



# 联合国反腐败公约

## 缔约国会议

Distr.: General  
22 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)(-)

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

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》

第七至九条的专题讨论

利益冲突、举报腐败行为和资产申报，特别是  
关于《公约》第七至九条

秘书处的说明\*\*

### 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 缔约国采取的利益冲突相关政策和措施 .....	4
A. 利益冲突相关书面标准的应用情况 .....	4
B. 利益冲突标准的执行情况 .....	7
三. 缔约国就资产申报采取的政策和措施 .....	8
A. 资产申报要求 .....	9
B. 监测和审议资产申报 .....	10

\* CAC/COSP/WG.4/2012/1。

\*\* 本文件未经正式编辑。



四. 缔约国为便利举报腐败行为而采取的政策和措施.....	11
A. 履行举报腐败行为的法律义务.....	11
B. 保护举报腐败行为的个人.....	12
C. 举报机制、培训和其他增强意识举措以便利举报腐败行为 .....	13
五. 结论和意见.....	15

## 一. 导言

1. 缔约国会议（以下称“缔约国会议”）在题为“预防措施”的第 3/2 号决议中强调，执行《联合国反腐败公约》<sup>1</sup>第五条至第十四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（以下称“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。工作组分别于 2010 年 12 月 13 日至 15 日和 2011 年 8 月 22 日至 24 日在奥地利维也纳举行了两次闭会期间会议。<sup>2</sup>
2. 在 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，会议通过了第 4/3 号决议，该决议决定工作组应继续开展工作，并应在 2013 年缔约国会议第五届会议之前至少举行两次会议。在同一决议中，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，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执行所审议条文方面的经验，如有可能还可交流在执行方面的成功事例、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上次会议提议的下列专题：
  - (a) 执行《公约》第十二条，包括利用公私伙伴关系；以及
  - (b) 利益冲突、举报腐败行为和资产申报，特别是关于《公约》第七至九条。
5. 根据该请求，本文件以各国政府回复秘书长 2012 年 2 月 27 日普通照会 CU 2012/28 (A) 和 2012 年 4 月 18 日催复照会 CU 2012/82 (A) 所提供的关于利益冲突、举报腐败行为和资产申报，特别是关于《公约》第七至九条的信息为基础编写。截至 2012 年 6 月 7 日，收到了下列 27 个国家提交的呈件：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、大韩民国、马来西亚、摩尔多瓦共和国、菲律宾、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、瑞士、突尼斯、土库曼斯坦、泰国和美利坚合众国。呈件全文可经相关国家同意在毒品和犯罪问题办公室网站查阅。
6. 本说明载有缔约国就审议中专题所提交的直接相关资料的专题汇编。
7. 秘书处另外一份说明介绍了《公约》第十二条的执行情况，包括利用公私伙伴关系。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2349 卷，第 42146 号。

<sup>2</sup> 与这些会议有关的所有文件可查阅 [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group4.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group4.html)。

<sup>3</sup> CAC/COSP/WG.4/2012/2。

## 二. 缔约国采取的利益冲突相关政策和措施

8. 《公约》第七条第四款最直接论述了利益冲突问题，其中指出，各缔约国应依据其国内法的基本原则，努力通过、维护和加强推动透明度和预防利益冲突问题的制度。各国就利益冲突问题提供的许多资料均提及宏观上旨在执行本条文的政策和做法，同时这些政策还提供了良好做法和成功落实《公约》相关条文的证据。

9. 在这方面，许多国家列出了如何利用书面标准尤其是行为守则，就应避免的活动类型为官员提供指导，以避免可能的利益冲突，从而提供了落实《公约》第八条（公职人员行为守则）的证据。许多国家还强调了针对公共采购等“高风险”部门的具体立法措施和其他做法是如何力求减少这些部门中利益冲突的可能性的，并提供落实《公约》第九条（公共采购和公共财政管理）的证据。

10. 各国为解决利益冲突问题所采取的措施、政策和做法的相关性反映了《公约》第二章要求的预反腐败综合办法。虽然为进行对比分析之目的，本报告小节讨论了利益冲突和资产申报等具体问题，但《公约》条文和本文件探讨的《公约》执行实例却证明，有必要通过在公共管理所有方面开展行动来采取综合方法，以有效解决利益冲突问题和更广泛地预反腐败。

### A. 利益冲突相关书面标准的应用情况

11. 绝大多数国家提到了将利用书面标准作为有关利益冲突问题的主要预防措施。这些书面条文一般将积极的宣言性价值观或原则同被认为导致可能利益冲突的具体活动、资产或薪酬类型相关的一系列限制或禁令相结合，借以力求应对可能的利益冲突。这些书面标准通常载于各国的刑事、民事和行政法中，绝大多数以行为守则为形式。

