



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
15 June 2015
Chinese
Original: English

预防腐败问题工作组

2015年8月31日至9月2日，维也纳

临时议程*项目 2(a)(-)

缔约国会议题为“《马拉喀什预防腐败宣言》的后续行动”的第 5/4 号决议和工作组 2014 年 9 月会议所提建议的执行情况：预防腐败方面的良好做法和举措

预防洗钱的措施（《联合国反腐败公约》第十四条）

秘书处的说明

一. 导言

1. 缔约国会议在第 5/4 号决议中决定，预防腐败问题不限成员名额政府间工作组应当继续开展工作，就缔约国会议履行有关预防腐败的任务授权向其提供建议和协助，并且应当在将于 2015 年举行的缔约国会议第六届会议之前至少举行两次会议。在 2011 年 8 月 22 日至 24 日于维也纳举行的第二次会议上，工作组建议，工作组今后每次会议之前应当请缔约国交流各自在实施所审议条款方面的经验，最好是使用自评清单，并在可能的情况下，包括交流在实施方面的成功事例、挑战、技术援助需要和汲取的经验教训。工作组请秘书处编拟综合这些信息的背景文件，并决定应当在其会议期间举行小组讨论，邀请已就所审议优先专题提供书面答复的国家的专家参加。

2. 缔约国会议还决定工作组应继续执行多年期工作计划，根据该工作计划，工作组在其 2014 年 9 月举行的会议上，决定其第六次会议将把注意力放在以下主题上：

* CAC/COSP/WG.4/2015/1。



(a) 预防洗钱的措施（《联合国反腐败公约》第十四条）；

(b) 公共采购程序的廉正以及公共财政管理的透明度和问责制（《联合国反腐败公约》第九和十条）。

3. 在 2011 年 8 月 22 日至 24 日于维也纳举行的第二次会议上，工作组建议，工作组今后每次会议之前应当请缔约国交流各自在实施所审议条款方面的经验，最好是使用自评清单，并在可能的情况下，包括交流在实施方面的成功事例、挑战、技术援助需要和汲取的经验教训。工作组请秘书处编拟综合这些信息的背景文件，并决定应当在其会议期间举行小组讨论，邀请已就所审议优先专题提供书面答复的国家的专家参加。

4. 遵照缔约国会议的要求编写了本说明，编写的依据是各国为回复秘书长 2015 年 3 月 10 日 CU 2015/58/DTA/CEB 号普通照会和 2013 年 4 月 24 日 CU 2015/97(A)/DTA/CEB 号催复普通照会而提供的关于《公约》第十四条实施情况的材料。¹截至 2015 年 5 月 29 日，收到了 30 个国家提交的材料。以下 28 个国家提交的材料载有与预防洗钱的措施（第十四条）这一主题有关的信息：阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、奥地利、巴林、比利时、捷克共和国、塞浦路斯、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、德国、洪都拉斯、科威特、黎巴嫩、马来西亚、墨西哥、阿曼、菲律宾、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、西班牙、巴勒斯坦国、瑞士、土耳其、美利坚合众国和乌拉圭。

5. 经各自本国同意后，材料的全文将放在联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）网站的会议栏目下，²并将汇入秘书处制作的专题网站中。³

6. 根据第 5/4 号决议，秘书处还寻求私营部门就工作组本次会议有待审议的专题提供投入。到截止日期为止，尚未收到私营部门提交的材料。

7. 本说明并不打算面面俱到，而是努力提供缔约国和签署国提交的材料摘要。

二. 对缔约国和签署国提交材料的分析

A. 专题背景

8. 《联合国反腐败公约》第十四条阐述了一些措施——有些是强制性措施，另有一些是极力建议的措施——目的是确保缔约国有一个能够威慑和发现洗钱的法律与行政机制。总体目标是建立一个全面的制度，为查明洗钱活动提供便利，促进打击洗钱的各种专职机关交流信息。

¹ 秘书处另有一份单独的说明（CAC/COSP/WG.4/2015/1），其中记录了《公约》第九和第十条背景下在公共采购程序的廉正以及公共财政管理的透明度和问责制领域的良好做法。

² www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group4.html。

³ www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/working-group-on-prevention.html。

9. 打击洗钱的一项关键要素是，让金融机构和其他容易被利用进行洗钱的机构参与，以防止非法所得资金进入金融系统，并侦查可疑交易，为追踪、冻结和没收此类交易所涉资金提供便利⁴。根据《公约》第十四条，各国必须要求其金融和其他相关机构采取具体的尽职调查措施，包括“了解客户”措施⁵、保留记录⁶和向国家主管机关举报可疑交易。这些程序需成为全面的管理和监督制度的一部分，此项制度除防止洗钱外，还为必要的国内和国际合作提供便利。

10. 协调各项努力和国际合作是解决洗钱问题的核心。因此，第十四条第一款第(二)项要求负责防止和侦查洗钱的行政、监管、执法和其他国内主管机关能够在国家和国际各级开展合作。这包括按照本国法律规定的条件交换信息。这种合作不得限制或减损第四十六条（司法协助）的适用（以《公约》的话来说，“在不影响……的情况下”）。

