



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
8 October 2019
Chinese
Original: English

第八届会议

2019年12月16日至20日，阿布扎比

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的执行情况，特别是第二审议周期的执行情况和完成该周期所需采取的措施

秘书处的说明

概要

本文件概述了联合国反腐败公约实施情况审议机制的执行情况，特别是第二周期的执行情况。本文件载有关于完成第二周期所需措施的建议，同时适当考虑到所涉程序和预算问题。

* CAC/COSP/2019/1。



一. 导言

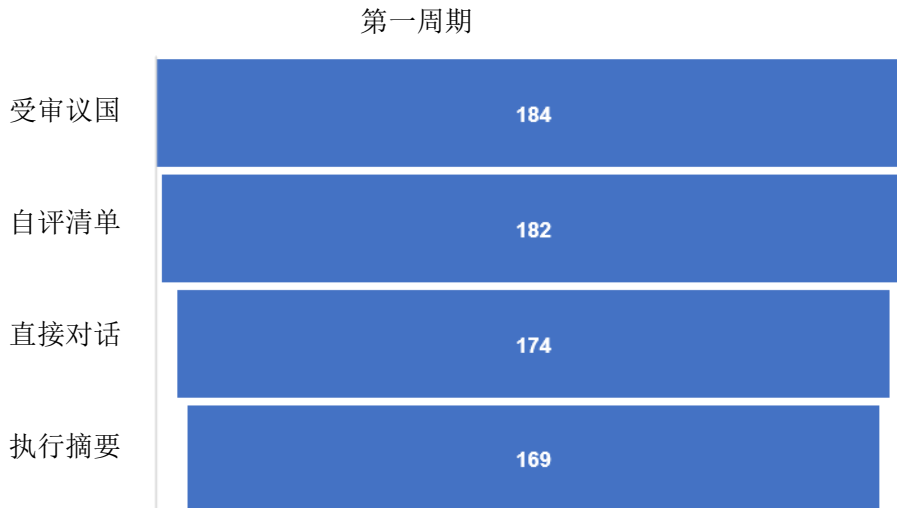
1. 联合国反腐败公约缔约国会议在第 3/1 号决议中决定，公约实施情况审议机制的每一审议阶段均应由各为期五年的两个审议周期构成。缔约国会议第 3/1 号决议所附实施情况审议机制职权范围第 13 段规定，在新的审议周期开始之前应完成对前一个审议周期之初便已加入的所有国家的审议。
2. 在启动第二审议周期四年后，第一周期已接近完成，184 份执行摘要中有 169 份获得通过。然而，第二周期的审议在所有阶段都存在严重延迟的问题，目前第一年审议持续时间的中位数大于 31 个月，而且迄今为止，第二周期第一年至第三年的 113 项审议中仅有 27 项已经完成。第二周期的最后一年将于 2021 年 6 月结束，因此有必要对审议机制的执行情况进行分析，其中应特别重视为完成第二周期所需采取的必要措施。
3. 因此，本文件将概述审议机制的执行情况，特别是第二周期目前取得的进展，并就完成第二周期国别审议所需措施提出了一些建议，包括延长第一阶段第二周期的可能性、以及所涉程序和预算问题。

二. 第一和第二审议周期统计概览

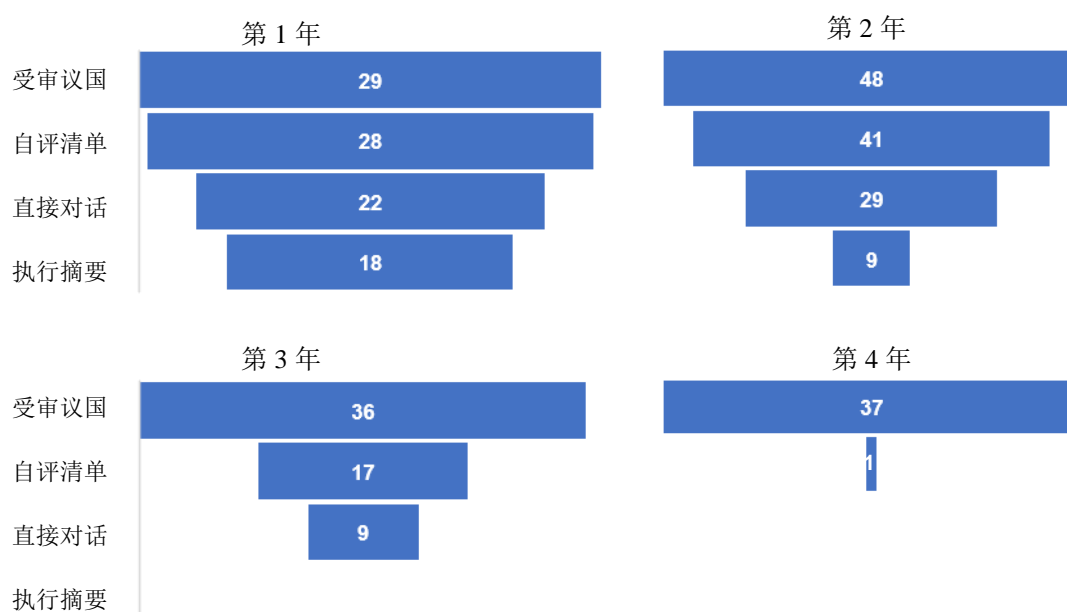
4. 图一和图二提供的数据分别显示了截至 2019 年 10 月实施情况审议机制第一周期和第二周期前四年在开展国别审议方面取得的进展。

