



经济及社会理事会

Distr.: General
26 January 2011
Chinese
Original: English

预防犯罪和刑事司法委员会

第二十届会议

2011 年 4 月 11 日至 15 日，维也纳

临时议程*项目 5(a)和(b)

统一和协调联合国毒品和犯罪问题办公室和会员国

在预防犯罪和刑事司法领域的工作：批准和实施

《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项

议定书；批准和实施《联合国反腐败公约》

开展国际合作，打击跨国有组织犯罪和腐败

秘书长的报告

提要

本报告是根据经济及社会理事会第 2010/243 号决定编写的，概述了联合国毒品和犯罪问题办公室在打击跨国有组织犯罪和腐败方面开展的活动。本报告是联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议第五届会议报告和该会议设立的工作组的报告的补充。本报告还提供了关于联合国反腐败公约实施情况审议机制工作、联合国反腐败公约缔约国会议设立的工作组和技术援助方面的信息。

* E/CN.15/2011/1。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 跨国有组织犯罪	3
A. 联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议	3
B. 联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书实施情况可能的审议机制	4
C. 促进批准和实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》	4
D. 促进批准和实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的各项议定书	8
三. 腐败	11
A. 联合国反腐败公约缔约国会议	11
B. 促进批准和实施《联合国反腐败公约》	13
四. 建议	16

一. 导言

1. 本报告根据经济及社会理事会第 2010/243 号决定提交预防犯罪和刑事司法委员会第二十届会议。报告提供了联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）参照经社理事会题为“开展国际合作，打击跨国有组织犯罪”的第 2005/17 号和题为“开展国际合作，打击腐败”的第 2006/24 号决议以及大会题为“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”的第 65/232 号决议而开展的打击跨国有组织犯罪和反腐败活动情况。

二. 跨国有组织犯罪

A. 联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议

2. 大会在其第 65/232 号决议中，表示严重关切跨国有组织犯罪对发展、和平与安全及人权的不利影响，并严重关切各国越来越容易遭受此类犯罪的危害，重申《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书（《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的议定书》；《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》；以及《关于非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》）作为国际社会打击跨国有组织犯罪的主要手段的重要性。

3. 依照公约第 32 条，设立了联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议。缔约方会议共举行了五次会议：2004 年、2005、2006 年、2008 年和 2010 年。在 2010 年 10 月 18 日至 22 日于维也纳举行的缔约方会议第五届会议上，104 个缔约国派代表出席了会议。缔约方会议将于 2012 年 10 月举行其第六届会议。

4. 因为 2010 年是签署公约的十周年，缔约方会议第五届会议具有特别的象征意义。在大会 2010 年 6 月举行的关于跨国有组织犯罪问题的高级别会议基础上，缔约方会议在开幕式举行了一次高级别会议，代表们呼吁充分加入和实施公约及其议定书，并在打击跨国有组织犯罪方面加强合作。许多代表强调，在通过公约十年之后，拟定公约实施情况审议机制至关重要。

5. 缔约方会议第五届会议通过了下列决议：关于确保有效实施公约及其议定书（第 5/1 号决议）；关于实施《贩运人口议定书》（第 5/2 号决议）；关于实施《偷运移民议定书》（第 5/3 号决议）；关于非法制造和贩运枪支问题（第 5/4 号决议）；关于审议公约及其议定书条款实施情况（第 5/5 号决议）；关于实施公约技术援助条款（第 5/6 号决议）；关于打击偷盗文化财产跨国有组织犯罪（第 5/7 号决议）；以及关于实施公约国际合作条款（第 5/8 号决议）。

6. 在第五届会议上，缔约方会议还决定设立一个关于偷运移民问题的不限成员名额政府间临时工作组（第 5/3 号决议）以及一个关于枪支问题的不限成员名额政府间工作组（第 5/4 号决议）。缔约方曾在第二届会议上设立了关于国际合作和关于技术援助的工作组；在第三和第四届会议上，这些工作组分别成为缔约方会议的一个持久组成部分。缔约方会议在第四届会议上设立了关于贩运人口问题的工作组。

B. 联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书实施情况可能的审议机制

7. 缔约方会议在其第 4/1 号决定中确认，需要探讨关于《有组织犯罪公约》及其各项议定书执行情况一项可能审议机制的各种备选方案，请毒品和犯罪问题办公室至少召开一次不限成员名额的政府间会议，其任务是向缔约方会议第五届会议提交一份报告。关于联合国打击跨国有组织犯罪公约执行情况的可能审议机制问题的专家们于 2009 年 9 月 30 日和 2010 年 1 月 25 日和 26 日在维也纳举行了会议。在 2010 年 1 月举行的会议上，专家们建议缔约方会议设立一个关于公约及其各项议定书执行情况的不限成员名额工作组，以期在可行的情况下尽快探索对实施情况的一种适当和有效审议机制的各种备选方案。

8. 2010 年 3 月，启动了一个关于审议公约实施情况的自愿试点项目。在该项目中，参与国在同行审议和专家审议这两条轨道之一或同时在这两条轨道范围内开展工作。项目的目标是向缔约方会议通报实施上的挑战，并就一套充分审议机制的可能特点提出建议。

9. 在第 5/5 号决议中，缔约方会议决定设立一个不限成员名额的政府间工作组，审议和探索各种备选方案，就设立一套或多套机制提出建议，并制定所拟议的一套或多套审议机制的职权范围，供缔约方会议第六届会议审查和在可能情况下加以通过。该工作组的第一次会议将于 2011 年上半年举行。

C. 促进批准和实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》

10. 《有组织犯罪公约》及其各项议定书继续吸引各国加入。在所报告的时期内，4 个国家批准了公约（使缔约方总数达到 158 个），5 个国家批准了《贩运人口议定书》（缔约方总数达到 142 个），3 个国家批准了《偷运移民议定书》（缔约方总数达到 126 个），4 个国家批准了《枪支议定书》（缔约方总数达到 83 个）。为在公约十周年之际促进批准公约，大会在 2010 年 6 月 17 日和 21 日分别举行了一次关于跨国有组织犯罪问题的高级别会议和一次并行的特别签约活动。

