



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
30 August 2022
Chinese
Original: English

实施情况审议组

第十三届会议第二次续会

2022年11月7日至11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》第二章和第五章中具有跨领域性质的条款的
实施情况

秘书处编写的专题报告

摘要

本报告汇编了截至2022年8月在联合国反腐败公约实施情况审议机制第二周期期间确定的成功经验、良好做法、挑战和意见的现有信息，重点关注《公约》第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）实施方面的交叉问题。本报告还努力找出与第一审议周期的结论之间的相关性。



一. 报告的范围和结构

1. 本专题报告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，汇编了该机制所产生的执行摘要和国别审议报告所载的关于成功经验、良好做法、挑战和意见的最相关信息。
2. 为了提供关于缔约国实施《公约》情况的更详细信息，本报告载有关于《公约》第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）相关贯穿各领域问题实施情况的信息。相关补充信息见关于第二章和第五章实施情况的专题报告（分别为 [CAC/COSP/IRG/2022/3](#) 和 [CAC/COSP/IRG/2022/7](#)），这两份报告侧重于第二周期审议的其他专题和条款。关于第二章的专题报告已于 2022 年 6 月提交实施情况审议组，因此该报告中分析的审议数量较少。¹所以不同报告的结论可能因起草报告时所掌握的资料而有所不同。
3. 本报告依据的是截至 2022 年 8 月 12 日已完成的 62 份执行摘要和国别审议报告中所载的信息。²本报告重点关注实施情况的当前趋势和实例，并载有展示最常见挑战和良好做法的累积表格和图表。³区域差异已得到适当反映。
4. 本报告采用类似执行摘要的结构，将密切相关的条款和主题分别归类。更具体而言，本报告分析了以下方面：资产申报、财产申报制度和防止利益冲突（第七条第四款；第八条第五款；以及第五十二条第五款和第六款）；确定实际受益人身份（第十二条第二款第(三)项；第十四条第一款第(一)项；和第五十二条第一款）；以及预防洗钱的措施、预防和侦查犯罪所得的转移以及金融情报机构（第十四条、第五十二条和第五十八条）。
5. 由于在第二审议周期中定稿的执行摘要和国别审议报告数量有所增加，因而更具代表性，本报告还努力提供信息，说明第一审议周期（第三和第四章）和第二审议周期（第二和第五章）审议的某些条款之间的相互关系，并以先前的专题报告为基础。

二. 对《公约》第二和第五章部分条款的跨领域规定实施工作中的挑战和良好做法的一般性意见

6. 下文图表和表格概述了第二和第五章部分条款实施过程中确定的最普遍挑战和良好做法，按《公约》条款分列。为了更好地比较各项规定，整条内容全分析的条款信息载于图一和图三，只有某些分项得到分析的条款信息载于图二和图四。

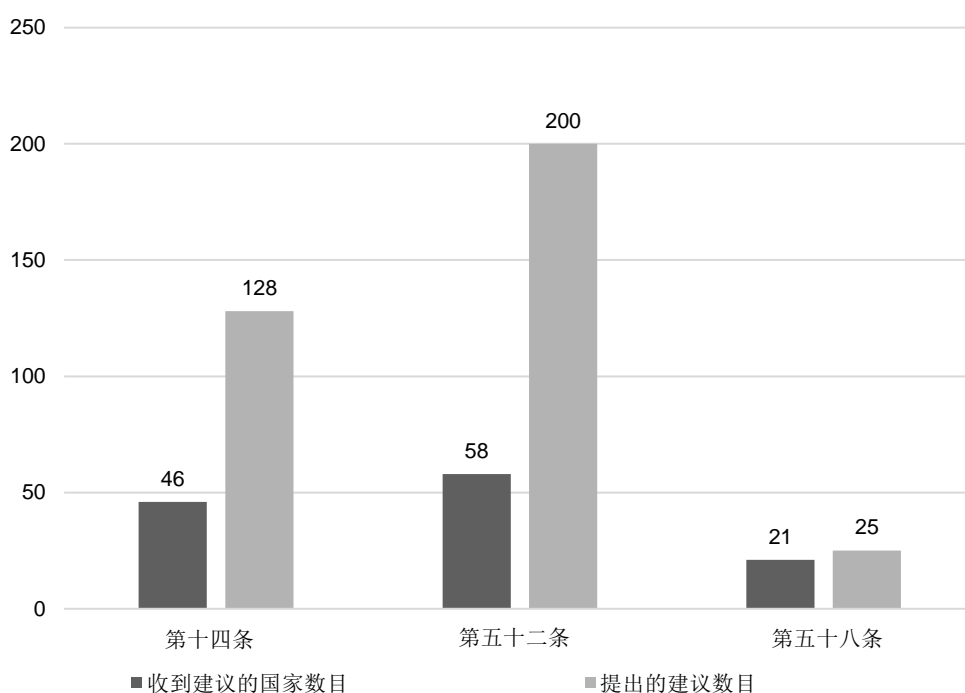
¹ 2022 年 6 月向实施情况审议组提交的关于第二章的专题报告（[CAC/COSP/IRG/2022/3](#)）分析了 58 项审议的执行摘要和国别审议报告。

² 本报告基于对非洲国家组完成的 19 项审议、对亚洲—太平洋国家组完成的 20 项审议、对西欧和其他国家组完成的 10 项审议、对拉丁美洲和加勒比国家组完成的 7 项审议以及对东欧国家组完成的 6 项审议。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。

