



人权理事会

第二十二届会议

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

不把非法来源资金归还来源国对享受人权的负面影响

国家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、文化权利的影响问题独立专家西法斯·卢米纳的临时报告*

内容提要

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，减少了税收收入和投资流入，阻碍发展，加剧贫困而且损害了对人权的享有。据估计，2010 年发展中国家平均因非法资金外流损失了 7,830 亿美元至 11,380 亿美元；2001 至 2010 年间，资金外流的实际价值增加了 8.6%，这意味着解决这一问题的现行措施没有取得显著效果。

许多受巨额非法资金外流影响的国家外债负担沉重，在债务偿付与提供基本公共服务二者之间分配稀缺的国家资源时不得不做出艰难的选择。遏制非法资金外流及确保将非法资金归还来源国，能够增加这些国家用于发展、缓解贫困及实现所有人权，特别是经济、社会和文化权利的资源。归还非法资金还可以帮助来源国减轻外债负担。

* 迟交。

要拟定有效的战略，应对非法资金问题并确保将其归还来源国，就必须了解非法资金流动的方式和渠道、这些资金源自哪些国家、在何处留存，以及用于遏制非法资金流动的现有法律工具和其他举措。本临时报告根据人权理事会第19/38号决议提交，对上述问题进行了综述。独立专家关于这一问题的最后报告将详细探讨不归还非法资金对发展和实现人权的影响，并将就打击非法资金流动，以确保最大限度地利用现有资源充分实现所有人权的战略提出建议。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	4
二. 非法资金：问题综述.....	5-23	4
A. 非法资金流动估计值.....	12-16	7
B. 来源国.....	17-19	8
C. 目的国.....	20-23	9
三. 目前遏制非法资金流动的举措.....	24-46	11
A. 多边举措.....	25-35	11
B. 国家举措.....	36-40	13
C. 其它举措.....	41-43	15
D. 国际援助与合作的作用.....	44-46	16
四. 非法资金、资产追回与人权.....	47-56	16
五. 今后的步骤.....	57-58	19
六. 结论.....	59-61	20

一. 导言

1. 人权理事会第 19/38 号决议请国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权的影响问题独立专家向人权理事会第二十二届会议提交关于“不把非法来源资金归还来源国对国家最大限度地利用现有资源充分实现所有人权，特别是经济、社会及文化权利的负面影响”的综合研究报告，“其中要特别注意负担沉重外债的发展中国家和经济转型国家”。
2. 独立专家欢迎理事会请其分析转移非法来源资金的人权影响，这种行为可能危及社会的稳定和安全、破坏民主和道德价值观，并危害社会、经济和政治发展，特别是在不当的国家和国际反应导致有罪不罚的情况下。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、经济发展和可持续发展等活动所必须的资源，而且削弱了经济、社会、文化、公民和政治权利的享有。
3. 他借此机会感谢危地马拉政府提供资料，说明其打击非法资金流动的法律和制度框架。
4. 要拟定有效的战略，应对非法资金问题并确保将其归还来源国，就必须了解非法资金流动的方式和渠道、这些资金源自哪些国家、在何处留存，以及遏制非法资金流动的现行举措。本临时对上述问题进行了综述。独立专家关于这一问题的最后报告将详细探讨不归还非法资金对发展和实现人权的影响，并将就打击非法资金流动，以确保最大限度地利用现有资源在受到非法流动影响的国家实现所有人权的战略提出建议。

二. 非法资金：问题综述

5. 资金流动可能由于两个相互重叠而又截然不同的原因成为非法流动。首先，它们可能涉及犯罪所得，如腐败、贪污、贩毒或非法军火贸易。随后，所得款项常通过保密管辖地¹的离岸存款和为隐蔽非法资金流动专门设立的空壳公司进行清洗。其次，虽然大多数非法资金流动最初源自合法的经济活动，但是违反相关法律(如不支付适用的企业税或违反外汇管理条例)将这些资金转移到国外的做

¹ 税收正义网络组织是一个在税收和监管领域开展研究、分析和宣传的独立组织，它将保密管辖地定义为“主要为了非本地居民的利益和使用而故意设立相关法规的地方。相关法规的设计旨在削弱另一司法管辖区的立法或法规。为便于使用，保密管辖地还刻意为其蒙上受法律支持的神秘面纱，确保辖外利用其法规行为者的身份不会暴露”。见税收正义网络组织简报“Identifying Tax Havens and Offshore Financial Centers”，(2007 年)。

法，使之成为非法资金。因此，非法资金是指非法赚取、转移或使用的资金，包括居民违反相关法律框架、着手积累外国资产的所有未经记录的私人外流资金。²

6. 常用逃税手段包括进出口伪报和不当转移定价。进出口伪报是指企业或个人通过伪造贸易单据(如海关发票中的价格)将款项转移到海外。买卖双方可以达成同谋，买方仅以标准市场价格购买进口货物，但在单据中列出更高的价格。然后由卖方代表买方将差额存入保密管辖地的银行账户，从而使资金流向海外并防止国家当局收取所需税款。

7. 不当转移定价是指跨国公司内部一种类似的逃税过程。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，这个子公司再以市场价格将产品出售给最终顾客并创造利润。³ 经济合作与发展组织(经合组织)估计，国际贸易中大部分属于关联公司之间发生的集团间贸易，从而为跨国企业提供了在集团内部各公司之间转移利润的机会，确保在低税收管辖地的账目显示出高利润。⁴ 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。一名研究人员最近指出：“虽然虚开发票和不当贸易定价等用于逃税的某些企业做法显然并不合法，但是在许多情况下，由于缺乏适当工具加以有效监管而难以证实。在集团内部转移利润的其他手段属于合法或半合法行为，但是在道德伦理上很成问题。”⁵

8. 这种逃税伎俩受到所有正在努力克服预算紧张和削减基本服务问题的国家的关切。不过由于资源限制和沉重的外债负担，发展中国家受到与此相关的资金外流的影响似乎最为严重。

² 见 Dev Kar and Karly Curcio, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2000-2009 – Update with a Focus on Asia* (Global Financial Integrity, 2011), p. 3.

