



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
12 September 2007
Chinese*
Original: English

第二届会议

2008年1月28日至2月1日，印度尼西亚杜阿岛

临时议程**项目2

审查《联合国反腐败公约》的实施情况

2007年8月29日至31日在维也纳举行的联合国反腐败公约 实施情况审查不限成员名额政府间工作组会议报告

一. 导言

1. 按照《联合国反腐败公约》（大会第58/4号决议，附件）第63条，设立了联合国反腐败公约缔约国会议，以增进缔约国的能力和加强缔约国之间的合作，从而实现本公约所列目标并促进和审查本公约的实施。遵照公约第63条第1款，缔约国会议应当通过缔约国提供的信息和缔约国会议可能建立的补充审查机制，对缔约国为实施公约所采取的措施以及实施过程中所遇到的困难取得必要的了解。因此，公约确立了由缔约国会议审查公约实施情况的原则，让缔约国会议决定这类审查的手段。

2. 2006年12月10日至14日在安曼举行的缔约国会议第一届会议向上述方向迈出了重要一步。会上一致认为，有必要建立适当的机制，协助缔约国会议审查公约实施情况。缔约国会议在其第1/1号决议中设立了不限成员名额的政府间专家组，就审查公约实施情况的适当机制或机构问题，向缔约国会议第二届会议提出建议。

3. 缔约国会议请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）在收到自愿捐款的情况下，暂时根据请求协助缔约国收集和提供关于其对实施工作的自我评估和分析的信息，并将这些工作的情况报告缔约国会议第二届会议。

* 为便于对照英文，本文内的条款项目体例沿用英文格式，而不采用公约正式中文本的格式。

** CAC/COSP/2008/1。



4. 在缔约国会议第一届会议上，代表们表示支持建立重点明确的审查机制，但指出，该机制应当是一种不断发展的程序，并应当采取一种渐进的办法。他们指出，这种机制应当是有效、高效、透明和无干涉性的，而且必须具备可预测的资金。缔约国会议将借助该审查机制确定各缔约国在实施公约的工作中遇到的困难和采取的良好做法。代表们还强调，应当避免过于复杂的资源密集型审查机制，而且该机制既要公正，又要具有参与性。在这方面，审查机制应当以符合各国主权原则的方式衡量遵守公约各项义务的情况。此外，缔约国会议还突出了技术援助和实施之间存在的紧密联系，同时强调，审查机制应当使各缔约国能够发现其立法框架和体制框架中的空白，从而填补这些空白，必要时对其提供援助。

二. 会议安排

A. 会议开幕

5. 审查联合国反腐败公约实施情况的不限成员名额政府间工作组于 2007 年 8 月 29 日至 31 日在维也纳举行了第一次会议。

6. 秘书宣布会议开幕，并告知工作组，缔约国会议主席 Muhyieddeen Touq（约旦）最初有意主持本次会议，但因有紧急公务缠身而无法前来。秘书报告说，他曾探索有否可能邀请缔约国会议诸位副主席中的一位来主持会议，但他们也都无暇前来。秘书提议由工作组选出一名临时主席。根据会前进行的非正式协商，秘书提议选举印度尼西亚代表主持本次会议。他指出，这样可使缔约国会议能够利用主席所来自的区域组，而且能反映出印度尼西亚将主办缔约国会议第二届会议。工作组以鼓掌方式选举 Desra Percaya（印度尼西亚）担任临时主席。

