



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General  
7 December 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》的执行情况

### 打击腐败的最佳做法

#### 秘书处编写的背景文件

#### 一. 背景

1. 本文件是根据2006年12月10日至14日在安曼举行的联合国反腐败公约缔约国会议第一届会议通过的题为“反腐败斗争中的最佳做法”的第1/8号决议编写的（见CAC/COSP/2006/12）。在该决议中，缔约国会议决定在其第二届会议上举行一次关于反腐败斗争最佳做法的会议。
2. 缔约国会议还决定请各国就《联合国反腐败公约》（大会第58/4号决议，附件）中其视为优选重点的某个方面的最佳做法提出建议。
3. 缔约国会议还决定，秘书处应与缔约国会议主席团协商，最多选出四个最佳做法案例在会议期间讨论，并邀请负责实施这些选定方案的国家在会上加以介绍。
4. 缔约国会议进一步决定，秘书处在能够获得预算外资源的情况下，在缔约国会议第二届会议之后印发一本小册子，概要介绍会上讨论的最佳做法。
5. 迄今为止，已经提交了最佳做法建议的国家有：阿富汗、阿根廷、巴西、中国、多米尼加共和国、德国、危地马拉、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、马达加斯加、马尔代夫、毛里求斯、墨西哥、摩尔多瓦、阿曼、波兰、卡塔尔、斯

\* CAC/COSP/2008/1。



洛伐克、斯洛文尼亚、阿拉伯叙利亚共和国、瑞士、泰国、土耳其和坦桑尼亚联合共和国。

6. 本文件概要介绍了各成员国提交的最佳做法案例，并讨论了各成员国在有效执行公约期间取得的经验和教训。

## 二. 最佳做法

### A. 概览

7. 对成功做法的了解是预防和打击腐败所必不可少的。各成员国分享从执行公约的各种办法中选出的良好做法，可从中受益。

8. 按照缔约国会议第 1/8 号决议，秘书处请各国提交其认为是最佳做法的任何案例。大多数国家都提供了具体的案例，但有少数国家仅指出了其执行公约时的优先重点事项。

9. 为了有助于缔约国会议审查并分析所提交的各种文件，已将最佳做法案例收集在一起，并按照公约的结构分为下列主题领域：**(a)预防措施；(b)刑事定罪和执法；(c)国际合作；(d)资产追回；(e)技术援助和信息交流。**

### B. 预防措施

10. 大多数国家强调了预防腐败的根本重要性，并告知秘书处其已经采取了符合公约第二章的预防措施。还有一些国家报告正在制定这类措施。

11. 一些国家报告已经按照公约第 5 条实行了国家反腐败战略和行动计划。在这方面，其中有很多国家强调了多部门办法的益处，特别是其中有民间社会和私营部门参与制订和设计这类政策。只有一些国家报告还制定了监督机制以确保定期审查这些战略和行动计划的执行情况。有的情况是，这一监督职能由专门的反腐败机构承担，还有的情况是，为此目的设立了专门的监督小组。

12. 答复国大多数已经设立了国家反腐败机构，这些机构的任务授权、职能、权力和组织框架往往迥然不同。在一些国家，反腐败机构仅有预防性的任务授权，包括提高公众意识和协助政府的反腐败措施的职能。在另一些国家，反腐败机构的任务还有对腐败案件进行调查和（或）起诉。

13. 有一个成员国报告了通过单独设立一个独立的反腐败机构而采取措施打击腐败的情况。该机构的工作包括**(a)预防；(b)打击腐败；(c)对全社会进行教育。**该机构推广一种参与式的办法，即通过一个协商委员会使其他部门和实体参与制订国家战略。该反腐败机构通过研讨会提高公职人员对公共部门中的利益冲突的认识。此外，关于政党的财务问题，设立了一个可供公众查阅的网上数据库。该机构还通过一个举报中心实行了公众举报制度，该中心负责接收公民对腐败案件的举报和投诉。举报人的身份受到保护。此外，该反腐败机构还有一个关键职能，即通过执法、开展各种行动和进行刑事侦查打击腐败。

