



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General  
25 March 2019  
Chinese  
Original: English

## 实施情况审议组

### 第十届会议

2019年5月27日至29日，维也纳

临时议程\*项目4

### 技术援助

提供技术援助以支持实施《联合国反腐败公约》，包括对国别审议查明的技术援助需求的分析

### 秘书处的说明

#### 一. 引言

1. 根据 2017-2019 年期间实施情况审议组分析工作多年期工作计划（CAC/COSP/IRG/2016/9/Add.1，附件一），审议组第十届会议的主要议题将是分析《联合国反腐败公约》第五章（资产的追回）的国别审议所产生的关于成功之处、良好做法、挑战、评论意见和技术援助需求的信息。但是，由于所审议的两章（第二章和第五章）密切相关，而且有必要对这两章的技术援助需求分析进行比较，因此本说明包含了在联合国反腐败公约实施情况审议机制第二周期下对这两章进行国别审议时产生的关于技术援助需求的信息。联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）所提供技术援助的相关信息侧重于为实施第五章向各国提供的支助。审议组还似宜参阅资产追回问题不限成员名额政府间工作组任务授权执行进展报告（CAC/COSP/WG.2/2019/2），其中载有相关补充信息，述及为支持实施《公约》第五章而提供的技术援助。

2. 联合国反腐败公约缔约国会议第 3/1 号决议通过了实施情况审议机制的职权范围。在该决议中，缔约国会议还决定实施情况审议组将负责落实并继续开展以前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标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包括审议技术援助需求，以便确保《公约》的有效实施。

\* CAC/COSP/IRG/2019/1。



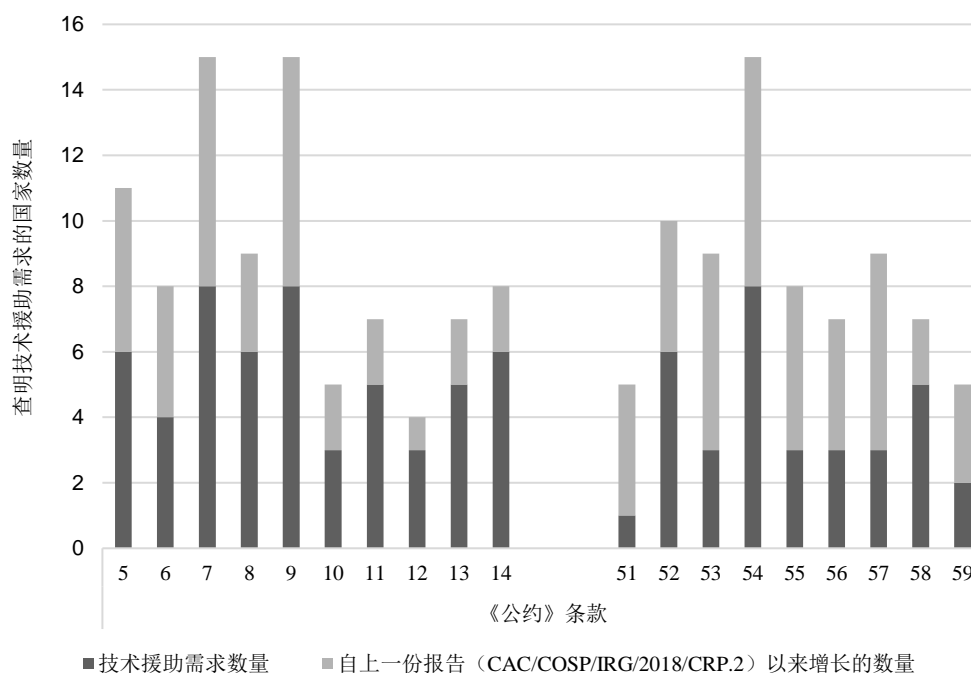
3. 缔约国会议第 4/1 号决议建议所有缔约国酌情在其对综合自评清单的答复和国别报告中查明技术援助需求，最好排定优先次序并与特定审议周期内审查的《公约》条文的实施联系起来。在该决议中，缔约国会议决定，实施情况审议组应在审议进程的结果基础上并依照实施情况审议机制的职权范围审议提供技术援助的优先领域。此外，缔约国会议第 7/3 号决议重申审议组应当考虑提供技术援助的优先领域，并考虑关于技术援助需求和提供方面趋势的综合信息。在该决议中，缔约国会议还鼓励缔约国继续自愿根据商定的职权范围向实施情况审议组提供资料，说明当前、预计和未满足的技术援助需求，包括通过审议进程查明的需求，还鼓励缔约国利用此种资料为技术援助方案提供信息。
4. 应当指出，提供技术援助是《公约》的一项组成部分，特别是第六章专门讨论了技术援助和信息交流。各国通过使用综合自评清单所载的预先确定的类别<sup>1</sup>，在第一审议周期内查明了自身技术援助需求。
5. 在启动第二审议周期之前，缔约国会议第六届会议重新考虑了应如何在第二周期查明技术援助需求（CAC/COSP/2015/10）。因此，在经修订的自评清单（CAC/COSP/IRG/2016/4）获通过之前进行的并且促成其通过的审议中，多次讨论了如何在清单中反映技术援助需求。经修订的清单使各国能够通过限制性和预先确定性均比第一周期内更低的方式查明技术援助需求。尽管如此，经修订的清单也提供了例子，以说明哪些类型的援助具有相关性。
6. 本说明载有最新信息，述及了相关技术援助需求，这些需求是在实施情况审议机制第二周期对受审议缔约国实施《公约》第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）情况进行的国别审议中查明的。本说明以起草之时已完成的 20 份执行摘要所载资料为依据。

