



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
14 March 2019
Chinese
Original: English

实施情况审议组

第十届会议

2019年5月27日至29日，维也纳

临时议程*项目2

审议《联合国反腐败公约》实施情况

关于根据在《联合国反腐败公约》第三章和第四章实施工作中吸取的经验教训拟订的一套不具约束力的建议和结论的良好做法的解释性说明

秘书处的说明

摘要

本解释性说明载有关于根据在《联合国反腐败公约》第三章和第四章实施工作中吸取的经验教训拟订的一套不具约束力的建议和结论所载良好做法的补充资料。本解释性说明根据2018年11月举行的实施情况审议组第九届会议第二次续会期间向秘书处提出的一项请求编写，目的是详细说明所得结论，这将有助于按照《公约》的相应条款进一步说明情况，特别是在第一审议周期国别审议中确定的良好做法。本文件应结合已提交实施情况审议组审议的秘书处题为“根据在《联合国反腐败公约》第三章和第四章实施工作中吸取的经验教训拟订的一套不具约束力的建议和结论”的说明（CAC/COSP/IRG/2019/3）、并结合为请各缔约国提出更多评论意见而印发的会议室文件 CAC/COSP/IRG/2019/CRP.3 所载更新后的一套不具约束力的建议和结论一并阅读。

* CAC/COSP/IRG/2019/1。



一. 导言

1. 根据在《联合国反腐败公约》第三章和第四章实施工作中吸取的经验教训拟订的一套不具约束力的建议和结论系根据公约缔约国会议第 6/1 号决议编写，其中缔约国会议要求实施情况审议组分析第一审议周期国别审议在确定成功之处、良好做法、挑战、评论意见和技术援助需要方面的成果，并根据所吸取的经验教训向缔约国会议提交一套不具约束力的建议和结论，供其审议和核准。
2. 缔约国会议在其第 7/1 号决定中注意到由实施情况审议组第八届会议续会审议的这套不具约束力的建议和结论（[CAC/COSP/2017/5](#)）。
3. 这套不具约束力的建议和结论收录了收到的评论意见，随后载入 [CAC/COSP/IRG/2018/9](#) 号文件提交给审议组第九届会议第二次续会，审议组原则上批准将该文件递交缔约国会议，但有一项谅解，即必要时将根据最新完成的国别审议对该文件作进一步审查和修正，再次分发给各缔约国征求进一步评论意见，并提交审议组第十届会议。
4. 因此，更新后的一套不具约束力的建议和结论已载入一份会议室文件予以分发，以请各缔约国提出更多补充意见，并通过 2019 年 1 月 7 日分发给缔约国的一份普通照会提请缔约国注意这些建议和结论，供其进一步审议。
5. 本解释性说明载有关于根据在《联合国反腐败公约》第三章和第四章实施工作中吸取的经验教训拟订的一套不具约束力的建议和结论所载良好做法的补充资料。本解释性说明根据 2018 年 11 月举行的实施情况审议组第九届会议第二次续会期间向秘书处提出的一项请求编写，目的是详细说明所得结论，这将有助于按照《公约》的相应条款进一步说明情况，特别是在第一审议周期国别审议中确定的良好做法。
6. 本文件应当结合已提交实施情况审议组审议的秘书处题为“根据在《联合国反腐败公约》第三章和第四章实施工作中吸取的经验教训拟订的一套不具约束力的建议和结论”的说明（[CAC/COSP/IRG/2019/3](#)）、并结合上述会议室文件（[CAC/COSP/IRG/2019/CRP.3](#)）所载更新后的一套不具约束力的建议和结论一并阅读。

二. 分析就《公约》第三章和第四章实施工作确定的良好做法

7. 下文第三节和第四节介绍了更新后的一套不具约束力的建议和结论（[CAC/COSP/IRG/2019/CRP.3](#)）所载的在第一审议周期国别审议中分别就《公约》第三章和第四章实施工作确定的良好做法。在审议确定的良好做法下作出了详细的解释性评论，同时考虑到《公约》相关条款的义务层次。

三. 阐释就第三章确定的良好做法

A. 贿赂罪和影响力交易（第十五、第十六、第十八和第二十一条）

反贿赂法规广泛适用于本国和外国公职人员及国际公共组织官员，也适用于私营部门

8. 义务层次。应当指出的是，《公约》的相关条款规定了不同层次的义务。虽然第十五条和第十六条第一款规定了对缔约国具有约束力的义务，但第十六条第二款以及第十八条和第二十一条只要求缔约国“考虑”采用相关罪名。

9. 虽然缔约国使用不同的方法来界定“公职人员”，但审议积极地注意到一些国家就该术语作了全面且深远的定义，超出了贿赂罪所涉国家公职人员类别，还涵盖了外国公职人员和国际公共组织官员以及私营部门主管。审议人员认为这些宽泛的定义是为了消除《公约》规定的不同官员类别涵盖范围方面的任何模棱两可之处。特别是，这一方法消除了某些缔约国采用的列举法在界定官员类别或各自职能方面的狭隘性和局限性，并且对于私营部门贿赂这种情形，消除了与公共部门的行为、作为或不作为之间存在内在联系的先决条件。审议认为上述方法更明确地涵盖了《公约》规定的各类贿赂罪，同时由于这种方法具有宽泛性，在适用范围上广泛涵盖各类官员，因此具有一定的灵活性。

10. 例如，在一些国家，凡是在外国或国际组织中履行公职的人员均被视为等同于《刑法》所指的公务员，并且这种宽泛措辞被用于扩大公职人员名单所列人员范围，从而使这类人员受到国内贿赂罪所有构成要件的约束。