图一

第一周期取得的总体进展



图二
第二周期第一年至第四年取得的进展



三. 分析与审议进程关键阶段相关的时间框架

5. 为确定第二审议周期是否能够在 2021 年 6 月之前如期完成，对审议机制下国别审议未能如期完成和由此导致的积压情况进行了分析。

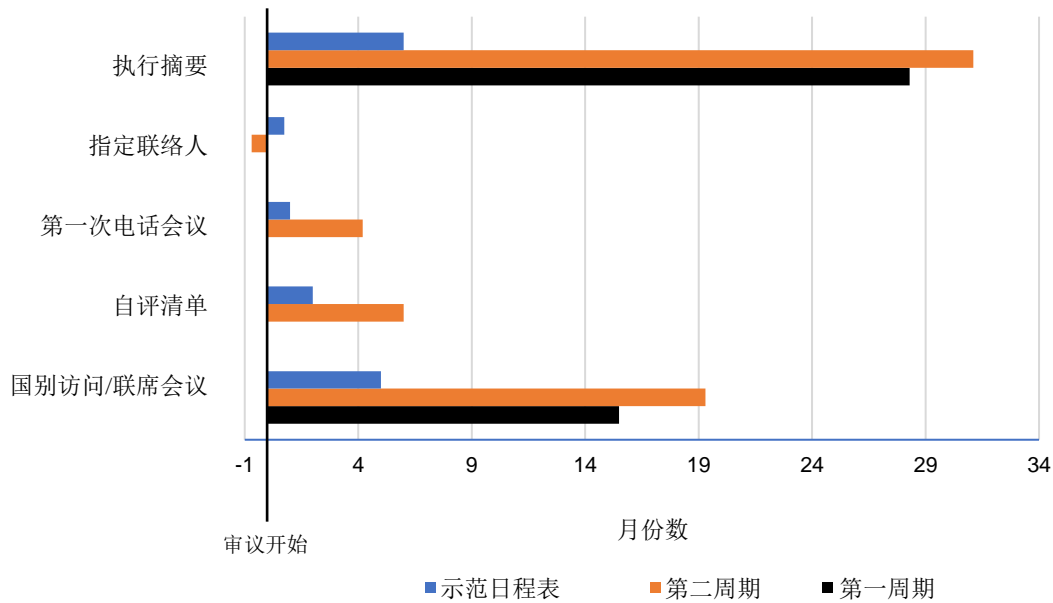
6. 为此，将审议机制职权范围和关于政府专家和秘书处的指导方针¹中确定的参照时间表与两个周期的实际审议时间表进行了比较。为了最好地体现出典型的审议持续时间，计算出了中位数（或中间值）。有别于通常被称作平均数的平均值，中位数受单个异常值的影响较小，否则会使整体数据值发生偏移²。

7. 图三显示了自国别审议开始以来第一周期和第二周期审议进展情况的总体比较；对单个阶段的分析将在下文详细展开。

¹ 见“以审议机制职权范围与关于政府专家和秘书处的指导方针为基础的国别审议示范日程表”（www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Review-Mechanism/IRG_model_country_review_schedule.pdf）。

