

联合国
经济及社会理事会



Distr.
GENERAL
E/CN. 15/1996/3
3 April 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

E

预防犯罪和刑事司法委员会

第五届会议

1996年5月21至31日，维也纳

临时议程项目3*

审查优先主题

控制犯罪收益

秘书长的报告

摘要

根据经济及社会理事会1994年7月25日第1994/13号和1995年7月24日第1995/11号决议提交的本报告提供了犯罪收益所涉的多方面挑战性问题的全面情况，并从政府的角度审查了这些问题。它还总结了预防和控制犯罪收益洗钱和控制这种收益的国际、区域和其他倡议，并阐述了联合国在促进该领域国际合作中的作用。

E/CN. 15/1996/1.

V. 96-82054 (EX)

目 录

	段 次	页 次
导言	1 - 5	2
一、从会员国所收到的信息的摘要	6 - 72	3
二、近来的国际倡议	73 - 81	19
三、打击洗钱活动的新趋势和挑战	82 - 103	21
四、委员会要求采取的行动	104 - 106	26

导 言

1. 经济及社会理事会在其 1994 年 7 月 25 日第 1994/13 号决议中请秘书长与积极在控制犯罪收益领域开展活动的会员国、政府间组织和其他实体建立和保持密切的合作，包括定期的信息交流。

2. 经社理事会还请秘书长就预防和控制犯罪收益的洗钱和控制此种收益的国际、区域和其他行动，包括在全球一级进一步采取协调一致的行动的建议，并就关于控制犯罪收益的经济及社会理事会 1993 年 7 月 27 日第 1993/30 号决议的实施情况，向预防犯罪和刑事司法委员会第五届会议提出报告。

3. 应该记得，经社理事会在其 1995 年 7 月 24 日第 1995/11 号决议中请预防犯罪和刑事司法委员会确保和监测 1994 年 11 月 21 日至 23 日在意大利那不勒斯举行的有组织跨国犯罪问题世界部长级会议通过的《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》(A/49/748，附件，第一、A 节) 的充分执行情况。在同一份决议里，请秘书长寻求与在打击洗钱方面积极发挥作用的其他国际、全球和区域组织及机制进行合作和共同努力，以增强这方面的共同管理与执行战略。

4. 根据上述决议，秘书长请各国政府向秘书处提供，除别的以外，关于预防和控制犯罪收益的洗钱和控制这种收益的信息。

5. 本报告载有会员国所提供资料的摘要并包括了预防和控制犯罪收益洗钱和控制这种收益的国际、区域和其他倡议。报告还强调了洗钱活动方面的一些新趋势和挑战并详尽地阐述了供委员会进一步采取行动的建议。

一、从会员国所收到的信息的摘要

6. 到 1996 年 3 月 30 日，已从下列国家收到答复：阿根廷、澳大利亚、奥地利、白俄罗斯、加拿大、智利、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、德国、希腊、海地、罗马教廷、意大利、牙买加、日本、墨西哥、巴拿马、卡塔尔、沙特阿拉伯、西班牙、泰国、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

7. 若干国家提供了关于通过广泛的新反洗钱政策和法律的信息（澳大利亚、加拿大、智利、德国、希腊、罗马教廷、意大利、日本、墨西哥、巴拿马、西班牙、联合王国和美国）。其他的国家，诸如奥地利、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、牙买加、卡塔尔、泰国和土耳其，正处在提出和通过新立法的最后阶段。一些国家报告说，它们并没有预防和控制洗钱的任何具体立法（白俄罗斯和海地）。

8. 但可以观察到这样的情况：洗钱在许多国家只有与非法的麻醉品活动明显相联系时才成为一种刑事罪行。

9. 一些国家强调了主要工业化国家（七国集团）和欧洲共同体委员会主席设立的洗钱问题金融行动特别工作组通过的 40 项建议所具有的重要性，这些建议是有效率和有效地打击洗钱活动的一项关键文书。其他的国家则确认了为没收所有刑事犯罪活动的收益颁布新的立法的重要意义，强调了利用这些没收的资产资助打击犯罪组织执法活动的可能性。

10. 大多数回函的国家强调了全面和协调的国际合作和建立一个信息交流系统的意义，以及需要协调世界的金融、管理和法律体制以打击严重犯罪收益的洗钱。

11. 阿根廷的反洗钱立法是针对非法贩毒活动而展开的。1990年，阿根廷设立了一个关于控制与贩毒有关的洗钱活动的“混合委员会”。该委员会的任务是向金融机构、市政当局和法院提出建议和意见。国家海关总署、共和国中央银行、税务总局、预防和控制吸毒上瘾和非法贩毒秘书处制定了控管活动。阿根廷还积极参与编写西半球统一的实质性和程序性法律的立法范本。此外，作为1994年12月在迈阿密举行的美洲首脑会议的后续行动，阿根廷在1995年12月担任了关于反洗钱问题部长级会议的东道国。

12. 在过去十年里，澳大利亚已形成了一整套的措施，体现了对该问题采取了一种“全方位系统性”做法。这种做法的主要特征之一是针对有组织犯罪活动，尤其是犯罪收益和洗钱的关键方面进行立法。澳大利亚反洗钱工作是以洗钱问题金融行动特别工作组的40项建议为基础的。旨在执行这些建议的关键立法文献是《犯罪收益法》和《金融交易报告法》。《犯罪收益法》已实施了八年，经证明是与有组织犯罪进行斗争中的有效执法工具。该法允许法院发布命令，根据从某一项犯罪所获收益的价值课以罚金。它还提供了防止挥霍和转移资产的冻结令和用于或直接或间接地来自于某项违反联邦法律的可起诉犯罪的财产有关的没收令。该法向执法调查人员提供了跟踪货币踪迹的新手段。

13. 澳大利亚的《金融交易报告法》确立了向一个称之为AUSTRAC的监测机构报告重大和有嫌疑的现金交易的强制性制度。

14. 澳大利亚还在1991年12月设立了一个没收资产信托基金。从那时起，所有根据《犯罪收益法》和《海关法》与麻醉品有关的条款收回的资产均转入信托基金，而不是转入统一的财政岁入（总额约为2800万澳元）。该信托基金的目的也是为了收集所有来自危害环境的犯罪证券、利润和收益。对广泛的项目均可获得资金。例如，澳大利亚联邦警察获得资助以建立一个基于卫星的船舰和汽车追踪系统，加上基于陆地的无线电频率追踪系统。

15. 澳大利亚是1988年《联合国禁止非法贩运麻醉品和精神药物公约》的

缔约国,¹ 已经签署了 1990 年欧洲委员会《关于洗钱、追查、扣押和没收犯罪收益的公约》并在致力于批准后一公约。澳大利亚认为洗钱问题金融行动特别工作组已为亚洲国家提供了一种用于反洗钱斗争的战略。该战略的一个方面便是设立一个亚洲秘书处,它承担各种职能,包括通过在拟订和执行有效的反洗钱对策方面提供咨询和培训的方式来传播信息和协调援助。澳大利亚正在使用没收资产信托基金来资助该秘书处头三年的业务。