³ 最近欧洲和美国企业的偷税行为引发了国际关注。2012年11月，星巴克、谷歌英国和亚马逊的管理人员接受了英国议会公共账户委员会的询问，说明其为何仅就在大不列颠及北爱尔兰联合王国的业务上报了极有限的利润，而利用荷兰、爱尔兰和卢森堡等更加优惠的欧洲税收管辖地来支付企业税(见 BBC World News, “Starbucks, Google and Amazon, grilled over tax avoidance”, 12 November 2012。可参阅 www.bbc.co.uk/news/business-20288077)。据报告，2011年亚马逊英国在联合王国的销售额超过 33 亿英镑，但同年度未在联合王国为任何利润支付企业税(见 Ian Griffiths, “Amazon, £7bn sales, no UK corporation tax”, *The Guardian*, 4 April 2012)。在美利坚合众国，参议院常设调查小组委员会举行了类似的听证会，调查苹果、惠普和微软等科技公司的逃税行为(见 Charles Duhigg and David Kocieniewski, “Inquiry into Tech Giants’ Tax Strategies Nears End”, *New York Times*, 3 January 2012)。据报告，苹果仅在美国国外支付了 2% 的企业税(见 BBC World News, “Apple paid only 2% corporate tax outside the US”, 4 November 2012。可参阅 www.bbc.co.uk/news/business-20197710)。

⁴ 经合组织, “Intra-industry and intra-firm trade and the internationalisation of production” in *OECD Economic Outlook*, No. 71 (2002)。可参阅 www.oecd.org/dataoecd/6/18/2752923.pdf。

⁵ Øygunn Sundsbø Brynildsen, “Exposing the lost billions”, *Third World Resurgence*, No. 268 (December 2012), p. 22.

9. 值得注意的是，大部分非法资金流动都依托于避税天堂、保密管辖地、无法查到所有人的空壳公司、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。

10. 过去人们将受贿、贪污公款、逃税或其他腐败行为所得资金藏匿于匿名银行账户或假名账户，但现在这个办法越来越行不通。目前人们倾向于利用法团工具的方法。该术语指的是公司或企业、基金或信托公司。世界银行和联合国毒品和犯罪问题办事处(联合国毒罪办)的联合倡议“被盗资产追回倡议”的一项研究表明，信托与企业服务供应商，包括经合组织国家的供应商，在受托为这类法团工具开设或提供行政服务时，往往未能进行充分的尽职审查，以遵守金融行动专责小组(反洗钱金融行动特别工作组)的建议。⁶

11. 还有迹象表明，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。美国和其他国家的一系列备受关注的案件已经表明，国际银行频频失察或共谋参与清洗腐败或逃税所得。⁷ 例如，2012年12月11日，汇丰银行达成了延期起诉协议，同意因大肆故意违反美国反洗钱与海外制裁法律而支付略高于19亿美元的罚金。⁸ 英国金融服务局2011年依据对英国银行如何审查政治知名人士的调查编写了一份报告，发现接受调查的银行中有四分之三未妥善确定这些人士存入资金的合法性；超过半数的银行未能对高风险政治知名人士采取更严格的尽职审查；三分之一以上的银行“似乎愿意接受”来自这些客户的“极高的洗钱风险”。⁹ 努力反对自然资源相关腐败现象和冲突的非政府组织“全球见证组织”也以证据为基础开展了几项案例研究，研究表明银行业通过与可疑顾客开展业务，为非法资金流动提供便利。¹⁰

⁶ Emile van der Does de Willebois and others, *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It* (Washington, D.C., International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2011).

⁷ 例如，见 United States, Senate, Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, *Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the Patriot Act: Case Study Involving Riggs Bank* (Washington, D.C., 2004) and *Keeping Foreign Corruption Out of the United States: Four Case Histories* (Washington, D.C., 2010)。

⁸ Ben Protess and Jessica Silver-Greenberg, “HSBC to Pay \$1.92 Billion to Settle Charges of Money Laundering”, *New York Times*, 10 December 2012; and United States, Department of Justice, Office of Public Affairs, “HSBC Holdings plc and HSBC Bank USA N.A. Admit to Anti-Money Laundering and Sanctions Violations”, 11 December 2012. 可参阅 www.fbi.gov/washingtondc/press-releases/2012/hsbc-holdings-plc-and-hsbc-bank-usa-n.a.-admit-to-anti-money-laundering-and-sanctions-violations-forfeit-1.256-billion-in-deferred-prosecution-agreement.

⁹ 金融服务局, *Banks' management of high money-laundering risk situations* (London, 2011), p. 4.

¹⁰ 见全球见证组织, *Undue Diligence: How Banks do business with corrupt regimes* (London, 2009); and Global Witness, “*International Thief, Thief*”: *How British banks are complicit in Nigerian Corruption* (London, 2010)。

A. 非法资金流动估计值¹¹

12. 由于缺少数据，而且参与非法金融交易的银行和其他金融中介机构不够透明，难以较为确切地计算非法资金的流量。不过若干调查研究已经提供了有价值的估计数据。全球金融诚信组织最近的一项研究得出结论，根据所采用的方法不同，2010 年发展中国家因非法资金外流造成的损失在 7830 亿美元至 11,380 亿美元之间。¹² 该研究报告指出，尽管国际社会加大力度遏制非法资金的流动，但是 2001 至 2010 年间，资金外流的实际价值平均每年增长了 8.6%，这意味着解决这一问题的现行措施至今仍未取得显著效果。¹³ 值得注意的是，非法资金流动的增长率超过了同期发展中国家的经济增长率(年均 6.3%)。¹⁴

13. 不当转移定价和进出口伪报被视为非法资金流动的最基本要素，其次是与国际贩毒和其他犯罪活动有关的非法流动。自发展中国家外流的腐败收益虽然仅占有非法资金流动的 5% 左右，但据估计每年高达 200 亿至 400 亿美元。¹⁵ 这仍然是个巨大的数字，相当于目前发展中国家接受的官方发展援助总额的 15% 至 30%。¹⁶

