



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General  
11 September 2009  
Chinese  
Original: English

## 第三届会议

2009年11月9日至13日，多哈

临时议程\*项目3

资产追回

### 资产追回问题不限成员名额政府间工作组各项建议的执行情况

#### 秘书处编写的背景文件

#### 一. 引言

1. 自2003年通过《联合国反腐败公约》<sup>1</sup>且返还腐败所得成为公认的基本原则以来，资产追回吸引了全球范围的注意。由于资产追回活动中的国际合作增多，目前正在不断努力消减在资产追回方面遇到的障碍，并减少提供安全港的机会。追回被盗资产举措是联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）和世界银行于2007年9月发起的一项联合举措，目标是鼓励并促进更系统、更及时地返还资产。追回被盗资产举措以本公约为法律框架，辅助了为促进执行本公约的资产追回条款而进行的其他国际努力。

2. 2006年12月10日至14日在阿曼举行的联合国反腐败公约缔约国会议第一届会议通过了第1/4号决议，其中决定设立一个不限成员名额的政府间工作组，为缔约国会议履行关于返还腐败所得的任务向其提供建议和协助。资产追回问题不限成员名额政府间工作组第一次会议于2007年8月27日和28日在维也纳举行。2008年1月28日至2月1日于杜阿岛举行的缔约国会议第二届会议在其第2/3号决议中决定，该工作组应在缔约国会议第三届会议之前至少举行两次会议，以便在现有资源范围内履行其被赋予的任务。因此，工作组于2008年9月25日和26日举行了第二次会议，于2009年5月14日和15日举行了第三次会议。

\* CAC/COSP/2009/1。

<sup>1</sup> 联合国条约汇编，第2349卷，第42146号。



3. 编写本背景文件是向缔约国会议通报该工作组第二和第三次会议的成果（下文第二节），并报告为执行其各项建议而采取的行动（下文第三节）。其目的是协助缔约国会议的审议工作，并协助其规划前进道路以支助资产追回。

## 二. 工作组第二和第三次会议讨论情况综述

4. 工作组重申，公约第五章为资产追回提供了一个独特的框架，因此讨论的部分内容是资产追回程序在实践中遇到的难题。据指出，各种法律制度之间的差异造成了一些障碍，其中包括两国公认犯罪这一要求。检察人员、调查人员和金融情报单位在处理资产追回案件方面能力不足的问题使许多国家深受困扰。另据认为，请求国和被请求国的调查机关和检察机关之间的信息交流也很困难，且往往因各国家机构和国际机构之间缺乏信任而受到阻碍。会上提出的另一个难题是诉讼时间过长。在被请求国诉讼资产追回案件的经济负担不轻，但若各国实行有效的制度支持请求国，这些程序的相关费用便会大大降低。

5. 工作组讨论了一些正面实例、良好做法和行动领域。有与会者强调，各国应努力实行最全面的法律框架，据认为同样必不可少的还有采取所有必要步骤使从业人员尽可能最好地利用现有的法律工具。据指出，有必要对请求国和被请求国的程序要求和证据要求方面的标准取得共识，并利用现代信息技术执行听证程序和快速跟踪信息处理。据认为，法务会计和审计工具也是资产追回所必不可少的。

6. 工作组讨论了支助资产追回的技术援助办法，如能力建设和培训、差距分析、（在必要情况下）草拟新法律、促进司法协助程序、传播知识和提供案件管理系统等实用工具。有必要采取紧急而协调的行动，建立或加强合作国家之间的信任并通过建立联络点网络等方式促进非正式联系渠道。这些联络点将是在国际合作方面具有专门技术知识并能够协助对应方有效处理请求的指定官员。此外，还鼓励建立类似于 Camden 资产追回机构间网络（CARIN）的区域性网络。工作组指出，需要技术援助的其他领域有：司法协助和无定罪没收。

7. 工作组赞赏地注意到追回被盗资产举措在制定实用指南和从业人员工具方面的工作以及毒品和犯罪问题办公室在创建知识管理库和法律图书馆方面的工作。工作组讨论了采取具有操作性、实用性和分析性的办法开发知识产品的重要性，还讨论了确保与所有区域各国的专家和代表所有法律制度的专家进行广泛协商的重要性。此外，还必须协调现有各举措的工作，以便最大限度地利用专门知识和资源，并为资产追回和技术援助建立进一步的合作伙伴关系。

## 三. 工作组各项建议的最新执行情况

### A. 积累知识

#### 1. 建议

8. 工作组高度优先重视资产追回方面知识的获得、创造和管理。工作组欢迎秘书处设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作更多的澄清有助于开展合作以及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。