#### (一) 宣言性标准和价值观

12. 作为鼓励公职人员在职业工作中坚持廉正和透明原则从而避免可能的利益冲突的一种方法，许多国家突出强调那些概述公职人员履行公务职责时须遵守的基本原则的国内条文。

13. 这些努力是要在开展公共行政工作期间灌输和坚持基本原则，同时构成《公约》第七条第四款所要求的旨在防止利益冲突的制度的一部分，这些努力也是第八条第一款方面良好做法的典范，该款规定，为了打击腐败，各国均应在本国公职人员中特别提倡廉正、诚实和尽责。

14. 在这方面，菲律宾强调了其对公职人员行为守则所载总宣言的利用情况，该守则概述了适用公职人员的基本原则和价值观。该守则特别规定，公职人员“必须在任何时候都对人民负责，以极端负责、廉正、忠诚和高效率的方式为人民服务；本着爱国主义和正义的精神行事；并且过俭朴的生活。”

15. 在美国，所有公务员必须进行就职宣誓，保证忠诚履行职责。行政部门的

行为准则扩大了这一要求，规定“公职是一种公共信托，要求雇员忠诚于宪法、法律和超越私人利益的道德原则”。总统任命的某些人员还须以“道德宣誓”形式进行更加个性化的宣言。

16. 同样，德国的《行为守则》规定，公务员须服务全体人民而非一个政党，以公正、非党派方式履行职责，在履行工作职责时，须考虑全体大众的福利。

17. 在保加利亚，公职人员行为守则要求所有官员廉正公平地履行职责。

## (二) 对公职人员适用禁令和限制

### 禁令和限制的来源

18. 对公职人员的活动、利益和资产实行禁令和限制是各国防止利益冲突的主要立法手段。这些禁令和限制是通过一系列不同的立法举措应用的，各国通常将刑事、民事和行政法相结合，编制公职人员职责框架。中国、俄罗斯联邦和美国都有这种履行法律责任多层次方法的显著示例。

19. 美国利用利益冲突刑事法规、道德民事法规和行为守则等行政标准制定公职人员利益冲突共同准则。《刑法典》广泛禁止公职人员就其工作从除美国政府外的任何组织收受任何具有价值的物品或任何补偿，禁止公职人员参与其本人、任何家庭成员或其他人员或职业熟人具有经济利益的任何事项。

20. 《民法典》通过适用具体禁令对这些广泛禁令予以补充，其中包括禁止高级公职人员在与私营部门实体开展工作时收受补偿、未获授权就参加教学等指定活动以及外部来源收入超过其年薪的 15%，不论其创收活动的类型如何。行为守则形式的具体部门行政条款载有特别关于政府具体部门公职人员作用和职能的特定限制和禁令。

21. 俄罗斯联邦在四个层级执行公职人员反腐败立法标准垂直整合制度。主要立法，例如《联邦反腐败法》，列出了公务员的基本义务、适用于公务员的限制和禁令，以及解决利益冲突和提交财务资料的总则。

22. 辅助立法，主要是《总统令》，列出了公务员公务行为的总则。第三，总统理事会通过了《俄罗斯联邦国家和市政机构官员道德和官方行为示范守则》。最后，所有联邦各部均通过了部门道德和公务行为守则，将《示范守则》适用于相关部委公务员聘用的具体条件。

23. 在中国，《中华人民共和国公务员法》、附属的《廉政指南》和许多其他细则和条例规定了公务员法律框架，以解决涉及利益冲突的问题。《廉政指南》概述了对高级公职人员活动的限制情况，禁止与可能利益冲突有关的 18 类活动，包括参与违背既定细则的营利活动，例如开创或经营自己的商业企业和交易股票与证券。

24. 与该多管齐下的方法不同的是，保加利亚努力简化适用于公职人员的要求，办法是将《劳动法》、《公务员法》和其他文书中适用于公务员的所有禁令和限制汇编为一个法律条文。

#### 适用于公职人员的普遍禁令

25. 各国援引了大量适用于公职人员的普遍禁令和限制。共同的普遍禁令包括禁止担任违背职责的职务或开展任何此类活动，禁止公职人员利用职务谋取私利或满足个人私欲。大多数答复国指出，此类性质的普遍禁令作为旨在防止利益冲突立法工作的一部分予以适用。

