



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
2 September 2022  
Chinese  
Original: English

资产追回问题不限成员名额政府间工作组

2022年11月7日至11日，维也纳

临时议程\*项目4(b)

专题讨论：收集国际资产返还方面的信息，包括挑战、良好做法和经验教训

收集国际资产返还方面的信息，包括挑战、良好做法和经验教训

秘书处的说明

摘要

本文件系根据联合国反腐败公约缔约国会议题为“我们共同承诺有效应对挑战和采取措施，预防和打击腐败，加强国际合作：大会反腐败问题特别会议的后续行动”的第9/2号决议编写，概述了国际追回和返还被盗资产的情况，并深入介绍了《联合国反腐败公约》缔约国跨境返还做法的现状。本文件载有追回被盗资产举措编写的一份会议室文件（CAC/COSP/2021/CRP.12）中所作分析的最新摘录。

\*CAC/COSP/WG.2/2022/1。



## 一. 引言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议、<sup>1</sup>资产追回问题不限成员名额政府间工作组以及 2019 年 5 月 7 日至 9 日在亚的斯亚贝巴举行的被盗资产返还问题第二次国际专家会议都一再强调，需要更好地了解国际资产追回的做法，民间社会组织也经常提出这一问题。
2. 为此，作为其数据收集项目的一部分，追回被盗资产举措编写了一份关于绘制《公约》下被盗资产国际追回和返还情况图的文件，其中包括对 2010 年至 2019 年期间发生的腐败所得国际返还情况的分析，该文件已作为会议室文件（CAC/COSP/2021/CRP.12）印发。
3. 在 2021 年 6 月举行的反腐败问题特别会议通过的政治宣言第 52 段（大会 S-32/1 号决议）中，大会强调会员国共同致力于巩固和扩大关于资产追回和返还的全球知识和数据收集工作，收集和分享有关挑战和良好做法的信息，以及酌情收集和分享关于与腐败犯罪有关的冻结、扣押、没收和返还的资产数额以及案件数量和类型的信息，同时确保保护个人数据和隐私权。
4. 在题为“我们共同承诺有效应对挑战和采取措施，预防和打击腐败，加强国际合作：大会反腐败问题特别会议的后续行动”的第 9/2 号决议中，缔约国会议请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）与追回被盗资产举措协调，收集和共享有关挑战和良好做法的信息，酌情收集和共享与腐败犯罪有关的冻结、扣押、没收和返还的资产数量以及案件数量和类型，从而扩大关于资产追回和返还的全球知识和数据收集。缔约国会议还请毒品和犯罪问题办公室在现有资源范围内，酌情收集关于资产返还案件数量和类型的信息，同时借鉴现有工作，确保保护个人数据和隐私权。
5. 2022 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室还根据这个任务授权，发出普通照会，请缔约国提供 2020-2021 年其参与国际资产返还的信息，包括资产返还案件数量、返还金额以及涉及的当事方和资产。该普通照会还载有一份详细的调查表，截至 2022 年 7 月 15 日，已有 27 个缔约国对该调查表作出了答复。
6. 本文件利用收到的对普通照会的答复，更新了上述会议室文件（CAC/COSP/2021/CRP.12）中所载分析的相关部分，重点分析了所报告的资产返还情况以及国际合作和国内数据收集面临的障碍。该会议室文件还分析了没收和资产冻结问题，在本说明中并未涉及。

## 二. 方法

7. 追回被盗资产举措正在进行的项目旨在收集追回和返还腐败所得国际努力的做法和全球进展相关数据，其目的是调查如下意见，即就资产追回作出的高级别国际承诺与国家一级的实际做法之间存在脱节。关于世界范围内腐败相关资产追回和返还的更完善数据可用于多种用途，即：
  - (a) 查明资产追回和返还做法及数量方面的趋势；

<sup>1</sup> 见缔约国会议通过的第 6/3、8/9 和 9/2 号决议。

(b) 衡量在《2030 年可持续发展议程》具体目标 16.4 “到 2030 年，大幅减少非法资金和武器流动，加强追赃和被盜资产返还力度，打击一切形式的有组织犯罪”方面取得的进展；

(c) 促进国际资产追回方面的透明度和问责制；

(d) 进一步了解在国际上追查、限制、没收和返还资产方面的现有挑战和障碍；

(e) 提供案例，供各国主管部门着手在国际上追查、限制、没收和返还资产。

8. 为了系统地从缔约国收集关于其参与国际资产追回工作的信息，编制并分发了两份调查表。追回被盜资产举措编制的的第一份调查表鼓励各国主管部门分享 2010-2019 年期间涉及本国的国际资产追回工作的信息。调查表请各主管部门提供信息，说明其在本国法域冻结、扣押或没收并返还另一国的外国腐败所得，并提供信息说明该国从持有这些资产的另一国收到的任何腐败所得。还从以其他方式为资产追回进程提供便利的国家收集信息，例如在第三国提起追回腐败所得的法律诉讼，或充当调解人为另外两个国家之间的资产返还提供便利。

9. 该调查表的范围只包括具有国际因素的案件，这意味着该过程涉及从相关公职人员的原属国转移到另一个“持有国”的腐败所得。数据收集还包括目的地国在未收到腐败受害国提出外国请求的情况下由国内调查启动限制或没收外国腐败所得的案件。

10. 第二份调查表（见上文第 5 段）侧重于 2020-2021 年期间已完成的国际资产返还和与国际资产返还数据收集有关的障碍。

11. 就调查表而言，直接向外国政府或向第三方，如国际组织进行的国际资产转移被视为已完成的资产返还。转移可以任何方式进行，如直接电汇到某个政府账户、实际转移资产或使用代管账户或信托账户转移法定所有权或股份。

12. 虽然通过调查表收集的信息为了解全球参与与腐败罪有关的国际资产追回工作的范围和规模提供了新的宝贵见解，但所报告的案件并未反映所有此类工作，不应被视为对 2010 年至 2021 年期间所有国际资产返还的全面说明。一些国家的答复仅包括符合本说明标准的一些案件，一些国家没有提交答复，还有一些国家指出，它们可能涉及这类案件，但未掌握填写调查表所需的资料。

13. 所提供信息的准确性完全由各个国家负责。不可能独立核实所有报告的案件是否确实符合资产追回案件的标准。

14. 由于信息是从以不同角色参与资产追回过程的国家（原主国、资产所在国或参与该过程的第三国）收集的，因此有时会有几个国家报告同一资产追回或返还行动的情况。对于表 6 所示的返还资产汇总数字，如果答复中提供的信息足以确定重复项，则尽可能手动删除重复项。

