



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
6 August 2008
Chinese
Original: English

资产追回问题不限成员名额
政府间工作组
2008年9月25和26日，维也纳
临时议程项目2、3和4*

资产追回做法方面的挑战

实施工作组的各项建议

协助缔约国会议确定资产追回方面的
技术援助需求，划定其优先次序
并作出回应

将资产追回付诸实施

秘书处编拟的背景文件

一. 导言

1. 资产追回成功与否取决于若干因素：必须有一个可行的法律框架；金融情报系统和司法系统必须能够查明案情，展开国际合作并根据要求迅速采取行动；请求国和被请求国决策者必须愿意对解决案件给予必要的高度重视。关于法律框架问题，《联合国反腐败公约》（大会第 58/4 号决议，附件）汇集了资产追回方面的各种条例，这在国际上尚属首次，起到了规范性作用。《公约》于 2005 年 12 月 14 日生效，从而使国际社会有了促成各国进行制度调整，对完全可行的资产追回框架加以利用的难得机遇。《反腐败公约》正在迅速发挥其真正作为全球首个反腐败文书的潜力，截至 2008 年 7 月 29 日，《公约》已有 140 个签署国和 120 个缔约国。尽管《公约》提供了新的解决办法，但资产追回工作仍然面临许多实际障碍。资产追回案件的办案过程通常特别复杂，涉及从对有关资金进行追踪并确定其属性和流向着手，然后就冻结、禁制和没收开展

* CAC/COSP/WG.2/2008/1。



国际合作并最终实现资金的返还。¹

2. 《联合国反腐败公约》缔约国会议 2006 年 12 月 10 日至 14 日在阿曼举行了其第一届会议，该届会议将资产追回作为它的一个工作重点，从而表明国际社会充满活力，具有应对挑战的政治意愿。在其第 1/4 号决议中，缔约国会议设立了资产追回问题不限成员名额政府间工作组。该工作组的任务是，协助缔约国会议积累知识；鼓励现有相关双边和多边举措展开合作；确定并传播良好做法以此推动各国间交流信息；帮助请求国和被请求国建立互信并鼓励彼此合作；推动各国交流迅速返还资产的想法；协助缔约国会议确定缔约国在预防和侦查腐败所得及由此产生的收入和收益转移情况以及资产追回方面的能力建设需求，包括这方面的长期需求。根据该决议，工作组于 2007 年 8 月 27 日和 28 日在维也纳举行了第一次会议，在这次会议上，工作组提出了若干建议（CAC/COSP/2008/4，第 36 至第 47 段）。

3. 在其于 2008 年 1 月 28 日至 2 月 1 日在印度尼西亚杜阿岛举行的第二届会议上，缔约国会议在其第 2/3 号决议中决定，工作组应根据缔约国会议第 1/4 号决议所述任务继续开展工作，在缔约国会议实施其返还腐败所得任务授权方面向其提供咨询和帮助，并继续审议其第一届会议的报告中所载结论和建议（CAC/COSP/2008/4），目的是寻找将这些结论和建议转化为具体行动的方式和方法。缔约国会议还决定，工作组应当摸索建立信任的手段，推动各国交流关于迅速返还资产的信息和想法，鼓励请求国和被请求国展开合作。最后，缔约国会议请工作组继续其审查工作，以进一步积累资产追回方面的知识，尤其是积累实施《反腐败公约》题为“资产追回”的第五章的知识。

4. 本背景文件的目的是，推动工作组展开讨论，协助它实施其任务授权。为此目的，该文件介绍了目前资产追回活动的最新情况，对未实施工作组的建议而采取的行动作了认真地评估，对各国在其自我评估报告中所表示的资产追回方面的技术援助需求进行了认真思考。该背景文件能够协助工作组就设立完全可行的资产追回系统向缔约国会议提供指导。

二. 实施工作组的建议

1. 知识积累与能力建设所用工具

5. 1980 年代后期出现了首批大规模资产追回案件，在这些方面的具体挑战大体闻所未闻。成功与否基本依赖于检察人员和律师出奇制胜，愿意主动合作，不受陈规习俗的束缚。自《反腐败公约》议定并生效以来，已经展开了热烈的讨论，从而使资产追回成为国际法和国际合作的一个很有活力的方面。但在立法、良好做法和案例法方面，准确可靠并且容易获得的信息仍然为数很少。为实施《公约》第五章的规定，就必须加强研究，进一步加深理解，广为传播既有成

¹ B. Bertossa, “What makes asset recovery so difficult in practice? a practitioner’s perspective” in Mark Pieth (ed.), *Recovering Stolen Assets* (Bern, Switzerland, 2008), p. 19; N. Ribadu, “Challenges and opportunities of asset recovery in a developing economy”, 同上, p. 29。

果，积累并凝聚集体知识。为了对本国法律和战略作出相应的调整，政策制定者就必须了解这方面的信息和经验，资产追回从业人员的经验能够对他们有所帮助。同时，必须在从业人员之间传播知识，以便建立处理资产追回案件的能力。

6. 在其第一次会议的报告中，工作组建议设立一个数据库，内载各国实施《公约》资产追回条文的法律，以便将其用作处理资产追回案件的一个切实可行的工具（CAC/COSP/2008/4，第 36 段）。工作组强调，该数据库还可列入就资产追回案件所作的司法裁决的案文以及在资产追回诉讼中使用《公约》各项条文的案例汇编。工作组就此注意到，有些机构已经收集了数据库所载的许多信息。在缔约国会议第二届会议就资产追回展开协商期间，许多发言者对该建议表示支持。发言者强调指出，应当纳入数据库的，不仅仅是相关法律，而且还包括就资产追回案件所作的司法裁决。有些发言者表示，该数据库甚至应纳入资产追回实际操作方面的更多信息。

7. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）与国际反贪局联合会（国际反贪联）合作，并在东北大学的支持下，共同创建了一个知识管理系统，缔约国会议第三届会议将对此作专门介绍。所设想的知识库将收集反腐败方面的各种法律，建立与《公约》相应条文的链接，并提供现有相关案例法。该数据库还将列入各国反腐败计划和战略以及有关反腐败机构的信息。数据库将以门户网站为形式，目的是把反腐败工作相关活动、举措和文件集中在一起。私营部门向毒品和犯罪问题办公室提供了实际支持，协助开发据以创建知识库的新型软件。

