



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
9 April 2024
Chinese
Original: English

资产追回问题不限成员名额政府间工作组

2024年6月12日至14日，维也纳

临时议程*项目3(b)

专题讨论：关于防止和打击腐败及加强国际合作
方面的挑战和措施的大会特别会议后续行动：
非法资金流动与国际合作面临的
挑战、障碍和壁垒

关于非法资金流动与国际合作面临的挑战、障碍和壁垒的讨论指南：
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

秘书处的说明

摘要

本说明根据联合国反腐败公约缔约国会议附属机构的工作计划编写而成，旨在协助资产追回问题不限成员名额政府间工作组的审议工作，促进就缔约国为落实2021年反腐败问题大会特别会议通过的政治宣言而采取的措施不断交流经验。本说明的特别侧重点是非法资金流动与国际合作面临的挑战、障碍和壁垒。

* CAC/COSP/WG.2/2024/1。



一. 导言

1. 2021 年反腐败问题大会特别会议通过了题为“我们共同承诺有效应对挑战和采取措施，防止和打击腐败，加强国际合作”的政治宣言（大会 S-32/1 号决议，附件）。在此政治宣言中，会员国承诺落实该宣言，并请联合国反腐败公约缔约国会议作为对促进和审议《公约》实施情况负有首要责任的条约机构落实宣言，并在宣言基础上开展工作（第 85 段）。

2. 缔约国会议在题为“我们共同承诺有效应对挑战和采取措施，防止和打击腐败，加强国际合作：反腐败问题大会特别会议的后续行动”的第 9/2 号决议中，指示附属机构在各自任务授权范围内采取适当措施，落实政治宣言（第 4 段）。所有附属机构随后在各自的议程中增列了题为“关于防止和打击腐败及加强国际合作方面的挑战和措施的大会特别会议的后续行动”的项目。

3. 缔约方会议附属机构 2023-2026 年多年期工作计划将“非法资金流动与国际合作面临的挑战、障碍和壁垒”指定为资产追回问题不限成员名额政府间工作组第十八次会议拟讨论的议题之一。缔约方会议扩大主席团于 2024 年 2 月 23 日核准的缔约方会议附属机构 2024-2025 年工作计划对此予以确认。因此编写了本讨论指南，以协助工作组审议缔约国采取了哪些措施，落实反腐败问题大会特别会议通过的关于防止和打击非法资金流动¹及应对国际合作所面临挑战、障碍和壁垒的政治宣言。²

4. 在政治宣言中，会员国认识到，根据《反腐败公约》防止和打击腐败和非法资金流动以及追回和返还没收资产，可帮助有效调动资源，消除贫困，实现可持续发展，促进享受所有人权。会员国承诺在这方面加大努力（序言部分第十一段）。此外，会员国还承诺加倍努力加强追回和返还被盗资产，到 2030 年大幅减少非法资金流动（第 61 段）。

5. 在政治宣言中，会员国还承诺针对银行和非银行金融机构，包括对办理正规或非正规资金或者价值转移业务的自然人或法人，或者特别易于发生洗钱的其他机构，建立全面的国内管理和监督措施，以便根据《公约》，包括在涉及非法资金流动的情况下，遏制并监测一切形式的洗钱（第 19 段）。会员国还承认，在遏制参与实施腐败犯罪的人员跨境流动和遏制通过实施腐败犯罪而获得的资金等财产的跨境流动方面，主管机关之间有效和及时的沟通与合作可以成为一项重要因素，也有助于会员国努力防止和打击腐败所得非法资金的流动（第 33 段）。

¹ 在本讨论指南中，“非法资金流动”一词特指与腐败行为有关或源于腐败行为的流动，但所提意见仍然普遍适用于所有类型和表现形式的非法资金流动。

² 另见秘书长根据大会第 76/196 号决议提交大会第七十七届会议的题为“打击非法资金流动的国际协调与合作”的报告（A/77/304）。报告阐述了在打击非法资金流动和加强资产追回和返还方面良好做法的现有承诺，并提出了加强国际协调的建议。秘书长在报告中呼吁各国为履行现有国际和国内承诺做出新的努力，加强国际规范，填补空白，应对不断变化的风险，提高执法能力，更好地利用现有合作体制框架，创新全球治理，确保为消除非法资金流动作出一致和协调的努力。

