



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
26 August 2015
Chinese
Original: English

第六届会议

2015年11月2日至6日，俄罗斯联邦圣彼得堡

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》实施情况审议机制绩效评估

秘书处的说明

一、 导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议第 1/1、2/1 和 3/1 号决议回顾了《公约》第六十三条，特别是第七款，其中规定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《公约》的有效实施。缔约国会议第 3/1 号决议通过了《联合国反腐败公约》实施情况审议机制职权范围。审议进程的目标载于职权范围第四节，包括促进实现《公约》宗旨和提供实施情况相关信息。
2. 缔约国会议成立了实施情况审议组，作为一个由缔约国组成的不限成员名额政府间小组，在缔约国会议的领导下运作，并向其报告。根据职权范围第 44 段，审议组须对审议进程纵观全局，以查明这方面的挑战和良好做法，并审议技术援助需要，以便确保《公约》的有效实施。
3. 为协助审议组履行其职能，已为其每届会议编写了文件，并口头报告了国别审议进展最新情况。此外，向缔约国会议第四届和第五届会议提供了综合报告，反映审议组为加强机制运作而采取的行动。还向缔约国会议第五届会议提供了说明机制影响的背景文件。¹
4. 缔约国会议在其第 5/1 号决定中决定，审议组在完成第一个审议周期之后，应在秘书处支持下迅速开始收集和讨论相关信息，以便为根据职权范围第 48 段

* CAC/COSP/2015/1。

¹ CAC/COSP/2011/5、CAC/COSP/2011/8、CAC/COSP/2013/13、CAC/COSP/2013/14 和 CAC/COSP/2013/16 号文件。上述文件及定期提交审议组的进度报告着重突出了积累的经验教训，以及为改进机制执行情况所采取的实际措施。



进行的机制绩效评估提供便利。此外，缔约国会议决定审议组应在今后几届会议中纳入一个便于讨论此类信息的议程项目。根据这一决定，秘书处向缔约国收集有关它们在审议完成后或在针对审议期间确认的缺口或需求的后续行动中所采取的任何行动的信息。

5. 各国提出了意见，审议组在第五届会议、第五届会议续会和第六届会议上审议了机制绩效评估。²本说明旨在整合收到的信息和建议，以及审议组的讨论成果，供缔约国会议审议。

二. 《联合国反腐败公约》实施情况审议机制绩效评估

A. 国别审议进程的结果

6. 在本说明撰写时，160个国家提交了自评清单回复，进行了140场直接对话，并完成了104份提要。³

7. 审议组在第二届会议续会上编写并提供了关于在第一个周期内审议的两章的实施情况专题报告以及区域补充增编。随着已完成的国别审议报告越来越多，根据审议组提供的指导更新并完善了这些文件，以反映实施趋势和补充信息。此外，为审议组第五届会议编写了一份关于国别审议报告中所提建议的分析性文件（CAC/COSP/IRG/2014/10）。上述文件旨在根据机制的指导原则和特点，提供有关《公约》实施情况的分析和信息，特别是要协助各国有效实施《公约》并查明困难和良好做法。

8. 关于第一个周期的完成，若干国家表示，一个周期终了时需要有一个结果。审议组注意到秘书处为编制《公约》第三和第四章实施情况分析报告所做出的努力。此份题为《〈联合国反腐败公约〉实施情况：刑事定罪、执法和国际合作》的分析报告将提交至缔约国会议第六届会议。

9. 许多国家强调，机制的工作已经为《公约》的实施创造了新的推动力，还指出国别审议进程已成为了国家反腐改革的催化剂。国别审议为建立和加强国内反腐协调工作创造了机会，各国对此表示欢迎并报告称改善了机构间协调已成为它们参与机制的一个关键成果。一些缔约国在审议组会议期间报告称，国内协调也是落实国别审议报告结果和意见的关键。正在进行的国别审议所附带的另一个积极成果是建立或加强了国家数据收集和统计系统。

10. 很多国家在报告本国实施工作时，分享了在审议过程中和审议后取得的最新进展情况。大多数国家提供了下述信息：已经通过或正在审议的立法修正，已推出的制度变化，以及为加强机构间和国际合作已采取的措施。

² 下述缔约国提供了相关信息：阿尔及利亚、澳大利亚、哥伦比亚、古巴、萨尔瓦多、芬兰、法国、伊拉克、科威特、马来西亚、黑山、摩洛哥、巴拉圭、葡萄牙、俄罗斯联邦、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国、阿拉伯联合酋长国和美利坚合众国。

