



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
11 December 2020  
Chinese  
Original: English

实施情况审议组  
第十二届会议  
2021年6月14日至18日，维也纳  
临时议程\*项目4  
《联合国反腐败公约》实施情况

执行摘要

秘书处的说明

增编

目录

	页次
二. 执行摘要.....	2
南非.....	2

\* CAC/COSP/IRG/2021/1。



## 二. 执行摘要

### 南非

#### 1. 导言：南非在实施《联合国反腐败公约》方面的法律和体制框架概述

南非于 2003 年 12 月 9 日签署并于 2004 年 11 月 22 日批准了《联合国反腐败公约》。

南非实施《公约》第三章和第四章的情况曾在第一审议周期第二年得到审议，那次审议的执行摘要（[CAC/COSP/IRG/I/2/1/Add.9](#)）于 2012 年 11 月 16 日发布。

在国际条约的国内效力方面，南非采用二元方法。根据《南非宪法》第 231(4)条，所有国际协定经国家立法机构制定成法后方在南非具有法律效力，协定的任何自动执行条款不经此程序，此类条款与《宪法》或议会法律相抵触的情况除外。

相关实施法律包括：《预防和打击腐败活动法》、《受保护披露法》、《促进获取信息法》、《促进行政司法法》、《公共服务法》、《公共行政管理法》、《公共财政管理法》、《预防有组织犯罪法》、《金融情报中心法》和《刑事事项国际合作法》。

担负预防和打击腐败相关任务的实体包括：公共服务及管理部、公共服务委员会、财政部、首席采购官员办公室、特别调查股、金融情报中心和其他机构。通过反腐败工作组开展协调工作。

#### 2. 第二章：预防措施

##### 2.1. 关于所审议条款实施情况的评述

预防性反腐败政策和做法；预防性反腐败机构（第五条和第六条）

在部门和政府层面立有多项反腐败战略、政策和法律，主要包括《2002 年公共服务反腐败战略》、《2016 年地方政府反腐败战略》和南非各项国家发展计划、《2014-2019 年中期战略框架》（载列与打击公共和私营部门腐败有关的交付成果）和《2019-2024 年中期战略框架》（载列旨在打击公共机构腐败和促进公共机构廉正和善治的优先事项）。其他相关政策包括管理公共服务之外的有偿工作和与国家商业往来的公共服务指令。

目前正在反腐败工作组的主持下制定国家反腐败战略。此项国家战略确认有必要协调开展反腐败活动，建立有效的实施架构和监测措施。在国别访问之后，南非内阁于 2020 年 11 月 18 日通过了该战略。

南非通过国家反腐败论坛和各种伙伴关系促进社会参与，国家反腐败论坛是由公众、企业和民间社会部门的代表组成的联盟，旨在推动国家反腐败活动。在审议期间，该论坛未开展活动。国家反腐败战略支持建立一个经过改革的多部门机构来取代该论坛。

反腐败工作组<sup>1</sup>协调各国家机关在预防和打击公共和私营部门腐败方面开展工作。

预防腐败方面的职能包括要求指定工作人员每年申报经济利益（电子申报系统）；国家反腐败热线；面向公职人员和地方政府官员的道德操守和反腐败培训方案；各政府部门的道德操守和反腐败职能机构，包括道德操守官员和道德操守委员会；道德操守官员论坛；以及相关的公共服务政策。

南非通过各项研究和评估报告来评估反腐败措施的实施进展，包括腐败评估、反腐败能力要求审计、诊断报告、公共部门道德操守调查、政府和审计报告以及民间社会发布的报告。

司法和宪法发展部与南非法律改革委员会协作，在审查反腐败法律和条例方面发挥主导作用。一旦确定有必要审查法律，则以特别安排的方式实施审查。

南非加入了下列组织并参与其活动：二十国集团反腐败问题工作组、经济合作与发展组织国际商业交易中的贿赂问题工作组、南部非洲发展共同体、南部非洲反腐败论坛、非洲联盟、金融行动特别工作组和南部非洲资产追回问题机构间网络。此外，南非国家机关还签署了双边合作协定，并与外国对口单位联合培训和交流信息。

多个机构负责预防和打击腐败，包括公共服务及管理部、公共服务委员会、财政部、首席采购官员办公室、特别调查股、金融情报中心、审计长、公共保护人和其他机构。在这些实体中，公共服务委员会被《宪法》赋予了法律独立性（第 196 条）。现有机构中没有一个受权专职预防腐败，包括开展教育和宣传活动。此外，反腐败战略承认，参与反腐败活动的政府机构之间协调不力。

