



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General  
18 August 2022  
Chinese  
Original: English

## 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

2022年11月7日至11日，维也纳

临时议程\*项目3

《联合国反腐败公约》第四章实施情况：  
吸取的经验教训、良好做法和挑战

## 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 任务授权执行进展

秘书处的说明

### 一. 引言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在题为“举行旨在加强国际合作的不限成员名额政府间专家会议”的第4/2号决议中，决定举行国际合作问题不限成员名额政府间专家会议，就引渡和司法协助问题向缔约国会议提供建议和协助。
2. 在同一决议中，缔约国会议还决定，专家会议应发挥以下职能：**(a)**协助缔约国会议培育国际合作领域的知识积累；**(b)**协助缔约国会议鼓励现有的相关双边、区域和多边举措之间开展合作，并在缔约国会议的指导下推动实施《联合国反腐败公约》有关规定；**(c)**认明各种挑战并传播应采用良好做法方面的信息以利各国之间交流经验，以便加强国家一级的能力；**(d)**通过将司法协助和引渡领域的有关主管机关、反腐败机构和从业人员汇聚在一起，在请求国和被请求国之间建立信任和鼓励合作；以及**(e)**协助缔约国会议认明各国的能力建设需要。
3. 2012年至2021年，召开了第一次至第十次专家会议，每年一次。
4. 缔约国会议在第8/2号决议第8段中吁请缔约国根据《反腐败公约》第一条第(c)项进一步促进、便利和支持预防和打击腐败方面的国际合作和技术援助，以便利实施《公约》第四十三条。

\* CAC/COSP/EG.1/2022/1。



5. 此外，根据缔约国会议第 8/1 号、第 8/2 号和第 8/6 号决议以及 2019 年 5 月举行的第八次增进《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商定的建议（见 [CAC/COSP/EG.1/2019/4](#)），鼓励缔约国继续向秘书处提供国际合作中的挑战和良好做法的有关信息以及缔约国会议决议和专家会议建议概述的其他专题的有关信息，以便秘书处能够继续对基于《公约》的国际合作中的挑战以及与第四章实施工作有关的挑战进行分析。
6. 根据同一次会议的建议，还鼓励缔约国分享信息，介绍本国关于开展国际合作的法律规定，并分享与跨国腐败案件中的国际合作有关的统计资料和实例。
7. 此外，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 号决议和题为“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：大会反腐败问题特别会议的后续行动”的第 9/2 号决议中为专家会议规定了更多任务授权。
8. 编写本文件是为了向专家会议通报其所提各项建议以及缔约国会议有关国际合作的各项决议的执行情况。目的是协助第十一次专家会议进行审议并确定其今后的活动。

## 二. 专家会议建议和缔约国会议所发布任务授权的执行情况概览

9. 之前的专家会议根据缔约国会议第 4/2 号决议所载的会议任务授权，侧重于三大主题：(a) 积累知识；(b) 在请求国和被请求国之间建立信心和信任；以及(c) 技术援助、培训和能力建设。

### A. 积累知识

#### 1. 与实施《公约》第五章有关的信息和知识产品

10. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）继续编写和传播指南、手册和其他工具。迄今在线提供 40 多种出版物，并定期重印和分发。自上一次专家会议以来，追回被盗资产举措共发布了四款知识产品，且如资产追回问题不限成员名额政府间工作组进度报告所述，考虑到区域需要，毒品和犯罪问题办公室还就国际合作发布了量身定制的区域知识产品。<sup>1</sup>

11. 2022 年，毒品和犯罪问题办公室发布了《南美洲和墨西哥腐败案件侦查国际合作实用指南》，其中概述了 10 国腐败案件相关司法协助和引渡的法律框架。毒品和犯罪问题办公室还编写了一份南部非洲司法协助区域指南。

12. 毒品和犯罪问题办公室与国际奥林匹克委员会（国际奥委会）合作，编写了一份题为《处理操纵体育竞赛行为的法律方法》的指南，以及一份题为《解决体育运动中的贿赂问题：相关法律和标准概述》的出版物，由毒品和犯罪问题办公室和国

<sup>1</sup> 关于与开展国际合作支持资产追回有关的知识产品的补充信息，见秘书处为资产追回问题不限成员名额政府间工作组第十六次会议编写的关于该工作组任务授权执行进展情况的说明（[CAC/COSP/WG.2/2022/2](#)）。

