



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
6 July 2007
Chinese
Original: English

资产追回问题不限成员名额政府间工作组

2007年8月27日和28日，维也纳

临时议程*项目2

联合国反腐败公约缔约国会议

资产追回任务的执行情况

解决资产追回问题的创新办法

秘书处编写的背景文件

一. 引言

1. 近年来，资产追回问题迅速成为各个国家政府和国际组织议程中最重要问题之一，引起世界各地决策者和从业者的注意。在促成这种转变的各种因素中，实际事件与政治方针和优先事项的改变发挥了同样的作用。特别是1980年代末之后，开始出现一系列颇具影响的案件，往往在发生政权更迭之后，一些国家寻求追回前政府官员从国库中转移的巨额资金。这些努力取得的结果好坏不一，部分取决于政治形势需要和案件所牵涉因素，部分取决于得到国际合作的程度。这些案件所产生的间接后果之一，是发展专家和反腐败专家提高了对一个曾经低估的问题的认识。虽然确切的经验数据仍然很少，但是可以有把握地说，有巨额财富牵涉其中。甚至有人估计，世界上一些最贫穷国家若控制了被从国库中掠夺的资产，就能够偿清全部外债。但是，这种现象带来的直接后果却是公共预算匮乏、建设迫切需要的基础设施所需资金没有着落以及政府的经济主权受到限制。非法转移公共资产也妨碍建立透明的经济管理体系，并破坏人们对政府机构和财政制度的信任，不管是在发达国家还是在发展中国家。加强返还资产领域的合作不仅帮助各国追回财富，而且帮助它们发展和加强体制并建立非常必要的公信力，防止将来发生此类案件。

2. 《联合国反腐败公约》（大会2003年10月31日第58/4号决议，附件）制订了一系列创新条款，特别是在第五章，从而开辟了新的前景。截至2007年6

* CAC/COSP/WG.2/2007/1。



月 8 日，公约共有 140 个签署国和 93 个缔约国。公约开放供签署之后仅仅两年就迅速生效，此后缔约国数目稳步增加，清楚表明公约在各会员国中继续得到强有力的政治支持。这正是对第一部真正全球性反腐败文书将得到普遍加入和充分执行感到乐观的原因所在。资产追回被视为本公约的一项基本原则，缔约国同意相互提供最广泛的合作和协助（第五十一条）。公约重视建立有效的机制防止清洗腐败做法所得（第十四条）和追回通过腐败做法转移的资产（第五十一至五十九条），并列入了专门针对资产追回的条款（第五十三条，直接追回财产的措施）。公约谈判过程中最复杂的条款之一涉及资产的返还（第五十七条），因为该条款引入了返还全部资产的概念。第五章也与公约其他部分相互关联。例如，关于预防和监测犯罪所得的转移的条款（第五章，第五十二条）与预防洗钱的措施互为补充（第四章，第十四条），而关于没收事宜的国际合作的条款（第五章，第五十四和第五十五条）与关于国际合作特别是司法协助的总体规定密切相关（第四章，第四十三至五十条）。这些条款共同提供了一个独特而新颖的资产追回框架，但很大程度上取决于它们能否被缔约国切实执行。

3. 联合国于 2000 年首次关注该领域，当时大会通过了第 55/188 号决议，其中吁请会员国通过联合国系统开展合作，制定防止和对付非法转移资金的方式，并相互支持返还非法转移的资金。根据该决议，资产追回成为大会 2000 年 12 月 4 日第 55/61 号决议所设反腐败公约谈判工作特设委员会的一项主要优先任务。大会在 2001 年 12 月 21 日第 56/186 号决议、2002 年 12 月 20 日第 57/244 号决议、2003 年 12 月 23 日第 58/205 号决议、2004 年 12 月 22 日第 59/242 号决议、2005 年 12 月 22 日第 60/207 号决议和 2006 年 12 月 20 日第 61/209 号决议中，再次要求开展分区域、区域和国际合作，并请国际社会支持为防止和对付转移非法来源资金行为所做的努力。根据经济及社会理事会 2001 年 7 月 24 日第 2001/13 号决议，秘书长提交了一份转移非法来源资金尤其是腐败行为所得资金问题全球研究报告（A/AC.261/12）。该研究报告侧重于腐败行为所得资金以及腐败对经济、社会和政治进步的影响。所有这些初步工作都为《联合国反腐败公约》的谈判工作提供了重要投入。

