



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
5 October 2023
Chinese
Original: English

第十届会议

2023年12月11日至15日, 美利坚合众国亚特兰大

临时议程* 项目2

审议《联合国反腐败公约》实施情况

《联合国反腐败公约》第二章（预防措施）实施情况

秘书处编写的专题报告

摘要

本报告载有截至2023年9月15日关于联合国反腐败公约实施情况审议机制第二周期内确定的成功经验、良好做法、挑战和意见的现有信息, 侧重于《公约》第二章（预防措施）第五条至第十三条的实施情况。在题为“《联合国反腐败公约》第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）具有跨领域性质的条款的实施情况”的专题报告（CAC/COSP/2023/6）中评估了第七条第四款、第八条第五款、第十四条和第十二条第二款第(三)项的实施情况。

* CAC/COSP/2023/1.



一. 引言、范围和结构

1. 根据联合国反腐败公约实施情况审议机制职权范围第 35 和 44 段，编写本专题报告是为了汇编已完成的执行摘要和国别审议报告所载关于成功经验、良好做法、挑战和意见的最为常见和相关的信息。
2. 已编写了关于实施情况审议机制第二周期受审议缔约国实施《公约》情况的分析，供联合国反腐败公约缔约国会议第十届会议审议，这些分析载于以下四份单独的专题报告：(a) 本报告，侧重于第二章第五至十三条，但不包括与第五章重叠的跨领域问题；(b) 审查第二章和第五章之间重叠问题的报告（CAC/COSP/2023/6）；¹ (c) 侧重于第五章的报告（CAC/COSP/2023/5），但不包括与第二章重叠的跨领域问题；(d) 分析第二周期所有受审议条款实施情况的区域差异和趋势的区域补编（CAC/COSP/2023/7）。
3. 在为实施情况审议组第十四届会议编写的关于这一事项的上一次专题报告（CAC/COSP/IRG/2023/5 及其区域补编 CAC/COSP/IRG/2023/5/Add.1.）基础上，本报告所依据的资料来自截至 2023 年 9 月 15 日已完成的 82 项审议的执行摘要和国别审议报告定稿中与第五至十三条有关的信息。本报告重点关注实施情况的当前趋势，载有以表格、文本框和图表形式显示的最普遍的挑战和良好做法信息。² 审议中确定的建议和良好做法是根据实施情况审议机制职权范围第 8 段确定的，该段规定，审议机制必须考虑到缔约国的发展水平及其司法、法律、政治、经济和社会制度的多样性以及在法律传统上的差异。职权范围还规定，审议机制必须考虑到《公约》实施工作的全球标准正在不断提高。在文本框中列出的良好做法实例是说明性的，在本报告的不同版本中会有所不同，以确保涵盖广泛的主题。本报告的结构沿用执行摘要的结构，将密切相关的条款和专题集中在一起，最后一节简要分析了第一周期和第二周期得出的结论之间的相互关系。

二. 对《联合国反腐败公约》第二章实施过程中的挑战和良好做法的一般性意见

4. 下文图一和图二及表 1 和表 2 显示了 82 项已完成的国别审议的数据，并分析概述了《公约》第五条至第十三条实施过程中的共同挑战和良好做法，包括跨领域问题。本报告确定的趋势与上一次专题报告确定的趋势基本一致。

¹ 跨领域问题包括：关于资产申报的第七条第四款、第八条第五款、第五十二条第五款和第六款；关于防止洗钱的措施和其他有关事项的第十四条、第五十二条和第五十八条；关于实益所有权认定的第十二条第二款第(三)项和第五十二条第一款。