11. 同样，就受贿罪而言，一些缔约国也没有对公职人员和私营部门雇员作出区分。在这些国家中，有些通过了相关法律，使用“官员”或“执行职务人员”来统称公职人员和私营部门的管理人员、雇员、代表或在私营部门任职或履行职能的人员。在多项审议中发现，这种做法是为了确保从范围上最广泛地涵盖私营部门主管，从而避免某些国家因国家法律没有全面涵盖各类法律实体、只对部分类别的潜在受贿者的行为施以监管或所采用的有关人员的定义较为狭隘而遇到的问题。

B. 对犯罪所得的洗钱行为（第二十三条）

综合法律框架和“所有犯罪方法”，尽管《公约》没有详细规定；制定和实施反洗钱法规

12. 义务层次。第二十三条载有不同层次的义务。虽然该条的大多数规定具有强制性——即第一款和第二款第(一)项至第(四)项载有缔约国根据国内法基本原则以及在符合法律制度基本概念的情况下应承担的具有约束力的义务——但第二款第(五)项中关于自洗钱的例外具有任择性；如果国内法的基本原则有此要求，则其适用。

13. 确定洗钱上游犯罪的方法有所相同，其中一些方法不符合《公约》的要求。许多缔约国采取了“所有犯罪方法”，不仅限于具体的上游犯罪或上游犯罪类别适用洗钱罪名。根据这一做法，洗钱罪适用于根据相关国家法律被定为刑事犯罪并产生某种所得的所有犯罪，包括根据《公约》确立的腐败犯罪。尽管《公约》没

有对这种做法作出具体规定，但这种方法被认为最符合第二十三条第二款(一)项和(二)项的目的，即将洗钱规定适用于范围最为广泛的上游犯罪，且至少包括根据《公约》确立的各类犯罪。该方法假定缔约国充分履行了其刑事定罪义务，尽管在贿赂外国公职人员或贪污等方面并不总是这样。它避免了在许多缔约国出现的这种情况，即国家立法未将《公约》规定的所有犯罪列为上游犯罪，或犯罪清单包括贿赂等犯罪，但不包括《公约》规定的其他犯罪。

C. 时效（第二十九条）

时效期限足够长，能够对《公约》所列罪行进行调查和起诉；中断或终止机制

14. 义务层次。第二十九条规定了缔约国的强制性义务。

15. 各缔约国对根据《公约》确立的犯罪启动刑事诉讼规定的时效长度和适用情况大不相同。虽然第二十九条中的“较长”时效概念并不固定，但一般认为，个别国家规定的足够长的时效期有利于对腐败案件进行充分起诉，即使这一期限并不专门针对腐败罪。总体上，审议组对时效期的充分性进行了评估，同时也考虑到每个国家的刑事案件数量和执法能力，并确保平衡，既要有利于迅速开展司法工作、结案和公正，也要兼顾可能涉及多个法域且通常复杂的腐败案件最终结案所需的时间。

16. 虽然审议人员积极注意到没有专为腐败罪规定时效期，但发现有些国家也采取了良好做法，采用中断或中止机制（例如通过相关检察机关的行动）或对在罪犯逃离法域或无法找到的情形延长时效期，这些做法符合第二十九条第二部分的规定，其中要求各国“对被指控犯罪的人员已经逃避司法处置的情形确定更长的时效或者规定不受时效限制”。审议组还确认有些国家采取的创新做法，这些国家要么根据《公约》确立的犯罪时效期不是从犯罪发生之日起计算而是从犯罪产生实质性影响之日起计算，要么是同一腐败关系范围内的相继贿赂行为的实施地，而这些都是延长时效期限的要点。其他例子包括不将所涉官员仍担任职务的时间计入时效期，或将时效期从发现犯罪之日而不是实施犯罪之日起算。

D. 起诉、审判和制裁（第三十条）

建立创新机制计算罚款和刑罚（例如根据已获收益和预期收益计算罚款），以及为检察官和法官制定准则或实务指令，说明如何根据相应罪行的严重程度等适用处罚，并适当尊重司法机关的独立性（第一款）

17. 义务层次。第三十条第一款规定了对缔约国具有约束力的义务。

18. 第三十条第一款是一项强制性规定，要求缔约国在决定适当惩罚时认真考虑罪行的严重性。

19. 虽然在审议期间没有制定衡量制裁适当性的明确标准，但结合各国的法律框架和整个刑事司法系统审议了制裁的内部连贯性和一致性、有效性和相称性，同时考虑到第三十条第九款，其中申明在确定处罚的性质和严重程度方面，国家法

律优先。因此，鉴于各缔约国的需求和条件各不相同，在确定制裁方面给予了它们相当大的自由裁量权，也没有给出标准化的建议。

20. 审议组发现各缔约国已普遍针对腐败出台了有力制裁机制，并赞扬其采取的处罚适当且足具警戒性，同时也发现一些缔约国在计算罚款和量刑的创新机制方面采取了良好做法。例如，有些国家采用一种创新办法，将处以罚金作为对贿赂和商业腐败罪的一项制裁，罚金数额按提议给予或所收报酬的价值或犯罪所得或预期利益的价值计算。另一种做法具体涉及根据承诺或所收受的利益数额确定对贿赂的加重处罚。在另一些国家，会根据犯罪严重性和当时经济状况，按照不同因素对罚金作出定期审查、更新或调整。因此，用于确定可视为良好做法的方法通常很灵活，并同时考虑到制裁作为国家制度中威慑因素的影响。