4. 联合国反腐败公约缔约国会议于 2006 年 12 月 10 日至 14 日在安曼举行了首届会议。在题为“设立资产追回问题政府间专家组”的第 1/4 号决议中，缔约国会议设立了一个不限成员名额政府间专家组，帮助履行关于资产追回的任务，并决定该工作组应当履行以下职能：**(a)**协助缔约国会议积累知识；**(b)**协助缔约国会议鼓励在现行的有关举措之间开展合作，并推动公约相关条款的实施；**(c)**通过确定和传播良好做法，促进缔约国之间的信息交流；**(d)**通过汇聚有关主管部门、反腐败机构和从业人员并充当其论坛，在请求国和被请求国之间建立信任并鼓励它们开展合作；**(e)**促进各国交换看法，包括就向请求国提供其遵循资产追回领域国际法律程序所需法律和技术专门知识的计划交换看法；**(f)**协助缔约国会议确定各缔约国在追回资产方面的能力建设需要。缔约国会议决定该工作组应在缔约国会议届会期间举行会议，并至少举行一次闭会期间会议，并请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）考虑采取创新的办法提供帮助，以使各国有能力编写和答复资产追回领域的司法协助请求书。

5. 本背景文件的目的是向工作组介绍秘书处为执行缔约国会议第 1/4 号决议所采取的行动，并帮助工作组制订有助于其履行任务的讨论计划。

二. 积累知识

6. 资产追回是国际法和国际合作的一个较新领域。资产追回经常与预防腐败和刑事事项国际合作特别是司法协助等一般问题联系在一起，但这个问题的许多方面在很大程度上属于未知领域。公约的一些条款为国际合作提供了全新的机会。人们对于如何实际执行这些条款或者需要采取哪些步骤充分执行这些条款知之甚少。还有，一些在日常法律实践中行之有效的做法需要加以调整，才能在大型腐败案件中产生相同结果，这些案件需要大量的庞杂数据和证据并产生深远的政治影响。尽管如此，资产追回案件往往有些共同特征：多数情况下，案件通过复杂的法律程序处理，需要不同法领域同时开展合作，案件耗时而又繁琐，并且经常具有重大的政治影响。这些案件尽管有这些共同因素，但受命处理资产追回程序的从业者往往缺乏经验，不能以最佳方式处理案件以确保成功。而如何执行公约第五章所规定的追产追回条款，整个国际社会的政府决策者同样缺乏可靠的信息。

7. 究竟有多少资产被掠夺并移至国外，经验数据和统计数据少之又少。目前，谁也不能准确估计这个全球性问题的实际规模。有人估计，几年来发展中国家有 200 亿至 400 亿美元严重腐败行为所得资金被清洗并转移至国外；¹还有人认为每年转移至国外的资金就有这么多。²非洲联盟在 2004 年发表的一份报告估计，非洲每年因腐败做法而遭受 1,480 亿美元的损失，相当于整个非洲国内生产总值的 25%。³这类估计数往往用来提醒人们注意这个问题的紧迫性，但是相互矛盾，所用方法也缺乏一致性。但是，在国家一级，就具体案件中掠走多少资产开展了一些令人感兴趣的工作。⁴

8. 此外，对严重腐败案件中所用洗钱手段也知之甚少，因为这些案件与全球洗钱行为的一般特点相比有其自身特性和重要差别。更多地认识资产转移在数量和质量上对经济和可持续发展的影响非常重要，特别是对发展中国家和转型期经济国家的经济的影响。虽然这类联系似乎显而易见，但在缺乏具体信息的情况下，决策者不得不严重依赖估计数和常识。

9. 有关资产追回所涉各种步骤的立法既没有系统地编制成册也不易查阅。“绘制”资产追回领域规范性框架将非常有益，但需要精心策划，并应当利用现有数据库和数据收集工作。从业者要面对各种法律和不同法律制度，但不一

¹ 2001 年 3 月 4 日，透明国际的代表在津巴布韦签署了《追回和返还被非法挪用并被存到国外银行或投资于国外的非洲财富的尼扬加宣言》（载于 www.transparency.org）。

² Raymond Baker 和其他人，“黑钱及其全球影响”，《国际政策报告》，2003 年 1 月。

³ Jack Smith、Mark Pieth 和 Guillermo Jorge，“追回被盗资产：联合国反腐败公约的一项基本原则”，U4 反腐败资源中心简报，第 2 卷，2007 年 2 月。