² 为了最全面地概述《公约》第五条至第十三条的实施情况，第二章中表格和图表所提供的信息包括涉及跨领域问题的条款。

图一

《公约》第二章实施方面确定的挑战

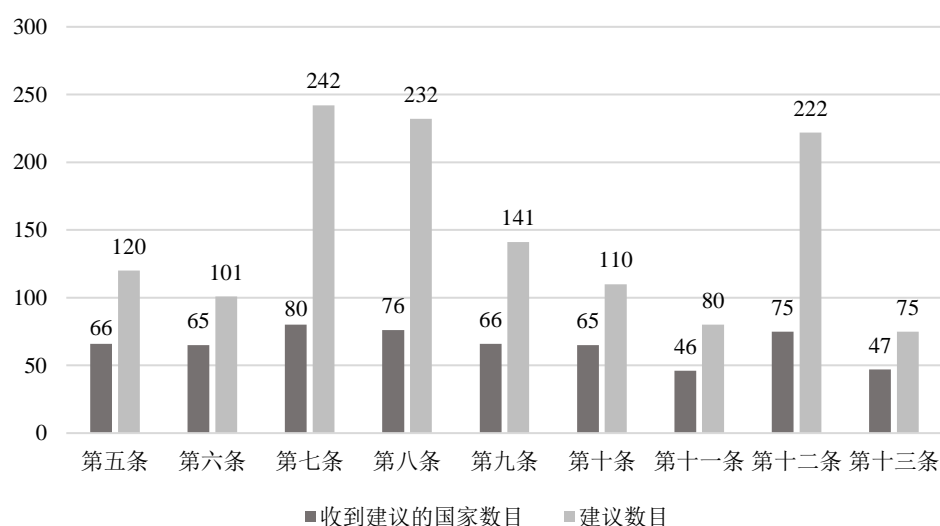


表 1

《公约》第二章实施方面最普遍的挑战

《公约》条款	收到建议的国家数目	提出的建议数目	实施方面最普遍的挑战（按《公约》条款顺序排列）
第五条	66	120	预防腐败措施不适应实际情况、不系统或不持久；国家反腐败政策支离破碎且缺乏实效；在制定和实施反腐败政策方面协调薄弱，没有充分让非政府利益攸关方参与；评估反腐败政策实施情况和有效性的监测和报告机制不足，而且没有公布调查结果；缺乏对法律和行政措施的评价
第六条	65	101	缺乏指定的预防性反腐败机构，或现有机构缺乏明确授权、充足资源或在法律、结构和业务方面缺乏必要的独立性，包括在其负责人的任命和免职程序方面缺乏独立性；缺乏专业工作人员和对工作人员的适当培训；各反腐败机构之间协调不力，包括缺乏相关机制促进在实施反腐败政策和措施方面的协调
第七条	80	242	特别容易发生腐败的公共职位任职人员的选拔、培训和轮换程序不适当；公职人员招聘缺乏透明度，与廉正有关的培训不足；公职候选人资格和当选的标准有限；缺乏全面的立法或行政措施对候选人竞选公职的资金筹措和政党的资金筹措进行管制，包括在对私人捐款的适当限额和对匿名捐款和外国捐款的限制、有效的披露义务以及监督和审计机制方面缺乏全面立法或行政措施；缺乏对任命和晋升决定提出申诉的权利；立法和机制不充分，未能明确规定防止和规范利益冲突以及监测这种立法或机制的实施情况

《公约》 条款	收到建议的 国家数目	提出的建议 数目	实施方面最普遍的挑战（按《公约》条款顺序排列）
第八条	76	232	缺乏公职人员行为守则，或者守则将某些公职人员群体排除在外并且没有适当执行守则；举报渠道和对举报官员的保护措施有限；公职人员没有举报腐败行为的义务；预防利益冲突的措施不足，包括关于职务外活动、兼职、资产申报和接受馈赠的措施
第九条	66	141	缺乏有关采购程序的信息，与投标的技术规格有关的规则不充分；公共采购事宜国内复审和上诉制度缺失或不起作用；针对采购官员的甄选和筛查方法及培训不充分；不规定采购官员有义务申报资产和利益；缺乏基于信息和通信技术的采购系统（电子采购）以及采购人员监管措施；预算通过进程不够透明，没有进行公开磋商；公共财政管理中的风险管理和内部控制制度缺乏或有限，且外部审计不足；记录保留期不足以保存会计记录的完整性；在保存与公共开支和收入有关的文件方面，对不遵守规定的情形处罚不足
第十条	65	110	规范公众获取信息的法律或程序缺乏或不足，或者这些法律或程序的适用不充分；提供公共服务和获取信息的行政程序过于复杂；用于查明、监测和分析公共部门腐败风险的数据收集系统有限
第十一条	46	80	加强审判和检察机关廉正的措施缺乏或不足；缺乏确保遵守相关措施的机制；审判和检察机关成员的任免程序以及负责调查法官和检察官的体制结构缺乏独立性；缺乏面向法官和检察官的专门行为守则和相关培训，或者某些司法官员被排除在培训之外；利益冲突管理不当；行政处罚执行不力
第十二条	75	222	执法机构与私营实体之间的合作有限；缺乏关于商业活动合规的行为守则；缺乏对前公职人员的离职后限制或限制范围过窄；在防止滥用公共机关对商业活动给予补贴和颁发许可证的程序方面，措施不力；保障私营实体廉正的会计和审计标准和程序有限，以及监测这些标准和程序遵守情况的措施不足；关于对构成贿赂的费用不得实行税款扣减的法规缺失或不足
第十三条	47	75	促进有效获取信息的措施不足，原因包括缺乏立法或立法不足、缺乏法律的适用以及申诉和执法措施有限；公众对决策过程的贡献不大，非政府利益攸关方对政府预防和打击腐败工作的参与度有限；缺乏有效措施用于确保尊重、促进和保护公民寻求、接收、公布和传播腐败相关信息的自由；缺乏预防腐败的公共宣传运动和教育方案；没有采取适当措施以确保公众知悉相关的反腐败机构，并确保建立举报程序，包括匿名举报程序，供公众使用

