



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: Limited
11 October 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

技术援助问题不限成员名额政府间工作组会议报告 (2007年10月1日至2日，维也纳)

一. 导言

1. 依照《联合国反腐败公约》(大会第58/4号决议, 附件)第六十三条第四款和缔约国会议议事规则第2条第2款的规定, 联合国反腐败公约缔约国会议在其第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, 以就缔约国会议的技术援助任务授权的履行向缔约国会议提供建议和协助。
2. 缔约国会议在该决议中还决定工作组应当履行下列职能:
 - (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准的自我评估清单收集的信息;
 - (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信息;
 - (e) 促进技术援助的协调, 避免重叠。
3. 在同一决议中, 缔约国会议还决定, 工作组应在缔约国会议届会期间举行

* CAC/COSP/2008/1。



会议，酌情并利用现有资源至少举行一次闭会期间会议；并还决定，工作组应向缔约国会议提交关于其各项活动的报告。

4. 缔约国会议在其题为“《联合国反腐败公约》实施情况信息收集机制”的第 1/2 号决议中决定，应当将自我评估清单用作促进在缔约国会议第二届会议之前提供公约实施情况信息的一个工具，促请各缔约国并邀请各签署国在秘书处确定的截止日期之前填写该清单并将其返还秘书处。

5. 缔约国会议在该决议中请秘书处在现有资源范围内整理和分析各缔约国和签署国通过自我评估清单或其他手段提供的信息，并与缔约国会议设立的有关的不限成员名额政府间工作组分享这些信息和分析。

6. 在同一决议中，缔约国会议还一致认为本决议并不是要对缔约国会议设立的任何不限成员名额工作组的工作作出预先判断，也不是要为拟由任何此类工作组在履行其职能时加以考虑的信息形成专门的依据。

二. 会议安排

A. 会议开幕

7. 技术援助问题不限成员名额政府间工作组于 2007 年 10 月 1 日至 2 日在维也纳举行了一次会议。

8. 工作组主席 Valéry Turcey 宣布会议开幕，他强调了技术援助对于实施公约的重要意义。

9. 在其开场白中，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）条约事务司司长称赞葡萄牙交存其批准书，这样就使得公约有了 100 个缔约方。她回顾提供技术援助与执行公约之间的既有联系，强调在批准和执行进程的不同阶段对技术援助的要求繁多不一。该司长指出，评估需求和确定优先次序都需要各国提供准确的信息。能否确定关系到所有各国的优先任务将完全依赖于所提供的信息的质量和数量。她就此称赞有些国家提交了关于公约执行情况的自我评估报告，促请尚未提交这类报告的国家不加延迟地履行这一义务。为了确保技术援助具有针对性，并且能够衡量这种援助的影响，该司长请工作组借鉴缔约国会议第一届会议所采取的从两个方面着手的做法，也就是说一方面开展中短期活动，另一方面开展长期活动。她请工作组就如何提供技术援助及建立何种适当的后续机制和监督机制开展讨论。该司长最后强调必须给支助执行公约的技术援助活动提供更多的资源，并改进其协调工作，她敦促会员国将这类努力视作一种投资，而不是一种花费。

10. 缔约国会议秘书和工作组全体与会者对葡萄牙和其他 99 个已经批准公约的国家表示祝贺，他强调指出，这突出表明了反腐败斗争得到了高度重视。他还确认已有 37 个国家提交了填写完毕的自我评估清单，并注意到 28 个国家通过新近设计的计算机应用软件提交了这类清单。他尤其称赞三个最不发达国家未寻求秘书处的帮助即已通过新的软件提交了其报告。该秘书向在场的各国代表团介绍，为协助提交或最后确定自我评估报告，已经建立了一个“一步到位的

系统”。他最后强调，为了使缔约国会议的决定具有广泛的基础并且通过协商一致作出，提供有关信息至关重要。他表示，秘书处在工作组闭会以后不久就将着手对自我评估报告进行定性和定量分析。

