



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
11 October 2021
Chinese
Original: English

第九届会议

2021年12月13日至17日，埃及沙姆沙伊赫

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）
在区域一级实施情况

秘书处编写的报告

摘要

本报告是对《联合国反腐败公约》第二章（预防措施）实施情况专题报告（CAC/COSP/2021/5）和《公约》第五章（资产的追回）实施情况专题报告（CAC/COSP/2021/6）的补充。本报告按公约实施情况审议机制第二周期接受审议的缔约国所在区域组概述资产申报、财产申报制度和公共部门防止利益冲突（《公约》第七条第四款、第八条第五款以及第五十二条第五和第六款）、确定实益所有人身份（《公约》第十四条第一款第(-)项和第五十二条第一款）相关条款的实施情况。

* CAC/COSP/2021/1。



一. 本报告的导言、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,本报告载有按地理区域分列的对《公约》第二章(预防措施)实施情况专题报告(CAC/COSP/2021/5)和《公约》第五章(资产的追回)实施情况专题报告(CAC/COSP/2021/6)的补充信息。报告概述在实施《公约》第七条第四款、第八条第五款、第十四条第一款第(-)项以及第五十二条第一、第五和第六款方面的成功经验、良好做法、挑战和意见。¹报告是根据实施情况审议机制第二周期已完成的 57 份执行摘要中所载信息起草的,其中包括对非洲国家组完成的 19 份执行摘要、对亚洲-太平洋国家组完成的 17 份执行摘要、对西欧和其他国家组完成的 10 份执行摘要、对拉丁美洲和加勒比国家组完成的 6 份执行摘要以及对东欧国家组完成的 5 份执行摘要。²本报告无意面面俱到,而是力求简要介绍在第二个审议周期完成的国别审议中获得的信息。

2. 从专题报告中选取了两个专题,在区域基础上作进一步分析:公共部门防止利益冲突、资产申报和财产申报制度(《公约》第七条第四款、第八条第五款以及第五十二条第五和第六款)和确定实益所有人身份(《公约》第十四条第一款第(-)项和第五十二条第一款)。

3. 反腐败公约缔约国会议和大会在几项决议中重申了适用于公职人员的资产申报和财产申报制度³并促进法人透明度,包括收集关于本报告所述实益所有权信息⁴的重要性。

4. 今后版本的区域报告将纳入进一步分析和《公约》的其他条款。

二. 《公约》第二章(预防措施)和第五章(资产的追回)部分条款的实施情况

A. 公共部门防止利益冲突、资产申报和财产申报制度(《公约》第七条第四款、第八条第五款以及第五十二条第五和第六款)

5. 《公约》第七条第四款要求各缔约国努力采用、维持和加强促进透明度和防止利益冲突的制度。本条为实施《公约》第八条第五款提供了基础,根据该款,各缔约国均应当努力制订措施和建立制度,要求公职人员特别就可能发生利益冲突的职务外活动、任职、投资、资产以及贵重馈赠或者重大利益作出申报。此外,在实施这些条款时,各缔约国还可以考虑建立有关公职人员的有效财产申报制度,其中可能包括按《公约》第五十二条第五和第六款规定,披露在外国银行账户中

¹ 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将不再匿名;因此,通篇报告在举例说明良好做法时均提到相关国家的名称。

² 本数据依据截至 2021 年 9 月 24 日完成的执行摘要得出。

³ 见缔约国会议第 5/4、第 7/2 和第 8/9 号决议。

⁴ 见缔约国会议第 6/3 和第 7/1 号决议、大会第 74/206 号决议和 2021 年 6 月举行的大会反腐败问题特别会议通过的政治宣言。

拥有利益、对该账户拥有签名权或者其他权力的情况。⁵本节分析与实施上述条款有关的全球和区域趋势。

6. 关于从审议进程的成果文件中收集的本节分析条款的汇总数据，就《公约》第八条第五款提出的建议数目最多。不过，与分析的其他条款相比，也确定了大量良好做法。所分析的大多数缔约国（57个缔约国中有47个）收到了与这一条款有关的总共69项建议中的一项或多项。至于《公约》第七条第四款，总共向31个缔约国提出了39项建议。缔约国为遵守本条款可以采取更多种措施，这或许可以解释为何提出的建议数目较少。

7. 共有37个缔约国收到了与《公约》第五十二条第五款有关的建议。此外，发现收到与这项规定有关的建议的绝大多数缔约国（37个缔约国中的30个）没有根据《公约》第八条第五款建立资产申报制度。因此，审议专家在几个案例中就这两项条款提出了联合建议。

8. 共有39个缔约国收到了与《公约》第五十二条第六款有关的建议。此外，三分之二以上收到与第五十二条第五款有关的建议的缔约国也收到了与第六款有关的建议，证明了这两项规定之间的联系。

9. 最后，几个国家表示，立法和其他措施在进行国别访问时正在实施中，或已在国别访问之后实施。这证实了实施情况审议机制作为在反腐败斗争中促进变革的催化剂的作用。

10. 以下表格和图表提供了上述数据的概况。为了反映已完成审议的国家的不同样本量，使数据具有可比性，这些数字是相对于样本量来呈现的。对于每个区域组，提供了每个组收到建议的国家数目和每个区域组收到的建议数目的总数和比例数。

