



联合国反腐败公约

缔约国会议

Distr.: General
20 June 2012
Chinese
Original: English

预防腐败问题不限成员名额

政府间工作组

2012年8月27日至29日，维也纳

临时议程*项目 2(a)(二)

缔约国会议题为“关于预防腐败的马拉喀什宣言”的

第 4/3 号决议和工作组 2011 年 8 月会议所作建议

实施情况：预防腐败的良好做法和举措；

有关实施《联合国反腐败公约》第 12 条，

包括利用公私伙伴关系的专题讨论

实施《联合国反腐败公约》第 12 条，包括利用公私伙伴关系

秘书处的说明

目录

	页次
一. 导言	2
二. 对缔约国和签约国所提交的文件的分析	3
A. 专题介绍	3
B. 通过实行会计和审计标准作为私营部门内的预防和监测措施（第 12 条第 1 款和第 2(f)款）	4
C. 对不遵守行为实行制裁和相关措施（第 12 条第 1 款、第 2(a)款、第 3 款和第 4 款） ..	7
D. 预防私营部门腐败，包括行为守则和其他措施（第 12 条第 1 款、第 2(b)和(e)款） ..	10
三. 联合国系统和其他组织的相关举措	14
四. 结论和建议	16

* CAC/COSP/WG4/2012/1。



一. 导言

1. 缔约国会议（下称“会议”）在其题为“预防措施”的第 3/2 号决议中，强调执行《联合国反腐败公约》¹第 5 条至第 14 条以预防和打击腐败非常重要。会议设立了一个不限成员名额政府间工作组（下称“工作组”），就会议履行有关预防腐败的任务授权向其提供建议和协助。该工作组于 2010 年 12 月 13 日至 15 日和 2011 年 8 月 22 日至 24 日在维也纳举行了两次闭会期间会议。²
2. 缔约国会议于 2011 年 10 月 24 日至 28 日在摩洛哥马拉喀什举行的第四届会议上通过了第 4/3 号决议，其中决定工作组应继续开展工作，并应在 2013 年召开缔约国会议第五届会议之前至少举行两次会议。在同一项决议中，会议赞赏地注意到，许多缔约国就工作组第二次会议所审议的各个专题交流了有关其各项举措和良好做法的信息，并促请缔约国与秘书处及其他缔约国继续交流有关这类举措和良好做法的新的和经过增订的信息。
3. 此外，会议还决定，在工作组每次会议之前，应当请缔约国最好使用自评清单交流各自在实施所审议条文方面的经验，如有可能还可交流在实施方面的成功事例、挑战、技术援助需要和经验教训。秘书处还应在每次会议之前根据缔约国尤其就举措和良好做法提交的材料，就所讨论的专题编拟背景文件。
4. 工作组第三次会议将重点关注前次会议期间提出的以下专题：
 - (a) 实施《公约》第 12 条，包括利用公私伙伴关系；
 - (b) 利益冲突、举报腐败行为和资产申报，特别是关于《公约》第 7 至 9 条。
5. 遵照这个要求，本说明的编写依据了各国政府针对秘书长 2012 年 2 月 27 日的普通照会 CU 2012/28 (A)和 2012 年 4 月 18 日的催复照会 CU 2012/82 (A)所提供的有关《公约》第 12 条执行情况的信息。截至 2012 年 6 月 7 日，收到了以下 27 个国家提交的信息：阿根廷、亚美尼亚、奥地利、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、布基纳法索、智利、中国、哥斯达黎加、捷克共和国、法国、德国、危地马拉、日本、马来西亚、菲律宾、波兰、大韩民国、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、瑞士、泰国、突尼斯、土库曼斯坦和美利坚合众国。其中，大多数国家载入了有关实施《公约》第 12 条的信息。所提交的这些信息经相关国家同意后将 在毒品和犯罪问题办公室的网站上全文提供。
6. 本说明并不打算涵盖方方面面，而是努力提供缔约国提交的、与本报告专题重点直接相关的专题信息汇编。本说明还载有联合国系统和其他组织相关举措的补充信息。

¹ 联合国，《条约汇编》，第 2349 卷，第 42146 号。

² 与工作组会议相关的所有文件可查阅：www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group4.html。

7. 秘书处另一份说明中提供了公共部门预防腐败良好做法中有关利益冲突、举报腐败行为和资产申报，特别是关于《联合国反腐败公约》第 7 条至第 9 条的描述。³

8. 工作组在其第一次会议上提交的两份文件，即关于评估公共和私营部门特别易发生腐败领域的方法包括重证据做法的背景文件，⁴及关于公共部门预防腐败良好做法和示范条例的背景文件（包括公私伙伴关系的章节），⁵也有关联。

二. 对缔约国和签约国所提交的文件的分析

A. 专题介绍

9. 《公约》第 12 条涉及私营部门腐败的各个方面，并旨在促进公共和私营部门之间的合作。⁶它要求各国政府采取第 1 款、第 3 款和第 4 款所列的各种措施，以防止私营部门发生腐败现象，并着重介绍了在实现第 2 款各项目标方面已显示有效的一系列良好做法。

10. 《公约》其他条款也鼓励采取参与做法及让公共部门以外的相关利益方参与其中。因此，第 12 条不是与私营部门展开合作的唯一切入点。缔约国应自由探讨它们可能认为有助于充分预防和打击腐败这一宗旨的任何参与形式，应请缔约国探讨《反腐败公约》规定之外的各种选择，并共享其经验。

