



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
23 November 2006
Chinese*
Original: English

第一届会议

2006年12月10日至14日，安曼

临时议程**项目3

技术援助

技术援助

秘书处的说明***

一. 导言

1. 经济及社会理事会在其题为“反腐败行动：协助各国进行能力建设以促进《联合国反腐败公约》的生效和随后的实施”的2005年7月22日第2005/18号决议中，吁请会员国继续向联合国预防犯罪和刑事司法基金提供充足的自愿捐款，以便向发展中国家和经济转型期国家提供实施《联合国反腐败公约》（大会第58/4号决议，附件）所需的技术援助；并请秘书长向联合国毒品和犯罪问题办事处（毒品和犯罪问题办事处）提供必要资源，使之能够有效促进公约的实施，尤其是通过协助发展中国家和经济转型期国家在公约所涵盖的领域开展能力建设来实现这一目的。

2. 大会在其题为“加强联合国预防犯罪和刑事司法方案，特别是其技术合作能力”的2005年12月16日第60/175号决议中，重申毒品和犯罪问题办事处根据请求并作为高度优先事项，在预防犯罪和刑事司法领域，包括在预防和控制腐败方面向会员国提供技术合作、咨询服务和其他形式协助的作用；鼓励联合国系统各相关实体并邀请国际金融机构以及区域和国家供资机构进一步增强同毒品和犯罪问题办事处的交流互动，以收协同增效之功，避免重复努力；并鼓

* 为便于对照英文，本文内的条款项目体例沿用英文格式，而不采用公约正式中文本的格式。

** CAC/COSP/2006/1。

*** 本文件迟交是因为需要反映最新进展情况并将历次非正式协商考虑在内。



励各国为实施公约，通过毒品和犯罪问题办事处全球反腐败方案定期提供足够的自愿捐款，或直接支助各项实施活动和举措。

3. 大会在其题为“根据《联合国反腐败公约》防止和打击腐败行径及转移非法来源资产的活动，并将这些资产退回，特别是退回来源国”的2006年3月16日第60/207号决议中，鼓励毒品和犯罪问题办事处根据请求高度优先开展技术合作，以便特别推动和促进公约的批准和实施。

4. 经济及社会理事会在其题为“打击腐败方面的国际合作”的2006年7月27日第2006/24号决议中，请秘书长继续为毒品和犯罪问题办事处提供必要的资源，使之能够有效推动公约的实施；请毒品和犯罪问题办事处在可获得的预算外资源范围内，但不排除使用办事处经常预算中的现有资源，特别是通过其全球反腐败方案，继续应请求协助各国进行重在推动实施公约的可持续发展的能力建设；并请联合国系统各相关实体和国际金融机构，以及区域和国家供资机构增加对毒品和犯罪问题办事处的支助并增强同它的交流互动，以便发挥协同作用，避免重复努力，并且确保在其可持续发展议程中酌情顾及旨在预防和打击腐败的活动，同时确保充分利用办事处的专门知识。

二. 促进《联合国反腐败公约》的批准和实施

A. 关于实施《联合国反腐败公约》的立法指南和其他工具

5. 通过借鉴《联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书立法指南》¹编写过程中所取得的经验，毒品和犯罪问题办事处与联合国区域间犯罪和司法研究所合作，拟定了一份关于批准和实施《联合国反腐败公约》的立法指南。该指南将在联合国反腐败公约缔约国会议第一届会议上提供给各会员国，并随后在旨在支助各国批准和实施《反腐败公约》的项目、方案和活动框架内，通过毒品和犯罪问题办事处的外地办事处网加以广泛传播。

6. 由于《联合国反腐败公约》，尤其是该公约有关预防、执法措施和资产追回的条文在建立所需的机构框架和制定政策、程序以及建立机制方面向缔约国提出了严重挑战，因此毒品和犯罪问题办事处与联合国区域间犯罪和刑事司法研究所合作发起了一个编写一份技术指南以促进公约实施的项目，从而对立法指南加以补充。该项目的目的是编制一份良好做法汇编，介绍为实施公约各项条款所需的机构和业务能力建设方面的良好做法。

