



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
22 June 2023
Chinese
Original: English

实施情况审议组

第十四届会议续会

2023年9月4日至8日，维也纳

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

从其他审议机制的运作和向下一阶段过渡中吸取的经验教训：要进行转变的同行审议机制的要素、意见和趋势（第二部分）

秘书处的说明

摘要

本增编根据所审议的各机制发生的转变，对同行审议机制发生改变的九个可能方面进行了审查。结论性摘要重点介绍共同趋势，各缔约国在设计联合国反腐败公约实施情况审议机制的下一阶段时似宜考虑到这些共同趋势，同时确保该机制仍然具有实际相关性和可管理性，并确保透明、高效、无侵犯性、包容和公正这些原则仍然是这项工作的基石。本增编应与题为“其他审议机制在运作和向下一阶段过渡方面的经验教训——其他同行审议机制在转变方面的经验（第一部分）”的说明（[CAC/COSP/IRG/2023/8](#)）一并阅读，该说明审查了从六个同行审议机制从初步评价向后续阶段转变中收集的经验以及其他体制改革和吸取的经验教训。



一. 后续分析

1. 秘书处题为“其他审议机制在运作和向下一阶段过渡方面的经验教训——其他同行审议机制在转变方面的经验（第一部分）”的说明（CAC/COSP/IRG/2023/8）分析了从六个同行审议机制从初步评价向后续阶段转变中收集的经验以及其他体制改革和吸取的经验教训。本增编开展了后续分析，并根据所审议的各机制发生的转变，对同行审议机制发生改变的九个可能方面进行了审查（第二节）。关于协同增效的第三节介绍了为加强各审议机制之间的协同增效而正在作出的努力以及这方面可能的进一步考虑。第四节总结了共同趋势并提出了意见和结论，第五节概述了今后可能采取的步骤。

二. 要进行转变的同行审议机制的要素

2. 本节分析了所审议的一个或多个同行审议机制采取的改革措施。这些改革被归类为九种“可能的转变”，代表了可能成为改变重点的同行审议程序的各个方面。专题的选择以为编写本增编而进行的访谈中出现的问题为指导。针对每一类别，均审查了改变的性质、产生改变的背景以及从具体改变中收集到的经验。

A. 新审议阶段涵盖的主题

3. 所审议的同行审议机制在选择审议专题方面采取了不同的方法。大多数机制在向下一阶段转变的过程中已经开始审议不同的或新出现的专题。此类方法的实例尤其可参见美洲反腐败公约实施工作后续行动机制和反腐败国家集团评价程序。国际商业交易中的贿赂问题工作组因其所审议公约的具体性质，工作重心相对较窄，因此该工作组在大部分情况下继续努力涵盖公约的全部内容。然而，正如一位受访者所言，专题还是有所扩展，主要是通过“有机增长”的形式。这意味着举报人保护、资助恐怖主义行为或对涉及虚拟资产交易的监管等新问题确实开始接受审议。这些机制秘书处的代表着重指出，这种方法使之能够专注于最紧迫或新出现的问题，同时继续涵盖公约全部内容。这种方法有助于保持审议工作对成员的实际意义，同时凸显了在多年期审议周期中平衡新专题和平等对待所有缔约方的必要性。鉴于普遍定期审议普遍关注所有适用的人权标准，故其专题重点没有类似的演变。

4. 就将要纳入的新专题达成一致意见需要思考和谈判，建立共识，同时让所有成员都参与其中。受访者表示应找到满足以下条件的专题：(a)应对新的动态；(b)与所有缔约国相关并引起共鸣；和(c)从成员和秘书处的工作量的角度而言，具备可行性。这一要素在交错审议程序中尤其重要（见第 5 段），在此类程序中，上一周期提出的未解决建议将延续到下一周期。

5. 向新阶段转变的第二种（非排他性）方式是关注对商定标准的有效实施。所审议的大多数审议机制（贿赂问题工作组、美洲反腐败公约实施工作后续行动机制、金融行动特别工作组和反腐败国家集团）首先评估受审议缔约国的法律和体制框架是否充分，然后继续审议实际实施情况，即评估国内法律是否取得预期成果。加以审议的所有审议机制还决定重点关注以往评估期间提出

的建议是如何实施的，无论是从审议机制一开始还是在其存在的早期。金融行动特别工作组和贿赂问题工作组推行这一战略，将重点放在以往审议发现的严重缺陷或风险领域。金融行动特别工作组开展的范围界定工作（CAC/COSP/IRG/2023/8，第 13(b)段）是这种方法的良好示例，这也意味着使用基于风险的方法来确定对每个国家的审议重点。同样，美洲反腐败公约实施工作后续行动机制在其自评调查表中纳入了关于先前建议实施情况的问题。普遍定期审议还跟踪各国对已接受的建议采取后续行动的程度，并寻求让民间社会和其他联合国实体参与这项工作（见第 18–20 和 26 段）。

