



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
21 March 2023  
Chinese  
Original: English

实施情况审议组

第十四届会议

2023年6月12日至16日，维也纳

临时议程\*项目2

联合国反腐败公约实施情况

审议机制的执行情况

联合国反腐败公约实施情况审议机制的执行情况

秘书处的说明

摘要

本文件载有对联合国反腐败公约实施情况审议机制执行情况（特别是第二周期）的最新分析。其中还载有关于完成第二周期所需措施的建议。

\* CAC/COSP/IRG/2023/1。



## 一. 导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在其第 5/1 号决定中决定，在完成了第一个审议周期之后，实施情况审议组应当在秘书处的支持下迅速开始收集和讨论相关的信息，以便于为根据联合国反腐败公约实施情况审议机制职权范围第 48 段评估审议机制执行情况提供便利。缔约国会议还决定实施情况审议组应当在其今后几届会议中包括一个议程项目，以便于讨论此类信息，并进一步决定，实施情况审议组在收集此类信息时，应当考虑到未来根据职权范围第 40 和 41 段采取后续行动的要求。

2. 缔约国会议在其第 8/2 号决议中认识到，在完成第二审议周期之前，在第一审议周期所取得的经验基础上继续开展实施情况审议机制执行情况评价进程可以大大有助于取得有用的成果，而且这一进程应在不影响第二审议周期结束后继续开展此类工作的情况下启动。在同一项决议中，缔约国会议请实施情况审议组在秘书处的支持下，继续收集与审议机制执行情况有关的资料，包括缔约国的意见，以期按照审议机制职权范围第 48 段和缔约国会议第 5/1 号决定的规定，在适当时候由审议组继续评估审议机制的执行情况，并在这方面继续向缔约国会议报告进展情况，同时铭记缔约国会议第 3/1 号决议第 5 段要求在每个审议周期结束时对职权范围进行评价。

3. 此外，在 2021 年举行的大会反腐败问题特别会议通过的题为“我们共同承诺有效应对挑战和采取措施，预防和打击腐败，加强国际合作”的政治宣言中，会员国和《公约》缔约方除其他外，欢迎实施情况审议机制在推动缔约方努力充分履行《公约》规定的义务方面取得的成就，并敦促《公约》缔约方及时完成审议机制下的审议工作，以便在商定的执行期限内完成第一和第二个审议周期。会员国和《公约》缔约方还欢迎缔约国会议努力评估审议机制执行情况，并酌情调整后续行动的程序和要求。

4. 本文件概述了实施情况审议机制的执行情况，特别是第二周期迄今取得的进展，还载有关于完成第二周期国别审议所需措施的建议。本文件应结合秘书处关于吸取的经验教训和对审议机制潜在改进领域的看法的说明（[CAC/COSP/IRG/2023/3](#)）一并阅读。

## 二. 公约实施情况审议机制的执行情况

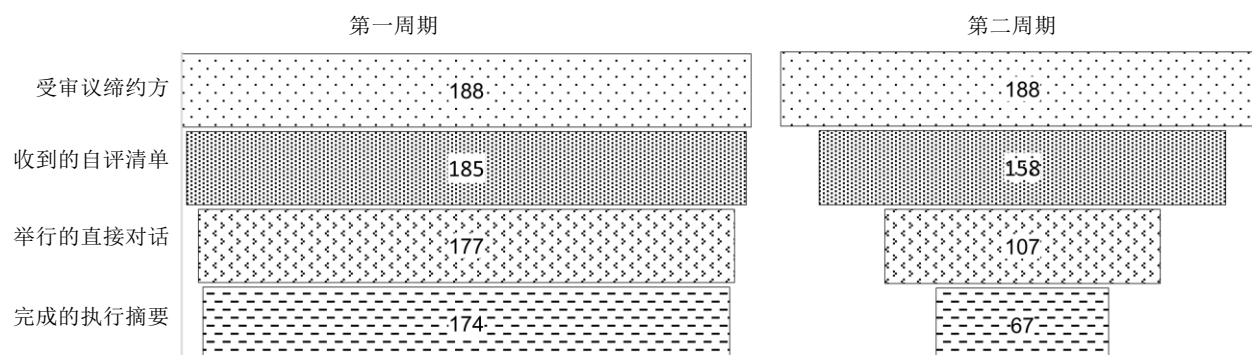
5. 第一周期现已接近完成，188 份执行摘要中有 174 份获得通过。然而，第二周期审议的所有阶段仍面临严重延迟，在编写本文件时，该周期 188 份执行摘要中仅有 67 份已经完成。缔约国会议第 8/1 号决定注意到实施情况审议机制第二周期期间出现的延迟，决定将第二周期的期限延长至 2024 年 6 月，以便完成国别审议，并吁请各缔约国加快完成第二周期。在缔约国会议决定延长第二周期后不久，2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行暴发，导致国别审议的完成进一步延迟。

