



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
28 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

国别审议中出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认明的技术援助需要的信息。<sup>1</sup>

\* CAC/COSP/IRG/2014/1。

<sup>1</sup> 本说明所载的信息是对 CAC/COSP/2013/5 号文件的更新，依据了自该文件提交以来完成的其他国别审议。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/IRG/2014/2 号文件。

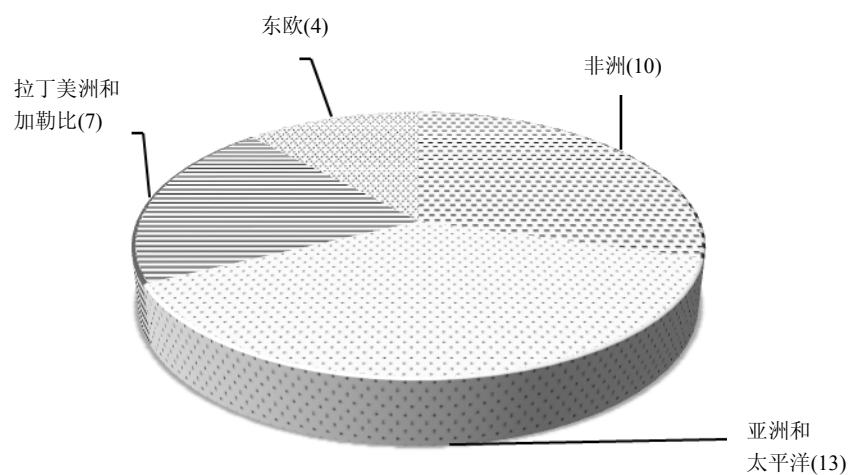


## 一. 导言

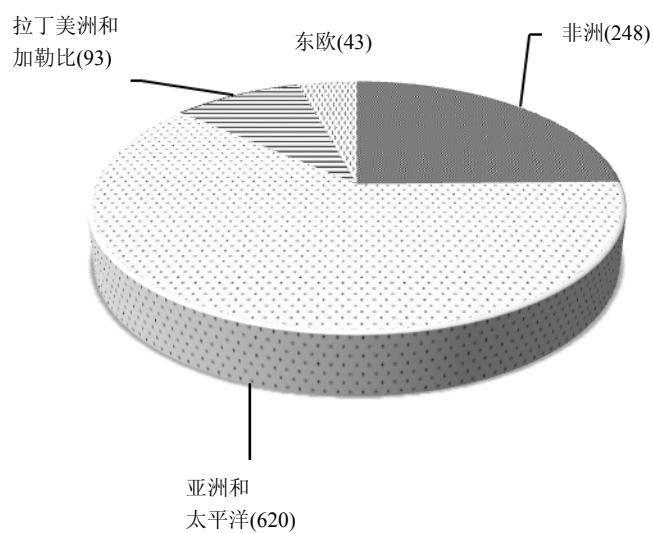
1. 联合国反腐败公约缔约国会议第 3/1 号决议通过了《联合国反腐败公约》实施情况审议机制的职权范围。缔约国会议决定《公约》实施情况审议组应负责落实并继续开展技术援助问题不限成员名额政府间工作组进行的工作。根据职权范围第 11 段，审议机制的目标之一是帮助缔约国认定和确定技术援助的具体需要，并促进和便利技术援助的提供。依照职权范围第 44 段，实施情况审议组负有审议技术援助需要的任务，以便确保《公约》的有效实施。
2. 缔约国会议第 4/1 号决议建议所有缔约国酌情在其对综合自评清单的答复和国别报告中认定技术援助需要，最好排定优先次序并与特定审议周期期间所审议的《公约》条文的实施联系起来，并决定审议组应基于审议进程的结果并依照审议机制的职权范围，审议提供技术援助的优先领域，以及审议技术援助需要和提供趋势方面的综合信息。
3. 本说明载有受审议缔约国在审议机制第一周期实施《公约》第三章和第四章情况国别审议中认定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接近完成的 56 个缔约国国别审议报告和审议情况提要所载资料为依据。在已完成审议的另外 12 个国家中，有 5 个国家认明了技术援助需要。自向缔约国会议提交分析以来，按照受审议《公约》条款进行的需要分析未发生显著变化。
4. 在审议进程和本说明所涵盖的 56 个缔约国中，有 34 个缔约国认明了在执行《公约》第三章方面的技术援助需要，其中包括非洲国家组的 10 个缔约国、亚洲和太平洋国家组的 13 个缔约国、东欧国家组的 4 个缔约国及拉丁美洲和加勒比国家组的 7 个缔约国（见图一）。共有 29 个缔约国认明了在执行《公约》第四章方面的技术援助需要，其中包括非洲国家组的 7 个缔约国、亚洲和太平洋国家组的 11 个缔约国、东欧国家组的 8 个缔约国及拉丁美洲和加勒比国家组的 3 个缔约国（见图二）。
5. 综合自评清单载有预先确定的若干类别技术援助需要：立法起草和法律咨询；示范立法；实施行动计划的拟定；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；和囊括一切的其他援助类别。国别审议进程中认明的多种需要均已归入这些宽泛的类别，但更为宽泛的需要还体现在国别审议报告和提要中。下文图三按区域分列各类需要。随着更多审议报告定稿，愈加有可能确定区域范围内与技术援助需要有关的趋势，因为各国的取样与各区域组的相对大小相称，尽管各区域在审议进程中所认明的需要存在差异。
6. 下文图四提供各缔约国为所有所审议的各章条款认明的各类需要的数量概览。随着本最新资料载列新的国家取样，认定 7 类或更多类与下列条款有关的需要的国家的数目有所增加：第三十一条（冻结、扣押和没收）、第三十三条（保护举报人）、第三十四条（腐败行为的后果）、第四十四条（引渡）和第五十条（特殊侦查手段）。在本国国别审议报告中认明了技术援助需要的另外 5 个国家中，有 4 个国家在第三章具体条款下认明了需要，有 3 个国家在第四章具

