



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General  
7 September 2010  
Chinese  
Original: English

## 实施情况审议组

### 第一届会议续会

2010年11月29日至12月1日，维也纳

临时议程\*项目5

## 试用《联合国反腐败公约》评估工具查明并按先后顺序排列技术援助：印度尼西亚、肯尼亚和秘鲁国别研究

### 秘书处的说明

#### 一. 引言

1. 过去几年，《联合国反腐败公约》缔约国会议和技术援助问题不限成员名额政府间工作组各届会议上关于实施《联合国反腐败公约》<sup>1</sup>方面技术援助的讨论有所变化。技术援助现已成为《联合国反腐败公约》实施情况审议机制不可分割的组成部分。本说明载有在印度尼西亚、肯尼亚和秘鲁进行的三项国别研究的结果，目的是确定现有的《公约》实施情况评估工具如何帮助查明技术援助并协调技术援助的提供。本研究涉及的工具包括《公约》初始自评清单、试点审议方案和缔约国遵守《公约》情况综合分析，其中利用了率先在印度尼西亚使用并在肯尼亚和孟加拉国得到进一步发展的差距分析方法。

2. 本说明简短介绍了研究的背景，概述了研究的目标和方法，并总括介绍了各试点国家使用的《联合国反腐败公约》评估工具。说明还深入分析了印度尼西亚、肯尼亚和秘鲁在下列方面的关键进展：查明的实施《公约》方面的技术援助需要，以及捐助机构在编制国内方案时是如何考虑这些需要的，特别是这些需要是否得到满足以及实施《公约》方面的差距是否得到弥补。本说明突出介绍了在查明差距以及提供和协调技术援助方面的良好做法和挑战。为此，每项国别研究考虑了该国《公约》实施情况自我评估、反腐败改革措施和所提供的技术援助方案。最后，本说明分析了印度尼西亚、肯尼亚和秘鲁经验的共同

\* CAC/COSP/IRG/2010/1/Add.1。

<sup>1</sup> 联合国，《条约汇编》，第2349卷，第42146号。



点和差异，以便拟订建议，供实施情况审议组和其他有关行为者包括接受技术援助的国家以及捐助组织考虑。

## 二. 背景

3 《联合国反腐败公约》缔约国会议在第 1/5 号决议中决定设立一个不限成员名额政府间临时工作组，以便为缔约国会议履行其技术援助任务提供建议和协助。缔约国会议还决定，该工作组应履行以下职能：(a)根据各国向缔约国会议提供的信息，审查技术援助需要，以便为缔约国会议提供帮助；(b)根据缔约国会议核准的各项方案及其指示，提供优先事项方面的指导意见；(c)审议通过缔约国会议核可的自评清单收集的信息；(d)审议《公约》所涉领域中关于秘书处和各国的技术援助活动，包括成功事例，以及关于各国、联合国系统其他实体和国际组织的项目和优先事项的现有适当信息；(e)促进技术援助协调，避免重叠。

4. 缔约国会议在第 2/4 号决议中请各国家、区域和国际反腐败捐助者继续在所在国和国际级别开展协调，以便能够交流各自在如何落实受援国所确定需要方面的做法，并根据各自的最佳做法和相对优势确定准则和政策，以期加强技术援助的实效并增进定期信息交流，为此，鼓励所有捐助者在捐助国的国家一级建立各部门和机构之间的有效协调。

5. 技术援助问题不限成员名额政府间工作组在各次会议上讨论了秘书处提出的一系列建议，核可了这些建议并要求予以进一步充实。缔约国会议在第 3/4 号决议中核可在国家领导下并以国家为基础来综合而协调地执行技术援助方案，以此作为促进执行《公约》的有效手段，并鼓励捐助者和其他援助提供者将这些概念和能力建设纳入各自的技术援助方案。在该决议中，缔约国会议还鼓励各国、捐助者和其他援助提供者将《公约》以及酌情将其他相关国际文书用作国家一级对话的框架，以促进执行方案。为此，建议选定少量国家开展这项研究。

6. 缔约国会议在第 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工作组进行的工作。为此，现将本研究报告提交实施情况审议组。

## 三. 目标和方法

7. 本研究的目标是协助缔约国更好地使用《联合国反腐败公约》评估工具制订和协调今后的技术援助举措，以确保更大程度地遵守《公约》。希望本研究将就向缔约国提供目的明确和协调一致的技术援助提供指导，以促进执行《公约》。通过加强《公约》实施情况审议和相关技术援助项目之间的联系，技术援助的质量和实效将得到进一步提高，《公约》实施情况评估工具可在国内、区域和国际级别用于多种用途。

8. 本说明载有对在印度尼西亚、肯尼亚和秘鲁进行的三项研究中所得结果的分析，这些国家均为自愿参加。使用了三名研究人员，每人分析三个国家中的一个国家。在对每个国家进行研究时，首先是基于该国就遵守《公约》情况以及适当情况下遵守其他区域或国际文书情况所作的各种评估，对结果进行深入的桌面审查。