14. 还有一个国家报告了设立一个独立的反腐败机构的情况。该机构在行动和管理上享有自主权。该机构的任务是领导制定国家反腐败战略，该战略分为三部分，分别由该反腐败机构的三个部门负责：(a)预防；(b)教育和通信；(c)调查。这些部门得到一个协商委员会的协助，该委员会由社会人士组成，其参与方式是对教育和预防方面的活动提供意见。该报告国指出，必须将预防和教育两方面相结合，这样有助于限制腐败机会。

15. 一些答复国报告了为提高政党筹资的透明度和确保政党遵守有关法律和条例而采取的措施。在一个国家，后一种职能由独立的反腐败机构负责。此外，具体措施还包括设立可供公众查阅的数据库，其中反映了政党的收支情况。

16. 一些国家报告说，已经实行了公职人员行为准则。其中大多数准则完全是以价值观念为依据的，但也有一些准则包含了具体的要求，要求公职人员申报可能会在其职务上造成利益冲突的外部活动、职业、投资、资产和高价值的礼物或利益。

17. 一些国家还报告了其在公共采购和公共财务管理方面实行的措施。具体措施包括公开传播采购程序及合同的有关信息。

18. 一些国家采用电子系统来提高采购过程的透明度，包括广为提供有关的各次招标的信息。在一些国家，这类系统不仅提供与公共采购有关的信息，而且更为广泛，任何有兴趣的个人或组织都能查阅关于资源分配和支出的情况以及此类资源所资助的项目的执行情况，这一切的目的都是增强公共资源管理的透明度和问责制。

19. 一个答复国报告了为提高公共行政的透明度而建立的“透明度门户”：通过这个网站，联邦政府向民间社会通报税收资源的分配情况。该门户中列有全面的开支表，对每一笔交易和向各州、市、联邦地区和个人划拨资源的情况都有报告。该门户还详细说明了联邦政府通过其各部和机关采购货物和服务的开支情况。

20. 此外，有一个国家还强调必须采取措施加强司法和检察机关能力，以杜绝其人员的腐败机会。

21. 另外，一些国家强调，必须采取提高认识和教育的措施，以发展不容忍腐败的文化。为此，一些答复国报告说，已经在中小学推行了具体的道德和公民教育课程。

22. 大多数国家还报告了为预防清洗腐败所得而采取的措施，其中包括对银行和其他金融机构的规范和监督制度，以确保准确确定客户和资金受益所有人的身份，查明并报告可疑交易，以及报告大笔现金交易。

### C. 刑事定罪和执法

23. 关于按照公约确立的犯罪进行刑事定罪问题，答复国中只有少数几个报告了已经进行的和计划进行的调整。有一个国家特别强调，有必要确保对外国公务员和国际公共组织官员的行贿受贿行为进行刑事定罪，还突出介绍了一些制

定规则的计划，其目的是确保在被指控的罪犯逃避司法的情况下暂时取消诉讼时效法规。

24. 此外，一些国家还报告说，已经通过了立法以保护证人、专家、受害人和举报腐败事件的人员免受不合理的待遇。

25. 一些国家还描述了为通过执法打击腐败而采取的制度安排。一些国家已经将执法的任务授权和权力赋予其专门反腐败机构，但另有一些国家选择在现有的检察机关内设立一个专门的部门。有一个国家强调，除授权接获报案进行调查外，还应辅之以授权事先主动收集关于可疑腐败案件的刑事情报。一些国家还报告说，其专门执法机关的任务授权范围不仅仅局限于侦查、调查和起诉根据公约确立的犯罪，而是扩大到有组织犯罪和经济犯罪。有一个报告国强调了设立灵活的专门工作队按照调查需要运用专门知识的裨益。

