



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
16 October 2023
Chinese
Original: English

第十届会议

2023 年 12 月 11 日至 15 日，美利坚合众国亚特兰大

临时议程*项目 2

审议《联合国反腐败公约》实施情况

联合国反腐败公约实施情况审议机制的执行情况、完成审议机制第一阶段所需的措施以及对下一阶段的考虑

秘书处的说明

摘要

本文件对联合国反腐败公约实施情况审议机制执行情况（截至 2023 年 9 月 18 日）进行了最新分析。其中载有关于完成第一阶段所需措施的建议，还载有从审议机制第一阶段执行情况中吸取的经验教训，以及对审议机制的未来的考虑。

* CAC/COSP/2023/1。



一. 引言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在第 8/2 号决议中确认，在完成第二审议周期之前，在第一审议周期所取得的经验基础上继续开展联合国反腐败公约实施情况审议机制执行情况评价进程可以大大有助于取得有用的成果，而且这一进程应在不影响第二审议周期结束后继续开展此类工作的情况下启动。

2. 缔约国会议在同一决议中鼓励缔约国在秘书处的帮助下，在不妨碍实施情况审议组现有任务授权和审议机制职权范围的情况下，自愿就第一审议阶段结束后可能的前进方向在审议组中交流意见，并请审议组向缔约国会议第十届会议提交报告。在同一决议中，缔约国会议还请实施情况审议组在秘书处的支持下，继续收集与实施情况审议机制执行情况有关的信息，包括缔约国的意见，以期按照该机制职权范围第 48 段和缔约国会议第 5/1 号决定的规定，在适当时候由审议组继续评估机制的执行情况，并在这方面继续向缔约国会议报告进展情况，同时铭记缔约国会议第 3/1 号决议第 5 段要求在每个审议周期结束时对职权范围进行评价。

3. 此外，在 2021 年 6 月举行的大会反腐败问题特别会议通过的题为“我们共同承诺有效应对挑战和采取措施，预防和打击腐败，加强国际合作”的政治宣言中，会员国和《公约》缔约方除其他外，欢迎实施情况审议机制在推动缔约方努力充分履行《公约》规定的义务方面取得的成就，并敦促《公约》缔约方及时完成审议机制下的审议工作，以便在商定的执行期限内完成第一和第二审议周期。会员国还欢迎缔约国会议努力评估审议机制执行情况，并酌情调整后续行动的程序和要求。

4. 本文件综述了审议机制的执行情况，并就完成第二周期国别审议所需采取的措施提出了建议，包括延长第二周期，以及对审议机制未来的考虑。本报告还介绍了缔约国就第一阶段结束后可能的前进方向所持的共同看法，并根据第 8/2 号决议综述了实施情况审议组对该事项的审议情况，并提出了缔约国会议在结束审议机制当前阶段和启动下一阶段时似宜考虑的步骤。

5. 该分析以秘书处关于以下方面的说明为基础：实施情况审议机制执行情况，特别是其第二审议周期的执行情况和完成该周期所需的措施（[CAC/COSP/2019/12](#)）；缔约国对审议机制执行情况的意见（[CAC/COSP/2021/4](#)）；吸取的教训以及对审议机制潜在改进领域的看法（[CAC/COSP/IRG/2023/3](#)）；其他审议机制在运作和向下一阶段过渡方面的经验教训；其他同行审议机制在转变方面的经验（第一部分）（[CAC/COSP/IRG/2023/8](#)）；从其他审议机制的运行和向下一阶段过渡中吸取的经验教训：要进行转变的同行审议机制的要素、意见和趋势（第二部分）（[CAC/COSP/IRG/2023/8/Add.1](#)）。

二. 公约实施情况审议机制的执行情况

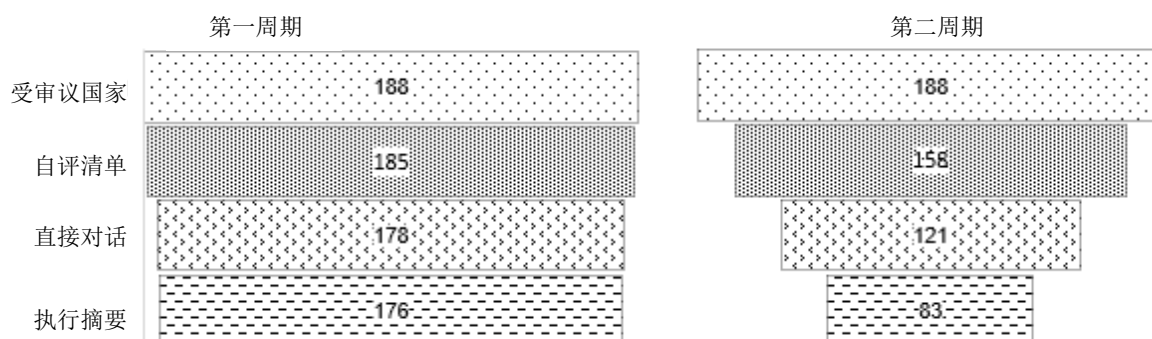
6. 第一周期现已接近完成，188 份执行摘要中有 176 份获得通过。然而，第二周期的审议在所有阶段仍存在严重延迟的问题，在编写本文件时，第二周期的 188 份执行摘要中只完成了 83 份。缔约国会议第 8/1 号决定注意到审议机制第二周期出现的延迟，决定将第二周期的期限延长至 2024 年 6 月，以便完成国别审议，并吁请各缔约国加快完成第二周期。在缔约国会议决定延长第二周期后不久，2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行暴发，导致国别审议的完成进一步延迟。鉴于这些延迟，现对审议机制的执行情况进行最新分析，其中特别强调为完成第二周期所需采取的必要措施。

