



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
29 December 2020  
Chinese  
Original: English

联合国反腐败公约实施情况审议组  
第十二届会议  
2021年6月14日至18日，维也纳  
临时议程\*\*项目4  
《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
一. 执行摘要 .....	2
缅甸 .....	2

\* 因技术原因于2021年3月18日重新印发。

\*\* CAC/COSP/IRG/2021/1。



## 二. 执行摘要

### 缅甸

#### 1. 导言：缅甸在实施《联合国反腐败公约》方面的法律和体制框架概述

缅甸于 2005 年 12 月 2 日签署了《联合国反腐败公约》。该国于 2012 年 12 月 20 日批准了《公约》，并于同一天向秘书长交存了批准书。本次审议的国别访问于 2019 年 5 月 6 日至 8 日进行。

缅甸在根据国际公约承担义务方面遵循二元制传统，不能将国际法作为国内法直接适用。

预防和打击腐败的国家法律框架主要由《反腐败法》（2013 年）和《反腐败规则》（2015 年）组成。

缅甸反贪委员会根据《反腐败法》（2013 年）规定的任务授权，于 2014 年 2 月 25 日成立。委员会目前包括主席和秘书在内有 12 名成员。

#### 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（第五和第六条）

虽然缅甸尚未通过国家反腐败战略，但已通过法律法规实行了几项反腐败政策，包括《反腐败法》（2013 年）、《反腐败规则》（2015 年）和《关于收受礼物的指令》（2016 年），以及反贪委员会等机构的机构战略。缅甸还已通过并正在实施 2017-2020 年期间公务员制度改革战略性行动计划；该计划是通过广泛的利益攸关方调查和协商制定的，其中包括预防腐败和促进廉正、透明和问责的内容。缅甸目前正在制定一项国家反腐败战略。

缅甸在每个部委都设立了预防腐败小组，这些小组除其他外负责确保相关立法和行政法规符合国际标准。

2013 年 8 月 7 日颁布了《反腐败法》（第 23/2013 号），2014 年 2 月 25 日根据总统府第 6/2014 号命令成立了反贪委员会。该法最后一次修订是在 2018 年 6 月 21 日，那是第四次修订，主要加强了委员会的调查权威。该委员会是一个独立的部长级机构，在 2018 年改组后，由 12 名委员组成，其中包括一名主席和一名秘书。委员会的行政工作人员是根据《公务员人事法》选拔任用的。委员会正在扩大其业务人员和能力，包括开设分支机构。委员会还在实施其反腐败战略规划（2018-2021 年），该规划的重点是调查、预防腐败、加强合作和建设一个廉洁社会。《反腐败法》禁止不正当干预委员会的活动，但也正在考虑采取措施进一步加强委员会的业务独立性。委员会已获拨付足够的资源和工作人员，但仍在进行人员招聘以达到满额。

委员会与相关机构合作，特别是内政部、缅甸警察部队、特别调查局、缅甸金融情报部门和联邦公务员委员会，并组织公职人员能力建设培训方案。这些方案包括对预防和打击腐败的相关法律的认识、这些法律在实践中的应用以及提高英语水平的课程。

协调工作是通过反贪委员会进行的；该委员会负责确保在预防腐败方面有一个统一的愿景。该委员会还负责检查《反腐败公约》和其他相关国际文书的执行情况，并与公共部门、大学和商业团体开展外联和提高认识活动。除预防任务外，委员会还负责接受和调查腐败投诉，包括来自公众的可信信息。