15. 然而，本说明所列的其他案件统计数据包括各国答复中提供的报告案件的全部样本。由于答复内容详细程度各不相同，而且各国答复中提供的案件细节

并不总是完全符合重复项的情况，因此，如果不专门决定将一国的答复与另一国的答复合并，就不可能从汇总统计数据中删除重复项。

## 术语

16. 为本说明的目的，应假定术语的定义如下：

(a) “腐败所得”指衍生自《公约》（第十五条至第二十五条）<sup>2</sup>所规定的腐败罪的犯罪所得（“通过实施犯罪而直接或间接产生或者获得的任何财产”（《公约》（第二条第五项）），包括涉及国际资产追回的洗钱案件，其中将腐败罪作为上游犯罪；

(b) “国际资产追回”的定义尽可能宽泛，包括向另一国、前合法所有人或在另一国受到腐败损害的受害人进行的任何腐败所得国际转移；

(c) “资产所在国”是指腐败所得所在的国家，有时也称为“目的地国”或“持有国”；

(d) “原主国”系指所涉公职人员的所属国。通常是指最初发生腐败罪的国家，有时也称为“来源国”或“受害国”；

(e) “过境国”系指腐败所得经过的国家（原主国和资产所在国除外）；

(f) “第三国”系指原主国或资产所在国以外的任何国家；

(g) 术语“来源国”和“目的地国”分别可与“原主国”和“资产所在国”互换使用，可用于描述法域或国家，而不论其政治地位如何。

## 三. 对答复的分析

17. 以下 44 个国家和法域<sup>3</sup>报告在 2010 年至 2021 年期间至少参与了一次涉及腐败所得的跨境资产返还工作：阿根廷、澳大利亚、巴林、孟加拉国、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、文莱达鲁萨兰国、智利、中国（包括中国香港和中国澳门）、多米尼加共和国、埃及、法国、匈牙利、印度、意大利、约旦、哈萨克斯坦、科威特、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、黎巴嫩、列支敦士登、卢森堡、马来

<sup>2</sup> 即，贿赂国家公职人员；贿赂外国公职人员和国际公共组织官员；公职人员贪污、挪用或者以其他类似方式侵犯财产；影响力交易；滥用职权；资产非法增加；私营部门内的贿赂；私营部门内的侵吞财产；对犯罪所得的洗钱行为、窝赃；以及妨害司法。

<sup>3</sup> 作出答复的国家和法域总数为 87 个：阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴林、孟加拉国、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、巴西、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、智利、中国、哥斯达黎加、捷克、多米尼加共和国、埃及、斯威士兰、芬兰、法国、希腊、危地马拉、几内亚比绍、教廷、匈牙利、印度、伊拉克、爱尔兰、以色列、意大利、日本、约旦、哈萨克斯坦、科威特、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、黎巴嫩、莱索托、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马来西亚、毛里求斯、墨西哥、蒙古国、摩洛哥、缅甸、新西兰、尼日利亚、北马其顿、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚、塞舌尔、新加坡、南非、西班牙、巴勒斯坦国、瑞士、泰国、特立尼达和多巴哥、突尼斯、土库曼斯坦、乌干达、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南、根西（联合王国）、香港（中国）、马恩岛（联合王国）、泽西（联合王国）和澳门（中国）。

西亚、蒙古国、新西兰、尼日利亚、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、秘鲁、菲律宾、卡塔尔、大韩民国、俄罗斯联邦、新加坡、南非、瑞士、特立尼达和多巴哥、突尼斯、大不列颠及北爱尔兰联合王国（包括马恩岛和泽西皇家属地）<sup>4</sup>和美利坚合众国。

表 1  
报告资产返还的国家作出的答复数目，按国家收入水平分列

收入水平 <sup>a</sup>	国家数目
高	22
中高	13
中低	9
低	0
<b>共计</b>	<b>44</b>

<sup>a</sup> 按世界银行国家和贷款组别分类。

表 2  
报告资产返还案件的国家作出的答复数目，按区域组别分列

区域	国家数目
非洲国家	4
亚洲 - 太平洋国家	18
东欧国家	4
拉丁美洲和加勒比国家	7
西欧和其他国家 <sup>a</sup>	11
<b>共计</b>	<b>44</b>

<sup>a</sup> 为本说明之目的，马恩岛和泽西皇家属地被列入西欧和其他国家组。

18. 在过去 11 年中，世界所有区域均有国家参与了返还腐败所得的工作（见表 2）。追查涉及腐败所得的跨境资产追回案件的国家数目正在迅速增加。在提交调查答复的国家中，共有 51% 的国家报告至少参与了一起涉及腐败所得的国际资产返还案件，所涉案件或已完成，或正在进行中。报告参与国际资产冻结、没收或追回的国家数目甚至更多（72%（在收到的 87 份答复中有 63 份））。

19. 在未报告参与国际资产追回工作的国家中，多个答复国报告称，它们无法提供有关资产追回的信息，因为没有所需的数据。有 6 个国家在答复中没有提供任何案例信息，<sup>5</sup>它们解释说，可能存在相关案例，但没有系统地收集关于国际追回工作的信息，而其他国家没有提供任何信息，说明为什么没有报告案例。一些国家报告说，其关于与另一国有关的犯罪所得的国家统计数据没有根据犯罪类型加以区分，因此无法列出返回或收到的与腐败罪有关的资金。一个国家报告参与了若干正在进行的资产追回案件，但指出这些案件保密。<sup>6</sup>

<sup>4</sup> 为本说明之目的，联合王国与马恩岛和泽西皇家属地分开统计。

<sup>5</sup> 捷克、芬兰、希腊、几内亚比绍、立陶宛和越南。

<sup>6</sup> 泰国。

20. 在经济合作与发展组织（经合组织）成员国中，与 2014 年追回被盗资产举措和经合组织联合发表的报告《数量少，差距大：关于追回被盗资产的严峻现实》中报告的数字相比，报告开展跨境资产追回工作的国家数目并未大幅增加。<sup>7</sup>在答复调查表的 24 个经合组织成员国中，12 个国家报告了 2010 年以来的跨境资产返还案件，12 个国家没有报告任何案件信息。

21. 通过调查表首次从非经合组织国家系统地收集了参与涉及腐败所得的资产追回相关信息，答复率反映了这些国家对这一专题表现出浓厚兴趣，因为对调查表作出答复的大多数国家（87 个国家中的 63 个）是非经合组织国家。

22. 报告作为原主国或法域参与跨境资产追回工作的答复绝大多数来自非经合组织国家（22 个非经合组织国家；3 个经合组织国家），值得注意的是，报告作为外国腐败所得资产所在国或法域参与的非经合组织国家数目超过经合组织国家（15 个非经合组织国家；13 个经合组织国家）。这些数字表明，不仅参与国际资产追回的国家总数有所增加，而且腐败所得的目的地国也变得多样化。