际奥委会共同担任主席的反对体育运动中腐败行为国际伙伴关系第四工作队编写，该工作队的工作内容是加强执法机构、刑事司法机关和体育组织之间的有效合作。

13. 此外，毒品和犯罪问题办公室还发布了《全球体育腐败问题报告》的预发版，这是一份具有里程碑意义的出版物，重点介绍了体育领域腐败现象的规模、表现形式和复杂性，其中载有许多已裁定案件的实例，突出了国际合作在解决这一问题方面的重要性。

14. 反腐败知识工具与资源库门户网站创建于 2010 年，是一个侧重于《公约》实施情况的知识管理门户网站。2021 年，毒品和犯罪问题办公室决定对门户网站进行更新，调整内容结构，增加新的专题领域。因此，2021 年 12 月在埃及沙姆沙伊赫举行的缔约国会议第九届会议期间，重新启动了反腐败知识工具与资源库门户网站，将其作为获取腐败和经济犯罪相关信息的独特途径。<sup>2</sup>反腐败知识工具与资源库提供各种资源，按《公约》章节（预防措施、刑事定罪和执法、国际合作和资产追回）以及按专题领域（包括体育、性别、环境和其他）排列。此外，该门户网站的构想是充当储存库，储存缔约国自愿提交的关于实施《公约》和大会反腐败问题特别会议通过的政治宣言的所有资料，例如关于在利用《公约》规定的国际合作机制方面的良好做法和进展情况的资料。

15. 反腐败知识工具与资源库门户网站的一个关键要素是其法律库，该库汇集了来自全世界 180 多个法域的 70,000 多部反腐败立法。地理覆盖面的扩大使法官、检察官、决策者、法律从业人员、研究人员和其他有关各方能够查阅不同法域的立法规定，以确定良好做法和挑战，并制定示范法。目前，打击犯罪信息与法律网络共享平台（夏洛克数据库）<sup>3</sup>与反腐败知识工具与资源库小组正在共同努力，使通过联合国反腐败公约实施情况审议机制收集的立法能够在夏洛克数据库立法数据库中“腐败”犯罪类别下查阅。反腐败知识工具与资源库与夏洛克数据库的合并将使得能够共享毒品和犯罪问题办公室专门知识，受众更广，包容性更大。

## 2. 收集关于在紧急情况和危机应对与恢复期间开展国际合作打击腐败的最佳做法和挑战的信息

16. 缔约国会议第 9/1 号决议指示增进国际合作不限成员名额政府间专家会议，在秘书处的协助下，收集和分析缔约国自愿提供的关于在紧急情况和危机应对与恢复期间开展国际合作打击腐败的最佳做法和挑战的信息，以期制定不具约束力的准则，在紧急情况和危机应对与恢复期间加强国际和多边合作，以进一步预防、识别、调查和起诉腐败行为。

17. 在同一决议中，缔约国会议进一步决定第十一次专家会议应将“在紧急情况和危机应对与恢复期间加强国际和多边合作，以进一步预防、识别、调查和起诉腐败行为”作为其议程上的一个议题。

18. 此外，在同一决议中，缔约国会议请秘书处在现有资源范围内编写一份报告，内容是腐败与其他形式犯罪特别是有组织犯罪和包括洗钱在内的经济犯罪之间的

<sup>2</sup> 可查阅 <https://track.unodc.org/>。

<sup>3</sup> 夏洛克数据库是由联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）维护的另一个知识管理门户网站，目的是促进传播《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其三项议定书以及国际反恐法律框架的实施工作方面的信息。

联系，包括在紧急情况和危机应对与恢复期间。该报告将以缔约国自愿提供并提交缔约国会议第十届会议的资料为基础。

19. 根据上述任务授权，秘书处于 2022 年 7 月 27 日分发了一份普通照会，请缔约国通过答复该普通照会所附调查问卷提供相关信息，包括提供实例，介绍在紧急情况和危机应对与恢复期间为进一步预防、识别、调查和起诉国内或跨国腐败行为而采取的措施，包括通过开展国际合作。这些问题涉及在紧急情况和危机应对与恢复期间查明腐败风险和类型，包括其跨国因素；在国内一级通过不同手段和机制以及通过国际合作为解决腐败问题而采取的措施；关于在紧急情况和危机应对与恢复期间应对腐败问题而采取国际合作方法和框架的有效性的意见和看法；利用信息和通信技术工具以及收集数据和统计资料，以跟踪和分析这些情形下的国际合作趋势。还请各位缔约国分享信息，介绍在国内一级为解决腐败问题而采取的关键预防措施。

