



# 联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
5 October 2020  
Chinese  
Original: English

## 实施情况审议组

### 第十一届会议第二次续会

2020年11月16日至18日，维也纳

议程项目5

技术援助

## 对第二周期国别审议所确定的技术援助需求的分析

### 秘书处的说明

#### 摘要

评估技术援助需求，特别是评估缔约国通过联合国反腐败公约实施情况审议机制确定的需求，以及根据请求向缔约国提供技术援助，对确保缔约国获得适当支持以弥合全面实施《公约》方面的差距而言至关重要。《公约》第六章专门讨论技术援助和信息交流。

本报告列有针对已完成第二周期审议的187个《公约》缔约国中近四分之一国家的一项分析。在截至2020年9月已通过执行摘要的44个缔约国中，30个国家确定了共计404项个别需求。有了这些数据，就能够评估并向实施情况审议组介绍与第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）有关的技术援助需求趋势。



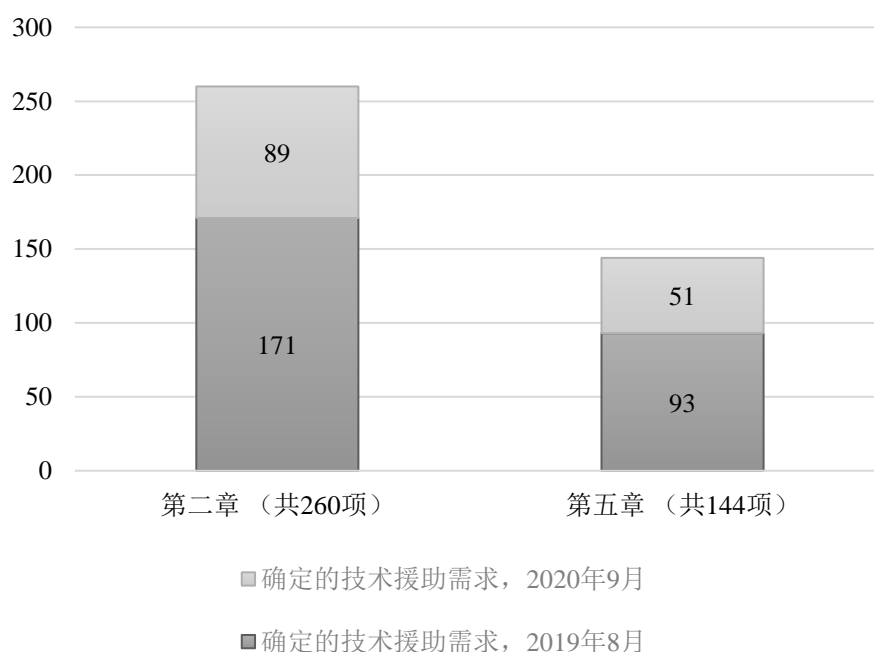
## 一. 引言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在其第 3/1 号决议中通过了联合国反腐败公约实施情况审议机制职权范围。缔约国会议决定实施情况审议组将负责落实并继续开展曾由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的之一是帮助缔约国确定并确认其在技术援助方面的具体需要，推动并便利提供技术援助。根据职权范围第 44 段，实施情况审议组的职能是审议技术援助需求，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。缔约国会议在同一份决议中决定，审议组应基于审议进程的结果并依照实施情况审议机制职权范围，审议提供技术援助的优先领域。此外，缔约国会议第 7/3 号决议重申实施情况审议组应当审议提供技术援助的此类优先领域，并审议关于技术援助需求和提供方面趋势的综合信息。鼓励缔约国继续自愿向实施情况审议组提供资料，说明当前、预计和未满足的技术援助需求，包括通过审议进程查明的需求，并利用此种资料为技术援助方案提供信息。
3. 以实施情况审议机制和根据请求向缔约国提供技术援助为主要手段评估技术援助需求，是确保缔约国获得必要支持以弥合实施《公约》方面差距的关键。技术援助涵盖《公约》的所有实质性领域，并包含涉面广泛的多种手段，其中包括：审议并修订立法和政策框架；设立新机构；在公共机构之间开展协调，包括跨境协调；加大对刑事司法系统的支持；以及在资产追回、教育和私营部门各领域开展活动。

