



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
16 June 2015
Chinese
Original: English

预防腐败问题工作组

2015年8月31日至9月2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》的后续行动”的第5/4号决议和工作组2014年9月会议所提建议的执行情况：预防腐败方面的良好做法和举措

公共采购程序的廉正以及公共财政管理的透明度和问责制 (《联合国反腐败公约》第九和第十条)

秘书处的说明

一. 导言

1. 缔约国会议在第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当继续开展工作，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，并且应当在将于2015年举行的缔约国会议第六届会议之前至少举行两次会议。
2. 缔约国会议还决定，工作组应当继续遵照多年期工作计划，根据该工作计划，工作组在2014年9月举行的会议上决定第六届会议将重点关注以下专题：
 - (a) 预防洗钱的措施（《联合国反腐败公约》第十四条）；
 - (b) 公共采购程序的廉正以及公共财政管理的透明度和问责制（《公约》第九和第十条）。

* CAC/COSP/WG.4/2015/1。



3. 在 2011 年 8 月 22 日至 24 日在维也纳举行的第二届会议上，工作组建议今后在其每届会议之前，应当邀请缔约国交流在实施所审议条款方面的经验，最好是利用自评清单，并在可能情况下包括交流在实施方面的成功事例、挑战、技术援助需要和汲取的经验教训。工作组请秘书处编写综合此类信息的背景文件，并决定应当在其会议期间举行小组讨论，邀请已就所审议优先议题提供书面答复的国家的专家参加。
4. 遵照缔约国会议的要求，根据各国政府针对秘书长 2015 年 3 月 10 日 CU 2015/58/DTA/CEB 号普通照会以及 2015 年 4 月 24 日 CU 2015/97(A)/DTA/CEB 号催复普通照会所提供的关于公共采购程序的廉正以及公共财政管理的透明度和问责制（《公约》第九和第十条）的相关资料编写了本说明。¹截至 2015 年 5 月 31 日，已经收到了 30 个国家提交的材料。下列国家提交的材料载有和公共采购程序及公共财政管理的廉正专题相关的信息：阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、奥地利、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、捷克共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、德国、洪都拉斯、科威特、黎巴嫩、马来西亚、墨西哥、黑山、阿曼、菲律宾、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、西班牙、巴勒斯坦国、瑞士、土耳其、美利坚合众国以及乌拉圭。
5. 经有关国家同意后，已在联合国毒品和犯罪问题办公室网站该会议网页²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。³
6. 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资料；但是，在延长的截止期限内尚未收到私营部门提交的报告。
7. 本说明并不打算涵盖方方面面，而是努力提供缔约国和签署国提交的信息摘要。本说明还包括关于联合国系统内相关举措的补充信息。

二. 对缔约国和签署国提交的文件的分析

A. 专题背景

8. 政府采购是公共管理廉正问题的一个主要关切领域。据估计，公共采购占很多国家国内生产总值的 12% 到 30%，因而是各国政府支出方案中的主要组成部分。这一市场的规模和采购需要公私利益密切互动的实际情况使公共采购天生容易受到腐败侵蚀，让政府方案和服务面临危险，竞争遭到破坏，发展速度减慢。腐败造成的市场扭曲可能进一步导致质量下降和物价虚高，给弱势群体带来严重影响。建立公平、透明和公正的公共财政管理与采购制度，是保证高效的政府支出和有效提供公共服务的必要条件。

¹ 秘书处以另一份说明（CAC/COSP/WG.4/2013/2）概述了《反腐败公约》第十一条背景下审判机关、司法行政机关和检察机关在廉政领域的良好做法。

² www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group6.html。

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

9. 《联合国反腐败公约》第九条反映了采购廉正对预防腐败的重要性。根据该条第一款，各缔约国均应当根据本国法律制度的基本原则采取必要步骤，建立对预防腐败特别有效的以透明度、竞争和按客观标准决定为基础的适当的采购制度。该款强调必须公开发布信息、制定明晰的甄选和授标标准以及投标规则，采用客观和事先确定的决策标准作出公共采购决定、建立有效的复审制度，以及采取措施，规范采购的负责人员的相关事项，例如利益冲突申明。

