



联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
28 September 2020
Chinese
Original: English

资产追回问题不限成员名额政府间工作组

2020 年 11 月 16 日至 18 日，维也纳

临时议程*项目 4(b)

专题讨论：常见的挑战和障碍，以及追回和
返还犯罪所得方面的最佳做法，特别侧重于
在外国法域执行刑事没收令，以及不同
法律制度之间证据要求和证明标准的差异

从缔约国收集关于国际资产追回的信息，包括报告的挑战和障碍

秘书处编写的说明

一. 导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在题为“加强资产追回方面的国际合作以及对所冻结、扣押和没收资产的管理”的第 8/1 号决议中决定，资产追回问题不限成员名额政府间工作组应继续开展工作，除其他外，继续努力收集关于缔约国面临的挑战和障碍以及追回和返还犯罪所得的最佳做法的信息，以期就全面和有效实施《公约》第五章提出可能的建议。
2. 在题为“加强资产回收以协助实现《2030 年可持续发展议程》”的第 8/9 号决议中，缔约国会议除其他外认识到，自 2014 年完成题为“成绩有限，任重道远：追回被盗资产实况”的研究报告以来，为加强资产追回开展了进一步工作，并欣见世界银行与联合国毒品和犯罪问题办公室的追回被盗资产举措最近提出的更新和收集资产追回案件相关数据的倡议。
3. 在同一决议中，缔约国会议请秘书处并邀请追回被盗资产举措，除其他外，向缔约国收集与根据《公约》确立的犯罪有关的国际资产追回案件的信息，包括关于冻结、扣押、没收和返还的资产数量的信息；向工作组和缔约国会议的下一届会议报告调查结果，并更新资产追回观察数据库。

* CAC/COSP/WG.2/2020/1。



4. 还是在同一决议中，缔约国会议请秘书处并邀请追回被盗资产举措与缔约国协商，除其他外考虑到联合国反腐败公约实施情况审议机制第一和第二审议周期收集的信息，以及专家小组和研究报告收集的信息，继续收集关于各国为追回根据《公约》确立的犯罪获取的所得而采取的法律框架、法律程序和司法行动的信息；并向缔约国收集关于资产追回的司法程序中最常见挑战的信息，并提供一份分析报告以指导技术援助。

5. 为便利执行这些任务，秘书处于 2020 年 4 月 24 日向缔约国发出普通照会，请它们填写追回被盗资产举措编制的关于国际资产追回工作专题的调查表。

6. 秘书处编写本说明的目的是为工作组第十四次会议期间就上述专题进行专题讨论提供便利。本说明利用了为答复秘书处 4 月份发出的普通照会而提供的信息。¹

二. 数据收集活动的主要目标

7. 关于国际资产追回实际做法的大部分信息都是以少数几个比较突出的资产返还案件为基础。由追回被盗资产举措和经济合作与发展组织（经合组织）出版的题为“成绩有限，任重道远：追回被盗资产实况”的报告，²是通过向各国主管机关发送调查表而系统收集信息的最近一次尝试。该报告基于 8 个经合组织国家的答复对数据进行了分析，这些国家报告在 2010 年至 2012 年 6 月期间曾处理国际资产追回案件。没有关于 2012 年以后或非经合组织国家的此类信息。

8. 数据收集活动是根据第 8/9 号决议的任务授权开展的，其目的是通过更好地了解缔约国为追回和返还腐败所得而采用的实际做法，以及冻结、没收并返还请求国、前所有人或腐败受害者的资产数量，来填补这方面的空白。另一个目的是了解除知名的资产追回所涉及的几个主要国际金融中心外，有多少国家正在或曾经积极参与国际资产追回。数据收集活动的另一个目的是更多地宣传如《公约》第五章所设想将追回和返还腐败所得作为优先事项的国家，并查明剩余的影响国际资产追回的最主要障碍。

三. 调查表的内容和案件选择的标准

9. 调查表包含以下部分：国际资产返还、资产没收和资产冻结（与根据《公约》确立的腐败犯罪有关）案件统计，国际资产追回的障碍，以及资产追回的政策、法律和体制框架。请正在或曾经在 2010 年至 2019 年参与国际资产

¹ 截至 2020 年 9 月 18 日，秘书处收到了下列国家的答复：阿尔及利亚、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、巴林、孟加拉国、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、巴西、保加利亚、智利、中国（包括香港特别行政区和澳门特别行政区）、哥斯达黎加、捷克、埃及、芬兰、法国、希腊、危地马拉、几内亚比绍、罗马教廷、匈牙利、印度、伊拉克、爱尔兰、意大利、约旦、拉脱维亚、黎巴嫩、莱索托、立陶宛、马来西亚、毛里求斯、墨西哥、蒙古、摩洛哥、新西兰、北马其顿、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚、塞舌尔、新加坡、南非、巴勒斯坦国、瑞士、突尼斯、土库曼斯坦、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国（包括根西、马恩岛和泽西）、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和越南。