表 1
就第七条第四款实施情况提出的建议

	完成审议的 国家数目	收到建议的国家 数目	收到的建议 总数	每个组收到建 议的国家所占 百分比	平均对完成审 议的每个国家 提出的建议数
非洲国家组	19	10	14	53	0.74
亚洲 - 太平洋国家组	17	10	10	59	0.59
东欧国家组	5	3	5	60	1
拉丁美洲和加勒比国家组	6	2	4	33	0.67
西欧和其他国家组	10	6	6	60	0.60

⁵ 关于《公约》第五十二条第五款在区域一级实施情况的进一步信息，可参阅秘书处编写的题为“《联合国反腐败公约》第五章（资产的追回）在区域一级实施情况”的报告（CAC/COSP/IRG/2021/8）。

图一
按区域组分列就第七条第四款实施情况平均对对完成审议的每个国家提出的建议

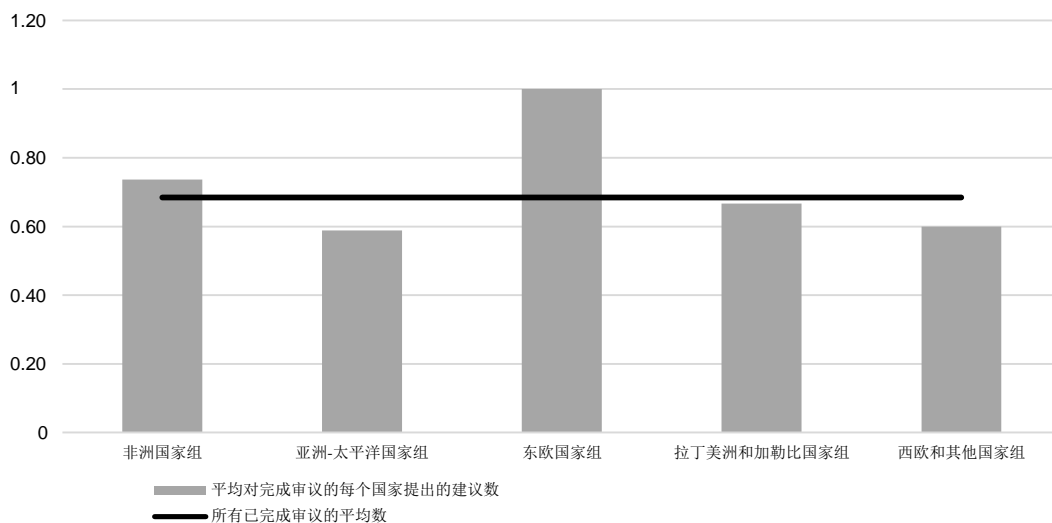


表 2
就第八条第五款实施情况提出的建议

	完成审议的 国家数目	收到建议的 国家数目	收到的建议 总数	每个组收到建 议的国家所占 百分比	平均对完成审 议的每个国家 提出的建议数
非洲国家组	19	15	30	79	1.58
亚洲 - 太平洋国家组	17	15	18	88	1.06
东欧国家组	5	5	6	100	1.20
拉丁美洲和加勒比国家组	6	4	4	67	0.67
西欧和其他国家组	10	8	11	80	1.10

图二
按区域组分列就第八条第五款实施情况平均对对完成审议的每个国家提出的建议

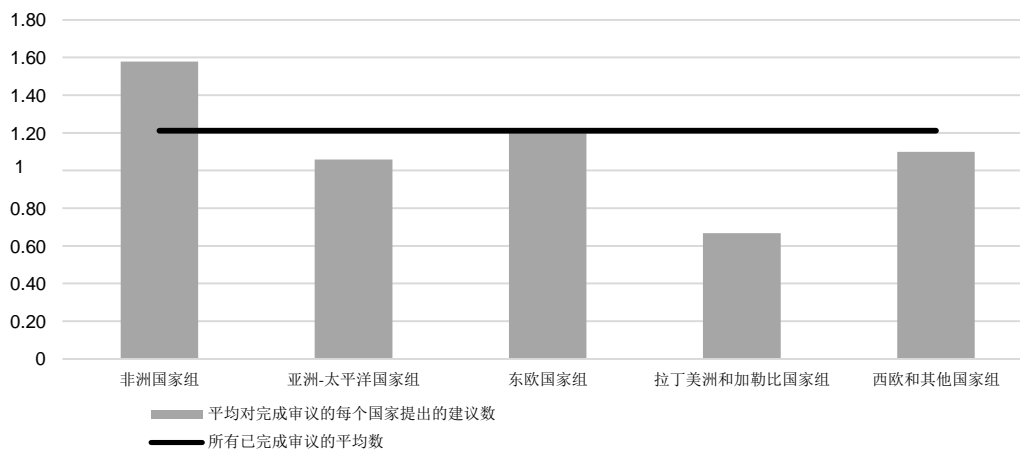


表 3
就第五十二条第五款实施情况提出的建议

	完成审议的 国家数目	收到建议的 国家数目	收到的建议 总数	每个组收到建 议的国家所占 百分比	平均对完成审 议的每个国家 提出的建议数
非洲国家组	19	14	17	74	0.89
亚洲 - 太平洋国家组	17	11	12	65	0.71
东欧国家组	5	4	5	80	1
拉丁美洲和加勒比国家组	6	3	3	50	0.50
西欧和其他国家组	10	5	8	50	0.80

