



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
8 October 2010
Chinese
Original: English

预防腐败问题不限成员名额政府间工作组
2010年12月13日至15日，维也纳

按照《联合国反腐败公约》原则调整联合国系统行政首长协调理事会成员的规则和条例

秘书处编写的背景文件*

目录

	页次
一. 导言	3
二. 行政首长协调会参与成员对毒品和犯罪问题办公室分发的核对表的答复	5
1. 第一章：“国际公共组织官员”的定义（《联合国反腐败公约》第二条第(三)款）	5
2. 第二章：预防措施	6
A. 反腐败政策和机构（《联合国反腐败公约》第五条和第六条）	6
B. 人力资源政策（《联合国反腐败公约》第七条）	8
C. 行为守则和财务披露要求（《联合国反腐败公约》第八条）	8
D. 采购和财政管理（《联合国反腐败公约》第九条）	10
E. 透明度和公开信息的获取（《联合国反腐败公约》第十条）	11
F. 司法系统和调查机关的廉政（《联合国反腐败公约》第十一条）	11
G. 私营部门订立合同安排的条件（《联合国反腐败公约》第十二条）	12
H. 社会参与（《联合国反腐败公约》第十三条）	13
3. 第三章：罪行和执法	14

* 本文件未经正式编辑。



A. 罪行和制裁	14
B. 保护证人、鉴定人、被害人和举报人（《联合国反腐败公约》第三十二条和第三十三条）	14
C. 腐败行为的后果（《联合国反腐败公约》第三十四条）	15
4. 第四章和第五章：国际合作和资产的追回	15
5. 其他问题：国际组织的地位、特权和豁免	16
三. 结论和建议	17

一. 引言

1. 大会第 58/4 号决议通过了《联合国反腐败公约》，并请《联合国反腐败公约》缔约国会议讨论对贿赂包括联合国在内的国际公共组织官员的行为的定罪问题和有关问题，同时考虑到特权与豁免问题以及国际组织的管辖权和职责。

2. 缔约国会议题为“审议涉及国际公共组织官员的贿赂问题”的第 1/7 号决议申明，缔约国承诺以包括作为国际公共组织成员国在内的资格使其所属国际公共组织的财务规则和其他公共廉政规则与《公约》所阐明的各项原则保持一致，并申明《公约》缔约国同意利用它们在其所参加的这些国际组织中的发言权实现这一目的。

3. 2007 年 4 月，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）向联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）全体成员提出一项建议，即在全系统开展机构廉政举措，从而将《公约》的原则和标准扩展到联合国系统的各个组织。毒品和犯罪问题办公室请行政首长协调会成员参与对照《公约》标准审查内部规则和条例的自愿协商进程，以共同审查能否使上述规则和条例与标准保持一致。行政首长协调会核可了方案问题高级别委员会的以下建议，即关于管理问题高级别委员会及其相关网络应积极与毒品和犯罪问题办公室联合处理这一事项。根据此任务授权，毒品和犯罪问题办公室于 2007 年 6 月分发了一份核对表，其中载有与国际组织相关的各项原则方面的《公约》条款概览。因此，请行政首长协调会成员就各自有关以下问题的内部廉政规则提出评论意见：

- “国际公共组织官员”一语的定义（《联合国反腐败公约》第二条第(三)款）
- 预防措施（《联合国反腐败公约》第五条至第十三条）
- 定罪和执法（《联合国反腐败公约》第十五条至第二十五条以及第三十条至第三十四条）
- 国际合作和资产的追回（《联合国反腐败公约》第三十八条、第四十六条、第四十九条以及第五十二条至第六十一条）
- 国际组织的地位（《联合国宪章》第一零五条以及 1946 年《联合国特权和豁免公约》第二十节和第二十一节）

4. 2007 年 9 月 28 日在维也纳与行政首长协调会成员和有关成员国举行了第一次机构廉政举措会议，以分享和比较开展初步工作所取得的成果。与会者将核对表视为一项有益的工具，并认为此活动可促使不同组织的规则更趋一致。

5. 缔约国会议题为“审议涉及国际公共组织官员的贿赂问题”的第 2/5 号决议请秘书处继续开展对话。2008 年 1 月 31 日，在缔约国会议第二届会议期间，举行了关于涉及国际公共组织官员的贿赂问题的圆桌讨论。与会者重申了对这项举措的支持，提供了进一步信息，并请毒品和犯罪问题办公室创建一个网页，为整理对毒品和犯罪问题办公室核对表所作的答复以及其他相关材料提供一个开放和透明的平台。

6. 2009年1月28日在维也纳与行政首长协调会成员和有关成员国举行了第二次机构廉政举措会议，以评估协商进程所取得的成果。一些行政首长协调会成员除其他外指出，对毒品和犯罪问题办公室核对表的答复只是此进程的第一步。各缔约国也支持该举措，并强调这是一项及时、必要的举措。

7. 缔约国会议题为“预防措施”的第3/2号决议请秘书处继续努力特别是通过机构廉政举措，协助各国际组织采纳和执行《公约》的原则，并鼓励缔约国以国际公共组织成员国的身份继续促进《公约》的各项原则，使这些组织的反腐败政策和规则与《公约》的原则保持一致。

