



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
4 October 2023
Chinese
Original: English

第十届会议

2023年12月11日至15日，美利坚合众国亚特兰大

临时议程* 项目5

资产追回

资产追回问题不限成员名额政府间工作组的活动以及联合国毒品和犯罪问题办公室促进资产追回的工作

秘书处的说明

摘要

本说明概述了2022-2023年期间联合国反腐败公约缔约国会议的附属机构资产追回问题不限成员名额政府间工作组的活动以及联合国毒品和犯罪问题办公室促进资产追回的工作。本说明旨在协助缔约国会议进行审议，并就工作组今后的工作提供指导。

* CAC/COSP/2023/1。



一. 导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在第一届会议上通过的第 1/4 号决议中设立了资产追回问题不限成员名额政府间工作组，为缔约国会议履行关于返还腐败所得的任务授权向其提供建议和协助。
2. 在同一份决议中，缔约国会议决定工作组除其他外协助缔约国会议积累资产追回领域的知识，促进各国之间交流信息、良好做法和想法，并在请求国和被请求国之间建立信心和鼓励合作。
3. 缔约国会议在第二至第九届会议上决定工作组应继续开展工作。
4. 2022 年和 2023 年期间，依照缔约国会议主席团 2022 年 6 月核准的缔约国会议附属机构工作计划所载的指导意见组织举行了工作组的会议，以便能够与其他附属机构共同审议其议程上的实质性项目。此外，工作组在 2023 年会议上在题为“关于预防和打击腐败及加强国际合作的挑战和措施的大会特别会议的后续行动”的议程项目下审议的专题由主席团在 2023 年 4 月 3 日通过默许程序核准。
5. 编写本说明是为了向缔约国会议第十届会议通报工作组任务授权的执行情况。本说明旨在协助缔约国会议进行审议并确定工作组的工作指导及其今后的活动。

二. 资产追回问题不限成员名额政府间工作组的活动

6. 自缔约国会议第九届会议以来，工作组继续履行缔约国会议授权的职能，执行缔约国会议通过的相关决议所载的任务授权。
7. 迄今为止，工作组已举行了 17 次会议。自缔约国会议第九届会议以来，工作组分别于 2022 年 11 月 7 日至 11 日和 2023 年 9 月 5 日至 8 日举行了第十六次和第十七次会议。
8. 在这些会议期间，与实施情况审议组和增进《联合国反腐败公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议举行了联席会议。联席会议是根据缔约国会议第 6/1 号决议举行的，该决议请秘书处制订工作组和缔约国会议设立的其他附属机构的临时议程，避免重复讨论，同时尊重它们的任务授权，并遵循附属机构工作计划中的指导意见。
9. 工作组在报告所述期间的议事工作信息载于 2022 年和 2023 年举行的会议的报告（CAC/COSP/WG.2/2022/4 和 CAC/COSP/WG.2/2023/4）。2022 年和 2023 年秘书处为评估各代表团对其为缔约国会议附属机构会议提供的支持的满意度而开展的调查的相关信息见 CAC/COSP/2023/2 号文件。工作组会议期间在实质性议程项目下讨论了下列专题。

A. 资产追回任务授权执行进展概览

10. 在工作组第十六次和第十七次会议期间，概要介绍了在执行资产追回任务授权方面取得的进展，包括联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）制作的新知识产品。秘书处的相关说明更详细地介绍了所取得的进展（[CAC/COSP/WG.2/2022/2](#) 和 [CAC/COSP/WG.2/2023/2](#)）。

B. 资产追回的实际方面，包括趋势、挑战和良好做法

11. 自缔约国会议第九届会议以来，毒品和犯罪问题办公室继续根据联合国反腐败公约实施情况审议机制职权范围第 35 和 44 段，编写关于《反腐败公约》第五章的实施情况的专题报告。这些报告汇编了实施情况审议机制第二周期执行摘要和国别审议报告中所载关于成功经验、良好做法、挑战和意见的重要信息。（关于《公约》第五章实施情况的最新报告见 [CAC/COSP/IRG/2022/7](#) 和 [CAC/COSP/IRG/2023/9](#)。）此外，在上述执行摘要和国别审议报告的基础上，毒品和犯罪问题办公室为实施情况审议组编写了关于《公约》第二章和第五章具有跨领域性质的条款的实施情况的报告（[CAC/COSP/IRG/2022/8](#) 和 [CAC/COSP/IRG/2023/10](#)）。

12. 鉴于关于《公约》第五章实施情况以及第二章和第五章具有跨领域性质的条款的实施情况的现有知识不断增加，2023 年向实施情况审议组提交了这些报告的区域补编（[CAC/COSP/IRG/2023/9/Add.1](#) 和 [CAC/COSP/IRG/2023/10/Add.1](#)）。

13. 此外，在工作组第十六次会议期间，在工作组关于资产追回的实际方面，包括趋势、挑战和良好做法的议程项目下，作为与增进《联合国反腐败公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议的联席会议的一部分，就落实题为“关于在紧急情况和危机应对与恢复期间加强国际合作预防和打击腐败的沙姆沙伊赫宣言”的缔约国会议第 9/1 号决议举行了两场专题小组讨论。

收集关于国际资产追回案件的信息，包括关于被冻结、扣押、没收和返还的资产数量和资产追回框架的信息，包括相关最佳做法和挑战

14. 缔约国会议第 8/1 号决议决定工作组应继续开展工作，除其他外继续努力收集关于缔约国面临的挑战和障碍以及追回和返还犯罪所得的最佳做法的信息，以期就全面有效实施《公约》第五章提出可能的建议。