16. 澳大利亚还认为英联邦在促进国际反洗钱合作中发挥着重要的作用。从 1993 年起,英联邦的司法部长和财政部长及其高级官员采取了重要的措施履行英联邦国家元首交付给他们的任务。在拟订示范性反洗钱法律,贯彻洗钱问题金融行动特别工作组的 40 项建议方面做了出色的工作。还就监测英联邦国家反洗钱措施的执行情况的自我评价进程达成了一致意见。

17. 在奥地利,拟议中的 1995 年刑法修正案将改编与有组织的重大和一般犯罪的非法收益有关的法律条款,以及该国司法制度有关的条款。尤其是对刑法拟议中的修订将规定以下的事项:(a) 将所有非法致富的条款合并成一项自动和非惩罚性的制裁条款,它将适用于所有产生非法财政收益的罪行和犯罪组织的所有成员;(b) 引入新型的没收机制,以便促进没收由在国外进行或由不知名的罪犯所进行的犯罪活动所产生的资产和由犯罪组织所拥有的资产;(c) 将在涉外案件中管辖奥地利司法问题的《刑事法典》条款修改成财产法下拟议中的一系列新的行政命令和修改成新的洗钱条款;(d) 根据财产法下拟议中的一系列行政命令调整《奥地利引渡和法律援助法》,以便促进跨国执行这些命令。该修正案还涉及在洗钱不受惩处的国家中进行洗钱的行动,只要这种行动将在奥地利国内能受到起诉。拟议中的修正案的一个关键方面是便利法院确立证据,由涉嫌罪犯承担证明令人怀疑的资产是以合法的方式取得的举证责任。

18. 由某个犯罪组织的成员在成为该组织成员期间所取得的财政收益或由犯罪组织拥有或通过可以惩处行为获得的资金只要能合理地假定该资金是由

那个犯罪组织控制或以某种可惩处的行为获得的资产,便可以予以没收。与洗钱问题有关的刑法并不要求了解一个犯罪组织是如何取得对这种资金控制的细节情况。新的没收条例将规定,必须确保可以没收一个犯罪组织的资产,而无须当局明确说明取得某项金钱收益的罪行。对在奥地利境内发现属于某个外国人,而对之不存在国内司法管辖,或已知它们来自犯罪行为,但又不能确定为属于某个具体罪犯的资产也将没收其收益。洗钱也将加进可惩处行动的清单,而不管法律是否适用于该犯罪的地点,只要最初行动是在奥地利犯下的。

19. 白俄罗斯没有控制洗钱和利用犯罪收益的机制。由于金融活动领域里的立法不充分和在其刑事立法中缺乏洗钱的法定定义,或由于自然人或银行机构对这种活动负有责任,白俄罗斯已开始遇到黑钱合法化的问题。为了成功地打击洗钱,需要考虑到金融和刑事方面,因为追查这种钱并将其从流通中撤出是遏制有组织犯罪集团的非法活动的一个关键因素。白俄罗斯没有对在该国领土上犯有严重罪行而在国外避难的罪犯进行引渡的法律。还有必要考虑在那些负责管理金融和经济部门的机构和那些负责确保遵守刑事法律的机构之间加强合作。

20. 在加拿大,虽然贩毒被视为是最重要的非法资金来源,但黑钱也产生于其他的犯罪活动,例如欺诈、伪造和走私。洗钱是通过银行、对不动产的投资、贵金属、商品、保险、债券和外汇,以及通过使用广泛的国际金融网来进行的。1990年,加拿大政府设立了一个由公营和私营部门代表参加的关于反洗钱问题咨询委员会,以便对加拿大采取的打击洗钱措施进行监测和提出改进建议。

21. 犯罪收益领域里的实质性立法在加拿大仅属于联邦政府的管辖权,并见诸《刑事法典》、《食物和药品法》、《麻醉品控制法》和《犯罪收益法》。《犯罪收益法》界定了两类罪行,即既定的贩毒罪行和与洗钱有关的企业犯罪罪行。它规定了搜查、查封和扣留犯罪收益从而予以没收的条款。犯罪没收计划是以定罪为基础的。裁定没收的决定是在对被告进行判决的阶段作出的,而只有当法院无

可置疑地确信该财产是由犯罪收益所构成时才作出这样的裁定。它规定了在被告不在场或没有定罪的情况下,如果特定的先决条件成立的话,对目标财产进行处置的可能性。在这些情况下,被告无需在加拿大,虽然证据的标准仍然是无可置疑原则的证据标准。

22. 犯罪收益被界定为在加拿大境内外的任何财产和利益好处,而不管是直接还是间接地由于以下情况而获得和取得的: (a) 在加拿大犯有某项企业罪罪行或某项指定的贩毒罪行; 或 (b) 如果发生在加拿大本会构成企业罪罪行或指定的贩毒罪行的在随便什么地方的某项行为或不行为。洗钱罪可以根据刑事起诉书提起公诉,最长判处 10 年监禁,或可以通过即决判决,最长判处 6 个月的监禁,或处于 2000 加元的罚金,或两者并罚。

23. 《犯罪收益法》确立了金融服务业的记录保持要求,以便促进对罪行的调查和起诉,并规定凡违犯或不遵守该要求均属犯罪。该法要求金融机构在同一个人在同一天内的现金交易总额达到 10,000 加元或以上时保持大额现金交易的记录。还要求核查与金融机构进行交易的个人的身份,而不管他们是代表他们自己,还是作为其他一些实体的代表进行的交易。加拿大的银行和金融机构总的来说有义务保守与客户交易过程中获得的信息的机密;但是根据犯罪收益法,它们可以报告洗钱的嫌疑情况,而无需担心负这种报告的民事或刑事责任。

24. 加拿大在 1993 年修改了《刑事法典》,提供了一项根据司法授权保护与侦听私人口头交谈和电信的办法。为进行调查起见,法院可以授权进行电子像象监视,侦听蜂窝移动电话通讯和使用拨号记录器和电子跟踪装置。

25. 《扣押财产管理法》于 1994 年 9 月在加拿大生效。它在加拿大政府内提供了一项结构,据此它可以与当地和国际的执法机构合作,以便查明,扣押,管理和处置由犯罪活动所产生的被没收财产。其条文允许加拿大的执法机关和其执法机构参与了调查导致这些财产遭到没收的外国政府分享这些财产。

26. 加拿大银行家协会从 1986 年起就设立和维持了一个洗钱问题金融行

动特别工作组作为银行的咨询机构。加拿大银行已公布了协助雇员贯彻侦察和打击洗钱的适当措施的指导方针。

27. 在智利,制裁非法贩毒的法律确立了一系列防止对贩毒所获得资产洗钱的措施。银行机密在智利不再成为调查的障碍。管理银行机密的机构并不妨碍警察和地方法官为打击洗钱而进行的调查,虽然加快调查需要特别的司法授权。

