



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
22 March 2011
Chinese
Original: English

技术援助纳入审议进程

秘书处的说明

目录

	页次
一. 导言	2
A. 立法框架和任务规定	2
B. 报告的范围和结构	3
二. 《联合国反腐败公约》第三章和第四章实施方面技术援助需要分析	4
A. 定罪和执法（《公约》第三章）	4
1. 给予合作的罪犯、证人和举报人（第三十二条、第三十三条和第三十七条） ..	5
2. 贿赂外国人和私营部门内的贿赂（第十六条和第二十一条）	10
3. 对犯罪所得的洗钱行为（第二十三条）	13
4. 起诉、审判和制裁（第三十条）	14
B. 国际合作（《公约》第四章）	15
1. 司法协助（第四十六条）	16
2. 执法合作（第四十八条）	18
3. 联合侦查（第四十九条）	19
4. 特殊侦查手段（第五十条）	20
三. 结论和建议	21
A. 关于所需技术援助优先事项和类型的初步结论	21
B. 努力有效应对查明的技术援助需要	22



一. 引言

A. 立法框架和任务规定

1. 《联合国反腐败公约》缔约国会议依据该《公约》第六十三条而设立，旨在提高缔约国的能力并加强其相互之间的合作，以实现《公约》设定的目标，并推动和审议《公约》的实施。这些目标要求缔约国会议注意到各国在实施《公约》方面的技术援助需要，并就在这方面采取任何必要行动提出建议。
2. 为了促进《公约》的实施，各国应当考虑为彼此的反腐败计划和方案提供最广泛的技术援助，特别是向发展中国家提供援助（第六十条第二款）。缔约国还应考虑建立自愿机制，以便通过技术援助方案和项目对发展中国家和经济转型期国家适用《公约》的努力提供财政捐助（第六十条第七款）。在这方面，重要的是通过缔约国提供的信息，对缔约国为实施《公约》采取的措施以及实施过程中遇到的困难取得必要的了解（第六十三条第五款）。
3. 在 2006 年 12 月 10 日至 14 日于约旦举行的第一届会议上，缔约国会议强调技术援助具有贯穿全局性，在实施《公约》方面发挥着重要使用。因此，缔约国会议设立了一个不限成员名额政府间临时工作组，在执行技术援助任务方面向缔约国会议提供建议和帮助（第 1/5 号决议）。
4. 在 2008 年 1 月 28 日至 2 月 1 日于印度尼西亚举行的第二届会议上，缔约国会议决定技术援助问题不限成员名额政府间工作组应继续在执行技术援助任务方面向缔约国会议提供建议和帮助，并向缔约国会议提交其活动情况报告（第 2/4 号决议）。
5. 在 2003 年 11 月 9 日至 13 日于卡塔尔多哈举行的第三届会议上，缔约国会议重申技术援助的重要性，决定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（第 3/1 号决议）。按照职权范围，审议进程的目的包括协助缔约国实施《公约》，帮助各国确定并确认在技术援助方面的具体需要，推动并便利提供技术援助，向缔约国会议介绍各国在实施和使用《公约》方面的成功事例、良好做法和挑战（CAC/COSP/IRG/2010/6）。设想用于分析的信息是通过综合自评清单收集的数据，该清单是一种基于计算机的信息收集工具，用于便利提供有关《公约》实施情况的信息。
6. 按照《联合国反腐败公约》实施情况审议机制（审议机制）职权范围，实施情况审议组的职能应是对审议进程进行通盘审议，以查明挑战和良好做法，并审议技术援助需求，以便确保《公约》得到有效实施。审议机制目前处于第一周期的第一年。每个周期包括五年，本周期审议《公约》第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作）的实施情况。第二个周期将审议第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）（第 3/1 号决议）。
7. 缔约国会议核可了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进一步实施《公约》（第 3/4 号决议）（CAC/COSP/IRG/2010/6）。实施情况审议组在 2010 年 11 月 29 日至 12 月 1 日于维也纳举行的第一届会议续会期间进一步强调了这一点。审议组重申审议机制的目标之一是帮助缔约国确定

并确认在技术援助方面的具体需要，并推动和便利提供技术援助（CAC/COSP/IRG/2010/7/Add.1）。

B. 报告的范围和结构

8. 本报告摘要介绍审议机制第一周期第一年被审议缔约国查明的技术援助需要，这些缔约国截至 2011 年 3 月 21 日已完成对目前审议的《公约》两个章节的自评答复。

9. 本报告以被审议缔约国提交的自评报告所载的信息为基础。今后，这类信息将以国别审议报告的结论为基础。在编写本报告时尚无法这样做，因为还没有最后完成任何国别报告。

10. 对于所审议的每个条款，询问缔约国是否已采取该条款所要求的措施。可能的回答包括：(a)已采取；(b)已部分采取；和(c)未采取。如果报告部分遵守或未遵守（“部分采取”或“未采取”），则请各国在可以获得技术援助的情况下，查明能够促进实施《公约》相关条款的技术援助类型。各国还可以说明清单所列以外的技术援助需要，或者表明不需要援助。

11. 缔约国还提供进一步信息，说明实施《公约》所必需的技术援助是否已在提供。在作出肯定回答之后，各国还须具体说明此类援助由谁提供，延长或扩大此类援助是否可以进一步促进所审议条款的实施。

12. 如实施情况审议组在第一届会议续会上所要求，本报告的目的是以区域为重点按专题综述各种技术援助需要（CAC/COSP/IRG/2010/7/Add.1）。由于报告以有限的答复为基础，因此并不是说已详尽列出全部技术援助需要。

13. 在本报告编写之时，共有 22 个缔约国填写了自评清单；即非洲国家组七个缔约国¹、亚洲及太平洋国家组四个缔约国²、东欧国家组四个缔约国³、拉丁美洲和加勒比国家组三个缔约国⁴、西欧及其他国家组四个缔约国⁵。其中，16 个缔约国报告了技术援助需要。按区域分列的详细情况如图 1 所示。属于西欧及其他国家组的国家没有报告技术援助需要，不包括在本分析之内。

