



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General  
1 October 2021  
Chinese  
Original: English

## 第九届会议

2021年12月13日至17日，埃及沙姆沙伊赫

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

根据秘书处编制的侧重于分析联合国反腐败公约实施情况审议机制下确定的技术援助需求的前几份文件，本文件对两个审议周期内确定的技术援助需求进行了最新分析。该说文件还介绍了截至2021年9月16日收到的对秘书处编制的问卷的33份答复所载调查结果，该问卷要求各国就其在查明和应对国别审议中出现的技术援助需求方面的经验提供反馈。最后，本文件概述了自2019年12月16日至20日在阿布扎比举行的公约缔约国会议第八届会议以来，联合国毒品和犯罪问题办公室如何应对技术援助需求和所收到的请求的情况。

\* CAC/COSP/2021/1。



## 一. 引言

1. 由于《联合国反腐败公约》有一章专门介绍技术援助和信息交流，因此，提供技术援助被认为是在全球执行该《公约》的关键先决条件。为此，联合国反腐败公约实施情况审议机制的目标之一是确定和证实对技术援助的具体需求，并促进和便利提供这种援助。根据实施情况审议机制职权范围第 44 段，实施情况审议组的职能包括审议技术援助需求，以便确保《公约》的有效实施。

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所审查的《公约》条文的实施挂钩。该决议还建议所有缔约国继续向联合国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 号决议中欢迎将反腐败技术援助提升为《2030 年可持续发展议程》的一个组成部分，并认可在捐助者、技术援助提供者和受援国之间进行协调的重要性，以便在满足受援国需求的同时利用资源、提高效率并避免工作重复。鼓励缔约国根据联合国反腐败公约实施情况审议机制的商定职权范围，继续自愿向实施情况审议组提供信息，说明当前、预期和未得到满足的技术援助需求，包括通过审议进程确定的需求。鼓励缔约国利用这些信息为技术援助方案提供依据。

4. 此外，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和采取措施，预防和打击腐败，加强国际合作”的政治宣言，其中除其他外，各国还承诺继续分享有关提供技术援助的信息和此类援助的需求，包括通过实施情况审议机制确定的需求。

5. 本文件载有以下内容：

(a) 对实施情况审议机制第二周期期间通过举行的审议确定的技术援助需求的最新分析：<sup>1</sup>

(b) 截至 2021 年 9 月 16 日收到的 33 个国家<sup>2</sup>对秘书处编制的问卷的反馈，该问卷寻求各国根据大会第 7/3 号决议所载的上述任务，在查明和应对两个周期内国别审查中出现的技术援助需求方面的经验；

(c) 自 2019 年 12 月 16 日至 20 日在阿布扎比举行的缔约国会议第八届会议以来，毒品和犯罪问题办公室为满足这两个周期的技术援助需求和请求而提供的技术援助的概述。

<sup>1</sup> 请与秘书处题为“缔约国的良好做法和经验以及在完成国别审议后采取的相关措施，包括与技术援助有关的信息”（CAC/COSP/2021/9）的说明一并阅读。

<sup>2</sup> 阿尔巴尼亚、安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、白俄罗斯、比利时、不丹、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、厄瓜多尔、法国、德国、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、拉脱维亚、马达加斯加、摩洛哥、缅甸、北马其顿、巴拿马、巴拉圭、波兰、卡塔尔、圣卢西亚、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞尔维亚、斯洛伐克、东帝汶、阿拉伯联合酋长国和津巴布韦。

## 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. 在第一个审议周期中确定的需求

6. 截至 2021 年 9 月 16 日, 173 个公约缔约国已经完成了其第一个周期的国别审议, 只有 13 项审议还有待完成。在 173 个国家中, 118 个国家确定了总共 3,680 项个别技术援助需求。

7. 自向缔约方会议第八届会议提供的题为“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”的文件 (CAC/COSP/2019/14) 编制以来, 只有另外四个国家完成了其第一个周期的审议, 其中两个国家共确定了八项个别需求。因此, 对技术援助需求趋势的实质性分析的变化并不明显, 无需进行新的分析。

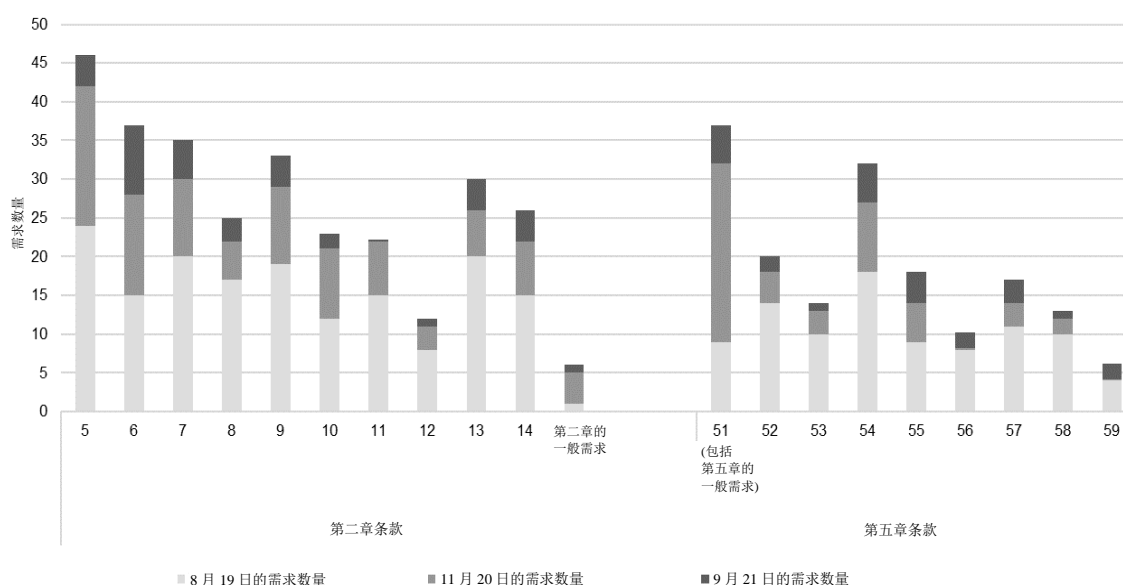
### B. 在第二个审议周期中确定的需求

#### 整体评估

8. 2020 年 11 月, 秘书处为实施情况审议组第十一届会议第二次续会编制了题为“对第二周期国别审议所确定的技术援助需求的分析”的说明 (CAC/COSP/IRG/2020/7)。此后, 另有十三个缔约国完成了其国别审议的执行摘要, 其中有六个国家确定了 60 项技术援助需求。通过这些额外审议, 57 个国家中共有 39 个国家通过联合国反腐败公约实施情况审议机制确定了 455 项个别技术援助需求。

