



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
7 November 2007

Chinese
Original: English

第二届会议

2008年1月28日至2月1日，印度尼西亚杜阿岛

临时议程*项目4

技术援助

2007年5月30日至6月1日在蒙得维的亚举行的执行《联合国反腐败公约》技术援助国际合作讲习班的报告

* CAC/COSP/2008/1。



目 录

	段次	页次
一、导言	1-3	3
背景	4-10	3
二、反腐败举措对发展努力的重要意义	11-22	4
三、《反腐败公约》在发展援助方面的作用	23-26	7
四、技术援助面临的挑战	27-34	8
A. 捐助国议程综合网	27-29	8
B. 执行情况	30-24	8
五、考虑提供技术援助	35-74	10
A. 将反腐败举措与更广泛的施政改革结合起来	37-41	10
B. 根据战略远景制订循序渐进的执行办法	42-44	11
C. 支持国家协调机制	45-47	11
D. 概述现有项目并分析差距	48	12
E. 进行长期的机构和人员能力建设	49-51	12
F. 进行研究和分析改善决策	52-53	13
G. 增强国家的监测和评估能力	54-55	13
H. 促使更广泛的相关行为者做出承诺并采取行动	55-57	13
I. 将《公约》纳入教育和培训方案	58-60	13
J. 提倡部门方法：协调改革的供与需	61	14
K. 发展伙伴的合作与协调	62-64	14
L. 制订以国家为重点的共同反腐败方法	65	15
M. 利用捐助方合作的透明度促进捐助方问责制	66-68	15
N. 寻找合作供资	69-70	15
O. 确保应对政府周期带来的种种挑战的长期承诺	71-72	16
P. 推动在“国内”执行《公约》	73-74	16
六、确保协调一致：会议的作用	75-79	16
七、建议	80-90	17
附件一 主席的摘要		20
附件二 捐助方的说明		23

一、导言

1. 2006年12月10日至14日于安曼举行的联合国反腐败公约缔约国会议第一届会议通过了第1/6号决议，建议应在今后六个月内举办一次包括多边和双边捐助机构和受援国的有关从业人员和专家的讲习班，主要汇集与反腐败政策有关的发展和法律问题专门知识。讲习班的主要目的是促进这一领域专家之间的相互了解，着重讨论与最佳做法和协调相关的问题。
2. 在同一决议中，会议请秘书处与有关各方密切合作，在现有资源范围内促进讲习班的举办。根据这一决议，在芬兰、法国、德国、挪威和大不列颠及北爱尔兰联合王国的捐助下，并由乌拉圭政府作为东道国，于2007年5月30日至6月1日，在蒙得维的亚举行了执行《联合国反腐败公约》技术援助国际合作讲习班。37个国家的75名专家以及国际和非政府组织的14名专家出席了讲习班。担任会议副主席的Eugenio Maria Curia先生（阿根廷）主持了讲习班。
3. 本报告介绍了讲习班期间的讨论情况，并载有两份背景文件的摘要，其中分析了《联合国反腐败公约》（大会第58/4号决议，附件）作为发展援助框架的作用，着重强调执行《公约》是可持续发展的基本要素，并强调提供技术援助的协调一致问题。报告还汇总了在促进发展和法律专家相互了解、增强技术援助的协调及最大限度扩大影响方面的经验教训、最佳做法和战略。主席摘要载于本报告附件一，捐助方的说明载于附件二。

背景

4. 关于《反腐败公约》的谈判在2003年成功结束，预示着近年来国际社会反腐败领域的活动取得一项伟绩。这一成果不仅表明，国际社会拥有一份真正具有全球性、综合性和开拓性的国际法律文书，还表明《公约》是基于广泛共识的透明进程的产物。
5. 《公约》序言明确承认，腐败危害可持续发展和法治，强调妥善管理公共事务和公共财产、公平、尽责和法律面前平等各项原则以及维护廉正和提倡拒腐风气的必要性。序言中的声明体现了民主和善治的基本原则，这项原则也贯穿于《公约》全文。
6. 《公约》第一条指出，《公约》的三大宗旨之一是“提倡廉正、问责制和对公共事务和公共财产的妥善管理。”为更好地贯彻《公约》的宗旨，《公约》载有关于预防的综合章节，其中包括一系列新型措施，以及有关预防腐败的基本原则。《公约》还载有关于技术援助的详细条款，并强调应向发展中国家和经济转型期国家提供技术援助，从而支持这些国家执行《公约》的重要意义。
7. 关于技术援助和信息交流的章节涵盖了当前发展援助辩论提出的发达国家和发展中国家伙伴关系的所有内容：以技能发展为重点的能力建设；支持情况

分析、政策制订和进度评估的信息；以及为促进实现《公约》目标而进行的知识共享、转让和材料援助。

8. 在这方面，第六十二条尤为重要，该条指出预防和控制腐败以及执行《公约》对可持续发展至关重要，并要求发达国家、国际及区域组织与发展中国家建立广泛的伙伴关系。¹因此，执行《公约》成为发展援助的重要组成部分。

9. 史无前例的生效速度证明《公约》得到广泛支持，同时也宣传了《公约》的创新性，表明《公约》作为该领域主要文书的重要作用。这促使人们仔细研究如何以最有效、最切实的方式执行《公约》。发展中国家给予《公约》大力支持，迅速批准或加入《公约》，致使各方强烈呼吁特别关注执行过程中的技术援助要求。

10. 这些因素对于会议期间的审议工作起到了重要作用。预计技术援助将被提到会议日程的首位，并将成为包括资产追回和审查执行情况在内的三大优先领域之一，会议还决定在这些领域成立工作组。三项专题拥有共同特点，并且显然均需谨慎协调各项工作，取得具体、一致的成果，这些都决非偶然。

二、反腐败举措对发展努力的重要意义

11. 没有哪个国家可以完全控制腐败的供需两方面，无论其发展阶段如何。尽管如此，在脆弱国家或发展中国家，腐败的影响更具有破坏性，受破坏程度或付出的代价也相对更高。腐败日益成为加剧贫困、阻碍发展的最主要因素之一。多边机构和捐助方都逐步认识到，腐败是增长和发展面临的障碍。事实上，许多捐助方的减贫战略均包括反腐败内容。世界银行进行的研究显示，如果各国增强对腐败的控制，并加大法治程度，从长远来看，人均收入有望增长四倍，因此通常援引这项研究来支持此类战略。

12. 近年来，通过一系列将反腐败、善治和发展问题联系在一起的主要会议、宣言和经验，逐渐形成了一种通用语。

13. 例如，1998年联合国开发计划署（开发署）制订了一项题为“打击腐败，改善管理”的公司政策文件，指出将腐败作为发展问题进行处理的重要性。开发署的问责制、透明度与廉政方案旨在增强源自1997年的民主施政。1996年，世界银行总裁在世界银行和基金组织年会上题为“腐败毒瘤”的发言与1997年题为“协助各国打击腐败：世界银行的作用”的出版物，²均突出体现了施政与反腐败之间的关系。1998年世界银行出版物《评估援助》³指出，若政府不致力于打击腐败和解决管理不当问题，就不能有效解决贫困问题。

