



## 麻醉药品委员会

## 第五十一届会议

2008年3月10日至14日，维也纳

临时议程\*项目3

关于大会第二十届特别会议后续行动的主题辩论：  
一般概况和各国政府在实现大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》所规定的2003年和2008年目标和指标方面的进展情况

## 世界毒品问题

## 执行主任的第五份报告

## 增编

## 打击洗钱活动

## 摘要

本报告涉及两年期报告调查表第五部分打击反洗钱活动的第五个和最后一个报告期。根据对反洗钱金融行动工作组（反洗钱工作组）及反洗钱工作组式的区域机构相互评估报告的补充研究，对五个报告期（1998-2000年、2000-2002年、2002-2004年、2004-2006年和2006-2007年）有关该部分的答复进行了分析和补充。此外，报告介绍并纳入了出席2007年2月和9月在维也纳举行的两次专家组协商会议的各位专家关于洗钱的种种建议。

两年期报告调查表提到所有地区在打击洗钱方面采取的措施明显增加。在大多数情况下，通过两年期报告调查表及反洗钱工作组、反洗钱工作组式的区域机构和国际金融机构相互评估报告从各成员国获取了大量数据，通过对这些数据进行比较证实了各成员国的答复。

---

\* E/CN.7/2008/1。



## 目录

	段次	页次
一、 导言 .....	1	4
二、 关于洗钱的国际标准 .....	2-12	4
三、 全球和区域的倡议 .....	13-18	5
四、 联合国毒品和犯罪问题办公室采取的行动 .....	19-36	6
五、 各国政府采取的行动 .....	37-48	9
A. 将洗钱定为犯罪的法规 .....	37-39	9
B. 冻结、扣押和没收犯罪收益 .....	40-41	11
C. 洗钱是一种可引渡的罪行 .....	42-43	13
D. 须申报现金和可流通无记名票据跨界运输的国家法规 .....	44-46	15
E. 防止和侦查金融实体洗钱的措施 .....	47-48	18
六、 使用共同评估报告补充数据分析 .....	49-61	20
七、 结论和建议 .....	62-75	29
表		
按报告期分列的对两年期报告调查表第五部分做出答复的国家 .....		29
图		
一、 所有区域：按报告期分列的将洗刷贩毒和其他重罪收益定为犯罪 .....		10
二、 选定次区域：按报告期分列的将贩毒和其他重罪收益定为犯罪 .....		11
三、 选定次区域：按报告期分列的关于冻结、扣押和没收犯罪收益的立法 .....		12
四、 所有区域：按报告期分列的冻结、扣押和没收犯罪收益的立法 .....		13
五、 所有区域：按报告期分列的将洗钱视为一种可引渡的罪行的所有报告国家的比例 ...		14
六、 选定次区域：按报告期分列的将洗钱视为一种可引渡的罪行的报告国家的比例 .....		15
七、 所有区域：按报告期分列的须对跨界运输现金进行申报的所有报告国家的比例 .....		16
八、 所有区域：按报告期分列的须对可流通无记名票据跨界运输进行申报的所有报告国家的比例 .....		17
九、 选定次区域：按报告期分列的现金和可流通无记名票据跨界运输 .....		18
十、 选定次区域：按报告期分列的防止和侦查金融体系洗钱措施 .....		19
十一、 所有区域：按报告期分列的防止和侦查金融体系洗钱措施 .....		20

---

十二、所有区域：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较.	21
十三、中亚、南亚和西南亚：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较.....	22
十四、东亚和东南亚：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较.....	23
十五、中欧和西欧：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较.....	24
十六、拉丁美洲和加勒比：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较.....	25
十七、北非和中东：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较.....	26
十八、撒哈拉以南非洲：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较.....	27
十九、东欧和东南欧：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较.....	28
二十、大洋洲：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较.....	29

## 一. 引言

1. 根据大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》（S-20/2 号决议，附件），本报告涉及两年期报告调查表关于第五部分（打击反洗钱活动）的第五个和最后一个报告期。根据对反洗钱金融行动工作组（反洗钱工作组）、国际金融机构及反洗钱工作组式的区域机构相互评估报告的补充研究，以及南美洲反洗钱金融行动工作组、加勒比金融行动工作队和金融情报中心埃格蒙特小组提供的补充数据，对五个报告期（1998-2000 年、2000-2002 年、2002-2004 年、2004-2006 年和 2006-2007 年）提交的关于第五部分的资料进行了分析和补充。此外，本报告还介绍了出席 2007 年 2 月和 9 月在维也纳举行的两次专家组协商会议的各位专家关于洗钱的种种建议。<sup>1</sup>

## 二. 关于洗钱的国际标准

2. 相关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，而是顺应新的发展态势的。1988 年的《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》<sup>2</sup>要求各缔约国将贩毒定为洗钱的上游犯罪。以后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。此外，委员会就客户识别、需要遵守有关反洗钱的法律以及与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，反洗钱工作组通过了关于打击洗钱所需采取的行动的四十条建议，1996 年和 2003 年对这些建议进行了修订，从而能体现打击反洗钱领域的新趋势，尤其能涵盖非金融企业和行业洗钱的脆弱性。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，通过关于现金递送人的第九条特别建议。

5. 这些经修改的关于打击洗钱的四十条建议和关于对恐怖主义资助的九条特别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. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》<sup>3</sup>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，并赋予 1998 年大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》中所探讨的若干问题以法律效力。

<sup>1</sup> 关于收集和利用此类数据的更多详细信息载于 E/CN.7/2007/7 和 E/CN.7/2008/8 号文件中。

<sup>2</sup> 联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号。

<sup>3</sup> 同上，第 2225 卷，第 39574 号。

7. 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。2007年12月15日起，欧洲联盟成员国有义务执行新指令。
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）要求缔约国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，2001年9月28日安全理事会通过了第1373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，并在安理会中设立一个委员会以监督决议的实施情况。
11. 在2003年1月20日的第1456号决议中，安全理事会通过了一项关于打击恐怖主义的宣言。在该宣言中，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. 大会意识到所有面临的关于洗钱和资助恐怖主义的威胁，于2006年9月8日通过了《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公室（禁毒办）关于打击这些威胁的授权。在《战略》、特别是附于《战略》的《行动计划》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. 全球和区域的倡议

13. 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立法和政策框架。
14. 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。通常已存在或易于建立此类接触。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。
15. 除了反洗钱工作组，还建立了八家反洗钱工作组式的区域机构，为成员国提供技术援助提供了一个坚实的全球平台。反洗钱工作组式的区域机构的主要职能是促进通过、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关于洗钱的四十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。此外，反洗钱工作组式的区域机构有

助于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。另外，它们还能促进成员国间的司法互助和跨界合作。

16. 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（36 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（10 个管辖区）、西非政府间打击反洗钱行动小组（15 个管辖区）、中东和北非金融行动工作组（17 个管辖区）、欧洲委员会评价反洗钱措施特设专家委员会（28 个管辖区）。

17. 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四十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。

18. 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。

#### 四. 联合国毒品和犯罪问题办公室采取的行动

19. 为协助各成员国履行 1988 年《公约》规定的各项义务，1997 年制定了《全球反洗钱方案》，由禁毒办反洗钱股实施。此后 1999 年的《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》、2000 年的《打击跨国组织犯罪公约》和 2003 年的《反腐败公约》均扩展了成员国的各项义务，并加强了《全球反洗钱方案》对打击洗钱和制止向恐怖主义提供资助的授权。

20. 在该领域，禁毒办的目标应各国要求提供相关合理的技术援助来帮助各成员国根据联合国文书和全球标准，特别是反洗钱工作组的四十条建议和九条特别建议实施打击洗钱和制止资助恐怖主义的各项措施。

