



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
10 April 2014
Chinese
Original: English

实施情况审议组

第五届会议

2014年6月2日至6日，维也纳

临时议程*项目4

技术援助

提供技术援助以协助实施《联合国反腐败公约》

秘书处的说明

一. 导言

1. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）为 2013 年 11 月 25 日至 29 日在巴拿马城举行联合国反腐败公约缔约国会议第五届会议起草了关于两年来提供技术援助以协助实施《公约》的若干要点的秘书处说明（CAC/COSP/2013/4），本文件概括介绍自那时以来对所查明技术援助需求做出的应对措施。
2. 本说明还对各种挑战和制约进行了评估，并载有关于争取用战略方法满足《联合国反腐败公约》实施情况审议机制查明的各种技术援助需求的可行之路的建议。

二. 给援框架和资源

3. 毒品和犯罪问题办公室继续在全球、区域和国家各级提供广泛的定制技术援助活动，并继续开发涵盖《公约》范畴的工具，以满足会员国日益增长的需要。所提供的援助不仅涉及目前正在审议的《公约》第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作）所涵盖的问题，还涉及第二章（预防措施）和第五章（资产追回）所涵盖的问题。
4. 根据公约缔约国会议第 3/4 号和第 4/1 号决议，毒品和犯罪问题办公室为实施《公约》提供的技术援助考虑到国家项目和国家牵头项目提供综合协调技术

* CAC/COSP/IRG/2014/1。



援助的重要性，并采取三级（全球、区域和国家）办法以确保协同增效和效率。

5. 在“打击腐败、经济欺诈和与身份有关犯罪的行动（2012-2015年）”专题方案框架内提供了技术援助，并且通过毒品和犯罪问题办公室总部管理的若干全球项目落实，其中包括关于依照《公约》鼓励企业廉洁与合作的项目、题为“争取实现有效的全球反腐败制度”和“采取联合行动实现全球反腐败制度”的项目，以及“增进公共采购廉洁公私伙伴关系”、“反腐败导师方案”、“《公约》外联和传播方案”和“追回被盗资产倡议”。

6. 毒品和犯罪问题办公室提供技术援助的一个主要部分是通过“反腐败导师方案”提供的，该方案是在2011年通过安排国家和区域顾问的方式重新启动的。目前，国家顾问已部署到马普托和朱巴，区域顾问负责东南亚、南亚、西非、东部和南部非洲、中美洲、太平洋区域、小岛屿发展中国家以及中东和北非。这些顾问一直在国家和区域两级提供可迅速利用的专业知识，以便于向请求协助加强立法和体制以促进实施《公约》的缔约国提供现场指导和咨询。这些顾问还参加了由其他技术援助提供方组织的众多反腐败活动、培训讲习班和会议。

7. 毒品和犯罪问题办公室外地办事处网络还继续在包括阿富汗、哥伦比亚、埃及、印度尼西亚、伊拉克、利比亚、尼日利亚和巴拿马在内的具体国家实施反腐败综合项目。

8. 毒品和犯罪问题办公室在支助《公约》实施工作方面的技术援助活动，包括提供援助工作所需的许多专家，是通过预算外捐款得到供资的。捐助国的支助一直保持稳定，反映出人们对有效实施方案的信心。在2013年1月至12月期间，共向毒品和犯罪问题办公室提供了大约785万美元自愿捐款，用于总部管理的反腐败领域技术援助活动。捐款具体来自澳大利亚、奥地利、法国、意大利、日本、利比亚、卢森堡、摩洛哥、挪威、卡塔尔、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、瑞典、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、“一个联合国”基金、世界银行、国际奥林匹克委员会和西门子廉洁倡议。这一金额不包括向毒品和犯罪问题办公室外地办事处提供的用于实施国家项目和区域方案的捐款。这一金额也不包括在同一时期为实施情况审议机制的运作提供的自愿捐款（约205万美元）。

