



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
20 September 2017
Chinese
Original: English

第七届会议

2017年11月6日至10日，维也纳

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》实施情况审议机制第一周期的良好做法、经验以及缔约国在国别审议完成后采取的相关措施的分析

秘书处的说明

一. 引言

1. 在联合国反腐败公约缔约国会议第五届会议上，秘书处介绍了一份题为“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”的说明（CAC/COSP/2013/14）。缔约国会议在第5/1号决定中决定，实施情况审议组应在秘书处支持下迅速开始收集和讨论相关信息，以便为该机制绩效评估提供便利。缔约国会议还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。

2. 虽然CAC/COSP/2013/14受到普遍欢迎，但该文件主要反映了参与国别审议或在国别审议进程筹划阶段、开展过程中或结束后为各缔约国提供技术援助的秘书处工作人员的经验。在实施情况审议组随后会议期间讨论成果的鼓励下，并根据第5/1号决定，秘书处向已完成审议的缔约国发出三份普通照会（2015年2月25日、2016年4月17日和2017年3月31日），请各国就其针对审议期间确认的缺口或需求所采取的任何行动提供信息。收到的信息已纳入秘书长的两份单独说明：第一份，题为“《联合国反腐败公约》实施情况审议机制绩效评估”（CAC/COSP/2015/6），已提交2015年11月2日至6日在俄罗斯联邦圣彼得堡举行的缔约国会议第六届会议；第二份，题为“国别审议完成后缔约国的良好做法、经验和采取的相关措施，包括技术援助方面的信息”（CAC/COSP/IRG/2016/12），在2016年11月14日至16日于维也纳举行的实施情况审议组第七届会议续会上介绍。

* CAC/COSP/2017/1。



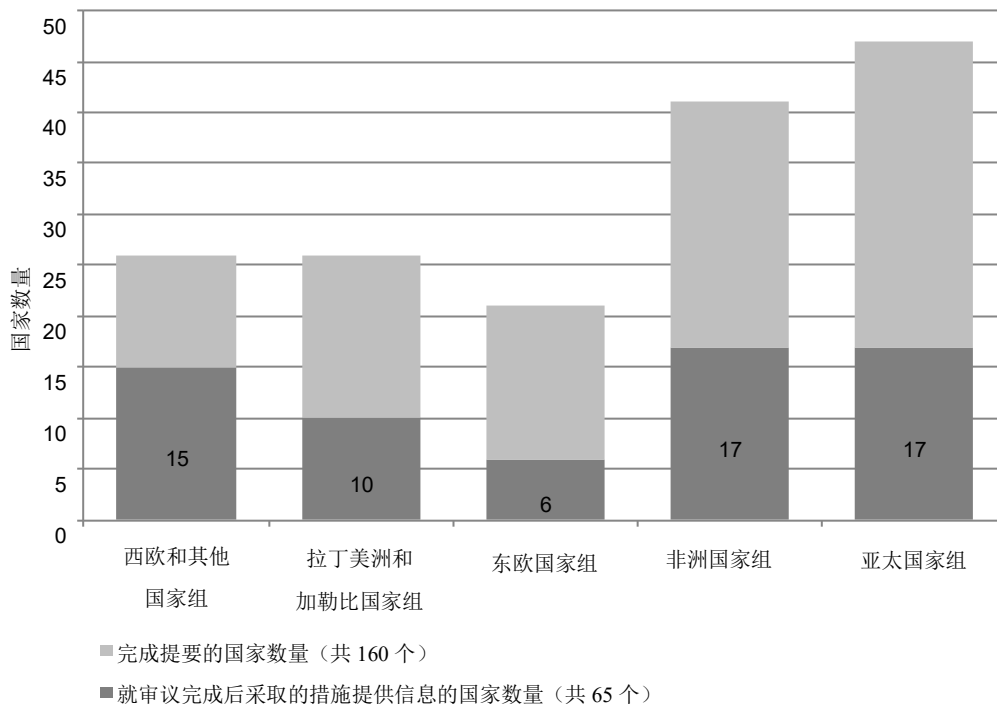
3. 在第 6/1 号决议中，缔约国会议鼓励缔约国继续自愿就本国国别审议报告完成后的良好做法、经验及采取的相关措施交流信息，包括技术援助方面的信息，并考虑向秘书处提供此类信息以供在其网站上发表。