体条款下认明了需要。1个国家未具体指明与所审议条款有关的需要，而代之以表明对能力建设和立法援助的一般需要。

图一  
有技术援助需要的国家数，按区域分列

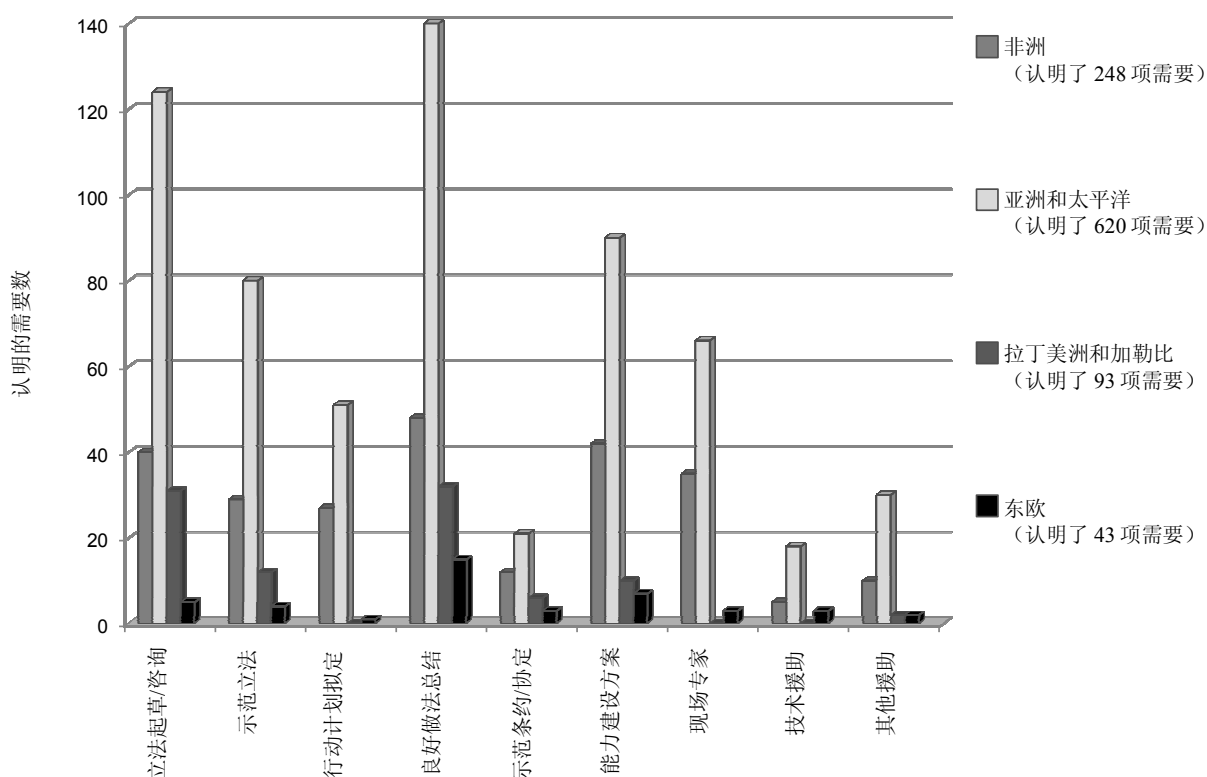


图二  
认明的技术援助需要数，按区域分列



注：共计 1,004。

图三  
 认明的需要数量和类型，按区域分列



## 二. 为实施第三章而认明的技术援助需要

7. 为实施第三章认明了总共 710 项技术援助需要。表 1 和图五提供了按条款分列的所认明的需要的总数和所指明每一需要类型所针对的国家的数量。

8. 在第三章的八个条款中，在指明高数量（30 多项）与实施工作有关的挑战与指明高数量（30 多项）技术援助需要之间有着总体关联。这些条款是第十六条（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）、第二十三条（对犯罪所得的洗钱行为）、第三十一条（冻结、扣押和没收）、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）、第三十六条（专职机关）和第三十七条（与执法机关的合作）。

9. 为以下四个条款认明了 30 多项挑战但不到 30 项技术需要：第十五条（贿赂本国公职人员）、第十八条（影响力交易）、第三十条（起诉、审判和制裁）和第四十二条（管辖权）。仅对于第二十一条（私营部门内的贿赂），认明了 30 多项技术援助需要但不到 30 项挑战。