26. 例如，大韩民国《行为守则》列出了 16 项行为准则，其中包括“禁止违规利用公职”等普遍禁令。同样，中国广泛禁止主要干部（高级公职人员）利用职务为其配偶或子女谋取非法利益。

#### 与私营部门活动有关的禁令和限制

27. 许多国家对公职人员开展私营部门活动做了具体限制。亚美尼亚、保加利亚和布基纳法索等国家严格禁止此类活动，而在澳大利亚和法国等一些其他国家，公职人员有权在获得具体授权或达到一定的收入水平情况下从私营活动中赚取收入。

28. 根据《国家公务法》，日本禁止公职人员参与任何私营部门活动，除非获得国家人事局（负责管理公职人员行为的中央机构）的授权。只有在首相和该公职人员所在政府机构负责人给予其许可情况下才可从事赚取薪酬的任何其他类型的公务以外活动。

29. 在一些国家，对私营部门活动的禁令限于确保公共部门雇员在任何情况下都不与其任职公共机构所监管或以其他方式隶属该机构的私营机构相关联。例如，菲律宾适用的《公职人员行为守则》规定，公职人员不得以任何身份拥有、控制、管理或接受其任职公共机构所监管、监督或许可的私人实体的聘用。

30. 同样，在突尼斯，如果公职人员所任职的公共机构控制下任何实体的利益会妨碍其独立性，则公职人员不得拥得该利益。如果公职人员违反此禁令，将犯下刑事罪，可处以两年监禁。

31. 法国禁止公务员持有受其所任职单位监管的公司的股票。部长和议会议员在行使选举任务时不得担任私人实体董事会职务或高级官员。不过，在日本，在个案基础上公务员可经授权从事私营部门活动。

32. 若干国家将对公职人员参加私营部门活动的禁令或限制延长至实际聘用期满后，其中许多国家规定聘用结束后三至五年禁止从事此类活动。中国规定聘用结束后三年禁止从事此类活动，担任初级公职的人员减少为两年。

33. 同样，法国禁止公务员供职于过去三年受其所任职单位监督、控制或订有合同的公司。德国适用的是三至五年的等待期。包括退休人员在内的所有公务员在接受公务以外聘用前必须通知当局。

34. 在大韩民国和日本，原公职人员两年内不得供职于过去五年内该人员任职区域内的私营公司。

35. 不过，尽管许多国家颁布了对私营部门活动的禁令或限制，一些国家还是

强调了它们在执行这些措施时面临的挑战。亚美尼亚指出，尽管法律禁止此类活动，但许多公职人员事实上仍掌控巨额商业利益，这在当选官员中尤为普遍。

#### 限制索要或接受礼物

36. 限制和禁令的第二个主要领域涉及公职人员索要、接受和给予礼物。许多国家严格限制个人接受礼物的能力，从而减少产生利益冲突的可能性。

37. 在菲律宾，《行为守则》规定，公职人员在履行公务职责时不得索要或收取任何礼物，外国政府赠予的象征性礼物例外。中国等若干国家采用此类方法，在这些国家，《廉正指南》明确禁止接受任何形式的现金捐赠，禁止接受可能影响其忠实履行公职的任何礼物、待遇、旅行、娱乐或任何其他形式的款待。

#### 公共行政具体领域的特别书面标准

38. 包括奥地利、中国、法国、德国和美国在内的许多答复国强调了如何将关于利益冲突的特别条例或行为守则适用于公共行政的“高风险”部门。

39. 在奥地利，联邦内政部编制了自身的行为守则，其中包括关于内政部雇员可能遇到的具体利益冲突形式的实用指南。为协助落实该守则，奥地利反腐败局为该部高级官员提供包括量身定制的电子学习方案和讲习班在内的特殊培训。

40. 在俄罗斯联邦，各行政机构根据联邦《道德示范守则》编制了特别行为守则。多数机构编制了道德守则，在适用守则时常常补充以额外培训、提供咨询服务并以简易实用的列表格式介绍书面标准。就联邦安全局而言，据指出这些措施已使腐败案件大幅减少。

41. 同样，波兰还指出，已就警察、司法和监狱等若干公共行政领域编制了特别道德守则或行为守则。

42. 大韩民国颁布了《地方议员特别行为守则》，旨在反映地方公职人员地位的不同特点。

## B. 利益冲突标准的执行情况

43. 虽然一些国家强调在查出利益冲突时可适用惩治措施，但许多国家却力求突出利用积极主动的做法和政策来尽早解决利益冲突问题。

44. 这些措施是实施《公约》第八条第六款条文的良好做法，该款要求各缔约国均应考虑根据本国法律的基本原则，对违反依照本公约各项要求确定的守则或者标准的公职人员采取纪律惩戒措施或者其他措施。

