



第五十六届会议

议程项目 96(a) 和 110

部门政策问题：企业与发展

预防犯罪和刑事司法

防止和打击腐败行径及非法转移资金的活动

秘书长的报告*

摘要

本报告由联合国药物管制和预防犯罪办事处联合国国际预防犯罪中心应大会关于防止和打击腐败行径及非法转移资金的活动并将这些资金汇回来源国的第 55/188 号决议的要求编写，其中载列各国和联合国系统相关组织提供的答复，说明它们为执行大会决议以及各项具体建议、特别是关于将非法转移资金汇回来源国方面的建议而采取的措施。

* 本报告是于 2001 年 9 月在规定向大会提交报告的截止日期之后提交的。迟延提交的原因是，认为宜将报告的编写工作推迟到政府间不限成员名额专家组会议（2001 年 7 月 30 日至 8 月 3 日）结束之后，以便计及该会议的任何相关结果。该专家组获大会第 55/61 号决议授权起草就未来反腐败法律文书进行谈判的工作范围草案，并应大会第 55/188 号决议邀请审查非法转移的资金和将这些资金汇回来源国的问题。此后，需等待 2001 年 9 月 6 日至 7 日在维也纳召开的预防犯罪和刑事司法委员会第十届会议续会审议和核准政府间不限成员名额专家组会议的结果。

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-8	3
二. 防止和打击腐败行径	9-88	3
A. 各国采取的措施	9-66	3
B. 联合国系统相关实体采取的措施	67-72	14
C. 预防犯罪和刑事司法委员会第十届会议	73-83	15
D. 拟订反腐败国际法律文书谈判的工作范围草案政府间 不限成员名额专家组	84-88	17
三. 防止和打击转移非法来源资金的活动和退回这些资金的问题	89-120	17
A. 所涉主要问题概览	89-112	17
B. 联合国药物管制和预防犯罪办事处的技术援助活动	113-120	21
四. 结论和建议	121-141	22
A. 结论	121-129	22
B. 建议	130-141	22

一. 导言

1. 大会题为“防止和打击腐败行径及非法转移资金的活动并将这些资金汇回来源国”的2000年12月20日第55/188号决议，重申谴责腐败、贿赂、洗钱和非法转移资金的活动，要求进一步采取国际和国内措施，打击国际商业交易中的腐败行径和贿赂，并进行国际合作以支持这些措施。

2. 大会认识到国内措施的重要性，但同时也要求加强国际合作，特别是通过联合国系统加强国际合作，制订方式方法，防止和对付非法转移资金的活动并将非法转移资金汇回来源国，吁请有关国家和实体在这方面进行合作。

3. 大会同一决议邀请政府间不限成员名额专家组审查非法转移的资金和将这些资金发还来源国的问题，该专家组经大会第55/61号决议授权起草未来的反腐败法律文书的谈判工作范围草案。¹最后，大会请秘书长编写一份分析报告，说明决议的执行情况，提出特别是有关将非法转移的资金汇回来源国问题的具体建议，提交大会第五十六届会议。

4. 2001年7月，经济及社会理事会根据预防犯罪和刑事司法委员会第十届会议的建议，通过了题为“加强国际合作，防止和打击转移腐败行为所得的非法来源资金的活动、包括洗钱，并将这些资金退回”的第2001/13号决议。理事会在该决议中要求联合国药物管制和预防犯罪办事处支持请求技术援助的各国政府打击转移非法来源资金的活动，并将这些资金退回，敦促各国政府并邀请多边金融机构和区域开发银行酌情支持该办事处提供此类援助。

5. 此外，经济及社会理事会还进一步发展了大会在这方面使用的措词。在预防犯罪和刑事司法委员会第十届会议上，几个代表团认为“非法转移资金”一词并不总能正确地针对这一问题。在许多情况下，资金的转移事实上是以合法方式进行的。不合法的是获取这些资金的方式。基于这一考虑，理事会选择的措

词为“防止和打击转移非法来源资金的活动并将这些资金退回”。在编写本报告时，也采纳了这一说法。

6. 本报告分两大部分，分别说明反腐败行径的行动及防止和打击转移非法来源资金的活动和将这些资金退回的问题。第一部分介绍各国和联合国系统相关实体为防止和打击腐败行径所采取的措施，并阐述预防犯罪和刑事司法委员会第十届会议(2001年5月8日至17日，维也纳)以及拟订未来反腐败法律文书谈判的工作范围草案政府间不限成员名额专家组会议(2001年7月30日至8月3日，维也纳)的成果。

7. 第二部分概述在防止和打击转移非法来源资金的活动和将这些资金退回方面所遇到的主要问题，并介绍联合国药物管制和预防犯罪办事处在这方面进行的技术援助活动。

8. 在编写本报告时，不断与联合国贸易和发展会议(贸发会议)秘书处进行协商。贸发会议编写了秘书长提交大会第五十五届会议的关于防止腐败行径和非法转移资金的报告(A/55/405)。贸发会议提供的投入和评论载列于后。

二. 防止和打击腐败行径

A. 各国采取的措施

9. 根据大会第55/188号决议，联合国国际预防犯罪中心向各会员国发出普通照会，请它们提供有关该决议执行进展情况的信息。在编撰本报告之时，收到了下列国家的实质性答复：阿尔及利亚、巴哈马、巴林、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、库克群岛、爱沙尼亚、法国、希腊、圭亚那、印度、日本、科威特、马来西亚、马耳他、毛里求斯、新西兰、菲律宾、西班牙、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和津巴布韦。²

阿尔及利亚

10. 在阿尔及利亚，根据《刑法》第126条和第134条，腐败行为构成刑事罪，须受制裁，法定处罚为监

禁和罚款。目前国家专家工作组正在研究打击腐败问题，其任务是改革《刑法》，使其符合阿尔及利亚 2000 年 12 月 12 日签署的《联合国打击跨国有组织犯罪公约》。关于打击洗钱问题，《阿尔及利亚刑法》没有处理这一问题的任何规定。但是，关于防止和打击非法贩运毒品和精神药物法案草案也涵盖了该问题。管理资金流动的 1996 年 7 月 9 日第 22/96 号法令的规定针对非法转移资金和将这些资金汇回来源国的问题。

巴哈马

11. 巴哈马政府已制定一系列打击洗钱活动的立法和相关措施。

12. 2000 年《巴哈马中央银行法》允许中央银行，与海外管制当局分享信息，以便它们履行其管制职能，但须受某些具体条件和监督制约。该项法律还增加了允许在不违反保密规定前提下披露银行信息的各种情况。

13. 2000 年《银行和信托公司管制法》制定了充足的措施，确保对每个申请银行或信托公司执照的人进行适当努力的核查。该项法律增加了允许披露银行信息及与国内地方管制机构分享信息各种情况，并就现场检查 and 跨界联合监督作出规定。

14. 2000 年《金融和公司服务提供者法》规定金融和公司服务提供者须获得执照并遵守《金融交易报告法》。

15. 2000 年《金融交易报告法》要求强制实行“了解你的顾客”规则，包括有义务保留五年的记录并报告可疑的交易活动。

16. 2000 年《国际商业公司法》取消了围栅法的内容，有关规定现已符合《公司法》的要求。一家国际商业公司须经根据《金融和公司服务提供者法》注册的代理人或有执照的银行或信托公司才能成立，并须一直留聘注册代理人或银行或信托公司执照持有者。这种外汇管制适用于与巴哈马人进行的业务。

17. 2000 年《犯罪收益法》赋予警察新的扣押和没收权力，允许司法机构之间分享没收的资产。该项法律

还进一步规定，凡在做生意或贸易过程中得知的可疑活动须予举报。它还允许对有关帐户的指示进行监测。

18. 2000 年《危险药物法》制定了新的规定，允许没收在进行违反该项法律的活动过程中所使用的个人财产。2000 年《金融情报股法》成立了一个独立实体，允许为调查洗钱活动的目的通过行政手段有效地交流信息。该项法律还确保所有金融机构实行识别高风险账户的程序，并且每年向所有员工提供侦查技术方面的培训。该股有权强制要求提供信息并应海外要求交流信息。

19. 2000 年《刑事司法（国际合作）法》和 2000 年《证据（其他管辖权下的诉讼）法》允许分别向检察总长或最高法院书记官长提出申请，以分享刑事案件或民事案件的信息，甚至正在进行调查的案的信息。

20. 遵守委员会是一个新成立的创新实体，负责管理在执行《金融交易报告法》方面没有另行规定的那些金融机构。这一类的例子包括律师、会计师、房地产经纪、金融租赁业人员以及从事代他人管理钱财职业的人员。

巴林

21. 巴林的 2001 年第 (4) 号法令载有防止和禁止洗钱活动的规定。法令第 2 条处理洗钱罪以及与洗钱罪有关的犯罪行为，根据该条，凡为证明财产来源合法的目的而实施下列任何行为者均犯下洗钱罪：(a) 以犯罪收益进行交易；(b) 隐瞒或伪装犯罪收益的性质、来源、地点、处置、调动、以及涉及、对于或关于犯罪收益或其所有权方面的权利；(c) 获得或接收或转移犯罪收益；(d) 保留或拥有犯罪收益。实施上述行为的人一定知道或认为知道或有理由知道此类犯罪收益源于犯罪活动或源于参与对犯罪活动的行为。下列行为构成同洗钱有关的罪行：(a) 没有向执法股透露该人在贸易、生意、职业、就业或其他事务过程中所获得的涉及洗钱罪方面的信息或怀疑；(b) 没有或拒绝遵守或阻碍或阻止执法股所发布的任何命令或

调查官根据执法股要求为调查洗钱罪而发布的命令；(c) 在透露信息很可能影响调查的情况下，透露该人在贸易、生意、职业、就业或其他事务过程中所获得的涉及洗钱罪的调查令或扣押令问题的信息或怀疑。法令第 3 条处理惩罚问题，该条规定凡实施、企图实施或参与洗钱罪者可被判七年以下徒刑并处以 100 万巴林第纳尔以下罚款。

22. 法令第 4 条说明政策委员会在防止和禁止洗钱方面的任务。该委员会应特别行使下列权力：(a) 制定管理委员会业务的政策和程序；(b) 确立防止和禁止洗钱活动的一般政策；(c) 与有关实体协调，颁布关于报告可疑交易的准则；(d) 研究洗钱方面的区域和国际事态发展，以便视需要提出增订准则和修改该项法律的提议；(e) 与有关实体协调，执行《联合国公约》和《阿拉伯禁止非法使用和贩运麻醉药品和药物公约》。内政部长应任命上述执法股，执法股应具有下列权力：(a) 接收关于洗钱罪和相关犯罪行为的报告；(b) 进行调查并收集洗钱罪和相关犯罪行为的证据；(c) 根据该项法律的规定执行有关国际合作方面的程序；(d) 执行主管法院发布的涉及洗钱的犯罪行为方面的决定、命令或法令。根据第 6 条，执法股掌握一个人已经实施或企图或参与实施洗钱活动的证据时，可经调查官发布命令，获授权进行下列任何活动：(a) 要求被指控者或任何其他自然人或法人提交任何文件或记录或材料或提供调查所需的任何信息；(b) 进入公共或私人场所查封调查所需的任何文件、记录、材料或物品；(c) 查封和冻结根据该项法律规定可被没收的任何财产；(d) 禁止转移此类财产。

23. 上述法令第 7 条涉及账户和记录保密问题，它规定在该法令生效后，任何机构不得根据任何法律条文的规定，在调查官或主管法院面前就账户、客户身份或记录的保密性或机密性提出抗辩。第 8 条规定了外国请求提供具体信息的援助方面的规则，这些信息涉及可疑的交易、与那些交易有关的人员和公司或调查或起诉洗钱罪的工作。根据第 9 条，执法股和巴林国内相关实体可与外国主管当局交换关于洗钱罪方面的一般性质信息。执法股应对外国主管当局合理的要