6. 会员国还表示关切腐败与其他形式犯罪之间的联系，特别是与有组织犯罪和包括洗钱在内的经济犯罪的联系。会员国承诺继续提高认识，加强对现有的、不断增加的和潜在的任何联系的应对措施，并阻断这些联系，同时认识到腐败往往会助长其他跨国犯罪和非法资金流动（第 70 段）。

7. 关于国际合作，会员国特别重申国际合作和多边合作的重要性，并承诺根据《公约》的规定和其他适用的国际义务，在对《公约》所涵盖的犯罪进行的调查、起诉和审判程序中相互提供最广泛的司法协助。会员国注意到缔约国遇到的障碍和国际挑战，这些障碍和挑战对在保障正当程序的同时开展国际合作以更高效和更有效地防止和打击腐败产生了负面影响（第 32 段）。

8. 会员国还确认有效的国际合作在防止和打击腐败方面的根本作用，为此强调，必须处理、解决和有效应对阻碍这种合作的、与《联合国宪章》和国际法义务不符的各种国际挑战和障碍，特别是各种措施，并在这方面敦促各国遵守国际义务，避免采取此类措施（第 35 段）。

9. 会员国还确认追回和返还资产在反腐败斗争中的重要性，除其他外，追回和返还资产有助于在各级和各国推动可持续发展和促进正义与法治。会员国鼓励缔约国消除适用资产追回措施的障碍，特别是根据国内法律酌情简化法律程序，并在保障正当程序的同时防止滥用此类程序。会员国确认，有必要在资产追回和返还以及司法协助方面开展有效、高效和迅速响应的国际合作，而不无故延迟（第 42 段）。

10. 会员国还请公约缔约国会议考虑到《公约》实施情况审议机制的结果，查明《公约》实施工作中的欠缺和挑战，查明国际反腐败框架内的任何欠缺和腐败挑战，并审议缔约国提出的任何建议，以解决所查明的欠缺和挑战，从而对《公约》及其实施作必要的改进。在这方面，作为第一步，会员国还请缔约国会议将来在完成第二审议周期并对结论进行评价之后，就资产追回和返还进程的所有方面组织一次缔约国会议特别会议，以期审议《公约》提供的所有备选办法，包括探讨可能在哪些领域改进其国际资产追回框架（第 82 段）。

二. 打击非法资金流动的国际承诺

11. 《2030 年可持续发展议程》承认打击非法资金流动的重要性，认识到减少非法资金流动是促进和平与包容性社会、为所有人提供诉诸司法的机会以及在各级建立有效、负责和包容性机构的优先事项。可持续发展目标包含大幅减少非法资金流动的具体承诺；其具体目标 16.4 要求到 2030 年大幅减少非法资金和武器流动，加强追回和返还被盗资产的力度，打击一切形式的有组织犯罪。在《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》中，³会员国承诺加倍努力，到 2030 年大幅减少非法资金流动，以期最终消除非法资金流动。

³ 大会第 69/313 号决议，附件。

12. 此外，大会还通过了若干关于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，包括第 71/213、72/207、73/222、74/206、75/206、76/196、77/154 和 78/140 号决议。在这些决议中，大会以各种方式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造成的影响，特别是对发展中国家及其在为《2030 年议程》筹措资金方面的进展造成的影响，并制定了一系列行动，以打击非法资金流动和加强追回和返还被盗资产以支持可持续发展。

13. 一些国际文书规定了各国应对非法资金流动的义务。《联合国反腐败公约》要求缔约国考虑将资产非法增加（第二十条）和藏匿根据《公约》确立的任何犯罪所得财产（第二十四条）定为刑事犯罪。《公约》还要求缔约国将犯罪所得洗钱行为（第二十三条）以及贿赂国家公职人员（第十五条）和贪污（第十七条）等行为定为刑事犯罪。《公约》还要求缔约国建立防止和侦查洗钱(第十四条)和犯罪所得转移（第五十二条）的综合框架，在对《公约》所涵盖的犯罪进行的侦查、起诉和审判程序中相互提供最广泛的司法协助(第四十六条)，并将返还资产确定为《公约》的一项基本原则（第五十一条）。此外，1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》涵盖了非法资金流动概念中包含的犯罪，这些公约综合起来要求将洗钱和资助恐怖主义行为定为刑事犯罪，并建立引渡、司法互助和国际合作框架。