8. 未来知识管理工具依赖于毒品和犯罪问题办公室目前经由《反腐败公约》实施情况自我评估报告而收集的信息。截至 2008 年 7 月 18 日，71 个会员国，包括 62 个《公约》缔约国，提交了《公约》实施情况自我评估报告（这一答复率即为该软件使用后一年内有 53% 的缔约国提供了答复）。但在经由现有版本的自我评估清单收集数据方面仍有一些不足，例如现行格式范围有限，而且该清单其实并不要求会员国提供相关法律法规的全文。

9. 缔约国会议第二届会议请秘书处研究修改自我评估清单以创设信息收集综合工具的备选办法（第 2/1 号决议）。2008 年 4 月 15 日至 17 日在加拿大温哥华举行了专家组会议，讨论开发一个计算机综合软件，以收集由毒品和犯罪问题办公室支持的五个与犯罪有关的国际法律文书（《反腐败公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其三个议定书²）中各个文书的实施情况。信息收集综合工具预计到 2008 年年底最终完成，并将在 2009 年第一季度交付，在此期间，可就该工具展开广泛协商，并与会员国合作进行测试。缔约国会议第三届会议将推出计算机信息收集综合软件的最后版本。在就信息收集综合工具作出最后决定时必须考虑到就资产追回积累知识并交流信息的需要。

10. 为了让知识库能够提供一个对用户友善的综合网站门户，将考虑在该门户网站中列入合作伙伴现有数据库的链接，例如联合国区域犯罪和司法研究所、世界银行、亚洲开发银行（亚行）亚太反腐败倡议、经济合作及发展组织（经合发组

² 联合国，《条约汇编》，第 2225、2237、2241 和 2326 卷，第 39574 号。

织)、巴塞尔治理研究问题研究所国际资产追回中心和 U4 反腐败资料中心。

11. 作为其关于司法协助、引渡和追回腐败所得专题审查结果的一部分,亚行/经合发组织亚太反腐败倡议设立了一个数据库,藏有该举措会员国法域及《经合发组织国际商业交易中外国公职人员贿赂问题公约》缔约国据以准予提供和请求提供司法协助和引渡的法律文书。³该数据库载有在该地区反腐工作中准予提供和请求提供司法协助与引渡事宜的法律文书、条约和立法的全文。该举措还设有各国反腐败资料数据库,其中载有关于政府机构、法律资源、分析性案文、改革项目、技术援助和非政府组织的信息以及新闻和媒体报导。国际反贪局联合会已着手编撰反腐败法律,英联邦资产返还问题工作组就其会员国的相关制度进行了广泛的研究,包括关于司法协助、引渡和资产追回的制度。国际资产追回中心设立了一个网上资产追回知识中心(<http://www.assetrecovery.org>)。该中心的目的是,解决在资产追回方面缺乏可随意查取而且全面实际的信息问题。缔约国会议第二届会议介绍了这一知识中心,该中心载有关于案件、出版物、国别概况、培训机会和活动的法律资源和信息。

12. 在其第一次会议上,不限成员名额资产追回问题政府间工作组指出,应当对法律和监管框架进行分析,确定国内法所规定的基本证据要求并编拟示范条文。拟订了逐步建立不同没收模式,包括非定罪没收模式的建议,这些建议已提交缔约国会议进一步审议(CAC/COSP/2008/4,第37段)。示范立法是一个新的领域,对资产追回可能特别有益,许多报告国在其自我评估报告中提出过这方面的要求(见下文第40段)。但仍有待决定的问题是,《反腐败公约》第五章的所有条文是否都似宜采取示范立法的做法,而且第五章中究竟有哪些条文应当优先。示范立法必须考虑到接受国和请求国不同的法律体系。对于法律体系的繁多不一,把大陆法系和普通法系截然对立起来的构想无法加以充分把握,之所以繁多不一,是因为各法系对如何处理复杂案件各有其解决办法。因此,各地区普通法系的专家必须合作编拟这类示范条文。从起草方法来看,起草示范条文应当侧重于资产追回案件的典型阶段,回答为遵守《公约》各项条文并使资产追回更为成功而需要何种立法的问题。在使用这一方法的同时,还应当采取系统的做法,对过往资产追回案件、国家立法以及毒品和犯罪问题办公室在其任务其他方面拟订众多示范法律所获经验进行比较分析。

13. 关于没收的各种模式,在被盗资产追回举措下首先采取的一项活动是,与一组从业人员合作拟订不予定罪加以没收主要概念指南。不予定罪加以没收的模式在多种情况下都有助于资产追回,尤其是有关犯罪的犯罪人已经死亡或不为人知、为逃犯、享有法律豁免权或由于缺乏可受理的证据而已被或将要被无罪释放、有关财产为第三人所持有或对没收未有争议等情形。作为一种民事程序,不予定罪加以没收还可提供比依照刑事定罪加以没收更为有利的程序性规则。《公约》第54条第1(c)项涉及不予定罪加以没收问题。缔约国商定考虑采取必要措施,允许未经刑事定罪没收财产。虽然不予定罪加以没收是普通法域的一种较为传统的做法,但最近几年颁布相关法规的大陆法系国家有增无减。这一工具的目的是,给考虑对不予定罪加以没收颁行法律的国家提供指导,汇

³ 《发展中国家的腐败现象和反腐倡廉举措》(联合国出版物,出售品编号:E.98.III.B.18)。

集所涉法律、操作和实际方面的内容供立法者考虑。2008年3月11日至13日在维也纳和2008年6月17日至19日在墨西哥坎昆分别举行了两个专家讲习班，来自15个大陆法系和普通法系的专家参加了这两次讲习班。讲习班初步列举了30多个主要概念、良好做法和经验教训。该指南预计将在2008年下半年最后商定。

