、2020年12月21日第75/206号、2021年12月17日第76/196号和2022年12月14日第77/154号决议，

¹ 联合国，《条约汇编》，第2349卷，第42146号。

² CAC/COSP/2021/17，第一节。

³ 联合国，《条约汇编》，第2225卷，第39574号。

又回顾其 2016 年 12 月 19 日第 71/208 号、2017 年 12 月 19 日第 72/196 号、2018 年 12 月 17 日第 73/186 号、2019 年 12 月 18 日第 74/177 号、2020 年 6 月 1 日第 74/276 号和 2020 年 12 月 16 日第 75/194 号决议，

表示注意到发展筹资问题机构间工作队的 2023 年报告⁴ 及其关于打击非法资金流动的政策建议，

认识到通过加强国际税务合作在减少非法资金流动方面取得进展，可有助于调动国内资源和实现《2030 年议程》中的其他目标和具体目标，

回顾非洲非法资金外流问题高级别小组的报告和该小组在增加对非法资金流动来源的了解方面作出的相关贡献，并再次邀请其他区域开展类似工作，

又回顾大会主席 2019 年 5 月 16 日在总部召开了关于国际合作打击非法资金流动和加强资产返还良好做法的高级别会议，并表示注意到主席的总结，

还回顾 2019 年 9 月 26 日举行的发展筹资问题高级别对话和 2023 年 9 月 20 日举行的发展筹资问题高级别对话重点关注打击非法资金流动，

表示注意到联合国贸易和发展会议第六个发展筹资问题政府间专家组的政策建议，⁵ 回顾贸发会议 2020 年关于打击非法资金流动促进非洲可持续发展会议的出版物，⁶

回顾国际金融问责、透明和廉洁以利实现 2030 年议程高级别小组的报告，⁷ 并注意到报告所载供酌情进一步审议的独立专家的建议，

又回顾联合国贸易和发展会议以及联合国毒品和犯罪问题办公室的非法资金流动统计计量概念框架，还回顾统计委员会第五十三届会议核可将其作为在《2030 年可持续发展议程》及其指标框架背景下衡量非法资金流动的指标 16.4.1 供全球使用，并注意到已根据核可的方法，针对该指标公布报告了第一批非法资金流动官方估计数，

重申深为关切非法资金流动特别是逃税、腐败和跨国有组织犯罪造成的非法资金流动对各社会的经济、社会和政治稳定与发展的影响，特别是对发展中国家及其在《2030 年议程》筹资方面取得进展的影响，

极为关切地注意到冠状病毒病(COVID-19)大流行对人类健康、安全和福祉造成严重的不利影响，并严重扰乱社会和经济，对生活和生计造成破坏性影响，最贫困和最脆弱者受到这一大流行病的影响最大，重申回到实现可持续发展目标轨道的雄心壮志，为此要制定和实施可持续和包容各方的复苏战略，以加快

⁴ 《2023 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，2023 年)。

⁵ 见 TD/B/EFD/6/3。

⁶ 《2020 年非洲经济发展报告：打击非法资金流动促进非洲可持续发展》(联合国出版物，2020 年)。

⁷ A/75/810/Rev.1，附件。

全面实施《2030 年可持续发展议程》的进展，并帮助降低未来发生冲击、危机和大流行病的风险，增强相关抵御能力，包括为此加强卫生系统和实现全民健康覆盖，认识到让所有人公平及时地获得安全、优质、有效和负担得起的 COVID-19 疫苗、治疗和诊断是全球在同心同德、团结一致、重振多边合作和不让任何一个人掉队这一原则的基础上作出应对的一个重要部分，

承认 COVID-19 大流行彰显了发展中国家政府在危机时期调集预算资源的局限性，重申需要改善和加强有效调动国内资源的工作，包括公共支出系统接受问责而且透明，酌情加强国内监管框架和法律框架，从而更有效地应对非法资金流动造成的伤害，并承认这种流动使发展中国家本已有限的资源捉襟见肘，造成伤害，明显影响这些国家弥补可持续发展目标资金缺口和调动国内资源实现较长期可持续发展的能力，回顾秘书长以及加拿大和牙买加两国政府启动的 COVID-19 时代及其后发展筹资非正式进程的第六讨论小组会议，