南非已做出重大努力，不断培训工作人员履行预防职能，尽管政府机构在预防职能方面的能力尚不完备。在审议时，公共服务及管理部和公共保护人等多个主要机构都有员额空缺。

已提醒南非有义务向秘书处通报本国有哪个或哪些预防腐败机构。

公共部门；行为守则；与审判和检察机关有关的措施（第七、八和十一条）

《公共服务法》和《公共服务条例》就公共服务的组织和管理工作做出了规定，除其他外，还规定了任用条件、任期、纪律机制、终止任用以及关于反腐败和廉政管理（包括利益冲突）的具体条款。

《公共服务法》第 11(2)条规定，对公共服务部门任用人员的评估必须依据客观标准，包括培训、技能、能力和知识。通常情况下是通过竞争性程序填补空缺，但公开竞争往往更常用于填补初始职级职位。各部门的空缺职位必须尽可能高效和有效地公布（《公共服务条例》第 65(1)条）。

没有针对担任据认为特别容易发生腐败的公共职位的人员设立甄选和培训程序，也未酌情对这类人员实行轮岗程序。

<sup>1</sup> 反腐败工作组是司法、犯罪预防和安全领域的一个小组委员会，由负责预防和打击公共和私营部门腐败的政府利益攸关方组成。

根据《宪法》第 196(4)(b)、(c)和(f)(iv)条，公共服务委员会的任务是调查、监测和评估适用程序的遵守情况，就确保有效和高效履行公共服务的措施向国家提出建议和咨询意见，并就公共服务中的人事措施向国家和省级机关提出咨询意见。

由国家政府学院对公务员进行培训，内容包括《公共服务反腐败战略》和关于非管理职位道德操守和廉正的必修项目。公共服务及管理部与国家政府学院和南非道德操守研究所合作，向所有国家级和省级部门的公务员和道德操守官员提供实施《公共服务条例》方面的培训和支持。

《宪法》和《选举法》确立了公职人选和当选基本标准。选举委员会的任务主要包括根据国家法律管理国家、省和市立法机构的选举。

《政党筹资法》管理政党的公共和私人筹资活动。该法旨在提高政党经费筹措活动的透明度，规管超过规定门槛的捐赠的相关申报工作，包括外国政府、外国个人或实体以及本国国家机关或国有企业的捐赠，并为捐赠设定上限（第 8(1)和(2)条）。选举委员会必须每季度以规定的形式和方式公布向其申报的捐赠情况（第 9(3)条）。根据第 12 条的规定，政党必须就其进款作出进一步说明。但该法尚未实施。<sup>2</sup>此外，没有制定条例规管私人资助政党和独立候选人的行为。

南非通过了一个全面框架，以提高公职人员群体的透明度和防止利益冲突。相关措施针对国民议会和全国省级事务委员会的议员、行政部门人员、公共服务任职人员、地方政府议员和市政工作人员。

所有公共服务任职人员均须遵守《公共服务条例》所载的《公职人员行为守则》。相关规定主要包括与利益冲突和道德操守行为有关的限制，对收受馈赠和利益进行规管，对从事其他有偿工作进行规管，禁止任职人员持有特定类型资产、出任特定官方职务以及与国家有商业往来，要求公职人员举报涉嫌腐败行为，禁止任人唯亲，并要求所有高级管理人员每年向各自部门负责人申报其金融和特定其他利益，如果高级管理人员本人是部门负责人，则向行政机关申报，以便提交公共服务委员会。行政机关需与任职人员接触，确保消除冲突，如果冲突没有消除，则须采取纪律措施。专职工作人员或机构（包括部门负责人、道德操守官员和道德操守委员会）获得授权并实施监督，针对违规行为制定了制裁措施。《公共行政管理法》进一步作出规定，禁止公职人员和各类市政任职人员与国家开展商业往来。

对议会议员而言，《国民议会议员和全国省级事务委员会常任代表道德操守行为和利益申报守则》载列了对议员外部活动的限制和受到禁止的商业活动（包括馈赠）。该守则要求议员申报个人或私人金融或商业利益，并回避任何相关的决策过程。可登记利益申报制度规定了受权和实施监督的专职工作人员或机构，以及对违规行为的制裁。

对于行政部门人员（内阁成员、副部长、各省省长和执行委员会成员）和议会议员，《行政部门成员道德操守法》囊括了利益冲突问题（包括金融利益的申报），并除其他外，要求成员处置在履行职务时可能引发利益冲突的任何利益或将此种利益置于行政管理之下。

