



大会

Distr.: General
22 July 2025
Chinese
Original: English

第八十届会议

临时议程* 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

打击非法资金流动的国际协调与合作

秘书长的报告

摘要

本报告系根据大会第 [79/234](#) 号决议提交，概述了在打击非法资金流动方面取得的进展，并就加强国际协调事宜提出了建议。秘书长在报告中注意到第四次发展筹资问题国际会议通过的《塞维利亚承诺》中的重大承诺，并强调履行打击非法资金流动和实现可持续发展目标这一承诺的重要性。

* [A/80/150](#)。



一. 导言

1. 在第 79/234 号决议中，大会认识到打击非法资金流动是极为重要的发展挑战，致力于采取措施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。大会还重申致力于实现金融诚信以促进可持续发展。大会述及下列措施：制止逃税、避税、税基侵蚀和利润转移；打击腐败和跨国有组织犯罪；处理商业货物走私问题；起诉为非法资金流动提供便利的专业服务提供者；加强追回和返还被盗资产以支持可持续发展。本报告提供了信息，说明打击非法资金流动以及现有资产返还和追回机制执行工作取得的进展。
2. 消除非法资金流动的承诺被纳入《2030 年可持续发展议程》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》。会员国在随后的政治宣言(例如 2024 年 9 月通过的《未来契约》)¹ 中重申了这些承诺。《契约》所述行动包括关于防止和打击非法资金流动以弥补可持续发展目标资金缺口的要点，以及关于预防和打击跨国有组织犯罪和相关非法资金流动的具体行动。
3. 在 2025 年 6 月 30 日举行的第四次发展筹资问题国际会议上通过的《塞维利亚承诺》，通过会员国和其他利益攸关方为防止和打击非法资金流动而采取的具体行动，进一步推进了相关承诺。²
4. 正如大会第 79/234 号决议所确认的，打击非法资金流动的国际机制和框架包括多边和双边法律协定以及国际规范框架，但仍然存在差距、重叠和不成体系的情况。在执行方面也存在缺点和弱点。
5. 各国无法单独有效地消除非法资金流动；此类流动具有跨境性质，因此，必须进行合作与协调。当前制度与一个建立在金融诚信之上的世界之间存在着巨大差距，这是国内国际政策及其执行方面的缺陷导致的。

二. 税务合作、逃税和打击税基侵蚀和利润转移

6. 经济活动全球化为涉税非法资金流动提供了机会，这种非法资金流动包括大型跨国企业的税基侵蚀和利润转移，以及富人隐匿未纳税收入和资产。逃税是一种违法行为，在大多数国家被定性为犯罪；避税是一种合法行为，经常涉及税务筹划和跨境税收套利。根据商定的统计方法，当由此产生的资源跨境流动时，这两种行为都可能导致非法资金流动。它们可能导致不公平的税收负担、投资减少以及减贫和减少不平等方面的进展放缓。这些行为还降低了纳税积极性，即其他人纳税的意愿。

¹ 大会第 79/1 号决议。

² A/CONF.227/2025/L.1。

联合国国际税务合作框架公约的进展

7. 在发展中国家长期呼吁建立更加包容、透明、公平的国际税收体系的推动下，2024 年 12 月，大会通过了《联合国国际税务合作框架公约》权限范围，启动了上述《框架公约》和两项早期议定书这三项法律文书的谈判阶段。³ 大会决定第一项早期议定书处理在日益数字化和全球化的经济中对提供跨境服务所得的征税，而第二项早期议定书将在稍后从权限范围中预先拟定的备选领域清单中选定。大会设立了一个框架公约政府间谈判委员会，负责推进谈判，并受命在第八十二届会议第一季度完成工作。

8. 2025 年 2 月，政府间谈判委员会举行了组织会议，决定了决策模式，并选定“预防和解决税务纠纷”作为第二项早期议定书的主题。这是协商一致作出的决定，是一项妥协，也是联合国税务谈判向前迈出的重要一步。在今后两年中，计划在纽约和内罗毕举行九次实质性会议。2025 年将举行三次会议：前两次会议将于 8 月 4 日至 8 日和 11 日至 15 日在纽约连续举行，第三次会议将于 11 月 10 日至 21 日在内罗毕举行。在《塞维利亚承诺》中，会员国同意建设性地参与谈判，并被鼓励支持这一进程。

