



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
26 September 2013  
Chinese  
Original: English

第五届会议

2013年11月25日至29日，巴拿马城

临时议程\*项目2

审议《联合国反腐败公约》实施情况

实施情况审议组任务授权实施工作进度报告

秘书处的说明

提要

本说明载有联合国反腐败公约实施情况审议机制第一个审议周期的国别审议开展情况最新信息，以及实施情况审议组在履行其监督审议过程和向《公约》缔约国会议提交政策建议供其审议和批准的职能方面开展的活动的最新信息。

\* CAC/COSP/2013/1。



## 一. 第一个审议周期第一至第四年国别审议的组办和进行

### A. 抽签

1. 根据联合国反腐败公约实施情况审议机制职权范围第 14 段，每个审议周期开始时，应当通过抽签选定在审议周期某一年参加审议进程的缔约国。此外，职权范围第 19 段规定，“应当本着缔约国不得相互审议这一谅解，在审议周期每一年年初通过抽签选定审议缔约国。”
2. 缔约国会议第 4/1 号决议核可实施情况审议组就抽签产生的程序性问题所持做法。
3. 审议组第四届会议请秘书处编写一份关于对抽签的程序性要求和审议组遵循的做法的汇编。该汇编将载于 CAC/COSP/2013/16 号文件，本说明仅提供第一周期第四年抽签的最新情况，以期在将于巴拿马城举行的审议组第四届会议续会上进行一次重新抽签。
4. 在实施情况审议组第四届会议第一部分会议举行了抽签之后，于 2013 年 7 月 1 日开始进行了 62 次国别审议。不过，此后不久有一个国家成为《公约》缔约国，这意味着目前在第四年有 63 个受审议国，而到第五届会议时，可能会有更多的受审议国。在缔约国会议第五届会议上将需要为新的缔约国和希望重新抽签的受审议国举行抽签。在第一周期内，有 6 个国家尚未进行过审议。
5. 根据职权范围第 21 段，每个缔约国都应为审议进程指定最多 15 名政府专家。在撰写本报告之时，7 个缔约国尚未提交其政府专家名单，这些国家几乎均于最近批准或加入了《公约》。正在与所有这些国家进行联系。

### B. 国别审议的日程表和进行情况

6. 缔约国会议在其第 4/1 号决议中核可关于政府专家和秘书处进行国别审议的准则，已应实施情况审议组的请求对该准则作了审定。准则列有国别审议暂定时间表，目的是确保审议进程的一致性和效率。本节的目的是，概要介绍第一至第四年进行的国别审议的日程表。
7. 第一年有 27 次审议，第二年有 41 次审议。在第三年的 35 次国别审议中，有 29 次是在审议组第三届会议抽签后从 2012 年 7 月 20 日开始的，有 6 次是在第三届会议续会上重新抽签后从 2012 年 12 月 14 日开始的，要求重新抽签是由于在六例情况下以前选定的审议缔约国未做出答复。已正式通知 62 个第四年受审议国其审议将于 2013 年 7 月 1 日开始。

