



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
16 November 2006
Chinese*
Original: English

第一届会议

2006年12月10日至14日，阿曼

临时议程**项目2

根据《联合国反腐败公约》第63条第1和第4至7款审议实现缔约国会议目标的方式和方法

资产追回

秘书处编拟的背景文件

一. 导言

1. 就国际合作而言，资产追回是这方面一个新的复杂的领域。追踪并返还非法移至国外的财富工作已经证明困难重重，有时可能会导致有关国家政府之间产生磨擦。

2. 联合国于2000年12月首次关注该事项，大会当时通过了第55/188号决议，其中吁请会员国通过联合国系统开展合作，制定方式方法，防止和对付非法转移资产并返还非法转移的资金。根据该决议，资产追回已成为反腐败公约谈判工作特设委员会的一项主要优先任务。为找出在返还非法转移的资金这一领域所存在的主要挑战并探索如何向会员国提供帮助，联合国毒品和犯罪问题办事处（毒品和犯罪问题办事处）于2001年3月召集在这方面具有实践和学术经验的一批专家开会。毒品和犯罪问题办事处请这些专家认真研究与资金非法转移、对这类资金的追踪和辨认以及将这类资金返还来源国的所需工作和程序相关的问题；还吁请专家就联合国为回应在该领域的技术援助请求而可能采取的行动方针提供咨询意见。在其2001年7月24日第2001/13号决议中，经济及社会理事会请秘书长为特设委员会编写一份关于转移非法来源资金的全球研究报告。据此编写的研究报告（A/AC.261/12）尤其侧重于腐败行为所得资金，以及腐败对各国，特别是发展中国家的经济、社会和政治进步的影响。此外，该

* 为便于对照英文，本文内的条款项目体例沿用英文格式，而不采用公约正式中文本的格式。

** CAC/COSP/2006/1。



研究报告就得以使有关国家了解属于本国的资金去向并设法追回这类资金的方式方法提出了一些新的想法。该研究报告注意到所涉资金数额庞大；并请注意无法追回相关资产的国家所遇到的经济困难。

3. 所有这些初步工作都有助于谈判议定《联合国反腐败公约》（大会第 58/4 号决议，附件），该公约侧重于防止腐败行径所得洗钱的有效机制（第 14 条）和资产追回（第五章）。公约第五章有所突破，申明返还资产是公约的基本原则，并要求缔约国在这方面相互提供最广泛的合作和协助（第 51 条）。其后各条款对如何提供合作与协助作了具体的规定。

二. 难以追回被掠资产的原因

4. 在追回被掠资产上存在各种实际困难，其中包括预防和管制洗钱工作上的薄弱之处、法律体制上的漏洞以及缺乏在国内外顺利追踪、冻结和没收资产的专业知识、能力和资源。不同的法律体制所采取的做法各不相同也造成了一些障碍。寻求资产返还的国家通常很难争取本国发出足以向它国提出请求提供充足依据的冻结和没收令，也经常无法执行这类判决。即便获得了此种命令并且执行了判决，也可能仍然无法达到发达国家的法律所规定的在取证和程序方面的严格标准，而发达国家最有可能成为大量腐败所得的藏匿国。大多数法域均不允许没收和返还资产，除非以刑事定罪或其他某种程序为依据，后者根据刑事证据标准确认犯罪已经实施并且所寻求的资产即为该犯罪的所得。将这类所得与其他资产或与其他犯罪的所得混为一谈可能会导致出现一个以上的国家可寻求追回相同资产的情形。

5. 虽然资产的追回即便对发展中国家来说也是一项所费不菲的工作，但发展中国家的处境更为不利，因为其通常缺乏顺利追回资产所必需的大量专业知识和财政资源。不过即便设法找到并投入资源，追回努力仍有可能由于以下原因而无法取得成功，即国内主管机关缺乏对上游犯罪和腐败所得洗钱顺利展开检控的专业知识和能力或无法与被指称为资产转移的目的地国进行合作。