9. 在此初步阶段之后，是对三个国家中的每个国家进行访问，访问期间，研究人员与政府主要对应方、捐助组织以及民间社会、媒体、当地商业界和学术界代表联系，以便分析桌面审查的结果，并进一步增强研究人员对《公约》评估工具在实践中如何用于查明需要并为在该国提供技术援助提供信息依据的认识。对国家的访问还使研究人员部分认识到查明和协调该国反腐败领域技术援助的现有过程。最后，研究人员通过实地访问努力协助进一步拟订协调反腐败改革和（或）技术援助的国家行动计划。在桌面审查和实地访问所得结果的基础上，研究人员编写了单独的国别报告，作为本说明所载比较分析的基础。

10. 在所有三个国家，研究人员都得到本地当局在组织和进行研究方面给予的特殊支持与合作。

#### 四. 《联合国反腐败公约》实施情况评估工具

11. 本研究所涉国家使用不同的工具评估其遵守《反腐败公约》的情况。作为基础，三个国家填写了初始自评清单，根据缔约国会议第 3/1 号决议，该自评清单此后已被综合自评清单取代。印度尼西亚和秘鲁还自愿参加了试点审议方案。此外，印度尼西亚和肯尼亚进行了差距分析，而秘鲁作为《美洲反腐败公约》(E/1996/99) 缔约方，自 2001 年起参加了《美洲反腐败公约》实施工作后续行动机制。同《联合国反腐败公约》自评清单一样，《美洲反腐败公约》实施工作后续行动机制作为主要特征之一也就查明《美洲反腐败公约》缔约方技术援助需要作出了规定。

##### A. 《联合国反腐败公约》自评清单

12. 《联合国反腐败公约》初始自评清单是一个用来收集《公约》实施情况信息的基于计算机的应用程序。它针对《公约》每个条款提出八个问题，其中一些问题的目的是查明是否需要以及需要什么形式的技术援助，<sup>2</sup> 是否已提供任何援助，以及该援助将如何切实有助于充分实施《公约》有关条款。因此，在本研究所考虑的所有评估工具中，清单是便利明确查明技术援助需要和正在实施的援助方案的主要工具。

<sup>2</sup> 在初始自评清单中，如缔约国回答已部分采取或尚未采取《公约》特定条款下所要求的措施，可以勾选与技术援助需要相关的各个分项，其中包括下列分项：无援助需要；示范立法；起草立法；法律咨询；反腐败专家实地访问；制订执行行动计划；以及其他援助（由答复国具体说明）。

13. 印度尼西亚、秘鲁和肯尼亚都试用了初始自评清单，该清单范围有限，侧重于《反腐败公约》的部分条款和规定，因为目的是测试这类工具在评估遵守《公约》情况方面是否有用，而不是对遵守情况进行全面评估。缔约国会议在第 3/1 号决议中核可了秘书处与缔约国协商拟订的综合自评清单，以此作为审议机制以及《反腐败公约》实施情况自我评估的支柱。

14. 根据缔约国会议第 3/1 号决议，综合自评清单应当用作便利提供有关《公约》实施情况的信息的工具。在第 3/4 号决议中，缔约国会议欢迎秘书处努力分析《联合国反腐败公约》缔约国和签署国在自评清单答复中确定的技术援助需要，并欢迎秘书处开发一个基于计算机的信息收集工具，以提供统计数字和直观帮助，如图表和其他图形，便利缔约国会议更好地查明技术援助需要。为此，在为审定综合自评清单进行的协商过程中，对技术援助问题作了修改。<sup>3</sup> 这些答案范围较宽，有利于缔约国确定广泛的技术援助需要。在此信息的基础上，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）将能够按照缔约国会议第 3/4 号决议，继续与可能的技术援助提供者分享根据对自评清单的答复加以汇编的、载于技术援助需要矩阵表中的技术援助需要方面的信息，特别是有关国家一级的需要的信息，以便经与受惠国进行协调，为援助活动提供信息依据。

## B. 试点审议方案

15. 缔约国会议在第 1/1 号决议中商定有必要建议一个适当的机制，以协助审议《公约》实施情况，毒品和犯罪问题办公室据此决议拟订了试点审议方案，这是一个技术援助项目，旨在为测试审议《公约》实施情况的可能办法提供适当机会。对该试点审议方案的参与完全出于自愿，并在范围和时间上是有限的。审议范围包括八个条款（第 5、15-17、25、46、46（部分）、52 和 53 条）。

16. 初始自评清单为开始该审议活动奠定了坚实的基础。受审议国和审议缔约国以在维也纳举行会议或进行国别访问的方式开展积极对话起到了进一步的补充作用。认为秘书处在协调并促进整个审议过程方面发挥了重要作用。最后报告被认为对于受审议国非常有用，特别是在协助它们确定技术援助需要方面。