8. 截至2010年9月30日，28个行政首长协调会成员中的19个提交了对核对表的书面答复。世界贸易组织指出，该组织通过出台对内部审计职能作出规定的《内部审计章程》保证其财务管理的透明和廉政，并通过开展外部审查予以强化和补充。国际货币基金组织回顾该基金是遵守其自身法律、规则和条例的一个独立的政府间组织。以下17个行政首长协调会成员（以下简称为行政首长协调会参与成员）提交了实质性答复：粮食及农业组织（粮农组织）、国际农业发展基金（农发基金）、国际劳工组织（劳工组织）、国际海事组织（海事组织）、国际电信联盟（国际电联）、联合国秘书处通过其法律事务厅、联合国贸易和发展会议（贸发会议）、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、联合国人口基金（人口基金）、联合国人类住区规划署（人居署）、联合国工业发展组织（工发组织）、联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）、万国邮政联盟（万国邮联）、世界银行集团，以及联合国世界粮食计划署。贸发会议及毒品和犯罪问题办公室指出，作为联合国秘书处的一部分，适用了内部廉政规则。

9. 行政首长协调会成员的稿件以及应毒品和犯罪问题办公室请求提交的任何补充资料可在联合国加强廉政意识门户网站上创建的机构廉政举措网页上查阅。¹根据缔约国会议第二届会议期间举行的圆桌讨论会上作出的承诺，秘书处创建了该网页。网页还提供其他材料，其中包括联合国欺诈和腐败问题法律顾问特别工作组及追究联合国官员和特派专家刑事责任问题特设委员会的相关文件，²以及从行政首长协调会成员收到的其为答复先前发出的就缔约国会议第1/5号决议表明立场的请求而提供的材料。

10. 机构廉政举措力求补充为加强打击国际组织腐败行为的各项政策、程序和共同做法而采取的其他举措。1954年，国际公务员制度委员会制定了《国际公务员行为标准》，2001年大会对其最新修订本表示欢迎。³上述标准是联合国共同制度工作人员道德问题方面的一项准则。许多附属机构和国际组织已核可这些标准，或对其略作了修改。联合国法律顾问于2005年发起一项倡议，倡议的

¹ <https://integrity.unodc.org/iaun/en/institutional-integrity-initiative.html>。应劳工组织及联合国秘书处通过其法律事务厅提出的请求，未张贴其答复。

² 追究联合国官员和特派专家的刑事责任。秘书处的说明（A/62/329）；特设委员会第一届和第二届会议报告（A/62/54；A/63/54）。

³ 大会第56/244号决议。

最终成果是设立了联合国欺诈和腐败问题法律顾问特设工作组。大会 2006 年 12 月 4 日第 61/29 号决议设立了追究联合国官员和特派专家刑事责任问题特设委员会，上段提及了该委员会的报告。

11. 本背景文件依据对核对表的答复、行政首长协调会参与成员提出的其他文件以及来源公开的材料编写而成。本文件力求确定趋于一致的领域，并对照《联合国反腐败公约》的与国际组织相关的原则对这些领域进行评估。因此，该文件旨在便利工作组审议如何促进国际组织的财务和其他公共廉政规则与《公约》所阐明的各项原则保持一致，以及如何利用缔约国在其所参加的这些国际组织中的发言权。

二. 行政首长协调会参与成员对毒品和犯罪问题办公室分发的核对表的答复

1. 第一章：“国际公共组织官员”的定义（《联合国反腐败公约》第二条第(三)款）

12. 《联合国反腐败公约》第二条第(三)款将“国际公共组织官员”界定为“国际公务员或者经此种组织授权代表该组织行事的任何人员”。鉴于反腐败公约谈判工作特设委员会开展的工作，此定义适用于该组织全体工作人员，不论其合同地位如何，即不论是正式工作人员、临时任用工作人员，还是约聘雇员（顾问、个体订约人和以约聘方式履行事务的其他个人）。因此，《公约》提及“国际公共组织官员”的条款意味着涵盖该组织全体工作人员。⁴《公约》第二条第(三)款的适用范围与秘书长和专门机构分别根据 1946 年《联合国特权和豁免公约》第五条第十七节和 1947 年《各专门机构特权及豁免公约》第六条第十八节规定的联合国及其专门机构特权和豁免所适用的官员类别不同。

13. 根据行政首长协调会参与成员对核对表的答复，需进一步澄清“国际公共组织官员”的定义。一些答复明确要求作出进一步澄清，一个组织询问是否应向不具有国际公务员地位的人员指派涉及经费问题的具有敏感性的职责。

14. 对核对表作出的答复显示，行政首长协调会参与成员普遍认为应将所有工作人员视为国际公共组织官员，工作人员条例和规则已充分体现了这一点。但各机构工作人员条例和规则的适用范围各不相同。这主要是对约聘雇员的地位造成了影响。世界银行集团申明，其工作人员手册适用于约聘雇员。联合国秘书处引入了“非秘书处官员”这一类别，该类别受对约聘雇员部分适用的特别规则和条例管辖。⁵多数行政首长协调会参与成员未将约聘雇员视为工作人员，并对其适用其他规则。然而，未对约聘雇员适用工作人员规则的组织甚至表示根据工作人员规则的设想，对这些雇员适用类似的道德标准。此外，所有行政首长协调会参与成员均表示其反腐败、反欺诈和类似政策也适用于约聘雇

