



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
20 March 2023
Chinese
Original: English

实施情况审议组

第十四届会议

2023年6月12日至16日，维也纳

临时议程*项目4

《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普遍成功经验、良好做法、挑战和意见的信息，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。本报告不包括与第五章重叠的跨领域问题。

* CAC/COSP/IRG/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. 为了提供第二周期受审议缔约国实施《公约》情况的更详细信息，与《公约》第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）实施情况有关的信息将在以下三份专题报告中分别介绍：(a)一份侧重第二章第五条至第十三条的报告，不包括与第五章重叠的跨领域问题；(b)一份仅侧重第二章和第五章之间重叠问题的报告，¹该报告将提交实施情况审议组第十四届会议续会审议；以及(c)一份侧重第五章的报告，不包括与第二章重叠的跨领域问题，也将提交审议组第十四届会议续会审议。

3. 本报告载列了实施情况审议机制第二周期受审议缔约国提供的关于《公约》第二章第五条至第十三条实施情况的信息。其依据是截至 2023 年 2 月 28 日已完成的 67 项审议的执行摘要和国别审议报告的最终定稿中所载的信息。本报告重点关注实施情况的当前趋势和细微差别，载有显示最普遍的挑战和良好做法信息的表格、文本框和图表。²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，以便确保涵盖广泛的主题。本报告采用执行摘要的结构，归并了一些密切相关的条款和主题。本报告还分析了第一周期和第二周期审议结论之间的相关性。为了能够进行更详细的分析，已将区域差异和趋势列入本报告的区域补编（[CAC/COSP/IRG/2023/5/Add.1](#)）。

二. 对《联合国反腐败公约》第二章实施过程中的挑战 and 良好做法的一般意见

4. 下文图一和图二与表 1 和表 2 显示了 67 项已完成国别审议的数据，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 and 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 跨领域问题包括第七条第四款；第八条第五款；以及关于资产申报的第五十二条第五款和第六款；关于预防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；以及关于确定实际受益人身份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，第二章中的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
在实施《公约》第二章方面确定的挑战

