



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
22 June 2011
Chinese
Original: English

资产追回问题不限成员名额政府间工作组

2011年8月25日至26日，维也纳

临时议程*项目5

审议多年期工作计划

为审议资产追回一章奠定基础：拟议的 2011-2015 年多年期工作计划

秘书处编写的背景文件

一. 引言

1. 2010年12月举行的资产追回问题工作组2010年12月第四次会议强调，《联合国反腐败公约》（《公约》）第五章将在实施情况审议机制第二周期予以审议，有必要协助缔约国为审议该章的实施情况做好准备，并希望相应地安排工作组的工作。为此，工作组建议秘书处通过追回被盗资产举措或其他相关举措，编写一份多年期工作计划，供拟于2011年8月25日和26日在维也纳举行的工作组会议审议。根据请求编写的工作计划概述如下。

二. 优先事项和目标

2. 资产追回的总体优先事项是不为腐败所得提供安全港。秘书处特别是借助与追回被盗资产举措的伙伴关系，支持这方面的国际努力，并与各发展中国家和金融中心携手，防止清洗腐败所得，并便利更加系统和及时地返还被盗资产。努力协助缔约国为将于2015年启动的《联合国反腐败公约》第五章实施情况审议做好准备，与上述支持密切相关。

3. 自《公约》于2005年12月生效以来，资产追回在全球议程中显得更加重要，可用的知识产品大大增加，也积累了一些实践经验。这意味着资产追回是一个极富变化的领域，反过来又意味着随着积累新的经验，长期计划可能要作修改。

* CAC/COSP/WG.2/2011/1。



4. 这项工作计划旨在努力实现两个主要目标：第一个目标是协助缔约国为 2015 年开始在《公约》实施情况审议机制的范围内审议第五章做好准备。第二个目标是使资产追回在实践中切实可行。两个目标相互增强，不能相互孤立地看待。不管开展什么活动，以协助缔约国为在 2015 年之后的年份成功地审议其资产追回措施做好准备，这些活动也有可能改进有关制度，从而使资产追回在实践中切实可行。与此同时，向各国提供协助以支持实际资产追回工作，将有助于这些国家为审议该章做好准备。

5. 据此，本工作计划分为两节：2013 年缔约国会议第五届会议之前这一时期相对详细的计划，以及 2015 年缔约国会议第六届会议之前这一时期的粗略计划。为满足加强实施《公约》第五章方面广泛的技术需要，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）与世界银行追回被盗资产举措建立了伙伴关系。本工作计划所列活动系将由毒品和犯罪问题办公室直接开展的工作，也可能是与其他利益相关者合作开展的工作，以及通过与世界银行的伙伴关系开展的工作。

6. 本工作计划依照缔约国会议和工作组赋予毒品和犯罪问题办公室任务授权的主要类别编排：(一)逐步积累知识；(二)技术援助、培训和能力建设；(三)建立信心和信任以及伙伴关系。在继续在知识创造、伙伴关系和国际标准领域开展工作的同时，设想将更加注重根据请求向各国提供援助。

7. 2011-2013 年吸取的经验教训将用于制订更详细的 2013-2015 年工作计划。该工作计划将提交资产追回问题工作组第五次会议审议，从这次会议起，有很多机会根据实施进展情况重新审议该工作计划，查明成功的做法和可能需要转变重点或补充更多细节的其他领域。在 2015 年启动下一个审议周期之前，工作组有几次机会审查该工作计划的实施进展情况，即 2012 年、2013 年和 2014 年的年度会议。建议借鉴吸取的经验教训拟订更详细的 2013-2015 年工作计划，提交工作组 2013 年第七次会议审议。将向缔约国会议 2013 年第五届会议提交工作组的报告，以便该届会议能够审议启动新周期之前的中期进展情况。

A. 积累知识

8. 秘书处赖以积累知识的主要手段是追回被盗资产举措。在资产追回方面已积累大量知识。知识创造方面的此类投资推动了关于关键资产追回问题的辩论，并在该领域建立了信誉。此类投资也有助于汇聚许多国家的从业人员，从而帮助建立有利于实现工作组业务目标的网络。今后的挑战是有效传播已经形成的知识，并促进利用此类知识支持资产追回活动。