国际税务合作专家委员会 2021-2025 年成员的成就

9. 国际税务合作专家委员会成员的四年任期于 2025 年上半年结束。委员会在国内和国际税收政策的规范和政策制定以及实际指导方面的工作得到认可。委员会支持调动国内资源促进可持续发展的努力，特别是在发展中国家。下一个四年任期的委员会成员将由秘书长在 2025 年下半年任命。

10. 数字技术的使用不断增加以及新商业模式的出现，使公司更有可能在实现高利润的同时在任何地方缴纳相对较少的税款。跨国企业可能不需要实体存在来开展业务，而且产生增值的地点也越来越不明确，就数字服务而言尤其如此。在这方面，专家委员会同意对《联合国发达国家与发展中国家间避免双重征税协定范本》进行修正，从而形成该文件的 2025 年版本。新的第 12AA 条(服务费)有可能在双边税务条约中简化和现代化服务征税规则，并为相应的国内法提供了有用的指导。《2025 年联合国税收协定范本》中的其他条款，如应税规则(允许缔约国对发生于缔约国一方并由缔约国另一方居民取得的所得征税，如果该所得在该缔约国另一方被征以低税率)有助于打击非法资金流动。

11. 委员会还敲定了一项多边快车道文书的拟议文本，以便 2024 年在双边条约网络中更快地执行《联合国税收协定范本》的具体相关条款(见 [E/C.18/2025/2](#))。2025 年 6 月，经济及社会理事会注意到这项工作，并请希望促进在现有双边条约中执行《联合国税收协定范本》具体条款的会员国推进该文件，以期在该文件的基础上通过一项多边文书。⁴ 这一文书一旦生效，它将使观点一致的国家能

³ 大会第 79/235 号决议。

⁴ 见 [E/2025/45-E/C.18/2024/4](#)，第一.B 章。

够更快地采用(除其他条款外)有助于打击涉税非法资金流动的对《联合国税收协定范本》的修订。

12. 委员会还继续提供指导,协助各国对跨境公司间往来业务适用公平标准,这是与利润转移有关的非法资金流动的一个重要组成部分,包括对农产品和制药部门的具体指导。⁵ 关于采掘业,有关产品估值的指导也有助于打击与价格扭曲有关的非法资金流动。

13. 委员会最近最后完成了《联合国财富和团结税手册》,其中载有关于净财富税的具体指导。⁶ 净财富税要求个人申报和评估他们在国内国外的总财富,这使得在秘密管辖区或通过复杂的结构隐藏资产变得更加困难。收集到的信息可以支持其他税收的设计和管理,以遏制涉税非法资金流动。委员会还完成了关于税务管理数字化的指导,其目的是使税务当局掌握打击非法资金流动和逃税的数字知识和工具。

14. 最后,委员会正在对《联合国提高税务透明度指南》进行定稿。该指南全面介绍了如何利用通过信息交换提高的税务透明度来增加税收,并为刚刚接收信息交换的国家提供了指导。它还为打击涉税非法资金流动和通过提高税务透明度遏制逃税提供指导,并处理税收方面的跨境援助问题。

其他国际税务合作论坛取得的进展

15. 关于经济合作与发展组织(经合组织)主持的《税基侵蚀和利润转移包容性框架》,自2015年以来一直在讨论应对数字化和全球化的一个双支柱办法。支柱一金额 A 的内容包括,在分配公司利润的征税权时,允许全球最大和最赚钱的跨国企业的部分利润有限度地偏离独立交易原则。然而,支柱一的前景令人怀疑,因为执行该计划主要内容所需的执行支柱一金额 A 的多边公约 2023 年案文草案包括一项规定,即公约的生效必须得到至少 30 个管辖区的批准,其中一个管辖区必须是美利坚合众国。⁷ 2025 年 1 月,美国澄清该协议不会在该国产生任何效力或效果。⁸

16. 支柱二旨在限制各管辖区开展税收竞争以及公司将利润转移至低税或无税管辖区的动机,办法是制定全球最低公司税规则,允许各管辖区根据严格的规则命令,在来源国通过国内最低税率,或者在企业总部所在管辖区,或者在企业有子公司或分支机构的所有管辖区,将大型跨国企业支付的超额利润的有效税率补足至 15%。绝大多数二十国集团成员国,包括欧洲联盟所有成员国,已

⁵ 见 <https://financing.desa.un.org/document/guidance-transfer-pricing-agricultural-products-advanced-unedited-version>。

