



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General  
9 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2

审议《联合国反腐败公约》实施情况

## 《联合国反腐败公约》第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）具有跨领域性质的条款的实施情况

秘书处编写的专题报告

### 摘要

本报告汇编了截至2023年9月15日在联合国反腐败公约实施情况审议机制第二周期期间确定的成功经验、良好做法、挑战和意见的现有信息，重点关注《公约》第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）实施方面的跨领域问题。秘书处编写的关于第二章（CAC/COSP/2023/4）和第五章（CAC/COSP/2023/5）实施情况的专题报告评估了本报告未涉及《公约》条款的实施情况。本报告还力求确定与第一审议周期的结论之间的相关性。

\* CAC/COSP/2023/1。



## 一. 报告的范围和结构

1. 本专题报告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，汇编了该机制所产生的执行摘要和国别审议报告所载的关于成功经验、良好做法、挑战和意见的最相关信息。
2. 为了提供关于缔约国实施《公约》情况的更详细信息，本报告载有关于《公约》第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）跨领域问题实施情况的信息。相关补充信息见关于第二章和第五章实施情况的专题报告（分别为 [CAC/COSP/2023/4](#) 和 [CAC/COSP/2023/5](#)）及其区域补编（[CAC/COSP/2023/7](#)），这些报告侧重于第二周期审议的其他专题和条款。
3. 本报告依据的是截至 2023 年 9 月 15 日已完成的 82 份执行摘要和国别审议报告中所载的信息。本报告重点关注实施情况的当前趋势和实例，并载有展示最常见挑战和良好做法的累积表格和图表。<sup>1</sup> 区域差异已得到适当反映。
4. 本报告采用类似执行摘要的结构，将密切相关的条款和主题分别归类。更具体而言，本报告分析了以下方面：资产申报、财务披露制度和防止利益冲突（第七条第四款；第八条第五款；第五十二条第五款和第六款）；确定实益所有人身份（第十二条第二款第(三)项；第十四条第一款第(一)项；第五十二条第一款）；以及预防洗钱的措施、预防和监测犯罪所得的转移以及金融情报机构（第十四条、第五十二条和第五十八条）。
5. 由于在第二审议周期中定稿的执行摘要和国别审议报告数量有所增加，因而更具代表性，本报告第五节力求提供信息，说明第一审议周期（第三和第四章）和第二审议周期（第二和第五章）审议的某些条款之间的相互关系，并以先前的专题报告为基础作进一步完善。

## 二. 对《公约》第二章和第五章部分条款的跨领域规定实施工作中的挑战和良好做法的一般性意见

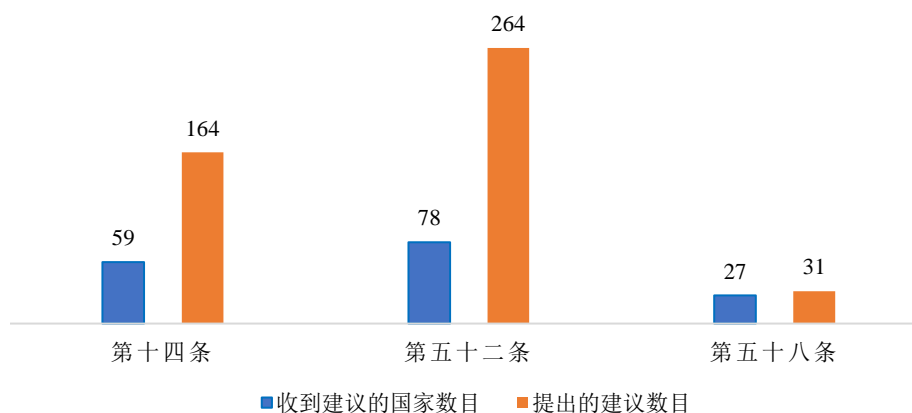
6. 下文图表和表格概述了第二和第五章部分条款实施过程中确定的最普遍挑战和良好做法，按《公约》条款分列。为了更好地比较各项规定，整条内容全部分析的条款的信息载于图一和图三，只有某些分项得到分析的条款的信息载于图二和图四。

