



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
7 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2

审议《联合国反腐败公约》实施情况

《联合国反腐败公约》第五章（资产的追回）实施情况

秘书处编写的专题报告

摘要

本报告汇编了《联合国反腐败公约》实施情况审议机制第二周期内确定的《公约》第五章（资产的追回）实施情况方面的成功事例、良好做法、挑战和意见的最为常见且相关的信息。

* CAC/COSP/2019/1。



一. 范围和结构

1. 根据《联合国反腐败公约》实施情况审议机制职权范围第 35 和第 44 段，本专题报告汇编了关于成功事例、良好做法、挑战和意见的最为常见且相关的信息，这些信息载于执行摘要和国别审议报告。

2. 本报告载列了关于受审议缔约国在审议机制第二周期内实施《公约》第五章（资产的追回）的情况的信息。它以截至 2019 年 8 月 20 日已经完成或接近完成的 27 份执行摘要和国别审议报告中所载资料为依据。本报告重点关注实施情况的当前趋势和事例，载有显示最普遍的挑战和良好做法的累计表和累计图。由于添加到现有样本的数据数量有限，本专题报告中的信息与提交给实施情况审议组第十届会议的上一份报告（CAC/COSP/IRG/2019/4）所提供的信息一致。然而，区域差异仍得到适当反映。¹随着已完成的国别审议提供更多数据，将在今后各专题报告和区域增编中确定更全面的趋势和细微差别。

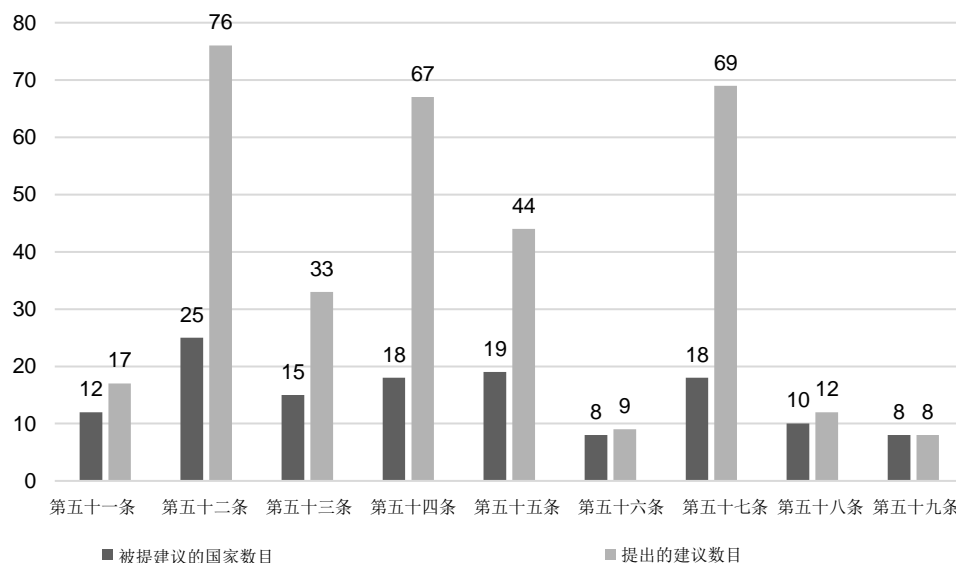
3. 由于《公约》四个实质性章节的各条款密切相关，本报告以之前关于《公约》第五章实施情况的专题报告以及关于《公约》第三章和第四章实施情况报告的相关部分为基础。第三章和第四章的实施情况报告已在审议机制第一周期得到审议。本报告采用执行摘要的结构，因而对密切相关的若干条款和主题进行归类。

二. 对《联合国反腐败公约》第五章实施过程中的挑战和良好做法的一般看法

4. 图一和图二以及表 1 和表 2 概述了第五章实施过程中最普遍的挑战和良好做法，按《公约》条款分列。

图一

《联合国反腐败公约》第五章实施过程中查明的挑战



¹ 本报告基于对非洲国家组完成的 12 次审议、对亚洲—太平洋国家组完成的 6 次审议、对西欧和其他国家组完成的 6 次审议、对拉丁美洲和加勒比国家组完成的 2 次审议以及对东欧国家组完成的 1 次审议。因此，为某些区域组确定的建议和良好做法的数量可能不像其他组那样具有代表性。