⁶ 见 <https://financing.desa.un.org/what-we-do/ECOSOC/tax-committee/publications>。

⁷ 要让《公约》生效,批准管辖区必须占最初预计在金额 A 范围内的跨国企业最终母实体的至少 60%。见 <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/cross-border-and-international-tax/multilateral-convention-to-implement-amount-a-of-pillar-one.pdf>。

⁸ 见 <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/the-organization-for-economic-cooperation-and-development-oecd-global-tax-deal-global-tax-deal/>。

经制定立法，以实施支柱二的至少部分内容。许多属于《税基侵蚀和利润转移包容性框架》成员的非二十国集团国家选择实施国内最低补足税，以确保在其管辖区运营的大型跨国公司不会有任何可在其他管辖区征税的低税利润。

17. 与《联合国税收协定范本》关于应税规则的规定相比，第二支柱下的应税规则将允许来源国对更有限的一系列集团内对外支付征税。截至 2024 年 9 月，9 个联合国会员国签署了促进实施第二支柱下应税规则的多边公约，但尚未在任何管辖区生效。

18. 2015 年《经合组织/二十国集团税基侵蚀和利润转移行动计划》载有额外的最低标准，其中一些标准已通过 2016 年 11 月的多边法律文书实施。截至 2025 年 6 月，关于税基侵蚀和利润转移的多边法律文书已获 85 个会员国(比 2024 年多 4 个)和其他 4 个管辖区的批准，其中包括 11 个非洲国家和 3 个最不发达国家。

税务透明和信息交换

19. 税务透明是指纳税人、税务机关和其他利益攸关方披露相关信息，以确保追责、打击逃税和促进公平的税收做法。国际合作对于交换揭露逃税行为和推动执法所必需的信息至关重要。在第四次发展筹资问题国际会议上，会员国承诺提高税务透明度，同时认识到处于特殊情况的国家面临的挑战。

20. 经合组织主办的税务透明和信息交流问题全球论坛有利于执行促成信息交换的法律文书，如《税收事项行政互助公约》和《关于金融账户信息自动交换的多边主管当局协定》。截至 2025 年 6 月，全球论坛成员包括 152 个联合国会员国和 20 个其他管辖区，包括 22 个最不发达国家、39 个非洲国家和 35 个小岛屿发展中国家。

21. 然而，一个实际问题是，各国要接收信息就必须加入全球论坛，满足保密和起码要求，并与其他国家进行双边匹配，以便自动交换信息。截至 2024 年 11 月，有 11 个非洲国家和 3 个最不发达国家打算收发信息，但据报没有最不发达国家实际收到任何信息。

22. 为税务目的进行的信息交换可以是应要求进行，也可以是自发或自动进行。应请求提供的大部分信息是通过全球论坛交换的，因为全球论坛的所有成员都有义务执行该机构关于信息透明和交换的商定标准，包括应请求交换信息和自动交换信息。总体而言，88%的全球论坛成员管辖区被评为符合或基本符合应要求交换信息的标准。在执行关于信息透明和交换的商定标准方面，已查明在提供受益所有权信息方面存在的最大差距(见本报告第三节)。2023 年，125 个全球论坛成员管辖区报告说，应请求参与了信息交换，提出了超过 28 970 项信息请求。

23. 自 2014 年通过《金融账户涉税信息自动交换标准》以来，金融账户信息的自动交换范围已大大扩展。在这一框架下，税务机关收到关于纳税人在其他管辖区持有的金融账户的信息，这有助于税务机关识别未申报的收入或资产。然而，也有例外情况。全球论坛尚未要求不属于二十国集团、也不被视为投资中

心的发展中国家承诺自动交换信息。全球论坛的数据显示，2023 年交换了关于超过 1.34 亿个金融账户的信息，涉及总价值 12 万亿欧元。被全球论坛视为发展中国家的成员在 2023 年收到了 4 000 多万个金融账户的信息，涉及资产近 2.7 万亿欧元。

24. 此外，美国没有承诺通过全球论坛进行自动信息交换。自 2024 年以来，美国及其接收和提供信息的状况未变。⁹

25. 2022 年 8 月，经合组织批准了《加密资产报告框架》，其中规定以标准化方式报告加密资产交易的税务信息，以期自动交换此类信息。截至 2025 年 3 月，包括一个非洲国家但没有最不发达国家在内的 44 个会员国和另外 6 个管辖区签署了一项国际法律文书，这将使信息交换能够至迟于 2027 年开始。