² 就本文件考虑的不同审议步骤而言，平均值高于相应的中位数，这是因为前者易受极端异常值的影响。例如，第一周期部分审议的持续时间远远超过大多数审议的持续时间，超出长达 60 个月、80 个月、100 个月甚至更多，所有第一周期审议时间的中位数是 28.3 个月，而且该数值已经最终确定（尽管有些审议尚未最后完成），而目前的平均数是近 32 个月，并且随着剩余审议的最后完成，这一平均数值还将进一步提高。在撰写本文时已确定的所有中位数在本文分析中均有体现；彼时没有足够的数据用于得出其他数值。

图三
国别审议持续时间的中位数：目标时间表与实际情况

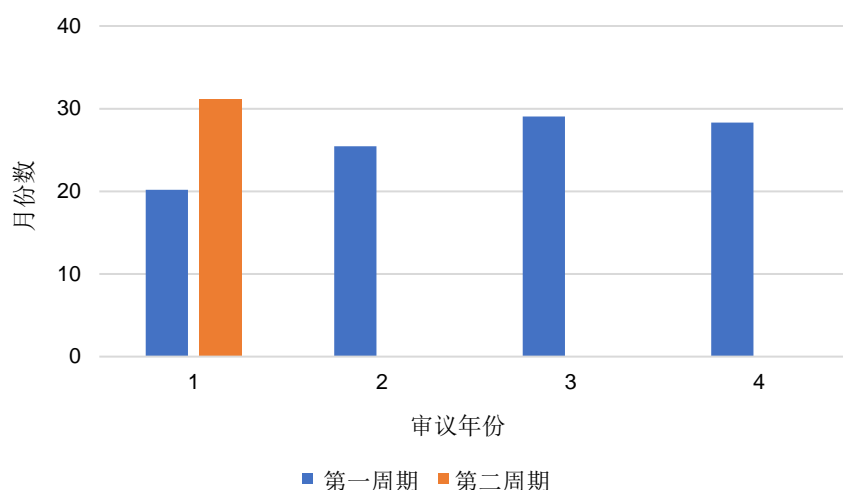


1. 对单个审议步骤的分析

(a) 审议开始日至完成执行摘要

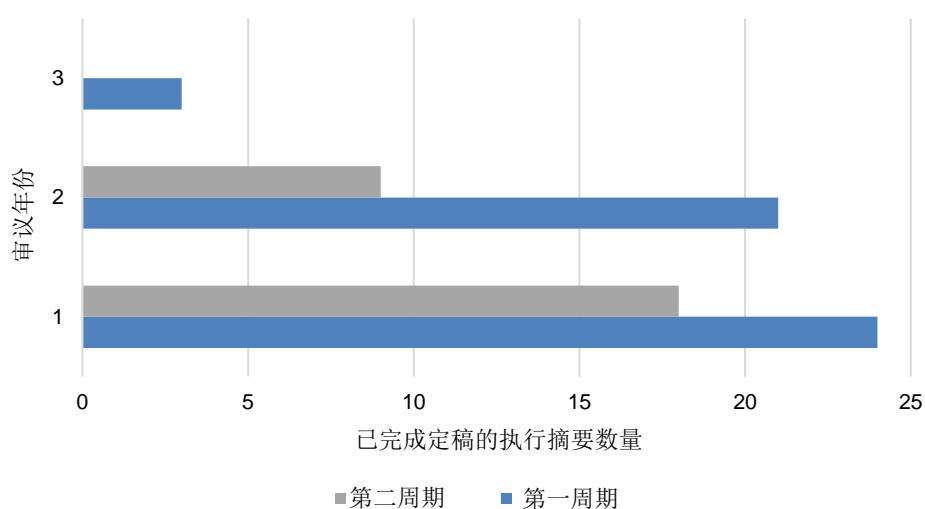
8. 根据职权范围的规定，完成国别审议的时长预期为六个月。为本分析之目的，完成执行摘要被视为国别审议结束，而国别审议报告的完成日期（通常在较靠后阶段）不在考虑范围之内。第一周期 184 项审议（已完成的和正在进行中的）的持续时间中位数大于 28 个月，即是参照时间表的四倍多。其中已完成执行摘要的审议占总数 90% 以上，还有 15 项审议尚未完成执行摘要。可以看出前三个审议年度的数据在持续增长，而第四年维持在高位。此外，可以看出第二周期延续了这种放缓趋势，在第二周期内，第一年审议持续时间的中位数大于 31 个月，长于第一周期四个审议年份的任一对应中位数。