9. 将在追回被盗资产举措下开发新的知识产品，一方面是响应决策机关的具体请求，另一方面是为了保持该伙伴关系作为本领域知识领先者的地位。这也将低成本、高效益地确保知识产品始终是最新的。

10. 将继续支持开发从业人员工具，以便利资产追回工作和对资产追回方面国际进展情况的监测。

1. 关于现有产品的后续行动

11. 表 1 载列预计到 2011 年底完成的产品一览表。其中每一种产品的传播计划和翻译计划目前正在制定当中，包括推介活动和在部分国际活动中作专题介绍。

12. 一些关键产品将用来编制培训材料，特别是《资产追回手册》和《收入与资产申报指南》。预计 2011-2015 年将需要更多培训材料，以便为 2015 年启动《反腐败公约》第五章审议做准备。

2. 新的知识产品

13. 预期今后几年不会大量需要新的知识产品：预计到 2011 年底交付的产品（见表 1）可满足工作组赋予的与目前关于资产追回相关国际标准的技术和政策辩论密切相关的多数任务授权。

14. 不过，还是确定了两种新产品：工作组请求为其编写一份资产追回网络审查和各种选择文件。该文件已提交工作组审议，载于 CAC/COSP/WG.2/2011/3 号文件。预计作为该文件的后续部分，将为资产追回从业人员编写一份关于使用网络的政策说明。此外，根据世界银行集团赞助的腐败猎人联盟确定的需要，追回被盗资产举措正在编写一份促使跨国腐败案件得到解决并允许赔偿受害人的各国做法研究报告。该研究报告预定于 2012 年年中交付。

15. 现阶段，根据秘书处得到的信息，预计一直到 2012 年以后不需要其他具体的知识产品。

3. 开发从业人员工具

16. 通过建立毒品和犯罪问题办公室法律图书馆，已汇编涵盖逾 175 个国家的法律、条例和行政做法的初步数据集，并对这类立法与《公约》条文的关系作了详细的分析分类。法律图书馆是称作“反腐败知识工具和资源”的更大型项目的组成部分，后者是一个基于网络的门户，是反腐败和资产追回从业人员和伙伴机构的协作性论坛，负责收集和传播关于反腐败和资产追回的知识，其中包括案例研究、最佳做法和政策分析。法律图书馆及反腐败知识工具和资源预期预计于 2011 年夏天推出。在一直到 2015 年的这段时期，将根据各缔约国提交的材料更新法律图书馆及反腐败知识工具和资源。这项工作反过来将为缔约国填写自评清单提供良好的开端。

17. 工作组还请秘书处继续就司法协助请求书撰写工具开展工作。原版工具仍然可以使用，毒品和犯罪问题办公室在几个技术援助项目曾传播过该工具。秘书处正在考虑修订该工具的各种选择。现在设想召集一次从业人员会议，审议新版电子工具的设计和操作特点。一直到 2013 年的这段时期，工作将集中于后续软件开发和培训。

18. 在一直到 2015 年的这段时期，秘书处将继续更新根据工作组的任务授权开发的案例数据库。资产追回案例连同各缔约国即将提供的补充案例，将构成按照工作组要求编写的一项分析研究报告的基础，该研究报告旨在让从业人员和决策者从总体上了解世界范围内检察官和法院是如何处理资产追回案件的，以及一些关键的法律问题及其影响。

19. 为了能够监测国际资产追回活动的状况并跟踪正在进行的主要案件的进展情况，追回被盗资产举措将开发并维护和定期更新“资产追回观测”，这是一个易于使用的数据库，载有资产追回案件的最新信息，也可以通过反腐败知识工具和资源查阅。

B. 技术援助和能力建设

20. 在追回被盗资产举措和毒品和犯罪问题办公室努力协助各国为 2015 年之后的审议做准备的过程中，技术援助是一个关键的优先领域。这项工作可能涉及各国家机关资产追回能力的各个方面：立法、制度、业务和与国际合作有关的各个方面。将通过毒品和犯罪问题办公室为制订立法提供更广泛的援助。制度建设方面的援助目的是支持各国家机关有关具体案件的工作或实施《条约》具体条款的工作。

