



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
25 August 2015
Chinese
Original: English

第六届会议

2015年11月2日至6日，俄罗斯联邦圣彼得堡

临时议程项目 3*

技术援助

国别审议中发现的技术援助需要分析

秘书处的说明

摘要

本说明载有缔约国在《联合国反腐败公约》第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作）实施情况国别审议进程中查明的技术援助需要的信息。¹

* CAC/COSP/2015/1。

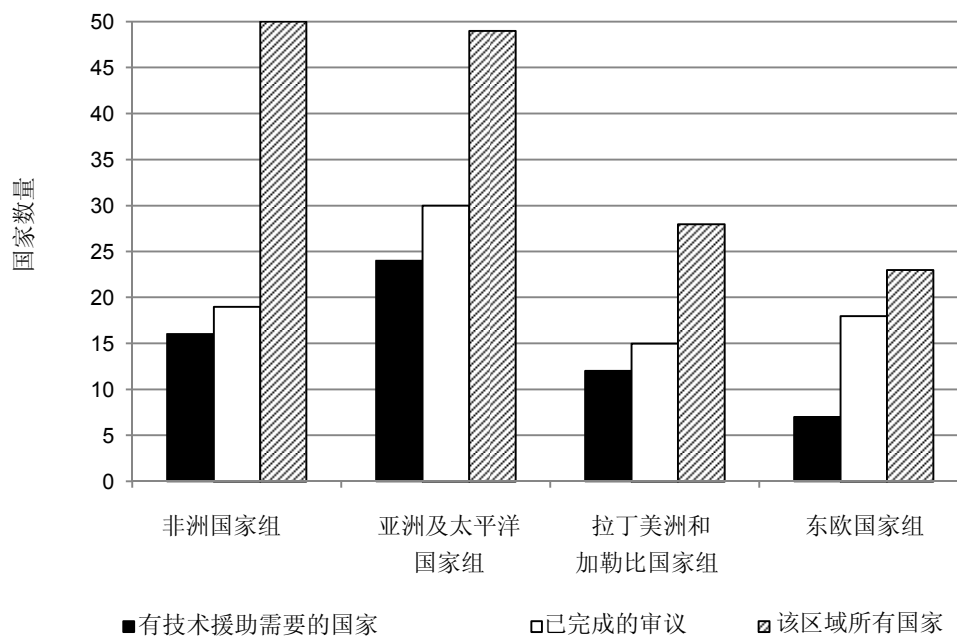
¹ 本说明中所载信息对国别审议进行了综述和分析，国别审议的内容提要是在 2015 年 8 月 1 日之前完成的；因此，本说明中所载信息可能与实施情况审议组第五届会议续会和第六届会议期间的最新口头陈述中的信息有所重复。本说明还提及了关于提供技术援助以支持实施《联合国反腐败公约》的 CAC/COSP/2015/2 号文件。



一、 导言

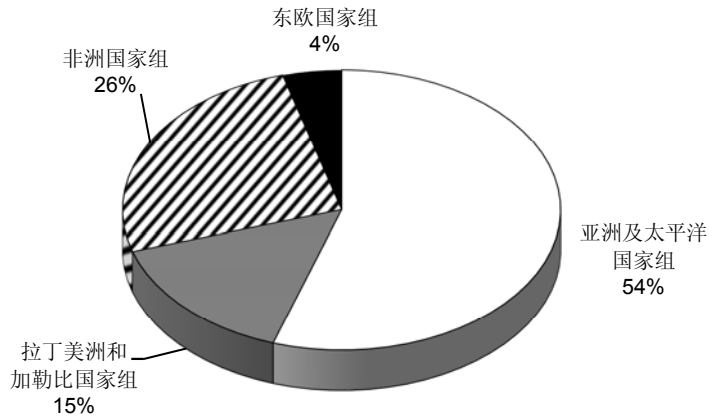
1. 联合国反腐败公约缔约国会议第 3/1 号决议通过了《联合国反腐败公约》实施情况审议机制的职权范围。缔约国会议决定，实施情况审议组应负责落实并继续开展技术援助问题不限成员名额政府间工作组进行的工作。根据职权范围第 11 段，实施情况审议机制的目标之一是帮助缔约国查明和确定具体的技术援助需要，并促进和便利技术援助的提供。依照职权范围第 44 段，实施情况审议组应审议技术援助需要，以便确保《公约》的有效实施。
2. 缔约国会议第 4/1 号决议建议所有缔约国酌情在其对综合自评清单的答复和国别报告中指明技术援助需要，最好排定优先次序并与特定审议周期内所审议的《公约》条文的实施联系起来，并决定审议组应在审议进程的结果基础上并依照实施情况审议机制的职权范围，审议提供技术援助的优先领域，以及有关所需要和所提供的技术援助的趋势方面的综合信息。
3. 本说明载有在审议机制第一周期受审议缔约国实施《公约》第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作）情况国别审议中查明的技术援助需要的最新信息。本说明以起草之时已经完成或将近完成审议（已商定内容提要）的 101 个缔约国的国别审议报告和审议内容提要所载资料为依据。
4. 综合自评清单载有预先确定的若干类技术援助需要：立法起草和法律咨询；示范立法；实施行动计划拟定；良好做法或所得经验教训总结；示范条约或协定；能力建设方案；现场专家援助；技术援助及“囊括一切的”其他援助类别。国别审议进程中查明的多项需要已归入这几大类别，但其他需要也反映在国别审议报告和提要中。
5. 在完成审议的 101 个国家中，有 59 个国家查明了技术援助需要。随着所完成第一周期审议的数目不断增多，本说明就通过实施情况审议机制查明的技术援助需要的相关趋势提供更加广泛且更加全面的最新信息。本说明将技术援助需要按照地理区域和类别分列，对其展开分析，其中还载有综合自评清单所载的预先确定类别之外的请求的相关信息。
6. 在确定技术援助是加强《公约》实施工作的一种手段的 59 个缔约国中，有 16 个缔约国来自非洲国家组、24 个来自亚洲及太平洋国家组、7 个来自东欧国家组，还有 12 个来自拉丁美洲和加勒比国家组（见图一）。来自西欧和其他国家组的缔约国没有查明任何技术援助需要。在进行区域对比时，应该指出的是，各区域之间已查明技术援助需要的国家数目占所在区域完成审议的国家总数的比例各不相同。