15. 缔约国会议第 8/9 号决议请秘书处并邀请追回被盗资产举措在预算外资源允许的情况下，向缔约国收集与根据《公约》确立的犯罪有关的国际资产追回案件的信息，包括关于被冻结、扣押、没收和返还的资产数量的信息；向工作组和缔约国会议的下一届会议报告调查结果，并更新资产追回观测数据库。

16. 缔约国会议第 9/2 号决议请毒品和犯罪问题办公室在现有资源范围内，与追回被盗资产举措协调，收集和共享有关挑战和良好做法的信息，酌情收集和共享与腐败犯罪相关的被冻结、扣押、没收和返还的资产数量以及案件数量和类型的

信息，从而扩大关于资产追回和返还的全球知识和数据收集，同时借鉴现有工作，确保保护个人数据和隐私权。

17. 根据第 8/1 号、第 8/9 号和第 9/2 号决议，2020 至 2022 年，毒品和犯罪问题办公室与追回被盗资产举措通过向《公约》缔约国发送的两份调查问卷，收集了关于缔约国参与国际资产追回工作的信息。两份调查问卷请各当局提供信息，说明其在本国法域限制或没收并返还另一国的外国腐败所得，并提供信息说明其各自国家从持有这些资产的另一国收到的任何腐败所得。还从以其他方式为资产追回进程提供便利的国家收集信息，例如在第三国提起追回腐败所得的法律诉讼，或充当调解人为另外两个国家之间的资产返还提供便利（见 [CAC/COSP/WG.2/2020/4](#) 和 [CAC/COSP/2021/CRP.12](#)）。

18. 2022 年 11 月，工作组在第十六次会议上听取了最新调查结果（见 [CAC/COSP/WG.2/2022/3](#)）。在会议期间，举行了一次专题小组讨论，以便利工作组就该事项进行审议（见 [CAC/COSP/WG.2/2022/4](#)）。

19. 2023 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室与追回被盗资产举措协调，再次发出普通照会，请缔约国提供 2022 年至 2023 年期间参与国际资产返还的信息。毒品和犯罪问题办公室根据收到的答复，向工作组第十七次会议口头介绍了最新情况。将向缔约国会议第十届会议提交秘书处关于这一事项的说明，介绍国际追回和返还犯罪所得的最新概况并深入介绍跨境返还做法的现状，以供会议审议（[CAC/COSP/2023/15](#)）。

20. 将在追回被盗资产举措网站资产追回观测数据库中，在线提供缔约国在对 2020 年、2022 年和 2023 年通过普通照会分发的三份调查问卷的答复中提供的关于资产追回案件以及与腐败犯罪相关的被冻结、扣押、没收和返还的资产数量的信息。该数据库将在缔约国会议第十届会议上重新启动，收集关于已完成和正在进行的腐败所得追回工作的信息并以系统和易于访问的方式呈现。数据收集的目标包括分析《公约》规定的资产追回方面的趋势并衡量全球进展情况。该数据库将成为资产追回从业人员和其他利益攸关方查找根据《公约》规定正在进行或已完成的资产追回工作的相关信息的资源。

21. 缔约国提供的关于资产追回案件的官方信息对于更好地了解国际资产追回实践非常有价值。毒品和犯罪问题办公室与追回被盗资产举措将继续定期收集关于资产追回和返还案件的信息。所收集数据的全面性和分析结果的准确性取决于缔约国分享的信息。缔约国会议不妨讨论如何通过不同途径鼓励缔约国定期提供有关这一事项的最新信息。

C. 专题讨论

实益所有权方面的良好做法和挑战及其如何能够促进和加强有效追回和返还犯罪所得，同时考虑到《公约》第六十三条

22. 缔约国会议第 9/7 号决议鼓励缔约国在秘书处的协助下，自愿分享提高实益所有权信息透明度以促进追回和返还犯罪所得的良好做法范例，以及对公职人员的财务披露要求，同时避免与其他国际论坛所开展的工作重叠。¹

23. 在同一决议中，缔约国会议吁请联合国毒品和犯罪问题办公室与追回被盗资产举措合作，在现有资源范围内，在反腐败知识工具与资源库门户网站中提供设有实益所有权信息登记处或备选机制的缔约国的有关信息，以及关于如何索取此类信息的说明。

24. 对此，毒品和犯罪问题办公室在 2022 年 5 月分发的一份普通照会中，请缔约国提供信息，说明本国提高实益所有权信息透明度的立法、政策、做法和机构，包括现有的登记处和索取此类信息的机制。根据从缔约国收到的信息和其他研究，秘书处编写了一份会议室文件，介绍了提高实益所有权信息透明度以便利追回和返还犯罪所得的良好做法（CAC/COSP/WG.2/2022/CRP.1），该文件为工作组第十六次会议期间关于该事项的专题讨论提供了支持。此外，在工作组第十六次会议的网页上提供从 40 个缔约国收到的对普通照会的答复，并在该网页和反腐败知识工具与资源库门户网站上提供载有商业和实益所有权登记册、主管机关及其联系信息的在线链接的目录。² 在第十六次会议期间，还举行了一次关于实益所有权的专题小组讨论（见 CAC/COSP/WG.2/2022/4）。