---

<sup>1</sup> 根据实施情况审议组讨论的结果，专题报告和区域一级实施情况报告不再匿名；报告全文列明了良好做法范例所涉国家的名称。

图一

在实施《公约》第十四条、第五十二条和第五十八条方面确定的挑战，按条款分列



图二

在实施《公约》第七条第四款、第八条第五款、第十二条第二款第(三)项、第十四条第一款第(-)项、以及第五十二条第一款、第五款和第六款方面确定的挑战，按条款分列

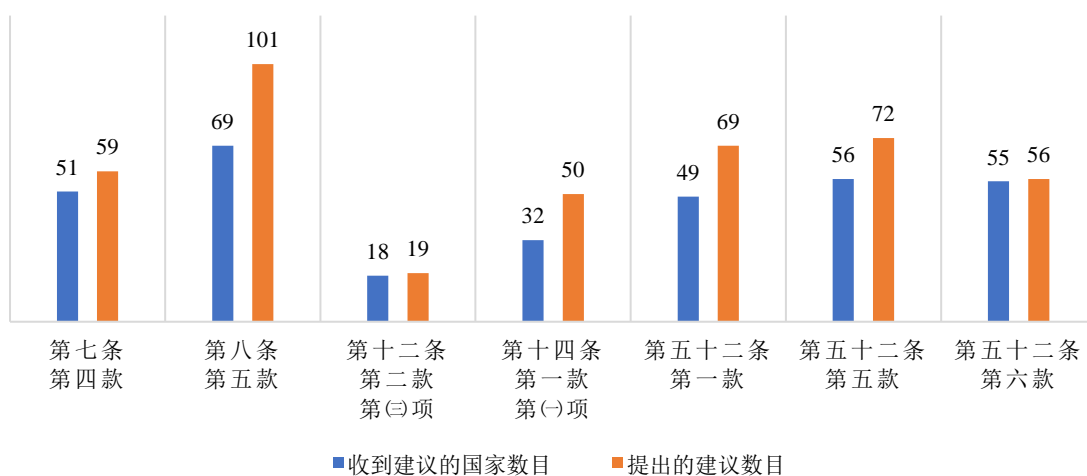


表 1

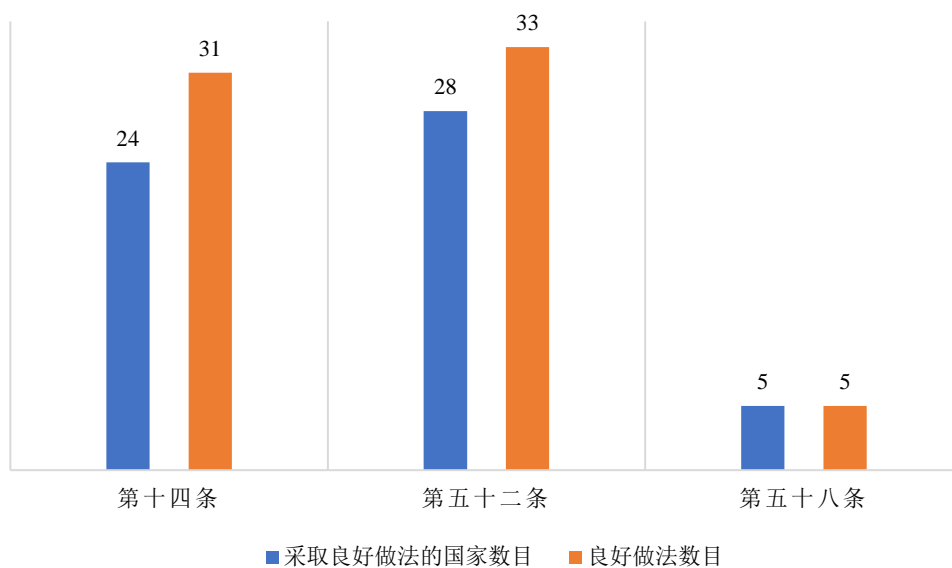
在实施《公约》部分规定方面最普遍的挑战

《公约》条款	实施过程中最普遍的挑战（按《公约》条款排列）
第七条第四款	需要为广泛的利益攸关方采用或加强防止利益冲突的制度、扩大利益冲突的定义、制定更详细的馈赠管理条例加、加强利益冲突核实和管理框架
第八条第五款	缺乏申报职务外活动、任职、投资、资产以及贵重馈赠或者重大利益的适当制度；利益冲突核实和管理制度不完善；缺乏制裁机制

第十二条第二款 第(三)项	需要增进私营实体所有者和管理者的透明度
第十四条第一款 第(一)项	金融监管体制薄弱；没有或未有效确定实益所有人身份；未实施基于风险的办法；对金融机构和指定的非金融企业和行业的监管不足
第十四条第一款 第(二)项至第五款	旨在打击洗钱和资助恐怖主义行为的监管和监督框架存在国别差距；未完全执行金融行动特别工作组和金融行动特别工作组形式的区域组织等其他国际监测机构提出的标准和建议；检测和监测现金和不记名流通票据跨境转移的措施不足；对货币或价值转移服务监管不力；在整个支付链中为所有电子转账维护的信息不足；没有对汇款人信息不完整的资金转移进行充分的强化审查
第五十二条第一款	未确定国外和国内政治公众人物和实益所有人的身份；政治公众人物范围存在不足之处；未对现有账户适用客户尽职调查和强化审查规则
第五十二条第二款 至第四款	咨询意见的发布工作不充分；禁止空壳银行；主管机关资源不足
第五十二条第五款	财务披露制度成效不彰；缺乏确保遵守报告义务的监测、核查和制裁机制
第五十二条第六款	未充分报告在外国银行账户中拥有利益、对该账户拥有签名权或其他权力
第五十八条	金融情报机构缺乏紧急冻结权；金融情报机构资源分配不足、独立性不够以及能力欠缺，包括在机构间合作和国际合作领域均是如此

