



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General

1 June 2016

Chinese

Original: English

预防腐败问题工作组

2016年8月22日至24日，维也纳

临时议程项目 2(a)(-)*

缔约国会议题为“马拉喀什预防腐败宣言的后续行动”的第6/6号决议和题为“促进利用信息通信技术实施《联合国反腐败公约》”的第6/7号决议的执行情况：
预防腐败的良好做法和举措

体育廉正

秘书处编写的背景文件

一、 导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在第6/1号决议中请秘书处制订缔约国会议设立各附属机构的临时议程，避免重复讨论，同时尊重其任务授权。缔约国会议在第6/7号决议中进一步请相关附属机构讨论推广使用信息通信技术实施《公约》，以增进公共部门透明度并打击腐败，并就如何改善和推广此类应用拟订最佳做法一览表。
2. 缔约国会议在题为“马拉喀什预防腐败宣言的后续行动”第6/6号决议中承认通过推动体育活动良好治理并减少体育在全球面临的腐败风险而确保体育活动廉正的重要性，并请秘书处与相关国际组织、合作伙伴和捐助方展开合作，继续为各国政府和各体育组织拟订研究报告、培训材料和指南并开发这方面相关工具，使其得以进一步加强该领域措施。

* CAC/COSP/WG.4/2016/1。



3. 鉴于这些决议，且经缔约国会议扩大主席团 2016 年 4 月 29 日会议核准，决定拟于 2016 年 8 月 22 日至 24 日即将在维也纳举行的预防腐败问题不限成员名额政府间工作组第七次闭会期间会议的讨论专题如下：

- (a) 使用信息通信技术实施《公约》，以增进公共部门透明度并打击腐败；
- (b) 推动体育良好治理并减少体育面临的腐败风险，从而保护体育廉正。

4. 在 2011 年 8 月 22 日至 24 日于维也纳举行的第二次会议上，工作组建议今后在其每次会议之前，应当请缔约国交流各自在实施所审议条款方面的经验，最好使用自评清单，并在可能的情况下包括交流在实施方面的成功事例、挑战、技术援助需求和汲取的经验教训。工作组请秘书处汇编这些信息，撰写背景文件，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专题提供书面答复的国家的专家参加。

5. 本说明系按照缔约国会议的要求编写，编写的依据是各国为回复秘书长 2016 年 3 月 18 日 CU 2016/70/DTA/CEB 号普通照会和 2016 年 4 月 26 日 CU 2016/111(A)/DTA/CEB 号催复普通照会而提供的关于推动体育良好治理并减少体育在全球面临的腐败风险的材料。截至 2016 年 5 月 20 日，收到了 27 个国家提交的材料。以下 20 个国家提交的材料载有关于推动体育良好治理并减少体育面临的腐败风险从而保护体育廉正专题的信息：阿尔及利亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、中国、厄瓜多尔、德国、希腊、日本、毛里求斯、缅甸、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、葡萄牙、俄罗斯联邦、西班牙、瑞士、坦桑尼亚联合共和国及美利坚合众国。

6. 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¹全文提供所有已提交的文件，并且还将其纳入了由秘书处开发的工作组专题网站。²

7. 本说明并不一定全面，而只是各缔约国和签署国所提交资料的摘要。

二、对缔约国和签署国所提交材料的分析

A. 主题背景

8. 过去十年，体育界经历了翻天覆地的变化。体育工业日益专业化且不断扩张，加上体育组织监管和治理的多样化和多层面方法，带来了很多益处。

9. 然而，所收到的材料却清楚表明，缔约国与体育组织一样明白，非法活动与这一发展进程如影随形，往往还涉及国际层面，从而不可避免地带来了重大风险。

¹ www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group4.html。

² www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/working-group-on-prevention.html。

