



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
3 October 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

承诺转化为成果：《联合国反腐败公约》实施情况审议机制的影响

秘书处的说明

摘要

本说明借鉴迄今为止通过《联合国反腐败公约》实施情况审议机制汲取的经验，利用所收集的信息，评估了机制在其设立目标方面的影响。

* CAC/COSP/2013/1。



一. 导言

1. 本说明旨在总结迄今为止《联合国反腐败公约》实施情况审议机制在将语言付诸行动、将反腐斗争纳入全球背景方面的影响，概述了可用确切数字衡量的产出，还汇总了机制影响明显超出预期方面的成果。本报告从已经完成和正在进行的审议中汲取经验教训，反映了机制如何在全球和国家层面体现《联合国宪章》精神。

方框 1

《联合国宪章》第一条

“联合国之宗旨为：

……

2. 发展国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之友好关系……；
3. 促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会[或]文化……性质之国际问题；
4. 构成一协调各国行动之中心，以达成上述共同目的。”

2. 审议机制运作已超过三年，对其覆盖面和影响的估计表明，除在进行国别审议以及分析区域和全球趋势方面实现了根本宗旨之外，机制在其他方面也有一些不那么明显的影响。这种影响的核心在于机制已形成的对话和发展势头。审议期间讨论的一些问题一开始曾让人踌躇不决，而现在有证据表明它们已烟消云散而风平浪静了。今天，我们看到的是反腐败工作者在如何缔造一个全球社会。

3. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）通过其授权工作支持审议机制，至今已培训了 1,400 多名反腐败工作者为其本国的国别审议做准备，同时还培训他们作为专家和同行审议员参与审议。通过政府专家之间大量的思想交流及信息、建议和良好做法的共享，机制运作专业、客观、备受尊敬，现已初见成效。这直接促进了腐败问题的非政治化，使其不再具有敏感性，并将其作为不同区域和法律制度之间坦诚且具有建设性的全球对话的主题。

4. 机制的启动为各国批准或加入《联合国反腐败公约》营造了新的势头。《公约》于 2003 年 12 月开放供签署后，最初得到了系列国家的快速批准，五年内获得了 140 个缔约国；但随后在 2009 年，只有两个国家加入。不过自 2010 年 6 月机制启动以来，又有了 23 个新的缔约国。其中 17 个国家通过批准前流程和/或在批准后立即提出了援助请求，说明了成功参与审议进程的目标。

5. 根据自评和审议进程确定的挑战，各国提出了完善其国内立法的援助请求，以便根据《公约》预防和打击腐败。自审议机制启动以来，超过 35 个国家主要在实施审议进程中请求毒品和犯罪问题办公室提供起草新立法方面的

援助，或更经常的是请求就实施《公约》的法案草案提出意见。在同一背景下，提供了广泛支持来制定措施，以提高缔约国防止、侦查、调查和起诉腐败的能力，包括制定国家反腐败战略，建立和加强相关体制框架、架构、政策、流程和程序，通过国家和区域活动增强相关机构的预防、调查和起诉的能力。

6. 机制启动后，许多国家开始了自评的早期准备或在正式审议前进行差距分析，认识到自评质量是审议质量及其在国内的最终效用的重要驱动因素。自评机制启动以来，差不多有 30 个缔约国已得到了这方面的援助。还援助了几个国家评估其负责反腐败工作的国家机关和机构的能力。毒品和犯罪问题办公室在这些筹备阶段提供的援助带来了更多综合信息，用于自评，同时纳入了一个更具实证性的审议信息库，并最终用于起草未来的国内反腐败行动计划和战略。提供援助时，努力确保了由有关国家主导进程，以期正式审议进程之后专门知识仍然可用，同时也让各国发展自己监测现有差距、审议进程并定期重新评估对《公约》的遵守情况的能力。

7. 整理并进一步分析国别审议期间收集的信息，以便通过在线法律图书馆向反腐败全球社会提供，而此图书馆可通过反腐败知识工具与资源库（TRACK）门户网站查阅。通过审议，将验证并更新 175 个以上法域的法律、条例、政策和其他措施全文以及参与反腐斗争的国家机构的信息。统计数据显示，该门户网站的社区用户越来越多，今天已达到约 26,000 人。此外，随着审议进程对话促进建立了非正式沟通渠道，秘书处还经常接到专家电话咨询，希望与其他人联系。