<sup>2</sup> 在审议时，选举委员会已最后确定了实施条例，将在总统确定的日期与实施通知一并发布。

如《公约》第五十二条第五款所述，南非的财务申报要求涵盖范围广泛的公职人员。申报制度遵照明确界定的目标和明确的报告要求，并对违规行为实施制裁。已向几乎全部行政部门人员发布了培训和可用的准则。

公共服务任职人员的申报内容会经电子方式核实，但对议员和行政部门人员的申报内容不做系统性核实。此外，有关公共服务任职人员家庭成员申报的规定尚未实施（《公共行政管理法》第9条）。

经确认，对国民议会议员和行政部门人员的申报要求仅限于金融利益，不包括可能引发利益冲突的非金融、非商业利益。

建立了各种机制，以便利公职人员举报腐败行为，并要求部门负责人建立制度和措施，鼓励任职人员和公民举报据称的腐败活动和有违道德操守的行为，包括秘密举报，并受理此类举报（《公共服务条例》第22条）。各部门的道德操守官员和道德操守委员会查明并报告有违道德操守的行为和腐败活动。《公共服务行为守则》和《预防和打击腐败活动法》第34条对举报要求作出了规定。

国家反腐败战略将加强《受保护披露法》和《证人保护法》确立的保护举报人措施。其他相关措施包括国家反腐败热线和特别调查股举报热线。注意到需要继续宣传为公职人员举报腐败行为提供便利的主要措施和制度，以及现有的保护措施。

在南非，法官由总统任命，享有受宪法保护的独立地位。《高等法院法》重申首席大法官是司法机构负责人，负责监督和评估司法官员的工作以及所有法院行使领导和司法职能的规范和标准的实施情况。《司法行为守则》载有关于利益冲突、社交关系、非司法活动、回避和举报违反职业准则或道德操守的行为等规定。根据该法第14条，任何故意或严重疏忽致违反守则的行为都可能构成不当行为，受到纪律处分。南非司法教育研究所负责教育和培训司法官员，并予以激励，包括就道德操守和廉正开展上述工作。

每位法院院长必须每天监督和评估司法官员的工作，以确保发挥最佳效用和工作效率。法律还要求法官申报个人的可登记利益，申报内容记录在法官可登记利益登记册中。司法服务委员会设立了一个司法行为委员会，处理对司法行为的投诉。

除了上述《公共服务行为守则》和《公共服务条例》，还对检察机关人员适用《行为守则》和纪律机制。违反该守则会受到纪律处分。国家检察署欺诈和腐败问题局查明潜在的欺诈和腐败风险，并调查涉及欺诈和腐败的案件和提交相应报告。

国家检察署廉政管理股负责管理该守则并创建一个预防性环境。国家检察署与国家政府学院合作，为检察机关人员提供入职培训和经常性培训，司法学院提供涉及腐败和欺诈问题的职能培训。

#### 公共采购和公共财政管理（第九条）

国家和省一级以及公共实体和国有企业的公共采购主要受《公共财政管理法》管理。该法要求各政府部门制定和实施预防欺诈计划，并将之纳入各自的风险管理战略；概述了会计主管的职责，即国家和省级政府的部门负责人以及公共实体的首席执行官的职责；并规定了国家财政部可以调查和补救违规行为的情形。

国家财政部首席采购官员办公室管理采购改革工作，维护采购系统，监督政府与私营部门之间的商业往来。

南非采用分散采购制度。《优先采购政策框架法》规定了相关框架，供采购实体预先确立可衡量的规范和客观条件，根据这些规范和条件对标书进行评估和接受。与采购程序和合同有关的信息通过首席采购官员办公室电子投标门户网站和中央供应商数据库公开发布和提供。

所有价值在 50 万兰特以上的合同都要经过竞争性招标。在特殊情况下，会计主管或会计机关可使用替代方法，前提是不经正常途径的原因需记录在案并获得会计主管或会计机关的批准（《财政部条例》第 16A6.4 条）。凡货物和服务采购价值超过 100 万兰特（含增值税）的，须在 10 个工作日内向相关财政部门 and 审计长报告。

根据财政部和《公共财政管理法》的规定，除紧急情况外，投标情况至少在截止前 21 天内于《政府招标公告》和首席采购官员办公室网站上公布。必须通过电子招标门户网站处理投标。在《政府招标公告》和其他媒体上公布授标情况。

