



经济及社会理事会

Distr.: General
30 January 2003

Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第四十六届会议

2003 年 4 月 8 日至 17 日，维也纳

临时议程*项目 3 和 11

大会第二十届特别会议的后续行动：各国政府在实现

大会第二十届特别会议《政治宣言》所订的 2003 年

和 2008 年目标和指标的概览和进度

部长级部分一般性辩论：评估在实现大会第二十届特别会议《政治宣言》

所订的目标和指标方面所取得的进展和遇到的困难

执行主任关于专门讨论共同对付世界毒品问题的大会

第二十届特别会议成果的执行情况的第二次两年期报告

执行主任的报告

增编

打击洗钱活动

* E/CN.7/2003/1。

目 录

	段次	页次
一、导言.....	1	3
二、关于洗钱的国际标准.....	2-11	3
三、全球和地区倡议.....	12-16	4
四、联合国打击洗钱的行动.....	17-19	5
五、在第二个报告期间（2000-2002 年）两年期调查表中报告的政府打击洗钱的行动.....	20-54	6
A. 立法措施.....	21-39	6
B. 防止和侦查金融实体中洗钱的措施.....	40-46	12
C. 规定对洗钱进行调查和起诉的措施.....	47-50	15
D. 国际合作.....	51-54	16
六、建议.....	55-61	18

图

一、1998-2000 年和 2000-2002 年按地区分列的将贩毒收益定为刑事犯罪的国家.....	6
二、1998-2000 年和 2000-2002 年按地区分列的立法导致调查、起诉或定罪的国家.....	7
三、1998-2000 年和 2000-2002 年按地区分列的按照 1988 年公约立法规定冻结、扣押和没收 贩运收益的国家.....	9
四、1998-2000 年和 2000-2002 年按地区分列的视洗钱为可引渡罪行的国家.....	11
五、1998-2000 年和 2000-2002 年按地区分列的实行“了解客户”原则的国家.....	13
六、1998-2000 年和 2000-2002 年按地区分列的消除与银行秘密有关的刑事调查障碍的国家.....	14
七、1998-2000 年和 2000-2002 年按地区分列的建立收集和分析涉嫌洗钱案件的报告和情报 的中央金融情报单位的国家.....	15
八、1998-2000 年和 2000-2002 年按地区分列的同其他国家缔结条约、协议、备忘录或谅解 书的国家.....	17

一、导言

1. 大会第 1998 年 6 月 10 日第 S-20/4D 号决议确认，贩毒和其他严重犯罪所得巨额收益的洗钱问题，对金融和经济系统以及甚至政府结构的健全性、可靠性和稳定性，构成了全球性的威胁。因而国际社会需要采取对策，以免为罪犯提供庇护所。为了对付这一威胁，大会在第二十届特别会议通过的《政治宣言》（大会第 S-20/2 号决议，附件）中保证将针对贩毒所得收益的洗钱问题作出特别的努力，并且建议尚未这样做的国家应在 2003 年年底以前，按照 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉品和精神药物公约》¹的相关规定和第二十届特别会议通过的打击洗钱措施（载于大会第 S-20/4D 号决议），通过国家关于洗钱问题的立法和方案。

二、关于洗钱的国际标准

2. 反洗钱和打击资助恐怖主义的国际制度是一种国际公约和国际标准框架的具体体现，重新审议和修订这些公约和标准是为了反映这方面新的最佳做法。国际机构或专业组织可发表最佳做法声明，以在新的倾向出现时将它们包括进去，它们最终往往会纳入更正式的标准框架。
3. 1988 年公约是第一个将洗钱定为犯罪的国际条约。尽管该公约的范围并未超出与毒品有关的犯罪，但它建立了用作制订这一方面的政策基础的法律框架。随后，1988 年公约最初确定的国际标准和框架得到了延伸，适用于一切严重犯罪。
4. 1988 年，巴塞尔银行监督委员会（当时称作巴塞尔银行规章和监督性惯例问题委员会）发表了《关于防止以洗钱为目的利用银行系统犯罪的声明》。该声明承认存在着以犯罪为目的滥用金融机构的危险，并就客户识别以及需要遵守有关洗钱的法律并与执法部门进行合作的问题向各银行提供了指导意见。
5. 1990 年，洗钱问题金融行动特别工作队通过了 40 条建议。这些建议对打击洗钱的行动来说仍旧是一份蓝图。在 2001 年 9 月 11 日发生恐怖主义袭击事件后，该工作队又追加了 8 条特别建议，涉及到专门与资助恐怖主义有关的问题。2003 年，该工作队计划完成对 40 条建议的修改，以便考虑到自 1996 年最后一次修改以来在打击洗钱领域的最佳做法。
6. 1991 年 6 月 10 日，欧洲共同体通过了关于防止以洗钱为目的利用金融系统的理事会第 91/308/EEC 号指令。²该指令考虑到了 1988 年公约中的相关条款，赋予了会员国相宜行事的权利，它们可将指令中的规定延伸至其他任何犯罪活动。依据 1988 年公约中与毒品有关的规定，使得有必要对该指令加以修订，从而迫使会员国制定涵盖一切严重犯罪的立法。第 91/308/EEC 号指令于 2001 年 12 月 4 日被欧洲议会和欧洲联盟理事会第 2001/97/EC 号指令³修正。

7. 大会 2000 年 11 月 15 日第 55/25 号决议通过的《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，建立在 1988 年公约确定的基础之上。
8. 2001 年 10 月，巴塞尔银行监督委员会发布了关于《对银行客户加以应有的注意》⁴ 的新的指导意见，它建议在处理所谓“政治上抛头露面的人”，即政府领导人和公共部门官员的金融事务时必须特别提高警惕，以防止腐败和滥用公共资金。
9. 在 2001 年 9 月 11 日事件后，联合国安全理事会通过了第 1373（2001）号决议，规定所有会员国有义务根据《联合国宪章》第七章采取具体行动打击恐怖主义，包括制止向恐怖主义提供资助的行动。为了监测会员国在建设打击恐怖主义的全球能力方面的业绩，第 1337 号决议成立了由安全理事会 15 个理事国组成的反恐怖主义委员会。
10. 1999 年通过的《联合国制止向恐怖主义提供资助的国际公约》于 2002 年 4 月 10 日正式生效。该国际公约的每一缔约国必须采取适当措施，识别、侦查和冻结或扣押用于实施或调拨用以实施恐怖主义行为的任何资金（第 8 条）。
11. 2003 年 1 月 20 日的第 1456（2003）号决议中，安全理事会决定通过一项关于打击恐怖主义的声明。在该声明中，安理会重申必须防止恐怖主义者从事其他犯罪活动，诸如跨国有组织犯罪、贩运非法药物和贩毒、洗钱和非法贩运军火等。