21. 具体而言，禁毒办主要侧重于以下领域：协助各国实现大会第二十四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（大会 S-20/4 D 号决议）措施提供必要的知识、手段和专门知识；提高国家进行金融调查和起诉的能力，协助所有区域的受惠国提高其刑事司法官员调查和起诉包括洗钱和资助恐怖主义在内的复杂金融犯罪方面的专业知识和技能；为国家提供必要法律、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；协助各国侦查、扣押和没收犯罪收益、恐怖分子的资金和财产；促进反洗钱工作组式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；以及通过信息交流和法律互助领域的能力建设来增强国际和区域合作。

22. 通过《全球反洗钱方案》，禁毒办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。

23. 《全球反洗钱方案》中的技术援助部分旨在满足成员国在国家和区域各级执行其打击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：根据禁毒办阐明和定期更新的示范立法起草并审查立法；建立并增强机构基础设施；提高对金融服务监管最佳做法的认识和理解、加强其实施；维护关于打击洗钱立法的网络数据库；以及为执法机构、管理机构、中央银行、银行和金融部门、检察和司法机构举行训练讲习班和研讨会。《方案》的各项工作得到了非洲、中亚和东南亚及拉丁美洲实地技术顾问的支助，他们通过区域反洗钱机制向各国或国家集团提供全面援助。还向参与打击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切实可行的建议和援助。

24. 1999 年，《全球反洗钱方案》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，在中亚、东南亚、北太平洋、中美洲和南非及反洗钱工作组秘书处部署了专家指导。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。

25. 为金融情报机构的建立提供援助已经成为了禁毒办开展技术援助活动的优先事项。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，反洗钱工作组标准要求各国建立有效的金融情报机构，该机构将成为埃格蒙特小组的成员。

26. 金融情报中心埃格蒙特小组建立于 1995 年，现有 106 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《全球反洗钱方案》，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执行最佳做法，并协助它们加入埃格蒙特小组。

27. 2003 年，禁毒办启动了第一套关于反洗钱的计算机训练单元。该训练光盘只读储存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，目前正在开发评估没收的第 14 套单元。基于计算机的训练旨在提高包括银行工作人员和执法人员在内的反洗钱界了解、侦查和调查洗钱、资助恐怖主义和相关金融犯罪的能力。

28. 训练方案提供了各种水平的语言，并直接针对各种目标对象和主题。现有的模式方案向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和打击资助恐怖主义等专题。

29. 基于计算机的训练特别适用于那些资源不足、执法能力和知识水平不高的国家和地区。通过《全球反洗钱方案》，禁毒办每日与第一线执法人员专业水平较低的政府开展合作。基于计算机的训练这一方法是将其很好地运用到《全球方案》的全球技术援助业务中去。训练包括高质量录音、照片、绘图、交互式视频和动画、模拟和学生测验。通过《全球方案》，禁毒办在非洲、拉丁美洲、中亚和东亚及太平洋区域的共 40 个国家提供了基于计算机的培训，训练单元包含 10 种语言。
30. 关于禁毒办执行主任提出的“合伙能力”这一主题，《全球方案》几家国际机构和政府协力，力求提供援助。
31. 《全球方案》与禁毒办法律咨询科、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，以便全球遵循所适用的联合国公约和反洗钱工作组的建议。
32. 示范法成为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。
33. 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 年由禁毒办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。通过《全球反洗钱方案》，禁毒办代表以下 11 家伙伴组织管理、维护并定期更新国际反洗钱信息网：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、西非政府间打击反洗钱行动小组、刑警组织、欧洲委员会评价反洗钱措施特设专家委员会。在 2004 年上半年，禁毒办在全方位改革网站的编制和内容之后（[www.imolin.org](http://www.imolin.org)），重新启动了国际洗钱信息网。关于国际洗钱信息网的信息有英文和法文版本。
34. 作为国际洗钱信息网的一部分，《全球反洗钱方案》提供了独特的受密码保护的服务，反洗钱国际数据库，其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。现在，该数据库包含来自 175 个管辖区的法规，自 2005 年 1 月以来，370 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中。
35. 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，《全球反洗钱方案》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 55 个国家和管辖区的最新法律分析。反洗钱国际数据库调查表获得了更新，从而涵盖了反洗钱和标准方面的新趋势，关于预防，还涵盖了与资助恐怖主义相关的各项规定及其他现有标准，诸如经修改的反洗钱工作组建议。此外，现在经修订的反洗钱国际数据库调查表载有一个“公约框架”部分，其中提供了各国和各地区遵守相关国际条约，以及各国和各地区遵守关于犯罪和引渡方面的双边和多边条约的现状概览。
36. 通过《全球反洗钱方案》，禁毒办继续与其他国际组织，例如安全理事会反恐怖主义委员会执行局、联合国反恐执行工作组、联合国国际贸易法委员会、世界银行、基金组织、亚洲开发银行、英联邦秘书处、埃格蒙特小组、刑

警组织、欧洲安全与合作组织、欧洲联盟和美国司法部海外检察人员发展、援助和培训办公室合作，积极参与打击洗钱和资助恐怖主义的斗争之中。《全球反洗钱方案》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：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、西非政府间打击反洗钱行动小组、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。

## 五. 各国政府采取的行动

### A. 将洗钱定为犯罪的法规

37. 本报告分析了五个报告期间就两年期报告调查表第五部分提交的资料，以及各成员国关于出台打击洗钱立法方面的某些关键问题/要求的总趋势及区域趋势。分析仅涉及对两年期报告调查表做出答复的国家（见表格）。

表

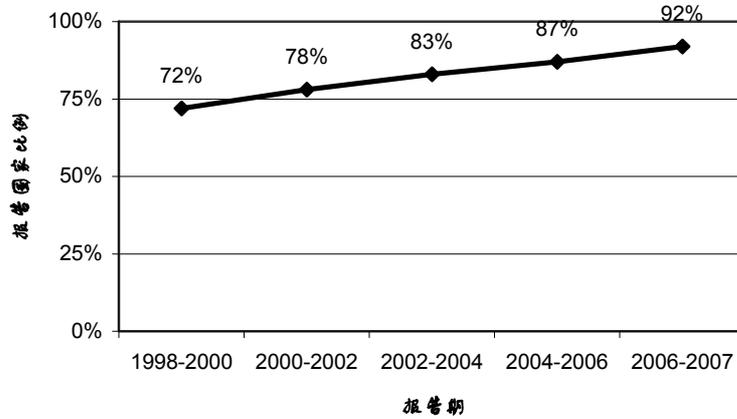
按报告期分列的对两年期报告调查表第五部分做出答复的国家

报告期	国家
1998-2000 年	109
2000-2002 年	122
2002-2004 年	104
2004-2006 年	100
2006-2007 年	107

38. 1998 年至 2007 年期间，全球所有成员国出台的国家反洗钱立法数量出现了明显增加的趋势。截至第五个报告期（2006-2007 年），将洗钱定为犯罪的成员国中有 92% 已出台了将洗刷贩毒和其他重罪收益定为犯罪的立法（见图一）。

图一

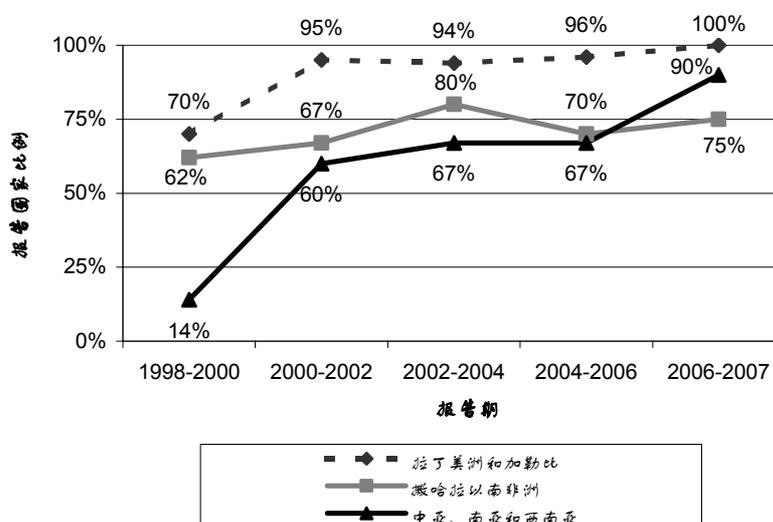
所有区域：按报告期分列的将洗刷贩毒和其他重罪收益定为犯罪  
(百分比)