A. 第一和第二审议周期统计概览

7. 图一提供的数据显示了截至 2023 年 9 月 18 日实施情况审议机制第一和第二周期国别审议取得的总体进展。

图一

第一和第二审议周期取得的总体进展



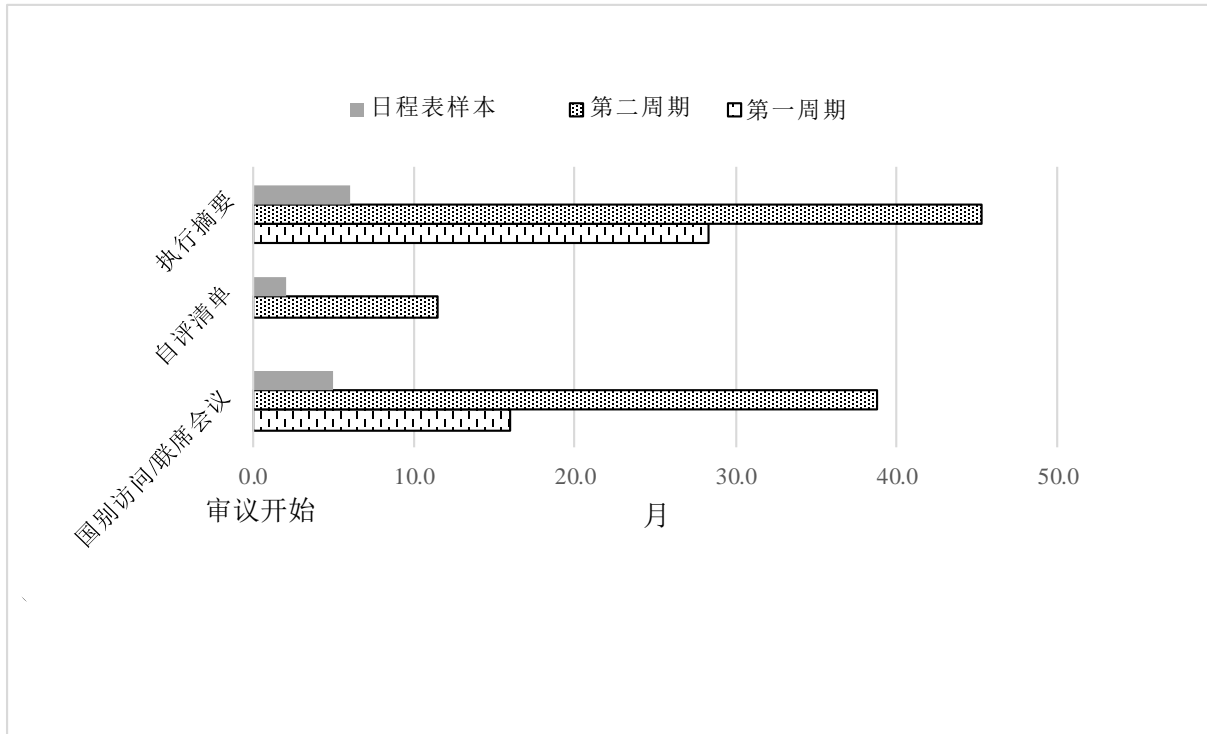
B. 与审议进程关键阶段有关的时间框架分析，重点关注第二审议周期

8. 为确定第二审议周期是否能够按照缔约国会议第 8/1 号决定的预想在 2024 年 6 月之前完成，对国别审议完成工作的延迟和由此导致的积压情况进行了分析。为此，将政府专家和秘书处指导方针¹中的指示性时间表与两个周期的实际审议时间表进行了比较。

9. 图二显示了自国别审议开始以来第一周期和第二周期审议进展情况的总体比较；下文讨论所分析各个阶段。

¹ 见“以审议机制职权范围以及政府专家和秘书处指导方针为基础的国别审议示范日程表”。可查阅 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Review-Mechanism/IRG_model_country_review_schedule.pdf。

图二
国别审议持续时间的中位数：目标时间表与实际情况

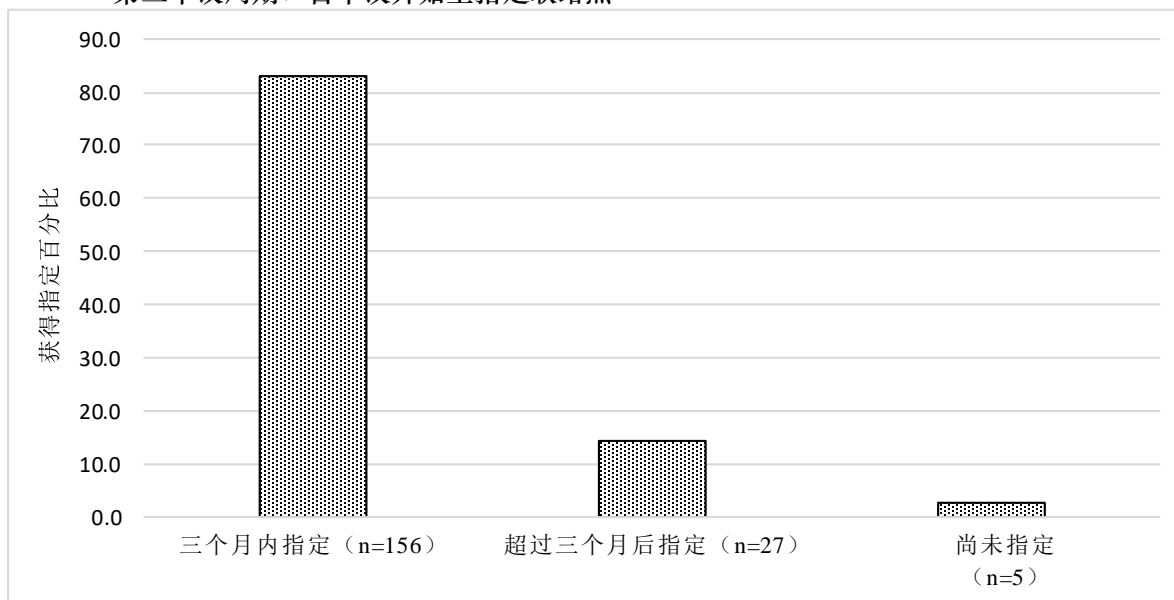


1. 对各个审议步骤的分析

(a) 延迟指定联络点

10. 虽然在职权范围中指出，理想情况下，设计的审议时间应不超过六个月，但这一进程所用时间却长得多。指定联络点的起步阶段原定在审议开始日后三周内进行，但已经出现了一些延迟。目前，在第二周期所需的 188 个联络点中，已指定 183 个。80% 以上的指定是在审议开始日后三个月内提交的。尽管总体情况来看是积极的，但 10% 以上的审议延迟指定超过三个月，目前仍有 5 个联络点尚未指定（见图三）。

