



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
12 October 2023
Chinese
Original: English

第十届会议

美利坚合众国，亚特兰大

2023 年 12 月 11 日至 15 日

临时议程项目 6*

国际合作

在执行题为“关于在紧急情况和危机应对与恢复期间加强国际合作预防和打击腐败的沙姆沙伊赫宣言”的第 9/1 号决议的方面取得的进展和面临的挑战

秘书处的报告

一. 背景

1. 在反腐败问题大会特别会议通过的题为“我们共同承诺有效应对各种挑战，采取措施预防和打击腐败并加强国际合作”的政治宣言中，¹会员国和《联合国反腐败公约》缔约国承诺，除其他外，确保在应对国家危机和紧急情况或从危机和紧急情况下恢复时采取适当措施预防和打击腐败，同时努力不对在这种情况下作出的应对的速度和质量产生负面影响。它们还承诺加倍努力预防和打击腐败，并确保反腐败保障措施和对策成为应对 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行的恢复工作的组成部分。

2. 公约缔约国会议在其题为“关于在紧急情况和危机应对与恢复期间加强国际合作预防和打击腐败的沙姆沙伊赫宣言”的第 9/1 号决议中响应了这一呼吁，提出了一套各国在危机时期应当实施的全面反腐败保障措施，从健全的政策和机构到保障公共资金和采购的措施，以及对潜在不当行为的应对措施。

3. 在第 9/1 号决议第 25 段中，缔约国会议请秘书处向缔约国会议第十届会议提交一份报告，介绍在执行该决议方面取得的进展和遇到的挑战。缔约国会议在第 23 段中指示关于增进国际合作的不限成员名额政府间专家会议，在秘书处的协助下，收集和分析缔约国自愿提供的关于在紧急情况和危机应对与恢复期间开展国际合

* CAC/COSP/2023/1。

¹ 大会第 S-32/1 号决议，附件。



作打击腐败的最佳做法和挑战的信息，以期制定在紧急情况和危机应对与恢复期间加强国际和多边合作以进一步预防、识别、调查和起诉腐败行为的非约束性准则。

4. 本说明载有对截至 2023 年 9 月 13 日《公约》35 个缔约方按照一份普通照会提交的资料的分析，²该普通照会要求提供关于在执行缔约国会议第 9/1 号决议执行部分第 1-21 段方面取得的进展和面临的挑战的信息。³此外，本说明还概述了关于加强国际和多边合作的非约束性准则的制定情况（见第 23 和 24 段）。

二. 分析在紧急情况和危机应对与恢复期间加强国际合作预防和打击腐败的措施

5. 为便于分析所收到资料，缔约国会议第 9/1 号决议的段落按相关主题归类。

A. 反腐败政策、措施监测以及相关机关的独立性和资源（缔约国会议第 9/1 号决议第 1-3 段）

1. 反腐败政策和措施监测

6. 一些国家最近通过了或正在制定新的反腐败战略，其中往往考虑到了在 COVID-19 大流行期间吸取的经验教训。例如，《塔吉克斯坦至 2030 年国家反腐败战略》明确规定了有关当局应对紧急情况的准备工作，特别是紧急情况下的反腐败斗争。为确保其新的反腐败战略做好应急准备，海地委托对紧急情况下的腐败风险进行分析，以加强反腐败公共政策。

7. 新战略的重点领域包括预防措施和提高认识，以及刑事定罪和执法措施。阿尔巴尼亚报告称，该国的新战略除了加强公共部门廉正和保护公共财政和资产免遭滥用，还提高了海关和税务管理部门、地方政府、警察和司法部门等特别易受影响部门的透明度、问责制和监督。塞浦路斯于 2021 年修订了《国家横向行动计划》，除其他外，旨在加强现有法律框架并使其现代化，以及监督、风险评估和民间社会的积极参与。欧洲联盟正在要求其成员国通过有效的规则，规定公开获取涉及公共利益的信息，披露和管理公共部门的利益冲突，披露和核实公职人员的资产，以及规范私营部门和公共部门之间的互动。

8. 关于制定战略的方法，哥斯达黎加设立了一个由公共和私营部门机构、学术界和民间社会参与的多方利益攸关方工作组，以设计、制定和实施一项具有共同和可衡量目标的国家廉正和预防腐败战略。葡萄牙依靠一个专家组起草了一项关于预防和镇压的国家战略，该战略在经过公众咨询后于 2021 年获得通过。根据新战略提出的首批立法修正案之一是改进政治职务和高级公职任职者的报告义务。

² 阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、布基纳法索、哥斯达黎加、塞浦路斯、丹麦、多米尼加共和国、萨尔瓦多、欧洲联盟、格鲁吉亚、几内亚、海地、匈牙利、意大利、约旦、科威特、吉尔吉斯斯坦、马达加斯加、墨西哥、巴拿马、巴拉圭、波兰、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、斯洛伐克、西班牙、塔吉克斯坦、泰国、土耳其和乌克兰。所提交资料的全文可在毒品和犯罪问题办公室网站 www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session10 上查阅。

