



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
10 June 2011
Chinese
Original: English

预防腐败问题不限成员名额政府间工作组
2011年8月22日至24日，维也纳

预防腐败的良好做法和举措：提高认识政策和做法，特别是 关于《联合国反腐败公约》第5、7、12和13条*

秘书处编写的背景文件

目录

	页次
一. 导言	2
二. 预防性反腐败政策和做法（《联合国反腐败公约》第5条）	3
A. 会员国报告的良好做法	3
B. 联合国系统和其他组织的相关举措	5
三. 公共部门预防腐败（《联合国反腐败公约》第7条）	6
A. 会员国报告的良好做法	6
B. 联合国系统和其他组织的相关举措	7
四. 私营部门预防腐败（《联合国反腐败公约》第12条）	8
A. 会员国报告的良好做法	8
B. 联合国系统和其他组织的相关举措	9
五. 社会参与预防腐败（《联合国反腐败公约》第13条）	10
A. 会员国报告的良好做法	10
B. 联合国系统和其他组织的相关举措	12
六. 结论和建议	13

* 本文件未经正式编辑。



一. 导言

1. 《联合国反腐败公约》（以下简称“《公约》”）缔约国会议于 2009 年 11 月 9 日至 13 日在卡塔尔多哈举行的第三届会议通过了题为“预防性措施”的第 3/2 号决议。在该决议中，缔约国会议决定设立一个不限成员名额的政府间临时工作组（以下简称“工作组”），就缔约国会议履行有关预防腐败的任务授权向其提供建议和协助。根据《公约》第 63 条设立了该工作组。¹
2. 工作组于 2010 年 12 月 13 日至 15 日在维也纳举行的首次会议通过了若干结论，并特别建议其下次会议着重讨论以下主题：
 - (一) 提高认识政策和做法，特别是关于《公约》第 5、7、12 和 13 条；
 - (二) 公共部门与预防腐败：行为守则（《公约》第 8 条）和公共报告（《公约》第 10 条）。
3. 工作组还决定，秘书处应当继续开展与《公约》第二章相关的信息收集活动，重点是由各缔约国确立的良好做法和举措。工作组建议，秘书处继续收集关于联合国系统和其他相关组织在预防腐败方面的现有专门信息的信息，并在工作组下次会议上报告根据其建议而开展的活动情况。
4. 根据这些结论，本背景文件力图具体参照《公约》第 5、7、12 和 13 条，按主题汇集与上述首个主题“提高认识政策和做法”相关的预防腐败良好做法。公共部门预防腐败良好做法，特别是与《公约》第 8 条和第 10 条相关的良好做法在另一份背景文件（CAC/COSP/WG.4/2011/3）介绍。
5. 本文件努力顾及《公约》缔约国提供的信息和联合国系统及其他相关组织采取的相关举措，但却无意对此作出全面阐述。
6. 本文件以各国政府回复秘书长 2011 年 3 月 18 日普通照会 CU 2011/45(A)和 2011 年 4 月 26 日催复照会 CU 2011/67(A)所提供的信息为基础编写。截至 2011 年 5 月 27 日，收到了下列国家提交的信息：阿根廷、亚美尼亚、奥地利、巴林、柬埔寨、智利、中国、塞浦路斯、捷克共和国、埃及、萨尔瓦多、格鲁吉亚、德国、日本、约旦、拉脱维亚、马达加斯加、毛里求斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴基斯坦、巴拿马、菲律宾、罗马尼亚、俄罗斯联邦、瑞士、乌拉圭、越南。本文件载有与本报告重点讨论的主题事项直接相关的信息。所提交的这些信息将在毒品和犯罪问题办公室的网站上全文提供。
7. 秘书处将结合本背景文件提及一份关于新闻记者负责任尽职地安全报道腐败现象的深度背景文件，该文件已提交给工作组上届会议（CAC/COSP/WG.4/2010/6）。秘书处还将提及一份题为“青年进步与腐败”的深度会议室文件（CAC/COSP/WG.4/2011/CRP.1），该文件已提交给工作组第一届会议。
8. 秘书处还将结合本文件，报告截至 2011 年 5 月 13 日从下列 65 个缔约国收到的关于负责依照《公约》第 6 条第 3 款监督预防性反腐败政策执行情况的专

¹ 联合国，《条约汇编》，第 2349 卷，第 42146 号。

门反贪局设置信息：阿尔巴尼亚、亚美尼亚、奥地利、孟加拉国、比利时、玻利维亚、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、加拿大、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、塞浦路斯、丹麦、厄瓜多尔、萨尔瓦多、爱沙尼亚、芬兰、法国、海地、冰岛、印度、以色列、约旦、肯尼亚、科威特、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马来西亚、马尔代夫、马耳他、毛里求斯、蒙古、黑山、摩洛哥、纳米比亚、荷兰、挪威、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞舌尔、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、瑞典、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其、乌干达、阿拉伯联合酋长国、美利坚合众国、乌拉圭、乌兹别克斯坦、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和越南。