B. 通过议程和工作安排

11. 工作组于 10 月 1 日通过了以下议程：

1. 组织事项：
 - (a) 会议开幕；
 - (b) 通过议程和工作安排。
2. 联合国反腐败公约缔约国会议技术援助任务授权的履行情况：
 - (a) 审查技术援助需要；
 - (b) 技术援助优先事项方面的指导；
 - (c) 技术援助活动的协调；
 - (d) 调动资源。
3. 通过建议。
4. 通过报告。

C. 出席情况

12. 下列公约缔约国派代表出席了工作组会议：阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、白俄罗斯、玻利维亚、巴西、布基纳法索、加拿大、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、法国、印度尼西亚、约旦、科威特、拉脱维亚、阿拉伯利比亚民众国、立陶宛、墨西哥、摩洛哥、纳米比亚、荷兰、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克、南非、多哥、土耳其、美利坚合众国、乌拉圭和津巴布韦。

13. 下列公约签署国派观察员出席了会议：阿富汗、比利时、埃塞俄比亚、德国、希腊、印度、伊朗伊斯兰共和国、意大利、日本、大韩民国、沙特阿拉伯、瑞士、泰国、突尼斯和乌克兰。

14. 欧洲共同体作为签署了公约的一个区域经济一体化组织派代表出席了会议。

15. 下列国家派观察员出席了会议：乍得、黎巴嫩和斯洛文尼亚。

16. 下列秘书处单位、联合国机构、基金和方案、联合国预防犯罪和刑事司法方案网所属研究所、专门机构以及联合国系统其他组织派观察员出席了会议：

内部监督事务厅、联合国开发计划署、联合国区域间犯罪和司法研究所、巴塞尔治理问题研究所和国际货币基金组织。

17. 下列政府间组织派观察员出席了会议：亚非法律协商组织、国际反贪局联合会。

三. 联合国反腐败公约缔约国会议技术援助任务授权的履行情况

A. 审查技术援助需要

18. 发言者强调技术援助对促进执行公约至关重要。与会者承认，鉴于公约包罗万象并涉及多个学科，在确定技术援助的概念上必须尽量做到范围广泛，内容多样。发言者还强调了收集执行情况审查工作信息与确定技术援助需要之间的关系，并且前者有能力向后者提供指导。

19. 在审查技术援助需要时，会议借鉴了对秘书处收到的自我评估报告所作的初步分析。与会者普遍认为，这类信息尽管为讨论奠定了良好的基础，但必须进一步完善，尤其是必须指明需要技术援助的专题领域。发言者注意到，在自我评估未充分遵守公约的答复方中有 75%的答复方表示了其对提供技术援助的需要。与会者还注意到对法律咨询服务的需求很大。有与会者解释，此种援助将主要表现为在起草或修订法律上提供咨询意见。关于就示范立法提出的请求，有与会者指出，这类援助不应涵盖整个公约，而是应根据请求国列举的需要侧重于特定的章节或条款。有与会者称，为执行公约提供的技术援助不外乎以下几类：咨询服务、能力建设或提供硬件和其他设备。

20. 有发言者提议，受援国在请求秘书处提供技术援助时，应当提供关于目前正在接受的技术援助的形式信息。

21. 鉴于承认这些需要可能因国而异，发言者强调，技术援助必须符合潜在受援国所确定的要求，并必须考虑到根据实际情况究竟有可能提供哪些服务。有一名发言者指出，不应给提供技术援助附加条件，管辖技术援助的基本原则应当是互惠互利的、尊重多样性和讲究有效性。在这方面，有与会者承认，虽然有些国家的资源较多，从而在执行公约上比其他一些国家走得更快一些，但技术援助所针对的并不只是发展中国家或转型经济国家。

22. 发言者强调，为了更加明确地确定技术援助需要，各国必须充分了解公约的各项规定，从而将这些规定纳入本国制度，为此目的利用《联合国反腐败公约实施立法指南》¹。

23. 讨论的重点之一是，是否应当把自我评估清单视为这类信息的唯一来源。发言者一致认为，尽管该清单作为初步收集信息的一种工具十分有用，使得一些国家得以确定本国的需要，但还必须考虑各国提供的其他信息。这样就能使需求评估更加全面。