¹ 布隆迪、摩洛哥、尼日尔、卢旺达、多哥、乌干达和圣多美和普林西比。

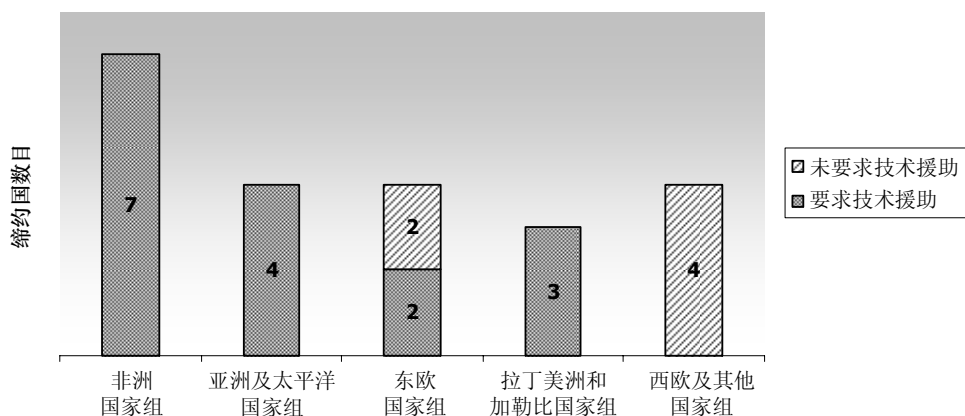
² 孟加拉国、印度尼西亚、约旦和蒙古。

³ 保加利亚、克罗地亚、立陶宛和乌克兰。

⁴ 阿根廷、巴西和智利。

⁵ 芬兰、法国、西班牙和美利坚合众国。

图 1
按区域分列的关于第三章和第四章的技术援助需要



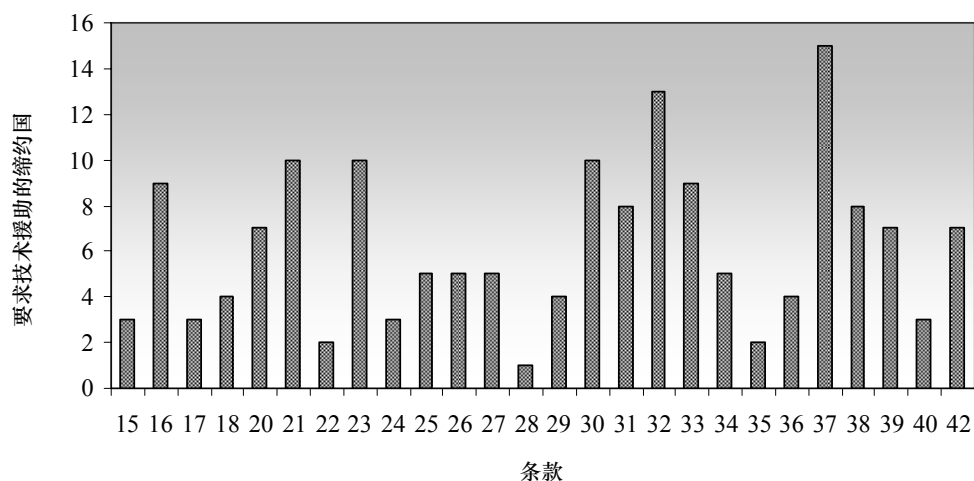
二. 《联合国反腐败公约》第三章和第四章实施方面技术援助需要分析

A. 定罪和执法（《公约》第三章）

14. 图 2 反映提交报告的缔约国关于第三章（定罪和执法）的总体技术援助需要。针对第三章中的 7 个条款⁶报告的技术援助需要次数最多，因此对这 7 个条款作了如下分析。

⁶ 第十六条（贿赂外国公职人员或者国际公共组织官员）、第二十一条（私营部门内的贿赂）、第二十三条（对犯罪所得的洗钱行为）、第三十条（起诉、审判和制裁）、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）、第三十七条（与执法机关的合作）。

图 2
第三章. 定罪和执法



1. 给予合作的罪犯、证人和举报人（第三十二条、第三十三条和第三十七条）

15. 经过对关于第三章（定罪和执法）的自评答复进行分析，特别发现有些方面与可称作执法机关与证人、参与犯罪的人和举报人合作的更广泛领域有关。下文逐条查明具体的需要。还应当指出属于西欧国家组的报告国未就实施这三个条款报告任何技术援助需要。

(a) 与执法机关的合作（第三十七条）

16. 非洲国家组、亚洲及太平洋国家组、拉丁美洲和加勒比国家组多数被审议国表示在实施关于与执法机关的合作的第三十七条方面需要援助。援助类型范围很广，但显然有多数国家表示需要法律咨询、立法起草以及提供良好做法和经验教训。下面的几个图例示所需援助类型的区域细分情况。有趣的是，属于非洲国家组的被审议国和亚洲及太平洋区域的被审议国均表示需要有建立和管理保护方案负责机关能力建设方案。

图 3
非洲国家组

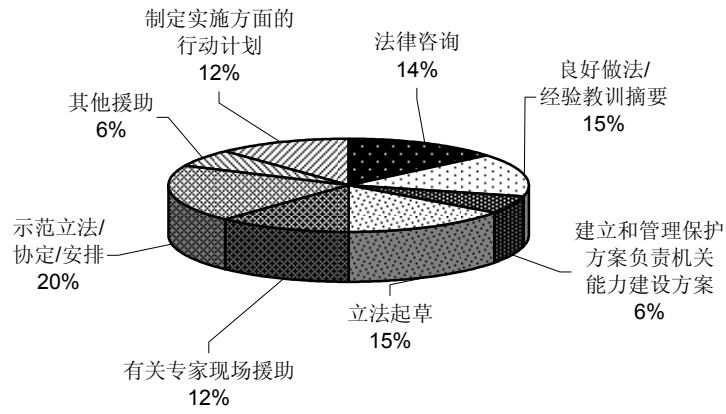


图 4
亚洲及太平洋国家组

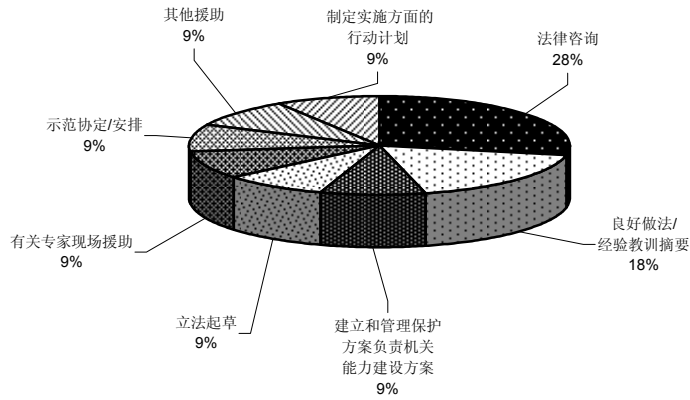
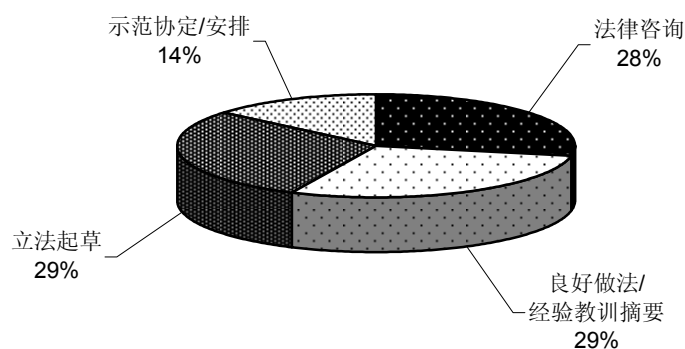