23. 虽然犯罪所得的最终目的地通常是最大的金融中心、区域性金融中心或全球金融中心，但对调查表的答复表明，多达 28 个不同的目的地国或法域参与了限制和返还腐败所得的国际合作。毫不奇怪，大多数在答复中报告作为目的地国或法域参与的是高收入国家（20 个法域），但有 8 个中等收入国家还报告了作为“资产所在国”参与的案件。在报告作为来源国参与案件的国家中，有 7 个是高收入国家。

24. 表 3 显示了答复国或法域在答复中指明自身作为资产所在地法域、来源地法域、提起法律诉讼的法域或过境法域的情况，采用世界银行集团的分类法，按收入水平分列。“在资产追回过程中的作用”中各类别并不相互排斥；一个国家或法域可能报告几类参与情况。事实上，有 7 个国家报告参与了跨境资产返还工作，在某些情况下是作为资产所在国，在另一些情况下是作为腐败所得的来源国。<sup>8</sup>

表 3  
据指明在资产返还过程中的角色，按收入水平分列

收入水平	资产所在法域	来源法域	提起法律诉讼的法域 <sup>a</sup>	过境法域	资产来源和所在法域
高	20	7	9	3	3
中高	5	9	4	1	2
中低	3	9	4	0	2
低	0	0	0	0	0
<b>共计</b>	<b>28</b>	<b>25</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>7</b>

<sup>a</sup> 各法域并不总是在其答复中表明它们是否提起了法律诉讼；在许多情况下，仅选择了“原主国”或“资产所在国”。

<sup>7</sup> Larisa Gray 等著，《数量少，差距大：关于追回被盗资产的严峻现实》（华盛顿哥伦比亚特区，世界银行和经济合作与发展组织，2014 年）。

<sup>8</sup> 文莱达鲁萨兰国、埃及、印度、意大利、约旦、摩洛哥、巴拿马、葡萄牙、罗马尼亚和大韩民国。

25. 这些答复共包括 2010-2021 年期间 140 个资产返还案件的信息。尼日利亚报告参与资产返还案件的数量最多（19 起），其次是美国（11 起）、马来西亚、俄罗斯联邦、突尼斯和联合王国（各 6 起）以及拉脱维亚、蒙古国、大韩民国、新加坡和南非（各 5 起）。<sup>9</sup>

26. 各国在答复中界定案件的方式存在一些差异，例如，涉及同一被告的多项资产追回行动或属于一项较大调查的多项资产追回行动是作为单独案件报告，还是汇总在一个案件条目下。例如，马来西亚在其答复中将 2018-2020 年期间与一马发展有限公司主权财富基金遭贪污有关的 6 项不同资产返还列为 6 个单独案件，而美国则在其答复中将美国在 2019-2021 年期间向马来西亚返还的 4 笔电汇款项以及协助将“平静”号超级游艇从印度尼西亚返还马来西亚汇总起来，作为一起单独案件。

表 4  
参与国际资产返还情况

报告国	报告的案件数目
尼日利亚	19
美国	11
马来西亚、俄罗斯联邦、突尼斯、联合王国	6
拉脱维亚、蒙古国、大韩民国、新加坡、南非	5
瑞士 <sup>a</sup>	4
澳大利亚、孟加拉国、巴西、埃及、印度、黎巴嫩、秘鲁	3
阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、中国、 <sup>b</sup> 多米尼加共和国、法国、意大利、约旦、科威特、列支敦士登、新西兰、巴基斯坦、特立尼达和多巴哥、泽西（联合王国）	2
巴林、文莱达鲁萨兰国、智利、匈牙利、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、卢森堡、阿曼、巴拿马、菲律宾、卡塔尔、马恩岛（联合王国）	1

<sup>a</sup> 瑞士表示，其在调查表上报告的资产返还并未全面概述其资产追回案件，因为没有关于返还与腐败所得有关的资产的统计数据。主管部门没有提供自 2010 年以来归还或没收的资产的补充资料，而是指出，“在过去 30 年里，瑞士通过与哈萨克斯坦、尼日利亚和土库曼斯坦等国谈判和签署关于资产最终处置的协定，返还了 20 多亿美元，使被掠夺的人口受益。”

<sup>b</sup> 包括中国香港和中国澳门。

27. 在原主国中，尼日利亚和马来西亚报告从外国法域收到的腐败相关资产数额最高（见表 6）。尼日利亚报告收到了 12 亿多美元的返还腐败所得。马来西亚报告收到 6 笔返还资金，均与一马发展有限公司案有关，总价值 7.39 亿美元，<sup>10</sup> 另一笔涉及 2021 年 5 月美国返还马来西亚的 4.52 亿美元（已列入美国的答复），

<sup>9</sup> 美国在对调查表的答复中报告的案例仅为追回和返还外国腐败所得的实例，因此并不是美国在这一时期参与的与外国腐败有关的所有没收。

<sup>10</sup> 在马来西亚的答复中，返还的“平静”号超级游艇估价为该游艇较低的售价 1.26 亿美元，而不是购买价 2.5 亿美元。

再次与一马发展有限公司有关。2018-2021 年期间，返还给马来西亚的腐败所得共计近 12 亿美元。<sup>11</sup>

28. 在资产所在国中，美国报告的没收、限制和返回其他国家的外国腐败所得数额最高。

表 5

报告的返还资产的价值，按资产所在国家分列

(美元)

报告国	累计价值
美利坚合众国 <sup>a</sup>	1 828 023 940
瑞士 <sup>b</sup>	386 600 000
泽西（联合王国）	328 241 000
新加坡	319 457 738
列支敦士登	203 142 811

<sup>a</sup> 美国在对第一份调查表的答复中报告的案例是追回和返还外国腐败所得的实例，而不是美国 2010-2021 年期间参与的与外国腐败有关的所有没收。

<sup>b</sup> 各法域并不总是在其答复中表明它们是否提起了法律诉讼；在许多情况下，仅选择了“原主国”或“资产所在国”。

表 6

报告的返还资产的价值，按原主国分列

(美元)

报告国	累计价值
尼日利亚	1 205 341 754
马来西亚 <sup>a</sup>	1 192 086 758
俄罗斯联邦	314 860 825
突尼斯 <sup>b</sup>	138 360 000
巴西	82 198 770

<sup>a</sup> 这一数字包括马来西亚报告的价值 739,723,758 美元的返还资产，还包括在马来西亚提交其对调查表的答复后于 2021 年 5 月额外返还的 452,363,000 美元，是返还国美国报告的。在马来西亚的答复中，返还的“平静”号超级游艇估价为该游艇较低的售价 1.26 亿美元，而不是购买价 2.5 亿美元。

