



# 联合国反腐败公约

## 缔约国会议

Distr.: General  
17 July 2008

Chinese  
Original: English

### 联合国反腐败公约执行情况审查不限成员名额 政府间工作组

2008年9月22日至24日，维也纳

临时议程\*项目2

审议关于《联合国反腐败公约》实施情况的适当审查机制或机构  
并拟订这些机制或机构的职权范围

一些国家政府提交的关于《联合国反腐败公约》实施情况审查机制职权范围的建议和意见

秘书处编写的背景文件

### 目录

	段次	页次
一、 导言.....	1-3	3
二、 《联合国反腐败公约》缔约国提交的建议和意见.....	4-205	3
A. 阿尔及利亚.....	4-9	3
B. 奥地利.....	10-15	4
C. 中国.....	16-23	5
D. 厄瓜多尔.....	24-31	6
E. 萨尔瓦多.....	32	7
F. 芬兰.....	33-56	7
G. 法国.....	57-77	12

\* CAC/COSP/WG.1/2008/1。



---

H. 约旦.....	78-89	14
I. 拉脱维亚.....	90-105	14
J. 挪威.....	106-146	17
K. 斯洛伐克.....	147-151	21
L. 南非.....	152-160	22
M. 大不列颠及北爱尔兰联合王国.....	161-179	24
N. 乌拉圭.....	180-205	29
三、联合国反腐败公约签署国提交的建议和意见.....	206-312	32
A. 文莱达鲁萨兰国.....	206-214	32
B. 德国.....	215-261	34
C. 伊朗伊斯兰共和国.....	262-275	39
D. 日本.....	276-299	40
E. 瑞士.....	300-309	43
F. 突尼斯.....	310-312	43

## 一、导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在其第 1/1 号决议中回顾了《联合国反腐败公约》<sup>1</sup>第 63 条，其中规定，根据《公约》第 63 条，缔约国会议应有必要建立任何适当的机制或者机构，以协助《公约》的有效实施。缔约国会议进而认为，有必要建立一种适当而且有效的机制，以协助审查《公约》的实施情况，并决定建立一个不限成员名额的政府间专家工作组，就这样一种职权范围向会议提出建议。
2. 缔约国会议在其第 2/1 号决议中决定，审查《联合国反腐败公约》执行情况的工作组，应拟定审查机制的职权范围，供缔约国会议第三届会议审议、采取行动而且如有可能予以批准。在这方面，缔约国会议呼吁各缔约国和签署国就审查机制的职权范围向工作组提出建议，以供其审议。秘书处吁请各缔约国在 2008 年 7 月 1 日之前提交此类建议。
3. 下文是秘书处收到的由《公约》14 个缔约国以及 5 个签署国提交的意见。

## 二、《联合国反腐败公约》缔约国提交的建议和意见

### A. 阿尔及利亚

#### 程序

4. 缔约国会议是《联合国反腐败公约》负责《公约》事务的最高机构。因此，任何拟设机制，包括审查机制在内，应附属于缔约国会议。将缔约国提交拟设审查机制的报告予以公布，必须得到缔约国会议的事先批准。审查机制在政府间、区域性以及国际性合作方面所起的作用，也应事先经过缔约国会议批准。

#### 实质

5. 拟设审查机制应公正不偏、透明并且尊重缔约国的平等与主权。应将拟设审查机制当作一个论坛，在这里可以开展讨论、交流信息、推广最佳做法以及确认在实施《公约》过程中遇到的各类问题。
6. 拟设机制应确保缔约国是唯一的信息来源，从有关缔约国那里获取的任何信息只能用于分析目的，未经该国事先同意，不得向任何人或者实体披露有关信息。除此以外，利用从任何其他来源获取的信息，应征得缔约国会议的事先同意，除了促进有效实施《公约》以外，不得利用从此类来源获取的信息实现任何其他目的。

---

<sup>1</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2349 卷，第 42146 号。

7. 哪些缔约国以及有多少缔约国在拟设审查机制内部分配有席位，应以公平地域代表性和均衡轮任为根据。
8. 拟设审查机制的经费，应根据联合国关于缔约国的分摊比额表，由缔约国会议的经常预算予以提供。
9. 审查机制应接受缔约国会议的定期评估，以便确保高效地实施《公约》并克服实施《公约》过程中遇到的各种困难。

## B. 奥地利

10. 《公约》是一份内容全面的文献，它为有效预防和打击国际一致的腐败提供了各种规则、工具和手段。必须充分挖掘《公约》的潜力，尤其是要全面和有效地实施《公约》。
11. 缔约国会议在其第 1/1 号决议中认为，有必要设立一种适当而且有效的机制，以协助缔约国会议审查《公约》的实施情况。缔约国会议的第 1/1 号和第 2/1 号决议规定，协助缔约国会议审查《公约》实施情况的任何机制，应具备某些特征而且应体现某些原则。
12. 缔约国会议在其第 2/1 号决议中，工作组应拟订审查机制的职权范围，供缔约国会议第三届会议审议、采取行动和可能的话予以通过。

### 就审查机制的职权范围提出的建议

13. 根据缔约国会议第 2/1 号决议第 9 段，奥地利政府谨提出如下建议：

(a) 国家反腐败机构任命在反腐败事务领域具备丰富专门知识的协调中心。

(b) 利用自我评估清单或者调查表作为收集有关立法和一般政策信息的初步措施。所有缔约国务必根据自我评估清单或者调查表，对于它们遵守《公约》条款，特别是强制性条款的情况进行自我评估。应研究拓宽信息收集范围的进一步举措。

(一) 审查工作只能由专家完成。有关国家应确保选定其本国专家。

(二) 专家们可以考虑现有国际性和区域性审查机制已经收集的涉及受审查国家的额外信息，以避免工作重复和职能重叠。

(三) 专家们将对所有提交的信息进行分析，并酌情要求受审查国家予以澄清/提供补充信息。专家们还可以根据《公约》第 63 条第 6 款的规定，考虑从其他公开来源，例如从政府间组织和非政府组织获得的信息。

(四) 积极鼓励有关国家的专家和代表们在审查进程的各个阶段交流信息和进行沟通。

(五) 各个审查专家组应自行决定如何开展工作。不过，如有要求秘书处将提供援助。

(六) 为了促进对所获信息的分析，受审查国家应组织一次实地访问（秘书处为筹划和实施实地访问提供支持）。受审查国家和专家应确定需要在访问过程中讨论的问题和会见的人员（例如相关利益攸关方，包括民间社会代表）。

(七) 通过自我评估清单和其他信息收集方法（如国家访问）所获取的信息，应作为进行评估以及发现实施《公约》过程中的差距（例如立法和政策方面的差距）和/或不足的依据。评审专家们将根据秘书处编写的一份“蓝图报告”编写一份报告草稿，该报告草稿将被送交受审查国家进行评论。最后报告应包含建议和结论，并且应公之于众。

(八) 全部审查工作将由一个资源充足的秘书处提供帮助。

14. 奥地利政府还希望指出，该工作组应考虑试点审查方案的初步成果，特别是考虑试点审查小组规模扩大到目前占缔约国数量 25% 这项成果。

15. 《公约》涵盖全球和自成一体的性质表明，必须采取一种全面方法为实施《公约》建立一种有效而全面的审查机制。

## C. 中国

16. 公约实施情况审查机制必须在缔约国会议的指导下开展工作。

17. 在建立实施情况审查机制之前，工作组应研究切实可行的选择方案并将其研究成果向缔约国会议汇报。

18. 审查机制应协助各缔约国更好地履行它们根据《公约》所承担的义务，而不应充当干涉各缔约国内部事务的工具。

19. 根据缔约国会议第 1/1 号和第 1/2 号决议，审查机制的职权范围是：

(a) 透明、高效、无侵犯性、具有广泛包容性并且公正不偏；

(b) 不产生任何形式的排名；

(c) 为交流良好做法和通报困难提供机会；

(d) 对现有的国际性和区域性审查机制加以补充，以便缔约国会议可酌情与这些机制进行合作和避免工作重复；

(e) 以协助各缔约国有效实施《公约》为目的；

(f) 适当考虑地域均衡办法；

(g) 应是非敌对性和非惩罚性的，并应促进普遍加入《公约》。

20. 关于涉及审查机制的建议的任何决定，均应由参加审查机制的各国协商一致做出。缔约国会议应负责决定是否执行任何建议的措施。

21. 审查机制应:

(a) 基于为汇编、制作和传播信息所制定的明确准则, 包括关于保密和向缔约国会议提交结果等问题的准则开展工作;

(b) 尽早查明缔约国在实施《公约》时所遇到的困难以及所采用的良好做法;

(c) 是技术性的, 并促进在预防措施、资产追回和国际合作方面的建设性协作。

22. 审查机制的工作应集中于下列领域:

(a) 国际合作, 包括《公约》中规定的国际合作措施, 例如相互法律援助和引渡;

(b) 资产追回, 特别是如《公约》第五章所指出的, 实施改进缔约国之间合作的措施;

(c) 技术援助, 特别是有助于加强缔约国实施能力的技术援助项目。

23. 审查机制应建立在综观各缔约国实施《公约》情况的基础上, 来源于各缔约国之间充分和平等协商条件下的逐步实施原则。

D. 厄瓜多尔

24. 审查机制的目标应是:

(a) 确保《公约》五个章节(即: 预防措施; 定罪和执法; 国际合作; 资产追回; 以及技术援助与信息交流)均得到贯彻执行;

(b) 建立定期审查各国实施《公约》情况的工具, 同时不断进行反馈, 以保证《公约》得到有效实施;

(c) 使民间社会参与《反腐败公约》实施情况审查机制;

(d) 在一个信息系统框架内, 确定若干有助于使用从审查进程中获取信息的工具, 以确保各国在打击腐败方面取得进展;

(e) 在自我评估清单的基础上, 增加各国参与专业技术合作的建设性机会, 借以确保有效实施《公约》。

25. 审查机制的特征应与缔约国会议第 1/1 号决议中规定的特征相同。

26. 审查机制应构成如下:

(a) 《公约》的缔约国, 应由某个相关国家当局作为代表, 而且应至少拥有经过联合国和各该国相关国家当局批准的民间社会的一名代表;

(b) 缔约国的相关国家机构将任命至少一名拥有一般知识的专家以及一名拥有《公约》每一实质性章节特殊知识的专家;

(c) 联合国将指定一个管理审查机制的特别机构，该机构的职能应仅限确保各缔约国遵守《公约》的各项条款。为实现这项职能，该特别机构将提供必要的技术和经济资源，以允许各缔约国实施旨在贯彻或者落实《公约》五个实质性章节中的任何一章而施行的项目。这个特别机构将成为审查机制的正式成员。

27. 建议审查国际反贪局联合会的职权范围，以便考虑将该联合会作为实施审查机制的机构。

28. 各缔约国指定的拥有一般知识的专家将构成各个国家集团《公约》实施情况审查机构。

29. 各个集团的实施情况审查机构将委任一名协调发言人，其主要职责是汇集各国提供的信息，并在缔约国年度会议上汇报他或者她所代表的集团取得的进展情况。

30. 因此，管理审查机制的机构的全球审查将由国家集团来开展，并利用所提供的关于某个缔约国的具体信息说明某种具体情况。

31. 实施情况审查机构将履行下列职能：

(a) 通过调整《公约》中规定的各项原则使之适合具体区域情况，以保证《公约》得到遵守；

(b) 指定拥有一般知识的专家负责在区域实施情况审查机构提出区域性同侪审查的指示以后开展此类审查；

(c) 确立一种进行分析的标准和一种特殊方法，这些标准和方法将遵循缔约国会议第 1/1 号决议规定的各项原则，并确定审查时限；

(d) 向缔约国通报对该国进行审查的日期。

## E. 萨尔瓦多

32. 负责监督萨尔瓦多反腐败行动的机构间工作组。未对所审议的审查机制发表任何具体意见。但是，该国坚持认为，审查机制应符合缔约国会议第 1/1 号和第 2/1 号决议中商定的各项特征和原则，这两项决议体现了《公约》缔约国所达成的共识。