图二

《公约》第二章实施方面确定的良好做法

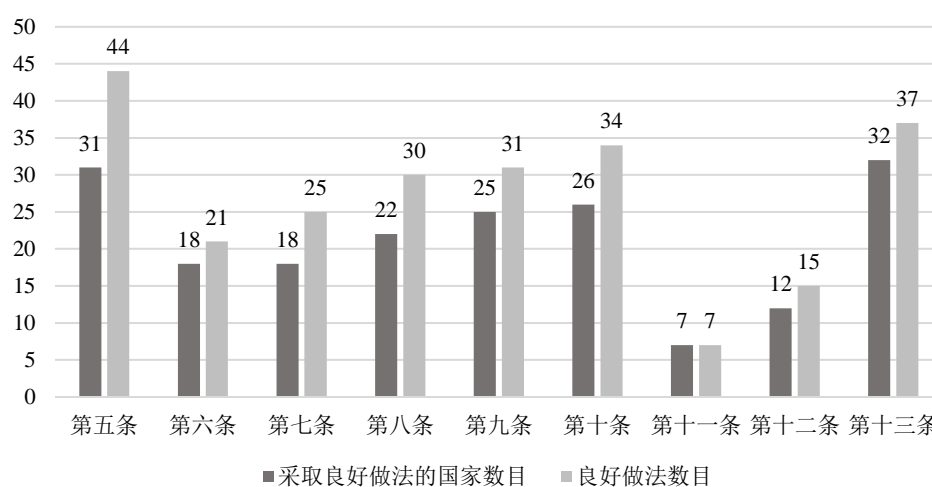


表 2

《公约》第二章实施方面最普遍的良好做法

《公约》条款	采取良好做法的国家数目	提出的良好做法数目	最普遍的良好做法（按《公约》条款顺序排列）
第五条	31	44	在非政府利益攸关方的积极参与下，制定和实施协调有效的反腐败战略和政策；定期监测和评估，旨在评价这些战略和政策的执行情况和效力；实施广泛的预防腐败活动和措施，包括全国运动和将廉正原则纳入教育课程；积极参与处理腐败问题的国际和区域组织和方案
第六条	18	21	在公共机构中设立反腐败业务单位；预防性反腐败机构之间有效协调；对预防性反腐败机构进行独立预算；为这些机构的工作人员提供充足的资源、专门人员和反腐败培训
第七条	18	25	确定被认为特别容易发生腐败的职位，并采取额外措施管理这些职位；通过各种方式发布公共职位空缺公告和工资级别；定期轮岗政策；全面规范候选人和政党的经费筹措；加强公职人员廉正培训，特别是加强担任管理职务的公职人员的廉正培训
第八条	22	30	对公职人员采取促进廉正和道德以及防止腐败的措施；在各部委和办公室建立廉正管理部门；强制实施道德守则；制定保护举报官员的全面法规；采取防止利益冲突的措施
第九条	25	31	使用电子采购系统和廉正契约；在申诉过程中暂停授标；采取各种措施，确保公开招标的透明度；采取促进预算过程和公共财政管理透明度和公开磋商的措施，包括为此使用指南、交互式在线工具和社交媒

《公约》 条款	采取良好做法 的国家数目	提出的良好 做法数目	最普遍的良好做法（按《公约》条款顺序排列）
			体；采取措施维持与公共开支和财政收入有关的文件完整无缺，并防止在这类文件上作假
第十条	26	34	建立强有力的框架，确保主动提供信息和根据请求提供有效获取信息的途径，并辅之以提高认识活动，对负责提供信息和管理在线平台的人员进行培训；通过使用电子手段简化行政程序
第十一条	7	7	开发案件管理系统，提高案件分配的透明度；通过司法机构行为守则
第十二条	12	15	私营部门广泛参与制定反腐败政策；建立和维护受益所有人登记册；采取旨在提高私营实体间透明度的提高认识和其他措施
第十三条	32	37	采取促进公众参与和广泛协商的措施，包括建立电子平台公开所有法律草案，便利非国家行为体提供反馈和评论意见；促进通过多种渠道向反腐败机构举报腐败行为；可广泛获取并主动提供公共文件和开放数据；制定有针对性的廉正教育课程；经常开展培训活动和宣传运动，包括通过国家青年网络开展活动

三. 《联合国反腐败公约》第二章实施情况

A. 预防性反腐败政策和做法（第五条）和预防性反腐败机构（第六条）

5. 大体上，各国采取了以下三种不同办法来实施《公约》第五条，尊崇廉正、问责制和透明度等价值观的宪法条款往往为这些办法提供支撑：(a) 制定一项全面的国家反腐败战略，作为一份单一文件或作为一份嵌入法律或政策文件（如发展计划或国家廉政计划）的文件；(b) 制定针对具体部门的反腐败战略，但没有总体综合战略；或(c) 实施隐含的政策，这种政策即便并不总是被编入具体文件，也仍通过持续努力在起草法规时纳入预防腐败条款以及通过采取具体的预防措施得到实施。

6. 对于采取后两种办法之一的国家，在某些情况下，已建议这些国家评估现有措施是否适足以及是否应当制定协调一致的反腐败政策。已建议没有制定任何政策或战略的国家制定和实施促进社会参与的有效且协调一致的反腐败政策。

7. 各国制定的反腐败战略通常都确立了主题支柱、优先领域和战略目标，并经常附有行动计划，其中列出具体行动、时间表和衡量成就的指标，以确保其效力。对制定了战略但却没有辅之以充分的数据收集或报告机制，从而不能进行实时监测和影响评估的国家提出了建议。对确实采取了这类措施的国家，有时提出建议，鼓励这些国家公布评价结果。

8. 非政府利益攸关方在战略制定、执行和评价过程中参与不足或者不能系统地参与，同样也是向各国提出建议的原因。与此相反，在确实确保了非政府利益攸关方积极参与的国家，审议者突出强调了许多良好做法。