图一
按区域组列示的有技术援助需要的国家数量



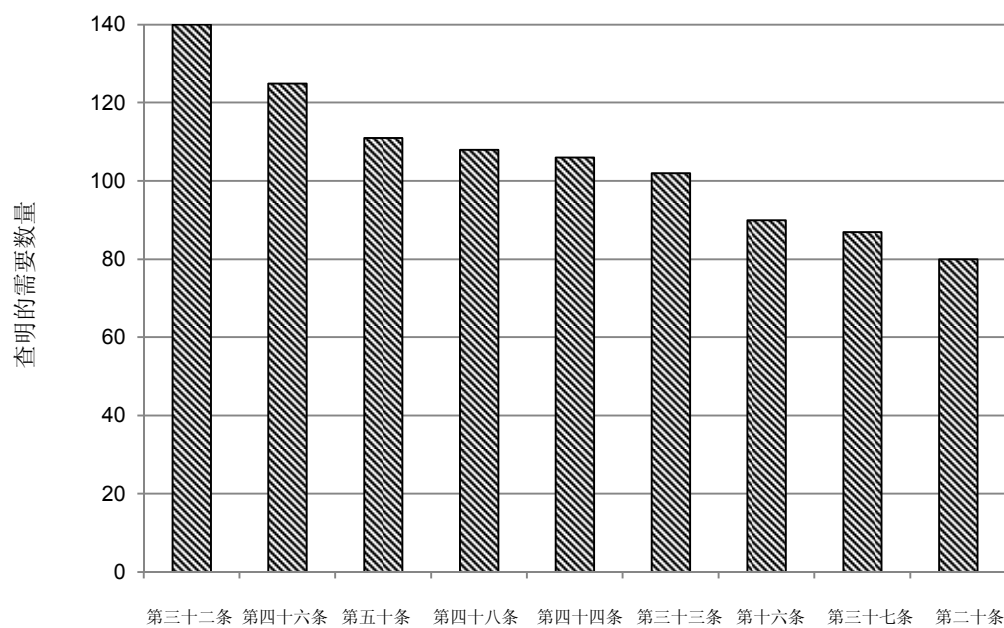
7. 目前，国别审议报告及其内容提要中指定的单独需要总数共计 2,202 项。将这些需要按区域组分列（见图二），非洲国家组占 26%（551 项需要），亚洲及太平洋国家组占 54%（1,191 项需要），东欧国家组占 4%（94 项需要），拉丁美洲和加勒比国家组占 15%（327 项需要）。

图二
按区域组列示的占查明的技术援助需要总数的比例



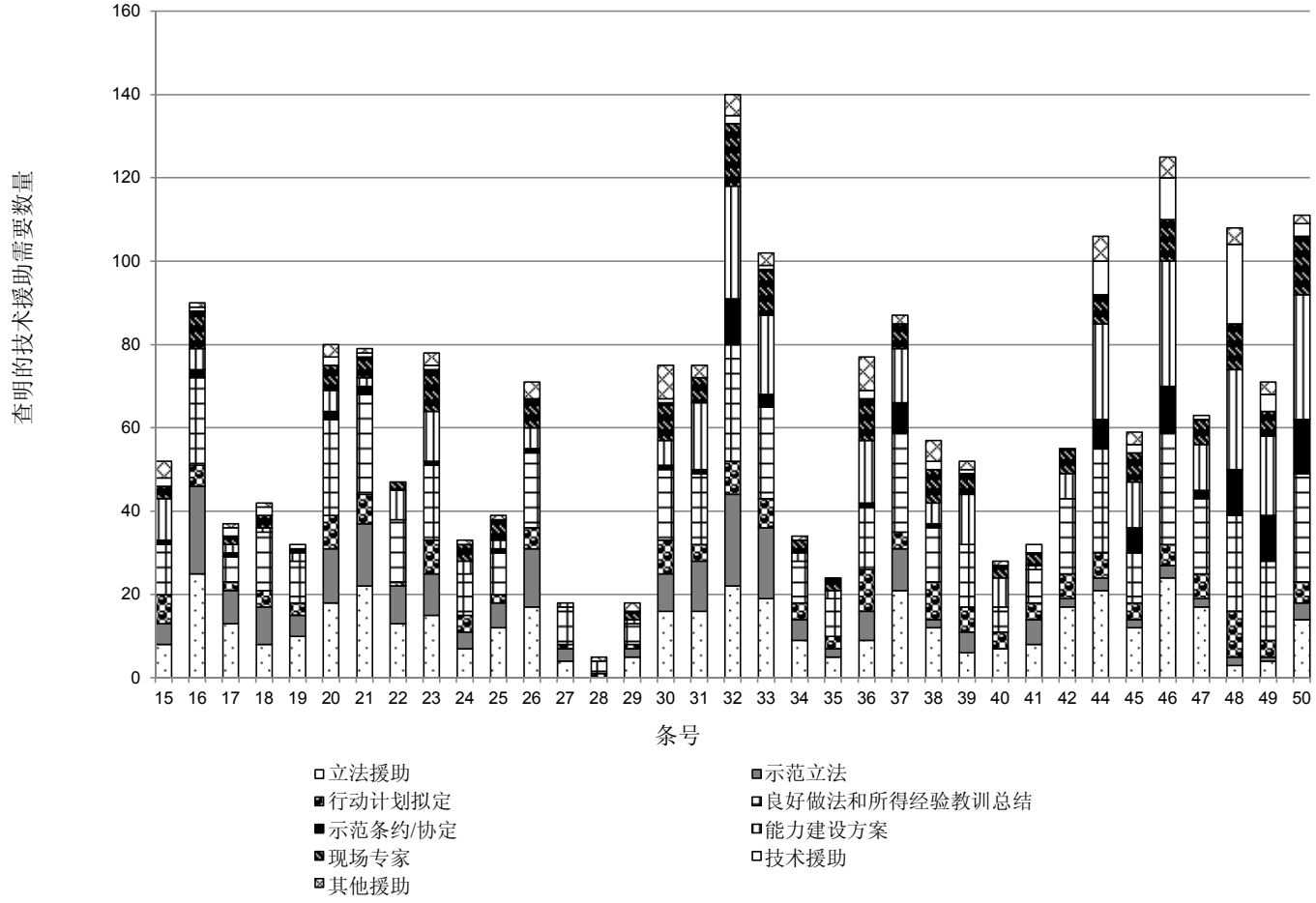
8. 图三显示了 101 个缔约国所查明的需要总量最多的 9 项《公约》条款。这 9 项条款分别是：第十六条（贿赂外国公职人员及国际公共组织官员）、第二十条（资产非法增加）、第三十二条（保护证人、鉴定人和被害人）、第三十三条（保护举报人）、第三十七条（与执法机关的合作）、第四十四条（引渡）、第四十六条（司法协助）、第四十八条（执法合作）以及第五十条（特殊侦查手段）。相比较而言，之前的需要评估报告（CAC/COSP/IRG/2014/3）以 56 个缔约国的审议为基础，其中 34 个缔约国查明了技术援助需要，这些国家所查明的技术援助需要最多的是第三十二条和第四十六条。虽然其后的条款排序有所变动，但掉出前 9 名的只有第二十三条（对犯罪所得的洗钱行为），该条已被第二十条（资产非法增加）超过。

图三
查明需要最多的条款



9. 下文图四提供了各缔约国针对审议中各章所有条款查明的不同类别需要的数目概览。

图四
按条号列示的缔约国查明的技术援助需要
(总数: 2,202 项)



