



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
8 October 2010
Chinese
Original: English

资产追回问题不限成员名额政府间工作组
2010年12月16日至17日，维也纳

推进资产追回方面的有效行动：关于资产追回任务授权 执行情况的进度报告

秘书处编写的背景文件*

一. 引言

1. 在2006年12月10日至14日在约旦举行的第一届会议上，《联合国反腐败公约》（《反腐败公约》）缔约国会议设立了资产追回问题不限成员名额政府间工作组（工作组）。
2. 在同一决议中，缔约国会议决定，工作组将协助缔约国会议积累追回资产领域的知识，尤其是关于实施《公约》第52至第58条的知识，例如通过关于查找、冻结、扣押、没收和返还腐败工具和腐败所得的各种机制。工作组将在缔约国会议的指导下，鼓励在现行的双边和多边有关举措之间开展合作，并推动《公约》相关条款的实施。工作组将通过确定和传播为在国家一级和刑事事项司法协助框架下加强防止和打击腐败的工作以及为返还腐败所得提供便利而采取的良好做法，促进各国之间的信息交流。
3. 缔约国会议还决定，工作组将通过汇聚有关主管部门和反腐败机构以及参与追回资产和反腐败的其他从业人员并充当其论坛，在请求国和被请求国之间建立信任。工作组还将促进各国就迅速返还资产交换看法，包括就制定计划为请求国提供其遵循资产追回方面的国际法律程序所需要的法律和技术专门知识而交换看法。最后，工作组将协助缔约国会议确定各缔约国在防止和查明腐败所得的转移以及在追回资产方面的能力建设需要，包括长期能力建设的需要。
4. 在第一届会议上，缔约国会议决定，工作组应当在缔约国会议届会期间举

* 本文件未经正式编辑。



行会议并酌情在现有资源范围内至少举行一次闭会期间会议。在 2008 年 1 月 18 日至 2 月 1 日于印度尼西亚杜阿岛举行的第二届会议以及 2009 年 11 月 9 日至 13 日于多哈举行的第三届会议上，缔约国会议决定，工作组应当在现有资源范围内至少在缔约国会议下届会议之前举行两次会议，以便履行其授权任务。工作组于 2007 年 8 月 27 日和 28 日在奥地利维也纳举行了第一次会议。¹工作组于 2008 年 9 月 25 日和 26 日举行了第二次闭会期间会议，²于 2009 年 5 月 14 日至 15 日举行了第三次会议。³

5. 这份背景文件的目的是向工作组通报在执行缔约国会议与资产追回有关的任务授权和建议方面所取得的进展。本文件还就执行这些建议所采取的行动作出说明，着重指出所取得的成功和正在取得的进展。本文件还旨在协助工作组进行审议，并协助其勾画出推进资产追回方面的有效行动的路线图。

二. 工作组和缔约国会议前几次会议讨论情况和建议概览

6. 工作组前几次的讨论可以分为三个主题：积累知识；在请求国和被请求国之间建立信心和信任；技术援助、培训和能力建设。

7. 关于资产追回方面的知识积累，工作组注意到缔约国在执行《公约》第五章时遇到的实际挑战和障碍。这包括从业人员处理资产追回案件的能力不足。在这方面，工作组强调须传播良好做法和提供实用工具，例如，案件管理系统，并扩大“司法协助请求书撰写工具”以纳入资产追回功能。工作组强调须对资产追回案件进行分析，以便理解成功做法并记录所吸取的教训。

8. 关于建立信心和信任，工作组在讨论中强调了与国家和国际各级机构进行交流和合作的重要性。请求国和被请求国检察机关之间交换信息是加强国际合作的一个必要手段，特别是在提出正式司法协助请求之前。作为协作国之间建立和加强信任的一种途径，工作组主张建立一个资产追回从业人员联络点网络。这些联络人是拥有国际合作技术专长的官员，他们将有条件协助对应方有效管理援助请求。

9. 在第一次会议讨论“有关的双边和多边举措之间的合作”这一问题时，工作组谈到了对资产追回方面的各种举措加以协调的重要性。在这方面，毒品和犯罪问题办公室与世界银行建立了“追回被盗资产举措”。该举措于 2007 年 9 月发起，到 2008 年底时伙伴关系已充分投入运作。该举措的目标是鼓励并便利系统、及时地返还成为腐败所得的资产，并提高在返还被盗资产方面的全球效能。该举措的资金包括对毒品和犯罪问题办公室的自愿捐助（来自加拿大、德国、卢森堡、联合王国和美国的捐款）以及对世界银行管理的信托基金的自愿捐助（来自挪威、瑞典、瑞士、澳大利亚和法国的捐款）。工作组的其他讨论还强调需同私营部门建立伙伴关系。

¹ CAC/COSP/2008/4。

² CAC/COSP/WG.2/2008/3。

³ CAC/COSP/WG.2/2009/3。

10. 关于技术援助，工作组讨论了资产追回方面的有关做法，如能力建设和培训、确定技术援助需要、制定必要的新法律以及促进司法协助过程。工作组认识到急需向负责追回资产的机构的人员提供培训，特别是资产追踪、扣押和没收方面的培训。