图 5
拉丁美洲和加勒比国家组



(b) 保护证人、鉴定人和被害人（第三十二条）

17. 为实施关于保护证人、鉴定人和被害人的第三十二条提供技术援助在各答复国查明的需要中排第二位。这一方面同与执法机关的合作密切相关。有大量自评报告表示需要有建立和管理证人、鉴定人和被害人保护方案负责机关能力建设方案。所有区域的其他优先援助类型为法律咨询、良好做法和经验教训摘要以及示范立法、协定和安排。

图 6
非洲国家组

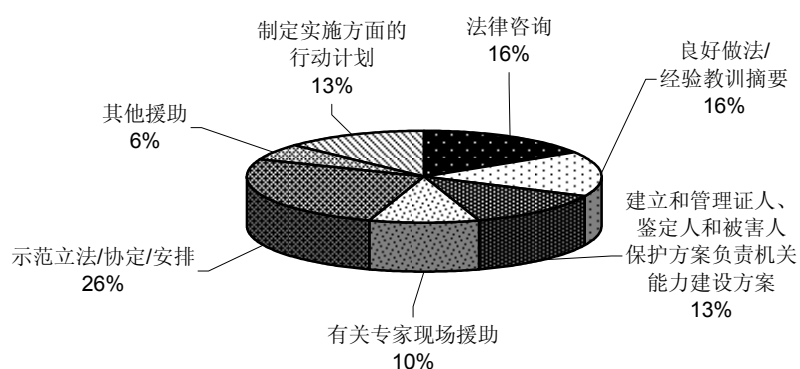


图 7
亚洲及太平洋国家组

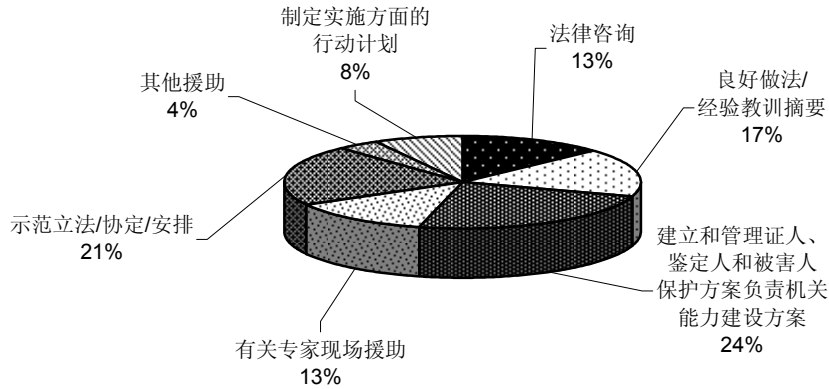
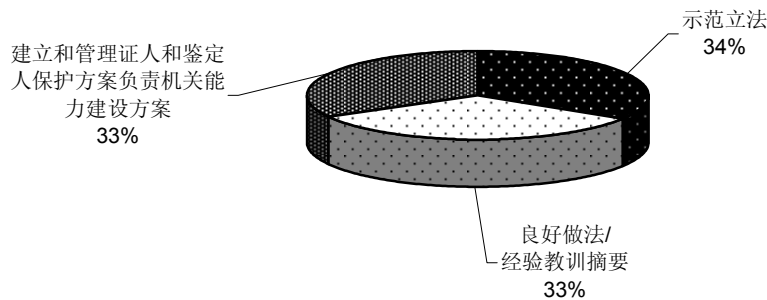


图 8
拉丁美洲和加勒比国家组



(c) 保护举报人（第三十三条）

18. 另一个相关方面是第三十三条所载的保护举报人。在实施本条方面，许多国家也表示需要技术援助。非洲国家组优先需要良好做法和经验教训，以及反腐败专家现场援助。亚洲及太平洋国家组表示对法律咨询、良好做法和经验教训、建立和管理举报方案和机制负责机关能力建设方案、制定实施方面的行动计划以及反腐败专家现场援助有同等需要。与此类似，拉丁美洲和加勒比国家

组表示在良好做法和经验教训、建立和管理举报方案和机制负责机关能力建设方案以及制定实施方面的行动计划等各方面有需要。

图 9
非洲国家组

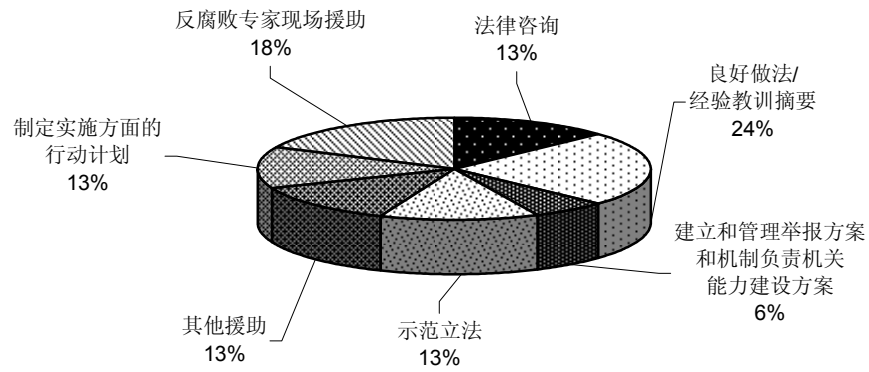


图 10
亚洲及太平洋国家组

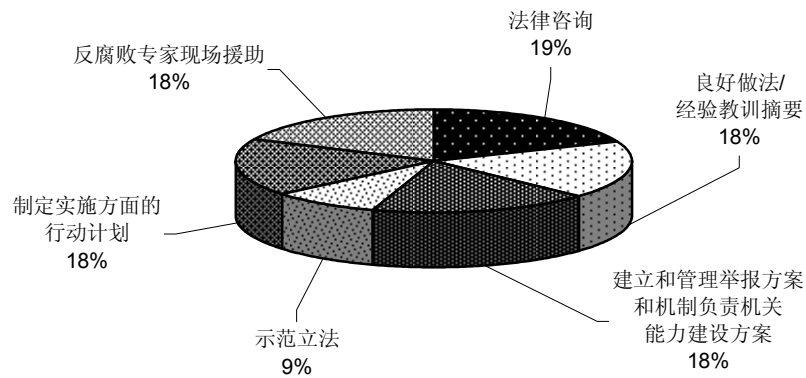
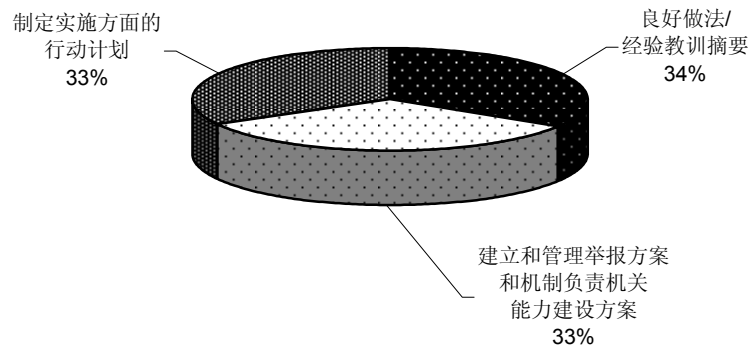


