



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
25 June 2014
Chinese
Original: English

预防腐败问题不限成员名额政府间工作组

2014年9月8日至10日，维也纳

临时议程*项目2(a)(一)

关于题为“马拉喀什预防腐败宣言的后续行动”的
缔约国会议第5/4号决议和工作组2013年8月举行的
会议所作建议的执行情况：预防腐败的良好做法和
举措：反腐败机构预防任务的专题讨论
(《联合国反腐败公约》第六条)

反腐败机构预防任务的专题讨论（《联合国反腐败公约》第六条）

秘书处的说明

一. 导言

1. 在其题为“马拉喀什预防腐败宣言的后续行动”的第5/4号决议中，《联合国反腐败公约》缔约国会议决定，预防腐败问题不限成员名额政府间工作组应当继续其在执行预防腐败任务方面向缔约国会议提供咨询和援助的工作，并且应当在缔约国会议第六届会议之前至少举行两次会议。
2. 在同一份决议中，缔约国会议决定工作组应当继续遵行直至2015年的多年期工作计划，并从而在其第五次会议上述及以下专题：
 - (a) 反腐败机构预防任务（第六条）；
 - (b) 公共部门立法和行政措施，包括提高公职竞选候选人经费透明度以及适用情况下政党经费透明度措施（第五条和第七条）。
3. 根据缔约国会议的请求，在第一个专题即反腐败机构预防任务（第六条）相关信息的基础上编拟了本说明，相关信息是由各国根据秘书长2014年3月7

* CAC/COSP/WG.4/2014/1。



日的普通照会和 2014 年 4 月 30 日关于催复的普通照会而提供的。¹截至 2014 年 6 月 24 日，已经收到了下列 29 个国家提交的信息：阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、中国、捷克共和国、丹麦、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、法国、德国、科威特、立陶宛、墨西哥、摩洛哥、尼日利亚、阿曼、卡塔尔、大韩民国、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞尔维亚、塞拉利昂、斯洛文尼亚、西班牙、巴勒斯坦国、突尼斯、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。缔约国收到的所有已提交文件均涉及反腐败机构预防任务的专题（第六条）并且已经在本报告中得到反映。

4. 经有关国家同意，已在联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）关于该会议的网站上提供所有已提交文件的全文，并且还将其纳入由秘书处开发的工作组专题网站。

5. 根据第 5/4 号决议，秘书处还寻求私营部门就工作组本次会议有待审议的专题提供投入。针对由秘书处散发的 2014 年 2 月 27 日的一封信函，私营部门收到了三份提交文件。虽然这些提交文件同本报告所述专题并无直接关系，但仍将它们列入了 CAC/COSP/WG.4/2014/3。

二. 对缔约国和签署国提交的文件的分析

A. 背景情况

6. 《联合国反腐败公约》第二章就预防腐败向各国提出了范围广泛的多项要求，并且在其开头的条文中强调各国需要推动协调统一相关国内措施的拟订和执行。

7. 《公约》第五条要求缔约国根据其法律制度的基本原则，“拟订并执行或坚持高效协调的反腐政策，推动社会参与并反映法治、妥当管理公共事务和公共财产、廉政、透明度和问责制等各项原则”。

8. 根据《公约》第六条，各国需要确保为按照第五条的要求落实协调预防腐败措施并对其加以定期评价而建立适当的体制框架。更加具体地说，缔约国需要根据本国法律制度基本原则“确保酌情建立通过以下手段预防腐败的机构：(a) 执行《公约》第五条所述政策并酌情监督和协调这些政策的执行；及(b) 增进并传播有关预防腐败的知识。”

9. 第六条第二款要求各缔约国赋予根据本国法律制度基本原则执行预防政策的负责机关必要的独立性，以便使这些机关在不受任何不当影响的情况下得以有效履行其职责。而且，缔约国应当向这些机构提供必要的物质资源并配备专职工作人员以及向这些工作人员提供履行其职责所可能需要的培训。

10. 《公约》第三十六条涉及通过执法打击腐败的专职机构的建立，并再次要

¹ 在秘书处的一份单独说明中叙述了在《公约》第五条至第七条背景下关于公共部门立法措施和行政措施，包括提高公职竞选候选人经费透明度以及适用情况下政党经费透明度措施方面的良好做法（CAC/COSP/WG.4/2014/3）。

求缔约国确保向相关机构提供必要的独立性，以便其在不受任何不当影响的情况下有效履行其职责。虽然本报告侧重于反腐败机构在预防领域的作用，但一些国家已决定建立负有预防措施和执法工作双重任务的相关机构。为了充分反映由缔约国提供的信息，本报告也将述及这些负有双重任务的机构的任务和运作情况。

11. 《公约》第六条承认，缔约国在预防腐败方面建立的体制架构将依赖于各国具体的法律和治理情况。更为具体地说，第六条并不要求建立把预防腐败所有相关任务统归一处的单一反腐机构。相反，第六条对缔约国提出了宽泛要求，目的是确保政策执行的责任权责明晰，不同负责机构之间的协调切实有效。