11. 私营部门也日益认识到参与反腐败工作的重要性及投资有关举措的必要性。2011 年 11 月在戛纳举行的 20 国企业首脑会议⁷的最后报告强调，腐败不可容忍地阻碍了全球经济的效率，阻碍了各种规模和国籍的公司之间的公平竞争，并阻碍了全球可持续发展。在反腐败报告的一个专门章节，20 国企业承诺加快实施私营部门相关举措，以建立共同规则，改善遵守情况，并根除腐败的供应来源方。最后报告进一步强调，企业和政府必须携起手来，提高对腐败代价和风险的认知。

12. 20 国集团在 2012 年 6 月洛斯卡沃斯领导人首脑会议的《领导人宣言》中重申了让所有利益方参与反腐斗争这一承诺及其重要性。⁸在筹备这次会议的过程

³ CAC/COSP/WG.4/2012/3。

⁴ CAC/COSP/WG.4/2010/4。

⁵ CAC/COSP/WG.4/2010/2，第 11-13 页。

⁶ 本说明的标题系指公私伙伴关系，这是一个常用于公共和私营部门之间具体合同和财务业务模式的术语。本说明使用了该术语较为广义的用法，并与公私合作互换使用，后者系指公共和私营部门之间的所有合作形式，包括公司社会责任、利益关系方磋商等。

⁷ www.b20businesssummit.com/news/29-b20-final-report（第 5 页、第 6 页、第 16 页）。此外，正如法国提交的文件中所反映的那样，在 20 国集团层面，打击国际腐败的斗争已成为对话的核心方面。20 国集团反腐败问题工作组以一项行动计划的形式起草了各种建议，2010 年 11 月国家首脑在首尔通过了该行动计划。除其他外，该计划旨在在反腐败斗争中与私营部门开展更多合作。

⁸ www.g20.org。

中，“20 国企业提高透明度和反腐败问题工作队”制定了各项建议，并确定了公司和国家政府为推进反腐斗争都可采取的具体且可实现的措施。⁹为确保 20 国集团和 20 国企业各项努力的一致性，这些建议回应了《首尔反腐败行动计划》中所列的 20 国集团议程。建议还反映了 20 国集团反腐败问题工作组当前在墨西哥和联合王国的领导下正在开展的工作。

13. 缔约国所提交的与第 12 条相关的文件主要分为三大类，本说明的结构按这三大类编排：

- 通过实行会计和审计标准作为私营部门内的预防和监督措施，以及其他监管措施；
- 对不遵守行为实行制裁；
- 预防私营部门腐败，包括行为守则和其他措施。

B. 通过实行会计和审计标准作为私营部门内的预防和监测措施（第 12 条第 1 款和第 2(f)款）

1. 会计标准

14. 推行会计和审计标准是规范和监督商业活动财务方面并因而便利账表报告义务和查账的一种根本手段。几个缔约国（例如，亚美尼亚、白俄罗斯、保加利亚、智利、哥斯达黎加、德国和俄罗斯联邦）报告了各自的国家会计和审计立法，同时指出，此类立法全面或部分地顾及到了国际财务报告标准。智利也指出，证券和保险监察机构¹⁰可以规范会计工作。该机构负责监督智利证券和保险市场的一切参与活动和实体，包括遵守所有法律、条例和细则的执行情况。

15. 世界范围内最常用的标准是《国际财务报告准则》。当前，超过 120 个国家允许或要求国内上市公司采用《国际财务报告准则》。¹¹《国际财务报告准则》是由国际会计准则理事会通过的建立在各项原则基础上的标准。《国际财务报告准则》中的许多标准，都以国际会计准则委员会理事会在 2001 年之前发布的《国际会计准则》的旧名称而为人所知。

16. 由于估计全世界有 95% 的公司属于中小企业且存在对《国际财务报告准则》做出不太复杂修订的大量需求，因此，国际会计准则理事会在 2009 年为中小企业出版了专门的《国际财务报告准则》。¹²保加利亚和德国所报告的第二个

⁹ www.b20.org/transparency.aspx。

¹⁰ www.svs.cl/sitio/english/acerca/quees.php。

¹¹ www.ifrs.com/pdf/IFRSUpdate_V8.pdf。

¹² www.ifrs.org/Current+Projects/IASB+Projects/Small+and+Medium-sized+Entities/Small+and+Medium-sized+Entities.htm。

来源是《欧洲会计指令》。目前，这些准则正在订正之中，以便为中小企业简化各项规定。¹³

17. 缔约国提供了与上市公司、从事公共利益活动的实体或具有重大社会影响的组织使用《国际财务报告准则》有关的许多实例。没有交流较小企业需遵守的准则方面的做法。中小企业的具体情况及其各项活动的示范条例可能是未来探讨的一个领域。

18. 俄罗斯联邦指出，《国际财务报告准则》规定了会计工作的质量、准确性和透明度或财务责任，因此，俄罗斯联邦正从事系统性工作，以在 2015 年底之前使俄罗斯的会计标准全面符合《国际财务报告准则》。因此，从 2012 年起，具有重大社会影响的组织将须使用《国际财务报告准则》汇编、提交和公布合并财务报表。¹⁴这些组织包括私营机构、保险机构和其证券可在组织有序的市场上进行交易的其他组织。

19. 在保加利亚，从事公共利益活动的法人实体，以及对于按照法律规定符合特定条件的实体必须执行《国际财务报告准则》。

20. 在德国，《商法典》载列了公认的会计原则，且这些原则符合《欧洲会计指令》。各公司须根据处理利润分配、课税和财务服务监督事务的国家会计法编制年度财务报表。上市公司须在其合并账户中使用《国际财务报告准则》。此外，德国会计准则委员会在不受《国际财务报告准则》管辖的地区发布了有关综合决算的详细准则。