图四  
缔约国承认的技术援助需要，按条号分列

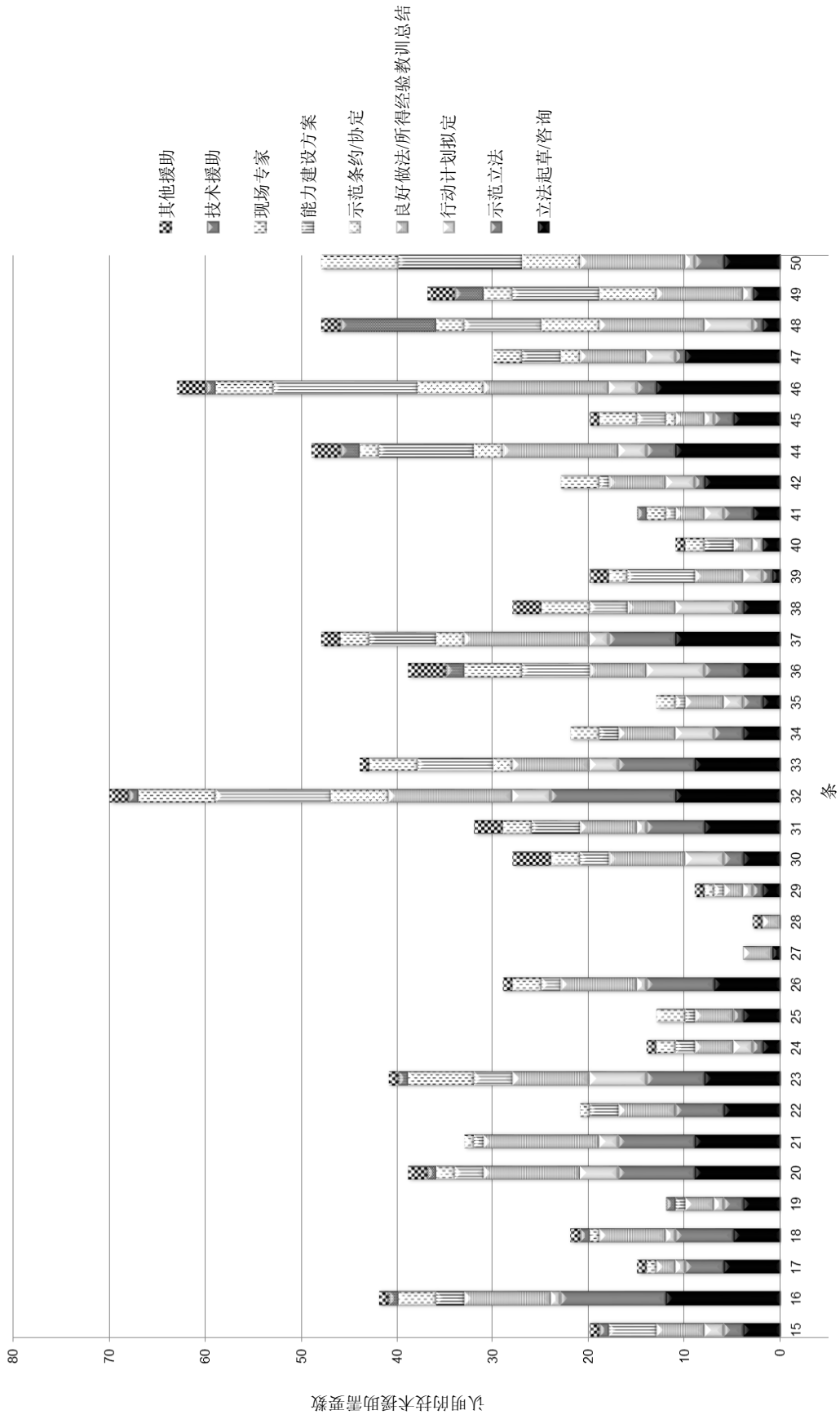


表 1  
《公约》第三章下的技术援助需要

条	缔约国数	需要数
15	11	20
16	19	42
17	7	15
18	10	22
19	6	12
20	17	39
21	16	33
22	10	21
23	14	41
24	6	14
25	8	13
26	13	29
27	4	4
28	2	3
29	3	9
30	14	28
31	14	32
32	20	70
33	14	44
34	10	22
35	6	13
36	13	39
37	18	48
38	11	28
39	10	20
40	4	11
41	8	15
42	10	23

10. 下列段落对具体条款的分析作了更新，由于国家数和通过额外国别审议的完成认明的需要增多而作了修改。下文的取样按区域细分。

#### 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

11. 共有 19 个缔约国认明了 42 项支持实施第十六条的技术援助需要。主要需要类型的详情见表 2 和图六。

图五  
 认明技术援助需要的缔约国数，按条款分列

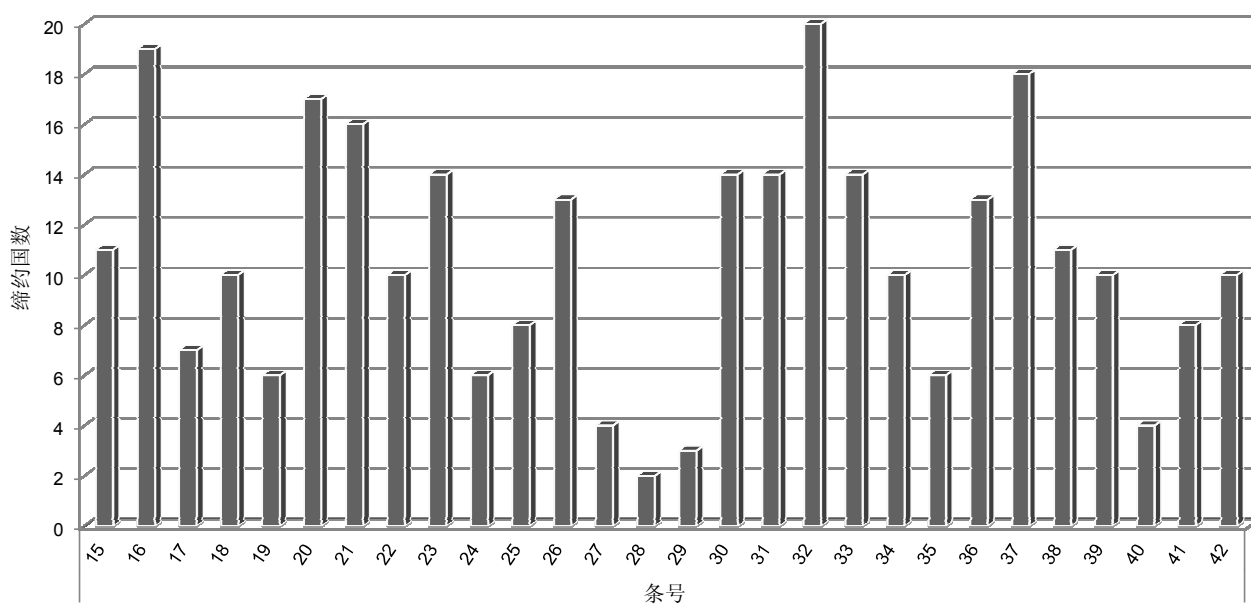
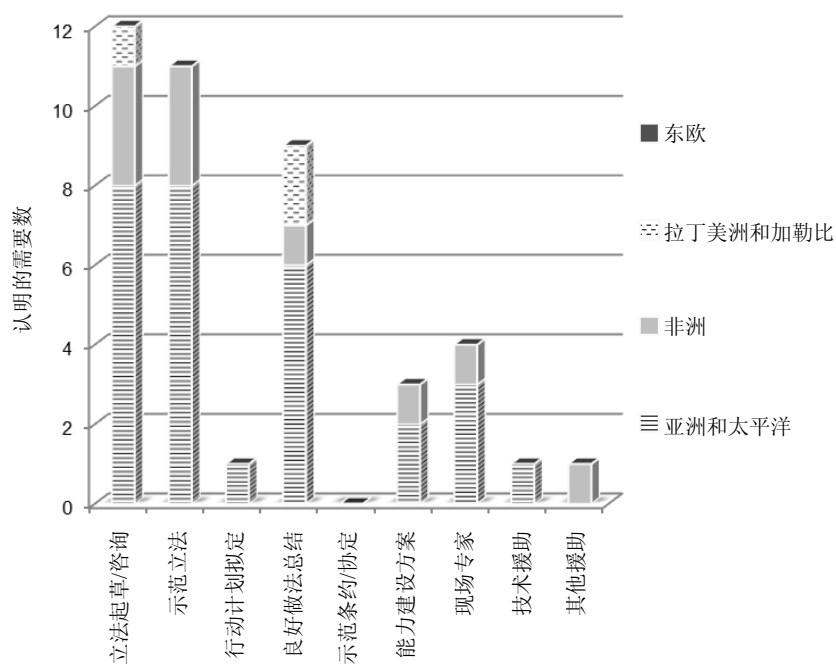