³ 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；报告全文会列明作为良好做法例证介绍的国家名称。将在一份会议室文件中向实施情况审议组提供所确定的与所审议条款有关的良好做法的完整清单。

图一

在实施《公约》第十四条、第五十二条和第五十八条方面确定的挑战，按条款分列



图二

在实施《公约》第七条第四款、第八条第五款、第十二条第二款第(三)项、第十四条第一款第(一)项、以及第五十二条第一款、第五款和第六款方面确定的挑战，按条款分列

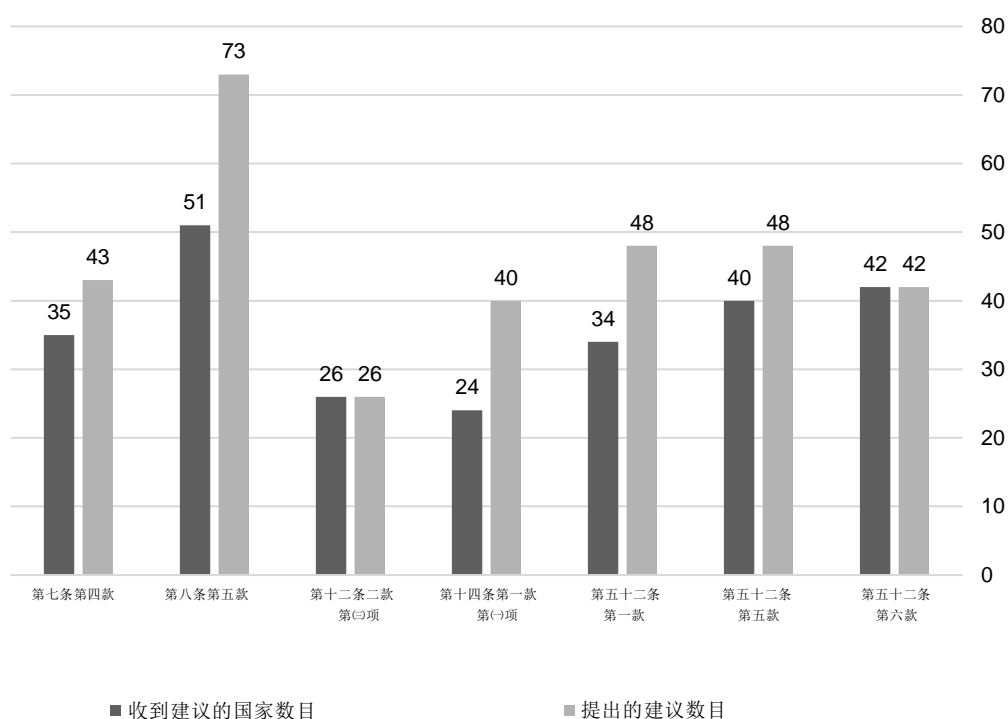
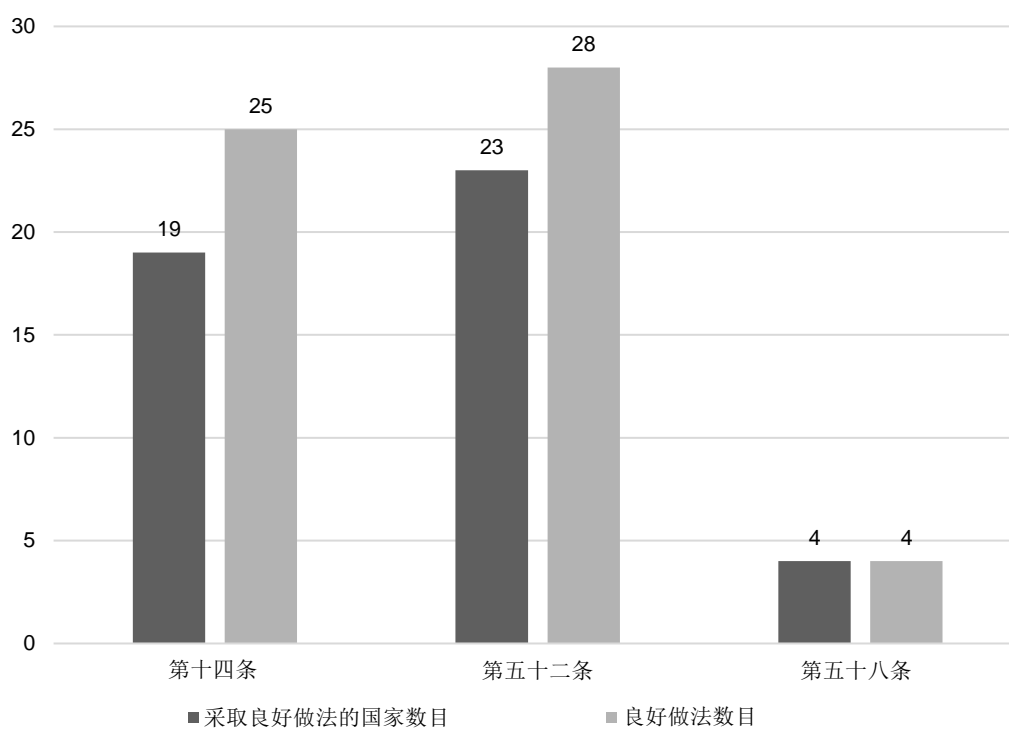