6. 侧重国内反腐败政策的效力的好处显而易见，可以更实际和全面地了解实际情况。此外，审查以往建议的落实情况可以提高审议工作的权威性和可信度，并处理持续存在的不足（另见关于后续工作的第二.E 节）。然而，也有一些注意事项。受访者提到了挑战，例如在金融行动特别工作组、美洲反腐败公约实施工作后续行动机制、贿赂问题工作组和反腐败国家集团中的挑战，涉及效力评估所用方法方面的工作、需要采用强有力的方法以确保对如何评估效力和这些方法在实践中的应用达成共识，以及需要生成定性和定量数据，这涉及到增加开展审议所需的资源。在成员之间建立必要共识时，秘书处必须依靠其作为拥有必要机构记忆的技术专家的权威，确保在整个审议周期公平和公正地实施审议程序。这些公平和平等的规范（即让所有缔约国遵守相同的审议标准）作为履行多边条约承诺的问责措施，对同行审议工作的成功起到关键作用。对有效实施情况的评估可能会推动制定高要求的复杂审议方案，需要对审议人员进行充分培训，并要求审议机制秘书处具备足够的能力。如果缔约国可以选择在审议周期间隔期间提交其在实施建议方面的最新进展情况，情况尤其如此（见第 16 和 17 段）。

B. 利用国别访问

7. 在秘书处关于从其他审议机制吸取的经验教训的说明（CAC/COSP/IRG/2023/8）和本增编所涵盖的审议进程中，国别访问是其中四个审议进程的强制性要求。普遍定期审议¹和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²不作此要求，这两个机制进行案头审议。在所有四个需要国别访问的审议机制中，国别访问都是由从成员抽调的专家组成的代表团进行的。实行强制性国别访问是这四个审议机制中公认的重要组成部分。

8. 国别访问的经验都很积极。国别访问被认为有助于澄清自评报告中缺失的或相互矛盾的信息，交流知识和良好做法，加快互动。国别访问还可以从政府利益攸关方和非政府利益攸关方那里获得更多信息，并考虑其意见和可能的关切。国别访问的另一个重要作用是加强国内利益攸关方和审议人员之间的相互对话，这可以起到重要的能力建设作用，也有助于在后续阶段落实建议。因此，国别访问可提高同行审议在国内的知名度。

¹ 但是，普遍定期审议确实会在其为普遍定期审议工作组届会编写的报告中反映联合国条约机构之一在特别程序或监测背景下进行国别访问的结果。

² 在打击有组织犯罪公约实施情况审议机制中，缔约国决定为成本效益和简洁起见放弃国别访问。

9. 这些机制在审议过程中使用不同的方法选择各自的对话者。三种主要备选办法是：(a)让接受审议的缔约国决定在国别访问期间与哪些利益攸关方进行协商；(b)由秘书处和审议人员汇总一份有待协商的对话者“愿望清单”；或(c)实行自荐程序，其中利益攸关方提交意见，并可被列入国别访问议程。涵盖的所有审议程序都结合使用了备选办法(a)和(b)。美洲反腐败公约实施工作后续行动机制和贿赂问题工作组还采用了备选办法(c)，公开呼吁提交对即将进行的国别审议的意见。在美洲反腐败公约实施工作后续行动机制中，作为一项规则，在国别访问期间将与作出答复并被认为提交了相关信息的利益攸关方进行协商。国别访问的时间长短不一，但大多数审议机制预留三至四天时间，以便进行有组织的长期接触，并前往不同的目的地。一些审议机制允许远程参与。虽然这有利于更广泛的行为体参与，并且可能更具成本效益，但也会减少参与专家和利益攸关方之间直接互动、对话和同行学习的可能性。

C. 召开全体会议讨论国别报告

10. 在所涵盖的审议程序中，有五个程序规定必须召开全体会议讨论国别报告。在打击有组织犯罪公约实施情况审议机制中，不存在国别报告，国别审议的书面成果是意见清单，这些意见的概要在公约缔约方会议各工作组中讨论，而一般性报告则在缔约方会议的全体会议上讨论。这方面的变化有限，因为所有审议机制从一开始就规定对报告进行全会讨论。在普遍定期审议中，2011年决定延长普遍定期审议工作组讨论国别报告的时间。特别为问答部分（互动对话）提供了更多时间，在此期间，各国向受审议国提出建议。此举目的是为所有希望提出观点和关键问题的国家提供发言时间。2012年，金融行动特别工作组改变了全会讨论的方式，将重点缩小到工作组共同主席根据被评估国家和全球网络代表团确定为优先事项的问题而选定的关键实质性问题清单，以便在最多三到四个小时内讨论和通过报告。在其他同行审议机制中，为讨论国别报告预留的时间多年来保持不变。