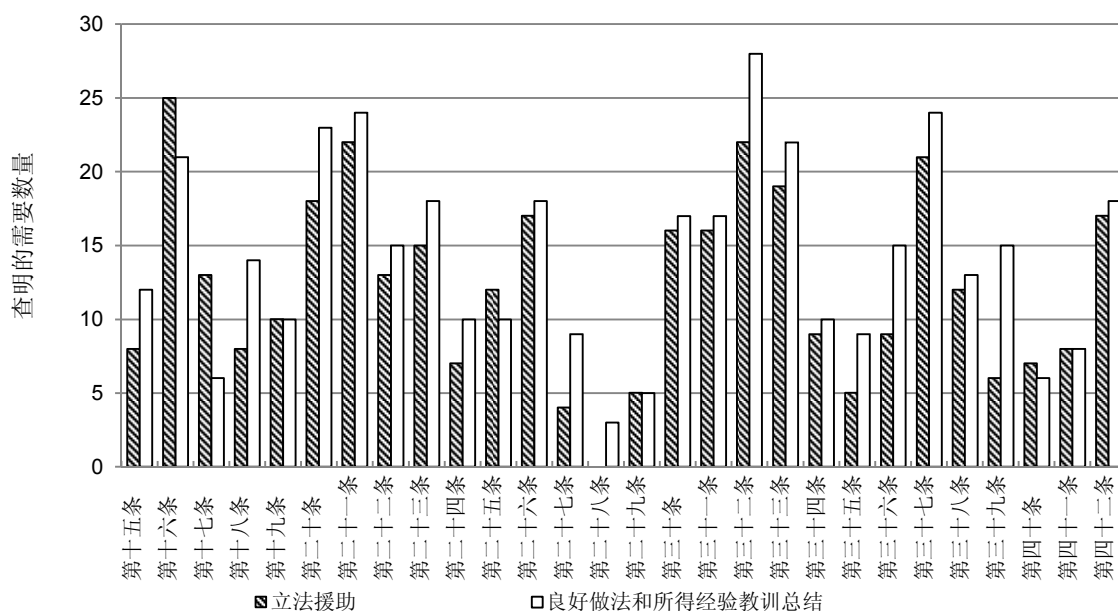
二、为实施第三章查明的技术援助需要

10. 共有 55 个缔约国为实施第三章查明了总共 1,559 项技术援助需要。

11. 之前的分析（CAC/COSP/IRG/2014/3）强调指出，查明最多的技术援助需要是立法援助，这可以被视为实施《公约》第三章的自然结果，因为第三章中有许多条款要求缔约国确保将腐败罪行定为刑事犯罪。然而，有意思的是，当前的分析表明，良好做法和所得经验教训总结方面的需要数量（400 项）现已超过立法援助需要（344 项），这使得立法援助需要在查明最多的需要中排在第二位（见图五）。

12. 立法援助需要数量超过良好做法和所得经验教训总结需要数量的三个条款分别是第十六条、第十七条和第二十五条，且这三条都包含强制性规定。值得一提的是，大多数国家已查明与实施第十六条相关的挑战。

图五
按条列示的第三章中查明最多的两项需要之比较



13. 下文各段对国别审议期间查明的及内容提要中指明的需要最多的具体条款进行了分析。下文取样按区域细分。

贿赂外国公职人员及国际公共组织官员

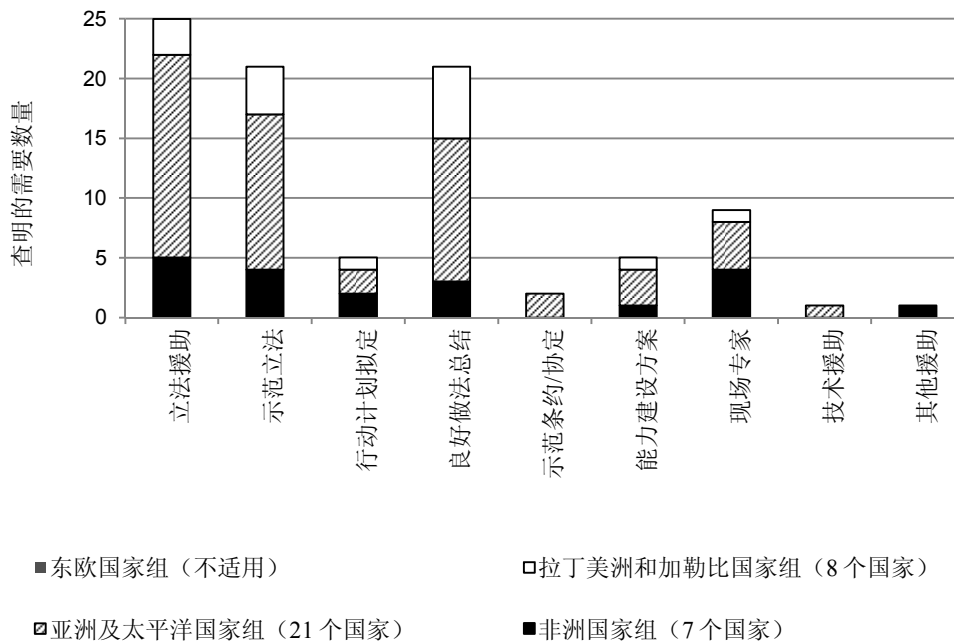
有关第十六条的技术援助需要

14. 共有 34 个缔约国查明了支持实施第十六条的 90 项技术援助需要。主要需要类型详见图六。

15. 实施第十六条被视为对各国的最大挑战之一，没有针对贿赂外国公职人员及国际公共组织官员行为的刑事罪，也没有此类犯罪所涵盖的个人类别，涉及到第三方和实体时尤其如此。针对该条的实施查明的技术援助需要的受审议国家数量位于最高之列，这与为此制定法律框架方面面临的挑战相互关联。就区域分析而言，亚洲及太平洋国家组查明的需要最多，大多与其法律框架（在总共 25 项立法起草需要中，有 16 项由亚洲及太平洋国家组查明；在总共 21 项示范立法需要中，有 12 项由亚洲及太平洋国家组查明）和最佳做法和所得经验教训总结（在全球 21 项需要中，有 12 项由亚洲及太平洋国家组查明）有关，这可以反映出该区域内为提供技术援助而开展的南南合作举措。

