



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
6 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6

国际合作

腐败与其他形式犯罪之间的联系，包括在紧急情况和危机应对与恢复期间的此种联系

秘书处的说明

摘要

本文件系根据联合国反腐败公约缔约国会议题为“关于在紧急情况和危机应对与恢复期间加强国际合作预防和打击腐败的沙姆沙伊赫宣言”的第9/1号决议编写。文件介绍了截至2023年9月13日从45个公约缔约国收到的对秘书处编制的一份调查表的答复的分析结果，其中收集了关于缔约国在腐败与其他形式犯罪之间的联系方面的经验以及关于其在国内和跨国层面为了解和处理这些相互联系而采取的措施的信息。

* CAC/COSP/2023/1。



一. 导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在其题为“关于在紧急情况和危机应对与恢复期间加强国际合作预防和打击腐败的沙姆沙伊赫宣言”的第 9/1 号决议中，鼓励缔约国进一步探讨和加深了解腐败与其他形式犯罪，特别是有组织犯罪和经济犯罪，例如洗钱之间的联系，包括在紧急情况和危机应对与恢复期间的此种联系，以更好地加强廉正、透明度和问责。缔约国会议请秘书处在现有资源范围内汇编一份关于缔约国自愿提供的信息的报告并提交给缔约国会议第十届会议。第 9/1 号决议反映了各国在其他相关政府间会议上提出的关切。

2. 此外，在 2021 年举行的大会反腐败特别会议通过的题为“我们共同承诺有效应对挑战和采取措施，预防和打击腐败，加强国际合作”的政治宣言中，会员国表示关切腐败与其他形式犯罪之间的联系，特别是与有组织犯罪和包括洗钱在内的经济犯罪的联系，还承诺继续提高他们的认识，加强他们对现有的、不断增加的和潜在的任何联系的应对措施，并阻断这些联系，同时认识到腐败往往会助长其他跨国犯罪和非法资金流动。

3. 联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议在其题为“庆祝《联合国打击跨国有组织犯罪公约》通过二十周年并推动其有效实施”的第 10/4 号决议中，吁请缔约国有效处理有组织犯罪与其他严重犯罪（包括腐败和洗钱）之间的联系，以及与《公约》涵盖的犯罪所得相关的非法资金流动。

4. 在过去十年中，特别是近年来，人们越来越愿意了解和处理腐败与其他形式犯罪之间的联系。2011 年，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）发表了一份关于腐败在贩运人口中的作用的议题文件，¹ 秘书处为 2023 年 10 月举行的贩运人口问题工作组第十三次会议编写了一份关于在预防和应对人口贩运背景下的腐败方面新出现的知识和做法的背景文件（[CTOC/COP/WG.4/2022/2](#)）。毒品和犯罪问题办公室还在编写一份关于检察官和法官如何处理此类案件的案例摘要，并且正在对贩运链上的腐败切入点进行全球研究，目的是确定反腐败措施如何有助于预防或调查贩运案件。² 枪支问题工作组专门设立了一个议程项目，讨论减少非法资金和武器流动以实现可持续发展目标具体目标 16.4 的问题（见 [CTOC/COP/WG.6/2021/4](#)），秘书处的背景文件探究了非法武器流动背景下的腐败问题（[CTOC/COP/WG.6/2021/2](#)）。

5. 2022 年，秘书处在根据缔约国会议第 9/1 号决议第 22 和 23 段编写的一份会议文件谈到了这一事项（CAC/COSP/EG.1/2022/CRP.1）。虽然该文件的重点

¹ 见 www.unodc.org/documents/human-trafficking/2011/Issue_Paper_-_The_Role_of_Corruption_in_Trafficking_in_Persons.pdf。

² 其他国际组织也作出了类似努力，例如经济合作与发展组织编写了题为“贩运人口与腐败：打破链条——要点”的报告以及 20 国集团通过了《与有组织犯罪有关的腐败问题高级别原则》。打击跨国有组织犯罪全球倡议等民间社会组织也开发了关于这一专题的资源。见 Ian Tenant, “All roads lead to Rome: towards a coordinated multilateral response to organized crime and corruption” (Geneva, Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2021)。

是在紧急情况下以及危机应对与恢复期间开展国际合作打击腐败的良好做法和挑战，但第四节还分析了 23 个国家提供的关于腐败与其他形式犯罪之间的联系的信息，包括在紧急情况下以及危机应对与恢复期间的此种联系的信息。

6. 本文件是根据缔约国会议第 9/1 号决议第 22 段所载的任务授权编写的。为便于收集信息，2023 年 7 月分发了一份附有普通照会的调查问卷，邀请缔约国提供相关信息。³ 截至 2023 年 9 月 13 日，秘书处已收到 45 个国家的答复。⁴ 所获资料代表了所有区域，除欧洲联盟外，还有 7 个非洲国家、11 个亚太国家、12 个东欧国家、8 个拉丁美洲和加勒比国家、6 个西欧和其他国家提供了答复。所获资料全文已在毒品和犯罪问题办公室网站上公布。⁵

7. 虽然各国提供的信息说明了其为了解和应对与其他形式犯罪有关的腐败所做的努力，但对调查结果的解释必须保持一定程度的谨慎。尽管调查表采用了多项选择结构，其中载有各种选项，以便于进行定量分析，并在前面留出空间，用于提供关于所选答复的详细信息，但许多国家仅仅通过叙述性文字传达了信息。为了分析的目的，任何未选选项都被视为不适用于该国，除非叙述性文字另有说明。相反，许多国家选了选项，但没有提供细节，或提供了没有具体针对特定问题的一般性资料。

8. 此外，做出答复的机构各不相同（按所获资料数量降序排列），包括反腐预防和调查机关、检察院、司法部、警察部队、外交部、内政部、国家情报机构和金融情报机构等等。4 个国家提交了来自不同主管部门的多份答复，为进行分析，对这些答复进行了累计量化。有的答复将重点放在某些方面，但缺乏其他方面的信息，这表明做出答复的缔约国对应方的专业化程度各不相同，而且它们对与其他形式犯罪和对策有关的特定类型腐败的经验或认识也各不相同。因此，分析结果受到代表每个特定国家提供信息的机构类型的影响。尽管如此，分析结果还是阐明了与腐败有关的犯罪的类型以及 45 个做出答复的缔约国为处理这些犯罪而做出的努力。

9. 本文件的结构如下：第二节探究了各国为了解腐败与其他形式犯罪之间的联系而进行的评估和分析；第三节分析了各国查明的与腐败有联系的犯罪类型；第四节探讨了各国为应对与其他形式犯罪有关的腐败行为和促进在这方面开展国际合作而采取的措施。

³ 为扩大分发范围，秘书处向指定的联络点和在起草时积极参与国别审评的政府专家发送了普通照会和通用调查表，还通过秘书处外地办事处和区域中心与秘书处合作的主管部门共享了普通照会和通用调查表。

⁴ 阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、白俄罗斯、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、巴西、布基纳法索、哥斯达黎加、塞浦路斯、丹麦、埃及、萨尔瓦多、格鲁吉亚、几内亚、海地、匈牙利、伊拉克、意大利、约旦、科威特、吉尔吉斯斯坦、马达加斯加、马拉维、墨西哥、缅甸、挪威、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、波兰、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞尔维亚、斯洛伐克、西班牙、塔吉克斯坦、泰国、乌克兰和也门及欧洲联盟。