¹ 众多发展中国家批准了《公约》，从而大大推动了《公约》的快速生效，这表明《公约》成为连接捐助方与伙伴愿望及目标的桥梁。

² 世界银行，《协助各国打击腐败：世界银行的作用》（1997年9月）。

³ 世界银行，《评估援助：成功与失败及其原因》（纽约，牛津大学出版社，1998年）。

14. 最重要的里程碑之一是《联合国千年宣言》（大会第 55/2 号决议）。《宣言》和千年发展目标均未具体提及腐败问题，但千年发展目标是多项反腐败方案的基础。《宣言》指出，我们面临的主要挑战是确保全球化成为一股有利于全世界所有人民的积极力量，以及公平分享惠益和代价。《宣言》认识到发展中国家和经济转型期国家为应对这些挑战而面临特殊的困难，并呼吁通过协商一致的全球方式制订政策和措施，应对发展中国家的需求。

15. 针对许多发展中国家要求改变国际金融关系的呼声，2002 年在墨西哥的蒙特雷举行了发展筹资问题国际会议。会议得出结论认为，有必要增强公私行为者之间的合作，弥补发展筹资不足，实现各项目标。发展筹资问题国际会议《蒙特雷共识》⁴为国际社会考虑如何为筹资调动必要资源提供了重要框架，其中载有以下六个领域的原则、指导方针、政策和行动：调动国内资源；调动国际私人资源促进发展；国际贸易；进行国际金融和技术合作，促进发展；外债；以及系统问题。与会者承认打击腐败在各个层面均属优先事项，腐败是有效调动和分配资源的重要障碍，可能转移对于消除贫困以及经济和可持续发展至关重要的各项活动的资源，与会者承诺尽快通过谈判达成并最终完成一项全面的《联合国反腐败公约》，其中涉及将非法资金送回来源国的问题，并承诺促进在反洗钱方面进一步加强合作。

16. 2002 年 9 月 4 日通过的《约翰内斯堡可持续发展宣言》⁵强调促进经济发展、社会发展和环境保护是一项共同的责任，并指出有必要执行一项消除贫困和人类发展的切实可行的计划。《宣言》认识到发展与刑事司法之间的内在联系，并指出我们面临的各种挑战——在人类社会铸起贫富之间的鸿沟以及发达国家与发展中国家之间的差距日益扩大，给全球的繁荣、安全和稳定构成重大威胁。《宣言》认识到腐败是可持续发展的重大威胁，呼吁私营部门应在透明和稳定的制度环境下做出贡献，并加强公司问责制。

17. 2004 年，开发署出版了《反腐败做法说明》，指出腐败毫无疑问会对发展造成消极影响，世界各地的证据都证明腐败对贫困人口的影响更大。《说明》还指出，腐败阻碍经济发展，减少社会服务，转移对基础设施、机构和社会服务的投资，并破坏为实现千年发展目标所做的努力；因此，腐败现象说明在民主、人权和施政领域存在不足，由此给贫困和人类安全造成消极影响。

18. 2005 年 3 月 2 日，根据《援助实效问题巴黎宣言：自主决策、协调实施、目标一致、追求实效、共同负责》，发达国家和发展中国家的部长达成了《蒙特雷共识》，重申捐助方和伙伴增加更有效援助以支持伙伴国家在加强施政和提高发展业绩方面所做努力的承诺。《宣言》概述了五个主要承诺——自主权、联合、统一、成果管理和相互问责，并介绍了进展指标、时间目标和监测

⁴ 《发展筹资问题国际会议的报告》，2002 年 3 月 18 日至 22 日，墨西哥蒙特雷（联合国出版物，出售品编号：E.02.II.A.7），第一章，第 1 号决议，附件。

⁵ 《可持续发展问题世界首脑会议的报告》，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日，南非约翰内斯堡（联合国出版物，出售品编号：E.03.II.A.1 和更正），第一章，第 1 号决议，附件。

条款。⁶各国部长还特别承诺采取具体、有效的行动，应对其他各项挑战，其中包括腐败和缺乏透明度问题，这些弊端吞噬了公共资金，不利于有效地调动和分配资源，并转移了对减少贫困和可持续经济发展至关重要的资源。应铭记，腐败现象使得捐助方不信任伙伴国家的制度。⁷

19. 2005 年，欧洲联盟理事会以及理事会、欧洲议会和欧洲联盟委员会各成员国政府的代表发表了题为“欧洲发展共识”的联合声明，表明要在欧洲联盟及其成员国指导开展发展合作工作。⁸根据《联合国千年发展宣言》，联合声明设定了发展合作的宗旨及原则，并重申欧洲联盟在以下方面的承诺：消除贫困、保持自主权、建立伙伴关系、提供更多更好的援助以及促进发展政策的一致性。声明责成欧洲联盟要促进民主、人权和善治，并尊重国际法，特别要关注透明度和反腐败问题。

20. 此后，欧洲联盟在 2007 年《彼得斯堡公报》中重申，发展本身就是一项目标，可持续发展包括善治、人权及政治、经济、社会和环境等多方面。随后，欧洲议会公布的报告⁹呼吁欧洲联盟委员会要特别关注发展方案中的透明度和问责制。报告体现了《公约》的多项规定，并强调民间社会、新闻自由、强大的法律制度和独立监察的作用。欧洲议会最近的一份报告¹⁰呼吁私营部门制订公司行为守则，并呼吁欧盟委员会监测欧洲企业行为守则在发展中国家的效力，特别是关于可持续发展要求的执行情况。报告还要求分析与直接向国家预算提供援助相关的信用风险评估中的腐败行为。最后，报告促请各国如发现与腐败相关的资产，应采取必要措施，追回资产。

21. 2003 年，经济合作与发展组织发展援助委员会（发援会）开始就成员国如何在发展合作框架内预防腐败制订指导方针。1990 年代初以来，发援会一直通过有效援助原则促进捐助方的协调和援助实效；发援会施政网为双边和多边组织的从业人员交流经验和观点提供论坛，增强发展合作。在反腐败方面，发援会发挥积极作用，公布了若干相关文件。关于反腐败的最新政策文件题为“为集体行动制订议程”，提出在变化的环境中开展各项反腐败工作，不全面和不协调的方法将导致种种风险。文件指出，根据《巴黎宣言》和发援会施政网捐

⁶ 国际行动援助非政府组织的研究成果表明了《援助实效问题巴黎宣言》及后来声明的重要意义：“以下情况降低了援助的价值：没有把最贫困国家作为援助对象，过度消耗来自国际顾问的高价技术援助，将获得的援助用于购买捐助方国家公司的产品，规划、执行、监测和报告要求冗余且协调不足，行政费用过高，延迟或部分拨款，重复计算减免债务，以及将援助用于移民服务。”（国际行动援助，2005 年，《实物援助：开展援助工作的议程》，可查阅：www.actionaid.org/assets/pdf%5Creal_aid_192005_153541.pdf）。

⁷ 在这方面，伙伴国家还承诺要努力进行机构建设，建立施政结构，从而提供有效施政、公共安全保障以及为全体公民公平获得基本社会化服务创造机会。

⁸ 《欧洲联盟公报》，C 46，2006 年 2 月 24 日。

⁹ 欧洲议会，发展委员会，《发展中国家援助实效和腐败报告》（2005/2141（INI）），A6-0048/2006 号报告（2006 年 2 月 27 日）。

¹⁰ 欧洲议会，发展委员会，《关于将发展合作政策可持续性主流化的报告》（2006/2246（INI）），A6-0474/2006 号报告（2006 年 12 月 21 日）。