三. 缔约国会议和工作组各项建议的最新执行情况

A. 积累知识

1. 建议

11. 工作组高度优先重视资产追回方面知识的获得、生成和管理。工作组欢迎秘书处所在所设想的法律图书馆和知识综合管理库方面取得的进展。工作组建议，此种工具不仅应当包含法规，还应当包含分析工作，尤其是为了更好地了解复杂的程序问题。对特别是被请求国的程序法要求做更多的澄清，有助于追回资产方面的快速合作。工作组呼吁缔约国定期为创建和维持所设想的毒品和犯罪问题办公室产品提供法规和分析性文件等资料。

12. 工作组表示，有用的做法是分析法律和管理框架，确定国内法中的基本证据要求并编写示范条文，以协助落实《公约》中的资产追回条文。工作组建议秘书处编写一个资产追回实用手册，分步骤列出从侦查资产到返还资产的整个资产追回过程。缔约国会议还促请进行进一步研究和分析，以确定如何在法律推定、转换取证责任措施以及对非法获益框架的审查等方面促进腐败所得的追回。还建议编写一本资产追回问题各类举措纲要，详细阐述秘书处编写的关于资产追回创新办法的背景文件（CAC/COSP/WG.2/2007/2）中载列的资料，并列入关于联系人、专长和具体工作领域的信息。一致认为此种纲要将有助于启动资产追回方面的实务工作。

13. 工作组建议建立一个数据库，收入关于执行《公约》资产追回规定的国内法规，以此作为资产追回案件中使用的实用工具。数据库还将包括资产追回案件下达的司法决定的案文，并综合列出各种可在资产追回程序中使用的公约的规定。关于涉及腐败洗钱案的具体类型，工作组提出了一些收集资料的办法供缔约国会议审议。

所采取的行动

14. 计算机综合自评清单是收集执行措施信息的基本工具，也是《公约》执行情况审查机制的主要手段，另外还可以通过这种方式了解技术援助需要和正在进行的活动。缔约国会议在第 3/1 号决议中核可了自评清单。通过自评清单提交的法律数据既可以用于上述审查机制的目的，同时经过验证还可输入《反腐败公约》法律图书馆。这个综合自评工具是加拿大温哥华（2008 年 4 月 14 日至 17 日）、维也纳（2009 年 2 月 23 日和 24 日）和加拿大多伦多（2009 年 9 月 28 日）三次专家组会议期间通过广泛协商产生的，这三次专家组会议是与国际刑法改革和刑事司法政策中心合作举办的。2009 年 3 月到 6 月，共有 37 个缔约国

自愿参加了自评工具的进一步测试。经缔约国会议第三届会议核可，这个工具已经最后审定，将用联合国所有六种正式语文提供。

15. 《反腐败公约》法律图书馆以通过自评清单收集的信息为基础，将进一步着眼于收集、组织、分析和传播经过增补和验证的法律知识。因此，法律图书馆是作为一种腐败相关信息和知识的电子储备库开发的，其中收入了与《反腐败公约》的要求有关的反腐败法律、条例、行政做法和案例。法律图书馆由毒品和犯罪问题办公室负责管理，追回被盗资产举措提供支持，这样就使得《公约》执行情况审查机制收集的法律资料能够不断流动并提供给公众。《反腐败公约》法律图书馆的目的不仅是收集国内法规，而且是以实用、用户相宜的方式展示每个国家是如何执行《反腐败公约》的规定以及还有哪些任务要完成的。毒品和犯罪问题办公室已经初步收集了 97 个国家法律的数据集，并就此种法规与《公约》规定的关系进行了具体的分类分析。《反腐败公约》法律图书馆可望于 2010 年最后一个季度向公众开放。

16. 另一个工具是知识管理库，这是一个基于网络的门户和协作论坛，旨在促进收集和传播与《公约》有关的其他知识。知识管理库由毒品和犯罪问题办公室负责管理，由被盗资产追回举措提供支助，将成为反腐败和资产追回事项的法律知识和非法律知识平台，汇聚各种有名望的区域机构和国际机构。这将使会员国、反腐败工作所有参与方以及广大公众能够在一个集中的地方对此种机构生成的反腐败和资产追回知识作出评价。反腐败领域组织的非详尽清单列入了国际反贪局联合会、联合国开发计划署、世界银行、亚洲开发银行、经济合作与发展组织、巴塞尔治理问题研究所、U4 反腐败资源中心以及毒品和犯罪问题办公室。同《反腐败公约》法律图书馆一样，知识管理库与其他反腐败和资产追回工具和应用软件是完全兼容的，如刑警组织/追回被盗资产举措的资产追回联络点数据库，以及目前正在开发的司法协助请求书撰写工具扩大版。作为对联合国反腐败工作的无偿捐助，微软公司为开发这一蓝图提供了必要技术。毒品和犯罪问题办公室正在探索如何扩大与微软公司的伙伴关系，开发整个门户，该门户可望于 2010 年最后一个季度启动。