14. 在其第一次会议上，工作组建议秘书处拟订资产追回务实手册，对资产追回进程，从资产侦查至资产返还分步骤逐步追踪（CAC/COSP/2008/4，第38段）。这类手册将成为资产追回案件从业人员的一个有益工具，因而也就是能力建设方面的一个宝贵资源。在为加深各法域从业人员之间的相互理解而举办的培训班和其他活动期间，也可使用这一手册。手册为补充《实施联合国反腐败公约立法指南》而拟订⁴，应当按照处理资产追回典型案件的先后顺序分步骤进行，尤其应注意在对资金进行追踪、确定资金属性和流向方面多种可能的方式，冻结、扣押和没收资金的要求。该手册应侧重于资金追回所涉实务和操作方面，给讨论具体案件或非典型案件留下充裕的空间，向从业人员提供最佳做法或以往案件的经验教训。

15. 工作组还建议扩大毒品和犯罪问题办公室司法协助请求书撰写工具，列入适当拟订资产追回请求书的方式方法（CAC/COSP/2008/4，39段）。司法协助请求书撰写工具，由毒品和犯罪问题办公室开发，以此作为向各国提供法律协助服务的一部分，帮助从业人员草拟有效请求书，提高答复的效用并简化相关程序。请求书撰写工具可以从毒品和犯罪问题办公室的网站（<http://www.unodc.org/mla>）上下载。在资产追回诉讼过程中，凡遇到以下情况，提供司法协助便极为重要：外国法域请求提供包括金融信息在内的证据，必须对资产加以扣押或禁制，请求最终没收资产及国内没收令必须在外国执行。司法协助请求书撰写工具的现有功能包括协助草拟这几类请求书。

16. 目前还有几种工具能够对司法协助请求书撰写工具加以补充。尽管在许多案件中司法协助不可或缺，但编拟请求书通常只是资产追回案件的一个方面。许多案件涉及请求书撰写工具所未涵盖的国内外错综复杂的情报和侦查活动。为了对大型诉讼的案例信息加以全面管理，毒品和犯罪问题办公室开发了GoCase（<http://gocase.unodc.org/>）这一应用软件，供执法机构、情报单位和刑事司法系统用于管理和追踪侦查情况。GoCase为开展和改进情报、侦查与起诉活动提供了便利，它有助于对资产追回案件从起初产生怀疑到作出裁决的审理，便于直接获取大型复杂诉讼所有步骤的相关信息。为协助金融情报单位的工作，毒品和犯罪问题办公室开发了goAML这一数据收集及信息分析与传播的应用软件。

17. 在发布没收令以后，各国必须正式换文，以保证没收资产的返还和处分。虽然预计这类换文不会像司法协助请求书那样具有正式或标准的格式，但在根据国内条例和《反腐败公约》第57条返还资产以前，通常必须提供关于没收资产和案情由来的某种标准信息。为了开发一个有系统的工具，使用MLA请求书撰写工具的方法协助撰写这类换文，必须借鉴以往一些相关案件的经验并吸纳专业从业人员参加。这将有助于明确了解这类换文的实际需要和具体困难，确定究竟能够在多大程度上把换文正式肯定下来。

⁴ 联合国出版物，出售品编号：E.06.IV.16。

18. 在其第一次会议上，工作组建议缔约国会议考虑使用哪一种手段收集特定类别腐败相关洗钱案件的信息（CAC/COSP/2008/4，第 41 段）。关于范围较宽的洗钱问题，1998 年，毒品和犯罪问题办公室与参与打击洗钱的外部伙伴组织合作，建立了国际洗钱信息交流网（IMoLIN）。IMoLIN 为网络资源，由毒品和犯罪问题办公室反洗钱全球方案代表若干国际伙伴组织负责管理、维护并加以定期更新。IMoLIN 中有一部分属于得到口令保护的全球法律和分析数据库，该数据库采用了便于查找的格式，涉及反洗钱和打击为恐怖主义提供资金等领域。该数据库是在这些方面规模最大的国家立法网上法律图书馆，载有约 175 个法域的法律。自 2005 年 1 月以来，该数据库列入了反洗钱和打击为恐怖主义提供资金领域的 370 多项新的或经过修订的法律和条例。IMoLIN 网站并不载有关于洗钱的案例研究，因为这些案例研究可以在各国政府的网站以及反洗钱金融行动特别工作组之类区域机构颁发的类型研究报告中找到。

19. 为了更好地了解腐败与洗钱之间的关系，就如何加强打击这两个互有关系的犯罪的工作提出建议，反洗钱金融行动特别工作组和亚太反洗钱工作组建立了一个项目组，以编写一份内容详细的报告，论述腐败与洗钱和为恐怖主义提供资金之间的联系。已决定腐败问题报告的参引应当述及《反腐败公约》第 15 至第 22 条所界定的各项犯罪。随之编写的报告草稿尤其概述了为了解洗钱与犯罪之间的关系而最近采取的国际举措，探究了打击洗钱和为恐怖主义提供资金的制度在处理腐败方面的薄弱之处，认真研究了与政治公众人物和私营部门有关的问题，并列举了一些案例。⁵

2. 鼓励现行相关双边和多边举措展开合作的方式方法

20. 资产追回错综复杂，而知识又需要逐步积累，因此，资产追回举措今后能否奏效，将在很大程度上取决于通过合作交流既有经验与教训。对自我评估清单所作的答复表明，在为实施《反腐败公约》第五章提供技术援助方面存在着巨大的需求（见下文第 31 段），同时，资产追回引起了国际组织和捐助方的浓厚兴趣。在今后几年内，必须把政治动力转化为具体方案，充分利用有限的资源，满足各国错综复杂的各种需求。

21. 在其第一次会议上，工作组建议编拟资产追回各类举措摘要，进一步丰富秘书处背景文件中所载关于资产追回创新办法的信息（CAC/COSP/WG.2/2007/2），列入联络点、专门业务和具体工作领域的信息。工作组一致认为，这类摘要将有助于具体开展资产追回的工作（CAC/COSP/2008/4，第 40 段）。