图六

按区域组和类别列示的有关第十六条的技术援助需要



保护证人、鉴定人和被害人

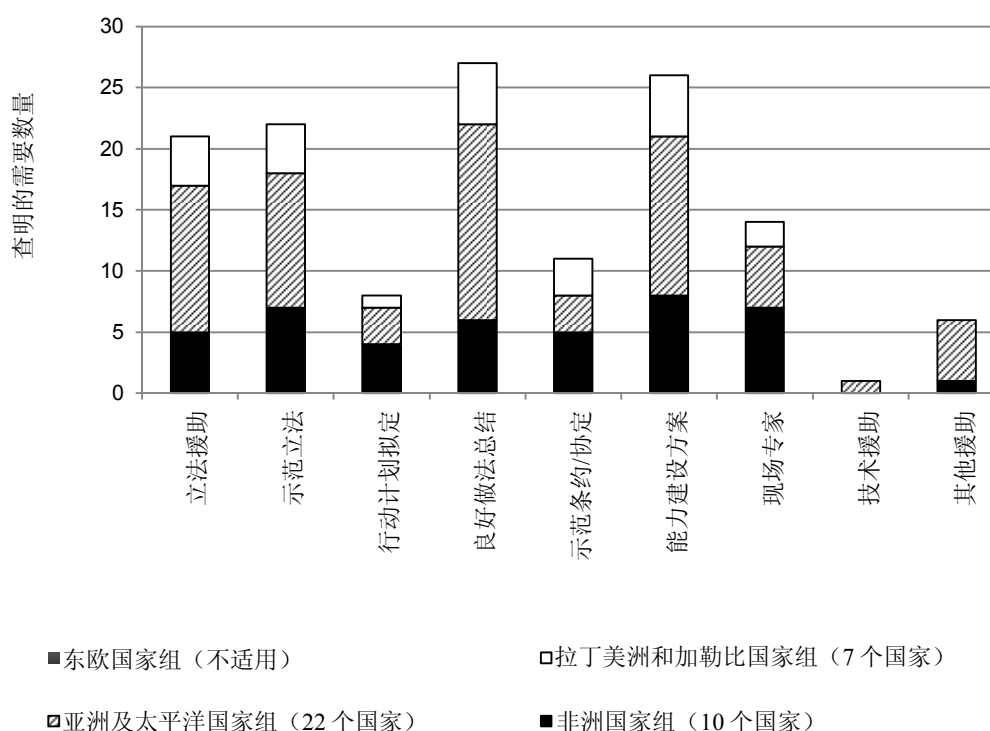
有关第三十二条的技术援助需要

16. 共有 39 个缔约国查明了支持实施第三十二条的 140 项技术援助需要。在受审议的所有条款中，针对第三十二条的实施查明技术援助需要的缔约国数目最多，国家类别各异，且遍布三大区域组。

17. 主要需要类型详见图七。就第十六条而言，亚洲及太平洋国家组查明的需要占了多数（50%）。但是，非洲国家组查明的与第三十二条相关的需要占该条下总需要的 30%，其中，所查明的与专家现场视察相关的需要最多（在全球 14 项需要中，有 7 项由非洲国家组查明）。

图七

按区域和类别列示的有关第三十二条的技术援助需要



18. 虽然所查明的与第三十二条相关的技术援助需要数量最多（共 140 项），但这些需要是由少数国家查明的（在 59 个国家中，有 39 个国家查明这种需要）。各国正作为一项优先事项建立和增强证人保护方案的运行。这方面所查明的技术援助需要是良好做法总结和能力建设共享。

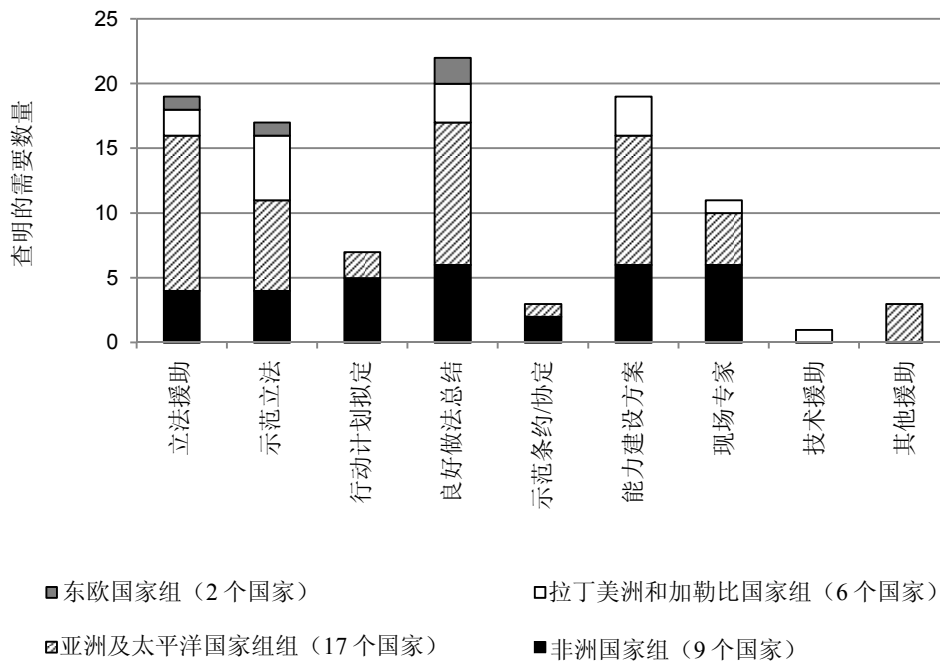
保护举报人

有关第三十三条的技术援助需要

19. 共有 34 个缔约国查明了支持实施第三十三条的 102 项技术援助需要。需要类型详见图八。

图八

按区域组和类别列示的有关第三十三条的技术援助需要

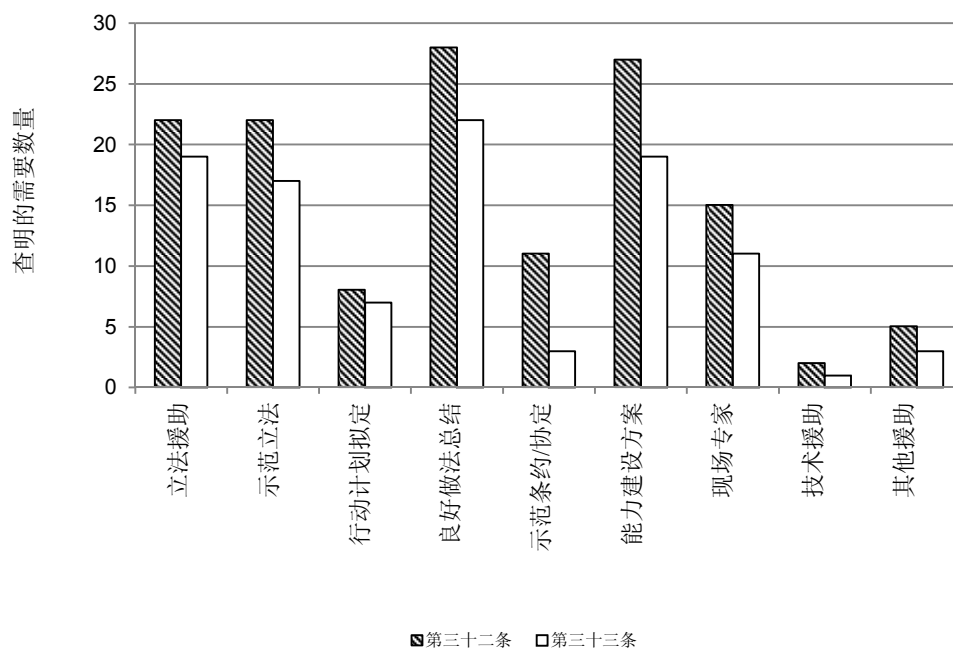


20. 虽然第三十三条一直是在实施该条款方面面临挑战的缔约国数目最多的条款之一，²但是，自上次分析以来，查明的与该条相关的技术援助需要数量有所增加，已经超过第三十七条和第十六条，成了第三章中需要数量位居第二的条款。

