



第六十四届会议  
议程项目 55(b)

根据《联合国反腐败公约》防止和打击腐败行径及转移非法来源资产的活动，并将这些资产退回，特别是退回来源国

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会题为“根据《联合国反腐败公约》防止和打击腐败行径及转移非法来源资产的活动，并将这些资产退回，特别是退回来源国”的第 63/226 号决议编写而成。报告概要介绍即将于 2009 年 11 月 9 日至 13 日在多哈举行的第三届《联合国反腐败公约》缔约国会议的筹备情况。报告还介绍了各国为预防和打击腐败，努力使资产迅速退回而采取的措施。报告概述了在打击腐败和追回资产方面采取的国际行动，以及联合国毒品和犯罪问题办公室独立开展和与其他实体特别是世界银行根据“追回被盗资产”联合倡议合作开展的相关工作。此外，报告讨论了与资源有关的事宜。

\* 因技术原因而重新印发。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 《联合国反腐败公约》 .....	4
A. 批准情况 .....	4
B. 缔约国会议：促进举行第三届会议 .....	4
三. 缔约国根据《公约》原则，为预防和打击腐败，努力使资产迅速退回而采取的措施 .....	7
四. 采取国际行动追回资产 .....	11
A. 政治承诺 .....	11
B. 促进执行《公约》的技术援助 .....	11
C. 追回被盗资产倡议 .....	12
D. 与私营部门的合作 .....	14
五. 资源 .....	15
六. 结论和建议 .....	15

## 一. 引言

1. 大会在第 63/226 号决议中，敦促各国政府打击和惩处腐败，打击清洗腐败所得收益，防止转移非法获得的资产，并努力使此资产迅速退回。大会请会员国努力查明和追踪与腐败有关的资金流动，冻结或扣押这些资产并退回这类资产，鼓励在这方面促进人力和体制能力建设。大会申明会员国采取措施，防止从腐败中得来的资产转移到国外和清洗，并鼓励会员国加强国际合作。大会欢迎许多会员国已经成为《联合国反腐败公约》缔约国，促请各会员国和主管区域经济一体化组织考虑成为《公约》缔约国。大会吁请缔约国继续支持缔约国会议设立的追回资产、技术援助和审查执行情况问题不限成员名额政府间专家工作组开展的工作，鼓励缔约国会议第三届会议审议三个工作组提出的建议，其中包括审查机制的职权范围。大会欢迎已收到对《公约》执行情况自我评估核对表的反馈，鼓励尚未采取行动的所有缔约国提交反馈意见。它还鼓励尚未采取行动的会员国颁布法律和采取有效措施以防止和打击腐败。大会赞赏地注意到联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）及世界银行“追回被盗资产”倡议，且注意到与有关伙伴的合作，鼓励协调现有倡议。大会呼吁进一步加强打击腐败行径和转移非法来源资产的国际合作；促请各会员国遵守妥善管理公共事务和公共财产的原则，以及保证廉正的需要和促进一种讲求透明度、问责制和拒腐败的文化；鼓励会员国向毒品和犯罪问题办公室提供充足资金和人力资源，用于有效执行《反腐败公约》等工作，并鼓励毒品和犯罪问题办公室优先开展技术合作。大会请国际社会提供技术援助，支持各国努力加强能力；鼓励所有尚未向金融机构提出要求的会员国，要求金融机构妥善执行全面尽职和警觉方案；再次呼吁私营部门继续全面致力于打击腐败；在此方面注意到《全球契约》可发挥的作用。大会请秘书长继续向毒品和犯罪问题办公室提供所需资源，以便该办公室能够有效地促进执行《公约》，履行作为《公约》缔约国会议秘书处的各项职能。大会注意到卡塔尔政府提出主办 2009 年第三届缔约国会议的请求，并邀请所有缔约国和签署国采取措施促进《公约》的充分有效执行。最后，大会决定在第六十四届会议临时议程题为“全球化和相互依存”的项目下，列入题为“根据《联合国反腐败公约》防止和打击腐败行径及转移非法来源资产的活动，并将这些资产退回，特别是退回来源国”的分项目。

2. 根据大会第 62/202 号决议，一份关于“防止和打击腐败行径及转移非法来源资产的活动，并将这些资产退回，特别是退回来源国”的报告已提交给大会第六十三届会议（A/63/88）。在该报告之前，关于该主题的其他报告已提交给大会第五十六届会议至第六十二届会议（A/56/403 和 Add.1、A/57/158 及 Add.1 和 2、A/58/125、A/59/203 和 Add.1、A/60/157、A/61/177 和 A/62/116）。

3. 本报告载有说明《联合国反腐败公约》遵守情况的最新资料。报告介绍缔约国会议第三届会议的筹备工作，审议《公约》执行情况及执行工作所需技术援助。报告还提供资料，说明国际社会不断承诺追回资产，为执行《公约》提供技术援助，特别是毒品和犯罪问题办公室和世界银行的“追回被盗资产”倡议以及与私营部门开展的合作。报告进一步提供资料，介绍会员国为协助执行

《公约》向毒品和犯罪问题办公室提供的自愿捐助，并在结论中对今后的工作方向提出了建议。

## 二. 《联合国反腐败公约》

### A. 批准情况

4. 截至 2009 年 6 月 26 日，《联合国反腐败公约》共有 140 个签署国和 136 个缔约方。这一令人信服的证据表明，《公约》不断得到会员国强有力的政治承诺，并且正在迅速发挥作为第一项真正的全球反腐败文书的潜力。