方框 1

在《公约》第五条实施方面确定的与非政府利益攸关方参与有关的良好做法实例

在马拉维和纳米比亚，审议人员突出强调，民间社会组织参与制定（例如在马拉维）和实施国家反腐败政策和战略是一种良好做法。

在大韩民国，民间社会、一般公众和私营部门积极参与反腐败政策的制定和持续监测与评价受到赞扬。

在罗马尼亚，由国家反腐败战略下合作平台的代表组成的专家小组对公共行政机构进行了专题评估访问，专家小组的成员包括来自公共主管部门、工商业和民间社会的代表。

在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，已经制定了“老年公民担任社会审计人”方案和“主计长办公室学校外联方案”等预防方案。

9. 为确保根据反腐败政策负有职责的所有公共机构积极参与实施工作，各国指定了负责协调和监督实施工作的机构，审议人员向尚未这样做的国家提出了建议。各国经常通过向现有机构分派任务或组建协调委员会来建立这种协调机制，协调委员会往往包含各种机构和非政府利益攸关方。

10. 各国已采取各种旨在预防腐败的措施和做法，往往涉及第二章的其他条款，并经常包括提高认识和教育活动。审议人员注意到，一些国家的预防措施不系统或缺乏针对性，因此存在差距，建议这些国家分配充足资源，以便能够实施反腐败战略所设想的措施。

11. 关于对相关法律文书和行政措施进行评价以确定其是否足以预防和打击腐败，审议人员向尚未进行这类评价或未定期或系统进行这类评价的国家提出了建议。³

方框 2

在《公约》第五条实施方面确定的与评价工作有关的良好做法实例

在纳米比亚，各公共机构设立了廉正委员会，其业绩由反腐败委员会定期审查。

在大韩民国，反腐败和公民权利委员会通过定期进行腐败风险评估，对反腐败法律文书和行政措施的改进作出定期评价并提出建议，审议人员突出强调这种良好做法。

在斯洛伐克，审议人员赞扬为拟订循证政策而制定腐败风险管理和基线评估的方法。

³ 关于缔约国在实施《公约》第五条第三款方面所作努力的更多信息，见 [CAC/COSP/WG.4/2023/2](#)。

12. 所有国家都报告了各自加入或参与旨在预防腐败的区域和国际组织、方案和项目的情况，以及与其他国家签署旨在预防腐败的谅解备忘录的情况。⁴

13. 关于建立反腐败机构，各国要么设立一个新的自主机构，要么赋予现有机构相关的预防职能。对于多个机构承担预防职能的情况，提出了一些确保职能明确性和互补性以及行动效率和效力的建议。尽管只有三个国家明确报告说它们没有设立专职预防性机构，但其他国家指出，其机构因缺乏开展业务所需的资源和专业工作人员，审议人员因而提出了建议。

14. 各国采取了不同方法来确保预防腐败机构在法律、结构和业务上的独立性，包括为此提供宪法保障或关于任期、预算和人员配备保障的其他立法规定。针对这些机构或者因为在其他机构的控制下运作，其负责人和成员的甄选、任命和免职程序不足且任期不适当，或者因为缺乏自主预算或必要的人力和财政资源，包括缺乏预算用于专业人员和定期培训工作人员，因而缺乏充分独立性的情况，提出了建议。

15. 约 75% 的国家已正式向秘书处通报了其指定的预防性反腐败机构，许多国家是在审议期间进行的通报。

B. 公共部门（第七条）、公职人员行为守则（第八条）以及与审判和检察机关有关的措施（第十一条）

16. 所有国家均在各自宪法、管理公务员制度的法律、行政法令或人力资源手册中，制定了管理公职人员招聘、雇用、留用、晋升和退休的程序。各国采取的办法各不相同，有的是建立由中央机构管理的集中化程序，有的则根据雇用部门和所涉公职人员的类型而制定多种不同程序。各国一般都通过广告方式在官方公报、报纸和政府网站上公布空缺职位，对于空缺职位的公布程序不标准的情况提出了建议。

17. 尽管各国在公职人员管理方面规定了效率原则、透明度原则以及才干、公平和资质等客观标准，但许多建议涉及需要进行立法改革，以便确立明确的流程，促进透明的征聘程序，减少酌处权空间。除某些职位根据政治提名填补外，公职人员的征聘一般采用公开选拔程序。有些国家因为没有实行竞争性程序，如征聘和晋升公职人员的竞争性考试，或者没有公布甄选程序和考试结果，收到的建议是制定并执行此等措施。各国还收到确保以各种形式的合同方式被雇用的人员与其他公职人员一样遵守相似流程的建议。