表 2  
 有关第十六条的技术援助需要

需要的类型	缔约国数
立法起草和法律咨询	12
示范立法	11
良好做法/所得经验教训总结	9
现场专家	4
能力建设方案	3
实施行动计划拟定	1
技术援助	1
其他援助	1
<b>共计</b>	<b>42</b>

12. 实施第十六条被视为对各国的最大挑战之一，具体而言，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，以及对第三方和实体的覆盖。为该条款的实施认明技术援助需要的受审议国数位于极高之列，与在设立这方面法律框架上面临的挑战相互关联。关于区域分析，亚洲和太平洋区域国家认明的需要最多，大多与其法律框架有关。

图六  
有关第十六条的技术援助需要，按区域分列



### 私营部门内的贿赂

有关第二十一条的技术援助需要

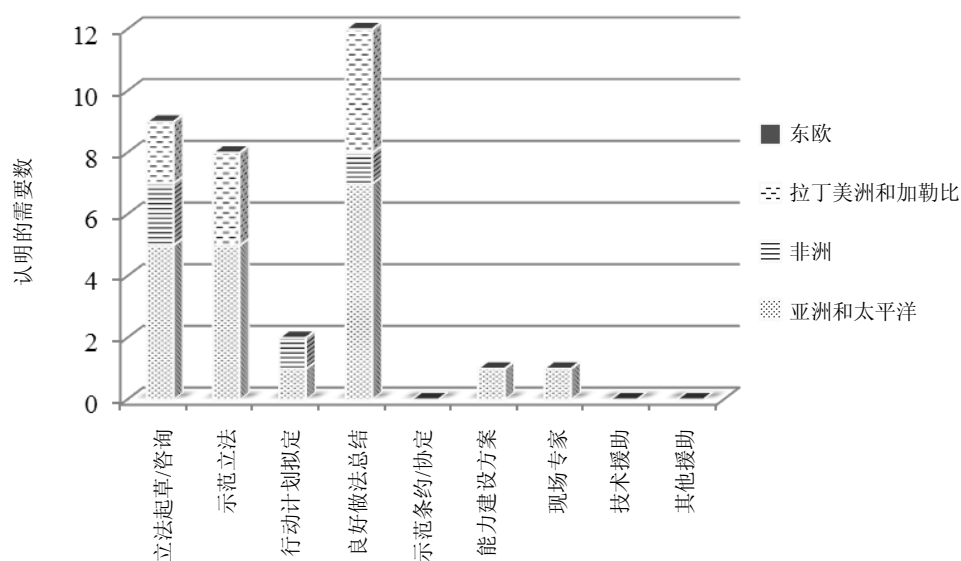
13. 共有 16 个缔约国认明了 33 项支持实施第二十一条的技术援助需要。需要类型的详情见表 3 和图七。

表 3  
有关第二十一条的技术援助需要

需要的类型	缔约国数
良好做法/所得经验教训总结	12
示范立法	8
立法起草和法律咨询	9
实施行动计划拟定	2
现场专家	1
能力建设方案	1
<b>共计</b>	<b>33</b>



图七  
有关第二十一条的技术援助需要，按区域分列



14. 如上所述，对于第二十一条，各国为其实施而认明的技术援助需要数量相当高，但认明的挑战数量较低。对认明的需要类型即良好做法和所得经营教训总结以及示范立法的分析可能表明，各国正在寻求改进或加强其对该条的实施。在区域分析方面，拉丁美洲和加勒比区域有更多的国家认明了在实施该条款方面的需要。

### 冻结、扣押和没收

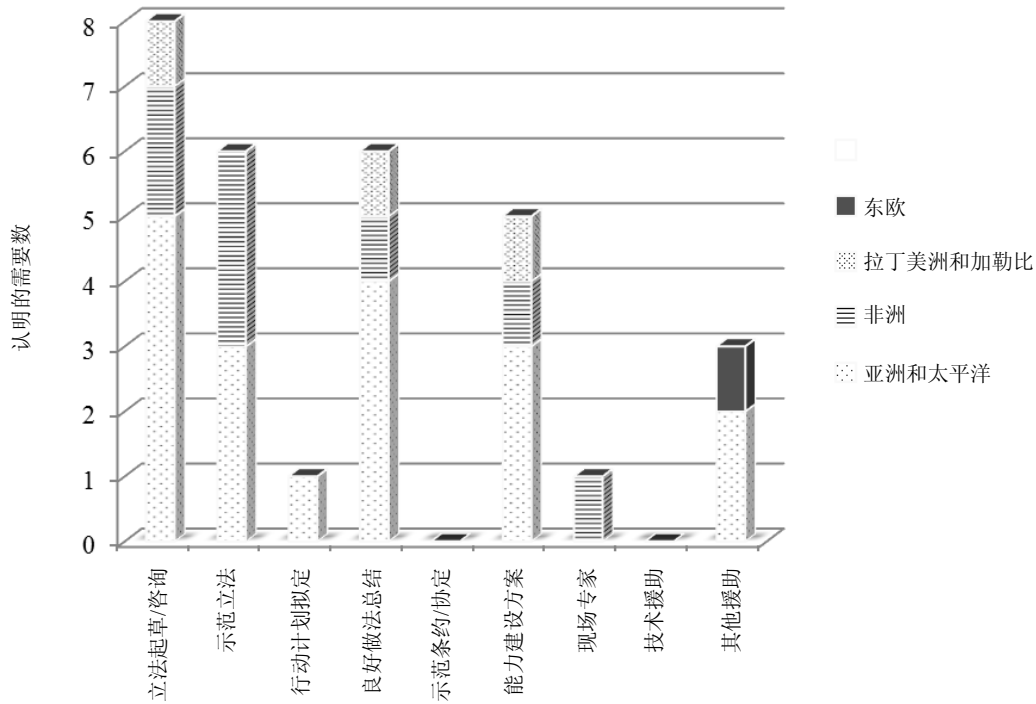
#### 有关第三十一条的技术援助需要

15. 共有 14 个缔约国认明了 32 项支持实施第三十一条的技术援助需要。主要需要类型的详情见表 4 和图八。

表 4  
有关第三十一条的技术援助需要

需要的类型	缔约国数
立法起草和法律咨询	8
良好做法/所得经验教训总结	6
示范立法	6
能力建设方案	5
其他援助	3
现场专家	2
实施行动计划拟定	1
<b>共计</b>	<b>32</b>

