

# 第一章

## 与毒品贩运有关的非法资金流动 及其对发展和安全的影响

### 导言

1. 与毒品贩运有关的非法资金流动威胁到世界各国的政治、经济和社会发展与安全。麻管局以前曾审视过这一问题：1995年年度报告就有题为“更加重视打击洗钱活动”的一章。毒品贩运是有组织犯罪集团获利最丰厚的活动之一。毒品贩运不仅对吸毒者产生有害的健康影响，而且在种植、生产、制造、运输、分销和消费毒品的国家助长暴力、不安全、不稳定和腐败。毒品贩运只是有组织犯罪集团从事的非法活动之一，这些集团还参与人口贩运、武器贩运、非法采矿、洗钱和腐败，所有这些活动都伴随着严重的暴力。因此，有组织犯罪集团对全世界公民的安全和繁荣构成严重威胁。有组织犯罪集团借以寻求利润最大化的非法资金流动是贩运活动各个方面的命脉，所以，遏制非法资金流动对于应对世界各地的毒品贩运至关重要。与此同时，全球化促进了更多的资本流动、金融创新和新技术，如移动支付和数字货币，这些都加剧了来自非法资金流动和跨国有组织犯罪的威胁。

2. 根据毒品和犯罪问题办公室的《2021年世界毒品问题报告》，2019年约有2.75亿人使用毒品，相比2010年增加了22%，据观察，发展中国家的毒品使用增长更快。大麻是消费最广泛的毒品，

2019年全球估计有2亿使用者。2010至2019年期间，可归因于类阿片使用病症的死亡人数增加了41%。2020年，美国的药物过量死亡人数上升了29.4%，估计为93,331人，其中69,710人涉及类阿片药物，非法制造的芬太尼和合成类阿片药物是这一增长的主要驱动因素。毒品贩运依赖于供需之间的动态：为了打击这种贩运祸患，各国必须通过有公共和私营部门以及民间社会参与的综合战略和政策，对减少供应和减少需求予以同等重视。

3. 限制供应会使毒品变得更加稀缺、更加昂贵，也更难被社会所容忍。为此，必须解决毒品贩运的所有阶段（种植、生产、制造、运输、分销、销售和收入汇回）。必须在地方、国家和国际各级努力减少供应，利用外交、军事、情报和执法能力阻截毒品运输，查明犯罪网络，并将贩运者绳之以法。应采取替代发展方案，例如用作物替代植物类毒品的非法种植。应对毒品需求和供应问题的平衡解决方案必须以证据和分担责任为根基，因为非法药物造成的挑战愈发复杂，加之COVID-19危机和连带的经济低迷可能会加剧其影响，尤其是加剧对贫困人群、边缘群体和弱势群体的影响。

4. 腐败，特别是通过贿赂和合法资源的转送，既是与毒品贩运和更广泛的非法经济有关的非法资金流动的助长因素，也是这种非法资金的产物。

有组织犯罪集团利用腐败推动和实现其目的。腐败本身就是一种犯罪，也侵蚀信任，削弱治理，阻碍经济发展，并进一步加剧不平等、贫困、社会分裂和环境危机。因此，必须在世界各地查明和打击腐败和非法资金流动。

## 界定非法资金流动和洗钱

5. 非法资金流动是毒品贩运的一个关键助长因素，有组织犯罪集团从中获取财富和权力。非法资金流动的定义是，跨越国界非法赚取、转移或使用的资金，并表现出以下特征：*(a)*行为本身是非法的（如腐败、逃税）；*(b)*资金来自非法行为（如贩运毒品、人口、矿产或野生动植物）；和/或*(c)*资金用于非法目的（如资助有组织犯罪或恐怖主义）。非法资金流动的概念在国际发展界已经演变为一种将各种复杂问题联合起来的结构。虽然最初在20世纪90年代与资本外逃有关，但现在，非法资金流动包含从发展中国家的减贫方案和基础设施中转移公共资金和税收的活动。所以，非法资金流动已经成为发展面临的一项重大挑战，正受到越来越多的重视。<sup>1</sup>

6. 洗钱是掩盖犯罪所得并将其融入合法金融系统的过程，是非法资金流动的重要手段。根据《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的有关规定，洗钱可能包括三种不同的行为：*(a)*明知这类财产是犯罪所得而兑换或转让；*(b)*明知财产为犯罪所得而隐瞒或掩盖该财产的真实性质、来源、所在地、处置、转移、所有权或有关的权利；*(c)*在得到财产时，明知其为犯罪所得但仍然获取、占有或使用。洗钱包括三个阶段：*(a)*放置（非法资金最初进入金融系统）；*(b)*离析（通常使用匿名空壳公司将资金与其来源分离的过程）；以及*(c)*融合（资金从房地产等看似合法的来源返回给罪犯）。

<sup>1</sup>世界银行，“非法资金流动”，2017年7月7日；国际货币基金组织，情况介绍，“国际货币基金组织与打击非法和避税相关资金流动”，2021年3月8日。

7. 随着2016年《巴拿马文件》、2017年《天堂文件》、2020年《FinCEN文件》及2021年《潘多拉文件》的披露，非法资金流动受到了更严格的检视。这些文件揭示了非法收益扭曲和破坏国际金融体系，并将资金从发展中转移出去的方式。非法资金流动无论是来自逃税还是犯罪活动，都会导致资源的损失，而这往往是为公共举措或关键投资提供资金所急需的资源。总体而言，对于发展中国家整体，这往往意味着损失或放弃了数十亿美元的税收收入，而这些收入本可以被收集并用于促进可持续经济增长、创造就业机会、减少不平等和贫困以及应对气候变化。《潘多拉文件》披露了45个国家的政治人物、高级官员和130多名亿万富翁用来掩护其资产的离岸机制信息，该文件发表后，人们认识到提高公司透明度是改善金融廉正的必要条件。不透明的公司结构是调查和起诉犯罪的重大障碍，公司透明度提供了揭露非法资金流动的机制。一些管辖区仍被视为避税天堂，然而，如本章下文所述，国家一级即将进行的各种监管改革应有助于解决为非法资金流动提供便利的匿名性问题。<sup>2</sup>

8. 据估计，每年有数十亿美元非法离开发展中国家，这种公共资源的流失破坏了各国动员更多国内资源在2030年这一目标日期之前实现国际商定的可持续发展目标的努力。

9. 在《2030年可持续发展议程》中，减少非法资金流动被确定为在世界各地建设和平社会的优先领域。可持续发展目标的具体目标16.4是，大幅减少非法资金和武器流动，加强追赃和被盜资产返还力度，打击一切形式的有组织犯罪。毒品和犯罪问题办公室和贸发会议共同监管关于非法资金流动流入和流出总值的指标16.4.1，并负责制定一个衡量框架，指导各国量化该项指标。

