



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
13 October 2023
Chinese
Original: English

第十届会议

2023年12月11日至15日，美利坚合众国亚特兰大

临时议程* 项目3

技术援助

对国别审议所确定的技术援助需求的分析以及联合国毒品和 犯罪问题办公室为支持实施《联合国反腐败公约》而提供的 援助

秘书处的说明

摘要

本文件分析了截至2023年9月15日关于联合国反腐败公约实施情况审议机制两个审议周期确定的技术援助需求的现有信息，重点关注第二周期。本文件还概述了联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）为满足日益增多的技术援助需求和请求而制定的技术援助提供框架。本文件进一步补充关于毒品和犯罪问题办公室提供的技术援助的信息。

* CAC/COSP/2023/1。



一. 引言

1. 如《联合国反腐败公约》宗旨声明（第一条）所述，促进、便利和支持预防和打击腐败方面的国际合作和技术援助，包括在资产追回方面是《公约》的三大宗旨之一。《公约》第六章专门述及技术援助和信息交流，联合国反腐败公约实施情况审议机制职权范围第 11 段将确定和证实具体的技术援助需求以及促进和便利提供此类援助视为该机制的目标之一。同样，根据第 44 段，审议技术援助需要是实施情况审议组的职能之一。

2. 缔约国会议在其第 4/1 号决议中建议所有缔约国酌情在其对综合自评清单的答复和国别报告中查明技术援助需求，最好排定优先次序并与特定审议周期内审查的《公约》条文的实施联系起来。缔约国会议还建议缔约国继续向联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）提供与《公约》的实施相关的现行技术援助项目方面的信息。

3. 缔约国会议在其第 7/3 号决议中欢迎作为《2030 年可持续发展议程》的一部分促进反腐败技术援助，并认识到捐助方、技术援助提供方和受援国之间应当进行协调，以利用各种资源、提高效率、避免重复工作同时满足受援国需求。鼓励缔约国继续自愿根据商定的实施情况审议机制职权范围向实施情况审议组提供资料，说明当前、预计和未满足的技术援助需求，包括通过审议进程查明的需求。鼓励缔约国利用此种资料为技术援助方案提供信息。

4. 大会反腐败问题特别会议在其第 S-32/1 号决议中通过了题为“我们共同承诺有效应对挑战 and 采取措施，预防和打击腐败，加强国际合作”的政治宣言，其中除其他外，各国承诺继续分享技术援助提供情况和此类援助需求的信息，包括通过实施情况审议机制确定的需求。

5. 缔约国会议在第 9/4 号决议中吁请缔约国承认促进、便利和支持及时、可持续、适当、有效的技术援助对加强各国预防和打击腐败的能力发挥着重要作用，并呼吁各级和所有技术援助提供方加快行动，根据请求满足此类需求，包括经由实施情况审议机制确定的需求，为此调动充足的财政援助、技术支持和其他资源。缔约国会议请毒品和犯罪问题办公室继续采取并扩大其从区域着手的方法，并根据缔约国的请求建立更多的区域平台，同时铭记每个区域的特点，并铭记实际上其目标不是复制活动而是与其他相关技术援助提供方建立伙伴关系。

6. 缔约国会议在第 9/6 号决议中鼓励缔约国根据本国法律制度的基本原则，酌情制定、修订和更新国家反腐败战略和（或）行动计划，除其他外处理其国别审议期间确定的需要，并推进这些战略和（或）行动计划，以此为工具为国家主导的以国家为基础的综合、协调的技术援助拟订方案并执行。

7. 根据这些任务规定，本文件载有以下内容：

(a) 依据第一周期已完成的 175 份执行摘要和第二周期已完成的 82 份执行摘要，对经由实施情况审议机制两个周期下进行的审议确定的技术援助需求的最新分析，特别侧重于第二周期；¹

(b) 毒品和犯罪问题办公室为满足日益增多的技术援助需求和请求而制定的技术援助提供框架的概述，补充了其他文件中介绍的毒品和犯罪问题办公室在不同领域提供的技术援助的信息。²

二. 对通过实施情况审议机制确定的技术援助需求的分析

A. 在第一审议周期中确定的需求

8. 截至 2023 年 9 月 15 日，175 个公约缔约国已经完成了第一周期的执行摘要，其中 120 个缔约国确定了共计 3 829 项单项技术援助需求。³ 其中 2 734 项需求与第三章（定罪和执法）有关，1 095 项需求与第四章（国际合作）有关。自为缔约国会议第九届会议编写上一份说明以来，又有两个国家完成了第一周期审议，共确定了 149 项需求，其中绝大多数仅来自这两个国家中的一个国家。

9. 根据在缔约国会议第八届和第九届会议上提交的说明，⁴ 在第七届会议上提交的说明⁵ 中展示的对第一周期出现的技术援助需求趋势的实质性分析保持不变。后者评估了之前五年（2012-2017 年）的发展情况，对起草说明时 160 个缔约国中 108 个缔约国在第一周期确定的总体技术援助需求进行了全面分析。图一列示第一周期确定需求的 120 个国家提出的技术援助需求类型的最新分类。

¹ 请与秘书处编写的专题报告（[CAC/COSP/2023/4](#)、[CAC/COSP/2023/5](#)、[CAC/COSP/2023/7](#) 和 [CAC/COSP/2023/10](#)）一并阅读。

