

概 要

平等审议 - 经济合作与发展组织 合作与变革的手段

Overview

Peer review – An OECD Tool for Co-operation and Change

Chinese translation

概要系根据经济合作与发展组织出版物摘录翻译而来

可从在线书店免费索取概要文本

(www.oecd.org/bookshop)

该概要为经济合作与发展组织非正式译稿



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

经济合作与发展组织

I. 介绍

本文分析了在国际组织，特别是经济合作与发展组织的背景下平等审议实践与平等压力有关效果。概括了两个概念的主要特点并试图根据经合与发展组织采用的不同平等审议机制建立一个模型。其它一些文献已列明了经合与发展组织开展的平等审议¹活动，本文因此仅对这些实践予以分析²。

II. 平等审议的概念

目前“平等审议”并没有一个严格的定义，但是，随着时间的过去，国际组织的实践赋予了这个词特殊的意义。

平等审议可以描述为其他国家系统地分析和评估³一个国家的表现，最终目的是帮助被审议国家改善决策、接纳最佳作法并遵守已建立的标准与原则。上述审议是在非对抗的基础上展开的，而且极大地依赖于参与平等审议各国家之间的相互信任和对平等审议过程的共同信心。当平等审议在国际组织的框架内展开时，通常是这种情况，则该组织秘书处将发挥支持与促进平等审议的重要作用。具备了这些因素，平等审议常常在相互评价过程中建立一个彼此负责的体系。

对一个国家的平等审议可能与经济、政府管理、教育、卫生、环境、能源或其它政策与实践有关。可以根据上述一个或多个主题领域，依据广泛的标准和判据对一个国家进行深入分析，例如分析其是否遵守政策准则，或是否执行约束性法律原则。也可以开展专题平等审议，即根据一个特定专题同时审议几个国家。典型的单个国家或专题平等审议均定期进行，每次审议都会产生一份审议报告，评估成就、说明不足并提出建议。

¹ 有关平等审议与平等压力，特别经济政策领域的情况，请参见根据经济与发展审查委员会主席 Niels Thygesen 先生 2002 年 6 月 4 日主持的讨论撰写的文件：*Peer Pressure as Part of Surveillance by International Institutions* (<http://www.oecd.org/pdf/M00031000/M00031293.pdf>)。有关主题领域开展平等审议的分析，请参见贸易与竞争联合工作组文件：*Peer Review: Merits and Approaches in a Trade and Competition Context*，2002 年 6 月 6 日，COM/TD/DAFFE/COMP(2002)4/FINAL ([www.oecd.org/olis/2002doc.nsf/LinkTo/com-td-daffe-comp\(2002\)4/FINAL](http://www.oecd.org/olis/2002doc.nsf/LinkTo/com-td-daffe-comp(2002)4/FINAL))。

² 有关平等审议的文章不多。在辩论“履约”问题时，平等审议时而能够得到讨论，但总处在次要地位，特别是在国际关系管理学派与制度学学者对立的“强制执行与合作”学术辩论中。参见 George W. Downs, David M. Rocke 与 Peter N. Barsoom 的文章“Is the Good News about Compliance Good News about Co-operation?”，*International Organization*，1996 夏季卷，第 50 卷，第 3 期，第 379 页起，或 George W. Downs 的文章“Enforcement and the Evolution of Co-operation”，*Michigan Journal of International Law*，1998 年第 19 卷，第 2 期，第 319 页起。关于国际组织后续及履约机制的一般性介绍，参见 N. Blokker & S. Muller 等为纪念 *Honour of Henry G. Schermers* 发表的文章“Towards More Effective Supervision by International Organizations”，第 1 卷，Dordrecht / Boston / London，1994 年，以及最近 H. Ruiz Fabri, L.-A. Sicilianos, J. M. Sorel 等的文章“*L'effectivité des Organisations Internationales: mécanismes de suivi et de contrôle*”，雅典/巴黎，2000 年。

