

关于建立《联合国反腐败公约》核查机制的建议

壹. 现状

2003 年通过《联合国反腐败公约》时，就如何评估公约实施情况的问题没有得到解决，对是否要建立这一机制的决定也被推迟至《联合国反腐败公约》生效以后。2006 年 12 月召开的第一届缔约国会议（CoSP）同意“有效并充分地审查公约的实施情况……极其重要而且迫切”。这是一项原则性的重要协议。但在 2008 年 1 月召开的第二届缔约国会议上却没有就此议题取得任何进展，这在很大程度上是由于七十七国集团（G77）当中一些有影响力的成员国提出了它们的关切。

在过去一年里，核查公约落实情况的工作组已经举行了多次会议，以商定核查机制及其职权范围。这些工作取得了一些进展，但重要问题仍悬而未决。工作组将于 2009 年 5 月 11-13 日以及 8 月 31 日至 9 月 2 日再度召开会议。第三届缔约国会议将于 2009 年 11 月 9 日开始的一周在多哈召开，有关核查机制的决定无疑将是多哈议程中最重要的问题。由于决策过程非常复杂，涉及 140 多个国家的政府，因此，除非事先能够解决一些分歧较大的问题，否则多哈会谈前景不容乐观。

在多哈举行的缔约国会议的中心问题是参与国家是否准备好同意建立起一个有效的核查机制。如果今年仍未能建立起这样的机制无异于一个倒退，《联合国反腐败公约》的公信力及它在全球范围内打击腐败的能力将会受到损害。

当前金融危机的全球性提高了《联合国反腐败公约》的重要性，因为其他公约都不是全球性的。金融危机也增加了要迅速贯彻落实《联合国反腐败公约》中一些重要条款的迫切性（例如，那些有关公有和私营部门财政情况、公共采购改革、银行保密法的透明和问责的条款，以及加强国际合作的措施等等）。如果今年仍未能建立起核查机制，《联合国反腐败公约》就无法对解决金融危机提供有效的武器。

贰. 为什么有效的核查机制必不可少

- 据联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）进行的调查显示，《联合国反腐败公约》的不同条款在不同地区的落实出现极大的差异。
- 其他反腐败公约的经验证明，若要广泛实施一项公约，必须建立有效的核查过程。核查公约的实施情况极大地推进了反腐败运动。
- 参与《联合国反腐败公约》的缔约国比其他公约多，其包含内容也更广，因此，建立起一个有效的核查机制对于《联合国反腐败公约》而言就更为重要。
- 《联合国反腐败公约》中关于追缴被盗资产的规定更需要依靠一个核查机制来保证其广泛执行。否则的话，被盗资金将流向那些法规最为薄弱的金融中心。
- 对于私营部门而言，人们对于《联合国反腐败公约》是否有信心，更取决于它是否包括一个有效的核查机制。虽然私营领域对于《联合国反腐败公约》包含广泛的内容多所肯定，但很多公司对它们运营所在的国家是否会真正落实《联合国反腐败公约》却心存疑虑。

- 核查机制必须真正有效并满足公众的期待，不然的话，只会产生相反效果，并让人怀疑《联合国反腐败公约》，令其无法积聚发展动力。

叁. 建立有效核查机制的优先重点议题

本节讨论的四个问题对于有效的核查机制至关重要。

(一) 核查机制的组织架构

核查机制要有效且有充足的资源，就必须要有合理的分工，建立政策制订和管理职能的部门，配备精通《联合国反腐败公约》各个涵盖领域的技术专家。

- **缔约国会议**：应负责制订政策和决定工作重点，并对核查过程进行监督。两年一届的会议应该审查过去两年里所做的工作，并确定今后两年的计划。
 - 缔约国会议不应该介入、参与审批各个被审议国家所提交的审查报告并卷涉进审查过程的细节问题。缔约国会议包括 140 个国家的政府，每两年会晤一次，每次才一周。因此，如果由这个大会来进行核查报告的审批，就会令其失去对政策制订和监督的职能，实际上也无法操作。
- **秘书处（联合国毒品和犯罪问题办公室）**：应该负责核查过程的日常管理工作，例如，准备对核查国家的问卷，同各国政府协商安排考察事项。秘书处还应负责进行信息收集调查、甄选各国成功经验以及安排和其他公约监督机构的合作事宜。它还负责起草提交给缔约国会议的报告，总结过去两年的工作，提出今后两年的工作提案。
- **国家核查工作小组**：各国相互间的核查应该由两个国家指派的专家小组进行，其中一组来自核查所在地区，另一组来自其他地区。核查工作小组还应该包括一位秘书处成员，以确保核查的一致性，并提供从其他国家核查中积累的经验。核查小组应该考虑各种书面建议，并会晤所核查国家的政府、公民社会组织和私营部门的代表。完成各国考察之后，核查小组应起草一份国别报告，其中包括改进建议，这份报告要提交给被核查政府，征询它们的意见。
- 应该建立一支由独立的、卓越的专家组成的**实施情况审查小组**，向缔约国会议和秘书处提供专家建议和援助。审查小组应该有 10 -15 名成员，在《联合国反腐败公约》涵盖的主要领域中具有丰富的经验，并兼顾地区平衡。但是，扩大核查组则会使其难以有效运作并会降低成员的参与。