#### 国别审议初始步骤

##### 确认是否准备接受审议

8. 由于各国需要花时间来表达其接受审议的意愿，因而第一年有些延迟，在第二年未发生这类延迟。第三年，在将审议推迟到下一年的 5 个国家中，有 3

个国家在第三届会议期间告知审议组其推迟的决定，而另外两个国家在第三届会议续会前告知了秘书处。

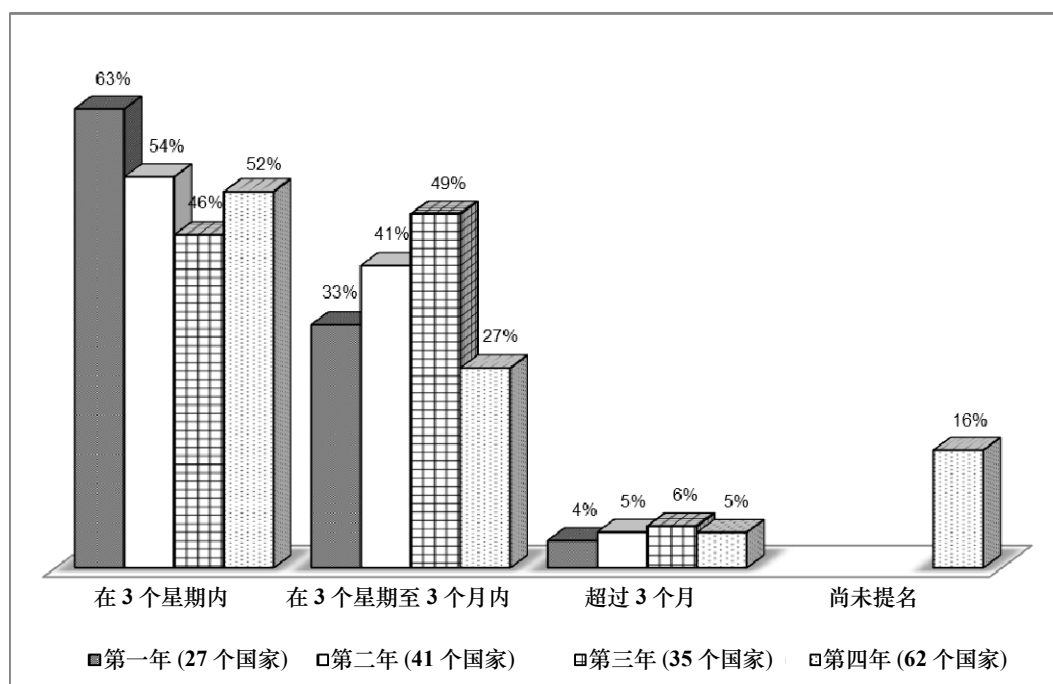
9. 有 62 个国家的审议定于在第四年开始，同时，根据职权范围它们不可延迟其审议，其中有些国家已表示，因为它们是新的缔约国或者它们希望利用作为审议国取得经验，所以需要延迟准备其审议。

#### 指定负责协调受审议缔约国参加审议的联络点

10. 根据职权范围第 17 段和准则第 13 段，受审议缔约国在正式获知后三个星期内应当指定一个负责协调其参加审议事宜的联络点，并相应通知秘书处。过迟提名联络点使国别审议严重延迟。缔约国会议在第 4/1 号决议中促请受审议缔约国确保按照准则的规定及时提名联络点。

11. 为了尽早开展准备工作，秘书处在抽签之前发出普通照会，鼓励受审议国尽早提名联络点。半数以上受审议缔约国在第二和第三年以及 25 个国家在第四年利用了这一可能性，从而也确保各联络点参加了在审议组届会之后立即举办的培训讲习班。

图一  
提名联络点



12. 第三年所有指定的联络点都获得了培训，30 个联络点利用了这一机会。在一些情况下，联络点起到协调作用，而不是实质性或技术作用，并指定了其他人接受培训。

13. 此外，一些国家还在审议开始之后更换了联络点，由于须重新安排初始步骤导致了延迟。

14. 在第四年，2013 年 2 月秘书处又发出关于提名联络点的普通照会，有 25 个国家在审议组第四届会议之前指定了联络点。有几个国家启动了其对自评清单做出答复的工作。

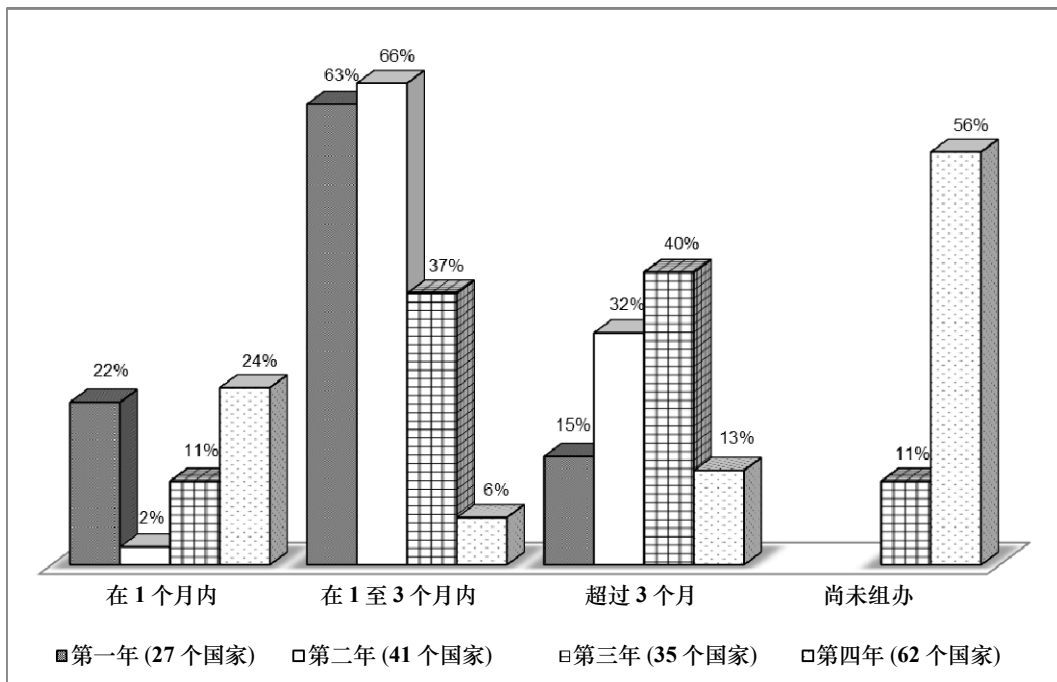
15. 关于联络点的背景，它们来自国家反腐败机构、司法部及其他国家主管机关，包括外交部或现代事务部。在第二、第三和第四年，若干国家建立了部际委员会或协调委员会，以在国家一级监督和开展审议进程。若干联络点在国家一级公开了其详细联络信息。