³ 有些情况下，参与平等审议过程是一些实体而不是国家。经合与发展组织的一个实例是欧洲共同市场在经济、贸易和发展援助政策方面的某些平等审议。

其它监督和保证遵守议定的国际政策与规范⁴的机制可能在如下方面与平等审议存在差别：

- 法律诉讼：与法律诉讼不同，平等审议的最后结果不是一个约束性行动或由上级机构做出的司法裁决。实际上，通过鼓励国家之间的对话，帮助它们澄清立场与利益，平等审议可能发挥纠纷解决机制的某些作用。但是，平等审议无意发挥化解分歧程序的作用，平等审议从不意味着惩罚性决定或制裁；
- 情况调查：一些独立机构，例如来自国际组织的专家委员会开展实地情况调查只是为研究具体事件或确定某些事实。另外，平等审议并非始终在实地进行，而且通常包括对一个国家表现的评估，超出了情况调查的范围。情况调查可作为平等审议过程的一部分；
- 报告与数据收集：有些制度要求各国定期向独立机构呈交报告，这些机构随后对报告予以分析⁵。与此相反，平等审议以可能由问卷调查组成的对话和互动式调查为特点，而且通常不要求被审议国家提交正式报告。

III. 一个相关的概念：平等压力

平等审议的效率取决于审议伙伴在审议过程中所行使的影响和说服力，其效果被称为“平等压力”⁶。例如，通过(i)伙伴国家提出的一系列正式建议或非正式对话；(ii)公开分析、比较，有些情况下甚至排出各国的顺序；以及(iii)上述两方面对国内公众舆论、国家行政管理和决策者产生影响，平等审议过程可以产生平等压力。当平等审议的结论公布于众时，上述影响是最大的，经合与发展组织通常就是这样做的。当媒体积极地介入时，平等压力的效率最高。公众的深入追究时常起因于媒体的介入。

平等压力不采取与制裁或其他强制执行机制一样的法律约束行动的形式。相反，平等压力是平和说服的手段，可以成为激励被审议国家发生变化、实现目标、执行标准的重要推动力量。

当可以同时进行定性和定量表现评估时，平等压力尤其有效率。定量评估可以采取的形式是根据表现水平排定国家次序，并制作反映该次序的真实排行榜。实例之一是经合与发展组织就业战略。这是一个制定了原则和比较基准的计划。该计划定量分析各国减少失业人口的业绩，并按优劣排出次序⁷。另一外实例是经合与发展组织之外的欧盟内部市场排行榜⁸。这是由欧洲委员会管理的一个非常有效的排行榜。欧盟成员根据其内部市场完备程度上榜排队。该系统的一点不同是采用了“点名加批评”的方法，即把表现不良国家单列出来。但是，只有“游戏规则”明确而

⁴ 有关该主题，特别是以法律义务为重点有关情况，参见 A. H. Chayes 的文章“*The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*”，Cambridge Mass.，1995 年

⁵ 例如，参见国际劳工组织的审议与评估过程。关于这些机制的一般性审议参见 Chayes，154 页起。

⁶ 术语平等压力用于社会科学，特别是教育与行为科学中。

⁷ 参见“*The OECD Jobs Strategy: Progress Report on Implementation of Country-Specific Recommendations*”，经合与发展组织经济司工作文件，第 196 号。

⁸ 例如参见“*Internal Market Scoreboard*”，2002 年 5 月，第 10 期。

且被各国所接受时，这些方法才适当并能够产生积极效果。否则，这种作法的一个可能风险是把公开辩论演变成为获得榜上的某个排位而进行的外交纷争。

IV. 国际组织开展的平等审议

尽管平等审议是与经合与发展组织关联最为密切的一种工作方法，但其他一些国际组织或国际计划也在利用这个技术。

在联合国各部门及其专门机构中，成员国利用平等审议来监督和评价各国从环境⁹到投资¹⁰不同领域的各项政策。国际货币基金组织的国家监督机制与平等审议也存在某些共同之处¹¹。

世贸组织在贸易政策审议机制¹²之下也开展了平等审议。世贸组织这项制度可以监督成员的贸易政策及行为。世贸组织一个指定的下设机构开会审议被审议成员提交的政策陈述及秘书处起草的一份报告。审议由两个国家牵头进行，审议程序以主席最终评述结束。主席最终评述连同被审议国家的政策陈述、秘书处报告及会议记录同时对外公布。