## 二. 对实施情况审议机制第二周期期间确定的技术援助需求的分析

4. 秘书处为 2019 年 12 月举行的公约缔约国会议第八届会议编写了一份说明，分析第二周期所确定的需求，该说明题为“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”（CAC/COSP/2019/14）。这是一项初步分析，因为当时已完成执行摘要的 27 个国家中仅有 17 个国家确定了技术援助需求，所报告的需求共计 282 项。
5. 此后，又有 17 个缔约国完成了其执行摘要，其中 13 个国家报告需要技术援助。因此，截至 2020 年 9 月，已有 30 个国家确定了共计 404 项个别需求，相关数据的大幅增加——这些数据所涉国家几近《公约》四分之一的缔约国——使得能够对与第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）有关的技术援助需求进行更切实充分的分析。

图一  
按章节分列的已确定技术援助需求数量（共计 404 项需求）

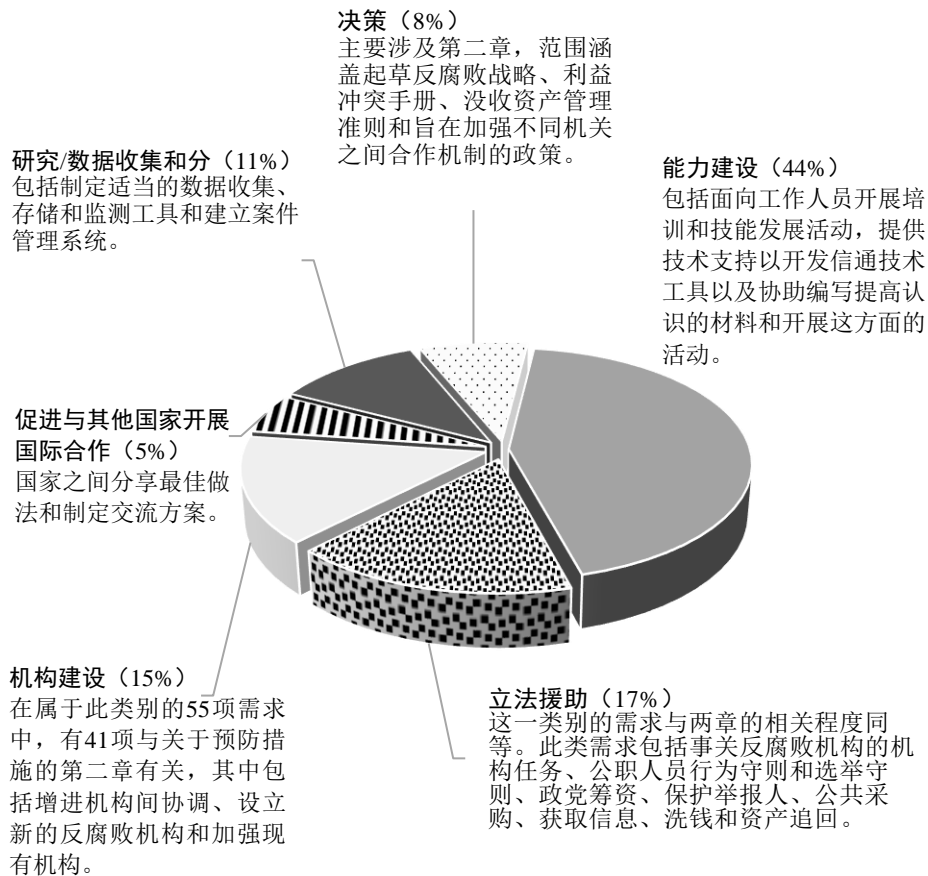


6. 所有 30 个报告技术援助需求的国家均报告了与第五章有关的需求，而仅 23 个国家报告了与第二章有关的需求。但在已确定的需求总数中，64% 与第二章有关，只有 36% 与第五章有关。自 2019 年 8 月进行上一次分析以来，按照这两章分列的确定技术援助需求的国家数量增幅百分比相差无几：第二章为 34%，第五章为 35%。

