

方面对任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位、或者对其边界或界线的划分，表示任何意见。

一. 概述：对查禁洗钱给予更大的重视

A. 查禁洗钱作为打击毒品贩运和有组织犯罪的一种有效手段

1. 麻醉药品和精神药物的国际贩运给此种活动的发动者和组织者带来了巨额的钱财。这些毒品集团和贩运团伙有着严密的组织结构，不但在各国经济之内，而且在国际层面都极有效率地进行运作。他们进行非法活动所获得的利润，一部分投入合法经济的运营，另一部分用来进行贿赂和舞弊等犯罪行为，以便强化其贩毒活动。因此，各国政府在认可《1988年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》¹时，决定采取措施，侦查和惩处洗钱活动，目的是狠狠打击贩毒者的要害。由于此种措施的有效实施对于制止毒品贩运以及实现各项国际药物管制条约的目标可起到重要作用，国际麻醉品管制局决定在其第五十九届会议上审议这一主题。

2. 无论从道德、伦理或从法律观点来考虑，任何一国政府，任何一个社会都不应接受可从贩运毒品及有关活动等这样的犯罪活动中谋取收入的观念。所有国家，不仅是由于加入《1988年公约》而承担了法律义务的那些国家，都应颁布和有效实施相应的法律，使它们得以根据法律没收由于贩毒而产生的所有收益，惩处有关的贩运者，而且惩处那些以这种或那种方式为获得贩毒利润或为运用此种利润而提供方便条件的人。

3. 防止洗钱活动对于所有国家——发达国家和发展中国家都一样——都

是一个严峻的挑战，经济上比较脆弱的国家尤其如此，如果犯罪集团的资本得以自由进入这些经济体的话，它们很容易受到来自犯罪集团的经济和政治压力，甚至受其控制。犯罪集团的钱财具有强大优势，可以加剧对政府和对私人部门的腐蚀。

4. 有着强大实力的贩毒集团及其供资者有可能对政界人士，对司法系统、传播媒介以及社会其他层面产生巨大的影响力，甚至对整个国家施加他们的法律，包括“收买公共舆论”。目前继续流行的对药物开放非医药用途的宣传论调，可以看作是维护此种具有强大经济实力的贩毒集团利益的反映。它们期待着，随着社会对药物非医药用途的接受程度的增大，药物滥用将一发不可收拾，他们的利润也将滚滚而来。

5. 洗钱行为无非是想偷偷地把来自犯罪活动的钱财转到合法渠道，以经营正常的工商业为幌子，维持一种正当、合法的门面。实际上，可以说，洗钱的步骤有三，尽管有时几个步骤同时进行：

(a) “投放”或把现金通过金融机构或零售商行进行处理；把钱就地转换成另一种货币；或汇拨到国外；

(b) “多层次”或多重金融交易，常常以这种方式把钱分散到几个国家去，以防止追查非法收益；

(c) “混同”：把犯罪收入混为一起，以投资经济活动作幌子，造成合法化门面；

6. 洗钱作业有时十分复杂，因此，查禁工作需采取多学科方法，充分顾及法律、金融和执法等各个方面。洗钱大案一般带有国际性质，需在全球范围采取对应战略。

7. 全世界产生于犯罪活动的钱有多少？其确切数字不得而知，但数额显然是极大的，因为难以估计出隐蔽存款及重新投资于经济、社会及政治方面利上加利的累积效应。犯罪所得脏款大部分是来自全世界非法药物的生产、贩运和滥用。