图八  
有关第三十一条的技术援助需要，按区域分列



16. 与实施第三十一条有关的一些挑战在各国中普遍存在，与认定技术援助需要的国家的数量相互关联。这些需要反映了与法律框架有关的挑战和与能力建设有关的需要。最新的取样中有一个国家指出需要与资产追查、基于价值的没收和资产非法增加有关的现场援助。

## 保护证人、鉴定人和被害人

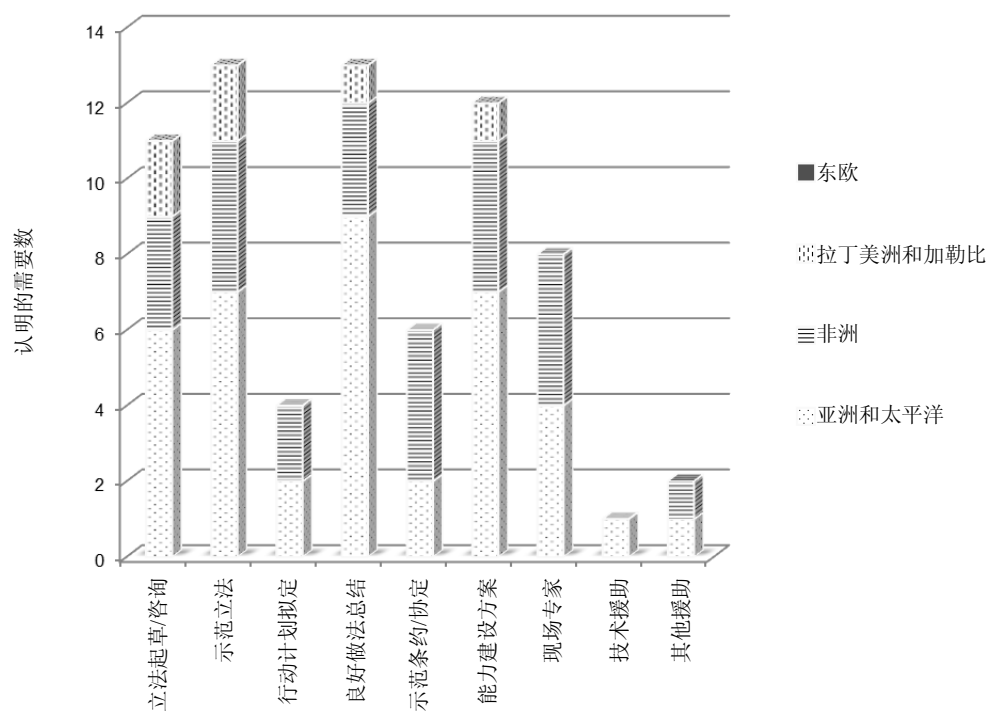
### 有关第三十二条的技术援助需要

17. 共有 20 个缔约国认明了 70 项支持实施第三十二条的技术援助需要。主要需要类型的详情见表 5 和图九。

表 5  
有关第三十二条的技术援助需要

需要的类型	缔约国数
良好做法/所得经验教训总结	13
示范立法	13
立法起草和法律咨询	11
能力建设方案	12
现场专家	8
示范条约/协定	6
实施行动计划拟定	4
其他援助	2
技术援助	1
<b>共计</b>	<b>70</b>

图九  
有关第三十二条的技术援助需要，按区域分列



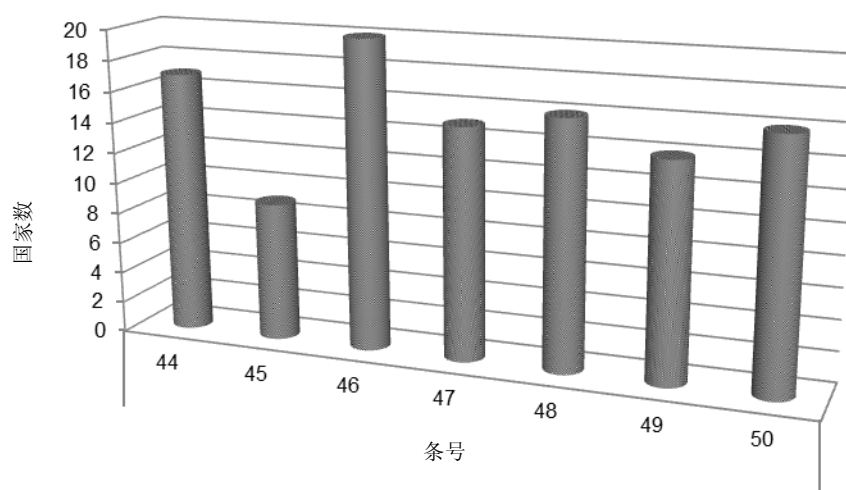
18. 在所审议的条文中，认明第三十二条实施工作技术援助需要的缔约国的数量最多，且需要的类型各种各样，跨三个区域组。有几个国家认明需要制定、加强和管理证人和鉴定人保护方案，还需要为有关主管机构开展能力建设。这一趋势可能表明许多国家有兴趣在今后出台此类措施。

### 三. 为实施第四章而认明的技术援助需要

19. 在本说明涵盖的 56 个缔约国，有 29 个已认明了在实施《公约》第四章方面的技术援助需要（按条款分列的情况见下图十）。

图十

认明技术援助需要的国家数，按条款分列



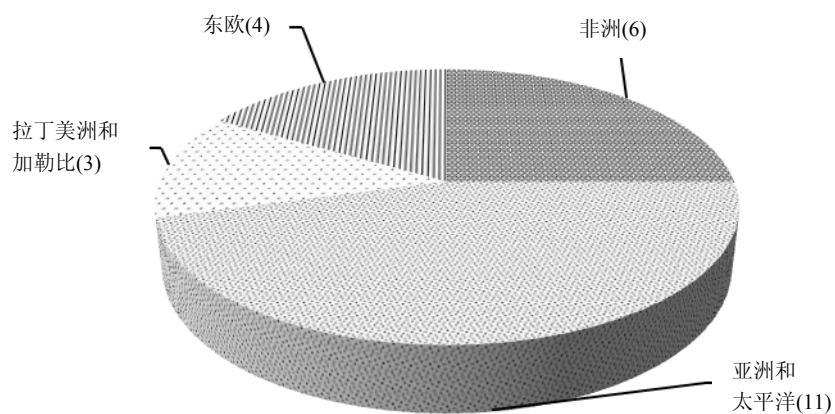
20. 关于第四章，共认明了 294 项技术援助需要。表 6 和图十一和十二提供了按条款和区域分列的所认明的需要数和为之认明此类需要的国家的数目的明细。