## 二. 技术援助需求：全面评估

7. 截至 2019 年 4 月，已有 20 个缔约国完成了其国别审议执行摘要，或处于最后完成阶段。其中有 10 个缔约国查明了技术援助需求，需求数目共计 164 项（89 项涉及第二章，75 项涉及第五章）。
8. 正如对缔约国在第一周期国别审议完成后采取的良好做法、经验和措施展开的分析（CAC/COSP/2017/12）所述，大多数缔约国认为审议机制有助于查明有关《公约》第三章（定罪）和第四章（国际合作）以及第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）的缺口和不足。缔约国指出，第一周期审议进程起到了催化剂的作用，使其开始在第二周期将要审议的领域采取相关措施。
9. 毒品和犯罪问题办公室继续收到越来越多的来自正在就第二章和第五章采取措施的国家提出的技术援助请求，这些国家之所以采取这些措施，或是第一周期的直接成果，或是为了筹备第二周期。现已完成第二周期审议的国家所提出的技术援助请求也延续了同样的趋势（见图一）。

<sup>1</sup> 这些预先确定的类别有：(a)立法起草和法律咨询；(b)示范立法；(c)制定实施行动计划；(d)良好做法或所得经验教训总结；(e)示范条约或协定；(f)能力建设方案；(g)现场专家援助；(h)技术援助；和(e)其他援助。