³ 文件 CAC/COSP/2023/18 概述了为实施关于腐败与其他形式犯罪之间联系的第 22 段而采取的措施。

9. 一些国家报告了为确保有效监测和评价在紧急情况下实施的反腐败战略和措施而采取的措施（执行部分第 2 段）。泰国对预防项目和活动进行了年度执行情况评价，以回应其国家战略规定的目标和指标。科威特在大流行病期间成立了一个政府执行情况后续行动小组，该小组与科威特透明协会一起制定了一项技术评估，以确定法治标准的适用情况、系统和程序的效率、问责制和决策的透明度。西班牙于 2022 年推出了一项国家警察战略计划，其中除其他外，载有一些指标，如起诉案件占国内特别是跨境腐败调查总数的百分比，以及没收的腐败行为所得资产的价值。哥斯达黎加国家风险预防和应急委员会对不同部门和程序的腐败风险进行了内部分析，并制定了相应的减轻风险战略。在俄罗斯联邦，根据《2021-2024 年国家反腐败行动计划》开展的监测活动审查了组织反腐败机构工作的好做法，并提出了确保这些机构在组织和职能上独立的建议。摩尔多瓦共和国采用了机构廉正评估，这是一个利用分析和实用方法查明公共实体内部腐败风险的过程，以确定风险及其原因和后果，并提出减轻风险的建议。为了减少已查明的差距和风险，制定了载有共计 350 项建议的廉正计划。墨西哥报告称，根据其新的《国家反腐败政策及其实施方案》，19 个机构在 2022 年开展了 286 项反腐败活动，68 个机构承诺在 2023 年开展 880 多项活动。

10. 各国和各区域在反腐败战略和政策方面面临着相似的挑战。具体的挑战包括在各机构、组织和各级政府之间建立有效的协调机制，以执行和监测国家反腐败政策（墨西哥）；现有立法和监管框架错综复杂，而且这些框架的实施缺乏明确性（西班牙）；立法改革和机构间协调、建立健全的监测系统和问责制既复杂又费时（博茨瓦纳）；特别是由于紧急情况下资源匮乏而面临的财务挑战（约旦）；以及由于该国处于紧急状态而导致在战略实施方面出现缺陷和延误。在这方面，摩尔多瓦共和国报告称，虽然其《行动计划》所载的反腐败战略实施活动，如反腐败培训，在 COVID-19 大流行期间停滞不前，但因邻国乌克兰的战争而宣布的紧急状态并未影响《行动计划》的实施。

11. 在监测活动发现反腐败政策的执行不力后，波斯尼亚和黑塞哥维那反腐败机构起草了一份《COVID-19 大流行期间预防腐败行动计划》，其中除其他外，载有监测和控制公共采购、举报腐败和保护举报人以及限制危机时期滥用酌处权的可能性等目标。尽管进行了认真的起草工作，公众也通过电子磋商进程参与其中，但部长会议未能通过 2022-2024 年反腐败战略草案，导致反腐败机构发布了适用于各级政府的指导意见。

2. 相关机关的独立性和资源

12. 一些国家报告了为确保各机构有效履行职能和免受不当影响的独立性和资源而采取的措施，以及在紧急情况下作出的协调努力。塞浦路斯称 2022 年是其反腐败方面具有里程碑意义的一年，因为它通过了三项立法，建立了独立的反腐败机构，并规范了游说活动和举报人保护。

13. 国家管制和反腐败高级管理局是布基纳法索行政管制和反腐败的最高机构。它具有独立行政当局地位，并充当参与反腐败斗争者与国家当局之间的联系点。博茨瓦纳称，其腐败和经济犯罪局是“打击腐败的先锋”，保证该局不受外部影响，包括在紧急情况下。博茨瓦纳还强调审计员独立性的重要性，以确保积极主动和独

立的审计。格鲁吉亚国家安全局反腐败机构指出，它不断加强在业务调查、预防和
分析方面的努力，以改进反腐败斗争。

14. 一些国家在大流行病期间设立了新的机构或单位，包括波兰，该国在国家警察局下
设立了经济犯罪局。2023 年，葡萄牙设立了一个国家反腐败机制。这个新的实
体在财政上实现自主并独立于政府和议会，负责确保在拥有 50 名或以上工作人员
的所有私营法人实体和雇用 50 名或以上工作人员的所有公共部门实体实施有效的
合规制度。所有涵盖的实体都必须制定预防腐败风险的计划、行为守则、内部培训
方案、报告渠道和管控制度，以及确保执行、监测和评价反腐败方案的程序。新成
立的塞浦路斯反腐败局负责评估腐败风险，确定评估指标，并向主管机关提出意见、
建议和提案。

15. 一些国家报告了为改进其主管机关之间的机构间合作而采取的措施：西班牙反
欺诈和反腐败办公室和机构网络由联邦、地区和地方机构组成，包括负责采购、竞
争和审计的主管机关，该网络为在打击腐败方面开展合作、交流信息和拟订建议提
提供了一个平台。在泰国，国家反腐败委员会是执行反腐败政策的牵头机构，并与包
括 11 个不同部委在内的数十个机构开展合作。在欧洲联盟，在 COVID-19 大流行
期间，作为经济和财政政策协调论坛的欧洲学期与恢复和复原力基金这一临时恢复
工具进行了临时合作，以帮助欧洲联盟减轻大流行病对经济和社会的影响。2022 年，
巴拿马创建了一个名为公共道德网络的机构间方案，通过创造包容性和参与性空
间，促进交流思想、经验和协商，从而推动道德实践，目的是在公共机构建立廉正
制度。

16. 各国指出的挑战包括资源限制。葡萄牙指出，如果没有充足的资金、人员和技术
资源，全面调查和起诉腐败案件的能力可能会被削弱。同样，波斯尼亚和黑塞哥
维那报告称，有限的物质和技术资源构成了挑战，反腐败同行审议也将其确定为一
个问题：在最初计划的 41 名工作人员名额中，只有 24 名工作人员可用于执行反
腐败机构的任务。布基纳法索报告称，尚未建立电子通信渠道，使反腐败机构、最
高审计机关和其他主管实体能够毫不拖延地交流最新信息。