7. 能力建设仍然是最常确定的一类技术援助需求，占有所有需求的 44%（404 项需求总数中有 177 项）。这一类别的需求包括面向工作人员开展培训和技能发展活动、提供技术支持以开发信息和通信技术（信通技术）工具以及协助编写提高认识的材料并开展这方面的活动。

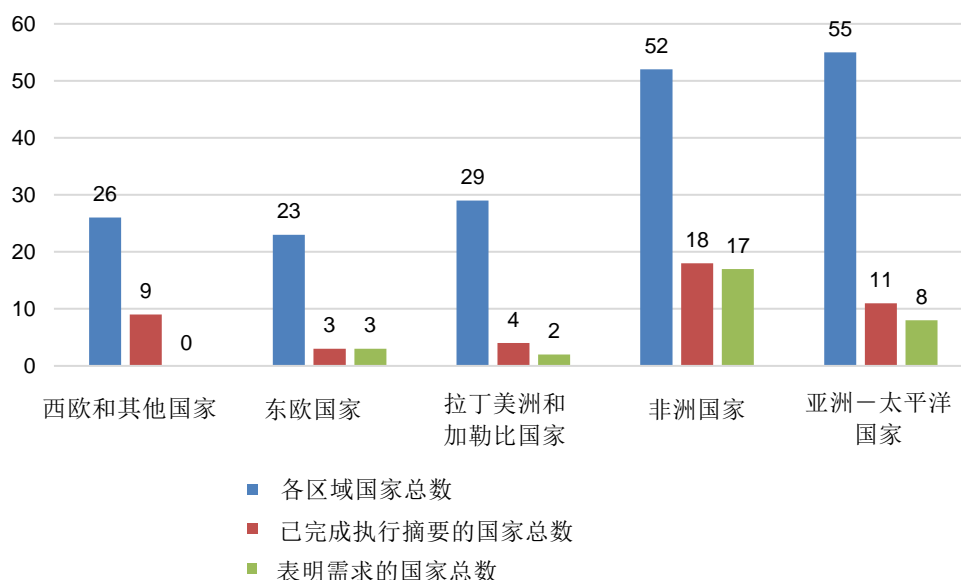
8. 立法援助被确定为与所审议章节的几乎所有实质性条款均同等相关的一项需求，占有所有需求的 17%。然而，尽管与第二章相关的此类需求有 35 例，与第五章相关的此类需求有 32 例，但相对而言，鉴于第五章条款数量较少，对涉及第五章的技术援助的需求更大。属于这一类别的各类需求包括事关反腐败机构的机构任务、公职人员行为守则和选举守则、政党筹资、保护举报人、公共采购、获取信息、洗钱和资产追回有关的援助。

图二  
按类别和占需求总数百分比分列的已确定技术援助需求



9. 尽管进行了这种分类，但分析表明，需求往往是贯穿各领域的。例如，与建立新机构、加强机构独立性或避免任务重叠有关的需求往往同时涉及立法援助和机构建设。同样，能力建设与研究/数据收集和分析时常重合，特别是在使用信通技术工具和通过各种监测手段全面加强实施政策和程序方面。属于“促进国际合作”类别的已确定需求数量相对较少，这可能会产生误导，因为一些国家可能已把与分享最佳做法有关的需求归入另一类别。

图三  
已完成执行摘要国家的区域分类



10. 鉴于已完成执行摘要的国家未能均衡代表不同区域，目前确定重大的区域趋势还为时过早。但仍可做一些初步观察。

11. 如上所述（图三），完成执行摘要的非洲国家组国家数量最多（44个国家中有18个，占41%）。此外，这些国家确定的技术援助需求占需求总数的69%（404项中有280项）。