10. 所提交材料表明，已采取了诸多行动来协助应对这些风险。所采取的行动包括缔约国与国家体育组织之间的相互合作，也包括国际体育组织和国际组织提供的支助。

11. 很显然，《联合国反腐败公约》在这一背景下可以发挥重要作用。各缔约国在 2016 年 11 月 2 日至 6 日于俄罗斯联邦圣彼得堡召开的缔约国会议第十六届会议上强调，《公约》的重要性在于其是推动体育良好治理并减少体育在全球所面临腐败风险的有效机制，并要求拟订研究报告、培训材料和指南并开发工具，以加强该领域的工作。

12. 所提交材料证明，各缔约国优先考虑了预防措施，以此作为推动体育良好治理和廉正的主要途径。这通过制定适当的立法和政策并建立促进多利益攸关方合作的机制来实现。所开展的相关活动的数量表明，教育和培训举措尤为重要。

13. 各国报告的执行措施方面的活动要逊色得多。此类措施到位的那些国家把重点放在了建立有效的遏制和惩罚机制上。具体而言，由此建立了专门机构来调查和制裁腐败案件和体育刑事案件。除此之外，各国力求促进各公共机构、体育组织和其他相关利益攸关方之间的合作与协调，从而促进调查，共享信息并交流经验。

B. 各国为推动体育良好治理并减少体育腐败风险而采取的预防措施

立法、政策、监管和评估

14. 大多数国家报告的措施都旨在通过加强法律和机构框架，来提升国家机构及体育领域的相关利益攸关方的预防能力。监管的采用以及适当政策的制定也是推动体育良好治理及打击体育腐败的重要途径。

15. 在监管方面，阿尔及利亚最近引入了一种机制，通过限制兼任体育组织管理责任者担任公共行政职务的资格，旨在协助避免体育领域的利益冲突。还有一些限制用来防止国家体育联合会主席兼任其联合会或其附属俱乐部和联盟供货企业或服务企业的高级职务。阿尔及利亚还出台了措施来拓展和加强青年与体育部在推动职业道德和评价方面的作用。亚美尼亚报告称其采用了主要旨在保护参加体育活动的儿童和青少年的广泛立法，作为防止将体育用于非法活动的手段。厄瓜多尔的《运动、体育和娱乐法》监管体育组织及其获得国家资金的方式。

16. 毛里求斯在国家层面制定了体育领域利益攸关方的《职业道德规范》以及国际体育联合会任职官员的指导方针。日本制定了国家计划来提高体育透明度，促进体育公平。巴拉圭表示正在制定国家体育政策，并将出台《国家反洗钱法案》的修正案，旨在扩大其适用范围，以涵盖体育联盟、联合会及协会。

17. 西班牙和毛里求斯报告称，实施了体育腐败风险评估。毛里求斯青年与体育部采用了风险自评机制，旨在提升公共机构的组织廉正。这促使成立了部级反腐败委员会，通过了反腐败政策，并引入了腐败风险管理。

18. 美国强调其减少体育腐败风险的立法框架包括多种不同联邦法规。其中有《电信法》、《旅游法》、《打击非法赌博法》、《反体育贿赂法》以及《职业和业余体育保护法》。但在常规执行这些法律的同时，各个州还负责制定和执行其自己的立法框架，包括大量体育法规。此外，许多大型体育协会，不管是私营企业，还是非营利组织，都制定了内部政策和条例，在运动员、教练和裁判官员中推动良好治理，降低腐败风险。

推广体育相关的良好治理和反腐败政策的教育、培训和提升认识活动

19. 所收到的材料一再强调，教育是推动良好治理和体育反腐败的关键预防措施。与执行措施比较而言，涉及重要资源部署的大量培训课程和活动凸显了各国对预防的重视。所提供培训实例的共同特征包括协作办法的采用以及多利益攸关方的参与。培训方案目的明确，主要提升参与者的技能并强化其知识，同时，国家机构与国家与国际层面体育组织之间伙伴关系的作用也显而易见。

20. 阿尔及利亚称，其国家预防和打击腐败机构已培训了来自体育部门的 64 名代表，计划第二次培训课程将针对行为准则的拟订。国家安全总局还于 2013 年与国际刑事警察组织（刑警组织）和国际足球联合会（国际足联）协调，组织过一场区域讨论会，讨论打击足球领域的假球和腐败。阿尔及利亚足球协会的联邦裁判委员会以“遵守比赛规则、职业道德和竞赛廉正”为主题，为裁判员和助理裁判员组织了几场讨论会。此外，国际足联专家与裁判员合作，帮助他们筹备职业比赛。