## A. 第一和第二审议周期统计概览

6. 图一提供的数据显示了截至 2023 年 2 月 28 日实施情况审议机制第一和第二周期国别审议取得的总体进展。

图一

### 第一和第二审议周期取得的总体进展



## B. 分析与审议进程关键阶段有关的时间框架，重点关注第二审议周期

7. 为确定第二审议周期是否能够按照缔约国会议第 8/1 号决定的预想在 2024 年 6 月之前完成，对实施情况审议机制下国别审议完成工作的延迟和由此导致的积压情况进行了分析。

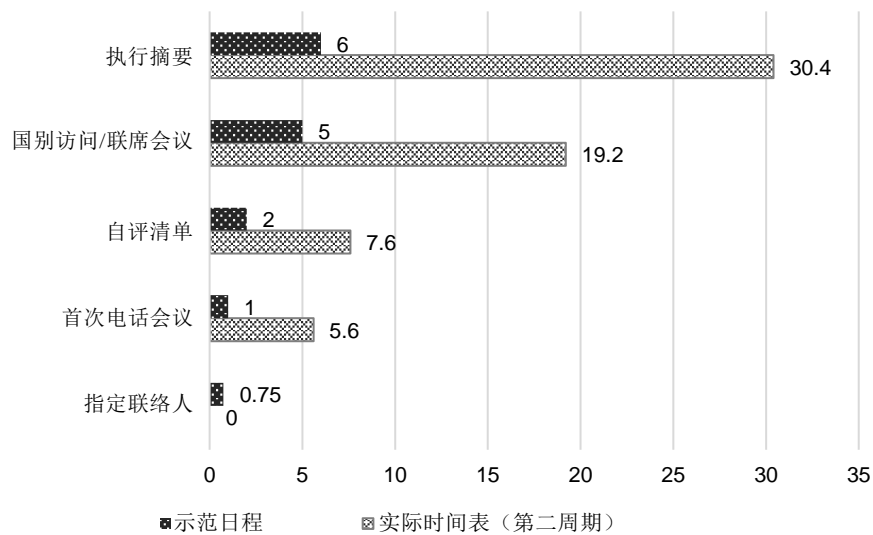
8. 为此，把以实施情况审议机制职权范围和审议机制职权范围附录所载关于政府专家和秘书处的指导方针为基础的国别审议示范日程所载时间表<sup>1</sup>与两个周期审议的实际时间表作了比较。

9. 下文图二显示了自国别审议开始以来第二周期审议进展情况的总体比较。如该图所示，编写执行摘要、提交自评清单和组织国别访问需要的实际时间大大超过了示范日程所载的时间表。下文对审议进程的各个阶段进行了分析。

<sup>1</sup> 可查阅 [www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Review-Mechanism/IRG\\_model\\_country\\_review\\_schedule.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Review-Mechanism/IRG_model_country_review_schedule.pdf)。

