



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
17 December 2007
Chinese
Original: English

第二届会议

2008年1月28日至2月1日，印度尼西亚杜阿岛

荷兰常驻联合国（维也纳）代表团 2007年12月14日致
联合国毒品和犯罪问题办公室的普通照会

荷兰王国常驻维也纳联合国代表团向联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）致意，并谨通知如下：本函所附关于《联合国反腐败公约》和技术援助的说明（见附件）已经由经济合作与发展组织发展援助委员会的治理问题联系网反腐败工作队审议后核准。（联合国反腐败公约缔约国会议组建的）技术援助问题不限成员名额政府间工作组对提交该说明的提议表示欢迎。荷兰王国常驻维也纳联合国代表团特此将该说明提交毒品和犯罪问题办公室，并由毒品和犯罪问题办公室转交缔约国会议，同时恳请将其作为缔约国会议正式文件分发。



荷兰常驻联合国（维也纳）代表团 2007 年 12 月 14 日致 联合国毒品和犯罪问题办公室的普通照会附件

关于《联合国反腐败公约》和技术援助的说明

本说明的目的是澄清：

(a) 就经济合作与发展组织（经合组织）所提供的目前形式官方发展援助实行管理和执行工作而达成的目前一致意见；

(b) 《联合国反腐败公约》实地实施方面的发展合作关系。

一. 背景

在联合国反腐败公约缔约国会议组建的技术援助问题不限成员名额的政府间工作组 2007 年 10 月 1 日和 2 日于维也纳举行的会议上，荷兰提议向缔约国会议就公约和发展合作之间的关系提交一份说明。这一提议得到了工作组的欢迎。

荷兰在发言中指出，荷兰代表团将与经合组织发展援助委员会治理问题联系网反腐败工作队¹的成员密切合作，编写这一说明。因此本说明是由工作队和联系网审议并核准的。

二. 《联合国反腐败公约》对于发展合作的意义

公约构成了反腐败政策的一个独特的国际法律框架。除其他外，其优点在于其综合全面性，因为其中论及了预防措施和强制执行措施，还包含关于资产追回和技术援助的具体章节。

公约一开头便强调了公约的实施同技术援助之间的紧密联系。特别是，公约第 60 条第 2 款规定：

“缔约国应当根据各自的能力考虑为彼此的反腐败计划和方案提供最广泛的技术援助，特别是向发展中国家提供援助，包括本条第一款中提及领域内的物质支持和培训，以及为便利缔约国之间在引渡和司法协助领域的国际合作而提供培训和援助以及相互交流有关的经验和专门知识。”

¹ 治理问题联系网由经合组织发展援助委员会的成员组成，其中包括澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、大韩民国、瑞典、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和欧洲共同体委员会。观察员包括联合国开发计划署（开发计划署）、世界银行和国际货币基金组织（货币基金组织）。发展援助委员会治理问题联系网反腐败工作队的成员有：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、德国、日本、荷兰、挪威、大韩民国、瑞典、瑞士、联合王国、美国、非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲共同体委员会、开发计划署、毒品和犯罪问题办公室、世界银行和联合国儿童基金会（儿童基金会）。

公约第 62 条第 1 至 3 款也很重要。该条除其他外规定：“缔约国应当相互协调并同国际和区域组织协调，尽可能作出具体努力……(二)加强财政和物质援助，以支持发展中国家为有效预防和打击腐败而作出的努力，并帮助它们顺利实施本公约。”

同时，公约本身对捐助方发展战略的实施也很重要，正如经合组织发展援助委员会《反腐败政策文件和原则》²所概述的：

“发展援助委员会应当支持联合国领导的促进其成员国批准《联合国反腐败公约》的努力，并鼓励各成员将其联合反腐败举措同其为进行实地监督和实施《联合国反腐败公约》而做的其他工作结合在一起。发展援助委员会强调了在 2006 年 12 月的缔约国会议上提出的就遵守情况和有关的技术援助需要收集资料的建议对捐助界的重要性。”

公约对发展合作的重要性首先是，各伙伴国已经批准了公约，因此公约条款为制订反腐败政策提供了一个透明而得到认可的框架。在这方面，应当指出，公约涵盖了这一领域中“整个政府”办法的所有要素，这对有效的反腐败工作是必不可少的。这样，公约促进了政策对话和捐助方——合作伙伴之间更好的协调，还便利了各国和非国家参与者之间的合作和信息分享，以及在治理和反腐败问题上的南南合作。