#### 所采取的行动

9. 毒品和犯罪问题办公室正在按照缔约国会议第 1/2 和 2/1 号决议，制定一份综合性自我评估清单（见第 10、39 和 71 段）。

10. 毒品和犯罪问题办公室正在建立一个法律图书馆，将收藏与本公约有关的法规和法学资料。法律图书馆的基础将是现有的法律藏书和通过 2007 年启动的自我评估清单所取得的信息，以及通过目前正在编制的综合性自我评估清单所取得的信息。新清单将与现有的自我评估清单完全一致，且可将现有的自我评估清单的信息转入新清单。毒品和犯罪问题办公室已经向东北大学提供资金，开发法律图书馆的实质性内容。预计到 2009 年 11 月将从 80 到 100 个国家收集到与本公约有关的法规，还将显示这些法规与本公约各项条文（包括管辖资产追回的条文）有何关联。用户可利用该应用软件内的搜索引擎和对照索引，浏览法律图书馆并阅读关于资产追回的法规，无论其储存在图书馆的哪一部分，这样便提供了一种实用且方便用户的方法，用于察看各国如何执行相应条文以及还有哪些工作要做。

11. 法律图书馆将是可通过知识管理库查阅的资料的一部分。知识管理库是一个网络门户，将促进传播关于反腐败和资产追回事项的法律知识和非法律知识。该管理库将成为著名的区域机构和国际机构所产生的反腐败和资产追回知识的电子储存库，这些机构都有各自的网站并开展各种活动，从不同角度、利用各种方法，为促进反腐败和资产追回工作做出贡献。每个机构都希望独立生成这类知识，而知识管理库只用一个网址便可供查阅上述信息。还可通过该管理库查阅资产追回联络点的部分数据库（见第 24、46、54 和 55 段）、公约第 6 条第 3 款（预防性反腐败机构）和第 46 条第 13 款（司法协助）所述的中央主管机关名录，以及从业人员工具和政策研究（见第 12-16 段）。与私营部门之间关于为法律图书馆和知识管理库无偿提供必要技术的谈判正在取得进展。关于这两项应用的概念证明将提交缔约国会议第三届会议。

12. 现有的关于公约第五章执行情况的知识，如案例研究、最佳做法和政策分析，将通过知识管理库提供，但在资产追回的一些十分重要的领域仍存在知识空白。为了填补这些空白，正在追回被盗资产举措的框架下，对有关资产追回的一些特定专题进行政策研究，以扩充资产追回政策知识库。正在开展关于确定政治公众人物（即受托履行显著公共职能的个人）身份的研究。研究将涉及：缔约国的义务，特别是本公约第 52 条规定的预防和调查犯罪所得转移的义务；目前对“政治公众人物”的定义以及采用全球一致共同概念的可能性；针对金融机构是否在以令人满意的方式处理政治公众人物问题确定标准；尽职调

查的类型以及金融机构在确定政治公众人物和与其开展业务往来时应具备的政策；与政治公众人物控制的法人有关的尽职调查问题；以及与金融情报单位、执法机构和反腐败机构的互动。研究报告即将完成，有望在缔约国会议第三届会议上分发。

13. 还有一项研究将关注滥用有限公司、托拉斯或基金会等公司机构进行洗钱的问题。这些机构一般根据国外法域的法律创建，因此难以确定其实际所有人。这些机构可能被滥用以便隐匿身份，阻挠执法人员追回被盗资产的工作。该研究将以证据为基础，对容许为非法目的滥用公司机构的机制进行系统的评述，其中还包括实用指南，指导主管机关如何更有效地获取关于外国公司实际所有权的资料。这项研究预计将于 2010 年完成。

14. 在被请求国特别是金融中心的资产追回障碍将是另一项政策研究的主题。该研究将进行分析，以供在制定并执行政策和行动计划降低金融中心的资产追回障碍时参考，并协助提出请求的法域的从业人员更深入地了解在被请求法域遇到的难以解决的问题。除对特定金融中心的案件进行案头审查外，还将举办从业人员讲习班，这将是确定操作上和实践中所遇障碍的关键部分。将向缔约国会议第三届会议提交初步研究报告，最终报告将于 2010 年 6 月公布。

15. 在一项关于资产追回全球体系的研究中，将列出参与资产追回的国家机构和国际机构的任务和职能，以便发现空白、重叠之处和有可能开展合作的领域。许多机构的任务授权包括资产追回。预计该研究结果将勾勒出现有的资产追回框架，确定其优缺点，并提出调整和创新建议，从而为政治辩论提供资料。该项研究有望在缔约国会议第三届会议之前完成。