4. 截至 2017 年 9 月，160 个国家已完成其实施情况审议机制第一周期规定的提要。秘书处迄今共收到这些国家提交的 31 份书面材料，其中只有一份是作为针对 2017 年 3 月 31 日普通照会的答复发送的。秘书处注意到缔约国代表在实施情况审议组第七届会议、第七届会议续会和第八届会议上的发言所包含的大量信息，在这些发言的基础上收集了另外 34 份材料，这些材料已纳入本文件所载的分析中。

5. 图一提供了按区域组列示的 65 个缔约国就本国审议完成后的良好做法、经验及采取的措施提供的相关信息分布详情，这些信息是应秘书处的提供信息请求，或通过普通照会或在实施情况审议组会议上所作发言的背景下提供的。

图一

就审议完成后采取的措施提供信息的缔约国的区域分布详情（截至 2017 年 9 月）



6. 在持续审议背景下或通过提供技术援助收集了另外 30 个缔约国作为审议的一项直接结果所采取的反腐败措施的信息。总共收集了 95 个缔约国¹的信息，这些信

¹ 阿富汗、阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、孟加拉国、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、巴西、文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、喀麦隆、中非共和国、智利、哥伦比亚、库克群岛、哥斯达黎加、科特迪瓦、古巴、多米尼克、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、芬兰、法国、加蓬、加纳、希腊、危地马拉、几内亚、几内亚比绍、洪都拉斯、匈牙利、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、以色列、意大利、肯尼亚、基里巴斯、科威特、利比里亚、列支敦士登、马达加斯加、马拉维、马来西亚、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、墨西哥、密克罗尼西亚联邦、黑山、摩洛哥、纳米比亚、瑙鲁、尼泊尔、新西兰、尼加拉瓜、尼日尔、尼日利亚、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、葡萄牙、俄罗斯联邦、圣多美和普林西比、沙特阿拉伯、塞内加尔、斯洛伐克、所罗门群岛、西班牙、斯里兰卡、苏丹、斯威士兰、瑞典、瑞士、坦桑尼亚联合国共和国、泰国、多哥、阿拉伯联合酋长国、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、瓦努阿图、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、赞比亚和津巴布韦。

息用于本文件所载的分析中。该数量在完成第一周期规定审议的 160 个国家中占约 60%。

7. 依照缔约国会议第 6/1 号决议，本文件的目的是，报告缔约国的良好做法、经验和审议完成后采取的措施，它是作为向实施情况审议组第七届会议续会提交的信息（CAC/COSP/IRG/2016/12）的最新报告编写的。本文件抽样量更大，还旨在对此前确认的缔约国在其本国审议完成后已采取措施的领域进行更深入的分析。

8. 以下统计信息总结了实施情况审议机制对于促进 95 个已提供信息的缔约国充分实施《公约》的影响：

- 86%的缔约国报告了立法改革工作，如通过新法律或修正现行法律以使法律符合《公约》的各项要求。
- 74%的缔约国发现，实施情况审议机制及其同行审议要素有助于查明本国反腐败框架和体系中的缺口和不足，并/或者明确指出了该机制对其国内反腐败工作的整体积极影响。
- 60%的缔约国解释了接受审议和参与实施情况审议机制的工作如何完善国家层面的体制结构与合作。
- 58%的缔约国指出了审议在加强其国内和国际层面合作能力方面的积极影响；该机制有助于建立反腐败工作者全球团体。
- 58%的缔约国提供了针对第二章和第五章所采取措施的信息，这些措施或作为第一周期的一个直接结果，或者是筹划第二周期。