B. 通过议程和工作安排

7. 8 月 29 日，工作组通过了以下议程：

1. 组织事项：

(a) 会议开幕；

(b) 通过议程和工作安排。

2. 审议审查《联合国反腐败公约》实施情况的适当机制或机构并拟订这类机制或机构的职权范围。

3. 通过建议。

4. 通过报告。

8. 根据一些发言者的建议，主席提议，讨论的结构应参照秘书处编写的背景文件（CAC/COSP/WG.1/2007/2）来安排。工作组同意这一提议。

C. 出席情况

9. 下列公约缔约国派代表出席了工作组本次会议：阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、玻利维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、保加利亚、布基纳法索、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、古巴、丹麦、多米尼加共和国、埃及、萨尔瓦多、芬兰、法国、危地马拉、匈牙利、印度尼西亚、约旦、科威特、拉脱维亚、立陶宛、墨西哥、摩洛哥、纳米比亚、荷兰、尼日利亚、挪威、秘鲁、菲律宾、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克、南非、西班牙、土耳其、坦桑尼亚联合共和国和美利坚合众国。
10. 下列公约签署国派观察员出席了会议：比利时、文莱达鲁萨兰国、加拿大、捷克共和国、埃塞俄比亚、德国、希腊、海地、印度、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、意大利、日本、巴基斯坦、葡萄牙、沙特阿拉伯、新加坡、苏丹、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、突尼斯和乌克兰。
11. 欧洲共同体作为签署了公约的一个区域经济一体化组织派代表出席了会议。
12. 下列观察员国也派代表出席了会议：安道尔、黎巴嫩和斯洛文尼亚。
13. 下列秘书处单位、联合国机构、基金和方案、联合国预防犯罪和刑事司法方案网所属研究所、专门机构以及联合国系统其他组织派观察员出席了会议：内部监督事务厅、联合国开发计划署、联合国人类住区规划署、联合国区域间犯罪和刑事司法研究所、巴塞尔治理问题研究所。
14. 下列政府间组织派观察员出席了会议：亚非法律协商组织、英联邦秘书处、独立国家联合体、欧洲委员会、欧洲联盟理事会、阿拉伯国家联盟。
15. 联合国毒品和犯罪问题办公室担任了本次会议的秘书处。

三. 审议审查《联合国反腐败公约》实施情况的适当机制或机构并拟订这类机制或机构的职权范围

16. 毒品和犯罪问题办公室条约事务司司长在其开幕词中强调了缔约国会议第一届会议采取的关键步骤，即就建立旨在协助缔约国会议审查公约实施情况的适当而有效的机制的必要性作出了决定。她指出，缔约国会议设立了目前的工作组，使之就缔约国会议如何能够充分有效地履行其任务授权提供指导和建议。她重申了缔约国会议所决定的审查机制的特点，即该机制应当：**(a)**透明、高效、不干涉、包罗广泛和公正不偏；**(b)**不进行排序；**(c)**提供交流良好做法和所面临挑战的机会；及**(d)**补充现有国际和区域审查机制以使缔约国会议酌情与这些机制开展合作，以及避免工作重叠。虽然这是一项复杂的工作，但她深信，各位与会者将能抓住这一机会，不辜负缔约国会议第一届会议上所展示出的政治意愿。

A. 信息收集

17. 缔约国会议从一开始就决定将注意力同时放在信息收集（第 1/2 号决议）和审查实施情况（第 1/1 号决议）上。每一公约缔约国都被要求向缔约国会议提供有关其实施公约的措施的信息。毒品和犯罪问题办公室积极支持了缔约国收集信息的努力，专门为此拟订了为遵守第 1/2 号决议而设计的自我评估清单。

18. 秘书处介绍了利用自我评估清单以及可从毒品和犯罪问题办公室网站（http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html）得到的相关软件包收集信息的工作。到截止日期 2007 年 8 月 15 日，秘书处收到答复 23 份，其中 16 份系用软件包提交。秘书处认为这一结果是令人鼓舞的，并指出几个发展中国家和最不发达国家在未请求援助的情况下用该软件提交了填妥的清单。秘书处指出，该软件是在开始于缔约国会议第一届会议的磋商之后开发出来的。该软件意在避免调查表疲劳症，并使各国家当局更容易参与自我评估，同时使秘书处更容易对信息包括获得的统计数据进行分析。