16. 一项为帮助各国管理返还资产而进行的政策研究将提供分析性元素，供决策者在决定为此采用哪一种可选办法和最适合模式时参考。研究将审查和分析从治理安排到审计机制的公共财务管理过程的所有阶段，并确定可供决策者选择的各种办法。借用案例研究资料并与专家从业人员协商编写的文件有望在缔约国会议第三届会议之前最后定稿。

## 2. 建议

17. 工作组再次建议开发实用的资产追回工具，尤其是实用的逐步操作手册。这种手册应当适合资产追回案件中从业人员的需要，并用于能力建设措施。

### 所采取的行动

18. 正在追回被盗资产举措框架下编写的《资产追回手册》旨在将分散于多个领域的信息汇入一个框架，从而协助从业人员解决在国际资产追回工作中遇到的战略、组织、调查和法律等方面的难题。《手册》将重点介绍核心领域的一些良好做法，确定各国可能碰到的最常见的难题，并对从业人员在追回资产过程中遇到的问题提供可能的解决办法。《手册》由一个核心专家小组起草，并将由来自许多国家的从业人员进行测试。将在缔约国会议第三届会议上提交附

带说明的《手册》草案。预计《手册》将在 2010 年最后定稿，并由核心小组与各利益方协商，每 18 个月更新一次。

19. 2009 年 5 月出版的《被盗资产追回：无定罪资产没收良好做法指南》是为考虑制定《反腐败公约》第 54 条第 1(c)款所设想的无定罪资产没收立法的法域设计的实用工具。这是无定罪资产没收领域的第一种此类出版物，也是追回被盗资产举措下出版的第一种出版物。该指南确定了有效的无定罪资产没收制度所应包含的主要法律概念、操作概念和实用概念。该指南依据的是来自不同区域和法律制度的专家以及没收的所有阶段的专家的实际经验。该指南的英文版将以纸面形式和电子形式（光盘、电子书和 U 盘）出版，目前正在译成西班牙文。

20. 正在编写资产和收入申报指南，目的是努力扩大资产追回的方式并将其与治理和反腐败战略紧密联系起来。将借助涉及各个方面的案例研究，对来自发达国家和发展中国家的一些案例进行分析。该指南将提交缔约国会议第三届会议，附带说明的案例研究将于 2010 年作为第二卷出版。可能的后续活动包括编制培训课程以及建立从业人员网络。

### 3. 建议

21. 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

22. 正在最后审查司法协助申请撰写工具扩大版的概念说明。目标是制成一种便于用户使用的计算机化工具，用以撰写、传递和接收包括资产追回申请在内的司法协助申请。该工具的扩大版与现有工具结构相同，但增加了资产追回方面的功能和新的操作平台。修改后的工具有望在 2010 年完成。

23. 此外，毒品和犯罪问题办公室还有一些电子工具可用于资产追回程序。所有会员国在支付一定费用后均可使用。GoAML 是为金融情报单位打击资助恐怖主义和洗钱行为而设计的软件应用。它还可用于确认可疑金钱流。GoCase 也是一种软件应用，是为执法、调查和检察机关进行调查和起诉设计的调查性案件管理工具。它还可用于记录程序的每一部分，包括有关当事人的情况和结果。

24. 其他可用于协助资产追回程序的电子资源包括知识管理库（第 11 段）、法律图书馆（第 10 段）、自我评估工具（第 10、39 和 71 段）以及联络点数据库（第 46、54 和 55 段）。

### 4. 建议

25. 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一份有关资产追回的案例汇编。

#### 所采取的行动

26. 毒品和犯罪问题正在编写案例汇编，采用的方法与编写恐怖主义案例摘要时所用方法相同。恐怖主义案例摘要的目的是为刑事司法官员、刑侦官员和有关的决策人员提供实用的视角和认识。其中载有恐怖主义问题司法专家、检察专家和执法专家选择的与恐怖主义有关的真实事件、司法案例和法律文书。该摘要目前正在最后定稿。2009年6月30日，毒品和犯罪问题办公室发出了一份普通照会，请本公约的所有缔约国和签署国合作编写有关资产追回的案例汇编。其中还请各国政府在2009年9月30日之前提供源自其法域或涉及其法域的腐败所得追回的有关案件的材料。在处理这些材料时，将尊重各国提出的任何保密限制。以这些材料为基础汇编而成的各专题章目，将补充毒品和犯罪问题办公室编写的其他知识产品。该汇编将存入目前正在开发的法律图书馆。