14. 独立专家感到关切的是，上述大量非法资金中仅有一小部分得以归还来源国。根据“被盗资产追回倡议”的说法，15 年来仅有 50 亿美元的被盗资产得以归

¹¹ 可以采用几个经济模型估计非法资金流量。例如，世界银行的剩余模型考量官方资本的流入量与使用量之间的差额，包括国家储备的增加值。出现差额意味着能接触政府资金的人挪用了款项。几年来一直研究这个问题的智库全球金融诚信组织以一种混合方法估计非法资金的流量，通过分析收支差额数据查找通过银行系统流动的资金；通过分析贸易数据来估计以伪报进出口交易的方式进行的非法资金流动。这种方法的优势在于它更加全面地描述了非法流向国外的资金总量。目前全球金融诚信组织又进一步优化了其方法，采用热钱狭义模型估计非法流量，产生了更为保守的估计数据。关于各模型的概述，见 Alessandra Fontana, “What does not get measured, does not get done”, *The methods and limitations of measuring illicit financial flows*, U4 Brief No. 2 (Bergen, 2010)。另见联合国毒品与犯罪办公室(联合国毒罪办), *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes, Research report* (Vienna, 2011), pp. 15-18。

¹² Dev Kar and Sarah Freitas, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2001–2010* (Washington, D.C., Global Financial Integrity, 2012), p. c。

¹³ 同上，第 9 页。

¹⁴ 同上，第 9 页。

¹⁵ 见联合国人权事务高级专员关于不把非法资金归还来源国对享有人权，特别是经济、社会及文化权利的负面影响的综合研究报告，A/HRC/19/42 和 Corr.1, 第 5 段。该数字的依据是 Raymond Baker, *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System* (Hoboken, John Wiley and Sons, Inc., 2005) 的数据，世界银行和联合国毒罪办常引用这一数字作为估计数据。

¹⁶ 2011 年，经合组织发展援助委员会成员报告净官方发展援助 1355 亿美元。见经合组织, *Development Co-operation Report 2012: Lessons in linking sustainability and development* (Paris, 2012)。

还。¹⁷ 最近对 30 个经合组织成员国的调查表明，2006 至 2009 年间，其中只有 6 个国家冻结了价值 12 亿美元的资产，而且这 4 年间，它们仅设法将价值 2.27 亿美元的资产归还外国管辖区。¹⁸

15. 其他研究也显示非法资金或被盗资产归还来源国的比例很低。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)估计，每年自发展中国家外流的非法来源资金中仅有约 2% 被归还来源国。¹⁹ 尽管“阿拉伯之春”再度努力冻结国家元首和高级官员等政治知名人士自该区域盗取的大量资产，但在开展所需的调查后，似乎只能追查到全部非法资金中的一小部分并最终将其归还来源国。一项研究分析了 25 位知名政治领导人被迫下台后被其盗取、贪污或以其他非法手段获取的资产的下落，结果也同样表明，这些统治者及其家人盗取的资产总额约达 1400 亿美元。然而，这些资产中被查明并冻结在海外的仅是一小部分(5%)，归还继任合法新政府的更是少之又少(2.4%)。²⁰

16. 非法资金归还率低可归结为几个因素，其中包括资产追回程序冗长而又复杂。²¹ 也可以说，另一个障碍是非法资金的来源国和留存国当局缺乏政治意愿。²²

B. 来源国

17. 研究表明，外流非法资金绝大部分源自发展中国家。²³ 据全球金融诚信组织估计，发展中国家外流的全部非法资金中有 61.2% 源自亚洲，主要因为该区域最大的发展中国家中国和印度有巨额资金外流。据估计，与商业不当转移定价和进出口伪报相关的非法资金流动占该区域所有非法资金流动的 90% 以上。其次是

¹⁷ Kevin M. Stephenson and others, *Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action* (Washington, D.C., StAR Initiative, 2011), p. 11.

¹⁸ 经合组织/世界银行, *Tracking Anti-Corruption and Asset Recovery Commitments: A Progress Report and Recommendations for Action* (Paris and Washington, D.C., 2011), p. 5.

¹⁹ 这些数字未考虑 2011 年被冻结并/或归还埃及、突尼斯、阿拉伯叙利亚共和国和利比亚的资金，该进程再次启动了资产追回工作。A/HRC/19/42 和 Corr.1, 第 8 段。

²⁰ MyPrivateBanking, “Billions without a Trace – Dictators’ Stolen Assets,” May 2011.

²¹ 来源国和目的国试图追回或归还非法资金时遇到的多种法律障碍和实际障碍概述，例如，见 Stephenson, *Barriers to Asset Recovery* (2011) 和 A/HRC/19/42。

²² 例如，见 Switzerland, Federal Department of Foreign Affairs, “Illicit assets of politically exposed persons (PEPs)”。可参阅 www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/finec/poexp.html。

²³ 在中东和北非之外的所有区域，转移非法资金的最主要手段是进出口伪报。2001 至 2010 年间，进出口伪报占该区域外流资金总量的 37%。见 Kar and Freitas, *Illicit Financial Flows from Developing Countries*, p. 15。

在拉丁美洲和加勒比区域，占非法资金外流总量的 15.6%、中东和北非占 9.9%。随后是欧洲发展中国家，占 7%，非洲占 6.3%。²⁴

18. 根据全球金融诚信组织的估计，2001 至 2010 年间，下列国家外流的资金占全球非法资金外流总量的 76%：中国、墨西哥、马来西亚、沙特阿拉伯、俄罗斯联邦、菲律宾、尼日利亚、印度、印度尼西亚和阿拉伯联合酋长国(按非法外流资金估计量大小排列)。²⁵

19. 尽管初看上去，最不发达国家外流的非法资金也许仅占全球非法资金外流的一小部分，但是它们对这些国家的社会发展和经济、社会与文化权利的实现具有特别负面的影响。由于最不发达国家在全球国内生产总值中的比重不到 2%，在全球货物贸易中的比重仅约 1%，²⁶ 相对而言，这些国家外流的非法资金与其微小的经济规模相比，十分巨大。联合国开发计划署估计，1990 至 2008 年间，最不发达国家外流的非法资金在其国内生产总值中的平均比重为 4.8%。这意味着这些国家平均每接受 1 美元的官方发展援助，便有 60 美分以非法资金的形式外流。据估计，11 个最不发达国家中，与非法资金流动相关的资本损失已经超过了其接受的官方发展援助总额。据估计，在 39 个可获得充足数据的最不发达国家中，非法资金外流总额高达 2,460 亿美元，超过了 1,640 亿美元的债务偿还费用，从而成为这些国家向世界其他地区资源净转移(估计达 1970 亿美元)的主要原因(所有数据均为 1990 至 2008 年间的数字)。²⁷

