



大会

Distr.: General
6 January 2020
Chinese
Original: English

人权理事会

第四十三届会议

2020年2月24日至3月20日

议程项目3和5

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

人权机构和机制

关于利用未归还非法资金以支持实现可持续发展目标方面的 研究

人权理事会咨询委员会的报告*

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



目录

	页次
一. 任务和背景	3
二. 非法资金的性质	4
三. 冻结非法资金	5
四. 根据非洲非法资金外流问题高级别小组的调查结果采取的做法.....	6
五. 目的地国允许利用未归还资金的义务.....	7
六. 拟议行动方案	10
七. 2030 年可持续发展议程联合基金.....	12
八. 结论	12

一. 任务和背景

1. 人权理事会在第 34/11 号决议中请人权理事会咨询委员会开展一项研究，作为理事会第 31/22 号决议请其进行的研究的延续，探讨可否在完成必要法律程序的同时，按照本国优先事项对未归还非法资金加以利用，包括货币化和（或）建立投资基金，以支持实现《2030 年可持续发展议程》的可持续发展目标，根据在国际人权法下承担的义务加大力度促进人权。
2. 人权理事会请咨询委员会向理事会第三十九届会议介绍研究成果。鉴于这一问题很复杂，超越了法律问题并需要考虑财务结构，理事会同意在以后的届会上介绍研究成果。
3. 同样在第 34/11 号决议中，理事会请咨询委员会在必要时征求会员国、相关国际和区域组织、联合国机构，包括联合国毒品和犯罪问题办公室、国家人权机构和非政府组织的进一步意见和投入，以便最后确定研究报告。
4. 两个国家(科特迪瓦和菲律宾)和一个国家人权机构(印度)对分发的调查表作出了答复。
5. 在第二十届会议上，咨询委员会成立了一个起草小组，负责编写研究报告。小组的成员包括：易卜拉欣·阿卜杜阿齐兹·阿尔谢迪、卢多维克·埃内贝勒、米哈伊尔·列别杰夫、阿贾伊·马尔霍特拉(主席)、莫纳·奥马尔、徐昌禄、迪鲁杰拉尔·西图辛格(报告员)和让·齐格勒。
6. 人权理事会在第 40/4 号决议中请咨询委员会征求区域和国际专家和组织以及联合国机构和非政府组织对此问题的意见，包括 2019 年 4 月或 5 月在日内瓦举行为期一天的会议。
7. 2019 年 10 月 7 日才得以在日内瓦举行了上述会议，出席人包括突尼斯中央银行前行长、发展权特别报告员、国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家、联合国贸易和发展会议全球化和发展战略司债务与发展融资处处长以及来自突尼斯的一名国家人权专家。专家们就前进方向提出了一些有益的建议，这些建议载于本报告。¹
8. 在根据人权理事会第 31/22 号决议开展的研究(见 A/HRC/36/52 和 Corr.1)中，咨询委员会借鉴联合国以前赞助的研究报告、包括独立专家的研究报告(A/HRC/22/42 和 A/HRC/22/42/Corr.1、A/HRC/28/60 和 A/HRC/28/60/Corr.1 及 A/HRC/31/61)，论述了阻碍和延误非法资金归还的主要挑战。它还汇编了制止非法资金流动的相关最佳做法，此类流动通常是从发展中国家或较不发达国家流向发达国家的银行和金融机构，往往通过不同管辖区中转。还介绍和建议了来源国和目的地国为便利归还资金而应采取的措施。

¹ 来自联合国毒品和犯罪问题办公室和瑞士政府的专家无法出席。融资领域的律师拒绝了邀请。

9. 2019 年 6 月，联合国人权事务高级专员办事处举办了一次题为“关于归还被盗资产的人权原则和准则建议”的会议（咨询委员会并未参加），重申与研究报告有关的广泛原则，即来源国与目的地国之间关于归还非法资产的谈判从一开始就应包括人权内容。

10. 关于归还非法资金的情况极为令人不满，咨询委员会在研究中审议了可利用未归还非法资金，包括将其货币化和建立投资基金，同时完成适当的法律程序。为探讨此类可能性所作的工作很少。若干障碍——具有法律、政治或其他性质——阻碍了迅速归还非法资金。这些障碍影响人权，对来源国极为不利。过度拖延和冗长的法院程序（涉及将非法资金归还马里、尼日利亚、秘鲁、菲律宾和赞比亚的案件就存在这种情况）阻碍了许多非法资金转移的受害国的发展，并可能阻碍这些国家到 2030 年实现可持续发展目标。