审议缔约国发送政府专家详细联系信息和初始电话会议的组办

16. 准则第 16 段规定，应当在受审议缔约国正式获知开始进行国别审议之后一个月内在举行一次电话会议。该电话会议涉及受审议缔约国、审议缔约国和给国别审议分派的秘书处工作人员。为了组织初始电话会议，秘书处请审议缔约国在政府专家当中指定一些联系人，并发送其详细联系信息。

图二

组办的初始电话会议



17. 第三年，由于选定的审议缔约国未对秘书处的函件做出答复，进行了 6 次重新抽签。此外，一些国别审议由于详细联系信息收到过迟或在审议开始之后审议专家有所变更而推迟进行。预计第四年将会进行一些重新抽签。

18. 在大多数审议中，初始电话会议组办过程中出现了延迟。此类延误除其他外是由于政府专家详细联系信息发送过迟，这些专家虽然是在抽签之前被正式提名的，但必须是为了所涉特定审议之目的而指定的。不过，只要可行，可在审议组届会的间隙举行介绍会。初始电话会议是审议进程中很有用的第一步，秘书处起草介绍会会议记录并编制含有联系人名单的表格，分发给所有相关者，以便利沟通和对话。

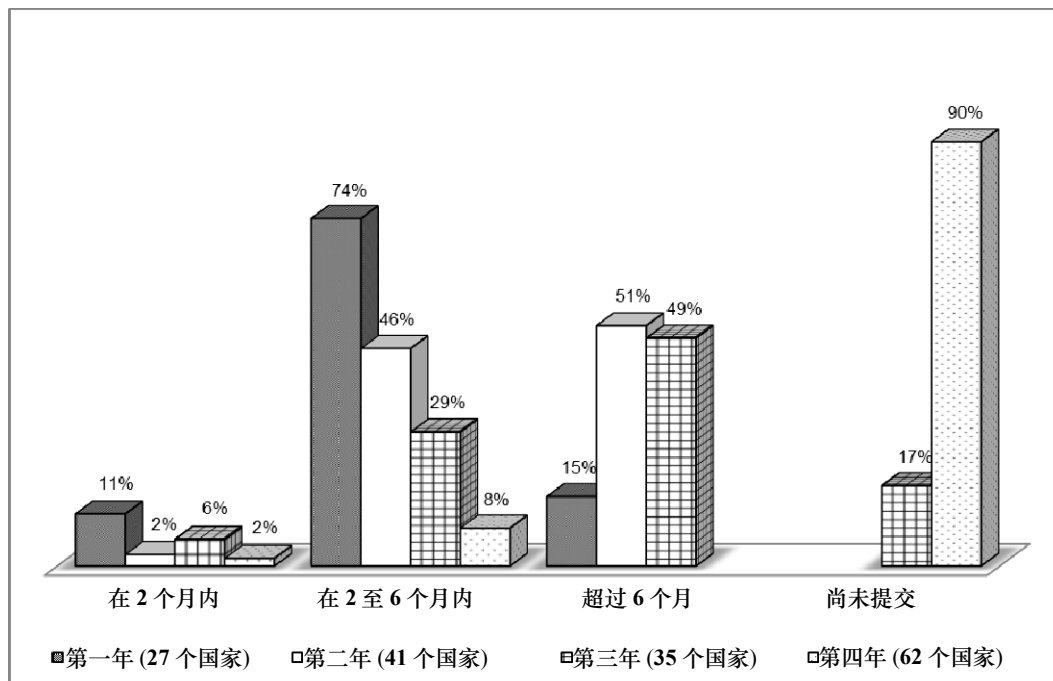
## 自评

19. 根据准则第 15 段，受审议缔约国在接到关于开始进行审议的正式通知后两个月内，应向秘书处提供其对综合自评清单的答复。在初始电话会议期间，讨论了提交自评清单的日期。在几例情况下，受审议缔约国表示，除其他外考虑到技术上的限制及机构间协调的需要，需要用更多的时间完成自评工作。