缅甸参加了在预防腐败方面提供协助的区域举措和组织，包括东南亚反腐败缔约方机制和联合国反腐败公约缔约国会议。

2015年7月30日，反贪委员会正式告知秘书长可协助其他缔约国制订和实施具体的预防腐败措施的机关的名称和地址。

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、第八和第十一条）

《公务员人事法》（2013年）设立了联邦公务员委员会，管理与公务员任命、晋升、授权、薪酬和其他业务方面有关的所有事项。职位空缺广而告之，招聘通过择优竞争的过程进行。《宪法》保障在人员招聘和任命方面无歧视，但仅限男性的某些部门（采矿、林业和渔业）人员除外。该法还规定了个人对与服务条件有关的任何行政决定提起上诉的程序。《公务员人事规则》（2014年）包括一套适用于所有公务员的行为准则，并规定了一套全面的评绩制度。

根据《公务员人事法》的规定，为了在整个公务员队伍中促进道德、诚信和工作表现，要求对公务员进行培训。中央公务员学院在联邦公务员委员会的指导下举办定期培训课程。此外，2017年1月2日，中央学院开设了公务员学院，授予公务员研究生文凭，并为中层官员提供公务员管理高级文凭培训。与国际和当地专家合作定期审查和更新课程，以达到国际标准。课程中包括关于《反腐败法》和预防腐败的模块。目前没有关于确定腐败风险较高职位的专门规定，也没有对此类职位进行专门选拔或培训。

《宪法》和相关立法机构选举法概述了民选公职候选人取得资格和被取消资格的标准，其中还包括竞选总统和议会议员的资格标准。被判犯有贪污罪的人在法律上没有资格竞选民选公职。《政党登记法》（2010年）管理政党的登记和资金筹措，要求政党提交关于捐赠者和开支的年度财务报告。

公职人员由联邦公务员委员会监督，《公务员人事规则》（2014年）中制定了一套适用于所有公职人员的一般性行为守则，即指导公职人员行为的行政文件，其中规定了对违反守则行为采取的包括免职在内的纪律措施。该守则包括对利益冲突的一般禁止。2018年5月，反贪委员会通过了官员行为守则。缅甸正在通过公务员制度改革战略性行动计划实施措施解决四个主要主题领域：公务员治理；以功绩为基础、以业绩为导向的文化和制度；以人为本的公务员领导力和能力发展；

公务员制度的透明度和问责制。

《宪法》要求总统和副总统提交资产和负债情况申报。根据《反腐败法》，尽管尚未付诸实施，反贪委员会已获授权对其他指定的公职人员适用资产申报要求。目前，委员会没有对申报的内容或应如何涵盖报告外部活动的要求进行核查。

除了公众可用渠道外，没有制定专门的机制或制度来鼓励公职人员举报腐败。关于保护举报人和报案人的法案草案目前尚待审议。

《宪法》第六章保障司法独立，并规定联邦法院的设立、联邦首席大法官和最高法院法官的任命，以及省/邦高等法院的设立。《宪法》第六章还规定了联邦法官以及省/邦法官的行为。2017年8月2日通过了《缅甸法官司法道德守则》。在制定《守则》的过程中，广泛征求了司法部门、国际伙伴机构、国际非政府组织、非政府组织和民间社会组织中的利益攸关方的意见。最高法院正在采取必要措施有效执行《守则》，包括制定法官道德培训方案。最高法院的申诉审查委员会负责评估针对个别法官的申诉，并酌情决定纪律处分。最高法院正在实施2018-2022年期间的战略改革计划，该计划包括预防腐败的措施，并可在网上查阅。

根据《宪法》，检察机关独立于司法机关，由联邦总检察长办公室管辖。2017年8月13日，检察机关通过了一项法律官员行为守则，并将该守则纳入其培训课程。此外，该部门正在实施其战略性行动计划，其中包括增加透明度和促进公众信任。

#### 公共采购和公共财政管理（第九条）

缅甸的采购系统是分散型的。采购程序受总统办公室发布的2017年4月10日第1/2017号指令管辖，该指令涉及为政府部门和组织采购土木工程、货物和服务以及出租和出售公共财产的招标程序。该指令适用于联邦级政府部门和组织，以及各邦和省。