## F. 芬兰

### 综述

33. 短短数年时间，已有 100 多个成员国签署并且批准了《公约》。这充分表明国际社会认真应对反腐败问题的普遍政治承诺。

34. 芬兰像很多国家一样，曾经积极参加制定《公约》的谈判，以及参与《公约》的实施。芬兰政府确信，只要缔约国会议能够设计并通过一种有效的实施

情况审查机制，这种普遍的政治承诺就可以成为现实。各国仅批准《公约》和通过授权立法是不够的。各缔约国还需要多管齐下：采用适当的内部结构与程序；选定和培训负责在国内和地方实施《公约》的人员；提供充足的资源配置，不仅在相关主管当局之间有效搭建网络，而且在民间社会和私营部门代表建立有效网络；以及提高各个阶层和所有相关部门的认识。实现这一点的最佳方法是，不断开展国际对话，并且调动国际和国内的必要政治意愿。

### 审查实施情况的目的

35. 对《公约》实施情况进行审查，既有利于缔约国，也有利于缔约国会议。
36. 实施情况审查的主要受益人是各个缔约国，各缔约国可以更好地了解取得的进展和遇到的困难。
37. 缔约国会议又可以利用审查实施情况所产生的信息，以确定可能需要采取联合行动的错综复杂的难题。这些类难题从能否通过国际合作克服困难以及如何通过国际合作克服困难，到《公约》本身是否需要修正不等。审查实施情况还可以在确定哪些领域优先接受技术援助方面起到关键作用。

### 审查实施情况的程序

38. 有效的实施情况审查包含四个主要步骤：
- (a) 各缔约国进行自我评估；
  - (b) 专家之间就所关切的具体问题（包括成就与挑战）进行对话；
  - (c) 根据步骤（a）和步骤（b），编写报告以及可能的建议；
  - (d) 对于根据上述建议采取的成功行动，开展后续工作。
39. 自我评估阶段为整个审查过程奠定了基础。缔约国无疑最适合全面审查相关主管当局和其他利益攸关者实施《公约》过程中取得的进展。在准备自我评估过程中，缔约国可能希望请求秘书处、其他缔约国的专家或者其他利益攸关者提供援助。
40. 但是，自我评估阶段不应是审查实施情况的唯一根据。相关主管当局以及学术界、民间社会和私营部门代表之间应针对自我评估的初步结果开展大讨论。上述代表的观点，对于所遇到的挑战的性质以及可能采取的解决之道，提供了新的见解，因此是对主管当局视角的有益补充。这种大讨论还应加强国家主管当局与其他利益攸关者的合作，由此进一步改进《公约》的实施。
41. 芬兰政府的经验是，开展自我评估工作的人员有可能不知道某些挑战事实上的确存在，而且他们可能不知道可以通过多种方式迎接这些挑战。这种情况可能对自我评估工作造成不必要的制约。举例而言，这些人员也许不知道其他

缔约国是如何迎接某种挑战的，而且他们也许不知道有可能让这些措施成功地适用于本国的法律、经济和社会制度。

42. 由于这个原因，自我评估阶段之后，应在专家之间就某些重要议题举行有针对性的对话。这些专家可以是学术专家，可以来自接受审查的缔约国，或者可以来自另一个缔约国。此类对话应集中于某些话题，由此就可以确定邀请哪些专家参加对话。反过来，这也可以影响这些专家如何准备和进行对话。

43. 芬兰政府认为，举行专家之间的此类对话（例如在经济合作与发展组织（经合组织）、欧洲理事会反腐败国家集团以及欧洲联盟的框架内举行的对话）是任何实施情况审查程序的最有用的部分。代表接受审查的缔约国的专家可以提供有关信息，以此说明该国已经采取或者正在规划哪些措施，并且说明该国的法律、管理和制度环境。参与对话的其他专家可以根据他们的经验，提出与该缔约国采取的措施有关的问题，并且可以建议该国采取替代措施。这个过程几乎必然使代表缔约国的专家们对于实施《公约》的总体情况，以及能够和应采取哪些进一步的举措，有了更深刻的理解。再者，交流信息有助于改进反腐败领域的国际合作，有助于发现全球和区域一级的最佳做法。

44. 虽然专家之间的对话可以采用通信或者视像会议方式进行，但是实地访问接受审查的缔约国却最有可能与各类专家、执业律师及其他利益攸关者举行广泛的讨论。举例而言，外部专家主要是在实地访问期间更好地了解法律是如何实际运用的，法院和行政当局是如何解释法律的，某些法律条款在实践中是否得到充分运用，以及负责执法的主管当局是如何实际工作的。以上种种都是缔约国难以在自我评估中予以概括的问题。

45. 专家有义务对于审查过程中知晓的信息予以保密，除非他们与接受审查的缔约国另外达成一致意见。

46. 专家应与接受审查的缔约国的代表合作编写报告和任何建议。只要有可能，其他相关利益攸关者的代表提出的意见也应得到考虑。建议主要是针对接受审查的缔约国提出的。不过，需要国际合作的事务应主要供缔约国会议审议。

47. 此类建议的初衷应是弥补在实施《公约》以及对于技术援助的可能需要方面存在的差距，但是此类建议也应争取为下一步行动确定优先次序。

48. 后续行动阶段的目的是保证此类建议已经按照要求得到落实，而且它们已经带来了预期效果。其目的不应是在缔约国之间确定排名，而应是帮助接受审查的缔约国评估该国在实现其预定目标方面自身取得的进展。

49. 实施过程本身，以及实施情况审查，应被视为一种持续的活动。实施情况审查的第一个周期当然应尽可能全面，以便确定并有助于应对实施过程中的各种挑战。但是，资源或者技术因素可能限制审查的范围；特别是《公约》毕竟涉及非常广泛的领域。接下来的审查周期或许有益于集中于具体的和特别棘手的问题，这样就为实施《公约》提供了一种渐进的方法。

## 实施情况审查和缔约国会议的作用

50. 芬兰政府全力支持缔约国会议所通过的各项决议。特别是，芬兰指出，根据缔约国会议第 1/1 号决议，实施情况审查机制应：

- (a) 透明、高效、无侵犯性、具有广泛包容性并且公正不偏；
- (b) 不产生任何形式的排名；
- (c) 为交流良好做法和通报困难提供机会；

(d) 对现有的国际性和区域性审查机制加以补充，以便缔约国会议可酌情与这些机制进行合作和避免工作重复。

51. 上文概述的审查程序与这些准则完全一致。特别是，芬兰政府强调，为了使专家之间的对话实现具有开放性和建设性，接受审查的缔约国必须自愿参加对话。芬兰政府知道，在这方面，有些缔约国已经表达了对于主权问题的关切。由于假定上文描述的对话将按照接受审查的缔约国的要求进行筹备，并且与接受审查的缔约国充分合作，因此芬兰政府并没有发现此类对话形式与充分尊重主权原则存在任何冲突。

52. 自我评估与专家之间的对话应以充足和可靠的信息作为根据。这类信息将主要由接受审查的缔约国提供，但是从其他来源获取的可靠信息将加以补充。为了保证与现有的审查机制形成互补，并且避免与之发生重叠，应尽可能利用现有的审查机制提供的信息，而且，根据《公约》第 63 条第 5 款的精神，从其他来源（例如学术研究）获取的信息，也应用于自我评估并且作为专家之间对话的根据。接受审查的缔约国当然有权就从其他来源获取的信息发表意见。

53. 由于多种原因，参与对话阶段的某些（甚至可能是大多数）专家应来自具有某种相似的法律、经济和社会环境的国家。但是，根据芬兰政府的经验，代表某种不同法律、经济和社会环境的专家，也许能够为代表接受审查的缔约国的专家考虑问题提供新的见解。因此，专家代表团的理想构成方式将既包括来自具有某种相似的法律、经济和社会环境的国家的专家，也包括来自其他国家的专家。

54. 正如上文提到的，实施情况审查的主要受益人是接受审查的缔约国。因此，报告和建议应送交该缔约国。秘书处将向缔约国会议提交报告和建议的概要。芬兰政府还坚决主张，在征得接受审查的缔约国同意后，将报告和建议予以公布，以便有可能进行更广泛的讨论。但是，芬兰政府认识到，一定程度的保密可能有助于实现一种更坦诚的审查程序，因此在特殊情况下，报告的公布应有所取舍，能够公之于众的仅限报告的特定部分。

## 秘书处的职责

55. 应授权秘书处协助审查机制，例如：

- (a) 继续协助缔约国准备自我评估；
- (b) 帮助缔约国确定哪些专家参加实施情况审查的对话阶段，另外为接受审查的缔约国与这些专家初次接触创造便利；
- (c) 制定标准报告的准则，以确保标准报告遵守缔约国会议做出的决定；
- (d) 为履行审查工作制定一份暂行时间表；
- (e) 帮助专家编写报告和提出建议；
- (f) 帮助解决可能存在的涉及审查过程中提交的任何信息的可信度问题；
- (g) 编写一份供缔约国会议审议的报告概要。

## 结论

56. 根据以上所述，芬兰政府认为：

- (a) 缔约国会议应决定建立一种适当机制，以协助有效实施《公约》；
- (b) 这种机制应遵守缔约国会议做出的所有决定，特别是第 1/1 号和第 2/1 号决议；
- (c) 这种机制应包含四个主要步骤：
  - (一) 接受审查的缔约国进行自我评估；
  - (二) 专家之间就所关切的具体问题——包括成就与挑战——进行有针对性的对话。只要有可能，此类对话就应包含实地访问；
  - (三) 根据步骤（一）和步骤（二）编写报告，而且可能的话提出建议；以及
  - (四) 针对根据建议采取的行动所取得的成绩采取后续行动；
- (d) 只要有可能，就应利用现有的审查机制所提供的信息；
- (e) 从其他来源（例如学术研究）获取的信息，应用于自我评估并且作为专家之间对话的一种根据；
- (f) 缔约国应争取促进吸收学术机构、民间社会和私营部门的代表参加实施情况审查，例如参与以自我评估的成果为基础的讨论，以及参与为进一步行动判订可能的建议；
- (g) 缔约国会议应争取确认那些可能需要采取联合行动的错综复杂的困难以及确定需要技术援助的优先领域；

(h) 总之，在征得接受审查的缔约国同意后，报告应一律公之于众。缔约国会议应做出公布报告的决定。

## G. 法国

57. 在缔约国会议第一届会议上，缔约国会议在其第 1/1 号决议中一致同意：有必要设立一种适当而且有效的机制，以协助审查《反腐败公约》的实施情况。由此，需要设立这样一种机制的问题由此得到解决。尚待确定的问题只是这种机制的模式。

58. 法国政府赞成设立一种旨在协助缔约国会议完成其促进和监测《公约》实施这项任务的强大而有效的机制。

59. 法国政府认为，这不仅需要赋予《公约》一种突出的地位，使其优于反腐败领域现有的其他国际文件，还需要确保《公约》得到有效实施。

60. 在确定和通过这种机制方面，任何无端的延误或者迟缓，将被视为有关缔约国没有促进适用《公约》的条款，甚至是缺乏打击腐败的意愿。

61. 因此法国政府认为，这种审查机制必须在缔约国会议第三届会议上被通过，即在《公约》生效四年之后被通过。

62. 该种审查机制应考虑联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）与自愿参与该项目的缔约国实施的试点项目所取得的成果和教训；该种机制还应考虑为协助审查其他国际性或者区域性反腐败文件——特别是《欧洲理事会公约》和《经合组织公约》——的实施情况而研究出来的良好做法。

63. 由秘书处为试点方案拟定的职权范围似乎适合一种囊括全体缔约国的审查机制。

64. 法国政府因此建议，将于 2008 年 9 月 22 日至 24 日在维也纳召开会议的工作组第三届会议，应利用上述试点方案的职权范围作为讨论的依据。

65. 大体而言，法国政府认为，这种审查机制应使缔约国会议能够对于各缔约国实施《公约》的程度掌握可靠而且连贯的信息。这种信息可使缔约国会议发现可能依然存在的差距——特别是执行《公约》强制性条款方面的差距——并且考虑在可能情况下，可以通过技术援助，补救这种局面的途径。

66. 为了防止缔约国不得不在不同背景下针对多种情况提供相同的信息，缔约国会议最好在秘书处协助下，调查通过哪些方式——特别是与已经在这个领域收集资料或者开展研究的国际性和区域性反腐败组织逐步展开合作——能够获取已经可供利用的相关信息。

