



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
24 April 2017  
Chinese  
Original: English

实施情况审议组  
第八届会议  
2017年6月19日至23日，维也纳  
临时议程\*项目2  
审议《联合国反腐败公约》实施情况

内容提要

秘书处的说明

增编

目录

	页次
二. 内容提要.....	2
列支敦士登.....	2

\* CAC/COSP/IRG/2017/1。



## 二. 内容提要

### 列支敦士登

#### 1. 导言：列支敦士登在实施《联合国反腐败公约》方面的法律和体制框架概述

列支敦士登于 2003 年 12 月 10 日签署了《联合国反腐败公约》，于 2009 年 12 月 16 日批准了《公约》，并于 2010 年 7 月 8 日交存了批准书。

列支敦士登实施《公约》第三章和第四章的情况在第一周期第四年得到了审议，审议的内容提要于 2015 年 3 月 30 日发布（[CAC/COSP/IRG/II/4/1/Add.9](#)）。

列支敦士登使用合并制度或一元制来实施国际条约。因此，《公约》获得批准并于 2010 年 8 月 7 日生效后，已成为列支敦士登国内法律不可分割的组成部分。在规范等级体系中，《公约》作为国际条约，在国内法律秩序中至少具有成文法的地位，并优先于先前的法律（后法原则）。

列支敦士登是建立在民主和议会基础上的世袭君主立宪制国家。国家权力为在位亲王和人民所有。列支敦士登与瑞士结成了货币和关税联盟，因此瑞士的多种法律也适用于列支敦士登。但《刑法》和《刑事诉讼法》大体上以奥地利法律为基础。

作为欧洲经济区（欧经区）的成员，列支敦士登完全遵守欧洲联盟（欧盟）关于欧盟内部市场的立法，包括反洗钱和打击资助恐怖主义框架。具体而言，列支敦士登即将完成将欧洲议会和欧洲理事会 2015 年 5 月 20 日关于防止利用金融系统洗钱或资助恐怖主义的第(EU) 2015/849 号指令（又称为欧盟反洗钱第四号指令）纳入国家法律的工作（预计于 2017 年 5 月进行议会最后一读；该指令的某些要素已于 2016 年纳入）。此外，列支敦士登是国际和多边组织和协定的缔约方，包括类似于金融行动特别工作组的区域机构——欧洲委员会反洗钱措施和资助恐怖主义问题专家评估委员会（反洗钱委员会）、欧洲委员会反腐败国家集团（反腐败国家集团）以及金融情报室埃格蒙特小组。列支敦士登最近批准了《欧洲委员会反腐败刑法公约》及其附加议定书。

预防和打击腐败最重要的机构有：预防腐败问题工作组、国家警察、金融市场管理局、金融情报机构和检察官办公室。

#### 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）

总体而言，列支敦士登已针对《公约》所有的预防性条款制定了一个影响深远的法律和监管框架，详细概述如下。列支敦士登尚未通过单一的书面反腐败战略。相反，它根据国际反腐败同行审议背景下提出的建议，不断加强现有框架。这一方法考虑到该国行政规模和资源有限，同时确保根据适用的国际标准进行决策。

预防腐败工作组是列支敦士登主要的预防性反腐败机构。工作组根据国际建议，评估国家框架并提出修正建议。此外，至今它已提出并实施了多种预防措施，包括开展公职人员和地方机关的培训课程，制定公职人员《预防腐败行为守则》和实行新的举报制度。工作组由外交事务办公室、反腐败警察股、检察官办公室、金融情报机构、司法办公室、首相办公室和人力和行政资源办公室的代表组成。工作组对整个政府负责，由于该工作组工作的协调性，其独立性问题似乎并未构成任何实际挑战。

其他国家机构也在预防腐败方面发挥重要作用，其中包括：负责协调与反洗钱和打击资助恐怖主义有关的一切活动的 PROTEGE 工作组；国家警察下的反腐败股；金融市场管理局；金融情报机构以及国家审计署。所有这些机构都被赋予必要的独立性，以有效实施工作和免受不当影响。

