



人权理事会

第五十二届会议

2023年2月27日至3月31日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

一套不具约束力的高效率追回资产实用准则

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、
社会及文化权利的影响问题独立专家阿提亚·瓦里斯的报告

概要

人权理事会第 46/11 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尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家结合任务负责人和咨询委员会之前的相关研究，就拟议提出旨在遏制非法资金转移并减轻其对享有人权的负面影响的一套不具约束力的高效率追回资产实用准则开展新的研究。

在本报告中，独立专家指出，被盗资产的积累和向外国管辖区和国家非法转移资金损害了国家为逐步实现人权而调动最大限度可用资源的义务。她提出了一套关于人权与归还国家资产的 13 条不具约束力的实用准则草案，这些准则符合这方面的现行国际人权法。

独立专家认为，各国有义务确保将非法来源资金迅速归还来源国，并积极参与作出新的、坚决果断、积极主动的承诺，以遏制非法资金流动包括滥用税务法规现象及其对人权的负面影响。



一. 引言

1. 抑制非法资金流动¹ 造成的重要收入损失并追回这些资源已变得比以往任何时候都更加紧迫。冠状病毒病(COVID-19)大流行的经济和社会后果以及随之而来的相互强化的多重危机意味着卫生、教育和社会保护领域的公共服务投资减少，导致到 2021 年有 7 700 多万人陷入极端贫困。² 预计全球主权债务仍将居高不下，占国内生产总值的 91%，60%的低收入国家已经陷入债务困境或极易受到债务困扰。³

2. 全球金融诚信智库估计，发展中国家每年因非法资金流动而损失 6 200 亿至 9 700 亿美元。仅就非洲大陆而言，估计每年就因非法资本外逃而损失 890 亿美元。⁴ 为了预防、追踪和遏制非法资金流动并追回此类资金，各国被迫挪用本已稀缺的资源，这一问题在大流行疫情之前就已存在。2021 年 3 月，人权理事会通过第 46/11 号决议，请外债与人权问题独立专家结合任务负责人和咨询委员会之前的相关研究，就拟议提出旨在遏制非法资金转移并减轻其对享有人权的负面影响的一套不具约束力的高效率追回资产实用准则开展新的研究。⁵

3. 非法资金流动对人权和国家发展的影响在任务负责人的工作中有详细记录。本报告提出了关于人权与归还国家资产的不具约束力的实用准则草案。报告着重从人权角度探讨归还国家资产问题，并展望了在这两者之间不断发展的联系方面采取下一步行动。

4. 2022 年期间，独立专家力求更详细地确定与归还国家资产有关的人权义务。她举行了一系列双边磋商，公开呼吁世界各地提供资料，⁶ 并审查了条约机构、特别程序任务负责人和其他人权机构(它们对归还国家资产适用或不适用人权规范)的数百份声明和报告。独立专家发现，尽管资料来源多种多样，但它们对人权法与归还国家资产之间的关系只是部分地表述了观点。所审查的几乎每一个资料来源都指出，不归还国家资产对享有人权构成了侵犯或威胁，并认为，根据人权法和标准，国家有义务提供保护以防止这种伤害。这些国家义务包括程序性义务

¹ “非法资金流动”包括因其来源(例如，源于犯罪活动)、使用(例如，用于资助恐怖主义，这是非法的，或以积极主动、不道德的方式避税，这对可持续发展有害)或转移本身的性质(例如，洗钱)而属于非法的活动。见联合国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)，《非法资金流动统计计量概念框架》(2020 年，维也纳)。

² 见联合国，发展筹资问题机构间工作队：《2022 年可持续发展筹资报告：弥合财政鸿沟》(2022 年，纽约)。

³ Karim Karaki, “Debt reform for climate action: Demand grows louder, but will Europe respond?”, Centre for Africa-Europe Relations (7 November 2022).

⁴ 见贸发会议，《打击非法资金流动促进非洲可持续发展：2020 年非洲经济发展报告》(2020 年，纽约)。

⁵ 第 24 段。

⁶ 各国和其他利益攸关方响应独立专家的征集资料呼吁而提交的材料可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-inputs-new-study-proposed-non-binding-set-practical-guidelines-efficient>。

(如提供信息、便利参与和提供补救措施的义务)、实质性义务(包括监管金融机构和指定的非金融企业和职业)和保护处境特别脆弱者的权利这一更高义务。

5. 在编写本报告期间，独立专家还于 2022 年 2 月参加了根据人权理事会第 46/11 号决议召开的关于不把非法来源资金归还来源国对享有人权的负面影响问题闭会期间研讨会，在各国、咨询委员会和其他相关利益攸关方的参与下，讨论这方面的挑战和最佳做法并提出建议。⁷ 在这些磋商以及会员国、民间社会和其他利益攸关方所提供资料的基础上，独立专家还确定了一些积极做法，将在下文的准则评注中加以阐述。

