



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
29 March 2022  
Chinese  
Original: English

实施情况审议组

第十三届会议

2022年6月13日至17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、挑战和评述的信息，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，但不包括与第五章重叠的跨领域问题。

\* CAC/COSP/IRG/2022/1。



## 一. 导言、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（资产追回）实施情况有关的信息将在以下三份专题报告中单独介绍：(a)一份侧重于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)一份仅侧重于第二章和第五章之间重叠问题的报告；<sup>1</sup>以及(c)一份侧重于第五章的报告，不包括与第二章重叠的跨领域问题。
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《公约》第二章第五条至第十三条的实施情况，不包括与第五章重叠的跨领域问题。其依据是截至 2022 年 2 月 28 日已完成的 58 项审议的最后执行摘要和国别审议报告中所载的信息。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。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。一般性区域差异得到适当反映。<sup>2</sup>此外，还编写了一份关于教育、培训和提高认识（《公约》第七条第一款第(四)项；第九条第一款第(五)项；第十条第(三)项；第十三条第一款第(三)项）以及在资产申报和财产申报制度和公共采购方面使用信息和通信技术（《公约》第八条第五款；第九条第一款；和第五十二条第五款和第六款）问题的报告，以便向实施情况审议组通报在区域一级审议中确定的详细趋势和细微差别，包括成功经验和挑战（CAC/COSP/IRG/2022/4）。
4. 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。《公约》第二章和第五章之间重叠的跨领域问题，如资产申报制度和预防洗钱措施，将包含在另一份专题报告中，该报告将提交实施情况审议组第十三届会议第二次续会审议。

<sup>1</sup> 跨领域问题包括第七条第四款；第八条第五款；以及关于财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。

<sup>2</sup> 本报告基于对非洲国家组完成的 19 项审议、对亚洲——太平洋国家组完成的 17 项审议、对西欧和其他国家组完成的 10 项审议、对拉丁美洲和加勒比国家组完成的 6 项审议以及对东欧国家组完成的 6 项审议。因此，确定的建议和良好做法对一些区域组来说可能不像对其他区域组那样具有代表性。

## 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意见

5. 下文图一和图二与表 1 和表 2 显示了 58 项已完成国别审议的数据，并分析概述了《公约》第二章实施过程中的共同挑战和良好做法。<sup>3</sup>

图一

在实施《公约》第二章方面确定的挑战

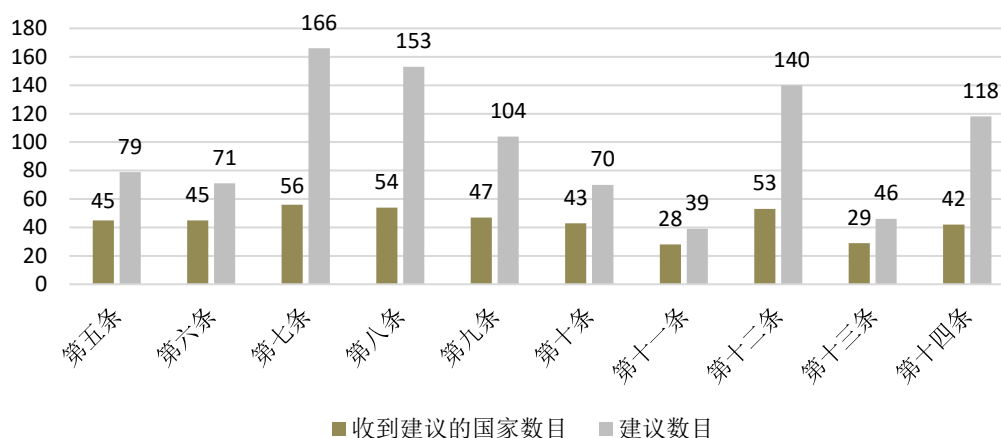


表 1

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》条款排列）
第五条	45	79	反腐败政策协调和执行不力，包括缺乏衡量进展和影响的方法、缺乏时间表和缺乏问责结构；国家反腐败政策的范围、一致性和有效性有限；缺乏预防腐败措施；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
第六条	45	71	缺乏指定的预防性反腐败机构，这类机构的资源不足；法律不足以确保具有预防职能的反腐败机构的业务独立性；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	56	166	对于担任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；公职人员征聘透明度不足；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；预防或管控利益冲突的法规或机制不足