12. 在工作组本次会议举行之前提前收到的信息显示，把与预防有关的所有措施统归一个机构经常不切实际。即便在反腐专职机构早已建立的国家，《公约》第二章所概述的若干措施也不属于这类机构的范围。举例说，根据第二条而执行的有关司法和检控部门相关措施的政策经常必须由司法理事会之类专门机构加以执行，而不属于某一反腐机构的管辖范围。

13. 然而，有越来越多的缔约国发现，建立某一中央机构以作为拟订、执行和监督旨在预防腐败的政策联络中心不失为一种有效做法。这一趋势已经反映在《雅加达反腐机构原则声明》的拟订上，该原则声明提出了 16 项关键原则，包括权责明晰、职业保障和财务自主原则等，缔约国会议第 5/4 号决议注意到雅加达声明。

14. 本说明载有关于《公约》第六条核心要求的反思，并对各国答复所列成功事例和既有挑战作了评估。

B. 预防腐败机构的架构和职能

负有主要与预防有关的任务的专职反腐机构

15. 包括法国、摩洛哥和大韩民国等若干国家建立了纯粹以预防为任务的反腐机构。这些类型的机构主要负责推动协调统一政府所有各部门的预防腐败政策制定工作，既为了解腐败趋势奠定牢固的知识基础，又向政府机构拟订和执行相关法律与做法提供直接的支持。培训和教育活动也构成其任务的核心部分。

16. 在法国，1993 年设立了预防腐败中心局，以此作为归属于司法部的一个部级机构，并由司法部门的一名高级成员担任负责人。

17. 预防腐败中心局的核心责任反映了以预防为重点的其他一些反腐机构的责任，其重点是收集和传播有关腐败蔓延情况的信息，争取范围广泛的多个利益攸关方参与反腐改革。关键责任包括：收集和分析侦查并预防腐败行为所需信息；向范围广泛的多个政府部委、地方主管机构及其他公共机关提供有关预防腐败措施的咨询意见；设计并执行面向公共和私营部门的培训方案；就反腐教育同外部利益攸关方特别是大学和高等教育机构进行接洽。

18. 在摩洛哥，2007 年设立了归属于总理管辖的预防腐败中央主管机构，负责

协调、监督、执行和评价预防腐败并提高公共认识的政策。预防腐败中央主管机构就预防腐败国家战略所应涉及的关键原则向国家政府提出建议。

19. 此外，预防腐败中央主管机构还负责协调相关公共行政管理机构在预防腐败方面的行动。它已同范围广泛的多个政府部委建立了伙伴关系，据此推动加强信息共享并且完成了部门腐败情况研究。预防腐败中央主管机构还担负起许多专职反腐机构的作用，负有接收所称腐败行为的报告并将其转交给司法主管机构的任务。

20. 然而，摩洛哥注意到，预防腐败中央主管机构指出其完成这些任务的能力受到若干限制，主要是因为相关立法框架在其所负职能上不够明确，并且只提供了有限的行政和财务自主。

21. 因此，摩洛哥称，预防腐败中央主管机构关于协调、监督和评价政府所有各部门预防腐败政策的执行的作用不够明确。在这方面所遇到的一个重大挑战是，由于其他政府机构对自愿分享信息默不表态，预防腐败中央主管机构没有办法取得相关数据。

22. 摩洛哥还强调指出，预防腐败中央主管机构提出了其在接收腐败行为指控上任务有限等关切。具体而言，预防腐败中央主管机构注意到，尽管其被要求作为接收这类指控的中央机构，但由于缺乏展开初始跟踪或调查的任何权限，其确保相关执法机关采取必要行动的能力受到不利影响。针对这些挑战，预防腐败中央主管机构建议拟订一部新的法律，力争扩大并澄清组织权限，加强其财务自主能力，赋予其办事官员跟踪调查公众提供的报告的调查权限。

23. 大韩民国强调，反腐败民权委员会也是拟订并协调中央政府和地方各级政府反腐败政策的中心枢纽。虽然主要是预防性的，但反腐败民权委员会的任务也包括了在管理公共行政方面的多项责任。

24. 作为该任务的一部分，反腐败民权委员会积极主动地展开公共机构廉政情况评估以便弄清在腐败方面所面临的主要危险，并且开展范围广泛的多项相关活动，包括接收和处理涉嫌腐败的报告、负责落实公职人员行为准则、提供廉政和反腐败工作的培训并确保对举报人加以保护。

25. 与许多预防腐败提供不同的是，反腐败民权委员会的任务还延伸至听取公民就公共机构所作决定而提出的申诉和正式上诉。如果收到正式上诉，反腐败民权委员会便可作出能够推翻相关做法或决定的有法律约束力的决定，在某些情况下还可下令所涉机构采取矫正措施。

26. 大韩民国称，把预防腐败、处理申诉和听取行政上诉这三项职能结合在一起合乎逻辑，因为所有这些领域的工作都关系到公职人员履行公职违法或不公的情况。将这些任务结合在一起，大韩民国认为，就能在保护人民作为公民所享有的权利和打击腐败之间为公众利益而建立明确联系。将这些责任归并一处还能让公众明确认识到反腐败民权委员会是处理公共行政管理事项的关键机构。