二. 预防性反腐败政策和做法（《联合国反腐败公约》第 5 条）

A. 会员国报告的良好做法

9. 在大多数设有专门反腐败局（反腐败局）的法域，该反腐败机构还负责传播反腐败信息，开展目标明确的提高认识活动。由于反腐败局也收集反腐败良好做法，因此他们是依照《公约》第 5 条进行跨境合作与协调的重要资源。

10. 反腐败局和相关部委等主管部门的网站已成为提高认识活动的重要组成部分，目的是向尽可能多的民众进行宣传。在全世界任何地方均可免费便捷地访问反腐败局的网站和门户，通常，这些网站和门户介绍反腐败局的任务授权、战略、优先事项、成就和目前开展的活动，并常常提供关于如何参与反腐败努力的更多信息。2011 年，萨尔瓦多对 62 个政府机构的网站进行标准化设计，为其配备了相同的导航系统，从而简化和便利公众获取信息。

11. 向公众宣传反腐败局所开展活动的一个更为直接的方法是如拉脱维亚那样设立“开放日”。在“开放日”，相关机构在提前早早宣布这一活动后邀请公众“从内部”见证其开展的活动。开放日活动可包括与反腐败局官员会面、实地考察、观看该局项目和活动的展览以及就参与活动或机会收集由工作人员编纂的小册子或获取其提供的第一手信息。

12. 《公约》第 5 条第 4 款吁请各缔约国彼此合作并同有关国际组织和区域组织合作，以促进和制定预防性反腐败政策和做法。这种合作可以包括各国参与各种预防腐败的国际方案和项目。越南政府监察局和世界银行共同组办的“越南反腐败举措”是合作举措的一个例证，该举措汇聚了预防性反腐败工作的各个方面。2011 年越南反腐败举措确定和支助一些小型创新求实发展建议，以便日后通过创新基金加以推广和拓展。2009 年越南创新日奖励了在有 152 个项目参与的国家竞赛中确定的 25 个最有创意、最为可行和最可持续的项目，该创新日的一个后续举措是，作为其颁奖典礼的一项附带活动，越南反腐败举措还组办了一次知识交流论坛。

13. 格鲁吉亚正在制定一项着重提高公共服务效率的预防性做法。格鲁吉亚“司法之家”被认为是在单一地点提供各种与司法相关公共服务的“一站式”场所。竣工后，第比利斯和其他三个城市的司法之家将能够在一个办公室内为

国家公共登记处、民事登记处、公证处和其他机关提供联合服务，从而大大简化行政程序。巴拿马报告了一个类似举措，该国在住房部门实施一站式服务原则。

14. 菲律宾依照《反官僚作风法》（2007 年）落实一项仍以提高公共服务效率为目标的举措。该举措包括开展一项报告卡调查，用于收集关于各机构和地方政府单位遵守服务标准（被称为公民宪章）情况的反馈信息，并衡量在提供一线服务方面这些机构和单位的业绩和客户满意度。相关举措“《反官僚作风法》监测”是“现场检查”各机构遵守《反官僚作风法》条文情况的机制。该机制强调高效服务原则，宣传相关的活动材料。

15. 在亚美尼亚，法律法规草案须就潜在反腐败效果接受强制性评估。该评估由司法部进行，就其助长或最大限度地减少腐败的潜力对法律草案进行评估。评估后会就该法律草案展开为期 15 天的公开辩论，相关情况将公布在起草机关的网站上。

16. 同样，俄罗斯联邦也一直在对其法律法规以及法律草案进行反腐败评估。2010 年，各检察机关开展了大规模的评估活动，结果发现许多法律载有助长腐败的条文，为此对法律进行了修正。反腐败评估方法和监管框架由政府法令确定，该法令将开展这种评估的权力下放给司法部、检察部、其他政府机构以及民间组织。

17. 阿根廷正在推动在次国家一级开展合作，促进在联邦政府、各省和各市实施透明政策。各市已着手编写立法框架的系统性清查报告，以了解下列事项相关法律情况：获取信息、公共道德、民间社会参与、公共采购和这些事项的负责机构。

18. 一些国家为根除腐败机会而采用的一个主要战略是进行腐败预防审查。例如，在毛里求斯，廉正专员公署对公共机构的系统和程序进行了若干次称之为腐败预防审查的深度研究，目的是建议改进或改革措施，预防不合规行为和腐败行为的发生。截至 2010 年 12 月 31 日，在 24 个公共机构进行了 27 次腐败预防审查，提出了修改法律等 967 项建议。为了确保及时有效地落实这些建议，与管理层举行了专题小组会议，并在报告公布六个月后开展了后续行动以监测执行情况。

19. 罗马尼亚的一个相关做法是，定期评估国家反腐败战略执行情况。2001-2004 年首个国家预防腐败方案的执行情况由非政府组织“自由之家”评估。根据评估报告（2005 年），罗马尼亚已编写一系列关于透明度、问责制和反腐败的法律文书。主要的成功措施包括颁布《信息自由法》、作出让要员和公务员关于资产和利益冲突的公开申报具有透明度的决定并设立自治反贪局。罗马尼亚最近的两个反腐败战略（2005-2007 年和 2008-2010 年）由独立专家小组在 2010 年底进行评估。该小组 2011 年 4 月发表的评估报告认为，这些战略大体得到执行，大量反腐败措施在短期内得到落实。

