



麻醉药品委员会

第五十届会议

2007年3月12日至16日， 维也纳

临时议程*项目4

大会第二十届特别会议的后续行动

世界毒品问题

执行主任第四个两年期报告

增编

打击洗钱活动

目 录

	段次	页次
一、 导言.....	1	3
二、 关于洗钱的国际标准.....	2-12	3
三、 各国政府采取的行动.....	13-21	4
A. 将洗钱定为犯罪的法规.....	13-14	4
B. 冻结、扣押和没收犯罪收益.....	15-16	5
C. 洗钱是一种可引渡的罪行.....	17-18	7
D. 要求申报现金和可流通无记名票据跨界运输的国家法规.....	19	8
E. 防止和侦查金融实体洗钱的措施.....	20-21	9

* E/CN.7/2007/1。



四、全球和区域的倡议.....	22-27	11
五、联合国毒品和犯罪问题办事处采取的行动.....	28-45	12
六、建议.....	46-47	14

一、 导言

1. 大会第二十届特别会议（S-20/4 D 号决议）确认非法贩运麻醉药品和精神药物与其他严重犯罪收益的洗钱问题，对金融和贸易体系甚至政府结构的健全性、可靠性和稳定性，构成了全球性威胁，因而需要国际社会采取对策。大会特别促请各国执行 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》及其他关于洗钱的国际文书中所载的反洗钱条款。本报告提供了关于成员国遵守国际文书和所取得进展的信息，比较了第四个报告期与前三个报告期的情况。

二、 关于洗钱的国际标准

2. 联合国公约及国际公认的标准构成了反洗钱和制止向恐怖主义提供资助的国际制度。国际标准不是静态的，而是顺应国际趋势的。1988 年的《公约》将贩毒定为洗钱的上游犯罪。以后的联合国公约将上游犯罪延伸到所有的重罪。

3. 1988 年，巴塞尔银行监管委员会（当时称为巴塞尔银行规章和监督性惯例委员会）发表了关于防止以洗钱为目的利用银行系统犯罪的声明，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、需要遵守有关反洗钱的法律以及与该领域执法部门进行合作的问题向各银行提供了指导意见。

4. 1990 年，反洗钱金融行动工作组（反洗钱工作组）通过了关于打击洗钱所需采取的行动的 40 条建议，1996 年对这些建议进行了修订。在 2001 年 9 月 11 日发生恐怖主义袭击事件后，反洗钱工作组又增添了八条特别建议，涉及到专门与资助恐怖主义有关的问题。2004 年，通过了关于现金递送人的第九条特别建议。

5. 2003 年全面修改了上述 40 条建议。2004 年 10 月又进行了进一步修订。这些经修改和补充的建议为打击洗钱和对恐怖主义的资助的措施提供了一个全面的框架。这些建议确定了各国根据其具体情况和宪法框架采取行动的最低标准。它们涉及国家刑事司法和管理制度应当采取的措施；金融机构、其他企业和行业应采取的预防措施及国际合作。

6. 2005 年 10 月 26 日，欧洲议会和欧洲联盟理事会通过了一项关于防止利用金融体系洗钱及向恐怖主义提供资助的第 2005/60/EC 号指令。该指令废除了之前分别于 1991 年和 2001 年通过的两项指令。该指令禁止洗钱和资助恐怖主义，要求报告实体实施客户尽职调查，向国家金融情报机构举报可疑交易，采取诸如保存记录、培训、风险管理等支助措施，监督国家遵守指令的情况。欧洲联盟成员国将于 2007 年 12 月 15 日执行新的指令。

7. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》(大会第 55/25 号决议, 附件一) 于 2003 年 9 月 29 日生效, 它拓宽了洗钱的定义, 将所有严重犯罪的收益包含其中, 并且赋予 1998 年大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》(S-20/2 号决议) 中所探讨的若干问题以法律效力。

8. 2005 年 12 月 14 日生效的《联合国反腐败公约》(大会第 58/4 号决议, 附件) 把藏匿和洗刷腐败行为收益定为犯罪, 并载有关于打击洗钱的更为广泛的措施。

9. 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》(大会第 54/109 号决议, 附件) 于 2002 年 4 月 10 日正式生效。该公约要求成员国采取措施以保护本国的金融体系不会遭到那些策划或者参与恐怖主义活动的人员的滥用。

10. 2001 年 9 月 11 日的事件之后, 安全理事会通过了第 1373 (2001) 号决议。在该决议中, 根据《联合国宪章》第七章, 理事会决定各国应防止和制止向恐怖主义行为提供资助, 并在安理会中设立了一个委员会以监督决议的实施情况。

11. 在第 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宣言。安理会重申必须防止恐怖分子从事其他犯罪活动, 诸如跨国有组织犯罪、非法贩运药物和贩毒、洗钱和贩运军火等。

12. 大会意识到所面临的关于洗钱和资助恐怖主义的威胁, 于 2006 年 9 月通过了《联合国全球反恐战略》(大会第 60/288 号决议), 并加强了联合国毒品和犯罪问题办事处(禁毒办)关于打击洗钱和资助恐怖主义的授权。在《战略》、特别是《行动计划》(大会第 60/288 号决议, 附件)中, 鼓励禁毒办加强与各国的合作, 帮助它们全面遵循关于打击洗钱和资助恐怖主义的国际规范, 并履行该国际义务。