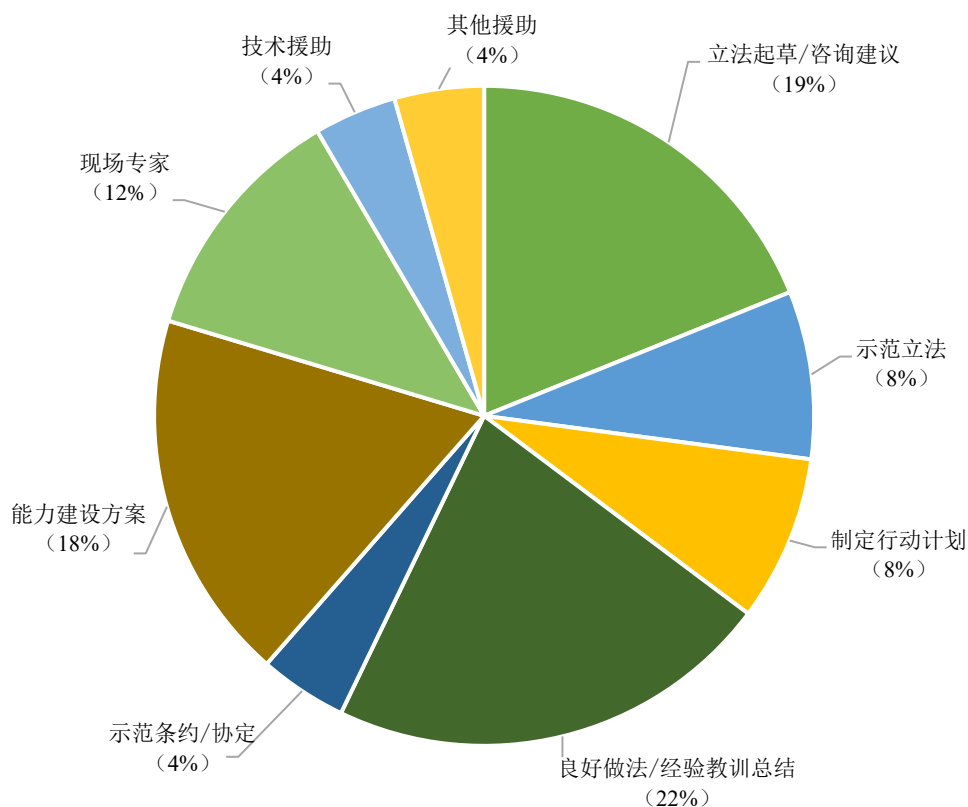
² 关于毒品和犯罪问题办公室提供的技术援助的信息载于秘书处的说明和报告：[CAC/COSP/2023/12](#)、[CAC/COSP/2023/13](#)、[CAC/COSP/2023/14](#) 和 [CAC/COSP/2023/17](#)。

³ 关于缔约国在完成第一周期下审议后为实施第三和第四章而采取的措施，见 [CAC/COSP/2023/8](#)。

⁴ 见 [CAC/COSP/2019/14](#) 和 [CAC/COSP/2021/10](#)。

⁵ 见 [CAC/COSP/2017/7](#)。

图一
第一周期120个国家确定的技术援助需求的类别



10. 在审查该信息时，一个重要的考虑因素是第一周期综合自评清单的格式，其中要求各国按预先确定的九个类别（如图一所示）确定其技术援助需求。第二周期修订版自评清单⁶则是向各国举例说明可能具有相关性的援助类型。相比而言，第一周期下的系统分类使得数据分析更加直截了当，但代价是产生一定程度的刚性，导致更难探查随着时间的推移而不断演变的趋势。应考虑到这一限制，图一显示，在所有需求中，近 60% 的需求涉及提供良好做法和经验教训、立法起草/咨询建议和能力建设，这三类需求各占所有需求的 18% 至 22%。提供示范立法、制定行动计划和现场专家访问共占所有需求的近 30%，三类需求各占 8% 至 12%。提供示范条约、技术援助和其他援助的比例也大体相当，占剩余 12% 的需求。

11. 考虑到立法在定罪和执法措施以及促成国际合作方面的作用，立法起草/咨询建议的突出作用并不令人惊讶，立法起草/咨询建议加上提供示范立法占所有需求的 27%（即 1 038 项）。第二周期（特别是在关于预防措施的第二章下）审议的更具操作性条款的实施往往需要建立全面的制度、政策和程序，以及确保其落实的重要能力，第一周期审议的许多条款的实施则仅通过立法方面的实施举措即可。虽然这些条款的成功实施确实需要能力、具体的专门知识以及政策和程序的调整，但这些只有在奠定立法基础后才具有相关性，而在 2010 年启动第一周期

⁶ 见 CAC/COSP/IRG/2016/4。

时许多国家的情况未必如此。在这方面，如下文关于第二周期的章节所述，各国在第二周期提出的许多能力建设需求更准确地说应归入第一周期的条款，有大量需求旨在更有效地查明、追踪、冻结和扣押资产。因此，也不妨拭目以待，看看在机制第二阶段各国是否就第三章和第四章提出的立法需求数量减少、而注重执行的需求数量增加。