⁴ 见为拟订《联合国反腐败公约》进行的谈判准备工作文件，第 2 条“术语的使用”，第 21 至 52 页。

⁵ ST/SGB/2009/9：关于非秘书处官员和特派专家的地位、基本权利和义务的条例。

员。一些组织还报告将其工作人员视为国际公务员，并对其适用国际公务员制度委员会的《国际公务员行为标准》。但《行为标准》未对“国际公务员”一词作出界定。

15. 但约聘人员的法律地位与不当行为的后果具有关联。将约聘雇员排除在工作人员定义范围之外的行政首长协调会参与成员指出，不当行为的后果是以此为由停职，而工作人员则面临纪律程序。另外，工作人员规则和条例未涵盖的人员的合同范本通常载有行为标准，并规定如出现不当行为，可以此为由停职。鉴于以约聘方式进行人员征聘的趋势日趋明显，并且通常履行与正式工作人员类似的职责和责任，根据《联合国反腐败公约》第二条第(三)款对“国际公共组织官员”进行广泛界定可为一些行政首长协调会成员报告的不确定性提供切实的解决办法。

方框 1

范例：对“国际公共组织官员”一语的界定（粮农组织）

粮农组织大会第 71/59 号决议将“官员”一词界定为“非当地征聘和非按时计薪的任何官员”。

2. 第二章：预防措施

A. 反腐败政策和机构（《联合国反腐败公约》第五条和第六条）

16. 《公约》第五条规定，制订并执行有效而协调的反腐败政策和协作安排，以促进和制订此类措施，包括通过参与国际方案和项目。根据《公约》第六条，应在职能和财务上独立的专门反腐败机构执行、监督和协调上述政策，并宣传预防腐败的知识，应确保该组织获得必要的物资、专职工作人员，并为这些工作人员提供必要的培训。

17. 所有行政首长协调会参与成员均报告已出台反腐败或反欺诈政策。相关条款主要载于机构的章程文件、工作人员条例和规则，以及财务条例。除联合国三个专门机构和一个附属机构外，所有其他机构均报告已对促进上述价值观的文件进行合并。一个机构报告正着手采用这一政策，另有一个组织报告正对照《联合国反腐败公约》对其规则和条例开展全面审查和差距分析，以制订此类政策和做法。超过一半的行政首长协调会参与成员报告其努力系统传播反腐败政策文件，以提高工作人员对出现所指控不当行为时所适用的廉政规则和程序的认识。一些行政首长协调会参与成员提及了以问答式等简洁且易于使用的方式拟订的文件。

方框 2

范例：反欺诈政策（劳工组织和教科文组织）

劳工组织反欺诈政策

总干事的声明，2007年9月19日A批第1系列第627号通知：⁶此政策涉及以下问题：何为欺诈、反欺诈文化、举报欺诈行为，以及内部廉政机构的不同责任。

教科文组织——题为“处理教科文组织中的投诉——在哪儿获得投诉方面的信息、建议或帮助”的小册子⁷

小册子扼要介绍了道德操守办公室、人力资源管理局、内部监督处和调解人办公室的主要责任，以及向其报告的指控/投诉的类型，并提供了各自的联系资料。

18. 据报告，所有行政首长协调会参与成员通过定期举办工作人员必修培训课程补充其反腐败政策。联合国秘书处及联合国附属机构全体工作人员必须参加联合国的在线学习方案，该方案是2005年启动的提高廉正意识倡议的一部分。⁸在拥有国际法人资格的行政首长协调会参与成员中，约一半成员指出提供关于道德问题的具体培训，并开展增进对其内部廉政规则的认识的特别方案。通常由人力资源部门负责开展此类培训方案。

19. 约一半行政首长协调会参与成员表示其内部审计和监督机构定期对其反腐败政策进行审查。

20. 多个机构表示愿意与其他机构合作，以促进并制订预防性反腐败措施，或表示已开展这一合作。除机构廉政举措外，这一点的具体表现包括，在联合国欺诈和腐败问题法律顾问特设工作组广泛支助和参与下，人口基金、开发计划署和联合国项目事务厅联合制订了一个共同的欺诈问题政策框架，在世界银行集团参与下设立了国际金融机构反腐败联合工作队。

21. 关于指定的内部反腐败办公室，行政首长协调会参与成员提及了一些机构，其中既有内部审计和监督机构、监察员或道德操守办公室，也有负责人力资源和财务的一般事务部门。在许多情况下，这些机构和部门负责处理反腐败政策所涉的不同方面。一些机构的内部审计和监督机构不仅负责开展调查，还负责监督和协调反腐败战略的实施。据报告，道德操守办公室或监察员负责就利益冲突情况提供非正式和保密的咨询。在这方面，应回顾大会第62/228号决议建立了一个单一、统筹一体、地域上分散的监察员办公室，为秘书处、开发计划署、人口基金、儿童基金会、项目厅和难民署提供服务。一个组织报告正

⁶ www.ilo.org/public/english/edmas/download/edms_001978.pdf.

⁷ http://portal.unesco.org/en/files/47564/12701356731Addressing_Grievances_EN.pdf/Addressing%2BGrievances%2BEN.pdf.