67. 信息收集过程，首先以对于采用当前形式的自我评估清单的答复作为根据。信息收集过程应尽可能限定参与国家的工作量，但是倘若自我评估清单上所列问题的内容发生了任何进一步的变化，如有必要，应允许此后放宽所收集信息的范围。

68. 由于缔约国会议第 1/1 号决议仅涉及一种机制，因此该种机制必须是唯一的机制，而且必须规定针对各缔约国的情况实行定期审查。

69. 法国政府建议，这种审查过程应：

(a) 首先将对各有关国家答复自我评估清单情况的分析结果作为根据，分析工作应由来自其他缔约国的一组专家完成，其中至少有一名专家来自同一个区域性集团，其答复正在接受审查的国家就是该集团的成员；

(b) 包括上述接受审查的国家主管当局与审查团专家之间深入的对话，且接受审查的国家同意这样做，如有必要，审查团专家可以开展实地访问，以便补充收集信息；

(c) 除了对于自我评估清单的答复以外，允许考虑其他信息来源，例如在国际性或者区域性组织反腐败机制背景下已经提供的答案，或者在实地访问过程中收集到的资料。希望利用此类信息来源的专家，应通知接受审查的国家，该国可以对于所收集的信息是否有关联发表意见；

(d) 允许分两个阶段完成最后报告。在第一阶段，专家团在完成工作和实地访问（倘若需要实地访问）以后，将向接受审查的国家送交一份报告草稿；在第二阶段，接受审查的国家可以在专家团编写最后报告之前就报告草稿发表意见。

70. 最后报告的目的是根据《公约》的实施情况，评估受审查国家的机制的实力和任何薄弱之处，介绍该国采取的打击腐败的良好做法，确定轻重缓急，以便协助——特别是通过提供技术援助——更有效地实施《公约》。

71. 如有必要，该报告将包含一份建议清单，这些建议的目的是促进有关缔约国实施《公约》。如果该报告中载有建议，则接受审查的缔约国将被要求向专家团和缔约国会议通报其就所列建议采取的行动。

72. 最后报告将被送交缔约国会议和接受审查的缔约国，该缔约国将不受限制地传播这份报告，只要它希望这样做。

73. 还应指出，是否需要设立一个机构，以协助缔约国会议完成确保有效实施《公约》的问题，与一个审查机制应如何运作的问题是分开的。

74. 如《公约》第 63 条第 7 款规定的那样，“如果缔约国会议认为必要，它就应设立任何适当的机制或者机构，以协助有效实施《公约》。”

75. 建立一种审查机制并不妨碍设立某种职责也是协助有效实施《公约》的机构。

76. 法国政府因此赞同，除了上文描述的机制以外，另外设立一个由各缔约国核准的专家组成的机构。该机构将了解最后报告的内容，并为缔约国会议起草一份报告概要。这份报告概要就按照轻重缓急改进《公约》实施情况提出建议；这份报告概要还将加强该领域的必要措施以及最终报告中确定的技术援助需要。

77. 该机构起草的报告概要将成为缔约国会议的正式文件，并将作为正式文件被公之于众。

## H. 约旦

### 自我评估清单

78. 自我评估清单是必要的。倘若没有自我评估清单，就不能进行有效的评估。自我评估清单不应是强制性的，应鼓励所有国家提交对该清单的答复。

79. 该清单应扩展到包括《公约》的其他条款（10 条而不是 5 条）。

80. 答复该清单问题的程序以及为此制定准则的程序应该简化。

81. 试点审查方案的缔约国应将它们对清单问题的答复摘要通报其他国家。

### 有效的讨论

82. 鼓励有效的讨论和扩大那些从事打击犯罪和预防腐败的工作人员的经验基础。

83. 协调中心应派遣一名官员参加有效讨论过程。

84. 提交的文件应使用接受审查国家的语言。

### 实地访问

85. 强调实地访问的重要性，这部分行动应仍然是审查实施情况。

86. 务必确保实地访问团包括一名与接受审查国家来自同一地区和地理环境或者来自某种类似法律文化的专家。

87. 应为如何进行实地访问安排一名咨询向导或者采用一种约定模式和方法。

88. 专家应熟练地掌握对话中使用的英文。

89. 在合理时间内应向专家们告知访问安排和准备在访问期间研究的要点。

## I. 拉脱维亚

### 透明、高效、无侵犯性、具有广泛包容性而且公正不偏

90. 实施情况审查的目的应是，按照《公约》（第 1 条）宗旨所规定的，协助和促进实施预防和打击腐败的措施。实施情况审查，不应局限于某种政府报告机制，而是应对当前局面进行全面分析，并且确定成绩和不足。

91. 职权范围的研究制定应该透明而且具有广泛包容性——初稿可以在全体成员国之间传阅。相关国际组织和非政府组织（经合组织贿赂问题工作组、联合国反腐败国家集团、透明国际）的意见也可能对拟议职权范围有所裨益。通过互联网征求公众意见也可能有所帮助。可以起草第二份草稿，并以这份草稿为基础，在 2008 年 9 月 22 日至 24 日于维也纳召开的会议上举行有针对性而且具体的讨论。各国还应借此机会向《公约》所规定的各个实质领域的专家咨询，以便在本届会议上持有适当的立场。
92. 职权范围应明确规定据以审查成员国的各项标准（换言之，它应规定实施情况审查的主旨范围）。应通过成员国之间的协商，采用一种透明方式选定那些需要在审查过程中运用的标准。在拟定自我评估清单的时候，这个问题已经部分得到解决，而且它可能已经在试点审查项目范围内得到解决，但是并非所有的成员国都参加了试点项目。
93. 实施情况审查期间，应努力争取解决成员国所遇到的各类实际问题和挑战。《公约》是在 2002 年和 2003 年间酝酿成熟的。从那时起，法律和制度出现了某些重要的事态发展。绝大部分这些事态发展至少在形式上遵守《公约》规定的法律和制度要求。当今，反腐败领域的挑战与立法和设立机构的关系减弱，但是与执法、新设立机构的效率以及为预防和打击腐败而采取的行动的效率的关系加强。可以利用成员国先前提提供的官方信息（对于自我评估清单的答复；试点审查项目）以及由国际组织根据各国政府提供的信息编写的/成员国予以批准的该领域的各类报告（例如经合组织、反腐败国家集团、欧洲委员会的报告），确定实际存在的各种挑战和问题。
94. 审查机制应包含多种信息来源，包括接受审查的国家主管当局应提供信息，《公约》提及的其他当事方，例如私营部门（见关于私营部门的第 12 条）和非政府组织和职业协会（见关于社会参与的第 13 条），也应提供信息。
95. 此外，有必要提供一种独立的专家评估。独立专家应以一种全面和统一的方式，为所有国家分析它们提供的信息并且查明主要的成绩和不足。专家通常由各成员国提名，然后由秘书处遴选。这些专家应具备合适的资质，具有在行政当局、研究机构、学术界或者私营公司工作的背景。专家参与的附加价值是，利用一种深入的专家视野和分析，佐证国家主管当局提供的官方信息，使那些需要深入改进的领域可以更容易地被发现。专家应拥有充分的理解力和充足的时间，并且掌握丰富的信息，持有不拘泥的见解，这样才能进行正确的分析，得出正确的结论。如果接受审查的缔约国同意而且资源充足，可以筹划实地访问。根据反腐败国家集团和经合组织的经验，评估工作通常是在与接受审查的国家的对话中完成的，而审查结果应得到该国的认可。这种独立评估和其他成员国运用的“同侪压力”，业已证明是反腐败国家集团与经合组织机制所取得的部分成绩。
96. 每一份报告被接受审查的国家通过以后均应公之于众。反腐败国家集团提供了一个良好事例（[http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/index\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/index_en.asp)）。如有可能，这些报告应被翻译接受审查国家的语言。鉴于《公约》的主旨涵盖面

广，因此重要的是，及时传播报告，从而使所有行政当局、民间社会和私营部门——如在《公约》中所提及的那样——知晓并且鼓励它们采取必要的措施。

97. 确保透明的另外一种方法是有条理地宣传关于审查机制和审查程序的信息。此类信息——包括已经被通过的职权范围、审查各国的时间表、被选定的专家等等——应由秘书处公之于众。

#### **审查机制不应产生任何形式的排名**

98. 为了实现不产生任何形式的这个目标，应制定评估各国的时间表，并由各缔约国予以通过。因此，工作的重点是进行具体国别审查，并就各国进行全面分析。反腐败国家集团、经合组织和反洗钱金融行动特别工作组都在利用诸如建议/遵循指标/不履约国家名单等要素，因此这已经成为国际实体评价政府的共同做法，而且且已被证明有助于取得进步和鼓励某些艰难的改革。

#### **审查机制应为交流良好做法和通报困难提供机会**

99. 发现常见的挑战 and 良好做法可能是这种审查机制的一项重要特征。因此，应关注各个国家取得的成绩和存在的不足。随着时间的推移，这种审查机制应能够确定在各个国家哪些领域需要改进/培训。此外，可以安排联合活动交流这些领域的经验。此类联合活动能够让各国节省财力，而且还可以汇集在这些领域承担某种重大任务的主管当局/利益攸关方的一流专家来解决《公约》成员国共同面临的挑战。

#### **审查机制应对现有的国际性和区域性审查机制加以补充，以便缔约国会议可酌情与这些机制进行合作和避免工作重复**

100. 在研究职权范围的时候，应向现有的审查机制——尤其是反腐败国家集团与经合组织贿赂问题工作组，也包括其他联合国审查机制——征求意见。

#### **审查机制应以协助缔约国有效实施《公约》为目标**

101. 审查机制应当可以发现成绩（良好做法）和未决问题，并请受审查国家解决未决问题以及与其他国家交流良好做法。

#### **审查机制应是非敌对性和非惩罚性的，并应促进普遍加入《公约》**

102. 实施情况审查应以明确的评判标准以及国家主管当局与有经验的专家的对话作为根据，这样才能使评估工作和结论客观和可以接受。

审查机制开展工作所依据的应是为汇编、制作和传播信息所制订的明确准则，包括关于保密和向缔约国会议提交结果等问题的准则，而缔约国会议是就这类结果采取行动的主管机构

103. 在职权范围中，应针对提供信息、获取此类信息的条件和通过报告规定明确的准则。

审查机制应尽早查明缔约国在履行其《公约》义务时所遇到的困难以及缔约国在努力实施《公约》时所采用的良好做法

104. 可利用审查机制解决缔约国所面临的问题和挑战（见上文第 93 段）以及查明缔约国在履行其《公约》义务时所采用的良好做法。

审查机制应是技术性的，并促进除其他外在预防措施、资产追回和国际合作方面的建设性协作

105. 评估应是客观的，但是，力图解决所面临的问题并与其他国家交流良好做法的报告归受审查国家所有，这也是很重要的。因此，评估的根据应是对受审查国家局势的正确理解；评估应是具体的、技术性的和建设性的。反腐败国家集团与经合组织的经验表明所有国家都获得平等待遇，而且实施情况审查已经成为一种以共同价值观念和对话精神为根据，具有建设性的政府间程序。

## J. 挪威

### 目标

106. 审查机制应协助缔约国有效实施《公约》，如《公约》第 63（7）条和缔约国会议第 2/1 号决议第 3（a）段所述。为了查明履约领域、具体挑战以及可能存在的对于技术援助的需求，有必要评估各个国家的《公约》实施情况。

107. 《公约》确立了一种全球性标准，这就需要一种全球性审查机制。这种审查机制应具有广泛包容性而且公正不偏，如缔约国会议第 1/1 号决议第 3（a）段所述，而且这种审查机制必须平等适用于全体缔约国，同时也顾及各个缔约国的具体国情。

108. 该机制须审查《公约》各章节的条款的实施情况，包括关于资产追回的章节（见下文第 129 段至第 132 段关于机制范围的内容），以便体现《公约》中实现的周密权衡的折中妥协。