对采购决定进行复审和申诉的程序、规则和条例包括《宪法》第 33 条和《促进行政司法法》第 6 条，或者可由法院进行司法复审。

根据《财政部条例》第 16A8.4(a)和(b)条，如果供应链管理官员或采购官员或任何关系密切的家庭成员、合作伙伴或合伙人或其他相关方在任何合同中存在任何私人或商业利益关系，此人必须申报相关利益关系，并回避以任何方式参与相关程序。订约单位的成员也不得在订约单位所签合同中存在私人利益关系（《预防和打击腐败活动法》第 17(1)条）。

南非针对采购系统启动了多项改革，以期加强监督、问责和透明度。

南非制定了国家预算通过程序，其中包括在通过前举行法案公开听证会（《公共财政管理法》第 26-28 条；《货币法案修正程序和相关事项法》）。《财政部条例》中关于规划（第 5.1-5.3 条）和预算（第 6.1-6.7 条）的规定支持了上述措施。

此外，还制定了措施，要求及时报告收入和支出情况（《公共财政管理法》第 32 条和第 40 条）。会计和审计标准包括《公共财政管理法》、《公共审计法》和《国家财政部修订现金准则》所载规定。

《公共财政管理法》要求所有国家机构设立有效、高效和透明的财政和风险管理及内部控制系统（第 38(1)(a)条）。该法还规定，如果会计主管和职员未遵守其中的任何要求，包括关于风险管理和内部控制的规定，则会被指控有财政不当行为，亦可受刑事指控。财政部发布的《公共部门风险管理框架》为实施全企业风险管理提供了指导意见。大多数国家机构都设有风险委员会，这一委员会就风险战略和风险相关问题向会计主管提供咨询意见。外部审计师审查内部控制和风险管理系统并作出报告。会计主管还会在年度报告中说明风险管理和内部控制的效力，相关说明由审计委员会独立核实。监测和评估部每年独立监测国家和省级政府机构的风险管理和内部控制工作。

会计主管必须留存完整和正确的财务记录（《公共财政管理法》第 40(1)条），并保留所有财务信息原件（《财政部条例》第 17 章）。如果出现违反公共财政规则的情

况，可采取纠正行动（《公共财政管理法》第 81 条和第 83 条）。审计长负责进行外部监督。

#### 公共报告；社会参与（第十条和第十三条）

《促进获取信息法》实施了《宪法》中关于获取信息的规定，包括《权利法案》第 32 条，该条规定人人有权获取国家掌握的任何信息。该法载有详细规定，包括关于公布政府机关掌握的信息以及要求提供未公布信息的程序和规则。这些规定在很大程度上延伸至涵盖私营部门。

《促进行政司法法》实施《宪法》第 33 条，该条规定了有权采取合法、合理和程序公正的行政措施，以及个人有权在其权利受到行政措施不利影响的情况下，获取以书面形式陈述的相关解释。例如，该法延伸至涵盖招标过程中的涉嫌腐败活动，准许受到不利影响的当事方获取信息。

据报告，在获取信息框架方面的挑战包括程序繁琐、监管执行力度不足、申诉机制复杂和合规情况不达标。此外，有必要确立获取政党经费筹措相关信息的权利，并促进提高认识。

国家反腐败战略为加强政府行政程序提供了一个框架，目的是加强公共服务的提供。南非进行了一些公共行政和电子政务改革，力求简化行政程序和便利提供服务。

制定了各种措施，促进民间社会等公共部门以外的个人和团体参与预防和打击腐败。其中的主要团体有国家反腐败峰会、国家反腐败论坛（在审议期间未开展活动）和开放政府伙伴关系方案。在支持财政透明方面开展了工作，例如在制定预算前后公布主要的预算文件以及在立法过程中进行公众咨询等，这进一步加强了公众参与。

南非实施了反腐败宣传方案，民间社会积极参与反腐败工作。南非当局表示有意制定中小学和大学的反腐败教育方案。

若干机构授权接收公众的腐败举报，即由公共服务委员会（利用其国家反腐败热线电话）、公共保护人、特别调查股、南非警队和优先犯罪调查局（又称飞鹰组）接收举报。举报可匿名。

#### 私营部门（第十二条）

南非通过了预防和打击私营部门和国有企业腐败的法律。《公司法》使该国的会计准则与国际财务报告准则相一致。该法还要求国有企业、上市公司以及一定规模的公司采取特定基本步骤，加强问责制和透明度。《公司条例》第 3 章进一步加强南非公司的问责制和透明度。在提高公司对反腐要求的认识方面没有开展具体工作，有必要将国有企业纳入反腐败工作之中。

