



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
14 September 2009
Chinese
Original: English

第三届会议

2009年11月9日至13日，多哈

临时议程*项目2(a)

审查联合国反腐败公约实施情况：

预防腐败问题专家协商会议

预防腐败和扶持廉政文化良好做法专家会议，2009年2月9日至 11日在多哈举行

秘书处的说明

一. 导言

1. 2008年1月28日至2月1日在印度尼西亚杜阿岛举行了联合国反腐败公约缔约国会议的第二届会议，该届会议表示支持其第三届会议更加重视预防腐败问题。
2. 经此确认，在芬兰和卡塔尔政府的慷慨捐助下，缔约国会议秘书处于2009年2月9日至11日在多哈召开了预防腐败问题集思广益会议。这次会议的目的是，分享预防腐败问题良好做法并交流如何推动实施《联合国反腐败公约》所述预防措施的想法（大会第58/4号决议，附件）。本文件载述了会议讨论情况和会议作出的建议。
3. 与会专家一致认为，为确保预防腐败措施持续有效，应建议采取分阶段做法。专家指出，在短期内，应着重力求提出数目有限的一些符合实际而且可以衡量的举措，供缔约国会议第三届会议审议。但是，在以短期和中期战略为重点的同时，建议缔约国会议还应当为长期战略铺平道路。专家注意到，尽管可以设计和使用应对一般性共同需要的某些全球性预防做法，但考虑到地区和国家的多样性以及某些部门的具体情况等具体因素，也需要采取其他做法。同样，在特定情况下已经证明行之有效的一些举措也可以在其它地方立即加以推

* CAC/COSP/2009/1。



广，而其它一些举措则可能需要事先加以调适。因此，本文件概述了按照专家组的建议而在短期、中期和长期内需要采取的预防腐败行动，而且还提供了专家对行动范围的看法。

二. 预防腐败短期措施

A. 收集、整理、分析和传播关于预防腐败良好做法的信息

1. 专家意见

4. 关于收集、整理、分析和传播预防腐败良好做法的信息（第 5、6、9、12 和 13 条），专家一致认为必须认清现行预防腐败措施和做法的基本情况，这样才能对其影响加以评估，找出成功做法的共同之处。这项工作将有助于区分究竟哪些做法即可推广，而哪些做法又取决于具体情况、具体部门或具体国家。专家建议，以成功做法的共同之处为依据来做出区分，拟订一般性模式或样本，然后加以调整，以应对具体情况的需要。专家指出，尽管联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）可以请缔约国提供预防腐败成功做法的相关信息，但也可从其它来源获得关于这一主题事项的广泛知识。专家强调，为避免在挖掘现有资源时重复劳动，应当鼓励这些知识的提供方和潜在受益方开展合作。虽然秘书处一直在收集有关公约实施情况的信息，但专家承认，在短期内，应当将重点放在找出和分析数目不多的一些主要领域的良好做法：教育、公共采购和公私伙伴关系。专家建议在可预见的未来就这些专题组办讲习班和开展其它举措。

2. 所需行动

5. 专家注意到，需要采取以下行动：

(a) 收集有关预防腐败良好做法的信息，以教育、公共采购和公私伙伴关系为重点。（通过试行反腐败公约实施情况自评清单，毒品和犯罪问题办公室已经向 72 个缔约国和 6 个签署国收集了有关公共采购的信息）；

(b) 找出预防腐败成功做法的共同之处，分析相关信息并拟订和推广有关的模式和样本；

(c) 组办讲习班并安排其他举措。

B. 对法律内容做出澄清

1. 专家意见

6. 关于法律的内容（第 5、6 和 8 条），专家建议为不致产生歧义并防止对公约做出任意解释，缔约国应当推动就与规范和避免发生利益冲突及避免任人为亲等具体问题有关的法律内容做出解释。专家建议，缔约国确定现行自我规范

模式并拟订专业行为守则（第 8 条）。尽管人们承认，这些模式和守则是针对具体国家或具体部门的，但专家建议拟订相关工具和指导方针，以帮助确定公共部门现行各种自我规范方法的共同之处（例如，基本内容、结构和推动采纳与传播这类自我规范模式的手段）。此外，专家支持不仅在国家一级而且还在工作场所一级拟订解决道德问题相关程序的想法。该做法被视为可予以普遍适用，尽管这些建议主要针对缔约国，但也要求毒品和犯罪问题办公室协助这些国家拟订上述工具和指导方针。虽然拟订这些工具和指导方针看起来并不会产生立竿见影的影响，但应当指出的是，国家法律向公约看齐并对这些法律作出明白无误的解释是预防腐败的一个基本支柱。

