



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
26 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

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）

秘书处的说明

摘要

本说明审查了六个同行审议机制从初步审议阶段过渡到后续审议阶段的经验，以及其他体制改革和吸取的经验教训。本说明应与其增编（CAC/COSP/IRG/2023/8/Add.1）一起阅读，增编根据同行审议机制经历的转变，审查了这些机制发生改变的九个可能的方面。本说明的增编中所载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。

一. 导言

1. 在实施情况审议组第十三届会议第一次和第二次续会上，审议组开始讨论联合国反腐败公约实施情况审议机制下一阶段的筹备工作。秘书处关于联合国反腐败公约实施情况审议机制的执行情况、完成审议机制第一阶段所需的措施以及对下一阶段的初步考虑的说明（CAC/COSP/IRG/2022/9）载有关于下一个审议阶段的现有任务授权，并提出了审议组在结束审议机制当前阶段和启动下一阶段时似宜考虑的步骤。
2. 在审议期间，发言者指出在设计实施情况审议机制第二阶段时，还应考虑到其他相关审议机制的经验教训和良好做法，以确保与此类审议机制协同增效。在这方面，为了借鉴已完成第一阶段的其他审议机制的经验，实施情况审



议组请秘书处邀请来自其他秘书处的发言者，并编写一份文件供审议组审议，该文件应分析从相关区域、部门和国际文书的现有审议机制中吸取的经验教训。

3. 本说明及其增编审查了六个同行审议机制从初步审议阶段过渡到后续审议阶段的经验，以及其他体制改革和吸取的经验教训。对反腐败和洗钱领域现有的下述四个最大的同行审议机制以及另外两个联合国主要同行审议机制进行了考察。这些机制是：

- (a) 欧洲委员会反腐败国家集团（反腐败国家集团）；
- (b) 金融行动特别工作组；
- (c) 美洲国家组织（美洲组织）美洲反腐败公约实施工作后续行动机制；
- (d) 经济合作与发展组织（经合组织）国际商业交易中的贿赂问题工作组；
- (e) 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；
- (f) 联合国普遍定期审议。

出于可行性考虑，未将其他一些涉略腐败问题但并非专门聚焦这一领域的同行审议包括在内。¹

4. 本说明及其增编分析了六个同行审议机制的运作情况、从其运作中取得的经验以及自其设立以来进行的重大改革。同行审议机制的许多改革都发生在从一个审议阶段过渡到下一个审议阶段的过程中。另一些源于缔约国对机制的定期评估以及在同行审议时取得的实际经验，包括所涉及的行政工作和对拖延的反应。改革侧重于几个要素，例如不同审议阶段的安排（信息收集、与受审议缔约国的对话、评价和评估及后续行动）或审议的更广泛方面（例如其专题范围或非国家行为者的参与）。本说明及其增编中的“转变”一词涵盖所有这些要素。

5. 本说明及其增编以案头研究和对各同行审议机制秘书处成员进行的专家访谈为基础。感谢各方愿意分享经验并公开谈论审议中可能存在的挑战。除了通过访谈收集的信息外，还查阅了公开文件和相关学术文献。²

6. 本说明概要介绍了六个同行审议机制并作了比较，包括其基本设计、具体特点以及自成立以来进行的最重要改革。本说明的增编根据同行审议机制经历的转变，审查了这些机制发生改变的九个可能的方面。增编所载关于协同增效的一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。增编的结论一节总结了共同趋势并提出了意见和结论，而最后一节概述了今后可能采取的步骤。本说明及其增编寻求提供中立和基于事实的评价，但没有就实施情况审议机制向第二阶段过渡时的可取改革向实施情

¹ 这些机制包括：非洲联盟非洲发展新伙伴关系非洲同行审议机制、阿拉伯反腐败公约实施情况审议机制、欧洲法治机制、经济合作与发展组织（经合组织）经济和发展审议委员会、经合组织发展援助委员会和世界贸易组织贸易政策审议机制。