21. 第三十二条和第三十三条与保护证人和举报人相关，在同行审议期间，通常将这两条的实施情况放在一起审议，因为举报人和证人以及保护措施方面可能存在重叠。查明这两条的技术援助需要的国家数量基本相同。此外，对所查明的需要类别进行比较发现，这两条的需要模式在某种程度上相似，具体情况见图九。

² 鉴于缔约国查明的有关第三十三条的挑战和需要数量较大，联合国毒品和犯罪问题办公室最近对《保护举报人良好做法资源指南》定稿。可查阅：www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf。

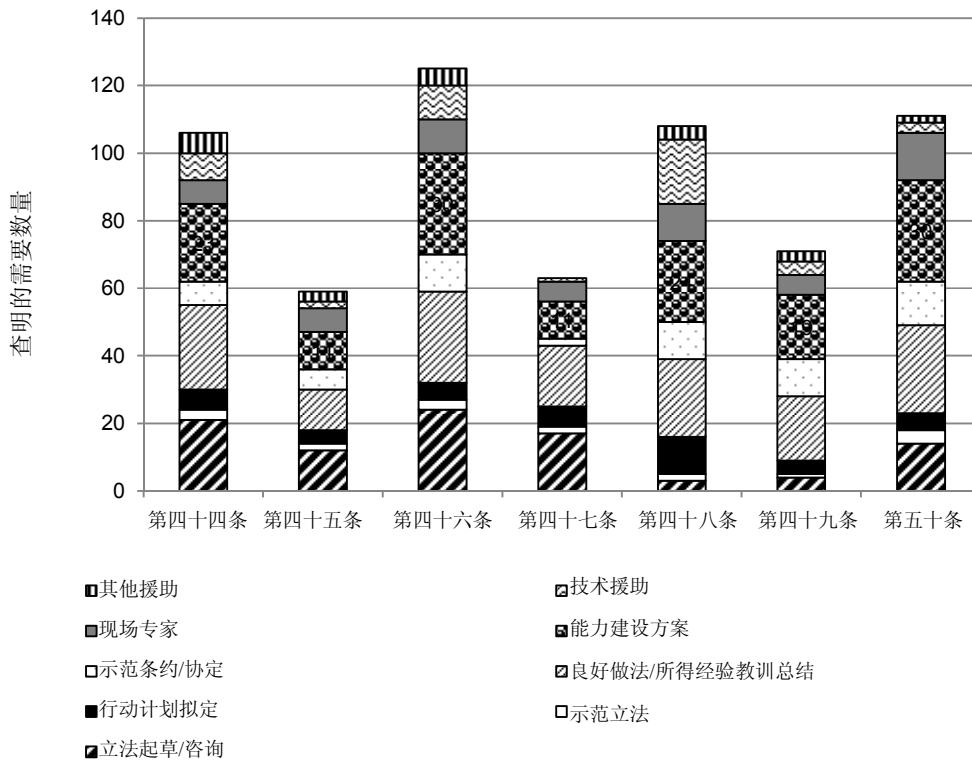
图九
按类别和需要数量列示的查明的有关第三十二条和第三十三条的技术援助需要之比较



三、为实施第四章查明的技术援助需要

22. 共有 49 个缔约国查明了实施《公约》第四章（国际合作）方面的技术援助需要。按查明需要数量及查明此类需要的国家数量列示的信息详见图十。

图十
按条列示的第四章技术援助需要的数量和类别



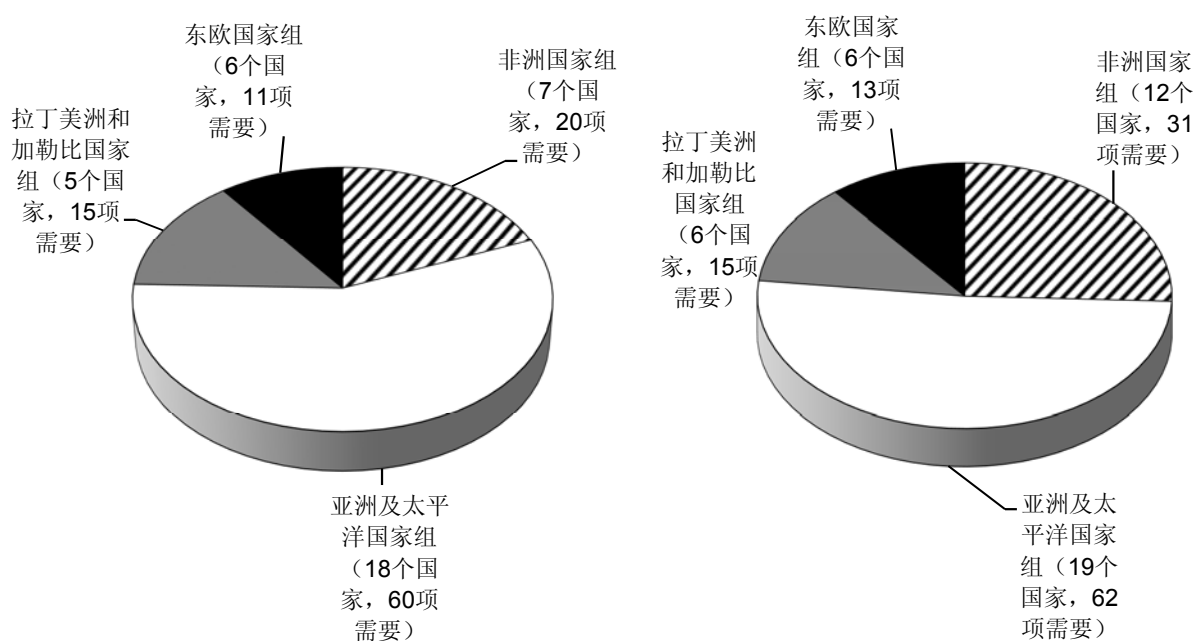
23. 关于第四章，总共查明了 643 项技术援助需要。最常查明的两类需要与良好做法和所得经验教训总结（150 项需要）及能力建设（148 项需要）相关。第四章中支持立法起草的需要在最常查明的需要中位列第三（95 项需要），与之前的分析相比有所减少。