11. 毒品和犯罪问题办公室继续为批准和实施公约及其议定书提供技术援助，包括对现有立法的评估和咨询、对法律起草工作的支持和咨询、法官和检察官培训及其辅助工具、对国家政策实际执行和发展及协调的支持，以及批准前援助。由于层出不穷的犯罪形式常常可被视作公约第 2 条所规定的严重犯罪，所以毒品和犯罪问题办公室还提供援助，帮助各国颁行立法，专门针对属于立法打击范围内的各种层出不穷的犯罪形式。通过毒品和犯罪问题办公室制作的工具，例如示范法和立法指南，大大便利了提供立法援助。¹

12. 在第 5/1 号决议中，缔约方会议请毒品和犯罪问题办公室加强搜集、分析和报告关于有组织犯罪趋势的数据，并继续提供技术援助和技术援助工具。

¹ 截至 2010 年 12 月，毒品和犯罪问题办公室出版了示范法，协助实施《有组织犯罪公约》、《贩运人口议定书》和《偷运移民议定书》。（《枪支议定书》示范法拟于 2011 年出版。）对这些文书还附有一些立法指南。

1. 实施《有组织犯罪公约》国际合作条款

13. 缔约方会议关于实施公约国际合作条款的第 4/2 号决定中载有一节题为“开发各种工具以促进国际合作”。

14. 2009 年和 2010 年，毒品和犯罪问题办公室继续开发和推广使用便于开展国际合作的工具。开发了《司法协助请求书撰写工具》，协助各国起草完整和符合请求国要求的司法协助请求书。这一工具有 10 种语文版本，²在中央机关和政府代表的培训班、会议和研讨会上作了推广宣传。截至 2010 年 12 月，427 位使用者请求并收到了这一工具的文本。

15. 毒品和犯罪问题办公室保持一个根据公约或其各项议定书被指定接收、答复和处理刑事事项、引渡和移交被判刑人员的司法协助请求的国家主管机关在线名录。依照缔约方会议第 4/2 号决定，该名录扩大了范围，收入了根据《枪支议定书》第 13 条指定的主管机关。在编写本报告时，名录中载有 84 个会员国指定的 463 个主管机关的详细联系方式和其他有用的信息（例如首选通信渠道和可以接受的请求形式）。该名录定期更新和转发。为加强开展有效国际合作所必需的信息交流，毒品和犯罪问题办公室还开设了一个在线法律图书馆，其中可查阅 190 个国家为实施公约及其各项议定书而通过的立法。

16. 为促进交流良好做法并根据缔约方会议第 4/2 号决定，毒品和犯罪问题办公室汇编了在公约基础上引渡、司法协助和其他形式国际合作的案件最新目录，并继续积极征询成功案件的示例。最新目录已提交缔约方会议第五届会议。

17. 遵循其支持区域间网络安排的职责，毒品和犯罪问题办公室应有关国家的请求，于 2010 年开办了一个司法平台，将布基纳法索、马里、毛里塔尼亚和尼日尔的引渡和司法协助联络点汇集在一起。办公室继续开展工作，以在南美洲打击洗钱活动金融行动特别工作组下建立一套追回资产网络，并开设了一个国际合作网络页面，其中含有区域合作网络的链接和在线名录中的有关联络点名单，以使主管机关能够直接相互联系。

18. 在第 4/2 号决定中，缔约方会议请秘书处为负责引渡和司法协助事项的从业人员举办区域、次区域和区域间讲习班。2009 年和 2010 年，毒品和犯罪问题办公室举办了六期区域讲习班，所针对的是尚未接受关于公约培训的各区域。³讲习班的目的是增强对公约中所含国际合作机制的了解和认识，加强主管机关的能力，以及便利各参与对应方之间的网络联系。毒品和犯罪问题办公室还与区

² 阿拉伯文、波斯尼亚文、克罗地亚文、英文、法文、黑山文、葡萄牙文、俄文、塞尔维亚文和西班牙文。

³ 讲习班在下列地区举行：加勒比国家（2009 年 3 月 16 日至 20 日，巴巴多斯，克赖斯特彻奇）、西非国家（2010 年 5 月 18 日至 21 日，达喀尔）、东南欧国家（2009 年 11 月 16 日至 18 日，索菲亚）、中美洲国家（2010 年 6 月 16 日至 18 日，危地马拉城和 2010 年 11 月 22 日至 24 日，巴拿马城），以及中亚国家（2010 年 7 月 20 日至 22 日，阿斯塔纳）。

域组织合作举办了四期区域讲习班，⁴以及一次为期两周的处理人口贩运和偷运移民案件开展国际合作的“培训师培训”讲习班。

19. 在第 5/8 号决定中，缔约方会议重申了其在第 4/2 号决定中向秘书处提出的要求，这就是继续开展工作，推广应用立法指南、示范法和公约中关于国际合作的条款，并汇编一本案件目录，为加强国际合作提供技术援助。缔约方会议呼吁毒品和犯罪问题办公室促进各区域网络的发展及其之间的合作，以及开发从业人员的国际合作工具。还请办公室汇编信息，查明根据公约第 19 和 20 条开展联合调查和实行特殊侦查手段所涉及的相关问题。这些任务授权将指导办公室 2011 年的国际合作活动。

