



人权理事会

第二十五届会议

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

不归还非法来源资金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，特别是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家西法斯·卢米纳的最后报告 *

概要

本报告系根据第 19/38 号决议提交。报告阐释了非法资金流动对发展中国家的负面影响，特别是不把非法资金归还来源国对来源国实现人权的影响程度。独立专家认为，非法资金流动，其中包括由公职人员的腐败和贪污造成的非法资金流动对实现人权具有巨大的负面影响，特别是在发展中国家以及尤其是在这一情况下：这些国家为实现旨在提供教育、保健、水和环境卫生以及食品安全等基本社会物品的千年发展目标，每年面临着约 1,120 亿美元的资金缺口。非法资金流动减少了各国可用于投资社会方案以便为实现经济、社会和文化权利创造条件，以及建立并加强保护公民权利和政治权利的机构的现有资源，这削弱了受影响政府最大限度地投入现有资源以实现人权的能力。非法资金还会导致进一步开展并促进犯罪活动，其中包括恐怖主义活动，这威胁到民主和实现人权。

将非法资金归还来源国能够为发展、缓解贫困以及实现人权提供极为需要的额外资源。确保高效、负责并透明地使用这些资产是面临的挑战。在这方面，独

* 迟交。



立专家表明，采用一种强调不歧视、参与性、问责制和透明度等主要原则的、立足人权的方法，有助于确保更好地利用归还的非法资金，并将这些资金更好地用于可使腐败和其他非法流动受害者受益的部门，这些受害者通常十分贫困。

独立专家得出结论，虽然官方发展援助仍然是缓解贫困和发展的重要资金来源，但非法资金流动造成的巨额损失有助于发展中国家采取措施，以调动国内资源用于缓解贫困、发展与实现人权，以及减少对外部融资的过度依赖。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-7	4
二. 非法资金流动估计值：最新情况.....	8-14	5
三. 非法资金流动对实现人权的影响.....	15-33	7
A. 非法资金与人权：建立联系.....	15-16	7
B. 最大限度地利用现有资源的义务.....	17-22	8
C. 各国实现人权的能力.....	23-27	9
D. 需要一种立足人权的方法.....	28-33	10
四. 国际援助与合作的重要性.....	34-48	11
A. 国际援助与合作的义务.....	35-41	11
B. 追回和归还被盗资产.....	42-43	13
C. 处理保密管辖地和企业滥用问题.....	44-48	13
五. 结论和建议.....	49-50	14

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，特别是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家编写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、社会和文化权利的负面影响的综合研究，其中要特别注意外债负担沉重的发展中国家和经济转型国家，并向理事会第二十二届会议提交研究报告。
2. 为了回应这一请求，独立专家于 2013 年 3 月向人权理事会提交了一份关于这一主题的中期报告(A/HRC/22/42 和 Corr.1)，在报告中，独立专家强调了问题的规模，概述了遏制非法资金流动的现行举措，并扼要强调了不把非法来源资金归还来源国对实现人权的影响。
3. 人权理事会第 22/12 号决议请联合国人权事务高级专员协助独立专家就这一主题举行一次专家磋商会。理事会还请独立专家向第二十五届会议提交一份全面的研究报告。磋商会于 2013 年 6 月 20 日和 21 日在日内瓦举行，人权、反洗钱、贸易和税收问题领域的专家以及各国代表齐聚一堂。与会者分享了各自就以下主要问题的观点：(a) 非法资金外流的影响；(b) 来源国和目的国为归还被盗资产所采取的主要举措以及在这一方面面临的主要问题；以及(c) 与被盗财产的外流、扣押、冻结和归还有关的主要人权问题。
4. 独立专家感谢参与此次磋商的所有国家，还特别感谢危地马拉和瑞士政府分享为解决非法资金流动问题而在国家和国际层面所做的努力。他还感谢个别专家分享对最后报告内容的看法，以及“追回被盗财产倡议”对其中期报告的评论意见。
5. 本报告以中期报告为基础。为了避免重复，本报告侧重不将非法资金归还来源国对来源国实现人权的能力的影响，以及在解决非法资金流动问题过程中的国际援助与合作的重要性。本报告无意详尽阐述非法资金造成的所有可能类型的影响。
6. 人权理事会第 19/38 号决议提及与腐败有关的非法来源资金。虽然腐败意味着各国可用于投资基础设施与社会方案的资源严重流失，但这仅占损失资金总额的一小部分。¹ 此外，正如独立专家在中期报告中指出的，这些资金外流来源于腐败、贪污以及通过进出口伪报和不当定价转移进行的逃税，其中进出口伪报和不当定价转移被视为非法资金流动的主要驱动因素。