21. 波斯尼亚和黑塞哥维那报告称，预防腐败和协调打击腐败机构的代表作为讲师出席了足球联合会组织的讨论会。这些讨论会力求培养代表、足球比赛管理员、助理裁判员及足球俱乐部代表的廉正精神和职业道德，并加强认识采取预防措施以打击体育腐败的重要性。毛里求斯定期为所有体育联合会管理人员举办提升能力的讲习班，以强化其在体育管理中的廉正精神。

22. 2014 年和 2015 年，德国联邦内政部以顾问身份参加了德国体育伞式组织——德国奥林匹克体育联盟的良好治理工作组。透明国际德国分部也派代表参加了该工作组。该工作组起草了一些基本文件，供联盟及其成员组织使用。

23. 希腊开展了大量活动。就足球而言，超级联赛和透明国际希腊分部拟订并试点采用了培训和宣传材料，用“诚实足球行为：团队、职业、责任”为口号，提升对假球危害的认识。编写了《保护所钟爱体育的七种方式》手册，介绍规则和假球风险。还开发了运动员电子培训方案，在网络和脸书上提供。举办了提升认识的公共活动，促进讨论保护举报人的安全系统的必要性。希腊报告了所开展的进一步教育活动，包括国际和战略关系研究所关于“打击假球”的讨论会以及在雅典大学举办的题为“体育廉正、打击假球”的讲座。

24. 毛里求斯青年与体育部的两名高级官员被任命为廉正官员，致力于在该部内建设长期职业道德文化，预防腐败并有效解决腐败问题。这些官员参加了毒品和犯罪问题办公室 2015 年举办的培训课程。组织了让所有直接或间接从事体育者对腐败敏感起来的的活动，目的是让人们不要容忍体育腐败。

25. 2015 年，缅甸为所有部委以及国家和区域政府举办了反腐败宣传讲习班和讨论会。

建立执行机制、机构机制或协调机制，支持良好治理和廉正

26. 各国提交的材料清楚地表明了涉及多利益攸关方并采用补充和协作办法的各项活动的优先顺序。然而，这些活动的有效性则取决于支持协调和促进政策执行的机制。此外，强调需要责任机构、透明度及监管运动员和体育组织补助金分配和使用的机制来推动良好治理和廉正。

27. 所制定协调机制的数量以及分配给这些机制的资源表明了对协调的重视。德国联邦政府与各种利益攸关方和联邦内政部合作，于 2015 年 9 月组织了一场全国专家会议，除其他外，讨论了预防措施。德国足球联赛和德国足球总会还发起了一个名为“联合打击假球”的项目。

28. 希腊与国际职业足球员协会和欧洲足球协会联合会合作启动了“拒绝假球”项目，得到了欧洲委员会的支持，目的是通过教育预防假球。启动了一个题为“假球：美丽运动中的丑陋”的培训、教育和预防方案，由刑警组织、国际足联和欧洲足球协会联合会组织，就像针对篮球运动员的“保护廉正”方案一样。希腊还参加了 2016 年 2 月在布鲁塞尔召开的一场会议，旨在拟订打击假球的欧洲倡议。

29. 西班牙高等体育委员会通过组织各种体育联合会和理事机构会议，促进相关的利益攸关方参与，包括职业足球联赛和篮球联赛。瑞士联邦与瑞士奥林匹克委员会就体育廉正展开了密切合作，联合制定了《体育道德宪章》。宪章由瑞士奥林匹克委员会监管，获得国家补贴的前提条件，除其他外，就是要遵守宪章。