图二

国别审议持续时间的中位数：目标时间表与实际时间表的比较（月）



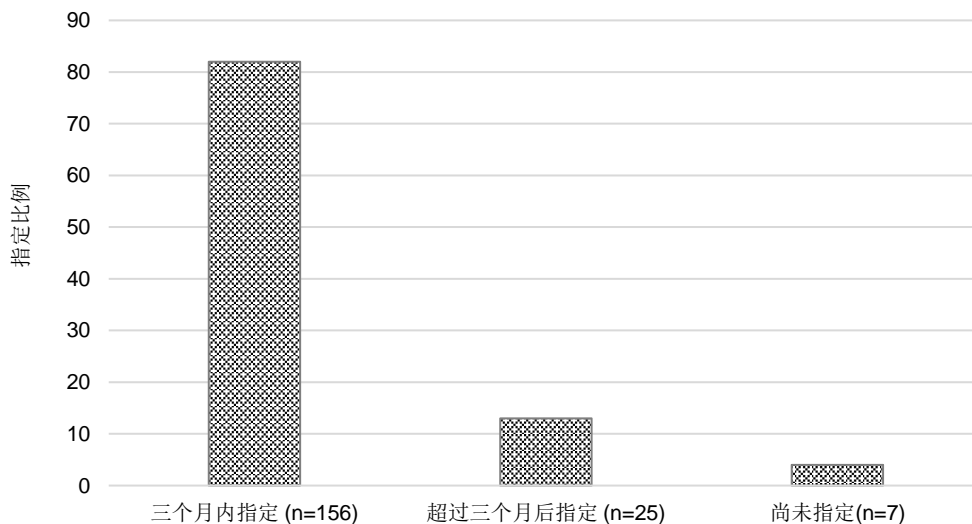
1. 对各个审议步骤的分析

延迟指定联络人

10. 虽然在职权范围中指出，计划进行的审议最好不应超过六个月，但这一进程却大大延长。目前，在第二周期所需的 188 名联络人中，已有 182 名获得指定。指定联络人这一最初步骤应在审议开始日期后 21 天内进行，但已出现了一些延迟，仅 115 个缔约国在这一时限内提交了其指定人选。80% 以上的指定是在审议开始日期后三个月内提交的，要么是在三周的示范时限内提交的，要么甚至是在该日期之前。尽管总体情况良好，但在 10% 以上的审议中，联络人指定工作延迟超过三个月，3% 的审议仍未收到指定人选，因此在这一最初步骤即已造成第二周期审议延迟（见下文图三）。

图三

第二审议周期：自审议开始至指定联络人的时间



## 延迟指定政府专家

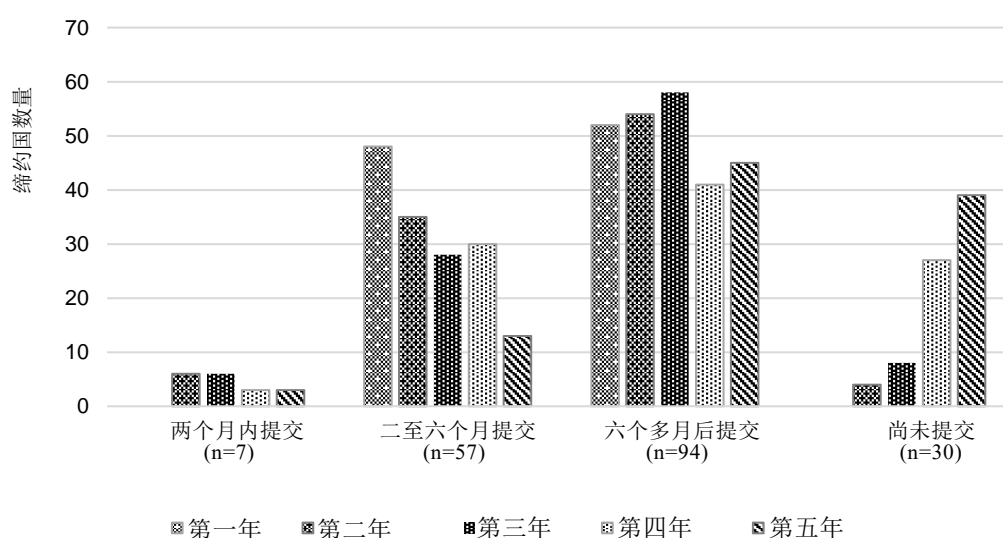
11. 政府专家的指定比联络人的指定更经常延迟。虽然关于政府专家和秘书处进行国别审议的指导方针设想，首次电话会议或视频会议应在审议开始之后一个月内举行，但很多国别审议被延迟，因为缔约国尚未指定其政府专家来进行指派给他们的审议，一些国别审议因此仍无法向前推进。截至 2023 年 2 月 28 日，有 35 名专家的指定尚未确定。在一些情况下，指定专家延迟了一年多，甚至长达数年，这意味着尽管秘书处一再发出催函和延期函，但审议仍无法取得进展。在审议过程中延迟指定政府专家或变更审议专家对审议的所有后续阶段都产生了重大影响。