<sup>2</sup>Elizabeth G. Silver和Catherine A. Johnson，“反腐败热门话题：公司透明度成为金融诚信监管改革的基石”，Vedder Price，2021年10月28日。

10. 根据这个衡量框架,非法资金流动的货币计量包括,非法所得资本的国际转移、为非法目的而进行国际转移的(最初)合法资本和非法转移的(最初)合法资本。非法资金流动分为以下两类:(a)创收,包括与非法市场及其运作以及与非法货物和服务的跨国供求有关的非法资金流动;(b)收入管理,利用非法资金流动管理非法活动产生的收入,并与非法行为者的消费和投资模式挂钩。

11. 非法资金流动主要源自以下四个领域:

(a) 非法税务和商业行为(极力避税、非法税务和商业行为);

(b) 非法市场(毒品贩运、枪支或野生动植物贩运、非法采矿、偷运移民、货物走私);

(c) 腐败(贿赂、贪污、滥用职权、以权谋私、非法致富);

(d) 犯罪(绑架、奴役和剥削、贩运人口、性剥削、敲诈勒索、抢劫、入室行窃、盗窃、资助恐怖主义行为)。

## 非法资金流动和洗钱机制

12. 对于有组织犯罪集团来说,创收是一个关键目标:融资是犯罪网络赖以生存的空气,它们利用自己的财富获取权力,利用这些权力腐蚀和拉拢竞争对手、协助者和/或政府和安全官员。要想支持和维持有组织犯罪集团的指挥和控制、人员、武器、通信、后勤和行动,资金是必不可少的。因此,追踪资金流向,切断犯罪分子的非法资金流动,就能瓦解这些集团。

13. 如以下插文1、2、3和4显示,非法资金流动依赖各种洗钱机制转移和隐藏资金。通过此类机制,犯罪分子试图掩盖其非法活动的收益、来源

或性质。用于洗钱的机制包括银行系统、现金运送人、大宗现金走私、货币服务提供者、替代汇款系统(如哈瓦拉)、价值储存手段、贸易洗钱、移动或互联网支付、加密货币、非营利组织、房地产和幌子公司。<sup>3</sup>

### 插文1. 《FinCEN文件》

传统银行仍然是最受青睐的洗钱机制。例如,2012年,汇丰银行承认为美利坚合众国和墨西哥之间的墨西哥锡那罗亚卡特尔洗钱8.81亿美元的毒品收益。检察官拒绝对该银行提起诉讼,而是允许汇丰支付19.2亿美元的和解金,并处以5年缓刑,在此期间,其防止洗钱的努力将受到法院指定的监督机构的监督。在这一披露之后,国际调查记者联盟、BuzzFeed News和108个其他媒体伙伴进行了为期16个月的调查,最终公布了《FinCEN Files文件》。这些文件探究了主流金融机构的活动,显示出,尽管据称有合规和反洗钱制度负责保护金融系统,但银行继续向被指控的罪犯、庞氏骗局、与被掠夺的政府资金有关联的空壳公司以及毒贩的金融中间人提供服务。这突出了一个持续存在的问题,即最大的金融机构是非法资金流动转移和洗钱的同谋。

14. 据报道,在欧盟从事活动的犯罪网络中,近60%参与腐败,近40%活跃于毒品贩运,因为毒品生产和贩运仍然是欧盟最大的犯罪活动。犯罪分子每年赚取和洗白数十亿欧元,欧盟洗钱活动的规模和复杂性此前曾被低估。职业洗钱者建立了一个平行的地下金融系统,并利用一切手段渗透和破坏欧洲的经济和社会。欧盟80%以上的犯罪活动网络使用合法的商业结构进行犯罪活动。此外,现在几乎所有的犯罪活动都有网络成分,许多犯罪已经完全转移到网上。犯罪分子利用加密通信在彼此之间建立网络,并利用社交媒体和即时通讯服务接触到更多的受众,以宣传非法商品。<sup>4</sup>

<sup>3</sup>Celina B. Realuyo, “利用金融情报打击美洲的跨国威胁网络”, “Diálogo电子军事杂志”, 2019年4月3日。

<sup>4</sup>欧警署, “2021年严重和有组织犯罪威胁评估:一种腐败影响——有组织犯罪对欧洲经济和社会的渗透和破坏”(卢森堡,欧洲联盟出版物办公室,2021年)。

## 插文 2. “稻草人”

墨西哥的卡特尔是最富有和最强大的有组织犯罪集团之一。这些集团从事毒品贩运和偷运移民,并采取不同的方法转移资金和洗钱。在继续实施跨境大宗现金走私的同时,卡特尔还转向了空壳公司,通过一个涉及国内和国际金融交易的复杂体系洗钱数百万美元。

犯罪分子利用“稻草人”创建各种实体,其中包括房地产公司、珠宝店和咨询服务公司,以此构成洗钱网络,其中还涉及家庭主妇、学生和银行雇员。

2014年,墨西哥金融情报部门发现四家公司发送和接收资金,以便隐藏这些资金的来源和目的地。所有这些公司都进行了与纳税申报表不符的交易。这四家公司成立于2012年的同一天,地址相同,法定代表人相同,实际上这个法定代表人是个“稻草人”。

在对一个更复杂的洗钱体系展开调查后,该部门发现,这四家空壳公司在不到两年的时间里接收并转移了35.232亿墨西哥比索。这些公司与另外三家由于为锡那罗亚卡特尔工作而接受调查的公司有关联。<sup>5</sup>

<sup>5</sup>Zorayda Gallegos,“墨西哥贩毒卡特尔利用这些空壳公司洗钱”,《环球报》(墨西哥城),2020年6月6日。

15. 包括犯罪和恐怖集团在内的非法网络利用一种称为哈瓦拉的非正规银行或替代汇款系统转移其资产,因为该系统具有不透明和流动性强的特点。哈瓦拉是一种基于信任的经纪人系统,已有数百年历史。该系统在整个南亚和阿拉伯世界使用,也在非洲、欧洲和美洲的部分地区使用。该系统被许多不同的文化地区所使用,但有不同的名称:在讨论资助恐怖主义和洗钱问题时,“哈瓦拉”经常被用作此类系统的统称。哈瓦拉帮助客户和经纪人(被称为哈瓦拉经纪人)在没有钱、物实体转移的情况下转移资金或价值,通常是在世界上银行和其他正规机构很少或不存在的地区,或者把资金转移到金融监管薄弱的国家。哈瓦拉经纪人安排资金或等值物品的转移和接收,并在很长一段时期内以贸易、现金和净额结算的方式结算交易。在全球范围内经营的哈瓦拉经纪人和其他类似服务提供者主要分为以下三种类型:(a)传统(合法)的哈瓦拉经纪人和其他类似服务提供者;(b)混合的传统(有时是不知内情的同谋)哈瓦拉经纪人;(c)犯罪(同谋)的哈瓦拉经纪人。<sup>5</sup>