30. 各国强调，为发展问责制和廉正机构采取了诸多措施，以此作为加强治理和廉正的重要途径。在这方面，中国报告称，在严厉禁止、严格审查和严肃处理处罚的“三严原则”指导下采用了多种机制，建立了负责组织工作和预防腐败的组织委员会，其职责包括对体育活动相关人事的领导、监督、纠正、支持、选拔和任命。与组织委员会并列设立了纪律检查委员会，由检察部门和审计部门组成。

31. 2016 年 2 月，波斯尼亚和黑塞哥维那预防腐败和协调打击腐败机构承诺协调进程，为国家足球联合会拟订并通过廉正计划。2014 年，日本体育委员会设立了一个保护和加强体育廉正的廉正单位。

32. 各国还认为，在确保对体育的信心的工作中，透明度措施非常重要。亚美尼亚设立了一个委员会来提名和选拔领取奥林匹克运动会、残疾人奥林匹克运动会、聋人奥林匹克运动会、世界锦标赛和欧洲锦标赛津贴的优秀运动员、国家队成员及教练。日本政府编写了《体育反兴奋剂指南》和《国家体育联合会治理指南》。巴拿马提供了有关运动员收入和获奖的信息。

33. 还部署了资源来加强国家机制，以监督运动员和体育组织补助金的分配和使用。阿尔及利亚出台了措施来加强青年与体育部在有效管理政府拨付给体育协会的资源方面的作用。中国对所提供资金的管理进行了监督和检察，以确保专款专用。日本奥林匹克委员会设立了一个国家总支助中心联合会，协助国家体育联合会管理补助金和为其提供的其他类型支助。巴拿马报告称，在线公布并提供每年为运动员发放提升体能补助金的情况。

C. 就涉体育犯罪对相关利益攸关方开展执法活动

体育廉正方面的刑事案件和其他行为

34. 德国、希腊、西班牙、葡萄牙、俄罗斯联邦和瑞士等国报告称其实施了立法，将特定涉体育犯罪定为刑事犯罪，如体育博彩欺诈、体育贿赂及操纵体育比赛。

35. 这些案例及实际调查技巧为那些意在强化知识、提升技能者提供了一个相对较新领域的重要而有意义的指导，包括执法、监管程序和行政诉讼。

36. 一些国家提及体育廉正方面的刑事案件，大多涉及足球。一些案例突出了案件的复杂性以及不同利益攸关方协调和合作的重要性。亚美尼亚提供了两个刑事案件的资料。一个案件诉称两名裁判员接受贿赂，在一场足球比赛中吹黑哨，以确保某一抽签中签，因而在比赛 77 分钟和 79 分钟时对双方各罚了两个点球。经过一番调查，根据《刑法》第三部分第 203 条控诉这两名裁判员犯罪，并予以了拘留。但亚美尼亚报告称，调查因特赦而无法继续进行。亚美尼亚报告的另一个案件还在审理中，其中诉称一个足球俱乐部的经理在自己俱乐部球员的比赛中赌球，而球员踢球时力求让其赌博获胜。赌球所得由该经理与球员分享。

37. 西班牙报告称，有一些体育廉正相关刑事案例主要涉及足球，也有涉及网球的。足球大案主要牵涉乙级联赛和全国冠军职业联赛，但也有一些案例牵涉甲级联赛。2015 年，美国检察官曾向联邦法院起诉 41 人在参加一项 24 年计划时通过国际足球腐败谋取私利而犯下诈骗、电信欺诈和洗钱共谋等罪行。据报告，迄今为止，12 名被告已被定罪，并同意支付 1.9 亿美元罚金。此外，就所指称的犯罪行为，在美国和其他国家还缴获了超过一亿美元资金。

38. 在监管程序和行政诉讼方面，希腊建立了非法博彩营运机构黑名单，通过网络服务提供商封锁了非法赌博网站以及非法营运机构的赌资支付。此外，希腊足球总会支持欧洲足球协会联合会的赌球欺诈监测系统和欧洲彩票监视系统。毛里求斯青年与体育部对专业运动自行车的采购展开了调查，认定该部的商品采购存在系统漏洞，建议加强采购中的公平、透明和问责制。