### B. 缔约国会议：促进举行第三届会议

5. 根据《联合国反腐败公约》缔约国会议第二届会议通过的第 2/1 号决定，缔约国将于 2009 年 11 月 9 日至 13 日在多哈举行第三届会议。预计在第三届会议上，缔约国将获得有关《公约》执行工作的全面信息收集工具，并了解有关《公约》的最重要知识产品的总体结构（法律图书馆和知识管理联合会）。会议可能就《公约》执行情况的审查机制，针对追回资产、技术援助和国际公职人员贿赂行为进一步采取的措施，以及就将预防腐败确定为新的优先事项达成协定。

#### 1. 收集说明《公约》执行情况的资料

6. 2009 年 6 月 26 日，包括 72 个《公约》缔约国在内的 78 个会员国向毒品和犯罪问题办公室提交了有关《公约》执行情况的自我评估报告。这些报告的基础是秘书处根据缔约国会议第 1/2 号决议于 2007 年编制的自我评估核对表，其中涵盖《公约》的 15 项条款。缔约国会议在第二届会议上请秘书处探索修改自我评估核对表的方法，以便制作全面的信息收集工具来收集五项与犯罪有关的国际法律文书执行情况的信息（《联合国反腐败公约》、《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其三项议定书<sup>1</sup>）（第 2/1 号决议）。两次专家小组会议——一次于 2008 年 4 月 15 日至 17 日在加拿大温哥华举行，一次于 2009 年 2 月 23 日至 24 日在维也纳举行——就编制综合软件提供了指导，该软件后经下列志愿国家测试：阿根廷、奥地利、巴西、芬兰、希腊、拉脱维亚、列支敦士登、毛里求斯、尼日利亚、秘鲁、菲律宾、罗马尼亚、南非、泰国、美利坚合众国以及乌拉圭。在截至 2009 年 6 月 30 日的试验阶段，为各国现场演示了该工具，并通过录像或电话会议进行了演示。在测试阶段收到的反馈非常积极和令人鼓舞，特别是有关该工具的功能有助于避免报告工作出现重复的反馈。这些反馈意见在纳入软件测试国的评论意见后，将在专家小组 2009 年 9 月 28 日在加拿大多伦多举行的最后一次会议上提交给专家小组。这种使用计算机的综合工具最终版本将提交缔约国会议第三届会议审批。

<sup>1</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2225、2237、2241 和 2326 卷，第 39574 号。

7. 对关于《公约》涵盖各个领域的知识和知识产品的迫切需要，一直受到会议及其工作小组高度重视。根据相关的授权，毒品和犯罪问题办公室已经着手收集知识并且使知识系统化，同时制作知识产品和工具。这就是创建《联合国反腐败公约》法律图书馆的原因，该图书馆主要借助通过自我评估核对表获取的信息，进而收集、系统化和协助分析和传播经核证的最新法律知识。因此，该图书馆被设计成有关《公约》要求的法律、法规、行政管理办法和案件的电子档案库。这个法律图书馆将被介绍给缔约国会议第三届会议，2010年向公众开放。

8. 毒品和犯罪问题办公室还开始开发一个更广泛的网络门户，便利有关《反腐败公约》执行情况，特别是有关追回资产的其他类型知识的传播。这是知识管理联合会这一网络协作论坛的重要特征。目前正在与微软公司就免费为毒品和犯罪问题办公室提供必要的技术一事进行协商。联合会将成为汇集知名区域或国际机构的平台，使会员国、广泛的反腐败团体和普通大众获得这些机构生成的反腐败和资产追回知识。此类机构的非唯一清单包括国际反贪局联合会、联合国开发计划署（开发署）、联合国区域间犯罪和司法研究所、世界银行、亚洲开发银行、经济合作与发展组织（经合组织）、巴塞尔治理研究所、Utstein 反腐败资源中心和毒品和犯罪问题办公室。虽然这些机构希望独立承担生成有关反腐败活动和资产追回的知识这一事业，但知识管理联合会却旨在建立一个单独的网站供人们获取这些知识。关于联合会将在缔约国会议第三届会议上予以介绍，2010年启动。

## 2. 审查《公约》执行情况

9. 根据缔约国会议第 1/1 号决议建立的关于审查《公约》执行情况问题不限成员名额政府间工作组在其第二次至第五次会议上继续开展工作。会议在其第 2/1 号决议中决定，该工作组应当拟订审查机制的职权范围，供缔约国会议第三届会议审议、采取行动和可能予以通过。会议进一步吁请各缔约国和签署国就审查机制的职权范围向工作组提出建议供其审议。秘书处收到了 33 个国家（阿尔及利亚、奥地利、文莱达鲁萨兰国、智利、中国、克罗地亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、芬兰、法国、德国、匈牙利、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、日本、约旦、科威特、拉脱维亚、马里、毛里求斯、摩洛哥、尼日利亚、挪威、巴拿马、秘鲁、斯洛伐克、南非、瑞士、泰国、突尼斯、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美国和乌拉圭）的提议。