³ 最新数据将载于会议室文件（CAC/COSP/IRG/2015/CRP.7）。

11. 关于立法修正，很多国家表明它们已经推出或正在推出新的立法，以根据审议期间的意见，加强各自的反腐败框架。此类修正涵盖广泛的主题，包括在贿赂罪行中纳入第三方受益人以及间接犯罪，和对影响力交易、洗钱、资产非法增加和妨害司法进行刑事定罪。若干国家还报告了有关法人的刑事责任、罪行时效期、保护举报人和资产申报制方面的修正。此外，一个国家报告称，开通了一个由专门人员负责的热线，用于听取有关腐败问题的投诉。若干国家还强调了为加强证人保护系统而做出的或正在审议的修正。

12. 在体制框架改变方面，一个国家指出其主要的反腐败办公室已从财政部搬至司法部，以支持机构间合作。另一个国家报告称，其计划建立一个专门负责与举报人交流的办公室。一个国家根据审议期间的意见，建立了一个国家机构，以通过执法打击腐败。另一个国家表示，其负责打击金融犯罪和财政犯罪的两个执法部门已经合并，其资源翻了一番。

13. 有关国家机关间合作方面，若干国家强调说明参与该机制如何推动了此类合作，因为在审议准备期和审议过程中需要大家的共同努力。一些国家强调了它们在以下方面的经验：建立一些委员会以落实审议期间做出的意见，强调此类机构对于促进合作的重要性，以及弥补审议期间确认的实施缺口。一个国家表示已经签订了有关反腐败的机构间协定。此外，一些国家报告了为增强与私营部门合作所采取的措施。

14. 有关统计和数据收集方面，若干国家着重说明了各自数据收集系统的变化，以及推出了新的案件管理系统，从而可以收集打击腐败犯罪的统计信息。一个国家表示，正在开发收集此类信息的软件，以及收集法院裁决的数据库。另一个国家报告了开发此类系统过程中获得的援助。

15. 有关国际合作方面，若干国家报告称，它们已经签订或正在签订有关引渡和司法协助方面的双边或多边文书，以促进合作。一个国家强调根据审议期间提出的意见，该国从基于清单的引渡条约改为采用“所有犯罪”方法，这使得能够在较短时间内商定此类条约。一个国家注意到，由于越来越多的使用《公约》作为索取司法协助的法律基础，2013-2014 年间共有 10 项以《公约》为基础的司法协助请求。

16. 一个国家强调已根据已有意见精简了司法协助流程，并扩大了国家机关可获得的执法工具范畴，以支持司法协助案件。因此可以按照正式司法协助请求，通过视频会议、使用监视设备以及进行法证程序，促进提供协助。一个国家还表示它实行了在腐败犯罪中使用特殊侦查手段的办法。

17. 若干国家强调了参与机制工作的优势，及其对于促进国内合作的重要性。此外，它们还总结了与其他缔约国政府专家交流的益处。若干国家强调，被审议以及作为审议国的经验使得它们能够深入了解其他国家采用的良好做法，并决定在本国内实施这些做法。其他国家强调了机制对于建立本国政府专家能力的作用。一些国家还提及机制在启动技术援助方面发挥的作用，以及有关根据审议提供此类援助的经验。

B. 技术援助

18. 缔约国会议第 3/1 号决议决定，审议组应当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所进行的工作。根据职权范围第 11 段，机制的目标之一是，帮助缔约国确认和实现技术援助的特定需求，以及推动和促进技术援助的提供。根据职权范围第 44 段，审议组负责审议技术援助需要，以便确保《公约》的有效实施。

19. 缔约国会议第 4/1 号决议建议，缔约国查明其技术援助需要，最好排定优先次序，并与在特定审议周期审查的《公约》条文的实施联系起来。它还进一步决定审议组应根据审议进程的结果并依照机制的职权范围，审议提供技术援助的优先领域，并审议技术援助需要和提供趋势方面的综合信息。

20. 更多有关在机制第一个国别审议周期中新出现的技术援助需求的分析，以及有关为支持《公约》实施而提供的技术援助信息，可分别参阅文件 CAC/COSP/2015/4 和文件 CAC/COSP/2015/2。