17. 在试点审议方案中，突出强调技术援助，包括通过初始自评清单提供的技术援助，将其作为审议过程所有阶段不可分割的组成部分。对于某些受审议国，技术援助因此而与后续程序联系在一起，如制订行动计划。

<sup>3</sup> 自评清单包括与技术援助需要有关的下列问题：“贵国在（充分）通过/实施所审议条文方面遇到哪些挑战和问题？（勾选所有适用的答案并在‘备注’栏作出解释。答案包括：“机构间协调”；“现有规范性措施（宪法、法律、条例等）不充分”；“本国法律制度的特点”；“相互竞争的优先事项”；“能力有限（例如，人力/技术/体制/其他；请具体说明）”；“用于实施的资源有限（例如，人力/财政/其他；请具体说明）”；以及“其他问题（请具体说明）”。

## C. 差距分析

18. 《反腐败公约》实施情况差距分析 2006 年在印度尼西亚进行，2007 至 2009 年在肯尼亚进行，其他缔约国如孟加拉国、科威特和蒙古也使用了这种分析，这种分析的目的是全面审查一国反腐败方面的法律和体制框架，以评估其遵守《公约》条款的情况。自我评估寻求对一国的国家反腐败制度特别是法律、条例、政策、机构和方案在法律和事实方面在多大程度上符合《公约》要求进行比较分析。一般来说，差距分析由一个主要相关政府机构组成的指导委员会领导，由一个部门间专家组实施，有时由国际专家为其提供支持。分析以桌面分析相关立法和与来自广泛的政府和非政府利益相关者的从业人员和专家进行系列磋商为基础，这些利益相关者包括所有相关政府实体、民间社会、当地商业界、捐助组织、学术界和媒体。

19. 通过差距分析可得出该国反腐败法律和体制框架及其实际执行方面的差距和漏洞以及建议的纠正措施的综合清单。因此，这是一种有益的分析，有助于为规划和实施国家反腐败改革提供信息依据。差距分析并未明文规定查明技术援助需要。

20. 联合国开发计划署和毒品和犯罪问题办公室编写了题为“超越最低标准”的《公约》自评指导说明。自我评估寻求对一国的国家反腐败制度特别是法律、条例、政策、机构和方案在法律和事实方面在多大程度上符合《公约》的要求进行比较评估。该指导说明通过借鉴综合自评清单并鼓励广泛的国内利益相关者协商以促进国家反腐败改革和促使国家为审议机制下的审议作好准备，提供了《反腐败公约》自我评估的方法。

## 五. 印度尼西亚

### A. 自我评估

21. 印度尼西亚通过对遵守《反腐败公约》情况进行一系列评估，证明了对执行《公约》及支持《公约》实施情况审议机制的有力承诺，这些评估特别包括 2006 年进行印度尼西亚当局设计的差距分析、2007 年填写初始自评清单和 2009 年实施试点审议方案。

22. 印度尼西亚当局发现，差距分析、初始自评清单和试点审议方案对于暴露印度尼西亚法律和体制框架与《反腐败公约》所确立标准相比所具有的缺点和潜在差距很有益处。还认为评估过程有助于查明需要进行改革的领域，从而表明印度尼西亚在哪些方面有可能受益于技术援助。事实上，上述报告在其范围重叠领域的结果存在高度一致性。研究人员通过桌面审查和实地访问期间举行的会晤，对反腐败改革的当前状况进行了广泛评估，这种评估进一步确认了上述报告所查明的差距和技术援助需要。

23. 因此，通过评估工具得出的结果具有高度相关性，因而也通过下文所述的国家根除腐败战略和行动计划而充分纳入印度尼西亚的反腐败改革工作。不过，通过访谈发现个人和机构有关《公约》实施情况评估工具的知识很不完

整。虽然差距分析得到广泛认识，但初始自评清单和试点审议方案则不为人熟知。这种情况很大程度上归因于它们只是检验《公约》实施情况的试点活动，因此这方面的信息没有得到广泛传播。此外，由于范围较窄，只有有限几个组织参与这些活动。

24. 只有初始自评清单专门为查明技术援助需要创造了条件，它被认为是印度尼西亚以往使用的其他评估工具的有益补充。各对应方指出了将改革需要与技术援助需要混为一谈，因而忽略可用于弥补差距的当地现有能力和资源的危险。一些人还认为，初始自评清单中的大量问题可能导致仅仅为了确保任何潜在需要都涵盖在内而勾选一些框，却没有适当考虑现有方案和能力。在为本研究进行当地研究和访谈时还没有综合自评清单可以使用，综合自评清单将消除其中一些关切。最后，一些对应方提出，技术援助选项似乎局限于从法律上遵守，而没有充分考虑实际执行问题。