表 1

《联合国反腐败公约》第五章实施过程中最普遍的挑战

	被建议的 国家数目	提出的 建议数目	实施方面最普遍的挑战（按《公约》条款排列）
第五十一条	12	17	复杂的资产追回程序；司法协助的立法和（或）程序不充分；主管机关能力不足
第五十二条	25	76	识别国内外政治公众人物和实益所有人；报告外国利益；财务申报制度的有效性；禁止“空壳银行”；主管部门缺乏资源
第五十三条	15	33	缺少关于外国确立财产所有权或拥有权，或获得补偿或损害赔偿，或在外国没收程序中被承认为财产合法所有者的机制
第五十四条	18	67	没有或缺乏非定罪没收；没有直接执行外国没收令或排除《公约》确立的某些犯罪；没有没收财产保全机制或此类机制不充分；没有根据命令或应外国请求冻结或扣押的措施
第五十五条	19	44	缺少使外国命令生效或获取国内搜查、扣押或没收令的机制；没有在取消任何临时措施之前，让提出请求的缔约国有机会提出支持继续采取该措施的理由的义务；《公约》不可作为条约依据
第五十六条	8	9	将区域标准纳入国内法方面不够充分；自发传递信息方面的措施和覆盖率不足
第五十七条	18	69	在向提出请求的缔约国返还犯罪所得方面的法律措施或其他措施不充分；没有关于费用或在司法协助程序中扣除费用方法的规定
第五十八条	10	12	缺乏对金融情报机构的紧急冻结权；金融情报机构的能力，包括在国际合作领域的能力不足
第五十九条	8	8	将《公约》作为条约依据方面的能力不足；双边或多边协定或安排短缺或不足

图二

《联合国反腐败公约》第五章实施过程中确定的良好做法

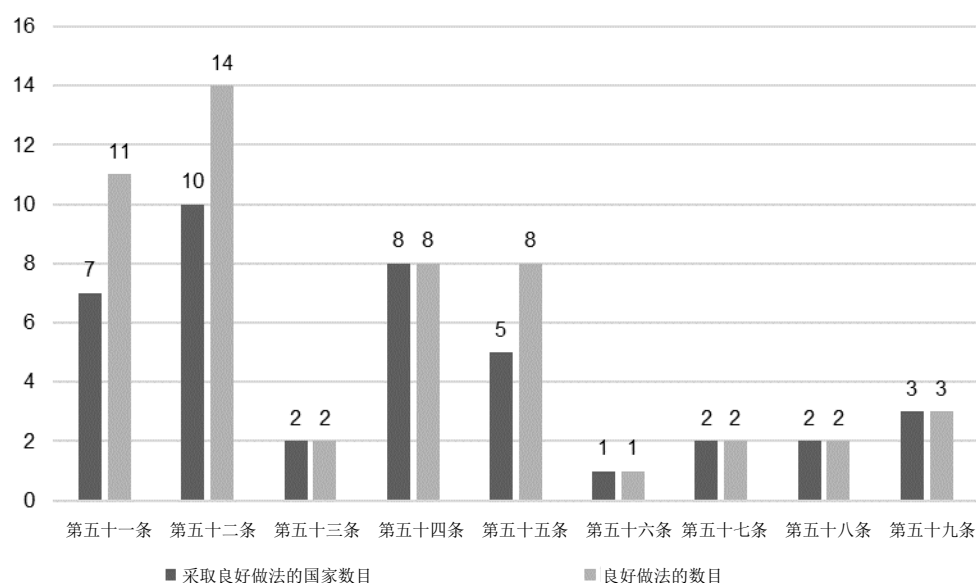


表 2

《公约》第五章实施过程中最普遍的良好做法

	采取良好做法的 国家数目	良好做法的 数目	最普遍的良好做法（按《公约》条款排列）
第五十一条	7	11	积极参与发展和促进国际合作；资产追回方面的体制安排
第五十二条	10	14	政治公众人物的定义中包括国内政治公众人物；建立银行账户或实益所有人登记册；与其他国家交流金融情报
第五十三条	2	2	外国享受与任何其他法人同等的待遇
第五十四条	8	8	在定罪和非定罪程序中提供资产追回措施方面的国际合作的能力；使外国命令生效或发布国内冻结、扣押或没收令的证据要求和正式要求较低；设立专门的资产追回单位
第五十五条	5	8	请求国与被请求国之间的密切合作与协商；使用《公约》作为司法协助的法律依据；在优先国家安排专业顾问以协助开展司法协助
第五十六条	1	1	自发与范围广泛的对应方共享信息
第五十七条	2	2	将财产返还给善意第三方；设立充公资产基金以向受害者提供补偿
第五十八条	2	2	与其他金融情报机构的密切合作
第五十九条	3	3	使用各种网络和协定促进国际合作；将《公约》用作法律依据

三. 《联合国反腐败公约》第五章的实施情况

A. 一般规定；特别合作；双边和多边协定和安排（第五十一、五十六和五十九条）

5. 所有缔约国均报告其制定了关于资产追回的框架或安排（第五十一条）。在监管层面，各国在建立其资产追回法律框架时多采取两种不同的方法。一些国家颁布了专门的法律文书，而其他国家则适用刑事诉讼法或关于司法协助或洗钱的法律等不同的国内立法来源所规定的各种程序，以处理资产的没收和返还。然而，在司法协助方面出现了问题，因为就资产追回而言，一些国家只能向指定的外国提供这种协助。

6. 除立法外，各国在寻求协助时还依赖请求国提供的指导材料。四个国家已经制定或即将制定资产追回指南，四个国家已经发布或正在最后确定关于提供司法协助的准则。此外，有一个国家报告称，由于其国内立法没有明确规定，它经常就资产返还问题拟订针对具体案例的协议。几个国家报告称，其资产追回制度仍处于早期发展阶段。