<sup>5</sup>金融行动特别工作组,“哈瓦拉和其他类似服务提供者中的洗钱和资助恐怖主义行为中的作用”(2013年,巴黎)。

据报道,2008年11月孟买恐怖袭击的肇事者就是依靠哈瓦拉交易为其行动提供资金的。<sup>6</sup>在阿富汗,传统的哈瓦拉系统为阿片类毒品贸易的蔓延提供了便利。该系统的非正规性一直是该国非正规经济和毒资洗钱不断深化和扩大的关键,以至于在某些地区,在一年中的某些时候,哈瓦拉流动资金100%与毒品有关。从本世纪初开始,毒资通过提振非耐用和耐用消费品、房地产和建筑施工的总需求,找到了进入合法经济领域的途径。<sup>7</sup>

16. 网络空间和加密货币正在成为有组织犯罪集团争夺庞大的毒品、武器、性和人口犯罪市场控制权的新前沿。为了追踪比特币和其他旨在隐匿用户身份的加密货币的使用情况,墨西哥政府于2018年颁布了一项新法律,要求所有注册的加密货币交易平台报告单笔超过56,000墨西哥比索(2,830美元)的转账。墨西哥和美国主管机关表示,使用比特币洗钱的情况正在增加,特别是在哈利斯科新一代卡特尔和锡那罗亚卡特尔等毒品贩运团伙中。据信,仅在墨西哥,墨西哥卡特尔每年洗钱估计达250亿美元。为了不超过触发风险提示警报的银行交易门槛(7,500美元),犯罪分子通常会将非法现金分成小笔存入不同的银行账户,这一手法被称为“化整为零”。然后,他们使用这些账户在网上购买一系列少量比特币,掩盖资金的来源,并方便他们向在世界其他地方的同伙进行支付。据美国缉毒局称,由于交易的匿名性和速度,墨西哥和哥伦比亚的有组织犯罪集团都在增加对虚拟货币的使用。<sup>8</sup>

17. 自由贸易区和博彩企业继续被用于贸易洗钱,以清洗非法资金。基于贸易的系统充当着在世界各地转移货币和价值的并行方法。由于哈瓦拉和黑市比索兑换等系统以及黄金和钻石等商品

<sup>6</sup>Animesh Roul,“拉什卡-塔伊巴组织的金融网络从海湾国家瞄准印度”,“恐怖主义监测”,第7卷,第19期(2009年7月)。

<sup>7</sup>Christopher Ward和William Byrd,“阿富汗的阿片毒品经济”,“南亚减贫和经济管理工作文件系列”,编号SASPR-5(华盛顿特区,世界银行,2004年)。

<sup>8</sup>Diego Oré,“拉丁美洲犯罪卡特尔转向加密货币进行洗钱”,路透社,2020年12月8日。

的使用不在许多财务报告要求的范围内,因此给执法实体带来了巨大的挑战。这些系统通常只是依靠修改货运单据或发票,因此往往不会被发现,除非不同管辖区的执法实体共同努力共享信息和比对单据。阿拉伯联合酋长国现在要求哈瓦拉经纪人和非正规资金转移服务提供者在中央银行正式注册。致力于打击这种洗钱方法的贸易透明度单位网络不断扩大,通过监测进出口单据,揭示了跨国贸易洗钱的规模。这些单位专注于侦查贸易数据中的异常情况——例如蓄意高报货价和低报货价,这可能是贸易洗钱的明显标志。

### 插文 3. 温哥华模式

赌场和房地产被用于洗钱。温哥华模式是一种涉及赌场和房地产的洗钱方法。这一过程始于中国。在中国,货币管制不允许公民携带超过5万美元的资金出境。

为了规避这一限制,富有的中国公民同与加拿大不列颠哥伦比亚省温哥华市有联系的国内犯罪集团作出安排。在前往温哥华之前,这些公民将资金转移到犯罪分子控制的在中国的银行账户,犯罪分子的同伙在温哥华为他们提供加元资金。这些加元有可能是销售前体化学品或芬太尼得来的利润。

然后通过赌场赌博清洗这些资金。这些中国公民到访温哥华的赌场,把他们的资金换成赌场筹码,进行一系列低价值下注,然后把筹码换回加元,他们的非法犯罪来源就这样洗“干净”了。所得收益要么被犯罪团伙重新投资于购买芬太尼供货,要么被中国公民自己投资于不列颠哥伦比亚省的房地产,他们这样做就能避开中国监管机构和中国税务部门的审查。

大量外国公民用经过洗白的资金在温哥华购买房产,对该市产生了影响,导致房价上涨,达到了大多数当地居民负担不起的水平。<sup>a,b</sup>

<sup>a</sup>“合规优势”,“洗钱:温哥华模式”,2020年1月7日; Sam Cooper,“中国团伙如何通过温哥华房地产清洗毒资”,《全球新闻》,2018年4月19日。

<sup>b</sup>Peter M. German,“扭转局势:不列颠哥伦比亚省房地产、豪车销售和赛马的洗钱独立审查”,“赃款报告,第二部分”(2019年3月)。

18. 毒品贩运产生的非法资金流动不仅资助犯罪,而且还支持恐怖主义。恐怖主义集团越来越依赖犯罪活动为其组织提供资金,这就是所谓恐怖主义和犯罪的同流合污。毒品贩运是一项利润

丰厚的活动,产生数十亿美元的利润,恐怖组织能够轻易地利用这些资金。国际恐怖主义组织与毒品贩运活动之间的联系因组织不同而大相径庭。在哥伦比亚,哥伦比亚革命武装力量-人民军(哥人民军)通过贩运可卡因维持了数十年。该组织的目标是推翻哥伦比亚的既定秩序,并以社会主义独裁政权取而代之。哥人民军企图破坏哥伦比亚政府的稳定,实施了爆炸、敲诈勒索、选择性暗杀、绑架以及与哥伦比亚警方和军队的武装对抗。然而,毒品贩运利润是其主要的资金来源。<sup>9</sup>

