



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
18 April 2023
Chinese
Original: English

实施情况审议组
第十四届会议
2023年6月12日至16日，维也纳
临时议程*项目4
审议《联合国反腐败公约》实施情况

执行摘要

秘书处的说明

增编

目录

	页次
二. 执行摘要.....	2
美利坚合众国.....	2

* CAC/COSP/IRG/2023/1。



二. 执行摘要

美利坚合众国

1. 导言：美利坚合众国在实施《联合国反腐败公约》方面的联邦一级法律和体制框架概述

美利坚合众国于 2006 年 10 月 30 日批准了《联合国反腐败公约》，该公约于 2006 年 11 月 29 日对美国生效。

美国是一个联邦共和国，其法律制度是基于英国的普通法传统。根据《美国宪法》第六条，经批准生效的条约与联邦法律一起被视为“国家最高法律”。

美国实施《公约》第三和第四章的情况曾在第一周期第一年得到审议，那次审议的执行摘要（CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.6）于 2012 年 3 月 23 日发布。此外，作为欧洲委员会反腐败国家集团和美洲国家组织《美洲反腐败公约》执行情况后续行动机制的一部分，美国反腐败框架在 multilateral 评价中得到了审议。同样，美国的反洗钱和打击资助恐怖主义框架也得到了金融行动特别工作组和亚太反洗钱组织的评估。

预防腐败和追回资产的立法框架主要包括：《政府道德操守法》、《公务员制度改革法》、《监察长法》、《信息自由法》、《联邦采购条例》、反洗钱刑法及相关的刑事和民事没收法、《反海外腐败法》、《美国法典》第 18 和 31 编以及《银行保密法》（经《通过提供拦截和阻止恐怖主义所需的适当工具团结和加强美国（美国爱国者）法》修正）。

参与预防腐败和追回资产的主要机构包括司法部、政府道德操守办公室、廉政和效率监察长委员会、监察长办公室，特别顾问办公室、人事管理办公室、管理和预算办公室、证券交易委员会、财政部和财政部金融犯罪执法网络局。

本审议报告仅侧重于美国在联邦一级采取的措施。

2. 第二章：预防措施

2.1. 关于所审议条款实施情况的评述

预防性反腐败政策和做法；预防性反腐败机构（第五和六条）

美国有一整套预防和打击腐败的法律、政策和条例。这些文书建立了道德操守框架，以防止公共和私营部门的利益冲突，提高政府运作的透明度，并保护公共采购和公共财政的廉正。

《政府道德操守法》和其他相关规则和政策规定了一项全面、分散的道德操守方案，以防止公共部门的财务利益冲突，其中包括可执行的道德行为标准、财务披露方案、培训和教育，以及对即将就职、任职或离职的公职人员的馈赠、游说和其他外部活动的限制。

政府道德操守办公室对行政部门的道德操守方案进行全面监督和领导，而各机构和实体的负责人则领导各自机构或实体的方案执行工作。国会两院各自的道德操守委员会为国会议员和工作人员制定道德操守规则和标准。

政府道德操守办公室制定关于利益冲突和道德操守的规则和条例，并就拟议立法提供技术援助。政府道德操守办公室通过其网站和社交媒体工具向公众和其他主要利益攸关方通报其工作和道德操守方案。

政府道德操守办公室通过对行政部门雇员的道德操守培训、咨询和辅导等方式，向 130 多个行政部门机构的 5,000 多名道德操守官员提供专家咨询和培训。政府道德操守办公室通过其年度调查问卷和方案审查，评价各机构在执行道德操守方案方面的绩效。

此外，各主要机构的监察长办公室以及政府问责办公室进行审计、评价和调查，以防止和打击浪费、欺诈和滥用职权，包括腐败。政府问责办公室是最高审计机关国际组织及其理事会的成员。

廉政和效率监察长委员会是在行政部门内设立的一个独立实体，处理超越个别政府机构的廉政、节约和效率问题，并协助在监察长办公室内建立一支专业、训练有素和高技能的工作人员队伍。上述预防机构是根据法规设立的，拥有充足的预算和人力资源。不过，政府道德操守办公室主任“根据总统的意愿”任职，并可随时被免职。同样，监察长也可根据总统的意愿行事，或在适用的情况下，根据指定的联邦实体的首长的意愿行事。在这两类监察长中，“机构监察长”由总统任命，但须经参议院确认，总统可将其免职或调动，但须事先书面通知国会，说明免职或调动的理由。政府问责办公室是美国国会下属的一个独立机构，由美国总审计长领导，总审计长只有在有理由的情况下才能被免职。指定的联邦实体的监察长由机构负责人任命，可由机构负责人免职或调动，但须事先书面通知国会；不过，对于设有理事会或委员会的指定的联邦实体，将监察长从指定的联邦实体免职或调离需要理事会或委员会三分之二成员的书面同意。