三、全球和地区倡议

12. 作为打击洗钱的政治意愿的一种体现，国际社会提出了许多多边倡议，以便用作各国在确定和采取打击洗钱措施时可以使用的立法和政策框架。许多国家参与了一系列自我评价活动，并通过类似于金融行动特别工作组的地区机构，在地区一级展开“互评”。这些机构的主要职能是协调相互评价和同行评价，意图是监测各国的遵守情况，增强打击洗钱措施的一致性。
13. 地区性做法特别有用，因为邻国之间往往有着相同的语言、法律制度和文化，在政策制定和执行方面常常处于类似水平。另外，同一地区的国家为打击跨国犯罪需要相互进行国际合作，所以为确保此类合作的有效进行必须在政治层面和业务层面加强接触。此外，地区机构应协助被要求国确定目标并协调对要求国的技术援助，帮助它们发展反洗钱制度。
14. 参与打击洗钱活动的地区机构有：亚洲和太平洋洗钱问题小组（25 个管辖区），加勒比金融行动特别工作组（29 个管辖区），南美洲金融行动反洗钱工作队（9 个管辖区），欧洲理事会反洗钱措施评价特设专家委员会（24 个管辖区）以及东部和南部非洲反洗钱小组（14 个管辖区）。

15. 一些国际组织，包括金融行动特别工作队、国际货币基金组织（货币基金组织）和世界银行，制定了用于评估各国遵守打击洗钱及资助恐怖主义行为的国际标准的共同评价方法，包括法律和机构框架及金融部门的防范措施。它利用了特别是巴塞尔银行监督委员会、国际保险监督人协会和国际证券委员会组织发布的标准。地区政府间组织也参与了打击洗钱的活动。它们包括西非国家经济共同体非洲反洗钱政府间特别工作组，欧洲理事会评价反洗钱措施特设专家委员会（实施了互评方案和现场视察），英联邦秘书处和美洲管制药物滥用委员会（推动了反洗钱行动，采取了由同行评审会员国执行国家洗钱方案的进展情况的做法，修改了有关控制洗钱的示范性条例）。
16. 各国家和领土正在上述提到的地区和国际倡议的框架内取得重要进步，这些倡议是专为促进和加强打击洗钱的有效措施策划的。

四、联合国打击洗钱的行动

17. 1997 年，药物管制署和预防犯罪办事处（现在称为联合国毒品和犯罪问题办事处）制定了《打击洗钱全球方案》，以解决基于 1998 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》的联合国打击洗钱的授权问题。联合国毒品和犯罪问题办事处是联合国系统内处理与洗钱和犯罪收益有关问题的协调中心。毒品和犯罪问题办事处为各国发展其反洗钱基础设施提供技术援助，以使它们能执行与洗钱有关的条约条款。
18. 提供技术合作的主要目标是协助法律、金融和执法机构制定法律框架，提高机构能力，开展金融调查和情报收集方面的培训、加强研究和提高认识。在制定法律框架方面，联合国毒品和犯罪问题办事处负责协助起草打击洗钱的立法。例如，最近协助安道尔、格鲁吉亚、印度尼西亚、以色列、哈萨克斯坦、黎巴嫩和俄罗斯联邦制定了打击洗钱的立法。联合国毒品和犯罪问题办事处还起草了示范性立法，各国已将它用于指导制定或更新其打击洗钱的法律。
19. 联合国毒品和犯罪问题办事处努力帮助各国建立机构机制，以便使它们能与非法的金融流动作斗争。该办事处从它与埃格蒙特小组的工作关系角度支持建立金融情报单位。该全球方案采用它那独一无二的指导系统，使专家能在原地协助金融情报单位处理日常工作问题。尤其是，《打击洗钱全球方案》为各国提供长期援助，为它们提供指导人员，协助做好金融调查部门和检察部门的能力建设，用好处处理重大洗钱和资产扣押案件的管辖权。还为法律、司法、执法和金融监管机构提供培训，提高它们在打击洗钱的基础结构中发挥各自作用的能力。目前还正在努力将训练扩大到相关的私营部门的高级职员。另外还开展各种活动，提高政府部门和金融部门中对洗钱及其负面影响和为打击洗钱采取的必要措施的认识。

五、在第二个报告期间（2000-2002 年）两年期调查表中报告的政府打击洗钱的行为

20. 在两年期调查表有关洗钱的第五部分，要求会员国报告以下问题：（a）立法措施；（b）防止和侦查金融实体中洗钱的措施；（c）国际合作。

A. 立法措施

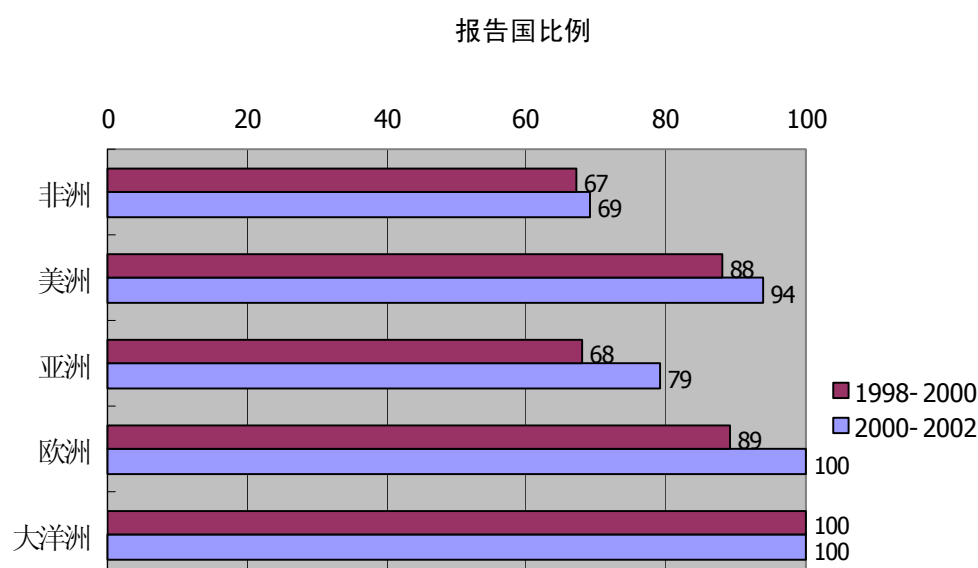
1. 将洗钱定为犯罪的立法

21. 要求 1988 年公约缔约方将洗钱定为应予处罚的犯罪行为，并采取必要措施使主管当局能识别、跟踪和冻结或扣押贩毒收益。许多国家为通过和执行将洗钱定为刑事犯罪的国内立法作出了显著的努力。对第二个报告期间（2000-2002 年）调查表作出答复的国家，大多数都根据 1988 年公约的条款通过和执行了将洗钱定为刑事犯罪的立法。

