



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
3 October 2019  
Chinese  
Original: English

第八届会议

2019年12月16日至20日，阿布扎比

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

提要

本报告载有《联合国反腐败公约》实施情况审议机制第二周期内确定的关于成功经验、良好做法、挑战和评述的最为常见和相关的信息，侧重于《公约》第二章（预防措施）的实施情况。

\* CAC/COSP/2019/1。



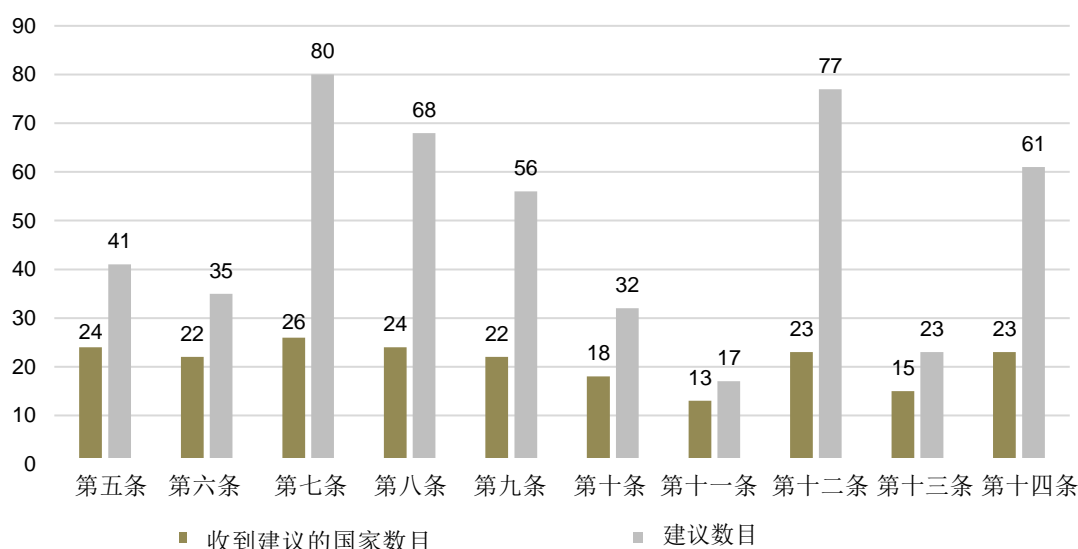
## 一. 引言、范围和结构

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国别审议报告所载关于成功经验、良好做法、挑战和评述的最为常见和相关的信息，并按专题进行分类，以便提交给实施情况审议组，作为其分析工作的依据。
2. 本专题报告载有在实施审议机制第二周期内受审议的缔约国实施《公约》第二章（预防措施）的信息，且以起草本报告时已完成或接近完成的 27 份执行摘要和国别审议报告提供的信息为依据。本报告重点关注实施工作的当前趋势和实例，并载有关于最常遇到的挑战和良好做法的表格、文本框和图表。本报告确定的趋势与上一份专题报告确定的趋势大体一致，部分原因可能是可获得的新数据数目有限。不过，本报告反映了相关的区域趋势。随着已完成的国别审议提供更多数据，今后再提交的专题报告和区域增编将反映对趋势和细微差别的更全面分析。
3. 鉴于《公约》四个实质性章节各条款之间的密切联系，本报告立足于以往关于在实施情况审议机制第一周期受审议的第三和四章实施情况的专题报告。本报告的结构遵循执行摘要的结构，归并了某些密切相关的条款和主题。

