

拟议国际反腐败法庭的最新进展——《规约草案》核心特征解析

苏珊·R·兰姆 著

政策简报系列第186号(2026)

在过去两年中，酝酿超过十年的国际反腐败法院（International Anti-Corruption Court, “IACC”）倡议发展势头迅猛。该倡议现已超越构想阶段，并在技术层面取得了重要进展。2024年，一份拟议的《国际反腐败法院规约》“零草案”问世。在汉堡新学院召开的一系列圆桌会议基础上，70多位专家组成的专家组对草案进行了审议。¹ 2025年6月，经过进一步修订的规约草案在一些国家和非政府组织间传阅，以征求初步意见和反馈。规约草案将适时公开，以供更广泛的磋商。发起者的最终目标是促成一项多边条约的通过，并将国际反腐败法院建设成兼具检察和资产追回能力的新型国际法庭。

国际反腐败法院填补了国际层面在问责和执法方面的重要空白。马茨·贝内斯塔此前在本简报系列中强调，根据具有里程碑意义的国际反腐败条约——《联合国反腐败公约》（UNCAC），采取有效的全球措施来应对严重腐败具有重要意义。² 《联合国反腐败公约》是唯一具有全球范围法律约束力的国际反腐败条约，它帮助众多国家建立了强有力的立法和制度以预防和打击腐败。然而，在当前的国际反腐败框架中，尚缺乏预防和打击严重腐败的具体义务。³

本政策简报概述了当前版本规约草案的主要特征以及拟议国际反腐败法院的核心架构，同时强调可能会引发讨论或需要进一步完善的相关问题。

1. 理由与方法

国际反腐败法院的设立是为了应对《联合国反腐败公约》所涉犯罪的普遍性与腐蚀性，尤其是在由国家元首或政府官员实施此类犯罪的情况下。“严重腐败”一词虽已被广泛使用，但联合国或任何其他国际机构均未对其进行过定义。参与草拟的国际专家一致认为，此类大规模、

¹ 该专家组由国际刑法律师、金融犯罪专家和资产追回专家组成，成员包括来自世界各地的法官及其他著名专家。该倡议由马克·沃尔夫法官（美国）和理查德·J·戈德斯通大法官（南非）牵头。

² 参见马茨·贝内斯塔（Mats Benestad）著，《重视高层腐败：2021年联大特别会议必不可少的优先事项》，政策简报系列第110号，托克尔·奥普萨尔学术电子出版社，布鲁塞尔，2020年（<https://www.toaep.org/pbs-pdf/110-benestad/>）。

³ 同上。

高层级的腐败剥夺了政府用于提供医疗、教育、住房、食品及基础设施等重要公共服务的资源。⁴ 其对国际和平、安全与福祉构成威胁，妨碍了消除贫困、应对气候变化与环境危机、保护全球公共卫生以及尊重人权与法治等共同国际优先目标的实现。腐败通过增加基本服务的成本、减少教育和医疗机会以及阻碍社会进步，对最脆弱的群体（包括妇女、儿童和原住民）造成了尤为严重的影响。很难想象还有其他任何犯罪能比此类腐败在全球范围内有更多的受害者，而其中许多受害者缺乏寻求补救性和恢复性正义的途径。

腐败的国家元首和其他高级国家官员之所以能逍遥法外，是因为他们往往控制着其所统治国家的司法系统，或是这些国家的国内体制不能或不愿用其它方式追究其责任。国家权力或精英阶层对权力的俘获，长期以来一直被认为是阻碍制度变革的最主要因素之一。⁵ 国际反腐败法院旨在降低这些犯罪所造成的影响，加强国际合作，让那些参与跨国有组织犯罪的人失去庇护所。

该规约草案的制定是一个反复迭代的过程。众多专家参与了磋商。发起者还将开展进一步的磋商和完善工作。为补充各国打击腐败的努力，专家组借鉴了其他国际刑事法庭的经验，吸纳了《国际刑事法院规约》中已获得广泛接受或经受了时间考验的条款，同时规避了那些在实践中被证明效果不佳的条款。规约草案的其他一些新颖特征是专门针对打击严重腐败所面临的独特挑战设计的。

