



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General  
3 January 2008  
Chinese  
Original: English

## 第二届会议

2008年1月28日至2月1日，印度尼西亚杜阿岛

临时议程\*项目2

审查《联合国反腐败公约》的实施情况

试点审查方案：一次评估

秘书处编写的背景文件\*\*

### 一. 导言

1. 根据《联合国反腐败公约》（大会第58/4号决议，附件）第63条，设立了联合国反腐败公约缔约国会议，以增进缔约国的能力和加强缔约国之间的合作，从而实现公约所列目标并促进和审查公约的实施。依照公约第63条第5款，缔约国会议应当通过缔约国提供的信息和缔约国会议可能建立的补充审查机制，对缔约国为实施公约所采取的措施以及实施过程中所遇到的困难取得必要的了解。因此，公约确立了由缔约国会议审查公约实施情况的原则，并让缔约国会议决定进行这种审查的手段。

2. 在2006年12月10日至14日于安曼举行的第一届会议上，缔约国会议朝上述方向迈出了重要一步。会上一致认为，有必要建立适当的机制，协助缔约国会议审查公约的实施情况。缔约国会议在其第1/1号决议中设立了不限成员名额的政府间专家组，以便就审查公约实施情况的适当机制或机构问题向缔约国会议第二届会议提出建议。

3. 缔约国会议商定了审查机制应当包含的某些特点，即该机制应当透明、高效、不干涉、包罗广泛和公正不偏；不应进行任何形式的排名；应当提供交流

\* CAC/COSP/2008/1。

\*\* 因需要反映与参加试点审查方案国家的协商情况，本文件的提交推迟。



良好做法和挑战的机会；应当补充现有国际和区域审查机制以使缔约国会议酌情与这些机制开展合作并避免工作重叠。

## 二. 不同审查小组所选用的方法

4. 在第一届会议上，缔约国会议请秘书处协助各缔约国努力收集和提供关于其对实施公约工作进行自评和分析的信息，并将这些工作情况报告缔约国会议。在该届会议期间，一些代表表示其本国政府愿意临时支助一个将自评组成部分与秘书处所支持的审查过程相结合的审查机制。联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）对此作出回应，通过制订一个技术援助项目，为检验审查公约实施情况可能采取的手段提供充分的机会。作为审查公约执行情况可能采用的一种（或多种）机制，该项目需要采用一种结合自我评估、小组审查和专家审查的办法，对自愿参加的国家实施公约的情况进行有限的审查。该试点方案的目的是检验这种做法的效力和效率，以帮助缔约国会议就建立适当的审查机制作出决定。参加国为：阿根廷、奥地利、芬兰、法国、希腊、印度尼西亚、约旦、荷兰、挪威、秘鲁、波兰、罗马尼亚、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国和美利坚合众国。

5. 自愿参加试点方案的国家举行了初步会议讨论专家审查小组的工作范围并商定了进行审查的若干备选办法。具体地说，所审查的国家必须回答根据缔约国会议第 1/2 号决议拟订的自评清单中的所有问题，包括选答题和必答题，然后由专家审查小组对答复进行分析。强调了所审查国家与专家之间进行积极对话的重要性。此外，各国将与其同一区域组的另一个国家及第三国共同参与审查，努力促进更为密切的区域对话，若有可能，将提供在类似情形下进行审查的基准。经所审查国家同意，专家们在适当时还可对各国进行访问，以核实其分析结果。由于这是一个自愿过程，强调所审查国家在整个审查过程中享有与专家审查员和秘书处协商就是否安排国别访问作出决定的充分酌处权。

6. 在 2007 年 12 月于维也纳举行专家审查小组会议时，对该 16 个国家的审查达到不同的进展阶段。接受审查的所有国家都确定了联络点并提交了其自评清单。同样，所有国家都与负责审查的专家进行了联系。这些国家就一系列问题与专家和秘书处进行了积极对话。举行了电话会议讨论自评涉及的具体问题和安排国别访问事宜，有些访问安排在缔约国会议第二届会议之前，有些访问则安排在该会议之后。在已经完成审查并预计不安排国别访问的情况下，在编写本背景文件时，专家们正在最后审定关于审查过程的报告。

## 三. 吸取的经验教训：试点方案的特点

### A. 自评清单和审查方法

#### 自评

7. 专家们一致认为自评清单为审查工作提供了一个有益的基础和起点。达成的普遍共识是，该清单形式有助于收集立法信息，不过这种形式对于审查立法

或法规的实际执行情况还不够充分。所选择的条款尽管有限，但涵盖了公约的四个主要支柱，这种形式为各国确定技术援助需要提供了充足的机会。专家们还认为，填写清单的过程本身有助于参与国家反腐败工作的有关部门或机构的协调。清单为分析公约的实施情况提供了一个书面起点，但专家们还指出，就提交秘书处的每一份自评清单而言，需要补充资料 and 进行额外的讨论来深入研究所提供的某些“是/否”回答。例如，多数专家请求提供有关法律和法规的文献资料以支持清单中的答复。还有专家指出，应当考虑到为更正或补充清单中的信息提供机会，因为有些国家在审查专家提出评论意见之后已认识到其提交的清单中有差错或不一致之处。专家们请求就答复作更多解释和提供详细信息，并认为从对清单的答复中不总能够充分掌握关于公约具体实施情况的信息。