⁵ 见 www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session10.html。

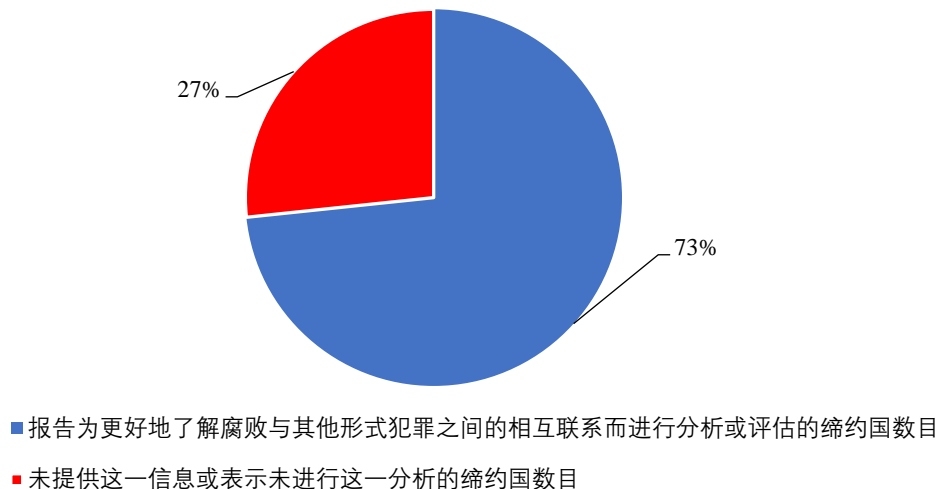
二. 为更好地了解腐败与其他形式犯罪之间的联系而做出的努力

为了解腐败与其他形式犯罪之间的联系而进行的分析

10. 如图一所示，近四分之三做出答复的缔约国指出，它们已经或正在进行分析或评估，以更好地了解腐败与其他形式犯罪之间的相互联系，包括犯罪类型以及腐败如何可被用来便利和促成有组织犯罪、经济犯罪和其他犯罪，反之亦然。尽管这一比例相对较高，但答复表明，大多数国家是针对非常具体的情况（通常是了解洗钱情况）进行这类分析的，而不是系统地对不同形式的犯罪进行分析。

图一

为更好地了解腐败与其他形式犯罪之间的相互联系而进行的分析或评估



11. 近一半进行了相关研究的国家提到了洗钱和资助恐怖主义的国家风险评估，这些评估揭示了腐败如何成为实施洗钱的上游犯罪的便利因素，或腐败本身如何成为上游犯罪。巴拿马解释称，其国家风险评估揭示了腐败与跨国有组织犯罪之间的相互联系，因为其作为过境国的位置使这类犯罪能够通过腐败发展起来。阿尔巴尼亚报告称，其国家风险评估显示，腐败是与生产和贩运毒品、逃税和海关犯罪一样的主要上游犯罪之一。

12. 摩尔多瓦共和国报告称，通过分析定罪和纪律处罚数据探究了腐败风险与其他相关犯罪相关风险之间的联系的趋势。同样，罗马尼亚报告称，其反腐败机构正在根据法院的最终裁决，对与有组织犯罪有关的腐败犯罪的类型进行研究。挪威称已经发布了关于经济和环境犯罪的两年期威胁评估，其中涉及腐败的风险、腐败与其他形式犯罪的相互联系，以及腐败犯罪与冲突、公共卫生危机和气候变化等地缘政治挑战之间的影响和相互关系。

13. 一些国家做出了努力，通过涉及反腐败专家或主管机关、调查人员或检察官的协调，更好地处理与腐败有关联的犯罪。波兰报告称，在检察官办公室设立了一个专门负责组织犯罪和腐败问题的部门，定期对各种形式的腐败进行分析和分类，以此作为在涉及腐败的调查中进行协调的一部分。在塞浦路斯，设立了一个由检察官、反洗钱官员和警官组成的反腐败工作队，目的是监督涉腐案件的调查和起诉。工作队系统地分析了所有报告的案件，以评估是否存在腐败因素，如果存在，是否与其他形式的犯罪有联系。

14. 在方法方面，各国采用了不同的数据分析方法。葡萄牙采用的方法是根据执法机构登记和分析的犯罪数据编写统计报告，以查明腐败与其他犯罪活动之间的趋势和相互关系；通过案例研究深入了解腐败如何助长其他犯罪，反之亦然；通过财务调查追踪资金流动和资产，以查明腐败行为与非法活动之间的联系。在方法方面，葡萄牙强调利用调查研究来发现规律；开展国际合作，以便分享经验和最佳做法；进行立法和政策分析，以查明促成涉腐犯罪的漏洞。

方框 1

意大利报告了包括学术界、执法机构和警察部队等部门以及金融情报部门等监管机构在内的各行为方使用不同方法的情况。国民议会反黑手党委员会的一份定期报告采用了他们的分析结果，并在网上公布。分析方法包括执法机构采取的更加“以案件为导向”的方法、基于风险指标和其他具体参数的方法等等。

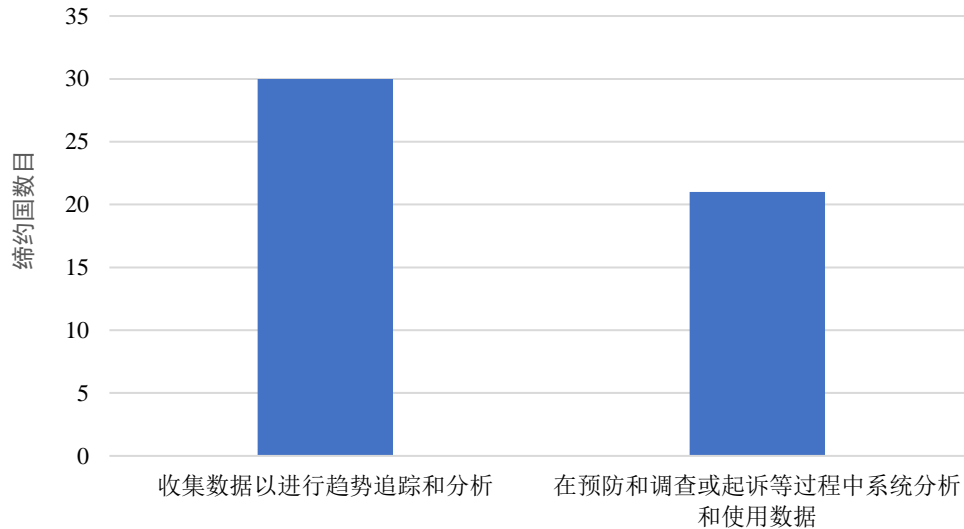
15. 所获答复反映了在理解腐败与其他形式犯罪之间的联系方面所面临的挑战。大多数国家报告了为评估腐败或腐败与欺诈、洗钱和其他经济犯罪的联系而采取的措施，但较少报告专门为揭示腐败与其他犯罪，特别是与非经济犯罪之间的联系而进行的评估。即使在进行了这种分析的国家中，提供的关于所采用的方法和程序的资料也很有限。

为收集数据以分析与腐败和其他形式犯罪之间的联系有关的趋势而做出的努力

16. 如图二所示，约 67%的做出答复的缔约国报告收集了数据或统计资料，以追踪和（或）分析与腐败与其法域所发生的犯罪类型之间的联系有关的趋势（详见下文第二节）。在这些国家中，约有 70%的国家报告称，在预防犯罪和调查或起诉等过程中对这类数据进行了系统分析和使用。与图一所述分析的情况一样，这些百分比相对较高可以解释为各国报告的是一般统计数据的收集情况，而不是与腐败和其他形式犯罪之间的联系有关的具体统计数据。

图二

收集数据或统计资料以追踪和（或）分析腐败与不同类型犯罪之间的联系的相关趋势



17. 意大利报告称，警察部队和执法机构系统地利用这类数据预防和调查腐败和（或）有组织犯罪，并为立法程序、行政程序和其他预防腐败或严重犯罪活动的对策提供信息。

18. 一些国家报告了负责相关数据分析的各种机构和部门的情况，展示了进行此类分析的各种方法。格鲁吉亚反腐败机构内的一个单位利用关于待决案件、所获陈述和面临刑事指控的人的数据开展了分析工作。塔吉克斯坦内政部内的一个单位负责收集和处理关于在法域内所犯罪行的所有信息。波兰检察官办公室内的有组织犯罪和腐败问题司编写了关于该国调查和起诉腐败情况的年度报告，概述了风险和当前犯罪类型。泰国设立了“预防腐败中心”，利用来自各个部门的数据，通过腐败风险分析系统评估可能引发腐败的情况。

19. 萨尔瓦多表示没有收集这类数据，而其他一些国家则报告称，收集了关于逃税和贩运罪等特定刑事犯罪的数据，但目的不是分析腐败与其他这些类型犯罪之间的联系。

20. 为数不多的国家报告了为加强对相互联系数据的计量或加深对不同情形的了解而使用的方法（如在和平时或紧急情况或冲突局势下）以及执法、边境管理、移民、情报和安全、采购等相关部门，以及任何考虑到腐败与其他形式犯罪之间的相互联系的腐败或有组织犯罪威胁评估。在此类国家中，西班牙指出，它收集了数据并开发了指导其战略目标的“情报产品”。最近制定了某个执法机关的战略计划，以便在监测既定指标的基础上纳入打击有组织犯罪及其对腐败相关犯罪的影响的内容。