11. 受访者强调，通过全体会议讨论国别报告具有双重意义。首先，这向成员（受审议缔约国及其他缔约方）表明，讨论国别报告是相互学习经验和建立同行问责制的重要机会。第二，在阅读报告之后，可以讨论实施方面可能的改进，并由除受审议缔约国外的其他缔约方提出建议或意见。这既可通过核可审议人员提出的建议来实现，也可通过在全体会议讨论期间提出问题并达成一套共同建议来实现。

12. 为了处理对主权可能受到侵犯的关切，许多审议机制利用全会讨论和讨论前的准备工作，就建议达成共识。美洲反腐败公约实施工作后续行动机制和反腐败国家集团尤其如此，这两个机制利用全体会议编写和修改报告及相应建议。这种方法有助于使这些文件成为全体成员的共同成果，并能促进形成共同期望和标准。据报告，这种程序并不妨碍制定简炼的建议，也就是说，不会为了达成共识而淡化信息。相反，全体会议确保不同审议之间的一致性，并防止使用不同的评估标准，否则这项任务将由秘书处承担。贿赂问题工作组寻求就建议达成共识，尽管其采用“除一方外的全体一致意见”的模式来通过建议，可能会造成一个更具对抗性的过程。一些受访者从缺乏国家自主性和有待实施的建议持续增多等角度，强调了这种对抗模式的局限性。

D. 材料的公布和审议工作的透明度

13. 在所审议的六个审议机制中，有四个机制制定了严格制度管理在网络上发布材料（国别报告、会议摘要和同行建议）事宜，而反腐败国家集团和打击有组织犯罪公约实施情况审议机制提供了拒绝公布国别审议全部结果的选项，但仍要求公布审议摘要。发布成果文件被视为在国际标准实施情况方面建立透明的一种手段，并为公众利益攸关方的参与和更好地采取实地后续行动提供机会。

14. 这方面的转变很多，但都集中在较小的步骤上。受访者强调了为提高审议工作的公众知名度而采取的以下措施：

(a) 普遍定期审议自进入第三个周期以来，更新了其网页上的国别文件。每个部分都包含联合国人权事务高级专员致各国主管机关的一封信，其中着重指出审议提出的主要建议、按主题分类的已接受和已注意建议汇总表以及补充资料。³同样，贿赂问题工作组、⁴美洲反腐败公约实施工作后续行动机制、⁵反腐败国家集团⁶和金融行动特别工作组⁷也公布了国别信息；

(b) 在受审议缔约国首都组织高级别新闻发布会。贿赂问题工作组最经常使用这一措施；

(c) 一个微小但重要的变化是，要求由秘书处或缔约国自身将审议文件翻译成相应的当地语言，以提高对审议结果的认识。反腐败国家集团特别强调这一措施，而贿赂问题工作组则要求其成员将有关受审议缔约国的新闻声明翻译成其本国语言，并在国内传播审议结果。普遍定期审议秘书处鼓励各国、民间社会组织和国家人权机构促进对已接受建议的翻译。

15. 可能有人担心公布审议文件会妨碍同行学习或使同行之间的互动更加谨慎。但受访者表示，情况并非如此，讨论仍然是坦率和公开的，以贿赂问题工作组为例，该工作组保持了很高的公开透明度，从而表明向公众提供最终文件可以与保证讨论的保密性并行。贿赂问题工作组和美洲反腐败公约实施工作后续行动机制从对外公开版本的文件中删除了潜在的敏感信息。普遍定期审议是唯一公布各国在会议上实际讨论情况的同行审议机制。普遍定期审议工作组的互动对话和人权理事会关于通过审议结果的讨论均有网播，可在线实时观看和会后观看。⁸在普遍定期审议工作组届会期间，没有关于文件措辞的具体谈判，因为理事会全体会议为各国和民间社会组织提供了就工作组审议结果发言的机会，各国有机会在工作组届会后审查发言摘要，并提出书面修改要求。

³ 见 www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/documentation。

⁴ 见 www.oecd.org/corruption/anti-bribery/anti-briberyconvention/oecdworkinggrouponbriberyininternationalbusinesstransactions.htm。

⁵ 见 www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/paises-home.html。

⁶ 见 www.coe.int/en/web/greco/evaluations。

⁷ 见 www.fatf-gafi.org/en/countries.html。

⁸ 见 <https://media.un.org/en/search/categories/meetings-events/human-rights-council/universal-periodic-review>。