20. 鼓励缔约国在答复调查问卷时，从广义上看待紧急情况和危机应对与恢复，包括人道主义紧急情况、自然灾害、冲突和冲突后局势，以及 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行等突发卫生事件。

21. 为向专家会议的审议工作提供信息，秘书处根据对问卷调查的答复编写了一份关于紧急情况和危机应对与恢复期间开展国际合作打击腐败的最佳做法和挑战的会议室文件 (CAC/COSP/EG.1/2022/CRP.1)。该文件以及第十一次专家会议期间的讨论，均意在为进一步审议提供信息，最终制定不具约束力的准则，在紧急情况和危机应对与恢复期间加强国际和多边合作，以进一步预防、识别、调查和起诉腐败行为。

22. 在同一份普通照会中，秘书处还请缔约国自愿提供信息，例如所进行的分析或评估，说明腐败与其他形式犯罪特别是有组织犯罪和包括洗钱在内的经济犯罪之间的联系，包括在紧急情况和危机应对与恢复期间的联系，以便就这一专题编写一份报告提交缔约国会议第十届会议。

## B. 在请求国和被请求国之间建立信心和信任

### 1. 中央机关

23. 缔约国会议第 7/1 号决议促请缔约国确保按照《公约》第四十六条第十三款提供的关于本国中央机关和主管机关的信息是最新的，以便增进关于司法协助的对话。

24. 依照专家会议的建议，秘书处继续更新国家主管机关在线名录（可查阅：<https://sherloc.unodc.org/cld/v3/sherloc/cna/index.jspx>）。

25. 截至 2022 年 8 月，该名录中载有关于以下方面的信息：

- (a) 133 个缔约国负责司法协助事宜的中央机关；
- (b) 120 个缔约国负责预防事宜的机关；
- (c) 86 个缔约国的资产追回联络点；
- (d) 36 个缔约国负责引渡事宜的中央机关；
- (e) 36 个缔约国在利用民事诉讼和行政诉讼方面的国际合作联络点。

26. 为了使缔约国能够从单一渠道获取毒品和犯罪问题办公室所有相关条约下主管机关的信息，2019年7月，《公约》下的国家主管机关在线名录与夏洛克数据库门户网站上的国家主管机关名录合并。

## 2. 反腐败执法机关全球业务工作网的运作

27. 《公约》的主要目的之一是，促进、便利并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。缔约国会议一再呼吁采取强化措施，进一步促进、便利并支持预防和打击腐败方面的国际合作和技术援助。

28. 2021年6月，在毒品和犯罪问题办公室的支持下建立了反腐败执法机关全球业务工作网（全球网），以促进非正式合作，并解决反腐败执法机关缺乏真正的全球网络的问题。在大会反腐败问题特别会议通过的政治宣言中，鼓励各国酌情参与并充分利用这一网络。

29. 全球网自启动以来发展迅速。截至2022年8月9日，全球网包括来自《公约》63个缔约国的112个主管机关和1名观察员。

30. 全球网第一次全体会议于2021年11月15日至17日在维也纳以混合形式举行。第一次全体会议通过了《全球网章程》，并建立了其治理结构，以确保其各项活动直接响应成员的需要。在这次会议上，西班牙和沙特阿拉伯当选为全球网的主席和副主席，智利、中国、毛里求斯、墨西哥、摩洛哥、尼日利亚、北马其顿、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、巴勒斯坦国、美利坚合众国和津巴布韦等国的主管机关当选为指导委员会的其他成员。

31. 在缔约国会议第九届会议期间，全球网主办了一次高级别小组讨论会，探讨跨界合作方面的挑战、从业人员网络的作用以及如何以最佳方式确保全球网既高效又有效。除了高级别小组讨论会之外，全球网秘书处还组织了成员主管机关与代表团其他代表之间的一些双边会议，以促进国际合作。

32. 缔约国会议在其题为“加强国际反腐败执法合作”的第9/5号决议中，除其他外，欣见毒品和犯罪问题办公室在建立全球网方面所做的工作，并请尚未做到的缔约国鼓励本国反腐败执法机关加入、有效参与和充分利用全球网。