图 11
拉丁美洲和加勒比国家组



2. 贿赂外国人和私营部门内的贿赂（第十六条和第二十一条）

19. 虽然多数报告国不需要就实施第十五条提供技术援助，但有大量报告国表示需要援助其实施关于贿赂外国公职人员或者国际公共组织官员的第十六条和关于私营部门内的贿赂的第二十一条。应当指出东欧组的报告国不需要就实施这两条提供技术援助，拉丁美洲和加勒比组的报告国仅表示需要关于实施第二十一条的示范立法。

(a) 贿赂外国公职人员或者国际公共组织官员（第十六条）

20. 非洲国家组和亚洲及太平洋国家组的报告国报告的技术援助需要的优先顺序类似，即立法起草、反腐败专家现场援助、良好做法和经验教训以及法律咨询。

图 12
非洲国家组

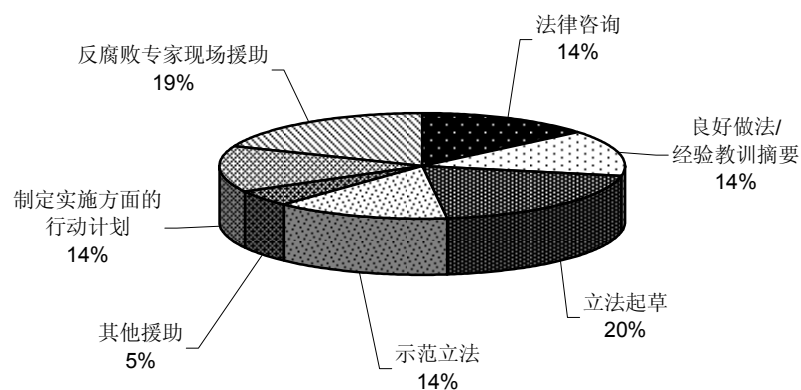
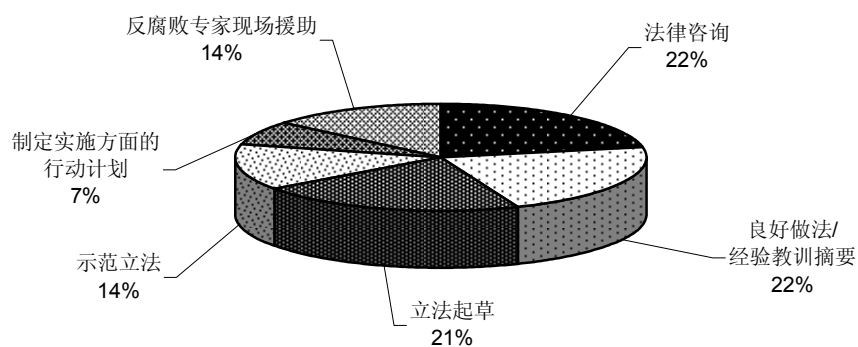


图 13
亚洲及太平洋国家组



(b) 私营部门内的贿赂（第二十一条）

21. 非洲国家组的报告国和亚洲及太平洋国家组的报告国指出，就实施第二十一条而言，需要以下各类技术援助（依优先顺序）：法律咨询、立法起草、良好

做法和经验教训以及制定实施方面的行动计划。拉丁美洲和加勒比国家组的国家就第二十一条报告的唯一技术援助需要是示范立法。

图 14
非洲国家组

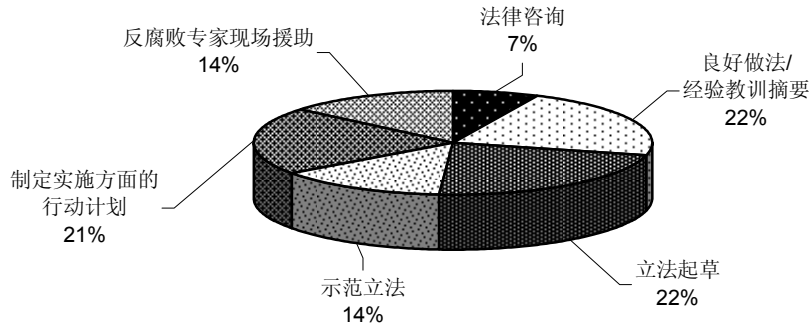


图 15
亚洲及太平洋国家组

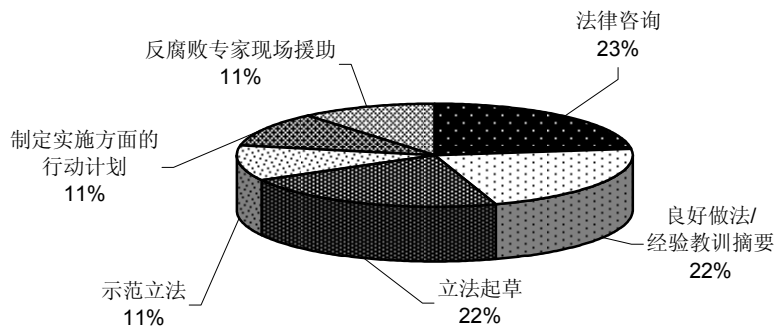
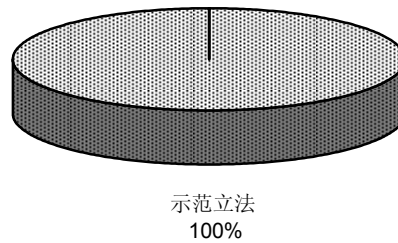


图 16
拉丁美洲和加勒比国家组



3. 对犯罪所得的洗钱行为（第二十三条）

22. 有大量国家表示需要技术援助以确保条款得到充分实施的另一个方面是洗钱的定罪（第二十三条）。非洲国家组的报告国在这方面要求提供的技术援助类别是制定实施方面的行动计划、良好做法和经验教训。亚洲及太平洋组的报告国要求法律咨询以及立法起草和示范立法，东欧国家组各国要求法律咨询、立法起草、良好做法和经验教训以及反腐败专家现场援助。拉丁美洲和加勒比国家组的报告国报告对于第二十三条没有技术援助需要。