E. 后续程序

16. 国别审议后续行动的组织工作一直是许多改革讨论的焦点。加以审议的所有审议机制在这方面都经历了一些变化。主要的考虑因素是如何确保在稍后阶段重新审视在审议中提出的建议或意见，以期启动实施工作，促进同行从成功的政策中学习，并确定在实施建议方面的瓶颈或技术援助需求。重新审视审议周期早期阶段得出的结论可以提高同行审议的政治地位和可信度，因为这有助于确保国别报告和建议得到有意义的实施，并用于在审议进程的后期阶段进一步改进。但随着审议周期的成熟，这些工作需要与后续措施和程序的增加相平衡，贿赂问题工作组的情况就是如此。

17. 在如何组织后续程序方面，在过去的转变中采用了各种备选办法：

(a) 强制性报告，即受审议缔约国提供信息说明如何落实建议和处理问题。这是金融行动特别工作组、反腐败国家集团、贿赂问题工作组和美洲反腐败公约实施情况后续行动机制评价程序中的一个标准要素（见第 5 段）。这使秘书处和同行能够在下一审议周期重新审视整套结论和建议，并确保先前审议提出的建议得到重视。特别是反腐败国家集团作出了巨大努力制定详细的合规程序，在这一程序中，关于实施建议的进展要经过多次审议。也可进行力度较小的审议，仅重新审视最紧迫或最重要的变化或建议；

(b) 在定期审议周期的间隔期间进行非强制性报告，缔约国可自愿报告如何落实同行提出的具体建议和意见。例如，打击有组织犯罪公约实施情况审议机制和贿赂问题工作组监测系统就规定了这一备选办法，并可作为更快实施建议的一种激励措施。这方面的一个问题是评估单项改进的实质内容所涉及的工作量，这一工作量由秘书处和审议人员承担；

(c) 金融行动特别工作组、贿赂问题工作组和反腐败国家集团可选择继续监测，并通过额外的后续措施对存在实施差距的国家施加强大压力。这些措施包括公布相关国家的名称、致函各国部长、发表措辞严厉的新闻声明、派遣高级别或技术代表团，以及要求提供额外的口头或书面后续报告（贿赂问题工作组、反腐败国家集团）。公开点名在实施商定标准（如金融行动特别工作组实施的标准）方面存在战略缺陷的国家的制度同样向私营部门和国际社会发出信号。正如一位受访者所指出的，从声誉的角度来看，这种惩罚会造成损害，并可能导致更严格的同行审议后续监测；

(d) 反腐败国家集团保留了“特别程序”的备选方案（规则第 34 条）。这是在担心出现倒退的情况下可以启动的特别审议。如果反腐败国家集团收到可靠信息，表明某一成员国的体制改革、立法举措或程序变化可能导致严重违反反腐败国家集团任何一轮评价所涉及的欧洲委员会反腐败标准，反腐败国家集团可对该成员国启动特别程序，并可提出相应建议，然后就这些建议采取后续行动。

F. 非政府行为体的参与

18. 非政府行为体，包括民间社会、独立专家、商界、学术界、专业协会和其他方面的代表，以各种方式参与加以审议的所有审议机制。他们可以在同行审议程序中发挥各种相关作用：

(a) 提供关于受审议缔约国情况的补充信息。这些信息可在缔约国准备自我评估时提交给该国，也可以由审议人员和秘书处在准备对该国的独立评估时收集。加以审议的大多数审议机制都采用后一种备选办法，打击有组织犯罪公约实施情况审议机制则采用前一种备选办法；

(b) 所有依赖国别访问的审议机制（贿赂问题工作组、反腐败国家集团、美洲反腐败公约实施工作后续行动机制和金融行动特别工作组）都有非政府行为体参与。各秘书处和审议专家自行决定并通过各国政府组织的多利益攸关方会议，安排与非政府行为体进行协商的会议。各秘书处积极接触各非政府行为体，征求其意见，特别是在筹备国别访问时（见第9段）；

(c) 普遍定期审议允许非政府行为体参与人权理事会的全会审议，以及在受审议国进行评估和提出建议的过程中发表意见；

(d) 受访者指出，从更广泛的意义上讲，非政府行为体还可以在审议结束后在实地担任独立监测员。他们可以推动提高透明度（例如公布审议文件），并提请继续关注国家对建议的后续行动，包括为此作为合作伙伴实施建议。他们还可以提醒审议人员和公众注意可能出现的违背先前承诺的情况。