10. 第二款继而规定了提高公共财政管理透明度和问责制的各项措施。这些措施可包括国家预算的通过程序、按时报告收入和支出情况、建立由会计和审计标准及有关监督构成的制度、迅速而有效的风险管理和内部控制制度，以及采取纠正行动的规定。

11. 第九条第三款强调了有必要维持与公共支出和财政收入有关的账簿、记录、财务报表或者其他文件完整无缺并防止在这类文件上作假。

12. 在审议各缔约国关于第九条的执行情况方面，也可以参考详细阐述缔约国为促进采购和公共财政管理廉正可以采取的措施的其他国际公认标准或区域文书。联合国《国际贸易法委员会采购示范法》就是一件这样的工具，⁴其中包含旨在实现货币价值、避免采购过程发生滥用情况的程序和原则。该示范法有利于提高透明度、客观性、公平、参与、竞争和廉正。

13. 确保透明度对于成功预防腐败具有至关重要的意义。《公约》第十条要求各缔约国采取措施提高公共行政部门的透明度（包括其组织结构、运作和决策过程），突出了让公众知情的重要性。该条强调了各缔约国有必要施行有效程序或条例，使公众了解公共行政部门的组织结构、运作和决策过程；简化行政程序，以便于公众与主管决策机关联系；以及公布资料，包括公共行政部门腐败风险问题定期报告。

B. 公共采购程序的廉正

建立以透明度、竞争和按客观标准决定等原则为基础的国家采购制度，事先确定参加的条件，包括甄选和授标标准以及投标规则

14. 已提交材料的大多数国家，包括阿尔及利亚、奥地利、亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、厄瓜多尔、德国、意大利、科威特、葡萄牙、俄罗斯联邦、美国和乌拉圭在内的报告称，透明、竞争和客观决策原则已经成为国家法律制度的一部分，并由相关国家采购机构和部门执行。根据提交的材料，各缔约国几乎所有采购制度均毫无保留地遵循了上述原则。

⁴ www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html.

15. 奥地利、比利时、德国、意大利和瑞典指出，其公共采购制度还考虑了欧洲联盟有关采购问题的 2014/24/EU 号和 2014/25/EU 号指令，⁵这两项指令已被纳入国家法律。

16. 黎巴嫩报告称，该国的采购制度由《公共会计法》而不是专门的采购法来规范；该国目前已经力图利用一项有待通过的法律草案来弥补其采购制度存在的不足。

有充足的时间准备和提交标书以及默认使用公开招标程序

17. 确保所有投标程序参与者有充足（或相当）的时间准备和提交投标文件，这是确保采购程序公平竞争的一个关键条件。截止时间过短会加大对投标进行适当准备的难度，增加投标程序的部分参与者试图猎取内部信息从而获得非法优势的风险。

18. 同样，默认使用公开招标程序可以减少人为限制竞争引起的廉正风险，确保按公平的市场价格采购商品或服务。投标过程中众多参与者自由竞争，使发生操纵和串通投标的风险降低并且更易查明。

19. 所有国家均报告称，其采购制度为准备和提交标书留出了具体的时间期限，在其中一些国家，该期限视项目的复杂程度而定。但是，根据缔约国的法律和行政惯例，各国为采购程序这一阶段分配的时间各不相同。

20. 在阿尔及利亚，根据实际情况规定准备和提交报价所需时限，以确保所有参与者公平竞争。

21. 墨西哥表示，采购商品和服务以及实施公共工程和服务的截止期限、标准和手续由《收购、租赁和公共部门服务法》和《公共工程和相关服务法》规范。关于为标书准备和提交留出充足时间的要求，这两项法律规定，从招标发布之日起，国内投标人为 15 天，国际投标人至少为 20 天。

22. 比利时指出，其国家制度根据项目的复杂程度规定了提交标书的期限。据报告，一项法律草案正在等待通过，该法律将满足该领域欧洲联盟各项新指令规定的要求并将根据程序类型（公开、限制性或竞争性对话）推动实行固定的统一期限。