8. 贩毒者的行为动机主要是谋取最大限度利润。贩毒产生利润，然后又用

来扩大贩毒规模，因而这种恶性循环越演越烈。查缴毒品钱财以及一般的有组织犯罪所得钱财，就有可能切断这个循环圈，从根本上断绝从事贩毒活动者及其组织的获利希望。迄今为止，毒品的截获和收缴，即使连大宗破获和收缴数量加在一起，对于贩毒者造成的损失也是有限的，他们可以立即通过增大贩运量来弥补这种损失。但是，如能没收犯罪者拥有的资金和财产，则可摧毁其经营和维持活动的的能力，摧毁其进行收买、贿赂的能力，一句话，从根本上摧毁他们的实力。这常常是对犯罪组织及其各种贩运活动施以有力打击的唯一办法。而且，在有些国家，没收贩毒者拥有的钱财之后，还可反过来用于查禁毒品。一方面，可以把此种资金用于防止药物滥用，用于改善执法机构的能力，或扩大作物替代方案和寻求替代发展的方案。另一方面，这将有助于加强打击有组织犯罪和查禁毒品的生产和贩运，从而打破其恶性循环。

9. 钱财和金融交易是犯罪分子的要害。由于较大的犯罪集团一般采取分散隔绝战略，因此，查获一次毒品贩运，通常并不能因此而追查操纵毒品贩运的真正组织者。但如果查出钱财，常常可以顺藤摸瓜，最后查出策划和组织犯罪活动的元凶。

10. 国际社会现已开始建立旨在侦查和打击洗钱的法律手段和程序；考虑到洗钱的国际性质，在这方面开展普遍的动员至为重要。而且，任何一个国家，不论穷富，不论大小，不论是否建立了一套查禁洗钱的严密机制，都不能自以为洗钱活动无法在其国境内存在，因而可以高枕无忧。任何坚固的链条，只要有一个最薄弱环节，即无坚固性可言，同样道理，一个用以打击洗钱的世界体系，其有效性将取决于这个体系之内有无重大漏洞，例如规章宽松或并无规章，对汇款海外毫无限制，或商法中有便利于洗钱的条款。

11. 各国携手合作，共同对付洗钱问题，极为必要，因为洗钱活动涉及的钱财数额十分巨大，它足以影响或动摇金融市场的稳定性，足以从根本上威胁到那些经济上较弱国家特别是刚刚走上市场经济轨道的国家的经济、政

治和社会基础，最终有可能对民主制度造成真正威胁。有些政界人士争辩说，为了经济的发展，他们必须反对禁止洗钱的法律和措施；这种论调没有考虑到他们主张的政策从长久来说可对社会、经济和政治的发展带来危害。允许贩毒所得收益渗透于国民经济内，必然助长社会上的腐败风气。试想，假如巨额的贩毒脏款投放到一个工业或商业部门的某一分支之中，那么，该部门的其他分支必然无法与之抗衡而走向倒闭，或者，为了维持竞争能力而竞相仿效腐败的邪门歪道；如此扩展下去，其他工商部门乃至整个国民经济也将同归于腐败之途，整个政治、社会生活都将惨遭同样后果。

B. 1988 年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约

12. 《1988 年公约》的通过标志着国际社会总动员，为共同致力于查禁非法药物贩运而迈出了决定性的第一步。

13. 在《1988 年公约》内，界定了洗钱罪的确切定义，要求该公约的各当事国将此种罪行作为严重刑事罪处理，判处重刑，而且所涉罪犯可予引渡。

《1988 年公约》还要求相应的清查和追踪机制，并订立一套程序，使之得以查阅银行、金融和商业交易的记录，任何国家不得以银行保密作理由拒绝配合行动。它规定了为调查、检控和没收贩毒收益而应建立的国际合作。它要求各缔约国考虑在其本国法律允许的范围内，确保对于应予没收的收益或其他财产的非法来源，可以反向举证。它定出了法律互助办法，鼓励有关国家的法律系统和行政系统相互建立其他形式的合作，建议为便于交换信息和资料而实行较简便的程序。

C. 国际组织框架及其行动

14. 一些令人感到鼓舞的进展已经出现。就金融部门而言，银行条例和监督

办法委员会^{*}于1988年12月12日通过了关于防止为洗钱目的而非法利用银行系统的一份声明²，要求国际银行界进一步提高警觉，尤其要查明顾客身份，扩大与司法和警察当局的合作，务求挫败洗钱作业的阴谋诡计。该声明已在国际金融界内产生了决定性的影响力，许多国家在金融系统内实施了该声明所含原则。