<sup>3</sup> 编写本报告所使用的数据基于截至 2022 年 2 月 28 日完成的国别审议。为了反映《公约》第二章各条款之间的比较，本节中的图表包括与所有条款有关的挑战和良好做法的统计数据，其中包括第七条、第八条和第十二条中的跨领域条款，以及第十四条。但是，对第七条第四款；第八条第五款；第十二条第二款第(三)项；以及第十四条的具体分析将载于一份单独的专题报告，该报告侧重《公约》第二章和第五章之间重叠的跨领域问题。

《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》条款排列）
第八条	54	153	缺少公职人员行为守则，或者仅适用于某类公职人员；举报渠道和举报人员保护措施有限；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	47	104	公共采购事宜国内复审和上诉制度缺失、不起作用或过于复杂；针对采购官员的甄选和筛查方法及培训不充分；采购官员没有申报资产和利益的义务；缺乏基于信息和通信技术的高效采购系统（电子采购）；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
第十条	43	70	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	28	39	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
第十二条	53	140	执法机构和私营实体之间的合作有限；缺乏对前公职人员的离职后限制或限制范围过窄；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措施不充足；旨在维护私营实体廉正的标准和程序有限，以及监测这些标准和程序遵守情况的措施不足；关于拒绝对贿赂构成的费用实行税款扣减的法规缺失或不足
第十三条	29	46	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；举报腐败的措施或机制不足；缺乏预防腐败的公众宣传运动和教育方案
第十四条	42	118	旨在打击洗钱和资助恐怖主义行为的监管和监督框架存在国别差距；没有完全执行其他国际监督机构提出的标准和建议；发现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

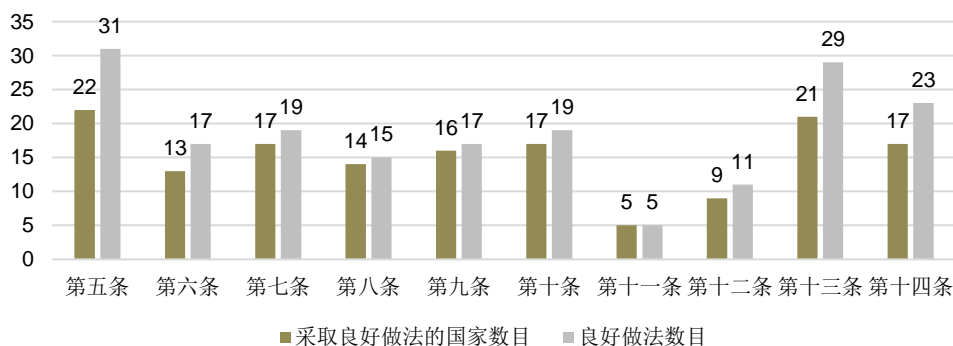


表 2  
《公约》第二章实施方面最普遍的良好做法

《公约》 条款	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》条款排列）
第五条	23	32	积极参与处理腐败问题的国际和区域组织与方案；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，包括国家运动和将廉正原则纳入教育课程
第六条	13	17	在公共机构中设立反腐败业务单位；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；有效协调预防性反腐败机构之间的关系
第七条	17	19	确定被认为特别容易发生腐败的职位，并采取其他措施管理这类职位；通过各种方式发布公共职位空缺公告；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
第八条	15	16	采取促进廉正和道德以及防止公职人员腐败的措施；在各部委和办公室建立廉正部门；对举报官员提供充分保护；采取防止利益冲突的措施
第九条	17	18	使用电子采购系统和廉正契约；在上诉过程中暂停投标；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
第十条	17	19	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	5	5	开发案件管理系统，提高案件分配的透明度
第十二条	9	11	私营部门广泛参与制定反腐败政策；加强提高私营实体间透明度的措施
第十三条	22	30	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
第十四条	17	23	建立完善的预防洗钱和资助恐怖主义行为的国家制度，包括建立实益所有权登记册；进行有效的机构间协调；促进区域和国际反洗钱合作