² 可查阅：<https://star.worldbank.org/publication/few-and-far-hard-facts-stolen-asset-recovery-0>。

追回案件的缔约国填写调查表的所有部分。也请未参与任何国际资产追回案件的缔约国仅填写关于障碍和政策、法律、体制框架的部分。³

10. 请缔约国分享关于冻结、扣押、没收和返还的资产总量的信息，以及关于涉及下列因素的资产追回案件的信息：

(a) 《公约》第十五条至第二十五条规定的腐败所得；

(b) 国际因素（即涉及至少两个国家的案件，以及已完成将腐败所得移交请求国、原合法所有人或腐败受害者这项工作或计划开展这项工作的案件）。

四. 所收到答复的概要

11. 截至 2020 年 8 月 31 日，秘书处和追回被盗资产举措共收到对调查表的答复 67 份，其中 50 名答复者报告在 2010 至 2019 年期间至少参与一起涉及腐败所得的国际资产追回案件（即返还、没收或冻结资产）。其余 17 份答复没有列入任何资产追回案件，仅包含对调查表中关于资产追回障碍和（或）政策、立法和体制框架的部分的答复。

12. 一些缔约国在答复中没有列入任何案件统计数字的主要原因有两个：至少有四个缔约国确认，它们在 2010 至 2019 年期间没有参与本研究范围内追回腐败所得的任何国际努力。更常见的情况是，缔约国报告说这种案件确实（或可能）存在，但任何政府机构都没有收集系统的信息。

13. 约有 20 个缔约国确认其数据收集过程正在进行，并要求延长提交调查表的期限。这包括一些正在（或曾经参与）大量国际追回努力的缔约国，无论是作为请求国还是作为被请求国。因此，秘书处和追回被盗资产举措正在根据大会第 8/9 号决议继续收集缔约国尚未提交的答复。

14. 截至 2020 年 8 月 31 日收到的答复共包括 286 起已报告案件（92 起已完成返还、34 起没收和 160 起冻结/扣押）。⁴其中大多数案件是由资产所在地国报告的（60%），约有 20% 的案件是由资产来源国报告的，另有 20% 是由发挥另一种作用的国家，或在一些案件中作为资产所在地国而在另一些案件中作为资产来源国的国家报告的。在提交答复的法域中，将近一半（31 个）报告在 2010 至 2019 年期间至少参与了一起已完成的资产返还，18 个国家报告了腐败所得的资产没收，43 个国家报告了资产冻结。

15. 虽然多数缔约国主要参与国际资产追回进程的一个方面，要么作为被请求法域，要么作为提出请求的法域，但有关答复表明，有一部分（迄今报告案件的 50 个缔约国中的 9 个）曾参与涉及腐败所得的国际资产追回努力的两个方面——在某些案件中作为资产所在地国，在另一些案件中作为来源国。尽管鉴于犯罪所得的国际目的地国的多样化，这一调查结果并不令人惊讶，但这一点在资产追回领域很少受到较多关注，在这一领域，辩论通常涉及来源国和资产所在地国有时相互冲突的利益。与既是所在地国又是来源国的国家更多地讨论可能对如何将《公约》第五章付诸实施的讨论有益处，尽管还需要作进一步分析。

³ 可查阅：https://star.worldbank.org/sites/star/files/star-questionnaire-english-updated_me.pdf。

⁴ 这一数字可能包括参与同一案件的不同国家的一些重复报告。

16. 2010 至 2020 年期间报告的资产返还案件涉及总额约 24 亿美元。⁵

17. 到目前为止收集的数据虽然不全面，但表明一种趋势，即从 2017 年起，腐败所得的国际返还金额和频率有明显增加。在此期间，就返还来源国的资产总额而言，最大总额（而且高出其他案件很多）是由马来西亚报告的，与滥用一马发展有限公司国家投资基金有关，2019 年和 2020 年总共返还近 7.4 亿美元。⁶

五. 资产追回的挑战和障碍

18. 追回被盗资产举措调查表包括可能代表国际资产追回在资产追回进程的不同阶段遇到的障碍的 25 个因素。⁷要求各国根据各自法域的经验，评价这些因素在多大程度上属于成功追回腐败所得的障碍。在截至 2020 年 8 月 31 日收到的提交材料中，有 57 个国家对资产追回的障碍这一部分作出了答复。

19. 下表 1 至列示调查表中所有国家和特定国家组列为最大障碍的因素。各种因素按 1 至 5 分值评分，1 代表完全没有障碍，5 代表主要障碍。表格中的排序是根据回答相应问题的国家给出的平均分数计算出来的。排名越高，意味着更多的国家认为该因素是其资产追回努力的重要障碍。

20. 对于表 2 至表 4，对填写关于国际资产追回障碍这一部分的国家按其资产追回进程中的作用进行了分组。共有 19 个国家报告作为资产所在地国参与案件，14 个国家报告作为来源国参与，14 个国家报告没有参与国际资产追回案件。填写障碍部分的其余 10 个国家未能归入表 2 至表 4 所列的子类别，或者它们报告说既作为资产所在地国又作为来源国参与资产追回努力。