8. 体现机制包容性的一个重要因素是最不发达国家和发展中国家对审议进程的参与。事实证明，这对审议机制的成功至关重要，因为每个缔约国都是在国别审议背景下、在实施情况审议组届会期间平等参与，因此会产生一种主人翁意识和参与意识。

9. 根据当前预期，调查问卷答复率最高可能为 50%，与之相反，审议机制到第一个周期结束时将覆盖到几乎所有联合国会员国。审议结果将在所有区域至少 167 个缔约国构成前所未有的反腐败措施知识库。对国别报告的专题和区域分析即是对审议所涉两章实施方面的反腐败工作状况的全球评估，将形成第一套全球基准，用以评估趋势，衡量进展。

10. 实际上，审议机制覆盖范围广泛，涉及 167 个缔约国、民间社会和非政府组织、学术界和私营部门，这本身就证明该机制为唯一真正全球覆盖的机制，贯穿了各个领域，其国别报告也成为衡量进展的基准。正如秘书长最近关于加快实现千年发展目标并推进 2015 年后联合国发展议程的报告所强调的那样，“透明度和问责制是确保公民参与决策和监督公共资源的使用（包括防止浪费和腐败）的强有力工具”（A/68/202，第 95 段）。最后，审议机制证明没有一个国家或部门能免于腐败，这就提供了一个机会，让反腐败工作不再具有敏感性、让其成为一项真正集体事业。

二. 背景

11. 在谈判《联合国反腐败公约》实施情况审议机制职权范围的整个过程中，讨论的核心始终是确保《公约》成为打击腐败的有效工具的重要性，认为至关重要的是，《公约》应是为会员国预防和打击腐败事业添砖加瓦的一项文书，包括通过技术援助、加强国际合作和数据收集为各个国家提供支助。

12. 在《公约》谈判的早期阶段已经进行过这样的讨论。在拟订国际反腐败法律文书谈判工作范围草案的不限成员名额政府间专家组会议期间，许多代表团强调了监督一项新公约实施情况的有效机制的重要性。从《关于拟订联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书谈判的准备工作文件》可以看出，关于审议实施情况的讨论最终形成了《公约》第六十三条，特别是第七款：“依照本条第四款至第六款，缔约国会议应当在其认为必要时建立任何适当的机制或者机构，以协助本公约的有效实施。”

13. 从一开始，大家就特别强调建立一个机制，协助缔约国全面实施《公约》，并支持它们衡量实现这一目标的进展。在机制讨论的准备工作中，为了支持这一进程，秘书处和其他组织将其与其他腐败相关实施情况审议机制进行了几番比较。

14. 经《公约》缔约国会议第一和第二届会议广泛审议之后，2009年11月的第三届会议通过了第3/1号决议，附上了《公约》实施情况审议机制职权范围。缔约国会议的另一决议决定，将设立实施情况审议组，负责落实并继续开展以前由技术援助问题不限成员名额政府间工作组进行的工作。

三. 审议机制的影响：超乎预期

审议进程

15. 审议机制从2010年七月开始投入运行。由于《公约》本身具有综合性，其中四个实质性章节涵盖了防止腐败和对腐败进行定罪的措施，以及有关国际合作和资产追回的条款，因此决定安排两个审议周期：第一个审议周期（2010-2015年）审议第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作），第二个审议周期（2015-2020年）审议第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）。与其他区域或部门范围内的腐败相关审议机制不同，《联合国反腐败公约》实施情况审议机制的缔约方有167个国家和欧洲联盟，不仅内容全面涵盖反腐败框架，而且范围覆盖了全球。

方框 2

机制全球跨领域性质的影响

虽然有几个区域或部门范围的其他公约相关的审议机制，但《联合国反腐败公约》实施情况审议机制是唯一真正具有全球性的机制，职责范围覆盖 167 个国家，内容具有跨领域性和综合性。这营造了一种有利环境，为国家反腐败工作提供了综合性的全球背景。

16. 同行审议进程旨在通过为各国提供评估实施进展、确定挑战和制定行动计划的途径，加强其在各国国内的实施，从而进一步提升《公约》的潜力。事实证明，为最不发达国家和发展中国家参与审议进程提供资金的能力是成功的关键，因为这确保了各缔约国在参与方面机会均等，都可作为审议国和被审议国参与，在实施情况审议组的届会上平等地进行讨论，从而产生主人翁意识和参与意识。