图三
第二审议周期：自审议开始至指定联络点



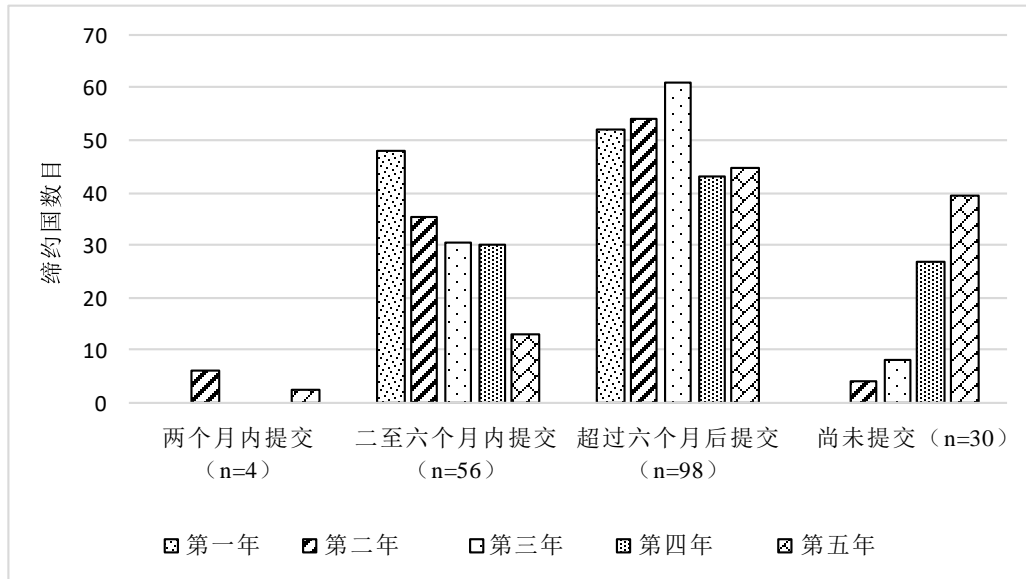
(b) 延迟指定政府专家

11. 政府专家的指定更经常延迟。虽然政府专家和秘书处指导方针预期第一次电话会议或视频会议应在审议开始后一个月内举行，但由于缔约国尚未指定其政府专家，一些国别审议被延迟。在一些情况下，指定专家延迟了一年多，甚至长达数年，这意味着尽管秘书处一再发出催函和延期函，但审议仍无法取得进展。政府专家的指定延迟或在审议过程中审议专家的变动会对审议的所有后续阶段产生影响。

(c) 延迟提交对自评清单的答复

12. 提交对自评清单的答复是推进审议进程的先决条件。示范时间表设定在审议开始日起两个月内提交答复。一半以上（98个）受审议缔约国推迟四个月以上才提交答复，30个缔约国尚未提交答复。因此，有16%的国别审议无法推进。这意味着，这些审议延迟了约3至5年，其中不包括对《公约》新缔约国的审议（见图四）。

图四
第二审议周期：自审议开始至提交自评清单答复的时间



(d) 延迟组织国别访问或联席会议，特别是在 COVID-19 大流行期间

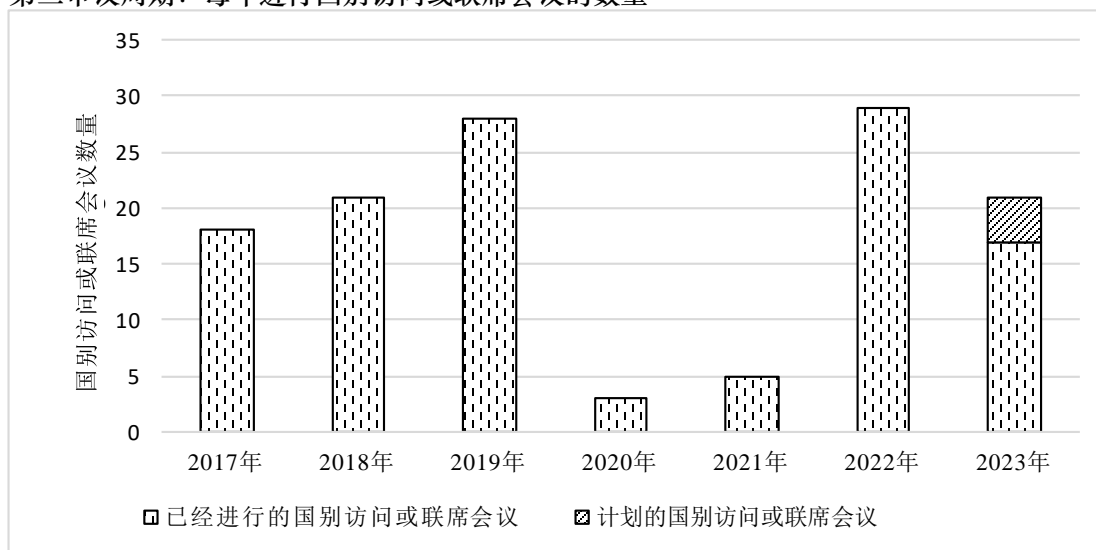
13. 示范时间表设定展开两个月的直接对话。虽然在第二周期的前三年，国别访问和联席会议的数量稳步增加，但 COVID-19 大流行导致组织国别访问严重延迟。虽然进行了一些虚拟或混合形式的国别访问，但对这一经验的总体评估结论是，在线形式的直接对话在加强合作和信息交流、同行学习、能力建设以及建设性协作方面存在局限性，其他审议机制的秘书处也赞同这一看法。

14. 在许多情况下，由于所涉三国有时差，虚拟国别访问并不可行。其他挑战包括持续连接和技术问题，以及不允许参与审议的政府机构线下开会的规定。因此，许多缔约国决定延迟国别访问，直到国内规定允许举行会议和可以再次出行。

15. 由于许多国家在 2020 年、2021 年、甚至在 2022 年面临出行限制，一些国别访问仍然无法线下进行。因此，2020 年和 2021 年进行的国别访问或联席会议数量大幅减少，造成定于 2022 年及以后进行的访问积压。延迟安排国别访问反过来又影响可能完成的执行摘要和国别审议报告的总数（见下文第 16-19 段）。尽管 2022 年进行的国别访问数量创下纪录，但之前的延迟导致无法在 2024 年 6 月之前完成所有未完成的审议（见图五至图七）。

图五

第二审议周期：每年进行国别访问或联席会议的数量*



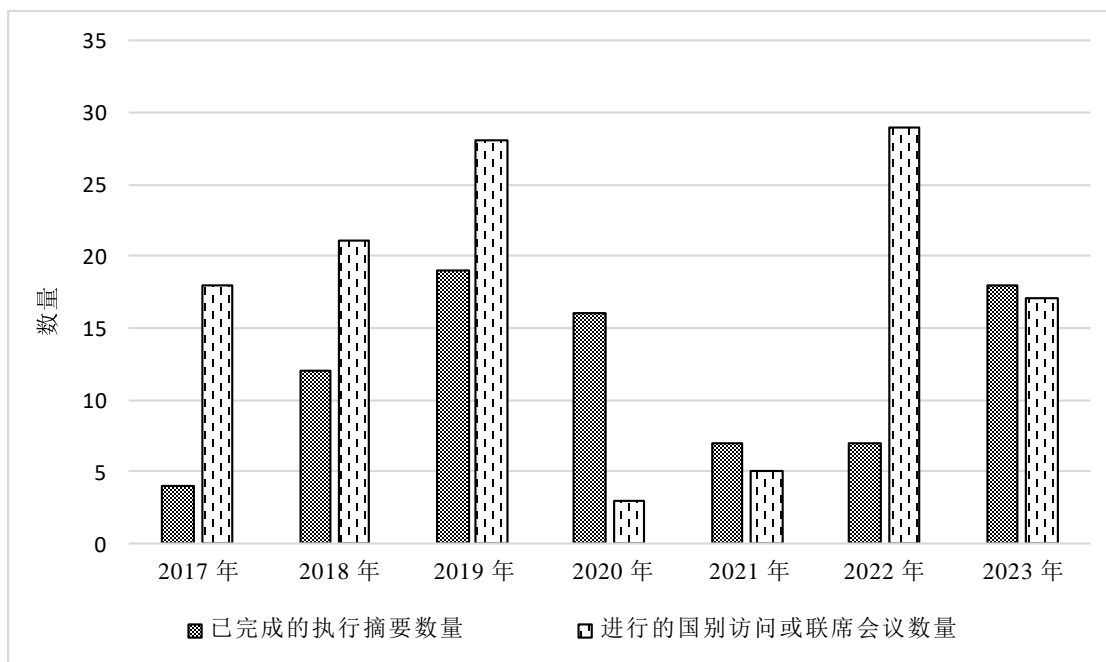
* 63 项审议尚未计划或进行国别访问/联席会议。

(e) 延迟批准执行摘要

16. 为本分析之目的，完成执行摘要被视为国别审议结束，因为完成国别审议报告通常在较靠后阶段进行。虽然 COVID-19 大流行期间批准的执行摘要数量与大流行之前几年的数量相比有所减少，但在 2020 年和 2021 年期间，完成的执行摘要数量比进行的国别访问数量多，因此有可能最后完成一些尚待进行的审议（见图六）。

