



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
7 October 2020
Chinese
Original: English

第十一届会议第二次续会

2020年11月16日至18日，维也纳

议程项目4

《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成功事例、良好做法、挑战和意见相关信息，重点是《公约》第五章（资产的追回）的实施情况。



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 44 段，本专题报告汇编了执行摘要和国别审议报告所载关于确定的成功事例、良好做法和挑战以及提出的意见的最为相关的信息。

2. 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。本报告载列了关于实施情况审议机制第二周期内受审议缔约国实施《联合国反腐公约》第五章（资产的追回）情况的信息。它以截至 2020 年 9 月 9 日完成的 44 份执行摘要和国别审议报告中所载信息为依据。本报告重点介绍实施情况的当前趋势和实例，载有显示最普遍遇到的挑战和采取的良好做法的图表。区域差异仍得到适当反映。¹

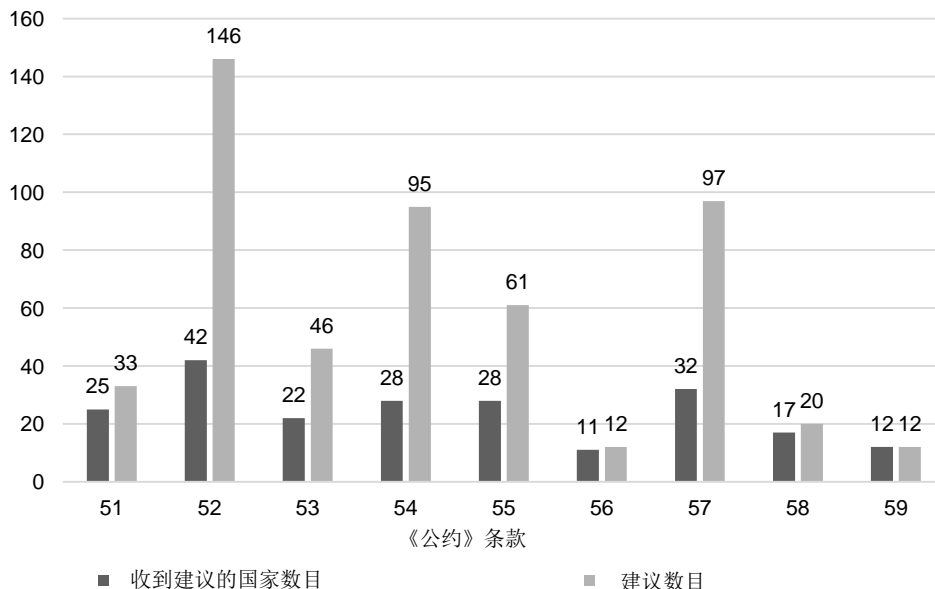
3. 本报告采用执行摘要的结构，因而将各专题群组中密切相关的若干条款和主题归在一起。关于财产披露义务和反洗钱等的进一步相关信息见关于第二章预防措施执行实施情况的专题报告（CAC/COSP/IRG/2020/3/Rev.1）。

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. 下列图表概要列示第五章实施过程中最普遍的挑战和良好做法。

图一

《联合国反腐败公约》第五章实施过程中确定的挑战



¹ 本报告基于对非洲国家组完成的 18 次审议、对亚洲—太平洋国家组完成的 11 次审议、对西欧和其他国家组完成的 8 次审议、对拉丁美洲和加勒比国家组完成的 4 次审议以及对东欧国家组完成的 4 次审议。因此，确定的建议和良好做法的数目对一些区域组来说可能不像对其他区域组那样具有代表性。

表 1
《联合国反腐败公约》第五章实施过程中最普遍的挑战

《公约》 条款	收到建议的 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	25	33	复杂的资产追回程序；司法协助立法和（或）程序不适当；机构间协调不充分；主管机关能力不足
第五十二条	42	146	识别国外和国内政治公众人物和实益所有人；报告外国利益；发布咨询意见不足；财产申报制度的有效性；禁止“空壳银行”；主管机关资源不足
第五十三条	22	46	缺少关于外国确立对财产的产权或所有权，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或法律依据
第五十四条	28	95	没有非定罪没收或此类没收有限；没有保全财产以供没收的机制或此类机制不充分；没有根据外国的命令或请求冻结或扣押的措施；没有直接执行外国没收令或排除了《公约》确立的某些犯罪
第五十五条	28	61	缺少使外国命令生效或取得国内搜查、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》不可用作条约依据
第五十六条	11	12	自发传递信息方面的措施不足和缺乏这方面的授权；仅向数量有限的几个国家传递关于某些类别犯罪的所得的信息
第五十七条	32	97	向提出请求的缔约国返还犯罪所得方面的立法措施或其他措施不充分；没有关于费用或扣除司法协助程序中费用的方法的规定；返还程序中没有对善意第三方权利的保护
第五十八条	17	20	金融情报机构缺乏紧急冻结权；金融情报机构资源分配不足和能力不足，包括在机构间和国际合作领域
第五十九条	12	12	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缺乏或不足