⁴ 透明国际，《2004 年全球腐败问题报告》，R.Hoddess 等人编辑。（2004 年，伦敦，Pluto），载于 www.transparency.org/publications/gcr。

定是资产追回领域的专家，上述工作将为他们提供非常必要的工具。这项工作还将为有关立法的比较研究奠定基础，并帮助查明在本国法律制度的范围之外还有哪些有益的范例，从而为充分执行公约第五章提供有价值的指导。

10. 了解成功做法对于制订处理未来资产追回案件的计划和确定采取哪些政策和做法帮助请求国至关重要。虽然最著名的案件在公约生效之前已获解决，但彻底分析这些案件仍然十分重要，因为暂时只能从这些案件中吸取经验教训。为了开始积累必要的知识，毒品和犯罪问题办公室与巴塞尔治理问题研究所国际追回资产中心合作，于2007年5月15日和16日在瑞士巴塞尔举行了一次执行公约资产追回条款讲习班。讲习班重点探讨了最近解决的几个影响重大的资产追回案件，即Ferdinand Marcos案（菲律宾）、Sani Abacha案（尼日利亚）及Alberto Fujimori和Vladimiro Montesinos案（秘鲁）。研讨会利用请求国和被请求国曾亲手处理这些案件的从业人员提供的投入，分析了各项诉讼的结果、遇到的障碍以及吸取的经验教训，并探讨了若公约生效并适用于这些案件可能会有什么不同结果。研讨会的结果令人鼓舞，充分证明使用的方法是正确的。在可得到新案件的数据之前，要想改进有关许多资产追回业务问题的知识，唯一办法是利用公约生效之前和生效之后的案件进行比较分析。还应当提及，资产追回并不以严重腐败案件为限。在有些国家，数百个小案件所产生的综合经济影响可能与另一法域单个严重腐败案件相同。不过，在成本效益分析和诉讼资金筹措等方面，面临的挑战可能有所不同。因此，应当注意严重腐败行为资产追回中所积累的知识可否适用于小型案件的问题。

11. 需要在另一个领域积累知识，即各国对成功地追回资产的要求。所有相关行动者应当优先对具体需要进行系统评估。这类评估应当既涉及短期要求（例如，对具体的法律援助的要求），也涉及长期的政策和能力建设要求，包括改进不同法律制度间合作所需的此类要求。使用共同需要评估工具有可能确保这些工作相互连贯一致，而将这类评估汇编成册将有助于全面了解请求国和被请求国的需要。然后，可将国家和国际行动者的当前和未来举措与这些需要相联系，建立一个全面的需要和举措矩阵，从而为在全球资产追回行动中确定优先事项和查明不足之处奠定坚实的基础。这样做也能够在公约的这一优先领域与另一优先事项即技术援助之间建立交汇点。在这方面，应当回顾，缔约国会议根据第1/5号决议设立的技术援助问题不限成员名额政府间工作组将于2007年10月1日和2日举行第一次会议。

三. 鼓励相关举措之间开展合作

12. 全球日益重视资产追回问题，在此情况下开展了或者准备开展一系列举措。鉴于这个问题极其复杂，而该领域又没有积累足够知识，因此这些举措能否成功取决于能否有效合作和迅速交流经验和专门知识。上述矩阵将作为合作和互补的工具。在这方面，应当回顾，本工作组的任务之一是协助缔约国会议鼓励这些举措之间开展合作，并充当交流信息和协调工作的论坛。因此，应当重视采取创新形式开展合作。

13. 毒品和犯罪问题办公室和世界银行发起了追回被盗资产共同举措（追回被盗资产举措），在世界银行和国际货币基金组织年度春季会议期间，在 2007 年 4 月 14 日一次场外会议上曾对此进行讨论。出席该会议的发达国家和发展中国家代表以及多边开发银行代表表示充分支持该举措。毒品和犯罪问题办公室和世界银行将与发展中国家和其他机构结成伙伴关系，如各区域开发银行、八国集团、国际货币基金组织、挪威开发合作机构、经济合作与发展组织（经合组织）和瑞士，以确保该举措将促使真正在全球范围内开展一项努力。八国集团财政部长们在 2007 年 5 月 19 日于德国波茨坦举行的会议上表示欢迎该举措。