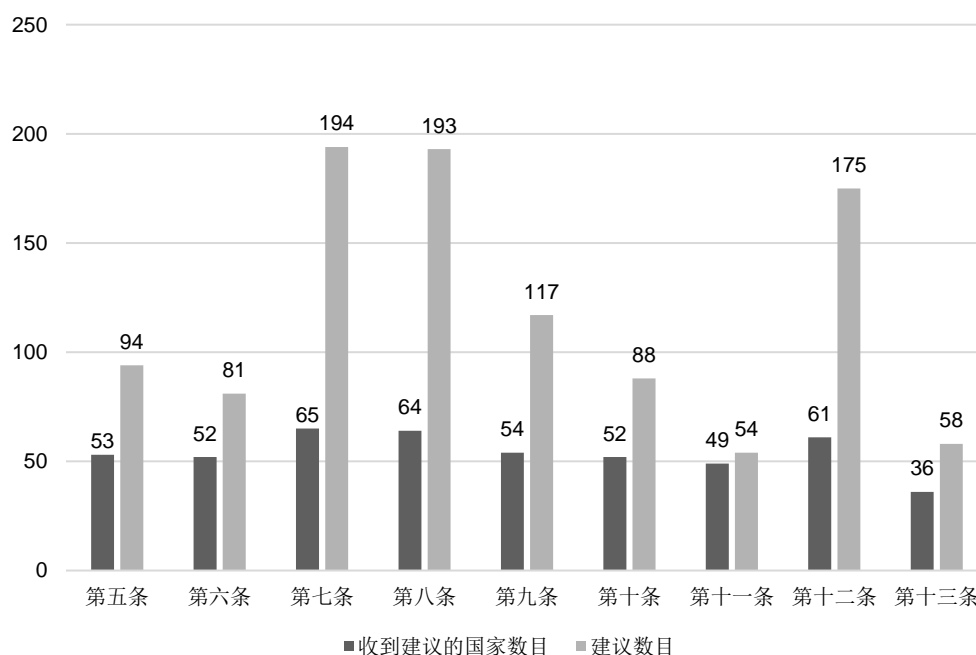


表 1
在实施《公约》第二章方面最普遍的挑战

《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	53	94	缺乏预防腐败措施；反腐败政策协调和执行不力；国家反腐败政策不充分、不得力；利益攸关方在确定实施和修订反腐败战略方面的参与不足；以及需要对法律和行政措施进行评估
第六条	52	81	缺乏任务授权明确的指定预防性反腐败机构，这类机构的资源不足；具有预防职能的反腐败机构的业务独立性不足；缺乏对工作人员的充分培训；各反腐败机构之间协调不力，包括缺乏促进这种协调的机制
第七条	65	194	对于担任被认为特别容易发生腐败的公共职位的人员，甄选、培训和轮岗的程序不足；公职人员招聘不够透明；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；没有对任命和晋升决定提起上诉的权利；预防或管控利益冲突的法规或机制不足
第八条	64	193	缺少公职人员行为守则，或者仅适用于某类公职人员；举报渠道和对举报官员的保护措施有限；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

《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)
第九条	54	117	缺乏与采购程序有关的信息；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；公共财政管理中的风险管理和内部控制制度缺乏或有限；记录保存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制裁不足
第十条	52	88	缺乏规范公众获取信息的法规或措施，即便有这种法规和措施，现有框架也存在漏洞，应用不充分，评估和确定改进领域的措施有限；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	49	54	缺乏加强司法廉正和检察机关廉正的措施或此类措施不足，缺乏确保遵守相关措施的机制；司法和检察部门成员的任免过程缺乏独立性；缺乏面向法官和检察官的专门行为守则和相关培训；利益冲突管理不当；行政处罚执行不力
第十二条	61	175	执法机构和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；针对滥用公共机关对商业活动给予补贴和颁发许可证程序的预防措施不充足；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	36	58	用于查找、接收、公布和传播腐败相关信息的措施不足；民间社会对预防和打击腐败工作的参与有限，原因包括相关法律和程序实施缺乏或不足；在制定反腐败战略、政策或法律时未与民间社会协商；相关政府机构和民间社会之间的合作不足；缺乏预防腐败的公众宣传运动和教育方案；举报腐败的措施或机制不足