二. 查明国家反腐败框架的缺口和不足

9. 74%的国家除了描述本国审议完成之后采取的具体措施外，明确强调实施情况审议机制在以下方面的重要作用：查明现有反腐败框架的缺口和不足，以及明确各缔约国在应对这些缺口和加强整体系统方面应采用的下一步具体行动。许多国家阐述了批准或加入过程本身如何同时促使它们更加详细地审议其反腐败体系。一些国家将加入《公约》推迟到其法律和体制框架更加符合《公约》要求之后，而其他国家在等待审议结果，以得到更明确的指示，需要在哪些地方进行修正，以及同行审议者在哪些地方查明了差距。

10. 虽然许多国家解释了审议进程如何帮助它们理解现有的缺口和不足，但若干国家也阐述了为筹划第二审议周期要采取的步骤（见下文第六节）。

11. 若干国家强调它们是如何认真对待审议进程及其结果的责任的。主办区域会议和国家讲习班的国家作出了表率，目的是强调此项工作的重要性并分享其对《公约》和实施情况审议机制的承诺，其中一个国家指出，这对它来说“仍然非常重要”。扩展该责任的另一种方式是，使完整报告和提要成为新闻稿的主题，并且在国家讲习班和情况通报会上介绍审议结果。一些国家将审议进程描述为一个学习过程，还有一个国家表示赞赏审议进程为审查其立法框架和评估其反腐败记录提供的机会。另一个国家甚至阐述了与自评清单有关的筹划工作如何帮助明确了需要克服的弱点。

12. 各国多次强调实施情况审议机制同行学习方面的重要性和惠益，因为该机制使得各国积累了丰富的经验。一个国家描述了审议进程中的信息交流和采取的不干涉做法如何使该进程更加鼓舞人心。另一个国家表示同行审议进程提出的建议和意见是有益的，因为这些建议和意见使得各国和专家们能够互相学习，这毕竟是该机制的目的。

13. 有四分之一以上的国家报告建起了机构间结构和进程，以便将国家利益攸关方聚集在一起起草国家实施计划。这种计划一般都以审议结果为依据，而且不时地阐述实施措施中的优先事项，以便于该国在一段时间内逐步落实审议结果。在其他国家中，计划是全面的，构成了国家反腐败综合战略的基础。一些国家指出，实施计划取得成功，部分上取决于发展伙伴提供技术援助和支助情况。其他国家指出，在缺少技术援助的情况下，已在现有的预算资源内采取了一些措施。

三. 促进立法改革和改变

14. 如秘书处此前的报告（例如，[CAC/COSP/2015/4](#)）中所述，起草立法法案、修正和通过新法律可以视为审议第一周期的一项普遍趋势和自然结果。特别是，《公约》第三章和第四章载有为腐败行径定罪的多项立法要求。依照向秘书处提供的信息，86%的国家在其国别审议完成后已经采取、正在采取或计划采取各种立法措施。各国表示已通过或正在通过新的法律或法条，以期更好地实施《公约》要求，落实审议进程中发布的各项建议。此外，在审议 2017 年 8 月之前已完成的 160 份提要时，值得注意的是，大约一半国家在审议完成之前已经开始修正和弥补其立法中的缺口。这一情况也得到各国为本报告所提交信息的证实。

15. 一些国家报告称，全面的立法改革工作正在顺利进行，其中一项内容是起草了一套专门的反腐败法律，管制保护举报人、公共采购和获取信息等领域。与此同时，正在对这些国家的反洗钱立法进行其他的总体修正，以便弥补《公约》具体条款方面的缺口，包括私营部门贿赂问题和法人责任问题。一个国家指出，虽然已在制裁法人方面做了修正，但这些修正并未取得理想效果，这意味着它将再次审议相关条文。若干国家还指出落实审议进程结果如何要求宪法修正，以确保解决保护反腐败机构的独立性问题。另一个国家提供了其为在宪法中纳入明确禁止腐败的条文所做努力的信息。

16. 最普遍的立法改革与保护证人和/或举报人有关。95 个已提供信息的国家中有近 40%指出，它们已通过或正在起草或通过与《公约》第三十二条和第三十三条有关的新立法。一些国家作为其审议成果的一项直接成果将影响力交易和洗钱等行为定为犯罪，或者确定了申报资产和债务的要求。一个国家阐述了如何确立公职人员不当行为罪以加强反腐败工作力度，因为该罪行不需要任何腐败意图证据，而是基于违反专业行为守则和义务。

