



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: Limited
12 December 2006
Chinese
Original: English

第一届会议

2006 年 12 月 10 日至 14 日，安曼

报告草稿

报告员：Olawale **Maiyegun**（尼日利亚）

增编

三. 根据《联合国反腐败公约》第 63 条第 1 款和第 4-7 款审议 实现缔约国会议目标的方式和方法

1. 在 12 月 10 日至 12 日的第 1 至第[...]次会议上，缔约国会议审议了议程项目 2 “根据《联合国反腐败公约》第 63 条第 1 款和第 4-7 款审议实现缔约国会议目标的方式和方法”。会议收到下列文件：

- (a) 秘书处编写的关于公约执行情况审查方法的背景文件(CAC/COSP/2006/5 和 Corr.1)；
- (b) 秘书处编写的关于追回资产的背景文件(CAC/COSP/2006/6)；
- (c) 秘书处关于数据收集和分析的一份说明(CAC/COSP/2006/7)。

A. 一般性审议

2. 芬兰代表代表联合国会员国中的欧洲联盟成员发言。加入国保加利亚和罗马尼亚，候选国克罗地亚、前南斯拉夫的马其顿共和国和土耳其，稳定和联系进程国家暨潜在候选国阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、黑山和塞尔维亚，还有欧洲自由贸易联盟国家欧洲经济区成员挪威，以及摩尔多瓦和乌克兰对此附和。芬兰代表指出，除欧洲联盟许多成员国、候选国和稳定和联系进程国家之外，欧洲共同体也正处在批准公约的过程中。她强调，缔约国会议的艰巨任务是通过成功实施公约而为公约的文字注入生命力。她指出，缔约国会议第一届会议应奠定基础，确保建立实现这一目标的最有效和最高效率的机制。



应当特别侧重于拟定执行情况的审查手段，加强技术援助，为追回资产提供便利，以及确保民间社会全面参与和私营部门投身于对腐败的预防和控制。政府应促使社会的各阶层参与为这项工作提供必要的力量和纵深。

3. 摩洛哥代表（代表联合国会员国中的非洲国家组成员发言）对确保会议的成功给予高度重视，这不仅因为非洲是本公约缔约国最多的区域，也是因为非洲大陆决心正视腐败构成的艰巨挑战及其对国民经济、民主和政治稳定带来的消极影响。他指出，非洲国家组特别重视三个主要问题：公约执行情况的审查机制；资产追回和提供技术援助。

4. 发言者们指出，没有国际社会的援助与合作，任何一个国家都不可能单独对付腐败问题。希望会议将能取得卓有成效的成果，为反腐败的一致努力带来乐观前景。

5. 发言者们强调了其对公约和会议各项目标的承诺。大多数发言者都强调了腐败对一国社会、政治和经济福利造成的严重损失。发言者强调，腐败在全球范围对良好治理和法治带来负面影响，同时确认本公约是一项全面而协调一致的全球文书，可以以此对付腐败带来的全球祸害。

6. 一些发言者报告了在批准程序方面取得的进展，其中一些给出了完成程序的具体时间框架。

7. 大多数发言者都提到其本国政府为执行本公约而确立的国内法律、措施和举措。有些发言中报告了对引人注目的腐败案件的成功起诉和国际合作的案例。据指出，许多国家设立了独立的反腐机构并实行了反腐战略和行动计划。代表们报告了在国家和区域一级为预防和打击腐败而采取的广泛新举措，一些发言者强调了促进普遍反腐文化的必要性。这类举措包括立法发展和改革，以便将腐败行为定为刑事犯罪，并扩大现有立法范围，使之包括更多的行为、个人类别和监管领域。一些举措通过制定行为和道德守则具体涉及公职人员，还有预防高层腐败的举措。一些国家建立了确保司法独立的法律制度。许多发言者重点介绍了通过学校教育课程和媒体宣传运动而为提高对腐败现象的认识作出的努力。一位代表特别强调了其本国每年为纪念 12 月 9 日国际反腐败日而作出的努力。发言者还报告了私营部门的创新举措。

B. 审查执行情况

8. 芬兰代表代表欧洲联盟发言，表示欧洲联盟愿意支持建立有效和重点明确的审查机制的原则。在这方面，她强调了与国际和区域组织紧密合作的重要性。她强调指出，欧洲联盟期望缔约国会议第一届会议将能就审查机制的必要性达成一致。