图二
在实施《公约》第二章方面确定的良好做法

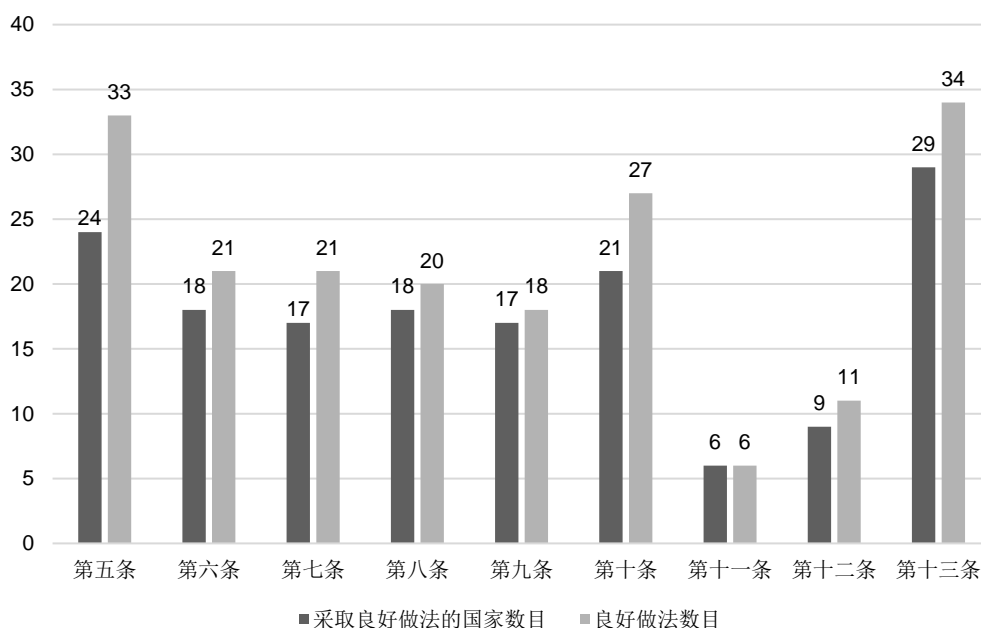


表 2
在实施《公约》第二章方面最普遍的良好做法

《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	24	33	与利益攸关方协商后制定反腐败战略和政策并监测其进展和影响；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与方案
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	17	21	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类职位；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	18	20	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

《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)
第九条	17	18	使用电子采购系统和廉正契约；在上诉过程中暂停授标；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的措施，包括为此使用指南、交互式在线工具和社交媒体来扩大参与；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	21	27	建立强有力的信息获取框架，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	6	6	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	9	11	私营部门广泛参与制定反腐败政策；建立和维护实益所有权登记册；加强提高私营实体间透明度的措施
第十三条	29	34	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；提供广泛获取公共文件和开放数据的机会；制定有针对性的廉正教育课程；经常开展培训活动和宣传活动，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. 各国大体上采取了三种不同的方法来实施《公约》第五条：(a)制定全面的国家反腐败战略，将之作为单一文件或作为嵌入其他政府文件的文件；(b)针对具体部门的反腐败战略；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. 大多数国家已经通过或正在通过具体的反腐败战略和行动计划。例如，尼泊尔通过了实施《公约》的具体国家战略和行动计划。在一些国家，这种战略和计划得到了载列廉正、问责制和透明度等反腐败价值观的宪法条款的支持。反腐败政策可载于法规、部门政策文件或者发展计划或国家廉政计划中。审议人员认为这些方法已经足够。作为国家反腐败战略如何可能促成和补充具体反腐败政策的一个例子，塞拉利昂的国家反腐败战略鼓励各部委、部门和机构使用反腐败工具包制定机构反腐败政策，这被视为一种良好做法。在另一个国家，经审议发现，反腐败预防制度得到加强的部分原因是该国加入了一个区域经济一体化组织。

7. 大约 18% 的受审议国要么实施了隐含的反腐败政策，要么将重点放在公共行政部门，没有制定全国性的综合战略。一些国家既没有明确的也没有隐含的反腐败政策或战略，在这方面已有建议提出。至少有一个国家同时实施了全国性的反腐败战略和针对具体部门的反腐败政策。

8. 几乎所有国家都建立了协调机制，推动确保反腐败政策规定的负有责任的所有公共机构积极参与执行相关反腐败政策。出现了两种不同的做法趋势：(a) 设立一个新的协调机构或高级别协调委员会来管理执行和监督工作；以及(b) 利用现有架构，例如反腐败委员会和职能部委。

9. 国家一级反腐败政策的协调继续构成挑战，审议人员指出需要确保在制定此类政策时更加协调一致。建议加强国家和各部门反腐败政策之间的协调，增加信息交流的机会，并建立监测和评价机制来衡量影响。作为这方面良好做法的例子，印度尼西亚的国家反腐败战略载有目标、评价指标、一份执行路线图和一个协调机制。评价结果每季度通过在线监测系统提交，国家发展规划部可邀请有关部委对偏离目标结果的情况作出解释。这些报告也上传到该部网站，民间社会可以在线对其发表评论。

方框 1

在《公约》第五条第一款和第二款实施方面确定的良好做法实例

克罗地亚从非政府利益攸关方和其他国家寻求新的想法和灵感，以便加强本国预防制度，利益攸关方也参与征集合格候选人申请专员职位。在巴勒斯坦国，公共和私营部门、民间社会和媒体的成员均参与反腐败工作，妇女团体也参与实施反腐败战略。大不列颠及北爱尔兰联合王国正在将《公约》条款的适用范围扩大到其海外领土。