二. 关于人权与归还国家资产的准则

6. 为推动各国履行与归还国家资产有关的人权义务和承诺，促请独立专家制定本准则，以易于理解和适用的方式阐述相关规范。2022 年 8 月，独立专家发出征集资料呼吁，并邀请各方提出书面意见。独立专家还与不同利益攸关方和机制，如《联合国反腐败公约》⁸ 缔约国会议和资产追回问题不限成员名额政府间工作组举行了双边磋商。在编写本报告时，独立专家考虑了在这些磋商和闭会期间研讨会上以及应她的征集资料呼吁提供的意见投入，还考虑了其他相关资源，如联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)制定的关于人权与资产追回的⁹建议原则。⁹

7. 下述 13 项准则是从这些不同来源的信息资料中提炼出来的，阐述了国家和其他利益攸关方在人权与归还国家资产方面的基本义务。大多数准则都有一个简短评注，对准则的内容作澄清和延展说明。这些准则和评注并不创造新的义务；相反，它们反映了现有人权义务在这方面的适用。

8. 准则和评注中描述的许多义务直接基于条约或人权法庭具有约束力的决定，其他义务则借鉴了联合国人权机构的声明(这些机构有权解释人权法，但不一定能发布具有约束力的决定)以及从各国、学术界、民间社会和其他机构收到的各种资料。¹⁰ 然而，这些解释的一致性有力地证明对这一领域的人权义务的理解趋向于更加统一和确定。这种趋势得到了国家实践的进一步支持，除其他外，国际文书和财政法庭及其他相关决策机构的决定都证明了这一趋势。因此，独立专家认为，各国应接受准则草案，它反映了国际人权法与关于归还国家资产的法律之

⁷ 研讨会的网播可查阅 <https://media.un.org/en/asset/klq/klqgxlyigh>。

⁸ 《联合国反腐败公约》的基本原则之一是资产追回原则，载于公约第五章(第五十一至五十九条)。

⁹ 《人权高专办关于人权与资产追回的⁹建议原则》(2022 年 3 月，日内瓦)。

¹⁰ 虽然准则和评注并不试图重申人权法以外领域的义务，但它们确实考虑到了相关的国际环境文书，如联合国环境规划署理事会 2010 年通过的《关于为在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律而制定国家立法的准则》(《巴厘准则》)。

间实际存在或正在出现的联系。她相信，各国至少会将准则视为可行的做法，应尽快予以采纳。

9. 经过考虑，独立专家选择使用“准则”这一名称，她认为这一名称最能反映授权决议的性质和措辞。她还认为，财政界对“准则”有很好的理解，因为在债务和国际金融义务方面，包括税收和非法资金流动方面都有这样的工具。准则和评注为理解和履行与归还国家资产有关的人权义务提供了坚实的基础，但它们绝不是最后定论。人权与归还国家资产之间的关系有无数个方面，随着越来越多的信息不断涌现，越来越多的判例不断发展，对这一关系的理解将在未来许多年里继续加深。这些准则并不打算描述今天可能对国家资产及其相关问题产生影响的所有人权义务，更不会试图预测今后可能发生演变的人权义务。准则的目的只是说明在这方面适用的主要人权义务，以促进其实际执行和进一步发展。为此，独立专家敦促各国、国际组织、私人行为体、学术界和民间社会组织传播和宣传这些准则，并在各自的活动中考考虑到这些准则。

三. 从人权角度看待国家资产的归还

10. 与归还国家资产有关的人权规范的发展有一个不同寻常之处，即这些规范并不主要依赖于一项权利，而是依赖于作为人权基础的基本原则：国际合作与援助；平等和不歧视；参与；获取信息。虽然人们已经认识到归还被盗资产的必要性，而且许多国家的法院已经为此启动了法律程序，但在区域协议和大多数国家的宪法中很少采取人权办法。联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)起草了一份关于对物没收的示范法，¹¹ 以支持拉丁美洲的资产追回。这是一个法律工具，各国可以用来起草民事法律，对非法获得或使用的资产采取追溯性行动。此后，哥伦比亚和秘鲁起草并通过对物没收法或非定罪没收法，并在国际上执行这些法律。《联合国反腐败公约》第五十四、五十五和五十七条规定了受害国的域外管辖权，允许各国提起法律诉讼，要求归还位于其他管辖区的被盗资产。¹² 在一起跨境非定罪没收案件中，秘鲁于 2016 年从一个反腐败和洗钱计划中追回了相当于 850 万美元的资金。该案涉及从瑞士的一个银行账户中追回被冻结的资产，包括 2004 年以来累计的利息。虽然这一案件提供了相互合作追回资产的成功例子，但这种合作努力十分复杂，仍值得进一步讨论。

¹¹ 见 https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/MODEL_LAW_ON_IN_REM_FORFEITURE_--UNODC--.pdf。

¹² 见追回被盗资产举措出版物：Theodore S. Greenberg and others, *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture* (Washington, D.C., International Bank for Reconstruction and Development and World Bank Group, 2009)。