方框 3

包容性的影响

审议机制的包容性使各国因资源限制而不一定总是与其他国家在同一张桌上积极参与同行审议和政府间进程，因此可利用其经验丰富讨论的内容，提供了向其他国家学习的机会。

17. 缔约国会议第 3/1 号决议决定用自评清单（现为综合软件）作为工具，为审议收集信息。根据机制职权范围第 32 段，应定期就自评清单的使用以及《公约》的实质性条款和审议程序方面，培训联络点和政府专家。自机制启动以来，毒品和犯罪问题办公室已培训过 1,400 名来自 150 个缔约国的反腐败工作者。此外，毒品和犯罪问题办公室还为联合国开发计划署（开发计划署）的同事提供了反腐败培训，让培训覆盖范围延伸到了毒品和犯罪问题办公室网络之外。还举办了大量的国家特别讲习班，大多数是为了协助拟订对综合自评清单的答复。

方框 4

培训活动的影晌

在筹备国别审议时，为审议机制培训了 1,400 多名反腐败工作者，培训他们作为专家和同行审议员参加审议，从而缔造一个反腐败工作者全球社会。在这样一个不断壮大的社会中，反腐败工作者要联系其他人，就会定期向秘书处索要信息。

18. 参与审议进程的缔约国数目不断增加，其中许多国家在分享作为受审议国和审议国的经验时都强调了它们在受审议之前先担任审议国的经历大有裨益。那是一个机会，可以理解《公约》条款，获得相关专门知识，可以就此分析另一个国家的制度。这种做法让它们能够与其他审议员及本国国家一级的同事分享所汲取的经验教训。迄今为止，多达 32 个缔约国已经分别执行了

或同意了要执行三次审议，这是一个周期中一个国家可参加审议次数的上限。

方框 5

参与的影响

由于同一批人经常作为审议员参加一次以上国别审议，包括本国的国别审议，他们对《公约》的理解得到强化，往往会在全国与其他反腐败工作者分享，形成强大的倍增效应。综合自评清单和培训提供了更好、更深入理解《公约》条款的基础。

加强《公约》全球实施

19. 2012 年 6 月机制的启动为各国批准或加入《联合国反腐败公约》营造了新的势头（见上文第 4 段）。亚洲缔约国数目的增加尤其值得注意，因为该区域既缺乏区域反腐败文书，也没有能够考虑或支持打击腐败工作的区域机构。

方框 6

对批准和加入的影响

审议机制为批准或加入《公约》营造了新的势头。虽然从 2003 至 2008 年期间批准步伐较快，有 140 个国家批准，但在随后的 2009 年批准节奏慢了下来；然后审议机制于 2010 年开始运作，为批准工作注入了新的活力。从那时起，又有 23 个缔约国批准和加入《公约》，使批准和加入的缔约国总数达到 167 个。

20. 秘书处编写的关于《公约》第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作）实施情况的报告¹为缔约国提供了有关成功事例、良好做法和挑战的宝贵资料，以及关于具体实质性和最突出技术援助需求的重要信息，并在可能情况下进行了区域细分。事实证明，这类信息对各国决定拟订行动计划或启动专门改革非常有用。专题报告也是实施情况审议组分析工作的坚实基础，尤其是在查明值得更多关注的专门领域方面。

21. 在第一个周期结束前，审议机制将几乎覆盖到联合国的所有会员国。审议结果将在所有区域构成反腐败措施知识库。对国别报告的分析即是对反腐败工作状况的全球评估，提供了趋势和进展分析的全球基准（见上文第 9 段）。

¹ 最新报告文件编号为 CAC/COSP/IRG/2013/6-11。实施情况审议组所有届会报告见 www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html。

方框 7

对对话的影响

对自评清单的极高答复率即证明缔约国对机制和《公约》实施价值的认可，还证明机制运作专业、客观、备受尊敬，消除了一些国家最初对机制的踌躇不决或关切。相反，政府专家之间大量的思想交流和信息、建议和良好做法共享促进了将腐败问题作为跨区域和法律制度的坦诚而具有建设性的全球对话的主题。

