



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
1 October 2019
Chinese
Original: English

第八届会议

2019年12月16日至20日，阿布扎比

临时议程*项目3

技术援助

预防和打击涉及巨额资产的腐败

秘书处的说明

一. 引言

1. 缔约国会议第 7/2 号决议促请缔约国根据《联合国反腐败公约》，采取多学科综合办法，加倍努力预防和打击一切形式和规模的腐败，包括促进抵制腐败风气，并加大力度采取措施预防和打击腐败，除其他外，对涉及巨额资产的腐败行为给予必要的重视，同时不损害其预防和打击各级一切形式腐败的承诺，从而高效、有效地实施《公约》，促进实现可持续发展目标，特别是目标 16。

2. 此外，缔约国会议请缔约国交流在确定参与设立公司实体（包括空壳公司、信托和其他类似安排）的法人和自然人身份方面的最佳做法，公司实体可能被滥用于实施或掩饰腐败犯罪，或窝藏、隐瞒腐败所得，或将腐败所得转移到为腐败和（或）此类所得提供保护的国家。缔约国会议还请缔约国自愿提供信息，介绍刑事和民事措施方面的经验和最佳做法，以及增进与腐败（其中包括涉及巨额资产的腐败）有关的国际合作和资产追回的补救办法，并请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）利用现有资源汇编缔约国提供的信息。

二. 涉及巨额资产的腐败问题全球专家组会议

3. 因此，在挪威和秘鲁政府的支持下，毒品和犯罪问题办公室于 2018 年 12 月 3 日至 5 日在利马举办了第一次涉及巨额资产的腐败问题全球专家组会议。这次会议的成果声明载于本文件附件一。

* CAC/COSP/2019/1。



4. 另外，在挪威政府的支持下，毒品和犯罪问题办公室于 2019 年 6 月 12 日至 14 日在奥斯陆举办了第二次涉及巨额资产的腐败问题全球专家组会议。这次会议的成果声明载于附件二。

5. 此外，毒品和犯罪问题办公室为筹备第二次全球专家组会议，在挪威政府的支持下于 2019 年 5 月 21 日在布拉格举办了关于政治财政透明度的专家组会议。与会专家建议提交给第二次全球专家组会议的政治财政透明度原则载于附件三。

三. 分析缔约国提交的答复

6. 毒品和犯罪问题办公室为筹备第一次专家组会议，分别于 2018 年 3 月和 4 月向缔约国发出了两份普通照会，请缔约国分享关于确定参与设立公司实体的法人和自然人身份以及为加强国际合作和追回资产所采取措施的信息。对毒品和犯罪问题办公室收到的 32 份答复进行的分析强调了一些初步的最佳做法，随后在利马讨论了这些做法。会上介绍的分析如下。

A. 国际合作和资产追回

7. 若干国家报告称其有能力在互惠的基础上提供非条约司法协助。在一个国家，请求国提出初步怀疑便足以使该国启动资产追查程序。其他国家利用双边或多边条约或谅解备忘录来分享信息或提供司法协助。一个国家介绍了该区域 12 个国家达成的谅解备忘录，其中特别涉及对有组织犯罪和腐败案件中复杂数据的管理。缔约国利用若干网络促进国际合作。

8. 最常提及的网络是供金融情报中心交流信息的金融情报中心埃格蒙特集团和金融行动特别工作组式的区域机构。各国还强调了其他区域平台，包括伊比利亚美洲国际司法合作网和阿拉伯反腐倡廉网。还提到了欧洲刑警组织及其安全信息交流网络应用程序、欧洲司法合作署和欧洲刑事事项司法网络。若干国家报告称，已向国际刑事警察组织和追回被盗资产举措建立的卡姆登资产追回机构间网络或资产追回全球协调人网络提名了协调人，特别是资产追回协调人，并履行了欧洲联盟理事会第 2007/845/JHA 号决定规定的指定国家资产追回办公室的义务。各网络被认为特别有助于缩短司法协助请求的响应时间和提高合作效率。

9. 若干国家表示，他们的立法或条约允许自发分享信息，且各国强调了警方间直接沟通的益处。一个缔约国提到，该国通过《反腐败公约》秘书处和经济合作与发展组织的《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》秘书处，在发出正式请求之前检索关于司法协助渠道的信息。为了说明国际网络的用处，一个国家描述了如何在 13 个法域的协助下侦破了一个涉及巨额资产的案件。若干国家报告了其中央机关的作用，即要么直接处理请求，要么将请求转交给国家主管机关。

10. 若干国家设有专门的资产追回办公室，其中一些负责执行国内程序和司法协助。一个国家介绍了资产追回办公室内新设立的专门负责财务分析的部门。若干国家介绍了国内信息交流和资产追回机构间合作框架，以及国际联合侦查小组和非正式检察官网络的建立。一个缔约国向请求国派遣专家协助起草正式请求。另一个缔约国根据双边条约与其他缔约国定期举行会议，以提高国家之间的合作水平。