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

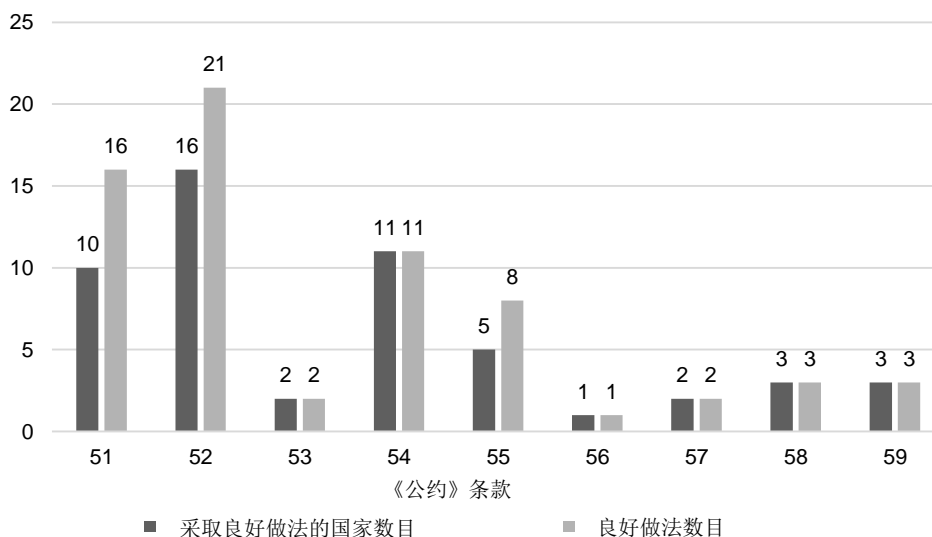


表 2

《联合国反腐败公约》第五章实施过程中最普遍的良好做法

《公约》条款	采取良好做法的国家数目	良好做法数目	最普遍的良好挑战（按《公约》条款排列）
第五十一条	10	16	积极参与发展和促进国际合作；为资产追回作出强有力的体制安排，并发布关于资产追回的指导意见
第五十二条	16	21	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；与其他国家分享金融情报；有效的资产申报制度
第五十三条	2	2	外国在另一法域的法院提起民事诉讼，以确定通过腐败犯罪获得的财产的产权或所有权，或就此类犯罪造成的损害要求赔偿或损害赔偿时，与任何其他法人一样对待
第五十四条	11	11	在基于定罪和非定罪的程序中提供资产追回措施方面国际合作的能力；执行外国冻结、扣押或没收令或发布国内冻结、扣押或没收令的证据要求和形式要求较低；设立专门的资产追回机构
第五十五条	5	8	请求国与被请求国之间密切合作与协商；使用《公约》作为司法协助的法律依据；在优先国家派驻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；设立没收资产基金以向被害人提供补偿
第五十八条	3	3	与其他金融情报机构密切合作；金融情报机构出具的报告可以作为证据纳入司法程序
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》用作法律依据或直接适用《公约》的自动执行条款

三. 《联合国反腐败公约》第五章实施情况

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. 关于资产追回的框架或安排（第五十一条），各国在建立其资产追回立法框架时多采取两种不同的方法。几个国家颁布了单一或专门的立法文书。另一些国家可以适用不同国内法中规定的各种程序以追回和返还资产，例如关于刑事诉讼、司法互助、反洗钱或反腐败的法律。在后一种情况下，由于程序由不同的法律管辖，一些国家只能向指定的外国或就有限的基本犯罪，或在严格适用两国公认犯罪要求的前提下，提供资产追回方面的司法协助，这些都被确定为挑战。发现几个国家的资产追回制度仍处于早期发展阶段。