2. 核心犯罪

该规约草案涵盖了一系列《联合国反腐败公约》缔约国须在其国内立法中规定为刑事犯罪的罪行（例如贿赂公职人员、挪用公共资金），以及《公约》鼓励各成员国入罪的少数其他罪行（例如影响力交易、资产非法增加以及私营部门贿赂）。其目的在于确定一份全面且连贯一致、得到广泛接受的罪行清单，从而使国际反腐败法院具备最优能力，以应对严重腐败所导致的诸多重大危害。

关于应纳入规约草案的罪行范围，目前已存在广泛共识。所有接受咨询的专家都认为，国际反腐败法院应涵盖那些得到充分认可、并有可能促成设立一个有效法院的罪行。最终的罪行清单（及其范围）可能会引发进一步讨论。

⁴ 同上。

⁵ 同上。

所有纳入的罪行都得到了广泛承认，并在众多司法管辖区域被规定为刑事犯罪（《联合国反腐败公约》要么强制要求、要么强烈鼓励将这些行为入罪）。然而，并非所有罪行都得到了普遍接受或在理解上完全一致。

起草委员会及所咨询的其他专家也一致认为，要在国际层面进行有意义的问责，就必须将促成严重腐败的私营部门纳入其中。不过，如何以最佳方式在规约草案中体现这一点，在技术上具有一定挑战性。⁶

国际反腐败法院的预期重点是处理超出各国自身审判能力的犯罪，包括那些因在国家体制内占据特权地位而更有可能逍遥法外的窃贼统治精英（kleptocrats）。然而，该规约既未设定严重性门槛，也未对高级领导人设定管辖权限制。这是因为腐败的严重性有时难以仅用货币数额来衡量。此外，如果仅关注那些拥有最高法律地位的人，可能会不当地束缚未来检察官的手脚，并且不一定能涵盖那些事实上应承担最大责任的人。属于国际反腐败法院管辖范围内的潜在犯罪数量众多，因此需要某种筛选机制：这一点目前体现在若干带括号的条款中（例如与私营部门贿赂相关的条款），以鼓励讨论。

3. 自然人与法人

国际反腐败法院的管辖权涵盖自然人和法人。这些创新条款借鉴了此前试图将法人纳入《国际刑事法院规约》的失败经验，也反映了自那时以来日益增长的共识：建立一个健全的法人责任框架对弥补反腐败领域的问责空白至关重要。自罗马外交会议以来，关于法人责任认定的规范得到了实质性的巩固，各国在国内层面对法人责任的认定也趋于一致。该规约草案中的这些条款与各成员国国内反腐败法律中不断演进的规范相一致。条款还借鉴了罗马会议期间曾审议过的措辞，以及包括《联合国反腐败公约》在内的国际条约中的相关规定。

该规约草案并未对“法人”这一概念作出准确定义。鉴于各国在法人刑事责任方面存在不同的做法，草案旨在为国际反腐败法院提供足够的广度和灵活性，使其能够随时间推移、根据不断发展的法律标准来解释这些条款。为反映腐败的多面性，公司（法人）与个人的法律责任是相互独立且不互斥的：起诉法人并不需要同时起诉自然人。当前的草案还包含了一个带括号的案文，建议纳入一项“未能防止腐败”的潜在罪名。各方认识到，这一概念可能无法获得普遍同意。将其纳入草案是为了提供广泛的选项，提高法院效能，并引发进一步的讨论。

国际反腐败法院的管辖权不延伸至国家，但资产追回部门管辖权的某些方面除外。

4. 管辖权

国际反腐败法院的管辖权本质上是一种选择加入机制。管辖权的依据包括国籍原则和属地原则等公认的规则。当一项犯罪或其部分犯罪要素发生在缔约国境内时，即存在属地管辖权。该规约草案还纳入了与全球反腐败起诉中普遍采用的规则相一致、适用范围更广的延伸属地管

⁶ 当前的规约草案包含了带有括号的备选方案。此外，许多私营实体履行着国家职能，而在一些国家，随着历史上属于公共领域的产品和服务被外包给私营部门，私营部门的腐败对公共部门的影响日益增大。该规约明确适用于可能并非公职人员、但单独或与公职人员一同行使国家权力或履行国家职能的个人。这在其定义条款中得到了体现。