10. 工作组在 2008 年 9 月 22 日至 24 日举行的第二次会议上审议了这些提议和捐助。它删除了重复内容、条理化了暂定项目下的案文，就涉及的各种问题进行了初步的讨论，并请秘书处在这些内容的基础上编写职权范围草案。工作组在 2008 年 12 月 15 日至 17 日及 2009 年 5 月 11 日至 13 日举行的第三次会议和第四次会议上继续进行协商。在协商过程中，工作组两次请秘书处组织额外的非正式协商以推进其工作。这两次非正式磋商分别于 2008 年 11 月 6 日至 7 日以及 2009 年 2 月 26 日至 27 日举行。工作组第五次会议计划于 2009 年 8 月 25 日至 9 月 2 日在维也纳举行。到 2009 年 6 月，有关职权范围的协商已经取得了实质性的进展。工作组讨论的主题包括审查方法、审查组的组成、所用信息的

来源、审查机制与缔约国会议的关系、秘书处的作用、审查建议落实情况的监督以及审查机制的筹资。

11. 根据缔约国会议第 1/1 号决议，一个试点项目于 2007 年启动，对审查《公约》执行情况的方法进行测试，并协助会议及其工作组就执行情况审查机制的可能组成部分做出明达的决定。16 个国家（阿根廷、奥地利、芬兰、法国、希腊、印度尼西亚、约旦、荷兰、挪威、秘鲁、波兰、罗马尼亚、瑞典、联合王国、坦桑尼亚联合共和国和美国）参与了一期项目。缔约国会议在第二届会议上，决定扩大该方案的成员，并将其延长至 2009 年。因此，另有 13 个国家（玻利维亚、布基纳法索、哥伦比亚、克罗地亚、多米尼加共和国、斐济、墨西哥、蒙古国、巴基斯坦、巴拿马、菲律宾、卢旺达和塞尔维亚）自愿参加。截至 2009 年 6 月 26 日，对这 29 个国家的审查已经进入了不同阶段。两个国家在结束审查后，已经开始了后续技术援助活动。在即将于 2009 年 8 月在维也纳举行的最后一次会议上，来自这 29 个试点国家的专家将讨论从项目中取得的教训和经验，并由秘书处转交给缔约国会议第三届会议。

### 3. 追回资产

12. 根据缔约国会议第 1/4 号决议设立的追回资产问题不限成员名额政府间工作组 2008 年 9 月 25 日至 26 日在维也纳举行了第二次闭会期间会议。工作组高度重视知识的获取、创造和管理；重申建议开发有利于追回资产的实用工具，特别是切合实际的步骤指南、毒品与犯罪问题办公室司法协助申请起草工具扩充版以及可行的模式或者最佳做法指南；进一步着重说明为追回资产设立一个联络中心网络的重要性，强调非常需要技术援助，并高度重视培训和能力建设。

13. 工作组在 2009 年 5 月 14 日至 15 日在维也纳举行的第三次闭会期间会议上提出了补充建议。它建议毒品和犯罪问题办公室考虑编拟一份有关追回资产的案例汇编，并建议在执行《公约》其他条款时考虑诸如“追回被盗资产：非定罪基础上的资产没收之良好实践指南”<sup>2</sup>之类的产品。关于建立信心和信任，工作组建议毒品和犯罪问题办公室探索如何修正其与世界银行在国际刑事警察组织（国际刑警组织）的合作下建立的资产追回协调中心数据库，使其能够确定其他管辖区内人士的联系信息。它重申对提供技术援助和能力建设的强调。

### 4. 技术援助

14. 根据缔约国会议第 1/5 号决议设立的技术援助问题不限成员名额政府间工作组 2008 年 12 月 18 日至 19 日在维也纳举行了第二次会议。在此次会议上，工作组欢迎有关设立一个反腐败专家库的提议。它建议，应当在双边、区域和全球层面上制订一个规划技术援助活动的信息总库，进一步扩充这个总库，秘书处根据请求应当向未提出报告的缔约国提供必要的援助以完成自我评估核对表。工作组重申在执行《公约》过程中加强技术援助的提供者和接受者之间协

<sup>2</sup> <http://siteresources.worldbank.org/EXTSARI/Resources/NCBGuideFinalEBook.pdf>

作的重要性，并强调必须确定如何充分满足发展中国家的需要。为此，工作组得出结论认为，如果尚未确立由国家统筹协调的方案编制和交付机构，应进一步推动确立这种机构，并建议毒品和犯罪问题办公室充分参与这项工作。

## 5. 国际公共组织官员的贿赂问题

15. 根据缔约国会议第 2/5 号决议，国际公共组织和缔约国合作问题不限成员名额讲习班于 2009 年 1 月 28 日至 29 日在维也纳举行。这次讲习班云集了来自 40 多个国家和许多国际组织以及秘书处内部监督事务厅和法律事务厅的从业人员和专家，交流最佳做法以及解决国际公共组织和缔约国之间在国际公共组织官员的贿赂问题上合作所涉及的技术问题。

16. “机构廉正倡议”于 2009 年 1 月 29 日举行了第二次会议，会议聚集了联合国系统的行政首长协调理事会成员，继续就内部规章制度的审查和可能的调整进行协商，使其符合《公约》的原则。秘书处向参与者介绍了“机构廉正倡议”的网址及其资料收集情况，包括行政首长协调理事会成员提交的有关他们内部规章制度的信息。并鼓励尚未提交所需信息的行政首长协调理事会成员提交信息。