21. 与案件有关的国别援助一直并将继续通过追回被盗资产举措提供。这类援助主要侧重于发起或正在积极推动资产追回案件或者在中短期内有可能这样做的请求国。援助包括能力建设和有关具体案件的咨询服务，目的是查明最佳手段，以帮助各请求国的资产追回过程取得进展。与此同时，追回被盗资产举措将制定与缔约国进行更好的协商的手段，以确保向可能想得到追回被盗资产举措援助的所有缔约国提供援助。

22. 这项工作将一直持续到 2015 年。工作组将在适当时候要求根据所收到请求的性质及对此类需要的答复的影响进行一次评估。这种评估的目的是确定在资产追回领域提供技术援助的方法是否切实有效。

23. 认识到资产追回是一个长期过程，从发起调查到作出初步判决，案件一般耗时五年或更长时间，将从各国家机关进行资产追回的能力的建设（改进法律框架、建立团队、提供专门知识等等）和具体案件的进展（发起调查、与外国管辖机构联系、司法协助、冻结令等）两个方面，衡量各国工作的进展情况。

1. 与案件有关的国别援助

24. 通过追回被盗资产举措提供的与案件有关的资产追回援助主要起咨询和调解作用，可出现在资产追回过程的任何阶段，即从发起调查一直到司法判决后退还腐败所得的任何阶段。

25. 通过追回被盗资产举措提供国别援助的示例包括：(一)充当忠实的中间人，促进两个国家机关就潜在和正在进行的资产追回案件相互合作；(二)就特定案件中编写司法协助请求书提供咨询服务和培训，以促进两个或多个国家机关之间

相互合作，(三)提供咨询服务和培训以支持特定案件的管理，以协助有关机关作出知情决定；(四)提供咨询服务和培训，支持建设专门致力于资产追回案件的团队；(五)在需要长时间（例如六至十二个月）为案件提供广泛支持的情况下，向现场派驻顾问。

2. 自我评估和差距分析

26. 对于任何较长期的能力建设支助而言，首要步骤是对资产追回制度进行评估，并查明可以采取哪些措施加强此类制度并使之与《反腐败公约》的相关条文相符。毒品和犯罪问题办公室将继续根据请求以自评清单为基础协助各国完成“差距分析”过程，并在将来在得到请求时就弥补查明的差距需要采取的行动提供咨询意见。注意到过去数月差距分析请求大量增加，因为各国希望利用这种机会为审议过程做准备。在适当和可行的情况下，差距分析将与联合国开发计划署（开发署）共同进行。已与开发署共同编写了差距分析过程联合指导说明，题目是“超越最低标准”。尽管如此，秘书处可能需要更多资源才能响应这些需要。

3. 立法改革

27. 提供咨询服务和培训以支持起草和实施立法将继续作为一个优先事项。立法援助，不管是以桌面审议立法草案的形式，还是以通过法律图书馆提供现有立法范例的形式，都可以根据请求向缔约国提供。几个缔约国结合正在进行的审议机制第一周期的审议利用这种机会，将法律草案提交审议人员和秘书处征求意见。可以预期，在第二周期和审议资产追回一章之前的数年内，这种情况在资产追回领域将大幅增加。根据收到的此类请求数量，秘书处可能需要额外资源才能对所有请求作出响应。

4. 能力建设和培训

28. 将继续在两个层面提供培训：入门讲习班，旨在提高对资产追回问题的认识，一般在区域一级举行，使从业人员能够分享经验、建立联系，包括与区域金融中心建立联系。这类活动是为高级决策人员设计的，他们不需要关于亲身追回资产技术和程序的广泛培训。此外，可以根据请求举办更加高级和专业的培训班，以处理资产追回的技术问题、讨论特定议题或针对资产追回从业人员特定群体，包括中央机关和其他资产追回协调中心。

29. 毒品和犯罪问题办公室已开始就编写反腐败学术课程供法学院和商学院学生使用进行专家协商。目前正在就学术课程草案的内容和结构进行初步讨论，以便利可在世界范围内调整和适用这类课程。