图四
审议开始至完成执行摘要间隔时长的中位数



9. 第二周期的延迟现象甚于第一周期：在第二周期的前三年，只有不到四分之一的审议（113项审议中的27项）最后完成了执行摘要的定稿。在第一周期的可比时段内（2013年9月中旬），执行摘要的定稿数量几乎是上述比例的两倍（前三年内，103项审议中有48项审议完成了执行摘要，比例达47%）。

图五
截至2013年9月（第一周期）和截至2019年9月（第二周期）已完成定稿的执行摘要数量的中位数

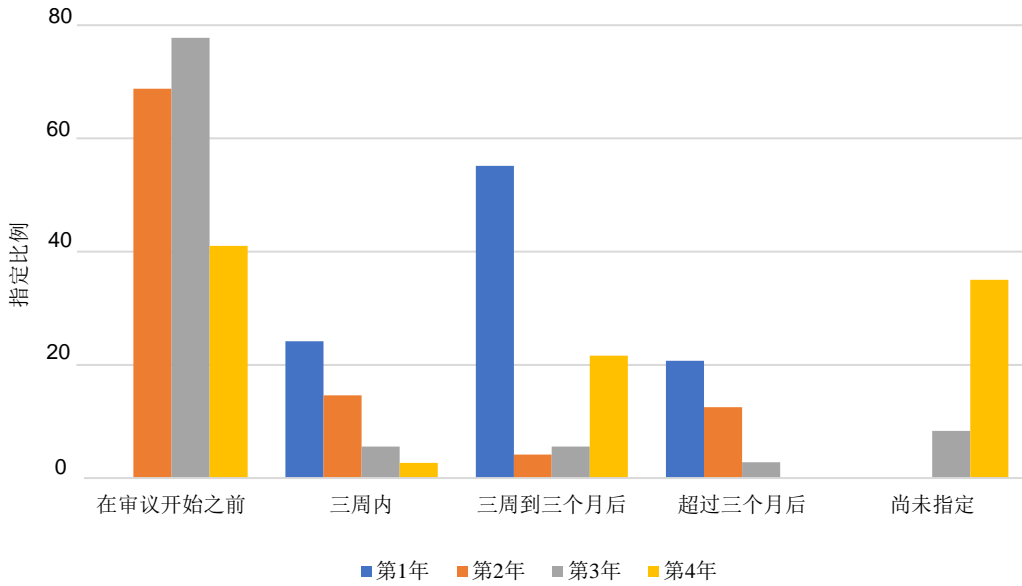


(b) 审议开始日至指定联络人

10. 在编写本报告时，第二周期所需184名联络人中已有逾140名获得指定。将近四分之三的人选是在审议开始日期后三周这一参照时间框架内提交的，有些甚至是在审议开始日期之前提交的。然而，尽管情况总体来看是积极的，但第三年有逾

10%的审议和第四年逾三分之一的审议要么尚未提交人选，要么指定用时超过了三个月，从而在起步阶段便已造成审议延迟。

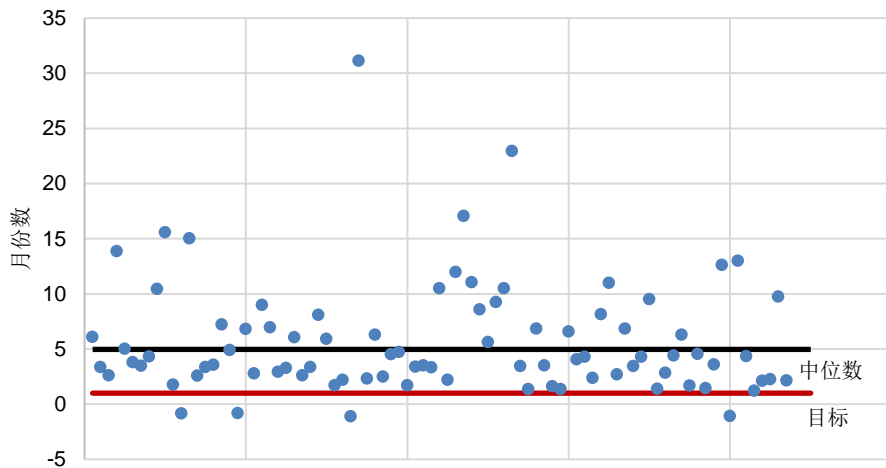
图六
第二审议周期：自审议开始至指定联络人



(c) 审议开始日至第一次电话会议或视频会议

11. 虽然职权范围预期第一次电话会议或视频会议应在审议开始后一个月内举行，但第二周期前三年审议的相应中位数是五个月（其中有近五分之一的第一次电话会议或视频会议尚未举行）。