45. 在阿根廷，反腐败办公室的工作表明，其在积极解决可能的利益冲突和不和谐领域问题方面取得了重大进步。各项努力包括及早向公职人员提供预防性建议，例如建议禁止参与那些根据适用条例规定可作为回避理由的活动。

46. 在大韩民国，依据《利益冲突指南》列出的四步法，为公职人员提供道德咨询制度，目的是发展公职人员准确评估利益冲突可能性以及发生利益冲突时采取行动解决这些问题的能力。不过，违反相关标准时还可采取纪律惩戒措施。

47. 美国还概述了在可能的利益冲突存在情况下可开展的预防行动。在一个示例中，行政机构高级职务的可能被任命者提供资产申报草案，该草案接受白宫、将供职的机构和政府道德办公室的审议。根据提供的资料，明确必须在此人担任职务前采取的步骤（如资产剥离）。这些步骤在与相关雇员达成的“道德协议”中予以概述。政府道德办公室确保道德协议在任命后 90 天内加以执行。相关宣言和“道德协议”的副本在线提供给公众。

48. 许多国家要求，在查明个人持有的财产与其职责之间存在可能利益冲突时须剥离资产。韩国以“股票保密信托”的形式凸显了一个创新的剥离解决方案。根据该举措，高级当选和政治任命官员须将其拥有的价值超过 3,000 万韩元的任何股票处置或委托成“保密信托”。

49. 包括保加利亚、哥斯达黎加、危地马拉和日本在内的许多国家强调了一个负责监测和执行利益冲突标准的中央机构的重要性，该机构还常常充任受理资产申报和举报可疑腐败行为的中央主管当局。

50. 在日本，国家人事局是负责执行公职人员行使职责相关立法的中央机构，该机构将其执行权力与增强意识活动相结合。例如，它向政府机构派发了 105,000 本小册子，以鼓励公职人员遵守相关的行为准则。2000 年，国家人事局颁布指导方针，目的是帮助各部委决定对违反行为条例行为的惩处力度，确保所有政府机构采取适当的纪律行动。

51. 在大韩民国，反腐败和公民权利委员会是负责采用和监测《公职人员行为守则》执行情况的中央机关。委员会以此身份编制了“利益冲突指南”，作为公职人员有效应对利益冲突风险的实用指南。

52. 而在俄罗斯联邦，对公职人员实施的有关道德问题和利益冲突方面的要求主要交由单个机构执行。不过，经济发展部在各个联邦国家机构执行反腐败措施相关方面发挥着重要的监测作用。

53. 许多国家将刑事和民事利益冲突法律区分开来，这些法律通常是由中央检察机关执行的，而行为守则等行政标准通常由单个机构监测和执行。美国的情况就是如此，司法部执行面向所有公职人员的刑事利益冲突法和民事道德法，而违反相关行政行为准则人员的聘用机构实施行政制裁。

### 三. 缔约国就资产申报采取的政策和措施

54. 《公约》第八条第五款提及将执行公职人员资产申报要求作为防止利益冲突的一个工具。具体而言，该条款要求各缔约国努力制定措施和建立制度，要求公职人员特别就可能与其公职人员的职能发生利益冲突的公务外活动、任职、投资、资产以及贵重馈赠或者重大利益向有关机关申报。



55. 各国展示了有关要求公职人员提供资料类型的各种方法以及用以监测和评估所提供资料的办法。主要的新兴专题包括普遍由中央独立当局负责监测资产申报要求的执行情况以及越来越多地利用信息技术工具执行这些任务。

#### A. 资产申报要求

56. 所有答复国指出，有些形式的资产申报要求针对的是特定类型的公职人员。然而，各国在必须申报的资产类型以及受资产申报机制约束的公职人员范围方面的做法大不相同。

57. 马来西亚采取的一个广泛办法是要求所有公职人员提交资产负债和净值表。公职人员须宣誓提交申报并申报其所有商业利益和财务往来情况。同样，在瑞士，所有联邦雇员必须向上级申报其职业责任外的一切公共活动和计酬活动。在菲律宾，所有公职人员须在入职时提交资产申报表，以后每年也须这样做。

58. 不过在大多数国家，进行资产申报的义务主要适用于高级公职人员。在美国，政府所有三个部门担任最高职位者入职时须提交个人财务披露报告，以后每年如此，离职时提交最后一份此类报告。具体披露要求也适用于政府的各个部门。例如，据报道，仅在行政部门每年公职人员作出的公共资产申报就达 28,000 项。

