

金融廉 洁利可持 续发展

国际金融问责、透明和廉洁以利实
现2030年议程高级别小组报告





金融廉 洁利可持 续发展

国际金融问责、透明和廉洁以利实
现2030年议程高级别小组报告



高级别小组介绍

2020年3月2日，联合国大会第74届会议主席及经济及社会理事会第75任主席召集成立了“国际金融问责、透明和廉洁以利实现2030年议程高级别小组”（“FACTI 高级别小组”）。

高级别小组的目标是促进会员国的整体工作，以落实《2030年可持续发展议程》提出的高雄心水平的转型愿景。其工作授权为研究当前与金融问责、透明和廉洁有关的挑战和趋势，并提出循证建议，以弥补国际体系中仍然存在的不足。

高级别小组的联席主席为尼日尔前总理易卜拉欣·阿萨内·马亚基阁下与立陶宛前总统达利娅·格里包斯凯特阁下。高级别小组成员包括：安内特·万亚纳·奥古图、本尼迪克特·斯基尔贝列德·法斯梅尔、博拉吉·奥瓦萨诺耶、海德玛丽·维乔雷克-措伊尔、艾琳·奥冯吉-奥迪达、何塞·安东尼奥·奥坎波、卡里姆·达赫尔、马格达莱娜·塞普尔韦达、玛诺马·索克南丹、沙希德·哈菲兹·卡尔达尔、苏珊·罗斯-阿克曼、塔里萨·瓦塔纳加斯、托马斯·斯泰尔泽、余永定和尤里·费多托夫。高级别小组成员以个人身份参加，并不代表他们所隶属的任何机构所做出背书或承诺。

“国际金融问责、透明和廉洁以利实现2030年议程高级别小组”的成员来自不同的国家与区域，拥有多元化的背景与经历。高级别小组的成员虽然未就终版报告中的细节内容完全达成一致，但对绝大多数建议内容形成了共识。最重要的是，高级别小组一致认为，必须采取行动，促进金融问责、透明与廉洁，以实现《2030年议程》。

致谢

高级别小组配有独立的秘书处。秘书处设在联合国经济和社会事务部可持续发展筹资办公室，办公室的主任为纳维德·哈尼夫。加马尔·易卜拉欣担任秘书处的秘书长。秘书处工作人员包括：彼得·乔拉、莫德·佩德里尔-瓦伊西埃、顾本达、什鲁蒂·拉文德兰、安东尼娜·波利亚科娃和萨拉·玛丽亚·罗萨里亚·阿吉雷·德吉顿。秘书处的工作还得到了安德里亚·戴维斯、凯

特·多诺万、亚历克斯·马歇尔、帕特里克·尼科尔森和安东尼奥·萨德等顾问的协助。设计服务由詹妮弗·埃丝特·加西亚、玛丽亚·德拉瓜迪亚、克莱尔·卢卡奇、米歇尔·吴和大卫·罗森博格提供。秘书处的实习生包括乌贾伊尼·拉奥·德西拉祖、朱利安·克里斯托弗·阿塔纳索、塞巴斯蒂安·安德烈斯·乌奇达·查韦斯、安娜·波莫采娃和帅旗。

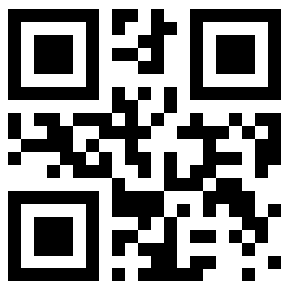
高级别小组特此感谢支持小组工作的联合国核心小组成员，包括联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国贸发会议、联合国开发署和各区域委员会的同仁。高级别小组的工作得益于与联合国会员国和区域小组、国际组织、专家、民间社团和私营部门所开展的广泛接触。详情请参阅附件三。高级别小组同时感谢编写背景文件的全体参与人员。

挪威政府为高级别小组的工作提供了资金支持。联合国大会第74届会议主席信托基金为高级别小组提供了实物服务。

详细信息

如需获取高级别小组的资料，下载本报告及背景文件，或了解相关工作机制的内容，请访问

<https://www.factipanel.org/>



[factipanel.org](https://www.factipanel.org)

联合国版权所有，2021年

保留一切权利。

前言

全球金融有待校正，因为规则与执行层面的缺口、漏洞和缺陷使得逃税避税、腐败和洗钱等活动愈发猖獗。这些非法资金流动构成了双重盗窃：在侵占资金的同时也剥夺了数十亿人的美好未来。

这种现状破坏了公众的道德信任，造成了资源流失，让人们陷入贫困，并阻碍了应对新冠肺炎疫情和气候危机等全球挑战的努力。

早在新冠肺炎疫情和经济危机之前这种现象便普遍存在。为了加以应对，联合国大会第74届会议主席及经济及社会理事会第75任主席共同授权我们成立“国际金融问责、透明和廉洁以利实现2030年议程高级别小组”（“FACTI高级别小组”）。

疫情还在继续肆虐，对人们的健康和各国的经济造成了严重的破坏，并加剧了不平等现象。与此同时，我们更加清楚地认识到，为促进疫情后的复苏我们需要更多公共资源的投入。我们亟待重拾民众对国家与国际治理机制的信任。

高级别小组相信：通过在全球金融体系中强化廉洁，各国都能更好地在现在和将来为其人民和全世界实现和平与繁荣。

在过去数十年工作的基础上，高级别小组制定了一幅蓝图，旨在让全球经济摆脱金融违法活动的桎梏，并最终实现全人类的可持续发展。我们的工作由统一的目标所驱使，即建立一套“金融廉洁利可持续发展”的体系。

高级别小组用“金融廉洁利可持续发展”这一口号鼓舞人心，并用其描绘我们所向往的未来。为可持续发展树立金融廉洁，并将所获资金用作实现可持续发展目标——这可谓双赢的效果。

资金不再流失于海外迷宫之中，而被用作造福资金来源地的人民和社会。会员国将能更好地履行其人权义务，而信任也将被重塑。



达利娅·格里包斯凯特



易卜拉欣·马亚基

要实现这些雄心勃勃的目标，我们需要设计一套价值观、政策与机制，共同为可持续发展的生态系统提供金融廉洁的保障。高级别小组提出了指引我们未来工作的14项建议。它们代表的是改革、重塑与振兴全球架构的一套高雄心水平的举措，可以让这一全球架构有效地通过树立金融廉洁来促进可持续发展。

光有建议是不够的。人人都必须尽到一己之力。这不是政府独自便可解决的问题。需要在国家和国际层面发挥政治领导力。各国政府必须齐心协力，就树立金融廉洁的新办法达成一致。私营部门应力争满足更高的标准。民间社会和媒体必须协力提高强势行为主体的问责。

我们满怀信心：通过兢兢业业、协调一致的工作，会员国定能成功构建和平与包容的社会，让人人皆享正义，在各个层级建立问责、包容的机制。加强与金融廉洁有关的协调和全球治理是当今往后人类社会共塑未来发展议程的重要环节。

达利娅·格里包斯凯特

易卜拉欣·马亚基



目录

前言	III
执行摘要	VII
第一部分: 背景介绍	1
第二部分: 以金融廉洁促可持续发展: 推行遏制非法资金流动的新方法	5
非法资金流动的定义调整	5
高级别小组的作用: 树立金融廉洁, 利可持续发展	5
加强金融廉洁: 可释放的资金规模	6
金融廉洁利可持续发展全球契约	7
第三部分: 前行之路: 共建美好未来	11
金融廉洁利可持续发展的基本价值观	11
问责	11
合法	13
透明	14
公平	16
金融廉洁利可持续发展的其他配套政策	20
协办人员	20
民间社会和媒体	22
国际合作和信息共享	23
激发政策制定与执行的活力	24
能力建设	24
金融廉洁利可持续发展的配套机制	26
数据收集和发布	26
实施情况审议	27
国家治理安排	28
全球治理安排	30
结论	35
术语表	41
附件一: “国际金融问责、透明和廉洁以利实现2030年议程高级别小组” 的职权范围	43
附件二: 高级别小组的成员	47
附件三: 高级别小组的工作方式	52
附件四: 测算方法	55
尾注	57



执行摘要

资金缺乏阻碍全球进步

《2030年可持续发展议程》提出了全方位的全球转型愿景，旨在使世界摆脱贫困，走上可持续、有韧性的发展道路。为落实可持续发展的目标和指标，协调各项筹资行动，《发展筹资问题亚的斯亚贝巴行动议程》提供了一个可参照的框架。自2015年达成目标已经过去六年，但全球在实现转型变革方面进展却不甚理想。

在原有系统性挑战的基础上，新冠疫情又制造了一系列让人生畏的障碍，使得各会员国更加难以实现财政创收，为可持续发展做出必要投入。这些影响还带有深刻的性别不对称性，对性别平等和女性赋权的工作将产生严重的影响。然而，即使是在疫情以前，国际金融体系也已不利于可持续发展的资金筹措。

避税逃税、跨境腐败和跨国金融犯罪等行为产生的非法资金流动（IFF）侵占了本可用于可持续发展的资金，加剧了不平等、不稳定的现象，破坏了治理体系，损害了公众的信任。总之，它们让各国无法充分履行其人权义务。

高级别小组的任务是评估现有体系的局限性以及这些局限性对可持续发展筹资工作的影响，并提出应对的方法。鉴于非法资金外流的规模如此之大，若能追回或留存这些资金，将可将其用作撬动巨大转型潜力的领域。

- » 各国需要通过稳健的筹资，重振可持续发展转型之动能，以此消除贫困、减少不平等、加强人权、重建疫情后更美好的世界、投资于可持续发展。
- » 通过遏制非法资金流动，盘活国际和国内两种公共资源。

系统性问题需要系统性的解决方案

非法资金流动是系统性问题，需要系统性的解决方案。随着时间的积累，现有的国际法律文件与机制的网络已有机地发展壮大，以满足税务合作、反洗钱和反腐败工作的需要。然而，这些文件与机制在包容性、落实与执行方面尚有不足。此外，尚未建立统领全球工作的统筹机构，导致各地开展的工作存在不一致和重复的现象。需要采取全生态系统的思路，解决目前各种机制碎片化的问题，并使其适应不断变化的风险。需要确定统一的目标，即金融廉洁利可持续发展。为此，我们需要采取三方面的行动：强化廉洁价值观、完善政策框架和重新设计各项机制。

- » 世界需要思考如何设计一个有利于可持续发展的金融廉洁体系。
- » 实现这一愿景需要具体行动，确保所有经济金融活动都能遵循适应并促进可持续发展的规范和标准。

《金融廉洁利可持续发展全球契约》

强化金融廉洁的行动可释放出大量的资金。高级别小组的工作从前人取得的成果入手。除了追踪并制止非法资金流动和返还资产以外，高级别小组的职权还补充了一项“并利用上述资金作为可持续发展的筹资来源”。

- » 高级别小组根据各国的优先事项，提出订立《金融廉洁利可持续发展全球契约》。
- » 鉴于金融廉洁可释放的巨大的资金量，《全球契约》可对发展中国家和发达国家的人民福祉和环境效益产生重大的影响。
- » 它也是对改善多边及国家治理工作的重大贡献。

廉洁价值观：问责、透明、合法性和公平性

应将利可持续发展的金融廉洁的价值观纳入会员国认可的一套共通原则之中。

法律必须加强问责，杜绝渎职行为，并解决交易各方有罪不罚的现象。企业应对那些助长非法资金流动或对其视而不见的人员追责。各国应确保所有犯罪及助长犯罪的行为主体都受到充分的制裁。

国际社会必须以包容的态度设计、谈判并达成上述规范，确保其具有广泛的合法性。国际税收规范现状离此目标尚有距离。应推出一项各方普遍参与的《联合国税收公约》。

各国的金融透明标准各不相同。某些国家的政策导致了隐蔽活动的盛行。需要在实益所有权信息、跨国公司的会计核算、公共采购、承包工程等方面进一步提高透明度。

必须提高公平性，特别是在税务合作和追回会员国被盗资产方面。所有纳税主体都应按其应尽份额公平纳税，包括企业利润应按一个全球最低标准的企业所得税率征税。应确保建立公平公正的争端裁决机制，而多边调解机制则有助于解决资产追回与返还的问题。

- » 有必要改革、重构并振兴全球金融体系，使其符合四个价值观——问责、合法、透明和公平。
- » 这些价值观可为会员国政府、企业和其他部门开展的金融廉洁利可持续发展的务实工作奠定基础。

完善政策框架，促进金融廉洁

除价值观之外，还需要制定政策来促进金融廉洁。

那些助长非法资金在全球金融体系内流通的金融机构、律师和会计师必须与逃税漏税人员同等追责。民间社会和媒体在建立对金融廉洁的支持方面发挥着关键的作用。

为解决打击跨境腐败活动和逃税漏税行为合作不充分的现实问题，各国政府必须在信息共享的基础上，在国家一级采取统筹的办法。各国还必须为全球金融数据的交换提供便利，以加强执法。

促进金融廉洁的国际规范和标准必须适应不断变化的违法行为和技术手段。必须加强能力建设，以落实这项工作部署，并应对新的风险和特定的挑战。

- » 必须重新设计形成全球金融体系与推进金融廉洁的政策，以遵守问责、合法、透明和公平的价值观。
- » 助长犯罪的行为主体应按照共同确定的标准追责；媒体应受到保护；民间社会应被纳入政策制定过程。
- » 应通过国际合作加强数据共享，以便对新的风险做出动态反应；同时应提供能力建设，确保不让任何一个国家掉队。

重新设计各项机制，进一步提高金融廉洁

价值观和政策的推行需要在国家、区域和国际层面建立协调一致的一整套机制生态系统。需要加强全球协调。

会员国应致力于实现一致化的数据收集，包括按性别分类的数据，以监测国家和国际层面的合规状况。有必要更新与金融廉洁有关的所有执行审核机制，提高其全面性与监测体系，避免重复。各国应按照《全球契约》的要求公开通报工作进展与新增资金的利用情况。

全球治理有待完善。有必要成立充分体现包容性的税收机构和反洗钱机构，与现有反腐机构进行配套。虽然在区域层面进步的空间很大，但联合国也可考虑建立一个全球协调论坛，统筹考虑技术、法律和政治方面的因素。

- » 应革新或新建相关国际机制，以应对这一系统性的挑战，并满足提出系统性解决办法的需要。
- » 金融廉洁利可持续发展，需要对全球金融体系进行改革。

为此，国际社会应启动制定《联合国税收公约》的工作。

建议1: 问责

1A: 所有国家应颁布立法，规定尽可能广泛的法律工具，用于追查跨境金融犯罪。

1B: 国际社会应制定并商定跨境腐败案件办结的共同国际标准。

1C: 企业应追究所有以企业名义助长或纵容非法资金流动的管理人员、工作人员和董事会成员的责任。

建议2: 合法

应通过一份开放包容、广泛参与的法律文件确立国际税务规范，尤其是税收透明标准；为此，国际社会应启动制定《联合国税收公约》的工作。

建议3: 透明

3A: 国际反洗钱标准应要求所有国家建立一个集中登记机构，收录所有合法实体的实益所有权信息。标准应同时鼓励各国公开此类信息。

3B: 要求所有跨国私营部门实体公布分国别的账务和财务信息，提高税收透明。

3C: 在现有自愿开展工作的基础上，呼吁所有国家加强公共采购和承包工程的透明，包括新冠疫情防控应急措施的透明。

建议4: 公平

4A: 纳税主体，尤其是跨国公司，应缴纳其公平份额的税款。《联合国税收公约》应规定有效的资本利得税。税收必须公平适用于数字化服务。因此，需要以跨国公司集团的全球利润作为征税基础。

4B: 制定更公平的规则和出台更有力的激励措施，打击税收套利、避税和逃税行为。首要工作是全球最低公司所得税率达成一致。

4C: 根据《联合国税收公约》建立一个公平公正的机制，以解决国际税务争端。

建议5: 公平

5A: 建立多边调解机制，公平地协助各国解决国际资产追回和返还的问题，并加强赔偿力度。

5B: 应利用由区域开发银行管理的托管账户来管理被冻结/扣押的资产，直至合法返还。

建议6: 协办人员

6A: 各国政府应在国际社会的配合下，制定并商定适用于金融、法律、会计和其他相关行业从业人员的全球规范/指南。

6B: 各国政府应将全球规范引入适用于本国专业服务人员的国内监管和监督框架。

建议7: 非国家行为主体

7A: 国际社会应制定保障人权维护者、反腐倡导者、调查记者和举报人权益的最低标准。各国应考虑将这些标准纳入一项具有法律约束力的国际法律文件。

7B: 应保证民间社会参与国际政策制定平台的效果和效率。

建议8: 国际合作

8A: 消除与税务信息共享有关的信息不对称，方便所有国家的信息接收。

8B: 在国家层面实现信息的自由交换，将其作为打击各类非法资金流动的常规手段。

8C: 促进执法、海关和其他机构之间的国际信息交换。

建议9: 动态性

9A: 国际组织必须及时提供与非法资金流动有关的咨询意见，以便定期更新程序、规范和政策。

9B: 各国政府必须根据新出现的风险动态地调整国内和国际体系。

建议10: 能力建设

10A: 制定《金融廉洁利可持续发展全球契约》，协调能力建设。扩大现有能力建设项目的范围，覆盖逃税避税、腐败、洗钱、金融犯罪和资产追回等课题。

10B: 国际社会应提供必要的资金，用于创造并维持相应的公共产品，以降低履行金融廉洁承诺的成本。

10C: 加强毒品和犯罪问题办公室开展反腐败研究的能力，包括与其他国际组织合作；以提高能力建设和技术援助的有效性为战略目标。

建议11: 数据

11A: 成立一个“征税权监测中心”，在全球范围内收集并传播有关税收和税务合作的国别汇总数据与详细数据。

11B: 指定某个实体负责收集并发布有关司法互助和资产追回工作的数据。

11C: 指定某个实体负责收集并发布有关反洗钱标准执行的数据，包括实益所有权的信息。

建议12: 实施情况审议

12A: 更新《联合国反腐败公约》的实施情况审议机制，以提高全面性、包容性、公正性、透明度，尤其是监测。

12B: 更新《联合国反腐败公约》和其他同行审议机制，减少重复、提高效率。

建议13: 国内治理

各国政府应建立健全并协调国内治理机制，有效加强有利于可持续发展的金融廉洁，并发布自我绩效评估的国家审议报告。

建议14: 全球治理

14A: 在经社理事会下设一个具有包容性与合法性的全球协调机制，系统地应对金融廉洁问题。

14B: 在现有机制的基础上，在联合国内创建一个包容性的政府间税务机构。

14C: 从现有的“反洗钱金融行动特别工作组”全会入手，为建立一个包容性的政府间反洗钱机构奠定法律基础。

14D: 设计将《联合国反腐败公约》缔约国会议纳入经社理事会下设的协调机构的工作机制。





第一部分：背景介绍

在转型的关口上

2015年9月，世界各国领导人齐聚纽约联合国总部，作出历史性承诺：在15年内，他们将通过推进可持续发展，确保地球的健康，确保全民享有和平、繁荣与富足。《2030年可持续发展议程》提出了一整套志存高远的全面和普遍的目标和指标，以此表明“改造世界”之承诺。它使各国政府、私营部门、民间社会、联合国系统和其他有关部门团结在一起，开展密切的全球合作。

这17项目标和169项指标共同勾勒出让世界改观之愿景：终结贫困和饥饿；实现平等与和平的社会；不再有对自然资源无尽无情的掠夺；全球领导人团结一心，肩负共同的使命，高喊团结的口号：“不让任何一个人掉队”。

各国领导人认识到，落实具有转型意义的《2030年议程》需要以有效的治理框架为支撑，需要在加强各级资源的调动。2015年《发展筹资问题亚的斯亚贝巴行动议程》提供了一个框架，使所有的资金配置与政策能与《2030年议程》所确定的经济、社会和环境领域的首要工作保持一致。《亚的斯亚贝巴行动议程》明确指出：成功不仅取决于国内政策和法规，还取决于有利于转型的国际环境。

然而，在这一历史性承诺做出六年之后，我们尚未跨过转型的关口。在某些方面，我们甚至已偏离正轨。

在气候变化领域，我们未能按照《巴黎协定》的要求，采取行动将全球升温限定在较工业化前水平高1.5°C或2°C的范围之内。与此同时，每年的气候事件都在更频繁地刷新记录——最热的海洋和地表温度、最多的冰层消融、最高的海平面等。¹每年，世界都会遭受一连串末日般的极端气候事件的破坏。破坏性越来越大的洪涝灾害和森林火灾夺走了弱势群体的生命和家园，加剧了冲突、粮食危机和不平等现象。

可持续发展目标10：减少国家内部和国家之间的不平等——这一目标仍被束之高阁。在世界大多数地区，过去25年取得的经济成果只被越来越少的小众群体所享有²，特别是在几十年来税收政策一直在严重倒退的地区。³还有证据表明：尽管过去30年来全球极端贫困人口的比例有所下降，

但极端贫困率的下降速度已经放缓，而若提高贫困线，则划入贫困人口的数量实际是增加的。⁴这引起了人们对能否于2030年实现消除贫困目标的关切，同时也表明需要增加对社会和生产部门的投入。⁵

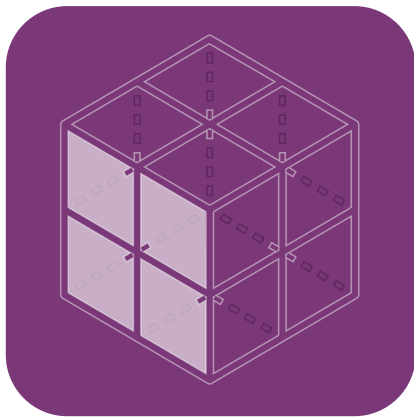
风险叠加系统性挑战

人口的现实依然惨淡，近期又遭遇了破坏经济、吞噬生命的新冠疫情。当今世界面临着重大风险的叠加。⁶发达国家和发展中国家政府已在积极行动，采取非常措施，控制疫情，为经济托底。经济活动的放缓带来的是税收收入的急剧下降。各国政府需要在公共卫生和社会福利方面承担巨额支出，这使得政府一方面要应对高企的债务负担，另一方面则需应对可支配财力不足的问题。⁷

新冠疫情进一步拉大了国家内部与国家之间原有的差距。疫情之初发出的“团结共抗疫情”⁸的激昂口号声量迅速消退。很快，人们便意识到：税收占国内生产总值比重较低的欠发达国家更加不具备支撑其社会渡过难关的能力。所有国家同患难，但却未能同舟共济。与发达国家相比，发展中国家难以担负社会保障、医疗设备和疫苗的费用。⁹

疫情爆发一年以来，形势愈发严峻。疫情可能逆转来之不易的发展成果。它把最弱势群体推向了边缘。打击童工现象的全球成果很可能20年来首次出现倒退。¹⁰儿童、老年人、残障人士、移民和难民遭受了疫情最残酷的摧残。本已十分突出的性别不平等现象在疫情期间进一步凸显，妇女的性别权和生养权持续受到剥夺。¹¹经济脆弱性暴露的同时，针对妇女和女童的暴力行为也急剧增加。¹²危机造成了普遍且不断恶化的失业与低就业问题。多达16亿非正规经济部门的雇工（约占全球一半的劳动力）生计水平持续恶化，而这些工薪阶层原本已挣扎在不稳定的边缘。¹³世界银行的一项研究指出：新冠疫情将导致全球极端贫困人口新增1.76亿人¹⁴，而原本已有7.36亿人处于贫困之中。¹⁵

突发的新冠疫情暴露了发展模式的缺陷，严重削弱了各国为经济、社会和环境发展筹措资金的能力。它凸显了当前经济体系的环境代价，以及密集



的人类活动对环境施加的不稳定因素。¹⁶在疫情前，全球经济的稳健性已受到一些因素的影响，例如不可持续的债务水平、投资疲软、发达国家工资增长停滞、发展中国家就业不足等。

纵观全球，各国都在努力应对不平等日益加剧、资源匮乏和发展缺乏优先次序等问题。这些问题导致社会部门资金保障不足，基础设施投入严重匮乏等。此外，各国还迫切需要降低能源生产、运输和其他经济部门的碳排放，应对气候变化。当前的国际金融体系既不利于为可持续发展筹措充沛资金，又受金融廉洁和金融稳定风险的困扰。这导致各国无法有效履行其人权义务，尤其是对经济、社会和文化权利的保障。这些影响还具有深刻的性别差异，对促进性别平等和提高广大妇女和女童的赋权将产生严重的影响。

以稳健筹资推动新的进展

上述挑战规模之大让人心生惧意。要直面这些挑战，如期实现可持续发展，就必须有强有力的资金作为后盾。《亚的斯亚贝巴行动议程》提供了一项政策框架，为落实《2030年可持续发展议程》所描绘的转型愿景提供了筹资安排，为实现可持续发展奠定了坚实的基础。《亚的斯亚贝巴行动议程》提出的全面解决方案包括盘活国内国际两套公共资金和利用其他筹资渠道。它指出：调动国际资金对较为贫困的国家至关重要，因为这些国家预算有限，可支配资金较少。它同时也提出应努力遏制因逃税避税等不当税收实务及洗钱和腐败等违法行为造成的非法资金流动。¹⁷

六年过去了，可以更加确定的是：提高筹资水平势在必行。当然，我们意识到，它并非是我们所期盼的转型道路上的唯一路障，但它是一个主要的路障。有组织的跨国犯罪和逃税避税等行为不断产生非法资金流动¹⁸，持续影响我们实现真正包容、稳定和公平的未来。

非法交易随处可见，但对发展中国家的影响要严重得多。它们损害了公共服务的提供、生产性投资、公众的信任、机构的廉洁以及国内和国际的法治，对妇女和女童的影响更大。¹⁹

这种资金消耗不仅造成了经济损失，它也侵蚀了公众对社会契约和国际治理体系的信任。同时，它加剧了国家内部和国家之间的不平等，损害了各国尊重和保障人权的能力。

如果这些非法资金流动继续通行无阻，最贫困人群手中的财富还将大规模地向最富有的人群转移，从而加剧不平等和不稳定。随之而来的是治理能力的削弱，强势群体则可进一步利用全球金融体系中的不足和漏洞。更重要的是，这些非法资金流动将继续占用本可用于可持续发展的资金，即便是在各国最需要这些资金的全球危机之中。

为处理金融问责、透明和廉洁等多方面的问题，在联合国系统内外已发展出一个复杂的由协定、倡议、计划、公约和条约所构成的体系。这些机制分别应对部分的问题，但是，在包容性、落实与执行方面仍存在许多不足，特别是考虑到许多受影响最严重的国家能力有限。即使是在新冠疫情破坏公共财政和公众对体系的信心之前，人们已对这