¹ 例如，见 Raymond W. Baker, *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System* (Hoboken, John Wiley and Sons, Inc., 2005), pp. 168-169。作者估计，不到 3% 的非法资金来源于政府官员的贿赂和盗窃收益。

7. 在上述专家磋商会期间，一些专家建议，解决影响多个发展中国家的资源流失问题不应仅仅侧重腐败这一因素，还需涵盖不同来源的非法资金流动，其中包括逃税。独立专家同意这一点。因此，为本报告的目的，“非法资金”一词泛指腐败、贿赂、贪污、逃税和其他犯罪行为的收益。²

二. 非法资金流动估计值：最新情况

8. 对非法资金流动进行估计是争议事项。³ 实际上，有人质疑得出这些估计值所使用的方法及其所依据的主导假设。⁴ 尽管独立专家承认，难以较为确切地计算非法资金的流量(见 A/HRC/22/42 和 Corr.1, 第 12 段)，但他认为，估计值在根据问题的规模确定该问题是否有必要获得国际政策关注方面发挥重要作用。⁵ 实际上，如果从发展角度来看，这些损失十分巨大。

9. 近期的估计值表明，2011 年，发展中国家的名义非法资金外流总额为 9,467 亿美元，比 2010 年的 8,324 亿美元增加了 13.7%。⁶ 这意味着资金外流的实际价值每年增长了 10.2%。⁷ 在发展中国家的非法外流总额中，亚洲占 39.6%。欧洲和西半球的发展中国家分别占 21.5%和 19.6%。2002 年，非洲的平均资本外流所占比例为 3.8%，2007 年，这一比例达到顶峰，为 11.1%，之后于 2011 年又下降至 7%。⁸ 然而，值得注意的是，虽然非洲在 2002-2011 年期间的区域外流中占

² “非法”一词不应与“犯罪”或“违法”相结合，虽然在大多数情况下，所涉资金都是在违反国内或国际刑事法律的情况下获得的。

³ 见联合国毒品和犯罪问题办公室，“估计源于毒品贩运和其他跨国有组织犯罪的非法资金流动”，研究报告(维也纳，2011 年)，第 15 页。可在 www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf 上查阅。另见经济合作与发展组织(经合组织)，“衡量经合组织应对非法资金流动的措施”，议题文件，发展援助委员会高级别会议，2013 年 4 月 3 日和 4 日于巴黎举行，第 3 页。

⁴ 例如，见 Clemens Fuest and Nadine Riedel, “Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: a review of the literature”, report prepared for the Department for International Development of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Oxford University Centre for Business Taxation, p. vi。可在 r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/ecodev/60670_taxevasionreportdfidfinal1906.pdf 上查阅。

⁵ 见 Peter Reuter and Edwin M. Truman, *Chasing Dirty Money – The Fight against Money Laundering* (Washington, D.C., Institute for International Economics, 2004), p. 12。

⁶ Dev Kar and Brian LeBlanc, “Illicit financial flows from developing countries: 2002–2011” (Washington, D.C., Global Financial Integrity, 2013), p. ix。根据欧洲债务和发展网络，发展中国家每年因非法资金流动损失 6,660 亿欧元至 8,700 亿欧元，这些非法资金流动的主要形式是跨国公司的逃税。欧洲债务和发展网络，“一手给予，一手索取：2013 年欧洲在发展中国家与税收有关的资本外流中的作用”(布鲁塞尔，2013 年)，第 6 页。

⁷ Kar and LeBlanc, “非法资金流动”，第 8 页。

⁸ 同上，第九页和第 10 页。

有最小的名义比例，但其非法外流占国内生产总值的平均比例最高(5.7%)，这表明非法资金外流对非洲造成了超高比例的影响。⁹

10. 还应注意的是，非法资金流动数额超出了官方发展援助和外国投资流入数额。¹⁰ 例如，2009 年，非洲的非法资金外流数额是其获得的官方发展援助数额的三倍还多。¹¹

11. 被盗资产的国际追回率是否令人满意难以评估，原因是目前没有收集关于所有国际资产追回案件的全面信息的机制。¹² 根据“追回被盗资产倡议”的资产追回观测数据库，已追回的被盗资产为 40 亿美元。¹³ 其中，多数资产属于贪污或挪用公共资金的返还收益，《联合国反腐败公约》第五十七条第三款第(一)项规定这些资产必须返还。其他返还资产与主要来源于贿赂及相关案件的其他腐败收益有关(CAC/COSP/WG.2/2013/3, 第 88 段)。