图一  
按条款分列的技术援助需求

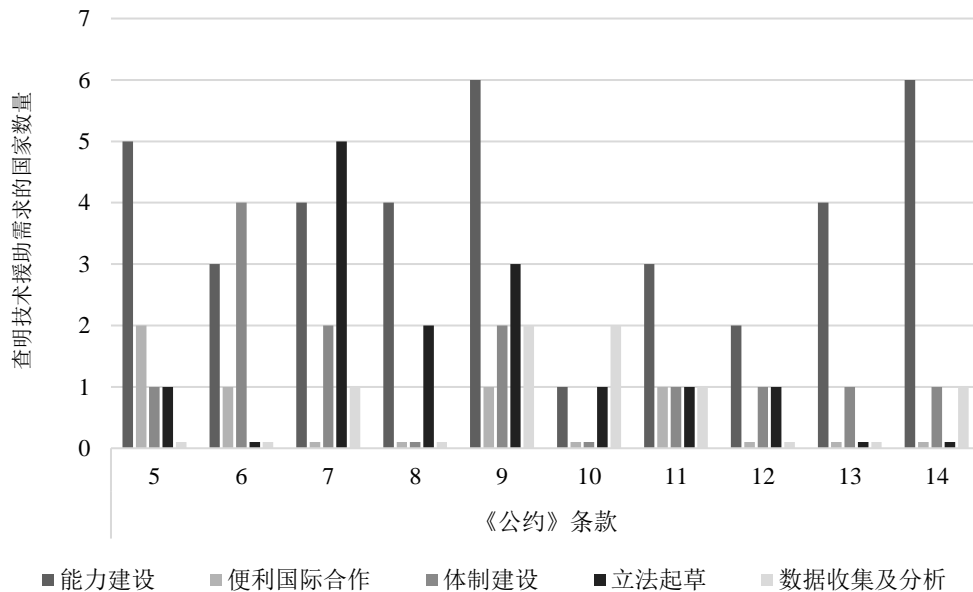


10. 在执行摘要中确定的大多数技术援助需求均属于清单所示的援助类型，其中包括：立法起草；体制建设；政策制定；能力建设；研究和数据收集及分析；以及便利与其他国家的合作。所查明的大部分需求涉及“能力建设”这一类别。为了确定此类技术援助要具体包含哪些内容，下文展开了进一步分析。虽然还查明了其他类别，但有三个缔约国没有确定与具体条款相关的具体技术援助需求，而是表达了总体愿望，希望就某一章的实施工作获得技术援助。

11. 样本数量仍然相对较少，限制了本报告所载分析可达到的深度，但在本说明起草之时已接近定稿的执行摘要数量可观，这将促成展开更为详尽的分析，以供审议组在定于 2019 年 12 月举行的缔约国会议第八届会议上审议。不过，在所确定援助类型和所涉条款及其与毒品和犯罪问题办公室收到的技术援助请求类型之间的相互关系方面，可以找出一些初步趋势。

12. 虽然第二章载有比第五章更广泛的实质性条款，但已查明的与第二章相关的技术援助需求仅占已查明需求总额的 54%。秘书处编写的关于第一周期审议完成后所采取措施的上份评估报告 (CAC/COSP/2017/12) 指出，超过半数的国家表示已就第二章采取措施，三分之一的国家已就第五章采取措施。这两章之间的另一处区别在于所查明需求的类型，对第二章的需求类型更为广泛（见图二）。

图二  
按类别分列的技术援助需求，第二章



## 第二章（预防措施）

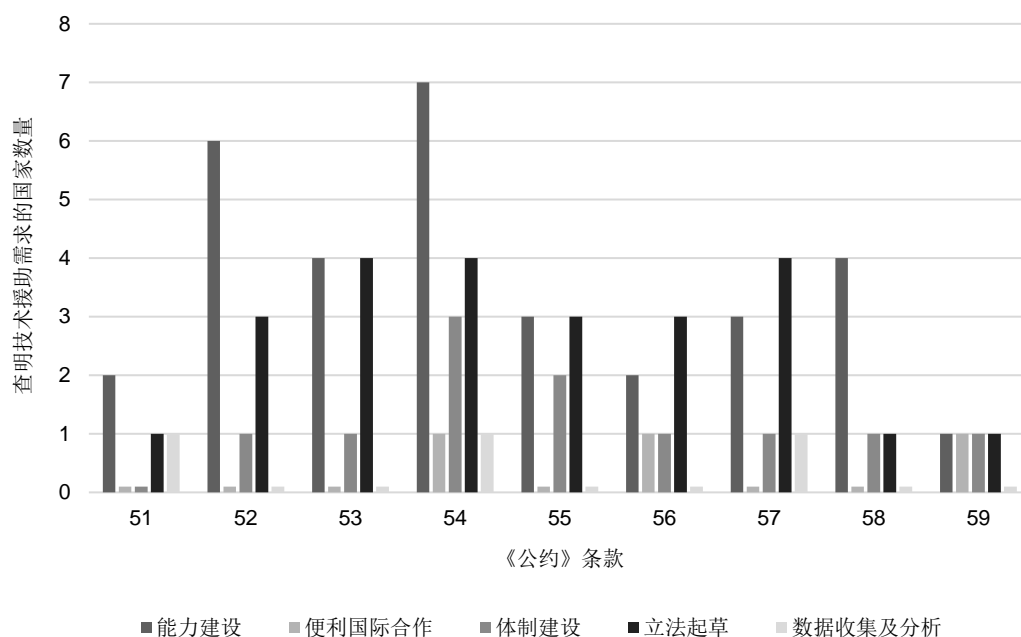
13. 下文将深入讨论能力建设这一最常见的需求，但可以指出的是，需要建立或加强各种类型的国家体系仍是最常被查明的需求之一。经查，10个受审议国中有6个需要建立此类体系，包括需要建立资产申报及利益冲突的报告和核查体系（第七和第八条）以及涉及整个第二章的体系。有一个国家强调其结合第一周期审议查明了本国需求，并提供信息称其在利益、资产和礼品申报方面继续需要技术援助（第七条）。