33. 全球网第二次全体会议于2022年6月28日至30日在维也纳举行。会议由三个部分组成：6月28日下午举行了一次网络活动，6月29日为成员机关的代表举行了一次闭门会议，并在6月30日举行了一次公开会议，邀请观察员和其他有关国际网络、组织和机构参会。来自47个国家的62个成员机关的105名代表出席了第二次全体会议（线下和线上）。14个国际组织、11个常驻代表团和6个尚未加入该网络的反腐败执法机关的代表出席了会议的公开会议。

34. 全球网第二次全体会议：

(a) 确认该网络的年度工作计划，并指示全球网秘书处继续报告在其各组成部分下取得的进展，以便为2023年工作计划的制定提供参考和指导；

(b) 确认巴塞尔治理研究所国际资产追回中心的观察员地位；

(c) 商定临时安全通信解决方案，并决定设立一个工作队，探讨制定安全通信平台长期解决方案并就此提供咨询意见；

(d) 商定在该网络内设立三个专题工作组，即业务工作组、工具和资源在线一站式中心工作组以及知识和能力发展工作组；

(e) 同意于 2022 年第四季度召开指导委员会第三次会议和第三次全体会议。

35. 最后，全球网意在通过其知识和能力建设部分向一线反腐败机关提供其推进反腐败斗争所需的培训、战略、方法和工具包。目前正在探讨该组成部分下的具体产出。

### C. 技术援助、培训和能力建设

36. 毒品和犯罪问题办公室通过追回被盗资产举措等方式，与世界银行携手合作，继续在全球、区域和国家各级提供量身定制的能力建设和咨询服务，并参加旨在促进缔约国之间国际合作的大小会议。<sup>4</sup>

37. 毒品和犯罪问题办公室接到的国家一级技术援助需求稳步增长。毒品和犯罪问题办公室的外地和国家反腐败顾问在提供快速、以需求为导向的专家援助和咨询方面发挥了重要作用，该办公室因而继续部署负有区域责任的顾问。为了应对工作量和满足这些请求所需各种不同技术能力的双重挑战，毒品和犯罪问题办公室已开始建立区域反腐败中心。到目前为止，已经在墨西哥和南非建立了两个这样的中心。

38. 毒品和犯罪问题办公室继续与墨西哥以及东南亚、东非、南部非洲和南美洲的缔约国合作，以便在为快速实施《公约》而创建的区域平台所确定的优先专题领域开展各项活动。几乎所有平台都将国际合作视作需要提供援助以加大《公约》实施力度的优先领域之一。

39. 毒品和犯罪问题办公室还继续在区域和次区域两级举办讲习班，并协助缔约国在区域和区域间两级建立更有效、更直接的执法合作。在东南亚，毒品和犯罪问题办公室继续协调东南亚司法网络，该网络为该区域负责司法协助事宜的中央机关之间的司法协助提供便利，以促进在跨国有组织犯罪和腐败问题上的合作。截至 2022 年 2 月，东南亚司法网络已为 42 项待决司法协助事项提供便利。毒品和犯罪问题办公室还启动了一项区域研究，探讨东南亚国家的监管框架以及在开展金融调查方面的挑战。

40. 在拉丁美洲和加勒比，毒品和犯罪问题办公室协助拉丁美洲和加勒比最高审计机关组织打击跨国腐败专门工作组编制最高审计机关之间信息交流指南，该指南已于 2022 年 2 月 9 日发布。

41. 在西非，毒品和犯罪问题办公室为 2021 年 6 月在线上举行的和 2022 年 3 月在阿布贾举行的西非国家反腐败机构网络第五届年度大会的两次会议提供了支持。此外，2021 年 5 月，毒品和犯罪问题办公室为西非打击有组织犯罪中央主管部门和检察官网络各联络点举办了一次关于《班加罗尔司法行为原则》的在线培训班，其中还涵盖关于性别平等问题和利用社交媒体的新的国际准则。

<sup>4</sup> 关于追回被盗资产举措开展的能力建设活动的更多信息，见 [CAC/COSP/WG.2/2022/2](#)。

42. 除了在区域和次区域开展工作外，毒品和犯罪问题办公室还多次在国家一级就开展国际合作相关问题向各缔约国提供支持。例如，2022年4月，在贝宁，毒品和犯罪问题办公室根据实施情况审议机制提出的建议，对刑事诉讼法的修订，包括对有关国际合作的规定，提供了立法咨询意见。在印度尼西亚，毒品和犯罪问题办公室进行了一项研究并举行了一系列圆桌讨论，以加强政府机构在司法协助和资产追回领域的总体能力。在印度尼西亚、泰国和越南，毒品和犯罪问题办公室组织了金融调查培训方案，重点关注国际合作和司法协助。2021年12月17日，毒品和犯罪问题办公室与越南最高人民检察院组织了一次立法起草讲习班，讨论新的刑事事项司法协助法草案。