<sup>b</sup> 表中所列突尼斯报告的资产返还价值仅包括 2020 年 4 月的调查表收到的答复中的信息。

29. 瑞士、泽西（联合王国）、新加坡和列支敦士登也报告了资产所在国向原主国返还的价值可观的资产（见表 4）。因此，值得注意的是，报告的跨境资产返还案件越来越多，世界所有区域的国家都高度参与了此类案件。

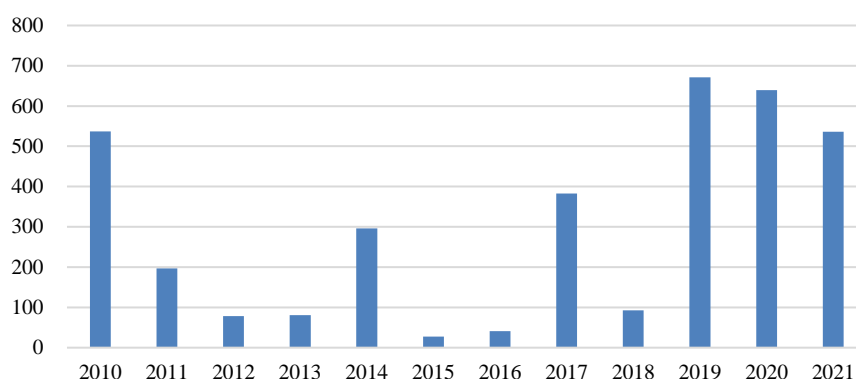
30. 图一和表 7 显示了各国报告的 2010 年至 2021 年期间返还资产的合并价值。所报告的案件和总价值是与腐败罪有关的国际资产追回工作的一个片段；它们并不全面，不能反映在这段时间内作出的所有努力。

<sup>11</sup> 这一数字不包括高盛集团同意向多个国家的主管部门支付近 30 亿美元罚款的和解协议，这些罚款与根据《美国反海外腐败法》提出的指控有关，马来西亚也通过这些指控追回了资产。其中也不包括高盛集团马来西亚分公司于 2020 年 7 月与马来西亚政府达成的另外一项价值 39 亿美元的和解协议。



图一  
长期以来返还资产的合并价值

(百万美元)



注：数值仅基于调查表中的数据，排除了所发现的重复项，使用了多年返还额的年化数字。此外，在调查表中提到的价值 540,119,795 美元的返还资产由于未注明日期，因而没有列入本图。

表 7

**2010-2021 年所报告的腐败所得资产返还总价值<sup>a</sup>**

(美元)

报告的资产返还	累计价值
第一份调查表 (2020 年 4 月)	4 114 938 949
第二份调查表 (2022 年 4 月)	47 279 839
<b>共计</b>	<b>4 162 218 788</b>

<sup>a</sup> 已排除 (所发现的) 重复项; 已排除结束日期在 2010 年之前的任何案件。

## 调查表结果

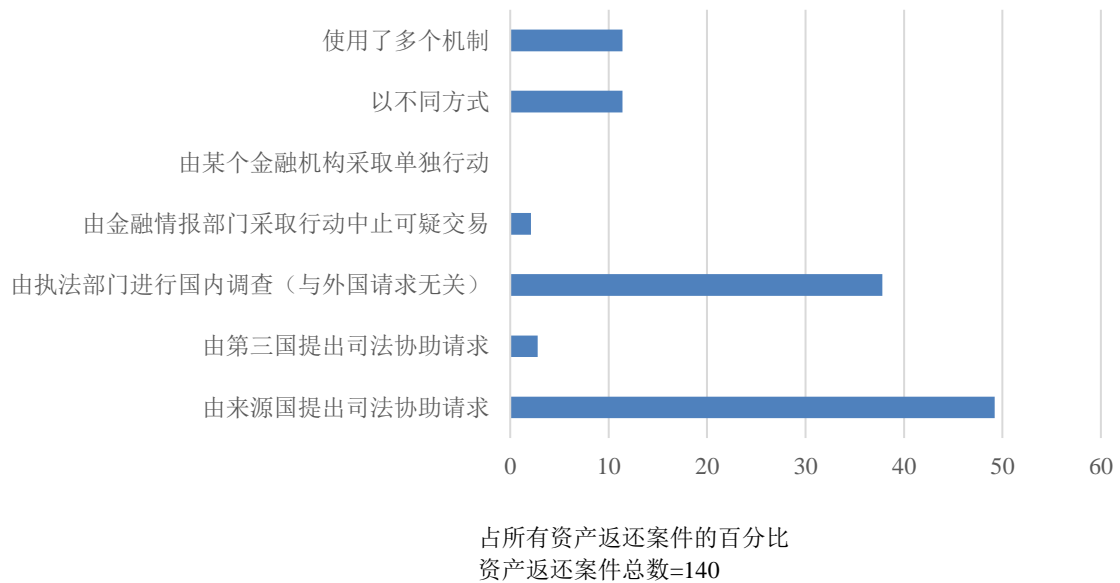
31. 下文第 32 至 45 段提供了这两份调查表的结果，侧重于对已完成资产返还报告表中所列单个问题的定量分析。

### 启动对资产的限制

32. 对所报告案件中如何启动资产限制的信息进行的分析突出表明，目的地国必须积极主动地努力追查外国腐败的收益，以成功返还资产。大约 49% 的资产限制由所涉公职人员的原籍国通过司法协助请求启动，这符合“传统的”跨境资产追回行动，其中涉及一个提出请求的来源法域和一个腐败所得被窝藏的被请求法域。

33. 一个令人惊讶的发现是，在所有案件中，约有 38% (140 起案件中有 53 起) 是由执法机关在国内调查发起的，与外国请求无关。这可能表明，金融中心采取了积极主动的行动，关闭腐败资金的避风港，保护其金融系统不被滥用，这些行动卓有成效，而且这些行动在实现《公约》的目标方面发挥了关键作用。