2. 所需行动

7. 专家指出，需要采取以下行动：

- (a) 确定现行各种自我规范做法并拟订专业行为守则；
- (b) 拟订解决工作场所道德问题的相关程序；
- (c) 拟订公共部门自我规范工具和指导方针。

C. 拟订一般性反腐败政策

1. 专家意见

8. 关于拟订一般性反腐败政策（第 5 和 6 条），专家建议缔约国将反腐败政策视作其预防犯罪政策的一个有机组成部分。他们也还支持的想法是，进行风险和脆弱性评估，以确定腐败易发或常发情况和部门（例如区划、许可证发放和施工）。专家建议使用情势犯罪预防做法来减少风险和脆弱性。这些情势做法所依据的前提是，腐败大体由于情势因素造成。因此，预防腐败战略的成功就在于力求最大限度地减少从事腐败的机会并提高监督的效力，从而消除不利的情势因素。专家还支持拟订预警指示数，以此作为情势预防犯罪做法的一部分。他们强调系统性腐败与各种轻微腐败是有区别的，并建议在设计和实施反腐政策时应当考虑到这些区别。此外，专家强调应当设立一个或多个国家机构，负责协调反腐工作。他们重申，这类机构需要完全独立方能有效运作。

2. 所需行动

9. 专家注意到，需要采取以下行动：

- (a) 将反腐政策纳入预防犯罪政策；
- (b) 风险和脆弱性评估（可能需要协助进行风险和脆弱性评估并对结论加以分析）；
- (c) 拟订预警指示数。

D. 公共采购

1. 专家意见

10. 关于公共采购（第 9 条），专家承认从各种来源已可获得关于预防公共采购腐败行为的广泛知识和指导。专家建议，作为一项短期活动，毒品和犯罪问题办公室应当召集少数有兴趣的缔约国协同专家和私营部门的代表设法对这些国家的采购系统加以调整以便向公约第 9 条看齐。他们建议，缔约国应当开发相关计算机化系统（“电子采购”和透明度问题门户网站），目的不仅是为了管辖公共采购问题，而且还能追踪和查明可疑案件。此外，他们支持拟订禁止公司参加公共采购的相关程序。专家建议与私营部门一起制定一份契约，扼要列出推动和实施公共采购改革所需步骤，包括所涉资源问题。这些措施被视为可予以普遍适用。

2. 所需行动

11. 专家注意到，需要采取以下行动：

(a) 在短期内，为数不多的一些缔约国应当同私营部门的代表合作，对本国公共采购制度进行审查并予以调整，以便向公约第 9 条看齐；

(b) 拟订和推广计算机化系统（“电子采购”和透明度问题门户网站）；

(c) 拟订禁止公司参加公共采购的相关程序；

(d) 与私营部门制定契约，包括发布资源要求，以实施公共采购改革。

E. 在预防腐败问题上充分开展公私合作

1. 专家意见

12. 关于在预防腐败问题上充分开展公私合作（第 12 条），为了与私营部门加强对话，专家建议应当建立专门落实全球和具体部门运营举措的适当框架。可以组织区域或分区域讲习班，深入讨论公共政策改革问题。专家还承认需要确定私营部门最佳自我规范的具体内容。

13. 专家所支持的想法是，制定激励措施，让私营部门改变那些的确为腐败创造可乘之机的运营做法，推动私营公司采取预防行动。建议缔约国采取“胡萝卜加大棒”的做法。

14. 在这一领域的另一个建议是，确定并进一步开发私营部门自我规范的相关工具和样本，例如廉政标准、有效的遵行方案和外部核实程序。专家还承认需要确定私营部门最佳自我规范的具体内容。除了这些针对具体国家的措施外，专家建议开发一般性模式和样本。

2. 所需行动

15. 专家注意到，需要采取以下行动：

- (a) 加强与私营部门的对话，确定适当框架并吸引合作伙伴；
- (b) 提供激励措施，以改变给腐败创造可乘之机的商业做法；
- (c) 进一步吸引私营部门参与预防腐败行为；
- (d) 确定最佳自我规范模式的具体内容；
- (e) 确定国家对私营部门实施最佳规范的具体内容。

F. 推动社会参与

1. 专家意见

16. 关于推动社会参与问题（第 5、6、10 和 13 条），专家建议缔约国提高公众对腐败、相关法律、公职人员的责任和义务的认识。他们建议促使社会从接受腐败的文化转为拒斥和谴责腐败的文化。他们还建议，推进提供信息（通过透明度门户网站等手段）。虽然专家认为这些措施可予以普遍适用，但他们也承认需要根据各国具体情况而有所变更。