11. 两个缔约国报告称，其处理了来自《反腐败公约》另一缔约国提出的紧急冻结或扣押资产的请求。一个缔约国任命一名律师作为请求国的国家协调人。若干缔约国介绍了各种情况下无定罪没收的可能性。例如，一个缔约国针对被认为“特别危险”的惯犯提出了预防性没收概念。在另一个缔约国，如果罪犯的财产与其申报的收入不相称，并且有正当理由认为财产来自犯罪，则可以对其财产进行所谓的“扩大没收”。关于资产管理，一个国家在其中央银行开立了信托账户，在可以启动归还程序之前，腐败相关犯罪所得一直由该账户保管和管理。

B. 实益所有权

12. 在确定参与设立公司实体的法人和自然人身份方面，缔约国报告通过了各种立法和体制文书。一般而言，国家金融机构有义务对客户开展尽职调查，且须确定公司载体的法定所有人和实益所有人。若干缔约国要求主管机关确定实益所有人，无论是以将相关信息录入实益所有人登记册的形式还是以其他形式。上述信息的访问级别从非公开但可出于合法利益获取的记录到公开且可搜索的登记册不等。一个缔约国还介绍了一个公开的信托登记册。

13. 为了使国家主管机关能够确定法人实益所有人的身份，缔约国制定了若干战略，将预防性调查权力移交给专门机关或金融情报中心，或公司注册须核实实益所有权，例如，通过国家指纹系统或依靠国家银行开展尽职调查。若干缔约国报告称有义务定期更新和核实所提供的实益所有权信息，包括通过主管机关进行现场访问和检查。

14. 若干缔约国报告称，在调查或核实实益所有权或追查资产时，最佳做法是将各种数据库相互连接并允许广泛访问其他登记册。这些登记册包括中央银行登记册、不动产登记册、公司登记册、车辆登记册、枪支登记册和犯罪记录。两个缔约国将公职人员申报的资产作为另一信息来源。在一个缔约国，金融情报中心定期发布所谓的示警红旗或异常指标，以帮助相关实体发现和举报可疑交易。

15. 关于政治公众人物的待遇问题，若干缔约国发布了内部指导材料。若干缔约国还保存了按照国家反洗钱制度被视为政治公众人物者所担任公职的名单。一个缔约国报告称每月更新一次该名单并提交给合规干事。另一个缔约国报告称在网上公布了该名单。

16. 大多数缔约国报告称，禁止与空壳银行合作，并禁止本国成立空壳银行和与国外的空壳银行合作。一些缔约国只允许与未与空壳银行合作的外国银行往来，并禁止与允许空壳银行使用其账户的外国金融机构往来。一个缔约国进一步禁止与空壳银行所在国家的国家金融机构建立业务关系。若干缔约国保存空壳银行和空壳公司的名单，一个缔约国在网上公布了该名单。

四. 结论

17. 各国报告了为加强预防洗钱以及资产追回和国际合作而采取的各种能力建设措施。若干缔约国制定了关于程序性问题、资产追查和政治公众人物的内部指导文件，并利用毒品和犯罪问题办公室的出版物详细阐述了这些指导文件。缔约国还为从业人员组织了内部培训活动，并确保内部分享知识和技术。

18. 所有提交的材料均介绍了旨在确定法定所有人和实益所有人身份以及追回资产的全面措施。立法和体制框架似乎是动态的，至少有一个缔约国报告称，其正在考虑放宽实益所有权登记册的查看权限，另一个缔约国报告称，其正在考虑建立国家资产登记册。一些缔约国成立了内部特别工作组，旨在加强其反洗钱和资产追回制度，若干缔约国承诺改善人力和技术资源以及有效防止洗钱和追回资产所需的组织结构。

附件一

关于涉及巨额资产的腐败的利马声明

2018年12月3日至5日，来自世界各地近40个国家的约80名专门调查和起诉涉及巨额资产的腐败的专家在利马举行了涉及巨额资产的腐败问题全球专家组会议。专家组会议是与秘鲁共和国外交部合作举行的，最后，作为反腐败日庆祝活动的一部分，举行了《联合国反腐败公约》（《公约》）十五周年庆祝仪式，秘鲁外交部长内斯托尔·波波利西奥·巴尔达雷斯先生阁下出席了仪式，秘鲁共和国总统马丁·比斯卡拉·科尔内霍先生阁下主持了仪式。

专家组会议寻求进一步执行2017年11月通过的公约缔约国会议第7/2号决议。专家组会议的具体目的是：(1)分享调查涉及巨额资产的腐败案件的教训，特别是面临的挑战和最佳做法；(2)考虑涉及巨额资产的腐败对安全、环境和享受人权的影响；(3)开始确定有效处理涉及巨额资产的腐败的良好做法，特别是刑事和民事措施以及补救办法，以加强国际合作和追回资产，并促进确定在此类腐败案件中被滥用的公司载体的实益所有人。