17. 虽然可以通过知识管理库提供关于《公约》第五章执行情况的现有知识，如案例研究、最佳做法和政策分析等，但是，在资产追回所涉及的某些极为重要领域仍然存在着知识空白。为了填补这些空白，在追回被盗资产举措的框架内，正在就资产追回方面的某些课题进行政策研究，以便丰富资产追回政策的知识基础。追回被盗资产举措作为一种反腐败工具进行的非法获益问题全球研究现已接近尾声。为了促进对这一规定的进一步了解，该项研究还包括对有关法律和政策问题的审查，并将作为会议室文件提供给工作组第四次会议征求意见。追回被盗资产举措正在进行的另一项研究将涉及滥用公司机制（如责任有限公司、信托基金或基金会等）洗清腐败所得的问题，同时这项研究还将涉及采取哪些步骤可以确保提高实际所有权的透明度。还有一项研究将侧重于在被请求国，特别是在金融中心追回资产的障碍。这项研究的分析将着眼于如何制定和执行各种政策和行动计划以减少在金融中心追回资产的障碍，并协助提出请求的法域中的从业人员更好地了解被请求法域中存在的各种困难。

18. 其他一些政策研究已经完成并提交给 2009 年 11 月在多哈举行的缔约国会议第三届会议。其中一项研究是关于资产追回的全球支助体系。⁴这项研究报告确定了进行资产追回工作的国家和国际机构的作用和职责，以便找出差距、重叠之处并确定潜在的合作领域。报告还提请注意那些愿意支持、便利和促进资产追回方面的国际合作的机构，并勾画出国家当局和国际机构可以为加快资产返还速度而采取的某些措施。所完成的出版物——“被盗资产的追回，返还资产的管理：政策考虑”⁵——着眼于协助各国对返还资产的管理，并为决策人就可以用于这一目的的现有选择办法和最佳模式作出决定提供分析材料。另一项研究报告是“被盗资产的追回，政治公众人物：关于加强预防措施的政策文件”（《政治公众人物指南》），⁶该文件审查了《公约》第 52 条对各缔约国规定的义务，即必须确保金融机构采取步骤查明并监测政治公众人物——即担任显要公职的个人及其家庭成员和与之关系密切者。这项研究述及缔约国的义务，特别是《公约》第 52 条对预防和侦查腐败所得转移的义务。研究报告还审查了金融机构可采取哪些措施来应对与政治公众人物做生意的风险、金融机构应当确立的审慎调查政策，以及与金融情报单位、执法机构和反腐败单位的互动。

2. 建议

19. 工作组再次建议开发实用的资产追回工具，尤其是实用的分步骤操作手册，这种手册应当适合资产追回案件从业人员的需要，并可用于能力建设措施。

所采取的行动

20. 自 2009 年 4 月以来，不同法域在考虑根据《公约》第 54 条第 1(c)款的规定制定非定罪资产没收立法时，将“追回被盗资产：非定罪资产没收良好做法指南”⁷作为一种实用工具。这个指南是非定罪资产没收领域的第一本此类出版物，也是追回被盗资产举措主持出版的第一本刊物。《指南》确定了非定罪资产没收制度行之有效所应包括的关键的法律概念、操作概念和实务概念。它所依

⁴ “Stolen Asset Recovery, Towards a Global Architecture for Asset Recovery”, eds. Adrian Fozzard, Tim Steele, 2009, 查阅网站: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSARI/Resources/5570284-1257172052492/GlobalArchitectureFinalwithCover.pdf?resourceurlname=GlobalArchitectureFinalwithCover.pdf>。

⁵ “Stolen Asset Recovery, Management of Returned Assets: Policy Considerations” eds. Victor Dumas, Allan Gustafsson, 查阅网站: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSARI/Resources/5570284-1257172052492/ManagementReturnedAssets.pdf?resourceurlname=ManagementReturnedAssets.pdf>。

⁶ “Stolen Asset Recovery, Politically Exposed Persons: A Policy Paper on Strengthening Preventive Measures” (PEPs Study), Theodore Greenberg, Larissa Gray, Delphine Schantz, Michael Latham, Carolin Gardner, 查阅网站: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSARI/Resources/5570284-1257172052492/PEPs-ful.pdf?resourceurlname=PEPs-ful.pdf>。

⁷ “Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture”, eds. Theodore Greenberg, Linda Samuel, Wingate Grant, Larissa Gray, 2009, 电子版查阅: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSARI/Resources/NCBGuideFinalEBook.pdf>。

据的内容是不同区域和法律制度的专家的实际经验，而且涵盖没收所涉及各个阶段。《指南》已经译成西班牙文、俄文和印尼文出版。阿拉伯文和法文译本可望于 2010 年底出版。⁸

21. 在缔约国会议第三届会议上提交了追回被盗资产举措关于“被盗资产的追回、收入和资产申报：各种工具及其利弊”⁹指南的会议版。《指南》试图就收入和资产申报制度的设计和执行提供实用建议。目前正在最后审定该《指南》，其中将载入协商结果以及发达国家和发展中国家的详细国别案例研究，2011 年年初将出版。

22. 在工作组第四次会议上可望发放一本资产追回手册。这个手册是为执法人员、调查官和检察官编写的快捷参考手册（“怎么办”），它可以从战略、组织、调查和法律方面指导从业人员处理在追回资产方面遇到的各种挑战。

3. 建议

23. 工作组强调了现代信息技术的重要性，并优先重视研究如何扩展司法协助请求书撰写工具并进一步开发类似产品。

所采取的行动

24. 目前正在对司法协助请求书撰写工具扩大版构想说明进行最后审查。目标是为撰写、提交和接收司法协助请求书，包括那些适用于资产追回的请求书提供一种计算机化的用户相宜工具。该工具扩大版在结构上同目前使用的工具是一样的，但增加了与资产追回有关的特征和一个新的操作平台。经修订的工具可望于 2011 年就绪。