43. 自上一次专家会议以来，毒品和犯罪问题办公室通过其“保护体育免受腐败和犯罪侵害方案”举办、推动或支持了40多项活动，包括国家和区域能力建设讲习班，其中重点关注加强执法和刑事司法机关与体育组织之间的合作。值得注意的实例包括与国际奥委会合作，为非洲、北欧国家和属于北美、中美洲和加勒比地区足球联合会区域的一些政府举办讲习班。毒品和犯罪问题办公室还与国际足球联合会（国际足联）合作，作为国际足联全球廉正方案的一部分，为来自世界各地的400多名廉正干事和政府官员举办了29期虚拟讲习班。

44. 此外，毒品和犯罪问题办公室还参加了关于国际合作的大小会议，包括20国集团反腐败问题工作组、巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非反腐败问题工作组以及亚太经济合作论坛反腐败和透明度专家工作组的会议。

### 三. 大会反腐败问题特别会议的后续行动

45. 在2021年6月2日至4日于纽约举行的大会关于防止和打击腐败及加强国际合作方面的挑战和措施的特别会议上，大会通过了题为“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。该宣言涵盖了防止和打击腐败以及推进反腐败议程的方方面面，并包含一个有关资产追回的特别章节，论述专家会议各项职能和本文件主题涵盖的若干领域。

46. 在该政治宣言中，会员国承诺加强共同努力，充分利用《公约》和其他法律文书，推动在各级预防和打击腐败方面的国际合作，相互提供最广泛的司法协助和相关技术援助，并采取措施，处理、克服和有效应对阻碍相关合作的国际挑战和障碍。此外，会员国呼吁各主管部门采取机构间办法，并消除国内监管制度中的相关漏洞。

47. 会员国还在政治宣言中承诺更好地利用和加强国际、区域和跨区域执法网络和适当的司法合作网络，酌情将之作为主管机关之间分享信息和提供司法协助以及发展和传播专业知识的平台，并表示鼓励会员国利用和加强适当的联络点以促进彼此信息交流，同时注意到用作此用途的现有协定、正式国际论坛或网络，包括国际刑事警察组织（国际刑警组织）/追回被盗资产举措全球协调人网络和全球网。此外，会员国吁请毒品和犯罪问题办公室与国际刑警组织继续密切合作，促进可靠、高质量、及时和有效的沟通和程序，包括为此采用安全的电子通信渠道。

48. 在题为“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：大会反腐败问题特别会议的后续行动”的第9/2号决议中，缔约国会议请毒品和犯罪问题办公室创建并维护一个储存库，储存缔约国自愿提交的关于实施《公

约》和大会反腐败问题特别会议通过的政治宣言的所有资料，例如有关使用《公约》下国际合作机制的良好做法和进展的资料。

49. 对此，2022年7月，毒品和犯罪问题办公室分发了一份普通照会，请缔约国提供资料，说明为实施《公约》和实现政治宣言所载承诺而采取的措施。毒品和犯罪问题办公室将对答复进行分析，并向专家会议提供最新结果。

#### 四. 报告和后续行动

50. 秘书处将继续根据缔约国会议第 8/2 号、第 8/6 号和第 9/1 号决议所载任务授权以及专家会议的建议从缔约国收集补充资料。

51. 第十一次专家会议不妨向秘书处提供进一步指导，说明哪些问题可能值得在其今后会议上进一步审议，包括在落实大会反腐败问题特别会议通过的政治宣言中就国际合作所作各项承诺方面。

52. 在专家会议上，还可以提请注意有必要对参与国际合作的主管机关的培训和能力建设投入充分资源，包括由捐助方和技术援助提供方为此提供资源，以增进国际合作的有效性。

53. 可具体提及在紧急情况和危机应对与恢复期间为增进国际合作打击腐败而采取的措施。

54. 专家组会议还不妨请尚未有反腐败执法机关加入全球网的缔约国鼓励本国反腐败执法机关加入、有效参与和充分利用全球网。

55. 专家会议不妨考虑秘书处是否应采取更多行动，以确保相关任务授权得到落实。