11. 作为第十四条第一款第(二)项⁷提及的有效反洗钱制度的一部分，许多国家建立了金融情报部门，以有效地收集、分析、传播和交换相关信息。这些部门的结构、责任、职能、部门从属关系和独立性各不相同，缔约国应当采取最适合自身的法律、宪法和行政安排。《公约》不要求通过法律建立金融情报机关，但可能仍然需要立法，以规定金融机构向这类情报机关举报可疑交易并保护善意披露这类信息的金融机构免于诉讼。

12. 为了发展在国际上合作的能力，第十四条第二款要求各国考虑出台实际措施，监测现金和其他货币票据跨境转移情况。此类措施旨在让各国侦查和监测现金和流通票据跨境转移的情况，但必须有保障措施，以确保信息正当使用且不得以任何方式妨碍资本的合法流动。在实际执行这些措施时，各国可以采取申报制度，要求所有人员在过境携带现金和其他货币票据价值超过预定额度时，向指定的主管机关申报；或者也可以采取披露制度，要求旅行者被抽查时向主管机关提供适当信息。

13. 第十四条第三款建议缔约国考虑实施适当而可行的措施，要求包括汇款业务机构在内的金融机构：**(a)**在电子资金划拨单和相关电文中列入关于发端人准确而有意义的信息；**(b)**在整个支付过程中保留这种信息；以及**(c)**对资金转移时发端人信息不完整的情况加强审查。

⁴ 《公约》第三十一、四十六、五十二、五十七和五十八条款涉及《公约》所确立的犯罪之所得的冻结、扣押、没收、处置或返还以及资料搜集和国际合作，在这方面具有重要意义。

⁵ “了解客户”规则，是审慎的银行法的一项公认原则，它是预防义务的支柱。从例行手续核实身份这一简单规则出发，事实证明它是一个动态概念，其终极发展在第五十二条中有详细反映。

⁶ 在这方面，缔约国可以考虑延长针对《公约》第五十二条所述人员进行交易后的记录保留义务。

⁷ 《公约》第十四条第一款第(二)项应与第五十八条一并解读，后者也具体提及金融情报部门。更多信息，见 CAC/COSP/WG.2/2013/2。

14. 另外，《公约》还立足于打击洗钱的相关国际举措。在建立国内管理和监督制度方面，第四款呼吁缔约国将区域、区域间和多边组织的相关反洗钱举措与标准⁸作为准则。

15. 最后，第十四条第五款要求各国努力打击洗钱，在司法、执法和金融监管机关之间发展和促进全球、区域、次区域及双边合作。

B. 各国为建立全面的国内管理和监督制度以制止和发现洗钱活动所采取的措施

16. 所有已提交材料的缔约国均报告称，已经建立了全面的国内管理和监督制度，以防止和制止洗钱活动。按照《公约》的规定，大多数国家描述其制度为必要的、最低限度的制度，是能够发现和报告可疑交易的一项机制，其中允许银行和非银行金融机构有效核实客户身份和保留准确记录。

管理和监督制度

17. 有关反洗钱体制框架，许多国家已建立一般管理和监督机构，负责对银行、保险公司、证券公司和货币兑换处等金融机构施行行为标准。许多国家也让这些管理机构负责执行旨在防止洗白犯罪所得的措施。但是，一些国家将此任务分配给一个单独机构（见下文的要点 C），从而与洗白犯罪所得有关的专门知识集中在一个专职机构。

18. 例如，美国报告称，该国有大量管理机关负责在联邦、州和行业各级监督反洗钱和打击为恐怖主义融资。除联邦监管机构外，大量的监管和监督工作是在州一级开展的，尤其是针对一些金融服务、公司登记和赌场活动。一些行业也有自我监管组织，其中有些（如美国金融业监管局和美国全国期货协会）与联邦和州监管机构重叠并共同采取行动。此外，美国指出，有的监管机构对专业人员进行监管，如各州律师协会对律师进行监管。美国第一份最全面的联邦反洗钱/打击为恐怖主义融资成文法是《银行保密法》，该法授权财政部长发布管理条例，以要求银行和其他金融机构采取一些防范金融犯罪的措施，包括制订反洗钱方案、报告备案归档和保存经鉴定在刑事、税务、监管调查和诉讼方面以及在某些情报和反恐事项上非常有用的记录。

19. 马来西亚指出，《2001 年反洗钱、打击为恐怖主义融资和非法活动所得法》是管制马来西亚此项制度的主要成文法。该法案将洗钱和为恐怖主义融资定为刑事犯罪，并且阐述了为防止洗钱和为恐怖主义融资将采取的措施。