三、各国政府采取的行动

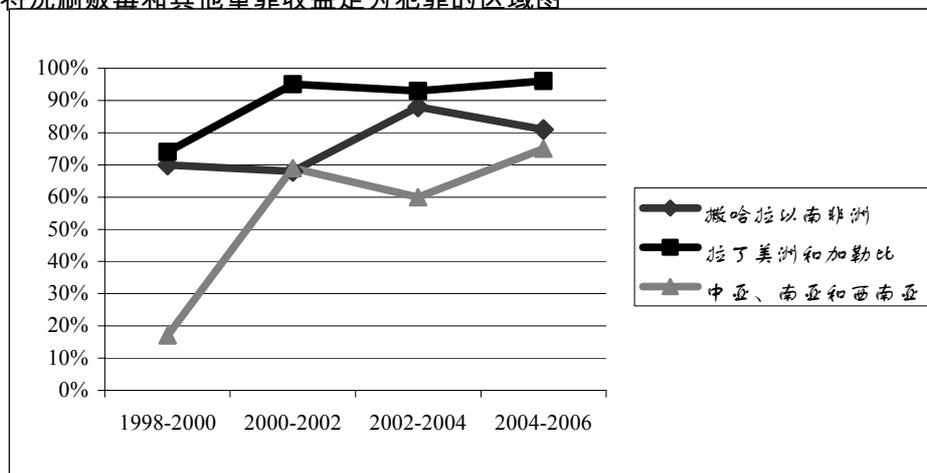
A. 将洗钱定为犯罪的法规

13. 大会第二十届特别会议将 2003 年之后的三年确定为关于通过打击洗钱的国际法规的预定日期, 但是在一些区域中成员国仍需加大努力, 将洗刷贩毒和其他重罪的收益以及向恐怖主义提供资助定为犯罪。在第四次报告所述期间, 拉丁美洲和加勒比区域遵守这一要求的国家数目略有增长(3%)。在中亚、南亚和西南亚区域, 与前次报告所述期间相比, 增长了 15%。但是, 人们发现, 撒哈拉以南

非洲¹从第三次报告所述期间的 88% 下降到第四次报告所述期间的 81%（见图一）。

图一

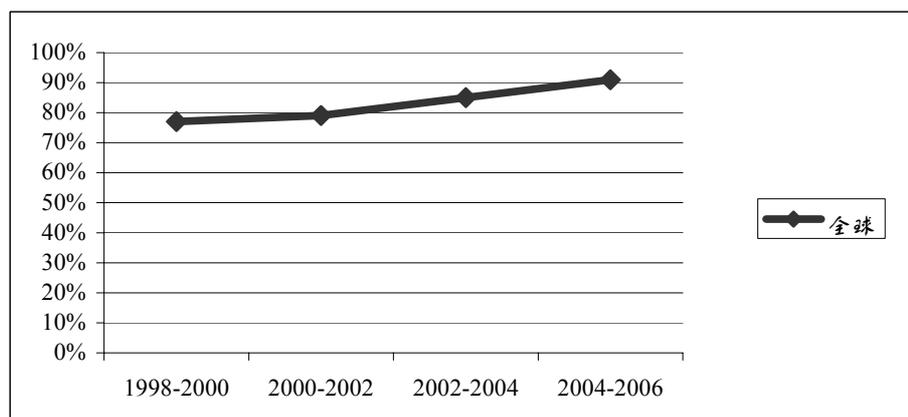
将洗钱贩毒和其他重罪收益定为犯罪的区域图



14. 但是，从全球的角度来看，自基准报告期（1998-2000 年）以来，将洗钱定作犯罪的成员国的数目稳步增长，在第三个报告期至第四个报告期之间增长了 6%，即遵守率为 91%（见图二）。

图二

将贩毒和其他重罪收益定为犯罪的全球图



B. 冻结、扣押和没收犯罪收益

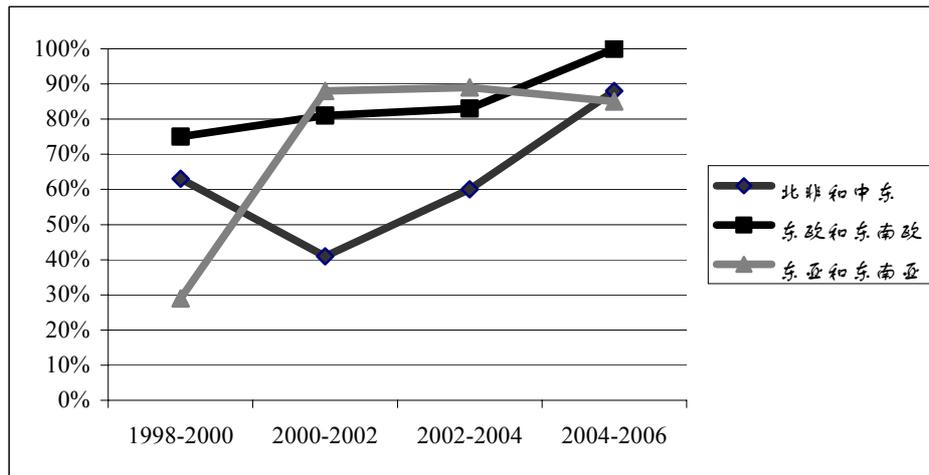
15. 在第四个报告期做出答复的多数国家都表示：它们的立法中都有关于冻结、扣押和没收犯罪收益的规定。在东欧和东南欧，发现自从基准报告期以