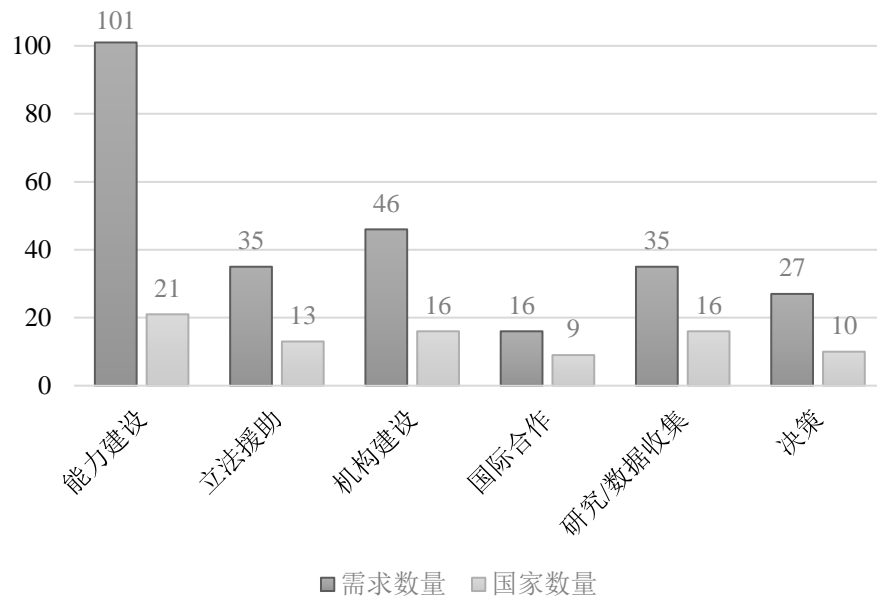
12. 虽然在已完成的44份执行摘要中，有11份由亚洲-太平洋国家组的缔约国完成（占25%），但相关国别审议期间确定的需求仅占迄今所分析的技术援助需求的18%。

13. 东欧国家组在已完成的执行摘要中所占比例不到7%。与全球趋势形成对比的是，这些国家确定的技术援助需求中有68%与关于资产追回的第五章有关。

### 三. 对已确定与《公约》第二章有关的技术援助需求的分析

14. 23个国家报告了共计260项与第二章有关的需求。关于已确定的技术援助需求，在审议过程中报告数最多的是针对关于预防性反腐败政策和做法的第五条（42项需求）、关于公共部门措施的第七条（30项需求）以及关于公共采购和公共财政管理的第九条（29项需求），其次是关于预防性反腐败机构的第六条和关于社会参与的第十三条，针对这两条各确定了28项需求。

图四  
与第二章有关的各种技术援助需求和国家数量



#### 反腐败政策、做法和机构（第五条和第六条）

15. 半数以上的国家报告了与关于预防性反腐败政策和做法的第五条和关于反腐败机构的第六条有关的技术援助需求。<sup>1</sup>截至目前，在已确定的与第二章有关的全部需求中，有四分之一涉及这两项条款。

16. 10个国家请求在建设本国反腐败机构执行、监测和评价预防政策或战略的组织 and 业务能力方面获得援助，另有4个国家确定了在设计或制定反腐败政策方面需要决策援助。此类援助的预期接受方不仅是主要的反腐败机构，还有涉面广泛的多个公共机构，包括审计办公室、国家环境部门、商业、贸易和投资委员会以及国家管控人员和调查人员办公室。一个国家表示需要相关支助，以便审查腐败与性别相关问题和人权问题之间的相互联系，从而有效实施其国家反腐败战略。

17. 实施情况审议机制第一周期确定的技术援助需求显示，一些国家表示需要加强各自的机构间协调，其中一个国家强调需要向各级政府的廉政委员会提供支持，另一个国家表示需要就设立此类委员会交流良好做法。与第一周期相同，各国报告需要有技术工具，从而以此为手段提高组织效力并实现更多利益攸关方的参与。一个国家表示已确定通过数据挖掘提高本国组织和分析大量数据能力的具体目标。

18. 各国报告了在提高认识方面的需求，例如针对不同群体编制公共教育和宣传材料。一个国家请求对视听系统技术人员进行制作反腐败漫画和其他视听资讯的培训，以此作为接触年轻人的一种手段；另一个国家指出，需要将预防腐败战略纳入教育课程，另一个国家则报告特别需要宣传支助，以确保通过一