核查组有责任向缔约国会议和秘书处提供有关安排对各个国家进行核查的规划和安排，包括哪些条款和国家应在这两年内进行核查。核查组还要审批各个国家的报告，考虑被核查国家政府的意见。建立核查组将有助于确保公平、一致地对待所有国家。

(二) 透明与中立

- **广纳多方信息**：为了取信公众，保证核查过程均衡、公平，公民社会和私营领域的意见必不可少。核查机制必须提供正式渠道以收集来自非政府方面的意见，这符合《联合国反腐败公约》第 13 条“社会参与”的精神，并和其他反腐败公约的做法一致。如何核查过程局限于政府方面的意见就不能取信于公众。
- **透明**：报告、建议以及核查的时间表等等，都必须公诸于众。这样的公开对于确保核查过程有效、公正并具有公信力必不可少。

(三) 国家考察

国家考察是核查过程中不可或缺的组成部分，因为这是了解一个国家的反腐败制度的实际运作情况的唯一途径。在维也纳进行的案头审查也可以检查一个国家的相关法律是否包括了《联合国反腐败公约》里所要求的规定。但只有深入一国考察才能深入了解该国法律和机构的实际运作情形。这样的考察还是核查人员咨询和获取非官方的意见和建议的最佳途径。

（四）充足和可靠的资金投入

- 资金投入必须充足且稳定，因为《联合国反腐败公约》的核查过程涵盖 57 个条款的内容并包括 140 个缔约国，它将持续多年，因此，需要充足的人力和周全的规划以保证高效运作。
- 资金应来自联合国的常规预算，或根据联合国分摊费额表的额度评估后的认捐。这会是一种比较稳定可靠的资金来源。
- 对于政府或捐赠机构自愿捐助的资金，可以在确保有效监督而且不附加不当条件的情况下予以接受。

肆. 重要的运作问题

本部分讨论的四个问题对于《联合国反腐败公约》的贯彻执行非常重要。虽然这些议题需要得到大家的认同，但不必在第三届缔约国会议上解决。

（一）核查顺序

《联合国反腐败公约》内容广泛，因此有必要设定进行国家核查的优先次序；它将分几个阶段来核查全部 57 条条款的落实情况。我们建议核查的开始阶段应集中于以下几个方面：

预防措施 《联合国反腐败公约》的预防措施值得优先考虑，因为实施这些措施将会加强政府打击腐败的能力。这一点已经在第二届缔约国会议上得到确认。那些关于调节公有和私营部门金融管理、公共采购改革以及银行保密法的透明和问责的条款，对于解决当前的金融危机也有重要意义。

国际合作 政府之间合作不充分一直是打击国际腐败的重大障碍，《联合国反腐败公约》所处的独特地位可以解决这个问题，因为其他公约成员国较少，不能如此有效解决这个问题。

追缴流失资产 《联合国反腐败公约》在这一方面也有独特的作用。加快在全球范围内落实执行《联合国反腐败公约》追缴流失资产规定，对于预防被盗资金流向实施情况最薄弱的国家（例如那些保留银行保密法的国家）至关重要。

定罪和执法 那些关于处理本国和外国政府官员受贿、洗钱以及公司管治的条款也应予以优先考虑。

（二）与其他核查方案的协调合作

应该尽快建立起和其他反腐败公约核查机制合作的协调机制，这样的议题很重要，因为很多《联合国反腐败公约》缔约国同时也是其他公约的缔约国，不可避免地会出现重复核查的问题，因此，秘书处应该设立旨在负责联络和交流信息的协调小组。

（三）增加技术援助的必要性

《联合国毒品和犯罪问题办公室》进行的自我评估调查显示，各国都急需技术援助，尤其是对很多发展中国家。秘书处应该与联合国开发计划署、世界银行、地区性多边开发银行和双边援助机构紧密合作，增加资金投入，促进有效合作。

（四）有关负担过重和干涉国家主权的问题

核查应该非政治化，并尽量减少被核查国家的负担。应尽可能利用各国为其他公约核查而已经准备好的报告，以避免重复劳动。

评估一国政府对于公约责任实施情况的核查过程，不会干涉到国家主权。其他反腐败公约的国家核查经验显示，核查方式可以非政治化，对于干涉主权的顾虑在实际上也并没有发生。

伍. 透明国际建议的核查机制模式