19. 所审议的机制已开始进行一些改革，促进非政府行为体的参与，同时澄清有关这些行为体参与的规则。这方面值得注意的举措包括：

(a) 反腐败国家集团、普遍定期审议和美洲反腐败公约实施工作后续行动机制面向受审议国或非政府利益攸关方，发布了关于非政府行为体如何参与信息收集阶段的准则。该准则鼓励受审议国在准备国家自评时与当地利益攸关方进行协商。贿赂问题工作组的同行审议监测程序也包括类似的鼓励措施；

(b) 在普遍定期审议中为非政府行为体制定了详细的协商框架，并在第三和第四个周期中正式确定。首先，为普遍定期审议工作组会议编写的报告之一包括非政府行为体、民间社会组织以及国家和区域人权机构提交的材料。其次，普遍定期审议允许具有经济及社会理事会咨商地位的非政府利益攸关方在互动对话期间在会议室观察工作组会议，并在人权理事会通过普遍定期审议报告期间在全体会议上发言。⁹第三，普遍定期审议允许非政府组织主办人权理事会或工作组会议的会外活动。设在日内瓦的一个非政府组织（普遍定期审议信息网¹⁰）为此类会外活动提供便利。这种安排的一个独特之处是组织会前会议，通常是在国别审议互动对话的前一天。普遍定期审议信息网邀请民间社会组织和成员国代表参加这些会议，有时可能成功地为即将对受审议缔约国进行的讨论定下基调。最后，普遍定期审议秘书处鼓励各国和利益攸关方向普遍定期审议提交中期报告，这些报告在普遍定期审议的网页上公布；¹¹

(c) 鉴于遏制腐败、打击有组织犯罪和处理人权问题的政策的敏感性，在所审议的审议机制中，一些机制采取了预防措施，保护参与的民间社会组织和其他非政府行为体免遭报复。这方面的措施包括：在政府协商之外与民间社会组织举行单独会议（美洲反腐败公约实施工作后续行动机制、反腐败国家集

⁹ 美洲反腐败公约实施工作后续行动机制适用类似的制度。

¹⁰ 见 www.upr-info.org/en。

¹¹ 见 www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/ng-os-mid-term-reports 和 www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/nhr-is-mid-term-reports。

团和贿赂问题工作组)，使用秘书处提供的口译员（而不是受审议缔约国提供的口译员），可以匿名提交材料，以及为遭受恐吓的民间社会组织设立联络人（普遍定期审议）。

20. 被征求意见的秘书处代表认为，非政府利益攸关方参与审议工作的经验是积极的。这些利益攸关方的贡献被认为提高了同行审议机制发布的国别报告的质量，并有助于在国内采取后续行动。美洲反腐败公约实施工作后续行动机制和普遍定期审议机制的安排最受欢迎，允许非政府组织参与几乎所有阶段的审议，而美洲反腐败公约实施工作后续行动机制全体会议对报告的最后讨论纯属政府间性质；另一方面，反腐败国家集团、贿赂问题工作组和金融行动特别工作组在全体会议期间轮流开展协商和保密阶段。在打击有组织犯罪公约实施情况审议机制下开展了建设性对话，非政府利益攸关方的贡献和兴趣有所增加。

G. 处理延误问题

21. 加以审议的大多数审议机制都面临一些延误问题，原因包括资料迟交或提交不全（如自评调查表严重迟交）或程序步骤延误（例如延误任命国家联络人和审议人员，对后期审议阶段造成连锁反应）。造成这些延误的因素各不相同，据报告包括国家一级缺乏行政能力、需求相互竞争和时间安排受到限制，审议程序繁琐和部分不明确、审议方案要求过高和技术复杂、审议程序多重或并行，以及国内对充分参与审议工作不够重视。有些程序受到延误的影响大于其他程序。据报告，金融行动特别工作组、反腐败国家集团、美洲反腐败公约实施工作后续行动机制和普遍定期审议在这方面面临的问题较少。

22. 在采取措施处理延误问题方面，除了发送催复通知或普通照会之外，还提到以下措施：

(a) 成员国在审议周期初期商定和设立明确的审议期限和时间表。例如，美洲反腐败公约实施工作后续行动机制就实行了这种制度。在其他审议机制（例如普遍定期审议）中，关于审议时间表的决定提前一年左右做出，留给受审议国和审议人员的准备时间较少。在成员国全体会议上批准时间表（相对于双边协议）可能会增强其约束力。这样一来，就必须向缔约方会议而不仅仅是秘书处和审议人员说明延误理由；据报告，这种做法在美洲反腐败公约实施工作后续行动机制中产生了积极影响。金融行动特别工作组的程序就遵守时限的重要性提供了具体指导，并概述了不遵守时限的后果：