39. 在实现大会第二十届特别会议设定的 2003 年之前建立将洗刷贩毒和其他重罪收益定为犯罪的打击洗钱综合立法制度这一目标方面，一些次区域比其他区域取得的进展更大（见图二）。过去十年中，一些次区域取得了稳步进展，但其他一些次区域仍需加大努力。例如，自第四个报告期以来（2004-2006 年），中亚、南亚和西南亚区域遵守执行洗钱立法的国家比率达 90%，而基准期第一个报告期（1998-2000 年）仅为 14%。第四个和第五个报告期间非洲遵守率增加 5 个百分点。第五个报告期间，拉丁美洲和加勒比区域报告的遵守率均为 100%。

图二

选定次区域：按报告期分列的将贩毒和其他重罪收益定为犯罪  
(百分比)



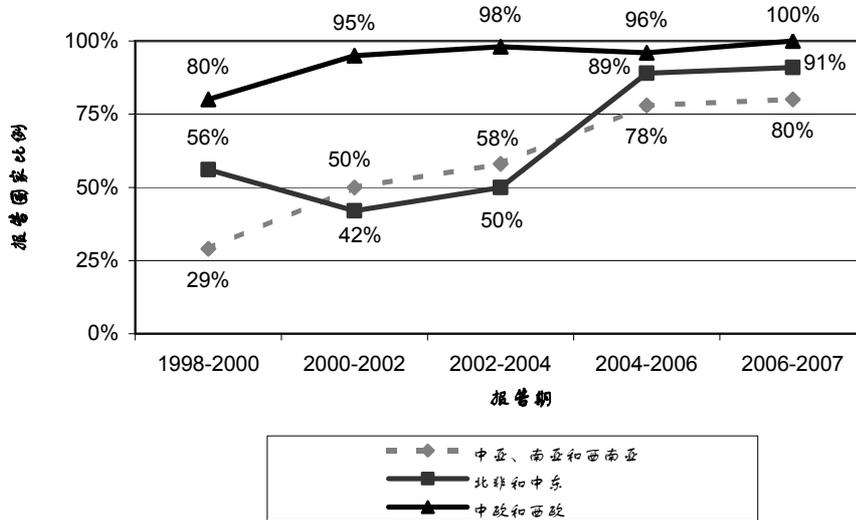
## B. 冻结、扣押和没收犯罪收益

40. 第五个报告期的分析表明，更多国家出台了关于冻结、扣押和没收犯罪收益的立法（见图三）。每一次区域至少 80% 提供报告的成员国均宣称遵守了这一规定（除撒哈拉以南非洲地区，仅 60% 的国家出台了关于冻结、扣押和没收犯罪收益的立法，较第四个报告期的 67% 相比，略有下降）。<sup>4</sup> 自第四个报告以来，北非和中亚次区域上升了 2 个百分点，遵守率达到了 91%。第四个和第五个报告期间，中欧和西欧的遵守率上升了 4 个百分点，现在这一次区域的遵守率达到了 100%，这意味着该次区域的所有国家均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。与第一个报告期的 29% 相比，现在中亚、南亚和西南亚次区域的遵守率达到了 80%。

<sup>4</sup> 这种差距的原因是因为并非所有在第四个报告期提出报告的国家都在第五个报告期提出了报告。

图三

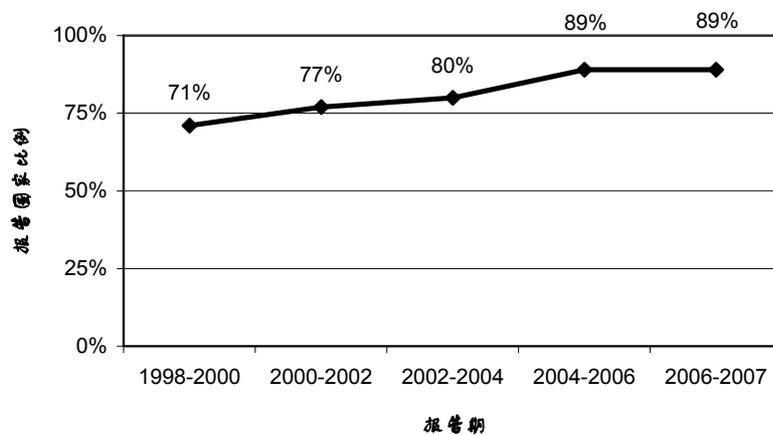
选定次区域：按报告期分列的关于冻结、扣押和没收犯罪收益的立法  
(百分比)



41. 从全球而言，第四个和第五个报告期间遵守出台关于冻结、扣押和没收非法药物贩运和其他重罪收益立法这一规定的比率保持稳定，89%提供报告的成员国表明已出台了此类立法（见图四）。令人鼓舞的是，遵守率如此之高，并出现上升趋势（从1998年的70%多增至2007年的89%）。尽管如此，应敦促仍未如此做的国家通过关于冻结、扣押和没收非法药物贩运和其他重罪收益的立法，因为这仍然是打击洗钱方面的一个关键问题。

图四

所有区域：按报告期分列的冻结、扣押和没收犯罪收益的立法  
(百分比)

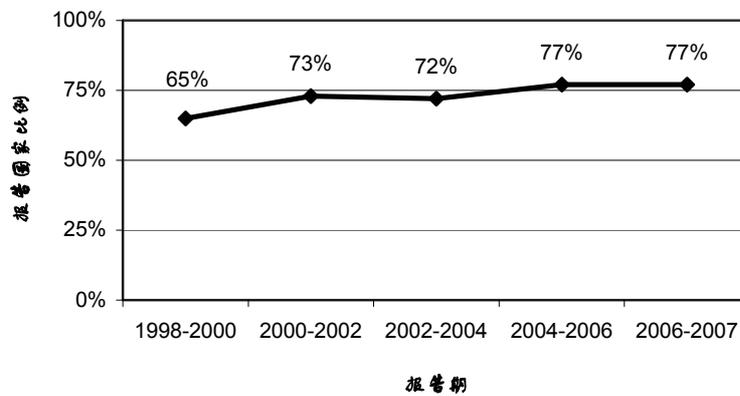


### C. 洗钱是一种可引渡的罪行

42. 在五个报告期中，全球范围将洗钱视为一种可引渡的罪行的成员国比例稳步增长，达到 77%，第四个和第五个报告期中巩固了将洗钱视为可引渡的罪行的趋势（见图五）。尽管呼吁各成员国加强合作和司法互助，使洗钱成为一种可引渡的罪行，然而根据相关国际标准的要求，遵守率仍然偏低。

图五

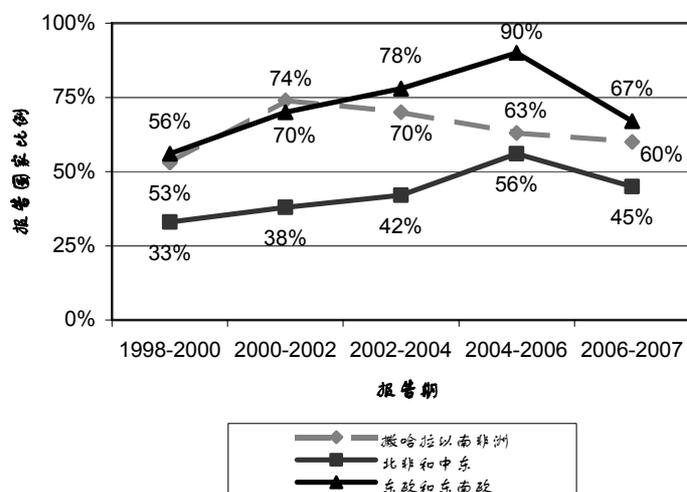
所有区域：按报告期分列的将洗钱视为一种可引渡的罪行的所有报告国家的比例  
(百分比)