2. 与《有组织犯罪公约》相关的技术援助活动

20. 经由缔约方会议第 4/3 号决定所核可的毒品和犯罪问题办公室技术援助方案，⁵涉及不限成员名额技术援助政府专家临时工作组 2007 年 10 月 3 日至 7 日在维也纳举行的会议上所查明的五个优先领域。这些领域包括：(a)国际合作；(b)搜集关于公约及其各项议定书实施情况的信息；(c)根据公约及其各项议定书加强对有组织犯罪的刑事司法应对措施；(d)数据收集；以及(e)议定书实施情况。工作组在其 2009 年 10 月 1 日和 2 日于维也纳举行的会议上，还确定了这些领域内的优先活动。在所审查的时期内，毒品和犯罪问题办公室在这些优先领域开展了技术援助活动。

21. 根据缔约方会议第三届会议为改进关于公约及其各项议定书实施情况的信息搜集工作而提出的建议，毒品和犯罪问题办公室开始开发一个电脑上操作的自我评估清单，这是一套综合的自我评估调查软件，涵盖《有组织犯罪公约》、其三项目议定书和《联合国反腐败公约》。这套综合调查软件获得缔约方会议第 4/1 号决定的临时赞同，在进一步改进之后，向缔约方会议第五届会议提交了最终版。缔约方会议在其第 5/5 号决议中决定，该综合软件应当在所预期的任何审议机制中发挥信息搜集的组成部分作用。根据该项决议，该软件还应当对有助于形成一套更加详细和重点更明确的国家技术援助优先需要作出贡献，⁶并通过（链接相关区域和国际文书的）相互参见功能，为履行报告要求提供便利。

22. 为帮助各国根据公约及其各项议定书加强对付有组织犯罪的刑事司法对策，毒品和犯罪问题办公室按照国际规范，并在一套健全的法制框架内，为建立公正、人道和有效的刑事司法机构提供技术援助。办公室发布了一些工具，并通过在 39 个发展中国家国家、转型期国家和冲突后国家举办的 44 个方案提

⁴ 讲习班在下列地区举行：东南亚国家（2009 年 11 月 23 日至 25 日，曼谷）、南亚国家（2010 年 3 月 6 日至 8 日，印度，加尔各答）、南部非洲国家（2010 年 3 月 17 日至 19 日，南非，约翰内斯堡）以及北非国家（2009 年 7 月 6 日至 8 日，开罗）。

⁵ 技术援助活动的提案已通过 CTOC/COP/2008/16 号文件提交缔约方会议。

⁶ 2010 年，秘书处在会员国中进行了一次关于技术援助需要的调查。在 117 个答复国中，54 个国家指出需要技术援助以更好地执行《有组织犯罪公约》。具体援助需要的最通常领域涉及培训和能力建设、法律协助、加强区域或国际合作以及协助履行报告要求。

供技术援助，重点是刑事改革、非监禁措施、解决和预防冲突，以及应对有组织犯罪和贩运活动的对策措施。在西非，毒品和犯罪问题办公室是一个联合方案的一部分，以支持西非国家经济共同体（西非经共体）制定一套行动计划，解决该区域日益严重的贩毒和有组织犯罪问题。在几内亚比绍，毒品和犯罪问题办公室正在与警方、检察官和法官共同开展工作，建设打击贩运和起诉贩运者并加以判刑的专业化专业知识。作为对索马里沿岸海域海盗活动实行的更大规模的国际应对措施一部分，毒品和犯罪问题办公室始终向索马里和该区域同意对海盗进行起诉的其他国家提供具有针对性的支持和能力建设，以确保实行公正、人道和有效的审判和拘押，并且在健全的法制框架内进行。

23. 毒品和犯罪问题办公室努力进行执法机构的知识和技能建设，办法是通过电脑化培训，培训方案最近增加了 11 个新单元，还有通过关于具体专题的专业化培训，例如关于特别侦查技术、有组织犯罪千变万化的作案手法和如何识别很可能用于非法目的的麻醉品、前体和集装箱。根据公约第 7 条协助建立金融情报机构将仍然是打击洗钱、犯罪所得和资助恐怖主义的全球方案范围内毒品和犯罪问题办公室的一个技术援助优先。

24. 关于犯罪和刑事司法统计以及有组织犯罪趋势的数据，毒品和犯罪问题办公室支持各国的能力建设，以便搜集和分析为制定政策和行动对策所需要的数据。办公室目前正在与西巴尔干的七个国家和地区共同开展工作，以便生成符合欧洲联盟成员国所制定的标准的区域犯罪和刑事司法统计数字和指标。2010 年，办公室完成了一个三年项目，该项目协助非洲国家搜集和分析关于毒品和犯罪问题办公室及受害状况的数据，并协助建立一个信息交流的区域平台。2010 年 2 月，毒品和犯罪问题办公室主办了一个专家组会议，由维持和平行动部主持会议，探索和拟定联合国刑事情报机关的模式，这一机关将安设在所有新开展的和正在继续开展中的联合国维持和平任务中，将搜集、分析和传播关于有组织犯罪的情报，并提出适当的行动对策。

25. 为协助会员国针对严重和有组织犯罪而拟定国家和跨国一级的战略对策，毒品和犯罪问题办公室与国际刑事警察组织（刑警组织）合作，于 2010 年出版了一本手册，其中载有关于如何对严重和有组织犯罪威胁进行评估和使用这一评估的指南。该手册列出了国际最佳做法和技术方法，用于委托编印国家出版物，协助估量严重和有组织犯罪所构成的威胁，并确立战略和资源的重点。手册已发给所有会员国，同时附带一套毒品和犯罪问题办公室的培训材料。

26. 根据不限成员名额的技术援助问题政府专家临时工作组在其 2009 年 10 月 1 日和 2 日会议上所提出的技术援助优先领域的建议，毒品和犯罪问题办公室还将努力的重点集中于机构间协调、执法合作和证人及受害者保护。

27. 毒品和犯罪问题办公室努力加强机构间协调和执法合作，办法是建立区域的机构间口岸管制机关、区域信息协调中心和有组织犯罪及涉毒犯罪案件检察官区域网络。办公室还支持发展非正式的资产扣押网络，并向区域金融情报机关提供了培训。

