



经济及社会理事会

Distr.: General
3 February 2016
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第五十九届会议

2016 年 3 月 14 日至 22 日，维也纳

临时议程*项目 5(c)

《关于开展国际合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划》的落实情况：鉴于将于 2016 年举行的大会世界毒品问题特别会议，麻醉药品委员会高级别审议后的后续行动——打击洗钱并促进司法合作以增进国际合作

加强国际合作，从反洗钱的角度防止和打击与贩毒相关联的非法资金流动

执行主任的报告

内 容 提 要

本报告是根据麻醉药品委员会题为“加强国际合作，从反洗钱的角度防止和打击与贩毒相关联的非法资金流动”的第 58/6 号决议编写的。在该决议中，麻委会请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）执行主任向麻委会第五十九届会议报告该决议的执行进展情况。本报告概括介绍该决议 2015 年 3 月通过以来的执行进展情况以及毒品和犯罪问题办公室为此向会员国提供的援助，除其他外涉及政策、立法和制度上的措施、技术合作、伙伴关系建设、协调和最佳做法等方面。

* E/CN.7/2016/1。



一、 导言

1. 本报告是根据麻醉药品委员会题为“加强国际合作，从反洗钱的角度防止和打击与贩毒相关联的非法资金流动”的第 58/6 号决议编写的。在该决议中，麻委会回顾关于加强国际合作对付犯罪活动所产生的非法资金流动的有害影响的大会第 66/177 号决议，其中大会感兴趣地注意到在有关的区域和国际专门机构框架内开展的打击洗钱的工作。该决议还回顾关于加强打击毒品贩运和有关犯罪所得资产清洗活动的措施的麻委会第 52/9 号决议。
2. 第 58/6 号决议以大会和麻委会先前通过的各项决议为基础，着重说明需要从反洗钱的角度打击与贩毒相关联的非法资金流动。这一决议出台的背景是一个令人日益担忧的问题：源自贩毒的非法资金流动可能资助了恐怖主义组织，包括塔利班、基地组织以及伊拉克和黎凡特伊斯兰国。¹2015 年，在题为“改变我们的世界：2030 年可持续发展议程”的大会第 70/1 号决议以及第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》中，国际社会将有必要打击非法资金流动以改善可持续发展成果放在优先地位。这两份文件均提及必须大幅减少非法资金流动。
3. 可持续发展目标 16 中的具体目标 4 是：大大减少非法资金和武器流动，加强追回和返还被盗资产，并打击一切形式的有组织犯罪。因此，考虑到非法资金流动和贩毒之间的关联，各国必须继续增进国内、区域和国际合作，以降低非法金融流动造成的风险。
4. 麻委会第 58/6 号决议请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）执行主任向麻委会第五十九届会议报告该决议的执行进展情况。本报告突出介绍截至 2015 年 12 月 31 日毒品和犯罪问题办公室为协助执行该决议而开展的活动和采取的措施。这些活动和措施包括政策、法律和制度等方面的支助、技术援助、伙伴关系建设、协调以及良好做法交流。

二、 合作、互动和协调

5. 毒品和犯罪问题办公室目前正在与根据第 1526 (2004)号决议成立的分析型支助与制裁监测小组合作，制定一种新方法，专门应对塔利班和附属于基地组织的其他恐怖主义组织从阿富汗境内的阿片剂贩运活动获得的资金。这一概念是 2015 年 11 月毒品和犯罪问题办公室、监测小组及海上联合部队为安全理事会第 1988 (2011)号决议所设委员会举行的联合简报会的主题。监测小组认为阿片剂贩运是塔利班资金和财务技能的首要来源之一，对阿富汗和邻近区域造成了战略安全和经济上的风险。这一新方法力求使用可能使塔利班获益的贩毒活动所在地种植的鸦片的独有化学特征，查明直接或间接使塔利班获益的下游供应链。毒品和犯罪问题办公室将调动多个司的力量制定该项目。这一概念运用的科学方法有很大一部分借鉴了毒品和犯罪问题办公室的其他项目，其中包括打击野生生物和森林犯罪全球方案。这一概念目前处于初期阶段，将在 2016 年

¹ 见安全理事会第 1333 (2000)号决议。

举办一系列讲习班，提高行动能力并制定联合技术援助方案，首先以阿片剂贩运南线为重点，以验证这一概念，然后扩大到其他阿片剂贩运路线。

6. 2015 年 10 月 19 日至 22 日在曼谷举行的第三十九次亚洲和太平洋各国禁毒执法机构负责人会议以及 2015 年 6 月 22 日至 25 日在布鲁塞尔举行的第十一次欧洲各国禁毒执法机构负责人会议都强调了机构间合作。在这两次会议上，就执法机关之间及时交流信息以及必须建立机构间工作队以对多个机构的技能加以利用提出了各种建议。在这方面，特别提到了“安全湄公河”举措以及亚洲和太平洋资产追回问题机构间网络。