方框 2

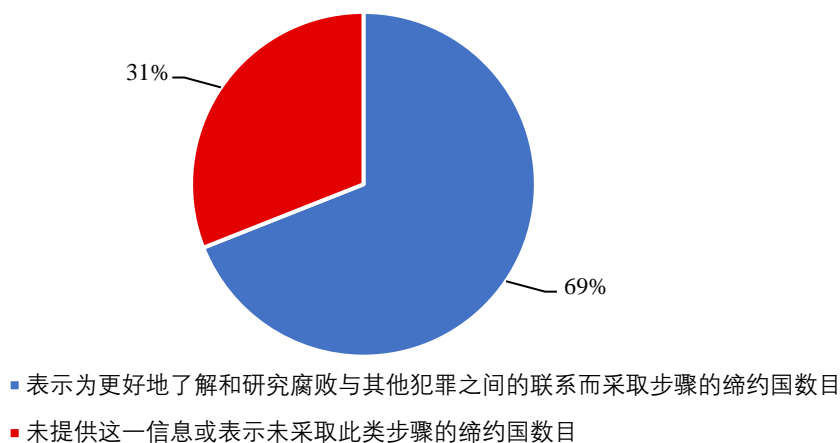
葡萄牙报告称，在地方、区域和国家各级收集了信息，然后在各级以统计报告的形式进行分析，在此基础上制定了旨在减少腐败风险、发生和影响的工作工具。包括执法、边境管理、移民、情报和安全、采购等部门以及负责打击贩毒、逃税和洗钱的部门在内的各个主管部门每年都进一步收集关于腐败和相关犯罪的统计数据，从而能够查明现有和新出现的犯罪现象，并制定风险识别和缓解计划。

为更好地了解和研究腐败与其他形式犯罪之间的联系而采取的其他步骤

21. 如图三所示，约 69%的做出答复的缔约国报告称，已在国家、区域或地方各级采取其他步骤，如犯罪学研究、培训和提高认识等活动，以更好地了解和研究腐败与其他犯罪之间的联系。

图三

在地方、国家或区域各级为更好地了解和研究腐败与其他犯罪之间的联系而采取的步骤



22. 一些国家⁶报告了学术机构和区域组织开展的关于调查和调查腐败、⁷洗钱、⁸警察公共采购⁹等培训活动，以及讨论与打击腐败和其他类型犯罪有关的

⁶ 阿尔及利亚、巴拉圭、斯洛伐克、塔吉克斯坦。

⁷ 斯洛伐克。

⁸ 巴拉圭。

⁹ 阿尔及利亚。

专题的圆桌会议和会议。¹⁰ 在大多数情况下，各国所述的培训和其他措施专门针对腐败问题，而不是针对腐败与其他类型犯罪之间的联系。

23. 阿尔及利亚表示，其国家警察建立了一个研究所，负责研究不同形式犯罪之间的联系，而西班牙报告称，为履行涉及腐败相关行为的犯罪的相关调查职能的官员开展了培训活动，以提高官员们分析和调查此类犯罪的技术能力。意大利列举了该国提供的关于腐败和有组织犯罪的若干学术课程，布基纳法索则提到了针对专门从事反腐败工作的人员以及安全和国防部门高级官员的治理和发展硕士学位。

24. 博茨瓦纳提到设立了英联邦非洲反腐败中心，为英联邦非洲各国反腐机构官员提供能力建设。博茨瓦纳认识到网络空间已成为犯罪和腐败的促成因素，因此还开展了关于网络犯罪的试点培训。

25. 各国还表示需要开展国内合作，以便更好地了解腐败与其他形式犯罪之间的联系。巴拿马称，通过总检察长办公室、安全部和国家透明度和信息获取管理局之间签署的谅解备忘录设立了一个机构间工作组，以便为开展联合反腐工作建立行动框架。摩尔多瓦共和国指出，在国家一级以及在不同国家的类似实体之间交流经验和最佳做法十分重要。

需要进一步研究的问题

26. 各国对知识或理解方面存在的不足之处的答复各不相同，如果这些不足之处得到解决，将有助于打击腐败，因为腐败涉及其他形式的犯罪以及需要进一步研究的其他领域。

27. 虽然有几个国家报告了仅与腐败有关的问题，而未涉及腐败与其他犯罪的联系，但萨尔瓦多表示，在腐败行为与其他形式犯罪同时发生的情况下，需要具备专门知识。巴拿马强调需要进行学术研究，深入审查腐败与其他形式有组织犯罪之间的关系，以支持主管部门更准确地处理这些问题。格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦和泰国指出，有必要更多地了解腐败如何助长其他犯罪，并交流预防这些形式的腐败的最佳做法。

28. 葡萄牙查明了以下十项研究空白，这些空白如果得到解决，将有助于制定更有效的打击此类犯罪的战略：(a) 腐败和其他形式犯罪之间的因果关系和动态；(b) 这类犯罪对社会弱势群体的影响；(c) 跨境腐败网络如何与跨国犯罪相联系；(d) 技术进步以及腐败如何与网络犯罪、数据泄露和数字金融犯罪相互作用；(e) 金融系统和非法资金流动在腐败和其他犯罪中的作用；(f) 涉腐犯罪对治理和法治的影响；(g) 助长腐败和其他形式犯罪的社会文化因素；(h) 企业部门腐败之间的联系；(i) 举报人保护机制在揭露腐败相关犯罪方面的潜力；(j) 有关机构之间分享及分析资料对加强识别及预防贪污相关罪行的作用。在这方面，葡萄牙

¹⁰ 塔吉克斯坦。

强调研究人员、决策者、执法机构和民间社会必须合作开展研究并分享研究结果，以制定有效应对此类复杂挑战的循证战略。

29. 一些国家提到需要加深对加密货币、网络犯罪和其他利用新技术实施的犯罪的了解。¹¹ 西班牙特别指出，与在线工具有关的新型欺诈越来越多地涉及使用加密资产，这增加了追踪非法资本流动的能力和调查人员的工作的复杂性。马达加斯加也称，法律真空和缺乏对虚拟资产的了解妨碍了对与涉及此类资产的其他形式犯罪有关的腐败案件做出反应的努力。鉴于通过发展新的信息和通信技术，如使用加密通信应用程序和犯罪分子将某些非法资金转移到虚拟网络空间，腐败与其他形式犯罪相联系的性质不断变化，斯洛伐克强调需要继续培训和加强人员能力的专业分析，以更好地调查与腐败有关的犯罪活动。

30. 同样，关于腐败相关犯罪变得无法察觉的问题，西班牙提到了公司在被视为避税地的国家保留税单的做法，由于这种做法不透明，严重阻碍了对相关犯罪的调查。

31. 马达加斯加、巴基斯坦和泰国提到需要进一步加深对腐败与影响环境的犯罪（包括涉及濒危物种的犯罪）之间的相互联系的认识。此外，马达加斯加指出，与自然资源贩运有关的腐败以及从洗钱侦查到资产追回等方面协调调查和打击自然资源贩运行为，是需要进一步研究的领域。

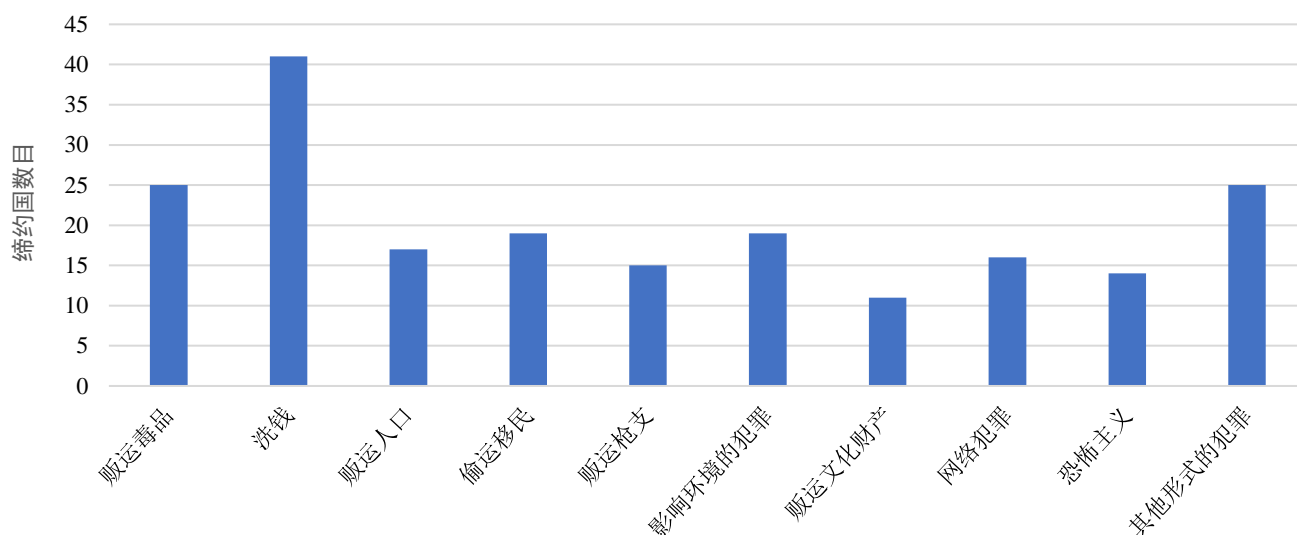
32. 意大利指出，应当通过对跨国有组织犯罪团伙的行为进行个案分析，确定所有可能的风险指标，从而重点了解有组织犯罪通过腐败渗透到合法经济中的情况。意大利注意到这些团伙控制经济和社会的潜力，被当地居民视为法律机构的替代者，通过向国家或地方当局提供替代办法来提供就业和服务。同样，匈牙利也提到了有必要研究腐败在社会一级的次要后果，以更好地打击腐败和相关犯罪。