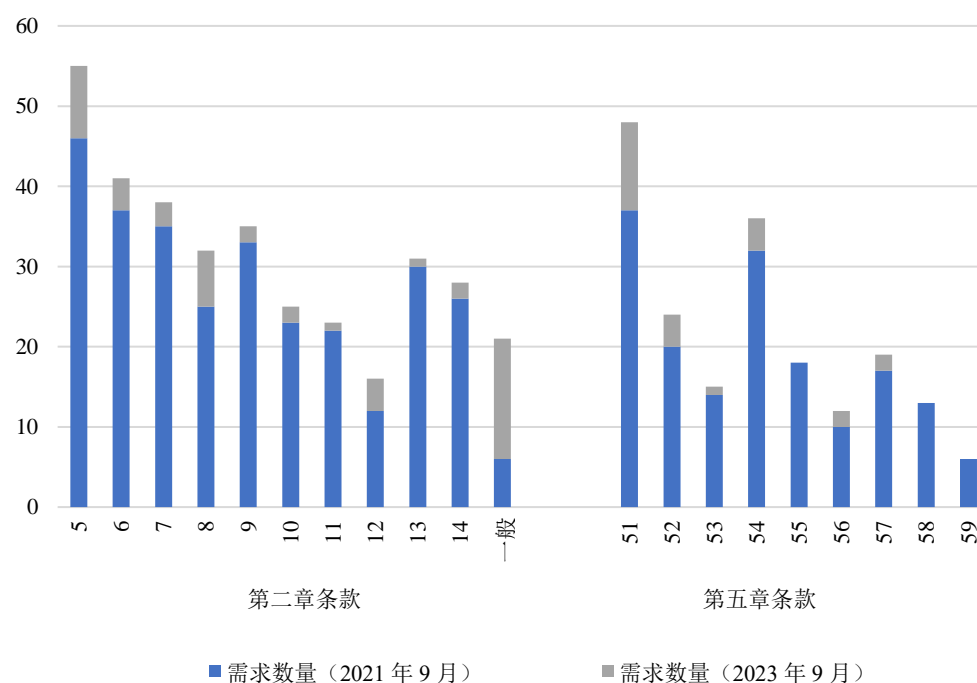
B. 在第二审议周期中确定的需求

1. 整体评估

12. 自向缔约国会议提交上一份说明以来，⁷ 又有 25 个国家完成了第二周期的执行摘要，其中 15 个国家确定了总共 70 项技术援助需求。通过这些额外审议，82 个国家中共有 54 个国家确定了 527 项单项技术援助需求，涉及《公约》第二章和第五章的所有条款（见图二）。这相当于第二周期确定需求的所有国家占比超过 65%，而第一周期的这一比例为近 69%，随着更多审议的完成，前一比例越来越接近后者。

图二

按章节分列的已确定技术援助需求数量（2021年9月和2023年9月，第二周期）



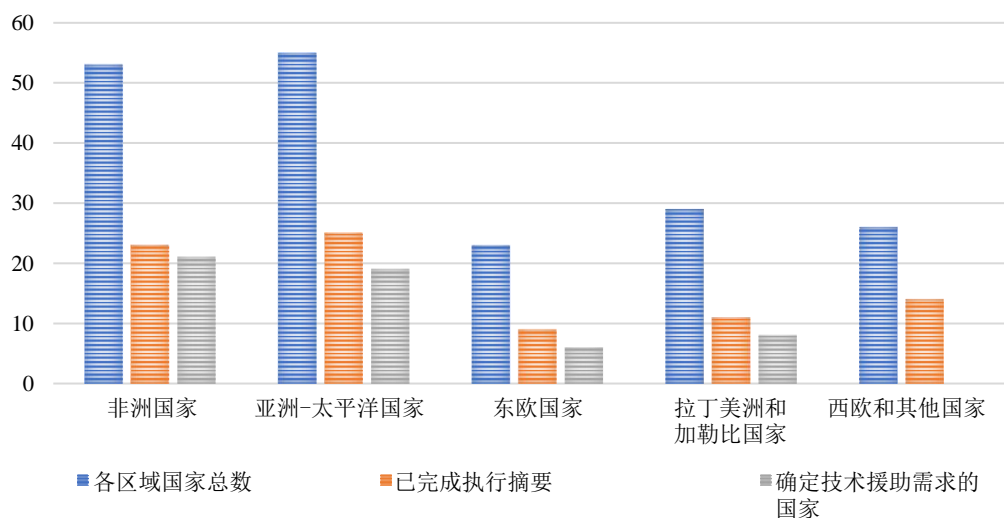
⁷ 见 CAC/COSP/2021/10。

13. 关于技术援助的最近一份说明由秘书处在 2023 年 3 月编写，在 2023 年 6 月提交实施情况审议组第十四届会议。⁸ 根据该届会议的主题重点，该说明依据 67 份已完成的执行摘要，对关于预防措施的第二章下确定的所有需求进行了分析。该说明标志着首次尝试对第二周期出现的需求进行区域分析，重点是非洲国家和亚洲-太平洋国家，它们的需求占第二章下所有需求的 92%。

14. 尽管在上述说明起草仅 6 个月后，已完成的执行摘要增至 82 份，但其数据可被利用的国家数目仍不足以按区域进行进一步实质性分析，特别是就东欧国家以及拉丁美洲和加勒比国家而言（见下文图三）。上述说明中就第二章确定的趋势在两章的数据集中是一致的：虽然非洲国家占已完成执行摘要的所有国家的 28%，但占确定的所有需求的 59%。就亚洲-太平洋国家而言，它们占已完成其执行摘要的所有国家的 30%，就绝对值而言，其 142 项需求的绝对数字很大，但相对于国家数目而言只占所有需求的 27%。东欧国家以及拉丁美洲和加勒比国家分别占已完成执行摘要的所有国家的近 11%和 13%以上，每个区域在所有需求中的占比不到 7%。

图三

按区域分列的国家总数目以及已完成其执行摘要的国家和有技术援助需求的国家数目（第二周期）



2. 需求类别

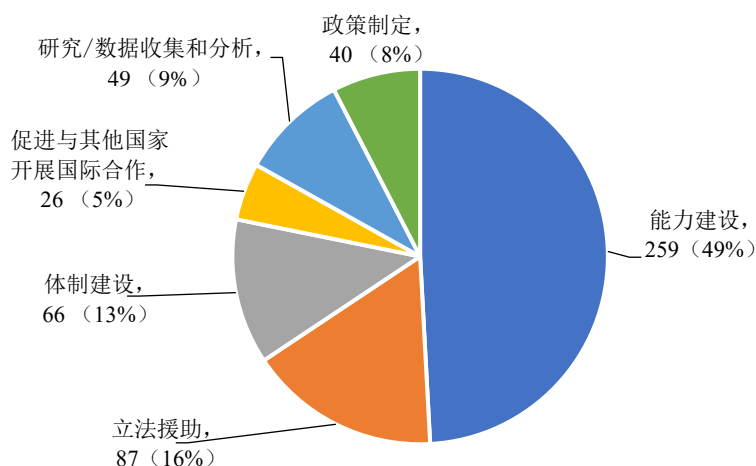
15. 尽管第二周期综合自评清单不再系统地要求对技术援助需求进行分类，但各国在拟订需求时广泛使用了所建议的立法援助、能力建设、体制建设、政策制定、研究/数据收集和分析以及促进与其他国家开展国际合作这六个类别，这六个类别有助于促进秘书处就此进行分析。另一方面，在许多单项需求同时涵盖一个以上