20. 在为本审议周期第三年启动的 35 项审议中，在报告撰写之时，29 个受审议缔约国提交了对清单的完整答复。其余的则仍未完成答复，正在积极采取后续行动，以确保提交这些答复，包括为此通过联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）各外地办事处以及合作伙伴提供援助。一些缔约国寻求秘书处帮助完成其自评答复。在报告编写时，5 个拟在第四年接受审议的国家提交了其对自评清单的答复。

21. 与第一年相比，第二年和第三年的受审议缔约国花了较长时间来完成其对自评清单的答复。不过，总体而言，第二年和第三年的自评答复所载信息更为完备，其中酌情包括案例法和统计。因此，在积极对话阶段，有可能花较少时间来收集遗漏的数据。若干国家建立了协调委员会，对其答复举办了起草和确认讲习班。一些国家在审议前进行了差距分析，并将其结果用于提交。一些受审议国请秘书处将其对自评清单的答复登录在毒品和犯罪问题办公室网站上的其概况介绍页内。

图三  
提交自评清单答复



22. 关于同各国利益攸关方之间的协商以及公布对综合自评清单所做的答复，第一至第四年的几个受审议缔约国向秘书处通报了与各利益攸关方进行协商的情况。另有几个受审议缔约国向相关利益攸关者分发其答复，并（或）在国家网站上登录了答复以供评论，或在联合国毒品和犯罪问题办公室网站上公布。若干国家在其设立的负责协调和监督审议进程的国家委员会中纳入了国家利益攸关方。第三年的一些受审议缔约国承诺与私营部门就其答复进行协商。其他国家通报秘书处它们在起草答复阶段与学术界进行合作。

### 桌面审议

23. 根据准则第 21 段，在收到对综合自评清单所做答复以及受审议缔约国所提供的任何补充信息后的一个月内，政府专家应当向秘书处提交桌面审议的结果。

24. 在初步介绍期间，依照准则的规定已请审议专家根据各自专长在专家之间分配工作和问题。在多数审议中，专家商定根据所审议的两章来分配其工作，而在其他一些审议中，专家决定两章由两组审议专家共同审议。在一些情况下，根据条文的具体群组来分配工作。

25. 在撰写之时，由于信息提交过迟及翻译上的困难，对第二年自评答复的三项桌面审议还未进行。第三年有七项桌面审议尚未进行。其中有几项桌面审议正在翻译过程中。

26. 总之，越来越多的桌面审议是以所编制的蓝图格式提交，是由秘书处在插入自评清单答复后编制和分发的。这使得审议者和秘书处能够在单一合并文件上开展工作。虽然这一做法得到各国欢迎，但在以一种以上语文进行审议的情况下，保持各平行语文版本的工作文件有时不可行。也鼓励审议专家在桌面审议开始及即将完成时提交要求获得补充资料或文件的申请，以便利文件传送和翻译。

27. 关于对桌面审议成果的专题介绍，在若干情况下，受审议国避免选择举行第二次电话会议，而是选择继续进行书面交流。这在例如需要口译或国家之间的时差太大的情况下会更有效。