三. 与腐败有关的犯罪类型

33. 各国被要求指出哪些类型的犯罪最常与腐败有关，并详细说明各类犯罪之间的相互联系。如图四所示，洗钱是迄今为止报告最多的与腐败有关联的犯罪类型，91%的做出答复的缔约国表示存在这种联系。

¹¹ 博茨瓦纳、伊拉克、吉尔吉斯斯坦、马达加斯加、巴基斯坦、葡萄牙、斯洛伐克、西班牙。

图四
缔约国查明的与腐败有关联的犯罪类型



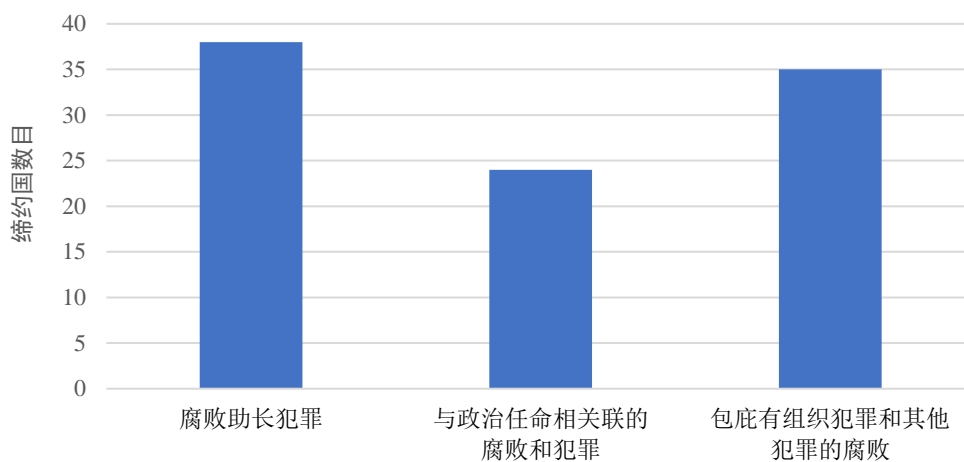
34. 近 56%的做出答复的缔约国报告称，贩毒和无所不包的“其他形式的经济犯罪、有组织犯罪或其他与腐败有联系的犯罪”都与腐败有联系。在“其他形式的犯罪”类别下，各国特别提到欺诈和伪造，包括税务欺诈、蒙骗海关和与垄断做法和不公平竞争有关的犯罪。各国指出的其他形式的犯罪包括贩运黄金和宝石、非法野生动植物贸易、与外汇管制和资本跨界转移有关的犯罪、侵犯知识产权的犯罪，如伪造商标和走私、非法投机、贩运车辆、非法移民、外国干涉、体育腐败和盗窃牲畜。

35. 42%的做出答复的缔约国报告了影响环境和从事偷运移民的犯罪，其次是贩运人口(38%)、网络犯罪(36%)、贩运枪支(33%)、恐怖主义(31%)和贩运文化财产(24%)。

36. 关于腐败与其他类型犯罪之间的相互联系类型，各国报告称，腐败可能助长其他形式犯罪的有罪不罚现象，因为腐败提供了便利和实施这些犯罪的手段，并包庇这些犯罪，而且往往由于有权势的精英的参与而加剧这些犯罪。因此，如下文所述，这些对策可分为三大类：(a) 腐败是犯罪的促成因素；(b) 与政治任命有关的腐败和犯罪；(c) 旨在包庇有组织犯罪和其他犯罪的腐败。

37. 值得注意的是，如图五所示，84%以上提交报告的缔约国提到腐败助长犯罪的案件；78%的国家报告了旨在包庇有组织犯罪和其他犯罪的腐败案件；超过 53%的国家报告了与政治任命有关的腐败和犯罪案件。

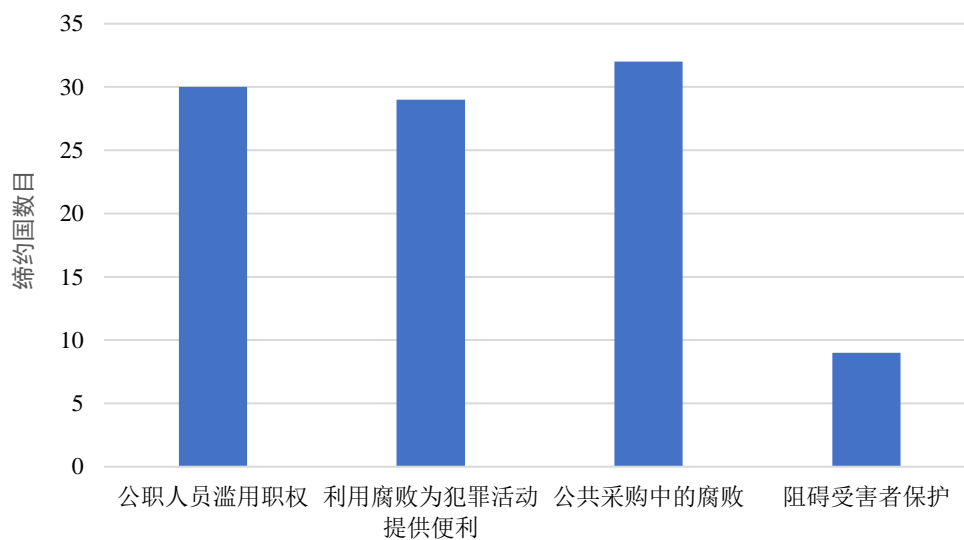
图五
腐败与其他形式犯罪之间最常见的相互联系类型



腐败助长犯罪

38. 如图六所示，腐败助长犯罪的最常见案件类型涉及公共采购中的腐败。71%以上的做出答复的缔约国报告了在公共采购中通过腐败行为为公职人员及其同伙谋取利益的案件，或在涉及其他犯罪的案件中，官员让其同伙获得优惠合同和投标的案件。