28. 1994年3月19日,智利政府通过了一项法律对股票市场、金融系统、养老金基金和保险公司加强法律控制的法律。根据在1995年9月20日通过的另一项法律,智利修改了其《刑事法典》,以便规定将受到更严厉制裁的刑事罪。

29. 克罗地亚遵守所有的国际条约,并在致力于与其他国家的警察缔结新的协议,尤其是那些关于联合打击所有类型的国际犯罪,例如有组织的犯罪和贩毒,以及国际工业和金融犯罪的协议。此外,克罗地亚正在积极参与国际会议、大会和工作组,从而对打击所有类型的国际犯罪作出贡献。内务部参与了起草新的刑事立法,包括《洗钱法》、《刑事法典》、《有组织犯罪法》和《贩卖毒品法》,它们将与联合国的建议保持一致。

30. 古巴通过的立法允许更为自由地引进外国资本和扩大投资的便利。这些措施加上旅游业的增长使人们担心是否有可能出现涉及来自非法活动的洗钱活动。虽然古巴的刑法并没有规定一项专门有关洗钱活动的罪行,但刑法中有一项罪行的定义完全适用于它,即成为事后从犯的罪行。通过将参与主要犯罪的概念扩大到任何曾出主意以便更有效地从事可惩处的行为或在犯罪行为发生之前承诺隐藏罪犯或所获物件或消除遗留痕迹的人,对共谋便可加以惩处。还有一些其他条款补充了上述的条款。人们有义务报告知道的犯罪行为,倘若没有这么做,也对未报告一项罪行的罪行作了规定。这一立法中所述及的其他罪行是为犯罪目的和非法致富而结社。在犯下任何这种刑事罪行时,还有可能裁定没收从该罪行中获得的资产。一系列将在银行领域里予以遵守的具有行政性质的规章正在制订之中,而且已作出努力,以最有效的方式培训被分配去履行这些职责的人

员。

31. 塞浦路斯打算在1996年向其众议院提交一个称之为“对隐藏、调查和没收来自某些犯罪活动的收益作出规定的法律”的法案。塞浦路斯已在1990年3月批准了《1988年公约》。1992年6月，颁布了使那一公约条款生效的立法。1995年，塞浦路斯还批准了《欧洲委员会公约》。

32. 从1988年起，塞浦路斯中央银行向金融部门发出各种旨在打击通过金融系统洗钱的通知和建议。从1990年9月起，要求在塞浦路斯的所有银行，无论是国内银行还是在国外的银行，都要向塞浦路斯中央银行提交一份月度报表，说明它们的现金存款和每一笔交易超过相当于10000美元金额的非同寻常的资金转帐。根据中央银行的要求，所有的银行已调整了它们的计算机化财会系统，以便所有超过这一限额的现金存款在交易时会单独列出。迅速察觉现金交易异乎寻常地加强了银行的能力，它们可以监测和鉴别所有可能旨在清洗非法资金的可疑交易。从1994年12月起，银行根据中央银行的要求，任命了一系列管理人员担任洗钱问题守约官员。中央银行与商业银行协会密切接触，以便协助编写一部旨在预防为洗钱而使用银行系统的行为守则。此外，中央银行正在不断地作出努力，通过以下方面增强对洗钱的意识：(a) 将显示可疑交易示例的大量单据散发到各银行，这些交易伴随着警告信号和参与洗钱的客户的典型行为模式；和(b) 组织根据其自己的倡议举办的培训研讨会和敦促各银行促进它们自己银行内的培训系统，以便及时识别和预防旨在为清洗从犯罪活动得来的资金所进行的交易。

33. 在德国，针对洗钱颁布的新的刑事条款宣布犯罪组织成员所进行的所有主要和次要犯罪活动的收益进行洗钱是犯法行为。这些条款与欧洲委员会公约第6条的目标相一致。新的刑事条款依据这样的假设：洗钱可以界定为使用由合法的金融市场提供的机会，有计划有步骤地掩饰非法资产，以便保护这些资产不受刑事诉讼当局的扣押并保存它们的经济价值。这些条款根据1988年公约

对“隐瞒来源”的刑事罪行的要素和获取、拥有或使用从某些原发罪行所获之物品的要素进行了区分。新的立法宣布妨碍或阻碍刑事诉讼当局掌握来自某些刑事犯罪的资产为非法。它还将妨碍或危害追查、没收、充公或扣押犯罪财产或侦察其来源的行为视为犯罪行为。与获取、拥有或使用从犯罪行为所获之物品截然不同,存在着可受惩处性的限度,虽然非法性将取决于罪犯在获取该物品时了解其非法来源情况。因此事后知情不能归罪于该罪犯。未遂的洗钱也是一项可以惩处的罪行。根据该立法,钱可以没收,尽管可以裁定没收以外的措施(扣押资产或扩大的没收),以便剥夺罪犯非法获得的财产。

34. 德国近来考虑扩大洗钱犯罪行为的要素,办法是修改原发罪的目录,以便确保更有效地对罪犯提起公诉。德国《刑事法典》预见到了在国外犯下原发罪的案件中的洗钱的可惩处性。如果罪犯自愿交待其了解的情况并大有助于对该罪行或洗钱的原发罪行的可能侦察,从而不仅仅尽了他自己的力的话,法院可以酌情减轻惩罚或免于惩罚。就这些特权创造了一种奖励举报可惩处的洗钱罪而言,其动机是促进更为有效地镇压有组织的犯罪。现已发现有将洗钱活动转移到金融交易所,尤其是转移到高质量的奢侈品和贵金属交易的趋势。这种旨在清洗犯罪收益的活动根据德国的法律是要受到惩罚的。

35. 希腊表示希腊议会近来通过的一项法律载有关于防止和制止使犯罪活动收益合法化的条款和其他的刑事条款。

36. 在海地,没有控制犯罪收益洗钱的刑事条款和条例。海地认识到贩毒和有关的犯罪活动在全世界有了巨大的发展,因此必须解决这一问题。

37. 罗马教廷指出,梵蒂冈银行和意大利财政部之间就打击可能出现的洗钱交易的措施达成了一项协议。

38. 意大利已通过了具体的立法,在国家一级和国际一级打击有组织的犯罪和洗钱。它已宣布以替换货币和重新投资于合法经济活动的形式出现的洗钱均系犯罪活动。为了确定公司所有权和企业业主的实际地位,以及为了收集关于

购买和转让公司实体的信息，已采取了关于有优先购买权的措施。意大利立法机关责成公证人员和城镇的书记官将公司资金和股份的转移情况以及商业许可证的转移情况通知当地的警察当局。该法律还载有旨在确保公共行政管理透明度的条款。