11. 根据追回被盗资产举措¹³ 的一项调查，在国际上追回资产遇到的一些障碍是：(a) 资产所在管辖区缺乏有效的冻结机制；(b) 不同法律体系在证据要求和举证标准方面存在差异；(c) 追回过程中的资产管理成本高昂；(d) 国内不同政府部门的责任不明确；(e) 此类程序的正确渠道不够清楚；(f) 缺乏关于外国管辖区联络单位的信息。

12. 条约机构、区域法庭、特别程序和其他国际人权机构在这一领域适用人权法，但尚未直接处理调动国内资源和归还被盗资产问题。¹⁴ 财政和非财政资源的缺乏妨碍了对各种人权的充分享受，而国家尊重、保护和实现人权的义务在这方面的适用程度不亚于任何其他方面。

13. 许多国家缺乏充足的财政和非财政资源来实现人权，这是众所周知的。同时，世界上绝大多数国家在国家或区域一级，或在这两级都承认关于归还国家资产的法律。根据已通过资产归还法的国家的经验，可以进一步加强这一进程。如果司法部门适用这些法律，就可以为建立强大和透明的体制创造机会。这反过来又可以促进更好地利用资源来消除贫困、实现可持续发展和提高生活水平，此外还能确保诉诸司法。根据这一经验，独立专家建议人权理事会考虑支持本文件所载关于人权与归还国家资产的准则草案。

四. 前进方向

14. 由于人权义务适用于国家资产的归还，独立专家鼓励人权理事会继续积极参与和制定关于这一问题的指南，包括关于人权与国家资产归还的准则草案。

15. 例如，有必要开展更多工作，澄清与国家资产有关的人权规范如何适用于具体领域，包括基于性别的歧视、对少数群体和土著人民的歧视或其他类型的歧视；企业在人权方面的责任；不同国家在国家资产转移和归还过程中的责任；武装冲突对人权与国家资产归还的影响；国家资产在历史上的非法转移以及应如何将其归还；与多国公司和跨界损害有关的国际合作义务。

16. 也可以做更多工作，使对能力建设的支持制度化，包括设立一个关于人权与归还国家资产问题的年度论坛；为司法系统、财政部、国库、金融机构、中央银行和国家人权机构的所有利益攸关方举行会议，讨论归还国家资产和监管影子银行等相关事项；继续举办关于人权与归还国家资产的司法和政府间讲习班；为在会计、法律、投资、银行、信息技术、历史和文化领域工作的不同私营和公共部门的官员举办类似讲习班。

¹³ Kevin M. Stephenson and others, *Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action* (Washington, D.C., International Bank for Reconstruction and Development and World Bank Group, 2011).

¹⁴ 见《人权高专办关于人权与资产追回的倡议原则》。

五. 关于人权与归还国家资产的准则

A 部分

权利需要资源，资源服务于权利

准则 1

从人权角度看待国家资产

17. 本准则所指的国家资产包括任何有价值的物品，不论是物质的还是非物质的、动产还是不动产、有形的还是无形的，以及证明对这种资产的产权或者权益的法律文件或者文书，可用于实现任何或所有人权。这些资产包括但不限于社会保障基金、金融和非金融资产、环境资产、有形或无形资产、以合法或非法手段转移的资产以及近期或历史资产，它们可被称为国家或民族资产或资源。

评注

18. 《联合国反腐败公约》第二(四)条将财产定义为“各种资产，不论是物质的还是非物质的、动产还是不动产、有形的还是无形的，以及证明对这种资产的产权或者权益的法律文件或者文书”。它是本准则所用定义的基础。向政府官员行贿可能会对行贿发生地国家造成损害，但受贿所得通常并不代表官员腐败国家的资金或财产。相反，贿赂款是公职人员从私营部门的行为人那里得到的“不正当好处”。同样，请求归还财产的缔约国通常不能对有组织犯罪所得主张所有权，尽管这种犯罪行为可能在请求国造成了损害。

19. 国家或民族资产是具有经济、财政、社会、文化和环境价值的资源，由国家拥有或控制，以公平地提供商品和服务，从而实现人权，特别是经济、社会和文化权利以及保护其人民的发展权。从非法活动中受益而得到的资产，如果所有人没有合法收入来源足以证明他在该财产中享有的权益或他所获得的利益，则被视为非法来源资产。¹⁵ 此外，如果拥有、占有、保管或控制某一资产的人不能令人满意地说明其对该财产的所有权、占有权、保管权或控制权，或者一个人代另一个人持有某一资产的程度与该另一人的薪酬或其他收入不相称，而且不能给出令人满意的解释，则该资产也被视为非法来源资产。