(b) 通过简化调查表或缩小审议范围减少行政工作。这些措施可望减少完成自评清单或担任外部审议人员所需的工作量，并已在一些审议机制中得到检验（金融行动特别工作组、贿赂问题工作组）。然而，简化调查表或缩小审议范围可能会带来不利影响。这可能会降低审议工作对某些国家的重要性，影响审议的全面性和深度。当缩小审议工作的范围叠加提高对实施效力的重视时，进行审议所需的资源可能不会减少，正如一个审议机制所经历的那样：

(c) 提供明确的指导文件，说明必须提交哪些资料以及提交格式，以避免错误和误解。着重指出需在这方向受审议缔约国提供培训和技术援助。大多数审议机制的秘书处都参与了此类工作；

(d) 在提供明确指导时，必然会做的一项努力是培训审议人员。大多数秘书处，特别是反腐败国家集团、金融行动特别工作组、美洲反腐败公约实施工作后续行动机制和贿赂问题工作组的秘书处，都对审议人员进行了培训，还为他们发布扩展指导文件。打击有组织犯罪公约实施情况审议机制也采取同样的做法，但由于资源限制，主要依靠自定进度的在线培训。培训的重要性始终得到强调，特别是在利用具有不同专业背景和不同能力水平的审议人员的机制中；

(e) 使用更方便用户的信息技术解决方案提交审议文件（见下文第二.H节）。

H. 利用信息技术工具支持审议工作

23. 一些同行审议机制，特别是联合国系统内的同行审议机制，已开始利用在线数据库和其他电子工具为审议程序的具体方面提供便利。下文将讨论在所审议的机制中已检验过的三个实例。这方面的一个考虑因素是，在互联网连接功能不太有力或不太可靠的国家，这类信息技术工具是否便于使用以及是否稳定。

24. 开发了一个软件应用程序，用于便利在打击有组织犯罪公约实施情况审议机制背景下进行抽签。该应用软件遵守适用的各种规则和要求，支持将缔约国分为三组，并向受审议国随机分配审议国。据报告，该软件运行良好，便利并加快了分配审议人员的工作，但有人对该系统的透明度问题提出了关切。

25. 打击有组织犯罪公约实施情况审议机制使用 RevMod 平台托管国别审议的主要部分，并便利完成自评、编写书面审议结果以及审议人员与受审议缔约方之间的沟通。¹²普遍定期审议使用类似的在线工具接收民间社会组织提交的材料。¹³在其他审议机制中，利益攸关方通过电子邮件提交意见。

26. 普遍定期审议和联合国其他人权监督机构使用的国家建议跟踪数据库是一个基于网络的工具，旨在向各国提供向之提出的所有建议的概览。¹⁴如上所述，通过普遍定期审议收到的建议可能很多，因为这些建议是在国家之间的双边基础上提出的。与此同时，各人权条约机构也各自向各国提出建议。该数据库还有助于规划和协调实施建议的活动，并跟踪进展情况，在国内层面让各部委和机构均参与这一进程。此外，该工具还可用于编写提交给相关人权机制的报告。其目的是提高各国及时、完整地向联合国机制提交报告的能力，因此是联合国人权事务高级专员办事处能力建设方案的一部分。类似的系统在反腐败领域可能具有价值，在缔约国接受多个机制审议的情况下尤为如此（见下文第二.I节）。

I. 审议机制参与者的能力

27. 在为编写秘书处关于从其他审议机制吸取的经验教训的说明（CAC/COSP/IRG/2023/8）和本增编而进行的访谈中，一个反复出现的主题是同行审议所涉及的行政、技术和财政工作。这涉及审议工作的所有三个主要参与者：受审议国、从成员中选出的审议人员以及秘书处。目前加以审议的所

¹² 见 www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/review-mechanism-untoc/revmod.html。

¹³ 见 <https://uprdoc.ohchr.org/>。

¹⁴ 见 <https://nrttd.ohchr.org/en/>。

有同行审议机制都或多或少地存在延误现象。要进行高要求和有意义的同行审议，就需要有足够的财政支持、工作人员投入足够的工作时间和对参与者进行专业培训，在打击腐败这样一个高度复杂和潜在敏感的领域更是如此，此外还需要参与这些制度的各国政府作出明确和持久的承诺。

三. 加强不同同行审议机制之间的协同增效

28. 反腐败和反洗钱领域存在多重同行审议机制，这引发了关于这些机制之间可能出现工作重复以及彼此间一致性的讨论。在联合国反腐败公约缔约国会议第 7/4 号决议中，缔约国强调必须避免重复工作，使在主题领域相似的不同审议机制下接受审议的缔约国承受有限度的负担，并确保各项机制成本低效益高。不同机制的秘书处之间定期开展合作与协调，秘书处定期向缔约国会议和实施情况审议组简要介绍这些努力。与此同时，各秘书处在这方面的影响力有限，因为审议机制的范围和主题由缔约国负责设计。在访谈中，一些秘书处指出了“审议疲劳”问题，这表明各国能够并愿意用于各种审议的资源已经耗尽。