20. 葡萄牙于 2000 年建立了国家金融监管委员会，以加强三个监管机关，即中央银行、葡萄牙保险公司和证券市场委员会之间的合作，包括在预防洗钱方面

⁸ 在《公约》谈判期间，“各区域、区域间和多边组织的有关举措”应理解为特别是指洗钱问题金融行动特别工作组提出的并分别于 2003 年和 2001 年做了修订的“四十项建议”和“八项特别建议”，此外，也是指诸如加勒比金融行动特别工作组、英联邦、欧洲委员会、东南非反洗钱工作组、欧洲联盟、南美洲反洗钱金融行动特别工作组和美洲国家组织等其他现有反洗钱举措（A/58/422/Add.1，第 21 段）。

的合作。葡萄牙报告指出，该委员会促进并协调三个监管机关之间的信息交流，促进制订金融机构监管规则，拟定建议以协调职能重叠的不同监管机构开展的监管努力，并促进制订或采取与外国实体和国际组织相协调的政策措施。

21. 阿根廷报告称，该国已制定针对被监管实体的双重监督制度：金融情报部门与各个具体的监管机构开展合作实施监督，在此基础上构建了金融、证券和保险部门的监督制度。对其余部门的监督则以“按风险抽查委员会”提出的建议为基础，该委员会由金融情报部门的官员组成，负责根据所涉具体部门呈现的风险程度，对哪些部门应当受到监管和应当遵循既定监督程序等问题，向金融情报部门的负责人提出建议。

22. 瑞士的反洗钱制度规定了尽职调查义务，无论是银行还是准银行系统，都有义务核实实际所有人的身份，包括核实法人、资金来源并额外澄清涉及政治公众人物的商业关系。也要求金融中介机构向隶属于联邦警察局的金融情报部门举报可疑交易。瑞士指出，该部门负责分析可疑交易报告并将有关信息转递检察机关。

23. 菲律宾提到，由主要负责执行预防洗钱措施和监测合规情况的政府机构为各利益攸关方提供反洗钱培训，包括销售人员和相关人员以及经纪交易商的监察合规官员。2013年，反洗钱委员会面向各个利益攸关方、执法机构、学术界和私营部门举办了298次研讨会。另外还为所涉机构的监察合规官员举办了50次关于举报程序的研讨会，包括指导如何以电子方式提交所涉可疑交易报告。

24. 据报告，在土耳其，金融情报部门每年都监测和监督《预防洗白犯罪所得和为恐怖主义融资措施管理条例》所列“承担义务方”的合规程度。依据年度监督方案或单独合规考察对“承担义务方”进行监督，由来自“税收检查员、海关和贸易检查员、宣誓就任的银行审计员、财务司司长、保险监督专家和精算师、银行监管和监督局工作人员及资本市场委员会专家”的检查员负责开展监督工作。由金融情报部门在征求相关监管和监督机关的意见后，筛选出当年接受监督的部门。

25. 阿尔及利亚报告称，由银行委员会确保各银行和金融机构实行适当的反洗钱政策和程序，该委员会可以对不合规的实体采取惩戒行动。在巴林，中央银行负责监督整个金融部门，包括巴林的金融市场和保险部门。此外，中央银行对不合规情况拥有惩戒权。除其他外，中央银行的检查员可开展现场和场外审查，确保预防洗钱措施得到适当执行。

26. 在黎巴嫩，特别调查委员会不仅是金融情报部门，也是负责监管和监督预防洗钱措施的机关。埃及强调指出，除金融情报部门外，还有不同的机关监督不同部门妥当执行反洗钱措施的情况。

27. 在科威特，中央银行、贸易和工业部与金融市场管理局被指定为监督机关，负责开展合规情况现场审查，以确保相关实体妥当执行反洗钱措施。反洗钱立法进一步规定对不合规情况处以罚款，罚款不影响任何刑事制裁。

28. 在巴勒斯坦国，《2007 年第 7 号反洗钱法》规定，由金融机构和一些非金融机构实施预防洗钱措施，并规定由货币管理局和金融情报部门监督此类措施是否得到妥当执行。

负有反洗钱义务的机构和活动

29. 《公约》要求各缔约国将预防性反洗钱义务扩展至银行、非银行金融机构（例如保险公司和证券公司），并在适当的情况下，适用于特别易于涉及洗钱的其他机构（第十四条第一款第(一)项）。⁹遵照《公约》，大多数国家不仅将其制度扩大适用于银行机构，还适用于由于周转快、交易数量大而有可能出现洗钱情况的商业或服务领域。

30. 不仅房地产部门，而且黄金、贵金属和宝石等商品交易中也存在洗钱活动，有鉴于此，许多国家扩大了其机构清单，其中不仅包括金融机构，还涵盖了金融行动特别工作组的建议中所指的“指定非金融企业和专业人员”。¹⁰例如，塞浦路斯指出，依据其《预防和制止洗钱活动法》，一些金融机构、组织和专业团体，包括银行机构、合作社机构、转款服务提供商、股票经纪公司、私人集体投资计划、保险公司、会计师/审计师、律师（在某些情况下）、房地产代理、贵金属交易商和宝石/珠宝商以及信托和公司服务提供商在内，都有义务遵守该法，协助打击洗钱活动。