求作出反应，向该主管当局提供涉及可疑的交易、与那些交易有关的人员和公司或调查或起诉洗钱罪工作的具体信息。该法令第 11 条预计，根据适用的法律和巴林国批准的国际条约及对等原则，洗钱罪应视为可引渡的犯法行为之一。

波斯尼亚和黑塞哥维那

24. 波斯尼亚和黑塞哥维那及其两个实体（波斯尼亚和黑塞哥维那联邦及斯普斯卡共和国）在高级代表办事处的领导下，在过去三年已采取许多关键措施来制止腐败，重点首先是改善法律框架。这项改革包括波斯尼亚和黑塞哥维那联邦及斯普斯卡共和国分别在 1998 年和 2000 年通过了新的《刑法典》，而波斯尼亚和黑塞哥维那联邦则拟订了新的《刑事诉讼法典》（1998 年通过）和一项关于洗钱的立法（2000 年通过）。在进行这项立法工作的同时，高级代表办事处还带头努力组建更加配套的机构，以求防止和惩处腐败行径。例如，高级代表办事处与实体的检察官合作，发展的反腐败工作组的概念，工作组由检察官和警官联合组成。还制订了意在促进和维持公职人员廉正的公共管理措施。例如，已采取一些重要步骤，建立政府雇用官员、包括雇用司法人员的制度，从而确保效率更高并鼓励雇用能力更强的人员。这两个实体也开始通过法律、管理条例和审计程序，以利于侦查腐败活动。

25. 高级代表办事处还推动了国家协调机制的发展。1998 年，办事处建立了反舞弊股，该股一直在个案基础上并在体系上处理腐败和洗钱的犯罪活动。办事处在 1999 年为波斯尼亚和黑塞哥维那制定了一个反腐败战略，并在有关反腐败斗争的援助和培训方案方面，一直与国际组织进行合作，包括欧洲委员会、欧洲安全与合作组织、联合国和诸如透明国际之类的非政府组织。高级代表办事处还成立了反腐败协调小组，由该国从事反腐工作的所有组织的高级代表组成。这一小组定期开会，交流信息并制定联合战略。

26. 《联邦刑法典》第 358 条至第 371 条处理针对公职或其他职务的犯罪。在新的《斯普斯卡共和国刑法

典》中，共有 14 条处理有关腐败的犯罪行为。波斯尼亚和黑塞哥维那的两个实体的《刑法典》均规定国内公职人员以及私营部门主动和被动受贿为刑事罪。在波斯尼亚和黑塞哥维那，打击商业交易中的非法付款活动由这两个实体本身主管。为获得或保留生意或其他不正当优势对公职人员行贿，在波斯尼亚和黑塞哥维那联邦和斯普斯卡共和国都是刑事罪。该罪行的定义是提出、允诺或有意给予官员礼物或任何其他好处，以使该官员履行或不履行在其职权范围内职责的行为。企图、串谋（参与）和怂恿行贿也构成刑事罪，其中包括授权行贿。不得受贿赂的官员定义很广，在这两个实体中，包括在实体领土内以及波斯尼亚和黑塞哥维那国境内各级政府及行政管理分支机构担任立法、行政管理和司法方面职务的人员。这一禁令也适用于持续或偶尔履行公职的任何人员，包括在公司和诸如机构、金融组织、基金和其他公共机关等法人内任职的人员。

27. 尽管 2000 年 6 月通过的经订正的《斯普斯卡共和国刑法典》载有一项关于洗钱的规定，但其适用范围仍不明确，因为没有具体规定执行机构。2000 年 3 月，波斯尼亚和黑塞哥维那联邦颁布了预防洗钱的立法。该项立法仅规定了提出报告和进行协调的要求，并确定了一套民事和行政处罚。它没有将洗钱定为刑事罪，并不准许扣押和没收犯罪所得财产。然而，根据两个实体现行刑事立法（《波斯尼亚和黑塞哥维那刑法典》第 68 条和第 110 至 113 条、《波斯尼亚和黑塞哥维那联邦刑事诉讼法典》第 482 至 292 条），可以暂时扣押（《波斯尼亚和黑塞哥维那联邦刑事诉讼法典》第 200 条）和没收犯罪工具或收益。

28. 最后，波斯尼亚和黑塞哥维那分别于 2000 年 3 月和 12 月签署了欧洲委员会的《反腐败刑法公约》和《反腐败民法公约》及《联合国打击跨国组织犯罪公约》。

巴西

29. 巴西政府于 1998 年 3 月 13 日颁布了第 9.613 号法令，加紧行动打击腐败行径和非法转移资金的活

动，该法令把腐败定为比洗钱罪更严重的罪行。巴西已根据上述法律实施了涵盖所有经济部门的细则，其中强制规定必须验明客户身份、登记所有超过一定金额限度的交易和通报可疑的业务。关于退回非法来源资金的问题，同一法律规定，只要请求当局本国政府保证互惠，即使没有相关条约或国际公约，巴西司法系统也应决定扣押或冻结从贪污腐败和洗钱等犯罪中获得的任何物品、资产或资金。此外，该项法律根据金融情报股的模式设立了金融活动管制理事会，作为中央国家机构，其职能是接受、分析并向主管当局转递与上述罪行有关的投诉。

库克群岛

30. 2000 年 8 月 18 日库克群岛颁布了《防止洗钱法》。立法目的是构筑屏障，防止库克群岛可能被利用作为向金融系统投入非法资金的渠道。这项法令的显著特点包括：把洗钱定为刑事罪，并规定金融机构有义务保持每个新帐户、每笔金额超过 30 000 美元的新商业交易和每个开设五年的帐户受益所有人或主要受益所有人的业务交易纪录。该法令第 8 条设立由财务次官、境外金融事务专员和警务专员组成的洗钱问题管理局。管理局的权力和职责包括：(a) 接收金融机构公布的报告；(b) 向副检察长转交这些报告；(c) 指示任何金融机构酌情采取这些步骤；(d) 编纂统计报表和记录；(e) 根据所获信息提出建议；(f) 向金融机构发布指导方针；(g) 向财政部长和副检察长提供任何洗钱问题的咨询意见；(h) 就按规定保持业务交易记录和履行报告义务方面，确定培训要求并向任何金融机构提供这种培训。此外，《防止洗钱法》规定洗钱问题管理局与外国合作以及库克群岛与外国合作。作为打击洗钱活动总体战略的一部分，2001 年 5 月库克群岛加入了亚洲及太平洋洗钱问题小组。该小组要求各成员遵守洗钱问题财务行动工作队（财务工作队）的 40 项建议。

爱沙尼亚

31. 爱沙尼亚签署和批准了几项国际条约。2000 年 3 月 8 日通过了批准《欧洲委员会关于犯罪收益的清洗、

搜查、扣押和没收问题的公约》的法令。2000年5月31日议会通过了加入1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》的法令。2000年10月18日爱沙尼亚议会批准了欧洲委员会的《反腐败民法公约》(ETS 174)。1999年7月1日的《防止洗钱法》在2000年秋天经过修订,其中明文规定信用和金融机构有义务查明开设帐户的所有人及其代表的身份。爱沙尼亚反腐败的基本法令是《反腐败法》,它同《公务员法》、《公共采购法》、《国家资产法》和《刑法典》一起构成一个了解腐败现象和提供诉讼规则的框架。内务部被指定为领导防止洗钱工作的部门。2000年5月18日设立了由内务部负责的机构间委员会,定期评价反洗钱的措施和协调这方面的活动。该委员会的作用主要是提供反洗钱活动的共同对策。

32. 爱沙尼亚为了建立防止洗钱的有效制度,于1999年7月1日成立了隶属警务署犯罪司的金融情报股(情报股)。情报股的主要任务是:(a)收集、登记、处理和分析所获情报;(b)向预审调查当局、法官和检察官递送关于很可能的洗钱活动或有关刑事罪的重要情报;(c)把情报用于防止、确定或调查洗钱和有关刑事罪的情况告诉向情报股提供情报的人员;(d)在防止洗钱工作中同信用和金融机构、企业和警方合作;(e)分析和研究爱沙尼亚境内的洗钱状况;(f)安排同其他国家的金融情报股建立对外关系和交流信息。情报股有权从首次试图进行交易起至多两个工作日内暂停一个帐户的交易或限制其款项的动用。如果需要确保作为洗钱标的的财产得以保存,情报股还有权向法院申请扣押财产。2000年11月17日生效的《税法》第11条修正案规定,情报股有权要求税务和海关当局提供信息。因此,情报股定期收到海关当局关于可疑现金出入境的报告。

法国

33. 根据法国刑法,在2000年6月前,在法国行使公共权力、担任公职或担任民选职务的任何人行贿或受贿均属犯罪行为(《刑法典》第433-1条和第432-AA条)。《刑法典》的另一条对治安官、陪审员、仲裁员、专家或司法当局赋予调解或调停任务的任何人行贿

(第434-9条)、受贿和贿赂证人等犯罪行为也作出了规定。法国法律一般都规定可没收贪污腐败所得、以犯罪工具或收益形式出现的资金。如果没有扣押被没收的物品无法实际在场,可以下令没收等值的货币。关于腐败行为,《刑法典》第433-23条明文规定,作为附加惩罚,可以没收“罪犯非法所得的款项或财产,但要归还的财产除外”(即属于善意第三方的款项或财产)。从诉讼程序上看,在执行没收令前,可以扣押犯罪所得的收益,包括贪污腐败所得的收益,扣押的范围很广,包括查明真相所需获得的一切财产。在法国进行调查期间或外国请法国提供司法合作时,均可以采取这项措施。以这种方式扣押的财产不转交给国家,而由法院临时管理。根据法律规定的条件和程序,这些财产可以归还,也可以没收。

34. 如果根据1988年12月20日《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》(1990年11月14日的法律)和1990年11月8日《欧洲委员会关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收问题的公约》(1996年5月13日的法律)提出扣押或没收的援助请求,法国法律规定了处理这类要求的特别程序。没收的财产原则上转交给法兰西(但不损害第三方对物权的合法权利,不论是法国法院还是外国法院作出没收的决定)。然而,为执行1990年11月8日《欧洲委员会公约》,上述1996年5月13日的法律第14条第2款授权同请求执行没收令的国家达成协议,以便向该国转移没收财产的所有权。

35. 2000年9月29日生效的2000年6月30日第2000-595号法令订正了《刑法典》和《刑事诉讼法典》中关于遏制腐败现象的问题,并规定根据法国法律加以惩处的新罪行:(a)在国际商业交易中贿赂外国公职人员;(b)贿赂欧洲共同体官员、欧洲联盟另一成员国或欧洲共同体机构成员的国家官员或接受这些官员的贿赂。该项法律补充了刑事立法,规定对外国公职人员或国际官员的腐败行径加以惩处,通过后即可把若干国际文书纳入法国法律(1997年5月26日《打击欧洲共同体官员或欧洲联盟成员国官员贪污腐败公约》和1997年12月17日《经济合作与发展

组织关于禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员的公约》)。关于新的经济条例的 2001 年 5 月 15 日第 2001-420 号法令加强了刑法中有关洗钱的规定，如与一名或数名从事洗钱活动的人有关的个人无法说明他们能保持其生活方式的收入，则视为犯下刑事罪。在洗钱问题上，它还实行罪犯经定罪后其全部或部分资产予以没收的惩罚。这些规定也适用于贪污腐败所得收益的清洗活动。

希腊

36. 为了增强效力，希腊于 2000 年修订了《刑法典》中关于主动和被动受贿的规定（第 235 和 236 条）。希腊批准了《经济合作与发展组织关于禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员的公约》（第 2656/1998 号法令）、欧洲联盟的《关于打击欧洲共同体官员或欧洲联盟成员国官员贪污腐败的公约》（第 2802/2000 号法令）和《关于保护欧洲共同体金融利益的公约》及其议定书（第 2803/2000 号法令）。另外，希腊分别于 1999 年和 2000 年签署了欧洲委员会的《反腐败刑法公约》和《反腐败民法公约》。