⁸ ST/SGB/2005/17；联合国工作人员可在 <https://integrity.unodc.org/iaun/login.html> 进入提高廉正意识主页。

着手建立一个专门的道德操守办公室。另有一个组织表示，其虽然尚未建立指定的反腐败办公室，但已授权内部审计员评估预防欺诈措施的实效。

B. 人力资源政策（《联合国反腐败公约》第七条）

22. 《公约》第七条涉及基于效率原则、透明度原则和客观标准原则的官员的征聘、雇用、留用、晋升和退休制度；被认为特别容易发生腐败的人员的甄选和培训；充分的报酬和公平的薪资标准；以及教育和培训。此外，还对促进透明度和预防利益冲突的制度作出了规定。

23. 所有行政首长协调会参与成员均报告完全按照上述原则实施人力资源政策。它们提及了其征聘手册和人力资源程序，以及公布空缺通知的网站。一些组织表示在作出任何正式任命之前，都进行正规的证明人查询。能力评估过程包括开展廉正评估，特别是对更容易发生腐败的职位的候选人开展廉正评估。据报告，须特别是依据诺贝尔梅耶原则统一整个联合国系统的薪资和报酬标准。

24. 多数行政首长协调会参与成员报告其努力向工作人员提供广泛的培训和发展机会，包括在廉政问题方面。但一些机构指出，应加强其关于腐败风险的教育和培训方案，特别是针对采购、订约和投资部门的业务主管和工作人员的方案。

25. 一些行政首长协调会参与成员详细介绍了各自的预防利益冲突的条例。此类条例除其他外涉及官员就其存在利益关系的事项、职务外活动及直系亲属就业作出的决定。

C. 行为守则和财务披露要求（《联合国反腐败公约》第八条）

26. 《公约》第八条要求提倡官员廉正、诚实和尽责，并采用行为守则。该条还要求采取措施，促进举报腐败行为，并采取措施要求工作人员申报可能发生利益冲突的职务外活动、任职、投资、资产以及馈赠和利益。除上述措施外，还应当对违反行为守则或标准的行为实行充分的执法机制和纪律措施。

27. 所有行政首长协调会参与成员均报告已出台相关标准或行为守则。除世界银行和国际货币基金组织外，国际公务员制度委员会的《国际公务员行为标准》对行政首长协调会所有成员都适用；约三分之二的行政首长协调会参与成员已核可此标准。据报告，一些组织通过了自己的行为标准。但行政首长协调会参与成员的行为守则基本相同，并由相关的工作人员条例和规则加以补充。然而，一个机构强调需通过一项全系统行为守则。

28. 根据对核对表的答复以及来源公开的研究，除两个参与成员外，所有其他行政首长协调会参与成员或者通过设立电话和电子邮箱热线，便利采用保密和匿名等方式举报腐败行为，或者采用联合国秘书处设立的系统。超过一半的机构已设立道德操守办公室或干事，或者依靠联合国道德操守办公室的服务，为举报人提供保护。

29. 据报告，行政首长协调会参与成员有关接受机构外个人或实体馈赠和赠与的政策普遍一致：都报告称，未经机构行政首长事先准许，禁止接受机构外来源超过名义价值的荣誉、勋章、优惠、馈赠或报酬。此外，还报告称，未经行政首长批准，工作人员不得从事任何外部职业或就业。如果该职业与个人的公务或机构的利益不存在实际、潜在或明显冲突，则可批准。针对约聘雇员的合同范本通常载有类似的利益冲突条款。披露和批准要求似乎适用于无偿职业，仅限于有偿专业活动的一个行政首长协调会参与成员除外。

方框 3

范例：申报职务外活动、就职和投资（万国邮联）

万国邮联工作人员条例，条例 1.6，§1-4

- “1. 未经总干事事先核准，工作人员不得在联盟外从事任何持续性或经常性职业或就业。
2. 工作人员不得积极涉足任何商业性企业的管理或拥有经济利益，如果有可能因该工作人员在联盟的公职而得益于上述涉足或经济利益。
3. 工作人员如有必要以其公务身份处理涉及某一商业性企业的任何事务，而本人又在其中拥有经济利益，则应向总干事披露这种利益的数量。
4. 仅拥有公司股份不构成本条款意义范围内的经济利益，除非此拥有是一种实际性控制。”

30. 除四个参与成员外，所有其他行政首长协调会参与成员均报告已出台要求某些工作人员、其配偶和受抚养子女披露资产和投资的条款。两个机构告知其正着手制定一项财务披露政策，一个机构报告正在审查顾问合同中的标准条款，以将财务披露要求纳入在内。要求高级和主要财务和采购官员定期提交完整、准确的财务披露申明书的规定具有相似之处。一些机构对全体官员规定了有限的披露义务；一个机构报告 2006 年全体官员进行了一次性利益披露。通常由道德操守办公室或干事管理披露申明书。

方框 4

范例：被认为特别容易发生腐败的工作人员的财务披露要求（人口基金）

人口基金关于财务披露和利益申报的政策

“人口基金以下工作人员必须提交年度财务披露申明书：

- (a) 所有 D-1 或 L-6 及以上职等工作人员；
- (b) 主要职责是为人口基金采购物资和服务的所有工作人员。将属于此类别的工作人员界定如下：
- 在采购事务科任职的所有专业职类的工作人员（即：采购事务科科长；采购干事；采购专家等）；
 - 在采购事务科任职的所有 G-6 或 G-7 职等的工作人员。