14. 一些国家还确定了需要加强信息和通信技术的使用，或者有必要建立预防和打击腐败的计算机化系统。这些需求可被视为跨章节需求，因为它们同时适用于第二章和第五章。有关第二章的分析显示，信息和通信技术往往不仅与提高国内系统和组织的效力有关，而且也与提高机构对其终端用户，即行政部门以外人员的响应能力有关。一个国家指出，信息和通信技术也是加强相关国家机构之间协调和沟通的一种方式。经查，公共采购（第九条）仍是需要技术援助的第二章内两项条款之一。这呼应了各国在第一周期审议后已采取的措施，其中包括优先使用在线采购门户网站或全面电子采购系统。

## 第五章（资产的追回）

15. 经查，有关第五章的大多数技术援助需求也与能力建设有关（见图三）。但有几个国家指出，其涉及第五十四条的需求与待没收资产的管理有关。更具体而言，这些国家指出需要设立一个负责资产管理的机构或当局，或者需要修订本国立法，以便涵盖资产管理问题，特别是当涉及到其他国家时，更需如此。有两个国家确定有必要分享关于管理待没收资产的最佳做法。

图三  
按类别分列的技术援助需求，第五章



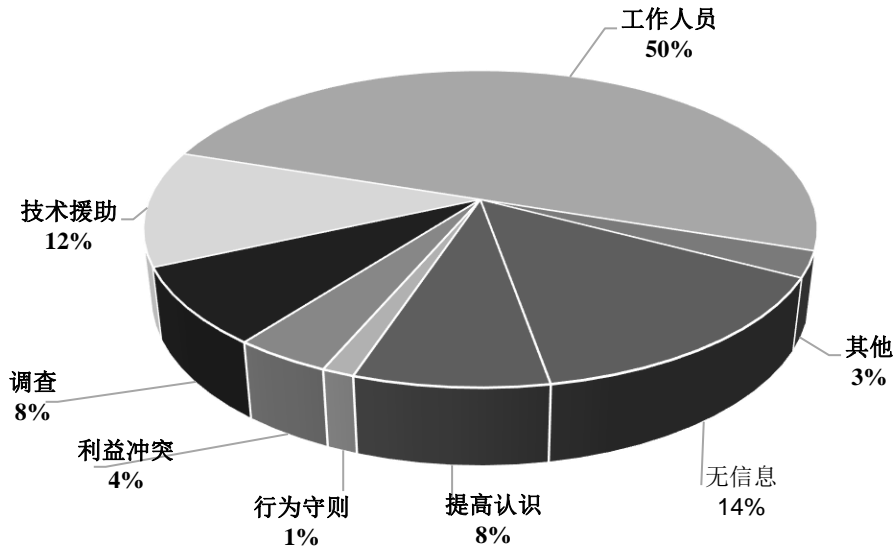
16. 经查，与第五章所有条款有关的技术援助需求涉及金融调查、追查和监测非法所得资产和犯罪收益。一些国家还把已查明的有关第五章的需求与已查明的有关第二章第十四条预防洗钱措施的需求直接联系起来。同样，这些需求与第一周期查明的有关第三章（定罪和执法）的技术援助需求有关，涉及加强或建设有关调查和追查腐败所得的能力。

#### 能力建设方面的技术援助需求

17. 在本分析所依据的第二周期下已完成的审议中，有近半已查明的技术援助需求与能力建设有关。在深入探讨这些需求的特性时，显然可以将能力建设视为涵盖许多子类别的总类别。已查明的能力建设需求既涉及第二章，也涉及第五章，涉及前者的数量（54%）略高于涉及后者的（46%）数量。在截至目前已查明技术援助需求的 10 个国家中，有 9 个国家查明的需求类型包括了能力建设。