圭亚那

37. 圭亚那迄今还没有采取特别立法措施，禁止非法转移资金并将这些资金汇回来源国。然而，刑法（刑事罪）法令第 8: 01 章规定：(a) 公务员不得在公务活动中收取合法收入以外的报酬；(b) 不得以腐败或非法的手段用报酬影响公务员；(c) 不得用报酬对公务员施加个人影响；(d) 代理人不得进行任何上述犯罪行为。2000 年《反洗钱法》在某些情况下可适用于处理腐败行径和非法转移资金的活动。根据该项法令第 19 条，法院可以冻结在圭亚那境内外从事洗钱犯罪行为所得的财产、收益和工具。第 20 条规定可没收用洗钱犯罪行为所得收益购置的财产。《反洗钱法》还规定，圭亚那法院和主管当局可为该项法令的目的与另一国法院和主管当局进行国际合作，查明、追踪、冻结、扣押或没收洗钱所得或同洗钱有关的财产、收益或工具。这类财产被没收后，可按部长的指示加以处理。第 20(1) 条规定，部长可以下令把没收

财产送还善意的第三方。1999 年《廉正委员会法》规定公职人员，特别是执法、立法、司法系统和政府部门主管各级人员，每年须公布他们的资产和收入，这样可以把他们增加的财富同他们的合法收入相比较。该项立法并没有区分可接受的礼品、报酬或好处，也没有区分提出请求或接受请求的人员，而这种请求或接受都可视为腐败行径。它也没有限定公职人员履行公职时可以接受的礼品价值。

印度

38. 印度在打击腐败行径方面拥有强有力的全面体制办法，其中包括健全的立法框架和独立的司法部门。已成立一个有职有权的法定机关，命名为中央监察专员。1988 年颁布的《防止腐败法》适用于包括议员在内的各类公务员。它不仅把接受或提供非法报酬定为刑事罪，而且把为他人谋取/获得不公平的利益或好处等刑事上不当行为也定为刑事罪。该项立法还把教唆从事腐败行径的行为定为刑事罪。该项法律规定可成立特别法院，以确保迅速审理触犯该项法律的案件。

39. 此外，印度政府承诺统一有关防止洗钱的立法。该国政府正在审议把洗钱企图定为刑事罪的法案。《防止洗钱法案》设想，处理或清洗从某些表列的犯法行为所得的金钱或财产的任何行为都是在拟议法规下应予惩处的罪行。“表列的犯法行为”一词包括 1988 年颁布的《防止腐败法》所列举的某些行为。因此，印度将把腐败或贿赂行径所得的收益列入拟议的《防止洗钱法案》的适用范围。印度起草《防止洗钱法案》时考虑到洗钱问题财务行动工作队的 40 项建议。作为亚洲及太平洋洗钱问题小组的成员，印度接受了这 40 项建议。为了能把非法转移的资金汇回来源国，拟议法案在题为“关于查封和没收财产的某些事项和程序的互惠援助安排”的第九章中规定缔约国和印度在转交被告以及查封、扣押和没收的财产方面与外国达成的协议和作出的互惠安排。因此，拟议的立法包括可把非法转移的资金汇回来源国的法律规定。

日本

40. 日本政府收到外国的援助请求时将确定该案件是属于刑事案件还是属于民事案件。在民事案件中，外国政府和外国人可以作为日本诉讼案件的当事方，因此他们可以采取民事诉讼收回被非法转移的资金。在刑事案件中，却没有任何独立或专门的程序规定将非法转移的资金退还。然而，《国际协助调查法》规定，如果请求国有调查出于关案件的需要，执法当局可要求有关证据物品的所有者自愿把该物品（仅限有形物品）交出或以授权令扣押这类证据物品并把它移交请求国。在某些情况下，非法转移的资金可以成为这些程序的主体。根据《刑事诉讼法》，调查当局也可以扣押证据物品或可没收的资产（仅限有形物品）。当没有必要再扣留这些物品和资产时，原则上应以把它们归还所有者。然而，如果有明确理由，应把非法获得的物品归还给受害者。此外，如果所有者放弃其要求归还物品的权利，可以把扣押的物品归还给应享权利者，如合法的所有者。在这些情况下，即使应享权利者居住在海外，也可把物品归还给他/她。

科威特

41. 科威特中央银行采取了几项措施，不断紧跟国际一级打击洗钱和可疑交易活动方面的最新发展情况。它对洗钱问题财务行动工作队的 40 项建议从技术和法律上进行了研究。根据这项研究的结果，中央银行于 1993 年向其控制的所有单位发出管制指示，以打击洗钱活动。1993 年 12 月又通知所有银行和外汇兑换公司，要求它们充分仔细地审查客户转移的资金，特别要审查过户数额大、目的不明确或其性质或用途可疑的情况。还请银行保证电子转帐中须有转让方和受益方的资料。受中央银行控制的所有银行都必须向中央银行报告购买现金和存款的金额等于或超过 10000 科威特第纳尔或其等值的所有交易。此外，要求私营银行自己充分有效地协调处理从国外收到的关于可疑的发盘的信息。1996 年洗钱问题财务工作队提出了对 40 项建议的一些修正案。中央银行向其控制的银行单位提供了洗钱活动形式的详细手册，以指导它们的业务和培训银行/公司的雇员。

42. 1998 年科威特发布一项部长级决定，成立一个由以下政府部门成员组成的委员会：内政部、司法部、贸易和工业部、财政部、海关总署和中央银行。该委员会的职责是收集、研究和分析有关洗钱活动的各种信息和报表，提出有关的必要建议和参与制订必要的立法。它还负责答复和协调科威特国从国外收到的关于洗钱活动的各种信息，以便政府在打击洗钱活动中采取协调统筹的行动。该委员会完成了一项把洗钱定为刑事罪的法律的起草工作，并把它交给大臣会议，由它转交议会核准。2000 年 6 月 12 日科威特国批准了 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》。因此，该公约中有关洗钱的条款及其内容从科威特批准之日起视为强制执行的法律。

马来西亚

43. 马来西亚已采取多种措施打击腐败行径。例如，马来西亚于 1997 年成立了反腐败局，它的任务除其他外是打击腐败行径，包括执行 1997 年《反腐败法》，其中有以下重要内容：(a) 把个人处理、使用、保留、接受或隐瞒报酬的行为定为犯罪行为；(b) 适用于马来西亚公民和常住居民，不论他们是在马来西亚境外还是在境内犯罪；³ 和 (c) 授权反腐局根据该法扣押和没收有关犯罪所用的财产。2001 年《马来西亚反洗钱法》授权反腐局防止和侦查关于清洗贪污腐败和贿赂收益的情况。该法通过分享信息和澄清保密条款的限度促进这方面的国际合作。它把洗钱定为刑事罪行为，规定金融机构有义务查验客户身份、保留记录和报告可疑交易。它允许扣押、冻结和没收洗钱所得的财产。还有，该法适用于包括腐败在内的 119 种严重罪行。马来西亚有外汇兑换管制的法律和条例，规定必须报告无论何种目的向非居民支付超过 10 000 马来西亚林吉特的等值款项，但支付国外投资款或经担保的非贸易付款除外。向国外支付任何其他款项均须外汇管制局长专门审批。还有，该法把洗钱、贿赂和腐败行径都定为刑事罪，后两种被列为洗钱之前先犯的罪行。

44. 此外，马来西亚采取了防止资金非法转移的若干反洗钱措施如下：

(a) **反洗钱准则和“了解客户”的政策。**1993年12月27日马来西亚国家银行（中央银行）发布（BNM/GP 9）准则，通过查验和核实客户身份、保留财务记录和强制性报告可疑活动，确保反洗钱的法律得到遵守。

(b) **提供因特网金融服务最低准则。**2000年5月马来西亚国家银行还发布最低准则，要求金融机构在开列帐户或提供信贷前必须同客户面对面交谈并保证在提供因特网金融服务时遵守客户身份查验程序。

(c) **保险业反洗钱措施准则。**2001年4月25日马来西亚国家银行向保险业发布了上述准则。其目的是提供一个指导保险业采取有效的反洗钱措施的框架，包括必须提高警惕和核查客户身份、保留记录以及识别并报告可疑交易或客户，并向重要人员提供培训。

(d) **各项法律中的反洗钱规定。**以下立法中已列入反洗钱规定：1988年《危险毒品（没收财产）法》第3条和第4条把个人处理、使用、保存、接受或隐瞒毒品贩运活动所得的任何财产定为犯罪行为。1996年《纳闽岛境外信托法》第53条根据马来西亚法律，禁止信托公司等机构接受犯罪所得的金钱。

45. 2000年5月31日马来西亚成为亚洲及太平洋洗钱问题小组的成员。

马耳他

46. 马耳他通知秘书处说，马耳他没有任何法律文书规定可将非法资金汇回来源国。

毛里求斯

47. 在毛里求斯，在《经济犯罪和反洗钱法》通过后，2000年7月7日经济犯罪事务处开始运作。该事务处作为执法和金融情报机构有权调查各种经济犯罪活动，包括腐败和清洗这类犯罪收益的活动。《经济犯罪和反洗钱法》规定在调查以及遏制和没收经济犯罪收益方面进行互助和国际合作。

新西兰

48. 在新西兰，1961年《犯罪法》是刑法的主要法规，它开列了同官员贿赂或腐败有关的若干罪行，另外还开列了涉及法官、司法官员、行政官员、议员和执法官员贿赂或腐败的罪行。此外，该法还列举了适用于其他官员（在此情况下定义为在中央或地方政府工作的人员，不论工作本身是否有报酬）的几项较一般性的罪行。然而，对私营部门的贿赂行为仅在1910年《秘密回扣法》适用的情况下才予以查处。该法开列了若干罪行，禁止收受秘密回扣等行为（即代理人提供或接受礼品或其他付款，作为一种引诱或奖赏以进行或不进行同当事人事务或商务有关的行为）。

49. 2001年5月新西兰议会通过了履行1997年《经济合作与发展组织关于禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员的公约》所述义务的立法。该项立法修正了《犯罪法》，订立了一条贿赂外国公职人员的新罪行，对这项罪行的惩罚最高可判处七年徒刑。颁布这项立法后，不仅在新西兰境内贿赂外国公职人员是犯罪，而且新西兰国民、居民和在新西兰注册的公司机构在其他国家这样做也是犯罪。新的立法还把有关洗钱及犯罪收益的国内法联系起来，并规定了在涉及这类行为的刑事调查和诉讼程序中的引渡和国际援助问题。新西兰法律规定了两种洗钱罪。1961年《犯罪法》第257A条列出一般的洗钱罪。1975年《滥用药物法》第12B条具体针对清洗毒品犯罪收益罪。这两种罪行说明参与洗钱交易以及拥有犯罪收益以图参与这类交易的情况都是刑事罪。

50. 新西兰是洗钱问题财务行动工作队的成员。实施洗钱问题财务行动工作队提出的40项建议而采取的措施之一是颁布1996年《金融交易报告法》。该项法律要求金融机构报告可疑的交易，并报告超过一定数额的现金进出口。由于实施了该项法律，对资金转移的监测比以往严格得多。1991年《没收犯罪收益法》规定没收在新西兰境内犯下严重罪行所得的收益，它还作出必要的规定，以便响应其他国家关于冻结和没收在新西兰境外犯下罪行所得收益的援助请求。应另一国请求，根据1991年《没收犯罪收益法》没收的

资金可由总检察长全部或部分汇回。一般地说，应在收到请求时提出此事并协议解决。倘若无法证明这些资金是某一项犯罪的收益，则必须使用民法程序或补救方法证明所有权，方可汇回资金。