22. 在 2012 年 11 月实施情况审议组第三届会议续会上，对报告所述及的《公约》特定实质性条款展开了讨论，包括在据认为未充分达到《公约》强制性和非强制性要求的一些方面。这些方面包括：资产非法增加、挪用公共资金、贿赂外国公职人员和国际公共组织的官员、私营部门内的贿赂、法人及其负责人所负责任以及特权和豁免。缔约国讨论了不同专题的具体挑战，并分享了经验。在即将召开的实施情况审议组届会和缔约国会议议程中，同样的讨论预计会保持优先地位。为了进一步推动这样的讨论，毒品和犯罪问题办公室希望每两年在缔约国会议上发布一份出版物，介绍对审议结果的详尽分析，包括关于审议中出现的优先问题的专门章节。

方框 8

实施情况审议组的影响

实施情况审议组已经迅速发展成为一个重要的全球论坛，500 多名与会反腐败专家和工作员每年两次可以在这里自由交流思想。

23. 审议机制也被证明是一个重要论坛，供所有缔约国本着积极和建设性精神，既作为受审议缔约国又作为审议缔约国，讨论反腐败的实际问题。在这方面，机制的透明度、高效性、非侵入性、包容性和公正性及其使用多种语言的性质已成为宝贵资产。事实证明，实施情况审议组届会及其他会议间隙的三边会议和其他非正式磋商尤其重要。

方框 9

交流的影响

作为国际合作的关键因素，强调了各国之间的实质性经验交流以及非正式沟通渠道的建立包括在中央主管机关、执法机构和金融情报单位之间进行直接接触。大多数受审议国报告称，审议专家和联络点在审议机制框架内进行的对话被视为有助于这类非正式接触。

完善的机构间合作和协调

24. 为了验证通过自评清单、国别报告及内容提要共享的信息，而建立了指导委员会并举办了讲习班，审议活动借此使各缔约国得以加强内部机构间的对话、合作与协调。到目前为止，参与审议的机构除专门反腐败机构

外，还包括最高审计机关、公共行政机关、政府部门、执法部门；司法机构、议会及其委员会。进程的这一包容性促进并不断启动改革要求方面的国家政策知情对话。

25. 许多国家的国别报告都有利于针对审议结果在国家一级发起国内改革和应对实施挑战的工作。在一些国家，广泛的国家对话填补了审议进程中发现的空白，并制定了行动计划。在其他国家，在毒品和犯罪问题办公室及其他技术援助提供者的临时支助下，制定了专门立法，开展了机构活动和能力建设活动，来处理审议报告中提出的建议。

26. 还有一些国家为了加快实现合规，在国别审议之前，特别努力起草并通过了立法。具体而言，这一情况涉及《公约》第三十二条和举报人保护立法。

方框 10

国内影响

通过审议机制及其进程，缔约国有专门的时间和精力来反思国家利益攸关方之间的互动。这样才得以全面分析不足、差距和瓶颈，认清良好做法，并在一些国家建立了利益相关方之间新的沟通渠道，设立了专业的专门反腐败机构和服务。

增强国家数据收集系统

27. 自评过程提供了新的机会，在国家政策制定直接相关领域不断改善和加强国家数据收集工作。事实上，自评过程利用了国家现有研究、评估和统计，同时探索如何才能对其予以改进和补充。在数据分散的情况下，显然有机会开发更可持续的数据收集系统，特别针对国家机关一般花在自评上的时间和资源。因此，一些缔约国以审议进程中组建的初始数据收集小组为基础，组建了自己的持续数据采集团队，而其他国家（至今大约有四分之一的缔约国）表示优先技术援助需求为数据库和跟踪系统。许多缔约国还表示，它们将利用审议进程的结果，作为它们继续在国内衡量进程的标准。

方框 11

量化的影响

在分析已完成的国家审议时，毒品和犯罪问题办公室发现建立数据库方面的技术援助是频繁反复提及的需求。这不仅表明大家希望维护和不断更新已生成的统计数据，而且表明量化本身的价值。

加强《公约》的国内实施

28. 毒品和犯罪问题办公室指出，缔约国认为，在整个审议机制周期内，即不仅是针对审议结果，而且包括在早期筹备阶段，以培训或咨询服务的形式

接收有针对性的特别技术援助非常有用，有助于加快发展势头。这表明对机制的信任和信心的有所增加，同时还鼓励受审议缔约国专注于审议中出现的其认为最迫切的需求，在早期阶段弥补疏漏，否则这样的疏漏可能会阻碍审议的成功。