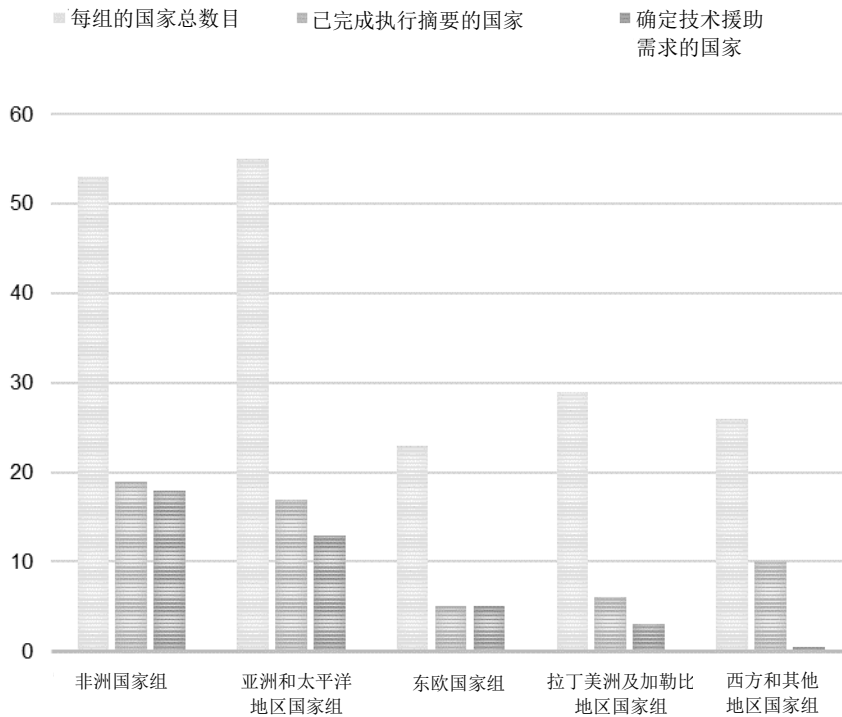
图一

按章节分列的已确定技术援助需求数量 (2019 年 8 月、2020 年 11 月和 2021 年 9 月, 第二周期)



图二

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）



### 能力建设

9. 根据以前的分析，“能力建设”这一大类仍然是已确定需求的最普遍类别（37个国家确定了223项这类需求，占已确定总需求的约49%）。2020年11月向实施情况审议组提交了已确定的能力建设援助的许多子类别的概览（[CAC/COSP/IRG/2020/7](#)）：

- (a) 无定罪没收；
- (b) 司法协助；
- (c) 举报人；
- (d) 没收和资产管理；
- (e) 调查、资产追查和反洗钱措施；
- (f) 执法与起诉以及案件管理；
- (g) 信息获取途径、私营部门、提高认识和社会参与；
- (h) 公共采购、会计和审计；
- (i) 研究、数据收集和技术援助；
- (j) 资产申报和利益冲突；
- (k) 预防工具、行动计划、培训和评估。

10. 最近确定的能力建设需求包括对公职人员进行一般培训、制定电子政务和开放数据政策、设计反腐败公众教育方案以及提高侦查犯罪所得的技术能力等。需求分布遵循确定的需求涉及第二章的数量多于涉及第五章的数量(分别为 130 项和 93 项)的总趋势。

#### 立法援助

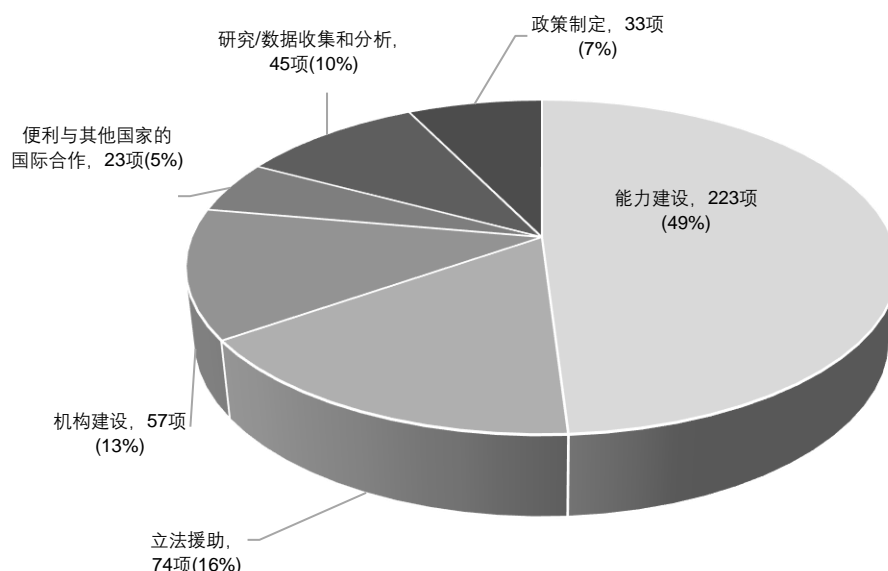
11. 20 个国家确定了 74 项立法援助需求, 占有已确定需求的 16%。这些需求包括在一系列问题上的需求, 例如协助起草关于就打击腐败开展国际合作的法律, 以及协助修订和补充关于防止洗钱的法律。与一般趋势相反, 所确定的这一类别的需求平均见于这两章。

#### 机构建设

12. 19 个国家确定了 57 项体制建设需求, 占有已确定需求的 13%。其中四分之三的需求与第二章有关(43 项需求)。创建和加强在执行第二章和避免任务重叠方面发挥关键作用的机构被认为是成功执行该章的核心。相比之下, 关于第五章, 国内和国际上成功追回资产在更大程度上取决于立法和具体程序的制定, 以及所有相关主管机构执行这些程序的能力。