B. 利益冲突、公共采购、风险管理、监督、公共财政管理和紧急行政权力（第 4- 7、9 和 14 段）

1. 利益冲突

17. 一些国家报告称，它们加强了在紧急情况下管理公共资金时防止利益冲突的标
准。例如，西班牙的《恢复、转型和复原力计划》规定，有义务解决与任何参与公
共合同招标和赠款发放的人有关的利益冲突问题。2022 年，塞浦路斯通过了一项新
法律，界定了利益冲突的概念，并规定官员向国家反腐败局通报冲突情况，并在个
人受到决定影响时回避。截至 2022 年，巴拿马公职人员必须在就职时向国家透明
度和信息获取管理局提交利益冲突申报，并每年更新一次，在离职时也要更新。同
样，在巴拉圭，官员必须提交定期更新的利益冲突申报。在塔吉克斯坦，公职人员
必须每年申报其收入和资产，而泰国正在通过侧重于防止利益冲突的立法。布基纳
法索要求公职人员申报任何潜在的利益冲突，并建立了审查、管理和制裁违规行为的
机制。

18. 作为管理利益冲突的一种方法，如果俄罗斯联邦官员不遵守防止或解决利益冲突的要求是由于其无法控制的情况所致，则可以免于纪律处分。但是，官员必须报告这些情况，并确保在这些情况不复存在后一个月内予以遵守。2023 年，西班牙通过了廉政制度，其中包括关于预防和管理利益冲突以及管理礼品和招待的规定。为了提供有关利益冲突的指导，比利时财政部提供了常见问题解答，并设立了一个专门部门来回答工作人员可能提出的有关外部活动的任何问题。

19. 塞浦路斯 2022 年关于游说的法律预见到要发布游说者指南及道德守则。除其他国家外，西班牙也正在规范利益集团与易受外部影响职位任职者之间的关系。

2. 采购

20. 由于 COVID-19 大流行，世界各国都需要紧急采购。例如，在博茨瓦纳，会计官员被赋予批准和执行采购程序的全部权力和责任。然而，快速应对措施如果得不到遏制，就会为腐败提供切入点，哥斯达黎加和多米尼加共和国报告称，其执法机关正在起诉利用紧急采购程序的官员。为保证维护自由竞争、采购透明度和有力监督，阿尔巴尼亚、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、哥斯达黎加、塞浦路斯、萨尔瓦多、几内亚、约旦、葡萄牙、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦和土耳其加强了其采购立法。所报告的改进措施包括改进监督程序、利用技术降低风险、要求承包商提交预防腐败计划，以及发布关于在采购过程中识别和最大限度降低腐败风险的方法建议。哥斯达黎加司法与和平部组织了提高公共和私营部门对加强采购程序的认识的活动，并实行了对卫生用品捐赠的交付和接收情况的监测系统。2022 年，波斯尼亚和黑塞哥维那在电子采购、采购流程监测、采购官员培训和防止利益冲突方面作出了改进。

21. 为确保在今后的危机中减轻风险并收集最佳做法，若干国家开展了关于紧急采购的分析评价工作。西班牙在评估 2021 和 2022 年度发布的紧急合同的基础上，提出了一系列提高透明度和有效性的建议。葡萄牙当局还分析了与公共采购程序和合同有关的数据，例如最佳做法和警示信号的数据。斯洛伐克采取预防性做法，在处理信息时使用分析工具和专家程序，以查明腐败犯罪活动的高风险。

22. 在几个国家里，大流行病加快了数字平台的采用，以确保整个采购过程的可追溯性、问责制和数据完整性。土耳其已于 2022 年强制推行电子采购，而审计及司法控制机制则支持透明及健全的授标程序。巴拿马创建了在线公共采购观察站“PanamaCompra en Cifras”，提供关于国家为实施新项目而进行的交易的信息。除了数字平台提供的更高的可访问性、效率和透明度外，技术还可以提高包容性。例如，巴拿马实施了一个在线报价平台，通过该平台发布设想的低价值采购广告，使更多公司有更多机会参与这些招标。泰国当局还强调，实行“电子政府采购：e-GP”系统，扩大了供应商在公平和平等基础上参与公共采购项目的机会。

23. 由于采购中频繁出现腐败行为并产生影响，一些国家将与采购过程有关的一些行为定为刑事犯罪。布基纳法索将虚开发票的做法定为刑事犯罪，而波斯尼亚和黑塞哥维那公共采购局则发起了一项倡议，将公共采购程序中的滥用权力行为全面定为刑事犯罪。

3. 风险管理

24. 各国报告了为减少采购和救灾中的腐败风险而采取的举措。在葡萄牙，在采取紧急措施应对 COVID-19 大流行病的同时，预防腐败委员会发布了关于预防腐败风险和 Related 违规行为的建议，强调所有决策者和公务员必须维护最大程度的透明、道德和廉正。

25. 一些国家的恢复计划规定进行腐败风险评估。在西班牙，旨在将欧洲联盟分配的资金用于修复 COVID-19 危机造成的损害的《恢复、转型和复原力计划》要求所有管理该计划下公共资金的实体制定“反欺诈措施”计划和风险评估。波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳和斯洛伐克还定期进行腐败风险评估，以积极主动查明和解决公共组织治理和业务框架中的任何漏洞或弱点。在摩尔多瓦共和国，一家医院被纳入机构廉政评估，收到了约 80 条旨在减轻或控制潜在腐败行为的建议。泰国报告称，它已利用腐败风险评估结果汇编了一个省、地区和国家各级风险数据库。哥斯达黎加报告称，其《国家廉正和预防腐败战略》载有关于管理公私互动中的腐败风险以预防利益冲突的信息。

4. 审计和监督

26. 在紧急情况和危机期间，审计和监督对于确保公共资金得到适当使用和发现违规行为至关重要，若干国家报告了这方面的措施。例如，博茨瓦纳对 COVID-19 大流行期间开展的采购活动进行了审计，并对该国防备和应对大流行病的情况以及救济基金的管理情况进行了审计。布基纳法索还审计了 COVID-19 爆发期间危机管理专项资金的支出情况；此外，在 2021 年至 2023 年期间，针对公民就国家安全危机背景下的军费开支提出的大量报告，对国防部进行了审计。西班牙审计法院对多层次共同治理体系应对 COVID-19 带来的挑战的有效性进行了评价，肯定了该体系在艰苦条件下促进必要合作的能力，同时也确定了可以改进的领域。