12. 资产追回观测记录的有待追回的资产总额约为 13 亿美元。然而，不限成员名额的资产回收问题政府间工作组注意到，需要根据具体情况对这一数字加以考虑，原因是该数额包括在某单一案件中下令归还的 4 亿多美元，而该案的被告是否有能力支付尚未可知，该数额还包括美利坚合众国一家法院判处向在马科斯时代发生的侵犯人权行为受害者支付的 3.56 亿美元的罚款，马科斯家族仍在就该案进行上诉(同上，第 91 段)。

13. 根据联合国毒品和犯罪问题办公室统计，在世界范围内，遭扣押和冻结的非法流动资金不到 1%。¹⁴ 然而，经济合作与发展组织(经合组织)和“追回被盗财产倡议”于 2012 年开展了一项调查，旨在测算在 2010 年至 2012 年 6 月间遭冻结和追回的资产，该调查的预期结果显示，在这段时期，遭冻结和返还的资产数额有所增加：冻结资产共计 270 亿美元，追回或未冻结/释放的资产约为 40 亿美元。然而，值得注意的是，之所以出现这一增长在很大程度上归因于为回应安全理事会第 1970(2011)号决议(2011 年)所采取的行动，该决议命令冻结穆阿迈尔·卡扎菲政权在全世界持有的资产，其中共有 240 亿美元遭冻结，36 亿美元被追回或随后释放。¹⁵

⁹ 同上，第 11 页。

¹⁰ 经合组织，“衡量经合组织的应对措施”，第 3 页。

¹¹ 非洲开发银行和全球金融诚信组织，“非法资金流动和非洲净资源转移问题：1980-2009 年”(2013 年)，第 28 页。

¹² 秘书长关于资产追回任务执行情况进展的说明(CAC/COSP/WG.2/2013/3)，第 88 段。

¹³ 见 <http://star.worldbank.org/corruption-cases/arwcases>。

¹⁴ 联合国毒品和犯罪问题办公室，“估计非法资金流动”，第 7 页。

¹⁵ 经合组织，“衡量经合组织的应对措施”，第 10 页。

14. 上文提供的有关返还资产的估计数据仅限于腐败和贪污案件，并不涵盖其他形式的非法资金流动。然而，在评估资产追回的进展情况时，有必要明确《反腐败公约》使用的“资产追回”这一说法指的是追回腐败收益和有关损失。因此，其范围远远小于“非法资金流动”这一术语所包含的流动范围。还应提及的是，《公约》审议机制第二周期于 2015 年启动，其中将侧重《公约》第五章的实施情况，从而提供更为详细的资料，说明与腐败收益追回有关的进展情况。

三. 非法资金流动对实现人权的影响

A. 非法资金与人权：建立联系

15. 非法资金流动和人权之间存在明显的关联，这是因为非法资金流动减少了各国可用于投资有助于实现人权，特别是经济、社会和文化权利的方案的现有资源。从根本上来说，未能打击非法资金流动并追回被盗资产意味着无法获得基本的保健、教育、安全用水和卫生设施、适足的住房和基础设施，¹⁶ 而这些又都是享有人权的基本条件。

16. 明确非法资金流动和人权之间关联的另一种方式是查明资源可用性与各国解决极端贫困问题的能力之间的关系，这通常被视为一项人权关切。¹⁷ 《关于人权与极端贫困问题指导原则》明确指出了非法资金流动与贫困之间的关系：“各国必须个别地和联合地采取有意的、具体的和有针对性的步骤，创造有利于减贫的国际扶持环境，其中包括在与双边和多边贸易、投资、税收、财政、环境保护和发展合作有关的事项中这样做。这包括为人权的普遍实现开展合作，最大限度地动员现有资源。”因此，指导原则确定了税收和最大限度地调动现有资源之间的关系。

¹⁶ Ignacio Jimu, “Managing proceeds of asset recovery: the case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan”, Working Paper Series No. 6 (Basel Institute on Governance, 2009), p. 6. 可在 www.baselgovernance.org/fileadmin/docs/publications/working_papers/06_Managing_Proceeds_of_Asset_Recovery.pdf 上查阅。