列支敦士登已通知秘书长，鉴于外交事务办公室副主任在预防腐败问题工作组担任主席一职，根据《公约》第六条第三款指定外交事务办公室作为预防腐败的机关。

尽管面积小，列支敦士登积极参与了多个反腐举措和方案，是反腐败国家集团的成员，也是关于建立国际反腐败学院协定的缔约方。列支敦士登是国际反腐败学院、联合国开发计划署的全球反腐败举措、经济合作与发展组织东欧和中亚反腐败网络以及国际追回资产中心的自愿捐助国。

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）

《国家人事法》和《国家人事条例》对公职人员的招聘、雇佣、留用、晋升和退休作了规定。

一般来说，空缺职位的公告是通过官方电子公报在互联网上公布的。此外，还将在两家国家报纸上公布空缺。对于较低的职位，一般政策是首先在内部公布空缺，以便在政府内部进行轮换和利用现有资源。然而，即使是内部候选人也必须满足给定职位的所有要求，如不能满足，随后将发布公告招聘该职位。主任（办公室主任）一级的空缺必须公告。除非候选人怀疑有利益冲突，尚无上诉机制供被拒绝的候选人对雇用决定提出异议。人力和行政资源办公室保留了每位应聘人员的档案，包括受到的纪律措施。公职人员获得有竞争力的报酬。向国家政府部门的雇员提供了各种专题的培训，包括反腐败。

每个公职人员就职时必须进行就职宣誓（《宪法》第 108 条）。《国家人事法》规定了公职人员的一般责任（第 37 条）并要求他们对服务保密（第 38 条）。《刑法》将违反官方保密规定行为定为犯罪行为（第 310 条，第 1 款）。

《国家公共管理法》（特别是第 6、7 和 23 条）规定了出现利益冲突时，公职人员回避和取消资格的规则。

公职人员只有在在不干扰公务的情况下才能兼职（《国家人事法》第 40 条）。所有兼职必须通知相关办公室主任（《国家人事法》第 40 条），某些类别的兼职还须得到政府批准（《国家人事条例》第 33 条）。

公职人员从公职转入私营部门时，可能需等待长达两年的冷却期（《国家人事法》第 39a 条）。

根据《刑法》，接受礼物按受贿论处（《刑法》第 304 条）。《国家人事条例》第 32 条载有详尽的公职人员可接受的合情小礼物清单。但是，即使这些特别许可的礼物仍需得到主管的批准。

2016 年，列支敦士登通过了针对公职人员的《预防腐败行为准则》，其中包括关于利益冲突和回避、礼物和其他好处、兼职、公职的人选资格，以及举报腐败行为的义务的章节。《预防腐败行为准则》只是一个提高认识的工具，而不是纪律工具，以《国家人事法》和《国家人事条例》规定纪律措施的有关条款为基础。纪律制裁包括：警告、书面申斥、减薪、调任、降级，或终止雇佣（《国家人事法》第 49 条）。

在人力和行政资源办公室的支持下，各办公室主任负责监督合规性，并解决不遵守《国家人事法》、《国家人事条例》、《国家公共管理法》和《预防腐败行为准则》的情况。

公职人员有义务向他们的办公室主任报告疑似犯罪（《国家人事法》第 38a 条），他们随后有义务向执法机关提交报告（《刑事诉讼法》第 53 条）。另外，《预防腐败行为准则》明确规定，根据《刑事诉讼法》第 55 条，也可直接向国家警察提交报告以履行报告义务。

《人民权利法》和《地方当局法》规定了公职候选资格和选举标准。目前尚未要求公职候选人进行资产申报。公职人员参选民选职位必须通知政府，如有碍公务，政府可特别禁止参选（《国家人事法》第 41 条）。

预防腐败问题工作组根据《公约》第八条第五款审议了当选人员和公职人员的资产申报问题，结论是公开披露此类申报会侵犯相关个人及其家庭成员的隐私权。但是，随着欧盟反洗钱第四号指令的实施，国内公职人员将被视为政治公众人物，因此须达到强化后的尽职调查要求。此外，所有公职人员都应对其全球收入和资产进行纳税申报。