公司收入和税收的透明度

26. 与跨国企业有关的一种常见的国际税务筹划策略是将利润转移至低税或无税管辖区。2015 年，作为经合组织/二十国集团《税基侵蚀和利润转移行动计划》的一部分，设定了一项最低标准，要求跨国企业编制一份国别报告，在其中列入有关收入、利润、已缴税款和经济活动在其经营地所在税务管辖区之间的全球分配的汇总数据。这些国别报告由收入超过 7.5 亿欧元阈值的跨国企业编制，通常提交给其总部所在管辖区的主管部门，旨在促进对跨国企业的转让定价进行高层级的风险评估，从而帮助对进一步调查做出优先安排。经合组织主持的《关于交换国别报告的多边主管当局协定》为报告的交换提供了便利，以便收到主文件的总部管辖区可与跨国企业经营地的相关管辖区分享国别报告。

27. 经合组织编制并公布了源自匿名的汇总国别报告中的数据。2024 年 7 月的出版物涵盖了 52 个管辖区近 8 000 家跨国企业集团在 2021 年结束的财年的数据，与前一年报告的管辖区数目相同。¹⁰ 在该数据中，日本和美国仍然是跨国企业总部最多的国家，分别占跨国企业的 23%和 12%，与去年相同。同往年一样，该数据提供证据表明，所报告的利润地和纳税地点与经济活动发生地之间存在出入。有一些证据表明，近年来不一致的程度可能有所缓解，因为投资中心报告的每名员工的收入有所下降。在投资中心，平均而言，跨国企业报告的利润份额(18%)相对而言高于其雇员(4%)和有形资产(12%)的份额。

28. 截至 2025 年 4 月，97 个会员国和 15 个其他管辖区已加入关于交换国别报告的多边协定。根据协定规定，为了交换报告，双方必须在双边层面启动关系。另一些管辖区则根据双边协定交换信息。2024 年 3 月，经合组织报告称，有 4 300 多个已启动的双边关系可用于交换国别报告信息。

29. 在二十国集团国家中，美国仍是唯一没有签署《关于交换国别报告的多边主管当局协定》的国家，这增加了接收大量总部设在该国的跨国企业的国别报

⁹ 详细说明见 [A/78/186](#)。

¹⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Corporate Tax Statistics* 2024 (Paris, OECD, 2024), 可查阅 <https://doi.org/10.1787/9c27d6e8-en>。

告的难度。美国持有与 50 个会员国和 6 个其他管辖区的双边协定(已实施或正在谈判), 去年开始了与一个新国家的谈判。¹¹

30. 实现国别报告的公开透明, 可能是解决向发展中国家的信息流动缺乏的一个办法。可要求超过某一阈值的跨国企业发布报告或将报告提交给一个各方均可查阅的中央数据库。欧洲联盟的一项指令将要求从 2026 年开始, 公布按每个欧盟成员国分列的大型跨国企业的国别信息, 以及世界其他地区的类似信息。在第四次发展筹资问题国际会议上, 会员国商定酌情加强跨国企业的国别报告, 包括进一步评估国别报告中央公共数据库的创建事宜。

税务与国内资源调动方面的能力建设

31. 会员国继续认识到有必要加强国内税收系统的能力建设。《塞维利亚承诺》包括一项具体行动, 以扩大对发展中国家基于需求的体制、技术和人才能力建设支助, 改善其财政体系和国内资源调动。它还要求发展伙伴到 2030 年将对发展中国家的支助合计至少增加一倍, 并将增加的支助投向旨在提高税收与国内生产总值比率的发展中国家, 特别是寻求将其比率提高到至少 15% 的国家。

32. 经合组织捐助国以调集国内收入为目的的官方发展援助由捐助国出资支付的数额波动很大, 在 2020 年达到顶峰。2023 年的付款总额为 2.33 亿美元, 较 2022 年报告的 3.68 亿美元大幅下降。

33. 作为打击涉税非法资金流动的能力发展工作的一部分, 经济和社会事务部正在实施一个为期四年的发展账户项目(2024-2027 年), 重点是查明激进避税的脆弱性和评估具体部门的风险, 特别是在采掘业、旅游业和建筑业, 并支持发展中国家制定有针对性的应对措施。