⁴ 其中包括：中部非洲反洗钱行动小组、非洲联盟腐败问题咨询委员会、非洲反腐败机构协会、亚洲开发银行和经济合作与发展组织亚洲及太平洋反腐败举措、阿拉伯反腐倡廉网、亚太反洗钱工作组、南部非洲资产追回问题机构间网络、英联邦非洲地区反腐败机构协会、美洲银行业监管者协会、东部和南部非洲反洗钱小组、中部非洲国家经济共同体、金融情报中心埃格蒙特集团、欧洲反腐败伙伴、拉美金融行动任务组、联合国开发计划署全球反腐败倡议、全球议员反腐败组织、20 国集团反腐败问题工作组、欧洲委员会反腐败国家集团、国际反腐败学院、国际反贪局联合会、国际刑事警察组织（国际刑警组织）、中东和北非金融行动特别工作组、西部非洲国家反腐败机构网络、中部非洲国家反腐败机构网络、欧洲安全与合作组织、最高审计机关太平洋协会、太平洋岛屿执法官员网络、太平洋跨国犯罪问题网络和东南亚反腐败缔约方机制。

18. 申诉机制使得落选的候选人能够对雇用决定或审查程序提出质疑，从向雇用机构投诉到向特别委员会提出申诉和向行政法院提起诉讼，不一而足。

19. 各国通常在宪法中颁布规定，确立谋求公职者须符合的资格标准。刑事定罪，特别是腐败和欺诈罪，经常是个人丧失竞选公职资格的理由。其他常见的不符合资格标准的情形涉及因从事其他活动或因家庭关系而不适合从事公职。一些国家的标准未涵盖某些类型的当选官员，或其标准未规定被判定犯有《公约》规定罪行的人无资格任职，审议人员向这些国家提出了建议。

20. 关于竞选公职候选人经费筹措的透明度问题，各国制定了关于以下方面的规定：可接受的私人 and 公共资金来源；限制或禁止个人的私下捐赠或外国捐赠；禁止匿名捐赠；保存账簿和记录、报告和公开披露义务；以及建立监督实体和审计程序，并对不遵守这些规则的行为实施处罚。已提出建议，请各国对可能导致利益冲突的私人捐款设定限额；限制外国捐赠；禁止匿名捐赠；降低或取消与报告义务有关的披露门槛；确保报告的信息包含提供资金者的身份；主动且有系统地公开捐赠登记册；确保维持有效的执行、监测和监督制度；并对不提交报告者采取劝诫性处罚。

21. 各国采取不同办法在公职人员中促进廉正、诚实和负责，从单独制定适用于所有公职人员的行为守则到采用针对具体部门的守则并调整适用于不同类型的官员，以及依赖各种法律文书中界定的行为标准，不一而足。审议者认为后一种办法只要涵盖所有公职人员就可视为充分。如果情况并非如此，已建议制定一项适用于所有行使公职的人员的一般行为守则，而不论其合同地位如何，或是制定专门守则，适用于现行规章未涵盖的官员。各国采取的具体措施包括要求就职宣誓、操守培训、奖励和其他举措。

22. 负责监督和监测行为守则适用情况的实体从部门主管到道德操守委员会或监察员，各不相同。大多数国家的公务员法或其他行政法规定了对不合规行为的纪律处罚，不妨碍可能产生的任何民事或刑事责任。向没有制定纪律措施或措施缺乏明确性和透明度的国家提出了建议。

23. 旨在便利公职人员举报腐败行为的措施包括提供电话热线、专用电子邮件地址、在线平台和投诉箱。虽然各国经常提及公众可用的举报渠道，但审议人员认为，由于这些措施被视为属于第十三条第二款的范围，因此这类渠道不足以确定对第八条第四款的遵守情况。在这种情况下，提出了关于为公职人员建立内部举报渠道的建议。半数以上国家报告的其他措施包括确立公职人员举报腐败行为的法律义务，审议人员在一些情况下向尚未确立这一义务的国家提出建议。巴基斯坦采取了一项措施，该国公务员每年收到一封信，提醒他们有义务举报腐败行为。

24. 关于与审判和检察机关有关的措施，大多数国家的宪法或其他相关法律规定了审判机关的独立性。通常是在司法委员会和检察委员会举办的竞争性考试基础上甄选法官和检察官，在许多国家，这两个委员会也是这两个职业的纪律机构。这些委员会的独立性以及总体上官法和检察官的独立性，通过透明的任

免程序得到确保，就法官和检察官而言，其任期保障也确保了独立性。针对以下情况提出了建议：一些国家的委员会成员或其他关键职位的甄选和罢免程序不足以保障这些成员免受政治干预。旨在确保审判和检察部门所有工作人员廉正的措施包括制定具体的行为守则、道德操守培训、案件管理程序、纪律措施和利益冲突管理措施，包括回避义务以及资产和利益披露要求。值得注意的是，审议人员向没有制定专门的审判和检察机关行为守则的国家或是相关守则将这些部门的某些成员排除在外的国家以及没有专为法官和检察官制作道德操守和反腐败培训的国家提出了建议。

C. 公共采购和公共财务管理（第九条）

25. 所有国家都采取了管理公共采购的措施；其中大多数是通过国家立法来实现的。有几个国家通过条例和法令或授权政府部长发布规则来对公共采购进行管理。在一个国家，审议人员注意到，采购程序由内部准则规范，国家法律未载列这方面的详细规则。这些准则被认为不足以建立一个符合《公约》相关规定的采购制度，因此已提出一项建议。

26. 大多数国家实行了权力下放式采购制度，让各政府机构负责各自的采购程序。没有采用这种模式的国家设立了中央采购机构，负责所有公共合同或者仅负责大额公共合同。一个国家收到了为其中央采购机构提供充足资源和独立性的建议。

