



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
31 August 2007
Chinese*
Original: English

第二届会议

2008年1月28日至2月1日，印度尼西亚杜阿岛

临时议程**项目3

资产追回

2007年8月27日至28日在维也纳举行的资产追回问题 不限成员名额政府间工作组会议的报告

一. 引言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在其第1/4号决议中决定根据《联合国反腐败公约》第63条第4款(大会第58/4号决议, 附件)和缔约国会议议事规则第2条第2款设立一个不限成员名额的政府间临时工作组, 为缔约国会议履行关于返还腐败所得的任务向其提供建议和协助。

2. 在同一份决议中, 缔约国会议还决定工作组应履行以下职能:

(a) 协助缔约国会议逐步积累追回资产方面的知识, 尤其是关于实施公约第52至58条(特别是第57条各项规定)的知识, 包括为此建立关于查找、冻结、扣押、没收和返还腐败工具和腐败所得的各种机制;

(b) 协助缔约国会议鼓励在既有双边和多边相关举措之间开展合作, 并在缔约国会议的指导下推动实施公约相关条款;

(c) 确定并在各国之间推广良好做法, 促进彼此交流信息, 从而加强各国在刑事事项司法协助框架内预防和打击腐败的工作, 为返还腐败所得提供方便;

* 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/2008/1。



(d) 汇聚相关主管部门、反腐败机构以及参与追回资产和反腐败的其他从业人员共同议事并充当其论坛，从而在请求国和被请求国之间建立互信并鼓励相互合作；

(e) 促进各国交换有关迅速返还资产的看法，包括在制订有关计划向请求国提供遵行资产追回国际法律程序所需法律和技术专门知识方面的看法；

(f) 协助缔约国会议确定各缔约国在防止和侦查腐败所得转移情况和此种所得所产生的收入或利益方面以及在追回资产方面的能力建设需要，包括长期能力建设需要。

3. 在同一份决议中，缔约国会议还决定，该工作组应在缔约国会议届会期间举行会议，并在现有资源范围内酌情至少举行一次闭会期间会议。缔约国会议又决定，该工作组应向缔约国会议提交关于其所有活动的报告。

二. 会议安排

A. 会议开幕

4. 资产追回问题不限成员名额政府间工作组的会议于 2007 年 8 月 27 日和 28 日在维也纳举行。

5. 工作组主席兼缔约国会议副主席 Dominika Krois（波兰）宣布会议开幕，强调为打击腐败的全球行动开展国际合作非常重要。她指出，作为《联合国反腐败公约》的一项基本原则，资产追回具有至关重要的作用。她请与会者共同参与讨论各种问题，推动交流关于资产追回案件的经验和最佳做法。

B. 通过议程和工作安排

6. 在通过议程之前，一名代表询问，工作组仅举行一次闭会期间会议是否足以作为缔约国会议履行其资产追回任务向其提供建议和协助。该发言者还寻求澄清，会议的结果将采取何种形式。秘书处指出，缔约国会议在其关于建立该工作组的第 1/4 号决议中决定工作组应在缔约国会议届会期间举行会议，并应在现有资源范围内酌情至少举行一次闭会期间会议。他指出，秘书处可动用的资源只可用于举行一次闭会期间会议。关于工作组会议的结果，他还指出，缔约国会议在同一份决议中还决定，工作组应向缔约国会议提交关于其所有活动情况的报告。秘书处将编写一份报告草稿，提交工作组审查和通过。

7. 8 月 27 日，工作组通过了以下议程：

1. 组织事项：

(a) 会议开幕；

(b) 通过议程和工作安排。

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：

- (a) 逐步积累资产追回方面的知识，特别是在执行《联合国反腐败公约》第 52 至 58 条方面的知识；
 - (b) 双边和多边相关举措之间的合作；
 - (c) 促进各国之间的信息交流；
 - (d) 在请求国和被请求国之间建立互信并鼓励彼此合作；
 - (e) 促进各国交流关于迅速返还资产的看法；
 - (f) 确定各缔约国在预防和侦查腐败所得转移情况和此种所得产生的收入或利益情况方面以及在资产追回方面的能力建设需要。
3. 结论和建议。
4. 通过报告。