助方反腐败原则草案的精神，应在国家一级开展以综合举措为核心的反腐败行动。文件要求采取的方法根据各国广泛的公共部门政治经济管理环境来解决腐败问题。

22. 2003年10月31日在大会通过《反腐败公约》之际，前任秘书长科菲·安南在发言中概述了上述要点。秘书长在发言中指出：“腐败对贫困人口的危害尤为严重，因为它将转移用于发展的资金，破坏政府提供基础服务的能力，助长不公平和不平等，阻碍外国援助和投资；腐败是造成经济发展落后的重要因素，也是消除贫困和实现发展的绊脚石。”

三、《反腐败公约》在发展援助方面的作用

23. 《反腐败公约》的生效和发展中国家缔约国数量的迅速增加，对于支持《公约》执行工作的技术援助提出了新的需求。这些需求也凸显出捐助国和捐助机构在有效、切实协调方面业已面临的巨大挑战。

24. 对《公约》所载一系列措施的审查说明，促进施政和增强反腐败行动的技术援助工作缺少一致性和长期的可持续性，需采取更为协调一致的综合方法。此外还需要确定执行《公约》在更广泛的施政改革中应发挥的作用，加大工作力度，确定实现这些目标所需的资源。

25. 《公约》的综合性对于更广泛发展议程的观点和方法提出了挑战，特别是确定哪些体制与发展有关。“施政”和“法治”曾经是包罗万象的广义术语，假定发展援助提供方不愿接受刑事司法制度是发展的重要支柱。这种情况有其历史原因。传统观念认为刑事司法制度固然重要，但与发展没有直接关系。此外，增强对刑事司法制度至关重要的体制援助，例如执法领域的援助，引发了保护和促进人权方面的关切。因此，多年来，一些发展援助提供方在将此种援助纳入更广泛的“施政”或“法治”工作方案时，都要设法消除这些关切。此类方案已取得显著进展，解决问题的第一步是面对问题，这一真理同样适用于此。《公约》强调应该以全面的方式，秉承长期、坚定的承诺，参与刑事司法制度，并对该领域的发展给予巨额投资。

26. 作为一项文书，《公约》统一了发达世界和发展中世界的目的。《公约》汇集了参与制订工作各方的广泛利益，在协商一致基础上签订，是开放、透明和综合进程的产物。利用和执行《公约》的方式必须体现协商一致的基础。必须充分实现并利用潜在的一致性和普遍性。《公约》由此将成为确定共同目标和优先事项以及编制实现目标方案的共同商定标准。将《公约》作为设定实际目标和制订实现这些目标途径的共同依据，必定将有助于促进深入了解，消除偏见，并突出可衡量成果的重要性。打击腐败和造成显著的影响是发达国家和发展中国家的总体目标。世界各国都认为，这种影响是实现发展和增长的必要条件。此外还应考虑到必须，根据相关发展中国家的具体情况来确定发展优先事项。《公约》是逐步打击腐败的工具，有助于设定未来的目标，通过执行工作监测进展情况，并衡量影响。

四、技术援助面临的挑战¹¹

A. 捐助国议程综合网

27. 近十年来，捐助组织就在打击腐败方面有待解决的主要问题达成了一些国际共识。同时，双边和多边捐助组织也制订了机构任务和目标，这些任务和目标是本国或管理委员会根据国家政治利益、关于相互依赖的世界秩序中优先事项的见解、对有效利用国家纳税人税款的关切，以及关于如何在贫困国家实现发展的不同方法来决定。¹²

28. 因此，捐助组织开展反腐败合作的动机、重点、最终目标和实际方式也大不相同。例如，一些捐助组织在开展反腐败合作时侧重于打击对国家和国际安全构成威胁的国际犯罪活动。其他组织的重点是对国家一级的反腐败政策拥有自主权。一些组织，特别是较大的捐助组织，会对抵抗改革的国家政府施加政治压力，有时还会采取诱导性的财政激励措施；其他一些组织倾向于同国家政府开展对话，或支持地方行为者在当地施加压力。^{13、14}

29. 在发援会捐助方反腐败活动原则草案框架内，联合起来统一开展国际合作，对于促进关于各种利益和目标的对话以及获得共同的依据非常重要。与承认方法的多样性相比，如何应对这些多样性的挑战较少，这有助于确定方法，增强透明度和协调机制，让捐助组织的利益和能力得到最充分的利用。

B. 执行情况

30. 在国家一级执行《公约》，无疑将涉及一些国家行为者，每个行为者都可能成为技术援助的潜在受惠方。例如，刑事诉讼案件规定，必须由多个公共机构按照要求，执行一系列行政管理和刑事程序。因此，如果内部和外部机构、警察和法院等其他所涉机构未得到增强，主要侧重于检察长办公室能力建设的反腐败努力将会限制成功的机率。最重要的是，尽管私营部门、民间社会和媒

¹¹ “技术援助”一词系指捐助国向发展中国家提供技术、材料、财政和政治支持，帮助后者按照《反腐败条约》的要求预防和检控腐败行为。

¹² 在这方面，2004年瑞典国际开发合作署公布了工作文件《发展合作方面的反腐败战略》，其中指出一部分捐助组织是希望执行其国家政治议程的政治组织；一部分组织是力图确保纳税人的资金得到完善管理的监督机构；还有一部分组织是要转让实际知识，并从受惠国获得实际知识知识型组织。

¹³ B.Hamm 和 B.Ludermann，《关于打击腐败重点问题战略的概览和建议》（埃施博恩，德国，德国技术合作公司，2006年）。

¹⁴ J.Anger，《发展合作方面的反腐败战略》，腐败问题工作文件，第3号（斯德哥尔摩，瑞典国际开发合作署（瑞典），2004年）。

体同样至关重要，但技术援助应主要以国家机构为目标。因此，多数反腐败措施要求汇总多年以来同一领域内的多种利益。¹⁵

31. 必须强调的是，一些公共行为者可能在工作中开展广泛合作，从而实现国家反腐败目标，但同时也为获得财政资源进行竞争。在这样复杂的环境中，政治合作与捐助方的政治支持成为增强特殊举措可行性的一个相关激励因素。但为了避免扭曲或歪曲国家政策框架产生不利的影响，还需要谨慎。例如，捐助方给予执行部门附属临时反腐败单位的支持，可能是在某国形成制订反腐败政策势头的有效方法，但在其他国家，这种方法可能只会带来短期效应，因为这些单位可能随着本届政府的倒台而被撤销。因此，捐助方之间相互交流判断结论、信息和评估结果，可以提高决定的实效性。协调各项工作，对于利用正常竞争的活力以及作为反腐败支持潜在受惠方的国家行为者之间的合作，都是至关重要的。