21. 一个更加重要的方面是会计控制和更正（对内部审计的补充）。在俄罗斯联邦，一项题为“会计报告和财务报表中的差错更正”的会计条例载列了更正和披露会计报告中各种错误的规则和程序。

22. 自 2005 年以来，德国上市公司的会计做法一直由私营组织的财务报告执行小组¹⁵和联邦财政监督局根据《商法典》和《证券交易法》进行外部控制。这种财务报告执行方式补充了内部审计。接受检查的绝大多数公司是随机选取的，而其他公司则是根据未遵守准则的迹象选择的。在 2011 年的 110 个案例中，发现 25% 的财务报表存在差错。¹⁶产生这些差错的主要原因是，管理报告中的披露不充分，且在适用《国际财务报告准则》的某些准则方面存在诸多挑战。如果查明发生了违反财务报告规定的行为，联邦财政监督局则采取行政措施，并通常命令该公司公布已查明的各种差错。财务报告执行小组的新预防工具规定与审计公司进行系统讨论，以防将来出现差错。

¹³ http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/sme_accounting/review_directives_en.htm。

¹⁴ 按照 2010 年 7 月 27 日的第 208-FZ 号《联邦合并财务报表法》，并根据财政部 2011 年 11 月 25 日第 160n 号法令的规定。

¹⁵ www.frep.info/index_en.php。

¹⁶ 在其网页上也可查阅到英文报告和主要议题：www.frep.info/presse/taetigkeitsberichte_en.php。

23. 在韩国开展了关于《国际财务报告准则》和 ISO 26000 社会责任标准¹⁷的提高认识和能力建设方面的具体工作。韩国透明社会政策理事会与韩国执业会计师协会一起，力求借助教育措施提高经济部门的透明度，并共同主办了“实现公平税收的透明会计制度讨论会”和“评价私营和公共部门中会计透明度的讨论会”。

2. 审计标准（内部和外部审计）

24. 保加利亚的注册审计师适用《国际审计标准》。常见的做法是在进行审计时包括内部控制系统的检测程序，并查明系统中的风险元素。如果发现欺诈行为，注册审计师有义务与管理层或企业主代表讨论该情况。如果属于严重欺诈行为，则在通常情况下，注册审计师与法律顾问对该情况进行讨论，以决定如何告知相关的政府管理部门。

25. 一般情况下，当进行查账时，审计员须考虑到多项法律。例如，在亚美尼亚和保加利亚，根据反洗钱立法，注册审计员须特别注意特定类型的交易或看似可疑的交易。

26. 在俄罗斯联邦，财政部按照《国际审计标准》、经合组织《打击国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》及经合组织《进一步打击国际商业交易中贿赂外国公职人员行为的建议》确立了联邦审计员工作标准。¹⁸根据这些审计标准，审计员若发现或怀疑不诚实行为，例如，关于与腐败犯罪相关的犯罪所得洗钱活动或资助恐怖主义的信息，则必须决定其是否须向外部当事方报告，包括经授权的国家机构。

27. 德国由《商法典》规范审计工作，该法典的条款是基于当前正在修订的关于法定审计的《欧洲指令》而制定的。欧盟委员会的修订旨在建立一个较高质量的审计市场。为给予全国审计员支持，德国公共审计师协会发布了德国审计标准，以纳入《国际审计标准》。¹⁹在 2005 年改革的《公共会计师法》²⁰中，审计员的职业规则得以规范，以加强审计员发现因欺诈而造成重大误报的责任，以及向管理层及时通报已查明的欺诈或欺诈迹象的责任。没有监管机构的上市公司须建立审计委员会，以保障对公司的内部控制、内部风险管理制度和合规方案的监督。审计委员会或监管机构至少有一名成员必须为独立的财务专家。

28. 在智利，证券和保险监察机构负责监管外部的审计公司、进行风险分类的公司及核证预防模式的其他公司。这些实体必须拥有内部条例，以保证被委托执行认证过程的人员将会执行其任务，并充分解决潜在的利益冲突。外部审计遵守“公认的审计规范”。证券和保险监察机构可审查受监督公司的财务状

¹⁷ www.iso.org/iso/social_responsibility。

¹⁸ 见经合组织《打击国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》第 8 条第 1 款及经合组织《进一步打击国际商业交易中贿赂外国公职人员行为的建议》第十节第 B (v)段，其中规定，缔约国“应当考虑要求外部审计员向主管机关报告所发现的贿赂外国公职人员的可疑行为。”

¹⁹ www.idw.de/idw/portal/d589242/index.jsp。

²⁰ www.apak-aoc.de/english/statutory_provisions/statutory_provisions.asp。

况，并要求改正账簿。监察机构发出了一份通知，要求提供资料，介绍在预防贿赂过程中为提高对外部审计作用的认识所采取的行动。审计公司须提供关于多项议题的最新信息，包括为查明各种犯罪对外部审计公司进行的培训、良好做法、是否有课本及报告程序和其他任何相关措施。

3. 会计师和审计员行为守则

29. 保加利亚和俄罗斯联邦使用的另一个工具是，与国际会计师联合会通过的《业务道德操守守则》相对应的专门的会计师和（或）审计员行为守则。该守则载列了一名职业会计师必须遵守的基本行为原则：诚实、客观、专业能力和必要的谨慎、保密和行为专业。该守则还载有涉及可能使专业会计师遵守主要行为原则的能力处于风险之中的各种情形的条款。