为开展建设工程、货物和服务采购、租赁和销售，政府部门和组织组成招标委员会、底价计算委员会、开标和评审委员会，以管理招标公告的发布并开展履约监督，并组建质量验收委员会。在采购过程中或之后发现的违反诚信行为可能导致行政后果，包括撤消合同。当有人针对采购过程提出投诉时，如果投标人有充分的证据和理由对招标过程提出投诉，则招标委员会必须进行调查。如果投标人对招标委员会的决定不满意，计划和财政部将在获得联邦内阁批准后，组织一个由相关部委至少三名代表组成的投诉处理小组。目前，缅甸已经制定了一项采购法草案，以加强采购过程的健全性和透明度，其中包括对采购官员进行专门培训。

《宪法》规定了通过代议制立法机构审查和批准年度国家预算的程序。根据第3/2018号总统通知设立了财政委员会，以监督所有部委的预算提交以及支出报告。根据第35/2017号通知，计划和财政部监督各部委的预算编制，并接收各部委关于预算分配和支出的月度报告。通知中的类似规则适用于省和邦两级。所提交的预算在年度联邦预算通过之前在立法委员会进行讨论。《联邦审计长法》（2010年）规定

了审计长的任务和管辖权，即按照国际标准和惯例对政府支出情况进行监督并确保实行问责。

缅甸会计理事会第 1/2009 号指令规定了适用于所有部委的会计标准。所有政府部门和机构都必须采用规定的收支会计方法。国有企业实行复式记账制，以确保实行问责。各部门和组织在编制月度报告时，按照为各部委主要会计核算单位制定的指导方针编制所有相关账目。所有此类单位必须在每月月底后 7 天内对账，并向计划和财政部报送会计报告。目前，公共部门采用公认会计原则。正在与计划和财政部和审计长办公室协调，从收付实现制向权责发生制过渡并实施《国际公共部门会计准则》。

缅甸的政府会计制度规定，在执行政府会计工作和财务监督时，有义务遵循文件编制周期，并保持适当的记录。政府财务文件和记录原件的保存（为期五年）和存档受《缅甸中央银行法》（2013 年）管辖。

#### 公共报告；社会参与（第十和第十三条）

目前，缅甸没有制定管辖公众获取信息方面的立法，但已经起草并正在审议一项法律草案。此外，缅甸正在寻求采取措施，通过其公共部门改革行动计划以及未来在乡镇一级设立各种公共服务的“一站式商店”，精简官僚机构和行政流程。公众通过电视广播了解立法程序。所有立法草案也会在报纸上公布，供公众审查和评论。各部委建立网站，发布有关其结构、组织和运作的信息。此外，每个部委的年度执行情况报告都在网上发布。《媒体法》（2014 年）规范了媒体索取政府信息的要求，并适当考虑到对隐私和政府数据的保护。根据《反腐败法》，反贪委员会定期进行腐败风险评估，并承诺将评估报告公之于众。

根据《反腐败规则》（2015 年），委员会的任务是开展预防腐败的公众宣传活动，包括学术演讲、培训政府机构工作人员以及向公众发布有关腐败风险和实例的信息，包括在线信息。委员会还定期组织与民间社会利益攸关方的协商座谈会，以提供其活动的最新情况，并讨论未来行动的建议。《反腐败法》（2013 年）还规定反贪委员会对举报腐败案件的人给予奖励，其中可以包括金钱奖励。委员会设立了一个网上门户网站，方便公众参与预防和举报腐败。

#### 私营部门（第十二条）

《缅甸公司法》（2017 年）要求申报最终控股公司。此外，投资和公司管理局发布了关于披露实益所有权信息的第 17/2019 号指令，实益所有权问题工作组现已对几乎所有涉及采掘业的公司执行该指令。《缅甸会计理事会法》（2015 年）规定了适用的会计标准，一视同仁地适用于公共和私营部门。公司和组织必须与国际标准保持一致，保持财务报告，包括年度决算表和董事报告。未能按照适用法律法规运作的组织或公司将被处以罚款，并可能被列入不合规实体的公开名单。此外，如果存在可疑的税务违规行为，审计长有权对私营部门实体进行审计。根