19. 发言者认为，信息收集对实施公约以及实施情况审查机制至关重要。自我评估清单被广泛视为有益的信息收集工具，特别是由于清单的自我评估内容条理清晰，并且清单对各参与局的主人翁意识有积极影响。发言者认为通过自我评估收集的信息是实施情况审查机制的合适起点。

20. 一些发言者认为自我评估清单尽管是一个很好的工具，但仍需要进一步发展。一名发言者建议扩展该清单，以允许答复者说明与公约有关预期开展的工作，包括酌情通过提供技术援助。该发言者指出，更灵活地设计软件可使国家当局更容易参与自我评估。发言者强调了在对自我评估清单进行评价之后将其扩展至涉及公约各个部分的必要性。开发一个用于《反腐败公约》和《打击跨国组织犯罪公约》（大会第 55/25 号决议，附件一）的报告程序的软件工具是一个可行的选择，可以进一步探讨。一名发言者回顾，需要考虑到法律制度之间的差异。另一名发言者强调了对该软件进行产品测试的想法。发言者强调与秘书处对话以及在填写自我评估过程中秘书处可能提供的援助特别重要。

21. 一些发言者对提交自我评估报告的期限较短表示关切，虽然他们认识到必须及时向缔约国会议第二届会议提交所收到信息的分析报告。一些发言者建议就定期自我评估制订计划，以收集在实施过程的不同阶段取得进展的情况。

B. 公约实施情况审查自愿试点方案

22. 几名发言者表示有兴趣更多地了解毒品和犯罪问题办公室为审查《反腐败公约》的实施情况而在少数几个国家开展的自愿试点方案的情况。该试点方案的相关文件即方案文件和审查小组会议的记录已发给工作组。

23. 秘书概要介绍了该试点方案，首先是在缔约国会议第一届会议筹备阶段提出了技术援助项目的概念。会议第一届会议在其第 1/1 号决议中请毒品和犯罪问题办公室作为临时措施并在可获得自愿捐款的情况下应缔约方请求协助它们分析实施工作。试点方案的主要目的是测试用来审查公约实施情况的方法，而不

是对实施情况进行评价。设计该试点方案的目的是满足更好地理解已掌握的各种参数的需要，并拿出审查实施情况的具体办法。因为公约具有全球性和独特性，因此需要采取新方式设计审查该文书实施情况的方法。

24. 试点方案寻求保持地域平衡，并通过限制参与国家数目确保进程易于管理和得到最佳处理，以取得有意义的结果。下列国家参加了自愿性试点方案：阿根廷、奥地利、芬兰、法国、希腊、印度尼西亚、约旦、荷兰、挪威、秘鲁、波兰、罗马尼亚、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国和美国。试点的方法是经过各参与国的专家讨论商定的，该方法将自我评估清单用作收集信息的基础，并进行了某些调整。试点采取逐个步骤进行的方法，并考虑到其临时性和向缔约国会议第二届会议提供结论反馈的必要性。

25. 几个自愿参加试点方案国家的发言者欢迎有机会向工作组提供反馈意见，并强调这方面的透明度非常重要。他们指出各自国家希望抓住在早期试验阶段对方法进行测试的机会。他们特别强调对该过程具有灵活性表示赞赏，从而使参与国家能够随着方案的发展而持开放心态。一名发言者指出，本国的参与有助于调动和鼓励国家当局实施公约。发言者回顾了各自国家为填写自我评估清单所做的努力（几乎所有试点国家都在会议之前填写了清单），一些发言者提出了有可能改进之处。发言者强调试点应被视作一次学习经历，在与秘书处密切合作的情况下，专家与被审查国家进行对话具有重要意义。一些发言者指出，试点的自愿性有助于增强对这项工作的主人翁意识，每个国家提出的区域观点都分别由本区域的一个国家和另一区域的一个国家进行审查也发挥了同样的作用。