¹ 提出报告的国家减少，可能是因为并非所有在第三个报告期提出报告的国家都在第四个报告期提出了报告。

来（1998-2000年）稳步增长，而东亚和东南亚则下降了4%。在北非和中东，发现自从第三个报告期以来增长了28%，在第四个报告期该区域作出答复的88%的国家表示它们的立法中有关于依照法院或者其他主管机构的命令暂时禁止财产的转让、转换、出售或者移动或者对财产实行暂时性扣留或控制，以及永久剥夺财产的规定（见图三和图四）。

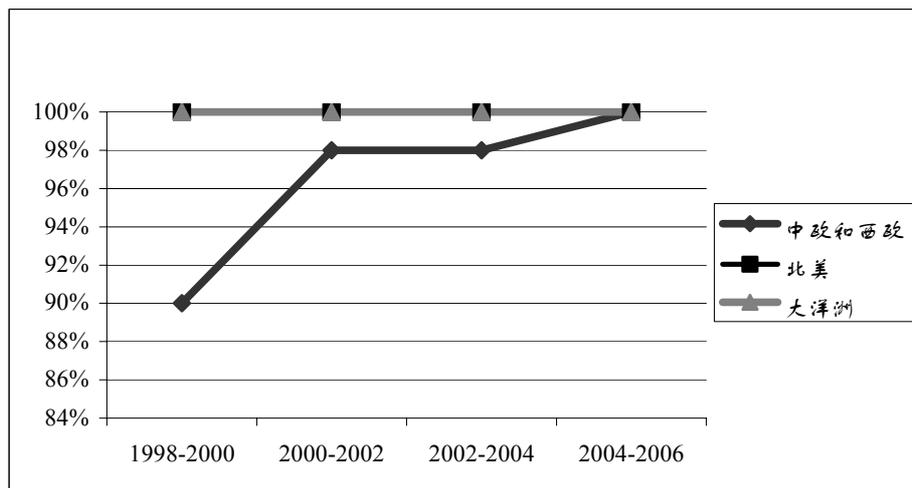
图三

扣押和没收犯罪收益的区域图



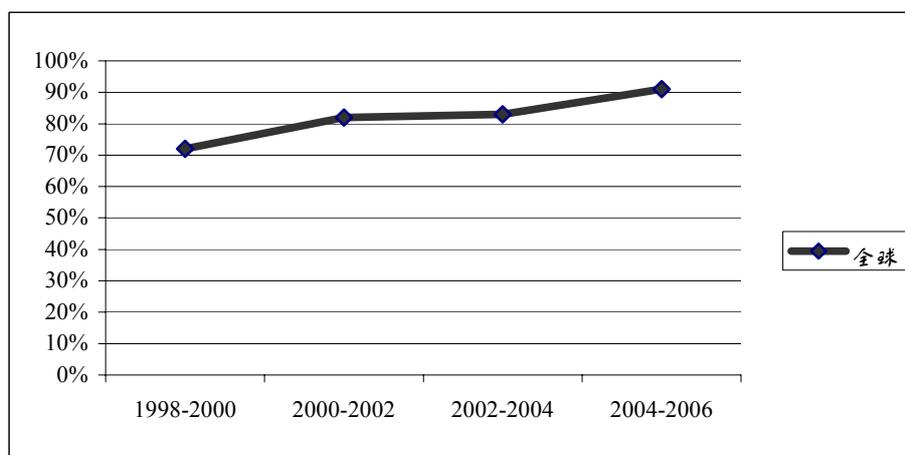
图四

冻结、扣押和没收犯罪收益的区域图



16. 从全球的角度来看，91%的成员国在第四个报告期中表明在它们的立法中，有关于冻结、扣押和没收非法药物贩运和其他重罪收益的规定。令人鼓舞的是，全球的数字这么高，成员国也受到鼓励继续将这些关键的措施纳入到它们的国家立法之中（见图五）。