59. 在中国，资产申报要求主要适用于领导干部，这些干部须提交一份载有此类官员及其家庭成员的金融资产等 14 项信息的报告。

60. 大韩民国采用财产登记制度来防止公职人员非法积累财产。该制度定期要求公职人员披露有关其本人及其家庭成员的财产状况信息。完成资产申报并将其在财产登记制度内提交的义务适用于所有高级政府官员和在税收、执法或审计等公共行政“高风险”领域工作的较低级别官员。

61. 智利详细制定了一个将资产申报和利益单独申报相结合的制度。利益申报包括涉及此人员的职业和经济活动，一名高级公职人员必须在就职后 30 天内进行利益申报。之后申报情况每四年更新一次。

62. 同样，在哥斯达黎加，所有高级别官员必须在就职之日起 30 天内向总审计长提供资产申报书。申报所需信息包括上一年个人权益的任何变化。公职人员继续担任职务期间必须每年更新信息，离职前一个月内必须进行最后申报。

63. 在阿根廷，资产申报要求适用于广大官员，包括主任级或以上的官员以及参与授予采购合同或负责管理公共财产的任何级别的官员。此外，还要求提供广泛的信息，强令官员披露所有的财产、投资、银行存款、贷款和抵押贷款、年度收入和支出情况。

64. 一些国家适用收入最低限额，超过该限额公职人员须提供资产申报书。例如，在奥地利，当选公职人员每年必须披露所有超过 1,142.40 欧元的收入。

65. 一些国家强调指出，负责监测资产申报情况的机关还有权要求任何官员完成资产申报，即使在正常情况下这些官员无需这样做。哥斯达黎加的情况就是

如此，总审计长办公室可要求任何公职人员提交资产申报书，而在日本，国家人事局可能要求任何公职人员申报其在私营企业持有的任何股权，并可能需要此人员处置相关的股权，或者辞去公职。

66. 中央机关经常在公共采购等“高风险”领域行使此项权力。例如，在马来西亚，在报价或招标活动中拥有既得利益的任何官员需申报此项利益，并避免参加采购过程。在美国，行政部门机构通常要求采购官员提交机密的财务信息披露，以确保公正做出承包决定。

## B. 监测和审议资产申报

67. 提供给秘书处的呈件详细列出了监测和审议资产申报的各种方法。各缔约国制度之间可以看见的主要区别之一是，有的利用独立的中央机关监测公职人员的资产申报，有的则是将申报交给政府实体自行决定，后一种情况中由一名公职人员来评估所提供的信息。

68. 据报道，阿根廷、亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、智利、大韩民国、马来西亚、菲律宾和俄罗斯联邦等许多国家利用中央机关审议部分或全部资产申报。在亚美尼亚，所有高级公职人员必须向高级别官员道德委员会提交财产和收入申报资料，该委员会评估所提供的资料，以查明任何可能的利益冲突。道德委员会查明的最常见的利益冲突形式是假公济私、公务外受雇、家庭利益和朋友赠送的礼物。亚美尼亚指出，尽管存在这样一个机构，但实施资产申报立法往往具有挑战性，并已证明容易规避此立法。

69. 同样，在波斯尼亚和黑塞哥维那，所有当选官员、执行委员和顾问的资产申报资料均提交中央选举委员会。委员会将该资料汇编成一个可搜索的数据库，并评估是否违反了利益冲突法。

70. 智利也要求所有高级公职人员向一个中央机关，即总审计长办公室，提交利益和财产申报资料，该机构负责审议申报资料的内容，并确保公职人员及时履行其申报义务。总审计长办公室掌管所有公职人员的申报资料供将来查阅，并将在经调查确认发生利益冲突情况时提供咨询。

71. 阿根廷反腐败办公室是负责执行行政机构成员资产申报规定的中央机关，2011年该机构收到了4,293份申报资料。在那里，利用计算机系统提交和分析资产申报资料，允许自动检测反映资产显著增加的报表，自动计算每名雇员的资产以及能够根据级别等具体标准来进行搜索。如果查明可能存在利益冲突情况，专门的资产申报单位将编制一份报告，概述可能的冲突领域和任何必要的行动。这份报告发送给相关公职人员供职的公共机关，以采取适当的后续行动。

72. 韩国以财产道德信息总汇系统形式凸显了一个同样先进的系统。该系统允许同时进行财产登记和审议，同时将人力资源、金融和房地产数据连接起来。这使公职人员所提供资料的准确性达到91%。