39. 在意大利，涉及属于黑手党类型的组织或与它们进行合作的人的案件中的定罪和优先购买权的非法获得的动产可予以没收。这种没收可以在本着善意，充分尊重被告和第三方权利的情况下通过司法程序来进行。意大利管理银行机密的机构并不妨碍警察和地方法官为打击洗钱所进行的努力。管制使用现金超过 2000 万里拉的立法确保了识别银行和金融经纪人的身份，并迫使他们承担义务将所有可疑的交易通知当地的警察当局，而不会受到刑事和行政的制裁，因为他们的合作免去了他们的刑事责任。意大利立法载有具体条款设想到电子监视、暗中行动和管制交付的可能性。此外，意大利已设立了一个调查机构，专门负责有组织犯罪的情报工作，以及经济问题和洗钱。特别制定的法律还确保了对给予合作的证人的保护和对有组织犯罪的受害者的赔偿。

40. 意大利议会正在研究“1994 年社区法”，该法设想了将洗钱的法律扩大到其他严格的金融活动和职业，以便打击非法交易。

41. 在国际一级，意大利正在与洗钱问题金融行动特别工作组、欧洲委员会、欧洲联盟进行合作，并充分执行它们的建议和指令。意大利还与包括联合王国和美国在内的其他国家签署了一系列双边协议。这些协议设想根据专门的预防犯罪法律扣押和没收动产。

42. 牙买加已批准了《1988 年公约》，并已决定采用美洲国家组织关于洗钱的示范条例、加勒比金融行动特别工作组的 21 项建议和洗钱问题金融行动特别工作组的 40 项建议。牙买加议会目前正在审议一项旨在使洗钱成为一种犯罪行为的法案，而且预计该法案很快会获得批准。牙买加已在牙买加警察部队内创立了一个资产追踪和洗钱股。与此同时，正在重新组织牙买加警察部队的诈骗专

案队以处理金融诈骗和白领犯罪问题，并与加勒比金融行动特别工作组进行了协作。对该国家方案的评价将在1996年10月进行。

43. 日本认为控制犯罪收益应与镇压产生这种收益的犯罪、没收非法收益和预防隐瞒资金和洗钱联合起来进行，而且应保证货币交易的透明度。与此同时，应以最有效的方式贯彻这些措施，并考虑到每一个国家的犯罪趋势和情况。此外，这些措施必须符合每个国家的基本法律制度，并反映受害者的利益。日本的《刑事法典》规定没收和“收缴同等的价值”（罚款）适用于除极小的罪行以外的所有罪行。1992年生效的《反毒品特别法》控制因贩毒罪所产生的非法收益。大藏省和其他有关的行政机构控制和监督所有的金融机构。要求它们仔细地鉴别客户，对特定的交易给予特别的关注，并将特定的文件存档。此外，一个控制某些种类的资本交易运转的系统目前正在运行。对涉嫌与毒品有关的交易进行报告具有强制性。日本并没有一个银行保密法，金融机构与调查当局进行合作，后者凭借着法官发出的搜查令，可以搜查和查封交易证据和这些金融机构保存的其他文件。尽管为确保金融机构的透明度已作出了重大的努力，但由于在商业交易中往往用大量的现金进行支付，犯罪组织可以容易地以那种形式使用它们的非法收益。这种商业惯例是减少被清洗的资本金额的尝试中被考虑的一个因素。

44. 日本认为国际合作对有效的镇压犯罪活动是不可或缺的。此外，日本政府始终努力促进与其他国家的双边合作。

45. 关于联合国预防犯罪和刑事司法方案的实际方面，日本认为促进在会员国之间的信息交流对控制犯罪收益是极为有益的。因此信息交流在该方案未来的工作中将享有优先地位。在那方面，委员会在其第五届会议上应充分讨论具体的方法，例如收集和交换资料的框架和专题，而不是仅仅请会员国提供不确定的资料。

46. 墨西哥采取了各种措施和实施了一系列的行动来预防、侦察和打击洗

钱,考虑到洗钱的主要来源之一是贩毒,贩毒的巨大收益正在被输入国家的金融和商业系统,这一进程因国际金融系统技术的日益复杂化而加剧。有组织的犯罪利用了缺乏国际协调和用于打击的方法不先进的弱点。墨西哥意识到洗钱现象的增加也是因为金融、银行和税收管理机制存在着弱点。从 1990 年起,墨西哥在国家一级作出反应,将旨在处罚洗钱的条款并入其立法,并对任何携带总金额达 20000 美元进入该国而没有申报的人处于刑罚。公共检察部和财政和公共信贷部之间关于危害公共健康和安全罪的协作协议通过检查税收的方式为侦察涉嫌参与洗钱的活动提供了可能,据此可以获得进行指控的充分资料。1993 年 10 月,在银行部门实施了非强制性的建议,其目的是掌握可疑活动的细节并查明这些活动。

47. 1995 年 11 月 30 日,总统通过参议院向联邦议会提交了一份刑法改革法案,它将洗钱确立为一项独立的罪名,即一种不再仅仅与财政收入罪相联系的非法行为。与此类似,对管辖银行、股票市场和金融活动的法律和财政法已作相应调整。

48. 墨西哥在这一领域遵循的两项战略如下:(a) 建立情报和信息交流的渠道,据此可以扩大每一个国家的知识基础并与拥有更先进技术的国家增进交流的进程;和 (b) 在打击刑事活动领域进行国际合作,这些刑事活动阻挠各国政府履行它们促进人权、基本的自由和民主决策进程的承诺。

49. 在国际一级,与其他国家达成的相互法律援助和海关合作条约已经生效。1995 年 5 月,已经与美国就交换关于通过金融机构进行的通货交易的信息签署了一个相互援助协议,不久将与法国签署另一个协议。与美国之间已就分享从该国贩毒者没收的财产签署了一项双边协议。墨西哥将使用该收益购买打击贩毒和吸毒上瘾的设备和金融方案。

50. 在墨西哥,没收财产的司法概念的适用已受到宪法的禁止。然而,在普通司法问题上适用于联邦区和在联邦司法问题上适用全国的《刑事法典》规定

了扣押犯罪的工具、物件和收益的司法概念，为此目的，《联邦刑事程序法典》授权联邦公共检察部监管犯罪工具或来自犯罪或构成犯罪收益或图案标志或与犯罪可能有关联的财产，以便随后请主管的司法当局就没收这种财产作出裁决。

51. 巴拿马近来通过了将洗钱作为犯罪行为的立法。它重申了其在 1995 年 4 月 29 日至 5 月 8 日在开罗举行的第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会上所阐述的看法：巴拿马象其他发展中国家一样，要求联合国预防犯罪和刑事司法方案提供更多的技术援助。