## 6. 预防腐败

17. 缔约国会议在第二届会议上呼吁《公约》各缔约国和签署国更加重视预防腐败。预防腐败问题专家小组会议于 2009 年 2 月 9 日至 11 日在卡塔尔举行。专家建议，在短期内，工作重点应当放在数量有限但切合实际和可衡量的举措上，比如良好做法的收集、分析和传播，一般性反腐败政策的制订、公共采购、公私合作预防腐败以及促进民间社会的参与。然而，它还建议缔约国会议为解决问题的长期行动做好准备，比如评估政策的影响、与媒体的合作以及教育措施。将提请缔约国会议第三届会议上注意在专家组会议上提出的面向行动的建议。

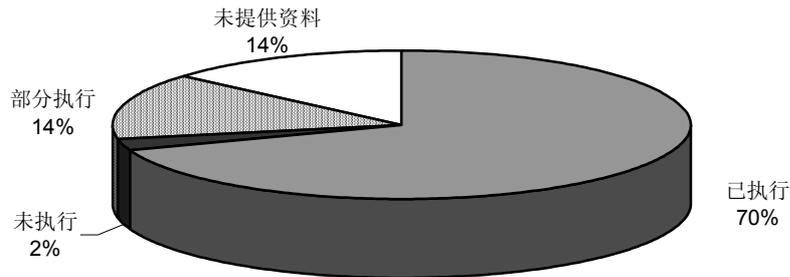
## 三. 缔约国根据《公约》原则，为预防和打击腐败，并努力使资产迅速退回而采取的措施

18. 根据缔约国在自我评估核对表答复中提供的资料，毒品和犯罪问题办公室初步了解到了报告的措施。然而，根据截至 2009 年 6 月 26 日收到的自我评估进行的分析显示出了一些趋势，概要反映了报告所述的执行情况和确认的技术援助需求。随着综合信息收集工具的确定和为各缔约国使用，信息将变得越来越全面。

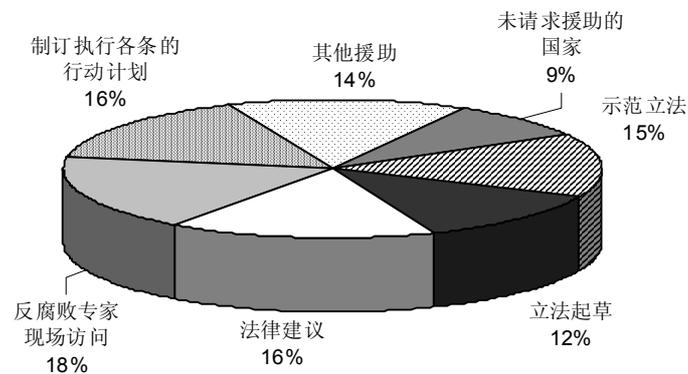
19. 关于预防腐败，2007 年编制的自我评估核对表涉及第 5 条（预防性反腐败政策和做法）、第 6 条（预防性反腐败机构）以及第 9 条（公共采购和公共财政管理）。从自我评估报告所述有关这三条的执行情况总体看来，多数（70%）条款已经得到执行，14%部分得到了执行，只有 2%尚未得到执行。还有 14%的条款的执行情况未提供资料（见图一）。

20. 关于为预防腐败提供技术援助的需要，报告次数最多的要求是反腐败专家进行现场访问（18%），然后是制订供执行的行动计划以及法律建议（16%）。示范立法（15%）和立法起草（12%）方面的答复则较少（见图二）。

图一  
第 5、6 和 9 条（预防性措施）在全球的执行情况



图二  
执行第 5、6 和 9 条的全球技术援助需求

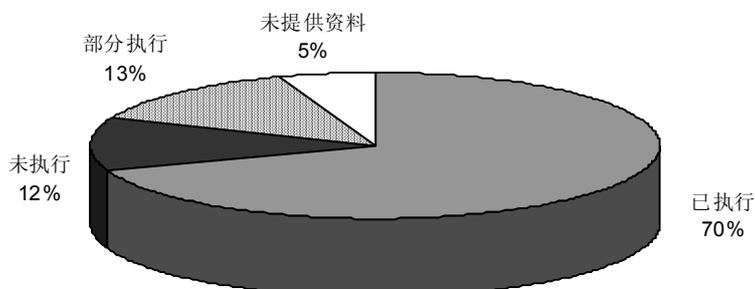


21. 关于刑事定罪，这些报告显示了类似的情况。核对表提到了第 15 条（贿赂本国公职人员）、第 16 条（贿赂外国公职人员和国际公共组织官员）、第 17 条（公职人员贪污、挪用或者以其他类似方式侵占财产）、第 23 条（清洗犯罪所得）以及第 25 条（妨害司法）。与预防条款的情况相同，从对本章所做自我评估报告的总体看，绝大多数条款已经得到执行（70%）。据报告，13%得到部分执行，12%尚未得到执行。还有 5%的条款没有提供执行情况方面的资料（见图三）。