14. 该共同举措以公约作为工作方案的基础，特别重视公约的批准和执行。人们认为资产追回是发达国家和发展中国家的共同挑战，并认为建立全球伙伴关系是打击腐败所得移至国外现象并促进被掠资产返还来源国所必不可少的。追回被盗资产举措要求采取行动，消除资产追回的障碍，加强请求国的法律和财政制度，并促进民间社会和媒体参与该进程。将来的工作方案将包括以下行动：劝说所有法域批准和执行公约，协助发展中国家建设有关司法协助请求的能力，并建立分享信息和经验的伙伴关系。

15. 2007 年初开始运作的国际资产追回中心与毒品和犯罪问题办公室密切合作。3 月 21 日和 5 月 14 日，该中心主办了两次资产追回问题捐助者会议，就当前和未来的捐助者活动交流看法。该中心还与毒品和犯罪问题办公室合作举办上述执行公约资产追回条款研讨会，这次研讨会的结果将提请本工作组注意。

16. 2006 年 10 月，国际反贪局联合会（成立于 2006 年 4 月）在北京召开第一次年度会议和大会，137 个国家和 12 个国际组织的代表出席了会议。会议在声明中欢迎全世界更加重视资产追回问题，并赞扬各国政府、国际组织、学术机构和民间社会组织采取各种举措，以提高对公约这一基本原则的认识并促进加深对该原则的理解。会议请公约缔约国会议高度重视理顺各种资产追回举措，以期实现最高效率和效力，特别重视积累知识和加强这方面的能力的迫切需要，尤其是在发展中国家和经济转型期国家。

17. 英联邦资产返还问题工作组设立于 2004 年，其目的是尽量促进各国政府相互合作和协助，并编写一份报告，其中提出推动该领域有效行动的具体建议。该报告已提交 2005 年 10 月 17 日至 20 日在阿克拉举行的英联邦法律部长和高级官员会议，其中载有针对英联邦国家国内立法和体制改革提出的具体建议。2007 年 1 月 23 日至 25 日，英联邦秘书处阿布贾举办了一次资产追回和反腐败侦查国际合作训练讲习班。

18. 2003 年设立的 U4 反腐败资源中心协助捐助国的从业者对付与反腐败有关的挑战，并为加拿大、德国、荷兰、挪威、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国提供分享经验和促进合作的平台。该中心由设在挪威卑尔根的 Chr. Michelsen 研究所管理，它特别重视资产追回问题，并结合公约出版了一本追回被盗资产简报。³

19. 亚洲开发银行和经合组织亚洲及太平洋反腐败举措的 27 个成员的政府自 2005 年起着力于加强司法协助、引渡和资产追回框架，并执行公约和其他反腐败文书。2006 年和 2007 年，该举措审查了各国实行的框架，并支持赋予适当的

侦查和起诉权和在本区域建立适当的机构。该举措发表了两份报告：一份涉及不为腐败个人和腐败所得提供安全避风港，一份涉及互助、引渡和资产追回。

20. 八国集团成员国司法和内政部长们在 2004 年 5 月 11 日的会议上第一次提出资产追回问题，出席 2004 年 6 月 10 日海岛首脑会议的国家元首们则重申了这个问题的重要性。一致认为应当建立快速反应小组和特定案件协调工作组，并应当与各区域和国际组织协调举办资产追回问题区域讲习班。2005 年在尼日利亚举办了一次这种讲习班，以讨论帮助非洲国家追回被盗资产的实际步骤。还是在 2005 年，八国集团最后完成了一套管理扣押资产最佳做法。在 2007 年 6 月 6 日至 8 日于德国海利根达姆举行的首脑会议上，八国集团重申对全球反腐败的承诺，特别是通过以下措施：支持批准和执行公约，确保发展中国家可以利用和发展资产追回领域的技术专门知识，制订措施防止个人利用其犯罪活动的果实，敦促各金融中心执行最高标准的透明度，并交流有关打击洗钱的信息。八国集团承诺进一步举办资产追回问题区域讲习班，并增强对发展中国家的能力建设援助。

21. 欧洲联盟理事会在 2007 年决定，每个成员国应当设立或指定一个国家资产追回办公室负责追查犯罪活动所得和其他与犯罪有关的财产，并应当确保这些办公室相互合作，根据请求并自动交换信息。这些办公室与 Camden 资产追回机构间网络相互补充，后者是一个犯罪资产追踪、冻结、扣押和没收领域司法和执法专家从业人员非正式网络。该网络由奥地利、比利时、德国、爱尔兰、荷兰和联合王国于 2004 年在海牙设立，现有 45 个成员，包括 39 个国家和法域及 6 个国际组织。