⁸ 见 [CAC/COSP/IRG/2023/6](#)。

类别的情况下，这种分类不可避免地会导致数据的轻微失真，因为当一项需求被归入一个类别，就不会反映在另一类别中（见图四）。⁹

图四

第二周期54个国家确定的技术援助需求类别：按类别分列的单项技术援助需求的数量和百分比



16. 虽然认识到分类（即使在非强制执行的情况下）的限制，但在比较代表两个周期需求类别的图一和图四时，还是要注意到在第二周期中能力建设需求的突出作用，其中至少部分原因是第二章和第五章的条款更具操作性。这些能力建设需求几乎涵盖了第二章和第五章下确定的所有需求的一半，49个国家（占确定需求的所有国家的91%）提出了259项此类需求。其中大部分需求涉及公职人员以及公共部门以外（包括私营部门实体、媒体和民间社会组织）人员的培训、同行学习以及实务和技术性技能发展。在提出需求的所有国家中，一半以上的国家还提到开发和使用技术工具。立法援助是第二大类，占有需求的16%，然后是体制建设（13%）、研究/数据收集和分析（9%）、政策制定（8%）和促进与其他国家开展国际合作（5%）。

3. 对已确定的《公约》第二章相关技术援助需求的分析¹⁰

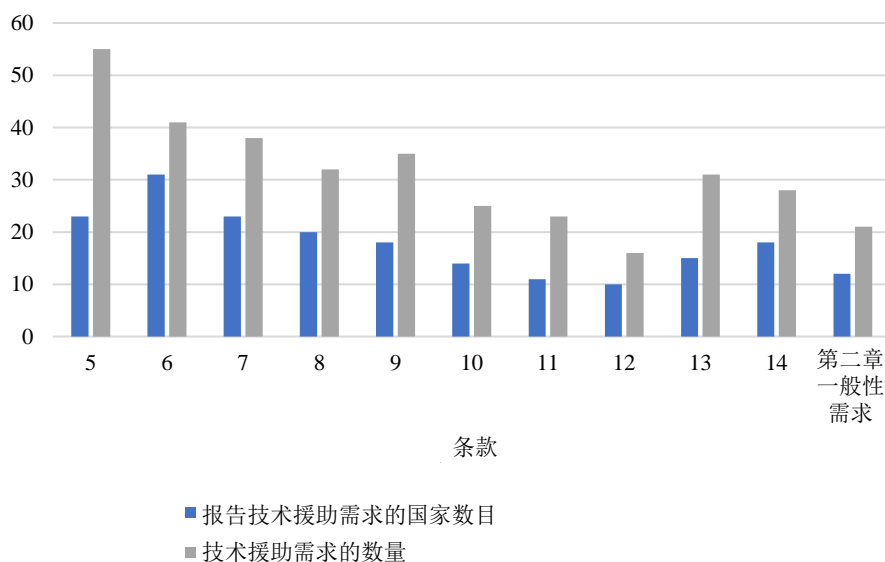
17. 在第二周期迄今为止的527项需求中，近65%与关于预防措施的第二章有关，由47个国家确定。如图五所示，关于预防性反腐败政策和做法的第五条是需求数量最多的条款（23个国家确定了55项需求），其次是关于预防性机构的第

⁹ 见CAC/COSP/IRG/2020/7，第9段。

¹⁰ 关于第二章的本节以及随后关于第五章的一节的结构采用执行摘要的结构，将密切相关的条款和专题归并在一起，但关于预防性反腐败政策的第十五条除外，该条与关于预防和监测犯罪所得的转移的第五十二条和关于金融情报机构的第五十八条一起归在第五章下。

六条（31个国家确定了41项需求）和关于公共部门的第七条（23个国家确定了38项需求）。

图五
按（第二章）条款分列的技术援助需求的数量和确定需求的国家数目



预防性反腐败政策和做法；预防性反腐败机构（第五条和第六条）

18. 30个国家报告了与关于预防性反腐败政策和做法的第五条和关于反腐败机构的第六条有关的总共90项需求。

19. 关于第五条，23个国家确定了55项需求，涉及制定、执行和监测反腐败战略；开发和工具来确定腐败风险和制定有针对性的减轻措施和指标；开展风险评估、提高认识和外联活动方面的培训，建立机制以定期评价预防和打击腐败的法律文书和行政措施。

20. 关于第六条，31个国家确定了41项需求，旨在通过适当的任命、征聘、培训和预算程序加强反腐败机构的组织和业务能力以及法律和业务独立性。与审议人员关于反腐败机构人力和财政资源不足的相关挑战的结论相一致，¹¹ 就第一周期审议的关于专职机关的第三十六条也确定了类似的需求。¹²

¹¹ 见 CAC/COSP/2023/4。

¹² 见 CAC/COSP/IRG/2016/13。

公共部门；公职人员行为守则；与审判和检察机关有关的措施（第七条、第八条和第十一条）

21. 29 个国家报告了与关于公共部门措施的第七条和关于公职人员行为守则的第八条有关的 74 项需求。最近确定的需求包括一系列措施，这些措施旨在加强公职人员征聘中的廉正；实施和执行公职人员行为守则；制定特别易受腐败影响的职位的程序；制定公职竞选候选人的要求。然而，利益冲突的管理和旨在便利公职人员举报腐败行为的措施仍然是需求数量最多的专题。

22. 与第七条第四款和第八条第五款规定的利益冲突管理有关的需求包括起草利益冲突管理手册；建设道德操守委员会的能力；建立一个全面的计算机化系统，以查明可能易受利益冲突影响的领域。关于资产和利益披露（第五十二条第五款和第六款也涵盖财务披露），各国强调，对于通过使用信息和通信技术等手段建立接收、监测和核查并可供公众查询的利益、资产和馈赠申报与披露的程序和系统，有大量需求。这与审议人员的结论一致，共就四项条款向国家提出了 282 项挑战。¹³

23. 与防止利益冲突措施密切相关的是，各国还表示需要采取措施，提高公职竞选候选人经费筹措的透明度，包括捐助者披露、制定核查制度以及最近提出的在起草游说活动法案方面提供立法援助。

24. 关于第八条第五款规定的便利公职人员举报腐败行为的措施，需求涉及建立旨在接受腐败行为举报的平台和投诉处理机制，以及保护举报人的措施。尽管如关于第二章的专题报告所述，¹⁴ 后一种需求更准确地说应属于第一周期审议所涵盖的关于保护举报人的第三十三条，但这两个条款有着内在的相互关联，因为如果没有有效保护进行此类举报的公职人员的措施，根据第八条第四款采取的任何措施都不能足以有效地鼓励此类举报。