25. 将向缔约国会议第十届会议提交一份秘书处的说明，其中考虑到工作组的专题讨论情况以及针对 2023 年分发的普通照会的收到的补充信息（CAC/COSP/2023/16）。该说明将包括对 55 个缔约国建立的实益所有权透明度制度的分析，并将辅之以一份会议室文件，其中载有附商业和实益所有权登记册、主管机关及其联系信息的在线链接的修订目录。秘书处还将向缔约国会议第十届会议提交一份会议室文件，分析若干区域 13 个选定法域的各种实益所有权制度，目的是促进进一步对话，探讨如何推行更强有力的法律和政策，以确保实益所有权信息的透明度。

26. 作为其开发和更新工具以协助资产追回从业人员追查位于国外的非法资金的工作的一部分，毒品和犯罪问题办公室通过追回被盗资产举措更新和扩充了针

¹ 关于这一问题，在反腐败问题大会特别会议通过的题为“我们共同承诺有效应对挑战和采取措施，预防和打击腐败，加强国际合作”的政治宣言第 16 段中，会员国除其他外，承诺制定和实施必要措施，收集和分享关于公司实益所有权、法律结构和其他复杂法律机制的信息，并将在这方面加强主管机关的能力。

² 见 www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-AssetRecovery/session16.html 和 https://track.unodc.org/track/en/resources-by-UNCAC-chapter/chapter-V_asset-recovery.html。

对具体国家的实益所有权指南，³ 这些指南的目的是供公共机关或其他相关利益攸关方查找根据另一国法律所建法人实体的相关信息。2023 年，在国家机关提供的信息（包括对上述普通照会的答复）和其他来源的基础上，制定或更新了 11 份新的实益所有权指南。经缔约国主管机构审查和批准后，将在追回被盗资产举措网站上提供这些指南。

关于为适当公职人员建立有效财务披露制度的良好做法和挑战

27. 缔约国会议第 9/7 号决议敦促缔约国有效实施《公约》第五十二条第五款，该款除其他外规定，各缔约国均应当考虑根据本国法律对有关公职人员确立有效的财产申报制度，并应当对不遵守制度的情形规定适当的制裁，各缔约国还应当考虑采取必要的措施，允许本国的主管机关在必要时与其他缔约国的主管机关交换这种资料，以便对根据《公约》确立的犯罪的所得进行调查、主张权利并予以追回。⁴

28. 此外，在反腐败问题大会特别会议通过的题为“我们共同承诺有效应对挑战 and 采取措施，预防和打击腐败，加强国际合作”的政治宣言第 7 段，会员国除其他外承诺将加强努力，预防、识别和管理利益冲突，包括评估和减缓腐败风险，实施有效透明的财务披露制度，尽可能广泛地公开相关公职人员披露的信息，并在适当考虑数据保护和隐私权的情况下，运用创新技术和数字技术。

29. 因此，2023 年 3 月，毒品和犯罪问题办公室请缔约国提供信息，介绍在为适当公职人员建立有效财务披露制度方面的良好做法和挑战。根据从 41 个缔约国收到的信息，秘书处编写了一份说明，介绍在为适当公职人员建立财务披露制度以及这类制度如何便利追回和返还犯罪所得方面的良好做法和挑战，供工作组第十七次会议审议（CAC/COSP/WG.2/2023/3）。该说明概述了财务披露制度，包括关于有义务提供披露信息的官员范围、披露频率、用于收集和保存披露信息的机制和程序、拟披露信息的范围和获取披露信息的途径、核实程序以及对不遵守行为的制裁的信息。此外，说明还总结了挑战 and 良好做法，包括在国际合作方面强调的挑战 and 良好做法。为进一步支持工作组有关该事项的审议，在第十七次会议上组织了一次关于这一专题的专题小组讨论，从 41 个缔约国收到的资料已在该次会议的网页上提供。

D. 技术援助

30. 缔约国会议第 6/3 号决议促请缔约国确保本国具备适当的法律框架和制度框架以起诉腐败、查明非法获得和转移腐败所得资产的活动，请求并提供包括司法

³ 可查阅 <https://star.worldbank.org>。

⁴ 此外，如上文所强调，缔约国会议在第 9/7 号决议第 21 段中鼓励缔约国在秘书处的协助下，自愿分享提高实益所有权信息透明度以促进追回和返还犯罪所得的良好做法范例，以及对公职人员的财务披露要求，同时避免与其他国际论坛所开展的工作重叠。

协助在内的国际司法合作，确保实行适当的机制用没收手段追回查明的腐败所得，根据《公约》各项要求执行外国的有定罪命令和无定罪命令，并确保此类框架得到执行，还鼓励在这方面进行技术援助。

31. 缔约国会议第 7/1 号决议请毒品和犯罪问题办公室，并邀请追回被盗资产举措，按照请求并在有预算外资源的情况下，针对在国别审议中查明的技术援助需求，继续提供和制定资产追回能力建设举措，包括知识产品和技术工具。

32. 缔约国会议第 9/7 号决议请毒品和犯罪问题办公室继续根据会员国的需要和优先事项，依请求向会员国提供技术援助、能力建设和物质支持，使之建立和实施国内实益所有权信息制度，以便利追回和返还犯罪所得。

33. 工作组继续强调，非常需要就实施《公约》第五章提供技术援助，特别是提供法律咨询服务，并强调需要采取适合具体情况的做法。工作组强调必须在司法协助领域向官员和从业人员提供技术援助，使他们能够起草请求书和对请求书作出答复，还强调必须加强立法人员、执法官员、法官和检察官在相关事项上的能力。

