



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: Limited  
28 October 2011  
Chinese  
Original: English

## 第四届会议

2011年10月24日至28日，摩洛哥马拉喀什

### 报告草稿

报告员：Matti Joutsen（芬兰）

### 增编

## 二. 会议工作安排

### G. 一般性讨论

1. 发言者们强调了腐败在国家、区域和国际各级对经济增长与稳定、可持续发展和法治的负面影响。还注意到腐败的跨国层面，包括其与有组织犯罪、人口贩运和恐怖主义的联系。发言者们表示关切腐败正在对下列方面造成破坏：国家改善民生的举措，特别是消除贫困和不平等的努力；为促进和保护人权作出的努力；以及实现千年发展目标，特别是消除极度贫困饥饿和实现普及初级教育方面的目标。发言者们还注意到反腐败行动促进了对一个自由、民主的社会十分重要的基本原则。提及了一些相关举措，例如二十国集团反腐败工作组。承认有必要促进协同增效以加强协调和效力，这是腐败应对工作中的支柱。

2. 发言者们强调了《公约》对于全球反腐败行动的重要性，以及实现普遍遵守《公约》的必要性，同时欢迎自缔约国会议第三届会议以来又有一些国家成为《公约》缔约国。据指出，制订《公约》是要集体应对腐败，《公约》的实施正在迅速提高信誉和公信力。发言者们强调，实施情况审议机制的运作产生了反腐败具体措施。发言者们提及了本国作为受审议缔约国和审议缔约国在参与该机制方面的积极经验。发言者们强调该机制可在腐败应对工作中发挥核心作用，并可在缔约国间促进互信和协作。审议进程必须是透明、高效、无侵扰性、包容广泛和公正不偏的，并且不产生任何形式的排名——该机制的指导原则和特点对其持续发展至关重要。发言者们强调该机制是一种政府间和非政治



化进程。还据指出，审议进程一直具有适应性和包容性，因为它为广泛的利益攸关者在各不同阶段的协商作了规定。发言者们指出有必要在审议进程中维持保密性，鼓励各国公布各自的国家审议报告，以便交流信息和推广良好做法。

3. 技术援助是实施情况审议机制的有机组成部分。发言者们强调该机制提供了一个各国能够借以清楚认定有效实施《公约》所需的技术援助需要的框架。伙伴的广泛支持被视为对协助实施这种国家领导的反腐败努力至关重要。

4. 发言者们指出有必要进一步实施《公约》中关于国际合作的第四章，特别是在引渡、司法协助、执法合作和联合调查方面，并注意到与第五章中资产追回条款的联系。建议采取措施加强和改进机构之间的沟通和国家之间在国际层面的信息交流，特别是在金融调查方面。为此目的，最好是采取灵活而务实的办法。发言者们建议由缔约国会议设立一个国际合作问题政府间工作组，以加强国际合作机制、交流和讨论良好做法以及进一步加强被盗资产追回机制。

5. 一名发言者报告称，其本国采用了腐败对社会造成的损害这一概念，涵盖腐败受害者群体的分散利益或集体利益。伊比利亚—美洲国家司法部长会议最近采纳了这一概念，并建议就此制定示范立法。

6. 发言者们强调，国际性的，包括区域性的机制和举措增强了各国应对腐败带来的挑战的能力。在这方面还提及了诸如国际反腐败学院及中美洲和加勒比区域反腐败学院。发言者们还强调需要避免工作重复，而且此类机制和举措应当是对《公约》（首要全球反腐败文书）和实施情况审议机制的补充。通过该机制认定需要，有助于推动区域和国际合作并对如南南合作等横向举措作出规定。发言者们指出，分区域和区域两级反腐败机构定期举行会议已有助于加强《公约》的实施并促成改进合作和交流良好做法。一名发言者建议在中部非洲建立一个反腐败机构分区域网络以用于加强合作和鼓励尚未批准《公约》的国家批准《公约》，并建议设立一所非洲反腐败学院。发言者们指出，透明和利益攸关者广泛参与对于反腐败辩论至关重要，“阿拉伯之春”即证明了这一点。