## 延迟提交对自评清单的答复

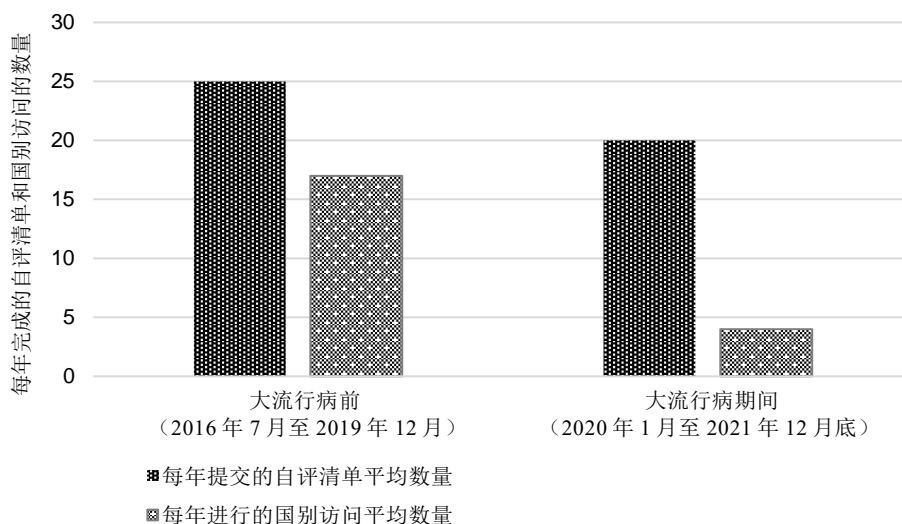
12. 提交对自评清单的答复是审议的重要基石，也是开始审议进程的先决条件。示范时间表设想在审议开始日期的两个月内提交对自评清单的答复。但仅 7 个缔约国在审议开始之日的两个月内提交了对自评清单的答复，而 57 个缔约国在审议开始之日的二至六个月内提交了答复（最多延迟四个月）。半数缔约国（94 个）在审议开始之日六个多月后提交了答复（延迟四个多月），而 30 个缔约国尚未提交其答复（见下文图四）。因此，有 15% 的国别审议在这一阶段无法推进。这意味着，这些审议延迟了约二至五年，其中不包括对《公约》新缔约国的审议。大流行病导致提交自评清单答复的时间进一步延迟，造成在大流行病期间每年提交答复的平均数量从 25 份减少到 20 份（见下文图五）。

图四

### 第二审议周期：自审议开始至提交自评清单的时间



图五  
每年完成的自评清单和国别访问的数量：大流行病前和大流行病期间的平均数量



### 延迟组织国别访问或联席会议，特别是由于在 COVID-19 大流行期间发生的延迟

13. 示范时间表设想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。虽然在第二周期的前三年，国别访问和联席会议的数量稳步增加，但 COVID-19 大流行对国别审议的进度产生了明显影响，导致组织国别访问出现进一步延迟，因为由此产生了积压，而且正在组织的国别访问数量累计增加。在 2022 年 3 月 30 日至 2023 年 2 月 28 日期间，进行了 27 次实地国别访问（2022 年共进行了 29 次国别访问）。其中一些国别访问有在线部分。<sup>2</sup>尽管继续出现延迟，但在本报告所述期间，国别访问和联席会议的数量急剧增加。这主要是因为取消了与 COVID-19 大流行有关的旅行限制。