19. 从历史上看,阿富汗一直是全世界海洛因的主要来源地。毒品和犯罪问题办公室表示,世界上的海洛因至少85%源于阿富汗。塔利班与阿片经济的联系也表明了毒品贩运和恐怖主义之间的联系。2000年至2015年期间,在塔利班获利于毒品贩运活动并加强了对阿富汗罂粟种植地区的控制的同时,还造成了阿富汗境内与恐怖主义有关的死亡者的73%以及全世界与恐怖主义有关的死亡者的约13%。<sup>10</sup> 随着塔利班寻求扩大和巩固对毒品生产和贩运的控制,海洛因和甲基苯丙胺的相对成本使后者成为一种有吸引力的多样化,而甲基苯丙胺的利润更高于海洛因。据说,塔利班通过贩运阿片和海洛因每年赚取约30亿美元。阿富汗正在扩张的甲基苯丙胺市场有可能使毒品贩运更加有利可图。

### 非法资金流动规模和性质的全球估算

20. 衡量与毒品贩运有关的非法资金流动的大小和规模是一项艰巨的挑战,因为对产生于毒品贩运的非法资金流量的估计,是根据作物种植、前体化学品购买、非法药物生产的潜力、执法实体缉获的毒品、批发和零售的销售额估计以及消费率

<sup>9</sup>Steven C. McCraw, 联邦调查局情报办公室助理主任,在参议院司法委员会的证词,华盛顿特区,2003年5月20日。

<sup>10</sup>毒品和犯罪问题办公室司法教育大学单元系列,“有组织犯罪/反恐”,单元16:有组织犯罪与恐怖主义之间的联系,“恐怖主义和毒品贩运:关键事实”。

等数据推算出来的。很难准确衡量与特定国家有关的非法资金流入和流出量。

21. 在 2011 年一份基于对现有估计数进行元分析的报告中, 联合国认为, 2009 年可通过金融系统进行洗钱的金额相当于全球 GDP 的 2.7% (2.1%-4.0%), 即 1.6 万亿美元。如果只考虑与毒品贩运和其他跨国有组织犯罪活动有关的资金流, 在新千年的第一个十年里, 通过金融系统进行洗钱的相关收益将相当于每年约 6,500 亿美元, 2009 年相当于全球 GDP 的 1.5%, 即 8,700 亿美元。毒品约占所有犯罪收益的 20% (17%-25%), 约占跨国有组织犯罪收益的一半, 并占全球 GDP 的 0.6% 至 0.9%。衡量方法包括: (a) 计算各次区域一级跨国犯罪活动产生的金融收益; (b) 估算从各次区域的跨国犯罪活动进入金融系统的金额; (c) 估算为洗钱目的而跨境的金额, 这反映的是来自跨国犯罪收益的实际跨国非法资金流量。<sup>11</sup>

22. 2014 年, 据估计, 全球毒品贩运市场价值在 4,260 亿至 6,520 亿美元之间, 在估计每年为 1.6 万亿至 2.2 万亿美元之间的跨国犯罪总收入当中占了约三分之一。<sup>12</sup>

23. 在美国, 2016 年在大麻、可卡因、海洛因和甲基苯丙胺上的支出达到近 1,500 亿美元, 其中很大一部分支出来自每天或几乎每天吸毒的一小部分人。研究人员估计, 从 2006 年到 2016 年, 这四种毒品每年的总花费在 1,200 亿美元到 1,450 亿美元之间波动。相比之下, 2017 年美国的酒类支出估计为 1,580 亿美元。<sup>13</sup>

24. 与阿富汗的合法经济的规模相比, 该国的非法阿片剂经济规模巨大。阿富汗是世界上主要的

非法阿片剂生产国, 也是全球 80% 以上非法阿片产量的来源国。阿富汗阿片剂经济的非法总产量尽管下降了三分之二, 从 2017 年的 41 亿到 66 亿美元降至 2018 年的 12 亿到 22 亿美元, 但仍占该国 GDP 的 6% 至 11%, 超过了其官方记录的货物和服务合法出口的价值。<sup>14</sup>

## 非法资金流动与腐败

25. 造成非法资金流动和腐败的因素包括薄弱的政治意愿、效率低下的机构和不完善的反洗钱机制。各国政府为应对这一问题正在采取的一项行动是资产追回。为此, 需要一致执法以支持打击和预防腐败的立法和体制改革。例如, 2020 年, 吉尔吉斯斯坦通过了 2021-2024 年期间的反腐败战略, 其中包括改进返还被盗资产状况的计划。莫桑比克政府通过了新的资产追回法案并规定个人在全国银行使用唯一账号。同样在 2020 年, 阿富汗颁布了针对腐败案件实施资产没收的法规, 这是该国第一项此类资产没收法规。同年 10 月, 阿富汗官员宣布在过去四个月里阻止了 160 万美元的非法转移。<sup>15</sup>

### 插文 4. Lava Jato (“洗车”) 调查

巴西对腐败和洗钱的 *Lava Jato* (“洗车”) 调查始于 2014 年, 这可能是政府控制的大型公司和公共工程项目背景下最著名的重大腐败案件。最初的洗钱调查发现, 巴西政府最高层以及包括国有企业在内的公司存在腐败, 为了换取巴西国内外的合同而行贿。据总检察长办公室称, 截至 2018 年 10 月, 通过调查已有 200 多人因腐败、滥用国际金融体系、毒品贩运和洗钱等罪行而被定罪。还有十几家公司和多名外国领导人也牵涉其中。调查的结果是向巴西归还了约 8 亿美元, 并在世界各地引发了衍生调查。<sup>9</sup>

<sup>9</sup>Amelia Cheatham, “Lava Jato: 了解巴西的腐败调查深入到何种程度”, 对外关系理事会, 2021 年 4 月 19 日。

<sup>11</sup>毒品和犯罪问题办公室, “估算毒品贩运和其他跨国有组织犯罪造成的非法资金流量: 研究报告”(维也纳, 2011 年)。

<sup>12</sup>Channing May 和 Christine Clough, “跨国犯罪和发展中世界”(华盛顿特区, 全球金融诚信组织, 2017 年)。

<sup>13</sup>Gregory Midgette 等人, “2006-2016 年美国用户在非法药物上的花费”(加利福尼亚州圣莫尼卡, 兰德公司, 2017 年)。

<sup>14</sup>《国际麻醉品管制局 2020 年报告》(E/INCB/2020/1), 第 342 段。

<sup>15</sup>美国国务院, 国务院国际麻醉品和执法事务局, “国际麻醉品管制战略报告”, 第一卷, “药物和化学品管制”(2021 年 3 月)。

26. 欧盟的主要有组织犯罪活动包括网络犯罪和毒品贩运。欧盟有组织犯罪的主要特点包括腐败、渗透和利用合法的商业结构进行各种类型的犯罪活动,以及存在一个平行的地下金融系统,使犯罪分子能够转移得来的利润和把利润用于投资。令人关切的是,欧盟严重和有组织犯罪的扩大和演变,以及COVID-19疫情的潜在长期影响,可能会为犯罪的未来猖獗创造理想的条件。犯罪网络正试图利用欧盟因这场疫情大流行而面临前所未有的危机对目标下手,无论是公民、企业,还是公共机构。正如疫情大流行期间所显示的那样,有组织犯罪集团具有专业性和高度适应性,而且70%的犯罪集团在三个以上的国家从事活动。<sup>16</sup>