7. 毒品和犯罪问题办公室 2015 年 10 月在喀布尔召集会议，进一步讨论了机构间合作，会上政府各相关机构表示愿意在阿富汗金融交易报告分析中心下工作，协调并提供反洗钱和打击资助恐怖主义方面的培训。在这次会议上，所有参加机构一致认为急需安排两名毒品和犯罪问题办公室顾问，根据阿富汗国别方案，在反洗钱和打击资助恐怖主义方面提供技术援助。

8. 毒品和犯罪问题办公室分别在白俄罗斯（2015 年 11 月）和摩尔多瓦共和国（2015 年 12 月）主办了两次国际讲习班，参加人员有来自各机构、私营部门和国际组织的代表。参加人员接受了毒品和犯罪问题办公室财务中断方法方面的培训，其中的假设情况侧重于贩毒和跨国有组织犯罪。在白俄罗斯的讲习班上，参加人员讨论了一个涉及使用虚拟货币进行贩毒的真实案例，使用传统方法无法破案。他们凭借各自不同的背景和对各自机构能力的了解，确定了范围更广的财务中断办法，可用于削弱贩毒网络转移和储存资金的能力。在摩尔多瓦共和国的讲习班上，世界领先货币服务提供商之一的代表与一参与国金融情报机构的代表们讨论了一个数额为 2,000 万美元的案件。毒品和犯罪问题办公室提供了专家意见，使货币服务提供商更便利地以俄文和英文向乌克兰金融情报机构传递关键信息，用于进一步调查。

9. 作为阿富汗及其邻国区域方案的非法资产南亚中心举措的一部分，毒品和犯罪问题办公室协同主持了主题为“建设、加强和联结国家执法机构金融调查能力，从而协助起诉和其他干扰措施取得成功”的区域间联合讲习班，于 2015 年 5 月 13 日至 15 日在塔什干举行。这次讲习班是与欧亚反洗钱与打击资助恐怖主义小组（一个类似于金融行动特别工作组的区域机构）和欧洲安全与合作组织（欧安组织）合作举办的。有来自 11 个国家的四十多人代表执法机关和金融情报机构参加。在全体会议上，参加者们得出结论，有必要在欧亚反洗钱与打击资助恐怖主义小组、欧安组织及毒品和犯罪问题办公室的支助下，开发综合性更强的联网系统，为会员国提供反洗钱和打击资助恐怖主义方面的培训。全体会议的与会者还认识到，金融情报机构参与协助提高执法机构反洗钱和打击资助恐怖主义能力是至关重要的。预计将在毒品和犯罪问题办公室执法培训机构联网举措及其最近启动的建设高效网络打击跨国有组织犯罪全球方案的支持下执行这些建议。

10. 2015 年 9 月 21 日至 24 日在吉尔吉斯斯坦伊塞克湖举行的主题为“非法使用货币和价值物转账服务问题：增进机构间合作和金融情报”的区域讲习班是阿富汗及其邻国区域方案的非法资产南亚中心举措的一部分。参加讲习班的有

来自阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦（区域方案国）的资深专家以及来自立陶宛、俄罗斯联邦和大不列颠及北爱尔兰联合王国的讨论小组成员。这次讲习班的目标是确定并交流在下列各方面的良好做法、举措和类型研究：查明、调查和阻断非法使用货币和价值物转账服务；对社会与货币和价值物转账服务提供商的业务往来加以规范和鼓励；确定与非法使用此类服务有关的关键信息要求、收集方法和信息交流渠道。这次讲习班还为阿富汗和塔吉克斯坦的金融情报机构之间签署一项谅解备忘录充当了平台。该备忘录于 2015 年 9 月 23 日签署，为增进两国金融情报机构之间的机构间合作提供了一个法律框架，使这两个机构得以调查与沿北线贩运的阿片剂有关的非法资金流动的关键第一阶段。

11. 毒品和犯罪问题办公室主持了 2015 年 6 月 1 日至 3 日在哈萨克斯坦阿拉木图举行的《巴黎公约》举措非法资金流动问题专家工作组会议。参加会议的有 21 个国家、9 个组织和大约 50 名代表，包括来自私营金融部门的代表。专家工作组对与会者定为优先事项的问题进行了差距分析。分析产生的五十多条建议中有许多已经列入毒品和犯罪问题办公室 2016 年工作计划和筹资战略。会上确定的一个具体弱点是，需要加强公私部门合作处理源自贩毒的非法资金流动问题。毒品和犯罪问题办公室利用专家工作组会议提供的机会，邀请喀布尔货币服务提供商（哈瓦拉）市场负责人和一个世界领先货币服务提供商的代表围绕公私部门参与降低滥用货币和价值物转账服务所造成的风险讨论一些关键的问题。这是阿富汗货币服务提供商代表首次向这样一个工作组发表讲话。来自世界领先货币服务提供商的代表公开表示可以按照请求通过官方电子邮件提供其全球数据库的信息，仅用于情报和行动（即非证据）目的。后来多个会员国在多种场合下接受了这一提议。因此，专家工作组会议上提出的核心建议之一是，有必要使私营部门更多参与打击非法资金流动的有关活动。

