



经济及社会理事会

Distr.: General
14 January 2005
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第四十八届会议

2005年3月7日至14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

执行主任的第三个两年期报告

增编

打击洗钱活动

目录

	段次	页次
一. 导言	1	2
二. 关于洗钱的国际标准	2-10	2
三. 全球和区域倡议	11-16	3
四. 联合国毒品和犯罪问题办事处采取的行动	17-19	4
五. 各国政府采取的行动	20-72	4
A. 立法措施	21-45	5
B. 防止和侦查金融实体中洗钱的措施	46-66	12
C. 国际合作	67-72	17
六. 建议	73	18

* E/CN.7/2005/1。



一. 引言

1. 大会第二十届特别会议（S-20/4D 号决议）确认，贩毒和其他严重犯罪所得收益的洗钱问题，对金融和贸易体系以及甚至政府结构的健全性、可靠性和稳定性，构成了全球性的威胁，因而需要国际社会采取对策，以免为罪犯及其非法收益提供庇护所。为了对付这一威胁，会员国在该特别会议通过的《政治宣言》（S-20/2 号决议，附件）中保证将针对贩毒所得收益的洗钱问题作出特别的努力，并且建议尚未这样做的国家在 2003 年年底以前，按照 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》¹的相关规定和第二十届特别会议通过的打击洗钱措施，通过本国关于洗钱问题的立法和方案。它们还强调了加强国际、区域和分区域合作的重要性。

二. 关于洗钱的国际标准

2. 反洗钱和制止向恐怖主义提供资助的国际制度包含一种不断发展的国际公约和标准框架，包括国际机构或专业组织定期就各种新出现的趋势发表的声明。1988 年公约是第一个将洗钱定为犯罪的国际条约。尽管该公约的范围并未超出与毒品有关的犯罪，但它建立了用作预防严重犯罪领域的政策制订基础的法律框架。随后，该公约最初确定的国际标准和框架得到了延伸，适用于一切严重犯罪。

3. 1988 年，巴塞尔银行监督委员会（当时称作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，声明中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，洗钱问题金融行动特别工作组（金融行动特别工作组）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，该工作组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 年通过了经过更彻底修改的 40 条建议。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。它们涉及建立完善的国家刑事司法和管理制度的措施；金融机构、其他企业和行业应采取的预防措施；和开展国际合作。

6. 1991 年 6 月 10 日，欧洲共同体理事会通过了一项关于防止以洗钱为目的利用金融体系的指令，²欧洲议会和欧洲联盟理事会于 2001 年 12 月 4 日对该指令作了修正。³经修正的指令扩大了洗钱的上游犯罪范围，除了毒品犯罪外还涉及其他严重罪行，并将该指令规定的验证客户身份、保存记录和报告可疑交易的义务扩展到金融部门以外的其他活动和行业。目前欧洲联盟理事会和欧洲议会正在讨论欧洲联盟委员会关于一项新指令的提案。

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)是建立在 1988 年公约确定的基础之上的。《打击有组织犯罪公约》论述了打击一般有组织犯罪和某些通常涉及洗钱、腐败和妨碍调查或起诉等跨国有组织犯罪。该公约于 2003 年 9 月正式生效。

8. 在 2001 年 9 月 11 日事件后, 安全理事会通过了第 1373 (2001) 号决议, 其中根据《联合国宪章》第七章作出决定, 规定各国均应预防和制止向恐怖主义提供资助的行为, 并决定安理会成立一个委员会来监测这项决议的执行情况。

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)于 2002 年 4 月 10 日正式生效。该国际公约的每一缔约国均同意采取适当措施, 识别、侦查和冻结或扣押用于实施或调拨用以实施恐怖主义行为的任何资金。

10. 在 2003 年 1 月 20 日的第 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声明。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、洗钱和非法贩运军火等。

三. 全球和区域倡议

11. 作为打击洗钱的意愿的一种体现, 国际社会提出了一些多边倡议, 以便作为各国在确定和采取应对措施时可以使用立法和政策框架。许多国家参与了一系列自我评价活动, 并通过类似于金融行动特别工作组的区域反洗钱机构开展“互评”活动。这些机构的主要职能是协调相互评价和同行评价, 意图是监测各国遵守国际条约规定的义务情况, 并增强打击洗钱措施的一致性。

12. 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, 帮助它们发展反洗钱制度。

13. 已有一些参与打击洗钱活动的金融行动特别工作组一类的区域机构。下列机构多年来一直在开展工作: 亚洲和太平洋洗钱问题小组 (28 个管辖区), 加勒比金融行动特别工作组 (30 个管辖区), 南美洲反洗钱金融行动特别工作组 (9 个管辖区), 欧洲委员会反洗钱措施评价特设专家委员会 (26 个管辖区) 以及东部和南部非洲反洗钱小组 (14 个管辖区)。

14. 下述金融行动特别工作组一类的区域机构是最近成立的: 非洲政府间反洗钱特别工作组 (15 个管辖区), 欧亚小组 (6 个管辖区) 以及中东和北非金融行动特别工作组 (14 个管辖区)。

15. 一些国际组织, 包括金融行动特别工作组、世界银行和国际货币基金组织 (货币基金组织), 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, 该评价方法涉及法律和机构框架及金融部门的防范措施。该方法主要是以金融行动特别工作组的 49 条建议为基础, 但也利用了特别是巴塞尔银行监督委员会、国际保险监督人协会和国际证

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药物滥用管制委员会（美洲药管会），它们推动了反洗钱行动，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。

16. 各国家和领土正在上述倡议的框架内在反洗钱和制止向恐怖主义提供资助方面取得重要进展。

四. 联合国毒品和犯罪问题办事处采取的行动

17. 1997 年，联合国毒品和犯罪问题办事处（毒品和犯罪问题办事处）制定了《反洗钱全球方案》，以便履行基于联合国公约的反洗钱任务。⁴该办事处是联合国系统内处理与洗钱和犯罪收益有关问题的联络中心。它为各国发展其打击洗钱和执行条约条款所需的基础设施提供技术援助。

18. 毒品和犯罪问题办事处提供技术合作的主要目标是协助法律、金融和执法机构制定法律框架，提高机构能力，开展金融调查和情报收集方面的培训、加强研究和提高认识。该办事处协助起草反洗钱立法并与货币基金组织和世界银行合作制定有关洗钱和资助恐怖主义问题的示范立法。各国可利用该示范法来指导其制定或修订有关反洗钱和制止向恐怖主义提供资助的法律。

19. 毒品和犯罪问题办事处支持各国建立必要的体制机构，以便打击非法资金流动。该办事处从它与埃格蒙特小组的工作关系角度支持建立金融情报机构，包括派专家协助新设立的金融情报机构处理日常工作问题，并向各国提供长期援助，为它们提供指导人员，指导人员将协助金融调查部门和检察部门进行能力建设，以处理涉及洗钱和资产扣押的重大案件。指导人员还为建立和发展金融情报机构提供现场援助。还为法律、司法、执法和金融监管机构提供培训，提高它们在反洗钱工作中发挥各自作用的能力。目前还正在努力将培训扩大到相关私营部门的高级职员，并开展各种活动，提高政府和金融部门中对洗钱及其负面影响和为打击洗钱采取的必要措施的认识。