9. 摩洛哥代表（代表联合国会员国中非洲国家组成员发言），认为会议将要建立的审查机制应当是一个持续不断的过程，应当采取一种循序渐进的方法。他指出，该机制应当是有效、高效率、透明和无侵犯性的，必须拥有可预见的供资。他说，会议应当考虑使用自我评估报告，采用经由会议核准的问题核对清单，以此作为搜集关于公约遵守情况和执行情况资料的一个手段。

10. 一些发言者将公约称作国际法的一个新模式和新现象。一位发言者提议建立一个不限成员名额的工作组就建立一个强有力和可信赖的审查机制提出建议供缔约国会议第二届会议审议；他建议，作为一个临时目标，可将国别报告和自我评估结合起来，作为缔约国会议下届会议报告机制的基础。

11. 一些发言者强调，就建立一个现实、有效和重点明确的审查机制作出决定至关重要，以便可以将公约的各项原则化为现实。这将使缔约国会议能够查明缔约国在努力执行公约中所遇到的困难和推行的良好做法。

12. 一些发言者指出，应避免过于复杂和耗费资源的审查机制。另有一些发言者强调，该机制必须是公正、透明、无侵犯性、开放参与和公平的。公约执行情况的审查程序应当是非敌对性、非政治性和和向前展望的。在这方面，据指出，建立的公约义务遵守情况监测机制符合国家主权的原则至关重要。

13. 一些发言者指出，需要考虑到各缔约国不同的能力和法律制度。许多发言者都强调了技术援助与执行情况审查之间的密切联系，指出这两方面携手并进。拟建立的审查机制应当是为了帮助缔约国发现其立法框架中的漏洞并加以弥补，缔约国在必要时可以请求其他缔约国或秘书处给予援助。

14. 一些发言者表示认为，全体会议审查是分析和审查所获得的资料的最适当机制。另有一些发言者建议，可以由一个独立的或专家审查机制进行审查。据指出，如果缔约国会议决定设立一个专家小组，那么应当注意该小组的成员组成，考虑到公平地域分配原则。提出的建议之一是成立一个专家委员会，赋予其审查遵守情况问题和向缔约国会议提出建议的职能。一位发言者指出其本国准备支持最雄心勃勃的审查机制形式。

15. 一些发言者指出，缔约国会议需要确立现实的目标。考虑到公约的广阔范围及其普遍性，一些发言者强调该机制应当循序渐进并在内容上具有选择性。他们提醒防止草率决定。他们表示认为，现阶段设立一个独立机构或专家同行审查机制可能时机尚不成熟。

16. 一些发言者指出，需要平衡兼顾审查机制与财力和人力资源。许多发言者强调，审查机制需要有可预见和持久的供资。

17. 许多代表表示其本国愿意支持在较小规模和临时基础上实行首次审查的机制，然后再对有效性和效率加以评定。墨西哥和多米尼加共和国的代表以及约旦司法大臣指出，其本国愿意参加试行审查过程。

18. 一些代表提到其本国加入了区域和分区域文书，例如非洲联盟《预防和打击腐败公约》、《美洲反腐败公约》(E/1996/99)、《打击国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》、¹《腐败问题刑法公约》、²《腐败问题民法公约》、³南部非洲发展共同体《反腐败议定书》，并且参加了为这些文书分别设立的各项审查机制，例如反腐败国家组和经济与合作发展组织（经合组织）的国际商业

¹ 《发展中国家腐败现象和加强清廉举措》（联合国出版物，出售品编号：E.98.III.B.18）。

² 欧洲委员会，《欧洲条约集》，第 173 号。

³ 同上，第 174 号。

交易中贿赂问题工作组。许多发言者强调，缔约国会议需要与现有的审查机构密切合作，以增进协调、互补和协同，并尽可能避免重复。

19. 发言者强调了为审查公约执行情况确立优先事项的必要性。一些发言者表示倾向于在首次审查时将重点放在选定的一些数量有限的条款上，特别是强制性的条款，而另一些发言者则强调，审查必须是全面的。