### 5. 建议

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

#### 所采取的行动

28. 无定罪资产没收指南（第19段）是来自17个发达国家和发展中国家的专家从业人员小组合作编写而成的，这些专家包括来自9个大陆法系国和8个英美法系国的预审法官、检察官和律师。在追回被盗资产举措框架下编写的其他知识产品也是经过广泛咨询并在来自不同专业背景、区域和法律制度的专家的参与下完成的，因为这种办法有助于确保产品更准确地反映国际经验，并确保更易于确定良好做法。例如，资产追回手册（第18段）综合了代表一系列法律传统和制度安排的主要法域的经验并反映其要求。收入和资产申报良好做法指南借鉴了87个发达国家和发展中国家的经验，以便突出预防和调查腐败行为的从业人员所用的成功办法。

### 6. 建议

29. 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产品的有效性和实用性。

#### 所采取的行动

30. 追回被盗资产举措的政策是尽可能广泛传播各种产品。国际会议和公布各种产品的知识管理库可促进这种传播。无定罪资产没收指南已经得到广泛传播，引起了极大的兴趣，非洲、亚洲和拉丁美洲各国因此而提出了技术援助请求。

31. 追回被盗资产举措的联络战略和行动计划将提高主要利益方对腐败所得和资产追回的认识。其结果之一是，将有更多人知道如何获取知识产品和工具。将向缔约国会议第三届会议提供联络战略和材料。

## 7. 建议

32. 还指出金融机构在促进交流知识和数据方面的作用。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

33. 在追回被盗资产举措的框架中，已将金融机构纳入资产追回知识积累过程。例如 2009 年 3 月邀请沃尔夫斯堡集团加入一个专家小组，指导全球体系研究工作。该集团是全球 11 家银行组成的旨在制定金融行业标准的联合会。在适当情况下会向金融机构咨询。作为洛桑进程的一部分，毒品和犯罪问题办公室还与金融机构在资产追回问题上进行过交涉。

34. 毒品和犯罪问题办公室按照其反洗钱全球方案，派顾问在外地工作，协助特定成员国建立打击洗钱和资助恐怖主义活动的有效制度，途径包括加强金融情报单位，这些单位协助确定犯罪资产、分析金融信息、编写金融情报。该全球方案还努力培养调查人员进行金融调查并追踪资产的技能。

35. 在追回被盗资产举措框架内开展的能力建设活动包括培训如何进行有效的金融调查。由于金融机构均被要求更严格地审查政治公众人物或以其名义申请或保持的账户，因此关于这类人物的研究是审查不同法域如何执行这些要求，以及金融机构和监督人员如何促进有效地对政治公众人物进行更严格的审查。

## 8. 建议

36. 工作组建议考虑为实施公约其他条款而编拟无定罪没收指南等产品。关于立法工具，工作组建议探索选择适于拟订如关于控制、冻结和没收资产的示范和最佳做法指南的领域。

### 所采取的行动

37. 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条文。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确定政治公众人物。

38. 正在对适于编写示范或良好做法指南的领域进行评估。同时，资产追回手册将有一章专门述及资产追查，其中强调必须尽快取得被盗资产，无论是利用冻结、控制或没收命令，还是利用另一类法律文书。此外，该章还将着重讲述

追查资产为何对调查至关重要，以及将资产与刑事犯罪或违法行为相联系的重要性。源自腐败和其他非法活动的资产可能会从一个法域转移到另一法域，因此国内外的对应人员需要彼此联络；该手册还将说明各法域和机构之间相互协调的必要性。其中还将就其他法域可用的资产追查办法的一些方面提供指导。

## 9. 建议

39. 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法信息。

所采取的行动

40. 预计将在缔约国会议第三届会议上提交更为全面的自我评估清单，该清单为软件应用形式，其中就《公约》的各项规定进行调查，以便以渐进的方式尽可能广泛地收集资料。例如，在询问一个国家是否已采取必要措施履行调查所涉的规定之后，请主管当局列举并附上这类措施，并提供具体的适用实例或判例法来评估其有效性。

## 10. 建议

41. 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

42. 秘书处编写了欧洲司法研究概要（见本报告附件）。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. 建立请求国和被请求国之间的信心和信任

### 1. 建议

43. 工作组强调了建立资产追回联络点网络工作的重要性。虽然缔约国会议及其工作组被视为充当交流知识和经验的平台，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，信心和信任是成功开展合作的必要先决条件。工作组强调，各国和各国际组织开展充分合作对于建立并维持这种网络十分重要。

44. 工作组鼓励资产追回联络点与区域反腐败网，如阿拉伯反腐倡廉网，建立密切联系。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