五. 各国政府采取的行动

20. 两年期调查表有关洗钱的第五部分要求会员国报告以下问题：**(a)**立法措施；**(b)**防止和侦查金融实体中洗钱的措施；**(c)**国际合作。在第三个报告期对调查表作出答复的大约 88 个国家中，有 16 个非洲国家、17 个美洲国家、24 个亚洲国家、29 个欧洲国家和 2 个大洋洲国家。总共有 72 个国家在第二和第三个报告期都作出了答复，本报告也着重介绍在这一核心组内发生的变化。

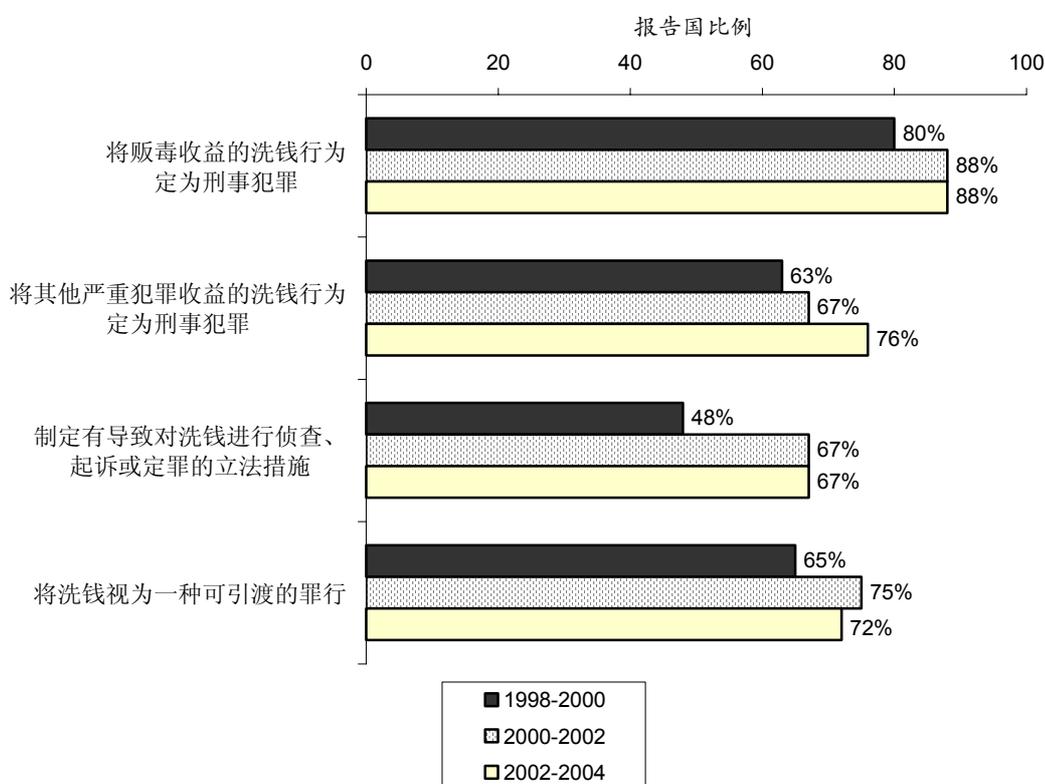
A. 立法措施

1. 将洗钱定为犯罪的立法

21. 要求 1988 年公约缔约方将洗钱定为应予处罚的犯罪行为，并采取必要措施使主管机关能识别、跟踪和冻结或扣押贩毒收益。许多国家为通过和适用将洗钱定为刑事犯罪的国内立法作出了显著的努力。对调查表作出答复的多数国家（88%）表示，根据 1988 年公约的条款，贩毒收益的洗钱活动在其管辖区是刑事犯罪（见图一）。其他一些国家（8%）报告说，它们为实现大会第二十届特别会议确定的 2003 年预定日期的目标，正在采取立法措施处理贩毒收益的洗钱问题。一些国家最近通过了新的立法或修改了现有关于洗钱的法律和法规。

图一

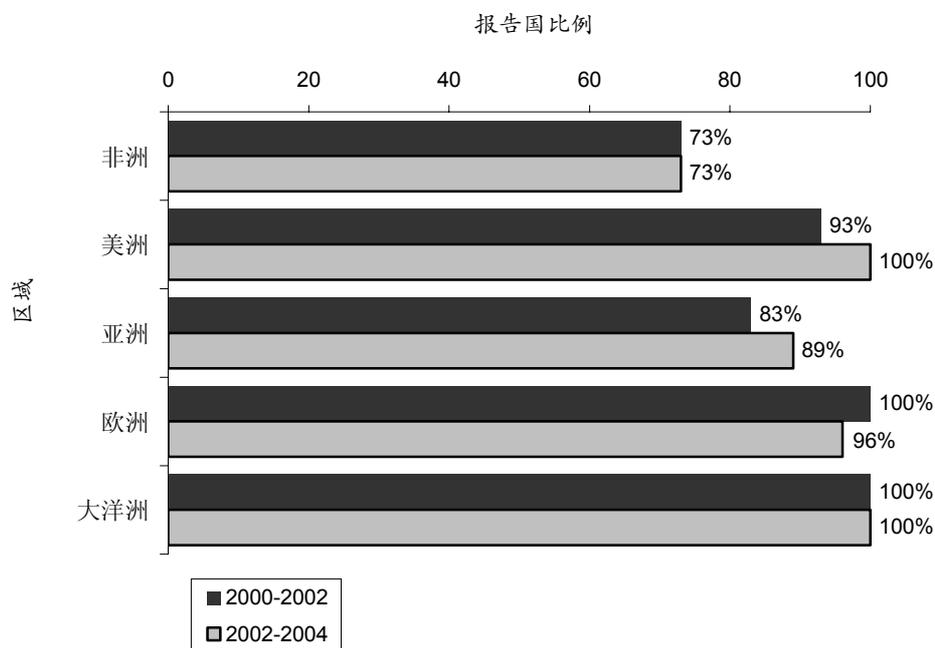
报告采取措施打击犯罪收益的洗钱行为的国家



22. 从区域视角来看，在第二和第三个报告期对调查表均作出答复的国家中，将贩毒收益的洗钱定为刑事犯罪的美洲和亚洲国家有所增多（美洲国家：2000-2002 年为 93%，2002-2004 年为 100%；亚洲国家：2000-2002 年为 83%，2002-2004 年为 89%）。非洲和大洋洲国家分别稳定在 73% 和 100%。欧洲国家显示稍有下降，从 100% 下降到 96%（见图二）。