15. 国际社会以切实方式加强了这方面的努力，首先是金融行动特别工作组着手进行工作，该特别工作组是由七大工业国集团国家元首或政府首脑和欧洲共同体委员会^{**}主席在1989年7月于巴黎举行的第十五届最高级经济年会时建立的。金融行动特别工作组率先为打击洗钱而作出努力。

16. 金融行动特别工作组的第一个成就是提出了40条建议，于1990年1月发表，主要部分是加强和详细补充《1988年公约》中的规定，补充和充实银行章程和监督办法委员会所通过的声明中的各项原则，特别是今后金融系统与执法机构之间的合作以及国际合作这两个方面。

17. 除了鼓励各国加入《1988年公约》。颁布不违反金融行动特别工作组所订指导方针的金融条例、增大在调查和检控方面的多边合作之外，特别工作组的建议侧重于改进国家法律体制以便打击洗钱，加强最广义的金融系统的作用，以及加强国际合作。

18. 金融行动特别工作组一直在进行和发展对世界金融流量、银行及金融系统和洗钱方法的分析。它一直在采取多学科方法（法律、金融和执法）研究探讨一些有利于洗钱作业的薄弱环节（“门面”公司^{***}、电子划拨、海

* 该委员会成员包括比利时、加拿大、法国、德国、意大利、日本、卢森堡、荷兰、瑞典、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国的中央银行和监督主管部门的代表。

** 现称为欧洲委员会。

*** “门面”公司是指经合法手续成立的（或以其他方式组成的）参与或表面上参与经营正当行业的实体。但是，这种经营主要为了掩盖其洗钱行径。

外集团、非面对面交易等)。金融行动特别工作组还考虑对其提倡的打击措施作出改进，监测和评估各项建议的执行情况，敦促其所属成员实施有关的法律和反措施。

19. 金融行动特别工作组还制定了对于非成员的有力办法，鼓励它们采纳和实施各项建议。为此目的，1993年建立了加勒比金融行动特别工作组。1994年底，金融行动特别工作组在澳大利亚设立一个秘书处，促进其在亚洲及太平洋的活动。并非金融行动特别工作组成员的许多国家都部分或全部地采纳了工作组所提出的建议，落实执行其中的各项原则。

20. 至1995年11月1日止，金融行动特别工作组的成员共包括26个国家和地区*的政府、欧洲联盟和海湾阿拉伯国家合作理事会。** 七大工业国集团国家元首或政府首脑和欧洲委员会主席于1994年7月在那不勒斯举行的第二十届最高级经济年会上确认了特别工作组取得的成绩，支持它继续再进行五年的工作(1994-1995年)。

21. 在区域一级，欧洲理事会特别积极编拟国际法律文书。二十四个国家签署了，其中八个国家***批准了欧洲理事会部长委员会1990年9月通过的《关于洗钱、追查、扣押和没收犯罪收益的公约》。³ 该公约有利于这一

* 澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、香港、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、新加坡、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、联合王国和美国。

** 成员国是：巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国。

*** 下列八个国家签署并批准了该公约：保加利亚、芬兰、意大利、立陶宛、荷兰、挪威、瑞士和联合王国。下列16个国家签署了但尚未批准该公约：澳大利亚、奥地利、比利时、塞浦路斯、丹麦、法国、德国、希腊、冰岛、列支敦士登、卢森堡、葡萄牙、圣马力诺、斯洛文尼亚、西班牙和瑞典。

领域内的国际互助。1991年6月10日，欧洲共同体理事会通过了关于防止为洗钱目的使用金融系统的91/308/EEC号指示，⁴其中提供了极好的国家措施范本。一些联合国实体、欧洲委员会、国外银行监督组、美洲国家组织的美洲药物滥用管制委员会（美洲药管会）和英联邦秘书处也积极开展这一领域的活动，只不过在有限的人力资源范围内，而且其活动往往只限于单一区域或这一领域内的某一方面（例如法律协助）。