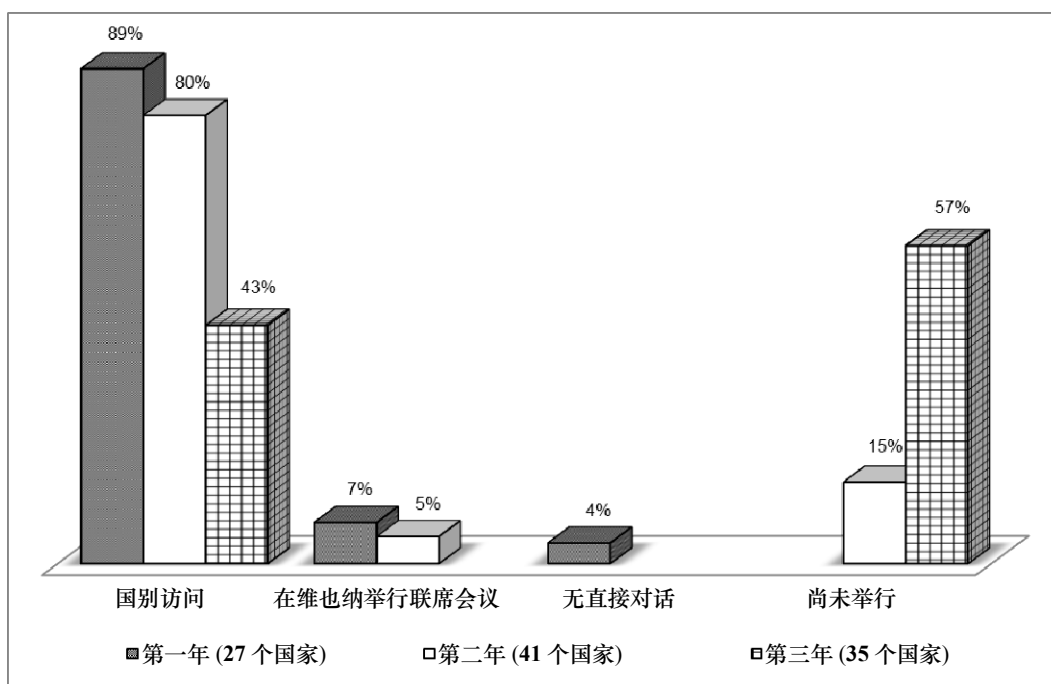
### 进一步的直接对话手段

28. 依照准则第 24 段，如果受审议缔约国同意，桌面审议应当辅之以任何进一步的直接对话手段，例如国别访问或在联合国维也纳办事处举行一次联席会议。

29. 在第一年的 27 个受审议缔约国中，进行了 24 次国别访问和在维也纳举行了 2 次联席会议。在第二年的 41 个受审议缔约国中，进行了 33 次国别访问和在维也纳举行了 2 次联席会议。另有 6 个受审议国同意采取直接对话手段，其中大多数正处于规划阶段。在第三年的 35 个受审议缔约国中，进行了 15 次国别访问，大多数国家同意采取进一步的直接对话手段，有几个正处于不同的规划阶段。

图四

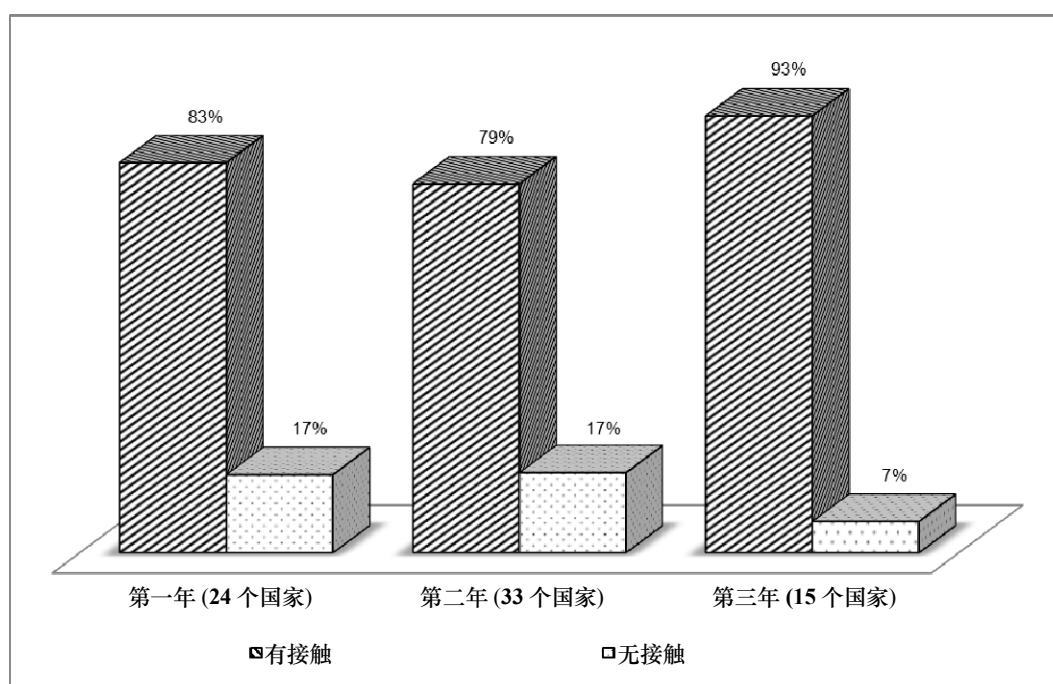
### 进一步的直接对话举行手段



30. 根据准则第 24 段，国别访问将由受审议缔约国规划和组织。各个联络点起草议程并在进行国别访问之前提交审议国和秘书处。根据第一年所获经验和审议组提供的指导，国别访问议程列入了在会议开始之前用于协调的筹备时间以及可能在访问结束时举行的情况汇报会议，以便就主要看法达成一致。口译要求也影响到国别访问和汇报会议的用时长短。