29. 优先行动可包括拟订满足审议所确定需求的行动计划；金融调查培训课程；关于为腐败案件引渡和司法协助提供便利的国际合作的培训课程；确保在国家立法中纳入《公约》定罪的犯罪行为法律意见（一些国家要求对解决现行立法缺点的法案草案提出意见）；关于为反腐败机构开发案件管理系统的专家意见；以及关于采取和使用特殊侦查手段的法律意见和培训。还定期收到关于如何完善腐败案件侦查工作的询问，是通过制定证人和举报人保护方案，还是通过关于如何制定资产和收入申报制度的咨询服务。

30. 无论是正式培训课程，还是现场实践援助，都有助于国家机关在评估自己立法和体制框架方面的能力建设。由于毒品和犯罪问题办公室努力确保这些过程由有关国家主导，因此，专门知识有望在正式审议进程之后仍然可用，也让各国发展自己监测现有差距、审议进程并定期重新评估对《公约》的遵守情况的能力。

31. 在现场差距分析访问间隙，毒品和犯罪问题办公室总能就紧迫问题提出建议，如资产追回案件及资产申报和核查制度的结构和运作，其中大部分制度是新建立的。其结果是，不仅差距分析可作为自评报告的基础，让各国能够及时提交，而且各国由于在差距分析期间得到建议，因此在审议前还能解决一些需求和差距。

方框 12

国别报告的影响

缔约国经常将国别报告及其中所载建议视为刺激改革和加强国内反腐败工作的契机，具体而言就是在立法修订和加强其机构设置方面，用国别报告作为基准工具起草国家反腐败战略。

32. 虽然许多国家都已根据《公约》通过了反腐败立法，但毒品和犯罪问题办公室仍不断收到各国的请求，希望完善其国内预防和打击腐败的立法，特别是在国别审议所认定的挑战的基础上。毒品和犯罪问题办公室为此提供法律援助，主要旨在全面地解决腐败问题，但同时也支助过一些专门立法，如资产申报、洗钱、贿赂外国公职人员、司法协助、信息访问、证人保护和法人责任。有几个国家当局分享了其他国家的事例和良好做法。

方框 13

对立法草案的影响

自审议机制启动以来，超过 35 个国家在实施审议进程中请求毒品和犯罪问题办公室提供起草新立法方面的援助，或更经常的是请求就实施《公约》的法律草案提出意见。

33. 毒品和犯罪问题办公室沿着同一思路向会员国提供了广泛支助，以提高其防止、侦查、调查和起诉腐败的能力。援助涵盖制定国家反腐败战略，建立和加强相关体制框架、架构、政策、流程和程序，通过国家和区域活动加强相关机构的预防、调查和起诉能力。

改善已验证技术援助需求的沟通

34. 审议机制提供了一个平台，用以确定技术援助需求，并在所收集证据和同行审议的基础上予以验证。该机制还为各国政府提供了一个以协调方式沟通技术援助需求的机会。一些国别审议中发现的一个良好做法是，经受审议缔约国同意，在审议国专家和毒品和犯罪问题办公室进行国别访问期间，邀请捐助方或现有捐助方协调平台参与政府直接对话。这样做还有一个好处是，可让捐助方从更深入的角度看待审议进程中确定的技术援助需求，使其有机会让审议组注意到它们的意见和经验，并进一步提供了契机，可讨论正在进行的技术援助方案，考虑审议认定的一些需求后对其予以调整。

35. 此外，在“反腐败知识伙伴关系”举措下，毒品和犯罪问题办公室与开发计划署开始着手编写一本培训手册，旨在让发展伙伴了解《公约》和审议机制作为方案工具和框架的潜力。

方框 14

认明技术援助需求的影响

作为更广泛改革方案的一部分，审议机制允许受审议缔约国认明并提出其技术援助需求和要求。捐助方中许多人都参与过机制，从而能够看出支助的可能切入点。支助是综合规划和交付工作不可或缺的一部分，可能会耗费数年时间，因而往往可促进多利益攸关方多年的参与。

制定国家反腐败战略

36. 确定战略重点和制定有效优先国家反腐败战略的机会在综合审议结果和对腐败问题的背景认识的基础上得到大幅增加。该战略从不同利益攸关方角度而言，得益于拥有信息，而从整个政府及更广泛角度而言，则受益于对反腐工作的应对。审议进程具有综合性和包容性，有助于确保审议结果和未来改革中的主人翁意识，并为衡量进展提供了重要基准。