52. 卡塔尔报告说，其主管当局正在采取适当的措施，在经常的基础上通过国际协议、协调和合作以及通过交换有组织犯罪的信息来执行联合国在控制犯罪领域里的建议。主管当局还正在研究禁止犯罪收益洗钱的立法。内政部与卡塔尔中央银行合作，采取措施打击这种收益的洗钱。结果，中央银行于 1994 年向在该国开业的银行和交易所发出了两份包括打击洗钱措施在内的通知。

53. 近年来，西班牙不仅使其立法符合《1988 年公约》提出的标准，而且还符合洗钱问题金融行动特别工作组的 40 项建议。一项规定预防洗钱措施和相应条例的具体法律已由敕令宣布并公布在 1995 年 7 月的官方公报上。将于 1996 年 5 月生效的西班牙的《新刑事法典》在与接受偷窃物品和类似行为有关的条款下界定了与一项严重犯罪有关的一般洗钱罪。一些创新包括拓宽惩罚的范围，更为精确地界定可受惩处的行为，包括严重的犯罪活动（卖淫、欺诈、恐怖主义、偷税漏税罪等）和目前的《法典》增加了与贩毒有关的洗钱罪的刑罚。尽管可能看来预计的刑罚严厉性没有改变（监禁一至六年），但新的《法典》并没有设想自动的减刑，这意味着事实上的刑罚更为严峻。在《新刑事法典》在 1996 年中期生效之前，只有为贩毒收益洗钱可以在西班牙提起公诉。

54. “清洗”一词在西班牙立法中并不存在。目前的《刑事法典》提到了接受偷窃物品。在新的法典中使用了同样的术语，它涉及“接受偷窃物品和其他

类似的行为”。人们意识到，这种术语可能会引起误解，因为它在其他语言中可能是不明确的。

55. 西班牙的立法包括了对某些类型的行为的惩罚，例如过失、教唆和占有，尽管《1988年公约》和1991年欧洲共同体《洗钱问题的指令》并没有坚持对这种行为进行强制性的惩罚，而是将它留待各国选择。西班牙的立法对有组织的团伙犯罪的案件规定了极为有用的额外措施，以及增加了施加的刑罚，例如解散该组织，关闭其经营场址，暂时停止其活动和取消其成员的职业资格。

56. 泰国重视预防和控制犯罪收益洗钱以及镇压毒品罪。它已经制定了两项惩处这些罪行的法律：《关于镇压与毒品有关罪行中的罪犯的措施的法令》，它授与当局追踪、扣押和没收罪犯财产的权力；和《关于在刑事问题上相互援助的法令》，它促进泰国的执法机构和外国的执法机构之间在收集情报和对刑事罪犯诉诸法律程序方面的国际合作。

57. 拟议中的关于对隐藏或改变与犯罪有关的财产进行预防和镇压的法令已提交泰国国会审议和批准。该拟议中的法令将创立一个专门的办事处管理与隐藏或改变与犯罪有关的财产的数据。该办事处将接收和分析来自金融机构、政府机关和负责说明交易涉及的价值高于《行政条例》所作规定或就交易与犯罪有关的怀疑提出适当理由的官员的报告。

58. 新的法令对为隐瞒或掩盖与犯罪有关的财产的获取和来源或者对该财产的任何权利的转移而转移或接受上述财产转移的人将判处1年至10年的监禁或不超过200,000铢的罚款或二者并罚。根据新法令，与一个或一个以上其他犯罪人员共谋的人应判处不超过5年的监禁或不超过60,000铢的罚款，或二者并罚。在这种案件中，如果罪犯是一位政府官员，这种罪行的刑罚将是三倍。拟议中的法令还规定，与犯罪有关的财产，包括由该财产所产生的利息，在法院作出有罪判决之后将成为国家财产。

59. 一个关于洗钱的法案在土耳其的大国民议会正处在最终定稿过程中。

然而，土耳其政府签署的国际安全协议包括了就预防和控制洗钱交流信息的条款。土耳其支持这一领域所有的国际倡议，已经签署了《1988年公约》，并且是洗钱问题金融行动特别工作组的正式成员，它赞同其1991年的40项建议，而且自那时起已开始研究如何制订新的立法和对现有的法律和条例作必要的修改以便执行这些建议和批准《1988年公约》。1991年6月，对外汇管理条例作了修正，以便取消关于对进入该国的外国货币不加限制或不调查其来源的条款。这些修正还要求银行和专门的金融机构向主管当局报告超过50,000美元或其同等价值的土耳其里拉和外币汇往国外的情况，除非是进出口和无形交易的情况。

60. 土耳其试图加速始于1992年的将洗钱定为一项可受法律惩处罪行的筹备工作。为此在有关各部和公共实体所作出贡献的基础上拟订了一个法律草案，称之为《关于预防非法贩运麻醉药品和精神药物和洗钱的法律》，它还将批准《1988年公约》。该法律草案主要特征可以归结如下：(a) 将以更为广泛的定义将洗钱确定为一种罪行，涵盖了作为货币和金融证券的犯罪收益和从任何犯罪活动取得的财产和收益；(b) 列入了比现有条款范围更为广泛的没收条款；(c) 有冻结和扣押资产的专门条款；和(d) 首次引入了控制交付。该法律草案将规定公司的刑事责任并载有关于可疑交易的专门条款。它还设立了金融犯罪搜查和检查局，它将成为一个直接隶属于总理办公室的专门机构，负责打击洗钱。金融犯罪搜查和检查局将既雇佣执法人员又雇佣金融专家。此外，它还将与安全总局、海关当局、司法部、财政次长和其他主管部门保持密切的工作关系。金融犯罪搜查和检查局将创立成一个有权从包括公共实体在内的金融和非金融机构以及从个人那里接收各种信息和文件的机构。它还有权制定报告交易的一般制度。

61. 联合王国极为重视打击洗钱和没收犯罪收益的行动。近年来它已采取了一系列范围极为广泛的主动行动，以加强其自己的反洗钱和没收制度。它还处于这一领域国际活动的前列，每当有可能便热衷于促进国际合作，以打击洗钱和

没收由此产生的收益。

62. 近来已采取了许多措施防止罪犯使用联合王国的金融体系进行洗钱。这些措施包括：将基于所有严重犯罪的洗钱宣布为犯罪；在 1990/91 年为银行、房屋互助协会和保险及投资业公布了《洗钱问题指导说明》，并在 1995 年 2 月公布了它们的最新修订本；建立了国家犯罪情报处，作为接受和传播来自金融机构和其他来源的关于涉嫌洗钱的揭发材料的中心；并为信贷和金融机构设立了一个反洗钱管理体系，以此作为执行欧洲共同体《洗钱问题的指令》而采取的一部分措施。此外，联合王国还制订了全面的立法，以追踪，冻结和没收贩毒和所有其他严重犯罪的收益。该立法近来已因 1995 年的犯罪收益法而得以加强。