25. 关于与审判和检察机关有关的措施的第十一条，11 个国家强调了 23 项技术援助需求，包括对司法官员、调查人员和检察官进行司法廉正和透明度方面的培训；分享保护司法独立和促进司法官员廉正方面的良好做法；寻求在促进与其他国家的交流方案和获取国际研究工具方面获得援助。

公共采购和公共财政管理（第九条）

26. 在公共采购或公共财政管理方面，18 个国家报告了 35 项技术援助需求。第九条第一款下的公共采购相关能力建设需求涉及实施电子采购系统；开展基于风险的采购审计；建立预防和侦查公共采购中欺诈行为的制度；监测和评价公共采

¹³ 见 [CAC/COSP/IRG/2023/10](#)，图二。

¹⁴ 见 [CAC/COSP/2023/4](#)，第 54 段。

购系统，编写采购调查报告。立法需求包括审查公共采购立法；起草实施公共采购立法的规章；编写补充法律条款以使公共采购机构能够履行任务。

27. 关于公共财政管理，¹⁵ 各国强调以下方面的需求：制定预防欺诈战略，建立发现违规和欺诈行为的制度；开展关于风险管理、会计和预算管理透明度的培训；建立面向欺诈行为调查人员、法政审计师、会计和办事员的记录管理和内部控制机制；提供关于制定内部控制和审计规定的立法援助。

公共报告；社会参与（第十条和十三条）

28. 22 个国家确定了总共 56 项与第十条和第十三条有关的需求，从而使其成为第二章下需求数量最多的专题。这反映出各国越来越有兴趣采取全社会办法，旨在利用公共部门以外众多群体的能力，审议人员新近在第二章下强调的良好做法也展示了这一点。¹⁶

29. 关于公共报告的第十条是实施关于通过使公众能够获得信息而促进社会参与的第十三条的先决条件，14 个国家确定的 25 项需求包括制定法律便利获得公共信息的法律起草和良好做法分享；简化程序；实施信息获取法；制定腐败风险评估。

30. 在关于社会参与的第十三条方面，15 个国家强调的 31 项需求包括分享关于社会可如何更多地参与决策过程的最佳做法；开展提高公众认识活动；拟订反腐败的公共教育方案；提供旨在鼓励公众举报腐败事件的措施和技术工具，包括为此建立举报渠道；对媒体进行旨在利用调查性报道揭露腐败行为的培训。如关于这一专题的前一份报告所述，¹⁷ 一个国家还表示需要支持最终确定一项关于非政府组织的法案，以便提供必要的法律和监管环境，使民间社会组织能够更积极地开展预防腐败工作，以及需要对民间社会组织进行旨在便利实施反腐败方案的能力建设和辅导。

私营部门（第十二条）

31. 10 个国家确定了与私营部门措施有关的 16 项需求，其中包括立法援助；对公职人员进行关于实施第十二条规定的措施的培训；加强私营部门的公司治理和监测相关活动；确立私营部门腐败犯罪的类型；起草建立预防贿赂程序的公共和私营实体准则；制定私营部门的道德守则；建立举报渠道并制定保护措施以便利举报私营部门的腐败犯罪。

¹⁵ 见 [CAC/COSP/2023/12](#)，其中概述了缔约国就最高审计机关在预防和打击腐败方面的作用、国际合作以及信息和通信技术的使用提供的信息。

¹⁶ 见 [CAC/COSP/2023/4](#)。

¹⁷ 见 [CAC/COSP/2019/14](#)。

32. 第十二条下的技术援助需求数量不多，这与审议人员的结论形成了鲜明对比，审议人员确定了 222 项挑战，涵盖 75 个国家，使该条成为第二章下在建议数量方面位列第三的条款。同样，关于第十二条第二款第(三)项的私营部门措施以及第十四条第一款第(一)项和第五十二条第一款的反洗钱措施所涵盖的确定实际受益人身份这一跨领域专题，¹⁸ 没有提出技术援助需求，尽管在审议范围之外，毒品和犯罪问题办公室注意到各国有兴趣加强其相关框架。

4. 对与《公约》第五章有关的技术援助需求的分析

33. 在第二周期确定需求的 54 个国家中，49 个国家提出了与资产追回措施有关的 190 项需求。虽然这只占有所有需求的 36%，但这一比例之所以较小，可能是因为第五章下表达的需求更为宽泛和总括，而不是因为对此类技术援助的需求较少。事实上，在第五章下确定需求的国家数目比在第二章下确定需求的国家多两个。很多国家在资产追回的法律、监管和体制制度方面遇到大量挑战，¹⁹ 在该章下确定的需求数量较少且针对性不强，其原因可能是该章需要更全面的总括框架及使其得以有效实施的能力。相对而言，第二章囊括许多分散的领域，涉及广泛的机构、法律、政策和措施，这解释了为什么在该章下表达的需求数量更多且更加具体。

34. 此外，《公约》第五章的实施与第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作）的若干条款密切相关。在关于资产的返还和处分的第五十七条以及关于没收事宜的国际合作的第五十四条和第五十五条下提出的需求尤为如此。虽然《公约》述及这些条款对作为被请求国的国家所规定的义务，但各国确定的需求往往与作为请求国的国家有关。在这方面，各国表述了一些涉及追查、扣押、没收和管理不一定位于外国法域的资产的需求，这些需求更应属于关于冻结、扣押和没收的第三十一条的范畴。同样，第五十四条和第五十五条下的许多能力建设需求涉及关于司法协助的第四十六条规定的拟订和执行司法协助请求。因此，整个《公约》的相互关联性显而易见，各章内的措施相互联系，形成了从定罪和执法到国际合作和资产追回的连续统一体。许多国家继续在执法方面遇到挑战，无法影响被请求国框架和惯例内的障碍，因此，各国在第五章下表达旨在加强其作为请求国的能力的需求就不足为奇了。