7. 在体制层面，缔约国采用的方法不同，或使用集中方法，或使用分散方法。在这方面，少数国家已经指定或正在建立一个单独的资产追回实体，而其他国家则让多个机构参与其中以作为资产追回的体制安排。在后一种情况下，机构间协调构成

实际挑战。一个国家成立了专门的资产追回工作队，以提供一种协调的综合方法来处理资产没收问题，而这被认为是一种良好做法。

8. 在资产管理体制安排中也发现了类似的趋势。几个国家为此设立了一个专门实体，而少数国家则让检察机关、税务机关和财政机关等多个机构与警察一道，在没收之前追踪、保存和管理资产。一个国家报告称，资产管理准则被用来协助各执法机构处理被扣押资产的管理和保存问题。

9. 在业务层面，各国在处理与资产追回有关的司法协助方面的经验不同。一方面，一些国家通过大量的成功案例特别是司法协助积累了经验，有四个国家指出，它们从未正式拒绝过与资产追回有关的请求。另一方面，一些国家指出，它们从未收到过有关资产追回的请求，但在其管辖范围内提供了可能的法律途径。

10. 在区域趋势方面，非洲国家组和亚洲—太平洋国家组的国家收到了建议，内容关于加强国际合作和资产追回有关的措施，以及加强这一领域从业人员的体制安排和能力等。

11. 与以往的专题报告所列信息一致，除了一个国家以外的所有接受审议的国家迄今为止都允许自发传递信息，这可能会使该国根据《公约》第五章提出请求（第五十六条）。一些国家在其反洗钱、司法协助或反腐败立法中规定了各自的法律依据，而其他一些国家则在双边司法协助条约中对此类信息传递作出了规定，或允许根据《公约》自发转交信息。一个国家还报告称，它在其司法协助准则中提供了主动共享信息的指导。在其他情况下，未对自发传递信息专门立法的国家的现行做法是提供协助而不要求事先提出要求。除了国内立法或实践之外，通过从业人员的网络或平台自发传递信息是确定的另一种趋势。大多数国家由于是金融情报中心埃格蒙特集团的成员而授权其金融情报机构在没有事先请求的情况下交换信息。该集团是安全交流专门知识和金融情报以打击洗钱和资助恐怖主义行为的平台。此外，几乎三分之一的国家可以利用执法渠道或资产追回网络主动分享信息。国际刑事警察组织（国际刑警组织）、卡姆登资产追回机构间网络和资产追回区域机构间网络提供的渠道在促进此类信息传递方面发挥了重要作用，资产追回一般依赖这些渠道。然而，有一个国家指出，由于缺乏法律依据，因此无法自发共享信息。

12. 八个国家收到了关于自发共享信息的建议，特别是关于加强主动向更多其他国家披露信息的措施的建议。

13. 正如上一次专题报告所指出的，所有缔约国都报告称，它们已经批准了多边或双边协定，或已经作出了相关安排，以加强根据第五章开展的国际合作（第五十九条）。在这方面，提到了关于司法协助的双边或多边条约。此外，一个国家强调了其执法机构在国际合作中使用的数据共享协定或谅解备忘录，而另一个国家则列举了其金融情报机构与外国对口机构之间缔结的一些谅解备忘录。此外，许多缔约国能够将《公约》作为国际合作，特别是与非条约伙伴合作的法律依据，并允许直接适用其自动执行条款。非洲国家组与西欧和其他国家组约三分之一的国家，以及亚洲—太平洋国家组一半的成员都收到了关于执行这一条款的建议。

B. 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）

14. 与以往的专题报告所列信息一致，所有提交报告的缔约国都采取了各种预防和调查转移犯罪所得的措施（第五十二条）。据报告，各国在其反洗钱制度中广泛采用基于风险的办法。几乎所有缔约国在其反洗钱法或其他金融立法中都不同程度地要求进行客户尽职调查（第五十二条第一款）。一个国家还报告说，将对违反客户尽职调查要求的行为实施行政制裁，并在适当情况下采取刑事制裁。此外，除两个国家外，其他所有国家都已采取措施确定实际受益人，包括存入大额账户的资金的实际受益人身份，并在这种情况下始终加强尽职调查。一些尚未对“大额账户”做出定义的国家可以在确定洗钱风险较高的情况下加强对客户的尽职调查。在完成的审议中，许多欧洲联盟国家建立实际受益人登记册的做法被认为是一种良好做法。

15. 几乎所有国家都已采取措施，对政治公众人物及其家庭成员和关系亲密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。然而，各缔约国在界定政治公众人物的范围方面存在分歧。一些国家将国内政治公众人物与国外政治公众人物区分开来，而其他国家则对国内和国外政治公众人物采用相同的标准。在前一种情况下，一些国家已对国内政治公众人物做出定义，但在确定国外政治公众人物方面面临挑战，而其他国家则干脆没有将国内政治公众人物纳入其对政治公众人物的定义。这可能归因于各国对国内政治公众人物相对于国外政治公众人物造成的风险持有不同看法。例如，一个国家认为，国外政治公众人物总是带来更高的风险，而国内政治公众人物带来的风险只能按照具体案例来决定。非洲国家组的三个国家和东欧国家组的一个国家在政治公众人物的定义中纳入国内政治公众人物的做法被确认为一种良好做法。