C. 出席情况

8. 下列公约缔约国派代表出席了工作组会议：阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、澳大利亚、奥地利、玻利维亚、巴西、布基纳法索、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、古巴、丹麦、多米尼加共和国、埃及、萨尔瓦多、法国、危地马拉、匈牙利、印度尼西亚、约旦、科威特、拉脱维亚、立陶宛、马达加斯加、墨西哥、摩洛哥、纳米比亚、荷兰、尼日利亚、挪威、秘鲁、菲律宾、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克、南非、西班牙、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国和美利坚合众国。
9. 下列公约签署国派观察员出席了会议：比利时、文莱达鲁萨兰国、加拿大、捷克共和国、埃塞俄比亚、德国、希腊、海地、印度、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、意大利、日本、列支敦士登、巴基斯坦、葡萄牙、沙特阿拉伯、新加坡、苏丹、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、泰国和突尼斯。
10. 欧洲共同体这一为公约签署方的区域经济一体化组织派代表出席了会议。
11. 下列国家派观察员出席了会议：安道尔、刚果民主共和国、黎巴嫩、阿曼和斯洛文尼亚。
12. 下列秘书处单位、联合国机构、基金和方案、联合国预防犯罪和刑事司法方案网所属研究所、专门机构以及联合国系统其他组织派观察员出席了会议：内部监督事务厅、联合国人类住区规划署（联合国生境）、联合国开发计划署、联合国区域间犯罪和刑事司法研究所、巴塞尔治理问题研究所、联合国教育、科学及文化组织、世界银行、国际货币基金组织。
13. 下列政府间组织派观察员出席了会议：亚非法律协商组织、英联邦秘书处、欧洲委员会、欧洲联盟理事会、欧洲司法组织、欧洲警察组织、国际移徙组织、阿拉伯国家联盟、海外银行监督员小组及伊斯兰会议组织。
14. 联合国毒品和犯罪问题办公室担任会议的秘书处。

三. 联合国反腐败公约缔约国会议资产追回任务的执行情况

15. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）条约事务司司长指出，在反腐败政策的各项专题中，资产追回既回报最高又最具挑战性。她还指出，每年从公共预算挪走的资金数额巨大，而这些资金本可在促进来源国发展方面发挥重大作用。公约的资产追回一章所载条款系所有相关国际刑法中对这方面的工作阐述最为全面和最具新意的条款。不过，该公约只是一个起点。她指出，许多国家的政府和机构在执行公约的日常工作中所遇到的首要挑战是对这项工作缺乏了解。资产追回是国际反腐败活动的一个新领域，对于在实践中究竟如何实施资产追回，需要获取更多的知识和信息。她强调必须了解公约的影响并寻找成功的做法。资产追回案件今后如获解决就能为了解哪些做法奏效与否提供有益的信息，籍此吸取经验教训也最为方便。她指出，如同其他形式的国际合作，资产追回依赖于在互信和信赖的基础上开展合作。由于所有国家不论是发达国家还是发展中国家，都不熟悉如何执行资产追回条款，她建议工作组对关于加强技术援助的既有建议展开讨论并确立该领域的优先事项。

A. 逐步积累关于资产追回，特别是关于执行《联合国反腐败公约》第 52 至 58 条的知识

16. 几名发言者谈及本国处理资产追回案件以及开展更广泛的国际合作的经验。一些发言者着重说明了本国为执行公约第五章而新近颁布的法律、最新订立的双边和多边协议、为支持资产追回而建立的新的制度安排或为进一步了解和分析各种案例而举办的讨论会和其他活动。一些发言者在报告资产追回案件的情况时指出，尽管大型案件意义重大，但许多小型案件在经济上对各国的影响可能并不逊于前者，甚至影响更大，因此构成巨大挑战。

17. 埃及代表建议建立一个资产追回机制，以加强各国执行公约相关规定的的能力并从而改进资产追回工作。该机制应由在资产追回相关学科拥有公认专长的专家组成，它应当行使以下职能：(a)就资产追回事项向缔约国会议提供指导和建议；(b)根据请求就资产追回相关事项向各国提供协助；(c)根据请求就如何弥合请求国和被请求国法律制度间的差异向各国提供建议；及(d)推动执行公约，特别是其有关资产追回相关国际合作的条款。应在给缔约国会议的报告和建议中反映该机制的工作情况。

18. 几名发言者建议就资产追回案件进一步展开有系统的分析和对话，记下并设法弄清成功的做法，包括如何利用该公约为资产追回案件提供支持的各种做法。他们强调还有必要对资产追回案件失败或与这些案件有关的问题展开分析，以便从所犯的任何错误中吸取教训，并对小型案件及其特殊需要进行分析。