表 1
在实施《公约》部分规定方面最普遍的挑战

《公约》条款	实施方面最普遍的挑战（按《公约》条款排列）
第七条第四款	采用或加强防止利益冲突的制度
第八条第五款	职务外活动、任职、投资、资产以及贵重馈赠或者重大利益的申报；申报核实
第十二条第二款第(三)项	增进私营实体所有者和管理者的透明度
第十四条第一款第(一)项	金融监管体制薄弱；没有或未有效确定实际受益人身份；未实施基于风险的方法
第十四条第一款第(二)项至第五款	在旨在打击洗钱和资助恐怖主义行为的法规和监督框架方面具体国家存在差距；未完全执行金融行动特别工作组和类似金融行动特别工作组的区域机构等其他国际监测机构提出的标准和建议；检测和监测现金和不记名流通票据跨境转移的措施不足；对货币或价值转移服务监管不力
第五十二条第一款	确定国外和国内政治公众人物和实际受益人的身份；政治公众人物范围存在不足之处
第五十二条第二款至第四款	咨询意见的发布工作不充分；禁止“空壳银行”；主管机关资源不足
第五十二条第五款	财产申报制度成效不彰
第五十二条第六款	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
第五十八条	金融情报机构缺乏紧急冻结权；金融情报机构资源分配和独立性不足以及能力不够，包括在机构间合作和国际合作领域均是如此

图三

在实施《公约》第十四条、第五十二条和第五十八条方面确定的良好做法，按条款分列



图四

在实施《公约》第七条第四款、第八条第五款、第十二条第二款第(三)项、第十四条第一款第(一)项以及第五十二条第一款、第五款和第六款方面确定的良好做法，按条款分列

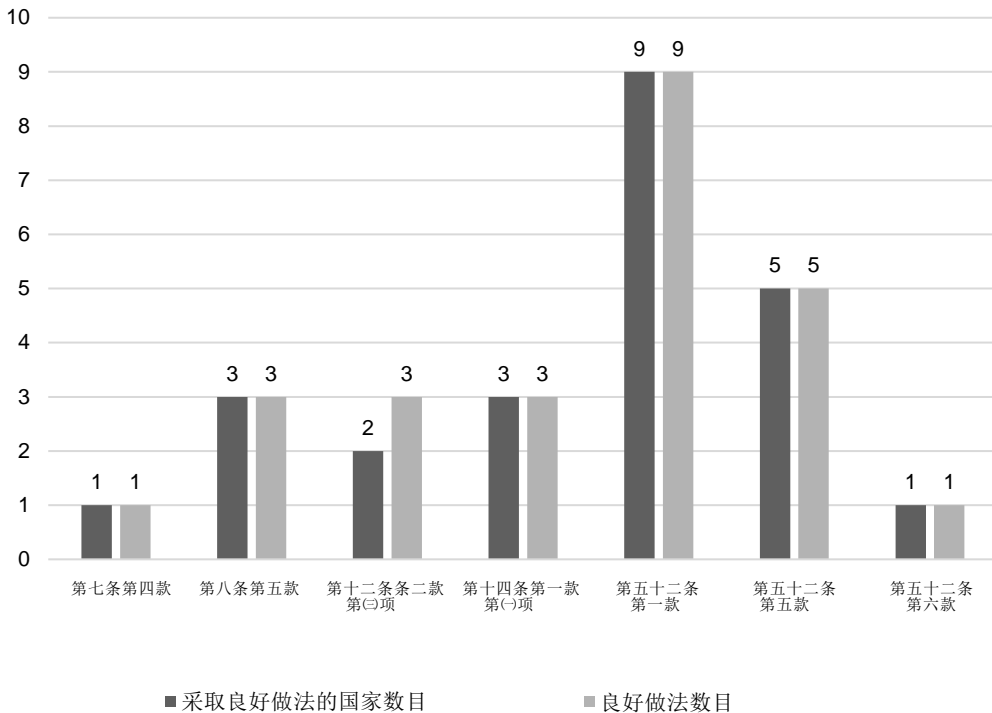


表 2

在实施《公约》部分规定方面最普遍的良好做法

《公约》条款	最普遍的良好做法（按《公约》条款排列）
第七条第四款	采用结构化方法提高透明度，预防和管理利益冲突
第八条第五款	努力建立或加强资产申报制度
第十二条第二款第(三)项	建立企业登记册；公布实益所有权信息
第十四条第一款第(一)项	建立健全的国家预防洗钱和资助恐怖主义行为制度；建立公共实益所有权登记册；金融机构外联活动
第十四条第一款第(二)项至第五款	良好的机构间协调；促进区域和国际反洗钱合作
第五十二条第一款	政治公众人物的定义包括国内政治公众人物；公布实益所有权信息
第五十二条第二款至第四款	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；

《公约》条款	最普遍的良好做法（按《公约》条款排列）
第七条第四款	采用结构化方法提高透明度，预防和管理利益冲突
第八条第五款	努力建立或加强资产申报制度
第十二条第二款第(三)项	建立企业登记册；公布实益所有权信息
第十四条第一款第(一)项	建立健全的国家预防洗钱和资助恐怖主义行为制度；建立公共实益所有权登记册；金融机构外联活动
第五十二条第五款	有效的资产申报制度；申报核实
第五十二条第六款	努力加强资产申报制度
第五十八条	与外国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

7. 就第十四条、第五十二条和第五十八条共确定了 453 项挑战。尽管数目很大，但已完成审议的国家的样本数量仍然有限，仅为缔约国的三分之一，这与先前的分析一样，意味着现在进行更广泛的分析还为时过早。不过，有可能进一步确定实施情况审议组前几届会议所分析的初步趋势。