图三
按区域组分列就第五十二条第五款实施情况平均对完成审议的每个国家提出的建议

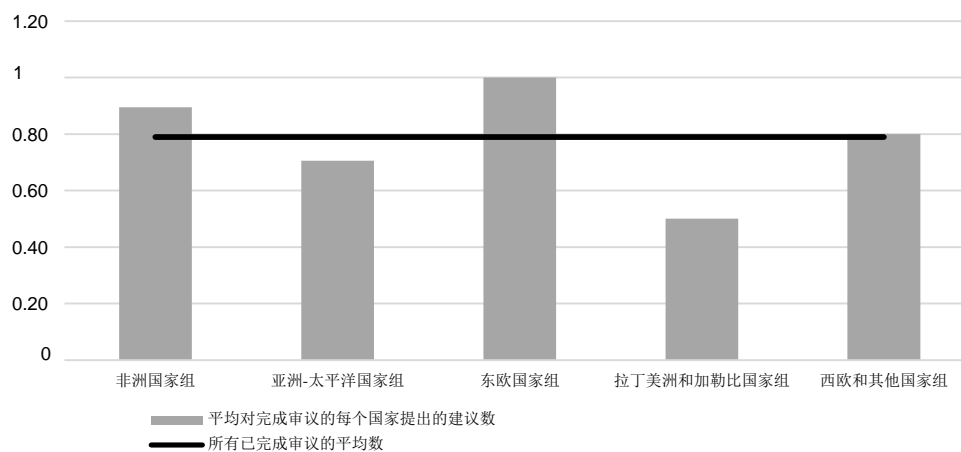
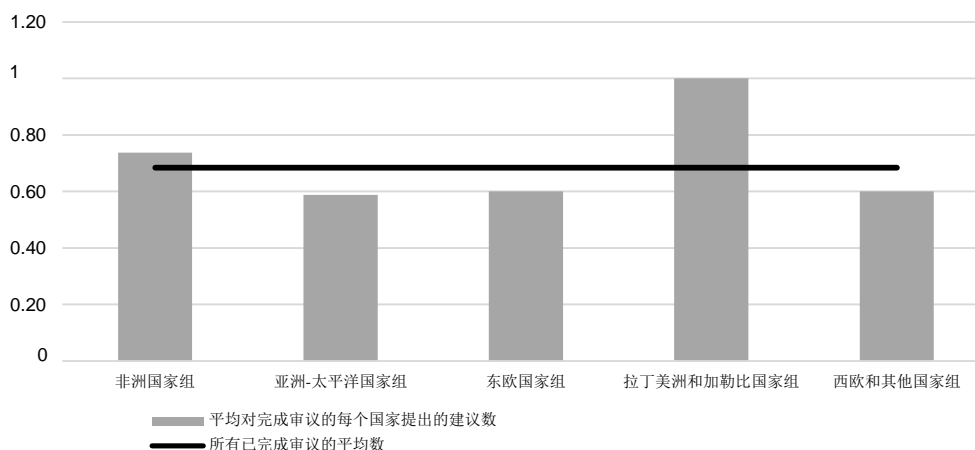


表 4
就第五十二条第六款实施情况提出的建议

	完成审议的 国家数目	收到建议的 国家数目	收到的建议 总数	每个组收到建 议的国家所占 百分比	平均对完成审 议的每个国家 提出的建议数
非洲国家组	19	14	14	74	0.74
亚洲 - 太平洋国家组	17	10	10	59	0.59
东欧国家组	5	3	3	60	0.60
拉丁美洲和加勒比国家组	6	6	6	100	1
西欧和其他国家组	10	6	6	60	0.60

图四
按区域组分列就第五十二条第六款实施情况平均对完成审议的每个国家提出的建议



11. 在良好做法方面，就第七条第四款确定了一种良好做法（非洲国家组）；就第八条第五款确定了3种良好做法（非洲国家组、亚洲-太平洋国家组和东欧国家组各一种）；就第五十二条第五款确定了6种良好做法（非洲国家组、亚洲-太平洋国家组、东欧国家组及西欧和其他国家组各一种，拉丁美洲和加勒比国家组两种）；就第五十二条第六款确定了一种良好做法（非洲国家组）。

非洲国家组

12. 本报告分析的非洲国家组19个国家中的大多数国家组收到了关于《公约》第七条第四款的建议。其中5项建议涉及通过或修订关于利益冲突的立法的必要性。此外，其中3项建议具体涉及利益冲突的定义。3个国家中有一个缺乏利益冲突的定义，审议专家建议另外两个国家扩大利益冲突定义的范围。

13. 审议专家认为，南非采用结构化方法提高透明度，预防和管理不同类别公职人员的利益冲突是一种良好做法。

14. 在就《公约》第八条第五款提出的建议中，近一半涉及扩大与资产申报和利益冲突有关的制度的范围，除其他外，将外国资产、馈赠、公职人员家属或职务外活动包括在内。此外，还特别向4个国家建议有必要强制要求更广泛类别的公职人员申报资产。

15. 此外，在大多数国家，审议专家确定了妨碍有效执行现有申报制度的障碍。这与就涉及《公约》第五十二条第五款的建议所作的分析相一致。特别是，这方面最常见的意见是，各国缺乏核查制度，或者，如果有这样的制度，制度也有缺陷。此外，在一个国家，审议专家发现，由于收到大量文件，对申报进行核查是不可能的。在另一个国家，财产申报制度采用手工形式，这被认为是进行有效监督的障碍。最后，注意到5个国家没有针对不守规行为的适当制裁措施。