63. 联合国王国从一开始就积极地参与洗钱问题金融行动特别工作组工作。它继续在诸如欧洲委员会的论坛上十分关心洗钱和没收政策问题。它制订了全面的立法协助其他司法机构追查、冻结和没收所有严重犯罪的收益（后两者是建立在互惠的基础上的）。为鼓励在没收方面进行切合实际的合作，它已经采取的实际步骤包括：在 1991 年执行和批准了《1988 年公约》；在 1992 年（作为第一个这么做的国家）批准了《1990 年欧洲委员会公约》；从 1988 年 2 月起缔结了 29 个双边没收协议，而同时又在寻求与其他许多国家达成协议。

64. 1986 年 9 月生效的《贩卖毒品罪行法》载有联合王国法律中的第一批洗钱条款。这些条款并入 1994 年的《贩卖毒品法》，该法规定任何人协助他人掩盖贩毒收益的真正特性是一种犯罪。1994 年法首次规定了有关破坏调查的罪行，旨在抓获向嫌疑犯透露正在进行调查消息的金融机构雇员和其他的人。

65. 《1993 年刑事司法法》的洗钱条款的主要目的是使联合王国能够执行欧洲共同体《洗钱问题的指令》。根据该指令的条款，就贩毒收益而言，执行具有强制性，虽然成员国只要愿意可以扩大执行以包括其他严重犯罪的收益。由于在联合王国开始执行欧洲共同体的指令之前《1986 年贩卖毒品罪行法》和《1990 年刑事司法（国际合作）法》已经生效，必须对现有的立法进行审查以确定可对

它进行补充的地方，就象对《1988年公约》所做的一样。

66. 《1993年法》为将清洗除贩毒以外的严重犯罪的收益宣布为犯罪，确定了范围广泛的新罪行。对于未向当局检举另一涉嫌参与洗钱的人，这个新罪行限于贩毒和恐怖主义基金的收益。因而总的来说，对于未检举另一涉嫌参与洗钱的人，这不构成犯罪。

67. 只有宣判了某人犯有《1994年法》界定的贩毒罪之后才能根据该法对其作出没收的判决。《1994年法》包含着对联合王国法律来说是新的特征。其中之一是它为了没收一个来自贩毒，包括该被告从未被宣判犯有的贩毒的全部收益而创立的权力。它还含有对可以用来履行没收令的资产发布收取费用命令的权力。向诸如股票和互惠投资公司的单位价值的资产收取费用的权力仿效了民法中强制执行民事判决的现有权力。在根据该命令确定要收回的金额时，法院可以考虑罪犯在过去六年里向家庭、同事和其他的人赠送的任何赠品和被告在任何时候从贩毒收益中赠送的任何赠品。当强制执行没收令时，就可以从它们的接受者那里没收这种赠品的价值量。贩毒调查所特有的新的调查权力是提供资料的命令和搜查授权。在1994年的《贩卖毒品法》中作了合并的这两种手段使警察和海关在仍没有合理的理由相信犯下一项具体罪行之前的调查初始阶段就获得机密的银行资料和其他资料，而且它们在调查贩毒收益的金融调查中极为有用。

68. 《1994年法》还为高等法院创立了新的权力，它可以向一个在定罪后但又在发出没收令之前死亡的人发出没收令，并可以向一个在定罪前或定罪后潜逃的人发出缺席没收令。

69. 美国坚定地致力于国际协调和合作以打击跨国犯罪，为此拒不让罪犯享有他们犯罪活动收益的好处，并宣布隐藏和清洗所有严重犯罪收益的活动为非法。

70. 美国认为，规定没收从犯罪活动所获得收益的立法应配之以一系列打

击国际犯罪,尤其是有组织的跨国犯罪的起诉措施。扣押和没收一个犯罪组织非法获得的资产并将这些没收来的资产用于摧毁犯罪组织的执法努力为起诉个别的罪犯提供了重要的对应措施。

71. 美国认为关于犯罪组织的立法中的缺口约束了对罪犯有效地提起起诉,并制约了国内及国际执法努力的成功。正如 1994 年 6 月 18 日至 20 日在意大利科尔马约举行的关于预防和管制洗钱和使用犯罪收益: 全球行动国际会议的报告 (E/CONF. 88/7) 中所指出的那样,对各国来说,重要的是拥有广泛的法律和技术,以便调查和起诉各种各样的犯罪,包括洗钱和清洗非法所得资金的阴谋。

72. 美国坚决支持联合国和其他全球和区域旨在促进世界金融、管理和法律体系协调,从而能更为有效地控制严重犯罪收益洗钱的努力的倡议。它还鼓励各国采取和执行这种措施,并支持建立进一步援助国际社会的机构,以挫败绕过反洗钱法的日益复杂的活动。

二、近来的国际倡议

73. 通过《1988 年公约》不仅仅标志着动员国际社会打击非法贩毒战斗中的第一个决定性的步骤,而且还界定了洗钱罪并要求公约的缔约国将它们严厉地规定为将受到严惩和予以引渡的严重刑事犯罪。公约呼吁建立鉴定和追踪机构,以及提供银行、金融或商业记录的程序,而同时又禁止各国以银行机密为由拒不采取行动。

74. 建立洗钱问题金融行动特别工作组是为了检查打击洗钱的措施。到 1995 年 11 月为止,洗钱问题金融行动特别工作组的成员已有 26 个国家或地区、欧洲联盟和海湾阿拉伯国家合作委员会,它们代表着世界主要的金融中心。洗钱问题金融行动特别工作组的 40 项建议加强和补充了《1988 年公约》的条款和巴塞尔银行条例和监督制度委员会在 1988 年通过的原则,尤其是关于在金融

系统和执法部门之间和在国际合作领域里的今后合作的原则。

75. 1995年，洗钱问题金融行动特别工作组完成了对其成员就执行40项建议所取得的进展而进行的第一批相互评价。第二轮这样的评价在1996年开始，注意力的中心放在每一个成员国反洗钱措施的实际效力。

76. 40项建议除了鼓励各国成为《1988年公约》当事国，颁布并不违反洗钱问题金融行动特别工作组指导方针的金融立法和在调查和起诉方面加强多边合作之外，还将注意力集中在改善打击洗钱的国家法律体系，在理解金融体系最为广泛含义的基础上增强其作用和加强国际合作。除了设立于1993年的加勒比金融行动特别工作组以外，洗钱问题金融行动特别工作组于1994年底在澳大利亚设立了一个秘书处，以促进在亚洲和太平洋的活动。洗钱问题金融行动特别工作组还继续分析世界资金流动、银行和金融制度和洗钱方法，试图查明便利了洗钱活动的薄弱环节。

77. 洗钱问题金融行动特别工作组使所有在预防和控制犯罪收益洗钱领域里积极活动的国际组织联合起来，在其协调机制方面，在查明有关的国际组织之间合作最为有效的领域上已经取得了重大的进展。在那一方面，显然需要采取国际行动的一个领域是收集关于预防和控制洗钱和使用犯罪收益的国家行动的可靠信息。收集和定期修订关于国家立法、管理措施和从执行这种措施中所取得经验的信息是必要的，它不仅增进了知识和加强了决策，而且还成为业已增加和更为有效的国际合作的基础。在英联邦和其他国际组织提供了投入的情况下，国际刑事警察组织（刑警组织）制订了收集和处理信息的标准格式。