17. 若干国家还对照审议结果修订了腐败罪制裁规定。一个国家增加了公职人员被定犯有腐败罪之后无资格担任公务员的年限；另一个国家对影响力交易延长了诉讼时效并加大了制裁力度，指出制裁方面的改变将使这种罪行成为可引渡罪行。指明已作出立法努力的国家中有一半指出，它们正在讨论或正在作出进一步努力；其中包括若干国家正在考虑加大对法人的惩罚力度。

四. 加强体制合作

18. 约 60%的国家报告称,接受审议和参与实施情况审议机制工作对完善国家层面的体制结构和合作起了促进作用。许多国家阐述了如何设立国家委员会、工作队和工作组或者如何在审议进程完成后继续开展行动。其中一些作为新的常设机构而设,例如在总理或总统办公室里,而其他委员会、工作队和工作组则作为协商和协调机制。如上所述,四分之一以上国家编制了实施计划以确保采取后续行动,并且明确了负责相关措施的机构。其他国家利用审议结果来提高议员的认识,使其为即将提出的立法提案做好准备。

19. 有关所采取措施的具体实例,各国阐述了若干新的机构是如何设立的,包括法治与反腐败问题高级委员会;预防和打击腐败国家机构;举报人保护办公室;以及司法部门内反腐败的各种专职职能和机构。一个国家除已设立的金融情报机构外还设立一个打击洗钱和资助恐怖主义行为的特别委员会。另一个国家在其国家打击犯罪署内新设了处理贿赂和腐败问题的中央部门,以整合其资源与其他机关的资源。

20. 一些国家报告称,为加强国家机构间的协调与合作在继续开展工作。一个国家甚至就建立机制以协调执法和审计机构起草了新法律,其中包括税务局。为此,若干其他国家为包括执法和审计机构在内的各种机构组织了联合培训班。这种做法在侦查领域尤其明显。一个国家提到,其国家检察官办公室与内政部警察局缔结了一项在初步侦查和刑事诉讼期间合作行动的协议,以确保加强合作。

21. 一些国家强调了安全、及时地交流信息的重要性。这方面的举措包括设立举报热线、在线平台,既为了举报,也为了在国家机关之间交流信息,这方面的举措还包括将以电子手段管理的一整套资产申报制度。后者被视为对于确保用适当的资产核查机制打击资产非法增加至关重要。

22. 虽然大多数国家都属于上述情况,但一个国家指出,尽管它竭尽全力创造与检察官办公室的协调增效,但其反腐败机构未能系统地获得其侦查工作所产生的起诉和判决情况。

五. 国际合作: 跨国界影响

23. 腐败的国际层面仍然是《公约》的存在理由。共有 58%的国家报告称,它们在审议完成之后已对《公约》第四章采取措施。若干国家指出,它们已通过或者正在通过与国际合作总体有关和/或与司法协助具体有关的特别立法。司法协助请求要求各国积极接触,这导致向各国发出若干建议,建立一项确保对此类请求的处理进行监测的制度。若干国家描述了它们如何开发或改进电子工具,用以管理往来司法协助请求。另一个国家指出,它已开始审议其国际合作法,以放宽引渡嫌疑人的要求和条件。

24. 虽然大多数国家报告称,它们在审议之前有过司法协助和引渡方面的经历,但许多国家在国际刑事警察组织(国际刑警组织) I-24/7 信息交流系统之外的国际执法合作领域的经验有限。一些国家报告称加强了区域举措以落实《公约》的执法合作要求。具体而言,2017年,太平洋岛屿执法官员网络环境犯罪和腐败问题工作组侧重于与保护举报人有关的立法。此外,南南交流和国家间借调工作人员的实例也展示了国际一级的同行学习方面。