图二

按区域分列的将贩毒收益的洗钱行为定为刑事犯罪的国家（在第二和第三个报告期均作出答复的国家）



2. 将其他严重犯罪收益的洗钱视为一种刑事犯罪

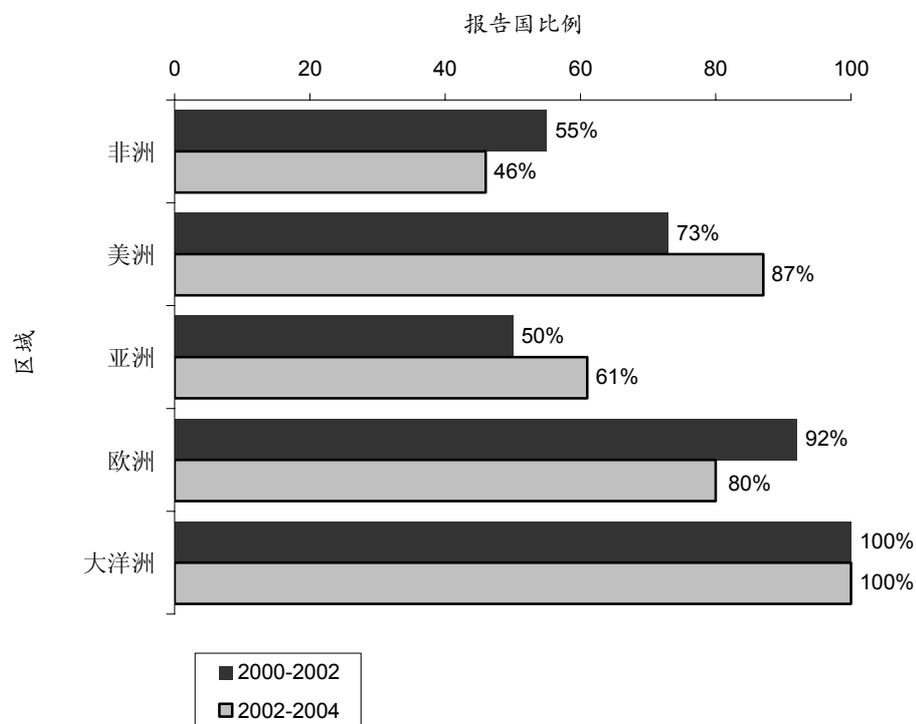
23. 在对第三个报告期的调查表作出答复的多数国家（76%，与之相比第二个报告期（2000-2002年）为79%，第一个报告期（1998-2000年）为63%）中，其他严重犯罪收益的洗钱也被视为刑事犯罪（见图一）。一些国家（8%）报告说，它们正在采取立法措施处理贩毒以外的其他严重犯罪所得收益的洗钱行为。在实现所有国家政府均制定将洗钱定为犯罪的国家立法这一目标方面已取得相当大的进展。然而，为完全实现这一目标，那些尚未这样做的国家政府应确保按照大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》中的建议，尽快通过包括刑罚措施在内的反洗钱国家立法和方案。多数报告国（86%，与之相比第二个报告期为85%）表示洗钱在其管辖区被视为严重犯罪。

3. 导致侦查、起诉或定罪的立法

24. 各国在有效执行将洗钱定为犯罪的国家立法方面已取得良好进展。在第三个报告期对调查表作出答复的国家中有67%的国家指出，有关反洗钱的立法导致对它们管辖区内的洗钱罪行进行了侦查、起诉或定罪，与之相比第二个报告期的这一比例相同，第一个报告期的这一比例为48%（见图三）。

图三

按区域分列的反洗钱立法导致进行侦查、起诉或定罪的国家（在第二和第三个报告期均作出答复的国家）



25. 关于立法是否导致对各管辖区内的洗钱罪行进行侦查、起诉或定罪，各区域存在明显的差异：有 31%作出答复的非洲国家对洗钱进行了侦查、起诉或定罪，而美洲国家的这一比例为 88%，亚洲国家为 56%，欧洲国家为 83%。两个作出答复的大洋洲国家在这方面都作出了积极的回应。

26. 在第二和第三个报告期均对有关洗钱的法律是否导致进行侦查、起诉或定罪问题作出答复的 72 个国家中，美洲国家有显著增加，从 2000-2002 年的 73% 增至 2002-2004 年的 87%；亚洲国家从第二个报告期的 50% 增至第三个报告期的 61%；两个大洋洲国家均作出积极的汇报（两个报告期均为 100%）；而非洲国家的这一比例从 55% 下降到 46%，欧洲国家从 92% 下降到 80%。

4. 有关为打击洗钱而采取的法律行动的统计资料

27. 曾要求各国报告其相关主管部门是否存有为打击洗钱而采取的法律行动的统计资料，其中包括侦查、起诉和定罪。总共有 53% 作出答复的国家报称，它们存有侦查洗钱案件方面的统计资料，相比之下，第二个报告期的这一比例为 58%，第一个报告期为 48%。从区域来说，大多数对第三个报告期的调查表作

出答复的美洲、欧洲和大洋洲国家存有此类资料，而亚洲只有少数国家报告存有这种资料。非洲国家的这一数字为 31%。

28. 有些国家表示，难以收集有关洗钱侦查的统计资料，因为要么得不到这方面的统计资料，要么没有关于此类案件的集中的数据库。有几个国家报告了 2003 年侦查的案件数量，各国之间差距很大，有些管辖区内还不到 10 件，而有些管辖区则高达数百件。总共有 29 个国家报告说在其管辖区内进行了相关侦查。

29. 在对调查表作出答复的国家中约有一半（第三个报告期为 48%，与之相比第二个报告期为 49%，第一个报告期为 43%）报称，它们的主管部门保存有起诉洗钱罪行的统计资料。有几个国家报告了上一年的起诉率，正如可以预计的那样，所报告的起诉率低于侦查数量。各国所报告的起诉数量不等，例如，匈牙利为 2 件，尼日利亚为 13 件，哥斯达黎加为 4 件，俄罗斯联邦为 830 件。

30. 44%的国家指出，它们存有对洗钱罪行定罪的统计资料，相比之下第二个报告期的这一比例为 45%，第一个报告期为 38%。只有 38%的国家表示它们没有此类统计资料，相比之下第二个报告期的这一比例为 45%。正如可以预计的那样，所报告的定罪率低于所报告的侦查率或起诉率，而且差别也很大。例如，以下是报告的 2002-2004 年期间对洗钱罪行定罪的数目：玻利维亚 2 件，保加利亚 5 件，哥伦比亚 138 件，日本 34 件，毛里求斯 1 件，荷兰 70 件，新西兰 34 件，尼日利亚 6 件，俄罗斯联邦 74 件，瑞士 2002 年 98 件，大不列颠及北爱尔兰联合王国 2002 年为 86 件，津巴布韦 5 件。