¹⁷ 这是国际律师协会采用的方法。见国际律师协会，《滥用税收、贫困和人权：国际律师协会人权研究院工作队关于非法资金流动的报告》(伦敦，2013 年)。《关于人权与极端贫困问题指导原则》(A/HRC/21/39)强调贫困是侵犯人权的原因和结果，是主要的人权原则以及其他侵犯人权行为的助长条件。受争议的人权包括：生命权和身体健全的权利；人身自由和安全权；法律面前受到平等保护的权利、获得司法救助和有效补救的权利；人格在法律面前得到承认的权利；隐私权和住宅及家庭受保护的權利；适足生活水准权；适足食物和营养权；水和卫生设施权；适足住房权；最佳身心健康权；工作权和工作时的权利；社会保障权；及受教育权；以及参与文化生活的权利和享受科学进步及其应用成果的权利。受贫困影响的基本人权原则包括所有权利的尊严性和普遍性、不可分割性、互相关联性和互相依存性；生活极端贫困的人平等享有所有人权；男女平等；儿童权利；生活极端贫困的人的自主代理权；参与和赋权；透明度和知情权；以及问责制。

B. 最大限度地利用现有资源的义务

17. 各国义务最大限度地投入现有资源，以实现经济、社会和文化权利，因此有必要打击非法资金流动并确保追回被盗资产。¹⁸《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款规定，每一缔约国家都有义务尽最大能力采取步骤，以逐渐达到《公约》中所承认的权利的充分实现。¹⁹《关于侵犯经济、社会及文化权利的马斯特里赫特准则》阐明，国家未能最大限度地分配可用资源以实现这些权利将构成对其义务的违反(第 15(e)段)。

18. 经济、社会和文化权利委员会认为，“《公约》起草者使用‘尽最大能力’一词既指国内现有资源，也指通过国际援助与合作从国际社会获得的资源。”²⁰儿童权利委员会扩充了资源的实质含义，以纳入人力、技术、组织、自然和信息资源，同时还强调了各国义务促进在全球或治外法权层面实现经济、社会和文化权利。²¹

19. 在评估各国最大限度地利用现有资源以实现经济、社会和文化权利的义务时，政府收入、开支政策和国际援助是重要的考虑因素。²²一项关于该主题的研究得出了以下结论：(a) 政府务必尽最大能力调动国内资源；(b) 政府支出务必高效和有效；(c) 腐败问题处理不力将构成对该义务的违反；(d) 预算中指定用于实现经济、社会和文化权利的资金不得转用于非经济、社会和文化权利领域；(e) 指定用于实现经济、社会和文化权利的资金必须完全用于这一目的；(f) 引入倒退措施的政府，如削减用于实现经济、社会和文化权利的开支，必须证明其已经最大限度地利用了现有资源以避免采取这一步骤；以及(g) 在国家资源不足以实现经济、社会和文化权利的情况下，政府务必竭尽所能以获得国际援助。²³

20. 然而，难以评估一个国家是否正在利用所有可用资源。在评估各国履行这一义务的情况时，经济、社会和文化权利委员会采用了以下指标：(a) 比较用于实现经济、社会和文化权利的支出和与实现这些权利无关的支出；(b) 比较处于

¹⁸ 人们一般认为，资源(包括财政资源)对于实现人权，特别是经济、社会和文化权利十分关键。然而，如本报告所示，非法资金外流会对国家用于实现人权的可用资源水平造成严重负面影响。

¹⁹ 另见《儿童权利公约》，第 4 条；以及《残疾人权利公约》，第四条第二款。

²⁰ 关于缔约国义务的性质第 3 号(1990)一般性意见，第 13 段。

²¹ Radhika Balakrishnan et al., *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report* (New Brunswick, New Jersey, Center for Women's Global Leadership, 2011), p. 3。

²² 见 Balakrishnan et al., *Maximum Available Resources*, pp. 5 and 23, 作者将债务资金筹措、货币政策、财政改革和税收作为对资源调动所必需的一些领域。另见食物问题特别报告员对巴西的访问报告(A/HRC/13/33/Add.6, 第 36 段)。

²³ Balakrishnan et al., *Maximum Available Resources*, pp. 3–4, citing Magdalena Sepúlveda, *The Nature of Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Antwerp, Intersentia, 2003)。

类似发展水平的国家用于相同领域的支出(例如卫生或教育); 以及(c) 比较政府支出与国际目标, 例如联合国开发计划署设定的目标, 即将国内生产总值的 5% 用于社会目的(例如基础教育、基本保健和基本用水)。²⁴

21. 然而, 还应注意的是, 这些指标仅侧重政府支出和国际援助。它们既无法表明一个国家的可用资源有哪些, 也无法反映政府在增加可最大限度利用的现有资源方面所面临的困难。²⁵