6. 大多数国家没有将存在双边或多边条约作为没收目的的合作的条件，而是可以在对等、国内立法的基础上或者同时以两者为基础提供司法协助。在许多国家，《反腐败公约》或区域条约可以直接适用，这往往使自动执行条款得以直接适用。一些国家拥有直接适用《公约》的成功案例，包括资产返还方面的成功案例。在一些国家，虽然《公约》可用作合作的法律依据，但这些国家必须在其国内立法中另外指定可与之合作的国家，在某些情况下，这些国家并未包括《公约》的所有缔约国。两个可以直接适用《公约》的国家提到，由于没有明确的国内政策和程序，在此种适用方面遇到了困难。五个国家收到了关于直接适用《公约》或将所有缔约国纳入国内司法协助制度的建议。

7. 除立法外，各国在寻求协助时还依赖请求国提供的指导意见。五个国家已经制定或即将制定资产追回指南，另有五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。一些国家还编制了司法协助请求示范表格。印发此类指导意见文件被确定为促进资产追回进程的良好做法。为了建设内部能力，一个国家正在编写一本内部程序手册，其中列出在执行国际合作请求时应当遵循的步骤和程序。一个国家在其他国家派驻专家，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，以便除其他外协助司法互助事宜。

8. 在体制层面，各缔约国采用的方法有所不同，或使用集中方法，或使用分散方法。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，以此作为资产追回的体制安排。在后一种安排下，不同机构资产追回任务的重叠和机构间协调在许多国家构成实际挑战。一个国家成立了专门的资产追回工作队，以提供一种协调一致的综合性方法，这种做法被确定是一种良好做法。

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有所不同。虽然一些国家报告了相当数量的成功案例，但一些国家表示，它们从未收到过与资产追回有关的请求，尽管在其法域内有可能的法律途径（更多信息见下文 D 节）。八个国家表示，它们从未正式拒绝过与资产追回有关的请求。

10. 在区域趋势方面，非洲国家组、亚洲—太平洋国家组和西欧和其他国家组中大约半数国家，以及东欧国家组的所有国家都收到了建议，内容除其他外涉及加强与国际合作和资产追回有关的措施，以及加强体制安排和这一领域从业人员的能力。

11. 几乎所有受审议国家都允许自发传递可能导致根据《公约》第五章提出请求的信息（第五十六条）。一些国家在与反洗钱、司法协助或反腐败有关的立法中规定了各自的法律依据，而另一些国家则规定根据双边或多边司法协助条约或根据《公约》传递此类信息。几个国家还提到其金融情报机构与外国对应方就主动传递信息订立的谅解备忘录。在许多情况下，这样的传递受到保密要求的约束。一个国家在其司法协助准则中提供了主动共享信息的指导意见。不过，未对自发传递信息制定专门立法的国家的现行做法是在事先未收到请求的情况下提供协助。

12. 除了具体立法或实践之外，通过从业人员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机构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，该集团是安全交换金融情报的平台。此外，受审议国中几乎半数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区域资产追回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，一个国家由于缺乏法律依据而无法自发分享信息。

13. 四分之一受审议国收到了关于自发分享信息的建议，特别是关于加强主动披露《公约》规定犯罪所得的信息的措施或与更广泛的外国分享此类信息的建议。

14. 所有国家都批准了多边或双边协定，或作出了相关安排，以加强根据第五章开展的国际合作（第五十九条）。一个国家缔结了 160 项关于刑事事项的双边条约，但另一个国家尚未缔结任何此类双边条约或协定，这种情况被确定是一项挑战。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和谅解备忘录，另一些国家则列举了金融情报机构或反腐败机构等专门机构与外国对应方之间缔结的谅解备忘录。

15. 亚洲 - 太平洋国家组超过三分之一的国家以及西欧和其他国家组、非洲国家组以及拉丁美洲和加勒比国家组大致四分之一的国家收到了关于缔结双边或多边协定或安排的建议。

B. 预防和监测犯罪所得的转移；金融情报机构（第五十二和五十八条）²

16. 所有缔约国都采取了各种预防和监测犯罪所得转移的措施（第五十二条）。各国在其反洗钱制度中广泛采用基于风险的办法。几乎所有缔约国都在其反洗钱法或其他金融立法中要求根据第五十二条第一款进行客户尽职调查，但程度有所不同。少数国家还对违反客户尽职调查要求的行为实行政治制裁，或在某些情况下实施刑事制裁。此外，除两个国家外，所有国家都已采取确定实益所有人包括存入大额账户的资金的实益所有人身份的措施，在这种情况下始终适用强化的尽职调查。然而，一些国家在实践中在识别实益所有人身份方面遇到挑战，特别是与复杂法律结构有关。一些尚未对“大额账户”作出界定的国家可以在基于客户类别、商业关系、产品或业务而确定较高洗钱风险的情况下适用强化的客户尽职调查。