78. 1995年在迈阿密举行的美洲首脑会议上，该地区的国家元首和政府首脑承认洗钱已对维持整个西半球的法律和秩序构成了严重的挑战，并可以危及政府、金融系统和商业的完整性、可靠性和稳定性。在1995年11月30日至12月2日在布宜诺斯艾利斯举行的洗钱问题美洲部长级高峰会议上通过了一项《西半球计划》和《原则宣言》。公报载有促进透明度、监督和执法以便制止

洗钱的标准和原则，还公布了一项原则宣言，与会者在宣言中同意将洗钱确定为一种犯罪行为。它还进一步概述了将针对犯罪企业采取的法律、管制和执法行动。

79. 会议成功地使人们意识到，洗钱不仅仅是一个贩毒问题，它涉及其他各种跨国犯罪，而且洗钱不仅仅是一个执法问题，而且还是一个金融和经济问题，需要采取协调的机构间做法。此外，各国同意设立一个美洲国家组织的工作组，以审议一个打击洗钱的泛美公约。执行该公报将通过美洲国家组织的美洲药物滥用管制委员会来进行。

80. 1994 年和 1995 年间，在联合国主持下举行的均以需要采取有效反洗钱措施为内容的会议如下：关于预防和管制洗钱和使用犯罪收益：全球行动国际会议；第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会；和 1995 年 11 月 27 日至 30 日在布宜诺斯艾利斯举办作为那不勒斯政治宣言和打击有组织跨国犯罪的全球行动计划后续行动的区域性部长级讲习班。

81. 秘书处直接涉及打击洗钱的两个实体，即预防犯罪和刑事司法司和联合国国际药物管制规划署（药管署）已接到了内容大致是那样的具体任务。这两个实体曾在执行它们的各自任务的过程中密切地合作。为了改善这两个实体向会员国提供的服务，预防犯罪和刑事司法司和药管署已在致力于制定一个针对犯罪收益洗钱的全面技术援助方案。

三、打击洗钱活动的新趋势和挑战

82. 全球化是世界在二十世纪最后十年里所面对的一种主要社会经济现象。世界的社会经济空间在技术和组织革新的推动下目前正在经历着影响深远的结构变化。取消管制的进程、新技术、电信的发展和扩大的经济空间和市场开放的创立已严重地影响了发展进程，并带来了可观的生产率增长和新的赢利机会，这不仅是就合法经济而言的，而且也是就有组织跨国犯罪而言的，它们与合

法经济共存并受益于合法经济。

83. 自由贸易协议和区域协定创立了超越国界的贸易和经济区，执行这些协议和协定会更多地将国际贸易作为犯罪组织收益的洗钱机制而加以利用。边界和其他海关控制的开放、开放的银行程序和在这些区域内的进出自由所产生的影响则为将来带来了其他的潜在危险。这些趋势是不能改变的，但是就它们而言，重要的是应该记住，它们可以对小规模的从属经济，尤其是发展中国家的和经济转型国家的从属经济产生有害的后果。

84. 跨国犯罪组织凭借着它们极其腐朽的权力已深深地涉足私有化方案。它们已开始购买前国家拥有的银行、和金融、电信和服务机构，如果不执行有效的对应措施的话，它们会突然地开始不仅仅控制资产，而且也控制国家。

85. 到 1995 年 11 月 1 日为止，119 个国家已成为《1988 年公约》的当事国，而且这一数目在 1996 年仍在增长。许多重要的金融中心已通过遏制与贩毒有关的洗钱的立法。然而仍有众多的重点金融中心没有通过所需的立法或批准该公约。鉴于洗钱做法的近来发展、银行中使用的新技术、和最为重要的是，有组织跨国犯罪的多样性和灵活性及其向其他更为有利可图的领域进行转移的能力，许多国家政府在 1990 年代初通过的针对贩毒的洗钱法律是否充分也是一个大问题。

86. 有组织的犯罪集团正日益显著地成为洗钱方案的一个因素，它们收益的多重来源增加了将货币交易与一个诸如贩毒的单一原发罪相联系的困难。与此同时，越来越多的有组织犯罪组织并不直接管理它们收益的洗钱和转换，而是主要依赖职业货币经纪人。这种经纪人正日益周密地制订出有效的计划以逃避正常的监督、侦察和报告手段。

87. 为了理解目前正以全球规模进行的洗钱，有必要将货币作为一种商品来看待。正如健全的投资组合将包含股票、债券和其他金融证券一样，货币经纪人改变着他们所持有的证券。洗钱业象引起洗钱的基本犯罪一样，是跨越国界

的，而且随着技术使货币汇兑变得更快和更容易这种全球化将有所加剧。如果这种交易发生的话，很少的政府掌握着足以查明和追踪这种交易的机制。除了官员沆瀣一气地参与洗钱交易的金融机构之外，相类似的银行关系和电子汇兑结合在一起使金融机构变得最为脆弱。

88. 分层和综合阶段的洗钱正在使用更先进的技术。现在现金大量涌现，或通过交易所和其他非银行性的金融机构进入金融系统。转移现金不仅通过电子汇兑，还通过数不胜数的各种各样合法和不合法的金融证券，包括信用证、债券及其他证券、最好的银行兑换券和担保，而世界金融系统广为延伸的要素在核查证券的收益人和有效性的能力上却没有并行的增长。

89. 人们越来越忧虑新的银行惯常做法，例如直接办理银行业务，它允许客户借助由银行提供软件的计算机操作通过他们的账户直接处理交易。这一系统限制了银行的监测账户活动的能力，例如涉及联名账户和曾经是传统的分层方法的经手银行方案的交易。资金的收益者现在可以在不经银行人员审查的情况下操纵该资金的最终接收者的身份。经手银行本身对管理者造成了神秘的问题，它创造了储户单方面在帐户内创立帐户的能力，甚至是对于一个银行内的某种银行的脱机客户提供类似于银行服务的能力。这些新的银行服务可以限制原来系统的效用，原有系统允许关于原汇兑方和接收方的信息随电汇资金一起传送。

90. 非银行的金融系统在世界大多数地区仍受到参差不齐的管理，尤其是在现金的投放阶段。非银行的金融机构包括各种各样的交易所、支票兑现服务机构、保险人、抵押人、经纪人、进口商、出口商、贸易公司、黄金和贵金属经销商、赌场、快递服务、其他具有各种程度的复杂性和能力的货币移动机构和其他地下银行系统。

91. 控制的努力正在受到创立新的、独立的电子汇兑的激烈挑战，其中的一些是为成群成簇的小银行服务的。报告和经济指示数字一般来讲并没有反映出在这一金融系统内转移的资金量，因为设计这种交易就是为了置身于行政控