《对政党捐助法》规定了政党的公共筹资，还规定了对政党的公共补贴，要求政党保留捐助用途的记录，并公布年度财务报表。尚未对政党的私人捐助做出规定，亦未要求披露。列支敦士登目前正在考虑反腐败国家集团关于政党资金透明度和私人捐助问题的建议。政党享有结社的地位，并须接受强制性审计（《个人和公司法》第 251b 条）。

《宪法》确立了司法机关的独立性（第 95 条）。法院组织受《宪法》、《法院组织法》、《国家公共管理法》（关于行政法院）以及《宪法法院法》管辖。《司法事务法》规定了法官的招聘，法官的甄选由司法甄选委员会负责。法院聘用专业和非专业法官。此外，一审法官和大多数上诉法官的任命为终身全职服务。一些上诉法官以及最高法院和宪法法院的法官为兼职，其任命有时间限制。《司法事务法》规定了在出现利益冲突的情况下法官禁止和回避（第 56 和 57 条）、禁止收受礼物（第 22 条）以及所禁止从事的活动和兼职（第 24 和 25 条）的规则。

《检察机关法》规定了检察官办公室的组织和运作。该办公室由检察长领导并配备六名检察官。所有经确认的检察官都享受终身任职制（《检察机关法》第 34 条）

《检察机关法》规定了检察官的权利和义务（第 36 至 47 条），以及关于利益冲突和取消资格（第 22 至 24 条）以及礼物（第 40 条）的规则。已采取各种措施以加强该办公室的独立性，例如通过禁止政府做出不提起或放弃指控和诉讼的指示。

#### 公共采购和公共财政管理（第九条）

公共采购部是负责总体协调列支敦士登的采购和向各订约机关提供咨询的机构。相关欧盟指令对采购作了规定，列支敦士登将这些指令纳入国家法律，使之适用于本国，特别是 2005 年《公共采购法》。此外，直接适用的欧盟条例，《建立欧洲自由贸易联盟公约》和经修订的《世界贸易组织政府采购协定》也适用于列支敦士登。

《公共采购法》规定授予合同必须公开招标，且高于所适用欧盟指令规定的相关最低门槛。根据经济上最有利的投标授予合同，同时可考虑质量和环境特征等附加标准。

《财政预算法》规定了制定和通过国家预算的程序和权限。国家预算由政府制定，并由议会批准。政府必须向议会提交有关收支的详细年度报告。

根据《国家审计法》，国家审计署负责审计国民账户、国家补贴和支出，以及公共采购。国家审计署还审查各个公共机构有关效率和效能的内部控制系统。如果发现错误，国家审计署可提出惩戒或采取纪律措施，例如警告或者终止工作合同。

《档案法》及其相关条例规定了存放官方文件和获取档案的程序。

#### 公共报告；社会参与（第十和十三条）

信息获取受《公共信息法》和《公共信息条例》管辖。依据职权通过以下方式提供信息：官方发布、国家电视台、新闻稿和出版物。此外，任何人都可以请求获取其他官方文件，只有在存在压倒一切的公共或私人利益的情况下才可例外地驳回此类请求（《公共信息法》第 3 条第 3 款）。如获取信息请求被拒绝，可向政府和行政法院提出上诉。

作为欧经区成员，列支敦士登遵守一系列关于信息技术和电子政务的要求，以便于公众与决策机关联系。这些根据 2010 年《服务法》和 2011 年《电子政务法》实施，旨在促进电子通信和便利与公共机关联系。

通过选举、民众倡议和全民投票，确保社会参与公共决策过程。此外，任何人都可以在立法过程的协商程序中对法律草案提出评论意见。包括非政府组织在内的有关组织甚至特别受邀，就其具有专长的法律草案提出评论意见。国家中小学课程包括有关道德行为和反腐败活动。