23. 亚美尼亚报告称，其国家立法根据所采用的采购程序规定了提交标书的不同期限，从公开程序的 40 天到“简易”程序的七天不等。

24. 德国对大多数采购类型默认使用公开招标程序，但是专业服务则以先期公开邀标的协商程序为默认程序。

⁵ 欧洲议会和欧洲理事会 2014 年 2 月 26 日关于公共采购问题的 2014/24/EU 号指令废除了 2004/18/EC 号指令；欧洲议会和欧洲理事会 2014 年 2 月 26 日关于水、能源、交通和邮政服务部门各实体的采购问题的 2014/25/EU 号指令废除了 2004/17/EC 号指令，可在线查阅：http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/reform-proposals/index_en.htm。

以透明的方式发布采购决定，包括邀标

25. 所有国家均报告称本国对采购程序不同组成部分有某些透明度规定，其中至少包括发布招标书。
26. 很多国家的惯例是主要通过报纸或官方杂志来完成这项工作，报告称越来越多的电子工具和门户开始用于这一个目的。
27. 阿尔及利亚、科威特、黎巴嫩、阿曼和阿拉伯联合酋长国报告称今后将强制发布招标广告，要求通过媒体、公共采购机构的正式公报以及具备网上发布功能的国家报纸发布招标书。
28. 包括阿根廷、亚美尼亚、比利时、厄瓜多尔、德国、马来西亚、墨西哥、葡萄牙和乌拉圭在内的一些国家强调，本国采用了新的信息技术解决方案来加强采购程序的廉正和更好地传播信息。从作为发布招标的平台到让今后相关的参与者下载文件模板、到支持无纸化电子采购的全面综合电子解决方案，这些门户的功能众多，不一而足。
29. 阿根廷报告称，本国的采购制度以电子系统 **Ar-Compra** 为依托，对招标、公私竞争和直接契约等传统甄选程序实行电子化管理。该系统支持竞标过程，支持在公共市场发布和寻求商业机会以及提交标书。信息技术平台综合了与数据生成、编制、发布和系统化有关的所有服务，可作为开展制度化管理的核心工具。
30. 亚美尼亚称，其国家立法要求对所有采购决定予以公开，或者公开发布邀标，或者向已经通过资格预审的参与者发出特别邀请。有关采购程序的所有信息，包括采购计划、投标、参与条件、甄选标准、拟购物品特征、合同决标、对采购程序提出的申诉以及采购申诉委员会的决定等在官方网站 (www.gnumner.am) 发布予以公开。
31. 比利时报告称，通过在《欧洲联盟公报》以及《招标公告》上发布采购合同超过一定界限的案例来确保透明发布采购决定——提前通知信息、合同和授标通知。如果合同价值低于该界限，那么只限在本地发布和通告合同通知。如果通过协商程序授予的合同的预计金额低于欧洲指令规定的界限，则可免于通告。
32. 厄瓜多尔、马来西亚和乌拉圭报告称，其国家立法要求把招标通知张贴在政府管理的互联网门户网站上，要求以政府采购网站制定的一览表的形式对采购进行电子管理，以提高招标的能见度。网站还允许个人和公司作为潜在的采购供应商进行注册。
33. 葡萄牙称，为了促进透明度、非歧视和公平竞争，建立了一个专门的国家公共采购网络门户称为 **BASE**，包罗有关公共合同的所有信息。今后相关参与者可以从该网站下载参与文件模板。通过该电子采购系统记录和组织招标、供应商查询、招标文件、有关采购程序的统计数字以及公共合同。该门户网站包罗有关发布在葡萄牙《官方公报》电子版以及其他经过认证的电子平台上的公共合同的所有信息。