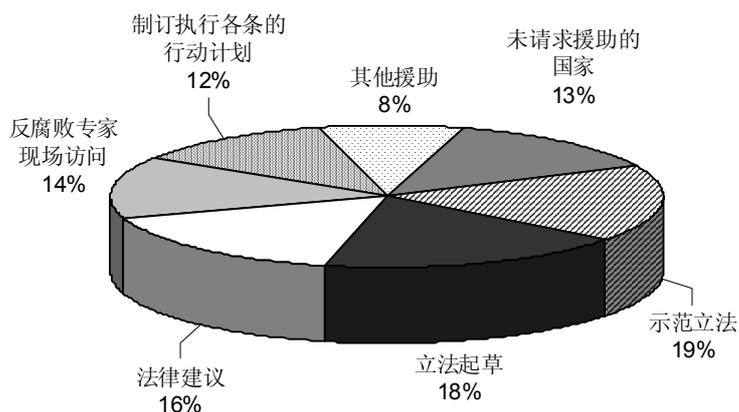
22. 关于技术援助需求，需求最大的领域为示范立法（19%）、立法起草

(18%) 和法律建议 (16%)。做出答复的国家中只有 14% 表示需要反腐败专家进行现场访问, 12% 表示需要制订行动计划 (见图四)。

图三  
第 15、16、17、23 和 25 条 (刑事定罪和法律执行) 在全球的执行情况



图四  
执行第 15、16、17、23 和 25 条的全球技术援助需求

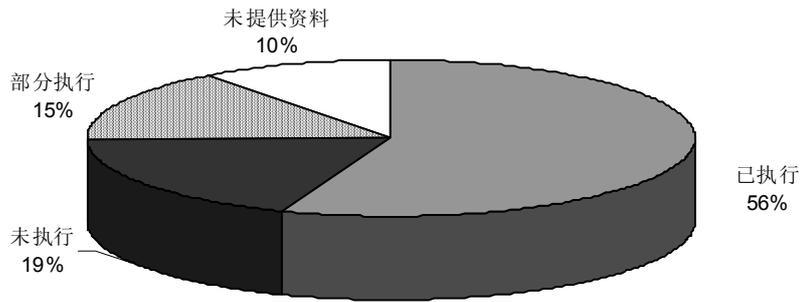


23. 关于资产追回问题的《公约》第五章明显对缔约国构成了极大的挑战。自我评估核对表涵盖了第 52 条 (预防和侦查犯罪所得的转移)、第 53 条 (直接追回财产的措施)、第 54 条 (通过没收事宜方面的国际合作追回资产的机制)、第 55 条 (没收事宜方面的国际合作) 和第 57 条 (资产的返还和处置)。从自我评估关于本章的报告总体上看, 只有 56% 的条款得到了执行, 15% 得到了部分执行, 19% 未得到执行。还有 10% 的条款的执行情况未提供资料 (见图五)。

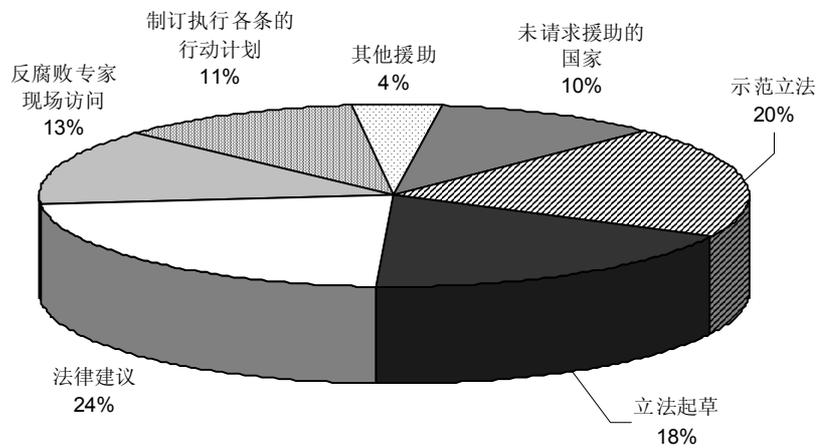
24. 据报告未执行的条款和未就执行情况提供资料的条款加在一起将近占到第五章所载条款的三分之一。这说明了在执行本章方面存在着大量的技术援助需

求：据报告部分执行或者未执行第五章的缔约国中有 90%请求提供技术援助，多数是请求提供基本的法律援助，24%提出了对法律建议的需求，20%需要示范立法，18%需要立法起草援助。只有 13%表示需要反腐败专家进行现场访问，11%表示需要制订执行这些条款的行动计划（见图六）。

图五  
第 52、53、54、55 和 57 条（资产追回）在全球的执行情况



图六  
执行第 52、53、54、55 和 57 条的全球技术援助需求



## 四. 采取国际行动追回资产

### A. 政治承诺

25. 对追回资产的政治意识和承诺日益进入不同的政治论坛。这就强调了国际协作和集体行动对于促进追回资产十分关键，同时强调被请求国和请求国拥有共同的目标并承担共同的责任。

26. 20 国集团在工作组 2009 年 3 月 27 日有关“加强国际合作，促进金融市场的廉正”的最后报告中重申其支持“追回被盗资产”倡议“努力追回从发展中国家窃取的资产”的主张，并强调“在确定实际所有人方面系统执行反洗钱金融行动特别工作组标准以及对政治公众人物加强监督，将对腐败产生重大威慑效果，并能更加便于发现和制止腐败收益的流动。”<sup>3</sup>

27. 2009 年 4 月 19 日在第五届美洲首脑会议上通过的《西班牙港承诺宣言》明确表达了对追回资产的强有力政治承诺，其中，34 国政府重申承诺“拒绝对那些腐蚀本国以及贪污本国资产的腐败官员提供庇护所，在对其实施引渡以及追回腐败收益并将其退回合法所有者方面进行合作。”<sup>4</sup>