22. 为筹备公约缔约国会议第二届会议，印度尼西亚根除腐败委员会将于 2007 年 9 月 5 日至 7 日在巴厘主办一次区域研讨会，主题是“执行国际反贿赂标准：资产追回与司法协助”。研讨会将讨论司法协助和资产追回领域的法律和体制挑战；争取国际法律援助的各种途径；请求国和被请求国在追踪、冻结、没收和返还腐败所得方面的挑战；从案例研究中吸取的经验教训；亚洲及太平洋的需要和优先事项。

23. 各国家和国际机构开展或正在规划的各种分析、培训和能力建设举措包括：德国在巴塞尔治理问题研究所帮助下开展了一次印度尼西亚执行公约差距分析活动，并将就上述区域研讨会与毒品和犯罪问题办公室、国际资产追回中心和根除腐败委员会开展合作。瑞士在个案基础上提供法律咨询服务并资助法律费用。联合王国资助特定警察部门打击政治公众人物受贿和洗钱行为，还资助了资产追回案件的法律费用。美利坚合众国计划试验性地提供一名顾问，帮助各国查明立法和规章需要，并推动设立八国集团所提议的快速反应小组。

四. 通过确定和传播良好做法促进各国之间的信息交流

24. 今后 5 至 10 年对于深入理解公约的影响并确定和彻底分析良好做法至关重要。这段时期内解决的案件将就公约在实践中如何发展提供独特的经验。从业者和学术界应当共同努力，确保这一机会不被浪费，有关经验被汇编成册，作为国际社会的实用工具。需要在对过去案件进行比较分析的基础上，建立一个

开放而有效的渠道，系统地收集有关经验，还应当共同对成功的行动进行分析。虽然每个案件都有特定环境作为背景，但是良好做法可以为解决资产追回中遇到的许多典型问题提供指导。受益者不仅包括从业者，也包括决策者，前者将从中得到更好地处理案件的信息，后者将能够看到新立法发挥什么效用及如何增强新立法的影响。

25. 资产追回从业者处理案件时经常面临巨大的时间压力，并且必须处理复杂的事实调查、法律制度之间的不一致以及本国法律制度各领域之间难以调合的分歧，如民法、刑法和税法之间。当前的辩论已经查明一些问题可适用于有关良好做法的讨论：积极主动进行调查；报告可疑活动；主动披露信息；确定政治公众人物；实物没收的规则；在程序上解决与举证责任、民事诉讼和在民事诉讼中使用刑事诉讼中所得信息以及反之有关的问题的可能性和风险；限制令的时限；迟延的处理和缺乏沟通；案件会议和案件协调小组；竞合求偿；以及案件的政治影响。这些只是所牵涉许多实际问题中的几个实例；随着有更多属于公约范畴的案件出现，这种实例将会增加。

26. 缔约国会议可利用现有手段发起一个共同学习过程。根据缔约国会议第 1/2 号决议，秘书处已完成一个自评清单，作为促进公约执行情况信息采集的工具（载于 http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html）。该清单以公约第五十二至五十五条和第五十七条所涉资产追回为重点。缔约国填妥并交还的清单将提供执行方面所存在差距以及技术援助需要等信息。有关信息将提交缔约国会议第二届会议，可用作讨论的起点。交流知识的另一个手段是建立根据公约第四十六条（第十三款）设立或指定的中央机关网络。由于司法协助是许多资产追回案件的一个重要特征，这些机关可在收集案件信息和经验方面发挥作用。截至 2007 年 6 月，有 30 个缔约国和一个签署国已将为此设立或指定的中央机关的详情通知秘书长。

27. 本工作组还为交流案件信息和共同分析良好做法提供一个论坛。如为案件和具体法律或实践问题专题介绍拨出时间，将大大有助于实现缔约国会议所期望的结果。这类专题介绍将为发起良好做法讨论提供法律和技术背景，并将确保有关当前案件的知识得到传播，逐步建立共同的讨论基础。在这方面，资产追回问题讲习班和专家研讨会的作用是难以估量的，这些讲习班和研讨会将以已经解决的案件为基础，并努力确立最佳做法。