三. 所提供的主要技术援助

A. 在《公约》批准进程和加入方面的援助

9. 在自2013年9月以来批准《公约》的国家中，有2个国家（基里巴斯和阿曼）在批准前程序中和/或紧接批准之后获得了毒品和犯罪问题办公室的援助。就基里巴斯而言，毒品和犯罪问题办公室向一系列政府利益攸关方提供了详细通报，为一半以上该国的议员开办了一个讲习班，并且为总统府、外交和移民部、总检察长办公室、财政和经济发展部、警察局、基里巴斯国家审计厅、渔业和海洋资源发展部、教育部和公共服务委员会的高级官员开办了另一个讲习班。

B. 为查明在《公约》实施方面的差距和技术援助需要而提供的援助

10. 在报告所述期内，毒品和犯罪问题办公室开办了若干国家讲习班，并提供了特别咨询服务，在大多数情况下，这些援助是为了协助起草对综合自评清单的答复提供的，而这是当前审议周期（2010-2015 年）的一部分。关于这些培训活动的详细情况载于 CAC/COSP/IRG/2014/4 号文件。

11. 还在若干案例中提供了援助，以期筹备在 2015-2020 年期间审议《公约》第二章和第五章的实施情况。

C. 为把《公约》条款纳入国家立法而提供的立法援助

12. 在报告所述期内，继续向各国提供了立法起草援助和法律意见，力争通过或修订国内立法，以便实施《公约》。提供的这些意见和援助，关系到全面处理腐败问题的若干立法和包括利益冲突、公司受贿或行贿或以公司名义受贿或行贿、公共采购、引渡和基于未定罪没收的法律。在相关情况下，与其他国家当局分享了来自其他国家的实例和良好做法。

D. 协助加强国家机构和政策框架以及国家当局有效预防和打击腐败的能力

13. 毒品和犯罪问题办公室继续向会员国提供广泛的支持，以加强其预防、侦查、调查和起诉腐败行为的能力。尽管所提供的支助往往是个案处理，但仍然制定并执行了具体的国家项目，以广泛满足各国的能力建设需求。在可行的情况下，在制定新活动和项目时考虑了国别审议报告中确认的技术援助需求。

14. 在报告所述期内，评估了莫桑比克中央反腐败办公厅、尼日尔反腐败协会和南苏丹反腐败委员会的能力。毒品和犯罪问题办公室还支持埃及制定一项国家反腐败战略，并为制定一套反腐败战略准则和关于反腐败战略的吉隆坡声明作了贡献。

15. 在设立和加强相关体制框架、结构、政策、进程和程序方面，为英联邦非洲反腐败机构协会会员国反腐败主管部门 15 名负责人开设了培训课程，完成了三个单元的前两期。向巴拿马和巴拉圭以及巴西米纳斯吉拉斯州提供了援助，以期制定一套道德守则和针对监狱管理人员的初级培训课程。毒品和犯罪问题办公室还支助基里巴斯和瓦努阿图制定新闻自由政策和相关的执行计划。在更新其收入和资产申报制度方面，南苏丹也获得了援助。

16. 还提供了咨询服务，以期提高相关机构的预防、调查和检控能力。通过在阿尔巴尼亚、科特迪瓦、基里巴斯、莫桑比克、巴拉圭、萨摩亚、所罗门群岛和南苏丹等国开展的国家活动，提供了关于预防和打击腐败或关于特别调查方法、非法致富和财政监督等具体方面的讲习班和培训课程。针对东非共同体和亚洲监察员协会的区域讲习班也涉及到了这些问题。