45. 已建立一个资产追回联络点数据库，并支持建立类似于 CARIN 的区域性网络，从而落实了上述建议。

46. 资产追回联络点数据库由追回被盗资产举措与国际刑事警察组织（刑警组织）合作创建，于 2009 年 1 月 19 日启动。其中包含官员名单，这些官员每周 7 天、每天 24 小时负责对紧急的援助请求做出回应，因为在一些国家若不立即采取行动执法机关便可能失去线索。这一数据库还将使国际执法人员在调查和起诉参与盗窃公共资金者的工作中更好地进行协调。目前数据库包含超过 66 个国家的数据，包括用于初步问询的详细联络方式、参与追回国外被盗资产的主要办事处、启动援助所需的不同类型的请求、可获得的援助类型、开展刑事调查或就被盗资产或挪用财产启动民事诉讼所需要的证据，以及关于各国是否有权执行国外没收裁决的资料。

47. 毒品和犯罪问题办公室支助建立并加强了区域网络。2009 年 3 月，毒品和犯罪问题办公室协助仿照 CARIN 建立了一个网络，由南部非洲专门从事资产没收工作的检察人员、警察和分析人员组成。CARIN 建于 2004 年，是司法和执法方面的专家从业人员组成的非正式网络，用于追踪、冻结、查封和没收犯罪资产；该网络目前有 45 个成员，其中包括 39 个国家和法域及 6 个国际组织。南部非洲网络得到了总部设在欧洲警察局总部的 CARIN 和在 CARIN 具有观察员地位的南非国家检察机关的支助。预计南部非洲网络最终将包括东部和南部非洲反洗钱小组的所有成员国。

48. 毒品和犯罪问题办公室于 2009 年 8 月 11 日至 13 日在布宜诺斯艾利斯组织了题为“拉丁美洲和加勒比资产追回：制定区域合作议程”的区域会议。与会者重申，资产追回联络点网络可为请求国和被请求国之间的对话提供机会，还重申这些联络点应最大限度利用现有的网络和联络点进行刑事事项国际合作，只要这些网络和联络点可供其利用并可立即提供必要的援助。

49. 毒品和犯罪问题办公室还在 2009 年 8 月与美洲国家组织的美洲药物滥用管制委员会和南美洲反洗钱金融行动工作队举行了一次会议，目的是讨论如何改善在南美洲反洗钱金融行动工作队成员国中成功没收犯罪所得的工作，以及如何加强现有的区域工作。与会者一致认为，南美洲反洗钱金融行动工作队会提供一个行动支助平台，以供进一步讨论国内和区域各级资产没收方面的良好做法。资产没收问题特别小组的具体工作范围将由南美洲反洗钱金融行动工作队秘书处、美洲药物滥用管制委员会和毒品和犯罪问题办公室制定；随后将在定于 2009 年 12 月举行的南美洲反洗钱金融行动工作队下一次全体会议上提交工作队各成员国。

50. 另外还正在努力与可能关涉国际资产追回的现有网络增进联系。

## 2. 建议

51. 工作组建议研究是否可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的方式提供咨询建议，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具体人员的姓名和详细联络方式。该系统依靠的是联络点详细信息的安全性，这样接到即刻援助请求的联络点才能确信请求援助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点的国家政府指定联络点，还有一个好处是使人们更多地了解执法机关如何交流有关腐败所得的信息。

54. 正在审议如何扩大该数据库以包含其他类型的联络点，如现有区域网络的联络点和国家主管机关。在这方面，将评估采用求助服务台办法是否可行。随着知识库开发工作的继续进行，参与追回被盗资产举措的工作人员和（或）本公约秘书处将探索如何将联络点举措同知识库的工作联系起来。

55. 正在研究支助资产追回的全球体系，以寻求利用现有网络便利信息交流，已就如何增进这些网络的效用提出了初步建议。

### 3. 建议

56. 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

57. 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是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了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。

### 4. 建议

58. 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为其规定的义务，促进相互理解并建立信心。

#### 所采取的行动

59. 工作组于 2008 年 6 月 5 日和 6 日举行了关于（反腐败）全球契约第十项原则的第三次会议。随后毒品和犯罪问题办公室对下列事项做出了重要的贡献：(a) 编写指南以促进各公司就第十项原则进行报告，(b) 制作工具预防和打击供应链上的腐败，(c). 促进高级商务主管为支持本公约而开展的运动。2009 年 2 月 26 日和 27 日，工作组在纽约举行了关于第十项原则的第四次会议，与会者审查了工作组各工作队所做的工作，以便提交缔约国会议第三届会议。工作组关于第十项原则的第五次会议定于 2009 年 11 月 5 日和 6 日在多哈举行。

60. 2009 年 11 月 7 日至 8 日，第六届全球反腐败和维护廉正论坛也将在多哈举行，该届论坛的主题为“团结的力量：公私合作打击腐败”。论坛参与者将大力强调私营部门在打击腐败过程中可以做出的贡献，并寻求在私营部门和捐助者之间建立联盟。将提请缔约国会议第三届会议关注该届论坛的成果。