1.76亿人因疫情陷入极端贫困



些安排普遍感到不满。这也是成立高级别小组的重要原因。

跨境资金流动往往借助的是如隐秘迷宫一般的复杂金融工具，难以穿透。尽管科技进步日新月异，但各国政府和民众仍在试图寻找出路，或借助新技术在迷宫中追寻遁于无形角落的资金。然而，我们如果提高透明度，推倒迷宫的围墙，便可发现作恶者，并通过进一步完善国际监管体系对其追责。

然而，仅靠透明度是不够的。若要实现转型，必须确保所有国家都致力于为人类更伟大更崇高的目标而共同奋斗，采取集体行动打击非法资金流动，并承诺达成一项公约，确保追回的资金被用于实现可持续发展目标。

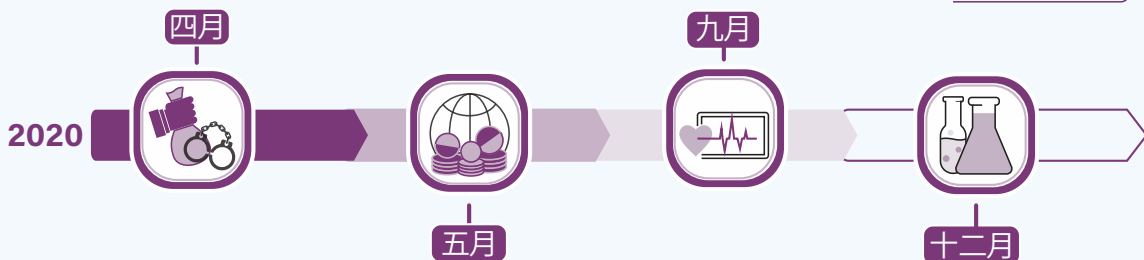
为在实现可持续发展的远景目标和指标方面取得新的进展，我们必须首先对市场、治理安排和经济中的规则和机制作出重大调整，因为这些规则和机制还在持续助长资金流失，甚至提供利益诱导。这就要求我们在国际层面采取协调一致的行动，并动员政府官员、决策者、民间社会以及私营部门共同采取措施。调节资金流向，促进可持续发展——这要求我们从根本上改变合作方式，要求我们重振集体力量，推动各方提高透明度；推

行关键必要的变革，帮助各国筹措资金实现雄心勃勃的可持续发展目标。



专栏：新冠疫情时代的非法资金流动

- 2020年4月，联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）²⁰ 警示称：由于经济下行以及打击洗钱与恐怖主义融资的执法活动的中断，可能出现“各类”金融刑事犯罪。同时，他们也观察到，与公共部门应对疫情有关的财政和非财政的欺诈行为也有所抬头。
- 2020年4月，联合国毒品和犯罪问题办公室警示称：会员国为避免经济崩溃而采取的激进措施，包括放松防范手段等，可能会为“腐败的滋生提供重大的可乘之机”²¹
- 2020年4月，国际货币基金组织警示称：在疫情期间，由于期限延长、税收征管人员人手受限以及纳税人财务状况恶化等原因，纳税填报、申报与税务合规工作可能受到不利影响²²



- 2020年5月，联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯呼吁采取打击非法资金流动等一系列措施，以应对新冠疫情，而非法资金流动“每年已使发展中国家蒙受数千亿美元的损失”²³

不平等现象加剧。有报道称，在2020年4月至7月的疫情高峰期，因疫情导致的极端贫困率升高了7%²⁶ 而亿万富翁的财富同期则增加了27.5%。即使这一结果无法单纯归咎为违法腐败和欺诈行为，但它却警醒地说明了即使是在疫情期间，现有的国际金融体系也更偏袒富人。

- 2020年12月，联合国毒品和犯罪问题办公室再次提请关注与疫苗应急资金有关的腐败风险，包括世界银行近期核批的用于帮助发展中国家筹资、采购和分配新冠肺炎疫苗、检测试剂和药物的120亿美元资金。其警示称：公共采购涉及的资金规模巨大，应作为特别关注之风险²⁵

* 以上仅选择了部分国家。选择上述国家是为了表示对不同区域的影响以及不同的经济体量和类型等。测算数字基于可获得数据推算。以上数据应用作考虑问题的量级，而非精准的估算



第二部分：以金融廉洁促可持续发展：推行遏制非法资金流动的新方法

非法资金流动的定义调整

非法资金流动的问题过去也曾引起过关注，但是，对这一问题的讨论往往迅速搁浅。有些讨论只针对贿赂和洗钱等违法活动，不涉及避税问题。²⁷这种割裂很好地说明了为何目前对于非法资金流动尚未形成政府认定一致的定义。

从法律角度看，避税是利用税法中的漏洞，当然仍是合法范围内的利用，而逃税的定义为不遵守税法。纳税人确实有采用“激进的税收筹划”。它描述的是为钻税法漏洞而做出的人为安排，以取得与立法本意相悖的好处。²⁸它模糊了避税和逃税之间的界限。激进的税收筹划和逃税行为进一步加大了不平等，剥夺了国家本可用于公共产品的资金，破坏了对治理体系和社会契约的信任。

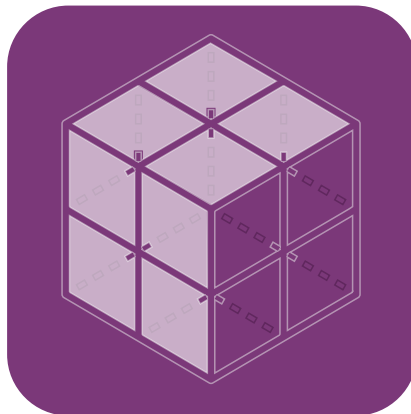
2015年，非盟/联合国非洲经委会的“非洲非法资金外流问题高级别小组”（“姆贝基小组”）发布了一份具有里程碑意义的报告。²⁹报告做出了若干重要的贡献。首先，它把非法资金流动定义为对发展有害的跨境财富转移，其中包括激进避税和金融保密。报告坚定地指出，输出国和输入国都需要采取措施应对。其次，它指出对采掘业依存度较高的国家尤其易受非法资金流动的影响。最后，非洲国家元首和政府首脑在各种国际场合使用这一表述，促进了相关概念的普及。

T两年后，这一扩充后的定义获得了更大范围的拥护。“联合国发展筹资问题机构间特别工作组”将涉税非法资金流动列为非法资金流动的三种类型之一，并指出公司内部的交易也可作为非法资金流动的一个通道。另外两种类型分别是涉及腐败的非法资金流动和涉及跨国犯罪活动的非法资金流动。

此后，联合国毒品和犯罪问题办公室和贸发会议也做出了重要的贡献。它们共同确立了非法资金流动的首个统计口径，充实了可持续发展目标的

指标体系。2020年10月，两家机构联合发布了《非法资金流动统计计量的概念框架》，其中将非法资金流动定义为“来源、转移或使用为非法的、体现了价值交换的跨国界资金流动”。³⁰《框架》也明确提到避税活动为非法资金流动的组成部分。更重要的是，它展示了非法资金流动虽然公认非常隐秘，但也是可测算的。³¹

高级别小组的作用：树立金融廉洁，利可持续发展



高级别小组在巩固既往成果的基础上继续推进上述工作。它继承了联合国发展筹资问题机构间特别工作组关于非法资金流动的分析框架，其中也包括富裕阶层和跨国公司惯用的合法但激进的税收筹划。³²高级别小组也认识到：发展中国家的资金外流说明政治经济精英在通过腐败中饱私囊，尽管目前尚未对他们发起公诉。

本报告认可联合国毒品和犯罪问题办公室/贸发会议提出的统计口径。该统计口径提供了测算非法资金流动的一种方法，得到了统计委员会的认可，并为各个国家所接受。同时，同非盟/非洲经委会高级别专家小组（HLP）一样，报告强调，非法资金流动对各国发展构成了巨大的障碍，需要采取国内、区域和国际层面的统筹行动来消除这些障碍。此外，高级别小组还将上述非法资金流动与明确的目的挂钩。它提到：我们可以对其进行界定；我们可在具体的发展情境下确定其踪迹；我们可提高对其的关注度；如果有足够的资源和技术能力，我们甚至可对其进行计量。从今往后，让我们共同阻止非法资金流动，并将被占用资金用于筹措落实《2030年议程》和实现可持续发展目标所需的资金。

然而，联合国毒品和犯罪问题办公室/贸发会议针对非法资金流动的统计分析方法有一个关键的缺陷。它按照渠道和来源，以分类统计的思路看待这些资金流动。这意味着每种类型的流量都是分别测算的，这属于定量研究的方法。但是，这种思

路可能会导致战略响应缺乏协调。缺乏统筹、非系统性的思维有其局限性，特别是从发展的角度来看，因为目前的金融体系在设计上的缺陷导致不同环节的问题不断叠加。各自为政的政策无法争取到政治意愿，或推动连贯一致的政策改革。在大多数情况下，它导致的是打击非法资金流动的机制存在巨大的落差与冗余。

高级别小组厘清了问题的本质：系统设计如果本就是如此，那么结果自然也不意外。它一方面为权贵敛财提供便利，另一方面则阻挠改革，破坏提高透明和问责的努力。高级别小组指出，所有盘根错节的非法资金流动都有着让其滋生的共同条件，即金融廉洁的长期缺失。例如，腐败涉及根深蒂固的权力结构、社会关系和社会规范。监管漏洞加上对不法行为的利益诱导会催生固化腐败的制度。同样，逃税避税行为产生的原因包括：金融体系中的社会契约薄弱、使纳税人（包括公司与个人）偏离社会目标的利益诱导、易被强大的利益集团所操控的政治体制等。

换言之，非法资金流动是系统性问题，需要系统性的解决办法。因此，高级别小组主张对这个问题采取“全生态系统”的思路。解决办法应以价值观、政策和机制作为基础，以统一的目标为驱动，即建立一个“金融廉洁利可持续发展”的制度。

高级别小组将“金融廉洁利可持续发展”定义为：秉承合法金融规则与规范之内容和精神开展的所有经济和金融活动，这些规则与规范必须完全顺应并有利于可持续发展。金融规则与规范包括与税收、公共财政管理、反洗钱和反腐败有关的政策、规范和法律。要做到金融廉洁利可持续发展，就必须提高透明度，加强机制建设，强化问责，并在国内、区域和国际层面开展更多合作，让全体人民在生活的方方面面为实现金融廉洁做出贡献。

我们的方法切中的是允许非法资金在金融体系中流通的系统性因素。我们认为扭转资金流失本身不是目的。解决非法资金流动的问题有助于充实可支配的公共财政。这些资金可以且应当用于实现所有可持续发展目标。实际上，加强金融廉洁的措施对于实现可持续发展目标16有直接的效果。该目标呼吁创建公正、和平、包容的社会，包括让所有人都能诉诸司法，建立问责和包容的机构等。全球合作和提高筹资水平也是可持续发展目标17明确提及的内容。

加强金融廉洁：可释放的资金规模

通过金融廉洁利可持续发展，全球可释放出巨量的资金。海外金融资产的规模约占全球国内生产总值的10%。³³据测算，全球有7万亿美元的私人财富是通过保密辖区和避税港国家进行流转的。³⁴根据某些测算，仅考虑其中一种非法资金流动——公司利润转移，或跨国公司在免税辖区间的套利——这种做法使利润来源国每年流失5000至6500亿美元。^{35,36}至于违法的资金流动，则有高达2.7%的全球国内生产总值落入犯罪分子的洗钱之手。³⁷全球各类贿赂每年估计金额高达1.5万至2万亿美元。³⁸虽然各国都存在上述不透明交易，但发展中国家受影响的程度要严重得多。

这些资金规模之大是普通百姓无法想象的。然而，若能实现有利于可持续发展的金融廉洁，各地百姓将可从追回资金中享受到最大的福祉。金融廉洁关系到所有的国家。

非法资金流动可谓双重盗窃：侵占资金的同时也剥夺了数十亿人的美好未来。采取行动追回隐形资金外流有助于减少各地的不平等现象³⁹，改善人民福祉，提高社会经济与健康福利。⁴⁰它可使发展中国家有能力向其公民提供基本的公共服务，如充足的供水、环卫、供电、医疗卫生和住房等。发达国家的人民也将从中受益。例如，追回国库流失的资金可用于修建经济适用房，为弱势群体提供更好的社会保障，加强可再生能源电网基础设施等。2020年9月，联合国贸发会议表示，遏制非洲的非法资金流动可以将非洲大陆每年2000亿美元的资金缺口减少一半。⁴¹

当然，取消离岸和保密辖区不会自动帮助我们实现可持续发展目标。会员国需要努力创造额外的税收收入，而其中大部分倾向于流入已实现富裕的国家。实现可持续发展既需要有效部署这些资金，也需要解决发展筹资议程面临的其他制约因素。

金融廉洁利可持续发展全球契约

五年多以前，非盟/非洲经委会“非洲非法资金外流问题高级别专家小组”敦促全世界“跟踪、制止并追回非法资金流动”。高级别小组在此基础上再补充一条：“并用这部分资金作为实现可持续发展目标的筹资来源”。高级别小组建议签订《金融廉洁利可持续发展全球契约》。在《契约》机制内，各国同意采取统筹性的措施，促进并强化利可持续发展的金融廉洁，并致力于将措施所释放的资金追加用于实现可持续发展。

如果比较金融廉洁利可持续发展可能产生的巨大收效与实现可持续发展目标的筹资缺口，可以看出《金融廉洁利可持续发展全球契约》更是具有必要性。合理部署这些资金可以填补巨大的资金缺

口。这些资金理应用来造福资金来源国的社区和人民，而不是消失在离岸迷宫之中。各国政府需要根据其发展规划，致力于将打击非法资金流动所追回的资金用于追加可持续发展投入。

“最低公约数”的方法不再适用于现在。我们需要有与《2030年议程》相匹配的雄心水平。让我们齐心协力，团结一致，履行现有的国内和国际承诺，并提出新的承诺。一个更美好的未来触手可及，也有实现这一未来所需的资金。

专栏：走出离岸迷宫：各国如何利用追回的资金来促进可持续发展*

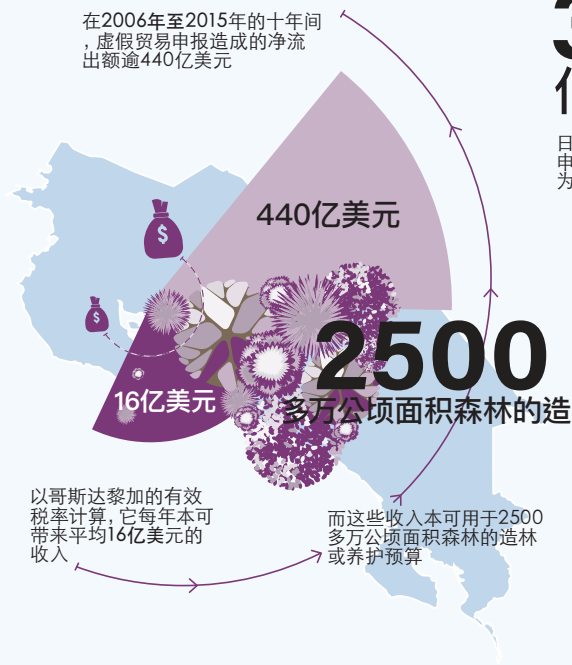
非法资金流动 (IFF) 的核算与追踪极其富有挑战性，因为既然为非法流动，那自然没有公开可循或系统性的记录。虽然测算方法在不断优化，同时也已确立了统计口径，但目前还没有哪种工具或流程可单独有效地在国际或国家层面上建立对非法资金流动的全面核算机制。

尽管如此，目前在实务中仍有使用一些手段，试图测算非法资金流动的范围。高级别小组认为，这些测算数据应被用作估算规模，而非用作采取针对性措施的精确指标

虚假贸易申报：

在思考问题的严重程度时，虚假贸易申报金额的测算常被用作一项指标，这是因为贸易数据是现成可获的。联合国各区域委员会的测算表明，某个区域内贸易金额不匹配的规模从数百亿到数千亿美元不等。

哥斯达黎加



日本

310 亿美元

日本每年因虚假贸易申报造成的净流出额为310亿美元



腐败：

测算表明：仅贿赂的金额每年就高达1.5万亿至2万亿美元。这一测算结果仅为推测性的，而可靠的国家一级的测算难以获得。历史上出现的高额腐败个案表明，损失的规模可能高达数百亿美元。然而，以测算所得的贿赂金额所表示的腐败的代价并未反映给广大社会造成的代价。一笔100万美元的贿赂轻易便可造成1亿美元的损失，包括由此产生的额外成本和糟糕的投资决策等。



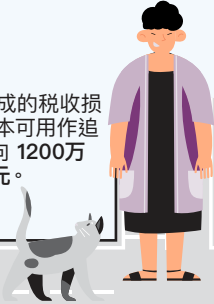
* 测算表明：仅贿赂的金额每年就高达1.5万亿至2万亿美元。这一测算结果仅为推测性的，而可靠的国家一级的测算难以获得。历史上出现的高额腐败个案表明，损失的规模可能高达数百亿美元。然而，以测算所得的贿赂金额所表示的腐败的代价并未反映给广大社会造成的代价。一笔100万美元的贿赂轻易便可造成1亿美元的损失，包括由此产生的额外成本和糟糕的投资决策等。

避税与逃税：

高级别小组注意到：跨国企业的利润转移行为给各国政府造成的全球税收损失预计每年在5000亿到6000亿美元之间。在核算利润转移所造成的税收损失时，所采用的计算方法为公司申报利润与实际经济活动指标之间的偏差。这是一种粗略的估算，展示的是公司未向政府申报的所得有多高。国家一级的测算数据包含税基侵蚀和利润转移（BEPS）以及未申报的境外财富对政府纳税收入的影响。以下数据摘自《2020年税务公正现状报告》。⁸

泰国

每年因避税与逃税而造成的税收损失为11亿美元。这笔钱本可用作追加社会福利支出，每年向1200万申领者额外派发100美元。



加拿大

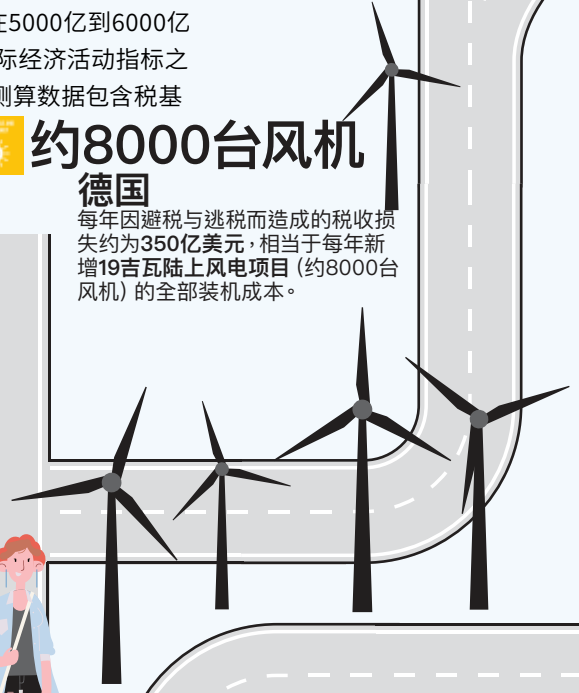
每年的税收损失估计为57亿美元，本可用于充实联邦机构的财政预算，每年可为加国生活成本最高的城市——多伦多完成平均14公里的可持续公共交通扩建工程提供资金。

14公里
可持续公共交通



约8000台风机 德国

每年因避税与逃税而造成的税收损失约为350亿美元，相当于每年新增19吉瓦陆上风电项目（约8000台风机）的全部装机成本。



每年向1200万申领者额外派发100美元

孟加拉国

据测算，每年因避税与逃税而造成的税收损失本可用于政府扩大老龄人口的社会保障覆盖，从400万60岁以上的老龄人口扩大到1300万老年人，同时将每月现金派发的水平提高到58美元，而非现在的6美元。



新建3500所学校

或支付600多万南非人艾滋病预防或抗逆转录病毒治疗的费用



南非

据测算，因避税与逃税而造成的税收损失超过30亿美元，本可用于新建3500所学校，或支付600多万南非人艾滋病预防或抗逆转录病毒治疗的费用。



印度

因避税与逃税而造成的税收损失每年可为5500万低收入患者提供医院治疗的费用。

每年可为5500万低收入患者



超过黎巴嫩所有居民每年医保总费用的两倍

黎巴嫩

每年因避税与逃税而造成的税收损失预计高达50亿美元（约占其2019年国内生产总值的10%），超过黎巴嫩所有居民每年医保总费用的两倍。

约6500口井

冈比亚

每年因避税与逃税而造成的税收损失约2亿美元，本可用于挖建约6500口井，供缺乏清洁用水的民众使用。



38000
个教室

乍得

每年的税收损失估计为3.43亿美元，本可用于为失学儿童建造38000个教室。

巴西

本可用于支付800万低收入家庭住房的改造、扩建

每年的税收损失估计接近150亿美元，本可用于支付800万低收入家庭住房的改造、扩建或新建费用。

* 以上仅选择了部分国家。选择上述国家是为了表示对不同区域的影响以及不同的经济体量和类型等。测算数字基于可获得数据推算。以上数据应用作考区问题的量级，而非精准的估算。



第三部分：前行之路：共建美好未来

只有国际社会拥护系统性的变革，在目标一致的价值观、政策和机制的基础上构建完整的生态系统，才能培育并实现利可持续发展的金融廉洁。

价值观是指本报告第二部分在“金融廉洁利可持续发展”定义中所阐述的思想。在让国家、企业、民间社会和其他部门接受这些价值观时应辅以配套政策和机制。现有的政策存在落差⁴²，而现有的国际机制覆盖面不够广。二者都未将金融廉洁利可持续发展作为其核心使命。世界需要更好的协调、更好的政策、更行之有效的机制。本报告中的建议对应的是一揽子的改革方案，用于共同应对这些系统性的挑战。然而，若不采取全方位的务实行动，金融廉洁利可持续发展就有可能沦为空洞而理想化的口号。

本报告提出的是雄心勃勃的建议，但我们面对的是艰巨且系统性的挑战。需要指出的是：建议提出时并未做优先次序的区分，而是试图反映待解决问题的广度。若将这些建议付诸实施，会员国将有机会改善治理，追回或留存充裕的资金。建议的目标是改变全球经济的结构和运行方式，以便与金融廉洁利可持续发展的工作保持协调。在此基础上，国际社会可获得额外资金，充实《2030年可持续发展议程》所需的数万亿美元的预算。同时，它也可强化社会契约，帮助各国履行人权义务。

在下一节中，高级别小组提出了四大价值观：问责、合法、透明和公平。这些价值观应构成金融廉洁利可持续发展理念的基础。这些普适价值观有助于理顺金融体系与人民之间的关系，并可纳入会员国认可的一套连贯的原则之中。作为规范性法律（“软法”），原则本身无法保证金融廉洁利可持续发展，必须通过政策实施和机制监督。归根结底，它们可作为约束力法律（“硬法”）的基础，但硬法通常需要更长的时间才能让各方达成一致。

金融廉洁利可持续发展的基本价值观

我们建议采用以价值观为本的方法，确保更广泛、更动态的触达。这些价值观还可后续不断调整。国际社会应从上述四项价值观出发，改革、重构和振兴全球体系，打击非法资金流动，巩固利可持续发展的金融廉洁。

首先，问责是金融廉洁的基本组成部分。法律面前人人平等，人人都应对其行为负责。

其次，建立一个具有合法性的法律、规范、标准和机制的全球生态系统，加强相关机制与《2030年可持续发展议程》和基本人权法律文件所规定的联合国原则和规范的统一。

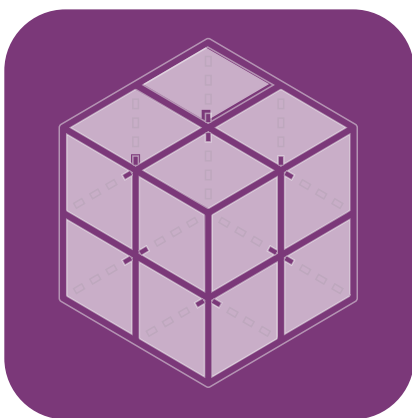
再次，透明对于建立一个生态系统至关重要，有助于人们甄别犯罪人员和逃税避税者如何利用难以穿透、层层嵌套的秘密结构中饱私囊。

最后，这一生态系统需要公平对待各参与方；个人或实体也必须公平地为系统做出贡献。

问责

腐败和逃税是无国界的，因为非法所得可通过洗钱操作在全球范围内流通。为了加强问责，应鼓励人们不仅要遵守法律条文，更要遵守法律精神。各辖区之间明显缺乏相互信任，这妨碍了许多贿赂腐败案件的起诉，也增加了相关人员追责的难度。联合国会员国有责任制止不法行为，确保犯罪人员和协办人员无法凌驾法律之上，同时应规定和实施强有力的制裁。

《联合国反腐败公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》(UNTOC)在这方面已有许多相关规定，但这些规定未得到有效执行，特别是一些自愿性的规定。在实施此类问责措施时，各国既要支持强制性规定（如将贿赂定性为刑事犯罪），也要支持自愿实施的规定（如将影响力交易和腐败企图定为刑事犯罪）。同时，实施成效很难衡



量,因为腐败诉讼案最多的辖区未必腐败问题最严重。

不拥护《联合国反腐败公约》的精神和规定,坚持问责的努力注定落空。例如,各国政府应将本国公司和公民的行贿行为定为刑事犯罪,无论行贿地为何处,并采取相应措施,限制有明显腐败嫌疑的外国官员在本国开展经济金融活动。同时,还需要对腐败企图作类似的刑事判定。对于跨国公司总部基地的辖区,采用刑事定罪与执法相结合的做法尤为重要。

» 加强《反腐败公约》的有效执行对于完善问责至关重要。

执法机构和司法部门应能够独立运作,并配备足够的资源。应有保障措施确保执法决策不受不当影响,包括政治影响。

腐败政权破坏执法,削弱一国的法律框架,例如,攻击司法机关的独立性和有独立思想的法官;破坏起诉程序;妨碍或颠覆独立的反腐机构及其工作人员;迫害举报人;以及关闭独立媒体等。

提高透明与信息交换还不够。在许多国家,重大腐败案件的细节已为公众所知,但了解并不确保会有追责。只要有权势的腐败分子继续掌控政府或蓄意破坏调查,他们就仍可逍遥法外。现在正是时候:国际社会应拒绝为重大贪污者及其不义之财提供安全庇护。