31. 土耳其报告称，除金融机构外，许多非金融机构和专业人员也被确认为“承担义务的团体”。这些承担义务的非金融团体包括金融行动特别工作组建议中的一般术语表所界定的指定非金融企业和专业人员（不包括未在土耳其境内营业的信托公司和赌场）以及其他承担义务的群体，例如货运公司、汽车交易商、历史文物交易商和拍卖行、彩票、赌博和体育俱乐部以及土耳其造币总局。

32. 在乌拉圭，除由乌拉圭中央银行控制的实体外，还要求其他实体和活动举报可疑交易，这包括赌场、房地产公司和涉及财产交易的其他中介机构、档案编制保管者、拍卖行、古董买卖参与者、艺术品和珠宝及宝石业从业者、免税区运营商以及代表第三方管理商业公司的日常管理者。

33. 瑞士报告称，非金融的企业和专业人员不视为独立的部门，须按照所从事的专业金融中介工作的具体类型和类别，遵守尽职要求。关于打击金融部门洗钱和为恐怖主义融资的联邦法律载有适用于金融中介机构的尽职要求，其中提供了关于须遵守该法的金融中介活动的非详尽清单。

⁹ 为了最好地利用金融机构施行的反洗钱制度支助资产追回工作，第五十二条对第十四条的相关规定做了补充，强调采用一种基于风险的做法，侧重于正在或者曾经担任重要公职的个人（称为“政治公众人物”）及其家庭成员和与其关系密切的人。详情见 CAC/COSP/WG.2/2014/2。

¹⁰ 《金融行动特别工作组的建议：2013 年打击洗钱和为恐怖主义融资及其泛滥的国际标准》：www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf。特别是，见建议 1 和一般术语表。

34. 一些国家，如萨尔瓦多、洪都拉斯、墨西哥、菲律宾和葡萄牙指出，正规汇款机构和非正规等值转移系统如哈瓦拉钱庄和鸿递钱庄系统，须遵守监管制度，以发现洗钱、恐怖主义融资和其他犯罪活动。

对受管理机构或活动的最低要求

35. 若干国家突出强调了其法律规定，其中要求核实与受管理机构建立金融关系的个人或实体的身份、保留金融交易的原始记录和举报可疑交易。在这方面，一些国家指出，必须采用关于接受新客户、洗钱和为恐怖主义融资的风险管理和评估并定期进行相关更新和审查的政策与程序。

36. 例如，奥地利报告称，除核实客户、实际所有人、受托人和委托人的身份外，还要求提交报告的实体获得关于商业关系的进一步背景信息，并采用“风险分级法”对交易进行监测。

37. 在科威特，金融机构以及指定的非金融企业和专业人员必须制订适当程序，以确认和评估各类金融活动呈现的洗钱和为恐怖主义融资风险，随后管理这些风险并限制其影响。这种活动具体涉及到客户、客户营业所在国或地区或者作为交易来源地或目的地的国家或地区、产品和服务的性质以及提供产品和服务的方式。

“了解客户”和“了解实际所有人”预防原则

38. 许多国家提到的客户身份核实要求，其中包含必须核实和记录金融机构账户持有人和金融交易的其他各方。若干国家强调，记录应载有充足信息，以核实所涉各方、交易性质、具体资产和所涉金额或价值，并且允许追踪所有资金或其他资产的来源和目的地。

39. 科威特和埃及指出，其《打击洗钱和为恐怖主义融资法》禁止银行和机构开立或保留任何匿名账户或以假名开立的账户。

40. 俄罗斯联邦指出，该国正特别关注预防空壳公司和非法计划扩散至用假身份登记法律实体。

41. 有关核实实际所有人的身份，塞浦路斯指出，其《预防和制止洗钱活动法》规定了一项义务，即，对于控制了一个法律实体 10%或以上股份的自然人的，必须核实其身份。

42. 马来西亚指出，依据 1991 年《证券业（中央储存机构）法》（第 453 号法令），就存托证券而言，“实际所有人”一词被界定为存托证券的最终所有人，即享有存托证券随带的所有权利、收益、权力和特权且承担存托证券随带的或由存托证券引起的所有负债、责任和义务的人，但不包括任何称谓的代名人。

43. 捷克共和国报告称，如果没有可根据所有权或控制权所占百分比核实的实际所有人，则产生一项义务，即，必须核实拥有实体最大控制因素的自然人的

身份。在任何关系中，包括在开立账户、使用保险箱或制作各种存托格式的协议中，都严禁匿名交易。核实客户身份的唯一依据是国家主管机关签发的正式身份证，官员们要接受识别伪造证件的培训。在商业关系确立之初，需开展对客户尽职调查和建立风险档案。根据反洗钱法和其他立法，严禁在金额达1,000 欧元或以上的一次性交易中进行匿名交易。只有在符合金融行动特别工作组的建议所确立的简化尽职调查客户原则的情况下，才允许有例外。