20. 一位发言者指出，有效使用有限资源的一个方法是缔约国会议第二届会议及各工作组安排政府间考虑的、以专家为导向的和建立在议题基础之上的议程。另一位发言者建议，国家发言与专家工作组会议同时进行，缔约国会议的工作应当着眼于行动。在这方面，据建议，毒品和犯罪问题办事处应当保持对腐败案件中未遵守国际合作请求的国家的登记册，以及在活动中违反公约条款的私营部门企业的名单。

21. 印度尼西亚代表宣布，印度尼西亚政府提出担任 2007 年缔约国会议第二届会议的东道主。这项建议得到许多代表的欢迎。

C. 关于腐败状况和趋势的资料

22. 会议普遍认为，缔约国会议开展工作需要能够搜集到关于所指定的优先领域执行情况的资料。

23. 关于搜集资料的方法，大多数发言者支持采用自我评估和用于辅导各国的核对清单这两者结合在一起的程序。一些发言者指出，核对清单应当简明扼要。一些发言者强调民间社会有必要参与审查过程。

24. 一位发言者指出，秘书处搜集的资料在目前应当是为了便利批准和执行本公约，而不是为了编写一份与世界毒品报告相对应的世界腐败情况报告。一些发言者指出，非政府组织可以对提供和分析腐败趋势的资料发挥重要作用。

25. 另据指出，搜集、分析和交换资料对于应对犯罪日益增加的国际性至关重要。研究腐败趋势和相关的政府对策可以为国际社会提供一套用以预防和遏制腐败的良好做法。

D. 资产追回

26. 主席在提出追回资产问题时首先指出了其中所涉及的实际问题。他建议缔约国会议评估追回资产的现有机制，并就这一新的重要课题建立牢固的大量知识。

27. 芬兰代表代表欧洲联盟发言，确认关于追回资产的具体条款是公约的成就之一。她指出，欧洲联盟支持关于为追回资产提供便利的方法建议。

28. 摩洛哥代表代表非洲国家组发言，强调指出，缔约国已认识到成功返还资产需要所有缔约国相互给予最广泛的合作与协助。

29. 发言者们一致认为，追回资产是公约的优先领域之一，值得缔约国会议的正当考虑，但同时不应破坏公约所依据的微妙平衡。发言者们强调，应将追回

资产列为缔约国会议议程上的重要项目。为了对公约这一独特和关键的部分给予应有的考虑，缔约国会议需要就将可便利这一领域执行与合作的特别举措作出决定。

30. 据指出，应将重点放在加强缔约国在资产追回领域开展合作的政治意愿上。需要作出特别努力，以克服请求国和被请求国之间的法律障碍，消除由于法律制度的不同而产生的并可能为罪犯所利用的法律漏洞。此外还指出，应当强调对洗钱活动的预防和控制。

31. 有发言者指出，各国在追回资产方面的合作将有助于公约对腐败者产生更大影响，并减少腐败行为的潜在所得。有效追回资产将协助各国消除腐败的最恶劣影响，同时向腐败官员发出一个强有力的信号，即他们将无处藏匿非法所得。

32. 许多发言者详细介绍了本国关于资产扣押、冻结和没收的现行法律。有些发言者指出最近通过的立法除其他外，规定了执法人员和检察官更大的侦查权和对银行账户进行查询的可能性。还有一些发言者提到了关于尽早查明可疑交易的各项条例。大多数发言者强调了在追回被盗资产方面开展国际合作的重要性。据指出，应当考虑到发展中国家和发达国家法律制度的差异。据指出，由于举证标准和准许请求司法协助的前提条件不同，经常会妨碍合作。一名发言者指出，虽然他的国家并未与请求国签订司法协助条约，但国家主管部门仍可在互惠基础上提供司法协助，并且已经通过外交渠道提供了司法协助。

33. 有些发言者提到了现有的国家和国际举措，包括八国集团的追回资产举措、洛桑政府间进程和与国际刑警组织之间的合作。他们强调有必要对资产追回领域的现有机制和工作进行评估，并在此基础上继续努力，此外还应讨论如何协调这些工作。

34. 有些发言者表示其各自的国家愿意与其他国家合作，以确保采取必要措施，将资产返还来源国。各国都认识到它们既可能是应请求返还储存在其银行的被盗资产的国家，也可能是请求返还被盗资产的国家。