负有预防和调查双重任务的反腐专职机构

27. 包括阿根廷、厄瓜多尔、塞尔维亚、塞拉利昂和斯洛文尼亚等缔约国称本国建立了根据《公约》第六条和第 36 条述及执行和协调预防政策并调查所述腐败犯罪双重任务的反腐专职机构。

28. 在阿根廷，反腐办公室的任务涵盖拟订、执行和评价预防腐败方案并接收和调查对腐败的指控。其调查权限局限于就所提出的腐败指控完成对相关官员或机构的初步调查。反腐办公室展开初步调查不需要任何额外授权，在初步调查之后反腐办公室将把相关事实提交给其认为系犯罪发生地的法院。如果由于所调查的行动而可能挪用国家财产，反腐办公室还可作为诉讼程序的当事一方。

29. 同样，在厄瓜多尔，公民参与和公共监督理事会，除了负有预防及公民参与的广泛任务外，还受权调查有关导致腐败或影响公民参与公共事务的作为或不作为的举报。在完成调查之后，该理事会可以提出一份报告，扼要列举关于刑事责任的证据，并拟订有关应予采取的法律行动的建议。关于阿根廷的反腐办公室，该理事会可成为根据调查而开展的诉讼程序的当事一方，此外，如果某项刑事犯罪确有证据，则还可采取行动没收因腐败活动而获得的财产。

30. 一些国家指出，本国最近扩大了或目前正在考虑扩大其预防腐败机构的任务范围，以便列入调查和执法责任。斯洛文尼亚即为如此，该国《2010 年廉政和预防腐败法令》大大扩大了预防腐败委员会在调查方面的任务范围。在这一新的立法框架下，预防腐败委员会获得广泛权限，可以要求出示财务及其他文件、对公务员和官员提出询问、展开行政调查、指示税务管理机构等执法机构收集更多信息和证据并执行罚款。

31. 同样，一些国家指出，本国最近在其预防腐败机构的任务中增加了对资产申报系统实施管理及落实对未遵守这类法律的处罚等任务。然而，有些国家关切地指出，在增加这些责任的同时，并没有相应地匹配有效履行这些职责所需要的资源。举例说，斯洛文尼亚在其答复中指出，为了管理并执行针对 10,000 名公职人员的新的网上资产申报系统，预防腐败委员会只有 44,000 欧元的预算和一名全时制工作人员。同样，没有为维持院外游说人员新增登记册调拨更多财政资源。

主要负责协调各政府机构在预防腐败领域的工作的机构

32. 《公约》第二章所涵盖的措施繁多不体现在，包括巴西、波斯尼亚和黑塞哥维那、捷克共和国、德国、立陶宛和俄罗斯联邦等一些国家报告称，有关预防腐败的任务和责任已经分配给范围广泛的多个机构。属于这种情况的国家通常设立负责确保执行工作连贯一致的一个工作组或一个高级别部长级机构，以确保这些机构间的协调。

33. 在这方面，俄罗斯联邦称，2008 年设立了归属俄罗斯联邦总统管辖的反腐败理事会。该理事会负有给总统拟订反腐政策建议、协调联邦、地方和市政一级机构在执行国家反腐政策上的活动并监督国家反腐行动计划执行工作的任务。

34. 有些国家强调了高级别协调委员会有效行使政策监督与协调职能的能力上遇到的挑战。捷克共和国即是如此，该国设立了由内政部、司法部、财政部、国防部、交通部和外交部等多个政府部门的部长组成的政府反腐败委员会，目的是协调反腐败政策执行工作，但该委员会实际上在 2013 年期间却没有开过会。因此，由于国家反腐战略而产生的必要任务的履行反而是在技术层面上加以协调。
35. 捷克共和国在其答复中指出，由于该委员会的不作为，如今正在采取各种步骤以便修改其形式和结构，包括为此扩大成员组成，以便纳入专业机构、学术机构和公民社会组织的成员。
36. 德国设立了联系人网络以确保联邦政府各部门预防腐败工作前后一致。根据《有关联邦政府部门预防腐败工作的政府指示》，在所有联邦各机构均指定了预防腐败工作联系人，该联系人负有一系列任务，包括就预防腐败相关问题向机构管理层及其他工作人员提供咨询，协助展开廉政和反腐培训，监督并评估各自机构的腐败风险。
37. 一些国家称，虽然已经设立了负有统一预防和调查腐败情况任务的专职反腐机构，但需要采取进一步措施以确保这些机构间的协调。尼日利亚在若干专职机构的协调方面遇到一些具体挑战，这些机构包括：腐败做法及其他相关犯罪独立委员会、经济和金融犯罪委员会以及行为守则局。针对这些挑战设立了以机构间工作队为形式的一个新的协调机制，该协调机制定期召开不同专职机构负责人之间的会议。

C. 预防机构在执行、监督和协调反腐败预防政策方面的作用

38. 《公约》第六条第一款第(-)项的要求反映在缔约国列举大量实例，扼要说明如何授权集中协调机构就反腐败政策开展有效的监督、评价和举报工作，其中大多数国家尤其强调了这类机构在执行国家反腐战略上所起作用。

