



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General

30 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)(二)

缔约国会议题为“《马拉喀什预防腐败宣言》后续行动”的第 5/4 号决议和工作组 2013 年 8 月会议所作建议的实施情况：
预防腐败的良好做法和举措——关于公共部门立法和行政
措施的专题讨论，包括提高公职竞选候选人经费筹措及
适当情况下政党经费筹措透明度的措施
(《联合国反腐败公约》第五条和第七条)

公共部门的立法和行政措施，包括提高公职竞选候选人经费筹措
及适当情况下政党经费筹措透明度的措施（第五条和第七条）

秘书处的说明

一. 导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在题为“《马拉喀什预防腐败宣言》后续行动”的第 5/4 号决议中决定，预防腐败问题不限成员名额政府间工作组应继续开展工作，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。
2. 在同一份决议中，缔约国会议还决定，工作组应在缔约国会议第六届会议之前至少举行两次会议，而且工作组应继续执行直至 2015 年的多年期工作计划，并从而在其第五次会议上讨论以下专题：(a) 反腐败机构的预防任务（第六条）；和(b) 公共部门的立法和行政措施，包括提高公职竞选候选人经费筹措及适当情况下政党经费筹措透明度的措施（第五条和第七条）。
3. 遵照缔约国会议的要求，本说明根据各国政府为响应秘书长 2014 年 3 月 7 日普通照会和 2014 年 4 月 30 日催复普通照会而就第二专题提供的资料编写。¹

* CAC/COSP/WG.4/2014/1。

¹ 秘书处的一份单独说明叙述了在《公约》第六条背景下关于反腐败机构预防任务方面的良好做法（CAC/COSP/WG.4/2014/2）。



截至 2014 年 6 月 24 日，已经收到了 29 个国家提交的材料：以下 25 个国家提交的材料载有与本报告专题相关的信息：阿根廷、巴西、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、摩洛哥、尼日利亚、阿曼、卡塔尔、大韩民国、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。经济合作与发展组织（经合组织）也提供了资料。

4. 经有关国家同意，所有已提交材料均在联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）针对此会议的网站上全文发布，²还将列入秘书处开发的工作组专题网站。³

5. 根据第 5/4 号决议，秘书处还就工作组本次会议所审议专题向私营部门征求了材料。针对秘书处散发的 2014 年 2 月 27 日信函，收到了私营部门提交的三份材料。在这些提交的材料中，私营部门公司都提到了参与政治进程的重要性，其参与办法就是向公职人员反映对其业务意义重大的问题。一家美国公司报告称，对公职竞选候选人的捐助受公司内部政策和国家法律管辖。另一家公司提到了网上的商务反腐败门户。⁴

6. 本说明不一定全面，而只是努力提供一份各国所提交资料的摘要。

二. 对缔约国所提交材料的分析

A. 背景

7. 《联合国反腐败公约》第五条要求各缔约国，除其他外，均应当制订和执行有效而协调的反腐败政策，这些政策应当促进社会参与，并体现法治、妥善管理公共事务和公共财产、廉正、透明度和问责制的原则。

8. 《公约》第七条提到涉及公共部门的腐败预防问题。第一款要求各缔约国均应努力采用、维持和加强公务员的招聘、雇用、留用、晋升和退休制度。此条第二款和第三款呼吁各缔约国考虑采取与《公约》目的相一致并与本国法律基本原则相符的适当立法和行政措施，就公职人选资格和当选标准作出规定，同时提高公职竞选候选人经费筹措及适当情况下政党经费筹措的透明度。最后，第四款规定，各缔约国均应当努力采用、维持和加强促进透明度和防止利益冲突的制度。

9. 工作组本届会议的工作计划按照《公约》第七条第三款要求，特别包括提高公职竞选候选人经费筹措及适当情况下政党经费筹措透明度的措施。各国提交的材料不仅讨论了透明度问题，而且提到了与《公约》目的相关的资助候选人和政党专题的其他重要方面。

² www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group4.html。

³ www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/working-group-on-prevention.html。