26. 与会者感兴趣地注意到试点工作的开展情况，并一致认为试点工作的结果和结论会引起工作组和缔约国会议的兴趣。一些发言者告诫说，评估试点方案需要更多时间和信息。一些发言者指出采用两级模式审查实施情况并不可取，因此告诫说试点方案不应无限期进行。几名发言者鼓励扩大试点方案，使其他国家能够参加。几名发言者指出，如果在缔约国会议第二届会议之后试点方案的活动继续进行，他们的国家可能有兴趣在随后阶段自愿参加该方案。

C. 建立适当和有效的审查机制

27. 据指出，缔约国会议在其第 1/1 号决议中商定，有必要建立一个适当有效的机制来协助缔约国会议审查公约的实施情况。保持和维持缔约国会议开创的势头是必要的，也是可取的。

28. 据指出，缔约国会议在阐明建立这种机制的必要性之后所做的努力既复杂又微妙。但是，必须向前迈进，在使得初步政治决定成为可能的互信基础上更进一步。政治意愿是就审查机制达成可接受的结论的一个核心要素。

29. 据认为，确定完成设计阶段和建立审查机制所需的时间是一项关键决定。为达成这一决定，缔约国会议需要平衡若干考虑因素。首先，缔约国会议需要避免作出过于草率的决定，因为这种决定可能导致所建立的机制在一段时期后需要加以修订。其次，鉴于实施是一个长期进程，有必要考虑采取一种适当的

逐步、逐渐和循序渐进的办法来建立这种机制。广泛的信息基础是就这种机制的职权范围作出决定的一个重要组成部分。这种信息基础目前正在两个平行的动态进程中建立起来：**(a)**关于公约实施情况的信息是通过自我评估进程收集的；及**(b)**审查公约实施情况的方法是通过自愿实施情况审查试点方案检验的。

30. 据指出，这些进程在更清楚地展示这种机制应具有的形式方面有着巨大潜力。特别是具有很大灵活性的试点方案能够洞察对于决策有着重要意义的一系列事项。

31. 同时，缔约国会议需要考虑其第 1/1 号决议所载的重要政治决定所产生的众多期望。在这些考虑因素之间保持微妙的平衡将使得缔约国会议能够为建立这种机制设定最佳速度。

32. 据理解，这种机制的促进和推动公约的实施这一目标应当作为出发点。

33. 将建立的机制具有多大雄心是一个需要考虑的问题。工作组会议期间提出的一项建议是使用国际麻醉品管制局模式。但这一事项取决于其他一些问题的解决。

34. 已有一些具体的审查方法。所谓的同行审查进程就是这样一种方法，这种方法被用于产生有关各种经验的信息的现有机制。试点方案正在检验一种方法，这种方法以某种方式产生国家伙伴关系，在这种方式中，一国来自同一区域作为被审查国，一国来自另一区域参与对话为审查实施情况提供支持。同行审查的区域方面也应加以考虑，同时保持向其他区域的专门知识开放以作为对这一进程的补充。

35. 要考虑的其他重要问题是明确界定该机制的目标、构成和筹资，以确保其实际运作，包括缔约国会议从第二届会议结束后进入两年周期时如何确保连续性、连贯性和对已查明技术援助需要的迅速回应。建立一个可克服两年周期的缺点而无缝运作的机制对有效审查公约执行情况非常重要。

36. 据强调，在设计该机制时，必须认真考虑公约某些部分的特殊要求，这些部分的创新性和全面性带来特殊困难。这个问题涉及，这些部分可能需要专门的特长或更彻底的分析，才能就执行情况的效率和有效性得出有意义的结论。这样，就产生了如何使该机制能够或该机制是否能够处理这些要求的问题，或者需要就这些部分作出特殊安排。

37. 还有一个需要考虑的问题是如何、是否以及在什么情况下将区域观点纳入该机制。工作组上提出的建议设想建立区域机制作为全球审查机制，这些区域机制向缔约国会议报告。根据这些建议，缔约国会议将进行协调，确保一致性并监督区域审查的质量和统一性。考虑这种“区域方式”时需要考虑避免公约的执行支离破碎的必要性，以及确保不同区域采用共同标准的困难。有几名发言者表示支持这些建议，但也有一些发言者表示反对，称只应当有一个针对所有缔约国的机制。