三. 有效协调资产追回举措的必要性

6. 许多国际、区域和国家机构均拟订了资产追回方面的专门方案并正在提出更多具有新意的举措。公约的生效为全面应对这一挑战提供了一个难得的机会。各方都希望对现有举措进行协调。据认为此类协调对于高效利用现有资源并避免工作重复十分必要。尤其在技术援助领域，协调和开放的通信渠道对确保准确评估需求并保证所提供的援助具有一致性至关重要。

四. 现行举措

联合国毒品和犯罪问题办事处

7. 毒品和犯罪问题办事处于 2002 年公布了一份关于转移非法来源资金，尤其是腐败行为所得资金问题的全球研究报告（A/AC.261/12）。该研究报告认真分析了与防止和打击腐败行为及非法来源资产的转移相关的问题，尤其是在大规模腐败行为的情况下存在的这类问题。该研究报告详细列举了各国在寻求追回上遇到的具体障碍，其中包括证据和程序方面的问题、对资产进行洗钱或藏匿资产或其犯罪来源所造成的种种困难，以及其他一些国家由于担心某一新国家政府不稳定或难免出现进一步腐败而不愿将资产返还此类政府的可能性。该研究报告还述及资产追回以后产生的问题，包括各国之间的相竞索还权，在辨认对被追回资产享有所有权的受害者个人或当事人方面遇到的困难。

8. 毒品和犯罪问题办事处开发了协助各国执行公约的一系列工具，就如何执行公约中有关资产追回的条文提供了指导。这些工具是《联合国反腐败公约实施立法指南》¹、公约实施技术指南草稿及侦查人员和检察人员反腐败手册草案。

9. 2004 年 12 月毒品和犯罪问题办事处在肯尼亚和尼日利亚推出了一个有关资产追回的项目。进行了深入的评估，以认真了解这两国的监管制度以及在国家和国际各级影响资产追回的法律和技术障碍。专家根据评估的结果建议采取立法和其他措施，以防止资产离境并追回可能已转移至国外的资产。

八国集团

10. 八国集团的司法部长和内政部长于 2004 年 5 月 11 日在华盛顿特区开会，商定根据《联合国反腐败公约》的授权为推动资产追回工作采取以下行动：

(a) 设立加速应急小组，由与没收相关的司法协助问题专家组成，根据受害国的请求展开工作；

(b) 为加强资产追回案件协调工作，将设立个案协调特别工作组，以帮助处理对有关司法协助和没收请求的答复；

(c) 在适当时与包括毒品和犯罪问题办事处在内的现行区域和国际组织协同举办区域一级的资产追回讲习班。

11. 此外，部长们商定必须确保八国集团各国通过侦查、追回和返还腐败所得的法律与程序。在 2004 年 6 月 10 日的海岛首脑会议上，八国集团的各国首脑表示支持其司法部长和内政部长会议作出的承诺。

12. 2005 年 12 月八国集团在尼日利亚举办了资产追回讲习班，讨论了帮助非洲国家设法使被盗资产得以返还的实际步骤。

¹ 联合国出版物，出售品编号：E.06.IV.16。

13. 在 2006 年 7 月 16 日的圣彼得堡首脑会议上，八国集团的各国领导人承诺将与所有各国际金融中心和私营部门合作使非法获取资产的高级别腐败分子无处藏身。为此敦促所有各金融中心拟订并实施在透明度和交换信息上最为严格的国际标准。此外，八国集团强调其将致力于协助防止腐败行为并加强这方面的能力。

经济合作与发展组织

14. 由经济合作与发展组织（经合组织）通过的《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》²通过在本国立法实施该公约有关扣押和没收的第 3 条第 3 款而获得了在资产追回方面的经验。经合组织国际商业交易中的贿赂问题工作组负责监督这类法律的实施情况以及缔约国对外国法域提出的扣押和没收请求的政策与做法。