34. 根据墨西哥提交的材料，为了提高公共采购的透明度，建立了一个公共采购信息电子系统——CompraNet。通过 CompraNet 系统，包括分类会议纪要、投标展示和开标等在内的所有采购信息一律公开，可以自由访问。经过改进，该系统纳入“模块信息”和“公共采购或 CompraNet-IM 市场情报”，将 CompraNet 中包含的数据转换成方便市民使用的格式，使人们可以灵活、及时地获取政府采购信息。
35. 俄罗斯联邦报告称，通过就公共采购计划开展强制性在线公开协商的方式，由法律确保采购程序透明。
36. 美国强调指出，采购程序的透明度通过获取联邦政府记录的法定权利得到保证，包括和公共采购有关的记录，除非记录属于保护利益、个人隐私、国家安全和执法等豁免情况。这一法律规定强迫联邦机构在其网站上积极披露或发布政府决定和记录以及根据人们的请求使其获取这类记录。
37. 波斯尼亚和黑塞哥维那报告称，目前正在建立一个可以通过互联网门户网站向发标机关和潜在的投标人双方提供服务、文件和信息的电子采购系统。该系统将促进投标人和发标机关之间的交流。立法规定所有参与公共采购的法人（即发标机关和潜在投标人）进行电子注册。

采购程序的审查程序、规则和条例，包括申诉制度

38. 建立采购程序的明确的复审程序、规则和条例制度可以使主管当局对投诉、申诉和潜在的不正当现象进行处理，这对实现采购制度廉正来说是必不可少的。
39. 根据各缔约国法律制度的具体情况，这样一个制度可能依赖行政审查、司法审查或二者均有依赖。《公约》要求有效的复审制度也要包括有效的申诉制度，以使初审机关的裁定可以提交正式申诉。
40. 亚美尼亚、捷克共和国、厄瓜多尔和德国称本国已经建立专门的复审或监管机构来处理采购决定的行政审查问题，确保根据透明、竞争和客观决策原则对其予以执行。
41. 比利时、黎巴嫩、墨西哥、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦和土耳其等其他国家报告称本国依赖现行的行政和司法审查制度。
42. 根据黎巴嫩和俄罗斯联邦提交的材料，依照其法律制度，可以利用现行的行政裁定申诉程序在法庭上对采购程序提出质疑，以确定是否发生违反采购法的情况
43. 阿尔及利亚报告称，专门设立的招投标评价委员会对报价进行分析，酌情宣布其合法与否。同样设立了特设申诉委员会对所有申诉的结果和合同决标的确定进行裁决。
44. 根据德国提交的材料，在价值超过欧盟指令规定界限的招投标程序中有一项救济措施，采用独立法庭快速审查程序的形式，使向法院起诉成为可能。独立法庭设立在竞争保护主管当局之中。一旦质疑成立，发标机关将被禁止订立

有关合同。法律对损害赔偿请求以及在某些情况下使违规授予的合同无效作出了规定。

45. 根据墨西哥的报告，墨西哥政府利用调查对采购程序的执行情况进行审查。调查工作为投标人创造了就具体程序发表意见和评论的机会，经过分析之后纳入相应的文档。与某个采购程序、投标、授标等有关的申诉和投诉提交给公共管理部或检察长办公室内部控制事务处予以处理。墨西哥报告称，也可以向联邦财政和行政司法法院就某采购决定提出质疑。

46. 亚美尼亚指出已经建立专门的采购申诉委员会，由独立公正的官员以及顾客和非政府组织代表组成，轮值效力。

47. 捷克共和国报告称已经建立竞争保护办公室，用以保证市场行为符合竞争规则、让消费者受益，对公共采购和特许授标程序进行监督，从而确保公共支出更加透明。竞争保护办公室还负责审查采购官员和发标机关的行为，对采购官员和发标机关进行监督，参与起草和修改公共采购和特许立法。

48. 厄瓜多尔报告称已经建立国家公共采购服务中心，作为专门的采购管理机构，行使监管采购程序的职责。在此方面，该服务中心能够要求公共和私营实体提供信息，对采购程序进行监测，向国家总审计长和总检察长报告违法采购立法的情况。在案件中有重大利益的人员可以向国家公共采购服务中心提出投诉，服务中心继而通知发标实体的负责人并建议采取措施对程序予以整顿或暂停程序。除了可以进行行政和司法审查外，还有调解或仲裁程序。