² 为保护各秘书处对话者的匿名性和保密性，以下各页没有逐字引述或具体提及访谈内容。为确保本文件的可读性，没有引用学术文献。酌情在不多几处参引了其他文件。

况审议组提出建议。此外，未列入实施情况审议机制本身收集的经验，因为秘书处向审议组第十四届会议提交了一份单独的说明（[CAC/COSP/IRG/2023/3](#)），其中介绍了吸取的经验教训以及对审议机制潜在改进领域的看法，并且该专题构成审议组定期审议的一部分。

二. 六个同行审议机制

A. 欧洲委员会反腐败国家集团

7. 反腐败国家集团审议遵守欧洲委员会反腐败标准的情况，包括《反腐败刑法公约》及其《附加议定书》和《反腐败民法公约》。反腐败国家集团是基于欧洲委员会一项扩大的局部协定设立的，其成员不限于欧洲委员会成员国。参与起草该扩大的局部协定的任何国家均可以通知欧洲委员会秘书长的方式加入。此外，成为《反腐败刑法公约》或《反腐败民法公约》缔约国的任何国家自动加入反腐败国家集团及其评价程序。目前，反腐败国家集团有 48 个成员国，包括 46 个欧洲国家，加上哈萨克斯坦和美利坚合众国。反腐败国家集团成立于 2000 年，比经合组织贿赂问题工作组稍晚，反腐败国家集团主要侧重于审议公共部门的腐败问题。反腐败国家集团审议的专题范围在该机制自成立以来所经历的五个阶段中发生了变化，最初侧重于立法的充分性和反腐败斗争的抑制腐败方面，后来不仅侧重于立法，而且侧重于立法的实际执行，以及转向面向议员、法官和检察官、中央政府和执法机构的高级行政官员的预防腐败和加强廉正，以及政党资金的透明度。

8. 每次审议以自评调查表、评价小组的案头审议和为期一周的国别访问为基础，其中包括与各种公职人员以及民间社会代表进行对话。评价小组由成员国任命的专家组成。秘书处和评价小组对法律、政策和体制结构以及向受审议成员国提出的建议进行评价。在反腐败国家集团全体会议上讨论国别报告，全体会议由技术专家而不是外交官参加。在成员国可能提出的修改请求得到解决后，国别报告和建议由全体会议按“协商一致减 1”原则予以通过。³虽然在反腐败国家集团的网页上公布国别报告对受审议成员国来说是自愿的，但公布这种报告已发展成为一种长期做法。

9. 各项建议的后续行动是一个结构严谨的强制性过程，在此过程中，受审议成员国必须在 18 个月后提交一份“情况报告”。反腐败国家集团再次审查该报告，并提出一份遵守情况报告，评估评价报告中向受审议成员国提出的建议是否得到执行。然后，受审议成员国有另外 18 个月的时间来处理遵守情况报告得出结论认为建议部分得到执行或没有得到执行的领域。在反腐败国家集团进行评估之后将编写一份遵守情况报告增编，遇到始终未执行的情况，反腐败国家集团将采取进一步行动（例如向受审议成员国发出正式信函以提请注意相关建议执行不足的情况、高级别访问、宣布不遵守情况）。

10. 反腐败国家集团自成立以来其评价过程发生的最重大变化是：

³ 这意味着关于建议的决定由成员国一致作出；但是，受审议成员国被排除在外，不参加投票。

- (a) 如上所述，各审议轮次的重点发生变化；
- (b) 制定了遵守制度，包括其具体程序和截止日期；
- (c) 不断澄清评估标准，以查明建议未得到执行或遵守的情况。