34. 工作组还指出技术援助的关键作用以及继续协助缔约国努力实施《公约》的必要性。在这方面，工作组强调毒品和犯罪问题办公室及追回被盗资产举措等提供的技术援助对于提高国家资产追回领域的能力的重要性，并强调需要开展专项培训和能力建设活动以及必须为毒品和犯罪问题办公室及其他相关援助提供方配备充足的资源。除研讨会和培训班等活动外，工作组还鼓励秘书处利用电子学习课程等创新技术来组织培训活动。

35. 工作组建议就资产追回事项国际合作加强技术援助，建议毒品和犯罪问题办公室努力就资产追回相关事项与其他相关组织和机构建立更多的伙伴关系，并协调提供更多技术援助活动。工作组还请秘书处推广会员国在国家和区域两级通过追回被盗资产举措请求技术援助的方式方法。

36. 此外，工作组还建议缔约国考虑对技术援助方案采用一种教程式方法，并在区域层面加以协调，以便确保最为有效地利用有限的可用资源。

37. 在工作组第十六次会议期间，就与《公约》第四章和第五章有关的技术援助问题举行了两次专题小组讨论（见 [CAC/COSP/IRG/2022/6/Add.2](#)）。同样，在第十七次会议期间，也举行了两次关于技术援助的专题小组讨论，一次涉及《公约》第四章和第五章，另一次涉及通过技术援助建设金融情报部门的能力。

E. 关于预防和打击腐败及加强国际合作的挑战和措施的大会特别会议的后续行动

38. 根据缔约国会议附属机构工作计划，在工作组第十七次会议期间，除关于通过技术援助建设金融情报部门能力的专题小组讨论外，还举行了第二个专题小组讨论，商讨中间环节在预防转移犯罪所得方面的作用。就在关于预防和打击腐败及加强国际合作的挑战和措施的大会特别会议的后续行动方面实施的措施的讨论情况，进一步信息见秘书处关于毒品和犯罪问题办公室支持落实反腐败问题大

会特别会议通过的题为“我们共同承诺有效应对挑战和采取措施，预防和打击腐败，加强国际合作”的政治宣言的活动的报告（CAC/COSP/2023/20）。

三. 联合国毒品和犯罪问题办公室促进资产追回的活动

39. 迄今为止，毒品和犯罪问题办公室促进资产追回的活动侧重于以下三大主题，这些主题涵盖缔约国会议第 1/4 号决议规定的工作组任务授权的六个领域：**(a)**积累知识；**(b)**在请求国和被请求国之间建立信心和信任；**(c)**技术援助、培训和能力建设。

A. 积累知识

40. 工作组继续高度重视提供、创建和管理资产追回方面的知识。工作组强调需要广泛传播各种工具和知识产品，缔约国会议或工作组应当考虑跟踪这些工具和知识产品的效力和益处。工作组强调包括追回被盗资产举措知识产品在内的现有知识产品有助于建设国家能力，并请秘书处编拟产品清单并确保尽可能予以广泛传播。

41. 毒品和犯罪问题办公室从内容和搜索功能两个方面重新设计和重新构思了法律图书馆，该图书馆是反腐败知识工具与资源库的一部分。重新设计的门户网站载有关于资产追回、资产返还以及被冻结、扣押和没收资产的管理的信息。还提供资产追回指南、实益所有权指南、追回被盗资产举措的相关出版物以及其他资源（按《公约》条款分类）。此外，还提供了通过实施情况审议机制收集的法律，法律图书馆中有 600 多项记录。还将在知识管理门户网站打击犯罪信息与法律网络共享平台（夏洛克数据库）的立法数据库中提供收集到的法律。⁵ 将反腐败知识工具与资源库与夏洛克数据库门户网站相连接，将能够与更广泛的受众分享毒品和犯罪问题办公室收集的信息。

42. 自缔约国会议第九届会议以来，毒品和犯罪问题办公室还通过追回被盗资产举措等途径，发布了若干旨在推动缔约国努力实施《公约》第五章的知识产品。

43. 2023 年 9 月发布了毒品和犯罪问题办公室题为“没收资产的返还与《联合国反腐败公约》：一网打尽”的新出版物，该出版物分析了资产返还过程，重点介绍了《公约》如何处理所涉及的复杂问题以及不同国家集团的法律制度如何因应处理这些问题。

44. 毒品和犯罪问题办公室还发布了针对具体区域的知识产品。例如，在东南欧的情形中，毒品和犯罪问题办公室编制了以下指南：**(a)**五份旨在支持从业人员资产追回工作的司法协助国别指南；**(b)**为在国际合作和资产追回方面寻求阿尔巴尼

⁵ 夏洛克数据库门户网站这项举措旨在促进传播关于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其三项议定书和国际反恐法律框架执行情况的信息。

亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、黑山、北马其顿和塞尔维亚以及科索沃⁶ 援助的缔约国编写了六份“工作方式指南”；(c)六份“快速行动响应指南”，其中概述了资产追回和金融调查的实际问题。毒品和犯罪问题办公室还编写了一份关于越南无定罪没收问题的报告和一份关于印度尼西亚资产追回和国际合作问题的报告。

45. 2022 年 4 月，追回被盗资产举措发布了题为“供出售的签名：为空壳公司提供的代名人服务如何被滥用以掩盖实益所有人”的报告。该报告分析了一系列公司安排，在这些安排中，代名人担任控制空壳公司主管的代理人。其中重点阐述了此类安排如何被滥用，通过掩盖空壳公司控制人的身份，为金融犯罪提供便利，并重点关注旨在打击这种滥用行为的政策。该报告的证据来自一次全球神秘购物活动，活动基于数千份空壳公司求购信息，以及来自空壳公司供应商的营销信息，还有关于该专题的新闻和政策研究。