图三

在实施《公约》第十四条、第五十二条和第五十八条方面确定的良好做法，按条款分列



图四

在实施《公约》第七条第四款、第八条第五款、第十二条第二款第(三)项、第十四条第一款第(一)项以及第五十二条第一款、第五款和第六款方面确定的良好做法，按条款分列

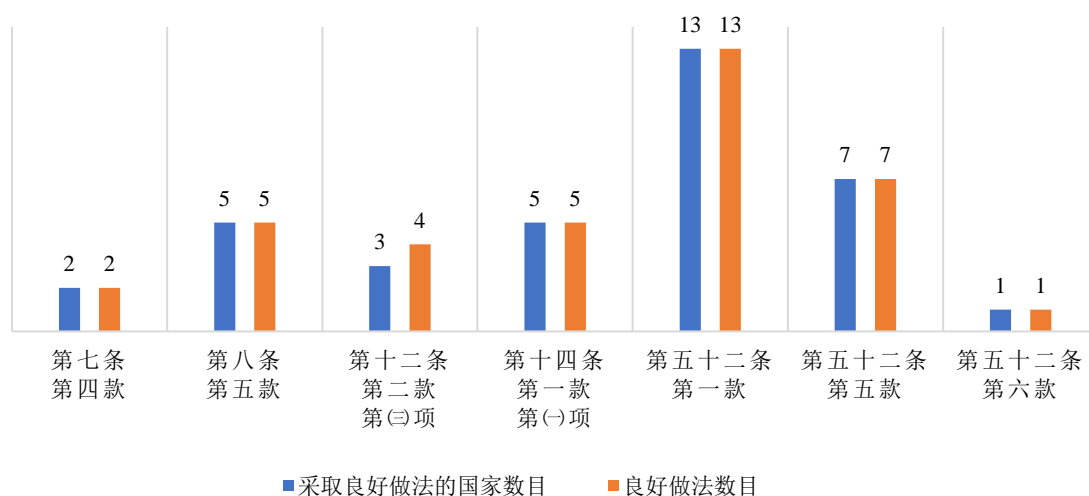


表 2

在实施《公约》部分规定方面最普遍的良好做法

《公约》条款	最普遍的良好做法（按《公约》条款排列）
第七条第四款	在不同类别公职人员中采用结构化办法提高透明度、预防和管理利益冲突；广泛利用在线平台，增加透明度并提高各种预防腐败措施的效率
第八条第五款	努力建立、更新或加强资产申报制度；每个机构指定一名财务披露信息收集工作负责人；可交叉核对多个数据库中的申报
第十二条第二款第(三)项	建立和更新企业登记册；公布实益所有权信息；建立各种提供信息的电子手段；定期为私营部门代表开展提高认识活动，并采取政策措施激励企业自行报告不当行为
第十四条第一款第(一)项	建立健全的国家预防洗钱和资助恐怖主义行为制度；建立公共实益所有权登记册并对其进行机构设置；金融机构外联活动降低了允许货物贸易者支付现金的门槛，以便于追查非法资产
第十四条第一款第(二)项至第五款	健全的国内机构间协调机制；促进区域和国际反洗钱合作；进行有效的国家风险评估，全面评估法律和体制框架
第五十二条第一款	政治公众人物的定义包括国内政治公众人物；确定实益所有权信息；交换财务信息的能力
第五十二条第二款至第四款	建立银行账户或实益所有人登记册；与其他国家分享金融情报；禁止与空壳银行建立代理银行关系

《公约》条款	最普遍的良好做法（按《公约》条款排列）
第七条第四款	在不同类别公职人员中采用结构化办法提高透明度、预防和管理利益冲突；广泛利用在线平台，增加透明度并提高各种预防腐败措施的效率
第八条第五款	努力建立、更新或加强资产申报制度；每个机构指定一名财务披露信息收集工作负责人；可交叉核对多个数据库中的申报
第十二条第二款 第(三)项	建立和更新企业登记册；公布实益所有权信息；建立各种提供信息的电子手段；定期为私营部门代表开展提高认识活动，并采取政策措施激励企业自行报告不当行为
第十四条第一款 第(一)项	建立健全的国家预防洗钱和资助恐怖主义行为制度；建立公共实益所有权登记册并对其进行机构设置；金融机构外联活动降低了允许货物贸易者支付现金的门槛，以便于追查非法资产
第五十二条第五款	有效的资产申报制度；申报材料的核实和公布
第五十二条第六款	努力加强资产申报制度
第五十八条	与外国金融情报机构密切合作；金融情报机构出具的报告可以作为证据纳入司法程序；金融情报机构分享关于其作用和职责的信息；通过培训和建立举报可疑交易的电子平台，金融情报机构努力加强与受监管实体的合作

7. 就第十四条、第五十二条和第五十八条共确定了459项挑战。尽管数目很大，但已完成审议的国家的样本数量仍然有限，仅为缔约国的三分之一，这与先前的分析一样，意味着现在进行更广泛的分析还为时过早。不过，有可能进一步分析实施情况审议组前几届会议所确定的初步趋势。

8. 实施情况审议机制第二周期所审议的两章之间的相互联系从所确定的挑战和良好做法方面来看仍然十分明显。例如，第八条和第五十二条都包括与资产申报有关的规定。第十四条和第五十八条也显示出这种相互联系，有些案例中确定的金融调查能力建设事项与这两章都相关。

### 三. 对《公约》第二章和第五章中跨领域问题的分析

#### A. 防止公共部门内的利益冲突、资产申报和财务披露制度（《公约》第七条第四款、第八条第五款以及第五十二条第五款和第六款）

9. 几乎所有缔约国都制定了防止利益冲突的规则（与第七条第四款和第八条第五款相关），但适用框架的范围和内容以及禁止的利益类型差别很大。各国报告了一系列措施，例如禁止或限制兼职或职务外活动、对馈赠施加限制以及要求某些公职人员进行财务披露。在六个案例中，虽然禁止接受馈赠，但审议人员发现相互冲突的法规规定了例外情况，因而建议澄清这些条例并在这方面统一现有框架。同样，还注意到没有馈赠登记册或其他指导公职人员的机制。

10. 此外，许多国家通过了公职人员申报自身现有或潜在利益冲突的制度和程序。例如，瑙鲁面向议员建立了强制性利益申报登记册，而南非采取了结构化办法，用以预防和管理不同类别公职人员的利益冲突，包括针对高风险领域公职人员的详细申报要求、培训和准则。相比之下，另一个缔约国的宪法法院则认为，强制要求公职人员的子女、父母和其他家庭成员申报专业活动是违宪的。有一个国家没有特别要求披露与议会事务有关的具体利益冲突。

11. 违规行为普遍受到限制和制裁，其中一些国家会实施刑事制裁。但少数国家报告称没有实施这些限制和制裁的程序。虽然一些国家在立法中界定了利益冲突，但其他国家报告称，挑战在于难以确定什么构成利益冲突、主管当局应如何管理以及没有馈赠接受规则。在一些案例中，建议加强针对某些级别公职人员的现行财务披露制度，包括协调不同法律之间可能存在的差异，具体规定要求在外国金融账户中拥有利益或对该账户拥有签名权或其他权力的有关公职人员报告这种关系，并采取允许与外国主管机关共享这类信息。