20. 被盗资产的积累和向外国管辖区和国家非法转移资金损害了国家为逐步实现《经济社会文化权利国际公约》所载权利而调动最大限度可用资源的义务(第二条第一款)。经济、社会及文化权利委员会在其关于缔约国义务性质的第 3 号一般性意见(1990 年)中进一步阐明了这项义务。《发展权利宣言》第 1 条第 2 款承认人民——以及国家——对其所有自然资源和财富享有不可剥夺的完全主权。无论其经济发展状况如何，各国在调动最大限度可用资源来落实人权时，都有义务根据《经济社会文化权利国际公约》和《发展权利宣言》坚持不歧视原则。

¹⁵ 根据《联合国反腐败公约》第二十条，资产非法增加系指公职人员的资产显著增加，而本人无法以其合法收入作出合理解释。

21. 资产追回是指查明、冻结、扣押和没收非法所得资产，并在法律授权的情况下，将没收的财产归还给被没收资产的原合法所有人或腐败行为的受害者，在某些情况下可能是一个社区或一个国家。¹⁶

22. 理想情况是，所有与非法资金流动有关的资产，包括各种形式滥用税务法规所产生的未缴税款，都应予以追回，因为这些资产属于来源国。是否接受财产主张并进行调查，仍由另一国自行决定。追回资产的范围应与与犯罪、贿赂、腐败或盗窃国家资产有关的范围更广，因为非法资金流动的定义更广泛地包括税务和商业相关活动。非法资金流动还包括不一定具有非法性质、但可能破坏法律精神、违反人权、基本原则和宪法或国家在条约中规定的其他原则和规范的活动。如非洲非法资金外流问题高级别小组 2015 年报告所述，这包括滥用税务法规，也包括其他类型的非法资金流动，以及市场滥用和操纵。

B 部分

人权与财政合法性原则

准则 2

促进共同利益和提高生活水平的财政合法性

23. 各国在采取行动应对财政挑战和谋求可持续发展时应尊重、保护和实现人权，确保不仅国家机构，而且其业务领域内的所有私营和公共行为者和机构都遵循财政合法性原则，即公平、公正、透明、问责、责任、效力和效率原则。

24. 在保护和归还国家资产方面，各国应采取一切必要和可能的措施，保护其境内所有人的权利，特别是最易受到伤害或特别有可能受到伤害的人的权利，同时考虑到他们的需要、风险和能力。

评注

25. 准则 2 涉及国家的一项责任，即高效利用国家资源并尽最大可能实现民众的人权，因为公众有权从国家资产中受益。如果资产处于外国管辖区内，追回资产可能需要数月或数年时间，而且由于法律障碍、资金耗散或缺乏资源，往往根本无法追回。正如一份提交材料所指出的，在这一过程中面临的另一个挑战往往是请求国的要求与被请求国所能提供的两者之间存在差距。¹⁷

26. 从提交的材料中收到的一项建议是，国家应向嫌疑人发出法定通知，以防止出售、处置或以其他方式耗散资产。主管机关也可以选择发出扣押不动产的通知，并提出动议，要求支付任何已处置资产的等值货币价值。¹⁸ 有时，检察官办公室可能会选择提起民事诉讼而不是刑事诉讼。

27. 从国家尊重、保障和促进个人权利的义务角度来看，非法转移国家资产侵犯了人权，可能直接或间接影响到多种权利，但在平等和不歧视原则方面通常更为

¹⁶ 见《联合国反腐败公约》。另见毒品和犯罪问题办公室，“追回被盗资产举措”。

¹⁷ 见毛里求斯提交的材料(国家答复)。

¹⁸ 同上。

明显，对弱势个人或群体的权利产生的负面影响更大。为了确定不归还国家资产是否侵犯了人权，有必要澄清国家在某项具体权利方面有什么义务。然后，有必要分析国家资产的转移与未履行国家义务之间的联系，从而能够确定由于不归还国家资产而构成侵犯人权的情况。

28. 关于公共资金的管理，国家有义务通过其所有机关和一般公共机构，以正确和透明的方式管理其掌握的资金，包括来自捐赠和外部合作的资金，并确保这些资金用于满足人民的需要，而不是用于公共范围以外的私人目的，因为那样做意味着国家可用于造福其居民的资源不会得到最大限度的利用。这就违反了逐步实现经济、社会和文化权利的原则，从而加深贫困和不平等，也阻碍经济投资。纳入人权原则的财政合法制度包括公平、累进和透明的税收制度。

准则 3 不歧视

29. 各国应禁止任何形式的歧视，确保财政资源用于公平和有效地实现人权。

评注

30. 正如人权理事会第 40/8 号决议所确认的，包括公共和私人债务在内的外债问题在很大程度上助长了世界各地的极端贫困，对可持续人类发展，包括通过适当融资落实《2030 年可持续发展议程》构成障碍。在这个意义上，大会已在其第 71/215 号决议中对许多发展中国家私人 and 公共债务不断上升表示关切，并强调需要继续努力克服系统性弱点和解决失衡问题，改革和加强国际金融体系。