任何人都可直接向反腐败警察报告腐败行为，包括通过专用邮箱和热线。该股为公职人员举办各种培训和提高认识的活动，以促进举报制度。

#### 私营部门（第十二条）

《个人和公司法》要求将某些实体登记在公共商业登记册中。列支敦士登也正在

考虑建立一个法律实体受益所有人的集中登记册。《个人和公司法》包括所谓的商业判断规则，规定所有为法律实体采取的行动都必须没有利益冲突，且符合公司的利益。列支敦士登在 2010 年实行了公司刑事责任制。

受金融市场管理局监督的所有法律实体均须获得许可。欧盟指令、《个人和公司法》和《审计法》规定了审计和会计准则。法律实体必须妥善保管账册和账簿，否则将受到《个人和公司法》规定的制裁。此外，关于伪造和篡改文件（《刑法》第 223 节）、严重欺诈（《刑法》第 147 节）和欺骗（《刑法》第 108 节）的刑事条款也适用。

金融市场管理局已经针对其责任领域的实际或可能的违规行为建立了特别的举报机制。

对构成贿赂的费用不得扣税（《税法》第 47 条第 3k 款）。

#### 预防洗钱的措施（第十四条）

作为反洗钱委员会成员，列支敦士登必须实施并采用金融行动特别工作组的所有建议，且正在进行一项国家风险评估。此外，列支敦士登作为欧经区的成员，目前正在将欧盟反洗钱第四号指令纳入国家立法。

以《尽职调查法》（列支敦士登反洗钱和打击资助恐怖主义法）和金融市场管理局为基石，列支敦士登建立了影响深远的国内银行和非银行金融机构管理和监督制度。金融市场管理局成立于 2005 年，是一个独立的综合监督机构。金融市场管理局是列支敦士登唯一的监管当局，并在全球一级（例如国际证券委员会组织、国际保险监管机构协会，以及国际独立审计监管机构论坛）和欧洲一级（如欧洲银行管理局、欧洲证券与市场管理局，以及欧洲保险和职业养恤金管理局）的监管组织都派驻代表。

但是，过分依赖私人审计员进行反洗钱检查可能会降低这些检查的有效性，影响整体监督质量。虽然值得赞扬的是，广泛聘用私人审计员的可以对所有金融机构进行年度反洗钱检查，但是金融市场管理局本身开展更多检查似乎对于充分了解被审计实体的行为和可能的风险必不可少。聘用私人审计员也可能造成利益冲突，因为虽然这些审计员由金融市场管理局批准和任命，但是他们由负责实体提名和付酬，这些实体总是提名自己的法定审计员。

2016 年 3 月 1 日，修订后的《金融情报机构法》生效，扩大了金融情报机构要求报告实体提供更多信息的权力。当外国金融情报机构向金融情报机构提出要求时，这些权力可同样适用。金融情报机构定期及时地行使这些权力，并应请求或自发地根据金融情报室埃格蒙特小组的标准在国际上交流此类信息。责任实体负责提交可疑活动报告和可疑交易报告。如对活跃客户关系（即个人、实体、资金或其他资产）持有怀疑，且不涉及特定交易，应提出可疑活动报告。如特定交易引起怀疑，应提出可疑交易报告。

列支敦士登有一个以信息披露为基础的制度，用于监测货币和不记名流通票据的跨境流动（门槛为 10,000 瑞士法郎），以及一个涵盖汇款机构和电子资金划拨的综合制度。

## 2.2. 成功经验和良好做法

- 列支敦士登拥有完善的国内反洗钱和打击资助恐怖主义制度，对金融机构进行年度反洗钱审计（第十四条第一款第(一)项）；
- 列支敦士登金融情报机构可在国际上分享所有可在国内收集的信息（第十四条第一款第(二)项）。