21. 审议人员积极注意到若干缔约国为了加强量刑一致性和鼓励采用更统一的方法作出起诉裁决而在考虑到司法机关独立性的同时所采取的措施。因此，一些国家的《刑法》或判例确立了法院有义务予以考虑的量刑原则和具体标准，例如罪行的性质和严重性以及任何减轻或加重情节。审议人员普遍欢迎通过量刑准则或基准法院判决确立这类标准，认为这是促进一致性和防止法院可能任意行使自由裁量权的一项措施。同样，使用面向检察官制定的起诉准册、手册、程序和内部做法指令也被普遍视为一种良好做法，其目的是加强起诉裁决的一致性并消除任何可能滥用检察官自由裁量权的行为。

在给予《公约》所列罪行实施者刑事豁免权与成功侦查或起诉公职人员之间取得适当平衡（第二款）

22. 义务层次。第三十条第二款规定了缔约国根据法律制度和宪法原则承担的具有约束力的义务。

23. 第三十条第二款规定了缔约国的一项强制性义务，即根据本国法律制度和宪法原则在给予公职人员豁免或司法特权与有效侦查、起诉和审判《公约》所列罪行的必要性之间建立或保持适当的平衡。关于第三十条第二款的适用，关键问题在于缔约国是否实现了这种适当的平衡。

24. 审议组发现一些缔约国在这方面采取了良好做法，这些国家既没有给予任何个人或公职人员任何相关豁免或司法特权，也没有废除相关规定（例如针对包括议员在内的高级官员的规定），或者大大限制了豁免范围（例如只向在任国家元首或议员提供相关保护）。还发现了在适当情况下取消豁免程序方面采取的一些良好做法，例如有可能在取消豁免之前采取调查步骤，或在以往案件中采取过取消相关豁免的做法，这些证据表明，在适当的情况下，可以在没有不当拖延或阻碍的情况下实施这一程序，并且相关保护措施不会对有效调查和起诉官员构成任何阻碍。如能制定取消豁免所应遵循的准则以及具体、客观的标准，以限制不当拒予提供豁免的情形以及不一致和任意的裁决，亦不失为一种良好做法。

E. 冻结、扣款和没收（第三十一条）

就没收犯罪所得（包括按价值没收和未定罪没收）相关事宜进行综合性立法，以及在实际中有效适用法律框架

即使不能对犯罪人员定罪，也可下令没收；改变取证标准或推定，以便利没收

25. 义务层次。第三十一条规定了对缔约国具有约束力的义务，即在本国法律制度的范围内尽最大可能（第一款）以及根据本国法律（第三款）采取必要措施，以便能够没收、辨认、追查、冻结或扣押犯罪所得和犯罪工具，并规范对已冻结、扣押或没收的财产的管理。虽然第二款、第四至第七款、第九款和第十款规定了强制性义务，但在改变取证标准或推定以便利没收方面具有任择性（第八款）。

26. 《公约》第三十一条载有关于防止罪犯从其罪行中获利和消除腐败行为诱因的重要规定。虽然诚如第三十一条第十款所确认的，就本国法律法规以何种形式与《公约》规定保持一致作出决定在于缔约国，但审议组指出需要就没收、扣押和冻结犯罪所得和犯罪工具确立明确且连贯的法律框架。复杂而零散的法律法规可能会阻碍反腐败措施的有效实施。

27. 因此，在审议期间积极注意到，一些国家通过了关于没收犯罪所得的全面立法，其中载有关于应予没收的财产和犯罪所得的广泛定义和有利于没收的临时措施，还规定了其他措施，如按价值没收（第三十一条第一款第(-)项中的一项要素，代替基于财产的没收）、非基于定罪的没收（要求缔约国在第五十四条第一款第(三)项规定的国际合作方面考虑采取的一项措施）以及延长没收期限。此类措施的例子包括允许法院将没收范围扩大到犯罪人持有的所有来历不明的资产，除非其本人能够证明财产来源的合法性（此外，在一些国家，这些措施适用于被判定犯有刑事罪并被判处三年以上监禁的人）。

28. 在非基于定罪的没收以及改变取证标准或推定以便利没收方面，缔约国展示了一些良好做法，如针对个人无法证明是其合法所得的财富作出规定。就这些“来历不明的财富”所作的规定允许法院在确信存在合理理由怀疑某人的财富总额超过其合法获得的财富价值后迫使此人在盖然性权衡的基础上证明这笔财富并非刑事犯罪所得。如果此人无法对此作出证明，则法院可以命令其上缴这笔财富与“合法”财富之间的差额。在另外一些情况下，已经建立了全面的充公机制，包括对名下有来历不明财富的所谓“生活方式罪犯”的酌情法律推定。取证推定还涉及应予没收的财产范围，例如在犯罪实施后的一定时期内获得的、无法以其他合理理由解释持有原因的财产。在其他更有限的情形下，如果因犯罪人死亡或潜逃或被免除刑事责任或者因超过时效期等而导致刑事诉讼程序无法继续或被中止，则允许进行没收。在某些国家，关于某人是否从某项犯罪中获利或者通过没收应予追回的数额的证据标准为在民事诉讼中适用的证据标准。

29. 审议组赞扬多个缔约国在相关案件中有效适用了关于冻结、扣押和没收的法律框架，如专门的金融侦查技术以及辨认和追查资产的措施。

做出体制安排，包括加强各机关之间的协调和信息交流，以便成功处理没收案件，设立专职机关，专门负责管理被扣押和没收的资产。

30. 在许多缔约国，体制安排、业务措施或国家机关的法律授权被视为促成数额往往巨大的资产追查、扣押和没收案件取得成功的手段。尽管各国安排不尽相同，但存在一些共同做法，例如有效的机构间协调机制以及国家主管部门之间的信息交流。这些措施有时不仅通过常规起诉和执法渠道实施，还可通过资产追回办公室或反腐败机构等专门机构实施，从而大大提高了实际成效。在这方面，审查组确认了国家金融情报部门的重要作用及发挥的有效职能，以及在评估金融账户和银行记录以及在国内外开展合作方面的任务授权和权力。