» 当腐败政权占据国家机构时,重大腐败将成为常态。

» 对腐败严重性的认识未必总能变为追责的行动。

处理跨境腐败案件需要所有相关辖区相互提供最大范围的援助与合作。此外,可以考虑在辖区间设立联合调查机构,对所有行为主体做相应的追责。这需要为各国的调查执法工作投入足够的资源,并在需要合作调查并起诉罪犯的政府官员之间建立互信。

腐败犯罪案件的境外执法存在障碍。在与来源国的国际合作受限的情况下,不法人员或犯罪赃款藏匿的辖区应采取自主积极的执法行动,消除对不法人员的有罪不罚的现象,并结束其不法所得的安全港保护。即使不法人员在国内可能无忧,但在国外可以追查与其有关的洗钱活动。

» 跨境腐败案件缺乏透明和主动的信息分享。

跨境腐败案件中应特别关注的另一个问责挑战是非诉解决。与不法行为人达成法律和解越来越多地被用于解决外国贿赂案件。非诉解决往往是解决复杂的腐败案件并获得高额经济赔偿的一种高投入产出的方案。近年来,越来越多的辖区(既有英美法系也有大陆法系国家)在其立法中引入了和解机制,用于解决海外贿赂案件。虽然加大对海外贿赂案件的执法体现出积极的变化,但使用和解机制也带来了一些挑战。这些挑战必须加以解决,才能确保适当的问责和最终有效的震慑。

然而,这类和解案件可能会对腐败交易一方做出不充分的制裁,而作为交易另一方的犯罪人员则因政府无足够信息或无兴致起诉而逃之法外。海外贿赂交易涉及双方,重点是不能让他人感觉只要交易一方——供方(行贿方)受到处罚就算结案。

在一些非诉和解案件的受理过程中,鲜有与需方(受贿方)所在国执法机构的国际合作。其后果是,供方国家收到了罚款,追回了流失的钱款,而利益受损的国家往往被排除在和解谈判之外。与需方执法机构的合作不充分也会阻碍对行贿者的起诉。这些非诉和解案件可能成为庇护腐败官员的手段。

此外,目前的体系仍然高度碎片化。不同国家在非诉和解的实施方式上存在较大差距。这方面

的挑战包括缺乏适当的保障机制(以确保和解符合司法的最佳利益,并防止其沦为公司不法行为人有罪不罚的工具)。此外,这类案件往往缺乏足够的起诉动力(其风险是:和解变为跨国公司商业成本的一部分,而小规模企业则面临不公平的竞争环境),而且一些和解案件最后结案的信息往往是不公开的。

» 海外贿赂案件的非诉和解面临挑战,因为缺少足够的保障。

» 贿赂清算后的制裁不足以震慑贿赂行为。

此外,必须认识到,并非所有问题都可交由国家及其执法机构来处理。税收是企业承担社会责任的一种形式,而企业须依靠社会法律和金融体系来开展有序经营。激进的税收筹划会破坏税收制度的有效性。此外,公司需要将问责模式引入其内部运营。高层的积极表率可起到以下重要的效果:树立问责与廉洁的文化;强调公司纳税为社会契约的一部分;在所有事务上都尊重法律的精神与规



定。然而，还需要有适当的激励机制，确保管理层对其任内出现的犯罪与逃税避税行为负责。

» 私营部门需要树立更强有力的廉洁文化，敦促企业遵守所有的法律规定与精神。

建议1A: 所有国家应颁布立法，规定尽可能广泛的法律工具，用于追查跨境金融犯罪。

各国需要加强对不法行为人的执法，需要尽可能广泛的执法工具，以防止腐败和其他金融犯罪有罪不罚的现象。一些特殊的执法工具包括：不当得利法、未经定罪的没收制度、合理限制豁免、定义宽泛的洗钱罪名等。设立职权和策略得当的专门机构有助于打击跨境金融犯罪。在来源国能力有限、腐败频发、遭遇冲突或正值权力过渡等存在腐败风险的情形下，这些工具和策略尤为重要。

建议1B: 国际社会应制定并商定跨境腐败案件办结的共同国际标准。

和解既要服务于司法利益，也要服务于全球反贿赂工作的大局。和解可用于确保对公职人员参与腐败和经济犯罪进行起诉。与和解有关的国际标准应包括强大的保障机制、具有震慑力的充分的制裁、透明度、信息共享和受害者赔偿等。

罚款金额应足够高，并辅以其他法律行动，例如公司承包与外国直接投资实务的改革、持续的监督和举报人保护等。涉案公司需被提醒，其未来的一举一动将受到更严格的监督。

建议1C: 企业应追究所有以企业名义助长或纵容非法资金流动的管理人员、工作人员和董事会成员的责任。

公司必须发挥作用。公司董事会和管理层必须加强监督，特别是对金融机构和专业服务提供者的监督，确保薪资、福利和雇佣关系以金融廉洁为前提。投资者也应采纳可持续发展的金融廉洁原则，明确对被投公司的要求。这意味着在做出投资决策时，除了要考虑被投公司的治理情况，也要考虑其是否认真履行了税务、反腐败与监管政

策的合规。为更好地引导企业，各国还可追究未能杜绝贿赂的公司的责任，同时对未能如期缴纳税款的公司加大处罚力度。同时也可考虑对董事会和管理层实行全球化的标准（参考建议5）。所有类型的法律实体都必须遵守这些更严格的操守标准。

合法

论性质和资金流失的规模，金融廉洁的缺失是全球性的挑战，对各国都有破坏性的影响。有鉴于此，在决策前应充分征求和听取各方意见，尤其需要听取受影响最大的发展中国家的声音。缺乏普遍性的规范是有重大缺陷的，有损合法性，应予以解决。在制定国际规范方面，所有国家都应具有发言权，以确保规范能够反映各国不同的诉求和国情。规范调整并不等于弱化。高级别小组支持采用高标准来实现可持续发展的金融廉洁，并支持对所有国家适用。以共同商定的规范平等

对待所有国家才是保证多边主义合法性的基础。

一个世纪以前，全球首次制定国际税收规范。经合组织国家影响了这些规范的形式和内容，而当时许多发展中国家尚未获得独立。因此，许多新独立的国家继承了殖民时代的双边税收条约。直到上世纪六十年代末，它们才得以重新谈判形成自己的条约体系。国际规范未能充分体现发展中国家的诉求，而联合国恰逢时宜地成为了讨论这一问题的平台。⁴³

然而，鉴于现行规范仍占主导地位，发展中国家很难另辟蹊径满足其诉求。许多低收入国家仍未能有效参与制定全球税收规范的国际机制。能参与的国家则在谈判中面临三重不利因素：（1）讨论的出发点永远都是一套它们几乎从未参与编制的税收规范；（2）二十国集团和经合组织国家的政府依然系统性主导着议程设定的工作；（3）能力不匹配也限制了它们充分利用各种机会开展谈判的能力。

» 自愿性机制和双边税收条约是主要的机制，存在许多不平衡之处。

合法性至关重要，因为黑名单和其他胁迫性的做法已经导致未能遵守规范和标准的国家受到了制裁。国际社会应确保国际规范带有最高程度的合法性，在普遍参与的谈判进程中提供公平竞争的环境。《联合国反腐败公约》（UNCAC）便是一个很好的例子。它有广泛的支持，因为它是经一个具



有代表性和包容性的机构谈判达成的。国际社会需要一个类似的具有包容性的机制，就金融廉洁的有关问题起草相应的法律文件。

不能将合法性视为一国政府的问题。认定规则和规范的合法性应是全球公民的问题。将利可持续发展的金融廉洁与人权保障联系起来方可实现这一目标。各国有义务尊重、捍卫并实现人权，这需要筹措资金用于相关公共产品和服务的提供。要让金融廉洁的法律文件符合两性平等在内的人权原则——这才是确保人人视其有合法性的正确方式。

» 在制定税收规范方面存在体制缺陷，包括没有一个包容性的全球政府间论坛来协调规范的制定。

建议2: 应通过一份开放包容、广泛参与的法律文件确立国际税务规范，尤其是税收透明标准；为此，国际社会应启动制定《联合国税收公约》的工作。

应通过一个照顾各国需求与国情的更具包容性的谈判进程来保证国际规范的合法性。这有利于发挥各国的主人翁意识，推动规范的落实。《联合国税收公约》的谈判应以大多数会员国使用的现行规范为基础，但也需要对其进一步完善。对于损害全球规范和他国合法税基的任何辖区，《公约》将为反制行动提供法律依据。它将建立一个更具代表性、更有效的国际税收合作机制。它可为成立新的政府间税务机构奠定法律基础（参考建议14B），并涵盖建议3、4、8、11和12所提出的内容。

为加快落实，《联合国税收公约》应规定其条款自动纳入缔约国的税收条约，以免各国后续还需重新谈判双边条约。

透明

联大第一届会议已经明确指出“信息自由是一项基本人权”。⁹然而，不同国家和社会对于公民可接受的金融透明会有不同的规范和标准。例如，在某些国家，纳税人的所有收入和税务信息都是公开的，而另一些国家甚至不允许政府机构定期获取相关信息。

个人享有隐私权。然而，权贵阶层却利用这些权利，将其扭曲为法律实体享有的保密特权，使得人们可以利用隐私权来藏匿其资产所有权。这破坏了利可持续发展的金融廉洁，也妨碍了国家履行其他人权义务的能力。

秘密行为因国家政策而盛行。应对这些秘密行为风险的一项基本工具是查明最终拥有、控制或受益于法律实体的自然人：这些法律实体的“实益所有人”。公开实益所有权关系就能发现：看似合法与不相关的公司或信托实际上却与全球金融犯罪或逃税避税筹划有牵连。它还可以帮助追回资产，提高震慑力，帮助公司开展尽职调查，了解其交易对手的实控人。

变保密为透明是实现金融廉洁利可持续发展的必由之路。然而，围绕金融廉洁制定新的社会规范需要改变对他人行为的态度和期望。信息公开极大促进了这种态度和期望的转变，并有助于建立信任。信息公开应作为国家自发的透明度要求，才能保障公民权益和公平的法律待遇。然而，在充当此类信息的中介时，政府有义务针对需要信息保密的例外情形做适当的保密。⁴⁴



“反洗钱金融行动特别工作组”于2003年首次达成了一项有关实益所有权的标准。目前的建议是要求主管机构及时获取准确及最新的实益所有权信息。然而，各国可选择三种方法之一来满足这一标准。尽管有灵活性，但满足标准的比例依然较低。截至2020年4月，在接受“反洗钱金融行动特别工作组”第四轮互评的国家中，还没有一个能够有效防止法律实体被滥用或提供实益所有权信息。⁴⁶

现有的实益所有权信息系统试图让这些复杂关系变得更透明，但由于适用范围和门槛不同、信息收集不充分以及缺乏一致的核验等原因，这些信息系统并未真正产生效果。此外，并非所有的信息需求方都能获得信息。

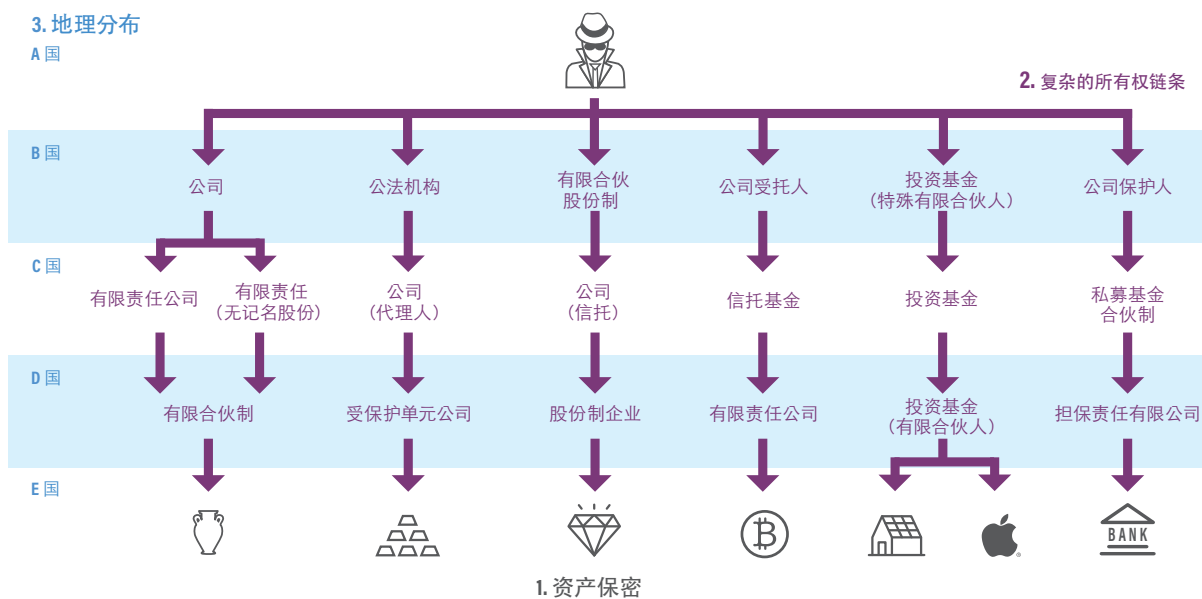
» 保密之所以盛行，是因为实益所有权信息系统不一致且低效。

为克服上述挑战，各国已更多开始采用登记的办法。一些国家已开始向公众开放实益所有权信息的访问权，主要是在欧盟，但现在也已扩大到非洲、拉丁美洲、东欧和亚洲。然而，这一最新趋势尚未普及。

» 实益所有权信息存在未解决的差距和漏洞，包括缺乏信息、核验、制裁以及保密结构等内在的漏洞。

在与经合组织/二十国集团的合作中，许多会员国在2015年商定，所有大型跨国公司（MNEs）都必须编制“国别报告”（CbCR），汇总其业务所遍及的税务辖区的收入、利润、已缴税款和经济活动

图1: 三类保密方法的示意图



资料来源: 高级别小组

的全球分布数据。通过这一重要的准则, 政府可开展宏观层面的转让定价和税基侵蚀和利润转移的风险评估。

目前国别报告信息交换的国际框架在设计上存在不足, 导致其潜在收效甚微, 对低收入国家更是整体用处不大。目前, 《税基侵蚀和利润转移的包容性框架》有137个成员, 而《国别报告多边主管当局间协议》(CBCRMCAA) 的缔约国只有85个。《国别报告多边主管当局间协议》限制将数据用于风险评估以外的目的。国别报告准则允许各国颁布立法, 要求公司完成本地申报, 但申报仅限于非常有限的情形。此外, 经合组织/二十国集团的标准仅覆盖集团年并表收入不低于7.5亿欧元的跨国公司。虽然跨国公司集团的报表收入占全球公司总收入的九成以上, 但如此高的通报门槛意味着约85%至90%的跨国公司集团可以规避其“国别报告”的义务。

- » 跨国公司的国别报告是宝贵的透明工具。
- » 对国别报告编制和使用的限制削弱了其遏制逃税避税行为的有效性。

杜绝腐败的许多工作都缺乏进展。提高公共采购和工程承包的透明度是揭露不当行为和遏制腐败的有力手段。随着政府进一步公布预算、招投标和承包合同等文件, 透明度有呈上升的趋势。在形成并加强国际透明度规范和实务方面, 目前的一些自愿性倡议包括: “开放政府伙伴关系”(有78个国家政府和20个地方政府机构加入) 和“公

开承包伙伴关系”(41个辖区承诺将实施或已开始实施“公开承包数据标准”)。《采掘业透明倡议》(54个实施国) 也推行了反腐实践, 致力于在腐败高发的资源矿产和油气等行业提高透明度。

此外, 还建立了一些包含透明度内容的、范围更大的反腐特别倡议, 包括国际反腐败学院 (IACA) 和私营部门“反腐败合作倡议” (PACI)。然而, 审议结果表明, 反腐败工作进展乏力。《反腐败公约》开展的针对公共采购和披露工作的实施情况审议表明: 只有不到40%的国家被公认为具有良好的实践, 而绝大多数国家则收到了改进的建议。

理想的做法是建立一个统一的在线国际登记机构, 登记超过特定金额门槛的所有公共采购合同, 但这在后勤上难以实现。尽管如此, 可以“开放政府伙伴关系”和“公开承包伙伴关系”等现成的规范为例, 加大推广此类最佳实践。在要求公职人员或公民和居民的资产申报方面, 也有一些良好实践可遵循。

为加快与新冠疫情应对有关的基础性工作, 各国放宽或取消了一些力度本已不足的行政管控和问责机制, 导致收入流失、腐败和预算短缺的风险升高。首先, 抗疫物资的紧急采购可为职务犯罪提供重大可乘之机。其次, 与新冠疫情有关的个人救助支出可能滋生腐败或出现盗用, 特别是社会保障不健全, 问责不到位的地区。再次, 救助私营部门的资金可能受人操纵, 用以谋求政治利益或个人私利, 也容易出现直接的欺诈和滥用。

» 在新冠疫情期间，公共采购的透明有所降低

建议3A: 国际反洗钱标准应要求所有国家建立一个集中登记机构，收录所有合法实体的实益所有权信息。标准应同时鼓励各国公开此类信息。

对于各类金融和商业实体，若其实益所有权价值超过某个全球最低门槛，对其进行在线登记意义很大。许多国家已按照“金融行动特别工作组”和“税收透明和信息交换全球论坛”的标准实行了这一政策。会员国应在联合国通过一项这方面的授权。“金融行动特别工作组”和“全球论坛”可以制定并磋商达成具体的标准和相关的技术内容，特别是以将于2021年完成的“金融行动特别工作组”战略审议为契机。一些国家已经发现现行标准难以满足，需要技术援助来保证其合规，也需要时间在其能力所及的范围内实施这些制度。

为了最大限度地利用好这一透明度工具，应按照确定的国际标准建立登记机构，其中可包括不同法律制度通用的定义、明确的信息要求、核查机制以及涵盖所有法律实体（包括看似为非盈利组织的法律实体）的范围。通过将公共承包与法律合规挂钩，追究董事的责任，并对蓄意不当行为采取注销等处罚手段，让这一透明度工具更加有效。

其中的关键在于保持对外界，而不仅只是对执法机构的公开透明。开放公众对数据的访问并增进公众理解有助于更好地鼓励商业伦理，重建公众信任，加强社会契约。对隐私权的合理关切可能涉及人身安全和安保等有限的例外情形。应向实施这一标准的国家提供援助。（参考建议8）。

从中汲取的教训可用于今后建立覆盖面更广的资产登记机构。会员国在落实实益所有权登记制度并积累相关经验后，应考虑推广更全面的资产登记制度。

建议3B: 要求所有跨国私营部门实体公布分国别的账务和财务信息，提高税收透明。

跨国实体应实行适当审慎的税收政策，并在其产生经济价值的地区保持透明度。跨国公司应公布国别分类明细，说明其商业模式在何处以及如何产生经济价值，该经济价值对应的税收在何处缴纳，缴纳的税额为多少等。上述信息应包括按国别分列的收入、损益、已缴税款和员工数量等

指标。信息应可供所有国家使用，涵盖更多的实体，并尽可能公开，同时尊重合理的安保和保密需要。

提高公司的披露符合公众利益，外部投资者（如养老基金）等利益攸关方也能合理判断企业的价值，包括权衡跨国公司管理层对待税收筹划的态度所对应的风险。这种扩大后的披露要求很快便可通过《税基侵蚀和利润转移的包容性框架》得到采纳，并在全球证券交易所的上市标准和《联合国责任投资原则》中得到体现与加强，之后则可通过范围更广的《联合国税收公约》得到普及（参考建议2）。通报的门槛应当降低，同时也可鼓励强制披露门槛以下的跨国公司资源公布此类信息。

建议3C: 在现有自愿开展工作的基础上，呼吁所有国家加强公共采购和承包工程的透明，包括新冠疫情防控应急措施的透明。

各国可以采用并加快落实“开放政府伙伴关系”和“公开承包伙伴关系”等现成规范。作为提高透明度的第一步。各国政府应在网上公布为应对新冠疫情而订立的所有紧急合同，并拒绝今后签订带有商业保密条款的合同或与未披露实益所有权信息的实体订立合同。与有腐败倾向的采掘和资源开采行业有关的非采购合同的披露也应作为优先事项。各国可根据其可持续发展战略选择实施一套良好的采购实践。

公平

公平应建立在公正平等的基础之上。首先，在制度框架上需要“全球公正”才能确保“分配公正”。⁴⁷其次，所有国家都需要“全球平等”。要实现这两项原则，需要制定有效的发展政策，需要公平管理各项机制，提供公平待遇。

从历史经验中我们可以看出：即使是合法商定的规范和机制，如果各方认为不公平，那么执行也不会有效。要保证结果和过程同样都是公平公正的。规范和机制也必须被看作是公平公正的。由于非法资金流动的影响并不均衡，因此公平的价值观尤为重要。财富、公司和海外资本性收入的所有权存在性别不平等的情况，同时在公共服务不到位的情况下，两性承担的无偿劳动也不平等，因此妇女在应对逃税避税和腐败的现有机制下处于最为不利的地位。

公平纳税

所有纳税人，尤其是富人和大企业，都应尽到纳税责任，而不是侵蚀税基、转移利润或隐藏资产。公平纳税代表的是一种制度。这一制度要求纳税人在正确的时间和地点缴纳正确的税款，并以公开透明地披露他们的纳税行为。有些财务架构表面上符合法律规定，但其主要或唯一的目的却有悖法律本意，是为了降低税基或税负。这样的做法不能称为公平纳税。这些财务架构导致其他纳税人付出了不公平的代价，工薪阶层和消费者需要缴纳更高的税款代为补偿。

国际税收规范未能很好地适应发展中国家的需要和国情。⁴⁸双边税收条约具有内在的不平衡性，因为它们往往关注资本输出国（即跨国公司居住国）看重的议题。发展中国家的条约谈判能力处于劣势，进而加剧了这种不平衡。条约执行的是非常复杂的转让定价规则，这又为规则操纵提供了可乘之机。发展中国家往往缺乏有效执行这些规则的信息。

跨国公司可利用现行的国际税收规范，规避在其开展业务的国家公平缴纳应尽税款。研究取得的共识是：人均收入较低的国家受跨国公司转移利润和藏匿境外财富造成的税收收入损失最大。⁴⁹

» 发展中国家在现行的国际税收架构中系统性地处于不利地位。

» 国际税收规范存在漏洞，让政府蒙受了巨额的税收收入流失。

转让定价是指某跨国公司集团内部的交易定价方法。例如，一家公司将向其另一国家设立的子公司收取货物转让、产品销售以及使用其会计系统或公司徽标的费用。税收条约采用公平独立原则（ALP）考察跨国公司内部交易的定价。这是一项重要的国际税务规范，要求公司向其关联实体收取的交易价格与其向外部非关联公司收取的价格看齐。

公平独立原则适用于全球生效的三千多项税收条约，覆盖96%的外国直接投资。联合国和经合组织是制定并维持示范条约的两大平台。这些示范条约为双边协定以及与条约实务有关的评论、行为准则和指南提供了基本的出发点。经合组织的《转移定价指南》被发达国家广泛采用，但《联合国发展中国家转让定价实用手册》则旨在从发展中国家的视角看待转让定价所涉及的问题，涵盖

从概念框架到转让定价规则的有效适用等一系列问题。

然而，适用转让定价规则和公平独立原则所依赖的可比性标准往往比较复杂，难以执行。其适用也不符合跨国公司在全世界经济中的运行方式。跨国公司往往通过操纵转让定价，将利润转移到设立在低税收或保密辖区的子公司。这将造成一国潜在税收收入的巨大流失。公平独立原则的适用存在难度，特别是对于发展中国家的税收征管部门。它们的转让定价监管处室经常人手不够。税收征管也处于固有的劣势，因为跨国公司的内部财务安排几乎难以穿透。

对发展中国家造成更大影响的一大挑战是缺乏适用公平独立原则的相关信息，特别是缺乏可靠的可比性数据。因此，许多人提议采用单一税制。单一税制采用一项公式，用表示经济活动（如每个辖区的销售、资产或员工数量等）的实际指标来划分公司集团的合并利润。这种方法得到了“国际公司税改革独立委员会”等相关民间组织的支持，也得到了

一些政府的有条件支持。

» 转让定价规则过于复杂，不能有效杜绝激进的税收筹划。

纳税人也发现了可让其免缴资本利得税的漏洞。资产出售经常涉及利得税。公司已找到方法——通过出售持有资产的实体而非资产本身，并且在他国出售——从而在某些辖区免于缴纳资本利得税。许多发展中国家的

条约缺少相应条款，用于保障各国对以这种“离岸间接转让”方式出售财产和资产的交易收取资本利得税的权利。公司还会四处寻觅可开展这类交易的辖区，寻找漏洞最大的双边条约。这种转让方式在采掘业尤为突出，引起了人们的担忧。一些国际组织认为这一问题的重要性近年来日益凸显。⁵⁰

税收竞争进一步加剧了这些挑战，因为政府面临着大型投资人提出的高额免税要求。尽管有充分证据表明：有关投资选址的决定主要取决于市场规模、增长潜力和其他实体经济指标，但税收竞争依然还在继续发挥作用。

» 任何双边税收条约中漏洞都有可能被利用作资本利得税的规避。

» 税收竞争还在继续侵蚀税基。

数字商业模式的发展已经撼动了财政系统的根基。人们普遍认为，如果对数字化商业模式适用现行的



国际税收准则，各国难以对跨国公司充分征税。数字化意味着跨国公司更有能力在一国销售商品和服务但无需设立在现有税制下应税的公司架构。因此，经合组织/二十国集团主导的《税基侵蚀和利润转移的包容性框架》提出了关于国际税制改革的双支柱建议。⁵¹

支柱一主要探讨的是将税基有限度地再分配给某公司有销售或用户的辖区。该方案旨在提高公司将利润转移到基本无实际业务开展的低税率辖区的难度。这包括承认有必要在公平定价之外，根据一项公式对某些跨国公司集团的部分利润征税。为此提出的公式将只适用于跨国公司的“剩余”利润，而非集团的总利润。⁵² 经合组织对这些建议做的效果测算表明：发展中国家较难从中获得较大利益，因为跨国公司已在这些国家申报了较低的比例的全球利润。⁵³