22. 该建议审议工作的展开，将密切结合缔约国会议技术援助工作与毒品和犯罪问题办公室及其合作伙伴知识库建库工作进行（见上文第 7 段）。2007 年 5 月 30 日至 6 月 1 日在蒙得维的亚举行了为实施《联合国反腐败公约》提供技术援助的国际合作讲习班，该讲习班的报告（CAC/COSP/2008/6）强调指出，国际合作与技术援助是各国成功实施《公约》的关键要素，必须改进技术援助提供方之间的合作与协调。建议秘书处将有关信息广为散发，尤其侧重于把反腐

⁵ 报告草稿可在亚太反洗钱工作组网站（<http://www.apgml.org>）上查找。

败供应和需求方面的工作更为密切地结合在一起。在其题为“加强实施《联合国反腐败公约》方面的协调与技术援助”的第 2/4 号决议中，缔约国会议请各国、区域和国际反腐败捐助方继续其协调工作，包括在国际反腐败协调集团、经济合作及发展组织发展援助委员会治理网等论坛继续开展这类工作，目的是就在落实受援国所提需求并根据其最佳做法和比较优势而确定准则与政策方面的做法展开交流。

23. 可以从各种角度出发来拟订此种摘要。按照工作组的建议，秘书处为工作组第一次会议编拟的背景文件中所载信息（CAC/COSP/WG.2/2007/2）可以作为摘要的依据，秘书处为缔约国会议第二届会议编拟的背景文件（CAC/COSP/2008/11）和现行文件（见下文第 36 至第 47 段）也可作为此种依据。国际资产追回中心的知识中心提供了关于资产追回培训机会的信息。国际资产追回中心于 2007 年 3 月和 5 月分别组办了两次捐助方会议，以交换在协助实施《公约》第五章方面的知识和经验。

24. 毒品和犯罪问题办公室代表国际反腐败协调集团，着手收集具体项目的信息，以此作为编拟反腐败数据库的部分工作。项目数据库提供了交流观点、信息、经验和最佳做法的平台，目的是提高反腐败活动的影响，包括向《反腐败公约》提供支持。正在对数据库的格式加以重新审查，就此而言，数据库架构应当考虑到通过设立资产追回相关专类项目开展资产追回活动的特殊需要。

3. 使用各种方式和手段建立信任、协助交流迅速返还资产的相关信息和想法并鼓励请求国和被请求国展开合作

25. 对资产追回而言，国内主管机关开展有效合作与迅速开展国际合作同样必不可少。在国家和国际两级开展合作，都需要开辟开放的通信渠道，建立互信关系并迅速交流信息。在工作组第一次会议上，与会者强调，无论是在提出司法协助正式请求以前，还是在不需要正式提出请求的情况下，都必须建立非正式的通信和合作渠道。工作组尤其强调，必须与执法机构和金融情报单位展开有效合作，同时又承认司法机关对确保国际合作权责明确、程序正当而发挥的作用。工作组建议各国反腐败机构、执法机关和金融情报单位在国内开展密切合作。定期会面便能提高资产追回的可能性（CAC/COSP/2008/4，第 42 段）。

26. 工作组还注意到，必须让金融机构和负责对其监管的金融情报单位负担更大的责任，包括为此采取各种措施，酌情预防或处理未上报临界额交易和可疑交易的情况（CAC/COSP/2008/4，第 43 段）。

27. 工作组强调，资产缉获、冻结和没收工作必须加速进行。为预防资产转移，各国应当尽可能对他国提出的没收资产请求迅速作出反应。同时，工作组强调所有资产追回工作均应尊重法治（CAC/COSP/2008/4，第 44 段）。各国技术援助提供方都应尽一切力量支持国内各机构展开合作，加强金融情报系统，提高对国际合作的请求迅速作出反应的能力。

28. 工作组还建议设立资产没收与追回全球联络网。工作组认为，应当研究能否为这类联络网管理工作作出行政安排（CAC/COSP/2008/4，第 45 段）。关于

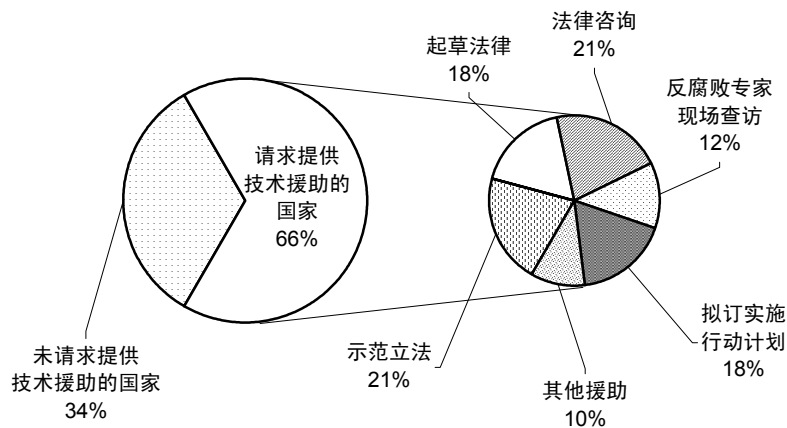
培训和能力建设，工作组建议每年组办资产追回联络人员、专家和主管当局的会议，可以将这类会议当作相关论坛，展开同行培训，交流知识，分享信息及相互联络，并在从业人员之间建立互信关系。目前，追回被盗资产举措正在研究就全球被盗资产联络网的建立与管理与国际刑事警察组织（国际刑警组织）展开合作。欧洲联盟会员国 2008 年年底拟设立资产追回办事处联络网，正在与欧洲联盟讨论如何做到与该联络网取长补短（见下文第 46 段）。

三. 协助缔约国会议确定资产追回方面的技术援助需求、划定其优先次序并作出回应

29. 依照《反腐败公约》第 60 条第 2 款，缔约国应当考虑为彼此的反腐败计划和方案提供最广泛的技术援助，特别是向发展中国家提供这类援助。自我评估清单的设计已经考虑到提供技术援助的需求。还向已表示部分遵守或未遵守自我评估清单所涉一项或多项条文的国家征求进一步信息。还尤其询问各国在已有的技术援助中哪几类援助将有助于各国施行相关条文所述措施，是否正在或已经提供了实施《公约》所必需的援助。即将或已经得到援助的国家必须指明援助提供方，说明援助的展期或扩大是否将进一步推动相关条文的实施。