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 强企业的反腐败政策和措施”的报告综述了全球 500 强公司（2008 年名录）为打击腐败和经济犯罪而采取的直接和间接措施。该报告将于 2009 年 9 月 17 日在维也纳发布。普华永道无偿为该出版物做了研究工作。

62. 按照商业界在 2008 年 1 月 30 日于印度尼西亚杜阿岛举行的题为“商界联合：作为新的市场力量的联合国反腐败公约”的会议上发出的成果声明中所做的承诺，正在与透明国际和国际商会进行讨论，以将其商务原则与本公约的基本价值观协调起来。

## 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资产追回承诺。

64. 工作组强调政治意愿对确保追回资产非常重要，并鼓励所缔约国以挑剔的眼光查看本国的制度，寻求消除资产追回的障碍，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。追回被盗资产举措秘书处对 20 国集团首脑 2008 年 11 月发表的声明表示支持，随后合并了主要政策问题方面的工作。作为上述努力的结果，工作组的建议重申 20 国集团首脑在 2009 年 4 月 2 日的伦敦峰会上发表的声明，且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。

66. 在国际上，如许多声明所述，对资产追回的政治注意和对资产追回工作的支助已有所加增。最近，2009年4月15日至19日举行的第五届美洲首脑会议通过的《西班牙港承诺宣言》在最高政治层面上对资产追回表达了有力的政治承诺。三十四国政府在宣言中再次承诺，拒绝对腐败官员、造成官员腐败的人及其资产提供庇护所，合作对其实施引渡、追回腐败收益并返还合法所有者。在2008年11月29日至12月2日于多哈举行的审查蒙特雷共识实施情况后续性国际发展筹资会议上，与会者决定，应当执行补充措施，防止被盗资产向国外转移并协助追回和返还此类资产，特别是返还来源国。各国注意到毒品和犯罪问题办公室与世界银行集团通过追回被盗资产举措及其他相关举措所进行的努力。在2008年9月通过的阿克拉行动议程<sup>2</sup>和2008年7月签发的8国集团北海道洞谷湖峰会首脑声明中，各国表示承诺支助资产追回。

## 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。

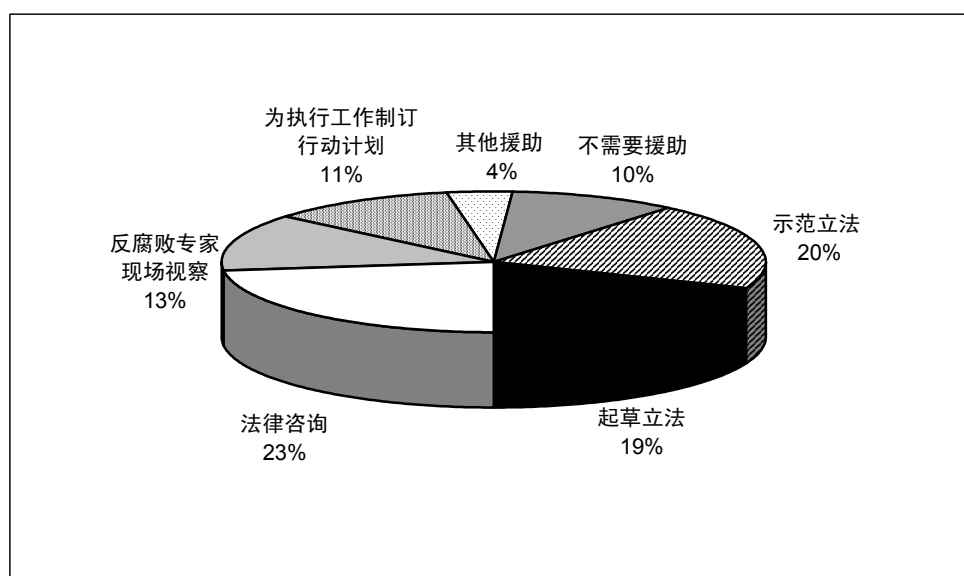
#### 所采取的行动

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，并为各国家主管机关的决策提供参考。提供这类援助的途径诸如：赞助举办必要的汇聚国家、区域和国际各级的有关方的会议和讲习班；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申请。截至2009年8月，收到了20个国家的正式援助申请，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：在一些情况下，援助侧重政策对话和促进国家主管机关和金融中心之间的联系；在另一些情况下，援助着重关注能力建设活动，以及为资产追回案件提供咨询服务。