22. 在两个报告周期内对调查表作出答复的国家多数指出（80%），在它们的管辖区内为贩毒收益洗钱是一种刑事犯罪（见图一）。另一些国家（11%）报告，它们正在采取处理为贩毒收益洗钱的立法措施，以便实现大会第二十届特别会议上确定的 2003 年目标日期。有几个国家政府在最近通过了有关洗钱的新立法或修订了这方面的现行法律和法规。

图一：1998-2000 年和 2000-2002 年按地区分列的将贩毒收益定为刑事犯罪的国家

（在两个报告周期均作出答复的国家比例）



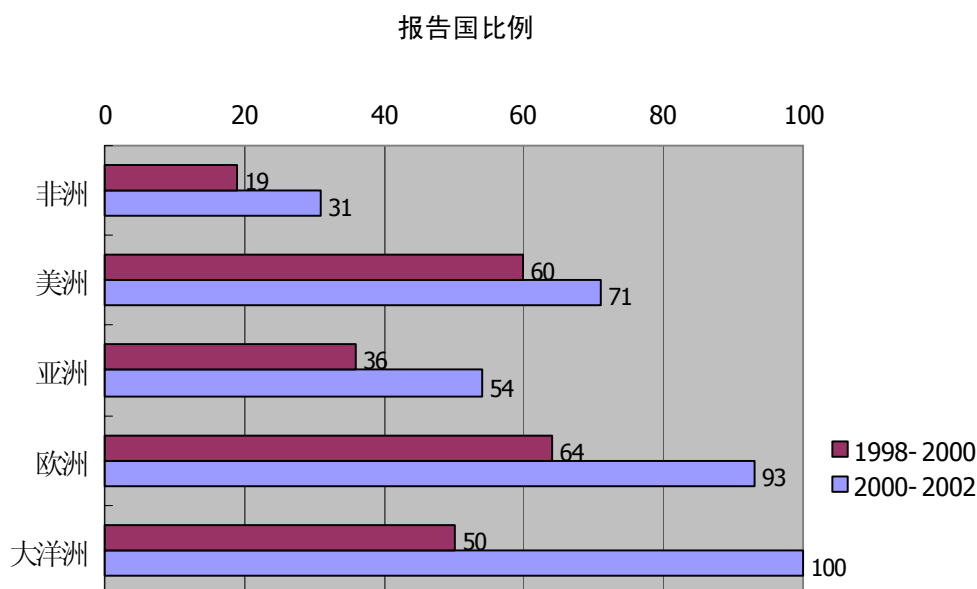
2. 为严重犯罪收益洗钱被视为一种刑事犯罪

23. 在大多数国家（79%，与之相比第一个报告周期（1998-2000 年）为 63%）中，为严重犯罪收益洗钱也被视为刑事犯罪。然而，在其他一些国家这类行为不属于刑事犯罪，如在对两个报告期的调查表作出答复的国家专门指出的那样，这些国家占 17%。有几个国家政府（11%）报称，它们正在采取措施，处理为除贩毒外的严重犯罪收益洗钱的问题并实现大会第二十届特别会议上确定的 2003 年目标日期。原定的目标是所有政府到 2003 年年底通过国家立法将洗钱定为犯罪，目前在实现这一目标方面已取得进展。为全面实现这一目标，尚未这样做的国家政府应确保如大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》中要求的那样，到 2003 年年底将有关洗钱的立法，包括处罚措施和方案，纳入它们打击洗钱的基础结构。

3. 导致调查、起诉、定罪立法

24. 各国在有效执行将洗钱定为犯罪的国家立法方面已取得良好进展。对调查表作出答复的国家中有 67% 的国家指出，有关洗钱的立法导致对它们管辖区内的洗钱罪行进行了调查、起诉或定罪，与之相比第一个报告周期内这类国家只占 48%。地区合作为取得这一成绩作出了贡献（见图二）。

图二：1998-2000 年和 2000-2002 年按地区分列的立法导致调查、起诉或定罪的国家
（在两个报告周期均作出答复的国家比例）



4. 有关案件调查的资料

25. 曾要求各国政府报告其相关当局是否存有关于打击洗钱的法律行动的统计资料，其中包括调查、起诉和定罪。在第二个报告周期内，有 58%对调查表作出答复的政府报称，它们存有调查洗钱案件方面的统计资料，相比之下，在第一个报告周期为 48%。有些政府则表示，无法提供有关洗钱方面的统计资料，或者关于此类案件的集中的数据库。有几个国家政府报告了 2001 年调查的案件数量，各国之间差距很大，有些管辖区内还不到 10 件，而有些管辖区则高达上百件。例如，巴哈马调查的案件有 39 件，玻利维亚进行的金融调查达 115 件（其中 59 件是金融机构报告的，56 件是其他来源报告的），巴西 177 件，智利 5 件，哥伦比亚 345 件，克罗地亚 6 件，塞浦路斯 203 件，萨尔瓦多 137 件，爱沙尼亚 25 件，芬兰 199 件，希腊 840 件，中国香港特别行政区 607 件，日本 5 件，立陶宛 193 件，卢森堡 423 件，阿曼 10 件，巴基斯坦 177 件，巴拿马 1 件，斯洛伐克 144 件，西班牙 1 245 件，瑞典 47 件，特立尼达和多巴哥 334 件，委内瑞拉 409 件。

5. 与洗钱有关的起诉

26. 在答复两年期调查表的政府中有一半（49%，与之相比第一个报告周期为 43%）报称，它们的主管部门保存有起诉洗钱罪行的统计资料。有几个国家政府报告了上一年的起诉率，正如可以预计的那样，它们低于调查数量。各国所报告的起诉数量如以下例子所表明的那样从 5 件到 2 518 件不等：2000-2001 年间澳大利亚 333 件，2001 年巴哈马 4 件，加拿大 150 件，智利 5 件，捷克共和国 1 件，中国香港特别行政区 39 件，爱尔兰 11 件，立陶宛 3 件，新西兰 32 件，巴拿马 1 件，巴拉圭 3 件，斯洛伐克 92 件，特立尼达和多巴哥 1 件，美利坚合众国 2 518 件，委内瑞拉 240 件。