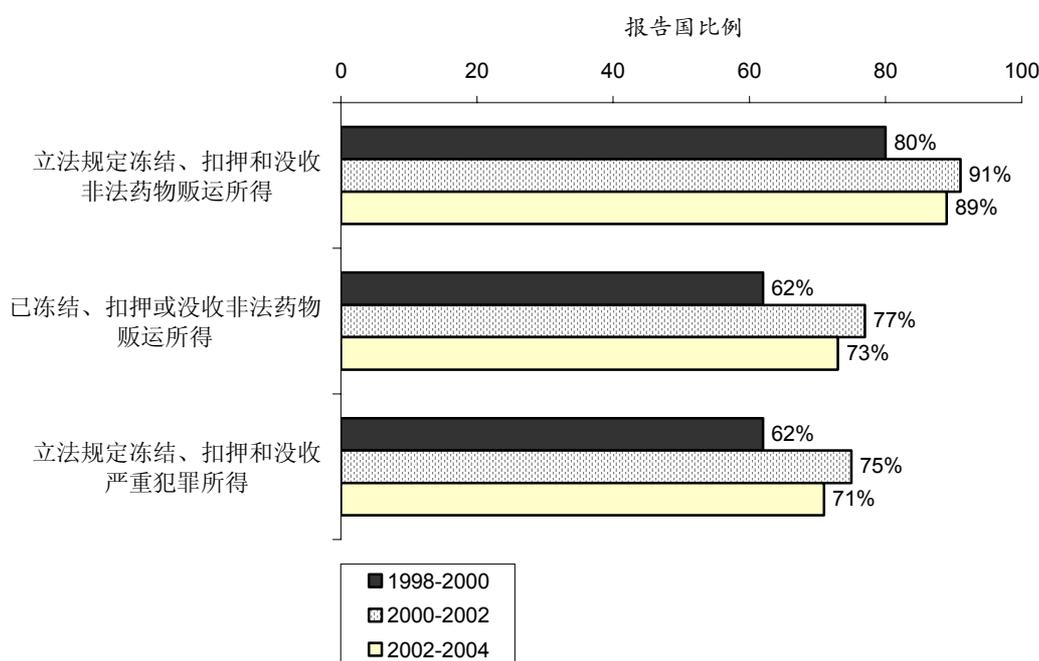
5. 冻结、扣押和没收贩毒犯罪所得

31. 曾要求各国报告它们的立法是否依据 1988 年公约的条款对冻结、扣押和没收贩毒所得作出规定。89%的作出答复的国家（与之相比第二个报告期为 91%，第一个报告期为 80%）作了肯定的答复（见图四）。只有一个国家即阿尔及利亚报告说其立法未作出这种规定。有 9%的国家未回答这一问题。

32. 多数国家（73%）报告说已冻结、扣押或没收了贩毒所得。与之相比，第二个报告期的这一比例为 77%，第一个报告期为 62%。一些国家——阿富汗、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、立陶宛、马达加斯加、尼日尔、阿曼、斯威士兰、乌干达和津巴布韦——报告说，尽管其已根据 1988 年公约的规定制定了立法，但其尚未冻结、扣押或没收任何贩毒所得。

图四

报告冻结、扣押和没收非法所得的措施的国家



6. 冻结、扣押和没收其他严重犯罪所得

33. 针对第三个报告期作出答复的多数国家（71%，与之相比第二个报告期为75%，第一个报告期为62%）已为冻结、扣押或没收贩毒以外严重犯罪所得收益采取了措施。有些国家（10%）——阿富汗、阿尔及利亚、玻利维亚、爱沙尼亚、海地、约旦、马达加斯加和乌干达——指出，它们本国立法中关于洗钱问题的规定不适用于贩毒以外的严重犯罪。有18%的国家未答复这一问题。

34. 在冻结、扣押或没收贩毒以外严重犯罪所得收益方面取得了某些进展。66%的国家报告说它们已有效地冻结、扣押或没收了贩毒以外严重犯罪所得收益，而第二个报告期的这一比例为63%。一些国家（10%）——文莱达鲁萨兰国、智利、埃塞俄比亚和斯威士兰——指出，尽管它们已制定了相关的立法，但它们尚未冻结、扣押或没收贩毒以外严重犯罪所得收益。多数区域的大多数国家指出已冻结、扣押或没收了贩毒以外严重犯罪所得收益。但非洲区域是一个例外，该区域33%的国家作了肯定的汇报。

7. 保存关于所扣押的洗钱收益的统计资料

35. 曾请各国政府报告，它们的有关主管机关是否保存有关于为打击洗钱而采取的法律行动的结果的统计资料，例如有关所扣押的收益的资料。46%的对该调

查表作出答复的国家报告说它们存有这种统计资料。第二个报告期时仅有 39% 的国家（虽然与第一个报告期的 33% 相比有了显著增加）保存有由于采取了打击洗钱的法律行动而扣押或没收的收益的统计资料。只有美洲区域是大多数国家（65%）都报告说它们的有关主管机关保存有这种统计资料。

36. 存有这种资料的几个国家报告说其主管机关缉获了相当于数百万美元的巨额款项。例如，2003 年澳大利亚限制了 5,200 万澳大利亚元（澳元）；2002 年 6 月至 2004 年 6 月巴哈马扣押了价值将近 400 万美元的收益；2002 年和 2004 年期间加拿大扣押了将近 1.2 亿加拿大元（加元）；智利扣押了约 300 万美元；2002 年和 2003 年期间哥伦比亚扣押了 1,300 多万美元、260 万欧元和 12.20 亿哥伦比亚比索；2002 年和 2003 年期间德国扣押了 4,260 万欧元；意大利扣押了 1.56 亿欧元；日本扣押了 2.35 亿日元；墨西哥在侦查洗钱案件过程中扣押了将近 1.95 亿新比索和 4,300 多万美元；2003 年俄罗斯联邦扣押了 14 亿多卢布；以及 2002 年至 2004 年南非扣押了 4.55 亿兰特。

8. 保存关于所没收的洗钱收益的统计资料

37. 曾请各国政府报告，它们的有关主管机关是否存有由于采取了打击洗钱的法律行动而没收的收益的统计资料。34% 的对这一问题作出答复的国家报告说它们保存有这种资料，而第二个报告期的这一比例为 38%。

38. 许多存有这种资料的国家报告说已没收了相当于数百万美元的巨额款项。例如，2002 年 6 月至 2004 年 6 月期间，澳大利亚没收了 350 万澳元，巴哈马没收了 5.8 亿多美元，加拿大没收了 2,700 万加元，智利没收了 1,400 万美元，瑞典没收了约 260 万美元。