14. 此外，还针对非法资金流动的各个方面采取了若干国际举措。这些举措旨在制定和推广打击非法资金流动的政策，加强与金融诚信有关的协调和全球治理，其中包括税务透明和信息交流问题全球论坛、金融行动特别工作组、国际金融问责、透明和廉洁以利实现 2030 年议程高级别小组、经济合作与发展组织（经合组织）/二十国集团税基侵蚀和利润转移包容性框架。⁴

三. 揭露非法资金流动

15. 腐败、有组织犯罪、贩运毒品和枪支等非法物品以及非法税收做法和商业活动产生数十亿美元的非法流动，这些资金被转移到国外的安全地点，经过洗白后再投入到合法市场。人们越来越认识到，非法资金流动对可持续发展构成重大威胁，因为非法资金流动使各国政府无法创收，扰乱了合法经济活动，从而严重阻碍了各国政府调动资源投资于可持续发展的能力。

16. 非法资金流动的概念正在逐步成为解决以往相互脱节的问题的令人信服的统一框架。⁵这一概念确认非法资金流动具有多面性，它既指与被视为刑事犯罪的非法活动相关联的资本跨境流动，也指与一些与税收和商业做法有关的行为相关联的资本跨境流动，这些行为通常合法，但因被认为有损可持续发展而往

⁴ “税基侵蚀和利润转移”一词是指跨国企业利用税收规则的漏洞和不匹配来避税的税务规划策略。

⁵ 世界银行，“非法资金流动”，2017 年 7 月 7 日。

往被视为非法活动。⁶然而，关于将避税等商业活动纳入非法资金流动范畴的问题，一直存在争论。讨论的焦点是确定哪些做法，包括旨在尽量减少纳税义务的做法，应列为非法资金流动定义的一部分，特别是考虑到其中许多做法在法律上是允许的。⁷然而，无论确切的定义如何，这种流动显然对可持续发展构成障碍。

17. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒罪办）和联合国贸易和发展会议（贸发会议）作为可持续发展目标指标 16.4.1 的监管机构，应会员国的请求，联合制定了《非法资金流动统计计量概念框架》，⁸为非法资金流动提供了统计定义，即“来源、转移或使用非法、反映价值交换和跨越国界的资金流动”。世界银行认为“非法赚取、转移或使用的跨境资金”是非法资金流动最常见的定义。考虑到正在进行的辩论，世界银行还建议将重点放在“与非法性有明显联系的流动和活动”。⁹经合组织认为，非法资金流动指来源、转移或使用非法的跨境资金流动，因此不包括避税流动。¹⁰国际货币基金组织将非法资金流动称为其来源、转移或目的地与非法活动有关联的跨境资金流动。这一定义不包括合法避税流动，与经合组织和世界银行采用的方法一致。¹¹

18. 因此，对非法资金流动的定义和理解各不相同，特别是在所涉非法活动的范围方面。目前的辩论主要是围绕与非法税收和商业活动有关的问题，而对非法资金流动中与腐败有关的部分则有广泛共识。各司法管辖区之间缺乏统一框架，使防止和打击非法资金流动的工作变得更具挑战性，因为这些流动被刻意遮掩，且采取的形式和使用的渠道也可能因管辖区而异。¹²由于缺乏共识，对这一现象的应对办法有限且零散，这种情况使反措施和国际合作的成效受损。确立一个包括所有相关组成部分的统一概念，将汇集所有利益攸关方共同努力，采取更有力、一致和可持续的干预措施，消除助长非法资金流动和使其成为顽疾的系统性因素，这无疑将加强打击非法资金流动的措施，并使各方能够采取协调一致的行动来应对这一问题。¹³

19. 在这方面，《概念框架》中采用的统计定义范围广泛，涵盖非法资金流动的主要来源和渠道，并包括严格意义上并非非法的流动。这一定义考虑到非法资金流动的多面性，并包涵此类流动的以下特点：

⁶ 联合国贸易和发展会议（贸发会议）和联合国毒品和犯罪问题办公室（毒罪办），“非法资金流动统计计量概念框架”（维也纳，2020年），第7和8页。

⁷ 《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），第4和5页。

⁸ 统计委员会于2022年3月核可《概念框架》。

⁹ 世界银行，“非法资金流动”。

¹⁰ 见经济合作与发展组织（经合组织），《南非税收合规和非法资金流动评估》（巴黎，2022年）。

¹¹ 见国际货币基金组织，“背景文件一：非法资金流动的宏观经济影响”，载于《2023年基金组织反洗钱和打击资助恐怖主义行为战略审查：背景文件》（华盛顿特区，2023年）。