6. 有关定罪的资料

27. 有 45%对调查表作出答复的国家指出，它们存有对洗钱罪行定罪的统计资料，相比之下第一个报告周期为 38%。有数量相等的政府（45%）表示它们没有此类统计资料。如调查和起诉的情形那样，有些国家报称，中央没有收集有关给洗钱罪行定罪的资料。正如可以预计的那样，所报告的定罪率低于所报告的调查或起诉率，而且差别也很大。2001 年报告的对洗钱罪行的定罪数为：澳大利亚（2000-2001 年间）325 件，巴哈马 2 件，哥伦比亚 31 件，捷克共和国 1 件，萨尔瓦多 24 件，中国香港特别行政区 9 件，爱尔兰 3 件，新西兰 11 件，斯洛伐克 6 件，瑞典 7 件，美国 1 175 件和委内瑞拉 1 件。

7. 洗钱被视为一种严重的犯罪行为

28. 多数报告国（85%）表示，在它们的管辖区洗钱被视为一种严重犯罪。有些国家政府，如埃塞俄比亚，格鲁吉亚、伊朗伊斯兰共和国、约旦、巴拉圭、沙特阿拉伯等均报称，在它们的管辖区并没有将洗钱视为一种严重犯罪。

8. 对贩毒罪冻结、扣押、没收资产

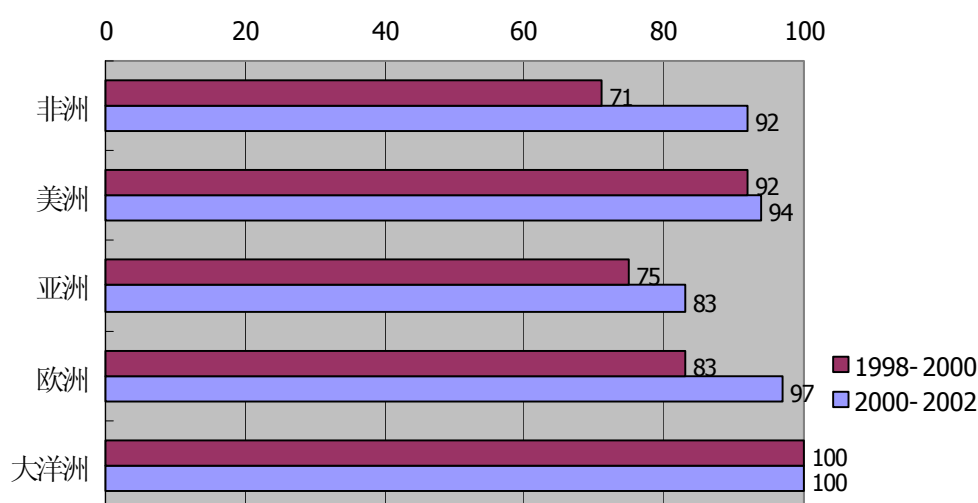
29. 曾要求各国政府报告它们的立法是否依据 1988 年公约的条款规定对非法贩运毒品收益予以冻结、扣押和没收。有 91% 对第二个报告期调查表作出答复的国家（与之相比第一个报告期为 80%）指出，国家的法律和法规依据 1988 年公约的条款规定，对贩毒收益应予冻结、扣押和没收（见图三）。少数国家，如布隆迪、沙特阿拉伯、斯里兰卡、乌干达和南斯拉夫报称，它们的法律没有规定对非法贩运毒品收益应予冻结、扣押和没收。有 6% 提交调查表的政府没有回答这一问题。

图三：1998-2000 年和 2000-2002 年按地区分列的按照 1988 年公约

立法规定冻结、扣押和没收非法贩运收益的国家

（在两个报告周期均作出答复的国家比例）

报告国比例



30. 多数国家（77%，与之相比第一个报告周期为 61%）报称，对贩毒收益不是予以冻结、扣押就是予以没收。不少政府，如孟加拉国、博茨瓦纳、中非共和国、乍得、科特迪瓦、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、海地、印度尼西亚、吉尔吉斯斯坦、巴拉圭、斯威士兰、乌克兰和乌拉圭等国政府报称，尽管它们根据 1988 年公约进行了立法，但还没有冻结、扣押或没收过非法贩运毒品收益。

9. 对其他严重罪行冻结、扣押、没收资产

31. 在通过允许扣押与除贩毒以外的严重犯罪有关的洗钱所得资产的立法方面，各国政府取得了重大进展。多数国家政府（75%，与之相比第一个报告周期为 62%）采取了冻结、扣押或没收除贩毒以外的严重犯罪所得资产的措施。有些国家（12%），如孟加拉国、玻利维亚、乍得、科特迪瓦、加纳、印度尼西亚、

约旦、老挝人民民主共和国、巴基斯坦、巴拉圭、沙特阿拉伯、斯里兰卡、斯威士兰、乌干达和也门指出，它们国家立法中的洗钱规定不适用于除贩毒以外的严重犯罪。有 12% 的政府没有答复这一问题。

32. 在冻结、扣押或没收除贩毒以外的严重犯罪收益方面已取得稳步的进展。有 62% 的对调查表作出答复的政府报称，它们已有效地冻结、扣押或没收除贩毒以外的严重犯罪收益。有几个国家政府（16%），如中非共和国、埃塞俄比亚、海地、马来西亚、巴拿马和委内瑞拉等指出，即使它们进行了立法，但也没有冻结、扣押或没收过除贩毒以外的严重犯罪的收益。

10. 有关所采取法律行动的统计

33. 曾要求各国政府报告其相关当局是否存有打击洗钱的法律行动结果的统计资料，诸如扣押和没收收益的资料。仅有 39% 对调查表作出答复的国家（与之相比，第一个报告周期为 30%）存有打击洗钱的法律行动结果的统计资料。许多国家（50%）没有此类资料。
34. 有几个存有此类资料的国家报称，它们的主管当局扣押了大量资金，总额达几百万美元。例如，在澳大利亚，检察厅厅长在 2000-2001 年间下令封存的款项达 200 万美元，澳大利亚联邦警察局下令封存的款项达 1 730 万美元，没收 430 万美元；巴哈马扣押的收益差不多达 1 600 万美元；萨尔瓦多为 50 多万美元；爱沙尼亚从 3 家银行扣押了 5 个帐户，总额约为 1000 万爱沙尼亚克朗；中国香港特别行政区截止到 2002 年 1 月 1 日在没收前扣押的收益达 10 亿港币；墨西哥联邦检察部在调查洗钱案过程中扣押了差不多 3 亿比索的款项，相当于 3 500 万美元；在俄罗斯联邦差不多扣押了 1.7 亿卢布；联合王国在 2001 年 4 月至 2002 年 3 月间在该国边境扣押了 1 400 万英镑的现金；巴西和危地马拉未能提供有关扣押财产总额的统计，而哥伦比亚和哥斯达黎加的法官官员扣押了一些资产，包括汽车、房地产和银行帐户上的款项以及其他物品。在哥伦比亚，还扣押了飞机和大小船只。在美国，司法部未存有单独的有关因洗钱罪扣押的收益的统计资料，但有民事和刑事资产扣押的总额资料。