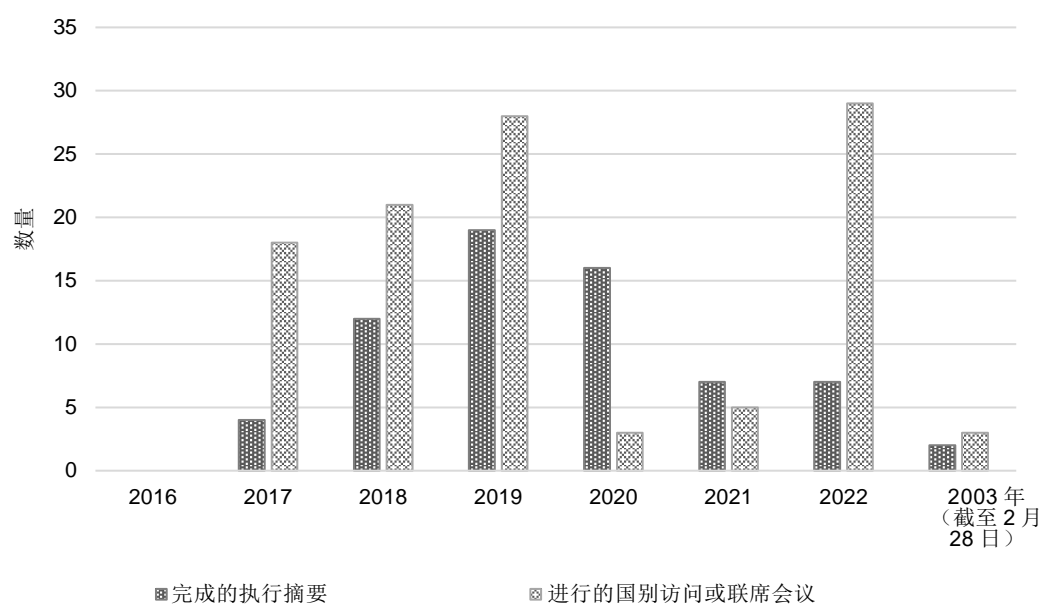
### 延迟批准执行摘要

14. 由于大量审议现在处于直接对话后阶段（见下文图六），预计每年完成的执行摘要数量将在 2023 年增加（关于第二审议周期内完成的执行摘要的累计数量，见下文图七）。同时，在安排国别访问方面的延迟反过来又将继续影响将要完成的执行摘要和国别审议报告的总体数量。这种情况将使在 2024 年 6 月之前完成所有未完成的审议变得困难，甚至是不可能。

<sup>2</sup> 关于实施情况审议机制执行情况的信息定期提交实施情况审议组常会和（或）续会。此类信息最近一次是提交给审议组第十三届会议（见 [CAC/COSP/IRG/2022/2](#)）和第十三届会议第二次续会（见 [CASP/COSP/IRG/2022/9](#)）审议。

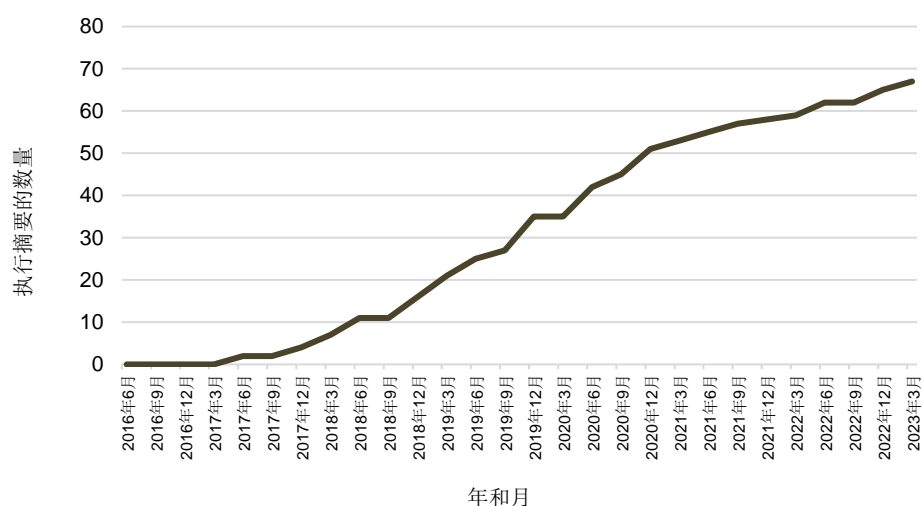
图六

第二审议周期：每年完成的执行摘要数量与进行的国别访问或联席会议数量



图七

第二审议周期：已完成的执行摘要数量



## 2. 国别审议审定出现延迟的原因

15. 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，这些原因仍然有效，缔约方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继续包括：(a)在指定联络人和政府专家方面出现延迟（见上文第10和11段）；(b)一些审议使用的语文数量，因为在这些情况下翻译和处理工作文件需要额外的时间；(c)国别访问的安排自2020年3月以来尤其困难，原因是COVID-19大流行导致2020年和2021年组织的国别访问数量大幅下降（见上文图五和图六），使现有的积压更加严重；(d)所有相关方就执行摘要和国别审议报告达成共识需要时间。此外，许多缔约国表示，《公约》第二章的复杂性以及第二周期审议