46. 2022 年 6 月，追回被盗资产举措与奥地利与国际税法研究所维也纳经济大学全球税收政策中心合作，发布了题为“向犯罪征税：打击腐败、洗钱和税务犯罪的整体政府办法”的知识产品。该出版物重点介绍税务机关和执法机构在预防、侦查和追回逃税、腐败和洗钱所得非法资金流方面开展机构间合作的好处。

47. 也是在 2022 年 6 月，发布了评估法人实体的相关洗钱风险和实益所有权的相关风险的新模块 1.0 版。追回被盗资产举措牵头开发了该模块，作为世界银行国家洗钱/资助恐怖主义风险评估工具包的一部分。空壳公司和其他法律结构（有限责任公司）已成为在世界各地转移非法资金的主要机制。该模块为当局提供了一种确定本国实益所有权框架的主要特点并评估相关的洗钱威胁和脆弱性的全面方法。除上述模块外，还发布了其他四个关于特定风险的新模块，即关于资助恐怖主义、虚拟资产、非营利组织以及环境和自然资源的模块。⁷

48. 2023 年 2 月，追回被盗资产举措组织了一次专家组会议，讨论等值没收在追回腐败所得方面的作用，以促进分享信息并为有关该事项的新知识产品收集意见。该知识产品旨在鼓励采纳和使用等值没收方法，将其作为一种可便利追回腐败相关犯罪所得的机制。专家会议与会者讨论了以何种方法提高对作为资产追回政策和战略关键机制的基于价值的没收的认识，促进旨在将基于的价值没收引入国内法律框架或加强现有制度的立法审查，建设刑事司法行为体在基于价值的没收机制方面的能力，包括执行外国请求时的能力。

49. 2023 年 6 月，追回被盗资产举措发布了《资产和利益披露：有效表格的技术指南》。在工作组第十七次会议上，该指南作为关于为适当公职人员建立有效财务披露制度的良好做法和挑战的专题小组讨论的一部分提交给工作组。该指南侧重于作为资产和利益申报机制核心要素的披露表，公职人员必须据此提交有关本人及家庭成员的收入、资产、负债、支出和其他利益的信息。该指南分析了 150

⁶ 本报告凡提及科索沃之处，均应在安全理事会第 1244(1999)号决议范围内加以解读。

⁷ 更多详情可在追回被盗资产举措网站 (<https://star.worldbank.org>) 上查阅。

多个法域的法律框架，并结合了在披露制度改革不同阶段直接与各国合作所取得的经验。

50. 同样在 2023 年 6 月，追回被盗资产举措和奥地利与国际税法研究所维也纳经济大学全球税收政策中心发布了另一份题为“不明财富令：走向资产追回的新领域”的报告。不明财富令要求涉嫌腐败或其他严重犯罪的个人解释其财富来源以及合法收入来源与其资产价值之间的差异。不明财富令是一种民事而非刑事诉讼，可在资产追回案件中成为一种宝贵的工具，在这些案件中，跨境查明和追查犯罪与腐败资产对调查机构和检察官来说是一项挑战。该报告就制定类似政策的方法提出了建议，并就今后使用不明财富令打击洗钱和腐败的工作提出了建议。

51. 此外，追回被盗资产举措继续发行季度通讯，详细介绍该举措各项活动和知识产品的最新情况，并重点介绍所关心的专题领域和即将开展的活动。自缔约国会议第九届会议以来，共发行了八期通讯。⁸ 订阅表格和往期通讯均可在追回被盗资产举措网站上获取。

52. 追回被盗资产举措正在收集信息，以编制提交与资产追回有关的司法协助请求的国别指南；这些指南将可在追回被盗资产举措网站上方便地获取。创建单一模板意味着指南具有相同的格式和相似的结构。模板还将在一份文件中汇集关于各国资产返还框架和其他事项的信息，例如可支持司法协助请求的现有公开调查来源，从而为缔约国提供可比和快捷直观的资产追回指南。目标是尽可能确保资产追回领域的司法协助请求质量高并且有意义，无需向中央机关索取进一步信息即可执行，并确保不需要以质量或“意在打探”为由拒绝任何请求。

53. 将在缔约国会议第十届会议上推出其他几个知识产品。这些产品包括：

(a) 一份出版物，暂定题为“腐败的民事和行政责任：国内做法和加强《联合国反腐败公约》下国际合作的方式”。该知识产品将分析在腐败的民事和行政责任方面、包括在资产返还方面开展国际合作的相关障碍；

(b) 一份与国际律师协会资产追回小组委员会合作编写的关于确认腐败受害者和赔偿腐败行为造成的损害的出版物，该出版物将对秘书处就此事项编写的文件作出补充；

(c) 一份题为“管理被扣押和没收的资产：从业人员指南”的关于资产管理的操作指南，将向从业人员提供关于如何以透明和负责任的方式管理扣押或没收资产的深入信息。该指南将补充毒品和犯罪问题办公室关于这一事项的题为“2017 年对被扣押和没收资产的有效管理与处置”的研究报告⁹ 以及关于管理所冻结、扣押和没收资产的无约束力准则修订草案（CAC/COSP/2019/16），以响应第 8/1 号决议的要求。

⁸ 可查阅 <https://star.worldbank.org/star-quarterly>。

⁹ 缔约国会议在第 7/1 号决议中鼓励缔约国与毒品和犯罪问题办公室继续就被冻结、扣押和没收资产的管理交流经验，查明必要的最佳做法，利用现有资源，并考虑制定有关此问题的不具约束力的准则。