44. 在捷克共和国，财政部金融分析股颁布了与修正的第 253/2008 Coll.号法令（关于打击犯罪所得和为恐怖主义融资合法化的若干措施）（《反洗钱法》）有关的指南，该指南自 2014 年起生效。该指南已在其网站上公布，对“承担义务方”做出了详细指示，涉及如何核实客户实际所有人的身份以及如何侦查和核实可能相当于实际所有人的隐秘伙伴。该指南进一步阐述了按照修正后的金融行动特别工作组建议追溯实际所有人至具体自然人的义务。

45. 乌拉圭提及了一项立法改革，责成核实国家实体的股东身份。遵照这项新的立法，即 2012 年 7 月 17 日颁布的第 18.930 号法律，乌拉圭中央银行开设了一个登记处，以便核实各公司、股份有限合伙公司、农业协会和不受乌拉圭中央银行控制的信托机构等其他实体发行的记名股票持有人的身份。在该国境内永久设立的或在乌拉圭开设管理办事处的外国实体，即使其普通股在登记时核实了股东身份，也必须向中央银行登记处报告。

保留记录

46. 若干国家报告了其记录保留要求，其中指出必须在明确规定的最短期内保留有关客户和交易的记录。例如，根据摩尔多瓦的反洗钱和打击为恐怖主义融资法，各金融机构必须保留自然人、法人及其实际所有人的身份信息和文件记录，保留账目和主要文件，包括商业书信的历史记录，这些记录至少应在商业关系结束或银行账户结清后保留五年。应监督机关的要求，报告实体可能必须延长记录保留期。

47. 在阿曼，金融机构、非金融的企业和专业人员以及非营利的协会和机构必须保留与客户和受益人身份及其活动有关的记录、文件、信息和数据，并且按照《第 79/2010 号皇家法令》颁布的《反洗钱和打击为恐怖主义融资法》的规定，保留交易日志。这种记录应保留十年，从交易开始、账户结清或商业关系结束之日起算，以三者之中的最后日期为准。在被要求时，应向司法机关提交这些记录和文件。

可疑交易举报机制

48. 所有缔约国都报告称实行了要求各机构向金融情报部门或其他指定机构举报可疑交易的制度。

49. 科威特指出，为严格监管可疑交易，各金融机构与具体的非金融企业和专业人员必须在最多两个工作日内向科威特金融情报部门举报任何疑似涉嫌犯罪

所得、洗钱、为恐怖主义融资或可能被用于实施这些行动的交易或未遂交易，无论其价值。

50. 塞浦路斯强调，针对反洗钱/打击为恐怖主义融资法所涵盖的报告实体的雇员，开展关于辨认和处理疑似洗钱和为恐怖主义融资关联交易的培训十分重要。

51. 与此相似，土耳其报告称，其金融情报部门为“承担义务的团体”组织了10次培训活动，共有566人参加。除培训活动外，金融情报部门还为承担义务的团体编制了准则和小册子，与金融机构的合规官员举办了年度会议，并提供了与有关可疑交易报告的质量、数量和趋势以及最佳做法范例有关的反馈意见。

52. 许多国家报告称，已制定了优先于银行保密法的立法，可要求各金融机构举报可疑交易¹¹。为更加便于授权开展行动和搜查活动的情报和调查机构获得银行资料，俄罗斯联邦总检察长办公室制订了一项法律草案，允许此类机构的官员根据法庭的命令，要求银行机构提供法人和企业家个人以及自然人的交易和账户信息。

现金和流通票据的跨境流动

53. 《公约》建议缔约国采取一种申报制度，要求所有跨境实际转移现金或者指定流通票据的人，向指定主管机关提交申报材料。大多数缔约国报告称，已经采取了此类措施，以发现和监测现金及“适当流通票据”的跨境流动。

54. 例如，菲律宾指出，该国已提出这种跨境申报要求。为了确保该要求得到有效落实，包括菲律宾中央银行、反洗钱委员会、海关局、马尼拉国际机场管理局、菲律宾国家警察、移民局和空运办公室（现在的菲律宾民航管理局）在内的有关国家机关之间于2005年1月17日签署了《协定备忘录》。依据该协定的规定，各方将采取措施，监测和发现货币和不记名流通票据的实际跨境流动，其中包括一项申报制度或其他披露义务。

55. 同样，摩尔多瓦解释称，超过10,000欧元门槛的等价货币和支票的进出口，必须遵守向海关当局申报的强制性规定。根据反洗钱/打击为恐怖主义融资法的规定，海关总署必须向预防和控制洗钱办公室提供关于自然人和法人遵照2008年3月21日的第62/XVI号《货币管制法》第33条和第34条在边境所做的货币申报（银行卡除外）的所有信息。另外，要求海关总署在24小时内向该办公室通报任何与已查明的带入外币和（或）非法携带货币案件有关的信息。