B. 金融行动特别工作组

11. 金融行动特别工作组的目的是打击洗钱、资助恐怖主义和资助扩散行为。该工作组编制了四十项建议，连同由具体术语和解释性说明组成的词汇表（“金融行动特别工作组标准”）。该工作组有 39 个成员，但超过 200 个法域是其全球网络的组成部分，其中大多数是类似金融行动特别工作组的区域审议机构的成员。金融行动特别工作组既审查技术层面的遵守情况（即国家立法、监管和体制框架的适当性），也审查这些框架的有效性。有一套全面的评估方法，并进行质量和一致性审查，以确保标准和方法得到一致的应用。金融行动特别工作组建议于 1990 年首次发布，并于 2012 年作了全面修订。自那时以来，定期对金融行动特别工作组标准进行修订，以应对新的和正在出现的威胁，包括在一轮评估期间生效的修订。

12. 金融行动特别工作组及其全球网络的相互评价以案头审议和评估小组的实地访问为基础，评估小组由从成员和观察员（其中包括“评估机构”和其他国际组织）抽调的专家组成。评估小组的成员由金融行动特别工作组的主席任命，并根据评估所需的专门知识，包括语言和法律背景，从受过培训的评估员人才库中挑选。与主管当局和利益攸关方（包括民间社会和私营部门）进行协商是访问的一部分。评估员起草一份相互评估报告，其中包括主要结论和建议采取的行動，以改进被评估国家对反洗钱金融行动特别工作组标准的技术层面遵守情况和有效执行情况。该报告经过被评估国家和评估员之间的多轮讨论和审议，然后由金融行动特别工作组和区域审议机构以及相关工作组的会议进行审议。金融行动特别工作组或区域机构的全体会议在协商一致的基础上通过报告，但可根据全体会议的讨论作出任何修改。后续行动是通过定期后续进程进行的，这是针对缺陷不太严重的国家的默认机制，在这一机制下，被评估国家报告在该报告通过之后三年内取得的进展。如果国家存在较严重的缺陷，则适用强化后续行动，这些国家通常每年报告进展情况。被认定存在重大缺陷的国家也可能被移交国际合作审议组，接受监测，这通常需要商定一项解决缺陷的行动计划，并由一个称作联合小组的区域工作组评价该行动计划的执行情况，以及被评估法域作出进行必要改革的高级别政治承诺。接受强化监测的国家名单是公开的，退出强化监测由联合小组、国际合作审议组和金融行动特别工作组全体会议核准。

13. 金融行动特别工作组相互评价的最重要变化是：

- (a) 在第三轮和第四轮之间，金融行动特别工作组采用了一种更全面的方法，除了技术层面的遵守情况外，还侧重于评估执行的有效性，并采用基于风险的方法，作为对以前专注于遵守情况的补充；这导致增加了评估有效性方面的直接结果，并导致对方法的广泛修订；

(b) 在每次评估开始时引入“范围界定工作”，以帮助将评估重点放在风险较大的领域和发现严重缺陷或重大变化的标准上。下一轮相互评价则进一步加强和扩大了这项范围界定工作。

C. 美洲国家组织美洲反腐败公约实施工作后续行动机制

14. 美洲反腐败公约实施工作后续行动机制于 1996 年通过，自 2002 年开始运作。除巴巴多斯外，美洲组织所有成员国都参加了该机制的审议。主要机构是由国家代表组成的专家委员会和设在美洲国家组织的技术秘书处。已经进行了六轮同行审议，这几轮审议在评估范围、参与国家和审议的运作方面都有所改变。

15. 审议模式与反腐败国家集团和贿赂问题工作组大体相似。秘书处分发一份自评调查表，并由秘书处、成员国或其他利益攸关方提出补充问题。在提交对调查表的答复的同时，非政府组织可主动提交进一步的资料。国别访问包括与政府和非政府行为者的协商，由两个缔约国的代表和秘书处组成的“分组”进行。该分组和秘书处编写一份初步报告草稿，并在与受审议缔约国进一步磋商中加以完善。专家委员会全体成员将讨论由此产生的初步报告，以便拟订并最终核可一份建议清单。建议和国别报告在网上公布，并在随后的审议周期再次审议。与反腐败国家集团和贿赂问题工作组不同的是，美洲反腐败公约实施情况后续行动机制以协商一致方式通过建议，即建议需要征得受审议缔约国批准。在下一个审议周期，同行们将跟进这些建议。