图 17
非洲国家组

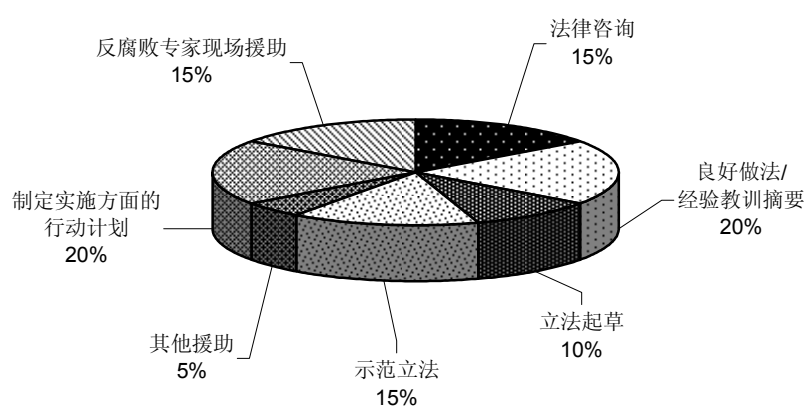


图 18
亚洲及太平洋国家组

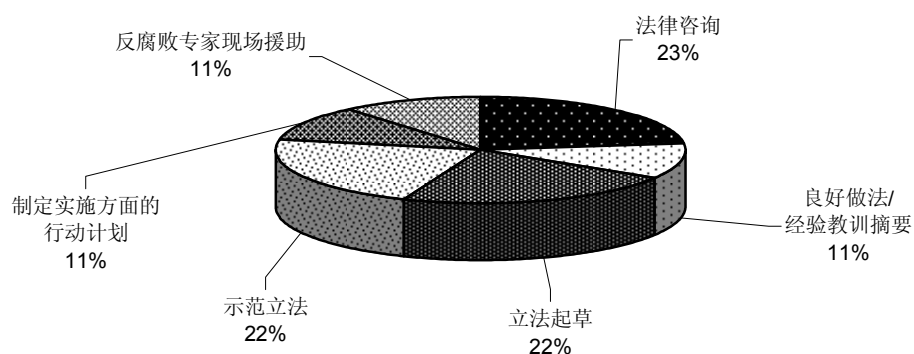
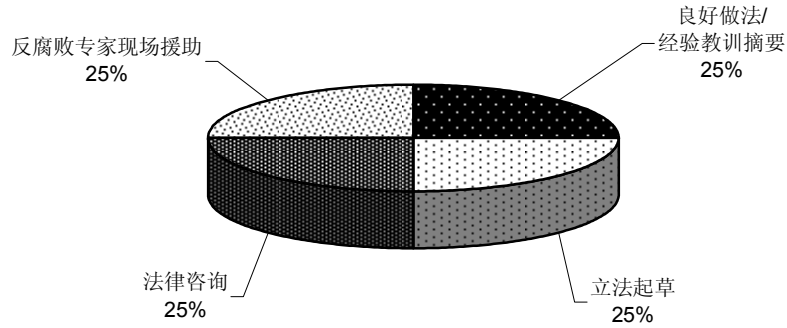


图 19
东欧国家组



4. 起诉、审判和制裁（第三十条）

23. 就关于起诉、审判和制裁的第三十条报告最多的技术援助需求是良好做法和经验教训摘要。非洲国家组还要求有关专家现场援助和制定实施方面的行动计划。亚洲及太平洋国家组也要求制定行动计划以及其他援助，东欧国家组要求法律咨询。

图 20
非洲国家组

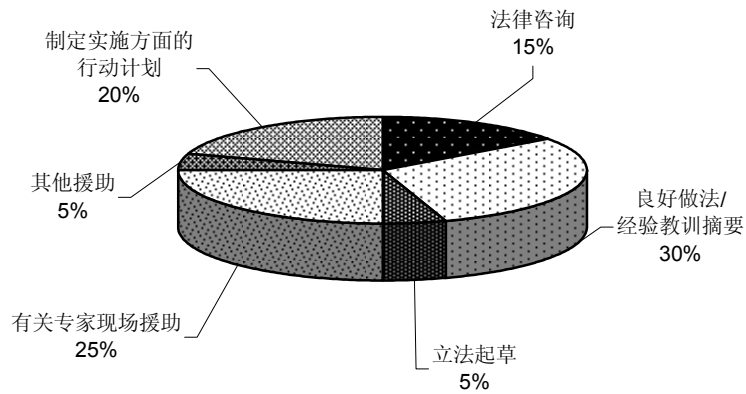


图 21
亚洲及太平洋国家组

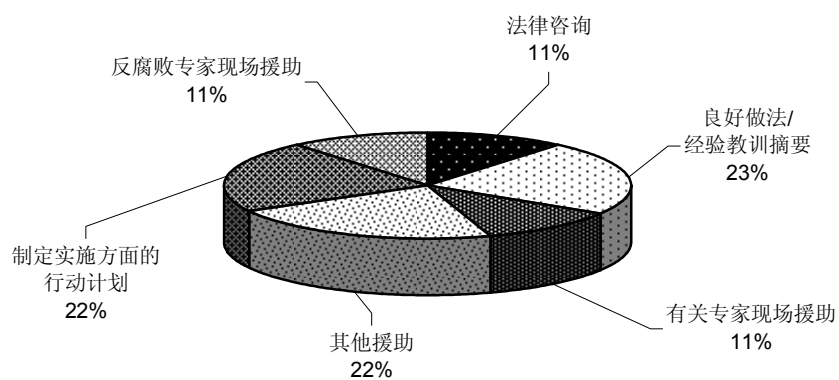
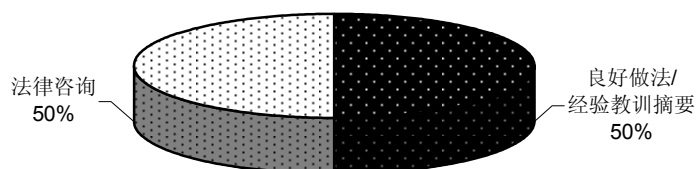