22. 有关执法机构的代表、海关合作理事会（又称为世界海关组织）和国际刑事警察组织（刑警组织）的代表从某一专业角度编写了对洗钱活动的分析报告，拟定了金融调查人员的培训计划。刑警组织在世界海关组织的合作下，正在编拟一本金融资产百科全书，其中载入某些国家这一领域的国内法规资料以及供侦查业务使用的资料。世界海关组织在联合国国际药物管制规划署（禁毒署）和刑警组织的支持下，最近录制了旨在提高人们对日益严重的洗钱问题的认识的录像带。

D. 联合国在查禁洗钱中的作用

23. 1994年和1995年内，在联合国主持下举行的下列会议均涉及采取有效措施查禁洗钱的必要性：1994年6月18日至20日在意大利科尔马约举行的防止和控制洗钱及使用犯罪收益：全球方法国际会议；⁵ 1994年11月21日至23日在那不勒斯举行的有组织跨国犯罪问题世界部长级会议；⁶ 和1995年4月29日至5月8日在开罗举行的第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会。⁷ 联合国秘书处内直接关注打击洗钱问题的两上单位：禁毒署和预防犯罪和刑事司法处，被授予了打击洗钱的特别职责。那些职责任务就禁毒署来说，产生于《1998年公约》，就刑事司法处来说，则产生于大会、经济及社会理事会、麻醉药品委员会和/或预防犯罪和刑事司法委员会的各项决议。

24. 禁毒署迄今在这一领域采取的行动主要涉及下述方面：对禁止洗钱的立法提供建议和协助，帮助哥伦比亚、毛里求斯、尼日利亚、泰国等一些国

家发展适当的法律和法律基础结构。为便于此种援助，禁毒署编拟了有关洗钱和没收资产的示范立法。有些活动还侧重于提高会员国采取行动打击洗钱的必要性的认识，在这方面补充了金融行动特别工作组和其他有关实体的工作；在有限资源范围内发展了某些特定活动，以便在某些关键领域发起行动方案。与此同时，还研究了关于与预防犯罪和刑事司法处一起共同拟定一项真正全球性的、打击洗钱的行动纲领的设想。

25. 禁毒署有明确的职责，应对反洗钱斗争提供法律及培训援助。1995年，麻醉药品委员会通过的第9(XXXVIII)号决议请禁毒署与预防犯罪和刑事司法处合作，共同向申请国家提供援助，为它们培训司法和侦查人员，帮助防止和管制洗钱和非法转移资产。

E. 迄今取得的成果

26. 至1995年11月1日止，119个国家已成为《1988年公约》的当事国。没有任何国家提出保留，直接反对公约中禁止洗钱的条款。因此，所有这些国家都必须实施有关的反洗钱措施。

27. 除一国之外，金融行动特别工作组的所有成员，包括欧洲联盟的所有成员，都实行了《1988年公约》所要求的以及金融行动特别工作组在其40条建议中推荐的法律和程序。此外，越来越多并非金融特别工作组成员的国家已将洗钱行为定为一项刑事罪，而且正在不同进度上颁布必要的法律，据以建立金融系统与有关执法机构之间的合作关系，同时建立起必要的专门单位，具体负责处理金融系统提出的关于可疑交易的报告。正在这样做的国家有例如智利、捷克共和国、匈牙利、波兰和斯洛文尼亚。

28. 另一些国家，例如阿根廷、玻利维亚、以色列、吉尔吉斯斯坦、毛里求斯、俄罗斯联邦、泰国和乌克兰，也正在开始这一进程。

29. 此种查禁措施的实施免不了需要一段时日，这主要因为先得经过一系列国会程序，才能建立起新的机制。因此，在国际上发展这一方面的努力，是一个长期工程。尽管如此，这个过程的第一步仍有可能在较短期间完成，