43. 该区域趋势分析显示：将洗钱视为一种可引渡的罪行的报告国家比例在北非、中东、撒哈拉以南非洲、东欧和东南欧最低（如图六所示）。在第四个到第五个报告期间，撒哈拉以南非洲、东欧和东南欧的遵守率有所下降，这可能是因为在第四个和第五个报告期中，这些次区域中提交报告的国家极少。在第五个报告期中，北非和中东的遵守率为 45%；撒哈拉以南非洲为 60%；东欧和东南欧为 67%。

图六

选定次区域：按报告期分列的将洗钱视为一种可引渡的罪行的报告国家的比例  
(百分比)

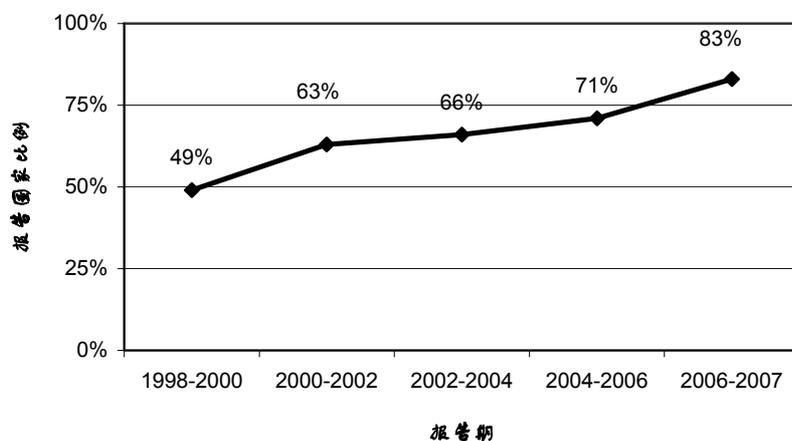


#### D. 须申报现金和可流通无记名票据跨界运输的国家法规

44. 拥有须对跨境运输超过规定数额现金进行申报的国家立法的报告成员国比例稳步增加，从第一个报告期的 49% 上升到第五个报告期的 83% (见图七)。因为这项要求对于一些成员国仍有争议，因此达到完全遵守还有一段距离。

图七

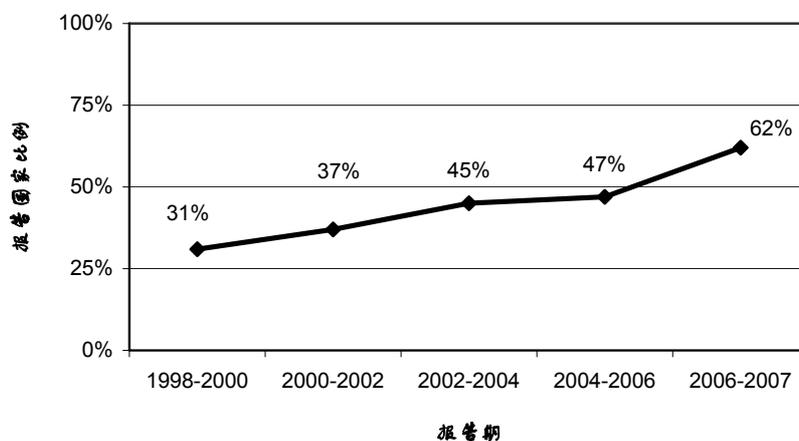
所有区域：按报告期分列的须对跨界运输现金进行申报的所有报告国家的比例  
(百分比)



45. 虽然从第四个报告期（47%）到第五个报告期（62%）申报可流通无记名票据跨界运输的立法的遵守率有了一个明显增长，全球范围的遵守情况仍然偏低（见图八），各次区域之间的差异显著。北美是唯一达到 100%遵守率的次区域，而许多其他次区域的遵守率则不超过 60%（中亚、南亚和西南亚、中欧和西欧、大洋洲、北非和中东、拉丁美洲和加勒比和撒哈拉以南非洲）。

图八

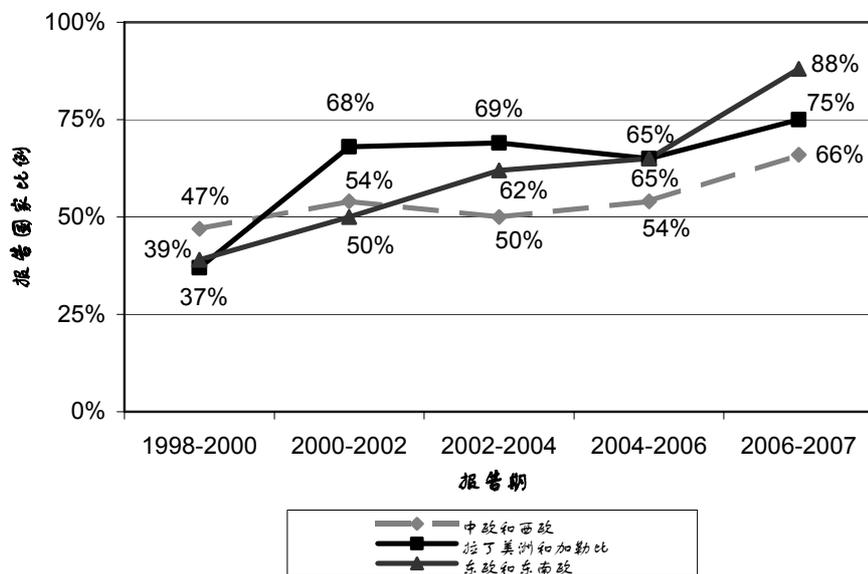
所有区域：按报告期分列的须对可流通无记名票据跨界运输进行申报的所有报告国家的比例  
(百分比)



46. 申报可流通现金和无记名票据跨界运输立法的次区域遵守率有所增加（见图九）。例如在所有拥有须对跨境运输超过规定数额现金和无记名票据进行申报的报告国家数量中，东欧和东南欧国家数量有了明显增加，从 1998 年的 39% 增加到近期的 88%。在中欧和西欧，遵守率从第四个报告期（2004-2006 年）的 54% 增加到第五个报告期（2006-2007 年）的 66%。在拉丁美洲和加勒比，在第四个报告期报告国家达到 65% 全部遵守率，第五个报告期增长了 10 个百分点，达到 75%。