31. 因此，例如，审议组注意到某国的资产没收案件取得成功，除其他原因外，自始至终得益于所有相关机构之间的有效合作。在另一缔约国，由于在负责反洗钱的相关监督机构、法院与私营部门之间建立了直接的电子联接，从而为获取信息、迅速扣押财产和冻结金融账户提供了便利。

32. 管理和处理已扣押和已没收资产的措施是有助于提高资产追回效力的其他体制安排，特别是专门为此设立的专职机关的存在。审议组尤为重视的是有无制定明确、全面的规则，以确保所涉财产受到安全且成本效益高的保护，并覆及各类资产和情形，无论情形多么复杂或所涉资产数额多么重大。国别审议对规定可根据个案具体情况在存在贬值或恶化风险时将财产委托给保管人、财产保佐人、接管人、资产管理人或其他管理员或税务机关、检察机关或财政部等机构保管和管理财产的制度大体持积极态度。审议组也积极认可能够处理所有相关案件的中央资产管理办公室。审议组认为这些机构有助于缓解警察部门等地方机关在确定保存和管理被扣押资产的适当措施或条件以及是否有必要采取财政稳健解决方案方面面临的挑战，因为被冻结资产的管理本身可能耗费巨大，并可能会抵消最终没收这些资产所带来的任何惠益。因此，审议组积极地注意到，许多国家为管理被扣押和被没收资产，特别是需要有效管理的复杂资产设立了一个坚实的体制框架，特别是一些国家设立了专门的资产管理办公室，而这些办公室在有些情况下通过出售被没收财产的方式自筹运行经费。

33. 在处置和使用没收资产方面也出现了良好做法，但由于各国寻求的目标和优先事项各不相同，在这方面一般没有统一做法。审议组注意到大多国家设立了用于预防或打击犯罪、赔偿受害者或用于一般社会或发展目的的专门基金。此外，一些国家已在考虑建立框架，以便各机构按照公平分配原则将追回的犯罪所得用于为相关执法机构的业务活动提供资金。

F. 专职机关（第三十六条）

在可行的情况下并且按照国家优先事项，设立反腐败专职机关，在警察局和检察机关内部设立反腐败专职单位，以及（或）设立反腐败专职法院

34. 义务层次。第三十六条规定了缔约国根据国家法律制度基本原则承担的具有约束力的义务。

35. 第三十六条呼吁缔约国确保设有一个或多个机构或者安排了人员专职负责通过执法打击腐败。虽然除少数几个缔约国外，其他缔约国均已为此设立了专职部门，但审议组特别确认了有些国家设立反腐败专职机关或在警察局或检察机关内部设立反腐败专职单位的情况以及这些机关单位的运作情况。关于为此设立中央办公室，虽然《公约》并不要求这样做，但审议组倾向于支持采用较为集中的做法或综合模式，从而最大限度地减少多机构系统职能重叠的可能性。

36. 例如，在某缔约国，国家反腐努力的成功具体归结于一个专门机构的设立和运行，该机构对若干名前任部长、议会议员、高级官员、市长、公司董事和一名内部工作人员提起过诉讼。

37. 总体上，审议指出，重要的不是执法机构以及执法人员的名称或职权范围，而是这两者的专职化，这有助于提高其效力，特别是在较小的国家。因此，特别重要的是负责腐败问题的相关机构区别于处理其他刑事事项（如洗钱、毒品、有组织犯罪）的警察部门或其他执法机构的重点任务授权和专职化程度。因此，审议组赞扬各国在刑事警察部门设立了负责调查经济或金融犯罪的专职单位，或由接受过专门训练并在起诉腐败和经济犯罪事项方面获得实际经验的检察官组成的专职起诉单位，尽管规模并不大。审议注意到在采用了专门制度的国家，这些机构成员的积极性大大提高，统计数据表明，在引入这些结构后，提交法院审理的腐败案件数量大幅增加。

38. 大多数国家选择设立单一或主要的专职反腐败机构、委员会、局、司、部门、办公室或工作队，作为独立的机构运作或在国家司法部、总检察长办公室或国家警察局的体制框架内运作。

39. 就专职检察机关而言，在某缔约国，检察官可寻求专职反腐败单位提供支持和协助，该单位可在调查过程中提供法律支持，并聘用财务和会计分析师评估在经济犯罪案件中收集到的信息。同样，在另一缔约国，一些检察官成立了一个经济犯罪和腐败问题“专门知识中心”，该中心与会计师和财务分析师密切合作。

40. 审议中确认的另一项措施是任命专门处理腐败和经济犯罪的法官和设立专门的反腐败法院，这类法院在帮助确定往往性质复杂、耗时过长且耗费资源的腐败案件的轻重缓急方面堪称成功，因此这大大有助于减少案件积压和司法拖延。

通过实际培训方案等方式为专职机关确定具体任务授权和设立独立机制，以及使之具备适当的能力并为其提供充足资源

采取各种行动措施（例如信息共享、机构间协调和获取信息、收集和使用相关数据、制定明确的政策指导、设立机构间工作队以解决某些部门的腐败问题）以提高效力，从而开展更多调查和起诉