第7/2号决议呼吁采取跨学科的综合办法，根据《公约》更有效地预防和打击腐败，除其他形式的腐败外，对涉及巨额资产的腐败行为给予必要的重视。缔约国对腐败加剧贫困和不平等以及一切形式腐败的负面影响，特别是对社会上处境最不利者的负面影响表示关切。

虽然国际社会在15年前就通过了《联合国反腐败公约》，并为遏制腐败作出了巨大努力，但腐败案件仍然频繁成为头条新闻，特别是涉及巨额资产的腐败案件。这些案件往往涉及政治公众人物和复杂的会计师、律师、空壳公司和金融机构网络。人们日益关注此类腐败案件对和平与安全、环境和享受人权的影响。

第7/2号决议强调了这一现象的跨国性及其对所有社会和经济的影响，并呼吁分享确定参与设立公司实体的法定所有人和实益所有人身份的最佳做法，以及为加强国际合作和资产追回而采取的措施，这些是打击腐败的基本手段，特别是在腐败涉及巨额资产的情况下。

186个《公约》缔约国承诺有效预防和打击腐败，联合国所有193个会员国都致力于远大、全面且具有变革性的《2030年议程》。可持续发展目标16的具体目标包括打击腐败、贿赂和非法资金流动，促进法治，以及建立负责和透明的机构；可持续发展目标17强调加强全球伙伴关系对于可持续发展的重要性。

专家组会议讨论了众多涉及巨额资产的腐败案件，初步分析了这些案件的共同要素，并审议了调查此类案件面临的挑战和最佳做法及其负面影响。

专家组会议由联合国毒品和犯罪问题办公室与秘鲁政府和挪威政府密切合作举行。经过深入审议，专家们商定了以下内容。

专家们回顾，《联合国反腐败公约》是经商定的预防和打击腐败的全球框架，其中包括涉及巨额资产的腐败案件，这类资产可能占国家资源的很大比例，并对这些国家的政治稳定和可持续发展构成威胁。

涉及巨额资产的腐败不能仅仅根据严格的货币门槛来定义，还需要考虑具体国家的具体情况，包括案件发生国的经济发展情况。有鉴于此，讨论嘉宾介绍了一些案件，这些案件涉及各种货币价值（一般价值数百万美元，有时数十亿美元）以及被委任或曾经被委任重要公职的个人、其家庭成员和亲密伙伴（以下称为政治公众人物），并在其他方面对国家产生了重大影响。

专家对政治公众人物窃取的巨额资产感到关切，这些资产往往用于资助政治竞选活动和购买奢侈品，如游艇、私人飞机、高端房地产和珠宝。专家强调，这种大规模腐败剥夺了各国提供医疗保健、教育、住房、粮食或基本基础设施等重要公共服务所需的资源。因此，预防和打击大规模腐败将有助于为实现可持续发展目标调动国内资源。

除了提出充分证据证明涉及巨额资产的腐败对经济发展产生影响外，一些发言还证实了此类腐败对和平与安全、享受人权、气候变化和生物多样性产生恶性影响。一些专家报告了高级军事官员掠夺大量资源对加剧冲突的影响。专家指出，被盗用或窃取的资源有时会落入暴力极端分子或叛乱分子手中。在一些情况下，剥夺部队的收入会导致士兵抢掠和犯下危害人类罪。

会上介绍了若干涉及砍伐森林和掠夺生态资源的案例研究，其中往往涉及贿赂和滥用权力，授权或许可开采自然资源，无视关于社会和环境影响的条例，但很少有案件被调查或起诉。

专家对许多涉及巨额资产的案件普遍存在的有罪不罚现象、调查此类案件的难度以及追回被盗资产面临的持续挑战表示关切；不过，他们还强调，各法域应加大努力，特别是通过成功的国际合作，有效调查和起诉涉及巨额资产的腐败案件。在这方面，专家指出，对政治公众人物的许多调查和起诉只能在该国进行政治变革后才能进行。

在讨论的案件中，从举报人、调查记者、合作证人、资产申报和外国法域的自发合作获得的信息往往有助于发起调查。

根据讨论的案件，除其他外，专家确定涉及巨额资产的腐败具有以下关键促成因素：存在隐藏实益所有权的公司结构，金融和法律中介机构愿意协助腐败行为体将被盗资产隐藏在国外，关键证人、举报人以及调查、起诉和审判涉及巨额资产的腐败案件的人员遭受频繁骚扰、恐吓、人身攻击、突然死亡，以及政治公众人物所处的环境有利于其控制所有权力部门，特别是行政、立法和司法权力部门以及大众媒体。

在预防方面，专家欢迎各法域采取措施，通过加强实益所有权透明度，特别是通过各类公司和房地产所有权登记处来预防腐败和洗钱。专家指出，经常发现金融机构在不同程度上共谋实施会议期间提出的涉及巨额资产的腐败行为。专家确定了极易发生涉及巨额资产的腐败的具体部门，并强调须重点预防这些部门的腐败，最主要是自然资源采掘业以及国防、电信、基础设施和电力部门。