17. 毒品和犯罪问题办公室还提供了加强刑事司法机构（包括警察、检察和司法）的问责、廉洁、透明度和监督方面的援助，特别是博茨瓦纳、乌干达和坦

桑尼亚联合共和国的模拟审判，制定佛得角内政部的《廉洁计划》，以及组织越南关键执法和司法当局的高级别官员考察旅行，以展示中国香港在警察监督和问责方面的良好做法。

18. 毒品和犯罪问题办公室继续编写和传播各类指南、手册和其他工具，满足反腐败侦查人员在具体问题、挑战、政策和执行《公约》良好做法方面的需要。2013 年下半年编定并启用了若干手册和技术工具，包括《打击操纵比赛和非法/非正常赌博的定罪办法：全球视角》、《联合国反腐败公约：大型公众活动中的反腐败保障战略》、《举报腐败：政府和新闻工作者的资源工具》和《联合国反腐败公约：第十一条实施指南和评价框架》。还针对公共采购参考指南和小岛屿发展中国家执行《公约》第九条开展了工作。毒品和犯罪问题办公室《关于加强司法廉洁和能力的参考指南》还被翻译成越南语并予以出版。

19. 毒品和犯罪问题办公室在 2012 年开发的反腐败知识工具与资源门户继续取得成功。根据内部记录，2013 年，有 19 000 人至少对该门户进行过一次访问，而 2012 年的该数据是 10 000 次。特别是法律图书馆，它是反腐败知识工具与资源举措的一部分，收录了超过 175 个国家反腐主管部门的法律、判例和信息，充分从审议机制受益，通过来自已经完成审议的资料或通过各国政府提供的官方数据，很多国家的数据已经得到确认或正在确认中。

E. 预防腐败相关援助，包括与民间社会组织、学术界和私营部门及其相互之间的合作

20. 向第五届缔约国会议提交了题为“马拉喀什预防腐败宣言”的报告，报告的内容是《公约》缔约国会议第 4/3 号决议的执行情况（CAC/COSP/2013/17-CAC/COSP/WG.4/2013/4）。

21. 在起草上述报告后，毒品和犯罪问题办公室继续支助民间社会组织，以期促进其积极参与《公约》的有效执行，以及总体上积极参与反腐败工作。为民间社会开设了关于《公约》、审议机制和切入点的若干培训课程。与联合国开发计划署（开发署）合作制定了一项题为“零腐败，100%发展”的新的全球活动，2013 年国际反腐日（12 月 9 日）启动了这项活动，以期强调腐败是如何损害国家和普通公民的。在开展 12 月 9 日的具体活动中，来自世界各地的民间社会组织受到了支助，包括为西非和太平洋提供小额赠款。毒品和犯罪问题办公室还继续在议员中促进《公约》的执行，具体作法是通过与全球议员反腐组织开展合作。

22. 与学术伙伴以及阿尔巴尼亚、希腊、意大利、利比里亚、塞尔维亚、联合王国和美国的八所大学合作，制定和完成了一项关于《公约》的学术学习课程，有的课程已经提供，有的已经启动开课进程。毒品和犯罪问题办公室与北京师范大学签署了一项谅解备忘录，自 2014 年起，这项课程将被纳入国际反腐败学院反腐研究硕士方案。2013 年 11 月举行了反腐败学术倡议第四次年度会议，同时启动了在线专题菜单和一个新网站，以期支助有兴趣在全球高等教育机构讲授和研究反腐败问题的教授和学生。还与中美洲和加勒比的区域反腐学院开展了合作。

23. 在反腐工作中，毒品和犯罪问题办公室继续促进私营部门与公共部门开展更多对话和合作。在印度和墨西哥合作编制了关于诚实公共采购和企业廉洁的立法评估和建议，开设了联合培训课程，并在全球一级分享了经验教训。编定并传播了针对私营部门的宣传材料和专用微型网站。编定了出版物《工商界反腐败道德准则和守规方案》，以此作为与经济合作与发展组织和世界银行共同倡议的一部分，从而补充毒品和犯罪问题办公室发布的手册《工商界反腐败道德准则和守规方案：实用指南》。还发布了《公共采购与公共财政管理反腐败指南：确保遵守〈联合国反腐败公约〉第九条的良好做法》和“加强公司廉洁的国家措施参考指南”。此外，毒品和犯罪问题办公室与联合国全球契约继续就称作“打击腐败”的私营部门电子学习工具开展合作，并以更多语言提供了这一工具。该电子学习工具目前以阿拉伯语、汉语、英语、法语、德语、韩语、俄语、西班牙语和土耳其语提供使用。