12. 2015 年 10 月和 12 月，毒品和犯罪问题办公室接到南美洲两个会员国的援助请求，请求协助两国制定反洗钱框架，以应对两国面临的威胁，包括来自贩毒活动的威胁。针对这些请求，毒品和犯罪问题办公室将于 2016 年在该区域举办关于贩毒和非法资金流动之间关联的讲习班。此外，毒品和犯罪问题办公室还将视资金提供情况而定，利用设在该区域的基础设施，通过国别方案和区域方案网络，协助未来提供反洗钱和打击资助恐怖主义方面的专家援助。2015 年成为《巴黎公约》新伙伴的欧亚反洗钱与打击资助恐怖主义小组与《巴黎公约》的另外几个伙伴一道，重点列数了加勒比和中南美洲的作为金融中心且据认为特别容易发生与贩毒有关的洗钱的几个法域。随后，专家工作组建议毒品和犯罪问题办公室与这些法域讨论加入《巴黎公约》伙伴关系的益处。同样，在打击洗钱、犯罪所得和资助恐怖主义全球方案下，毒品和犯罪问题办公室与南美洲的同行讨论了交流打击可卡因贩运良好做法和在《巴黎公约》举措框架内形成的打击源自阿富汗的阿片剂的良好做法的各种益处。

13. 《巴黎公约》秘书处将该举措四大支柱中的三大支柱成功结合起来，组织了一个联合专家工作组，召集跨国界合作、非法资金流动、前体等领域的专家举行会议。这产生了在其他情况下无法提出的若干重要意见和建议，例如，有

必要在金融调查中往下游方向注重前体转移点，而非往上游方向调查制造阶段。

三、执行制度性的系统、程序和框架

14. 在 2015 年 9 月于墨西哥举行的金融行动特别工作组专家联合会议以及 2015 年 11 月于巴林举行的金融行动特别工作组中东和北非会议上，毒品和犯罪问题办公室介绍了其新的资金阻断战略。2015 年 11 月和 12 月，还分别在白俄罗斯和摩尔多瓦共和国的有若干机构和私营部门代表参加的国际讲习班上举办了资金阻断实务培训班。资金阻断战略是对会员国在犯罪和恐怖主义网络金融基础设施建模、确定关键弱点及制定综合而协调的行动计划等方面的良好做法进行整理之后产生的结果，这些良好做法借鉴了私营和公共部门以及民间社会各种各样合法和恰当的阻断办法，以产生持久、高效而可衡量的影响。在金融行动特别工作组 2015 年 11 月举行的全体会议上，毒品和犯罪问题办公室提议与欧亚反洗钱与打击资助恐怖主义小组和金融行动特别工作组合作，于 2016 年 5 月在维也纳主办下一次金融行动特别工作组专家联合会议，讨论资金阻断问题，其各项议题将包含贩毒问题。

15. 2015 年 3 月，为老挝人民民主共和国的反洗钱立法提供了帮助。提供帮助的途径是与世界银行、联合国开发计划署和澳大利亚检察长办公室合作为老挝主管当局举办的三次讲习班。

16. 2015 年，毒品和犯罪问题办公室收到了支持技术援助优先领域的资金，这些领域是在麻委会第 58/6 号决议通过之前提交的财务报表突出列明的。毒品和犯罪问题办公室利用这些资金得以聘请反洗钱专家顾问并派驻东南欧（工作人员）和阿富汗及其邻国区域（顾问）。

17. 用于管理会员国参与反洗钱和打击资助恐怖主义各界人员的培训与发展的毒品和犯罪问题办公室持续专业发展系统的雏形已经完成。预计将于 2016 年在选定的会员国进行初步测试。

18. 作为毒品和犯罪问题办公室（阿富汗及其邻国区域方案）非法资产南亚中心举措的一部分，2015 年 9 月和 10 月在土耳其伊斯坦布尔举办了两期为期五天的课程。每期课程约有 20 人参加。参加者们代表了所查明的非法现金运送人路线经过的国家：阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦（三角举措），以及阿富汗、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦（阿富汗—吉尔吉斯斯坦—塔吉克斯坦举措）。目前正在计划于 2016 年 3 月和 9 月再次举办这些课程，然后进入“训练培训员”阶段。在国家一级，毒品和犯罪问题办公室于 2015 年 10 月在喀布尔举办了一次为期一天的提高对现金运送人认识的课程，此次课程汇集了来自阿富汗各机构的广大执法专业人员，审议并学习发现、调查和阻断大宗现金偷运活动的手段。毒品和犯罪问题办公室还启动了一个项目，为机构间工作队在喀布尔国际机场（从阿富汗偷运的现金的主要出境点之一）缉获现金拟订一个流程图，其中包括各项技术援助需要。