11. 有关没收洗钱收益的资料

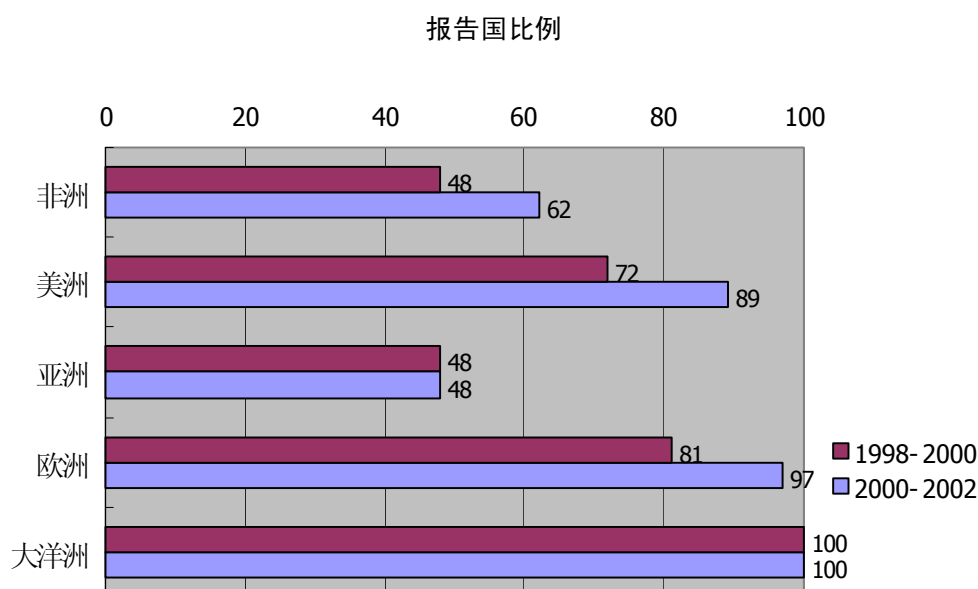
35. 委员会曾要求各国政府报告其相关当局是否存有作为打击洗钱法律行动的结果扣押和没收的收益的统计资料。有 38% 对调查表作出答复的国家报称，它们存有此类资料。然而，许多国家（43%）没有此类资料。许多存有此类资料的国家报称，它们扣押了大量资金，总额达几百万美元。例如，在澳大利亚，英联邦检察厅厅长收回了 100 万美元；联合王国在 2000-2001 年间没收的资产约有 2 000 万英镑；挪威差不多没收 4 300 万挪威克朗，而南非没收约为 170 万美元。巴西无法提供有关没收的资产总额的确切统计数据。而在墨西哥国家立法禁止没收资产，但允许扣押与洗钱罪有关的资产。

12. 洗钱被作为一种可引渡的罪行

36. 在多数报告国（75%，而在第一个报告周期为 65%），洗钱是一种可引渡的罪行，尽管不同的管辖区可能适用不同的定性（见图四）。有些国家禁止引渡国民，包括因洗钱罪而引渡国民。有些国家（13%），如阿塞拜疆、玻利维亚、文莱达鲁萨兰国、布隆迪、佛得角、埃及、埃塞俄比亚、约旦、缅甸、巴基斯坦、巴拉圭、沙特阿拉伯和南斯拉夫，洗钱就不是一种可引渡的罪行。有 10% 的答复者没有回答这个问题。

图四：1998-2000 年和 2000-2002 年按地区分列的视洗钱为可引渡罪行的国家

（在两个报告周期均作出答复的国家比例）



13. 对申报跨境现金运输的要求

37. 差不多有 70% 对调查表作出答复的政府指出，它们国家的立法明确提出了这方面的要求，即当跨境运输的现金超过规定价值时需进行申报。这表明自第一个报告周期以来发生了很大变化，当时只有 49% 的国家答复它们国家的立法提出了此类要求。其他一些国家（21%）没有此类申报现金交易的要求。
38. 对现金交易不申报者的处罚从处以罚款，到没收全部或部分未披露的数额，或者判处监禁。例如，在澳大利亚，对现金交易不申报者最高可处以两年监禁或代之以罚款。在不少国家，如阿塞拜疆、保加利亚、埃塞俄比亚和尼日尔，处罚的方式就是监禁，而在伯利兹、捷克共和国、丹麦、格鲁吉亚、印度尼西亚、新西兰、巴拿马和西班牙，则对超过规定数额的现金交易处于罚款和没收（加拿大）。在

玻利维亚和哥斯达黎加，现金运输超过 1 万美元必须附有证明文件。在巴西，处罚的方式是扣留超过规定限度的资产，以便对款项的来源进行核实。哥伦比亚、法国、意大利和泰国等国的政府指出，对不申报的处罚是没收现金，罚款取决于所没收的总额。立陶宛和俄罗斯政府报称，在边境上不申报则构成行政罪或刑事罪，具体情况取决于侦查到的未申报的现金数额。有些国家，如加拿大和智利，就跨境现金运输问题制定了新的立法。在希腊，对此类罪行不作刑事处分。

14. 国家立法对申报运输可流通无记名票据的要求

39. 至于对运输可流通无记名票据国家立法是否要求申报一事，有 45%的报告国指出，它们要求申报可流通无记名票据，相比之下第一个报告周期为 31%。另一些国家（40%）对可流通无记名票据无此类要求。多数情况下，要求申报跨境运输现金的国家立法也适用于可流通无记名票据。像对待不申报跨境现金运输一样，对不申报可流通无记名票据者将予以罚款和（或）没收可流通无记名票据。在不少国家，跨境运输可流通无记名票据通常属海关立法管辖，作为走私或违犯外汇管制来处理。