24. 将向拟于 2014 年 9 月 8 日至 10 日在维也纳举行的预防腐败问题不限成员名额政府间工作组第五次会议提交关于采取行动执行缔约国会议第 4/3 号决议的最新报告。

F. 对反腐败刑事案件的相关国际合作的援助

25. 毒品和犯罪问题办公室继续鼓励参与反腐败刑事案件相关国际合作（特别是司法协助和引渡）的相关主管机关、反腐败机构和从业人员进行合作。提供了国家一级的能力建设和咨询服务，多数情况是针对资产追回的（见下文 G 节）。此外，毒品和犯罪问题办公室与其他利益攸关方积极参与旨在协调请求国与被请求国间的国际合作的会议，包括在当前追回资产努力背景下。在这些会议上，各国代表团交流了业务活动信息，从而增强了沟通和对话渠道。

26. 毒品和犯罪问题办公室根据《公约》第四十六条第 13 款的规定，继续保持一份指定负责处理司法协助请求的中央主管机关的名录。目前该名录载有 105 个主管机关的联络信息。创建一个用户账户，利用一份安全的主管当局和政府机构在线名录，就可以查询有关当局的信息。根据《公约》第六条规定，这个名录还收有 140 个国家主管预防机构的信息和 57 个国家指定资产追回联络点的信息。

27. 2013 年 11 月，向第二次专家会议提交了关于专家执行任务的进度报告（CAC/COSP/EG.1/2013/2 和 Corr.1），这些专家是为了根据《公约》加强国际合作而开会的，并且将向其 2014 年第三次会议提交一份最新报告。

G. 资产追回相关援助

28. 向第五届缔约国会议提交了关于两年来根据《公约》开展资产追回工作的摘要的文件（CAC/COSP/2013/2）。应结合 2012 年和 2013 年提交给资产追回问题不限成员名额政府间工作组的两份进度报告（CAC/COSP/WG.2/2012/3 和 CAC/COSP/WG.2/2013/3）及工作组 2012 年和 2013 年两次闭会期间会议的报告（CAC/COSP/WG.2/2012/4 和 CAC/COSP/WG.2/2013/4）一起阅读这份文件。

29. 将向拟于 2014 年 9 月举行的工作组第八次会议提交最新进度报告。

H. 对腐败类型和形式的循证评估

30. 在腐败与廉洁问题研究领域，毒品和犯罪问题办公室致力于制定统计方法，以评估腐败的方式和发生腐败的薄弱环节。重点是提出循证评估，可以根据实际发生而非主观推测的腐败现象描述腐败的主要特点。这些评估针对的是一般人群、工商部门或公共行政具体部门的腐败经历。毒品和犯罪问题办公室通过制定这些方法支助各国努力评估腐败的性质及规模。

31. 2013 年，为开展腐败和廉洁研究提供了直接援助，包括向阿富汗和伊拉克以及西巴尔干国家提供直接援助（见 CAC/COSP/2013/4 号文件第 37-40 段）。

32. 2013 年 10 月，出版了《阿富汗的腐败问题：近期模式和公共部门的廉洁难题》报告，该报告是“阿富汗的腐败问题：最近模式和趋势——调查结果摘要”的扩充版。该报告载有对地方政府、教育、警务和司法部门面临的贿赂和廉洁问题挑战进行的详细部门分析，此外还对影响一般人群的贿赂问题进行了全新分析。

33. 2013 年 10 月，在布鲁塞尔的一次公众活动上发布了区域报告《西巴尔干的商业、腐败和犯罪：贿赂和其他犯罪对私有企业的影响》。2013 年 10 月至 12 月期间，在西巴尔干各国首都发布了七份国别报告。所有报告都以英文和所涉国家官方语文提供。