11. 人权理事会在第 31/22 和 34/11 号决议中没有说明咨询委员会是否应重点研究非法资金的来源，以确定这些资金是来自包括公共当局和机构在内的国家，还是来自任何其他私人实体或个人。采取较为一般化的做法将意味着审查非法资金流动产生的所有非法资金，这些流动不仅源自经济或政治当局和机构，而且源自私人公民或公司，目的包括逃税、盗用公款、洗钱和资助恐怖主义等。

二. 非法资金的性质

12. 在根据人权理事会第 31/22 号决议开展的研究中，咨询委员会分析了“非法资金流动”的定义，这一现象很复杂，对此未达成一致意见。咨询委员会强调，对“非法”一词有两种解释：第一种是指非法获得的资金，第二种是指从合法经济活动中获得的资金，但由于随后违反或规避关于应如何处理上述资金的法律而变为非法。大部分非法资金流动与跨境涉税交易有关，而源于腐败的外流资金仅占总额的很小一部分(A/HRC/36/52 和 Corr.1，第 9 段)。

13. 非法资金流动对人权产生负面影响，无论谁是非法交易的源头。然而，在利用待归还的非法资金方面，应主要关注国家、包括其他公共当局和机构运作的非法资金，以便侧重于前独裁者及其同伙从发展中国家向发达国家金融机构转移所盗资产这一特别现象。

14. 采取此类做法的原因是，在相关案件中可能会作出司法认知，认定某些国家元首(已知独裁者)及其同伙在海外积累了巨额财富，并且无法解释合法来源。这产生一种推定，即资金来源是非法的，尽管这一推定在目的地国的法院仍然受到质疑，而且可能在来源国的法院也受到质疑。如下文所述，更简易的做法是通过司法命令或行政手段冻结资金。人权理事会在第 31/22、34/11 和 40/4 号决议中更多强调腐败问题，而不是所谓的私人财富管理问题。

15. 来自私人财富管理的资金流动，例如寻求税收优惠，在法律上可能并不总被视为非法资金。关于这种情况下的资金来源属于非法的推定并非始终可靠。转至离岸账户和知名金融中心的资金并非总是非法获取的。此外，目的地国的法院倾向于严格适用与无罪推定、交易合法性推定和财产权保护有关的法律规则，这意

味着，它们会在没有收到合理理由的情况下驳回关于某些资金性质可疑的争议。昆士兰大学的 Radha Ivory 分析了欧洲人权法院和地方法院在资产追回案件中保护个人人权的丰富判例，² 对上述问题作出了详尽的解释。

16. 因此，利用未归还非法资金的可能性更适用于公共领域人员或其同伙和共犯(例如潜逃、去世或监禁的前独裁者)转移的资金，而不是私营部门的个人转移的资金。

17. 然而，如果有充分理由，并不排除利用私人领域的个人所转移资金的可能性，例如对无法解释的财富采取这种做法(即不在原籍国“公共部门”工作的个人不能解释在目的地国投资的资金来源)。这方面的任何行动方案仍会面临司法程序的延误。此外，很多管辖区没有采取将举证责任转给以其名义持有资金或资产者，要求解释财富来源的做法。

三. 冻结非法资金

18. 资产追回过程是一个漫长的过程。在调查和追查被盗资产(这些资产可能已通过各种管辖区中转)之后，以及在通过司法互助机制提出扣押资产请求之后，下一阶段是冻结资产，防止持有者转移到有关国家的管辖范围之外。

19. 冻结资产的国家通常会拒绝向请求国转移资金，直到对两国有关资产的合法所有权作出最终判决为止。

20. 问题是，在归还前，如何利用未归还资金惠及来源国，帮助它们实现可持续发展目标。

21. 关于资产冻结需要解决的第一个问题是，必须达成共识，哪怕是默契，即资金来源属于非法，无需等待法院就此作出裁决。在 2014 年开展的一项研究中，世界银行提到行政冻结和没收措施，这些措施被用于冻结涉嫌挪用埃及、利比亚和突尼斯资产的个人所持有的资产。在上述情况下，臭名昭著的前统治者或政府首脑挪用资产并转至一些机构，主要是发达国家的机构。一些目的地国一直愿意通过法律、法规和法令来冻结这些资产。例如，该项研究的作者指出：