56. 阿根廷指出，其金融情报部门定期参加同拉丁美洲金融行动特别工作组成员国联合开展的货币跨境流动管制活动。在这方面，在2015年5月4日和5日由阿根廷金融情报部门协调开展的现金和流通票据跨境流动强化监测第七次演习中，两条各重达两公斤的金条、854,900阿根廷比索的现金、89,410美元现金和13公斤可卡因全部被缉获。

¹¹ 另见《公约》第五十二条第一款至第三款，关于预防和调查转移犯罪所得。

57. 2007年，比利时规定了对跨境流动金额超10,000欧元的现金或不记名票据进行申报的义务。对于出入欧洲联盟的跨境流动，申报是强制性的。对于欧洲联盟内部的跨境流动，应按照主管机关，如海关或警方的要求完成申报。

58. 阿尔及利亚要求对超过7,000欧元的任何跨境现金流动进行申报。据报告，在埃及和巴勒斯坦，如果出现虚假申报或者怀疑资金与某项洗钱违法行为有关，海关署有权扣押资金。

电子汇款

59. 为解决汇款人和收款人身份核实及交易追查方面的问题，若干国家突出强调称，已采取措施确保电子汇款系统受到与其他金融交易相同程度的审查。

60. 例如，科威特报告称，该国要求从事跨境电子汇款的金融机构收集转账方、收款人和所有相关电文的准确信息，并确保在付款过程的所有阶段都保留此类信息。所有电子转账相关信息均应包括以下内容：转账方姓名、账号和地址、收款人姓名和身份证号或出生地和出生日期以及交易所用账号。科威特也要求参与国内电子汇款的各金融机构确保与付款过程有关的电文载有收款人的信息。最后，科威特指出，各金融机构应监测电子汇款，以查明不包含转账方或受益人信息的汇款，并在出现这种情况后采取适当措施。

61. 阿根廷报告称，该国要求汇款公司更新获取的数据，以便在出现以下情况时核实客户身份：发现异常交易、开展重大交易、客户工作方式发生重大变化、出现疑似洗钱和（或）为恐怖主义融资行为和（或）符合受监管实体采用的风险参数。

62. 在墨西哥，银行、汇款公司、经纪行、外汇管理局以及大众信贷和储蓄机构每月必须报告所有金额等于或大于1,000美元或转移等价货币的所有汇款。据报告，还要求这些机构提交季度报告，说明每笔使用美元现金、固定客户金额等于或大于500美元或者临时用户等于或大于250美元的购买交易、收取存款、收取贷款或服务付款或转移资金的情况。墨西哥进一步确认了在对某些银行和承担报告义务的实体执行预防洗钱措施的方式进行监督方面面临的挑战。

C. 各国为考虑或建立金融情报部门而采取的措施

63. 所有缔约国都报告称，已经建立了金融情报部门，以依法核对、分析和交流相关信息。此类部门的结构、责任、职能、部门从属关系和独立性各不相同，各国都采用了最适合自身的法律、宪法和行政安排。在一些国家，金融情报部门纯粹是行政性的，侧重于核对、分析和散发情报与信息。在其他情况下，据报告称，金融情报部门有权进行调查，甚至可以提起诉讼，或者扣押和冻结资产。

64. 在奥地利，依据《刑事情报局法》设立的奥地利金融情报部门是国内反洗钱/打击为恐怖主义融资系统的中央调查部门，拥有双重职能。据报告，该部门不仅负责接受、分析和传播各个报告实体转递的可疑交易报告以及与洗钱、相

关上游犯罪和为恐怖主义融资有关的其他资料而作为这方面的国家中心，而且也是负责打击奥地利境内洗钱活动的中央部门。

65. 摩尔多瓦指出，该国的金融情报部门，即预防和控制洗钱办公室，虽然设在国家反腐败中心的业务架构内，但却是依据反腐败/打击为恐怖主义融资法建立的具有截然不同的权力和职能的分部门。特别是，其职能包括预防和侦查洗钱和为恐怖主义融资、制订和实施关于预防和侦查洗钱和为恐怖主义融资的政策和战略以及实施可适用的国际标准。

66. 在马来西亚，金融情报部门设在中央银行金融情报和执法司内，负责管理和综合分析洗钱和为恐怖主义融资有关的金融情报。收到的金融情报可能来自举报机构、地方执法机构和外国金融情报部门提供的可疑和伪造交易报告。据报告称，这些金融情报信息随后将发放给各个执法机构采取进一步行动。

反洗钱网络

67. 按照《公约》第五十八条，在国际一级，交流金融信息的重要机构一般是金融情报部门。各国都报告称，其金融情报部门在互惠基础上或通过双边或区域协议交流信息。这种协议通常会进一步鼓励自发性合作，如不经事先请求便传递相关信息。

68. 大多数缔约国都报告，其金融情报部门是金融情报室埃格蒙特小组的成员。埃格蒙特小组是一个致力于促进金融情报部门发展的国际组织，定期召开会议，以鼓励各金融情报部门之间的合作，尤其是在信息交流、培训和专门知识共享领域的合作。