35. 考虑到这些因素，在第五章中，被确定相关需求数量最多的三项条款仍是将返还资产确定为一项基本原则的第五十一条（28 个国家确定了 48 项需求，包括所有第五章的一般需求）、关于通过没收事宜的国际合作追回资产的机制的第五十四条（23 个国家确定了 36 项需求）和关于预防和监测犯罪所得的转移的第五十二条（16 个国家确定了 24 项需求）。审议人员所确定挑战的相关结果显示，第

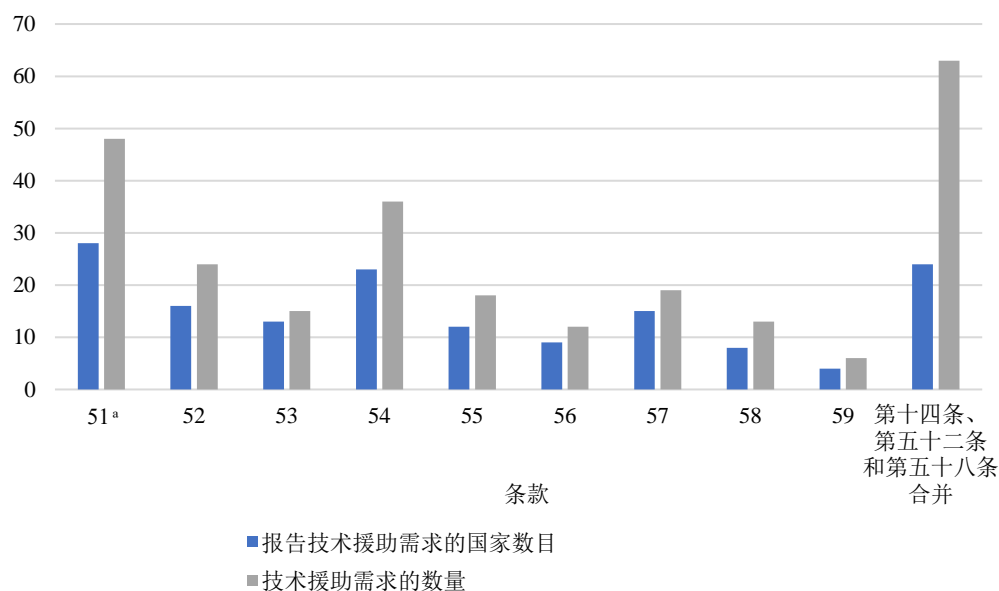
¹⁸ 见 [CAC/COSP/2023/16](#)，其中依据缔约国自愿提供的信息概述了旨在确保实益所有权透明度的法律、监管和体制框架。

¹⁹ 见 [CAC/COSP/IRG/2023/10](#)。

五十七条、第五十四条和第五十五条收到的建议最多，分别为 70、60 和 59 个国家的 189、174 和 130 项挑战。²⁰

图六

按（第五章）条款分列的单项技术援助需求的数量和确定需求的国家数目



^a 包括第五章的一般需求。

一般规定；特别合作；双边和多边协定和安排（第五十一条、第五十六条和第五十九条）

36. 28 个国家确定了与作为一般规定的第五十一条有关的 48 项需求，包括第五章的一般需求。确定的与第五十一条有关的需求反映出各国在追回资产的监管、体制和业务框架方面差异巨大，这些需求同样多种多样，而且往往用宽泛笼统的措辞表达。这些需求包括开发法律、政策和管理工具，加强执法、调查和检察机关之间的协调与合作机制；对官员和检察官进行跟踪和追溯海外财产、司法协助以及追回和最终处置财产的培训；与技术和数据库管理有关的需求；起草或审查资产追回立法和标准作业程序；支持建立资产管理实体；支持参与区域和国际资产追回举措和网络以及促进与外国在资产追回领域的合作。

37. 对关于开展特别合作或主动分享信息以建设能力和制定政策来执行该条款的第五十六条，9 个国家提出了 12 项措辞宽泛的需求。

38. 对关于双边和多边协定和安排的第五十九条，4 个国家提出了 6 项需求，其中包括提供一般性支助来加强国际和区域合作，包括在执法合作方面，以及支持就关于资产追回的双边协定、包括关于返回被盗资产的协定进行谈判。

²⁰ 见 CAC/COSP/2023/5。

预防洗钱的措施；预防和监测犯罪所得的转移；金融情报机构（第十四条、第五十二条和第五十八条）

39. 24个国家确定了63项需求，其中将与关于预防和监测犯罪所得的转移的第五十二条有关的需求与就关于预防洗钱的措施的第十四条和关于金融情报机构的第五十八条确定的需求汇总在一起。如图六所示，这是两章中技术援助需求数量最多的专题，占第二周期确定的所有需求的近12%，由44%的确定需求的国家提出。这一结果与审议人员在三项条款实施方面查明的大量挑战相一致，向至少78个国家提出了459项建议。²¹

40. 与第八条第五款的情况一样，第五十二条下的许多需求涉及加强财务披露制度，包括提供立法援助来协助起草关于资产披露的法律和支持扩大立法范围以涵盖更多官员；协助促使金融情报机构获取资产披露信息；使财务披露系统实现数字化；制定接收、监测和核查财务申报的程序。

41. 大量需求涉及金融情报机构和其他有关当局的培训需要，包括开展金融分析和金融调查；使用技术工具进行数据收集和分析；追踪和侦查犯罪所得以及开展风险评估；数字和网络犯罪法证。各国还表达了针对包括指定的非金融企业和行业在内的报告实体的培训需求。

42. 与技术援助有关的需求包括建立和加强电子记录保存系统以及数据库管理；将庭审记录数字化，以便利资产追回；利用技术进行战略分析，以解读潜在的趋势、威胁和薄弱环节，从而预防洗钱和资助恐怖主义行为。

直接追回财产的措施；通过没收事宜的国际合作追回资产的机制；没收事宜的国际合作（第五十三条、第五十四条和第五十五条）

43. 关于直接追回财产的第五十三条，13个国家强调了共15项需求，其中只有三分之一涉及立法援助。其余需求涉及分享其他国家在使外国能够就实施《公约》确立的罪行直接向国内法院提起民事诉讼方面的良好做法和经验教训。对就实施第五十三条提供具体指导的需求与审议的结论是一致的，即尽管可能不存在立法障碍，但在绝大多数国家，外国在其管辖区域内提起民事诉讼并无先例可循。²²