反腐机构在协调和监督执行预防腐败政策上所起作用

39. 包括阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、中国、厄瓜多尔、立陶宛和墨西哥等大多数缔约国均强调了反腐机构作为在本国政府所有各方面执行预防腐败政策关键协调机构所起的作用。
40. 塞尔维亚扼要说明了反腐机构在援助和协调 4,000 多个公共机构拟订并执行国家廉政计划上所起的中心作用。该机构公布了国家廉政计划执行准则，其目的是确定有关准则编拟及其结构以及监督和执行机制的时间表和方法，从而协调统一由本国各机构所制定的个别计划。
41. 该机构又拟订了以网络应用为形式的廉政计划 69 个示范实例，目的是与各类公共机构的具体需要相匹配，它还提供专门培训，2012 年对国有机构约 3,950 名代表展开了培训。据称斯洛文尼亚也建立了类似的制度。
42. 在大韩民国，反腐败民权委员会每年拟订“反腐和廉政政策执行工作准

则”，目的是支持协调各政府机构的工作。每年举行相关会议以便把准则的内容传达给中央政府机构、地方政府机构和教育机构的督察员，以便得以更加一致全面地执行国家反腐战略。准则载有今后一年的国家反腐政策优先任务、政府各部门执行工作最佳做法以及有关各公共机构以往一年执行情况的概述。

43. 为支持协调统一国家各机构的立法活动，包括立陶宛、塞尔维亚和斯洛文尼亚等一些国家扼要说明了本国预防腐败机构在监督法律草拟工作上的作用。立陶宛称，特别调查局对法律草案进行检查以便确定其对腐败犯罪范围的潜在影响并确保相关机构的决策者考虑到廉政和腐败的潜在风险。2013年在法律草拟方面向保健、公共采购、博彩、社会住房和能源部门提供了这类支持。

44. 有些缔约国还强调为推动部门政策与做法同国家反腐战略总体目标相协调而在其他政府实体派驻了反腐预防机构的代表。在尼日利亚，腐败做法及其他相关犯罪独立委员会设立了 348 个反腐及透明度和监督单位，以此作为与各部委、部门及其他国家机构的联络中心。这类单位推动将政府行动与国家反腐战略保持一致，并且向腐败做法及其他相关犯罪独立委员会报告所在政府实体的相关活动。

45. 然而，尼日利亚称，反腐及透明度和监督单位的方案遇到重大挑战，包括主办单位和机构对这类单位的活动和工作抱有敌意。因此，反腐及透明度和监督单位的成员遇到骚扰、被无理掉换专业分工、被停职以及在为数有限的一些情况下被撤职等不公待遇。

46. 塞拉利昂的某一类似举措是在个别政府部门设立了廉政管理委员会，以此作为国家反腐战略的一部分。迄今为止，近 80% 的全国性政府机构和 100% 的地方理事会均已设立国家反腐战略廉政管理委员会，负有支持执行其派驻实体国家反腐战略所载建议行动之任务。

47. 中国还称该国努力增强预防腐败机构的代表在基层的活动，以便开展有关全国性政府机构的监督活动。中国就此指出，新近通过的 2013-2017 年工作计划改进了中央和地方政府机构的督察制度，更加重视反腐问题，并且加强了对各级党组织领导和成员的监督。2013 年就贿赂和其他形式的腐败问题以及就有可能违反人事和组织纪律条例的情况展开了若干专项检查。

48. 一些缔约国强调了包括公民社会组织等公共部门外的组织在支持预防腐败机构开展其监督和协调活动上所起作用。塞拉利昂尤其强调通过使用公民社会监督组联盟的做法对本国反腐战略实施监督，该监督组联盟监督中央反腐机构的工作。同时也为战略的执行提供独立的意见。塞拉利昂称，公共部门外组织参与监督和评价工作提高了公众对政府执行国家反腐战略工作的信任度。

反腐机构在评价和报告预防腐败政策执行情况上所起作用

49. 包括阿根廷、厄瓜多尔、立陶宛、大韩民国、塞拉利昂、斯洛文尼亚和美国等一些缔约国强调了预防腐败机构在公开报告国家反腐预防政策的成效方面所起作用。各国就此强调需要确保定期制作报告以便加强公共机构的问责制并确保让公众继续了解国家政策和战略执行进展情况。

50. 阿根廷称，该国反腐办公室制定了一系列不同文件，以此作为其报告要求的一部分，其中包括为司法部制作的介绍其所进行的各项调查的一份报告、关于其任务执行进展情况的两年期公开报告、概要介绍其有关该办公室活动和管理情况改革建议的年度报告。该办公室还分发了一份数字版的每月公报，其中向包括新闻记者、公民社会组织和公职人员等分发名单上的 1,000 多人介绍了其工作最新情况。

51. 有些国家还提及为制作较长期报告所作努力，这些报告将对若干年的预防腐败工作所体现的总体挑战和成功事例加以反省。厄瓜多尔就此指出，由腐败问题公民监督委员会制作的题为“预防和打击腐败的十年（1997-2007 年）”的报告列举了在全国性预防腐败工作的成效方面遇到的一些关键挑战，包括加强机构间协调的需要，2003 年通过的新宪法最终述及这些挑战。