制和其他报告的范围之外。

92. 电子高速公路现在联系着世界范围的银行和非银行金融机构，以便促进扩大世界贸易和金融服务，这就使来源银行确立利益所有人和其他资金来源的身份的问题更具有优先地位。对电子汇兑的控制甚少，而且还存在着一个使情况复杂化的问题，银行和非银行的来源越来越依赖于从管辖范围上来讲属于外部主要金融中心，它们对洗钱和其他金融犯罪没有适当的控制。

93. 通过智能卡和互联网络将基于微晶片的电子货币用于金融交易在国内和世界支付系统中正在呈现出潜在重要地位。这些基于微晶片的电子计算机支付正在迅速地出现。电子计算机支付可能将很快成为主要支付手段——目前用于购买的货币、支票、信用卡、借贷卡和自动的票据交换所汇兑——新增内容。

94. 新的电子计算机支付的一项重要特征是它们包括了一种新形式的货币，即电子计算机货币，它被设计成纸币的电子模拟物。电子计算机货币包括通常货币的特性：价值贮存、交换媒介、记账单位、不具名、和易于使用。但是还增加了特性：汇兑迅速（几乎在顷刻之间就从一个地点电汇到另一个地点）、用电子货币替代纸币和其他物理支付手段。这显然是对支付机制的一种创新性增加内容，但它需要引起密切的关注，因为使用微晶片和电信技术为执法增加了一些影响深远的新领域。

95. 报告条例必须全部予以重新设计以包括报告以电子形式通过互联网络向其他国家移动或以一张小小的智能卡或电子钱包跨越国界的货币。在这些领域里可能出现的执法问题包括欺诈、伪造和计算机作案。此外，成为电子计算机支付技术一个方面的高速、世界范围的汇兑增加了追踪犯罪活动和收回贩毒收益的执法能力的复杂性。

96. 管理人员、洗钱问题调查人员和国际决策机构正面临着不仅不知地理疆域和每天 24 小时营业，而且日益交织在一起的银行界的严重挑战，因为庞大的跨国银行不仅通过分行和附属网络，而且通过跨越全球的对应关系扩展它们

的势力范围。

97. 所忧虑的不是最大银行的增长或支配地位，或是它们的网络的扩张，而是审慎监督的标准是否在这一对应银行网络的每一个联结点得到遵守。在每一个管辖区域出现能够成为超级银行电子高速公路上活跃角色的积极金融服务业使人们更为重视在来源银行否决性交易。现在还不能相信，目前的了解你的客户政策的范围是否足以在大多数金融交易的来源点对它们加以涵盖。

98. 对海外银行的管理也日益引起忧虑。对这种机构发放许可证的许多管辖区域作出绝对机密的保证为操纵这些机构移动和掩饰或形成非法收益提供了可能，而且对它们加以管理仍存在着太多的问题。

99. 注意力也正在集中在以下的问题上：伪造货币和其他的金融证券，尤其是债券；走私的激增；可疑的犯罪集团购买银行和其他金融机构；犯罪分子转向使用较小的受到监测较少的银行；和诸如直接办理银行业务和通过性银行等新技术和电子现金系统的复杂使用。正在许多司法管辖区发生的金融犯罪和洗钱带有不同程度的规律性，而一些国家政府仍没有将所有形式的洗钱宣布为犯法。一些政府还没有向中央银行和其他机构赋予足够的管理权威；许多政府没有适当的数据系统对它们领土上的趋势和所使用方法进行监测；许多政府尚未就相互之间的法律援助制订适当的条款。

100. 必须记住，洗钱对有组织的犯罪是必不可少的，它必须将其非法所得的收益转化成可用的资源。不能花出去的利润就不是利润。因此，必须以一种全面和平衡的方式对该问题的这一方面予以适当的考虑。在许多国际论坛上就将洗钱（它通常伴之以强行没收）的原发罪范围从贩毒罪扩大到其他严重犯罪的问题已进行过许多讨论。这一点尤为重要，因为原发罪是洗钱罪的一个组成部分，定罪将不可避免地需要原发罪的证据。

101. 在仅对具体指定的罪行才允许实行没收的法律体系中，尽可能地扩大原发罪的范围对剥夺非法收益是完全有效的，而在允许对所有一般的罪行都

实行没收的法律体系中，扩大原发罪的范围倒是不一定就至关重要，因为如果已经对原发罪本身作了充分的调查，就已经有可能有效地剥夺非法收益。

102. 在剥夺非法收益的过程中，考虑确保受害者利益的方式也极为重要。在贩毒罪中，由于通常没有受害者，仅由政府来剥夺非法收益将不会引起严重的问题。但对于其他的罪行，例如欺诈和勒索，如果仅由政府受益于被剥夺的资产的话，受害人的利益将受到极大的损害。从这一意义上讲，在就该问题制订立法时，便利的办法将是考虑创立一种政府据以向受害者分配被没收资产的制度。这种分配可以仅限于在起诉中出现的受害者。

103. 也应该适当考虑颁布管理条款，它们可以通过行政和预防措施来防止持有和隐瞒非法收益。在这一方面，审查管理金融机构的行政措施是必不可少的。

四、委员会要求采取的行动

104. 有组织的跨国犯罪的增长和其活动的多样性说明世界金融系统中将会流入金额越来越大的非法收益。决策者、管理人员和刑事司法系统所面临的问题注定会因越来越多地使用为隐瞒和清洗犯罪收益提供了一系列新机会的极为尖端的新技术而变得复杂化。考虑到这些趋势，发展中国家和转型国家的特殊需求将成倍增加和以指数级数增长。预防犯罪和刑事司法司已经以日益增多地请求在预防和控制犯罪收益洗钱领域里提供援助的方式表明了这一点。因此，预防犯罪和刑事司法委员会应会员国的要求，不妨关注加强该司在这一领域里开展更具业务性活动的能力的方式和方法。

105. 正如上文所阐述的那样，迅速变化的形势使得比以往更有必要掌握可靠的信息和知识，它们是在所有各级作出有效的决策和采取有效的一致行动的基础。鉴于预防犯罪和刑事司法司和药管署收集立法方面所做的工作和考虑到经济及社会理事会和大会已经赋予该司的清算职能，委员会不妨考虑授权该

司将其资料收集扩大到预防和控制犯罪收益洗钱的领域。这种职能可以在与其他国际组织合作的情况下履行，建立在国际刑事警察组织/刑警组织和英联邦秘书处已经编写出来的数据收集文件的基础之上。

106. 委员会还不妨鼓励在有关的国际组织之间进行更多的协调和合作，以改进宣传和信息的传播，并促进针对犯罪收益洗钱的行动。

注

¹ 《为通过一项禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约的联合国会议的正式记录，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：E. 94. XI. 5）。