16. 关于馈赠，有8个国家已经采取措施，要么限制接受馈赠，要么要求公职人员披露接受馈赠情况。在这方面，两个国家表示，它们对公职人员接受馈赠实行

零容忍政策，3个国家报告说，禁止公职人员接受馈赠。然而，所有这些国家都表示这些措施有例外情况。审议专家注意到，在一个国家，价值超过一定门槛的馈赠需要申报，但不需要交给有关机关，向该国发出了设立馈赠登记处的建议。

17. 本报告涵盖的绝大多数非洲国家收到了关于《公约》第五十二条第六款的建议。具体而言，13个非洲国家没有在其财产申报制度中包括在国外注册的账户，或者不要求公职人员报告在这些账户中拥有利益、对这些账户拥有签名权或其他权力的情况。然而，值得一提的是，有两个国家限制某些公职人员在外国开设账户的能力。

18. 关于审议过程中确定的良好做法，审议专家赞扬塞拉利昂为加强其资产申报制度所做的努力。

亚洲 - 太平洋国家组

19. 在本报告分析的17个缔约国中，有10个缔约国收到了与实施促进透明度和防止利益冲突的制度有关的建议（第七条第四款）。不过，所有这些建议都涉及从扩大现有制度的范围或提高对其内容和要求的认识的角度加强或执行这些制度。一个国家报告说曾经起草一项关于利益冲突的拟议法律，其中涵盖了更广泛的情况，但该拟议法律已经失效，因此在这方面提出了一项建议。

20. 关于报告利益冲突，8个国家表示已确立这项义务，一个国家仅在公职人员寻求参加私营部门活动时才强制要求报告利益冲突。在一个国家，披露明显的利益冲突也是强制性的。然而，有3个国家解释说，在这方面没有采取任何措施。

21. 关于建立资产申报和财产报告制度，本报告涵盖的收到关于《公约》第五十二条第五款的建议的亚洲 - 太平洋区域所有国家也都收到了关于第八条第五款的建议。然而，尽管这方面的建议数目很多，但在所涵盖的17个亚洲 - 太平洋国家中，只有两个国家没有实行公职人员资产申报和财产报告制度，因此在这方面提出了建议。

22. 在一个国家，只有在明确要求时才提交申报材料。据认为，这种做法大大降低了该制度的效力及其在预防和打击腐败方面的潜在作用。同样，另一个国家报告说，除非启动了刑事调查，否则此类财产申报保持密封状态；在其他情况下，此类申报将退还给报告人。有4个国家报告使用了电子系统，至少有两个国家仍在使用纸质申报。

23. 关于《公约》第五十二条第六款，亚洲 - 太平洋区域大多数国家没有就披露在外国账户中拥有利益、对该账户拥有签名权或者其他权力作出规范，因此就此提出了建议。确实实施了该项义务的一个国家则规定了报告门槛，在此门槛下，公职人员没有义务进行财产申报。不过，审议专家并不认为这一门槛对有效实施本规定构成障碍，也没有就此提出任何建议。

24. 审议专家认为，泰国关于提交资产和负债实际存在的证明材料，包括以往纳税年度自然人缴纳所得税的证据的义务是一种与第五十二条第五款有关的良好做法。

东欧国家组

25. 在本报告涵盖的 5 个东欧国家中，有 3 个国家收到了与建立促进透明度和防止利益冲突的制度有关的建议（第七条第四款）。一个国家制定了关于防止利益冲突的立法草案，其中载有公职人员披露利益和管理潜在和实际利益冲突的详细程序，建议该国努力通过该立法。

26. 关于《公约》第八条第五款规定的申报，虽然东欧区域所有 5 个国家都建立了资产申报制度，但他们都收到了建议。其中两项建议涉及确立申报馈赠或利益冲突的义务，其他建议涉及加强现有资产申报制度的效力，包括实施自动化或电子系统。此外，有一个国家要求公职人员提交两种不同类型的利益披露：一种是关于他们参与私营实体的初步利益披露，另一种是在上任时或履行职责期间出现潜在利益冲突时适用的临时利益披露。

27. 关于确定的与《公约》第八条第五款有关的良好做法，赞扬亚美尼亚努力建立旨在预防和解决利益冲突的利益申报制度。

28. 除资产申报制度外，所有 5 个东欧国家都根据《公约》第五十二条第五款实行了财产披露制度。然而，仍有 4 个国家收到了这方面的建议，其中一个国家被建议有效实施其现有的财产申报制度。审议专家认为，在亚美尼亚的一个专门网站上提供除个人数据以外的财产和收入申报材料是一种良好做法。

29. 东欧国家组有 3 个国家尚未考虑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（第五十二条第六款），在这方面提出了建议。

拉丁美洲和加勒比国家组

30. 本报告涵盖的 6 个拉丁美洲和加勒比国家中有两个收到了有关实施防止利益冲突制度的建议。具体地说，建议的重点是采用申报潜在利益冲突的制度，以及扩大这类申报的范围。

31. 关于申报可能导致利益冲突的馈赠的问题（第八条第五款），在对两个国家的审议中提到了立法不一致造成的混乱。虽然这两个国家都有禁止在任何情况下接受馈赠的一般规则，但它们也有包含例外情形的其他规定。向这两个国家发出了澄清这些条例的建议。不过，一个国家禁止公职人员接受馈赠或其他提议给予的好处，没有注意到例外情况。