在广泛适用和取得实际成果方面相当成功的创新措施是通过了法律、决定和法令，要求冻结涉嫌挪用[埃及]、利比亚或突尼斯资产的个人所持有的资产。加拿大、欧洲联盟、瑞士和美利坚合众国等国家[和实体]迅速采取行动冻结资产，最终冻结了 2010 年至 2012 年 6 月被冻结资产总值的 39%。

这些措施与以往的案件不同，因为它们属于行政性质——政府命令银行和其他实体冻结资产——而不是要求法院或调查法官发出司法命令以及司法互

² Radha Ivory, *Corruption, Asset Recovery and the Protection of Property in Public International Law: the Human Rights of Bad Guys* (Cambridge, Cambridge University Press, 2014)。

助请求。此类措施通常是针对外国管辖区的政治动乱或内部动乱等情况而采取的，目的是保护资产并防止转移到其他地方。³

22. 更具体而言，在阿拉伯之春之后，经济合作与发展组织(经合组织)的一些成员国通过了采取行政冻结措施的法律。加拿大通过了《冻结腐败外国官员资产法》和《冻结腐败外国官员资产(突尼斯和埃及)条例》，其中指明了某些人的姓名。然而，此类法律没有规定归还资产或在归还前使用资产的步骤。

23. 欧洲联盟也采取了旨在冻结挪用埃及和突尼斯国家资金的人的资产的措施。瑞士和美国在利比亚问题上已经采取了这样的做法。2011 年，安全理事会第 1973(2011)号决议决定冻结卡扎菲家族成员的资产，并冻结利比亚当局拥有或控制的资金和经济资源，包括利比亚中央银行、利比亚投资局和利比亚国家石油公司的资金和经济资源。然而，这些措施均未涉及在最终归还之前如何利用冻结资产。

四. 根据非洲非法资金外流问题高级别小组的调查结果采取的做法

24. 关于非洲大陆，非洲非法资金外流问题高级别小组的报告⁴ 详尽分析了非法资金流动问题。

25. 虽然高级别小组没有具体论述非法资金在归还前的使用问题，但在报告中纳入了一系列调查结果，为资金来源国指明了前进方向。

26. 高级别小组强调了这一问题的政治性质，承认非法资金流动的现象和影响要求采取最终依赖谈判和加强国际合作的解决办法。⁵ 事实上，各个论坛当前努力寻找合理解决方案就体现了这一问题的政治意义。然而，高级别小组认为，应更好地协同努力，确保处理非法资金流动的一致性和成功。⁶

27. 高级别小组提请注意非法资金流动的技术问题，并对非洲联盟和各区域经济共同体在区域层面以及二十国集团、经合组织、世界银行、国际货币基金组织和联合国在全球层面就非法资金外流的各个部分开展的工作中采取不同方法表示关切。⁷

28. 高级别小组还建议发展伙伴帮助来源国制止非法资金流动(结果 14)。这项建议可以推广到同意使用冻结的非法资产为来源国发展项目供资的富裕的目的地

³ Larissa Gray and others, *Few and Far: The Hard Facts on Stolen Asset Recovery* (Washington, D.C., World Bank, 2014), p. 41。

⁴ 非洲经济委员会，“非法资金流动：非洲非法资金流动问题高级别小组的报告”(亚的斯亚贝巴，2015 年)。

⁵ 同上，第 65 页。

⁶ 同上。

⁷ 同上。

国。这样做将需要强烈的政治意愿和敏锐的头脑。这是一个应该放在谈判桌上的方案，应该进行讨论，确定在什么条件下可推行这种新的程序。

29. 由于非法资金流动被公开提及并被视为实现可持续发展目标的一个障碍，目的地国有责任在来源国的协助下建立一个统一的全球架构来处理非法资金流动。

30. 执行高级别小组的建议将使冻结的非法资金更容易进入来源国的投资项目，同时等待完成所有法律程序。与这个问题的其他方面一样，只有存在政治意愿，才能制定这样做的具体方法。特别是，高级别小组的以下建议为利用未归还非法资金设立投资基金的可能性打开了大门：