69. 若干国家提到了参加金融行动特别工作组等国际论坛和类似于金融行动特别工作组的区域机构所带来的附加值。¹²

70. 关于这些网络，比利时强调指出，该国定期为打击西非洗钱行为政府间行动组成员国的金融情报部门开展培训。与此相似，葡萄牙指出，为了促进双边合作，该国在以下方面为说葡萄牙语的国家提供了支持：培训活动、翻译立法、编拟立法以及建立和进一步发展金融情报部门。墨西哥也指出，该国正向加勒比金融行动特别工作组成员提供技术援助。

71. 捷克共和国指出，其金融情报部门得到了 FIU.NET 局的技术援助，并且成为 FIU.NET 网络的一员。FIU.NET 是一个分散的计算机网络，支持欧洲联盟的各个金融情报部门打击洗钱和资助恐怖主义行为。

72. 据报告称，在黎巴嫩，金融情报部门依法是唯一能在国际层面上交流银行信息的管理机构。黎巴嫩进一步指出，其金融情报部门是埃格蒙特小组成员，该部门的秘书最近当选为该小组的中东和北非区域代表。

¹² 亚洲和太平洋洗钱问题小组、加勒比金融行动特别工作组、评估反洗钱措施特设专家委员会、欧亚洗钱与资助恐怖主义问题小组、东非和南部非洲反洗钱小组、拉丁美洲金融行动特别工作组、打击西非洗钱行为政府间行动组、或中东和北非金融行动特别工作组。

73. 埃及报告称，其金融情报部门于 2004 年成为埃格蒙特小组的成员，并通过加入外联工作组和法律工作组在该机构中发挥了关键作用。该国还赞助了多个金融情报部门成为该小组的成员。

74. 摩尔多瓦指出，该国是评估反洗钱措施特设专家委员会成员。同样，亚美尼亚也指出，该国是评估反洗钱措施特设专家委员会的成员，并且在欧亚打击洗钱和资助恐怖主义小组中保留了观察员地位。亚美尼亚 2007 年也成为了埃格蒙特小组的成员。

D. 展示执法机关、司法机关和金融监管机关之间在洗钱案件中利用司法协助和行政或司法合作情况的措施

75. 许多国家报告称，通过缔结谅解备忘录促使各国的金融情报部门在彼此之间或通过区域网络迅速交换信息，这是许多国家开展的信息交换合作努力的核心内容。一些为本报告提供了资料的缔约国，包括阿根廷、菲律宾和土耳其，列举了一些与其交换信息的金融情报部门。若干缔约国，如阿根廷、亚美尼亚、奥地利、洪都拉斯、黎巴嫩、马来西亚、菲律宾、摩尔多瓦、西班牙、瑞士、土耳其和美国也指出，它们通过埃格蒙特小组、拉丁美洲金融行动特别工作组、欧亚洗钱与资助恐怖主义问题小组以及评估反洗钱措施特设专家委员会等反洗钱网络交换信息。

76. 例如，土耳其报告称，其金融情报部门与对等机构签署了 48 项协定备忘录。该国也是埃格蒙特小组的成员，并且通过埃格蒙特小组安全网络提供信息。土耳其报告称，其金融情报部门利用埃格蒙特小组安全网络平台与其外国对应方交换信息时没有遇到任何重大的协调挑战。

77. 据报告称，瑞士金融情报部门是埃格蒙特小组的成员，并提到该部门能直接与其外国对应方迅速地交换金融信息。

78. 在美国，金融犯罪执法网通过埃格蒙特小组与其对应的金融情报部门交换信息。据报告称，该网络也是金融行动特别工作组的成员，并且参加了类似于金融行动特别工作组的区域机构。

79. 奥地利金融情报部门报告称，该部门利用埃格蒙特管理安全网络、FIU.NET 以及国际刑警组织和欧洲刑警组织等渠道，可不经第三方与对等的金融情报部门交换信息。

80. 葡萄牙指出，其金融情报部门与对应的金融情报部门直接合作。同样，刑事警察也可以通过谅解备忘录以及欧洲刑警组织和国际刑警组织等警方渠道，与对等的警察机构合作。司法部门本身也依法在司法协助框架内开展国际合作。

81. 在阿根廷，金融情报部门是拉丁美洲金融行动特别工作组和埃格蒙特小组等信息交流网络的成员。该部门也与拉丁美洲、欧洲、亚洲和大洋洲的 29 个金融情报部门签署了谅解备忘录。阿根廷指出，该国通过包括《反腐败公约》在内的联合国多边合作条约框架，在反洗钱方面进一步开展国际合作。

82. 西班牙指出，其金融情报部门与欧洲联盟内部的 42 个机构及伊比利亚美洲各国定期就资产追回问题交流信息与情报。

83. 据报告称，洪都拉斯是埃格蒙特小组的成员，该国还与 19 个国家，主要是美洲国家签署了协定备忘录。此外，洪都拉斯指出，其立法允许金融情报部门支持和援助其他对等金融情报部门打击洗钱。