⁴ www.business-anti-corruption.com。

10. 这样，各国都报告了其限制为候选人和政党提供资金的人选、可捐助金额及可花费金额的努力。各国还提到了监督和执法机制，其目的是确保经费方面新闻准确，且经费监管得到尊重。一些国家进一步报告了为候选人和政党提供公共资金的机制，这被视为确保充分参与式民主的一种方式。

11. 少数国家还就第七条其他几款进行了报告，内容涉及预防公务员腐败、利益冲突以及公职人选资格和当选标准。因此，本报告也将讨论这些专题。

B. 公职竞选候选人经费筹措及适当情况下政党经费筹措的透明度

12. 《公约》第七条第三款提到提高候选人和政党经费筹措的透明度，许多国家也就这类筹资问题提供了更全面的资料，包括对资金来源的限制、可提供给候选人或政党的资金限额、公共资金，以及对竞选活动期间开支的限制。

13. 许多国家提到了监管政治候选人和政党筹资的具体法律。包括埃及、立陶宛、斯洛文尼亚和西班牙在内的一些国家近年已通过或修正了此类立法。

捐赠或捐助的定义

14. 一些国家报告称，其国内立法载有对候选人或政党捐赠或捐助的宽泛定义，其中包括除现金之外的其他形式的捐助。

15. 阿根廷和厄瓜多尔的立法涵盖了现金或具有现金价值的任何捐助。斯洛文尼亚报告称，其立法涵盖礼物、非货币捐助，以及以惠及政党的方式提供服务或销售商品。在美国，捐助广泛涵盖任何人为影响联邦公职竞选之目的而给予的任何礼物、认购、贷款、垫款或存款，或任何有价之物。

16. 在法国，捐赠包括将任何财产或权利转为另一个人的利益。立陶宛有关法律对捐赠的定义非常宽泛，包括动产或不动产、信息、产权、智力活动成果及志愿工作等项目。大韩民国的《政治基金法》对捐助的定义也同样宽泛，包括货物、免租金和减少债务。

17. 德国报告称，其《政党法》规定了对政党三种不同类型的捐赠或捐助：党员缴纳的党费；民选代表支付的捐助；及政党捐赠，这可以是现金或实物。对政党的捐赠可以免税。

18. 相反，尼日利亚指出，其本国立法尚未明确界定对候选人或政党捐赠或捐助的含义。

对捐助资金来源的限制

19. 许多报告国表示，它们限制了可私人捐助候选人和政党的个人或实体的类型。一般情况下，这些禁令涵盖许多具体类别，包括法人或企业、外国人、公司、国家和国有组织或企业。少数国家还有更多具体禁令。例如，阿根廷、巴西和塞尔维亚禁止专业协会和工会提供捐助。

20. 厄瓜多尔、法国、大韩民国、斯洛文尼亚和突尼斯报告称，法人或实体不得为候选人或政党提供捐助。

21. 立陶宛的《政党和政党竞选活动筹资及筹资管制法》在经 2012 年修正之后，排除了法人捐助，而明确列出了获准可资助政党和独立候选人的资金来源详尽清单。阿根廷报告称，该国禁止法人为竞选活动提供资金，其《第 26.215 号法律》还载有其他针对政党的详细禁令。
22. 与之相反，包括巴西、捷克共和国、埃及、德国和巴勒斯坦国在内的其他许多国家都报告称，自然人和法人均可捐助候选人和政党。美国对法人团体捐助有一些限制，但政治行动委员会可以捐款。然而，捷克共和国、德国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等国家禁止国有或国营法人提供捐助。
23. 一些国家还禁止外国实体提供捐助或援助。包括巴西、法国、尼日利亚、大韩民国、斯洛文尼亚、美国 and 委内瑞拉玻利瓦尔共和国在内的许多报告国禁止外国、政党或法人给予捐助。外国人捐助也往往受到禁止，但拥有居民身份的外国人除外。阿根廷、厄瓜多尔、塞尔维亚、巴勒斯坦国、突尼斯、美国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国普遍禁止来自非居民的外国来源的捐赠。
24. 德国普遍限制外国实体捐赠，但有少数例外，如欧洲联盟的公民或企业捐赠以及涉及少数民族的捐赠。此外，还允许外国人提供小额捐赠。
25. 塞拉利昂无法律明确禁止外国捐助者或完全国有或部分国有法人实体资助政党或公职的准候选人，但《政党法》规定捐助须来自于本国的登记选民。塞拉利昂指出，有一种流行观点认为，过去的选举一直在滥用国家资源。
26. 丹麦报告称，该国允许匿名捐助。其他一些国家，包括阿根廷、尼日利亚、塞尔维亚和委内瑞拉玻利瓦尔共和国，都有法律明文禁止匿名捐助或捐赠，不论金额大小。美国禁止代表他人提供捐助，并严格限制现金捐助和匿名捐助价值。