19. 毒品和犯罪问题办公室在其打击洗钱、犯罪所得和资助恐怖主义全球方案下，为该领域专业人员编制完成了为期五天的降低非法利用货币和价值物转账所造成风险的课程。毒品和犯罪问题办公室对塔什干问卷（《巴黎公约》举措）的分析以及《巴黎公约》的连续几个专家工作组都指出，这些服务是贩毒分子转移和储存资金的一个首要办法。正在计划举办联合课程，其对象首先是阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的参加者，其次是阿富汗、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的参加者（2016 年年中）。将突出介绍货币和价值物转账服务通常对于帮助移民汇款和脆弱经济体发挥的关键作用。这些课程符合相关国际和多边协定所载的反洗钱条款，如 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》、《联合国打击跨国组织犯罪公约》和《联合国反腐败公约》，并且遵照各国法律，以及金融行动特别工作组关于反洗钱和打击资助恐怖主义与武器扩散的国际标准。

四、非法资金流动与贩毒之间的联系以及它的“业务模式”

20. 2015 年 12 月，毒品和犯罪问题办公室发布了题为“毒品资金：巴尔干路线贩运阿片剂的非法所得”的报告。这是毒品和犯罪问题办公室发布的专门以贩毒经济为重点的第一项研究成果。在专家工作组会议上进一步建议定期进行这种研究，以更新信息并保持不断改进对非法资金流动情况的描述，包括对阿片剂贩运的南线和北线进行研究。目前正在计划 2016 年在阿富汗及其邻国区域和东南欧定期举办“共同信息图景”系列讲习班，以形成并保持不断增进对非法资金流动（包括源自贩毒的资金流）的认识。

21. 毒品和犯罪问题办公室已经通过制定资金阻断战略（和相关的资金阻断工作手册），协助会员国分析贩毒情形下的非法资金流动情况。其中包括查明贩毒分子和洗钱网络的业务模式中的主要弱点。专家工作组在哈萨克斯坦会议上研究了查明贩毒“业务模式”中关键弱点的各种手段，并为与会者提供论坛对此进行讨论。专家工作组还明确指出，贩毒阻断措施应当辅之以与之平行的资金调查。

五、建议

22. 麻醉药品委员会第 58/6 号决议继续为执行可完成的措施以降低与贩毒有关的非法资金流动造成的威胁提供足够详细而重要的框架。此外，毒品和犯罪问题办公室与会员国在执行该项决议时的合作有助于协助会员国履行《2030 年可持续发展议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》中大幅减少非法资金流动的要求。毒品和犯罪问题办公室在 2015 年 3 月麻委会第 58/6 号决议通过之后直至 2015 年 12 月 31 日开展的活动表明，对非法资金流动的认识日益增加，制定了更有效、费用更低而可持续的阻断活动和系统，以在国家、机构间和国际各级建立并维持有效的反洗钱和打击资助恐怖主义专业人员网络。虽然因为关于麻委会第 58/6 号决议的财务报表而收到了大量资助这些活动的资金和承付款项，但对于有效实施各种框架和活动以支持该决议所必不可少的项目仍然存在关键的资金缺口。

23. 麻醉药品委员会不妨考虑：

(a) 促请会员国支助毒品和犯罪问题办公室提供反洗钱和打击资助恐怖主义方面的技术援助，以帮助各国减少非法资金流动，包括与贩毒有关的资金流动；

(b) 促请会员国考虑向毒品和犯罪问题办公室提供进一步财政支持，用以提供技术援助支持实施麻委会第 58/6 号决议，具体而言是向阿富汗和巴基斯坦及中亚派驻反洗钱和打击资助恐怖主义方面的顾问，并继续为东南欧的新顾问提供资金，以协助制定关于反洗钱和打击资助恐怖主义的框架；

(c) 促请会员国加大力度加强国际合作和机构间合作以打击源自贩毒的非法资金流，实施相关国际和区域文书中反洗钱和打击资助恐怖主义的条款，并保持相关执法机构之间的合作；

(d) 鼓励会员国继续促进公共-私营部门合作与协调；

(e) 鼓励会员国继续制定并改进立法制度和机构制度以打击与贩毒相关的非法资金流动；

(f) 提醒会员国考虑贩毒和洗钱网络“业务模式”中的关键弱点，并鼓励各国在调查贩毒的同时调查这些案件的资金部分作为辅助。