B. 联合国系统和其他组织的相关举措

20. 世界银行公共部门治理小组一直在开发一个反贪局知识平台。公共部门治理小组与联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）、美国国务院和欧盟委员会合作，正在核查影响反贪局效力的各因素。该举措的目标是收集关于反贪局的结构和经验的系统性知识，创建一个向从业人员和专家提供这些信息的知识平台。这些努力已导致：(一)从 55 个反贪局收集关于其结构、任务授权和经验的详细调查数据；(二)汇集了 8 个深度案例研究；(三)设计一个载有所收集信息的开放万维网门户，该门户将于 2011 年 8 月启动。概述案例研究和调查数据主要发现的报告载入即将出版的《国际腐败经济学手册》。

21. 经济合作与发展组织（经合组织）不久前完成了一项关于民众和用户参与提供公共服务的探索性研究。该研究旨在概述各国在不同服务类别内进行“共同生产”的做法，确定执行方面的挑战和风险，例如欺诈和管理不当、缺少透明度和问责制框架等。该报告最后提供了一份用来支持各国执行努力的清单，并确定了后续工作的方向，其中包括更好地评估这些做法的成本效率，通过公共部门创新做法观测站来监测创新做法。

22. 联合国开发计划署（开发计划署）与联合国非洲经济委员会等合作伙伴一起向至少 50 个国家提供技术支持，以制定国家反腐败战略和框架，在政府和从业人员层面加强反贪局的能力。2010 年，开发计划署制定了一个“评估反贪局履行预防性职能的方法”。黑山、科索沃、土耳其和摩尔多瓦使用该方法进行评估，目前该方法正得到扩展，以将对具有执行任务授权的反贪局进行评估包括在内。该方法将在国际反贪局联合会（国际反贪联）2011 年 10 月的年度会议上启动。

23. 开发计划署的若干区域知识网收集和传播预防腐败良好做法。例如，由开发计划署布拉迪斯拉发中心运作的反腐败从业人员网便利在各机构间共享知识，以满足特定的技术援助要求。该网络由反腐败从业人员和专家组成。反腐败从业人员网设有载列该区域各国现行反腐败机构框架和立法框架的数据库和一个便利成员交流的限制访问的工作空间。

24. 亚洲开发银行（亚行）/经合组织亚洲太平洋反腐败举措定期就预防腐败相关问题举行研讨会，讨论与公共部门相关的主题。例如，2009 年 3 月举行的第 8 次预防腐败区域研讨会为亚洲和太平洋区域各国提供了一个展示和分享预防腐败做法的论坛。

25. 开发计划署与毒品和犯罪问题办公室及德国技术合作署、巴塞尔治理问题研究所和治理研究问题研究所（孟加拉国）于 2010 年编写了一个“《联合国反腐败公约》自我评估准则说明：超越最低限度”，该说明提供的方法通过研究各国的立法和做法并使所有相关利益方参与来全面分析反腐败系统。该准则说明支持《公约》实施情况审查工作，并推动各国开展反腐败改革。

26. 毒品和犯罪问题办公室提供专门知识和技术援助以支持会员国实施《公约》。涵盖预防和执行方面的各个反腐败能力建设项目除其他外在阿富汗、印度尼西亚、伊拉克和尼日利亚执行。在区域一级，也向阿拉伯语国家、东非和

中非以及西巴尔干各国提供了技术援助。毒品和犯罪问题办公室还在其反腐败工作辅导员方案框架下反腐败领域提供技术援助。该方案的总体目标是通过向负责预防和打击腐败的政府机构派驻反腐败专家而长期在现场提供专门的专业知识。2011 年期间反腐败工作辅导员将派驻肯尼亚、巴拿马、泰国、斐济和刚果民主共和国。

三. 公共部门预防腐败（《联合国反腐败公约》第 7 条）

A. 会员国报告的良好做法

27. 第 7 条（公共部门）重点关注公务员制度的人力资源管理系统及效率、透明度和廉正基本原则。其中包括确保公职人员的征聘普遍达到客观标准，以及为公务员制度内工作人员提供持续的学习机会和适当公平的雇用薪酬和条件。许多国家使其公务员征聘系统与这些标准保持一致，使其雇用做法以相应立法或条例所规定的特长、公正和才能原则为基础。

28. 互联网被越来越多地用作公布征聘竞争考试的一个机制，也日益采用电子系统处理申请。例如，格鲁吉亚报告公共部门简化人事征聘程序，在公务员事务局网站上以电子方式公布征聘竞争考试，从而大大节省了时间。罗马尼亚等其他几个国家也报告称，竞争是公务员征聘的基础。

29. 在埃及，国家行政部透明和廉正委员会审议并修订了法律，编写了一份关于公职事务的法律草案，以强化公务员甄选过程对竞争性、特长和才能的重视，使工资与绩效相匹配并制定有效的薪酬政策。已启动若干步骤以促进颁布该法律，其中包括通过面向全体民众的广告来雇用公务员以确保机会平等、将公务员征聘程序自动化以及在政府电子服务门户公布职位空缺信息，以进一步提高透明度、廉正和公正性。一个监督和落实机制也得以建立，所有订约决定都将通过该机制予以公布。