28. 2008 年 12 月 2 日通过的《关于发展筹资的多哈宣言》提出，资产盗窃是发展的障碍：“根据《联合国反腐败公约》，应当执行额外措施防止被盗资产向国外转移以及协助追回和退回此类资产，特别是退回来源国，以及防止具有犯罪意图的资本流动。我们注意到联合国毒品和犯罪问题办公室与世界银行集团通过“追回被盗资产”倡议以及其他相关倡议进行的努力……我们欢迎越来越多已经批准或加入《联合国反腐败公约》的国家做出承诺，并且在这方面敦促所有尚未批准或加入《公约》的国家考虑批准或加入。我们呼吁所有缔约国立即全面执行《公约》，共同努力建立执行《公约》的后续机制。”<sup>5</sup>

### B. 促进执行《公约》的技术援助

29. 目前，双边和多边捐助方正在为执行《公约》开展多项技术援助活动。根据通过自我评估报告获得的资料，加拿大、丹麦、法国、德国、荷兰、瑞典、瑞士、联合王国以及美国都提供了技术援助。关于多边组织，据报告，提供援助的有亚洲开发银行、英联邦秘书处、欧洲委员会、欧洲联盟委员会、反洗钱金融行动工作组以及相关区域机构，如南美洲反洗钱工作组、东非南非反洗钱集团、美洲开发银行、国际货币基金组织、经合组织、欧洲安全与合作组织、美洲国家组织和联合国系统的实体，如开发署、毒品和犯罪问题办公室和世界银行。

30. 毒品和犯罪问题办公室已经通过了一套在各个层面上制订的办法。在某些

<sup>3</sup> [http://www.g20.org/Documents/g20\\_wg2\\_010409.pdf](http://www.g20.org/Documents/g20_wg2_010409.pdf).

<sup>4</sup> <http://fifthsummitoftheamericas.org>.

<sup>5</sup> A/CONF.212/L.1/Rev.1, 附件, 第 20-21 段。

领域，需求的共同性使得行动可以在全球层面上加以规划和有效执行。这些领域包括开发专门的专业知识以及积累和传播有关《公约》及其预防和打击腐败潜力的知识。为了补充全球性办法，毒品和犯罪问题办公室推出了专题和区域方案，在其任务规定范围内的区域提供援助。在拟定区域办法的同时还编制了国家方案，以满足国家的具体需要。

31. 毒品和犯罪问题办公室开发并向大约 40 个国家提供了技术合作，包括阿富汗、孟加拉国、巴西、佛得角、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、约旦、肯尼亚、科威特、黎巴嫩、阿拉伯利比亚民众国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、马尔代夫、毛里求斯、黑山、摩洛哥、尼泊尔、尼日利亚、巴基斯坦、巴勒斯坦、塞舌尔、斯威士兰、苏丹、塔吉克斯坦、泰国、阿拉伯联合酋长国、乌拉圭、乌兹别克斯坦、越南和也门。根据《援助实效问题巴黎宣言》（2005 年），毒品和犯罪问题办公室增加了对冲突和冲突后地区提供的技术援助，比如对刚果民主共和国、伊拉克和苏丹南方。治理和反腐败领域的技术援助主要着眼于制订反腐败政策、为反腐败机构提供能力建设，包括在资产追踪、扣押、没收和管理领域，加强刑事司法制度的廉正性以及提高认识，从而使非国家行为者更积极地参与腐败的预防和控制。

32. 毒品和犯罪问题办公室根据其反腐败指导方案，向玻利维亚、佛得角、约旦、肯尼亚、苏丹南部、塔吉克斯坦和泰国提供了长期性专业支持，从而使《反腐败公约》的漏洞得到分析，制订了国家反腐败战略，提高了反腐败机构和其他相关利益攸关集团工作人员的业务技能。目前，毒品和犯罪问题办公室正在通过其外地办事处网络实施治理和反腐败领域内的 19 个项目，多年期预算总额为 6,500 万美元。

33. 为了使联合国一体行动，上述若干项目都是与开发署共同拟订和联合执行的，包括在伊拉克、马尔代夫、毛里求斯、黑山、塞舌尔、越南和阿拉伯区域。毒品和犯罪问题办公室还继续支持与包括联合国工业发展组织在内的联合国其他办事处和机构以及全球反腐败议员组织、阿拉伯国家联盟、区域反腐败倡议（东南欧）、加勒比共同体和独立国家联合体等相关的国际和区域机构建立提供技术援助的伙伴关系。

34. 毒品和犯罪问题办公室正在与国际刑警组织合作，致力于建立国际反腐败学院。资产追回将是学院的特色课程，“追回被盗资产”倡议下的资产追回培训将与其培训课程协调一致。该学院将是世界上第一所致力于在《反腐败公约》框架内打击腐败的教育机构。该学院由奥地利政府主办，院址在维也纳郊外的拉克森堡。该学院将对在各个国家预防和打击腐败工作中担负重要角色的人们开放，如执法官员、司法、政府和私营部门的人士以及非政府和国际组织代表。该学院预期于 2010 年中期开学。

### C. 追回被盗资产倡议

35. 世界银行集团和毒品和犯罪问题办公室于 2007 年 9 月发起了“追回被盗资产”倡议。其目标是鼓励和推动系统和及时地退回作为腐败收益的资产，改善全球在退回被盗资产方面的业绩。该倡议以《联合国反腐败公约》为法律框

架，着眼于三大核心内容：(a)通过创建积累知识和支持从业人员追回资产的网络来减少阻碍追回资产的障碍；(b)建设国家追回资产能力；以及(c)在追回资产方面提供有准备的援助（旨在收集和交换信息以鼓励一国具体的追回资产工作取得进展）。