图二  
报告的资产返还案例所称的启动资产限制的方法

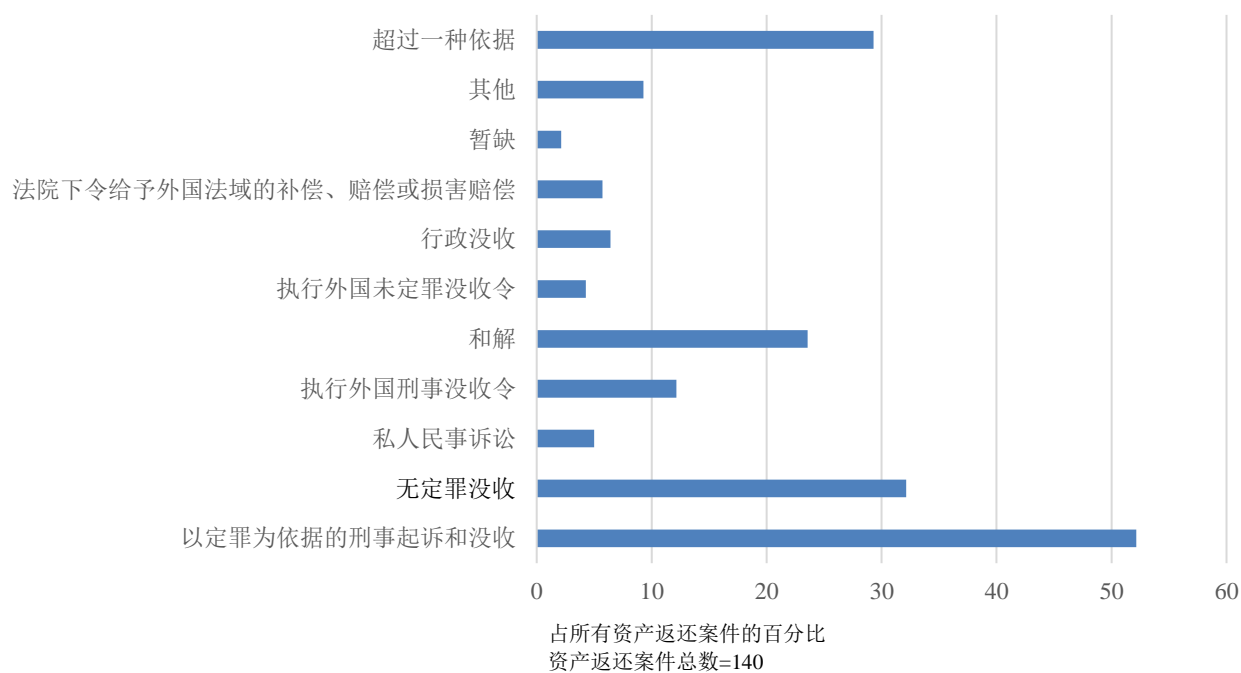


#### 资产追回的法律依据

34. 以定罪为依据的刑事没收仍然是最常提及的跨境资产追回工作法律机制，在所有报告的案件中有一半以上（52%）使用了这种机制，其次是无定罪没收（32%）与和解（23%）。在 29% 的案件中，一个特定案件选择的法律依据不止一个。

35. 随着更多国家参与跨境资产追回，承认和执行外国判决和没收令对于避免执法工作重复变得越来越重要。总共 12% 的资产返还涉及外国刑事没收令的执行，而只有 4% 涉及外国无定罪没收令的执行。对资产追回所面临障碍的问题的答复（见第四节）强调指出与在外国法域执行无定罪没收令有关的问题是最常提及的障碍之一，这与上述调查结果相结合，表明需要在国际政策层面和国内改革以及相关技术援助方面对这一问题给予更多关注。

图三  
提及的资产限制法律依据



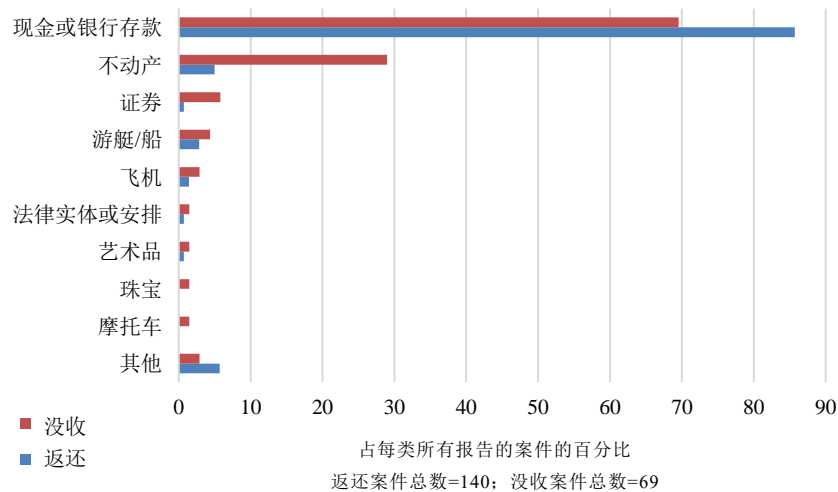
#### 国际合作的法律依据

36. 调查表包括一个关于国际资产返还相关国际合作的法律依据的问题。答复表明,《公约》是各国参与国际资产追回工作的法律依据,因为在 140 起案件中,有 59 起(42%)将《公约》用作与案件有关的国际合作的法律依据。

#### 没收和返还资产时的资产类型

37. 对没收和返还腐败所得时资产类型的问题的答复表明,资产的形式大多为现金或银行存款(返还时为 85%,没收时为 69%)。第二个最常提及的资产类型是不动产(返还时为 5%,没收时为 29%)。所列的其他类型包括证券、游艇、飞机、法人实体或安排以及艺术品。许多案例对这个问题有多个答复。

图四  
没收和返还资产时的资产类型



38. 调查中发现，在国际资产追回工作中获得的银行存款占主导地位，这可能与发现这类资产的频率较高有关，因为同接触犯罪所得的其他经济部门和金融系统相比，银行部门通常受到反洗钱规则更严格的监管。在资产返还的没收阶段，提及不动产的频率相对较高，这也突出表明，必须加强该部门的反洗钱监管，同时开展其他反腐败努力，如与不动产协会合作，建立不动产登记册，提供热门地点房地产实益所有人的信息。

#### 订有返还资产付款协定

39. 根据《公约》第五十七条第五款，参与返还资产所得的缔约国还可以特别考虑就所没收财产的最后处分逐案订立协定或者可以共同接受的安排。虽然并非各国报告的所有资产返还实例都涉及被没收的财产（一些资金涉及法院下令支付赔偿金或罚款），但报告的大多数资产返还都与被没收的资产有关。报告参与跨境资产返还的国家指出，在这些案件中，约有一半（47%）没有就返还资金的使用和支付拟定任何协定，而在约 40% 的案件中，订有某种形式的协定。在 7 起案件中（5%），资产由资产分享协定的当事方分享。

表 8  
返还资产支付协定的类型

协定	数量	所占百分比
根据《反腐败公约》第五十七条第五款订立的协定	23	16.4
资产分享协定	7	5.0
另一种协定	36	25.7
任何协定机制 <sup>a</sup>	57	40.7
未订立协定	66	47.1
报告的案件总数	140	—

<sup>a</sup> 对这一问题可选择给出多个答复。“任何协定机制”显示的是至少列出三种备选办法之一（根据《反腐败公约》第五十七条第五款订立的协定/资产分享协定/另一种协定）的答复数目。