52. 包括阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、塞尔维亚、斯洛文尼亚和美国等许多国家均强调其利用网上平台公布和传播全国性反腐败政策执行情况评价成果。美国就此报告称，由美国政府道德办公室进行的机构道德方案现场审议的结果已经在该办公室的网站（www.oge.gov）上予以公布。

53. 许多国家在强调应当加强预防腐败机构就反腐败措施的影响展开分析性评价工作的能力的同时，均强调为落实这类监督工作需要把明确、可衡量的目标和活动纳入国家反腐战略和行动计划。波斯尼亚和黑塞哥维那就此称，其中央反腐机构与个别机构携手拟订关于关于同相关各部委合作执行得以提高评价工作效力的更为宽泛的国家反腐战略专门行动计划。

D. 赋予预防腐败主管机构必要的独立性并向其提供必要的资源和工作人员以便其有效履行职责的措施

54. 认识到《公约》第六条第二款所载独立性原则的重要性，各国着重说明了为保护预防腐败主管机构免受不当影响而引入的一系列措施。这些措施包括：通过立法和宪政体制提供法律保护、建立透明并且独立的任命程序并推出让这类机构财务自主的措施。

通过宪政和立法机制而支持独立

55. 包括阿根廷、巴西、厄瓜多尔、法国、科威特、卡塔尔、大韩民国、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯和巴勒斯坦国等的一些国家均着重说明了如何设计为建立预防腐败机构而采纳的法律工具以确保这些机构在体制和职能上独立的情况。在包括厄瓜多尔和突尼斯等数目较少的一些国家，宪法规定了负责预防腐败的主管机构，目的是提高其相对于政府其他部门的独立性。

56. 厄瓜多尔就此称，其《宪法》第五章详述了负责预防腐败的关键机构的作用和职责，其中包括公共参与和社会监督理事会、人权督察员办公室以及主审计长办公室，第 204 条规定“这些实体应当享有法律地位以及行政、财务、预算和组织上的自主权。”《宪法》第 205 条又规定，应当针对为履行其官方职责而开展的任何行动赋予这类机构的代表免受起诉的豁免权。

57. 同样，突尼斯也称，根据新近通过的《宪法》第 13 条，将新设一个财务和行政完全独立的公司治理和反腐败委员会。

58. 在巴西，《宪法》保障负责拟订并执行反腐措施的两个主要机关，即总检察长办公室和联邦会计核算院享有自主权。然而，巴西称，虽然有根据宪法和立法条文而提供的保护，但近来仍有人试图通过推出立法修正案并减少这些机构的预算而阻挠这些机构的行动。巴西还称，这些机构之所以能够挫败这些企图主要是由于公民社会团体施加的压力。

通过透明公平的聘用程序而支持独立

59. 除了立法和宪政保护外，一些缔约国还着重说明了为提高预防腐败机构治理工作透明度而推出的措施是如何有助于支持这些机构自主独立的。

60. 大韩民国推出了关于任命负责反腐民权委员会治理工作专员的不同方法，以减少对其成员施加不当影响的机会。虽然主席和副主席均由总统根据总理的建议任命，但仍有三名非常设专员由国民议会任命，三名根据司法部长的建议任命，还有两名根据公民社会组织的建议任命。

61. 斯洛文尼亚 2010 年修订了关于对预防腐败委员会高层官员所可适用的任命程序，目的是加强其独立性。根据这一程序，首席专员及其两名副手将由一甄选委员会筛选和面试，该委员会由政府、国民议会、非政府组织、独立的司法理事会和独立的公职人员理事会各派一名代表组成。该委员会将把推荐人选提交给共和国总统，后者将正式任命选定的候选人。在大韩民国，对罢免高级官员存在严格的限制，唯有在专员违背《宪法》或违反法律行事的情况下，方可由总统自行决定或根据国会的提议加以罢免。

62. 在厄瓜多尔，公共参与和社会监督理事会官员从公民社会组织和公众提出的候选人当中挑选。《宪法》第 207 节规定，挑选程序应当由国家选举理事会组织，后者必须在公民监督下开展有竞争性并且基于实绩的公共审查程序。

63. 包括摩洛哥、尼日利亚、大韩民国、斯洛文尼亚、巴勒斯坦国和突尼斯等许多国家均强调预防腐败机构成员的任职保障对保护其独立性具有重要意义。各国就此强调指出，根据相关国家的情况为期五至九年的固定任期的任命并对罢免官员职务的情况实施严格限制不失为有效措施。

通过提供充足的财政资源而支持独立

64. 各国强调了充足供资与预防腐败机构独立行事的能力之间的关键联系。虽然有些国家称已经调拨了大量资源，但多数国家称这些机构目前面临财政压力。

65. 如同巴西、法国、摩洛哥、尼日利亚、塞尔维亚和塞拉利昂等一些国家强调在向预防腐败机构提供充足财政资源上面临挑战，斯洛文尼亚称，预防腐败委员会履行其任务的能力受阻于财政和人员配备方面的严重制约。斯洛文尼亚称，由于在最近对反腐法律修订之后将委员会的任务和权限扩大至包括院外游说、利益冲突和资产申报等原因，这些挑战愈加迫切。虽然建立了确保委员会