10. 各国采取了各种旨在预防腐败的措施和做法，包括：(a) 制定行为守则；(b) 采用或加强资产和利益披露制度；(c) 组织开展提高认识和教育活动，并将廉正相关专题纳入学校课程；(d) 建立公职人员举报制度；(e) 为公职人员提供培训；和(f) 开发腐败风险管理工具。波斯尼亚和黑塞哥维那、喀麦隆、马来西亚和坦桑尼亚联合共和国等国家在政府机构中设立廉正和反腐败单位已被确定为良好做法。一些国家的反腐败机构公布年度报告也已被确定为良好做法。此外，各国报告称，各自机构审查相关法律文书和行政措施，以期确定相关文书和措施是否足以预防和打击腐败。尚未向反腐败机构提供发挥这种作用的机会的国家收到了这方面的建议。审议人员还向一个国家提出了一项建议，该国尽管已指定一个机构履行该职责，但没有确定评价反腐败法律的频率，也没有将行政措施纳入评价范围。

11. 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。³遵守《非洲联盟预防和打击腐败公约》等国际条约并参与《美洲国家反腐败公约》实施工作后续行动机制等机制也被认为是相关的，有助于各国遵守《公约》第五条和第六条。一些国家提供了与其他国家签订的预防和打击腐败谅解备忘录的相关信息。

12. 预防机构在国家体制结构中的位置不同，因此其独立性也不同。各国通常设立一个新的自主机构，或责成现有机构履行相关预防职能。已有的此类机构通常是道德操守委员会、职能部委、金融情报单位、监察员办公室和公共服务部门。只有三个国家报告没有设立专门的预防机构，在这方面已有建议提出。

13. 各国采取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。针对此类机构不具备必要的独立性、在其他机构的控制下运作或缺乏自主预算或专职工作人员的情况提出了建议。针对即使多个机构被授予预防职能但其中一个机构不符合《公约》要求的情况，也有此类建议提出。

14. 共有 49 个国家正式向秘书处通报了各自指定的预防性反腐败机构。已建议或提醒其他国家履行此通知义务。在许多情况下，受审议国在审议过程中发出通知，因而没有建议提出。

方框 2

在《公约》第六条第二款实施方面确定的良好做法实例

布基纳法索、所罗门群岛和意大利确保预防性反腐败机构拥有独立预算，而在马来西亚，各种监督小组和委员会持续审查马来西亚反腐败委员会的运作。

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）

15. 所有国家均在各自宪法、管理公务员制度的法律和其他专门法律或行政法令中，采取了管理公职人员招聘、雇用、留用、晋升和退休的措施和程序。虽然大多数国家都在这方面颁布了一般法律，但至少有一个国家的一般就业法没有规定公务员招聘、留用、晋升和退休的详细程序，因此该国的每个机构自行确定了各个职位所需的能力。一些国家还面向公务员制定了具体的人力资源手册或准则。虽然不同类别的官员可能会受不同的规则约束，但大多数国家都有择优录取制度，或为公职人员管理规定了效率原则和透明度原则。虽然大多数国家是通过竞争性程序开展公职人员的招聘和晋升，但少数国家优先采用内部轮岗或任命，而不是外部招聘。但有一个国家报告称，在严格界定的情形下，该国采取抽签方式招聘公职人员。根据

³ 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。

对公务员制度进行的审计，一个国家的主管部门报告需要整体改革招聘、雇用、留用、晋升和退休程序，在这方面已有一项建议提出。摩洛哥中央预防腐败局利用甄选委员会任命公职人员，特别是被委任司法行政的公职人员，已被确认为一种良好做法。

16. 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，负责公职人员招聘和留用事宜，而另一些国家则倾向于将此类权力下放至专门政府机构。此外，一些国家采用混合、基于资历的办法管理不同级别的公职人员，对高级官员实行集中管理并采取特别措施。