美国参加了若干与腐败有关的国际文书和举措，如《美洲反腐败公约》、《经济合作与发展组织反贿赂公约》、反腐败国家集团、反洗钱金融行动特别工作组和若干反洗钱金融行动特别工作组式的区域机构、开放政府伙伴关系以及二十国集团和亚太经济合作组织的反腐败工作组。美国还通过国务院国际麻醉品和执法事务局以及美国国际开发署治理和法治司，协助其他国家和民间社会制定和实施具体的预防腐败措施。

公共部门；公职人员行为守则；与审判和检察机关有关的措施（第七、八和十一条）

包括高级行政人员在内的联邦公务员的招聘、留用、晋升和退休受《美国法典》第 5 编、相关总统行政命令和其他法律法规的管辖。人事管理办公室是根据《公务员制度改革法》设立的，作为联邦政府主要的独立人力资源和人事政策管理机构发挥牵头作用。人事管理办公室负责发布管辖公务员制度的大部分第 5 编实施条例，包括《哈奇法》，并监督择优录用过程。人事管理办公室除其他

外，向各机构提供指导和服务(审查、人员背景调查、领导能力发展和培训等)，并直接向公务员提供指导和服务。

联邦政府的职位空缺公布在中央在线门户网站 (www.usajobs.gov)。公务员的招聘是竞争性的，以业绩为基础，所有申请人或雇员都要接受调查，以确定他们是否适合联邦雇用，调查的基础是其可能对公务的廉正或效率产生影响的性格或行为(第 10577 号行政命令)。根据第 13488 号行政命令，对担任公职的个人定期进行重新调查(例如：负责访问、操作或控制财务记录的职位，具有造成损害或实现个人利益的重大风险(《联邦法规汇编》第 5 编第 731.106 (b) 节)。对雇用决定的上诉可向绩效制度保护委员会提出。

目前没有要求公务员定期轮换到不同的职位，但公务员可能被分配不同的职责，以防止利益冲突。根据《美国法典》第 18 编第 208 节，行政部门雇员不得参与影响其自身经济利益或与其在政府以外有联系的某些人的利益的某些政府事务。

根据《联邦法规汇编》第 5 编第 2638.301 节和第 2638.304 节，每个行政部门机构必须开展政府道德操守教育方案，每个新雇员必须完成初步道德操守培训课程。

《宪法》第二条第 1 款第 5 项和第一条第 2 款第 2 和第 3 项分别概述了总统、众议员和参议员的候选人资格和当选标准。由联邦选举委员会管理和执行的《联邦竞选法》对候选人、政党和其他人在联邦选举中的公共和私人筹资作出规定，特别是对捐款及其来源作出限制和禁止规定，并具体规定了报告要求。详细的竞选财务数据公布在委员会的披露门户网站上。

主要的道德操守规则和法律包括刑事利益冲突法规、民事法规和行政法规，即所知的《行政部门雇员道德行为标准》(《行为标准》)。国会议员、干事和雇员受《公务行为守则》和《政府服务道德守则》的约束。

一般而言，公职人员不得亲自和实质性地参与其本人或其家庭成员或其他特定人员的经济利益可能直接和可预见地受到影响的任何事项(《美国法典》第 18 编第 208 (a) 节)。

《政府道德操守法》规定的财务披露方案旨在查明和防止利益冲突。披露可以是公开的(对于选举产生的、总统所任命经参议院确认的和其他高级官员)或保密的(对于根据《联邦法规汇编》第 5 编第 2634.904(a)(1)节确定的风险敏感职位的个人)。必须披露的财务利益包括公职人员及其配偶和子女的外部职位、资产、收入、交易和负债等广泛的利益。但是，如果他们拥有一个行业或企业，如果公职人员及其配偶和子女个人对此类贷款不负有责任，则无需报告向此类行业或企业提供的贷款。

如果发现潜在的利益冲突，《联邦法规汇编》第 5 编第 2640 节概述了可能的补救措施，包括剥离资产、辞去外部职位、回避、放弃和保密信托。资产剥离和保密信托的证书必须得到政府道德操守办公室批准。总统所任命经参议院确认的职位的被提名人在道德操守协议中规定他们将采取哪些步骤来减少实际或明显的利益冲突。同样，国会议员以及国会的候选人，干事和某些雇员必须提交财务披露和定期交易报告(《美国法典》第 5 编第 101 节及其后各节)，在网上予以

公布（2012年《停止国会知识交易法》第8条）。不提交财务披露报告或提交虚假财务披露报告将受到制裁。

监察长办公室可能会对违反《行为标准》的行为进行调查，并可能导致采取纠正或纪律行动。在调查期间，监察长办公室可寻求政府道德操守办公室的技术支持，包括其在道德操守法方面的专门知识。违反贿赂和利益冲突法规的行为将提交给司法部，并可能导致刑事起诉和（或）民事执行。