图七
第二审议周期：自审议开始至第一次电话会议的间隔时长

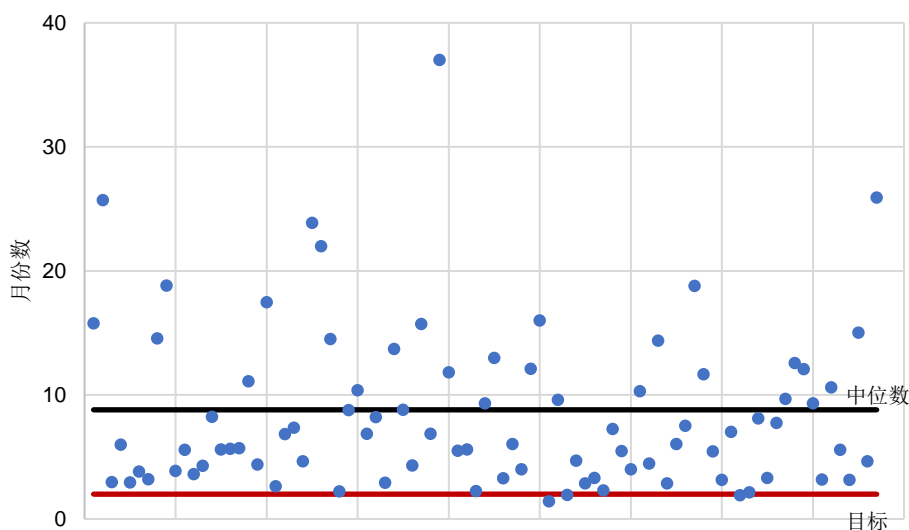


(d) 自审议开始日至提交自评清单

12. 参照时间表设定在审议开始日期后两个月内提交自评清单。第二周期前三年审议的相应中位数大于 8.5 个月（包括近四分之一的自评清单尚未提交）。

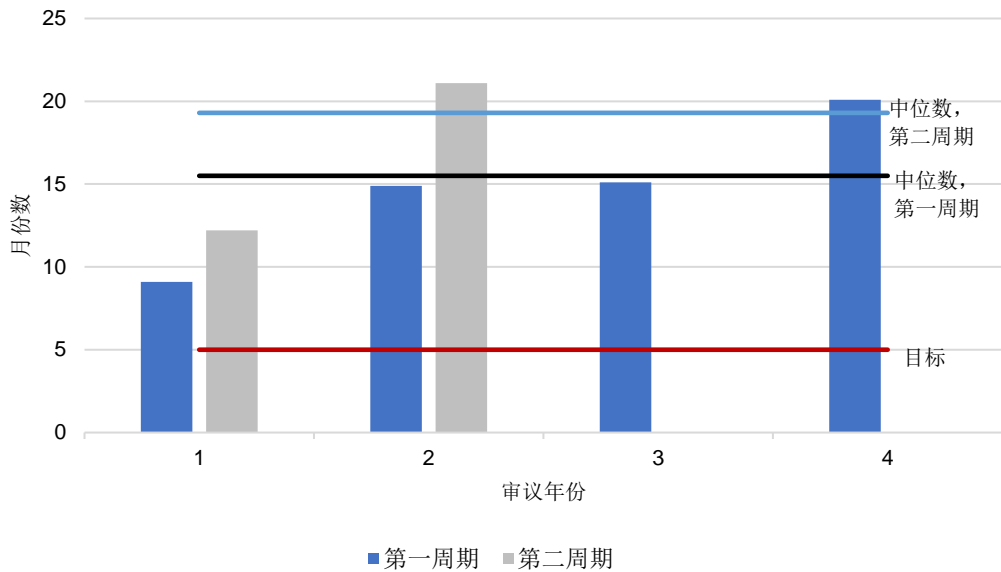
图八

第二审议周期：自审议开始至提交自评清单的间隔时长

**(e) 自审议开始日至进行国别访问或联席会议**

13. 职权范围设定将展开两个月的直接对话，然后在审议开始后大约五个月内编写国别审议报告草稿。第一周期审议显示，自审议开始至进行国别访问或联席会议（包括尚未进行国别访问或联席会议的审议）的间隔时长中位数大于 15 个月，而且这一间隔时间随审议年份的推移呈现出越来越长的趋势。第二周期审议（第一年和第二年）显示出类似的模式，整体中位数大于 19 个月，而单个审议年份的中位数比第一周期第一年和第二年的中位数多出几个月。