8. 实施情况审议机制第二周期所审议的两章之间的相互联系从所确定的挑战和良好做法方面来看仍然引人注目。例如，第八条和第五十二条都包括与资产申报有关的规定；三分之一已确定技术需要的国家列举了这方面的需要，其中半数国家列举了与每一条有关的需要。第十四条和第五十八条也显示出这种相互联系，其中涉及针对这两章确定的金融调查能力建设。

三. 对《公约》第二章和第五章中跨领域问题的分析

A. 防止公共部门内的利益冲突、资产申报和财产申报制度（《公约》第七条第四款、第八条第五款和第五十二条第五款和第六款）

9. 《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。该条是对《公约》第八条第五款的补充，后者规定，各缔约国均应当努力制定措施和建立制度，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，其中也可包括按《公约》第五十二条第五和第六款规定，申报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。

10. 几乎所有缔约国都制定了防止利益冲突的规则（与《公约》第七条第四款和第八条第五款相关），但适用框架的范围和内容以及禁止的利益类型差别很大。各国报告了一系列措施，例如禁止或限制兼职或职务外活动、对馈赠施加限制以及要求某些公职人员进行财务申报。在两个案例中，虽然在任何情况下都禁止接受馈赠，但审议人员发现相互冲突的法规规定了例外情况，因而建议澄清这些条例。

11. 此外，许多国家通过了公职人员申报自身现有或潜在利益冲突的制度和程序。例如，瑙鲁面向议员建立了强制性利益申报登记册，而南非采取了结构化方法，用以预防和管理不同类别公职人员的利益冲突，包括针对高风险领域公职人员的详细申报要求、培训和准则。而在另一个缔约国，宪法法院认为，强制要求公职人员的子女、父母和其他家庭成员申报专业活动违宪。

12. 普遍对不遵守规定的行为予以限制和制裁，其中一些国家会实施刑事制裁。但少数国家报告称没有实施这些限制和制裁的程序。虽然一些国家在各自法规中界定了利益冲突，但据报告，在其他一些国家，难以确定什么构成利益冲突是一项挑战。

13. 大多数缔约国都规定了某些级别公职人员定期提交资产申报的要求（与第八条第五款有关），并规定了有关公职人员的财务申报制度（第五十二条第五款）。但各国在这方面的具体做法迥异。例如，关于个人的适用申报范围，一些国家将申报义务扩大到所有公职人员，而其他一些国家则将之限于高级别官员或担任被认为容易发生腐败的公共职位的人员。此外，一些国家还将某些公职人员的家庭成员纳入与公职人员本人相同的财务申报类别，或要求某些公职人员申报其近亲（如配偶和子女）的资产。但是，一个缔约国的个人适用范围过于宽泛，除其他外，包括祖父、祖母、母亲和岳父，这被认为妨碍财产披露制度的有效性，并就此提出了一项建议。

14. 关于申报范围，几个国家要求申报的资产范围广泛，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。而只有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）。因此，大多数经分析的缔约国在这方面收到了建议。虽然有些国家制定了要求上报的法律，但发现执行起来相当困难。作为履行这一规定的替代办法，列支敦士登和斯洛文尼亚要求其公职人员在纳税申报中申报其全球范围内的收入、资产和账户，而有三个国家禁止公职人员未经相关机构批准擅自开设、操作或控制外国银行账户。在菲律宾，国内申报的资产、负债和权益与在海外申报的资产、负债和权益没有区别。审议人员注意到，有两个国家考虑过实施符合《公约》第五十二条第六款的制度，但没有实施。

15. 此外，对有义务申报资产的官员所要求的申报频率差别很大，一些国家要求定期报告，而另一些国家则要求在任职和离职时、在收入超过规定的阈值时或在发生重大变化时进行此种报告。不过，有一个国家报告说，其立法中没有界定“重大变化”，这给执行工作带来了困难。审议人员发现，有一个国家的财务申报制度的效率和效力大大降低，因为除其他情况外，公职人员在服务终了时不需要提交最新的财产说明。对此提出了一项建议。

方框 1

《公约》第五十二条第五款的实施实例

肯尼亚的公职人员必须每两年以及在任职开始和结束时进行财务申报。申报必须包括关于公职人员、其配偶及其 18 岁以下受抚养子女的收入、资产和负债的信息。不遵守这一义务可能导致处以罚款或监禁等制裁。

16. 无核实一般被认为表明执行工作存在欠缺，原因是没有核实程序或缺乏充足的人力资源。一些缔约国指定了一个中央机构来核实所有申报，而其他一些国家则授权不同的机构核实不同类别公职人员提交的申报材料。此外，虽然一些国家可能使用电子工具定期核实，但许多其他国家报告仅在投诉或调查时才进行核实。在本报告分析的缔约国中，三分之一以上的国家收到了关于建立或加强资产申报或财务申报核查制度的建议。此外，对于其中 10 个国家，建议还提到了使用自动或电子申报工具的重要性。

17. 在所分析的缔约国中，只有 17 个国家报告使用信息和通信技术提交、管理、核实或公布申报材料。例如，为核实申报材料的完整性和准确性，法国报告了使用专门软件（Artemis）的情况，该软件的运行流程是，每天扫描申报人名单，并收集任何新的、相关的、可公开获得的信息。相比之下，有 11 个国家具体指出，申报为纸质申报，或者由须申报人员人工申报，这被认为有碍申报制度的效率。一些国家还要求，除非启动刑事调查，否则申报必须保持密封状态。