## 二. 《联合国反腐败公约》第二章实施方面的挑战和良好做法综述

4. 本报告分析了第二章实施方面最普遍的挑战和良好做法，并按《公约》条款予以分列。下文的图表涵盖了作为分析对象的 27 个国家的情况。<sup>1</sup>

图一  
在《公约》第二章实施方面确定的挑战



<sup>1</sup> 编写本报告所使用的数据基于截至 2019 年 9 月 20 日完成的国别审议。

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	24	41	反腐败政策协调不力、执行不力；国家反腐败政策的一致性、全面性和实效性有限；缺乏协调机构；缺乏预防腐败的措施；缺乏对预防和打击腐败的法律文书和行政措施的评价
第六条	22	35	缺少指定的预防性反腐败机构；为预防腐败机构分配的资源不足；具有预防性职能的反腐败机构的法律和业务独立性不足；各反腐败机构之间协调不力
第七条	26	80	对于担任特别容易发生腐败的公共职位的人员，缺乏适当的甄选和培训程序以及对这类人员实行轮岗的适当程序；公职人员招聘透明度不足；关于公职人选资格和当选的标准不足；缺乏全面法规或行政措施来管理公职竞选候选人经费筹措和政党经费筹措；缺少预防或管控利益冲突的法规或机制
第八条	24	68	缺少公职人员行为守则，或者仅适用于某类公职人员；公职人员举报腐败行为的渠道和保护措施有限；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	22	56	公共采购事项的国内复审和上诉制度不起作用；针对采购官员的甄选和筛查方法及培训不充分；采购官员没有申报其利益的义务，特别是在公共采购及其资产方面；没有使用信息和通信技术来提高采购系统的效力（电子采购）；预算通过进程缺乏透明度；公共财务管理领域的风险管理和内部控制制度缺乏或有限；需要加强审计程序，以改进收支报告
第十条	18	32	缺乏全面规范公众获取信息的法规或措施，即便有这种法规和措施，现有框架存在缺口且其应用不足；提供公共服务的行政程序复杂；获取信息方面的程序繁琐以及未充分主动地共享信息；关于公共行政部门中腐败风险的已公布信息缺乏或不足
第十一条	13	17	加强检察机关廉正的措施不足
第十二条	23	77	执法机构和相关私营实体之间的合作有限；预防利益冲突的措施不充足，包括缺乏或狭义定义对原公职人员的离职后限制；预防滥用公共机关对商业活动给予补贴和颁发许可证的程序的措施不充足；旨在维护私营实体廉正的标准和程序（如行为守则）有限和（或）不足，以及监测这些标准和程序遵守情况的措施不足；关于拒绝对构成贿赂或为促成腐败行为而发生的费用实行税款扣减的法规缺乏或不足
第十三条	15	23	民间社会在预防和打击腐败工作中参与有限，其原因除其他外包括相关法律和程序实施缺乏或不足，以及反腐败意识宣传活动有限；相关政府机构和民间社会之间的合作不足；举报腐败的措施或机制不足
第十四条	23	61	在旨在打击洗钱和资助恐怖主义的法规和规章方面具体国家存在差距；金融监管方面的体制薄弱；未完全落实其他国际监测机构提出的标准和建议；检测和监测现金和不记名流通票据跨境转移的措施不足；对货币或价值转移服务监管不足

图二

## 《公约》第二章实施方面确定的良好做法

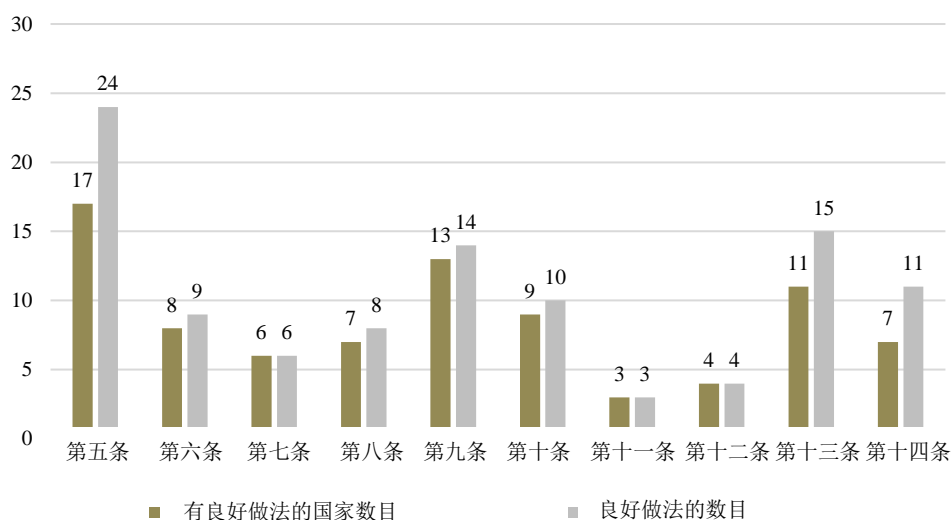


表2

## 《公约》第二章实施方面最普遍的良好做法

《公约》条款	有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	17	24	积极参与处理反腐败问题的国际和区域组织与方案；制定社会广泛参与的反腐败战略和政策；确立广泛的预防腐败活动和措施
第六条	8	9	预防性反腐败机构进行独立预算；为这类机构提供足够的资源和专门的工作人员
第七条	6	6	确定被认为特别容易发生腐败的职位，并采取其他措施规范这类职位；通过各种方式发布公共职位空缺公告
第八条	7	8	促进公务员廉正和道德操守的措施；在各部委和办公室建立廉正部门
第九条	13	14	使用电子采购系统和廉正契约；采取各种措施，确保公开招标的透明度；提高预算过程透明度的措施
第十条	9	10	强健的信息获取框架；使用电子手段简化行政程序
第十一条	3	3	开发案件管理系统以提高案件分配的透明度
第十二条	4	4	私营部门广泛参与制定反腐败政策；提高私营实体间透明度的措施
第十三条	11	15	民间社会发挥有效作用；促进公众参与和广泛协商的措施；促进通过多种渠道向反腐败机构举报腐败行为；以及因地制宜的教育方案
第十四条	7	11	建立健全的国家反洗钱和打击资助恐怖主义制度；良好的机构间协调

### 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. 《公约》认识到，由于各缔约国的法律制度和传统不尽相同，因此可能要采取不同的方法来实施《公约》第五条，包括通过国家预防性反腐败政策。各国为实施第五条而采取的不同方法可大致分类如下：(a)制定全面的国家反腐败战略，将其作为单一文件或嵌入其他战略性政府文件的文件；或者(b)制定一项隐含的政策，这种政策可能并不总是被编入具体的文件，但通过持续努力起草预防腐败的法规以及采取应对腐败的具体措施得到实施。