B. 在请求国和被请求国之间建立信心和信任

54. 工作组强调了请求国和被请求国之间的信心和信任对资产追回的重要作用，尤其是应当以此为手段，加强政治意愿、培育司法协助文化并为成功开展国际合作铺平道路。

1. 中央机关、资产追回联络点和网络

中央机关和资产追回联络点

55. 缔约国会议第 7/1 号决议促请缔约国确保按照《公约》第四十六条第十三款提供的关于本国中央机关和主管机关的信息是最新的，以便增进关于司法协助的对话。

56. 工作组请秘书处邀请尚未指定负责司法协助事宜的中央机关的会员国指定这一机关。缔约国会议向所有缔约国提出了类似的请求。

57. 指定的国家主管机关的在线名录，包括负责司法协助事宜的中央机关和资产追回联络点，可查阅 <https://sherloc.unodc.org/cld/v3/sherloc/cna/index.jsp>。关于名录中现有信息的进一步详情，见秘书处关于增进《联合国反腐败公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议的活动以及毒品和犯罪问题办公室促进国际合作的工作的说明（CAC/COSP/2023/17）。

网络

58. 毒品和犯罪问题办公室与追回被盗资产举措继续与资产追回和没收问题区域网络互动协作，这些网络包括卡姆登资产追回机构间网络，以及亚洲和太平洋资产追回问题机构间网络、加勒比资产追回问题机构间网络、东非资产追回问题机构间网络、南部非洲资产追回问题机构间网络、西非资产追回问题机构间网络、西亚和中亚资产追回问题机构间网络，以及拉丁美洲金融行动特别工作组资产追回网络。

59. 自 2021 年 6 月 3 日毒品和犯罪问题办公室反腐败执法机关全球业务工作网（全球网）正式启动以来，94 个会员国和缔约国的 166 个机构已成为该网络的成员，11 个机构成为该网络的观察员，以促进跨境腐败案件方面的合作。¹⁰ 全球网使从业人员能够直接、非正式和安全地进行联系，分享信息，以便利侦查、调查和起诉腐败案件。与具有相关授权的现有机构、组织和网络，如追回被盗资产举措、巴塞尔治理研究所国际资产追回中心和区域资产追回网络建立伙伴关系和协同增效，对扩大和改进案件合作至关重要。自启动以来，全球网已举行了四次全体会议和五次指导委员会会议。在全体会议期间举行的面对面案件会议数量逐步

¹⁰ 全球网的更多信息和最新成员信息可查阅 <https://globenetwork.unodc.org/>。

增加，在第四次全体会议上达到 62 次，迄今共促成了 127 次双边和多边案件会议。更多信息见秘书处关于增进《联合国反腐败公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议的活动以及毒品和犯罪问题办公室促进国际合作的工作的说明（CAC/COSP/2023/17）。

2. 金融情报部门和反腐败机构之间的合作

60. 缔约国会议第 8/9 号决议鼓励缔约国在提出司法协助请求的过程中，考虑利用通过现有从业人员网络进行合作的机会，例如，《公约》下的资产追回联络点、全球联络点举措、卡姆登资产追回机构间网络，并利用在金融情报部门一级提供的信息。

61. 工作组建议加强金融情报部门、反腐败机关和负责司法协助事宜的中央机关在国家和国际两级的合作。应探讨与诸如金融情报中心埃格蒙特集团等现有网络和机构的进一步合作。

62. 毒品和犯罪问题办公室在建立全球网的过程中咨询了卡姆登资产追回机构间网络和埃格蒙特集团的代表。作为共享协同增效作用的一部分，全球网获得了卡姆登资产追回机构间网络和埃格蒙特集团的观察员地位。

63. 毒品和犯罪问题办公室继续参与埃格蒙特集团的活动。追回被盗资产举措与毒品和犯罪问题办公室全球打击洗钱、犯罪所得和资助恐怖主义方案继续与金融情报部门开展合作，协助它们加入埃格蒙特集团，以及执行埃格蒙特标准，以交流打击洗钱和资助恐怖主义的相关信息。这项工作还包括促进机构间合作，强调此类合作对打击洗钱和打击资助恐怖主义行为的机制取得成功十分重要。追回被盗资产举措继续在埃格蒙特集团全体会议上向金融情报部门颁发“埃格蒙特集团案例奖”竞赛追回被盗资产优秀奖，以表彰这些机构在腐败案件中成功追回资产。

64. 此外，毒品和犯罪问题办公室与国际反贪局联合会密切合作，向其活动提供支持，并参与其执行委员会的工作。

3. 促进对话和消除资产追回的障碍

65. 工作组强调秘书处需要进一步加大工作力度，促进被请求国和请求国之间对话，建立信任和信心，培养和进一步加强确保追回资产的政治意愿，包括在与其他政府间组织的合作中和在二十国集团(G20)内。

66. 缔约国会议第 8/1 号决议鼓励缔约国消除妨碍适用追回资产措施的障碍，特别是根据本国法律酌情简化其法律程序，并防止滥用这类程序。

67. 缔约国会议第 8/9 号决议促请所有缔约国依据《公约》相互合作以追回国内外的犯罪所得，并表示坚决承诺按照《公约》第五十七条确保返还所没收的资产。

还鼓励缔约国根据本国国内法并根据国内优先事项，在使用归还的资产方面考虑到《2030年可持续发展议程》。¹¹

68. 此外，缔约国会议第9/3号决议吁请缔约国根据其法律制度的基本原则，加强参与预防和打击腐败的机构之间在国家、区域和国际各级的协调与合作，依照《公约》第四十六条，彼此毫不拖延地给予有效的司法协助，并采取有意义的步骤促进有效合作和消除障碍。