### 翻译

8. 对清单答复、支持性文件以及问答内容的翻译，是确保有效审查的一项重大挑战。这方面一个更广泛的问题是文件的编写和审查过程所产生的大量材料的处理，在审查小组人手有限而公约缔约国数目不断增加的情况下，这一问题将更为突出。

### 其他审查机制

9. 专家们讨论了如何有效利用其他现行审查机制的产出问题。一些专家指出其本国没有参加任何现行机制，另有一些专家认为，有必要寻找一种方法以便有效纳入为这些审查机制所收集的信息和审查的产品。提出了一些备选办法，其中包括由编写答复的专家决定应纳入哪些信息，或者请秘书处利用来自与各国有关的其他机制的现有报告，对这些国家填写的清单中所载信息加以补充。

### 公约本身要求采取积极做法

10. 有专家认识到并强调公约的实施是一个过程，该过程将特别根据不同国家的发展水平对各国提出不同的要求。在制定审查机制时需要考虑到这一因素，因为它对实施的步伐和审查的结果会产生影响。有专家强调公约的做法本身是积极的，并且缔约国会议已将该做法纳入其第 1/1 号决议中概述的审查机制的属性。公约和缔约国会议旨在寻找促进和支持各国反腐败工作的办法而不是旨在预见实施或评价工作中的过失。因此，任何审查机制必须以一种类似的积极方式加以构建而不应着眼于发现履约方面的不足。需要结合各国的情况来看待公约的实施并在个别国家一级审查公约的实施情况。围绕自评清单建立的试点方案的现行结构寻求制定各国能够据以衡量其自身进展情况的基准。这一做法内在排除任何比较或排名的观念而旨在支持各国的努力和承诺，包括注重和了解各种良好做法。

## 审查的范围和深度

11. 专家们讨论了审查的范围和深度问题，有专家指出，审查可在标准规范和政策层面进行，并涉及比清单所载内容更多的文献资料和分析。有专家就此指出，通过进行国别访问，实地考察所取得的成就和存在的不足，能够更深入地分析和评估国家反腐败工作。据指出，这种国别访问只有经所审查的国家同意才能进行。通过这种国别访问而可能进行专家对话，这样似可为确定促进和支持上述国家反腐败工作的手段提供一个良好途径。

## B. 进行积极对话

### 积极对话

12. 专家们一致认为，在审查过程中进行积极对话极有价值。在审查过程的每一阶段和在每一级开展对话。利用作为审查基础的自评清单有助于审查过程初始阶段的讨论。专家们就清单进行了大量交流，包括请求进行澄清和提供补充文件。这些交流是通过电子邮件、电话会议和会议进行的。专家们注意到秘书处处在促进这种对话方面所起的作用并建议加强这种作用。

13. 专家们还着重介绍了与所审查的国家进行积极对话所取得的总体上极为积极的经验。试点方案的一个最大特点是在审查过程中进行大量的电子邮件、电话和面对面的交流。通过积极对话有助于解决与清单有关的问题和澄清国家执行情况的某些方面。在获得同意和适当情况下，还计划进行国别访问。

### 国别访问

14. 在有些情况下，所审查国家和专家确定没有必要进行国别访问并通过现有通信渠道商定结束审查过程。在其他一些情况下，提出访问建议并得到所审查国家的同意，通过秘书处提供便利召开的电话会议进行讨论和作出计划。促进专家与所审查国家之间的积极对话被视为促成国别访问的一个重要因素，国别访问被用作审查公约实施情况的一个方法工具，特别是通过商定工作范围、访问和拟召开会议的细节。

### 交流良好做法

15. 专家们认为在试点审查过程中收集和交流文献资料很有价值，就如何保持工作中获得的大量信息和知识进行了一些讨论。此外，专家之间进行积极对话和互审在某些情况下能够促进交流良好做法。有专家指出，试点审查过程应当按照公约和缔约国会议的积极做法，积极了解审查专家所确定的良好做法。专家审查小组会议不仅为交流这类信息而且为交流关于某些国家在实施公约方面所面临的挑战的信息提供了一个论坛。

## 协调和秘书处的作用

16. 专家们特别强调审查过程中进行协调的重要性。需要在三个不同的级别进行协调：(a)国家一级；(b)审查专家之间和这些专家与所审查的国家之间；(c)专家、所审查的国家与秘书处之间。

17. 随着国家一级自评清单填写完成，从审查过程一开始就有必要进行协调。专家们指出，填写的清单往往是负责预防腐败、刑事定罪、资产追回和打击国际腐败的机构之间协调的成果。另外，试点方案要求每个接受审查的国家指定联络点。这些联络点应与审查专家和秘书处联络。