专家还强调了建立对公共机构的信任、确保民主治理的重要性，以及独立、有效和高效的审计（包括对大众应享权利方案的社会审计）的益处。专家鼓励推动公开数据，除其他方式外，规范公共采购并尽可能公开相关信息，使预算和国家支出透明，增加获取信息的机会，包括获取实益所有权信息和法院案件文件的机会，并

利用新技术。专家还强调须确保机构之间相互制衡，以控制政治公众人物获得公共预算的机会，还应进行改革，加强司法系统的廉正性和确保任人唯贤，特别是法官的任命，以防止任人唯亲。

专家还指出，需要改进和有效执行尽职调查程序，律师事务所尤其如此，以确保其不被用于清洗犯罪所得，还需要监管空壳公司的成立和使用以及与其的往来，并改进制度，以防止通过金融机构清洗巨额资产。专家还鼓励在将新成立的金融机构纳入全球金融网络之前加强对其的尽职调查，并提高所有金融机构实益所有权的透明度，以避免被腐败的政治公众人物暗中接管和滥用。

专家探讨了涉及巨额资产的腐败的主要驱动因素之一，特别是政治公众人物为继续掌权而追求财政资源，并指出有必要探索降低竞选活动费用的机制，监管竞选经费筹措，并增强政党经费筹措的透明度和问责。

在执法方面，专家强调了打击有罪不罚现象和确保罪有应得的重要性。专家指出打击涉及巨额资产的腐败十分复杂，特别是在政治公众人物能够控制所有权力部门和若干易受影响的部门的情况下。此外，专家认识到记者和调查记者在揭露涉及巨额资产的腐败方面的重要作用，并对证人、举报人以及调查、起诉和审判涉及巨额资产的腐败案件的人员的生命和福祉频繁受到骚扰、恐吓、威胁和攻击表示关切。为此，专家还强调，需要加强对关键行为体的国际保护机制，没有这些行为体就无法调查、起诉和制裁犯罪者。

专家还强调必须确保加强调查和起诉机关以及司法机关任期的独立性和安全性，并确保为反腐败机构提供充足的资源。专家鼓励改善机构间合作，并使用调查工具和公开来源的数据进行调查，以追查资产和追踪资金流向。专家强调了具体法律工具的优势，例如辩诉交易的可能性，以获得被告的合作，扩大域外管辖权的使用，以及利用不明来源财富法令。

专家还强调了公众参与的重要性，特别是公民参与各级反腐败的重要性，包括匿名举报所指控的罪行，以及为在困难环境中调查腐败问题的记者和民间社会组织提供安全通信工具。专家鼓励主管机关在调查和起诉涉及巨额资产的案件中，接受国际组织或专门的民间社会组织的协助。

专家还鼓励更多地考虑使用现金、哈瓦拉系统和加密货币对调查洗钱活动带来的挑战，并强调必须找到适当的创新方式，以确保可追踪资金转移，包括利用新型数字工具和推广现金交易的替代办法。

关于国际合作和资产追回，专家指出，须建立对不同法律制度的信任和理解，以便进一步调查和证实随后提出的司法协助和资产追回请求。专家鼓励在调查阶段进行非正式合作和直接接触，并利用可获得的各种区域和国际网络开展合作。专家强调了在国际一级分享信息和情报的重要性。

专家还强调，作为一项国际义务，需要及时、高效、有效和灵活地提供司法协助，需要克服国际合作中的障碍，同时还要认识到不同法域对司法协助的分步骤指导的作用。专家强调了使主管机关即使在没有刑事定罪的情况下也能够追回资产所产生的附加价值，并强调了民事诉讼在资产追回方面的优势。专家还指出能够执行外国冻结令、扣押令和没收令的重要性，并指出必须将追回的资产用于特定社会目的，以补救腐败造成的社会损害，并通过赔偿受害者加强资产追回的恢复性。

下一步行动

1. 专家认识到涉及巨额资产的腐败对全球和平与安全、享受人权、宜居气候和生物多样性构成威胁。
2. 专家鼓励继续认识这一重要议题，并推广整个会议期间确定的成功政策，以预防和打击涉及巨额资产的腐败。
3. 专家鼓励继续与联合国秘书处分享改进国际合作的创新方法和追踪涉及巨额资产的腐败行为所得的资产和实益所有人方面的知识和专门技能。
4. 专家鼓励制定创新方法，以充分调查、起诉和制裁参与涉及巨额资产的腐败行为的人员。
5. 专家鼓励制定各部门充分预防涉及巨额资产的腐败的办法和战略。
6. 此外，专家决定与各自政府分享这些意见，以促进国际社会协同努力，更有效地应对涉及巨额资产的腐败。
7. 拟于 2019 年 6 月在奥斯陆举行的下一次专家会议是利马专家组会议的后续行动，将重点讨论解决涉及巨额资产的腐败驱动因素和促成因素的创新方式。