17. 许多国家通过网络、报纸和政府官网或门户网站发布职位空缺公告。在某些情况下，对于通过直接内部任用填补的职位，公务员征聘做法并不是基于客观标准。此外，一些国家发布职位空缺公告的方法也不规范，针对这些情况已有建议提出。摩洛哥建立了一个一站式网站，供申请所有公务员职位。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，从向指定机构投诉、向特别委员会提出申诉到向法院提起行政诉讼，不一而足。

18. 大多数国家没有确定哪些职位被认为特别容易发生腐败。因此，各国要么没有轮岗制度或其他强化措施，要么对所有公共职位适用同样的要求。但少数国家已采取额外措施，对被委任或担任被认为易发生腐败的公共职位的人员进行甄选、轮岗和培训，或已确定其公共行政系统中的这类职位。在这方面，审议人员向一个国家提出了一项建议，即利用在其风险评估中确定为较容易发生腐败的职位，实施《公约》第七条第一款第(二)项规定的措施。这些职位包括与履行立法、执法或司法职能有关的职位，涉及履行监察或与海关或税收有关职责的职位，以及与采购和分配许可证和执照有关的职位。这些措施被确认为良好做法。

方框 3

在《公约》第七条第一款第(二)和(三)项实施方面确定的良好做法实例

蒙古实行完全数字化的公务员招聘和甄选笔试程序；成立了一个实体，负责为获任命担任管理和行政职位的公职人员提供道德指导；为管理和行政职位的潜在候选人制定了考试流程，可根据招聘实体的要求进行考试。乌拉圭已要求所有相关机构在其网站上公布公职人员的工资级别。

19. 许多国家着重强调其为公职人员提供了教育方案或专门培训，特别是在反腐败、廉正以及道德和行为守则方面。一些国家规定这种培训是强制性的。在某些情况下未强制规定这种培训，审议人员对此提出了建议。在一些国家，缺少专门的廉正和反腐败培训方案或此类培训方案不足，对某些公职人员提供的此类培训方案有限，或者不是强制性的，这些被认为是实施上的缺欠。关于薪酬，许多国家已表明其向公职人员提供了适当的薪酬，包括为此与工会谈判，或者将薪酬与居民消费价格指数或私营部门职位的平均工资挂钩。

方框 4

在《公约》第七条第一款第(四)项实施方面确定的良好做法实例

在秘鲁，主计长办公室编制并广泛分发方便用户的“有用提示”，协助公职人员开展日常活动，防止滥用公共财产和资源。

20. 所有国家都有相关法律，例如宪法或专门法，规定了公职人选资格和当选标准（与《公约》第七条第二款相关），但在有些情况下，这些法律的范围有限被确定为一项缺欠。被刑事定罪的个人，特别是因腐败和欺诈罪被定罪的个人，通常被禁止竞选公职。

21. 一半以上的国家述及各自关于公职竞选候选人经费筹措的规则，大多数国家都有管理政党经费筹措的法规（与《公约》第七条第三款相关）。这些规则包括关于资金来源、簿记和记录、向指定机构报告、披露或公众监督以及制裁的规定。一些国家正在讨论通过或修订这一领域的具体法律。但有六个国家报告称没有政党，因此不需要这方面的法律。

22. 此外，一些国家有关选举候选人和政党经费筹措的国家法规在内容和覆盖范围上仍有差异。例如，一些国家允许从公共和私人来源获得资金，而其他国家或是规定公共资金是政治筹资的主要或唯一来源，或是只允许为选举和政党提供私人资金。有两个国家报告禁止筹资。此外，一些国家规定了各种捐款限制，例如对个人和私营实体设置了最高捐款限额，或是禁止匿名捐款或外国捐款。总体而言，确保政党筹资透明度的规则不充分被认为是一项重大挑战。