32. 虽然本报告涵盖的所有拉丁美洲和加勒比国家都建立了资产申报制度，但发现有效实施《公约》第八条第五款仍有某些障碍。申报的核查在 3 个国家被认为是一种障碍。在一个国家，尽管有关机关可以在有资产非法增加嫌疑的情况下就资产申报中的变化进行调查，但没有进行抽查这一事实被认为是有效核查的障碍。在另一个国家，有关机关只能核实申报的形式，而不能核查申报的内容，因此在这方面提出了一项建议。最后，在另一个国家，审议专家注意到不遵守提交申报义务的比率很高。审议专家还注意到，仅在某些条件下才能打开申报材料，有关机关不能评价某些信息，因为此类信息受到银行保密的保护。

33. 所分析的拉丁美洲和加勒比国家组 6 个国家中有 5 个国家实施了财产申报制度（第五十二条第五款）。关于剩余的一个国家，审议专家注意到该国的财产申报制度范围有限，建议该国考虑建立有效的制度，并扩大其范围，就不守规行为规定适当的制裁。另外两个国家收到了关于加强其现有财产申报制度的建议。

34. 在该区域组确定了与实施《公约》第五十二条第五款有关的两种良好做法。多民族玻利维亚国专门用来核查资产和收入宣誓申报中所载信息的程序，以及申报中所载信息的摘要在一个专门网站上公布这一事实（亚洲 - 太平洋国家组一个国家也是如此）被确定为良好做法。此外，古巴要求所有公职人员在将大额资金存入银行账户时报告资金来源。审议专家也称赞这是一种良好做法。

35. 本报告分析的 6 个拉丁美洲和加勒比国家中，没有一个国家要求公职人员报告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情况（第五十二条第六款），因此，在这方面提出了建议。不过，在一个国家，审议专家注意到，对必须申报的资产的所在地没有限制。在这方面，建议该国要求公职人员除了报告外国账户的所有权外，还应报告在此类账户中的其他利益。

西欧和其他国家组

36. 关于采用促进透明度和防止利益冲突的制度（第七条第四款），西欧和其他国家组的大多数国家收到了建议。一个国家有许多关于利益冲突的条例，这使得人们担心这些条例在形式和适用方面的一致性。在这方面，建议该国精简、集中和加强关于核查和披露可能的利益冲突的要求。

37. 在本报告分析的西欧和其他国家组的 10 个国家中，有 8 个国家收到了关于《公约》第八条第五款的建议。就该条款提出的建议中有 4 项涉及加强或建立申报核查程序。在一个国家，虽然实行了资产申报制度，但审议专家发现，没有任何机构负责核查申报的准确性。法国的核查过程是与税务机关密切合作并使用专门软件进行的，被认为是一种良好的做法。此外，还建议 5 个国家考虑将提交申报的义务扩及所有公职人员或其他人，如家庭成员。在一个国家，发现究竟哪些人应当申报并不明确，在这方面提出了一项建议。

38. 在两个国家评估了与资产和利益申报有关的司法决定。在一个国家，宪法法院认为，与公职人员的子女、父母和其他家庭成员的专业活动有关的申报是违宪的。在另一个国家，在宪法法院作出裁定之前，暂停了政府成员申报某些收入来源、资产和外部职位的要求。

39. 本报告涵盖的西欧和其他国家组国家中，大多数对有关公职人员实行了财产申报制度。不过，半数国家收到了与《公约》第五十二条第五款有关的建议，其中 6 个国家收到了与《公约》第五十二条第六款有关的建议。具体而言，有 5 个国家明确表示，他们不要求对外国银行账户拥有签名权或其他权力的公职人员报告这种关系。此外，一个国家指出，其立法在这方面未作规定。最后，在一个国家，审议专家注意到，考虑了公职人员披露其在外国银行账户中的利益或控制权的义务，但没有落实。在这种情况下，鉴于第五十二条第六款所要求的义务水平，没有提出任何建议。

B. 确定实益所有人的身份（第十四条第一款第(-)项和第五十二条第一款）

40. 《公约》第十四条第一款第(-)项要求各缔约国建立对银行和非银行金融机构的综合性国内监管和监督制度，这种制度在适当情况下应强调确定实益所有人身份的要求。这一规定应与《公约》第五十二条第一款一并解读，后者规定缔约国有义务除其他外要求金融机构采取合理步骤确定存入大额账户的资金的实益所有人身份。

41. 本节分析各缔约国根据《公约》第十四条第一款第(-)项和第五十二条第一款就确定受益所有人身份采取的措施。尽管第十四条第一款第(-)项和第五十二条第一款的规定有错综复杂的联系，但为统计目的，还是分别按条款和按区域组分析了与其相关确定的建议。

42. 以下表格和数字提供了根据《公约》第十四条第一款第(-)项和第五十二条第一款对确定实益所有人身份的实施程度的概况。为了反映已完成审议的国家的不同样本量，使数据具有可比性，这些数字是相对于样本量来呈现的。对于每个区域组，提供了每个组收到建议的国家数目和每个区域组收到的建议数目的总数和比例数。

43. 下面的表 5 和表 6 反映出对于两项规定（第十四条第一款第(-)项和第五十二条第一款）而言，拉丁美洲和加勒比国家组的数字相同，其他区域组的数字也非常相似。这是由于这两项规定之间具有密切关系，这往往导致对这两项规定提出相同的建议。

44. 就第十四条第一款第(-)项确定了两种良好做法（亚洲 - 太平洋国家组一种，西欧和其他国家组一种），就第五十二条第一款确定了三种良好做法（东欧国家组两种，西欧和其他国家组一种）。对已确定的良好做法按区域组作了分析。