支柱二则是对国际税制的重大改革。它包含一项建议，要求跨国公司在全球范围内缴纳最低税率，以解决利润转移和辖区间的税收竞争问题。该建议的目的是设定一个最低税率标准，确保跨国公司无论总部设在何处，都要按最低税率缴纳其全球合并所得税。若一国所得税率低于最低税率并且实行了不当的税优体系，则可按最低税率或国内全额缴纳税率中较高者对跨国公司征税。

该方案明确，最低税率将作为商定的固定税率的补充。实际适用的税率将在充分确定该方案设计的其他要件后进行讨论。2020年10月的一份蓝图报告曾提出一些关键的方案设计问题，如税基的确定、在多大程度上可允许合并适用高低税率的收入，以及是否需要（以及如何设计）排除和门槛的问题。⁵⁴

然而，该方案太过复杂，可能妨碍各国管理该方案的能力。这些规则可能继续利好居住国，但对来源国无益。⁵⁵ 发展中国家公布的公司税率普遍较高。如果它们要从该制度中受益，最低税率就不能定得过低。国际公司税改革独立委员会（ICRICT）的最新研究建议将最低税率定为25%，即目前七国集团国家公司税率的平均水平。⁵⁶

在2020年10月举行的第21次会议上，“联合国国际税务合作专家委员会”投票决定在下一版的《联合国税收示范公约》中新增第12B条有关自动化数字服务收入的内容，赋予市场所在辖区更大的征税权。它提供了对此类数字服务收入征税的两种选择（即毛额和净额）与相应的征管指南，包括如何计算净利润等。拟增加的第12B条是一大进步。它提供了一个适合发展中国家国情的简单实用的方法。

» 经合组织提出的数字经济税新规太过复杂，不适应发展中国家的需要。

» 在明确税基后设定一个全球最低税率有助于减少恶性税收竞争的影响。

» 拟议的新版《联合国税收示范公约》规则提出对自动化数字服务征税。这被视为提供了一种实用的方法。

税收征管部门需要加强税务争端解决的效率和公平性。目前，双边税务条约中常见的争端解决机制包括相互协商程序（MAPs）以及不太常用的具有强制性和约束力的仲裁。从相互协商程序的案件数量看，税务争端的数量在不断增加。经合组织关于解决数字经济税问题的方案也引入了具有强制性和约束力的仲裁。这意味着，若公司卷入相关国际税务纠纷，其案件将不再由所涉国家及其法院裁决，而是由国际仲裁小组裁决，其裁决具有法律约束力。此举将加剧各国主权税务执法机构与渴望确定性的纳税人之间的矛盾。选择强制性仲裁可能会对增加税收收入产生意想不到的重大负面影响。

拟议的争端解决新规也需要照顾到发展中国家的国情。经合组织提出的具有强制性和约束力的仲裁未考虑到许多发展中国家在解决税务争端问题上缺乏必要的经验。应考虑其他的争端解决办法，如“联合国国际税务合作专家委员会”建议的调停和调解。还应从各国依照国际投资协定解决投资者争端的经验教训中学习。各国一直在努力克服的挑战包括：主权、违宪、仲裁费用和资金不足、仲裁结果可能不公平或仲裁员可能有偏见、缺乏透明、缺乏投资争端解决经验等问题。

» 用具有强制性和约束力的仲裁解决税务争端存在许多顾虑。

建议4A：纳税主体，尤其是跨国公司，应缴纳其公平份额的税款。《联合国税收公约》应规定有效的资本利得税。税收必须公平适用于数字化服务。因此，需要以跨国公司集团的全球利润作为征税基础

公平征税需要以平等方式解决转让定价问题，而这些问题对发展中国家的税收收入影响更大。基于公平独立原则的现行转让定价制度理应做出调整。应考虑跨国公司集团的总利润，采取简单、公平、公式化的征税权方法。⁵⁷ 这种做法要求各国谈判达成公式包含的因子及其权重，但是也需要包含有关双重征税和预扣税的相应规定。无论如何，需要给予发展中国家在改善税则执行方面的援助。

应特别关注规避资本利得税的税收筹划。换言之，必须限制公司使用离岸间接转让的能力，这涉及公司所有权的变更，而公司持有资产的记账地与资产所在地为不同的辖区。这要求修改国内立法，并加强条约规定执行的一致性。《联合国税收公约》有助于推广并加快这项工作的部署。

若要对数字经济活动公平征税，则须公平对待数字企业和传统企业及其商业模式。上述征税权公式有助于实现这一目标。为强化多边主义，应在《联合国税收公约》中新加入对自动数字服务征税的方案。各国已经在推进数字服务税。因此，将应对这一问题的条款纳入《联合国税收公约》有助于建立一个基于国际协定的多边机制，让更多国家能够开始对数字经济征税，并将其作为可行和可观的税收收入来源。

建议4B: 制定更公平的规则和出台更有力的激励措施，打击税收套利、避税和逃税行为。首要工作是就全球最低公司所得税率达成一致。

国际社会应当建立机制，确保纳税人无法逃避纳税义务。应当推行全球最低公司税，并将税率设为利润的20%到30%之间。⁵⁸这将有助于抑制利润转移、税收竞争和竞次的冲动。推行全球最低公司税将可大大提高公平性。各国政府应在当前由经合组织主导的《税基侵蚀和利润转移的包容性框架》的谈判中达成这方面的共识，并将其纳入一份具有合法性与代表性的《联合国税收公约》之中（参考建议2）。然而，经合组织的《税基侵蚀和利润转移报告》的行动5提到了恶性税收竞争问题以及关于欧洲、美国和东亚经济历史的若干研究，并因此说明了税收优惠制度构成了这些国家和地区的产业政策。⁵⁹需要制定最低公司税，使各国能够适当鼓励对可持续发展的投入，并留存足够高的有效税收收入。

建议4C: 根据《联合国税收公约》建立一个公平公正的机制，以解决国际税务争端。

应在联合国框架内建立税务争端解决机制。这将为会员国解决税务争端提供一个公正的平台。这一公正的国际争端解决机制应持续关注可持续发展筹资的政策目标。这一机制还可通过培训建立调停和调解等更有优势的渠道，帮助解决国家层面的争端。它同时也能在一定程度上尊重主权和纳税人需要的税收确定性。在区域层面，它可提供

更好的渠道，加强区域机构的能力，促进经验交流。为更好地解决争端，国际机构可提供技术援助，帮助各国培训法院和仲裁员，提高国内和区域两级的能力。

资产追回程序的公平性

尽管《反腐败公约》生效已有十五多年的时间，但已知的资产返还规模仍只占全球腐败洗钱所得的极小部分。⁶⁰资产追回是指一国追回并汇回腐败分子从该国转移到海外的腐败所得的过程。⁶¹

大部分腐败所得实际尚未返还申请返还的国家。没收及返还腐败所得的合作未取得实质效果。联合国毒品和犯罪问题办公室表示：司法互助从申请到答复平均需要一个月到半年时间，甚至在某些情况下超过一年。毒品和犯罪问题办公室还表示：被申请辖区的某些中央机关未配备足够的资金、技术和人员，因此无法在收到申请后及时响应并根据《公约》履行其职责。⁶²

由于存在这些制约因素，因此对于眼见税收收入流失的申请国而言，整个资产追回过程仍然极其费劲和漫长——尤其是涉及追回被当政数十年的前贪官卷走的资产。虽然在整个资产追回过程中确保程序公正至关重要，但同样重要的是要认识到，提出申请的国家面临巨大且不对称的举证责任，迫切需要探索新的办法来改变这种不公平的现状，提高司法互助申请的便利性和资产追回的成功率。

- » 对申请国而言，资产追回过程依然十分费劲。
- » 因辖区相互缺乏信任，资产返还的效果欠佳。

从实务上看，在迄今已经解决或以其他方式解决的跨国腐败案件中，只有少数权益受侵害的国家获得了损害赔偿（参考上文建议3）。事实上，供方国家的政府部门与需方国家的执法部门之间合作不够密切。受害国通常在供方国家的法律程序结束或和解达成后才听闻案件，因此无法申索求偿。其结果是，供方国家将罚款与流失的利润充实国库，而受害国及其人民却颗粒无收。⁶³

- » 《联合国反腐败公约》关于在外国贿赂案件中赔偿受害国损失的规定很少被用到。

被没收的资产往往仍掌握在持续从这些资产中不当获利的金融机构或管理这些资产多年的被申请国手中。在某些情况下，持有没收资产的国家政府对来源国政府缺乏信任，尤其是资产没收是在来源国未提出申请的情况下做出的。⁶⁴如果资产

与对政府持续施加影响的人士有关，则信任难以保证，而在其他情况下，怀疑又可能是无根据的。同时，管理资产，特别是金融资产的，往往还是最初助长不法行为的金融机构。因此，资产持有人可能继续赚取资产管理费。申请国也会因被申请国收取所谓的管理费用而损失一大部分资金。

» 提供便利和协办人员可从冻结资产的管理费中

建议5A: 建立多边调解机制，公平地协助各国解决国际资产追回和返还的问题，并加强赔偿力度。

B在毒品和犯罪问题办公室、世界银行和非国家行为主体目前开展工作的基础上，应当建立一个设在多边机构的自愿调解机制，作为中立的第三方，帮助申请国和被申请国解决诉讼过程中可能出现的任何争端或困难，加快判决过程。该机构应配备法律专家，作用是与双方配合，探讨双方的基本利益诉求，并就如何加快返还没收资产和提高对受害国的赔偿达成共识。该机构可以利用通行的标准和程序，在现有的良好实务指南的基础上，确保资产返还更加公平，受害国能够获得赔偿。该机制的运行应体现公正透明的原则。

建议5B: 应利用由区域开发银行管理的托管账户来管理被冻结/扣押的资产，直至合法返还。

应申请国的请求，将需要返还或协商返还的资产交由托管账户持有并进行投资。若谈判时间较长，资金可能会增值。申请国最终获得的金额可能超过原面值。可考虑由区域开发银行代持这些资金。

金融廉洁利可持续发展的其他配套政策

以上列举的价值观若能推行并产生效果，则国际社会将朝着正确的方向发展。然而，在某些政策领域还需要更多的行动。

协办人员

鲜有非法资金流动是由犯罪分子单独完成的。大多数非法资金流动是在各类专业人员（包括律师、会计师和金融机构代表）的协助下实现的。这类协办人员广泛存在于各个辖区，包括发展中小国到拥有离岸金融中心的国家。传统金融中心所在的发达国家拥有最大的市场和专业服务公司，因此责任最大。当然，所有辖区，包括正在建设新的金融中心的辖区，都必须对其境内发生的活动负责。

银行家、律师和会计师等专业人士是国际商业交易的重要参与者。作为顾问、协调、谈判和居间人员，他们以客户利益为先无可厚非。然而，他们不能以此为借口从事有违职业操守或全球价值观、规范和标准的行为。



“反洗钱金融行动特别工作组”建议采取广泛的针对协办人员的预防措施，包括客户尽调、记录留存、实益所有权、国际合作和可疑交易报告等。金融机构和指定非金融企业和行业（DNFBPs）应遵守反洗钱金融行动特别工作组制定的反洗钱（AML）和打击资助恐怖主义行为（CFT）的规范。各国应采取基于风险的方法来落实工作组的建议，这意味着国家

规则须不断完善，以缓释风险。不遵守反洗钱要求应受行政或刑事处罚。尽管如此，执行上仍存在许多不足。例如，在某些辖区，房产中介和某些类型的金融机构仍不受反洗钱规定的约束，而其他一些辖区则无针对指定非金融企业和行业的监管监督制度。律师和律所屡屡滥用其法律专业特权，声称无需律师便可完成的常规操作（如设立公司）均受特权保护，无需披露。⁶⁵国际律师协会已发表报告称不应利用法律职业的特权来包庇不法分子。⁶⁶

金融廉洁利可持续发展需要全球专业人员为可持续投资助力，而非助长非法资金流动。虽然对协助或教唆暴力犯罪的同谋进行刑事起诉已是惯例，但此惯例并未适用于金融犯罪。这一点令人费解，因为一些非法资金流动的协办人员将如何筹划并执行逃税避税方案与金融犯罪作为他们向客户宣传的服务卖点。专业人员反之应该要求其客户提供资金合法性的证明，能够沿资金链追溯至合法来源。协办人员处理任何资金都应对资金的来源负责

- » 由于执法不到位和法律特权的滥用，对非法资金流动的协办人员缺少行为追责

事实证明，自我监管是不充分和不可靠的。这是各国政府几个世纪以来从银行和金融机构身上学到的教训，而2008年的全球金融危机让它们重温了这些教训。在过去几年内，媒体和民间社会的一些高调揭秘与调查再次暴露了自我监管的不足。世界必须证明已经吸取了这一教训，解决了非法资金流动协办人员为被纳入监管以及执法不力和法律特权滥用等问题。

此外，虽然在加入“税收透明度和信息交换全球论坛”的国家中，许多金融机构目前会向其国家主管机构提供银行账户信息用作国家间的交换，但它们没有足够的动力去第一时间阻止非法资金的流入。这是因为制裁措施无震慑力或根本不存在，或是即使有制裁规定但却严重缺乏执行制裁的政治意愿。

- » 许多金融机构没有足够的动力阻止非法资金的流入。
- » 自我监管不起作用。

与此同时，由世界各地的律师协会组成的私人组织“国际律师协会”在2011年通过了一套《法律职业行为国际原则》。⁶⁷ 在一些辖区，本国律师协会有制定律师执业操守的传统，例如美国律师协会制定的操守。⁶⁸ 律师协会尤其强调应通过行业自律而非政府监管来保障他们向客户提供法律建议的独立性。然而，多个辖区的律师却利用其法律特权协助犯罪人员洗钱和开展违法行为。⁶⁹

尽管许多职业都有行为操守和其他专业机构会员守则，但这些守则与可持续发展筹资的要求和公共利益无关。如果各国政府未承担起制定相应行为守则的责任，就不应抱怨这些协办人员的不法行为。协办人员，尤其是避税港市场和国家的协办人员，往往不会过多询问资金来源。他们若帮助客户逃税，或是开展难以判定为合法或非法的激进税务筹划，那么这样的活动就更让人警惕，因为他们的目的往往是向客户收取费用，分享客户的违法所得。

- » 以避税港国家为首的政府即便要承担社会代价也不愿制定针对协办人员的相应行为规范。

建议6A: 各国政府应在国际社会的配合下，制定并商定适用于金融、法律、会计和其他相关行业从业人员的全球规范/指南。

加强全球规范很重要。会员国应责成一个国际组织协调这些规范的制定。应从现有的自愿规范入手，在各利益攸关方的参与下重新制定，并由会员国通过一个具有代表性的多边机构磋商确定。职业规范还应涉及非银行金融机构在内的所有类型的金融主体，并涵盖其工作人员、管理层和董事会。应考虑对管理层实施“适当人选”测试。应涵盖的其他相关职业还包括公证人、房产经纪和其他公司服务提供人员。最重要的是，这些规范应对从业人员做出公开诚信的执业要求和尽职调查的要求。这些规范应明确规定所有从业人员有义务向主管当局报告可疑活动或交易，并规定协办人员同犯罪人员一样都需要承担法律责任。

建议6B: 各国政府应将全球规范引入适用于本国专业服务人员的国内监管和监督框架。

鼓励遵守全球规范的措施可纳入现有及新建立的国际机制加以普及。国内的法律和机制需要与国际规范和指南接轨，需要尊重具体国情，但不得弱化。一国制定从业规范的工作应保持独立，但也应与国内的专业机构和其他利益攸关方保持协商。有关条例应包含有效、相称和劝阻性的（行政/刑事）处罚，尤其关注银行等金融机构。应保证监督制度的稳健性。金融监管机构需要与金融情报单位合作，促进金融廉洁。得益于算力的快速提升和人工智能创新，寻找并利用执法所需的相关信息变得更加容易、快捷和准确。各国应利用好这些手段，对内保证犯罪人员无藏身之处，对外帮助其他国家实现同样的效果（参考建议8）。

为鼓励合规，国家除了一并起诉协办人员与其客户之外，还可以对违规人员做出吊销从业资格或列入公开失信名单等处罚。对金融廉洁工作开展国际同行审议时，应考察一国相关公诉案件的数量和情况并指明不配合的专业机构，审议这些规定的实际执行情况。

民间社会和媒体

公民、工人、专业人员、商界领袖、记者、研究人员和活动人士：所有非国家行为主体都可以为塑造理想世界做出重要贡献。他们的意见也很重要，也应尽可能为他们提供参与决策的机会。事实上，正如可持续发展目标16提出的那样，包容社会是可持续发展的关键。相反，各国政府往往为富人和权贵赋予特权，包括本国和国外的富人和权贵。这反映了国际上的现状，即强国往往将弱国排除在有效参与之外。

要杜绝根深蒂固的金融乱象和有罪不罚的现象，一国需要持续改革。非国家行为主体往往能够有效让公众关注到腐败和逃税避税的问题，了解其影响，同时还可推动社会规范和社会关系的持久变革。在如何形成稳定的社会团结力量，改变导致腐败和逃税避税等深层次权力结构问题方面，各国都有自己独特的国情，但一般都需要团结非政府组织、宗教团体、工会、媒体、私营部门、议员和政治人物的力量。

如今，包容性更加重要，因为许多国家已宣布进入应对新冠疫情的紧急状态，减弱了立法部门对行政部门的监督作用。全球有越来越多的人民对应对疫情所采取的限制性措施感到不满。新闻媒体通过其开展的重要工作曝光了抗疫物资采购中的腐败案件，而这些丑闻则有损人民对政府抗疫工作的信任。

» 民间社会团体、举报人和记者在促进问责、处理既得利益和壮大改革盟友方面发挥了关键的作用。

非国家行为主体需要有参与国家政策和国际审议工作的入口。这是人权理事会秉承的实践规范，也可推广到其他机构。目前，出于被审议国家的选择，非国家行为主体在有效参与同行审议工作中受到诸多限制。无论何时，政府的各个层级都应努力确保决策的响应性、包容性、参与性和代表性。至少应对所有的同行审议机制进行更新，让民间社会和私营部门等相关利益团体得以更有效地参与各个阶段的审议工作。

此外，还须认识到人权维护者、调查记者和举报人等民间社会行为主体在促进金融廉洁利可持续发展方面发挥的关键作用。他们在开展工作时的有效性也让他们成为恐吓和镇压的对象。举报人并未得到普遍的保护，⁷⁰ 法律保护在实践中往往无

法有效执行。活动人士和记者的生计和人身安全持续面临恐吓和威胁，甚至在某些情况下，他们因开展重要工作而遭致杀身之祸。最高危的新闻调查领域包括地方腐败或滥用公款案件（10名记者在2020年因此被杀害）或有组织的犯罪活动（4名记者被杀害）。⁷¹

为了让其能够开展必需的工作，所有辖区都应对非国家行为主体提供支持和权利保护。可将保护人权维护者、调查记者和举报人的最低标准作为指南或议定书纳入现有的国际法律文件，如《联合国反腐败公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。

» 民间团体的工作至关重要，但缺乏对它们的支持和保护。



建议7A: 国际社会应制定保障人权维护者、反腐倡导者、调查记者和举报人权益的最低标准。各国应考虑将这些标准纳入一项具有法律约束力的国际法律文件。

各国应致力于消除法律和实践中的限制民间社会的任何障碍，并应采取一切必要的措施，为民间社会创造安全有利的环境。应将最低标准纳入国家法律框架，包括采取适当的措施，尊重、保护和发扬民间社会获取、接收、发布和传播有关腐败等金融犯罪信息的权利，以及民间团体和媒体独立运作的的能力，让它们无需担心因工作而遭致报复。各国应考虑在具有法律约束力的国际人权法律文件中采纳这些标准。

建议7B: 应保证民间社会参与国际政策制定平台的效果和效率。

按照联合国许多机构的惯例，民间社会应有机会参与有关金融廉洁问题的机制和平台，包括本报告中建议的任何机构或机制。将协商范围扩大到专家组以外，可增强其全面的代表性，倾听不同的声音，并可完善政策的制定。

国际合作和信息共享

没有各国的团结和努力，不配合的人士还将继续助长各种形式的非法资金流动，国际金融体系的漏洞也将无法填补。因此，信息交换与分享对于有效执行法律、法规和规范至关重要，也是实现金融廉洁利可持续发展的关键。过去几十年来，由于创新性的国际法律文件和技术发展，信息可获得性大大提高。然而，有效合作的拖延和障碍让犯罪分子和其他非法资金流动的不法人员有机可乘，从而将资金转移到政府管控范围之外。同时，有些国家和机构依然无法获得重要的信息。

就国家而言，需要采取贯穿全政府的手段，实现金融廉洁利可持续发展（参考建议11）。所有司法辖区都应允许金融廉洁利可持续发展的各个主管政府机构和部门之间分享信息。信息分享有时会受到不合理的限制，主要涉及使用别国提供数据的国际规范。在存在机构间信息交换限制的领域，例如在“共同报告标准”框架内开展税务信息交换的限制，⁷²则各国应设法允许使用所交换的信息，用于打击洗钱、逃税、腐败等犯罪活动。

在国际上，经合组织和二十国集团推动的《多边税收征管互助公约》实现了涉税信息的自动交换，因此在提高税务透明度和打击跨境逃税方面发挥了重要的作用。但是，在信息交换的内容和信息接收等方面也存在许多不足。由于缺乏完整的覆盖，一些发展中国家未被囊括进数据网络，从而无法有效打击非法资金流动。国际合作需要囊括所有部门，包括更多的涉税信息共享、金融情报单位之间的信息交换、反腐机构之间的信息共享、检察机关和其他调查部门的主动信息提供等。

尤其值得重视的是不同国家的海关之间，以及海关与负责打击非法资金流动的其他政府机构和部门之间的信息交换问题，包括应对虚假贸易申报的问题。这种发生在进出口贸易环节的非法资金流动会造成大量资金流失，采用的手段包括在清关交易中有意虚报商品价值、数量或种类，从而构成非法逃税，而非合法避税行为。然而，应将虚假贸易申报视作一个独立的政策课题，应与其他形式的逃税行为分开处理。使用这种非法资金流动渠道的动机各不相同，包括逃避纳税（包括关税）、洗钱和规避资本管制等。此外，许多犯罪分子认为，虚假贸易申报风险较低，钻的是各国希望加快海关通关速度、促进经贸发展的空子。

» 金融信息的跨境交换存在巨大的不足。

目前的信息交换机制，例如“税收透明和信息交换全球论坛”下的信息交换机制，需要各个辖区从其国内金融机构获得信息，再自动与其他辖区交换。这需要是互惠交换，两个辖区应同意彼此间的信息交互。

已部署能力建设资源，用于提高发展中国家数据交换与使用的能力，但与此同时，发达国家应探讨如何在非完全互惠的基础上与发展中国家共享信息，协助其打击逃税行为。在大部分情况下，发展中国家一般不掌握发达国家公民的有价值的信息，但它们的一些公民可能在发达国家藏有未申报的资产。发达国家一般不与尚无能力或尚未缔

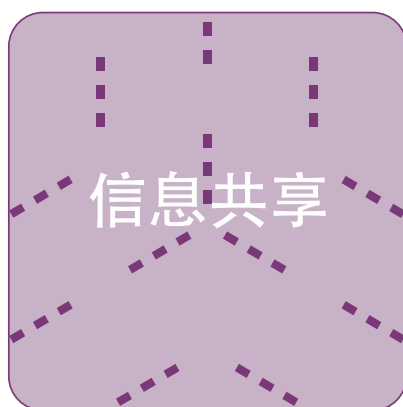
约数据交换协议的发展中国家分享信息。尽管如此，目前已有国家采用现有与金融账户信息有关的非互惠安排，单向提供数据共享服务。⁷³

»发展中国家被排除在数据交换网络之外，这影响了它们打击非法资金流动的能力

金融情报单位（FIUs）⁷⁴会收到大量的可疑交易报告，但未必有能力逐一开展个案调查。埃格蒙特集团是由金融情报单位组成的国际网络，它为金融情报单位建立了安全数据交换机制，并制定了交换的原则和操作指南。⁷⁵然而，金融情报单位仍然可能面临基于国内法（如隐私权保护）的数据交换限制。⁷⁶尽管反洗钱金融行动特别工作组曾做出明确指示，即金融情报单位必须能够自发分享信息，以提醒对方辖区关注未察觉到的可疑活动，⁷⁷但这种做法还未常态化。⁷⁸

埃格蒙特集团作为金融情报单位组成的国际网络，应继续努力消除金融情报单位之间交换信息的法律障碍，努力促成金融情报及时快速的跨境交换。

各国还应促进反腐和司法机构之间开展非正式、自主性的信息交换，以便向某项调查的涉案辖区通报，正在调查在他们关注的当事方。关于无须事先请求便可向其他缔约国分享有关腐败所得的资料这一点，《反腐败公约》第56条鼓励缔约国在认为“披露此类信息可以有助于接收资料的缔约国启动或者实行侦查、起诉或者审判程序时，或者在认为可能会使该缔约国根据《公约》本章提出请求时”转交这类资料。然而，在实务中，第56条的执行并不到位。因此，各国并非总能采取执法行动，或视情在跨境腐败案件中提出索赔要求。⁷⁹



»国际合作与问责长期存在障碍。

建议 8A: 消除与税务信息共享有关的信息不对称,方便所有国家的信息接收。

各国政府不应只挑选理想的合作对象,而让发展中国家在“对等”原则下处于信息的盲区。所有遵守数据保护监管要求的政府都应有信息获取权。能力建设有助于解决数据监管不力的问题。有关遵守涉税信息交换规定的合规统计(参考建议11A)也有助于端正相关的激励措施。

建议8B: 在国家层面实现信息的自由交换,将其作为打击各类非法资金流动的常规手段。

这需要在国家层面取消政府机构间信息分享的限制,同时还需要调整国际层面的限制,特别是国际涉税信息交换协定中的限制,让涉税信息可被用于所有的刑事和执法目的。各国应继续遵守隐私和数据保密方面的管控措施,并获得必要的能力建设援助(参考建议10)。

建议8C: 促进执法、海关和其他机构之间的国际信息交换。

有必要在海关、反腐和其他执法机构官员之间建立有助于加强信任的跨境网络。有了这种信任,主动的数据交换可以更自如和频繁。可以从“经合组织贿赂问题工作组”和区域性的反腐机构网络等现有机制入手,逐步实现自主信息交换。

金融情报单位之间自主性、无障碍的信息分享对于有效打击洗钱也很重要。海关机构之间也需要健全合作和信息交换渠道,共同打击虚假贸易申报。更高水平的数字化有助于实现与贸易有关的数据和文件资料的无缝交换。