关于公司和国有企业的治理规定，《金氏公司治理守则第四版》为提高上市公司财务管理的透明度和稳定性提供了指导意见，包括提供了关于风险管理、董事会组成和董事会成员工作的准则。尽管《金氏守则第四版》不具强制执行性，但《公司法》等法律吸纳了其中的一些规定。还根据《公司条例》第 4 条向公司发布了关于避免腐败的企业治理准则。

公司须保存股东和实益权益持有人的安全登记册（《公司法》第 50 条）。正在对该法进行修正，以便准许实施实益所有权登记，并要求公司每年向公司和知识产权委员会提交信息。作为二十国集团反腐败问题工作组的成员，南非通过了《二十国集团实益所有权透明度高级别原则》。

没有采取任何具体措施来防止滥用对私营实体的管理程序，包括对商业活动给予补贴和颁发许可证的程序。

没有关于原公职人员离职后限制的政策。

所有上市公司、国有企业和一定规模以上的私营公司都必须接受审计。但并没有要求公司实行有助于预防和发现腐败行为的内部审计控制。南非公司法律中的会计和审计规定没有明确禁止《公约》第十二条第三款所列的会计做法。

南非禁止对因助长非法活动而产生或发生的贿赂和报酬实行税款扣减（《所得税法》第 23(o)条）。

#### 预防洗钱的措施（第十四条）

南非预防洗钱的法律制度包括《预防有组织犯罪法》、《金融情报中心法》、《洗钱和资助恐怖主义行为管制条例》以及金融情报中心发布的相关指导说明和指令。

《金融情报中心法》附表 1 所定义的问责机构包括金融机构和指定的非金融企业和行业。贵金属和宝石交易商、办理资金或者价值转移非正规业务的自然人或者法人、从事资金和货币兑换业务的自然人或法人以及其他报告人（定义为从事机动车辆和克鲁格金币交易的人员）不在其列。《金融情报中心法》附表 2 列出了监督机构，金融情报中心负责其余部门。

《金融情报中心法》要求所有问责机构遵守客户尽职调查要求（第三章），包括实际受益人身份识别和核证（第 21 条）和记录保存措施（第 2 部分，第 22-25 条）。

在执行反洗钱措施方面，虽然对某些指定的非金融企业和行业进行了实地访查，但大多数监管方没有对其监管的机构进行制裁，而且制裁被认为没有足够的威慑力。在审议期间，南非正在修订《金融情报中心法》，以填补这些不足之处。

南非正在进行首次国家风险评估。虽然该国尚未制定打击洗钱和资助恐怖主义行为的正式战略，但金融情报中心和财政部在 2017 年发布的一份咨询文件中列出了相关政策重点。

南非已将报告可疑交易的义务扩大到所有企业，包括问责机构。不报告被视为一种犯罪行为（第 52 条）。金融监管机构面向其监管的部门开展一系列外联和培训活动，推动明确了解与洗钱有关的义务和风险。

金融情报中心负责接收、分析和传递关于洗钱的信息，包括可疑交易报告和现金交易报告，并负责与调查和检察机关合作（《金融情报中心法》第 4 条）。还通过一些联合工作组和联合行动来确保在全国范围内开展协调。在国际层面，南非主管机关定期与外国对口单位交流信息。金融情报中心自主运作，中心主任直接向财政部长和议会报告（《金融情报中心法》第 5 条和第 7 条）。



南非对所有出入境旅客、邮件和货物实施了跨境申报制度，汇入金额等于或超过 25,000 兰特或 10,000 美元的外币现金须口头申报。《海关与消费税法》第 15 条要求所有进出南非的人员，除其他外，申报受任何法律限制和管制的货物，包括货币。但仅要求出境旅客必须申报外币，未对入境旅客作此要求（《外汇管理条例》第 3.3 条和第 3.6 条）。此外，《海关与货物税法》和《外汇管理条例》不禁止、限制或管制转入和转出以外币支付的不记名流通票据。南非税务局的海关官员可以根据《外汇管理条例》搜查和扣押货币，但可疑货物的申报和扣押情况不会通知金融情报中心。

国家支付系统部 2015 年第 1 号指令要求所有电汇须遵循金融行动特别工作组的建议 16。但没有要求对发端人信息不完整的电汇加强审查。

南非自 2003 年以来一直是金融行动特别工作组和金融情报中心埃格蒙特集团的成员，并于 2003 年接受了金融行动特别工作组的相互评核，于 2009 年接受了金融行动特别工作组与东部和南部非洲反洗钱小组的联合相互评核。金融行动特别工作组原定于 2020 年 6 月进行的第四轮评核因 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行被推迟。