31. 同样，人权理事会在其第 46/11 号决议中强调，归还非法来源资金对于正在经历改革进程的国家至为重要，有助于更好地实现经济、社会和文化权利，包括发展权，履行其满足人民愿望的义务。

准则 4 国际合作与援助

32. 各国应相互合作，建立、维护和执行有效的国际法律框架，以防止、减少和补救在归还国家资产方面妨碍充分享受人权的国内、跨境和全球损害。

评注

33. 各国在追回被盗公共资产和遏制非法转移资金方面的人权义务涉及域外层面，因此需要加强国际合作和互助。¹⁹ 前任外债与人权问题独立专家的报告强调了在归还非法资金方面采取基于人权的方法的重要性。²⁰

34. 对经济改革进行人权影响评估的指导原则第 13 条指出，各国义务提供国际援助与合作，以促进充分实现所有权利。作为国际合作与援助义务的一部分，

¹⁹ 由民间社会组织、专家和学术界联合制定的“财政政策中的人权原则”的原则 3.2 (公共开支的公正性)也强调了平等、合法、高效、社会开支优先和参与等原则以及国家宪法中普遍包含的其他原则对于根据现行立法以廉正和尽职的方式保护和管理公共资产、确保高质量支出的重要性。

²⁰ 见 A/HRC/25/52。

各国义务尊重和保护境外人民享受人权。这包括避免采取可预见到会损害生活在其境外的人享受人权的行爲，促进创造有利于实现人权的国际环境，以及评估法律、政策和做法的域外影响。

35. 在关于极端贫困与人权的指导原则²¹ 中，建议各国制定程序，包括适当和可利用的申诉机制，以预防、查明和打击腐败，特别是在直接影响生活贫困者的社会方案和其他方案中制定这样的程序。

36. 要确定一项资产何时可以追回，需要主管法院作出判决或裁定。各国分享的资料指出，它们面临的挑战之一是请求国的金融情报机构与嫌疑人居住国的金融情报机构在对居住在外国法域的嫌疑人进行必要调查时缺乏合作。²² 这些资产往往没有登记在嫌疑人名下，因此查明和追踪资产变得很困难。此外，随着虚拟金融资产生态系统迅速发展，追踪此类资产是国际和国家执法和法律机构面临的新挑战。虚拟资产的所有权不易识别。因此，当前的国际进程在应对这些快速发展的同时，仍需考虑国家立法框架是否符合《联合国反腐败公约》。《公约》第五章提供了归还被盗资产的框架，要求缔约国采取措施限制、扣押、没收和归还腐败所得。

37. 应以非政治化方式在资产追回领域开展国际合作。应优先考虑促进和保护人民的适当生活水准权和发展权，特别是在资产非法外流严重的国家。归还非法来源资金需要请求国和被请求国之间，包括主管部门尤其是司法部门之间密切和透明地开展协调与合作，在共同的责任范围内，协助为及时追回非法来源资产进行高效率的国际合作。²³

38. 在归还犯罪所得方面，请求国和被请求国²⁴ 仍认识到，请求国必然要求归还资产，因为它们有责任确保最大限度地利用现有资源充分实现每个人的所有人权，包括发展权，解决侵犯人权问题，打击有罪不罚现象；另一方面，被请求国根据《联合国反腐败公约》(第四章和第五章)关于在人权领域开展国际合作和提供援助的义务，也有责任提供协助，为归还犯罪所得提供便利，包括通过司法协助提供便利。

39. 关于高效率追回资产实用准则的洛桑进程倡议、世界银行集团和毒品和犯罪问题办公室的追回被盗资产举措以及贸发会议²⁵ 都鼓励在现有倡议之间进行协调，以促进国际合作和援助。2022年10月，非洲联盟国家元首和政府首脑会议通过了《非洲反腐败年宣言》，其中成员国承诺逐步废除非洲大陆的银行保密管辖区和避税地，建立公共实益所有权登记册，并确保公职人员申报其资产。会议

²¹ 人权理事会第 21/11 号决议通过。

²² 见伊拉克提交的材料(阿拉伯文)。

²³ 见人权理事会第 46/11 号决议。

²⁴ 《追回被盗资产举措》，第 6 页，脚注 3。另见追回被盗资产举措术语表，可查阅 <https://star.worldbank.org/glossary-asset-recovery-terms>。

²⁵ 见 2016 年 7 月 17 日至 22 日在内罗毕举行的贸发会议第十四届会议成果文件：《贸发会议第十四届会议成果：内罗毕共识和内罗毕宣言》(UNCTAD/ISS/2016/1)。

还呼吁国际伙伴和盟友在适当尊重各国主权和国家利益的前提下，商定一个追回被盗资产并将其归还非洲的透明和高效的时间表。²⁶

40. 有必要根据《联合国反腐败公约》的原则，特别是通过联合国系统，进一步开展国际合作，支持国家、次区域和区域各级努力防止和打击腐败行为和转移非法来源资产现象，同时也需要反腐败机构、执法机关和金融情报部门在国家国际层面密切合作。²⁷