¹² 贸发会议和毒罪办，“概念框架”，第9页。

¹³ 毒罪办和经合组织，“执行连贯一致政策打击非法资金流动”，发展筹资问题机构间工作队问题简报系列（2016年7月），第5和6页。

(a) 来源、转移和使用非法。如果资金流动是非法产生（例如来自腐败和逃税等犯罪活动）、非法转移（例如洗钱）或非法使用（例如用于行贿或资助有组织犯罪和恐怖主义），该资金流动即被视为非法。流动必须至少在其中一个方面是非法的。例如，虽然非法资金流动可能来自合法的经济活动，但若被非法管理或转移（如逃税或资助非法活动），则变为非法。此外，有些流动严格来说并不违法，但仍可能属于非法资金流动的统计定义范畴（如跨境避税流动）；

(b) 价值交换。这损害了货物和服务以及金融和非金融资产的交换。例如，非法跨境易货交易，即用货物和服务非法交换其他货物和服务，在非法市场上十分盛行，属于非法资金流动的范畴；

(c) 价值流动。这是指在特定时间范围内的价值流动，而非价值的积累；

(d) 跨境流动。这包括资产跨越国界的情况，也包括仍在同一管辖区内的资产的所有权从一国居民转移到非居民的情况。¹⁴

20. 《概念框架》还根据《犯罪统计国际分类》提供的统计标准和类别，¹⁵确定了以下四类可能产生非法资金流动的主要活动：

(a) 非法税收和商业活动。这些活动包括旨在通过逃避管制措施和法规来隐瞒收入和尽量减少纳税义务的非法做法，包括操纵市场；

(b) 非法市场。这一类别包括非法货物和服务交易，特别在相关金融交易跨越国际边界的情况下。重点是通过非法货物或服务交换获得收入的犯罪活动，其中包括各种形式的货物贩运（如毒品和枪支贩运）以及偷运移民等服务。非法资金流动既产生于非法货物和服务的跨国交易，也产生于管理此类交易的非法收入所涉及的跨境流动；

(c) 腐败。发生与腐败关联的非法资金流动的情况是，直接或间接由腐败行为产生的经济收益导致跨境资金流动，以及为便利腐败行为而跨境转移金融资产；

(d) 剥削性活动以及资助犯罪和恐怖主义行为。这包括涉及在两个当事方之间以剥削、强迫或非自愿方式转移经济资源或价值的非法行为，例子包括奴役、勒索、贩运人口和绑架。在每种情况下，重点都是通过剥削个人或剥夺他们的资产而获得的经济利益。此外，资助犯罪和恐怖主义等非法活动涉及两个当事方为支持犯罪或恐怖主义行为自愿转移资金。当这种金融交易跨越国际边界时，即构成非法资金流动。

21. 总之，《概念框架》将非法资金流动归结为四种不同类型的流动：由非法收入的产生而来的流入和流出，由非法收入的管理而来的流入和流出。这种方法承认非法资金流动具有多面性，包含各种活动，包括源于非法活动的流动、涉及转移合法来源资金的非法交易、以非法方式使用的源于合法活动的流动。非

¹⁴ 所有非法资金的范畴显然大于非法资金流动的范畴，因为并非所有非法资金都跨越国界。

¹⁵ 毒罪办，《犯罪统计国际分类》，第 1.0 版（维也纳，2015 年）。

法资金流动不仅在资金离开国家（流出）时阻碍可持续发展，而且在资金进入任由其金融系统、货物贸易或房地产市场被用作安全港的国家（流入）的情况下也阻碍可持续发展，因为这种流入助长洗钱等犯罪活动，因而破坏了法治和经济稳定与安全。因此，尽管非法资金流动历来被视为一个个单独的问题，但由于这些因素之间的相互联系以及所涉问题的系统性，需要以整体的方式加以解决。