专家对挪威政府和秘鲁政府以及联合国毒品和犯罪问题办公室对专家组会议组织工作的支持表示赞赏和感谢。

附件二

关于涉及巨额资产的腐败的奥斯陆声明

2019年6月12日至14日，来自世界各地50多个国家的140多名专门预防、调查和起诉涉及巨额资产的腐败的专家在奥斯陆举行了第二次涉及巨额资产的腐败问题全球专家组会议。专家组会议是在挪威发展合作署的支持下，与挪威外交部合作举行的。挪威外交部长 Ine Marie Eriksen Søreide 女士阁下、哥伦比亚外交部长 Carlos Holmes Trujillo 先生阁下、阿拉伯联合酋长国最高审计机关审计长兼最高审计机关国际组织主席 Harib al-Amimi 博士阁下和秘鲁外交部长兼国际组织和多边政策主任 Rolando Ruiz Rosas 先生出席了开幕式，并就未来几年在涉及巨额资产的腐败方面的国际合作分享了他们的设想。

第二次涉及巨额资产的腐败问题全球专家组会议包括八场实质性会议，议题如下：

1. 涉及巨额资产的腐败对和平与安全、人权和环境的影响；
2. 在调查涉及巨额资产的腐败案件并将涉案人员绳之以法过程中吸取的经验教训；
3. 提高政党筹资和选举进程的透明度；
4. 如何追究金融、法律和会计中介机构在助长涉及巨额资产的腐败方面的责任；
5. 改进执法机关和司法机关之间的国际合作，以促进调查、起诉和审判涉及巨额资产的腐败案件；
6. 国际社会如何更好地保护记者和举报人以及调查人员、检察官和法官及其独立性；
7. 更有效地预防涉及巨额资产的腐败所需的创新国际标准；
8. 制裁涉及巨额资产的腐败并为腐败行为作出赔偿，包括赔偿由此造成的社会损害。

在每一场会议上，讨论嘉宾分享了经验，并就改进涉及巨额资产的腐败方面的国际合作提出了各种看法。即将提交给联合国反腐败公约缔约国会议的会议报告将对每场会议做出总结。会议结束时，专家们讨论了会议的主要成果。他们对2018年12月在秘鲁利马通过的《关于涉及巨额资产的腐败的利马声明》表示支持。他们一致认为，《联合国反腐败公约》继续为打击腐败提供具有法律约束力的全球框架，并强烈敦促所有国家充分执行《公约》。此外，他们一致认为，由于反腐败斗争仍是世界各地的一项重大挑战，对《公约》所载义务的任何背离都是不可接受的。最后，他们提出以下建议，供决策者在今后几年审议，以便有效预防和打击涉及巨额资产的腐败。

关于预防和打击涉及巨额资产的腐败的建议

与会者提出了以下建议供审议。

1. 预防

(a) 资产披露和核查

建议 1。应建立政治公众人物资产申报制度，其中包括定期报告规定和对不遵守制度的情形规定制裁措施。还应在适当考虑国家法律的情况下鼓励公开披露这些申报。

建议 2。应加强资产核查方面的国际合作，例如探讨缔结双边、区域或多边安排或文书的可能性。

(b) 技术

建议 3。应当考虑在努力预防和打击腐败中使用技术的好处和风险。

(c) 国有企业或国家控股企业

建议 4。根据国家法律，国有企业或国家控股企业应披露其管理结构、收入、支出和利润，还应要求其披露提供服务或货物的供应商公司的实益所有权以及公职人员或政治公众人物在国有企业或国家控股企业任职期间通过与私营公司签订的合同产生的价值。

建议 5。根据《联合国反腐败公约》第七条第一款，国有企业或国家控股企业应适用较高的行为和廉正标准，并适用以效率原则、透明度原则及特长、公正和才能等事先确定的标准原则为基础的雇用、留用、培训、退休和薪酬程序。根据国家法律，由包括安全官员在内的政治公众人物和公职人员控制或与此类人员有关联的私营和公营公司应提高其运营的透明度。

(d) 慈善组织

建议 6。根据国家法律，由担任高级政治职务的个人成立或控制的非营利组织及其家人和同事应确保收入和支出完全透明。

(e) 巨额资产合同

建议 7。根据国家法律，对于公共机关同私人承包商签订的涉及巨额资产的所有合同和分包合同，应公开披露最终受益人。

(f) 部门

建议 8。应为易发生腐败的部门制定减少涉及巨额资产的腐败风险的战略，这些部

门包括安全和防务、基础设施、能源、采掘业、水、卫生、教育、体育、选举管理、人道主义援助和外国援助部门。

(g) 高价值房地产、游艇、飞机等交通工具和艺术品

建议 9。应保存高价值房地产、游艇、飞机和其他车辆以及艺术品的最终实益所有权信息，以便适当的公共机关（包括执法机关）可以查询这些信息。

(h) 实益所有权透明度

建议 10。可在深入研究现有制度和新兴制度之后，进一步制定实益所有权透明度全球标准。应考虑在所有法域成立公司、信托和有限责任公司等法人实体的实益所有权公共登记处。