49. 乌拉圭报告称国家采购与发标管理局是负责监测监管框架和执行采购过程的机构，还负责核验授标是否合法并确保采购程序透明。

50. 同样，土耳其报告称已经建立公共采购管理局，负责准确实施《公共采购法》规定的程序。该法对采购中禁止的行为和禁止参与采购程序的人员作出了规定。如果发现违法，将根据《刑法》对犯罪展开调查。

人员选拔和建立利益冲突管理制度

51. 建立稳健的人员择优选拔制度是保证采购制度廉正的一个重要的先决条件。这个制度必须考虑《公约》第八条的规定，同时兼顾采购所涉职位的特殊性。

52. 根据国家法律传统，可以把行使采购职能的人员集中到负责整个公共行政管理机构采购程序的单独机构中，或者安排在一个分散的采购系统中。

53. 无论是集中还是分散的采购系统，《公约》都规定缔约国采取特别措施促进道德行为，有效避免和管理利益冲突，从而确保采购程序的廉正。

54. 阿根廷报告称，国家发标办公室是国家公共行政管理采购系统的管理机关，负责监管中央行政机构、权力下放机构、国立大学、武装部队和安全部队的采购工作。透明度政策规划专门委员会负责监管、分析和制定法律框架、进行培训以优化国家采购、监测采购过程的重要及脆弱环节以及实施反腐败政策和防范方案。

55. 同样，科威特和阿拉伯联合酋长国报告称两国已经成立专门的国家机关负责采购活动。
56. 乌拉圭报告称，促进公共采购体系中的有效商业实践由采购与发标管理局来保障。该局还负责管理利益冲突问题。根据透明、公开和竞争程序按非歧视的方式组织人才聘任过程，并已制定一套规则，明确公职人员胜任采购行政管理职位的资格标准。
57. 德国报告称已经建立利益冲突管理制度，采用利益申报和解决特殊案件冲突问题的方法。工作人员经发现有利益冲突的，必须采取措施确保本人不参与与该冲突相关的决定。未经明确许可，工作人员不得接受二次任命，该任命不引起利益冲突者除外。
58. 阿尔及利亚报告称，人员选拔根据以附件形式包括了伦理道德和职业行为规范的行政命令来进行。国家明确了采购程序中公职人员的权利和义务。在发生利益冲突时，官员必须告知主管，法律规定了在发生利益冲突的情况下禁止授予合同发标的具体条款。规定了离职竞业禁止，防止采购实体在五年期内向前雇员发标。
59. 俄罗斯联邦报告称已制定严格的利益冲突条款以确保避免发生利益冲突，包括不兼容情况详细清单和强制披露要求。法律禁止与今后的合同方有亲属关系的人员加入招投标评价委员会并强制性规定人员轮值。
60. 墨西哥报告称，利益冲突管理由《联邦公务员行政职责法》和《联邦行政采购法》来规定。此外，已根据总统的指示，打算在公共服务部专门设立伦理道德和利益冲突预防股。
61. 在人员选拔和利益冲突管理制度方面，比利时报告称，总理联邦公共服务管理署和联邦公共服务预算和管理控制署已经发布题为《公共采购——伦理道德冲突》的通知，旨在防范利益冲突。通知规定了为期两年的离职冷却期，在此期间，前公职人员不得与以前供职的发标机关订立公共合同。
62. 亚美尼亚称，采购协调部门的职员和官员成功通过法律水平测试后即被纳入有资格履行采购职责的专业人员名单。此外，法律规定还列出了利益冲突的情形，要求具有和采购程序有相关冲突的委员会成员退出该程序。
63. 科威特报告称已针对参与采购的职员制定了利益冲突管理制度。
64. 瑞士称，其负责整个民政事务的中央采购部门照例将廉政条款纳入与第三方的合同之中，而且规定了企图发生腐败时终止合同的可能。

提高采购廉正的其他行政做法

65. 建立强有力而高效的法律和制度框架是维护采购制度廉正的重要必要前提，推行限制腐败风险的特别行政做法同样十分重要。
66. 在行政层面执行的各种附加策略在特定环境中对于减少采购腐败非常奏效，以此作为对具有推动作用的法律框架的补充，这一点十分重要。其中包括