37. 国别审议确定的需求可能需要更强有力的中期和长期援助（1-5 年）。要确保改革进程的成功，可能需要全套的活动和行动。虽然有些国家已经在现有国家能力范围内自己主动制定了全面的国家反腐败战略，但毒品和犯罪问题办公室和其他合作伙伴仍然呼吁在这样的进程中为各缔约国提供支助和援助。这些战略往往受国别审议所确定的建议和差距引导，并为进一步拟订技术援助提案提供了坚实基础，包括从立法、政策和技术咨询，到增强在国家一级进行金融调查、跟踪和冻结资产以及收回腐败所得的国家能力。战略的

其他元素可能包括在调查和起诉腐败行为方面支持国际合作的专门援助；提供案件管理软件；全面启动证人保护方案；或在反腐败机构派驻顾问。

方框 15

区域顾问的影响

鉴于已完成其国别审议的亚洲国家相对较多，毒品和犯罪问题办公室的东南亚区域反腐败顾问正在组织一系列讲习班，支持制定国家反腐败战略，考虑国别审议的建议和结果。毒品和犯罪问题办公室南部和东部非洲反腐败顾问正在开展类似的举措。

38. 在第四届会议上，缔约国会议专门授权毒品和犯罪问题办公室使用审议机制成果，促进需要技术援助的各方与提供这种援助的各方之间的合作。²因此，毒品和犯罪问题办公室将继续发挥调解人的作用，并协助受援国认定可在区域和国家层面从双边和国际捐助方获得的技术援助。

方框 16

法律图书馆的影响

毒品和犯罪问题办公室在线法律图书馆包含超过 175 个法域的法律、条例、政策和其他措施全文以及参与打击腐败的国家机构的信息，其中很多信息都是在实施情况审议期间收集的。

全球反腐败知识、反腐败知识工具与资源库和法律图书馆

39. 另一个重要方面是审议机制产生的知识和信息的使用。已有人多次提出，缔约国及其国家和国际同行都将审议期间收集到的信息作为进一步反腐败工作的基础。已经整理了通过该机制收集的大量法律、法规、案例和统计信息，并通过毒品和犯罪问题办公室管理的反腐败知识工具与资源库门户网站提供。³该门户网站有几个子页面，其中包括法律图书馆。

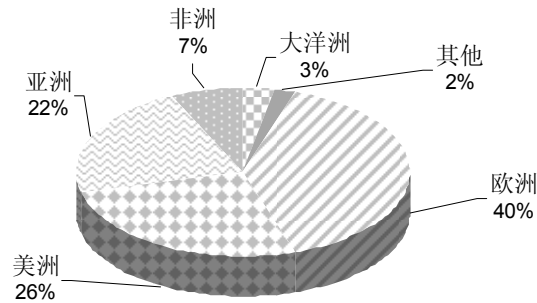
40. 数据按《公约》条款分列，可按国家、法律制度、政府结构和人类发展水平进行搜索。法律图书馆在审议所收集信息的基础上不断得到更新和验证。这对缔约国筹备审议非常有用，对希望利用其他国家事例的国家极其宝贵。

41. 此外，主管机关通过实施情况审议获得的信息（见《公约》第四十六条第十三款）也通过该门户网站公开提供。在第二个周期（2015-2020 年）期间，列表中将加上国家资产追回联络点。毒品和犯罪问题办公室现正考虑进一步丰富国家简介页面，从而拓展这一工具和现有资料的范围。该图说明了反腐败知识工具与资源库门户网站访客的地域分布。

² 见 CAC/COSP/2011/14。

³ www.track.unodc.org/Pages/home.aspx。

反腐败知识工具与资源库门户网站访客的地域分布



42. 从 2011 年 9 月反腐败知识工具与资源库门户网站启动开始直至 2013 年 9 月，用户近 26,000 名，统计数据显示，每次访问的平均时间在过去一年延长了 25%。大约 25% 的访客还专门访问了法律图书馆。上述有关审议机制和《公约》的培训活动具有重要的宣传作用，同时反腐败知识工具与资源库门户网站也加强了对《公约》在反腐败工作方面的重要性的认识和理解。

方框 17

反腐败知识工具与资源库门户网站的影响

迄今为止，26,000 名用户访问了毒品和犯罪问题办公室反腐败知识工具与资源库门户网站，已有许多老用户。统计数据显示，每次访问的平均时间在过去一年延长了 25%。