鼓励 会员国采用并加强合适的协调人，以利彼此之间交流信息，承认《加强国际反腐败执法合作利雅得倡议》及其全球反腐败执法机构行动网络，以及现有的协定、正式论坛或网络，包括国际刑事警察组织(国际刑警组织)资产追回全球协调人网络，

铭记 非法资金流动有不同的来源，单独分析每一来源更利于制定防止非法资金流动的对策，

赞赏地注意到 区域组织和其他相关国际论坛正在努力加强防止和打击非法资金流动方面的合作，并注意到政府和私营部门为动员金融部门共同打击非法资金流动而采取的新举措，

认识到 打击非法资金流动是极为重要的发展挑战，注意到发展中国家特别容易受到非法资金流动的负面影响，强调非法资金流动减少本可用于资助发展的宝贵资源，

又认识到 研究打击非法资金流动与实现债务可持续性之间的潜在关系很重要，

还认识到 非法资金流动规模扩大而且复杂性增加带来的挑战，又认识到需要按照《联合国反腐败公约》规定追回和返还被盗资产，因此要求加强国际合作，

认识到 尚需克服许多技术、法律和实际挑战，以利于将犯罪所得返还被盗原籍国，

又认识到 全球对打击非法资金流动和加强资产返还重要性的认识正在迅速提高，请求国和被请求国追回非法所得资产的政治意愿也在增强，并注意到许多挑战仍未克服，要有效克服这些挑战，就需要采取一种全面的办法，认识到存在不同类型的非法资金流动及其对可持续发展的影响，

还认识到腐败行为，包括涉及多个国家管辖区和巨额资产的复杂案件造成的资源损失可能在国家资源中占很大比例，这种损失对发展中国家的不利影响尤为严重，

重申《联合国反腐败公约》第五章的重要性，并强调根据该章追回和返还被盗资产是《公约》的一项基本原则，

确认联合国反腐败公约缔约国会议所开展的工作，特别是其资产回收问题不限成员名额政府间工作组开展的工作，以推动全面切实执行《公约》第五章，

注意到不限成员名额政府间专家会议之间努力促进信息交流和协同增效，以加强在《联合国反腐败公约》和联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约国会议设立的国际合作工作组之下开展的国际合作，

回顾2022年11月28日和29日在内罗毕举行了第三次返还被盗资产国际专家会议，

又回顾2022年9月6日和7日在日内瓦举行了非法贸易论坛第二届会议，会议强调了非法贸易，包括相关非法资金流动，对实现可持续发展目标、创收和经济活动的不利影响，

还回顾税务合作平台的工作，其目的是加强联合国、国际货币基金组织、世界银行集团和经济合作与发展组织之间关于税务问题的协作与协调，包括在使这四个国际组织相互之间关于执行国际税务标准的常规讨论正式化以及加强它们向发展中国家提供能力建设支持的能力问题上所做的工作，

注意到经济合作与发展组织/联合国开发计划署“税务监察员无国界”联合倡议正在通过有针对性的税务审计援助方案支持发展中国家，

确认学术界和民间社会，包括国际资产追回中心和U4反腐败资源中心，在协助会员国了解根据《联合国反腐败公约》第五章返还被盗资产的相关挑战方面开展的重要工作，

注意到经济合作与发展组织/二十国集团基础侵蚀和利润转移包容性框架143个成员开展的工作，该框架为合作解决避税问题、改善国际税收规则的协调一致、确保更透明和更公平的税收环境提供了论坛，

又注意到经济合作与发展组织制定的《统一报告标准》下的《金融账户涉税信息自动交换标准》的执行情况国际动态，123个成员已经承诺到2026年执行该标准，并注意到全球税务透明和信息交流论坛168个成员发挥的作用，使平等合作成为可能，