2. 所需行动

17. 专家注意到，需要采取以下行动：

- (a) 提高公众对腐败、相关法律以及公职人员责任和义务的认识；
- (b) 促使社会从接受腐败的文化转向拒斥腐败的文化并推进提供信息（使用透明度门户网站等手段）。

三. 预防腐败中期措施

A. 对政策影响的评估和差距分析

1. 专家意见

18. 关于对政策影响的评估和差距分析（第 5 和 6 条），专家指出，虽然对反腐政策影响的评估和进行差距分析均属于具体国家的任务，但毒品和犯罪问题办公室仍然可加以协助，帮助拟订共同方法及相关工具和指导方针。

2. 所需行动

19. 专家注意到，需要采取以下行动：

(a) 由国家评估其反腐政策的影响（为收集各国遵行公约的资料而拟订了以计算机应用软件为形式的自评综合清单，该清单将提交给缔约国会议第四届会议，其中载有据以确定是否已经对国别措施的效力作出评价的相关问题）；

(b) 由国家进行差距分析（以软件为形式的自评综合清单一旦完成即可用作就公约实施情况展开全面差距分析的框架）。

B. 与媒体合作

1. 专家意见

20. 关于与媒体合作问题（第 10 条），在考虑到独立媒体重要性的同时，专家建议让媒体更多参与向公众介绍腐败问题。专家承认也需要在媒体内部推行廉政。为此目的，专家敦促拟订媒体模式、培训课程表和进行负责报道的指导方针。关于促进公共部门与媒体之间的合作问题，专家认为，缔约国应当同时开展全面的和有针对性的公共宣传活动，引导媒体以负责任的方式竞相踊跃报道腐败情况。尽管这些措施被视为普遍适用，但专家承认可能会根据各国具体情况而有所变更。

2. 所需行动

21. 专家注意到，需要采取以下行动：

- (a) 拟订媒体模式、培训课程表和记者指导方针；
- (b) 公共机构和媒体在以下领域开展合作：
 - (一) 全面和有针对性的公共宣传活动；
 - (二) 媒体以负责任的方式竞相踊跃报道腐败情况。

四. 预防腐败长期措施

A. 教育措施

1. 专家意见

22. 为了让社会、公共行动机关和私营部门形成廉政文化，专家建议采取以下普遍适用的教育措施：

- (a) 确定私营和公营部门的道德价值；
- (b) 审查学校课程表，以便确定这类价值是否并如何在课程表中得到反映，修订教科书中可能出现的矛盾之处；
- (c) 将道德价值纳入教科书；
- (d) 向教科书的著作方和出版方提供培训；

- (e) 向教师提供培训；
- (f) 使用特别节和竞争等手段将道德价值纳入继续教育和学校管理；
- (g) 与媒体合作共同加强道德价值。

23. 关于初等教育问题，专家建议各国应当设立针对儿童的相关网站、撰写卡通画、举办反腐论说文或艺术竞赛、俱乐部及其他学校课程。

24. 关于高等教育和专科教育（第 7 条第 1(d)款和第 8 条第 1 款），在奥地利政府、毒品和犯罪问题办公室与国际刑事警察组织（国际刑警组织）的支持下而将设立的国际反腐学院可以被用作创办区域学院的一个样本。在高等教育方面将要采取的措施应当侧重于公共和私营实体现在和未来的管理人员。课程表可列入有关道德和反腐法律认识方面的培训。专家还指出应当支持开展研究生培训和学术研究，并且应当设立网上图书馆。

25. 关于推动继续教育和培训问题（第 7 条第 1(d)款和第 8 条第 1 款），专家建议开展有针对性的公共认识活动，目的是在公司和公共行政机构通过实例不断展开相关讨论。

26. 会议主席主动表示将撰写一份简要文件，扼要列出在初等、中等和高等/大学教育方面所应使用的不同方法。

2. 所需行动

27. 专家注意到，需要采取以下行动：

(a) 为儿童设立相关网站、撰写卡通画、举办反腐论说文或艺术竞赛、俱乐部及其他学校课程；

(b) 以国际反腐学院为样本建立区域反腐学院；

(c) 推进研究生教育和学术研究；

(d) 创办网上图书馆；

(e) 举行全面的和有针对性的公共认识活动并就实例展开讨论；

(f) 起草一份文件，扼要列出在初等、中等和高等/大学教育中的道德教育方面所应使用的不同做法。