22. 无论在国家层面还是在国际层面, 在调动充足资源以实现经济、社会和文化权利领域都面临着困难。在国家层面, 这些障碍包括后退的税收制度、慷慨的税收激励制度、薄弱的税务管理和逃税与避税计划。²⁶ 在国际层面, 一个主要的障碍是非法资金流动导致各国每年损失的资金数额。

C. 各国实现人权的能力

23. 各方普遍承认, 非法资金(包括腐败、洗钱、逃税和其他犯罪行为的收益)转移了用于投资各项政策与方案以便为实现经济、社会和文化权利创造条件, 或建立并加强保护公民权利和政治权利的机构的资源。²⁷ 经合组织认为, 非法资金流动对发展中国家调动其财政资源用于投资的能力具有“破坏性影响”, “此类非法资金流动造成的最直接影响是国内公共与私人支出和投资减少, 这意味着工作、医院和学校以及基础设施减少, 并将最终阻碍发展”。²⁸

24. 因非法资金外流造成的资源转移和不归还资金的做法减少了来源国为逐步实现经济、社会和文化权利可最大限度使用的资源。换言之, 非法资金流动削弱了国家履行其义务的能力, 即最大限度地投入现有资源以实现人权, 特别是经济、社会和文化权利的义务。

25. 国际律师协会在其近期发布的一项关于非法资金流动、贫困和人权的研究报告中发表了相关意见。它得出结论认为, “国家鼓励或促进滥用税收, 或有意阻碍其他国家采取措施以打击滥用税收的行为可构成对其国际人权义务的违反, 特别是涉及经济、社会和文化权利的义务”。²⁹ 虽然这一意见主要针对逃税行

²⁴ Balakrishnan et al., *Maximum Available Resources*, pp. 2–3. 另见联合国开发计划署, 《人类发展报告: 资助人类发展》(1991 年), 第 6 页。

²⁵ 德国税收正义网, 税收和人权, 第 8e 号政策简报, 2013 年 2 月, 第 1-2 页。

²⁶ 同上, 第 2-3 页。

²⁷ 例如, 见 Farzana Nawaz, “Impact of international asset recovery and anti-money laundering efforts on poverty reduction and political accountability”, U4 Expert Answer No. 230, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 17 January 2010.

²⁸ 经合组织, “衡量经合组织的应对措施”, 第 3 页。

²⁹ 国际律师协会, 《税收滥用》, 第 2 页。

为，但独立专家认为该意见同样适用于其他形式的非法资金流动，其中包括由腐败、贿赂和盗窃公共资金造成的非法资金流动。

26. 归还被盗资产为发展活动提供了额外的资源。然而，归还的资产对人权的影响程度并不明晰，这在很大程度上是因为缺少系统性的信息，无法说明归还的资金在减少来源国贫困方面的有效性。³⁰ 另外，从资产归还的成功案例中获得的证据表明，利用这些资金来减少贫困取决于政治意愿和优先领域的任务等因素。³¹

27. 然而，也会有主张认为，归还的资金可能会增加国家可用于为增进和保护人权所必需的方案供资的现有资源。根据世界银行提供的数据，每 1 亿美元追回的被盗资产每年可为 600,000 多名艾滋病毒/艾滋病患者提供一线治疗，或者为贫穷家庭安装约 250,000 个水管接头，抑或为 400 万儿童提供全程免疫。³²

D. 需要一种立足人权的方法

28. 有必要将为解决非法资金流动问题和追回被盗资产所做的工作视为各国为履行其人权义务所必须作出的几项努力之一，这些义务包括提供国际援助与合作(A/HRC/19/42 和 Corr.1, 第 23 段)，以及最大限度地使用资源以实现人权。

29. 虽然把非法来源的资金归还来源国为这些国家的政府提供了投资基础设施与社会方案以确保各项人权得到尊重、保护和实现的机会，但独立专家认为，由于存在基础设施等其他优先事项，所以并非所有的归还资金都会被主动用于实现人权。还存在管理不当、挪用公款³³和政府肆意挥霍的可能性，这不仅会侵蚀各项积极的人权成果，甚至还会造成消极的人权后果。

30. 在国家未必有能力或政治意愿以及资金有可能管理不当或被挪用的情况下，确保高效、负责并透明地使用这些资产是所面临的挑战。这强调了采用一种立足人权的方法来处理归还的被盗资产的重要性(见 A/HRC/19/42 和 Corr.1)。在这方面，独立专家认为强调不歧视、参与性、问责制和透明度等主要原则的立足人权的方法可确保归还的资产使用能够反映公众意愿、满足社会需求并增进人权，特别是边缘群体的人权。³⁴