### 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）

6. 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。

7. 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。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、部门和机构通过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。

8. 大约 19%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。有两个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。

9. 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。

10. 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解释偏离目标结果的情况。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

##### 《公约》第五条第一款实施方面确定的良好做法

在意大利，每个政府机构或国有独资企业都必须指定一名预反腐败官员，并根据国家反腐败计划在社会参与下制定一个预反腐败的三年计划。

11. 在包括斯威士兰、肯尼亚、俄罗斯联邦、所罗门群岛和巴勒斯坦国的审议过程中继续发现的一个良好做法是让包括民间社会在内的广泛利益攸关方参与反腐败战略或政策的制定、实施和审议。

12. 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。在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的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，各自的反腐败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。

13. 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，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。

14. 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。

15. 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，或责成具有相关预防职能的现有机构，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。

16. 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。这方面的好做法包括建立一个独立预算确保财政独立，如布基纳法索和所罗门群岛的反腐败机关的做法，以及为反腐败机构指定单独的非拨定资金来源，如意大利的做法。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的情况提出了建议。

17. 除三个受审议国外，发现其他受审议国在实施《公约》第五条或第六条方面存在差距。非洲组国家面临的主要挑战是缺乏有效的反腐败政策。在亚太组国家中，最常发现的差距涉及反腐败政策的协调和实施，以及预防腐败的提高认识或教育方案不足。

18. 资源不足是非洲组和东欧组国家的预防性反腐败机构面临的共同挑战。在法律和实践中独立性不足是非洲组和亚太组一些国家的预防性反腐败机构面临的共同挑战。

19. 共有 46 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。建议其他国家履行此报告义务。

**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）**

20. 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征聘、雇用、留用、晋升和退休的措施和程序。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征聘和晋升，但少数国家倾向于采用内部轮岗或任命，而不是外部征聘。但有一个国家报告称，在严格界定的情形下，该国采取抽签方式征聘公职人员。作为良好做法的一个例子，摩洛哥中央预防腐败局已向各公职人员甄选委员会中派驻代表，尤其是承担司法管理职能的甄选委员会。

21. 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，负责公职人员征聘和留用事宜，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。

22. 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。在这方面，摩洛哥创建了一个一站式网站，用于提交所有公职职位的申请。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、向特别委员会提出上诉到向法院提起行政诉讼，不一而足。

23. 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，或确定其公共行政系统中的这类职位。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 2

## 在实施《公约》第七条第一款第(二)项方面确定的良好做法

马来西亚的反腐败委员会评估了公共服务部门的腐败风险，并以风险矩阵的形式拟订了一份特别容易发生腐败的领域清单。根据这一风险矩阵，马来西亚已采取缓解措施，特别是对相关官员进行培训和轮岗。阿尔及利亚通过其国家预防和打击腐败机构完成了摸底工作，以确定被认为特别容易发生腐败的公共职位。在其他一些国家，担任这类职务的官员必须定期提交利益或资产申报，或定期轮岗。例如，帕劳海关司实行定期轮岗政策。

24. 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、廉正和道德和行为守则方面。一些国家规定这种培训是强制性的。但在一些国家，缺少专门的廉正和反腐败培训或此类培训不足，或者对某些公职人员提供的此类培训有限，这些被认为是实施差距。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。一个良好做法的例子是，乌拉圭已要求所有机构在其网站上公布公职人员的工资级别。

25. 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差距。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。

26. 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。此外，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、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。

27. 此外，各国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彼此有着较大差异。例如，一些国家允许从公共和私人来源获得资金，而其他几个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。有两个国家报告称禁止筹资。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，确保政治筹资透明度的规则不充分被认为是一项重大挑战。