图九

选定次区域：按报告期分列的现金和可流通无记名票据跨界运输



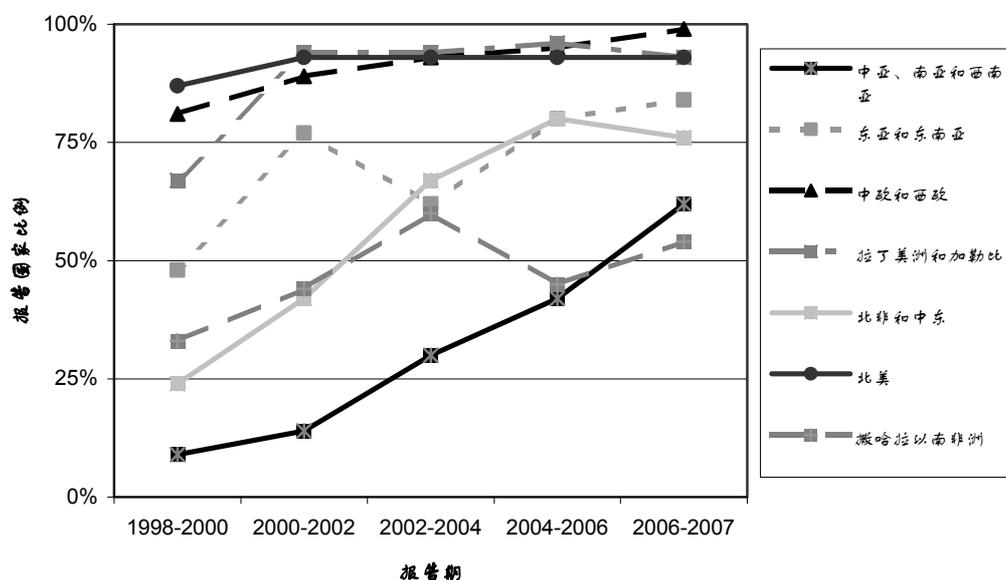
#### E. 防止和侦查金融实体洗钱的措施

47. 在第五个报告期内，采取措施以防止和侦查金融实体洗钱的成员国日渐增多（见图十）。这些措施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，去除由于银行业保密对犯罪调查设置的障碍，建立金融情报机构以收集和分析报告以及传播洗钱疑似案例的情报。但是，从第四个到第五个报告期间，拉丁美洲和加勒比、北非和中东的报告国家防止和侦查金融实体洗钱措施的遵守率略有下降，<sup>5</sup>分别下降了3个百分点和4个百分点（见图十）。

<sup>5</sup> 略有下降可能是因为第四个报告期中报告的成员国并没有全部在第五个报告期进行报告。

图十

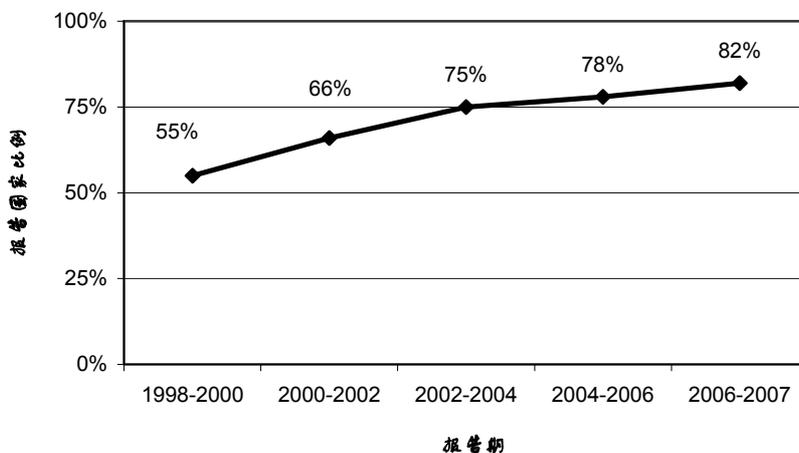
选定次区域：按报告期分列的防止和侦查金融体系洗钱措施  
(百分比)



48. 在这几个报告期间，从全球范围来看，遵守的趋势不断上涨。在第五个报告期中，82%的答复成员国采取了措施以防止和侦查金融体系洗钱。从1998年到2007年这十年间，全球遵守率从55%上升到82%（见图十一）。取得这样一个较高的遵守率是令人鼓舞的，因为这反映出了成员国希望实施国际标准以防止其金融机构洗钱的意愿，也是建立一个有效的反洗钱国家战略的一个重要条件。

图十一

所有区域：按报告期分列的防止和侦查金融体系洗钱措施  
(百分比)



## 六. 使用共同评估报告补充数据分析

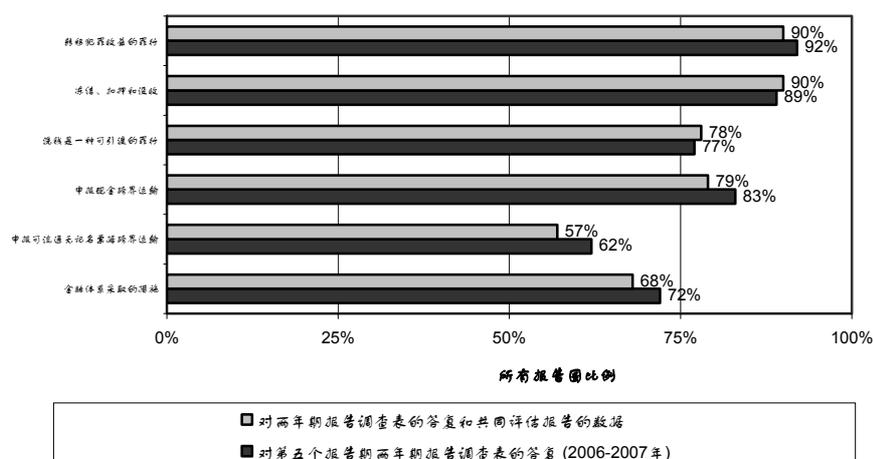
49. 反洗钱工作组和反洗钱工作组式的区域机构根据国际反洗钱标准对成员国的遵守情况进行定期评估。这些共同评估报告非常全面，涵盖了对如何建立一个有效的反洗钱制度的研究。正如麻醉药品委员会在其第 49/1 号决议中所建议的，报告的该部分内容为成员国通过两年期报告调查表提供的数据补充进行了共同评估报告的信息。加勒比金融行动工作队、埃格蒙特小组以及南美洲反洗钱金融行动工作组提供的数据十分全面，对补充通过两年期报告调查表获得的数据大有裨益。此外在 2006 年到 2007 年期间由亚太反洗钱工作组、欧亚反洗钱与反恐融资工作组、东南非洲反洗钱工作组、反洗钱工作组、西非政府间打击洗钱行动小组、中东和北非金融行动工作组以及欧洲委员会评价反洗钱措施特设专家委员会所进行的几项评估的数据已经包含在以下图中显示的信息之内，这些评估一般是由世界银行和货币基金组织筹备并通过《全球反洗钱方案》研究进行。对这些补充数据的分析有助于更为广泛而准确的评估成员国遵守反洗钱和金融反恐要求的趋势。

50. 为了更为全面地评述目前形势，以及充分利用成员国对第五个报告期的两年期报告调查表的答复而得到的数据，建立了第二个数据库，以对通过从该报告期的成员国答复两年期报告调查表和共同评估报告获得的汇总数据进行分析。第二个数据库还包括答复第五个报告期两年期报告调查表的国家，而共同评估报告提供更为客观的信息，除此之外，还包括没有答复调查表的国家，这些国家的数据只能在共同评估报告中得到。以下段落是对这两个数据库进行比较，以及对从成员国处获得的数据质量的总结。

51. 总体来说，第五个报告期得到的数据仅仅包含对两年期报告调查表的答复，它与从共同评估报告中挑选出的数据都反映了一个大致相同的趋势，都是利用成员国通过采取措施打击洗钱活动的两年期报告调查表提供的信息的结果（见图十二）。但是，关于在金融体系采取措施和申报可流通无记名票据跨界运输立法的问题作出的回复，两年期报告调查表和汇总数据所得出的比率分别存在4个和5个百分点的差异。