31. 对一些有关归还资金使用情况的案例研究进行回顾似乎可为这一观点提供支持。这些研究表明，审慎、有效地使用追回的资产以便为缓解贫困方案供资需

³⁰ Nawaz, "Impact of international asset recovery", p. 3。

³¹ 见 Jimu, "Managing proceeds of asset recovery"。

³² 世界银行与联合国毒品和犯罪问题办公室，资产追回简报，可在 <http://go.worldbank.org/8VPQP4KJI0> 上查阅。

³³ 研究报告显示，缺乏保障措施会导致资金再次被挪用。例如，见 Jimu, "Managing Proceeds of Asset Recovery", p. 16。

³⁴ 国际律师协会，《税收滥用》，第 148-149 页。

要强有力的监督机制。³⁵ 假若没有这些机制，追回的资产可能会被挪用或管理不当。

32. 此外，由于追回的资产既不可预见，也并非预算中的公共收入，因此各国必须依照其最大限度地投入现有资源以实现经济、社会和文化权利的义务来分配这些资源(A/HRC/19/42 和 Corr.1, 第 28 段)。

33. 在独立专家于 2013 年 6 月举行的专家磋商会期间，一些国家强调，假若要求国家把确定来自于非法来源的资金归还来源国，它们应无条件归还。独立专家完全支持这一立场。如何使用归还的资产是追回被盗资产国家的一项主权决定。未持有受争议资产的国家无权就如何使用归还的资产提出条件：这将违反民族自决权，包括对其所有自然资源和财富行使不可剥夺的完全主权。³⁶

四. 国际援助与合作的重要性

34. 非法资金流动是一个全球性问题，但成功应对这一问题需要国际社会的共同努力，并辅以适当的国内措施，以解决腐败、洗钱、企业逃税和避税计划问题并改善投资法。这意味着各国承诺遵守国际援助与合作这一原则。

A. 国际援助与合作的义务

35. 根据国际法，国家有义务开展国际援助与合作以支持实现人权。³⁷ 《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款明确提及有义务采取步骤，其中包括通过国际援助与合作，以实现《公约》中所承认的权利。因此，《公约》明确规定有义务进行参与。同样地，《儿童权利公约》规定各国在其现有资源所允许的最大限度并视需要在国际合作范围内采取各项措施以落实条约中的经济、社会和文化权利(第 4 条)。³⁸

36. 《发展权利宣言》还体现了国际合作原则。《宣言》第 3 条第 1 款指出，各国对创造有利于实现发展权利的国家和国际条件负有主要责任。落实发展权问题高级别工作组认为，“创造这一有利环境的责任包括三个主要的层面：(a) 在全球和区域伙伴关系下集体行动的国家；(b) 在通过和实施涉及并非严格属于其管辖之内的人的政策时单独行动的国家；以及(c) 在制定涉及其管辖之内的人的

³⁵ 例如，见 Jimu, “Managing proceeds of asset recovery”, 第 15 页。

³⁶ 《发展权利宣言》，第 1 条第 2 款。

³⁷ 另见《世界人权宣言》(第二十八条)；《发展权利宣言》(第 3 条第 3 款)；以及《经济、社会及文化权利国际公约》(第二十二和第二十三条)。

³⁸ 《公约》第 24 条第 4 款和第 28 条第 3 款要求各国促进并鼓励在实现卫生和教育权利方面开展国际合作，特别考虑到发展中国家的需要。

国家发展政策和方案时单独行动的国家”(A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2, annex, 第8页)。

37. 《关于侵犯经济、社会及文化权利的马斯特里赫特准则》还要求各国单独或通过国际合作采取措施，以便保护其领土范围内外的人们的经济、社会和文化权利。³⁹

38. 尽管《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款特别提及经济和技术援助与合作，但它并没有限定只采取此类措施。因此，《马斯特里赫特准则》评注认为，务必将国际援助视为国际合作的组成部分：“国际援助可以并根据具体情况必须包含其他措施，其中包括向其他国家的人们提供信息或与其国家开展合作，以追踪被盗的公共资金或共同采取措施防止人口贩运。”⁴⁰

39. 基于上述阐释，独立专家认为，国际援助与合作的义务应延伸至在处理便利非法资金流动的因素和确保追回被盗资产方面开展合作。《反腐败公约》和其他关于腐败问题的国际文书对此予以确认，所有这些《公约》和国际文书都载有关于国际合作和(或)司法协助的规定。⁴¹