34. 在区域一级, 会员国正在加强关于税务合作的对话, 而且正在为在国际论坛上的共同立场做准备。2025 年 5 月, 巴西在拉丁美洲和加勒比经济委员会财政研讨会期间担任拉丁美洲和加勒比区域税务合作平台轮值主席国。在 2023 年 5 月谅解备忘录的基础上, 非洲税务管理论坛一直担任非洲联盟的税务技术顾问。2025 年 4 月, 论坛宣布将修订其《税收协定范本》, 目的是加强非洲在国际税务条约谈判中的地位。在 2025 年 4 月举行的非洲财政、规划和经济发展部长会议上, 会议敦促非洲经济委员会成员建设性地参与正在进行的关于联合国国际税务合作框架公约的谈判, 这是建立惠及所有国家的包容、透明和有效的税收治理的一个重要机会。¹²

三. 反洗钱和受益所有权透明度

35. 许多国际法律文书, 包括 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》以及《联合国反腐败公约》第 14

¹¹ 见 <https://www.irs.gov/businesses/country-by-country-reporting-jurisdiction-status-table>。

¹² 见 <https://www.uneca.org/eca-events/sites/default/files/resources/documents/com/2025/2500593e.pdf>。

条，都确立了打击洗钱的必要性。金融行动特别工作组是一个总部设在巴黎的由有限成员组成的独立机构，成立于 1989 年，负责制定关于洗钱、资助恐怖主义和扩散问题的国际准则。特别工作组成员包括 36 个联合国会员国和 3 个其他管辖区，其中两个是区域机构。《塞维利亚承诺》鼓励金融行动特别工作组继续减轻反洗钱和打击资助恐怖主义行为措施的意外后果，确保发展中国家切实参与其决策进程，确保它们的声​​音得到倾听，并确保特别工作组在工作和进程中考虑到发展中国家的独特情况和能力。

36. 在 2025 年 6 月的一次全体会议上，金融行动特别工作组同意修改其关于支付透明度的建议 16，以增加那些通过超过 1 000 美元或 1 000 欧元的跨境支付收发款项的人的明确度。对于所有此类付款，现在都需要有关付款受益人的信息。通过简化必须在支付电文中收集信息的要求，这些修改旨在提高收集跨境支付信息的效率。与利用技术防止欺诈和错误有关的新要求旨在更好地保护客户。

37. 金融行动特别工作组已开始新一轮相互评价，其中将包括 10 多项修订标准，涉及没收和追回被盗资产、国际合作、受益所有权、付款和保护非营利组织不被滥用于资助恐怖主义等。¹³ 特别工作组、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)、国际货币基金组织和世界银行(具有观察员地位)根据各自的任务规定，积极参与确保低能力国家获得必要的指导和支助，以提高其打击洗钱和资助恐怖主义活动的效力。毒罪办的任务是支持会员国执行打击洗钱和资助恐怖主义的国际政策和规范框架。2024 年，毒罪办支持 88 个会员国提高其反洗钱/打击资助恐怖主义框架的效力。

受益所有权的透明度

38. 非法资金流动的受益方通常依靠保密来掩饰或隐藏其活动，并经常为此使用不透明的法律架构。在许多情况下，只有资产或法律载体(如公司)的“合法所有人”为人知晓。空壳公司是没有独立活动的公司实体，成立的目的只是成为资产和其他公司实体的合法所有者，其交易遍布多个管辖区。应对这些风险的一个基本方法是确定法律载体的“受益所有人”，即最终拥有、控制或受益于该实体的自然人，从而可以公平征税和执法。国际反洗钱准则、国际税务信息交换准则和《联合国反腐败公约》都要求提供受益所有人的信息。

39. 根据 2023 年 12 月通过的联合国反腐败公约缔约国会议第 10/6 号决议的授权，毒罪办于 2025 年 4 月 14 日和 15 日在维也纳召开了一次关于加强利用受益所有权信息以加强资产追回的政府间会议。参加会议的有来自 35 个管辖区的 70 名专家，他们分别代表国际组织和倡议、私营部门、公司登记机关、执法和资产追回机构、反腐败机构、金融情报单位和司法当局，会议促进就这一专题深入交流经验和观点。会议获悉，毒罪办与追回被盗资产举措和民间社会组织公开所有权组织合作，于 2024 年底在非洲、拉丁美洲和东南亚举行了一系列区域