B. 高级别区域讨论会

7. 以为了促进批准和实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（大会第55/25号决议，附件一）而成功举办的区域和分区域讨论会为榜样，毒品和犯罪问题办事处在一些捐助方提供的捐款支助下，于2005年最后一个季度和2006年初举办了旨在促进批准和实施《联合国反腐败公约》的七次高级别区域讨论会，

¹ 联合国出版物，出售品编号：E.05.V.2。

共有来自 130 多个会员国的代表参加。毒品和犯罪问题办事处动员许多机构伙伴共同组织和举办了这些讨论会。

8. 讨论会使决策者和从业人员汇聚一堂，为参与国提供了与各区域其他国家和毒品和犯罪问题办事处交流经验、良好做法和创新举措的一个平台。

9. 讨论会期间出现了许多关键问题，包括制定国家反腐败战略的重要性、民间团体和新闻媒体在提高公众对腐败问题认识中的核心作用、设立具有充分的政治、职能和预算独立性的反腐败机构，以及制定一种评估在实施《联合国反腐败公约》方面所取得的进展的方法。所有讨论会上都强调了特别是在引渡和司法协助领域进一步促进现有国际合作机制和建立及加强追回资产机制的必要性。与会者还强调了毒品和犯罪问题办事处所提供的技术援助的重要性。

C. 提供援助

1. 提供法律咨询服务

10. 毒品和犯罪问题办事处应下列国家的请求，提供了法律咨询服务：贝宁、智利、哥斯达黎加、玻利维亚、柬埔寨、厄瓜多尔、埃及、赤道几内亚、埃塞俄比亚、几内亚、立陶宛、蒙古、黑山、巴拿马、巴基斯坦、菲律宾、罗马尼亚、塞尔维亚、越南和也门。为了使这些国家的国内法与《联合国反腐败公约》条款相一致，对国内法进行了案头审查，并提出了一些修改意见。在国家讲习班中，毒品和犯罪问题办事处与负责批准和实施公约的有关官员进行合作，向他们简要介绍了公约的各项要求，并为拟定新法律提供了支助。在有些情况下，毒品和犯罪问题办事处还在推动议会通过法律方面提供了援助。

11. 对提供腐败相关事项国际合作方面的咨询服务予以了广泛强调。毒品和犯罪问题办事处通过其支助批准和实施 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》²和《有组织犯罪公约》的工作，成为刑事事项国际合作，尤其是引渡和司法协助领域国际合作方面的专门知识中心。在这些领域开发的工具，如《引渡示范条约》（大会第 45/116 号决议，附件）、《刑事事项互助示范条约》（大会第 45/117 号决议，附件）、《引渡示范条约手册》³和《刑事事项互助示范条约手册》⁴，在协助各国成功开展相互合作以避免为腐败犯罪者建立安全避难所方面非常有用。此外，毒品和犯罪问题办事处还开发了一个请求司法协助的电子实用工具，即司法协助请求书写工具。该工具在编写司法协助请求书过程中为各国提供逐步指导。一份按照程序要求精心编写的请求书是寻求在另一国扣押、冻结和最终返还被盗资产的前提。

² 联合国《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号。

³ 《国际刑事政策评论》，第 45-46 期，1995 年（联合国出版物，出售品编号：E. 96.IV.2），第一部分。

⁴ 同上，第二部分。

2. 提供能力建设援助

12. 许多年来，毒品和犯罪问题办事处一直在处理腐败的关键方面和全球反腐败对策。全球反腐败方案最初是于 1999 年出台的，这是一个为会员国提供技术援助以防止和控制腐败的工具。根据《联合国反腐败公约》的要求，在全球反腐败方案下开展的技术援助活动特别侧重于通过目的如下的长期技术援助项目为各个国家提供支助（括号内所提及的为公约条款）：