图十二

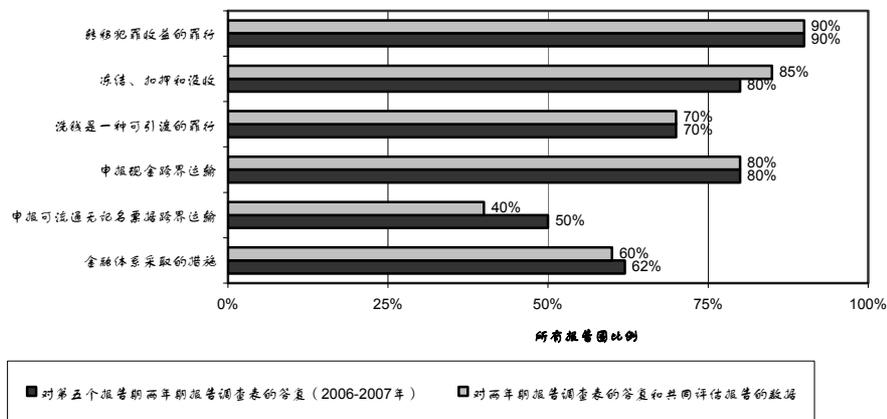
所有区域：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较  
(百分比)



52. 在次区域范围的分析更为详细，一些差异显而易见。在中亚、南亚和西南亚，两套数据通过比较得出了一个相似的大部分行动实施率（见图十三）。只有在申报可流通无记名票据跨界运输和冻结、扣押和没收犯罪收益立法问题时，对两年期报告调查表的答复的实施率与汇总数据库中的实施率略有不同。

图十三

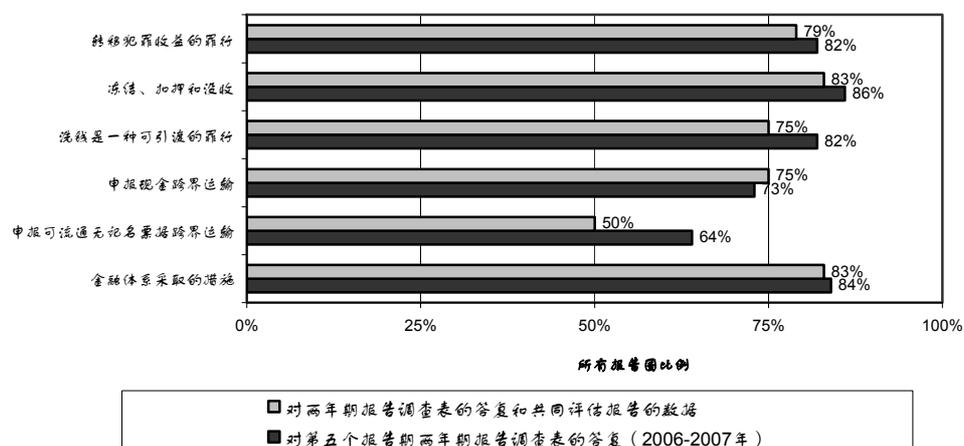
中亚、南亚和西南亚：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告  
中的数据比较  
(百分比)



53. 关于东亚和东南亚，汇总数据显示，如果分析中包含更多国家，该区域的大部分国家的实施率略低（见图十四）。例如在汇总数据库中，将洗钱视为可引渡的罪行的国家比 82% 低了 7 个百分点，同时要求对可流通无记名票据跨界运输进行申报的国家低了 14 个百分点。这些结果反映成员国对此估计过高，但是汇总分析中如包含更多国家也可能导致比率下降。

图十四

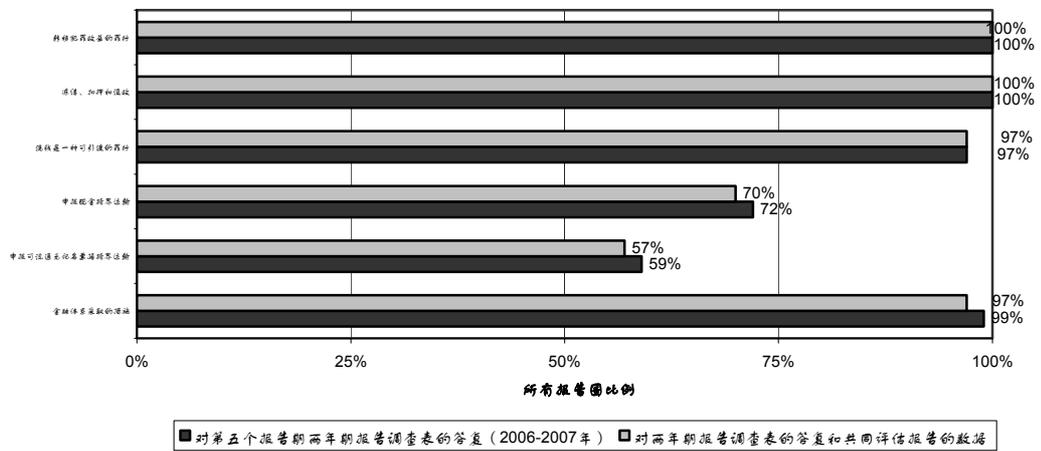
东亚和东南亚：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较  
(百分比)



54. 中欧和西欧的两套数据的比较显示出了一个相似趋势 (见图十五)。差异细微, 统计上可以忽略不计 (2 个百分点)。

图十五

中欧和西欧：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较  
(百分比)

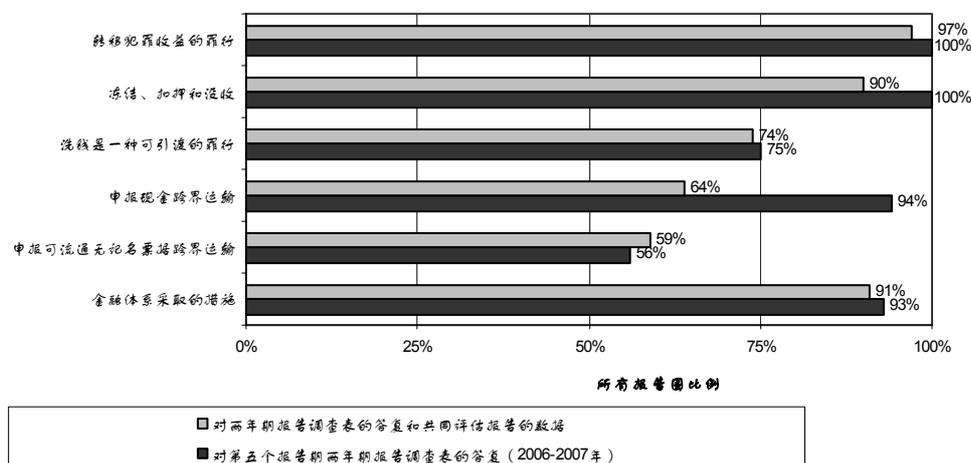


55. 对拉丁美洲和加勒比的两套数据的分析是最为综合全面的，因为汇总数据库包含了该次区域 27 个国家的共同评估报告中的数据（见图十六）。两套数据库得出的大多数问题的比率完全相同或相似。但是，关于冻结、扣押和没收犯罪收益的立法问题，两年期报告调查表中的数据显示了 100% 的实施率，而汇总数据显示只有 90% 的受分析国家遵守此问题。关于申报现金跨境运输问题，差异更为明显：两年期报告调查表显示出该次区域有较高的实施率（94%），而汇总数据显示出该次区域国家的实施率为 64%。这种差异可能是由于加勒比金融行动工作队提供的补充数据主要是没有答复两年期报告调查表的小岛屿国家以及比较大国家采取措施较少的小岛屿国家，如南美洲国家。

图十六

拉丁美洲和加勒比：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较

(百分比)