(i) 国防部门的采购

建议 11。根据国家法律，应禁止国防采购决定中出现经济方面的抵消要约，并确保中介机构、所提供服务和收取费用的透明度。

(j) 有效性和监测

建议 12。对反腐败和反洗钱制度的评价仍不应只评估形式上对国际标准的遵守情况，还应评估制度的有效性，评价方法包括收集相关数据和鼓励公布这些数据。应进一步寻求各反腐败监测机制间的协同作用，以强化这些机制对评价和提高各国反腐败措施成效的影响。

(k) 公私协作

建议 13。为解决涉及巨额资产的腐败问题，应考虑建立正式和非正式机制，并鼓励公私部门更密切地合作，包括通过与民间社会合作来补充政府和私营部门的工作。

2. 中介机构

(a) 促成因素

建议 14。应进一步开展研究、制定政策和编制方案，以应对涉及巨额资产的腐败的促成因素。

(b) 法律特权

建议 15。国际标准制定者、立法者和律师协会应消除对法律特权或职业保密的解读存在的不确定性，澄清在其法域内这些措施保护哪些活动，不保护哪些活动。

建议 16。为预防促成腐败活动的行为，法律特权或职业保密应仅保护法律职业特有的活动，如确定客户的法律地位、提供法律咨询或在法律诉讼中代表客户。这些保护措施的范围不应扩大到由法律专业人员进行的纯粹的财务或行政性质的活动，例如处理客户资金、代表客户担任代理董事或代理股东或作为法人成立的代理人。

建议 17。应要求法律专业人员对其客户，特别是高风险客户开展全面的尽职调查，其中应始终包括保存有关法律实体的最新实益所有权信息。在调查过程中，只要存在披露实益所有权信息的要求，法律专业人员就应配合执法机关，随时向其提供此类信息。当律师有合理理由认为其客户的行为违法或可能会违法时，应考虑履行报告此行为的义务。

(c) 公司成立代理人

建议 18。律师、会计师、公证人、银行家、非银行金融服务提供者和公司专业人员不得故意或因疏忽（例如未进行必要的尽职调查）参与或协助腐败行为，包括通过成立空壳公司和做出其他法律安排。否则，应追究其个人或其作为法律实体的责任。

建议 19。还应加强律师、会计师和其他相关专业人员的专业标准。

(d) 金融情报

建议 20。应执行所有的现有反洗钱标准和规范，应为监督和执行机构提供适当的资源，使其能够履行其职能。

建议 21。应考虑改进国际信息共享制度，以及时获取跨境金融交易信息。

建议 22。国家机关应制定警戒性制裁措施，以有效处理不报告可疑交易的情况。

(e) 银行

建议 23。在一国经营的银行和非银行金融机构的所有实益所有人应为该国的银行发牌和监督机关所知，有关执法机关和反腐败机关也可获取其信息。

建议 24。作为“董事和高级管理人员任职资格审查”的一部分，银行发牌和监督机关应加强审查被提议担任银行董事或高级管理人员的政治公众人物和相关方。

建议 25。银行和非银行金融机构的发牌和监督机关应大力参与打击腐败，包括拥有必要的权力、独立性和资源来执行银行条例。

建议 26。应更加关注代理行履行义务的情况，即对委托机构的所有权和管理结构、其客户（包括银行）及其初始投资来源开展尽职调查。一旦发现有疑似受到政治公众人物影响的情况，代理行应采取必要措施。

建议 27。提供账户支付功能的机构应了解这些账户的交易对方，并对其开展尽职调查，包括确定最终实益所有人的身份。

建议 28。银行和非银行金融机构应通过使用适当的创新技术等方式加强和落实合规制度。应建立程序，在合规官与其管理人员意见不合的情况下，合规官可酌情向相关上级机关举报可疑交易模式或涉及巨额资产的交易模式。

建议 29。应更加关注利用未披露的关联方交易来推动涉及巨额资产的腐败计划的情况，并应就此问题开展进一步研究。

3. 影响

(a) 性别

建议 30。国际组织和其他利益攸关方应对腐败问题进行更多按性别区分的分析，并应公开此类分析的结果，以便为制订适合不同性别的对策提供参考。

(b) 人权和人的安全

建议 31。应进一步研究涉及巨额资产的腐败对全球和平与安全、享受人权、气候和生物多样性的影响。

(c) 受害者

建议 32。应在国家和国际两个层面进一步研究涉及巨额资产的腐败的受害者确认和赔偿问题。

(d) 城市规划

建议 33。参与城市规划的公共行政机构（特别是地方机构）和其他相关利益攸关方应与反腐败机构合作，以改进防止利用房地产进行洗钱的措施的执行情况。

4. 国际合作

(a) 跨国性质

建议 34。应恰当地认识到涉及巨额资产的腐败的跨国性，并使用可用于国际合作的所有工具，包括充分利用一国的管辖权，来应对这一问题。

建议 35。根据《反腐败公约》第五十三条，在对涉及巨额资产的腐败提起诉讼时，执法人员应以全球视角积极主动地思考和行动，还应考虑与其他相关法域协调，并考虑《有效追回被盗资产准则》规定的实际步骤。