(a) 建立或加强反腐败机构和政策（第 5 和第 6 条）；

(b) 加强刑事司法机构的廉正和能力，以防止在这些机构内出现腐败（第 7、第 8 和第 11 条）；

(c) 增强刑事司法机构和专业人员在发现、侦查、起诉和制裁腐败行为方面的能力和效率（第 30-34 条、第 36-39 条和第 60 条）；

(d) 增强机构的国际合作能力，包括防止转移腐败所得，以及辨认、追查、扣押、没收和返还此类资产（第 14、第 31、第 43-55、第 57 和第 60 条）。

13. 在这方面，全球反腐败方案特别侧重于根据请求派遣特派团，以评估这些国家的技术援助需要，拟定解决这些需要的项目和方案，并向毒品和犯罪问题办事处的外地办事处网提供技术支援，包括专家指导和其他专门咨询服务。全球反腐败方案促进制定、确定、收集和传播反腐败标准、政策和实用工具，并促进制定评估腐败的指标和方法，此外还开展腐败情况和反腐败能力评估，以便在确立实施《联合国反腐败公约》条款所需的政策、工具和做法方面为会员国提供指导。反腐败项目、方案和其他临时活动还支助拟订示范培训方案和提供反腐败指导人员和长期顾问，这些指导人员和顾问为国家或区域内的反腐败机构提供直接和日常支助。

14. 截至 2005 年 12 月 31 日，共有 100 多个国家的政府代表、专家个人、非政府组织和私营部门实体从该方案中受益，其中包括接受《反腐败公约》具体方面培训的 67 个国家的反腐败从业人员。有四十个国家接受了或继续接受长期技术援助，在有些情况下是通过多个项目接受这些援助的。⁵所有这些国家都在两年或三年期间接受了多个领域的援助，以确保所提供的援助的持续影响。此外，还为另外七个国家拟定了项目和方案。⁶全球反腐败方案还通过一系列关于增强反腐败能力各种问题的区域、分区域和国家讲习班，向各个国家和国家组提供了临时咨询服务。该方案还向 1,000 多名国家官员，特别是负责反腐败工作的法官、检察官和侦查人员提供了专门的实质性情况介绍或培训。另外，毒品和犯罪问题办事处还通过其宣传工作，包括在一些国家通过公民论坛、公共事务公告、海报、传单、广播和电视节目等形式，并特别结合国际反腐败日，提

⁵ 巴西、佛得角、哥伦比亚、匈牙利、印度尼西亚、伊拉克、伊朗伊斯兰共和国、黎巴嫩、吉尔吉斯斯坦、莫桑比克、尼日利亚、罗马尼亚、南非和斯威士兰。

⁶ 阿富汗、阿尔巴尼亚、博茨瓦纳、保加利亚、肯尼亚、黑山和前南斯拉夫的马其顿共和国。

高了千百万公民关于腐败对其日常生活的消极影响的认识，鼓励他们对反腐败采取更加积极的立场。编写和分发了一些硬拷贝的技术援助工具和出版物，并通过毒品和犯罪问题办事处的网站提供了其电子版本。

D. 机构间协调与合作

15. 全球反腐败方案自 1999 年首次设立以来，与其他国际、区域和双边机构及非政府组织进行了密切合作。2002 年，该方案超出了其临时合作范围，成立了国际反腐败协调小组，以确保通过联合国和从事反腐败工作的其他组织之间的系统而持续的协调与合作，扩大影响。毒品和犯罪问题办事处组织和举行了八次机构间反腐败协调会议，共有 40 多个从事反腐败斗争的国际组织的代表出席了这些会议，其中包括内部监督事务厅、秘书处经济和社会事务部、联合国开发计划署（开发计划署）、世界银行、欧洲委员会、各区域开发银行、欧洲联盟委员会、国际刑警组织以及经济合作与发展组织。多年来，国际反腐败协调小组为就各种专题进行公开讨论提供了一个平台，这些专题包括技术援助最佳做法、预防和控制国际组织中的腐败，以及管理紧急救灾中的腐败风险。国际反腐败协调小组成员间的定期交流增加了联合举措数量，改进了合作，加强了对有限资源的有效利用，并体现了各成员的相对优势和专门的区域和专题知识。毒品和犯罪问题办事处作为国际反腐败协调小组的秘书处而承担的一部分职能是负责维护该小组的网站和反腐败项目数据库。新版数据库将于 2007 年发布。同时，还对该小组的网站进行每月更新，以促进小组的工作，扩大该网站在国际反腐败协调小组成员和一般公众中的使用。