<sup>1</sup> 已确定的与第六条（预防性反腐败机构）有关的需求往往与已确定的与关于专职机关的第三十六条有关的需求存在联系。见 CAC/COSP/IRG/2016/13。

项行为守则法案和一项人权和公共行政法案。

19. 还有国家表示了同时包含涉及立法援助和机构建设的需求，包括建立一个全面的法律框架，以协调现有法律，明确相关机构的作用，尽量减少重复和最大限度地利用资源。几个国家报告说，需要关于国际合作协定的示范立法。

20. 在研究/数据收集和分析类别中，5个国家—包括非洲国家组的4个国家—表示需要在开展预防性风险评估和进行衡量腐败的调查方面获得援助。一个国家请求获得相关援助，以便通过数据收集系统和开展统计分析，研究与公共部门腐败有关的问题，另一个国家则报告说需要在分析调查数据和采取何种方式应对这些调查发现的问题方面提供相关调查表和培训范例。同样，还有一个国家请求援助，以加强该国反腐败部门工作人员收集和分析腐败调查数据的能力。一个国家指出，需要制定国家腐败指数和指标，以评估根据国家审计所提建议而采取的措施的影响。

### 利益冲突和举报（第七条和第八条）

21. 17个国家报告了与关于公共部门措施的第七条和关于公职人员行为守则的第八条有关的需求，占所述事关第二章的全部技术援助需求的20%。一般需求包括开发电子学习平台、开展提高认识活动、进行培训和其他国家分享最佳做法。大多数需求涉及管理利益冲突和采取措施为公职人员举报腐败行为提供便利。

22. 在确定了技术援助需求的30个国家中，有三分之一的国家报告已经确立了加强各自利益冲突管理系统的目标。例如，一些国家请求获得相关援助，以便起草此类冲突管理手册，以及开展道德操守委员会提高这类管理效力的能力建设，一个国家表示需要一个全面的计算机化系统，以查明可能易受利益冲突影响的领域。共有6个国家表示需要建立接收、监测和核实利益、资产和礼物申报和披露的程序和系统。据报告，在关于预防和监测犯罪所得转移的第五十二条方面也存在类似需求（见下文第四节）。

23. 关于采取措施为公职人员举报腐败行为提供便利，5个国家概述了相关技术援助将对本国发挥怎样的促进作用。其中3个国家表示在起草或通过保护举报人法案方面需要立法援助，另有一个国家表示特别需要调集资源以便游说和倡导此类立法。

24. 3个国家确定了与为公职人员进行举报提供便利有关的能力建设需求，其中一些需求措辞宽泛，涉及第十三条，从而将此类举报行为主体扩大至涵盖公共部门以外的人员。有一个国家建议设立一个腐败行为举报平台，并有效实施保护这类举报人的措施。有2个国家提出需要有投诉处理机制，其中一个国家特别要求就如何根据举报人的举报对采购违规行为进行调查获得指导。另有一个国家请求获得相关技术援助，以就通常如何回应举报人及如何提供安全屋以确保举报人的人身安全向司法官员提供培训。

25. 上述加大对公职人员举报腐败行为的重视符合很多国家所报告的在完成各自第一周期审议后已就第三十二条和第三十三条采取措施的情况，这一点见秘书处的一份报告，该报告的内容是国别审议完成后缔约国的良好做法、经验和采取的相关措施，包括技术援助方面的信息（CAC/COSP/2019/11）。

## 公共采购和公共财务管理（第九条）

26. 将近一半的国家（30个国家中有13个）报告了与公共采购有关的技术援助需求，其中8个国家强调需要开展培训。已确定的需求涵盖了从基于风险的审计到实施电子采购系统、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、采购调查以及编写采购审计和调查报告等领域。

27. 包括电子记录存储在内的数据收集和分析问题是另一个优先领域。有4个国家请求在研究预防欺诈战略或对此开展比较研究和制定基准方面获得技术援助。另有一个国家表示需要建立一个检测违规和欺诈行为的系统。有一个国家报告说，需要培训公职人员掌握提高预算和会计管理透明度的方法。