25. 此外，毒品和犯罪问题办公室还有一些可用于资产追回程序的电子工具。这些工具收费，向所有会员国提供。GoAML 是一种为金融情报机构设计的用于对付资助恐怖主义行为和洗钱活动的软件应用程序。它还可以用来查明可疑的资金流动。GoCase 是另一种软件应用程序，是为执法机构和检察机关进行侦检工作而设计的一种侦案管理工具。它还可以帮助记录这一过程的每一部分，包括关于涉案方的信息和结果。

26. 现在用来协助进行资产追回工作的其他电子资源还包括知识管理库（见上文第 16 段）、法律图书馆（见上文第 15 段）、自评清单（见上文第 14 段）和联系点数据库（见下文第 53 段）。

⁸ <http://siteresources.worldbank.org/EXTSARI/Resources/ActivosRobados.pdf>.

⁹ “Stolen Asset Recovery, Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs”, eds. Ruxandra Burdescu, Gary J. Reid, Stuart Gilman, Stephanie Trapnell, 2009, 电子版查阅：<http://siteresources.worldbank.org/EXTSARI/Resources/5570284-1257172052492/ADincomeasset.pdf?resourceurlname=ADincomeasset.pdf>.

4. 建议

27. 工作组建议毒品和犯罪问题办公室考虑以其相关经验为基础，编拟资产追回案例汇编。

所采取的行动

28. 毒品和犯罪问题办公室在编写“恐怖主义案例摘要”的过程中收集了相关的经验。¹⁰《摘要》为决策人员和刑事司法官员处理恐怖主义案件提供了实用看法和专家见解。《摘要》是对毒品和犯罪问题办公室其他工具的补充，对如何在法律框架（如立法准则）的范围内处理恐怖主义行为提供指导。资产追回案例汇编的编写工作可以以这种经验为基础，采用相应的方法。为了执行这项重要任务，2009年6月30日和2010年1月22日，秘书处寻求《反腐败公约》所有缔约国和签署给予合作（CU 2009/87 和 CU 2010/5）。秘书处还请各国政府提交关于源自本区域或涉及本区域的腐败所得追回案件的相关资料。毒品和犯罪问题办公室作出保证，所提交的这些资料将只用于编写汇编，并将充分尊重各国政府可能对所提交的资料的各个部分提出的保密限制。毒品和犯罪问题办公室收到了 32 项答复。在这些答复中，有些缔约国告知秘书处，它们没有资产追回案件的资料，或者只有正在进行的案件，有些国家则提供了统计资料或案件清单。有 10 个缔约国比较详细地提供了案件的情况。虽然这些材料是编写案例摘要的良好开端，但还不足以构成缔约国会议所要求编写的汇编的基础。

29. 其他一些类似的举措也正在进行，可以用来收集、系统整理和分析资产追回案例。它们包括综合自评清单（见上文第 14 段），还有追回被盗资产举措正在开发的国际追回资产案例数据库。该数据库的目标是收集和系统整理关于资产追回案件和判例的资料，然后通过追回被盗资产举措网站以及毒品和犯罪问题办公室的知识库提供给从业人员。巴塞尔治理问题研究所和国际追回资产中心已经开发了一个关于具有先例作用的小规模和大规模追回程序的案例数据库。¹¹

5. 建议

30. 工作组重申，开展积累知识工作需要广泛咨询并有不同区域和法律制度的专家参与。

所采取的行动

31. 追回被盗资产举措在编拟各种手册和开发其他产品时吸纳了发达国家和发展中国家以及来自不同区域的从业专家的意见，并考虑到大陆法系和英美法系的做法。编写每个手册一般都成立一个核心小组，收集分析资料和案例，拟出

¹⁰ 《恐怖主义案例摘要》的联合国所有正式语文文本可查看下列网页：<http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/technical-assistance-tools.html>。

¹¹ <http://www.assetrecovery.org/kc/node/1698185c-4768-11dd-a453-b75b81bfd63e.html>。

初稿后提交给一个讲习班或会议，由获邀出席的从业人员讨论和评价。接下来核心小组与从业人员密切配合编拟草稿。例如，为了编拟《资产追回手册》，2010年5月在马赛（法国）举行了从业人员讲习班。同样，在编拟“减少资产追回的障碍”时，2010年4月在洛桑（瑞士）举行讲习班之后考虑到了从业人员提出的建议。在编拟“揭开公司面纱”时，为编写一份报告采用了全世界25个法域对一项调查问卷的答复，然后又在毛里求斯、华盛顿特区和迈阿密举行三轮圆桌会议对报告进行了讨论。

6. 建议

32. 需要广泛传播各种工具和知识产品，缔约国会议和工作组应当考虑跟踪这些工具和产品的有效性和实用性。

所采取的行动

33. 毒品和犯罪问题办公室的政策是广泛传播其产品。举例来说，现在网上提供司法协助请求书撰写工具¹²，另外还将提供拟议建立的知识管理库和法律图书馆。同样，追回被盗资产举措的政策是通过各种手段广泛传播其产品。《非定罪资产没收良好做法指南》（上文第25段）就是一个例子，在各种国际和区域机构的会议上（如《反腐败公约》缔约国会议、八国集团里昂/罗马工作组、金融行动工作队）、在各种从业人员网络上（如刑警组织、欧洲司法组织、卡姆登网络、南部非洲网络），以及在各种区域讲习班和其他会议上提交、讨论并传播了该指南。这些活动引起高度兴趣，非洲、亚洲和拉丁美洲国家纷纷提出技术援助请求。某个缔约国在获得技术援助之后，最近向议会提出了非定罪资产没收法案。另外追回被盗资产举措还通过其网站在互联网上提供各种知识产品。¹³