27. 比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、哥斯达黎加、塞浦路斯、巴拿马和泰国在其公共机构中建立了内部审计制度，这些制度被认为是有益的，因为快速的业务调整和资源的迅速重新分配增加了腐败风险。为提高能力，塞浦路斯所有部委和副部委的内部审计单位都接受了关于风险评估和管理以及规划和开展内部审计等专题的培训。通过对风险识别和评估程序的辅导以及出版详细的内部审计手册，提供了进一步的指导。巴拿马根据最高审计机关国际组织的标准更新了其国家审计标准。

28. 在几内亚，企业必须向检察官通报揭露腐败或类似犯罪案件的管理或合规审计结果。几内亚指出的一项挑战是，由于某些利益攸关方不合作，审计员的调查受到限制。

5. 公共财政管理

29. 作为博茨瓦纳国家应对大流行病措施的一部分，政府设立了一个紧急救济基金，为以下方面提供财政资源：采购国家救济物资；博茨瓦纳境外公民的撤离费用；国家宣传推广方案；对选定行业或部门的救济；和公共咨询中心或设施。布基纳法索已调动财政资源，以减轻这一大流行病的影响，并采用了内部公共财政控制系统，

以确保将这些资源分配给相关的受益者。为了在大流行病期间加强公民监督并提高透明度和问责制，哥斯达黎加主计长办公室在线提供了最新信息和见解。同样，哥斯达黎加国家紧急事务委员会也在其网站上发布了与 COVID-19 应急行动有关的机构管理方面的大量信息，这些信息往往是实时发布的。资料包括关于国家和国际捐助、采购、临时工作人员征聘和预算执行的详细情况。此外，正在制定一项国家灾害风险财务管理战略，以保证用于减轻风险的预算拨款，并确保救灾资源随时可用。

6. 紧急行政权力

30. 为确保在 COVID-19 大流行期间作出快速反应，各国动用了紧急行政权力。博茨瓦纳立法允许总统实施紧急条例，如 2020 年应对大流行病的公共卫生灾难指南。海地报告称，紧急条例授予的权力允许政府使用快速程序发放公共资金、进行必要的支出、重新分配预算贷项以及签订认为必要的合同。需要采取保障措施来避免滥用这些权力，波斯尼亚和黑塞哥维那强调必须实行议会监督，以管理各自的授权、公共财政和预防性保护，防止非法活动、滥用职能和权力和物质和财政资源以及收集与行政机构工作有关的事件的信息和事实。

31. 随着疫情影响减弱，各国已取消大部分为遏制及抗击 COVID-19 大流行而采取的措施。葡萄牙报告称，它已着手废除针对这一流行病批准的大部分立法。

32. 萨尔瓦多指出，几个部委以及最高法院参与处理与 COVID-19 有关的援助带来了挑战，因为每个机构都适用自己的程序和条例。

C. 商业廉正、实益所有权透明度和防止洗钱的措施（第 10、11 和 13 段）

1. 私营部门廉正

33. 布基纳法索、哥斯达黎加和塞浦路斯等若干国家已采取措施，加强私营部门内的反腐败活动，这突出了透明度和道德在企业经营中的重要性。布基纳法索通过鼓励良好的业务做法和内部审计来促进透明度和廉正，同时强调防止利益冲突。哥斯达黎加颁布了一项关于法人对贿赂和其他犯罪的责任的法律，并实行了“犯罪的组织、预防、管理和控制模式”，以预防和侦查犯罪，同时进行改革，以落实反腐败建议。塞浦路斯赋予其反腐败局评估和促进私营部门内部廉正的能力和权力：通过与专业协会合作，确保建立内部控制机制，以促进透明度，并将目标对准主动提出或提供不正当好处的公司。波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行实施了一项内部合规方案，并建立了一个举报机构内腐败和违规行为的“道德热线”制度。

34. 另外还成功地利用激励措施，在私营部门的工作实践中纳入道德和透明度。例如，巴拉圭国家反腐败秘书通过授予私营公司“廉正印章”，表彰和奖励那些遵守透明度和廉正标准的私营公司。葡萄牙向在其业务经营中坚持廉正标准的私营公司颁发了廉正奖。摩尔多瓦共和国侧重于对私营公司进行反腐败培训，并积极参与了促进私营部门内部廉正的全国竞赛。布基纳法索强调了执法机构与相关私营实体在打击腐败方面加强合作的重要性。吉尔吉斯斯坦设立了商业监察员，以确保国家当局活动的透明度，减少腐败，并建立保护商业实体权利、自由和合法利益的法律和体制框架。总检察长办公室设有一个独立的单位，负责研究和分析保护企业家权利

的情况。俄罗斯联邦与工商协会和政府主管部门合作，评估腐败风险并改进政府与工商界之间的互动。

2. 实益所有权透明度

35. 博茨瓦纳修改了受益所有人的定义，包括获取信托或人寿保险收益的所有权，并加强了尽责要求。

36. 波斯尼亚和黑塞哥维那指出，按照关于防止洗钱和资助恐怖主义的国际标准建立单一的受益所有人登记册，将为纳税人和企业提供法律保障，并提高执法机构的透明度和控制，特别是在被确定为易受影响部门的不动产方面。泰国也正在起草一项法案，将采用登记制度。