18. 少数国家以摘要形式或者通过公共登记册或专门网站向公众提供部分资产申报信息，而另一些国家仅准许执法机关查阅申报材料，或规定仅提出请求或进行协商或获得批准后才可查阅申报材料。还报告了利用信息和通信技术公布资产申报的情况。

19. 在区域一级，发现拉丁美洲和加勒比国家组的所有国家与其他区域组的大部分国家在实施第五十二条第五款和第六款方面存在挑战。

B. 实益所有权身份验证（《公约》第十二条第二款第(三)项、第十四条第一款第(-)项和第五十二条第一款）

20. 实益所有权身份验证是打击腐败的一个重要工具，使得能够收集关于最终有效控制一个机构的人员的信息，从而阻止犯罪分子利用公司工具藏匿资产的所有权和控制权。关于这一点，《公约》第十二条第一款第(三)项要求缔约国增进私营实体透明度，包括酌情采取措施鉴定参与公司实体的设立和管理的法人和自然人的身份。确定交易和资金的实际受益人身份也是防止洗钱以及预防和侦查转移犯罪所得的一项关键措施。《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全面国内管理和监督制度，这种制度着重就验证实际受益人身份作出规定。此外，《公约》第五十二条第一款对这一规定作了补充，其中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际受益人身份。

21. 许多国家通过了企业注册要求，并维护可公开查阅的公司登记册（第十二条第二款第(三)项）。一些国家，特别是欧洲联盟成员国，还建立了实际受益人专门登记册，或提供有关实际受益人的信息，这被确定为良好做法。在某些国家，不遵守实体的注册登记义务可能会受到行政处罚甚至刑事制裁。尽管如此，有些国家的注册登记规定并未完全涵盖信托等某些法律安排。

方框 2

与《公约》第十四条第一款第(-)项和第五十二条第一款有关的良好做法实例

大不列颠及北爱尔兰联合王国与相关海外领土和皇家属地达成了建立实益所有权信息中央登记册或类似有效制度的双边安排。这些领土和属地还承诺向联合王国执法和税务机关提供在其法域内注册成立的公司和法人实体的实益所有权信息。

22. 关于《公约》第十四条第一款第(-)项和第五十二条第一款，所有国家报告了其国内监管制度，许多国家提到了有关打击洗钱和资助恐怖主义行为的专门法律，以及针对具体部门的补充法律规章，其中一般载有涉及以下方面的规定：客户尽职调查、实际受益人身份验证、记录保存和报告可疑交易。在许多国家，这类法律还规定对不履行反洗钱义务的行为实施行政处罚甚至刑事制裁。此外，审议人员还确定了可适用的超国家区域法律，如欧洲联盟指令或西非经济和货币联盟指令。关于这一点，除两个国家外，其他所有国家都制定了确定实际受益人身份的措施。在一个国家，虽然一般要求确定实际受益人的身份，但对于实际受益人信息已公开或由于客观原因不可能存在实际受益人的客户，则存在例外情况。

23. 一些国家在实践中在确定实际受益人身份方面遇到挑战，法律结构复杂时尤其如此。例如，审议人员注意到一个缔约国存在关于确定实际受益人身份的条例，但他们也强调指出，这些条例不足以实际确定控制权在手的自然人的身份。此外，有两个缔约国收到了关于系统地确定实际受益人身份而不仅仅存疑时才如此行事的建议。

24. 虽然第五十二条第一款仅提及确定存入大额账户的资金的实际受益人身份，但这一要素似乎并不构成障碍，因为各国报告了确定实益所有权的一般义务。此外，一些国家特别报告称，无论账户价值如何，都规定了这种义务。只有在两个案例中，审议人员建议缔约国界定什么是大额账户，以确定资金的实际受益人身份。

25. 尽管《公约》并不要求核实实际受益人的身份，但鉴于其重要性，审议人员在发现未进行此种核实时提出了建议。与此同时，一些缔约国未局限于《公约》规定，要求对被确定为政治公众人物的实际受益人进行更严格的尽职调查。

C. 预防洗钱的措施和客户尽职调查（第十四条）

26. 《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以及对特别易于涉及洗钱的其他机构的国内管理和监督制度。缔约国应建立国内管理和监督制度，如客户尽职调查义务和其他监督程序，以保护金融机构和非银行金融机构的诚信。在这方面，《公约》第十四条第一款第(-)项以及其他国际和区域文书，如金融行动特别工作组的建议、欧洲联盟第五项反洗钱指令和《巴塞尔有效银行监督核心原则》，要求缔约国至少在以下三个领域制定

条例：(a)实益所有权和有效的客户身份验证；⁴(b)准确记录；以及(c)有关机构和专业人员报告可疑交易的程序。要求缔约国实施了解客户和客户尽职调查制度，规定受该制度约束的机构有义务根据定期审议的明确既定标准向金融情报机构或其他指定机构申报可疑交易。第十四条第一款第(一)项的要求与第五十二条第一款关于防止转移犯罪所得的要求密切相关。此外，根据第十四条第一款第(二)项，鼓励缔约国设立金融情报机构，负责收集和分析这类申报，因此，第十四条第一款第(二)项应结合关于金融情报机构的第五十八条一并解读。关于预防洗钱的国内规定源于《反腐败公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》等若干国际公约和文书所规定的原则，金融行动特别工作组以及区域一级其他类似机构的评价进一步加强了这些原则。

27. 绝大多数缔约国已采取措施，通过专门的反洗钱法防止洗钱，将洗钱作为一种刑事犯罪。对银行和非银行金融机构以及对特别易于涉及洗钱的其他机构出台国内管理和监督制度，这一做法在缔约国中高度一致。