15. 经合组织发展援助委员会的治理问题联系网为国际捐助方寻求改进发展援助的效力提供了一个政府间论坛。2005 年得到核可的《关于援助实效的巴黎宣言》载有捐助方协助改进发展援助工作的质量并提高其积极影响的实际计划。捐助方在该框架内承诺将加大对发展中国家反腐工作的支持力度，为此将设法使其努力与国别举措协同一致，推动发展中国家自行主导反腐改革。这方面的一个具体工作重点是发展中国家加强采购和金融管理系统的方案。捐助方打击腐败工作的一个突出主题是保持政策上的一致性：确保实现追回从发展资金中挪走的资产等目标的政策不会因银行保密等其他政策而受到损害。批准和实施《联合国反腐败公约》等国际协议即为连贯一致的捐助方做法的一部分。

16. 2006 年 9 月 22 日发展援助委员会治理问题联系网的反腐政策文件指出，发展援助委员会应当支持联合国率先努力推动发展援助委员会成员和联合国其他会员国批准《联合国反腐败公约》，并鼓励其成员把其联合反腐举措与在当地监督和实施《反腐败公约》等其他进行中工作结合在一起。根据该政策文件，发展援助委员会应当鼓励其成员积极支持联合国反腐败公约缔约国会议第一届会议拟提出的有关追回被盗资产机制的建议。

英联邦秘书处

17. 2003 年 12 月的阿布贾首脑会议通过了《关于发展与民主：促进和平与繁荣合作伙伴关系的阿索山英联邦宣言》，在该宣言中，英联邦各国政府首脑承诺在其各国政府间开展最大限度的合作和援助活动，以便追回非法来源资产，并将这些资产返还来源国。为此目的，设立了一个英联邦资产返还问题工作组，以便审查非法来源资产追回问题，并将这些资产返还来源国，工作组的重点是在各国政府之间开展最大限度的合作和援助活动，并编写报告，就促进该领域的有效行动提出具体建议。毒品和犯罪问题办事处应邀作为观察员参加该工作组的会议。资产返还问题工作组于 2004 年 6 月 10 日至 16 日在伦敦举行了第一

² 《发展中国的反腐倡廉举措》（联合国出版物，出售品编号：E.98.III.B.18）。

次会议，所讨论的问题涉及资产挪用、公民资产充公、资产流动、资产追踪和贩运、司法协助、资产限制、资产返还和《哈拉雷计划》的适用情况，该计划系英联邦各国司法部长就在刑事事宜方面提供司法协助所作的承诺。在 2005 年 10 月 17 日至 20 日在阿克拉举行的英联邦司法部长和高级官员会议上工作组提出了一份报告，就促进资产返还方面的有效行动提出了具体的建议。英联邦秘书处还在拟定对包括恐怖分子财产在内的犯罪资产经民事程序加以追回的立法条文指南。

世界银行集团

18. 世界银行认为良好治理和反腐工作对其减贫任务至关重要。世界银行集团的反腐活动侧重于组织内部的廉政、尽量减少世界银行供资项目中的腐败行为并协助各国改进治理并控制腐败。世界银行于 2006 年 9 月 6 日推出了更加重视治理和反腐工作的新战略，根据该战略，世界银行支持实施《联合国反腐败公约》等主要国际公约。该战略尤其着眼于通过为追回资产提供技术援助等手段帮助各国提高追踪、冻结和没收腐败行为所得的能力。

处理洗钱事宜的其他组织

19. 一些组织参与了打击洗钱的工作。这些组织的工作虽不敷需要，但是同资产追回工作仍是有直接联系的。反洗钱金融行动特别工作组是这些组织中最突出的一个组织。最近于 2003 年修订的其“四十加九项”建议详细列出了一系列反洗钱措施。根据建议 6，对于政治公众人物，金融机构除实施常规审慎调查措施外，还应实施以下措施：

- (a) 建立适当的风险管理制度，以确定客户是否是政治公众人物；
- (b) 与此类客户建立商业关系必须得到高层管理人员的批准；
- (c) 确定财富和资金来源的合理措施；
- (d) 加强对商业关系的既有监测。

20. 开展反洗钱活动的其他组织是埃格蒙特集团、海关合作理事会（也称世界海关组织）和亚太反洗钱组织、加勒比金融行动特别工作组、美洲国家组织美洲药物滥用管制委员会（美洲药管会）、东部和南部非洲反洗钱小组及欧洲委员会评估反洗钱措施特选专家委员会等区域机构。