表 5

就根据第十四条第一款第(-)项确定实益所有人身份提出的建议

	完成审议的 国家数目	收到建议的 国家数目	收到的建议 总数	每个组收到建 议的国家所占 百分比	平均对完成审 议的每个国家 提出的建议数
非洲国家组	19	4	5	21	0.26
亚洲 - 太平洋国家组	17	4	4	24	0.24
东欧国家组	5	1	1	20	0.20
拉丁美洲和加勒比国家组	6	1	1	17	0.17
西欧和其他国家组	10	3	3	30	0.30

图五

按区域组分列就根据第十四条第一款第(-)项确定实益所有人身份平均对完成审议的每个国家提出的建议

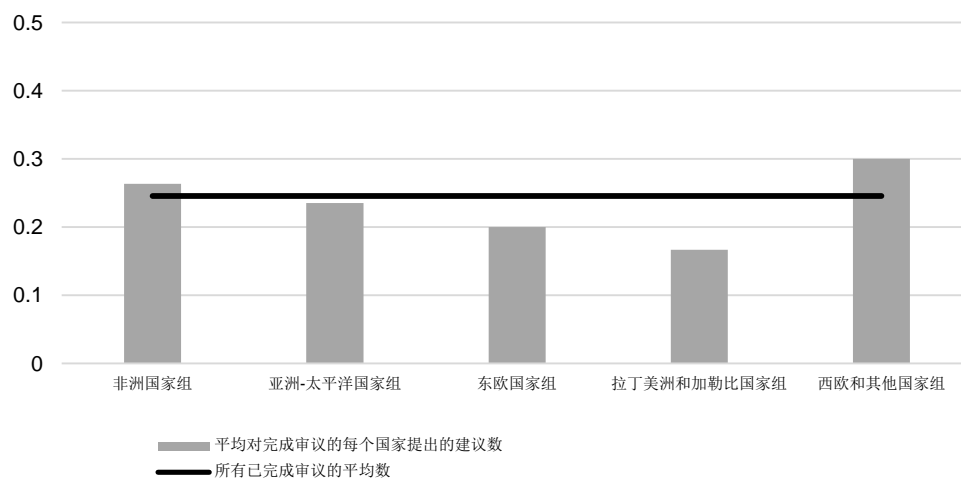


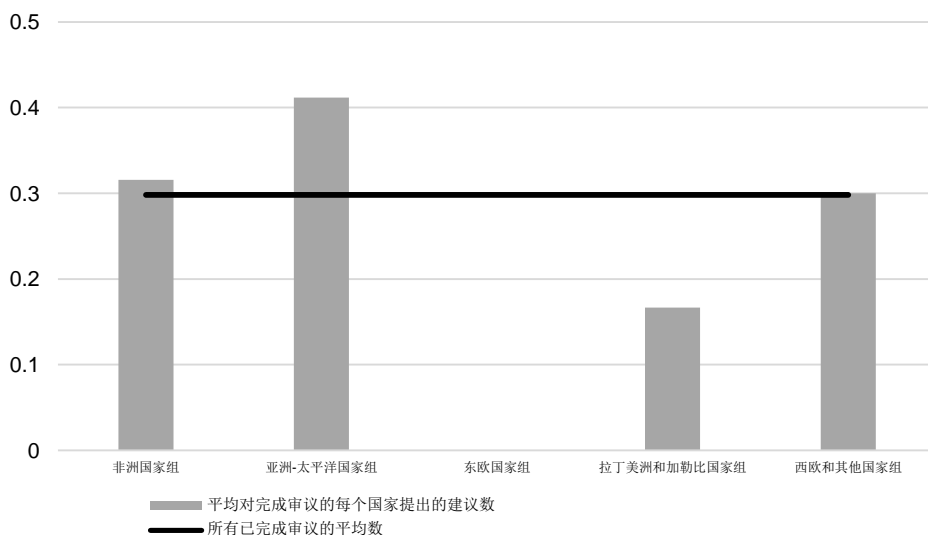
表 6

就根据第五十二条第一款确定存入大额账户的资金的实益所有人身份提出的建议

	完成审议的 国家数目	收到建议的 国家数目	收到的建议 总数	每个组收到建 议的国家所占 百分比	平均对完成审 议的每个国家 提出的建议数
非洲国家组	19	5	6	26	0.32
亚洲 - 太平洋国家组	17	6	7	35	0.41
东欧国家组	5	0	0	0	0
拉丁美洲和加勒比国家组	6	1	1	17	0.17
西欧和其他国家组	10	3	3	30	0.30

图六

按区域组分列就根据第五十二条第一款确定存入大额账户的资金的实益所有人身份平均对完成审议的每个国家提出的建议



45. 总体而言，向本报告涵盖的 57 个国家中的 20 个国家发出了总共 32 项关于确定实益所有人身份的建议，⁶这意味着在完成了执行摘要的国家中，约在大约一半的国家确定了实施方面的挑战。在大多数情况下，建议提到建立、或者改进或加强金融机构对实益所有人身份的确定与核实。少数建议呼吁采取更深远的措施，并鼓励建立实益所有权登记册，改进并加快实施关于实益所有权透明度的监管框架。