51. 1999年《引渡法》允许引渡在新西兰和请求国所判的最高惩罚至少一年徒刑的罪行。由于该项法律允许按具体案情考虑引渡请求，因此不必与请求国签订引渡条约。但是，如果与请求国不存在引渡请求，因此不必与请求国签订引渡条约。但是，如果与请求国不存在引渡关系，则会要求对方提供一些信息，说明该国将如何对待新西兰在同样情况下提出的引渡请求。1992年《刑事事项互助法》规定刑事调查和诉讼方面的其他国际合作形式，例如在取得证据和获取搜查令方面。某些形式的援助有一定的限制。例如，有关犯罪收益的命令必须涉及在请求国最高惩罚为五年徒刑的罪行。可根据具体案情而无须签订条约即考虑引渡请求，尽管新西兰通常希望得到某种在相似情况下的互惠保证。

菲律宾

52. 菲律宾政府提出了一份详尽的分析报告，叙述在追回马科斯的资产方面遇到的困难。1986年，菲律宾根据《联邦刑事事项国际互助法》，在瑞士提出了司法协助的正式请求。1989年，一名瑞士法官宣布，“只有充分表明这些资产是直接间接通过犯罪而获得、有正当理由在国外提起刑事诉讼、或至少其来源极有可能享受惩处，这些资产才可予发还。”该名法官认为，菲律宾的请求不够严谨，无法对其转让资金的请求立即采取行动。但是，1986年提出的司法协助请求延长了瑞士当局原先发布的冻结马科斯家族在瑞士的所有资产的临时命令。1990年12月，瑞士联邦法院下令只将银行文件转交给善政问题总统委员会，并裁定只有在满足若干条件的情况下，才将资产汇还菲律宾共和国。这些条件是：(a) 菲律宾法院应最后判定马科斯夫人违反R. A. 1379（没收不义之财的法律）；(b) 在诉讼程序中应让马科斯夫人按正当法律手续受审；(c) 应按照《联邦刑事事项国际互助法》，保障马科斯夫人根据《瑞士联邦宪法》和

《欧洲人权和基本自由公约》享有的权利。1991年12月，善政问题总统委员会在菲律宾法院提出一项民事诉讼，试图追回马科斯夫妇为掩藏他们在瑞士银行的秘密存款而成立的基金会名下的财产和资产。

53. 1995年8月，善政问题总统委员会向苏黎世地方检察官办公室提出再度请求互助的诉状，设法修改联邦最高法院1990年12月的判决，以便在菲律宾作出最终的强制性判决之前即可转让资产。该诉状除其他外，援引《联邦刑事事项国际互助法》第74条规定的例外，其中允许在非常特殊的情况下，由当局酌情随时转让资产。总统委员会还在菲律宾法院提出并讨论若干事件和行动，证实在瑞士的资产是贪污腐化所得，理应归共和国所有。最后，为了保护这些资产和可能应有产权的当事方的权利，总统委员会表示愿意提供共和国的主权设施，以便将资产以原基金会的名义存入暂交第三者保管的账户内，以投资和所收取的货币的形式保存这些资产并进行再投资，除非按照菲律宾主管法院的强制性判决或根据总统委员会以及有关基金会、遗产和其他应有合法产权的当事方的指示，否则这些资产不予处置。1995年8月，苏黎世州法官发布一项空前未有的命令，部分修改了1990年12月的判决，下令立即将马科斯夫妇拥有受益所有权的资产转让给菲律宾共和国。经马科斯家族、其遗产和基金会及瑞士银行上诉，苏黎世最高上诉法庭撤销了这项法令，理由是瑞士最高法院1990年12月的决定不允许提出这项新的诉状，因为根据该项决定，在没收资金时须有一项最终的定罪判决。1997年12月，瑞士联邦政府认可菲律宾政府的立场，认为即使对马科斯夫人作出最终定罪判决，没有但根据《联邦刑事事项国际互助法》第74条规定的例外，也可将钱转移出瑞士。1998年初，马科斯的资金被汇回菲律宾共和国。

西班牙

54. 西班牙在其《刑法典》第445条中开列了国际商业交易中贪污腐败的罪行。此外，西班牙支持详细拟订机制和文书以加强这方面的国际合作。在打击非法转让资金活动的努力方面，除欧洲委员会和洗钱问题

财务行动工作队已经采取的措施外，西班牙当局表示有必要在全球一级对付这一问题，以保证没有一个地理区域能在这一问题上置之度外、不受管辖。

瑞士

55. 瑞士向秘书处报告了在国家与国际两级采取的打击腐败的一系列措施。在国家一级，对关于腐败的刑法规定的修正已在 2000 年 5 月 1 日生效。刑法规定，被动受贿与积极受贿受同等制裁，即被剥夺自由。在实施经济合作与发展组织(经合组织)的《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》过程中，上述法律的范围也扩大到包括贿赂外国公职人员。此外，外交事务部发展合作局通过了打击腐败行径的准则(1998 年)。在国际一级，瑞士在 2000 年 5 月批准了经合组织的《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》。1996 年，发展合作局遵循经合组织同年采取的一项建议，通过了一项在发展合作领域中反腐败的条款。2001 年 2 月，瑞士签署了欧洲委员会的《反腐败刑法公约》。

56. 至于打击洗钱活动的问题，瑞士已采取一系列国家和国际措施。为打击滥用瑞士金融中心洗钱的活动，1990 年生效的对《瑞士刑法典》所作的若干修正规定洗钱为非法行为。洗钱被定义为试图阻碍确认、查明和没收通过犯罪而获取的资产的行为。无论主要罪行发生在何处，洗钱都应受惩处。《瑞士刑法典》还惩处在进行金融交易时未保持应有的注意特别是没有查明受益所有权人身份的行为。《联邦打击洗钱法》于 1998 年 4 月 1 日生效。它对所有金融中间人一律适用，即所有在其业务中接受、存放或协助投资或转让他人资产者。这就使立法既适用于银行部门也适用于非银行部门。该项法律责成所有金融中间人如知道或有理由怀疑在商业关系中涉及洗钱行为，都应向报告洗钱活动办公室汇报。

57. 《银行法》设立了一个独立的银行监督机关，称之为瑞士联邦银行委员会。它有权批准某一申请人进行银行活动，只要他满足发给执照的条件。其中的一个条件是申请人必须能够保证他们的行为是无可指

责的。瑞士联邦银行委员会可随时检查银行是否满足这些条件。如若不然，可撤回其执照。《联邦打击洗钱法》成立的监管机关负责监督银行辅助部门的金融中间人，但已受特别监督者除外。监管机关或进行直接监督或检查专业组织自我管制机构的工作。

58. 在国际一级，瑞士积极参与《巴塞尔银行监督委员会宣言》的最后拟订。该宣言为银行制定了第一套国际行为守则，以防止利用银行部门洗钱。瑞士还参加了洗钱问题财务行动工作队的工作。1998 年，瑞士成功地通过了工作队的第二次相互检查，其中包括评析一国的反洗钱措施。工作队认为，瑞士现行的措施总体是积极的，并特别提到新的《打击洗钱法》。1993 年 5 月 11 日，瑞士批准了《欧洲委员会关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收问题的第 141 号公约》。该公约以及关于在刑事事项方面互助的法律为瑞士在国际一级进行合作打击跨界犯罪奠定了有效的基础，因为它主要针对罪犯使用的金融工具。

阿拉伯叙利亚共和国

59. 叙利亚自独立以后通过的刑法政策主要是为了打击贪污、腐败行径和非法转让资金的活动，并且为了采取必要措施将资金退回原处。这一政策反映在开列刑事法规和其他法律的法律文书中，概述如下：(a) 刑法，其中认为腐败行径是应受刑事制裁的罪行（贿赂、左右决定、盗用公款、利用职权）；(b) 关于经济犯罪的法律，其中严厉打击腐败，明确地将非法转让资金的活动定为刑事罪；(c) 关于货币和贵金属的法律，其中制裁将外币和其他支付手段偷运或带出叙利亚的活动，并制裁拒绝退还应退还给叙利亚的资金。叙利亚成立了一个行政机构，称为中央管制和检查局，其任务是调查国家雇员的犯罪，主要是与腐败有关的罪行。叙利亚还设立了经济安全法庭，负责审判犯下腐败和走私资金罪行的人。

土耳其

60. 土耳其于 2000 年 2 月 1 日签署并批准了经合组织的《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公

约》。土耳其于 1991 年 9 月加入财务行动工作队，并除其他外，采取了以下打击洗钱活动的措施：(a) 1995 年批准了 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》；(b) 1996 年 9 月发布了《部长理事会法令》，规定银行查明那些交易超过 20 亿土耳其里拉的顾客的身份；(c) 1996 年 11 月颁布了关于防止洗钱的第 4208 号法律；(d) 根据 1997 年 2 月的第 4208 号法律，成立了金融犯罪调查委员会；(e) 1998 年 9 月《关于受管制交付的条例》生效；(f) 1997 年 12 月发布关于查明顾客身份和可疑交易管制程序的公告；(g) 1998 年 4 月 4 日关于普遍使用税号的第 4358 号法律生效；(h) 1999 年 6 月 23 日新的《银行法》生效。根据该项法律第 20 条第(4)项，禁止银行为没有提出身份证明和税号的顾客开立账户及提供任何银行服务。

61. 土耳其针对洗钱活动的立法要点可叙述如下：

(a) 非法钱财是指从事非法活动所得的钱、货币证券、财产和收益。第 4208 号法律列举了若干非法活动为先犯罪行为；

(b) 根据第 4208 号法律，洗钱罪是指罪犯使用先犯罪行为所得收益以使其合法化。此外，下述行为也被定义为洗钱罪：获取和拥有非法钱财；获取者使用非法钱财；改变或隐藏非法钱财的来源、性质、拥有者或所有者；隐瞒非法钱财；跨界交易非法钱财和伪装这类交易；

(c) 上述法律第 9 条还规定了临时扣押、冻结和没收措施。可下令扣押财产、可转让证券、现金和其他价值物。《土耳其刑法典》第 36 条对没收作出规定，根据该条，被判刑者从构成犯罪的活动中所得的财产可被没收。因此，可没收洗钱所用的证券，作为惩罚性制裁；

(d) 根据第 4208 号法律设立的金融犯罪调查委员会具有该项法律规定的权力和职责。除此之外，该委员会有权评估关于可疑交易的报告并对这些报告开展调查。《打击洗钱法》还成立了打击金融犯罪协调局，负责协调金融犯罪调查委员会与有关机构和组

织进行的活动，确定实施的政策，制定条例，评审关于打击洗钱法案；

(e) 《关于实施第 4208 号法律的条例》规定了查明顾客身份和可疑交易的原则和程序以及调查研究的方法。金融犯罪调查委员会自 1998 年 6 月以来即是约格曼小组的成员，并参与东南欧合作倡议的工作。作为有效防止犯罪的进一步努力，土耳其实行了一项关于防止盈利犯罪组织的新法律，于 1999 年 8 月 1 日生效。该第 4412 号法律处理《联合国打击跨国有组织犯罪公约》所针对的问题。

乌克兰

62. 乌克兰内政部正不断采取措施防止和打击腐败行径以及向国外非法转让资金的活动。打击腐败是该部各单位最重要的活动之一。目前正采取各种组织性、法律和实际措施，执行 1995 年 10 月 5 日《反腐败法》、《1998 至 2005 年打击腐败措施的国家构思》和其他涉及打击腐败工作的条例的各项规定。这些措施的主要目的是建立一个打击和防止腐败的有效体制。内政部还积极参与起草并讨论防止和打击清洗犯罪收益活动的法案。已作出具体提议，改善《银行和银行业务法》和《乌克兰刑法典》草案。2001 年 4 月议会通过的经修正的《乌克兰刑法典》第 209 条规定，“清洗通过犯罪活动获取的货币和其他资产的活动”应予起诉。