31. 根据职权范围第 30 段，多数国别访问均列有与其他利益攸关方之间的会议。在一些情况下，这些会议是以小组讨论形式组织的，包括民间社会、私营部门、学术界、贸易协会和其他国家利益攸关方的代表。在其他情况下，其他利益攸关方由国家协调委员会的成员代表。

图五  
在国别访问中与利益攸关方接触



### 国别审议进程的结果

32. 依照职权范围第 33 段和准则第 30 段，负责审议的政府专家将与受审议缔约国密切合作和协调，在秘书处帮助下编拟一份国别审议报告和内容提要。该报告应确定成功经验、良好做法和挑战，并就《公约》的实施发表意见。该报告应当视情况为改进《公约》实施情况而确定技术援助需要。

33. 国别审议报告的内容提要已在线发布，既作为审议组文件的一部分，又在国家概况页面<sup>1</sup>上发布，以便于参考。在撰写之时，为进行第一年的审议，23 份

<sup>1</sup> [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html)。



内容提要已审定并提供给了审议组，其余 4 份正在审定中。为进行第二年的审议，21 份内容提要已审定并提供给了审议组，还有几份将提交处理。为进行第三年的审议，2 份内容提要已审定并提供给了审议组。在有些情况下，在最后审定正式国别审议报告之前已就内容提要草案所载结论达成共识。在有些情况下，由于需要在国家一级进一步协商或需要议会或部长理事会确认，关于报告的最初共识有所延迟。

34. 在一些国别审议中，虽然职权范围和准则未就所需补充时间做出规定，但事实证明，有必要以商定的审议工作语文翻译国别审议报告和内容提要草案。政府专家和秘书处现阶段继续与受审议国联络点进行联络，以便寻求澄清或索取进一步信息。在有些情况下，由于就报告达成共识所需时间较长，有新的或修正的立法或措施可供采用，视情况反映在脚注中。

35. 国别审议报告的长度取决于语文和附件数目，大约从 100 页到 500 页以上不等。若干国家请求秘书处将其国别审议报告登录在毒品和犯罪问题办公室网站上的其概况介绍页内。国别审议最后报告所载法律也载于反腐败知识工具与资源库法律图书馆。

### C. 联合国反腐败公约实施情况审议机制秘书处的作用

36. 依照职权范围第 49 段，秘书处应当执行机制有效运作所需一切任务，包括在机制运作过程中根据请求向缔约国提供技术和实质性支助。

#### 培训班

37. 根据职权范围和准则，秘书处举办了培训班，以便让受审议缔约国各联络点和审议缔约国的政府专家熟悉《公约》的实质性条文以及审议进程所用的方法。在其第 4/1 号决议中，缔约国会议欢迎秘书处提供的培训，到目前为止，几乎所有以一两种身份参与审议的缔约国都参加了此类培训班。对自 2010 年以来将近 250 名培训参加者填写的调查问卷进行了分析，以便进一步改进各模块和交付。

#### 在进行国别审议中的作用

38. 给每次国别审议均分配秘书处两名工作人员，除其他外考虑到所商定的审议工作语文。为确保机制运作平稳顺利并且前后一致而做出了内部安排，尤其是责成秘书处工作人员负责概要介绍国别审议进程以及审议所需程序需求的筹备情况，并负责确保提交内容提要，以及确保不同的国别审议协调统一。

39. 为了支持桌面审议和随后进行的对话，要求秘书处在收到政府专家的评论意见后编拟桌面审议结果综合文本，并在各联络点与专家之间进一步交流情况后对文件加以更新，审定国别审议报告和内容提要草案。在有内部语文能力的情况下，这些工作直接用审议语文完成，因而最大限度地减小了翻译需求，使各联络点和专家能够用自己的语文参与协商和对话。

40. 受审议缔约国根据职权范围第 29 段和准则第 24 段请求提供进一步直接对话手段的，即国别访问或在联合国维也纳办事处举行联席会议，秘书处为其中一种直接对话手段利用自愿捐款筹集到资金。