44. 审议人员就关于没收事宜的国际合作的第五十四和五十五条提出了大量建议，同样反映这一点的是24个国家确定了53项需求。其中60%的需求涉及能力建设，包括提供关于民事没收程序的培训；制定关于没收和资产追回的政策或准则；起草司法协助请求；提高公众对资产没收立法的认识、包括纠正有关资产没收程序的误解和错误观念。研究/数据收集和分析需求包括支持收集、存储和分析

²¹ 见 CAC/COSP/IRG/2023/10。

²² 见 CAC/COSP/2023/5。

数据，以编制和发布资产追回的统计数据，并建立集中的案件管理系统来跟踪此类信息。

45. 在这两项条款下确定的需求中，约有五分之一与立法援助有关，而且措辞宽泛，只有一项需求除外，该项需求涉及支持审议其法律框架，以便能够进行无罪没收。

资产的返还和处分（第五十七条）

46. 虽然关于资产的返还和处分的第五十七条是审议人员确定的挑战数量最多的条款，向 70 个国家（占有受审议国的 85%）提出了 189 项建议，但只有 15 个国家确定了 19 项单项技术援助需求，其中大多数没有反映审议中查明的普遍差距。由于第五十七条针对的是作为被请求国的国家，相关资产所在的被请求国在返还所得方面的立法措施或其他措施不充分被确定为是资产追回的主要挑战和障碍。²³ 而如前所述，各国在这一条款下确定的技术援助需求侧重于从请求国的角度加强能力，似乎只是因为需求旨在最终促成追回源于其法域的资产才被归入该条款。

47. 因此，除涉及就因执行司法协助和资产追回请求而产生的资产追回开支和费用起草手册、制定没收财产重新估价及其公开拍卖的程序以及提供立法援助和示范法的需求外，各国从请求国的角度提出了此类需求，涉及与被请求国就财产的追回和最终处置建立沟通；支持加强国际及区域合作；分享这些事项上的良好做法。

三. 联合国毒品和犯罪问题办公室提供的技术援助

A. 提供框架和资源

反腐败中心和区域平台

48. 在通过关于“在区域层面加强实施《联合国反腐败公约》”的第 9/4 号决议后，毒品和犯罪问题办公室继续扩大其区域平台做法，力求通过确定共同的区域反腐败挑战和优先事项（包括通过机制确定的技术援助需求），以及制定承诺路线图，帮助缔约国加快有效实施《公约》。已建立七个区域平台，覆盖中美洲、南美洲和墨西哥、东非、东南亚、南部非洲、东南欧以及西非和萨赫勒，并将于 2023 年为加勒比和中亚发起另外两个区域平台。

49. 与毒品和犯罪问题办公室加大努力将性别平等纳入其所有方案主流相一致的是，中美洲平台以及南美洲和墨西哥平台将性别和信息技术作为跨领域主题领

²³ 同上，另见 CAC/COSP/2023/15，其中概述了国际追回和返还被盗资产的情况，并深入介绍了 2010 年至 2023 年期间《联合国反腐败公约》缔约国跨境返还做法的现状。还见毒品和犯罪问题办公室，“没收资产的返还与《联合国反腐败公约》——一网打尽”（2023 年，维也纳）。

域纳入，而西非和萨赫勒平台将性别平等纳入其整个行动计划的主流，指明了在商定的主题领域将采取的针对性别问题的措施和努力。

50. 除区域平台外，毒品和犯罪问题办公室还制定了提供反腐败服务的新方法，即建立纳入毒品和犯罪问题办公室外地办事处网络的区域枢纽和中心，加强更靠近向受益国提供援助地点的反腐败技术援助。随着时间的推移，区域反腐败中心将成为《公约》实施方面的区域专门知识、良好做法和经验教训的资料库，并便利各中心之间交流经验，促进区域间合作和南南合作。

51. 第一个反腐败区域中心于 2021 年 9 月在墨西哥启动，以协调并向拉丁美洲和加勒比地区的缔约国提供技术援助。该中心借鉴南美洲和墨西哥区域平台所获得的经验，确定了与《美洲反腐败公约》及其后续机制等其他反腐败举措的协同作用。通过一个具有多样性和互补性的专门知识网络，该中心为毒品和犯罪问题办公室提供了更多机会，使其能够以快速和更有效的方式对拉丁美洲和加勒比地区产生的需求作出反应。为支持墨西哥区域中心并与其建立联系，2023 年 9 月在哥伦比亚为南美洲设立了一个次区域中心，2024 年将在巴拿马为中美洲和加勒比地区设立第二个次区域中心。

52. 正在肯尼亚为非洲建立第二个区域反腐败中心。该中心将借鉴 2017 年为东非、2019 年为南部非洲、2022 年为西非和萨赫勒建立区域平台所获得的经验，促进与其他反腐败举措的协调并确定协同作用，包括非洲联盟和南部非洲发展共同体牵头的举措。这也符合《毒品和犯罪问题办公室 2030 年非洲战略远景》，其中将保障民众和机构不受腐败和经济犯罪的影响确定为其五项目标之一，并支持非洲联盟的《2063 年议程：我们希望的非洲》。

53. 毒品和犯罪问题办公室正计划在今后几年进一步扩大其区域足迹，包括建立更多的区域反腐败中心和平台。

在提供技术援助方面的协调与合作

54. 为了避免工作重复，毒品和犯罪问题办公室继续与其他援助提供者、发展伙伴和国际组织协调，从战略上确定技术援助的优先次序并予以落实。

55. 在加强公共采购的透明度和开放数据的使用背景下，毒品和犯罪问题办公室通过框架协议加强了与非营利组织“开放承包伙伴关系”的合作，以支持 30 个国家的此类工作。毒品和犯罪问题办公室同样扩大了与非政府组织“开放所有权”的合作，向实施实益所有权改革的国家提供专家咨询服务和长期辅导，包括如何利用此类信息实现反腐败目标。