增强商业部门和投标商员工廉正、从采购程序中剔除不道德参与者（排除做法）、促进集体行动（廉正条约）以及提高民间社会监测（公共协商）等措施。

67. 包括亚美尼亚、德国、马来西亚、菲律宾、葡萄牙、俄罗斯联邦和土耳其在内的一些国家报告称采用了排除的做法作为确保采购程序廉正的一个手段。

68. 虽然并不普遍，但一些国家指出还广泛采用了公共协商（俄罗斯联邦）、通过集体行动——廉正条约（马来西亚）促进廉正或者人员轮值（德国和乌拉圭）等做法。

69. 亚美尼亚报告称建立了“黑名单”，把根据采购申诉委员会的裁定在三年期内被禁止参加采购程序的人员和组织均列入名单之中。

70. 德国报告称，《关于防止腐败的指令》规定了促进采购廉正的行政做法。德国还解释说，对犯有腐败等罪行或犯有其他形式不当行为的投标人可能会给予排除。在有的情况下，如有腐败犯罪的情况下，则必须从采购程序中对投标人给予排除。

71. 根据土耳其提交的材料，该国的国家立法对被禁止行为和做法的制裁作了规定。在为期一到两年的时间内禁止明确卷入被禁止行为和做法的人员参加所有公共机构和主管机关进行的任何招标，视行为的性质而定。同样，土耳其提到了本国的采购立法，其中对禁止因为利益冲突直接、间接或作为分包商（无论是代表他们本人还是代表他人）参加公共采购的人员进行了规定。公共采购管理局对被禁止参加投标的人员予以记录。

72. 阿根廷报告称，必须对所有参与公共采购管理的人员进行全面培训。此外还推出一项新的方案，由一名法律顾问酌情为采购事项提供个性化意见。

73. 俄罗斯联邦称，不披露利益冲突可构成法院宣布采购合同无效的法律依据。法律赋予公民和公民组织对公共机关的活动进行公民管控的权力，包括与采购事项有关的情况。此外，在有法律规定的情况下，必须强制开展公开的公共协商。

74. 马来西亚报告称，自 2010 年 12 月以来，涉及供给、工程和服务的所有政府合同应包含一项廉正条约。包括行政和审批官员、投标人和政府采购委员会成员在内的所有相关方必须签署该廉正条约，承诺在项目执行期间不参与任何导致腐败和贿赂的活动或交易。如有违反，则可实施事先协商一致的制裁，包括列入黑名单。政府部门和机关也必须签署承诺不索贿受贿并保证信息的获取和发布决标决定。廉正条约纳入了一项仲裁程序，以加强执行条约条款。和推行廉正条约的一些其他国家一样，民间社会团体参与合同过程的监测。马来西亚强调指出，运用这类条约有效减少了公共支出。

75. 德国和乌拉圭报告称，对某些极易发生腐败的公共资金管理职位，要求实施官员轮值。

C. 公共财政管理的透明度和问责制

76. 一个强有力的公共财政管理制度可以保证公共财政合理支出，增强对机构的信心，确保公共服务优质。为了应对这一挑战，《公约》第九条第二款规定，缔约国必须促进公共财政管理的透明度和问责制。

77. 为此，预算批准程序非常重要。明确国家合法的财政目标要依靠通常涉及所有这三方面权力的若干机构拟定、审核和通过预算的过程。有效和包容性的预算规划有助于把社会真正需要的项目列为优先事项。