40. 《公约》设想可逐案缔结协定或作出相互可接受的安排。答复表明，这类协定并非参与腐败所得跨境资产追回工作的国家的惯例。在报告的几乎一半资产返还案件中，各国没有就资产的使用或支付订立协定。此外，在大多数情况下，关于返还腐败所得的公开信息有限。只有少数几个资产所在国会在其法域最终没收外国腐败罪所得资金时或者在返还资产的情况下在将资金转移到原主国时例行发布新闻稿。

#### 利用资产追回网络或其他举措帮助推动资产追回工作

41. 在许多资产返还中，各国报告了利用资产追回网络或其他举措促进资产追回工作中的国际合作。答复中最常提及的网络和机制有：金融情报中心埃格蒙特集团、追回被盗资产举措和国际刑事警察组织（国际刑警组织）/追回被盗资产举措资产追回问题全球联络点网络。除了调查中所列的几个资产追回网络外，书面答复还列出了用于改进国际合作的其他各种论坛、机制或举措，其中包括欧洲司法合作署、联合国区域间犯罪和司法研究所、法国犯罪资产识别平台、参与具体案件的各国政府执法部门之间的直接双边会议、外交渠道、银行与外国执法部门之间的合作、多机构国内调查工作队和国际工作队（如一马发展有限公司国际工作队）。

表 9  
使用的资产追回网络

资产追回网络	案件数目
埃格蒙特集团	20
追回被盗资产举措技术援助	14
国际刑警组织/追回被盗资产举措资产追回问题全球联络点网络	11
国际反腐败协调中心	8
亚洲和太平洋资产追回问题机构间网络	4
卡姆登资产追回机构间网络	2
欧洲联盟资产追回办公室国际资产追回中心技术援助	1
其他	23

#### 在原主国和资产所在国进行平行调查

42. 《有效追回被盗资产准则》准则 8 强调，平行调查是一种良好做法：

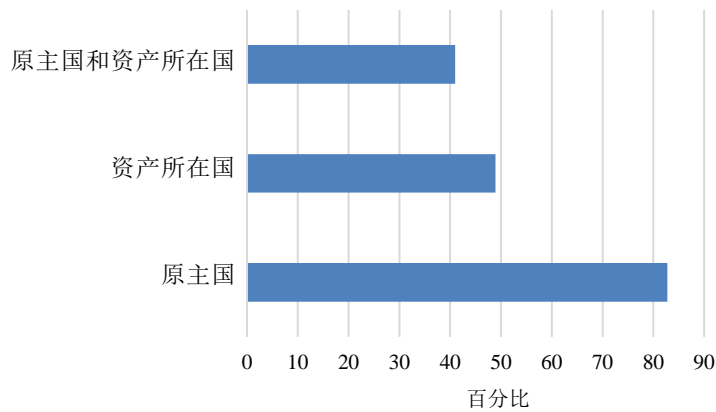
进行平行、联合或其他同期调查是指调查在所涉不同法域同时构成刑事犯罪的事实。因此，在涉及两个或多个法域的复杂案件中，同期调查能够将所涉不同法域的调查专门知识相结合，以补充完善彼此的工作。

43. 被盗资产返还问题第二次国际专家会议的成果报告也指出了在参与资产追回工作的两个法域进行平行调查的价值。<sup>12</sup>为了更好地了解平行调查的作用，调

<sup>12</sup> 可查阅 [www.unodc.org/unodc/en/corruption/meetings/addis-egm-2019.html](http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/meetings/addis-egm-2019.html)。

查表包括一个问题，即是否在原主国、资产所在国或两者同时进行了与案件有关的调查或起诉。

图五  
在原主国和资产所在国进行调查



44. 各国报告称，在报告的资产返还案件中，超过 80% 已在原主国进行了调查，而报告的资产返还案件中几乎一半（49%）涉及在资产所在国进行调查，约 40% 的案件报告在这两类国家都进行了调查。值得注意的是，第一份调查表也涵盖资产没收和冻结，对其所作的答复表明，与没收阶段和资产冻结阶段的资产追回行动相比，已完成的资产返还案件在原主国和资产所在国进行平行调查的比率较高。

45. 成功的资产返还有很大一部分是平行调查的结果，这一事实进一步促使提出了以下建议，即各国应跨法域开展合作，在原主国和资产所在国启动调查，以补充完善执法工作。在资产所在国进行调查的比率很高，进一步凸显出主动采取行动追查外国腐败所得的重要性。

#### 四. 国际资产追回面临的障碍

46. 追回被盗资产举措编制的第一份调查表列出了可能在国际资产追回进程不同阶段构成障碍的 25 个因素。<sup>13</sup>其中请填写调查表的主管部门根据其本国经验和过去参与国际追回工作的情况，指出这些因素在多大程度上阻碍成功追回腐败所得。使用 1 至 5 级量表，1 表示该因素完全不构成障碍，5 表示该因素构成主要障碍。

47. 虽然使用评分系统无法让各国提供关于其经验的更多详情，但它确实初步明确指出了仍然存在的主要障碍。共有 73 个国家对调查表中关于资产追回所面临障碍的部分给出了全部或部分答复。<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 本节是会议室文件 CAC/COSP/2021/CRP.12 的编辑摘录，仅载有各国为答复 2020 年 4 月分发的第一份调查表而提交的信息。2022 年 4 月分发的最新调查表没有包括关于资产追回所面临障碍的任何问题。关于这一主题，另见 Kevin M. Stephenson 等著，《资产追回面临的障碍：主要障碍分析和行动建议》（华盛顿哥伦比亚特区，世界银行，2011 年）。

<sup>14</sup> 白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、爱尔兰、日本、巴拉圭和瑞士提交的答复中没有包括关于资产追回所面临障碍的任何信息。

48. 下文表格按照回答相应问题的国家主管部门给出的平均分数排序。平均得分越高，意味着更多的答复者认为该因素是其资产追回工作面临的主要障碍。<sup>15</sup>

表 10  
被视为国际资产追回的主要障碍的要素

排序	障碍	平均得分 (共 5 分)	答复数量 <sup>a</sup>
1	国际合作：资产所在国不回应或过于笼统地拒绝提供司法协助	3.14	64
2	调查和资产追查：在查明和核实涉嫌腐败所得的实益所有权方面存在困难	3.13	68
3	冻结、扣押和没收：难以证明资产与刑事犯罪之间的联系	3.03	68
4	国际合作：与在外国法域执行无定罪没收令有关的问题	3.00	50
5	冻结、扣押和没收：不同法律制度在证据要求和证明标准方面的差异	2.94	66