重申承诺不让任何一个人掉队，重申认识到人的尊严至关重要，希望看到所有国家和人民以及社会各阶层都实现可持续发展目标和具体目标，并再次承诺首先尽力帮助落在最后面的人，

1. **肯定**打击非法资金流动有助于筹集国内资源，这对旨在实现可持续发展目标的融资政策至关重要；

2. **表示注意到**秘书长的报告；⁸

3. **重申致力于**通过国家努力和国际合作，打击非法资金流动，促进资产返还方面的良好做法，促进可持续发展，包括通过《联合国反腐败公约》等现有相关国际框架，实现金融健全，促进可持续发展，同时注意到联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国贸易和发展会议以及二十国集团正在开展的工作；

4. **重申承诺**努力铲除促使向国外转移被盗资产和非法资金流动的避风港；

5. **又重申承诺**按照国际标准加强各级监管框架，并进一步强化金融机构和企业部门以及公共行政部门的透明度和问责制；

6. **表示注意到**媒体在揭露腐败、滥用税收法规以及金融诚信监管和控制措施失灵方面所做的工作；

7. **欢迎**会员国继续努力，增进对开展国际合作打击非法资金流动方面的挑战和机遇的了解并扩大知识面，加强符合《联合国反腐败公约》的资产追回和返还方面的良好做法，以促进可持续发展；

8. **承认**打击非法资金流动需要在来源国、过境国和目的地国采取一系列行动，包括遏制、发现、防止和打击这种流动，以及迅速开展执法行动与合作；

9. **又承认**需要打击非法资金流动，加强资产返还和追回的良好做法，将其作为除贫、粮食安全、卫生、教育、投资社会方案或适应气候变化等广泛领域发展筹资的来源之一，并助力改善可持续发展的成果；

10. **确认**打击非法资金流动需要采取协调一致、全政府参与的做法，因此鼓励会员国酌情并视需要建立国内体制机制，包括与数字化或其他适当措施有关的机制，确保信息共享和全政府协调，在这方面邀请愿意制定国家综合融资框架的会员国酌情列入打击非法资金流动计划，包括通过转移和共享数据，并规定必要的保障措施，期待发展筹资问题机构间工作队就各国如何将金融健全行动纳入其融资框架制定指导意见；

11. **注意到**打击非法资金流动的国际合作是一项正在进行的工作，必须继续进行下去，鼓励所有国家根据现有相关国际框架，包括《联合国反腐败公约》，开发有效工具，并创造打击非法资金流动的政策环境；

12. **认识到**旨在打击非法资金流动的措施往往需要执法机构开展跨界合作，应请求提供技术援助也可促进改善国际合作，鼓励会员国在适用和服从国内法律制度情况下，按照条约义务，在这方面开展合作并交流信息和最佳做法；

⁸ A/78/186。

13. **鼓励**各国、相关多边组织和国际组织继续努力并加大努力，应要求向发展中国家提供技术援助和能力建设援助，并支持非洲和其他区域的倡议，以防止、发现和打击非法资金流动，加强资产追回和返还的良好做法，以根据《2030年可持续发展议程》⁹促进可持续发展；

14. **敦促**尚未批准或加入《联合国反腐败公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书¹⁰的会员国考虑批准或加入这些文书，并敦促缔约国作出努力，有效执行上述公约和议定书；

15. **重申**会员国需要有效落实和执行《联合国反腐败公约》规定的所有现有义务，作为打击非法资金流动的一个关键部分；

16. **敦促**会员国加大力度预防和打击涉及巨额资产和相关非法资金流动的腐败，注意到没有一个国家能够单独有效处理涉及多个司法辖区的复杂案件，在预防和打击腐败包括追回资产方面需要开展国际合作和技术援助；

17. **强调指出**反腐败措施应是国家发展政策和战略的组成部分，因此邀请正在制定国家综合融资框架的国家酌情将反腐败部分和标准纳入其中，又强调指出所有管辖区应酌情考虑进一步开展研究、制定政策和拟订方案，解决腐败问题，并决定遏制、发现、防止和打击腐败，增加透明度，促进善治；