## 方框 3

## 实施《公约》第七条第三款方面确定的良好做法

在帕劳，《道德守则法》要求候选人向选举委员会提交关于在竞选活动中已收捐款数额和支出的竞选报表。这些报表都被视作公共记录，接受公众审查。法国建立了一个游说活动的数字公共登记制度。埃及可以将政党资金视为《刑法》适用的“公共资金”。葡萄牙禁止本国或外国法人向政党提供货币性质或实物形式的匿名捐赠、馈赠或贷款。在佛得角，提供或接受禁资金的自然人将受到与适用于腐败行为处罚的相同处罚。

28. 几乎所有国家都制定了防止利益冲突的规则（与《公约》第七条第四款和第八条第五款相关），但适用框架的范围和内容以及应对的冲突利益的类型差别很大。各国报告了一系列措施，例如禁止或限制兼职或职务外活动、对馈赠施加限制以及要求某些公职人员进行财务披露。许多国家通过了公职人员申报自身现有或潜在利益冲突的制度和程序。瑙鲁面向议员建立了一个强制性利益申报登记制度，而南非采取了结构化办法，预防和管理不同类别公职人员的利益冲突，包括针对高风险领域公职人员制定详细披露要求、培训和准则。不遵守规定的行为普遍受到制裁，其中一些国家会实施刑事制裁。但少数国家报告称没有现有程序对不遵守规定行为实施这些限制和制裁。虽然一些国家在各自法规中界定了利益冲突，但据报告，在其他一些国家，难以确定什么构成利益冲突是一项挑战。

29. 在实施《公约》第七条方面没有具体的区域趋势，因为除两个国家外，不同区域组的其他所有国家都收到了关于各项条款的建议。

30. 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。

31. 所有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，而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。此外，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。

32. 在一些国家，行为守则，特别是对某些类型的公职人员而言，是可以强制执行的，主要执行方式包括通过行政程序（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，可能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。

33. 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，包括其近亲的立法和其他措施。这种保护包括法律、个人和职业保护。一个良好做法的例子是，俄罗斯联邦发布了关于要求雇主保护举报人的指南。此外，塞拉利昂和尼日利亚都设立了特别委员会或单位，为举报提供便利。

34. 关于区域差异，只有非洲组和东欧组的各一个国家以及西欧和其他国家组的两个国家没有收到建议。

35. 关于《公约》第十一条，大多数国家的宪法或相关法律均载有司法独立的规定。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，各国报告了解决利益冲突和确保司法机构透明度的措施，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，违反行为守则构成解雇法官的理由。

36. 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。一些国家将检察官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。

37. 就实施《公约》第十一条方面的区域差异而言，各区域组中约有一半国家收到了建议。值得注意的是，仅在五个国家确定了这方面的良好做法，其中大部分国家属于亚太组，这些良好做法主要与建立案件管理系统有关。

### C. 公共采购和公共财务管理（第九条）

38. 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。

39. 大多数国家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。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。

40. 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。

41. 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。

42. 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。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。

43. 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 26% 的国家通过了关于问责制、利益冲突、申报制度或定期培训，或

采用了筛选程序征聘采购负责人的具体法律或规则。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。

44. 在完成第二周期审议的 58 个国家中，已查明 38 个国家在实施《公约》第九条第一款方面存在差距。亚太组国家面临的主要挑战是建立有效的公共采购事项复审和申诉制度。非洲组和亚太组国家在采取措施对采购官员进行甄选、筛选和培训方面面临挑战。还提出了减少对公开竞争原则的例外规定以及对公共采购授标和复审资料予以收集、分析和公布的建议。西欧和其他国家组中有 30% 的国家收到了关于第九条第一款的建议。

45. 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。

46. 《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。

47. 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。

48. 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度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。

49. 非洲国家组和亚太国家组中收到关于《公约》第九条第二款实施建议的国家比例高于其他区域组的国家比例。

#### 方框 4

#### 在实施《公约》第九条第二款方面确定的良好做法

为获取国家预算信息提供便利被确定为一种良好做法。澳大利亚和墨西哥创建了专门的网站和预算门户网站，提高透明度，明确介绍和解释预算信息。斐济和尼日利亚通过社交媒体等征求了民间社会对通过国家预算的意见。