金融情报中心与对口单位签署了 91 份谅解备忘录，并担保了一些非洲国家加入埃格蒙特集团。

## 2.2. 成功经验和良好做法

- 向从业人员、高级管理人员和道德操守官员提供关于实施《公共服务条例》的培训和支 持（第六条第一款）
- 采用结构化方法提高透明度，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申报要求、培训和准则（第七条第四款）
- 在主要城市和省份开展外联活动，促使人们更好地认识在打击洗钱和资助恐怖主义行为方面的义务（第十四条第一款）

## 2.3. 实施方面的挑战

建议南非：

- 继续努力实施国家反腐败战略，建立有效的实施架构和监督措施，并加强反腐败活动的协调（第五条第一款）。
- 继续努力审查国家反腐败论坛或类似机构的治理模式和安排以实现未来可持续性（第五条第一款和第十三条第一款）。
- 确保具备一个或多个机构专门负责预防腐败，包括开展教育和提高认识，并实施《公约》第五条述及的预防政策（第六条第一款）。
- 采取措施加强反腐败机构的独立性，使其能够在免受任何不正当影响的情况下履行职能，并加强参与反腐败工作的政府机构之间的协调。此外，继续投入资源，面向履行预防职能的公职人员开展培训和能力建设，确保反腐败机构配备充足的人员和必要的物质资源（第六条第二款）。

- 根据公共服务委员会最近对招聘和甄选制度有效性的评估建议，考虑加强公开招聘，以便促进公共服务系统中初始职级职位、职业和行业的招聘工作（第七条第一款）。
- 根据国家反腐败战略的规定，对于担任特别容易发生腐败的公共职位的人员，努力采用甄选和培训程序以及酌情对这类人员实行轮岗程序（第七条第一款(二)项）。
- 采取更多措施，提高政党筹资的透明度，包括监管政党和独立候选人的私人筹资活动以及私人筹资来源的申报工作，并优先执行《政党筹资法》和相关条例（第七条第三款）。
- 采取进一步行动，确保适用于指定公职人员的财务申报要求得到适当执行，并加强行政机关采取后续行动，在出现利益冲突时采取纪律措施或其他行动（第七条第四款）。此外，努力扩大对国民议会议员和行政部门人员的申报要求，将可能产生利益冲突的非金融、非商业利益囊括在内（第七条第四款和第八条第五款）。
- 继续提高对便利公职人员举报腐败行为的主要措施和制度以及现有保护措施的认识和了解（第八条第四款）。
- 通过必要的条例，实施《公共行政管理法》中关于公职人员家庭成员申报利益的第9条；就行政部门人员的申报要求提供培训和准则；并努力建立议员和行政人员申报内容核实制度（第八条第五款）。
- 根据国家反腐败战略的目标，继续加强政府采购和行政程序，以便增进监督、问责、透明度和与私营部门的合作，并就服务提供情况向公职人员问责，提高其职业水准（第九条第一款）。
- 加强信息获取框架，以确保必要的程序不妨碍有效提供信息，并加强合规。此类措施应包括赋予监管机构有效的执法权力，建立简化的申诉机制，明确规定获取政党筹资相关信息的权利，以及提高对便利获取信息的主要措施和系统的认识和了解（第十条(一)项）。
- 继续加强措施，预防涉及私营部门的腐败，包括为此加强反腐败合规要求，并向私营实体提供充分的指导和宣传，包括向国有企业提供充分的指导和宣传，特别介绍反腐败要求；促进关于商业诚信和良好商业惯例的规则；提高法律实体实益所有权的透明度；要求公司实行充分内部审计控制，以便防止和发现腐败行为；防止滥用规范商业活动的程序；并考虑采取离职后限制措施，以防止利益冲突（第十二条第二款）。
- 采取必要措施，禁止《公约》第十二条第三款列举的行为。
- 考虑在中小学和大学开展反腐败教育方案（第十三条第一款）。
- (a)确保反洗钱要求涵盖所有特别容易出现洗钱活动的指定非金融企业和行业，包括贵金属和宝石交易商、办理资金或者价值转移非正规业务的自然人或者法人，以及从事资金和货币兑换业务的自然人或法人；(b)考虑将报告机构纳入须遵守反洗钱要求的问责机构类别，特别是遵守客户尽职调查和记录保存方面的要求；(c)在业务层面加强对指定的非金融企业和行业