73. 其他国家采取更加分散的方法监测和实施资产申报工作。在白俄罗斯和若

于其他国家，每个政府部门的负责人负责审议申报的内容。在菲律宾，国会两院委员会还负责评估本委员会成员的申报资料。

74. 各国在是否将资产申报表所载信息公之于众问题上的做法不同。波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、智利、大韩民国和美国等若干国家向公众提供高级官员的资产申报资料，通常是在网上提供资料。在智利，有 205 个公共机关已公布这些申报资料。

75. 许多国家规定，未能满足资产申报要求的公职人员适用民事、行政或刑事处罚。各国采取的一个共同方法是如果未填写资产申报表，则处以罚款等民事处罚，而如果个人提供虚假或误导信息，则可能面临刑事指控。

76. 美国采取这种方法，个人未能按时申报资产，则自动罚款 200 美元。凡提交虚假信息的，司法部将在有关政府机构转介资料后提出起诉。这种执法体制导致高度合规。由政府道德办公室汇编的统计数字显示，2010 年，在须提交的 28,078 份公共报告中，仅 295 份报告仍然悬而未决。

77. 同样，在波斯尼亚和黑塞哥维那，如果中央选举委员会认为提供的信息不完整或不准确，可将该事项移交至主管的检察厅。菲律宾强调了一宗具体案件，该案中最高法院裁定公共工程和公路部一名官员犯有玩忽职守罪，原因是未能适当完成与该官员所持有的 28 处房产有关的资产申报，裁定对该官员处以相当六个月退休福利的罚款。

78. 而在中国，如果未按时报告或未如实报告，适用的主要是行政性质的惩罚，包括可能被解雇、官方批评或调职。

#### 四. 缔约国为便利举报腐败行为而采取的政策和措施

79. 各国提供的关于举报腐败行为的资料主要集中在与实施《公约》第八条第四款相关的措施。该条规定，各缔约国应当根据本国法律的基本原则，考虑制定措施和建立制度，以便于公职人员在行使职能过程中发现腐败行为时向适当机关举报。

80. 然而，各国提供的资料还举例介绍了同执行《公约》其他条文有关的措施、政策和做法。一些国家强调保护举报腐败行为的人员是鼓励这类报告的关键因素（见下文 B 小节）。这些措施，除满足第八条的要求外，还提供了执行第三十三条（保护举报人）的例子。各国突出强调的若干举报机制和提高认识的工具（见 C 小节）可向公职人员和更广泛的公众开放，因此，还提供了执行《公约》第十条（公共报告）的范例。

##### A. 履行举报腐败行为的法律义务

81. 各国的大量回复侧重于公职人员和广大公众履行举报可疑腐败行为的法律义务。

82. 阿根廷、亚美尼亚、保加利亚、布基纳法索、智利、哥斯达黎加、法国、

日本、韩国、俄罗斯联邦、瑞士、突尼斯和美国均列明了个人报告涉嫌犯罪的法律义务。这种强制元素，以一些国家的制裁为后盾，被许多国家视为推动举报腐败行为的有效框架的关键部分。在大多数国家，违反这项义务即构成犯罪。

83. 在美国，所有行政机关的负责人须向司法部长举报行政部门官员或雇员违反刑法典的任何信息或指控。更广泛而言，任何知晓欺诈、浪费或腐败行为但未能举报的雇员都要受行政处分。同样，在政府的立法部门中，适用的《公职行为守则》规定立法部门所有成员有义务举报和揭露腐败行为。

84. 在俄罗斯联邦，举报的法律义务适用于部门一级。例如，该部官员须依据内政部所发布命令规定的程序，举报与腐败罪行相关的与其接近的行为。

85. 阿根廷、保加利亚和大韩民国对依据本国反腐败立法举报腐败行为的具体义务做了规定。

86. 布基纳法索概述了根据其《刑法典》，获悉正谋划的犯罪或罪行但未进行举报者将如何在最终实施的犯罪中被认定为共犯。

87. 各国在有关适用举报义务的人员方面做法不同。在大多数国家，举报腐败行为的义务适用于所有公职人员。法国就是如此，最高法院从广义上解释《刑法典》的有关规定。法院进一步指出，举报行为实际上可由上级实施，从而为级别较低雇员提供一定程度的保护。

88. 一些国家努力教育公职人员了解他们举报腐败行为的义务。在突尼斯，国家贿赂和腐败实况调查委员会定期举行研讨会，以敦促公职人员举报所有可疑的腐败行为。这些研讨会已成功地加强了公务员和委员会之间的信任，促使一些公共部门和机构举报腐败案件。