² 读者也不妨参考《公约》第二章（预防措施）实施情况专题报告（CAC/COSP/IRG/2020/3/Rev.1）中所载关于第八和第十四条实施情况的相关资料。

17. 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密切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。一些国家还为各报告实体提供了用来识别政治公众人物的身份的筛查工具。然而，各缔约国在界定政治公众人物的范围方面做法有所不同：一些国家对国内和国外政治公众人物采用相同标准，而另一些国家将国外政治公众人物与国内政治公众人物区分开来，将国内公众人物排除在政治公众人物的定义之外，或提供一个国内政治公众人物的定义或名单。后一种做法反过来又给确定外国政治公众人物带来了挑战。不同的做法可能归因于各国对国内和国外政治公众人物构成的风险持有不同的看法。此外，在几个国家，家庭成员和关系密切者的范围不明确，有些国家甚至不能将家庭成员或关系密切者纳入政治公众人物强化审查的范围。

18. 大多数缔约国均已向包括金融机构在内的报告实体发布咨询意见或准则，以实施强化审查（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。此外，一个国家提到，其金融情报机构可以向报告实体签发监测客户的授权书，而其他一些国家则要求其金融机构对于来自高风险法域的人的业务关系和交易加强尽职调查。然而，超过三分之一的缔约国，多数是非洲国家组和亚洲 - 太平洋国家组的缔约国，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。

19. 所有国家都已制定立法，对金融机构保持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，甚至长达 25 年，依信息的敏感性而定。非洲国家组和亚洲 - 太平洋国家组中只有少数国家收到了关于执行这一规定的建议。

20. 多数缔约国均采取了措施，意在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）。所有国家都要求金融机构拒绝与此类空壳银行建立关系。超过三分之二的缔约国还报告了关于禁止与这类机构以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保持代理银行关系的措施。向亚洲 - 太平洋国家组和拉丁美洲和加勒比国家组的国家提出了较多建议。

21. 大多数国家制定了有关某些级别公职人员的财产申报制度（第五十二条第五款）。然而，受披露义务约束的官员类别和须申报的资产范围有所不同。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领导人、部长或其他高级官员。此外，一些国家要求担任被认为特别容易腐败的公职的人员，特别是那些处理采购、公共承包或财务事务的人员申报资产。一些国家还将部分公职人员的紧密家庭成员如配偶和子女列入了受披露要求约束者名单。几个国家要求申报广泛的资产，包括金融利益、董事职务、股权、投资性财产、担任公职情况、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，而在另一些国家，外国资产被排除在外。此外，一些国家选择了侧重于利益披露而不仅仅是资产披露的制度。

22. 注意到财产披露制度的有效性有一些差异，特别是在提交的频率和资产申报的核查方面。一些国家要求其公职人员每隔几年和离任时提交财产披露表，而另一些国家则额外要求公职人员上任后或每当发生重大变化时立即提交财产披露表。在核查提交的信息方面确定了一些挑战，包括缺乏全面的核查制度、缺少电子存档系统、资源不足和能力受限。在实践中，只有几个国家可以使用电子工具

进行申报与核查。此外，不到一半的国家规定对虚假申报等不遵守财产申报要求的行为实施制裁，如罚款、扣减工资、对未申报部分的资产征税或监禁。此外，在实践中发现执行此类制裁是一项挑战，特别是在没有实施有效的核查或报告制度的情况下。

23. 各国执行这一条款的另一个差异与公众获取资产申报信息有关。例如，一些国家要求以纸质形式提交申报，并且除非展开刑事调查，否则此类申报保持密封状态。一个国家报告说，一旦提交了新的披露信息，就不再保留以前的披露信息。少数国家向公众提供部分资产申报信息、以摘要形式提供或通过公共登记册提供，而另一些国家仅批准执法机构接触申报信息，或规定只有在提出要求或经批准后才可接触。例如，在两个国家，无法在网上获得申报信息，但在宪法法院或在提出请求后查阅申报信息。另一个国家规定公众可在向道德操守问题专员提出善意申诉并支付费用后查看信息。有两个国家只公开提供总统和副总统等高级官员提交的申报信息。

24. 只有几个国家可在必要时与其他缔约国的主管机关交换这种资料，以便对腐败犯罪的所得进行调查、主张权利并予以追回。在这方面，有一个国家规定必须告知有关公职人员将与谁分享信息，并必须向其提供在 14 天内提出异议的机会，而另两个国家表示，只有在展开国内调查或在刑事诉讼中才能与外国机关分享申报中所载的信息。