图 22
东欧国家组

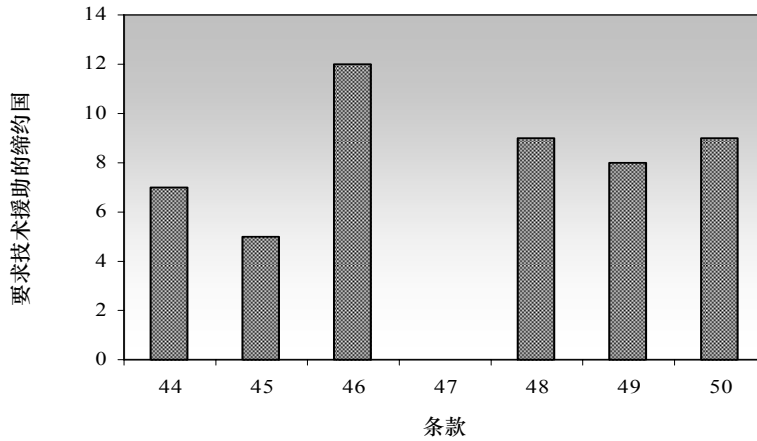


B. 国际合作（《公约》第四章）

24. 总体而言，在实施第四章（国际合作）中所审议条款方面报告技术援助需要的国家很少。图 23 反映提交报告的缔约国关于本章的总体技术援助需要。⁷ 针对四个条款报告的技术援助需要次数最多，因此对这四个条款的各种需要进行区域细分。

⁷ 第四十六条（司法协助）、第四十八条（执法合作）、第四十九条（联合侦查）和第五十条（特殊侦查手段）。

图 23
第四章. 国际合作



1. 司法协助（第四十六条）

25. 司法协助是提交的自评报告中为之提出技术援助请求次数最多的一条。非洲国家组的报告国优先需要一部示范条约以实施该条。其他优先援助需要包括刑事事项国际合作负责机关能力建设方案和制定实施方面的行动计划，以及良好做法和经验教训。亚洲及太平洋国家组的报告国优先需要法律咨询和有关专家现场援助，以及一部示范条约，而拉丁美洲和加勒比国家组的国家只要求提供良好做法和经验教训。东欧的报告国表示只需要针对第二款和第二十六款的其他援助；但并未具体说明其他援助的形式。

图 24
非洲国家组

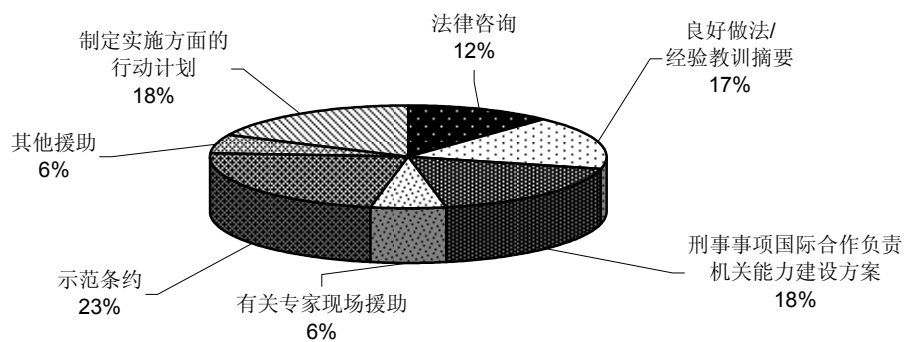


图 25
亚洲及太平洋国家组

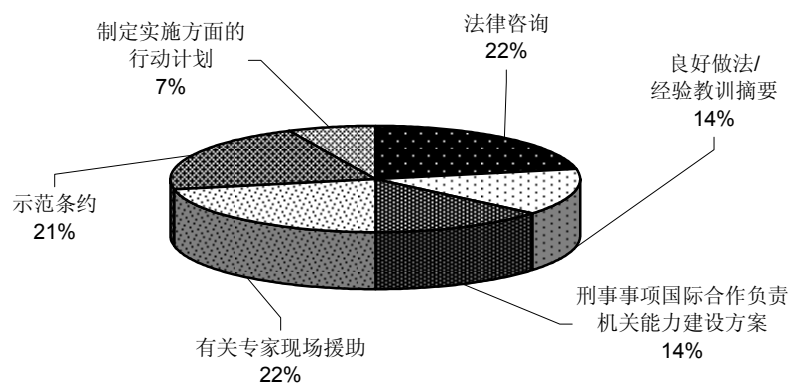


图 26
东欧国家组

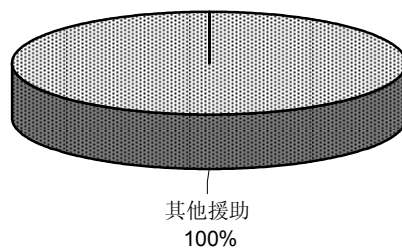
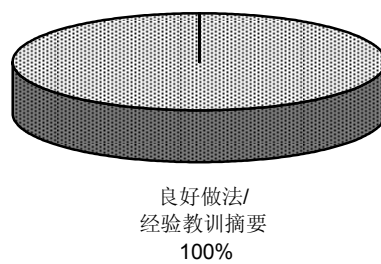


图 27
拉丁美洲和加勒比国家组



2. 执法合作（第四十八条）

26. 在执法合作方面，只有非洲国家组和亚洲及太平洋国家组的报告国报告需要援助，优先需要良好做法和经验教训和跨境执法合作负责机关能力建设方案，然后是技术方面的援助、有关专家现场援助、示范协定和安排以及跨境执法合作负责机关能力建设方案。

图 28
非洲国家组

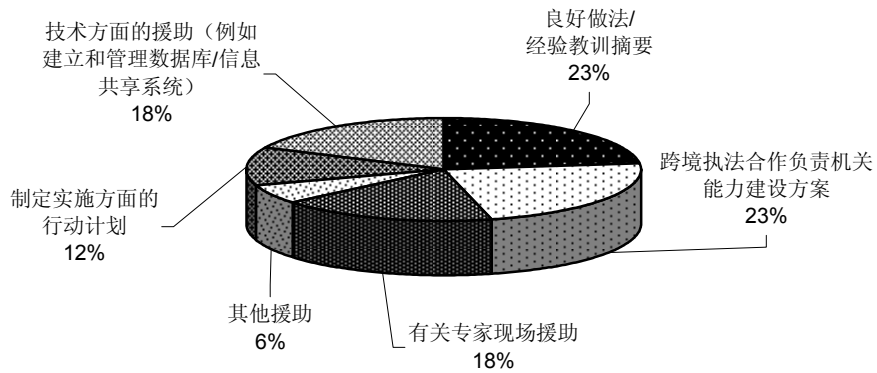
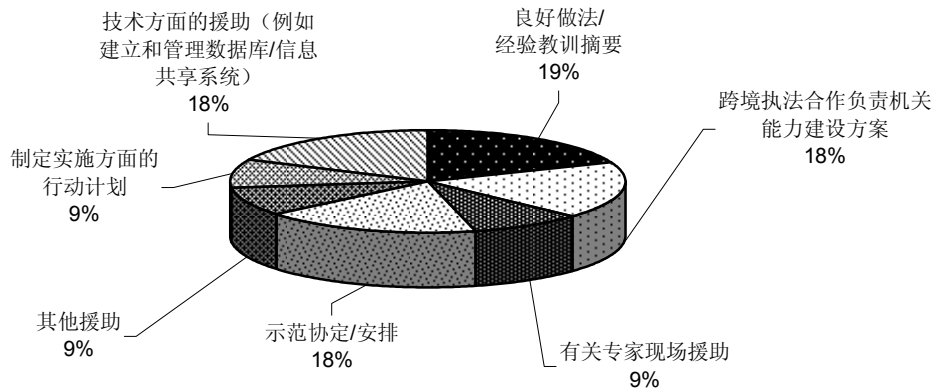