(b) 非正式合作

建议 36。为补充司法协助框架，鼓励本国从业人员通过非正式合作渠道分享信息，建立信任和信心，并充分利用区域和国际平台建立直接联系和沟通渠道。

建议 37。应强化处理涉及巨额资产的案件的执法机关全球网络，为此，应充分利用由公约缔约国会议及其附属机构、其他国际组织会议、区域会议和专家会议提供的论坛。

(c) 联合侦查

建议 38。应充分利用《反腐败公约》关于执法合作和联合侦查的第四十八和四十九条。

建议 39。应考虑在跨国案件中使用平行侦查或联合侦查，以获取所有必要的证据，双方应充分支持彼此的诉讼程序，尽可能自发地提供相关信息，并迅速处理有效的司法协助请求。

(d) 税务机关

建议 40。鼓励税务机关在涉及巨额资产的腐败案件中进一步加强彼此之间以及与国际上其他执法机关的合作。

(e) 国外贿赂

建议 41。国家机关应优先通过和执行关于国外贿赂的法律。

(f) 庭外解决方式

建议 42。在适当和符合国家法律制度的情况下，可将庭外解决方式视为处理涉及巨额资产的腐败案件的一种有效手段。应确保国外贿赂案件中的和解和庭外解决方式符合适当的透明度、问责和正当程序标准，并尽可能让受国外贿赂影响的法域和受到国外贿赂损害的人员参与其中。

(g) 豁免

建议 43。不得授予参与涉及巨额资产的腐败的公职人员任何免于起诉的职能豁免权。

(h) 司法协助

建议 44。负责司法协助的中央机关或其他主管机关应通过在可行的情况下提供联系人等方式，积极、及时协助请求国处理涉及巨额资产的腐败案件，以满足国家的司法协助要求。应收集并公布关于提出、收到和成功回应司法协助请求的统计数据。

(i) 实益所有权信息

建议 45。在可能的情况下，当事方最好在三个月内及时向合法请求提供在请求方所在法域持有资产的公司或其他法律实体的实益所有权详情的调查机构提供这些详情。

(j) 有罪不罚

建议 46。应探讨结束有罪不罚现象的创新想法。为此，在尊重各国主权的情况下，可以进一步分析和更详细地讨论一些提议，包括建立区域起诉机制或建立国际反腐败法院等国际机制。

建议 47。在尊重各国主权的情况下，可以进一步分析和讨论的其他创新想法包括：设立反腐败问题国际特别报告员一职，制定关于涉及巨额资产的腐败的《反腐败公约》议定书，探讨扩大国际刑事法院管辖权以涵盖涉及巨额资产的腐败的可能性，设立打击腐败和有罪不罚的国际委员会，将《雅加达原则》提升为一项更具约束力的文书，以及推进《廉洁丝绸之路北京倡议》所载的“三无”原则。

建议 48。国家审计机构应酌情加强与国家反腐败机关的合作，包括充分发挥审计潜力，并确保对审计报告采取适当的后续行动。与其他监督机构一样，国家审计机构也应采取措施确保其行动符合国际标准。

5. 保护执法人员**(a) 强制执行**

建议 49。参与调查、起诉和审判涉及巨额资产的腐败案件的机关应拥有调查和起诉此类案件所必需的权力、独立性和资源。

(b) 反腐败机构

建议 50。应特别保护处理涉及巨额资产的腐败案件的调查人员、检察官和法官，使其免遭报复行动和威胁。

(c) 支助资金

建议 51。应考虑为处境困难的反腐败从业人员提供支助资金和采取类似举措，以保护反腐败斗士，如调查记者和其他活动人士。

(d) 举报人

建议 52。举报人应能够通过有效、保密和安全的渠道举报涉及巨额资产的腐败，并应鼓励其进行内部披露（即向其雇主，包括最高级别的高级管理人员披露）或酌情向指定机构举报，包括向反腐败机关、相关民间社会组织和媒体举报，并为此得到适当保护。

(e) 威胁

建议 53。应认真应对参与追查涉及巨额资产的腐败案件的举报人、证人、记者和民间社会活动人士面临的一切威胁，有关主管部门应及时给予保护。此外，可通过国际、区域和双边渠道扩大保护范围。

建议 54。公众人物应避免对调查人员、检察官、法官以及举报人和证人、记者和民间社会活动人士发表威胁性言论，特别是在涉及巨额资产的腐败案件中。

6. 政治财政

透明度

建议 55。根据《反腐败公约》第七条第三款，以及考虑到 2019 年 5 月在布拉格举行的专家组会议建议的政治财政透明度原则，政治财政应当透明。

建议 56。任何受权监督和执行政治财政条例的机关都应被授予履行其职能所必需的权力、独立性和资源，并在适当情况下得到其他执行机构的支持。

建议 57。民间社会和媒体应对政治经费筹措进行监督，应鼓励它们监督政治活动和政党的资金来源、费用和支出，并应为它们提供必要的保护。

建议 58。国家和国际利益攸关方应优先解决对国家控制、外国资金介入政治以及有组织犯罪集团渗透政党这些问题。

7. 制裁

(a) 无定罪措施

建议 59。根据国家法律，应考虑采取和进一步推广无定罪措施，特别是在涉及巨额资产的腐败案件中。根据国家法律，应执行外国无定罪没收令，被请求国应在调查阶段给予请求国司法协助。