I. 在提供技术援助方面的协调与合作

34. 审议机制为查明技术援助需要提供了一个平台，并根据所收集的证据和同行审议确认技术援助需要。关于国家审议发现的技术援助需要的详情，可查阅秘书处关于该专题的说明（CAC/COSP/IRG/2014/3）。该说明将介绍在完成的国家审议中迄今查明的技术援助需要，从而执行《公约》第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作）。

35. 在若干情况下，已经临时开展具体的立法、机构和能力建设活动，以处理国家审议报告中的建议，活动在审议过程进行的背景下，得到审议专家和秘书处的支持。数个国家已经拟订以审议结果为基础的国家行动计划，并正用于制定打击腐败的技术援助方案的框架。来自若干国别审议的良好做法一直吸引捐助方或现有捐助方协调组在国家访问期间参加直接对话，或在正式访问后直接与这些小组召开会议。这样做的好处是，让捐助方对审议过程中查明的技术援助需要有更深入的认识，也使他们有机会让审议组注意到他们的活动。它还为讨论当前的技术援助方案提供了场所，这样就可以满足审议中查明的某些需要。

36. 为了启动后续进程，一旦某个国家的国别审议结束并查明技术援助需要，秘书处便发出一封信，表示愿意通过协助被审议缔约国拟定一份优先行动计划等方式来推进审议进程的成果并讨论如何解决查明的各项需要，包括通过与潜

在捐助方开展对话。后续活动也由毒品和犯罪问题办公室外地办事处网络，特别是“反腐败导师方案”外地顾问开展（见上文第 6 段）。例如，将审议中出现的援助需要纳入国家和区域方案拟定，并做出努力来鼓励将其纳入更广泛的联合国和双边方案拟定过程，包括通过早日将其纳入联合国发展援助框架。在这方面至关重要，提供种子基金，使毒品和犯罪问题办公室能够提供后续咨询服务，以便与请求国在审议查明需要的基础上合作拟定优先行动计划。

37. 此外，继续努力推出关于将反腐败方案拟定工作纳入联合国发展援助框架国家一级的机构间培训一揽子计划。在国家一级，由伊拉克和肯尼亚举办了关于将反腐败纳入联合国方案拟定工作的初级培训课程，同时在区域一级举办了针对拉丁美洲和加勒比的初级培训课程。根据 2013 年编定的指南，还启动了毒品和犯罪问题办公室与开发署共同推出的“反腐败知识合作伙伴关系”倡议，并且在赞比亚和津巴布韦举办了针对发展伙伴的国家讲习班。

38. 在拟订和实施其反腐败技术援助项目和方案时，毒品和犯罪问题办公室也力求在联合国系统内外实体中避免重复劳动，建立协同增效。此类协调包括与世界银行在被盗资产追回联合倡议中建立伙伴关系，以及在私营部门相关活动方面与联合国全球契约、Business-20 (B-20) 和世界经济论坛建立伙伴关系。同样，在毒品和犯罪问题办公室与开发署签署的谅解备忘录的框架内，两个实体继续实施太平洋联合反腐项目以及两个补充性的全球项目，它们与平行的工作计划一起涵盖了东非、北非、中东、南亚、东南亚、南部非洲以及小岛屿发展中国家。

39. 毒品和犯罪问题办公室在国际、区域和次区域各级继续向其他组织和机制宣传《公约》，并继续对预防和打击腐败相关事项提供实质性投入，以便于将这些问题纳入联合国系统内外其他实体的活动中。与毒品和犯罪问题办公室经常或临时合作的区域和国际组织的详细名单，此前的报告中都有。

四. 关于今后提供援助的建议，包括落实审议进程提出的调查结果和建议

40. 如在实施情况审议组的各届会议期间以及在公约缔约国第四届和第五届会议期间所强调的，提供技术援助以满足已查明的需要，对成功和始终一致实施《公约》至关重要。

41. 《公约》审议过程和查明旨在全面实施《公约》的后续行动，必须由国家领导，并由国家自主和国家优先事项驱动；包容而全面，以系统方式吸收所有相关行为者参与，由国家协调，因为支持国家当局实施补救行动，凡认为适当，应与国际技术援助提供者密切协调。