37. 2023 年，布基纳法索在持续的安全危机背景下，通过了关于法人和法律安排受益所有人登记册的立法。匈牙利实益所有权登记册可供以下机构查阅：执法机构；国家安全服务部门；国家保护服务部门；反恐怖主义中心国家税务和海关管理局；检察官办公室和刑事法院。匈牙利指出，欧洲联盟的实益所有权注册互连系统一旦投入运行，将大有用处。博茨瓦纳在其在线企业注册系统中登记了实益所有权信息，并按照授权实体的要求共享信息。在实行注册制度之后，葡萄牙通过各种媒体对公众开展了广泛的提高认识活动，并为主管当局和相关专业协会（律师、事务律师、公证人和注册会计师）举办了培训讲习班。关于数据问题，塞浦路斯指出，实益所有权信息是由多个经济机构和当局收集和核实的，这有助于提高其可用性和准确性。自 2022 年以来，巴拿马利用不同主管机构之间的沟通平台获取和验证有关实益所有权的信息。

3. 预防洗钱的措施

38. 各国首先提到国际标准和国际组织在预防金融犯罪方面的重要作用。比利时强调了金融行动特别工作组的作用及其标准，以及相互评价报告对法律合规情况和效率的重视，这有助于各国评估和改进其国内制度。除了主动披露信息或金融情报外，萨尔瓦多强调了通过金融情报中心埃格蒙特集团交换信息的可能性。马达加斯加是东部和南部非洲反洗钱小组跨界现金运输问题研究小组的共同主席，也是南部非洲资产追回问题机构间网络的成员。

39. 俄罗斯联邦指出，它定期进行风险评估，发现腐败以及洗钱/资助恐怖主义的风险正在增加，避税计划是已查明的主要风险之一，在危机时期尤其有害。滥用权力和贿赂是最常被查明的与洗钱有关的腐败犯罪。几内亚介绍了上一次风险评估所使用的方法，该方法采用了定量和定性相结合的方法，为威胁和脆弱性分析提供客观依据，同时增加可能整合和完成风险评估的信息来源。

40. 意大利正在更新其国家风险评估，并注意到在确保所有主管当局之间的一致性和加强合作方面的挑战。为改进可疑交易的报告，意大利金融情报部门提供了用于查明可疑交易的异常指标，并传播了与可能的洗钱或资助恐怖主义有关的异常经济和金融行为的代表性模型和模式。金融情报部门还提高了对有组织犯罪的非法行为和渗透企业的风险的认识，并提高了对预防与这一大流行病有关的金融犯罪的认识。为防止欧盟为意大利 COVID-19 相关投资和改革提供的资金被滥用和出现腐

败，金融情报部门推动通过公共和私营运营商指导方针和工具，以有效侦查和通报公共工程或其他公共活动中可能发生的可疑活动。作为便于侦查洗钱的一项切实措施，丹麦于 2021 年推出了“现金禁令”，将现金支付限制在 2 万丹麦克朗（2,840 美元）以下。

41. 一些国家在大流行病期间改进了机构间合作。哥斯达黎加国家紧急事务委员会、财政部和国家银行之间的机构间协调包括实行控制制度，防止国家紧急基金的存款在日常业务和非常（紧急）管理中受到欺诈、腐败或洗钱的影响。葡萄牙反洗钱和打击资助恐怖主义行为协调委员会为所有主管反洗钱和打击资助恐怖主义行为的机构和实体之间的有效协调提供了一个论坛，以监测和协调查明、评估和应对反洗钱和资助恐怖主义行为风险的工作，促进不断改进技术合规情况，提高打击反洗钱和资助恐怖主义行为的国家系统的效力。塞浦路斯设立了一个由公共和私营部门实体组成的打击洗钱和资助恐怖主义行为咨询机构，该机构除其他外，可就改进反洗钱/打击资助恐怖主义行为制度所需的措施向部长会议提供咨询意见。除了现有的执法合作和信息共享合作协定外，博茨瓦纳腐败和经济犯罪局正在与非银行金融机构监管局订立谅解备忘录，以便共同处理公司和金融机构内部的腐败和洗钱问题。在俄罗斯联邦，当局与私营部门积极合作，就洗钱和资助恐怖主义的新风险交流信息。马达加斯加依靠公私伙伴关系促进信息交流和侦查腐败犯罪。

42. 博茨瓦纳、葡萄牙和西班牙指出，确保各政府机构之间的有效协调与合作是一项挑战。在意大利，正在实施的《国家恢复和复原力计划》要求在管理大量财政资源以及简化和加快公共程序的同时，还要求采取一些手段，保护经济免遭犯罪渗透并为公共廉正提供有效保障，这是一项具有挑战性的工作。

D. 获取信息、利益相关者参与、报告、性别与腐败（第 8 和 15-17 段）

1. 信息自由

43. 提供和获取腐败信息使得公民能够进行监督，这在危机时期尤为重要。2021 年发生地震后，海地加紧努力教育公众并提高其对腐败有害影响的认识，以防止腐败行为。哥斯达黎加、塞浦路斯和俄罗斯联邦提到监督机构公布的信息使公众能够评估大流行病期间的决定可能对预算和财政产生的影响。巴拿马于 2022 年推出了透明度监测平台，所有公共机构都必须使用该平台。它便于自动监测国家实体输入强制性信息的情况，以及接收和回应数字信息请求。

44. 为了用多种语言准确、及时地传播关于 COVID-19 的信息，博茨瓦纳分发了教育材料，制作了电视广告、广播公告、报纸和杂志广告，并通过移动网络和社交媒体平台传播信息。一个呼叫中心提供与大流行病有关的实时信息。

45. 在摩尔多瓦共和国，与负责卫生、教育、建筑、食品、海关、警察、司法、公共服务、能源、环境和运输等易发生腐败的优先领域的实体合作，发起了宣传和提高认识运动。除传统媒体外，摩尔多瓦共和国还使用播客、移动信息中心、视频和游戏等媒体。斯洛伐克报告称，该国最近在透明出版以及公众和记者自由获取公共行政信息方面作出了改进，并指出向记者提供这种机会至关重要。