29. 缔约国会议在其第 7/4 号决议中吁请加入不同多边反腐败审议机制的缔约国在各自加入的组织内，与这些组织的管理机构一道，鼓励这些审议机制的秘书处与缔约国会议秘书处进行高效而有效的合作与协调，同时尊重所有审议机制的任务授权。

30. 一些受访者认为，关于联合国反腐败公约实施情况审议机制下一阶段的讨论可为各国提供一个机会，在设计各机制的下一阶段时更切实地考虑协同增效和避免工作重复的问题，特别是在贿赂问题工作组、反腐败国家集团和反腐败公约实施情况审议机制正在同时筹备新阶段之际。虽然金融行动特别工作组、反腐败国家集团和贿赂问题工作组的审议重点区别很大，但这些机制所审议的文书与反腐败公约实施情况审议机制之间的重叠程度大于与其他机制的重叠程度。在承认这些机构成员组成不同的同时，缔约国在秘书处关于有关实施情况审议机制可能需要改进之处的经验教训和意见的说明（CAC/COSP/IRG/2023/3）中已经提出了加强协同增效的几种方法，该说明已提交实施情况审议组第十四届会议。

31. 考虑到不同机制在专题范围、深度和阶段上的差异，以及各自的管理规则和程序，受访者强调了在设计下一阶段时可以考虑的以下几点：

(a) 在可能和受审议国希望的范围内，逐案考虑调整不同审议工作的时间安排是否可行，以便在同一时间集中对一个国家进行审议，或避免审议期重叠，同时考虑到实际因素、单项审议的阶段和以往这方面的经验；

(b) 在上述制约因素和以往联合访问经验教训的基础上，继续允许为各种同行审议机制组织联合国别访问；

(c) 探讨如何以最佳方式利用为一项审议工作收集的信息，作为另一项审议的基础、补充或辅助信息；

(d) 作为上一点的必然结果，在一项审议工作中提及另一项审议工作提出的建议，只要这些建议是有效的并与评估相关，从而提高建议之间的一致性，并增强这些建议将受到重视的预期；

(e) 各审议机制的秘书处继续交流经验。¹⁵秘书处工作人员作为观察员参加其他机制的审议工作，可以促进这种相互交流。

32. 如上所述，同行审议机制之间协同增效的机会可能受到一些因素的限制：

(a) 受访者表示，协同增效作用可能因各机制采用的不同形式和程序而受到阻碍。例如，这涉及不同的专题重点领域和审议进程的不同阶段、要求各异的不同自评调查表、不同的评估方法以及非国家行为体参与的不同规则；

(b) 最后，与仅接受反腐败公约实施情况审议机制审议或最多接受一个其他机制审议的缔约国相比，接受多项审议的缔约国可能面临更紧迫的重叠问题。因此，各国似宜考虑到协同增效可能需要一定的灵活性，并似宜允许对某个国家的审议有可能适应该国可能正在接受的其他审议。

四. 意见和发现的趋势

33. 对其他同行审议机制自建立以来进行的改革进行审视后，揭示了一些趋势。虽然每个机制各不相同，但其发展轨迹存在共同点。这些趋势涉及以下意见，缔约国在设计反腐败公约实施情况审议机制的下一阶段时似宜加以考虑：

(a) 许多机制已从侧重审议国家法律的适当性转向审议这些规则的实际适用情况。书本上的法律与实践中的法律之间的差异是访谈中反复出现的主题。重点关注法律和政策如何得到实施可更实际、更全面地了解情况，尽管在这方面，是否有足够的资源可能是一个考虑因素；

(b) 同时，在向后续数轮审议转变时，有一个适当的程序来监测和跟踪过往的审议结果被认为同样重要。有效落实建议是加强反腐败文书的实施和改革可持续性的关键。后续行动机制可以采取多种不同形式，包括提供补充框架供各国在国内组织后续行动，例如通过向各国提供软件门户网站，将实施各项建议的责任分配给不同机构。同样，各国似宜讨论如何提高通过审议查明的技术援助需求的可见性，从而促进采取更加协调的办法，处理通过审议查明的实施差距；

(c) 对有效实施情况的侧重促成了持续开展国别访问。往往只有通过受审议缔约国的利益攸关方直接接触，才能了解实施方面的成功经验和挑战。虽然国别访问涉及较大的行政和财政负担，但受访者一致指出，如果没有这种访问，审议的准确性、影响力和针对性都会降低；