非洲联盟应与伙伴机构接触，制定全球治理框架，确定冻结、管理和归还资产的条件。该框架应包括创建由区域开发银行管理的代管账户，这些账户将作为被确定为非法来源资产的保管人。⁸

31. 高级别小组的结论是，需要建立一个处理冻结资产的明确框架。在这方面，建立一个将区域开发银行指定为代管方的机构代管制度将是一种合理的途径。高级别小组认为，需要条例和机制，确保金融机构和银行查明并拒绝接受非法资金流动，而不是依赖银行的自律。应重新调整资产追回全球框架，要求将冻结资产存入区域开发银行的托管账户，而不是允许违规接受此类存款的银行继续利用存款获益。⁹ 被认定参与接收非法资金的银行不应被允许在上述资金被冻结期间保留资金。应当使接受非法资金的行为对银行毫无吸引力。

五. 目的地国允许利用未归还资金的义务

32. 鉴于所有国家、特别是资金目的地国均承诺实现可持续发展目标，它们在这方面承担具有约束力的义务，需要支持有利于发展中国家、特别是非法资金来源国的所有措施。应人权理事会的要求，2019 年 10 月 7 日在日内瓦举行了专家会议，审议可否利用未归还非法资金(包括货币化和(或)建立投资基金)来支持实现可持续发展目标。

33. 若干可持续发展目标的具体目标与非法资金专题有关。关于和平、正义和强有力机构的可持续发展目标 16 包含具体目标 16.4，其中各国承诺到 2030 年大幅减少非法资金和武器流动，加强追赃和被盗资产返还力度，打击一切形式的有组织犯罪。

34. 根据关于可持续发展伙伴关系的可持续发展目标 17 和具体目标 17.1，会员国承诺加强国内资源调动，包括向发展中国家提供国际支助，以改善国内征税和其他征收的能力。防止非法资金流动和推进归还此类资金属于具体目标 17.1 的范围。根据具体目标 17.9，会员国承诺将以更大的力度通过南北合作、南南合作和

⁸ 同上，第 86 页。

⁹ 同上，第 70 页。

三方合作等方式向在发展中国家开展高效、有针对性的能力建设活动提供国际支持，支持旨在落实所有可持续发展目标的国家计划。

35. 各国在《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》中承诺加倍努力，到 2030 年大幅减少非法资金流动，以期最终消除非法资金流动，包括通过加强国家监管和扩大国际合作来打击逃税和腐败。

36. 大会第 41/128 号决议通过的《发展权宣言》概述了用于指导国家和国际两级发展筹资决策的原则。第 1 条规定，社区应对其自然财富和资源拥有完全主权，第 2 条规定，发展的利益应公平分配。《宣言》呼吁会员国采取一切必要措施，实现发展权，并确保所有人机会均等（第 8 条）。此外，在国际一级，《宣言》规定各国义务相互合作，促进发展中国家的更快发展，并消除全面发展的障碍（第 3(3)和 4(2)条）。因此，强有力的现有国际承诺将发展权、发展筹资和打击非法资金联系起来。《联合国反腐败公约》第 57 条提到资产的“合法所有人”和“犯罪受害者”。根据《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》，“受害者”系指个人或整体受到伤害，包括经济损失或基本权利严重受损的人，这种伤害源自违反会员国现行刑事法律的作为或不作为。

37. 发展权特别报告员在 2019 年 7 月提交人权理事会的报告中建议，各国应按照《发展权利宣言》和可持续发展目标 17 的设想，从捐助者-受援者模式转向与发展中国家的真正伙伴关系，各国应将发展筹资建立在受援伙伴的优先事项基础上，并保证受益国拥有对利用这一筹资开展的发展项目的所有权(A/HRC/42/38，第 73 段)。

38. 此外，在资产追回时采取立足人权的方针意味着可以将非法资金来源国社区认定为权利持有者，从而使之在对其产生影响的进程和决定中成为关键行为体，而不是被动接受者。因此，将资金归还界定为人权问题，意味着将持有被冻结资产的国家界定为来源国义务承担者，有义务帮助权利持有者实现其人权诉求。

39. 可持续发展目标 8，即促进持久、包容和可持续经济增长，与增进特别是发展中国家的社会经济权利直接相关。在目的地国作为义务承担者的情况下，各国义务为侵犯人权行为提供有效补救，包括法律和行政程序，以便在诉诸司法所需时间超过应需时间时为资金利用提供便利。¹⁰ 从这个角度看，利用未归还的非法资金是支持实现目标 8 的关键组成部分。