激发政策制定与执行的活力

随着新风险的不断涌现,金融廉洁利可持续发展的体系需要努力适应变化。相关国际机构应做好此类风险的监测,共享研究成果,并及时向各国通报。数字化和全球性平台的出现改变了价值创造的模式,因此,包容性的多边机构更有必要协调和加强其分析工作,确保所有会员国都能及时获

得如何应对新挑战的循证建议。

然而,相关国际机构在展现这种活力方面有优势也有不足。目前为止,反洗钱金融行动特别工作组能够及时有效地考虑技术发展并更新反洗钱的标准,如有关虚拟资产服务提供商的标准。而相比之下,尽管一些数字巨头已经成立二十多年,但数千份双边条约和更新缓慢的示范协定中的税收规范仍未能充分适应数字化带来的变化。

需要指出的是,即使会员国落实了高级别小组的建议,企图逃避监管的行为主体还会试图颠覆金融廉洁利可持续发展的新模式。国际规则和标准需要不断适应行为和技术的新变化,而随着金融体系逐渐被新技术所改造,这些变化的速度也在加快。

» 政策制定者需要灵活应对金融廉洁工作面对的不断变化的风险。

建议9A: 国际组织必须及时提供与非法资金流动有关的咨询意见,以便定期更新程序、规范和政策。

许多相关的国际组织已着手开展研究工作,但应在具有包容性的多边机制内予以加强,确保所有会员

国都能及时获得如何应对新挑战的循证建议。研究过程也应加强协调,让所有会员国和利益攸关方参与讨论(参考建议14A。)

建议 9B: 各国政府必须根据新出现的风险动态地调整国内和国际体系。

会员国在参与国际性机制的过程中应保持灵活性。重大的国际改革不宜等待数十年,尤其考虑到技术进步已是如此之快。技术变革不仅带来了需要迅速应对的新风险,也带来了改善实施效果的新机遇,应及时加以利用。同时,国内法规也必须灵活适应本国的最新国情。有效的国家治理体系可以发挥积极的作用(参考建议13)。

能力建设

金融廉洁问题的系统性与其涉及部门的广泛性意味着国际社会必须落实全方位的政策,制定更稳健或更完善的标准。然而,缺乏必要的知识、技能和能力可能成为一大障碍。



发展中国家,尤其是小国和最不发达国家的体制能力较弱。这一差距必须解决。一国的能力可能受资金不足和工作人员能力欠缺等方面的制约。在许多腐败、逃税、激进避税和洗钱风险较高的国家,各主管当局的能力参差不齐,总体薄弱。各国还缺少获得情报后的行动力,部分是由于政治笼络的结果。

迫切需要在反逃税避税、反腐败、反洗钱和资产追回等领域提供技术援助,需要进一步提升各国政府的能力。

- » 许多发展中国家缺乏树立金融廉洁的体制能力

虽然推广金融廉洁政策的(相对)支出对于人员素质和技术能力较高的国家而言微乎其微,但对于最贫困的国家和能力最为欠缺的国家而言,更严格的国际规范的合规成本可能令其望而却步。这会妨碍就更强有力的规范达成协议,并破坏已达成承诺实施的政治意愿。

国际社会应做好提供援助的准备,向有政治意愿建立金融廉洁制度的国家提供必要的资金支持。在金融廉洁的各个方面,应随时应受援国的需要提供能力建设,而受援国也无需担心提出援助请求会削弱其他类型的援助。

许多国际机构确实提供能力建设,但还不够。协助各国能力建设的政府间机构和倡议包括:“国际反腐败学院”、“税务合作平台”、“亚的斯税收倡议”(ATI)、“无国界税收稽查员”(TIWB)、区域性的税收组织、“追回被盗资产倡议”和“非洲法律支助机制”等。这些机制应得到进一步加强。应在各国平等参与的前提下探讨设计普遍性的国际能力建设机制,以适应不同国情。应同步推进的是规范的制定,包括本报告所建议的规范。这将鼓励各国的主人翁意识,并促成更有力的规范。在能力建设中还应在必要时安排长期经常性的培训预算,帮助监管和行政机构的工作人员掌握相应的技能。

同样重要的是帮助各国建设参与国际准则和公约谈判的能力。这类培训通过专门的教育机构和区域性组织提供效果一般最好。它们可根据同一区域内各国需求的共性,开发更强大的知识分享机制。

- » 政治意愿之外,还需增加资源投入作为必要补充,以提升各国的能力。

- » 专业机构和区域性组织可发挥更大的价值,提高知识分享的有效性。

反腐干预的有效性需要提高,部分原因是历史上对不同干预措施在不同情境下的有效性缺乏研究重视。早期的研究主要专注于腐败问题而非反腐政策,直到最近随着一些发展援助机构加强了对评估和有效性的重视之后才涌现了大量关于不同反腐政策有效性的研究。这些研究表明:不同类型的反腐干预措施效果参差不齐,需要进一步厘清有效措施。⁸⁰世界银行重申了对反腐工作的承诺,并开展了其项目经验教训的总结,⁸¹但与《联合国反腐败公约》项下的能力建设和联合国开发署的治理项目的协调依然相对薄弱。

此外,应开展提高公众意识的项目,巩固对金融廉洁成果的投入。系统性变革意味着颠覆,但在突破后要保持金融廉洁取决于是否能够捍卫和巩固所取得的成果。金融廉洁的成效有赖民间社会、媒体和商业部门的能力。因此,能力建设不应只以国家为对象。公众意识也应发挥作用,帮助维持政治意愿,巩固与腐败相关的新的社会规范。积极引导公民的纳税意识,鼓励履行社会契约和公民应尽的义务。这有助于加强税务合规,打击逃税活动。

得益于技术的迅猛发展和成本的快速下降,推广利用信息技术开展实施能力建设可以做到成本可控、信息及时。人工智能等新兴技术可用于侦查可疑活动,如可将报税数据与其他数据集(如海关报关单、金融账户信息或房产交易登记数据)进行匹配。政府可实施机器学习和数据分析等技术方案,最大限度地降低洗钱风险。二十国集团近期也达成了《运用信息通信技术提高公共部门廉洁建设的高级原则》。⁸²

- » 需要就反腐败干预措施的有效性开展更多的研究。

- » 非国家行为主体需要有能力巩固国家的政治意愿,而公众意识可改变社会规范。

- » 可使用一系列技术工具来加强执法能力。



建议10A: 制定《金融廉洁利可持续发展全球契约》，协调能力建设工作。扩大现有能力建设项目的范围，覆盖逃税避税、腐败、洗钱、金融犯罪和资产追回等课题。

国际社会应根据各国需要，加大能力建设资金的投入和技术援助。《契约》内容应包括但不限于：向受援国政府提供直接的资金援助以及资助开展能力建设援助的国际机构和机制。这些机制不应采取一刀切的做法，而应认识到各国国情的复杂性，并根据受援国的需要和政治意愿作适当调整。其次，《契约》应作为规范制定机构和协调机制的一项有益的反馈渠道（参考建议14）。通过开展能力建设成效评价，还可厘清国际规范与会员国需求的差异所在。最后，《契约》也可借鉴“税务合作平台”的税务能力建设协调模式。

建议10B: 国际社会应提供必要的资金，用于创造并维持相应的公共产品，以降低履行金融廉洁承诺的成本。

这类公共产品可包括：实益所有权登记软件、用于分析可疑金融交易和报税信息的人工智能软件、可充分保障隐私的自动涉税信息交换软件等。国际组织可以开发并代管此类公共产品。应提供能力建设支持，方便有需要的受援国推广使用这类公共产品。

建议10C: 加强毒品和犯罪问题办公室开展反腐败研究的能力，包括与其他国际组织合作；以提高能力建设和技术援助的有效性为战略目标

在继续推出金融廉洁利可持续发展的能力建设项目时，也必须注重项目的影响。能力的评估不仅要考察执行法律规定的的能力，也必须注重有效打击腐败的方法。这就要求全方位提高反腐战略的研究能力，包括如何预防腐败。它也要求与世界银行、联合国开发计划署、国际反腐败学院等相关国际机构和研究人员开展学习互鉴与合作。此外，这些经验必须应用于能力建设议程。这需要毒品和犯罪问题办公室秘书处进行升级，使其能够更好地将政策研究成果输出给实务人员

金融廉洁利可持续发展的配套机制

即使加强了上述金融廉洁的价值观，调整了政策，要创造出金融廉洁利可持续发展所需的生态系统还需要在国家 and 国际层面开展配套的体制改革，支持和维持各项廉洁措施。

数据收集和发布

由于缺少负责汇总和分析数据（包括按性别分类的数据）的中立权威机构，改善金融廉洁的工作严重受阻。没有数据，就无法有效评估进展。现有的数据往往只是按部就班地收集，而不做定性和影响分析。而数据可获性对于税收、洗钱、腐败和资产返还等领域的工作至关重要。

为了打击激进的税收筹划和逃税行为，有必要继续编制并利用好税收数据。这是近十年来所制定的规范的主要着眼点。税收公开的标准得到加强，涉税信息的自动交换机制推出并投入使用。然而，在全球税收数据的发布方面依然有许多不足，例如，对公司国别报告的国别数据汇总不够，在共同报告标准下自动涉税信息交换的汇总也很有限。目前缺少一个可普遍代表会员利益的中立机构来承担这些职责。由于存在上述不足，有必要开展系统性、定期和频繁的全球数据收集和发布

» 缺少中立、权威的机构负责发布全面的全球税务数据

同时，可靠而全面的资产追回数据也严重缺失。迄今为止，大多数《联合国反腐败公约》的缔约国尚未收集或公布资产追回数据。目前各国保有的资产追回数据要么不存在，要么是碎片化、不完整的和不一致的。⁸³ 然而，收集并发布被扣押、没收和返还资产实际数量的可靠、全面和分类的数据，对于帮助全面掌握资产追回和评估《联合国反腐败公约》承诺的有效履行情况至关重要。

资产追回程序应做到尽量透明和问责。事实上，透明和问责对于重建对机构信任乃至树立对整个资产追回程序的信心至关重要。正是由于缺少透明和问责才最初助长了资产的转移。在这一背景下，目前缺少申请国和被申请国提供的全面的资产追回数据可算作重大的失败。

» 缺少有关资产追回与返还的数据和证据。

反洗钱管制措施的实施也受到类似问题的困扰。研究人员表示：报告可疑交易的系统很少发现腐败⁸⁴、洗钱或其他跨境金融犯罪。⁸⁵ 不对该系统

的有效性进行评估（包括关于报告交易的数量以及后续调查和起诉案件数量的数据）就很难保持信任。

目前，国别数据和指标是“反洗钱金融行动特别工作组”开展互评工作以及类工作组的区域组织开展评价工作的数据基础。一些区域会非定期地公布这方面的分析报告。例如，欧盟执法合作机构（EUROPOL）的分析表明：即使是在监测调查能力最强的欧盟，主管当局平均只用到各国提交报告的10%多一些；这一比例自2006年以来基本没有变化。⁸⁶然而，即使是对欧盟这部分的数据也未定期发布和使用。公开汇总信息有助于各国学习榜样，相互借鉴，并提高技术援助的针对性。缺少可疑活动报告、起诉、制裁或金融情报单位间的数据交换等统一数据阻碍了对“反洗钱/打击资助恐怖主义行为”规定的实施效果开展跨境比较和评估的工作。

» 缺少关于可疑活动报告数量的公开统一数据，无法评估现行制度的有效性

建议11A： 成立一个“征税权监测中心”，在全球范围内收集并传播有关税收和税务合作的国别汇总数据与详细数据。

要开始处理泛滥的避税和逃税

问题，首先至少要取得全球一致的年度数据。需要一个会员基础广泛的机构提供详细的数据，包括按性别分列的数据，以供分析和研究。该机构可设在一个会员构成具有包容性的多边机构，如国际货币基金组织，因为基金组织在数据制作和发布方面具有优势，而联合国可在一个政府间税务机构的框架内与基金组织开展合作（参考建议14B）。

应提供国家、区域和全球一级的数据。数据应包括公司的利润申报、公司实际的经济活动、资产所在地与实益所有人，以及国际税务合作机制及其运行情况。另一个重要的方面是设计数据报告的模板。这可用于监测可持续发展目标16.4提出的关于打击非法资金流动的指标。但这些数据的收集应该更深入，以便各国主管当局开展风险评估与确定能力建设需求等各项工作。民众也可利用这些数据加强对本国政府工作绩效的问责。

建议11B： 指定某个实体负责收集并发布有关司法互助和资产追回工作的数据。

一个会员基础广泛的机构应负责定期收集并发布有关司法互助请求及处理结果的可靠、全面和分类的数据。这应当作为该机构统计部门每年定期开展的一项工作。此类数据不仅能够用于《联合国反腐败公约》的实施情况审议，评估实施的有效性，而且各国高官也可利用数据来评判本国工作人员、政策和程序的有效性。

建议11C： 指定某个实体负责收集并发布有关反洗钱标准执行的数据，包括实益所有权的信息。

一个会员基础广泛的机构应定期收集并传播与洗钱有关的可靠、全面的国家数据，并适当汇总，避免违反保密规定。此类数据可用于比较分析，以便在全球和区域层面审议“金融行动特别工作组”建议的落实情况。

实施情况审议

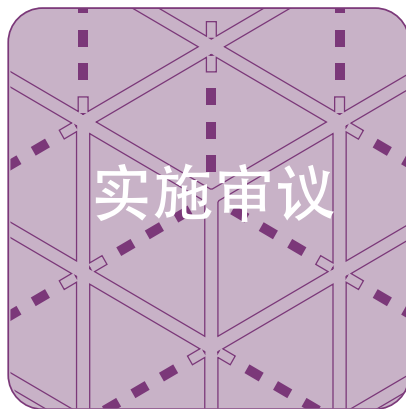
有效的实施情况审议机制（IRM）对于增进信任和推动国际规范的实施至关重要。当然，这些机制并非解决根深蒂固的腐败问题的

灵丹妙药，并且若完全缺乏实施改革的政治意愿，这些机制的作用也无法发挥。为保证同行审议的有效性，五方面的内容不可或缺：全面性、包容性、公正性、透明度和监测。

就全面性而言，同行审议不仅需要评估政府遵守国际法律规范的情况，也必须审议实务合规情况及其影响。此外，最重要的是让所有利益攸关方（以民间社会、学术界和私营部门为主）都能参与审议，改进整个工作流程并推进实施。应平等对待所有接受审议的国家，不应受政治偏见和权力不等的影。响。⁸⁷审议过程及结果都应向公众披露。开展定期和系统性的监测对于确保建议的落实也至关重要。

» 应全面、包容、公正、透明地开展实施情况审议和后续的监测。

与金融廉洁国际规范有关的同行审议制度虽然无法完全满足上述要求，但《联合国反腐败公约》的实施情况审议机制值得特别关注。该实施情况审议机制源自二十年前达成的一项具有开拓性的协



议,虽然取得了很大的成就,但还有进一步完善的空间,以应对反腐政策的新情况。该机制自成立以来还未做过实质性的更新,而其他大多数机制都已做过重大调整。实施情况审议机制目前与其他同行审议机制在实务中有很大差异,在上述五个关键指标上已经落伍。

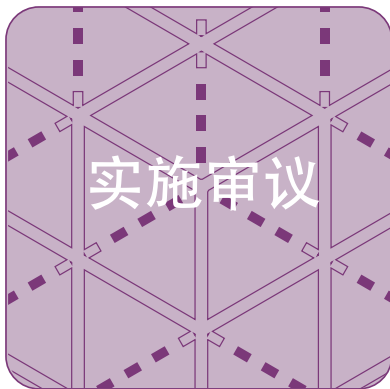
《联合国反腐败公约》的实施情况审议机制仅考察法律执行情况。对利益攸关方的参与,机制并未作要求,而是交由被审议国自行决定,这不同于金融廉洁领域的大多数同行审议机制。它没有规定在实施情况审议小组会议上讨论个别国家的报告,亦未要求审议报告向广大公众公开。⁸⁸最后,它没有一个正规的体系来监测两次审议之间的实施情况,⁸⁹导致实施工作的不足有可能持续存在。前两轮审议只关注《公约》的某些章节这一做法特别存在问题。因此,对已查明的实施工作的不足可能几十年内都不会去检查进展情况。

- » 需要更新《联合国反腐败公约》的实施情况审议机制,提高其效力

建议12A: 更新《联合国反腐败公约》的实施情况审议机制,以提高全面性、包容性、公正性、透明度,尤其是监测。

即将召开的联大关于腐败问题的特别会议为《联合国反腐败公约》缔约国提供了一次独特的机会,可就更新《联合国反腐败公约》的实施情况审议机制达成一致,以促进《公约》的落实。应在《公约》的框架内完善实施情况审议机制,并在所有五个方面采取行动,即全面性、包容性、公正性、透明度和监测机制:

- » 通过审议《联合国反腐败公约》的法律执行情况以及各国的实际遵守情况及影响,提高全面性;
- » 加强民间社会和私营部门等相关利益攸关方实质性地参与同行审议,特别是(1)在编写自评报告期间;(2)实地考察期间(如适用);
- » 通过要求(1)让国内专家参与国别审议;(2)除了其他国家以外,让联合国毒品和犯罪问题办公室秘书处也参与审议小组;(3)在实施情况审议小组会议上单独讨论并通过国别报告,从而确保审议的公正性并减少过程中可能带有的政治偏见;



- » 通过以下方式提高整个审议过程的关注度和可及性:(1)对实施情况审议小组的会议进行网络直播;(2)要求在线提供完整的审议报告;
- » 建立恰当的监测跟进机制,其中包括:(1)建议应以结果为导向,并对建议落实情况开展经常性的监测;(2)更好地与能力建设工对接;(3)对于进步表现最佳的国家,实施情况审议小组应加大公共宣传,鼓励其再接再厉。

这些变化应可增加机制的公开性和诚信度,同时保留《联合国反腐败公约》的共识和以会员国为主导的做法,让《公约》能够尊重法律、政治、司法和社会体系的多样性。

建议12B: 更新《联合国反腐败公约》和其他同行审议机制,减少重复、提高效率。

确保审议过程的一致性并降低“监测疲劳”的风险也非常重要。会员国应进一步缩短评估间隔,加强金融廉洁领域内不同同行审议机制的配合,

例如通过建议13设想的机制。最后,最关键的是所有同行审议机制都必须有长期稳定且公正的资金保障。这意味着要有经常性的预算,不受政治因素的干扰,从而确保审议公正有效。

国家治理安排

目前,没有哪个政府的工作是完美无缺的。作为普遍性的议程,金融廉洁利可持续发展需要广泛

行动作为支持。即使是制定正确的改革方案或要求开展必要的能力建设,也需要政治意愿和资金作为保障。仅仅谈论,甚至是建立独立的机制(如最高反腐败机构)来推进金融廉洁各方面的工作已经不管用了。

许多国家的工作部署缺乏协调,这是因为不同类型的非法资金流动由不同的机构负责,同时有些监管机构表示金融廉洁不属于其职权范围。若新建专门的机构来处理非法资金流动的问题,这不仅会增加运行成本,而且可能会使现状固化。一方面需要建立贯穿整个政府的系统,另一方面需要提高工作的专业化程度。规模和范围扩大有利于形成更全面的政策制定方法,能够涵盖非法资金流动的全部来源和渠道,并利用各方专业互补的关系。从某种意义上说,建议所设想的价值类似于一家由多部门组成的公司。该公司共用许多设施,共担成本,但针对的是不同的目标市场

» 众多的国际体制安排给国家协调带来了难度，使政府能力承压。

金融廉洁利可持续发展需要国家在合作与协调方面开展创新，包括与非国家主体的合作与协调。应采用贯穿全政府的思路，为机构间的合作、报告工作的协调和解决授权重复或冲突的问题提供相应的机制。需要有一贯的政治支持，需要融入更宏观的发展规划。这一框架应作为一体化国家筹资框架的核心部分，并贴合国家的中期收入战略。这种整体性的框架有助于确保各国政府有能力充分落实金融廉洁利可持续发展的政策，并确保国家可持续发展的宏观战略有能力解决在执行现行法律、法规和规范中面临的挑战。

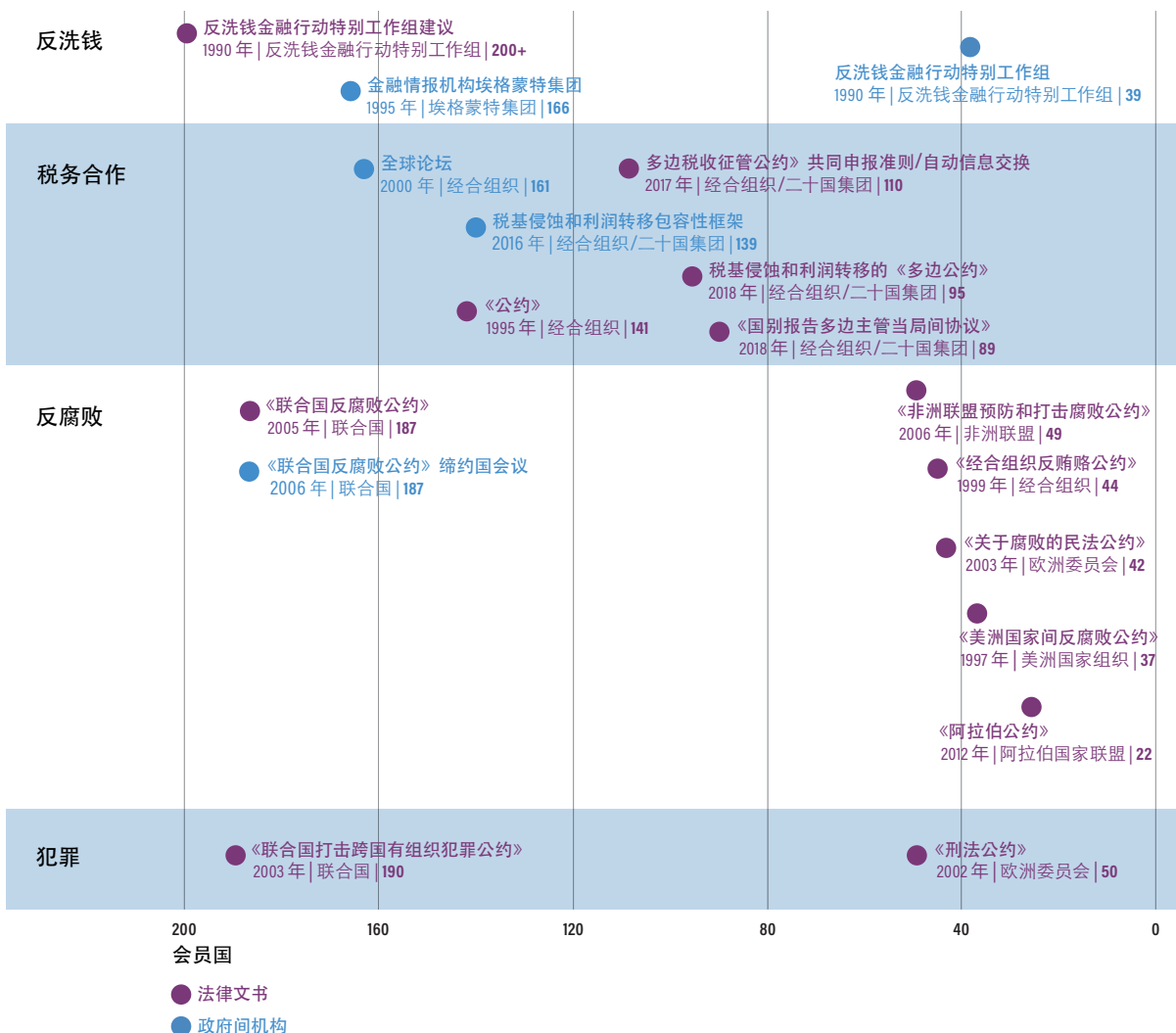


为提高能力建设水平，应通过区域经验交流，加强国家机构之间的合作。例如，高级别小组注意到，不同辖区的税收征管机构已建立起区域性的集团，相互交流经验并探讨有关问题。⁹⁰然而，

除了“非洲税收征管机构论坛”（ATAF）之外，所提供的技术援助主要侧重于各种税收征管问题，而非税收政策、税收立法和税收条约等问题。

对于机构间合作的成功同样重要的是，要有能力在国家层面将现有的全球和区域性的规范和法律文件本地化，并将其作为主管金融廉洁的各个国家机构的主要职责。这一过程有助于让这些国家机构形成合力，开展有协调的区域性合作，提供有效的风险分析，确定在资金和能力方面的重大不足，从而

图2：现有的部分金融问责、透明和廉洁机制



资料来源：FACTI高级别小组

注：《公约》是指经合组织的《多边税收征管互助公约》。各条目显示的是：达成协议年份、谈判主体、牵头机构或秘书处、以及参与方数量。

应对逃税避税与违法活动。这些政策工具和框架的成功取决于它们是否能够较好适应各个国家特殊的国情。

»各国负责应对腐败、避税逃税和洗钱风险的国家机构能力水平参差不齐。

建议13: 各国政府应建立健全并协调国内治理机制, 有效加强有利于可持续发展的金融廉洁, 并发布自我绩效评估的国家审议报告。

必须适当注意对促进金融廉洁的国家政策的监测与评价。需要加强议员对金融廉洁的监督作用, 因为他们需要改革立法, 并可代表受影响的选民。议会委员会可要求行政和执法机构对其工作问责。也有必要让民间社会参与这些治理机制。这有助于确保金融廉洁规定不被颠覆或政治化。按照本报告第二部分探讨的《全球契约》的要求, 各国政府应发布有关工作进展和额外资金利用情况的年度报告, 供公众审议。

全球治理安排

全球治理架构呈现碎片化和不协调的特点。一些机制并非普遍包容, 而另一些则缺乏正确的规范形成机制。此外, 现有机构职权重叠但又各行其是, 无法系统性地应对非法资金流动的问题。这些机构也缺乏活力。某些政府机构不具备足够的专业知识, 而一些技术型机构则明显缺少政治支持。目前缺少一个包容性的机制将同一系统的不同部分进行整合。碎片化的体制安排带来了协调等一系列挑战, 加重了政府的能力负担, 并引发合法性问题。现行治理架构的不足表明: 需要有一个可保证合法性和连贯性的生态系统, 将各项法律文件和机制整合, 并致力于实现金融廉洁利可持续发展。

图2展示的是由各种政府间倡议、计划、协定、公约和条约所构成的复杂的治理网络。这些倡议、计划、协定、公约和条约是历史关系的沿袭, 是自发形成的产物。其中每一项都在配合其他机制解决一部分问题, 但时常会在职能、体制和区域覆盖方面形成孤岛。⁹¹