109. 审查过程終了，应编写一份报告。报告应酌情并且在与受审查国家协商一致的情况下收录有关建议。

110. 再者，审查机制应为专家们提供聚会及交流观点和想法的机会，以此为加强国际反腐败领域的合作做出贡献。

## 方法

### 自我评估

111. 完整填写一份自我评估清单，开展自我评估应是审查机制的第一个步骤和基础。缔约国通过完整填写自我评估清单提供的信息很重要，因此必须保证每一个缔约国都完整填写清单，如有需要秘书处可提供帮助。

### 专家组

112. 某个缔约国实施《公约》的情况将接受一个专家组的审查，这个专家组由秘书处和来自受审查国家以外的其他两个缔约国的专家构成。

113. 根据缔约国会议第 2/1 号决议第 3 (b) 段，审查机制应顾及均衡地域做法。在设立审查工作组的时候就应考虑这一原则。实施审查的专家中至少有一位应来自同一地区的某个国家，并且这两个国家最好具有某种类似的法律制度，而另一位（或多位）专家应来自不同的地区的某个国家。一个国家不得评估已经或者将要对它进行评估的国家。

114. 秘书处应与各缔约国协商设立专家组，而且应考虑到并非所有国家在接受审查的同时也有能力审查其他国家。

## 对话

115. 专家应以自我评估清单为起点，根据缔约国会议第 2/1 号决议第 3 (c) 段，与受审查国家展开建设性和非敌对性的对话。

116. 专家可以要求补充信息和补充说明。他们还可以与受审查国家的代表讨论从其他来源收集到的信息（见下文第 134 段至第 139 段）。

## 实地访问

117. 除相关国家非另有约定，否则专家组可以对受审查国家进行实地访问。

118. 专家和国家主管当局代表的面对面会谈可以更全面和更准确地了解受审查国家的情况。此外，实地访问使专家能够编辑信息，并让审查和受审查的缔约国有机会澄清误解。

119. 从试点审查项目中取得的经验表明，实地访问对专家和受审查国家都有帮助，因为它根据缔约国会议第 2/1 号决议第 3 (c) 段为交流良好做法和通报困难提供难得的契机。

120. 根据缔约国会议第 1/1 号决议第 3 (a) 段，实地访问应无侵犯性。因此，应在与受审查国家密切合作的情况下制订实地访问活动方案。

121. 秘书处实地访问之前和实地访问期间发挥组织者和协调人的重要作用。

122. 为了提高实地访问的效率，必须使用专家能够理解的语言提供信息，而且必须提供必要的译文。

### 报告草稿

123. 专家组应按照约定的报告蓝本起草一份报告草稿。

124. 之后，受审查国家的主管当局应向秘书处提交其对报告草稿的意见。专家组和受审查国家的代表应在秘书处的协助下开展建设性对话，以期就最后报告达成一致意见。

### 最后报告

125. 根据缔约国会议第 1/1 号决议第 3 (b) 段，审查机制不应产生任何形式的排名。

126. 专家们可在最后报告中纳入各种建议。

127. 缔约国会议在其第 2/4 号决议中承认，技术援助是有效和迅速实施《公约》的一项必备要素，并且在其第 2/3 号决议中考虑到，缔约国有义务在资产追回领域相互给予最广泛的配合及援助。因此，在与技术援助有关的时候，审查机制应确定对于技术援助的具体需求，以便能够向有关缔约国提供有效的援助，帮助该国实施《公约》。因此，最后报告可以被视为实现缔约国会议第 2/4 号和第 2/3 号决议所载目标的一种工具。受审查国家也可以利用最后报告查明并向捐赠人和捐赠机构证明本国的需求。此外，审查可以帮助受审查国家的捐赠人和捐赠机构协调其工作，满足最后报告确定的需求。

128. 最后报告还将提供有关背景资料，用以交流各国为了追踪与腐败有关的资金流动、扣押源于腐败的资产以及归还这些资产而采取的解决办法。

### 范围

129. 《公约》是一份全球性公约，它确立了一种全球性标准。这就需要建立一种全球性审查机制，以评价《公约》同一条款在所有国家的实施情况。这将确保平等待遇和一致性。

130. 《公约》是一种精心平衡的折中妥协，这种平衡必须在审查机制中得到体现。但是，《公约》的内容非常广泛，审查机制无法从一开始就面面俱到。因此，应选定《公约》的某些条款进行第一轮审查。

131. 审查机制应从《公约》各个章节中均衡挑选若干条款。应适当考虑纳入那些彼此密切联系的条款。

132. 第一轮审查应关注《公约》的关键条款，特别是强制性条款。

### 时限

133. 应考虑到时限将取决于审查机制的范围。最好所有缔约国在四年之内完成第一轮审查，即在缔约国第五届会议之前。

### 信息来源

134. 如果向专家组提供介绍受审查国家目前国情的充分而且可靠的信息，审查机制就可以协助缔约国有效实施《公约》。为了确保在足够可靠的基础上完成审查，应向专家组提供多种不同的信息来源。

135. 专家组应以透明的方式并对受审查国家保持充分的坦诚，寻找和自由利用信息来源。审查机制若要成为帮助缔约国实施《公约》的有效而且实用的工具，掌握情况是绝对必要的。

136. 受审查国家可以自由评论和表达对于信息及其来源的观点。

137. 应讨论信息的用途。如果无法达成共识，只要受审查国家的担忧得到适当的考虑就应允许利用信息。

138. 依照《公约》第 5 条和第 13 条规定的原则，审查机制应准许民间社会积极参与。

139. 信息来源应包括：（1）缔约国（例如自我评估清单、与专家组的对话以及政府提供的公开信息）；（2）现有的其他审查机制；（3）主管的国际组织；（4）非政府组织和民间社会代表；（5）劳工组织；（6）企业；以及（7）媒体。

### 与其他机制的关系

140. 为提高效率、避免重复，根据缔约国会议第 1/1 号决议第 3 (d) 段，在对缔约国进行审查时，可以利用从其他相关审查机制那里收集的信息。

141. 信息必须是最新的而且是相关的，信息的使用应征得受审查国家的同意。

## 透明性

142. 《公约》，特别是《公约》第 5 条，强调透明性在各类反腐败领域的重要意义。根据缔约国会议第 1/1 号决议第 3 (b) 段，透明性对于审查机制而言也应成为一项根本原则。

143. 专家组与受审查国家的关系在审查进程的各个阶段都应是坦诚的。

144. 应公布最后报告，或者至少是最后报告及其建议的概要。

## 秘书处的作用

145. 在确保有效开展实施情况审查方面，秘书处起着决定性作用。因此，为秘书处提供充足的资源极其重要。

146. 秘书处应担任审查机制的调解人。秘书处应做为客观的第三方，从审查过程开始直至終了，确保前后一致和平等对待缔约国。秘书处应收集和分发自我评估的结论，组织实地访问，协助获取信息和起草报告。秘书处应争取保证报告公正不偏，文字简练、连贯。

## K. 斯洛伐克

147. 建立审查机制的目的是监督其他论坛（例如经合组织贿赂问题工作组和反腐败国家集团）通过的反腐败文书的实施情况，为了防止重复设立此类审查机制，不论是在准备阶段，还是法院审理阶段，都有必要从收集证据的角度，将实施情况审查集中于交流与具体的审结案件有关的信息。除举办讲习班和缔约国会议以外，斯洛伐克政府希望设立一个能够实现和支持以电子方式交流最佳做法的电子平台。为此，主管机关应接触一些检察官和法官，他们的职权范围包括就信息结构提出建议。

148. 审查机制应关注有效交流因与腐败有关的犯罪而被判刑的人数信息。这样做可以有助于确定卷入腐败案件的跨国公司（及其附属机构）和国家代表的名单，以及有助于审查根据《公约》第 31 条予以处置的财产。

149. 信息收集应准确，而且应尽可能减少国家的行政负担。自我评估应作为对受审查国家《公约》实施情况进行第一次分析的基础。

150. 审查和监督机制应以简单的资料收集系统为基础，最好有成员国常驻代表团和反腐败网络政府代表的参与。

151. 审查机制应利用反腐败国家集团和经合组织贿赂问题工作组收集的关于缔约国反腐败立法和做法的信息，以避免重复工作。

## L. 南非

### 背景

152. 南非欢迎秘书处介绍缔约国会议第 1/1 号和第 2/1 号决议。缔约国会议的第 1/1 号和第 2/1 号建立了一种机制，以协助缔约国会议审查《公约》的实施情况。

153. 缔约国会议在其第 2/1 号决议中决定，联合国反腐败公约实施情况审查不限成员名额政府间工作组应拟订审查机制的职权范围，供缔约国会议第三届会议审议、采取行动和可能的通过。

### 一般性评述

154. 鉴于《公约》的规定及上述决议，南非认为，在进行关于起草审查机制职权范围的讨论之前，应先行讨论审查机制的结构与审查程序的形式。审查机制的结构（即，应是同侪审查，或专家机构，或两种方法的组合）非常重要，这是必须在起草审查机制职权范围之前商定的第一个问题。

155. 而且，随着经验的积累，应允许审查程序不断发展。在这方面，应在于 2008 年 9 月 22 日至 24 日召开工作组会议期间公布自愿试点方案的结果。

156. 如何为审查机制提供资金也是必须解决的重要问题。审查机制需要充足而且稳定的资金支持，这样它才能成功地完成工作任务。虽然试点方案及其他正在开展的活动仍然可以通过自愿捐助获得资助，但是，审查机制应从联合国的经常预算中得到资助。

### 审查机制的特征

157. 缔约国会议在其第 1/1 号决议中强调，任何审查机制都应：（a）透明、高效、无侵犯性、具有广泛包容性并且公正不偏；（b）不产生任何形式的排名；（c）为交流良好做法和通报困难提供机会；（d）对现有的国际性和区域性审查机制加以补充。此外，缔约国会议在其第 2/1 号决议中决定，审查机制应体现同样的原则。

158. 详细阐述上述特征，将它们作为指导审查机制运作的一般原则，这具有非常重要和根本的意义。这些指导原则应做如下解释：

（a）透明：这个问题不仅涉及哪些类型的文件、报告或者调查结论将要接受审查并被公之于众，它还包括审查机制本身的透明性。如何构建审查机制，这个问题意义重大。审查过程还应着手解决民间社会和私营部门的参与问题。透明性问题还涉及如何向审查机制提供资金。对于审查机制的资助应公平而且透明；

(b) 高效：审查工作应全面而且有条理，以便确保缔约国正在有效实施《公约》而且审查机制不会给它们造成负担。这个问题与呼吁逐步发展审查机制存在密切的关系；

(c) 无侵犯性：审查机制不得侵犯缔约国的主权，不得干涉缔约国履行《公约》义务的方式；

(e) 公正无偏私：审查机制还必须公平，它必须对全体缔约国一视同仁；

(f) 不产生任何形式的排名：审查机制仅衡量《公约》实施方面的进展。审查的性质必须是促进发展，以协助缔约国充分履行《公约》；

(g) 为交流良好做法提供契机：审查机制应搭建一个平台，用以交流实施《公约》的良好做法；

(h) 与区域性和国际性文件进行协调：各类区域性和国际性文件，尽管各自的范围和具体目标存在差异，但最终目标都是防止和打击腐败。必须确保协调一致，以避免在实施、审查和报告方面重复工作；

(i) 客观：审查机制的宗旨是协助缔约国会议审查《公约》的实施情况。缔约国会议是负责审查的唯一机构。根据缔约国会议第 1/1 号和第 2/1 号决议设立的任何机制或者机构，只能协助缔约国会议执行其任务。与审查《公约》实施情况有关的工作、建议、决定和报告审批，将由缔约国会议定夺，审查机制不得专擅；

(j) 非敌对性：审查机制不应带有敌对性，不得劝阻非缔约国加入《公约》，而是应促进普遍加入《公约》；

(k) 非惩罚性：审查机制应按照对于不履约行为不施加处罚的方式，促进各国/地区加入《公约》和衡量它们在实施《公约》方面的进展；

(l) 有效：审查工作应全面而且有条理，并对缔约国是否已经实施《公约》给予客观评估；

(m) 节省成本：审查过程应高效、现实而且不给缔约国造成过重负担。构想出资金支持程序，特别是为发展中国家构想出这种程序，这种需要是显而易见的；

(n) 公共信息：还应考虑从政府以外的其他来源，例如民间社会和私营部门，提供真实、准确的信息。秘书处将负责收集和分析此类信息。应向公众提供有关《公约》实施的信息；