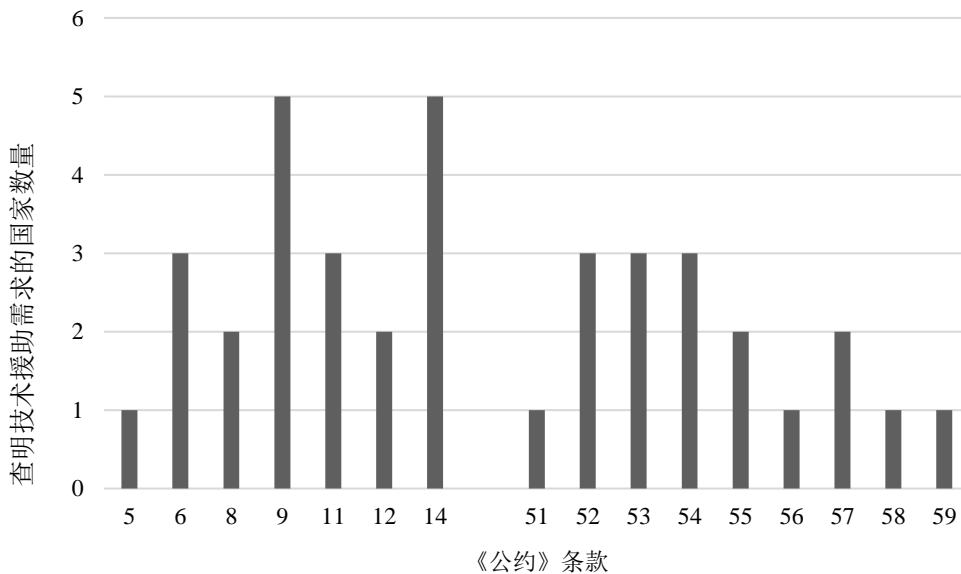
18. 在本文件对技术援助需求展开分析时，有意见指出，不同需求提出的要求也各不相同。例如，能力建设需求既包括培训国家机构工作人员，也包括开发资产申报体系。因此，为了开展本分析，秘书处进一步细化了一些已查明的需求（见图四）。

图四  
能力建设方面技术援助需求的子类别



19. 经查，在有关能力建设的技术援助需求中，有半数需求与增强工作人员能力有关，并且涉及第二、第五两章的全部条款，第二章第七条、第十条和第十三条除外（见图五）。有趣的是，与第九条（公共采购和公共财政管理）有关的能力建设需求并没有具体提及公共采购，而是仅涉及增强公共审计人员在审计要求方面的能力。还有三个国家指出，风险因素，即基于风险的审计、风险管理和内部控制，将是相关培训和其他援助的主要内容。

图五  
与员工相关的技术援助需求数目



20. 有三个国家确定了在利益冲突方面需要技术援助，这一需求属于能力建设类别，并与第七条（公共部门）有关。这些需求涉及帮助加强现有利益冲突体系，以提高这些体系的有效性。更广泛的分析显示，另有三个国家查明需要在利益冲突体系方面获得援助，例如在管理和核查利益冲突信息披露方面获得援助。虽然这三个国家已确定

本国有关第七条的需求，但也可能查明其在体制建设、研究和包罗万象的“其他”项这些技术援助类别中也需要援助。有一个国家确定了有关第二章的整体技术援助需求，同时也确定了其在利益冲突方面的具体需求。有关行为守则的技术援助需求也是类似情况，另有两个国家提出对工作人员进行行为守则培训的请求。

21. 技术援助的子类别包括了信息和通信技术的不同用途（有六个国家查明的技术援助需求属于该子类别），这些用途范围广泛，包括针对法院行政工作的案件管理系统（第十一条）和利益冲突管理系统（第七条），还可被用来监测犯罪所得（第五十二条）和通过数据挖掘对大体量数据进行分析 and 统筹（第五十八条）。有一个国家提出需要获得以下形式的技术援助，即向视听技术人员提供支持，以绘制反腐败漫画和制作其他视听资讯（第十三条）。

### 三. 提供技术援助，支持实施第五章（资产的追回）

22. 在整个报告所述期间，秘书处继续提供便利，促进为所有受审议缔约国和审议国的联络点和审议专家举办第二审议周期全球、区域和国家培训班。

#### 资产的追回

23. 秘书处通过毒品和犯罪问题办公室的追回被盗资产举措和世界银行等途径，继续根据需求向各国提供国别援助，以协助开展资产追回工作。在报告所述期间，逾 20 个国家和三个区域网络获得了此类援助，同时还有其他国家正在提出援助请求。此外，毒品和犯罪问题办公室和追回被盗资产举措还与其他一些法域及区域组织和（或）国际组织在能力建设和技术援助等领域开展合作。在国际、区域和国家层面开展了多种培训活动，培训主题包括国内协调、国际合作、资产追回司法协助、包括有效利用公开资料系统在内的金融调查、所扣押和没收资产的管理和处置以及预防非法资金流动。