7. 发言者们重申承诺采取措施打击腐败，并欢迎交流国家反腐败努力中的良好做法。发言者们报告了本国为实施《公约》各项规定而作出的努力和采取的举措，并介绍了本国为将《公约》所载各项要求纳入国内法律制度而采取的立法、行政和司法措施。这些措施包括：打击非法获利的刑事和行政机制；针对公职人员的严格的收入和资产申报制度、披露要求和核查机制；实行电子采购和其他公共招标制度，以监测和预防采购方面的腐败；立法确保公众获得信息和负责任地使用如采掘部门等特定部门的收入；创建基于互联网的门户网站以便利公民举报腐败行为；进行立法以便在被指控犯罪人逃至另一法域的情况下中止腐败案件中的时效期限；有效保护举报人和证人；便利在腐败案件调查中利用给予合作的犯罪人；设立特别反腐败法院；设立一个由政府 and 民间社会代表组成的委员会，以监测反腐败立法和举措的实施和有效性；设立审计机制；在区域范围内各反腐败机构之间订立谅解备忘录，以便利交流相关知识和信息；创建国家反腐败培训机构；采取措施应对受贿问题，为此在可能发生腐败之处让多个公职人员参与决策；设立一个收集和处理金融交易方面数据的国家中心；为给予合作的犯罪人设立一个代管账户，以免于起诉作为交换条件收回

被盗资产；实施客户尽职审查标准；以及设立社区咨询理事会，以使民间社会参与反腐败活动。其他一些发言者介绍了有关涉及指控公共或私营部门官员犯有腐败行为的具有全国重要性的特殊刑事案件的情况。

8. 此外，强调了涉及机构间对预防和应对腐败的工作进行协调的问题。发言者们介绍了用以鼓励信息交流及避免活动重复或重叠的机制的情况。据建议，可在一国的反腐败机构或其他的国家反腐败委员会的主持下，或以综合性的国家反腐败计划或政策的方式推动此种协调。发言者们还承认青年、民间团体和媒体可在预防和应对腐败方面，特别是在培养对腐败零容忍的文化方面，发挥着关键作用。实施《公约》中关于促进社会参与预防和打击腐败工作的第十三条有助于确保在加强各国的廉正、透明度和敬业精神以及制订并实施反腐败战略等方面取得可持续的成果。

### 三. 审议《联合国反腐败公约》实施情况：定罪和执法及国际合作

9. 缔约国会议在审议议程项目 2 “审议《联合国反腐败公约》实施情况：定罪和执法及国际合作”时，收到了下列文件：

(a) 秘书处编写的关于《公约》第三章（定罪和执法）实施情况的专题报告（CAC/COSP/2011/2）；

(b) 秘书处编写的关于《公约》第四章（国际合作）实施情况的专题报告（CAC/COSP/2011/3）；

(c) 关于《联合国反腐败公约》实施情况审议机制运行所需资源的秘书处说明（CAC/COSP/2011/4）；

(d) 关于实施情况审议组的行动的秘书处说明（CAC/COSP/2011/5）；

(e) 关于审议进程概览的秘书处说明（CAC/COSP/2011/8）；

(f) 关于《联合国反腐败公约》第三章和第四章实施情况的秘书处说明（CAC/COSP/2011/CRP.11）；

(g) 关于实施情况审议组工作的秘书处说明（CAC/COSP/2011/CRP.3）。

10. I Gusti Agung Wesaka Puja（印度尼西亚）以缔约国会议副主席的身份主持了讨论。

11. 秘书处代表在开场白中感谢缔约国对《公约》实施情况审议机制的参与。她指出该机制仍处于初期阶段，但也强调已经吸取了重要的经验教训并取得了进展。

12. 发言者们承认审议机制已经取得了切实而有益的成果，并对秘书处编写的专题报告表示欢迎。发言者们指出，尽管迄今为止进行的国别审议数量相对有限，但报告突出了实施工作中值得进一步关注的问题，特别是各种挑战、吸取的经验教训和预期成果。他们对专题报告表示欢迎，认为这是一种信息来源，可用于加强《公约》实施工作和促进对将来审议的筹备工作。发言者们指出，随着更多审议的完成，将产生相关的实质性数据，并希望在今后的专题报告中