## 审查机制的职权

159. 缔约国会议是负责审查《公约》实施情况的唯一机构。根据缔约国会议第 1/1 号和第 2/1 号决议设立的任何机制只能协助缔约国会议执行其指令。审查机制/机构的工作、建议、决定、批准和传播任何涉及审查《公约》实施情况的报告和信息，均将由缔约国会议定夺，审查机制不得擅自作主。

160. 审查机制或机构应享有下列职权：

(a) 审查机制的首要目标应是协助缔约国会议帮助各缔约国有效实施《公约》；

(b) 审查机制将负责就审查程序提出建议，包括为汇编、制作和传播信息制订明确的准则。这些准则还应解决关于保密和向缔约国会议提交结果等问题，而缔约国会议是就这类结果采取行动的主管机构；

(c) 深入改进信息收集程序和开发实施工具，以协助各国解决它们在履行《公约》义务过程中遇到的各种困难；

(d) 审查机制将借助秘书处的帮助和缔约国的参与，负责实施审查程序；

(e) 审查机制将负责接收缔约国向其提交的信息及任何其他有关信息；

(f) 审查机制将负责审查《公约》的实施情况；

(g) 秘书处将通过技术支持和文书支持为审查机制提供帮助；

(h) 审查机制应避免对成员国厚此薄彼，而且不得损害《公约》的普遍性或者劝阻国家加入《公约》；

(i) 该机制应提出建议并监督审查程序，以确保审查程序独立、专业且可以信赖；

(j) 审查机制还应负责除其他外在预防措施、资产追回和国际合作领域促进协作；

(k) 该机制的构成应以公平的地域分布为基础；

(l) 该机制的所有报告必须提交缔约国会议，供审议和通过。只有缔约国会议有权核准并发布实施情况审查报告；

(m) 该机制的经费应来源于联合国的经常预算，以确保它高效和透明地履行职责；

(n) 该机制应与捐赠者和技术机构密切合作，以便促进技术援助和统一工作；

(o) 该机制应制订各种程序，并促进与其他反腐败法律文书的监督机制的合作；

(p) 该机制应编纂和传播实施《公约》的良好做法。

## M. 大不列颠及北爱尔兰联合王国

### 综述

161. 大不列颠及北爱尔兰联合王国政府认为，如果要让《公约》成为全世界反腐败领域的一种可靠工具，就必须建立一种符合缔约国会议第 1/1 号和第 1/2 号

决议的有效的审查机制。在缔约国会议第三届会议闭幕时，设立这样一种审查机制，从而能够在秘书处的帮助下开始实施《公约》，这一点具有重要意义。

162. 因此，联合王国政府概述了其对于审查机制应具有哪些主要职权的看法。这份文件的初衷并非全面地描述审查机制，而是在工作组会议期间指导辩论。

163. 应予以认定的是，联合王国政府希望审查机制的职权范围符合缔约国会议的各项决议。

### 审查程序的关键因素

164. 为了确定职权范围，有必要规定职权范围所依据的结构。联合王国政府建议，审查机制包含五个关键因素。这五项因素是：

- (a) 创建一份自我评估报告；
- (b) 审查程序；
- (c) 完成一份报告草稿；
- (d) 编写一份最后报告；
- (e) 就最后报告的调查结论采取后续行动。

### 自我评估

165. 自我评估阶段的目的是让受审查国家有机会查明本国在哪些方面遵守《公约》的规定，在哪些方面尚有改进的余地。联合王国政府认为这是审查过程的一项重要因素，并支持将自我评估纳入最终职权范围。

166. 自我评估工具适合其计划实现的目的是非常重要的。这就是必须完善现有的自我评估清单以满足示范履约目的的原因。

### 审查

167. 审查工作包括若干可能的阶段。联合王国政府将就以下重要方面发表意见：

(a) 范围：建议审查应涉及各种条款的履约情况，包括任择条款。倘若想要拥有透明、无侵犯性、兼容并包而且公正无私的审查机制，为交流良好做法和通报困难增进契机，那么将审查范围限定于《公约》的某些部分，也就限制了交流良好做法的能力。尽管由于事实和资源方面的原因，可能需要限制审查范围或者分阶段执行审查进程，但是不应妨碍审查机制的职权范围明确说明长期目标是推行全面审查；

(b) 专家咨询：以自我评估为根据的审查可以帮助核对和收集受审查国家的观点。审查还可以实现最佳做法的有益交流。因此，联合王国政府认为，征求专家的意见应是审查工作的一项重要因素。国家访问表明审查的严重性，而且与通过其他形式的协商相比，国家访问还可以实现更深入彻底的分析。关于成立特别专家组（专家组）履行国家访问职能或者委派本国专家完成同侪审查，有多种备选办法。在上述两中备选办法中，联合王国政府倾向于以本国专家为基础的同侪审查；

(c) 信息来源：依靠何种信息完成自我评估报告是一个重要问题。利用广泛的信息来源，包括来源于区域性审查、其他公约审查或者民间社会的信息，对审查人员而言是有益的。当然需要告知受审查国家所用的信息来源，并且受审查国家有机会对这些信息来源发表意见。可供选择的办法是：

- (一) 审查人员决定他们可以采信哪些信息；
- (二) 受审查国家可以决定采信哪些信息；
- (三) 双方商定采信哪些信息。

(d) 保守秘密：必须解决向审查人员提供的信息的保密问题。建议规定审查人员有义务对于审查过程中提交的信息保守秘密。

(e) 补充问题：职权范围应对于审查人员提出补充问题的时间和能力做出明确规定。不能假设自我评估本身为审查人员妥当审查《公约》实施情况提供了充分信息。能够在审查过程中提出补充问题，以澄清未决问题，这一点具有重要意义。

### 拟定报告草稿

168. 报告草稿应采用前后协调一致的格式。审查人员可以酌情处理报告草稿的格式和内容，但是必须遵守缔约国会议各项决议的具体要求。

169. 秘书处应在审查人员提出请求时，向其提供建议和评论。审查过程的前提是审查人员是报告草稿的所有人。

170. 审查人员应编写一份报告草稿并将其提交受审查国家供其评论。如果受审查国家建议对于报告草稿任何方面进行修改，则应对此做出明确解释，以便审查人员能够公正地考虑其意见。

171. 如果所涉各方无法消除审查者和被审查者之间的分歧，建议考虑以下备选办法：

- (a) 仲裁：由一位独立人士或机构裁决纠纷；
- (b) 报告代表受审查国家的观点：同时
  - (一) 审查人员在报告附件中注明它们持有异议之处；或者
  - (二) 审查人员不认可报告或报告中存在分歧的地方。

172. 上述两种方案均有利有弊。联合国政府并不特别赞成倾向于某一备选办法，但是认为确实需要保存注明分歧的记录。

173. 应为受审查国家和审查人员商定最后报告留出充足的时间。审查人员应将报告草稿送交受审查国家，并将报告草稿的拷贝抄送毒品和犯罪问题办公室，供缔约国会议使用。

### 编写最后报告

174. 最后报告归受审查国家和缔约国会议所有。最后报告应以若干章节着重论述审查人员认识到的成绩与挑战。之后，受审查国家应利用这些章节的内容制订该国的发展战略和实施目标，以便履行该国在《公约》下的义务。

### 就最后报告的调查结论采取后续行动

175. 在审查人员与受审查国家协商过程中，应编制一份发展规划，这份规划如果合适，可以被用来向受审查国家说明技术援助要求。

### 时间表

176. 为了避免延误和确保进展，应为审查过程的各个阶段拟定明确的时限。秘书处应保证这些时限受到监督和得到遵守。

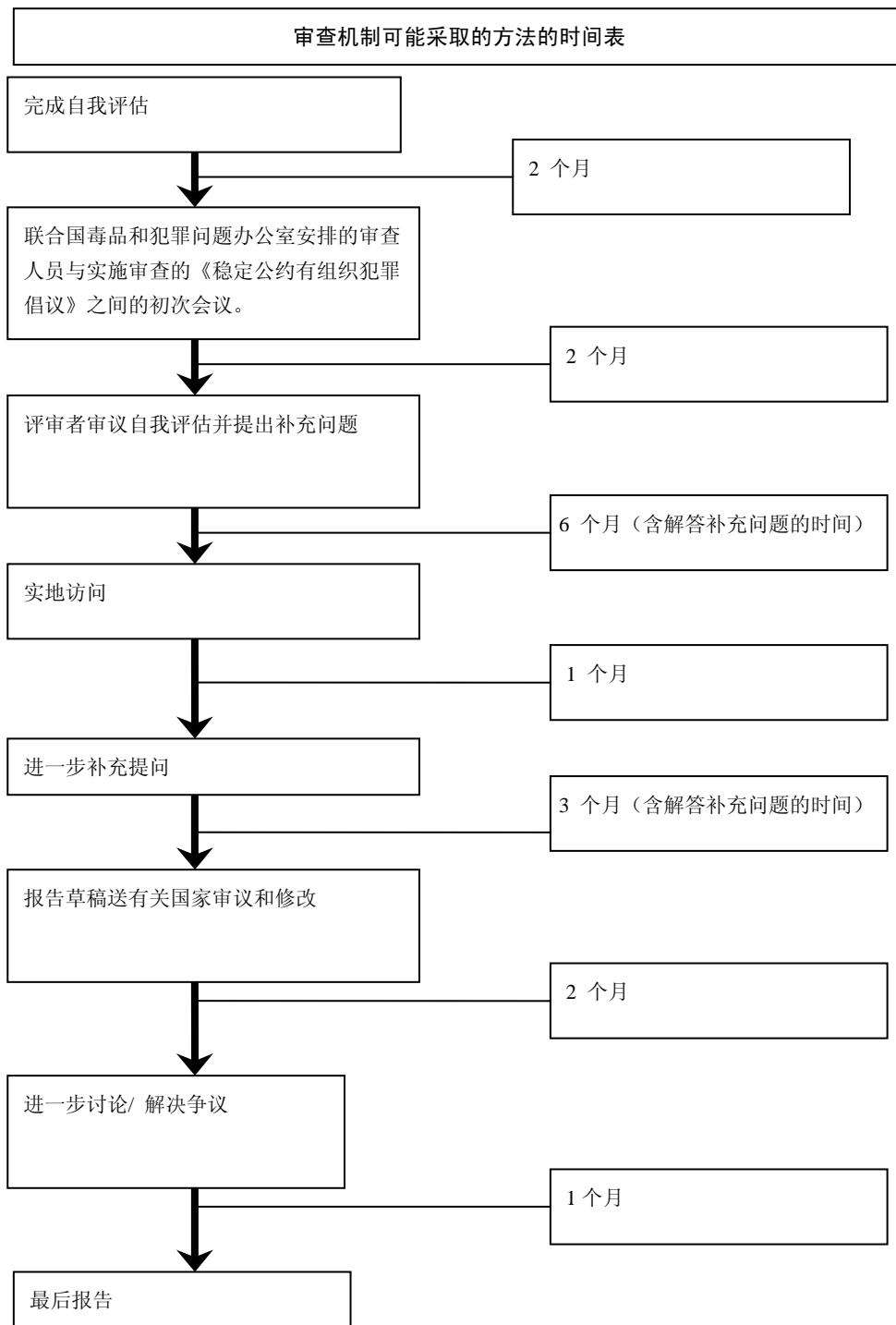
177. 下图 1 是供讨论的建议时间表。

### 秘书处的职权范围

178. 秘书处应负责管理审查过程的时间安排。秘书处应积极参与筹备受审查国家与审查人员之间的会议和讨论。秘书处将协助将报告整理成供缔约国会议使用的概要。如果根据成本/收益分析，参与国家访问将增加审查过程的价值，那么毒品和犯罪问题办公室工作人员应有权选择参加国家访问。

### 审查人员的职权范围

179. 审查人员无论是由哪个国家/地区派遣的，都应根据《公约》充当独立专家。他们应根据最终商定的职权范围阐述的明确目标，对所有国家进行审查，他们尤其应密切关注缔约国会议通过的关于审查目的和审查范围的决议，以及《公约》第 1 条的规定。他们应公平、客观地履行职责，以期促进能够推动国家做法发展和《公约》实施的建设性对话。向审查人员提供的信息均被视为机密信息。