16. 大多数国家均已向包括金融机构在内的报告实体提供咨询意见或发布准则，以强化审查（第五十二条第二款）。这些准则一般由金融监管机构、金融情报机构或执法机构发布。然而，近四分之一的国家收到了关于将应当由金融机构对其账户实行强化审查的特定自然人或者法人的身份通知这些金融机构的建议。

17. 所有国家都已制定立法，对保持金融机构账户和交易的充分记录作出规定（第五十二条第三款）。各个国家的记录保持时间不同，从5年到15年不等。在执行这两项条款方面，没有发现明显的区域差异。

18. 除两个国家外，所有国家均采取了措施，防止设立有名无实和并不隶属于受监管金融集团的银行（第五十二条第四款）。因此，一个没有明确禁止设立空壳银行的国家收到了关于这一事项的建议。几乎所有国家都要求金融机构拒绝与空壳银行建立关系。约三分之二的国家还报告了关于禁止与这类机构及那些允许有名无实和并不附属于受监管金融集团的银行使用其账户的其他外国金融机构建立或者保持代理银行关系的措施。相关建议已在不同区域集团的国家之间均衡发布。

19. 大多数国家报告称已制定了有关某些级别公职人员的财务申报制度（第五十二条第五款）。然而，受这种义务约束的官员类别和申报的资产范围因国家而异。例如，一些国家将申报义务扩大到所有公职人员，而另一些国家则仅限于公共部门领导人、部长或其他高级官员。一些国家还将部分公职人员的近亲家庭成员列入了申报名单。“近亲家庭成员”一词通常适用于配偶和子女（18岁以下），一些国家将合伙人也包括在内。此外，几个国家规定了需要申报的一系列资产，包括财务利益、

董事职务、股权、投资性财产、公职任命、收入和负债。一些国家的资产披露要求同样适用于外国财产和利益，而在其他国家则不适用于外国资产。

20. 各国的财务披露制度有效性存在一些差异，特别是旨在核实资产申报的制度。在这方面报告的挑战包括缺乏全面的核查制度、缺少电子归档系统、资源不足和能力受限。在实践中，只有几个国家报告称可以使用或开发用于申报和核查的电子工具。此外，不到一半的国家规定对虚假申报等不遵守财务申报要求的行为实施制裁。

21. 各国执行这一条款的另一种差异是在公众获取资产申报信息方面，因为并不总是能向公众提供申报信息以供审查。少数国家以摘要形式或通过公共登记册向公众提供资产申报信息，而另一些国家则仅批准执法机构获得申报信息，或只有在提出要求或经批准后才提供。例如，两个缔约国报告称，无法在网上获得申报信息，但可以在宪法法院或提出请求之后通过信息获取应用程序进行查询。另一个国家规定公众可在向道德操守问题专员提出善意投诉并支付费用后检查信息。只有少数几个国家报告称，在需要调查腐败罪行、确定对腐败犯罪所得的索取权和追回腐败犯罪所得时，它们能够与其他缔约国的主管机关分享这些信息。在这方面，一个国家报告称，应告知有关公职人员将与谁分享信息，并给予公职人员在 14 天内提出异议的机会，而另一个国家则指出，只有在刑事诉讼中才能与外国当局分享申报信息。

22. 收到关于这一条款的建议的一个国家报告称，只有在国家审计机构提出要求时，才会要求某些公职人员进行财务披露，这样就限制了国家通过财务披露发现腐败的能力。另一个国家正在通过一项就财务申报义务作出规定的法案。然而，这些义务未涵盖配偶，也没有具体规定遵守机制或处罚。一个没有公职人员财务申报制度的国家报告称，这种公开个人财务状况的制度被认为是对隐私权的干涉。然而，其公职人员在全球范围内的收入和资产都需要进行纳税申报。

23. 关于区域差异，非洲国家组与亚洲—太平洋国家组近一半的国家以及西欧和其他国家组三分之一的国家都遇到了挑战。只有非洲国家组的一个国家被确认为采取了一种良好做法。

24. 少数国家已采取措施，要求在外国银行账户中拥有利益、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）。作为执行这一条款的替代办法，一个国家要求其公职人员在纳税申报中报告其全球范围内的收入和资产，而另一个国家禁止公职人员未经反腐败委员会批准擅自开设、操作或控制外国银行账户。大多数国家收到了关于考虑采取措施要求有关公职人员报告这种银行关系并保持记录，包括考虑采取措施对违规行为进行适当制裁的建议。