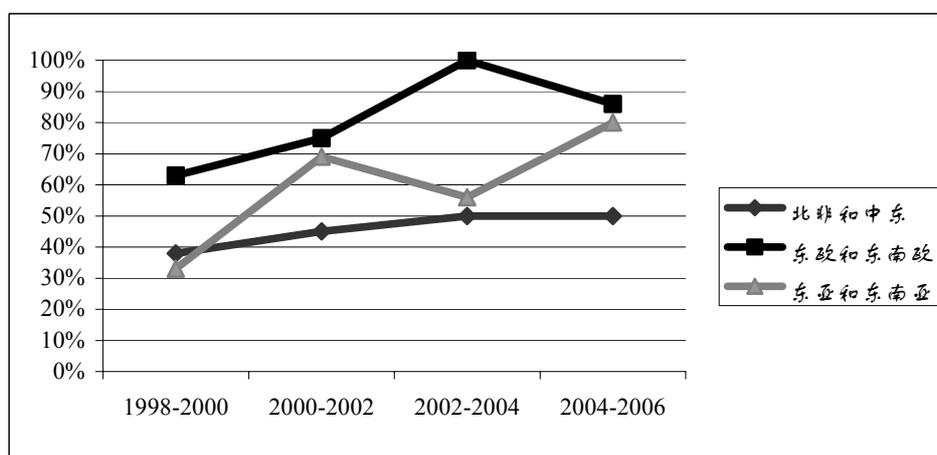
图五
冻结、扣押和没收犯罪收益的全球图



C. 洗钱是一种可引渡的罪行

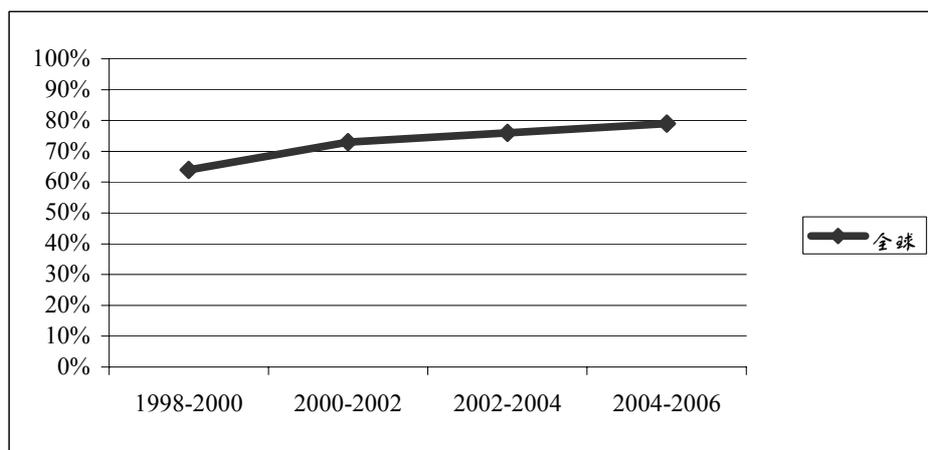
17. 在第四个报告期中，东欧和东南欧区域显示：该区域将洗钱视作可引渡罪行的国家减少了 14%。但是，该区域多数国家认为洗钱是可引渡的罪行，大约 79% 的政府将引渡在另一国家被控或者被定为洗钱罪的人员。图六表明北非和中东、东欧和东南欧、东亚和东南亚将洗钱作为可引渡的罪行的情况。

图六
洗钱作为可引渡的罪行的区域图



18. 在全球范围内，79% 的成员国报告它们将洗钱视作可引渡的罪行。联合国公约和国际标准呼吁成员国应加强国际合作，成员国应再次努力以提高遵守率至 90% 以上（见图七）。

图七
洗钱作为可引渡的罪行的全球图

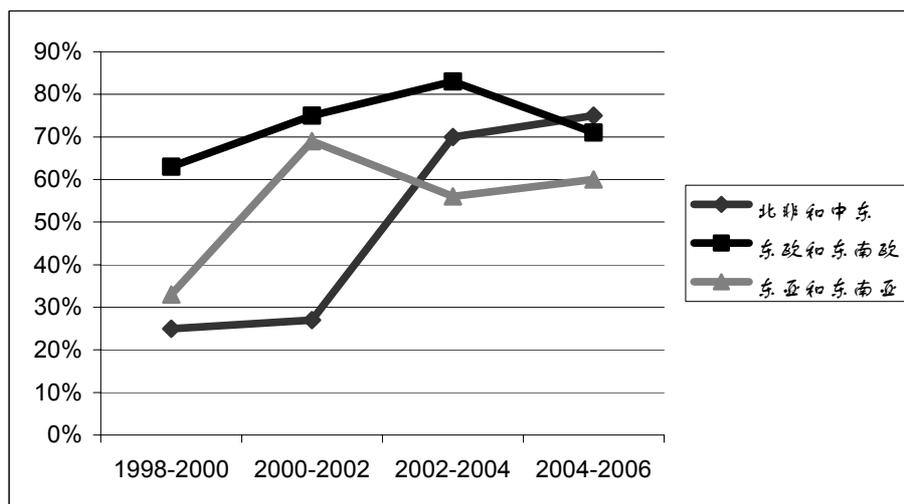


D. 须申报现金和可流通无记名票据跨界运输的国家法规

19. 在第四个报告期内作出答复的成员國中，制定关于须对跨境运输超过规定数额的现金和可流通无记名票据进行申报的国家立法的成员國比重增加。此外，在北美和大洋洲区域作出答复的国家中，在须申报现金跨界运输方面的遵守率达到了 100%。但是，在东欧和东南欧，遵守率从第三个报告期的 83% 下降至第四个报告期的 71%（见图八）。在北非和中东、撒哈拉以南非洲、中亚、南亚和西南亚区域，大约 50% 的国家出台了要求申报可流通无记名票据跨界运输的立法（见图九）。