»目前应对非法资金流动的全球治理机制呈现碎片化和不完备的特点。

因此, 目前仍然没有一个全球包容性的政府间机制来统筹制定税收规范。制定国际税收规范及标

准的工作主要由经合组织和二十国集团主导, 尽管联合国国际税务合作专家委员会通过其示范条约和创新方法也在发挥作用。经合组织/二十国集团设计了两个重要的框架来解决税务合作问题:

《税基侵蚀和利润转移的包容性框架》和“税收透明和信息交换全球论坛”(成员规模见图2)。各国只有在同意落实框架的基本标准和规范的前提下才被邀请参加, 尽管大多数发展中国家被排除在规范标准的谈判制定过程之外。

“反洗钱金融行动特别工作组”最初只有16个成员国, 目前成员国数量已增加到39个, 包括所有的二十国集团成员, 以及大型金融中心所在的其他国家。工作组通过其准成员, 即“类工作组的区域组织”(FSRB)基本可实现普遍代表性。这些组织合在一起几乎代表了全体会员国。类工作组的区域组织以观察员身份列席工作组的全体会议, 参加工作组工作会, 并为标准制定提供意见,⁹²但在正式制定标准的全体会议上不享有正式平等的代表权。

相比而言,《反腐败公约》是一项具有法律约束力和普遍适用性的国际反腐败文件, 并设有缔约国会议(COSP)机制, 可提高会员国的能力与相互合作, 推进《公约》实施并审议实施情况。但是, 缔约国会议是一个由《公约》设立的高级别机构, 缺少正式的机制与其他联合国机构协调其决议或活动。

每个领域都可巩固并利用现成的机制, 落实金融廉洁利可持续发展。然而, 现有的机制互为孤岛, 无正式的协调渠道。只有分担责任并共同致力于问责时, 各国之间才能最有效地开展合作与协调。各国已经在国内、国际和集体的层面承担了上述国际法律文件项下的义务。然而, 金融廉洁体系中的任何一个薄弱环节都会损害该体系的其他部分, 因此需要加强协调。反洗钱金融行动特别工作组现任主席已将与联合国的合作与协调确定为工作要务。⁹³这表明国际性的机制有愿意且有准备解决已经查明的不足。

»一个可保证合法性和连贯性的法律文件和机制的生态系统需要协调。

此外, 全球金融廉洁体系中的某些多边机制表现出隐蔽的诸边主义特点。换言之, 机制内的小型利益群体联合起来, 推动以其为主的利益诉求。这给各国造成了不平等的待遇和结果, 发展中国家



家的受损最重。全球治理有待完善。联合国作为一个具有制定规范和审议职能的包容性、普遍性的机构，在解决这些关切方面具备独特的优势。联合国可将技术、法律和政治考量纳入一个统筹的机制。鉴于可持续发展筹资问题的政府间审议已设在经社理事会框架之内，因此，经社理事会在整个联合国系统和相关组织的支持下，理应成为在金融廉洁利可持续发展问题方面的一个促进国际合作、形成解决方案的平台。

» 有必要振兴全球治理，促进与金融廉洁利可持续发展有关的国际合作。

同其他建议一样，完善全球治理安排不会立即解决技术挑战或意见分歧。同国内机制一样，国际机制也必须在目前分散且几乎无衔接的政策讨论中寻找连贯性。全球治理应促进更好的协调和合作，逾越国家边界和机制孤岛，落实上文提及的价值观、政策和机制。

除全球层面以外，多边主义也可在其他层面得到推进。在区域和国家层面，创新学习的空间也很大。在启动并达成多边改革方案的同时，也可在区域层面就金融廉洁问题开展富有成效的工作。区域协调可在国家立法和双边协定的创新基础上推进。通过在区域和国家层面促进理解并展示新规范、标准、规则或法规的效果，推进的步伐则可进一步加快。

» 可在区域和全球层面进一步完善国际机制的一致性和协调性。

建议14A：在经社理事会下设一个具有包容性与合法性的全球协调机制，系统性地应对金融廉洁问题

应会同经社理事会现有的一些机制（如“预防犯罪和刑事司法委员会”和“国际税务合作专家委员会”）与联合国其他平行的机制（如《反腐败公约》缔约国会议），共同协调金融廉洁专题下的行动。其中一大关键挑战是如何将财政部、司法部、金融情报单位内部众多分散的技术部门聚集在一起开展协调讨论。落实本报告建议13所述的国家治理安排对实现这一目标大有裨益。

另外一大挑战是需要一个与联合国系统外的机构协调政府间讨论的机制。有三个机构发挥着重要的规范制定和同行审议职能：在税务领域有《税

基侵蚀和利润转移的包容性框架》和“税收透明和信息交换全球论坛”；在反洗钱领域有“金融行动特别工作组”。高级别小组建议会员国找到促进这些机构间工作一致性和协调的办法。这些机构与《反腐败公约》缔约国会议一道应为协调金融廉洁行动的机制发挥重要的作用。

最终的目标应是在一个具有普遍代表性的机构监督下建立一项政府间机制，承担这种协调职能。经社理事会在这方面有着天然的优势。它拥有这方面的授权并且已经在履行这一职能。例如，经社理事会已经在负责协调联合国系统与布雷顿森林体系机构及世界贸易组织（WTO）的关系，以及涉及许多联合国组织、人道主义和发展援助伙伴机构的人道主义工作。

建议14B：在现有机制的基础上，在联合国内创设一个包容性的政府间税务机构。

以现有的“联合国国际税务合作专家委员会”为基础，可在具有普遍代表性的机制下迅速建立起一个具有包容性的政府间税务机构。重要的是确保决策流程明确、机构运行透明，所有成员均可参与包容性决策。委员会目前已经参加了经社理事会的一次特别年会。升级后的委员会则可有效提供建议14A所述的经社理事会协调工作中的税务合作部分。

该机构理应利用联合国和全球论坛（论坛有独立的秘书处和广泛的成员代表性）业已形成的规则、程序、网络和专知。重要的是，必须为这些扩大后的职能和秘书处的运行提供预算资金。像国际移民组织（IOM）一样，全球论坛可改制成为联合国的“相关组织”。论坛的专业工作人员加上联合国国际税务合作专家委员会现有的工作人员可以共同构成联合国税务问题秘书处的骨干队伍。

最终，《联合国税收公约》的谈判方（参考建议2）可以探讨设立一个公约缔约国会议。缔约国会议可负责协调《联合国税收公约》的实施，监督同行审议，并得到各专家委员会或技术工作组的协助。谈判方应确保缔约国会议顺应并可参与建议14A所述的协调机制。

建议14C: 从现有的“反洗钱金融行动特别工作组”全会入手, 为建立一个包容性的政府间反洗钱机构奠定法律基础。

拥有安理会授权的“反洗钱金融行动特别工作组”并不围绕法律公约或协议条款运行。工作组依靠其规则和全体会议, 就实际为非约束性的标准达成一致。对于同意实施“反洗钱金融行动特别工作组”建议的200多个辖区, 设立更加正规的理事机构更有利, 可以形成有普遍代表性的适当规则。高级别小组认为, 宜采取集选制, 因为各方都可正式发声, 而不是让非工作组成员的辖区通过类工作组的区域组织发声, 而类工作组的区域组织在工作组全体会议上的正式身份又只是观察员。在集选制下, 现有工作组成员国可继续享有直接代表权, 这些国家往往设有最大的金融中心, 在反洗钱规则方面拥有最多的专业经验, 并负有制止非法资金流动的最大责任。

建议14D: 设计将《联合国反腐败公约》缔约国会议纳入经社理事会下设的协调机构的工作机制。

最后, 会员国应考虑在同行审议机制改革之外, 进一步完善《反腐败公约》缔约国会议的现有机制和程序(参考建议12)。缔约国会议尤其应审核违反《联合国反腐败公约》的行为。这些行为涉及《条约》的方方面面, 包括未能落实反腐政策以及未配合资产返还等。然而, 它需要与在金融廉洁生态系统中的其他机制联动, 并应通过经社理事会的协调机制进行。在经社理事会的框架内, 会员国可商定政府的优先事项和后续行动, 将《联合国反腐败公约》的落实与更大范围内利可持续发展金融廉洁的治理架构进行协调。





结论

前进的道路有着非常明确的指向：为了跨越转型的关口，实现可持续发展目标，我们必须遏制非法资金流动。通过实现金融廉洁利可持续发展，我们可以重启迈向《2030年可持续发展议程》远景目标和指标的历程。

高级别小组提出的14项建议为我们指明了路径。这些建议指向的是一套高雄心水平的体制改革。我们认识到，改革的设计和磋商达成需要时间。然而，现在不宜采取“最低公约数”的做法。为实现金融廉洁利可持续发展，金融体系必须转型，而且必须与应对气候变化和确保可持续投资的转型齐步并进。这些转型是会员国在《2030年议程》中设定的宏伟目标的必然结果。

《全球契约》致力于可持续发展树立金融廉洁并加大投入。它有助于建立信任、巩固多边主义、释放可用资金。这对于实现全球领导人五年多前所设想的转型目标是不可或缺的。我们工作的重心和志向从未如此明确，而这样一份契约一定会让目标的实现指日可待。

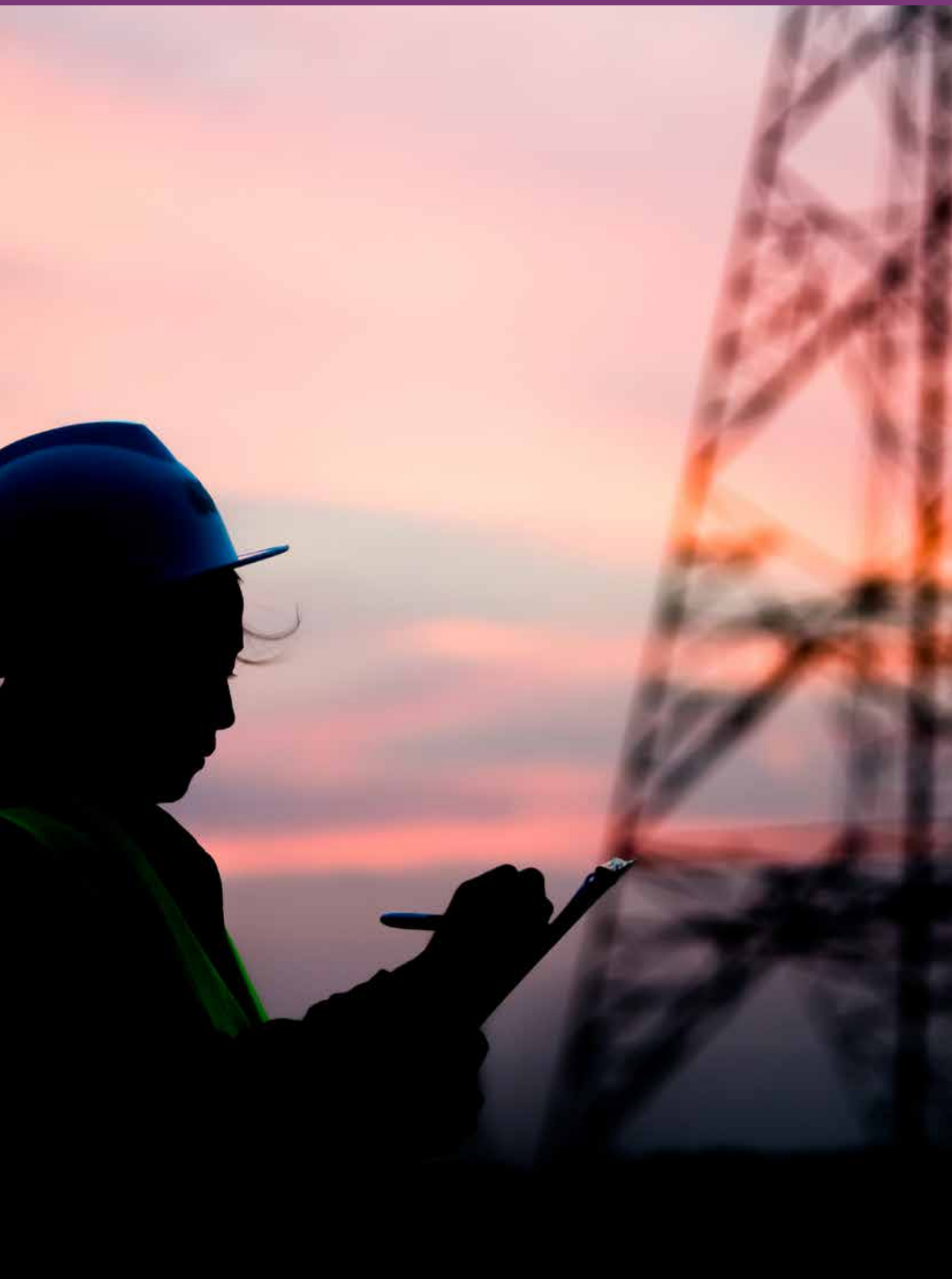
任何国家、国家集团或机构都无法独自解决这一难题。我们必须共同努力，满怀热忱、希望和统一的使命感。《全球契约》所释放的资金将惠及全球百姓，为人类更崇高的利益服务，也可帮助我们建设所需所想的稳定、包容和公平的美好未来。

	研究发现	建议
价值观	<p>加强《反腐败公约》的有效执行对于完善问责至关重要。</p> <p>当腐败政权占据国家机构时，重大腐败将成为常态。</p> <p>对腐败严重性的认识未必总能变为追责的行动。</p> <p>跨境腐败案件缺乏透明和主动的信息分享。</p> <p>海外贿赂案件的非诉和解面临挑战，因为缺少足够的保障。</p> <p>贿赂清算后的制裁不足以震慑贿赂行为。</p> <p>私营部门需要树立更强有力的廉洁文化，敦促企业遵守所有的法律规定与精神。</p>	<p>1A 所有国家应颁布立法，规定尽可能广泛的法律工具，用于追查跨境金融犯罪。</p> <p>1B 国际社会应制定并商定跨境腐败案件办结的共同国际标准。</p> <p>1C 企业应追究所有以企业名义助长或纵容非法资金流动的管理人员、工作人员和董事会成员的责任。</p>
	<p>自愿性机制和双边税收条约是主要的机制，存在许多不平衡之处。</p> <p>在制定税收规范方面存在体制缺陷，包括没有一个包容性的全球政府间论坛来协调规范的制定。</p>	<p>2 应通过一份开放包容、广泛参与的法律文件确立国际税务规范，尤其是税收透明标准；为此，国际社会应启动制定《联合国税收公约》的工作。</p>
价值观	<p>保密之所以盛行，是因为实益所有权信息系统不一致且低效。</p> <p>实益所有权信息存在未解决的差距和漏洞，包括缺乏信息、核验、制裁以及保密结构等内在的漏洞。</p> <p>跨国公司的国别报告是宝贵的透明工具。</p> <p>对国别报告编制和使用的限制削弱了其遏制逃税避税行为的有效性。</p> <p>在新冠疫情期间，公共采购的透明有所降低。</p>	<p>3A 国际反洗钱标准应要求所有国家建立一个集中登记机构，收录所有合法实体的实益所有权信息。标准应同时鼓励各国公开此类信息。</p> <p>3B 要求所有跨国私营部门实体公布分国别的账务和财务信息，提高税收透明。</p> <p>3C 在现有自愿开展工作的基础上，呼吁所有国家加强公共采购和承包工程的透明，包括新冠疫情防控应急措施的透明。</p>

	研究发现	建议		
价值观	<p>发展中国家在现行的国际税收架构中系统地处于不利地位。</p> <p>国际税收规范存在漏洞，让政府蒙受了巨额的税收收入流失。</p> <p>转让定价规则过于复杂，不能有效杜绝激进的税收筹划。</p> <p>任何双边税收条约中漏洞都有可能被利用作资本利得税的规避。</p> <p>税收竞争还在继续侵蚀税基。</p> <p>经合组织提出的数字经济税新规太过复杂，不适应发展中国家的需要。</p> <p>在明确税基后设定一个全球最低税率有助于减少恶性税收竞争的影响。</p> <p>拟议的新版《联合国税收示范公约》规则提出对自动化数字服务征税。这被视为提供了一种实用的方法。</p> <p>用具有强制性和约束力的仲裁解决税务争端存在许多顾虑</p>	<p>4A 纳税主体，尤其是跨国公司，应缴纳其公平份额的税款。《联合国税收公约》应规定有效的资本利得税。税收必须公平适用于数字化服务。因此，需要以跨国公司集团的全球利润作为征税基础。</p> <p>4B 制定更公平的规则和出台更有力的激励措施，打击税收套利、避税和逃税行为。首要工作是就全球最低公司所得税率达成一致。</p> <p>4C 根据《联合国税收公约》建立一个公平公正的机制，以解决国际税务争端。</p>		
	价值观	<p>对申请国而言，资产追回过程依然十分费劲。</p> <p>因辖区相互缺乏信任，资产返还的效果欠佳。</p> <p>《联合国反腐败公约》关于在外国贿赂案件中赔偿受害国损失的规定很少被用到。</p> <p>提供便利和协办人员可从冻结资产的管理费中牟利。</p>	<p>5A 建立多边调解机制，公平地协助各国解决国际资产追回和返还的问题，并加强赔偿力度。</p> <p>5B 应利用由区域开发银行管理的托管账户来管理被冻结/扣押的资产，直至合法返还。</p>	
		政策	<p>由于执法不到位和法律特权的滥用，对非法资金流动的协办人员缺少行为追责。</p> <p>许多金融机构没有足够的动力阻止非法资金的流入。</p> <p>自我监管不起作用。</p> <p>以避税港国家为首的政府即便要承担社会代价也不愿制定针对协办人员的相应行为规范。</p>	<p>6A 各国政府应在国际社会的配合下，制定并商定适用于金融、法律、会计和其他相关行业从业人员的全球规范/指南。</p> <p>6B 各国政府应将全球规范引入适用于本国专业服务人员的国内监管和监督框架。</p>
			政策	<p>民间社会团体、举报人和记者在促进问责、处理既得利益和壮大改革盟友方面发挥了关键的作用。</p> <p>民间团体的工作至关重要，但缺乏对它们的支持和保护。</p>

	研究发现	建议
政策	金融信息的跨境交换存在巨大的不足。	8A 消除与税务信息共享有关的信息不对称,方便所有国家的信息接收。
	发展中国家被排除在数据交换网络之外,这影响了它们打击非法资金流动的能力。	8B 在国家层面实现信息的自由交换,将其作为打击各类非法资金流动的常规手段。
	国际合作与问责长期存在障碍。	8C 促进执法、海关和其他机构之间的国际信息交换
政策	政策制定者需要灵活应对金融廉洁工作面对的不断变化的风险。	9A 国际组织必须及时提供与非法资金流动有关的咨询意见,以便定期更新程序、规范和政策。
		9B 各国政府必须根据新出现的风险动态地调整国内和国际体系。
政策	许多发展中国家缺乏树立金融廉洁的体制能力。	10A 制定《金融廉洁利可持续发展全球契约》,协调能力建设工作。扩大现有能力建设项目的范围,覆盖逃税避税、腐败、洗钱、金融犯罪和资产追回等课题。
	政治意愿之外,还需增加资源投入作为必要补充,以提升各国的能力。	10B 国际社会应提供必要的资金,用于创造并维持相应的公共产品,以降低履行金融廉洁承诺的成本。
	专业机构和区域性组织可发挥更大的价值,提高知识分享的有效性。	10C 加强毒品和犯罪问题办公室开展反腐败研究的能力,包括与其他国际组织合作;以提高能力建设和技术援助的有效性为战略目标
	需要就反腐败干预措施的有效性开展更多的研究。	
	非国家行为主体需要有能力和意愿巩固国家的政治意愿,而公众意识可改变社会规范。	
	可使用一系列技术工具来加强执法能力。	
政策	缺少中立、权威的机构负责发布全面的全球税务数据。	11A 成立一个“征税权监测中心”,在全球范围内收集并传播有关税收和税务合作的国别汇总数据与详细数据。
	缺少有关资产追回与返还的数据和证据。	11B 指定某个实体负责收集并发布有关司法互助和资产追回工作的数据。
	缺少关于可疑活动报告数量的公开统一数据,无法评估现行制度的有效性。	11C 指定某个实体负责收集并发布有关反洗钱标准执行的数据,包括实益所有者的信息。
政策	应全面、包容、公正、透明地开展实施情况审议和后续的监测。	12A 更新《联合国反腐败公约》的实施情况审议机制,以提高全面性、包容性、公正性、透明度,尤其是监测。
	需要更新《联合国反腐败公约》的实施情况审议机制,提高其效力。	12B 更新《联合国反腐败公约》和其他同行审议机制,减少重复、提高效率。
政策	众多的国际体制安排给国家协调带来了难度,使政府能力承压。	13 各国政府应建立健全并协调国内治理机制,有效加强有利于可持续发展的金融廉洁,并发布自我绩效评估的国家审议报告。
	各国负责应对腐败、避税逃税和洗钱风险的国家机构能力水平参差不齐。	

	研究发现		建议
政策	目前应对非法资金流动的治理机制呈现碎片化和不完备的特点。	14A	在经社理事会下设一个具有包容性与合法性的全球协调机制，系统地应对金融廉洁问题。
	一个可保证合法性和连贯性的法律文件和机制的生态系统需要协调。	14B	在现有机制的基础上，在联合国内创建一个包容性的政府间税务机构。
	有必要振兴全球治理，促进与金融廉洁利可持续发展有关的国际合作。	14C	从现有的“反洗钱金融行动特别工作组”全会入手，为建立一个包容性的政府间反洗钱机构奠定法律基础。
	可在区域和全球层面进一步完善国际机制的一致性和协调性。	14D	设计将《联合国反腐败公约》缔约国会议纳入经社理事会下设的协调机构的工作机制。



术语表

激进的税收筹划	指利用某套税收体系的技术条款或两套或多套税收体系之间的错配，以起到减少税负之目的。其对于跨国交易造成的影响包括双重扣除和双重不征税。
公平独立原则	指将相关实体之间收取的转让价格与独立实体之间类似的公平交易的价格进行比较的国际标准。
税基侵蚀和利润转移 (BEPS)	指一种税收筹划策略。其利用税收规则中的漏洞与错配，抹去应税利润，或将利润转移到实际业务活动极少或无实际业务但税负更低的地区，从而让公司整体无需纳税或只需少量纳税。
实益所有人	指控制公司、信托或账户并从中受益的自然人或群体。
国别报告	指跨国企业出具的汇总数据报表，其中包含其全球收入、利润、已缴税款、经济活动在其业务开展所在税务辖区之间的分配信息。
加密资产	指主要依赖加密、分布式账簿等技术的私人资产，例如比特币、莱特币和以太坊等。
指定非金融企业和行业	指助长非法获利的行业，包括律师、会计师、信托和公司服务提供商等行业。
双重征税	指对在一个以上国家负有纳税义务的公司或个人的同一笔申报收入提出重复征税的国家主权主张。
双重犯罪	指适用于司法互助程序的要求。根据这一要求，提出申请的辖区必须证明申请协助所涉及的犯罪行为在被申请辖区和申请辖区均被列为刑事犯罪。
避税港国家	指可以安全地持有资产同时最大限度地减少法律、法规和税务审查的任何国家。
非法得利	指公职人员的资产显著增加，而其无法用合法收入来源作合理解释。
非法资金流动	虽然该术语出现在《2030年议程》、《亚的斯亚贝巴行动议程》之中，且在联合国系统内广泛使用，但政府间对其无公认定义。2020年，联合国统计委员会商定了一套用于测算非法资金流动的定义和统计口径，用于监测《2030年可持续发展议程》的实施推进工作。
司法互助	指各国请求或向其他国家提供法律援助的正式国际合作渠道。

无定罪没收	指允许在未对当事人做出刑事定罪前便可没收其非法财物的一项法律程序,也称为民事没收或对物诉讼。
非诉解决	指某法人或自然人与执法机关之间为解决涉外贿赂案件而达成的未涉及全面刑事诉讼的任何协议。
离岸间接转让	出售的非标的资产本身,而是拥有资产的某个实体,且出售实体未在资产所在国进行。
同行审议	指其他国家对某个国家的表现进行系统性的审议和评估,其最终目的是帮助受评国完善政策,推行最佳实践,并遵守既定的规范和原则。
腐败所得	指通过腐败犯罪或从腐败犯罪中抽佣获得的任何财产(各类资产、动产或不动产、有形资产或无形资产)。
空壳银行	指在注册辖区无实体存在或雇员的银行。
可疑交易报告	指某金融机构或其他实体若有合理理由怀疑某项交易与犯罪活动有关,或交易性质或情形异常,则应向当地反洗钱机构提交的报告。
避税	指通过利用税收法规的漏洞或例外,或对税法采取非其本意之解释,从而尽量减少应缴税款的法律实践。
逃税	指纳税人向税务机关隐瞒应税收入,从而逃避纳税义务的行为。
税收条约套利	指某位人士试图间接获得两个司法辖区之间签署的税收协定的好处,但无需成为其中一个司法辖区的居民。
虚假贸易申报	指虚报进出口价格或数量,以在其他司法辖区藏匿或累积资金的行为。
贸易洗钱	指利用虚假贸易报价来藏匿或掩盖违法活动产生的收入的一种手段。
转让定价	指关联公司之间,特别是同一跨国集团内部公司之间交易的定价。
虚拟资产服务提供商	指从事下列任何活动的任何实体:虚拟资产和法定货币之间的兑换;虚拟资产的转让、保管或管理;或提供与某种虚拟资产相关的金融服务等。
举报人	指举报个人或组织从事违法活动的人士。《联合国反腐败公约》称其为“举报人”(英文表述略有出入)。

附件一：“国际金融问责、透明和廉洁以利实现2030年议程高级别小组”的职权范围

联大会议主席和经社理事会主席的倡议

引言

《2030年可持续发展议程》是一项关乎人类、地球和繁荣的行动计划。它认识到，消除包括极端贫困在内的各形各色的贫困现象是全球面临的首要挑战，也是实现可持续发展的必由之路。它力求让全球走上一条可持续和有韧性的发展道路，而会员国也承诺要让发展成果惠及全民。

为落实《2030年议程》，如何筹措充沛的资金仍然是一个重大课题。预计到2030年，即使是只实现部分议程目标已需要额外每年投入超过2.5万亿美元。《发展筹资问题亚的斯亚贝巴行动议程》提出应撬动公共和私营部门、国内和国际的两套互补性的资金来源，但也强调国内公共财政对于提供公共产品和服务至关重要。然而，教育和医疗卫生等公共产品和服务却面临资金不足的问题。不增加公共投入，《2030年议程》将难以实现。