B. 防止和侦查金融实体中洗钱的措施

1. 报告可疑的和（或）异常的交易

40. 曾要求各国政府报告是否在它们的金融系统采取了能够报告可疑的和（或）异常的交易措施。多数政府（80%）采取了这些措施，与第一个报告周期（63%）相比取得了明显进步。国与国之间报告的可疑交易数量相差很大，可能是因为各国的要求不同，如要求的是法定报告而不是基于怀疑的报告。例如，2000-2001 年间报告的可疑和（或）异常交易数量为：澳大利亚 7 247 件，捷克共和国 1 750 件，丹麦 319 件，芬兰 2 796 件，日本 12 372 件，列支敦士登 158 件，俄罗斯联邦 6 件，大不列颠及爱尔兰联合王国 31 251 件。
41. 另曾要求各国政府报告哪些金融公司和专业团体须按要求提供报告。多数政府指出，参与金融经纪业和金融辅助服务的所有企业（银行、信用合作社、钱庄、信托和贷款公司等等）；参与证券经纪及相关活动的企业；保险公司、保险经纪人和代理人；商业性卡西诺赌场、一般赌场、不动产代理行等等都得遵守报告要求。例如，按照欧洲议会和欧洲联盟理事会关于洗钱问题的第 2001/19/EC 号指令，所有商业企业和法律行业均得报告可疑的金融交易。

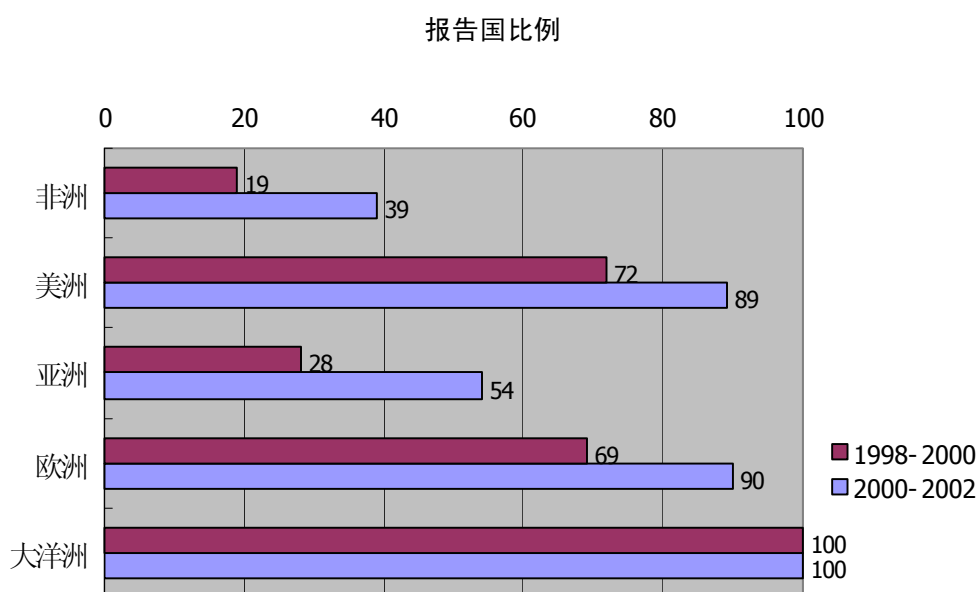
2. “了解客户”原则

42. 对调查表作出答复的国家中差不多有 72%采取了实施“了解客户”原则的措施，与第一个报告周期采取此类措施的情况相比有了显著增加，当时为 50%（见图五）。执行这一原则的方式多种多样。有几

个国家指出，它们是通过以下方式执行“了解客户”原则的：制定在进行上市金融交易及其他相关业务中识别客户的政策和程序，以及定期更新客户数据和概况。例如，按照欧洲议会和欧洲联盟理事会关于洗钱问题的第 2001/19/EC 号指令，会计、律师、卡西诺赌场、高值货物交易商和不动产代理商将被列入受监管的部门，对识别的要求同样适用于他们。在美国，不存在正式的“了解客户”的法规。然而，在信誉好的金融公司之间有一个非正式的协议，以便更密切地审查客户提出的异常或可疑的交易。目前正在起草要求金融机构识别和核实客户的法规。

图五：1998-2000 年和 2000-2002 年按地区分列的实行“了解客户”原则的国家

（在两个报告周期均作出答复的国家比例）



3. 消除与银行秘密有关的刑事调查障碍

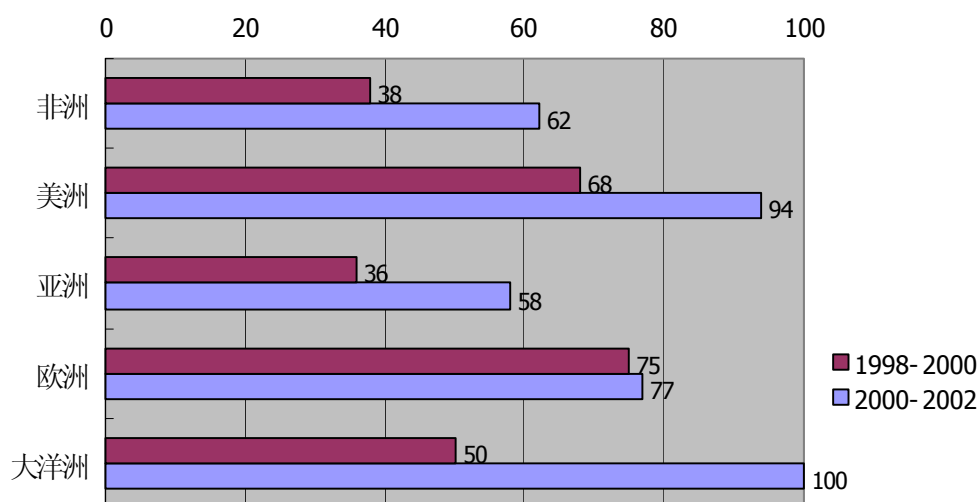
43. 银行秘密是对洗钱罪行进行刑事调查的重大障碍。对第二个报告期间的调查表作出答复的国家中有许多国家（72%）报称，它们为消除与银行秘密有关的刑事调查障碍采取了措施（见图六）。与第一个报告周期相比这有了明显进步，当时只有 57% 的政府报称它们采取了此类措施。有些国家（12.5%）报称，它们还没有这样做。

图六：1998-2000 年和 2000-2002 年按地区分列的消除与银行

秘密有关的刑事调查障碍的国家

(在两个报告周期均作出答复的国家比例)

报告国比例



44. 多数报告国指出，有关报告可疑交易的法律要求明显优先于任何对商业或其他方面的保密考虑。在欧洲联盟成员国中，一旦怀疑是洗钱，就可中止银行秘密。在好些国家，如阿根廷、保加利亚、玻利维亚、智利、哥伦比亚、中国香港特别行政区和墨西哥，如果国家司法部门或税务部门要求提供信息，那么与专业、银行业务或税务秘密有关的任何法律规定可以不予执行。美国政府报称，银行调查按目前的做法不会对犯罪调查构成任何障碍。政府强制要求银行做好客户记录并整理其他有关信息。