捐助限值

27. 许多报告国提到可为候选人或政党提供私人捐助的货币价值限额。一般情况下，这些限额适用于单笔捐助或个人捐助者，并不影响任何特定候选人或政党可接收的总额。对个人捐助的限制被视为是保护候选人或政党不受捐助者影响的做法。对竞选活动的公共捐款作用将在下文第 38 至 43 段讨论。
28. 阿根廷、巴西、厄瓜多尔、法国、立陶宛、大韩民国、塞尔维亚、斯洛文尼亚、突尼斯和美国都适用了个人捐助者每年可捐助的限额。在允许法人捐助的国家中，也有一些国家报告了对这些捐助的限额（通常为上限）。
29. 法国和突尼斯等少数国家报告称，对所有自然人规定了同一水平的金额上限。例如，法国规定，一个自然人每年可为一个政党提供捐助的金额不超过 7,500 欧元。
30. 在塞尔维亚，个人捐助的上限为月平均工资的 20 倍，法人捐助的上限为月平均工资的 200 倍，而在斯洛文尼亚，个人捐助不得超过月平均工资的 10 倍。
31. 美国联邦选举委员会制定了一套详细制度，对个人和党委、政党委员会及其他政治委员会的年度会费进行了限制。由于捐助限额适用于各候选人、全国

党委以及州、区和地方各级党委，因此限额在一定程度上是累积性的。例如，对于 2013-2014 年联邦选举，一个人可为每名候选人或每次选举的候选人委员会捐助的最高限额为 2,600 美元，可为全国党委捐助的最高限额为 32,400 美元，可为州、区和地方各级党委捐助的最高限额为 10,000 美元，可为任何其他政治委员会捐助的最高限额为 5,000 美元。

32. 大韩民国的《政治基金法》规定了支持者可为候选人提供捐助的限额。对总统候选人的捐助限额约为 10,000 美元，而对其他选举的限额则为此限额的 5%。筹款团体也可以为候选人筹集资金。

33. 阿根廷司法部门所辖全国选举委员会每年都会根据选举开支的百分比来设定私人 and 公共来源向政党提供捐助和捐赠的限额。

34. 同样，厄瓜多尔的《选举和政治组织之组织法》规定了自然人捐助限额，即不得超过授权竞选活动费用总额的 5%，而候选人捐赠则不得超过授权竞选活动费用总额的 10%。

35. 在其他国家，包括巴西和立陶宛，每年的限额都基于个人或实体的实际收入。巴西的《政党法》规定，个人捐助不得超过其年度总收入的 10%，而法律实体捐助则不得超过其年度总收入的 2%。巴西指出，与收入挂钩的这些限制让高收入捐助者可以比其他人口提供更多捐赠，从而使其能够对候选人及其政策施加更大影响。

36. 德国报告称，该国未设置捐助限额，而是通过法律对透明度和报告义务做出了要求，如详细查明超过一定限额的捐助资金来源。德国指出，虽然对政党的捐助是免税的，但对不隶属于任何政党的个人候选人的捐赠却并不免税，因此大多数捐助者都向政党提供捐助。

37. 塞拉利昂的《政党法》未规定对政党捐赠的最高值或限额。同样，据报道，尼日利亚的全国独立选举委员会虽然有权设置捐助价值限额，但至今尚未这样做。

对政党和竞选活动的公共捐助

38. 有几个国家还在提交的材料中提到了本国政党和竞选活动的公共资金。某些资金可用于支持政党，而其他资金只能用于与竞选活动有关的开支。材料强调指出，公共捐助用来平衡政党竞选活动的筹资。