列入关于实施情况的补充信息。一名发言者提及了秘书处提交的关于国别审议进程的信息；这类一般信息虽然要遵守具体国别审议的机密性规定，但仍有助于各缔约国了解审议机制的进展情况。

13. 发言者们重申了缔约国会议第 3/1 号决议中的承诺以及审议机制的指导原则，特别是其政府间性质、包容广泛性、无侵扰性和无对抗性。实践证明，审议机制是均衡、可行的，且能产生有助于各国实施工作的结果。国别审议协助缔约国确定了实施工作中的挑战和技术援助需要，还有助于缔约国提高人们对腐败的认识。与会者赞赏地注意到毒品和犯罪问题办公室提供的援助，特别是在编写自我评估报告方面以及通过审议机制培训提供的援助。

14. 发言者们报告了在审议机制第一年中吸取的经验教训。一些发言者承认自我评估清单的作用，认为还可进一步加以简化。发言者们对审议中的延误现象表示关切，指出应当努力遵守《关于政府专家和秘书处进行国别审议的指导方针》所规定的暂定时间表。据指出，由于通过自我评估清单收集了大量信息，需要进行大量的翻译工作。在这方面，一名发言者指出需要提高翻译质量。一些发言者报告说，他们为使社会所有部门参与国别审议的努力已经取得了积极的成果。

#### 四. 技术援助

15. 缔约国会议在 2011 年 10 月[...]日举行的第七和第八次会议上，审议了题为“技术援助”的议程项目 3。缔约国会议收到了以下文件：

(a) 秘书处编写的关于技术援助支持实施《联合国反腐败公约》的背景文件（CAC/COSP/2011/10 和 Corr.1）；

(b) 视可能开展技术援助活动以响应缔约国在《联合国反腐败公约》实施情况审议机制第一个周期第一年查明的需要，秘书处的说明（CAC/COSP/2011/11）；

(c) 秘书处编写的关于南南合作打击腐败的背景文件（CAC/COSP/2011/CRP.2）；

(d) 秘书处编写的关于绘图显示支助实施《联合国反腐败公约》的技术援助情况的概念说明（CAC/COSP/2011/CRP.8）；

(e) 秘书处编写的关于《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的说明（CAC/COSP/2011/CRP.12）。

16. 议程项目 3 的讨论由缔约国会议副主席 I Gusti Agung Wesaka Puja（印度尼西亚）主持，他在介绍性发言时赞扬了实施情况审议组在技术援助方面开展的工作。他指出，审议机制的目标之一是协助缔约国查明具体的技术援助需要，并推动和便利提供技术援助。

17. 秘书处概要介绍了提交缔约国会议审议的文件，特别强调了受审议缔约国在审议机制第一年查明的技术援助需要。秘书处还报告了毒品和犯罪问题办公室在提供技术援助方面开发的工具和开展的活动，并强调了仍然面临的挑战。

18. 缔约国会议在第 3/4 号决议中决定在讨论议程项目 3 时组建一个专家小组，使受援国和包括国际组织和双边捐助者在内的技术援助提供者有机会分享在提供技术援助方面的经验和良好做法。印度尼西亚、卢旺达、联合王国、经济合作与发展组织和联合国开发计划署的代表应邀参加该小组。

19. 印度尼西亚代表强调技术援助在确保充分和有效实施《公约》方面的重要性。她报告了印度尼西亚及其发展伙伴如何努力对技术援助采取以国家领导和由国家为基础的做法。在这方面，事实证明印度尼西亚按照《公约》要求制定国家反腐败战略至关重要，使技术援助提供者能够根据该国优先事项调整其支助。她赞赏地注意到已得到的巨大援助，同时对有些发展伙伴不能根据不断变化的优先事项加以调整表示关切。她最后呼吁技术援助提供者表现出更大的灵活性，与受援国政府密切合作，以确保各项方案和成就的可持续性。