国际追回资产中心

21. 国际追回资产中心属于同瑞士巴塞尔大学有联系的非盈利性巴塞尔治理问题研究所的一部分，该中心成立于 2006 年 7 月，即将于 2007 年开始运行。中心的目的是向发展中国家的公职人员提供培训并为他们配备有效的信息技术工具。资产追回问题专家的后续性咨询及在线知识中心均将有助于追回工作的开

展。此外，该中心计划利用案例研究和调查等工具就资产追回领域的先进技术和动态开展应用性研究。

22. 该中心计划与毒品和犯罪问题办事处合作举行一次专家组会议，根据在资产追回案件方面的经验，探讨如何适用《联合国反腐败公约》的相关条文以及为确保公约中有关资产追回的一章得到充分实施而可能必需的立法、机构和能力建设措施。

五. 前进的方向

A. 资产追回综合方案

23. 在有关腐败问题的所有磋商中资产追回一直是最为优先的项目。有效追回资产将有助于各国消除腐败行为所造成的最为恶劣的影响，同时又可以向贪官发出其非法资产无处可藏的强有力的信号。因此，缔约国会议确定最佳前进之路至为重要。资产追回综合方案必须述及三个主要的挑战：

- (a) 缔约国对根据公约如何顺利追回资产了解有限；
- (b) 缺乏专业知识和能力，尤其是在发展中国家；
- (c) 争取必要的政治、实质性和财政支助。

建立专业中心

24. 资产追回是各国政府所面临的一项复杂工作。从最近一些大的腐败案件中已经获得了一些经验，但是这些案件的共同之处不多，而且解决这些案件所依据的法律和实际安排也互不相同。因此，仍然存在公约的影响如何这一重要问题等许多实际困难，而公约如何得到实施将会对资产追回的做法产生影响。必须系统收集和研​​究现行经验与做法，以便从中得出有益的结论，然后以同样系统的方式研究落实公约的最佳之道。为应对这些挑战，缔约国会议似宜考虑提名一组国际专家组成资产追回问题咨询委员会。这类专家将就今后的方案向缔约国会议及毒品和犯罪问题办事处提供咨询意见，并就现行资产追回工作提供具体的专家意见。该专家组将构成根据下文所述五项支助而开展的活动的专业依据。

(a) 需求评估

25. 必须全面评估影响资产追回的机构、法律和技术上的困难及其他困难，并同指称的资产所在地国的机关合作，就如何克服这些障碍提供指导。

(b) 法律咨询服务

26. 必须提供法律咨询意见以确保把公约的规定完全纳入本国法律，尤其是确保拟定一套有关资产扣押和没收的综合性制度。为此必须重点加强国内刑事司

法制度，以便得以对上游犯罪顺利提出起诉，把符合最严格标准的请求书汇编成册，从而大大提高其获胜的机会。

(c) 战略规划与案例管理支助

27. 必须为资产追回方面的战略规划提供技术专家意见和政策咨询。应当拟定各种方案，就国内侦查和起诉工作、如何处理有关司法协助的请求及如何开展没收方面的国际合作提供在职培训，从而随时协助各国进行个案管理。

(d) 能力建设和培训

28. 将拟定区域和国家培训方案，以便对警察、检察人员和审判人员开展能力建设。这类培训班将包括使用毒品和犯罪问题办事处司法协助请求书撰写工具等现有工具；就司法协助、资产没收和追回事宜开展个案研究；并亲手准备诉讼文书，并向审案法官模拟申请资产限制和没收令。

(e) 伙伴关系的建立和信息共享

29. 将开展各种活动以加强各国之间的信息共享，例如召开负责具体地区或区域间国际合作个案工作的中央机关或主管机关之间的会议。

30. 公约其他部分也各有其重要性，不容忽视，不过资产追回堪称检验公约作为打击腐败实际工具的有效性的试金石。制定综合性方案应该成为缔约国会议的首要任务之一。这就需要对此种方案的组成部分进行认真的思考并愿意提供必要的资源。