6 大多数缔约国已经通过或正在通过具体的反腐败战略和行动计划，而一些国家也在部门和组织两级制定了计划。

7. 其中八个国家要么制定了隐含的反腐败政策，要么转而专注于部门一级的问题，而没有制定一份全国范围的全面文件。

8. 任何强有力的反腐败战略的一个关键要素是建立有效的协调机制，确保根据该战略负有责任的所有公共机构都将参与执行该战略。除一个国家外，所有缔约国都试图建立这种机制，它们采用的两种方法成为趋势。

9. 虽然一些国家选择在靠近政府中心的地方设立一个中央机构，以协调执行和监督工作，但其他国家则将这项任务交给现有机构，如反腐败机构和职能部委来完成。

10. 国家一级的反腐败政策协调工作仍对各国构成挑战，审议者指出需要确保进一步统一和协调所通过的政策。最经常提出的建议之一是，需要加强国家和各部门反腐败政策之间的协调，特别是在政策执行、监测和修订以及信息交流方面。

11. 在一些情况下，反腐败政策包含在法规、部门政策文件和国家廉正计划中，审议者认为这些政策已经足够。

12. 在国别审议过程中确定的一个有意义的做法是，制定国家反腐败战略或政策的进程具有包容性，即包括民间社会在内的广泛利益攸关方都参与到此进程中。

13. 确定了旨在预防腐败的各种做法，包括在组织一级采取反腐败措施，制定行为守则，采用资产和利益披露制度，组织提高认识活动和教育活动，建立公职人员举报制度，为公职人员提供培训，开发腐败风险管理工具和编写各种报告，以及开展调查和研究。在一些国家，在政府机构和部门中设立廉正和反腐败部门，发布反腐败机构小组和委员会的年度报告，以及就公众对腐败的看法进行调查，这些都被认为是良好做法。

14. 已确定所有受审议国都在实施《公约》第五和六条方面存在差距。然而，非洲组国家与拉丁美洲和加勒比组国家面临的主要挑战是缺乏有效的政策，但对亚太组国家而言，差距主要存在于反腐败政策的协调和执行以及缺乏提高认识活动或教育活动等预防腐败措施方面。

15. 为预防腐败机构分配的资源不足是非洲组国家的共同问题，具有预防性职能的反腐败机构的法律和业务独立性不足以及反腐败机构的协调不力是亚太组国家面临的主要挑战。

16. 许多国家报告称,其反腐败机构在审查相关法律文书和行政措施方面发挥了作用,以期确定这些措施在预防和打击腐败方面是否适当。
17. 所有国家都报告了其参加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,包括欧洲委员会的反腐败国家集团、经济合作与发展组织(经合组织)的国际商业交易中的贿赂问题工作组、亚洲开发银行和经合组织的亚洲及太平洋反腐败举措、国际反腐败学院、国际反贪局联合会、联合国开发计划署全球反腐败倡议、非洲联盟腐败问题咨询委员会、西非国家反腐败机构网络、采掘业透明度倡议、太平洋岛屿执法官员网络、太平洋岛屿论坛秘书处、太平洋共同体和太平洋最高审计机构协会。还指出,诸如《非洲联盟预防和打击腐败公约》和《西非国家经济共同体国家反腐议定书》等国际条约非常重要。一国提供了其与其他国家在反腐败领域缔结的许多谅解备忘录的资料。
18. 虽然大多数国家设立了专门的反腐败机构负责落实预防腐败的政策和活动,但一些国家采取了不同的做法,依靠道德委员会、职能部委、金融情报部门和公共服务部门等现有机构来预防腐败和落实国家反腐败政策(与《公约》第六条相关)。只有一国报告称其没有设立专门的反腐败预防机构。就此提出了一项建议。
19. 反腐败预防机构在国家体制结构中的地位及其独立性各不相同。出现了两种普遍的做法:建立一个新的自主机构,或赋予现有机构相关的预防职能。
20. 建立特别高级别委员会是确保有效协调反腐败政策的首选方法。这些委员会通常由任命和当选的高级别公职人员(包括政府部长)组成。
21. 有不同的方法来确保预防腐败机构的独立性,例如提供宪法保障和通过适当的法律规定,包括关于任期保障、预算和人员配置的规定,以及使用传统的公务员架构和法律,但没有提供特别保障。
22. 共有 19 个国家正式向秘书处通报了其指定的预防腐败机构。鼓励其他国家提交这方面的信息。

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

23. 所有受审议国均在其宪法或国家法律中,特别是管理公务员的法律中,制定了管理公职人员征聘、雇用、留用、晋升和退休的规则和程序。大多数国家都有公职人员择优录取的管理制度(与《公约》第七条第一款相关)。例如,大多数国家在公职人员征聘和晋升时均使用包括笔试和面试在内的竞争性程序。但一个国家在较低级别职位人员甄选中采用内部轮岗制,而另一国表示,相对于外部候选人,满足条件的官员在征聘时会获得优先考虑。一个国家只在某些职位类别的申请人征聘中采用竞争性程序。
24. 受审议国的公职人员管理体制结构存在一些差异。一些国家设有中央机构,负责与其公职人员有关的征聘、留用事宜和纪律举措,而其他国家则采用权力下放的办法,将这种权力下放至不同的政府机构。
25. 一半的国家在互联网或报纸上发布职位空缺公告。就这方面而言,有一国创建了一个一站式网站,用于提交所有公职职位的申请。另一国确定的良好做法是,