63. 根据乌克兰总理关于实施 11 月 16 日《总统令》第 2 段的 2000 年 11 月 23 日第 19402/1 号指示，内政部长起草了一项 2001 年打击贪污腐败措施的计划以及部长内阁相应的决定草案。计划的主要目的是由国家执行机构实施有效、协调、切实的预防性措施，以便侦查、防止和消除国内的腐败情况，确立这些活动的优先事项，保证有效地遵循有关打击腐败措施的立法，以及监测、及时修订和增补这类立法。内政部还特别注重在机构间双边协定的基础上与其他国家的执法机构进行合作。乌克兰目前是有关刑事事项的法律援助、打击犯罪措施、国际合作以及同内政机构

的活动相关的其他问题的 128 项国际法律文书的缔约国或联系国。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

64. 联合王国目前正作出行政安排，以便分配因在联合王国境内执行某一外国司法机构的没收令而得到的资产。所得收益的分摊根据案情决定，考虑到有关海外国家对没收工作所作的贡献等因素。目前，能分得的最大份额是扣取执法费用后的实际数额的一半。但是，如果有关国家的资金是被腐败的政客掠走，则联合王国准备考虑增加（在计及自身的费用的情况下）所汇回的款项数额。

美利坚合众国

65. 美国最近采取了若干措施，改善国家和国际两级在涉及官员腐败方面的合作。根据 2000 年《国家打击洗钱战略》，美国审查了允许调查并起诉这类案件的国家法律和程序，并审查了查找被盗用转移的资产并将它们退还合法所有者的现有机制。美国还着手检查并改善国家一级机构间在处理这类案件方面的协调。美国财政部也根据《国家打击洗钱战略》，协调一项全政府的努力，发布关于“加强监视可能涉及外国官员腐败所得收益的交易”的准则。在国际一级，美国与七大工业化国家集团成员国合作，彼此制定并交流在这一领域的法律和程序，并随后对该集团在这一领域的国家法律和进行比较性审查。在实际情况下，美国对其他国家要求帮助打击外国官员腐败的具体请求均迅速作出反应。最近，某一外国的前总理因被控在本国清洗腐败活动所得收益而被起诉。数名被控犯下大规模腐败罪的人均被引渡到犯罪地国；一些国家要求提供银行记录和其他证据以帮助追踪非法获取的资产的各项请求也付诸执行；与腐败活动有关的几百万美元已被查明和冻结。

津巴布韦

66. 津巴布韦尚未建立适当的机构框架预防并打击腐败和其他有关的严重罪行。该国没有独立的法律机构处理腐败罪。津巴布韦政府通过第 5/2000 号宪法

修正，使建立独立的反腐败委员会合法化，以打击、调查和起诉腐败及有关的严重商业罪行。为此，津巴布韦政府正在制定一项《反腐败法案》，为委员会作全面准备。一旦该法案成为一项《议会法》，反腐败委员会将立即成立。至于管理框架，腐败刑事罪由《反腐败法》（第 9:16 章）管辖，该章开列构成犯罪的行径。贿赂的普通法罪行也在该项法律中加以规定。但是，它对处理腐败问题还不够全面和有效。它规定的可视腐败行径的行为很局限，特别是与南部非洲发展共同体的《反腐败议定书》比较而言。该项法律较之腐败罪的现代趋势也显得落后。因此，津巴布韦政府目前正着手制定一项新的《反腐败法案》。洗钱罪由《重罪（没收利润）法》（第 9:17 章）管辖。但是该项法律是专门为规定没收犯罪收益而颁布的。因此，有必要加强这方面的管理框架，以遵循关于防止腐败及有关罪行的决议。津巴布韦政府正拟订一项《打击洗钱法案》以便更全面地对付这一罪行。至于汇回非法资金，《刑事事项（互助）法》（第 9:06 章）和《重罪（没收利润）法》（第 9:17 章）对搜查和扣押认为是犯罪收益或与某项罪行有关的财产以及强制执行命令作出了规定。因此，可以根据这些规定将非法资金汇回。

B. 联合国系统相关实体采取的措施⁴

联合国开发计划署

67. 联合国开发计划署（开发计划署）执行委员会 1998 年 7 月 1 日核可了题为“打击腐败改善施政”的共同立场文件，以指导它在这一重要领域的工作。这一对应行动的核心是开发计划署以全盘方式把腐败作为劣政的一个问题加以处理。反腐败是建立民族施政的关键组成部分，是开发计划署承诺消除贫穷的核心优先工作。

68. 虽然开发计划署工作的一个主要部分是改善公共行政系统的效率和责任制，加强独立监督政府的能力，但开发计划署正日益鼓励商界加入防止腐败、贿赂、洗钱和非法转移资金的斗争。在全球一级，开发计划署将协助举办即将于 2001 年 10 月 7 日至 11 日

在布拉格召开的第 10 届国际反腐败会议，这个会议专门强调在打击腐败方面多国公司的一些良好做法。该届会议将为其他私营公司在发展中国家以负责、透明的方式进行商业活动提供各种可能仿效的样板。

69. 在区域一级（在非洲和东欧转型经济体），开发计划署正密切注视特别是在自然资源产业国内的私营公司在减少腐败和促进稳定方面的作用。在国家一级，开发计划署在促进特别是布隆迪、玻利维亚、毛里求斯、蒙古和坦桑尼亚联合共和国的私营部门（特别是地方的商会）、政府和民间社会的代表之间进行对话方面发挥关键作用，这种对话是作为制订国家反腐败战略政策协商的一部分。

联合国贸易和发展会议

70. 联合国贸易和发展会议（贸发会议）秘书处投资、技术和企业发展司的前身是联合国跨国公司中心，它在 1979 年到 1981 年间在经济及社会理事会的主持下，就一项《国际商业交易中非法付款问题国际公约》进行谈判。该公约的草拟已几乎全部完成，仅剩极少未决的问题，并已由经社理事会提交大会通过。大会当时没有采取行动，该公约草案后来促成了其他新的倡议，诸如经合发组织最近通过的《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》。此后，国际商业交易中的腐败问题已作拟订国际投资协定以及跨国公司行为标准和守则的工作的组成部分加以处理。

71. 跨国公司中心为透明国际的设计提供了实质性咨询和技术支助。透明国际是一个专门致力于打击腐败的带头国际组织。最近投资、技术和企业发展司开展了一项题为“在鼓励和促进投资中建立善政能力”的技术合作项目。该项目的目标是消除跨国公司在决定投资地点方面导致的腐败行径的消极影响，并防止东道国的不透明做法对流入发展中国家的优质投资产生影响。

72. 贸发会议全球化和发展战略司的任务规定包括有关全球相互依靠与发展的政策问题，而洗钱问题正日益受到重视，因此它对此问题也表示关注。上述政策问题之一是拟订和执行作为国际金融改革一部分

的金融守则和标准。2001 年《贸易和发展报告》第二部分第四章第 B.9 节便讨论了这一主题，其中摘要地说明了市场廉正与洗钱的专题。关于洗钱是否应作为金融施政的一部分以及国际机构应如何回应要求它们打击洗钱活动的压力等问题，至今并未完全取得协商一致的意见，但许多发展中国家对此问题的关切是很明显的。

C. 预防犯罪和刑事司法委员会第十届会议⁵

73. 预防犯罪和刑事司法委员会第十届会议（2001 年 5 月 8 日至 17 日，维也纳）在关于“反腐败全球行动的进展”的专题讨论中指出，打击腐败必须在国家和国际两级依据证据采取全面、透明、综合、不分党派和长期的对策。一些发言者表示，全面的对策将包括努力加强体制和法律框架、有效的执法和旨在限制腐败机会的措施，以防止非法所得资金的转移并将这些资金汇回。这样的全面对策还将涉及采取旨在提高意识和进行公众教育的措施，并不断地监测所取得的进展和评价所取得的成果。讨论结果表明，许多国家的反腐败战略正是于必须采取这种全面对策而促成的。

74. 若干代表团表示最好使用依据证据的办法来衡量腐败的程度。许多会员国已经开始采用这种办法，对腐败的程度、原因、场所、类型、费用和影响进行了全面的评估。其中有些国家是在联合国国际预防犯罪中心全球反腐败方案或其他国际机构的方案的范围内进行这项活动的；而另外一些国家则自己进行这种工作。

75. 关于民间社会，一个代表团反复表示应当改变接受腐败的陈规旧俗，倡导廉正和公民道德；这意味公民有责任举报涉及腐败的事件。与会者强调，公众为此应有获得信息的手段，并必须受到诸如“告发者”法律等有关立法的保护。最重要的是，公众必须相信和信任政府机关。与会者还强调增强民间组织的能力和职权及赋予腐败行为受害者以权力的重要性。

76. 与会者普遍认为对公共部门进行改革以提高责任制、效能和透明度是至关重要的。这种改革包括取

消为腐败提供机会的繁琐条例。这种改革还包括全系统的改组，使所有政府业务都具有透明的决策过程。发言者指出，党派筹资的透明度、合法促进特殊利益（例如游说）及披露决策者的资产和收入，都是防止和控制战略与政策的重要组成部分。

77. 与会者对刑事司法系统中的反腐败机构和机关在弘扬和维护廉正、独立与负责精神方面所遇到的问题表示关注。许多发言人也提到必须制订关于制裁腐败行径和没收其收益的国家法律，包括制订有关举证、责任的规定。

78. 鉴于防止和打击非法来源资金的活动并将这些资金退回的问题，许多发言者强调这一问题十分复杂，涉及一系列实质性、概念性、政治和法律问题。与会者指出，有些问题单靠各国尤其是发展中国家自己的力量很难解决。鉴于转移非法来源资金的案件很难立案、处理并顺利地提出起诉。这些案件通常涉及使用复杂的手段进行一系列的交易，因此证据的收集、分析、保护和提出是一项难题，常常关系到案件的可信度及成败。在设法退回非法来源资金方面是否成功，可能取决于有关司法互助的请求、或根据有关安排或协定的要求或遵照若干被请求国的法律定规提出协助冻结、扣押和没收资产的请求的提法。即使在最顺利的情况下，拟订这类请求并对这类请求作出反应的过程也是很长的，如偏离了法规或取证方面的要求，就可能不仅会延长这一过程，而且还会影响各国在收到请求后提供协助的能力。大多数发展中国家本来就缺乏这方面的专业知识，如有关国家因其历史上尤为艰难的一段时期所造成的体制现状，问题常常就更加严重。缺乏这种专业知识而要取得成功几乎是不可能的，但要得到这方面的专业协助——在大多数情形下，这是一个代价高昂的提议——对小国和穷国来说，通常不是一种可供选择的办法。法律制度方面的差别妨碍了冻结和退回非法来源资金的努力，需要采取措施增进对法律制度的相互了解。

79. 发言者表示坚决支持采取国际措施以便强制执行银行业的“应有的注意”条例，以防止高级公职人员将所窃资产隐藏在外国银行。一些与会者说出了许

多人心中的忧虑，认为在仍可能被视为腐败成风的国内环境中退回非法来源资金是有风险的。在这类情形下，有人担心问题会一再出现，因为退回的资金垂手可得。某些代表团建议，为解决这一问题，应考虑建立一种包括任命独立监管人对退回的资金进行监管的制度。另一项提议是将退回的一部分资产指定用于在国家一级弘扬廉正的经费。

80. 关于拟订一项新的反腐败的国际法律文书问题，大多数会员国表示充分支持大会对拟订这项文书的呼吁。若干代表团认为，这项文书应采取公约的形式。一个一般性的初步看法是，未来的法律文书应以区域组织的经验为依据，因为在此框架内，事实上已经展开了处理腐败问题的国际法律文书的谈判。此外，还应以《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的经验为依据。