30. 在填写完自我评估清单的国家中，共有 66% 的国家表示需要提供技术援助。全球技术援助需求载于图一。在请求提供的这类援助中，请求呼声最高的是：示范立法和法律咨询（各占 21%）、起草法律及拟订实施行动计划（各占 18%）。

图一
全球技术援助需求（44 个提出报告的缔约国）

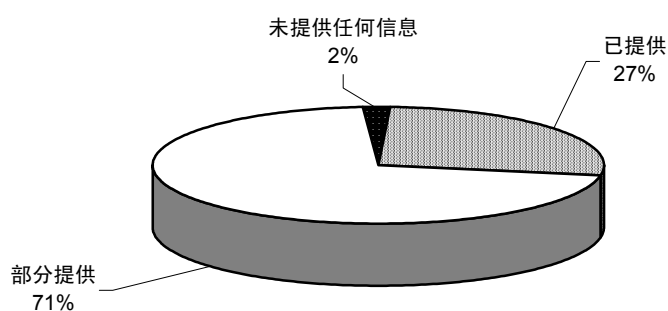


31. 缔约国明确表示，实施《公约》第五章方面的技术援助需求大于其他各章。所报告的第五章履约率（不到 50%）低于其他各章，而在第五章方面，未能提供任何信息的缔约国百分比最高（CAC/COSP/2008/2 及 Add.1 号文件）。在报告对第五章资产追回方面部分遵守或未予遵守的国家中间，83%的国家请求提供技术援助。所要求提供的各类技术援助中，呼声最高的是：提供法律咨询（19%），示范立法（18%）和协助起草法律（17%）。

32. 统计信息有助于缔约国会议及其各工作组就技术援助优先事项作出知情决定。利用关于第 52 和第 53 条的答复所提供的统计数据，便可弄清某些趋势。第 52 条内容相当复杂，对于这一条，在提出报告的缔约国之中，表示部分实施的缔约国占 71%，比例相当高（见图二）。在提出报告的缔约国中，总共有 27%的国家表示已充分实施了这一条文，但有 2%的国家未提供任何信息。提出报告的缔约国无一表示未遵守第 52 条。

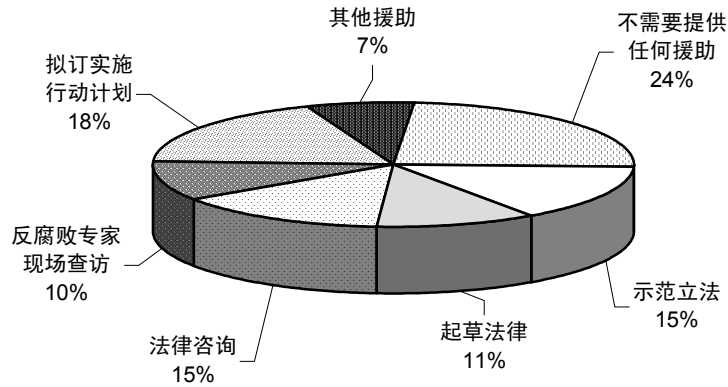
图二

《公约》第 52 条全球实施情况



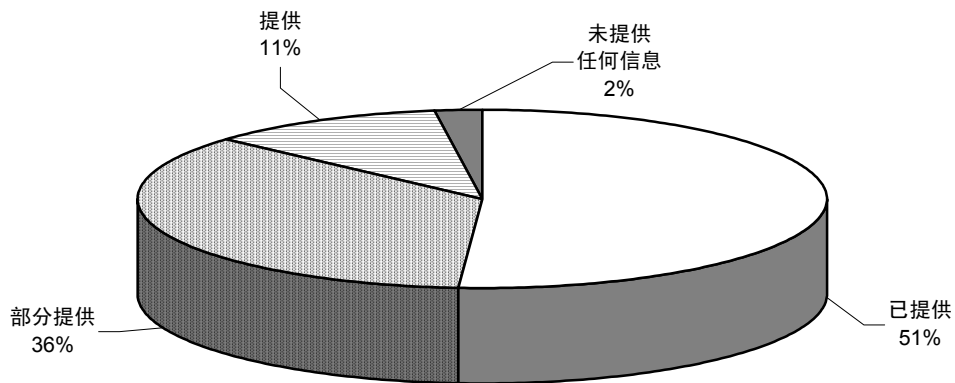
33. 在报告部分实施第 52 条的缔约国中，3/4 的国家表示需要有技术援助才能充分实施这一条。对自我评估清单的答复表明，需求呼声最高的是：拟订实施行动计划（18%）、法律咨询和示范立法（各占 15%）和起草法律（11%）（见图三）。

图三
报告部分实施《公约》第 52 条的 30 个缔约国对技术援助的需求



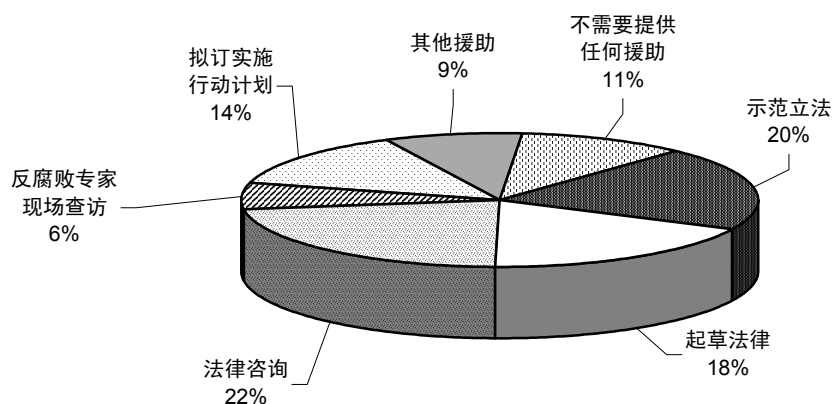
34. 相形之下，只有 20 个提出报告的缔约国报告未充分实施第 53 条。在提出报告的缔约国当中，总共有 51% 的国家表示充分实施了第 53 条，36% 的国家报告部分实施了这一条，11% 的国家报告未实施第 53 条，2% 的国家未提供任何信息（见图四）。