五. 在请求国和被请求国之间建立信任并鼓励它们开展合作

28. 不同法域的当局之间开展有效、迅速和专业的合作是任何追产追回案件取得成功的基石。与其他法域对应方合作的意愿随着合作伙伴对方专业水准信任程度的提高而提高。在当局超越最低法律标准寻求新型合作办法时，这一点就尤其重要。事实表明，提出正式请求书之前进行非正式协商具有积极影响，因为这样做不仅确保准确性和全面性，而且确保遵守规定的标准，并在面临巨大时间压力的情况下防止拖延。若被请求国积极主动，自愿向据称的资金移出国的当局披露有关资产可疑动向的信息，则同样会加大影响。这类做法依赖于相应体系之间高度的相互信任。

29. 请求国和被请求国当局之间建立信任对于资产追回至关重要。公约第四十六条所指设立或指定的当局可以为司法协助作出贡献。举办中央当局的区域或国际会议可能是有益的第一步，这样做可能促成定期举行类似的聚会。毒品和犯罪问题办公室的项目提议（下文第 34 段所述）所设想的专家名册可以包括一个初步的资产追回专家网络，以促进与私营部门对话。缔约国会议和工作组本身的届会是特别合适的建立伙伴关系的论坛。各缔约国应当利用这类届会建立信任气氛，并鼓励专家建言献策，专家随后可将这种经验应用于实际工作。由于各国往往缺乏直接和非正式讨论当前追回案件的论坛，秘书处可以提供一个中立的平台。秘书处愿意主办旨在找到共同解决办法的双法域或多法域特别会议，并在得到请求时参加这类会议。

六. 国际合作：双管齐下的做法

30. 缔约国会议考虑到资产追回涉及的实际挑战，以及确定协助资产追回的各项努力的先后顺序的必要性，同意采取双管齐下的做法。

31. 长期而言，资产追回的努力能否成功取决于司法体系的能力及其开展有效合作的能力。请求国刑事司法体系至关重要，请求国和各金融中心采取透明而有效的预防政策也是如此。此外，从业者、学术界和司法机关必须结成广泛联盟，支持增进专门知识。近十年来，施政和司法体系两个问题引起发展界的极大关注。资产追回领域的其中一些努力需要突出核心，优先处理。

32. 在处理这些长期需要的同时，决不能忽略对短期援助的迫切需要。短期而言，专门知识是关键问题。为当前或处于计划阶段的案件提供短期法律援助至关重要。还必须利用现有工具，并就如何帮助各国满足短期要求拟订创新性建议。

A. 促进各国就迅速返还资产交换看法

33. 缺乏专门知识和资源是妨碍资产追回取得成功的主要因素之一（A/AC.261/12）。寻求追回资产的政府往往没有为所面对的大规模诉讼作好准备。由于公职人员往往缺乏处理这类案件的经验，因此政府需要高度专业化的专门人才。专业律师是最宝贵的资源，尽管法务会计、侦查专家和翻译人员可能也必不可少。这类专门人才往往可在私营部门找到，收费非常昂贵。腐败分子可能愿意利用从国库中掠夺的资金支付非常高昂的费用，而政府可能请不起最好的专门人才，甚至可能因为费用高昂而对追回资产迟疑不决。不过，考虑到追回成功所带来的利益，聘请专家可能是一笔合算的投资，特别是在被掠夺资产高达数十亿美元的情况下。若以可靠的风险效益分析为基础，资产追回可能是一种利润非常可观的事情。

34. 为解决这个问题，毒品和犯罪问题办公室拟订了一个资产追回案件短期法律援助项目提议。项目的核心是一个专家名册，这些专家来自各种法律制度，拥有资产追回相关领域业经证明的经验。该名册所代表的专门人才库将提供给请求国使用，作为第一步，这些国家将能够为了自身利益而留住这些人。第

二，项目的目的是建立一个结构，以允许与资产追回专门人才经常联系，目的是在深入审查有关案件的要求之后，与名册上专家密切合作，在个案基础上向各国政府提供必要的专门知识。一个指导委员会将审查案件是否符合条件，就挑选专家向秘书处提出建议并监督项目的执行。秘书处将负责编写有关文件提交指导委员会，如关于所提交案件及对案件的评价的文件。将编写临时财务和实质报告，提交指导委员会和工作组。将提交最后评价报告供缔约国会议审查。该项目通过提供短期法律援助、确立成功事例并在请求国建立领导体系，将与长期能力建设活动相辅相成。