4. 审计行业的纪律监督

30. 在德国，由监督机构执行的定期检查和质量保证制度补充对审计行业的纪律监督。²¹违反行业规则行为较轻的，由监督委员会的下属机构审计师协会展开调查并予以制裁。违反行业规则行为严重的，由刑事法院的专门部门根据柏林地区法院首席检察官办公室向法院提出的指控在自行调查后进行制裁。

31. 保加利亚作为一个范例报告在注册会计师协会设立了职业道德操守委员会、纪律委员会和审计服务质量控制委员会。这些机构控制对职业和道德准则的遵守情况，鼓励公司提供各种机制，促进愿意报告违反法律、职业标准或道德操守的人员进行通报，并给予保护。

32. 虽然保加利亚立法尊重注册审计员进行匿名报告，但保加利亚认为，在审计员的保护方面，法律规定不够充分。

33. 《反腐败公约》第 32 条和第 33 条涉及证人、专家和受害人的保护问题。由于其专家的角色，审计员可能需要特殊的支持和保护机制。进一步交流其他国家在这方面的经验将有所助益。

C. 对不遵守行为实行制裁和相关措施（第 12 条第 1 款、第 2(a)款、第 3 款和第 4 款）

34. 制定某些准则的工作应与制定根据不遵守行为的严重程度进行制裁的制度同步而行。为支持侦查犯罪行为，私营部门和执法机构之间的合作在这方面变得日益重要。

²¹ www.apak-aoc.de/english/home/home.asp 和 <http://www.wpk.de/english/home/home.asp>。

1. 加以禁止的行为和对不遵守行为的制裁

35. 若干缔约国报告，必须通过确保国家立法将行贿和受贿定为犯罪，以此打击私营部门的腐败行为，从而解决腐败的供应方问题。例如，保加利亚和瑞士还报告已经将私营部门的贿赂行为定为犯罪。²²应该指出的是，在至今所审议的缔约国中，不到一半的国家采取了各种措施，将私营部门中存在的贿赂现象进行充分的定罪，而所有缔约国均已将私营部门内盗用公司资金定为犯罪。²³

36. 应采取进一步措施，确保遵守会计和审计标准，并在今后威慑从事腐败活动的人员。一些缔约国（保加利亚和俄罗斯联邦）报告，其有关会计和财务报表的国家法律载列了促进遵守的必要条件，包括商业交易使用主要会计凭证的规则，实现会计登记簿中信息的系统化，进行盘存和保留会计凭证，以及起草财务报表。在智利和哥斯达黎加，《商法典》载列了有关簿记的主要义务。²⁴这些法律还设想必须保留账簿的最低期限，例如，哥斯达黎加是 4 年，俄罗斯联邦是 5 年。

37. 一般而言，在轻微案件中，通过会计、财务审计及行政罪行和制裁相关法律所规定的罚款等民事或行政制裁处理会计和审计不当行为（白俄罗斯、保加利亚、德国、菲律宾、摩尔多瓦共和国和俄罗斯联邦）。一些会计法确立了要遵循的义务和标准，其后载有对违反这些规定的情况所设想的制裁的条款。例如，在菲律宾，《公司法》和针对保险公司的《保险法》载列了簿记和会计的具体要求，并设想了对违规情况给予的处罚，从罚款到吊销营业执照不等。

38. 通常在《刑法典》之下将严重的违规行为定为犯罪。例如，在保加利亚，“伪造账目”可以被归入《刑法典》的若干条款之一。²⁵在为取得没有法律依据的动产和不动产而利用虚假或伪造凭证时，可能通过欺诈手段完成伪造账目的罪行。俄罗斯联邦的法律载列了类似的条款。²⁶2007 年的《德国透明度指令执行法》修正了有关伪造账目的刑事犯罪，包括伪造会计凭证的罪行。有关簿记和会计的虚假陈述现在最高可被判处三年监禁或者行政罚款。

39. 与不遵守会计和审计规定有关的刑事制裁被纳入了国家的税法中（保加利亚、智利、哥斯达黎加和俄罗斯联邦），或者在破产案件中予以处理。

40. 例如，俄罗斯联邦的《刑法典》规定，如果预计将发生破产而隐瞒、销毁或伪造与法律实体或个别企业家经济活动有关的会计或其他注册凭证，或者这些行为引起了重大损失，则应为此承担刑事责任。若未能提交俄罗斯联邦立法

²² 《保加利亚刑法典》第 225 c 条，瑞士打击不诚实竞争形式的联邦法第 4 条。

²³ 第三章——专题报告的实施情况，www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1254039.pdf，第 10 页。

²⁴ 除其他外，智利《商法典》第 25 条、第 27 条和第 28 条，以及哥斯达黎加《商法典》第 251-271 条。

²⁵ 第 209-212 条、第 255 条、第 255a 条、第 256 条、第 258 条、第 260 条和第 313 条。

²⁶ 俄罗斯联邦《刑法典》第 159 条（“欺诈”）、第 165 条（“因欺骗或违反信任而造成的严重损失”）和第 201 条（“滥用权力”）。

所强制要求的收入申报或其他凭证，或者载入税收申报或其他凭证的信息被认为属伪造信息，则规定承担漏税的刑事责任。保加利亚《商法典》更进一步，设想了故意为商人的虚假年度会计报告提供证明的审计员承担的刑事责任。在智利，《税法》第二卷按照税收法律规范了以改变事实为目的且与伪造证件、账簿遗漏、平行登记有关的违法行为和制裁措施。内部税收机构拥有广泛监督的可能性，以及实施制裁的能力。