69. 2017年2月和2019年5月在亚的斯亚贝巴举行了由埃塞俄比亚政府和瑞士政府与毒品和犯罪问题办公室召集的两次专家组会议，两次会议的重点分别是管理和处置追回和返还的被盗资产，包括支持可持续发展；被盗资产的返还和处置，包括如何确保过程透明和问责制以及缔约国在处理资产返还和处置案件时可考虑的良好做法，在这两次专家组会议基础上，2022年11月28日和29日在内罗毕举行了第三次专家会议。此次会议的重点是资产追回和返还如何有助于实现《2030年议程》、支持发展筹资进程和促进《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》。¹²

70. 2023年5月，毒品和犯罪问题办公室在维也纳举行了一次关于腐败的民事和行政责任的专家组会议。组织这次会议是为了审查在国内法和国际合作及资产追回背景下使用民事和行政救济打击腐败的趋势、挑战和良好做法。会议期间，专家们讨论了上述题为（暂定）“腐败的民事和行政责任：国内做法和加强《联合国反腐败公约》下国际合作的方式”的知识产品草案并提供了投入。

71. 追回被盗资产举措与国际反腐败协调中心和国际资产追回中心合作，正在组织全球资产追回论坛行动系列，这是在请求国和被请求国之间进行案件磋商的结构化办法，是为筹备缔约国会议第十届会议实行的。全球资产追回论坛行动系列是美利坚合众国连同法国和大不列颠及北爱尔兰联合王国于2023年7月在全球网第四次全体会议期间发起的，遵循全球论坛“没收的腐败案件被盗资产的处置和转移原则”。头两个重点国家的双边和多边案件会议已经举行，计划在缔约国会议第十届会议期间举行更多会议。

72. 毒品和犯罪问题办公室继续积极参与一些国际论坛，促进就资产追回问题开展对话。特别是，毒品和犯罪问题办公室向G20提供了关于国际合作、资产追回和防止洗钱的实质性专门知识。在印度担任G20主席国期间，毒品和犯罪问题办公室支持制定了《二十国集团关于加强资产追回机制以打击腐败的高级别原则》以及《二十国集团关于加强执法相关国际合作和信息共享以打击腐败的高级别原则》。在实施情况审议机制下确定的挑战和良好做法为起草这些原则提供了信息。此外，毒品和犯罪问题办公室支持G20国家更新详细指南，说明请求司法协助的

¹¹ 缔约国会议第7/1号决议鼓励缔约国依照《公约》第五十七条第五款，充分利用为返还和最后处置所没收的财产订立协议或可以共同接受的安排的可能性，并在管理和使用追回资产时考虑到可持续发展目标，同时依照《公约》第四条，充分尊重各国主权平等和领土完整原则以及不干涉他国内政原则。

¹² 更多信息见 www.unodc.org/unodc/en/corruption/meetings/nairobi-egm-2022.html。

事宜，包括为追查资产和返还资产，以及协助民事和行政事项。更新后的指南在毒品和犯罪问题办公室网站上提供，该网站汇编了所有 G20 反腐败信息资源，¹³ 还将在追回被盗资产举措网站上提供。在 2022 年印度尼西亚担任 G20 主席国期间，毒品和犯罪问题办公室除其他外，支持编制了一份调查问卷和相应的面向法律专业人员的监管框架和监督措施的简编。

73. 此外，毒品和犯罪问题办公室还与追回被盗资产举措一道，支持守门人工作组的工作，这是一个由业界领袖组成的跨部门工作组，由世界经济论坛合作反腐败倡议和透明度与反腐败全球未来理事会召集。2021 年，该工作组制定了所有把关行业自律和集体行动的统一框架，在起草本说明时，工作组正在推动在各行业予以实施。

74. 毒品和犯罪问题办公室与追回被盗资产举措在一系列会议和大会上提供了关于资产追回的专门知识并分享了相关知识，目的是促进资产追回方面的协调。例如：

- (a) 2022 年 5 月，追回被盗资产举措参加了《埃斯特角宣言》第六次会议（经济合作与发展组织全球论坛），在会上为拉丁美洲创建实益所有权有效法律框架专题小组讨论做出了贡献，讨论了实益所有权方面的最新发展，特别是朝着采取多方面办法提供实益所有权信息迈进；
- (b) 2022 年 12 月，追回被盗资产举措参加了由透明国际和美国在华盛顿特区主办的国际反腐败大会。追回被盗资产举措在大会上组织并主办了一次会议，重点讨论公司保密行业，会议强调有必要对出售匿名空壳公司和代名人服务的企业服务提供商进行更有力的监管；¹⁴
- (c) 追回被盗资产举措作为起草小组成员参与了金融行动特别工作组与没收和国际合作有关的标准（建议 4 和 38）的修订过程。在这一过程中，项目团队借鉴了追回被盗资产举措关于资产追回的出版物；
- (d) 2020 年至 2022 年，毒品和犯罪问题办公室与追回被盗资产举措还为修订金融行动特别工作组关于法人透明度和实益所有权的建议 24 作出了贡献。专家们参加了项目小组，是金融行动特别工作组关于实益所有权的新指南的起草小组的核心成员，特别是在代名人、核实和国际合作等专题上做出了贡献。对建议 24 的修改在 2022 年 3 月获得通过，2023 年 3 月发布了金融行动特别工作组关于实益所有权的新指南；¹⁵