35. 上文所述需要和举措矩阵也可能查明其他短期需要。要想有效解决这些问题，需要利用现有的工具，如毒品和犯罪问题办公室司法协助请求书编写工具及毒品和犯罪问题办公室为金融情报机构开发的反洗钱软件 goAML。考虑到在其他领域顾问服务所取得的成功，起诉和执法专家可以作为顾问，满足资产追回程序某些阶段非常急迫的短期需要。

B. 协助缔约国会议确定能力建设需要，包括长期需要

36. 虽然被请求国和经常请求追回资产的国家长期需要有很大差异，但是需要记住，被请求国很容易成为请求国，并且一个国家可以同时是被请求国和请求国。因此，每个国家为两种情况做好准备是明智之举。

37. 最后，防止资产被掠和成功追回资产的关键是有一个有效和透明的刑事司法制度。建立这种制度——包括进行必要的司法改革——是一项复杂而长期的工作，需要广泛和持续的人力和财政资源投资。此外，不能将资产追回措施与全面的预防腐败和有关犯罪形式的制度割裂开来看待。在立法方面，需要对法律和程序框架进行评估，以充分执行公约。同时，还将不可避免地需要建立或加强机构（例如专业主管机构和有效的侦查机构）。要想使法律得到妥善执行，制度充分发挥作用，当前通过培训和教育方案发展和提高技能的活动至关重要，应针对警察、检察官、法官和地方法官开展这类活动。

38. 资产追回案件能否成功，在很大程度上取决于司法协助是否有效。在资产追回所涉及的众多实用步骤中，司法协助请求书对法律制度差异、时间压力和沟通方面的隔阂最为敏感。增强机构能力以迅速并令人满意地编写和答复请求书是一项复杂的工作，不仅要求对现有条约和国内立法进行审查，而且要求加强负责机构和培训这些机构的人员。

39. 被请求国面临的挑战是追踪并找到非法来源资产并建立将其返还来源国的透明结构。为此，被请求国可能需要调整其银行立法、证据和程序要求或关于追踪和冻结资产的立法。法律和程序最起码需要符合公约的规定，但超越这些标准的创新程序和办法可使各国能够帮助其伙伴并简化程序。应当促进形成共同的追查资产的氛围。被请求国应当建立在侦查开始时自动报告可疑资产的程序。被请求国可能还需要进行下列方面的培训和能力建设：资产的侦查和追踪，限制令、冻结令或没收令的签发以及促进直接追回财产。

40. 捐助界必须以上述需要和举措矩阵为出发点，确定其各项活动的优先顺序。应将长期和短期需要纳入一项平衡兼顾的战略，并通过利用现有结构和伙伴关系使各项努力相互配合。

七. 需要进一步审议和采取行动的问题

41. 工作组似宜向缔约国会议建议建立请求国和被请求国特殊需要和举措矩阵。工作组还应确定如何利用经验信息、立法、条约和国际文书以及对过去成功做法的分析积累知识。由于资源有限，工作组似宜考虑确定优先事项，确定潜在伙伴组织并向秘书处提供指导。

42. 考虑到追产追回本身的挑战和复杂性，工作组似宜讨论如何最好地协调现有举措，包括如何将其纳入缔约国会议。应当鼓励各位代表积极参与这些举措。工作组似宜结合秘书处的任务讨论此事以确保相互协调。

43. 工作组似宜查明资产追回领域交流经验和传播最佳做法的方法和实用手段。工作组除其他以外似宜讨论，如何利用来自自评清单和可能建立的司法协助中央当局网络的信息，如何结合缔约国会议的决定就资产追回案件开展实质性讨论。

44. 不同法域对应当局之间相互信任和信赖非常重要，因此，工作组似宜讨论如何在这些当局之间建立论坛和网络。此外，工作组似宜讨论秘书处根据请求充当双边或多边会议促进者的作用。工作组似宜特别重视采取什么措施，提高司法协助的效率和效力。

45. 工作组应当继续采取双管齐下办法满足技术援助需要。工作组似宜讨论秘书处在协调和调整各项努力方面的作用。工作组似宜注意到毒品和犯罪问题办公室拟订的提供短期法律援助并鼓励缔约国向该项目提供自愿捐助的项目提议。工作组还似宜讨论和确定其他可以采取的短期援助手段。

46. 工作组似宜就缔约国会议如何评价长期援助需要并确定其优先顺序提出建议。