28. 关于网上犯罪，会员国在 2010 年 4 月 12 日至 19 日于巴西萨尔瓦多举行的第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会所通过的并由大会第 65/230 号决议

所核准的《关于应对全球挑战的综合战略：预防犯罪和刑事司法系统及其在不断变化的世界中的发展的萨尔瓦多宣言》中，请委员会考虑召集一个不限成员名额的政府间专家组对网上犯罪和会员国、国际社会及私营部门对这种犯罪所采取的对策进行一次全面的调研，以期审查各种备选方案，加强现有的并提出新的针对网上犯罪的国家和国际法律应对措施或其他应对措施。这一工作组于 2011 年 1 月 17 日至 21 日在维也纳举行了会议。在预防犯罪大会关于网上犯罪的第二委员会进行的讨论期间，与会者商定毒品和犯罪问题办公室应与相关组织合作，向各国提供立法和能力建设援助，并应当仔细考虑是否在国际一级制定一项能力建设的行动计划（见 A/CONF.213/18，第 207 段）。

29. 毒品和犯罪问题办公室正在对制定和实施证人保护法律、措施和方案提供支持。办公室与肯尼亚政府共同工作，修订其证人保护法，该法律于 2010 年 4 月获得通过；向证人保护领域的相关工作人员继续提供业务支持。2010 年，在格鲁吉亚、印度尼西亚、哈萨克斯坦和乌干达提供了关于证人保护问题的评估和专门培训。⁷在区域一级，毒品和犯罪问题办公室于 2010 年 1 月 26 日至 28 日在雅典为地中海国家举办了一次关于对付海上偷运移民的执法对策问题的多学科会议，会议的主题包括受害者和证人保护，另外，还于 2010 年 11 月 28 日至 12 月 3 日在印度尼西亚巴厘岛以及 2010 年 12 月 7 日至 9 日在马尼拉为东南亚举办了关于证人和受害者保护问题的两次会议。

30. 在第 5/6 号决议中，缔约方会议赞同了 2010 年 10 月 19 日和 20 日在缔约方会议第五届会议期间举行的不限成员名额技术援助问题政府专家临时工作组会议的各项建议。⁸这些建议再次对工作组所确立的初始框架进行补充，将在今后的时期内指导毒品和犯罪问题办公室的技术援助方案规划。

D. 促进批准和实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的各项议定书

1. 贩运人口议定书

31. 毒品和犯罪问题办公室正在帮助会员国实施《贩运人口议定书》，以便通过使用相关工具、提供能力建设和促进国际合作来预防和起诉贩运活动，并保护受害者。

32. 截至 2010 年 12 月，毒品和犯罪问题办公室开办了与《贩运人口议定书》相关的 16 个技术援助项目。这些项目专门针对受援国或区域的具体需要，反映了议定书的基本原则，议定书主张在刑事司法与保护这类贩运活动受害者之间争取达到平衡。这些方案的目标是发展国家立法、国家战略和当地能力及专业知识。

⁷ 举办的专门培训是 2010 年 6 月和 8 月（格鲁吉亚）、2010 年 11 月 21 日至 12 月 3 日（印度尼西亚）、2010 年 6 月 7 日和 8 日（哈萨克斯坦）和 2010 年 11 月 9 日和 10 日（乌干达）。

⁸ 第 5/6 号决议，附件。

33. 为帮助刑事司法从业人员应对贩运人口问题，毒品和犯罪问题办公室拟定和发布了一些工具。这些工具中包括了从以受害者为中心的做法中受启发而形成的良好做法和建议。2009 年，毒品和犯罪问题办公室启动了一套“急救包”，⁹供执法人员作为第一应对人处理涉及贩运人口的案件时使用。2009 年，毒品和犯罪问题办公室还出版了“用以实施《贩运人口议定书》的国际行动框架”，其中概述了在应对实施上常见挑战时所可以采取的实际措施。办公室继续传播其《打击人口贩运示范法》和其他实用出版物，包括《打击人口贩运工具包》、¹⁰《打击贩运人口：国会议员手册》¹¹和“行动框架”工具包。

34. 毒品和犯罪问题办公室与各国和其他利益关系方共同开展工作，制定打击贩运人口的政策和行动计划。2009 年，办公室与波罗的海国家理事会打击人口贩运特别工作组共同开展工作，启动了一项区域评估，以提高该区域向被贩运者提供协助的能力。办公室继续帮助开展国家、区域和全球提高认识运动，这些运动的对象是人口贩运活动所涉及的不同群体。

35. 毒品和犯罪问题办公室通过举办区域培训班，促进在人口贩运和偷运移民案件中开展国际合作。2009 年，毒品和犯罪问题办公室在南部非洲启动了一个项目，加强执法能力和边界管制行动中的合作，该项目将在整个 2012 年继续开展下去。

36. 在第 5/2 号决议中，缔约方会议欢迎毒品和犯罪问题办公室为打击人口而作出的努力，请秘书处继续开展关于议定书关键概念分析的工作，汇编最佳做法实例提交缔约方会议第六届会议。依照该项决议第 12 段，毒品和犯罪问题办公室将召集一次关于为切除器官进行人口贩运活动问题的专家组会议。

37. 遵照大会第 61/180 号决议，毒品和犯罪问题办公室执行主任负责协调打击人口贩运机构间协调组的活动。办公室还与其他各国际组织合作，¹²管理全球打击人口贩运举措。

2. 偷运移民议定书

38. 毒品和犯罪问题办公室同样还在帮助各会员国实施《偷运移民议定书》，预防和起诉这种犯罪，并保护被偷运的移民的权利。在第 4/5 号决定中，缔约方会议请毒品和犯罪问题办公室拟订相关工具，改进执法机构之间的合作，向各会员国介绍成功的做法，以便利证人参与刑事司法程序。在目前的报告期，办公室根据这一决定开展了各种活动。