C. 目的国

20. 关于非法资金的留存地，没有全面的资料。尽管在某些情况下，腐败分子或犯罪分子可能将大量资金转回来源国，投资于土地或豪宅等私产，但是大部分资金留在国外。²⁸ 非法资金通常经过设在保密管辖地和避税天堂的复杂的法团工具网络进行清洗，随后往往与经合法途径获得的财富一道被投资于股份、房地产或其他资产。据估计，2009 年离岸(即投资者没有合法居留或税务登记的管辖地)资产高达 74,000 亿美元。²⁹ 虽然欧洲投资者所持离岸资产最多(大部分在瑞

²⁴ 同上，第 14 页、j 和 k。

²⁵ 同上，第 16 页。

²⁶ 最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处(最不发达等国家高代办)，*“Least developed countries: About LDCs”*。可参阅 www.unohrrls.org/en/ldc/25/。

²⁷ 联合国开发计划署，*Illicit Financial Flows from Least Developed Countries: 1990-2008, Discussion Paper* (New York, 2011), p. 14。

²⁸ 关于非法资金回流对于土地集中的负面影响的讨论，例如，见 Francisco Thoumi and Marcela Anzola, “Illicit Capital Flows and Money Laundering in Colombia”, in Peter Reuter (ed.) *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries* (Washington, D.C., World Bank, 2012) pp. 145-170。

²⁹ 见联合国毒品罪办，*Estimating illicit financial flows*, p. 44。

士、英国、爱尔兰和卢森堡)，但是拉丁美洲、非洲和中东投资者所持离岸资产的比例尤高。据波士顿咨询集团统计，拉丁美洲、中东和非洲投资者将 23.5%至 33.3%的财富存放于离岸金融中心。³⁰ 银行研究机构 MyPrivateBanking 估计，来自中东和非洲的所有离岸资产中，有 41%存放于包括英国(海峡群岛)在内的欧盟国家，而这些离岸资产的 33%存放于瑞士。来自中东和北非的离岸资产有 18%在美国和拉美与加勒比国家，8%在亚洲(特别是新加坡)。³¹ 澳大利亚被视为巴布亚新几内亚非法资金的主要目的地。³²

21. “被盗资产追回倡议”的资产追回观察数据库列出了迄今为止刑事调查人员查获被盗资产的地点。截至 2012 年 10 月，数据库记录了 199 例国际资产追回行动。其中包括美国 49 例、英国(包括海峡群岛)32 例和瑞士 31 例。报告的其他追回行动包括：尼日利亚(7 例)、法国(6 例)、伊拉克(6 例)、莱索托(5 例)和澳大利亚(4 例)。³³ 然而，数据库仅纳入了引起世界银行/联合国毒罪办研究小组注意的公开报道的追回行动，有可能低估了迄今为止在国际资产追回行动中较不活跃的国家或管辖地查明的非法资产，也有可能未纳入仅由国内媒体报道的案例。

22. 2009 年金融危机期间，打击逃税成为富裕国家的政治优先事项，避税天堂的压力有所增加。2012 年初发表的一份研究报告分析了“20 国集团打击避税天堂行动”；该行动迫使避税天堂签署了 300 多项规定交换银行信息的双边条约。该研究报告的结论是，这些“条约导致银行存款在各避税天堂之间进行转移，并未使大量资金得到归还。最不合规的避税天堂吸引了新的客户，而最合规的则失去了一些客户，结果是离岸管理的财富总值基本不变”。³⁴ 海峡群岛泽西岛、卢森堡和瑞士失去了 0.5%至 4%的外国人存款，而新加坡、开曼群岛和香港吸引的资金量则增加了 2%至 3%。³⁵ 此外，大部分双边条约由经合组织国家与避税天堂签订，或是在避税天堂之间签订，因此几乎未能帮助发展中国家遏制其遭遇的逃税行为。

23. 要加大处理非法资金流动问题的力度，关键在于提高国际金融制度的透明度，还需要来源国和目的国加强合作，打击非法资金流动。提高国际金融制度的透明度需要进行根本性改革。

³⁰ 同上，第 45 页。

³¹ MyPrivateBanking, *What the Arab Revolution Means for Wealth Managers* (Kreuzlingen, MyPrivateBanking, 2011).

³² 见 Jason Sharman, *Chasing Kleptocrats' Loot: Narrowing the Effectiveness Gap*, U4 Issue No. 4 (August 2012), p. 7.

³³ 见 <http://star.worldbank.org/corruption-cases/arw>。

³⁴ Niels Johannesen and Gabriel Zucman, “The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown”, Working Paper, No. 2012-4 (Paris School of Economics, 2012), p. 26. 可参阅 <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/74/86/51/PDF/wp201204.pdf>。

³⁵ 同上，图 4。

三. 目前遏制非法资金流动的举措

24. 国际、区域和国家各级存在若干法律文书和举措，以解决非法资金、主要是腐败所得资金的流动问题。以下讨论的大部分公约都要求缔约方将隐藏或清洗腐败所得的活动列为犯罪行为，并计划采取措施没收此类非法所得。

A. 多边举措

25. 联合国多年来一直参与打击转移腐败所得非法资金的活动。³⁶ 《联合国反腐败公约》起草期间，该议题曾得到广泛讨论。³⁷ 该公约已得到 165 个国家的批准(截至 2012 年 2 月 18 日)，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，它将归还非法资金确立为一项基本原则。第五十七条第三款第(一)项要求被请求缔约国：“对于贪污公共资金或者对所贪污公共资金的洗钱行为……将没收的财产归还请求缔约国。”这也适用于公约所涵盖的犯罪所得。第五十二条第一款要求各缔约国：