## 2.3. 实施方面的挑战

- 在无明确的反腐政策的情况下，鼓励列支敦士登确保《公约》的所有领域接受预防腐败工作组的全面和持续审查（第五条第一款）；
- 鼓励列支敦士登加强特别容易发生腐败的职位轮换制度，并增加空缺职位的公开广告，从而在国家行政限制范围内的适当和可能情况下，进一步提高公职人员招聘和晋升的透明度（第七条第一款）；
- 鼓励列支敦士登考虑提高私人对政党捐款的透明度，最好通过提出一个公布门槛（第七条第三款）；
- 建议列支敦士登继续确保限定任期的兼职法官的任用不会损害最高法院和宪法法院的司法廉正和独立性（第十一条）；
- 建议列支敦士登继续审议信托造成的风险和其透明度（第十二条）；
- 建议加大由金融市场管理局自身开展检查的比例，并加强措施，以减轻授权审计公司的利益冲突风险，可能的方法是规定不能由同一审计公司进行反洗钱审计和法定审计（第十四条）。

## 3. 第五章：资产的追回

### 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）

列支敦士登有一个完善的资产追回法律制度，实际上已经返还了大量资金（仅一个案件就超过了 2 亿美元）。

列支敦士登的司法协助框架允许自行传送信息，如法律实体的可疑交易或异常支付（《司法协助法》第 54a 条）。

列支敦士登一直积极参与洛桑进程，制定有效追回被盗资产的准则，并确定国际合作中的良好做法和具体步骤，以确保有效冻结和返还被盗资产的程序。

列支敦士登作为所谓的早期用户小组的成员，正在执行由经济合作与发展组织（经合组织）发起的税务信息自动交流，并将于 2017 年开始首次财务账户信息自动交流。

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）

根据《尽职调查法》第 3 条第 1 和 2 款，所有金融机构以及所有指定的非金融行业和专业均须遵守《尽职调查法》和《尽职调查条例》。《尽职调查法》和《尽职调查条例》规定了全面了解客户的制度、实际所有人透明度以及政治公众人物的确定。目前，国内政治公众人物不属于《尽职调查法》第 2 条第 1 款 h 项的定义范围，在纳入欧盟反洗钱第四号指令时将对这个问题做出新的规定。

除了《尽职调查法》第 11 条和《尽职调查条例》第 23 条规定的加强尽职调查措施的法律要求外，金融市场管理局已经发布了一份关于应用风险方法的具体指导文件（2013/1）。此外，凡政府决定根据联合国安全理事会决议修改相关制裁名单的，将随时通过金融市场管理局的电子公报通知所有须进行尽职调查的实体。根据《尽职调查法》第 20 条，所有须进行尽职调查的实体必须记录其遵守《尽职调查法》和《尽职调查条例》要求的情况。为此，它们必须保存和维持尽职调查档案至少 10 年。可对不遵守《尽职调查法》和《尽职调查条例》规定的法律要求的行为实行制裁。

空壳银行的定义载于《尽职调查法》第 2 条第 1 款 g 项。根据《银行法》第 15 条第 4 款，禁止在列支敦士登境内设立无实体机构且不附属于受监管金融集团的银行。

列支敦士登金融情报机构成立于 2001 年，并在一年后加入了金融情报室埃格蒙特小组。该小组的运作独立性载于《金融情报机构法》第 3 条第 2 款。该小组拥有自己的预算。所有员工都是无限期聘用的公职人员。其现任主任还主持了经合组织东欧和中亚反腐败网络伊斯坦布尔行动计划以及反腐败国家集团的工作。金融情报机构经常参加在阿拉伯资产追回论坛以及乌克兰资产追回论坛的主持下举行的会议。

根据 2016 年修订的《金融情报机构法》，该小组扩大了要求报告实体提供更多信息的权力，可以与金融情报室埃格蒙特小组的其他成员自由交流此类信息，而无需签订谅解备忘录。尽管如此，该小组已经与 23 个合作机构签署了谅解备忘录，因为这些机构依照法律必须签订一个谅解备忘录才能交流金融情报。