78. 包括厄瓜多尔、美国和乌拉圭在内的很多国家报告称已作为主要原则在其受国家法律保护 and 保障的公共财政管理中引入透明度和问责制。

79. 所有国家均报告称国家预算由议会审批，对有关公共财政管理的讨论予以公开，文件和提案多通过议会或财政部网站发布。

80. 德国报告称，《预算法》草案以及年度预算草案由政府提交参议院和众议院（两大联邦议会机构）并立即予以公开发布。对全体议会辩论同样予以公布。

81. 美国报告称，管理和预算办公室在收到各部门和机构输入的数据后随即为行政部门编制年度预算，然后传输到立法部门，也就是负责就供资和数额目标决定公共财政分配情况的国会。国会的拨款委员会起草能够反映这些决定的拨款提案。据称，一旦得到通过，拨款就会向各部门和机构提供按照拨款目的所拨款金额进行支出的法定权力。该立法拨款过程为公众创造了通过公开听证会、委员会会议和公开辩论向政府支出的金额提供意见的机会。

82. 阿尔及利亚报告称，预算讨论由预算总长会同各部和公共机构的代表组织并在《财政法》中对其予以反映。《财政法》既包含预算条款也有对国家宏观经济优先事项的定义，由财政部编制。初步的法律交由政府讨论并提交给部长会议，由部长会议将其提交议会进行终审。最后，由总统签署《财政法》使其生效。

83. 科威特和阿曼报告称，由财政部长负责编制预算，随后提交政府审批。

按时报告收入和支出情况

84. 如果信息不能定期流向相关决策者和公众，就不可能对公共财政进行妥善的管理。预算过程中的腐败可能导致税收减少和支出增加，从而破坏国家稳定。及时报告收入和支出情况可以表明如何执行预算。从大多数国家提交的材料来看，有规定要求定期向议会提交有关预算执行情况的信息。总之，公共议会程序是进行收支报告的主要工具。

85. 德国报告称，联邦财政部长每年必须向议会两院提交上一财年所有收支以及资产债务情况报告。

有效的会计和审计制度

86. 会计准确，审计严格，这是有效管理公共财政的基础。二者保证了政府机关的财政问责能力，使有关预算执行情况的信息得以收集，使潜在的问题或不当现象得以发现。

87. 大多数国家报告称，国家议会和国家审计办公室或者内部财务控制办公室等专门机构均在实行控制和监管措施。

88. 德国报告称，成员享有司法独立的德国最高审计机关负责依照相关细则审计账目和审查财务管理的绩效、正当性以及与其相关规定合规的情况。该机关直接向议会两院以及联邦政府提交年度报告。联邦政府责任部门和机构必须在已结清账目的基础上提交每个财年（或批准的其他期间）的账目。德国强调，不提交报告即为失职，可能面临纪律甚至在适用（如发生欺诈）的情况下刑事制裁。

89. 摩尔多瓦共和国称，共和国审计法院负责监管公共资金的管理和使用情况以及公共财产的管理。审计法院的审计员必须通过一定认证程序以取得作为公共审计员的资格。

90. 科威特报告称，议会下设一委员会负责监测和保护公共资金。可以利用信息立法获取政府机构的收支信息，与国家安全有关的机构除外。

有效和高效的风险管理和内部控制制度

91. 《公约》第九条第二款第(二)项呼吁建立“迅速有效的风险管理和内部控制制度”作为发现不当现象的要诀，意即推行职能分开、分级审批、复审或事后回溯措施等防范性措施以发现财务报告、绩效监测、检举保护和内部审计等问题。

92. 推行有效的风险管理制度是一种比较新的方法，它要求各国采取各种措施确定并优先处理各种预算风险，同时考虑解决这些风险的措施。

93. 德国报告称，联邦（即国家层面，各州保持各自的制度）已经制定风险评估制度。根据《关于防止腐败的指令》，所有机关必须对机关内特别容易发生腐败的工作领域进行评估，必须对相关工作人员采取一定措施。为了支持这一过程，已经编写了“确定极易发生腐败的工作领域手册”并发放给所有政府机关。所有机关还必须任命官员负责按照《指令》采取措施。

94. 德国进一步解释称，已制定报告要求，从而减轻联邦机构下放这些责任所不利的负面影响。所有联邦机构或联邦公共法规定下的其他实体（部分社会保险机构除外）每年必须采用网站表格形式报告防止腐败的实际情况和数据，目前正在采用的问卷调查共设问题 50 余个。在这些报告的基础上，向联邦议院提交年度报告。经联邦议院相关委员会对报告进行讨论之后，发表报告。