据《公司法》，私营部门实体不得设立账外账户或交易。根据《反洗钱法》，私营部门实体必须设立和保存会计记录至少五年。

缅甸商务部定期为私营部门举办预防和侦查腐败和洗钱的培训方案和讲习班。缅甸工商会联合会是一个全国性的非政府组织，涵盖所有私营企业，不仅涉及当地和国际企业，还涉及国家和地区商会、跨境贸易协会和附属协会。该联合会是私营部门关于预防腐败、侦查洗钱和打击资助恐怖主义行为的相关立法和措施草案的咨询机构。该联合会还促进加强公司治理和健全商业惯例的措施。2018年7月2日，联合会与反贪委员会签署了一份谅解备忘录，旨在推动实行防止私营部门腐败的措施。

缅甸没有关于禁止前公职人员在私营部门工作的限制。该国目前正在审议一项商会法草案，其中将包括防止利益冲突和促进私营部门行为守则的规定。

缅甸原本没有明确禁止对构成贿赂的支出进行减税，但2018年10月29日的第1/2018号惯例声明不允许对构成提供给公职人员的贿赂的付款进行减税。私营部门内的贿赂未被定为刑事犯罪。

#### 预防洗钱的措施（第十四条）

防止洗钱的措施主要受《反洗钱法》（2014年）、《反洗钱规则》（2015年）和《金融机构法》（2016年）管辖。监管机构也通过了相关规定，例如《缅甸中央银行客户尽职调查措施指令》（第21/2015号）（《客户尽职调查指令》）。缅甸中央银行和计划和财政部是金融领域的主要监管机构。虽然该国经济的某些领域，如宝石开采和赌场行业等，特别容易受到洗钱风险的影响，但没有有效的监管制度来应对这些风险。值得注意的是，腐败犯罪也被认为是该国犯罪收益的主要来源之一。

客户尽职调查标准一般在《反洗钱法》（第19和第20条）和《反洗钱规则》（第36和37条）中作出规定。该法第19(d)(三)条涵盖了对公司控制结构进行核查的要求。《客户尽职调查指令》第8(c)条和第17条涵盖了对高风险客户的加强尽职调查。客户尽职调查要求未明确涵盖法律安排。

《反洗钱法》第3条(j)项中“实益所有人”的定义包括最终拥有或控制客户的人或交易以其名义进行的人。《反洗钱规则》第30至32、41和42条以及《客户尽职调查指令》第11(b)、24、25和28条也涵盖识别实益所有人的问题。《反洗钱规则》第41条和《指令》第24和25条要求通过收集《反洗钱规则》第30和31条以及《指令》附表1规定的信息来识别实益所有人。这些要求不足以识别实施控制的自然人。另据报道，当局在实践中可能难以获得实益所有权信息。《反洗钱法》第23条和《指令》第58条涉及记账问题。

根据《反洗钱法》第32条和《反洗钱规则》第48和50条，报告可疑交易是强制性的。据报告，在实践中，可疑交易报告的数量滞后于缅甸现有的风险。

缅甸还设立了反洗钱中央机构，由内政部长担任主席。该中央机构的任务是协调参与反洗钱努力的各机构的活动，并确保它们能够交换信息。虽然国内有信息交

流的立法框架，但据报告，由于缺乏资源和能力等原因，执法机构在打击和调查洗钱方面通常不是很有效。

缅甸金融情报中心成立于 2004 年，是一个执法类的金融情报部门。该中心已就与打击洗钱和打击资助恐怖主义行为有关的事项签署了 14 项双边谅解备忘录。

货币和流通票据跨境流动的申报制度是以《反洗钱法》（第 32、第 39-42 和第 47 条）和《反洗钱规则》（第 64 和 65 条）为基础的。缅甸海关承担了侦查跨境现金流动的主要责任。超过 10,000 美元门槛的所有已申报现金和流通票据跨境流动都由海关当局记录，并每月转发给缅甸金融情报中心。然而，并非所有过境地区都有海关监管，也没有保留与现金和流通票据跨境流动有关的可疑活动记录。