C. 综合自评清单

21. 根据缔约国会议第三届会议的核可和机制的职权范围，所有受审议缔约国在审议进程的第一步都应使用综合自我评估清单。根据在第一年审议过程中获得的经验以及若干缔约国提出的意见，开发了软件的升级版，以处理并解决技术问题，从而使软件更便于使用。软件升级版还有助于汇编自评报告，并有助于政府专家进行分析。修正稿简化了问题流，以避免重复。改写了自评清单若干一般性问题，并作了进一步调整以符合所审议条款的具体要求。此外，根据整体条款而非单独段落提出技术援助相关问题，从而避免技术援助需求的重复，同时仍能指出这些具体需求。

22. 为了进一步完善机制第二个周期综合自评清单，秘书处在缔约国会议第五届会议上征求了各缔约国对自评清单草案的评述。⁴

23. 为了向审议组第六届会议提交所有联合国正式语文的最新版综合自评清单以供审议，审议组请秘书处继续收集并汇集各国就清单草案提出的评述和意见。

24. 作为回应，秘书处将收到的评述纳入草案，以便对机制第二个周期所审议的第二和第五章的自评清单修订稿进行讨论。随后重新分发了该最新版草案修订稿以征求更多评述意见，并供审议组审议（CAC/COSP/IRG/2015/CRP.1）。

25. 最新版草案包含了综合自评清单的若干修订，例如采用了指导意见框，提供有关审议条款的信息类型和确认技术援助需求的扩充范畴的额外信息。此外，精简了自评清单，但仍保留了其核心特征和方法。

⁴ 《公约》第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）审议情况自评清单修订稿的问题流和拟议主题结构提纲草案（CAC/COSP/2013/3），以及实施情况审议机制第二个周期第二章和第五章审议情况自评清单修订稿讨论草案（CAC/COSP/2013/CRP.6）。已收到的答复汇编于会议室文件（CAC/COSP/IRG/2014/CRP.1），供审议组第五届会议使用。

26. 审议组第六届会议讨论了自评清单草案修订稿，并由秘书处概括介绍了这方面的发展和磋商。若干国家对草案修订稿欢迎，并表示准备建议缔约国会议核可草案修订稿，而一些国家则表示它们倾向于在第二个周期使用第一个周期用过的自评清单。一些国家继续对草案修订稿的篇幅和详细程度表示担忧。

27. 审议组讨论了对自评清单草案的精简以及对指导框的修正，以强调清单和指导框仅用作信息和指导来源。一些国家强调希望进一步合并相关段落，以发挥清单的协同增效作用，但一国表示希望原封不动地保留第一个周期拟定的问题。有人建议明确划分《公约》所述义务的各种等级，并限制拟议审议条款的范围。此外，审议组讨论了将良好做法相关问题纳入自评清单。

D. 程序问题和经费筹措

28. 在审议组第六届会议上，若干国家强调了机制的优势，并表示该机制在协助缔约国查明挑战和良好做法、交流想法和经验、以及考虑技术援助需要方面发挥着至关重要的作用。会上一致认为，已证明机制对评估《公约》的实施情况和加强各国间的合作非常有用。各国赞赏称该机制灵活、不具侵入性、公正且不具对抗性。

29. 就这点而言，若干国家表示机制职权范围继续提供一个充分、适当的框架，应在审议进程中得到充分、连贯的遵守。一些国家还提及了机制指导原则，特别是其政府间性质，而另一些国家强调了公民社会和私营部门参与国别审议，以及在更为普遍的情况下，参与机制工作的重要性。若干国家还强调了国际一级有关机制的广泛磋商的重要性。

30. 至于程序问题，审议组讨论了若干国家提出的有关改进无需修正职权范围的实用进程的建议，例如采用更高效的替代程序确定初步审议步骤。例如，秘书处已对张贴在联合国毒品和犯罪问题办公室网站上的政府专家名单进行了彻底检查以提高效率，并鼓励接受审议的国家于每个特定年度及早提名其联络人。审议组已采取若干有关抽签的实用措施。⁵有人建议抽签应于审议组会议举行之前而非会议期间，由主席团或扩大主席团进行，以节省审议组在其他问题上的审议时间，从而得以进行磋商。还有人建议主席团也可以在闭会期间进行抽签，以减少国家可能不作回应这一情况的影响，或便利对新缔约国开始进行审议。

31. 此外，审议组表示欢迎秘书处采取的节省成本的措施，尤其是在机制运作所需的翻译工作方面。许多政府专家愿意使用其偏好语文以外的一种语文工作，且联络人积极提供简明信息，以支持翻译工作。联络人应进一步努力限制提供除自评清单回复外的详尽文件和信息。