28. 有8个国家还强调了与第九条有关的培训，这是最常被确定对之存在需求的能力建设子类别之一。所确定的需求包括获得相关支持，以便面向审计员、会计师和办事员制定与记录管理和内部控制机制有关的能力建设方案。有些国家进一步确定了有关对欺诈行为调查人员和法政审计师进行风险管理培训的具体需求。有一个国家指出，由于财务报告和审计要求不断变化，加之交易量庞大，困难与日俱增，并表示需要对其国家审计办公室的工作人员进行定期培训，以应对不断变化的情况。

29. 有一个国家指出，需要在针对违规和欺诈行为的内部控制程序和管理责任方面开展培训，并需要根据定性分析和邻国的良好做法制定和实施内容完善的条例。

30. 一些国家表示在建立或更新法律框架方面需要援助。这些需求范围广泛，包括起草条例以实施公共采购法案，编写补充法律条款，使公共采购机构能够履行其任务，并全面审查关于采购和公共财政管理的法律，以便就如何改进这些法律提出建议。有一个国家寻求从其他国家关于记录管理的法律中得到启发，而另有一个国家表示需要获得咨询意见方面的援助，以使本国立法符合国际公认的内部控制和内部审计标准、成套方法和最佳做法。有一个国家设想在本国反腐败机构内设立一个负责监督公共合同的专门单位。

## 公共报告和社会参与（第十条和第十三条）

31. 半数以上已确定技术援助需求的国家所提需求涉及第十条（公共报告）和第十三条（社会参与）的规定。根据上一次分析得出的意见，各国继续表示在公共部门以外的个人和团体积极参与方面存在援助需求。一些国家确定了此类需求，以期鼓励公众举报腐败事件，有一个国家具体说明需要技术工具为此类举报提供便利。另有一个国家报告说，需要利用调查性报道揭露腐败行为。

32. 各国似乎显示出越来越重视采取措施鼓励所有人积极参与预防和打击腐败。这一趋势也体现在了秘书处为审议组第十一届会议第一次续会编写的关于第二章（预防措施）实施情况的专题报告（CAC/COSP/IRG/2020/3/Rev.1）中，在该报告中，利益攸关方的广泛参与是一个反复出现的主题，贯穿按该章各条款所列的各项建议和良好做法之中。



### 与审判和检察机关有关的措施（第十一条）

33. 已确定的与审判和检察机关有关的需求反映了调查、起诉和审裁腐败案件所固有的挑战。约有 10 个国家表示需要就第十一条获得技术援助，这些需求主要涉及面向司法官员、调查人员和检察官开展能力建设和培训活动。有一个国家强调需要就腐败和金融犯罪的复杂性进行培训，而其他国家则表示需要在司法廉正和透明度方面开展培训。各国还寻求在保护司法独立和促进司法官员廉正方面的良好做法实例，以及寻求在促进与其他国家的交流方案和获取国际研究工具方面获得援助。

### 私营部门（第十二条）

34. 与预防私营部门腐败的强制性规定有关的技术援助需求数量相对较少：只有 7 个国家确定了共 11 项需求，内容包括确立私营部门腐败犯罪的类型、就第十二条规定的措施向公务人员提供培训，以及加强该领域的治理和监测相关活动。各国还寻求获得相关援助，以审查现有法律或起草新法律，以便执行第十二条，以及关于建立预防贿赂程序的公共和私营实体准则或关于制定私营部门行为守则的准则。