招聘机关有义务确保所有职位空缺公告遵守廉正、诚信、问责、效率和透明原则。没有对发布职位空缺公告作出明确规定的国家收到了提升这方面透明度的建议。此外，一些国家建立了上诉机制，落选的候选人可对雇用决定提出质疑。此种机制因国家而异，从向指定机构提出申诉到向法院提出行政上诉各有千秋。

26. 总体而言，各国未阐明或界定“被视为特别容易发生腐败的职位”。但一些国家已针对担任被认为容易发生腐败的公共职位的人员采取了其他的甄选、轮岗和培训措施，或在其公共行政系统中特别指明此类职位，例如立法、执法、司法和采购人员或涉及颁发执照和许可证的官员。大多数国家未能充分执行《公约》第七条第一款第(二)项规定的义务，因而收到了针对担任被认为容易发生腐败的公共职位的人员的甄选和培训建议。例如，有一国报告其建立了公职人员轮岗制度，但该制度并非专门针对被认为容易发生腐败的职位。此外，有若干国家没有建立任何轮岗制度，而其他一些国家对所有公共职位都采用了同样要求，没有就特别容易发生腐败的职位制定任何强化措施。

#### 插文 1

##### 《公约》第七条第一款第(二)项实施方面确定的良好做法

一个国家的反腐败委员会已评估公务员的腐败风险，并列出了特别容易发生腐败的领域，例如采购、执法、颁发执照、土地事宜和工程建设。该国基于此风险矩阵，采取了具体的措施来减轻风险，其中包括特定的工作人员培训和轮岗制度。

27. 许多国家都强调其提供了教育方案或专门培训，特别是在反腐败、廉正和道德方面，以提高公职人员对腐败风险的认识。一个国家的审议确定了一项实施方面的差距，即该国公职人员培训方案中缺乏具体的廉正和反腐败内容。许多国家还表明其向公职人员提供了适当的薪酬。

28. 关于区域趋势，应该指出的是，非洲组的大多数国家都面临挑战，特别是在确定被认为特别容易发生腐败的职位方面。非洲组的一些国家也报告了在向公职人员提供充分的道德和廉正培训方面的困难。亚太组及西欧和其他国家组约一半国家收到了建议，特别是对其实施《公约》第七条第一款第(二)项的情况提出的建议。此外，还确定东欧组及拉丁美洲和加勒比组的所有国家都在实施这一条款方面存在差距。

29. 所有国家均制定了有关公职的人选资格和当选标准的法律，但少数国家这方面的规则和条例相当有限（与《公约》第七条第二款相关）。为了提高透明度，一些国家还要求某些职位的候选人申报其资产或潜在的利益冲突。

30. 关于选举和政党经费筹措的透明度问题，在样本中，十多个国家提到了关于公职竞选候选人经费筹措的规则，有超过一半的国家表示政党经费筹措受相关法规的约束（与《公约》第七条第三款相关）。但有两个国家报告称，它们没有政党，因此不需要这方面的法律。在国别访问期间有若干国家正在计划起草这一领域的具体法律或已有正在征询意见的草案。

31. 此外还发现，各国的相关国家法规在内容和覆盖范围上彼此有着较大差异。例如，一些国家的法规允许来自公共和私人来源的供资，而其他国家的法规或是

规定政治筹资以公共供资为主，或是只允许为选举和政党提供私人资金。此外，还有若干国家的国家法律没有对私人捐赠作出规定，或者没有对捐款限额作出规定。但有一国禁止本国或外国法人向政党提供货币性质或实物的匿名捐赠、馈赠或贷款，这被认为是一种良好做法。在针对报告政治经费筹措情况所做的体制安排方面，一些国家设立了专门的国家选举委员会，以监督或监测竞选活动和选举。

32. 就《公约》第七条第二款和第七条第三款实施情况的区域差异而言，在非洲组的所有国家以及西欧和其他国家组的几乎所有国家中都发现了差距，而亚太组及拉丁美洲和加勒比组的一半国家都面临挑战。主要挑战包括缺乏管理候选人和政党经费筹措（包括私人捐赠和公布捐款等问题）的全面法规或行政措施。

33. 几乎所有国家都制定了预防利益冲突的规则，并报告了公共部门在这方面采取的各种监管措施（与《公约》第七条第四款相关）。各国预防利益冲突的适用框架的范围和内容以及禁止的利益和活动类型各不相同。各国提及了一系列利益禁止规定，例如禁止公职人员从事兼职或职务外活动、馈赠限制以及对某些公职人员的财务披露要求。许多国家还通过了公职人员申报其现有或潜在利益冲突的制度和程序，并可能对不合规行为进行制裁。有一国可宣告存在利益冲突的任何法律行为或合同无效。但一些国家并未充分解决何种情况才构成利益冲突的问题，从而难以实施相关预防措施。