(c) 主要职责与人口基金资产投资或人口基金负有信托或保管责任的任何账户相关的所有工作人员。将属于此类别的工作人员界定如下：

- 在财务科任职的所有专业职类的工作人员；
- 在财务科任职的所有 G-6 或 G-7 职等的工作人员。

(d) 直接接触机密采购或投资信息的其他工作人员须提交财务披露声明书。将属于此类别的工作人员界定如下：

- 人口基金的所有业务代表或主管（不论职等高低）；
- 人口基金的所有业务经理（不论是国际征聘还是当地征聘）；
- 人口基金国别办事处的所有行政/财务协理或助理（不论职等高低）。”

方框 5

范例：自愿公开披露职务外活动和经济利益（世界银行集团）

2008 年，世界银行集团高级管理小组本着良好组织治理的精神和目的，自愿公开披露了其经济 and 职务外利益。2009 年，银行集团多名副总裁也选择进行了公开披露。

31. 所有行政首长协调会参与成员均报告会对不遵守行为守则所规定标准的行为采取纪律措施，并提供了有关其纪律制度和程序的信息。一些答复还举例介绍了纪律案件。普遍报告由行政首长与纪律委员会开展协商后采取纪律措施。此外，呈现的趋势似乎是可提交上诉机构进行二审。联合国秘书处在内部司法系统改革框架内采用了该制度。⁹

D. 采购和财政管理（《联合国反腐败公约》第九条）

32. 《联合国反腐败公约》第九条第一款规定，建立以透明度、竞争和按客观标准决定为基础的适当的采购制度。这除其他外应包括：公开分发与采购相关的资料，事先确定条件，采用事先确定的标准，建立有效的审查制度，以及采取措施，规范采购负责人员的相关事项，诸如特别是采购中的利益关系申明、筛选程序和培训要求。

33. 所有行政首长协调会参与成员均报告其采购规则和程序完全符合上述原则。它们提及了其财务条例和规则、采购手册和服务订单。所有答复均表示事先确定了相关条件，以客观和事先确定的标准为依据作出采购决定，并公布超过一定数量的采购活动。绝大多数行政首长协调会参与成员报告采用了采购名册，主要是《联合国全球市场采购名册》，并在机构网站公布了招标书。超出某些阈值的购买、工程、用品或服务须进行公开招标，而此类阈值在行政首长协调会成员之间各不相同（从 20,000 美元到 200,000 美元不等），此外，超出某一

⁹ A/RES/61/261, A/RES/63/253.

阈值时须进行国际要约，而关于该阈值的条例在行政首长协调会成员之间也各不相同。

34. 只有两个行政首长协调会参与成员报告针对未被授予合同并认为受到不公平待遇的投标人出台了抗议程序。

35. 《联合国反腐败公约》第九条第二款要求采取措施，促进公共财政管理的透明度和问责制，诸如预算的通过程序，按时报告收入和支出情况，由会计和审计标准及有关监督构成的制度，有效、高效的风险管理和内部控制制度，以及未得到遵守时加以纠正。

36. 所有行政首长协调会参与成员均报告其财务条例和规则完全符合《公约》的各项要求。通常每半年编制一次预算。据报告，遵照国际公认的会计和审计标准进行财务管理，诸如国际公共部门会计准则委员会或国际最高审计机构组织（最高审计组织）设定的标准，或联合国系统会计标准。一些行政首长协调会成员详细报告了其风险管理系统，其他成员虽指出其设立了风险管理部门，但未出台正式的风险管理系统。

37. 各机构报告的记录保留期限（《联合国反腐败公约》第九条第三款）各不相同（三至七年），一个机构报告尚未设定此期限。

E. 透明度和公开信息的获取（《联合国反腐败公约》第十条）

38. 《公约》规定制定各项措施，提高内部运作和决策过程的透明度、使公众获得相关信息，并公布腐败风险问题定期报告。

39. 各国际机构的成立文件载有关于组织、运作和决策过程的基本信息。除一个成员外，所有其他行政首长协调会参与成员的章程文件，以及大会设立不具有国际法人资格的行政首长协调会参与成员的决议可在其各自的网站上查阅。组织结构图的公布为此信息提供了重要支助。

40. 行政首长协调会参与成员的规则和条例传播政策各不相同。多数组织在网站张贴其工作人员规则和条例、反腐败政策和一些财务信息。在 17 个行政首长协调会参与成员中，有 7 个成员报告称公布了其审计报告，其中载有腐败风险方面的信息。据报告，每半年作为公开文件向大会提交审计委员会的财务报告和已审计财务报表。一个行政首长协调会参与成员指出，其正在评估应在何种程度上公布财务信息。另有一成员报告就网站张贴信息的最低标准要求向所有国别办事处发出一项指示。一些行政首长协调会参与成员报告称公布了不当行为案件方面的信息，秘书长每年向会员国通报采取的纪律行动。

