



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
13 June 2019
Chinese
Original: English

预防腐败问题不限成员名额政府间工作组

2019年9月4日至6日，维也纳

临时议程*项目 2(a)

执行缔约国会议题为“促进预防腐败措施”的第 7/5 号决议和题为“《马拉喀什预防腐败宣言》的后续行动”的第 7/6 号决议：在反腐败战略的制定、评价和影响方面汲取的经验教训专题讨论
(《联合国反腐败公约》第五条)

在反腐败战略的制定、评价和影响方面汲取的经验教训（《联合国反腐败公约》第五条）

秘书处编写的背景文件

一. 引言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在第 6/1 号决议中请秘书处为缔约国会议设立的附属机构制订临时议程，避免重复讨论，同时尊重其任务授权。缔约国会议在第 6/6 号决议中还请秘书处继续确定有关预防腐败措施和便利缔约国彼此交流专长和既有经验教训的较良好做法。
2. 缔约国会议在题为“《马拉喀什预防腐败宣言》的后续行动”的第 7/6 号决议中决定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，并应在缔约国会议第八届会议之前至少举行两次会议。
3. 缔约国会议在题为“促进预防腐败措施”的第 7/5 号决议中决定工作组应把在反腐败战略的制定、评价和影响方面汲取的经验教训列为 2019 年的议题。
4. 鉴于上述决议，决定拟于 2019 年 9 月 4 日至 6 日在维也纳举行的工作组第十次闭会期间会议的讨论专题为“在反腐败战略的制定、评价和影响方面汲取的经验教训（第五条）”。
5. 工作组在 2011 年 8 月 22 日至 24 日于维也纳举行的第二次会议上建议，今后

* CAC/COSP/WG.4/2019/1。



应在其每次会议之前，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开展交流，并在可能的情况下交流成功事例、挑战、技术援助需求和实施过程中汲取的经验教训等内容。工作组请秘书处编写汇总此类信息的背景文件，并决定在会议期间举行小组讨论，此类讨论应有就所审议优先议题提供书面答复的国家的专家参加。

6. 按照这些请求，本报告系根据各国政府为答复秘书长 2019 年 3 月 18 日的普通照会和 2019 年 4 月 26 日的催复普通照会而提供的《联合国反腐败公约》第五条实施情况的相关信息编写。截至 2019 年 6 月 4 日，收到了 23 个国家提交的材料。下列国家提交的材料载有与讨论专题相关的信息：阿尔及利亚、亚美尼亚、奥地利、巴西、保加利亚、哥伦比亚、古巴、匈牙利、伊拉克、黎巴嫩、立陶宛、墨西哥、黑山、缅甸、巴基斯坦、卡塔尔、罗马尼亚、沙特阿拉伯、塞尔维亚、斯洛伐克、塔吉克斯坦、乌克兰和美利坚合众国。

7. 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）网站¹上登载所提交材料的全文。

8. 本报告无意面面俱到，而是旨在概述各缔约国和签署国所提交的资料。

二. 对缔约国和签署国所提交材料进行的分析

A. 专题背景

9. 《公约》第五条第一款呼吁各缔约国制订和执行或者坚持有效并协调一致的反腐败政策，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。

10. 第五条第二款要求各缔约国努力制订和促进各种预防腐败的做法。第五条第三款要求各缔约国努力定期评估有关法律文书和行政措施，以确定其能否有效预防和打击腐败。虽然第二款和第三款的实施措施可在根据第一款通过的政策中找到，但前者也可单独构成不同的措施，以确保全面实施第五条。

11. 缔约国会议在第 3/2 号决议中大力鼓励各缔约国将反腐败政策纳入更广泛的预防犯罪和刑事司法改革战略以及公共部门的改革计划，并且吁请缔约国加强同公共部门以外的其他利益攸关方的对话和协同，以便促进此类群体参与和从事制订和执行更大范围内促进廉正和预防腐败的国家政策和计划。