#### D. 语文问题

41. 根据职权范围第 51 段，“国别审议进程可以本机制的任何一种工作语文进行。秘书处应当负责按需要提供本机制有效运作所必需的本机制任何工作语文的笔译和口译。”根据准则第 15 段，秘书处如有必要应当提供自评清单答复的译文，并在一个月内分发给政府专家。

42. 在审议周期第一年进行的 27 次国别审议中，48%以一种语文进行、45%以两种语文进行、7%以三种语文进行。为了给审议提供便利，专家商定以受审议缔约国的语文或英语进行审议，从而减少审议所用工作语文的数目。在第二年的 41 次审议中，34%以一种语文进行、59%以两种语文进行、7%以三种语文进行。在两次国别审议中，需要对非六种正式语文的某种语文提供笔译。第三年的 35 次审议的语文要求已确定或可估计，其中 40%将以一种语文进行、54%将以两种语文进行、6%将以三种语文进行。

43. 在整个审议进程中都必须顾及翻译要求。除了翻译对自评清单所做答复和国别审议最终报告之外，在桌面审议期间，对审议缔约国提交的评论意见、在随后与受审议缔约国进行的对话，以及就国别审议报告取得的共识，都提供了额外的笔译和口译。作为持续努力降低翻译成本、最大限度地提高审议效率的一部分，鼓励政府专家尽量使用受审议国家的语文或与其他审议国相同的工作语文。为了减少翻译产生的费用，鼓励各联络点和审议专家避免在审议过程中要求进行多轮翻译。

## 二. 在改进审议进程上获得的经验教训和为此而做出的努力

### 秘书处的组织安排

44. 根据第一至第四年进行的国别审议中所获经验教训，秘书处采取多种行动应对由此产生的各种挑战。

45. 已经做出内部安排，以确保机制的运作顺利平稳，前后一致，尤其是现在秘书处工作人员可以使用联合国所有六种正式语文作为工作语文。由于派遣了实地顾问，改进了向正在接受审议的国家和准备接受审议的国家提供的援助，以及就结果采取的后续行动或可能的技术援助。

46. 鉴于所需翻译的数量超出了内部翻译能力，而且日益超出毒品和犯罪问题办公室外地办事处的容纳能力，并且考虑到在终端产品的一致性和质量方面遇到的各种问题，秘书处已经在按照联合国采购细则为提供全面的翻译服务进行招标后，向六家公司发放了合同。

## 经更新的工具

47. 依照缔约国会议第三届会议的核可并根据审议机制职权范围，所有受审议缔约国都将把使用综合自评清单作为审议进程的第一步。

48. 已经把受审议缔约国的相关背景知识确定为进行有效审议的前提，有鉴于此，对自评清单题为“一般信息”的介绍性部分加以进一步拓展，以便除了有关国内法律、机构和政治制度的问题外，还列入以往评估意见、有可能正在审议中的法律草案或措施草案。各缔约国有时甚至在提交完整答复之前就提供了这些信息，以便为翻译工作及政府专家初步审议材料提供便利。

49. 秘书处进一步完善《公约》缔约国新的国别概况页面的设计。这些国别概况包含缔约国参与审议机制的所有相关信息，包括用所有正式语文提供的经审定的国别审议报告内容提要，以及反腐败知识工具与资源库门户网站上的可用立法和根据《公约》提供的通知信息的链接。缔约国在结束审议之后，也对门户网站所载信息进行更新和确认。缔约国可以请求秘书处在其网站上公布各缔约国对清单的答复以及国别审议最后报告。

50. 为了便利起草国别审议报告，秘书处与毒品和犯罪问题办公室信息技术事务处开发能够将综合自评清单所载答复转移到国别审议报告蓝图的相关软件。

51. 为了准备定于 2015 年开始的第二个审议周期期间对第二章（预防措施）和第五章（资产追回）实施情况的审议，秘书处正在审议软件中所含的问题流，以便按照审议的实质性需要作进一步调整，并确保其方便使用。已将一份拟议问题流提交各会员国征求意见。

## 审议进程初始步骤

52. 在审议组的会议之后立即举办培训班这一做法，既能在给最不发达国家的旅费供资方面带来成本效益，又能推进参与。直接用全部正式语文提供培训，还节省了额外资金。秘书处继续采取向即将进行审议的国家发出普通照会这一做法，并且应毒品和犯罪问题办公室总部、区域顾问或其他合作伙伴的请求协助各国这么做。