¹³ 可查阅 www.unodc.org/unodc/en/corruption/g20-anti-corruption-resources/g20-step-by-step-guides-on-international-cooperation-and-asset-recovery.html。

¹⁴ 见追回被盗资产举措、金融揭秘组织和加拿大透明国际联合制定的关于公司保密行业监管的政策建议，可查阅 <https://star.worldbank.org/signatures-sale-look-inside-corporate-secrecy-industry>。会话报告可查阅 <https://star.worldbank.org/events/international-anti-corruption-conference-2022>。

¹⁵ 可查阅 www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html。

- (e) 2023 年 2 月，追回被盗资产举措以虚拟方式参加了马里在非洲反贪局联合会框架内组织的第二次非洲打击腐败高级别会议期间的资产追回问题专题小组讨论。专题小组讨论首先概述了国际法律框架和追回被盗资产举措在国家参与、知识和政策领域的活动，然后转向扣押和管理犯罪所得方面的挑战。

C. 技术援助、培训和能力建设

75. 工作组讨论了与资产追回有关的各类技术援助，如差距分析、协助起草新的法律和推进司法协助进程，并且认识到迫切和持续需要提供能力建设和培训。

76. 针对缔约国的技术援助请求，毒品和犯罪问题办公室继续提供此类援助，以加强各缔约国实施《公约》第五章的能力，并促进其充分参与实施情况审议机制，自第二周期开始以来尤为如此。毒品和犯罪问题办公室继续建立区域反腐败中心，以加强实地反腐败专门知识的存在。加强实地能力使毒品和犯罪问题办公室能够更迅速地响应缔约国越来越多的技术援助请求。2021 年 9 月，毒品和犯罪问题办公室在墨西哥启动了反腐败中心，以根据《毒品和犯罪问题办公室拉丁美洲和加勒比 2022-2025 年战略远景》协调和提供对拉丁美洲和加勒比缔约国的技术援助。毒品和犯罪问题办公室还在肯尼亚设立了第二个非洲反腐败中心，从而为执行其《2030 年非洲战略远景》和《2063 年议程：我们希望的非洲》作出贡献。2023 年 9 月将在南美洲增设一个中心。

77. 2022 年，毒品和犯罪问题办公室通过追回被盗资产举措等方式向 17 个国家提供了技术援助，其中包括 7 个正在进行立法改革的国家。在此期间，4 个缔约国通过了与资产追回有关的新法律或修正案，5 个缔约国在改进国内协调进程方面获得了支助，4 个缔约国在改进国际合作以协助资产追回案件方面获得了援助。此外，全球 700 多名专业人员接受了资产追回培训。关于在追回被盗资产举措下开展的国别工作的更多信息载于该举措 2022 年年度报告¹⁶ 及其季度通讯。¹⁷

78. 此外，根据请求，毒品和犯罪问题办公室与追回被盗资产举措继续就有关国家实益所有权框架的立法和监管改革向其国家机关提供援助。这些援助的目标是解决关于收集、持有、储存和提供实益所有权信息的立法框架的差距和弱点，并弥合各国在了解相关风险方面的差距。更多信息见秘书处载有对国别审议所确定的技术援助需求的分析以及毒品和犯罪问题办公室为支持实施《反腐败公约》而提供的援助的说明（CAC/COSP/2023/10）。

¹⁶ 可查阅 <https://star.worldbank.org/annual-reports>。

¹⁷ 可查阅 <https://star.worldbank.org/star-quarterly>。

四. 报告和后续行动

79. 缔约国会议不妨考虑就以下方面提供进一步指导：

- (a) 如何应对资产追回方面现有挑战和障碍以及加强实施第五章的力度；
- (b) 鼓励缔约国不断分享关于新的资产返还案件的信息的不同途径；
- (c) 值得工作组进一步审议的重要专题；
- (d) 制定准则、良好做法、知识产品和其他工具，以改进《公约》第五章的实施工作；
- (e) 毒品和犯罪问题办公室通过追回被盗资产举措和全球网等方式，在促进资产追回国际合作方面可发挥的作用，为此创建在请求国和被请求国之间建立信任的论坛，建立双边联系和安全的沟通渠道，并在该领域开展能力建设；
- (f) 毒品和犯罪问题办公室通过新的区域反腐败中心等方式在国家和区域两级提供技术援助方面的作用，如何以最适当的方式满足查明的需求，包括在审议中查明的需求，以便确保需要专门知识和援助的缔约国能够及时有效地利用这种专门知识和援助；
- (g) 采取具体行动支持落实反腐败问题大会特别会议通过的政治宣言所载承诺；
- (h) 如何加强国际合作，以核实实益所有权数据和资产披露情况，以及交换此类数据以便利资产追回。

80. 缔约国会议不妨鼓励各国响应毒品和犯罪问题办公室与追回被盗资产举措的请求，继续提供关于资产追回案件的统计信息和关于资产追回所遇挑战的信息，这些信息可用于更新追回被盗资产举措的资产追回观测数据库。

81. 缔约国会议还不妨继续鼓励各国利用第二审议周期内进行的审议来加强其对《公约》第五章的实施力度，继续落实第一审议周期中提出的与资产追回有关的意见，并请求提供技术援助以应对所查明的任何挑战。

82. 最后，缔约国会议不妨审议工作组第十六次和第十七次会议开展的活动，并通过工作组 2024-2025 年期间工作计划。