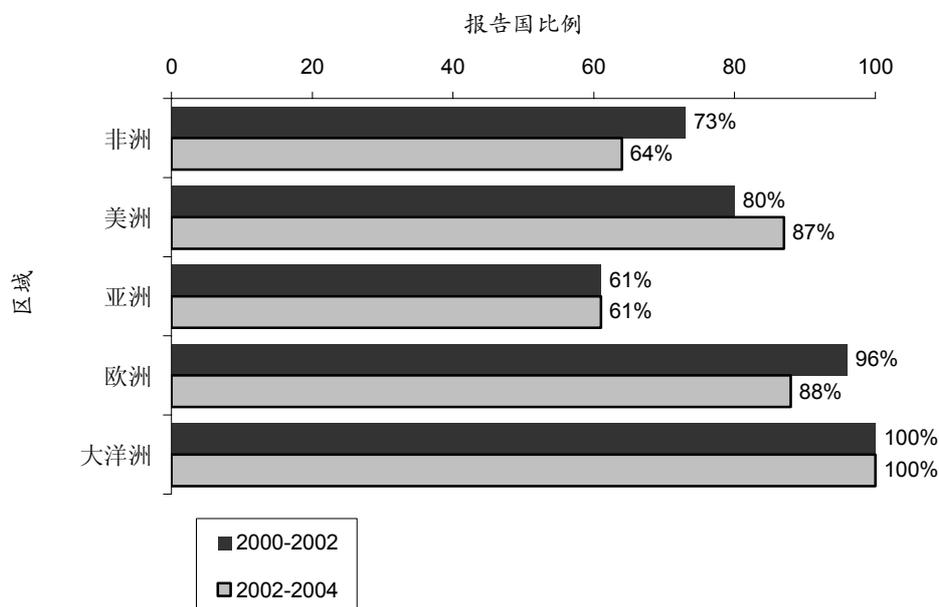
9. 将洗钱视为一种可引渡的罪行

39. 在第三个报告期的大多数报告国（72%，与之相比第二个报告期为 75%，第一个报告期为 65%）中，洗钱是一种可引渡的罪行。在其他国家（10%，而第二个报告期为 13%）——阿富汗、阿尔及利亚、玻利维亚、文莱达鲁萨兰国、埃塞俄比亚、洪都拉斯、约旦、老挝人民民主共和国和尼泊尔，洗钱不是一种可引渡的罪行。

40. 从区域的情况看，在第二和第三个报告期内就洗钱是否是一种可引渡的罪行作出答复的 72 个国家中，美洲国家从 80% 增加到 87%；亚洲和大洋洲仍分别稳定在 61% 和 100%；非洲从 73% 下降到 64%；欧洲从 96% 下降到 88%（见图五）。

图五

按区域分列的将洗钱视为可引渡的罪行的国家（在第二和第三个报告期作出答复的国家）



10. 要求须对跨境运输超过规定数额的现金进行申报的国家立法

41. 差不多有 64%的作出答复的国家政府指出，它们国家的立法要求须对跨境运输超过规定数额的现金进行申报。与之相比，第二个报告期内作出这种答复的国家的比例为 70%，第一报告期为 49%。其他一些国家（24%）中则没有这种要求。

42. 对跨境现金交易不申报者的处罚包括从处以罚款和（或）扣押或没收全部或部分未披露的数额到判处监禁。例如，在阿尔巴尼亚、澳大利亚、巴哈马、保加利亚、以色列、立陶宛、墨西哥、缅甸、大韩民国、俄罗斯联邦、南非、阿拉伯叙利亚共和国、多哥、特立尼达和多巴哥、突尼斯和津巴布韦，对跨境运输的现金不申报者可处以罚款或最高可处以十年监禁。在有些国家，例如在埃塞俄比亚、尼日利亚、菲律宾和越南，处罚的方式就是监禁；在其他一些国家——哥伦比亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、萨尔瓦多、格林纳达、印度尼西亚、意大利、新西兰、波兰、葡萄牙、斯洛伐克和西班牙，对超过规定数额的跨境现金交易处以罚款，并可同时发出没收令。阿根廷、危地马拉和洪都拉斯的做法是由海关扣押资产并开始进行侦查，而加拿大、尼日利亚和津巴布韦的处罚方式则是没收，并可同时处以罚款和判处监禁。在哥斯达黎加，现金运输超过 1 万美元必须附有证明文件。

43. 只有亚洲区域显示，不到半数的对调查表作出答复的国家（48%）报告说它们国家的立法把申报跨境运输超过规定数额的现金列为一项要求。在所有其他区域，大多数对这一问题作出答复的国家都将这种申报列为一项要求。

11. 要求须对跨境运输超过规定数额的可流通无记名票据进行申报的国家立法

44. 在被问到本国的立法是否要求须对跨境运输可流通无记名票据进行申报时，有 40% 的国家指出有这一要求（而第二个报告期的这一比例为 45%，第一个报告期为 31%）。其他国家（35%）则没有这一要求。在大多数情况下，规定须对跨境运输现金进行申报的国家立法也适用于可流通无记名票据。对跨境现金交易不申报者的处罚包括从罚款和（或）扣押和没收所涉票据到判处监禁。

45. 只有美洲区域显示，大多数国家（65%）报告说它们国家的立法要求须对跨境运输超过规定数额的可流通无记名票据进行申报。在所有其他区域，少数国家制定有这种措施。

B. 防止和侦查金融实体中洗钱的措施

1. 报告可疑的和（或）异常的交易

46. 曾要求各国政府报告是否在它们的金融系统采取了能够报告可疑的和（或）异常的交易措施。多数国家（82%）采取了此类措施，与第一个和第二个报告期（分别为 63% 和 80%）相比有明显提高。

47. 国与国之间报告的可疑交易数量相差很大，可能是因为各国的要求不同，如报告是强制性的还是非强制性的。举例来说，一些国家报告的可疑和（或）异常交易的数量如下（按从少到多的次序排列）：文莱达鲁萨兰国 10 件；阿曼 28 件；巴哈马 60 件；阿根廷 338 件；列支敦士登 374 件；大韩民国 3,577 件；新西兰 7,909 件；加拿大 14,794 件；意大利 30,858 件；克罗地亚 38,366 件；哥伦比亚 56,613 件；联合王国 94,708 件；荷兰 177,000 件；俄罗斯联邦 630,567 件。

48. 在美洲和大洋洲，所有对第三个报告期的调查表作出答复的国家都指出在其金融系统中采取了能够报告可疑和（或）异常交易的措施。其他区域的这一比例为：欧洲 93%，非洲 75%，亚洲 61%。