27. 所有国家都采取了措施和程序来确保采购过程的透明度，审议人员在发现这些措施和程序有限时已提出建议。大多数国家的公共采购法规都要求尽早公布招标书和相关信息，以便投标人有充分时间准备和提交标书。网上平台越来越多地被用来发布招标书，以及开展和便利对采购程序的控制。然而，在一些国家，采购程序仍然是采用纸面形式进行。

28. 通过公开竞争授予公共合同减少了腐败风险，并确保以公平的市场价格采购货物或服务。针对以下情况提出了建议：国家法律框架未将公开竞争确立为一般采购方法，未充分防止价格操纵，未规范独家采购，或没有制定充分规则用于在使用紧急采购和不受正常采购流程限制的采购过程中保障廉正和透明度。

29. 大多数国家都建立了在接到参与方投诉后对采购决定进行复审的制度。这些制度包括由负责监督采购过程的专门国家机构或级别比作出决定的机构更高的机构进行审查，以及司法审查。针对以下情况提出了建议：没有关于采购决定的复审和申诉制度或采购过程审计制度、投诉或申诉时间有限或没有向未中标的投标人提供有关可以提出申诉的信息。针对以下情况提出了进一步建议：提出申诉受制于特定前提条件，或申诉的监督实体并不独立。大多数国家规定，在复审程序结束之前暂停授标决定。

30. 要求各国采取特别措施，促进采购负责人的道德行为，防止和管理利益冲突。在受审议国家中，近 40% 的国家收到了关于采购负责人的问责制、利益冲突、申报制度、定期培训或筛查程序的建议。针对以下情况提出了建议：国家没有具体要求有关人员申报利益或资产，没有筛查程序，或没有在一道德守则外采取措施加强采购人员的廉正。

方框 3

在《公约》第九条第一款第(四)项实施方面的实例

罗马尼亚告知审议人员，该国建立了一个防止利益冲突的综合信息系统，采购官员必须通过该系统提供详细的个人信息，以查明潜在利益冲突。所提交的信息用于核查采购委员会的组成情况，并将委员会成员与投标参与者之间的任何潜在利益冲突通知订立合约的主管部门。

31. 在 18 个国家确定了与第九条第一款有关的良好做法；这些良好做法主要与电子采购门户的开发和使用有关，博茨瓦纳、塞浦路斯、印度尼西亚、希腊、摩洛哥、葡萄牙、大韩民国、俄罗斯联邦和沙特阿拉伯采取了这些良好做法。

32. 《公约》第九条第二款要求各国促进公共财政管理的透明度和问责制。所有国家都颁布了关于通过国家预算的法律、条例和程序。

33. 各国收到了关于建立有效的风险管理制度和内部控制框架和采取措施规定在未能遵守公共财政管理透明度和问责制要求的情况下采取纠正行动的建议。还就公众参与预算编制过程和获取公共支出信息提出了建议。

34. 各国利用其最高审计机关进行监督，特别是评估其内部控制和风险管理制度效力和效率。在一些国家，根据《公约》第九条第二款，审计机关或内部审计部门有权规定措施，处理审计过程中发现的不足。例如，北马其顿财政部安排了培训方案并举行会议，支持政府机构努力减轻已查明的风险。一些国家报告说设立了专门委员会，就公共财政管理中的风险向国家机构的会计官员提供咨询意见。

方框 4

在《公约》第九条第二款实施方面确定的良好做法实例

澳大利亚在专门网站上公布有关联邦预算的详细信息，以清晰易懂的语言为不同类型的受众（个人、家庭和企业）提供信息，并提供计算福利和税收的互动工具。

35. 各国已按照《公约》第九条第三款的要求，采取了措施维持其会计账簿、记录、财务报表和其他文件完整无缺。

D. 公共报告（第十条）和社会参与（第十三条）

36. 所有国家均已采取措施，为公众获取信息提供便利，大约 66% 的国家出台了相关法规。然而，62% 的受审议国收到了关于通过或有效实施公众获取信息权法律框架的建议。

37. 各国指定或设立了专门机构和办公室来管理信息获取请求或监测相关做法。在一些国家，没有向公众提供获取信息渠道的中央系统，相关公共机构单独负责实施关于获取信息渠道的立法。审议人员认为，设立负责执行此类法规的专门委员会或机构是一种良好做法。

38. 大部分国家都提供获取公共行政信息的多种渠道。经常使用的有电子政务、电子公民、电子采购、电子发票、电子税务和开放数据门户等互联网门户网站。例如，斯里兰卡在全国各地设有“网络服务站”，为通过电子方式获取公共服务提供便利。审议人员还注意到，在斯洛文尼亚，开放数据门户使公众能够获取公共登记册和数据库的元数据等信息，是一种良好做法。其他渠道包括官方公报、国家电视台、电台、新闻稿、出版物、通讯和移动电话应用程序。大多数国家的政府部门积极分享各自大部分报告，而在一些国家，所有数据均开放，可公开查阅，明确保密的情况除外。已针对以下情况提出了建议：仅一部分政府部门在网上发布信息，以及公众无法获得与普通民众有关的决定和行为的信息以及与公共行政部门决策过程有关的信息。