<sup>a</sup> 共 73 个国家给出了答复。

表 11  
最不可能阻碍国际资产追回的要素

排序	障碍	平均得分 (共 5 分)	答复数量 <sup>a</sup>
1	国内协调：不同政府机构之间缺乏交流信息的有效框架	1.79	68
2	冻结、扣押和没收：缺乏有效的冻结机制	1.82	66
3	国内协调：不同政府机构之间职责重叠或职责不明确	1.83	65
4	调查和资产追查：缺乏有效的法律侦查工具	2.05	64
5	冻结、扣押和没收：缺乏等值没收	2.08	59

<sup>a</sup> 共 73 个国家给出了答复。

49. 各国认为，有两个因素是根据《公约》第五章成功追回国际资产面临的特别棘手的障碍：资产所在地不回应或过于笼统地拒绝提供司法协助以及难以查明和核实涉嫌腐败所得的实益所有权。第一个障碍表明，仍然非常有必要在整个资产追回过程中支持各国开展国际合作，同样非常有必要提高司法协助程序的效率并提高在任何司法协助程序开始之前的非正式合作的有效性。第二个障碍证实了缔约国会议第 9/7 号决议的前提之一，即实益所有权不透明是实现《公约》第五章所列目标的一大障碍。

50. 在不允许对腐败罪进行无定罪没收的法域中，总得分遥遥领先的前三大障碍都与其本国法域无法进行无定罪没收或在外国法域执行无定罪没收令存在问题有关。这些答复表明，在涉及腐败所得的跨境资产追回案件中，无定罪没收的使用越来越多，而且具有核心重要性。

<sup>15</sup> 对于博茨瓦纳和乌克兰而言，不同的机构针对 D 节提交了多种答复。在分数不同的情况下，通过选择较高的分值合并每个国家的多种答复。

表 12  
不允许对腐败犯罪进行无定罪认定的法域认为严重阻碍国际资产追回的要素

排序	障碍	平均得分 (共 5 分)	答复数量 <sup>a</sup>
1	国际合作：由于缺乏国内无定罪没收制度，无法执行外国无定罪没收令	4.00	18
2	冻结、扣押和没收：缺乏无定罪没收	3.94	17
3	国际合作：与在外国法域执行无定罪没收令有关的问题	3.75	12

<sup>a</sup> 共 23 个国家给出了答复。

51. 在调查表所列的所有 25 个因素中，分差最大的因素是与无定罪没收有关的两个因素（“缺乏无定罪没收制度”和“由于缺乏国内无定罪没收制度而无法执行外国无定罪没收令”），其次是与资产管理任务和有关的能力有关的两个因素（“资产管理责任的任务不明确”和“资产管理能力不足”）。由于一些法域有无定罪没收机制，而另一些法域没有，因此，给出答复的各国对与是否存在无定罪没收制度有关的因素的评分存在差异就不足为奇了。资产管理相关因素的分值差别很大，表明腐败所得的资产管理对一些国家构成重大挑战，而对其他国家则不会。与中高收入和高收入国家相比，对调查作出答复的低收入和中低收入国家认为清单中与资产管理有关的三个因素（费用、任务和能力）的问题较多。

52. 参与资产追回进程双方的法域作为腐败所得的原主国和目的地国以及在请求国和被请求国之间充当调解或促成协定的第三国等其他角色，对第一份调查表作出了答复。一国的利益、地位和认为阻碍成功返还腐败所得的障碍取决于该国在该过程中的作用。下表显示了按资产所在法域或来源法域分组的答复国认为的最大障碍（按平均得分排序）。<sup>16</sup>

表 13  
确定为资产所在法域的国家认为严重阻碍国际资产追回的要素

排序	障碍	平均得分 (共 5 分)	答复数量 <sup>a</sup>
1=	冻结、扣押和没收：难以证明资产与刑事犯罪之间的联系	2.91	33
1=	冻结、扣押和没收：不同法律制度在证据要求和证明标准方面的差异	2.91	32
2	调查和资产追查：在查明和核实涉嫌腐败所得的实益所有权方面存在困难	2.85	33
3	国际合作：资产所在国不回应或过于笼统地拒绝提供司法协助	2.79	29

<sup>a</sup> 共 34 个国家给出了答复。

<sup>16</sup> 如果一个国家报告以不同类别的身份参与过案件，例如在一起案件中作为原主国，在另一起案件中作为目的地国，则其对障碍一节的答复将列入两个表格。“提起法律诉讼追回腐败所得的国家”这一类别（如果选择这一项的话）通常与“原主国”或“资产所在国”一起选定，有少数例外情况是由第三国（既非原主国也非目的地国）提起法律诉讼的资产追回行动。



表 14  
确定为资产来源法域的国家认为严重阻碍国际资产追回的因素

排序	障碍	平均得分 (共 5 分)	答复数量 <sup>a</sup>
1	调查和资产追查：在查明和核实涉嫌腐败所得的实益所有权方面存在困难	3.48	29
2	国际合作：资产所在国不回应或过于笼统地拒绝提供司法协助	3.47	30
3=	冻结、扣押和没收：不同法律制度在证据要求和证明标准方面的差异	3.38	29
3=	国际合作：与在外国法域执行无定罪没收令有关的问题	3.38	24

<sup>a</sup> 共 31 个国家给出了答复。

53. 对于资产所在地国和提起法律诉讼追回资产的国家而言，难以证明资产与刑事犯罪之间的联系似乎是其面临的前几大障碍之一（分别排在第一位和第三位）。对于原主国，除了与确定和核实实益所有权有关的问题（居首位）外，主要障碍有：资产所在国不回应或过于笼统地拒绝提供司法协助，以及不同法律制度在证据要求和证据标准方面存在差异。未报告任何案例的国家也将资产所在国不回应或过于笼统地拒绝提供司法协助视为最主要的障碍，这可能表明曾就国外追查到的腐败所得向外国法域提出过一些请求，但没有达成国际合作。这一组国家还将与资产返还程序有关的因素列为较大障碍，比其他组国家要严重，这些因素包括难以根据《公约》第五十七条第五款谈判达成相互均可接受的协定条款，还包含返还的所得“再次被贪腐”的风险。

54. 所有组别的国家都强调，与在外国法域执行无定罪没收令相关的问题是阻碍跨境资产追回的一大障碍。

## 五. 数据收集问题和 2019 冠状病毒病大流行的影响

55. 第二份资产返还调查表涵盖 2020-2021 年期间，包括三个新问题，涉及数据收集面临的障碍和与 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行相关的挑战。最常被提及的负责资产追回数据收集的机构包括司法部、<sup>17</sup>警察局、<sup>18</sup>资产追回办公室<sup>19</sup>和检察官办公室。<sup>20</sup>关于数据收集方面的障碍，一些国家指出，缺乏资产追回信息的中央数据库，<sup>21</sup>而且大多数资产追回信息需要人工收集，这项工作需要耗费更多时间和资源。其他障碍包括案件的保密性或匿名性、<sup>22</sup>未收集国