自主分配其财政和人力资源及优先任务的法律机制，但据报告称，缺乏全面的财政支持严重损害了委员会履行其任务的能力。

66. 斯洛文尼亚又称，部分由于给其工作施加的财政限制，委员会是否具有独立性令人关切，从而导致 2013 年 11 月委员会专员辞职。在这之后，委员会向政府和国会提出呼吁，列举了为进一步支持提高其效力和独立性而可采取的行动的 15 个具体要点。

67. 尼日利亚也指出财政制约严重妨碍了预防腐败机构的有效运作，并且称，正在考虑修改对这类机构所可适用的筹资程序，以便减少对行政部门的依赖。尤其强调提高公众认识活动是一项必要但费用较高的措施，这项措施由于资金不足而可能受到威胁。

68. 塞尔维亚报告称，为了根据其任务而开展相关活动，反腐败局继续主要依赖外部捐助方的支持。法国称，虽然预防腐败中心局享有职能高度自主，但仍然缺乏财政独立性，因为其预算和资源来自于其隶属的司法部。

69. 一些国家强调为支持预防腐败机构的财政自主而建立了相关立法机制。科威特就此称，它已将相关权限从财政部转移至反腐败机关负责人，以便使其享有独立确定其预算的法定权限。

E. 预防腐败机构在增进和传播预防腐败相关知识上的作用

70. 根据《公约》第六条第一款第(二)项，缔约国着重说明了预防腐败机构如何以多种不同的方式寻求提高公众对本国腐败蔓延情况的认识以及各国政府为打击这种现象而采取的措施。

71. 各国在这方面所列举的共同措施包括：收集和分析腐败趋势的数据、争取学术界、私营部门、公民社会和其他非政府机构参与打击腐败行为；在政府内部和公众之间更加广泛地开展提高认识与培训活动。在开展这类活动时，缔约国还根据《公约》第十三条落实相关措施。

收集、分析和公布关于腐败现象的存在及其蔓延的相关信息

72. 在立陶宛，特别调查局同其他公共和私营部门组织合作对公共行政的 26 个不同领域展开了腐败风险分析，其中包括：公共采购程序、建筑许可发放、社会住宅的管理以及监狱管理人员对有条件假释程序的执行。在完成每一项风险分析之时，都将连同化解已确定之主要风险的一套预防腐败政策建议一并公开风险分析所得结论。

73. 同样，在塞尔维亚，反腐局在保健、地方政府和司法等部门服务用户的经验基础上开展了若干公共机构廉政情况的实证研究。该反腐局公布了其研究的结果，该结果表明，相关公共主管机构容易受到腐败做法的影响。已经邀请主管机构在拟订相关反腐政策时考虑到所作分析的结果及其相关建议。

74. 摩洛哥扼要列举了预防腐败中央主管机构与透明国际合作展开的一系列研究，目的是弄清腐败对私营部门的企业在摩洛哥运营和投资的意愿的影响。这

些研究显示，在摩洛哥运营的多数企业均认为公共部门的腐败严重阻碍了其业务的发展。

75. 在尼日利亚，腐败做法及其他相关犯罪独立委员会在联合国开发计划署的支持下最近寻求通过向 69 名腐败风险评估人员提供培训而加强其在公共行政机关开展腐败风险评估的能力。自推出该培训方案以来，已经完成了对不同公共部门机构的 25 次腐败风险评估。

争取公共部门外的个人和团体参与预防腐败

76. 包括阿根廷、巴西、厄瓜多尔、法国、墨西哥、尼日利亚、大韩民国、沙特阿拉伯和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等一些国家概述了如何争取外部利益攸关方直接参与预防腐败机构工作的情况。

77. 厄瓜多尔报告称，腐败行为公民监督委员会发表了一份报告，强调需要加大公民对预防腐败工作的参与，在这份报告发表之后，已经推出范围广泛的多项机制以便利公众参与拟订和执行反腐措施。这些措施包括公众直接参与监督选举等管控和监督活动以及公民监督委员会的工作并加强地方一级的参与机制。

78. 在巴西，主审计长办公室开展了力求激励社会对打击腐败的参与和监督的一些活动。在这方面的一项关键举措是，2012 年 5 月在巴西利亚举行了关于透明和社会管制的第五次全国会议。约有 150,000 位公民参加了 2011 年 7 月至 2012 年 4 月筹备阶段的工作，并且有 1,200 名公民代表参加了全国性会议。

79. 在法国，预防腐败中心局努力让地方主管机构和地区公共行政机构参与拟订并执行预防腐败政策。已经设立了一个特设工作组，以便让法国不同地区的利益攸关方就地方行政管理方面的主要腐败风险向中心局发表其看法，并就旨在支持预防各地区腐败问题的具体措施展开讨论。