“根据本国法律采取必要的措施，以要求其管辖范围内的金融机构……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。对这种强化审查应当作合理的设计，以监测可疑交易从而向主管机关报告。”

26. 《公约》缔约国会议第 1/4 号决议设立了追回资产问题不限名额政府间工作组，协助会议执行关于归还腐败所得的任务，其任务之一是通过以下各项机制，协助积累资产追回领域的知识：查明、冻结、扣押、没收和归还腐败工具和收益；查明能力建设需求及鼓励现有相关双边或多边举措之间的合作；促进各国交流信息、良好做法和想法；在请求国和被请求国之间建立信任及鼓励合作。³⁸

27. 2007 年中期，为支持清除腐败所得资金避税天堂的国际行动，联合国毒品办与世界银行联合发起了“被盗资产追回倡议”。该倡议提供能力建设、政策分析和知识建设，并应请求向采取资产追回行动的各国提供技术援助。它已经为从业人员发布了几项研究报告和工具，其中包括《资产追回手册：从业人员指南》。³⁹ 2012 年，“被盗资产追回倡议”为 16 个国家或国家集团提供了国别技

³⁶ 例如，见大会第 55/61 号、第 55/188 号、第 56/186 号、第 57/244 号和第 65/169 号决议及经济与社会理事会第 2001/13 号决议。另见秘书长关于依照《联合国反腐败公约》防止和打击腐败行径及转移非法来源资产的活动以及将这些资产退回，特别是退回来源国的各项报告，A/65/90 和 A/67/96。

³⁷ 见关于转移非法来源资金特别是腐败所得资金的全球研究报告，A/AC.261/12。

³⁸ 见关于加强国际资产追回行动的秘书处说明：资产追回任务执行进展报告，CAC/COSP/WG.2/2012/3，第 2 段。

³⁹ Jean-Pierre Brun and others, Washington, D.C., World Bank, 2011。可参阅 <http://star.worldbank.org/star/>。

术援助；援助可分为两大类：(a) 对采取资产追回行动的国家提供援助；(b) 协助各国建设启动和开展资产追回行动的能力(A/67/96, 第 33 段)。“被盗资产追回倡议”还呼吁切实执行《联合国反腐败公约》第五章及查明、遏制与追回腐败所得的其他标准。

28. 经合组织打击贿赂的框架包括《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》、《关于行贿外国公职人员课税减扣适用性的建议》和《关于进一步在国际商务交易活动中反对行贿的建议》。然而，该公约仅涉及行贿方(即主动行贿而非索贿的情况)。它也没有处理利用离岸金融中心和阻碍有效调查与起诉腐败罪行的做法等问题。经合组织追踪其 30 个成员国的反腐败与资产追回承诺，还与亚洲开发银行共同参与了亚太地区的资产追回和法律协助问题反腐败倡议。⁴⁰

29. 打击非法资金流动也一直列入非洲联盟和非洲经济委员会的议程。2011 年 3 月，非洲联盟财经部长会议与非洲经济委员会财政、计划和发展部长会议第四次年度联席会议通过了关于非法资金流动的第 886 (XLIV)号决议，授权设立关于非洲非法资金外流问题的高级别小组。⁴¹ 该小组旨在开展广泛深入的研究，了解非法资金流动的规模及其对国家经济的影响以及这一现象对人的影响。

30. 《非洲预防与打击腐败公约》在预防、刑罪化、区域合作和法律协助及被盗资产追回方面做出了规定。公约涵盖了若干犯罪行为，包括贿赂(国内与国外)、政府官员转移财产、洗钱、影响力交易、非法敛财和隐瞒财产。

31. 欧洲有几项反腐败的法律文书。欧洲联盟的文书包括 1997 年《欧洲共同体工作人员和欧洲联盟成员国工作人员反腐败公约》和关于打击私营部门腐败问题的 2003 年第 2003/568/JHA 号框架决定。然而，这两项文书只涉及惩处腐败，并不涉及预防腐败。欧洲委员会的反腐败文书是《反腐败刑法公约》与《反腐败民法公约》，这两项文书均于 1999 年通过。

32. 美洲国家组织 1996 年 3 月通过并于 1997 年 3 月生效的《美洲反腐败公约》涵盖了公共部门的腐败行为，而且规定了全面的国家间监测与履约评估制度。该公约规定，腐败包括国内与国外贿赂、非法敛财、洗钱和隐瞒财产。

33. 2012 年 5 月，八国集团在与转型期阿拉伯国家的多维尔伙伴关系的整体框架内通过了《资产追回行动计划》。八国集团成员国在计划中承诺采取一系列综合行动，促进合作与具体案例援助、加强能力建设和技术援助，以帮助转型期阿

⁴⁰ 见经合组织, *Behind the Corporate Veil: Using corporate entities for illicit purposes* (Paris, 2001); 经合组织/世界银行, *Tracking Anti-Corruption and Asset Recovery Commitments*; 亚洲开发银行/经合组织, “Asset Recovery and Mutual Legal Assistance in Asia and The Pacific: Proceedings of the 6th Regional Seminar on Making International Anti-Corruption Standards Operational” (2008)。

⁴¹ 该小组由南非前总统博塔·姆贝基领导，汇聚了非洲内外的知名人士，他们共同关心非洲大陆发展中的金融问题，而且拥有该领域的专门知识。

拉伯国家追回由前政权转移的资产。在此背景下，卡塔尔和八国集团主席国美国在“被盗资产追回倡议”的技术支持下，于 2012 年 9 月 11 日至 13 日在多哈举行了资产追回问题阿拉伯论坛开幕会议。

34. 还值得一提的有“采掘业透明度倡议”和反洗钱金融行动特别工作组。该倡议是民间社会、业界与政府的一项联合行动，旨在确保采掘业企业和政府都能公开企业向政府进行支付的信息。⁴² 然而，有人建议，若要提高采掘业倡议与打击非法资金流动的相关性，应将其透明度要求由收入扩大至许可证、合同、资源流动和其他生产要素，以及公共开支。⁴³ 此外，这些举措应纳入税收正义和逃税问题的内容。