30. 许多国家承认公共部门适当薪酬水平的重要性，在有些情况下将私营部门作为衡量标准。例如，日本参考“国家人事局薪酬建议”，使公务员工资标准与私营部门员工的工资保持一致。

31. 为了在公务员制度内促进提高认识，日本国家公务制度职业道德委员会开展了一个“国家公务制度职业道德周”活动，在此期间，面向全体民众公布关于公务制度职业道德主题的演讲和电子邮件。该举措是对日本国家人事局全面培训计划的补充，其包括领导能力培训、培训员培训方案以促进持续改进培训活动以及为所有级别和类别的官员开办的旨在加深认识公务员“服务于所有公民”的课程。此外，巴基斯坦也报告称，其国家问责局已开展各种活动，着重使公务员，特别是新入职人员，参与强调腐败不良影响的认识提高活动。

32. 中国报告了用于向公务员展开教育的一种做法，该做法除其他外依赖于向同事展示公职人员个人的模范行为。此外，为期望在公共行政机关发挥领导作用的公职人员举办考试、测试其对廉政规则和律的了解。还将在领导职位候选人履职以前同其举行廉政谈话。

33. 若干缔约国报告称已采用或将启动针对公职人员的远程学习方案。远程学习方案可以是适用于广泛对象的一般性方案，也可以将特定的公职人员作为目标群体。阿根廷已开发一个就职业道德和行政透明度向公职人员提供在线培训的系统。面向管理层公职人员的“职业道德、透明度和腐败行为监督”函授课程已经编写完成，将由全国公共行政研究所采用。同样，德国即将启动一个由六个模块组成的远程学习方案，该方案旨在向小组带头人和担任敏感职位的官员等目标群体以及一般工作人员展开教育。

34. 瑞士报告称，正在针对国家多数雇员准备一个相关的反腐败基本课程，该课程将进一步扩展，由针对特定部门和政府工作的专门课程予以补充。该举措考虑到一个部际工作组对瑞士公务员制度内现有专业培训方案所进行评估的结果，其结论是需要制定一个跨机构最低行为标准。

35. 瑞士定期利用通过新的法律的机会向公务员介绍其权利和义务。近期修正的《瑞士联邦人事法》已生效，该法律规定了新确立的公务员举报犯罪和违规行为的义务和举报其他不合规定行为的权利，这推动了在公共部门内开展大规模的提高认识活动。定期通过邮件将法律变动情况告知公务员，确保他们充分了解其权利和义务。

36. 预防性反腐败政策和做法常常以特定部门为对象。在亚美尼亚，在拘留设施管理领域采取了具体的反腐败措施。这些措施包括监狱看守轮岗政策、将员工调至相等职位以避免在同一监狱内的长时间服务以及将亲密接触风险降至最低。还计划如果监狱看守有近亲在管教所拘留则在其被押期间临时调动该看守的工作。此外，教养中心还接受公共观察员和司法部监督措施的监督。

37. 关于政党经费和竞选经费筹措，罗马尼亚通报了各政党必须定期在竞选活动期间满足的报告要求，规定了在《公报》以及在规范政党经费和竞选经费筹措机构的网站上进行发表的要求。除了报告要求以外，竞选立法包括保持公职廉正的若干资格标准。例如，所有公职竞选候选人在提交候选资格的同时还必须提交一份资产和利益声明。此外，竞选候选人、其配偶、亲属、第二代亲属的姻亲不能作为竞选委员会的成员。

38. 关于旨在确保公职竞选候选人经费筹措的透明度措施，智利报告了控制竞选支出的措施。智利相关法律规定，禁止接收外国自然人或法人、由作为货物或服务提供商或国家补贴接收者的法律实体所提供的财政捐款。此外，政党收入必须源于智利。

39. 毛里求斯通过了适用于各政党、各党联盟、候选人、代理人 and 分代理人、雇员和支持者等所有竞选参与人的行为守则，该守则在 2010 年大选中强制适用，旨在补充关于竞选的当前有效的法律规定，处理贿赂、不当影响、非法和不合规定做法等问题，目的是确保竞选过程的廉正。

B. 联合国系统和其他组织的相关举措

40. 作为支持加强公共机构透明度和问责制举措的一部分，开发计划署协助各国采用考绩公共部门方法，包括柬埔寨和阿富汗的绩效工资和薪酬改革。

41. 欧洲委员会反贪污问题国家小组在第二轮评估（2003-2006 年）中，除其他外特别评估了各国为应对公共行政腐败而采取的措施。小组建议，加强外部（司法、行政、财政）和（或）内部（直线管理、内部审计、调查）的行政监督，加强监督系统。小组又建议在未设监察员办公室的机构设立监察员办公室。关于征聘，反贪污问题国家小组建议采取如下步骤：加强对竞选过程的监督、核对申请人的犯罪记录和职业资格取消情况，以及特别是在敏感部门，进行职业道德或廉正测试。反贪污问题国家小组又建议，建立有效的工作人员考绩系统、纳入廉正标准以及在征聘和任职期间为所有公职人员开设关于职业道德的适当课程。关于惩戒程序，反贪污问题国家小组发现有些行政部门缺少与惩戒工作人员措施相关的信息，建议制定适当的登记册制度。反贪污问题国家小组还向多个国家建议，建立适当的监督系统以防止公职人员不当移至私营部门（pantouflage），并对公职人员实施轮岗，特别是在敏感部门。