84. 在阿尔及利亚，金融情报部门依法可与外国金融情报部门交流。该国还报告称，它基于包括《反腐败公约》在内的多边条约和金融行动特别工作组的建议，提供国际合作。包括亚美尼亚、比利时、捷克共和国、摩尔多瓦和土耳其在内的一些国家提供了关于合作申请次数和收到申请次数的统计信息。此外，捷克共和国提供的统计资料介绍了从国外收到关于洗钱的自发信息的次数以及捷克金融情报部门向外国对等金融情报部门提供自发信息的次数。根据所提供的数据，在收到和提出官方金融情报部门申请的次数中，交流自发信息的次数占半数以上。

85. 一些国家也通报称，它们依据包括《反腐败公约》在内的双边和多边协定，在互惠互利的基础上开展了司法协助、引渡和移管囚犯等形式的合作。例如，科威特指出，该国在互惠互利的基础上依据双边和多边协定提供司法协助。萨尔瓦多指出，该国依据包括《反腐败公约》在内的双边和多边条约提供司法协助。

86. 据报告称，在摩尔多瓦，其金融情报部门向对等金融情报部门提供合作，包括转递自发性信息。此外，该国提供的统计资料还介绍了洗钱罪方面的司法协助和引渡情况。

87. 厄瓜多尔报告称，为了加强刑事事项国际合作程序，该国开发了国际刑事援助模块，其中包括一份程序手册，以指导刑事司法官员及时处理国际援助请求。该国还采用了基于信息技术的系统，以加强监督并实现程序标准化。

E. 负责打击洗钱的相关机构在监测全球、区域和双边合作合规方面面临的协调挑战

88. 包括智利、洪都拉斯、黎巴嫩、墨西哥和土耳其在内的一些缔约国具体提到了协调挑战。这些挑战涉及机构间协调、保证质量标准以及各国不同的答复时间。已确认的其他挑战是，财政和人力资源不足，无法培训全球、区域和双边层面的交流信息程序所涉业务人员。

89. 例如，洪都拉斯指出，各组织需要促进协调，以同心协力并颁布统一标准，促进各国有效施行各项标准。洪都拉斯强调指出，此举将极大地改善对等机构之间的区域和全球协调。

90. 黎巴嫩强调指出，推迟进行必要的立法改革也会给打击洗钱带来挑战。

91. 墨西哥提及在协调反洗钱机构提供双边、区域和全球合作方面的一些挑战。该国还提到反洗钱机构的财力和技术能力有限，妨碍了有效合作。

92. 通过改进信息技术系统和提高能力，土耳其克服了安全通信保障方面的挑战。此举相应地改善了管理能力，有助于提供不间断的服务，为管理提供了便利，促进了资源的高效利用。例如，土耳其报告称，由于落实了综合性的金融情报制度，数据分析变得更加高效。

93. 智利提到制订了一项国家反洗钱战略，以加强其国家框架。智利建议，各国应考虑公布关于收到的答复和协商意见的统计资料，以便最大限度减少不予答复或答复质量不高的情况。该国还指出，需要明确确认一个联络中心，以便能随时处理合作和交流信息的请求。

94. 智利进一步确认了因承担义务的实体采取不同标准实施反洗钱预防措施而产生的挑战。智利建议加强负有监督职能的不同实体之间的联网，并改善可疑交易报告程序、预警信号和统计方面的专门知识转让，这些行动有可能克服现有挑战。

三. 结论和建议

95. 各缔约国在工作组会议召开之前提交的材料清楚地表明，各国已经熟悉《公约》第十四条的相关执行措施，在考虑是否满足《公约》要求问题时，各国的知识基础也已相当完备。各缔约国提交的材料还表明，各金融情报部门在交流信息方面拥有丰富经验。

96. 在为下一个执行情况审查周期做准备时，各缔约国不妨讨论一下如何审查第十四条的规定。一直积极评估其执行《公约》第二章或第五章的情况的缔约国不妨就第十四条分享其经验，以丰富讨论的内容并为讨论提供材料。

97. 《公约》第五十二条立足于《公约》第二章中的预防措施，尤其是第十四条第一款第(一)项，其中要求缔约国对银行和非银行金融机构建立全面的国内管理和监督制度，就验证客户身份和受益人身份、保留记录和报告可疑交易做出规定，以遏制并监测各种形式的洗钱。在这方面，各缔约国不妨讨论如何把对第十四条的审查与对《公约》第五十二条的审查联系起来。

98. 工作组也不妨考虑讨论可行的措施，进一步加强反洗钱相关机构在监测全球、区域和双边合作的合规方面的合作。

99. 最后，工作组不妨请毒品和犯罪问题办公室继续努力，收集与预防洗钱的措施有关的信息。

100. 为继续这一相互学习的进程，鼓励各国在工作组的讨论领域提供更多最新情况并介绍新举措。