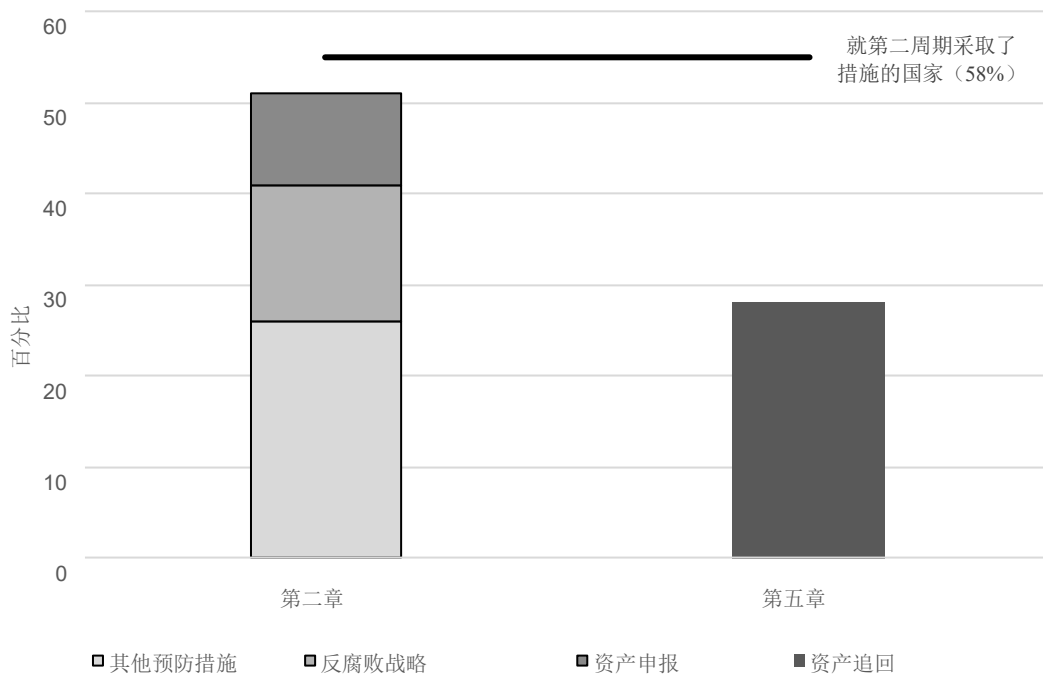
25. 秘书处在此前的报告(CAC/COSP/IRG/2016/12)中阐述了作为审议工作一部分所做的努力和采取的措施如何对其他反腐败审议机制产生了积极影响,反之亦然。一个国家指出,其即将把欧洲议会和欧洲联盟理事会关于防止利用金融系统洗钱或资助恐怖主义的第 2015/849 号指令转换为国内法规,这将增强其金融情报机构的权能,从而落实第四章的一项建议。在执法机关跨境合作的能力领域,几个国家提到埃格蒙集团和金融行动特别工作组的标准,以及它们与世界银行的合作。

26. 此类行动再次强调实施《公约》不能孤立地进行,也不能在纯粹的国内环境中进行。《公约》第六十四条指出,缔约国会议秘书处应确保与有关国际和区域组织秘书处的必要协调。《公约》第六十三条第四款第(四)项规定适当利用从事打击和预防腐败工作的其他国际和区域机制提供的相关信息。此外,实施情况审议机制的指导原则之一是与其它涉及反腐败工作的国际和区域审议机制形成互补、开展合作并避免工作重复。²当然,其他形式合作,无论是双边范围的还是区域范围的,都继续在因地域或其他原因而无法参与其他此类审议机制的国家对该原则加以补充。

六. 第一周期之外的影响: 第二周期之前的措施

图二

已就第二审议周期采取措施的国家



27. 为完成第一周期规定的审议所做努力产生的势头也带来了第二周期内所审议领域的各项举措,这涉及到第二章(预防措施)和第五章(资产追回)。分析信息后得出的结论是,在已提供信息的 95 个缔约国中,一半以上,即 58%启动了此类措施,作为第一周期成果的一项直接结果,或者为筹划第二周期(见上图二)。一个国家在 2017 年完成了第一周期规定的审议后,请求将其第二周期规定的审议由第五