7. 建议

34. 在第三届会议上，缔约国会议强调，金融机构应当就审慎调查和财务披露采用和实行有效的标准。工作组指出须增加金融机构以及监督这些机构的金融情报单位的责任，包括通过实行各种措施，酌情防止或处理未报告临界点交易或可疑交易的情形。

35. 工作组还指出金融机构在促进交流和数据方面的作用。在积累资产追回知识时应将这些机构包括在内。应当鼓励就《公约》第五章所载的预防性措施开展工作，并将重点放在有效的金融调查上。

所采取的行动

36. 2010年6月8日至9日，在世界银行巴黎办事处举办了由追回被盗资产举措和瑞士政府共同赞助的“无安全港隐匿：资产追回与发展问题全球论坛”（全

¹² <http://www.unodc.org/mla/>.

¹³ http://www1.worldbank.org/publicsector/star_site/index.html.

球论坛)。全球论坛汇聚了 18 个国家的 120 名代表，其中包括金融部门和私营部门的代表、民间社会组织的代表以及国际和双边开发机构的代表。来自金融中心、发展中国家、公共部门和私营部门以及民间社会的高级代表就采取措施防止洗钱并便利追回被盗资产的重要性达成一致意见，令人瞩目。全球论坛强调资产追回问题是一个发展问题，这个问题只能通过有多个利益相关方参与的办法来处理。

37. 在追回被盗资产举措的框架内，追回资产方面的知识积累工作吸纳了各金融机构的观点和投入。例如，在编写关于政治公众人物的政策文件时，同阿根廷、法国、中国香港、泽西、列支敦士登、瑞士、联合王国和美国的金融机构、监管当局和金融情报单位进行了磋商。

38. 在反洗钱全球方案的范围内，毒品和犯罪问题办公室派出实地代表，协助某些会员国建立反洗钱和打击资助恐怖主义的有效制度，包括加强金融情报单位、分析金融信息和发展金融情报。该方案还致力于向调查人员提供进行金融调查和追踪资产的技能。

39. 这方面开展的能力建设活动包括就如何进行有效的金融调查进行培训。其他活动包括对政治公众人物或以其名义要求开立的账户或保持的账户加强审查，而且还包括金融机构如何根据《政治公众人物指南》(见上文第 18 段)促进有效执行其强化审查制度。

8. 建议

40. 工作组建议考虑为执行《公约》的其他规定而开发产品，如《关于非定罪没收的良好做法指南》。关于立法工具，工作组建议就选择适合编拟示范法或最佳做法指南的各个领域(如资产限制、冻结和没收)进行研究。

所采取的行动

41. 一些用于协助从业人员进行资产追回程序的产品也有助于执行本《公约》的其他规定。例如，资产追回手册和收入和资产申报良好做法指南可用于协助起诉腐败案件并协助金融机构查明政治公众人物的身份。追回资产手册将专设一章论述追查资产问题，强调尽快掌握被盗资产的重要性。

42. 正在对适合编拟示范或最佳做法指南的各个领域进行评价。毒品和犯罪问题办公室编拟的与资产追回问题密切相关的示范法包括：2007 年《刑事司法互助示范法》、¹⁴2005 年《禁止洗钱和资助恐怖主义示范法》(为大陆法系国家编写)、¹⁵2009 年《关于洗钱、资助恐怖主义、预防性措施和犯罪所得的示范条文》(为英美法系国家编写)。¹⁶在区域一级，毒品和犯罪问题办公室正在为拉

¹⁴ 详见：http://www.unodc.org/pdf/legal_advisory/Model%20Law%20on%20MLA%202007.pdf。

¹⁵ <http://www.unodc.org/documents/money-laundering/2005%20UNODC%20and%20IMF%20Model%20Legislation.pdf>。

¹⁶ http://www.unodc.org/documents/money-laundering/Model_Provisions_2009_Final.pdf。

丁美洲编写一部关于非定罪没收的示范法，可望于 2011 年春季完成。毒品和犯罪问题办公室目前正在考虑是否将资产追回方面的各种示范条文编入一个单独文件，其中将涉及与充分执行《反腐败公约》第五章的有关条文有关的各个方面，或者针对那些尚未在任何现有示范法中涉及的条款分别编写示范条文。

9. 建议

43. 工作组建议使用自评清单收集与资产追回有关的《公约》条款的执行情况，包括请求国和被请求国的国内判例信息。

所采取的行动

44. 缔约国会议在第三届会议上核可了综合自评清单，缔约国会议在该届会议的第 3/1 号决议中决定，应当将综合自评清单作为《反腐败公约》执行情况审议机制的依据来使用。缔约国会议决定，将在该机制的第二个五年周期中审议《公约》第五章的执行情况。但是，关于《公约》司法协助条文执行情况的信息，将在该机制第一个周期内收集。