¹³ 见 <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>。

对话，确定了具体的区域挑战和建议。到 2025 年底，将出版一套关于利用受益所有权信息(包括跨境利用这一信息)的良好做法和挑战的案例研究。

40. 尽管有加强受益所有权透明度的趋势，但与执行有关的挑战依然存在。这些挑战包括所涉法律实体的范围各不相同，以及受益所有权信息的类型和详细程度不同，以及缺乏有效的机制来核实、监测和及时更新所收集的信息。¹⁴ 在信息获取方面也仍然存在挑战，尽管一些会员国正在提供对国家登记册中的受益所有权信息的即时、不经过滤、直接和自由的访问。在欧洲，各国创建了一个工具，将国家中央登记册联系起来，其中载有关于公司和其他法人实体、信托和其他类型法律安排的受益所有人的信息。它将逐步连接所有欧盟国家以及冰岛、列支敦士登和挪威的受益所有权登记册。通过努力确保公司数据集(例如法人机构标识码——从事金融交易的任何实体的全球标识码)与受益所有权信息的一致性(例如通过受益所有权数据标准)，这种互操作性得到了加强。

41. 在《塞维利亚承诺》中，会员国同意加强各国受益所有权登记处之间的信息交换机制，并考虑建立全球受益所有权登记处的可行性和实用性。

四. 打击涉及犯罪和腐败所得的非法资金流动

42. 《联合国反腐败公约》是关于公共和私营部门一切形式腐败行为的唯一具有法律约束力的全球文书。《反腐败公约》的 191 个缔约方包括 185 个会员国和 5 个其他管辖区，与上一年相比增加了一个会员国。根据《反腐败公约》缔约国的通知，因领土外延而另有 11 个管辖区被涵盖在内。有两个会员国已签署但尚未批准《反腐败公约》。《反腐败公约》得到了一些区域和跨区域反腐败公约的补充。此外，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》载有处理犯罪所得转移问题的相关承诺。《打击有组织犯罪公约》有 193 个缔约方，包括 189 个会员国和 4 个管辖区。另有 13 个管辖区因领土外延而被涵盖在内，另有两个会员国已签署但尚未批准《打击有组织犯罪公约》。

打击腐败

43. 各国在履行承诺方面的进展，在联合国反腐败公约实施情况审议机制内进行评估。第一个审议周期始于 2010 年，涵盖《公约》第三章(定罪和执法)和第四章(国际合作)，完成了 177 项审议。第二个审查周期涵盖第二章(“预防措施”)和第五章(“追回资产”)，截至 2025 年 6 月 12 日已完成 115 项审议。

44. 在 2023 年 12 月举行的《联合国反腐败公约》缔约国会议第十届会议上，缔约国会议决定将第二个审议周期延长至 2026 年 6 月(缔约国会议第 10/2 号决定)。在同一项决定中，缔约国会议还决定，实施情况审议组应拨出必要的时间，继续讨论评估实施情况审议机制的业绩以及下一审议阶段的范围、主题顺序和细

¹⁴ 见 CAC/COSP/2023/16。

节，向缔约国会议第十一届会议提出这方面的建议，并努力尽快启动下一阶段。自那以来，审议组的会议重点包括讨论审议机制的下一阶段。

45. 《公约》缔约国已达成广泛共识，认为下一个审议阶段应包括根据机制的职权范围，重点落实第一个审议周期的结果。缔约国还讨论了是否有可能从目前主要以评估立法遵守情况为基础的做法，转向分析为执行《公约》而采取的措施的有效性。¹⁵

46. 毒罪办全球反腐败执法机构业务网络已发展到包括来自 118 个《公约》缔约国的 216 个机构。第五次全体会议于 2024 年 9 月在北京举行，达成了关于执法合作和拒绝庇护腐败的北京一致意见。¹⁶ 该网络开发了两个新的工具——信息交换指导原则和信息交换协定范本，以支持管辖区之间的自愿、及时和结构化的合作。同时，该网络正在推进其安全通信平台的定制，以便利成员之间的保密实时交流，进一步落实其在侦查和打击金融犯罪方面促进有效跨境合作的任务。

资产追回和返还

47. 有效的资产追回和返还机制对打击非法资金流动的努力具有重大影响，可成为遏制非法资金流动的重要工具。近年来，追踪、冻结和扣押跨境被盗资产的努力已明显更见成效。虽然追回资产的数额很大，但依然只是非法资金流动估计总额的一小部分，而且体制、运作和法律方面的挑战和制约因素依然存在。