## B. 反腐败改革

25. 印度尼西亚最近完成了新的 2010-2015 年期间国家根除腐败战略的起草工作。与上一个战略即国家根除腐败行动计划一样，国家战略的起草以差距分析的结果为基础，并作了必要的更新。整个过程由印度尼西亚国家发展规划局协调，利用了广泛的政府和非政府利益相关者的投入。国家战略的每项行动计划分别对应于《公约》的一章，这些行动计划由一系列详细的具体行动优先事项组成，其中包括产出指标、成果指标、实施时限和指定给一个或几个机构的实施责任。国家战略还规定了一个相对周密的协调和监测实施情况的机制，该机制包括一个多利益相关者实施工作组、一个秘书处和负责每项行动计划的一个单独的部门协调人。

26. 总体而言，国家根除腐败战略比较全面，在印度尼西亚有关的利益相关者中间享有很高信誉。这是《公约》实施情况评估如何直接影响国家战略规划进程并用于为其提供信息依据的极好范例。不过，有些内容尚有待澄清，例如，关于协调和实施的责任，当然，随着时间推移还需要对战略的总体有效性进行评价。

## C. 技术援助

27. 印度尼西亚承诺实施国际标准，如《关于援助效力问题的巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》(A/63/539, 附件)。此外，印度尼西亚还推出一项题为“雅加达承诺：发展援助效力——到 2014 年的印度尼西亚路线图”的政府间举措，承诺印度尼西亚政府和双边及多边捐助者将落实旨在改进外国援助的有效管理的一套原则和行动。

28. 协调发展援助是国家发展规划局的责任，该局负责规划和协调该国的国家发展计划，包括国内和国外供资的方案。该局建立了一个系统，以收集关于技术援助需要和捐助者的承诺如何满足这类需要以及最终是项目执行情况的信息。该过程是对总统关于一个渠道接受国际捐助者援助的政策的支持。

29. 不过，尽管上述工作具有深远意义，但综合性技术援助的协调和规划在印度尼西亚仍是一项实实在在的挑战，因为捐助者中间同受援机构之间一样缺乏协调。例如，据各对应方所说，并非所有相关的当事方都充分使用国家发展规划局的信息收集系统，该系统本身也需要进一步改进，以消除当前的一些局限，例如，关于实物捐助的登记。此外，据说反腐败领域技术援助的协调特别薄弱，而其他部门如分散管理和打击洗钱等已建立了相对成熟的协调机制。此外，目前为协调反腐败工作技术援助作出了一些努力，如发展规划局维护的捐助者供资反腐败项目清单，国家根除腐败委员会与治理改革伙伴关系共同组织的两年一度的捐助者协调会议和根除腐败委员会供捐助者提供其当前项目信息的反腐败项目/方案网上数据库。政府然后就其认为的优先事项和当前的技术援助需要提供反馈意见。遗憾的是，这种形式的捐助者协调仍是不成体系的，根除腐败委员会和其他政府机构没有得到协调。

30. 希望支持国家根除腐败战略的协调机制可以克服其中一些弱点，在一个整个公共部门更加系统地协调和提供技术援助的过程中将捐助者以及所有受援机构汇聚在一起。国家战略已在很大程度上以实施《反腐败公约》为目的，这一事实表明使用综合自评清单将在这方面有所帮助。注意到印度尼西亚自愿在审议周期的第一年接受审议，如上所述，自评清单是便利开展审议进程的最初步骤的信息收集工具。

#### D. 主要研究结果

31. 由于《公约》实施情况评估需要大量时间和人力资源，因此这类评估必须由国家主导、得到广泛支持和充分理解。这一点可通过将其纳入一个国家改革周期来实现，如同在印度尼西亚部分发生的那样。此外，必须广泛宣传审议进程对每个国家而言的目的和附加值，以形成自主感和争取支持。为了争取所有利益相关群体的支持并确保评估的质量，应以包容和协商的方式开展这些进程。这样，评估活动除了要符合国际承诺外，也成为一个国家协调和能力建设过程。最后，为了促使全面地理解技术援助需要，为此进行的评估应当考虑到当地现有的能力，并在利用法律手段弥补差距的同时理解实施《公约》的实际障碍。

32. 更广泛地说，印度尼西亚的经验表明，反腐败改革和相应技术援助方案的协调，最好采取国家战略或行动计划的形式，对于确保有效利用资源和加强机构间协调至关重要。这类国家战略应以广泛参与的方式制订，并以深入评估该国现有反腐败法律和体制框架为基础。现有的协助遵守《反腐败公约》的工具曾在印度尼西亚成功地用于这一目的。国家战略应明确规定战略各组成部分的参与者、职责和时限，并规定有意义和可衡量的绩效指标。最后，应当建立一个协调和监测国家反腐败改革执行情况的国家机制，最好是与审议机制相互协调，并明确规定职责和由谁领导。

33. 审议机制可有益地用于协调提供技术援助事宜并确保按照共同商定和国家主导的战略提供这类援助。这类技术援助协调机制必须注意不仅要促使所有捐助者参与，而且要促使所有相关政府机构参与，不仅包括所有形式的外部供资