46. 就挑战而言，确保这些工具的可靠性、功能性和安全性，对于它们在应对危机时的有效性及其对整体复原力的贡献仍然至关重要。

2. 利益攸关方参与

47. 越来越多的国家让非政府利益攸关方参与其反腐败工作。格鲁吉亚报告称，公民参与打击腐败犯罪的程度显著提高，从公民那里收到的腐败举报也有所增加。布基纳法索强调指出，民间社会组织有可能在涉及腐败行为的法律案件中作为民事当事方，并列举了几个案例。

48. 塞浦路斯的举措包括设立一个由学术界和民间社会监督员组成的科学委员会，评价和丰富反腐败措施，并与学术界合作制定预防和制止腐败的创新方法/做法。

49. 包括巴拿马、巴拉圭和西班牙在内的一些国家通过与民间社会联合举办活动，提高了对腐败后果的认识，但提高公众认识仍然是一项持续的挑战。波兰积极动员民间社会、非政府组织和私营部门参与反腐败工作，特别强调在危机情况下提高公众意识。葡萄牙《2020-2024 年国家反腐败战略》的目标是促进非公共实体的积极参与，包括民间社会、公民、公司和国家机构。在摩尔多瓦共和国，国家反腐败中心与民间社会之间的合作侧重于促进廉正和反腐败教育的举措，而西班牙则采取措施，通过其问责门户网站和开放政府计划，实现透明度和公民参与。

50. 海地和巴拿马促进道德和透明度，并让民间社会、社区团体和私营部门参与预防腐败和提高认识运动。海地建立了一个反腐败文献中心，并创办了一份“透明”期刊，而巴拿马则主办了关于公共道德和商业道德的学术论坛，开展了提高认识的运动，并与各协会签订了促进廉正的合作协议。

51. 马达加斯加为法律专业人员和学生组织了培训和提高认识会议，而波斯尼亚和黑塞哥维那则为在校学生以反腐败为主题的艺术和文学作品颁奖，作为年度运动的一部分。最佳作品被收入宣传片，并印在反腐败机构的日历上，并在纪念国际反腐败日的年度会议上进行宣传。

3. 保密申诉制度和保护举报人

52. 塞浦路斯和西班牙最近出台了关于举报腐败行为的新法律，而波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、哥斯达黎加、丹麦、萨尔瓦多、格鲁吉亚、巴拿马、波兰、葡萄牙、斯洛伐克和泰国则报告称正在努力加强其保护腐败行为举报人和证人的制度。在西班牙，新法律规定设立了一个公法实体，即独立举报人保护局。波斯尼亚和黑塞哥维那报告称，该国继续致力于加强举报人保护框架，以便将非公职人员也包括在内，并减轻举报人的举证责任。

53. 葡萄牙采用了若干举报渠道，而俄罗斯联邦劳动部则使用热线和电子接待中心接收对公共组织中腐败行为的保密举报。其他举报渠道包括网站、电子邮件、电话和当面举报。

54. 关于挑战问题，葡萄牙和西班牙强调，由于难以为举报人提供有效保护，因此他们害怕举报，对举报机制缺乏信任。

4. 性别与腐败

55. 一些国家采取了措施，以更好地理解性别与腐败之间的联系，并促进性别平等和妇女赋权，包括通过建立性别主流化工作队（比利时），以及将法律法规与性别平等法相统一，并就法规可能对性别平等产生的影响开展培训方案（波斯尼亚和黑塞哥维那）。

56. 博茨瓦纳通过国家性别与发展政策等政策和国家性别委员会强调性别平等。这些政策虽然与反腐败工作间接相关，但强调了对性别平等与整体发展之间内在联系的认识。布基纳法索提供了基于性别的预算分析培训，以确保以减少性别不平等的方式分配公共资源。塔吉克斯坦采取步骤，通过禁止征聘和就业期间基于性别的歧视，促进公务员制度中的性别平等，以期创造一个性别包容的环境，承认治理中不同观点的价值。

57. 紧急情况 and 灾害大大加剧了妇女的脆弱性，带来了失业、不利的保健后果、难以获得基本需求和营养保障、非正常移民、基于性别的暴力、性剥削、贩运人口和照顾受抚养人的负担，基于这一认识，哥斯达黎加将性别平等纳入其灾害应对和预防战略。意大利依靠学术研究来更好地了解腐败如何对男性和女性产生不同影响。巴拿马在培训方案和举措中纳入了性别考虑因素，以展示妇女在腐败多发情况下可能面临的独特脆弱性和挑战。葡萄牙确保对立法法案进行性别影响评估，坚定地将性别考虑因素纳入立法进程，并强调通过两性平等法律和确保其得到有效执行的重要性。

E. 能力建设和技术的使用（第 19 和 20 段）

1. 能力建设

58. 许多国家在能力建设领域作出了重大努力。例如，比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那及博茨瓦纳以电子学习和讲习班的形式提供了反腐败培训课程以及一般道德操守和廉正培训。布基纳法索开展了培训方案，重点是通过同伴培训课程和辅导发展技能。哥斯达黎加提供了“预防腐败的 10 项权力”等课程和道德操守相关培训，以提高参与者预防腐败的能力。塞浦路斯为从事反腐败工作的公务员和教师组织了培训方案和讲习班。巴拿马规定为公职人员开设虚拟开放数据课程，并为检察官提供与腐败有关的培训。

59. 斯洛伐克与经济合作与发展组织（经合组织）合作制定了一个电子学习方案，以增进对预防腐败的了解和认识。西班牙建立了公务员培训中心，强调金融调查特别是腐败案件方面的专门培训。泰国为反腐败官员和其他国家官员提供了广泛的培训，但注意到在线培训的有效性面临挑战。