42. 个案、短期和专项的技术援助应当在审议过程中予以提供，并且应当在国别审议期间作为满足所查明需要的初步对策予以提供。这种援助可以是培训或咨询服务。毒品和犯罪问题办公室至今提供此类援助的经验已经表明，它增强了对审议机制的信赖和信任，并鼓励受审议的缔约国把自认为是审议发现的最迫切需求定为优先事项。可能采取的行动，例如，制订或修改国家反腐败综合战略（包括优先事项、产出、监测、评价和报告），制订和修改满足审议期间查

明的需要的相关行动计划；开办金融调查问题，包括欺诈、洗钱、资产追查和没收问题培训班；开办腐败问题，包括引渡和司法协助问题国际合作培训班；提供法律咨询，以确保现行国家立法中查出的不足得到克服；为发展反腐败机构的案件管理制度提供专家咨询；以及提供采取和使用特殊侦查手段的法律咨询与培训。毒品和犯罪问题办公室也经常接到请求，询问如何通过制订证人和举报人保护方案，或者如何通过建立资产和收入申报制度的咨询服务，改进对腐败的揭露。前些年，因有种子资金可用，所以毒品和犯罪问题办公室能够根据请求提供此类短期后续援助。

43. 此外，并特别是利用提交给实施情况审议组的专题报告，已在区域和次区域查明了共同需要。区域短期援助可以采取区域培训讲习班的形式，或者支持区域交流良好做法，并且可以包括下述内容：利用国际合作问题区域培训课程，既实现能力建设的目标，同时也使区域的从业人员互相联网；讨论执法合作和联合侦查的示范协定与安排的讲习班；良好做法和所吸取经验教训的区域讲习班，以及有关国外贿赂和私营部门贿赂规定的法律咨询；讨论打击腐败所得洗钱的示范立法的区域讲习班。再者，举办此类区域培训讲习班的种子资金可以大为扩大审议机制工作的影响，并对增加区域和国际合作具有立杆见影的效果。

44. 如果需要有限，或者如果缔约国能够在国家中长期预算中列入必要措施，此类短期援助就是所需要的全部。然而，在许多情况下，初始支持也可能导致需要较为持久的技术援助方案。

45. 通常，国别审议查明的需要都要求更有力的多年援助。在若干情况下，一些国家的政府需要援助以制订完全成熟的技术援助项目，因为这些项目可能包括下述内容：立法、政策和技术咨询内容，如反腐败机构的设立和业务能力建设；在相关秘书处的支持下，发展和运行打击腐败的机构间协调与合作机制；增强国家反腐败机构的侦查和检察能力；提高国家在国内和国际开始复杂金融调查、追查和冻结资产及追回腐败所得的能力；提供案件管理软件；全面启动证人保护方案；或者为参加预防和打击腐败的非国家行为者举办培训讲习班。

46. 在这种情况下，就需要采取战略办法，确保捐助方愿意考虑审议结果，以利新技术援助方案的编制或者把这些需要纳入已在实施的方案，例如在治理和公共行政及司法改革等领域。根据“反腐败知识合作伙伴关系”举措开办的培训讲习班，努力吸引捐助方注意《公约》和审议机制可能对知情方案编制产生的潜在影响。毒品和犯罪问题办公室在这个过程中作用就是便利国家当局与有关发展伙伴之间开展对话，以寻求对方案的支持，只需特别确保有关活动合乎审议过程所确认的需要，而不用迫使自己充当执行机构。这样做符合缔约国会议赋予毒品和犯罪问题办公室的任务授权，因为任务授权申明，审议机制的结果也应当用来促进需要技术援助的国家与技术援助的提供者之间的技术合作。毒品和犯罪问题办公室的此类援助通常包括查明在区域和国家两级可能得到的其他双边和国际捐助方提供的技术援助，向相关捐助者介绍审议成果，并向希望通过自己的技术援助项目支助补救行动的捐助方提供技术咨询。