23. 就《公约》第八条内容而言，所有国家都提及本国在增进公职人员廉正、诚信和责任方面的法律和措施，例如要求宣誓就职。一个良好做法的范例是，法国公共部门透明度高级管理局设立了一个研究奖，每两年颁发给一份关于透明度、公共道德和腐败问题的科学出版物。

24. 大部分国家报告称其已经制定或正在审议各项公职人员行为守则或道德守则。大多数国家都通过了面向所有公职人员或大多数公务员的一般行为守则，一半以上的国家通过了部门行为守则或授权不同机构自行制定守则。一些国家提及其采用了国际标准化组织关于反贿赂管理的 37001 号标准，并将《公职人员国际行为守则》作为在国内层面起草本国行为守则的基础。其他一些国家依靠各种现行文书规范公职人员预期行为的不同方面，但没有通过单独的行为守则。

25. 在一些国家，行为守则，特别是某些类型公职人员的行为守则，主要可通过行政程序强制执行（与《公约》第八条第六款相关）。其中一些国家已将行为守则纳入了法律或规章，不遵守守则的公职人员会受到纪律处分或其他处分。一个国家报告称，可对违反道德标准的行为适用刑事处罚。一些国家还指定了专门机构、各机构负责人、道德委员会或监察员来监督行为守则的执行情况，并受理投诉。

26. 各个国家便利公职人员举报腐败行为的措施或程序（与《公约》第八条第四款相关）有所不同。一半以上的国家表示公职人员有义务举报腐败行为，尽管其中一些国家可能没有设立适当的举报程序。一些国家对不举报腐败行为或其他不当行为的公职人员实行制裁。若干国家提及使用明确程序和各类平台或专门渠道来便利通过匿名或其他方式进行举报。例如，亚美尼亚的《举报制度法》允许通过统一的电

子平台进行举报。超过三分之一的国家列举了其保护善意举报人包括其近亲的立法措施和其他措施。这种保护包括法律保护、个人保护和职业保护。

方框 5

在《公约》第八条第四款实施方面确定的良好做法实例

尼日利亚和塞拉利昂都设立了特别委员会或单位，为举报提供便利。在加纳，预防性反腐败机构之间开展广泛协调，包括举报人能向 18 个已确立的个人或机构中的任何一个提交举报，这些个人或机构之后会就投诉处理情况向举报人提供反馈。

27. 关于《公约》第十一条，司法独立在大多数国家的宪法或相关法律中均有规定，并通过特别任免程序、任期或限制参与政治活动等措施予以加强。此外，大多数国家提到了监管法院系统和法官的法规。法官的遴选通常由专门机构进行，这些机构在很大程度上也是获任命法官的纪律机构。此外，各国报告了在司法机构处理利益冲突和确保透明度的措施，包括法官回避、禁止接受馈赠、限制职务外活动以及资产和利益披露要求。加强司法廉正的其他措施包括为法官制定具体的行为守则和开展道德培训，以及公布判决和进一步改革法院系统，不一而足。在一些国家，违反行为守则可构成解除法官职务的理由。例如在巴哈马，《班加罗尔司法行为原则》被用作司法机构的行为守则。

方框 6

在《公约》第十一条第一款和第二款实施方面确定的良好做法实例

墨西哥已设立打击腐败特别检察官办公室，作为总检察长办公室的一个组成部分，由其负责打击该机构内一切形式的腐败行为。巴林、博茨瓦纳、阿曼和巴勒斯坦均开发和建立了案件管理系统、电子系统和司法程序，以便实现对案件迅速采取行动，并提高法院运作的透明度。

28. 关于检察机关，各国通过各种法律、条例和政策，就检察官的权利和义务做出规定。检察官在一些国家被视为其一般司法服务的一部分，因此须遵守管理法官的相关规则。许多国家通过了检察官具体行为守则。此外，一些国家报告了加强检察官廉正的措施，包括案件管理程序或系统、廉正培训和手册、资产或利益冲突的披露以及对职务外活动的限制。此外，一些国家通过了控制行使检察自由裁量权的准则或政策。