那就是，加强金融部门中的监管规则，这种规则一般属于内部条例的范围。加强监管可使金融部门减少被用于洗钱作业的可能性，为建立专门执法部门打下基础。

30. 一些国家已与别国缔约了关于分摊所收缴收益的协议，而且正在探索签订其他有关协议的可能性。在有些国家，至少将所没收的收益和钱财的一部分拨给专门查禁非法贩毒吸毒的政府机构。虽然《1988年公约》鼓励各国将没收的收益捐献给专门从事反贩毒、反吸毒斗争的政府间机构，但迄今为止，禁毒署尚未得到过去此种捐献。

31. 金融行动特别工作组对其成员执行各项建议的情况进行监测。这一监测工作首先是通过自我评价形式，每一成员国定期填报一份较详细的调查问卷，然后再经过一种所谓“相互评价”的独特程序，每个成员国所建立的有关立法和机制均交由其他成员国的专门会同金融行动特别工作组秘书处详细审查。审查后提出的报告又交由各会员在一次全体会议上进行研究和讨论，会议讨论情况的摘要刊载于金融行动特别工作组的年度报告内。迄今为止，所有成员国都已经过了一遍审查，第二轮审查也已开始，主要是从一个更好的角度评估最新发展，评估各成员国中的形势。同样的程度也已在加勒比实行。金融行动特别工作组还试图把这种评价程序推行到一些非成员国，主要是在提高认识的活动中已经进行了接触的那些非成员国。

32. 各国颁布适当的、全面的立法，可对控制洗钱活动起到立竿见影之效。一般而言，在金融行动特别工作组内部进行的分析以及查禁洗钱斗争取得的成效都表明，在采取反洗钱措施后，其产生的效果是，第一、洗钱作业，特别是开头阶段的作业，即“投放”和“层次化”，会转移到尚未实行管制的国家，转移到尚未实行严格条例和未严格管理的那些银行系统；第二、转而利用非银行的金融部门甚至非金融部门来达到洗钱目的。同时，洗钱的手段更加狡诈，而且与金融部门的专业人员有联系。

33. 甚至由于银行保密传统根深蒂固因而一向被从事洗钱活动的人视为安全避风港的某些国家和地区，随着近年实施了新的法律和反洗钱措施，对

于洗钱者而言也逐渐失去了吸引力。这种国家和地区有例如开曼群岛、卢森堡、摩纳哥和瑞士。

34. 根据此种发展事态，金融行动特别工作组将进一步考虑的问题是：所谓的“贝壳”公司*、“门面”公司或“鬼怪”公司**，国外的金融避风港，确保公司所有权透明度的必要性。

F. 看法

35. 麻管局认为，重要的事项是确保各组织的作用具有互补性，而且，对于在国际一级打击洗钱的工作，既包括理论也包括实际方面。应统一拟定总的政策，必要量还应帮助各国执行那些政策。尽管在这方面有了一些进展，但麻管局关切地注意到，国际社会尚未采取具体步骤，切实协调全世界范围的反洗钱斗争。因此之故，在实施反洗钱措施方面显然缺乏普遍性，而且对于评估这种措施的效果，尚无普遍适用的文件。

36. 为达致一种较统一的办法，麻管局认为，应确立一个全面的纲领，用以协调全世界为打击洗钱而采取的措施。这个统一纲领应包括有系统地收集和传播有关扣押和没收贩毒所得资财的信息，还应建立机制，用以监测国际社会预防和管制洗钱所取得的成绩。还应深入评价在此方面采用的措施的有效性。为达到这些目标，应当协商和通过一个适当文件，将金融行动特别工作组监测其成员对各项建议的执行情况这一领域的工作扩大到整个国际层面。这样做之后，就有可能记录下各国执法部门在扣押和没收贩毒