的监督和制裁制度，包括为此实施适度而且具有警戒性的制裁措施；和(d)完成国家风险评估并实施相应的基于风险的要求（第十四条第一款）。

- 考虑将跨境申报制度扩大至涵盖：(a)入境旅客申报携带外币情况；(b)对超过规定限额的现金转账进行书面申报；和(c)对转入和转出以外币支付的不记名流通票据进行申报；并考虑建立一个机制，要求向金融情报中心通报可疑的申报和扣押的可疑货物（第十四条第二款）。
- 考虑要求金融机构对发端人信息不完整的资金转移加强审查（第十四条第三款(三)项）。

#### 2.4. 在改进《公约》实施工作方面确定的技术援助需求

- 提供支持制定相关程序，用于对担任特别容易发生腐败的公共职位的人员进行甄选和培训以及轮岗（第七条第一款(二)项）。
- 协助制定包括中小学和大学课程在内的反腐败公共教育方案（第十三条第一款(三)项）。

### 3. 第五章：资产的追回

#### 3.1. 关于所审议条款实施情况的评述

一般规定；特别合作；双边和多边协定和安排（第五十一、五十六和五十九条）

南非制定了资产追回全面法律框架，该框架促进了在这方面开展有效国际合作。

《刑事事项国际合作法》和《预防有组织犯罪法》构成了涵盖资产追回事项的国际法律协助总体框架。

从体制上讲，司法协助请求应提交至中央机关，即司法和宪法发展部。如下文所述，在国家检察署下设立了一个资产没收股，以协助请求国开展工作。警方在其他法域设有联络官，为提出司法协助请求提供便利。

资产没收股内部政策指南和 2013 年出版的二十国集团南非资产追回分步指南规定了通过国际合作追回资产的程序，前者还制定了非正式请求管理机制。

南非签署了 19 项刑事事项司法协助双边协定，其中包括资产追回条款，并承认《公约》是开展国际合作的法律依据。该国从未拒绝过司法协助请求。

根据《金融情报中心法》第 40(1)(b)条，金融情报中心可以根据其与外国对口单位之间的书面协议，并经财政部长正式批准，自发与外国金融情报单位或调查机关共享信息。此外，作为埃格蒙特集团的成员，金融情报中心通过埃格蒙特保密网以及南部非洲资产追回问题机构间网络和卡姆登资产追回机构间网络交流信息。

预防和监测犯罪所得的转移；金融情报机构（第五十二条和第五十八条）

根据《金融情报中心法》，问责机构须遵守该法第三章规定的客户尽职调查措施。这些措施包括禁止开设匿名账户、确定和核实客户身份以及代表客户或客户代表的任何人员的身份、在涉及法人和协议的情况下确定实益所有人身份、持续监测交易、保存记录和持续更新信息以及报告可疑交易。问责机构在落实客户尽职调查要求时，需要采用基于风险的方法（第 42 条）。对于风险较高的客户和交易活动，包括“国内具有影响力的知名人士”和“外国知名公职人员”、其家庭成员和关系密切者，需要加强尽职调查（第 21G 和 H 条）。

金融情报中心发布了多项具有权威性的指导说明和指令，以促进实施《金融情报中心法》，包括加强尽职调查要求。但在应外国要求将较高风险账户或交易活动通知金融机构方面，目前没有制定相关措施。

《金融情报中心法》第 21 条和《金融情报中心第 7 号指导说明》第 3 章就记录保存做出了规定。自业务关系终止或交易结束之日起，账户、交易和客户身份等所有记录均须至少保存五年。

根据《银行法》设立的银行牌照发放条件禁止设立空壳银行（第 11(1)条）。根据 2012 年 12 月 12 日的《银行相关条例》，金融机构必须避免与空壳银行或允许空壳银行使用其账户的金融机构建立或者保持代理银行关系（第 36(17)(b)(i)(C)和 36(17)(b)(iii)(B)条）。

南非实施了指定公职人员财务利益申报制度，这些公职人员是根据资历及其职位牵涉到的风险水平而被选定的，涵盖了行政部门人员、议会议员、市议员、市政高级管理人员和指定的公共服务任职人员，包括高级管理人员（所有 13 级及以上任职人员）以及供应链管理和财务部门的任职人员。由公共服务委员会对申报内容进行仔细审查，不申报是一种应受惩罚的不当行为。公共服务任职人员以电子方式提交申报内容，实施报告显示，公职人员对申报要求的遵守程度很高。没有任何措施允许为调查目的与外国主管机关共享财务申报信息。