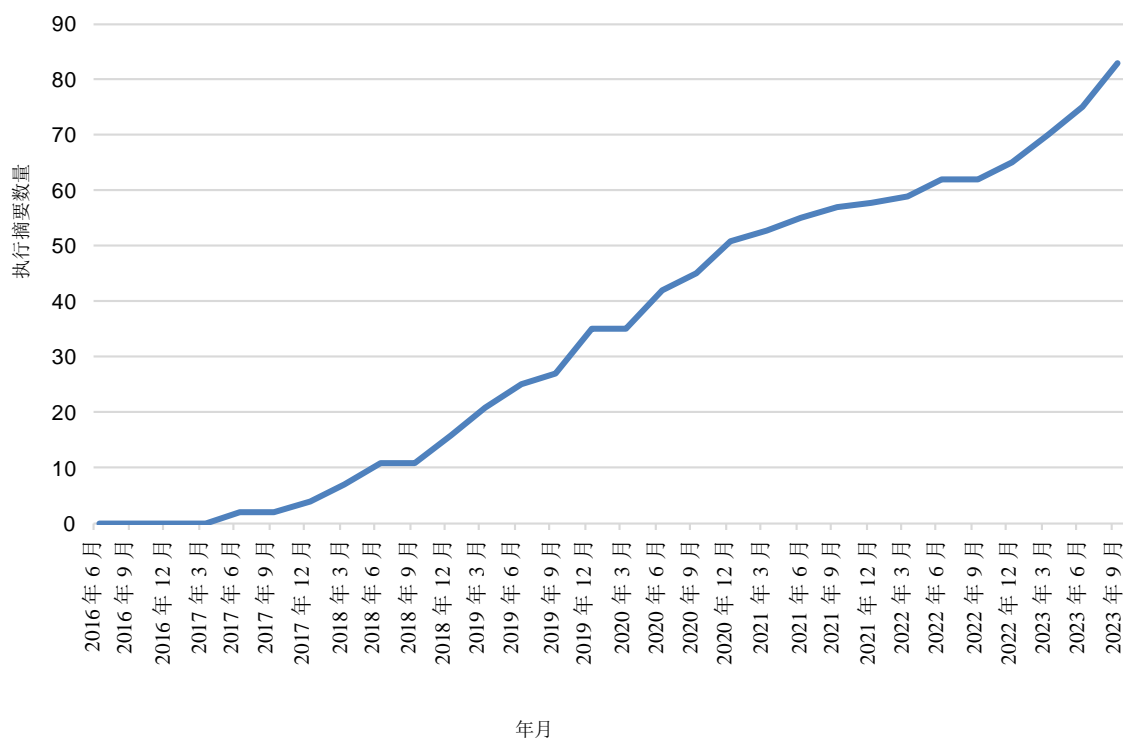
图六

第二审议周期：每年完成的执行摘要数量与进行的国别访问或联席会议数量



17. 图七表明，尽管在大流行期间进行的国别访问和完成的执行摘要数量有所下降，但在第二审议周期期间完成的执行摘要数量总体有所增加。

图七
第二审议周期：已完成的执行摘要数量



2. 延迟完成国别审议的原因和后果

18. 已查明国别审议不能如期完成的若干原因，在缔约国提交自评清单答复方面以及在执行摘要和国别审议报告的最后定稿方面出现大幅延迟是两个最为关键的阶段。其他原因包括：(a)在指定联络点和政府专家方面出现延迟（见上文第 10 和 11 段）；(b)一些审议使用的语种数量，因为翻译和处理工作文件需要额外的时间；(c)安排国别访问有困难；和(d)所有相关方就执行摘要和国别审议报告达成共识或者获批所需的时间。此外，许多缔约国表示，《公约》第二章的复杂性以及第二周期审议的两章所需的广泛利益攸关方协商是大多数延迟问题的根源。

19. 除了在不同的审议阶段出现延迟外，政府专家和秘书处的工作量由于以下原因而有所增加：(a)第一审议周期启动时《公约》只有 144 个缔约国，此后缔约国的数目有所增加；(b)前几年积压的审议工作。缔约国的拖延和经常不作回应导致秘书处有关后续行动的工作量增加，并使得难以进行日程安排和规划。延迟也影响到政府专家，因为在第二周期的第三至第五年接受审议的许多缔约国还需要在同一年为延迟的审议或仍在进行的审议担任审议缔约国。此外，在某些情况下，由于不同预算年度的预计财政承诺有偏差，延迟也会对参与国造成资源影响。因此，需要同时进行延迟的审议和下一年的审议对审议国和秘书处的能力产生了负面影响。为推动努力及时完成第二周期的工作，秘书处一直在更频繁地向未遵守时间表的缔约国发出催函。