⁹ “处理人口贩运案件的第一应对执法人员使用的急救包”有联合国六个正式语文版本，可在 www.unodc.org 上查阅。

¹⁰ 联合国出版物，出售品编号：E.08.V.14。

¹¹ 联合国出版物，出售品编号：E.09.V.5。

¹² 联合国人权事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、国际劳工组织、国际移民组织和欧洲安全与合作组织。

39. 2010 年 10 月,《打击偷运移民示范法》,包括随附的评注,最后完稿并分发给各会员国使用。2010 年 5 月,毒品和犯罪问题办公室出版了其《调查和起诉偷运移民案件基本培训手册》,¹³其中反映了专家从业人员所查明及核可的做法,包括在处理偷运移民案件中开展国际合作的事项。2010 年,毒品和犯罪问题办公室还出版了一份关于空中偷运移民的议题文件,¹⁴其中除其他外,列出了所记录在案的作案手法、最佳做法和关于加强国家、国际和机构间合作打击这种偷运活动的建议。毒品和犯罪问题办公室出版物“关于在涉及有组织犯罪的刑事程序中保护证人的良好做法”,以及《示范法》第 11 条、《基本培训手册》和议题文件,都述及受害者和证人保护措施和刑事调查中的合作措施。

40. 在编写本报告时,毒品和犯罪问题办公室正在实施涉及《偷运移民议定书》各个方面的 7 个技术援助项目。这些项目专门针对受援国的需要,目标是在刑事司法与保护被偷运移民的权利之间实现平衡。办公室开展了关于良好做法的培训方案,并启动了一项重大方案,协助东亚和东南亚各国在所收集的关于偷运移民的数据基础上建立协调和分析部门。毒品和犯罪问题办公室在开展其工作时,与涉及处理偷运移民问题的国际、区域和次区域组织开展协作。办公室是全球移民小组的一部分,与刑警组织等执法组织协同工作。

41. 缔约方会议在其第 5/3 号决议第 9 段中,决定设立一个不限成员名额的政府间临时工作组,援助缔约方会议在实施其《偷运移民议定书》方面的任务授权,并就此提供咨询。该决议还请毒品和犯罪问题办公室召集一次专家组会议,拟订一份关于海上偷运移民问题的议题文件,并拟订相关工具,协助缔约国加强旅行和身份证件的反伪措施及安全,并促进各国之间的合作,抑制对这类证件的滥用。

3. 枪支议定书

42. 国际社会已多次确认了枪支贩运与各种形式的有组织犯罪之间的联系,呼吁各国批准《枪支议定书》。因此,截至 2010 年 12 月,加入该议定书的国家数目增至 83 个缔约国。根据缔约方会议第 4/6 号决定和第 5/4 号决议,以及大会关于跨国有组织犯罪的特别高级别会议所提出的建议,毒品和犯罪问题办公室继续开展工作,提高认识,促进和拟订技术援助工具,以鼓励批准和实施议定书。办公室还协助危地马拉销毁枪支,目前正在与巴拿马共建一个枪支登记处。办公室打算与各国的利益关系方举办批准前讲习班,并通过立法咨询、能力建设和技术援助支持请求国实施议定书。

43. 根据缔约方会议第 4/2 号决定,毒品和犯罪问题办公室扩大了其国家主管机关在线名录,收入了各国根据《枪支议定书》第 12 条第 2 款所指定的主管机关。办公室拟定了关于实施议定书、确立枪支管制措施和建设负责枪支及弹药合法贸易的机构的技术准则,并在 2009-2010 年期间举办了 3 次专家会议,完成枪支示范法的最终定稿。在资源允许的情况下,该示范法将付诸翻译,并于

¹³ 联合国出版物,出售品编号: E.10.IV.7。

¹⁴ 见 www.unodc.org。

2011 年初分发。办公室在南美洲、加勒比和西非启动了一个项目，打击枪支贩运和协助各国遵照《枪支议定书》建立全面的枪支管制制度。

44. 根据第 5/4 号决议，毒品和犯罪问题办公室打算就所收缴和没收的枪支进行一次调研，以分析枪支贩运与跨国有组织犯罪之间的联系。办公室正在通过例如在一些非洲国家进行的犯罪受害状况调查等举措和即将出版的其第二期《武装暴力全球负担报告》，搜集和传播关于武装暴力的信息。

45. 在第 5/4 号决议中，缔约方会议还决定设立一个不限成员名额的政府间枪支工作组，视预算外资源而定，该工作组将于 2011 年底举行会议。

46. 毒品和犯罪问题办公室通过联合国小武器协调行动机制支持拟定国际小武器管制标准，并与联合国其他一些实体和非联合国实体、民间社会和私营部门¹⁵合作，开展其与《枪支议定书》相关的活动。

三. 腐败

A. 联合国反腐败公约缔约国会议

1. 公约实施情况审议机制

47. 《联合国反腐败公约》于 2005 年 12 月 14 日生效。在编写本报告时，《公约》共有 148 个缔约国。

48. 联合国反腐败公约缔约国会议在其 2009 年 11 月 9 日至 13 日于多哈举行的第三届会议上，通过了题为“审议机制”的第 3/1 号决议。在该决议中，缔约国会议通过了公约实施情况审议机制的职权范围。政府专家和秘书处进行国别审议的指导方针已由缔约国会议第 3/1 号决议通过，实施情况审议小组 2010 年 6 月 28 日至 7 月 2 日在维也纳举行的第一届会议最后确定了这些指导方针。

49. 根据职权范围，进行了一次抽签，以挑选将在第一个审议周期每年接受审议的缔约国，以及第一年进行审议的缔约国。在实施情况审议小组第一届会议上，共挑选了 34 个缔约国在审议周期第一年接受审议。10 个缔约国行使其权利，将对其的审议推迟到下一年。被挑选在第二年接受审议的 4 个缔约国主动将对其的审议提前，从而取代同一区域组内将审议日期推迟的缔约国。在编写本报告之日，已被挑选接受审议的两个缔约国尚未将其决定正式通知秘书处。¹⁶