图四
《公约》第 53 条全球实施情况（44 个提出报告的缔约国）



35. 报告部分实施或未实施《公约》第 53 条的缔约国所占百分比很高，这表明技术援助确有必要（89%）（见图五）。在报告部分实施或未实施的缔约国当中，呼声最高的援助需求是：法律咨询（22%）、示范立法（20%）和起草法律（18%）。

图五
报告部分实施或未实施《公约》第 53 条的 20 个缔约国对技术援助的需求



四. 当前的资产追回活动

36. 毒品和犯罪问题办公室与世界银行于 2007 年 9 月 17 日在纽约提出了追回被盗资产举措。2008 年 4 月 12 日和 13 日在华盛顿举行的世界银行和国际货币基金组织联席会议对该举措作了专题介绍。追回被盗资产举措是一项协作努力，目的是建立资产追回全球伙伴关系，确保对腐败所得将拒不提供任何安全港。拟订该举措也就是承认，发达国家和发展中国家负有打击腐败的共同责任，穷国腐败所得通常藏匿在主要的金融中心。为了进一步拟订该举措的工作方案，进行了若干次协商性查访，以寻找可作为试点的国家，确定其需求和政治意愿。2008 年 3 月 10 日至 12 日在曼谷举行了题为“腐败防治工作战略方向：追回被盗资产”的会议。

37. 追回被盗资产举措有三个目的。首先，追回被盗资产举措意在协助各国追回公职人员所盗取的并藏匿在其他国家的资产。为实现这一目的而开展的活动包括，协助各国起草司法协助请求书或对这类请求书作出回应，并协助各国逐步建立全面把握资产追回案件的能力，包括对资产的追踪、冻结、扣押和返还。对必须召集一国所有相关各方的案件，可组织举行案件协调会议，预计将开展追回被盗资产区域举措的活动，重在资产追回所涉各类实际问题展开培训。

38. 其次，追回被盗资产举措推动充分实施《反腐败公约》第五章，进行机构改革，以便制止资产进一步被盗。具体来说，追回被盗资产举措将协助各国逐步建立查明可疑交易和非法收入的能力；寻求其他国家协助收集腐败证据；对腐败相关案件展开调查、起诉和裁决；冻结、扣押和没收相关资产。为了实现这一目标，为追回被盗资产而勤奋工作的专家将帮助各国拟订并建立必要的立法和监管框架，确保《公约》第五章得到充分实施。将对胜诉或败诉的追回案件展开分析，评估相关能力和薄弱之处，提供有关追踪资产、司法协助和法律

工具的培训，并编拟示范指南。将在有关国家设立联络点，为相互联络和解决资产追回案件提供方便。

39. 第三，追回被盗资产举措意在减少影响就资产追回展开国际合作的法律障碍。追回被盗资产举措将开展宣传和研究活动，设法直接让金融中心合作伙伴采取力所能及的行动以争取更有可能追回被盗资产，从而协助放宽关于资产追回的法律要求。这项工作如要行之有效，就必须注重从实践中收集证据，通过研究确定并传播良好做法。为实现这项目标而开展的活动包括：协助各国评价在达到司法协助法律要求和机构性要求方面遇到的障碍；找出经常应邀协助解决资产追回案件的被请求国在实施《公约》各项条文方面遇到的障碍；推动研究和了解资产追回方面的经验以完善最佳做法。

40. 在缔约国会议的第二届会议上，举行了关于追回被盗资产举措的部长级圆桌会议。与会者一致认为，必须建立健全的资产追回法律框架，资产追回需要请求国和被请求国作出共同努力，资产追回举措可以为协助追回资产发挥重要作用。在缔约国会议第二届会议上举行的另一项特别活动是，在印度尼西亚政府的共同主持下，由毒品和犯罪问题办公室与世界银行联合举行处理司法协助事宜讲习班。与会者强调追回资产的政治意愿对其成功与否具有重要意义，讲习班结束时提出了一些务实建议，内容涉及开展正式和非正式的国际合作并解决资产追回案件的战略。将提请缔约国会议第三届会议注意追回被盗资产举措所开展的活动。

41. 毒品和犯罪问题办公室与世界银行正在为追回被盗资产举措创建一个有效透明的机构框架。为监督这项工作，两组织设立了联合秘书处，办公地点设在华盛顿的世界银行，秘书处工作人员来自世界银行与毒品和犯罪问题办公室。秘书处负责协调追回被盗资产举措工作方案所属一切活动，担任支持国或被支持国与捐助方之间的中心联络点，并管理追回被盗资产举措的相关资金。为加强这一集体努力，“追回被盗资产举措之友”将会向这一举措提供咨询和指导，追回被盗资产举措之友是一个由发达国家和发展中国家一些有影响力并且经验丰富的个人组成的小组。该小组于 2008 年 2 月 29 日举行了其首次会议，倡导实施《公约》关于追回资产的条文，推动各国就追回资产展开合作。

42. 根据追回被盗资产举措，一些国际组织采取了以追回资产为目的或与此相关的活动。八国集团重申了 2008 年 7 月 7 日至 9 日在日本北海道洞爷湖畔举行的峰会对资产追回所作的承诺。各国国家元首同意将根据本国法律加倍努力，拒不向犯有腐败罪行的公职人员提供藏身的安全港，并同意加强资产追回方面的国际合作，包括支持有关国际组织的各项举措，例如追回被盗资产举措。它们还承认必须向伙伴国提供技术援助协助其努力实施《反腐败公约》。自 2004 年 6 月 8 日至 10 日在美利坚合众国海岛城举行的峰会以来，八国集团一直致力于资产追回工作，在这次峰会上，各国司法部长和内政部长发表了追回腐败所得宣言，在海岛城峰会上发表的八国集团国家元首打击腐败和提高透明度的宣言对此表示支持。自那时以后，八国集团作出了以下承诺：建立并扶持支持有效返还被追回资产的机制（由在俄罗斯联邦圣彼得堡举行的 2006 年峰会承诺）；实施追回非法所得资产区域讲习班的成果并确保发展中国家能够获得并