19. 几名发言者对利用现有手段收集关于公约执行情况的信息并据此建立相关数据库以联合国所有正式语文载列各缔约国相关立法，表示了关心。两名发言者提及亚洲开发银行和经济合作与发展组织的研究报告，该报告提供了关于亚洲和太平洋区域资产追回的有益信息。另一名发言者提到布鲁金斯学会最近举行的一次会议。

20. 几名发言者建议制订公约第五章执行工作实务准则，特别是针对双边和多边协定制订此种准则。他们建议工作组考虑向缔约国会议第二届会议建议由该工作组着手制定以协助各国追回被盗资产为目的的这类准则。
21. 一名发言者建议工作组考虑收集关于腐败案件相关洗钱活动的各种形式的信息，特别是采用就该主题举办讲习班的方式搜集这类信息；
22. 几名发言者强调了金融机构在资产追回过程中的责任。这类机构应当发挥更大作用并承担更多的责任。一名发言者建议工作组促请各国履行政治承诺，加强金融情报机构间交换情报所使用的机制，例如为解决反洗钱和打击资助恐怖主义活动相关问题而建立的机制。
23. 几名发言者强调，在资产追回案件第一阶段，也就是在追查、确定、扣押和冻结资产并交流相关情报的阶段，必须重视时间这一因素。发言者特别重视设法加深对切实开展司法协助的了解。
24. 有些发言者建议，缔约国应当探寻能否不仅仅局限于实施该公约的强制性要求的问题。

B. 双边和多边相关举措之间的合作

25. 在讨论题为“双边和多边相关举措之间的合作”的议程项目 2(b)时，一些发言者强调必须协调资产追回领域的各种举措，以便使缔约国会议有效落实有关执行公约第五章的任务。
26. 一些发言者介绍了各自机构开展的活动与举措及其能够提供的协助的最新情况。发言者建议对既有举措展开调查并将结果提交缔约国会议第二届会议。
27. 毒品和犯罪问题办公室的一名代表指出，对各项举措进行协调是缔约国会议任务中的一项关键内容。但是，尽管在资产追回领域内踊跃提出各种举措表明该问题得到高度重视，令人欣慰，但这种情况也给确保采取一致、准确和连贯的做法造成困难。毒品和犯罪问题办公室正在与一些研究所及世界银行和巴塞尔治理问题研究所国际资产追回中心等合作伙伴一道在有些领域积极开展协同增效活动。发言者鼓励加强与欧洲司法组织、欧洲警察组织（作为Camden 追回资产机构间联系网的秘书处）和国际刑警组织等若干实体的协调。
28. 主席请与会者介绍在资产追回方面采取的各种举措。发言者包括德国（代表八国集团发言）和葡萄牙（代表欧洲联盟发言）的代表，以及欧洲司法组织、世界银行、欧洲警察组织、国际追回资产中心、国际货币基金组织、英联邦秘书处、欧洲委员会、欧盟委员会和阿拉伯国家联盟的观察员。
29. 发言者指出，给各组织提供出席会议的机会并让其协助工作组的工作不失为一个积极步骤。几名发言者强调许多举措直接应用了公约的条款，并欢迎与缔约国会议及其秘书处展开进一步合作。欧洲司法组织观察员强调，欧洲司法组织不仅给欧洲联盟成员国，而且还给第三国加快开展司法协助提供了方便，最近的案件即为明证。世界银行观察员介绍了当前在制定被盗资产追回举措方面与毒品和犯罪问题办公室合作的情况，该举措将于 2007 年 9 月 17 日开始执

行，目的是通过提供示范立法、培训和宣传等形式的援助，寻求在追回被盗资产方面向请求国提供援助。

30. 几名发言者强调了在资产追回早期阶段特别就这类资产的追查、冻结和扣押建立合作关系的重要性。发言者强调，Camden 追回资产机构间联系网等非正式联系网以及执法机构和金融情报机构在这方面较为成功的经验非常重要。发言者还注意到在为负责处理资产追回事宜的从业人员开展能力建设和培训方面所作的努力以及这些从业人员为建立互信而加强联系的情况。

C. 促进各国交流信息和关于迅速返还资产的看法并确定能力建设需要

31. 一些发言者强调各国必须设立追回资产联络中心，因为这种联络中心据认为特别有助于便利就各国制度内提出的请求提供指导和开展进一步联系。一些发言者建议设立一个联络中心网。一名发言者建议增加联络官的人数。