(d) 秘书处关于从其他审议机制吸取的经验教训的说明（CAC/COSP/IRG/2023/8）和本增编讨论的所有机制的一个特点是与非政府利益攸关方接触，非政府利益攸关方的贡献被承认是对审议机制的加强；

(e) 在许多同行审议机制中，一项重要讨论是如何使审议工作对成员既有针对性又便于管理。许多机制通过改变不同审议周期的审议重点主题来应对

¹⁵ 这种做法是反腐败领域各种审议工作秘书处之间设立的“协同增效小组”的工作重点。例如 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/4-6June2018/V1803677e.pdf。

这一问题。明智地选择这些主题需要时间和逐步达成共识。最终，审议阶段的设计必须确保审议机制既切合实际，又易于管理。例如，虽然选择专题重点可能是一项艰巨的工作，但确定一个范围较窄的专题有助于应对反腐败领域的最新动态，而重点关注实施情况则有助于对实际情况有一个实际而全面的认识。加大力度关注实施情况和效力可能需要缩小审议专题的范围，以便使审议过程易于管理；

(f) 提及秘书处在审议各个方面的重要作用，包括向审议国和受审议国的政府专家提供培训、技术援助和能力建设，协助收集和分析信息，以及支持审议的连贯性和及时进行，指出这是影响审议进程成功运作和向未来阶段转变的一个关键因素；

(g) 为使审议机制有效运作，必须确保参与国和秘书处的能力。因此，各国似宜探索加强其所参与的审议机制之间的协同增效作用，以便简化方法和做法，确保各项审议工作的建议相互补充，并确保反腐败公约实施情况审议机制及其秘书处获得充足的资源。虽然每个秘书处的工作人员在人数上差别很大，但在访谈中观察到的一个特点是，其他秘书处（打击有组织犯罪公约实施情况审议机制秘书处是一个明显的例外）从事审议工作的实务人员多于反腐败公约实施情况审议机制秘书处，这有助于提高审议的效力并避免延误。推而广之，参与同行审议的国家还需要确保其参与审议工作的政府专家能够参与该工作并具备适当能力；

(h) 使用信息技术工具可以节省一些费用，提高编制文件和跟踪工作流程的效率，但也可能在减少“人的因素”和制造参与障碍方面造成问题。方便使用的信息技术解决方案对审议的效力非常重要。由于对方便使用的看法不一，提供灵活性或不同的选择可能会有帮助，例如可以选择通过在线门户网站或文字处理文件来提交对自评清单的答复。

34. 在访谈中提出的其他观点包括以下内容：

(a) 透明、高效、无侵犯性、包容和公正原则必须继续作为审议程序的基石，以便确保所有国家的平等待遇和参与；

(b) 提交与审议最相关的信息可提高效力并减轻受审议国、审议国和秘书处的负担。列出准确问题的定制清单可能有助于这方面的工作；

(c) 采取一些小措施，例如将执行摘要翻译成受审议国的语文，增加自主性，促进在国内利益攸关方中更广泛地传播审议结果，可以显著提高影响力；

(d) 审议小组参加审议机制的全体会议增强国别审议的自主性，有助于参与审议的从业人员不断分享关于挑战和良好做法的经验；

(e) 在全体会议上介绍审议结果可提高审议的透明度，并可交流经验教训、挑战和良好做法。

五. 今后步骤

35. 根据秘书处关于从其他审议机制吸取的经验教训的说明（[CAC/COSP/IRG/2023/8](#)）和本增编提出的意见，各代表团在实施情况审议组第十四届会议期间，在秘书处关于有关实施情况审议机制可能需要改进之处的经验教训和意见的说明（[CAC/COSP/IRG/2023/3](#)）的基础上，讨论了关于下一阶段国别审议范围和主题的备选方案。许多代表团建议更加注重所采取措施的实际实施、效力和影响，一些发言者建议为下一阶段设立一个专门的后续机制，因为这被视为审议机制的主要弱点。一些代表团还赞成在不同的审议周期中改变审议重点主题的可能性。各代表团讨论了上文确定的一些相关意见，例如关于自评清单、审议时间表和成果文件格式的意见。

36. 在拟订关于审议机制下一阶段的决定的过程中，缔约国似宜借鉴[CAC/COSP/IRG/2023/8](#)号文件和本增编提供的信息以及实施情况审议组的审议结果。为此，各代表团还建议缔约国会议第十届会议通过一项决定，将审议机制第二周期延长至 2025 年 12 月 31 日，一个代表团建议在该决定中列入完成门槛。