35. 反洗钱金融行动特别工作组是一个拥有 36 个成员的政府间组织，其成员代表着大多数主要金融机构；工作组于 1989 年由七国集团设立，目的是成为反洗钱行动中的国际性决策机构。⁴⁴ 它制定并推动打击“洗钱、资助恐怖主义及威胁国际金融制度健全的其他有关行为”的各项政策。⁴⁵ 虽然反洗钱金融行动特别工作组最初的工作主要是打击与贩毒有关的洗钱活动，但是近来它日益关注清洗腐败所得的问题。⁴⁶ 2012 年 2 月，反洗钱金融行动特别工作组通过了一组新的建议，若将这些建议转化为国家法律，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。

B. 国家举措

36. 许多国家都已经通过反洗钱法律，使银行及其他金融中介机构能够查明协议各方或报告一切可疑交易。

37. 有些国家近来采取措施，要求其股票交易所的上市公司按照国别提供关于其金融活动的资料。例如，美国《多德-弗兰克法案》要求在纽约股票交易所上市的采掘业公司按照国别披露其在全球各地的金融活动信息。2012 年 8 月 22 日，美国证券交易委员会发布了约束性条例，以执行《多德-弗兰克法案》中关于石油、天然气和采矿的信息披露规定。预计自 2014 起，将有 1,100 家公司必

⁴² 见 <http://eiti.org/>。

⁴³ Philippe Le Billon, *Extractive sectors and illicit financial flows: What role for revenue governance initiatives?* U4 issue No. 13 (November 2011).

⁴⁴ 反洗钱金融行动特别工作组在组建阶段的一个关键问题是，如何使其建议在国际上得到未参与工作组的国家的认可。然而，大会于 1998 年在关于反洗钱的第 S-20/4 D 号决议中通过了一项政治宣言和行动计划，其中确定应以反洗钱金融行动特别工作组的建议为“标准”，“评价”各国采取的“反洗钱措施”。另见大会第 60/288 号决议；安全理事会第 1617(2005)号决议；2009 年《关于开展国际合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划》。

⁴⁵ 见 <http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus> (2013 年 2 月 19 日访问)。

⁴⁶ 见反洗钱金融行动特别工作组/经合组织，*Laundering the Proceeds of Corruption* (Paris, 2011)。

须按照国别和项目逐一披露其对政府进行的支付。目前正在审议一项要求在欧盟的跨国企业进行逐国报告的指令。⁴⁷ 逐国报告的义务扩展至欧盟将迈出重要一步，因为有人指出，在伦敦证券交易所上市的 350 家天然气、石油和采矿公司中，只有 14 家需要向美国证券交易委员会报告。⁴⁸ 到目前为止，这种举措主要局限于采掘业的范围内。

38. 瑞士政府自 2001 年以来在洛桑组织了资产追回问题非正式政府专家会议。2011 年，政府实行了一项新法《非法财产归还法案》，该法案补充了《国际刑事事项司法协助联邦法案》，并且为在法律协助程序未能取得预期效果时冻结和归还政治知名人士(即贪污政府资金的国家元首和高级官员)的资产提供了进一步的法律依据。该国已经将大约 17 亿瑞士法郎归还来源国。

39. 独立专家欢迎上述多边举措和国家举措。然而，某些国家举措的效果存在一些问题，这可能说明所涉国家需要实行更健全的管理。例如，2012 年 11 月，瑞士金融市场监管局发布了一份瑞士银行处理政治知名人士资产尽职审查义务评估报告。研究发现，瑞士银行准确识别了 29 名顾客中的 22 名政治知名人士。然而研究表明，一家银行在业务中对政治知名人士的界定十分狭隘，虽然银行工作人员明知一名政治知名人士具有高风险性，但是在两笔业务中故意将该顾客作为普通顾客对待。⁴⁹ 同样，虽然瑞士洗钱举报办公室 2011 年的年度报告表明，2010 年至 2011 年瑞士各商业银行报告的可疑活动激增了 40%，⁵⁰ 而且一些观察员得出结论称，这表明官方反洗钱措施的收效日益扩大，但是瑞士的非政府组织对此提出反驳，指出报告数量激增只是反映出国际压力，因为在瑞士政府决定冻结北非腐败客户的资产之前，多家瑞士银行多年来一直与其从事交易。⁵¹

40. 独立专家认为，在拟定所有应对非法资金流动的措施时，最宜考虑到需要促进非法资金来源国的人民实现人权，特别是受非法资金外流引起的资源短缺问

⁴⁷ 见 http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/other_en.htm 和 http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/financial-reporting_en.htm。

⁴⁸ Marta Ruiz and Maria José Romero, *Exposing the lost billions: How financial transparency by multinationals on a country by country basis can aid development* (Brussels, Eurodad, 2010), p. 21.

⁴⁹ 瑞士金融市场监管局(FINMA), “Due diligence obligations of Swiss banks when handling assets of “politically exposed persons: An investigation by FINMA” (Bern, 2011), p. 7.

⁵⁰ 瑞士，洗钱举报办公室，*Annual Report 2011* (Bern, Federal Office of Police, 2012), p. 3.

⁵¹ Bern Declaration, “Geldwäscherei - Sorgfaltspflicht der Banken greift nicht”, 14 May 2012. 可参阅 www.evb.ch/p25020100.html。

题影响最严重的穷人的人权。事实上，大多数反腐败公约都(明示或默示承认)非法资金流动对发展、治理和人权的负面影响，这种方针符合这一态度。⁵²

C. 其它举措

41. 若干非政府组织已发挥重要作用，揭露国际银行腐败与尽职调查不力的问题，并提请各方注意非法资金对于法治和实现经济、社会与文化权利的负面影响。它们包括全球金融诚信组织、全球见证组织、透明国际、酬金公示组织、税收正义网络、基督教援助社、欧洲债务和发展网络、瑞士金融中心行动组织等多家机构。它们中的许多组织积极参与金融廉政与经济发展工作队的工作，这是一个由政府、研究机构和宣传组织组成的团体，力求为发展中国家的利益，使全球金融制度实现更大的透明度。