81. 一些发言者强调，未来的法律文书应采取多学科的方式，并应涵盖广泛的领域。发言中尤其提到腐败的定义、公职人员的定义、私营部门的腐败行为、制裁、管辖权和国际合作等问题。特别强调需要采取防止腐败的有效措施，包括促进廉正和善政的措施，并通过行为守则。此外，一些代表强调未来的法律文书应包括一些规定，禁止适用银行保密法阻碍或妨碍关于腐败行径的刑事调查或其他法律诉讼，并应包括一些关于洗钱特别是清洗腐败所得的具体规定。

82. 根据一些代表团，新的法律文书也应规定向发展中国家提供技术和业务援助，以期加强其强制执行反腐败措施的机构能力，并对拟在文书中规定的罪行进行调查和起诉。在讨论中还提出了其他建议，包括建立机制对因腐败行为受损害的当事方提供补偿。与会者还强调必须建立机制，监测未来法律文书的执行情况。

83. 普遍认识到未来的法律文书需要处理非法转移的资金和将这些资金汇回来源国的问题。一些代表团强调认为，新的文书应更加着重非法获得的资金的问题而不是将其转移海外的问题，因为在大多数情况下，其转移是在法律框架内进行的。

D. 拟订反腐败国际法律文书谈判的工作范围 草案政府间不限成员名额专家组

84. 拟订反腐败国际法律文书谈判的工作范围草案政府间不限成员名额专家组于 2001 年 7 月 30 日至 8 月 3 日在维也纳举行会议。⁶

85. 在讨论中达成的协商一致意见认为，这份文书应称为“联合国反腐败公约”。与会者指出，新公约的制订应当考虑到现有的国际反腐败法律文书。确保新公约建立在这些文书的成就之上且不低于其的标准是十分重要的。此外，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》载有许多经过协商一致达成的规定，其中包括实用的解决办法，代表了所取得的重大成果。新的公约应尽可能充分利用这些规定，以推动和加快谈判进程。

86. 关于新公约的可能内容，专家组建议经大会授权就这项新的文书进行谈判的特设委员会审议若干要素，其中包括定义；范围；刑事定罪；防止；制裁；没收和扣押；国际合作，包括引渡、司法互助；执法合作和交流信息；技术援助；非法来源资金的转移和这些资金的退回；以及监测执行情况的机制。专家组认为，列举的要素还应当包括管辖权；法人的赔偿责任；收集、交流和分析信息以及证人和被害人的保护。普遍同意，这一清单并非意在详尽无遗，最后确定讨论哪些要素以及采取何种形式进行讨论的责任属于特设委员会。

87. 许多代表团认为，新的公约必须有效地解决非法来源资金或资产的转移问题，并且必须制订适当措施确保退回这些资金或资产。一些代表团认为，在这方面必须解决查明非法来源资金或资产的合法受益人问题，以及这些资金或资产的所有权问题。经济及社会理事会第 2001/13 号决议呼吁专家组除其他外审议下列问题：加强国际合作并促进各种方法方式以便退回这些资金；界定腐败行径所得的资金和犯罪收益；确立决定这些资金应退回何国的标准以及退回这些资金的适当程序。这项决议是特设委员会审议此一问题的有用基础。

88. 拟订反腐败国际法律文书谈判的工作范围草案政府间不限成员名额专家组的报告已作为 A/AC.260/2 和 Corr.1 号文件，提交大会第五十六届会议。

三. 防止和打击转移非法来源资金的活动和退回这些资金的问题

A. 所涉主要问题概览

89. 各种形式的贪污腐败造成了过去十年中许多国家和国际组织一直在处理的一系列问题。大规模的贪污腐败案件，特别是涉及高级别政府官员的案件，通常牵涉巨额财富以及将这些财富转移或调拨到有关国家境外的活动。在许多情况下，所涉数额在该国资源总额中占有很大比例，其转移严重损害了该国的政治稳定以及经济和社会发展。

90. 遏制此类案件发生的一个重要步骤，是确保这类犯罪“划不来”。但是，目前的经验并非如此。即使在腐败的统治者倒台或过世之后，追回被转移的资产也是复杂、麻烦的事。的确，在此种情况下追查非法运走的财富并将其汇回的尝试常常受挫，有时可能导致所涉国家或政府之间发生摩擦。即使作出了最坚定、最坚持不懈的努力，也未必取得圆满成功。

91. 在大规模贪污腐败案件中追回非法获得和运走的资金牵涉到实际和法律两方面的问题。在某种程度上，这两类问题会必然有所重叠。例如，认为是资产存放地的国家作出一些程序性规定，而力图取得信息的国家却无法符合这些规定，这种情况就显然都属于这两类问题的范围。它可被视为一个实际问题，原因是缺乏资源或技术专长等实际因素，或仅仅由于调查未能取得必要的信息，以致有关国家无法符合规定。这种情况也可视为一个法律问题，因为被请求国立法作出的规定与请求国的立法不相容。

1. 实际问题

92. 追回被转移的贪污腐败所得收益的案件，特别是涉及大量此类收益的案件，一般都要经过下列阶段：

(a) 必须追查被私吞资产目前所在的地理位置，而且如果这些资产已被从一种形式转换到另外一种形式，则要追查其现存形式（如房地产、银行存款以及储藏的现金或贵重物品）；

(b) 一经查实，必须保管或保护此类资产，以避免再度将之隐藏起来或往往通过某种形式的法律“冻结”将之置于有关当局管辖范围之外的种种企图；

(c) 必须将某种形式的犯罪行为确定为有关资产的来源，之后又必须将有关资产与此一犯罪行为挂上钩，往往要理清蓄意掩盖其犯罪来源的复杂交易。

93. 各经济体系的全球化以及支持全球化的技术往往使罪犯能更轻而易举地移动、分散和隐藏非法资产。追查被转移的资产，特别是在涉及大规模贪污腐败所产生的数额时，往往需要进行长时间复杂、昂贵的调查。必须非常谨慎小心地对这些情况加以考虑，因为取得的证据一般必须达到较高标准，才能确保在各种法律制度下成功地提起要求冻结和没收的民事或刑事诉讼。可能还需要使用追查、冻结和没收财产时所用的证据，以便在国内法院起诉罪犯。

94. 由于主要罪犯自身非常狡猾，他们在掌权时支配大量资源，加上他们能雇用专家为其服务，由此也可能形成非常复杂的洗钱和隐藏办法，因而需要同样老练的调查人员和采用先进技术才能予以破解。一些管辖区可能不允许采用所需的侵扰性调查手段协助调查，或在跨国调查时无法得到此种许可。

95. 费用问题和对执法人员和资源提出的相关要求也可能构成严重的实际障碍，对于被目前正设法追查其资产的罪犯搞穷了的国家来说更是如此。成立一支有效的调查人员队伍以追踪和追回有关资产的财务费用可能无法凑足，而且即便有财务资源，也可能找不到数量充足、具备必要专长的人员。调查人员的队伍通常必须包括律师、司法会计师和其他专家，或与他们进行有效合作。与其他国家相比，一些国家查明、冻结和追回资产的过程可能会更为复杂和漫长。

96. 结果可能是要支付更高昂的费用。在一些案件和一些管辖区中，法律事务所、调查人员和其他人员可能愿意按调查是否圆满成功和是否最终追回资产的收费办法开展工作。但是，由于许多大规模贪污腐败案件涉及面之广，采用这种做法不现实，而一些管辖实体则禁止采用此种做法。此外，所涉的奖金可能造成利益冲突，也可能危及追回资产的法律诉讼或刑事起诉的可行性。在一些案件中，如果有关国家本身利用民事诉讼追讨资产的话，民事诉讼的部分费用可能由提起诉讼所在地国支付。另一方面，许多国家的法律体制都要求出示一些证据，表明原告或申请人在法院管辖区内拥有资产，才接受依法进行的民事诉讼，或要求某种形式的担保押金，以便以后在判决不利于原告时也能收取审理费用。如原告为外国，则这种关注就更加明显，因为外国在败诉后可能利用豁免权拒付费用或裁定的损害赔偿。

97. 如果犯罪属多国性质，还有必要召集由所涉不同管辖区的专家组成的班子，并协调其工作。一个有效的调查小组必须确定基本事实，查出线索和消息来源，开发和分析各种情报，收集有关信息，不仅使之能在有关冻结和追回的诉讼中可作为证据，而且在许多进行刑事诉讼的案件中也可作为证据；调查小组自身可以就案件提起诉讼，或可以切实地把案件交给公诉人或愿意提起诉讼的其他律师。在许多案件中，这需要选择最适宜的管辖区来提起每个不同的法律诉讼。必须对每一法律体制的相对优劣进行战术性评析，同时确保收集的证据和每一管辖区作出的判决得到所有其他重要管辖区承认。比如，一些普通法系国家支持发出冻结资产令的请求，而其他一些国家更可能协助在法律上查找证据，但除非找出的证据在需要时可以使用，而且资产在目前所在地可被冻结，否则这样做可能没有好处。

98. 其他实际问题产源于资产可被轻易快速地转移、转换或隐藏，而且国内调查和跨国调查的复杂过程通常耗费大量时间。请求法律互助占用的时间对调查人员来说是一个大问题，而必须通过一系列管辖区才能追查资产或证据的情况更是如此，因为每一个管辖区

都有须办理的法律手续，都有若干要求须予满足，之后案件才能转到下一个管辖区，再重复同样的过程。狡猾的罪犯了解这一点，并安排活动对此加以利用。调查人员往往面临发现与追回之间的冲突，前者要求进行艰苦、旷日持久的调查，后者则要求采取快速果断行动，以扣押或冻结资产。

99. 实际问题还产生于必须将证据从一个管辖区转移到另外一个管辖区，并确保这些证据在法院上是可以接受和可信的。追回资产的案件往往界于民事诉讼与刑事诉讼之间，或一个管辖区视之为民事案，另一管辖区则可能认为是刑事案。许多管辖区对刑事证据定有较高标准，因此可行时通过民事诉讼追回会比较容易，但这会使为民事诉讼收集的证据不足以达到刑事诉讼的标准。为了确定真实性，银行职员或调查人员常常必须亲自前往作证，因而对他们的雇主造成费用问题和压力。由于最近的发展，可以借助视像会议办法作证，但这也会产生法律、费用和技术问题，而且在一些案件中，如此提供的证据可能不如亲自前往作证有效。

100. 在成功追回工作的最后阶段，如何最终处置有关资产也可能产生实际问题。已被扣押或冻结的资产可能引起一些费用或实际问题，所涉的包括需要使财产保值或对各种公司进行管理，直到将资产转换成现金为止，在一些情况下，仅转移资产本身可能更为恰当。除了受害国之外，可能会有其他国家竞相提出权利要求，也可能有遭受损失的个人和公司竞相提出索赔要求。在受害国内，关于如何使用资产对个人进行赔偿的提议与关于将资产用于重建政治、经济和法律体制的项目、或用于减轻外债或各种公共工程的提议之间，也可能相持不下。

2. 法律问题

101. 所有多国性质案件的一项主要关注事宜，是调节所涉国家在有关的实体法律和程序性法律方面的分歧或差异，而这一性质的问题通常在追回资产的案件中出现。最严重的问题往往出现在涉及大陆法系和普通法系管辖区的案件，原因是它们之间存在根本差

异，但即使在拥有较为类似的法律文化之间，特别就刑事罪的确切定义以及如公司或法人的责任等领域而言，法律上的不对称也可能造成困难。

102. 另一个令人重大关注的领域产生于对划分民事诉讼与刑事诉讼的不同观点和传统。例如，“民事上的没收”概念对大多数国家的法律体制来说都是陌生的。它已成为处理犯罪收益的一个重要手段，但一些国家认为不宜采用民事措施来达到刑罚和刑事目标，因为民事措施一般要求较低的证据标准和程序保障。在一些国家，一些个人受害者可作为刑事诉讼的“民事方”索取赔偿，但许多国家没有这个概念，而采用这一概念的国家可能就确定这种民事方地位和损害的举证订立较高标准。