40. 《亚的斯亚贝巴行动议程》、《2030 年议程》和非洲联盟《2063 年议程》均进一步强调了解决非法资金流动问题的重要性。有些评估认为，每年从非洲非法流入的资金可能高达 500 亿美元，大约是非洲每年获得的官方发展援助的两倍。使用由非法资金产生的投资收益将是目的地国对发展援助的部分贡献。阻止来自非洲的非法资金流动是非洲大陆和全球各国一项关键的政策优先事项，这一优先

¹⁰ 在由人权高专办与经济和社会权利中心发布、题为《谁将承担责任？人权与 2015 年后发展议程》的文件中间接讨论了这个问题(日内瓦和纽约，2013 年)。

事项反映在非洲联盟国家元首和政府首脑 2015 年通过的《关于非法资金流动的特别宣言》中。

41. 通过遵守《联合国反腐败公约》，各国负有具约束力的义务打击腐败并补救非法资金转移的有害后果。鉴于资金的最终归还已成为艰难而且旷日持久的过程，应当寻求折衷办法。必须透明地设计并接受某种对来源国予以补偿的形式，以使资金产生效益，造福来源国民众，使他们能够实现本国确定的优先事项。使用非法资金的可能性给遭受经济掠夺的发展中国家带来了一线希望。

42. 《联合国反腐败公约》第三十一条第(三)款要求缔约国采取必要的立法和其他措施，规范主管机关对《公约》所涉及的冻结、扣押或者没收的财产的管理。2019 年，公约缔约国会议资产追回问题不限成员名额政府间工作组编制了关于管理此类资产的无约束力准则修订草案(CAC/COSP/WG.2/2019/3)，准则 12 内容如下：

无论对资产管理有何种体制安排，各国不妨考虑使有关机构具备充分的技能和能力，并授权它们订立必要的协定或安排，包括酌情与其他公共机构或外部承包商订立有效运作所需的协定或安排。

43. 这些能力将使机构得以设立资产追回单位，将这些资产投资于政府债券等安全证券。但是，没有提到资产或收入是否会用于造福来源国(见 CAC/COSP/WG.2/2019/3)。

44. 《联合国环境规划署金融倡议》呼吁全球金融部门调动私营部门资金，在带来积极影响的同时促进可持续发展，为人类和地球服务。银行致力于实现负责任银行原则中规定的宏伟目标，其中原则 1 是银行承诺确保业务战略与联合国可持续发展目标、《巴黎气候协定》以及国家和地区相关框架所述的个人需求和社会目标保持一致，并为之作出贡献。¹¹

45. 在这方面，只要目的地国提出要求，则接受来源国非法资金的目的地国银行应承诺释放这些资金用于投资，让来源国在收到归还资金前受益。只是这样的程序可能会遇到一些障碍：银行可能失职，因为银行在一开始接受非法来源的存款时也许就没有遵守“了解客户”这项要求。

46. 目的地国的银行和其他金融中介机构金融监管当局承担着额外负担，因为它们必须在善治方面管控银行。国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家在 2017 年访问瑞士后提出了此项建议(见 A/HRC/37/54/Add.3)。

47. 因此，有可能通过货币化和(或)设立投资基金来利用目的地国未归还的非法资金，以造福来源国，支持来源国实现可持续发展目标。目的地国在大多数情况下是发达国家，在这方面负有义务，不能继续从无耻之人的所作所为带来的赃物中获益，这些人将这些资金委托给目的地国的银行，侵犯了这些资金合法归属的来源国民众的经济和社会权利。

¹¹ 见 www.unepfi.org/Banking/bankingPrinciples/。

六. 拟议行动方案

48. 以下是 2019 年 10 月专家会议上提出的利用未归还非法资金以支持实现可持续发展目标的各项提案。每项提案都有一定的风险和挑战。鉴于这个问题错综复杂，必须咨询财务专家，以评估投资的性质和投资方式，并对达到预期结果所涉风险开展评估。

提案 A：在来源国设立特别基金

49. 探讨是否有可能利用尚未归还的非法资金，第一步是在目的地国查明这些资金。这些资金可能已经查明，假如来源国已根据两国之间的司法互助协议提出要求。否则，正如瑞士《外国非法资产法》所示，也可由希望自身成为遵章守法的金融中心或希望维护自身利益的目的地国主动提出要求。