图九
自审议开始日至举行国别访问或联席会议间隔时长的中位数



2. 延迟完成国别审议的原因和后果

14. 秘书处先前编写的文件已查明国别审议不能如期完成的若干原因，缔约国迟迟未提交对自评清单的答复以及执行摘要和国别审议报告迟迟未能定稿是两个最为关键的因素。造成整体延迟的其他原因有：(a)一些受审议国在指定联络人方面出现重大延迟；(b)审议缔约国在指定专家方面出现重大延迟；(c)一些审议使用的语文数量，因为在这些情况下处理工作文件需要额外的时间；以及(d)所有相关方就执行摘要和国别审议报告达成共识所需的时间。此外，许多缔约国表示，第二章的复杂性和所需的广泛利益攸关方协商是大多数延迟问题的根源。

15. 除前几节提供的信息外，应当指出，在第一审议周期正式完成时，《公约》只有 144 个缔约国，这对秘书处的工作量产生了相应的影响。在第二周期，第三年或第四年接受审议的大多数国家同时也是同一年或前几年开始的现行审议的审议国，这导致相关各方面的工作量均有增加。更具体地说，在第四年接受审议的缔约国中，90% 以上的缔约国也是前几年被推迟审议或同一审议年份现行审议的审议缔约国。在第三年接受审议的国家中，80% 以上也是这种情况。由于这些延迟，从事国别审议工作的每位秘书处工作人员目前平均负责 18.3 项审议。因此，需要同时开展被推迟的审议和随后年份的审议对各国以及秘书处的审议能力产生了消极影响。此外，缔约国的拖延和经常不作回应导致秘书处有关后续行动的工作量增加，并使后者难以进行日程安排和规划。

3. 分析结果和预测

16. 分析表明，在整个审议过程中以及所有审议年份中，延迟问题不断累积，在第二周期第一年的审议中，国别审议持续时间中位数大于 31 个月。假设审议以目前的速度继续进行，在第二周期第四年和第五年进行的审议中，能够在 2021 年

6 月本周期预期结束日期之前完成的审议将不到半数。以目前的持续时间中位数来看，在第五年年底之前完成第二周期是不现实的。

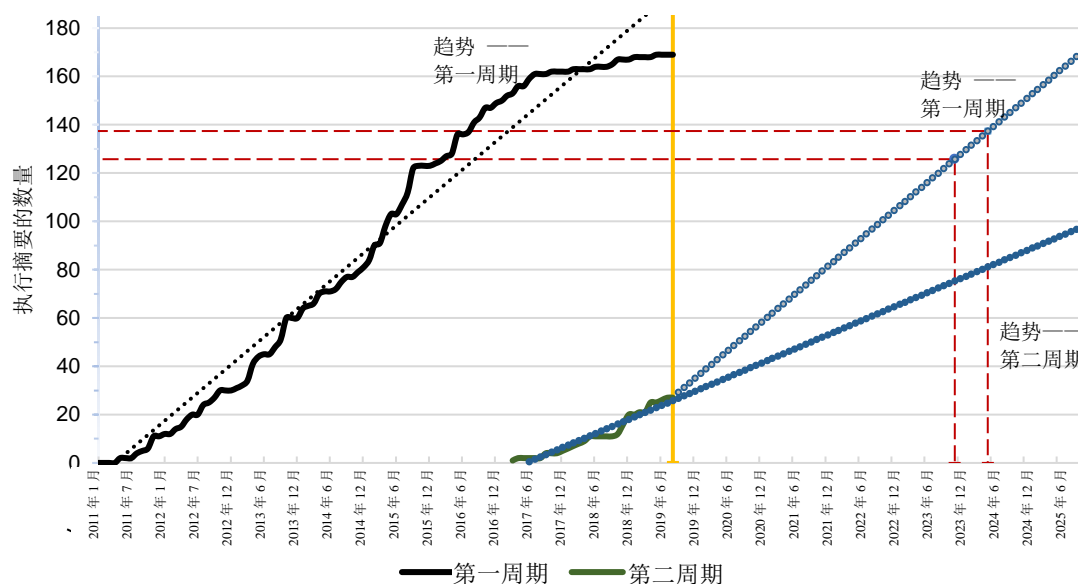
17. 为了确保在下一阶段开始前至少完成大部分审议，同时保持国别审议工作的质量，有必要延长第二周期。缔约国会议在第 6/1 号决议中决定，尽管第一周期的审议尚未全部完成，但大多数审议已经完成，故启动第一阶段第二周期，据此，一旦第二周期的大部分审议完成，便可启动第二阶段。可能的备选方案主要包括延期至 2023 年底或延期三年整，同时考虑到以下情况：