C. 公共采购和公共财务管理（第九条）

29. 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。

30. 大多数国家实施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为所有公共合同或仅为大额公共合同设立了中央采购机构。

31. 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会提出建议。几乎所有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。

32. 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：法律框架未将公开竞争确立为一般采购办法、未充分防止操纵价格或未规范单一来源采购。

33. 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。

34. 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。只有 29% 的国家通过了关于采购负责人的问责制、利益冲突、申报制度或定期培训的具体法律或规则或征聘筛选程序。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，或除一般道德守则外，未采取措施加强采购人员的廉正。

方框 7

在《公约》第九条第一款第(四)项实施方面的实例

克罗地亚告知审议人员，该国为参与公共采购的公务员制定了“专业化计划”，其中包括通过 50 小时的培训和考试才能获得公共采购证书。必须每三年额外培训 30 小时来更新证书。

35. 仅在 11 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开发和使用电子采购门户网站相关，博茨瓦纳、摩洛哥、葡萄牙、俄罗斯联邦和沙特阿拉伯采取了这些良好做法。

36. 《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。

37. 大多数国家要求经常和及时报告公共收入和支出。一些国家利用各自最高审计机关进行监督，特别是评估本国内部控制和风险管理制度的效力和效率。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。赋予这些单位权力处理不足之处的一个例子是，北马其顿财政部组织了培训方案并举行会议以支持政府机构努力减轻已查明的风险。在德国，德国联邦内政和国土部组织定期内部审计单位会议以分享经验并规范审计程序。一些国家报告设立了专门委员会，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。

38. 有一个国家没有对某些类别的支出制定有效的审计和监督机制。对此提出了一项建议。一些国家收到了关于建立有效的风险管理制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。

方框 8

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关于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）介绍，并包含互动工具，用来计算福利和税金。

39. 几乎所有国家都根据《公约》第九条第三款的要求，采取了措施维持其账簿、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）

40. 所有国家均已采取措施，为公众获取信息提供便利，大约 62% 的国家出台了相关法规。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。在大约 34% 的国家中，获取信息的权利载入了宪法。

41. 在接受审议的国家中，大约 26% 的国家尚未通过或正在制定关于获取信息的法规。就此已有建议提出。

42. 大多数国家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。在爱尔兰，使用信息自由请求披露日志，详细记录收到的请求及对此作出的决定，被确定为一种良好做法。广泛使用电子服务和综合信息中心处理信息申请，以期简化行政程序。这些被确认为良好做法。

43. 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。其他渠道包括政府公报、国家电视台、广播、新闻稿、出版物、时事通讯和移动应用程序。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。在一个国家，尽管审议人员注意到该国通过了一部关于信息自由的法律，但还是提出了一项建议，因为在国别访问时，该法律尚未完全生效，各机构没有义务披露信息。

44. 大多数国家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，则可能会受到制裁。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。

45. 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，这两项自由已载入这些国家的法规，或约 32% 的国家的宪法。

46. 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 32% 的国家报告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。已经提出建议，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 9

在《公约》第十条和第十三条实施方面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决策过程。一个越来越多的做法是使用网站或电子平台公布法律草案。在希腊，法律规定公共机构有义务在政府网站上公布所有重要的行政文件（Diavgeia 透明度方案）。

47. 各国定期开展反腐宣传活动。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 个国家网络和 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。各国表示，民间社会组织积极参与制定和开展宣传活动。

48. 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应用程序。在比利时，有一个便利举报比利时公司在海外实施潜在腐败犯罪行为的机制。设在可能发生犯罪所在国的国家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。这已被确认为一种良好做法。帕劳的机制允许向各政府部门报告腐败行为，审议人员也认为这是一种良好做法。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）