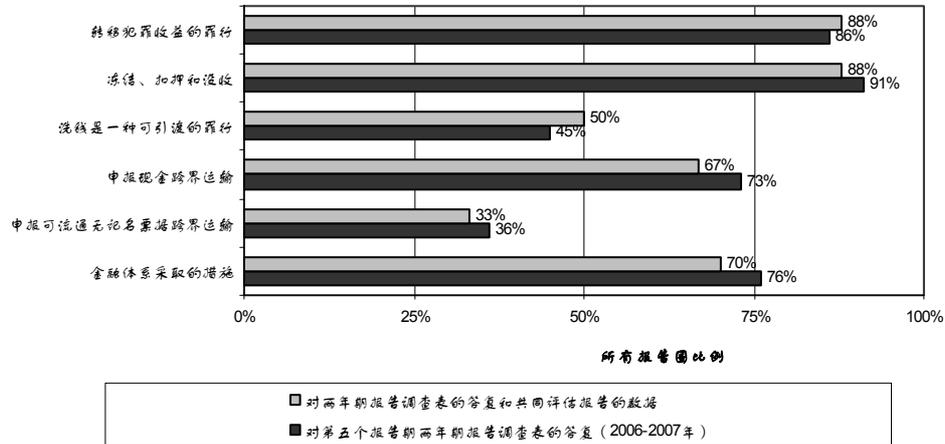
56. 北美的数据比较重新肯定了成员国通过两年期报告调查表提供的数据质量较好，因为除一个问题以外，所有问题得出的结果相似。美利坚合众国报告称不会实施“了解客户”的做法，而共同评估报告称该国完全遵守这个要求。这种差异说明了两年期报告调查表不够准确，以及需要在评估中包含补充数据。

57. 对于北非和中东次区域，汇总数据得出大部分问题的遵守率较低（见图十七）。在将洗钱视为一种可引渡的罪行以及洗钱行为的刑事定罪这两个问题方面，汇总数据得出略低的实施率。但是两套数据中比率的差异并不明显，这是由于在汇总数据库中额外加入了一些国家。

图十七

## 北非和中东：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较

(百分比)

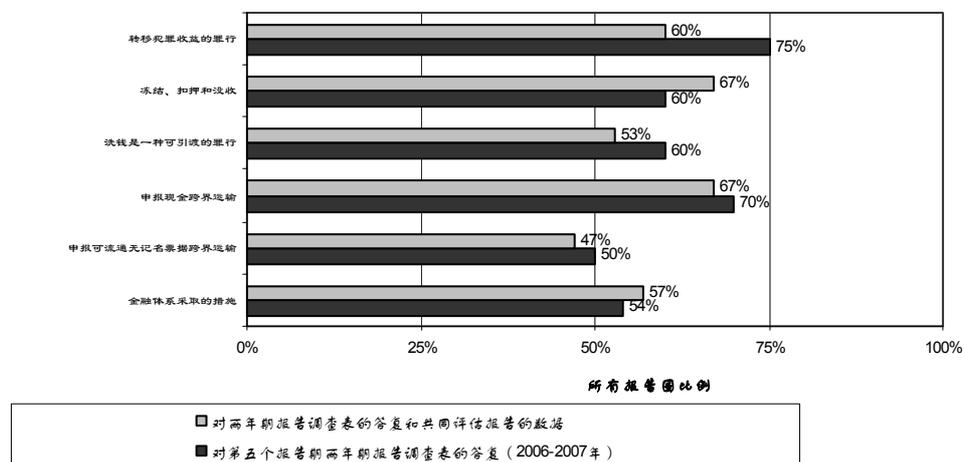


58. 两套数据库的指数显示，撒哈拉以南非洲所有问题的实施率仍然低于 75%（见图十八）。两年期报告调查表和汇总数据库得出的比率之间差异细微，这种差异是因为在汇总数据库额外加入了一些国家。但是在汇总数据库中，对洗钱行为的刑事定罪的立法的实施率较低（15 个百分点的差异）。根据上述分析，可以得出结论：一些成员国在答复两年期报告调查表中过高估计了他们的行动。

图十八

撒哈拉以南非洲：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较

(百分比)

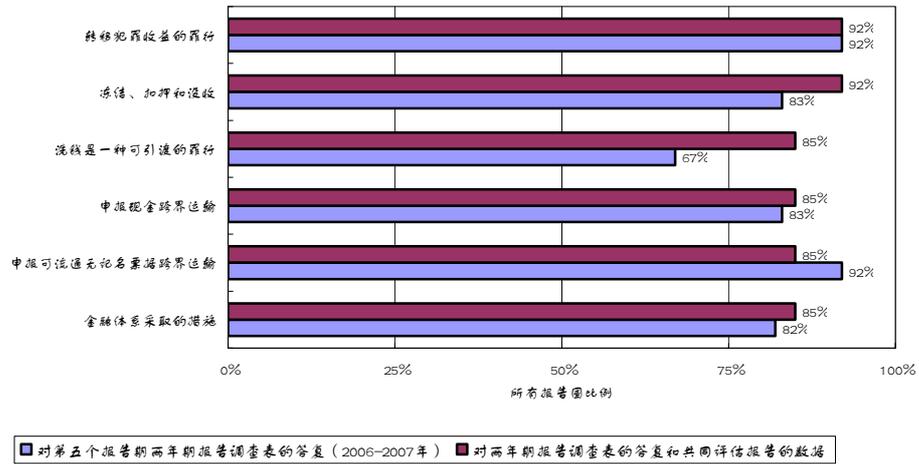


59. 关于东欧和东南欧，包含共同评估报告中的数据的汇总数据库得出的实施率大部分略高（见图十九）。唯一例外的是将洗钱视为一种可引渡的罪行的国家的百分比，汇总数据关于这一问题的实施率比成员国通过两年期报告调查表提供的数据要高出 18 个百分点。这说明在两年期报告调查表中，成员国低估了采取的措施或者对这个问题解释有误。

图十九

## 东欧和东南欧：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较

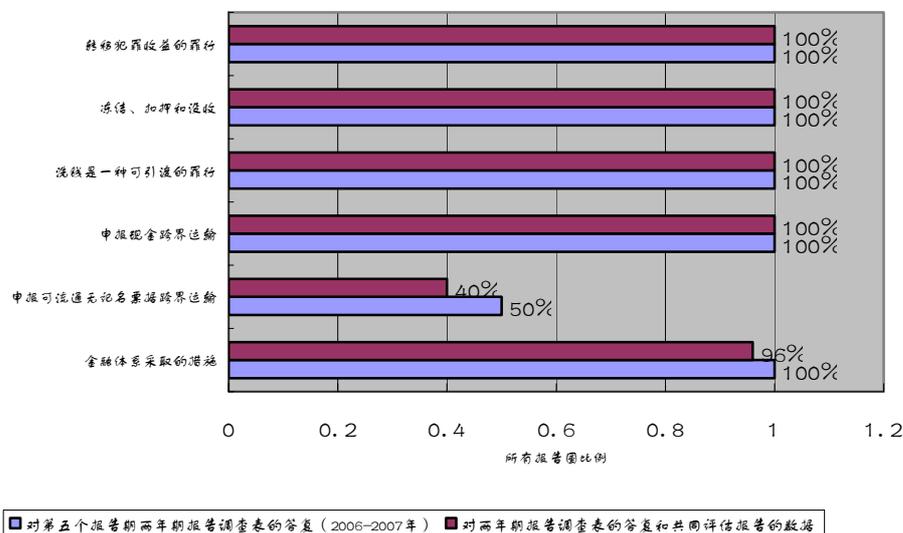
(百分比)



60. 关于大洋洲，汇总数据库包含了该次区域的 5 个国家，而只有两个成员国答复了第五个报告期的两年期报告调查表。但是，这两个数据库主要说明了实施率相同（见图二十）。在两年期报告调查表中显示出要求对可流通无记名票据跨境运输进行申报的国家百分比比汇总数据库得出的百分比高出 10 个百分点。

图二十

大洋洲：2006-2007 年对两年期报告调查表的答复与共同评估报告中的数据比较  
(百分比)



61. 对成员国通过两年期报告调查表提供的数据与汇总数据库中的数据（也加入了共同评估报告中的数据）之间的比较，主要证实了对两年期报告调查表关于洗钱的第五部分的答复。在某些情况下，可以明显看出大多数成员国高估了其对大会第二十届特别会议所设目标的实际遵守情况，而少数成员国则低估了其实际遵守情况。