项目，也包括国家推动的改革项目，后者的目的是确保国内能力尽可能得到利用和加强。

## 六. 肯尼亚

### A. 自我评估

34. 像印度尼西亚一样，肯尼亚通过 2007 至 2009 年试用初始自评清单和进行差距分析，证明了对实施《反腐败公约》和审议实施情况的有力承诺。这些工具对肯尼亚非常有益，有利于全面了解肯尼亚反腐败法律和体制框架的优缺点并查明相应的改革需要。一些对应方指出，初始自评清单在查明体制能力和效力及立法的实际执行相关问题方面能力有限——这一点在印度尼西亚也曾指出——这是因为初始自评清单具有试验性并且范围有限。不过，总体而言，初始自评清单和差距分析的结果被认为为制定国家打击腐败战略和行动计划奠定了坚实基础。

35. 肯尼亚对应方将初始自评清单视为由国家发起和推动的过程。因此，清单使人们有很强的自主感，被称为相关机构间在了解情况基础上进行对话的催化剂。不过，肯尼亚对应方指出，清单虽然有助于广泛了解技术援助需要，但由于初始自评清单范围有限，该国无法详细了解优先事项、时限、职责和所需资源。因此，认为虽然初始自评清单中与技术援助有关的工具是一个好的起点，但并没有为与捐助者进行有意义的对话奠定足够全面的基础。尽管如此，两个进程似乎还是发挥了宝贵作用，有利于将实施《反腐败公约》保留在捐助者和有关政府部门的议程中。

36. 此外，上述结果还对立法项目以及政府内普遍理解和接受《反腐败公约》产生了直接影响。例如，参加《公约》实施情况审议的人成功地说服起草了两个关键部分的立法，分别涉及司法协助和犯罪及洗钱收益。此外，肯尼亚政府对于《公约》第 44 条和第 66 条的官方保留意见也因司法、国家团结和宪法事务部、肯尼亚反腐败委员会和参与《公约》实施情况评估的非国家行为者所作的共同努力而撤回。

37. 参加差距分析的人报告说，该评估的深入分析最初被认为存在技术困难，因为缺乏类似工作经验。聘请外部顾问的初步建议被拒绝，而是主张采取已在其他国家试用的包容性多利益相关者参与的办法。这导致人们认识到，肯尼亚没有单一的政府机构可能拥有进行《公约》实施情况全面审议的必要知识和经验。此外，肯尼亚还咨询了过去进行类似审议的国家特别是印度尼西亚和孟加拉国，发现国际交流很有意义。

38. 同印度尼西亚一样，肯尼亚也认识到明确分配评估进程的领导、监督和协调责任的重要性，这样评估进程才能高效和有效，才能产生及时、全面和有意义的结果。例如，为克服不同当局都想领导肯尼亚实施《公约》情况差距分析工作这一难题，在两个领导机构之间划分了责任。差距分析和制订相应的行动计划由肯尼亚反腐败委员会负责，而指定司法、国家团结和宪法事务部负责评估实施该行动计划的技术援助需要。为安排差距分析所涉大量行为者的对话和



参与，肯尼亚反腐败委员会建立了全面的组织结构，包括由各相关机构组成的一个监督委员会和负责分析和研究工作的几个技术委员会。在差距分析完成之后，又建立了一个单独的小组，以制订上述实施行动计划。

## B. 反腐败改革

39. 肯尼亚遵守《反腐败公约》情况评估过程是作为 2003 年设立的该国治理、司法、法律和秩序部门改革方案不可分割的一部分而规划的。该方案由司法、国家团结和宪法事务部领导，其他几个相关部参与。这种综合办法向参与者表明，评估过程对肯尼亚的总体发展方案做出了贡献。因此，评估过程得到较为广泛的支持。

40. 同在印度尼西亚一样，《公约》实施情况差距分析之后制订了详细的行动计划，以采取措施纠正查明的缺陷和差距。行动计划确定了领导机构、时限、关键里程碑和成果指标，随后将对指定领导机构执行所分配行动的现有能力进行详细评估，并确定需要技术援助以补充现有能力的领域。

41. 这一过程尚未完成，它大体与印度尼西亚当局视为实施本国战略的第二步相对应。关于这一步，肯尼亚对应方一致同意，为推动评估能力和查明辅助技术援助需要和为协调实施行动计划而确立的后续行动必须促使所有有关的利益相关者参与并以充分包容的方式开展。在这方面选择采用参与性办法的两个主要理由概述如下。首先，没有一个领导机构被认为拥有与《反腐败公约》全部条款有关的充分能力和适当知识，不能全面和称职地监督实施工作。其次，广泛的机构和机构支持被认为对于确保实施进程被视为可持续和切实有效至关重要。