25. 非洲国家组及西欧和其他国家组一半的国家、亚洲—太平洋国家组三分之一的国家以及拉丁美洲和加勒比国家组的两个国家都查明了执行方面的挑战。

26. 与以往的专题报告所列信息一致，所有国家都设立了负责接收、分析和向主管机关转递可疑金融交易报告的金融情报机构（第五十八条）。然而，有一个国家报告称，其金融情报机构刚刚成立，面临业务挑战。超过四分之三的缔约国报告称，它们的金融情报机构是埃格蒙特集团的成员，而其余一些国家则强调，其金融情报机构正在申请成为埃格蒙特集团的成员。总体而言，在经确定其金融情报机构不是埃格蒙特集团成员的六个国家中，有五个来自非洲国家组。还报告了一系列其他挑

战，特别是非洲国家组国家的挑战，包括分配给金融情报机构的资源不足、缺乏内部协调和提交的可疑交易报告不充分。

27. 金融情报机构的职能存在一些差异。一些机构兼具行政和调查任务授权，而其他机构则主要履行行政职能。在这方面，一个国家指出，其金融情报机构设在国家犯罪控制机构内，执法机构内经认证的工作人员可以直接进入保存可疑交易报告的数据库。此外，一些国家的金融情报机构有权采取临时紧急措施，如在紧急情况下冻结资产或暂停交易长达 48 小时。在这种情况下，没有这种权力的金融情报机构将不得不求助于执法或司法机构，在这方面也提出了一些建议。

C. 直接追回财产的措施；通过没收事宜的国际合作追回资产的机制；没收事宜国际合作（第五十三、五十四和五十五条）

28. 在几乎所有接受审议的国家，外国可提起民事诉讼，以便确立财产的产权或所有权（第五十三条第(一)项）。在大多数国家，外国在受到违反《公约》行为伤害时可提起民事诉讼，以便获得补偿或损害赔偿（第五十三条第(二)项），而在一些国家，也可以通过刑事诉讼要求获得补偿。有几个国家允许向刑事法院提出民事索赔或将民事诉讼与未决刑事诉讼合并。非洲国家组三分之一的国家及西欧和其他国家组三分之二的国家报告称，外国已在其法院提起过民事诉讼，非洲国家组的两个国家对《公约》缔约国就补偿或承认对通过腐败行为所获财产的财产权方面的民事诉讼确立了明确的管辖权。在许多国家，立法赋予法人诉讼地位，而法人的定义包括国家。在没有此类规定的地方，主要是在所有区域的英美法系国家，外国通常有权根据民事诉讼的一般原则提出合同或侵权索赔。几个国家提到必须遵守国内民事程序，包括聘请当地律师、证明正当利益或在审理诉讼之前缴纳保证金。只有两个国家报告称，外国无法就补偿或损害赔偿提起诉讼；因此，在这两个国家中，一个国家无法承认另一个国家的合法所有权主张。

29. 与国家与其他法人之间没有区别的趋势一致，许多国家提到关于在刑事诉讼中保护受害人或善意第三方的一般规定，认为这是允许法院或主管机关在必须就没收作出决定时，承认另一缔约国作为财产合法所有人的主张所采取的充分措施（第五十三条第(三)项）。由于缺乏案例和实际经验，通常还不清楚需要在国内采取何种措施才能确定一国的善意和（或）合法的优先所有权。在规定了承认外国权利主张的具体机制的国家中，有一个国家，在所有权毫无疑问存在的情况下，允许在追回程序的任何阶段向受害者归还财产，即使在没有提出所有权主张、调查阶段或者没收不是基于定罪的情况下也是如此。在另一个国家，在对没收令作出决定时，可将未判决或计划进行的民事诉讼考虑在内，并且已经引入了一种申请程序，目的是在另一个国家证明财产不是犯罪所得时将财产转移给它。一个国家声称，受害者及其代表和继承人都可以提起刑事诉讼，以便使其合法所有权得到承认。然而，一些缔约国指出，外国无法在其国内使合法所有权在没收程序中得到承认，但有一个国家指出，正在进行这方面的立法改革。

30. 只有几个缔约国说明了向潜在受害者或财产的合法所有人发出通知的具体方式，以允许他们在资产追回程序中证明其所有权。在另一个国家，当财产所有者身份未知或无法找到该人时，必须在两份发行量大的日报上刊登通知，以便查明可能

的善意第三方的下落。四个国家要求在政府公报上刊登没收通知和限制令，以通知对所涉财产有潜在利益的任何一方。

31. 虽然只有西欧和其他国家组的一个国家和亚洲—太平洋国家组三分之一的国家收到了关于第五十三条的建议，但非洲国家组的大多数国家及拉丁美洲和加勒比国家组的两个国家都收到了建议，即在法律中明确规定追偿机制，以便受害方确立财产的产权或所有权并通过国内诉讼获得补偿或损害赔偿，或采取措施，允许另一国的合法所有权主张在没收程序中得到承认。

