

20 May 2008  
Chinese  
Original: English

打击洗钱和促进司法合作问题不限成员名额  
政府间专家工作组

2008年6月30日至7月2日，维也纳

会员国在实现大会第二十届特别会议规定的目标和指标方面  
所取得的成果、遇到的限制和问题以及今后的道路：  
打击洗钱和促进司法合作

秘书处的说明

摘要

本说明是根据麻醉药品委员会第 51/4 号决议编写的。麻委会在该决议中决定，除其他外，设立一个不限成员名额的政府间专家工作组，就与大会第二十届特别会议通过的行动计划、宣言和措施的主题相对应的下列专题协同开展工作：**(a)**减少毒品需求；**(b)**减少供应（制造和贩运）；**(c)**打击洗钱活动和推动开展司法合作；**(d)**开展国际合作根除非法麻醉品作物和实行替代发展；**(e)**对前体的管制和对苯丙胺类兴奋剂的管制。

打击洗钱和促进司法合作问题不限成员名额的政府间工作组将讨论各会员国在实现大会第二十届特别会议各项目标和指标过程中，在打击洗钱和促进司法合作领域取得的成果、遇到的限制和问题以及今后的道路。工作组的结论和建议将转交麻委会的闭会期间会议，以便为草拟麻委会第五十二届会议高级别部分会议成果提供基础材料。



## 一. 引言

1. 在大会第二十届特别会议上，各会员国通过了一整套措施以增进国际合作打击世界毒品问题（大会 S-20/4 号决议 A 至 E），其中确定了个会员国在处理打击洗钱和促进司法合作问题时应考虑四个领域：

(a) 在 2003 年年底之前，根据 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》<sup>1</sup>的有关条款，通过关于洗钱的立法和方案；

(b) 扩大上位罪的范围，不仅包括毒品犯罪，也包括与洗钱有关的所有严重犯罪；

(c) 促进司法和执法机关之间的多边、区域、次区域和双边合作，以应对参与毒品犯罪和有关刑事犯罪活动的犯罪组织；

(d) 在 2003 年年底之前，审查并酌情加强大会第二十届特别会议通过的促进司法合作措施的实施工作，这些措施包括引渡、司法协助、诉讼转移、控制下交付、执法合作、重点打击海上贩毒、支助司法程序的措施以及其他形式的合作。

## 二. 在打击洗钱和促进司法合作领域取得的可衡量的重要成果

### A. 打击洗钱

2. 作为大会第二十届特别会议后续行动的一部分而进行的监测表明，在所有领域中，打击洗钱措施的执行工作已大幅增加。这一进展由反洗钱金融行动特别工作组形式的区域机构的补充资料和监测机构的相互评估报告得到了证实。

3. 报告在该领域取得成果的大多数会员国已经：

(a) 将贩毒所得和其他严重犯罪所得的洗钱活动定为刑事犯罪，但全球趋势表明一些区域的国家还需要作出更多努力；

(b) 通过了立法，允许冻结、扣押和没收贩毒所得和其他严重犯罪所得；

(c) 在金融系统中实行措施打击洗钱并做到能够报告可疑和（或）异常交易，采用“了解客户”的做法，确定受益账户所有人，在刑事调查中消除与银行保密有关的障碍，以及设立金融情报单位。

4. 此外，各会员国为通过预防和侦查方面的法律措施和制度措施作出了巨大的努力（例如，越来越多的国家正在设立金融情报单位以收集和分析金融情报资料）。即便如此，贩毒所得和其他严重犯罪所得的洗钱活动在全球范围内仍然威胁着金融和贸易系统的信誉、可靠性和稳定性。

---

<sup>1</sup> 联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号。

## B. 促进司法合作

5. 大会第二十届特别会议通过的促进司法合作措施（S-20/4 C 号决议）的执行工作总体上取得了适度的进展。北非中东和大洋洲这两个区域的执行率大大提高，但仍与其他区域以前的水平类似，仅在司法合作的不同关键领域稍有差异。
6. 大多数报告国已经通过立法允许进行司法合作。大多数国家已经在引渡和司法协助方面通过了新立法或修改了现行立法，并订立了双边和（或）多边条约。
7. 所有区域的执法合作都有所增加。
8. 控制下交付的执行率大大提高，并在所有区域的国家得到广泛应用。
9. 对法官、检察官、监督人员、执法官员和证人提供保护的工作也有所增加。

## 三. 限制和问题

### A. 打击洗钱

10. 尽管提供报告的会员国有 83% 表示已在大会第二十届特别会议确定的 2003 年目标日期之前将贩毒所得和其他严重犯罪所得的洗钱活动定为刑事犯罪，但仍存在着一些限制因素和困难。
11. 洗钱现象不是一成不变的。它随着犯罪分子发明、找到犯罪所得洗钱的新办法而不断演变。例如，自 1998 年以来出现的新问题已经成为打击洗钱综合办法的重要部分（如资产没收和追回、金融情报单位综合而高效的分析框架、金融实体和非金融实体的有效报告制度和针对客户应有的谨慎程序以及资助恐怖主义的问题），但并没有反应在大会第二十届特别会议的后续行动中。

### B. 促进司法合作

12. 各会员国提供的资料表明，并非所有国家都确立了执行司法合作的机制。缺乏关于请求或提供合作的有效手段的培训。还缺乏对每年司法合作活动数量的监测机制。
13. 事实证明，对大多数国家来说，问题尤其在以下领域：
  - (a) 诉讼转移的执行率一直很低；
  - (b) 缺乏区域间执法合作；
  - (c) 打击海上贩毒行动的执行量仍然很低；
  - (d) 各国和专家认为，证人保护是执法机关关注的一个重要问题；
  - (e) 引渡的法律障碍和实际困难仍然存在，即使大多数国家已经订立了法