方框 3

《公约》第十四条的实施实例

泰国为金融机构和一些指定的非金融企业和行业举办了重大外联活动和开办研讨会。列支敦士登对金融机构进行年度审计，以此补充完善其反洗钱制度。

28. 大多数缔约国已实施了国内监督制度，如客户尽职调查义务和其他监督程序，以保护金融机构和非银行金融机构的诚信。

29. 大多数缔约国采用了基于风险的方法，这种方法要求根据相关洗钱风险对客户、交易和活动匹配适用不同等级的尽职调查。一些国家虽然在其立法中没有明确说明这种做法，但已经发布了将其付诸实践的指导意见。大多数缔约国已经完成或正在完成其洗钱问题国家风险评估，其中许多国家公布了评估结果。根据国家风险评估的结果，若干国家还制定了国家反洗钱战略和实施计划。

30. 关于指定银行和非银行金融机构的监督机构，受审议缔约国之间存在一些差异。一些国家针对不同部门指定了各自的监督机关，而有一国设立了金融市场管理局，作为唯一的综合性独立监督机关。

31. 必须履行反洗钱义务的实体通常包括银行和非银行金融机构。在许多国家，报告实体还包括指定的非金融企业和行业。然而，一些国家没有按照金融行动特别工作组的建议列出所有相关企业和行业。

32. 根据第十四条第二款和第五十二条第三款，缔约国在规定的最短期内内保存记录以及在采取客户尽职调查措施时在业务期间获得的相关文件。

33. 非洲国家组、亚洲—太平洋国家组以及西欧和其他国家组的大多数国家收到了关于其实施《公约》第十四条的建议。

⁴ 关于实益所有权的更多信息见本报告第三节 B 部分。

34. 在第十四条方面最常见的挑战是，各国在旨在打击洗钱和资助恐怖主义行为的法规和规章方面各有欠缺。此外，许多国家报告称没有完全执行其他国际监督机构提出的标准和建议。

35. 除了这些共同的挑战外，主要的挑战似乎是业务性挑战。如上所述，即使在反洗钱法已在实践中证明有效的国家，特别是在腐败案件中，对洗钱的预防以及犯罪活动的经济方面仍然具有挑战性。此外，在一些国家，需要通过解决主管机构之间缺乏协调的相关问题来提高这些机构的实际能力。例如，在一些国家，专门机关和执法机构没有能力侦查这类犯罪，并报告称，调查人员和检察官需要更好的培训和更大的信息收集酌处权。

36. 各缔约国报告说，反洗钱监督和执法机关在国家和国际两级积极开展合作和交流信息，并因其在打击洗钱方面良好的机构间协调以及促进区域和国际合作而受到称赞。一些国家设立了协调会议、平台或指导委员会，以促进各监督机构之间的合作，这被视为良好做法。一些国家为建立和加强国家、区域和国际合作打击洗钱作出了贡献，包括向其他国家提供了一系列培训方案，这也被确定为一种良好做法。国家主管机关与民间社会团体在预防洗钱方面的合作程度也被认为是良好做法。

37. 关于不同机关之间为打击洗钱而开展的全球、区域、次区域和双边合作，许多缔约国提到其金融情报机构可以主动或应请求与国家主管机关和外国对等机构共享情报。此外，一些国家可以在双边协议的基础上或通过埃格蒙特集团、金融行动特别工作组和国际刑事警察组织（国际刑警组织）等多边论坛提供协助。

38. 所有缔约国都指出已采取各项规则或措施，监测现金和有关不记名流通票据的跨境流动。这种监测主要由海关机构进行，通常以申报为基础，一般申报门槛为等值 10,000 美元或 10,000 欧元。许多国家可以对未申报或虚假申报适用罚款、监禁、扣押和没收等制裁措施。但据报告，相关规则的执行在一些国家是一项挑战。

方框 4

《公约》第十四条第二款实施方面的良好做法实例

在巴哈马，除了要申报大量现金和流通票据的跨境转移外，还要求申报贵金属和宝石的跨境流动。

39. 几乎所有国家都报告了对电子资金转账的要求，包括有关汇款机构的措施。但在一些国家，并非总是要求金融机构在整个支付过程中保留信息，或者对信息不完整的电汇加强审查，在其他少数几个国家，货币或价值转移服务没有得到充分监管。随即提出了建议。

40. 关于不同主管机关之间为预防和打击洗钱而开展的全球、区域、次区域和双边合作，许多缔约国提到其金融情报机构可以主动或应请求与国家主管机关和外国对等机构共享情报。许多国家提到它们是金融行动特别工作组或类似金融行动特别工作组的区域机构的成员，这些机构包括欧洲委员会评价反洗钱措施和打击资助恐怖主义行为专家委员会、亚洲和太平洋洗钱问题小组或西非反洗钱政府间行动小组等。提出了许多建议，涉及采取后续措施，解决之前在其

他评价、特别是金融行动特别工作组进行的评价中确定的差距或挑战。金融行动特别工作组和类似金融行动特别工作组的区域机构进行的相互评价似乎确保了高度合规。

D. 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）

1. 预防和监测犯罪所得的转移（第五十二条）⁵

41. 根据第五十二条第一款，缔约国应当要求金融机构核实客户身份，采取合理步骤确定存入大额账户的资金的实际受益人身份，并对政治公众人物所要求开立或者保持的账户进行强化审查。该条还侧重于在区域、区域间和多边组织打击洗钱的相关举措的启发下发出咨询意见（第五十二条第二款第(一)项）。此外，认为重要的是确定是否有一种制度允许缔约国通报已确定的高风险客户的身份，并从其他缔约国接收这类信息（第五十二条第二款第(二)项）。根据第五十二条第三款，缔约国应当界定保存记录的要求以及对高风险账户和交易的具体要求，例如涉及政治公众人物的账户和交易。第五十二条第四款规定了禁止设立空壳银行的规定以及为这类禁令而确立的标准。