4. 对帐户受益所有人的识别

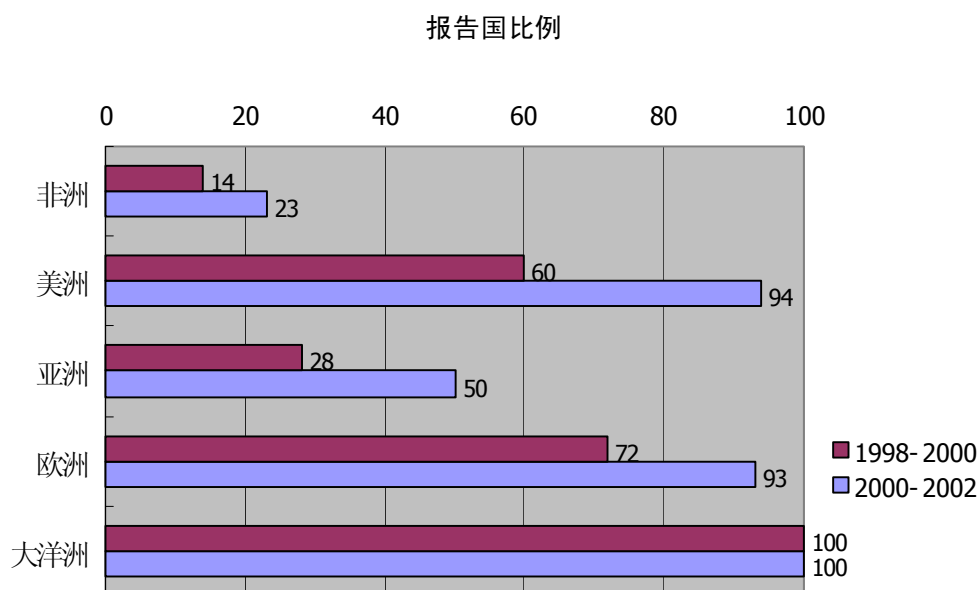
45. 一种相关的行动是，有 75%对第二个报告期间的调查表作出答复的国家采取了能识别受益的帐户所有人、法人公司和其他资产所有人的措施。其中只有 11%的国家未采取能进行此类识别的措施。在欧盟国家，金融机构必须采取“合理措施”，以识别帐户的受益者。在美国，国家的法规也同样要求金融机构必须采取“合理举措”，弄清私人银行帐户的名义所有人和受益所有人的身价以及存入该帐户的资金来源。

5. 建立的中央金融情报单位

46. 许多国家建立了负责专门处理洗钱问题的机构。重要的发展是全世界建立了 48 个以上作为集权机构的

金融情报单位，它们至少负责接收、分析和向主管部门披露金融机构提供的有关洗钱和其他金融犯罪的信息。其他许多国家正处在不同的发展阶段。该单位在执法、金融和监管部门之间起联系作用，为世界各地的执法机构提供收集和交换信息的重要的新途径。在对第二个报告周期调查表作出答复的国家中有 70% 的国家建立了中央金融情报单位，负责收集和分析有关涉嫌洗钱案件的报告和情报（见图七）。这表明自第一个报告周期以来取得了重大进步，当时只有 49% 的政府建立了金融情报单位。多数情况下，金融情报单位的职责包括收集和分析可疑的交易，以便侦查洗钱活动，并向司法部门提交相关信息。毒品和犯罪问题办事处的《打击洗钱全球方案》为协助各国建立此类部门花费了大量时间。《全球方案》的这方面工作是在埃格蒙特小组的配合下进行的，该小组是金融情报单位的一个非正式的国际伞式组织。然而，有必要作出进一步的努力，因为在第二个报告周期调查表作出答复的国家中，有 20% 的国家尚未建立此类处理洗钱案件的部门。

图七：1998-2000 年和 2000-2002 年按地区分列的建立收集和分析涉嫌洗钱案件的报告和情报的中央金融情报单位的国家
（在两个报告周期均作出答复的国家比例）



C. 规定对洗钱进行调查和起诉的措施

47. 有 72% 对第二个报告周期调查表作出答复的国家（相比较而言，第一个报告周期有不到一半（49.6%）的答复国）报告说，它们已采取措施对涉及洗钱的那些案件进行了有效调查和起诉。有些国家（17%，与之相比 2001 年为 25% 以上）报称，它们没有这样做。

48. 有几个国家在调查、起诉和审判阶段继续面临着这样的挑战，即缺乏财力和人力，缺少训练有素的具有成功没收资产所要求的业务知识的人员。
49. 各国之间，专门负责处理洗钱案件的官员人数有着很大的差距。例如，特立尼达和多巴哥报称，它有 5 名官员负责处理此类犯罪行为，巴拿马为 6 名，大韩民国为 60 名，俄罗斯联邦为 98 名，意大利为 426 名，土耳其为 554 名。对第二个报告期间的调查表作出答复的政府中有几个政府指出，它们没有这方面的确切数据，因为专门指定调查和起诉洗钱案件的官员分散在广泛的检察和（或）执法部门。
50. 有些国家，如玻利维亚、芬兰和联合王国，特别注意对专门负责处理经济犯罪的调查人员、检察人员和（或）税务官员的培训。在澳大利亚，采用了以计算机为基础的分析金融交易和识别贩毒团伙的目标定位系统。墨西哥政府指出，它的联邦检察部将它的努力集中在制定适当规划和指导洗钱案件调查的综合战略上。在危地马拉，2001 年对洗钱的调查导致逮捕了前内政部长和其他三人。

D. 国际合作

1. 对提供司法互助的要求

51. 在国际合作方面，曾要求各国政府报告它们是否要求过其他国家就洗钱案件或冻结、扣押或没收非法资产提供司法互助，或收到过其他国家的此类要求。在答复的国家中，差不多有 60% 的国家在第二个报告期间要求过其他国家就包括冻结、扣押或没收非法资产在内的洗钱案件提供司法互助，或收到过其他国家的此类要求。例如，2001 年发出要求的数量为：厄瓜多尔 9 次，联合王国 15 次，巴西 46 次，希腊 60 次和芬兰 91 次。
52. 至于收到的要求，据报，印度尼西亚收到过 4 次，联合王国收到过 5 次，巴西收到过 43 次，希腊收到过 58 次，芬兰收到过 154 次。有几个国家报称，它们已依据国内立法对要求提供法律互助一事采取了适当的后续行动，导致冻结、扣押和（或）没收了金钱或资产。在对调查表作出答复的国家中，有 24% 的国家没有收到过其他国家关于就洗钱罪行提供司法互助的要求。