50. 根据这一程序，与非法资金有关的资产，特别是在所涉独裁者已潜逃、去世或被监禁的情况下，可以通过行政程序或通过不以定罪为基础的司法程序予以冻结。如果有刑事诉讼，很可能会旷日持久，但如果两国当局之间有合作，可能会有更迅速的资产冻结民事程序，以防止资产转移到国外，并最终使其能够用于造福来源国公民。

51. 目的地国应当能够首先允许使用这类非法资金，使它们不会处于闲置和不产生收益的状态，并可帮助来源国在 2030 年前实现可持续发展目标。

52. 资金可以由目的地国的财政部、财务部或中央银行转移至来源国。不过，必须有一个前提条件，即受让方不会将资金纳入政府的综合基金或年度预算内。应设立一项特别基金来使用这笔钱。

53. 应单独成立管理委员会，由包括中央银行在内的公共部门和私营部门代表组成，以决定资金的使用和分配。这些资金将属于团结基金的性质，专门用于改善民众生活条件的社会项目，特别是那些生活在贫困中的人。

提案 B：设立基金中基金

54. 一种基于市场的重新赋能计划是设立一个基金中基金，每个相关来源国都将参加该基金，通过这个基金对未归还资产进行货币和财务重估并重新激活。这种机制的优点是多方面的，包括：

(a) 投资组合由多种资产组成，包括债券和股票投资、不同部门的直接投资以及通过资产管理基金、私募股权基金、对冲基金、支付基金、环境基金、社会基金和治理基金等多种渠道进行的间接投资；

(b) 分散风险，这样可降低亏损概率，增加收益机会。

55. 目的地国将把未归还的非法资金委托给新设立的基金进行投资。其他参与方可以是来源国政府和任何第三方以及当地或外国投资方，包括国家、区域、多国、多边金融机构。

56. 基金中基金将在其投资组合的组成和管理方面享有完全自由。但是，应顾及两类优先事项：

- (a) 投资于来源国的实质部门和金融部门，尽管不限于这两类部门；
- (b) 更加重视有利于保护环境、促进社会公平、提高治理质量的活动。

57. 从这些基金所得的收入应按照经广泛协商和参与进程确定的国家优先事项，用于推进可持续发展目标的实施。基金的管理和收益的使用应完全透明。应建立各项系统，以提供途径获取可靠、及时和易于理解的信息。

58. 采取集体行动通常会降低每个发展中国家各自的风险，这些国家一道合作，可以共同避免高昂的交易成本，因为基金中基金将把费用分摊给所有投资方。因此，只要管理得当，投资基金可以提供安全、稳定的回报率，来源国将通过这些回报逐步收回以前在非法资金流动中损失的金额。投资于股票基金或投资基金，将要求购买由来源国任命的专业证券组合经理监督的投资组合份额。证券组合经理将负责挑选投资组合中的股票，并负责作出买入、卖出和持有决定。

59. 投资基金的优势在于资金可以投资于广泛的股票和证券组合，从而分散风险，确保“安全”回报。然而，持有资金的目的地国必须愿意释放这些资金，这取决于所采取的政治做法和双边谈判。这些资金可以由一个有若干个合作伙伴参与的互惠机构管理，这可以为来源国提供更多保障。

提案 C：设立一项由各国中央银行治理的基金

60. 一位专家更赞成设立由国家中央银行治理或与国家中央银行有关联的基金，这一观点与来源国的主权有关。对于通过国际金融市场引导发展中经济体产生私人投资的投资基金，在考量时必须非常严谨，因为它可能极其昂贵，使用公共资金补贴私人资金，并可能导致从公共部门的腐败直接转向私人部门的腐败。

提案 D：在目的地国设立主权财富基金

61. 主权财富基金也是利用尚未归还的非法资金的一种手段。目的地国可以利用冻结的非法资金建立主权财富基金，该基金为国有投资基金，投资于实物资产和股票、债券、私募股权基金或对冲基金等金融资产。投资收益可用于造福来源国。