律并签订了关于引渡毒品犯罪分子的双边和多边条约，而且许多国家自大会第二十届特别会议以来已经修改了本国的法律；关于不引渡本国国民的问题，一些国家继续拒绝引渡本国国民；

(f) 在通过双边和多边协议方面取得的进展大多在区域框架内，而不是在全球范围内；

(g) 拒绝请求的情况很少，这是令人鼓舞的，但司法制度之间的差异、延迟和程序问题及语言问题等方面仍存在许多困难。

#### 四. 今后的道路：打击洗钱和促进司法合作

##### A. 打击洗钱

14. 为了有效解决打击洗钱领域的上述限制和难题，打击洗钱和促进司法合作问题不限成员名额的政府间专家工作组似宜审议以下措施：

(a) 如果适用，今后任何评价机制都应当包括补充资料的其他来源，如金融行动特别工作组设立的评估系统（相互评价报告）和国际金融机构设立的评估系统（例如世界银行—国际货币基金组织金融部门联合评估方案的详细评估报告）；<sup>2</sup>

(b) 会员国应当加强国内主管当局之间的合作；

(c) 为了解决难以评估反洗钱工作的影响这一问题，今后任何报告文件都应当包含通过监测大会第二十届特别会议各项目标和指标执行情况而吸取的经验教训；

(d) 会员国应当批准和执行反洗钱方面的所有相关国际标准，如 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》<sup>3</sup>和《联合国反腐败公约》；<sup>4</sup>

(e) 应当鼓励各国在执行上述公约时，也执行《金融行动工作组关于洗钱问题的四十项建议和关于资助恐怖主义问题的九项特别建议》、对这些建议的解释性说明和金融行动工作组的最佳做法文件（这些建议虽然不是联合国标准，但已经在国际上得到了广泛承认）；

(f) 在一些区域，各国应当多加努力遵守上文(d)项提及的反洗钱方面的国际标准；

(g) 会员国应当：

(一) 确立新的法律框架或加强现有的法律框架，将贩毒所得和其他严重犯

<sup>2</sup> 见 A/59/218 和 Corr.1，第 15 段。

<sup>3</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2225 卷，第 39574 号。

<sup>4</sup> 同上，第 2349 卷，第 42146 号。

罪所得的洗钱活动定为刑事犯罪；

- (二) 通过立法措施，以查明、冻结、扣押和没收犯罪所得；
- (三) 实行各种措施，保存为打击洗钱而采取的法律行动的集中统计数据；
- (四) 考虑采取措施侦查跨国界运输现金和可转让无记名票据的活动；
- (五) 消除所有不必要地妨碍其反洗钱系统效力的法律障碍和其他障碍。

## B. 促进司法合作

15. 为了有效解决上文所述的在促进司法合作方面的限制和困难，工作组似宜审议以下措施：

(a) 会员国应当充分利用联合国多边条约，特别是 1988 年公约和《有组织犯罪公约》，作为请求和提供引渡和司法协助的法律依据；这是关于司法合作的双边和区域条约网络所必不可少的补充，因为，顾名思义，双边和区域条约网络不可能是全球性的；

(b) 会员国应当确保将 1988 年公约和《有组织犯罪公约》所列举的与毒品犯罪有关的犯罪定为刑事犯罪，因为这将为满足两国共认罪行要求提供依据；

(c) 会员国应当执行标准化的通用机制以便利按照联合国公约进行引渡；具体地说，应当在两国共认罪、政治犯罪的定义和经同意引渡等方面简化引渡，还应当更为广泛地应用有条件引渡办法；

(d) 会员国应当采取更为灵活的司法合作办法，并应当尽可能提供范围最广泛的司法协助，特别是在非胁迫性措施方面；

(e) 会员国应当通过立法或程序，以授权进行诉讼转移，特别是在不可能进行引渡的情况下；

(f) 会员国应当在控制下交付的要求和国家能力方面加强国与国之间的合作；

(g) 会员国应当制定共同的程序和做法，以加强法律制度不同的国家之间的司法协助、引渡和控制下交付能力，办法包括在国外派驻刑事司法联络人员；

(h) 会员国应当改善来源国、过境国和目的地国之间以及各政府间组织之间在执法合作方面的信息交流，并使之制度化；各国，特别是主要贩毒路线沿线的国家，应当考虑设立执法官员联合小组，处理贩毒和有组织犯罪问题；

(i) 由于证人保护是执法机关所关注的一个核心问题，会员国应当采取立法措施和实际措施，对证人保护作出规定；为此目的应当尽可能充分利用《有组织犯罪公约》，因为其中载有这一领域最先进的措施；

(j) 会员国应当充分利用联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）在贩毒领域司法合作方面的工作与执行《有组织犯罪公约》的工作之间具有协同增效作用的领域；信息收集应当是互为补充且相互支持的；

(k) 会员国应当寻求扩充毒品和犯罪问题办公室开发的网上工具；被指定当局的网上名录应当得到系统的扩充，以便能够分享司法合作工具，如引渡、司法协助、诉讼转移和其他类型的司法合作的示范形式、指导方针或手册，或者提供载有这类信息的网站链接；

(l) 各会员国应当研究毒品和犯罪问题办公室是否有可能协助各国收集关于国际合作请求的信息并建立数据库以保存这类信息，使各国可监测本国系统的效率；

(m) 会员国应当进一步加强毒品和犯罪问题办公室在提供培训和推动举办解决问题论坛方面的作用，因为认识到各国需要熟悉不同的法律制度并与相应部门建立新的工作关系或加强既有的工作关系；这样做还将有助于建立和巩固各国家主管当局之间的信任，而这种信任是国际合作的基石。