引渡和司法协助

有关第四十四条和第四十六条的技术援助需要

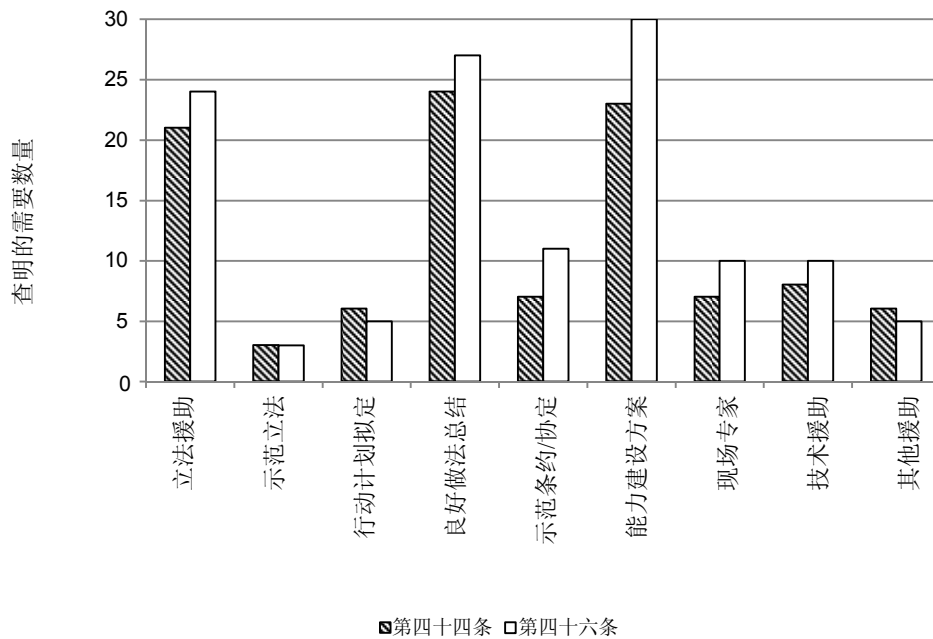
24. 共有 36 个国家查明了实施第四十四条方面的 106 项技术援助需要。第四十六条情况类似，共有 43 个国家查明了这方面的 121 项技术援助需要（见图十一）。尽管实施这两项条款的立法要求有所不同，但引渡和司法协助请求处理框架以及各国在实际当中成功开展国际合作方面面临的挑战有一些共同之处。

图十一
按区域列示的缔约国在第四章下查明的技术援助需要数量



25. 实际上，需要数量与其在区域组中的分布惊人相似。与上文所述的第三章中相关条款情况相同，需要数量最多的涉及良好做法总结（第四十四条有 24 项需要；第四十六条有 26 项需要）和能力建设方案（第四十四条有 23 项需要；第四十六条有 30 项需要）（见图十二）。查明的第四十四条和第四十六条下的需要似乎表明，就这两条而言，各国将其相关的中央机关和主管机关的能力建设和良好做法作为优先事项。

图十二
有关第四十四条和第四十六条的技术援助需要



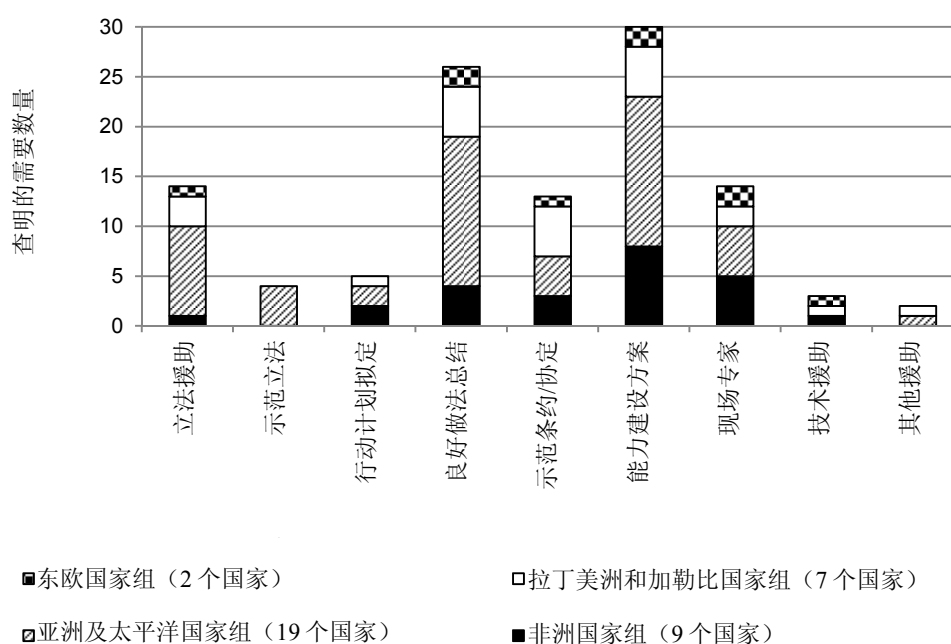
特殊侦查手段

有关第五十条的技术援助需要

26. 有关第五十条，共有 37 个国家查明了 111 项技术援助需要，在第四章的技术援助需要中，该条的需要数量排在第二位，在整体需要中，该条排在第三位。这些需要由各区域国家组查明，非洲国家组和亚洲及太平洋国家组的需要数量比较相似，而东欧国家组的需要量最大，该组有两个国家查明了 9 项需要（见图十三）。

27. 能力建设方案类别包含了各区域最常查明的需要（由有技术援助需要的 30 个国家查明），这似乎是第五十条所设想的各类措施的自然结果。第二大类需要是良好做法总结（26 个国家），拉丁美洲和加勒比国家组查明的需要所占比例相对较高（7 个国家中有 5 个查明了此项需要）。在进一步分析区域细分情况后指出，与其他区域（非洲国家组的 9 个国家中只有 1 个查明了此项需要）相比，亚洲及太平洋国家组查明的与立法协助相关的需要数量相对较大（19 个国家中有 9 个查明了此项需要），而且亚洲及太平洋国家组是唯一一个查明了示范立法需要的区域。

图十三
按类别和区域组列示的查明需要的国家数量



四、与查明的需要类型有关的趋势和受审议条文之外的技术援助需要

已查明的技术援助需要类型中存在的趋势和国别审议中出现的其他需要

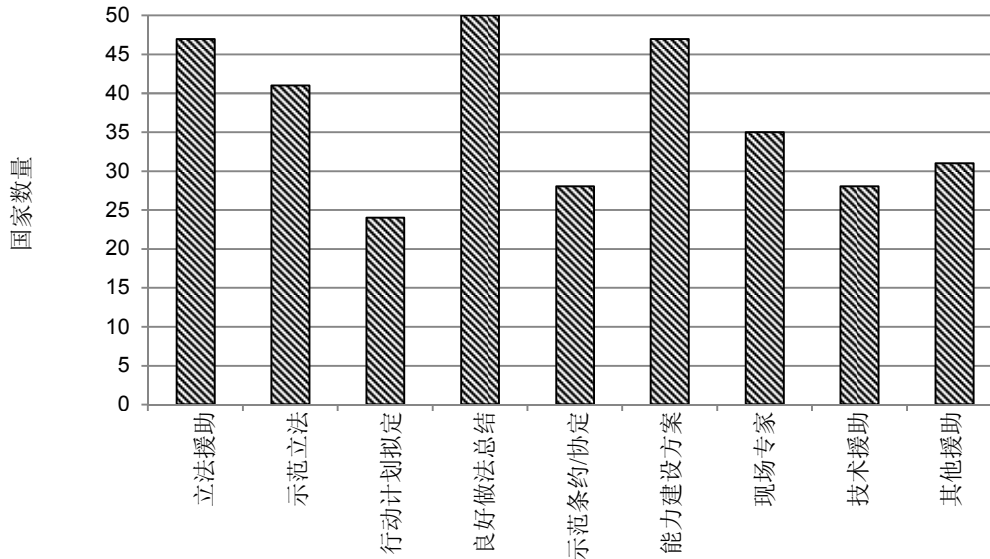
28. 整体而言，本报告中所分析的在审议中查明技术援助需要的国家数量基本上与第一次分析中的比例类似，即：在本次分析中，101个国家中有59个国家查明了技术援助需要（58%）；而在第一次分析中，56个国家中有34个国家查明了技术援助需要（60%）。