50. 在编写本报告时，26 个缔约国表示已作好准备在审议周期的第一年接受审议，并已通知秘书处已提名了一个审议联络点。所有审议国都通报了本国政府专家的联系方式。接受审议的 17 个缔约国已提交了其对自我评估清单的最后答复，两个缔约国提交了临时或部分答复。在两个国家的审议中，桌面审议的结

¹⁵ 其中包括反恐怖主义委员会执行局、联合国裁军事务部、联合国住区欧洲联盟、中美洲一体化系统安全委员会、国际小武器行动网和枪支制造工业的代表。

¹⁶ 最后的国别配对编组表公布在 www.unodc.org/documents/corruption/Microsoft_Word_-_Country_pairings_-_Year_1-4.pdf。

果已提交秘书处转交接受审议的缔约国。在最初的远程会议期间，接受审议的 19 个缔约国表示将请求或考虑请求实行进一步的直接对话手段，例如国家访问或在维也纳联合国举行联合会议。2010 年 11 月 22 日至 25 日进行了第一次国家访问。

51. 综合自我评估清单是广泛协商过程的结果。经缔约国会议第三届会议核可之后，该工具现已最后定稿，并备有联合国所有六种正式语文的版本。将推出第二个审议年的增订版，其中将解决一些技术问题并考虑到迄今为止接受审议的缔约国所取得的经验。

52. 2010 年 9 月至 12 月期间，为参加审议机制第一年的所有缔约国政府专家举行了 8 次区域培训班：9 月 21 日至 24 日在达喀尔、9 月 27 日至 29 日在拉巴特、9 月 29 日至 10 月 1 日在巴拿马城、10 月 4 日至 7 日在莫斯科、10 月 7 日至 8 日和 12 月 2 日至 3 日在维也纳、10 月 11 日至 13 日在雅加达以及 10 月 20 日至 22 日在比勒陀利亚。向六个国家提供了填写自我评估清单的协助。

53. 实施情况审议小组在其 2010 年 11 月 29 日至 12 月 1 日于维也纳举行的第一届会议续会上，审议了关于技术援助的议程项目。审议小组建议缔约国在对自我评估清单的答复中，在适用的情况下列入技术援助要求和正在进行中的技术援助项目。审议小组决定在审议结果基础上考虑提供技术援助的优先领域，建议秘书处为主题和区域方案中以及在制定技术援助工具中考虑到这些优先领域。

2. 预防腐败工作组

54. 由缔约国会议第 3/2 号决议设立的预防腐败问题不限成员名额政府间工作组于 2010 年 12 月 13 日至 15 日举行了会议，会议建议秘书处继续搜集信息，包括关于良好做法和举措以及关于联合国系统内和其他相关组织内预防腐败问题现有专业知识的信息。工作组强调，应当为缔约国作好 2015 年开始的第二个审议周期审议公约第二章实施情况的准备，并鼓励缔约国自愿尽早填写关于该章的自我评估清单。工作组鼓励缔约国促进区域活动和加强培训及教育机制。工作组建议，秘书处继续开展其关于公共采购、脆弱性评估和新闻记者通过职业化方式和安全方式报告腐败问题的的工作。工作组决定在下次会议上应当着重于提高认识和预防公共部门腐败问题。

3. 资产追回问题工作组

55. 资产追回问题不限成员名额政府间工作组在其 2010 年 12 月 16 日和 17 日的会议上强调，应当为缔约国作好审议公约第五章实施情况的准备，并鼓励缔约国自愿尽早填写关于该章的自我评估清单。工作组建议秘书处通过追回被盗资产举措或其它相关举措拟订一份多年期工作计划供工作组下届会议审议。工作组重申需要建立追回资产联络点全球网络，并请秘书处再次向各会员国发出一份普通照会，请各国指定追回资产联络点。工作组请秘书处继续开展其关于扩

编《司法协助请求书撰写工具》、汇编追回资产案件和与私营部门建立伙伴关系的工作。

B. 促进批准和实施《联合国反腐败公约》

1. 工具和知识建设

56. 毒品和犯罪问题办公室正在开发一个反腐败网页窗口，称作“反腐败知识工具与资源库”（“反腐工具资源库”），这是一个网上平台，其中包含有联合国反腐败公约法律图书馆，以电子库存方式收藏了 150 多个国家与《公约》相关的立法和法学理论。该法律图书馆由毒品和犯罪问题办公室管理，毒品和犯罪问题办公室追回被盗资产举措和世界银行提供支持，设计这一图书馆是为了搜集、分析和传播此方面的法律信息，并提供关于这类信息与《公约》相关联系的详细分析划分。反腐败网页窗口也是一个搜索引擎，可使各会员国、反腐败界、一般公众和私营部门在一个集中的网址查阅毒品和犯罪问题办公室及其各伙伴组织生成的反腐败知识。网页窗口概念的必要制作验证技术由一家行业领先的软件公司免费提供。

57. 毒品和犯罪问题办公室继续开发和改进查阅腐败方式和脆弱之处的方法。这项工作的主要成果概述在一份文件中，该文件已提交预防腐败问题不限成员名额政府间工作组的会议并在会上作了讨论。文件重点论述了定量评估的方法，并对现有的各种方法进行了评议。

58. 毒品和犯罪问题办公室对各国评估腐败性质和范围的努力提供持续支持。在阿富汗，与联合国开发计划署（开发计划署）联合制订了一项关于腐败与公职人员清廉的全面调查方案。方案活动在 2010 年下半年开始。在伊拉克，毒品和犯罪问题办公室及开发计划署与国家反腐败机构和国家统计局密切协作制订了一项调查方案，目的是对公职人员的清廉和工作条件进行全面的评估。2010 年 6 月完成了一次对公职人员的试点调查，全面调查将于 2011 年中最后完成。毒品和犯罪问题办公室正在西巴尔干各国实施一项关于腐败与犯罪的调查方案（见上文第 24 段）。这项全面的工作已经完成，最后报告将于 2011 年上半年出版。