完善有助于追回非法所得资产的技术专长（由 2007 年 6 月 6 日至 8 日在德国海利根达姆举行的峰会承诺）。在筹备北海道洞谷湖畔峰会期间，八国集团审查了其实施八国集团以往所作承诺的进展情况。题为“问责制报告：八国集团落实反腐败承诺情况审查”的报告⁶对八国集团各成员国在八个反腐败优先领域取得的成就作了评估，其中四个与资产追回直接有关：批准和实施《反腐败公约》，资产追回框架，拒不提供安全港并打击洗钱行为。

43. 亚行/经合发组织亚太反腐败倡议的 28 个会员国自 2005 年以来一直努力加强本国司法协助、引渡和资产追回框架，实施《反腐败公约》和其他反腐败文书。该举措会员国所商定的行动计划列有与支持资产追回有关的承诺，例如披露和/或监督个人资产和负债情况，积极合作寻找可被没收的资产，并在国际层面迅速缉获和返还这类可被没收的资产。在 2006 至 2007 年期间，该举措审查了会员国的相关框架，协助提供侦查与起诉的适当授权，并在该地区建立相关机构。它建立了司法协助和引渡条约与法律数据库，发表了一份拒不向腐败个人和腐败所得提供安全港的报告⁷，和另一份关于司法协助、引渡及资产追回的报告⁸。印度尼西亚 2007 年 9 月 5 日至 7 日主持召开了该举措区域研讨会，毒品和犯罪问题办公室担任了这次研讨会的合作伙伴。研讨会讨论了司法协助和资产追回所涉法律问题和机构性问题，争取国际法律援助的各种途径，在请求国和被请求国追踪、冻结、没收和返还腐败所得方面遇到的挑战，案例研究提供的经验教训及亚太地区的需要和优先事项。研讨会会议纪要不久就将公布。

44. 国际资产追回中心是非盈利的巴塞尔治理问题研究所的一部分以及联合国预防犯罪和刑事司法方案网所属研究所的成员。该中心 2007 年开始运行。除了设有网上资产追回知识中心外，国际资产追回中心开设了追踪、没收并追回腐败所得及洗钱和相关犯罪的培训班。向以下国家的官员提供了培训：印度尼西亚（2007 年 9 月 17 日至 28 日）、孟加拉国（2007 年 11 月 3 日至 6 日）、坦桑尼亚共和国（2007 年 12 月 3 日至 13 日）和马达加斯加（2008 年 6 月 23 日至 7 月 1 日）。还向孟加拉国被盗资产追回举措追踪和追回被盗资产机构间特别工作组的成员提供了培训，这些培训是于 2008 年 2 月 27 日至 3 月 7 日在瑞士巴塞尔举办的。

45. 国际反贪联创建于 2003 年 12 月 9 日至 11 日在墨西哥梅里达举行的签署《联合国反腐败公约》高级别政治会议。国际反贪联的主要目的是，推动有效实施《反腐败公约》，尤其是促进各反贪局展开国际合作，建立联系与协调。2007 年 11 月 21 日至 24 日在印度尼西亚巴厘岛举行了国际反贪联的第二次年度会议。与会者对被盗资产追回举措表示欢迎，承诺将在各自的职权范围内与该举措展开全面合作，吁请各国积极支持全面实施《公约》关于资产追回的各项

⁶ http://www.g8summit.go.jp/doc/pdf/0708_03_en.pdf

⁷ 亚洲开发银行，《拒不向腐败和腐败所得提供安全港》（2006 年，马尼拉），可在经合发组织网站（<http://www.oecd.org/dataoecd/5/1/37574816.pdf>）上查阅。

⁸ 《亚太司法协助、引渡和追回腐败所得》，可在经合发组织网站（<http://www.oecd.org/corruption/asiapacific>；http://www.oecd.org/document/9/0,2340,en_34982156_34982460_37892041_1_1_1_1,00.html）上查阅。

条文。国际反贪联的第三次年度会议及其大会将于 2008 年 10 月 3 日至 6 日在基辅召开。国际反贪联还于 2007 年 6 月 17 日至 26 日及 2008 年 5 月 14 日至 23 日在中国分别举行了另外两次研讨会，讨论《公约》实施情况。国际反贪联正在与毒品和犯罪问题办公室及其他合作伙伴进行协商，目的是建立收集、编拟、管理和传播知识产品的知识库（见上文第 7 段）。

46. 欧洲联盟理事会在其 2007 年 12 月 6 日第 2007/845/JHA 号决定（实施截止日期为 2008 年 12 月）中决定，欧洲联盟各会员国应当设立或指定国家资产追回办事处，确保各国资产追回办事处展开合作，同时采取根据请求进行交流和自愿交流两种方法交流信息与最佳做法。2008 年 3 月 6 日和 7 日在布鲁塞尔举行了设立国家资产追回办事处高级别会议，在这次会议上，与会者就如何设立资产追回办事处提出了各种建议。根据这些建议，资产追回办事处尤其应当建立多学科的组织结构，由执法专家、司法部门、税务部门、社会福利机构、海关和其他部门参加。这些机构应当行使其正常权限，能够进入所有相关数据库查明和追踪相关资产。资产追回办事处应能获准查阅各国中央银行账户登记簿，配备充足的资源，建立资产追回相关请求处理中心。根据该决定而设立或指定的各办事处是对卡姆登追回资产机构间联系网的一种补充，卡姆登追回资产机构间联系网是 2004 年在荷兰海牙设立的一个司法专家和执法专家非正式联系网。