根据《公约》，《反洗钱法》第 27 条和《客户尽职调查指令》第 38 至 44 条规定了电汇要求。

缅甸作为亚洲和太平洋洗钱问题小组成员接受了相互评估，并于 2018 年进行了国家洗钱风险评估。经 2019 年 5 月 23 日第 10/2019 年联邦内阁会议批准，反洗钱中央机构通过了《反洗钱和打击资助恐怖主义行为国家战略(2019-2023 年)》。

缅甸于 2017 年成为亚洲和太平洋资产追回问题机构间网络的成员。缅甸警察部队是几个执法网络和国际刑事警察组织（国际刑警组织）的成员。

## 2.2. 成功经验与良好做法

- 制定和执行全面的公共服务改革战略，并正在制定国家反腐败战略（第五和第七条）
- 通过反贪委员会行为守则（第六和第八条）
- 在缅甸各部委设立预防腐败单位方面取得进展，这些单位将由反贪委员会培训，它们将为获得公共服务提供便利，定期审查相关法律和行政程序（腐败风险评估），并促进公众对决策进程的贡献（第十和第十三条）

## 2.3. 实施方面的挑战

建议缅甸：

- 考虑采取更多措施，确保反贪委员会必要的独立性，以有效履行职能，免受不正当影响（第六条）。
- 对于担任特别容易发生腐败的公共职位的人员，制定和实施额外的甄选和培训程序以及酌情实行轮岗的程序（第七条）。
- 考虑采取更多适当措施，提高公职竞选候选人经费筹措及政党经费筹措的透明度（第七条）。

- 继续采取措施实施《反腐败法》关于防止利益冲突的规定，并考虑将资产申报的范围扩大到外部活动（第七和第八条）。
- 继续采取措施，敲定并通过关于以下方面的法律草案：
  - 根据《反腐败公约》，保护公共部门的举报人和报案人（第八条）
  - 关于采购的法律草案，并考虑采取适当措施，根据《公约》规范采购人员，包括规范特定公共采购中的利益关系申明、筛选程序和培训要求（第九条）
  - 根据《公约》让公众获取信息（第十条）
- 考虑采取额外措施，在参与公司的设立和管理的法人和自然人的身份方面，增进私营实体透明度（第十二条）。
- 考虑采取更多措施防止私营部门内的利益冲突，在合理的期限内，对原公职人员的职业活动或者对公职人员辞职或者退休后在私营部门的任职进行适当的限制（第十二条）。
- 继续加强国内监管制度，以阻止和侦查一切形式的洗钱活动，并将该制度扩大到金融机构以外的机构，重点放在特别容易发生洗钱活动的领域（第十四条第一款第(一)项）。
- 继续确保报告实体在确定企业所有权结构时，在实践中充分理解并核实实益所有权（第十四条第一款第(一)项）。
- 加强编制和处理可疑交易报告的能力，为此加强缅甸金融情报中心和报告实体的相应能力，并提高对这项工作重要性的认识（第十四条第一款）。
- 继续加强包括缅甸金融情报中心在内的反洗钱专门主管部门间的合作和信息交流，包括为此提高其资源和技术能力（第十四条第一款第(二)项）。
- 考虑进一步加强为执行《公约》第十四条第二款采取的措施，包括记录关于可疑的现金和有关流票据跨境转移的信息（第十四条第二款）。