12. 此外，缔约国会议在第 5/4 号决议中强调有必要制订并执行与《公约》第五条一致的有效并协调一致的反腐败政策，并且大力鼓励缔约国按照缔约国会议第 3/2 号决议将反腐败政策纳入范围较广的预防犯罪和刑事司法改革战略和公共部门改革计划，并在制定方案、战略和行动计划时采取类似的做法。

13. 缔约国会议在第 6/1 号决议和第 7/6 号决议中鼓励缔约国根据本国法律制度基本原则，酌情制定、修订和更新本国的反腐败战略和（或）行动计划，其中除其他外述及在其国别审议期间确定的需要，并推动将此类战略和（或）行动计划作为工具，用于制订并执行由国家主导的和以国家为基础的综合、协调的技术援助方案。

¹ 可查阅 www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/session10.html。

B. 制定和实施过程

14. 《公约》承认在实施第五条方面不存在“一刀切”的做法，并认可应由各缔约国根据本国法律制度的基本原则制定反腐败政策。无论这些政策采取何种具体形式，通过这些政策都是采取协调、有效的方式处理腐败问题的一个关键性先决条件，同时也可明确展现政治意愿。

15. 缔约国在各自提交的材料中介绍了实施第五条的不同做法。许多缔约国通过制定和通过国家反腐败战略或行动计划来落实《公约》的要求。其他缔约国通过了一项或一系列政策，将其作为打击有组织犯罪、促进善治和国家发展的更广泛办法的一部分。

16. 制定有效的国家反腐败战略或政策的第一步通常涉及对起草过程的规划。至关重要的决定包括由谁领导起草过程、哪些组织将参与起草以及如何进行磋商，因为这些决定既影响战略和政策文件的内容，也影响其成功实施的可能性。

17. 缔约国报告说，国家反腐败战略或政策的成效取决于准确查明和评估一国在打击腐败时面临的所有问题和挑战。为了确定具体、全面和以《公约》为依据的反腐败措施，有必要进行这种初步评估。

18. 在这方面，许多缔约国概述了各自制定本国反腐败政策的过程如何确保了兼容广泛的利益攸关方，包括民间社会和其他非政府行为体。

19. 对制定有效和协调一致的反腐败政策以及建立协调、实施、监测和评价机制的过程而言，其形式、步调和细节在很大程度上取决于各缔约国现有的法律和政治框架和传统，以及各国政府的政治和行政动态。

20. 各国为应对制定和实施反腐败战略问题而采取的措施、政策和做法反映了《公约》第二章所述采取全面办法预防腐败的规定。缔约国提交的实施实例证明，必须采取综合办法，在整个公共和私营部门有效处理这一问题。

1. 制定过程

21. 制定有效和协调一致的反腐败政策需要在深入研究和透彻理解各国具体的腐败风险和挑战的基础上，由多个利益攸关方协同努力。

22. 阿尔及利亚、亚美尼亚、奥地利、巴西、保加利亚、哥伦比亚、古巴、匈牙利、伊拉克、立陶宛、墨西哥、黑山、巴基斯坦、卡塔尔、塞尔维亚、斯洛伐克和乌克兰等一些缔约国强调了它们如何采取步骤确保各自国家反腐败战略实现范围全面，并以《公约》的要求为依据。

23. 在实施第五条方面查明了两种截然不同的办法。亚美尼亚、奥地利、巴西、保加利亚、哥伦比亚、古巴、匈牙利、伊拉克、立陶宛、墨西哥、黑山、巴基斯坦、卡塔尔、塞尔维亚和乌克兰等一些缔约国报告称，它们通过制定全面的专项国家反腐败战略实施《公约》第五条的规定。