## N. 乌拉圭

180. 作为背景信息，应该指出：自从乌拉圭政府根据 2006 年 11 月 18 日第 18056 号法律批准《公约》之后，乌拉圭始终积极监督《公约》的实施情况。

181. 2007 年 5 月 30 日至 6 月 1 日在乌拉圭首都蒙得维的亚主办了“关于《联合国反腐败公约》实施技术援助的国际合作讲习班”。国家金融和经济事务顾问委员会派出一支代表团代表乌拉圭政府出席了于 2007 年 10 月 1 日至 2 日在维也纳举行的技术援助不限成员名额政府间工作组会议，以及于 2007 年 12 月 18 日至 20 日在拉巴斯举行的关于《公约》实施的区域会议。

182. 乌拉圭政府还参加了 2008 年 1 月 28 日至 2 月 1 日在印度你西亚努沙杜瓦举行的缔约国会议第二届会议。会上乌拉圭政府表达了对讨论议题的看法，并且指出，大体上支持 77 国集团和中国的立场，特别是，拉丁美洲和加勒比国家集团的立场。出现拉巴斯区域会议的拉丁美洲国家已共同阐述了这一立场，提交缔约国第二届会议的文件也表明了这一立场。

183. 关于审查《公约》实施情况的机制，乌拉圭政府在缔约国第二届会议上指出，依照缔约国会议确立的各项原则，这种机制应是透明、高效、无侵犯性、兼容并包、公正无私的，并且得到国际合作的支持。这一机制还应考虑上文第 182 段提及的国家集团的立场。这种机制的引入应当是逐步的，并顾及各个国家和地区之间在法律传统方面的历史多样性和差异，同时促使各缔约国必须在合理时间内履行其承诺。

184. 乌拉圭政府还支持缔约国会议通过的关于审查《公约》实施情况的第 2/1 号决议。这项决议的案文根据第 1/1 号决议规定将工作组的结论和辩论以及论文提交缔约国第二届会议。包含指导今后会议和提案编制的一般原则将在缔约国第三届会议上提交。

185. 乌拉圭认为，通过上文提到的讨论和文件（以及从秘书处推行的试点审查方案中取得的经验），关于设立《公约》实施情况审查机制的指导性原则，各个国家/地区已经形成了普遍和实质性的共识。

186. 因此，应该强调此类机制应具备积极、均衡、公平、非敌对性和非歧视性的特征，其最终目的应是协助成员国履行《公约》义务。

187. 乌拉圭政府认为，在目前辩论阶段，应重点关注的是确定实现上述目标的适当机制。但是，除了有某些共同的想法外，这一问题也引起了许多不同的观点。这些分歧必须消除，以便在缔约国会议第三届会议上提出最终能够使审查进程开始的提案。这一进程应渐进和灵活地开展，以取得必要的共识。

188. 关于自我评估清单，许多国家认为采用这种清单是非常积极的一步，也是收集和整理各缔约国实施《公约》情况的一种迅速和便捷的方式。

189. 尽管已付出巨大的努力来解决缔约国第二届会议期间提到的某些技术难题，而且已经按照某些国家的要求向它们提供援助，以帮助它们完成自我评估清单，但是，在争取完成提交首批清单的任务过程中，仍然应重视自我评估清

单这种工具的重要性，并且仍然应强调鼓励编制有关《公约》其他方面的新清单。

190. 利用清单提交信息应被视为审查进程的第一个阶段，以及在后续审查阶段收集信息的一种方法。此外，它还应使参与其中的缔约国能够在合理的短暂期限内得到技术咨询。

191. 为此，除了秘书处继续完成系统整理和传播从《公约》实施情况自我评估清单中收集到的信息（CAC/Conference/2008/2 和 Add.1 以及提交拉巴斯会议的文件）以外，还必须仔细分析对清单的答复，并就所涉问题提供指示，明确指出在履行《公约》义务方面的最重要成绩与不足。

192. 因此，除了在下文提到的更加正式的阶段利用自我评估清单之外，需要开发一条简单快捷的反馈渠道，这样各国就能够迅速利用信息。

193. 可以通过专门受委派承担此项任务的专家，也可以借助与那些自愿承担此项初次反馈活动的国家之间的合作安排向各国传达反馈意见。在这两种情况下，应迅速传递反馈意见，而无须人员旅行。对答复和分析必然为其他内容更加全面和更具参与性的审查提供借鉴，而且相关国家也可以立即利用这些分析。

194. 应考虑举行会议，以促进受审查国家和其他国家的代表以及联合国为此而委派的专家进行对话，同时考虑到关于审查过程缔约国会议第 1/1 号和第 1/2 号决议规定的一般准则，以及协助缔约国有效实施《公约》条款的最终目的。应编写此类会议的记录，陈述将在适当时提交缔约国会议的建议，缔约国会议是核准建议的主管机关。

195. 乌拉圭政府建议在决定上述会议的构成时考虑下列准则：

(a) 考虑到许多国家已经批准《公约》，而且今后有更多的国家打算这么做，应限制参加会议的国家数目；

(b) 区域性因素应具有某种决定性影响，不仅是由于差旅费用，而且由于法律传统中普遍存在的文化联系和相似之处；

(c) 但是，在拓宽地方或者区域视角以及在理解《公约》普遍性方面，交叉问题也很重要；

(d) 区域审查的结果可以作为背景信息，或者，如果进行适当编排，甚至可以部分地取代自我评估清单。不过，由于《公约》的特定性质，区域审查可能还需要具体问题具体分析；

(e) 会议的结果应在全体一致通过的建议中得到体现，这些建议应考虑缔约国会议第 1/1 号和第 2/1 号决议规定的一般原则，并协助受审查国家提高《公约》的履约程度以及全面打击腐败；

(f) 专家可以参加上述会议，以便不仅在会前提供援助，还可以在会议期间和会议之后提供援助。但是专家出席会议绝对不应喧宾夺主，成员国必须是会议的主要参加者；

(g) 会议应促进坦诚对话、相互合作以及交流看法，会议还应传播和传授在所涉问题上的良好做法；

(h) 缔约国会议（或缔约国会议委派的机构）应将上文提到的审查阶段产生的建议整理成文字形式。但是这并不妨碍缔约国采取它们认为适宜的举动或者妨碍以必要的灵活性设计任何援助机制。

196. 因此，建议应一套方法，分为三个相互连接的阶段，每个阶段都设有筹备、管理和最终确定过程：

#### 呈送自我评估清单

197. 自我评估清单将部分地涉及《公约》的不同部分，每一份自我评估清单完成的时候，接受委派的专家或者自愿国家将立即予以反馈，这些反馈将成为筹备审查阶段的依据，可能在适当情况下会适用其他的援助与合作模式作为补充。

198. 应由秘书处系统整理和传播收集到的信息。

#### 组织实施情况审查会议

199. 审查会议将讨论同一地区内一定数量国家/地区（可能在 5 至 10 个国家之间）的情况。在每一次审查会议中，审查应有接受审查的国家、一位来自其他区域国家（或秘书处）的代表和专家们的参与。经费不足问题当然可能与会议的构成存在某种联系。

200. 将在自我评估清单和初步评论的基础上完成工作。将从与会者中指定负责对于每一次审查进行初步评论的人员。

201. 由与会者制订并协商一致通过的建议应阐述各种适当的标准和模式，以及适当的援助与合作安排，以便在各种情况下实现最妥善地实施《公约》。

#### 缔约国会议认可建议和实施情况审查过程

202. 缔约国会议有义务最终完成前两个阶段开展的工作，而且有义务指导今后的审查进程。

203. 但是，鉴于缔约国会议两年召开一届会议，而且列入其议程的事项众多，应考虑是否有可能由另一个机构，例如不限成员名额政府间专家组，协助缔约国会议完成这项任务。这个机构可以逐年（或者在任何必要的时候）检查审查过程的结果，并向缔约国会议建议纠正措施或者行动，以改进《公约》的实施情况。

204. 最后，试点审查方案在缔约国第二届会议上成为广泛讨论的议题，我们认为，只要应邀出席会议的国家和秘书处将试点审查方案视为一项积极的经验，那么在采纳一种审查《公约》实施情况的综合机制以前，没有理由停止试点审查方案的运作。

205. 试点审查方案有可能催生有关决定性机制的切合实际的想法和提议。但是，倘若扩大审查试点项目，专家组的构成必须运用客观的标准，以便确保没有任何国家从原因推及结果地认为自己被排斥在外。

### 三、《联合国反腐败公约》签署国提交的意见和建议

#### A. 文莱达鲁萨兰国

##### 透明、高效、无侵犯性、具有广泛包容性而且公正不偏

206. 透明、高效、无侵犯性、具有广泛包容性而且公正不偏符合《公约》的精神。因此，对于指导实施《公约》条款的任何关键决定或者决议，必须以透明而且明确的方式做出，同时应顾及发展中国家的观点及其不同的法律制度。这样做是为了保证并增进各方当事人之间的相互信任以及维护《公约》的完整性。

207. 审查机制应兼容并包，所有缔约国，不论面积大小和发展状况如何，其观点和需求均应得到考虑。审查机制应灵活变通，顾及各缔约国的独特性质及其法律和政治制度。审查机制不应带有敌对性。相反，审查机制应通过鼓励而不是羞辱的方法，促使和鼓励缔约国采纳最佳做法。

##### 不产生任何形式的排名

208. 利用排名的做法，有时候会让人们想到排斥性，而且可能使那些排靠名后的国家产生感受到歧视和不公。尤其是在排名靠后被当作缺少承诺或没有恰当地履行义务者的情况下，这种做法的消极后果特别明显。必须公平地评估某个缔约国的成就、成功和失败，对于该国的社会、经济和政治动态以及缔约国的特殊背景应给予更仔细的关注。利用排名这种方法能够有所帮助和裨益的最合适领域，也许是决定哪些国家需要更多指导和援助以充分实现《公约》的理想，例如在经济、技术和人力领域。

##### 为交流良好做法和通报困难提供机会

209. 给予成员国交流最佳做法和通报困难的机会，将有利于所有缔约国获得所需要的必备知识和技能。此外，公开通报的弱点或者失败，将有助于确保尽可能避免类似的错误，最大限度地减少人力和财力的浪费。这种交流也是一个平台，在这里可以努力赶超和充分借鉴其他缔约国的成就。希望这种做法最终鼓

励各缔约国既向实力较弱或者财力有限的其他成员国提供它们所掌握的技能 and 资源。

**对现有的国际性和区域性审查机制加以补充，以便缔约国会议可酌情与这些机制进行合作和避免工作重复**

210. 《公约》现有的国际和区域审查机制将进一步提高和加快成员国之间有效开展区域合作与国际合作。利用现有的区域性机制，可以最大限度地减少所有缔约国之间不必要的延误和误解。此外，这项原则还能够节省开支，保证在合适的时候迅速获得司法救济。

**审查机制的目的应是协助各缔约国有效实施《公约》**

211. 作为确保更有效和更成功地实施《公约》的一种方式，所有缔约国都必须根据它们的能力和财力提供必要的援助。

**审查机制应是非敌对性和非惩罚性的，并应促进普遍加入《公约》**

212. 为确保和保证《公约》缔约国之间相互尊重和密切合作，必须以非对抗性方式消除所有分歧，并且积极鼓励缔约国采用被证明有效的最佳做法。

213. 在适当的情况下，也可以引入某种公平的仲裁制度。文莱达鲁萨兰国政府认为，惩罚性做法无助于在成员国之间营造一种信任与合作的氛围。

**审查机制应是技术性的，并促进除其他外在预防措施、资产追回和国际合作方面的建设性协作**

214. 鉴于《公约》的性质，审查实施情况的工具必须是技术性的。就像上文论述的，衡量《公约》成就的根据应是，各个成员国在多大程度上愿意以一种建设性和协作性方式，在预防措施、资产追回、能力建设或者国际合作领域开展合作。