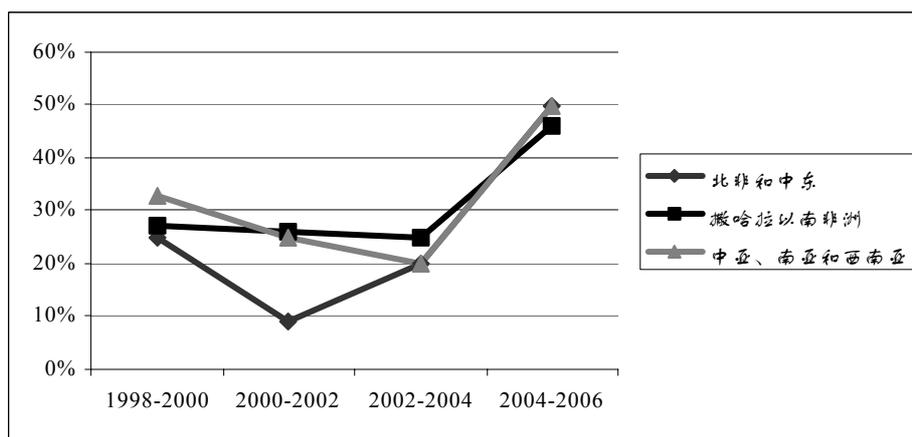
图八

现金跨界运输区域图



图九

可流通无记名票据跨界运输的区域图

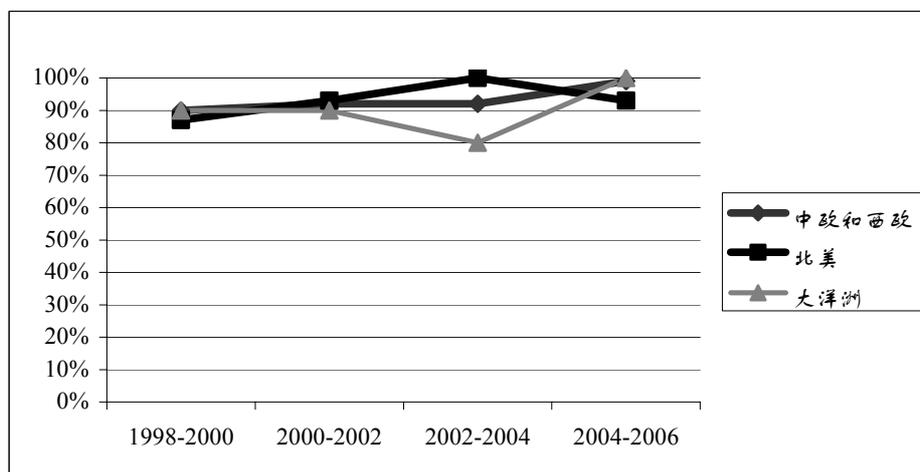


E. 防止和侦查金融实体洗钱的措施

20. 在第四个报告期内，世界上多数区域都采取措施以防止和侦查金融实体洗钱的措施，其中包括报告可疑和异常的交易，“了解客户”的做法，识别账户受益所有人，建立金融情报机构以收集和分析报告，传播涉及洗钱的可疑案件的情报。但是在北美、撒哈拉以南非洲、东欧和东南欧区域，与前一次报告期相比，在本报告期中防止和侦查金融实体洗钱的措施却有所减少。北美成员国所作的答复表明采取该措施的比例下降了7%，而撒哈拉以南非洲的成员国下降了8%，东欧和东南欧下降了31%（见图十至十二）。