48. 毒罪办与埃塞俄比亚、肯尼亚和瑞士政府一道，举办了一系列关于资产返还与《2030 年议程》的国际专家会议，称为亚的斯亚贝巴进程。该进程于 2015 年启动，考虑到《亚的斯亚贝巴行动议程》第 25 段鼓励国际社会确立资产返还的良好做法。这些会议有助于提高从业人员对各种专题的认识，包括：(a) 管理和处置追回和返还的被盗资产，包括支持可持续发展；(b) 资产返还方面的国际合作面临的挑战以及克服这些挑战的创新方式；(c) 资产追回为落实《2030 年议程》做出的贡献。亚的斯亚贝巴进程第四次会议于 2024 年 12 月 11 日至 13 日在亚的斯亚贝巴举行，由埃塞俄比亚和瑞士共同主持。参加会议的有来自 25 个以上管辖区、7 个民间社会组织和几个多边组织的代表。会议特别聚焦与多边行为体结成伙伴关系，利用多边基金作为资产返还的工具，并聚焦最近资产返还的案例及其对可持续发展的影响。¹⁷

49. 自 2007 年启动以来，毒罪办-世界银行追回被盗资产举措已协助超过 35 个国家起草法律框架、建立体制架构以及培养追踪和返还被盗资产所需的技能。2024 年，追回被盗资产举措向共计 13 个国家提供了各类援助，培训了 250 多人。通过全球资产追回论坛行动系列，该举措为 9 个国家——阿尔及利亚、洪都拉斯、伊拉克、尼日利亚、摩尔多瓦共和国、塞舌尔、南非、乌克兰和赞比亚——提

¹⁵ 见 [CAC/COSP/IRG/2025/5](#)，第 14 段。

¹⁶ 见 https://globenetwork.unodc.org/globenetwork/uploads/documents/events/20240927_PM5_Outcomes_final.pdf。

¹⁷ 见 <https://www.unodc.org/corruption/en/uncac/expert-meetings/addis4-egm-2024.html>。

供了支持，这些国家通过结构化资产追回案件协商以及在请求国和被请求国之间举办 80 多次双边和多管辖区会议而得到支助。该行动系列促进了信息交换，增进了从业人员的知识，建立了信任。

五. 交叉办法

非政府利益攸关方、记者和媒体的作用

50. 保护举报人是推动更好地侦查、调查和最终起诉腐败的一个关键因素。强有力的举报和保护制度是打击反腐败工作的基石，《联合国反腐败公约》第 33 条就此提出了建议。其他利益攸关方在加强问责制方面发挥了作用；例如，媒体报道有助于加深对金融诚信问题的了解。在《塞维利亚承诺》中，会员国商定支持媒体和民间社会发挥作用，以公平、透明、合乎道德的方式揭露非法资金流动。

关于专业服务提供者的监管政策

51. 在构成非法资金流动并产生隐匿或伪装资产的许多复杂交易中，各种各样的人和实体都参与了交易的创建和执行。这些人包括律师、会计师、企业服务提供者、房地产经纪、银行家、投资顾问以及许多其他行业的人。金融行动特别工作组的标准含有一种期待，即一些被指定的非金融企业和行业也承担与反洗钱执法有关的义务。然而，由于缺乏基于风险的监管的国家框架，因此不同行业和地区的监管和监督往往不一致。

52. 大会第 79/234 号决议请联合国各部厅与利益攸关方协商，共同筹备现有业务监管政策、标准和准则全球摸底工作。虽然大会已商定这项工作的预算，但由于预算流动性危机和招聘冻结，秘书处一直未能征聘工作人员开展这项工作。

53. 确保对专业服务提供者实行适当的监管政策对于打击金融和经济犯罪仍然至关重要。专业服务提供者在富人和公司实体的避税和逃税计划中发挥了重要作用。从事非法活动的专业服务提供者是大多数大型犯罪金融和腐败活动的一部分。越来越有必要支持会员国了解这些类型，并防止、发现和制止他们的活动。《塞维利亚承诺》包括承诺酌情在国家一级对专业服务提供者进行有效监管，并促进关于规范涉足非法资金流动的服务提供者的监管制度的全球讨论。