39. 各国都有在获取信息请求未被批准情况下诉诸行政或司法救济的机制。在亚美尼亚，相关部门如果不遵守关于信息自由的法律，则可能会受到处罚。大多数国家允许相关机构拒绝提供信息，前提是这一决定有合法依据并得到充分解释。在这种情况下，各国提到需要平衡保护隐私和个人数据、国家安全与知情权。另一些国家报告称国家保密法的适用限制了获取政府信息的机会，在这方面已有建议提出。

40. 虽然《公约》没有明确要求，但大多数国家都保护和促进结社自由和表达自由，通常将这些自由载入法律或宪法。

41. 几乎所有国家都根据《公约》第十三条肯定社会在预防和打击腐败方面发挥的作用。一些国家已将民间社会代表纳入国家反腐败理事会或作为国家反腐败架构的一部分。密克罗尼西亚联邦政府就每一项可能对社会有重大影响的拟议法律，包括反腐败法律，进行公开磋商。公众亦可在法律生效后，向立法或行政分支的机构提出改善法律的建议。克罗地亚的公共机构和拥有公共权力的法人通过一个中央在线平台就法律和战略及规划文件征求公众意见。审议人员将这些措施确定为良好做法。约有 34% 的国家报告称已邀请民间社会组织参与起草和实施国家反腐败战略或政策。已提出建议，鼓励各国考虑就制定法律或国家预算征求民间社会组织的意见。

方框 5

在《公约》第十条和第十三条实施确定的良好做法实例

各国越来越多地使用电子平台来加强民间社会参与反腐败工作和对决策过程。大韩民国采用了电子民众系统和“民众意见箱”，公民可以在网上表达对公共机构的意见，包括对反腐败和廉正政策提出反馈。

42. 大多数国家定期开展反腐败宣传活动。这些活动包括校内特别课程和活动、经常性培训和宣传运动、反腐电视节目和定期报告。多民族玻利维亚国的提高透明度青年网络被确定为一种良好做法。它汇集了 74 个全国性网络和 2,600 多名青年，他们开展活动促进透明和廉正文化，并支持制定反腐败政策。若干国家表示，民间社会组织积极参与制定和开展宣传活动。

43. 大多数国家按照《公约》第十三条的要求，设立了一些便利向反腐败机构投诉的机制。这些机制包括使用网站、邮件或电子邮件、免费电话或热线以及移动电话应用程序。在比利时，有一个便利举报比利时公司在外国实施潜在腐败行为的机制。设在犯罪行为可能发生的国家的比利时大使馆接收并向外交部转递报告，外交部再将报告转交联邦检察署。几乎所有国家都允许和保护匿名举报。这已被确认为一个良好做法。针对相关反腐败机构不为公众所知，以及举报机制没有建立或不便于使用的情况提出了建议，审议人员建议采取公共宣传活动或公共教育方案等措施。

E. 私营部门（第十二条）

44. 几乎所有受审议国都采取了各种立法措施或其他措施预防私营部门的腐败。一些国家还将反腐败措施扩大到国有企业和慈善组织。

45. 大多数国家通过立法、特别举措或体制安排促进执法机构与私营实体之间的合作，即便没有正式安排。例如，作为瑞典政府与私营部门之间的纽带，瑞典商务促进局出版了一份可持续商业指南，除其他外，该指南鼓励私营实体举报腐败事件。在一些国家，缺乏资源制定与私营部门的系统协作框架已被确认为一项挑战。已针对一些国家未采用相关机制促进与私营部门的执法合作，包括未采用专门沟通渠道和合作激励措施，提出了建议。

方框 6

在《公约》第十二条第一和第二款实施方面确定的良好做法实例

瑙鲁、荷兰王国、北马其顿、葡萄牙和斯洛文尼亚建立了受益所有人中央登记处。加纳要求公司的实益所有权信息必须录入中央登记册，该登记册可供公众、执法机构和其他主管部门查阅。在肯尼亚，获得许可证的私营实体和履行公共职责的私营实体需遵守积极主动向公众披露信息的义务。巴拿马建立了各种电子手段来提供信息和建立新企业。一些国家制定了具体措施来保护在私营部门工作的举报人。在美利坚合众国，司法部定期开展提高认识活动，宣传《反海外腐败法》中的反贿赂和会计规定以及激励公司报告自身不当行为的政策措施（《公约》第十二条第二款）。

46. 为了维护私营实体的廉正，各国采用了各种标准和程序，如行为守则或道德守则、合规要求和腐败风险评估工具包。此外，各国还制定了关于公司治理的具体法律、守则或准则。研究表明，腐败被视为私营公司面临的一个挑战，这促使一个国家出台了合规框架。一些国家没有制定商业行为守则，或者没有采取措施，包括没有通过宣传运动和合规激励措施促进私营实体执行这些守则，这被确认为挑战。

47. 关于对私营实体使用补贴和公共机关为商业活动颁发许可证（与《公约》第十二条第二款第(四)项相关）进行社会监督的信息有限。一些国家收到了关于防止滥用补贴和许可证程序的建议。大多数国家都制定了关于公职人员离职后限制的规章（与第十二条第二款第(五)项相关），限制期一般从一年至三年不等。然而据报告，一些国家未设定这类限制，此外，确保合规的执行机制不足以及离职后限制对某些类别官员的适用性有限，这些都是实际挑战。