根据经第12731号行政命令修订的第12674号行政命令发布的以及随后在《行为标准》中发布的道德行为原则，行政部门雇员“应向有关当局披露浪费、欺诈、滥用和腐败情况”。经修正的1989年《举报人保护法》规定了防止报复的保护措施和补救程序。特别顾问办公室接收对不当行为的披露和对报复的投诉。如果在调查后确定存在报复行为，并且如果雇用机构不同意纠正其决定，特别顾问办公室可通过绩效制度保护委员会采取纠正行动。同样，对于特别顾问办公室不调查投诉的任何决定，可向绩效制度保护委员会提出上诉。但该法不涵盖非雇员（承包商、政府特殊雇员等）或国会工作人员此外，在进行国别访问时，绩效制度保护委员会没有委员，这种情况影响了其裁决职能。

《宪法》第二条第2款规定了联邦司法职位的任命和免职。美国司法会议是联邦司法机构的主要决策机构，通过一个委员会网络运作，这些委员会就廉正、利益冲突和纪律等问题向美国司法会议提供咨询。《政府道德操守法》适用于联邦司法机构的成员，并要求提交财务披露报告。回避框架由《美国法典》第28编第144、455(a)节正式管辖。《美国法官行为守则》适用于除最高法院法官以外的所有联邦司法机构成员。

所有联邦检察官都是行政部门的雇员，除其他适当限制外，必须遵守上述行政部门道德操守方案。

公共采购和公共财务管理（第九条）

美国的公共采购是分散的。《美国法典》第41编、《联邦采购条例》和其他法律法规制定了详细的采购规则和程序。管理和预算办公室的联邦采购政策办公室为政府范围内的采购政策、条例和程序提供全面指导。

《联邦采购条例》第6部分除某些有限的例外情况外，要求使用竞争性程序，并规定了使用微型采购和简化采购（第13部分）、密封招标（第14部分）、谈判订立合同（第15部分）和其他采购方法的门槛和条件。在大多数情况下，必须公告发布采购通知和选标标准（《美国法典》第41编第1708节）。一个在线门户网站（<https://sam.gov/>）载有价值超过25,000美元的所有联邦采购机会和授标。

利益相关方，如实际和潜在的投标人，可以非正式地向有关机构质疑采购过程，向政府问责办公室提出抗议和（或）通过司法程序提出抗议（《联邦采购条例》第33部分）。《联邦采购条例》第9部分规定了资格以及取消、暂停（例如，以实施了欺诈、贿赂或其他与公共采购有关的犯罪为由）承包商的资格以及认定承包商不合格的要求和程序。《采购廉正法》也对暂停和取消承包商资格作出了规定。

采购官员必须遵守行政部门的道德操守方案以及《采购廉正法》的其他要求，例如禁止在采购过程中与投标人讨论可能的雇用问题（一般见《美国法典》第 41 编第 423 节）。

在某些情况下，联邦合同的授标前和授标后审计可由监察长办公室、内部审计办公室、国防合同审计局或非联邦政府/私人审计员进行。合同审计可包括审查承包商的内部控制、会计和财务管理制度。

联邦预算程序的框架主要由《宪法》和 1921 年《预算和会计法》规定。该法和国会两院的相关规则确保预算过程每个阶段的透明度。

经 1994 年《政府管理改革法》修正的 1990 年《首席财务官法》和 2002 年《税收责任法》要求行政部门机构向管理和预算办公室提交经审计的财务报告，以供合并和编制《美国政府财务报告》。根据《政府管理改革法》，政府问责办公室负责采用公认的政府审计准则对财务报告进行审计，并与监察长办公室和独立公共会计师合作和协调进行审计。美国政府的财务报告和政府问责办公室的审计报告然后作为公开文件提交给国会和总统。

财政部还公布每日、每月和年度财政报表，汇总联邦政府在特定时期的收入和支出。此外，《2006 年联邦资金问责制和透明度法》和《2014 年数字问责制和透明度法》概述了必须通过 www.usaspending.gov 网站公布的特定财务数据。

经修正的《首席财务官法》规定，有关政府机构的财务管理制度除其他外，必须遵守适当的会计原则和标准以及内部控制标准。此外，主要机构的监察长办公室还进行审计、方案检查和评价，并通过向国会提交半年期报告，提出改革建议，以加强控制和减少风险。

经修正的《联邦记录法》、《联邦法规汇编》的相关部分以及国家档案和记录管理局发布的其他准则确立了公共记录（包括与公共采购和财政有关的记录）的保留、处置和转让框架。销毁、隐瞒和伪造此类记录属于刑事犯罪（《美国法典》第 18 编第 2071、2073 节）。

公共报告；社会参与（第十和十三条）

获取行政文件信息的主要机制是《信息自由法》（《美国法典》第 5 编第 552 节），根据该法，每个人都有权获得联邦机构的记录，并可在法庭上强制执行。国会和立法机构免受《信息自由法》的约束。司法部信息政策办公室发布了关于《信息自由法》的指导意见，以鼓励遵守。