2. 执法机构和私营实体之间的合作

41. 《反腐败公约》第 12 条第 2(a)款强调了促进执法机构和私营实体之间合作的重要性。该条款的目的是，支持有效查明和侦查可表明腐败行为的违规之处。

42. 私营部门在预防、侦查和起诉贪污行为方面的作用不可低估。通常都是竞争对手在常规的财务和商业活动过程中察觉到违规之处和可疑交易。特定环境或业务的专职人员能够很好地查明可能表明发生滥用现象的薄弱环节或不常见行为方式。负责反腐败行动的当局将会从此类洞察中获益，并能够更容易地将其注意力转移到优先领域或部门。在确定犯罪收益及将收益返还合法所有人的过程中，私营部门的行为者或许也能够发挥重要作用。

43. 为支持这种合作，执法机构可提供提高认识的活动和建议，以在企业可能面临与隐私、机密或银行保密规则等问题相关的冲突方面给予企业支助。更为可能的做法是在执法机构确定单一联络点，以及在金融机构确定协调人，或者采取更加制度化的合作形式。在菲律宾，监察员于 2011 年同两个企业集团缔结了谅解备忘录，其中规定，在案件调查中展开合作并进行信息共享。此外，菲律宾工业联合会提交了有关海关局违规之处的报告，并举办了打击走私问题首脑会议，以支持开展合作。

44. 许多国家所采用的做法是，针对某些私人实体制定向有关当局报告可疑交易的义务。这一义务通常适用于正规的和非正规金融机构，并适用于特定部门的企业，与《公约》第 14 条中有关反洗钱的规定密切相关。

45. 如上文有关会计和审计标准的内容所述，一些国家（如，亚美尼亚、保加利亚）要求，会计也应遵守与反洗钱和资助恐怖主义行为有关的具体法律规定。亚美尼亚共和国中央银行是一个经授权的机构，有权传达有关反洗钱执法方面可能存在的障碍和风险的信息。

3. 禁止对构成贿赂的费用实行税款扣减

46. 将贿赂定为犯罪是《公约》的一个主要目标。据此，缔约国不应为腐败行为提供任何奖励措施，诸如可能作为业务费用从税款中扣除贿赂款项。智利、保加利亚和德国报告，按照其各自的立法，不允许对构成贿赂的费用实行税款扣减。

47. 在智利，税法授予了税收当局充分的权限，以防止对被认为贿赂的费用实行税款扣减。所得税法第 31 条规定，在任何情形下，都不能对贿赂或类似的费用实行税款扣减。根据有权解释这些规定的所得税管理处处长的解释，这是智利税制方面的一项一般原则。

48. 在保加利亚，不允许对贿赂实行税款扣减源于《企业所得税法》第 10 条和第 26 条的规定，其中提出全面禁止出于税收目的某些类型的费用由税务局加以承认。除其他外，该法还规范了可能以捐赠作为掩盖的贿赂或其他腐败相关罪行的情况。在这方面，第 31 条第 6 款规定：“如果捐赠直接或间接有益于捐赠的管理人员或处置该捐赠的人员，或者如果有证据表明未收到赠金，则不得出于税收目的承认有关捐赠的全部费用”。

D. 预防私营部门腐败，包括行为守则和其他措施（第 12 条第 1 款、第 2(b)和(e)款）

49. 《公约》第 12 条第 2 款着重介绍了预防私营部门腐败行为的进一步措施。此外，第 1 款要求全面承诺采取各种措施，预防涉及私营部门的腐败行为。这个广泛的用语可被视为与私营部门进行任何其他创新形式的合作的一个切入点。这一广泛性使得能够采取灵活做法，但在确定遵守该项规定的最低要求方面也构成了挑战。缔约国提出了不同的方法，其中大多数反映了促进自愿的自我调节机制、进行能力建设及与私营部门建立更加系统的合作关系。

1. 行为守则和类似措施

50. 行为守则已广泛用于公共部门，并开始私营部门中被视为指导公司雇员和管理层商业道德操守的一项宝贵工具。出现这种转变的主要原因是，诸如监管方、供应方、买方和一般公众等利益关系方，要求企业组织不能单纯为了营利的动机，因而为企业组织规定的义务越来越多。在瑞士，2006 年至 2008 年期间，瑞士的 100 强上市企业中，已出台职业道德原则的企业数量增加了 27%。在法国，绝大多数大型公司和从事出口业务的公司已经拟定了道德操守章程，以预防腐败和预计的各种风险。尽管如此，安永会计师事务所开展的研究（诸如第 11 次全球欺诈调查）报告说，公司欺诈和腐败风险的管理工作仍需要改进。²⁷

51. 原则上，行为守则是自我监管措施，确立了与敬业、廉正等有关的规则和责任。可通过特定的行业甚至单单的公司举措制定行为守则。在一些情况下，经与私营部门磋商在政府赞助下加以推行。共同制定这些守则以使它们可以理解 and 方便用户使用，似乎是确保其有效实施的最有利途径。缔约国所报告的例子包括有关法律责任的阐述、私营部门官员所面临的经常性问题的实例，以及与合同设计和中介人选择等问题有关的良好专业做法。

²⁷ www.ey.com/GL/en/Services/Assurance/Fraud-Investigation---Dispute-Services/11th-Global-Fraud-Survey---Fraud-survey-findings。

52. 亚美尼亚和保加利亚等一些缔约国提到，在制定内部行为守则过程中，使用了国际组织所制定的指南和规则，诸如经合组织的“关于内部控制、道德操守和遵守的良好做法指南”和“公司治理原则”，²⁸国际商会的“打击敲诈和贿赂的行为规则和建议”，以及世界经济论坛合伙反腐败倡议打击贿赂的原则。²⁹