### 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、第五十六和第五十九条）

缅甸国内法没有具体规定将资产追回或返还概念作为合作的基本原则。

缅甸目前没有关于执法机构共享信息的具体法律，但也没有法律禁止共享。《反洗钱法》第 11 条(a)项允许缅甸金融情报中心与外国对应机构交换信息，但须经反洗钱中央机构批准。在资产追回案件中，没有关于信息共享实例的报告。



缅甸在刑事事项法律援助方面，只有一项多边条约和一项与印度签订的双边条约；没有关于加强资产追回相关司法协助的具体安排的报告。

预防和监测犯罪所得的转移；金融情报机构（第五十二和第五十八条）

缅甸的金融机构须遵守“了解你的客户”和客户尽职调查要求，包括实益所有权识别要求。审议专家重申其在上文第十四条下关于实益所有权识别制度现有缺陷的意见。缅甸对存入高价值账户资金的实益所有人身份识别也没有具体要求。

关于强化审查受托担任重要公职的个人（政治公众人物），可适用的法律要求并不一致。虽然《反洗钱法》第 22 条要求报告组织建立适用于此类人员的适当风险管理制度，但该法对适用于“国际政治公众人物”和“国内和国外政治公众人物”的审查进行了区分。对于“国内和国外政治公众人物”，只有当报告组织“确定风险很高”时，才会适用强化审查（《反洗钱法》第 22 条(e)项）。同时，《客户尽职调查指令》第 4 条(e)项、第 7 条(a)项和第 8 条规定，各类政治公众人物均为高风险，而该指令第 20 条规定，应根据《反洗钱法》第 22 条的规定适用强化尽职调查措施。另据报告，在实践中，报告实体似乎并没有有效识别政治公众人物。

关于《公约》第五十二条第二款所涉问题的准则载于缅甸中央银行关于打击洗钱和打击资助恐怖主义行为的基于风险的管理指导说明和《客户尽职调查指令》。

缅甸没有提供符合第五十二条第二款第(一)项的通知的实例。

根据《反洗钱法》第 23 条和《客户尽职调查指令》第 58 条，相关记录必须至少保存五年。

缅甸的金融机构不得与空壳银行开展业务，《反洗钱法》第 30 条禁止设立空壳银行。此外，《客户尽职调查指令》第 35 条禁止金融机构与空壳银行或与允许空壳银行的外国代理金融机构建立或继续保持代理或业务关系。

在进行国别访问时，缅甸正在建立公职人员信息披露制度。相关规定载于《反腐败法》第 47 至第 50 和第 61 诸条。信息披露机制缺乏后续调查和解释相关信息的程序和做法。

缅甸尚未考虑采取措施，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当局报告此类账户的情况。

缅甸金融情报中心成立于 2004 年。

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、第五十四和第五十五条）

根据《民事诉讼法》第 84 节条第(1)项，其他国家可在缅甸法院提起诉讼。《民事诉讼法》第 84 条第(1)和(2)项还规定了起诉国“得到缅甸联邦总统承认”的条件，作为允许起诉国受益于这一规定的必要前提，这些规定还要求法院对这一承认作

出司法认知。然而，总统承认和作出司法认知的程序并不明确。

缅甸没有法律规定具体涉及向受腐败犯罪损害的国家支付补偿或损害赔偿的程序，也没有专门规定承认其他缔约国作为应予没收的财产的合法所有方的主张。

《刑事诉讼法》第 517 条第(1)项允许缅甸法院在审判结束后发布命令，要求交付与所犯任何罪行有关的财产，以及与声称有权拥有该财产的任何人有关系的财产。但不清楚该条款是否适用于国家。

根据《刑事事项互助法》第 25 条，内政部作为司法协助的中央主管部门，可以指示相关政府部门或组织根据任何外国的请求，按照现行法律没收、扣押和控制“证物”。但主管部门未能明确指出哪些现行法律可以适用。此外，似乎对基于价值的没收监管有限，此类没收的适用也有限，这可能导致在缅甸执行基于价值的外国没收令时出现问题。