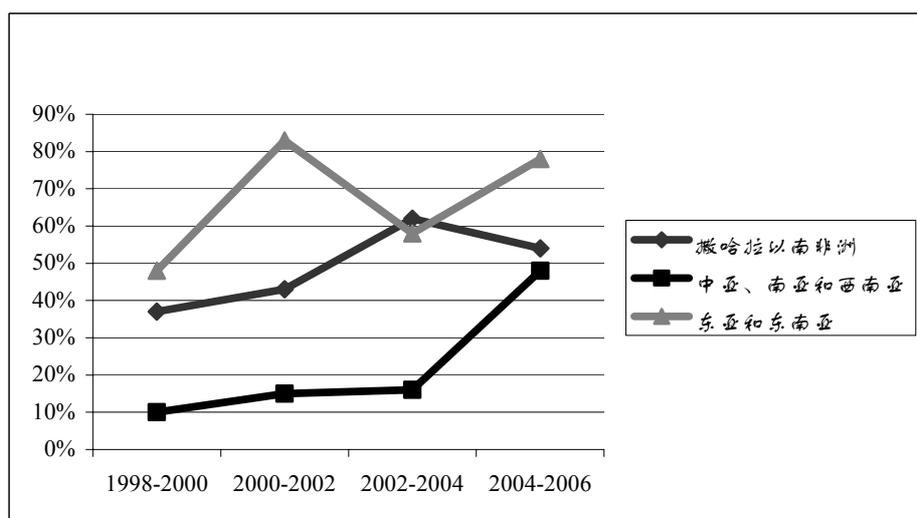
图十

防止和侦查金融体系洗钱措施区域图

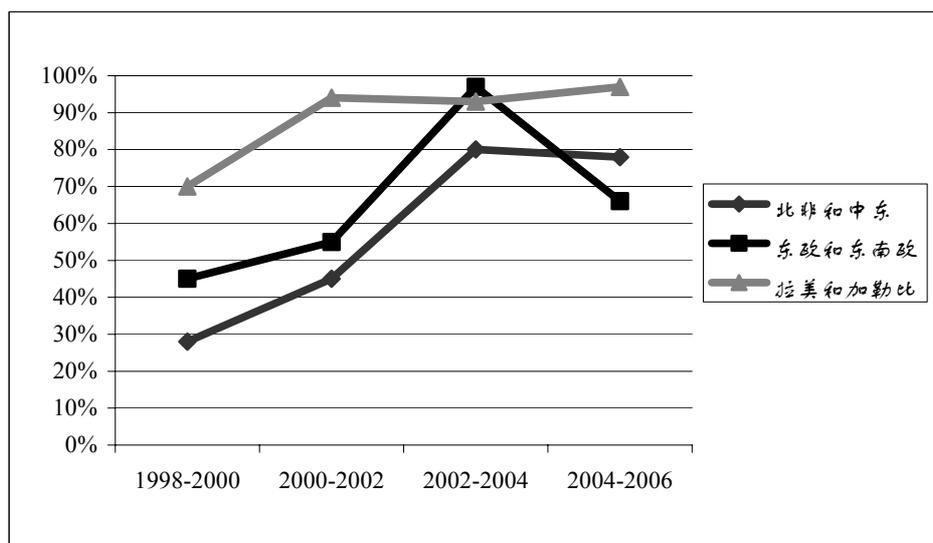


图十一

防止和侦查金融体系洗钱措施区域图

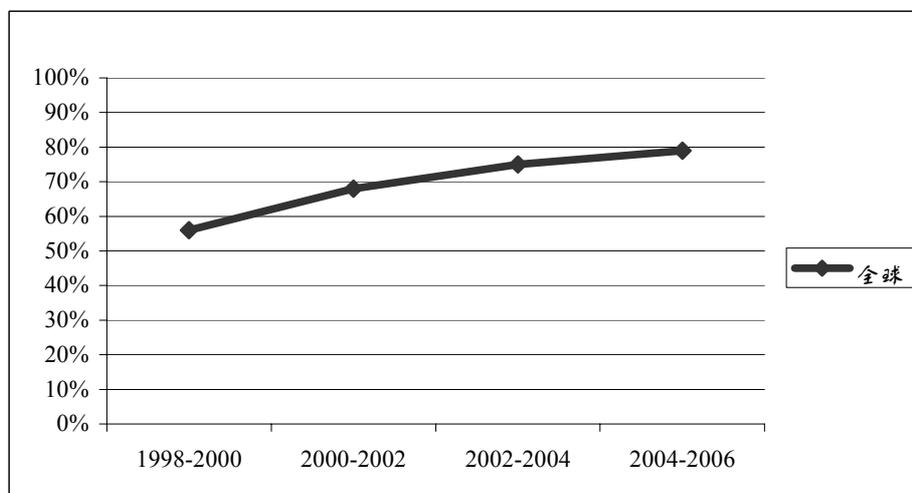


图十二
防止和侦查金融体系洗钱措施区域图



21. 在全球范围内，实施侦查和防止金融体系洗钱的措施的成员国数量略有4%的增加。数字从第三个报告期的75%上升至第四个报告期的79%（见图十三）。

图十三
防止和侦查金融体系洗钱措施全球图



四、全球和区域的倡议

22. 国际社会提出了一些多边倡议，以作为各国在确定和采取打击洗钱和资助恐怖主义措施时可以使用的立法和政策框架。

23. 区域性做法特别有效，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，同一区域的国家为打击跨国犯罪需要相互进行合作，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，区域机构应协助被请求国确定目标并协调对请求国的技术援助，帮助它们制订反洗钱制度。

24. 除了反洗钱工作组，世界各地还建立了八家称为反洗钱工作组式的区域机构。这些区域机构为向成员国提供技术援助提供了一个坚实的全球平台。为了建立保护成员国的金融体系使其不会受到洗钱和资助恐怖主义的影响的系统，包括报告可疑和其他交易、促进成员间的司法互助和跨界合作的系统，反洗钱工作组式的区域机构的主要功能就是促进通过、有效实施和执行国际公认的反洗钱和制止向恐怖主义提供资助的标准，特别是反洗钱工作组的 40 条建议和关于资助恐怖主义的九条特别建议以及联合国的公约和决议。

25. 下述反洗钱工作组式的区域机构参与打击洗钱的活动：亚太反洗钱工作组（32 个管辖区）、加勒比金融行动工作队（30 个管辖区）、东南非洲反洗钱工作组（14 个管辖区）、欧亚反洗钱与反恐融资工作组（7 个管辖区）、南美洲反洗钱金融行动工作组（9 个管辖区）、西非政府间打击洗钱行动小组（15 个管辖区）、中东和北非金融行动工作组（14 个管辖区）、欧洲委员会评价反洗钱措施特设专家委员会（27 个管辖区）。