32. 《公约》第五条规定，缔约国应制订有效、协调的反腐败政策框架。这项规定至关重要，强调反腐败举措应涉及国家管理制度的多个部门和机构，并可以通过众多公私行为者来提倡，这些行为者拥有相互矛盾且多边的政治目标。如上所述，这些政策和措施相辅相成，相互促进，相互抗衡，其活力和强度取决于更广泛的施政环境、多变的政治议程以及所涉行为者的能力、意愿和力量。

33. 迄今为止，在就应采取哪些反腐败战略、方案和政策制订切合实际的建议和提供方法指导方面，已付出大量努力。但这些工作具有很强的规范性，并且最近对一些重要假定也提出了质疑。¹⁶ 同时，许多人更关注反腐败政策和机制的制订过程。鉴于实施工作的重要性，对于这一阶段的关注程度似乎不足。开展机构间协调往往遇到困难，因为针对执行伙伴的政策激励制度改变了，机构能力建设需要大量财政和技术资源。¹⁷ 不能忽视各种行为者的活力、政治环境的影响，以及确定新的能力建设需求。

34. 对腐败行为的预防、侦查、调查和制裁，需要机构行为者之间相互协调，相互交流信息。但反腐败工作往往受制于“silo 观点”。这种方法主要侧重在机构间合作和协调的基础上进行机构能力建设。例如，《美洲国家反腐败公约》

¹⁵ 例如，公共机构和私营公司之间的合作对于程序改革至关重要，同时，民间社会、媒体和学术界之间的联盟是有助于在一些发展中国家获得信息的重要因素之一。

¹⁶ Shah 和 Schachter (2004 年) 指出，在腐败猖獗的情况下，向反腐败机构或公共宣传运动提供支持将带来有限的影响。在这种情况下，应主要侧重于施政环境的基本特征。……以公共宣传为重点的做法受到谴责，因为这将助长公众产生愤世嫉俗的情绪，建立广泛联盟也因其有限的可持续性而受到质疑 (Tisné 和 Smilov, 2004 年)。

¹⁷ 例如，政治压力通常会削弱新法律或修正案案文的效力。但在实际执行此类措施时，需执行行政管理规则、条例和程序，并在整个公共行政领域开展能力建设，有时也会涉及公民和经济行为者。Anwar Shah 和 Mark Schachter, 《与腐败作斗争：审时度势》，《财政与发展》，第 41 卷第 4 号 (2004 年)，Martin Tisné 和 Daniel Smilov, 《从头开始：评估东南欧反腐败援助的记录》(布达佩斯，中欧大学，2004 年)。

(E/1996/99) 后续机制最常见的建议之一是拉丁美洲国家需要建立机构间协调机制来增强最高控制机构。¹⁸

五、考虑提供技术援助

35. 《联合国反腐败公约》增强了反腐败工作领域现有的捐助方举措。例如，施政网捐助方反腐败活动原则草案体现出《公约》的综合办法，并要求同时关注问题的供需各方。《巴黎宣言》的宗旨与《公约》一致，后者为基于共同国际标准的支持提供了商定的框架。《公约》的预防性措施体现了善治议程的一般公认原则。同时，惩罚性措施和国际法律援助加强了关于洗钱、跨国贿赂和欺诈行为等问题的国际协定，并纳入了对贿赂国际公共组织和私营部门官员的定罪问题以及关于法人责任的规定。

36. 《公约》规定，缔约国有义务加强同发展中国家的各级合作，提高发展中国家预防和打击腐败的能力。《公约》本身还为开展此类工作提供了国际商定的框架。但正如上文强调指出，不应将框架与方案混淆。没有单一的改革模式；各国领导必须确定优先事项以及在各项执行步骤的先后顺序。

A. 将反腐败举措与更广泛的施政改革结合起来

37. 反腐败举措对于实现高级发展目标至关重要，例如，合理的政治制度、经济发展、诉诸司法、法治、保健和教育机会。基于上述及以下原因，务必要确保反腐败工作与更广泛的施政改革保持一致。

38. 首先，产生腐败的机会往往是实现更广泛改革的预期成果的重要风险因素。因此，务必要确定哪种类型或形式的腐败现象可能危害某国的重要改革工作，以及采取合理的风险管理措施。

39. 其次，反腐败举措在各国政府的政治议程中往往不是最优先的事项，而是要同其他许多改革和政策争夺关注程度和资源。为此，将反腐败工作与更广泛的施政改革紧密相连，不仅能增强后者的功效，还能提高改革者成功的机率。

40. 第三，开展反腐败工作的责任和问责必须由对相关改革拥有政治-管理权限的一家或多家主管机构负责。许多腐败预防性措施会对政府结构产生影响，例如行为守则的实施不仅是公务员制度改革的一部分，同时也是相关公共机构改革的一部分。

41. 第四，分配给反腐败工作的现有资源有限。制订反腐败战略应考虑到如何以最佳方式建立协同增效领域，有效利用现有优先政策的效力，防止反腐败的流行话题转移国家活动高级别目标得到的注意力和资源。

¹⁸ 美洲国家组织，《执行〈美洲国家反腐败公约〉后续行动机制专家委员会第一轮审查半球报告》（哥伦比亚特区华盛顿，美洲国家组织，2006年3月31日）。

B. 根据战略远景制订循序渐进的执行办法

42. 《公约》载有一系列预防性和惩罚性反腐败规定，要求缔约国严格遵守的规定对于全球多数国家都是一项挑战。对于各国而言，挑战的程度和强弱各不相同，这主要取决于一国的规范制度与《公约》规定的一致程度，以及各项规范的实际实施力度。

43. 应向缔约方提供技术援助，帮助各国制订关于如何在不同时期解决具体国家的腐败问题的战略远景规划。鉴于在体制和行动方面确实没有针对腐败的应急措施，只能将此类战略远景的时间期限延长十至二十年。这并不意味着在短期内不可能进行重大变更和改革，而是意味着在解决已查明的问题时应依据现实情况。

44. 捐助方应促进同各国政府和民间社会就达到《公约》标准所需活动进行对话，并帮助制订公司计划，表明谁应负责执行和监督反腐败方案。国家反腐败战略计划向政府部门提供指导，并为捐助方协调其活动提供了共同标准和战略。¹⁹ 有必要根据多变的公共政策议程建立监测优先事项及其先后次序的常规审查机制，从而做出调整并发现新的机会。

C. 支持国家协调机制

45. 反腐败举措通常会影响到一系列政府活动，例如一般施政、财政管理、公共部门改革、司法改革、保健和教育。为确保不同机构的相关工作能够成功，机构间协调不可或缺。在已建立政府反腐败机构的国家，通常由该机构分配任务。在其他情况下，可能会存在部级委员会或其他机构间协调机制。不论采用何种模式，绝大多数国家都存在协调不足的问题，在一些情况下是由于协调方法的设计问题，在其他情况下则是因为缺乏人力和财政资源。

46. 国际发展伙伴应重视此类不足，寻求创新方法，支持国家协调机制。针对各国的支持方式大不相同，但捐助方需要开始考虑提供这种支持，并划拨资源。

47. 最后，拥有大笔发展合作预算的国家成立了捐助方-政府协商小组，推动政策对话和协调，促进联合供资举措。但这似乎并非是在此类框架下开展腐败协调工作的固定模式。但在国家一级必定会出现一些涉及地方政治文化和现有机构的重要问题，包括是否应成立独立的反腐败小组，或将反腐败问题纳入施政等其他部门协商小组的主流工作；如何让小组开展工作；小组应由谁来领导；以及是否可能在小组成员中进行分工。²⁰ 考虑到反腐败协商小组需开展的活动和面临的问题范围之广，捐助方应确保提供充分、合格的人力资源。