建立专门机构，负责处理体育廉正相关犯罪

39. 各国提交的体育领域执法活动方面的实例相对有限。所收到的资料突出表明，各国倾向于将体育方面的刑事指控视为一个复杂领域，需要专业技能和措

施。在实践中，各国通过建立新的专业机构或授权现有机构来应对体育方面的执法挑战。机构类型各不相同，可大致分为涉及执法、审计和财务监管及信息收集几类。

40. 就执法机构而言，德国报告称，于 2013 年在联邦刑事警察局下设立了反假球联络办公室，专门开展执法工作。该办公室旨在加强执法机构与体育联合会之间的合作，是体育组织的联邦联络点。为此，与几家绩效优良的体育联合会建立了战略伙伴关系，如德国足球总会、德国奥林匹克体育联合会、德国手球联赛及德国篮球联赛。这些伙伴关系包括由警察提供建议以及对可疑体育活动展开初步评估。此外，足球总会任命了一名监察员，作为假球问题中立联络人，让运动员、教练和裁判员可以就广泛系列的问题获得建议。本着同样的精神，德国奥林匹克体育联合会最近设立了一个外部监察员办公室，接收对涉嫌腐败和违反俱乐部和协会廉正方针行为的案件的举报。

41. 西班牙中央反洗钱和反腐败工作队对体育方面展开了调查。此外，设在马德里而拥有西班牙全国管辖权的打击腐败和有组织犯罪的特别检察官也参与了体育相关案件调查。西班牙进一步报告称，司法警察总委员会与作为财政部单位组建的赌博监管总局之间建立了关系。这一协调机制为拥有国家体育博彩执照的营运机构留有了余地，可以传递相关信息，包括对可能存在假球的任何警报，同时该机制还设定了三项调查。此外，为了建立通信机制，就可能存在比赛欺诈发出警告，还与各种私营实体签署了新的协议。警察总局与职业足球甲级联赛之间签署的协议尤为重要。

42. 报告专门机构拥有审计和财务监管权力的国家有阿尔及利亚、亚美尼亚和希腊。阿尔及利亚的监察总局与其他专门机构协调工作并开展相关调查，这类机构包括财政监察总局、审计法院、国家安全总局。亚美尼亚的涉体育犯罪由财政部下的反腐败和反经济犯罪司调查。具体而言，由该司的审计处对全国体育联合会实施监察。希腊设立了一个独立的非司法机构——职业体育委员会，开展合规审计，监督体育协会的资金，可进行罚款，向行政和司法机构报告违规情况，并编写年度报告。该委员会受文化和体育部长监督。此外，希腊报告称其设立了体育总秘书处的审计委员会，审计并确定各协会、工会和联合会对管理和会计政策的遵守情况，为国家发放补贴出具咨询报告。

43. 在信息收集权力机构方面，毛里求斯总理办公室于 2014 年 9 月设立了一个赛马调查委员会。一名专员牵头调查，两名专员同事作为评估员予以协助。报告认为，非法博彩市场使得赛马竞赛的廉正程度始终处于较低水平。

三、结论和建议

44. 各国为本报告提供的资料突出强调了为应对体育腐败风险和跨国有组织犯罪所采取的举措。

45. 所提交材料重点讨论了旨在建设执法机构和体育组织预防和执法方面能力的多利益攸关方活动。这种方法有利于调动国家和国际层面不同各方的专门知识。

46. 工作组不妨考虑讨论如何促进国家执法机构与体育组织之间的合作；如何确保制定有效且可执行的立法，例如打击假球和非法博彩；如何推动廉正和良好治理方面的教育活动；以及如何改进和开发信息交流机制。

47. 最后，工作组不妨请毒品和犯罪问题办公室继续努力，通过制定有效的预防、执行和教育措施，如编写研究报告和指南，开展能力建设，推广治理与廉正的最佳做法，并支持风险评估、监测和责任制框架，从而推动体育良好治理并降低腐败风险。

48. 为了继续和加强相互学习进程，鼓励各国在工作组讨论领域里提供更多的最新资讯并提出新举措。