60. 为提高执法能力，葡萄牙预计在 2022 年至 2026 年期间在刑事调查、法医和安全领域新招聘 1,100 人，其中已经新招聘了 150 多名视察员和 65 名法医专家。

2. 数字工具

61. 这一大流行病大大加快了许多国家的技术发展，包括在危机管理和反腐败方面。例如，阿尔巴尼亚侧重于整合腐败相关统计数据的收集和处理。科威特已转向电子政务和在线服务提供，而波斯尼亚和黑塞哥维那试图创建一个 COVID-19 应用程序，用于交换与预防腐败有关的文件，但最终以失败告终。

62. 博茨瓦纳启动了国家信息和通讯技术政策审查和电子商务战略，以通过数字工具实现经济多样化，但基础设施发展和数字素养等挑战依然存在。多米尼加共和国通过虚拟司法系统成功地应对了与 COVID-19 有关的挑战，实行了数字签名和档案存放以及虚拟听证会。

63. 俄罗斯联邦推出了海神国家反腐败信息系统，为从事预防腐败的主管机关的活动提供信息和分析支持，包括分析和核查为打击腐败而制定的限制、禁令和要求的遵守情况。议会正在审议一项法案，该法案规定，作为反腐败检查的一部分，可以向中央信用记录目录、信用记录局以及证券所有者和保存人登记册的持有者发出请求。泰国已在国家反腐败委员会内制定了一项关于电子数据一体化和数字化的谅解备忘录。

F. 执法对策和国际合作（第 12、18 和 21 段）

1. 执法

64. 关于对犯罪的调查和起诉，葡萄牙强调，在调查和起诉涉及高级官员或有组织犯罪网络的复杂腐败案件时，各机构之间需要广泛的资源、专门知识和协调，并面临各种挑战。斯洛伐克注意到这一大流行病为有人利用这一情况非法致富或其他腐败做法提供了机会，并强调指出，提高刑事诉讼效力的最有力工具是可靠、有针对性、及时和安全地交流信息以及在刑事诉讼中开展合作。波斯尼亚和黑塞哥维那强调有必要采取积极主动的执法方法，这就需要协调和利用情报和业务数据以及战略分析信息、增进知识和加强机构与当局的合作。

65. 在体制层面，哥斯达黎加规定由经济、税务和金融犯罪检察官办公室集中处理导致不公平商业做法的腐败犯罪的调查和起诉工作，这些不公平商业做法包括滥用提价和操纵基本商品和服务的价格。同样，丹麦的国家特别犯罪股调查复杂的犯罪，特别是跨界犯罪，并与丹麦竞争管理局密切合作，调查违反《丹麦竞争法》的行为，如形成卡特尔、价格协议和分占市场。巴拿马总检察长办公室新成立了一个破坏经济秩序罪部门，负责调查与不公平商业行为有关的案件，巴拿马已经发生了一些案件，如侵吞为大流行病患者提供的债券和医院的口罩。在萨尔瓦多，腐败罪特别检察官股负责起诉高级官员的腐败行为。对于所有腐败案件，萨尔瓦多的《检察政策》规定，“主管检察单位（无论是否是专门的机构）之间的持续内部协调，以及与司法部门机构和政府及地方一级公共行政部门的外部协调，都很重要，以便采取协调、相称和适当的行动，消除腐败和避免有罪不罚现象”。

66. 葡萄牙刑事警察局新成立的特别调查和分析小组调查了与 COVID-19 有关的所有违规行为和犯罪，并与卫生活动总监察局以及 COVID-19 疫苗接种协调工作队密切合作。除了要求成员国改进打击腐败的调查工具外，欧洲联盟成员国还必须确

保在调查腐败期间可以取消公职人员的特权和豁免。欧洲联盟设立了一些机构和机关来保障欧洲联盟的预算，包括欧洲检察官办公室、欧洲反欺诈办公室、欧洲司法合作署和欧洲联盟执法合作署（欧警署）。在欧洲层面，塞浦路斯成功地利用了欧洲电信调查令系统，而丹麦则强调了与欧警署和欧洲司法合作署以及国际刑事警察组织（国际刑警组织）的合作。

67. 斯洛伐克选择让其调查人员在获取、评价和使用证据方面享有充分的独立性。不干预实际刑事调查的高级官员可以下达行政方法性质的任务，而调查员则由检察官直接管理和控制。

68. 一些国家改进了调查和起诉措施。斯洛伐克采用了最新的技术和工艺手段，以提高业务侦查程序和刑事诉讼的质量，并应对犯罪分子不断演变的作案手法、新技术和付款方式。此外，还在警察部队内部建立了一个机制，用于报告、登记和评估与 COVID-19 大流行病有关的犯罪。匈牙利强调了在国内调查中追查资产和协助外国调查的重要性，并着重说明了搜查令、扣押和查封令等强制措施如何成功地协助了外国执法，并可在涉及任何产生财富的犯罪时使用。阿尔及利亚通过了关于利用金融调查侦查和调查金融犯罪的立法。与此同时，欧洲联盟正在考虑对其共同外交与安全政策制裁制度提出一项建议，以打击世界各地的严重腐败行为。

69. 波斯尼亚和黑塞哥维那（COVID-19 相关采购中的违规行为）、格鲁吉亚（贿赂、滥用职权、玩忽职守、大量欺诈、挪用公款、贪污、非法企业活动）、泰国（操纵投标）和西班牙（自 2019 年以来，反腐败和有组织犯罪特别检察官办公室管辖范围内的报告、调查、起诉和判决数量显著增加）报告了成功的调查和正在进行的起诉案件。