24. 斯洛伐克和美国等其他国家没有制定反腐败战略，而是制定和实施了所有公共部门机构都必须执行的预防和打击腐败的政府政策。

25. 在过程方面，缔约国的报告表明在反腐败战略和政策的制定过程中采取了不同的办法。亚美尼亚、奥地利、匈牙利和塞尔维亚等许多缔约国采用了与包括私营部门和民间社会组织代表在内的利益攸关方展开磋商和进行接触的过程，由此制定了各自战略，而其他缔约国选择了有政府利益攸关方参与的偏向内部的过程。
26. 包括阿尔及利亚、亚美尼亚和塞尔维亚在内的许多国家报告称，其反腐败战略的结构安排旨在处理在卫生和教育等特定部门查明的问题。战略文件通常随附行动计划。
27. 亚美尼亚报告称，该国已完成 2015-2018 年反腐败战略的实施工作，该战略侧重于教育、卫生、国家税收和政策领域的部门行动计划。关于 2018 年制定新战略的过程，亚美尼亚指出其致力于与利益攸关方进行广泛接触，包括请求民间社会参与、与利益攸关方进行广泛磋商和征求公众意见。在收到外部利益攸关方提出的 300 多条意见后，该战略草案纳入了对所有公共机构进行的腐败风险评价，从而推动制定建议和行动计划。在互联网上进行的公开讨论也为磋商提供了便利。
28. 奥地利展开了讨论和圆桌会议进程，参与方包括代表政府、民间社会和私营部门的广泛利益攸关方和专家，并在之后于 2018 年 1 月 31 日通过了反腐败战略框架。该国召开了专家组会议，讨论一系列预先确定的具体议题，以处理预防和侦查腐败行为问题。取得的成果是制定了一套六项基本战略目标，这些目标构成了上述战略框架的核心内容。
29. 保加利亚于 2015 年 4 月 9 日通过了国家预防腐败战略，总体目标是在打击反腐败行动中取得切实成果，并作为该国政府更广泛目标的一部分促进可持续发展。该战略考虑了欧盟委员会在对该国预防和打击腐败和有组织犯罪综合战略的影响评估中提出的建议，并借鉴了以往的反腐败政策。制定该战略实质内容的一项关键目标是使其与其他国家政策保持一致，包括与《国家发展方案：保加利亚 2020 年》保持一致。
30. 巴西根据该国的《国家打击腐败和洗钱战略》处理腐败问题。该战略涉及与国家立法框架、相关机构现代化和资产追回有关的一系列干预和改革措施。
31. 2015 年 5 月，匈牙利在与广泛的行政和民间社会组织磋商后，通过了《国家反腐败方案》。该方案在确定实质性优先事项以及进行需求评估、调查、统计分析和研究时考虑到了国际标准和本国的具体情况。匈牙利强调其分析了以往反腐败战略的实施情况，并利用《公约》实施情况审议结果为制定新战略提供指导。
32. 伊拉克报告称，在廉政委员会的总体领导下，已完成并通过了 2010-2014 年国家反腐败战略，后续的 2016-2020 年战略已提交部长会议秘书处供批准。伊拉克指出，该国请求毒品和犯罪问题办公室提供技术援助，帮助制定符合国际标准和良好做法的国家反腐败战略。
33. 在黑山，反腐败政策作为该国加入欧洲联盟进程的一部分得以制定，并被纳入《关于第 23 章（司法和基本权利）的行动计划》。该行动计划是通过磋商过程制定的，磋商参与方包括负责实施工作的利益攸关方、机关和机构，以确保这些相关方提供支持并发挥自主权。为更新该行动计划举行了公众磋商，使所有相关利益攸关方有机会就最新文件提交提案并提供意见。
34. 缅甸报告称，该国已于 2018 年制定了《2018-2021 年反腐败战略计划》，其中

包括三项主要目标和五个工作领域。

35. 卡塔尔报告称，在与公共部门的利益攸关方展开磋商后，该国制定了一项全面的反腐败战略。

36. 斯洛伐克报告称，该国已经由第 585/2019 号法令的颁布通过了 2019-2023 年《国家反腐败政策》。该文件主要针对公共部门机构，目的是加强公共部门的廉正，恢复对政府机构的信任。