根据《信息自由法》提出的请求可以通过邮寄或电子邮件的方式提交给相关机构，或者通过在线门户网站提交，如 www.foia.gov。如果对受九项豁免披露保护的利益有可预见的损害（《美国法典》第 5 编第 552(b) 节），有关机构可以隐瞒信息。然而，《信息自由法》要求各机构隔离此类信息，并公布所要求记录的任何非豁免部分。

请求人可以请求法院审查有关机构的隐瞒是否适当，而有关机构负有证明其行为正当的举证责任。作为诉讼的替代办法，可以要求国家档案和记录管理局内的政府信息服务办公室根据《信息自由法》调解请求人与被请求机构之间的纠纷。政府信息服务办公室还审查各机构及其相关政策和程序是否符合该法。

关于美国政府及其服务的全面信息系统地、主动地张贴在一个单一的在线门户网站（www.usa.gov）。作为开放政府伙伴关系的一部分，美国致力于在电子政务、开放数据、公众参与和公民空间等领域进行改进。

《行政程序法》（《美国法典》第 5 编第 551 节及其后各节）要求在《联邦登记册》上公布拟议的规则和条例，并让公众有机会发表评论。其他立法，如《政府阳光法》和《联邦咨询委员会法》，为公众参与由合议机构（委员会和理事会）领导的机构以及咨询机构的工作提供了机制。

政府道德操守办公室发布关于机构道德操守方案遵守情况、总统所任命官员的财务披露和道德操守协议以及政策指导的报告和数据。同样，廉政和效率监察长委员会公布其工作以及审计、监察和调查报告。

公众可通过地方、州和联邦执法机构和监察长办公室各自的网站或热线向这些机构举报腐败行为，包括匿名举报。

私营部门（第十二条）

美国采取了一些立法和政策措施，在联邦一级防止涉及私营部门的腐败和利益冲突。

公司的组建、公司所有权和管理的透明度、内部控制和风险管理措施以及其他公司治理问题由国家立法加以规范。在联邦一级，公司治理主要受经修正的《证券法》、经修正的《证券交易法》（《证券交易法》，包括通过《反海外腐败法》引入的关于禁止的对外贸易做法的规定）、《萨班斯-奥克斯利法》和证券交易委员会颁布的有关规则的披露要求的监管。

《美国法典》第 18 编第 207 节规定，根据有关活动的类型，对前公职人员要么绝对禁止，要么规定“冷静”期。公职人员应披露为外部雇用而进行的任何谈判或安排。此外，还制定了针对特定机构的离职后法律，以补充上述涉及整个政府范围的离职后法律。

《反海外腐败法》和证券交易委员会的有关规则要求所有上市公司除其他外保持账簿和记录，这些账簿和记录以合理的细节准确和公正地反映公司的交易和公司资产的处置，并保持适当的内部会计控制制度。

禁止任何人故意规避内部会计控制制度，故意伪造任何账簿、记录或账目，或在审计方面向会计师作出或致使作出重大虚假或误导性陈述或遗漏，或在年度报告或季度报告中作出重大虚假和误导性陈述（《证券交易法》第 13(a)(b)(5)节及其之下的规则 12b-20、13a-1 和 13a-13、13b2-1、13b2-2）。

司法部和证券交易委员会通过发布指南和组织会议及其他公共活动，定期提高私营部门代表对《反海外腐败法》反贿赂和会计规定的认识。司法部的《反海外腐败法》公司执法政策鼓励公司自我报告不法行为并与司法部合作。

《国内税收法》（《美国法典》第 26 编第 162(c)(1)和(2)节）不允许对非法贿赂或回扣或其他非法付款进行税收减免。根据《反海外腐败法》，向外国公职人员支付的“便利费”是合法的，可以减税。

预防洗钱的措施（第十四条）

美国有一个旨在预防和侦查洗钱的综合系统，但仍存在一些差距，特别是在受益所有权、透明度和某些指定的非金融企业和行业的覆盖面方面。2018 年国家洗钱风险评估显示，对现有的重大脆弱之处有着强烈的认识，包括受益所有权透明度方面，但由于本次审议的范围仅扩展到联邦一级，因此审议没有涵盖州或地区一级的具体差距。¹

《银行保密法》是打击洗钱的一项核心立法文书，其中载有《美国法典》第 31 编第 5312(a)(2)节所界定的金融机构的报告、风险评估和记录保存要求。所涉金融机构必须报告与可能违反法律或条例有关的可疑交易（《美国法典》第 31 编第 5318(g)节）。执法和监督机构可通过全国数据库以电子方式实时获得可疑活动报告。

实施《银行保密法》的条例还规定，由于腐败所涉和其他洗钱的潜在风险，各种私营企业，包括参与某些市场重大房地产购买的受益所有人的产权保险公司，必须向金融犯罪执法网络局提交强化的信息披露要求。自 2018 年 5 月以来，金融机构还被要求在开立账户时收集与某些账户持有人有关的受益所有权信息。