10. 建议

45. 工作组欢迎欧洲司法组织开展的资产追回障碍研究，建议秘书处编写一份摘要供缔约国会议参考，并在全球范围开展类似的研究。

所采取的行动

46. 秘书处编写了欧洲司法组织研究概要，该文件作为附件载于提交缔约国会议第三届会议的报告（CAC/COSP/2009/7）。秘书处目前没有资源进行全球性的类似研究，但会考虑将来这样做是否可行。

B. 在请求国和被请求国之间建立信心和信任

1. 建议

47. 工作组强调，在提出正式司法协助请求之前或者在不需要提出正式请求的情况下，有必要开辟非正式的联系合作渠道。工作组特别强调，必须有效地利用与执法机构和金融情报单位的合作，同时认识到司法机关在国际合作程序中对确保问责和正当程序所发挥的作用。在国内层面，工作组建议在反腐败机构、执法机构和金融情报单位之间开展密切合作。为此指出，定期举行会议可以增加追回资产的可能性。

48. 工作组强调了建立资产追回联络点网络的重要性。虽然缔约国会议及其工作组被视为发挥着知识和经验交流平台的作用，但联络点网络可提供进一步的对话机会，而这些机会据认为是必不可少的。因此，这种网络有助于在请求国

和被请求国之间建立信心和信任，而这正是成功开展合作的先决条件。工作组强调，各国和各国际组织开展充分合作对于建立和维持这种网络十分重要。

49. 工作组建议建立资产没收和追回联络点全球网络。为此，工作组建议为管理这种网络而探索作出行政安排，可能的话将其放在毒品和犯罪问题办公室正在与世界银行和其他有关组织发展的伙伴关系的范围内。工作组还鼓励资产追回联系点与区域反腐败网（如阿拉伯反腐倡联网）建立密切关系。还指出，全球和区域网络可能有助于为从业人员提供法规、数据和判例法。

所采取的行动

50. 这些建议是通过两种方式执行的：(1)建立资产追回联络点数据库，(2)支持建立区域资产没收网络。追回被盗资产举措与国际刑事警察组织（刑警组织）合作建立的资产追回联络点数据库已于 2009 年 1 月 19 日启用。该数据库的主要着眼点不是司法协助，而是为促进调查而提供援助。除了这个资产追回联络点数据库之外，毒品和犯罪问题办公室和追回被盗资产举措还为各区域资产追回网络的支持、建立和加强提供了帮助。这些主要是着眼于提供司法协助的非正式区域网络。秘书处编写的一份单独背景文件（CAC/COSP/WG.2/2010/3）详细讨论了这些网络。

2. 建议

51. 工作组建议研究可否采用资产追回求助服务台办法，在案件的初始阶段以非正式方式提供咨询建议，并指引请求者与能够提供进一步协助的对应方联系。

52. 工作组还建议毒品和犯罪问题办公室探讨如何修改资产追回联络点数据库以便能够确定其他法域人员的详细联系方式。

所采取的行动

53. 目前的联络点数据库提供了参与国警察部队内部指定人员的姓名和联系方式。该系统依靠的是联络人联系方式信息的可靠性，这样才能使接到紧急援助请求的联系人确信提出援助请求的人员是一名执法官员。目前正在追回被盗资产举措的框架内评估公开联系人的工作机关是否可行。提高这方面透明度的好处是鼓励尚未指定联络人的国家的政府指定联络人，还有一个好处是使人们更多地了解执法机构是如何交流有关腐败所得的信息的，但必须符合刑警组织的程序。计划于 2010 年 12 月 13 日至 14 日就在工作组第四次会议之前举行一次网络成员会议。这将提供一个机会，探讨如何扩大该数据库以包括其他类似的联络人，如现有区域网络和国家主管机关的联络人。在这方面，将评估采用求助服务台办法的可行性。

54. 通过对资产追回全球支助体系的研究，对利用现有网络促进信息交流进行了探讨，还就如何提高这些网络的效能提出了初步建议。

3. 建议

55. 工作组建议在国家和国际各级加强金融情报机构、反腐败主管机关和负责司法协助事务的国家主管机关之间的合作。应当寻求与埃格蒙特金融情报单位联盟和国际反贪局联合会（国际反贪联）等现有网络和机构进一步合作。

所采取的行动

56. 关于资产追回全球体系的报告包括一份对捐助机构的说明。说明的关键内容之一建议将反洗钱战略和反腐败战略联系起来。毒品和犯罪问题办公室通过其反洗钱全球方案与金融情报单位合作，协助其加入埃格蒙特联盟，并执行洗钱和资助恐怖主义信息交流方面的埃格蒙特标准。毒品和犯罪问题办公室继续与国际反贪联密切合作并支助其各项活动。毒品和犯罪问题办公室加入国际反贪联的执行委员会，定期在工作方案和制定反贪联未来战略计划方面参与协商。另见上文关于追回被盗资产举措举办的全球论坛的第 36 段。

4. 建议

57. 私营部门继续在反腐败斗争中发挥着关键作用。工作组鼓励与私营部门实体建立合作伙伴关系，以便协助其遵守《公约》对其规定的义务，促进相互理解并建立信心。

所采取的行动

58. 2009 年 11 月 7 日和 8 日，在卡塔尔举行了第六届全球反腐败和维持廉政论坛，其主题是：“团结的力量：公私合作打击腐败”，此前举行了缔约国会议第三届会议。论坛大力强调私营部门在打击腐败过程中可以作出的贡献，并寻求在私营部门和捐助界之间建立联盟。论坛的结果已提请缔约国会议第三届会议注意。