图 29
亚洲及太平洋国家组



3. 联合侦查（第四十九条）

27. 此外，在联合侦查方面，只有非洲国家组和亚洲及太平洋国家组的国家要求关于实施所审议条款的技术援助。查明的优先需要是良好做法和经验教训、示范协定和安排、有关专家现场援助以及跨境执法合作负责机关能力建设方案。

图 30
非洲国家组

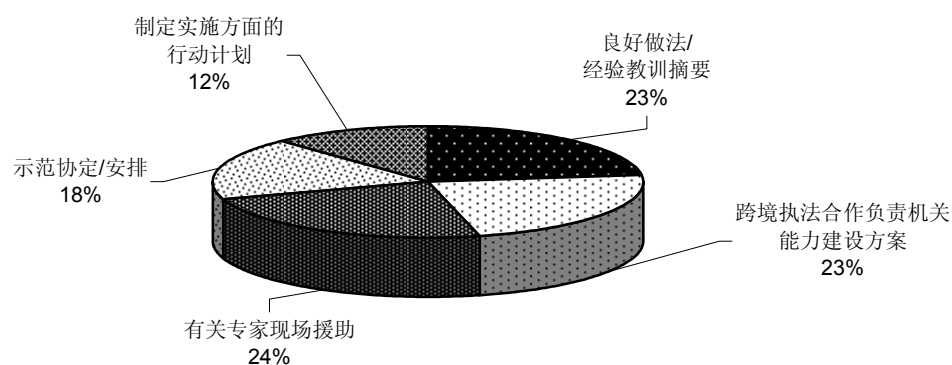
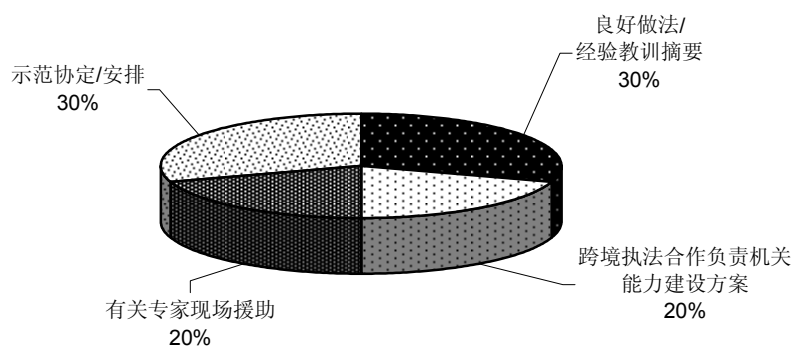


图 31
亚洲及太平洋国家组



4. 特殊侦查手段（第五十条）

28. 最后，在特殊侦查手段方面，只有亚洲及太平洋国家组和拉丁美洲和加勒比国家组的国家报告需要技术援助，多数国家要求提供良好做法和经验教训以及法律咨询。

图 32
亚洲及太平洋国家组

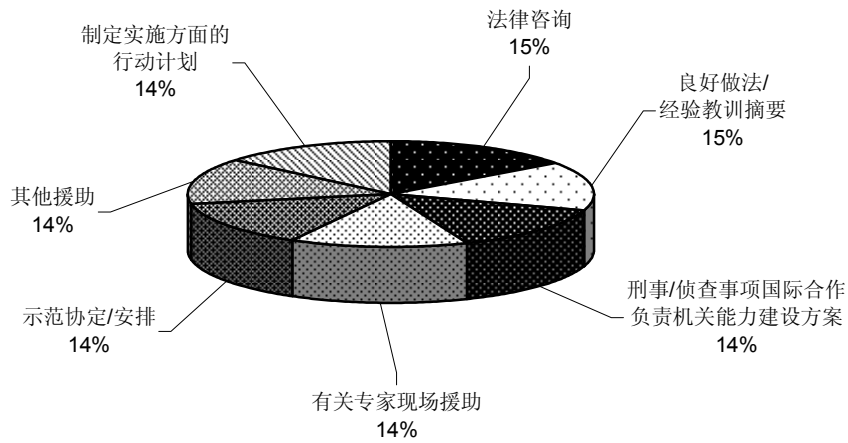
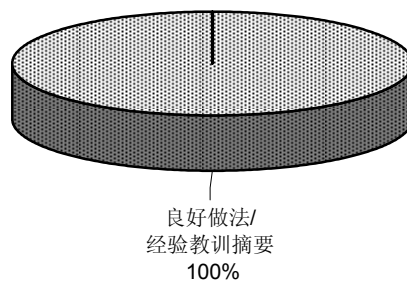


图 33
拉丁美洲和加勒比国家组



三. 结论和建议

A. 关于所需技术援助优先事项和类型的初步结论

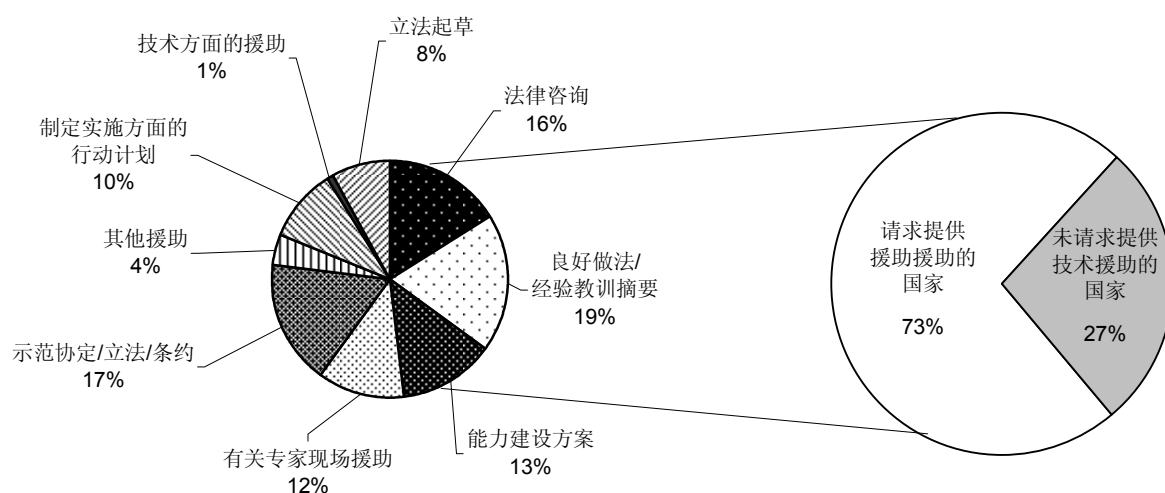
29. 如已指出的那样，本文件分析的技术援助需要来自少量样本，即 22 个缔约国的答复，其中 16 个缔约国表示需要技术援助。本文件中技术援助需要系从缔约国对自评清单的答复中提炼而来。因此，应当指出，未通过审议进程对这些需要进行分析，在审议进程中，这些需要可能根据与各审议缔约国对话的结果而有所变化。此种分析将以审议意见和结论为依据，可能产生更详尽的结果。