图六
腐败助长犯罪的案件



39. 报告最多的第二类腐败助长犯罪的案件涉及公职人员滥用职权，为犯罪活动提供便利，保护某些犯罪个人和实体，或从他们那里获得支持，包括提供资

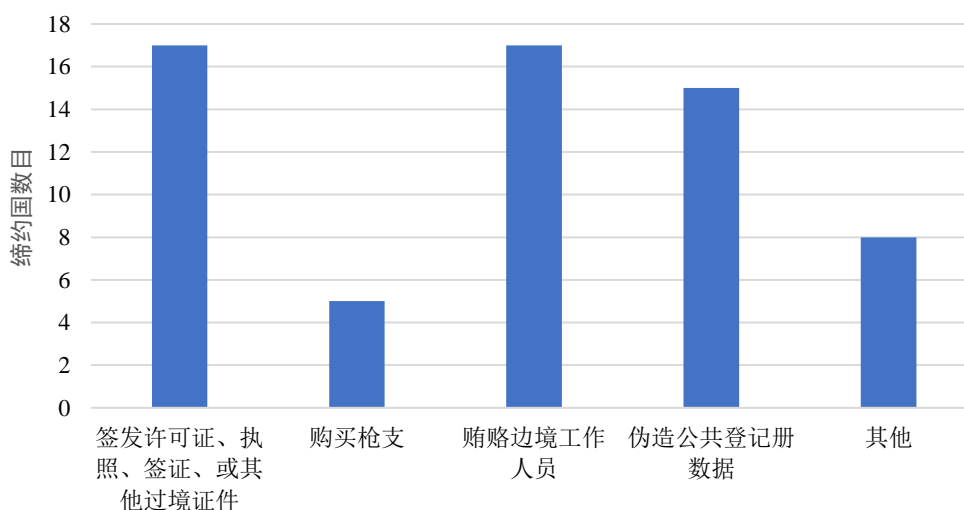
金或保护，或获取和控制公共资源。约 67%提交报告的缔约国提到其法域内发生的此类案件。布基纳法索分享了关于碳氢化合物走私案件的信息。据报，在该案件中，走私者通过贿赂某些海关工作人员，在特定时间不受阻碍地通过检查站，走私燃料所得随后通过购买动产和不动产洗白，并向武装恐怖团伙运送走私燃料。格鲁吉亚分享了关于一名高级警官收受贿赂为通过国际机场贩毒提供便利的案情的信息。埃及、罗马尼亚和沙特阿拉伯也报告了边境警察和其他公职人员接受贿赂，为烟草走私、移民走私、人口贩运和文化财产走私提供便利的案件。

40. 64%以上提交报告的缔约国报告了腐败行为为其他类型犯罪，如贩运人口、非法贸易或跨境走私毒品提供便利的案件。如图七所示，在这些案件中，约 59%涉及发放过境许可证、执照、签证或证件，以及贿赂边防人员，52%以上涉及伪造公共登记册数据，17%以上涉及购买枪支。匈牙利介绍了一个案件的情况，在该案件中，兽医部门发放国际运输许可证以换取贿赂，而没有对食品生产和向国外运输活体动物的授权进行必要的控制。沙特阿拉伯报告称，一名前公证人因贿赂、滥用权力、浪费公共资金、伪造和非法发放地契洗钱而被定罪。沙特阿拉伯还报告了另一起案件，涉及一名领事与其驻外国大使馆的副手勾结，通过发放工作签证收受贿赂。

41. 五分之一的国家报告了因涉及公职人员或私营部门人员的腐败行为导致对犯罪和腐败行为受害者的保护受到阻碍的案例。

图七

涉及利用腐败为其他类型犯罪提供便利的案件



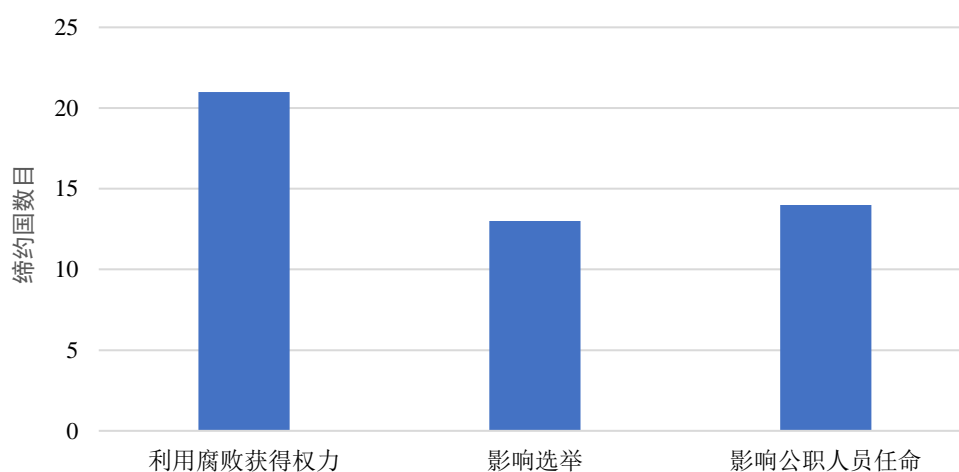
与政治任命相关联的腐败和犯罪

42. 如图八所示，关于与政治任命有关的腐败和犯罪案件，几乎一半(47%)提交报告的缔约国提到犯罪个人和实体企图利用腐败获得政治领导职位或获得权力

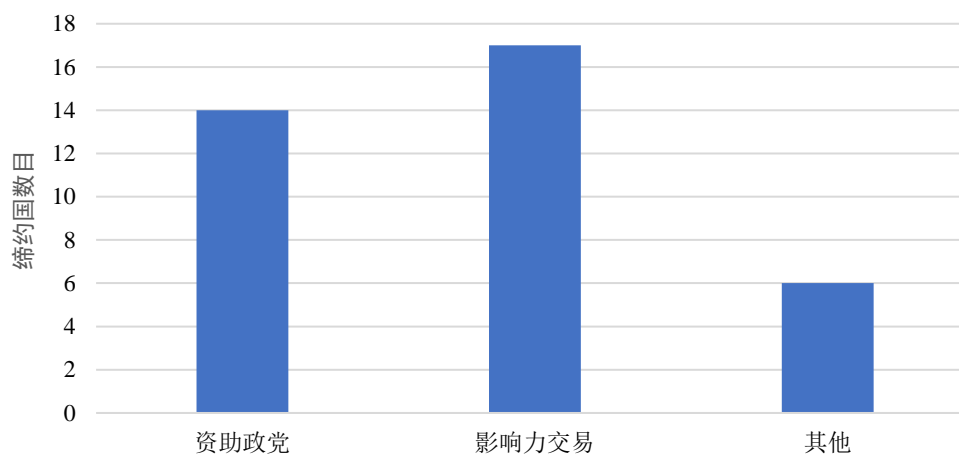
和影响力的案件。如图八所示，在绝大多数情况下，这是通过影响力交易(80%以上)、资助政党(67%)或通过裙带关系或选举腐败等其他手段(29%)实现的。摩尔多瓦共和国报告了一起刑事案件，在该案中，一名前议员为选举目的接受并使用了一个有组织犯罪集团的资金。

43. 近三分之一(31%)的国家报告了试图通过腐败或其他犯罪影响公职人员任命以建立依赖关系的案件。约 29%的国家报告了利用犯罪和腐败企图影响或破坏选举的案件。

图八
与政治任命有关的腐败和犯罪案件



图九
用来获得政治领导职位或影响力的机制



包庇有组织犯罪和其他犯罪的腐败

44. 如图十所示，在报告涉及利用腐败包庇有组织犯罪和其他犯罪的案件的家中，67%的国家提到犯罪分子及其同伙利用犯罪所得和腐败所得中饱私囊、隐瞒犯罪来源和洗钱的案件，包括利用隐瞒所有权为腐败和其他形式犯罪提供便利的案件。

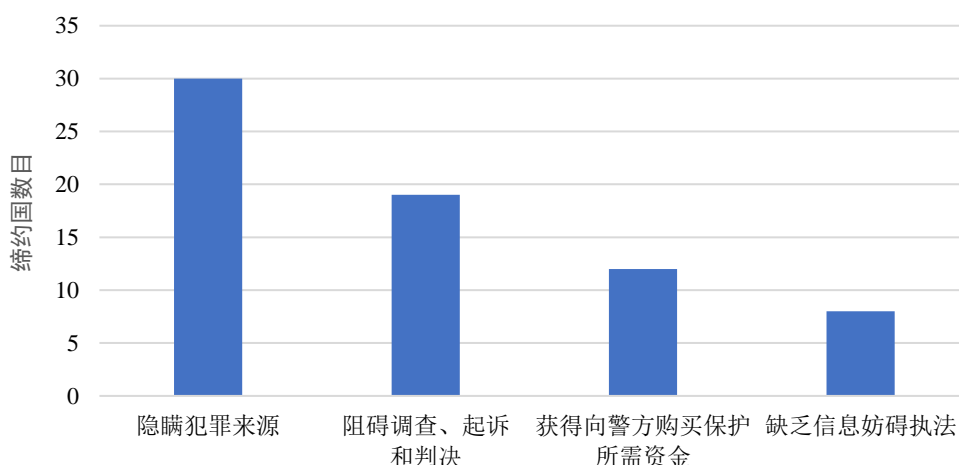
45. 超过 42%提交报告的缔约国提到了利用腐败来阻碍或阻止对有组织犯罪和其他犯罪进行调查、起诉和判决的案件，例如通过贿赂或向执法和司法官员提供政治和其他好处以换取他们睁一只眼闭一只眼。