其次，实施公约需要各合作伙伴发展或加强本国执行公约的能力，使其确定自己的技术援助需要，从而对与捐助方的合作产生自己特有的需求。捐助方可支助合作伙伴国加强其国内能力，同时促进与公约实施有关的经验交流。第三，公约为在贿赂外国公职人员和资产追回等供方问题上加强合作提供了依据。在这些领域，捐助方的作用和责任已经得到了广泛承认，例如在推广和遵守内部廉正守则和反腐败措施方面。³

三. 切合实际的合作形式

虽然关于公约对发展关系的重要性毋庸置疑，但人们对于技术援助的定义的确有一些误解。

首先应当指出，公约所指的技术援助是广义的：它不仅指提供专门知识，还如第 60 条所述涉及为实施公约而向各国提供的所有物质和经济援助。因此，公约使用的技术援助一词可包括属于官方技术援助的多种类型的活动。

² 经济合作与发展组织“反腐败政策文件和原则：制订集体行动纲领”（2007 年，巴黎），第 33 页。

³ 在经合组织、世界银行和比利时 2007 年 3 月 14 和 15 日在布鲁塞尔组织的关于“改进治理和打击腐败：公私合作关系的新领域”的会议期间也对此作了广泛的讨论。

提供援助的形式多种多样。⁴在支助公约实施方面，援助的目的主要是加强伙伴国中解决腐败问题的能力。对各种援助形式没有一致的概念，不过下文所列的概念是捐助方普遍认同的粗略分类：

- 一般预算支助。捐助方与受援国讨论了基本国家援助战略之后向国家预算或部分预算（例如，部门预算支助的情形）提供支助，通常是通过减贫战略文件或类似的国家计划。这类支助与具体项目无关，其中包括一次性外汇划拨。
- 以方案为基础的办法。⁵捐助方为国家发展战略、部门方案、主题方案或特定组织的方案等地方自有的发展方案提供相应的支助。⁶
- 部门方案援助。协助在农业、教育、运输等特定部门实施广泛的发展计划。所提供的援助有的是现金，有的是实物，有的限制资金的具体用途，有的不限制，但条件是受援方实施一项有利于有关部门的发展计划。⁷
- 项目支助。为在一个特定时期开展一组既定的发展活动而提供的资金。按照《援助实效问题巴黎宣言：自主决策、协调实施、目标一致、追求实效和共同负责》⁸，提供项目支助的形式可以是对伙伴机构的综合支助。在另一些情形下，项目支助利用平行的系统，由捐助方牵头进行设计和评估、决定将要提供的资金，并使用自己的支出和会计程序。
- 技术合作（或技术援助）。⁹这是几乎所有的一般预算支助、部门方案援助和项目支助所不可或缺的一部分。经合组织发展援助委员会将其定义为以人员、培训、研究和相关费用的形式提供专门知识。技术合作这一术语（有时称为技术援助）在没有限定条件的情形下使用时，是一个通用语，涵盖主要以教育和培训为媒介为发展所做的贡献。技术合作既可涵盖政府机构，也可涵盖民间社会。

⁴ 见 http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965422，经济合作与发展组织发展援助委员会词汇表。

⁵ 在 2005 年《援助实效问题巴黎宣言》中，根据《为有效提供援助而协调捐助方的各种做法，第 2 卷：预算支助、全部办法和公共财务管理的能力发展》（经济合作与发展组织，2005 年，巴黎）方框 3.1 中的定义，定义了以方案为基础的办法（见下文脚注 8）。

⁶ 以方案为基础的办法具有以下共同特征：(a)由东道国或主办机构领导；(b)有单一的综合方案和预算框架；(c)有一个定形的程序，以便于捐助方的协调以及捐助方报告、预算、财务管理和采购等程序的统一；(d)努力更多地利用当地系统进行方案设计和执行、财务管理、监督和评价。

⁷ 经济合作与发展组织，统计工作队，“就贷方报告制度中部门方案状态进行报告的指导文件”（DCD/DAC/STAT(2006)23）。

⁸ 在共同在提高援助效果方面取得进展高级别论坛（2005 年 2 月 28 日至 3 月 2 日，巴黎）上通过，可在 <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> 查阅。

⁹ 经济合作与发展组织，“发展援助委员会统计报告指示”（DCD/DAC(2007)34）。

在国家一级，确定了地方协商安排，使捐助方和政府可就支助方式达成一致意见，以避免援助分散。同样，伙伴国和捐助方有必要根据各国的具体情况和伙伴国自己确定的需要，对可选的和最适当的援助手段进行研究（见CAC/COSP/2008/5，第21段）。2005年，有100多个国家签署了《援助实效问题巴黎宣言》，其中约有半数是国家，这在应当如何协调和管理援助的问题上抵达了一个重要的里程碑。宣言概述的基本原则是，目标一致（各捐助方的支助应当以伙伴国的国家发展战略、制度和程序为基础）、协调实施（各捐助方应当协调其支助）、自主决策（援助应当支持和符合伙伴国为判断其自身的需要而作的努力）和共同负责。