41. 审议人员确认了有助于在国家法律制度范围内提高反腐败机构效力的各种业务措施。

42. 例如，审议人员注意到加强机构法律、业务和财务独立性的措施，如明确的业务授权或政策指导、任期保障、职能豁免、具体的监督或监测机制以及制衡制度（例如通过外部委员会或非政府组织的参与）。同样重要的是问责制和报告机

制、定期内部或外部评估的结果以及为确保预算独立性所采取的措施。例如，某些国家的法律载有关于保障一定水平的财政资源或禁止同比缩减各机构预算的规定。还通过赋予各机构相当大的调查权，如确保广泛获取信息或信息共享的措施以及要求落实这些机构向公共机构提出的腐败问题相关建议的法律规定，提高了效力。同样得到审议组认可的是，通过培训和职业发展，工作人员的专业能力，特别是在腐败相关事项上的专业能力得以提高。在一些国别审议中发现，这些措施有助于调查、起诉或资产追回案件取得成功（以及得到关注）。

43. 审议组认识到体制分散降低了反腐败工作的效率，并赞扬缔约国为各执法机关划分了明确的责任，这有助于减少职能重叠和工作重复，从而加强了机构间协调的成效。在这方面，在多项国别审议中注意到有必要制定统计指标和确立基准、制定战略并衡量反腐败机构的进展情况。

G. 国家机关之间的合作（第三十八条）

在可行且符合国家做法的情况下通过人员交流和信息交流等途径，建立侦查机关、检察机关及公共机关有效合作的机制。

建立中央机构或机制以促进协调；制定机构间协议和安排。

44. 义务层次。第三十八条规定了缔约国根据国内法承担的一项强制性义务，并规定了为此目的可采取的任择措施。

45. 大多数国家已采取措施鼓励公共机关及其公职人员与负责侦查和起诉犯罪的机关开展合作。因此，鼓励缔约国根据《公约》第三十八条确保在有合理的理由相信发生了贿赂罪或洗钱罪时，公共机关及其公职人员自发和主动地向执法机关举报并提供侦查所需的一切必要信息。

46. 审议组积极肯定一些国家为公职人员规定了直接和明确的举报义务，即公职人员应主动向执法机关举报他们在履行职责过程中了解到的涉及任何犯罪和违规行为的信息，包括涉及腐败以及与公共资金有关的财务或行政违规行为的信息。一些国家制定并在法律中明文规定了公职人员的一项具体义务，即与检察机关或国家反腐败机构合作并向其提供一切必要信息，而另一些国家则采用了具体的举报和信息转交程序，如道德守则和《公务员法》中规定的程序。在这方面，审议组确认负责收集、分析和检查腐败迹象、受理公职人员举报并向检察机关提交关于犯罪活动证据的专职监察部门所发挥的重要作用。针对某些类别的公职人员，如税务机关的公职人员或财政官员制定的举报准则以及知情不报的纪律措施为这种合作提供了进一步支持。在这方面，审议组多次注意到国家金融情报机构在将腐败或洗钱的证据送交相关国家主管部门以便进一步开展调查方面的职能。审议组特别重视某些国家具备电子登记册、数据库以及可以分享信息的其他方式。鼓励合作和举报的另一个重要途径是采取适当措施，保护举报人免受任何不利后果的影响。

47. 为进一步加强合作，若干个缔约国签署了机构间协定、谅解备忘录、联合指导书或建立了合作互动网络，以分享关于打击犯罪和腐败的情报。其他国家启动

了正式、集中的机构间执行委员会或信息交换系统，或定期举行协调会议，这些都被视作积极的事态发展或良好做法。

48. 审议中确认的其他积极措施包括在负有反腐败任务授权的不同政府和执法机构（包括国家金融情报机构）之间借调人员，将反腐败机关中的监察人员安插到各个部委和地区各级。这种人员交流被视为可以促进合作与机构间协调，有助于相关机构高效运作，特别是在通信和数据共享方面，还有助于提高侦查人员和检察官的技能和能力。

H. 国家机关与私营部门之间的合作（第三十九条）

公共机关积极与私营部门合作，特别是建立侦查机关和金融机构信息传递高效机制以及在预防措施和提高认识方面对私营部门实体进行培训

建立便利执法机关获取信息的机制以及鼓励举报腐败的机制

建立各类机构或机制以促进合作，包括订立廉正契约和协议或安排

49. 义务层次。第三十九条第一款规定了缔约国根据国内法承担的一项强制性义务，而第二款要求缔约国考虑采取鼓励举报的措施。

50. 第三十九条要求缔约国促进本国侦查和检察机关与私营部门就腐败罪有关事项开展合作。事实上，一些缔约国报告称建立了管理私营部门与执法机关之间关系的有力监管框架。为鼓励这种合作制定了一系列措施，包括建立法律框架，授权检察机关或国家反腐败机构要求私营实体和个人进行举报和提供证据以及针对没有遵守规定的情况规定处罚。各国还为鼓励合作和促进内部管控采取了其他措施，从公司治理原则和行为守则到谅解备忘录、诚信契约、公司诚信承诺书以及与私营部门建立的其他正式或非正式伙伴关系，不一而足。

51. 审议组重点强调了有些国家与私营部门开展有效合作的具体实例。这包括，例如反腐败机构通过签署反腐败谅解备忘录与民间社会和私营部门积极合作、定期参加非政府组织组织的活动、开展提高公众认识的各项活动、发布电视和电台广告、举办圆桌会议以及其他公共活动。审议组还积极地注意到其他外联活动和联网活动，因为这些活动有助于提高认识并鼓励举报腐败事件。