2. 缔结交换洗钱信息的条约、协议、备忘录

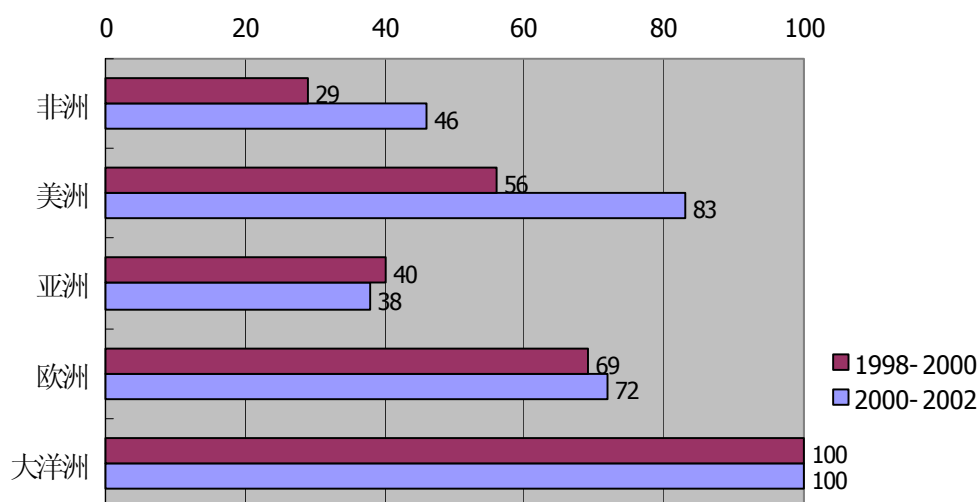
53. 在扩大打击洗钱的合作方面在第二个报告期间取得了进步。报告国中有 60%（相比之下第一个报告期间为 52%）同其他国家就交换金融信息和（或）提供洗钱方面的司法互助缔结了条约、协议、备忘录或谅解书（见图八）。有些国家（22%）报称，它们没有缔结过此类协议。

图八：1998-2000 年和 2000-2002 年按地区分列的同其他国家

缔结条约、协议、备忘录或谅解书的国家

(在两个报告周期均作出答复的国家比例)

报告国比例



54. 有几个国家报称，它们缔结过双边的和地区一级的协议和安排。例如，澳大利亚政府报称，它在 2002 年 6 月与印度尼西亚缔结了谅解备忘录，该备忘录为在防止、调查、瓦解和捣毁影响到对方国家或两国的跨国犯罪活动方面的执法合作提供了一个框架。至于警察合作方面，保加利亚分别于 2001 年同比利时和意大利，2002 年同奥地利缔结了条约。另外保加利亚还同法国和黎巴嫩签署了警察合作条约，但还没有正式生效。保加利亚还与比利时、捷克共和国、意大利、黎巴嫩、立陶宛、罗马尼亚、波兰和前南斯拉夫的马其顿共和国签署了关于交流财政信息的谅解备忘录。加拿大最近正在同多个国家就交换有关洗钱和资助恐怖主义的活动信息谈判谅解备忘录。哥伦比亚已同玻利维亚、巴西、哥斯达黎加、法国、危地马拉、巴拿马、葡萄牙、西班牙、联合王国和委内瑞拉签署了交换金融情报国际协议。意大利与相应的外国机构签订了为交换与可疑交易有关的信息提供便利的 12 项谅解备忘录。墨西哥签署了 19 项关于提供国际司法互助的双边条约，并且是多个有关提供司法互助的国际公约的缔约方，另外还同法国、西班牙和美国签署了交换金融信息的协议。巴拿马同以下国家签署了有关在调查可疑交易中互相交换信息的谅解备忘录或其他合作协议：比利时、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、多米尼加共和国、萨尔瓦多、法国、德国、危地马拉、意大利、墨西哥、巴拉圭、西班牙、联合王国和美国。秘鲁同外国机构就交换金融信息问题签署了谅解备忘录，最近一次是在 2001 年与同意大利银行签署了备忘录。斯洛伐克与比利时、波兰、捷克共和国和斯洛文尼亚签署了谅解备忘录。斯威士兰就提供司法互助问题与南非缔结了双边协议。联合王国同许多国家缔结了提供司法互助的条约和协议，另外还可在不需要具体协议的情况下向其他国家提供法律协助。协议具有普遍适用性，涵盖广泛的犯罪行为，包括洗钱。

六、建议

55. 委员会应承认，洗钱、贩毒、其他形式的跨国有组织犯罪及资助恐怖主义之间存在着密切的联系。
56. 委员会应考虑加强联合国打击洗钱的行动，强调毒品和犯罪办事处应在参与对策的相关多边和地区机构和组织合作下继续开展打击洗钱的工作，通过为各国提供训练、建议和长期技术援助使国际反洗钱标准得到实施。
57. 委员会应鼓励各国积极参与地区一级打击洗钱及资助恐怖主义行为的做法，通过毒品和犯罪办事处或金融行动特别工作组类型的地区机构安排技术援助要求，以确保遵守世界银行-国际货币基金组织的协调机制。
58. 委员会应建议各国在起草打击洗钱的立法及通过此立法前征求联合国毒品和犯罪办事处和其他相关机构的意见，确保它符合国际标准。
59. 委员会应认识到，金融情报单位是一个不可或缺的机构，各国应将其打击洗钱的努力集中在该机构。
60. 委员会应鼓励各国尽可能分担为打击洗钱提供技术援助的费用。
61. 委员会应建议各国考虑在全球为确保遵守国际条约义务和大会第二十届特别会议通过的反洗钱措施（大会第 S-20/4D 号决议）所作的努力中，为其他国家贡献其开发的专门知识的价值。

注

- ¹ 《联合国关于通过禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约的会议正式记录，1988 年 11 月 25 日至 12 月 20 日，维也纳》，第一卷（联合国出版物，出售品编号：C. 94. XI. 5）。
- ² 《欧洲共同体官方公报》，L 166 期，1991 年 6 月 28 日，第 77 页。
- ³ 出处同上，第 L 344 期，2001 年 12 月 28 日，第 76 页。
- ⁴ 巴塞尔银行监督委员会，《对银行客户加以应有的注意》，第 85 号出版物（2001 年 10 月）。