42. 联合国经济和社会事务部（经社部）已在非洲建立一个人力资源网络，处理人力资源管理人的专业化问题。其目标除其他外包括促进非洲公共部门人力资源管理做法的卓越、廉正和专业标准，确认和分享最佳做法并为人力资源管理从业人员提供工具、模型、技能、方法和数据以提高其人力资源管理和发展方案的效率。

43. 经社部还通过联合国公共服务奖推动健全的公共行政原则，该奖项由经社部管理，每年进行全球甄选。²

四. 私营部门预防腐败（《联合国反腐败公约》第 12 条）

A. 会员国报告的良好做法

44. 一些国家报告称，已采取重要步骤承认私营部门在遏制腐败和推动消除腐败中发挥的作用。约旦等国家已着手努力编写调查表，以确定各企业运营过程中面临的与腐败相关的障碍。通过阐述共同的风险和威胁，可以制定有效的应对措施。

45. 阿根廷反腐败办公室通过辩论、交流经验和为采用最佳做法提供奖励等方式促进公私部门进行机构合作和联盟。例如，已将国际举措和其他国家提供的最佳做法列成清单，并加以系统化，以确定是否可将其推广，其中包括私营部门在打击腐败方面开展自我规范的举措和做法。

46. 在罗马尼亚，政府制定了一个“2010-2014 年改进和发展商业环境战略”，该战略通过激励和促进公司责任和廉正提高决策和政策透明度。在这方面，政府希望（通过加快要约评估过程）修正公共订约立法，并建立奉行企业道德和廉正原则竞标人举报机制。该战略还旨在通过除其他外创建一个“利益代表登记簿”、确定与公共当局代表的交流与规定问责和制裁来监管罗马尼亚的游说

² 关于该奖项的更多信息载于秘书处编写的另一份背景文件（CAC/COSP/WG.4/2011/3）。

活动。已经预作安排，在 2010-2014 年期间，将定期对影响企业的各种行政障碍展开评估。

47. 为促进执法机构与私营实体开展密切合作，俄罗斯联邦建立常驻社区理事会以保护中小型企业。委员会的成员包括检察官、执法和监督机构、民间组织、区域政党的代表和企业家协会的成员。委员会为企业与政府机构进行互动提供了一个论坛，并负有保护私营部门权利和合法利益的责任。

48. 俄罗斯联邦总检察长办公室网站“打击腐败”栏目专门针对企业开办。在这个网站上，各企业可以举报行政障碍、干扰其业务的事件或者通过行政手段向企业施加的压力。

49. 关于预防曾在商业或非营利组织任职的退休公职人员的利益冲突，俄罗斯反腐败立法要求这些公职人员从公务员职业操守和利益冲突监管相关委员会获得批准。该要求仅适用于特定类别的退休公职人员，适用期为离开公职两年期间，并且仅在与该公职人员之前职能相关联时适用。在智利，一项类似措施禁止私营部门雇用辞去公职不足六个月、负有审计职能的退休公务员，例如那些审计长办公室和海关当局的工作人员或社会保障服务负责人。

B. 联合国系统和其他组织的相关举措

50. 亚行/经合组织亚洲太平洋反腐败举措举行的区域反腐败会议讨论了与私营部门预防腐败相关的议题，如利益冲突；国际刑法标准；国际和区域打击腐败举措和打击腐败在促进可持续发展方面的作用。

51. 经合组织打击国际商业贿赂努力的重点为《反贿赂公约》和 2009 年反贿赂建议。后者鼓励各公司制定适当的内部控制、职业道德和合规方案，并提供一个《良好做法指南》，供包括中小型企业在内的公司在这方面加以考虑。经合组织工商咨询委员会被正式承认为经合组织协商进程中工商界观点的代表。工商咨询委员会是企业与政府之间的联络点，负责与经合组织国家工业和雇员联合会各主要进行联络以及与区域、特定问题或其他企业协会进行协调。

52. 作为联合国与工商界之间互动平台的《全球契约倡议》已开发多个反腐败工具，其中包括《打击供应链腐败指南》和《第十项反腐败原则报告指南》。毒品和犯罪问题办公室与联合国全球反恐战略联合开发了一个私营部门反腐败远程学习工具。该工具通过根据真实腐败情况开发的六个互动模块为企业界成员就实际适用基于《公约》的反腐败原则提供具体指导。它满足了双重目标：提高对腐败风险的认识和向私营部门宣传其对打击腐败的潜在贡献。该工具于 2010 年 12 月 9 日（国际反腐败日）公布，可免费从这两个组织的网站上获取。