E. 今后的道路

16. 《联合国反腐败公约》为会员国采取一致行动预防和控制国家一级的腐败并在国际一级开展合作提供了一个全面的框架。鉴于此，它还为国际、区域和双边组织设计、开展和评价旨在支助发展中国家和经济转型期国家实施公约的技术援助方案、项目和其他活动提供指导。此外，考虑到千年发展目标和可能会大量增加的发展援助，公约还是防止滥用这种援助并从而提高其效力的框架。

17. 虽然毒品和犯罪问题办事处以及其他技术援助提供者利用有限的资源作出了重大努力，以便向会员国提供各种服务，协助其批准和实施《联合国反腐败公约》的各项条款，但迄今提供的援助充其量只是一些零碎的援助。鉴于公约的范围以及批准国数量的迅速增加，需要向更多的国家提供技术援助，所提供的技术援助范围也更加广泛，以满足会员国日益增长的需求。可提供的技术援助类型包括下述几种。

1. 促进对腐败带来的挑战以及腐败风险、范围和性质的共同认识

18. 由于腐败现象以及法律、机构和政策反腐败框架的薄弱性所构成的挑战在每个国家各不相同，因此要提供有的放矢的技术援助，就必须对这些因素有着

深刻的认识和了解。可以开展一些评估活动，提高对于这一问题的范围和性质及其根本原因和促成因素的认识。这些评估可为拟定合理的政策提供基础，并为评价所取得的进展提供基准。技术援助不仅可包括开展此类评估，还可包括制定具有成本效益的方法和评估工具，以及增强国家开展此类评估的能力。

2. 法律咨询服务

19. 《联合国反腐败公约》涉及反腐败斗争中的主要问题，例如预防、刑事定罪、资产追回和国际合作。为了遵守所有这些领域的各种创新规定，各国需要对其国内法律和机构安排进行审查。提供所有这些领域的援助不仅需要审查和在必要时建立基本的规范和管理框架，还需要考察整个刑事司法制度。这将确保所建议的法律法规能够得到一个运作良好的刑事司法制度的支持，该制度应尊重法治，包括司法部门的独立性和法律救济措施的存在。法治的这两个要素对于反腐败的所有措施都非常重要。这对于资源通常有限并且（或者）制度薄弱的发展中国家和冲突后国家尤为重要。

20. 需要以统一方式提供法律咨询服务，并应在国家刑事司法制度、现行法律和机构以及其他国际承诺（特别是以毒品和犯罪问题办事处作为保管人的其他公约，如《联合国打击跨国组织犯罪公约》中的国际承诺）的更广泛背景下看待《联合国反腐败公约》的案文。此外，毒品和犯罪问题办事处还可通过拟定立法指南和示范法以及建立包含其他国家相关立法的电子图书馆等方式提供支助。

3. 机构建设

21. 《联合国反腐败公约》要求缔约国建立一系列的机构并增强其效力，包括在行动和政治上独立（并配备充分的人员和资源）的反腐败机构和单位、金融情报机构以及负责司法协助的中央机构。关于其他机构，如司法、检察机关以及公务员系统，公约要求各缔约国采取一系列措施，提高这些机构的透明度，加强其廉政建设，并减少其受到腐败侵蚀的可能性。因此技术援助应侧重于支助缔约国建立公约所要求的机构框架，以便提供进一步实施公约条款的基础能力。除了新机构的建立所需的立法和管理框架外，具体活动还可包括就确定这些机构的职权范围、任务、权力和程序以及有效履行其职能所需的专业技能和业务及财政资源提供咨询服务。这些咨询服务一经确定，可以扩大其范围，从而为机构管理提供支助，包括制定业务政策、确定优先事项和开发人力资源。机构建设是一项长期任务，需要在整个过程中不断提供支助。因此，安排反腐败指导人员和长期顾问，向反腐败机构和其他机构提供直接和日常支助，似乎是解决这一需要的最适当的方法。