《银行保密法》的反洗钱要求一般可通过民事和刑事处罚、禁令、审查和传唤权力得到执行（《美国法典》第 31 编第 5321、5322 节）。美国采用基于风险的方法；最新的国家洗钱风险评估是 2018 年进行并发布的。

单独的反洗钱法律对在某些情况下进行旨在掩盖或促进犯罪活动的金融交易规定了刑事处罚，还具体规定了在美国起诉与外国腐败犯罪和国内腐败犯罪有关的洗钱活动（例如，《美国法典》第 18 编第 1956 和 1957 节）。强制执行可包括各种民事和刑事处罚以及民事和刑事没收（例如，见《美国法典》第 18 编第 981 和 982 节）。除了某些惩罚性制裁外，受到某些刑事和民事处罚被认为具有预防作用。

在政策、监督 and 执法各级开展合作和信息交流，并涉及国家和地方各级的有关当局。在财政部的领导下，2012 年设立的机构间反洗钱工作队负责评估反洗钱框架，并实施必要的法律和业务改革。一个执法分组就调查过程中查明的洗钱和资助恐怖主义风险提供咨询意见。

在国际上，金融犯罪执法网络局（作为金融情报机构）、执法机构和监管机关可与外国对应机构合作，自发或应请求分享有关洗钱和资助恐怖主义的信息。金融犯罪执法网络局根据条约或通过金融情报机构埃格蒙特集团，每年平均与 100 个金融情报机构交流金融情报。联邦执法机构可通过国际办事处与外国对应方直接协调和接触，调查洗钱或上游犯罪。

¹ 在国别访问之后，美国颁布了立法，处理公司组建时缺乏披露义务的问题。作为《国防授权法》的一部分，《企业透明度法》于 2021 年 1 月颁布，要求申报公司在成立时（或就非美国公司而言，在向州政府注册以在美国开展业务时）以及变更受益所有人时披露其受益所有人。2022 年 9 月 29 日，金融犯罪执法网络局发布了一项最终规则，根据《公司透明度法》确立了受益所有权信息报告要求。该规则要求在美国创建或注册的特定公司、有限责任公司和其他实体向金融犯罪执法网络局报告其受益所有人的信息。

所有价值超过 10,000 美元的货币和其他货币工具的跨境运输都必须申报（《联邦法规汇编》第 31 编第 1010.340 节），并在不遵守的情况下受到民事或刑事制裁（例如，见《联邦法规汇编》第 31 编第 1010.840 节）。

对于所有电汇，位于美国境内的订购和中介金融机构必须在任何超过 3,000 美元的汇款单中列入发端人的姓名、账号和地址（《联邦法规汇编》第 31 编第 1010.410(f)节）。发出订单的金融机构必须核实发端人的身份，并在传输订单中列入受益人信息。

美国是金融行动特别工作组的成员，也是六个类似于金融行动特别工作组的区域机构的观察员，是亚太反洗钱组织的成员，也是加勒比金融行动特别工作组的合作和支持国。

美国在反洗钱和反腐败活动方面提供技术援助、培训和能力建设，并与伙伴关系国家保持关于非法融资问题的多机构战略对话，并与在金融系统上同美国金融系统密切相关的国家保持与公共/私营银行有关的工作组。

2.2. 成功经验和良好做法

- 广泛和创新地使用在线平台，以增加透明度并提高各种预防腐败措施的效率（第七、八、九和十条）
- 美国积极参加有关国际文书和倡议，并协助其他国家和民间社会制定预防措施（第五条第四款）
- 司法部和证券交易委员会就《反海外腐败法》的反贿赂和会计规定以及鼓励公司自我报告不法行为并与司法部和证券交易委员会合作的政策措施为私营部门代表开展的定期提高认识活动（第十二条第二款）

2.3. 实施方面的挑战

建议美国：

- 使政府道德操守办公室主任和监察长具有更大的独立性，为此确保只有在有理由的情况下才能解除他们的职务，（第六条第二款）
- 考虑采取适当措施，限制绩效制度保护委员会的职位空缺对举报人和寻求审查雇用决定的人的任何不利影响（第七条第一款和第八条第四款）
- 考虑扩大 1989 年《举报人保护法》的保护范围，或对行政部门和国会工作人员中的非雇员采取同等措施（第八条第四款）
- 加强努力，要求适当的公职人员披露其本人或其配偶或子女拥有利益的非公共行业或企业的所有责任（第八条第五款）
- 考虑加强政府道德操守办公室的有效性，例如，要求监督机构和监察长等官员在调查违反道德操守行为和提出纠正行动建议时寻求政府道德操守办公室的适当协助，或赋予政府道德操守办公室类似的调查权力（第八条第六款）