26. 一些国际组织，包括国际货币基金组织（基金组织）、世界银行和反洗钱工作组，制定了共同评价方法，用于评估各国对打击洗钱和制止向恐怖主义提供资助的国际标准的遵守情况，该评价方法涉及金融部门的法律和体制框架及防范措施。该方法主要是以反洗钱工作组的 40 条建议和九条特别建议为基础，但也利用了特别是巴塞尔银行监管委员会、国际保险监管协会和国际证券委员会组织发布的标准。区域组织和其他政府间组织也参与了打击洗钱的活动。这些组织包括英联邦秘书处和美洲国家组织美洲管制药物滥用委员会（美洲药管委）。美洲国家组织推动了反洗钱行动，促进了其成员国就执行国家反洗钱方案的进展情况进行同行评审，并修改了其反洗钱示范条例。

27. 上述区域和国际倡议将继续促进和加强反洗钱的有效措施。

五、联合国毒品和犯罪问题办事处采取的行动

28. 禁毒办正在开展打击洗钱全球方案，该方案是根据 1988 年《公约》而制订的。此后的《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》、《打击跨国有组织犯罪公约》和《反腐败公约》都加强了打击洗钱和制止向恐怖主义提供资助的授权。

29. 为了符合联合国公约和其他国际认可标准的要求，例如反洗钱工作组的建议，打击洗钱全球方案的广泛目标就是加强成员国执行这些标准的能力。

30. 具体而言，全球方案的目的是协助实现大会第二十届特别会议商定的目标：各国应出台关于洗钱的立法；为国家实施国家立法以及特别会议通过的打击洗钱措施提供必要的知识、手段和专门知识；提高国家成功进行金融调查和起诉的能力；为国家提供必要的法律、体制和业务框架以遵循关于打击洗钱和制止资助恐怖主义的国际标准，包括安全理事会的相关决议；协助国家侦察、扣押和没收犯罪收益、恐怖分子的资金和财产；促进反洗钱工作组的区域机构不断发展，协助它们执行防止洗钱与打击资助恐怖主义的标准和措施；协助国家侦察、扣押和没收犯罪的非法收益。

31. 全球方案还鼓励制定反洗钱政策，提高公众对洗钱和资助恐怖主义的认识，并协调联合国和其他组织之间关于打击洗钱活动的倡议。

32. 全球方案中的技术援助部分旨在满足成员国在国家和区域中执行其反洗钱和制止资助恐怖主义的政策的需求。方案涉及各种各样的活动，包括审查反洗钱和制止资助恐怖主义的法律和体制框架；协助起草或更新立法和相关条例；支助必要的预防机制的执行和建立；提高对于金融服务监管最佳做法的认识和理解、加强其实施；为执法机构、管理机构、中央银行、银行和金融部门、检察和司法机关举办训练讲习班和讨论会。

33. 全球方案在与成员国的合作中继续着重能力建设。还向参与反洗钱和制止资助恐怖主义的工作者，包括执法人员、检察人员、法官、金融监管人员和金融情报机构的人员提供实用的建议和援助。禁毒办与几家国际机构和政府协力，力求充分发挥提供援助的合伙能力。

34. 禁毒办与英联邦秘书处和基金组织协作，制订了普通法法律体系和民法法律体系的示范法以协助各国起草反洗钱和制止向恐怖主义提供资助的法规，以便全面遵循所适用的联合国公约和反洗钱工作组的建议。

35. 示范法成了成员国的得力工具，并且不断获得更新以便涵盖新的国际标准。制定示范法的目的是与国家法律和行政体系的特性相适应。

36. 1999 年，全球方案启动了一项指导方案，以便在打击洗钱和制止资助恐怖主义的斗争中向成员国提供全面和长期的援助。全球方案继续增大向实地部署专业人士以培训人员、建立机构，提供直接的技术援助，改进防止洗钱和制止向恐怖主义资助的能力。现在，在中东和北非、中亚、西非和中非、东南亚、东非和南部非洲及中美洲部署了专家指导。根据请求援助的国家的需要，专家指导可以在实地部署一至四年。

37. 为金融情报机构的建立提供援助已经成为根据全球方案开展技术援助活动的优先方面。金融情报机构负责接受、分析和向主管当局传递业已披露的可疑犯罪收益的金融信息，以便打击洗钱活动和制止资助恐怖主义。国家的金融情报机构应为收集、分析和迅速传播国内外的金融信息提供一个机制，同时确保所收集数据的保密性。现在，有效的金融情报机构是反洗钱工作组标准中的一项要求。

38. 埃格蒙特小组建立于 1995 年，现有 101 个成员。它力求在金融情报机构中推广最佳做法，促进打击洗钱和制止资助恐怖主义的国际合作。此合作还包括关于安全计算机网络的金融情报交换（埃格蒙特小组安全网站）。通过打击洗钱全球方案，禁毒办参加了埃格蒙特小组的会议，并且与该小组合作举办研讨会。禁毒办还协助发展中国家的金融情报机构达到最佳做法标准，并协助它们加入埃格蒙特小组。

39. 2003 年，禁毒办启动了第一套关于反洗钱的计算机训练单元。该训练光盘只读存储器包含关于洗钱的介绍性课程，旨在帮助丰富执法机构的金融调查专业知识。从此以后，已经开发了 13 套反洗钱的训练单元，正在通过世界各地基于计算机的训练中心提供。