## C. 技术援助

42. 一些捐助者以及肯尼亚政府为支持实施治理、司法、法律和秩序部门改革方案的一揽子基金提供了资源，而实施《反腐败公约》是该方案的组成部分。该方案捐助者协调组和道德规范、廉正和反腐败专题组监测由一揽子基金资助的治理和反腐败领域提供技术援助事宜。这种结构被普遍认为有助于促进捐助者和有关政府机构之间进行对话和协调技术援助。

43. 初始自评清单和差距分析的结果通过协调机制提供给参与治理、司法、法律和秩序部门改革方案一揽子基金的捐助者。因此，可以预期，今后的技术援助和审议结果将会实现某种程度的一致性。此外，目前关于继续实施治理、司法、法律和秩序部门改革方案的谈判可能提供一个极好的机会，有利于进一步突出将《反腐败公约》并最终将审议机制的成果纳入治理和反腐败领域技术援助的设计以及就此与政府进行的对话的好处。

## D. 主要研究结果

44. 肯尼亚的研究结果在很多方面与印度尼西亚的研究结果高度一致。特别是，肯尼亚的经验表明，要想使《反腐败公约》实施情况分析全面并且在技术上可靠，让来自政府内外的广大利益相关者参与是有所助益的。此外，事实表明采取参与性办法评估遵守《公约》情况可以增强自主感和对随后进行的改革的支持。最后，肯尼亚采取的磋商进程已促使政府机构间以及政府与非国家行为者之间的合作大为增强，这一结果反过来将证明有利于治理和反腐败改革方案的规划、协调和实施。

45. 技术援助评估必须基于对需求的详细评估——《公约》实施情况评估工具证明在这方面很有价值——和对可用的国内能力的全面评价。就确保技术援助加强现有机构而不是重复或削弱这些机构而言，后一点至为关键。此外，为使技术援助需要评估构成与捐助者进行了解情况的建设性对话的基础，应按优先顺序和时间安排对这些技术性需要进行排序，并应制定足够详细的时间表和预算。肯尼亚的经验还表明，技术援助如按照国内制订的行动计划和战略进行调整，正如目前通过起草《公约》实施计划和随后的技术援助需要评估所努力实现的那样，技术援助的协调和提供将更加有效。最后，让政府内也可能包括政府之外的所有有关的利益相关者参与查明技术援助需要的过程，可能有助于了解特别全面的情况，从而避免重复并有利于在实施改革方面相互合作。

## 七. 秘鲁

### A. 自我评估

46. 秘鲁于 2007 年自愿参加使用《反腐败公约》实施情况初始自评清单，2009 年自愿参加试点审议方案，从而为制定和改进《公约》实施情况评估工具提供了支持。此外，秘鲁还积极参与《美洲反腐败公约》实施情况审议进程。

47. 初始自评清单和试点审议方案在秘鲁非常有用，有助于了解需要对国家反腐败和透明度改革议程作出哪些调整，以使国家的义务与《联合国反腐败公约》相一致。这些活动还被认为是关于反腐败改革的全国性对话奠定了坚实的基础，并被认为很好地起到了实际指导方针的作用，有助于制定秘鲁国家反腐败计划的总体目标并为落实该计划作准备。

48. 尽管如此，《公约》实施情况评估工具在有关的利益相关者中间并没有受到充分认识，因而没有被视为查明与治理和反腐败有关的技术援助需要的关键工具。对《公约》实施情况评估进程认识有限的原因之一，如研究人员所确定，是明显缺乏信息的机构传承，这一点在印度尼西亚也曾注意到。此外，秘鲁政府内似乎只有有限几个组织直接参与了评估工作，这可能限制了关于这些工具的认识和知识水平。尽管如此，一个民间社会组织积极参与了初始自评清单的填写工作，该组织是负责监督国家反腐败计划的委员会的组成部分。

49. 直接参与或至少是注意到初始自评清单进程和试点审议方案的许多机构指出，这些都是很好的工具，有助于系统地查明秘鲁的体制和法律框架被认为需

要进一步加强以便充分遵守《反腐败公约》的各个领域的技术援助需要。特别是，查明需要加强执法和资产追回领域的的能力。一个对应方进一步指出，自评清单不应作为一次性工具，而应当持续性地用于查明技术援助需要并使这些需要与实际提供的技术援助匹配起来。因此，它可用于建立关于整个国家范围内反腐败技术援助需要和方案的全面和长期的数据库。

## B. 反腐败改革

50. 在秘鲁，反腐败和治理领域国家政策的协调由部长会议主席负责。国家反腐败计划（已公开发布，但从未正式核准）被广泛视为透明度、公共道德规范、廉正和反腐败领域制订政策的指南。该国家计划的实施由一个特别委员会协调，该委员会包括行政部门的各机构，最近还包括监察员办公室和民间社会组织。该委员会目前正在制订一项业务行动计划，以便实施国家反腐败计划。

51. 一些受访者指出，有效的反腐败改革因受阻于不断变化的机构设置而无法取得进展。事实上，在反腐败职责赋予部长会议主席之前，2002至2007年之间曾设立和取消两个专门的反腐败部门。自那时起有了更大的机构连续性，预期将给该国的反腐败工作带来更多持续性成果。