## **B. 保护举报腐败行为的个人**

89. 许多国家强调保护举报可疑腐败行为个人的重要性，将其视为一个鼓励举报此类行为综合方法的一部分。

90. 奥地利、阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、智利、中国、法国、日本、大韩民国、马来西亚、菲律宾和俄罗斯联邦强调了本国相关立法条文，这些条文规定保护那些提供公共部门腐败行为相关资料的个人。

91. 在中国，这种保护是根据刑法、刑事诉讼法和行政法提供的。这些条文规定，任何人不得妨碍他人举报腐败行为，举报人有权要求主管部门提供保护，对举报腐败行为的个人实施报复是非法的。中国还指出，国内条款确保举报人的个人资料保密。此外，对提供的证据有利于开展调查的，可给予举报人以奖励。

92. 阿根廷和大韩民国等一些国家允许匿名举报涉嫌腐败罪行。阿根廷允许各种不同程度的匿名举报。反腐败办公室可受理完全匿名的腐败指控，虽然它已被证明由于不可能从举报人那里获得进一步的资料，难以根据这些举报对案件立案调查。另外，个人有可能进行腐败指控，而反腐败办公室可在调查可疑罪

行期间对其身份保密，从而保护举报人的身份，同时还可以开展有效的调查。

93. 智利还允许在腐败罪行相关刑事诉讼期间为举报人的身份保密。举报人要求匿名的，不得以任何形式披露其身份，任何违反这项规定的行为将受到行政处罚。

94. 同样，大韩民国报告称，如果已举报腐败行为的人员遭遇了或可能遭遇不利或歧视，则刑事诉讼法内关于“保护举报具体犯罪行为人员”的规定应比照适用于调查阶段，以保护举报人的身份。

95. 在美国和奥地利，反腐败热线接受匿名举报。奥地利报告称，由于允许匿名提供信息，举报涉嫌腐败行为的数量增加。

96. 与此不同，保加利亚指出，根据其刑事诉讼法，匿名指控不能作为有效的调查依据。

97. 一些国家强调根据劳动立法给予举报人以保护。智利指出，其劳动法规定，禁止雇主因雇员指控腐败而对其采取纪律惩戒措施。波斯尼亚和黑塞哥维那指出，根据其举报人保护立法，应对因举报涉嫌腐败行为而受到伤害的个人给予补偿。

98. 法国列举了大量与保护公职人员免受骚扰和暴力威胁有关的立法条款，认为这是为举报涉嫌腐败行为的个人提供保护。

### C. 举报机制、培训和便利举报腐败行为的其他增强意识举措

99. 各国还详细介绍了旨在使公职人员参与进来的更广泛努力，以便鼓励他们举报涉嫌腐败行为。这些措施包括采用具体的腐败行为举报机制、就腐败相关罪行对公职人员进行培训和其他提高认识的工具。这些政策和措施是实施《公约》第八条第(四)款和第八条第(一)款的良好做法。

#### 举报机制

100. 奥地利、阿根廷、亚美尼亚、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、哥斯达黎加、法国、德国、危地马拉、大韩民国、马来西亚、菲律宾、波兰和美国介绍了制定具体机制以便利举报涉嫌腐败行为的情况。基于各个部门或机构提供举报机制的国家与由单个中央机关负责举报腐败行为的国家有所不同。

101. 在哥斯达黎加，中央公共道德办公室负责制定机制以受理举报的涉嫌腐败行为，现在作为与这些举报有关的监测机构。此外，该办公室还进行了初步调查，以决定是否有必要就收到的举报采取行政或司法行动。哥斯达黎加提供的统计数据表明，2006-2011年收到的举报数量显著增加，所采取的后续行动相应增加。

102. 危地马拉还强调建立一个新的集中投诉管理制度。在这个制度下，应公民要求或主动出击，一个中央机构负责接收和处理与行政部门中可能的腐败有关的举报。奥地利同样指出，联邦反腐败调查局充任所有联邦雇员的中央举报中

心，提供用以举报涉嫌腐败行为的热线。

103. 大韩民国建立了一个独立的反腐败机构，下设有腐败举报中心。可通过电话、网络，或由举报中心的成员实地考察进行举报。为了确保高质量的咨询，中心聘用了经验丰富的退休公职人员。