41. 《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》也要求各国单独或通过国际合作采取措施，保护其领土内外人民的经济、社会和文化权利。虽然《经济社会文化权利国际公约》第二条第一款特别提到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，《马斯特里赫特原则》的评注指出，务必将国际援助视为国际合作的组成部分：国际援助可以而且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民提供信息或与其国家开展合作，以追查被盗公共资金或共同采取措施防止人口贩运。²⁸

42. 国际援助与合作对于成功追回被盗资产至关重要。²⁹

C 部分 透明和知情参与的机会

准则 5

透明

43. 各国应提供一个安全有利的环境，使致力于人权和在财政上实现人权的个人、团体和社会机构在开展防止和披露国家资产非法转移和归还此类资产的工作时能够不受威胁、骚扰、恐吓和暴力侵害。

评注

44. 外国司法当局规定的程序允许某些国家而不允许其他国家成为资产追回请求的当事方，这对有效、透明和有意义的合作仍是一个障碍。为了成为当事方，一些国家不得不接受外国司法当局对他们的资产追回请求提出的特别保留或保证等要求，这是一个挑战。此外，请求国可能并不总是被授权或获准全面查阅必要证据，这阻碍或限制了国家法律程序和框架的执行。³⁰

²⁶ 见非洲联盟，“非洲打击非法资金流动，再次呼吁归还被盗资产”，2022年12月24日。

²⁷ 见人权理事会第46/11号决议。

²⁸ A/HRC/25/52，第38段。

²⁹ 同上，第43段。

³⁰ 见突尼斯提交的材料(法文)。

准则 6**表达、结社与和平集会自由**

45. 各国应尊重和保护与国内资源以及保护和归还国家资产有关的表达、结社与和平集会自由权。

准则 7**有效参与**

46. 各国应促进有效参与，包括但不限于就在财政上实现人权和保护国家资产的必要性开展教育和提高公众认识活动。

准则 8**获取信息**

47. 各国应通过收集和传播信息以及提供负担得起、有效和及时的信息获取途径，使公众能够不受阻碍地获取关于被归还的国家资产的信息。

评注

48. 结合使用正式和非正式程序获取关键信息，效率会更高，效果也更好。执法机构可通过正式和非正式程序收集信息。信息可以通过非正式程序获取，但确保可采性的证据必须通过正式程序获得。此外，对于国际请求，可以通过国际刑事警察组织(国际刑警组织)等正式或非正式途径获取信息，然后在拟定正式司法协助请求时使用相关信息。³¹ 另外，通过中央银行行长之间的协议进行非正式的情报交流，有助于以必要的速度收集非常有用的信息；海关部门之间的协议也是如此，这种协议促进了非正式的信息交流。³²

49. 一个国家在其提交的材料中建议设立一个国际公认的资产追回机构，以有效分享信息和实现资产追回制度标准化。³³ 它还强调了不同国家的从业人员就某些细节进行自发交流的重要性。这种交流有助于巩固信任关系，最重要的是能够更好地针对今后可能提出的任何互助请求作出回应。³⁴

准则 9**公共资产管理和参与式预算编制****准则 9.1**

50. 为避免采取或授权采取具有财政影响、妨碍充分享受人权的行动，各国应要求事先评估国家资产的使用情况以及拟议项目和政策的影响，包括对享受人权的潜在影响。

³¹ 见毛里求斯提交的材料(国家答复)。

³² 见突尼斯提交的材料(法文)。

³³ 同上。

³⁴ 同上。

评注

51. 制定国家公共资产管理框架对于管理和保全追回的资产并酌情在早期阶段变现以尽量减少其价值损失至关重要。³⁵ 毛里求斯在这方面对其《预防腐败法》第 58A 条作了修正，该条规定在刑事诉讼之前可以进行资产变现。³⁶

52. 各国义务确保将非法来源资金迅速归还来源国，并积极参与作出新的、坚决果断、积极主动的承诺，遏制非法资金流动现象及其对人权和发展权的负面影响，并采取紧急行动推进旨在追回被盗资产的进程。³⁷ 重要的是鼓励《联合国反腐败公约》缔约国响应协助请求，并采取可能必要的措施，根据《公约》第四十六条，在并非双重犯罪的情况下，提供更为广泛的协助。³⁸

53. 各国可以通过建立资产管理制度来实现这一目标，该制度可确保在资产追回过程中资产的安全、保全、维护和管理。除了建立实物资产管理制度外，还有必要制定准则。适当的资产管理需要适当的立法和配套条例，以确保制度的透明度、问责制、公正性和效率。这些要素将激发公众对资产追回制度的信心并维持其运作。