42. 所有缔约国都采取了各种措施来预防和监测犯罪所得的转移。缔约国必须确保其关于什么构成“犯罪所得”的概念符合《公约》第二条第(五)项所载的定义，并包括通过犯罪直接或间接产生或获得的任何财产。大多数国家采用了类似或同等定义。

43. 同样，在其他情况下，指出一种良好做法是，被指控犯罪人不仅实际知悉，而且其理应知悉所洗钱的资产来自犯罪，或者被指控犯罪人的行为违背知悉义务或合理假设，或者在其对这一事实的无知不可原谅的情形下，犯罪所得洗钱行为均被定为刑事犯罪。一些国家在其国内立法中适用类似标准。

44. 各国在各自的反洗钱制度中广泛采用了基于风险的方法。几乎所有国家的反洗钱法或其他金融法规都在不同程度上要求对客户进行尽职调查（第五十二条第一款）。该公约至少要求金融机构须遵守客户尽职调查要求。一些国家会对不遵守这些要求的行为实施制裁。

45. 几乎所有国家都制定了措施，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确定这些人员身份的筛查工具。但各国在界定政治公众人物的范围方面存在差异：一些国家对国内和国外政治公众人物适用相同的标准，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，仅将其中之一归入本国政治公众人物的定义。此外，在一些国家，须进行强化审查的家庭成员和关系密切者的范围不明确，一些国家未将家庭成员和关系密切者纳入强化审查的范围。

46. 大多数国家均已向包括金融机构在内的报告实体发布实施强化审查的咨询意见或准则（第五十二条第二款）。这些咨询意见或准则一般由金融监督机

⁵ 如上所述，鉴于第五十二条和第十四条（关于预防洗钱的措施）以及第八条第五款（关于财产申报制度）之间的密切联系，读者不妨参阅秘书处编写的关于《公约》第二章（预防措施）实施情况的专题报告（CAC/COSP/IRG/2022/3）所载相关信息。

构、金融情报机构或执法机构发布。此外，一些国家要求其金融机构针对来自高风险法域人员的商业关系和交易加强尽职调查。在葡萄牙，主管机关未局限于《公约》的最低要求，就如何侦查政治公众人物的犯罪活动提供了指导意见，其中包括一套关于如何在这些人不再是政治公众人物后确定其身份的指标。除西欧和其他国家组外，各区域组均有约半数的国家收到了关于实施这一规定的建议。

47. 所有国家都已制定法律，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）。各国的保存期不同，分别为 5 年、7 年、10 年或 15 年，最多 25 年。一些国家还根据信息的敏感性，对各种记录规定了不同的保存期。保存要求总是在业务关系终止或交易完成时起始。这些记录还必须包括关于实益所有人的信息以及报告人用于核实的方法。在塞内加尔，在中央银行一级建立银行账户登记册，其中列出报告机构客户的所有银行卡和支票账户，这被认为是一种良好做法。仅若干几个非洲和亚太国家收到了与执行这一规定有关的建议。

48. 大多数国家根据《公约》第五十二条第四款制定了措施，旨在防止设立有名无实和并不附属于受监管金融集团的银行（空壳银行）。很多国家都要求金融机构拒绝与此类空壳银行建立关系。在津巴布韦，这一禁令适用于任何人，而在马绍尔群岛，这一禁令也适用于现金交易商。超过三分之二的缔约方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。拉丁美洲和加勒比国家组的半数国家和亚洲-太平洋国家组的约三分之一的国家收到了这方面的建议。

2. 金融情报机构（第十四条第一款第(二)项和第五十八条）

49. 《公约》第十四条第一款第(二)项鼓励缔约国设立金融情报机构，负责收集和分析可疑交易报告。根据《公约》第五十八条，缔约国必须相互合作，以预防和打击根据本公约确立的犯罪而产生的所得的转移。为此，它们应考虑设立金融情报机构，作为负责收集、分析和向主管机关转递可疑金融交易报告的国家中心。缔约国可通过不同方式执行这些规定：设立新的金融情报机构、为现有机构设立专门分支机构或利用现有机构。《公约》第五十八条的解释应与《公约》第十四条第一款第(二)项相一致。

50. 几乎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。这些金融情报机构一般都是自主或独立的，尽管有些机构在保持其独立地位或业务能力方面存在不足之处。在大多数国家，金融情报机构都是埃格蒙特集团的成员。有一些也是金融情报机构区域集团的成员或观察员。在本国金融情报机构不是埃格蒙特集团成员的国家中，一半的国家在非洲。

51. 在大多数国家，国家金融情报机构还有权根据反洗钱和打击资助恐怖主义行为的立法和框架，在洗钱调查中查阅金融账户和银行记录。不得援引银行保密制度作为拒绝提交资料的理由。此外，这些措施有时不仅通过通常的检察和执法渠道实施，而且还由资产追回办公室等专门机构实施，从而大大提高了其实际效力。

52. 反洗钱立法中规定的报告实体有义务采取尽职调查措施，将任何可疑事实或交易通知各自的金融情报机构（或在某些情况下，通知检察官），以侦查刑事犯罪，并应要求向经授权的官员提供信息和文件。