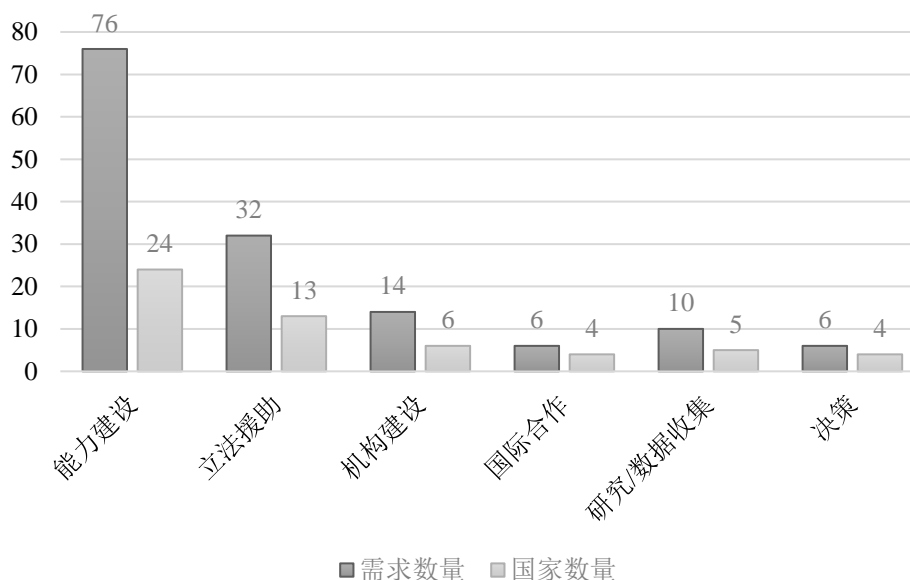
### 预防洗钱的措施（第十四条）

35. 鉴于关于预防洗钱措施的第十四条和关于预防和监测犯罪所得转移的第五十二条之间的关联，与这些条款有关的技术援助需求将在本说明下一部分中结合第五章一并审议。

## 四. 对与《公约》第五章有关的技术援助需求的分析

图五

与第五章有关的技术援助需求，按类别和国家数量分列



36. 确定技术援助需求的所有 30 个缔约国均提出了与第五章（资产的追回）有关的需求，但与这一章有关的需求仅占已确定需求总数的三分之一左右（404 项中占 144 项）。正如秘书处为审议组第十一届会议第二次续会编写的关于第五章（资产的追回）实施情况的专题报告（CAC/COSP/IRG/2020/6）所详述的，一些国家报告说，其资产追回监管制度仍处于发展的早期阶段。各国的机构设置存在区别，包括在业务层面存在区别，从多个分散的资产追回办公室到集中式专设资产追回办公室，做法各不相同，而且处理资产追回事项的经验也各异。

37. 在第五章中，被确定相关需求数量最多的三项条款是：将返还资产确定为一项基本原则的第五十一条（32 项需求）、关于通过没收事宜的国际合作追回资产的机制的第五十四条（27 项需求），以及关于预防和监测犯罪所得的转移的第五十二条（18 项需求）。根据上述专题报告（CAC/COSP/IRG/2020/6），第五十二条和第五十四条也在相关建议提出数量最多的三项条款之列。

38. 14 个国家提出了一般能力建设需求，从中反映了已确定的与《公约》具体条款有关的需求，例如对培训、研究和技术工具的需求。一些国家还表示对在实施第五章方面促进国际合作或分享其他国家的最佳做法和经验教训存在需求。

39. 在所有报告了与第五章有关的需求的国家中，超过三分之一所报告的需求涉及就请求返还资产相关程序对工作人员开展培训，例如根据金融情报单位提供的信息撰写司法协助请求书。<sup>2</sup>

40. 几个国家强调需利用信通技术支持和便利案件管理——通过数据库管理、庭审记录数字化以促进资产追回和开发基于软件的实时记录保存系统和程序。有一个国家表示需要开发信息图表软件，并将其用于在法庭上陈述案件，特别是在复杂的金融调查案件中使用。

41. 6 个国家确定的机构建设需求包括获得相关援助，以建立一个负责管理没收资产或犯罪所得的机构，在所有执法机构中设立资产追回或没收单位和资产管理单位，以及制定统一的资产管理标准作业程序，供所有机构使用。

42. 在所有报告了与第五章有关的需求的国家中，近半数所报告的需求涉及立法援助。一些国家出于本国犯罪所得立法的考虑请求获得此类援助；有一个国家请求在建立司法协助制度方面获得支持。各国还要求提供示范法，举办讲习班，并派专家审查本国立法。其他更具体的需求包括寻求立法援助，就涉及虚拟货币的没收事宜作出规定，以及制定评估被扣押财产及通过公开拍卖予以处置的程序。<sup>3</sup>