47. 发展筹资团结税领导小组是一个非正式的政府间机构，负责研究在拟订发展新型筹资办法方面的各种可能性。2007 年 9 月 3 日和 4 日在汉城举行了该领导小组的第三次全体会议，会议请挪威政府建立国际非法资金流动特别工作组并主持该工作组的工作。该特别工作组决定对“非法资金流动”这一用语作广泛的解释，列入未加记录而且其来源、目的地和实际所有人均秘而不宣的所有资本流动。该用语范围所及还包括：公共损失和收益，来源国内永远无法为国家主管当局所支配的国家财富，不属于如果所有信息悉数披露便能经得起公众监督的“公平价值”交易的资金。虽然有其重要性，但腐败所得只是特别工作组所处理的多种非法资金流动中的一种。还有其他各种非法资金流动，其中包括错开发票的商事交易所得，不当定价的资金调拨，非法电汇或小规模走私。特别工作组 2007 年 12 月 12 日和 13 日在奥斯陆举行了其第一次会议，2008 年 4 月 1 日和 2 日还在奥斯陆举行了其第二次会议。第三次也就是最后一次会议将于 2008 年 10 月 21 日和 22 日在奥斯陆举行，这次会议将就一系列建议展开讨论。在这次会议之后，还将于 2008 年 10 月 23 日举行一次研究类讲习班，该讲习班将由挪威政府和世界银行联合组办。将提请审查蒙特雷共识实施情况后续性国际发展筹资会议的与会者注意特别工作组所作的结论和建议，该筹资会议将于 2008 年 11 月 29 日至 12 月 2 日在多哈举行。

五. 应予进一步审议并采取行动的问题

48. 工作组似宜就进一步实施其在第一次会议上所作建议提供指导。它似宜调整并修改其所作的建议，并增补它认为适当的其他建议。由于资源有限，工作组似宜考虑为秘书处、被盗资产追回举措和其他组织提供的资产追回技术援助设定优先次序。

49. 关于逐步积累资产追回知识的必要性，工作组似宜讨论如何设法使所设想的工具完全用于满足资产追回的需要，包括为此划定并着重强调资产追回方面的相关资源。

50. 由于对资产追回的许多实际问题缺乏了解，工作组似宜考虑是否需要让专业人员参与积累知识并开发实用工具。在进一步落实以下有关建议时必须考虑到这一需要：拟订资产追回实用手册，扩大司法协助请求书撰写工具，确定国内法律所规定的证据要求，编拟示范条文并收集与腐败相关的几类洗钱案件的信息。

51. 工作组似宜就推动反腐败机构、执法机构和金融情报单位在国家一级展开密切合作并就如何让金融机构和负责监管的金融情报单位担负更大责任的问题提供指导。此外，工作组似宜就如何加快资产缉获、冻结和没收的步伐提供指导。

附件

为推动讨论资产追回所实际面临的困难而拟就的假设性案例研究

人物

X 先生，A 国前总统

Y 先生，前总统之子

Z 女士，Y 先生商业助理

B、C、D、E 和 F 国主管机构

案情叙述

1. A 国前总统 X 先生在被迫离职之前将数百万美元转至其他国家。这些金钱是通过在不同国家以不同姓名持有的各种不同账户而转移的。所流失的资产中有一些在 B 国，另一些资产在 C、D、E 和 F 国。相当一部分金钱去向仍然不明。

2. A 国主管机构已着手调查这些金钱的来源，并且已经查获了一些有关的证人和文件。但由于证人不愿意公开作证，并且缺乏公共部门和私营部门的相关文件，这些努力受到了阻碍。在前总统执政期间，几乎未保留任何记录，不存在关于记录保存、核算和财务披露方面的任何法律。

3. 由于在前总统执政期间任命的一名法官判定所有指控毫无依据，对 X 先生开启刑事诉讼的初步努力受阻。A 国主管机构寻求资金转移国提供协助，包括提供有助于查明相关交易的银行记录，以及对所支付的贿款和其他相关交易加以确认的公司记录。根据迄今收集的证据，由前总统 X 先生掌握的金钱来源可分作以下几类：

(a) 直接取自国库的 1,000 万美元，对于这一笔款项，前总统 X 先生在其执政期间依法有权直接签发；

(b) 前总统在其执政期间接受外国公司所提供的换取 A 国国有合同的 1,000 万美元（其中有些款项直接存入外国银行的账户，从未进入 A 国）；

(c) 属于前总统之子 Y 先生为多数所有人的一家公司的收益的 1,000 万美元，前总统在其执政期间向这家公司提供了众多国有建筑合同；

(d) 前总统在其执政期间允许在 A 国经营的贩毒所得 1,000 万美元；

(e) 前总统在其执政期间从 A 国各种双边和多边援助与发展项目挪用的 1,000 万美元；

(f) 现已废弃的一家石油勘探企业投资所得 1,000 万美元，这家企业部分由国家经营，在吸引了国内和外国投资之后，由于前总统在其执政期间挪用其中相当一部分资本而归于失败；

(g) 来历不明的 6,000 万美元。

4. 几个月之后，与 C、D、E 和 F 国主管机构建立了联系，并启动了对前总统之子 Y 先生的刑事诉讼。
5. 已请求 B 国主管机构协助追踪据称由前总统投资于 B 国一家综合旅馆的 2,000 万美元。调查信列入了 A 国内部侦查获得的证据。尚未收到任何答复。
6. C 国主管机构在收到正式司法协助请求后表示，前总统 X 先生或其家人在 C 国的家人均未持有任何银行账户。但 C 国主管机构在未获具体请求的情况下即披露了关于 1,000 万美元的初步信息，这笔款项存放于一家国有公司的一名董事所持有的账户，而该公司据说是 X 先生担任总统期间设立的。
7. D 国追踪到由一些中间人转拨给 X 先生的 2,000 万美元。D 国主管机构在收到司法协助请求之后签发了没收令，并通知 A 国主管机构，如果 A 国既未启动刑事诉讼程序，也未签发没收令，该冻结令则将在两年后取消。
8. E 国主管机构准予对 Z 女士持有的一个账户实施暂时冻结令。对于该账户持有的 500 万美元，得以从各个中间人入手一直追踪到由 Y 先生持有的一家公司。E 国主管机构宣布，A 国可在两个月内提出司法协助正式请求。Z 女士对该冻结令提出异议，举证说明她是在与 Y 先生的中间人进行业务往来时善意获取这些资金的。
9. F 国主管机构签发了针对 Y 先生持有的一家银行账户的暂时冻结令，A 国主管机构根据 A 国对 Y 先生的刑事诉讼所收集的证据，启动了要求不加定罪而没收 F 国 2,000 万美元的诉讼程序。F 国主管机构不太愿意提供有关民事诉讼的司法协助，对使用尚未裁定的刑事案件所获证据持有疑虑。