52. 审议中重点强调的措施往往涉及金融机构以及国家金融情报机构的活动。因此，在一些国家被视为良好做法的措施包括为金融中介机构和审计员举办培训班和讲习班、旨在提高国家主管机关和私营部门认识的举措以及结构化协作政策和做法。审议组确认，在有些国家，信息共享有效发挥了作用，从而克服了银行机密和保密限制造成的任何障碍。

四. 阐释就《公约》第四章确定的良好做法

A. 所有条款：通盘建议

为从业人员，特别是执法人员、检察官、法官和司法人员以及国外公职人员提供关于在国际合作案件中应遵循的适用法律、程序和时间表的培训，包括关于判定双重犯罪的培训

53. 《公约》第六十条虽未受到审议，但要求缔约国应当在必要的情况下为本国负责预防和打击腐败的人员启动、制定或者改进具体培训方案。审议中发现的普遍挑战之一是负责国际合作的人员缺乏相关能力。

54. 审议强调有必要加强对从事国际合作的人员的培训。在一些审议中，各国致力于能力建设、组织关于国际合作的专门培训班及建立培训中心被强调为良好做法。

55. 在若干审议中，缔约国向外国对应方提供关于国际合作事项的培训也受到赞扬。

积极参与旨在促进国际合作的国际性和区域性网络、平台和论坛

56. 在国别审议中，积极参与各种区域和全球从业者的论坛和网络往往被强调为良好做法。

57. 关于引渡，约半数受审议缔约国已采取具体措施，建立更有效的合作网络，以便在正式引渡请求提交之前或提交过程中与外国机关实时交流信息。

58. 关于司法协助，有相当数量的国家报告了警察合作渠道¹、提供司法协助的中央机关网络，以及通过派驻海外使团的官员和任命的联络官进行的非正式接触的有用性。在某些情况下，国家主管部门提到国家金融情报机构之间的有效信息交流。

59. 关于执法合作，有报告称在双边和区域两级或在区域行动和联络网²内，沟通渠道的使用频繁。国际刑事警察组织（国际刑警组织）的成员资格一般被视为有效跨境执法合作的一个重要条件。

60. 一些国家已采取措施加入金融情报中心埃格蒙特集团。在一些审议中，这些措施和国家金融情报机构之间签署的大量协议被视为良好做法。

61. 一些国家警察和检察机关建立了进一步的非正式联络网，其重点是通过机构间合作协调和信息共享³，剥夺罪犯的非法利得。

¹ 例如美洲合作网络、欧洲司法协调机构、伊比利亚—美洲国际法律合作网、国际刑警组织、东南亚国家联盟警察首长协会和南部非洲警察局长区域合作组织。

² 例如东南欧执法中心、东南亚国家联盟警察首长协会、欧洲刑警组织、欧洲司法协调机构、太平洋跨国犯罪问题协调中心、南部非洲警察局长区域合作组织、东非警察局长合作组织、加勒比警察局长协会和印度洋委员会成员国区域司法平台。

³ 例如资产追回全球联络点网络、卡姆登资产追回机构间网络及其他区域资产追回网络。

高效利用技术和电子数据库，以追踪、监测和跟进国际合作请求

62. 在审议期间，一些创新做法被认为有助于提高国际合作的成效。经强调的良好做法包括电子数据库、信息管理系统和案件跟踪数据库的开发。

63. 通过采用这些创新解决方案，可以满足处理和执行司法协助以及引渡请求的具体时限，还可以更高效地追踪外来请求。这种系统还使中央机关能够对状态更新请求迅速作出反应，并考虑到外国要求的时限。

64. 在审议《公约》关于执法合作的第四十八条时，还强调了安全数据库对执法机关之间共享信息的有用性。

B. 引渡（第四十四条）

对涉及《公约》罪行的引渡没有最低处罚规定

解释在引渡案件中的双重犯罪规定，侧重于基本行为而非罪行的法律名称；可在互惠基础上免除双重犯罪规定

65. 义务层次。第四十四条第一款规定，根据《公约》进行的引渡须遵守双重犯罪的规定，而第四十三条第二款规定，双重犯罪原则应被视为得到遵守，而不论使用何种术语来规定所涉犯罪的名称或认为该犯罪属于何种犯罪类别。

66. 根据《公约》第四十三条第二款的规定，在审议过程中，双重犯罪原则几乎无一例外地被视为已经得到遵守，而不论使用何种术语来规定所涉犯罪的名称或认为该犯罪属于何种犯罪类别。

67. 因此，各国只需证明在其国内法中，将与其寻求引渡的行为相同的行为定为刑事犯罪。在某些情况下，进行审议的专家强调这种解释性方法是一种成功和良好的做法。例如，这种“基于行为”的方法可以在国内立法中参照“双重惩罚”而不是双重犯罪的概念来确立。有些国家甚至超越了这些正式规定，允许在互惠基础上免除双重犯罪的规定，或完全免除对涉及《公约》罪行的引渡的双重犯罪规定。

68. 一些国际文书预计，在参与国之间将放宽双重犯罪限制。一个突出的例子是《欧洲逮捕令》，根据该逮捕令，欧洲联盟成员国相互取消了对包括腐败和洗钱在内的一系列犯罪的这项规定，只要所涉犯罪在签发国家受到至少三年剥夺自由的处罚。