- 考虑建立一个新的机构或委托一个现有的机构，授权其执行所有联邦合同审计（第九条第一款）
- 确保国会和立法部门机构遵守《信息自由法》对行政部门机构规定的类似信息自由要求（第十条第(-)项）
- 继续努力通过一项美国最高法院法官行为守则（第十一条第一款）
- 禁止“便利性付款”的减税（第十二条第四款）
- 考虑采取措施，要求金融机构在怀疑有洗钱或资助恐怖主义行为时，对进行 3,000 美元以下资金转移的偶尔客户的身份资料加以核实（第十四条第一款）
- 建立并有效实施针对相关非金融企业和行业的反洗钱/反恐怖主义融资综合监督机制（第十四条第一款）

3. 第五章：资产追回

3.1. 关于所审议条款实施情况的评述

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）

美国致力于追回腐败犯罪所得并随后将其返还受腐败损害的国家，并对资产返还采取“政府整体”办法。特别是，除了刑事没收外，美国经常适用允许非定罪没收的法律，以便使美国能够追回资产，通常是与外国法域合作追回资产。虽然任何联邦检察官都可以根据适当的证据和地点寻求没收涉及外国腐败的资产，但司法部于 2010 年正式设立了贪腐政府高层资产追回行动，以提供专用资源，从而有可能对更多案件提起诉讼，包括对位于美国境内和境外的财产的对物诉讼，如果该财产可追溯到涉及外国或国内腐败或部分在美国的刑事犯罪行为。该计划还酌情提出刑事没收案件。根据“美国资产追回工具和程序：国际合作实用指南”，该计划的一个关键目标是“通过透明和问责的手段追回资产，以用于因滥用公职而受到损害的国家人民”。

截至 2019 年 7 月，美国通过其贪腐政府高层资产追回行动及该行动在司法部的前身团队，通过美国法院命令限制了与外国腐败有关的超过 26 亿美元的资产。此外，截至 2019 年 7 月，美国通过没收和和解成功获得约 10 亿美元，并返还或协助返还约 3 亿美元的资产。追回的资金中有很大一部分正在归还过程中，包括向尼日利亚归还 3 亿多美元，向赤道几内亚归还约 3,500 万美元，向马来西亚归还数亿美元。²自 2015 年以来，该行动提出了刑事指控，以期寻求没收资产。对

² 截至 2022 年 1 月，贪腐政府高层资产追回行动及其在司法部的前身团队已追回或协助追回超过 18 亿美元的资产，并返还或协助返还超过 16 亿美元，包括返还马来西亚 12 亿美元、2020 年 2 月返还尼日利亚 3.11 亿美元、返还哈萨克斯坦 1.15 亿美元、返还意大利 1 亿美元、返还赤道几内亚超过 2,600 万美元，以及返还其他一些国家的较小金额。目前约有 20 亿美元的额外资产受到限制，等待民事和刑事案件中的没收诉讼。自 2022 年以来，贪腐政府高层资产追回行动已对 35 名个人及两个法律实体提出刑事指控，并寻求在所有案件中进行没收，惟一宗案件除外，其中有关公司被勒令支付巨额罚款。

13 名个人和一个法律实体的指控正在审理中。有 9 人被定罪并通过金钱判决被命令没收资产。

此外，由司法部查获的与腐败有关的回报不仅限于现金。2015 年，对于一名监管巴西一家看管蛇类的动物园的政府官员非法将稀有蛇类的后代卖给了一名美国饲养员，美国限制了、下令没收并向巴西归还了这些蛇类的后代。

美国当局也实行通过外国执法合作和援助没收的所得的国际分享，而且往往以双边资产分享协定或构成关于没收的司法协助条约一部分的资产分享规定为基础，这些条约可能涵盖腐败以及其他犯罪。即使一国不直接要求分享因向美国提供了协助而没收的部分资产，美国也可分享这类所得。

美国有两个主要的资产没收基金，将没收的任何犯罪所得存入其中，等待进一步处置。截至 2018 年 12 月 31 日，自 1989 年以来，超过 2.83 亿美元的被没收资产已从司法部管理的基金转移到 55 个国家，其中大部分是对没收协助的认可。近年来（2013-2015 财政年度），司法部与 18 个国家分享了 19,714,313 美元。自 1994 年以来，财政部已从其资产没收基金向 29 个国家转移了 3,700 多万美元，主要是对没收协助的认可。如果美国提供了执法或司法协助，导致根据外国法律没收资产，美国也可以接受来自其他国家的资产。上述统计数字涉及所有类型犯罪的没收。

美国出版了关于资产追回案件国际合作的多语种指导材料，并为来自世界各地的资产追回专家主办、共同主办或参加了各种论坛，包括涉及阿拉伯之春国家的多个阿拉伯资产追回论坛、2014 年尊严革命后的乌克兰资产追回论坛和 2017 年的全球资产追回论坛，该论坛侧重于乌克兰、尼日利亚、突尼斯和斯里兰卡追回与腐败有关的资产。