图三

按类别分列的个别技术援助需求的数量和百分比

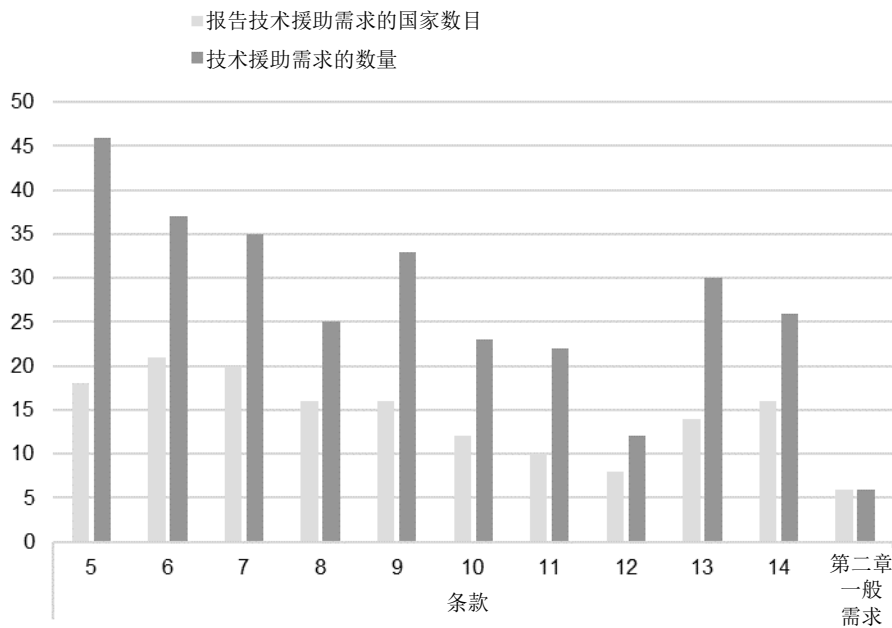


#### 对已确定的《公约》第二章相关技术援助需求的分析

13. 32 个缔约国确定了与第二章(重点关注预防措施)有关的技术援助需求。

图四

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（第五条）；预防性反腐败机构（第六条）

14. 在所有表示有需求的国家中，超过三分之一的国家报告的关于第五条和第六条的需求共 72 项（占有所有需求的 16%）。根据先前的分析，在确定的有关第二章的所有需求中，有四分之一与这两条规定有关。

15. 能力建设需求也是确定的与第五条和第六条有关的最大技术援助需求类别，占 18 个国家确定的需求的 40%。寻求的技术援助旨在加强反腐败机构的组织和业务能力，就开展风险评估、提高认识和外联活动进行培训，以及制定、执行和监测反腐败战略。

16. 与第五条和第六条有关的需求中另有 21%（由 9 个国家确定）与机构建设需求有关，范围从协助建立反腐败机构到通过立法支持加强该机构的独立性以界定其范围和职能。有趣的是，有两个国家确定了通过物质或财政资源和培训机会支持重建或加强监察员办公室廉正的具体需求。

公共部门（第七条）；公职人员行为守则（第八条）

17. 23 个国家报告了与第七条和第八条有关的需求，占与第二章相关的所有援助需求的 20%。其中许多需求继续与利益冲突管理有关，最近的例子包括需要技术支持来审议和更新现有的利益冲突声明，以及提高对如何申报利益冲突的认识。

18. 许多执行摘要最后确定了最近确定的与第七条和第八条有关的培训需求。然而，这也是与第二章和第五章相关的跨领域需求（见下文）。

公共报告（第十条）；社会参与（第十三条）

19. 19 个国家确定了与第十条和第十三条有关的需求，这两条共涉及 53 项需求。需求多种多样，从通过简化程序改进信息获取的需求，到实施信息获取法和分享关

于社会如何更多地参与决策过程的最佳做法，不一而足。

20. 一些国家确定了与提高认识活动有关的需求，一个国家表示需要对媒体进行反腐败培训，另一个国家表示需要反腐败的公共教育方案设计方面的援助。

#### 公共采购和公共财政管理（第九条）

21. 16个国家报告了33项与公共采购有关的技术援助需求。与培训要求有关的需求包括开展基于风险的采购审计、防止和查明公共采购中欺诈行为、监测和评价公共采购系统、开展采购调查以及编写采购调查报告。一个国家确定了除提高公共采购的总体透明度的需求外，还有对公务员进行会计和预算管理方面培训的需求。

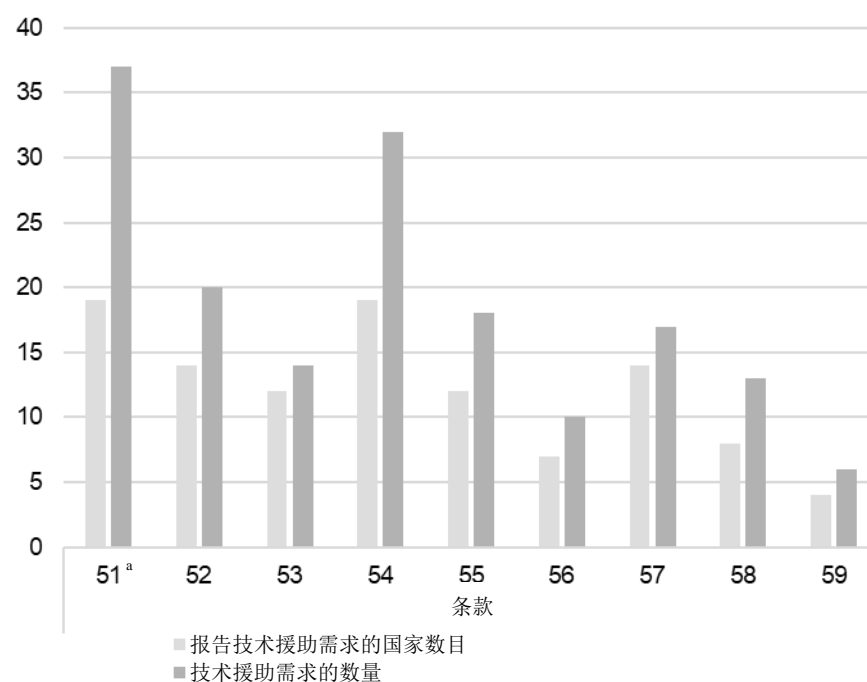
#### 腐败风险评估需求：有关第二章的跨领域需求

22. 三分之一的国家将风险管理，更具体地说，是开展腐败风险评估，确定为一项技术援助需求。在第五条和第十四条的背景下被确定最多的是开发和利用工具来确定腐败风险和制定有针对性的减轻措施。这类风险评估的目标机构包括一般的公共部门机构和更具体的“容易腐败的机构”，以及私营部门实体。如下文第四节所示，在2019冠状病毒病（COVID-19）大流行期间，毒品和犯罪问题办公室也发现人们对风险评估更感兴趣。

### 对与《公约》第五章有关的技术援助需求的分析<sup>3</sup>

图五

按（第五章）条款分列的技术援助需求的数量和确定需求的国家数目



<sup>a</sup> 包括第五章的一般需求

<sup>3</sup> 关于根据毒品和犯罪问题办公室/世界银行追回被盗资产联合举措提供的技术援助的信息，见秘书处关于资产追回问题不限成员名额政府间工作组活动执行进展的说明（CAC/COSP/2021/13）。