39. 阿根廷指出，该国宪法要求支持政党的运作及其能力建设。阿根廷为某一选举划拨的公共资金 50%用来公平报销所有参与政党的费用，而另外 50%则在各政党之间按其在前一次选举中所获选票百分比进行分配。阿根廷强调，这种资助方式对于限制不同政党之间的筹资差距以及加强较小政党的能力，都非常重要。

40. 在塞尔维亚，各候选人平等分配公共资金，用来支付竞选活动费用。未能获得规定的最低比例选票的政党须返回已授予的资金。塞尔维亚指出，国家还可以向候选人提供商品和服务，但前提所有政党一视同仁。

41. 摩洛哥详细介绍了其对各政党的年度补贴。补贴用于竞选活动和各政党的年度会议。补贴按选票比例计算，从 3%算起。捷克共和国报告称，该国对竞选活动有国家补贴，而对各个政党的活动则有额外国家补贴。补贴按在众议院的选票比例计算，但前提是要达到分别为 1.5%和 3%的最低比例。

42. 巴西用政党财政援助特别基金为各政党提供资金。材料强调指出，公共资金旨在减少政党和候选人对可能使其易受经济影响的私人捐助的依赖，同时还可平衡竞选。这些资金由各政党按其在上一次选举中得票的比例分配。巴西指出，政治候选人和政党可免费利用媒体，并可免费使用公共建筑召开政党会议。

43. 经合组织提供的资料表明，除瑞士外，所有经合组织国家都直接向政党提供公共资金。十五个经合组织成员国定期为政党及其活动提供资金，仅向政党定期提供资金的国家为十五个，只为竞选活动提供公共资金的国家为三个。接收公共资金的资格，除其他因素外，取决于在上一次选举中所获票数、在选举所产生机构中代表权或历次选举产生的席位比例。⁵

竞选活动开支限制

44. 除给候选人或政党捐助的限额之外，各国还讨论了对竞选活动期间可用资金金额的限制问题。

45. 包括阿根廷、丹麦、埃及、法国、立陶宛、尼日利亚、巴勒斯坦国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国在内的几个国家报告称，它们对竞选活动的开支进行了限制。一些国家报告了对政党或政党竞选活动期间开支金额的现行限制。其中很少的几个国家进一步阐述了所允许的开支，以及政党需要报告的是支出总额，还是可供监管机构和广大公众审查的明细。

46. 阿根廷《政党筹资法》规定了政党竞选活动可产生的开支限额。此法律规定了计算开支上限的公式，考虑了候选人竞选的各类不同公职的合格选民人数。在第二轮投票选举时，开支限额减半。

47. 尼日利亚《选举法》规定了候选人或政党在竞选活动期间可花费资金的限额，超额即为犯罪。埃及和巴勒斯坦国等其他缔约国报告称，其法律设置了政党竞选活动期间的开支限额。

48. 与之相反，一些国家报告称其未对竞选活动开支规定任何限制。美国报告称，自其最高法院的一项决定认为施加这种限制的法律违宪而加以取缔之后，该国再也没有对此类支出予以限制。

49. 德国表示，其未对竞选活动期间的开支实行任何限制，而是采取了限制候选人和政党捐助所用的同一办法，要求必须提交详细报告。报告须经注册审计师核实，并提交给监管机构。

⁵ 经济合作与发展组织（经合组织），《资助民主政治：支持更好公共政策，防止政策俘虏》，（2014年），第 13 段。

50. 在实践中，巴西也未对选举开支加以限制，而是由各个政党负责确定其在选举中花费的金额，包括总额和每个候选人的开支金额。虽然每个选举年的 6 月 10 日之前可通过特定法律设定此类开支限额，但实际上该国从未这么做过。巴西报告称，该国虽然没有这样的支出限额，但记录不当的捐助仍会有问题，很可能由于其非法来源。

竞选活动期间筹资和支出的透明度

51. 许多国家，包括阿根廷、巴西、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、法国、德国、大韩民国、沙特阿拉伯、塞尔维亚、塞拉利昂、斯洛文尼亚、巴勒斯坦国、突尼斯、美国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国，都报告称，其候选人和政党有义务公开报告在竞选活动期间收到的资金及支出状况。