34. 在区域差异方面，非洲组中的大多数国家都收到了建议，而亚太组及西欧和其他国家组中的一半国家以及东欧国家组中的一个国家在实施《公约》第七条第四款方面存在差距。所有区域组中的国家在实施第七条方面普遍缺乏良好做法。

35. 就《公约》第八条内容而言，所有国家都提及其在增进公职人员廉正、诚信和责任心方面的各种法律和措施。所有国家还报告称其已经制定或正在审议公职人员行为守则或道德规范。在这方面，大多数国家都通过了一般性行为守则，规定所有公职人员或大多数公务员的职责、原则和准则。然而，一国的行为守则不适用于由选举产生的公职人员，而另一国在起草守则时没有充分考虑到国际标准。已对此提出了相应建议。除一般性行为守则外，半数以上的国家均通过了部门性行为守则或针对特定类型公职人员的具体守则。各国在制定行为守则方面有所不同，一些国家既为所有公职人员制定了一般性守则，也为个别机构和法定机构制定了单独的守则，另一些国家制定了一个主要守则或采用多个部门性守则，以覆盖广泛的政府官员。总体而言，与其他区域组相比，非洲国家在这方面面临更多挑战。

36. 在一些国家，行为守则不仅鼓舞人心，还具有强制执行力（与《公约》第八条第六款相关）。例如，有两个国家通过行政程序处理违反行为守则的行为。在其他一些国家，行为守则起到了提高认识的作用，但并不是纪律手段。此外，一些国家指定了一个特别机构或每个机构的负责人来监测行为守则的执行情况。非洲组几乎一半的国家和亚太组三分之一的国家都收到了关于这一规定的建议。

37. 在样本中，各个国家便利公职人员举报腐败行为的措施或程序有所不同（与《公约》第八条第四款相关）。几乎大部分国家均报告称其公职人员有义务向各机关举报包括腐败在内的任何可疑罪行。在一些国家，公职人员若不举报腐败行为或其他不当行为，可能会受到制裁。关于举报渠道，若干国家提到公职人员在特定情形下可以利用不同平台或专用举报渠道，而其他几个国家则表示，公职人



员可以利用向公众开放的普通举报渠道。然而，已发现一些国家没有采取充分措施为公职人员进行举报提供便利，例如缺乏适当的制度。已就这些情况提出了建议。在保护举报人方面，几乎三分之一的国家报告了保护举报人的法定措施以及其他措施，特别是针对公职人员的措施。就区域差异而言，非洲组的大多数国家还是在实施此规定方面面临挑战，并已确定了其技术援助需求。

38. 大多数国家已经为特定级别的公职人员制定了定期提交资产申报的要求(与《公约》第八条第五款相关)。一些国家报告称，选定的公职人员的家庭成员，如配偶和子女，也应承担同样的财务披露义务，而有几个国家将这种披露制度的适用范围扩大至所有公职人员。已对受到此类申报制度约束的公职人员范围过窄的国家提出建议。申报核查问题也被视为一项挑战。在这一方面，一些国家强调其核查资产申报的资源或手段不足。几个国家还表示，可以使用或开发电子工具来提交和核查资产申报。在已制定财务披露制度的国家中，几乎有一半国家就违反该制度的行为规定了制裁措施。样本中的各国进一步报告了与其实施《公约》第五十二条第五款有关的资产和收入披露制度方面的信息。

39. 此外，各国还提到了其他措施，例如要求公职人员除其他外就其可能产生利益冲突的职务外活动、兼职、馈赠或福利进行申报。一些国家报告了其对于公职人员职务外活动采取的限制措施，而其他国家则禁止或仅在例外情况下允许公职人员兼职，以防止滥用职权和提高公共部门的透明度。样本中有一半国家规定禁止公职人员接受除价值较低的馈赠或“礼节性馈赠”之外的各种馈赠。其中大多数国家还要求上报超过一定价值的馈赠。但各国对“低”价值或“最低限额”价值的含义有不同的解读。例如，建议上报门槛为 200 美元的国家考虑下调公职人员必须申报和拒绝的馈赠或汇款的最低限额。

40. 所有区域组的国家都收到了关于这一规定的建议。已确定非洲组、亚太组及西欧和其他国家组中三分之二以上的国家在实施此规定方面存在差距。

41. 就《公约》第十一条而言，大多数国家的《宪法》或关于法院系统组织的相关法律均载有司法机关独立性的规定。大多数国家提到其制定了规定法官职责和权利的法规，以及有关法官征聘、任期和解雇的规则。法官甄选通常由专门机构负责，如委员会、理事会或事务委员会。这些机构在很大程度上也作为获任法官的纪检机构，并根据需要采取纪律措施。此外，所有国家都报告了解决司法人员之间利益冲突的措施，包括法官回避、禁止接受馈赠和限制职务外活动。一些国家要求法官遵守资产申报制度。半数以上的国家报告了法官的具体行为守则或准则。许多国家还报告了法官培训方案，特别是司法廉正方面的培训。

42. 关于检察部门，各国通过了各种法律、条例和政策来规定检察官的权利和义务，包括规范其独立性和行为的规则。许多国家报告了检察官的具体行为守则，但有一国还要求检察部门成员遵守公职人员一般行为守则。在少数国家，检察官须在必要情况下提交资产申报或披露利益冲突。此外，若干国家报告了加强检察官廉正的措施，包括开展廉正培训和建立案件管理程序。一些国家还通过了控制检察裁量权行使的准则或政策。