¹⁹ Lara Green、George Labi 和 Michael Hubbard，《开展合作打击腐败：针对国内捐助方开展非洲反腐败协调工作的审查》，大不列颠及北爱尔兰联合王国，国际发展部，政策司反腐败小组的最后报告（2005年2月）。

²⁰ 同上。

D. 概述现有项目并分析差距

48. 在许多情况下，可以将反腐败举措纳入发展方案。第一步，为执行《公约》，捐助方可以阐明现有援助资金支持方案的重要意义。概述目前各项活动与《公约》的相互关系，捐助方可以在面对面的讨论中提高改革提倡者的地位。这也将大大有助于协调各项工作，避免重复。²¹

E. 进行长期的机构和人员能力建设

49. 反腐败工作面临的主要挑战通常与修订法律或通过新法律无关，而是关系到国家有效实施和执行立法的能力。由于国际援助和强有力的法律文化，一些国家制订了先进的反腐败立法，但没有开展相应的机构调整；不同时期的多项规范可能相互抵触；最重要的是，公共机构内的组织文化和个人行为可能尚未改变。此外，迄今提供的技术援助都侧重于培训以及针对制订具体反腐败措施的政策建议和技术协助，而对执行阶段的支持却非常有限，其中包括公共机构不可或缺的能力建设支持。

50. 为有效预防和控制腐败行为，国际社会本身必须确信长期的机构能力建设是成功的最重要因素之一。由于这个领域的产出比较显著，不能将此类方法仅视为向制订反腐败措施提供支持，或对相关利益攸关方进行培训。需要将重点转移到创造产出并产生影响，为此，运作良好的机构和正直、廉正的公务员文化不可或缺。要做到这一点，一个重要条件是增强公务员职业制度，包括增加需要掌握专门知识的职位的连续性。

51. 这种能力建设不能仅限于为反腐败机构提供财政和技术支持。更重要的是，需要增强其他主要机构在根据国家改革议程预防、控制和打击腐败方面的廉正和机构能力。例如，如果公共财政管理和司法部门改革是一个国家的主要政策内容，财政部、最高审计机构、司法部、检察长办公室和法院系统的机构发展方法就需要特别注重消除腐败机会的廉正、透明度和问责制。支持措施可以拥有长期顾问或指导者，从而向政府机构提供实用的技术支持，将机构发展工作与内部廉正和问责制举措更直接地联系起来，²² 向行为守则和廉正标准的执行和监测工作提供更多资源。最后，应考虑建立或增强国家培训机构，特别是为公共行政部门培训并培养职业官员。

²¹ 技术合作项目和方案的侧重点是防治和控制腐败行为，或更广泛地说是为了增强善治，为系统分享有关过去、现在以及将来技术合作项目和方案方面的基本资料，建立数据库是一个非常有益的手段。禁毒办代表国际反腐败协调小组及 U4 集团（反腐败资源中心）成员开展的相关活动为此提供了一个榜样。

²² 例如，建立内部问责制和监督机构以及投诉报告机制，制订行为规则和服务用户章程，并开展惩戒性行动、伦理培训和投诉分析。

F. 进行研究和分析改善决策

52. 关于腐败的研究和分析为合理决策奠定了基础，同时也为改革提供了基准。发展伙伴普遍认同这一观点，各方指导制订反腐败战略的实际做法也体现了这一观点。但在实际情况中，往往缺乏充足的知识基础。

53. 研究需求往往超出了现有的或正当的资源，或者研究本身就是一项目标。避免此类不足的实际办法是发展伙伴支持政府、民间社会组织、媒体、专业组织和私营部门就国家研究议程达成广泛共识。

G. 增强国家的监测和评估能力

54. 监测和评估能力不足是一个普遍问题。数据收集体系往往都缺乏可靠性和准确性，国家统计局能力较差，公共机构不够重视信息的处理、组织、保存和传播工作。这种状况对公共政策的质量和有效性带来了消极影响，对于反腐败政策而言尤为如此。

55. 换言之，发展伙伴针对其支持的反腐败项目往往拥有监测和评估机制，但这些机制所依据的指标和标准与总部的关系更加密切，同这些项目本应支持的更广泛政策的实际执行参与者的关系则较为淡漠。此外，捐助方努力加强监测及评估信息工作的透明度，但在获得这些信息方面仍存在问题。有鉴于此，在向执行《公约》提供技术援助时应为增强国家监测和评估能力提供支持。

H. 促使更广泛的相关行为者做出承诺并采取行动

56. 各国的腐败机会形式多样，可以通过国家政治制度、决策过程以及提供服务来避免这些机会，这一过程会涉及众多行为者。反腐败工作应首先注重利用技术专家治国的方法改革公共行政，增强民间社会的监察和倡导职能。其次，应将私营部门视为重要的合作伙伴。近来，各方加强了同立法和其他政治行为者的合作，从而认识到政治腐败的程度。毫无疑问，其他利益攸关方也参与了反腐败工作，或得到了这方面的鼓励。但还需要推动更多相关行为者开展反腐败活动。

57. 迄今为止，在反腐败领域开展的合作活动都极力强调建立联盟，联合分散的组织和利益攸关方，增加“政治影响力”。用于补充包容性反腐败联盟的一个方法是汇聚反腐败目标的影响和能量，这些目标更为具体，并与部门有着潜在的关系。

I. 将《公约》纳入教育和培训方案

58. 能否有效、协调地执行《公约》，主要取决于各国多个行为者将这一法律义务变为具体现实的承诺。为此，需要让更多人了解《公约》。

59. 提供国际支持，协助在执行《公约》时制订方便用户、切实可行和注重个案的培训模式，将是非常有益的措施。这些模式需适合不同的目标受众，例如政府机构、司法机构、最高审计机构、立法机构、民间社团、媒体和私营部门的工作人员，以及国际发展伙伴的工作人员。培训的目不仅是开展公共宣传，还是为了刺激改革需求，并对此做出承诺。

60. 要将《公约》的规定纳入一般发展合作项目的主流，公共宣传和教育尤为重要。为此，在捐助组织内部开展教育和培训活动非常重要。

J. 提倡部门方法：协调改革的供与需

61. 近来，各方开始在反腐败领域开展合作，探讨医疗保健、建筑和司法等具体部门的腐败风险程度。探讨具体部门的腐败风险程度，将会给反腐败工作带来新的潜在帮助。部门反腐败举措的责任制和问责制主要由与部门相关的公共机构承担。合作与援助的重点应是相关部门的公共机构以及与该部门存在利益关系的有关组织、客户和民间社会组织。开展的活动应包括：（a）针对部门腐败的风险程度进行风险评估，并为应负责的公共执行机构拟定必要的风险管理计划；（b）在机构一级开展内部廉正举措，包括执行并监测行为守则、内部和外部交流战略、内部控制框架，以及制订从最高级到最低级的监督问责制；（c）鼓励与特定部门有关的私营部门的参与；以及（d）支持与该部门有利益关系的专业组织、民间社会组织和客户群体，从而建设并增强宣传、教育和监测能力。