53. 金融情报机构的职能存在一些差异。一些机构主要履行行政职能，而另一些机构则承担额外的侦查任务。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。秘鲁要求金融情报机构须在 24 小时内将此类临时措施通知法官。

54. 金融情报机构似乎有充足的人力、财力和技术资源来适当开展工作。虽然没有与其他执法部门的正式协调机制，但大多数金融情报机构都指出曾交换情报。

方框 5

《公约》第五十八条的实施实例

在巴哈马，金融情报机构组织公共活动，分享关于其作用和职责的信息。在摩洛哥，外国对应机构直接送交金融情报机构的任何信息都被视为可疑交易报告，并将之转交主管机关。在巴拿马，金融情报机构签署的大量谅解备忘录被认为成果卓著，尽管交换情报不需要这种备忘录。秘鲁报告称，应检察官的请求，金融情报机构可根据金融情报报告中所载的可核实信息编写一份报告，该报告可作为证据纳入司法程序，并可要求金融情报机构作为知情专家参加口头审判。

55. 在区域趋势方面确定了一系列挑战，特别是在非洲国家组国家中。在亚洲—太平洋国家组国家确定的挑战数紧随其后，而在东欧国家组以及拉丁美洲和加勒比国家组国家确定的挑战数占不到一半。西欧和其他国家组在这方面只确定了一项挑战。

四. 与实施情况审议机制第一周期的相关性

56. 随着实施情况审议机制第二周期执行摘要和国别审议报告定稿数量的增加，有可能在审议机制第一周期和第二周期审议的条款之间找出某种关联。然而，如上所述，在第二审议周期完成的国别审议数量仍然有限，随着更多的审议完成，必须更新分析。

57. 《公约》关于报告可疑交易和设立金融情报机构的规定（第十四条和第五十八条）被认为是克服银行保密对国内刑事调查造成的障碍的里程碑（第四十条）。这些规定是对第四十条的补充，其中规定了更广泛的义务，确保为有效实施反腐败措施而修订保护银行信息的法律和条例。

58. 同样，关于信息的自发传递（第四十六条第四款和第五款）和建立金融情报机构，在一些缔约国，国家主管部门具体提及这类机构之间正在开展的合作和信息交流，例如，根据司法协助请求定期提供银行和财务记录，甚至向报告机构及早发出通知，提醒它们注意即将提出的请求，以确保及时作出反应。在一个缔约国，与洗钱有关的请求可直接通过金融情报机构转递。

59. 此外，大多数缔约国报告称，在紧急情况下，根据《公约》第四十六条规定通过国际刑警组织提出的请求是可以接受的，尽管在某些情况下要求随后通过官方渠道提交请求。这类信息交流似乎在金融情报机构中很普遍，半数以上的缔约国表示其金融情报机构与外国相关机构之间目前已有或正在形成互动，主要方式是缔结谅解备忘录。关于跨国反洗钱调查和起诉方面的合作，组织了一个国际论坛，侧重于通过分享专门知识、交流信息和能力建设来促进合作。一些国家指出，它们已采取步骤加入埃格蒙特集团。这些做法与第一和第二审议周期所审议的上述条款的实施具有相关性。

60. 除了与第十四条、第四十条和第四十六条的相关性外，还发现第五十八条与第三十六条有很强的相关性，后者涉及设立通过执法打击腐败的专门机构。关于这两条的一个共同结论是，这些主管机构具有独立性，并且能力突出，资源充足。关于第三十六条，在第一审议周期期间，强调了与提高效力的业务措施有关的挑战，如信息共享、机构间协调、相关数据的收集和使用以及明确的政策指导。

61. 在实施第一和第二审议周期所审议条款方面持续存在的一个挑战是分配充足的资源，以进一步提高国际合作机制的效率和能力。此外，关于两个周期的一般性建议，强调需要继续为负责打击腐败和进行金融调查的主管机关的能力建设投入充足资源和给予充分关注，包括对技术援助需要进行全面评估。关于预防洗钱，强调需要加强执法，解决任务重叠的问题，还强调了负责涉及根据《公约》所确立的犯罪所得相关洗钱案件的主管机关之间协调方面的挑战。

62. 在建立资产申报和财务申报制度（第八条第五款和第五十二条第五款和第六款）与对资产非法增加的刑事定罪（第二十条）之间还可以找到另一种关联。强调资产和财务申报是预防和侦查资产非法增加问题的一项关键措施，资产非法增加是指公职人员的资产大幅增加，而该人无法合理解释这种增加与其合法收入的关系。

63. 在第一审议周期中，关于第二十条的实施情况，审议人员向 20 个缔约国提出了建议，建议它们考虑不仅建立利益申报制度，而且要建立资产申报制度，至少针对高级官员和议员建立这种制度，并在总体上采取措施，提高现行制度的效力，减少业务薄弱环节，并规定对错误申报进行更有效的制裁。此外，在一个案例中，第二审议周期提出的一项建议提到加强财务申报制度，以便能够在没有任何刑事调查的情况下核实和使用所提供的信息侦查利益冲突和资产非法增加案件。

64. 第一周期强调了以下良好做法，这些做法与第二周期所审议的上述条款的实施有关：积极参与旨在促进国际合作的国际和区域网络、平台和论坛；有效利用电子数据库跟踪、监测和跟进国际合作请求；申请加入埃格蒙特集团；以及国家金融情报机构与外国司法机构之间缔结大量协定。

五. 前景

65. 随着从已完成的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。