59. 联合国全球契约第十项原则执行情况工作组第四次会议于 2009 年 2 月举行，此后，毒品和犯罪问题办公室继续对执行全球契约反腐败原则作出贡献。特别是，毒品和犯罪问题办公室提供了以下方面的投入：编写《指南》以促进各公司就第十项原则进行报告；制作工具以预防和打击供应链上的腐败；高级商务主管为支持《联合国反腐败公约》而开展的运动。全球契约第十项原则执行情况工作组第五次会议于 2009 年 11 月 5 日和 6 日多哈举行，审查并推动了此项工作。《关于打击腐败的第十项原则的报告准则》和《关于打击供应链上腐败的指南》已在 2010 年 6 月于纽约举行的第三次全球契约领导人峰会上得到核可。

60. 毒品和犯罪问题办公室正在与联合国全球契约开发一种反腐败电子学习工具。这个程序旨在传播反腐败方面的知识，特别是关于《联合国反腐败公约》的知识，并将有助于能力建设和提高认识以支持实业界。该电子学习工具已经在第三次全球契约领导人峰会上预先发放，可望于 2010 年 12 月 9 日（国际反

腐败日)正式发放,将分发给联合国全球契约的所有企业参与方,这两个组织的网站也将免费提供此种学习工具。

61. 毒品和犯罪问题办公室与普华永道会计师事务所合作编写的题为“全球 500 强企业反腐败政策和措施”的出版物于 2009 年 9 月发表。这是普华永道会计师事务所作为对联合国反腐败工作的贡献而进行的一项无偿研究工作。瑞典的自愿捐助使得这项研究报告的出版成为可能。研究报告综述了 2008 年“《财富》全球 500 强榜”列出的公司为打击经济犯罪和腐败而采取的各种措施。对于那些希望采取和实施有效的反腐败政策而又不掌握必要“专门知识”的公司来说,或者对于那些希望审查并加强其现有措施的公司来说,这是一个可以提供启迪的工具。关于私营部门作用的其他有关出版物包括《政治公众人物研究》(见上文第 18 段),它审视了金融机构如何正在采取步骤侦查、监测政治公众人物——担任显要公职的个人及其家庭成员和与之关系密切者。该文件分析了这些义务未得到很好遵守的部分原因,并向决策人员、监管当局以及金融机构提出建议和良好做法,以改善国际标准的遵守情况并提高监管效能。

62. 正在与微软公司进行对话,由其无偿开发《联合国反腐败公约》法律图书馆和知识管理库的技术基础设施(见上文第 16 段)。按照缔约国会议第 3/4 号决议的授权,毒品和犯罪问题办公室正在与私营部门合作,以便发展并促进与私营部门的协调伙伴关系,为执行公约而利用各种资源促进技术援助工作。毒品和犯罪问题办公室还继续与透明国际和国际商会协商,使其商业原则与《联合国反腐败公约》所体现的基本原则保持一致。

5. 建议

63. 工作组呼吁缔约国会议促进被请求国与请求国之间的对话,以便促进政治意愿并加强对资产追回的承诺。

64. 工作组强调了政治意愿对确保追回资产的重要性,并鼓励各缔约国以批判的眼光审视本国的制度,设法消除资产追回障碍,特别是简化本国程序并加强这类程序以防滥用。

所采取的行动

65. 缔约国会议和工作组为对话和加强政治承诺提供了机会。此外追回被盗资产举措还在若干国际论坛上积极参与倡议加强政治意愿。20 国集团首脑于 2008 年 11 月发表的声明对追回被盗资产举措表示了支持,随后其秘书处整合了主要政策问题的相关工作。作为上述努力的结果,工作组的建议重申了 20 国集团首脑在 2009 年 4 月 2 日伦敦峰会上发表的声明,建议审查并提出机制加强资产追回事项国际合作,执行确定实际所有权方面的标准并监督政治公众人物。20 国集团设立了由法国和印度尼西亚共同担任主席的反腐败工作组。毒品和犯罪问题办公室作为观察员获邀参加该工作组。该工作组于 9 月 27 日和 28 日在雅加达举行会议并通过了行动计划,行动计划将提交 2010 年 11 月在大韩民国举行的 20 国集团首脑峰会。

66. 在国际一级，全球论坛的各项建议可望被追回被盗资产举措用来争取下述方面的高级别政治支持：加强国际标准、金融中心和发展中国家采取举措查明案件、发展和分享知识及信息，以及受害国能力建设。在各种国际论坛上，还在最高政治层面表达了对追回资产的强有力政治承诺，例如，2009年4月15日至19日在西班牙港举行的第五届美洲首脑会议通过的《西班牙港承诺宣言》，以及2008年11月29日至12月2日在多哈举行的审查蒙特雷共识实施情况发展筹资问题后续国际会议。

C. 技术援助、培训和能力建设

1. 建议

67. 工作组强调十分需要在执行《公约》第五章方面进行技术援助，尤其需要法律咨询服务。必须采取适合具体情况的办法。工作组强调必须加强立法者、执法官员、法官和检察官处理资产追回相关事项的能力。