拓宽非国家利益攸关方的参与范围

43. 审议进程为缔约国提供了与广泛的非国家利益攸关方建立新的合作关系的机，包括私营部门、民间社会和学术界，许多相关方抓住了机会。

44. 有几个国家已将民间社会组织、学术界或私营部门代表吸纳入了国别审议国家指导委员会。筹备国别访问时，一些国家发布了新闻通讯，通知公众即将进行的审议以及如何与国家联络点共享信息；其他国家则通过与广泛参与者举行全国协商，启动了审议进程。

方框 18

对伙伴关系的影响

审议机制有助于在国家层面将腐败问题非政治化，使其不再具有敏感性，因为它允许缔约国吸纳民间社会和非政府组织等以前不太可能的合作伙伴共同努力。

45. 为了给非政府组织提供对机制工作作出贡献的机会，在 2012 年 6 月实施情况审议组第三届会议间隙，根据缔约国会议第 4/6 号决议，召开了非政府组织第一次简报会。虽然强调了机制是一个政府间进程，但各国指出，民间社会可在机制范围内以及更广泛的国家实施《公约》的范围内发挥重要作用。参与组织也能展示其在本国的反腐败工作。简报会显示出作为政府和民间社会之间对话论坛的潜力，以期促进和加强全球反腐败工作。

46. 在 2013 年 5 月实施情况审议组第四届会议间隙，再次根据缔约国会议第 4/6 号决议，召开了非政府组织第二次简报会。会议期间，与会各组织报告了各自支持实施《公约》的活动及其作用。它们在提高认识方面的工作被描述为让公众参与反腐斗争的一个途径。还强调了私营部门在反腐斗争中的作用，以及为拟订立法草案提供意见的可能性。一些发言者报告了其组织制定和实施立法的国家和区域工作。

加强机构间合作

47. 甚至在《公约》生效之前，毒品和犯罪问题办公室与开发计划署就曾设想彼此之间会有充足的合作空间。各实体很早便达成了一致，认为优先领域之一是支持审议机制的技术援助。早期合作的一项成果便是共同制定了“超越最低限度”方法，旨在推广综合参与型自评过程。这为缔约国提供了广泛选择，可以最大限度地利用审议机会来进一步加快法律和政策改革。例如，缔约国可以选择在自评中纳入其他审议章节。此方法还鼓励缔约国让其他利益攸关方（学术界、民间社会、私营部门、捐助方）参与自评过程。各国可用此方法来分析其法律制度和体制安排的差距、优势和劣势，为审议作准备。

48. 为了进一步在联合国系统提升反腐败意识，现在正向联合国国家工作队提供一种新的培训课程，内容涉及通过联合国发展援助框架在国家一级将反腐因素融入到联合国方案制定中。2013 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室与开发计划署及联合国系统职员学院合作，为来自联合国不同机构的 26 名学员举办了培训员培训讲习班。这些学员现在都是经认证的顾问，可支持联合国国家工作队加强在各部门预防和打击腐败的工作。试点举措已在肯尼亚和巴拿马启动，而其他国家工作队也表现出了兴趣。

49. 毒品和犯罪问题办公室/开发计划署的最新联合项目之一就是名为“反腐败知识伙伴关系”的举措。该举措为捐助方提供了一系列活动和可能的途径，以便其与受援国接洽，支持国别审议进程，以及将技术合作与受益者优先事项挂钩；提供了发展伙伴之间对话、协调和统一的平台；为增强技术合作受益国的主人翁意识提供了坚实基础；为监测和评价反腐败方案、项目和其他活动提供了共同基准，旨在加强反腐败工作和治理领域发展合作的效果和影响。

50. 该举措还考虑了缔约国可与对应方接洽的方式，以便鼓励和支持其批准《公约》的进程。例如，有一个东南亚国家于 2012 年开始向民主法治过渡。开发计划署与毒品和犯罪问题办公室支助了该国有史以来第一个反腐败讲习

班。在讲习班上，政府官员表达了对批准《公约》的承诺。批准前讲习班促使政府官员正式承诺了批准《公约》，以及确保该国立法遵守《公约》。

51. 另一项重要的机构间项目是毒品和犯罪问题办公室/世界银行追回被盗资产举措。2007 年启动的追回被盗资产举措的目标有三个方面：**(a)**通过起草司法协助请求或答复此类请求协助各国处理具体的资产追回案件，并针对其资产追回案件的管理和资产追回的各个阶段，如追查、冻结、扣押和返回资产等，协助其能力建设；**(b)**帮助各国制定并落实必要的立法和监管框架，以便全面实施《公约》第五章并成功追回资产，同时帮助其建立实施法律框架所必要的能力；及**(c)**减少资产追回方面国际合作的障碍。为了筹备会审议《公约》第五章（资产追回）实施情况的第二个审议周期，现已用上了追回被盗资产举措和所获得的知识。