辖权。

许多与严重腐败相关的国家通常不太可能加入国际反腐败法院。然而，它们的行为可能会影响到其他加入的国家。尤其是腐败所得很可能存在于众多国家，包括缔约国。至关重要的是，资产法庭在识别和追回被侵占资产方面的某些权力，允许非缔约国及其他实体在个案基础上向法院提出申请。国际反腐败法院诉讼程序的对物性质以及法院为任何受影响的国家（以及严重腐败的其他受害者）提供的寻求追回这些资产的方式，对于未来法院的效能至关重要，也将是激励许多国家参与其中的真正动力。

国际反腐败法院的属时管辖权主要是面向未来的，但在有限的情况下具有溯及力，例如涉及在规约生效前作为腐败所得获得的财产，但相关犯罪行为是在法院属时管辖权期间内完成的。现行条款确保规约中纳入的任何新罪名仅在面向未来的基础上才受国际反腐败法院管辖，以避免违反法无明文不为罪原则。对物诉讼程序的创新，使资产追回部门在处理溯及力问题，特别是涉及犯罪所得时，能够采取一种不同但基本没有争议的方法。⁷ 刑法承认围绕溯及力问题存在的风险：一个人应当事先知道其行为是否会招致刑事后果。资产追回部门的所涉法律风险则不同，因为其后果是非刑事性的，且仅涉及财产。此外，涉案者知晓腐败是不可接受的，并且涉案财产存在风险。这一点也体现在《联合国反腐败公约》之外的国际规范中。⁸

基于法无明文规定不为罪、法无明文者不罚以及诉讼时效不适用等原则的管辖权限制，草案主要借鉴了《国际刑事法院规约》中的相应条款。一事不再理原则旨在防止同一罪行受到双重追诉，也是该规约草案中补充性机制的基础。

5. 补充性

由于国际反腐败法院是对国家起诉和调查进行补充而非取代，该规约草案明确了国际反腐败法院与国家程序之间的相互关系。《国际刑事法院规约》中所体现的补充性原则，体现出自罗马会议以来各方对某些问题的关切可能已有所淡化。为节约成本、提高效率、简化程序，国际反腐败法院不再设立预审分庭。该规约草案对补充性程序的构想是“移管请求”。然而，裁决这些请求的方式仍参照了“不愿意或不能够”（由一国真正进行调查或起诉）的概念，并借鉴了国际刑事法院在裁决这些问题时所积累的集体经验。由于资产法庭管辖权的特殊性以及国际反腐败法院同时涵盖自然人和法人，其对《国际刑事法院》的补充性机制（该机制侧重于对自然人的刑事起诉）既进行了借鉴，也进行了实质性的调整。例如，规约草案包含了允许单方和不公开诉讼程序的规定，这是因为需要保护举报人⁹——与所有严重腐败案件一样，这很可能成为国际反腐败法院面临的一个重大关切。在这些复杂且具有挑战性的领域，规约草案的相关条款可能还会进一步演变。

⁷ 腐败所得与腐败工具的定义具有溯及适用效力。

⁸ 例如，参见金融行动特别工作组（Financial Action Task Force, FATF），“FATF建议：打击洗钱及恐怖融资和扩散融资的国际标准”，2025年6月（<https://www.legal-tools.org/doc/n552f8gc/>）。

⁹ 该规约中未使用“举报人”一词，而是倾向于使用“报告人”或“因向法院提供信息而处于弱势地位者”等表述。

6. 资产追回部门

该规约草案的一个创新之处是设立了资产追回部门。该部门有权审理关于处置涉嫌腐败所得或腐败工具的财产的申请。缔约国可依权利提出申请，而非缔约国则可在个案基础上接受资产追回部门的管辖权。

被认定为腐败所得或腐败工具的财产本身就是诉讼程序的客体。资产追回部门可以进行多种类型的程序，包括资产限制、财产扣押，以及作出处置财产或在财产上设定负担的命令。资产追回部门可以采取行动，阻止个人保留通过腐败行为获得的资产，定位和识别资产，并通过管理和分配追回的资产来协助受害者。