21. 平均而言，最一致地列为主要障碍的两个因素是在其他法域执行非定罪没收令，以及查明和核实涉嫌腐败所得的实益所有权，而无论答复者在资产追回进程中发挥什么作用。

表 1

资产追回的最大障碍：所有答复（总计：57 份）

排序	因素（平均得分）
1	与在外国法域执行非定罪没收令有关的问题（3.3）
2	资产所在地国拒绝司法协助函没有响应性或过于笼统（3.2）
3	在查明和核实涉嫌腐败所得的实益所有权方面存在困难（3.1） 由于缺乏国内非定罪没收，无法执行外国非定罪没收令(3.1)
4	与在外国法域执行刑事没收令有关的问题（3.0）

⁵ 这个数字是初步数字，仅基于截至 2020 年 9 月 18 日收到的答复，且没有考虑历史汇率。由于正在进行数据收集工作和缔约国的答复正在最后定稿，一些大型、知名的资产返还尚未包括在内。

⁶ 这一数字包括因与美利坚合众国达成和解协议而返还的 4.385 亿美元（2019/2020 年分两个阶段返还），因与美国达成的另一份和解协议而在 2020 年返还的 4,900 万美元，以及印度尼西亚、新加坡和美国 2019 年三次返还的 2.517 亿美元。

⁷ 追回被盗资产举措此前出版了一份题为“追回资产的障碍：关键障碍分析和行动建议”的出版物，其中讨论了追回资产过程中的主要挑战以及解决这些挑战的政策建议。见 <https://star.worldbank.org/publication/barriers-asset-recovery>。

表 2

资产追回的最大障碍：资产所在地国（19 份答复）

排序	因素（平均得分）
1	在查明和核实涉嫌腐败所得的实益所有权方面存在困难（3.1）
2	在证明资产与刑事犯罪之间的联系方面存在困难（2.9）
3	不同法律制度之间证据要求和证明标准的差异（2.8） 追回过程中的资产管理成本较高（2.8） 与在外国法域执行非定罪没收令有关的问题（2.8）

表 3

资产追回的最大障碍：来源国（14 份答复）

排序	因素（平均得分）
1	在查明和核实涉嫌腐败所得的实益所有权方面存在困难（3.6） 与在外国法域执行非定罪没收令有关的问题（3.6）
2	与在外国法域执行刑事没收令有关的问题（3.5）
3	不同法律制度之间证据要求和证明标准的差异（3.4）
4	资产所在地国拒绝司法协助函没有响应性或过于笼统（3.3） 在证明资产与刑事犯罪之间的联系方面存在困难（3.3） 由于缺乏国内非定罪没收，无法执行外国非定罪没收令（3.3） 没有辩诉交易机制（3.3）

表 4

资产追回的最大障碍：没有参与国际资产追回案件的国家（14 份答复）

排序	因素（平均得分）
1	资产所在地国拒绝司法协助函没有响应性或过于笼统（3.1） 缺乏降低所返还资产“重新被贪腐”风险的可用选择（3.1） 与在外国法域执行非定罪没收令有关的问题（3.1）
2	由于缺乏国内非定罪没收，无法执行外国非定罪没收令（3.0）
3	在就《公约》第五十七条第五款规定的协定或一项资产分享协定谈判达成双方均可接受的条款方面遇到困难（2.9） 追回过程中的资产管理成本较高（2.9） 资产管理能力不足（2.9）
4	与在外国法域执行非定罪没收令有关的问题（2.8）

六. 国际资产追回数据收集面临的挑战

22. 缔约国报告说，它们在收集填写调查表所需信息方面面临重大挑战。在许多国家，这一领域没有集中的统计数据，也没有指定的政府机构负责收集国际资产追回数据。可用的数据通常分散在不同的机构中，即使在一个机构内也往往不容易获得。几个缔约国概述曾作出广泛努力，向不同政府、司法和检察机关索取信息，但这些机关没有提供任何相关信息，使它们只能推测——但无法确认——该国自 2010 年以来没有参与任何旨在收回腐败所得的国际努力。另一些缔约国表示，它们正在进行这种努力，但由于缺乏数据而无法提供任何信息。

23. 在集中保存统计数据的情况下，冻结、扣押和没收的资产总量并不总是根据犯罪类型或根据具有国际因素的参与加以区分，因此很难确定与《公约》所规定的腐败犯罪有关、属于本次活动的范围的所得的数量。此外，在许多国家，收集调查表所需信息的工作因冠状病毒病大流行而中断或推迟。

七. 接下来的步骤

24. 秘书处感谢迄今已填写调查表的所有缔约国所作的努力，并将继续向仍在编写其答复的缔约国收集更多数据。

25. 此外，还将向工作组提供最新的调查结果，以便为关于资产追回的挑战和障碍以及关于新出现的良好做法的讨论提供信息依据。最终结果将在追回被盗资产举措的一份出版物中提供。