68. 工作组建议毒品和犯罪问题办公室寻求在资产追回相关事项上与其他相关国际组织和机构结成伙伴关系并协调开展额外的技术援助活动。

所采取的行动

69. 在追回被盗资产举措框架下，在资产追回程序筹备阶段提供了技术援助。目标是帮助各国收集和分析能够促进资产追回工作进展的资料，并为各国主管机关的决策提供参考。提供这类援助的途径包括：赞助举办必要的汇聚国家、区域和国际各级有关各方的有关会议和讲习班；提供咨询服务以协助编制分析报告、法律研究、协助进行审计和财务分析；提供咨询服务以协助撰写和分析司法协助请求书。截至2010年9月，收到了23个国家的正式援助请求书，还与更多的国家进行了讨论。在追回被盗资产举措框架下提供的援助性质各不相同：在有些情况下，援助侧重于政策对话和促进国家主管机关与金融中心之间的联系，在另一些情况下，援助侧重于能力建设活动，以及为资产追回案件提供咨询服务。

70. 追回被盗资产举措向各个国家提供的技术援助是以所确定的每个国家的需要为依据的。根据2009年从56个国家收到的自评清单答复，各国的技术援助需要如下：法律咨询—23%、示范立法—20%、起草立法—19%、反腐败专家现场视察—13%、为执行工作制定行动计划—11%、不需要援助—10%、其他援助—4%。

71. 已经通过追回被盗资产举措，在太平洋岛屿、中东和北非区域、南美和中美洲、南欧和东欧、东非和南部非洲以及南亚和东亚资助或共同资助了一些不同的培训班，其中包括区域性活动。所提供的培训分两个级别：举办入门讲习班以提高对资产追回的认识，举办高级培训班以处理资产追回的技术方面的问题。入门讲习班一般在区域范围举行，使从业人员能够交流经验并建立联系，包括在区域金融中心的联系。这些活动是为高级决策人员设计的，他们并不需

要在资产追回实用技术和程序上接受广泛培训。另外，还通过追回被盗资产举措就特定专题或针对特定群体提供了专门培训。

72. 所吸取的经验教训包括：一些法域严重缺乏技术能力；实践证明区域培训活动能够成功发展非正式合作网络，但在向从业人员传授其在本国法域开展工作所需技能方面收效较差；在资产追回的实际操作方面，对参与者的选择非常关键。

73. 毒品和犯罪问题办公室为协调与资产追回有关的技术援助活动，还与其他组织和实体建立了合作伙伴关系，其中包括国际反贪局联合会（国际反贪联）、美洲国家组织、亚洲太平洋经济合作组织、欧洲安全与合作组织，还通过洛桑进程与瑞士政府建立了合作伙伴关系。毒品和犯罪问题办公室还同经济合作与发展组织的发展援助委员会以及该委员会的治理问题管理网反腐败工作队合作，积极参与了上述努力。

2. 建议

74. 工作组高度优先重视培训和能力建设。除举行研讨会和培训班等活动之外，工作组还鼓励探索电子学习方案等创新工具。

所采取的行动

75. 毒品和犯罪问题办公室与奥地利政府合作，在欧洲反诈骗局的支助下，建立了国际反腐败学院。资产追回将成为该机构课程的一大特色。该学院将成为本《公约》框架内世界第一所专门反腐败教育机构。学院位于维也纳郊外的拉克森堡，由奥地利政府主办，有望成为一所在全世界传播专业反腐败知识的高等学府。该学院将针对各种各样的利害相关方提供培训。2010年9月2日至3日，该学院举行了开学典礼。

76. 目前秘书处没有资源制定资产追回方面的电子学习方案，但正在考虑将来这样做。

3. 建议

77. 工作组强调需要在司法协助领域，包括在资产追回领域，向官员和从业人员提供技术援助，使他们能够撰写或回复请求书。

所采取的行动

78. 追回被盗资产举措根据请求为改善各国的资产追回方案提供技术援助。到目前为止，23个国家提出了援助请求。其中六项请求与冻结资产有关，五项请求与正在进行的案件的司法协助有关，两项请求与某些国家作为诚实中间人与金融中心合作有关，四项请求与制定和启动资产追回方案有关。追回被盗资产举措的工作取决于政府的意愿。由于资产追回工作往往花费数年的时间，而且

这一过程也远不是直线性的，追回被盗资产举措注意到有些国家因政府更迭而撤案，同时又有一些国家积极行动起来。

D. 报告和后续行动

79. 工作组要求在缔约国会议第三届会议上有系统地跟踪其各项建议的执行情况。

80. 工作组似宜全面评估迄今为止在执行资产追回条文和解决资产追回障碍等方面取得的进展。工作组还似宜以其建议为基础酌情对这些建议作出调整，并提出改进资产追回条文执行工作的其他办法。

81. 具体而言，工作组似宜确定并讨论会员国之间进一步积累知识的方式和方法。

82. 为了继续在请求国和被请求国之间建立信心和信任，工作组似宜对会员国与国际组织之间的协作提出改进办法，以开发知识产品和工具，建立信任，开展技术合作。工作组还似宜就建立资产追回联络点全球网络的进一步工作提供指导。

83. 关于技术援助、培训和能力建设，工作组似宜就确定技术援助需要的优先顺序提供指导。工作组还似宜讨论如何最充分地利用现有资源以提供技术援助，并提出在这方面与国家与国际合作伙伴开展协作的方式。