在欧盟框架内，平等审议应用于若干领域。例如，欧洲委员会就业与社会事务总司通过对各国劳动力市场政策的平等审议，发现好的作法并分析其可移植性。

V. 经合与发展组织内部的平等审议

经合与发展组织是平等审议实践发展最普遍的国际组织，经合与发展组织成员的均一性和成员国之间的相互高度依赖为平等审议提供了便利。经合与发展组织自创始之时，就开始采用这个方法，而且随着时间的过去，平等审议已经成为该组织在多数政策领域的工作特色¹³。

在该组织内，平等审议在若干实质性领域内开展，但不存在一个标准平等审议机制。不过，所有平等审议均包括了如下结构性内容，进一步详细说明见后文：

- 审议依据；
- 一套议定的审议被审议国家表现的参照原则、标准和判据；
- 指定的平等审议的執行者；及
- 引导平等审议直至产生最终审议结果的一套程序。

⁹ 例如参见联合国欧洲经济委员会执行的环境表现审议计划。该计划是作为与经合与发展组织环境总司联合发起的行动。联合国环境署的有些活动也是根据平等审议机制开展的。

¹⁰ 在联合国贸易与发展会议，存在一个发展中国家投资政策呈报平等审议的计划。

¹¹ 关于国际货币基金组织国家监督机制的简单说明，参见国际货币基金组织 2001 年年度报告。

¹² 关于贸易政策审议机制更全面的说明与评价，包含在贸易与竞争联合工作组报告：*Peer Review: Merits and Approaches...* 之中，见脚注 1。也可参见 Sam Laird 的文章 “The WTO’s Trade Policy Review Mechanism – From Through the Looking Glass”，*The World Economy*，第 22 卷，第 6 期，1999 年 8 月，第 741 页起。

¹³ 介入平等审议的公务人员可能来自中央、地区和地方各级政府。

V.1 依据

经合与发展组织内部平等审议按如下依据进行：

- 经合与发展组织某一分支机构的决定或该机构接到的要求：该组织下设机构可以决定其活动范围之内的平等审议，也可以应欲接受审议国家的要求，开展一次性平等审议；
- 理事会/部长理事会：对于影响深远的审议计划，有时必须由理事会做出决定，而且某些情况下决定直接来自部长理事会，然后由下属主管机构执行这些计划。例如，对法规改革的审议就是以 1997 年部长理事会要求和后续理事会决定为依据由若干下设机构执行，包括法规改革多学科特别工作组、公共管理委员会及法规管理与改革工作组；
- 国际规范：公约与其它法律约束性文书中的规定可以作为授权平等审议的依据。最早的对等审议制度之一是经合与发展组织制定的资本流动与无形交易自由化通则。该通则对所有经合与发展组织成员具有结束效力¹⁴。另一个实例是经合与发展组织关于防止在国际商务活动中贿赂外国公务人员的公约。该公约第 12 条规定“为监督和促进本公约的全面执行，在执行系统性后续计划过程中，各方应相互合作”。该规定一直是为促进公约及相关文书的效力而建立严格多边监督程序的依据，包括平等审议。

理事会通过每年审议该组织的工作计划预算建议，管理平等审议计划的制定事宜。

V.2 原则、判据和标准

可以根据原则、判据和标准对被审议国家的表现予以审议。这些原则、判据和标准的特点与适用范围差别很大，它们可能包括：

- 政策建议与准则：对一个国家在执行政策建议与准则方面的表现进行评估是平等审议最常见的形式。这种平等审议也可以包括检查该国国内政策的一致性和连续性。在包括经济政策、教育、环境、能源、法规改革和发展援助在内的很多活动领域内，该组织均开展了这类平等审议。例如，在经济发展审查委员会开展的平等审议或调查中，就是对比多年形成的广泛的经济政策原则和最佳做法，如经合与发展组织增长项目的政策取向以及诸如经合与发展组织就业战略之中包含的具体标准，评估一个国家的表现。与此相似，与法规改革过程相关的平等审议也是以部长级会议议定的若干政策建议为依据。教育委员会也根据一般政策准则开展了对各国的平等监督与评估。发展援助委员会(DAC)的平等审议中考虑了已经议定的发展合作原则，诸如准则(例如，减少贫困和防止冲突)或新型主题(例如政策连续性，捐助过程的步调统一)，目的是评估被审议捐助国的表现。

¹⁴ 参见经合与发展组织“*Introduction to the OECD Codes of Liberalisation of Capital Movements and Current Invisible Operations*”，巴黎，1995年。