的两章所需的广泛利益攸关方协商是大多数延迟问题的根源。

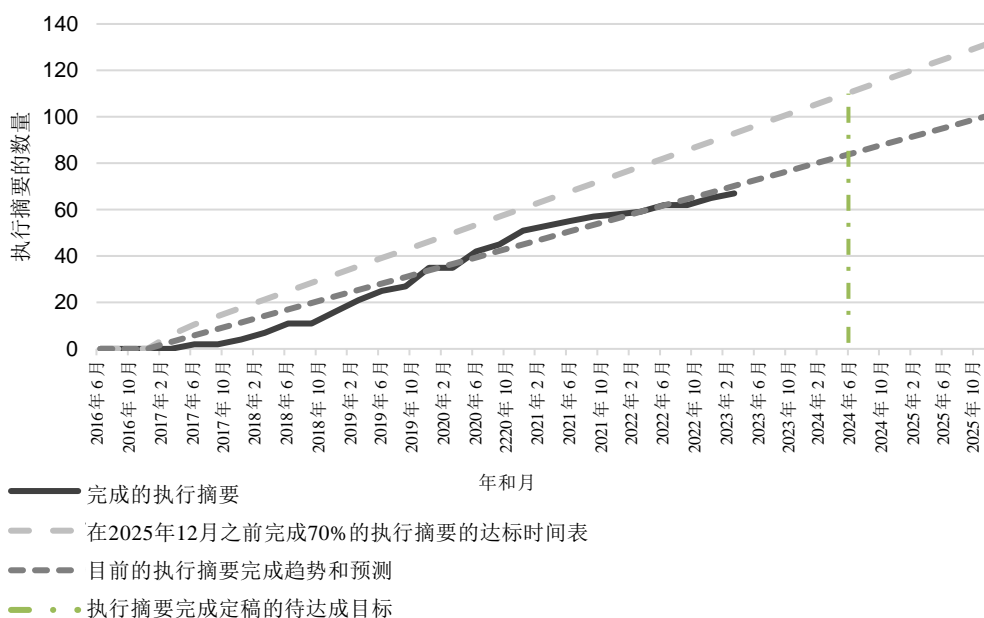
16. 除了在不同的审议阶段出现延迟外，应当指出，政府专家和秘书处的的工作量由于以下原因而增加：(a)第一个审议周期启动时《公约》只有 144 个缔约国，此后新缔约国的数目有所增加；(b)前几年积压的审议工作。缔约国的拖延（有时是由于已查明的能力问题）和经常不作回应导致秘书处关于后续行动的工作量增加，并使得难以进行日程安排和规划。延迟也影响到政府专家，因为在第二周期的第三年、第四年和第五年接受审议的许多缔约国还需要担任前几年被延迟的审议或同一审议年份现行审议的审议缔约国。此外，在某些情况下，由于不同预算年度的预计财政承诺有偏差，延迟也会对参与国造成资源影响。若干缔约国注意到了这一点。因此，需要同时进行延迟的审议和下一年的审议对缔约国和秘书处的能力产生了负面影响。

### 3. 调查结果和预测

17. 分析继续表明，在整个审议进程的每一阶段以及在整个审议年份中，延迟情况不断累积，而且大流行疫情的影响加剧了先前确定的审议速度放缓的情况（见上文图五和图六）。在编写本报告时，第二周期仍有 121 份执行摘要有待完成，81 次直接对话尚未完成。鉴于出行和会议限制取消，正在尽一切努力在今后 16 个月内进行高于平均数的国别访问；然而，可组织的国别访问总数仍将受到缔约国参与情况和能力以及秘书处支持所有尚待进行审议的能力的限制。如果审议以目前的速度继续进行，则第二周期不到一半的审议（84 项审议，即 45%）将在该周期的预计结束日期 2024 年 6 月之前完成。然而，随着 2022 年国别访问数量激增，目前有 40 份执行摘要有待定稿。目前的计划是，这些执行摘要将在 2024 年 6 月之前定稿（见下文图八）。