36. 毒品和犯罪问题办公室和世界银行根据一项正式的合作协定为“追回被盗资产”倡议建立了体制环境。一个由毒品和犯罪问题办公室两名工作人员和世界银行三名工作人员组成的秘书处负责协调同样来自世界银行和毒品和犯罪问题办公室的专家的工作。秘书处的工作由两个合作机构负责“追回被盗资产”工作的办公室或部门领导组成的管理委员会监督。该倡议由加拿大、法国、德国、卢森堡、挪威、瑞典、瑞士、联合王国和美国自愿捐助的资金资助。

## 1. 通过创建促进追回资产的积累知识和支持从业人员网络来减少阻碍追回资产的障碍

37. “追回被盗资产”倡议促进减少阻碍追回资产的障碍主要有三种方式：第一，它制订实用工具和良好做法指南帮助执行人员处理追回资产案件；第二，它对追回资产的创新方面进行重点政策研究；第三，它支持创建资产追回从业人员网络，从而在联系人之间建立信心和信任并增强合作。

38. “追回被盗资产：非定罪基础上的资产没收之良好做法指南”于2009年4月出版。该书旨在作为拟定非定罪基础上的资产没收立法的司法管辖实践工具，并得到了《反腐败公约》第54条第1(c)款的支持。这一指南确定了非定罪基础上的资产没收制度应当包含的一些重要概念——法律、业务和实践的概念。这是专家从业人员小组，包括来自大陆法体系和普通法体系以及发达国家和发展中国家的治安法官、检察官和律师协同工作的成果。“追回被盗资产”倡议正通过类似的方法编制一本追回资产手册，旨在帮助执行人员应对国际资产追回的战略、组织、调查和法律挑战。“追回被盗资产”倡议正在准备制作进一步的实践工具：包括支持建立法律图书馆和知识管理联合会，还在制订一套资产和收入公布指南，以及研究扩充毒品和犯罪问题办公室“司法协助请求写作工具”的技术和实质要求。

39. “追回被盗资产”倡议还对追回资产的创新方面进行重点政策研究，以便提供信息促进请求国和被请求国制订政策。一项研究专门关注阻碍被请求国特别是金融中心追回资产的障碍，以便为它们的政策提供依据。一项关于支持追回资产的全球结构的研究将请求各机构支持、促进和推动国际协作以追回资产，这些机构包括毒品和犯罪问题办公室、经合组织、反洗钱金融行动特别工作组和相关区域机构、国际刑警组织、卡姆登资产追回机构间网络、埃格蒙特集团、国际反贪局联合会、沃尔夫斯贝格集团、一些发展机构和国际资产追回中心等专门组织。“追回被盗资产”倡议正在编制的其他出版物包括一份追回资产的参考书目以及有关确定政治公众人物、滥用公司运载工具进行洗钱、民间社会组织的作用以及退回资产的管理的研究。

40. 资产追回协调中心数据库是由“追回被盗资产”倡议与国际刑警组织合作建立的，2009年1月19日启动。该数据库覆盖70多个国家，列明了协调中心

能够回应一周七天内 24 小时紧急援助请求的官员联系信息。鼓励尚未加入的各国政府通过国际刑警组织设在本国的中央局将本国纳入该数据库。“追回被盗资产”倡议还支持建立模仿卡姆登资产追回机构间网络的区域网络，这是一个为刑事追踪、冻结、扣押和没收资产而建立的非正式司法和执法专家从业者网络。该网络建立于 2004 年，目前拥有 45 个成员，涵盖 39 个国家、州和司法管辖区以及六个国际组织。毒品和犯罪问题办公室正努力在南部非洲建立一个包含检察官、警察和分析员的网络，致力于资产没收的工作。初步会议于 2009 年 3 月 23 日和 24 日在比勒陀利亚举行。拉丁美洲许多国家对建立一个类似的网络来追回资产也很感兴趣。首次会议将于 2009 年 8 月 11 日至 13 日在布宜诺斯艾利斯举行。

## 2. 建立国家追回资产的能力

41. “追回被盗资产”倡议已经资助或者联合其他机构资助了非洲、南亚和东亚的许多课程设计和期限各不相同的培训班。在第一年中，来自 13 个国家的 120 余名参与者参加了入门讲习班，来自 9 个国家的 110 名参与者参加了高级班课程。借鉴这一经验，到 2010 年 12 月底的期间内将提供两种类型的培训班：短期讲习班，概要介绍追回资产问题以及“追回被盗资产”倡议可以通过哪些工作来帮助各国；以及技术方面的强化培训班，培养确定、追踪、冻结和没收资产的能力。两种类型的培训即可以向单独一个国家提供，也可以向某个区域内的一组国家提供。

## 3. 为追回资产提供预备援助

42. “追回被盗资产”倡议在资产追回程序的筹备阶段提供技术援助。目标是帮助各国收集和分析有利于推动资产追回工作进程的信息，以及为国家当局提供决策依据。这就需要国家对话以及技术援助，例如在国家、区域或国际层面上赞助举办会聚相关各方的必要会议和讲习班；提供咨询服务以支持分析报告、法律研究、援助及其审计和财务分析的草拟；或者提供咨询服务支持司法协助请求的草拟和分析。截至 2009 年 6 月，“追回被盗资产”倡议已经收到来自 17 个国家的正式援助请求，并在与更多国家进行讨论。该倡议的参与性质各不相同：在有些情况下，援助需要适应政策对话并促进国家当局和金融中心之间的联系，而在另一些情况下，它会更加关注能力建设活动，在其他情况下，倡议通过提供咨询服务来支持追回资产的工作。