F. 司法系统和调查机关的廉政（《联合国反腐败公约》第十一条）

41. 《公约》第十一条规定，在不影响独立的情况下，采取措施，加强审判和调查机关的廉政，并防止出现腐败机会。

42. 新的联合国内部司法系统于 2009 年 7 月开始运作。¹⁰多数行政首长协调会参与成员报告已出台加强司法系统和调查机关廉政的各项措施。据报告，参与调查的工作人员须遵守内部准则，在出现不遵守行为时，须对其采取纪律措施。一些行政首长协调会参与成员报告已核可国际调查人员会议通过的《调查工作统一原则和准则》。其他成员强调对参与调查的工作人员适用一般行为守则和工作人员规则。

G. 私营部门订立合同安排的条件（《联合国反腐败公约》第十二条）

43. 国际机构应要求希望与其订立合同安排的私营部门实体遵守一套预防私营部门腐败行为的最低标准。此类标准可包括离职后限制以及确保账簿和账目完整无缺的措施。

44. 行政首长协调会参与成员报告称，虽尚未制定明确的政策，但已采取一系列措施，确定与其建立业务关系的私营部门实体的廉政情况，合同总则通常会述及这些措施。两个组织报告通过了《供应商守则》，其中载有希望供应商予以遵守的有关贿赂和腐败问题的条款。一些组织还表示，在特定采购合同方面，其要求私营实体遵循更高的反腐败标准，一个行政首长协调会参与成员报告，在被授予合同前所有供应商均须签署一项廉政声明。

45. 一些行政首长协调会参与成员报告实行了离职后限制。

方框 6

范例：披露供应商的利益冲突：联合国秘书处和开发计划署

《联合国供应商行为守则》，《开发计划署供应商行为守则》（这两份《守则》的相关案文相同）：

“利益冲突：联合国希望供应商能够向其披露任何可能存在利益冲突的情况，并披露是否有联合国官员或同联合国签署合同的专业人员在供应商的业务中有着任何形式的利益或与供应商有着任何形式的经济关系。”

方框 7：

范例：禁止雇用采购合同另一当事方人员（国际电联）

《国际电联合同总则》规定国际电联或承包商都不得在承包商提交最后产品之日起一年内雇用或考虑雇用另一当事方的任何人员。

46. 五个行政首长协调会参与成员报告在其一般采购条款中保留了审计权。其中包括要求采购合同另一当事方在一定期限内保存所有合同相关文件的权利，以确保可获得这些文件，并在对与采购相关的欺诈或腐败行为提出任何指控时，提供任何相关文件。

¹⁰ A/RES/63/253.

方框 8

范例：采购合同合伙人的审计权和信息获取（农发基金）

农发基金（总部）——关于服务采购的一般条款和条件

“29. 审计权

承包商同意应允许农发基金的审计员、调查人员和农发基金委任的其他代理人（不论是内部还是外部）审查承包商持有的本合同方面与农发基金相关的所有或任何记录。承包人应：

- (a) 在完成相关合同所计划的工作三年内保存与该合同相关的所有文件和记录；
- (b) 提供对指称的欺诈或腐败行为开展调查所需的任何文件；以及
- (c) 确保承包商的知悉本合同情况的员工或代理人能够回答农发基金工作人员或适当指定的任何审计员、调查人员、代理或代表农发基金行事的顾问就文件审查或审计提出的问题。

如果承包商违反农发基金的要求，或以其他方式妨碍其就该事项开展审查，农发基金可自行决定对承包者采取适当的行动。”

47. 报告的其他活动包括制定具体的《私营部门战略》，遵守联合国《全球契约》第 10 项原则。

方框 9

范例：对私营部门实体遵守一套预防腐败的最低标准的合同要求（粮农组织）

粮农组织项目文件和采购合同中的标准条款：

“[承包商名称]应适用打击腐败和非法做法的防范措施，包括纪律或其他适当措施，并确保不得直接或间接接受作为授予或履行采购合同的利诱或酬劳提供的任何形式的礼物、馈赠、报酬或利益，可将此视为非法或腐败做法。[承包商名称]应立即向[机构名称]报告对腐败做法提出的任何指控，并应报告[承包商名称]为调查和处理该指控而采取的各项措施的进展。”

H. 社会参与（《联合国反腐败公约》第十三条）

48. 《联合国反腐败公约》第十三条提及推动公共部门以外的个人和团体积极参与打击腐败，具体方法除其他外包括提高决策的透明度，确保获得信息，开展公众宣传活动，并促进腐败相关信息的查找、接受、公布和传播的自由。

49. 所有行政首长协调会参与成员均表示允许或考虑让外部人员或实体举报所指控的与组织相关的欺诈或腐败事件。约三分之二的机构报告提供了公开的举报热线。一半机构公布了其反欺诈和反腐败政策或类似的扼要介绍举报程序的文件。没有提交资料介绍过去或当前开展公共宣传运动的情况，以及民间社会进一步参与打击国际组织腐败行为的情况。

3. 第三章：罪行和执法

A. 罪行和制裁

50. 《公约》第十五条至第二十五条确定了缔约国必须进行定罪的行为方式。同样，工作人员规则和条例必须将此类行为方式规定为内部违规行为，并应对此实行内部制裁和纪律措施。所有行政首长协调会参与成员指出其相关工作人员规则、条例和行为守则已将上述行为方式纳入在内，但一些组织报告称只是予以笼统涵盖，例如未达到最高廉正标准问题。所有行政首长协调会参与成员还指出在纪律程序中实行了与罪行严重性相当的制裁。