32. 一些发言者强调了司法协助的重要性，并建议按照资产追回的特点修改毒品和犯罪问题办公室司法协助请求书撰写工具。作为对关于实务准则的讨论的补充，一些发言者支持拟定一份实务手册或指南，列出资产追回的具体步骤。

33. 一些发言者认为资产追回代价很大。虽然这些发言者均称简化过份复杂的法律程序有助于将费用保持在合理的限度内，但他们都仍然担心各国政府无法在短期内取得成功。

34. 一些发言者认识到迫切需要向负责资产追回的主管机关的人员提供培训，尤其是追查、扣押和没收资产方面的培训。这种培训还应当包括关于资产管理的法律框架方面的信息。一名发言者建议拟定一份清单，列举被扣押财产的管理费用和管理问题，向公众开展如何利用被追回资产的教育。

D. 在请求国和被请求国之间建立互信并鼓励开展合作

35. 一些发言者就请求国和被请求国的主管当局之间建立互信的必要性作了阐述。上文提及的联络中心网据认为有助于建立此种互信。一名发言者建议设立一个论坛，便于各联络中心定期举行会议。

四. 结论和建议

36. 工作组建议设立一个数据库，在其中载列各国落实该公约有关资产追回规定的法律，以此作为用于资产追回案件的一个实用工具。工作组注意到，毒品和犯罪问题办公室通过自行评估报告和对《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的各项调查表的答复已经收集了该数据库打算列入的多数信息。其他信息可从一些国家和多边渠道汇集，这些渠道包括亚洲开发银行和经济合作与发展组织亚洲及太平洋反腐败倡议、英联邦秘书处、国际反贪局联合会和国际追回资产中心。该数据库还可包括资产追回案件中作出的司法判决的文书以及在资产追回诉讼程序中适用公约有关规定的范例的简编。

37. 工作组指出，有必要分析法律和监管框架、确定国内法规定的基本证据要求并拟定示范条款。就此提交了有关没收资产的不同范本，包括不经定罪没收资产的范本，供缔约国会议进一步审议。
38. 工作组普遍认为，需要就如何实施《联合国反腐败公约》关于资产追回的各项规定提供更多的指导。工作组建议秘书处拟定资产追回实务手册，介绍从侦查至资产返回的资产追回过程各步骤。
39. 工作组建议扩展毒品和犯罪问题办公室司法协助请求书撰写工具，以将适当编拟资产追回请求书的方式包括在内。
40. 工作组建议编写一份各项资产追回举措提要，详述秘书处编写的资产追回创新解决办法背景文件（CAC/COSP/WG.2/2007/2）中所载信息，并将联络点、专门业务和具体工作领域等信息包括在内。工作组一致认为该提要将有助于开展资产追回的各种业务工作。
41. 工作组建议缔约国会议考虑与腐败有关的若干类洗钱案件信息搜集手段。
42. 发言者强调需要开辟非正式的沟通与合作渠道，要么在正式提出司法协助请求之前，要么在不必提出正式请求的情况下开辟这类渠道。工作组特别强调需要有效利用与执法机构和金融情报机构的合作，同时认识到在国际合作程序中司法机构对于确保问责制和适当程序所起的作用。在国内一级，工作组建议反腐败机构、执法机构和金融情报机构之间密切合作。定期举行会议可提高追回资产的可能性。
43. 工作组注意到需要增强金融机构及负责监督它们的金融情报机构的责任，包括采取措施，酌情预防或处理未上报限额交易或可疑交易的情况。
44. 工作组强调需要加快执行资产扣押、冻结和没收程序。各国应尽可能就外国提出的没收资产请求迅速采取行动，以防资产被转移至另一目的地。同时，工作组强调所有资产追回程序都必须尊重法治。
45. 工作组建议缔约国会议设立资产没收和追回联络中心全球网。工作组还建议研究作出管理这类联系网的行政安排，或许可在毒品和犯罪问题办公室与世界银行并酌情与其他组织发展伙伴关系的范围内作出此类安排。
46. 工作组认识到在国际合作方面开展培训和能力建设至关重要，特别是就资产追回而言。在这方面，工作组建议举办资产追回联络中心、专家和主管当局年度会议，以此作为同行培训、交流知识、交换信息和彼此联络的论坛。工作组一致认为这类会议同时还可以有助于在从业人员之间建立互信。
47. 工作组的结论是，埃及代表关于设立协商机制的建议（见上文第 17 段）值得进一步考虑。

五. 通过工作组的报告

48. 8 月 28 日，工作组通过了其会议报告（CAC/COSP/WG.2/2007/L.1 和 Add.1）。