可以根据司法命令（联邦刑事诉讼规则 6(e)(3)(E)(iii)及(iv)）向外国当局披露信息，通过埃格蒙特集团渠道、在双边上通过规定司法协助的协定，或通过非正式渠道进行，例如，警方与警方之间的直接通信或网络，如卡姆登资产追回机构间网络以及美国参与或发挥支助作用的其他几个区域资产追回机构间网络。

虽然美国立法允许在没有条约的情况下提供司法协助，但美国已与 80 多个国家缔结了司法协助条约，并且是若干多边条约的积极缔约国。

预防和监测犯罪所得的转移；金融情报机构（第五十二和五十八条）

财政部于 2016 年发布并于 2018 年全面生效的《客户尽职调查规则》加强了对《银行保密法》所涵盖的某些金融机构的要求，要求它们有义务建立和维护政策和程序，以识别和核实作为法人实体的客户以及拥有开立新账户的法人实体 25%或以上股份的任何个人的身份。受《规则》约束的金融机构还必须制定政策和程序，以建立客户风险概况并进行持续监测，以便根据风险情况维护和更新客户信息。一般而言，《银行保密法》所载金融机构的定义涵盖某些非金融企业和行业，如赌场和车辆或贵金属和宝石经销商。然而，其他有风险的非金融企业和行业不受反洗钱政策或监督措施的约束，最明显的是房地产经纪人和律师等中介人。所有行业和企业都有一般义务报告价值超过 10,000 美元的现金交易。

自 2016 年以来，根据财政部的自由裁量权，房地产领域的现金交易可以通过发布地理定位令（《美国法典》第 31 编第 5326 节）来部分解决，该命令要求金融机构查明在指定的美国房地产市场现金收购豪华房地产对象的法人的受益所有人。

所有记录必须至少保存五年（《美国法典》第 12 编第 1829b 节、《美国法典》第 31 编第 5311、5318(l)、5325 和 5326 节）。

外国高级政治人物、其直系亲属和关系密切者的私人银行账户，如价值至少为 100 万美元，则须受强化尽职调查（《美国法典》第 31 编第 5318 (i)(3)(B) 节）。对于不受强化尽职调查的政治公众人物，银行应根据联邦金融机构审查委员会《银行保密法》/《反洗钱审查手册》，获取基于风险的尽职调查信息，并提供适当的审查和监测。一些金融机构自愿对国内政治公众人物进行强化尽职调查。

金融犯罪执法网络局还在其网站上提供大量有关遵守打击洗钱和资助恐怖主义行为的法律和条例的信息。金融犯罪执法网络局可以查明可能参与重大洗钱活动的个人的账户和交易，并可以向各种金融机构转发主体和企业名称、地址和尽可能多的识别数据，并要求这些金融机构提供实时答复（《美国爱国者法》第 314(a) 节）。

《美国爱国者法》第 313 节禁止所涉金融机构在美国为空壳银行或代表空壳银行设立、维持、处理或管理代理账户。所涵盖的金融机构应进一步确保外国银行的任何代理账户不被该外国银行用于间接向外国空壳银行提供银行服务（《联邦法规汇编》第 31 编第 1010.6 30 (a)(二) 节）。

根据《银行保密法》，该法所界定的美国公民、居民和法律实体必须每年向联邦政府披露其在外国金融账户中的利益，如果账户中的金额一年内的总值为 10,000 美元或以上。不这样做可能会导致民事或刑事处罚（《美国法典》第 31 编第 5321(a)、5322(a) 节和《联邦法规汇编》第 31 编第 103.59(b) 节）。

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

外国可以在美国法院提起民事诉讼，享有与其他私人诉讼当事人相同的权利和义务。美国法律不排除或禁止其法院命令被判定犯有《公约》所确立犯罪的人作为刑事判决的一部分支付赔偿，包括向另一缔约国支付赔偿。在国别访问期间，介绍了许多外国在美国法院提起诉讼的案例。

如果第三方—可能是国家—提出申请，声称对要没收的财产有利益，刑事没收令仍是初步的。然后，法院必须进行辅助诉讼，所有潜在的第三方索赔人都可以通过主张对财产的优先权益而对没收提出质疑，并可以寻求归还或赔偿（《联邦刑事诉讼规则》第 32.2 条）。民事和刑事没收程序中都有通知和索赔程序，所有发给财产潜在合法所有人的通知都公布在政府网站上，也公布在可能提出合法所有权索赔的任何外国网站上。

联邦法院可以执行外国作出的没收财产的最终判决，包括那些并非基于刑事定罪的判决，如同判决是由美国法院作出的一样（《美国法典》第 28 编第 2467 节）。执行的先决条件是总检察长证明执行外国判决符合司法利益。在决定可执