20. 联合王国国际开发署的代表报告了在提供技术援助方面的经验教训，其中包括需要以更加综合、创新和协调的方式查明需要、设计和执行技术援助方案。他对技术援助支离破碎表示不安，这意味着技术援助并非始终涉及与有效实施《公约》有关的所有部门和机构。他还报告了本署的创新性做法，例如也向与有效国际合作和涉及发展中国家的案件中的资产追回直接有关的联合王国机构提供技术援助。

21. 经济合作与发展组织的代表报告说，目前发展援助总额中大约有 1% 分配用于反腐败项目。有更多的资源用于为更广泛的治理项目提供资金，这些项目除其他外也支持《公约》的实施。他还强调技术援助方案可能有的一些主要薄弱环节，包括有关技术援助需要的分析可疑、目标不明确、衡量成功与否的指标选择不当以及监测和评价框架不足。他强调《公约》构成框架和基准，使技术援助提供者有机会克服这些缺陷。

22. 卢旺达代表报告了本国作为技术援助接受国的经验，强调通过完成自评清单发现有几个方面需要注意。这些方面涉及法律框架和有效实施和执行该框架的机构能力。他还强调了本国在受益于与各种伙伴国的南南合作方面总体上的积极经验。

23. 开发计划署的代表报告说，为《公约》提供支持的技术援助是本组织在逾 50 个国家实施的相关方案的高度优先事项。他强调许多技术援助方案倾向于仅满足短期需要，提供者的期望不切实际，并缺乏明确的监测和评价框架。他还指出许多技术援助提供者将重点放在“大”腐败问题上，而在很大程度上忽视了小腐败，尽管后者尤其对穷人具有破坏性影响。他呼吁技术援助提供者在设计方案时更多地关注国家主导，利用参与性进程，确保与更广泛的改革联系起来，并与技术援助接受者建立长期伙伴关系。

24. 在随后的讨论中，发言者再次强调技术援助对于从批准《公约》转向充分实施《公约》至关重要，特别是在发展中国家。一位发言者表示担心，鉴于有越来越多的私营承包商提供服务，技术援助可能变成一种生意。

25. 发言者欢迎秘书处编写的载有缔约国查明的技术援助需要的统计分析的报告，并请求随着得到更多报告而进行更加全面的分析。发言者还呼吁毒品和犯

罪问题办公室确保通过其区域和专题方案适当处理这些需要。发言者还强调审议机制在确定受审议缔约国的技术援助需要时应当考虑到这些国家的法律、社会和文化背景。发言者强调腐败与实现人权尤其是社会和经济权利之间有着密切联系。

26. 此外，发言者强调必须避免在提供技术援助方面相互重复，必须促进有效协调并产生切实的成果。在这方面，请毒品和犯罪问题办公室在制定和提供技术援助时继续最大限度地与国家、区域和国际伙伴进行协商并实现协同增效。

27. 发言者指出，虽然立法援助对许多国家而言是一项优先需要，但其他方面也不应忽视，其中包括腐败侦查和起诉方面的培训，以及刑事司法部门的能力建设。发言者查明了加强信息和通信技术方面的专业援助，特别是对于执法部门和司法部门而言，并强调需要编制关于保护证人和举报人的工具和材料。发言者补充说，尽管以本审议周期为重点，技术援助应当同样地重视对实施关于预防的《公约》第二章和关于资产追回的第五章的支助。

28. 发言者欢迎作为一个支持国际能力建设和知识共享努力的培训机构开办国际反腐败学院。其他发言者指出最近在巴拿马设立区域反腐败学院的重要意义。此外，发言者还欣见亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇研究所为从业者和专家举办的反腐败培训班。

---