资产追回部门只有在存在可被其命令约束的、已被识别的资产时才能有效运作。因此，该部门有权通过调查、信息共享、信息披露、资产来源不明令¹⁰及其他技术手段来定位和识别相关财产。缔约国有义务执行这些命令。该规约草案要求各缔约国确保其国内法律规定，资产追回部门命令的执行优先于对同一资产的任何其他权利主张。

正当程序考量贯穿资产法庭所有诉讼阶段，包括在命令可能有违司法利益时，可行使自由裁量权不予签发命令。负责任的合法所有人以及受影响的第三方，可被授予诉讼地位以保护其在相关财产中经证明的权益。

资产追回部门将监督法院没收财产的托管账户，确保对追回资产的有效管理。该部门还可指示资产管理人采取必要措施管理资产，或处理价值迅速贬损的资产，并以符合规约公共政策目标的方式管理和分配追回的资产。

资产追回令是对资产所有权作出的最终处置。该规约草案规定了在最终资产追回令作出后如何分配资产，其方式是授权法院根据其认为在当时情况下最公正、最公平的方式作出处置令。这使得各国及适格机构能够广泛地援引法院的权力，这包括：当它们占有其认为可能是腐败所得的财产并需要处置方式的指导时，或者当它们知晓属于自身的资产并需要法院协助要求资产保管国归还这些资产时。在当前国际体系中，通常存在一种紧张关系，即（通常在瑞士等地提出的）问责要求与受腐败危害国家之间的矛盾：国际反腐败法院可以提供一中立且值得信赖的平台来裁决这些争端。

一个能够权衡所有相互竞争的考量的公正国际机构能更好地应对当前的一些挑战，尤其是在确保以公平、公正、合理的方式重新分配财产能带来巨大公共利益的情况下。国际反腐败法院有望在未来发挥保障作用，涉及领域包括：未来用于缓解气候变化的数十亿美元资金、因国际制裁而从寡头或战争贩子手中没收的资金，或因武装冲突而被系统性削弱或完全崩溃的国家中各类行为者所掠夺的资产——这些都只是这些条款潜在用途的若干例子，也可能成为许多国家支持设立国际反腐败法院的强大动力。

资产追回部门也可应国际组织、非政府组织、检察官或受害人和证人股的请求采取行动。检察官和受害人能够在资产已经或可以被追回的情况下向资产追回部门提出申请，这是法院的一个重要特色，也是对现有国际刑事法庭被害人参与形式的一种全新替代方案——现有形式往往在行政上给法院带来沉重负担，同时令被害人感到失望。在资金已被追踪到或可由资产追回部门识别并可供重

¹⁰ 资产来源不明令要求应诉方对特定资产的来源作出解释。

新分配的情况下，被确认的被害人或群体有可能就其遭受的损害获得赔偿，这一点很可能会受到热烈欢迎。

该规约草案包含了少量借鉴自国内司法体系的创新救济措施。¹¹ 纳入这些措施是为了给设立一个有效且创新的法院提供选项，并促进更广泛的讨论。草案还将资产追回部门设立为处理所有财务问题的唯一主管机构。刑事部门与资产追回部门（在涉及金钱处罚时）以及书记官处（在代表被害人处理赔偿事宜时）之间的确切关系，可能还需要进一步完善。

7. 被害人参与及赔偿

规约草案设想了一种比国际刑事法院和柬埔寨法院特别法庭的被害人参与制度更为简化、更具成本效益的替代方案。¹² 规约授权被害人和证人股就被害人的权利及可能的救济措施向任何分庭提出意见，包括有权获得资产追回部门已识别或追回的资产作为赔偿。这是因为在许多情况下，国际反腐败法院所涉犯罪的被害人往往是集体性的：可能是多个国家的所有国民。因此，个别化的请求可能不切实际，或有可能给法院带来过重负担。

总体而言，在资产法庭已经或将要能够追回资产的情况下，赔偿可能更具实际意义。在这方面，资产追回部门被赋予了尽可能不受限制的权力来裁定经济赔偿，¹³ 使其能够根据可能面临的各种不同情况作出决定，并权衡所有相互竞争的考量因素。