25. 关于区域差异，东欧国家组的所有国家和其他区域组大约一半的国家都确定了挑战。只确定了两种良好做法，一个是非洲国家组的一个国家采取的良好做法，另一个是亚洲 - 太平洋国家组的一个国家采取的良好做法。

26. 少数国家已采取措施，要求在外国金融账户中拥有利益、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）。虽然有些国家的立法要求提交这种报告，但发现执行起来相当困难。作为执行这一条款的替代办法，两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、资产和账户，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。大多数国家收到了与执行这一条款有关的建议。

27. 关于区域趋势，已确定拉丁美洲和加勒比国家组的所有缔约国和其他区域组的一半缔约国在执行这一条款方面面临挑战。

方框

与第五十二条有关确定的良好做法数目最多

一些国家，特别是欧洲联盟成员国设立了实益所有权登记册，这被确定是一种良好做法，同时非洲国家组和东欧国家组的一些国家将国内和外国政治公众人物均纳入政治公众人物的定义，这种做法也受到赞扬。此外，一个国家的反腐败法要求向国家反腐败机构提交财产申报，并附上能够证明资产和负债实际存在的证明材料，包括上一纳税年度自然人缴纳所得税的证据。

28. 所有国家均设有金融情报机构，负责接收、分析和向主管机关转递可疑金融交易的报告（第五十八条）。这些金融情报机构通常是自治或独立的，四分之三以

上国家的金融情报机构是埃格蒙特集团的成员。在未要求其金融情报机构成为埃格蒙特集团成员的十个国家中，有七个是非洲国家组的成员。还报告了一系列其他挑战，特别是非洲国家组和亚洲 - 太平洋国家组国家报告的挑战，包括分配给金融情报机构的资源不足、这些机构的能力有限以及缺乏内部协调和国际合作。

29. 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，一些缔约国的金融情报机构有权在紧急情况下采取临时措施，如在紧急情况下冻结资产或暂停交易长达 48 小时或 72 小时，甚至 7 天或 14 天。在一个国家，金融情报机构有义务在 24 小时内将这种临时措施通知法官。向金融情报机构没有这种权力的几个国家提出了建议。

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

30. 在几乎所有受审议国，外国可提起民事诉讼，以便确立对财产的产权或所有权（第五十三条第(一)项）。在大多数国家，可通过民事诉讼就《公约》所规定罪行造成的伤害获得补偿或损害赔偿（第五十三条第(二)项），而在一些国家，也可以在刑事诉讼中确定原来的合法所有权和（或）下令赔偿。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。非洲国家组有六分之一的国家、西欧和其他国家组有三分之二的国家报告称，外国曾在其法院提起民事诉讼，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。

31. 在许多国家，立法赋予法人以诉讼地位，而法人的定义包括国家。一个国家将诉讼地位限于外国的个人、组织或实体，但规定国家不得提起民事诉讼。但在刑事诉讼中外国可以被视为被害人，并被赋予相应的权利。在没有这种规定的国家，主要是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。仅在两个国家，外国无法提起诉讼要求补偿或损害赔偿；在这两个国家中，有一个国家无法承认别国的合法所有权主张。

32. 与国家和其他法人之间没有区别的趋势一致，许多国家提到刑事诉讼中被害人或善意第三方的一般权利，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）。有一个国家尚未实施第五十三条第(三)项，而另一个国家已有国内立法，但没有扩及外国。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在刑事或归还程序中确定一国的善意和（或）原来的合法所有权。在介绍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的情况下，允许在追回程序的任何阶段向被害人归还财产，甚至在没有提出所有权主张之时、在调查阶段或者没收属于非定罪没收的情况下。在另一个国家，在就没收令作出决定时，可将未判决或计划进行的民事诉讼考虑在内，外国在证明财产非犯罪所得之后，可以申请财产转移。在一个国家，被害人及其代表和继承人都可以提起刑事诉讼，以使其合法所有权得到承认。在一些国家，本国不存在

允许外国在没收程序中使其合法所有权得到承认的手段，但有一个国家指出，正在进行这方面的立法改革。

33. 只有少数几个国家说明了向潜在被害人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。在一个国家，当财产所有者身份未知或无法找到时，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。