53. 德国《良好公司治理守则》为德国的上市公司提出了基本的法定条例法，并载有国际和国内认可的有关进行良好和负责任治理的标准。虽然公司可能偏离守则的建议，但一般情况下它们必须每年披露一次任何此类偏离情况，这有助于反映具体部门和公司的要求及自我监管情况，同时使得能够采取灵活做法。

54. 马来西亚反腐败委员会还报告了一项题为“公司廉正保证”的工具。通过签署保证书和加入签署者登记册名单，³⁰使得公司能够作出维护马来西亚公司反腐败原则的单边承诺，并能够向利益攸关方表明，公司的业务活动不包括任何隐性风险或与腐败活动有关的费用。“公司廉正保证”不是一项监管工具，不对行为不当情况实施制裁。相反，保证书通过公司按照《联合国全球契约》第十项原则采用的模式进行的自我报告发挥作用，从而满足其利益关系方的要求。因此，通过审查和利益关系方的要求，监督“遵循保证的情况”，监督的程度与对任一公司向其利益关系方做出的其他非强制性披露进行的监督相同。

2. 针对具体部门和中小企业的支持

55. 激烈的全球竞争和新市场的发展可能会增加跨国公司遭遇腐败行为的风险，而且也会增加随后而来的中小企业的风险。在适应当地商业惯例的努力中，公司可能进入了关系到其声誉及业务的高风险区，并可能加剧腐败供应来源方的负面影响。法国、德国、马来西亚、菲律宾和瑞士报告了支持中小企业的具体会议或提高认识的举措，以及贿赂外国公职人员的风险。在法国，国家顾问委员会协同中央预防腐败局在对外贸易方面编制了“*Veiller futé à l'international*”指南第二版。指南为公司如何防止违背道德操守标准和自由贸易规则的做法提供指导。马来西亚反腐败委员会与中小企业合作，编制了企业道德操守守则。

56. 此外，采掘业、军火工业或大型制药公司等某些高风险的行业可能需要予以特别关注。例如，在法国，中央预防腐败局与医药企业专业协会建立了密切联系。布基纳法索和危地马拉报告了《采掘业廉正倡议》，³¹该倡议的目的是尽可能加大透明度，并增进不同利益关系方（诸如采掘业工会和民间社会）间的沟通。危地马拉还通过《建筑部门透明度倡议》促进公私合作。

²⁸ www.oecd.org/document/49/0,3343,en_2649_34813_31530865_1_1_1_1,00.html.

²⁹ https://members.weforum.org/pdf/paci/principles_short.pdf.

³⁰ 截至 2011 年 11 月 30 日有 53 家公司。可通过马来西亚廉正研究所网站查阅。

³¹ <http://eiti.org>.

57. 在智利，针对不同的部门制定了具体的行为守则，诸如“建筑行业良好做法守则”和律师学院行为守则。此外，与“透明智利”等非政府组织建立了公私联盟，以推广接受公共资金的私营公司的道德操守守则，从而将问责制概念融入其管理中。

3. 能力建设和指导材料

58. 除行为守则外，许多缔约国强调了制定与企业分享的指导材料方面的努力。总体而言，缔约国显然在根据私营部门不同行业的需求和问题提供积极的信息共享和支持方面发挥着重要作用。保加利亚报告了把有关预防腐败的国际标准和指导文件翻译为当地语言并通过互联网进行发布的例子，这可提高国家企业的认识，并增加它们获得信息的机会。韩国反腐败和公民权利委员会出版了一份网络杂志——《公司道德操守简介》，其涉及最新趋势、最佳做法及有关道德操守管理杰出人物的文章。阿根廷反腐败局发布了每月一期的电子通讯，概述该局所开展的各项活动，包括其针对私营部门的各种举措，现正在起草一本有关公司在促进透明度和打击腐败方面的责任的出版物。

59. 在设计和传播面向私营部门的行为守则和指导材料的阶段，采取圆桌讨论或工作组等合作方式，会有助于提高材料的质量并增加其使用。

60. 法国中央预防腐败局协同 ADIT 商业廉正服务所编制了一份宣传小册子，强调国际商业活动中雇用中介人时的警惕事项。在外部业务关系方面，国家顾问委员会与雇主联盟 MEDEF 一道编制了一份企业自我诊断其法律规定遵守情况的方法指南。

61. 在波兰，中央反腐败局在拟定《企业家反腐败手册》³²的同时，开展了实践培训课程。保加利亚、马来西亚和大韩民国也报告了培训课程的情况，培训课程似乎是支持实施反腐败的良好做法。（韩国报告的）利用试点培训的做法可能有助于确保根据需要涵盖针对私营部门的所有关键方面。

4. 建立长期协作

62. 一些缔约国（亚美尼亚、奥地利、布基纳法索、德国、波兰和瑞士）报告开展了多次交流会或会议。³³会议会有益于探讨私营部门具体关注的主题。此外，为建立值得信赖的协作和更加系统的伙伴关系及联合项目，开展更加系统的协作可能是一项良好做法。菲律宾、大韩民国、摩尔多瓦共和国和泰国报告了具有更长期目标的举措的例子。例如，泰国已建立一个打击腐败的“反腐败网”，代表公共和私营部门、民间社会和媒体的 39 个组织作为积极成员参与其中。“反腐败网”启动了“腐败形势指数”，每三个月评估一次泰国的腐败形势，并在志愿者的参与下作为腐败监督者、一股推动变革的力量和该领域的协调者采取行动。

³² <http://antykorpucja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=14236>。