30. 在此早期阶段，已可得出某些优先事项。例如，可广泛称作保护证人和举报人及其与执法机关的合作的方面，似乎是此类优先事项之一。

31. 关于第三章和第四章的全球技术援助需要依优先顺序包括：(1)良好做法和经验教训摘要，(2)示范立法、条约、安排或协定，(3)反腐败专家或有关专家现场援助，(4)法律咨询，以及(5)制定实施方面的行动计划。这一点可在图 34 明显看到。因此，从已审查的自评报告中得出的一项早期结论可能是，报告有技术援助需要的缔约国要求援助次数最多的是提供关于如何实施所审议章节的实例（即良好做法和经验教训摘要）和示范，最好是结合一项长期战略（即实施方面的行动计划）提供有关顾问的指导意见和建议和法律咨询，从而为此提供支持。

图 34

关于第三章和第四章的全球技术援助需要



32. 在第三章（定罪和执法）中，尤其要求针对下列条款提供技术援助：第十六条（贿赂外国公职人员或者国际公共组织官员）、第二十一条（私营部门内的贿赂）、第二十三条（对犯罪所得的洗钱行为）、第三十条（起诉、审判和制裁）、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）、第三十七条（与执法机关的合作）。关于第四章（国际合作），针对以下各条款要求援助的次数最多：第四十六条（司法协助）、第四十八条（执法合作）、第四十九条（联合侦查）和第五十条（特殊侦查手段）。上述分析已按区域分别考虑这些条款。

33. 确定与实施第三十七条（与执法机关的合作）有关的援助的缔约国数目最多。排在第二的是第三十二条（保护证人、鉴定人和被害人），排在第三的是第四十六条（司法协助）。对于第四十七条（刑事诉讼的移交），没有要求技术援助。

34. 关于第三章，技术援助需要主要侧重于良好做法和经验教训、示范立法、条约、安排或协定、法律咨询、反腐败专家或有关专家现场咨询以及制定实施方面的行动计划。针对第四章查明了类似的技术援助需要，最优先方面也是良好做法和经验教训，紧随其后的是示范立法、条约、安排或协定。不过，排在第三的方面是能力建设方案，此后是反腐败专家或有关专家现场咨询以及制定实施方面的行动计划。第三章和第四章的主要区别在于，在第四章下，能力建设方案而非法律咨询排在第三。部分原因可能是，在定罪和执法方面，似乎已经建立了较完备的框架，相比之下，国际合作方面的框架则欠完备。

35. 查明技术援助需要数目最多的区域是亚洲及太平洋国家组和非洲国家组。拉丁美洲和加勒比国家组和东欧国家组要求的援助数目较少。

B. 努力有效应对查明的技术援助需要

36. 随着更详细分析实施方面的挑战这项工作取得进展，人们认识到一个事实，即迫切需要确保及时、高效地提供技术援助。实施情况审议组强调协调工作对于力争最大限度利用稀少资源并确保有效实施《公约》的重要性。审议组处于促进提供技术援助的有利位置。这项工作要求准确、全面地了解目前谁是技术援助提供者。审议组还需要审议各种技术援助提供者如何能有成效且高效地满足所查明的技术援助需要的最佳选择。最后，有效实施《公约》要求充分获得用于缔约国所要求的技术援助的资金。所有这些事项对于《公约》和机制的信誉至关重要。

37. 为实现这些目标，审议组在第一届会议续会上讨论了举办讲习班事宜，其目的是探讨增强技术援助的提供和执行的各種选择，尤其是就下列事项向审议组提出建议：审议组如何最好地履行在确定技术援助优先顺序方面的任务；审议组在确保审议进程查明的需要与可以提供的援助相匹配方面可以发挥的作用；审议组在为提供技术援助获得充足资金方面可以发挥的作用。秘书处一直在探讨可否在审议组第二届会议续会之前举办由所有区域组代表参加的该讲习班。

38. 基于对技术援助需要的上述初步分析，实施情况审议组不妨考虑如何开发技术援助工具和编写指南，包括良好做法和经验教训，以及示范条约、立法、安排或协定。这些可通过毒品和犯罪问题办公室不久将要推出的反腐败知识工具与资源库向各国提供。将在该平台上提供用来改进技术援助执行工作的资源，同时还有一个法律图书馆，用来生成和传播有关为实施《公约》而通过或修订的国家立法的知识。
39. 《公约》第六十条要求举行分区域、区域和国际性会议和研讨会促进合作和技术援助，并推动关于共同关切的问题的讨论。在这方面，处理共同的技术援助需要的方式之一可能是举办提供法律咨询的区域讲习班（主要与第三章有关）和关于实施第四章下国际合作措施的能力建设讲习班。这些讲习班最好促成参加讲习班的各缔约国制定各自在实施方面的行动计划。
40. 毒品和犯罪问题办公室已开始实施区域方案和专题方案，其中包括预防腐败和经济犯罪专题方案，目的是避免在处理所查明的需要时各自为战、互不协调。这些方案旨在确保有关活动纳入考虑到特定区域和国家的优先事项的长期战略和工作计划，同时为提供必要的专门知识提供综合性概念和业务框架。
41. 有鉴于此，实施情况审议组似宜请秘书处进一步探讨并建立与其他多边和双边技术援助提供者的伙伴关系、协同增效和联合方案以提供这类援助，以便有成效且高效地处理上述查明的技术援助需要。
42. 审议组还可进一步促请各国和其他捐助者继续为毒品和犯罪问题办公室的援助工作提供资源，以促进《公约》的实施，并继续提供协调一致的援助。
43. 最后，应当指出，如“秘书处的说明：试用《联合国反腐败公约》评估工具查明技术援助并确定其优先次序：印度尼西亚、肯尼亚和秘鲁国别研究”（CAC/COSP/IRG/2010/8）所强调，毒品和犯罪问题办公室还可以利用反腐败专家数据库以及其他缔约国的经验，就具体的技术援助请求向缔约国提供进一步帮助。