### 预防和监测犯罪所得的转移（第五十二条）

43. 通过汇总与第五十二条有关的需求和与关于预防洗钱的措施的第十四条有关的需求，确定了 40 项需求。这一数字占已确定的与第五章有关的需求总

<sup>2</sup> 这些需求与第一审议周期报告的与关于司法协助的第四十六条有关的需求相关联。关于这些需求的更多信息和分析，见 CAC/COSP/IRG/2016/13。

<sup>3</sup> 这些需求与第一审议周期报告的与关于冻结、扣押和没收的第三十一条有关的需求相关联。关于这些需求的更多信息和分析，见 CAC/COSP/IRG/2016/13。

数的四分之一以上，并占总需求数的近 10%。此外，在所有报告了技术援助需求的国家中，逾半数报告了与洗钱问题相关条款有关的需求（16 项需求）。

44. 这些需求大多涉及能力建设、研究/数据收集和分析以及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。

45. 各国特别强调在开展金融调查、追踪和侦查犯罪所得以及开展风险评估方面需要援助。一个国家特别指出需要网络犯罪法证培训，另一个国家请求在监管某些非金融企业和职业方面进行培训。另一个国家报告称，需要信息技术工具来加强本国金融情报机构与其报告实体之间的沟通手段。

46. 在表示存在需求的国家中，近四分之一报告需要在财务披露制度方面获得技术援助。其中大多数寻求的援助涉及财务披露系统的数字化和制定接收、监测和核实财务申报的程序。立法需求包括协助起草关于资产披露的法律和支持扩大立法范围以涵盖更多官员，以及协助促使金融情报机构获取资产披露信息。

47. 关于第五章实施情况的专题报告（CAC/COSP/IRG/2020/6）反映了在根据第五十二条建立识别政治公众人物、其家庭成员和关系密切者的法律框架方面已确定的挑战。由于各国此类框架差异很大，近三分之一的国家收到了根据《公约》调整本国“政治公众人物”定义的建议。但只有 3 个国家确定了具体涉及政治公众人物的技术援助需求。一个国家要求获得相关资料，介绍有关确定政治公众人物身份和相关风险管理的经验教训；另一个国家报告需要协助制定法定文书，从中确定政治公众人物的定义；第三个国家表示需要查访关于国际政治公众人物的全球数据库。

## 五. 供进一步审议的技术援助问题

48. 缔约国在审议进程中确定的需求往往需要有针对性的长期援助，这些援助应能适应且适合各种国家体系，包括各体系的立法、政策和技术咨询部分。关于这一点的一个例证如下：有一个国家报告称，由于预算限制和人员配置不足造成的挑战，该国在能力建设方面存在一些需求，例如不仅需要对公职人员进行培训，还需要对参与公共采购的其他利益攸关方，包括供应方和服务提供方等进行培训。特别是，第二章要求采取涵盖众多机构的包容性办法，以便顺利实施，因此不仅需要培训公职人员，还需要培训公共部门以外在预防腐败方面发挥重要作用的其他利益攸关方。

49. 在许多情况下，国别审议成果继续为今后的方案拟订提供依据，或确保正在进行的方案可适当满足各缔约国确定的需求。值得注意的是，根据关于《公约》第二章实施情况的专题报告（CAC/COSP/IRG/2020/3/Rev.1），第十二条是提出建议最多的受审议条款之一。鉴于已确定的关于第十二条的需求数量较少，这可表明私营部门的参与仍然是可能需要加大努力提供技术援助的一个重要领域。

50. 此外，关于《公约》第五章实施情况的专题报告（CAC/COSP/IRG/2020/6）解释说，虽然一些国家报告了大量成功的资产追回案例，但其他国家

表示从未收到过与资产追回有关的请求，但已建立必要的法律框架。

51. 审议的全面性和技术性使得能够确定侧重国家优先事项的技术援助需求，这些需求同时通过同行审议进程得到验证。能力建设援助需求的异质性印证了这一点，这使得难以展示和分析趋势。需求上的差异证实，技术援助必须适合每个国家的具体国情和环境。

图六  
属于能力建设类别的技术援助需求，按子类别分组