70. 各国的技术援助需要见下图。该信息依据的是从56个国家收到的对自我评估清单的答复。

<sup>2</sup> A/63/539, 附件。

## 报告部分执行或未执行《联合国反腐败公约》第五章的 56 个缔约国所确定的技术援助需要



71. 已经通过追回被盗资产举措，在东部和南部非洲以及南亚和东亚资助或联合资助了各种培训课程。提供的培训分两个级别：组织了入门讲习班以提高对资产追回的认识，还组织了较高级的培训班，处理资产追回的技术方面的问题。自追回被盗资产举措发起以来，已经有来自 13 个国家的 150 多名学员参加了入门讲习班，来自 9 个国家的 190 名学员参加了培训班。入门讲习班一般在区域范围举行，使学员能够交流经验并建立联系，包括在区域性金融中心的联系。这些活动是为高级决策人员设计的，他们并不需要在实用的资产追回技术和程序上得到广泛培训。

72. 除了高级培训课程，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。

73. 在追回被盗资产举措的框架内，启动了一个用款合同招标程序，该合同将有助于规划和提供各种课程。该招标程序结束后，与国际资产追回中心签订了合同，于 2009 年 3 月在肯尼亚举办第一期区域培训课程。举办了一个讲习班，培训来自五个东非国家的调查人员和检察人员，使其了解金融中心资产追回案件所需证据的标准，在该区域形成资产追回专家网络，并确定潜在合作伙伴关系。

74. 一些培训课程是直接由追回被盗资产举措举办的。例如，2009 年 3 月，一个追回被盗资产举措小组应伊拉克政府的请求到巴格达举办了关于修改伊拉克反洗钱法并利用反洗钱法打击腐败的讲习班。还举办了一个关于追回被盗资产举措的部际会议，会上讨论了伊拉克的技术援助需要并制定了今后的战略。

75. 2009年6月，追回被盗资产举措工作人员为印度尼西亚的50名法官举办了为期两天的讲习班，内容是其他法域如何在没收案件中利用金融证人和专家证人以及证明文件确定的金钱去向，如何拟定意见，包括认定事实和法律结论，以及如何撰写没收裁决书。2009年7月，在南非的资产没收单位为来自博茨瓦纳、莱索托、斯威士兰和南非的从业人员举办了一次培训活动。计划于2009年举办的其他培训班有：10月在越南举办关于追踪、冻结和追回资产的课程，12月在保加利亚举办区域培训课程，内容是在金融中心追回资产所需证据的标准。

76. 吸取的经验教训包括：一些法域严重缺乏技术能力；实践证明区域性培训活动能成功发展非正式合作网络，但成本高昂，而且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。

77. 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，其中包括国际反贪联、美洲国家组织、亚洲-太平洋经济合作组织和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治理问题管理网的反腐败工作队合作，积极参与了上述努力。

## 2. 建议

78. 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

79. 毒品和犯罪问题办公室正在与刑警组织和奥地利政府合作，在欧洲反诈骗局的支助下，建立国际反腐败学院。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的世界第一所专门的反腐败教育机构。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益方提供培训。预计学院将于2010年开课。

80. 目前秘书处没有资源制定电子学习方案，但正在考虑将来这样做。

## 3. 建议

81. 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

82. 在追回被盗资产举措框架内为改善各国资产追回方案而提供了预备性援助。作为该援助的一部分，追回被盗资产举措工作人员直接与具体国家合作，促进正在诉讼的案件和潜在案件的进程，以便达到速赢并产生重要的示范效果。其中包括在其他法域提供援助以确定追回案件的状况，促进各法域之间的联系，以及提供技术援助和开展培训活动，如为一些法域编写司法协助请求并培训法官使用没收令。例如，在 2008 年 5 月的海地任务中，追回被盗资产举措工作人员协助海地主管当局对与杜瓦利埃家族有关的资产采取进一步行动。之后，瑞士当局驳回了杜瓦利埃家族索取资产的请求。在杜瓦利埃家族再次提出上诉后，瑞士贝林佐纳联邦刑事法院于 2009 年 8 月 14 日发出判决，批准将资产归还海地。

#### **D. 报告和后续行动**

83. 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。

84. 缔约国会议似宜审议最佳的前进道路，同时考虑到工作组的建议和迄今为止取得的进展。缔约国会议还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。缔约国会议还似宜以工作组建议为基础，酌情对其进行修改，并提出改进资产追回条文执行工作的其他办法。

85. 缔约国会议似宜确定并讨论会员国之间进行协作、交流意见及合作的方法和其他手段，以及促进资产回收的各种举措，包括追回被盗资产举措。

86. 在全球层面，缔约国会议似宜对会员国和国际组织之间的协作提出改进办法，以制作知识产品和工具，建立信任并进行技术合作。

87. 缔约国会议似宜审议和讨论用哪些方式和方法将资产追回联络点网络和区域网络同现有的或正在建设的其他刑事事项国际合作网络联系起来。缔约国会议似宜考虑将这些网络的工作联系起来以协助根据各种联合国文书进行的刑事事项国际合作，尤其是为没收目的而进行的国际合作。