针对这两项全球议程，会员国承诺将加强收入管理；提高透明度；推行良好治理规范；发现、评估和应对洗钱风险；大幅减少非法资金流动；震慑、侦查、预防并打击腐败与贿赂行为。然而，许多会员国也表达了关切：金融问责、透明和廉洁的不足削弱了各国增收的能力，并直接损害了国际社会成功实现可持续发展目标的努力。各类隐蔽、秘密、欺诈性和误导性的交易阻碍了各国执法与公平征税的能力。测算表明未作税收申报的离岸金融资产规模约为数万亿美元。问责、透明与廉洁不够导致出现不公平竞争，损害了中小企业的权益，破坏了各经济体内部的公平性与包容性，同时还影响了宏观经济政策的有效性，助长了罪犯人

员藏匿犯罪所得的能力。

逃税避税、洗钱、腐败等行为的盛行，尤其是在当今的数字经济时代，表明世界需要加大努力，杜绝金融犯罪，创造公平竞争环境，充分实现金融透明，并公平地配置资金。若要实现全球共同目标，国际社会需要采取多边行动来应对上述挑战。

各国正在国内采取行动，加强现有体制并提高执法效力，力求实现可持续发展目标16及其分项指标。重大逃税、贿赂和腐败案件的公诉便是上述行动开展的有力证明。然而，正如《亚的斯亚贝巴行动议程》所述，在跨境贸易、投资和金融部门，仅通过国内行动来提高征管和加强金融问责、透明和廉洁还不够。

联合国系统内外都有现成的国际合作机制，包括《联合国反腐败公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》。这些是会员国采取共同行动的重要协调机制。一些国际机构正在加强金融问责、透明和廉洁方面的工作。“联合国发展筹资问题机构间特别工作组”包括60个联合国与非联合国组织、机构和计划。其职责包括：持续研究金融问责、透明和廉洁等挑战；考察对这些挑战的各种测算；审议政策实施推进情况。目前工作组正在完善可持续发展目标的指标体系，并开展独立的研究分析工作，力求改进对违法交易量的测算。

然而，许多会员国和其他利益攸关方认为：国际体制机制及相关承诺的落实、包容性和/或设计仍有改进空间。为促进金融问责、透明和廉洁，应在以下领域采取进一步的行动：财务与实益所有权的公开、税务问题、贿赂与腐败、犯罪所得的没收与处置、洗钱及被窃资产的追回和返还。确保与金融问责、透明和廉洁问题有关的全方位、国际性机制的有效落实对于可持续发展筹资工作至关重要。这是全球问题，需要依靠全球合作。

《亚的斯亚贝巴行动议程》提出有必要通过具有公平性、包容性和普遍性的平台来解决这些问题，并推动国际合作。鉴于政府间文件所载关键问题的微妙平衡，在这些领域做出决策时，需要听取各方的声音，保证各方的参与。联大第74/206号决议亦呼吁联大会议主席、经社理事会主席妥善考虑打击非法资金流动与加强资产返还的良好实务，因其对促进可持续发展至关重要。

联大会议主席和经社理事会主席对此呼吁表示赞赏。在此背景下，他们召集成立了“国际金融问责、透明和廉洁以利实现2030年议程高级别小组”。

目标

高级别小组致力于协助会员国开展各项工作，落实《2030年议程》的高雄心水平的转型愿景。正如可持续发展目标16所述，我们的共同目标是创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构。

高级别小组将自主开展以下几方面的工作：

- » 研究与金融问责、透明和廉洁有关的当前挑战和趋势；
- » 考察与金融问责、透明和廉洁有关的现有国际机制和法律框架，查找其在设计和（或）执行方面的任何差距、障碍和漏洞，包括其全面性、有效性和普遍性；
- » 提出循证建议，在以下方面继续推进现有机制的工作与成果：
 - » 如何使金融问责、透明和廉洁体系的设计更具有全面性、稳健性、有效性和共通性；
 - » 针对已查明的差距、障碍和漏洞的解决办法，包括通过：（一）加强现有机制、标准和承诺的落实；（二）在可行的领域内完善与金融问责、透明和廉洁有关的现有国际机制；（三）探讨建立其他国际机制或体系的必要性与可行性；（四）机制的治理安排，以应对挑战；以及
- » 加强国际合作的方法（包括通过现有机构），以加强落实建议措施的能力。

高级别小组的构成

联大会议主席和经社理事会主席任命15名成员参加高级别小组，包括两名联席主席。他们来自决策、学术、民间社会、公共和私营等部门，在地域和性别平衡方面体现了适当的平衡。高级别小组的成员：（一）深谙金融问责、透明和廉洁等问题的复杂性和相互关联性；（二）理解现有机制的优势和不足；（三）在设计并落实相关领域的政策方面具有丰富的经验；（四）了解来自世界不同区域以及处于不同经济社会发展阶段的国家所面临的挑战。

高级别小组成员的作用

高级别小组成员将以个人身份参与小组工作，并发挥四方面的作用：

- » 分析作用：高级别小组成员应为小组贡献其各自的知识、经验与想法，并共同讨论达成高级别小组的分析结果和建议；
- » 课题领导作用：联席主席可能会让某些高级别小组成员发挥其专业特长，来领导高级别小组开展某一课题的工作，包括参加有关的会议活动、磋商、政府拜会和其他活动；
- » 对接作用：在高级别小组开展工作期间，高级别小组成员将同会员国对接，了解其情况、做法和诉求；与相关国际机关和机构对接，了解现有机制及机制落实的有效性和局限性；与民间社会、私营部门、学术界和其他利益攸关方对接；以及
- » 推广作用：在高级别小组工作结束后，高级别小组成员可能会协助推广高级别小组的报告和建议

高级别小组成员应安排出席高级别小组的所有四次会议和最终报告的发布。

预期成果

- 2020年7月 高级别小组将提交现状分析的中期报告。
- 2021年2月 高级别小组将提交包含建议的最终报告

高级别小组的秘书处和筹资渠道

高级别小组设有独立的秘书处。秘书处设在联合国经济和社会事务部/可持续发展筹资办公室之内。秘书处负责编写和编辑背景文件和小组的中期报告和最终报告，支持高级别小组的沟通和对外宣传工作，协调高级别小组与各利益攸关方的工作对接，并组织高级别小组的会议和其他活动。联合国机构组成的核心小组将协助秘书处开展工作。

高级别小组工作和独立秘书处的筹资渠道为“支助发展筹资问题国际会议后续进程活动的信托基金”的自愿供款。所有供款将按照《联合国财务条例和细则》进行管理和审计。有关秘书处资金和人员编制的信息将在高级别小组 (www.factipanel.org) 的网站上公布。

工作流程与磋商机制

高级别小组将举行至少四次会议，每次会期不超过三天。高级别小组将在正式会议上和会议之间征求决策者和政府官员、国际机构代表、学术界、私营部门和民间社会代表等利益攸关方的意见和建议。国际机构，包括联合国系统内的各个机构与非联合国机构等，将应邀与高级别小组开展合作。所有研究成果和意见将共同纳入将于2020年7月在经社理事会的年度高级别部分提交的中期研究成果报告。

在中期报告的基础上，高级别小组成员将参与会员国和各利益攸关方的区域协商和讨论，征求会员国和利益攸关方的意见和对小组成员分析结果的反馈。高级别小组将与现有国际机构密切配合。上述磋商工作将为最终报告和建议提供参考，包括报告建议所依据的分析。高级别小组将在完成工作后发布最终报告，预计发布时间为2021年2月。在整个工作流程中，高级别小组将定期向全体利益攸关方提供小组工作进展的通报。

高级别小组将于2020年3月初在其网站 (www.factipanel.org) 上发布所有相关资料。



附件二：高级别小组的成员

达利娅·格里包斯凯特

(立陶宛)



D 达利娅·格里包斯凯特曾于2009至2019年担任立陶宛总统。她是立陶宛的首位女总统，也是苏联解体后立陶宛历史上唯一一位两届连任的总统。她曾担任欧盟金融方案与预算委员，并于2005年被评为年度最佳委员。她曾于2001至2004年担任立陶宛财政部长，也曾担任外交部经济关系部主任，负责经济外交和发展援助工作。她也曾是立陶宛与欧盟谈判自贸协定的首席谈判代表。

易卜拉欣·阿萨内·马亚基

(尼日尔)



易卜拉欣·阿萨内·马亚基现任非洲联盟发展署（“非盟发展署-非洲发展新伙伴关系”）的首席执行官。他曾于1997至2000年担任尼日尔总理，也曾担任负责非洲一体化与合作的部长及外交部长，以及设在塞内加尔达喀尔的“农村中心智库”的执行主任。他曾获得尼日尔、法国、西班牙和日本颁发的高等荣誉和勋章。

安内特·万亚纳·奥古图

(南非)



安内特·万亚纳·奥古图是比勒陀利亚大学税务系和非洲税务学院的税法教授。她撰写了具有开创性的《国际税法：在南非的离岸避税活动》一书，并为其它七本税法书籍合著或贡献了章节。奥古图博士曾担任戴维斯税务委员会成员，负责评估南非的税收政策框架，并担任税基侵蚀和利润转移（BEPS）与公司税分委会的主席。

本尼迪克特·斯基尔贝列德·法斯梅尔

(挪威)



本尼迪克特·斯基尔贝列德·法斯梅尔是挪威最大的储蓄银行（SpareBank 1 SR-Bank）的首席执行官。她具有金融、资本市场、工业和航运业内三十多年的管理经验。她曾任挪威央行的执董，并在多家上市和非上市私企和国企担任非执行董事和董事会主席。她曾任奥斯陆证交所董事会主席和挪威第一大银行DNB的对公银行业务部的集团执董。

博拉吉·奥瓦萨诺耶

(尼日利亚)



博拉吉·奥瓦萨诺耶是尼日利亚首个先锋反腐与廉洁机构——“腐败及其他相关犯罪独立委员会”的主席。他现为尼日利亚高等法律研究所的一名杰出的法学教授，兼任尼日利亚特许仲裁员协会的研究员。奥瓦萨诺耶先生曾担任总统反腐咨询委员会执行秘书、尼日利亚投资法审查全国工作组秘书、非盟泛非投资法起草委员会成员等。他帮助起草了《资产追回问题的非洲共同立场文件》。

海德玛丽·维乔雷克-措伊尔

(德国)



海德玛丽·维乔雷克-措伊尔是“全球之友基金”欧洲区副总裁和德国可持续发展理事会 (RNE) 成员。1998年至2009年，维乔雷克-措伊尔女士曾任德国联邦经济合作和发展部长和世界银行理事会成员。她还担任过德国国民议会议员、联合国大会主席国际货币和金融体系改革专家委员会成员、欧洲议会对外关系委员会委员等职务。

艾琳·奥冯吉-奥迪达

(乌干达)



艾琳·奥冯吉-奥迪达是一名律师和妇女权利维权人士。她是“非盟/联合国非洲经济委员会 (UNECA) 非洲非法资金外流问题高级别小组”(“姆贝基小组”)的成员。她曾供职于“国际公司税改革独立委员会”(ICRICT) 和泛非律师协会非法资金流动特别工作组。奥冯吉-奥迪达女士曾在东非立法议会任职，也曾担任“国际行动援助”国际理事会前主席和乌干达女性律师协会前首席执行官。

何塞·安东尼奥·奥坎波

(哥伦比亚)



何塞·安东尼奥·奥坎波现任哥伦比亚大学国际和公共事务学院教授。他曾任联合国主管经济和社会事务的副秘书长、哥伦比亚财长。他也曾担任联合国及其祖国哥伦比亚的多项职务，包括联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会 (ECLAC) 执行秘书、哥伦比亚农业部长和国家规划办公室主任。他发表过众多有关宏观经济理论和政策、国际金融问题、经济和社会发展、国际贸易与哥伦比亚和拉美经济史的著作。

卡里姆·达赫尔

(黎巴嫩)



卡里姆·达赫尔是一名国际商业律师和税务顾问。他是贝鲁特圣约瑟夫大学税法和公共财政课讲师。他曾参与黎巴嫩金融和商业法律现代化立法委员会的工作，并代表贝鲁特律师协会在议会负责起草并通过反腐败法律和规定。达赫尔先生现任黎巴嫩司法部反腐委员会成员，并代表黎巴嫩财政部出席了国际货币基金组织能力发展研究所关于财政法和治理的专场会议。

马格达莱娜·塞普尔韦达

(智利)



马格达莱娜·塞普尔韦达现任“经济、社会和文化权利全球倡议”组织的执行主任和联合国社会发展研究所 (UNRISD) 的高级研究员。2008年到20014年间，她曾担任联合国赤贫和人权问题特别报告员。她目前也是“国际公司税改革独立委员会” (ICRICT) 成员。塞普尔韦达博士二十年的职业生涯侧重于贫困、发展和人权问题的相互影响，以及研究与政策制定的协调。2015年，她入选“全球税务50人”榜单。该榜单列出了对全球税收影响最大的个人和组织。

玛诺马·索克南丹

(苏里南)



玛诺马·索克南丹是加共体秘书处的副秘书长。她是苏里南共和国驻圭亚那的首位女大使，也曾担任苏里南驻加共体、古巴和牙买加的大使。索克南丹大使作为律师、立法起草人员和司法顾问曾在苏里南政府的司法和警察部以及外交部开展过工作。她曾在苏里南工商会、贸易及经济发展理事会及财政及规划理事会 (COFAP) 等机构任职。

沙希德·哈菲兹·卡尔达尔

(巴基斯坦)



沙希德·哈菲兹·卡尔达尔现任巴基斯坦比肯豪斯国立大学的校长。他曾担任曾任巴基斯坦国家银行 (央行) 行长、旁遮普省政府财政、计划、消费税和税收、工业和矿产开发部长。卡尔达尔先生曾供职于苏格兰皇家银行 (巴基斯坦业务) 董事会。他曾担任巴基斯坦人权委员会 (HRCP) 的名誉司库，也是其信托基金的终身司库。他就财政和货币政策、对外贸易和社会保障等事务向世界银行、亚洲开发银行、英国国际发展部/英国援助部、劳工组织和联合国开发署等组织提供法律意见。

S苏珊·罗斯-阿克曼

(美利坚合众国)



苏珊·罗斯-阿克曼是耶鲁大学亨利·卢斯教席法律和政治学荣誉教授、法律教授讲师。她是《腐败与政府：原因、后果与改革》一书的作者，这是使用最广的关于腐败的教科书之一。她曾出版过法律、经济和公共政策的著作，并编辑过九本关于腐败和行政法的书籍。她曾在柏林高等研究院、美国加州帕洛阿尔托行为科学高等研究中心、布达佩斯高等研究所、南非斯泰伦博斯高等研究所、伦敦玛丽皇后大学担任学者，同时也是古根海姆基金会和富布赖特委员会资助的学者。

塔里萨·瓦塔纳加斯

(泰国)



塔里萨·瓦塔纳加斯是泰国银行前行长。她曾在泰国金融部门发挥过关键的作用，包括1997年泰国金融危机的化解和之后的金融监管和金融业改革。她推动了泰国支付系统的现代化，包括促成了亚洲首批无风险高额资金汇款的结算；通过并成功实施保障央行独立性的立法；成功引导泰国经济和银行部门度过2008年的全球金融危机。她曾在国际货币基金组织担任经济学家，并担任世界银行集团和区域内各大央行的顾问。

托马斯·斯泰尔泽

(奥地利)



托马斯·斯泰尔泽是国际反腐败学院院长兼执行秘书长。斯泰尔泽先生曾于2013至2017年担任奥地利驻葡萄牙和佛得角大使。2008年他被任命为联合国主管政策协调和机构间事务的助理秘书长。他曾担任联合国系统行政首长协调理事会秘书、奥地利常驻联合国维也纳办事处代表。他曾担任《联合国反腐败公约》的联合谈判代表、预防犯罪和刑事司法委员会副主席、维也纳反恐专题研讨会的协调员与主席。

余永定

(奥地利)



余永定现任中国社会科学院院士、国家发展与改革委员会国家规划专家委员会委员。他曾担任世界经济与政治研究所所长、中国世界经济学会会长、中国人民银行货币政策委员会委员、外交部外交政策咨询委员会委员、中国人民政治协商会议外事委员会委员等职务

尤里·费多托夫

(俄罗斯联邦)



尤里·费多托夫2010年至2019年曾担任联合国毒品和犯罪问题办公室 (UNODC) 执行主任和联合国维也纳办公室总干事。此前, 费多托夫先生还担任过俄罗斯联邦驻英国特命全权大使、俄罗斯联邦负责国际组织事务的副外长。他也曾在莫斯科以及阿尔及利亚和印度大使馆担任过多个外交职务。

附件三：高级别小组的工作方式

高级别小组在其第一次视频会议上同意将后续工作分为三部分：改善税务合作；问责、报表公开和反腐败措施；国际合作和争端解决。

改善税务合作：促进有关税收事务的国际法律文件的广泛参与；避税和逃税问题的后续工作；编制一致可靠的全球税务数据。

问责、报表公开和反腐败措施：在目前缺少问责的背景下促进问责，如实益所有权问题；反腐败措施；通过建立全球资产登记系统等手段，完善对资产所有权的追踪和有关信息的使用。

国际合作和争端解决：完善贿赂调查和起诉方面的合作与规范；考察强化同行审议流程的各种方案；探讨能力提高的各种方案；完善资产追回和返还的国际合作。

下表完整列出了高级别小组召开会议与开展工作对接的情况。

日期	会议
2020年3月2日	高级别小组正式启动
2020年3月31日	高级别小组第一次视频会议
2020年4月24日	与联合国会员国进行第一次讨论
2020年4月28日	与民间社会组织召开的全球大会
2020年4月30日	专家讨论：问责、报表公开和反腐败措施
2020年5月5日	专家讨论：改善税务合作
2020年5月8日	专家讨论：国际合作和争端解决
2020年5月14日	联合国国际税务合作专家委员会会议
2020年5月22日	与国际工会联合会、公共服务国际和全球工会联盟的会议
2020年5月29日	与经合组织的会议
2020年5月29日	联合国毒品和犯罪问题办公室情况介绍会
2020年6月16日	与反洗钱金融行动特别工作组（FATF）的会议
2020年6月25与26日、6月29日至7月1日	高级别小组第二次视频会议
2020年7月10日	可持续发展问题高级别政治论坛（HLPF）国际金融廉洁议题高级别边会

日期	会议
2020年7月14日	与非洲非法资金外流问题高级别小组的会议
2020年7月21日	与联合国会员国进行第二次讨论
2020年7月23日	与加勒比地区私营企业代表的会议
2020年7月30日	与联合国非洲组的会议
2020年9月9日及11日	高级别小组第三次视频会议
2020年9月24日	发布高级别小组的中期报告
2020年11月9日	欧洲区域高级别协商
2020年11月12日	亚太区域高级别磋商
2020年11月18日	非洲区域高级别磋商
2020年11月24日	拉美和加勒比区域高级别磋商
2020年11月30日至12月1日	高级别小组第四次视频会议
2020年12月11日	与联合国会员国的第三次讨论
2021年1月11日	高级别小组第五次视频会议
2021年1月29日	高级别小组第六次视频会议

包容性磋商

自成立起，高级别小组便一直致力于克服新冠肺炎疫情带来的限制，以最高的透明度和包容性开展其工作。自四月下旬以来，高级别小组与对这一课题感兴趣的联合国系统会员国、区域集团、民间社会组织、私营部门代表、专家和学者开展了多轮磋商。为保证完全公开，许多磋商过程都进行了网络直播。

高级别小组还与在金融廉洁事务中发挥作用的各个国际机构开展了直接的对接。其中包括与经合组织和“反洗钱金融行动特别工作组”等标准制定机构以及联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国国际税务合作专家委员会等联合国机构开展的富有成果的探讨。

高级别小组认识到：有意参与此项工作的利益攸关方并非总能出席磋商会议，因此高级别小组于2020年4月发出了征集书面意见的呼吁，并收到了来自世界各地的30多份书面意见。高级别小组还于2020年8月推出了一次针对全球私营企业的线上调查。

研究

高级别小组秘书处根据高级别小组的职权范围编制了第一份背景文件，对现有国际机制和法律框架做了梳理。该文件吸收了来自联合国系统内外的各个机构的意见，也参考了机构向“联合国发展筹资问题机构间特别工作组”报送的材料。背景文件根据高级别小组的六大职权领域提供了以问题为导向的概览：财务与实益所有权的公开、税收问题、贿赂与腐败、犯罪所得的没收与处置、洗钱及被窃资产的追回和返还。背景文件还提供了对跨领域问题的分析。

为充分了解与金融问责、透明和廉洁有关的最新趋势和挑战，高级别小组在开展广泛磋商之余还查阅了现成的文献并委托团队编写了数份背景文件。高级别小组秘书处委托金融问责、透明和廉洁领域的专家顾问编写了围绕高级别小组所关心的议题的七份专题背景文件。所有背景文件均可从网上获取：<https://www.factipanel.org/documents>。

- » 背景文件1 - 《现有与金融问责、透明和廉洁有关的国际机制和法律框架的概览》
- » 背景文件2 - 《税务信息编制、共享、使用和发布》
- » 背景文件3 - 《国际税收规范对发展中国家国情的适用性》

- » 背景文件4 - 《资产和实益所有权信息的公开》
- » 背景文件5 - 《反腐败措施》
- » 背景文件6 - 《外国贿赂调查和起诉的最新趋势》
- » 背景文件7 - 《关于加快并规范腐败公职人员盗窃资产返还的建议》
- » 背景文件8 - 《金融廉洁问题的同行审议》

对外宣传与沟通

高级别小组自成立之初即把对外宣传和沟通视为其工作的重要组成部分。为充分履行透明度承诺，高级别小组通过其网站、月度通讯、推特账户、领英页面和YouTube频道发布会议摘要、视频和相关文件，分享最新信息。

中期报告

高级别小组的中期报告于2020年9月发表，并在联大一般性辩论期间发布。它提供了高级别小组对现行体制中众多与金融问责、透明和廉洁问题有关的差距、漏洞和障碍的分析。报告发布活动包括一个高级别代表发言环节，由国家元首/政府首脑或副国家元首/政府首脑级别代表参加，另有受邀部长和非国家机构代表参加的主持讨论环节和简短的互动交流。

2020年11月，高级别小组与各个区域举行了高级别协商会，以中期报告作为讨论基础。区域协商会涉及欧洲、亚太、非洲、拉美和加勒比地区国家的政府和其他利益攸关方。在磋商会上，各国部长和其他高级别与会代表讨论了如何解决中期报告中查找出的不足。高级别小组2020年10月还向全体利益攸关方征求了进一步的书面意见，并在其网站上新发布了其中的11篇意见稿。

最终报告

高级别小组工作的最终目标是探讨各国政府和金融机构须采取的后续行动，以加强全球金融体系的问责、透明和廉洁。高级别小组的成员来自不同国家和地区，拥有多元化的背景与经历。高级别小组的成员虽然未就终版报告中的细节内容完全达成一致，但对绝大多数建议内容形成了共识。最重要的是，高级别小组一致认为，必须采取行动，促进金融问责、透明与廉洁，以实现《2030年议程》



附件四：测算方法

高级别小组认为：对非法资金流动量的测算应作为规模估算而非采取针对性措施的精确指标。选择的部分国家是为了体现对不同区域以及不同体量和类型的经济体的影响。测算数字基于可获数据推算。以上数据应用作考虑问题的量级，而非精准的估算。此外，避税和逃税、腐败和虚假贸易申报的测算数据可能包含同样的统计口径，而其他一些非法资金流动的情况则无法通过任何上述测算手段掌握。

避税和逃税

税基侵蚀和利润转移与未申报海外财富对国家层级的税收收入的影响测算取自“税务公正网络”2020年11月20日发布的《2020年税务公正现状报告》。该报告提供了最新的国家一级的估计，除其他数据外，还使用了经合组织2016年7月发布的大型跨国企业的国别报告数据。该报告试图测算跨国企业申报利润数据中观察到的不符。《2020年税务公正现状报告》估计全球因税基侵蚀和利润转移以及逃税导致的总收入损失为4270亿美元，低于本报告所引用的经同行审议后得出的5000亿至6000亿美元的研究结果。这反映出该报告测算方法中采用的保守选择，例如只测算直接损失，只覆盖有分国别申报利润的企业，以及采用有效税率而非法定税率核定等。具体内容可查阅报告原文：<https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/SOTJ-2020-Methodology.pdf>。

下一步是将国家一级的收入影响测算数据与各种官方或其他公开文件中提到的投资于可持续发展所需的成本进行比较。

资料来源：《2020年税务公正现状报告：新冠疫情时期的税务公正》，税务公正网络，2020年11月：<https://www.taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2020/>。

德国：税收损失测算数与可再生能源新增陆上风电项目的总装机成本（估计为每度电1800美元）进行比较（国际可再生能源署：《2019年可再生能源发电成本报告》，<https://www.irena.org/publications/2020/Jun/Renewable-Power-Costs-in-2019>）。

南非：税收损失测算数与公立学校建设费用（估计每所学校为969,144美元）进行比较（学校建设方案：公共工程部副部长和独立发展信托基金的观点，公共工程和基础设施委员会，2013年7月24日，<https://pmg.org.za/committee-meeting/16101/>）。

南非：税收损失测算数与艾滋病预防护理和治疗

费用（估计为人均543美元）进行比较（“南非艾滋病患者服务的人均费用：南非艾滋病防治投入案例中的系统性考察与应用”，PLoS One, 2019年2月26日，<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0210497>）。

巴西：税收损失测算数与低收入家庭的住房成本（估计为8512美元/户）进行比较（世界银行，《绿色城市：巴西的可持续低收入住房》，<http://documents1.worldbank.org/curated/ar/284471468224395437/284471468224395437/pdf/701870ESW0P1180e0Low0Income0Housing.pdf>）。

印度：税收损失测算数与低收入患者的医院治疗费用（估计为人均180美元）进行比较，《印度2020年国家自主审议报告》：https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26279VNR_2020_India_Report.pdf）。

加拿大：税收损失测算数与多伦多的可持续公共交通扩建项目成本进行比较。根据最近完成或拟开展的三个项目，估计每公里平均需要4亿美元（《多伦多的公共交通扩建计划：最新情况和后续措施》，2019年4月9日，<https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2019/ex/bgrd/backgroundfile-131831.pdf>）。