53. 毒品和犯罪问题办公室还与其他涉及私营部门的主要反腐败举措密切合作，其中包括透明国际、国际商会和世界经济论坛/合作反腐败倡议（反腐败联合倡议）。例如，2011 年，毒品和犯罪问题办公室执行主任参加世界经济论坛在瑞士达沃斯—克洛斯特斯举行的年会和世界经济论坛在维也纳举行的关于欧洲和中亚的会议。

54. 20 国集团各国执行于 2010 年 11 月在首尔通过的《20 国集团反腐败行动计划》的重点是公私伙伴关系。2011 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室参加题为“合力打击腐败：20 国集团企业和政府”会议，该会议由 20 国集团轮值主席国和经合组织组办，得到了毒品和犯罪问题办公室的支持，会议探究了反腐败合规方面的挑战并审议了特定部门的反腐败举措。该会议研究了最易受腐败影响的商业惯例，确定了为实现《20 国集团反腐败行动计划》的目标各国政府和企业可采取的具体步骤。毒品和犯罪问题办公室就工商界可采取哪些措施消除腐败提供了具体建议，其中包括着力于加强发展中国家公共廉政和着力于防止腐败侵蚀商业供应链的建议。

55. 此外，2011 年，毒品和犯罪问题办公室还启动了三个反腐败项目，这些项目由“西门子廉正举措”资助，着重《公约》对于私营部门的重要意义。“普及和交流方案”寻求让各公司了解《公约》，鼓励他们使其廉正方案符合《公约》条文。题为“根据《联合国反腐败公约》鼓励公司廉正和合作”的第二个项目旨在促进私营部门和政府机关特别是执法机关之间的合作。其目的是为各公司建立法律激励系统，从而鼓励公司举报内部腐败事件。题为“通过公私伙伴关系促进公共采购中的诚信”的第三个项目旨在降低公共采购系统应对腐败的脆弱性。后两个项目将在印度和墨西哥试行，其间还包括汇集与传播良好做法和所汲取的经验教训。

五. 社会参与预防腐败（《联合国反腐败公约》第 13 条）

A. 会员国报告的良好做法

56. 提高认识运动常常涉及通过电视或广播播放宣传材料或者将运动材料置于平面媒体、墙板和网站之上。拉脱维亚报告 2007 年开展了一项活动，该活动放映载有“腐败是滥用授权”标语的录像节目。该节目通过电视放映，并有一个网站为此设置了一个在线讨论论坛。

57. 在亚美尼亚，一系列关于重大腐败案件的电影和记录片通过电视播映。这些电影大多关于成功解决涉及较高级别官员的突出案件。此外，负责反腐败宣传活动的当局常常接受通过大众媒体公布的采访。巴基斯坦报告称开展了 SMS 短信活动，在国家航空公司运营的航班上转发反腐败信息。巴基斯坦还报告称发行了关于国际反腐败日的邮票。

58. 民间信仰浓厚的国家通过宗教集会或信仰团体领导人传播反腐败信息。马达加斯加报告称，宗教组织被确认为马达加斯加反腐败机关的“中介实体”，关于反腐败事项的文章定期刊载于当地信仰社区的宗教出版物，从而使相关信息广泛散播。

59. 多个国家采取措施便利公众对决策过程做出贡献。大多数国家通过建立机构间机构或工作组将社会的贡献制度化，这些机构和工作组一方面大多有司法部、内政部和国家反腐败局的代表参与，另一方面有非政府组织、私营部门以及有时工会代表参与。这些机构参与立法前协商程序，被授权发表评论、要求进行解释或论证某些法律建议草案，或提出建议供相关法律机构审议。