四. 国际合作面临的挑战、障碍和壁垒

(a) 与制定和实施适当的反腐败政策及法律法规框架有关的挑战

22. 腐败及相关非法资金流动使社会丧失对社会增长和发展至关重要的必要资源。遏制非法资金流动必须从防止和打击产生和助长这种流动的腐败行为入手。反腐败法律法规框架不足或薄弱、执法力度不足或薄弱以及缺乏透明度造成漏洞，使个人和实体得以参与非法资金流动。《反腐败公约》规定了防止和打击腐败的综合措施。例如，旨在评估缔约国执行《公约》情况的《公约》实施情况审议机制揭示了在预防措施、刑事化、国际合作和资产追回方面的差距和挑战。¹⁶例如，在第一审议周期，176项审议提出了6,400多项建议。¹⁷第二周期，针对在实施侧重于预防措施的《公约》第二章第五至十三条方面的各种挑战和差距，88项审议提出了1,400多项建议。

23. 有效的资产追回和返还机制对打击非法资金流动具有重大影响，可以成为遏制这种流动的重要工具。近年来，跨境追踪、冻结和扣押被盗资产的努力的成效明显提高。正如秘书处编写的一份说明所概述的那样，缔约国提供的关于其在2010-2023年期间参与国际资产返还情况的资料表明，¹⁸跨境追踪和限制被盗资产的努力已明显更加普遍，2017年至2021年期间完成返还腐败所得的实例显著增加。虽然追回数额很大，但在非法资金流动估计总额中仍然只占一小部分，体制、业务和法律方面的挑战和制约因素依然存在。在截至2024年3月15日完成的88项第二周期审议中，至少有76个缔约国收到建议，用以改进《公约》第五十一条、第五十三至五十七条和第五十九条规定的侧重于追回和返还资产的条款的实施情况。建议累计达729项。¹⁹因此，在追回被盗资产方面需要加大努力。

24. 此外，对正在担任或曾经被委以重要公职的个人的适当风险管理机制、针

¹⁶ 第一审议周期始于2010年，涵盖《公约》第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作）。第二审议周期始于2016年，涵盖《公约》第二章（预防措施）和第五章（资产追回）。关于《公约》实施情况的更多信息，见实施情况审议组届会网页公布的专题报告，可查阅www.unodc.org/unodc/en/corruption/IRG/implementation-review-group.html。

¹⁷ CAC/COSP/2023/8。关于《公约》第三和第四章实施情况的更多信息，另见毒罪办，《联合国反腐败公约实施情况：定罪、执法和国际合作》，第2版（维也纳，2017年）。

¹⁸ CAC/COSP/2023/15。仅据调查数据，在2010-2023年期间报告的153起资产返还案件中，共有43亿美元的腐败所得被返还给受腐败行为损害的国家。

¹⁹ CAC/COSP/IRG/2024/6。

对此类个人及其家庭成员和紧密联系人寻求开立或维持的账户或代表其开立或维持的账户加强并持续进行尽职调查的制度和程序，以及甄别和核实财富来源的财务披露制度等问责机制，在解决非法资金流动问题方面发挥至关重要的作用。例如，秘书处编写的一份说明²⁰确定了各种挑战，包括在核实披露信息和负责管理披露系统的主管部门交流信息方面开展国际合作所面临的挑战。

(b) 助长洗钱和非法资金流动的系统性条件

25. 与国内反洗钱制度及其执行有关的挑战，包括监督薄弱或不足，没有对高风险客户、服务、产品和管辖区进行强化的尽职调查，以及国内反洗钱制度的执法缺位，也对防止非法资金流动的能力产生影响。只有当犯罪者不再能够清洗非法获得的资产进而从中获益时，才能阻止他们犯罪。在截至 2024 年 3 月 15 日第二周期完成的 88 项审议中，至少有 83 个缔约国收到建议，涉及根据《公约》第十四、五十二和五十八条规定的义务改进国内框架以防止洗钱和侦查犯罪所得的转移。²¹根据打击洗钱的最好做法和国际标准以及国际条约义务，包括《反腐败公约》和《打击有组织犯罪公约》所载的义务，履行防止和侦查洗钱的义务和承诺，对于防止和打击非法资金流动至关重要。