孟加拉国：税收损失测算数与针对贫穷与弱势老年群体的养老津贴（估计为每月为500塔卡或折合6美元）进行比较（“孟加拉国的社会保障网帮助减少贫困并提高人才素质”，世界银行，2019年4月29日，<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2019/04/29/social-safety-nets-in-bangladesh-help-reduce-poverty-and-improve-human-capital>）

冈比亚：税收损失测算数与清洁水井挖建成本（每口井估计为3万美元）进行比较（《联合国水机制国别简报：冈比亚》，2013年5月8日，<https://www.unwater.org/publications/un-water-country-briefs-gambia>）

乍得：税收损失测算数与为失学儿童修建教室的成本（每间教室估计为90,200美元）进行比较（儿童基金会国家方案：<https://open.unicef.org/country-details/?y=2020&measure=e&country=Chad&output=0810/A0/05/885/002>）。

泰国：税收损失测算数与社会福利申领者可申领的福利（每年每位申领者100美元的标准）进行比较，（“

泰国消除贫困希望渺茫”，亚洲及太平洋政策学会，2018年9月6日，<https://www.policyforum.net/end-poverty-thailand-not-cards>）。

黎巴嫩：税收损失测算数与全国每年医保费用（每年估计为24.7亿美元）进行比较（《黎巴嫩经济报告》，2018年第二季度，奥迪银行集团研究部，<http://www.databank.com.lb/docs/Lebanon%20Economic%20Report-Q2%202018.pdf>）。

腐败

对贿赂和腐败金额的测算来自2016年发布的国际货币基金组织工作人员讨论文件《腐败：成本与缓解策略》。测算基于2005年测算数据的外推分析。

资料来源：《腐败：成本与缓解策略》，国际货币基金组织，工作人员讨论文件，SDN/16/05，2016年5月，<https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Corruption-Costs-and-Mitigating-Strategies-43888>。

虚假贸易申报

对一国虚假贸易申报金额的测算基于联合国各区域委员会的测算数据，并公布在它们出版的《可持续发展筹资报告》中。税收损失的测算方法是将净资金流出乘以经合组织公布的国家有效平均税率。然后再将结果与各种官方或其他公开文件所提及的发展投资成本进行比较。

贸易、投资和创新司工作文件，联合国亚太经社会贸易、投资和创新司，2008年，<https://www.unescap.org/publications/where-and-how-dodge-taxes-and-shift-money-abroad-using-trade-mis-invoicing-beginner-s-guide>。

拉丁美洲和加勒比地区2017年经济调查，拉加经委会经济发展司，2017年，https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42002/155/S1700699_en.pdf。

有效税率数据，经合组织：https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CTS_ETR。

哥斯达黎加：虚假贸易申报的税收损失测算数与热带雨林的再生和维护费用（估计每公顷为64美元）进行比较（《哥斯达黎加环境服务付费（PES）方案》，<https://www.fonafifo.go.cr/media/2817/montos-a-reconocer.docx>）。该国的有效税率为37.3%。

日本：虚假贸易申报的税收损失测算数与国民保健费用（估计为人均5400美元）进行比较（日本财务省，2020财政年度预算，<https://www.mof.go.jp/english/budget/budget/fy2020/04.pdf>）。该国的有效税率为27%。

尾注

1. 《全球气候现状》，世界气象组织，2021年1月14日，<https://public.wmo.int/en/our-mandate/climate/wmo-statement-state-of-global-climate>。2020年12月15日检索。
2. “联合国发布最新报告：日益加剧的不平等影响到全球三分之二以上人口，但并非不可避免”，2020年1月21日，<https://news.un.org/en/story/2020/01/1055681>。2020年11月24日检索；世界不平等数据库，<https://wid.world/data>。2020年11月6日检索。
3. 《全球不平等数据：2020年更新版》，世界不平等数据库，2020年11月10日，<https://wid.world/news-article/2020-regional-updates/>。2020年11月12日检索。
4. “世界银行称：全球极端贫困虽在继续下降，但下降速度有所放缓”，2018年9月19日，<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/09/19/decline-of-global-extreme-poverty-continues-but-has-slowed-world-bank>。2020年11月12日检索。
5. 《2020年世界社会报告：剧变世界中的不平等》，联合国经济和社会事务部，<https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/02/World-Social-Report2020-FullReport.pdf>。2020年11月17日检索。
6. “秘书长汇报实现可持续发展目标的工作进展”，2020年4月28日，<https://undocs.org/en/E/2020/57>。2020年11月18日检索。
7. “大胆的公共支出是构建疫情后更美好世界的唯一方法”，2020年9月21日，<https://unctad.org/news/bold-public-spending-only-way-recover-better-from-covid-19>。2020年11月18日检索。
8. “新冠疫情图文集：团结共抗疫情”，联合国全球传播部，<https://www.un.org/en/coronavirus/covid-19-photo-essay-we%E2%80%99re-all-together>。2020年11月18日检索。
9. 德文·麦克马洪、格雷戈里·彼得斯、路易丝·艾弗斯和埃丝特·弗里曼。“新冠疫情期间的全球资源短缺：对低收入国家而言的坏消息”，《PLOS》，2020年7月6日，<https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0008412>。2020年11月18日检索；“乐施会：超过三分之一的人口未纳入社会保障，难以应对新冠疫情带来的经济危机”，2020年12月15日，<https://reliefweb.int/report/world/oxfam-over-third-population-without-safety-net-cope-covid-19-economic-crisis>。11月18日检索；“新冠疫情：危机可能破坏发展中国家的经济，加剧不平等”，2020年3月30日，联合国开发计划署，https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2020/COVID19_Crisis_in_developing_countries_threatens_devastate_economies.html。2020年11月18日检索。
10. “新冠疫情与童工现象：危机时期，行动之时”，国际劳工组织，2020年6月12日，https://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_747421/lang-en/index.htm。2020年11月15日检索。
11. 戈洛文、卡伦和弗兰克·布斯奎特。“性别不平等加剧了原本已受新冠疫情危机肆虐的脆弱和受冲突影响的社区”，2020年7月9日，世界银行博客，<https://blogs.worldbank.org/dev4peace/gender-inequality-exacerbates-covid-19-crisis-fragile-and-conflict-affected-settings>。2020年11月15日检索。
12. 米塔尔、沙利尼和图沙尔·辛格。“新冠疫情期间的性别暴力：简要现状回顾”，2020年9月8日，《全球卫生前沿》，<https://doi.org/10.3389/fgwh.2020.00004>。2020年12月28日检索；安博·彼得曼和梅根·奥唐纳。“新冠疫情和暴力侵害妇女儿童的行为：16天行动的第三次研究综述”，2020年12月7日，《全球发展中心纪事》，<https://www.cgdev.org/sites/default/files/covid-and-violence-against-women-and-children-three.pdf>。2020年12月28日检索。
13. 《2020年可持续发展目标报告》，<https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/finding-transformative-pathways-in-turbulent-times/>。2020年11月15日检索。
14. 马勒、丹尼尔·格尔松、克里斯托夫·拉克纳、安德烈斯·卡斯塔内达·阿吉拉尔和吴浩宇。“新冠疫情对全球贫困影响最新估计”，世界银行博客，2020年6月8日，<https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty>。2020年11月14日检索。
15. “世界银行称：全球极端贫困虽在继续下降，但下降速度有所放缓”，2018年9月19日，<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/09/19/decline-of-global-extreme-poverty-continues-but-has-slowed-world-bank>。2020年11月20日检索。
16. 马克·埃弗拉德、保罗·约翰斯顿、大卫·桑蒂略和查德·斯塔登。“生态系统在缓解和管控新冠肺炎和其他人畜共患病中的作用”，《环境科学与政策》，第111卷，2020年9月，第7-17页。
17. 第三次发展筹资问题大会的斯亚巴行动议程》，联合国，2015年，https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf。2020年11月15日检索。
18. “非法资金流动”的定义请参见第二部分。
19. 金融廉洁的影响具有性别属性，尤其体现在对公共服务的影响之上，因为女性比男性更多使用医疗卫生和教育等公共服务，主要是因为她们承担了更多的初级护理和无偿照护的工作。例如，毒品和犯罪问题办公室最近的研究便强调了腐败问题的性别维度。详情请参阅《时机已到：解决腐败的性别维度问题》，联合国毒品和犯罪问题办公室，2020年12月。
20. 《洗钱与新冠疫情：损益情况》，联合国毒品和犯罪问题办公室，2020年4月14日，https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/EN_-_UNODC_-_MONEY_LAUNDERING_AND_COVID19_-_Profit_and_Loss_v1.1_-_14-04-2020_-_CMLS-COVID19-GPML1_-_UNCLASSD_-_BRANDED.pdf。2020年11月20日检索。

- 21.《在新冠疫情的背景与影响下,如何在分配和发放紧急经济救援包方面做到问责并防止腐败》,联合国毒品和犯罪问题办公室, https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/新冠疫情_and_Anti-Corruption-2.pdf。2020年11月20日检索。
- 22.收入征管:重振业务,保障收缴与合规》,货币基金组织财政事务部,2020年4月29日,“应对新冠疫情财政政策专题系列说明”。
- 23.《联合国秘书长在发展筹资问题高级别对话会上的发言》,2020年5月28日,联合国, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-05-28/secretary-generals-remarks-high-level-event-financing-for-development-scroll-down-for-french-version>。2020年11月20日检索。
- 24.新冠疫情:有据可循的腐败和渎职案件》,透明国际,2020年9月24日, <https://images.transparencycdn.org/images/COVID-19-Documented-corruption-and-malfeasance-cases.pdf>。2020年11月20日检索。
- 25.《新冠肺炎疫苗与腐败风险:防止疫苗生产、分配和发放过程中的腐败》,联合国毒品和犯罪问题办公室, https://www.unodc.org/documents/corruption/COVID-19/Policy_paper_on_COVID-19_vaccines_and_corruption_risks.pdf。2020年11月20日检索。
- 26.比尔·盖茨和梅琳达·盖茨,《2020目标守护者报告新冠肺炎全球视角》,2020年9月, <https://www.gatesfoundation.org/goalkeepers/report/2020-report/>。2020年11月20日检索。
- 27.避税是指利用税收法规的漏洞或例外情形,或对税法进行非其本意的解释,以求最大限度地减少应缴税款的合法行为。法院早已认识到这些做法有违道德。例如可参考英国的判例:雷韦斯顿的清偿信托案【1968年】All ER 338 at 342; 新西兰的判例:尔米格诉国税局【1966年】NZLR 683 (SC) at 686, 以及英国的判例:国税局诉麦克古基安【1997年】3 All ER 817 (HL)。
- 28.“经合组织税收征管论坛”将“激进的税收筹划”定义为法律上成立但会对税收收入产生非其本意和意想不到的长期影响的税收筹划。采取对纳税人有利的报税策略但却不披露重大纳税申报事项这一做法是否违法尚无定论;见经合组织,“首尔宣言:经合组织税收征管论坛第三次会议”(2006年9月14日至15日), <http://www.oecd.org/dataoecd/38/29/37415572.pdf>, 2015年7月9日检索。
- 29.《非法资金流动:非洲非法资金外流问题高级别小组报告》。亚的斯亚贝巴。联合国非洲经济委员会,2015年, <https://repository.uneca.org/handle/10855/22695>。2020年11月22日检索。
- 30.《非法资金流动统计计量的概念框架》,联合国毒品和犯罪问题办公室及联合国贸发会议。2020年10月。
- 31.统计定义尚未在全球推广,因为目前正在少数国家开展试点,检验其可用性。
- 32.许多国家正在推行反避税规则。经合组织2018年通过的一份多边法律文件也包含了这些规则,从而为将避税视为非法资金流动提供了进一步的法律依据。参阅玛丽·考克斯和乔恩·克尔。“一般反避税规则”,2020年11月16日,SSRN, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3485084>。2020年11月20日检索。
- 33.安妮特·阿尔斯塔德斯特、尼尔斯·约翰森和加布里埃尔·祖克曼。“谁拥有避税港国家的财富?宏观经济证据及其对全球不平等现状的影响”,美国国家经济研究局,2017年9月, <https://www.nber.org/papers/w23805>。2020年11月24日检索。
- 34.加布里埃尔·祖克曼:《被藏匿的国家财富:避税港国家之罪》,芝加哥大学出版社,2015年。
- 35.《2020年税务公正现状报告:新冠疫情时期的税务公正》,税务公正网络,2020年11月, https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/The_State_of_Tax_Justice_2020_ENGLISH.pdf;彼得·扬斯基和米罗斯拉夫·帕兰斯基。“测算与外商直接投资相关的利润转移和税收损失规模”,《国际税收和公共财政》,2019年6月10日。 <https://doi.org/10.1007/s10797-019-09547-8>。2020年11月25日检索。
- 36.亚历克斯·科巴姆和彼得·扬斯基。“公司避税造成的收入损失的全球分布状况:新的测算与国别测算结果”,《国际发展杂志》,2018年3月13日, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/jid.3348>。
- 37.《研究报告:贩毒和其他有组织的跨国犯罪产生的非法资金流动的测算》,2011年10月,联合国毒品和犯罪问题办公室, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf。2020年11月22日检索。
- 38.《腐败:成本与缓解策略》,国际货币基金组织工作人员讨论文件,2016年5月, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>。2020年11月27日检索。
- 39.亚历克斯·科巴姆、威廉·戴维斯、加马尔·易卜拉欣和安迪·萨姆纳。“隐形不平等:经非法资金流动调整后的国民收入分配状况如何?”,《全球化与发展杂志》,第7卷,第2期,2017年6月16日, <https://www.degruyter.com/view/journals/jgd/7/2/article-20160022.xml>。2020年11月27日检索。
- 40.2019年人类发展报告:超越收入,超越平均,超越当下:21世纪人类发展的不平等》,联合国发展计划署, <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>。2020年11月27日检索。
- 41.2020年非洲经济发展报告:非洲经济发展——处理非法资金流动,促进非洲可持续发展》,联合国贸发会议, https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2020_en.pdf, 2020年11月27日检索。
- 42.高级别小组审议了其他机构和组织的工作与进展情况。虽然不作为最终报告的一部分,但高级别小组认为这些机构(包括联合国系统和其他国际性平台)在国内、区域和国际上开展了许多值得称道的工作。
- 43.亚历克斯·科巴姆、彼得·扬斯基和马可·明泽。(2018年)“半个世纪以来的对公司披露的抵触”,《跨国公司》,25(3),1-27。
- 44.联合国(1946年),《联合国大会第一届会议第二部

- 分通过的决议》，联合国大会第59(I)号决议，12月14日，A/64/Add.1。
45. 例如，骚扰或虐待的受害者出于自我保护可能需要作身份或位置信息的保密。
 46. “综合评估评级表”，反洗钱金融行动特别工作组，2020年，<https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html>。
 47. 西斯·彼得斯，《论国际税法的合法性》，阿姆斯特丹，荷兰国际财税文献局，2014年。
 48. 参阅赫森、恩杜拜和兰德里亚马纳利纳。《国际税收规范对发展中国家国情的适用性》，高级别小组背景文件3，2020年，<https://www.factipanel.org/documents/background-paper-3-appropriateness-of-tax-norms-to-developing-country-contexts>。
 49. 《发展筹资：2018年进展和前景》，联合国，2018年；“全球经济中的公司税”，国际货币基金组织第19/007号政策文件，国际货币基金组织，2019年；亚历克斯·科巴姆和彼得·扬斯基。《测算非法资金流动：关于数据、方法和结果的关键指南》，牛津大学出版社，2020年。
 50. 税务合作平台（2020年），《离岸间接转让征税工具包》，2020年8月，https://www.tax-platform.org/sites/pct/files/publications/PCT_Toolkit_The_Taxation_of_Offshore_Indirect_Transfers.pdf。
 51. 有关提案的详细分析，请参阅联合国（2020年）《2020年可持续发展筹资报告》。
 52. 剩余利润被定义为设定利润率水平以上的收入，须按现有规则征税。参阅经合组织（2020年），《数字化带来的税收挑战——支柱一蓝图报告：税基侵蚀和利润转移的包容性框架》，经合组织/二十国集团税基侵蚀和利润转移项目，经合组织出版社，巴黎，<https://doi.org/10.1787/beba0634-en>。
 53. 从剩余利润计算中获得税收收益适度，占全球公司税收入不到1%。参阅经合组织（2020年），《数字化带来的税收挑战——经济影响评估：税基侵蚀和利润转移的包容性框架》，经合组织/二十国集团税基侵蚀和利润转移项目，经合组织出版社，巴黎，<https://doi.org/10.1787/0e3cc2d4-en>。
 54. 《数字化带来的税制挑战——支柱二蓝图报告》，经合组织，《税基侵蚀和利润转移包容性框架》，2020年10月14日。
 55. “所得纳入规则”（IIR）优先于“低税支付规则”（UTPR），如果“应税规则”（STTR）未得到有效执行，可能导致收入从来源国转移到居住国。
 56. 《国际公司税改革：寻求公平和全面的解决方案》。国际公司税改革独立委员会（ICRIT），2019年10月。
 57. 在单一税制下，政府将跨国公司集团视为由其所有本地分支机构组成的整体，而非将每个本地分支机构视为独立于全球链条之外的个体。然后，跨国公司公布的集团利润将根据其在每个开展业务的国家的实际经济活动的多少分摊到每一个国家。其中需要开展大量的工作来调整解决双重征税的规则，例如针对特许权使用费和技术费预扣税的措施。
 58. 最低全球税率应设定得足够高，各国才不会因利益驱使其最高利率降到贴近最低税率。最低税率在实务中大抵会成为最高税率，因此低于20%-25%的超低税率将极大地破坏大多数发展中国家目前实行的税率。这将对公共收入产生不利的影响。
 59. 详细内容可参阅张夏准。《踢走梯子：历史眼光下的发展策略》，安瑟姆世界经济出版社，2002年。
 60. 2014年，“被盗资产追回倡议”（StAR）和经合组织发布了最新及可靠的资产追回数据。数据表明：2006年至2012年6月期间，经合组织国家冻结了约26亿美元的资产，但仅返还了约4.235亿美元。虽然对2012年以来腐败所得的国际返还情况没有做比较分析，但被盗资产追回倡议对资产追回公开案例的梳理表明：2012年至2019年，全球共返还汇回了14亿美元的腐败所得。2019年，联合国毒品和犯罪问题办公室和被盗资产追回倡议开始从各国收集数据。详情请参阅拉里萨·格雷·凯蒂尔·汉森、普兰韦拉·雷西卡·科克布赖德和林妮娅·米尔斯，《又远又少：被盗资产追回的不争事实》，世界银行和经合组织，2014年，第19页；《被盗资产追回倡议2019年年报》，第12页。
 61. 资产追回还可能涉及通过求偿主张直接追回财产。这是在贿赂或影响力交易等情形下向受腐败侵害的国家提供具体救济的一种方式，因为其中的腐败所得涉及该国始终无权获取的私人资金。详情请参阅《联合国反腐败公约技术指南》对《联合国反腐败公约》第53条b款的引述。
 62. 《反腐败问题国际合作中的实际趋势与挑战：对联合国反腐败公约实施情况审议机制的意见》，联合国毒品和犯罪问题办公室，2018年，CAC/COSP/IRG/2018/CRP.19。
 63. 被盗资产追回倡议强调：2000年到2013年期间受理的外国贿赂和解案中，要求公司支付的税款中只有3%返还了受害国。参阅世界银行（2013年）《被抛在谈判之外：外国贿赂案件的和解及其对资产追回的影响》，被盗资产追回倡议。2016年的最新数据显示，和解案件数量保持稳定或有所减少，但涉案金额增加。与上一时期相比，返还率只有0.18%；参阅：CAC/COSP/WG.2/2016/2。
 64. 根据《联合国反腐败公约》的规定，只有在受害国发出司法协助请求后没收的相关资产才强制要求归还来源国。在其他所有情况下，资产持有国无法律义务将资产归还来源国。
 65. 某些国家的律师协会拒绝施加特定的反洗钱标准，例如，可参考杰克·萨尔。“律师操守和‘金融行动特别工作组’：行动呼吁”，《纽约法学院法律评论》，59(3)，2015年，457-486。
 66. 2016年，国际律师协会（IBA）和经合组织成立了一个关于“律师在国际商业结构中的作用的特别工作组”。2019年5月，工作组发布报告称：“律师不应利用法律职业的特权来包庇不法分子。若律师知晓或有合理理由认定其受聘的主要目的是让客户能够借助律师与客户之间的特免权（或受特权保护的交流），从而允许或鼓励客户从事非法行为，则律师应充分恰当地考虑不代理该客户。”
 67. 国际律师协会指南、规定和其他免费资料”，国际律师协会，https://www.ibanet.org/Publications/publications_IBA_guides_and_free_materials.aspx。

68. 职业行为操守示范规定”，美国律师协会，https://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/publications/model_rules_of_professional_conduct/。
69. 凯蒂·本森，《律师与犯罪所得：为洗钱提供便利及相关管控措施》。劳特利奇出版社，2020年。
70. 在第一轮同行审议时，三分之二以上的国家缺少全面的举报人保护措施。联合国毒品和犯罪问题办公室（2017年）。
71. 无国界记者2020年总结：50名记者被杀害，其中三分之二是在“和平”国家，无国界记者，2020年12月28日，<https://rsf.org/en/news/rsfs-2020-round-50-journalists-killed-two-thirds-countries-peace>。2020年1月20日检索。
72. 共同申报准则（CRS）是一项交换金融账户信息的机制。有关共同申报准则的国际协定包括：仅限与评估、收缴或追缴税款有关的个人或当局使用被交换的信息，但与其他金融犯罪相关的个人或当局则不得使用。《国别报告多边主管当局间协议》第5（1）节重申了信息使用的限制：“交换的所有信息都受《公约》规定的保密规定和其他保障措施的约束，包括限制使用所交换信息的规定……”。
73. 《金融账户涉税信息自动交换多边主管当局间协议》，第2.1.2节，税收透明和信息交换全球论坛。
74. 金融情报单位（FIU）是一国负责接收并分析可疑交易报告和其他与洗钱有关的信息的国家部门。
75. 详情请参阅埃格蒙特集团的重要文件，<https://egmontgroup.org/en/document-library/8>。
76. 特丽莎·昆特。 “如果可能，追着钱走：完善数据保护规则的同时加强金融情报单位之间的合作有哪些可行的办法？” 《卢森堡大学法律工作报告》，第1号，2019年1月18日，https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3318299。
77. 反洗钱金融行动特别工作组（2016年-2017年），《反洗钱金融行动特别工作组综合信息共享标准》，反洗钱金融行动特别工作组，巴黎，2017年11月更新，www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/consolidated-fatf-standard-information-sharing.html。
78. 阿曼丁·玛丽·安妮·舍勒。“打击税收犯罪——金融情报单位之间的合作”，事后影响评估，欧洲议会研究部，PE 598.603，2017年3月。
79. 专题讨论：根据《公约》第56条主动及时地分享信息，《联合国反腐败公约》缔约国会议，2017年6月15日，CAC/COSP/WG.2/2016/2。
80. 可参阅乔丹·甘斯·莫尔斯、玛丽安娜·博尔格斯、亚历克西·马卡林、特丽莎·马恩纳-布兰克森、安德烈·尼考和张栋（音）。“减少官僚腐败：看待有效措施的跨学科观点”，《世界发展》，第105卷，2018年，第171-188页；莫妮卡·普拉萨德、玛丽安娜·博尔格斯、马丁斯·达席尔瓦和安德烈·尼考，“腐败问题的处理方法：学术研究综述”，《国际发展比较研究》，54（1），2018年，第96-132页。
81. 拉杰尼·巴杰派和伯纳德·迈尔斯，《提高政府效能与透明度：打击贪污》（第2卷），世界银行，华盛顿特区，2020年。
82. 《二十国集团运用信息技术提高公共部门廉洁建设高级原则》，二十国集团2020年沙特阿拉伯利雅得首脑会议，<https://g20.gov.sa/en/media/Documents/HLPs%20ICT.pdf>。
83. 详情请参阅拉丽莎·格雷、凯蒂尔·汉森、普兰韦拉·雷西卡-科克布赖德和林妮娅·米尔斯。《又远又少：被盗资产追回的“不争事实”》，世界银行和经合组织，2014年，第19页。
84. 迈克尔·芬德利、丹尼尔·尼尔森和杰森·沙门。《反腐败措施》，高级别小组背景文件5，2020年7月20日，https://uploads-ssl.webflow.com/5e0bd9edab846816e263d633/5f15bdfd2d5bdd2c58a76854_FACTI%20BP%20-%20Anti%20corruption%20measures.pdf。
85. 金融机构往往被要求根据国家反洗钱条例中的触发因子（如超过一定金额门槛的现金交易）向主管当局提交可疑活动报告。
86. 《从怀疑到行动：让金融情报产生更大的运筹影响》，金融情报小组，欧盟执法合作机构，2017年9月5日，<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>。
87. 研究表明：受审议国经常要求谈判改变最终报告的表述，以展现出比审议期间更为积极的情况。详情请参考：瓦伦蒂娜·卡拉罗，“联合国条约机构和普遍定期审议：防止政治化以促进人权？”，《人权季刊》，39（4），2017年11月，943-970页。
88. 各国可以自主决定是否公开这些报告，或仅发布简略的执行摘要。
89. 各国可在缔约国会议期间或通过附属机构自愿报告它们为落实建议所采取的措施。会员国目前正在讨论如何在两轮同行审议结束后开展跟进工作。
90. 例如“亚洲税务主管当局研讨会”（ATAS）、“非洲税收征管机构论坛”（ATAF）、“美洲税收征管中心”（CIAT）、“太平洋岛国税收征管机构协会”（PITAA）、“加勒比地区税收征管机构组织”（COTA）和“税收征管机构会议和研究中心”（CREDAF）等。
91. 参考《现有与金融问责、透明和廉洁有关的国际机制和法律框架的概览》，高级别小组背景文件1，2020年4月6日，<http://www.factipanel.org/documents/background-paper-1-overview-of-existing-international-institutional-and-legal-frameworks-related-to-financial-accountability-transparency-and-integrity>。
92. 《反洗钱金融行动特别工作组与反洗钱金融行动特别工作组式区域机构之间关系高级别原则》，反洗钱金融行动特别工作组，2012年，2019年2月更新，法国巴黎，<https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/high-level-principles-for-the-relationship-between-the-fatf-and-the-fatf-style-regional-bodies.html>。
93. 普莱耶·马库斯。德国轮值主席期间“反洗钱金融行动特别工作组”的优先工作事项：2020年-2022年目标，反洗钱金融行动特别工作组，2020年，<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/German-Presidency-Priorities.pdf>。