12. 大多数缔约国都规定了某些级别公职人员定期提交资产申报的要求（与第八条第五款有关），并规定了有关公职人员的财务披露制度（第五十二条第五款）。但各国在这方面的具体做法迥异。例如，关于个人的适用申报范围，一些国家将申报义务扩大到所有公职人员，而其他一些国家则将之限于高级别官员或在容易发生腐败的公共职位上任职的人员。在两种情况下，建议考虑将采用和维持防止利益冲突制度的要求范围扩大到所有公职人员，而不仅仅是中央公共行政部门的官员。此外，一些国家还将某些公职人员的家庭成员纳入与公职人员本人相同的财务披露类别，或要求某些公职人员申报其近亲（如配偶和子女）的资产。但是，有一个缔约国的个人适用范围过于宽泛，除其他外包括（外）祖父母和岳父岳母，这被认为妨碍了财务披露制度的有效性，并就此提出了一项建议。

13. 关于申报范围，几个国家要求申报的资产范围很广泛，包括金融利益、董事职务、股权、投资性财产、担任公职情况、收入和负债。一些国家通过税务登记册或公开门户网站公布收入数据。只有少数国家已采取措施，要求在外国金融账户中拥有利益、对该账户拥有签名权或者其他权力的有关公职人员向有关主管机关报告这种关系，并保持与这种账户有关的适当记录（第五十二条第六款）。因此，大多数经分析的缔约国都收到了这方面的建议。一些缔约国表示，其资产申报制度在审议过程中进行了改革。

14. 虽然有些国家的立法要求报告在外国金融账户中拥有利益、对该账户拥有签名权或者其他权力的情况，但据认为，这项要求的执行相当具有挑战性。作为履行这一规定的替代办法，斯洛文尼亚要求其公职人员在纳税申报中报告其全球范围内的收入、资产和账户，还有三个国家禁止公职人员未经相关主管机关批准擅自开设、操作或控制外国银行账户。菲律宾在所申报的资产、负债和权益方面不区分国内申报和海外申报。审议人员注意到，有两个国家考虑过实施符合《公约》第五十二条第六款的制度，但没有实施。在另一个国家，尚不清楚应申报的资产是否包括在外国金融账户中的利益或对该账户的签名权或其他权力。

15. 此外，对有义务申报资产的官员所要求的申报频率差别很大，一些国家要求定期报告，而另一些国家则要求在任职和离职时、在连选连任时、在收入超过规定的门槛值时或在发生重大变化时进行此种报告。不过，有一个国家报告说，其立法中没有对“重大变化”进行界定，这给执行工作带来了困难。在一个缔约国，凡雇用至少 50 人的公共机构或私营机构都必须设有报告程序。在另一个国家，审议人员发现，由于除其他情况外，公职人员在服务终了时不需要提交最新的财产说明，财务披露制度的效率和效力大受影响。在这方面提出了一项建议。

#### 方框 1

##### 《公约》第五十二条第五款的实施实例

亚美尼亚在专门的网站上公布财产和收入申报单，但不包括其中所含的个人数据。在多民族玻利维亚国，有一个专门网站用于公布核查财产和收入宣誓申报单所载信息的程序以及每份申报单所载信息的摘要。在古巴，每名公职人员在存入银行账户的金额超过古巴中央银行规定的 10,000 可兑换比索或 30,000 古巴比索的门槛值时，必须通过宣誓声明报告资金来源。泰国要求向国家反腐败委员会提交财产申报，并附上能够证明资产和负债实际存在的证明材料，包括上一纳税年度自然人缴纳所得税的证据。在斯洛伐克，法官和检察官有义务提交详细的资产申报单。对法官资产申报的控制机制已显著加强，资产申报可公开查阅。

16. 由于没有核实程序或缺乏充足的人力资源，因而未进行核实，这被普遍认为是执行工作的一个缺口。一些缔约国指定了一个中央机构来核实所有申报，而其他一些国家则授权不同的机构核实不同类别公职人员提交的申报材料。此外，虽然一些国家可能使用电子工具定期核实，但许多其他国家报告仅在投诉或调查时才进行核实。有一个缔约国报告说，议员们进行电子申报，而部长们则使用人工程序。在本报告分析的缔约国中，三分之一以上的国家收到了关于建立或加强资产申报或财务披露核实制度的建议。此外，对于一些国家，建议还提到了使用自动或电子申报工具的重要性。

17. 在所分析的缔约国中，只有 18 个国家报告使用信息和通信技术提交、管理、核实或公布申报材料。例如，为核实申报材料的完整性和准确性，法国报告了使用专门软件(Artemis)的情况，该软件每天扫描申报人名单，并收集任何新的、相关的、可公开获得的信息。相比之下，有 12 个国家具体指出，申报以纸质形式提交，或者由须申报人员人工提交；这被认为有碍申报制度的效率。一些国家还要求，除非启动刑事调查，否则申报必须保持密封状态。有一个国家没有优先考虑核实高级官员提交的申报和存在舞弊征兆的申报。该国不要求在金融账户中拥有利益、对该账户拥有签名权或者其他权力的公职人员披露这种关系，核实过程也不包括检查官员和家庭成员的生活方式。在这方面提出了一项建议。相比之下，有一个国家报告说，高级官员的资产申报已作公布，并由 265 个公共机构设立的道德操守委员会审查了披露情况。



18. 少数国家以摘要形式或者通过公共登记册或专门网站向公众提供部分资产申报信息，而另一些国家仅准许执法机关查阅申报材料，或规定仅提出请求或进行协商或获得批准后才可查阅申报材料。在一个国家，只有经司法命令授权才能查阅申报材料。还报告了利用信息和通信技术提交和公布资产申报的情况。