非法资金流动计量框架和估计

54. 由于潜在活动具有隐秘性，因此，计量和追踪非法资金流动极具挑战性。在统计委员会认可的《非法资金流动统计计量概念框架》中，考虑到了非法资金流动的多层面性质，并提供了非法资金流动的统计定义，即来源、转移或使用非法、反映价值交换和跨国界的资金流动。关于非法资金流动的可持续发展目标指标 16.4.1 的共同监管人——毒罪办和联合国贸易和发展会议——正在继续改进关于计量非法资金流动方法的标准化指南，以就该指标进行报告。迄今为止，在联合国各区域委员会的支持下，23 个国家在建立计量非法资金流动的统计和分析能力以及利用数据进行循证决策方面受益于共同监管人的援助。大会

在第 79/234 号决议中请监管机构加强对会员国、特别是发展中国家的支持，并授权国家当局追踪和遏制这种流动并交流良好做法，并邀请会员国和联合国系统各实体就这些概念和方法开展合作，并与之保持一致。遗憾的是，尽管在大会第七十九届会议期间提出了请求，但预算状况阻碍了加强对会员国的支助的努力。约有 40 个国家正在等待双边支助、培训、指导和工具，以便能够有效追踪和遏制非法资金流动，以加强其国内资源。

55. 迄今为止，全球只有几个国家提供了非法资金流动数据，尽管完成的估计数显示的数字惊人。例如，缅甸的鸦片经济在 2023 年产生了高达 13 亿美元的非法资金流动，包括来自非法市场的资金流动，而在巴尔干路线沿线，毒品贩运利润的管理在 2019 年至 2022 年期间每年可能产生高达 69 亿美元的非法资金流动。哥斯达黎加正在继续开展工作，以计量与贩毒有关的非法资金流动。在非洲，初步估计数显示，进出口伪报产生的非法资金流动可能占官方贸易的 5% 至 30%，纳米比亚的非法资金流可能在 2022 年超过国内生产总值的 8%。非洲经济委员会目前正在与布基纳法索、加蓬、肯尼亚、尼日利亚、塞内加尔和乌干达合作，培训政府官员如何利用国家拥有的数据进行估算，以计量非法资金流动。迄今为止，计量结果突出表明，迫切需要更好的数据、更好的机构间合作和循证政策行动，以遏制非法资金流动，并将流失的资金重新用于实现人人享有可持续发展。

56. 各国政府将大大受益于更多的非法资金流动不同组成部分估计数。详细的分类估计数可作为宝贵的工具，以提高国家当局发现和遏制不同资金流动的能力，并形成更有效的循证政策。

关于金融诚信的国际协调

57. 机构各自为政的运作方式，削弱了国际社会查明和消除现有政策差距的能力。尽管已有处理与犯罪(包括税务犯罪)所得和腐败所得有关的非法资金流动的既定国际规范框架，但目前尚缺乏一个能够跨越这些框架进行对话的渠道。为了弥补潜在的协调差距，《塞维利亚承诺》包括一项决定，即设立经济及社会理事会关于金融诚信问题特别会议。会议明确授权促进系统一级金融诚信对话，讨论金融诚信政策的意外后果，并交流最佳做法，包括利用技术有效打击非法资金流动的最佳做法。理事会可有效主持会员国、国际机构(包括联合国系统和非联合国实体)和外部利益攸关方之间的协调。

六. 总结与结论

58. 会员国正在许多政策领域努力加强打击非法资金流动的措施。然而仍存在许多挑战，尤其是因为非法资金流动的行为人有巨大的经济激励，而且政府难以执行规则和规章以跟上不断演变的做法。国家层面的执行不力，这一问题因国际框架存在缺陷而加剧。不过，就《塞维利亚承诺》达成的一致意见表明，会员国打算进一步推进支持金融诚信和打击非法资金流动的政策。

59. 加强国际框架并予以有效执行，就可以增进信任，帮助重建社会契约，并为可持续发展投资提供公共资源。所有会员国都需要采取行动，无论它们是非法资金流动的来源国、目的地国还是过境国。所有会员国都需要兑现承诺，采取有效步骤防止非法资金流入其管辖范围。

60. 在加强国际规范的同时，还必须作出更有力的执行努力，扩大技术援助，交流最佳做法，以支持执行。只有通过提高透明度和加强问责制，会员国才能克服有效打击非法资金流动的重大长期挑战。通过加倍努力打击非法资金流动及其产生的活动，如避税和逃税、腐败和洗钱，会员国将促进金融诚信，并在实现可持续发展目标方面取得更大进展。