按照条约规定和国内法，通过中央和主管机关之间的直接接触和使用电子或其他通信渠道与网络等途径，加快执行引渡程序

69. 义务层次。第四十四条第九款规定了缔约国的一项强制性义务，即在符合本国法律的情况下，努力加快引渡程序，并简化证据要求。

70. 利用中央机关和主管机关之间的直接接触和使用电子或其他通信渠道与网络加快引渡程序在国别审议中经常被强调为良好做法。

71. 大约半数受审议缔约国已经采取具体措施，简化引渡过程，并建立更有效的合作网络，以便在正式引渡请求提交前或在提交过程中与外国机关实时交换信息。例如，为便利和加快与大陆法系国家之间的引渡，有一个国家的法律规定，进行引渡询问的地方法官必须接受外国负责起诉工作的有关机构签发的证明作为确凿证据，该证明要说明该机构已经掌握起诉相关人员的足够证据。

C. 引渡和司法协助（第四十四条和第四十六条）

编写或有效使用手册、准则、清单、电子邮箱等专门的通信平台和机制或示范性引渡请求和司法协助请求，以期为提出、处理和执行请求提供行政保障和法律保障

72. 在审议活动中，手册、准则、清单、专门的通信平台以及电子邮箱等机制或示范性引渡请求被认为是增强国际合作成效的有用方式。

73. 值得注意的例子包括制定示范性司法协助请求或模板，并与请求国分享或上传到中央机关的网站上。这种模板载有对请求国需要遵守的必要程序的解释。

74. 在若干审议中，审议人员强调务必要认真对待数据收集、充分利用统计数据以及在中央机关内部建立司法协助的工作流程和创建案件管理系统的重要性。除其他外，这些方法有助于定期监测司法协助程序的时间长短并改进标准做法。此外，在某些审议中，审议人员鼓励制定内部准则、程序手册、书面标准作业程序或实践文件。这些文件可以设定执行请求的时间表，并载有关于如何处理可能出现的问题的指南，包括与请求国采取后续行动的方式。

将《公约》用作引渡和司法协助的法律依据，或将其作为便利引渡和司法协助的工具

75. 义务层次。第四十四条第五款规定，如果缔约国以订有条约为引渡条件，则缔约国可以选择将《公约》作为法律依据。根据第四十六条第七款，如果缔约国不受司法协助条约的约束，第九款至第二十九款适用于依照第四十六条提出的所有司法协助请求；如果缔约国受到司法协助条约的约束，应适用该条约的相应规定，除非缔约国同意适用第四十六条以代替条约。

76. 尽管大多数缔约国不要求将条约作为引渡的依据，但在实践中，大多数缔约国在很大程度上使用了基于条约的程序，从而默认了引渡程序的正式性质。在审议中，将《公约》作为引渡的法律依据的能力也被认为是一种良好做法。这类例子包括一个案例，其中有一个国家对引渡目的作出了有用的澄清，它所加入的任何载有关于引渡的条款的多边条约都被视为引渡条约。另一个缔约国适用了所谓的“优惠待遇原则”，即以有利于准予提供司法事项国际合作的方式解释国际条约的条款。

77. 确认有可能以《公约》作为司法协助的法律依据的国家多于以《公约》作为引渡的法律依据的国家。第四十六条本身已被多次援引并作为提供援助的法律依据。许多缔约国报告称，它们利用《公约》作为法律依据已经提出和（或）收到了至少一项请求；审议人员经常称赞这是一种良好做法。例如，一个缔约国报告称，已出台可便利《公约》缔约国之间提交和接收司法协助请求并涉及《公约》

所确立犯罪的专项条例，以此补充其关于司法协助的法律法规。请求国可与另一国的中央机关联系，并在必要时建议采用最适当的法律依据，以确保最有效地执行该项请求。

指定主管或中央机关负责引渡事宜，确定洗钱或资产追回等专门合作领域的联络点，并就缔约国是否将《公约》作为司法协助合作的法律依据发布通知

78. 义务层次。第四十六条第十三款规定了缔约国指定中央机构的强制性义务；第四十八条第二款规定了缔约国可以选择将《公约》作为相互执法合作的基础。

79. 大多数国家都已指定同一政府部门作为负责包括与反腐败有关的条约在内的所有刑事事项合作国际条约，的中央机关。这样可以简化处理国际合作请求的工作。

80. 在某些国家，中央机关的网站提供了关于它们如何能够协助外国提供司法协助的详细信息，以及与国内法律法规的链接和关于适用的双边、多边协定的信息。在一些审议中，这被视为一种良好做法。

81. 若干国家已在指定的负责国际合作具体领域的中央机关内，确定了一个专职部门，甚至一名专职官员。

82. 许多缔约国确认，它们可以利用《公约》作为就涉腐犯罪开展执法合作的依据。审议人员通常鼓励各缔约国继续参与区域和双边对话，酌情签署协议，以促进以执法合作为目的的信息交换，并在没有订立此类协定的情况下考虑利用《公约》作为法律依据。在这方面，利用《公约》作为执法合作的法律依据的可能性在很多审议中被强调为一种良好做法。

D. 与请求缔约国磋商（第四十四条第十七款和第四十六条第二十六款）

在整个司法协助和引渡过程中，与请求国持续进行磋商和沟通，并酌情让中央机关和主管机关参与，包括可在在提交正式请求之前由被请求机关接受并审查请求

83. 义务层次。第四十四条第十七款规定了缔约国在拒绝引渡前在适当情况下进行磋商的强制性义务；第四十六条第二十六款确立了在根据第二十一款拒绝某项请求或者根据第四十六条第二十五款暂缓执行之前，与请求国进行磋商的强制性义务。