## B. 德国

### 拟议职权范围

#### 审查机制的基本条件

215. 由于认可“任何法律准则，如果没有得到遵守，都将变得毫无意义”这段论述，<sup>2</sup>认识到缺少一个执行国际法的国际机构，并且承认其他反腐败公约的经验已经证明需要一种政府间监督程序，因此德国政府认为设立一种强大、高效而且有效的《公约》实施情况审查机制极其重要。因而，关于审查机制的讨论应成为缔约国会议议程上的高度优先事项。

216. 缔约国会议在 2009 年于多哈召开的第三届会议上通过一项决议，建立一个强大、高效而且有效的机制，授权其审查缔约国实施《公约》的情况。该实施机制最迟应在缔约国会议通过决议之后六个月开始运转。在这段时间内，由缔约国会议建立的实施机制应通过议事规则，以便开始充分运转。

217. 审查机制尤其应建立在工作组工作的建议和结论基础上，并且应体现缔约国会议第 1/1 号和第 2/1 号决议规定的特征与原则清单。审查机制还应考虑由毒品和犯罪问题办公室与某些缔约国合作开展的试点审查项目得到的经验和最佳做法，以及其他区域性和国际性反腐败制度的现有评估机制提供的经验和最佳做法。

#### 分两个阶段审查《公约》实施情况

218. 审查机制应是融合自我评估、团体和专家审查的一套综合过程。根据经合组织贿赂问题工作组和反腐败国家集团的经验，审查机制应分为两个阶段：

##### 第一阶段

219. 在第一阶段，应分析现行法律和管理框架遵守《公约》条款的情况。全体缔约国应在 2010 年至 2014 年期间完成这项工作。

220. 为此目的，秘书处应编写一份调查表，其中提出了关于《公约》所有条款（强制或任择）的问题。如果在调查表中考查《公约》所有条款的做法不可行，那么调查表应重点考查《公约》的强制性条款。在这种情况下，调查表应重点考查《公约》的强制性条款。新设立的《公约》实施情况审查专家委员会应有权决定调查表考查哪些条款，它还应编制一份清单，列出在所有国家都要接受调查的特别重要的《公约》条款（细节尚待确定）。还应根据受审查国家/

<sup>2</sup> 见 Nicola Bonucci, “监测和后续行动”, 摘自 Mark Pieth、Luccinda A. Low、Peter J. Cullen (编辑), 《经合组织反贿赂公约(评论)》, (纽约剑桥大学出版社, 2007 年), 见第 448 页。

的具体情况和需求，挑选额外的条款。但是，所有的条款最终都将成为调查表的考查对象。

221. 应根据《公约》实施情况审查专家委员会提前编制的一份清单依次对各个国家进行审查。清单还应包括详细的日程表，体现区域均衡，并以无侵犯性方式挑选受审查国家。清单应在毒品和犯罪问题办公室的网站上公布。

222. 应委派受审查国家的入选专家（“本国专家”）答复调查表上的问题（见上文第 220 段），并编写一份自我评估报告提交送秘书处。秘书处和专家委员会应给予本国专家技术支持或者实质支持，并负责协调本国专家的工作。

223. 这个过程应兼容并包，而且应允许第三方（特别是司法机关、某些部委——例如，司法部、内政部——民间社会和私营部门的代表）呈送相关信息。换句话说，应确立第三方呈送信息的正式渠道。

224. 在为自我评估报告收集信息的时候，本国专家还应考虑现有的、从其他区域性和国际性反腐败审查机制那里获取的信息。<sup>3</sup>这个过程应由秘书处和专家委员会负责协调。为此目的，应在专家委员会一级设立合作小组，在合作小组中每个监督机构最多有两名专家（协调小组也应编写一份文件，详细介绍现有反腐败机制的共性和差异）。

225. 应尽早查明缔约国在履行《公约》过程中遇到的困难以及技术援助需求。

226. 报告应采用联合国正式语文编写。评审专家在试点审查项目中遇到的一项主要困难是由语言造成的。因此，秘书处应尽早为报告及其他相关文件提供必要的译文。

227. 秘书处和专家委员会应遴选两位或者三位国际专家（一位专家来自同一地区，一位专家来自不同的地区，第三位专家有可能也来自不同的地区）分析审查专家的报告（或作为集体称为“审查小组”）。他们应与受审查国家及其本国专家展开积极对话，如有必要，还可以要求对方提供补充信息。他们应与本国专家密切合作，最终完成报告。

228. 曾经有提议，要求国际专家承诺不披露任何有关审查过程的信息。在最终公布报告之前，不应使公众知晓正在进行的分析各国《公约》实施工作的进程。这样做的原因是，事实证明在公众不知晓已经采取的所有措施的情况下，根据试点审查项目接受审查的国家会更加配合。但是，这个问题尚需进一步讨论。

229. 为了补充现有的国际性和区域性审查机制，同时为了避免工作重复，审查专家应考虑现有的区域性和国际性反腐败机制所提供的与《公约》有关的信息、分析和建议。上文第 224 段提及的合作小组应专门负责协调这些工作。应允许审查小组考虑此类信息，但是，不应受到其他机构得出的结论的束缚。

<sup>3</sup> 信息从下列监督机构获取：经合组织贿赂问题工作组、反腐败国家集团的监督机构、美洲国家组织秘书处、美洲国家反腐败公约专家委员会、亚洲开发银行/经合组织亚洲太平洋地区反腐败计划指导小组和秘书处、非洲联盟预防和打击腐败公约顾问委员会和执行理事会以及非洲同侪审议机制的监督机构。

230. 尽管报告不应产生任何形式的排名，但是，报告应收录供受审查国家采纳的建议和行动计划，以便促使它们遵守《公约》的条款。此类建议和行动计划应不具有惩罚性，而且应确定技术援助需求。它们应以审查机制的总体目标为中心内容，即协助缔约国高效而且有效实施《公约》以及促进普遍加入《公约》。

231. 最后报告应在由来自世界各地的约 20 位专家组成（细节有待确定）的专家委员会上讨论。专家委员会每年召开四次会议。以往经验表明，专家委员会会议应秘密召开。在会议期间应讨论各国实施《公约》的良好做法以及实施《公约》过程中遇到的困难。特别是，在这些会议上可以按照理想的做法探讨关于国际合作和资产追回的事项。

232. 在讨论之后，报告应提交缔约国会议通过，然后公布在毒品和犯罪问题办公室网站上。

233. 应设立一种后续行动机制。接受审查的国家应依法实施最后报告中提到的建议和行动计划，而且它们应编写进度报告并提交给秘书处。进度报告应在缔约国会议下届会议上接受讨论。

234. 如果某个国家不愿意实施或者没有充分实施这些建议，可以发布一份公开声明。

## 第二阶段

235. 在第二个阶段，应分析条款的实际实施情况。所有国家应在 2014 年至 2018 年期间完成这项工作。

236. 为此，应编写关注实际实施状况的更为详细的调查表，并分发给接受审查的国家。

237. 如同第一阶段，应遴选各国专家，委派他们回答问题，起草一份报告并将呈送秘书处。这个过程应兼容并包：还应允许第三方（特别是民间社会和私营部门代表）提供信息。各国专家的意见可能不同于第一阶段报告的结论。

238. 如同第一阶段，应成立一个最多由三名国际专家组成的审查小组，这三名国际专家可能（但是未必）与审查专家是同一批人。无论如何，都应顾及区域均衡。

239. 试点审查项目的结果表明，组织良好的国家访问为审查增添了重大价值。因此，只要国家访问有可能增添实施情况审查的价值，就应采用国家访问的方法，但是，必须征得接受审查国家的同意，而且不得侵犯国家主权。

240. 还应委派合作小组帮助本国专家和审查小组避免重复工作，以及从其他反腐败文书的监督机构那里收集相关信息。

241. 整个过程应是技术性的、透明的，并尽可能的包容（例如，纳入民间社会和私营部门的代表）。

242. 审查小组应与来自受审查国家的专家们密切合作最终完成报告。

243. 应首先由专家委员会讨论这些报告。应利用委员会会议这一机会，交流在实施《公约》过程中的良好做法和面临的困难。

244. 然后，包含建议和行动计划的最后报告应提交缔约国会议予以通过。报告通过以后，应在毒品和犯罪问题办公室的网站上公布。

245. 如同第一阶段，应为实施建议和行动计划确定后续行动程序。为此，受审查国家应向缔约国会议下届会议提供进度报告。

246. 如果某个国家没有充分实施建议和行动计划，可以发布一份声明。

## 制度背景

247. 审查机制应由三个主要部分构成：

- (a) 缔约国会议；
- (b) 秘书处；
- (c) 审查《公约》实施情况专家委员会。

248. 缔约国会议应负责设立审查机制，确定其职权范围以及政策和优先事项。此外，缔约国会议还应进一步发展审查机制，并且在实施《公约》的背景下，充当交流反腐败的良好做法、通报困难、互通信息的平台。最后，缔约国会议应作为一种外交工具，提醒缔约国必须实施最后报告提出的建议。这些建议不具有惩罚性，缔约国会议范围内的建议或者讨论也不应产生任何形式的排名。

249. 秘书处主要负责日常管理工作。秘书处应按要求向接受审查的国家提供技术支持和实质支持。秘书处还有义务协调那些负责审查《公约》实施情况的不同行动者之间的活动。为此，缔约国应向秘书处提供一个或者多个联系人的姓名，这些联系人将与专家以及与秘书处和审查小组沟通。

250. 应设立一个审查《公约》实施情况专家委员会。该委员会应由世界各地缔约国的大约 20 名反腐败专家构成。他们应是从各类机构（包括政府、国际组织、大学、民间社会或者私营部门成员）和不同区域选拔出来的。对于《公约》的每一个实质性章节（涉及预防措施；定罪与执法；国际合作；资产追回；技术援助与信息管理），都应至少有一名该领域的专家。专家应由秘书处提名，并由缔约国会议批准（简单多数）。应允许缔约国以及其他相关行动者向秘书处提出议案。当选的专家最长任职期间为五年，可连任一次。他们应以个人身份行事，他们应公正无私，不受任何不正当势力影响的左右。

251. 应将专家及专家遴选过程的信息公之于众（根据透明性原则）。专家委员会的首要任务应是：

- (a) 就如何机会和组织审查进程与缔约国会议和秘书处组织协调和咨询活动；
- (b) 与其他监督组织进行合作；

- (c) 挑选接受审查的国家（如有必要，挑选接受审查的《公约》条款）；
- (d) 最重要的是，为在选定伙伴国家开展审查挑选专家。挑选国家以及开展审查应以无侵犯性原则为基础，而且应考虑其他监督机制已经完成的监督活动，从而避免重复工作。应成立合作小组，以便与现有的机制进行协调。

252. 各个国家将按毒品和犯罪问题办公室网站上公布的专家组规定的顺序接受审查。为了开展审查，专家委员会应成立一批特设审查小组（如上文所述，多由三名专家构成，并考虑区域均衡），其任务适审查报告草稿。他们应以个人身份行事，独立、公正无私，并且应掌握适当的专业知识和区域性专长。应顾及及其他区域或国际反腐败机制评价机构提供的相关信息。这就是为什么必须成立合作小组，专门负责协调这些机构。

253. 审查小组应负责最终完成国家报告，包括建议。然后，这些报告在呈送缔约国会议讨论之前，应由专家委员会讨论。相关的信息，特别是国家的挑选，提交信息的时限、最后报告等，应在毒品和犯罪问题办公室的反腐败网站上公布（根据透明性原则）。专家委员会应在确立《公约》审查机制之后六个月通过议事规则。

#### 信息收集

254. 信息收集应考虑到已经收集的信息和从 2007 年上半年分发的自我评估清单的答复、相关试点审查方案以及其他监督机构和第三方那里获取的相关信息。应向被选定接受审查的国家发放调查表（用于两个阶段的不同调查表）。这些调查表应包含有关实施所有条款的问题，包括强制的和任择的问题。

255. 在这个过程中，应使接受审查的国家有机会说明缔约国在履行《公约》义务过程中遇到的困难以及缔约国为实施《公约》而采取的良好做法。

256. 每一个接受审查的国家都应向秘书处呈送一份完整且答复了所有问题（强制的和任择的问题）的最新的自我评估报告。每一个接受审查的国家还应向秘书处提交一个或者多个联系人的姓名，包括他们的详细联系信息，以便与评审专家和秘书处进行沟通。