- 具体指标与参照点：指标与参照点提供的是具体而且经常是数量化的待实现目标。与政策准则相比，根据定量尺度进行评估更容易。例如，在环境表现审议、法规改革与发展援助审议中就利用了指标与参照点¹⁵。
- 法律约束性原则：平等审议也可以作为监督各国遵守国际规范的机制。例如经合与发展组织资本流动与无形交易委员会利用平等审议机制评估每个成员在执行自由化通则方面的表现，并审查其提出的保留与免除，目的是逐步限制其范围¹⁶。在经合与发展组织关于防止在国际商务活动中贿赂外国公务人员的公约框架内，反行贿工作组评估参与方将公约规定的原则纳入其国家法律的情况，并评价各参与方的贯彻和执行情况。该审议创立了一个对遵守公约的情况进行监督的严密机制，而且被广泛地视为监督与促进各国遵守其他国际法律义务的一个令人感兴趣的模式。最后，平等审议还可用于评估一个国家遵守其自身法律规则或遵守该国参与的非经合与发展组织国际法律文书所含规则的情况。¹⁷

在同一平等审议中，可以根据上述各个不同尺度进行评估。例如，环境表现工作组就是根据政策准则中规定的目标 - 例如经合与发展组织二十一世纪前十年环境战略来审查各国的表现，同时还根据参照点和各国及国际法律法规进行审查。

当一项平等审议计划进入第二回合时，通常做法是参照该国家上次审议的结论进行审议。前期报告中记录的建议与突出问题变成了评估该国家的进步以及说明其发展趋势与变化的一部分重要尺度。这一过程还允许通过发现最佳作法和效果良好的政策建立使各国受益的知识库。

V.3. 参与方

平等审议由各参与方开展的活动构成。这些参与方包括开展审议的集体机构、被审议国家、审议国家及该组织秘书处：

- 集体机构：平等审议是在该组织下设机构的活动框架之内开展的，例如某一委员会或工作组。审议的频率取决于该机构的工作计划，频率范围可以从环境表现审议的 6 至 7 年为周期到经济与发展审查委员会的 12 至 18 个月为周期不等。
- 被审议国家：通常所有成员国均要接受平等审议。某些平等审议已经被视为成员资格的义务。此外，有些情况下某个国家的官员可能有兴趣将平等审议作为促进国家政策和常规改革的手段。参与平等审议意味着承担与审议者和秘书处合作的义务，要提供文件和数据，要回答问题，要响应自我评估的要求，要为各种接触提供便利并接待实地考察。负责代表被审议国家参加平等审议的人员可以是来自国家部委和机构及各级政府的公务

¹⁵ 有发展援助的情况，参见 Millennium Development Goals (www.oecd.org/dac/goals)。

¹⁶ 关于该机制的详细描述，参见经合与发展组织：*Introduction to the OECD Codes...*之脚注 14。

¹⁷ 如环境表现审议。

人员。有时，经合与发展组织应要求或在得到同意¹⁸的情况下曾经对非成员的表现进行审议。必要时，被审议国家会为审议提供资金。

审议国家：平等审议的定义意味着来自其他国家（同类国家）相关政策领域的官员将介入评价过程。虽然要考虑一个国家与审议有关的知识专长，但通常是根据成员国轮换制度选择审议国家。审议者的任务是在审议过程初期代表集体机构，并在集体辩论中提供指导。因此，他们的业务包括审查文件，参与被审议国家和秘书处的讨论，并在该集体机构的辩论中担任主讲者。有些情况下，审议者也参与赴被审议国家进行考察。尽管审议者个人通常以其国家代表的正式身份开展工作，但是某些审议是要求以个人身份参与。然而，两种情况下审议者均有义务保持客观公正，并免受那些可能损害平等审议机制信誉的国家利益的影响。

秘书处：该组织秘书处的职责是通过制作文件和开展分析、组织会议和考察团组、促进讨论、坚持质量标准和以历史记录保管者的身份保持审议过程的连续性，对整体审议过程提供支持。秘书处工作的独立、透明、准确和分析质量是平等审议程序效率的本质所在。秘书处与审议者相互作用的力度及秘书处和审议者的参与程度差别很大。某些情况下，秘书处与审议者密切合作，人员的分工不总是明确界定。不过，最需要人手的工作通常由秘书处来承担，秘书处也可能在大量审议领域内拥有最强的专业力量。