³³ www.antykorpucja.edu.pl。

63. 这种举措的另一个例子是韩国透明社会政策理事会，该理事会将公共服务、政治、经济、民间社会、国有企业、学术界和媒体等九个部门的 26 个组织和团体汇集到一起。理事会负责制定各种政策，并通过共享按部门分列的项目计划和传播最佳做法，促进不同部门之间的合作。每年年初，每个部门介绍其项目计划，以便实现内容共享。接着，每个部门会在从其他相关部门收集到各种意见之后，共同推动项目执行。理事会还支持立法和规章的修正及确保透明度所必需的制度完善工作。大韩民国指出，确保充足的民间社会团体参与以能够提高公众的反腐败意识非常困难。为此，需要政策和财务支持，以使理事会能够建立一个秘书处，并邀请各种反腐败民间团体参与理事会。

5. 合同关系中促进良好商业惯例的采用

64. 第 12 条第 2(b)款鼓励促进良好标准和惯例。虽然普遍使用行为守则，但还有其他涉及企业间或企业和政府之间具体合同关系的各种举措。

65. 马来西亚报告了两种工具，即“廉正契约”和廉正治理委员会的“特大项目监督”，这两种工具在涉及私营部门和政府的合同关系时使用。在落实和执行项目时，使用“廉正契约”，该契约设想，业主和承包商商定采取适当措施，提高雇员的认识，采用合规方案，并建立独立的监督系统。

66. 在政府项目价值为 5 亿林吉特³⁴以上的情况下，由针对特大项目的廉正治理委员会³⁵负责监督项目的执行情况。该委员会努力确保在不产生任何腐败、滥用权力或渎职问题的情况下适当执行项目。委员会的职能包括确认与政府特大项目有关的政策、法律、规定及程序的薄弱之处，以确定腐败风险，遵守合同安排的监督情况（成本、时间、质量和数量），以及信息的传播和接受关于腐败的投诉情况。

67. 尽管《公约》第 9 条主要涉及采购制度，一些缔约国却提及建立透明的采购制度（保加利亚、布基纳法索、马来西亚和瑞士），因为透明的采购制度可改善合同关系，并提高与私营部门有关的透明度。马来西亚反腐败委员会被确定为“重大胜利”的一个举措是，通过名为“我的采购”的在线门户进一步披露采购信息。“我的伙伴关系”的门户披露有关私有化项目的信息。

6. 对原公职人员的职业活动的限制（第 12 条第 2(e)款）

68. 涉及在职公职人员职业活动的条例通常载于公共部门的利益冲突条例中。第 12 条第 2(e)款的规定则更进一步，专门述及了这些公职人员结束在公共部门的任职之后的情况。

69. 若干缔约国强调了对公职人员离职后的限制（保加利亚、智利、中国、法国、日本、俄罗斯联邦和瑞士）。如果私营公司受到过去几年任职期间任何相

³⁴ 约 1.25 亿欧元（2012 年 6 月）。

³⁵ 马来西亚反腐败委员会是该委员会的秘书处。

关决定的影响，所报告的条例有时仅限于特定的职位（例如，采购干事、主任、公务员或来自监督机构的当权者）。时限一般从六个月到五年不等。

70. 根据《中国公务员法》，如果公务员从领导岗位上辞职或者退休，在离开岗位后三年内不得在与其原职位有直接关系的任何盈利组织中任职，或者不得从事与其原工作直接相关的任何盈利活动。对于其他公务员，时间限制为两年。

71. 在法国，若公务员暂时或永久性离开公职，则不得在受其任职或过去三年里曾任职的办公室监督、控制或与之有合同关系的公司工作、获取利益或接受利益。这种做法从限制任职延伸到接受利益等其他形式的好处，可被视为一个范例。

72. 在德国，包括退休官员在内的所有公务员，必须说明加入之前担任公职之外的有报酬的任职或另一份职业，如果这份工作与其过去五年的公务活动有关联并可能受到利益损害。³⁶即使在退休之后，仍全面禁止接受与官职有关的奖励、馈赠和其他好处。³⁷

三. 联合国系统和其他组织的相关举措

73. 联合国国际科学和专业咨询理事会报告了其在几所大学共同开展的题为“贿赂与私营部门：合规方案的作用”的研究方案中的协调作用，该方案研究跨国公司在国际腐败领域所采用的自我监管规则和纪律及其实效。这项研究也将分析不同的国际准则（例如，来自国际刑事法院、经合组织和合伙反腐败倡议的国际准则），以评估其共同制定和彼此协调的条件。预计于 2013 年年中出版的各出版物，可提供有关合规方案和建立基准的影响的有益见解。

74. 毒品和犯罪问题办公室与联合国全球契约保持着密切的伙伴关系，以期促进《全球契约》第十项原则的实施，即“企业应反对一切形式的腐败，包括敲诈和贿赂。”毒品和犯罪问题办公室与全球契约为私营部门制作了有关第十项原则和《反腐败公约》的电子学习工具。该工具可在互联网上获取，³⁸且每个月的点击量大约为 30,000 次。

75. 在工发组织的合作下，毒品和犯罪问题办公室起草了题为“预防腐败以促进中小企业发展，第 2 卷”的报告。³⁹该出版物是通过召开一系列的专家、企业代表和有关机构工作人员会议而编制的，寻求解决较小规模企业内仍然存在的关于腐败动态情况的知识差距，并确定中小企业所需要的各种工具，以在腐败的企业环境中成功地保护自己。

³⁶ 第 41 段，BeamtStG 和 105 BBG。

³⁷ 42 BeamtStG 和 71 BBG。

³⁸ <http://thefightagainstcorruption.unodc.org>。

³⁹ www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/PSD/CSR/UNIDO-UNODC_Publication_on_Small_Business_Development_and_Corruption.pdf。