43. 在区域差异方面，非洲组、亚太组及西欧和其他国家组面临同等挑战。值得注意的是，只在三个国家发现了良好做法。如表 2 所述，这些良好做法包括促进公务员廉正和道德操守的措施，以及在各部委和办公室设立廉正部门。

### C. 公共采购和公共财政管理（第九条）

44. 虽然所有国家都采取了公共采购监管措施，但监管的整体方式有所不同。绝大多数国家通过了以竞争、透明度和客观性原则为基础的国家法规，并通过这些法规实施《公约》第九条的规定。

45. 有四个国家通过条例和法令或委托政府部长发布规则和条例来对采购进行监管。大多数国家都实施了权力下放式采购系统，让各政府机构负责各自的采购过程。在没有采用这种模式的国家中，有些国家通过中央采购机构集中进行所有采购，有些国家只通过该机构集中进行大额采购。

46. 已发现几乎所有受审议国在实施《公约》第九条第一款和第九条第二款方面都存在差距。它们最普遍需要做的是，在公共采购事项方面建立有效的国家审查和申诉制度，并采取措施优化采购官员的甄选和筛选方法以及培训。

47. 采购廉正要求采购过程中的所有参与者在截止日期以及参与和挑选标准方面获得相同的信息，并有充足时间为提交投标文件做准备。所有国家都通过了法定程序以确保采购过程的透明度，此过程至少要包含招标书发布这一部分。许多国家通过报纸或官方刊物发布招标书，但也越来越多地使用网站和互联网门户。所有国家的采购法规均要求提早发布采购通知，以保证有足够的时间编制和提交投标书。

48. 默认使用公开招标程序减少了与人为限制竞争有关的廉正风险，并确保以公平的市场价格采购货物或服务。多位参与者在投标过程中自由竞争能降低操纵投标和串通投标的可能性，且更容易发现此类行为。

49. 除一国外，其他国家都建立了复审采购决定的制度，以处理参与者提出的投诉。这种制度对于采购系统的廉正性来说不可或缺。有些国家依靠行政复议制度，而有些国家则根据其法律制度的特殊性采用司法审查或将两者结合使用。

50. 健全的择优甄选采购人员的程序是确保采购系统有效性和廉正性的重要前提。甄选制度应考虑到《公约》第八条的规定，并适当考虑采购所涉及职位的特殊性。

51. 《公约》要求使用权力集中式或下放式采购系统的各缔约国均采取特别措施，以倡导合乎道德的行为并有效预防和管理利益冲突，从而确保采购过程的廉正性。在规范采购负责人员方面，三个国家采用了征聘筛选程序，并通过了关于问责的法规或规则以及利益冲突申报制度和定期培训政策。有一国没有具体要求相关工作人员申报利益或资产。已就此提出建议。

#### 插文 2

##### 《公约》第九条实施方面确定的良好做法

一个重要趋势是，大多数国家都使用电子工具，以便利采购程序和加强采购过程的廉正性，不论是政府网站公布的电子招标通知或是全面、综合的互联网门户，都允许投标人以电子方式提交报价。

52. 强有力的公共财政管理制度确保公共财政的适当支出，增强人们对体制的信心，并确保高质量的公共服务。为应对这一挑战，《公约》第九条第二款要求缔约国强化公共财政管理的透明度和问责制。

53. 为此，国家预算的通过程序至关重要。这需要一个由若干机构起草、审查和通过预算的流程，通常涉及政府的三个权力机构。有效的包容性预算规划有助于优先考虑满足社会真正需求的项目。

54. 所有国家都通过了规范国家预算批准事宜的法律、条例和程序。各国对财务工作的开展和预算执行的管控程度不尽相同，但都要求经常、及时地报告这方面的信息，并可在相关规定未得到遵守时要求整改。一国开发了衡量预算管控的评级系统，并制定了问责指数。另一国要求所有部委设立预算执行委员会，以确定优先领域、解决相关问题。

55. 若干国家的最高审计机构发挥监督作用。除少数例外情况外，公众通常可获取审计报告，且相关部门可开展后续行动以解决报告中提出的问题。但有一国缺乏针对某些类别开支的有效审计和监督机制，已就此提出一项建议。

56. 开放档案访问权限和使用电子系统管理文件的国家对财务文件的储存和保全作出了规定。一国规定，即使有电子副本，原始记录也必须保存 10 年，这被视为一种良好做法。

#### **D. 公共报告（第十条）和社会参与（第十三条）**

57. 所有国家已采取不同程度的措施便利公众获取信息，其中有 19 个国家出台了相关法规。有一国尚无相关法规，但通过开放数据倡议为公众提供了获取公共行政信息的平台。另一国有相关的法律要求，但仅涉及公共采购、预算和公共财政管理。还有一国将获取信息的权利作为一般性原则纳入国家反腐败战略，但未通过具体法规。五个国家尚未通过或正在制订关于信息获取的法规，已就此提出建议，包括需要提高透明度并加强程序，以便公众获取更多信息。