46. 有 27%提交报告的缔约国报告了个人和实体利用腐败和其他犯罪来获得向警方购买保护所需资金的案件，或执法机关利用腐败掩护有组织犯罪的案件。挪威分享了一个案例，在该案例中，一名高级警官因收受毒品走私组织头目的贿赂而被定罪，作为交换，他帮助该组织头目逃避逮捕，包括分享边境管制何时关闭的信息。

47. 最后，不到五分之一(18%)提交报告的缔约国提到由于缺乏信息和数据或缺乏对腐败相关犯罪的报告而妨碍执法的案例。

图十

利用腐败包庇有组织犯罪和其他犯罪的案件



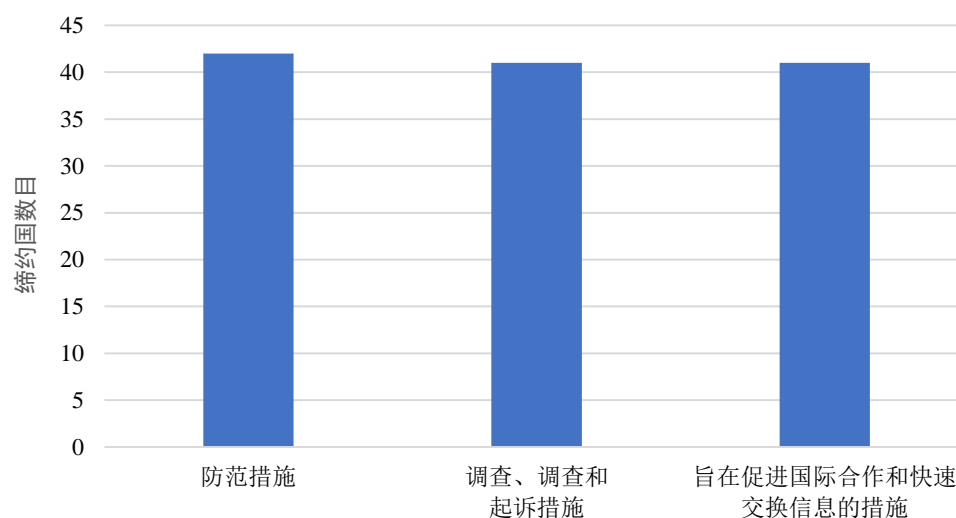
四. 旨在应对与其他形式犯罪有关的腐败行为和促进就与其他形式犯罪有关的腐败案件开展国际合作的措施

48. 最后一节介绍了各国提供的关于为应对与其他形式犯罪有关的腐败问题而采取的措施的信息，包括通过国际合作采取的措施。从下图十一可以看出，几乎同样数目的做出答复的缔约国采取了以下措施：(a) 旨在预防与其他形式犯罪有关的腐败的措施(93%); (b) 旨在调查、调查和起诉与其他形式犯罪有关的腐

败行为的措施(91%); (c) 旨在促进在与其他形式犯罪有关的腐败案件方面开展国际合作的措施(91%)。

图十一

采取措施，包括通过国际合作应对与其他形式犯罪有关的腐败问题



旨在预防与其他形式犯罪有关的腐败的措施

49. 关于在地方、国家或区域各级采取的旨在预防与其他形式犯罪有关的腐败的措施，如图十二所示，约 78%的做出答复的缔约国报告称，针对最有可能卷入犯罪和腐败的公职人员出台了具体规则、行为守则或透明度和廉正准则。

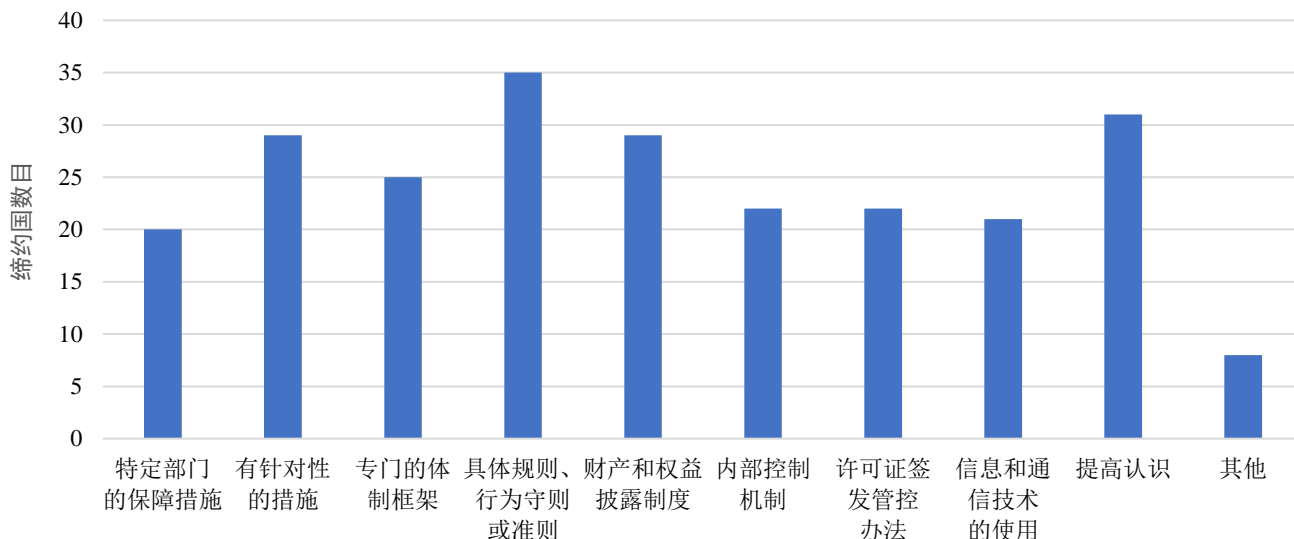
50. 报告最多的第二类措施涉及提高易受腐败和其他形式犯罪侵害的公职人员的认识，约 69%的做出答复的缔约国已做出这类努力。

51. 64%以上的缔约国报告在部门或国家一级制定了有针对性的战略、政策和行动计划，专门处理腐败与其他犯罪之间的联系。同样，64%以上的国家报告称，它们采用了披露资产和私人利益的制度。

52. 56%的做出答复的缔约国报告建立了专门的体制框架。将近一半提交报告的缔约国提到了对签证、工作许可、枪支许可证发放的管控办法以及其他控制机制，如避免单独会面的内部批准制度。

53. 约 47%的国家表示使用了基于信息和通信技术的工具来预防或侦查与其他犯罪相关联的腐败行为，44%的国家报告在特定部门（例如执法、边境管理、移民、情报和安全、采购和地方政府）采取了保障措施。