95. 美国报告称，美国立法鼓励各机构考虑“企业风险管理”概念，这是应对一系列组织风险的战略性商业规则。企业风险管理包括组织可能面临风险的所

有领域，试图把已经过分析的风险作为相互关联的风险组合而不是单个风险来优先对待和管理可能面临的风险。已任命或指定风险管理负责人牵头管理机关的风险组合。

96. 此外，还强调美国立法对作为联邦预算过程组成部分的绩效和战略审查提供指导。在内部控制方面，管理和预算办公室界定了联邦机构内部控制的责任，编制了执行通知为执行《联邦经理人财务诚信法》提供指导。该法规定联邦机构行政部门定期审查机构内部控制制度并提交年度报告。

97. 马来西亚报告称，由总理担任主席的国家行动委员会制定了国家发展项目和方案预算开支风险管理和控制制度。在国家层面，该委员会由政府秘书长担任主席的国家行动工作委员会支持。在州一级，州发展委员会由首席部长担任主席；在区一级，由区政务专员负责主持区发展委员会的工作。

98. 不过，马来西亚强调，监测和评价各项计划和政策的全部责任在于总理办公室下设的执行协调股。多年来，该股制定了一系列监测机制以满足不同的规划需要。

99. 根据厄瓜多尔提交的材料，《透明及访问公共信息组织法》保障获取这一领域的信息，国家保证公众免费获取所有预算和财务信息。国营企业、公共财务机构和机关必须发布经过适当审计的财务报表。此外，国家公共财政管理制度下各实体和机构还必须依法向财政部和公众提供预算和财务信息。

规定在未履行法定要求时采取正行动

100. 发现问题、分配责任和采取措施确保对负责官员进行问责，这是《公约》的又一项重要要求，其中既包括就审计结果采取行动，也包括对责任官员实施制裁。

101. 美国称，《反超支法》由国会通过的法律条款组成，其目的是防止各部门和机构支出或挪用尚未划拨的资金。《反超支法》禁止机构订立超过当年已通过拨款的合同或在拨款通过之前购买服务和商品。

102. 此外，美国还强调了对滥用政府资源、违反行为规范规定的情况予以纪律性处罚以及对故意滥用公共资金和资源的情况也可以适用刑事法律。

103. 厄瓜多尔报告称，在发生不合规和未能向公众提供信息的情况下，监察员可以要求采取纠正措施。必要时，宪法法院可以对未向公民提供公共信息的案件实施制裁。

三. 结论和建议

104. 本报告所载信息突出了各国根据《反腐败公约》第九条为加强采购廉正而采取的立法和行政措施的范围。已提交材料的缔约国普遍采取综合办法确保透明、竞争和按客观标准决策作为本国采购立法的指导原则。

105. 材料中提到的一些措施包括促进投标过程的廉正、将不合规参与者排除在招投标之外、民间社会的参与和运用排除办法。

106. 材料中提到的另一个主题是透明度以及有效的公民监督和执行机制的重要性。各国突出了使用电子工具和门户网站促进和简化采购程序、提供获取信息的途径以及促进公民参与方面所作的努力。

107. 一些国家就关于公共财政管理的透明度和问责制的第九条第二款以及第十条提供了更多信息。

108. 在提交的材料中，缔约国强调了以机构廉正为目的的强有力的公共财政管理制度的重要性，对制定和采用预算和内部控制等方面给予了特别关注。材料中提到的与第九条第二款有关的其他措施包括保证预算支出透明度和公民监管的措施以及强大而有效的公共财政审计制度的重要性。风险管理是一个新兴的主题，一些国家对其予以了特别关注。

109. 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采购制度和公共财政管理以防止腐败。

110. 工作组还不妨建议各缔约国加强反腐败做法方面的信息交流，在采购领域改善本国国家立法方面增强透明度、廉正和客观的决策，促进公共财政管理领域良好做法的交流。

111. 工作组不妨请求秘书处尤其是在筹备下一个实施情况审议周期中继续努力收集采购和公共财政管理良好做法方面的相关资料。