257. 非政府组织和其他相关第三方应有权向秘书处提交资料，以提供补充的信息。还应查询现有多边审查机制提供的关于受审查国家的信息。因此，专家应关注对现有的国际和区域审查机制加以补充，以便缔约国会议可以酌情与这些机制进行合作和避免工作重复。

#### 经费供给

258. 《公约》审查机制应从联合国经常预算中获得充足的经费（细节尚待规定）。

## 透明

259. 透明应是审查机制的主要原则之一。为遵守这一原则，接受审查的国家的名单、各阶段的调查表以及最后报告都应在毒品和犯罪问题办公室的网站上公布。此外，应鼓励各国政府公布它们的答复。

## 民间社会和私营部门的参与

260. 审查机制应向民间社会和私营部门代表提供若干正式渠道，以便它们在自我评估和专家审查这两个阶段的相关期间提供书面和口头帮助。

261. 特别重要的是，在审查过程中，应征求民间社会和私营部门代表的意见。

## C. 伊朗（伊斯兰共和国）

262. 缔约国会议是负责审查《公约》实施情况的唯一机构。因此，将要设立的任何机制或者机构都必须附属于缔约国会议。关于任何《公约》实施情况审查报告的最终建议和决定必须由缔约国会议定夺，审查机制本身不得擅自做出决定。

263. 所有的报告都必须提交缔约国会议审议。只有缔约国会议有权批准和发布《公约》实施情况审查报告。

264. 审查机制只能将接受审查的缔约国提供的关于各国实施《公约》情况的信息（还可酌情接受签署国提供的此类信息）作为其报告的根据。

265. 各国为了履行其在审查《公约》实施情况方面的承诺而提供的信息只能用于分析，未经有关国家事前同意，不得向任何人或者实体披露这些信息。

266. 所提供的报告和信息，除了用于促进有效实施《公约》以外，不得用于其他目的。特别是，不得利用这些报告和信息实现政治或者经济目的，包括与贸易有关的目的。

267. 审查机制应有的放矢，而且应是一种持续性过程。应采用一种渐进方法是为了防止过于仓促的决定，否则该机制可能在一段时间之后必须修改。

268. 任何审查《公约》实施情况的机制都应避免引起政治难题，或者对于成员国冷热不均。

269. 审查机制的经费应来源于经常预算，以便保证它高效、连续和公正无私地履行职责。

270. 不应在后来的某个阶段，强迫缔约国接受任何自愿机制（例如试点审查项目）提出的建议。

271. 审查机制应遵守《公约》中规定的各项义务，尊重国家的主权原则。

272. 应避免过度复杂的和需要大量资源的审查机制，审查机制应透明而且便于参与。

273. 在任何审查机制中，全体缔约国地位平等。

274. 审查机制的目标应是促进有效实施《公约》（根据《公约》第 63 条第 7 款）。但是，这种机制还必须解决其他重要问题，例如，在有效的资产追回方面所面临的挑战以及要求的技术援助与给予的技术援助之间的差距。

275. 审查机制必须接受缔约国会议的定期评估，以评估实施情况审查过程是否完全符合其职权范围。

## D. 日本

### 导言

276. 由于《公约》的大量条款规定了各缔约国应采取的综合反腐败措施，加之缔约国为数众多（117 个国家/地区），因此审查全体缔约国对《公约》所有条款的实施难度极大。这种工作需要投入极大的人力和物力。

277. 根据缔约国会议第 1/2 号决议，《公约》实施情况审查应逐步进行。审查工作的第一步应只强调《公约》有限的几项条款。《公约》的审查可与《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》的审查相比较。

278. 根据上文所述，审查机制第一阶段的职权范围如下：

### 审查机制的目的

279. 根据《公约》第 63 条和第 1/1 号决议第 1 段，缔约国会议应商定必须建立一种适当而且有效的机制，以协助其定期审查《公约》的实施情况。在审查的第一阶段，这一机制必须强调《公约》强制性条款所包含的优先问题，即预防措施、定罪、归还资产及国际合作，以便审查各国相关立法准备工作（必须在实施《公约》之前完成立法进程）。

280. 为了查明各缔约国在履行《公约》义务过程中所遇到的难题，交流良好做法和通报困难（缔约国会议第 1/1 号决议第 3 (c) 段；第 1/2 号决议第 3 (e) 段），并且促进除其他外在预防措施、资产追回及国际合作领域的建设性协作（根据缔约国会议第 1/2 号决议第 3 (f) 段）。

281. 审查机制应体现缔约国会议第 1/2 号和第 2/1 号决议所通过的下列原则：

- (a) 透明、高效、无侵犯性、具有广含包容性而且公正不偏；
- (b) 不产生任何形式的排名；
- (c) 应是非敌对性和非惩罚性的，并应促进普遍加入《公约》；

(d) 应是技术性的。

## 方法

282. 为了有效打击腐败，缔约国应以其所有权为基础，承诺致力于《公约》的实施。因此，在审查过程的每一个阶段都必须尊重所有权。

283. 要想开展审查，就需要与实施《公约》有关的信息。需要接受审查的国家必须向审查人员提供该国所拥有的相关信息。在这方面，目前使用的自我评估清单是一种非常有用的工具，它可以鼓励各缔约国开展自我评估，发现实施《公约》方面的差距。因此，应对自我评估清单进行研讨。

284. 每一缔约国应将自我评估清单的结果呈报秘书处，秘书处应收集并且分析缔约国提供的信息。随后，秘书处应编写一份有关缔约国实施《公约》情况的报告，并将报告呈送缔约国会议。

285. 成员国将在缔约国会议上审议这份报告并在全体审查之后通过报告。

286. 关于深入彻底的审查，包括各缔约国其他不太重要的事务，成员国应设立一个政府间专家工作组，以完成审查工作（见下文）。此类审查的结果将通过秘书处以书面形式向缔约国会议汇报。

## 信息收集

287. 自我评估清单是最适合用于收集信息的工具。对于自我评估清单的答复应经由秘书处呈送缔约国会议。如上文所述，目前自我评估清单的内容只涉及《公约》的强制性部分。缔约国会议可以扩充自我评估清单的内容。查明缔约国在履行《公约》义务过程中遇到的困难，准确地发现对于技术援助的具体需求，这对自我评估清单来说，具有重要的意义。

288. 秘书处必须从正在致力于打击腐败的区域性和国际性组织那里收集更广泛的信息。允许成员国向秘书处提供它们已经向区域性和国际性组织提供的相关反腐败举措的资料和信息，这也具有重要意义。除此以外，应允许受审查国家有机会向审查人员表达它们的意见或者异议，秘书处应将这些意见和异议写入秘书处为呈送缔约国会议而编写的报告。

## 秘书处的职责：收集对于清单的答复并对结果进行分析

289. 秘书处承担的重要任务是接收、分析并汇报对于自我评估清单的答复所反映的信息以及区域性和国际性组织提供的信息。在这个过程中，秘书处应根据分析的结果分析受审查国家的国内立法筹备情况，然后检查必要的措施或者行动。秘书处还必须根据对它的授权，提议适当的技术援助项目，以促进批准和实施《公约》的进程。

290. 在积累了多次审查的信息之后，秘书处应编写一份反映《公约》实施状况的报告和一份反映技术援助需求的报告。报告应关注的不是个别国家，而是区域性的工作和局势。但是，报告仍然提到突出的个别努力。再者，报告应记录工作组会议的成果，工作组将开展深入彻底的个别审查。

#### 缔约国会议的职责

291. 缔约国会议将根据秘书处呈送的报告，审查立法和技术援助方面的实施情况。在审议实施情况的同时，缔约国会议应关注各种良好做法和经验，以便发现解决难题的对策。必须让成员国有机会在缔约国会议召开会议期间向秘书处说明报告中提到的问题。

292. 缔约国会议将根据上文提到的审议结果通过秘书处呈送的报告。

#### 不限成员名额政府间工作组的职责

293. 提议设立一个不限成员名额政府间工作组，它完成对于缔约国会议来说难度过大的个案审查。工作组将取代目前临时性的《联合国反腐败公约》实施情况审查不限成员名额政府间专家工作组作为确定的论坛。

294. 工作组将在缔约国会议期间召开会议。如有必要，工作组将每年在维也纳召开一次会议，以便来自各缔约国的专家会面完成审查工作。

295. 由于同时对所有国家进行审查难度很大，建议在保持地域平衡的前提下，从各个地域集团中指定一定数量的实施审查和接受审查的国家。

296. 工作组的性质应对于全体成员国开放，允许任何国家加入审查机制。这并不排除接受审查的国家与实施审查的国家之间的不公开会议，以确保审查结果是建立在事实和双方的合意的基础上。

#### 准则

297. 拟定程序性准则，以便为审查机制的每一个阶段确立规则，这样做具有重要意义。这些准则必须是程序性和技术性的，不得具有拘束力。

298. 根据缔约国会议第 2/1 号决议第 3 (d) 段，准则应涉及汇编、制作和传播信息。准则还应概述向缔约国会议和工作组会议呈送信息、审议、汇报和参加的程序。

#### 经费

299. 审查机制必须由自愿捐款供资。经费包括上文提到的工作组的口译、文件及其他需求的开支，还包括必要时举行当面会谈的开支。关于自我评估清单，

可以提供以联合国正式语文编写的软件。向秘书处呈送信息的成员国，应自行承担费用，将该信息翻译成英文。

#### E. 瑞士

300. 工作组吁请秘书处编写一份包揽无遗的调查表，内容涉及各个缔约国目前运用的所有立法工具和做法。

301. 评估过程应适用于《公约》的所有条款（换言之，应采用一种整体方法）。因此，调查表将涵盖《公约》第二章至第六章的内容。

302. 为了保证评估的质量和精细，以及为了对缔约国的专门知识和秘书处的有限资源实现可能的最充分利用，可以考虑一种逐步的过程。

303. 根据对调查表的答复，将按照各缔约国实施《公约》的情况，确定各该国家的状况。可以将现有的报告和评估以及由其他机构编写的或者根据国际性或者区域性文件编写的报告和评估作为主要来源。

304. 各缔约国提交的答复将成为秘书处与一个特设专家组密切合作起草的评估报告的主题。这个特设专家组由两名成员构成（他们是由秘书处按照公平地域分布原则指定的缔约国代表）。

305. 接受评估的各国家/地区，在起草评估报告过程中，将与专家组和秘书处积极合作，向专家组和秘书处提供所有可以利用的信息来源。

306. 各缔约国的评估报告将按照《公约》第 63 条第 4 款规定的措施，呈送缔约国会议的历届会议。评估报告将包含下列内容：

- (a) 对于有关缔约国与《公约》各章节有关的情况的客观评估；
- (b) 需要优先关注的领域；
- (c) 具体改进建议，以及各项意见。

307. 在全体会议上呈送评估报告之前，接受评估的缔约国、专家组和秘书处之间应进行协商，以便根据已经提交的答复澄清分歧点。任何分歧点将在评估报告中得到体现。

308. 向全体会议呈送评估报告，不得迟于提交正式填报的调查表之后一年。在征得接受评估的缔约国同意后，可以公布评估报告中的技术结论。

309. 审查程序是经常性和持续性的，并且随着时间推移不断发展。可以考虑审查程序以五年为周期。

#### F. 突尼斯

310. 设立一个拥有明确的监管授权，有权审查《公约》实施情况的机构，这项提议将给那些像突尼斯这样不久前批准《公约》的国家造成额外负担。在考虑

设立某种机制以前，最好拨出充足的资金，以便在最佳做法培训和拟定适当的专业管理方法方面给予成员国技术援助。

311. 在批准《公约》之后的第一年，各国家/地区需要充足的时间，以便准备履行它们的各项义务所需要的物质和人力要件。在这个阶段，应促使各国家/地区树立必要的信心，给予它们必要的支持和技术帮助及资金援助，以便它们完成反腐败立法，提高那些负责运用相关法律条款及负责必要的组织和行政安排的机构的能力。

312. 要求各国家/地区服从某种《公约》实施情况审查机制还为时过早。应更多地考虑给予各国家/地区足够的时间，让它们为遵守《公约》的各项要求做好全面准备。