32. 大多数缔约国均已采取措施，以便能够不经过刑事定罪而没收财产（第五十四条第一款第(三)项），具体做法是作为刑事诉讼的一部分进行对物没收，或者通过民事没收诉讼进行没收，其中，民事没收具有通常施加较少举证责任的优点。允许非定罪没收的情形包括被告死亡或出逃，有时仅仅是犯罪者的缺席或身份不明，以及“其他适当情况”、“任何其他理由”或没收或充公的“充足理由”等非常宽泛的描述。一个国家规定强制没收被认为“总体上危险”的人员的财产，其中包括涉嫌通过诈骗获得公共资金的人员、被认为是“习惯性行贿者”的人员或“习惯于获得非法活动所得”的人员。在该国，即使是在嫌疑人死亡之后，也可以提起没收诉讼，其财产继承人不被授予第三方保护权。另一个缔约国允许没收法院认定是通过腐败行为或经济犯罪获得的来路不明的资产。

33. 一些国家尚未确定非定罪没收或充公，有两个国家将民事没收限于“严重犯罪相关活动”或非法致富的所得或工具。非洲国家组和亚洲—太平洋国家组一半的国家、拉丁美洲和加勒比国家组的两个国家以及东欧国家组的一个国家都收到了关于考虑采用或扩大非定罪没收制度的建议。

34. 根据第五十四条第二款第(三)项，一些国家（主要来自非洲国家组和亚洲—太平洋国家组）报告了它们在管理被扣押资产方面采取的措施。方法多种多样。在某些情况下，各执法机构有权管理、保存和出售或使用被扣押和没收的资产；在其他情况下，有专门的资产管理机构或单位，其中一个国家明确将被扣押或被没收财产纳入了根据该机构授权开展的国际合作中。在一个国家，资产管理明确包括对资产质量的评估，以及确定保存资产所需的步骤，例如进行销售和投资及将资产所得存入信托基金。两个缔约国强调了预算方面的实际挑战，一个国家设立的检察官办公室的专门资产管理机构因其管辖范围仅涵盖洗钱和资助恐怖主义案件而受到阻碍。非洲国家组的三个国家可以选择任命一名受托人、资产管理人或财产保佐人负责保全或保护财产及其价值，包括成为影响到财产的任何民事诉讼的当事方，提供适当保障，或照看被扣押或被没收的交易或业务，包括其雇员。两个国家制定了出售或处置易腐财产的条例，其中一个国家还允许在维护费用超过资产价值时出售资产。

35. 非洲国家组、亚洲—太平洋国家组以及拉丁美洲和加勒比国家组一半的国家收到了建议，即制定或加强保存待没收财产的现有机制。在审议期间，正在考虑由非洲国家组的一个国家和亚洲—太平洋国家组的两个国家设立一个中央资产管理办公室。

36. 虽然有几个国家指出尚未收到执行外国没收令的请求，但另一缔约国法院发出的没收令在大多数国家均能生效（第五十四条第一款第(一)项），所有区域的绝大多数国家都要求国内主管机关——通常是法院，有时是中央当局或总检察长——以登记、审查和确认可执行性的形式执行许可程序。欧洲联盟要求其成员国根据欧洲联

盟框架决定相互承认和执行冻结和没收令，而不再拘泥于形式。非洲国家组的三个缔约国以及西欧和其他国家组的三个缔约国也允许直接执行外国的非定罪没收令。一个缔约国采用了混合做法，允许直接执行与其签订条约的国家发出的没收令，但要求对其他国家的命令执行许可程序，而且必须根据国内立法对这些国家作出指定。三个国家可以执行外国没收令，包括非定罪没收令，但仅当这些命令与洗钱案件有关时，有一个国家则规定在涉及上游犯罪时。有两个国家将可执行的没收令的范围限定为基于接收国国内立法规定为“严重”的基本犯罪而发出的没收令。这两个国家中的一个接受了由有关外国主管机关签发的凭证，表明外国没收令具有效力且未受到上诉，以此作为外国没收令登记的充分证明，而另一个国家宣布了修正案，以确保对其他罪行执行外国命令的可能性。三个缔约国不能直接或通过国内主管机关执行外国没收令。在这些国家，必须根据外国命令获得国内没收令。在两个可直接强制执行外国命令的国家，通常同时开展国内没收程序，以加快这一进程。外国请求将用作诉讼程序中的证据并被纳入书面证词。在其中一个国家，此后在 24 小时内可搜查、扣押甚至没收财产。向 10 个国家发出了关于具备执行外国命令的能力但不将这种能力局限于某些上游犯罪或考虑将其扩大到非定罪没收令的建议。