38. 葡萄牙的观察员代表欧洲联盟阐述了被视为对建立适当有效的审查机制十分重要的以下六项原则：**(a)**按照第 63 条的要求，所有缔约国进行报告；**(b)**各缔约国的专家进行审查；**(c)**建立一个机构（第 63 条，第 7 款）；**(d)**利用现有区域

机制的全球体系（第 63 条第 4 款 (d)项）；(e)公开报告（第 63 条第 6 款）；及 (f)利用各种来源和专门知识。一些发言者表示支持代表欧洲联盟所作的发言，有一些发言者则不同意，并提出了他们不能支持这一发言的具体原因；还有一些发言者认为需要进一步的澄清。

39. 无论如何，在进一步讨论期间的任何时候都必须铭记公约第 63 条第 1 段所述给缔约国会议规定的总体目标。

40. 代表三个代表团提交的一项联合声明列出其视为趋同性领域的以下 10 个领域：(a)所有缔约国均必须根据任何审查机制或机构的要求，提供有关其实施公约的信息；(b)各缔约国将对公约实施情况进行审查；(c)对公约实施情况进行的审查将得益于专家的参与；(d)审查工作将包括查明差距和技术援助需要，以此作为促进和便利各缔约国实施公约的一种方法；(e)审查工作将是非敌对性的；(f)审查工作不应当产生双级或更多级模式的系统；(g)任何审查机制或机构的运作均可得到信息上的充实，办法是考虑到其他反腐败后续机制的做法和自愿试点方案的结果；(h)任何审查机制或机构均应当具有缔约方会议第 1/1 号决议所述特点，而且所有缔约国均应当在任何审查机制或机构中享有平等地位；(i)任何审查机制或机构均可确定与公约相关的良好做法；及(j)任何审查机制或机构均必须具有灵活性并且有能力不断发展。有些发言者表示支持这一声明，另有一些发言者则表示了保留意见。由于该声明是在会上较晚时提交的，因此没有足够的时间对其作进一步的讨论。

D. 审查机制的特点

41. 缔约国会议第一届会议曾就审查机制应当具有的某些特点达成一致意见，即审查机制应当透明、高效、无侵犯性、广含包容性和公正不偏；不产生任何形式的排名；为交流良好做法和通报困难提供机会；对现有的国际和区域审查机制加以补充，以便缔约国会议可酌情与这些机制进行合作避免工作重复。

42. 工作组注意到这些特点是认真审议的结果，工作组的任务是进一步阐述这些特点并就审查机制中如何融入这些特点向缔约国会议提供指导。各发言者重申这些特点的重要性，并就这些特点所造成的问题发表了意见。

43. 在讨论中从不同角度讨论了透明度问题。特别是讨论了与哪些文件、报告或结论应予公开有关的透明度问题。发言者指出，虽然可以设想发表审查过程的报告或结论，但公开导致得出这些结果的讨论情况要复杂得多，并引起关切，特别是这样做可能对所提供信息的质量或完整性以及对有关讨论的开诚布公程度产生影响。必须结合公开秘书处根据各国所提供信息编写的所有分析报告的既定做法这一背景看待这个问题。根据这种做法，每份报告只有在有关国家同意的情况下才能予以公开。其他相关组织和民间社会为审查过程提供的投入也与更广泛的信息收集和管理问题有关，需要进一步考虑。

44. 机制的效率是一个关键问题，在开始设计时就应当认真考虑。这个问题与机制是否有宏伟目标以及充分和可持续供资等实际考虑因素有关。

45. 审查机制具有无侵犯性、包容性和公正不偏与必须防止建立双级模式审查机制有关。这也是确保各国对该过程享有充分所有权的核心理因素，各国享有充分所有权被视为一个目标，这一点能否实现将在很大程度上决定机制的成败。