53. 虽然自评答复的质量及其全面性对审议进程至关重要，但联络点应当铭记以两种或多种语文进行的审议在翻译上存在的限制，并且只引用与实施所审议的条文具体有关的法律或其他措施。收到的一些答复长达 500 多页，给翻译和分析答复造成了一些困难。

54. 过迟发送政府专家的详细联系信息继续使得初始电话会议和国别审议的组办有所延迟，审议小组人员构成的变动阻碍了一些审议的进展。已鼓励审议国确定其清单上能够尽早进行审议工作的专家，并承诺在整个审议进程中都保留这些专家，包括在任何相关情况下参加直接对话手段。

55. 已经请求各联络点和政府专家及时向秘书处通报其出席审议组会议、资产追回问题工作组会议以及预防腐败问题工作组会议的可能性，目的是应受审议

缔约国的请求组织和安排与审议专家的会议。举行面对面的会议并且通过电话会议与未亲身参加会议的当事方进行联系，已经证明是审议期间的一种宝贵有效的沟通手段。因此，将在审议组届会期间在其关于审议《公约》实施情况的议程下，可行的话利用可用的资源，组织三边会议。

### 国别审议的进行

56. 如同在审议组届会上已经讨论的，在规划国别访问时，考虑到需要让专家有更多时间进行协调并介绍情况。在访问开始时即为专家间会议和与联络点之间的会议分配了更多的时间。在访问结束时举行了深入的会议，以便审议国别审议报告草案得出的结论和内容提要。

57. 技术援助需要在对自评清单所做答复中得到着重说明，审议专家也有所涉及，但通常仍然需要展开进一步工作，以便全面概要介绍实施工作的需要。<sup>2</sup>一些缔约国还希望除了与实施所审议的两章有关的需要外，还应确定其他需要，并提交了相关的立法或措施草案，以供专家考虑。

58. 审议进程最后阶段的工作，即起草国别审议报告和内容提要及由此达成共识，这一工作的完成比准则规定的时间要长。除其他外是由于语文的问题，因为必须对报告的各种文本加以翻译，并且需要对报告内的信息进行有效准确地分析。另外，若干缔约国需要在国家一级展开批准进程，这通常会耗费很长时间。

59. 一旦国别审议报告得到审定，并且各国确定了技术援助需要，秘书处便向政府发出一封信，以就如何更好地弥补缺陷和确保对审议结果采取后续行动进行讨论。关于采取后续行动，事实证明，在受审议国同意的情况下，通过组办与发展合作伙伴及其他多边机构之间的会议，使其关注这些需求并鼓励提供相应的援助，是有益的做法。

## 三. 缔约国会议第 4/5 和第 4/6 号决议的实施情况

60. 缔约国会议第四届会议通过了第 4/5 号决议，其中载有关于签署国、非签署国、实体和政府间组织参与审议组工作的新规则。这些规则从审议组第三届会议起付诸实施。

61. 继缔约国会议通过题为“非政府组织与联合国反腐败公约实施情况审议机制”的第 4/6 号决议后，在审议组第三和第四届会议的间隙组办了吹风会。

62. 根据审议组在举行第一次吹风会之后提供的指导，指示秘书处向相关非政府组织发出邀请函，邀请函载有关于期望和拟做出的贡献的具体措辞，并随附一份第 4/6 号决议，以充分确保该决议的规定得到遵守。在吹风会开始时，秘书处应当提醒与会者遵守第 4/6 号决议的规定。吹风会的安排应当使非政府组织的与会者能够在开始时就进行发言。

<sup>2</sup> 见 CAC/COSP/2013/5。

63. 为了使有关非政府组织能够广泛参与缔约国会议第五届会议之后举行的吹风会，审议组请秘书处同受审议缔约国的联络点和常驻代表团合作，以便能够邀请更为广泛的有关非政府组织参与缔约国会议第五届会议。

#### 四. 可供进一步审议的问题

64. 缔约国会议不妨考虑就国别审议进程的进行向审议组提供指导，以期成功结束第一周期的国别审议。缔约国会议尤其不妨探讨便利和加快国别审议的方法，并鼓励缔约国和秘书处审定审议进程的不同步骤，同时铭记需要全面、高质量的信息和对话。

65. 关于技术援助问题，缔约国会议不妨就确保对已确定了需要的个别国别审议采取后续行动提供指导。就此提及关于为支持实施《公约》提供技术援助的CAC/COSP/2013/4号文件和关于分析审议进程新出现的技术援助需要的CAC/COSP/2013/5号文件。

66. 缔约国会议不妨考虑就关于改进审议的进行的提案向秘书处提供指导，以期为第二周期做准备。