南非没有任何法律规定要求在外围银行账户中拥有利益、对该账户拥有签名权或者其他权力的有关公职人员向有关机关报告这种关系，并保持这方面的适当记录。

直接追回财产的措施；通过没收事宜的国际合作追回资产的机制；没收事宜的国际合作（第五十三、五十四和五十五条）

南非没有明确规定允许另一缔约国在本国法院提起民事诉讼。虽然《预防有组织犯罪法》第 5 章和第 6 章为外国当事方在民事或刑事诉讼中主张财产权益提供了依据，但这仅是国家总检察长提起的现有资产没收程序所设想的。

《刑事诉讼法》第 300 条允许法院下令被判犯有导致财产损害或损失的罪行的被告支付补偿或者损害赔偿。

在承认外国当事方对财产主张的所有权方面，《预防有组织犯罪法》第 30(5)条允许法院中止财产变现，以满足遭受犯罪所致财产损害或损失或伤害的人员的主张或判决。此外，《预防有组织犯罪法》第 39 条准许对受保全令规限的财产拥有权益的任何人申请其权益免于受限。

外国没收令在经过《刑事事项国际合作法》第 19 条和第 20 条所规定的登记程序之后在南非生效。

根据《预防有组织犯罪法》，在外国实施的罪行若在南非构成犯罪则被视为上游犯罪。第 4 条对洗钱的定义包括了在国外实施的上游犯罪。可以命令没收被告通过洗钱等非法活动获得的收益，迫令其向国家支付法院认为任何适当金额的款项（第 18 条）。

《预防有组织犯罪法》第 5 章的条款，特别是第 24 条准许在某些情况下，若某人潜逃或死亡，则进行无定罪没收。

外国限制令在经过《刑事事项国际合作法》第 24 条所规定的登记程序之后在南非生效。

《预防有组织犯罪法》第 38(1)和(2)条与第 25 条一并解读，准许南非主管机关应外国请求冻结或扣押财产，授权国家总检察长向高等法院申请财产保全令。经登记的外国限制令与将之登记在案的南非法院所签发的限制令具有同等效力（《刑事事项国际合作法》第 25 条）。

南非也可将第 38(1)和(2)条用于依据在另一国启动的刑事调查申请保全令。

资产没收股的成立目的是重点实施《预防有组织犯罪法》第 5 章和第 6 章。资产没收股向寻求追回资产的请求国及时提供协助，无论是否提交了正式的司法协助请求。

除了《刑事事项国际合作法》第 7 条之外，任何法律或条例都没有对所提交司法协助请求的内容作出具体规定。但上述二十国集团资产追回分步指南为请求国提供了一些指导意见。

无论所涉罪行和财产价值如何，南非均就资产追回事宜提供协助，作为惯例，在决定解除临时措施之前会与请求国协商。

根据《预防有组织犯罪法》第 20(5)条和第 39(3)条，持有财产权益的任何人员都有机会就该财产的变现或保全提出陈述。

#### 资产的返还和处分（第五十七条）

南非法律规定，非法活动所得须返还和交由请求国处置。《刑事事项国际合作法》第 21 条规定，除非协定或安排另有规定，则南非向请求国返还根据外国没收令追回的任何款项之前，会扣除因追回产生的费用。提供了成功将资产返还外国的案例。除国际条约外，南非没有与外国签订与资产返还有关的任何其他协定或安排。

### 3.2. 成功经验和良好做法

- 制定资产没收股内部政策指南，用于处理资产追回请求和管理非正式提交的请求（第五十一条）
- 南非警队向其他法域派驻联络员（联络人），为提交司法协助请求（包括资产追回）提供便利（第五十六条）

- 设立协助追回和返还资产的专门机构，如资产没收股和国家检察署下设的调查局和特别商业犯罪股（第五十五条第二款）

### 3.3. 实施方面的挑战

建议南非：

- 采取必要措施，应外国请求，向金融机构通报较高风险的账户或交易（第五十二条第二款(一)项）。
- 考虑采取必要措施，准许主管机关在必要时与外国主管机关分享财务申报信息，以便调查、主张和追回犯罪所得（第五十二条第五款）。
- 考虑采取措施，要求在外围银行账户中拥有利益、对该账户拥有签名权或者其他权力的有关公职人员向有关机关报告这种关系，并保持这方面的适当记录（第五十二条第六款）。
- 确保明确准许外国有权在本国法院提起民事诉讼，以确立对通过实施根据《公约》确立的犯罪而获得的财产的产权或者所有权（第五十三条(一)项）。
- 继续推进资产没收股制定最新的资产追回指南，并与二十国集团资产追回分步指南最新版一并公布（第五十五条第三款）。
- 考虑扩大金融情报中心自发分享信息的权力，包括与未与之签订双边协定的国家的金融情报单位共享信息（第五十六条）。