27. 麻管局欢迎联合国区域间犯罪和司法研究所发起的一系列关于非法资金流动和资产追回的研究。<sup>17</sup> 涵盖亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、利比亚、摩尔多瓦共和国、突尼斯和乌克兰的这一些近期报告强调了为解决非法资金流动应当采取的关键行动,包括国内应优先进行金融查扣的部门和应予打击的犯罪类型。强调了切实和高效率扣押和没收与腐败和有组织犯罪有关的资产的必要性。

### 非法资金流动对实现可持续发展目标的影响

28. 非法资金流动助长犯罪、腐败和经济扭曲,是可持续发展的主要障碍。非法资金流动可以直接影响到一个国家筹集、保留和调动自身资源为可持续发展提供资金的能力。安全理事会的多项决议都提到了各种形式的犯罪,并授权应对犯罪流动和市场。有组织犯罪对和平、安全和发展的破坏越来越严重。

29. 遏制毒品贩运和紧急应对非法资金流动的国际承诺近年来加快了步伐。《1988年公约》

在这方面对《经1972年议定书修正的1961年麻醉品单一公约》和《1971年精神药物公约》进行了扩展。《1988年公约》关于犯罪和制裁的第3条规定,各缔约国应采取可能的必要措施将下列故意行为确定为其国内法中的刑事犯罪:生产、制造、提炼、配制、提供、兜售、分销、出售、以任何条件交付、经纪、发送、过境发送、运输、进口或出口任何麻醉药品或精神药物。关于没收的第5条涉及此类犯罪的收益,并规定各缔约国应制定可能必要的措施以便能够没收:(a)从按第3条第1款确定的犯罪中得来的收益或价值相当于此种收益的财产;(b)已经或意图以任何方式用于按第3条第1款确定的犯罪的麻醉药品和精神药物、材料和设备或其他工具。此外,根据第5条,各缔约国还应制定可能必要的措施,使其主管机关得以识别、追查和冻结或扣押该条第1款所述的收益、财产、工具或任何其他物品,以便最终予以没收。将罪犯、毒贩及其资助者绳之以法并没收其资产是《1988年公约》的重要目标,该公约是世界各国法律的框架。

30. 第三次发展筹资问题国际会议的《亚的斯亚贝巴行动议程》提供了一个全球筹资框架,以调动和交付可持续发展所需的资源、技术和伙伴关系。在该议程中,会员国促请所有国家批准和加入《联合国反腐败公约》。会员国表示支持“追回被盗资产举措倡议”,承诺打击洗钱和资助恐怖主义行为,并承诺确保有效执行《打击有组织犯罪公约》。同样,可持续发展目标16和17下的具体目标包括:在国家层面促进法治,确保所有人都能平等诉诸司法;到2030年大幅减少非法资金和武器流动;大幅减少一切形式的腐败和贿赂行为;在各级建立有效、负责和透明的机构;通过向发展中国家提供国际支持等方式,加强国内资源调动。加强全球宏观经济稳定;加强可持续发展的政策一致性;以及尊重每个国家制定和执行消除贫困和可持续发展政策的政策空间和领导作用。

<sup>16</sup> 欧警署,“2021年严重和有组织犯罪威胁评估”。

<sup>17</sup> 可查阅[www.unicri.it/publications](http://www.unicri.it/publications)。

31. 非法资金流动对发展造成不利影响,特别是在非洲。这类流动每年消耗非洲国家 886 亿美元,这大致相当于非洲大陆 GDP 的 3.7%。<sup>18</sup> 遏制这些非法资金流动将使非洲国家能够调动更多的国内资源。因此,非洲国家应优先解决非法资金流动问题,以收回对落实可持续发展目标和应对 COVID-19 疫情的健康、社会和经济影响至关重要的财政资源。在非洲,除了实现可持续发展目标面临每年 2,000 亿美元的资金缺口之外,估计疫情大流行后的恢复将耗资 1,500 多亿美元。<sup>19</sup> 非法资金流动和腐败破坏外国直接投资和援助,威胁非洲大陆的发展。流出额几乎相当于每年流入非洲的官方发展援助总额(480 亿美元)和外国直接投资总额(540 亿美元)的总和。<sup>20</sup> 所以说,非法资金流动正在抽走非洲的重要收入,破坏稳定,阻碍实现可持续发展目标的进展。非法资金流动对安全、发展和繁荣有负面影响,因此需要采取更多行动加以遏制,并为建设性目的保护经济资源。

32. 发展中国家特别容易受到非法资金流动的影响,这对政治和经济安全构成了巨大挑战。由于腐败、有组织犯罪、非法开采自然资源、国际贸易欺诈和逃税,公共优先事项无法实现。因此,需要发达国家和发展中国家与私营部门和民间团体建立伙伴关系,开展强有力的国际合作和一致行动。<sup>21</sup> 非法资金流动也是其他一些妨碍减贫和共同繁荣的问题的症候,例如既得利益和薄弱的透明度和问责制。

## 非法资金流动对安全发展的影响

33. 由于毒品贩运连带着暴力和不稳定,与毒品贩运有关的非法资金流动对安全和经济发展产生

<sup>18</sup> 贸发会议,《应对非法资金流动促进非洲可持续发展:非洲经济发展——2020 年报告》(联合国出版物,2020 年)。

<sup>19</sup> Gilles Carbonnier,“遏制非法资金流动,为可持续发展 and COVID-19 复苏买单”,“乔治敦大学国际事务学报”,2021 年 3 月 2 日。

<sup>20</sup> 贸发会议,《应对非法资金流动促进非洲可持续发展》。

<sup>21</sup> 世界银行,“非法资金流动”。

重大影响。虽然难以从一般的暴力中剥离与毒品贩运直接相关的暴力和动荡并加以衡量,但众所周知,毒品贩运以及其他犯罪,如贩运人口和武器,都会产生暴力,因为有组织犯罪集团使用暴力或暴力威胁控制地盘活动和挤垮竞争对手。犯罪和暴力程度高的国家必须投入大量资源维护法律和秩序,保护其人民。