## 七. 结论和建议

62. 洗钱问题仍然是一个全球问题，威胁到了金融机构和体系的安全和稳定，损害了经济繁荣以及削弱了治理体系。自大会在第二十届特别会议通过了《政治宣言》的十年间，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仍然对金融和贸易体系的健全性、可靠性和稳定性构成了一种全球性威胁，这需要以综合全面的方式加以解决。

63. 本报告描述了对成员国遵守国际反洗钱标准和实施国家立法要求的答复进行的分析。正如本报告所强调的，对所有受分析问题的答复所显示的趋势，表明了成员国在履行这些标准和要求中取得了实际进展。但是，报告也强烈建议一些次区域加强努力，全面遵守实施标准。

64. 为了更为全面准确地评述所有次区域的形势，尤其是在并非所有成员国完全答复了每一个报告期的调查表的情况下，以及为了对成员国通过两年期报告

调查表的答复所提供的信息进行补充，在本报告中使用了补充信息，如许多国家的共同评估报告。在麻醉药品委员会题为“收集和使用与毒品有关的补充数据和专门知识以支持会员国对大会第二十届特别会议通过的各项宣言和措施的实施情况进行总体评价”的第 49/1 号决议中，委员会吁请禁毒办同来自各地理区域的国家和区域专家以及来自有关国际组织的药物管制领域专家一道，收集和与毒品有关的补充数据和专门知识，以支持会员国对大会第二十届特别会议通过的各项宣言和措施的实施情况进行总体评价。因此，组织了两次专家协商，反洗钱专家为禁毒办贡献了本报告的建议和结论，以使委员会可以在第五十一届会议中审查这些建议。

65. 为了有效地打击洗钱活动，以全球毒品问题执行主任第四个两年期报告（E/CN.7/2007/2 和 Add.1-6）中所载的建议为基础，建议采取以下立法措施：

(a) 尚未采取措施的成员国应该批准和遵守相关联合国公约；

(b) 尚未采取措施的成员国应该采纳和实施反洗钱工作组的建议和其他相关国际标准；<sup>6</sup>

(c) 强烈敦促尚未采取措施的成员国制订立法框架，将贩运毒品和其他严重犯罪派生的洗钱收益定为犯罪，以便确保对洗钱犯罪进行防范、侦查、调查和起诉；

(d) 在这一方面，尚未采取措施的成员国应该采取法律措施识别、冻结、扣押和没收犯罪收益；

(e) 尚未采取措施的成员国应该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；

(f) 敦促尚未采取措施的成员国考虑采取措施侦查超过规定价值的现金和可流通无记名票据的跨界运输；

(g) 尚未采取措施的成员国应该努力去除一切对其反洗钱体系的效率产生不必要影响的法律和其他障碍。尤其鼓励他们审查：

（一）对上游犯罪的始作俑者犯下的洗钱罪行定罪有抑制影响的本国立法基本原则的适用性；

（二）有碍于追究公司刑事责任的本国立法基本原则的适用性。

66. 建议尚未采取措施的成员国采取下列防止和侦查金融实体以及其他弱势实体洗钱的措施：

(a) 尚未采取措施的成员国应该采取措施促成和推动举报和调查可能与洗钱活动有关的可疑和异常交易。他们还应该要求金融机构将“了解客户”和“客户尽职调查”原则付诸实施；

<sup>6</sup> 成员国还应该批准和实施区域文件，如《关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收问题的公约》（联合国，《条约汇编》，第 1862 卷，第 31704 号）。

(b) 尚未采取措施的成员国应该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。

67. 应该加强成员国之间的合作，更有效地打击反洗钱活动，因此建议采取以下措施：

(a) 成员国应该加强国际合作和司法互助，尤其是涉及没收非法收益的案件；

(b) 成员国应该实施法律并采取其他措施，有效打击洗钱活动，并和有关主管机关之间进行信息交流。

68. 除此之外，根据加入了补充数据的本报告的调查结论，大约有 77%的成员国将洗钱视为一种可引渡的罪行，尚未采取措施的成员国应该实施与洗钱罪行相关的引渡程序。

69. 总之，成员国应该考虑修改其立法，并在必要时，改革和简化引渡相关程序，尤其是两国共认罪行（将解释为为犯罪行为定罪）以及界定政治犯罪和考虑简化引渡程序。

70. 鼓励成员国在可能的情况下分担为防止洗钱提供技术援助的费用。他们还应该考虑在履行国际条约义务的全球努力中与其他成员国共同分享专门知识，执行大会第二十届特别会议通过的反洗钱措施。

71. 禁毒办的任务规定强调《全球反洗钱方案》在协助各成员国采取反洗钱措施方面的作用。在这一方面，建议采取以下措施：

(a) 成员国应该考虑为《方案》提供预算外资源，以继续其在国家和区域范围的重要技术援助工作；

(b) 应该同参与相关活动的多边和区域机构以及各组织开展合作，通过提供旨在建立机构能力和实施国际反洗钱标准的培训和咨询意见，从而加强反洗钱《方案》的工作；

(c) 成员国应该积极参与区域反洗钱和金融反恐，通过《方案》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。

72. 成员国在起草和实施反洗钱立法之前应该参考《全球反洗钱方案》和其他有关实体的意见，以确保其符合国际标准。

73. 总之必须强调的是，不能将关于成员国采取的反洗钱措施的本报告视为综合全面的报告，本报告没有将反洗钱和金融反恐的最新趋势包含在内。在过去的 10 年间，两年期报告调查表是一份有用的文件，许多国家可以评估其遵守《政治宣言》和大会第二十届特别会议通过的行动计划的情况。但是该文件已经显示出如下局限性：

(a) 缺少所有五个报告期的报告成员国；

(b) 数据前后不一：一些成员国未就所有报告期进行答复；

(c) 一些国家缺少基础设施和资源，以至于无法答复和分析他们所采取的措施，尤其是无法在所有报告期内进行报告；

(d) 一些国家内各种机构之间缺乏合作，这导致了某些部门的调查表缺失或不完整：例如在维也纳的常驻联合国代表团向国家药品控制机构分发两年期报告调查表，而在大多数情况下，负责洗钱问题的金融情报机构没有机会完成第五部分；

(e) 一些成员国实施的自我评估并不准确；

(f) 使用现有两年期报告调查表评估反洗钱的影响存在困难。

74. 此外，《政治宣言》并未包括的一些 10 年前通过的问题，如今已经成为全面打击洗钱活动综合方式的一个主要部分，这种变化应该在世界毒品问题报告中有所反映。这些问题包括：财产没收和恢复；为金融情报中心建立一个全面有效的分析框架；金融实体和非金融实体内的有效报告制度；以及客户尽职调查程序以及金融反恐问题，由于国际标准已扩充到包含金融反恐，因此后者如今成为建立反洗钱和金融反恐的有效制度的主要组成部分。<sup>7</sup>

75. 可能引入一种未来程序来评估洗钱活动所带来的影响。需要完善所有未来的报告文件，主要针对监控实现大会第二十届特别会议目标进程中吸取的经验教训、上文概述的局限性和相关要求。反洗钱工作组和国际金融机构通过洗钱专家的评估走访而实施的共同评估报告模式，应该应用在补充执行主任关于世界毒品问题的报告中，并且对区域趋势进行一次更为准确的评述。因此，在未来对实施反洗钱和金融反恐措施进行评估时，应该包含这种可信的补充数据。国际洗钱信息网提供的反洗钱国际数据库可用来分析各成员国的反洗钱和金融反恐制度，在评估过程中，这是一种宝贵的工具。

---

<sup>7</sup> 反洗钱工作组就金融反恐做出了九项特别建议，其中包括，例如非赢利组织法规。