26. 在国内一级，公司法定和受益所有权信息和结构缺乏透明度，也缺乏在国际上交流这类信息的机制，这可能对揭露非法资金流动是一个巨大障碍。而在非法资金流动链所涉的来源地、过境地和目的地管辖区，障碍仍然存在。²²非法行为者经常利用匿名空壳公司作为转移资金和逃避执法部门侦查的首选方法。受益所有人可能隐藏在多层空壳公司或代理董事的背后。自然人和法人用来隐藏腐败所得的计划往往跨越国界。这包括一连串复杂的相互关联的交叉所有权网络，每一层都在不同的管辖区建立，并使用多种不同的法律实体和安排。使用的公司工具和所有权层级越多，公司网络跨越的管辖区越多，就越难确定最终受益所有人，也越难追踪和确定非法资产，因为需要查明每一个工具和层级的控制人。

27. 复杂的非法资金流动计划的实施往往离不开专业服务提供者的参与，如律师、公证人、会计师、房地产经纪以及信托和公司服务提供商，这些人有时被统称为“守门人”。²³在他们的帮助和协助下，包括腐败行为在内的非法活动的收益可以通过层层复杂的空壳公司、信托和代理人安排转移到安全地点。对这其中大多数行业的风险认识不足以及国家监管框架的缺失，往往导致各种安排被拼凑在一起，从受到高度监管的系统到行业机构自我监管以及无监管的业务。²⁴

²⁰ CAC/COSP/WG.2/2023/3。

²¹ CAC/COSP/IRG/2024/6。

²² 秘书处编写的几份文件概述了缔约国在确保受益所有权信息透明度方面面临的挑战，秘书处题为“关于受益所有权透明度方面良好做法、挑战和经验的参考文件”的说明（CAC/COSP/WG.2/2024/2）提及了这些文件。

²³ 世界经济论坛和追回被盗资产举措，“守门人在打击非法资金流动方面的作用和责任：统一框架”（华盛顿特区，2021 年）。

²⁴ A/77/304，第 45 段。

(c) 统计挑战

28. 提供全面的数据，对于遏制非法资金流动至关重要。由于缺乏可靠和一致的统计数据，无法确定非法资金流动的规模、程度、趋势和来源以及所构成的威胁，处理非法资金流动的政策和措施的效率 and 成效也因此受到影响。

29. 迄今为止，未尝试计量腐败产生的以及与腐败有关联的非法资金流动。计量非法资金流动的难度较大，因为产生这种流动的非法活动和跨境转移资金的方法具有非法性和不透明性，资金流动背后的活动缺乏透明度。非法资金流动的各个组成部分不易比较，将包含不同渠道和组成部分的估计数合并起来可能导致重复计算。

30. 虽然非法资金流动的某些方面更易计量，而且各国业已收集关于一些非法活动的的数据，但总体而言，各国在计量非法资金流动方面面临的挑战各不相同，使用的方法可能取决于国家数据环境、非法资金流动和产生非法资金流动的非法活动的主要类型、数据的可获取性、国家机构的任务授权、统计能力和国内政策议程。尽管数据收集对于作出精确估算至关重要，但在数据可获取性方面存在一些缺陷。同时，统计数据必须基于普遍适用的定义，从而确保各国之间和不同时期的可比性。

31. 为推动非法资金流动价值和数量的计量和估算工作，毒罪办（在犯罪相关组成部分方面发挥牵头作用）和贸发会议（在税收和贸易相关组成部分方面发挥牵头作用）作为可持续发展目标指标 16.4.1 的监管机构，²⁵采取了一系列协调行动。²⁶这项工作的最终成果是制定了《非法资金流动统计计量概念框架》以及作为非法资金流动组成部分的税收和商业活动所产生非法资金流动计量方法准则。^{27 28}

32. 然而，覆盖范围不同、采用方法各异的各种不同估算仍然存在。在试点国家的研究²⁸还表明，数据分散在一系列主管部门，有必要改进数据质量，改善基础设施，加强各国统计局跟踪和计量非法资金流动的能力。²⁹

²⁵ 实现可持续发展目标具体目标 16.4 的进展情况由指标 16.4.1（流入和流出的非法资金流量总值（按美元现值计））衡量。

²⁶ 贸发会议，“关于非法资金流动的官方数据问世”，2023年6月8日。

²⁷ 可查阅 <https://unctad.org/publication/methodological-guidelines-measure-tax-and-commercial-illicit-financial-flows-methods>。