70. 为确保积极主动和协调一致的金融调查，《斯洛伐克恢复和复原力计划》支持在 2023 年开展培训，内容包括识别和分析现金流、可疑实体的个人和财产关系、公共采购中的腐败关系、在高价值公共合同中给予补贴以及涉及浪费公共资金的其他犯罪。斯洛伐克还与经合组织等国际组织合作，为公职人员提供有关腐败行为见解等问题的课程。在吉尔吉斯斯坦，执法和司法当局从学习其他国家的经验中获益匪浅，并对其制度进行了相应的调整。

71. 所报告的挑战较为笼统，与危机局势无关：巴拉圭指出了在法庭上证明腐败和将事实与后果联系起来方面的挑战，正在通过改进培训、调查技术和报告机制来解决这一问题。泰国指出，税收当局、进出口当局、商业银行和商业登记机构之间的协调十分重要。吉尔吉斯斯坦试图解决公众对执法和司法系统信心下降的问题。同样，葡萄牙指出，确保司法机关在处理腐败案件方面的独立性和有效性对于维护公众信任和确保公平审判至关重要。葡萄牙面临的其他挑战涉及公司责任和处理复杂的公司结构，以及确保对被认定犯有腐败罪的个人和实体实施和执行适当的制裁，以遏制未来的腐败行为。

2. 信息共享

72. 国内和跨境信息共享是打击腐败的关键，特别是在危机时期。比利时及波斯尼亚和黑塞哥维那建立了电子通信渠道，用于在国家与国际一级交流信息，而哥斯达黎加则在检察官办公室内设立了联络点，以确保与国际机构和反腐败网络进行保密通信。

73. 各国还实现了以数字方式接收和发送司法协助请求，从而提高了其国际合作能力，这些国家包括萨尔瓦多和几内亚，它们采用了电子通信渠道、司法协助和联合调查。

74. 匈牙利和巴拿马承认国际合作的重要性，特别是在金融调查和资产追回方面。尽管效率水平参差不齐，但它们利用电子平台开展国际司法合作，并倡导通过数字手段加强国际合作的机制。波兰还致力于发展有效的电子通信渠道，以便反腐败实体在国家和国际两级交流信息，而葡萄牙则采用了各种措施和网络，以加强电子通信渠道，促进正在进行的反腐败斗争中的国际合作。

3. 国际合作

75. 在危机和紧急情况下，例如在 COVID-19 大流行病期间，国际合作（在民事和行政事务等方面）的必要性日益明显。一些国家指出了网络在这方面的重要性：布基纳法索已成为埃格蒙特集团的成员，并申请加入反腐败执法机关全球业务工作网全球网（全球网）。海地通过国际刑警组织与外国合作，并申请加入全球网。俄罗斯联邦积极参加各国际组织，并与邻国的反腐败机构伙伴密切合作。

76. 巴拿马和西班牙积极参与民事和行政事项方面的国际合作，包括基于《联合国反腐败公约》和《联合国打击有组织犯罪公约》的合作，并提供了这方面的统计数据。同样，乌克兰根据《反腐败公约》提出了大部分司法协助请求。西班牙在国家反欺诈协调处和欧洲反欺诈办公室之间建立了一个新的协调机制，重点是在调查行动期间回应信息请求，并协助欧洲反欺诈办公室在西班牙境内开展活动。

77. 这一大流行病进一步增加了挑战，导致反应迟缓、缺乏兴趣和进展报告不足。阿尔及利亚指出，一些国家在资产返还案件中不予合作，法律制度的差异造成了障碍。丹麦则指出，其严重经济和国际犯罪问题国家检察院的目标是努力对每项司法协助请求立即采取有效行动。

三. 为执行第 22-24 段和第 26-27 段而开展的活动

A. 第 22 段

78. 文件 [CAC/COSP/2023/18](#) 概述了为实施关于腐败与其他形式犯罪之间联系的第 22 段而采取的措施。

B. 第 23 和 24 段

79. 第十一次加强国际合作不限成员名额政府间专家会议专门就“在紧急情况 and 危机应对与恢复期间加强国际和多边合作，以进一步预防、识别、调查和起诉腐败行为”这一专题安排了一个议程项目和小组讨论。审议情况概要载于文件 [CAC/COSP/EG.1/2022/3](#)。

80. 在第十二次不限成员名额政府间专家会议期间介绍了“关于在紧急情况 and 危机应对与恢复期间加强国际和多边合作，以进一步预防、识别、调查和起诉腐败行为的非约束性准则”（[CAC/COSP/EG.1/2023/3](#)），并就准则的使用和适用举行了小

组讨论。这项准则包括 13 项高层次、非规范性的原则，允许各国确定具体的实施方式，并为进一步交流能力和专业知识提供了一个平台。本非约束性准则的总体目标是支持缔约国努力应对在紧急情况或危机应对的不同阶段遇到的最普遍的腐败风险，包括在国家、国际和多边层面。

81. 准则是在全面筹备过程的基础上制定的，包括对会议室文件 CAC/COSP/EG.1/2022/CRP.1 所载 23 个缔约国提供的信息进行分析，以及 2022 年 12 月举行的一次专家会议，来自 26 个国家、国际组织、民间社会和学术界的 50 多名与会者出席了会议。专家会议之后，秘书处编写了一份非约束性准则预稿，并于 2023 年 5 月举行了一次虚拟磋商。非约束性准则和国际合作问题专家会议的报告（[CAC/COSP/EG.1/2023/4](#)）介绍了完整的方法。

C. 第 26 和 27 段

82. 关于联合国毒品和犯罪问题办公室提供的技术援助概况，参见题为“对国别审议所确定的技术援助需求的分析以及联合国毒品和犯罪问题办公室为支持实施《联合国反腐败公约》而提供的援助”的报告（[CAC/COSP/2023/10](#)）。