18. **鼓励**公共与私营部门更密切地合作，以更好地打击腐败，并强调指出进一步开展研究、制定政策和拟定方案应有助于实现这一目标；

19. **关切地注意到**《联合国反腐败公约》确立的犯罪所得尚未以有利于请求缔约国、原合法所有人和犯罪受害人的方式进行处置，并决定制止、发现、防止和打击腐败，提高透明度，促进善政；

20. **鼓励**《联合国反腐败公约》缔约国充分利用《公约》第五章所载的资产追回工具，包括执行外国限制和没收令的机制；

21. **促请**《联合国反腐败公约》所有缔约国特别是请求和被请求缔约国为追回《公约》界定的犯罪所得开展合作，并按照《公约》第五十七条的规定，履行其对确保返还或处置此类所得承担的义务，邀请缔约国根据各自的国内法，考虑将任何追回的资源用于资助实现可持续发展目标，并为资产追回和返还的目的加强现有多边法律文书的实施；

22. **请**联合国犯罪和毒品问题办公室与追回被盗资产举措协调，继续扩大资产追回和返还的全球知识和数据收集，在现有资源范围内，利用现有的各项努力，收集和分享关于挑战和良好做法的信息，以及关于与腐败犯罪有关的冻

⁹ 第 70/1 号决议。

¹⁰ 联合国，《条约汇编》，第 2225、2237、2241 和 2326 卷，第 39574 号。

结、扣押、没收和返还的资产数量的信息，并酌情收集和分享案件数量和类型的信息，同时确保保护个人数据和隐私权；¹¹

23. **强调指出**国际税务合作努力应在方法和范围上具有普遍性，并充分考虑到所有国家，特别是最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和非洲国家的不同需求和能力；

24. **鼓励**相关国家和国际行为体进一步努力，减少不符合正常交易原则的转让定价和进出口伪报；

25. **促请**所有国家共同努力，消除税基侵蚀和利润转移，确保所有公司，包括跨国公司，按照国家和国际法律和政策，向经济活动发生地和价值创造地的政府纳税；

26. **又促请**所有国家按照适用的双边或多边协定，在司法互助、行政协助和税务信息交流和金融账户信息自动交流方面开展合作；

27. **邀请**双边或多边税务透明度协定的签署国考虑允许根据这些协定进行的信息交流用于这些协定准许和提供书面同意的目的，同时顾及保密性和国内法的限制，

28. **邀请**经济及社会理事会根据新的国际协定更新和加强《联合国合作打击国际逃税行为守则》，¹² 并强调发展中国家受益于国际税务合作的重要性；

29. **确认**在联合国审议国际税务合作的重要性，在这方面赞赏地注意到国际税务合作专家委员会的工作，邀请经济及社会理事会探讨加强专家委员会用的方法，同时适当考虑到国际税务合作努力应在方法和范围上实现普遍性；

30. **表示注意到**为应对经济数字化带来的税收挑战而正在开展的经济合作与发展组织/二十国集团双柱解决方案实施工作，承认需要认真分析对发展中国家的影响，并鼓励特别关注其独特的需求和能力；

31. **回顾**《2022年可持续发展融资报告》、联合国贸易和发展会议《2021年贸易和发展报告》和秘书处经济和社会事务部《2022年世界经济形势与展望》中对经济合作与发展组织/二十国集团双柱解决方案的分析，呼吁进行包容性讨论，以应对不确定性及其对发展中国家的影响，包括其能力建设需求；

32. **又回顾**新技术既可以提高税收效率，也可以加强打击非法资金流动的努力，表示关切虚拟资产被用于非法活动，并在这方面鼓励会员国和其他相关组织酌情采取符合国际标准的措施，防止和打击非法使用虚拟资产的行为；