103. 不同的法律体制中存在的另一重要的差异领域涉及有关保护公民自由、隐私、在刑事案件中向被告方披露诉讼资料和证据以及其他实质性或程序性保障的基本原则。虽然在许多国家中，这些原则有许多可能实质上相似，但每一国家的法律阐述这些原则的方式及其法院适用这些原则的方法可能迥然不同。因此，比如有关证据即使是一国通过合法的搜查和扣押手段适当获得的，在另一国法院上却可能难以成立。

104. 相互冲突的法律规则可能妨碍根据不同国家法律执行任务的人员和组织之间进行合作。有时，要遵守一个管辖区的法律规则或司法命令，就会违反另一管辖区的规则或命令。在追回案件中常常遇到的一个例子是，一个地方规定有义务披露资料，而另一个地方有关保护隐私或保密的规则予以禁止。由于电信和计算机网络使信息更易获得，并拉近了国家法律体制运作的距离，这种性质的冲突和不一致日益严重。在一些情况下，有些金融机构声称凡放在实行严格保密规则的管辖区内的记录，它们不能让别人查看，即使通过请求披露或要求强制披露的管辖区内的计算机能直接查获这些记录。由于现代计算机网络的特性，可能连有关资料具体位于何处都难以确定。

105. 不同管辖区对于采用民事而非刑事诉讼来追查、冻结、扣押和没收非法转移资金所采的方式之间也有差异。总的说来，如采用刑事办法，则可进行更为有效的补救，但由于其刑事性质，要求高度的举证责任和更为严格的程序性保障，必须满足这些要求后才能适用这种办法。通常人们认为高度的举证责任是妨碍调查人员能力的一大障碍，使其无法通过被任命者、控股公司、基金会、受限制不能披露当事人身份的律师以及规定机构保密的管辖区内的银行和金融机构，找寻证据、追查资产和交易情况。另一方面，民事诉讼要求遵守更为现实的举证责任，但在许多管辖区内，有关立法和（或）法院认为此类诉讼不足以推翻保密规定。这一些案件中，最好的办法似为结合使用这两种方式，用刑事诉讼来取得必需的资料（相当于民事的要求告知），之后提起民事诉讼，作为更快捷的方法要求实际冻结和追回非法资产。这种方式在一些大陆法系国家中可以采用，但在普通法系管辖区内则很难实行。

106. 特别是在民事诉讼中，适用的立法和判例法具体情节也因案件不同而差别很大。民事上的“冻结”有各种各样的办法：在一些地方，仅要求较低度的举证责任就可实行民事上的冻结，但冻结令是初步、临时的，且不会损害以后的诉讼。民事法院可能越来越愿意下令冻结资产，以防止资产被移走或消失，并使用在性质上与刑事搜查、扣押和冻结程序相类似的禁令和命令来保护证据，但由于此类措施本身具有侵扰性质，申请人必须履行高度的举证责任，而且如果冻结了资产，而以后的民事案又未能成立，则他们有可能要承担损害赔偿 responsibility。

107. 如上所述，不同的管辖区的举证程序或规则之间也往往有差异。在一个管辖区通过正常手段收集的证据可能达不到其他管辖区的可接受标准，如果民事诉讼和刑事诉讼两者均涉及的情况更是如此。其他规则还对可接受性作出了限制。根据法律互助协定向一国提供的证据可能无法用于第三国，或除原本获取证据的诉讼外无法适用于其他诉讼。

108. 将证人从一个管辖区转移到另一管辖区所涉及的实际问题也可能具有法律影响。假定能找到资源来转移证人，有时还必须处理能否转移证人并强迫其违背意愿作证的问题，以及因拒绝作证或作伪证而可能产生的刑事责任问题。在一些案件中，还会产生是否能给予外国证人豁免使其不会因有关或无关罪行而受起诉的问题，而且如果给予豁免，则给予豁免的程度。

109. 假定选择民事诉讼作为追查、冻结和追回被转移的非法来源资产的主要手段，则谁应作为诉讼对象也产生战术和道义两方面的问题。在选择民事被告时，战术性的考虑，如哪些可能的被告因其居住国或参与贪污或转移非法来源资金的程度而最为脆弱的问题，可能需要诉讼人员衡量是要成功追回资产，还是想惩处被认为罪责最重的人。对于是否要进行多国民民事诉讼、还是要集中运用所涉国家的国内刑法问题，也产生同样情况。在一些案件中，若要迅速追回资产，并借助民事程序中较少的程序性责任，就可能会损害重要证据，以致再也无法维持对犯罪人的刑事诉讼。

110. 要求追回资产的国家的法律和法院可能不健全，以致特别是在刑事诉讼中无法有效地加以利用。即使新的政权通过了司法和立法改革，使其体制可以承担必要的诉讼，前领导人也许会利用国家主权和豁免理论，避免对其在位时的行为负责。他们也可以有效地争辩说，新的刑法实际上造成了追溯既往的犯罪，以便援引保护人权和不审两国共认罪行规则为借口，阻挠法律互助的请求。

111. 在受害国实际恢复基本法制需要大量时间，这也可能带来困难，原因是这使该国在追讨罪犯及其资产方面无法请求迅速提供援助。例如，在要求法律互助方面，条约一般规定须有确定已经犯罪的某些最低依据，而且所要求的特定形式的援助将有助于进行调查和起诉。此外，在要求冻结或没收作为犯罪收益的资产时，须有证据表明已经犯罪，而且已追查 to 这些资产与犯罪挂上钩。有些时候，这在短期内是不可能做到的，原因是有关国家的体制普遍瘫痪，不具备适

当的司法能力，或者可能尚未颁布必要的立法（实体性立法和程序性立法）。

112. 如上文所述，若宣称受犯罪之害或要求给予民事损害赔偿的其他国家或个人也想得到追回的资产，因而相竞提出权利主张，就会产生实际问题，而这些问题可能会因其他法律问题而更加严重。例如，在一个以上的管辖区提起的诉讼可能造成关于资产权利要求的相互抵触判决，必须在资产所在国法院中调解。向原告方支付损害赔偿的民事索赔要求，与刑事权利要求也会发生冲突，因为这种诉讼为有关国家没收资产或将没收的资产用于赔偿刑事受害人。

B. 联合国药物管制和预防犯罪办事处的技术援助活动

113. 大会第 55/188 号决议确认国内措施的重要性，但同时要求加强国际合作，特别是通过联合国系统加强合作，制订方式方法，防止和对付非法转移资金的活动，并将非法转移的资金汇回来源国。经济及社会理事会于 2001 年 7 月通过第 2001/13 号决议，具体要求联合国药物管制和预防犯罪办事处支持寻求技术援助的各国政府。打击转移非法来源资金的活动，并协助将这些资金退回，同时酌情请各国政府及多边金融机构和区域开发银行支持该办事处努力协助请求提供此项援助的各国政府。

114. 在最近几个月里，该办事处已经收到若干提供技术援助的请求，以便追回已转移海外的非法来源资金。

115. 2000 年 11 月，应尼日利亚政府的请求，联合国国际预防犯罪中心与打击洗钱全球方案一道组织了一个前往该国的特派团，除其他外，目的是对在该国开展一项追回资产倡议的可行性进行初步评估。特派团会晤了尼日利亚在追回资产方面的所有关键角色，包括总检察长、副检察长、国家安全顾问、特别调查小组主席、首席法官、最高法院若干法官、反贪污腐败委员会主席和警察局监察主任。

116. 关于追回资产倡议，特派团讨论了追回资产的规模，并探讨尼日利亚政府追回资产方案的现状，特别是已追回的数额、法律程序的现况以及尼日利亚当局与它在瑞士的法律顾问之间的关系。2001 年 5 月，联合国药物管制和预防犯罪办事处执行主任在出差前往尼日利亚讨论该国批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书问题时，与该国政府高级官员会面，进一步讨论了贪污腐败和追回资产问题。

117. 为了探讨如何以最适当的方式对尼日利亚的请求作出反应，并就确定办事处在追回非法获得的资金并将这些资金汇回方面所应发挥的作用提出观点、编制准则和开发技术专门知识，办事处于 2001 年 3 月 26 日到 28 日在维也纳召开了一次高级别专家小组会议。

118. 专家们审议了有关腐败的政治领导人或政府高级官员等有权有势的个人将不义之财转移国外、追踪和查明这些资金以及将这些资金最终退回等问题。对政府和官员遇到的各种具体问题进行了研究，包括与下列方面有关的问题：(a) 追踪被转移的资产；(b) 一经查明这些资产即予以冻结；(c) 成功地提出权利要求、查明并追回资产所需的法律程序；(d) 将这些资产退回受害国和其他可能提出权利要求的当事方。

119. 专家们强调，必须调节政治传统、法律实践（如普通法系和大陆法系）、宪法保障和程序性保障及举证规则等关键领域中的分歧，以便运用法律手段追回资产。他们还指出了与成功开展、管理和了结案件有关的若干具体问题，因为这些案件一般具有多国性质。

120. 2001 年 7 月，应秘鲁司法部副部长的邀请，联合国药物管理和预防犯罪办事处向秘鲁派出特派团，以讨论该国批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约》问题。特派团与利马最高法院院长和其他主管反贪污腐败的法官、检察官和律师举行了几次会议，以研究该国的追回资产倡议，查明秘鲁在执行此类倡议方面所遇到的各种主要问题。

四. 结论和建议

A. 结论

121. 近年来，高层的腐败行径已明显地成为实现国际社会重要目标的一大障碍，这些目标包括社会和经济发展、建立法治、在各国政府与其人民之间建立信任与信心、以及促进国与国之间稳定与和平的关系。显然，在此类案件中追回从国家经济体中侵吞并转移到国外的资产，也将会成为解决这一问题的方法之一。追回资产对被产生资产的腐败所侵蚀的社会和经济体可能产生重大的影响。在广泛打击腐败行径的工作中，也必须发出一个信息，表明绝不容许罪犯从腐败行径中得益。

122. 转移源于腐败行为的非法资金以及将这些资金退回所涉问题的复杂程度不可低估。这些复杂情况既源于产生非法财富的活动的性质，也源于行为者及其权力地位所造成的困难。除了这种复杂情况外，还有一些必然的因素，诸如国内立法存在漏洞；为查明事实并确定有罪而启动的程序的合法性显然不足；而最后但非最不重要的是，目前缺乏应有的国际合作。

123. 处理和解决这些问题时所遇到的难题涉及面广，既要正确地确定此类问题的概念，又须适当鉴定其国际层面的内容、特性和范围。

124. 说明在概念上和技术上所涉困难的一个例证是，国际社会用以处理转移非法资金的活动并将这些资金退回的问题的术语近来又有新的发展。

125. 术语问题需要从技术上和政治上加以处理。在预防犯罪和刑事司法委员会第十届会议专门讨论这个问题后，这方面有了新的发展。正如经济及社会理事会第 2001/13 号决议所示，这种发展不仅说明有必要界定问题并对它加深了解，而且还清楚表明国际社会愿意进行实质性对话，寻求适当和可接受的解决办法。

126. 鉴于这一问题之重要，无论其多么艰巨或复杂，国际社会都必须采取共同的果断行动。为使这一行动切实有效，国际社会必须持续努力以达成共识。

此种共识必须基于下列各点：对问题的构成要素有共同的认识；对问题给国家的发展努力和力求使人人受益于全球化的国际目标所带来的影响有共同的认知和理解；最后，就需要进行真正而有意义的合作以处理问题的国际方面达成协议。

127. 要界定这一问题的国际层面，首先必须对在国家和国际两级构成其要素的所有问题进行仔细而透彻的分析。经济及社会理事会第 2001/13 号决议要求提出的、供根据大会第 55/61 号决议设立的负责谈判新的联合国反腐败公约的特设委员会，参考的研究报告，无疑将会有助于进行此种分析并提高共同认识。