80. 许多缔约国强调本国已经作出巨大努力，以便让儿童和青年组织参与国家预防腐败工作并提高其对这些工作的认识。委内瑞拉国玻利瓦尔共和国就此指出，自 2003 年以来该国一直在执行题为“让审计走向学校”的一个方案，该方案要求学童采取行动，对学校资源的正确管理实施管制和监督。23 个州 1,041 所学校的 12,472 名学生参加了这个方案，该方案有助于向学生们强调说明学校内部所存在的主要腐败风险以及如何消除这些风险。

81. 同样，尼日利亚称，该国已经拟订直接让儿童参与预防腐败工作的若干措施。腐败做法及其他相关犯罪独立委员会与国家教育和研究发展理事会合作拟订了一项“国民价值观教学大纲”的举措，目的是在全国教育系统中树立关键的反腐伦理道德和价值观。该教学大纲已经纳入各级教育机关的学习课程，并且正在开展把该教学大纲扩大至专科学校和大学的工作。补充措施包括在中等学校引入了 300 个“反腐俱乐部”，为学生讨论腐败行为在尼日利亚产生的影响提供了一个论坛。

82. 尼日利亚报告称，腐败做法及其他相关犯罪独立委员会还寻求争取外部利益攸关方的参与，设立了拥有近 12,000 名成员的国家反腐败自愿工作队以及由

超过 350 个公民社会组织组成的国家反腐败联盟。

83. 在法国，预防腐败中心局还同该国高等教育机构包括同警察及其他公务员专业培训机构发展了强有力的工作关系。

84. 在墨西哥，透明与国际合作单位寻求争取私营部门和公民社会组织参与拟订公共政策，包括进行反腐改革。在建立回应型现代政府的方案下，2013 年推出了新的沟通渠道以便允许外部利益攸关方向联邦公共管理机构表达其看法。在以前尚无便利公民社会行动方直接参与的任何机制的 210 所公共部门机构中推行公民参与活动。

85. 一些国家强调商会及其他专业组织是争取私营部门实体参与预防腐败工作的有效合作伙伴。沙特阿拉伯就此指出，作为其在执行保护廉政和打击腐败行为为国家战略中所起作用的一部分，国家反腐委员会与业界代表合作编拟让企业家和商人清楚认识腐败危险的培训方案。委员会还请商会提交关于金融和企业部门高效监管方法的建议。

关于预防腐败的培训和提高认识活动

86. 在许多国家，预防腐败机构还是负责拟订并执行提高媒体对腐败危险和影响之认识的活动的中央机构。缔约国强调这类机构利用多种机制向公众传达反腐政策。

87. 自从 2008 年以来，巴西公共部每年举办题为“你如何同腐败作斗争”的活动，并且每年都将选择一个不同的主题。预防腐败机构还利用了各种社交媒体工具，在最近由主审计长办公室牵头的题为“对微小的腐败行径说不”的提高认识活动中将在线社交网络用作了关键的沟通渠道，目的是寻求提高巴西公众对经常发生的小规模不道德行为严重影响公职人员声誉这一事实的认识。该活动使用各种传统沟通渠道传达其核心信息，其中包括：在室外屏幕和全国电视网上播放相关广告、在公共交通工具上张贴鼓励举报腐败行为的告示、在警车上张贴警告贿赂警官的告示、举行提高这方面认识的学生绘画和论文竞赛并由特别调查局官员在互联网信息门户上举办在线问答等。特别调查局报告称，前来举报涉嫌腐败行为的人的人数由此增加了 29%。

89. 许多国家强调需要利用社交媒体网络之类现代通信平台以便就预防腐败活动与公众展开更好的沟通。在美国，政府道德行为办公室开设了一个官方推特账户（@officegovethics）以便提高政府部门道德行为方案的知名度。同样，在大韩民国，开发了一个在线博客以推进反腐民权委员会的工作：该博客载有针对儿童的信息图表和学习活动信息。迄今为止，使用该博客的个人用户总数已达 439 万人。

90. 在法国，预防腐败中心局采取步骤以提高对预防腐败工作的认识并向私营部门机构提供相关培训。作为这些活动的一部分，该中心局与私营部门代表合作拟订了道德守则草稿并设计了讲道德预警系统，目的是在事发之前即能察觉腐败关键风险。为了增加通过这类活动而能达到的受众数目，与关键的机构合作伙伴合作组织了培训班，其中包括：商会、中小型企业联合总会及相关政府部委。

91. 同样，在摩洛哥，预防腐败机构已作出努力为私营部门代表开设培训班和提高认识的会议。根据由毒品和犯罪问题办公室提供支持的一个项目，主要私营部门机构的 500 多名代表得到了关于《联合国全球契约》等关键反腐文书和全球举措的培训。

92. 在有些国家，提供反腐培训由某一个独立的专职教育机构负责。在大韩民国，2012 年 10 月创办了反腐培训机构，该培训机构为公职人员和公共行政部门以外的其他人士开办了一系列反腐专门培训班。通过门到门廉政培训方案向高级别公职人员提供了培训并且还在网上提供相关课程和讲座。