33. **注意到**各管辖区已引入提高受益所有权透明度的机制，包括公司、信托和有限责任合伙等法律实体和法律安排的受益所有权登记册，鼓励所有管辖

¹¹ CAC/COSP/2021/17, I.A 节, 第 9/2 号决议, 第 15 段。

¹² 经济及社会理事会第 2017/3 号决议。

区根据国内法和适用的国际标准考虑建立适当机制，如受益所有权登记册或替代机制，并鼓励会员国促进及时提供充分、准确和最新的受益所有权信息；

34. **又注意到**种类繁多的个人和实体参与了构成非法资金流动的交易，认识到需要考虑到各国的具体情况制定适当的商业监管政策，在这方面再次邀请经济和社会事务部、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国贸易和发展会议与所有相关利益攸关方协商，结合各国的具体情况，共同筹备全球现有标准和指南摸底工作，并提交经济及社会理事会进行政府间讨论；

35. **确认**衡量非法资金流动的概念和经过检验的方法取得了重大进展并已发布，指出三大洲试点研究的结果表明，衡量这些流动是可能的，但具有挑战性，需要加强支持，呼吁提高透明度和加强努力，提高国家当局收集和分析数据的能力，采取更知情和更有针对性的政策打击非法资金流动，强调需要在《2030 年议程》背景下加强国家衡量非法资金流动的能力，并增加国家政府机构内部以及来自国际机构的数据交流；

36. **邀请**联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国贸易和发展会议作为可持续发展目标指标 16.4.1(流入和流出的非法资金流量总值)的监管机构，与其他机构协商，利用迄今提出的概念并继续开发概念，完善迄今制定的方法，为国家当局提供更有力的支持，并邀请所有会员国与监管机构合作，报告关于该指标的数据；

37. **邀请**所有参与衡量和报告非法资金流动的机构使用统计概念和方法来估计非法资金流动，鼓励所有会员国使用统计委员会通过的方法报告可持续发展目标指标 16.4.1，促请联合国系统各实体、国际组织和捐助者与监管机构协调，对国家统计局和负责报告非法资金流动的其他实体进行关于这些商定方法的培训；

38. **邀请**大会主席、经济及社会理事会主席、秘书长和联合国毒品和犯罪问题办公室适当考虑打击非法资金流动和加强资产返还方面的良好做法以促进可持续发展的重要性，促请联合国系统相关组织在各自任务和资源范围内，根据指标 16.4.1，继续审议非法资金流动对资助《2030 年议程》的不利影响，并协调努力，进一步探讨应对这一现象的政策，并在这方面邀请所有其他相关国际机构根据各自的任務支持这些努力；

39. **重申**《2030 年议程》的核心承诺不让任何一个人掉队，承诺采取更多具体措施支持处境脆弱民众和最脆弱国家，首先帮助落在最后面的群体；

40. **促请**经济及社会理事会和联合国毒品和犯罪问题办公室在现有任务范围内，加强打击非法资金流动的政策建议，让所有相关机构进行参与并利用现有机构，审查金融健全问题的进展情况，加大提供关于指标 16.4.1 的数据的努力，推动执行解决非法资金流动问题的现有政府间协定；

41. **期待**发展筹资问题机构间工作队按照工作队的任务规定，在其 2024 年报告中，对开展国际合作打击非法资金流动和加强资产追回和返还的良好做法

以促进可持续发展的问题进行分析，并期待经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛对打击非法资金流动的努力进行审议；

42. 请秘书长在现有资源范围内，向大会第七十九届会议提交一份报告，说明打击非法资金流动取得的进展以及现有资产返还和追回机制的执行情况，并阐述在这方面加强国际协调的情况，请联合国贸易和发展会议和联合国毒品和犯罪问题办公室在《可持续发展目标动向报告》中用专门章节(将由秘书处向第二委员会介绍)向大会第七十九届会议报告本决议的执行情况，特别阐述测试、完善和适用报告指标 16.4.1 的方法取得的进展，以及在 COVID-19 大流行的情况下，需要按照《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》¹³ 和《2030 年可持续发展议程》所载承诺，打击非法资金流动，追回和返还被盗资产；

43. 决定在大会第七十九届会议临时议程题为“宏观经济政策问题”的项目下，列入题为“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”的分项。

¹³ 第 69/313 号决议，附件。