29. 然而，将这两项分析进行比较可以发现，所查明的技术援助需要类别有所不同。2013年以前完成了审议的国家所查明的需要主要侧重于建立或加强法律框架，这与查明的实施方面面临的挑战和国别审议的专题结果相关联。然而，对迄今已完成审议的101个国家的援助需要进行分析后发现，良好做法总结作为最常查明的技术援助需要（550例）与立法援助（439例）之间的差距进一步拉大，排在第三位的是能力建设（337例）。

30. 在分析查明了综合自评清单（图十四）中的预先确定类别中的一种需要的国家数量后发现，良好做法和所得经验教训总结方面的需要排在第一位（50个国家），能力建设和立法援助并列第二（47个国家）。与之前的分析相比较发现，各国越来越多地将能力建设作为优先需要。秘书处还发现，许多国家寻求技术援助，以颁布新的立法或建立新的机构，使其在审议完成之前符合《公约》

的规定。由于已经开展了改革，各国不会请求获得此类别的额外技术援助。这也可能是在审议周期后期开展的审议中查明立法援助的国家数量较少的原因。

图十四
按类别列示的查明需要的国家总数



31. 缔约国需要共享良好做法和所得经验教训是国别审议的成果之一，这在实施情况审议组的审议期间也得到了各缔约国的赞同，并且突显了实施情况审议机制的同行审议方面。各缔约国还经常强调，由于审议为各国提供了相互学习和共享良好做法的机会，因此，实施情况审议机制的同行审议性质已经为提供技术援助做出了贡献。

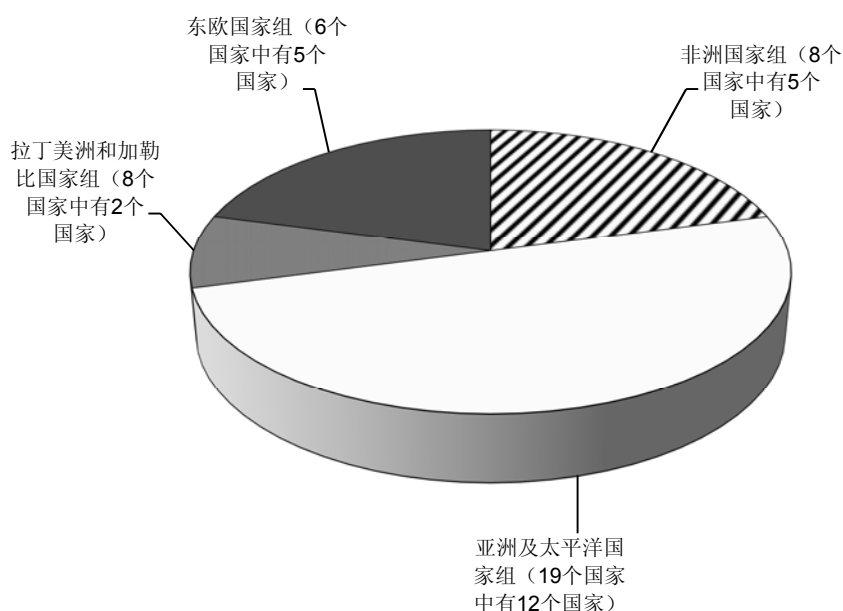
32. 去年，要求支持第二审议周期筹备工作的请求数量已经增多，且组织了若干个全球、区域、甚至是双边能力建设倡议（详情见 CAC/COSP/2015/3 和 CAC/COSP/2015/8）。侧重于能力建设及建立运行良好的系统和机构还与可持续发展目标 16 的工作相关，该目标的一项宗旨是，大幅减少一切形式腐败和贿赂行为，并在各级建立有效、负责且透明的机构。

基于其他具体需要的分析的优先领域

33. 上文已经指出，综合自评清单载有若干类预先确定的技术援助需要以及一个“囊括一切”其他需要类别。国别审议期间查明的多项需要都归入了预先确定类别，但有一些其他需要还反映在国别审议报告和提要中。整体而言，在 59 个查明技术援助需要的国家中，有 41 个国家具体说明了预先确定类别之

外的需要。对该额外信息进行分析发现，最优先的需要是建立案件管理系统或记录数据库。这也是各区域组唯一的一项共同的具体需要（见图十五）。

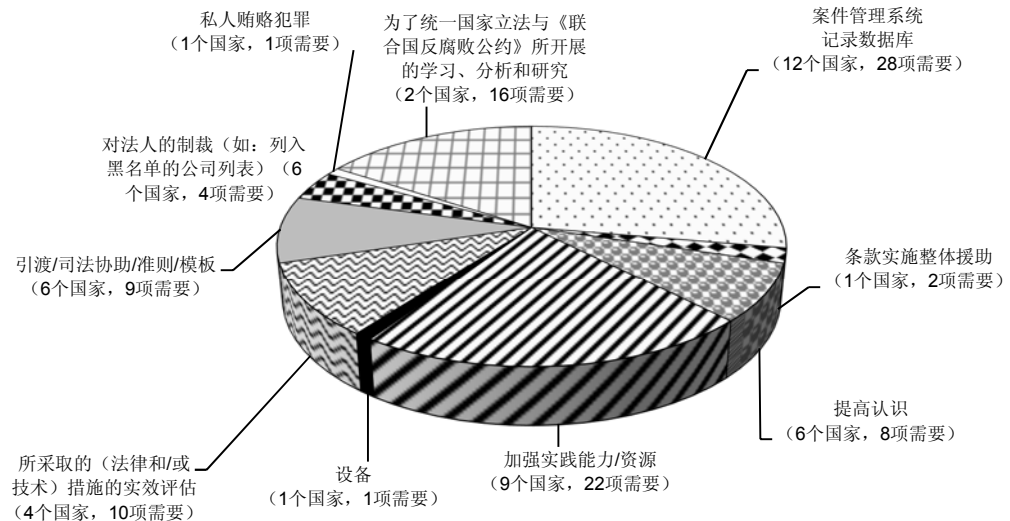
图十五
按国家数量列示的案件管理系统的具体需要



34. 其他最常查明的不属于预先确定类别的需要包括：加强实践、能力和资源（14个国家）；提高认识（8个国家）；以及引渡和司法协助模板或准则（7个国家）。有几个国家指出与信息技术犯罪或计算机取证相关的需要。资产追踪是第五章（资产追回）的核心内容，因此，该类别对第五章的重要性可能会更加明显。