52. 如上所述，《公约》第七条第三款呼吁各国考虑采取适当措施，以提高公职竞选候选人经费筹措及适当情况下政党经费筹措的透明度。各国在提交的材料中报告了对其竞选活动中候选人和政党筹资和开支相关信息的公开报告。此类报告的形式不尽相同，可包括经审计的年度财务报表、捐助金额披露和捐助者身份材料，或选举后某一期限的财务报告。

53. 一些国家强调了利用信息技术的重要性，既为报告提供便利，又可加强此类信息的透明度并方便查阅。例如，萨尔瓦多引入了透明度要求，规定政党有义务允许公众通过电子手段查阅其有关公共和私人资金来源的报告。无独有偶，巴西的竞选活动问责制允许选民通过互联网获取候选人和政党预算及支出明细。

54. 丹麦的《政党补助金法》专门监管各政党财务报表的公开。超过一定限额的私人货币捐助必须报告，并说明捐助者姓名和地址。

55. 立陶宛中央选举委员会负责汇编各政党所得捐赠及支出的信息，并随后在其网站上公布。该委员会还负责将资金来源方面的违规行为向相应的调查和起诉机构报告。

56. 如上所述，德国报告称，其强调的是透明度和报告，而不是捐助和开支限额。各政党必须通过在每个日历年年底提交账目报表而公开说明其收入、资产和支出。这些报告须经独立审计，然后提交国民议会发布。另外要求，对大额捐助要即时报告。国家法律详细规定了账目报表的结构。德国联邦议院主席负责编写年度报告，分析所有提交上来的账目报表，也要发布报告。

57. 斯洛文尼亚的《政党法》修正案已于 2014 年 1 月 1 日起生效，就政党年度报告的编制和提交做出了新的要求。报告须载明所有收入、捐助、贷款、支出和资产明细。各政党还须通过一个门户网站向公共法律文件及相关服务机构提交其年度报告。

58. 塞尔维亚要求各政党记录收到的每一笔捐助，并在其网站上公布超过一定金额的捐赠详细信息。而且，反腐败机构还会根据从各政党收到的材料，发布竞选活动成本报告。此外，为了对竞选活动实施监测和报告，该机构有权获得特定比例的国家预算。

59. 在沙特阿拉伯，当选候选人必须自选举结果公布之日起最长 10 天之内，向当地选举委员会提供其在竞选活动期间所获所有资金来源报表。在尼日利亚，各政党须分别在选举后三个月及六个月之内报告捐助和竞选开支情况。

60. 在大韩民国，非总统竞选的政治资金收入和开支会计报告须在选举后 30 日之内提交；而总统选举的会计报告须在选举后 40 天之内提交。这些会计报告将在互联网上发布，或应要求提供印刷版。

61. 捷克共和国报告称，为了提高政党筹资的透明度，该国经内政部评估后，正在实施改革。这项改革要求提交年度财务报表，载明竞选活动期间收入的所有合法来源及支出的更详细信息。还将制定新的规则来确保该等财务报表审计师的独立性。

C. 候选人和政党筹资相关的监督和执行机制

机构监督和执行机制

62. 一些国家，包括阿根廷、巴西、捷克共和国、法国、摩洛哥、大韩民国、塞尔维亚、塞拉利昂、斯洛文尼亚、美国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国，详细介绍了其规定候选人和政党筹资相关监督和执行规则的现行机制。

63. 各国提交的材料表明，除议会监督外，各国还选择了其他各类机构的监督。一些缔约国设立了负责这些职能的选举机构。其他国家，如摩洛哥和斯洛文尼亚，则将监督职能赋予了司法机关，包括司法机关内部的专项审计法院。塞尔维亚的反腐败机构被赋予了监督政治筹资、监测竞选活动的职能。在大多数情况下，被赋予监督职能的机构在发现违规时也具有执法职能。

64. 法国的全国竞选和政治融资账户监管委员会是一个独立的行政机关，负责核实政党的账目和财务。委员会每年向政府报告筹资违规的政党情况，这样的政党应受到制裁，被剥夺下一年度获取公共资金的资格。