表 6

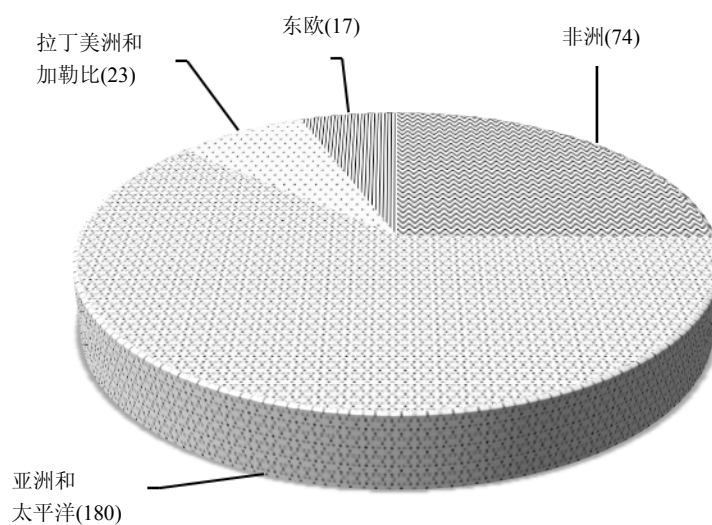
《公约》第四章下的技术援助需要

条	缔约国数	需要数
44	15	49
45	8	20
46	18	63
47	13	30
48	13	48
49	12	37
50	13	48

图十一  
第四章下有技术援助需要的国家数，按区域分列



图十二  
第四章下的技术援助需要数，按区域分列



## 引渡

有关第四十四条的技术援助需要

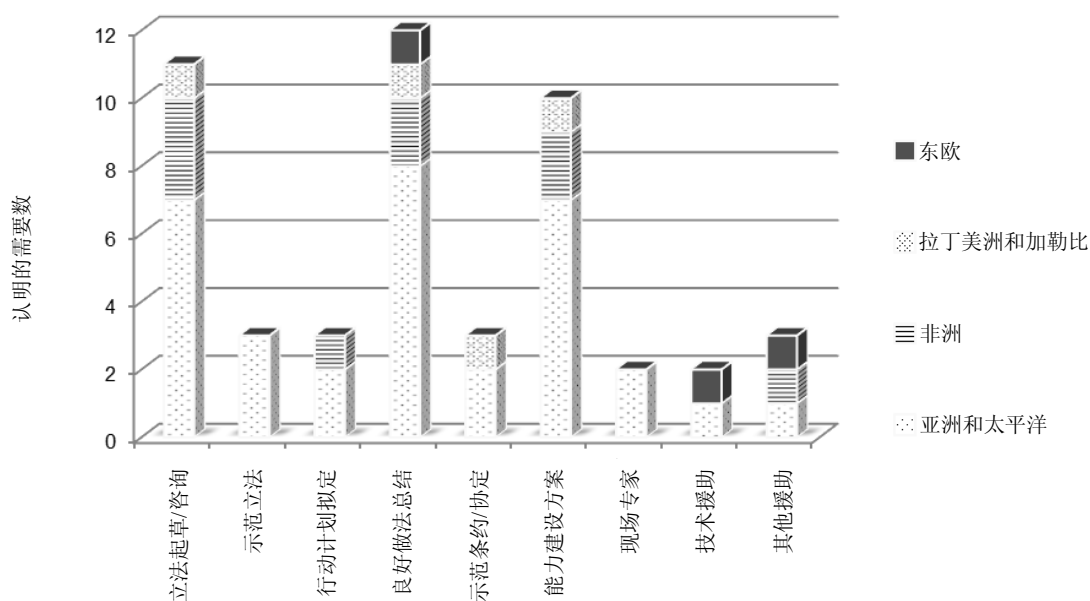
21. 17个国家认明了总共49项在实施第四十四条方面的技术援助需要（见表7和图十三）。

22. 这些需要与各国概述的挑战特别是涉及法律框架的挑战以及数据和统计资料收集上的困难相互关联。

表 7  
有关第四十四条的技术援助需要

需要的类型	缔约国数
良好做法/所得经验教训总结	12
立法起草和法律咨询	11
能力建设方案	10
示范立法	3
实施行动计划拟定	3
其他援助	3
技术援助	2
现场专家	2
示范条约和协定	3
<b>共计</b>	<b>49</b>