K. 发展伙伴的合作与协调

62. 如上所述，《公约》提供了综合框架，在该框架内可以针对反腐败举措更有效地开展国际合作，并提供技术援助，特别是在明确确定并充分考虑到不同基础政治议程的情况下。发援会综合统一的原则为各国政府和发展伙伴制订了共同议程。此外，这些原则还侧重于利用政府制度增强政府能力，借助捐助方之间的协调来减少政府周围的捐助方过多的现象。

63. 发援会的有效援助原则是联合政治意向的象征，但其动态特征极为复杂，并且在很大程度上将决定捐助方是否及如何在反腐败方面开展实际合作。倘若没有制订由政府领导的并得到捐助方集体支持的举措，捐助方的协调活动将会受阻。如果合作不是捐助机构总部的重点优先事项，不足以促进国内合作。

64. 可以将增强合作的起点确定为建立一个拥有共同优先事项和良好工作关系的捐助方小组。该小组可以提供参与制订联合方案、分享信息、资源和培训、制订联合战略和共同程序，以及采取共同行动的机会。

L. 制订以国家为重点的共同反腐败方法

65. 普遍认为独立或单一的反腐败活动并不凑效。需要制订适合国家腐败问题和政治文化的针对具体国家的战略，并将其融入国家总体发展计划。技术援助当然应与此类战略或计划保持一致。根据发援会捐助方反腐败活动原则草案，发展伙伴应与政府商议并根据执行《公约》的承诺，制订共同的反腐败办法。国际社会通过广泛协商达成的反腐败方法，不仅能增强国际合作的效率和实效，还有助于避免重复，分配援助责任，侧重于干预，并向对方传递统一的信息。此外，这种方法还能减少资金方面的破坏性竞争。要制订共同的国家远景规划，发展伙伴应首先参与针对反腐败工作的合作判断工具或分析工作。

M. 利用捐助方合作的透明度促进捐助方问责制

66. 由于某些原因，透明度问题在针对反腐败举措的捐助方合作及技术援助中非常重要。了解由捐助方提供资金的反腐败项目、目标和现有资金情况，将有助于：（a）捐助方与合作伙伴之间的协调；（b）为健康的资金竞争提供平等条件；（c）监测执行情况；以及（d）评估影响。捐助方在开展活动时应体现出向其伙伴国家传达的标准，并做出榜样。

67. 因此，捐助方应确保机构的做法符合《公约》的标准，特别是有关信息透明度的标准。此外还应公布关于决策过程以及与公众有关的决定（第十条）。提高捐助方廉正和问责制的其他相关规定涉及以下方面：编制行为准则、基于业绩的透明的雇用和晋升过程、资金管理和审计的透明度、保护腐败案例的揭发者，以及鼓励民间社会参与决策。

68. 近年来，一些组织已将腐败问题纳入所有发展合作部门的方案和项目支持范围。挪威发展合作署、国际开发部（大不列颠及北爱尔兰联合王国）、世界银行和美洲开发银行的经验表明，捐助组织必须划拨大量资金，才有可能实际解决这些问题。例如，应在捐助组织内部成立自治小组，拥有特定权限，并在解决上述问题方面得到组织内外的政治支持。该小组应有独自预算和多年期战略，后者包括制订了具体的可衡量目标的工作计划。

N. 寻求合作供资

69. 捐助方努力加大统一程度，但在反腐败方面的国际合作和技术援助仍然不太协调，不成系统，许多组织仅限于开展双边合作，或独立行事。造成这一状况的原因很多，其中包括多组织总部的指导方针各不相同，供资机制多种多样（包括预算和部门支持以及非预算支持），以及缺乏协调能力。

70. 解决这些困难的方法之一是建立联合供资的“透明度基金”，可以利用该基金为各国确定的反腐败工作提供服务。基金可以由政府和捐助方代表组成的独立机构进行管理，民间社会也可酌情参与。为确保反腐败活动的可持续性，针对信托基金应至少做出中期财政承诺。但特别值得注意的是，需要确保遵守

政府共同供资计划。根据这项计划，国家政府提供的资金份额将增加，这表明了各国对于反腐败改革的政治承诺。例如，尼加拉瓜联合透明度基金和印度尼西亚的施政改革伙伴关系提供了一些可供借鉴的经验。

0. 确保应对政府周期带来的种种挑战的长期承诺

71. 一个新的行政当局成立时，会依法实行新的政府方案和具体的优先事项议程，该议程可能主要侧重反腐败工作，也可能没有涉及到反腐败问题。因此，政治周期自然会对国家反腐败政策的持续性和指导方针带来影响。要产生持久的变化，反腐败工作需要长期方法，否则某届政府取得的进展可能会半途而废。这不仅浪费金钱和人力资源，而且努力适应不断变化的优先事项的那部分人会由此产生失望情绪。

72. 开展合作应确定创新方法，消除政治周期产生的这一困境，在变更政府方案的合理性和持续支持现有腐败工作的需求之间达成平衡。上述透明度基金或许是实现这一目标的工具。

P. 推动在“国内”执行《公约》

73. 捐助组织还需促进《公约》在国内的批准和执行情况，因为在政府涉及腐败问题的情况下，捐助组织不可能参与有关腐败的可信对话。因此，应将《公约》作为催化剂，增加政府发展援助、执法和外国政策领域的反腐败政策的一致性。发展行为者应与国家相关部委的同事保持联络，确保所有部门均能遵守《公约》。尤为重要的是，捐助国探讨了助长腐败的国际因素，这意味着各国与国内或伙伴国家的私营部门进行积极合作。

74. 为此，农业透明度举措、水资源廉正网络和《全球契约》等国际举措特别需要获得国际协调和执行国捐助机构的支持。

六、确保协调一致：会议的作用

75. 近年来，发展援助提供方日益认识到在施政和反腐败领域面临的种种挑战，《公约》的生效要求各方在制订和提供国际援助时传达协调一致的新概念。发援会在这方面的工作最为突出，特别是施政网（见上文第 21 段）。施政网的工作值得表扬，应鼓励其继续保持下去，完成为自身制订的远大议程。可以增强这方面的工作，方式是确保发援会和施政网充分参与会议工作，并确保为会议提供充分行使《公约》赋予的协调一致职能的机会。

76. 根据独特的性质和综合任务，会议成为发展伙伴之间开展积极对话的论坛，为发展伙伴相互协商和通报，交流问题和成功经验、寻求关于确定和审查优先事项和进展情况的共同依据、以及相互合作确保共同事业的成功创造了条件。会议的另一项优势是有助于捐助方的长期成员参与同新捐助方（发援会等既定机制以外的成员）开展的富有成效的对话。这一对话对于制订明确、实际

的协调目标是关键的第一步，该目标是在《公约》等基于共识的共同框架内全体成员的共同目标。此类对话将带来显著的附加值，有助于消除发展各方的挫败感，这些组织在现有机制内努力协调工作，但新兴的捐助方却在现行体制之外确定各自的优先事项，从而削弱了前者取得的成效。