## **B. 确定实益所有人身份(第十二条第二款第(三)项;第十四条第一款第(一)项;和第五十二条第一款)**

19. 许多国家通过了企业注册要求(包括在有些情况下要求提供关于实益所有人的信息)，并维护可公开查阅的公司登记册(第十二条第二款第(三)项)。此外，有一个国家强制要求进行生物特征登记。在另一个国家，虽然没有登记册，但维护了一个数据库，其中载有关私营公司的信息，但不包括有关实益所有权的信息。审议人员没有向该国提出建立登记册的建议，但建议其采取措施，要求确认实益所有人身份。一些国家，特别是欧洲联盟成员国，还建立了实益所有人专门登记册，或提供有关实益所有人的信息，这被确定为良好做法。在这方面，审议人员建议一个欧洲联盟成员国加快执行欧洲议会和欧洲理事会第 2015/849/EU 号指令，包括为此建立实益所有人登记册。该案例所涉国在审议结束之前表示，它已将上述指令转化为国内法律。在一些国家，不遵守实体注册登记义务可能会受到行政处罚甚至刑事制裁。尽管如此，有些国家的注册登记规定并未完全涵盖信托等某些法律安排。有些国家禁止无记名股票。

### 方框 2

#### 与《公约》第十二条第二款第(三)项有关的良好做法实例

挪威税务机关每年公布其掌握的信息，作为公司和公民个人纳税评估的一部分。这些信息包括挪威公司和各类法律实体的外国股东的税务资料。

20. 关于《公约》第十四条第一款第(一)项和第五十二条第一款，所有国家都报告了其国内监管制度，许多国家提到了有关打击洗钱和资助恐怖主义行为的专门法律，以及针对具体部门的补充法律规章，其中一般载有涉及以下方面的规定：客户尽职调查、确定实益所有人身份、记录保存和报告可疑交易。在许多国家，这类法律还规定对不履行反洗钱义务的行为实施行政处罚甚至刑事制裁。此外，审议人员还确定了可适用的超国家区域法律，如欧洲联盟指令或西非经济货币联盟指令。关于这一点，除两个国家外，其他所有国家都制定了确定实益所有人身份的措施。此外，至少有一个国家要求法律实体提交实益所有权的年度证明报告。另一个国家虽然在一般情况下要求确认实益所有人的身份，但存在一个例外情形，即客户的实益所有人信息是公开的，或者由于客观原因不可能存在实益所有人。同样，在一个国家，报告实体必须利用从可靠来源获得的相关信息或数据确定实益所有人，鉴于未要求法人保存其实益所有人信息或向主管机关报告这一信息，就此提出了一项建议。在审议一个国家时注意到，该国法律并未规定谁可被视为实益所有人。

21. 一些国家在实际确定实益所有人身份或更新此类信息方面遇到挑战。例如，审议人员注意到一个缔约国存在有关确定实益所有人身份的条例，但他们也强调指出，这些条例不足以实际确定掌握控制权的自然人的身份。此外，有两个缔约国收到了关于系统地确定实益所有人身份而不仅仅在存疑时才如此行事的建议。针对另一个缔约国，审议人员认为，使用复杂的国际所有权结构构成了障碍，并建议继续确定和核实实益所有人的做法。

#### 方框 3

##### 确定实益所有人身份方面的良好做法实例(《公约》第十四条第一款第(一)项和第五十二条第一款)

在克罗地亚，实益所有人登记册于 2020 年投入使用。登记册中的数据可供公共机关（包括义务实体）使用，以开展客户尽职调查，并在有限范围内通过在线平台供公众使用。

22. 虽然《公约》第五十二条第一款仅提及应确定存入大额账户的资金的实益所有人身份，但这一要素似乎并不构成障碍，因为各国报告了确定实益所有人身份的一般义务。此外，一些国家具体报告称，无论账户价值如何，都规定了这种义务。只有在两个案例中，审议人员建议缔约国界定什么是大额账户，以确定资金的实益所有人身份。在一个案例中，建议采取进一步措施，加强确定和核实存入大额账户的资金的实益所有人身份。

23. 尽管《公约》并未要求核实实益所有人的身份，但许多缔约国已将这种核实作为一项要求纳入其立法。一个缔约国除了要求核实实益所有人的身份外，还要求进行持续监测。在发现实益所有人身份没有得到核实或这种核实不够有效时，审议人员提出了建议。与此同时，一些缔约国未局限于《公约》规定，要求对被确定为政治公众人物的实益所有人进行更严格的尽职调查。

### C. 预防洗钱的措施和客户尽职调查（第十四条）

24. 根据《公约》第十四条第一款第(一)项，绝大多数缔约国已采取措施，通过专门的反洗钱法来防止洗钱这种刑事犯罪。各缔约国在针对银行和非银行金融机构以及其他特别易受洗钱影响的机构颁布国内监管和监督制度方面有着显著的一致性。在这方面，大多数缔约国已实施了国内监督条例，如客户尽职调查义务和其他监督程序，以保护金融机构和非银行金融机构的诚信。然而，审议人员注意到一些国家缺乏与非银行金融机构或非金融企业和行业有关的监管立法或这方面监管立法不足的情况，因此提出了相应的建议。

#### 方框 4

##### 《公约》第十四条的实施实例

泰国为金融机构和一些指定的非金融企业和行业开展了大量外联活动并举办了研讨会。挪威降低了允许货物贸易者支付现金的门槛，以便于追查非法资产。

25. 在监督制度方面，大多数缔约国采用了基于风险的办法，这种办法要求根据相关洗钱风险对客户、交易和活动匹配适用不同等级的尽职调查。一些国家虽然在其立法中未明确说明这种办法，但已经发布了将其付诸实践的指导意见。在没有采用基于风险的办法或认为该办法有缺陷的情况下，审议人员提出了相关建议。

26. 大多数缔约国已经完成或正在完成其洗钱问题国家风险评估，其中许多国家公布了评估结果。在一些国家，这种风险评估是在预先确定的周期内进行的，至少在一个国家，风险评估是由一个超国家组织(欧洲联盟)进行的。根据国家风险评估的结果，一些国家还制定了国家反洗钱战略和实施计划，并确定了义务实体应考虑的高风险情形。