76. 2011 年，毒品和犯罪问题办公室共同主办并派代表参加由 20 国集团轮值主席国法国和经合组织合办的“合力打击腐败：20 国集团企业和政府”会议。自 20 国集团反腐败问题工作组成立以来，毒品和犯罪问题办公室以观察员身份参与了其工作。2012 年，毒品和犯罪问题办公室还应邀加入了 20 国企业提高透明度和反腐败问题工作组，这是 20 国集团的一个分支机构，是全球最大企业分享不同观点和制订共同战略以推动 20 国集团各国解决全球问题的一个论坛。毒品和犯罪问题办公室一直积极参与有关 20 国企业向 20 国集团保证交付的成果的范围和目标的讨论，并积极参与制订私营部门牵头的政策建议，这些建议于 2012 年 6 月 17 日至 18 日在墨西哥洛斯卡沃斯举行的 20 国企业和 20 国集团首脑会议上提交给 20 国集团领导人。

77. 2012 年 1 月，在瑞士达沃斯举行的世界经济论坛年会上，毒品和犯罪问题办公室执行主任讨论了题为“廉正进行首次公开发行人”的倡议，以根据《反腐败公约》在毒品和犯罪问题办公室及私营部门之间形成伙伴关系。提供给“廉正进行首次公开发行人”的捐款，将用于在开展国际业务的国家帮助发展和加强反腐败公共基础设施，从而为保护私营部门资产制定强有力的保险政策。2012 年 4 月 24 日，在召开预防犯罪和刑事司法委员会年度会议的间隙，执行主任正式发起了“廉正进行首次公开发行人”的倡议。

78. 通过建立促进廉正的合法激励制度，减少公共采购系统易于发生腐败之处，以及对当代和未来几代的商业和公众领袖进行《公约》教育，《西门子廉正举措》资助了毒品和犯罪问题办公室旨在加强公共和私营部门之间伙伴关系的三个项目。“激励公司廉正和合作”项目力求为个人和公司创建主动举报腐败事件的合法激励制度。技术工作组将会审查与《反腐败公约》中许多条款（包括第 26 条、第 32 条、第 37 条和第 39 条）有关的政府立法、政策和做法。“公共采购廉洁方面的公私伙伴关系”项目，努力减少公共采购系统中易于发生腐败之处，缩短公共采购管理和私营部门之间的认识和沟通差距。这两个项目都将侧重于墨西哥和印度的经验，还将召集其他的国际专家，以建立良好做法。第三个项目力求提高私营部门对《公约》如何与其工作相关及如何适用的认识，并力求通过使其廉正方案与《公约》原则保持一致，鼓励将其反腐败承诺转化为行动。

79. 当前，毒品和犯罪问题办公室正努力开发其他许多具体的工具。毒品和犯罪问题办公室携手经合组织和世界银行，已开始为企业编制实用手册，以汇集私营部门反腐守规方面的准则和相关材料。毒品和犯罪问题办公室还启动了一个项目，以确定在组织重大公共活动（诸如奥林匹克运动会或其他重大体育或政治活动）方面预防腐败的良好做法。

80. 作为其“外联与宣传方案”的一部分，毒品和犯罪问题办公室正在制定关于《反腐败公约》及其对公共和私营部门影响的一学期的学校学习课程。这样做的目的是，向包括商业、法律和公共管理学校在内的广大学术机构推广课程，以将之纳入其现有的学术方案和全部课程。通过编制学习课程，毒品和犯罪问题办公室力求支持学习机构努力培养下一代公共和商业领袖，从而为做出正确和符合道德操守的决定所带来的挑战做好准备。该课程计划于 2012 年年底最后完成，它是毒品和犯罪问题办公室更广泛的“反腐败学术倡议”的一部

分。“反腐败学术倡议”是一个合作性的学术项目，旨在制作一个单独的学术模块、教学大纲、案例研究、教育工具和参考资料的清单，从而可由大学和其他学术机构将其纳入各自现有的学校方案，并应通过一个平台予以提供。

四. 结论和建议

81. 纵观缔约国提供的做法，发现公共和私营部门的许多倡议已在实施中，各国政府以及私营部门实体自身日益认识到私营部门在预防腐败中的重要作用。当前关于第 12 条的大多数经验似乎体现在会计和审计标准的法律规定中。可能需要进一步支持私营部门会计师和审计员的能力建设工作，这种支持应与各项战略同步进行，以解决立法和组织能力方面的差距。

82. 尽管如此，一些缔约国指出，仍需要进一步探讨私营部门中的反腐败领域，并且公共和私营部门之间的合作仍处于早期阶段。在这方面，一些缔约国要求给予技术援助，尤其是涉及法律起草或示范立法，支持高腐败风险部门提高认识活动，以及良好做法和经验教训简况共享。

83. 为有效应对这些要求，应以所汲取的经验教训作为明确重点，不断收集信息，这有助于工作组开展讨论和履行同行学习职能。特别是，缔约国提供的经验信息可以着重指明所面临的初步挑战，对所用方法特别有效的方面进行评价，描述预期的和意想不到的后果，以及对未来有关举措提出改进的建议。

84. 此外，工作组似宜特别强调高风险部门或中小企业共享知识产品的重要性，它们可能从考虑到它们能力和规模的更为具体的指导中获益。

85. 工作组似宜考虑进一步加强研究领域的经验交流和分享。与其他领域相比，有些领域的努力可能更加有益和必要。汲取的经验教训可来自公共部门的经验（诸如廉正评估），来自私营部门（诸如“开展业务评估”，评估不需要支付贿赂时成本节约情况），来自技术援助方案，以及来自学术研究项目和智囊团。