《刑事事项互助规则》第 9 条载有关于没收和扣押请求内容的要求。根据这些规定，似乎有可能依另一国请求在国内进行没收或扣押，而并非执行外国的命令。在进行国别访问期间，据解释，中央主管部门实际上可根据来自外国的请求自行决定没收或扣押。缅甸没有提供此类根据外国请求进行没收或扣押的实例。审议专家还强调了一个问题，即缺乏明确准则指导中央主管部门如何就执行外国扣押和没收请求作出决定。

审议专家注意到，双重犯罪的要求是《刑事事项互助法》第 3 条(a)项规定的司法协助的先决条件，并就此强调必须确保充分实施第一审议周期提出的各项建议，特别是将行贿和主动影响力交易定为刑事犯罪，规定法人参与腐败犯罪的责任，并确保将《公约》规定的所有犯罪视为上游犯罪，包括在缅甸境外实施的犯罪。审议专家还注意到，根据《反洗钱法》第 2 条，只有缅甸公民或永久居民在国外实施的上游犯罪才能被视为上游犯罪，因此外国人在国外实施的上游犯罪不能成为在缅甸起诉洗钱罪的依据。

缅甸制定了一套非定罪没收的行政程序，可由反贪委员会予以执行，司法机关则不参与。在实践中，司法协助中央主管部门还可决定执行外国提出的执行非定罪没收令的请求，而无需进行任何司法审查。在这方面，审议专家注意到，非定罪没收程序中缺乏司法审查是一个漏洞，人们对该国国内法治的看法可能会产生负面影响，并阻碍缅甸向国外提出的司法协助请求的执行。此外，也没有订立执行此类请求的程序。

根据《刑事事项互助法》第 26 条，中央主管部门应依据双边协议管理根据外国请求扣押和控制的财产，如果没有此类协议，则财产便归国家所有。审议专家强调，这一措辞似乎不符合《反腐败公约》第五十四条第二款第(三)项的宗旨。

缅甸还提到《刑事事项互助法》第 25 条和《刑事事项互助规则》第 9 条是落实《公约》第五十五条第一款第(一)项和第(二)项以及第二款要求的措施；在这方面，审议专家注意到，第五十五条第一款第(二)项的要求似乎没有得到落实，总体而言，提高条例详细程度将有助于规定的执行。

第五十五条第三款第(一)项和(二)项的要求在《刑事事项互助规则》第9条中一并提及，但没有要求具体说明为通知第三方以确保正当程序而采取的措施，也没有要求提供关于没收令为已经生效的没收令的声明。

缅甸解释说，它可以在互惠的基础上提供司法协助；但事实上，如果没有双边协议，似乎不可能提供某些类型的司法协助（例如，《刑事事项互助法》第26条(b)项关于共享和（或）返还资产的规定）。

关于财产价值最低达到多少才可提供协助，缅甸没有规定任何限制。

缅甸没有符合《公约》第五十五条第八款的国内规定，也没有符合该条款的实践实例的报告。

#### 资产的返还和处分（第五十七条）

《刑事事项互助法》第26条(b)项规定，除非缅甸与请求国之间有双边协议，否则没收的财产归缅甸所有，这与《公约》第五十七条的要求相矛盾。缅甸没有符合《公约》第五十七条第三和第四款要求的国内规定。由于缅甸是一个二元司法管辖区，《公约》的规定不能直接适用，必须在国内法律中得到充分体现才能得到执行。

缅甸没有根据第五十七条第五款的规定订立安排。

### 3.2. 成功经验与良好做法

- 《客户尽职调查指令》第35条要求金融机构不得与空壳银行建立代理银行关系，或与允许空壳银行的外国的代理金融机构建立代理银行关系，这可视为有利于执行《公约》第五十二条的良好做法。