49. 几乎所有受审议国都采取了立法措施或其他措施预防私营部门的腐败。非立法措施的一个实例是，作为瑞典政府和私营部门之间纽带的瑞典贸易投资委员会出版了一份关于可持续商业的指南，其中除其他外，鼓励私营实体举报腐败事件。一些国家还将反腐败措施扩大到国有企业。在一个国家，由于缺乏信息，审议人员无法评估旨在预防私营部门腐败的程序。

50. 几乎所有国家都为私营部门制定了会计和审计标准。大多数国家通过在本国法律法规中定义此类标准来实现。其他国家则遵循相关的国际或区域标准。

51. 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。在一些国家，缺乏资源制定与私营部门的系统协作框架被认为是一项挑战。

方框 10

在《公约》第十二条第一款和第二款实施方面确定的良好做法实例

瑙鲁、北马其顿、葡萄牙和斯洛文尼亚建立了实益所有权中央登记册。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的企业。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。

52. 为了维护私营实体的廉正，大多数国家采用了各种标准和程序，例如行为守则或道德守则、合规要求以及腐败风险评估工具包。此外，一些国家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，这促使一个国家施行了合规框架。近一半的国家指定了专门机构或部门监督公司治理。

53. 关于对私营实体使用补贴和公共机关对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。已建议提高该领域的透明度。大多数国家都制定了关于公职人员离职后限制的规定（与第十二条第二款第(五)项相关），限制期从一年到三年不等。但据报告，确保合规的执行机制不足，而且对某些类别官员的离职后限制适用性有限，这些都是实际挑战。

54. 在实施《公约》第十二条第三款时，许多国家对违反有关账簿和记录保存具体要求的行为适用制裁。这种制裁的根据是刑法或规范公司以及会计或审计做法的法律。大多数国家对罪行，例如伪造单据和单据作假、使用虚假单据和销毁商业单据适用刑事处罚。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，私营实体可能作为法人单独或与行为人共同承担责任。

55. 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。已向其余法律未提及或未明确提及此问题的国家提出了建议。

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

56. 随着公约实施情况审议机制第二周期执行摘要和国别审议报告定稿数量的增加，有可能开始在第一周期和第二周期审议的条款之间找出相关性，但随着更多审议定稿，需要对分析进行更新。

57. 在与关于预防性反腐败机构的第六条有关的结论以及与关于专职机关的第三十六条有关的结论之间，存在很强的相关性，后者涉及设立负责通过执法打击腐败的专职机关。因此，应一并阅读就这两项条款发布的良好做法和建议。关于这两项条款的一个共同结论是，这些机构必须是独立的，并有适足的授权、能力和资源。针对第三十六条提出的建议涉及机构间协调薄弱、缺乏提高机构效力的业务措施以及能力建设需求。关于第六条的挑战反映了第一审议周期的结论，这些结论涉及缺乏具有业务独立性和明确授权的指定反腐败机构；这些机构资源不足；缺乏对工作人员的充分培训；反腐败机构之间协调不力。在实施两个周期所审议条款方面持续

存在的另一个重大挑战是，需要继续对负责打击腐败的机关的能力建设分配充足资源并给予充分的重视，包括为此对技术援助进行综合评估。

58. 以下良好做法在第一和第二周期得到强调，并与第二周期所审议条款的实施相关：反腐败机构之间的协调程度、参与国际和区域网络以及业务独立性。

五. 前景

59. 本报告反映了对 67 份已完成的执行摘要以及国别审议报告所载关于《公约》第五条至第十三条的详细资料进行的分析，应结合区域补编（[CAC/COSP/IRG/2023/5/Add.1](#)）一并阅读，该补编载有按地理区域分类的关于成功经验、良好做法、挑战和意见的详细信息。随着已完成的国别审议提供更多数据，将更新对《公约》第二章实施情况的趋势和细微差别的分析，尤其是第五条至第十三条。此外，将编写其他专题报告，以期使审议组及时了解审议过程中确定的相关趋势和细微差别，包括成功经验和挑战。