27. 关于为银行和非银行金融机构指定监督机关的问题，针对不同部门指定不同的监督机关似乎是本报告所分析的国家中最常见的做法。然而，有些国家设立了金融市场管理局，作为唯一的综合性独立监督机关。在这方面，审议人员注意到，有一个国家的大多数义务实体没有被指定监督机关。在受反洗钱义务约束的实体方面，一些国家没有按照金融行动特别工作组的建议列出所有相关企业和行业。在这些情况下，审议人员提出了建议。

28. 关于《公约》第十四条第一款第(二)项，各缔约国报告说，反洗钱监督和执法机关在国家与国际两级积极开展合作和交流信息。一些国家因在打击洗钱方面进行了良好的机构间协调以及促进了区域和国际合作而受到称赞。据认为，良好做法包括举行协调会议、建立平台或指导委员会，以促进各监督机关之间的合作，以及发展和加强国家、区域和国际打击洗钱合作，包括向其他国家提供一系列培训方案。此外，一些国家可以在双边协议的基础上或通过金融情报机构埃格蒙特集团、金融行动特别工作组和国际刑事警察组织（国际刑警组织）等多边论坛提供协助。

29. 所有缔约国都指出已根据《公约》第十四条第二款采取各项规则或措施，监测现金和有关不记名流通票据的跨境流动。这种监测主要由海关进行，通常以申报为基础，一般申报门槛为 10,000 美元或 10,000 欧元等值。在一个国家，对居民和非居民的现金和流通票据跨境流动的限制不同。在另一个国家，该门槛值不是由立法、而是由财政部规定的，在审议时财政部尚未规定这一门槛值。许多国家可以对未申报或虚假申报适用罚款、监禁、扣押和没收等制裁措施。但是，据报告，在一些国家实施相关规则存在挑战，还有一些国家没有纳入申报有关流通票据的义务。建议一个国家考虑采取可行措施，侦查和监测非无记名形式签发的有关流通票据的跨境流动情况。

#### 方框 5

##### 《公约》第十四条第二款实施方面的好做法实例

在巴哈马，除了要申报大量现金和流通票据的跨境转移外，还要求申报贵金属和宝石的跨境流动。

30. 几乎所有国家都报告了对电子资金转账的要求，包括有关汇款机构的措施。然而，有些国家并非总是要求金融机构保存整个支付链的信息，或在汇款人信息不完整时对电汇进行强化审查，而在另外几个国家，货币或价值转移服务没有得到充分监管。审议人员提出了相应建议。

31. 关于《公约》第十四条第五款所述不同主管机关为预防和打击洗钱而开展的全球、区域、次区域和双边合作，许多缔约国提到其金融情报机构可以主动或应请求与国家主管机关和外国对等机构共享信息。许多国家提到本国是金融行动特别工作组或金融行动特别工作组形式的区域组织的成员。审议人员提出的许多建议涉及采取后续措施，以解决之前在其他评价、特别是金融行动特别工作组进行的评价中确定的差距或挑战。金融行动特别工作组和金融行动特别工作组形式的区域组织进行的相互评价似乎确保了高度的合规性。

#### D. 预防和监测犯罪所得的转移；金融情报机构（第五十二条和第五十八条）

##### 1. 预防和监测犯罪所得的转移（第五十二条）<sup>2</sup>

32. 所有缔约国都采取了各种措施来预防和监测犯罪所得的转移。缔约国必须确保其关于什么构成“犯罪所得”的概念符合《公约》第二条第(五)项所载的定义，并包含通过犯罪直接或间接产生或获得的任何财产。大多数国家采用了类似或同等定义。

33. 同样，在其他案例中注意到一种良好做法，即不仅在被指控犯罪人实际知悉，而且其理应知悉所洗资产来自犯罪，或者被指控犯罪人的行为违背知悉义务或合理假设，或者在其对这一事实的无知不可原谅的情形下，犯罪所得洗钱行为均被定为刑事犯罪。一些国家在其国内立法中适用类似标准。

34. 各国在各自的反洗钱制度中广泛采用了基于风险的办法。几乎所有国家的反洗钱法或其他金融法规都在不同程度上要求对客户进行尽职调查（第五十二条第一款）。《公约》要求至少金融机构须遵守客户尽职调查要求。一些国家可对不遵守这些要求的行为实施制裁。

35. 几乎所有国家都制定了措施，对政治公众人物及其家庭成员和关系密切者或者这些人的代理人寻求开立或保持的账户实行强化审查。一些国家还为各报告实体提供了用来确定这些人员身份的筛查工具。但各国在界定政治公众人物的范围方面存在差异：一些国家对国内和国外政治公众人物适用相同的标准，而另一些国家则将国外政治公众人物与国内政治公众人物区分开来，仅将其中一类纳入政治公众人物的定义。此外，有些国家未明确规定须进行强化审查的家庭成员和关系密切者的范围，还有些国家未将家庭成员和关系密切者纳入强化审查的范围。

<sup>2</sup> 如上所述，鉴于第五十二条和第十四条（关于预防洗钱的措施）以及第八条第五款（关于财务披露制度）之间的密切联系，读者不妨参阅秘书处编写的关于《公约》第二章（预防措施）实施情况的专题报告（CAC/COSP/2023/4）所载相关信息。

36. 大多数国家已向包括金融机构在内的报告实体发布实施强化审查的咨询意见或准则（第五十二条第二款）。这些咨询意见或准则一般由金融监督机关、金融情报机构或执法机构发布。此外，一些国家要求其金融机构针对来自高风险法域人员的商业关系和交易加强尽职调查。在两个国家，注意到没有关于大额账户的定义，也没有设立机制供相关机关通知金融机构其账户应受到强化审查的特定人员身份。在其他国家，由于缺乏关于确定外国政治公众人物的正式指导，缺乏适用于政治公众人物的强化尽职调查，可疑交易报告的发现和报告工作受到阻碍。在这方面提出了建议。