32. 审议组还欢迎了一些缔约国为支持直接对话所做出的自愿捐助，例如提供口译或支付政府专家的差旅费。通过限制评述报告草案和提要的次数，避免对

⁵ 缔约国会议第 4/1 号决议核可了审议组对于抽签所产生的程序问题采取的做法。秘书处编写了一份关于对缔约国会议第五届会议抽签的程序性要求和做法的汇编（CAC/COSP/2013/16）。

已有文本的重复翻译，可以进一步节约费用，并缩短审议的时间。精简核可国别审议报告和提要的做法也有助于确保审议的效率。

33. 关于为机制筹措经费问题，各国表示欢迎有关机制第二个周期运作所需资源的预估，此项估算已提交至审议组第六届会议。若干国家强调，机制必须获得充足和可预测的供资，才能够公正和客观地运作。若干国家还表示它们对于机制整体的成本效益表示满意，而其他一些国家则请求继续实施提高成本效益的措施。若干国家表示偏好目前的混合供资，因为它们认为这对于确保机制的可持续性至关重要，而其他国家则表示，机制应完全通过联合国经常预算供资。

E. 实施情况审议组实施缔约国会议第 5/1 号决定

34. 为实施缔约国会议第 5/1 号决定，审议组在完成第一个审议周期之后，在秘书处支持下迅速开始收集和讨论相关信息，以便为根据职权范围第 48 段进行的绩效评估提供便利。

35. 审议组讨论了采取措施以落实根据国别审议报告所提意见的重要性，以加强缔约国对于《公约》的有效实施。具体来说，审议组讨论了提供口头报告、审议组会议期间进行讨论、或者向审议组提供简明书面更新报告等选择。会上还建议针对落实此类意见提出特定议程项目，以便利审议组会议期间的讨论。就这点而言，进一步实施《公约》的国家行动计划是落实所提意见的有用工具。审议组强调已完成审议的首个后续举措必须是根据请求提供技术援助，以满足审议进程确认的需求。

36. 关于第二个周期的范围，若干国家表示应仍与缔约国会议第 3/1 号决议所决定的相同，并包括《公约》第二章和第五章，而其他国家则表示它们倾向于侧重其中的一章或《公约》的某些特定条款，并将其余条款留待下一个周期审议。

37. 各国重申已准备好在缔约国会议第六届会议上启动机制第二个周期。一些国家表示倾向于在审议组第七届会议上进行抽签，而其他国家则表示应晚些时候再进行抽签。就这点而言，审议组总结称，审议组第七届会议不可能完成审议的受审议国将需要由缔约国会议审议。

38. 各国表示，缔约国会议不妨重新审议其附属机构的架构，以便更好地协调实质性讨论与审议组的此类讨论。会上就避免工作重叠提出了若干提议，包括：使现有各工作组重新侧重于与刑事定罪和国际合作有关的问题，以便对第一个周期中所提意见采取后续行动；让审议组审议有关预防和资产追回的专题讨论；维持现有各工作组，并使审议组着重讨论进展和进程问题；以及建立新的工作组，以审议为实施《公约》第三和第四章而采取的后续行动。

三. 需进一步审议的问题

39. 缔约国会议不妨考虑具体指导秘书处如何完成以联合国所有正式语文分发的综合自评清单草案修订稿工作，并核可该清单，以便在第二个审议周期审议《公约》第二和第五章。

-
40. 缔约国会议不妨考虑就完成第一个周期的审议以及如何进行第二个周期的审议，向审议组和秘书处提供指导。
 41. 缔约国会议不妨考虑鼓励各缔约国利用审议结果，通过应请求提供技术援助等手段，强化各自的反腐败框架，并根据审议中针对第三章（刑事定罪与执法）和第四章（国际合作）实施情况提出的意见，采取后续行动。
 42. 缔约国会议不妨考虑就所需的有关机制影响的文件，向审议组和秘书处提供指导。
 43. 缔约国会议还不妨考虑就分析国别审议中确认的技术援助需求，以及应请求且为了满足此类需求而提供的技术援助，向审议组和秘书处提供指导。
 44. 缔约国会议不妨考虑在第六届会议上启动第二个审议周期。
 45. 缔约国会议不妨考虑鼓励利用机制信息作为评估相关可持续发展目标成果的基础。