104. 举报中心所发挥作用的一个具体示例是，一名官员收到顶头上司的非法指令，要求他与一家公司订立私人合同。该官员拒绝执行命令，向中心举报，称采用这种做法造成了 10 亿韩元的浪费。对此，中央主管机关因 B 先生的举报要求该组织对其采取逆向差别待遇措施，奖励 B 先生 3,000 万韩元以表彰其对预防腐败的贡献。媒体报道了该案件，提高了韩国社会对需要保护举报人的认识。

105. 美国提供的集中和按部门举报机制的证据，除美国特别顾问局的专门披露股提供专门路线供举报人提供资料外，美国个别机构的监察长还充任内部监督。美国特别检察官办公室 2011 年收到 900 名举报人的举报，其中 47 例移送机构负责人进行调查。特别检察官办公室日前证实 10 个不同机构举报人的指控成立。

106. 亚美尼亚、波兰和菲律宾概述了个别政府机构提供的举报机制。在波兰，司法部的公职人员可以通过司法部网站、电子邮件或邮寄方式提供资料。然后司法部投诉科负责人收集这些资料，将其交给局长以便采取后续行动。

107. 各国最常提到的举报机制例子是热线或其他形式的电话举报制度，使个人可以举报涉嫌腐败行为。奥地利、阿根廷、亚美尼亚、白俄罗斯、布基纳法索、中国、哥斯达黎加、危地马拉、马来西亚、菲律宾、波兰、大韩民国和美国都表示已为公众提供这类热线。在少数国家，包括波斯尼亚和黑塞哥维那、中国和美国，举报人可利用网络进行举报。

108. 在哥斯达黎加，公共道德办公室的反腐败热线被用来作为举报涉嫌腐败行为和公职人员关于其廉洁和透明度职责的咨询热线。2011 年共接到 135 个热线电话，另有 76 人亲自到访。

#### 培训和提高认识活动

109. 许多国家强调了它们向公职人员提供的培训和开展的其他提高认识活动，以便利举报腐败行为。通用工具包括反腐败出版物、为新员工开设培训课程和更广泛的媒体宣传，以提高对现行举报制度的认识水平。

110. 法国凸显了向公职人员提供的关于其在刑法典和当前举报机制下举报义务的培训。在界定为“危险”的部门，例如公共会计，通过通告开展具体的宣传运动。

111. 波兰指出，其中央反腐败局最近出版了两本特别面向公务员和企业家的手册。出版这些手册的同时将为 13,000 多名公务员开展 560 场培训活动，对手册中涉及到的专题进行讨论。

112. 马来西亚介绍了旨在鼓励举报涉嫌腐败行为的若干创新型提高认识举措，包括宣传《反腐败法》条文的巡回展览、根据成功的反腐败行动编写的戏剧和

公众认可举报人。马来西亚指出，采用这些举措后与腐败罪行有关的逮捕数量显著增加。

## 五. 结论和建议

113. 预防腐败问题工作组第三次会议适逢各国寻求监管利益冲突这个重大变化之时刻。更多利用资产申报的做法是各国为制定有效预防制度，从而查明和解决利益冲突问题而着手开展的一系列改革之一。在这方面，许多国家在答复中提到最近通过的立法，而其他国家，包括哥斯达黎加、捷克共和国和大韩民国则表示它们目前正在就该问题拟定新法律。

114. 一些国家正开始改革进程，而其他国家已在改进利益冲突监管方面做出巨大努力。尤其是，创新地利用技术来防止和查明利益冲突，不论是奥地利采取的电子学习方案还是阿根廷的自动化资产申报评估形式，都是所收到的答复的共同主题。

115. 鉴于许多国家都表现出渴望改革，另一些国家创新地利用立法和技术工具已经在这方面提供了榜样，工作组可利用第三次会议的契机，进一步探索本文件介绍的良好做法，作为灵感来源和目前在领域寻求修订和改进其监管框架的国家的实用指南。

116. 利用培训、教育和提高认识的措施来鼓励举报腐败行为，这是各国答复中出现的一个重要的主题。波兰和马来西亚等很多国家表明，在努力增加公职人员和广大公众对向其提供的旨在举报此类行为的机制的认识方面展现出巨大努力和想象力。因此，谨建议工作组探讨如何将在执行这些措施过程中吸取到的经验教训应用于目前正研究该领域改革的国家。此外，谨建议工作组强调保护举报人、存在便利访问和保密的举报机制对于进一步鼓励举报涉嫌腐败行为的重要性。

117. 为了继续和加强这种相互学习的过程，鼓励各国在工作组的讨论领域提供更多补充资料并提出新举措。

118. 根据本报告概述的资料和提交第三次会议的资料，谨建议工作组总体评估迄今为止就本文件中讨论的问题所取得的进步。