34. 虽然只有西欧和其他国家组的两个国家和亚洲-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，但东欧国家组和非洲国家组中各有三分之二国家，以及拉丁美洲和加勒比国家组的四分之三的国家都收到了建议，即在法律中明确规定或在实践中确保追回机制，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。

35. 大多数国家已采取措施，以便能够不经过刑事定罪而没收（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，民事没收具有举证责任较少的优点。有几个国家可以在某人潜逃或死亡的情况下选择非定罪没收，或者在涉及严重犯罪或财产被认为受到污染的案件中选择民事没收。

36. 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，其财产继承人不会被授予第三方保护权。同样，在一个国家，除允许在诉讼时效禁止定罪的情况下没收资产外，在没有具体犯罪证据但法院确信收益来自犯罪的情况下，如果基于洗钱等严重犯罪的嫌疑扣押资产，则可以没收资产。如果法院确定资产价值和被告的合法收入之间存在重大差距，则举证资产的合法来源的责任转移到被告身上。同样，另一个国家允许没收法院确定是通过腐败或经济犯罪行为获得的来源不明的资产，一个国家允许其独立的反腐败委员会就公职人员非法获得的资产启动非定罪没收程序，并且在宪法中规定了这一权限。

37. 近四分之一的缔约国尚未确立非定罪没收或充公，有四个国家将此类没收或充公限于“严重犯罪相关活动”的所得或工具，或洗钱或非法获益案件。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四分之三的国家以及东欧国家组及西欧和其他国家组各有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。

38. 虽然超出了第二周期审议的范围，但关于第五十四条第二款第(三)项，几个国家报告了它们在管理被扣押资产方面采取的措施。采取的方法多种多样。在某些情况下，执法、税务或金融机关处理被扣押和没收资产的管理、保存和出售或使用；在其他情况下，设有专门的资产管理机构或单位。³一个国家明确将被扣押或

³ 关于第一周期收集的资产管理信息的概述，见《〈联合国反腐败公约〉实施情况：刑事定罪、执法和国际合作》，第2版（2017年，维也纳），第133-137页。

没收财产纳入了根据其机构得到的授权开展的国际合作中，另一个国家将资产追回案件中提供司法协助和被扣押资产的管理集中在一个机构。此外，在一个国家，资产管理明确包括对资产质量的评估，以及确定保全资产所需的步骤，例如进行销售和投资及将所得存入信托基金。两个国家强调了实际挑战和预算方面的挑战，另一个国家设立的检察官办公室的专门资产管理部门因其管辖范围有限即仅涵盖洗钱和资助恐怖主义案件而面临挑战。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，或照看被扣押或没收的交易或业务，包括其雇员。一些国家制定了出售或处置易腐财产的条例，一个国家还允许在维护费用超过资产价值时出售资产。

39. 非洲国家组、亚洲-太平洋国家组、东欧国家组以及拉丁美洲和加勒比国家组约一半的国家收到了建议，即引入保全待没收财产的机制或加强现有机制。在审议期间，非洲国家组的一个国家和亚洲-太平洋国家组的两个国家正在考虑设立中央资产管理办公室。

40. 虽然有几个国家指出未曾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(-)项）。所有区域的绝大多数国家都要求国内机关——通常是法院，有时是中央机关或总检察长——以登记、审查和确认可执行性的形式执行许可程序。欧洲联盟要求成员国相互承认和执行冻结和没收令，而不要求进一步手续。非洲国家组的三个国家以及西欧和其他国家组的三个国家也允许直接执行外国的非定罪没收令。一个国家采用混合做法，允许直接执行与其签订条约的国家签发的没收令，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。四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。其中一个国家规定则在所有其他情况下可以取得国内命令。同样，有两个国家将可执行的没收令的范围限定为基于基本犯罪依接收国国内立法属于“严重犯罪”而发出的没收令。这两个国家中的一个接受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不得上诉，以此作为登记外国没收令的充分证明，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。

41. 三个缔约国不能直接或通过相关国内机关执行外国没收令，必须取得国内没收令。一个国家可以直接执行外国命令，也可以根据外国没收请求取得国内命令。在两个可直接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，同时将外国请求附于一份书面证词之后，用作证据。在其中一个国家，此后 24 小时内可搜查、扣押甚至没收财产。大多数国家可以通过裁定洗钱罪来没收财产，而不必区分财产的来源。

42. 向 10 个国家发出了关于具备执行外国命令的能力、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命令的建议。