26. 还有一个国家报告说，对于在调查或起诉根据公约确立的犯罪时进行实质性合作的人员，规定可以减轻处罚。

27. 据一个国家报告，为了鼓励国内当局之间的合作，设立了一个机构间工作队，将司法调查机关和管制或监督管理当局的代表聚集在一起，利用他们的专门知识、经验和权力，从而在复杂的反腐败调查工作中发挥作用，并支助公共当局调查和起诉刑事犯罪。该工作队是根据所需援助的类别组成的，利用特别的调查技巧收集证据。事实证明，该工作队在复杂的反腐败调查中发挥了良好的作用。同样，另一个国家提供的最佳举措是国内当局在具体刑事案件中合作的案例。据称，该案件圆满结案后，增强了社会对执法机关的信任，这表现在对各种腐败行为的举报有所增加。

#### **D. 国际合作**

28. 答复国中只有两个报告了与公约第四章规定的国际合作有关的最佳做法举措。有一个国家报告已经为提高引渡效力签订了协议。该成员国还突出说明，和另一个国家设立了一个联合联络组，目的是在双方的有关当局之间建立通信渠道，并增强打击公约所涵盖犯罪的执法行动的效力。

29. 另一个答复国突出了司法协助方面的最佳做法举措，并说明，接到请求后，当局向请求国提供有关账户的详细情况，并同请求国合作追回被盗资产。

#### **E. 资产追回**

30. 一个答复国报告了与公约第五章所规定的资产追回有关的最佳做法，其中突出了为确定、冻结和返还犯罪所得资产而实行的一整个系列的法律文书和措施。据该答复国称，经验表明，现有的系列文书能够有效地处理政治公众人物的资产问题，因为在过去 20 年中该国已经向各个来源国返还了大约 16 亿美元。特别是，预防政治公众人物资产流入的“五大支柱”是：预防腐败；确定银行客户和资产来源；报告可疑交易；进行司法协助以促进同来源国的合作；

最主要的是，归还被盗资产或以欺诈手段取得的资产。此外，还报告了向来源国返还非法所得资产的一个重要事件，这是一个具体的成功案例。

#### F. 技术援助和信息交流

31. 有两个国家报告了按照公约第六章在技术援助和信息交流方面的最佳做法举措。一个答复国报告说，进行诊断分析是计划和设计提高透明度的公共政策的最佳做法。据该答复称，诊断分析有助于提高公共政策的效率和质量并改善公共资源的分配，同时还是加强民间社会参与公共财政管理的有益工具。

32. 还有一个国家报告了同其他国家以及国际组织和区域组织协调进行的具体努力，其目的是在各个层面上促进公约的执行。特别是，该答复国报告了公约下的一个项目，该项目采取切实的办法向发展中国家和经济转型期国家提供技术援助，以协助其达到预防和打击腐败的要求，并协助其执行公约。

### 三. 结语

33. 各成员国在答复中提供的大多数实例都强调了预防，大多数答复国认为预防是最根本的。大多数报告国在按照公约第二章的各条规定实行反腐败举措时都采取了切实的方法。在遵守公约第三章关于刑事定罪和执法的规定方面，收到了很多实例。第四章（国际合作）、第五章（资产追回）和第六章（技术援助和信息交流）下的建议较少。虽然不能单凭实例得出确定的结论，但至少第四章和第五章的实施情况似乎尚未产生很多良好做法。技术援助和信息交流这一领域也理应得到更多的关注，以便确定、收集和推广良好做法，通过这种途径还可促进援助提供者之间以及此类提供者与合作伙伴国家之间不断发展的对话。

34. 从各国提供的材料可略微了解到为排列打击腐败的各种办法的优先顺序所作的努力。教育和提高意识活动似乎是重要的优先事项，而接受以能力建设和培训为形式的技术援助以更好地理解公约也是必不可少的。另一个优先事项似乎是通过符合第三章和第五章的立法。

35. 重要的是将各国提供的结果和各种最佳做法经验作为取得的教训和经验分享来看待。下一步是加强收集、记录和推广良好做法的工作并使之系统化，以改进对公约的执行。