51. 《公约》第三十条第六款规定，应考虑建立有关程序，使有关部门得以对被指控实施了《公约》所确立的犯罪的工作人员予以撤职、停职或者调职，但应当尊重无罪推定原则。所有行政首长协调会参与成员均报告已出台允许将工作人员停职的条款，关于带薪还是停薪视各自情况而定。

方框 10

范例：在未决调查期间将工作人员停职（近东救济工程处）

近东救济工程处工作人员规则 110.4:

“工作人员被指控行为失检的，经主任专员决定，在进行调查之前，可将该工作人员停职。除非在特殊情况下，经主任专员决定应予以停薪停职，否则应予以停职留薪。这种停职不得损害工作人员的各项权利。”

52. 只有一个行政首长协调会参与成员就取消犯有腐败罪行工作人员在任何（其他）国际组织担任公职的资格的程序作出了评论，并指出尚未出台此类条款。但据报告国际机构的普遍做法是要求在征聘程序中查询个人证明人。

B. 保护证人、鉴定人、被害人和举报人（《联合国反腐败公约》第三十二条和第三十三条）

53. 《公约》要求采取适当的措施，为就腐败罪行作证的证人、鉴定人和被害人提供有效的保护，使其免遭可能的报复或者恐吓。此类措施可包括规定不披露或限制披露有关其身份的资料，以及允许借助于通信技术作证的取证规则。此外，第三十三条述及采取措施，使处于合理理由善意向主管机关举报涉及《公约》确立的犯罪的任何事实的人员不致受到不公正的待遇。

54. 几乎所有行政首长协调会参与成员均报告至少已通过一般条款，为善意举报违反机构规则行为的工作人员提供保护，使其免遭报复。据确定或报告，十个机构已出台单独和详细的举报人政策。两个机构报告正着手采取举报人政策，另有两个机构指出可考虑采取此措施。虽然经常准许予以保密，但各机构提供的保护程度和所依据的议事规则大不相同。

方框 11:

范例：保护举报人免遭报复：海事组织

《严重不当行为调查准则》

“3.10.: 不得对向监督厅提出申诉或提供信息的工作人员或其他人员实施报复。如证明任何工作人员对向监督厅举报或以其他方式与其进行合作的工作人员或其他人员实施了报复，则将对实施报复的工作人员启动纪律诉讼程序或采取纪律行动。对工作人员实施的报复通常涉及旨在妨碍其职业前途的一些行动，其中包括但不仅限于不续用。对外部申诉人实施的报复通常涉及今后不授予本组织合同，或评定其工作业绩不符合标准并因此拒付报酬，或者以此相威胁。”

方框 12

范例：为举报人提供（临时）保护：工发组织

2010 年 3 月 1 日的总干事公告 UNIDO/DGB(M).116——保护举报不当行为或配合审计或调查工作的工作人员免遭报复

“临时保护措施

在对根据上文第 22 段提出的申诉和（或）根据上文第 27 段开展的调查进行的初步审查结束前，道德操守办公室可根据其判断，或根据初步证据或初步审查的结果，建议总干事在工作人员条例条款范围内采取适当的临时措施，以保障各方的权益。此类措施可包括但不限于临时制止所举报的报复性行动，经有关当事人（举报人）同意，将该当事人临时调任至其办公室内部或外部可胜任的职位或项目（如果为项目人员），或给予其全薪特别假。”

C. 腐败行为的后果（《联合国反腐败公约》第三十四条）

55. 《联合国反腐败公约》规定可以在法律程序中将腐败视为废止或者撤销合同、取消特许权或者撤销项目文件、协定和赠款等类似文书的相关因素。少数行政首长协调会参与成员已在其采购条款和条例中出台了此类规定。

4. 第四章和第五章：国际合作和资产的追回

56. 将《公约》中国际合作条款的适用范围扩展至国际机构表明，这些机构应鼓励负责调查腐败案件和开展司法裁判的国际组织、其工作人员及内部机构和部门开展内部和相互合作。此类合作应包括各机构可主动向另一机构调查人员提供可能实施的犯罪方面的信息。

57. 行政首长协调会参与成员强调其充分致力于加强此方面的合作。一些机构指出过去在个案基础上订立了合作协定。两个机构强调其参加了相关的信息共享平台。一个机构建议，为国际组织及其内部机构和部门建立一项总体合作框架将有益于加强今后的合作。

方框 13

范例：国际组织之间以及与成员国之间的合作（粮农组织）

一些行政首长协调会参与成员是联合国各组织和多边金融机构国际调查人员会议的积极成员。

粮农组织监察长办公室定期与其在罗马的对应方举行会议，以分享信息并讨论涉及各机构的问题。

58. 按照《公约》关于司法协助的条款，鼓励国际组织制定各项规则，以使其得以与成员国充分合作，调查腐败案件（《公约》第四十六条）。《公约》还鼓励订立允许在个案基础上开展联合调查的协定（第四十九条）。