² 见《实施情况审议机制职权范围》第 3(j)段。

年提前到第三年。若干国家报告设立了工作组和委员会，以确保早日编写自评清单。鉴于审议第二章尤其需要许多国家机关之间密切合作并作出贡献，一个国家责成其协调机构协助其他相关机关的工作，以便在所有利益攸关方之间创造协同增效。

28. 作为第一周期成果的一项结果采取的且与第二周期有着直接重大关系的措施的一个实例涉及第二十条（资产非法增加）。几乎五分之一国家阐述了它们如何建立新的资产申报制度和其他针对预防利益冲突的责任。一个国家指出已强化了其法律框架，纳入了对不提交此类申报的处罚规定，而另一个国家解释称，其资产申报制度已得到改进，考虑到了其他利益攸关方、如民间社会的建议。为了确保将资产申报制度作为预防腐败措施固定下来，一个国家通过宪法修正确保将此项制度纳入。与第一周期有关但与第二周期有着直接重大关系的其他领域涉及制定公职人员行为守则、国家反腐败战略和立法，以便于非定罪罚没。此类措施强调《公约》各章中的条款的相互依存关系。

29. 最后，一些国家指出了为实施第二章和第五章而明确采取的措施。已提供信息的国家中有一半以上采取了与预防措施有关的此类措施，三分之一国家采取了与资产追回有关的措施。一些措施包括设立资产管理办公室的计划，其他措施涉及制定资产追回特定立法。在预防措施方面，一些国家提供了它们如何力求提高其采购系统透明度和廉洁性的信息。一些国家为此设立了采购门户网或完全的电子采购系统，作为杜绝腐败机会的措施。近四分之一国家启动了制定国家反腐败综合战略的进程。其他国家忆及，虽然第一周期审议工作已经完成，但遇到的许多挑战（例如与保护举报人有关的挑战）对于第二周期来说仍然关系重大。

七. 技术援助

30. 秘书处编制了一份关于第一周期国别审议显明的技术援助需要的独立分析文件（CAC/COSP/2017/7）。该分析文件也旨在对 2013-2017 年期间技术援助需要演变情况进行总体评估。缔约国会议在第 6/1 号决议中也鼓励缔约国交流有关技术援助的信息。向秘书处提交的信息大多着眼于审议进程之后作出的努力和采取的措施，少数国家还就其接受或提供的有关审议结果的技术援助提交了信息。

31. 毒品和犯罪问题办公室为支持审议工作提供的技术援助的全部详情载于秘书处关于该议题的说明（CAC/COSP/2017/3）。

八. 结论和需进一步审议的问题

32. 虽然审议结果带来了国家一级的个别措施，但很显然，实施《公约》产生了完全超出国界的影响。因此，审议影响并非局限于每个周期中所审议的各章，而是与整个《公约》有关。在其他反腐败同行审议机制和技术援助提供及方案编制方面也感受到了影响。如上所述，第一周期内所审议的条款及其挑战使得各国能够深刻理解第二周期内所审议的条款。也有证据表明通过及早筹划第二周期的审议产生的势头。事实上，为了支持各国的筹划工作，秘书处于 2017 年 4 月在莫斯科为将在第二周期第二年接受审议的国家的协调人组织了一次培训课程。若干国家指出，培训课程有助于它们充分意识到今后面临的一系列全新挑战，尤其是涉及到需要动员大量的政府同行参与并且及早开始为自评清单做筹划工作。

33. 通过官方渠道收到的材料，加上在持续审议背景下或通过提供技术援助从知识和经验中收集的补充信息，促成了一次令人印象深刻的分析，不仅展示了实施情况审议机制在第一周期内的影响，而且展示了该机制在第二周期早期阶段的影响。在这方面，值得注意的是，已提供信息的 95 个缔约国从高等收入国家到最不发达国家，全都到感受到该机制的影响。最后，根据缔约国会议第 6/1 号决议第 12 段，秘书处正在将各国关于后续行动的报告（如有的话）发布在实施情况审议组专门的国别概况网页上（www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html）。