## C. 技术援助

52. 通过与关键捐助机构交谈，发现审议过程没有让捐助者参与，也没有咨询他们的意见，秘鲁政府目前在与捐助机构的对话中没有使用《公约》实施情况评估工具。不过，美国千年挑战公司设立的“Umbra”方案有一个重要的反腐败和治理部分，该方案的一位代表指出，方案下今后工作的许多优先事项与实施《反腐败公约》有关。与实施《公约》有关并旨在传播关于《公约》的信息的一些方案得到捐助者支助。

53. 秘鲁的一项特殊挑战是由于秘鲁宏观经济状况改善，预计今后捐助资金将减少。因此，技术援助方案依然精心设计并专门针对秘鲁缺乏国内能力的领域变得越发重要。在反腐败和治理领域，使用《公约》实施情况评估工具查明差距和相应的技术援助需要可能在这方面非常有用。而且，政府机构的许多对应方以及捐助者已承认将技术援助需要评估与《公约》实施情况工具联系起来的可能性。

54. 最后，一些对应方指出，在最近的将来，该国将受益于捐助者为实施《公约》实施情况审议进程以及随后为在所有有关的利益相关者中间传播审议进程的结果而提供的技术援助。

## D. 主要研究结果

55. 与印度尼西亚和肯尼亚的研究结果相一致，秘鲁的经验表明就《反腐败公约》以及现在就综合自评清单和审议机制进行持续和定期的交流非常重要，有

助于纠正人员轮换和机构变更导致的不可避免的信息损失。缺乏信息的机构传承被认为严重降低了有关政府机构内对《公约》的认识程度。

56. 在一项旨在提高对《公约》的认识以及最终加强全面的实施工作的类似努力中，建议有关的利益相关者广泛参与《公约》实施情况审议进程。如同在其他案例研究中看到的那样，这将进一步加强实施与《公约》有关的反腐败和治理改革的自主感、承诺和一致性。此外，如《公约》实施情况审议进程可与国家主导的战略和行动计划直接联系起来，例如秘鲁的国家反腐败战略，有可能得到更大程度的接受并更好地融入有关机构和组织的方案中。

57. 这一点也同样适用于使用《公约》实施情况评估工具查明和协调技术援助。捐助者机构及早参与，最好是从填写综合自评清单阶段起就参与，对于争取这些捐助机构支持实施确定的项目至关重要。考虑到今后几年秘鲁的捐助者援助可能减少，捐助者及早参与查明需求和相应的技术援助需要将变得更加重要。

58. 最后，秘鲁在按照《联合国反腐败公约》和其他国际条约特别是《美洲反腐败公约》促进反腐败改革领域的经验表明，为支持这些文书实施的体制框架的连续性非常重要。如同在印度尼西亚和肯尼亚发现的那样，对于实施反腐败改革和实施《联合国反腐败公约》明确分配职责非常关键，这样改革才有实效和效率。此外，这些分配的职责应当在一段时间内相对稳定，以便从进程中取得长期结果。

## 八. 结论和建议

59. 印度尼西亚、肯尼亚和秘鲁过去四年使用《公约》实施情况评估工具的经验，就类似《反腐败公约》的国际条约如何改进国内改革以及这方面技术援助的质量、重点和协调提供了有趣的范例。

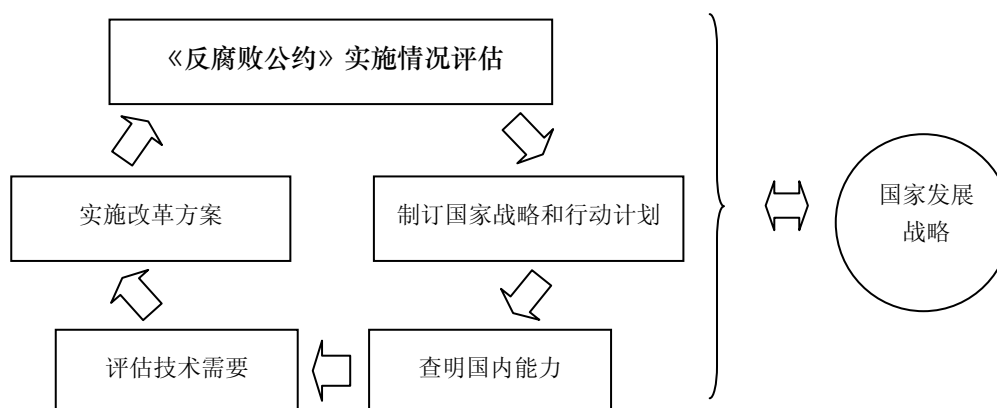
60. 为本研究开展的工作以初始自评清单为基础，该清单范围和深度都有限，目的是对这种工具进行测试。因此，查明了《公约》实施情况初始自评清单的缺点以及如何将该清单与国家进程联系起来。印度尼西亚、肯尼亚和秘鲁一个共同的关切是缺乏用来为改革和技术援助排序、编制预算和确定时间的手段。这些国家都表示担心，过早地将技术援助需要评估纳入进程可能有忽略国内能力的风险。最后，在一些国家，参与审议进程的人建议更有力地将《公约》实施情况评估工具纳入国家拟订、实施和评价改革计划和方案的进程。这将避免重复工作或增加已经压力过大的政府机构的工作量，并将确保《公约》实施情况评估工具投入多重用途。