18. 为确保审查过程自始至终进行积极对话，有专家指出审查专家之间进行协调很重要。在一些审查中，专家们对所审查的国家传达了他们的合并意见，制定进行审查的联合工作计划并商定整体起草或者各负责一部分起草合并报告。

19. 从试点审查方案吸取的一个关键教训是，任何审查机制都需要一个资源充足和专业的秘书处提供实质性支助。更具体地说，该秘书处要在协调、拟订方案和支持审查过程以及通过其介入所有阶段确保及时性和连续性等方面发挥关键作用。专家们还认为秘书处是有助益的，因为其机构职责是保持公正不偏和独立。这些是一个不仅公平和客观，而且以尊重和平等对待所有参加国为特征的机制的必要属性。这些特征被认为对于整个机制特别是其最后产品而言是不可或缺的。缔约国会议秘书处目前的资源水平显然不足以使其履行这些职能，因此，需要密切注意的问题之一是寻找对这一问题的适当补救办法。

## C. 确定审查的最后结果

### 工作范围

20. 专家们强调需要制定审查过程的准则和程序。特别是需要精简审查的最终产品以确保均衡和公平。有专家建议为审查的最终产品制定一份蓝图以便利专家的工作并确保在编拟审查结果和所审查国家可能的承诺方面的一致性，同时适当考虑到每个国家的各自特点。专家们讨论了最终产品的形式并一致认为，无论审查最终产生何种形式的产品，重要的是所审查的国家对该产品有所有权。有专家就此指出，在拟订这种最后产品时，秘书处可提供协助和咨询意见，但该产品仍只属于专家和所审查的国家的职权范围内。

21. 有专家建议最后产品可包括由专家提出后与所审查的国家讨论并达成一致的建 议、结论或意见；还可载列所审查的国家提出的某些承诺以及审查过程中发现的良好做法。

### 技术援助

22. 专家们强调需要确定审查过程所有阶段的技术援助需要，包括通过自评清单来确定这种需要。试点方案尚未启动这方面的活动，但预计即将开展这类活

动。为了对试点方案方法的技术援助需要方面进行适当检验，有关活动可能需要延长以便对技术援助需要和技术援助的提供和效力进行评估。

#### 四. 前进的道路

##### 拓展

23. 专家审查小组认为，通过扩大试点方案，使之包括比目前 16 个参加国更多的国家会产生明显的效益。如果这种扩大被视为一个适当的行动方案，专家们一致认为有必要为该扩大方案的继续实施制定一套原则，以便纳入其运作过程中所吸取的经验教训。扩大的试点方案的构成将着眼于公平地域代表性，将继续对所审查的国家推行国家伙伴关系，至少涉及同一区域组的另一个国家和另一区域组的一个国家。另外，审查小组建议，自愿参加该方案的国家应有机会作为被审查国和审查国参与该方案，在进行审查时有适当的初步观察期以使其充分融入和熟悉该过程。希望参加试点方案的国家应当在缔约国会议第二届会议上或其后不久表达其意愿。

##### 确定时限

24. 专家们一致认为，为试点方案制定一项自动届满条款至关重要以免这一过程无限期地延续下去，并为第三届会议提供及时而深入的结论和吸取的经验教训。为方案的结束设定一个最后期限也很重要以免使其制度化和随之产生对实施情况的审查事实上采取双重做法的风险。关于这点，专家审查小组同意争取在 2009 年第二季度末之前完成该试点方案。

##### 秘书处的作用

25. 专家审查小组建议秘书处支持审查过程方面发挥积极作用，办法特别包括促进和参与积极对话、促进专家与所审查国家之间的协调，并确保对不同阶段和活动的管理。因此应加强秘书处的作用，专家们请秘书处为审查报告或其他可能的最终产品制定一份蓝图供专家使用，从而确保相合性、质量、连续性和一致性。秘书处需要大大加强方能发挥专家审查小组所建议的积极作用。

##### 国别访问

26. 专家审查小组一致认为国别访问是审查过程的一个有益的内容，因为专家通过国别访问能够更切实地评价公约的实施情况。但有专家强调指出，在每种情况下国别访问应当由所审查的国家作出决定和同意，这种访问应在时间安排和内容上具有最大程度的灵活性。

## 最后产品

27. 专家审查小组建议，下一步应当继续制定关于审查过程，特别是关于审查的最后产品的工作范围。但专家们强调指出，最终产品的所有权仍归所审查的国家。最后产品的内容可包括专家和所审查的国家商定的建议，认为这是将公约的积极精神转化为现实的一种手段。专家们还指出最终产品在确定基准供有关国家衡量进展方面的作用。

## 技术援助

28. 专家审查小组指出，审查过程尚未包括确定、提供和评价技术援助，因此今后要着重注意试点方案的这一方面。但专家们强调，技术援助是一个十分广泛的问题，重申公约所确定的技术援助的至关重要，同时明确指出，向提出请求的缔约国提供执行公约所需要的技术援助与是否参加试点方案毫无关系。