77. 协调一致方法另一个同等重要的因素是内部协调。由于所涉范围广泛，大会要引导自身实现此类协调，必须汇聚政府不同领域的代表。这些代表的相互交流以及执行统一政府职务的必然需求，将大大有助于避免或消除不同政府部门间截然不同的观点，还有助于就发展援助的优先事项和目标达成国家共识。

78. 会议还为双边和多边捐助方提供了会议地点，协助建立开展活动的共同平台。已经明确设定并商定了目标，且唯一愿望是以适当和有效的方式确保为实现共同目标调动资源，开展工作。在这种情况下，会议的性质以及优先事项将重点关注审查执行情况和为可预见的未来提供技术援助的事实，提供了一个建立平台的独特机会。

79. 最后，各行业专家在会上的相互交流和积极对话将有助于采取各种方法，引导发展各方抛弃旧观念。为此，将利用相关的必要专业知识，充分、合理地认识、记录并探讨更广泛的发展方案中的反腐败因素或反腐败措施的潜在影响。

七、建议

80. 从长远来看，执行《公约》并将其纳入发展援助主流的工作会取得成功。因此，做出持续努力和坚定的承诺非常重要。但为保持可持续性和承诺，最重要的是继续将采取行动打击腐败的政治优先事项列为国内和国际议程的重中之重。对于捐助方而言，重要的是通过合理机制和安全渠道，确保新问题不会阻碍履行承诺，或转移需要用于履行承诺的资源。对于合作伙伴而言，重要的是确保为机构和结构改革以及有效消除腐败的总体目标提供政治和社会支持。

81. 简而言之，发展中国家和发达国家要切实执行《公约》，需要坚定的承诺，改善国家和全球施政情况，为私营部门提供更为公平的竞争环境。增强《公约》执行情况的增效作用和激励措施将促使更多国家批准《公约》，并执行《公约》规定。

82. 第一条概述了执行《公约》和援助组织面临的挑战，阐明了《公约》的宗旨和适用范围如下：（a）促进和加强各项措施，以便更加高效而有力地预防和打击腐败；（b）促进、便利和支持预防和打击腐败方面的国际合作和技术援助，包括在资产追回方面；以及（c）提倡廉正、问责制和公共事务和公共财产的妥善管理。

83. 《公约》体现了多年来在反腐败举措中获得的一些最佳做法和经验教训：假如国际社会、捐助组织、政府所有部门、私营部门和民间社会没有承诺制订综合性方法，就不可能完成这项任务。许多国家面临的挑战是开展重要改革，

重组公共和私营施政。即使国家拥有强大的洗钱法律或有效的没收机制，但如果没有善治，腐败问题将仍然严重。

84. 公开声明和文件已充分认识到了《公约》执行工作面临的挑战，但在实践中却并非如此。各方普遍认为需要提供技术援助和支持，《公约》对此也有要求，但目前和预期的需求超过了现有的能力。高质量的技术援助和充分了解国家特点，是有关各方取得成功的前提条件。

85. 有必要为执行《公约》以及将其纳入更广泛的发展与增长工作的主流进行长期投资，这意味着要重点关注技能和专业知识的增强。为保证方法、工具和解决办法的一致性和准确性，并确保其适合各国特点、要求和传统，必须自觉做出各种努力。形成负责改革并将在国家一级推行改革的专家框架，必须成为最重要的优先事项。因此，必须向教育部门提供重组资源，培养新一批专家和从业者全面执行《公约》提出的措施。

86. 相关技术援助多于科技建议和专业知识的转让。在许多情况下，需要支持结构变化和文化转变。必须在合理考虑到当地特点的前提下，系统地进行战略规划，安排优先事项、先后次序及改革时间。当前，知识、专业知识和资料的共享比以往更为重要：将北方与南方的全球愿望和目标联系起来的机会可不会经常出现。因此，不能低估非国家行为者、民间社会、学者和智囊团在全球努力中的作用，从而通过共同的知识了解并联系各个问题，寻求可持续的解决办法，并运用和参与这些方法。号召学术界阐明问题，鼓励并教育“学生”，培养支持善治和反腐败工作的从业者，并与其相互学习。

87. 发展中国家可能会同时向多个组织寻求技术援助。在这种情况下，协调和质量控制是成功的关键，否则将面临以下风险：丧失反腐败方案的发展势头；对严重罪犯缺乏防御；浪费资源；打击普遍社会和私营部门的士气；出现结构功能失调；面临宪政挑战；需要进一步修订法律；以及不能进行国际协调与合作。预防、立法、程序、体制框架和国际合作问题以及涉及社会许多层面的私营部门、民间社会和资产返还规定，为协助各国开展广泛且有益于善治、法治、司法、经济增长和民主改革提供了一个绝佳的机会。但上述措施假如实施不当，将出现严重的退步。因此，限制资源或低估执行《公约》的重要性将适得其反。

88. 倘若政府依赖援助实现发展，就丧失了对减贫政策议程的自主权和民主权利。利用并巩固地方支持和社会倡议来开展合作，才能保证善治的合法性和承诺的兑现。

89. 正在开展的审查工作非常重要，但无需拘泥于规定的逐项核查制度以及根据商定原则进行的问卷调查程序，需要营造积极的氛围，让行为者可以致力于合理开展正确的活动。

90. 国际合作和技术援助是在国家一级成功执行《公约》的重要因素。同时，需要改善技术援助提供方之间的合作与协调状况。为协助缔约国增强合作，支持信息的提供和交流，以及促进相关国际和区域组织之间的协调（根据第六十四条），秘书处应开展以下工作：

(a) 传播信息，重点是将反腐败工作的供需方面更紧密地联系在一起。这包括建立中央资料交换所机制，相关数据至少要包括关于反腐败工作的捐助方战略（总部一级的战略）；在国家一级制订捐助方支持的反腐败方案和项目（包括涉及《公约》反腐败内容的施政项目）；国家反腐败战略、计划或方案；以及具体的国家反腐败政策和措施。不需要针对上述所有领域进行彻底研究，因为很容易在现有资料之间建立相关联系。禁毒办已开始为国际反腐败协调小组数据库的具体项目收集信息，可以登陆其网站进入数据库（www.igac.net）；

(b) 促进参与执行《公约》的国际和区域行为者之间的相互联系，发现发挥协同作用或建立伙伴关系的机会，避免重复。如上所述，提供相关资料是一个前提条件，但秘书处还应超出合作与技术援助方面的差距，并为反腐败合作的两个领域搭建桥梁，成立论坛，让捐助组织可以开展讨论，联合并统一各方的努力，例如在技术援助不限成员名额政府间工作组内部。