37. 大多数国家可以执行外国冻结或扣押令，或另一国提出的冻结或扣押资产的请求，要么有时根据国内证据标准发布一项关于可执行性的国内许可决定来直接执行，要么通过发布一项相应的国内命令来间接执行（第五十四条第二款第(一)至(二)项）。与没收令一样，四个国家规定，只有涉及某些基本犯罪例如洗钱和贿赂，或在被请求国国内立法中被认为“严重”的罪行时，才能执行搜查令和扣押令；其中，有一个国家还可以只执行指定国家发出的搜查令和扣押令。另一个国家将合作限于根据其反洗钱法提出的请求，一个国家将协助限制为签发搜查令。在少数国家，关于执行搜查、扣押或没收请求的措施由国内主管机关自行采取。有两个国家尽管能够根据外国命令获得并执行国内搜查令或扣押令，但却没有制定根据另一国的请求冻结或扣押财产的机制。四个缔约国能够在没有收到请求或外国法院命令的情况下主动发布国内冻结命令，在其中一个国家，甚至可以仅凭媒体报道发布命令。几个缔约国指出，在有关冻结或扣押资产的司法协助请求方面不需要外交渠道，警察部队、金融情报机构或资产追回办公室等之间的非正式合作已经足够。在一个国家，金融情报机构可以发布长达七天的行政冻结令。

38. 11 个国家收到根据第五十四条第二款以及第五十五条第一款和第二款提出的建议，即让其制度符合《公约》关于执行外国扣押或冻结请求或命令的规定。

39. 尽管大多数国家已经制定了便利执行搜查、扣押或没收的司法协助请求的条例（第五十四条和第五十五条第一款和第二款），但许多国家指出，迄今为止没有收到关于执行外国命令的请求，而且总体上几乎没有关于司法协助请求包括资产追回司法协助请求的经验。因此，无法评估一些国家对第五十五条第一款和第二款的实施情况。在收到请求的国家中，一个国家描述了在仅根据非正式请求开展的初步调查期间，在另外两个国家发现了犯罪者可能的财产，相关资料已转交给提出请求的缔约国。另一个国家介绍了通过电子邮件和电话等非正式通信方式与另一个缔约国成功开展的合作，这促使在被请求国成功没收了资产。

40. 除一个缔约国外，所有缔约国都在国内对司法协助请求所需的内容作出规定（第五十五条第三款），并且司法协助的提供须遵守国内法规定和程序规则，或任何双边或多边协定或安排（第五十五条第四款）。提出请求所需的内容包括满足双

重犯罪要求的信息、要遵守的具体程序或要求的细节以及关于命令的不可上诉性或执行请求所需时限的信息。有两个国家要求提供关于请求国为向善意第三方发出适当通知并确保正当程序而采取的措施的具体陈述。一个国家指出，需要将资料翻译成其官方语文之一，并且译文必须由一名经认证的法庭口译员核查，另一个国家允许以请求方或被请求方的语言表达请求及其附带文件。有几个国家提供了司法协助请求在线指导或模板。然而，在其中一些国家，未能提供足够信息不被视为拒绝协助的理由。

41. 大多数国家没有开展以存在某项条约为条件、以没收为目的的合作（第五十五条第六款）。在没有签订双边或多边条约的情况下，可以基于互惠原则或国内立法或互惠原则与国内立法提供司法协助。《公约》在许多国家可以直接适用，一些国家报告了直接适用《公约》的经验。在三个国家，尽管《公约》可被用作合作的法律基础，但也必须根据国内立法指定国家。另一个国家将提供司法协助的范围限定为(a)已签订安排的缔约国；(b)签订了相同多边《公约》的缔约国，其中该《公约》被纳入了国内法；或者(c)通过国内立法被指定的缔约国。英联邦国家经常提到在《英联邦内刑事事项司法协助计划》（《哈拉雷计划》）的基础上提供协助的可能性。五个国家收到了关于直接适用《公约》或将所有缔约国纳入其国内司法协助制度的建议。

42. 除一个国家外，所有缔约国均列明了拒绝司法协助请求的理由（第五十五条第四和第七款）。许多国家不论财产的价值如何均可提供协助，而一些国家将财产的最低价值或者给被请求国的资源造成额外负担作为可能提出拒绝的理由。大多数国家需要获得充足证据来执行司法协助请求，但总体而言，各国要求提出请求的国家在取消临时措施或拒绝协助之前提供此类证据。非洲国家组的两个国家和亚洲-太平洋国家组的两个国家指出，其从未拒绝过关于追回资产的合作请求。一个国家在合理时限内未收到要求提供的额外信息的情况下会临时结案，并在收到这类信息后重新开始审理。各国列明的拒绝协助的另一个理由是，潜在犯罪不能在请求国得到指控，原因包括缺乏双重犯罪依据，或与国内调查、起诉或司法程序相冲突，或者超过了请求国或被请求国的诉讼时效。可能妨碍被请求国的公共秩序、主权、安保或基本法律原则；被请求国资源负担过重；可能危及任何人的安全；对政治犯罪的诉讼或者因基于一个人的种族、性别、宗教、国籍或政治观点而被认为具有歧视性的诉讼，也被列为拒绝请求的可能理由。在资产追回程序被认为具有惩罚性的情况下，违反“一罪不二审”原则是拒绝的理由。如果外国判决是在未对辩护方权利给予充分保障的情况下公布的，一国可以拒绝提出的请求，如果潜在证据是通过犯罪行为获取的或者诉讼程序侵犯了基本人权或违反了法治，另一国可以拒绝提供协助。

