

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

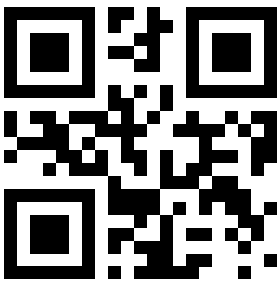
特·多诺万、亚历克斯·马歇尔、帕特里克·尼科尔森和安东尼奥·萨德等顾问的协助。设计服务由詹妮弗·埃丝特·加西亚、玛丽亚·德拉瓜迪亚、克莱尔·卢卡奇、米歇尔·吴和大卫·罗森博格提供。秘书处的实习生包括乌贾伊尼·拉奥·德西拉祖、朱利安·克里斯托弗·阿塔纳索、塞巴斯蒂安·安德烈斯·乌奇达·查韦斯、安娜·波莫采娃和帅旗。

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。

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



达利娅·格里布斯凯特



易卜拉欣·马亚基

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·格里布斯凯特

易卜拉欣·马亚基

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
- » 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A

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。