60. 埃及通过开发计划署和部长理事会信息和决策支助中心的联合项目成立了一个社会联络中心，以进一步加深公众与政府之间的信任，该中心参与起草国家反腐败战略，编写指标和研究报告以衡量部门一级的治理和腐败情况。巴拿马还报告了一项措施，其部门重点涉及建立社区“问责制咨询理事会”，理事会向社区报告由国家政府支持的社会发展工作、项目和方案的进展和竣工情况，目的是评估实施情况，并在必要时采取纠正措施。
61. 在许多国家，提高认识政策将面向大中学生的教育方案作为全面反腐败战略的一个标准组成部分。其目标是使社会成员在完成教育前对腐败的威胁和表现变得敏感。在此背景下，拉脱维亚报告称，曾于 2008 至 2010 年期间举办关于腐败认识的儿童竞赛。
62. 中国报告了通过为中小小学年轻学生组织的夏令营和冬令营而提供的廉正教育以及其通过艺术作品、文学、书法和包括漫画、招贴画或电视广告插播等形式的公益广告积极参与弘扬廉正文化。
63. 约旦修订了中学十年的教学大纲，将一门关于反腐败局的学校课程包括在内。与教育部合作举行了一次学校竞赛，选出得胜的文章和漫画。此外，编写了关于腐败定义以及腐败破坏社会、经济和政治发展的影响的研究报告，目前正在约旦大学讲授。
64. 若干国家报告称，已将中学生作为其提高认识努力的目标群体或者正在修订这方面的教育课程。在马达加斯加，独立的反腐败局针对大中学生启动了一个“廉正和诚信网”。学生们自己向其同伴开展动员活动，从而提高了反腐败信息在受众心目中的可信性。这种直接而积极的参与形式旨在教导学生为了无腐败未来承担责任并采取步骤。
65. 同样，毛里求斯针对特定部门或对象制定了各种体系和方案，如教育工作者、职业培训员、教育机构行政人员、工会、青年和社区领导人、非政府组织和当地社区团体。例如，在中学共建立了 26 个廉正俱乐部，2010 年，27 个非政府组织和社区组织就 30 个微型项目提交了材料，为此颁发了社区廉正奖。自 2005 年起通过文化艺术部与艺术家们合作推广关于反腐败主题的戏剧。此外，还利用所有可能的交流渠道开展数个大众媒体活动，以提高公众的认识，其中包括每年在中小学校开展旨在覆盖 70,000 多名儿童的活动。
66. 阿根廷报告了学生参与反腐败活动如何导致开发更多的普及和教学材料的情况。通过专题小组和调查，请学生们分享他们关于腐败的想法。人们编写了回复内容的定性和定量分析报告，随后将以该报告为基础设计供课堂使用的教学工具。阿根廷另外一个项目不仅让中学生，而且让其家庭和教师参与一系列的教育课程、辩论和讲习班。最近的教育活动涉及为中学教师制定关于反腐败的简单教学实况简报和简短录像，该录像在三个讲习班播映，激发学生就职业道德、廉正和腐败问题展开讨论。
67. 奥地利报告称，目前国际反腐败暑期学校在位于奥地利的国际反腐败学院的支持下得以继续。题为“实践遇到科学”的为期两周的课程在每年夏季举办，公务员、学者和其他利益攸关方汇聚一堂，促进在国际一级反腐败事项的

信息交流和网络建设。从该举措汲取的经验促成了一个题为“欧洲反腐败培训”的区域项目，该项目将更注重实践，有望于2011年9月启动。

68. 若干国家当局已设置热线电话或电子邮件账户以便利更多公众举报腐败事件。在捷克共和国，非政府组织及特定部委和市政当局运作不同的热线电话。非政府组织运作的热线电话“199”向举报其在公共部门或私营部门所经历的腐败事件的民众提供法律意见。同时，财政部、司法部、劳动部和社会事务部以及市政当局维护的热线电话接收与相关当局有关的腐败举报。在菲律宾，公务员委员会正在与审计委员会和监察员办公室一起制定一项举措，以期提供一个举报政府异常和不符合规定行为的互联网论坛。该网络方案将使公众得以秘密举报并监测其所投诉事件的调查进展情况。

69. 柬埔寨正在制定一项旨在明显便利腐败举报的提高认识举措，该国将沿金边 Preah Monivong 大道安装用于举报腐败的“白箱”。此举是将该道路设为“清洁（无腐败）街道”试点项目的一部分。

B. 联合国系统和其他组织的相关举措

70. 经合组织积极参与推动将开放政府作为支撑良好公共治理的基本价值观。过去十年来，经合组织致力于制定分析框架、对比分析和原则以提高透明度，让更多公众参与制定政策和服务。经合组织发布了一套“开放和包容性决策指导原则”，该套原则为各国加强其关于开放和包容性决策的实践和机构提供了一个有用框架。2008年，经合组织对该组织各国实施这些原则的力度进行了评估。“着重公众：通过公众参与改进政策和服务”报告表明，尽管有所进步，但是各国仍面临与落实开放和包容性决策原则相关的挑战，特别是与建立法律框架、机构和公民知情权和参与权相关的挑战。经合组织打算审议和改进其原则，使这些原则与源于当前经济和社会现实的政策关切保持一致。

71. 自2001年以来，联合国教育、科学及文化组织的国际教育规划研究所一直在开展题为“教育部门职业道德和腐败情况”的方案，旨在评估腐败的性质和范围，确定良好做法和解决方案。该方案旨在教育决策人员、管理和规划人员、发展机构成员和公民社会的代表，方案关注被腐败做法侵蚀的各个领域，包括学校经费筹措、教师管理和行为、公共合同、教科书的制订和销售、组织考试、高等教育机构和私人辅导的认证。该方案着重于研究、培训和政策对话，与合作伙伴协作开展了多项活动，特别是与世界银行、Utstein 反腐败资源中心、透明国际、开放社会学会和双边机构协作开展活动。

72. 开发计划署参与多个技术援助活动促进提高认识。联合国民主基金支持各种旨在加强公民社会的声音、推动人权和鼓励参与民主进程的举措。开发计划署管理的民主治理专题信托基金资助创新和促进项目，尤其是关于民众参与和社区赋权等预防性措施的项目。开发计划署的《反腐败提高发展成效全球专题方案》便利知识交流、收集良好做法并通过全球知识建立国家方案干预举措的协同作用。2009年，开发计划署公民社会司制作了一个全球知识工具“在促进人类发展上的话语权和问责制：一项强化公民社会和民众参与的开发展全球战略”，通过加强公民社会和公民参与促进发展。