附件一

主席的摘要

1. 2007年5月30日至6月1日，在蒙得维的亚举行的执行《联合国反腐败公约》技术援助国际合作讲习班上，主席提交了以下讨论摘要。在讲习班上就《公约》内容进行了讨论，下记载有当时提出的一些具体建议，但不应将摘要视为与会者通过的案文。
2. 讨论涉及多个问题，其中包括《联合国反腐败公约》是发展援助框架，执行《公约》是可持续发展的基本要素，以及在提供技术援助时要确保协调一致。由于多数有关项目和分项目的讨论都相互联系，因此本摘要未对讲习班的工作安排做出说明。
3. 与会者交流了发展援助、协调与合作等领域的经验教训。《公约》是实现发展和促进施政的保障，与会者论述了如何通过有效的执行工作将《公约》纳入主流，大力强调技术援助应如何以最佳方式满足请求国的要求和优先事项，以及如何通过增强协调，最大限度地扩大技术援助的影响。针对现有举措和如何做到最佳利用，也进行了一些阐述和说明。
4. 讨论表明，自围绕《公约》进行谈判以来，思想发生了重大转变。发现了一些共同特性，但讨论也认识到在一些领域出现分歧意见及更多想法是不可避免的。讲习班为交流意见和形成向技术援助问题政府间工作组和联合国反腐败公约缔约国会议第二届会议提出的观点，提供了重要论坛。此外，与会者可以酌情在政府、机构以及其他区域论坛上进一步讨论讲习班提出的提议。
5. 讨论还涉及《公约》如何适合更广泛的施政和发展环境问题。《公约》强调一系列有关发展的重要问题，包括公共事务和公共财产妥善管理、公平、尽责和法律面前平等多项原则，以及维护廉正和提倡拒腐风气的必要性。改善施政、增强体制及降低腐败的风险，是发展的主要挑战。鉴于在应对这些挑战方面可能会行使协商一致框架的职能，执行《公约》应成为发展援助的必要组成部分。
6. 讨论还涉及《公约》作为概念框架或平台以及文书的潜能，这些职能在不破坏自愿资助各项活动的酌处权的情况下，增强了向执行《公约》提供技术援助和发展援助方案规划的决策一致性。《公约》是基于共识的文书，为确定需求、设定目标和评估执行进展情况制订了共同标准，并为受惠国和捐助方的援助方案规划和执行提供了框架。
7. 讲习班指出，一项迫在眉睫的需求是增强发展从业者对《公约》的了解，特别在国家一级，各国的体制知识基础非常薄弱，从业者需要“从头开始”。许多项目都有助于《公约》的执行工作，但人们对《公约》的了解却非常有限。
8. 此外，需要增强捐助方的协调、合作与一致，为提供援助共同做出努力。讲习班证明，这符合《援助实效问题巴黎宣言》。援助活动应包括制订侧重于

国家的反腐败共同方法，并以国家联合评估作为起点。另一个问题是在实际情况下，捐助组织之间的哪种协调方式可作为良好做法。还就《公约》如何为此类协调过程奠定基础的观点进行了讨论，其中包括延长现有组织的任务期限，将《公约》纳入都柏林小组以及亚洲发展银行及亚洲和太平洋经济合作与发展组织反腐败倡议等。还讨论了能否根据现有协调机制的启示成立特别用途小组（可以成为“蒙得维的亚团体）。反腐败资源中心 U4 的作用是为伙伴机构提供平台，供其交流经验教训，促进反腐败战略合作，增强经济合作与发展组织发展援助委员会（发援会）在联合腐败评估中的作用，以及有关统一捐助方应对措施的原则。在《公约》和发援会之间已建立了紧密联系。讨论还指出了国际反腐败协调小组在协调国际和双边援助反腐败工作中的作用。在开展多项协调活动的过程中，各方意识到技术援助的资源有限，因此现有资源应得到最充分的利用。

9. 与会者一致认为没有什么“最佳做法”能适用于世界各国的反腐败改革。换言之，提供援助应避免“一刀切”的做法。当地经济条件、机构局限、行政管理能力、文化和历史都是制订和执行反腐败改革必须考虑的重要因素。社会环境是重点。

10. 与会者还就有效技术援助的前提条件进行了讨论。多数人认为，拥有打击腐败的政治意愿非常重要。许多人强调，需要由受惠国决定技术援助的要求。为确保将优先事项合理地融入捐助方案，需增强捐助方和受惠方之间的对话，共同商定路线图。有效的方案是对受惠方需求做出应对的方案。与会者强调，确保受惠方的自主权是技术援助的基本原则。捐助方对确保发展项目的有效性和积极成果还存在合理的担忧，但《公约》不允许在提供技术援助时施加先决条件。

11. 讲习班还强调了确定并传播专业知识的重要性，指出存在信息过量的现象，需要改善质量控制。此外，关于《公约》涉及的某些领域的专业知识较少，并且由于需求很大，获取成本很大，特别是资产回收等较新的、创新性领域。讲习班还一致认为，为确保提供优质的援助和准确的建议，保持执行工作的一致性是有待解决的一个优先事项，此外还讨论了禁毒办作为将拥有专业知识的各国人员联系起来的中间人发挥的作用。具体的形式有待进一步研究，还讨论了建立专家组织的可能性，这些专家将参加一项专门制订的强化培训方案，随后将行使培训者和专家的职能，作为技术援助方案的一部分，应要求提供建议和援助。

12. 缔约国会议可以促进相关捐助机构在反腐败工作方面的协调与合作，包括交流经验教训，处理发展援助领域的某些问题。可将协调归结为连贯、有效、提供、可靠、影响和一致。在努力实现这些特征的过程中，缔约国会议可以成为所有现有机制和其他新捐助方汇聚一堂的论坛。这两个群体之间的对话非常重要。此外，缔约国会议还为受益方和援助方之间进行对话提供了论坛，并在向捐助方组织宣传援助需求方面起到了推动作用。

13. 简而言之，《公约》是增强技术援助与合作的重要框架。关于发展援助的各项原则和《公约》相互促进，可以逐步将在讲习班期间提出的一些观点融入正在进行的协调和发展援助工作中。仍然存在的主要挑战是让所有会员国加入《公约》，以及如何将《公约》作为一项普遍工具。

附件二

捐助方的说明：《联合国反腐败公约》与发展议程之间的联系

2007年5月30日至6月1日，在蒙得维的亚举行的执行《联合国反腐败公约》技术援助国际合作讲习班上，捐助国以及来自芬兰、法国、德国、挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国的捐助机构提交了一份摘要，说明关于将援助作为执行《联合国反腐败公约》的一项工具以及《公约》和更广泛的发展援助之间的联系，为本报告做出了贡献。根据与捐助方总部的讨论和商议，得出了以下有关上述捐助方代表意见的声明：

(a) 对《联合国反腐败公约》表示欢迎，这是所有发展伙伴将打击腐败作为可持续发展的重要要素这一共同承诺的声明，是一系列促进有效反腐败工作的宝贵指导框架；

(b) 认识到《公约》第六章载有关于技术援助的规定，明确更广泛的发展援助活动有助于促进《公约》总目标的实现；

(c) 根据《援助实效问题巴黎宣言》，明确为执行《公约》和实现《公约》目标提供有效援助时，需要采取能够体现当地自主权的针对具体国情的方法。有效的反腐败方案不存在单一模式，要取得成果需要各国发展伙伴之间开展持续对话。在这方面，《巴黎宣言》体现了支持《公约》和实现其目标的原则；

(d) 鉴于与《公约》和打击腐败相关的当前各项新活动的广泛程度，必须确保协调一致。在这方面，各方认识到，需要将现有协调机制同《公约》更有效地结合起来，但在审议新的协调机构之前，需要最充分地利用现有机制。联合国毒品和犯罪问题办事处及缔约国应与现有网络合作，增强对《公约》的了解，并将其纳入发展对话。