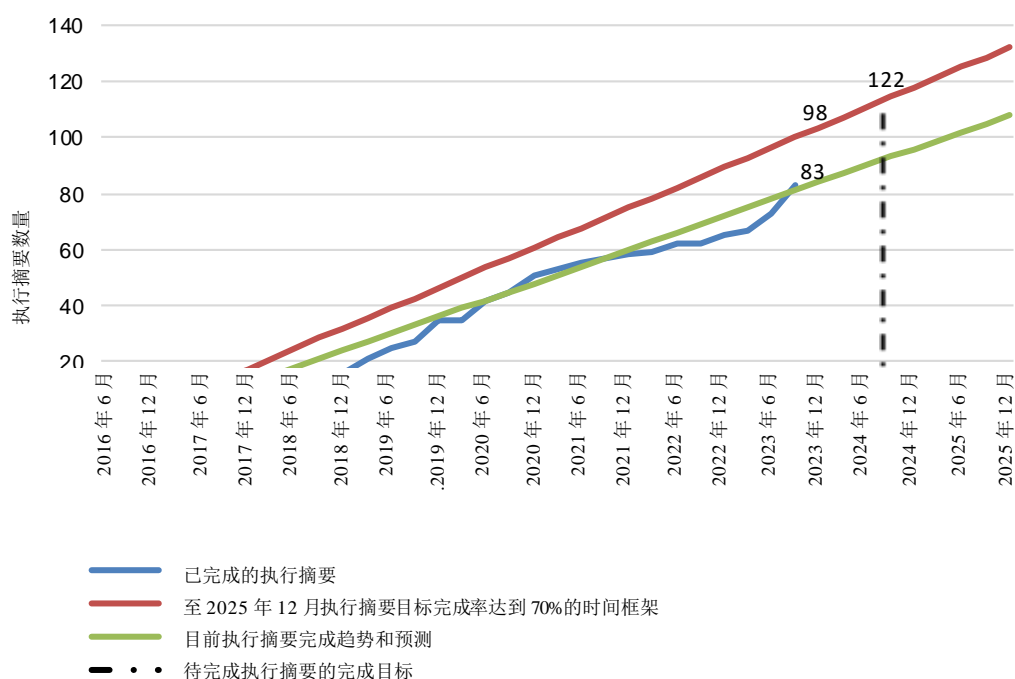
3. 结果和预测

20. 分析表明，在整个审议进程中以及在所有审议年份中，延迟情况不断累积，而且大流行的影响加剧了审议速度放缓的情况。一旦取消出行和会议限制，就尽一切努力使国别访问次数高于平均数；然而，可组织的国别访问总数仍因秘书处支持所有尚待进行审议的能力而受到限制。在编写本报告时，第二周期仍有 105 份执行摘要有待完成，63 次直接对话尚未完成。

21. 2019 年提交缔约国会议的报告中所述数字概述了延长第二周期的可能性，按照当时的审议速度，预计到 2024 年 6 月完成率为 44%（当时 184 个缔约国中有 81 个缔约国已完成）（CAC/COSP/2019/12，第 17(b)段）。如果审议以目前的速度继续进行，则第二周期不到一半的审议（90 项审议，即 48%）将在该周期的预计结束日期 2024 年 6 月之前完成。然而，在 2022 年和 2023 年国别访问数量激增之后，目前有 39 项国别审议，国别访问已经进行，其执行摘要尚待最终定稿。如图八所示，目前有 15 份执行摘要尚待缔约国通过，通过后已完成的执行摘要总数将达到 98 份，这一数字符合完成第二周期的预计时间框架。如果在 2024 年 6 月之前最终定稿所有 39 份尚待完成的执行摘要，则执行摘要完成总数将达到 122 份，这意味着，如果将目前的审议周期延长至 2025 年 12 月，70% 执行摘要的总体目标甚至会略微超额完成。实现这一目标需要缔约国的合作，特别是在国别访问已过去一年多而尚未提供完成执行摘要所需信息的情况下，或者在执行摘要有待受审议缔约国核准的情况下。

图八

完成定稿的执行摘要累计数量预测



三. 对下一审议阶段的考虑

22. 根据缔约国会议第 3/1 号决议和审议机制的职权范围，设想了不止一个审议阶段。考虑到审议机制的指导原则及其协助各国有效实施《公约》的总体目标，实施情况审议组已开始讨论审议机制的未来。如果缔约国会议希望在当前周期结束后于 2025 年第十一届会议上启动下一阶段，这些讨论则恰逢其时。²

23. 本节列出了下一审议阶段的现有任务，确定了结束本阶段和启动下一阶段所需的步骤。根据第 8/2 号决议，本节还概述了缔约国就当前审议阶段结束后可能的前进方向自愿分享的意见和实施情况审议组对该事项的审议情况。在本阶段吸取的经验教训的基础上，本节还包括缔约国会议似宜考虑的步骤。

A. 审议机制第二阶段的授权和所需步骤

24. 缔约国会议第 3/1 号和第 8/2 号决议中提及了当前审议阶段之后审议机制的下一阶段或未来。³

25. 缔约国会议在第 3/1 号决议中决定，每一审议阶段均应由各为期五年的两个审议周期构成。根据审议机制职权范围第 47 段：

47. 缔约国会议应当确定审议进程的阶段和周期以及审议的范围、专题顺序和细节。审议阶段应当在对所有缔约国实施《公约》所有条款的情况进行审议之后予以完成。每个审议阶段都将分成若干审议周期。缔约国会议应当根据受审议缔约国数目和审议周期适用范围，确定每个审议周期的长度并决定审议周期每一年的参与缔约国数目。

26. 职权范围第 40 和 41 段提到了审议机制的下一阶段：

40. 在下一个审议阶段，每个缔约国都应在对综合自评清单的答复中提交相关信息，介绍在落实前几份国别审议报告所载意见上的进展情况。缔约国还应酌情提供信息，说明它们根据国别审议报告而请求的技术援助需要是否已得到满足。

41. 缔约国会议应当通过实施情况审议组在适当时评估和调整关于落实审议进程产生的结论和意见的程序和要求。

27. 缔约国会议第 3/1 号决议和审议机制职权范围第 40 和 41 段规定的限定因素如下：

² 缔约国会议可决定一旦达到规定的完成率，即允许启动下一阶段。在这方面，缔约国会议可遵循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审议机制运作程序和规则，根据这些程序和规则，前进到下一个审议阶段的条件是完成上一阶段开始时所预定审议的 70%（联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书缔约方会议第 9/1 号决议，附件，第 10 段）。

³ 附件一列出了与审议机制下一阶段有关的任务授权以及对审议机制执行情况和职权范围的评估。

(a) 预计将进入下一阶段；

(b) 启动日期尚待确定；

(c) 缔约国会议可确定审议的范围、专题顺序和细节，并确定一个阶段内每个审议周期的长度；

(d) 下一审议阶段自评清单中的信息应包括关于在落实前一阶段国别报告所载意见上的进展情况，并酌情包括缔约国提供的关于根据国别审议报告而请求的技术援助需要是否已得到满足的信息。

28. 审议机制职权范围第 3 至 9 段阐述了审议机制的指导原则和特点。如第 9 段所述：

9. 对《公约》实施情况的审议是一个连续的渐进过程。因此，本机制应力求采取渐进的全面做法。

29. 缔约国会议的职权范围和决议阐明了筹备下一审议阶段所需采取的步骤，讨论如下。

1. 评估审议机制的执行情况

30. 缔约国会议在第 8/2 号决议中请实施情况审议组在秘书处的支持下，继续收集与实施情况审议机制执行情况有关的信息，包括缔约国的意见，以期按照审议机制职权范围第 48 段和缔约国会议第 5/1 号决定的规定，在适当时候继续评估审议机制的执行情况，并在这方面继续向缔约国会议报告进展情况，同时铭记缔约国会议第 3/1 号决议第 5 段要求在每个审议周期结束时对职权范围进行评价。

31. 因此，自 2014 年 6 月 2 日至 6 日在维也纳举行实施情况审议组第五届会议以来，审议组各届会议的议程都列入了一个关于审议机制的执行情况及其职权范围的项目。