46. 在所分析的 57 份执行摘要中，确定了 5 种良好做法，其中西欧和其他国家组国家两种，东欧国家组国家两种，亚洲 - 太平洋国家组国家一种。

非洲国家组

47. 在本报告涵盖的 19 个非洲国家中，有 4 个国家收到了根据《公约》第十四条第一款第(-)项确定实益所有人身份的建议。除一个国家收到两项建议外，所有这些国家都收到一项建议。关于根据《公约》第五十二条第一款确定实益所有人身份的数字与此类似。

48. 大多数建议涉及建立金融机构获取实益所有权信息的法律要求，以及建立要求金融机构采取合理步骤确定存入大额账户的资金的实益所有人身份的制度。19 个国家中共有 7 个国家在其执行摘要中明确表示，他们制定了涵盖客户尽职调查要求的制度，包括“了解您的客户”规则，其余国家在其执行摘要中没有提及这些要求和规则。这些措施为确定实益所有人身份要求奠定了必要的基础，从而促进作为全面监管和监督制度的一部分的防止洗钱工作。向两个国家建议他们系统

⁶ 本分析中对各项建议的考虑涉及质量和数量两个方面。当一国收到同时涉及这两个条款（第十四条第一款第(-)项和第五十二条第一款）的相同建议时，该建议被计算两次。就第十四条和第五十二条提出的不涉及本分析的具体主题的建议没有考虑在内。

地而非仅仅在有疑问的情况下确定实益所有人。对于一个国家，该建议提到将客户身份识别义务扩大至临时客户。

49. 注意到审议专家提出建议的标准存在差异。银行和非金融机构的监管和监督制度越模糊、越不完善，就越经常只针对有关款项提出一般性建议，而非针对关于确定实益所有人身份的具体条款。例如，关于考虑制定并更新关于必须遵守防止洗钱相关要求的实体的名单的一般性建议没有反映在本分析中。非洲国家组的两个国家表示，在进行国别访问时，他们正致力于建立实益所有权登记处。

50. 在良好做法方面，审议专家确定了本区域 5 个国家与第十四条第一款和第五十二条第一款有关的 5 种良好做法。然而，所确定的良好做法中没有一种具体提到确定实益所有人身份。在布基纳法索、佛得角和莫桑比克，政治公众人物的定义包括国内政治公众人物，与《公约》第五十二条第一款相符，这一事实被认为是一种良好做法。审议专家认为，毛里求斯设立货币兑换商实时报告制度是一种良好做法，有助于应对毛里求斯银行对银行业进行的风险评估中确定的风险（第十四条第一款和第五十二条第一款）。南非在主要城市和省份开展外联活动，促使人们更好地认识在打击洗钱和资助恐怖主义行为方面的义务（第十四条第一款），这种做法被确定为一种良好做法。

亚洲 - 太平洋国家组

51. 在本报告涵盖的 17 个亚洲 - 太平洋国家中，有 4 个国家收到了关于根据《公约》第十四条第一款第(-)项确定实益所有人身份的建议，每个国家收到一项建议。关于根据《公约》第五十二条第一款确定实益所有人身份，6 个国家收到了建议，除一个国家收到两项建议外，所有国家都收到了一项建议。本国家组收到的重复最多的建议提到采取合理步骤确定存入大额账户资金的实益所有人的身份。

52. 本组中多数国家指出有客户尽职调查和“了解您的客户”制度，以及关于确定实益所有人身份的规则。然而，审议专家注意到实践中在确定实益所有人方面存在的薄弱环节。在这方面提出了“软”建议，如考虑加强确定实益所有人身份和核实要求，继续努力加强金融机构的实益所有权识别与核实，或者考虑改善实益所有权透明度监管框架。

53. 在有些情况下，没有提出关于实益所有权识别的建议，因为该国的重点放在同一条款的其他方面。在另一些情况下，提出了一般性建议。在这方面，在一个国家，虽然立法就客户和实益所有人的身份核实作出了规定，但审议专家注意到，没有关于系统地核实实益所有人身份的要求，除非金融机构有合理理由认为进行交易的人并非实益所有人。然而，在该特定案例中，没有提出任何建议。

54. 在亚洲 - 太平洋国家组，在 3 个国家确定了与第十四条第一款第(-)项和第五十二条第一款有关的总共 3 种良好做法。在这些良好做法中，只有一种专门涉及确定实益所有人身份。就第十四条确定的良好做法涉及瑙鲁通过了《2017 年实益所有权法》，该法要求所有实益所有人向实益所有权机关登记。审议专家还赞扬马来西亚制定了马来西亚国家银行关于与外国合作接收、分析和传播金融情报机构的标准操作程序（第五十二条），并赞扬泰国反洗钱办公室开展重要的外联活

动，并为金融机构和一些指定的非金融企业 and 专业人员举办了研讨会（第十四条第一款第(-)项）。

拉丁美洲和加勒比国家组

55. 在本报告涵盖的 6 个拉丁美洲和加勒比国家中，有一个国家收到了关于根据《公约》第十四条第一款第(-)项确定实益所有人身份的建议。关于根据《公约》第五十二条第一款确定实益所有人身份，向另一个国家提出了同样的建议。

56. 本区域组受审议的所有 6 个国家都要求报告实体确定存入账户的资金的实益所有人身份。然而，立法在定义的范围和要求方面有所不同。在这方面，收到的关于第五十二条第一款中的规定的建议提到加强这些要求。

57. 虽然这 6 个国家中没有一个国家确定大额账户的定义，但在所有 6 个国家中，报告实体都被要求确定并采取合理步骤核实所有实益所有人的身份，无论账户的价值如何。