V. 4. 审议程序

负责审议的下设机构通过的文件中会概括地说明每一次平等审议的程序。文件规定的程序详尽程度差别很大，有些审议更多地依赖于已经形成的惯例，而不是遵循正式通过的程序规则。

虽然每一次平等审议都有各自的程序，但还是可以发现其中一些共同模式，包括三个阶段：

准备阶段：审议第一个阶段经常由背景分析和被审议国家某种形式的自我评价组成。该阶段的工作包括文件和数据事宜以及秘书处准备的问卷调查。问卷可以作为一个成熟的手段发送到被审议国家由其主管机构做出反馈，或作为下一阶段对话的一项议程；

磋商阶段：审议者和秘书处在磋商过程中的责任分配很大程度取决于该机构的惯例和审议主题。秘书处和审议者在该阶段与被审议国家主管机构保持密切联系，而且有时也赴实地考察。审议者和秘书处也可自由地向利益集团、民间团体和学术机构咨询。磋商结束时，秘书处通常将准备一个采用标准格式的最终报告草案。其中包括分析部分：详细分析被审议国家的表现，并逐一说明所关注事宜；评价与总结部分：阐明结论与建议。在大多数但非全部平等审议过程中，报告草案呈报负责审议机构的成员审议之前，秘书处应使审议者及被审议国家了解草案内容，并当认为有正当理由时可以修改报告草案。

¹⁸ 一个有趣的平等审议事例是特别为非成员设计的一个遵守经合与发展组织国际投资与跨国企业宣言的评价机制。此审议分为三部分。第一部分包括对国家吸引外国直接投资实际表现的一般性评估。第二部分包括对国家外国直接投资和国内企业经营法规体制的审查。最后一部分是分析各国对国民待遇原则拟议的期望以及推广经合与发展组织跨国企业准则的预想步骤。该审议过程有可能形成关于该国如何进一步促进宣言目标的具体建议。

- 评估阶段：报告草案在该负责审议机构的全体会议上讨论。审议者将主持讨论，不过全体机构成员均被鼓励广泛参与。在该机构成员，包括被审议国家进行讨论之后，有些情况下是谈判之后，将全体通过最终报告，或者做出记录。通常最终报告是以协商一致的形式通过，除非个别平等审议的程序另有规定。有些情况下，审议程序可能要求在最终报告中陈述参与者的不同意见。有些情况下，非政府机构通过递交文章或文件也有机会对讨论过程施加影响。如前文所述，最终报告，特别是其中包含的建议构成了监督该国后续表现的重要依据，也是后续平等审议的根本依据。最终报告之后经常要发布新闻，向媒体概要通报主要情况，而且要组织新闻发布会或消息发布活动公布审议结论。

VI. 平等审议的功能

平等审议可应用于广泛的领域，包括经合与发展组织平等审议活动覆盖范围之外的领域，例如人权和民主管理。在每个领域内，平等审议可以直接或间接地服务于下列目的：

- 政策对话：在平等审议过程中，各国可以系统地交流有关政策的制定与执行的信息，态度和观点。例如，通过采纳新的政策准则、建议或者甚至通过关于法律承诺的谈判¹⁹，这种对话为进一步合作奠定了基础，。
- 透明度：在平等审议过程中，被审议国家有机会说明和澄清本国的规则、惯例和程序，并解释它们的根本依据。由此，秘书处通常能够编制文件，某些情况下可以建立一个数据库供成员国使用，而且文件和数据经常是对公众开放的，并在该组织的万维网站上发布。以反行贿公约为例，平等审议最终形成的所有国家执行报告均在经合与发展组织万维网站上发布。两个层次相结合从而提高了对同类国家和公众舆论的透明度，有利于提高平等审议效率和与平等审议的有关压力；
- 能力建设：平等审议是一个相互学习过程，在此过程中可以相互交流最佳做法。因此不仅对于被审议国家，而且对于作为审议者参与该过程的国家或仅仅作为负责审议的集体机构成员国家来说，这个过程均发挥了能力建设的一个重要手段的作用。例如，一些官员，甚至某些公共管理机构在参与平等审议之前并不熟悉平等审议所采取的某些方法，如基准分析法或用定量指标评估是否遵守政策的方法，因此参加平等审议活动代表着一个重要的学习机会；
- 促进遵纪守法：平等审议的一个重要功能是监督并促进各国遵守国际认可的政策、标准和原则。但是，与传统的法律执行机制不同，平等审议发挥了“软执行”制度的作用²⁰，产生的是非强制性最终报告和建议，而不是制裁之类的约束性强制行动。很多情况下，