40. 关于非国家行为者的活动，特别是跨国公司的活动，《马斯特里赫特准则》强调，各国“应开展合作以确保其经济、社会和文化权利遭到非国家行为者活动侵犯的任何受害人能够采取有效的补救措施，最好具有司法性质，以便寻求赔偿。”⁴²这一要求与应对跨国公司逃税和避税行为负面影响的问题尤其相关。

41. 最后，假若国家鼓励或便利非法资金流动，或有意阻碍其他国家采取行动以打击此类流动，那么这些国家将违反其国际人权义务，特别是与经济、社会和文化权利有关的义务。⁴³关于这一点，值得注意的是《马斯特里赫特准则》强调，假若要求某国提供援助或参与合作并且该国有能力这样做，则该国必须秉持善意以考虑这一要求，⁴⁴并依照其国际义务采取应对措施。关于返还被盗资产或非法资金的要求，这一点尤为重要。

³⁹ 第23条和第29条准则。

⁴⁰ Olivier De Schutter et al., “Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (2012), p. 1157.

⁴¹ 《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19条；《美洲国家反腐败公约》，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9条和第12条。

⁴² De Schutter et al., “Commentary to the Maastricht Principles”, p. 1145.

⁴³ 国际律师协会，《税收滥用》，第2页。

⁴⁴ 第35条准则。善意是国际法律的一般性原则，《联合国宪章》第二条第二款体现了这一原则，《维也纳条约法公约》第二十六条和第三十一条第一款以及大会第2625(二十五)号决议也规定了这一点。

B. 追回和归还被盗资产

42. 追回被盗资产并将其归还至来源国是打击非法资金流动的重要环节。⁴⁵ 关于公职人员通过腐败获得的非法资金，被盗资产的追回与归还可发挥一系列作用。首先，它可以为来源国提供极为需要的额外资源用于公共投资。其次，通过表明腐败行为的后果以及腐败所得将不易于隐藏，它可以对公职人员的贪污腐败行为起到震慑作用。最后，通过剥夺腐败人员的赃款赃物，资产追回可为腐败行为受害人伸张正义。⁴⁶

43. 追回被盗资产是一项复杂、耗时、代价高昂的任务。面临的障碍包括定位被盗资金面临挑战、各国的法律要求不一致⁴⁷、提出请求的国家缺少专门的法律知识、提出请求的国家和接收请求的国家缺乏政治意愿，⁴⁸ 以及国家和国际机构之间缺乏协调性。这表明国际援助与合作对于被盗资产的成功追回十分关键。

C. 处理保密管辖地和企业滥用问题

44. 独立专家的中期报告(A/HRC/22/42 和 Corr.1, 第 5-9 段)指出，普遍存在的逃税行为，特别是跨国公司的逃税行为是非法资金流动的主要驱动因素，因而阻碍了各国最大限度地使用现有资源的能力。这些实体业务透明度的缺乏，保密管辖地的存在以及借助于空壳公司、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等做法助长了逃税行为。⁴⁹

45. 根据一项最新报告，发展中国家每年因非法资金流动损失 6,600 亿至 8,700 亿欧元，这些非法资金流动主要以跨国公司的逃税这一形式存在。⁵⁰ 报告认为，接受调查的 13 个欧洲国家政府“强硬的政治言辞”与其开展的行动之间“存在巨大差异”。所有接受调查的国家都未能要求公司充分公开税收信息，大多数公司不愿让公众获知关于其管辖地内的公司、信托或基金会实益所有权的信息，没

⁴⁵ 资产追回是《反腐败公约》的“一项基本原则”(第五十一条)。

⁴⁶ 经合组织，“衡量经合组织的应对措施”，第 24 段。

⁴⁷ 见资产追回问题不限成员名额政府间工作组题为“阿拉伯之春和被盗资产追回：两年后的挑战 and 应对措施(2013 年 1 月 28-29 日于瑞士洛桑举办的第七届从业人员讲习班的结论)”的文件(CAC/COSP/WG.2/2013/CRP.1)，第 5 页，该文件由瑞士提交。

⁴⁸ 被盗资产接受国往往不愿采取行动打击银行等强大的利益集团，而在公职人员的腐败行为受害国，腐败人员或受益人可能仍在掌权。Jack Smith, Mark Pieth 和 Guillermo Jorge, “The recovery of stolen assets: a fundamental principle of the UN Convention against Corruption”, U4 Brief No. 2, February 2007, Chr. Michelsen Institute, second page. 可在 www.u4.no/themes/uncac/ 上查阅。