34. 根据经济与和平研究所的数据,世界和平在 2020 年经历了过去 13 年中的第九次削弱,国家的平均和平水平在这一年中恶化了 0.07%。2020 年,暴力对全球经济的经济影响增加了 0.2%,按购买力平价计算,达到 14.96 万亿美元,相当于全球经济活动的 11.6%,即人均 1,942 美元。<sup>22</sup> 用于进行这些计算的全球和平指数评估了三个领域的和平状况:(a) 社会安全和保障;(b) 持续的国内和国际冲突;(c) 军事化程度。该指数涵盖的直接成本包括暴力的直接后果,如暴力犯罪受害者的医疗费用、暴力造成的资本破坏以及与安全和司法系统相关的成本。间接成本包括更长期的成本,如身体和心理影响导致的生产力下降,以及对安全和安保的社会感知的影响。

35. 暴力造成的经济代价组合因国家和地区而异。例如,凶杀、暴力犯罪和自杀造成的经济代价在中美洲和加勒比地区以及撒哈拉以南非洲所占比例最高,分别为 41% 和 35%。武装冲突造的成本在暴力造成的经济代价中占比最高的是撒哈拉以南非洲,达到 18%,南美洲为 13%,中美洲和加勒比地区为 12%。在暴力造成的经济代价最高的 10 个国家,平均经济影响相当于 GDP 的 36%。相比之下,在受暴力影响最小的国家,平均经济代价略低于 GDP 的 4%。暴力造成的相对或占比经济代价最大的是阿拉伯叙利亚共和国、南苏丹、阿富汗和中非共和国(分别占 GDP 的 82%、42%、40% 和 37%)。劳氏船级社基金会的世界风险调查提供了另一项衡量标准,反映了 145 个国家对风险和暴力

<sup>22</sup> 经济与和平研究所,“2021 年全球和平指数:衡量复杂世界中的和平”(悉尼,2021 年 6 月)。



的看法。这项民意调查发现,在近三分之一的国家,暴力被指为日常安全的最大风险,是全球范围内被提及次数第二多的风险,仅次于交通事故。在全球范围内,超过60%的人至少在某种程度上担心受到暴力犯罪的严重伤害。<sup>23</sup>

36. 数十年来,哥伦比亚由于国内武装冲突和毒贩暴动,经历了严重的暴力和公民不安全。哥伦比亚的有组织犯罪集团,如毒品贩运黑手党和准军事团体,装备精良,非常危险。该国不仅面临国内冲突,而且还受到犯罪率高、被迫流离失所、绑架、非法采矿和毒品贩运的困扰。2017年,冲突、恐怖主义、凶杀和性侵犯在哥伦比亚造成的经济影响超过2,750亿美元,占该国GDP的34%。这一数字还考虑了遏制暴力的成本以及暴力对经济的影响。在2021年全球和平指数中,哥伦比亚在南美洲排名第10位(在11个国家中),总体排名第144位。由于暴力示威和政治恐怖活动的增加,该国的总体得分出现了恶化。近年来,内部冲突造成的死亡人数也在增加。<sup>24</sup>

37. 为了给自己的国家带来和平,哥伦比亚总统胡安·曼努埃尔·桑托斯与哥人民军达成了一项和平协议,并因此于2016年获得了诺贝尔和平奖。他制定了繁荣边境计划,通过社会和经济在哥伦比亚边境对抗贫困并打击非法武装团体的暴力,通过该计划,到2014年,在基础设施、教育、农业发展和治理方面投入的资金多达3,200万美元。<sup>25</sup> 哥伦比亚和许多其他国家正在花费大量宝贵资源遏制和预防暴力,促进安全和经济发展。各国需要用于应对凶杀、暴力犯罪和武装冲突的资金越少,可用于卫生、商业、教育和基础设施的资金就越多。

38. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国的非法经济直接影响到国家的安全和发展,据估计,目前该国90%

的人口生活在贫困之中。<sup>26</sup> 这场危机的部分原因是全球可卡因产量达到创纪录水平,委内瑞拉玻利瓦尔共和国成为国际可卡因贩运日益重要的战略据点。

39. 阿拉伯叙利亚共和国的内战对安全和发展产生了不利影响,大麻脂和作为“芬乃他林”出售的苯丙胺类兴奋剂的贩运对该国的非法经济越来越重要。据报告,黎巴嫩和叙利亚是“芬乃他林”的来源国,而此前报告称“芬乃他林”主要是被贩运进入中东市场的,2020年和2021年在奥地利、意大利和马来西亚缉获了“芬乃他林”片剂,这表明可能有了新的市场和贩运路线。2021年3月,马来西亚缉获大量隐藏在来自中东的集装箱内的含有苯丙胺的“芬乃他林”片剂,估计价值12.6亿美元。

40. 利比亚是一个脆弱的国家,由于非法经济猖獗,暴力、犯罪和腐败现象十分严重。自20世纪90年代末以来,利比亚一直是北非的毒品中转区和小型市场。2011年的骚乱推翻了该国经济所处的受控无序状态,使贩运和走私变得更加分散,显著增加了非法药物的流动和当地毒品市场的扩散。毒品贩运与该国的复杂非法经济中的几乎所有其他流动重叠并交织在一起,毒品贩运和消费助长和滋生暴力。虽然国际社会关注的主要是偷运移民和燃料,但毒品贩运仍然利润丰厚,是利比亚犯罪经济的首要元素。来自摩洛哥的大麻脂块经利比亚到达埃及,再通过巴尔干半岛运往欧洲,是利比亚最稳定的贩运活动。此外,运往欧洲的南美可卡因以及“摇头丸”和苯丙胺类兴奋剂的贩运也经过该国。而且,贩运医药产品特别是曲马多的活动也大为泛滥,曲马多是一种可能养成用药习惯的非国际管制类阿片镇痛药。贩运毒品和偷运移民流动之间的相互重叠显而易见。挤满移民的汽车和卡车里经常夹带医药产品和少量大麻。移民偶尔也会贩运少量可卡因或其他毒品用以支付路费。<sup>27</sup>

<sup>23</sup> 同上。

<sup>24</sup> 同上。

<sup>25</sup> 哥伦比亚外交部,“繁荣边境计划”。可查阅 [www.cancilleria.gov.co/node/1294](http://www.cancilleria.gov.co/node/1294)。

<sup>26</sup> Brooke Fowler,“委内瑞拉贫困的十大事实”,博根项目,2018年9月7日。

<sup>27</sup> Fiona Mangan,“利比亚的非法药物贩运和使用:高低起伏”,Peaceworks,第161期(华盛顿特区,美国和平研究所,2020年)。