### 一般规定（第五十一条）

23. 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，<sup>4</sup>这些需求同样多种多样，而且往往用宽泛笼统的措辞表达。在与第五十一条有关的或作为与第五章有关的一般需求而确定的 37 项需求中，一半以上涉及能力建设需求（由 13 个国家确定）。这些需求包括对官员和检察官进行跟踪和追溯海外财产以及追回和最终处置财产的培训。还确定了若干项与技术和数据库管理有关的需求，例如开发基于软件的实时记录保存程序的需求，以及将法庭记录和资产披露等记录数字化的需求。其他的一般需求关于开发法律、政策和管理工具，加强执法、调查和检察机关之间的协作、协调与合作机制。若干国家确定了与起草或审议资产追回立法和标准作业程序有关的需求。机构建设需要包括建立一个机构来管理没收的资产和犯罪所得，并支持每个执法机构设立资产追回、没收和管理部门。

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

24. 第五十二条、第五十八条和第十四条之间相互关联的性质有助于整体看待确定的需求。在此基础上，19 个国家共确定了 55 项技术援助需求。这是确定的有关第五章的最大需求类别（占这些需求的三分之一），占总需求的 12%。同样，第五十二条在所有审议中拥有的建议数量最多。

25. 这些需求大多涉及能力建设，比如培训金融情报机构和执法机构的工作人员，以提高他们在金融分析和使用技术工具进行数据收集和分析方面的技能。一个国家表示需要对民间社会代表进行培训，使其了解作为指定的非金融企业和行业的义务。

### 与第二个审议周期有关的跨领域问题

#### 技术需求

26. 在所有表示有需求的国家中，65%将开发或使用技术工具确定为跨领域需求。<sup>5</sup>一些国家更抽象地表达了这些需求，表示需要利用技术打击腐败或最大限度地减少腐败机会。更具体的需求涉及记录保存、数据管理和数据分析，如编制统计数据。详细的需求还包括实施电子政务系统、使用通过网上利益和资产申报管理利益冲突的技术，以及进行财务调查和法证会计。

27. 还确定了与利用技术加强机构间和国际合作有关的需求。各国指出了计算机化系统将如何有助于各机构之间的信息交流和协调。一项具体需求涉及查访国际政治公众人物的全球数据库。

28. 与信息通信技术有关的需求，如电子采购系统的实施和国家档案的数字化，反映了向 2021 年 6 月 14 日至 18 日在维也纳举行的实施情况审议组第十二届会议提交的专题报告（[CAC/COSP/IRG/2021/3](#)）中确定的趋势。

<sup>4</sup> 见秘书处编制的关于第五章执行情况的专题报告（[CAC/COSP/IRG/2021/7](#)）。

<sup>5</sup> 大会第 S-32/1 号决议，附件，第 68 段。



## 培训需求

29. 表示有需求的所有国家中有一半以上确定了培训需求，这也是能力建设活动的一个基本构成部分。许多国家通过提及与所需培训有关的《公约》的主题或条款，宽泛地确定了这种需求。共同确定的主题涉及道德或廉正、腐败事件的举报、保护举报人、公共采购、努力提高公共行政和财务调查的透明度以及洗钱。

30. 因此，确定的培训类型也是多种多样的、跨学科的，包括与数据分析和进行基于风险的审计有关的技术技能需求，以及编写报告、谈判技能和纳入道德规范等一般能力。虽然在大多数情况下，确定政府机构的官员需要培训，但这种需求也明确旨在支持私营部门实体、媒体和民间社会组织。

### 三. 对关于提供技术援助的问卷的答复和联合国反腐败公约实施情况审议机制产生的技术援助需求的分析

#### A. 缔约国在应对本国国别审议中确定的技术援助需求方面的做法

##### 1. 各国对国别审议中确定需求的新格式的看法

31. 在联合国反腐败公约实施情况审议机制的第一个周期，全面的自评清单提供了预先确定的类别，各国可以在这些类别中确定其技术援助需求（见 [CAC/COSP/IRG/2010/6](#)）。在第二周期内，修订后的自评清单（[CAC/COSP/IRG/2016/4](#)）使各国能够更自由地确定其技术援助需求。

32. 普遍认为，开放式新格式让确定有针对性但全面的技术援助需求的工作更有价值。各国表示，新格式使其能够确定反映其面临的真正体制和法律挑战的需求，而这反过来又使得如何解决这些挑战变得更加清晰。

33. 超过四分之一的国家指出，这种格式使审议专家能够更好地协助拟定受审议缔约国的需求。一个例证是在一次国家访问中，审议专家、秘书处和受审议缔约国本身共同制定了技术援助需求。

##### 2. 南南合作以应对技术援助需求

34. 超过三分之一的国家报告称参与了南南合作或双边合作，以应对其技术援助需求。鉴于腐败对所有各社会的普遍负面影响，以及认识到一个缔约国在反腐败斗争中的成功取决于区域内外所有国家的成功，这种合作被认为是重要的。因此，分享经验和最佳做法，特别是在反腐败机构之间分享，仍然很重要。

35. 在分享此类合作的实例时，两个国家认为毒品和犯罪问题办公室区域平台是参与旨在快速实施《公约》的南南合作的重要手段。其他形式的合作包括法官培训、促进私营部门实体廉正的三边项目等。另一个国家表示从南部非洲资产追回问题机构间网络提供的能力建设和示范立法方案中受益。

36. 一个国家表示有意愿参与南南合作，以满足其通过国别审查确定的技术援助需求，并指出该国正在毒品和犯罪问题办公室牵头的加速在非洲实施《公约》的项目框架内，在与该区域其他国家分享经验的基础上执行一项行动计划。

### 3. 在审议结束前解决技术援助需求

37. 超过三分之一的国家表示，其在审议结束前解决了技术援助需求；秘书处在审议过程中进行国别访问期间多次见证了这一点。正在进行的解决需求的进程被认为是独立于联合国反腐败公约实施情况审议机制之外。

38. 若干国家分享了其在第二轮审议结束前为解决技术援助需求而采取的措施。例如，一个国家表示，在报告结束前，第二周期审议期间出现的问题已经得到解决。另一个国家介绍了反腐败战略通过后新的监测和评估机制如何反过来带来立法和体制变革，例如设立了一个预防腐败委员会。各国反腐败框架和环境不断演变的性质凸显了国别审议固有的挑战，在一定程度上是审议进程本身的结果，因为审议往往引发根本的立法、体制和业务变革。一个国家指出，虽然在审议完成之前已经组织了能力建设活动，但其对这种援助的需求持续存在。

39. 另一个国家表示，虽然在审议结束前没有解决任何技术援助需求，但已经讨论、计划或规划了此类措施，并请求提供技术援助或开始提供技术援助，以落实审议过程中提出的一些建议。