²⁸ 2018 至 2022 年期间，在 22 个国家（主要在非洲、亚洲和拉丁美洲）对选定类型的非法资金流动的计量方法进行了试点测试。在 4 个拉丁美洲国家，试点研究的重点是计量与非法市场有关的非法资金流动。估计数显示，毒品贩运造成数亿美元的外流，而流入估计数为 10 亿美元至 170 亿美元不等。只有一个国家有关于人口贩运造成的流入的数据。据估计，来自人口贩运的流入约为 10 亿美元。同时，在 12 个非洲国家测试了与滥用税收有关非法资金流动的计量方法。

²⁹ 贸发会议和毒罪办，“推动国际合作打击非法资金流动，加强资产返还良好做法，促进可持续发展：成就、挑战和前进方向”（2022年10月），第18段。

(d) 与国内协调、资源和能力有关的挑战

33. 与国内一级的协调和体制架构有关的差距是另一项挑战。由于非法资金流动的多面性，打击非法资金流动需要广泛协作，往往涉及众多国家主管部门。因此，明确的任务、充足的能力和资源也是不同主管部门之间成功协作的关键（相关主管部门可包括海关和税务部门、中央银行、贸易部和财政部、国家统计局、金融情报机构、金融监管和监督部门、反腐败机构和执法部门等）。³⁰加强国内一级的协作需要改进国家机构间协调机制，使国家努力向国际标准看齐，并保持最高层对打击非法资金流动的政治承诺和领导。³¹

34. 缺乏与私营部门（特别是金融部门）和民间社会的协调行动，是能够妨碍打击非法资金流动措施见成效的另一个因素。实际上，私营部门的各种行为者为非法资金流动提供了便利。因此，缺乏以私营部门为重点的加强诚信、提高对非法资金流动的认识和了解的机制，缺乏减少非法资金流动的措施，缺乏评价这些措施成效的措施，也影响预防工作的整体效果。因此，加强私营部门的能力，赋能私营部门行为者、特别是那些在最容易发生此类问题的商业部门和管辖区开展业务的行为者并对其进行激励，对于遏制非法资金流动至关重要。此外，民间社会和媒体倡导提高透明度和加强问责制，并监督公职人员的行为，因此可在揭露非法资金流动方面发挥重要作用。³²

35. 与适当资源和能力有关的挑战也能对打击和遏制非法资金流动政策的制定和执行产生不利影响。国家、区域和国际各级日益强调需要进行能力建设，特别是在防止和打击腐败、制定反腐败政策、打击洗钱、开展金融调查以及资产追回和返还方面。³³由于用于跨境交易的信息和通信技术的发展，以及数字金融服务提供商和虚拟资产在国际贸易和相关资金流动中的作用迅速增长，与能力有关的挑战变得更具相关性。

(e) 与区域和国际协调有关的挑战

36. 任何缔约国都不能仅凭一己之力消除非法资金流动；作为一个多面性跨国问题，打击非法资金流动需要强有力的国际合作及来源国、过境国、目的地的共同协作。为了取得成效，必须针对非法资产产生阶段（例如产生资产的非法活动）和非法资产管理阶段（例如涉及非法转移和使用的活动）双管齐下进行协调。

³⁰ A/77/304，第 60 段。另见《2020 年非洲经济发展报告》，第 189 和 190 页。

³¹ 毒罪办和经合组织，“执行连贯一致政策打击非法资金流动”，第 6 页。

³² A/77/304，第 31、35 至 36 和 60 段。另见《2020 年非洲经济发展报告》，第 191 页。

³³ 例如，截至 2023 年 9 月 15 日，175 个《公约》缔约国完成了第一周期执行摘要，其中 120 个缔约国确定了共计 3,829 项个别技术援助需要。在第二周期，82 个国家中共有 54 个国家确定了涉及《公约》第二和五章所有条款的 527 项个别技术援助需要，占确定技术援助需要的所有缔约国的 65% 以上。此外，缔约国在政治宣言中承诺加强反腐败机构和专门机关的能力建设（第 4 段），加强执法和司法机关成功调查、起诉和审判腐败及腐败相关犯罪的能力（第 28 段），提高负责国际合作和资产追回的中央机关和其他主管机关的能力（第 45 段）。

37. 追回非法资产并将其返还来源国，对于打击非法资金流动至关重要。鉴于跨境交易越来越容易进行，有效的国际合作愈发重要。然而，成功追回和返还资产方面的挑战依然存在，原因包括缺乏能力和资源、法律制度的差异、多法域调查的复杂性、合作要求的多样性和复杂性、识别和侦查非法资产的难度。全球反腐败执法机构业务网络和其他类似网络等举措可协助相关机构克服这些挑战。