图十三  
有关第四十四条的技术援助需要，按区域分列



#### 四. 与认明的需要类型有关的趋势和所审议条文以外的技术援助需要

##### 在认明的技术援助需要类型上的趋势和国别审议中出现的其他需要

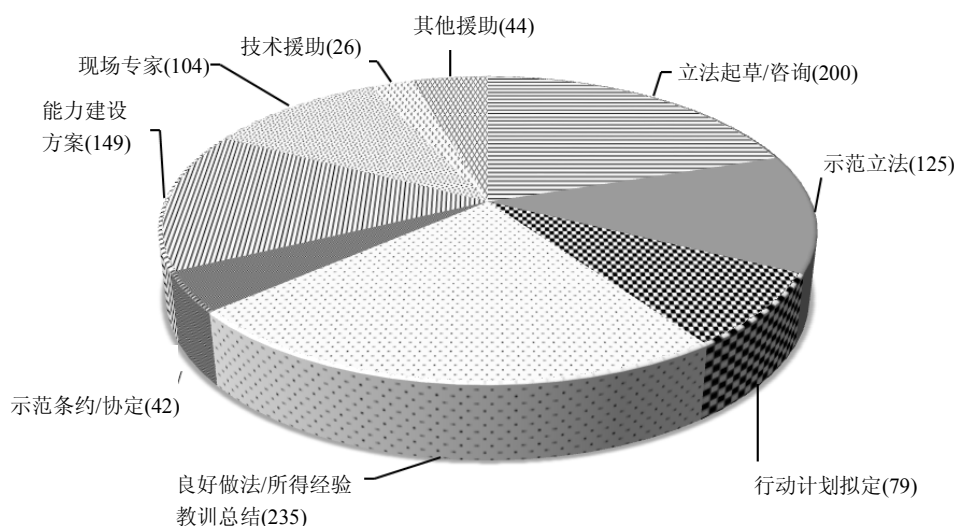
23. 多数国家认明的技术援助需要主要集中在制定或加强法律框架方面，这与上文所述相同领域中认明的实施挑战和国别审议的专题结论相关。许多国家还征求良好做法和所得经验教训，这是国别审议成果的一个方面，也是实施情况审议组所强调的。因此，缔约国一直在征求良好做法的信息，以便以比目前在国别审议报告或提要中提供的信息可能更为详细的方式共享此类信息。

24. 阐明技术援助需要的大多数国家列出了与所审议的大量条文有关的能力建设和培训需要。一些国家强调其需要《公约》实施方面的资金和材料援助，包括信息技术设备方面的此类援助。在最新的国家取样中，有两个国家专门指出需要案件管理系统。

25. 图十四反映所认明的按需要类型分列的需要总数，这些需要载于综合自评清单。

图十四

##### 认明的需要数, 按需要分列



26. 各缔约国强调，审议机制的平级审议方面已对技术援助的提供作出了贡献，相互学习已成为一个重要起点，可就收集和传播良好做法开展进一步工作。

27. 除了关于《公约》实施具体方面的工具和指南外，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）整理并分析特定国家的反腐败资料，包括立法方面的此类资料，并通过可在反腐败知识工具和资源（TRACK）门户网站上访问的在线法律图书馆向全球反腐败界提供该资料。法律图书馆含有的资料不

断通过在国别审议期间收集的资料得到充实。门户网站的使用上可用的统计资料表明其拥有日益显著增大的用户群。

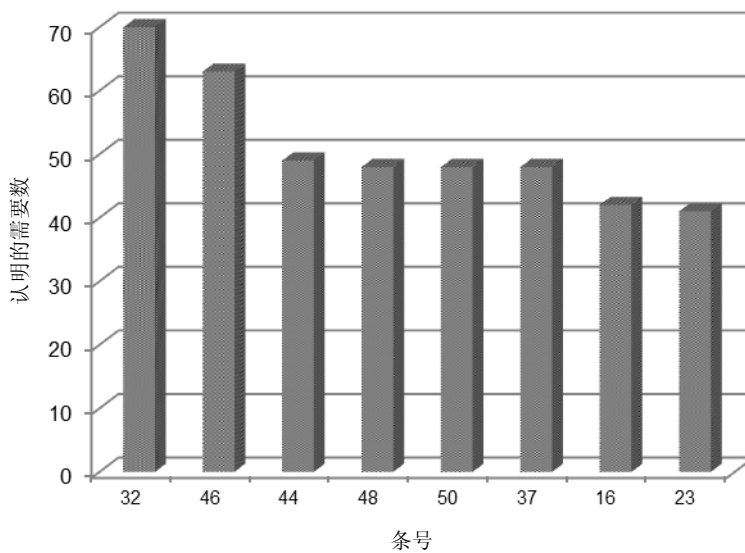
28. 虽然一名专家通过支助起草立法和提供法律咨询而直接提供援助一般而言是在国内提供的。但是也向次区域举措提供支持，图十四显示在全球范围存在着对此类量身定做的援助的需要。同样的情况适用于能力建设需要，这往往与特殊侦查手段、数据收集和案件管理系统相关联。

以对所认明的技术援助需要的分析为基础的优先领域，按条文及实质性领域分列

29. 通过实施情况审议进程认明了下列优先领域（见图十五）：

- (a) 合作的犯罪人、证人和举报人（第三十二、三十三和三十七条）；
- (b) 司法协作（第四十六条）；
- (c) 引渡（第四十四条）；
- (d) 执法合作（第四十八条）；
- (e) 特殊侦查手段（第五十条）；
- (f) 贿赂外国公职人员（第十六条）；
- (g) 对犯罪所得的洗钱（第二十三条）。

图十五  
技术援助优先领域





30. 上文所列优先领域清单清楚表明反腐败援助包括国际方面。关于国际合作的规定（司法协作、引渡和执法合作）在技术援助需要清单上名列前茅。在展望第二个审议周期时，几乎可以肯定，对援助的需要将增多，国际合作正成为资产追回的一个不可分割部分。因此，能够支持各国努力改进国际合作将对缔约国充分实施《公约》的资产追回规定产生积极影响。

31. 此外，国别审议报告中新出现的信息促成了按区域进行分析和细分，这将随着更多审议得到最后完成以及国家取样变得与每个区域组的规模相称而变得更加重要。

32. 当技术援助需要按区域细分时，在目前的取样中，亚洲和太平洋区域的需求大幅升高，其次依次为非洲、拉丁美洲和加勒比，以及最后为东欧。就这些较大变量而言，值得注意的是，需要的技术援助类型仍与上文所述优先事项相一致，就较小区域变量而言，即拟定行动计划仍是亚洲和太平洋的主要需要，而立法起草和共享良好做法是各区域的需要。各区域目前在需求上的差异在一定程度上显然是通过将已在自评中认明的需要与国别报告中认明的需要相比较的结果。亚洲和太平洋区域许多国家按条款对认明的需要作了分类，而在一些非洲区域国家，则是按专题对认明的需要作了分类，并拟定了关于就特定领域采取后续行动的请求。

#### 关于已处理的需要和国家后续行动机制的信息

33. 如上文所述，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的其他需要类别。国别审议期间认明的多项需要都归入了这几大类别，但更广泛的需要反映在国别审议报告和提要中。在某些情况下，这一直是受审议国采取处理其审议成果的后续行动的手段，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。

34. 在最新取样中，一个国家具体指出，刑事司法系统机构的能力建设和培训应以对技术援助需要的详细评估为基础，应与现有合作伙伴合作进行，并建立在现有措施的基础上。这应作为国别审议进程成果之一加以开展。