65. 如果存在刑事犯罪，委员会会将案件移交起诉机关。法国在 2014 年初表示，已就涉及一名公众和一名当选公职人员的非法融资和影响力交易指控启动了司法程序。

66. 美国联邦选举委员会审计政治委员会的财务信息披露报告和原始记录，以及接收公共资金的所有总统竞选的财务信息披露报告和原始记录。该委员会在其网站上发布收到的报告、其自身对报告的分析 and 报告相关的数据，从而促进披露竞选财务报告；并通过发布规章、咨询意见和其他形式的指南，而进一步解释《联邦选举法》。

67. 联邦选举委员会享有执行《联邦选举法》的民事司法管辖权，包括调查权和在联邦法院提起诉讼的权力，因而还享有执法权。此外，针对政党未能按时提交报告或根本不报告的案件，该委员会有权直接处以民事处罚。最后，此委员会还可将涉及明知故犯违反该法的案件移交司法部，提起刑事起诉。

68. 大韩民国全国选举委员会是一个独立的机构，依《宪法》而存续，其任务授权是监督竞选公职的候选人账目。根据所提供的统计数据，2011 至 2013 年期

间，该委员会发现了 800 多起违反透明度和报告规则的案件；将 47 起犯罪举报提交了警方调查人员；对其余违法行为发出了警告通知或移交警方作进一步处理。

69. 塞拉利昂的政党注册委员会是该国的政党监管机构。该委员会依《政党法》建立，负责实施政党注册，通过对其实施监察和监测以及调解政党领导之间的矛盾纠纷，而监督其运作。

70. 尼日利亚报告称，该国宪法赋予全国独立选举委员会登记政党并接收捐赠和支出报告的权力。该委员会还有权监测并记录已注册政党的活动。但它没有起诉权，也从未将任何投诉移交联邦总检察长起诉。

71. 若干国家报告称，其政治筹资和开支由法院实施监督。斯洛文尼亚的审计法院有权对政党和竞选筹资实施监测、监督和行政调查。最近的一项法律改革加强了法院的监督权，现在法院可以要求对竞选活动组织者的服务提供商和货物销售商提交文件和说明，并检查其会计账簿及记录。斯洛文尼亚指出，该法院将需要足够的资源来行使这些强大的法律权力，从而有效地依法履行其任务授权。

72. 摩洛哥审计法院的任务授权也包括监督接收公共资金的政党的收入和支出。该法院可以命令偿还公共资金或整改任何违规行为。候选人必须自选举日起一个月内向法院提交账目报表和相应的证明文件。审计法院就政党竞选活动筹资情况提出报告，概述完善审计工作的措施之后，摩洛哥反腐败机构会就如何加强这方面的问责制和透明度措施向政府提出建议。

73. 巴西称，其选举法院负责每年一次及在选举之后检查候选人和政党的账目和财务报告，并监督遵守法律要求的情况。

74. 在塞尔维亚，由反腐败机构监测政治实体和政党竞选活动的年度财务报表。该机构有权根据需要获得国家预算的特别拨款，以支付这项工作的额外费用。作为其监督程序的一部分，该机构有权可直接且不受阻碍地查阅政治实体的账簿和文档。它也可以聘请有关专家和机构，并要求国家机关、银行和向政党捐款者提供资料。

75. 2012 年，反腐败机构对竞选活动进行了独立监测，并就政治实体以及 2012 年竞选活动费用的监督情况编写了初步报告。该机构完成对政党财务报表的监督程序后，可向国家审计机构提交申请，要求正式审计这些报表。

76. 一些国家发现监督和执法机制的有效运作存在一系列挑战。各国强调，为了及时完善对筹资及支出的监督，需要这些机制来确保即时查阅政治融资的相关信息并核对数据。各国进一步强调，需要充足的资源来加强候选人和政党筹资及选举开支相关的透明度和问责制。

77. 为了全面实施斯洛文尼亚那样的近期法律改革，需要相应的资源。

78. 塞尔维亚提供了技术援助需求方面的信息。具体而言，反腐败机构表示，为了开发和实施能够将所收到的资料与其他国家机构所提供的资料进行核对的软件，它需要信息技术领域的技术援助。这将有助于更有效地监督政党和政党