128. 虽然这项工作已在国际一级铺开，但国际社会不能不适当注意越来越多会员国眼前的关注事项和需要。个别国家在努力追回非法资产或在涉及追回非法资产的案件中答允请求提供极其需要的合作方面正日益受挫折。而挫折又会产生误解与失望，从而妨碍国际合作。个别国家现在寄希望于联合国，请求在查明和追回非法获取并转移的资产方面为其提供援助。联合国有义务不遗余力地提供此种援助，它也完全有能力去这样做。联合国具有中立性质，它能集中力量于问题的实质方面并最大限度地减少题外的、有时是充满政治性的考虑，而且能够兼收并蓄世界各地的不同经验和专门知识，这一切都使联合国成为提供技术援助的可靠来源，成为其他国家和国际机构及组织和机构的可信而又胜任的伙伴。

129. 不过，为了履行这些职能并且不负众望，联合国必须得到各国政府在政治、实务和财政方面的支持。只有齐心协力寻求这些关键问题的解决办法，才可能产生所有国家都能认同并能从中受益的成果。

B. 建议

130. 如果可以获得适当的人力和财力资源，联合国系统就能够制订一系列有关措施，协助会员国在非法来源资金的转移和将这些资金退回的问题上寻求援助。这些措施可分为几类。可以立即实行或在相对短期内实行的措施包括以下活动：培训和开发相关专门知识方面的援助；加强现行案件管理能力的咨询

援助；促进有关国家之间的交流或调解的援助；其他切实可行的技术支助建议。从长远观点来看，既可以对问题开展进一步的调查研究，又可以确定以发生制人和反制的方式处理案件的各种可能解决方法，包括利用各种机制协助各国建设或加强其迅速处理有关案件的能力。

协助建设个案管理能力

131. 联合国系统应考虑提供援助的一个领域是个案管理的能力建设。这将包括对国际案件所涉所有国家提供集体援助，并应个别国家的请求在开发调查专门知识和准备符合外国标准的个案材料等领域向其提供更具体的援助。可以制订一个个案管理能力建设方案，就具体的多国案件向请求国提供支助。

132. 作为在这方面提供援助的第一步，可以将个案所涉官员临时召集在一起，目的是明确主要的工作难点，譬如司法互助程序方面的问题，以及探讨解决此种难题的最适当方法。鉴于联合国本身的全球性质和置身度外性质，联合国可以提供一个中立论坛，以便对妨碍问题得到解决的难题开展讨论。可以就个案举行特别会议，但在处理个案中取得的经验，譬如在确定共同的问题、讨论的结构安排和开发适当的技术专门知识等领域的经验，在处理以后的个案时将可予充分借鉴。

133. 联合国也完全可以在其他国家参与之前，尤其是一旦从国际个案管理经验中获得技术专门知识后，协助个别国家在国家一级协调努力和汇集有关案件的材料。专家经常指出必须迅速行动以追查并冻结资产和证据，以及许多受害国在迅速汇集有关案件的材料使其足以符合外国对此种行动的要求方面所遇到的问题。通过在国家一级提供有关建议以及管理援助和（或）技术支助，则可以任何国际要求提出之前，以及在采取可能证明不利于以后在其他国家顺利提起诉讼的国内措施之前，即能很快便解决这种性质的关注。

134. 联合国提供的早期援助可以包括以下活动：

(a) 在一些国家进行一次彻底评析，以便更深入地了解所涉关键问题；

(b) 根据以前案件的经验，就早期调查措施的涉外问题为调查人员、检察官或其他官员提供基本的法律、技术和策略性意见；

(c) 提供有关鉴定处理每一宗案件的适当个案管理人员的建议；

(d) 提供观察员，确保包括证词在内的证据搜集工作符合国际标准；

(e) 提供证据事项方面的援助，诸如确定犯罪来源和（或）非正当转移资产所需的副本或记录；

(f) 在开发地方和全球两级的追回资产努力中使用的文件管理和数据库管理方面，向请求国官员提供援助；

(g) 在确定其他有关国家的适当机构和官员就个案建立正式或非正式通信关系方面，向请求国官员提供援助。

135. 国家个案管理援助的成功与否，主要将取决于及早确定个案管理人员，以及协助该管理人员和有关国家制订适当的计划，以便在国家一级立案，追查非法转移的资产，向其他国家请求提供适当的司法互助和其他方面的合作，选定提起诉讼最适当的法院和提起这些诉讼程序最适当的形式（即民事或刑事诉讼），协调在多个管辖区所采取的措施，寻求诸如没收或冻结非法转移的资产并最终追回这些资产等补救方法。在有些情况下，管理计划也需计及有关案件相对于其他诉讼的地位，诸如个人或其他国家提出的刑事起诉或相互竞争或重叠的民事权利要求。

创立民事资产追回手段

136. 在采用民事诉讼来寻求调查、追踪、冻结或追回等补救方法的案件中，一个通常出现的问题是作为一个外国政府的请诉人在被请求国法院前的法律地位问题。例如，在民事事项中，诉讼费用可能判由败诉方承担，但此种命令不得对一国强制执行。在一些

情况下，此种诉讼也可能在当事的一个国家或两者引起政治上的关注。一种可能的反应也许是创立一种“法人手段”，在资产追回程序中代理国家行事。请求国也有可创立此种手段，或者它可以是一个独立的私人基金会或由国际赞助的某种形式的实体。它在民事诉讼中就是请诉人或原告，并因此在这种诉讼中也是判决的接受人和司法命令的主体。可以向其转让或转卖权利要求，在这种情况下，追回的任何资产的转让以及所涉任何债务的资金筹措就是该代理人与请求国之间的契约。

在追回资产案件中使用“指导者”

137. 联合国系统通过联合国药物管制和预防犯罪办事处协助各国追查和追回犯罪收益，现已取得不少经验，这种经验可应用于追回大规模贪污腐败活动所得的非法转移资产的工作。在涉及洗钱案件中，该办事处向请求国派出专家，以“指导者”的身份协助建立诸如金融情报股等机构，帮助解决产生的机构问题或具体案件的业务问题。这一办法取得了极大的成功，通过该办法所提供的援助远远大于短期培训班所能提供的援助，而对接受国的实际需要来说，此种援助往往更具针对性，并且业已证明受到捐助者和接受国双方的欢迎。

与追回资产案件援助经费有关的问题和选择办法

138. 由于追回资产案件十分复杂并具有跨国性质，因此这项工作既耗时又花费高昂。经费问题往往在开发案件的早期阶段显得尤其尖锐，因为开办费用可能数额巨大，并且在办案工作将要持续多久、所涉资产有多少、以及最终可能产生什么样的结果或能否成功地追回资产等问题上，情况可能不甚明朗。最终成功的前景经常取决于国家自己是否有能力为调查和诉讼提供经费，虽然它们在这方面的能力很可能已因其设法追回的资产被转移而被削弱。

139. 尽管办案经费高昂，但在大规模贪污腐败案件中追回的款项几乎总是足以补偿这项工作所需费用，即使实际追回的数额只占指称被转移的资产的很小

一部分。如果知道作为办案经费的贷款极有可能从所追回的资金中偿还，这也就提高了垫款给一国作为追回资产所需费用的可能性。还可以考虑一些有可能为办案筹资的来源：

(a) **成功酬金。** 在有些案件中，设法追回资产的国家可能需要订立成功酬金协定，即付款视成功追回资产而定，有些制度则规定按追回资产总值的比例付款。在部分国家，这是民事诉讼通常采用的一种筹资手段，但几乎没有任何私营公司有能力和筹集所需的资金，用自己的资源承办一宗大规模的追回资产案。不过，应当指出，许多国家也都禁止采用成功酬金的做法。

(b) **循环基金。** 可以成立和经营一个普通基金，为希望获得首期经费以办理追回资产案件的国家提供贷款，贷款从以后实际追回的资产中偿还。此种基金可由联合国或诸世界银行等另一组织经管。

(c) **其他国家的贷款。** 可以与有关国家或所涉国家探讨以外援形式协助办案或为办案提供资金事宜，以便促进设法追回资产的国家的发展与重建。

(d) **国际贷款机构的贷款或其他援助。** 国际贷款机构（货币基金组织/世界银行）以及各区域开发银行可以先提供贷款，以后从追回的资产中向这些机构偿还贷款。还有一种可能是，这些机构也许愿意将为追回资产项目提供的资金纳入较大的一揽子经济发展援助，因为大笔资产的追回将会对所涉国家的整个经济前景产生积极的影响，从而减少要求其他来源给予更多援助的需要。

(e) **私人基金会。** 许多私人慈善基金会在支持新的和原先提出的国际倡议方面都有良好的记录。不妨与这些基金会探讨是否可以支助有些国家致力追回被转移国外的非法来源资金的问题。

联合国可能长期发挥的作用

140. 鉴于坚持让官员、甚至是最高级别的官员对其渎职行为作出解释，乃为当前一种普遍趋势，目前有多宗要案涉及前国家首脑或其他高级官员，并涉及数

额巨大的收益或有关资产。迄今为止，这些案件还只是由所涉国家以专案方式进行审理。这些有关国家现已获得大量的知识和经验，但其中大部分都是针对手头所处理的案件。至今还未作出任何尝试，对不同的案件进行比较或对照，或就此种案件中所遇到的法律、政治或实际问题、最佳做法或其他共同经验中提一般的信息。

141. 联合国可以对这类知识开展汇集和分析工作，并传播有关经验，从而为其全体成员提供十分有用的服务。联合国更胜一筹之处在于其本身的全球性质，在于其拥有其他刑事司法领域、包括打击跨国有组织犯罪和洗钱领域的经验，也在于它在刑事司法事项以及机构方面、包括国际合作方面拥有大量专门知识。

注

¹ 2000年12月4日，大会通过了第55/61号决议，认识到一项有效的反腐败国际法律文书是可取的，决定在维也纳联合国药物管制和预防犯罪办事处联合国国际预防犯罪中心总部开始拟订这一文书。大会同一决议请秘书长编写一份报告，分析所有相关的反腐败国际法律文书、其他文件和建议，并请预防犯罪和刑事司法委员会第十届会议审查和评析秘书长的报告，在此基础上就今后拟订一项反腐败法律文书的工作提出建议和指导。大会还请秘书长召集一个政府间不限成员名额专家组，在秘书长的报告和委员会第十届会议的建议基础上，研究和拟

订未来的反腐败法律文书的谈判工作范围草案。秘书长关于现行的反腐败国际法律文书、其他文件和建议的报告原先最初提交给2001年5月8日至17日在维也纳召开的预防犯罪和刑事司法委员会第十届会议（E/CN.15/2001/3），它也是政府间不限成员名额专家组进行讨论的基础。

- ² 在答复普通照会时，一些会员国仅将其回应限于腐败方面的具体问题，而其他国家的内容较广，包括打击洗钱的努力。
- ³ 根据该法，马来西亚公民或常住居民在马来西亚境外所犯罪行可与在马来西亚境内任何地点所犯罪行同样处理。
- ⁴ 联合国药物管制和预防犯罪办事处、特别是其国际预防犯罪中心的一般反腐败活动，已在执行主任向预防犯罪和刑事司法委员会第十届会议提交的关于联合国国际预防犯罪中心的工作报告（E/CN.15/2001/2）中予以详细分析。为避免重复，本报告谨说明该办事处在防止和打击非法来源资金的转移活动并协助退回这些资金的技术援助活动（见下文，第二章B节）。
- ⁵ 预防犯罪和刑事司法委员会第十届会议的报告载于E/2001/30和Corr.1号文件。
- ⁶ 大会第55/61号决议请秘书长召集一个政府间不限成员名额专家组，以审查和拟订反腐败法律文书谈判的工作范围草案。大会第55/188号决议请上述不限成员名额专家组审查非法转移的资金并将这些资金汇回来源国的问题。