35. 如提供给缔约国会议的资料中所述，为了启动后续进程，一旦国别审议结束并认明了技术援助需要，秘书处便发出一封信，表示愿意通过协助受审议缔约国拟定一份优先行动计划等来推进审议进程的成果，并讨论如何满足已认明的各项需要，包括采取与潜在捐助者开展对话的方式。在国别审议进程中，若干国家提供信息介绍了它们为反腐败而起草和通过的国家战略或行动计划。

36. 缔约国会议建议缔约国在其综合自评清单答复和国别报告中注明技术援助需要，最好排定优先次序，并建议缔约国酌情继续向毒品和犯罪问题办公室提供与《公约》实施相关的现行技术援助项目的信息。在对自评清单的答复中提供此类信息的受审议国为数极少，而关于已在提供哪些类型技术援助的更多信息，通常是在进行直接对话即国家访问期间提供，或者由国家机关提供，或在受审议国联络中心组织的与联合国开发计划署（开发署）等技术援助提供者、捐助者和合作伙伴的会晤期间提供。不过，正如将自评中认明的技术援助需要

与然后在国别报告中认明的这类需要加以相互关联后可注意到的，在若干情况下，这些需要被重复提及，需要开展进一步工作以提供详情和后续行动。

37. 对技术援助需要的分析显示，所强调的需要涉及 0 至 100 多个具体领域，这些领域需要此类援助以充分实施《公约》。依据取样，阐明了一千多个技术援助需要个案情形。基于第一周期期间的经验，以及鉴于第二周期所审议各章（预防和资产追回）的复杂性，各国在第二周期可能会有至少是类似的（如果不是更多的）需要。此外，关于预防和资产追回的各章的实工作所需技术援助类型在性质上可能比为根据《公约》对某些罪行进行刑事定罪提供法律援助更加复杂。

38. 在国家一级，请求最多的是下列类型的需要和行动：

(a) 审议前支持：最频繁的请求之一是通过所谓的差距分析支持预先考虑即将进行的实施情况审议。这适用于本周期的各国，收到的关于协助尽早筹备第二周期工作的请求的数量日益增加。认识到自评质量仍是实施情况审议质量及其国内最终效用的重要驱动力。有证据证明，尽早筹备自评，包括通过在正式审议之前进行差距分析，在审议成果中发挥根本性作用。毒品和犯罪问题办公室在这些筹备阶段提供的援助使得更多综合信息被纳入自评，并被纳入一个更具实证性的信息库，用于审议，并最终用于拟订未来的国内反腐败行动计划和战略。

(b) 审议后支持，特别是为结论采取后续行动，包括拟定一项行动计划：提供技术援助为实施情况审议进程采取后续行动基于各缔约国关于支持对审议结论和建议作出回应的请求。这往往涉及与国家利益攸关者一道拟定一项本国行动计划或优先领域大纲。不过，如前所述，关于支持的头号请求是共享良好做法；因此，仍然至关重要的事，毒品和犯罪问题办公室不仅通过实用的专门知识支持各缔约国，而且还维护一个资源丰富的最新在线数据库，如 TRACK，在该数据库中，可方便地查阅此类信息。

(c) 立法支持：如上文所阐明，关于技术援助的最常见请求之一是，请求提供法律咨询、立法指导和起草上的专门知识以便利加强相关立法，从而确保遵守《公约》第三章和第四章。这不仅涉及国家立法，而且涉及有必要实现区域趋同以便利开展国际合作。

(d) 能力建设：继续通过基础培训、高级培训和培训师培训提供了能力建设援助。值得注意的事，就腐败的资金方面及其与洗钱的联系以及“特殊侦查手段”提出的能力建设请求的数量有所增加。就部分而言，通过世界银行/毒品和犯罪问题办公室追回被盗资产联合举措对这些请求作出了回应。可以预料，随着对第二章和第五章的审议，关于能力建设援助的请求将会增加，并且会变得更加多样化。

39. 除了这些国家一级技术援助领域外，还有其他所请求的技术援助领域，目的是确保遵守《公约》第三和第四章。此类援助包括开发和实施案件管理系统以及建立和管理国家和区域层面的数据库和信息共享系统。这些请求往往列于

能力建设类别之下，因为各国将此类系统的建立和维护视为一个国家优先事项。

40. 通过全球共享良好做法和所得经验教训进行能力建设仍是各缔约国的一个最高优先事项，并且是审议机制的一个至关重要成果，因为这使各缔约国能够在相互学习的同时在全球环境中建立各自的本国回应。

#### 为加强认明技术援助需要和加强回应而供进一步考虑的领域

41. 在国家层面，提要一直是一个重要的信息来源，但提要可能并非总是载有影响方案编制决定或潜在技术援助对策的足够细节。经受审议国同意，完整报告可作为基础，以便在国家一级更深入分析各种需要，确定其优先顺序，最终可能促成拟订一项实施行动计划。这样就会确保技术援助由国家领导，以国家为基础，综合而协调。

42. 毒品和犯罪问题办公室和开发署合作创建了 PACK（反腐败知识合作），这是为发展伙伴拟订的关于《公约》可如何用作方案制订工具的指导说明。该举措不仅概述《公约》的基本要求，而且解释了捐助方和发展合作伙伴如何利用实施情况审议在整个审议进程中加强其合作。毒品和犯罪问题办公室在此进程中的作用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进程所确认的需要。

43. 审议组的讨论强调，南南合作可以改进《公约》实施工作技术援助的提供。审议进程本身已经在许多情况下提供了南南平级学习的框架。

44. 由于越来越多的国别审议正在审定，从中产生了信息，得以以区域为基础满足具体需要，并借鉴现有的技术援助方案以吸纳审议机制出现的某些要求，从而更高效地利用资源。在这种背景下，部署毒品和犯罪问题办公室区域反腐败顾问已经开始便利以多快好省的综合方式提供目标明确的技术援助。

45. 关于综合自评清单中技术援助需要的分类，对迄今已定稿的国别审议报告的分析表明预先确定的需要类型和类别的重要性，因为许多国家如此反映了这些需要。大多数国家要求提供进一步详情和采取后续行动，以阐述所认明的技术援助需要和适当的回应。拟供第二审议周期使用的综合自评清单中的技术援助类别可作修正，以反映第一周期汲取的经验教训。