五. 供讨论的问题

38. 工作组似宜讨论遏制非法资金流动的实际措施，特别是克服上述挑战和障碍的措施，包括加强国际合作的方法。尤其可以注意交流为解决非法资金流动问题而采取的措施，分享防止和打击此类流动以及追回和返还腐败所得的良好做法和战略。在这方面，工作组还似宜讨论与遏制非法资金流动有关的技术援助具体需求，并审议下列问题供进一步讨论：

(a) 自政治宣言通过以来，在防止和打击腐败及相关非法资金流动方面取得了哪些进展？

(一) 采取了哪些措施？

(二) 成功的主要因素（良好做法）是什么？

(三) 在防止和打击非法资金流动以及切实执行政治宣言关于非法资金流动的相关规定方面遇到了哪些挑战？这些挑战是如何克服的？

(四) 为执行政治宣言的规定，还应采取哪些措施，哪些创新办法和举措可能有助于这种努力？

(b) 是否有规定非法资金流动定义和（或）概念的国内框架？

(一) 各国在界定非法资金流动并形成概念方面有哪些经验？

(二) 缔约国有哪些证据表明其境内非法资金流动的类型和程度？是否有正式的国家风险评估？

(三) 非法资金流动是否按类型加以区分，如分为与腐败、洗钱或逃税有关的流动，还是综合在一起考虑？

(四) 直观上或通过评估看出的对非法资金流动的重视程度是否与相关风险相称？

(c) 在国家一级建立了哪些机制来收集、分析和计量有关非法资金流动的数据并汇集统计资料？

(一) 在收集、分析和维护关于非法资金流动规模、型式和趋势的数据库和统计资料以及利用这些数据库制定打击非法资金流动的循证政策方面取得了哪些进展？

(二) 使用了哪些指标、工具和方法评估各国的非法资金流动规模和影响？哪些机制在收集关于这种流动的型式的数据方面证明是成功的？

(三) 是否有足够的能力评估新的证据或情况发展，并据此修正或改革政策？

(四) 在关于打击非法资金流动措施的影响的定期报告或问责机制方面采取了哪些步骤(例如向议会提交年度报告)？

(d) 是否建立起国内法律和监管制度和能力，以充分应对促成非法资金流动的条件(例如助长非法资金流动的因素)？

(一) 在国家一级是否有打击非法资金流动的全面政策和战略？是否有足够的资源来执行这些政策和战略？

(二) 哪个或哪些主管部门全面负责打击非法资金流动？哪些主管部门参与执行打击非法资金流动的措施？有关机构是否有关于非法资金流动的明确目标？

(三) 各国如何能够促进相关机构和部门之间的协作与协调，各国在协调方法上已有哪些经验？

(四) 哪些非政府部门和行为者获授权执行打击非法资金流动的措施？是否有任何磋商论坛，供政策制定者与非政府行为者讨论非法资金流动和应对政策？

(五) 已采取哪些立法、行政或其他措施来消除非法资金流动的促成因素并加强国家反洗钱制度，如受益所有权透明度制度？

(六) 已采取哪些措施提高公众对非法资金流动后果的认识？应采取哪些措施动员公众，使公众更多参与解决非法资金流动问题？

(七) 在应对非法资金流动方面，私营部门、民间社会和媒体可以发挥什么作用，如何参与，可以进一步采取哪些措施来加强它们在防止和侦查此类流动中的作用？

(e) 国际合作如何能以最佳方式促进打击非法资金流动？

(一) 是否存在阻碍国际合作的挑战？在资产追回和打击非法资金流动的国际合作方面存在哪些欠缺和挑战？

(二) 如何能更有效利用现有机制、工具和网络，如全球反腐败执法机构业务网络，遏制非法资金流动？

(三) 在提高国际合作成效以应对非法资金流动及追回和返还被盗资产方面取得了哪些进展？缔约国在这方面应采取哪些措施？

- (f) 需要哪些类型的能力建设、资源和技术援助来应对非法资金流动？
 - (一) 缔约国、毒罪办等如何能以最佳方式提供这些能力建设、资源和援助？是否有具体措施能够最有效地满足缔约国最迫切的技术援助需要？
 - (二) 如何能评价所提供的技术援助，如何能改进技术援助的提供？
-