16. 美洲反腐败公约实施情况后续行动机制自成立以来发生的最重大变化是：

- (a) 在从第三轮向第四轮过渡期间引入了国别访问；
- (b) 与此同时，越来越注重立法的实际执行情况；
- (c) 审议重点关注的主题发生了一些变化。

D. 经济合作与发展组织国际商业交易中的贿赂问题工作组

17. 贿赂问题工作组成立于 1994 年，目前由 44 个成员组成（38 个经合组织成员国和 6 个已加入该工作组的其他国家）。该工作组监测经合组织《关于打击国际商业交易中行贿外国公职人员行为的公约》（1997 年）、理事会《关于进一步打击国际商业交易中贿赂外国公职人员行为的建议》（2021 年）以及涉及税收、发展援助、出口信贷和国有企业领域腐败的其他文书的执行情况。工作组的成员往往是从成员国抽调的专家（如政府官员和法官）。虽然审查涵盖了所有上述公约和其他文书，但工作组经历了几个阶段，最初侧重于国家立法的充分性，随后的阶段侧重于法律和政策的执行和有效性。第三阶段和第四阶段进一步强调了执行、受审议缔约国的具体风险、相关的良好做法以及新出现的专题。

18. 审议是按照成员商定的审议方法进行的。⁴ 审议始于一份标准的自评调查表和一系列补充问题。后者由秘书处根据与成员的协商和独立研究发布。在这些

⁴ 见 www.oecd.org/corruption/countrymonitoringoftheoecdanti-briberyconvention.htm。

材料的基础上，由两个成员国的专家和秘书处工作人员组成的一个评价小组进行国别访问。在为期4至5天的实地访问中，会征求政府官员（包括调查和检察官员）、议员以及司法、法律和会计专业、私营部门、媒体和民间社会的代表的意见。评价小组随后编写一份评价报告和建议草稿，并将其提交受审议缔约国以征求意见和纠正事实错误。这两份文件均交由工作组成员讨论，并最终在工作组全体会议上按“协商一致减1”原则予以通过。评价报告和建议公布在工作组网页上，并附有一份新闻稿。⁵在审议之后，将在下一个审议周期再次审视早期阶段的建议，必要时公开指出后续活动“不足”，向受审议缔约国发出高级别信函，如果执行情况没有改善，则向各国首都派出高级别访问团或技术访问团，从而持续维持执行建议的压力。

19. 工作组自成立以来发生的最重要变化是：

- (a) 在第一阶段和第二阶段之间从案头审议过渡到实地访问；
- (b) 与此同时，更加注重立法的实际执行情况；
- (c) 自第三阶段起审议更“有针对性”，重点关注具体的挑战或风险，并强调受审议缔约国的良好做法；
- (d) 工作组重点关注的议题“有机增长”，从而通过了2021年反贿赂建议。

E. 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

20. 联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书审议机制于2020年10月启动。这是一个同行审议进程，审议189个缔约方执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、181个缔约方执行《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》、151个缔约方执行《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》和122个缔约方执行《关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》的情况。审议进程分四个审议阶段进行，每个审议阶段为期两年，对应于将在2030年之前审议的四项文书的四个条款专题分组。审议进程由审议方分三个小组以交错的方式进行。在编写本报告时，所有三个小组都已开始第一阶段审议，但尚未结束一起国别审议。缔约方大会全体会议将进行总体审查，以便利交流经验、吸取的教训、良好做法、挑战和确定技术援助需要的情况。