58. 值得注意的是，几乎所有国家均提供多种渠道供获取公共行政信息。除了电子政务、电子公民、电子采购、电子发票和电子税务门户等互联网门户外，此类渠道还包括政府公报、国家电视台、新闻稿、出版物、通讯、网站或移动应用程序。大多数国家的政府机关会在线发布大部分报告，而一些国家则向公众发布所有公开数据。电子服务和信息中心广泛用于处理信息获取请求，以简化行政程序。八个国家提到其加入了开放型政府伙伴关系。

59. 大多数国家还指定或设立了专门机构和办公室（某国还设立了透明度部门和委员会）处理信息获取请求或监测相关做法。总体而言，政府机构在多个平台上积极发布年度报告或分享信息。但是，一国表示其仅有一些政府部门在线发布信息，而且其大多数部委并没有维护官方网站。已就此提出一项建议。

60. 大多数国家设有申诉机制，以便公众在无权获取信息的情况下追索行政或司法救济。但是，有一国仅针对公共采购信息适用这一机制。而且，大多数国家允许出于正当理由作出拒绝获取信息的决定，只要理由有说服力即可。在这种情况下出现了保护隐私和个人数据、国家安全及信息获取权之间的平衡问题。例如，

在一些国家，不当披露内阁文件等官方机密信息被视为犯罪。其他一些国家还报告称国家保密法的适用限制了对政府保密信息的获取，已就此方面提出建议。

61. 大多数国家都尊重结社自由，并将其载入法规，有 18 个国家将其载入宪法。言论自由在大多数国家同样受到保护。

62. 几乎所有国家都重视民间社会在决策和政策制定过程中发挥的作用。它们根据国家法规、倡议和政策，定期采用全民投票、选举以及尤其是与民间社会直接协商等各种方式推动公众参与打击腐败。此外，有一国在国家反腐败机关政策委员会中为民间社会指定了一个席位，大多数国家邀请非政府组织对法律草案提出意见、参与政策审议工作或与民间社会合作制定预防腐败的措施。其中五个国家报告称其曾邀请民间社会组织参与国家反腐败战略或政策的起草和实施工作。有一国未就制订法律或编制国家预算征求民间社会的意见，而是使其更多地参与信息传播和提高认识运动。已就此提出一项建议。

63. 样本中的国家开展了许多反腐败提高认识活动。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、电视节目和定期报告。民间社会组织踊跃参与该进程和各种活动。但是，这些国家未提供关于这些措施所产生影响的统计数据。

64. 关于发布和传播腐败方面信息的自由，19 个国家在其国家法规中就新闻自由作出规定，但为维护公共秩序和国家安全等正当利益，对该自由施加了法律限制。这些国家未提供关于这些限制适用情况的数据。与此同时，在一些国家，尽管国家法规中有相关规定，但新闻自由似乎受到了限制。

65. 为了方便人们向反腐败机构和机关提出投诉和指控，大部分国家提供了多种渠道（包括在某些情况下可用的网站）和方法（包括信件或电子途径、免费电话或热线电话以及移动应用程序）。21 个国家不仅在政策层面还以法律条文形式允许并保护匿名举报。有一国有保护匿名举报的法规，但其受保护的披露的范围和跟进举报的机制已引起关切。该国承诺审查其法规，并在打击腐败过程中加强对举报人的保护。另有两个国家未就匿名举报的可能性作出规定。

## E. 私营部门（第十二条）

66. 所有国家均通过了旨在不同程度上预防私营部门腐败的标准和程序。大多数国家通过了关于公司治理或会计、审计和商业登记等具体领域的国家法规。一些国家可以直接对商业实体适用国际或区域法律文书或会计准则。超过三分之二的国家指定了专门机构或机关监督公司治理，企业有义务定期报告其合规情况。一国还制定了具体的企业社会责任制度。

67. 大多数国家通过法规或特别举措促进执法机构和私营实体之间的合作。例如，一国的反洗钱法律规定，私营企业必须向检察机关和司法机关提供信息并与其合作，特别是在冻结和没收措施以及举报可疑交易方面。另一国正采取步骤制订针对审计员的举报机制，以促进此类合作。

68. 为了维护私营实体的廉正，大多数国家采取了多种标准和程序，例如行为守则、合规要求、商业判断规则和涉及预防私营部门利益冲突的机制。一个国家的反腐败战略规定，私营部门投资者须实施反腐败合规方案，不合规行为可能导致

制裁。然而，在一个国家，仅有一些大公司开始制定合规方案，另一国未采取充分的措施来使私营部门保持廉正。已在这方面对这两个缔约国提出建议。

69. 19个国家通过了对公司和企业的商业登记要求，以增强私营实体的透明度。在一个国家，实体不登记甚至会导致遭受刑罚。尽管如此，由于私营部门构成复杂，信托等法律安排未能完全涵盖在登记条款内。

70. 受审议国未提供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）进行公共监督或关于限制原公职人员职业活动或雇用（与第十二条第二款第(五)项相关）的全面信息。半数国家已制定关于公职人员离职后限制的规章，但有些国家没有确保这些规章得以遵守的执行机制。有一国没有足够措施来预防不当使用对私营实体的监管程序，且对原公职人员在私营部门从事职业活动的限制不足。另一国正在制订一项规章，禁止原公职人员在辞职或退休后受雇于私营部门。已为填补确定的缺口提出建议。