竞选活动筹资、政府官员资产申报，以及发现利益冲突。同样，厄瓜多尔确定需要技术援助，来加强对政党竞选活动筹资实施有效而及时的监督。

制裁

79. 包括阿根廷、捷克共和国、厄瓜多尔、法国、德国、塞尔维亚、斯洛文尼亚、巴勒斯坦国、美国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国在内的若干国家针对不遵守候选人和政党筹资及竞选活动开支监管规定的情况，介绍了各种可预见的制裁。各国报告称，这种制裁可包括罚款、没收非法捐助或将其强制转给慈善机构、取消公共补贴或注销。各国还提到对更严重事项的刑事制裁，其中可包括监禁、作为刑事处罚一部分的罚款或注销政党。

80. 在法国，如果全国竞选和政治融资账户监管委员会发现某个政党或政治团体未遵守其法律义务，次年则可撤销对其划拨公共资金。

81. 斯洛文尼亚《政党法》的最新修正案规定，对于违反关于政党的法律的捐助，最高可处以 30,000 欧元罚款。如果某个政党被发现接收了非法捐助，必须在收款 30 天内将其捐给慈善组织。

82. 塞尔维亚对不遵守竞选财务规则的制裁可包括警告、暂停划拨公共资金的行政措施和/或取消次年获得公共资金的资格。为了隐瞒资金来源和捐助数额而向政党竞选活动提供非法捐助的行为，将被视为刑事犯罪，会受到刑事制裁。同样，对捐助者施以暴力或以暴力相威胁也按刑事犯罪论处。

83. 捷克共和国对不提交年度财务报告或提交不完整报告的政党会暂停划拨公共资金。对于不遵守捐赠规则的行为，由税务机关处以罚款。如果一个政党屡次不提交年度财务报告或其行为方式违背政党筹资原则，由最高行政法院在收到众议院动议后中止其活动。捷克共和国提供的详细统计数据表明，1996 至 2010 年期间，该国有 20 起解除政党的实例，和 48 起中止政党活动的实例。

84. 2012 年，由于塞拉利昂政党注册委员会向最高法院提出的申请获批，共有 24 个政党因为不遵守 2000 年《选举法》、2002 年《政党法》及相关实施条例而被注销。

提升认识和能力建设

85. 一些国家报告称，国家有义务为政党提供能力建设，尤其是在筹资和运作规则方面。阿根廷《宪法》规定，国家必须为各政党提供能力建设。反过来，各政党必须公开报告其收入和经费使用。委内瑞拉玻利瓦尔共和国的国家当局也负责各政党的能力建设。

86. 各国强调，其所面临的挑战之一就是，需要就旨在提高政党和政党竞选活动筹资透明度的规章制度，提升各政党和候选人的认识。有材料指出，一些国家的政治候选人和政党在某种程度上排斥参加主管部门组织的活动。

87. 摩洛哥进一步确定需要选举候选人和政党能力建设方面的技术援助，特别是财务管理培训及制定竞选活动筹资规则方面，以及制定政党竞选活动道德守则方面。

D. 公职人选资格和当选标准

88. 少数国家提及第七条第二款的执行情况，涉及各缔约国均应当考虑就公职的人选资格和当选的标准作出规定。各国强调已有监管法律框架，规定了竞选公职的条件，无论是通过个人申请竞选公职，还是作为一个政党或政党联盟的候选人竞选公职。

89. 立陶宛允许独立候选人竞选公职，而德国的议会选举候选人则由各政党提名。沙特阿拉伯法律列明了市政委员会候选人标准。

90. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国《宪法》规定，公民享有自主竞选公职或被有政治目的的组织提名的权利。虽然具有读写能力的所有公民都可以竞选公职，但法律规定了某些例外情况，包括禁止被判公共财政刑事犯罪的人参加竞选。

E. 公共部门的立法和行政措施

91. 一些国家，包括波斯尼亚和黑塞哥维那、中国、丹麦、法国、沙特阿拉伯和塞拉利昂，就执行公共部门立法和行政措施以及促进执行《公约》第七条第一款和第四款提供了一般资料。

92. 包括中国、丹麦和沙特阿拉伯在内的一些国家报告称，其已建立了基于透明度和特长的公务员招聘制度。中国称，主任科员以下及其他相当职务层次的非领导职务公务员须通过公开考试、严格考察、平等竞争、择优录取的办法进行招聘和录用。中国强调，该国已升级了标准，并完善了资格标准制定、笔试、面试、审查和体检方面的程序。向公众发布了政策、就业计划和资格标准，供其监督。