* “贝壳”公司是专门为某一犯罪事企而合法建立的实体。

** 与“门面”公司和“贝壳”公司不同的是，“鬼怪”公司是有名无实的——从不报送公司组织形式的文件。鬼怪”公司是虚构的。这种公司名称最常见的是作为收货人、转运商或其他第三方而出现在货运单据上或拨款指令单上，借以掩盖非法资金的最终收款人。

收益这项工作中取得的成绩，如同迄今为止关于毒品缉获量的记录一样。麻管局认为，联合国理所当然地应作为监测全世界防止洗钱这项活动的进展并在该领域推动进一步行动的机构。

G. 建 议

37. 如上所述，国际社会、区域组织和国家均已采取许多重要步骤。然而，还有许多事情要做。因此，麻管局建议，各国政府应：

(a) 加入《1988 年公约》，修改本国法律，必要时修改宪法，以便切实执行《1988 年公约》；

(b) 颁布并切实执行关于禁止洗钱的法律，而且必须包括有据以没收贩毒者的财产的法律；

(c) 按照《1988 年公约》第 5 条第 7 款的规定，考虑确保关于指称的收益或应予没收的其他财产的合法来源的举证责任可予颠倒，即使这样做牵涉到需对法律和/或宪法作出修改；

(d) 充分执行金融行动特别工作组提出的 40 条建议；

(e) 订立制度和程序，规定金融机构遇到可疑交易必须报告某一专门机构；并考虑将同样的报告制度实施于所有从事金融活动的行业和经销贵重物品的人；

(f) 建立专门负责侦查和检控洗钱罪的单位；

(g) 加强公司企业的管理条例，以便公司所有权和控制权具有更大透明度，同时有利于与查禁洗钱的执法机构相配合；

(h) 加强法律互助及协助执法方面的国际合作；

(i) 考虑确立一个全面的全球纲领，以便更有效地协调反洗钱的行动；

(j) 在全世界开展合作，共同评价如同金融行动特别工作组所拟定的那种程序；

(k) 建立全世界普遍执行的记录和报告贩毒收益缴获量的制度；

(l) 与别国政府签订关于分摊所没收的非法收益的协议，这是促进各国

政府调查和分享洗钱活动的信息的一种办法；

(m) 将所没收的收益和财产的一部分价值捐献给专门致力于打击非法贩运和滥用麻醉药品和精神药物这一领域的政府机构和政府间组织。

H. 结束语

38. 麻管局注意到各国政府迄今在实施反洗钱措施方面进展水平各不一样。它鼓励已经建立了一套可行办法的国家政府伸出援手，帮助那些至今未能实行此种措施国家，和/或增大它们对禁毒署这一领域活动的支助。

39. 麻管局鼓励各国政府和有关的国际组织继续努力拟定用以侦查、检控和防止洗钱活动的最适宜机制。时至今日，似乎应当考虑适当的活动，以期协商订立一个具有法律约束力的国际文书，更加具体地涉及查禁洗钱的措施。

二. 国际药物管制系统的运作

A. 麻醉药品

1. 国际麻醉品公约的现状

40. 至 1995 年 11 月 1 日止，加入了各项国际麻醉品公约的当事国已达到 153 个，其中，只加入《1961 年麻醉品单一公约》⁸的当事国 19 个，而加入了经 1972 年议定书修正的该公约⁹的当事国 134 个。在麻管局出版了上年度的报告之后，下述四个国家继承或加入了经 1972 年议定书修正的 1961 年公约：几内亚比绍、摩尔多瓦共和国、斯威士兰和乌兹别克斯坦。此外，早先加入了《1961 年公约》的埃塞俄比亚、马里和毛里求斯，又加入了修正该公约的 1972 年议定书。瑞士政府最近通知麻管局，预计该国将在 1996 年 4 月左右批准旨在修正《1961 年公约》的 1972 年议定书。

41. 迄今尚未加入任何国际麻醉品公约的国家，其地域分布如下：非洲 12