<sup>17</sup> 波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、中国（包括香港和澳门）、捷克、法国和卢森堡。

<sup>18</sup> 澳大利亚、捷克和中国香港。

<sup>19</sup> 卢森堡、西班牙和中国澳门。

<sup>20</sup> 科威特和秘鲁。

<sup>21</sup> 波斯尼亚和黑塞哥维那、捷克、卢森堡和秘鲁。各国强调了不同的问题，如缺乏关于具体犯罪的信息或现有数据库缺乏资产追回数据。

<sup>22</sup> 捷克、匈牙利、泰国和突尼斯。

际合作相关数据、<sup>23</sup>没有负责数据收集工作的机构<sup>24</sup>以及与联邦政府结构有关的挑战。<sup>25</sup>

56. 关于与 COVID-19 大流行有关的挑战，各国强调转向与其他法域进行电子交流<sup>26</sup>和数字形式合作面临困难。<sup>27</sup>这些挑战突出表明，必须建设数字能力，以减轻紧急情况的负面影响。其他挑战包括司法程序<sup>28</sup>和司法协助合作延后、<sup>29</sup>无法旅行<sup>30</sup>和全球邮件递送服务受到干扰。<sup>31</sup>一些国家还强调了与工作人员减少<sup>32</sup>和缺乏技术援助无法开展调查有关的挑战。<sup>33</sup>

57. 虽然疫情相关限制逐步放宽有可能解决上述挑战，但在为可能干扰公共和私营实体正常运作的未来潜在紧急情况做准备时，这些应对措施仍然非常宝贵。

## 六. 主要调查结果和结论

58. 这两份调查表是为直接从国家主管部门收集与腐败罪有关的国际资产追回工作信息而进行的迄今最大规模的系统性努力。虽然所收集的信息并不代表，也不应被解释为对本文件时间框架和范围内所有相关资产追回案件的全面说明，但它构成了大量案件样本，为了解限制、没收和返还腐败所得的跨境努力提供了宝贵见解。

59. 对于实施《公约》关于资产追回的一章普遍存在一些想当然的看法，即只有少数国家参与追回境外腐败所得的工作，而且极少有腐败所得返还给资产被盗国或腐败受害国，而这些数据对这些看法提出了质疑。对这两份调查表作出答复的国家数量非常多，表明各国对这一专题有很大兴趣。

60. 调查还证实，难以收集、获取和分享与国际资产返还有关的信息，这突出表明需要在国家一级建立更有效的中央数据收集系统，以登记被冻结、扣押、没收和返还的资产。这一挑战再次证实关于管理所冻结、扣押和没收资产的无约束力准则修订草案准则 13 的重要性：“在整个资产管理流程中具备中央资产登记系统和数据库有助于对所扣押、冻结和没收的资产进行负责任的管理。因此，各国不妨考虑酌情建立资产登记信息技术系统和数据库。”（CAC/COSP/2019/16，准则 13）。

61. 数据收集工作的主要结论可概述如下：

<sup>23</sup> 捷克。

<sup>24</sup> 阿尔巴尼亚。

<sup>25</sup> 澳大利亚。

<sup>26</sup> 捷克、匈牙利和蒙古。

<sup>27</sup> 澳大利亚和埃及。

<sup>28</sup> 布基纳法索和法国。

<sup>29</sup> 埃及和泰国。

<sup>30</sup> 布基纳法索、法国和突尼斯。

<sup>31</sup> 澳大利亚、卢森堡和泰国。

<sup>32</sup> 匈牙利。

<sup>33</sup> 突尼斯。

(a) 在过去 12 年中，跨境追查和限制被盗资产的工作明显变得更加普遍，2017 年至 2021 年期间完成返还腐败所得的实例明显增加。虽然在整个追回和返还过程中仍然存在诸多挑战，但新的数据表明，资产追回这一专题在国际社会一直引人关注，促使各国采取行动。腐败所得国际资产追回工作已不再是一种罕见的现象；

(b) 虽然犯罪所得的最终目的地往往是最大的金融中心、区域性金融中心、全球金融中心，但调查数据显示，腐败公职人员所盗窃资产的目的地国变得多样化。据报告，自 2010 年以来，共有 28 个目的地国参与了返还其法域内的外国腐败所得方面的国际合作；

(c) 7 个国家报告称从两方面均参与过跨境资产追回工作，即在某些情况下作为资产所在国，在另一些情况下作为腐败资金的来源国。调查结果进一步佐证了以下意见，即以不同角色参与《公约》第五章下各项行动的国家数目正在增加；

(d) 仅调查数据就显示，自 2010 年以来，已向各国返还了 41 亿美元的腐败所得。虽然相关返还的数据并不全面，但追回行动中所涉及的腐败所得数额提供了关于《公约》第五章下追回行动的规模和全球范围的新数字；

(e) 对如何启动资产限制进行的分析突出表明，目的地国必须积极主动追查在其法域内发现的外国腐败所得，从而扫除腐败资金的避风港。在报告的资产返还中，38%的资产限制是由目的地国执法部门在没有外国请求的情况下经国内调查启动的；

(f) 以定罪为依据的刑事没收仍然是跨境资产追回工作中最常被提及的法律机制，在所有报告的案件中有一半以上（52%）使用了这种机制，其次是无定罪没收（32%）与和解（23%）；

(g) 随着越来越多的国家参与跨国界资产追回，承认和执行外国判决和没收令对于避免执法工作重复变得越来越重要；

(h) 虽然追查、限制和（在满足某些条件的情况下）返还被盗资产耗费时间和大量资源，但这一过程并不一定动辄需要几十年。在追回被盗资产举措的调查收集的案例中，从下达资产冻结令到开始返还资金的平均时间不到四年，从下达没收令到开始返还资金的平均时间将超过两年；

(i) 一直有就返还资产的转让和使用订立协定的情况，但关于这些协定的信息往往很少。各国指出，在所有报告的资产返还实例中，有 40%存在某种形式的资产返还或支付协定。在所报告的资产返还案件中，仅 29 起案件的协定（或关于返还的其他资料）可公开提供或应要求提供；

(j) 各国认为，阻碍根据《公约》第五章成功追回国际资产的两大障碍是：认为资产所在地不回应或过于笼统地拒绝提供司法协助以及难以查明和核实涉嫌腐败所得的实益所有权；

(k) 各国的答复进而突出表明，在涉及腐败所得的跨境资产追回案件中，无定罪没收的使用越来越多，而且具有核心重要性。还突出表明，与在外国法域执行无定罪没收令有关的问题是跨境资产追回面临的一大障碍。