2. 评价职权范围和在国别审议期间遇到的挑战

32. 根据实施情况审议机制职权范围第 48 段，“在每个审议周期完成之后，缔约国会议应对本机制的执行情况及其职权范围进行评估”。缔约国会议在第 3/1 号决议中请实施情况审议组在每一审议周期结束时对职权范围和国别审议期间遇到的挑战进行评价，并向缔约国会议报告这些评价的结果。

33. 虽然目前的审议周期尚未结束，但缔约国作为受审议缔约国和审议国参加了第一和第二周期的审议，因此在审议机制的执行及其职权范围方面获得了丰富的经验。

3. 报告缔约国对可能的前进方向的意见

34. 缔约国会议在第 8/2 号决议第 13 段中，鼓励缔约国在秘书处的帮助下，在不妨碍审议组现有任务授权和实施情况审议机制职权范围的情况下，自愿就第一审议阶段结束后可能的前进方向在实施情况审议组中交流意见，并请审议组向缔约国会议第十届会议提交其报告。

35. 如下文 B 节所述，向 2021 年缔约国会议第九届会议提供了载有缔约国意见的初步分析，并于 2023 年向实施情况审议组提交了一份增订报告。本报告概述了缔约国在 2021 年和 2023 年表达的意见以及实施情况审议组对该事项的审议情况。

4. 评估和调整后续行动的程序和要求

36. 根据实施情况审议机制职权范围第 41 段，“缔约国会议应当通过实施情况审议组在适当时评估和调整关于落实审议进程产生的结论和意见的程序和要求”。根据职权范围第 48 段，“缔约国会议应当核可今后对审议机制职权范围所作的任何修订。在每个审议周期完成之后，缔约国会议应对本机制及其职权范围的执行情况进行评估。”

37. 作为下一阶段审议工作的一部分，实施情况审议组已开始讨论关于落实审议进程产生的结论和意见的程序和要求（见下文 B 节）。

B. 缔约国自愿就当前审议阶段结束后可能的前进方向提出的意见以及实施情况审议组的审议结果⁴

38. 实施情况审议组在 2022 年 9 月举行的第十三届会议第一次续会上开始审议下一审议阶段，并在其后所有续会和迄今为止的届会上继续进行这些审议。

39. 根据缔约国会议第 8/2 号决议和第 5/1 号决定，秘书处于 2021 年请缔约国提交其对审议机制执行情况的意见，以便实施情况审议组在秘书处的支持下收集和分析与便利评估其执行情况有关的信息。有 26 个缔约国向缔约国会议第九届会议提交了答复和意见（CAC/COSP/2021/4 和 CAC/COSP/2021/CRP.3）。

40. 在 2022 年 9 月 8 日和 9 日在维也纳举行的实施情况审议组第十三届会议第一次续会上，发言者欢迎秘书处的建议，即根据缔约国会议第 8/2 号决议第 13 和 14 段，部分立足于旨在征求缔约国对审议机制和审议进程的意见以及对下一阶段设计的初步意见和设想的调查表，编写一份报告供审议组第十四届会议审议。秘书处向审议组第十四届会议提供了一份说明（CAC/COSP/IRG/2023/3），其中载

⁴ 审议情况的进一步详情，见实施情况审议组第十三届会议第一次续会报告（CAC/COSP/IRG/2022/6/Add.1）、第十三届会议第二次续会报告（CAC/COSP/IRG/2022/6/Add.2）和第十四届会议报告（CAC/COSP/IRG/2023/7）。

有对 2023 年 2 月发出的普通照会所附调查表作出答复的 46 个缔约国的意见的分析。

41. 在第十三届会议第一次续会上，审议组还请秘书处邀请相关区域、部门和国际文书其他审议机制秘书处的发言者，并编写一份文件，分析这些机制在向下一阶段过渡过程中吸取的经验教训。因此，向审议组第十四届会议续会提供了秘书处的说明（CAC/COSP/IRG/2023/8 和 CAC/COSP/IRG/2023/8/Add.1），其中载有对从其他六个审议机制在运作和向下一阶段过渡过程中吸取的经验教训的分析。这些说明着重指出，相关机制过渡到新阶段往往会随之升级，其变革有以下九个方面：(a)新的审议阶段所涵盖的主题；(b)国别访问的作用；(c)全体会议对国别报告的讨论；(d)资料的公布和审议工作的透明度；(e)后续进程；(f)非政府行为体的加入；(g)处理延迟问题；(h)利用信息技术工具支持审议工作；(i)提高参与者的能力。除这些说明外，还举行了一次关于从其他审议机制吸取的经验教训的专题小组讨论会。

42. 以下各段概述了缔约国在提交的书面材料中表达的意见以及审议组目前对这一事项的审议情况。

1. 审议机制的有效性

43. 2023 年 2 月向缔约国发出的调查表的绝大多数答复者评估审议机制非常有效或相当有效。⁵他们强调了该机制对加快实施《公约》和协助缔约国遵守国际标准的积极影响，以及机制在为立法改革和反腐败战略工作提供信息以及加强国内协调和国际合作方面的关键作用。查明和交流关于良好做法、挑战和技术援助需要的信息也被视为该机制的一个关键方面。在实施情况审议组届会期间，发言者重申了本国政府对审议机制的坚定承诺。

44. 审议机制的独立性和统一适用，以及其普遍性、技术性、建设性、公正性、非侵入性和非对抗性，均被视作是审议机制的一些主要优势。缔约国还赞赏国别审议的全面性和一致性。还注意到国别审议在以下方面的作用：加强国家应对腐败的能力、作为评估所取得的进展和查明挑战及应对挑战的方法的基准，以及促进提高透明度和加强问责制。此外，缔约国还强调了技术援助是该机制的关键组成部分，因为其他审议机制并未涵盖这一部分。

45. 缺乏专门的后续程序（见下文第 56-58 段）、建议的不可执行性以及缺乏手段让未作出答复的国家参与审议，均被视作是该机制的重大弱点。为了弥补这些不足，缔约国强调了可以改进的领域，并交流了相关观点与看法。这些建议载于以下专题小节。

46. 在实施情况审议组届会期间，一些发言者呼吁在审议中与其他利益攸关方特别是非政府组织进行更多的互动，而另一些发言者则对该机制的政府间性质表示赞赏。

⁵ CAC/COSP/IRG/2023/3，第 8-21 段。

2. 第二周期的延长

47. 缔约国会议于 2019 年 12 月举行的第八届会议上决定将第二周期延长至 2024 年 6 月，不久后 COVID-19 大流行被宣布为国际关注的突发公共卫生事件，这严重影响了 2019 年作出的预测。根据所进行审议的现状，并考虑到所有信息，不可能在 2024 年 6 月前完成第二周期的审议。

48. 在实施情况审议组的审议期间，发言者支持将第二周期进一步延长至 2025 年 12 月，而其他发言者则强调这应当是最后一次延长。建议缔约国会议考虑确定一个门槛（例如，70% 的审议），超过该门槛，缔约国会议将认为该周期结束，并允许启动下一阶段，亦或缔约国会议应商定不再将该周期延长至 2025 年以后（[CAC/COSP/IRG/2022/6/Add.1](#)，第 15 段）。