61. 《公约》实施情况评估工具已证明对于指导国家反腐败改革的设计非常有用。它们对于加强反腐败改革方面的机构间协调以及多利益相关者合作并促进改善这方面技术援助的质量与协调有很大潜力。最后，《公约》实施情况评估如充分纳入国家改革工作，有可能成为衡量国内反腐败工作所取得进步的基准，其结果反过来有利于重新评价并在必要时调整国家反腐败战略和（或）改革方案。

62. 因此，为了利用自评清单的巨大优势同时纠正上文查明的一些缺点，本研究的一项关键结论是下面所建议的基于观察到的良好做法的循环过程，该过程用《反腐败公约》来指导国家反腐败改革（见图）。

图

用《联合国反腐败公约》来指导反腐败改革



63. 为了最大限度地利用上述模型形成的协同增效作用，其实施必须考虑到从印度尼西亚、肯尼亚和秘鲁的经验中吸取的下列教训。

64. 关于进行《反腐败公约》实施情况审议的进程，吸取了下列教训：

(a) 由于自评清单和参与审议机制需要大量时间和人力资源，因此这些进程必须由国家主导、得到广泛支持和充分理解。这一点可通过如上文所述将其纳入国家改革周期并适当地宣传对于该国而言的目的和附加值来实现；

(b) 为得到所有有关的利益相关者群体的支持，评估进程应以包容性和协商的方式进行。这样，《公约》实施情况审议进程除了遵守国际义务之外，应能够加强国家协调和能力建设；

(c) 确保这些进程最大程度的透明度并在进程完成之后实施一个综合宣传战略至关重要，有利于克服缺乏信息的机构传承的情况并确保《公约》实施情况审议取得的结果成功地纳入国家反腐败改革议程。

65. 关于拟订和实施相关的反腐败改革方案，吸取了下列教训：

(a) 反腐败改革方案的协调，最好采取国家战略或行动计划的形式，对于确保有效利用资源和加强机构间协调至关重要；

(b) 反腐败改革方案和战略有强有力的领导至为关键，并将对消除潜在的机构间竞争作出重要贡献。同样，必须建立职责明确的实施情况协调和监测综

合机制。在这方面，必须随着时间推移取得一定程度的一致性以确保实施工作的效力；

(c) 应以包容的方式设计国家反腐败改革方案，最好让广泛的有关利益相关者参与，以确保综合性和广泛接受并促使整个政府以及政府和非政府行为者在其实施过程中形成协同增效作用和相互合作；

(d) 在制订国家反腐败综合战略之前应通过《公约》实施情况自评清单对国家现有的反腐败法律和体制框架进行深入评估；

(e) 为确保国家反腐败改革方案和战略得到有效实施，必须针对战略各组成部分指定参与者、职责和时限，并且必须提供有意义和可衡量的绩效指标。

66. 最后，关于技术援助的提供和协调，吸取了下列教训：

(a) 为改进技术援助协调所作的努力最好应涉及整个政府所有相关的受援机构，应不仅包括外部供资的项目，而且包括由国家推动的改革项目，以及所有形式的技术援助，包括实物捐助和不涉及资金的实际转移的其他援助。国家、区域和国际反腐败捐助者可以发挥作用，继续在所在国和国际一级开展协调作用，以便能够交流各自在如何落实受援国所确定需要方面的做法，并根据各自的最佳做法和相对优势确定准则和政策。这将提高技术援助的实效并增进定期信息交流，为此，鼓励所有捐助者在捐助国的国家一级建立各部门和机构之间的有效协调；

(b) 协调工作如果围绕共同商定和国家主导的战略或行动计划将更加有效，这种战略或行动计划最好使用《反腐败公约》及适用的其他区域或国际条约的标准制订；

(c) 协调机制的领导应当有力，领导机构必须拥有相关资格和能力、必要的授权和充分的政治影响力；

(d) 缺乏国内能力的领域的技术援助应放在最优先位置。此外，捐助者协调机制应当分析捐助者各自的长处、战略和比较优势和特殊经验。这样，可以实现效力和成果的最大化，因为援助主要针对缺乏国内能力的领域，并由拥有相应战略优势的捐助提供者提供；

(e) 应对执行技术援助本身进行评估，将其作为国家反腐败战略/改革方案实施进度审查进程的一部分。