(a) 如图十所示，如果按照第一周期审议完成时间表的趋势对第二周期进行预测，那么在第二周期的审议中，将有 68.5% 的审议（184 项中的 126 项）将在 2023 年底之前完成；

(b) 如图十对时间表的分析所示，不仅在可比时段内第二周期审议的延迟现象甚于第一周期，而且也可看出随着审议年份推移，工作完成速度也在减缓（见图二）。如果这一减缓趋势继续下去，将仅有 40.7% 的审议可在 2023 年底之前完成，而 44% 的审议可在 2024 年 6 月之前完成。因此，缔约国和秘书处需要做出重大努力，扭转这一显现出来的减速过程，从而使审议的完成数量高于上述数据。

图十

完成定稿的执行摘要累计数量预测



四. 延长第二周期的可能性和相关程序事项

18. 缔约国会议没有就审议周期的确切时间表做出明确决定，而是由缔约国会议第 3/1 号和第 6/1 号决议以及职权范围第 13、40 和 47 段提供了指导。第 3/1 号决议第 3 段决定每个审议周期为期五年，第 6/1 号决议第 6 和 7 段提出第二周期的第五年是该周期最后一年。与此同时，缔约国会议在审议机制职权范围第 13 段中决定，在新的审议周期开始之前应完成对前一个审议周期之初便已加入的所有国家的审议，而且职权范围第 47 段规定，审议阶段应当在对所有缔约国实施《公约》所

有条款的情况进行审议之后视为完成。职权范围第 13 段允许在例外情况下，在前一个周期的所有审议完成之前便尽早启动新的周期。

19. 因此，缔约国会议限定每个审议周期为期五年，并预期在各周期结束之前完成所有审议。虽然缔约国会议预先提出在例外情形下，可在没有完成所有审议时尽早启动新的周期，但并没有针对目前五年即将期满而仍未完成所有或大多数审议的情况做出说明。

20. 因此，结合缔约国会议第 3/1 号和第 6/1 号决议阅读职权范围第 13 段可支持两种解释。一方面，这些规定可被理解为除非缔约国会议决定尽早启动下一周期，否则在所有审议完成之前不会开始新周期。另一方面，一个周期可以自动开始，其中的预期是缔约国和秘书处要在五年的时间框架内及时完成所有审议。第一种解释意味着没有必要明示延期，因为新的周期必须启动，而第二种解释将导致有必要明示延期，否则新的周期将在当前周期的五年时限结束后自动开始。

21. 缔约国会议第 6/1 号决议几乎没有对第二周期的启动提供任何指导意见，因为其中缔约国会议明确承认在第一周期开始时已加入公约的许多国家已经完成了本国的国别审议，还有几个国家正处在这一进程的后期阶段（序言部分第四段），以及新的缔约国已经完成了各自的审议（序言部分第五段）。因此，尚不确定缔约国会议是否会考虑到很多审议已经完成而选择尽早启动新周期，还是会认为在五年期周期结束后，新周期将自动开始。

22. 在决定今后行动时，缔约国会议可支持以下意见：在所有审议完成之前，一个周期不会到期结束，但可在例外情况下尽早启动新周期。在这种情况下，缔约国会议将把完成第一周期的标准定得很高，正如第 6/1 号决议序言部分第四段和第五段所述，完成第一周期的基线被定为已完成审议的数量达到“许多”。由于第二周期前三年的 113 项审议中仅完成了 27 项，启动新周期的例外情况于此并不适用，这意味着在完成更多审议之前不需要明示延期。

23. 更多论点支持以下意见：每个周期设定为五个日历年，而且预期缔约国和秘书处将在这五年内完成所有审议，新阶段将自动开始，并可由缔约国会议决定更早启动。这意味着需要通过决定或决议明确延长第一阶段。