42. 有些组织倡导改进国家立法和政策，以减少发展中国家外流的非法资金或确保资金得以归还，或者为集中力量反洗钱和追回资产的各国政府提供技术援助。例如，瑞士巴塞尔治理问题研究所国际追回资产中心协助当局提高查获、没收和追回腐败与洗钱所得的能力。为此，该中心根据各国的具体情况提供互动的实地培训方案，方案的设计理念是提高调查人员和检察官分析、调查及起诉复杂的腐败、金融犯罪和洗钱案件的技术和能力。该中心还为各国提供进一步协助，促进法律互助并为有关执法部门处理具体资产追回案件提供建议。⁵³

43. 挪威 U4 反腐败资源中心以发展支助的途径，帮助业界捐助方更有效地应对腐败难题。U4 通过广泛的网络资源中心提供包括本机构应用研究在内的相关反腐败材料，并为伙伴机构及其同行提供关于反腐败措施及战略的实地和网上培训。⁵⁴

⁵² 例如，《非洲联盟反腐败公约》和《欧洲委员会反腐败公约》承认腐败对享有人权构成威胁。因此，《非洲联盟预防和打击腐败公约》序言提及缔约国认识到“需要……依照《非洲人权和人民权利宪章》及其他相关人权文书的规定，促进经济、社会和政治权利的发展”(第四段)，而第二条第四款指出，该公约的一项宗旨为，“通过消除享有经济、社会和文化权利以及公民权利与政治权利的障碍，”促进“社会经济发展”。欧洲委员会两项公约在序言中均强调，腐败威胁到人权的享有(《反腐败刑法公约》，第 5 段；《反腐败民法公约》第 5 段)。

⁵³ 见 www.baselgovernance.org/icar/。

⁵⁴ 见 www.u4.no/。

D. 国际援助与合作的作用

44. 将非法资金成功归还来源国及防止非法资金进一步外流，需要国际社会的共同努力。因此，《联合国反腐败公约》及其他关于腐败的文书均载有关于国际合作和/或法律协助的条款。⁵⁵

45. 值得注意的是，所有国家均有义务为促进发展以及实现经济、社会和文化权利开展国际合作。《世界人权宣言》(第二十八条)、《发展权利宣言》(第三条第三款)、《经济、社会、文化权利国际公约》(第二条第一款、第二十二和第二十三条)及《儿童权利公约》(第4条)均强调了国际援助与合作的原则。

46. 在应对通过非法资金流动挪用资源带来的人权与发展挑战的背景下，必须注意各国义务确保尊重人人享有最低生活保障权。根据《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款，缔约国有义务“尽最大能力”采取必要步骤，确保逐渐实现公约中所承认的各项权利。各方普遍认为，“尽最大能力”一词既指国内资源，也指可以通过国际援助与合作从国际社会获得的资源。⁵⁶ 此外，国际援助与合作必须用于设立一种社会和国际秩序，在这种秩序中可充分实现《经济、社会、文化权利国际公约》规定的权利和自由。

四. 非法资金、资产追回与人权

47. 由于独立专家仍在就第 19/38 号决议的主题开展工作，本部分仅就不把非法资金归还来源国对享受人权的影响提出一些初步意见。独立专家在关于这一问题

⁵⁵ 《联合国反腐败公约》第四章和第五章；《非洲联盟预防和打击腐败公约》第十九条；《美洲反腐败公约》第十四条；经合组织《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》，第九条和第十二条。

⁵⁶ 见经济、社会、文化权利委员会关于缔约国义务的性质第 3 号一般性意见(1990 年)，第 13 段。

的最后报告中将借鉴若干深受非法资金外流之害的发展中国家的经验，对影响进行详细分析。⁵⁷

48. 各方普遍承认，非法资金(包括犯罪、腐败、洗钱和逃税所得)转移了本应用于发展的资源，从而削弱了政府提供基础服务的工作及其履行人权义务的能力。⁵⁸ 因非法资金流动造成的资源转移和不归还资金的做法减少了来源国为充分实现经济、社会、文化权利可“尽最大能力”使用的资源。穷人感受到的这种影响尤为严重。

49. 不归还非法资金对来源国的法治也产生影响。凡在出口非法财富的动机高涨、机会丰富之所，对法治的损害便有可能加剧。有人指出，“在避税天堂隐藏非法资本的可能性是腐败和不当转移定价等其他非法活动的直接诱因。它减少了败露的机会，因此增加了可能获得的回报”。⁵⁹ 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。

⁵⁷ 最近一个广为人知的案例是赞比亚。根据全球金融诚信组织的一份报告，2001 至 2010 年间，赞比亚因非法资金外流损失了 88 亿美元，其中 49 亿美元流失于进出口伪报。对于一个负担着 25 亿美元外债、人类发展指数在 187 个国家中位列第 164 位的发展中穷国而言，这一数额十分巨大。2011 年，赞比亚的国内生产总值为 192 亿美元，人均国内生产总值为 1,413 美元。政府总收入为 43 亿美元。因非法资金外流，国家丧失了经济发展和社会投资所需的资源。这种流失还意味着政府不得不对外举债。2012 年，政府发行了 7.5 亿美元的欧洲债券，国家外债由 16 亿美元增至约 25 亿美元。值得注意的是，除了这些非法外流资金之外，还有企业通过合法避税途径，主要是通过采矿业滥用转让定价而流失的资金。根据该国财政副部长迈尔斯·桑帕的说法，在赞比亚运营的跨国公司避税造成的损失每年达 20 亿美元。所有从赞比亚出口铜和其他金属的大型跨国企业中，只有“一两家”正式报告盈利，因此大部分企业都不缴纳任何企业税。据估计，政府正在审议的填补企业避税漏洞、将虚假报告定为刑事罪的立法将使政府每年收入 15 亿美元。这将使国家收入增长 35%，还能在教育、卫生和基础设施领域进行迫切需要的投资。见 Sarah Freitas, “What Billions in Illicit and Licit Capital Flight Means for the People of Zambia”, Task Force on Financial Integrity and Economic Development, 13 December 2012, 可参阅 www.financialtaskforce.org/2012/12/13/what-billions-in-illicit-and-licit-capital-flight-means-for-the-people-of-zambia; 基督教援助社, “Zambia must launch copper mining tax probe, says Christian Aid partner”, 18 February 2011, 可参阅 www.christianaid.org.uk/pressoffice/pressreleases/February-2011/zambia-launch-copper-mining-tax-probe-christian-aid-partner-1802.aspx; 基督教援助社, *Blowing the whistle: Time's Up for Financial Secrecy* (London, Christian Aid, May 2010), p. 23, 可参阅 www.christianaid.org.uk/images/blowing-the-whistle-caweek-report.pdf; Matthew Hill, “Zambia Says Tax Avoidance Led by Miners Costs \$2 Billion a Year”, Bloomberg News, 25 November 2012, 可参阅 www.bloomberg.com/news/2012-11-25/zambia-says-tax-avoidance-led-by-miners-costs-2-billion-a-year.html。