93. 沙特阿拉伯报告称，该国的规章条例将择优录取作为公共部门工作人员遴选的依据，要求对公务员进行年度绩效评估，并要求公布职位空缺。公务员事务部制定了招聘程序，有具体的立法和行政措施规范司法系统、调查局成员和反腐败委员会工作人员的资格和廉正要求。

94. 中国和沙特阿拉伯提及为公务员制订的培训方案。中国报告称，为了提高对腐败风险的认识，促进公务员严格遵守职业道德，向各级公务员提供了有关腐败风险的培训课程。还向整个公务员队伍提供入职培训和其他在职培训课程。向最近晋升领导职务的公务员和需要特殊技能职务的公务员提供专业培训方案。沙特阿拉伯报告称，法律规定所有部委必须让工作人员接受各自工作领域的培训。

95. 波斯尼亚和黑塞哥维那报告称，其司法部正在制定工作人员的廉正计划。作为一项提高透明度的措施，丹麦提到其《公共管理法》。根据该法，每个人都有权查阅行政诉讼中行政部门收到或编写的文件。

96. 法国报告称，其采取了一系列旨在预防腐败和提高公共部门透明度的立法措施。最近打击财政欺诈和经济犯罪的立法针对那些向当局检举腐败案件的人

规定了加强保护的措施。法国还报告称，该国有立法防止报复诚意举报其履行职责时发现的腐败案件的公职人员。

97. 丹麦报告称，为了确保公职人员的公正性，其《公共管理档案查阅法》列有防止利益冲突的规定。同样，沙特阿拉伯提到其已采取的行政措施，旨在调节利益冲突，并制定防止利益冲突发生的公务员禁令。

98. 沙特阿拉伯强调，该国在所有部委设立了内部审计单位，各单位负责人直接向各自部长报告。沙特阿拉伯提供的进一步资料强调，透明度是国家反腐败战略的一个重要原则。作为该战略的一部分，反腐败委员会的一个任务就是审查内部机制，提高对预防腐败的认识，接受投诉并将其移交有关部门，同时收集年度统计资料。

99. 在打击腐败的其他措施中，塞拉利昂反腐败委员会提供的资料表明，该委员会决心就廉正事项与其他机构展开密切合作，合作的一部分就是与塞拉利昂审计处、议会透明度和问责制委员会及塞拉利昂记者协会签署了谅解备忘录。在区域一级，该委员会与英联邦非洲反腐败机构协会和西非反腐败机构网络建立了合作伙伴关系。

三. 结论和建议

100. 本报告所载信息突出了各国根据《反腐败公约》第七条第三款为提高公职竞选候选人经费筹措及适当情况下政党经费筹措的透明度而采取的立法和行政措施的范围。报告国对筹资问题普遍进行了全面论述，讨论了资金来源、捐助者可提供资金的限额、竞选开支限制以及公共资金用于政党和竞选活动的情况。

101. 资料中提到的另一个主题是有效的监督和执法机制的重要性。各个国家将这一职责赋予了不同机构，包括专门的选举委员会、法院和反腐败机构。无论怎样，很显然这些机构都必须具备必要的资源和权力，方能履行其监管职责并开展执法，或将事项移交处理违规的主管部门。虽然一些国家报告了执法方面的成功做法，但另一些国家却指出，此类制度可进一步加强。

102. 一些国家就第七条第一款和第四款提供了更多资料，强调了推进高效、透明和问责制公务员制度的重要性。

103. 作为讨论的一部分，工作组不妨考虑各国如何能够继续加强公共部门的立法和行政措施，包括提高公职竞选候选人经费筹措及适当情况下政党经费筹措透明度的措施。

104. 工作组还不妨建议各缔约国，应加强反腐败做法方面的信息交流，以提高公职竞选候选人经费筹措及适当情况下政党及其竞选经费筹措的透明度。

105. 工作组不妨请毒品和犯罪问题办公室就提高公职竞选候选人资格及政党筹资的透明度，继续努力收集良好做法方面的资料，尤其是在筹备下一个实施情况审议周期过程中。