⁴⁹ 也称为“避税港”，“国际金融中心”或“海外金融中心”。

⁵⁰ 欧洲债务和发展网络，“一手给予”，第 1 页。

有公司支持发展中国家实际、平等地参与关于逃税问题的决策。所有公司都支持欧洲联盟的立场，即经合组织应在这些问题的决策论坛上发挥牵头作用。⁵¹

46. 应当注意的是，经合组织的金融治理缺少全球正当性，尤其是经合组织的决议没有充分考虑发展中国家的利益。⁵²

47. 为确保支付流程的透明度，各国应要求跨国公司充分披露在其可获得收益、赚取利润并纳税的國家的所有分公司和控股公司的年度账目报表和财务报告，这一点十分关键。

48. 独立专家还认为，需要采取有力的国际行动以解决保密管辖地问题。遗憾的是，二十国集团等组织采取的现有行动并不十分成功。

五. 结论和建议

49. 非法资金流动剥夺了政府的大量资源，而政府需要这些资源来为有助于实现经济、社会和文化权利的方案供资，以及建立并加强保护和增进公民权利和政治权利的机构。虽然官方发展援助仍然是缓解贫困与发展的重要资金来源，但非法资金流动造成的巨额损失(估计 2011 年的损失为 9,467 亿美元)有助于发展中国家采取措施，以调动国内资源用于缓解贫困、发展与实现人权，以及减少对外部融资的依赖，过分依赖外部融资会导致对国家发展议程所有权的侵蚀并促进形成对发展中国家的专断或宽厚态度。为确保归还的非法资金可为来源国的民众提供最大利益，应按照以立足人权的方法为基础的原则管理和使用这些资金；归还的非法资金能够增加可最大限度使用的现有资源。

50. 为了协助各国采取措施来解决非法资金流动问题，并确保非法资金的成功归还及其高效使用以实现人权，独立专家建议：

(a) 各国应确保立即、无条件地把非法来源资金归还来源国；

(b) 来源国应确保关于归还资产使用情况的决定符合以立足人权的方法为基础的原则，以及资产的使用能够反映民众的意愿并特别关注边缘群体的状况；

(c) 各国应根据《联合国反腐败公约》第六章加强努力，针对发展中国家的调查人、检察官和司法部门在反腐败、逃税和追回资产领域进行能力建设，其中包括通过专门的培训；

(d) 各国应成立一个联合国主持下的税收问题政府间论坛以作为主要的国际税收政策决策机构。这将确保发展中国家平等参与现有国际税收规则的改革；

⁵¹ 同上。

⁵² 德国税收正义网，税收和人权(上文第 25 条脚注)，第 4 页。

(e) 各国应考虑成立一个联合国主持下的非法资金流动问题政府间论坛，以进一步探讨应对这一现象的政策措施，并协调各组织为解决不同形式的非法资金流动问题而开展的工作；

(f) 各国应考虑就与非法资金流动有关的问题制定一项全面的国际条约，这些问题包括逃税、跨国公司的利润转移以及限制保密管辖地便利非法资金流动的能力；

(g) 各国应解决公司、信托或其他法律实体的实益所有权信息不透明问题，腐败收益和其他非法资金往往通过这些公司、信托和法律实体进行转移；

(h) 各国应制定法律解决跨国公司和其他工商企业的滥用问题，例如逃税和避税，这剥夺了政府用于实施其发展议程的国内资源。此类法律应，除其他外，要求跨国公司按照国别公开报告其业务开展国的名称及其在业务开展国的所有分公司的名称；公司或集团的财务业绩(包括销售额、购买物、劳动成本和利润，以及区分集团内部和其他公司的销售额)；公司在该国的所有资产价值和维护这些资产所需的成本；以及所得税负债的全部详细信息(包括支付和亏欠的数额)；

(i) 各国应在 2015 年后发展议程背景下进一步分析非法资金流动的负面影响；

(j) 各国应重新考虑特别免税期、税收鼓励和税率等终极而言会减少政府可用以履行人权义务的资源的做法；

(k) 各国应就非法资金流动的根本原因做国别分析，以便制定适当的政策应对措施；

(l) 各国应在其向联合国条约机构提交并参与普遍定期审议的报告中提供资料，说明非法资金流动导致的损失数额和推动此类流动的因素，并全面分析这些流动的影响。