24. 追回被盗资产举措的大多数活动都有国家参与。国家参与被设计为多年期方案，涵盖多种活动，包括制定资产追回战略和设立资产追回和资产管理办事处、财务调查技术、资产披露、案件筹备阶段的法证审计、案件管理咨询以及便利与其他法域的联络。

25. 在立法援助领域，毒品和犯罪问题办公室继续与各国合作，评估它们实施《公约》第五章条款的情况。此外，毒品和犯罪问题办公室和追回被盗资产举措还响应了各国有关开展立法案头审查或协助起草立法的若干其他请求。

26. 有关在资产追回领域所提供技术援助的进一步详情，提请实施情况审议组注意 [CAC/COSP/WG.2/2019/2](#) 号文件，其中载有更多有关提供技术援助以支持实施第五章的信息。

#### 区域平台

27. 自 2017 年以来，东非和东南亚设立了加速实施《公约》的区域平台。东南亚平台由东南亚国家联盟成员国组成，东非平台由东非反腐败机构协会成员组成。根据对已完成审议成果的分析以及与参与国展开的讨论，关键专题领域得以确定。在东非和

东南亚这两个区域，开展金融调查的能力仍是关键专题领域之一。已与来自这两个区域的专题专家共同制定了技术干预措施。在东南亚，湄公河三角洲一直是关注的重点，针对该地区组织了一系列面向反腐败调查人员的金融调查课堂培训模块。

28. 东非采取了三管齐下的办法，即加强与金融调查相关的标准作业程序、赞助反腐败调查人员参加金融调查在线培训课程，以及指导调查人员开展具体调查。自2018年6月以来，参与国一直在开展国别需求评估和摸底工作，以确定这些领域的国内差距。

29. 在2019年期间，南美洲和南部非洲正在追建区域平台，同时更多的区域平台正在计划之中，但要视自愿捐款的提供情况而定。

#### 加强金融调查能力

30. 第一审议周期和第二审议周期早期阶段确定了需要在加强缔约国开展金融调查能力方面提供技术援助。为应对已经确定的需求，并且预计会有更多需求出现，毒品和犯罪问题办公室已着手拟定金融调查实用培训课程，同时也在拟定高级课程。这些课程旨在通过一系列实际情景，提高参与者（主要是调查人员和检察官）的财务调查能力。

31. 在提供上述第一级技术援助时，缺乏面向调查人员的标准作业程序这一缺口暴露了出来。因此，作为对上述培训课程的补充，正在制定一种方法来帮助评估反腐败调查人员的现有标准作业程序，目的是以实用指南的形式出版一份出版物，以此指导反腐败调查和起诉工作。

## 四. 结论

32. 在实施情况审议机制第一周期内，该机制的同行学习方面变得越来越重要，常常使技术援助需求能够得到及时响应，并促成各国建立联系，便利今后开展考察和培训。秘书处注意到这一点并多次为此提供了便利。例如，一位参加了该机制培训讲习班的联络人希望从另一国家联络人介绍的资产追回程序中学到更多东西。随后双方进行了交流，之后安排了一次考察。另一个例子是，一个国家担任审议缔约国，随后向受审议缔约国提供援助，帮助后者为第二周期做筹备。令人鼓舞的是，同行学习这一方面在第二周期内仍然十分重要。例如，在已确定技术援助需求的10个受审议缔约国中，有6个强调需要借鉴其他国家的良好做法来处理和指导其国内努力。有一个国家把需要分享良好做法确定为唯一的技术援助要求。

33. 应当强调的是，提供更多细节可大大提高通过实施情况审议进程查明技术援助需求的效用。实际上，可在对所查明需求的背景介绍中概述需要何种类型的援助来改善各国实施《公约》的情况。在目前的实施情况审议报告和执行摘要样本中，约8%的总体需求仅确定了类别，缺少进一步的细化。在有关能力建设方面的技术援助需求中，14%的需求缺乏更多细节。

34. 如上所述，技术援助需求仍是国家优先事项，需要考虑各国的国内情况。因此，审议组似宜鼓励所有《公约》缔约国，无论是以受审议缔约国的身份还是以审议缔约国的身份行事，均投入更多时间详细说明自身技术援助需求。