24. 鉴于到 2023 年底举行缔约国会议第十届会议之前，审议的实际完成率将在 70% 以下，延期决定的备选方案主要包括以下内容：

(a) 明确延期至 2023 年 12 月的备选方案。如果按照第一周期的趋势预测第二周期从而得到到 2023 年 12 月之前完成率接近 70%，则缔约国会议可决定延期 2.5 年至 2023 年底。在实现这一完成率（可在 2021 年缔约国会议第九届会议之前再次予以分析和预测）的情况下，缔约国会议可在 2023 年第十届会议上启动下一阶段：

(b) 延期至 2024 年 6 月的备选方案。如果缔约国会议认为实现令人满意的完成率需要更多时间，那么可决定延期三年整直至 2024 年 6 月。如果趋势比目前预测的更加积极，则缔约国会议可在其第十届会议上商定尽早启动下一阶段。

五. 所涉预算问题

25. 在启动审议机制第二周期时，缔约国会议在第 6/1 号决议第 17 段中请秘书处确定是否可通过提高成本效率或自愿捐款补足资源短缺额，并在提交 2018-2019 两年期拟议方案预算时考虑到这一缺额。根据该请求，秘书处审查了审议机制第二周期前两年运作所需资源的缺额，并得出结论认为，除了通过增效安排极少地吸收 10 个工作周之外，总体人员配置不足的情况无法通过提高成本效率解决。虽然正在努力筹集额外的自愿捐款来支付实施情况审议机制的运作费用，但由于自愿捐款总体短缺，故而无法使用预算外资金来支付 2018-2019 两年期所需额外员额的费用，即 1 名 P-4 职等和 2 名 P-3 职等预防犯罪和刑事司法干事，以及与这些员额相关的计算机维护和通信经费。

26. 大会在通过其题为“根据《联合国反腐败公约》防止和打击腐败行径及转移腐败所得行为，协助追回资产，并将此类资产退回合法所有者，特别是退回来源国”的第 71/208 号决议时获悉，支付上述三个新员额和相关非员额资源费用所需的预算将在 2018-2019 两年期拟议方案预算范围内加以审议。

27. 2018-2019 两年期拟议方案预算(A/72/6(Sect. 16))包括增加了 454,300 美元，用于拟设置 3 个预防犯罪和刑事司法干事新员额（1 个 P-4 和 2 个 P-3）以及支付相关标准共同事务经费，以支持联合国反腐败公约实施情况审议机制的工作。请求设立这些新员额是为了使秘书处能够执行缔约国会议授权的任务，特别是通过缔约国会议第 3/1 号和第 6/1 号决议和大会第 64/237 号决议规定的任务，以便根据大会第 71/208 号决议，及时有效地开展国别审议，确保审议进程保持最高的质量水准。

28. 大会在其 2017 年 12 月 24 日题为“与 2018-2019 两年期拟议方案预算有关的问题”的第 72/261 号决议中，决定核准设置 3 个预防犯罪和刑事司法干事员额（1 个 P-4 和 2 个 P-3），以便为审议机制的工作提供支持。

29. 将第二周期持续时间延长至 2023 年底所带来的财务影响对审议机制预算外资金的影响甚微。在经常预算方面，将第二周期延长至 2023 年底不会涉及任何预算问题，因为相关的 3 个经常预算员额（1 个 P-4 和 2 个 P-3）以及一般业务费用将在审议机制运作期间持续存在。

六. 建议

30. 鉴于本文件提供的信息，似乎有必要延长第二周期的持续时间，以便完成正在进行和即将进行的审议，包括对近期加入或尚未加入《公约》的国家的审议，并确保审议工作的质量。延期还将为下一个审议阶段做好适当准备，下一阶段将在第二审议周期完成后启动。

31. 联合国反腐败公约缔约国会议似宜审议一个最新实例，即联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议所建立的《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书实施情况审议机制的指导原则和特点，其中规定“进入下一审议阶段的条件是完成上一阶段开始时所预定审议的 70%，除非缔约方会议另有决定。”³

³ 缔约方会议第 9/1 号决议，附件，第 10 段。

32. 因此，缔约国会议不妨考虑将实施情况审议机制第二审议周期的持续时间延长至 2023 年底或 2024 年 6 月，以便第二周期的大多数国别审议得以完成。