方框 19

机构间合作的影响

审议机制已催生了数个支持《公约》实施的机构间举措，包括与开发计划署合作执行毒品和犯罪问题办公室/开发计划署“超越最低限度”方法；“反腐败知识伙伴关系”举措；司法廉正；通过联合国国家工作队拟订方案；以及与世界银行就毒品和犯罪问题办公室/世界银行追回被盗资产举措展开合作。特别是为了审议《公约》第二章实施情况，加强合作对有效评估这一章所载的广泛预防措施至关重要。

四. 审议机制作为学习过程：需改进的方面

52. 许多缔约国已确认，自评质量是审议质量及其最终效用的重要驱动因素。在这方面，基于毒品和犯罪问题办公室至今为评估负责提高对腐败的认识以及预防、侦查和起诉腐败的国家机关和机构（特别是反腐败机构）的能力而提供的援助，毒品和犯罪问题办公室很可能将继续收到越来越多要求差距分析和早期准备援助的请求。毒品和犯罪问题办公室的援助特别重要，可确保就第二个周期所审议的两章建立实证信息库。第五章（资产的追回）载有技术性很强的条款，对许多国家而言都是全新的。第二章（预防措施）影响非常深远，还可能需要许多部门和机构之间的全国协商。

方框 20

筹备援助的影响

迄今为止，毒品和犯罪问题办公室已通过差距分析或自评和实施情况审议前其他形式的早期筹备援助，协助过约 30 个缔约国，从而获得了更全面的信息，列入了自评和实证信息库，用于审议并最终用于拟订未来的行动计划和战略。

53. 毒品和犯罪问题办公室已设法将汲取的经验教训用于这一进程，以便尽可能完善审议机制，从而形成一个学习循环。承认遇到了一定数量新出现的

问题，尤其是在机制运行的前两年；下面的例子表明这些问题如何已经得以或正在得到解决。

- (a) 启动审议和审定报告所用时间：大多数审议都超过一年，因此来年初仍将持续

54. 毒品和犯罪问题办公室和缔约国在这一点上共同承担责任，审议之初都不知道该有何预期。今天，毒品和犯罪问题办公室与许多缔约国均已了解审议进程的必要条件，因此，毒品和犯罪问题办公室实际上已拟订了一个时间表，与各缔约国首次接触时便与之共享。此外，毒品和犯罪问题办公室在第一次电话会议期间便要求受审议缔约国说明打算何时审定自评清单并与审议专家分享。通过这种方式，专家可在时间表中留出案头审查时间。

- (b) 自评清单长度

55. 当前的问题流程对联络点而言属于劳动密集型，使得答复时间漫长。在第一至三年，所收到自评报告的平均长度从 100 页到 1,000 页不等，这一直是导致上述延迟的一个因素。汲取这一教训之后，已经开始准备改善自评清单，以使其更加方便使用，大大缩短了问题流程，使其更具有针对性，从而收集审议各章实施情况所需的信息，而不影响质量或深度。

- (c) 遵循职权范围第 8 段的规定：“本机制应当考虑到……法律传统上的差异。”

56. 在实施情况审议组会上抽签和安排国家配对时，一些缔约国最初的反应是回避不同于其自身的法律制度所涉的审议。然而，那些接受过审议并担任过此种情况下的审议员的国家则继续强调这种分享经验的积极方面，极少遇到困难。毒品和犯罪问题办公室还见证了反腐败专家和审议员汲取其他法律制度的经验和理念而丰富自身的情况，那些经验和理念都是它们以其他方式可能不会遇到的。

方框 21

审议进程的更广泛影响

虽然审议机制并不能解决《公约》实施方面的所有问题，但事实证明它是反腐败斗争许多其他方面的一个重要切入点，尤其是提升了对《公约》的认识和理解。机制的同行审议方面体现了《联合国宪章》和《反腐败公约》的精神，不仅开启了缔约国之间的对话，还通过证明任何国家都难免存在腐败，从而使腐败问题普遍不再具有敏感性。