(b) 网络制裁

建议 60。应对腐败（特别是涉及巨额资产的腐败）后果的措施可包括限制自然人和法人的活动，并涵盖国家和国际两级的所有相关行为体及其网络，以便提高应对成效。针对腐败个人、促成者和受益者的拒绝入境和资产封锁或冻结等法律措施可产生强大的威慑效果。可以进一步考虑和分析更有效地利用现有机关和成立处理侵犯人权和腐败问题的新机关。

(c) 法律实体

建议 61。对参与涉及巨额资产的腐败的法律实体的法律制裁应当有效、相称且有警戒作用，并依法确立。

(d) 投资基金，包括养老基金

建议 62。包括养老基金在内的投资基金应建立在以下情况下从公司撤资的机制：已证实或确定公司共谋实施与涉及巨额资产的腐败有关的犯罪，以及存在无法接受的风险，即公司没有建立适当的预防机制。

建议 63。机构投资者、主权财富基金、国家投资者和其他投资者应要求其投资的所有公司定期报告反腐败工作的进展情况，并每年公布这些工作的概要。

8. 补救行动

追回的资产

建议 64。根据国内法的原则，从涉及巨额资产的腐败中追回的资产应尽可能地惠及受到腐败伤害的受害者、社会和本地社区。根据国家法律，应邀请专家、民间社会和基层组织以及私营部门大力参与有关管理和处置部分返还资产以补偿社会损害的决策过程。当各国决定按照《反腐败公约》第五十七条的规定对具体案件作出安排时，此类安排可有助于进一步促进落实《公约》的原则，以确保透明度，并负责任地使用遣返的资金以符合腐败受害者的利益。此类安排不得以任何方式干涉内政。

附件三

政治财政透明度原则

2019年5月21日在布拉格举行的政治财政透明度问题专家组会议的与会者建议，在2019年6月于奥斯陆举行的专家组会议上提交以下政治财政透明度原则。

1. 政治财政

(a) 账户

簿记。政党和政治候选人应当记录其所有收入和支出，包括贷款和实物捐赠；应禁止所有帐外账户；政党和政治候选人应为政治竞选活动设立单独的银行账户。

报告。政党和政治候选人应以全面、规范和详细的形式，定期（至少每年一次且至少在选举后的合理时限内）向适当的监管机关报告所有收入和支出。

披露。对政党和政治候选人的所有捐赠在超过法律规定的某一限值时，应公开报告，至少披露捐赠金额和捐赠者身份；所有支出也是如此；并且数据应当详细、及时、可访问、可下载、可比较、便于使用且可搜索。

(b) 来源

国家控制的实体。应禁止国家控制的实体向政党、政治候选人和竞选活动提供财政捐助或实物捐助。

外国捐赠。应禁止外国实体向政党和候选人捐赠。

法律实体的捐赠。应对法律实体对政党和政治候选人的所有捐赠作出规定，对其加以禁止或限制，并要求披露捐赠的实益所有权。

贷款。对政党和政治候选人的所有优惠条件贷款、已注销的贷款或者未偿还的贷款，均需视为捐赠，且均应上报。

第三方竞选活动。凡参与支持或反对特定政党或候选人的竞选活动者，若其开支超过法律规定的某一上限，则应向适当的监管机关报告其与政治竞选有关的收入和支出。

(c) 支出

开支。政府应考虑开支上限和记录，以避免政治竞选费用不断上升，否则可能导致政治参选者参与涉及巨额资产的腐败。

选举管理费用。应公开选举管理费用。

2. 监督

监督机构。任何受权监督和执行政治财政条例的机关均应被授予履行其职能所必需的权力、独立性和资源，包括向候选人提供指导以及披露各政党和候选人提交的财务报告，并就主管机关的活动和调查结果发布公开报告。

民间社会和媒体。应鼓励民间社会和媒体对政治经费筹措进行监督，包括监督竞选活动的资金来源和费用。

执行。涉及巨额资产的腐败案件的检察官应拥有调查和起诉此类案件所必需的独立性和资源。

3. 制裁

制裁。对不遵守关于政治财政的既定细则和条例的政党和候选人的制裁应当有效、相称且具有警戒作用，并系依法确立。

竞选公职的标准。应禁止被判定犯有《联合国反腐败公约》确立的罪行的政治参选者竞选公职。

4. 范围

党内选举。所有竞选公职的候选人都应记录其在党内选举中的所有收入和支出。

全民投票。适用于政治竞选经费筹措的所有细则和条例都应同样适用于全国公民投票。