84. 关于引渡，绝大多数缔约国并没有要求颁布授权举行磋商的法律法规，原因或是它们认为磋商的义务是国际礼让或惯例的一部分，或者它们认为在其本国法律制度中，《公约》第四十四条第十七款可以直接适用和自动执行。在某些情况下，由于缺乏立法和实践，导致该规定未能得到执行，建议有关缔约国在拒绝引渡前与请求国进行磋商。

85. 一些国家注意到，它们努力与提出请求的法域进行磋商，以解决引渡请求中的不足之处。此类也可以通过正式和非正式合作网络进行的磋商被强调为良好做法。

86. 在司法协助方面也报告了类似的例子。从业人员网络的有用性、与外国对方保持密切联系，以及在提交正式请求之前审查请求书草案的做法得到强调。例

如，有一个国家报告称，会举行案件协调会为司法协助请求做准备，特别是涉及多个法域或可能存在管辖权冲突的情况下。

87. 另一个国家的中央机关经常在收到正式司法协助请求之前进行非正式磋商，在提交正式请求之前接受和审查请求书草案是一种常见做法。有一个缔约国报告称，其中央机关的工作人员几乎每天都在不断地与提交了大量司法协助请求的国家的对应方进行通信。中央机关还寻求与其在引渡和司法协助领域的主要合作伙伴举行年度磋商。

E. 司法协助（第四十六条）

按照条约规定和国内法，在非双重犯罪的情况下提供司法协助

88. 义务层次。第四十六条第九款第(二)项规定，即使在非双重犯罪的情况下，各缔约国仍须在符合其法律制度基本概念且所涉犯罪并非极为轻微的情况下提供不涉及强制性行动的协助。

89. 与引渡方面采取做法不同，绝大多数缔约国在司法协助方面对双重犯罪的规定采取更为灵活的态度。因此，对于许多国家而言，双重犯罪不构成准予提供司法协助的必要条件，这在若干国别审议中得到赞扬，符合现有条约义务。

90. 但是在某些情况下，对于外国机关请求采取的强制性措施（例如，对某人实施拘留，进行电子监视、搜查房舍，扣押物品或没收资产），仍存在双重犯罪规定。有一个国家将“强制性措施”的概念定义为可能对受影响者的权利和自由造成不可弥补的负担的行动。涉及强制性措施的请求，原则上可以以双重犯罪作为予以执行的条件。但是，即使在非双重犯罪的情况下，涉及强制性措施的司法协助请求如果除其他外旨在免除某人刑事责任，在一些国家也可准予提供。

以能够提供最广泛协助的方式适用对执行司法协助请求的要求（例如在译好的文件上加盖印章、翻译等）

91. 第四十六条第一款要求各缔约国，在对根据《公约》确立的犯罪进行的侦查、起诉和审判程序中，相互提供最广泛的司法协助。因此，各缔约国必须确保其关于司法协助的法律和条约足够宽泛，以履行这项义务。

92. 被请求国正在作出明确努力，尽量减少适用的手续，例如通过接受以外国语言提出的请求和以本国语言提供文件翻译，这些情况在审议中被强调为良好做法。某些国家甚至报告称，立法规定允许将从请求国收到的证据和文件被接受为证据。

F. 执法合作、联合侦查（第四十八条和第四十九条）

加强跨境执法合作方面的专门能力，尤其是通过举办反腐败联合培训讲习班和能力建设交流方案，以及参与国际反腐败执法网络（第四十八条）

93. 义务层次。第四十八条第一款第(五)项规定了促进主管机关之间的有效协调以及加强人员和其他专家的交流的强制性义务。

94. 很多缔约国报告称，它们的执法机构经常参与与国际对应方联合举办的培训活动。

95. 许多此类活动是根据部门间协定或备忘录组织的，这些协定或备忘录除了具体说明人事管理和培训方面的合作方式外，还确定负责合作事宜的主管机关；要求各方交换联络点以确保快速有效的沟通；预见合作的方法和手段，如数据交换；在提交国际合作请求之前确定进行非正式磋商的可能性；并规定在人员管理和培训方面进行合作。

96. 某些国家利用在其执法机关的业务或教育机构的培训设施，为国外对应方定期组织培训和能力建设活动，这被强调为一种良好做法。

在可行的情况下并且按照国家优先事项，在跨国腐败案件中积极利用联合侦查小组（第四十九条）

97. 义务层次。《公约》第四十九条鼓励缔约国缔结协定或安排，以便据以建立联合侦查机构。

98. 许多国家报告称，它们已经加入可据以建立联合侦查机构的协定或安排。

99. 半数以上的国家提到，其立法和实践（包括直接适用《公约》）使其能够根据每个案件的具体情况开展联合侦查，而且有很多国家确认它们曾多次这样做。一些国家还提到针对根据《公约》确立的某项具体犯罪设立一个专门的机构。

100. 例如，两个邻国订立了关于联合侦查的双边协定，并为建立联合侦查机构而成立了一个业务工作组。已经成立了几个这样的小组，这被认为是一种良好做法。

G. 特殊侦查手段（第五十条）

根据对基本权利的保护，在国内和国际腐败案件中广泛使用和应用特殊侦查手段

101. 义务层次。《公约》第五十条第一款在本国法律制度基本原则许可的范围内并根据本国法律规定的条件确立了强制性义务，而第二款鼓励缔约国在必要情况下缔结适当的协定或安排。

102. 《公约》第五十条赞同在国家与国际层面的反腐败斗争中使用特殊侦查手段。这类手段包括控制下交付、电子或其他形式的监视和特工行动等。在审议中，各缔约国本国的法律法规中充分述及在跨国案件中使用特殊侦查手段的情况、以及在跨国腐败案件中实际使用特殊侦查手段的情况都被强调为良好做法。