### 4. 在审议结束后解决额外的技术援助需求

40. 超过三分之一的国家表示，其在发展伙伴的财政和技术支持下，处理了国别审议中提出的需求和建议。一个国家解释说，在通过第二个周期的执行摘要之后，在国家报告定稿之前，捐助者的支持使其中确定的一些技术需求得以满足。另一个国家解释说，在机构间磋商（包括监管影响评估）以及与合作伙伴和捐助者的磋商之后，根据是否有足够的专门知识和资源，确定了与第二个周期审议有关的各项措施的优先次序。

41. 一个国家指出，其通过捐助者的支持获得的技术援助使反馈和批评更加多样化，这反过来又有助于制定新的廉正和反腐败战略，反映适应国内情况的成功国际标准和经验。

### 5. 审议完成后技术援助需求的持续相关性

42. 各国继续就审议完成后技术援助需求的持续相关性达成广泛一致，即使在当时确定了额外需求的情况下也是如此。只有一个国家表示，自评清单中确定的技术援助需求在审议过程完成后不再相关。该国解释说，由于提交自评清单和发布国别审议报告之间有相当长一段时间，需求因国家反腐败框架内的事态发展已经过时。另一个国家建议将这些需求用于制定技术援助请求，同时注意根据有关领域取得的进展调整请求的要求。

### 6. 国别审议结果的落实

43. 70%的国家报告称，已将国别审议结果纳入行动计划和战略或其他不太正式的机制。例如，一个国家制定了一项联邦反腐败计划，为不同机关采取了142项行动，以改进对腐败行为进行预防、侦查和追究责任的机制。该国指出，该计划还考虑到包括区域审议在内的其他反腐败审议提出的建议。

44. 一些国家表示，已指定某些机构与有关实体就结果的落实进行协调。例如，有一个国家已指定最高审计机关作为中央机构，负责落实其审议提出的建议执行情况。

45. 其他国家报告称，结果的落实以不太正式的形式开展；主管机构已获授权负责应对确定的挑战和执行审议产生的建议。

## **7. 双边或多边支持，以应对国别审议中确定的技术援助需求**

46. 在应对通过联合国反腐败公约实施情况审议机制确定的需求时，双边或多边支持很常见。问卷中列举的良好做法包括国家和国际专家以及民间社会组织的进一步参与。另一个良好做法涉及参与国别审议的官员继续参与寻求双边或多边支持。同样，还强调了负责执行国家反腐败战略的公职人员可以将技术援助需求转化为项目或行动，进而可用于吸引发展伙伴供资。

47. 超过三分之一的国家报告称，其在双边或多边捐助者讨论中提到了通过联合国反腐败公约实施情况审议机制确定的需求。实现这一点的一种方式，是通过协调外部援助的各种机制，让相关反腐败机构参与与捐助者的讨论。

48. 一些国家还表示，已经建立了双边或多边伙伴关系，包括通过技术援助方案，在这些方案中提供的援助与审议程序中确定的需求不符。在这种情况下，各国解释说，有时在启动审议程序前就已经开始了改革努力。虽然各国承认通过审议确定的需求是接受技术援助的坚实基础，但也发现这种需求需要不断更新。

## **B. 缔约国在提供技术援助以应对其他缔约国国别审议中确定的需求方面的做法**

### **1. 在反腐败方案中利用国别审议中确定的技术援助需求**

49. 在答复问卷的国家中，超过三分之一的国家报告称，其在设计反腐败方案、倡议和技术援助的执行时注意到并大量利用了受惠国确定的技术援助需求。在这些国家中，只有不到三分之一向其他国家提供了技术援助。

50. 几乎一半的国家报告称没有参与向其他国家提供援助。

51. 一个国家表示，在设计反腐败方案时没有利用所确定的需求，因为有些国家没有发布或在国别访问数月甚至数年后才发布其完整的国别报告，在这一阶段所确定的需求可能不再具有关联性。

### **2. 在对技术援助的执行进行设计、确定优先次序和作出决定时使用的其他标准**

52. 在对技术援助的执行进行设计、确定优先次序和作出决定时，除联合国反腐败公约实施情况审议机制的调查结果外，还使用了其他标准，包括确定范围任务和部门风险评估。各国表示，这最终将取决于与伙伴国密切合作设计的个别方案。

### **3. 补充意见**

53. 一个国家指出，需要修订自评清单和更新指导性文件，以提高答复的整体质

量，并便利和加快审议进程。该国还表示，应在直接对话期间更具体地讨论技术援助需求。另一个国家解释说，建立类似于人权条约机构的程序将使有关各方能够更有效地处理相关信息。

54. 另一个国家表示，需要建立一个区域反腐败信息共享中心，以便利和促进有类似技术援助需求的国家的反腐败机构之间共享信息和最佳做法。

55. 最后，建议应监测对技术援助需求的应对和执行情况，以便秘书处和捐助者能够确定优先次序并进行协调。发展中国家的需求值得特别关注，重点关注集体和区域援助，目的是团结努力、提高效率、加强资源利用和避免重复。

#### 四. 提供框架和资源

56. 在本报告所述期间，尽管面临 COVID-19 大流行带来的挑战，但毒品和犯罪问题办公室继续开展范围广泛的技术援助活动，目的是通过其全球、<sup>6</sup>区域<sup>7</sup>和国家方案满足缔约国的需求。

57. 为应对这些挑战，毒品和犯罪问题办公室增加了远程提供技术援助的力度，并加强了对开发知识产品和能力建设工具的重视。该办公室还调整了其技术援助活动，以满足缔约国在应对 COVID-19 和从其中恢复过来的同时维护廉正标准的需要。

58. 毒品和犯罪问题办公室巩固和扩大了其驻地代表处，以便更有效地应对不断增加的技术援助请求。在本报告所述期间，一名全球顾问常驻维也纳，负责区域报道的专家和顾问驻扎在斐济（太平洋）、肯尼亚（东非）、墨西哥（墨西哥、中南美洲和加勒比）、秘鲁（南美洲南锥地区）、塞内加尔（西非和中非）、塞尔维亚（东南欧）、南非（南部非洲）和泰国（南亚和东南亚）。此外，国家顾问设在缅甸和索马里，国家专家设在印度尼西亚、巴拉圭和菲律宾。开始为刚果民主共和国、埃塞俄比亚、马里、巴布亚新几内亚和乌兹别克斯坦招聘顾问，并为马里招聘一名专家。