¹ 联合国出版物，出售品编号：E.06.IV.16。

24. 有些发言者介绍了本国遵守公约的具体情况及本国立法和机构框架方面的最新发展。还有些发言者在再次强调必须填写自我评估清单，以此作为确定技术援助需要初步手段的同时，希望将自我评估工作扩展到涵盖整个公约。

B. 对技术援助优先任务的指导

25. 与会者广泛一致认为，国别一级的技术援助优先任务应当由请求国确定。有些发言者强调，不仅必须确定公约执行方面提供技术援助的优先任务，而且还必须确保把公约的原则纳入双边和多边捐助方反腐计划和战略的主流。一些发言者反对设立一份优先通用清单。有些发言者称，应当确定究竟在哪些方面必须力求一致或予以重视，而不是列举优先任务。有些发言者对确定长期优先任务表示关注，因为这样做没有充分考虑到政治局势变动不居而资源规划殊为不易的情况。一名发言者建议在方案规划上采取五年期限，而另一名发言者建议根据缔约国会议从两方面着手的做法侧重于中短期需要。

26. 工作组再次确认，确定公约不同章节之间的优先次序并非其讨论的重点。有些发言者提及缔约国会议第一届会议已经确定了四个优先领域：预防；刑事定罪和执法；国际合作；及资产追回。这些优先领域已在自我评估清单所选定的条文中得到反映。有些发言者强调公约各章是同样重要和复杂的。但有些发言者指出，既可以按照技术援助的类型，也可以根据实质性问题确定优先任务。

27. 有些发言者认为，从对自我评估清单的 37 份答复中得出的请求数目为确定优先次序提供了明确的指导。一名发言者建议应当确定公约各项条文之间合乎逻辑的优先次序，他认为，有些条文的执行系其他一些条文得到充分执行的先决条件，但另有一些发言者希望对公约采取通盘考虑所有各章的整体性做法。一名发言者建议按照优先次序对各国进行分类并相应安排技术援助活动，目的是从长远的角度协调这些立场。一些发言者强调指出，不仅必须分析对技术援助的需要，而且还要确保提供充足的资源，并且必须尽可能使资源与需要保持一致。

28. 有些发言者指出，考虑到缔约国批准公约即已表明其对执行强制性条文特别重视的意愿，执行强制性条文应被视为一项优先任务。此外，有些发言者指出，关于执行公约各项条文尤其是强制性条文的立法，系一切执行工作的基础。因此，在立法方面的技术援助工作应当被视为首要工作。在遵行这种结构安排时必须铭记单凭立法不足以执行公约，立法被视为范围更广的反腐败政策的一个方面。一名发言者回顾，根据其法律制度，有些国家不一定通过立法行动的做法来执行公约，而是将公约的条文直接纳入了本国法律。

29. 许多发言者支持建立一个将定期更新的需求和服务模型，而不是列举优先任务。该模型可提供多边组织以及各国根据双边安排而采取的现行举措和开展的现行活动情况，并且可作为缔约国会议第二届会议的讨论重点，为就优先任务和协调问题展开进一步讨论提供必要的基本知识。

C. 技术援助活动的协调

30. 普遍认识到有必要对多边和双边机构进行的需求评估和差距分析加以协调，以尽量扩大技术援助的影响。联合国开发计划署（开发计划署）的观察员就此简要介绍了开发计划署开展的反腐败活动。秘书报告了毒品和犯罪问题办公室作出的协调努力，提及了即将与开发计划署签订的协定，并提及最近与世界银行合作启动了被盗资产追回举措。他还谈到毒品和犯罪问题办公室参加经济合作与发展组织发展援助委员会治理问题联系网的情况，该联系网汇集了世界上主要的发展援助提供者。尽管有这些积极的动态，但人们认识到，有一些抑制因素阻碍了对反腐败工作领域技术援助进行有效的协调。因此，希望各会员国向在这一领域积极开展活动的各多边机构的理事机构呼吁进行更好的协调。