59. 对核对表的多项答复提到了 1946 年《联合国特权和豁免公约》特别是其第二十二节和第二十一节规定的现有合作义务，以及国际机构与东道国之间的国际合作协定。它们还提及各机构的做法是将违反成员国国内法的腐败案例交付该成员国的国家法院。一些组织订立了东道国协定或关于国际合作的特别谅解备忘录。一个行政首长协调会参与成员报告已与五个国家和国际组织订立了有关开展具体反腐败调查工作的协定。另一方面，一些行政首长协调会参与成员报告称，虽然未出台具体规则，但同意在个案基础上开展合作。从这个意义上而言，一个行政首长协调会参与成员强调合作决定具有酌处性，并对就该事项制定一般规则是否有用表示关切。

60. 关于联合调查协定，绝大多数行政首长协调会参与成员指出已在个案基础上订立了此类协定，或指出关系协定载有在互利事项方面开展合作的条款。一个组织指出没有制定允许开展联合调查的方式。

61. 应缔约国会议要求（第 2/5 号决议），于 1 月 28 日和 29 日举行的国际公共组织与缔约国之间国际合作问题不限成员名额从业人员和专家讲习班的结论和建议可对上述结果予以补充。与会者得出结论认为，国际组织可考虑通过一项关于同缔约国和其他国际组织合作的公开书面政策，并认为根据本国法律制度，缔约国可考虑处理司法协助请求的“中央机关”（《公约》第四十六条第十三款）是否也应被指定处理国际组织的合作请求。¹¹

62. 《公约》第五章述及了追回资产的各项措施。要求行政首长协调会成员介绍其关于从其他国际机构或会员国追回被挪用或盗用资金或其他财产的任何规则。虽然普遍出台了允许从工作人员追回被挪用或盗用资产的条款，但没有出台针对各国和其他国际机构的相应措施。由于未出台任何特别措施，开展资产追回程序的决定是在个案基础上作出的。

5. 其他问题：国际组织的地位、特权和豁免

63. 按照《联合国宪章》第一零五条及 1946 年《联合国特权和豁免公约》第二十二节和第二十一节，各机构还须就特权和豁免问题、在腐败案件中放弃特权和

¹¹ 讲习班报告全文载于 CAC/COSP/2009/10 号文件。

豁免的问题以及此类放弃的条件和要求作出评论。行政首长协调会参与成员一致指出，只有机构行政首长才有权根据利益均衡在个案基础上放弃特权和豁免。一个机构表示，正在编制关于适用 1946 年《联合国特权和豁免公约》所载相关原则适用范围的准则草案。

方框 14

范例：放弃特权和豁免的程序（人居署）

经仔细审议每一案件后，秘书长根据法律事务厅的建议作出放弃特权和豁免的决定，同时考虑到在特权和豁免与需调查和起诉犯罪所涉工作人员之间取得适当平衡；并铭记给予特权和豁免是为了组织的利益，而非工作人员的利益。

三. 结论和建议

64. 自 2007 年 4 月启动机构廉政举措以来，绝大多数行政首长协调会成员通过对核对表作出答复或出席在维也纳（2007 年 9 月和 2009 年 1 月）和印度尼西亚杜阿岛（2008 年 1 月）举行的会议，积极参与了该举措。行政首长协调会参与成员一再表明了其对这项举措的承诺，并一再表示相信《联合国反腐败公约》的各项原则可作为调整国际组织内部规则和条例的范本。但它们强调，能否采取任何进一步措施促使规则和条例与《公约》所载原则保持一致，取决于所有行政首长协调会成员是否作出了充分承诺。缔约国普遍支持该举措，并重申将利用它们在其所参加的国际组织中的发言权。

65. 本文件所述协商活动表明，行政首长协调会参与成员在《公约》原则所涉的一些领域出台的措施类似。所有行政首长协调会参与成员均制定并执行了反腐败政策。虽然所有参与机构均报告将在今后两年内采取举报人保护政策，但在编写本报告之时，这些机构已在其廉政制度或议程中纳入了此类政策。趋于一致的其他领域包括行为守则、有关特权和豁免的一般程序、馈赠和赠予条例、对外部职业的限制和披露要求，以及针对高级工作人员和被认为特别易发生腐败的工作人员的强制性财务披露规定。

66. 协商活动表明，行政首长协调会参与成员在一些其他领域所适用的规则和条例各有很大不同。这些领域包括关于独立订约人和顾问的廉政制度、透明度和信息获取政策，以及针对希望与其订立合同安排的私营部门实体的最低标准。在上述领域，《联合国反腐败公约》所载各项原则可为开展进一步讨论提供有益依据。进一步协商可能涉及各组织在刑事和纪律诉讼程序中与各国和其他国际组织开展合作的机制方面的政策和措施。

67. 一些国际组织及其附属机构正在修订和加强其现行的内部廉政规则，或正在采取新的政策。在机构廉政举措背景下，就如何利用《公约》所载原则调整和加强此类政策提出了各项建议。这些建议包括制定一份行政首长协调会成员间共同的廉政议定书，以及制定一项国际组织、其内部机构和服务部门及各国间全系统行为守则或总体合作框架。工作组似宜讨论，各缔约国可如何利用它们在其所参加国际组织的影响力支持这些组织通过充分利用《公约》所载原

则，努力加强其内部的廉政规则。工作组似宜指导秘书处采取各项步骤，以支持缔约国为支助机构廉政举措而作出努力。