59. 这些顾问和专家在区域和国家两级向提出请求的缔约国提供现场专门知识和咨询。

##### A. 在提供技术援助方面的协调与合作

60. 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。

61. 毒品和犯罪问题办公室参加了由意大利和沙特阿拉伯担任主席的 20 国集团反腐败问题工作组会议，并对此作出了积极贡献。在这方面，毒品和犯罪问题办公室编制了《应对 COVID-19 过程中反腐败良好做法简编》，并为起草和制定关于与有组织犯罪有关的腐败问题和打击体育领域腐败问题的高级别原则提供支持。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

<sup>6</sup> 毒品和犯罪问题办公室在本报告所述期间的全球方案是通过有效实施《联合国反腐败公约》预防和打击腐败以支持实现可持续发展目标 16 的全球方案（保护体育免受腐败和犯罪影响方案是该全球方案的组成部分）；执行《多哈宣言》全球方案：促进守法文化；以及打击野生生物和森林犯罪全球方案。

<sup>7</sup> 相关方案包括毒品和犯罪问题办公室/联合国开发计划署（开发署）、联合国太平洋区域反腐败项目和加强贩运路线沿线刑事司法合作全球方案。

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。

62. 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，毒品和犯罪问题办公室加强了与国际货币基金组织和世界银行的合作。

63. 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即将达成的框架协议加强了与非营利组织“开放承包伙伴关系”的合作。

64. 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，亚太经济合作组织，东南亚国家联盟，巴塞尔治理研究所，英联邦秘书处，东方伙伴关系，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，国际反腐败机构协会，国际刑事警察组织，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，拉丁美洲和加勒比最高审计机构组织，最高审计机构国际组织，南部非洲发展共同体，全球野生动植物贸易专家商用动植物群贸易记录，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，以及联合国驻地协调员系统。

## B. 向国家主管部门提供技术援助，以有效预防和打击腐败

65. 本报告介绍了 2019 年 10 月至 2021 年 9 月期间提供的技术援助。关于就《公约》第二章提供的技术援助的更多信息载于一份秘书处报告中，该报告题为“缔约国会议关于预防腐败的第 8/7、8/8、8/11、8/12 和 8/14 号决议的执行情况”（[CAC/COSP/2021/12](#)）。

### 为查明和解决实施《公约》方面的差距而提供的援助

#### 促进提供援助的知识工具

66. 毒品和犯罪问题办公室继续制定和传播各类指南、手册和其他工具，通过说明与《公约》实施有关的办法、方法和良好做法来解决反腐败从业人员的知识需求。

67. 在这方面，在本报告所述期间若干工具已出版，包括：

- (a) 《反腐败机构原则雅加达声明科伦坡评注》；
- (b) 《廉洁状态：公共机构腐败风险评估指南》；
- (c) 《体育举报机制：制定与实施实用指南》；
- (d) 《刻不容缓：处理腐败的性别层面问题》；
- (e) 《为健康发声！卫生保健部门实现举报人保护的指导方针》；
- (f) 《缩减腐败：野生生物管理机关应对腐败问题指南》。<sup>8</sup>

<sup>8</sup> 还编制了预防腐败领域的其他出版物。更多信息载于一份秘书处报告中，该报告题为“缔约国会议关于预防腐败的第 8/7、8/8、8/11、8/12 和 8/14 号决议的执行情况”（[CAC/COSP/2021/12](#)）。

### 联合国反腐败公约实施情况审议机制和后续行动

68. 根据实施情况审议机制职权范围和准则，毒品和犯罪问题办公室继续为受审议缔约国各协调人和审议缔约国的政府专家提供培训，以使其熟悉《公约》和审议进程所用的方法。

69. 为应对 COVID-19 大流行带来的限制，毒品和犯罪问题办公室为协调人和政府专家制定并提供了关于实施情况审议机制的电子学习和在线培训方案。200 多名协调人和政府专家参加了 2021 年 8 月和 9 月举行的在线培训课程。

70. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室支持安哥拉、伯利兹、乍得、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、加蓬、几内亚、几内亚比绍、圭亚那、牙买加、利比亚、毛里塔尼亚、尼加拉瓜、尼日尔、圣卢西亚、土库曼斯坦和也门等多个国家筹备参加实施情况审议机制。

### 区域平台

71. 毒品和犯罪问题办公室继续采取区域办法加快实施《公约》。因此，在南部非洲（2019 年 10 月）和西巴尔干地区（2021 年 6 月）建立了区域平台。已经在东非、墨西哥、南美洲和东南亚建立了区域平台。

72. 创建这些平台的目的是通过关注同一区域多个国家共同面临的挑战和技术援助需求，加快实施《公约》。虽然每个平台确定的优先事项各不相同，但共同的优先事项是保护举报人和建立符合《公约》第九条的公共采购制度，特别是在 COVID-19 大流行的背景下。

73. 在墨西哥和南美洲，毒品和犯罪问题办公室还提供了支持，以确定法人对腐败犯罪的责任，并加强私营部门的廉正。在南部非洲，该办公室提供了援助，以提高实益所有权的透明度，并加强承担反腐败任务的国家机构之间的协调。

74. 2020 年 10 月，毒品和犯罪问题办公室启动了名为“2019 冠状病毒病反腐应对与复苏”的项目。该项目在阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、印度尼西亚、巴拉圭、菲律宾、南非和东帝汶实施，旨在加强公共采购的透明度，保护举报人，并促进监督机构之间的协调。

75. 毒品和犯罪问题办公室继续实施加速在非洲实施《公约》的项目，涉及的国家包括布基纳法索、科特迪瓦、埃塞俄比亚、加纳和摩洛哥。在该项目下，毒品和犯罪问题办公室支持科特迪瓦、埃塞俄比亚和加纳建立保护举报人以及评估和减轻腐败风险的制度，特别是在卫生部门。

76. 与缔约国和潜在捐助者就在西非和萨赫勒地区建立一个区域平台进行了磋商。

### 协助加强国家体制和政策框架以及国家主管部门的能力，以有效预防和打击腐败 预防腐败

77. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室继续就与《公约》第二章有关的广泛问题向提出请求的缔约国提供技术援助。这些问题包括预防性反腐败政策和做法、公共部门、公职人员行为守则、公共采购和公共财政管理、公共报告、司法廉正、私营部门及社会参与。

#### 向执法机构提供的技术援助

78. 毒品和犯罪问题办公室继续与缔约国合作，建设执法机构侦查和调查腐败犯罪的能力。

79. 在全球一级，毒品和犯罪问题办公室正在编制关于调查和起诉腐败的指南以及关于如何进行财务调查的电子学习模块。预计这两种工具都将在 2021 年底发布。

80. 在区域一级，毒品和犯罪问题办公室举办了为期两期关于财务调查标准作业程序重要性的讲习班。这些讲习班面向东非区域平台国家的反腐败和调查官员，于 2019 年 11 月在乌干达举行，2021 年 6 月在网上举行。这些讲习班补充了为修订肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国反腐败机构标准作业程序向其提供的支助。2021 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室举办了一期关于机构间协调和建立国家机制以促进南部非洲执法机构之间协调的区域讲习班。在东南亚，毒品和犯罪问题办公室于 2019 年 11 月举办了关于在复杂的跨境腐败犯罪方面开展国际合作的区域讲习班，并于 2021 年 3 月举办了关于开源信息和创新侦查手段的网络研讨会。