在缔约国会议上进行的讨论似乎认为，顾名思义，技术援助的形式是项目支助，无论是通过提供适当的专门技术知识还是通过提供资金以支助受援国的各个机构。特别是，技术援助问题工作组内部的讨论似乎表明，各国可通过自我评估清单¹⁰说明其在哪些领域需要专门技术知识，请捐助方据此研究如何满足这些需要。但是，如上所述，狭义地说，技术援助只是可以用来促进治理领域的的能力发展和支助公约实施的一种工具。

为了与《援助实效问题巴黎宣言》和发展援助委员会的“捐助方反腐败行动原则”¹¹的精神以及公约本身保持一致，针对腐败问题的行动必须以国家一级的各项较为全面的举措为中心。因此所要采取的办法应当在每个国家公共部门治理的政治经济这一更为广泛的背景下看待腐败问题。这种视角完全符合公约本身所采取的统筹全局的办法，其中强调了体现法治、妥善管理公共事务和公共财产、廉正、透明度和问责制等原则的广泛的政策和行动（第二章第5条）。临时措施和零散的措施可能在短期内取得一些效果，“立竿见影”，但如果将其纳入一种统筹全局的办法，可大大增强其长远影响。

一个可能的办法是将各国的国家反腐败计划纳入其减贫战略文件，这些文件往往是以合作伙伴自己进行的治理评估为基础的。此外，确定与公约实施有关的需要应当成为捐助方和联合发展合作伙伴的治理评估所不可或缺的一部分，治理评估往往是按照受援国的国家发展计划来确定应当在哪些方面提供反腐败援助。

四. 评估清单外的需要：与捐助方和合作伙伴对话并以治理评估为准

对关于公约的清单的答复在捐助方看来也是很有价值的。此外，如果技术援助请求国能指出其目前得到的支助的类型和程度，其答复的价值会大大提高。这样便可对新资源进行更合理的分配，避免活动资金不足，也可避免发生

¹⁰ 缔约国会议在其题为“《联合国反腐败公约》实施情况信息收集机制”的第1/2号决议中决定，应当将自我评估清单用作促进在缔约国会议第二届会议之前提供公约实施情况信息的一个工具，还促请各缔约国并邀请各签署国填写该清单并将其返还毒品和犯罪问题办公室（联合国文件，CAC/COSP/2006/12，第一章）。

¹¹ 经济合作与发展组织，“捐助方反腐败行动原则”（DCD/DAC(2006)40/REV1）。

重叠。毒品和犯罪问题办公室可与开展实际工作的现有捐助方协调小组分享公约清单答复，以便确定已经解决了其中一些需要的现有捐助方活动。

在技术援助问题工作组会议期间，一些代表团认为，清单的答复将提供一个充分的基础，可有助于阐明工作组任务职能履行工作的优先事项及工作组将从毒品和犯罪问题办公室得到的相关支助。但是，捐助方很能力求将毒品和犯罪问题办公室的技术援助方案的影响同其方案所在国的实际情况联系起来：在毒品和犯罪问题办公室的专门知识发挥关键作用的某些领域，如立法援助、资产追回和国际合作领域，包括司法协助，方案发展的基础似乎较强，而其他领域可能是众多双边和多边捐助方的工作范围。

在多数情形下，现有的捐助方协调小组（其中许多包括伙伴国的对应机构）和联合援助战略的制定为改善协调、信息分享和捐助方之间在国家一级更有效的分工提供了基础。这些协调小组可为讨论公约实施方面的援助需要提供很好的基础，并深化已有的捐助方努力以便将公约所述的各项指导原则纳入其各自方案和政策的主流。同时，可对现有的由捐助方和合作伙伴所领导的治理和反腐败评估进行修改，表明公约实施方面的各种需要、切入点和改革手段。

因此，毒品和犯罪问题办公室似宜做好准备，同正在与开展实际工作的伙伴国讨论反腐败活动的捐助方进行更为系统的联络和交流，并在适宜和可能的情况下，参加外地捐助方协调小组的会议。这将有助于将毒品和犯罪问题办公室的技术援助活动及其在公约实施方面的专门知识纳入更为广泛的援助工作中。