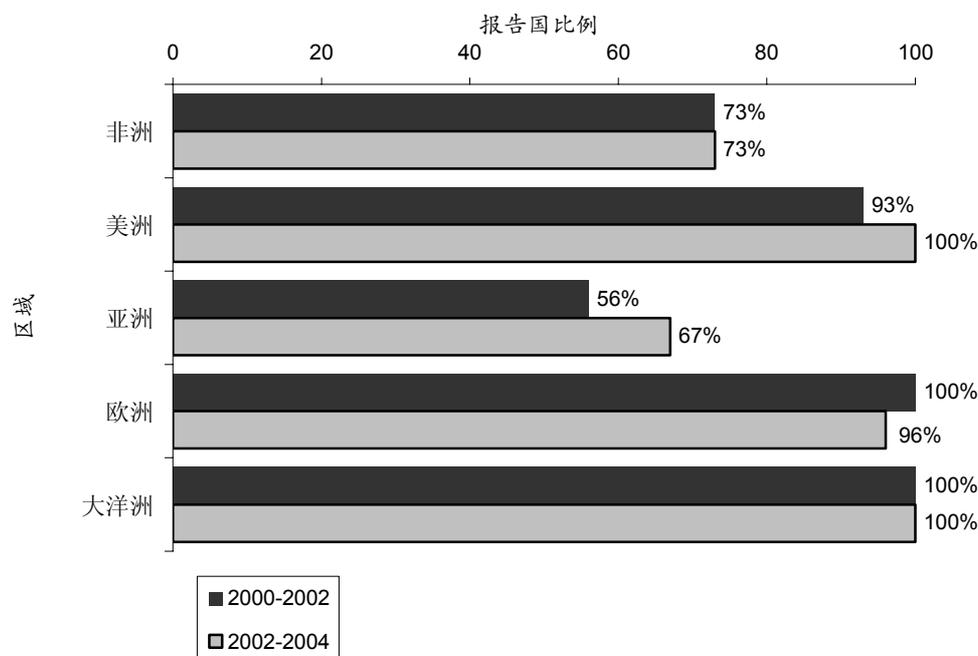
49. 还曾要求各国政府报告哪些金融企业 and 专业团体须按要求提供报告。多数国家指出银行、信用合作社、钱庄、信托和贷款公司等金融机构都得遵守报告要求。参与证券经纪及相关活动的机构、保险公司、经纪人和代理人、商业性卡西诺赌场和一般赌场以及不动产代理行也都被要求提供报告。会计师、律师和高价值产品经销商被列为有义务报告可疑金融交易的新职业。

50. 72% 的在第二和第三个报告期作出答复的已采取报告可疑或异常交易的措施的国家在各区域的比例分别为：美洲从 93% 增加到 100%，亚洲也从 56% 增加

到 67%；非洲在两个报告期内仍然稳定在 73%；大洋洲在两个报告期内仍然稳定在 100%；欧洲则从 100%下降到 96%（见图六）。

图六

按区域分列的已采取报告可疑或异常交易的措施的国家（在第二和第三个报告期作出答复的国家）



2. “了解客户”原则

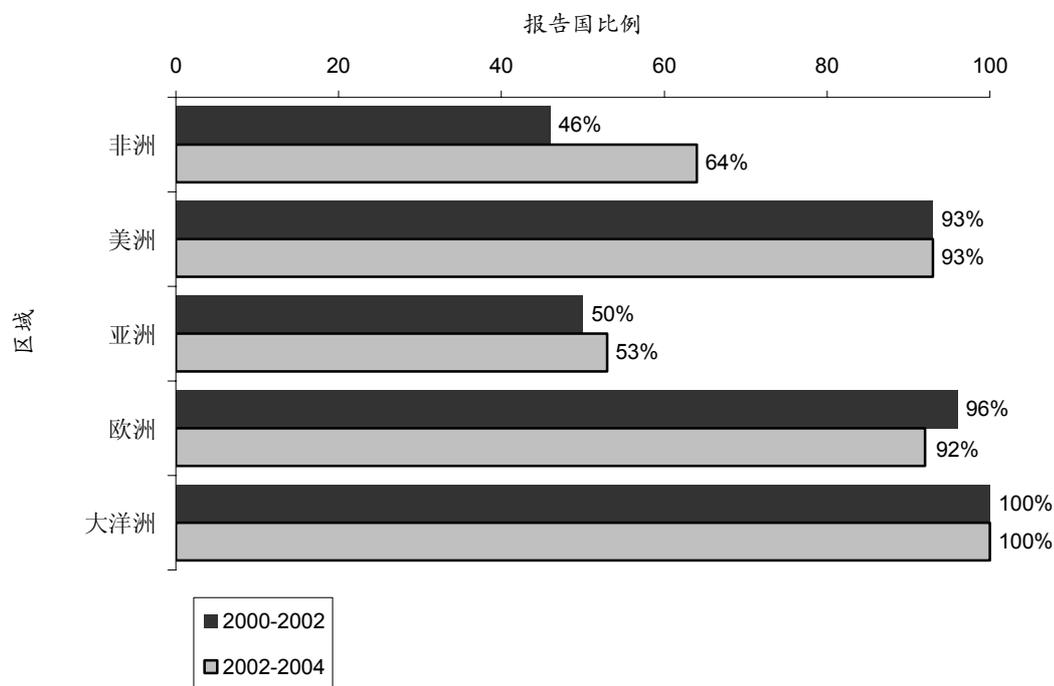
51. 差不多 74%的国家已采取措施实施“了解客户”原则，与第二个报告期的 72%和第一个报告期的 50%相比略有增加。为实施“了解客户”原则而采取的做法多种多样。有几个国家指出，这一原则是一项长期以来的既定原则，而其他国家已通过以下做法实施这一原则：制定在进行上市金融交易和履行其他相关业务时识别和核实客户的政策和程序，以及定期更新客户资料和概况。

52. 所有大洋洲国家以及大多数美洲国家（94%）和欧洲国家（93%）指出，它们已采取措施实施“了解客户”原则。63%的非洲国家和 50%的亚洲国家报告说已采取这种措施。

53. 从区域的情况看，在第二和第三个报告期就实施“了解客户”原则作出汇报的国家中，非洲所占比例明显上升，从 46%上升到 64%；亚洲从 50%上升到 53%；美洲仍稳定在 93%；大洋洲（两个国家）仍稳定在 100%；欧洲则从 96%下降到 92%（见图七）。

图七

按区域分列已实施“了解客户”原则的国家 (在第二和第三个报告期作出答复的国家)



3. 消除与银行保密有关的刑事侦查障碍

54. 银行保密是妨碍对洗钱犯罪进行刑事侦查的主要障碍之一。有几个国家 (73%) 报告说已采取措施消除银行保密对刑事侦查构成的障碍; 这一比例与第二个报告期 (72%) 和第一个报告期 (仅为 57%) 相似。有些国家 (9%) 报告说它们尚未这样做。

55. 从区域角度看, 大多数欧洲国家 (89%)、美洲国家 (88%) 和非洲国家 (75%) 指出它们已采取这种措施。大洋洲 (两个国家提供了报告) 的这一比例为 50%, 亚洲为 48%。

4. 对帐户、法人公司和其他金融资产的受益所有人的识别

56. 74%的作出答复的国家已采取了能够识别帐户、法人公司和其他金融资产的受益所有人的措施。而有 6%的国家答复说它们尚未这样做。根据金融行动特别工作组的建议, 必须对受益所有人加以识别, 并且必须采取“合理措施”核实其身份。