50. 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）

51. 所有国家均已采取措施，为公众获取信息提供便利，大约 61% 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 33% 的国家中，获取信息的权利载入了宪法。

52. 在接受审议的国家中，大约 28% 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。

53. 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，使用披露日志记录信息自由请求，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。电子服务和综合信息中心被广泛用于处理信息申请，以期简化行政程序。这些被确定为良好做法。

54. 几乎所有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。审议人员还指出，在斯洛文尼亚，开放数据门户使公众能够获得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将各自大部分报告发布在网上，而在一些国家，所有数据都是开放而且可公开查阅的，明确归类的情况除外。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。

55. 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。

56. 关于各区域组在实施第十条方面的差异，非洲组和亚太组国家收到的建议数量最多。这些建议与第十条第(一)款和第(三)款有关，涉及需要简化行政程序和加强信息获取，方法包括对信息发布予以规范。

57. 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 37% 的国家的宪法。

58. 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，向立法或行政机构的机构提出改善法律的建议。审议人员将这两种做法都确定为良好做法。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 5

## 在实施《公约》第十条和第十三条方面确定的良好做法

各国越来越多地利用电子平台来加强民间社会参与反腐败工作和参与决策过程。越来越多的做法是利用网站或电子平台公开发布法律草案。在亚美尼亚和希腊，法律草案在电子平台上发布，为民间社会和公众提出意见和建议提供便利。在希腊，会编拟一份综合这些意见和建议的报告，并随附相关法律提交至议会。

59. 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。但暂缺关于上述活动影响的统计数据。

60. 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。针对以下情况提出了建议：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。

61. 就实施《公约》第十三条的区域差异而言，非洲国家组和亚太国家组的国家收到建议的比例高于其他区域组的国家，包括在确保建立腐败举报机制方面。

## E. 私营部门（第十二条）

62. 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。包括俄罗斯联邦和南非在内的一些国家已将反腐败措施扩大到国有企业。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规章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。

63. 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。但在一些国家，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 6

## 在实施《公约》第十二条第二款第(一)项方面确定的良好做法

德国的执法机关和商界已主动制定共同的反腐败战略。北马其顿反腐败机构与 9 个商业协会签署了预防腐败谅解备忘录。巴林和加纳向举报非法和腐败行为的举报人（包括来自私营部门的人员）提供经济奖励，前提是被举报行为得到证实。联合王国确保私营部门广泛参与国家反腐败政策和做法的规划、制定和实施。一些国家制定了具体措施，保护在私营部门工作的举报人。

64. 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。近一半的国家指定了专门机构或部门监督公司治理。

65. 许多国家制定了企业注册要求，并维护可公开查阅的登记册。不遵守注册登记义务可能会受到行政或刑事制裁。尽管如此，有些国家的注册登记规定并未完全监管信托等法律安排。一个良好做法的例子是，巴拿马使用透明度门户网站、专门网站和应用程序等各种电子手段，提供信息并为新企业成立提供便利。瑙鲁努力将废弃的公司和空壳公司从其公司登记册中删除。

66. 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。

67. 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。然而，并非第十二条第三款列举的所有行为都被定为刑事犯罪，而是被处以罚款。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。

68. 在实施《公约》第十二条第四款这一强制性条款方面，仅略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。

69. 鉴于在不同区域组的几乎所有国家都确定了差距，因此在第十二条的实施方面没有具体的区域性细微差别。

## F. 前景

70. 本报告反映了对 58 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分析。随着已完成的国别审议提供更多数据，将对《公约》第二章实施情况的趋势和细微差别进行更全面的分析，尤其是第五条至第十三条。此外，将编写其他专题报告和选定专题的区域报告，以期使审议组及时了解审议过程中确定的区域趋势和细微差别，包括成功经验和挑战。

---