46. 没有人对避免任何形式的排序的重要性提出疑问。主观判断或否定趋势是与实现按照公约建立一个建设性和支持性机制的目标并与缔约国会议的任务不相容的。在这方面，必须承认公约各缔约国处于不同的发展水平。这一点必须在执行反腐败努力的进度中反映出来。审查机制的设计应当考虑到这些因素。

47. 为交流良好做法和通报困难提供机会是需要注意的另一个特点。其他国际组织以及区域和专门组织和民间社会的投入也许是在这方面发挥推动作用的一个有益选择。秘书向工作组通报了其当前为执行缔约国会议第 1/8 号决议所做的努力。各国根据该决议向秘书处提供的做法的情况摘要将提交缔约国会议第二届会议，答复的全文将放在毒品和犯罪问题办公室网站。提交材料的相关性和质量可能是一个问题，但审查机制可以充当就各种做法交换看法的论坛，特别是关于执业人员以及可能参与其他区域或部门审查机制的人员的经验。

48. 避免重复和确保探讨如何与其他现有审查机制协同增效的潜在领域也是设计审查机制的其他重要因素。需要做出这方面的努力以便最佳利用其他区域和专门机构开展的工作，并减少参与该过程的从业人员的工作量，从而提高及时、完整和准确提供信息的可能性。现有机制的结果和结论可能对会议的工作有益，因为区域审查机制提供的信息可能对于填写自我评估清单是适合的。已为履行不同机制下的义务花费了大量时间和精力，这项工作可能对公约实施情况审查进程有用。但是，据指出，其他现有机制在性质和范围上完全不同，不宜在公约的范围内仿效过去或一贯的经验，因为公约具有广泛得多的范围、全球覆盖面以及独特和创新条款，这不同于任何其他文书。此外，现有区域机制在运行方法和方式上有很大不同，而且其中一些还没有机会实际运作。

49. 据指出，建立审查机制的过程可使各方相互受益。缔约国会议可从区域或部门机制的哪些做法有效和哪些做法无效中吸取经验教训。秘书处在其一一份背景文件（CAC/COSP/2006/5）中向缔约国会议第一届会议提供了现有机制概要介绍。缔约国会议请秘书处为其第二届会议编写一份对现有区域或部门机制所用方法的比较分析，包括有关结论，说明这类机制可否有助于缔约国会议履行被授予的审查公约执行情况的任务。

E. 审查执行情况和援助

50. 一些代表团强调了审查执行情况与技术援助之间的密切联系。他们强调，有关需要技术援助的信息应来自审查过程，因为请求提供有关技术援助需要的信息是自我评估清单的一个关键部分。发言者强调审查《联合国反腐败公约》实施情况不限成员名额政府间工作组与技术援助问题不限成员名额政府间工作组应当积极互动，以便建立协同增效领域，并使缔约国会议了解技术援助需要和活动。为此，审查《联合国反腐败公约》实施情况不限成员名额政府间工作组的文件应当提供给技术援助问题不限成员名额政府间工作组。还指出虽然多

边援助很重要，也不应忘记双边活动。与会者强调需要为开展实施情况自我评估提供技术援助，以及需要为实施公约提供立法援助。

F. 结论

51. 工作组建议秘书处为缔约国会议第二届会议编写一份报告，在其中对利用自我评估清单收到的信息进行分析。

52. 工作组请秘书处根据 CAC/COSP/2006/5 号文件提供的各机制的概览，为缔约国会议第二届会议编写一份报告，在其中对现有区域或部门机制所使用的方法作一全面分析。该分析应当包括在这种机制是否有助于缔约方会议履行其审查公约实施情况的授权任务这一问题上得出的结论。

53. 工作组建议，秘书处应当收集反腐败斗争方面的最佳做法，提供以所有联合国正式语文分发的内容提要，并将以提交件中所用语文所作的较全面说明登录在毒品和犯罪问题办公室的网站上。

四. 通过报告

54. 工作组于 8 月 31 日通过了其会议报告（CAC/COSP/WG.1/2007/L.1）。