35. 亚洲及太平洋国家组查明具体需要的国家数量最多，其具体需要总数也最多（19个国家查明了101项需要）（见图十六）。

图十六
具体需要：按需要数量分列的亚洲及太平洋区域的细分情况



36. 缔约国会议第 4/1 号决议建议，缔约国应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要，最好排定优先次序。具体需要种类繁多，反映了各国为查明其本国的优先领域和制定国家行动路线所做的努力。联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）取得的经验表明，提交更高质量的审议报告以及更好界定的技术援助需要，能够提高该进程及审议完成之后国别报告的整体作用。因此，非洲国家组、亚洲及太平洋国家组和拉丁美洲和加勒比国家组中的大多数国家都查明了预先确定类别之外的技术援助需要，这得到了秘书处的直接支持，以便进一步列出这些需要。

关于已满足的需要和国家后续活动的信息

37. 秘书处要求在国别审议结束之后提供所采取的国家后续行动的信息，在少量这方面的信息基础上，发现指明了具体需要的 8 个国家中有 5 个国家的后续行动优先领域与所查明的技术援助需要之间有一些相互联系。这些国家在其答复时报告称，它们已经就审议成果采取了后续行动，以初步审议为基础，对其技术援助需要进行更加全面的分析。

38. 在审议期间只指明与第三十二条和第三十三条相关的优先需要的一个国家提到，其国家机关正在审议一项关于保护证人和举报人的立法草案。另外一个

查明良好做法总结为其优先需要的国家表示，它参加了一些会议和研讨会，目的是分享自己的经验教训，并向其他国家学习。有几个国家表示，已对立法进行了修正，旨在根据其审议期间提出的建议和查明的技术援助需要使其国家立法符合《公约》的要求。其他国家强调如何在毒品和犯罪问题办公室区域顾问的支持下通过起草国家战略满足各项需要和落实各项建议。关于国家后续行动的更多详细信息，见 CAC/COSP/2015/6 号文件。

今后技术援助的优先领域

39. 已完成审议的 101 个国家各自查明的技术援助需要数量从 0 到 134 个不等。在查明了技术援助的 59 个国家中，每个国家所查明的需要数量平均为 37 个左右。目前，另有 56 项实施情况审议正在进行之中（即：作为实施情况审议的一部分，自评清单已经完成），且有更多的审议即将开展，基于迄今所得的经验教训，预计在第一期剩余阶段，各国将继续查明类似数量的需要。

40. 可以预计，在第二期许多国家将查明类似数目的需要。这一预测考虑到了在第二期将接受审议的章节（关于防范和资产追回）的复杂性。此外，实施有关防范和资产追回章节所需的各类技术援助从本质上讲可能更复杂，例如：根据《公约》对某些罪行进行刑事定罪需要提供立法起草援助，在实施第三章的某些条款时需要这种援助。

41. 对当前 101 项审议中查明的需要所做的分析，连同缔约国提供的以及通过毒品和犯罪问题办公室实地反腐败顾问提供的关于后续行动的信息，证明起草一项综合性国家战略是采取后续行动应对通过审议查明的各项需要和建议的重要途径。制定国家战略要求在国家一级加强合作和协调，而在本审议周期期间，合作和协调被视为反复出现的挑战。第二章重点介绍的运行良好、协调且负责的机构是成功防范腐败的重要前提。

42. 《公约》第四章明确表明，反腐败包含一个国际层面。关于国际合作的条款（司法协助、引渡和执法合作）在所查明的技术援助需要清单中仍将占据重要地位。各国在促进国际合作方面所做的努力不仅有利于其充分实施第四章（国际合作），还将对其实施第五章（资产追回）产生积极影响。

为了更好查明技术援助需要和加强对策而深入审议的领域

43. 迄今共有 59 个缔约国认明了 2,200 多项能够帮助它们充分实施《公约》的技术援助需要。缔约国会议付出了巨大努力，对这些需要进行阐释并确定优先顺序，会议不妨强调解决审议中所查明的技术援助优先事项的重要性。

44. 迄今所取得的经验教训肯定了大会的指导原则，即：技术援助必须以国家为基础且由国家领导；技术援助必须是综合的和协调的。在国家一级，虽然内容提要仍然是重要的信息来源，但是，需要付出额外努力，以更加详细地拟订所查明的不属于预先确定类别的需要，并将其转化成可采取行动的国家优先事项。应该注意，完整的国别审议报告通常载有更详细的技术援助需要提纲。尽管决定公布国别报告全文是受审议缔约国的特权，但是，缔约国偶尔也与其发

展伙伴分享此类报告，以便为今后的援助提供指导。缔约国会议不妨鼓励各国支持并进一步改进载入其审议中的优先事项，并继续分享详细信息。

45. 更加深入的分析将帮助确定所查明的需要（包括预先确定类别）的哪些方面更加有用，以及如何将这些需要及同行审议的意见纳入国家一级进一步实施《公约》的路线图。在第二个审议周期的筹备工作开展之际，必须铭记，技术援助仍然是《公约》的基石，必须审视所得的经验教训，以更好地指导下一个审议周期。在指出实施情况审议机制第二周期修订版自评清单（CAC/COSP/IRG/2015/CRP.1）允许以更随意的方式加入援助需要和优先事项的同时，缔约国会议不妨考虑如何在审议中最好地界定技术援助需要，其中包括是否应保留预先确定的需要类别。

46. 虽然一些国家利用国别报告中查明的需要，主要是为了帮助协调其自己的优先事项，但是，有几个国家和发展伙伴已将内容提要中的结论纳入其援助方案和外部行动中。毒品和犯罪问题办公室看到，在国别访问期间或之后举行一般性捐助国情况通报会，不仅有助于提升实施情况审议机制的形象，还有利于彰显整个《公约》的重要性。审议机制促进了国家当局和相关发展伙伴之间开展对话，以通过确保各项活动符合审议进程所证实的各项需要，为方案提供支持。缔约国会议不妨考虑督促各国加强其援助工作方面的协调。

47. 实施情况审议组的讨论强调指出，南南合作已经加强了实施《公约》所需的技术援助提供。此外，在许多情况下，审议进程本身已为同行学习提供了框架。在此方面，秘书处见证了技术援助受援国如何转变为援助提供国。在毒品和犯罪问题办公室派遣了区域和国家反腐败顾问的同时，协调和建立双边联系以应对技术援助需要方面的努力已经表明，区域良好做法交流帮助以这一方式促进了双边、多边和区域知识和专长的持续交流。有关反腐败顾问的工作的详细信息，见 CAC/COSP/2015/2 号和 CAC/COSP/2015/8 号文件。

48. 缔约国会议不妨考虑在下一个审议周期如何查明并详细拟订技术援助需要，以继续确保其对技术援助提供方和受援方的整体作用。