59. 2010 年 9 月 2 日和 3 日举行了国际反腐败学院的成立典礼。该学院将是一个专门致力于在公约框架内打击腐败的教育机构。学院由奥地利政府担任东道主，设在维也纳外的拉克森堡，预计将成为广泛各类利益关系人的一个高等学府。毒品和犯罪问题办公室与奥地利政府联手在欧洲反欺诈办公室的支持下建立了该学院。截至 2010 年 12 月 31 日，53 个国家和国际组织签署了将该学院建成为一个国际组织的协定。现已交存了对协定的 3 份批准书，学院将于 2011 年 3 月 8 日成为一个国际组织。

60. 2010 年，毒品和犯罪问题办公室出版了“关于拟订《联合国反腐败公约》的谈判准备工作文件”。该出版物的目的是遵循根据大会第 55/61 号决议设立的反腐败公约不限成员名额政府间特设谈判委员会的谈判进展过程。出版物打算提供关于公约谈判的全面介绍，从而便利对公约有更好的深入认识。“准备工作

文件”目前在毒品和犯罪问题办公室的网站上备有英文版。将翻译成联合国所有正式语文版本并在 2011 年印发。

61. 由毒品和犯罪问题办公室依照经济及社会理事会第 2006/23 号和第 2007/22 号决议制作的关于加强司法廉正与能力的指南，也预期于 2011 年出版。

2. 为实施公约提供技术援助

62. 在所审查的期间，毒品和犯罪问题办公室继续根据公约向各会员国提供专业知识和技术援助。特别是，向下列国家政府提供了技术援助：阿富汗、多民族玻利维亚国、巴西、佛得角、埃及、印度、印度尼西亚、伊拉克、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、阿拉伯利比亚民众国、马尔代夫、黑山、尼泊尔、尼日利亚、秘鲁、塞舌尔、斯威士兰、泰国、土库曼斯坦、阿拉伯联合酋长国和越南。还向苏丹南方政府提供了技术援助。在区域一级，也向阿拉伯语国家、东非和中非以及西巴尔干各国提供了技术援助。

63. 毒品和犯罪问题办公室在一项 2008-2012 年时期援助伊拉克政府的综合方案下，与开发计划署伊拉克办事处开展合作。迄今为止，拟订完成了一项自我评估、一项差距分析和一项良好治理及廉正状况调查，并为通过国家反腐败战略和反腐败立法提供了支持。该方案下的三个新项目将于 2011 年启动。这些项目将支持廉政委员会和其他相关机构与司法机关的互动联系，加强其追回资产和金融调查的行动能力。

64. 毒品和犯罪问题办公室继续协助印度尼西亚最高法院和其他机构加强司法清廉、能力和职业化。毒品和犯罪问题办公室还通过专业培训课程、信息技术协助和对实施反腐败战略的支持而支援根除腐败委员会和其他各机构。向 15 个基层非政府组织提供了小额增款，以支持其开展反腐败运动。关于腐败与环境，毒品和犯罪问题办公室正在加强印度尼西亚执法和刑事司法官员对非法砍伐树木案件及其相关腐败案件进行调查、起诉和判决的能力。毒品和犯罪问题办公室还与印度尼西亚民间社会组织协同工作，支持“赤脚调查员”，这些调查人员搜寻和揭露其当地社区发生的森林犯罪。

65. 在尼日利亚，毒品和犯罪问题办公室在 2006-2010 年期间与欧洲联盟协同完成了规模最大的反腐败项目，向经济及金融犯罪委员会和尼日利亚司法机关提供了支持。对该委员会实行的具体干预措施包括加强其业务能力，其中包括对工作人员和管理层进行专业培训，提供基本业务设备，设立该委员会的培训研究所，创建一个法医化验室，以及提供一套最先进的信息技术系统以及根据具体需要开发的专门数据库应用。项目还在联邦一级和尼日利亚 10 个州协助尼日利亚司法机关和司法部门其他利益关系方加强司法系统的清廉和能力。对司法部门清廉和能力进行的一次大规模评估提供了可衡量工作进度的基线数据。制订了行动计划，并在州一级对实施这些计划给予支持。项目还包括腐败状况评估，支持制订一项国家反腐败战略，以及建立一套国家民间社会组织网络。在另一个继续开展中的项目内，毒品和犯罪问题办公室协助尼日利亚私营部门制订企业道德行为原则和在公私部门衔接面进行腐败风险评估。最近启动了一个新项目，协助（在尼日尔和三角洲地区的）巴耶尔萨州政府，以加强其公共金

融管理系统和司法机关的清廉、透明和问责制。最后，截至 2011 年，欧洲联盟、尼日利亚政府和毒品和犯罪问题办公室在反腐败和司法部门改革领域合作开展一项新方案。

66. 在刚果民主共和国，毒品和犯罪问题办公室、开发计划署和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团与国家当局紧密协作，拟订了一项联合司法方案。该方案涉及司法救助、司法透明和清廉、监狱改革、司法警察和反腐败。方案预期将于 2011 年第一季度启动。毒品和犯罪问题办公室正在该国建立办公点，2011 年初将派设一名方案管理人。毒品和犯罪问题办公室就批准公约事宜与相关的国家当局进行了密切接触，那是在 2010 年 9 月 23 日。另外，一名反腐败导师还将被派驻司法和人权部，作为反腐败导师方案的一部分。