93. 在阿根廷，反腐办公室拟订了公共道德培训举措，目的是就道德和透明度问题向公职人员提供远程培训。该办公室制作了两份辅助工具，即公共道德和伦理远程培训系统及公共行政部门的透明度和打击腐败工作，这些都将在该办公室网站（www.anticorrupcion.gov.ar）上予以提供。

F. 预防腐败机构间的合作

94. 许多缔约国均强调说明了本国预防腐败机构如何寻求同其他法域相关机构合作共享相关知识并交流良好做法从而提高本国预防腐败决策与执行工作效率的情况。《公约》第六条第三款未加言明地承认了在该领域开展合作的需要，该款规定各缔约国应当向联合国秘书长通报可协助其他缔约国拟订并执行预防腐败专项措施的一个或多个主管机构的名称和地址。

95. 法国和大韩民国等缔约国提供了一些实例，说明本国预防腐败机构究竟是如何彼此协助以便加强政策拟订和执行工作的情况的。

96. 法国称，其他法域的一些反腐机构请求该国预防腐败中心局提供反腐培训方案并且已经订立了这方面的谅解备忘录。

97. 举例说，法国着重介绍了该国预防腐败中心局与喀麦隆国家反腐委员会 2011 年签署的备忘录，根据该备忘录，法国中心局的移民顾问在雅温得开设了一个关于腐败调查手段的培训班。该中心局官员还最近于 2014 年 10 月在喀麦隆杜阿拉又举行了一个题为“讲道德与跨国企业反腐败工作”的培训班。

98. 该中心局还于 2013 年为突尼斯打击腐败工作国家管理局举办了关于案卷管理和处理的若干培训讲习班。该中心局官员还于 2013 年 9 月在阿布扎比为打击腐败行动队拟订战略行动计划举办了一次研讨会，多个国家利益攸关方参加了这次研讨会。

99. 大韩民国还扼要列举了为分享其在发挥反腐民权委员会作用和职能上所得经验教训而协同其他缔约国举行的一系列培训及其他活动。更为具体地说，该委员会与不丹、印度尼西亚、蒙古、泰国和越南等一些国家协力提供有关该委员会为开展廉政和腐败影响评估所用方法的培训。还向印度尼西亚主管机构提供了关于拟订和执行公职人员行为守则的技术援助并向越南主管机构提供了关于建立保护和奖励举报人制度的技术援助。

100. 而且，自从 2013 年以来，该委员会每年为国际反腐从业人员举办为期两周

的反腐败培训班，培训班学员来自博茨瓦纳、柬埔寨、中国、利比里亚、马拉维、马来西亚、蒙古、摩洛哥、尼泊尔、尼日利亚、巴拉圭、卢旺达、新加坡、南非、泰国、菲律宾、东帝汶和津巴布韦等国家。

三. 结论和建议

101. 本报告所载信息有助于表明缔约国以多种方式寻求满足《公约》第六条关于建立协调和执行预防腐败政策负责机构的要求。在仅负有预防任务的机构与负有预防和执法双重任务的机构之间，以及在对确保协调统一不同政府机构所起作用相对有限的中央机构与所起作用较大的国家之间，均可在专题方面作出关键区分。作为其讨论的一部分，工作组不妨考虑各国在有关政策协调和执行方面所选定的机制或模式上的成功事例及其挑战。

102. 另一个正在出现的关键主题是，分配给预防腐败机构的任务和责任迅速增加。这类机构通常可负责以下领域范围极广的多项任务：拟订并执行公职人员行为守则、完成关于腐败蔓延程度及其影响的研究和公开调查、提高认识、资产申报制度以及关于信息开放的法律。这类机构的任务内容繁复、涉面广泛，在各国决定把预防和调查职能统归一个机构之时，则其所负任务将更加繁多宽泛。

103. 虽然缔约国继续趋向于把各种职能统归一个中央机构，但在工作组本次会议举行之前提供的信息显示，在分配更多责任的同时，必须辅之以调拨人力和财力资本的充足资源。根据各国提供的实例，有迹象显示，许多预防腐败机构均认为，资源匮乏严重影响了其有效工作的能力。有鉴于此，工作组不妨考虑强调各国应当提供必要的物质资源并配备专门工作人员，以便使预防腐败机构得以根据《公约》第六条第二款有效履行其职能。

104. 作为其讨论的一部分，工作组还不妨考虑反腐败预防机构如何以最佳方式展开合作，以交流最佳做法并展开联合培训，从而在努力有效拟订、执行和协调反腐败预防政策方面相互支持。法国、大韩民国及其他缔约国提供的实例显示，已在通过合作展开相互学习。工作组不妨考虑缔约国如何在这些良好做法的基础上再接再厉。工作组不妨以 5/4 号决议为出发点，在该项决议中，《联合国反腐败公约》缔约国会议吁请尚未告知联合国秘书长的缔约国将其指定主管机构告知秘书长，以便根据《公约》第六条的要求，协助其他缔约国拟订并执行预防腐败专项措施。

105. 最后，工作组不妨请毒品和犯罪问题办公室继续努力收集有关执行《公约》第六条良好做法的信息。