21. 打击有组织犯罪公约实施情况审议机制主要是案头审议，在“RevMod”线上平台进行，⁶没有设想进行国别访问，除非各国自愿作出其他决定。这一进程始于一份自评调查表，鼓励受审议方为此进行广泛磋商（包括在自愿基础上与非政府利益攸关方进行磋商）。一旦通过RevMod提交了要求提交的材料，随机指派的两个缔约国的专家就开始进行审议。根据现有资料，专家向受审议方提供书面反馈，随后可能进行对话。在每个审议阶段的最后阶段，起草一份意见

⁵ 见 www.oecd.org/corruption/anti-bribery/anti-briberyconvention/oecdworkinggrouponbriberyininternationalbusinesstransactions.htm。

⁶ RevMod是一个便利缔约国、专家审议人员和非政府组织之间沟通的电子平台。受审议方使用该平台上传对自评调查表的答复和与审议有关的其他文件。非政府组织可以提交陈述。一旦材料评价结束，RevMod将用于向受审议方传达专家审议人员的意见和建议，并便利双方之间的对话。

和意见摘要清单，查明可能存在的实施差距、挑战、良好做法、建议和技术援助需要。意见和摘要清单应由审议国和受审议方商定，并提供给缔约方大会各工作组，受审议方宣布保密的内容可能除外。审议人员和受审议方还商定一份简明的意见摘要（1,500 字），并将其提交给缔约方大会及其工作组。与联合国反腐败公约实施情况审议机制一样，受审议方可自愿公布自评和其他材料，并鼓励其与缔约方会议和各工作组分享关于处理意见方面取得的进展的信息。

22. 打击有组织犯罪公约实施情况审议机制最近才启动，目前仍处于初始阶段。因此，为本文件之目的，在审查审议机制发生转变的各个方面时，本机制并不包括在内。

F. 联合国普遍定期审议

23. 普遍定期审议的重点是各国履行人权义务的情况。审议由普遍定期审议工作组进行，该工作组由联合国人权理事会的 47 个成员国组成，并得到普遍定期审议秘书处（联合国人权事务高级专员办事处的一个部门）的支持。同行审议按周期进行，在每个周期内，每个成员都被审议一次。该程序目前处于第四个周期（2022-2027 年），这意味着平均每 4.5 年对每个成员进行一次审议。

24. 审议的依据是受审议国的自我评估和秘书处的两份报告。这些报告载有从其他联合国实体（例如条约机构和特别程序）收集的信息以及民间社会组织、国家人权机构和其他利益攸关方提交的信息。由来自不同区域组的三名随机指派的报告员（“三人小组”）为审议提供协助。一国的人权状况由受审议国与成员国（包括在审议时不是人权理事会成员的国家）举行全体会议进行讨论。普遍定期审议的一个特点是，向各国提出的建议是由具体国家提出的，即不需要全体会议核可，也不与受审议国谈判。相反，受审议国在审议期间或在随后的人权理事会全体会议通过审议结果之前的任何时候，表明它“支持其他国家的建议”（这意味着对执行建议的政治承诺），或者“注意到”这些建议（这表明不同意）。普遍定期审议秘书处力求跟踪各项建议的后续行动。

25. 普遍定期审议经历了变化，特别是在从第一个周期（2008-2011 年）过渡到第二个周期（2012-2016 年）以及从第二个周期过渡到第三个周期（2017-2022 年）期间，主要是由其秘书处发起的变化。最重要的变化是：

- (a) 互动对话持续时间更长（3.5 小时而不是 3 小时）；
- (b) 更加注重已接受建议的执行情况和有条理的后续行动；
- (c) 承认国家人权机构和民间社会组织的作用，包括指导它们参与普遍定期审议。

三. 后续分析

26. 在题为“其他审议机制在运作和向下一阶段过渡方面的经验教训——同行审议机制发生转变的要素、意见和趋势”的本说明增编（CAC/COSP/IRG/2023/8/Add.1）中继续进行分析。