准则 9.2

54. 各国应规定并促进公众参与与国家资产及其归还有关的决策，并在决策过程中考虑到公众的意见。

评注

55. 民间社会、银行家、投资经纪人、会计师和其他人可以发挥作用，充当举报人，揭露非法资金流动协助者³⁹ 的活动，让人们关注违反人权原则的资产流动以及不归还非法来源资金对实行法治和实现经济、社会和文化权利的负面影响；为此重申各国义务根据《联合国反腐败公约》(第三十三条)和《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。⁴⁰ 在拟提交给国际金融问责、透明和廉洁以利实现 2030 年议程高级别小组的关于腐败公职人员归还被盗资产的背景文件⁴¹ 中，建议各国对那些为藏匿资产提供便利的专业人员处以重罚。还建议各国确保国家法律不允许以法律职业特权来保护这类活动不被披露。

³⁵ 见毛里求斯提交的材料(国家答复)。

³⁶ 同上。

³⁷ 见 [A/HRC/25/52](#)。

³⁸ 人权理事会第 46/11 号决议，第 8 段。

³⁹ 协助者或把关人是指涉嫌或负责为非法资金流动提供便利的个人、银行家、交易商、簿记员、中间人、会计师、律师、公证人、协会、行业专业人士和其他人员。

⁴⁰ 人权理事会第 46/11 号决议，第 17 段。

⁴¹ 见 https://factipanel.org/docpdfs/FACTI%20BP7_return%20of%20assets.pdf。

56. 银行和公司登记处应与相关国家当局协调，在对被视为非法的活动进行资产追回过程中报告和分享银行报表、公司信息和其他所需信息。⁴² 例如，在毛里求斯，根据《善治法》和 2015 年《廉正报告法》，银行账户、某些类型的债券、公司债券和其他投资产品中的非法资金所产生的利息被视为犯罪所得的一部分。因此，国家在取得最终没收/追回令或不明财富令后，可追回这些资金。⁴³

57. 双边协议和适当的程序可有助于确保任何人都不会从效率低下的资产追回程序中不公平地获利。执法机构之间共享一个有适当信息技术基础设施支持的数据库将是有益的。⁴⁴ 金融机构需要透明，金融中介机构应采取有效的尽职调查措施。各国应根据其国际义务寻找适当方式，确保金融机构对外国提出的冻结和追回非法来源资金的请求给予合作并作出回应，向请求归还这类资金的国家提供高效率的司法协助，并应促进这方面的人力和机构能力建设。⁴⁵

58. 《联合国反腐败公约》第五十二条要求银行和金融机构确定大额存款账户的自然人或实益所有人身份。例如，突尼斯的立法使用以下标准确定法律实体的实益所有人：自然人持有法律实体 20% 或以上的资本或投票权；自然人对法律实体的管理或行政行使事实上或法律上的控制；自然人担任法律实体的主要执行官职务。然而，各国需要解决公司(上市或非上市、资产或控股)、信托和其他法律文书、安排和实体(基金会、合作社、协会，包括非法人或法人团体，或个人团体、不同类别的投资基金和有限责任合伙企业)的实际所有权信息不透明问题，因为腐败和滥用税务法规所得及其他类型的非法资金往往是通过它们转移的。这也应包括在一级和二级市场交易的债券以及所有其他层次的投资。

59. 根据所倡导的最佳做法，独立专家建议，各国为确定实益所有人设定的门槛应为零，以阻止任何进一步滥用的可能性。一些国家在国家一级建立了不动产或土地登记册，但信息可能并非总是更新或最新的。为了避免时间上的延误并确保公众监督，受益人和资产所有权登记册应当公开，因为它们对于打击导致跨境滥用税务法规、腐败和洗钱的非法行为至关重要。各国在向联合国条约机构提交的报告和根据普遍定期审议要求提交的报告中必须列入相关信息，说明非法资金流动造成的损失数额、驱动这种流动的因素、对非法资金流动所产生影响的全面分析以及在归还国家资产方面面临的挑战。⁴⁶

60. 能够广泛获取公共事务相关信息是一个重要因素，可使打击公共行政中的腐败、非法获益和不道德行为的工作充满活力。这不仅是因为在进行问责时可以施行控制，而且还因为了解信息有助于分析事实，并在发现不正常情况时提出相应投诉。公开的信息越多，公众主张其权利的力量就越大。

⁴² 见毛里求斯提交的材料(国家没收程序)。

⁴³ 见毛里求斯提交的材料(国家答复)。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ 人权理事会第 46/11 号决议，第 23 段。

⁴⁶ A/HRC/25/52，第 15 页。

61. 人权是普遍、不可分割、相互关联和相互依存的。应重申承诺确保人人切实享有所有公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利，并重申国家对促进、保护和尊重所有人权和基本自由负有主要责任。⁴⁷