30. 技术培训在受训者立即将培训内容付诸使用时成本效益非常高，特别是在培训与特定和直接活动有关的情况下（立法改革、制度改革、实际案件）。根据此项评估，今后在追回被盗资产举措下举办的培训将与各国的工作有更加密切

的联系，以期更加准确地针对迫切且直接将培训内容付诸实践的受训者的能力建设，即正在或者预期在不久的将来直接参加资产追回过程的受训者。

C. 建立信任和伙伴关系

31. 国际合作对于资产追回案件取得进展至关重要。为了支持并便利合作，将继续开展工作，以建立或加强与各国际组织的伙伴关系，并支持两个或多个国家机关之间的伙伴关系。这类伙伴关系将以支持业务活动为重点。

1. 网络的作用

32. 在追回被盗资产举措—刑警组织协调中心网络 2010 年 12 月第一次会议之后，追回被盗资产举措将继续支持该网络的建设，以便资产追回从业人员安全地交流信息和相互合作。预期这将有利于查明腐败案件、跟踪资产和资产追回案件调查期间相互协作。

33. 还预期这种伙伴关系将有助于秘书处通过追回被盗资产举措与刑警组织在国家一级的业务活动中开展协作，以根据各国家机关的请求支持腐败案件的调查。

34. 将持续支持现有或新建区域从业人员网络的建设 and 运作，如南部非洲资产追回机构间网络或卡姆登资产追回机构间网络。

35. 此外，建议工作应以建立根据《公约》第四十六条第十三款指定的中央机关论坛为重点。这个领域还没有取得多大进展，已确定对于确保实践中有效追回资产至关重要。工作组也将以收到的背景文件为基础讨论网络问题，预期这种讨论将就如何针对中央机关开展工作提供进一步的指导。

36. 对网络的援助将侧重于鼓励各网络之间相互协调，以提高业务效率并降低重复的风险。将就网络开展政策工作，帮助为未来对网络的支助提供信息，重点是各网络对建立和加强资产追回案件国际合作的贡献。

37. 这些网络可以提供业务合作和能力建设的框架。秘书处对这些网络的贡献可以包括协作开展培训活动和提供某些技术援助。这些网络作为帮助为政策提供信息依据并传播知识和开展培训的机构，其重要性在 2013-2015 年期间可能会提高。

2. 推动资产追回议程

38. 目前在各国际论坛倡导加强和有效实施《反腐败公约》第五章这项工作将继续作为优先事项。

39. 秘书处将继续直接并通过追回被盗资产举措参加二十国集团并支持其反腐败行动计划，以推动资产追回，确保资产追回作为二十国集团议程的组成部分，并大力敦促二十国集团成员（作为金融中心）就资产追回采取实际步骤（在预防、侦查、起诉、没收和退还方面）。

40. 秘书处将继续监测其他国际论坛与资产追回有关议程和辩论的进展情况，并酌情争取对这些议程和辩论施加影响。

3. 与其他国际组织合作

41. 金融行动特别工作组和经济合作与发展组织（经合组织）贿赂问题工作组均已更多地参与资产追回议程。正在与经合组织贿赂问题工作组协作，以促进贿赂所得追回机制，第一项初步行动是就贿赂所得的量化编写一份共同研究报告，预期该研究报告将于 2011 年晚些时候公布。毒品和犯罪问题办公室和世界银行在贿赂问题工作组享有观察员地位，将在第三轮审议过程中以及业务问题讨论过程中跟踪对贿赂所得追回问题的处理。虽然预期金融行动特别工作组到 2011 年底将就建议修订本达成一致，但追回被盗资产举措的投入将继续将重点放在确保金融行动特别工作组的评估方法和对效力问题的重视反映对腐败（和资产追回）的更大关注。

42. 与经合组织发展援助委员会的协作正在进行当中，核心是报告《阿克拉行动议程》中的资产追回承诺，并就资产追回问题向发展机构提供指导。秘书处将继续在“全球施政议程”中发挥重要作用，充当（除其他优先事项外）将“腐败所得”和“非法流动”议程几个方面合并讨论的平台，有时这些方面过于分散。