37. 在葡萄牙，主管机关未局限于《公约》的最低要求，而是就如何侦查政治公众人物的犯罪活动提供了指导意见，其中包括一套关于如何在这些人不再是政治公众人物后确定其身份的指标。在克罗地亚，反洗钱办公室编写并发布了类型报告，其中载有实践中的案例研究。此外，该办公室可向报告实体发出命令，包括应外国请求发出命令，要求其对客户实施持续监测措施。

38. 所有国家都已制定法律，对金融机构以纸质或电子格式保持账户和交易的充分记录作出规定（第五十二条第三款）。各国的记录保存期不同；为5年、7年、10年或15年不等，最多25年。一些国家还根据信息的敏感性，对各种记录规定了不同的保存期。保存要求总是从业务关系终止或交易完成之日开始。这些记录还必须包括关于实益所有人的信息以及报告人用于核实的方法。

39. 大多数国家根据《公约》第五十二条第四款制定了措施，旨在防止设立有名无实和并不附属于受监管金融集团的银行（空壳银行）。许多国家都要求金融机构拒绝与此类空壳银行建立关系。在马绍尔群岛，这项禁令扩大到现金交易商。超过三分之二的缔约国还报告了禁止与此类机构或允许空壳银行使用其账户的其他外国金融机构继续保持代理银行关系的措施。

## 2. 金融情报机构（第十四条第一款第(二)项和第五十八条）

40. 几乎所有国家均设有金融情报机构，负责接收、分析和向主管机关转递可疑金融交易的报告。这些金融情报机构一般都是自主或独立的，尽管有些机构在保持其独立地位或业务能力方面存在不足之处。在大多数国家，金融情报机构都是埃格蒙特集团的成员。有一些也是金融情报机构区域集团的成员或观察员。在其国家金融情报机构未加入埃格蒙特集团的国家中，半数位于非洲。一些国家的机构有在国内和国际两级开展合作和交流信息的权限。

41. 在大多数国家，国家金融情报机构还有权根据反洗钱和打击资助恐怖主义行为的立法和框架，在洗钱调查中查阅金融账户和银行记录。不得援引银行保密制度作为拒绝提交资料的理由。此外，这些措施有时不仅通过通常的检察和执法渠道实施，而且还由资产追回办公室等专门机构实施，从而大大提高了其实际效力。

42. 金融情报机构的职能存在一些差异。一些机构主要履行行政职能，而另一些机构则承担额外的侦查任务。此外，一些缔约国的金融情报机构有权在紧急情况

下采取临时措施，如在紧急情况下冻结资产或暂停交易长达 48 小时或 72 小时，甚至 7 天或 14 天。

43. 大多数国家的金融情报机构似乎有充足的人力、财力和技术资源来适当开展工作。不过，建议一个国家增加人员配置以应对其机构工作量增加的情况。虽然没有与其他执法部门的正式协调机制，但大多数金融情报机构都指出曾交流过信息。有一个缔约国的金融情报机构未与对等机构开展实质性合作。

#### 方框 6

##### 《公约》第五十八条的实施实例

在巴哈马，金融情报机构组织了公共活动，分享关于其作用和职责的信息。在塞浦路斯，如果有理由怀疑存在洗钱或资助恐怖主义的行为，金融情报机构可指示义务实体不执行或暂停执行某项交易，或对某一银行账户的交易进行监测。关于暂停或不执行某一交易的指示有效期最长为 7 个营业日，可予以延长，但总共不超过 30 个营业日。在洪都拉斯，审议人员赞扬金融情报机构努力通过培训和建立举报可疑交易的电子平台，加强与受监管实体的合作。

## 四. 与实施情况审议机制第一周期的相关性

44. 随着实施情况审议机制第二周期执行摘要和国别审议报告定稿数量的增加，有可能在审议机制第一周期和第二周期审议的条款之间找出某些相互性。然而，如上所述，在第二审议周期完成的国别审议数量仍在稳步增加，随着更多审议的完成，必须对分析进行更新。

45. 尽管洗钱涉及的范围广泛，性质复杂，但几乎所有缔约国都已采取措施将洗钱定为刑事犯罪；然而，在几个案例中，执行法律方面存在很大差距。各缔约国在将洗钱定为刑事犯罪方面存在一些差异，这与以往专题报告中提供的信息一致。审议人员还注意到在实施关于预防清洗犯罪所得行为的第十四条方面存在差异。

46. 第一周期审议期间确定了与第二十三条相关的 180 多项挑战，该条确定将洗钱定为刑事犯罪的要求。最常见的挑战是：根据《公约》确立的所有犯罪未被全部定为上游犯罪，不论有关犯罪的实施地点是在有关缔约国管辖范围内还是管辖范围外；未充分适用针对具体洗钱行为（第二十三条第一款第(一)项至第(二)项第 1 目），特别是获取、占有或使用犯罪所得行为的法律；对参与洗钱行为的覆盖不足；没有将内部洗钱定为刑事犯罪。许多国家没有涵盖所有实施洗钱犯罪的方式，而且在执行法律方面存在差距或技术缺陷问题。就这些情况酌情提出了建议。在实施第十四条方面确定了 160 多项挑战。这两个周期内，在实施第十四条和第二十三条方面存在障碍的国家共为 38 个。

47. 此外，对于第十四条和第二十三条而言，主要挑战是业务性质的，原因是没有优先侦查和起诉犯罪活动特别是腐败案件的的洗钱和财务方面问题。此外，一些国家需要加强主管机关的实际能力，提高相关条款的实施水平。这包括解决主管机关之间缺乏协调问题。在预防洗钱方面(第十四条)，强调需要加强执法，解