81. 作为加强执法当局侦查和调查腐败犯罪能力的努力的一部分，毒品和犯罪问题办公室向柬埔寨、印度、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、巴拿马、塞内加尔、泰国、越南、赞比亚和津巴布韦提供了国家一级的培训。毒品和犯罪问题办公室还支持为东帝汶反腐败委员会编写腐败调查培训手册。此外，它还促进了多民族玻利维亚国和巴拿马检察官学校之间的合作和专门知识交流，并与孟加拉国、马尔代夫和斯里兰卡的反腐败委员会合作，创建了反腐败和反洗钱调查人员区域网络。

#### 反腐败执法机构全球行动网络

82. 2021 年 6 月，在大会反腐败问题特别会议上，反腐败执法机构全球行动网络启动。该倡议旨在建立一个总部设在维也纳、由毒品和犯罪问题办公室主持的全球网络，目的是建立和加强致力于打击腐败的执法当局之间的直接联系，并在国际合作领域提供技术援助。这将使更广泛的国家能够参与非正式国际合作，并补充现有的此类合作平台。

#### 保护举报人

83. 在国家一级，毒品和犯罪问题办公室向 18 个缔约国提供了技术援助，并为哥伦比亚、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、加纳、墨西哥、南非、南苏丹、泰国、赞比亚和津巴布韦的国家主管部门举办了讲习班。该办公室在博茨瓦纳、柬埔寨、科特迪瓦和黎巴嫩就保护举报人的立法提供咨询和起草服务。2021 年 7 月，毒品和犯罪问题办公室为智利、哥伦比亚和巴拉圭的国家主管部门举办了一期关于保护举报人的在线讲习班。

84. 2020 年 9 月，毒品和犯罪问题办公室与包括肯尼亚青年议员协会在内的各利益攸关方合作，就制定和通过肯尼亚举报人保护法案提供指导。

85. 毒品和犯罪问题办公室还在国家和区域两级为 40 多个缔约国举办了关于体育领域举报机制的讲习班。此外，它还还为开发举报渠道和系统提供技术支持，以保护巴西、肯尼亚和南非卫生保健部门的举报人。另外，该办公室还支持肯尼亚野生生物管理局建立举报渠道和保护措施。

## 向国家主管部门提供技术援助，以有效预防和打击新兴领域的腐败

### COVID-19 与卫生部门的腐败

86. 自大流行暴发以来，毒品和犯罪问题办公室一直致力于确保将打击腐败视为 COVID-19 应对和复苏工作的组成部分。为此，它通过一系列政策文件、指导说明和有针对性的技术援助为缔约国提供了支持。

87. 自 2020 年 4 月以来，毒品和犯罪问题办公室共编制了 6 份与预防 COVID-19 背景下的腐败有关的指导和政策文件，其中包括与分配和分发 COVID-19 疫苗有关的腐败问题。<sup>9</sup>毒品和犯罪问题办公室还就反腐败和 COVID-19 应对计划的监督机制进行了若干项区域研究。该办公室牵头编写了一份联合国全系统政策文件，预计将于 2021 年 10 月发布，并为题为“恢复得更好：体育运动促进发展与和平——COVID-19 后的重启、恢复和复原”的联合国全系统宣传简报提供支持。

88. 毒品和犯罪问题办公室为专家会议提供便利，讨论与公共保健部门腐败有关的议题，以期编写两份出版物，题为《卫生处方：关于如何评估和管理公共卫生系统组织腐败风险的指南》；及《一些不妥之处：与食品安全相关的腐败风险简介》。预计这两份出版物都将在 2021 年底推出。2021 年 6 月和 9 月，毒品和犯罪问题办公室为加纳卫生部门的腐败风险评估提供了便利，并组织协助了若干次关于部署 COVID-19 疫苗和各国政府应对危机其他方面的腐败风险的活动。这些活动包括 2021 年 6 月大会反腐败问题特别会议期间的一次特别活动、亚洲开发银行于 2021 年 8 月和 9 月举办的两次网络研讨会，以及 2021 年 5 月由欧洲反腐败伙伴和欧洲反腐败联络点网络举办的网络研讨会。

89. 在区域和国家两级，毒品和犯罪问题办公室就在各国政府应对 COVID-19 过程中预防和打击腐败向缔约国提供了支持和培训。这些国家包括智利、哥伦比亚、巴拉圭、菲律宾、南非、东帝汶和越南。在东南亚，毒品和犯罪问题办公室正在开展一项关于马来西亚、菲律宾和泰国卫生部门腐败风险的研究。

### 腐败的性别层面问题

90. 在 2021 年 6 月 2 日大会反腐败问题特别会议通过的政治宣言中，会员国承认必须更好地了解性别与腐败之间的联系，包括腐败对男女造成不同影响的方式。会员国还致力于继续促进性别平等和增强妇女权能。

91. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室探讨并处理了腐败的性别层面问题。《刻不容缓：处理腐败的性别层面问题》是对这一主题的第一次深入研究。毒品和犯罪问题办公室还开发了三个国家级知识产品，<sup>10</sup>并在其即将发布的《保护体育免受腐败影响全球报告》中专门用一章讨论了体育领域的性别和腐败问题。此外，2020 年 2 月，毒品和犯罪问题办公室在全球司法廉正网络的框架下推出了一份关

<sup>9</sup> “COVID-19 大流行期间和之后在紧急经济救援计划的拨款和分配中的问责和预防腐败”（2021 年 4 月）；“咨询说明：太平洋地区的 COVID-19 与腐败问题”（2020 年 5 月）；“COVID-19 大流行期间预防腐败准则”（毒品和犯罪问题办公室缅甸国别办事处，2020 年 5 月）；“COVID-19 财政对策和预防腐败”（2020 年 7 月）；“防止体育领域腐败和操纵比赛”（2020 年 7 月）；以及“COVID-19 疫苗与腐败风险：预防疫苗制造、分配和分销中的腐败”（2020 年 12 月）。

<sup>10</sup> 《尼日利亚的性别与腐败问题》（2020 年 12 月）；“关于缅甸性别和腐败问题的专题简报：焦点小组讨论的初步见解”（2020 年 10 月）；《斐济女性开办的中小微企业反腐败工具包》（毒品和犯罪问题办公室和开发署驻斐济太平洋办事处，2020 年 8 月）。