48. 几乎所有国家都为私营部门制定了会计和审计准则，大多数国家采取的方法是在本国法律规章中界定此类标准。其他国家则遵循相关的国际或区域标准。已对没有制定私营实体内部审计控制规则或充分的外部审计程序的一些国家提出了建议。

49. 在实施《公约》第十二条第三款时，各国对违反保存账簿和记录的具体要求的行为实施处罚。这种处罚的依据是刑法或规范公司以及会计或审计做法的法律。大多数国家对诸如伪造单据和单据作假、使用虚假单据和销毁商业单据等罪行适用刑事处罚。但在一些国家，并非第十二条第三款所列举的所有行为都受到禁止，在这方面已有建议提出。在一些国家，私营实体可以作为法人单独或与行为人共同承担责任。

50. 在实施《公约》第十二条第四款这一强制性条款方面，仅超过一半的国家禁止对贿赂构成的费用实行税款扣减。已向法律未提及此问题或法律未得到强制执行的其他国家提出了建议。

四. 公约实施情况审议机制第一周期和第二周期之间的相关性

51. 鉴于在第一和第二审议周期内审议的某些条款之间存在专题重叠，随着第二个周期下进一步审议工作的完成，可以越来越分明地看到，与这些条款有关的结论之间存在相互关系。

52. 正如提交给实施情况审议组的关于这一事项的上一次专题报告（[CAC/COSP/IRG/2023/5](#)）所述，关于预防性反腐败机构的第六条的有关结论与关于反腐败执法专职机关的第三十六条的有关结论密切相关。⁵ 在这两个条款下都查明的共同挑战涉及缺乏让这些主管部门有效运作的使能措施，其中包括提供法律、机构和业务方面的独立性、明确界定的任务、机构间协调以及充足的人力和财政资源及能力建设。对应着这些挑战，在这两项条款下确定的良好做法包括反腐败机构之间强有力协调以及确保相关机构业务独立性的措施。

53. 还注意到，在审议关于确保公众知悉反腐败机构并确保公众有途径向这些机构举报可能的犯罪行为的第十三条第二款和关于反腐败执法专职机关的第三十六条的实施情况时得出的结论相互关联，因为在许多国家，这些机关就是接收公众举报的主管部门。特别是，确保实施第十三条第二款所面临的挑战与第三十六条项下查明的挑战相呼应，后者涉及反腐败机构的财政和人力资源以及应对举报的能力。

54. 同样，关于制定措施便利公职人员举报腐败行为的第八条第四款的相关结论往往与关于保护举报人的第三十三条的相关结论存在关联。前者旨在便利此类举报，后者涉及在此类举报之后实施有效保护，这两者不可避免地相互关联，因为如若缺乏确保有效实施第三十三条的措施，则根据第八条第四款采取任何措施都不足以鼓励此类举报。实施这两项条款面临的共同挑战涉及：通过立法

⁵ 另见 [CAC/COSP/WG.4/2023/3](#)。

建立有助于公职人员举报腐败行为的综合体制系统，向公职人员提供关于现有机制和保护明确指导和相关支持，有充足的措施保障举报的机密性。在这两项条款下确定的良好做法更好地反映了它们的不同侧重点：在第三十三条下发布的良好做法涉及已制定的立法保护措施，而在第八条第四款下发布的良好做法涉及旨在提高举报机制效率的措施。

55. 审议第八条第四款实施情况过程中得出的结论也常常与第三十九条第一款的有关结论相重叠，后者涉及旨在鼓励调查机构和检察机关与私营部门实体特别是金融机构就牵涉《公约》所规定犯罪的事项进行合作的措施。共同的挑战包括需要明确举报渠道，以及需要采取提高认识措施以鼓励举报腐败行为和犯罪，而不同之处在于，就第八条第四款而言，提出的建议涉及用于公职人员的措施，而对第三十九条第一款而言，提出的建议侧重于私营部门和公民。关于这两项条款，审议人员还鼓励各国考虑是否有可能允许这两类个人和实体匿名举报。

56. 关于《公约》第二章和第五章实施情况的跨领域问题专题报告（[CAC/COSP/2023/6](#)）分析了关于建立资产和利益申报制度的第八条第五款和第五十二条第五款与关于资产非法增加的第二十条之间的相互关系，以及关于预防洗钱措施的第十四条与关于对犯罪所得进行洗钱定为刑事犯罪的第二十三条之间的相互关系。

五. 展望

57. 本报告反映了对 82 份已完成的执行摘要以及国别审议报告所载详细资料进行的与《公约》第五至十三条有关的分析。完成更多的国别审议将有助于对《公约》的实施趋势进行更全面的分析，以期编写一份第二周期审议所涉条款实施情况的研究报告，对第一周期审议所涉条款研究报告进行补充。⁶

⁶ 联合国毒品和犯罪问题办公室，《〈联合国反腐败公约〉实施情况：刑事定罪、执法和国际合作》，第 2 版（2017 年，维也纳）。