57. 大多数美洲国家（94%）和欧洲国家（93%）已采取能够作这种识别的措施。63%的非洲国家和 52%的亚洲国家已采取这种措施。

5. 建立金融情报机构

58. 许多国家建立了负责处理洗钱问题的专门机构。一个重要的动态是在世界范围建立了作为集权机构的业务性金融情报机构，由其至少负责接受、分析和向主管部门传播金融机构和指定的非金融企业和职业界提供的有关可能的洗钱和其他金融犯罪的信息。金融情报机构在执法、金融和监管部门之间起联系作用，为世界各地的执法机构提供收集和交换信息的重要的新途径。73%的针对第三个报告期作出答复的国家建立了中央金融情报机构，由其负责收集和分析有关涉嫌洗钱的案件的报告和情报。这一比例表明，自第二个报告期（70%的国家建立了金融情报机构）和第一个报告期（49%的国家建立了金融情报机构）以来情况有所改善。

59. 各区域之间在为建立金融情报机构而采取的措施方面存在着重大差异。对第三个报告期的调查表作出答复的两个大洋洲国家都已采取措施。94%的美洲国家和 93%的欧洲国家已这样做，而非洲的这一比例为 69%，亚洲仅为 41%。

60. 在大多数情况下，金融情报机构的任务包括收集和分析可疑交易报告，以便侦查洗钱活动，并向司法机关传递相关信息。毒品和犯罪问题办事处的反洗钱全球方案为协助各国建立此类机构作出了相当多的努力。全球方案的这方面工作是在埃格蒙特小组的配合下进行的，该小组是金融情报机构的一个非正式国际总括组织。

61. 从区域的情况看，在第二和第三个周期就建立中央反洗钱机构事宜作了汇报的国家中，非洲显示了大幅度增加，从 27%增加到 73%；美洲从 87%增加到 93%；大洋洲仍保持在 100%；亚洲从 50%下降到 41%；欧洲也略有下降，从 96%下降到 92%（见图八）。

6. 侦查和起诉参与洗钱者的措施

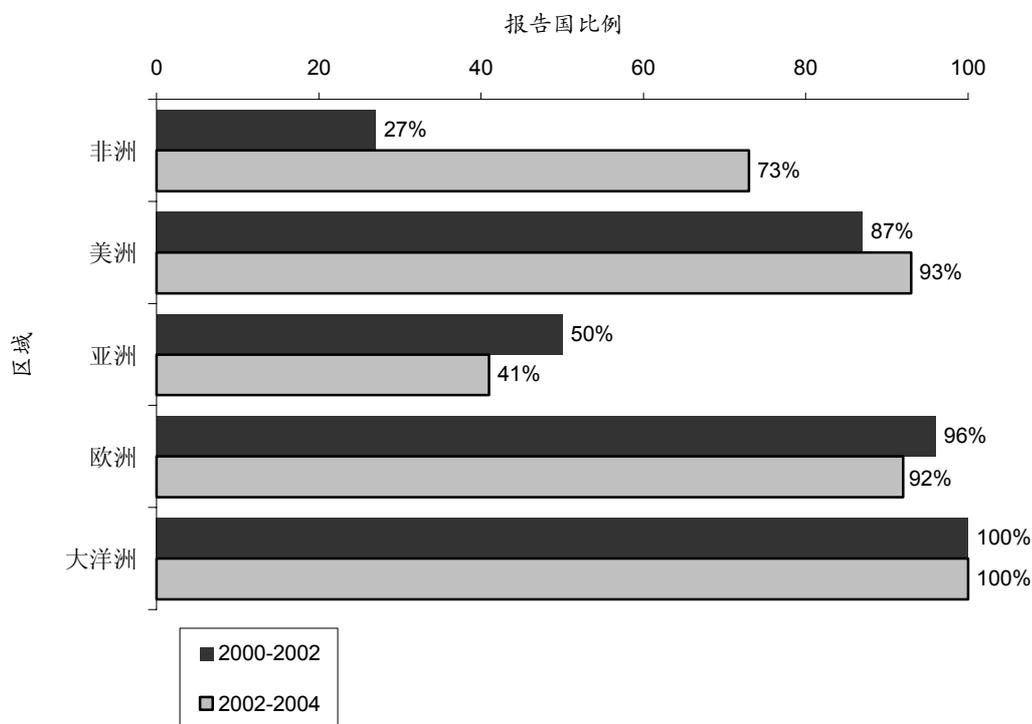
62. 66%的国家（与之相比第二个报告期为 72%，第一个报告期为不到一半（49.6%））报告说它们已采取措施对参与洗钱者进行了有效侦查和起诉。有些国家（15%，而 2000-2002 年期间为 17%，1998-2000 年期间为超过 25%）报告说它们尚未这样做。

63. 作出答复的两个大洋洲国家以及几乎所有欧洲国家（93%）和美洲国家（82%）已采取措施对参与洗钱者进行了有效侦查和起诉，但亚洲国家（43%）和非洲国家（37%）的比例则低得多。

64. 有几个国家在侦查、起诉和审判阶段继续面临挑战，即缺乏财政资源和训练有素的具备成功没收资产所要求的业务知识的人员。

图八

按区域分列的已建立中央反洗钱机构的国家 (在第二和第三个报告期作出答复的国家)



65. 专门负责处理洗钱案件的官员人数在各国之间广为不同。例如, 安排有 20 名或不到 20 名负责处理这类犯罪的官员的国家是: 巴哈马、玻利维亚、保加利亚、哥斯达黎加、克罗地亚、塞浦路斯、萨尔瓦多、爱沙尼亚、格林纳达、匈牙利、列支敦士登、立陶宛、缅甸、摩纳哥、阿曼、巴拉圭和瑞士。安排有较多此类官员的国家的情况是: 阿拉伯联合酋长国 92 名; 意大利 400 名; 土耳其 825 名; 以及日本 2,300 名。对第三个报告期的调查表作出答复的几个国家指出, 它们没有这方面的确切数据, 因为被指派专门负责侦查和起诉洗钱案件的官员分散在各个检察和(或)执法机构。

66. 有些国家, 即玻利维亚、芬兰、格林纳达、以色列、日本、缅甸、尼日利亚、俄罗斯联邦、西班牙和瑞典, 特别重视专门负责处理经济犯罪的侦查人员、检察官和(或)税务官员的培训, 并且也特别重视私营部门的报告机构。加拿大设立了一个项目, 以开展教育和寻求企业界的合作, 以便帮助防止将其企业用于转移犯罪所得。墨西哥指出其联邦检察院集中致力于制定关于适当规划和指导洗钱案件的侦查的综合战略。俄罗斯联邦设立了一个警察侦查厅, 以更有效地防范洗钱。