73. 上文所述刑警组织反腐败学院依照毒品和犯罪问题办公室、奥地利共和国、欧洲反诈骗局和其他利益攸关方的一项联合举措建立，并于 2011 年 3 月 8 日成为一个独立的国际组织，旨在成为反腐败教育、培训、联络与合作以及学术研究等领域的独立高级研究中心。国际反腐败学院的学术方案采用综合方法，将提供整齐划一的和量身定制的学习机会，包括得到认证的学术研究方案，并将利用网上工具和远程学习工具使其产品得以供最广泛的利益攸关方使用。国际反腐败学院有望于 2011 年 9 月启动其全面学术方案。

74. 作为促进信息共享的一个工具，毒品和犯罪问题办公室正在逐步建立一个由 175 多个国家立法和判例组成的法律图书馆，并按其要求加以有系统地展示。法律图书馆的主要目标是收集、有系统地展示和传播反腐败相关的最新有效的法律知识，帮助加强《公约》的实施和非缔约国批准或加入《公约》的工作。法律图书馆是名为“反腐败知识工具与资源库”更广泛项目的一部分，该项目是执业人员和伙伴机构的网络门户和合作论坛，旨在收集和传播关于反腐败和资产追回的法律和非法律知识，其中包括案例研究、最佳做法和政策分析，该项目由追回被盗资产举措、开发计划署和其他伙伴机构支助。

75. 毒品和犯罪问题办公室与反腐败公约公民社会联合会密切合作，该联合会系由来自 100 多个国家的 240 个公民社会组织组成的全球网络，这些公民社会组织致力于预防腐败和推动《公约》的批准和实施工作。不久前该联合会通过了一份组建文件，选出一个由 12 名成员组成的协商委员会，其中透明国际担任秘书处。为了使公民社会组织为《公约》的实施做出更有意义的贡献，毒品和犯罪问题办公室和联合会于 2011 年 2 月 2 日至 4 日为来自非洲、亚洲、东欧和拉丁美洲的 35 个公民社会参与者组办了一次联合培训。

76. 国际反腐败日提供了一年一度的机会，使能够在全球范围内提高对腐败不良影响的认识，其中包括腐败对减少贫困、可持续经济发展、国家提供基本服务和预防冲突的能力的影响。2010 年，同上一年一样，开发计划署与毒品和犯罪问题办公室联合发起了国际反腐败日活动“您说不关系重大”，重点关注腐败是如何对国际商定的千年发展目标的实现造成不良影响的。该开发计划署—毒品和犯罪问题办公室运动通过媒体活动、国家支助的活动、民间社会参与和公众讨论以及海报和广告形式开展，估计已覆盖 9,500 万目标群体。

77. 若干毒品和犯罪问题办公室国别办事处借国际反腐败日之际开展外联活动。例如，毒品和犯罪问题办公室印度尼西亚办事处及其伙伴开展了各种运动和活动，其中包括音乐会、上街游行和反腐败村，这使得当地组织、专家、媒体和公众能够就打击腐败事项展开互动。越南监察局、毒品和犯罪问题办公室和开发计划署越南办事处开展“向腐败说不”活动庆祝国际反腐败日。通过国家广播频道和电视黄金时间播放关于《公约》条文和本次反腐败运动主要内容的广播节目。

六. 结论和建议

78. 本报告所载关于预防腐败做法和提高认识政策的概述并不全面，并且也未对此类做法的影响开展定性分析。工作组似宜鼓励各国分享其实施本报告所载

政策、措施和做法时汲取的经验和教训。还请各国提供最新信息和经修订的新举措，并在必要时阐明上述做法。

79. 工作组似宜全面评估迄今为止在实施预防腐败条文和提高对腐败认识的努力方面所取得的进展。工作组似宜进一步在其建议的基础上建议旨在加强《公约》预防腐败条文实施的更多方法。

80. 具体而言，工作组似宜确定并讨论进一步逐步积累知识。为了继续加强缔约国之间以及缔约国与相关国际或区域组织合作以推动和制定预防性反腐败政策和做法，并分享良好做法，工作组似宜建议旨在加强各国与国际组织合作和信息交流的方法，以促进开发知识产品和工具，开展技术合作。特别是，工作组似宜进一步鼓励缔约国推动开展预防腐败的区域活动，包括促进交流相关经验和良好做法的区域讲习班。

81. 工作组似宜强调在公私部门各个层面进行培训和教育在预防腐败方面的重要作用，吁请缔约国将这种培训和教育作为本国反腐败战略和计划的组成部分。

82. 注意到迄今为止缔约国专门针对私营部门的举措还很有限，工作组似宜建议缔约国在该领域加大努力，更加注重加强公私伙伴关系。

83. 关于技术援助、培训和能力建设，工作组似宜就确定技术援助需要的优先顺序提供指导，以帮助更多的预防腐败措施和提高认识努力。工作组还似宜讨论如何最充分地利用现有资源以提供技术援助，并就在这方面如何与国家与国际合作伙伴开展合作提出了建议。