49. 即使第二周期的期限延长至 2025 年 12 月，也需要作出重大努力，更严格地遵守国别审议示范日程表，扭转这一显现出来的减速，并在 2025 年 12 月前大幅推进第二周期。

3. 审议的指示性时间表和第二周期出现的延迟

50. 普遍认为用六个月时间完成审议的指示性时间表过于雄心勃勃。特别是，答复自评清单和最后完成审议的指示性时间表被认为太短，第二审议周期尤为如此。因此，许多国家建议延长指示性时间表，例如延长至一年。

51. 有人对第二周期出现的延迟表示关切（见上文第二节），包括在最后确定成果文件时部分审议结果已经过时。纠正这类延迟的建议包括精简和缩短自评清单，认真选择下一阶段的范围和专题重点，确保对联络点和政府专家进行充分培训，以及延长审议的指示性时限。

52. 此外，在实施情况审议组届会期间，发言者呼吁加强努力遵守指示性时间表。

4. 下一审议阶段的范围、专题顺序和结构

53. 超过 80% 以上对 2023 年调查表作出答复的答复者认为审议机制的现行结构非常有用或相当有用，因此第一周期对《公约》第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作）的审议以及第二周期对第二章（预防措施）和第五章（资产追回）的审议都是非常有用或相当有用的。与第二章有关的一个共同挑战得以确定，由于所涉领域的广度和复杂性，审议第二章的实施情况需要更多的时间。一些缔约国指出，目前的结构导致一些缔约国在第一和第二周期下的审议相隔很长时间。

54. 据指出，下一阶段的设计需要借鉴在第一阶段吸取的经验教训和其他相关机制的经验，同时维护机制的非侵入性原则和非惩罚性。确定了关于下一审议阶段的范围、主题顺序和结构的若干备选方案，其中最受支持的是更加注重所采取的措施和实际实施工作的有效性。

55. 其他建议包括：

- 采用综合办法，跟踪建议的执行情况并选择专题重点
- 根据缔约国会议第 3/1 号决议维持目前的结构
- 仅侧重于执行第一阶段提出的建议和结论
- 涵盖所审议的《公约》所有条款
- 每个审议周期涵盖《公约》的一章
- 在审议中列入之前未曾审议过的一章
- 根据受审议缔约国的情况调整审议
- 重新考虑如何为每个审议周期合并不同章节
- 侧重于资产追回的有效性和统计数据
- 在确定下一阶段的主题后，考虑组织方面的问题，例如收集信息的格式和时限

5. 后续行动

56. 在对 2023 年调查表的答复中以及在实施情况审议组的审议期间查明的审议机制的主要弱点是，缺乏职权范围第 40 段所设想的专门后续程序，该段提及了随后的审议阶段。

57. 关于为下一阶段建立此类后续程序提出了若干建议。其中包括：

- 建立正式的后续进程
- 在实施情况审议组和缔约国会议中组织关于为支持其他缔约国而采取的行动的专题小组讨论
- 在审议组介绍国别审议的结果和作为后续行动采取的措施
- 编写遵守情况报告
- 允许受审议缔约国与秘书处及其审议缔约国合作落实各项建议
- 就具体建议组织一轮自愿后续活动，以便利提供技术援助

58. 一缔约国提醒，不要采用任何僵化的报告机制，并建议下一阶段应侧重于实施情况，因为强制性报告后续行动可能会干扰审议机制的指导原则和非侵入性质。

6. 通过自评清单收集信息

59. 2023 年调查表的大多数答复者认为用于收集信息的自评清单非常有用（41%）或相当有用（46%）。缔约国表示，这有助于对所取得的进展进行自我评估，并向审议专家提供必要的信息和背景知识。

60. 但是，一些缔约国指出，自评清单由于篇幅较长和内容较全面，使用起来并不十分实用，建议将其进一步简化和精简。而另一些缔约国则建议，自评清单应该更加全面，并更好地考虑到联邦政府制度。

61. 关于所使用的信息技术工具，41%的 2023 年调查表答复者希望在下一阶段改变工具，而 27%的答复者不想改变工具。

62. 就下一阶段提出的建议包括使用 Word 文档或类似文档，这些文档可由多个用户同时完成，具有足够的数据安全性，方便用户，且易于操作。一些缔约国还建议使用与《联合国打击跨国组织犯罪公约》实施情况审议所用系统类似的在线系统，而另一些缔约国则批评该系统，表示其需要更高的技术技能，并表示倾向于继续使用现有工具。

7. 直接对话手段

63. 直接对话手段（国别访问或联席会议）被认为特别有用，2023 年调查表 95% 的答复者认为这些手段非常有用或相当有用。一些国家认为国别访问是审议机制最有用的部分，因为国别访问使信息交流更便利，提供了澄清问题的机会，能够让国家当局参与这一进程。

64. 在实施情况审议组届会期间，发言者强调了在国别访问期间进行对话的重要性，以便更好地评估《公约》实施情况，便利交流良好做法和信息，增强包容性和国内协调，并提高认识和知名度。一些发言者强调，应继续探索混合形式的国别访问，以此作为提高包容性的一种方式，而另一些发言者则表示倾向于线下国别访问，以加强对话。

65. 发言者一致认为，下一阶段应保持直接对话。一些缔约国建议延长国别访问的期限，并邀请更多的受审议缔约国代表参加。

8. 成果文件

66. 执行摘要和国别审议报告的作用都得到了认可，因为 2023 年调查表的所有答复者中有一半认为非常有用，36%认为相当有用。同样百分比的答复者希望在下一阶段保留成果文件（50%）或修改成果文件（36%）。

67. 执行摘要尤其被认为非常有用，而就国别审议报告而言，一些缔约国认为太长，所载立法法规太多。关于修改下一阶段成果文件的建议包括：

- 只编制一份成果文件，重点是实效、实施情况和进展。

- 编制一份更详细的执行摘要，而不是完整的国别审议报告。

68. 另一些缔约国认为这两份文件非常有用，例如，有助于在国家一级协调执行建议的活动，并为突出成功案例、良好做法、挑战和技术援助需求提供了机会。

69. 在实施情况审议组届会期间，有与会者建议简化最后成果文件，并列入信息被纳入分析的截止日期。一些发言者建议在审议组届会期间提交执行摘要，以提高知名度和分享良好做法；一位发言者不同意这一建议。

70. 关于成果文件的公布意见不一，有的倾向于维持目前的制度，即公布执行摘要并鼓励受审议缔约国行使主权公布国别审议报告或其中部分内容，有的则要求在网上提供所有审议文件。

9. 秘书处的作用

71. 对 2023 年调查表作出答复的大多数缔约国对秘书处在审议机制背景下提供的支持表示赞赏，许多缔约国认为这种支持是该机制的优势之一。然而，也曾经历秘书处方面出现延迟的情况，这可能是因为负责国别审议的工作人员人数有限。