D 部分

国家和国际治理

准则 10

问责

62. 各国应确保在最大限度地筹集和分配可用资源方面建立一个以人权为基础的健全财政环境，以尊重、保护和实现人权，同时确保人权的逐步实现。

评注

63. 就如何在国际一级追究跨国犯罪的责任，一直以来都在辩论，尚未有结果。跨国犯罪传统上是根据国家管辖范围内的规则起诉的。⁴⁸ 对犯下这些罪行的公司和个人实行的刑事禁止和强制执行的傳統法律渊源是国家法律。⁴⁹ 这一领域的一个突破性发展是非洲联盟通过了《非洲司法和人权法院规约议定书修正议定书》（《马拉博议定书》），在非洲司法和人权法院的结构中纳入了处理国际和跨国犯罪的刑事授权。⁵⁰ 这一发展引起了不同反响。除了对背景方面的批评外，一些学者对将这些罪行提升到国际罪行的范畴表示怀疑，认为这与现行习惯国际法相悖。⁵¹

64. 国际律师协会在其关于非法资金流动、贫困和人权的研究报告中得出结论认为，国家鼓励或协助滥用税务法规或故意阻挠其他国家打击滥用税务法规行为可能构成违反其国际人权义务，特别是经济、社会和文化权利方面的义务。⁵² 虽然这一意见侧重于逃税和避税，但独立专家认为，只要涉及国家资产，它同样适用

⁴⁷ 见人权理事会第 46/11 号决议。

⁴⁸ Robert Cryer and others, *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, 2nd ed., (New York, Cambridge University Press, 2010), pp. 5-6; and Evelyne Owiye Asaala, "Fighting impunity through prosecution of international crimes in Africa" PhD thesis, University of Witwatersrand, 2019, p. 15.

⁴⁹ 同上。

⁵⁰ 《马拉博议定书》，第十四条。

⁵¹ Ademola Abass "The proposed international criminal jurisdiction for the African Court: Some problematical aspects", *The Netherlands International Law Review*, vol. 60, No. 1 (May 2013); and Evelyne Owiye Asaala "A Critique of the Subject Matter Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights", in H.J. van der Merwe and Gerard Kemp, eds., *International Criminal Justice in Africa, 2016* (Nairobi, Konrad Adenauer Stiftung/Strathmore University Press, 2016).

⁵² *Tax Abuses, Poverty and Human Rights: A Report of the International Bar Association's Human Rights Institute Task Force on Illicit Financial Flows, Poverty and Human Rights* (London, International Bar Association, October 2013), p. 2.

于其他形式的合法和非法资金流动，包括通过腐败、贿赂和盗窃公共资金产生的资金流动。

准则 11

责任

65. 各国应实现、尊重和保护人权并履行人权义务，以确保在财政上合法地筹集最大限度的可用资源。

准则 12

获得补救的权利

66. 各国应对在国家资产管理中侵犯人权和违反国内法律的行为提供有效的补救办法。

评注

67. 追回此类资产的进程应立足于人权办法。这包括但不限于查明资产和交易，确定利益攸关方和协助者，并确保所遵循的程序符合人权原则。这符合大会关于预防和打击腐败行径的重要性、促进国际合作打击非法资金流动、加强资产归还的良好做法以促进可持续发展和充分实现人权的2018年12月17日第73/190号、2020年6月1日第74/276号和2020年12月21日第75/206号决议。人权理事会在其第46/11号决议中呼吁各国依照其国际义务，包括国际人权法义务，考虑颁布法律，以处理工商企业(包括跨国公司)使政府失去可用于落实发展议程的正当国内收入来源的犯罪行为。⁵³

68. 正如《工商企业与人权指导原则》⁵⁴所述，企业有责任遵守所有适用的法律和人权，有必要让受害者更方便得到有效补救办法，以便对与工商企业有关的侵害人权行为进行有效预防和补救。可以结合具体情况，将参与确保资产以合法或非法手段从一国转移到另一国的所有各方纳入执行范围。

69. 有必要在中立空间，如现有的区域经济共同体内设立区域资产登记处。重点应是在解决争端之前对资产进行管理。接管人对资产的归还不应有控制权，但应确保资产收入和资产价值得到保全，同时应由一个监督委员会，包括具有政治监督和技术能力来确保资产可迅速归还的区域内国家，负责将资产归还给请求国。

准则 13

法律、政策和条例

70. 各国应确保根据人权法和人权义务，针对所有行为者，包括公共和私人行为者，有效执行其关于保护和归还国家资产的条例、法律和政策。

⁵³ 第10段。

⁵⁴ 同上，第11段。

评注

71. 国家在减少企业和富人的避税机会方面发挥关键作用。在所有税务条约中列入反滥用条款，加强来源地和目的地管辖区报告收入和利润的披露做法和透明度，包括力求确保政府与企业之间的所有金融交易对相关税务部门保持透明，可能会有助益。⁵⁵ 各国应铭记归还非法所得资产有助于实现可持续发展目标，在归还资产时考虑免除扣留金额或将其降至最低合理水平，当请求国是发展中国家时尤应如此。⁵⁶

⁵⁵ 同上，第 12 段。

⁵⁶ 同上，第 13 段。