### 3.3. 实施方面的挑战

建议缅甸：

- 确保能够为向其他缔约国返还资产提供最广泛的合作和援助（第五十一条）。
- 继续确保报告实体在确定企业所有权结构时，在实践中充分理解并核实实益所有权，并考虑引入一项关于披露和记录实益所有权信息的法定要求（第五十二条第一款）。
- 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（第五十二条第一款）。
- 继续确保对各类政治公众人物及其家庭成员和与其关系密切的人或者这些人的代理人所要求开立或者保持的账户进行强化审查，包括为此简

化相关法律规定（第五十二条第一款）。

- 酌情采取进一步措施，全面落实《公约》第五十二条第二款的要求。
- 继续努力为有关公职人员建立有效的财产申报制度（第五十二条第五款）。
- 考虑采取措施，根据第五十二条第六款，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报告此类账户的情况。
- 确保《民事诉讼法》第 84 条第(1)项所载总统承认外国的条件不对其他缔约国为确定财产的产权或所有权在缅甸法院提起民事诉讼的能力造成不适当的负担（第五十三条第(一)项）。
- 通过明确的法律规定，根据第五十三条第(二)项处理对另一缔约国的补偿或损害赔偿问题。
- 采取明确措施，根据第五十三条第(三)项，允许本国法院或者主管机关在必须就没收作出决定时，承认另一缔约国对通过实施腐败犯罪而获得的财产所主张的合法所有权。
- 通过明确法律规定，根据《公约》的要求，执行外国没收令以及下令没收外国来源财产，并根据第三十一条第一款第(一)项、第五十四条第一款第(一)和(二)项以及第五十五条第一款，简化国内法律中的没收规定，包括基于价值的没收措施。
- 充分实施第五十四条第一款第(二)项的要求，包括确保外国人在缅甸境外实施的上游犯罪可因裁定洗钱罪的目的被视为上游犯罪。
- 考虑根据第五十四条第一款第(三)项采取措施，允许在法院审理程序中不经过刑事定罪而没收财产，并明确执行外国非定罪没收令的程序（第五十四条第一款第(三)项）。
- 就执行外国的扣押和冻结请求，为中央主管部门制定明确的内部准则（第五十四条第二款第(一)和(二)项，以及第五十五条第二款）。
- 可通过关于执行外国冻结或扣押令的法律规定（第五十四条第二款第(一)项）。
- 考虑采取措施，根据《公约》第五十四条第二款第(三)项，使本国主管机关能够保全有关财产以便没收。
- 通过更详细的规定，满足《公约》第五十五条第一和第二款的要求。
- 根据《公约》第五十五条关于接收请求的内容的规定，修正适用法律，列入请求缔约国为向善意第三人提供充分通知并确保正当程序而采取的措施的具体陈述，以及关于该没收令为已经生效的没收令的陈述（第五十五条第三款第(一)和(二)项以及第九款）。

- 确保在解除任何临时措施之前，如果有可能，应当给请求缔约国以说明继续保持该措施的理由的机会（第五十五条第八款）。
- 努力采取措施，根据《公约》第五十六条，实现无须事先请求而提供有关腐败犯罪所得的信息，包括为此考虑通过相关法律和（或）准则来促进这一进程，并确保《反洗钱法》第 11 条(a)项关于金融情报中心交换信息须经中央主管批准的要求不会对这种信息交换构成实际障碍（第五十六条）。
- 采取立法和其他措施，确保充分执行《公约》第五十七条第三款，并使本国主管机关在另一缔约国根据《公约》请求采取行动时，能够在考虑到善意第三人权利的情况下，返还所没收的财产（第五十七条第一、第二和第三款）。
- 根据《公约》规定，规范资产追回程序中发生的费用问题（第五十七条第四款）。
- 考虑缔结协定或安排，以提高在资产追回事项上国际合作的效力，并将《公约》指定为司法协助和资产追回的法律依据（第五十九条）。

#### 3.4. 在改进《公约》实施工作方面确定的技术援助需求

- 为应对在审议进程中确定的各项挑战所需的技术援助。