¹⁹ 有关平等审议被用作趋同手段的情况，参见贸易与竞争联合工作组文件 *Peer Review: Merits and Approaches...* 之脚注 1。

²⁰ 关于软法律的含义，参见 J. Salmon 等的文章：*Dictionnaire de droit international public*，布鲁塞尔，2001 年。

与传统的强迫执行机制相比平等审议的软法律性质能够更好地适应于鼓励和促进各国遵纪守法。例如，与法律强制执行机构不同，平等审议的审议者拥有分析一个国家的政策目标和从历史和政治背景看待其表现的灵活性。因此，在注意到一些存在消极趋势的国家目前出现更高水平的表现记录时，平等审议能够评估并鼓励一些表现相对不良的国家向更遵纪守法的趋势发展。平等审议通过帮助各国澄清政策立场上的差别，还常常能够促进遵纪守法，因此引导消除这些差别。

VII. 结论：如何保证平等审议与平等压力的效力

平等审议的效力取决于若干因素的结合，这些因素可以概括如下：

- 价值观认同：一个高效率平等审议的前提条件是各参与国家在评价表现时依据的标准和判据上的趋同。这方面的强烈共识将防止审议过程中出现不确定性和倒退；
- 充分的投入：只有各参与国家在人力和财力资源上充分投入的情况下，平等审议才可能适当发挥作用。因此，参与国家不仅要提供充分的财政手段由秘书处使用，在不同的审议阶段，他们还必须以审议者，该集体机构的一个积极成员和审议对象的身份全面参与审议过程；
- 相互信任：因为平等审议本质上是一个合作和非对抗过程，互相信任是其成功的重要基础。尽管审议过程本身有助于建立信任，但是参与者之间极大的信任和价值观认同在审议开始阶段就应表现出来，以便于公开对审议过程来说至关重要的数据、信息和文件²¹；
- 信誉：与政府报告和专家认证相比，信誉对于平等审议的效率与附加价值是至关重要的。审议过程的信誉与其影响能力之间存在极大联系。为保证信誉，审议者在秘书处帮助下所采用的审议方法必须是客观、公平和一致的。秘书处也必须以同样的方式保证独立、透明和工作质量。如果审议过程受到某些因素的玷污，平等审议的信誉将受到损害。例如审议者资质不足、因国家利益而滋生的偏见，或开展审议所依据的标准与判据不适当。然而，对审议信誉的主要威胁是被审议国家试图对最终审议结果施加不正当影响的可能性。被审议国家参与审议过程和享有平等审议结果的所有权是其最后认可最终报告并执行报告中建议的最好保证。但被审议国家的参与应限制在不至于危及审议的公平和客观性的程度。例如，不应允许被审议国家否决最终报告的全部或部分内容。

如果具备上述各项因素，平等审议就可以发挥促进逐步变化与改善的作用。借助平等压力的伴随效果，包括其他国家的说服作用以及公众舆论的促进作用，平等审议能够创造出提高表现水平的催化剂，其作用深远而且无止境。

²¹ 在此意义上，平等审议似乎难以适用于安全与国防事宜。

本概要根据经济合作与发展组织原文出版物的摘录翻译

原文出版物英文及法文标题如下：

Peer review – An OECD Tool for Co-operation and Change
L'examen par les pairs: Un instrument de coopération et de changement
© 2003, OECD.

索取经济合作与发展组织出版物与概要，请登陆

www.oecd.org/bookshop/

请在在线书店主页“Title search”窗口键入“overview”或本书的英文名称
(概要与英文原著相链接).

本概要由公共事务与交流司版权与翻译处制作

电子邮件：rights@oecd.org / 传真：+33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

准予复制本概要，前提是必须注明
版权属于经济合作与发展组织，并引用出版物原文标题。