67. 毒品和犯罪问题办公室继续在 2010 年向多个国家提供技术援助。方案的目标是通过向负责控制和预防腐败的政府机构派驻反腐败专家而提供专门的专业知识。2010 年的受益国包括佛得角、约旦和泰国。苏丹南方政府也是一个受益方。2010 年 3 月 29 日和 30 日在维也纳与现任导师、捐助方和毒品和犯罪问题办公室工作人员举行的一次会议，为下一阶段的方案总结了所吸取的经验教训。因此，在目前向国家机构派驻导师的基础上，将辅之以探索区域方法。毒品和犯罪问题办公室目前正在招聘反腐败导师派驻刚果民主共和国、肯尼亚（负责东非）、巴拿马（负责中美洲）和泰国（负责东南亚）。

3. 与其他实体的合作

68. 毒品和犯罪问题办公室继续在关于反腐败和刑事司法改革事项的 2008 年 12 月谅解备忘录基础上，与开发计划署密切合作。开发计划署为参加审议机制的政府专家培训讲习班提供资金和实质性支持（见上文第 52 段）。办公室参与合作拟订开发计划署的指南说明，题为“联合国反腐败公约自我评估：超越最低标准”。毒品和犯罪问题办公室及开发计划署正在与澳大利亚国际开发署一起发展一种战略伙伴关系，向亚洲及太平洋和所选定的一些非洲和阿拉伯国家提供联合补充技术援助。时间跨度将是 2011-2013 年，补充开发计划署和毒品和犯罪问题办公室在这些区域实施的现有方案。

69. 毒品和犯罪问题办公室继续积极参加全球契约第十原则工作组和全球契约负责落实私营部门坚定打击腐败的其中三个特别工作组的工作。办公室参加了 2010 年 6 月 23 日在纽约举行的全球契约第六次会议和 2010 年 6 月 24 日和 25 日在纽约举行的全球契约领导人峰会。2010 年 12 月 9 日，在国际反腐败日纪念活动范围内，毒品和犯罪问题办公室和全球契约宣布为私营部门发布了一套电子学习工具。

70. 毒品和犯罪问题办公室在 2010 年 2 月 24 日与美洲国家组织缔结了一项谅解备忘录。谅解备忘录的主题领域包括反腐败工作和刑事事项国际合作。

71. 追回被盗资产举措继续拟订关于追回资产的合作工具和政策研究。题为《追回资产手册：从业人员指南》的逐步骤手册，提供了关于追回资产案件的实用指南。2011 年初将出版一本关于收入和资产申报的最佳做法指南。关于

非法获益、滥用公司车辆和追回资产方面的障碍的进一步政策研究，将补充追回被盗资产举措已完成的现有一套知识产品。举措的出版物是在广大国家和法律制度专家的广泛参与下编制而成的。追回被盗资产举措继续通过资助或联合资助国家和区域讲习班而参与追回资产工作的能力建设和培训，并继续根据请求在追回资产诉讼程序的准备阶段向各国提供协助。

72. 追回被盗资产举措与刑警组织协同建立的追回资产联络点数据库含有 74 国官员的联系名单，他们可以使用刑警组织的 I-24/7 安全平台发出紧急请求和进行信息交流。联络点第一次会议于 12 月 14 日和 15 日在维也纳举行；会议讨论结果已提请追回资产问题不限成员名额政府间工作组注意。各联络点一致认为，需要建立一套全球执法信息非正式交流网络，并商定与现有的各网络进行协作。

73. 毒品和犯罪问题办公室继续与民间社会组织密切协作打击腐败。在 2010 年 4 月于巴西萨尔瓦多举行的第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会期间，举办了一次关于从拉丁美洲角度观察民间社会参与审议公约问题的附属会议。

4. 会议和特别活动

74. 毒品和犯罪问题办公室为一系列国家、区域和国际反腐败讲习班和会议作出了实质贡献，提升公约的形象，并就实施公约提供政策指南和技术咨询。办公室还继续参加欧洲委员会的反腐败国家组、美洲反腐败公约后续实施机制、经济合作与发展组织（经合组织）国际商业交易中的贿赂问题工作组和经合组织/关于治理问题的发展援助委员会网络。

75. 在 2010 年 12 月 9 日国际反腐败日之际，毒品和犯罪问题办公室继续与开发计划署协同开展一场全球联合运动，重点指出腐败是如何阻碍实现千年发展目标的工作的。毒品和犯罪问题办公室和开发计划署通过其外地办事处和国家办事处网络及其当地的合作伙伴，支持一些国家围绕国际日举办各种形式的活动，积极促使当地媒体参与，并向各个社区进行宣传。这些国家中包括印度、尼日利亚、秘鲁、俄罗斯联邦、塞尔维亚、南非和越南。以去年的原版形式为基础，重新印制了所有正式语文版本的宣传和信息材料，着重阐明腐败对教育、保健、司法、民主、繁荣和发展的影响，另外还增加了一幅关于环境犯罪与腐败的宣传画。这些材料也登在运动的网站（www.yournocounts.org）上，迄今该网页的总访问量近 16,000 次。在网站上发布了两则报道：一则关于国际反腐败日，一则是关于各国为纪念该日而开展的活动的综述。网站上还刊载了秘书长的特别致词和毒品和犯罪问题办公室执行主任的致词，其中着重强调了企业和私营部门在打击腐败中的作用。宣传画和致词都登载在这场运动的 Facebook 页面上，已拥有 3,500 多名成员，另外还登载在 Twitter 上。

四. 建议

76. 委员会似宜继续支持联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议的工作和联合国反腐败公约缔约国会议的工作。特别是，委员会似宜再次呼吁各国提供

财政捐助，支持缔约方会议和缔约国会议、相关的技术援助活动和《反腐败公约》审议机制。

77. 委员会似宜进一步探索保持加强这两个会议及其工作组履行其授权职能所需的政治动力的方法。

78. 委员会似宜敦促尚未批准或加入《有组织犯罪公约》及其各项议定书和《反腐败公约》的会员国批准或加入这些文书，并采取一切必要步骤确保其有效实施。特别是，委员会似宜敦促各国为召开推动实施这两项公约的工作组会议和讲习班提供财政和物质捐助。