## 附件

## 欧洲司法组织资产追回障碍研究概要

1. 欧洲委员会分包给 Matrix Group 的一项研究由欧洲司法组织承担，研究内容是欧洲联盟所有成员国的资产追回和没收情况。该报告和相应分析所依据的是填写完成的专门调查表以及关于该事项的欧洲联盟法律和国际法律。
2. 该调查表是欧洲司法组织案件管理小组制作的，其中以 6 个问题涵盖资产追回程序的所有阶段。问题 1 和 2 述及为追回资产而进行的跨国界调查所遇到的主要障碍和可能的解决办法。问题 3 和 4 述及资产追回司法阶段的主要障碍。问题 5 和 6 涉及资产的返还以及对返还资产的处分。
3. 研究发现，在涉及资产追回的调查过程中遇到的普遍障碍与以下问题有关：追踪和查明非法所得的国际转账；执法当局之间直接交流信息；没有国家中央单位/欧洲中央单位进行国家主管机关之间的快速信息交流；确定犯罪资产和协调跨国界资产追回行动；在银行保密方面缺乏国家统一规定；以及缺乏训练有素的金融调查人员。答复表明，各国认为以下实务规定和法律规定可促进双边和多边资产追回调查：建立动产和不动产中央登记处和金融产品中央登记处；对各国关于高出一定价值的房地产和动产的中央登记处的法规进行统一；建立资产追回国家办公室，并简化这类办公室之间的信息交流程序；对调查人员、检察官和法官进行资产追回技术培训。
4. 研究表明，各国认为资产追回程序司法阶段的障碍有：两国共认犯罪要求；要求在没收请求中证明资产的非法来源并指明资产；各国关于资产追回的条例不统一，欧洲联盟成员国的刑事追回和民事追回司法制度之间存在差异；管辖权问题和领土问题；被没收资产的所有权。据认为可能的解决办法有：灵活适用两国共认犯罪要求；采用立即冻结程序和延长没收期；对物没收；在民事和刑事追回基础上建立一种稳定的制度；统一关于资产追回和没收的国内法规；以及执行现行的国际法律文书。
5. 各国认为执行没收令的障碍有：证明被控犯罪所得的非法来源；在没收令中具体描述犯罪资产、以证据证明嫌疑人和资产之间的联系；不承认没收令（往往是依据民事没收程序签发的没收令）；分担执行没收令的费用和资产维修费用。研究表明，据认为可能的解决办法有：减轻对犯罪资产来源的举证负担；采取措施迅速执行外国冻结令和没收令；为处分资产而订立特别协议；执行适当的资产分配法律框架，以及共同接受的双边和多边资产分配协议；执行允许采取高效率没收行动的现行国际文书；适用相互承认没收裁决这一原则。
6. 对调查表答复进行分析后，所得的结论是，在资产追回和没收方面，调查、确定、追踪和追回跨国界有组织犯罪活动所得资产的主要障碍是欧洲联盟成员国之间在实体规则和程序规则上的差异。据认为，要成功进行国



际调查、采取临时（快速）措施并返还以不正当手段获得的资产，切实的解决办法是，统一各国在银行保密、隐私问题和资产追回与没收程序方面的法律。

7. 据发现，要获得必要专门知识处理不断复杂化的有组织犯罪、组织有系统的跨国界资产追回行动和取得可接受的充分证据，还必须在调查技术和现行国际文书的执行方面对调查人员、检察官和法官进行培训。此外据认为，促进国际资产追回调查的一个切实的解决办法是，设立国家资产追回办公室以迅速而简便地传递信息并开展协调行动。
8. 为了解决司法阶段的两国共认犯罪原则和资产非法来源举证责任的问题，据认为最适当的解决办法在于：使各国的刑事法律和程序相互靠拢以便更灵活地适用两国共认犯罪要求，以及减轻在资产来源方面的举证负担。
9. 据认为类似的问题（两国共认犯罪、法律不统一等）也是追回和处分犯罪资产的最关键的障碍。据认为，处分和返还追回资产的最合理的步骤是，为处分没收财产和分配资产而订立双边协议或共同接受的安排。此外，执行现行国际文书和适用相互承认冻结和没收令原则也将增进高效没收行动的机会，从而增进成功管理没收资产（将资产归还本国和分配资产）的机会。
10. 关于无定罪没收问题，研究显示，根据民事没收程序或因扩大征税权使用范围而下发的没收令不一定会在所有成员国得到执行，因为理事会 2006 年 10 月 6 日关于适用相互承认没收令原则的框架决定 2006/783/JHA 似乎仅适用于在刑事诉讼框架内签发的没收令。