目前，金融情报机构无权暂时阻止可疑资金转移。然而，这一权力将随着欧盟反洗钱第四号指令的纳入而确立。

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；没收事宜的国际合作（第五十三、五十四和五十五条）

列支敦士登法律规定其他国家与其他法人享有同等待遇。因此，其他国家可以在列支敦士登法院提起民事诉讼和起诉获得赔偿或损害赔偿。其他缔约国作为随后通过实施《公约》确立的犯罪而获得的财产的合法所有人的权利受到保护（《刑法》第 20a 和 20c 条以及《刑事诉讼法》第 354 条）。

列支敦士登有一个全面的国内没收法律制度。《刑法》第 19a 条允许没收犯罪工具。《刑法》第 26 条还规定，如果犯罪工具危及人身安全、道德或公共秩序，可在未定罪的情况下预防性没收这些物品。没收犯罪所得受《刑法》第 20 条的管

辖，而《刑法》第 20 条 b 款 3 项条明确规定了延伸性没收腐败所得。最后，《刑事诉讼法》第 356 条允许非定罪没收。

根据《司法协助法》第 64 条，可执行外国法院关于没收、冻结和扣押的命令。在实践中，国内程序往往会同时启动。

列支敦士登可以在没有其他国家法院命令的情况下，根据司法协助请求或媒体报道，下达国内没收和冻结的命令。此类司法协助请求也无需通过外交渠道。

《刑事诉讼法》第 98a 条、第 97a 条及第 92 条等分别规定了所得款项的确认、冻结和入室搜查。

列支敦士登为没收目的提供合作时不以条约为条件。适用《司法协助法》的条款，国际协定另有规定者除外。此外，《反腐败公约》条款直接适用。根据《司法协助法》第 9 条，《刑事诉讼法》适用于互助程序。然而，如果执行不同程序的请求符合列支敦士登刑事诉讼的原则，可予以准许（《司法协助法》第 58 条）如果全部或部分司法协助未获准许，将通知提出请求的外国当局并说明原因。在实践中，列支敦士登就法人资产的冻结令规定了约 10,000 瑞士法郎的最低门槛。在解除任何临时措施之前，必须与请求缔约国进行协商。善意第三方的权利受到《刑法》第 20a 和 20c 条以及《刑事诉讼法》第 354 条的保护。

#### 资产的返还和处分（第五十七条）

根据《司法协助法》第 64 条，没收的资产和物品移交给列支敦士登。然而，根据《刑事诉讼法》第 253a 条，政府可缔结关于将此类资产和物品移交给实施犯罪所在国的协定。

《反腐败公约》的条款直接适用，为列支敦士登将没收财产归还原籍国提供了法律依据，同时考虑到善意第三方的权利。此外，《刑事诉讼法》第 253a 条适用。

虽然放弃请求国最终判决的要求没有法律依据，但仍可根据不同的依据归还资产。例如，在涉及贪污尼日利亚资金的阿巴查案件中，这些资金是通过“对物没收”程序而单独没收的。此外，如果发布了国内没收令，也可在没有外国最终判决的情况下返还钱款。任何受害方可以作为私人当事方加入刑事诉讼，并提出损害赔偿。法院可在判决中裁定对私人当事方的损害赔偿（《刑事诉讼法》第 32 至 34 条和第 257 至 270 条）。可扣除合理的费用。

### 3.2. 成功经验和良好做法

- 列支敦士登虽然面积很小，但一直积极参与发展和促进国际合作，以打击洗钱并返还被盗资产（第五十一条）；
- 列支敦士登根据司法协助请求或媒体报道，在没有其他国家法院命令的情况下，发出国内冻结令。此类请求无需通过外交渠道。在解除任何临时措施之前，必须与请求缔约国进行协商（第五十四条第二款第(-)项和第五十五条第八款）；
- 在阿巴查案件中，《公约》作为与请求国尼日利亚合作的法律依据（第五

十五条第六款)。

### 3.3. 实施方面的挑战

- 鼓励列支敦士登完成将欧盟反洗钱第四号指令（2015/849）纳入国内法的工作，以弥补目前反洗钱/打击资助恐怖主义立法中关于政治公众人物和实际受益人方面的空白。
-