40. 在语言、专业知识水平、目标对象和主题方面，训练方案都是灵活的。现有的模式是向那些拥有良好基本技能的官员进行提高认识的介绍。今后的课程还将面向专家，涉及诸如金融情报机构系统、财产没收、“了解客户”的

要求、专门的调查技术、司法互助、打击资助恐怖主义和调查替代性的汇款系统等专题。

41. 基于计算机的训练特别适用于那些资源不足、执法技能和知识水平不高的国家和地区。禁毒办在非洲、亚洲、拉丁美洲和太平洋国家提供了基于计算机的培训。在世界各地已建立了共计 17 家专门的基于计算机的反洗钱训练中心，用 12 种语言培训了 15 000 多名受训人员。

42. 国际洗钱信息网是反洗钱和打击资助恐怖主义的综合性研究资源。该网络是 1998 年由联合国代表那些参与反洗钱的国际组织的伙伴关系而建立起来的。现在，禁毒办代表以下 10 家伙伴组织：亚太反洗钱工作组、加勒比金融行动工作队、美洲药管委、英联邦秘书处、欧亚反洗钱与反恐融资工作组、东南非洲反洗钱工作组、反洗钱工作组、南美洲反洗钱金融行动工作组、刑警组织、欧洲委员会评价反洗钱措施特设专家委员会，对国际洗钱信息网络进行管理和维护。在 2004 年上半年，禁毒办在全方位改革网站（www.imolin.org）的编制和内容之后，重新启动了国际洗钱信息网。

43. 反洗钱国际数据库处于国际洗钱信息网之中，这是独特的受密码保护的服务，以易搜索的方式列出世界各地关于打击洗钱和资助恐怖主义的法律。在反洗钱数据库中，禁毒办维护着关于这些问题的国家法规的最大网上法律图书馆。现在，数据库包含来自 163 个管辖区的法规，自从 2005 年 1 月以来，300 多部新的法律法规和经修正的法律法规被纳入到这个数据库之中。

44. 此外，反洗钱国际数据库还有对成员国防止洗钱和制止资助恐怖主义制度的法律分析。2006 年 2 月 27 日，打击洗钱全球方案启动了反洗钱国际数据库第二轮法律分析，现在数据库中反映了 34 个国家和管辖区的最新法律分析。

45. 禁毒办继续与其他国际组织，例如英联邦秘书处、埃格蒙特小组、欧洲联盟、基金组织、美国司法部海外检察人员发展、援助和培训办事处、欧洲安全与合作组织、联合国国际贸易法委员会和世界银行合作，积极参与打击洗钱和资助恐怖主义的斗争之中。禁毒办在打击洗钱全球方案的背景之下，在反洗钱工作组和下列反洗钱工作组式的区域机构中享有观察员地位，并且积极地参与这些机构的工作：亚太反洗钱工作组、加勒比金融行动工作队、欧亚反洗钱与反恐融资工作组、东南非洲反洗钱工作组、中东和北非金融行动工作组、欧洲委员会评价反洗钱措施特设专家委员会、南美洲反洗钱金融行动工作组和西非政府间打击洗钱行动小组。

六、建议

46. 大会第二十届特别会议探讨了关于非法走私麻醉药品和精神药物及其他严重犯罪收益的洗钱问题，大约八年之后，该问题对金融和贸易体系的健全性、可靠性和稳定性所构成的全球性威胁仍然是全球议程中的最重要问题。

正如本报告所示，尽管在实施反洗钱条款的过程中已经取得了一些进展，但是，一些区域仍需加大在这个方面的努力。

47. 为了有效地打击洗钱活动，以执行主任第三个两年期报告中所载的建议为基础，建议采取以下措施：

(a) 各成员国应制订立法框架，将严重犯罪派生的洗钱定为犯罪，以便对洗钱犯罪进行防范、侦查、调查和起诉，包括采取下述行动：

(一) 采取措施识别、冻结、扣押和没收犯罪收益；

(二) 就涉及洗钱的案件加强国际合作和司法互助；

(三) 实施执法措施以便对有效的反洗钱行动、引渡程序和有关主管机关之间的信息交流机制作出规定；

(b) 各成员国应考虑采取措施保存为打击洗钱而采取的包括侦查、起诉和定罪在内的法律行动的集中统计资料；

(c) 各成员国应考虑采取措施促成和推动举报和调查可能与洗钱活动有关联的可疑和异常交易；

(d) 各成员国应考虑建立金融情报机构以打击洗钱，并适当参与有关区域和国际反洗钱机制；

(e) 禁毒办应与实施国际反洗钱标准的有关多边和区域机构与组织合作，通过提供培训和咨询意见，继续加强反洗钱工作；

(f) 各成员国应积极参与区域打击洗钱和制止资助恐怖主义行为的做法，通过禁毒办或包括反洗钱工作组式的机构在内的区域反洗钱机构安排技术援助请求，以确保遵守国际标准；

(g) 鼓励各成员国在起草反洗钱立法时及通过此类立法前征求禁毒办和其他有关实体的意见，以确保其符合国际标准；

(h) 鼓励各成员国在可能的情况下分担在防止洗钱方面提供技术援助的费用；

(i) 各成员国应考虑在履行国际条约义务的全球努力中共同分享专门知识，执行大会第二十届特别会议通过的反洗钱措施。