4. 政策和技术咨询服务

22. 除了法律框架外，有效实施《联合国反腐败公约》条款还需要各缔约国拟定各种政策、规则和程序，包括反腐败行动计划、行为守则、资产申报制度、

利益冲突政策和以效率、透明和客观标准原则为基础的人力资源管理制度。许多国家并不具备所需要的专门知识，或者获得这类知识的成本非常高昂。因此技术援助可侧重于提供长期和临时的咨询和专门知识，以协助拟定和实施上述政策、规则和程序。可通过提供汇集其他国家采用的各种模式和方法的网上资料库，以及建立随时可以提供政策咨询和技术援助的政府和独立专家网，对这些咨询服务加以支持。

5. 培训和加强专业技能

23. 为了有效实施《联合国反腐败公约》，各国需要具备各个领域的各种技能，包括反腐败政策的拟定和战略规划；侦查、控制和处罚腐败行为；编写司法协助请求书；追踪、扣押、没收和返还腐败所得；评估和加强各种机构；公共服务管理；公共财务管理；以及被害人和证人保护。技术援助应侧重于当地培训能力建设和上述领域的各种方案，包括编排培训课程、编写培训手册、培训培训师，以及制定具有成本效益的培训方法和工具，包括电脑化培训。有些计划中的培训机构，如刑警组织反腐败学院和国际追回资产中心，可能会在这种情况下发挥重要作用。除了这类机构建设外，还将建立诸如全球廉政联盟等各种联盟。全球廉政联盟目前正在发展重要的领导技能和网络，以便为各组织提供指导，重点是有效的治理和廉正。

6. 指南、手册和其他工具

24. 《联合国反腐败公约》的若干条款要求制定广泛的原则，并提供了一些供选择的实施方案，但没有规定任何具体行动。在这种情况下，各缔约国可能需要关于技术细节、实际问题及其影响，以及关于某些方法和模式优缺点的进一步指导。现有的大多数指南、手册和其他技术出版物都是在通过公约之前编制的。因此需要根据公约的结构和逻辑，编写新一代的指南、手册和其他工具。毒品和犯罪问题办事处的立法指南在起草立法方面响应了这一需要。该办事处的技术指南将为政策制定者和从业人员提供一个初级读本。

7. 信息交流和建立伙伴关系

25. 随着批准国的数量越来越多，需要在公约涵盖的各个专门领域获得信息和支助的国家也日益增多。各个国家在设想自己的机构、法律、程序和政策时应相互学习，并借鉴一些良好做法。尤其是，新设立的机构可以吸取其他国家相应机构的经验教训，以效仿成功做法，避免弯路。因此技术援助应重点促进这种交流，包括为新成立的国际反贪局联合会提供支助以及组织区域和分区域讲习班、会议和培训。

8. 技术援助的协调

26. 技术援助已成为《联合国反腐败公约》的一个主要组成部分，并在技术援助和实施公约之间建立了强有力的联系。技术援助的协调对于确保避免重叠和

有效利用现有资源非常重要。设立国际反腐败协调小组是加强国际、区域和双边技术援助提供者之间的一致性、连贯性以及协调与合作的第一步。迄今为止，这项行动主要加强了国际一级的合作，并增加了临时合作项目的数量。现在需要在国家一级也实现这种协调。实现协调的第一步是有组织地定期交流信息，以避免工作重复，并得以利用合作与协作机会。因此，毒品和犯罪问题办事处为国际反腐败协调小组开发的数据库是一个关于过去、现在和将来反腐败工作信息的有益来源。

27. 但仅有协调还不够。协调应最终促使援助提供者将公约条款纳入其反腐败和治理方案的主流。公约应当成为反腐败行动的普遍框架。如秘书长在 2003 年 10 月 31 日公约通过之前向大会全体会议所作的介绍性发言中所指出的，公约若能得到充分实施，将使全世界千百万人民的生活质量发生真正变化。公约作为技术援助的基石，为国际社会提供了一个前所未有的结构。例如，毒品和犯罪问题办事处和开发计划署已开始采取联合行动，专门召开了“实践社区”公约特别会议。“实践社区”是与开发计划署外地代表和政府顾问之间的一种互动性对话。需要开展更多的此类工作，以确保技术援助的一致性和连贯性，并使公约如最初所设想的那样，成为一个全球工具。