⁵⁸ 例如，见 A/HRC/19/42。所有关于腐败的国际法律文书均承认，这一祸患影响社会发展。

⁵⁹ Mick Moore, “The Practical Political Economy of Illicit Flows” in Peter Reuters (ed.), *Draining Development*, p. 474.

50. 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。正如人权高专办在关于这一问题的研究报告中强调，“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)。

51. 此外，资产追回的人权方针必须考虑到关于归还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家的一项主权决定。然而，它在关于归还资产管理的一项研究中得出结论：“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”。⁶⁰

52. 独立专家赞同这一看法。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。他还赞同人权高专办在研究报告中提出的观点：“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。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)。该研究报告强调，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。这是就追回资产所须采取的措施的出发点。”(同上，第 28 段)。

53. 在这方面值得注意的是，教育权问题特别报告员最近强调，归还被欧洲联盟冻结的非法资金将使突尼斯有机会保障教育权及改善教育权的实现。⁶¹ 在转型期国家，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。⁶² 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。⁶³ 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、文化权利的行为负有直接或间接责任时，尤为如此。

⁶⁰ 被盗资产追回倡议, *Stolen Asset Recovery – Management of returned assets: Policy considerations* (Washington, D.C., 2009), p. xi.

⁶¹ 教育权问题特别报告员, “Restitution de fonds à la Tunisie: une chance unique pour l’éducation”, News Release, 21 December 2012. 可参阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12907&LangID=E。

⁶² 见人权高专办, *Rule-of-law tools for Post-Conflict States: Reparations programmes* (New York and Geneva, 2008)。可参阅 www.ohchr.org/Documents/Publications/ReparationsProgrammes.pdf。

⁶³ 关于过渡时期司法应该更强有力地介入腐败和经济犯罪的观点，例如见，Ruben Carranza, “Plunder and Pain: Should Transitional Justice Engage with Corruption and Economic Crimes?” *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 2, No. 3 (2008), pp. 310-330。

54. 根据欧洲议会委托开展的一项研究，欧盟有一个查找、追查、扣押和没收欧盟内部有组织犯罪所得的综合监管框架。然而，这个监管框架的实施进展缓慢。此外，没有关于社会再利用被没收资产的相关法规，大多数欧盟成员国没有关于为民间社会或社会目的使用被没收资产的规定。⁶⁴

55. 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。在这方面值得注意的是，《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。然而，人权高专办的研究报告指出，“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)。

56. 最后，非法资金流动不应该只是各国政府的人权关切。虽然国家负有尊重、保护和实现人权的首要责任，但是《工商业与人权问题指导原则》要求工商企业“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)。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充分实现经济、社会、文化权利的能力的工商企业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。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。

五. 今后的步骤

57. 独立专家将在今后数月内继续为理事会要求完成的研究报告收集资料。考虑到该主题十分复杂，而有关非法资金流动的人权和发展方面的实证数据不足，他认为只有在与各国、联合国各机构和部门及其他处理非法来源资金问题或协助追回及归还被盗资产的国际或区域实体等所有利益攸关方进行广泛磋商后，才能完成一份全面的研究报告。他专门计划围绕这一主题举行一次专家磋商会，使所有区域的专家齐聚一堂。他已经为此确定了一个核心专家组。因此，独立专家请

⁶⁴ 见欧洲议会，*The need for new EU legislation allowing the assets confiscated from criminal organisations to be used for civil society and in particular for social purposes* (Brussels, 2012)。

理事会考虑为这项活动调拨充足资金，他认为该活动是其履行第 19/38 号决议规定的授权任务工作中的一项重要内容。⁶⁵

58. 独立专家希望在资源允许的情况下，举行专家会议并完成报告，以尽早提交理事会。

六. 结论

59. 犯罪、腐败、贪污和逃税滋生的非法资金数额巨大而且日益增长，其社会经济影响也不断扩大。亟需采取有力的对策，不仅要能够遏制非法流动，而且要确保来源国能够最大限度地利用现有资源，依照其根据相关国际人权文书承担的义务，实现经济、社会、文化权利。

60. 要拟定有效的战略，应对非法资金问题并确保将其归还来源国，就必须了解非法资金流动的方式和渠道、这些资金源自哪些国家、在何处留存，以及用于遏制非法资金流动的现有法律工具和其他举措。本临时报告根据人权理事会第 19/38 号决议提交，对上述问题进行了综述。独立专家关于这一问题的最后报告将详细探讨不归还非法资金对发展和实现人权的影响，并将就打击非法资金流动，以确保最大限度地利用现有资源充分实现所有人权的战略提出建议。

61. 独立专家期待继续与所有利益攸关方进行磋商与对话，以便获得充分的资料，按照理事会的要求就这一重要问题完成一份全面的研究报告。

⁶⁵ 2012 年 9 月，独立专家安排了非法资金和人权问题专家会议，为第 19/38 号决议要求撰写的研究报告收集资料，反映有关将非法资金归还来源国对这些国家实现人权的影响的区域经验。然而，由于人权高专办为此确定的资源不足及其他原因，会议取消。似乎由于第 19/38 号决议没有明确要求举行这样的磋商会，所以决议草案所涉方案预算问题说明没有为此类活动提供预算。根据方案预算问题说明，编写第 19/38 号决议要求的研究报告只需要为期三个月的顾问“协助独立专家处理研究的技术问题”和“翻译报告的会议服务”。