图八

#### 完成定稿的执行摘要累计数量预测





### C. 为参与实施情况审议机制的联络人和政府专家举办培训课程

18. 根据实施情况审议机制职权范围第 32 段以及关于政府专家和秘书处进行国别审议的指导方针第 11 段，秘书处为参与审议的联络人和政府专家定期举办培训课程。这些培训课程的目的是让联络人和专家熟悉各项指导方针，以增强其参与审议进程的能力。

#### 1. 第一审议周期

19. 迄今已在第一审议周期的框架内培训了 1,800 多名专家，从而有助于建立一个全球反腐败专家群体。向 40 多个国家提供了国别培训课程和专项协助，自 2013 年 6 月以来已举办 7 期区域培训课程。

#### 2. 第二审议周期

20. 截至 2023 年 3 月，已为第二审议周期举办了 10 期区域培训课程和 16 期全球培训课程。培训课程与实施情况审议组届会衔接举办或在同一日期举办，以便为受审议缔约国和秘书处节省费用。此外，还为受审议缔约国提供有针对性的援助以协助其进行审议，特别是毒品和犯罪问题办公室向各国提供协助以完成各自的自评清单答复。

21. 由于 COVID-19 大流行，2020 年 2 月至 2022 年 10 月无法组织全球和区域面对面培训课程。在此期间，秘书处采用了新方法推进国别审议，并为了补充关于实施情况审议机制的面对面培训，通过一个在线电子学习平台为联络人和政府专家提供培训视频。迄今已有 158 人登记参加这些培训课程。

22. 在实施情况审议组第十三届会议第二次续会、资产追回问题不限成员名额政府间工作组第十六次会议和第十一次增进《联合国反腐败公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议期间，于 2022 年 11 月 7 日、9 日和 10 日在维也纳举办了该大流行病发生以来的首次面对面培训课程。共有来自 14 个缔约国的 28 名专家和联络人参加了培训。

23. 在编写本报告之时，已有 1,860 多名联络人和政府专家接受了关于实施情况审议机制的专门培训，其中包括参加了第二审议周期区域和全球培训课程的 970 多名联络人和政府专家。总体而言，还提供了额外的技术援助，支持各国政府完成对自评清单的答复，从而使接受培训的个人总数超过 2,000 人。

### 三. 建议和今后可能采取的措施

24. 如实施情况审议组前几届会议所述，为推进努力及时完成第二周期，秘书处一直在更频繁地向未遵守时间表的受审议缔约国和审议缔约国发出催函和正式跟进函。

25. 在 2022 年 11 月 7 日至 11 日举行的实施情况审议组第十三届会议第二次续会上，一些发言者提到了国别审议中遇到的延迟，特别是在指定政府专家和完成自我评估方面，而 COVID-19 大流行加剧了这种情况。一些发言者指出，延

期将使得可能完成正在进行的审议，同时确保继续保持审议的高质量。在这方面，许多发言者赞成会上提出的建议，即由实施情况审议组向缔约国会议提议将实施情况审议机制延长 18 个月至 2025 年 12 月。有几位发言者指出，他们支持延期，但必须确保此后不再延期。在这方面，一些发言者指出，鉴于目前的完成率，2025 年可能为时过早，并建议缔约国商定一个阈值，达到这一阈值即视为已完成第二周期，例如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设定的阈值是 70%。

26. 如果目前尚未完成的 40 份执行摘要在 2024 年 6 月前完成，这将意味着在 2024 年 6 月至 2025 年 12 月期间，还需要完成另外 25 份。考虑到在 COVID-19 大流行之前完成执行摘要所需的平均时间，这将有可能在拟议的 2025 年 12 月之前完成对所有受审议缔约国审议的 70% 的执行摘要。

27. 秘书处将继续分析在完成第二周期方面取得的进展，并将相应向实施情况审议组通报情况。秘书处将在 2023 年 12 月举行缔约国会议第十届会议之前提供进一步预测。根据在缔约国会议第十届会议之前编制的最新预测，审议组似宜在缔约国会议第十届会议上建议缔约国会议考虑将实施情况审议机制第二周期的期限至少延长至 2025 年底。

---