C. 国际合作

1. 司法协助请求

67. 在国际合作方面，曾要求各国报告它们是否向其他国家发出过或从其他国家收到过任何有关洗钱的案件或有关冻结、扣押或没收犯罪资产的司法协助请求。只有 48% 的答复国在第三个报告期期间发出或收到过此类请求，而第二个报告期期间的答复国这一比例为将近 60%。

68. 各区域之间有重大差异。对调查表作出答复的所有大洋洲国家以及大多数美洲国家（82%）和欧洲国家（67%）都向其他国家发出过或从其他国家收到过有关这些事项的司法协助请求，但只有 22% 的亚洲国家和 19% 的非洲国家向其他国家发出过或从其他国家收到过任何此类请求。

69. 发出或收到的请求的次数从几次到数百次不等，例如，芬兰提出请求 378 次及收到请求 299 次。各国收到的请求次数如下：洪都拉斯、斯洛文尼亚和特立尼达和多巴哥各 1 次；阿尔巴尼亚 3 次；尼日利亚 5 次；日本 7 次；厄瓜多尔 8 次；哥斯达黎加 10 次；阿尔及利亚 11 次；澳大利亚 13 次；塞浦路斯 14 次；玻利维亚 21 次；阿根廷 27 次；列支敦士登 28 次；以色列 30 次；墨西哥 32 次；巴哈马 36 次；萨尔瓦多 61 次；土耳其 64 次；加拿大 77 次；波兰 84 次；意大利 135 次；希腊 150 次；立陶宛 200 次；捷克共和国 203 次。27% 的国家未发出或收到过任何有关洗钱犯罪的司法协助请求。

70. 从区域角度看，在第二和第三个报告周期内就发出或收到有关反洗钱的司法协助请求问题作出答复的 72 个国家中，非洲区域的比例从 36% 降至 27%；美洲从 67% 升至 80%；亚洲从 33% 降至 22%；欧洲略有下降，从 86% 降至 70%；大洋洲的两个报告国仍稳定在 100%。似乎需要加强这方面的国际合作，特别是在司法协助请求已显著减少的区域（见图九）。

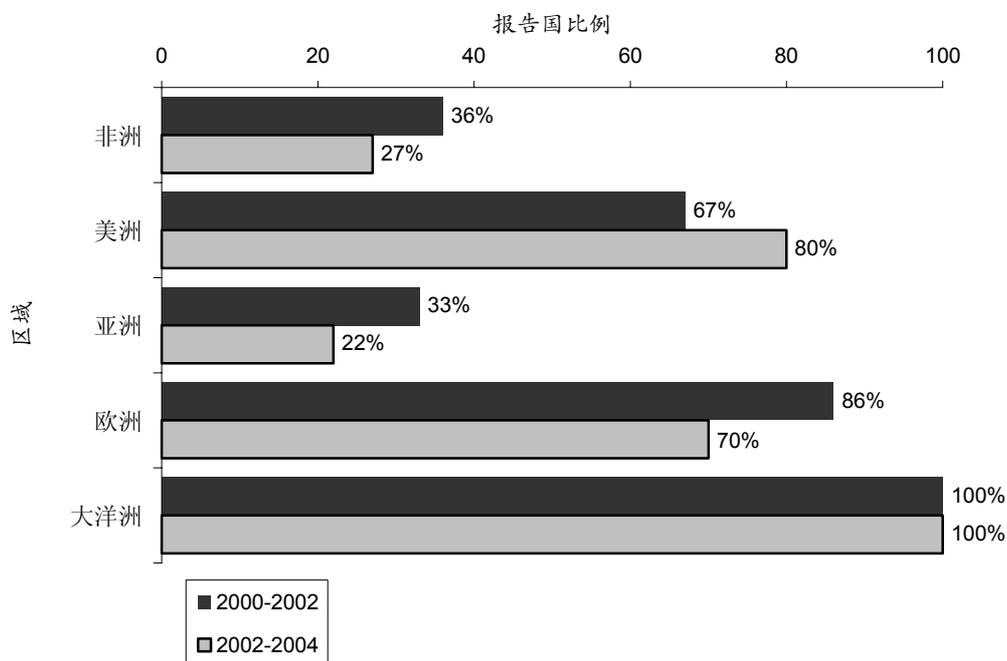
2. 签署关于交换金融信息和（或）就洗钱问题提供司法协助的条约、协定、备忘录或谅解书

71. 第三个报告期期间在扩大反洗钱合作方面几乎没有取得进展。59% 的对第三个报告期的调查表作出答复的国家（相比之下第二个报告期为 60%，第一个报告期为 52%）同其他国家订立了有关条约、协定、备忘录或谅解书，以便就洗钱问题交换金融信息和（或）提供司法协助。有些国家（18%）报告说它们尚未订立此类安排。

72. 各区域之间似乎存在着重大差异。作出答复的两个大洋洲国家以及几乎所有作出答复的美洲国家（94%）和欧洲国家（80%）已同其他国家订立了一项或多项此类文书，以便就洗钱问题交换金融信息和（或）提供司法协助，但只有 35% 的亚洲国家和 31% 的作出答复的非洲国家已经这样做。

图九

按区域分列的发出或收到过有关洗钱问题和有关冻结、扣押或没收犯罪资产的司法协助请求的国家（在第二和第三个报告期作出答复的国家）



六. 建议

73. 兹提请麻醉药品委员会注意旨在打击洗钱的下列建议：

(a) 各会员国均应依照大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》（S-20/4 D 号决议）中所述原则实施 1988 年公约和其他有关国际文书所载的各项反洗钱条款；

(b) 各国应通过和实施有关立法，将严重犯罪所得收益的洗钱定为刑事犯罪，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、扣押和没收犯罪所得；
- (二) 就涉及洗钱的案件加强国际合作和司法协助；
- (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；

(c) 各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；

(d) 各国应考虑采取措施促进和推动对可能与洗钱活动有关联的可疑和（或）异常交易进行报告和侦查；

(e) 各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；

(f) 毒品和犯罪问题办事处应在从事使反洗钱领域国际标准生效的活动的有关多边和区域机构和组织的合作下，通过提供培训和咨询意见，继续加强其反洗钱工作；

(g) 各国应积极参与区域一级打击洗钱和对恐怖主义行为的资助的做法，通过毒品和犯罪问题办事处或包括类似于金融行动特别工作组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；

(h) 鼓励各国在起草反洗钱立法时及在通过此立法前征求毒品和犯罪问题办事处和其他有关实体的意见，以确保其符合国际标准；

(i) 鼓励各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；

(j) 各国应考虑在全球为遵守国际条约义务和大会第二十届特别会议通过的反洗钱措施所作的努力中同其他国家分享专门知识。

注

¹ 《联合国关于通过禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约的会议正式记录，1988年11月25日至12月20日，维也纳》，第一卷（联合国出版物，出售品编号：E.94.XI.5）。

² 《欧洲共同体公报》，L 166期，1991年6月28日，第77页。

³ 同上，L 344期，2001年12月28日，第76页。

⁴ 1988年公约和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》。