43. 除四个国家外，所有国家均指出将在取消任何临时措施之前与提出请求的缔约国进行磋商，并且提出请求的缔约国应有机会提出支持继续采取该措施的理由（第五十五条第八款）。各国可制定该方面的具体立法，有八个可以作为惯例开展协商的国家收到了在这方面进行法律修正的建议。在自动执行《公约》的国家，协商被认为是执行《公约》的缔约国必须强制开展的。两个缔约国将关于协商的规定纳入了所有双边条约，其中一个缔约国确保即便在条件允许拒绝请求的情况下也要开展协商。在两个指出协商并非强制性或共同做法的国家，在取消任何临时措施之前，会向提出请求的国家发出通知。一个国家在各国安排专家就刑事司法和资产追回问题提供咨询意见，并向优先国家部署联络检察官，以协助开展司法协助等工作。另一个国家提到将拒绝信作为最后手段，并且作为惯例总是致函提出请求的国家，说

明拒绝的潜在原因并要求出具一个新的请求或补充请求。该国与提出请求的外国的外交代表定期举行了正式和非正式会议，来解决关于司法协助请求的问题。少数缔约国鼓励外国主管部门在提交正式请求之前提交请求草稿以供审查，确保所有需要的信息都已包括在内。一个缔约国报告称已就具体命令的形式和内容与另一缔约国举行了长达数月的讨论，最终使该命令顺利完成登记。一个国家利用与同一区域国家的高级官员会议作为开展讨论与协调的平台。另一个国家允许请求国的主管机关参与执行请求。

D. 资产的返还和处分（第五十七条）

44. 几乎没有国家在返还大量资产方面拥有实际经验，大多数国家指出迄今尚未进行返还，原因通常是没有收到或提出过请求。迄今为止，只有一个国家因成功返还资产而受到审议人员的赞扬。

45. 大多数缔约国已经制定了关于资产返还和处分的一些规定，尽管在有些国家，在有限的程序条件下或者经有关部长酌定后，仅针对某些犯罪进行资产返还。在一些国家，尽管可以在司法协助、刑事诉讼程序或犯罪所得行为中，或者有时可以在反腐败或反洗钱或者打击资助恐怖主义行为中找到刑事事项国际合作的国内法律基础，但仍可以直接适用《公约》返还被没收的财产。两个国家报告称正在制定修正法案，以便能够向提出请求的国家返还资产。

46. 在大多数国家，资产被没收后便成为国家财产，但之后可以返还给提出请求的国家（第五十七条第二和第三款）。在除两个国家之外的所有国家，适用的立法都对在追回和返还程序中保护善意第三方的利益作了规定（第五十五条第九款和第五十七条第二款）。一个国家允许向外国的受害人直接转移被没收的资产，即便该国并未提出请求，也没有进行刑事定罪。在另一个国家，只有有充分合理的证据表明资产由提出请求的国家所有，方能返还资产。另一个国家的立法规定，扣押的物品必须归还给那些因犯罪失去财产的人。

47. 虽然大多数国家的立法预见到可能就没收的资产达成资产分享协议，但任何国家的国内立法都没有预见受害者补偿机制、保护善意第三方机制或在贪污公共资金或对所贪污资金进行洗钱的情况下强制和无条件返还机制（第五十七条第三款第(-)项）。相反，返回通常由主管机关酌情决定，而适用《公约》的国家则直接表示，这种自由裁量权受第五十七条第三款的约束。一个国家将第五十七条第三款述及的情形纳入其资产追回指南，用于处理根据《公约》提出的请求，而在其他情况下，该国依靠常设或临时资产分享协议，但主管机关会以有助于确定对其他国家的经济犯罪受害者进行补偿的适当情形的补偿原则为指导，并呼吁迅速采取行动，向受影响的国家、公司或个人返还资金。

48. 非洲国家组、亚洲-太平洋国家组及西欧和其他国家组约一半的国家以及拉丁美洲和加勒比国家组的两个国家收到了关于返还资产的建议，尤其侧重于贪污公款情况下的强制返还。

49. 大多数缔约国均可扣除在为返还或处置没收财产而进行的调查、起诉或司法程序中产生的合理费用（第五十七条第四款）。几个缔约国报告称资产通常全额返还，并未扣除任何费用。两个国家指出只有在特殊情况下才会扣除费用；其中一个国家

报告称，迄今为止，一直全额返还资产，另一个国家事先与请求国协商，商定了巨额或特殊性质的费用数额。

50. 大多数缔约国都可就所没收财产的最后处分逐案订立协定或者安排，少数国家订立了此类协定或安排，从而向提出请求的国家成功返还或部分返还了资产（第五十七条第五款）。一个国家报告称，其纳税人被确定为潜在腐败罪行的受害者，返还该国的资金用于投资社会项目以造福社会。

四. 前景

51. 本报告反映了对 27 项最终完成的国别审议的分析，并以执行摘要和国别审议报告中提供的更详细资料为基础。一旦最终确定更多的执行摘要并收集更多数据，将会进行更全面的分析并编制区域增编，以便随时向实施情况审议组通报在审议期间确定的成功事例和挑战。