43. 大多数国家可以执行外国法院签发的冻结或扣押令，有时甚至可以执行另一个主管机关发出的冻结或扣押令，或者可以应另一个国家的请求冻结或扣押资产。可以直接执行，有时在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之后，也可以间接执行，即通过发布一项相应的国内命令来执行（第五十四条第二款第(-)至(-)项）。与没收令一样，六个国家规定，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称为“严重”的罪行时，才能执行搜查令和扣押令；另外，其中一个国家仅可以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，一个国家将协助限于签发搜查令。在少数国家，关于执行临时措施请求的措施由国内机关酌情决定。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。

44. 五个国家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，有时甚至可以仅凭媒体报道或外国的逮捕或刑事指控而发布命令。在一个国家，以电子方式提交外国扣押请求已足够，这个国家赋予其金融情报机构在没有法院命令的情况下发布账户冻结令的权力，最长 7 天，并授权执法机关在没有法院命令的情况下冻结或扣押财产，最长 14 天。在另一个国家，如果法律援助请求不符合法律要求，主管机关仍然可以采取临时措施，以避免不可弥补的损害，直到请求得到修正。

45. 几个国家不要求有关冻结或扣押资产的司法协助请求使用外交渠道，而是接受非正式合作，如警察之间的合作或金融情报机构或资产追回办公室之间的合作。在几个国家，国内刑事诉讼中可用的措施和程序，包括与追查、冻结、扣押和没收财产有关的措施和程序，在国际合作中同样可用。

46. 16 个国家收到了根据第五十四条第二款以及第五十五条第一至第二款提出的建议，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。

47. 尽管大多数国家已制定便利执行关于搜查、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至第二款），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，总体上几乎没有处理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至第二款的实施情况。在曾收到请求的国家中，一个国家报告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，这促成在被请求国成功没收了资产。

48. 除一个国家外，所有国家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），并且协助的提供须遵守国内程序法或任何双边或多边协定或安排（第五十五条第四款）。请求所需的内容包括满足两国公认犯罪要求或者实践中采用的相称性审查的信息、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说明，而另一个国家则保留就执行事项听取被判刑人的意见的权利。有两个国家要求将请求翻译成其一种官方语文，其中一个国家要求译文由经认证的法庭口译员核实。另一个国家允许请求及所附文件使用请求方或被请求方的语文。

49. 除三个国家外，所有国家都列举了拒绝收到的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过渡负担作为可能予以拒绝的理由。一个国家不论财产的最低价值如何均执行请求，但又对请求国提出了额外的费用要求。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，各国在

取消临时措施或拒绝协助之前要求提出请求的国家提供此类证据。非洲国家组的两个国家和亚洲 - 太平洋国家组的两个国家表示，追回资产方面的合作请求从未被拒绝过。一个国家在合理时限内未收到要求提供的补充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，而另一个国家如果在既定时限内没有收到所请求的补充信息，则选择拒绝请求。

50. 各国列出的拒绝请求的其他理由包括，基本犯罪不能在请求国得到起诉，原因包括缺乏两国公认犯罪依据，与国内调查、起诉或司法程序相冲突，请求国不当拖延，或者超过了请求国或被请求国的诉讼时效。拒绝请求的其他理由包括可能妨碍或威胁被请求国的公共秩序、主权、安全或基本法律原则；给请求国的资源造成过重负担；对任何人的安全可能构成危险；以及起诉具有政治性质的罪行，或起诉被认为是歧视一个人的种族、性别、宗教、国籍或政治观点。在资产追回程序被认为具有惩罚性的情况下，违反一事不再理原则是拒绝的理由。如果外国裁定是在未对辩护方权利给予充分保障的情况下签发的，一国可以拒绝提出的请求，如果基本证据是通过犯罪行为取得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。

51. 除八个国家外，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，并且提出请求的国家将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）。有的国家制定了关于这个问题的具体立法，直接适用《公约》，有 12 个国家可以作为惯例开展协商，如基于尽可能多地提供援助的政策。这 12 个国家被建议在这方面修正其法律。

52. 在自动执行《公约》的国家，有关机关认为必须开展协商。两个国家将关于协商的规定纳入了所有双边条约，其中一个国家确保即便在情况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常见做法的国家，在取消任何临时措施之前，将向提出请求的国家发出通知。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提出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正式和非正式会议，以解决关于所提交的司法协助请求的问题。少数国家鼓励外国机关在提交正式请求之前提交请求草稿以供审查，确保所有必要信息都包括在内。一个国家报告称已就某一命令的形式和内容与另一国家举行了长达数月的讨论，最终使该命令顺利完成登记。另一个国家利用与同一区域国家的高级官方会议作为讨论和协调的平台，而另一个国家可以允许请求国的主管机关参与请求的执行。