41. 在安全方面,武器贩运无处不在,影响着利比亚境内和通过利比亚的所有其他非法流动,而武器的注入改变了该国的走私和贩运形态。贩运、走私和吸食毒品对利比亚的司法和安全部门的影响尤其有害。从贩运和走私中获得的庞大资金流动增强了民兵组织的力量,瓦解了应对相关犯罪动态的改革或战略努力。一旦革命武装团体被纳入国家安全架构,全国各城镇的帮派就会谋取对关键安全职能和贩运路线的控制权。警察、民兵保安提供者、检察官和法官报告说,涉毒犯罪和不安全因素都更为加剧。此外,持续的安全真空和广泛的武器拥有推动了利比亚的犯罪和暴力激增。<sup>28</sup>

### 各国解决非法资金流动的应对举措

42. 在过去的20年里,各国已认识到非法资金流动对自身安全和经济发展构成的威胁,并已采取行动完善打击洗钱和打击资助恐怖主义行为的法律框架。在2001年9月11日纽约发生的恐怖袭击后,各国加强了打击洗钱和打击资助恐怖主义行为的制度。加强对正规银行体系的监督和监管需要与私营部门密切合作,以维护国际金融体系。各国已在金融情报部门和执法机构构建了大量能力,以发现和调查可疑交易,从而打击洗钱、资助恐怖主义行为以及其他非法资金流动。同样,司法系统已投入更多的资源,为检察官和法官提供关于涉及非法资金流动的金融犯罪的培训。然而,随着洗钱、逃税和腐败的演变,各国必须适应和应对这些资金流动的新表现形式。

43. 例如,大不列颠及北爱尔兰联合王国设立了国家打击经济犯罪中心,将执法和司法机构、政府部门、监管机构和私营部门联合起来,共同

<sup>28</sup>同上。

致力于应对严重的有组织经济犯罪,保护公众,维护该国作为金融中心的繁荣和声誉。联合国金融情报部门负责接收、分析和传递从可疑活动报告中收集的金融情报,这些报告是打击洗钱、恐怖主义、严重和有组织犯罪、腐败和欺诈的关键情报来源。由国家打击犯罪局主办的联合金融分析中心汇集了来自国家打击犯罪局、女王陛下税务和海关总署、金融行为监管局和严重诈骗调查局的官员、分析能力、技能和情报。该中心最初是为了应对《巴拿马文件》泄露事件而成立的,然而,现已经发展成为一个进行更广泛金融分析的合作单位。<sup>29</sup>

44. 摩洛哥近年来在打击跨国有组织犯罪和洗钱方面取得了进展。该国在地理位置上是欧洲和非洲之间的门户,这使其成为走私、毒品和人口贩运、洗钱和隐秘移民的通道。一项打击贩运人口和洗钱的新法律将贩运广泛地定义为包括提供或收受与贩运有关的款项或好处的任何人,并对犯罪者处以重刑,从而震慑贩运人口和洗钱活动。贩运摩洛哥生产的大麻(特别是大麻脂)以及越来越多地通过摩洛哥把拉丁美洲的可卡因贩运到欧洲,产生了可观的非法利润。这类毒品贩运所得收益通过购买房地产、珠宝和车辆洗白。转账服务因汇款金额量而存在弱点。2019年年度汇款增至67亿美元,占GDP的5.6%。多数转账都来自欧洲。<sup>30</sup>

45. 摩洛哥一直在通过协调和能力建设强化反洗钱制度。该国已经制定了关键的法律法规,包括合规方案和可疑交易报告程序,并在2019年将对政治公众人物的要求与国际标准接轨。2019年,摩洛哥通过了国家风险评估,并将一个国家委员

<sup>29</sup> 联合国国家打击犯罪局,洗钱和非法金融,“洗钱的威胁”。可查阅 [www.nationalcrimeagency.gov.uk](http://www.nationalcrimeagency.gov.uk)。

<sup>30</sup> 美国国务院,国际麻醉品和执法事务局,“国际麻醉品管制战略报告”,第二卷,“洗钱”(2021年3月);以及中东和北非金融行动特别工作组,“反洗钱和打击资助恐怖主义行为的措施:摩洛哥王国——相互评估报告”(麦纳麦,2019年)。

会制度化,以协调该国的反洗钱策略。摩洛哥还增加了专门负责洗钱调查的执法单位数量,涉及洗钱的刑事案件数量也因此从2019年的30起增加到2020年的193起。在2018年之前的10年里,只有8人因洗钱被定罪,相比之下,2019年和2020年总共有62人因洗钱被定罪。摩洛哥继续与国际伙伴密切合作,该国政府执行了适用的多边协定,并自愿发起与私营部门伙伴的交流,以应对关键的脆弱性问题。<sup>31</sup>

46. 隐瞒受益所有权的匿名空壳公司一直是全球非法资金流动、洗钱和逃税的关键推动者。2020年,美国国会通过了《企业透明法》。该法案要求所有美国企业向金融犯罪执法网络提交受益所有权信息,旨在打击毒贩、有组织犯罪集团、腐败官员和一些政权利用匿名空壳公司洗钱、逃避制裁以及隐藏和转移腐败所得和其他非法资产。这是20年来美国反洗钱法的首次重大更新,规定对某些实体(包括在美国运营的外国实体)出台新的联邦受益所有权报告要求,并由金融犯罪执法网络维护收集的受益所有权信息联邦数据库。<sup>32</sup> 这项立法还将有助于监管可在互联网上购置并为所有者提供匿名服务的国际商业公司。<sup>33</sup>

47. 2020年为提高透明度和打击非法资金流动而采取的其他措施包括:(a)在巴哈马,总检察长办公室和金融情报股实施部门落实了一个安全搜索系统,用于获取关于在该国注册的法人实体受益所有权的在线信息;(b)伯利兹颁布立法,落实税务透明义务;(c)在开曼群岛,必须公开公司的认股人、注册办事处、股份资本和业务性质;(d)在荷兰,规定所有企业和其他法人实体在透

明的登记册中列出其最终受益所有人;(e)阿拉伯联合酋长国内阁会议发布了一项决议,要求申报受益所有权、披露股东信息并及时更新所有权信息。<sup>34</sup>

48. 受益所有权登记册的开发是为了向主管机关提供关于公司或信托最终受益所有人的可靠信息。然而,这一概念很难实施,取得的成果也很少。大多数现有的受益所有权登记册在向主管机关提供关于在该法域成立的公司或信托的最终受益所有人的可靠信息方面要么大部分无效,要么完全无效。<sup>35</sup>