于司法机构性别相关问题的文件。

92. 毒品和犯罪问题办公室将性别观点和包容观点纳入其技术援助交付，例如，强调在举报腐败犯罪和保护举报人的机制中必须对性别问题敏感。2020年2月，毒品和犯罪问题办公室参加了在马来西亚举行的亚太经济合作论坛举办的性别平等主流化和增强妇女权能以打击腐败的专题讨论会。2020年12月，毒品和犯罪问题办公室为马里司法机构以及西非中央当局和检察官打击有组织犯罪网络成员举办了一期关于司法廉正和性别问题的培训班。

93. 毒品和犯罪问题办公室与最近成立的隶属于伊斯兰合作组织的妇女发展组织进行了接触，并分享了关于妇女在反腐败斗争中的作用的专门知识。2020年1月，毒品和犯罪问题办公室腐败和经济犯罪处支持联合国维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室关于性别平等和增强妇女权能的全球方案，协助编写了关于将性别平等观念纳入反腐败方案编制和执行工作主流的指导工具和简报。

#### 保护体育免受腐败影响

94. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室根据其保护体育免受腐败和犯罪影响方案，向130多个缔约国、体育组织和相关利益攸关方提供了支持，以执行缔约国会议通过的决议和于2021年6月2日在大会反腐败问题特别会议上通过的政治宣言。

95. 在全球一级，毒品和犯罪问题办公室与国际奥林匹克委员会合作，为来自50多个国家的执法人员、刑事司法和反腐败当局以及体育组织举办、联合举办多方利益攸关方讲习班，或为这些讲习班提供支持。从2019年5月到2021年4月，还向国家和区域奥委会和体育组织提供了关于举报机制和侦查体育领域腐败的培训。

96. 2019年9月，毒品和犯罪问题办公室与国际足球联合会签署了一份谅解备忘录，以支持其全球廉正方案的实施。在这一框架内，自2021年3月以来，毒品和犯罪问题办公室为向选定的国家政府和附属国际足球联合会的足球协会举办的15期讲习班提供了支持。

97. 在国家一级，2020年12月在埃及和2021年2月在墨西哥举办了关于打击体育领域腐败和犯罪问题的讲习班。还向希腊提供技术援助，为运动员、裁判员和教练员开发三个具体的培训模块。<sup>11</sup>

#### 与影响环境的犯罪有关的腐败

98. 在缔约国会议第八届会议上通过了题为“预防和打击与影响环境的犯罪有关的腐败”的第8/12号决议：

99. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室协助负责野生生物、渔业和森林管理的各主管部门以及负有环境相关任务的其他组织对腐败风险进行评估以及采取措施减轻此类风险。在多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、加纳、希腊、肯尼亚、马拉维、莫桑比克、缅甸、尼日利亚、塞内加尔、乌干达和坦桑尼亚联合共和国开展了活动。毒品和犯罪问题办公室还支持缔约国在哥伦比亚、墨西哥、莫桑比克、纳米

<sup>11</sup> 还编制了预防腐败领域的其他出版物。更多信息载于一份秘书处报告中，该报告题为“缔约国会议关于预防腐败的第8/7、8/8、8/11、8/12和8/14号决议的执行情况”（CAC/COSP/2021/12）。

比亚、秘鲁和乌干达就野生生物、渔业和森林部门犯罪开展金融调查和起诉腐败行为。它为来自阿根廷、多民族玻利维亚国、中国、哥伦比亚、墨西哥、秘鲁、菲律宾和泰国的约 800 名公职人员提供了有关金融调查手段的培训。此外，它还支持在肯尼亚和乌干达建立机构间合作安排，以促进在应对野生生物和森林犯罪时加强协调。毒品和犯罪问题办公室还促进了非法野生生物或野生生物产品来源国和目的地国之间的国际合作和司法协助。

100. 毒品和犯罪问题办公室开发了若干种关于与野生生物和森林犯罪有关的腐败问题的知识产品。它促成了专家会议，以推动关于造成森林损失的腐败问题的全球讨论。出版物《根除腐败：助长森林损失的腐败简介》预计将于 2021 年底推出。

## 五. 技术援助：供进一步审议的问题

101. 自 2019 年 12 月缔约国会议第八届会议以来，COVID-19 大流行扰乱了各国政府的日常工作，有时还使技术援助的提供中断。与大多数其他技术援助提供者一样，毒品和犯罪问题办公室寻求调整其技术援助的执行，以应对新的风险领域，例如将反腐败措施纳入复苏工作，在卫生部门尤其如此。同时，该办公室还力求以新方式继续执行正在进行的方案。

102. COVID-19 大流行也突显并加深了制度和法律框架的弱点，加之为应对大流行而实施的紧急措施带来的新挑战，进一步强调了将廉正和预防腐败措施纳入主流工作的必要性。缔约国会议不妨敦促缔约国确保在整个危机恢复期内，提供技术援助仍是优先事项，在此期间，预防腐败措施与更强有力和更具包容性的复苏齐头并进。

103. 在实施情况审议组第十一届会议续会期间，有人指出，完成的审查越多，就有越多的建议和技术援助需求表明各国在实施《公约》方面面临类似挑战。因此，有必要确定新的解决办法。各区域集团的缔约国已经确定并寻求援助的一个此类领域涉及使用技术解决方案作为防止腐败机会同时加强问责的手段。所有国家都应利用与资产申报和核查系统、公共采购和其他电子政务系统有关的此类解决方案。

104. 此外，进行研究和提供技术援助以预防和打击新兴领域的腐败，例如增进了解腐败的性别层面问题，如何保护体育免受腐败的影响，以及打击与野生生物和环境犯罪有关的腐败的方法，可以对解决以往腐败能够相对不受控制的领域的腐败问题产生重要影响。缔约国会议不妨考虑呼吁缔约国认识到进一步进行研究和提供技术援助在预防和打击这些新兴领域腐败方面的重要性，并划拨资金继续确定创新的解决办法。

105. 大会反腐败问题特别会议通过的政治宣言重申了《公约》中“最广泛的”合作的概念。只有各国共同努力才能解决腐败祸害的想法也呼应了《公约》现已接近普遍遵守的事实。无论是在提供技术援助、分享良好做法、促进国际合作还是成功返还腐败所得方面，政治宣言都进一步提升了遵守《公约》标准的全球承诺，使之超越了目前的 188 个缔约国。通过将这一新的承诺转化为行动，将加强《2030 年议程》的执行。缔约国会议不妨呼吁《公约》所有缔约国寻求新的和创新的、知识和信息共享途径，并在设计执行政治宣言的后续进程时将这些途径纳入其中。