58. 关于根据第十四条第一款第(-)项确定实益所有人身份，审议专家注意到，在一个国家，没有用于核实客户所提供信息的综合登记册。在这方面，建议该国在收集信息确定实益所有人身份方面进一步加强银行监管和监督制度。

59. 关于根据第五十二条第一款确定实益所有人身份，建议一个国家加强对其金融机构的要求，以便强化对作为任何政治公众人物关系密切者的法人或法人的代理人所要求开立或保持的账户的审查，现有的要求是在法人的所有者或受益人是外国公众人物的情况下才这样做。

60. 在其中 3 个国家，禁止设立匿名账户或用虚构或错误姓名持有的账户。

61. 在本区域组，审议专家确定了与第五十二条第一款有关的一种良好做法，尽管这种良好做法与确定实益所有人身份无关。在这方面，审议专家认为，乌拉圭金融信息和分析机构在其网站上公布了一份非详尽的国家政治公众人物名单，这是一种良好做法（第五十二条第一款）。

东欧国家组

62. 在本报告涵盖的东欧国家组的 5 个国家中，有一个国家收到了关于根据《公约》第十四条第一款第(-)项确定实益所有人的建议。没有就根据《公约》第五十二条第一款确定实益所有人身份向本区域组的国家提出建议。

63. 分析的所有 5 个国家都要求金融机构和非金融企业和行业确定其客户（包括临时客户）的身份以及账户的实益所有权的情况，并实行了尽职调查措施。在一个国家，审议专家在确定外国实益所有人身份方面遇到了挑战。在这方面，建议继续努力提高确定实益所有人身份的能力，同时提高相关数据库的透明度。

64. 审议专家在本区域组的 3 个国家共确定了与第十四条第一款和第五十二条第一款有关的 3 种良好做法。3 种良好做法中有两种涉及确定实益所有人身份，特别是北马其顿和斯洛文尼亚分别建立了实益所有权信息登记册。关于另一种良

好做法，审议专家赞扬波斯尼亚和黑塞哥维那对政治公众人物的定义，其中包括国内政治公众人物（第五十二条第一款）。

西欧和其他国家组

65. 在本报告涵盖的西欧和其他国家组的 10 个国家中，3 个国家收到了根据《公约》第十四条第一款第(-)项确定实益所有人身份的建议，3 个国家收到了关于根据《公约》第五十二条第一款确定实益所有人身份的建议。除了一个国家收到了关于这两项规定的建议外，向不同国家提出了关于第十四条第一款第(-)项的建议和关于第五十二条第一款的建议。所考虑的所有 10 个国家都有完善的反洗钱制度，但他们确定实益所有人身份的要求的实施程度略有不同；不同之处往往涉及相应的欧洲联盟反洗钱指令（即第四项或第五项反洗钱指令）（如适用的话）的转化，或涉及设立实益所有权登记处。

66. 分析的所有 10 个国家都遵循了金融行动特别工作组建议中的相关要求，除一个国家外，所有国家都受欧洲联盟条例的约束。在受这些条例约束的国家中，注意到只有一些国家收到了关于最后完成欧洲联盟相关反洗钱指令，具体而言即第四项反洗钱指令的转化的建议。在这方面，提出的三项建议鼓励各国最后完成第四项反洗钱指令的转化，以解决其反洗钱和打击资助恐怖主义行为立法中的现有差距，特别是在实益所有权登记册方面。

67. 大多数建议涉及实益所有权信息的维护和获取。在这方面，根据第十四条第一款第(-)项，向一个国家提出了一项建议，以确保保存有关法人和法律安排的实益所有人的信息并及时提供给主管机关。向另一个国家提出了涉及相同条款的建议，即研究建立核实机制的可能性，以确保透明度登记册中所输入数据的有效性，并为因正当利益访问登记册的个人和实体的访问提供便利，以提高透明度。

68. 关于根据《公约》第五十二条第一款确定实益所有人身份，向一个国家提出了一项建议，即审查与确定实益所有人身份有关的豁免的适用情况，以确保这些豁免不会给反洗钱和打击资助恐怖主义行为的制度造成漏洞。

69. 审议专家在西欧和其他国家组的 4 个国家就《公约》第十四条第一款和第五十二条第一款确定了总共 4 种良好做法。在这 4 种良好做法中，有两种与确定实益所有人身份有关，特别是与葡萄牙和大不列颠及北爱尔兰联合王国建立实益所有权登记册有关。另一个国家在进行国别访问时已建立了实益所有人登记册。然而，由于缺乏对输入数据的核实，该国的做法没有被确定为良好做法。尽管如此，该国表示，在执行欧洲联盟第五项反洗钱指令后，将扩大对登记处的访问，从而允许每一位公众而不只是主管机关访问登记册。关于另外两种良好做法，审议专家赞扬爱尔兰设立了反洗钱指导委员会（第十四条），并赞扬列支敦士登建立了完善的反洗钱和打击资助恐怖主义行为的国内制度，其中包括对金融机构进行年度反洗钱审计（第十四条第一款第(-)项）。

C. 前景

70. 本报告反映了对 57 份已完成的执行摘要以及国别审议报告和自评清单所载详细资料进行的分析。随着从已完成的国别审议中得到更多数据，将在今后的区

域报告报告中确定更全面的趋势和分析，并将这些趋势和分析用于使缔约国会议组及其附属机构随时了解审议过程中确定的成功事例和挑战。关于今后的区域报告，将选择易于进行更细致入微的区域分析的不同专题。