35. 有些发言者强调缔约国会议应鼓励各国有效利用法律措施来追查、扣押、冻结和没收被盗资产。据指出，应鼓励各国允许民事没收和不以定罪为基础的没收。

36. 有些发言者指出必须全面解决腐败问题，因此呼吁缔约国会议商定深化和加强国际合作，特别是资产追回领域国际合作的方法。有一个代表建议就关于资产追回的公约条款的实施现状进行全面调查。

37. 有些发言者建议，缔约国会议应收集关于缔约国是否已采取旨在通过立法的必要步骤和使得可以通过国际合作直接追回被盗资产的其他措施的信息。有一名发言者建议各国应扩大返还腐败所得的渠道，包括在执法机构基于相互信任而建立的机制基础上，通过定期联系、高级别访问和联合讨论来扩大这些渠道。

38. 发言者支持在缔约国会议下设立一个以知识为基础的机构，以便为缔约国会议提供资产追回领域所需的专门知识。有些代表认为，比该机构的结构和组

成更重要的是，该机构必须是一个专门、客观、可信和公正的机构。在就这种机构应当采取的形式所展开的讨论期间，有些发言者赞成设立一个专家委员会的观点，另一些发言者则倾向于设立一个不限成员名额的追回资产问题政府间工作组。其中的一项建议是设立一个不限成员名额的政府间专家组，以收集和分析良好做法，并向缔约国会议第二届会议提交报告。此外还建议使用以计算机为基础的工具来交流和传播技术信息。

39. 有些发言者报告了一些追回资产的成功案例，及其各自国家为确保向来源国返还被盗资产而采取的措施。除了这些案件外，据指出，目前还缺乏这方面的经验和良好做法。一名发言者指出，在已将非法获得的资产被返还来源国的严重腐败案件中，并未发现共同之处。他强调说，公约的独特成就之一在于其采取了全面而统一的方法，在一份单独文书中涉及腐败预防、资产冻结、国际合作和资产追回等各个方面。

40. 许多发言者欢迎为了向各国提供在资产追回领域开发工具的指导和援助所作的努力，包括毒品和犯罪问题办事处所作的努力。据指出，技术援助，特别是能力建设和培训形式的技术援助，应当成为资产追回领域的主要优先事项。

41. 一名发言者强调说，要找到成功实施公约中关于追回资产的各项条款的方法，取决于有效的国际合作，以确保没有安全避难所供罪犯藏匿其非法所得。

42. 有些发言者欢迎关于设立一项自愿信托基金，提供资产追回领域的技术援助和能力建设，以帮助请求国获得必要的国际法律知识的建议。其他发言者则对这项建议持保留意见，因为该建议似乎包含一些限制条件，例如要求保证所追回的资产用于适当的公共目的，而这违背了国家主权原则。

43. 经合组织观察员强调，经合组织愿意在该组织贿赂问题工作组所取得的监测经验基础上开展合作与协调。阿拉伯国家联盟观察员强调必须加强国际和区域反腐合作，并指出了与阿拉伯内政部长理事会和阿拉伯司法部长理事会之间的合作。伊斯兰会议组织观察员强调了该组织与毒品和犯罪问题办事处之间的长期关系，并指出该组织的许多成员国已经批准了公约。

44. 应缔约国会议主席邀请并经会议批准，下列非政府组织的观察员作了发言：国际商会（也代表世界经济论坛、国际顾问工程师联合会和全球契约）、透明国际、统一加勒比联机区域网、全球证人组织、英联邦人权倡议、牛津国际救灾组织、国际慈善社（国际天主教慈善社联合会）、阿拉伯思想论坛和曼彻斯特都市大学。联合国反腐败公约民间社会之友观察员代表参加民间社会和私营部门论坛的组织作了发言。发言者呼吁设立一个由联合国经常预算供资并由资源充足的秘书处支助的、民间社会可以参与的有效监测方案。发言者回顾需要保护举报人，保障公众获取信息的权利，确保追回资产和在必要时提供援助。一名发言者赞扬非洲国家集团对于反腐败所持的坚定立场，并建议在拟议的自我评估方面提供更加广泛的选择。

45. 发言者提请缔约国会议注意[.....]以决定草案形式提交的在非正式协商会议期间所进行的相关讨论的成果。