## 打击非法资金流动的国际努力

49. 为了遏制国际资金流动,现在既有条约也有国际机构。例如,金融行动特别工作组是监督全球洗钱和资助恐怖主义行为的机构。这个政府间机构制定旨在防止这些非法活动及其对社会造成的危害的国际标准。该机构由七国集团成员国的领导人于1989年创立,目标是应对洗钱对国际金融体系的威胁。该机构制定了《关于打击洗钱及资助恐怖主义和扩散的国际标准》,以确保在全球范围内协调一致地预防有组织犯罪、腐败和恐怖主义。金融行动特别工作组审查用以洗钱和资助恐怖主义行为的技术方法,以应对虚拟资产之类的新风险,这些风险随着加密货币的普及而蔓延。该工作组的工作得到区域机构的补充,区域机构发挥与打击洗钱和资助恐怖主义行为有关事项的区域中心作用。区域机构的主要目的是促进执行打击洗钱和资助恐怖主义行为的全面制度,并在成员的管辖区内执行国际标准。

<sup>31</sup>美国国务院,国际麻醉品和执法事务局,“国际麻醉品管制战略报告”,第二卷。

<sup>32</sup>Lewis Ziropiannis等人,“关于公司透明法你需要知道些什么”,《国家法律评论》,第十一卷,第12号(2021年1月)。

<sup>33</sup>美国国务院,国际麻醉品和执法事务局,“国际麻醉品管制战略报告”,第二卷。

<sup>34</sup>同上。

<sup>35</sup>巴塞尔治理研究所,“受益所有权透明度是反洗钱体系的支柱——所以需要加以树立。来自2021年巴塞尔反洗钱指数的见解”,2021年9月20日。

50. 金融情报部门埃格蒙特集团为金融情报部门制定国际标准,金融情报部门是负责接收、索取、分析金融信息和/或向主管机关披露此类信息的国家中央机构,这些金融信息主要涉及可疑的犯罪所得和潜在的资助恐怖主义行为。金融情报部门经国家立法或法规授权,通常设在一国的中央银行或财政部内。创建埃格蒙特集团的目的是使其成为克服金融情报部门之间跨境信息共享障碍的中心。

51. 确立非法资金流动领域法律义务的主要联合国文书如下:

(a) 1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》,其中包括关于洗钱和国际合作的规定,特别是第3条第1款(b)项;

(b) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》,该公约要求缔约方将洗钱定为刑事犯罪,并纳入引渡、司法协助和执法合作的框架;

(c) 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》,该公约要求各国将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪,运用权力冻结和扣押用于恐怖主义活动的资金;

(d) 《联合国反腐败公约》,该公约要求缔约方采取措施预防腐败并将其定为刑事犯罪,并规定了国际合作,包括在追回与腐败案件有关的资产方面开展合作。

52. 随着利用先进信息和通信技术的新金融服务在全球迅速发展,非法资金流动的威胁继续呈指数级增长,损害金融系统信息的完整性,阻碍金融机构监测和评估从事与贩运潜在危险物质有关

的网上交易的风险。麻管局的GRIDS方案通过各种措施,包括召开全球利益攸关方协商会议,提高了各国政府及其金融服务业私营部门伙伴对危险物质(主要是非医用合成类阿片药物、新型精神活性物质和相关前体化学品)制造和贸易可能产生非法资金流动的认识。此外,该方案还鼓励和支持政府与金融服务提供商之间的自愿合作努力,例如货币或价值转移服务提供商,包括哈瓦拉汇款系统和类似的服务提供商以及虚拟资产服务提供商,所有这些服务提供商都担心其服务可能被危险物质贩运者利用。该方案还应政府部门的请求,为支持其调查工作提供及时援助。通过这些行动,GRIDS方案为各国政府履行题为《我们对有效处理和应对世界毒品问题的共同承诺》的大会第三十届特别会议成果文件所载的承诺提供便利。

## 国际社会面临的挑战和应对与毒品贩运有关的非法资金流动的建议

53. 与毒品贩运等犯罪相连的非法资金流动破坏全球金融系统,威胁世界各地的政治、经济和社会稳定与安全。非法资金流动还助长贿赂和腐败,为叛乱提供资金,在某些情况下还为恐怖主义活动提供资金。非法资金流动还破坏和阻吓合法企业、外国投资和发展。洗钱者和资助恐怖主义者利用打击洗钱和资助恐怖主义行为的国家制度中的漏洞和差异,将资金转移到法律和体制框架较弱或无效的管辖区或通过这些管辖区转移资金。因此,国际社会必须共同努力,通过侦查、监测、扣押、冻结和阻止非法资金流动减少此类资金流动。从事非法资金流动的人助长了犯罪、暴力、不稳定、腐败和不平等。由于非法资金流动没有国界或国籍,因此各国必须尽其所能应对这一问题。

54. 为了遏制与毒品贩运有关的非法资金流动并防止其对发展和安全的影响,麻管局建议各国政府:

(a) 改进识别、衡量和计算非法资金流动流入和流出的方法,并查明与之相关的非法活动;

(b) 对减少毒品供应和减少毒品需求的战略予以同样重视,这些战略还要应对非法资金流动问题,并调动公共和私营部门以及民间社会参与打击毒品贩运和非法资金流动;

(c) 加入并执行与打击跨国有组织犯罪,特别是毒品贩运、非法资金流动和腐败有关的所有联合国公约,并执行《1988年公约》第3条第1款(b)项所有规定和金融行动特别工作组的《打击洗钱及资助恐怖主义和扩散的国际标准》的规定;

(d) 进一步加强各国的反洗钱措施,如受益所有权法,使得某些管辖区的监管弱点不会被用来帮助非法资金流动逃避侦查和制裁;

(e) 继续进行金融部门评估,向金融和非金融部门提供技术援助,并监测经济体系,以确保遵守《打击洗钱和资助恐怖主义及扩散的国际标准》;

(f) 在国家和国际层面设立专门单位或特别工作组,以分享情报和调查非法资金流动,查明和扣押资产,侦查、瓦解和震慑从事非法资金流动的组织犯罪网络;

(g) 与私营和非政府部门合作,教育政府领导人和公众与毒品贩运有关的非法资金流动如何对世界各地的政治、经济和社会稳定与发展产生负面影响,从而提高认识,包括探讨利用资产追回得到收益和收缴毒品贩运相关的财产扩大提供吸毒预防、治疗和康复服务的潜力;

(h) 采取措施,防止新出现的金融服务和产品如电子钱包服务和加密货币被用于贩运危险物质;

(i) 通过更有效的透明度法律打击有罪不罚现象,对参与腐败和非法资金流动的个人和实体规定适当的惩处;

(j) 从早期开始在教育大纲中纳入公民意识和道德价值观,以此促进问责和透明文化,遏制腐败和非法经济。