72. 在实施情况审议组届会期间，有几位发言者强调了秘书处在促进和加强审议之间一致性方面的作用，并呼吁在下一阶段继续发挥这一作用。

73. 强调了对联络点和政府专家进行培训（包括在线培训）和提供技术援助的重要性，并建议继续或更频繁地举办培训班。

10. 与其他审议机制的协同作用

74. 2023 年调查表的大多数答复者认为其他机制提供的信息对实施情况审议机制非常有用（51%）或相当有用（31%）。鼓励不同机制的秘书处继续交流良好做法，并精简和简化程序和报告要求。同时，据指出，各机制的成员组成差别很大，因此所吸取的经验教训不一定能直接适用于实施情况审议机制。还指出，与其他类似机制相比，毒品和犯罪问题办公室秘书处的资源有限。

75. 许多缔约国表示赞成将其他反腐败审议机制编写的报告作为国别审议背景文件的一部分加以审议。

76. 关于加强协同增效的其他建议包括：

- 更多的后续行动，例如向实施情况审议组通报成果或执行摘要解读情况
- 在可行的情况下，开展不同机制的联合国别访问
- 审议其他机制提出的建议，以确保更大的一致性
- 在所有有关缔约国同意的情况下，更明确地纳入其他机制的调查结果

- 统一各审议机构的调查表，并交叉比照在不同机制下提出的建议

77. 但据强调，应当避免相互参照其他工作组或组织的结论或报告。同时强调了审议过程的自主性，并指出不同文书下的义务不一定相同。

11. 启动下一审议阶段的时间表

78. 一些缔约国指出，下一阶段应当在达到既定完成率（例如完成 70% 的审议）后启动。一个缔约国指出，根据职权范围第 47 段，只有在对所有缔约国实施《公约》所有条款的情况进行审议之后，审议阶段才算完成，并回顾大会反腐败问题特别会议通过的《政治宣言》第 82 段，其中请缔约国会议在第二审议周期结束并对其结论进行评价之后，就资产追回和返还进程的所有方面组织一次特别会议。该缔约国表示，只有在这一工作结束、并在评估了审议结果和执行了随后达成的任何协议之后，才能启动新的审议阶段。

四. 建议和今后可能采取的步骤

79. 缔约国会议不妨考虑采取以下步骤。

延长第二周期

80. 根据上文所述对国别审议完成情况的最新预测，以及实施情况审议组的审议情况，缔约国会议不妨将实施情况审议机制第二周期的期限延长至 2025 年 12 月，以期及时启动下一审议阶段。

下一审议阶段的筹备工作

81. 根据审议机制的职权范围，缔约国会议预计将确定下一审议阶段的阶段和周期，以及审议的范围、专题顺序和细节。在这方面，缔约国会议似宜根据其实施情况审议组的讨论情况审议以下问题：

- (a) 下一阶段筹备工作的模式；
- (b) 启动下一阶段的时间表；
- (c) 是否应当修订国别审议的指示性时间表；
- (d) 自评清单和目前用于存放自评清单的信息技术解决方案是否应当修改；
- (e) 能否改进成果文件，以实现最大的相关性、准确性和分析价值，并能够及时定稿；
- (f) 按照职权范围第 40 和 41 段所设想的关于落实审议进程产生的结论和意见的程序和要求；
- (g) 如何进一步加强各种反腐败同行审议进程之间的协同作用。

附件一

与联合国反腐败公约实施情况审议机制在完成当前审议阶段之后的未来有关的任务授权

联合国反腐败公约缔约国会议第 3/1 号决议

联合国反腐败公约缔约国会议，

.....

3. 决定每一审议阶段均应由各为期五年的二个审议周期构成，并且四分之一的缔约国将在每个审议周期的头四年中的每一年受到审议；

4. 还决定在第一周期审议第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作），在第二周期审议第二章（预防措施）和第五章（资产追回）；

5. 请实施情况审议组在每一审议周期结束时对职权范围和国别审议期间遇到的挑战进行评价，并向缔约国会议报告这些评价的结果；

6. 决定应当将综合自评清单用作便利提供《联合国反腐败公约》实施情况的信息的工具；

.....

附件

联合国反腐败公约实施情况审议机制职权范围

.....

9. 对公约实施情况的审议是一个连续的渐进过程。因此，本机制应力求采取渐进的全面做法。

.....

40. 在下一个审议阶段，每个缔约国都应在对综合自评清单的答复中提交相关信息，介绍在落实前几份国别审议报告所载意见上的进展情况。缔约国还应酌情提供信息，说明它们根据国别审议报告而请求的技术援助需要是否已得到满足。

41. 缔约国会议应当通过实施情况审议组在适当时评估和调整关于落实审议进程产生的结论和意见的程序和要求。

.....

47. 缔约国会议应当确定审议阶段的阶段和周期以及审议的范围、专题顺序和细节。审议阶段应当在对所有缔约国实施《公约》所有条款的情况进行审议之后予以完成。每个审议阶段都将分成若干审议周期。缔约国会议应当根据受审议缔约国数目和审议周期适用范围，确定每个审议周期的长度并决定审议周期每一年的参与缔约国数目。

48. 缔约国会议应核可今后对审议机制职权范围的任何修订。在每个审议周期完成后，缔约国会议应对本机制及其职权范围的执行情况进行评估。

.....

缔约国会议第 5/1 号决定

联合国反腐败公约缔约国会议，

.....

(a) 决定在完成了第一审议周期之后，实施情况审议组应当在秘书处的支持下迅速开始收集和讨论相关的信息，以便于为根据职权范围第 48 段评估执行情况提供便利；

(b) 还决定实施情况审议组应当在其今后几届会议中包括一个议程项目，以便于讨论根据上文(a)段收集的信息；

(c) 进一步决定实施情况审议组在依据上文(a)段收集信息时，应当考虑到未来根据职权范围第 40 和 41 段采取后续行动的要求。

缔约国会议第 8/2 号决议

联合国反腐败公约缔约国会议，

.....

13. 鼓励各缔约国在秘书处的帮助下，在不妨碍实施情况审议组现有任务授权和职权范围的情况下，自愿就第一审议阶段结束后可能的前进方向在审议组中交流意见，并请审议组向缔约国会议第十届会议提交报告；

14. 请实施情况审议组在秘书处的支持下，继续收集与实施情况审议机制绩效有关的资料，包括缔约国的意见，以期按照职权范围第 48 段和第 5/1 号决定的规定，在适当时候继续评估实施情况审议机制的绩效，并在这方面继续向缔约国会议报告进展情况，同时铭记第 3/1 号决议第 5 段要求在每个审议周期结束时对职权范围进行评价；

.....

19. 请秘书处就本决议的执行情况向缔约国会议第九届会议提交报告。

缔约国会议第 8/1 号决定

联合国反腐败公约缔约国会议，

.....

(a) 决定将联合国反腐败公约实施情况审议机制第二周期的期限延长三年，直至 2024 年 6 月，以便该周期的国别审议得以完成；

(b) 吁请各缔约国加快完成第二周期。