71. 几乎所有缔约国都以不同形式为私营部门制定了会计和审计标准。半数国家以国内法和规章为依据，其余国家可以适用相关的国际标准。

72. 关于账簿和记录保存的具体要求，大多数国家针对违反行为适用法律制裁。这些制裁包括对伪造和篡改文件、使用虚假文件、严重欺诈和欺骗等罪行处以刑事处罚。然而，除一个国家外，《公约》第十二条第三款列举的行为，例如设立账外账户、进行账外交易或者账实不符的交易、故意在法律规定的期限前销毁账簿，未被全部定为刑事犯罪。在此背景下，通常对此类行为处以罚款，在某些情况下，相关私营部门实体可能承担单独或共同责任。

73. 不同国家在禁止对构成贿赂的费用实行税款扣减方面存在一些差异。半数以上国家的法规明确规定禁止对构成贿赂的费用实行税款扣减，但其余国家的税法未涉及这一问题。

74. 就区域性细微差别而言，特别是在维护私营实体廉正的标准和程序不力以及缺乏监管离职后限制与防止滥用补贴和许可证程序的措施方面，非洲组与西欧和其他国家组的几乎所有国家都存在差距。

#### **F. 预防洗钱的措施（第十四条）**

75. 样本中的国家收到了与实施《公约》第十四条有关的一些建议。

76. 所有国家引用了各种不同法规，特别是关于反洗钱和打击资助恐怖主义行为的本国法律，并详细介绍了各自的监管和监督制度。大多数国家关于预防洗钱的法规载有关于验证客户和实益所有人身份、客户尽职调查、保持记录和举报实体提交可疑交易报告的规定。此外，除两个国家外，其他国家均出台了规则，以便加强审查由政治公众人物（包括其家庭成员和关系密切者）或以其名义开立或维持的账户以及其他高风险账户和交易。

77. 各国在指定银行和非银行金融机构的监督机关方面存在差异。一些国家针对不同部门指定了不同监督机关，而有一国设立了金融市场管理局，作为唯一的综合性独立监督机关。具有反洗钱义务的实体通常包括银行和非银行机构，在一些

国家还包括指定的非金融企业和专业人士。但是，在一些国家，非金融企业和专业人士名单较为有限，已对此提出相应建议。

78. 许多国家采用了基于风险的办法，一些国家虽然没有在法规中明确说明此办法，但在实践中使用较多。此办法要求根据相关风险对客户和交易匹配适用不同级别的审查程序（通常为普通、强化和简化的尽职调查）。已在若干案例中建议具体提及基于风险的办法或考虑在反洗钱制度中使用这种办法。几乎三分之二的国家已完成或正在完成有关洗钱的洗钱的国家风险评估。

79. 几乎所有国家均设立了金融情报机构。在许多情况下中，这一机构是行政类金融情报机构，在样本中的国家中各自分属不同的机关。受审议国的大部分金融情报机构为金融情报中心埃格蒙特集团成员。有的也是金融情报机构区域集团成员。一般而言，责任实体负责向各机构提交可疑交易报告。

### 插文 3

#### 《公约》第十四条实施方面确定的良好做法

一个国家定期举行协调会议，参与反洗钱活动和打击资助恐怖主义行为的所有国家监督和监管机关，以及检察院和金融情报机构均参加会议。在两个国家，向其他国家提供广泛的反洗钱培训被认为是一种良好做法。

80. 所有国家都在不同程度上通过了监测现金和适当的不记名流通票据跨境转移的规则或措施。这种监测通常以披露为基础，通常报告门槛约等价为 10,000 美元。几乎所有国家都报告了其管理电子资金划拨的制度，包括对汇款机构采取的措施。然而，包括非正式汇款服务在内的汇款或价值转移服务在一些国家没有受到充分的监管，已酌情对此提出了建议。

81. 许多国家提到其为金融行动特别工作组或类似金融行动特别工作组的区域机构的成员，例如欧洲委员会评价反洗钱措施和打击资助恐怖主义行为专家委员会、亚洲和太平洋洗钱问题小组或西非反洗钱政府间行动小组。已提出大量关于后续措施的建议，以应对以往评价中确定的缺口或挑战，特别是金融行动特别工作组确定的缺口或挑战。金融行动特别工作组和类似金融行动特别工作组的区域机构开展的相互评价似乎确保了高度合规。

82. 关于不同机关为打击洗钱而开展的全球、区域、次区域和双边合作，许多国家提到了金融情报机构可以自发地与本国机关和外国对口机构分享信息。此外，一些国家可以根据双边谅解备忘录或通过金融行动特别工作组和国际刑事警察组织等各种多边论坛提供协助。

83. 总体而言，在几乎所有审议中和所有区域组中都确定了《公约》第十四条实施方面的差距。主要挑战包括具体国家在反洗钱法规和条例方面的缺口、金融监管方面的体制薄弱以及未完全执行其他国际监测机构提出的标准和建议。