56. 毒品和犯罪问题办公室继续与联合国系统内外的实体合作。在这方面，在联合国系统内，毒品和犯罪问题办公室与联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国全球契约、联合国维持和平行动和联合国驻地协调员系统开展了合作。毒品和犯罪问题办公室还加强了与国际货币基金组织和世界银行的合作。

57. 在印度和印度尼西亚担任主席国期间，毒品和犯罪问题办公室积极促进二十国集团反腐败问题工作组的工作，并参加了该工作组的会议。2022 年，毒品和犯罪问题办公室支持制定了关于加强审计在打击腐败中的作用、公众参与和反腐败教育的良好做法以及法律专业人员监管框架和监督措施的交付成果。2023 年，毒品和犯罪问题办公室支持起草和制定了关于资产追回、执法合作与信息共享、增强公共机构和机关的廉正和有效性以促进预防并打击腐败的交付成果。毒品和犯罪问题办公室还参加了经济合作与发展组织（经合组织）国际商业交易中的贿赂问题工作组、美洲国家组织美洲反腐败公约实施工作后续行动机制和欧洲委员会反腐败国家集团的会议，并为这些会议做出了贡献。

58. 毒品和犯罪问题办公室还与一些政府间组织和非政府组织合作并为其工作作出贡献，其中包括非洲联盟（包括委员会和非洲联盟反腐败咨询委员会），亚洲太平洋经济合作组织，东南亚国家联盟（东盟），巴塞尔治理研究所，英联邦秘书处，东部伙伴关系，西非国家经济共同体，东非反腐败机构协会，欧洲联盟刑事司法合作署，全球议员反腐败组织，七国集团，国际反贪局联合会，国际刑事警察组织（国际刑警组织），国际足球联合会，欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室，经合组织及其发展援助委员会反腐败工作队，最高审计机关拉丁美洲和加勒比组织，最高审计机关国际组织，南部非洲发展共同体和全球野生动植物贸易专家商用动植物群贸易记录组织。

B. 向国家主管部门提供技术援助，以有效预防和打击腐败

59. 本报告简要介绍了 2021 年 10 月至 2023 年 9 月期间提供的技术援助。关于毒品和犯罪问题办公室提供的技术援助的大部分信息载于秘书处下列说明和报告：“缔约国会议题为：“马拉喀什预防腐败宣言后续行动”的第 9/6 号决议的执行进展”（CAC/COSP/2023/13）；“资产追回问题不限成员名额政府间工作组的活动以及毒品和犯罪问题办公室促进资产追回的工作”（CAC/COSP/2023/14）；“增进《联合国反腐败公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议的活动以及毒品和犯罪问题办公室促进国际合作的工作”（CAC/COSP/2023/17）；秘书处题为“缔约国会议题为‘《关于加强最高审计机关和反腐败机构之间的合作以更有效地预防和打击腐败的阿布扎比宣言》的后续行动以及信息和通信技术的使用’的第 9/3 号决议的执行进展情况”的报告（CAC/COSP/2023/12）。

60. 关于在实施《公约》第三章（定罪和执法）方面向国家主管部门提供的技术援助，毒品和犯罪问题办公室继续支持关于加强腐败案件调查和起诉的国家和区域培训方案，其中包括跨国和跨境合作、分享情报和证据以及联合调查。上段引述的报告详细介绍了其中一些工作，包括第三章规定的保护举报人的工作。不过，缔约国会议并未要求秘书处报告就《公约》第三章大部分内容提供的技术援助，尽管此类援助在毒品和犯罪问题办公室提供的总体技术援助中占很大比重。缔约国会议不妨审议以适当方式要求提交这样一份报告，供缔约国会议今后届会审议。

四. 结论和供进一步审议的问题

61. 自 2021 年 12 月缔约国会议第九届会议以来，与 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行相关的封锁和旅行限制已基本取消。不过，过去几年，毒品和犯罪问题办公室力求改进技术援助的执行，以应对新的腐败风险领域，包括危机应对与恢复、简化公共采购程序和加强最高审计机关的作用。COVID-19 大流行也继续考验法律和体制框架的力量，将预防腐败和廉正措施纳入恢复过程的必要性很少这样明显。这反映在自缔约国会议第八届会议以来各国在第二周期审议中确定的各类需求上，一些国家越来越多地选择在表达需求时不将其与《公约》的任何特定条款挂钩，而是提出旨在应对在审议进程中确定的各项挑战的更加广泛、更具跨领域性的需求。这样的需求要求针对这些国家的具体挑战和已有的法律、政策和体制框架提供特别有针对性的长期援助。

62. 与此同时，毒品和犯罪问题办公室寻求以创新方式继续执行新方案和现行方案。由此实施了新举措，通过本文件前文所述的区域反腐败中心和平台，向外地部署更多专家能力，更靠近提供技术援助的地点。还通过建立和运行在线平台，便利获取全球司法廉正网络和反腐败执法机关全球业务工作网推出的技术资源和安全通信渠道，提供了更有效的援助。技术的使用还体现在以下两个方面：通过覆盖更广泛的受众、促进电子学习机会和更多地使用动态互动方法开展面对面培训和能力建设活动来提供技术援助；将技术解决方案纳入预防和侦查公共采购系统中的腐败行为、金融账户监测以及审查资产和利益申报等。

63. 在这方面，缔约国会议不妨确认对旨在实施《公约》的技术援助的需求日益增加，审议直接产生的需求的数量以及不断向秘书处和其他技术援助提供方传达的请求的数量都证明了这一点。因此，缔约国会议不妨重申在整个危机恢复期内和之后提供技术援助的重要性，在此期间，预防腐败措施有助于确保实现包容性和可持续的恢复。缔约国会议也不妨吁请缔约国支持在设计和执行技术援助活动和方案方面扩大使用技术的举措。在这方面，缔约国会议不妨吁请缔约国和其他捐助方重申承诺，在国家、区域和全球各级提供有效的技术援助，包括为此向毒品和犯罪问题办公室的区域反腐败中心和平台及其全球网络提供支助，以及提供财政手段，特别是以多年期无硬性指定用途的预算外捐款的形式供资。