31. 2007年5月30日至6月1日在蒙得维的亚举行的为实施《联合国反腐败公约》提供技术援助国际合作讲习班的成果受到欢迎，被认为十分有助于工作组以及缔约国会议的审议工作。强调了有必要继续并推进该讲习班上开始的对话。

32. 具体而言，工作组认为，双边和多边捐助机构的存在和持续参与对于缔约国会议履行其任务至关重要。

33. 工作组中广泛认识到，无论是捐助者还是受援国都有必要改进协调，两者可发挥不同的但却是互补的作用。提及了各种形式的协调，其中包括南南合作以及国家行动者与非国家行动者之间的协调。一些发言者强调，在国家、区域和国际一级反腐败工作的协调有很大的改进余地。在这方面，工作组赞同以下看法，即应当加倍努力，使国际反腐败协调小组和 U4 集团²等现有机制能够实现其潜力。这同样适用于国内协调机制，这种机制要求完整准确信息的不间断流通。在这方面，有与会者建议每一个国家均设立一个联络中心，负责收集和交换有关收到或提供的反腐败技术援助的信息。

34. 工作组欢迎荷兰表示希望与政府间反腐败工作组合作编写一份文件，概述目前的援助形式和协调机制，包括捐助者之间的协调机制。

D. 调动资源

35. 一些发言者强调，与腐败作斗争是旨在减轻贫困和促进可持续发展的一种手段，从而有助于实现千年发展目标。

36. 发言者认识到，各缔约国有必要将用于支助实施公约的资源视为一种投资而不是花费。

² U4 是为加强各自的反腐败努力而成立的一个双边发展机构集团 (<http://www.u4.no>)。伙伴机构来自加拿大、德国、荷兰、挪威、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

37. 一名发言者强调，鉴于企业部门等利益攸关者迄今为止为确保成功调动资源仅作出有限的贡献，因此有必要让这些利益攸关者参与进来，利用公约作为预防和打击腐败项目筹资框架。

四. 结论和建议

38. 工作组重申，技术援助是公约的一个不可分割部分，因此认识到，核心优先任务应当是确保有充足的技术援助资源用于根据请求向各国提供援助。

39. 工作组就此支持以下看法，即鉴于公约作为具有法律约束力的文书的性质，技术援助的首要核心领域应当向提出请求的国家提供这种援助，以便成为公约缔约国，并促进实施公约，特别是其强制性规定。

40. 工作组将使公约简化成正在进行的和计划中的技术援助方案这一做法视为其工作的一个至关重要的组成部分。一致意见是，技术援助的具体需要和优先任务只能由请求援助的国家确定。

41. 工作组认识到，可在各个层面上确定技术援助的优先次序，可为此使用不同的方法，特别是利用自我评估清单。

42. 工作组注意到秘书处根据对自我评估清单的答复编写的技术援助需要初步分析报告，并认识到，该分析报告有必要加以扩展并提交给缔约国会议第二届会议。工作组就此认为，对于技术援助的需求方，可向缔约国会议介绍合理说明的全面情况，但也有必要收集有关技术援助供应方的资料。

43. 工作组建议，公约的各项规定应当充分纳入各国的已由或将由双边和多边捐助机构或其他技术援助提供者供资的反腐败工作主流。工作组还建议，秘书处应当与双边和多边捐助者分享其根据对自我评估清单的答复编写的需求分析报告，以确保所提供或收到的技术援助用于进行更好的协调的目的。

44. 工作组请秘书处设立一个国家反腐败措施和关于实施公约相关条款的法规的电子存放处，供从业人员使用。该存放处可存有各国际组织和各国提供的信息。

45. 工作组建议秘书处在缔约国会议第二届会议期间组织一次圆桌会议，使各国以及双边和多边捐助机构的代表汇聚一起，讨论正在和已计划进行的技术援助方案，并根据实施公约的要求改进协调工作。

46. 工作组建议，秘书处应当着手开发以软件为基础的综合信息收集工具，供缔约国会议审议和核准。

五. 通过报告

47. 工作组于10月2日通过了其会议报告(CAC/COSP/WG.3/2007/L.1 和 Add.1)。