62. 这样的基金结构将使来源国政府能够以低利率为特定方案申请资金。

提案 E：通过区域银行引导资金

63. 另一项提案是通过区域银行引导资金，区域银行的目标之一就是为成员国的项目融资。这符合非洲非法资金外流问题高级别小组提出的提案。资金将按比例分配给有关来源国。在中央银行充当独立货币主管当局的情况下，中央银行可以在资金转移和监督非法资金使用方面发挥关键作用。不过，整个计划要取得成功，必须先作出以人权为主要关注点的政治决定。

64. 就投资而言，目前的趋势是在投资时不仅要考虑高财务回报这一标准，还要考虑与环境、社会和企业治理有关的标准，并将其纳入投资分析。社会责任投资

对实现可持续发展目标非常重要。气候变化和对资源造成的压力引发了对环境的担忧，在作出投资选择时必须考虑到此类可持续性问题的。鉴于社会经济关切与可持续发展目标密切相关，负责任投资已开始在投资市场中占据更大的份额。¹²

65. 全球影响力投资网络鼓励投资于既产生财务回报又带来社会和环境积极影响的公司和基金。¹³ 最近，资产管理人越来越多地围绕联合国的各项具体目标制定投资战略，以保护环境、促进社会公平和改善治理质量。¹⁴ 联合国开发计划署公布了标准，指导私募股权基金经理开展投资以促进实现可持续发展目标。

七. 2030 年可持续发展议程联合基金

66. 另一种可能性是利用 2030 年可持续发展议程联合基金来引导在目的地国被冻结的资金的的投资。这项联合基金成立于 2018 年，旨在为会员国实现可持续发展目标的工作提供支持，并提供新的筹资来源。预计会员国将向联合基金提供自愿捐款。

67. 2030 年可持续发展议程联合基金有几项目标，包括：(a) 提供综合政策支持；(b) 建立健全的融资体系；(c) 鼓励综合和变革性的政策转变；(d) 支持国家发展优先事项；(e) 促进旨在推进可持续发展目标的可推广投资机会；(f) 吸引较长期的公共和私人混合融资；(g) 确保联合基金投资组合的透明度和多样性；(h) 管理风险，监督有效监测并向所有合作伙伴报告。

68. 非法资金流动的目的地国可将未归还的非法资金的投资收益作为对 2030 年议程联合基金的捐款，以便为在非法资金来源国实现可持续发展目标的各项工作提供资助。以这种方式使用联合基金是值得考虑的，在实施之前应当进行彻底研究。

八. 结论

69. 上文分析的关于使用未归还资金的提案将需要各国和其他有关各方开展艰苦的谈判。只有各方本着合作精神同意进行政策调整，以期实现可持续发展目标、实现发展中国家和欠发达国家的资源不被窃取、其人民利益不受损害的更美好世界，这些提案才有可能得到落实。根据国际法，受益于非法资金流动的目的地国有义务帮助来源国实现可持续发展目标，这需要朝着这个方向动员所有力量。

70. 人权理事会第 34/11 号决议第 12 段请《联合国反腐败公约》缔约国会议考虑如何在执行《公约》时，包括在处理犯罪所得的归还问题时，采取立足人权的方针，赞赏缔约国会议资产追回问题不限成员名额政府间工作组继续努力，协助缔

¹² 见联合国环境规划署金融倡议负责任投资原则(www.unpri.org/pri/about-the-pri)。

¹³ 见全球影响力投资网络(<https://theginn.org>)。

¹⁴ Jennifer Thompson, “Why more asset managers are taking cues from UN sustainability goals”, 《金融时报》，2019 年 10 月 21 日。

约国履行《公约》规定的义务，以更有效地预防、侦察和制止犯罪所得的国际转移，并加强资产追回方面的国际合作；

71. 在同一决议第 15 段中，人权理事会吁请各国继续考虑设立一个非法资金流动对享有人权的负面影响问题政府间工作组，并进一步探讨应对这一现象的政策。

72. 本报告载有通过设立投资基金利用未归还资金的若干建议，这会有利于非法资金来源国。必须就如何使回报最大化以及投资将如何有助于实现可持续发展目标的详细模式征求财务和投资专家的意见。

73. 至关重要的是，应继续努力寻找方法和手段，以便在属非法性质的资金最终归还来源国前对其加以利用，造福来源国，特别是考虑到所涉资金数额巨大。这样做可有助于推动来源国的发展工作，人权理事会第 40/4 号决议也反映了这一点的重要意义。