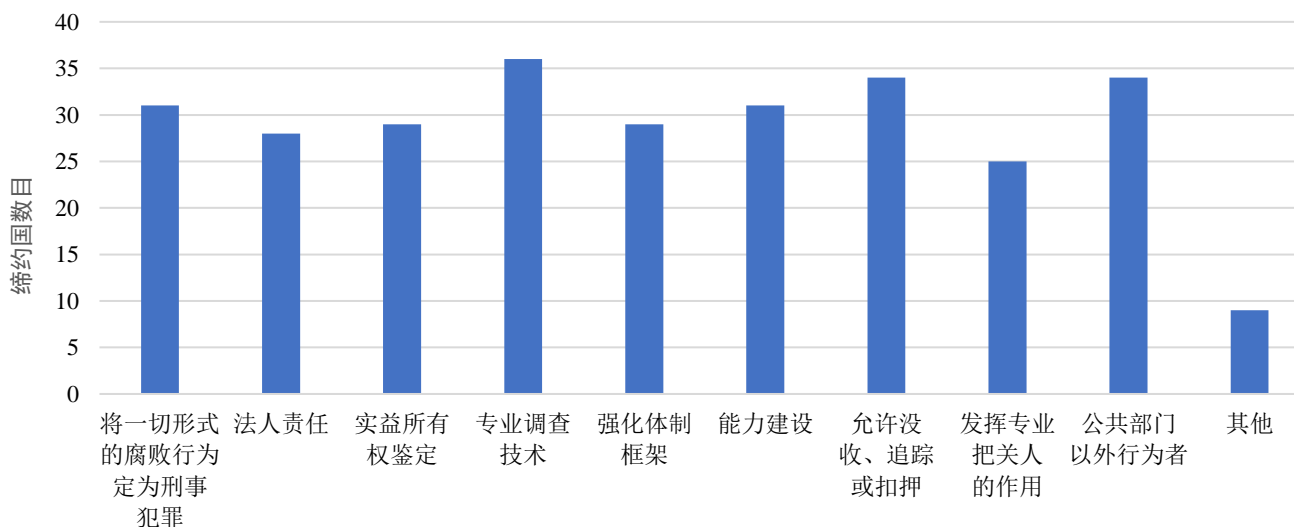
图十二
旨在预防与其他形式犯罪有关的腐败的措施



旨在调查、调查和起诉与其他形式犯罪有关的腐败行为的措施

54. 如图十三所示，80%提交报告的缔约国利用特殊调查手段侦查、调查和起诉与其他形式犯罪有关的腐败或与腐败有关的其他犯罪。一些国家报告称，为此目的专设了机构。

图十三
旨在预防与其他形式犯罪有关的腐败的措施



方框 3

丹麦于 2022 年 1 月成立了特别犯罪处，汇集了专门的警察和检察人员，以打击复杂、有组织犯罪，并查明包括腐败在内的不同形式的此类犯罪之间的相互联系。特别犯罪处由各种专门单位组成，每个单位专门负责打击不同领域的犯罪，包括国家网络犯罪中心、资产追回办公室、有组织犯罪中心和情报和分析中心。尽管特别犯罪处并非专门从事反腐败调查，但此类调查得益于特别犯罪处采用的特殊调查手段。

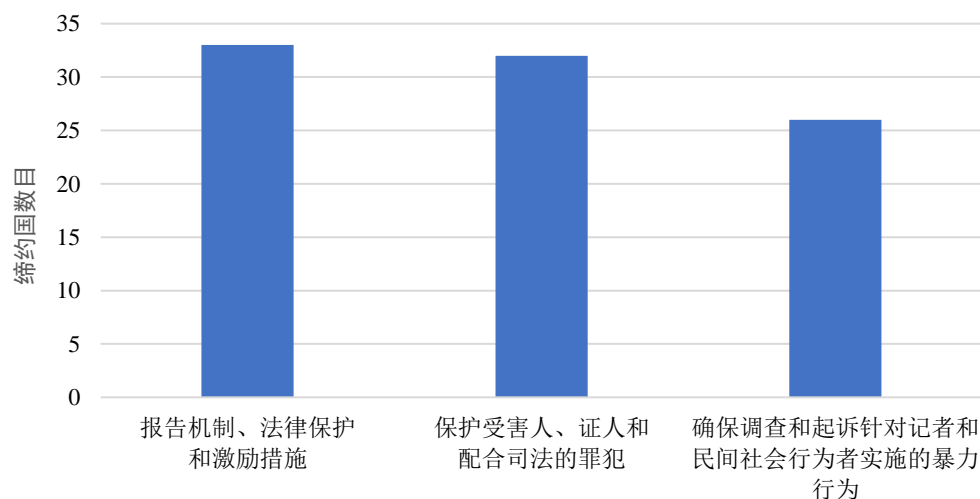
55. 75%以上的国家报告采取了查明、追踪或扣押、没收并酌情返还腐败相关犯罪所得的措施。

56. 同样，75%以上的国家表示，已采取措施鼓励举报不法行为并保护举报人、证人和受害人或使其参与刑事诉讼，分为三个主要类型：(a) 旨在鼓励人们举报腐败和其他犯罪的举报机制、法律保护和激励措施；(b) 保护受害人、证人和配合司法的罪犯的措施；(c) 采取措施，确保调查和起诉针对记者和民间社会行为者实施的暴力行为，因为他们的职业活动涉及与其他犯罪有关的腐败。

57. 如图十四所示，这三类措施的适用频率各不相同。虽然大约同等数量的国家（71%以上）采取了前两类措施，但只有 58% 的国家采取了旨在确保调查和起诉针对记者和民间社会行为者的相关暴力行为的措施。这一差异可能是《联合国反腐败公约》和《联合国打击跨国组织犯罪公约》规定的义务造成的，这两项公约载有要求采取前两套措施的规定，但没有明确要求采取第三套措施。

图十四

旨在促进公共部门以外行为者参与和对其予以保护的措施



58. 68%以上的做出答复的缔约国报告已通过立法，将与其他类型犯罪有关的一切形式腐败定为刑事犯罪，并开展能力建设，包括为相关主管机关开展有针对性的培训和同行学习。

59. 64%提交报告的缔约国指出，建立了强化体制框架，包括专门机构（如负责查明腐败与其他犯罪之间的联系机构）、工作队或负责腐败和其他犯罪的机关之间的协调机制。

60. 同样，64%提交报告的缔约国表示已采取措施查明这类法人的受益所有人，报告通过立法规定法人对其在与其他形式犯罪有关的腐败中所起作用的责任的国家比例略低(62%)。这两个数字反映了《公约》国别审评的结果，在审评中发现许多国家在执行《公约》关于实益所有权鉴定和法人责任的条款方面存在差距。

61. 55%以上做出答复的缔约国已建立机制，应对专业把关人（即，金融、法律、会计或其他相关专业人员）在转移腐败所得和其他犯罪所得方面发挥的作用。报告这类措施的国家数目相对较少，这至少部分反映了两项联合国公约没有明确要求建立这类机制。

旨在调查、调查和起诉与其他形式犯罪有关的腐败行为的措施

62. 关于旨在促进就腐败与其他形式犯罪有相互联系的案件开展国际合作和快速交流信息的措施，如图十五所示，82%以上的做出答复的缔约国报告称，已经加入处理与其他形式犯罪有联系的腐败问题的双边、区域或多边条约和协定。紧随其后的是与其他国家或多边、国际或区域机构开展合作，以及使用电子通信渠道或网络，80%的做出答复的缔约国使用了每一种渠道或网络。超过73%的国家报告了在调查和起诉与其他形式犯罪有关的腐败犯罪方面采取联合或平行调查方法或以双边方式分享相关能力和专门知识的情况。

63. 稍显逊色的是，相当于60%的做出答复的缔约国已采取旨在提高引渡机制效率的措施，近58%的国家报告已采取措施通过数字手段实施司法互助。

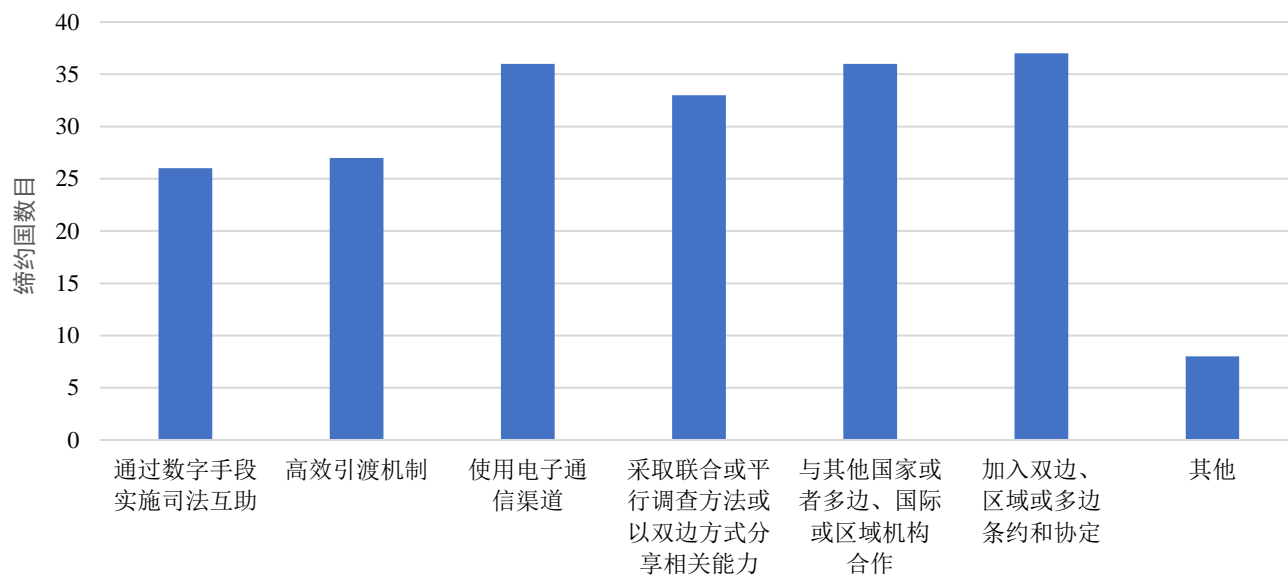
64. 一些做出答复的缔约国强调了非正式合作的重要性，包括通过自发传递信息和机构间互动等非正式渠道。¹²在这方面，几个国家明确提及反腐败执法机关全球业务工作网络（全球网）的作用。¹³