43. 将严密监测其他国际集团的动态和会议时间表，特别是活尔夫斯堡集团等银行业集团，并在认为适当时，派代表参加这类会议并与这些组织进行联系。

44. 考虑到为支持资产追回而进行的战略优先事项调整，追回被盗资产举措将继续酌情与巴塞尔治理问题研究所国际资产追回中心联系。

45. 追回被盗资产举措将与透明国际、《反腐败公约》民间社会联盟和其他有关的非政府组织协作，实施一项倡导方案，以提高民间社会对资产追回的认识。这项工作需要与追回被盗资产举措协商编写培训材料和提供培训。这种支持集中在工作组第七次会议之前的期间进行，在提供任何进一步的支持之前将对结果进行审查。

D. 宣传

46. 有效的宣传对于制定资产追回议程至关重要，在整个 2011-2015 年工作计划期间，都需要保持专门的能力以维持和发展宣传活动。

47. 追回被盗资产举措的所有知识产品都通过该举措网站和毒品和犯罪问题办公室网站在互联网上提供。此外，反腐败知识工具和资源将与追回被盗资产举措网站和毒品和犯罪问题办公室网站建立链接，因而也是实现宣传目标的最重要手段之一。

48. 需要进一步开展工作，将追回被盗资产举措网站（不管是通过世界银行网站还是通过毒品和犯罪问题办公室网站）建成资产追回方面的“可依赖”网

站，确保可以访问更有针对性的信息，并且经常更新网站，同时确保反腐败知识工具和资源用户进行与资产追回有关的查询时，该网站是第一个参考点。

49. 关于追回被盗资产举措出版物的有效传播战略至关重要，有利于广泛的利益相关者得到信息。此外，设想更好地利用社交网络机会，编写新闻通讯，并更加系统地将产品和宣传材料翻译成各种联合国正式语文。

E. 前进道路

50. 工作组在监测工作计划实施进度方面发挥重要作用，可以评估现阶段确定的优先事项是否正在落实，或者是否需要重新审议，因为这是一个迅速变化的领域。

51. 特别是在技术援助和能力建设领域，工作组似宜根据所收到请求的性质和所作答复的影响，适时对进度和效力进行评估。此类评估目的是确定在资产追回领域提供技术援助的方法是否切实有效。

52. 设想今后的工作组会议将日益提高其技术含量，以便加强工作组在指导实施《反腐败公约》方面的技术作用，增强资产追回制度，并就审议《反腐败公约》第五章实施情况提出建议。因此，会议的一些具体部分将专门讨论目前工作的某些方面。在工作组第五次会议上，技术部分会议可能重点讨论关于网络和资产追回案例数据库的工作，以及一项关于非法获益研究的专题介绍。

表 1
知识产品现状和 2011-2013 年后续行动

产品	受众	现状	后续行动
《关于资产追回的全球体系》	决策者	2009 年 11 月印刷	
《非定罪没收指南》	决策者和从业人员	2009 年 5 月印刷	翻译
《资产追回手册》	从业人员	2010 年 11 月印刷	传播 翻译 培训材料
《退还资产的管理》	决策者	2009 年 11 月印刷	翻译
《政治公众人物》	决策者和从业人员	2010 年 5 月印刷	翻译
《收入和资产申报》第二版，两卷	决策者和从业人员	同行审议已完成 2011 年 7 月印刷	翻译 培训材料
《减少资产追回的障碍》	决策者	同行审议已完成 2011 年 5 月印刷	传播 翻译
《腐败案件中公司机制的滥用》	决策者	同行审议已完成 2011 年 6 月印刷	传播 翻译
《非法获益》（同人权专员办事处一道）	决策者和从业人员	已编写草稿 2011 年夏天印刷	传播 翻译
《贿赂所得的量化》（同经合组织一道）	决策者和从业人员	编写中 2011 年 8 月印刷	传播 翻译 培训材料
《关于〈阿克拉行动议程〉承诺的报告》	决策者	编写中 2011 年 6 月交付	传播
资产追回网络问题说明	决策者	新。2011 年 8 月交付	编写和传播
腐败案件的解决	从业人员和决策者	新。2012 年 6 月交付	编写和传播