决任务重叠的问题，还强调了负责与根据《公约》所确立犯罪的所得相关的洗钱案件的主管机关之间进行协调的挑战。

48. 适用于第十四条和第二十三条的良好做法都与国内机构间合作机制和为预防洗钱和将洗钱定为刑事犯罪做出的有效体制安排有关。第一个周期查明了 28 个缔约国在努力打击犯罪所得洗钱行为方面的良好做法。在第二周期，审议人员赞扬 24 个缔约国为预防洗钱所作的努力。50 多项良好做法涉及开展跨境合作的努力、交流金融情报的能力以及对论坛和网络的利用，这也可与作为《公约》基本原则的国际合作的使用（第四十三条）相联系。

49. 此外，《公约》关于报告可疑交易和设立金融情报机构的条款（第十四条和第五十八条）被认为是克服银行保密对国内刑事调查造成的障碍（第四十条）的里程碑。这些条款是对第四十条的补充，规定了一项更广泛的义务，以确保为有效实施反腐败措施而修订保护银行信息的法律和条例。在三个缔约国查明了上述与预防洗钱的机构设置有关的良好做法，而且这些良好做法与解除银行保密方面的良好做法得到了结合。

50. 在大多数法域，即使在有银行保密规则的情况下，银行保密也不构成重大问题，但注意到少数法域在解除银行保密方面存在问题。此外，还对法官解除银行保密和银行随后提供信息方面的时间拖延表示关切。在实践中，这意味着银行和其他金融机构应按要求为查阅数据和先前档案提供便利。有一个法域正在制定立法，以设立金融情报机构以及金融机构的报告制度，并处理银行保密问题。

51. 除了第十四条、第四十条和第四十六条之间相关性外，还查明了关于设立通过执法打击腐败的专职机关的第三十六条与关于金融情报机构的第五十八条之间有很强的相关性。关于这两个条款可得出同一个结论，即这些主管机关具有独立性，并且能力足够、资源充足。

52. 绝大多数缔约国设立了一个或多个通过执法打击腐败的机构或专门部门。这些机构或部门往往是新成立的，面临着执行能力和资源有限以及优先事项相互竞争方面的共同挑战。关于第三十六条，在第一审议周期期间，强调了与提高效率的业务措施有关的挑战，如信息共享、机构间协调、相关数据的收集和使用以及明确的政策指导。对一些国家提出了增加机构培训和能力建设资源、加强政治支持和继续努力通过加强执法和检察机关来打击腐败的建议。

53. 同样，在自发传递信息（第四十六条第四款和第五款）和设立金融情报机构（第五十八条）方面，一些缔约国的国家主管机关具体提到了这类金融情报机构之间正在开展的合作和信息交流。在向外国主管机关自发传递信息方面通常没有作出具体规定。缔约国报告说，即使法律未对自发传递信息作出规定，但只要未明确禁止即可自发传递信息，并指出这种传递经常通过执法机关可用的非正式联络渠道进行。在一个缔约国，与洗钱有关的请求可直接通过其金融情报机构转递。

54. 此外，大多数缔约国报告称，在紧急情况下，通过国际刑警组织提出《公约》第四十六条所述请求是可以接受的，尽管在某些情况下要求随后通过官方渠道提

交请求。这类信息交流似乎在金融情报机构中很普遍，半数以上的缔约国表示其金融情报机构与外国相关机构之间目前已有或正在形成互动，主要方式是缔结谅解备忘录。一些国家指出，它们已采取步骤加入埃格蒙特集团。

55. 在实施第一和第二审议周期所审议条款方面持续存在的一个挑战是分配充足的资源，以进一步提高国际合作机制的效率和能力。此外，在两个周期的一般性建议方面，强调需要继续为负责打击腐败和进行金融调查的主管机关的能力建设投入充足资源和给予充分关注，包括为此对技术援助需要进行全面评估。

56. 在建立资产申报和财务披露制度（第八条第五款以及第五十二条第五款和第六款）与对资产非法增加的刑事定罪（第二十条）之间还可以找到另一种关联。

57. 资产非法增加是一项非强制性条款，大多数缔约国尚未将其定为刑事犯罪，但一些国家正在制定立法。对颁布相关立法的反对意见通常与合宪性有关。在未将资产非法增加定为刑事犯罪的国家，资产和收入申报要求实现了异曲同工之效。共有 72 个缔约国在实施《公约》第二十条方面提出了挑战，其中大多数国家还面临与建立资产申报和财务披露制度有关的挑战（第八条第五款以及第五十二条第五款和第六款）。从所分析的样本来，26 个缔约国在两个周期都面临与资产申报有关的挑战。

58. 在第一审议周期中，关于第二十条的实施情况，审议人员向 20 个缔约国提出了建议，建议它们考虑不仅建立利益申报制度，而且要建立资产申报制度，至少针对高级官员和议员建立这种制度，并在总体上采取措施，提高现行制度的效力，减少业务薄弱环节，并规定对错误申报进行更有效的制裁。此外，在一个案例中，第二审议周期提出的一项建议提到加强财务披露制度，以便能够在没有任何刑事调查的情况下核实和使用所提供的信息来侦查利益冲突和资产非法增加案件。

59. 以下良好做法在第一周期得到了强调，而且与第二周期所审议的上述条款的实施相关：积极参与旨在促进国际合作的国际和区域网络、平台和论坛；有效利用电子数据库跟踪、监测和跟进国际合作请求；以及国家金融情报机构与外国司法机构之间缔结大量协议。在第二周期，9 个国家利用论坛和网络促进国际合作的作法被确定为良好做法。

## 五. 前景

60. 完成更多的国别审议后将能够对《公约》实施趋势进行更全面的分析，以期编写一份关于第二周期所审议条款实施情况的研究报告，补充关于第一周期所审议条款的研究报告。<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室，《〈联合国反腐败公约〉实施情况：刑事定罪、执法和国际合作》，第 2 版（2017 年，维也纳）。