¹² 巴西、巴拿马、西班牙、泰国。

¹³ 比利时、巴西、埃及、西班牙。

图十五

针对腐败与其他形式犯罪之间存在相互联系案件，旨在促进国际合作和迅速交流信息的措施



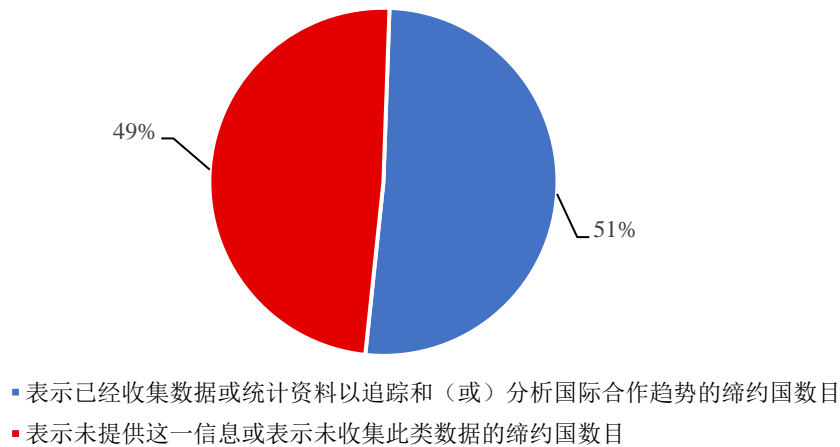
方框 4

在巴西，总检察长办公室报告称，利用全球网加快了伙伴国家信息的获取。在目前正在审理的两个案件中，有一个案件使用了全球网渠道与西班牙主管部门联系，要求提供关于其法域内财产所有权现状的最新公共信息。有关主管部门迅速做出反应，在 7 天内将最新的公共信息转发给巴西。

为收集数据以分析就腐败和其他形式犯罪案件开展国际合作的趋势而做出的努力

65. 如图十六所示，约有一半做出答复的缔约国报告称，它们收集了数据或统计资料，以追踪和（或）分析就显示腐败与其他形式犯罪之间的相互联系案件开展国际合作的趋势。

图十六
收集数据或统计资料以追踪和（或）分析国际合作趋势



66. 泰国报告通过正式和非正式国际合作渠道收集了腐败案件数据。塔吉克斯坦表示，每个政府部门都有一个负责国际合作的单位，负责系统地分析腐败对犯罪形势影响的趋势。

67. 巴拿马总检察长办公室下属的国际事务高级检察官办公室汇编了关于主动和被动司法协助请求的统计数据，从而得以确定与其他犯罪的联系。

68. 阿尔巴尼亚分享了一个成功的国际合作案例，这导致一名前部长因在种植和贩运麻醉品方面滥用职权而被定罪。通过检察机关与外国司法机关直接联系促成了调查行动，例如在国外审讯被告。

69. 各国强调的良好做法包括利用非正式合作，在利用既定正式渠道提出请求之前加快获取信息；对双重犯罪要求的解释侧重于犯罪的构成要素，而不仅仅是关于犯罪的措辞；使用电子文件管理系统处理司法协助请求；建立以协定或谅解备忘录为基础的双边或多边伙伴关系；统一法律框架；建立联合调查小组，让调查员/检察官之间相互了解。西班牙提及区域和国际组织开发的若干知识产品，包括全球网出版的跨国腐败案件做法和非正式合作简编，以促进反腐败机关之间在情报、司法协助和双边合作协定领域的直接合作和信息共享。巴基斯坦列举了毒品和犯罪问题办公室 GoAML 反洗钱软件的使用情况。

70. 各国在这方面列举的挑战主要是在从其他法域收到所要求的信息或证据方面存在困难和延误。

五. 结论

71. 了解腐败与其他形式犯罪之间的联系，对于在国家和跨国一级针对复杂的相互关联的犯罪制定有针对性的有效对策至关重要。需要进一步系统地收集和

分析这些相互联系的数据，以支持成功地侦查、调查和起诉与其他严重犯罪有关的腐败行为。

72. 特别是，为了建立预防和制止做法实例资料库，各国似宜考虑根据国家和区域背景加深对“有组织犯罪”的理解。由于没有放之四海而皆准的办法，而且应对措施需要针对具体犯罪量身定做，因此必须了解哪些形式的有组织犯罪影响到每个国家和邻近法域，以及它们在多大程度上渗透到公共部门。例如，在冲突国家贩运文化财产需要采取与通过一国海港转运毒品不同的办法。犯罪行为者可能试图完全绕过公共部门，甚至可能通过资助政党或自己担任公职来获得政治影响力。因此，各国似宜评估本国和本区域普遍存在哪些形式的犯罪，哪些行为者和有组织团体参与了哪种形式的有组织犯罪，哪些部门特别容易受到有组织犯罪的影响，以及具体风险在哪里。

73. 虽然各国开展了各种应对和缓解努力，但这些方法往往范围有限，而且所依赖的评估并非专门为查明腐败及其与其他犯罪的联系而设计。如导言所述，针对为了解和处理腐败和其他形式犯罪案件做出了哪些努力或采取了哪些措施的问题，许多国家做出了肯定的答复，但所列举的措施在许多情况下只是间接针对这种相互联系。此外，在许多情况下，这些实例完全针对腐败和洗钱犯罪，并且仅在它们作为其他形式犯罪的上游犯罪时才与这些犯罪相关。

74. 因此，本文件的调查结果反映了导言中提到的其他文件中提出的意见。对于腐败在实施其他形式犯罪中的作用难以确定，因为以法院判决、文件、研究和分析等形式提供的关于此类相互联系的具体数据仍然很少，尽管人们认识到，如果没有腐败作为犯罪的促成因素，许多形式的犯罪就不可能实施，随后也不可能向当局隐瞒和逃避起诉。

75. 因此，各国可以研究关于有组织犯罪的现有判例法，按所犯的具体犯罪形式分类，并评估是否涉及或可能涉及腐败，以及腐败如何为特定犯罪提供便利。各国还似宜授权执法部门将对具体形式的有组织犯罪的调查扩大到潜在的基础性腐败。在这方面，各国应当向其执法机关提供持续的能力建设，以便能够发现和有效调查有组织犯罪行为以及潜在的腐败现象。能力建设应包括使用法医技术和财务调查。各国还可考虑设立特别工作组，将有组织犯罪和腐败领域的调查人员聚集在一起，以确保调查涵盖这两个角度，并且确保知识可以相互交流。

76. 缔约国还不妨考虑加强机构间合作，或建立网络或机构，专门负责分享关于根据缔约国国情收集数据和研究腐败与其他犯罪联系的方法的信息。特别是，缔约国可考虑制定具体的威胁评估方法，以查明与其他形式犯罪有关的腐败现象。这些威胁评估可以针对影响一国的具体形式的有组织犯罪，例如贩毒或贩运枪支，并分析整个供应链以及具体犯罪活动与公共部门之间的所有联系点。

77. 部门和机构腐败风险评估可包括侧重于易受有组织犯罪侵害的脆弱性，并评估有组织犯罪集团可利用哪些漏洞贩运货物或人员，以及哪些组织对策可减轻这些风险。

78. 缔约国还不妨加深对脆弱部门的了解，收集信息，开发数据库，并提供查阅相关数据的途径。在这方面，缔约国可考虑探讨信息和通信技术如何有助于增进对与其他形式犯罪有关的腐败的认识和了解以及这类信息的交流。
79. 各国可考虑探讨的另一个领域是学术界、民间社会和私营部门在收集处理与有组织犯罪有关的腐败问题的经验、挑战 and 良好做法方面可发挥的作用。
80. 最后，缔约国似宜在制定打击腐败和其他形式犯罪的所有措施时，无论是在国内还是在开展双边、区域或多边合作时，都将这种认识纳入其中。特别是，鉴于《反腐败公约》和《打击有组织犯罪公约》及其各项议定书通过其“严重犯罪”概念扩大了适用范围，各国可考虑同时利用《公约》和《公约》及其各项议定书，这可使《公约》适用于新的和正在出现的犯罪形式。
-