D. 资产的返还和处分（第五十七条）

53. 与前几个专题报告中观察到的趋势相一致，几乎没有国家在返还大量资产方面拥有实际经验，而大多数国家指出迄今未曾进行过返还，原因通常是没有收到或提出过请求。

54. 大多数国家都制定了关于资产的返还和处分的规定，尽管在有些国家，规定在严格界定的程序条件下或者由相关部长酌定，仅对某些犯罪进行资产返还。一个国家只能根据双边条约或安排返还没收的资产，否则将保留任何此类资产。只有三个国家有返还扣押资产的法律依据。其中一个国家依靠资产分享协定移交没收的财产，一个国家则避免为返还扣押的物品而没收，第三个国家则无法澄清关

于返还没收的资产的程序。在一些国家，可以直接适用《公约》返还被没收的财产,同时可以在关于司法协助、刑事诉讼程序或犯罪所得的法律中，或者有时可以在关于反腐败、反洗钱或打击资助恐怖主义行为的法律中找到刑事事项国际合作的国内法律依据。四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，并确保实施第五十七条。

55. 在大多数国家，资产被没收后即成为国家财产，但之后可以返还给提出请求的国家（第五十七条第二至第三款）。除两个国家外，所有国家的适用立法都对保护追回和返还程序中善意第三方的权益作出了规定（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被害人直接移交被没收的资产，即便该国未提出请求或没有作出刑事定罪。在另一个国家，只有有充分合理的证据表明提出请求的国家的所有权，才能返还资产。两个国家的立法规定，扣押的物品必须返还给因一项犯罪而失去财产的人。其中一个国家规定从没收资产基金中支付款项，以满足外国法域根据条约或资产分享协定对没收的资产提出的主张。另一个国家要求，如果受害方能够证明他们不能通过强制执行一项所有权充分满足其主张，就需要对其进行赔偿。

56. 虽然大多数国家的立法设想有可能就没收的资产达成资产分享协议，建立被害人赔偿机制和保护善意第三方，但在挪用公款或清洗这些挪用的资金的案件中，任何国家的国内立法并未设想强制、无条件返还（第五十七条第三款第(-)项）。取而代之的是，返还通常由主管机关自由裁量，而可以直接适用《公约》的国家则表示，这种自由裁量权受第五十七条第三款约束。一个国家在关于依《公约》提出的请求的资产追回指南中专门提到了第五十七条第三款的场景，而在其他情况下，它依赖常设或临时资产分享协议，但有关机关遵循相关赔偿原则，这些原则有助于确定应当对其他国家的经济犯罪被害人进行赔偿以及要求迅速采取行动将资金返还受影响的国家、公司或个人的案件。欧洲联盟成员国对返还没收资产适用了一项有区别的欧洲联盟内部框架，该框架规定，超过一定门槛，自动按 50/50 分享，而拉丁美洲和加勒比国家组的一个国家与其他四个国家签订了双边条约，根据这些条约，将平分追回的财产。

57. 拉丁美洲和加勒比国家组和东欧国家组的所有国家、非洲国家组和亚洲 - 太平洋国家组约三分之二的国家以及西欧和其他国家组四分之一的国家收到了关于返还资产的建议，其中特别侧重于挪用公款案件中的强制返还。

58. 大多数缔约国均可扣除在为返还或处分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）。虽然在一个国家，没收的部分资产仍归该国所有，只有在追回是司法合作的结果时，才有可能分享财产，但几个国家通常全额返还资产，不作任何扣除。两个国家指出只有在特殊情况下才会扣除费用；其中一个国家称，迄今为止，一直是全额返还资产，另一个国家与请求国商定了巨额或特殊性质的费用的数额。

59. 大多数缔约国可就所没收财产的最后处分逐案订立协定或安排，少数国家已订立此类协定或安排，从而向请求国成功返还或部分返还了资产（第五十七条第五款）。一个国家称，其纳税人被确定为潜在腐败罪行的被害人，返还该国的资金用于投资社会项目以造福社会。

四. 前景

60. 本报告反映了对 44 份已完成执行摘要以及国别审议报告中所载更详细资料进行的分析。随着从已完成国别审议中得到更多数据，将进行更全面的趋势分析，并在今后版本的专题报告和区域增编中确定更多详细情况，以使实施情况审议组随时了解审议过程中确定的成功事例和挑战。