8. 刑事诉讼程序

由于没有预审分庭，且检察官不拥有自行调查权，国际反腐败法院的刑事诉讼程序更接近于特设国际法庭的程序。该规约涉及上诉权、刑罚、判决的执行、证据披露、证人和举报人保护等问题，其中许多内容将在后续的《程序和证据规则》中得到更实质性的细化。

作为另一项打击有罪不罚的措施，规约草案包含了一个关于缺席审判可能性的占位条款。无论如何，缺席审判需要审判分庭作出认定，确认这是为保护司法利益所必需的。¹⁴ 缺席审判对许多国家来说可能是一个障碍¹⁵——然而，对于某些其他国家不太可能加入国际反腐败法院的著名窃贼统治精英而言，这可能是实现基本正义的唯一实际

¹¹ 例如，损害赔偿追回令基于美国的一项法规（1863年《虚假申报法》），并作了一些调整。这些命令允许私人行为者对违法者提起民事诉讼。通过诉讼追回金额的15%至30%将作为经济奖励，这极大地激励举报人提供敏感信息。

¹² 在国际刑事法院的赔偿制度中，遭受损害的个人可以在被告人被定罪后获得赔偿。然而，申请过程极其耗时间和资源，这导致成本高昂，且并不总能确保被害人获得及时或充分的赔偿。与被害人所遭受罪行的严重性相比，赔偿在很大程度上只是象征性的。被害人信托基金的筹资能力，与被害人群体规模及其所遭受损害的严重性相比，相形见绌。

¹³ 鉴于国际刑事法院和柬埔寨法院特别法庭在非金钱赔偿方面出现的复杂情况，以及《国际反腐败法院规约》中未设立任何信托基金的规定，本条将赔偿限定为经济补偿是有意为之。

¹⁴ 缺席审判程序适用于确认起诉的程序，这一点没有争议。在资产追回部门的程序中，缺席审判可能争议更小。

¹⁵ 不过，缺席审判程序确实有一些大陆法系司法管辖区内获得认可。

方式。草案中纳入了一个带括号的条款，以了解各国和其他利益相关方当前的意见，并促进讨论。

9. 国家元首豁免权

受《国际刑事法院规约》的启发，该规约草案规定，国家元首地位不能豁免其国际反腐败法院受到起诉。国家元首豁免权不适用的前提是国际反腐败法院是一个国际性法院。¹⁶ 该规约草案旨在创立一项多边条约，从而组建一个具有国际性质的法院。在起草者看来，国际反腐败法院因其设立方式以及对普遍禁止的犯罪所拥有的管辖权，将明确具备这一性质。其属事管辖权范围内的所有犯罪，在全部或绝大多数国家都被规定为刑事犯罪，而且《联合国反腐败公约》要么强制要求、要么强烈鼓励将这些行为入罪。关于这个问题，也可能存在其他不同观点。

10. 组成、经费与治理

国际反腐败法院的结构包括院长会议、各分庭（设有独立的刑事分庭和资产追回分庭）、检察官办公室和书记官处。该规约草案还概述了以缔约国大会形式存在的治理和监督机制，并赋予其强化的权力来处理纪律问题及缔约国不遵守规约的问题。除摊款外，草案还将一些旨在使法院获得更可持续财政基础的新型机制（例如对被定罪人处以罚金）以括号形式列出，承认这些机制需要仔细阐明，并且可能无法获得普遍共识。作为大多数多边条约的常见特征，该规约草案的最终条款（涉及生效、签署、批准、保留、修正以及正式语言和工作语言）主要借鉴了《国际刑事法院规约》。

11. 国际合作

涉及腐败、金融犯罪和跨国洗钱的调查需要来自多个司法管辖区的证据。起草过程考虑了《国际刑事法院规约》里实际运作良好的国际合作条款（以及那些效果不佳的条款），并明确了对于有效的全球反腐败斗争可能至关重要的国际合作与协助的具体要求。¹⁷ 该规约草案赋予国际反腐败法院多种跨境证据收集能力。¹⁸ 国际合作的最佳实践以及缔约国未来可能授权的简化流程表明，理想情况下，国际反腐败法院应被授权通过签发在缔约国国内司法管辖区内直接适用其令状和命令来收集跨境证据。