行性时的其他考虑因素涉及终局性、不可上诉性以及获得外国判决时是否向财产持有人和第三方提供了正当程序。

源自在国外实施的洗钱上游犯罪的财产可予以没收（《美国法典》第 18 编第 982、1956 节）。

美国法院可以下令进行非定罪没收，包括对于无法起诉实施了上游犯罪的罪犯的贿赂或洗钱诉讼（《美国法典》第 18 编第 981 节）。

为根据外国法律保全可供民事或刑事没收的财产，《美国法典》第 28 编第 2467(d)(3)节允许登记和执行外国法院发出的限制令，或者根据一份宣誓书申请国内限制令，该宣誓书提出合理的依据，相信拟被限制的财产最终将受到外国没收程序的处理。《美国法典》第 18 编第 981(b)(4)节规定，在外国逮捕或指控某项会导致没收的犯罪的嫌疑人或被告的基础上，可以暂时限制资产，如果在美国实施的同样犯罪也会导致没收。可单方面下令限制最多 30 天，并可能延长。在国别访问时，美国通过执行外国限制令限制了大约 1.25 亿美元的资产。

可以基于非正式渠道，如警方之间的沟通和信息共享网络，结合非强制性措施，向其他国家提供资产识别和追查方面的援助。美国还可以通过适用《美国法典》第 18 编第 3512 节规定的强制措施，为外国获取证据。

可根据双边司法协助条约提供司法协助，或者在没有此类条约的情况下，可根据《公约》或任何其他多边条约，或在礼让和互惠的基础上，提供司法协助。对司法协助请求的要求载于多语种指导材料。美国保留在所涉事项属于按比例最低的情况下拒绝协助的能力，例如，协助请求所需承诺的资源大大超过所寻求的数额。在这种情况下，美国在拒绝提供协助之前，会考虑到案件的所有方面，以确定例如案件是否可能是涉及更大的总损失额或更严重损害的更大阴谋的一部分。司法协助条约、《公约》和其他多边条约规定了拒绝执行请求的其他理由。

在提交正式请求之前和之后与请求国进行磋商，包括以补充证据或解释来补充不完整的司法协助请求，这是标准程序，司法部与外国对应机构之间保持着公开的沟通渠道。国际事务办公室作为美国在刑事事项方面的指定中央机关，寻求与其最大的司法协助条约和引渡条约伙伴进行年度协商。

资产的返还和处分（第五十七条）

国内资产追回制度允许将没收的资产作为减免或归还给遭受经济损失的受害人，包括请求国（《美国法典》第 18 编第 981(e)(6)、982(b)(1)节、《美国法典》第 21 编第 853(i)节）。没收的资产还可返还给直接或间接参与或协助扣押犯罪所得和（或）没收犯罪所得的外国政府（《美国法典》第 18 编第 981(i)、982(b)(1)节、《美国法典》第 21 编第 853(i)(4)、881(e)节）。总之，即使没有受害人遭受金钱损失，美国当局也鼓励资产分享，这可以在双边或多边资产分享协定或条约的基础上进行（《美国法典》第 18 编第 981(i)节、《美国法典》第 21 编第 881(e)(1)(E)节、《美国法典》第 31 编第 9703(h)(2)节）。即使在没收程序中没有另一国的请求或该国的协助，美国也可以启动程序，为腐败受害者的利益转移被没收的资产。资产返还的所有方式均由总检察长或财政部长酌情决定，并须经

其批准。同时，美国认为自己受《公约》关于资产追回的条款的约束，包括第五十七条的强制返还条款以及第四十六条和第五十五条的司法协助条款。

美国一般扣除在扣押或没收程序中发生的合理费用（《美国法典》第 18 编第 981(i)节）。

美国就所没收财产的处分缔结了许多协定和其他相互可接受的安排。

3.2. 成功经验和良好做法

- 返还给其他国家的所没收资产数额表明，美国坚定地致力于资产追回和返还，并与外国主管机关合作开展追回程序。这方面的大部分工作可归功于司法部的贪腐政府高层资产追回行动，其他检察官和各级政府执法机关的工作也加强了这一行动。美国积极利用民事没收手段，并在可能的情况下利用刑事没收手段，随后成功地移交没收的资产（第五十一条）。
- 在资产追回案件中采用的是全政府办法，法证调查人员和会计师以及商务专业人员通常利用金融犯罪执法网络局提供的情报信息为调查和法律诉讼提供支助（第五十一条）。
- 美国法律允许在外国逮捕或指控某项会导致没收的犯罪的嫌疑人或被告的基础上，单方面下令暂时限制资产，如果同样的行为根据美国法律也构成会导致没收的犯罪（第五十二条第二款第(三)项）。

3.3. 实施方面的挑战

建议美国：

- 将受益所有权透明度要求扩大到相关的非金融企业和行业，并将客户尽职调查规则适用于现有账户（第五十二条第一款和第十四条第一款）。
- 继续实行总检察长和财政部长以尊重《公约》规定的具有约束力的义务的方式行使酌处权的做法，特别是在贪污或清洗公款案件中请求返还资产方面（第五十四、五十五和五十七条）。
- 继续采取措施，加强打击洗钱和腐败，并根据其法律制度采取措施，在其整个管辖范围内统一执行和实施《公约》的规定。