## D. 与私营部门的合作

43. 在国际和国家层次上，私营部门在打击腐败中的关键作用正得到越来越多的认可。工商界正迅速意识到，打击腐败不仅仅是预防耗资巨大的诉讼和公司声誉损失的办法，也是合理的长期商业惯例。同时，政策制定者必须与私营部门建立和保持密切的合作，确保监管措施的适宜性和可执行性。

44. 毒品和犯罪问题办公室于 2008 年 6 月组织举行了第十项原则问题全球契约

工作组第三次会议后，重点在三个领域提供了实质性的捐助：编写了一份指南以便利公司就第十项原则提出报告，开发一种工具以沿着供应链预防和打击腐败，以及发起一场由工商界高层领导人参与的运动以支持《反腐败公约》。工作组第四次会议于2009年2月26日至27日在纽约举行。会议审查了特别工作组的工作，并为《公约》缔约国会议第三届会议进行了筹备。

45. 2009年5月1日，部分世界一流公司的首席执行官在致秘书长潘基文的信<sup>6</sup>中表达了他们对《公约》的支持，并呼吁各国政府更有效和有力地执行《公约》。他们还强调需要会议在第三届会议上建立一项执行情况审查机制。

46. 第六届全球反腐败和维护廉正论坛主题是“团结的力量：公私合作打击腐败”，将先于缔约国会议第三届会议于2009年11月7日至8日在卡塔尔举行。该论坛将大力强调私营部门在打击腐败过程中可以做出的贡献，并探索如何在私营部门和捐助者之间建立联盟。与《巴厘岛工商宣言》做出的承诺相一致，将在该论坛上介绍全球契约工作组关于第十项原则可达到的目标。将提请缔约国会议第三届会议关注论坛的成果。

47. 毒品和犯罪问题办公室和普华永道会计师事务所的一个联合项目，财富世界500强索引中列举的公司采用的反腐败政策和措施概要，将于2009年9月启动。研究工作由普华永道会计师事务所无偿提供。

48. 与微软之间就无偿为信息技术基础上的知识管理联合会提供捐助事宜的对话，以及与透明国际和国际商会就他们调整各自的商业原则以符合《反腐败公约》的基本原则事宜的对话还在进行之中。

## 五. 资源

49. 毒品和犯罪问题办公室对澳大利亚、奥地利、加拿大、芬兰、法国、德国、希腊、日本、卢森堡、荷兰、挪威、波兰、瑞典、瑞士、联合王国和美国的慷慨捐助，以及联合国开发计划署（开发署）和世界银行在《公约》的执行工作方面给予的支持表示感谢。有了这些自愿捐助，毒品和犯罪问题办公室才能够执行其活动方案，包括缔约国会议任务范围规定的方案，例如审查执行情况的试点方案等。

## 六. 结论和建议

50. 《反腐败公约》缔约国数量的不断增加表明，《公约》有希望满足成员国的渴望和期望，成为一项具有充分效力的真正的全球文书。应尽力增加批准数量，并且执行《公约》的条款。因此，大会似宜鼓励尚未批准或加入《公约》的缔约国批准和加入，从而支持其全面执行。

51. 缔约国会议第三届会议的最大期望将是，在《公约》执行情况审查机制的职权范围方面达成一致。就这一复杂棘手的问题达成协定，特别是确保审查机

<sup>6</sup> CAC/COSP/WG.1/2009/2。

制充分有效地运作，要求会员国坚定地承诺并建设性地参与。因此，大会似宜呼吁会员国为建立和运作执行情况审查机制提供充分支持，该机制有望于缔约国会议第三届会议上获得通过。

52. 关于《公约》执行情况以及技术援助需求的信息有助于做出明智的政治决策以及确定技术援助优先次序。在这方面，大会似宜鼓励会员国充分运用有望在缔约国会议第三届会议上得到批准的综合自我评估工具。

53. 资产追回仍将是优先事宜，包括设计和实施技术援助活动。大会似宜鼓励会员国投入精力、时间和资源来执行《公约》的资产追回条款。同样重要的是会员国和国际组织有愿望确定可能最好的前进方式，作为它们之间加强相互信任、信心以及增强合作的原则。

54. 随着缔约国数量的稳步增长，请求提供技术援助以便能够有效履行《公约》规定义务的国家也将增多。虽然毒品和犯罪问题办公室和其他技术援助提供者在这一领域做出了重大努力，但是这些工作无论如何也无法应对发展中国家以及冲突后国家谋求使本国法律和制度框架符合《公约》要求时所面临的挑战，更不用说应对它们试图建立必要的专业技术和能力以确保有效执行《公约》时所面临的挑战了。

55. 随着缔约国数量增多和执行《公约》方面的国际合作动力增强，对毒品和犯罪问题办公室的期望也会激增。特别是当缔约国在缔约国会议第三届会议上就《公约》执行情况审查机制的职权范围达成一致后。为达到这些期望，并使毒品和犯罪问题办公室能够促进《公约》的执行并履行其作为《公约》缔约国会议以及审查机制秘书处的职能，需要更多的资金和人力资源。大会似宜适当考虑毒品和犯罪问题办公室的需要，并探索如何在 2010-2011 两年期以及随后的两年期内满足这些需要。