¹⁶ 国际法院，“2000年4月11日逮捕令案”（刚果民主共和国诉比利时），判决，2002年2月14日 (<https://www.legal-tools.org/doc/c6bb20/>)。

¹⁷ 越来越多的调查依赖于位于调查管辖区之外的服务器和云存储设施中的数字证据，而这些证据只能通过司法协助渠道获取——这些渠道目前已不堪重负。与此同时，数字支付平台和加密货币的革命创造了一系列新的洗钱机会，使得刑事调查人员追踪证据链的工作变得更加复杂。

¹⁸ 所涉及的具体措施包括执行搜查和扣押、逮捕和移交以及讯问证人。该规约还赋予法院限制和处置资产的权力。

将国际反腐败法院视为缔约国国内司法管辖区延伸的模式，也为国际反腐败法院提供了一种不同于国际刑事法院的合作模式——国际刑事法院的模式已被许多人批评为低效。

12. 结论

《国际反腐败法院规约》草案融合了其他国际刑事法庭的集体经验以及应对打击严重腐败特有挑战的创新条款，而在国际层面采取这一行动的必要性已变得日益明显和紧迫。尽管完善该草案的工作仍在继续，但早期的反馈是令人鼓舞的。¹⁹ 起草者希望一份体现高度共识和技术娴熟度的规约草案，能够加速条约通过进程，并促成该法院最终的成功。

在当前的国际环境下，设立国际反腐败法院面临着诸多障碍。然而，法院将成为纠正破坏以规则为基础的国际法律秩序行为的重要机制。国际反腐败法院也与其他努力并不矛盾：事实上，围绕它的势头可能会为其他互补性举措提供动力。支持设立国际反腐败法院最有力的论据在于其潜在的可能性：即使仅将目前因严重腐败而流失的数百亿资金中的一小部分转用于公共利益，也足以产生巨大影响。当前的规约草案是一个风向标，用以衡量实现这些目标的技术需求，以及能否有效地汇集实现这些目标所需要的集体政治意愿。

苏珊·R·兰姆大法官是一位国际律师，曾任伯利兹最高法院法官、新西兰高等法院出庭律师及事务律师，并曾担任新西兰皇家法律办公室的皇家检察官。她同时也是联合国及多国政府在反恐、反腐败及暴行罪问责领域的顾问（目前正在协助联合国毒品和犯罪问题办公室发展海地的反腐败能力）。她曾求学于新西兰并作为罗德学者就读于牛津大学，在联合国国际刑事法庭担任过多个高级职务，包括联合国援柬审判特别法庭高级司法协调员、联合国卢旺达问题国际刑事法庭庭长办公室主任，以及联合国前南斯拉夫问题国际刑事法庭检察官办公室上诉顾问。她是《国际反腐败法院规约》草案的起草人之一，负责整合与协调在廉洁倡议国际组织及廉洁倡议国际（欧洲）支持下工作的所有专家的工作。
宋天英博士译。

ISBN: 978-82-8348-308-6.

TOAEP-PURL: <http://www.toaep.org/pbs-pdf/186-chinese/>.

LTD-PURL: <https://www.legal-tools.org/doc/axtbs5v3/>.

发表日期: 2026年5月8日。

¹⁹ 随附的评注解释了各项起草选择的理由，可能会成为该规约起草历史的重要记录。



Torkel Opsahl Academic EPublisher (TOAEP)

Via San Gallo 135r, 50129 Florence, European Union

URL: www.toaep.org



TOAEP reserves all rights to this publication in accordance with its copyright and licence policy at <https://toaep.org/copyright/>. Inquiries may be addressed to info@toaep.org. TOAEP's responsible Editor-in-Chief is Morten Bergsmo. You find all published issues in the Policy Brief Series at <https://www.toaep.org/pbs>. TOAEP (with its entire catalogue of publications) has been a digital public good since its foundations.