37. 乌克兰报告称，该国的国家预防腐败机构深入分析了腐败状况和上一份反腐败战略的实施成果，在此基础上制定了该国的反腐败政策框架。该战略已获议会通过。

38. 美国报告称，该国没有一项总括性的国家反腐败战略，但其寻求通过一系列通过立法实施的政策来预防腐败。

2. 协调和实施

39. 在制定反腐败政策或战略之后，至关重要的一项工作是要确保建立指导实施和协调过程的机制，以保证实现这些政策或战略的目的和目标。

40. 缔约国报告称，成功实施反腐败战略的一个关键先决条件是建立一个有效的协调机制，确保该战略涉及的所有负责机构都将参与该战略的 implementation 工作。

41. 据报告，在国家一级协调和实施反腐败政策有三种不同的办法。

42. 一些缔约国选择设立一个向高级政府官员或机构报告的中央协调机构（如协调委员会或反腐败委员会）。此类机构尽可能地在自身监督和协调职能与现有政策协调机制之间展开协调，包括与现有的实施国家发展战略或实现《2030 年可持续发展议程》的机制展开协调，以避免职能重叠。

43. 另有一些缔约国报告称已经建立了专门的协调制度，其中协调和实施的主要责任被列入具有预防职能的反腐败机构的任务授权之中。

44. 尚未制定明确的全国反腐败政策的缔约国通过现有政府渠道实施反腐败措施，为此通过并执行要求公共机构和公职人员采取具体行动的立法。这种方法通常是对上述两种方法的补充。

45. 亚美尼亚报告称，该国实施国家反腐败战略的业务协调工作由司法部牵头，总体协调工作则由总理办公室负责监督。

46. 作为实施过程的一部分，奥地利制定了一项综合行动计划，该计划分为与预防腐败和执法有关的若干章节。实施过程由打击腐败工作协调机构负责监督，该机构的作用是跟踪行动计划所规定的强制性措施的实施情况，并定期补充和更新该行动计划，使其成为“动态文件”。

47. 在巴西，监督反腐败战略实施情况的中央机构是司法和公共安全部资产追回与国际法律合作司。该司负责监督 80 多个实施伙伴的活动，并定期召开会议，制定和讨论行动计划，确保工作协调一致，并向被指定负责特定专题领域的工作组提供支持。

48. 立陶宛报告称该国已设立一个专门的机构间委员会，负责作为政府下属的一个

非常设机构协调战略实施工作。该委员会由各部和公共机构的高级代表组成，定期举行会议，协调和审查《国家反腐败方案》的实施工作，以及中央和地方政府机关和机构在预防腐败和侦查腐败相关犯罪领域的其他活动。

49. 在保加利亚，国家战略由国家反腐败政策委员会负责监督，该委员会与相关利益攸关方协调制定了实施行动计划。该国家委员会是一个兼具咨询、协调和监督职能的部际机构，向部长会议报告。该委员会每两个月举行一次例会，并在必要时举行特别会议。该国设立了一个公民委员会，以便能够开展公众监督和监测，并参与上述国家委员会的工作。

50. 匈牙利内务部长据称负责针对与打击腐败和监督《国家反腐败方案》实施情况相关的政府任务展开协调。在该部内部，预防腐败司在对实施过程进行业务协调方面发挥领导作用，并确保被指定的各部受命执行相关措施。该方案是根据两年期行动计划编制的，这些行动计划经多机构磋商后制定。

51. 在黑山，反腐败政策通过一个工作组进行协调，该工作组负责《欧洲联盟文书》第 23 章下的谈判工作。

52. 斯洛伐克为每个公共机构指派了一名反腐败协调员。协调员负责制定有关腐败风险管理的部门反腐败方案。该国设立了反腐败协调员委员会，作为一个专门的专家工作队，为整合政府和各部委的反腐败政策提供支持。

53. 乌克兰报告称，该国的反腐败战略是在国家反腐败方案下实施的，该方案由国家预防腐败机构起草并经政府批准。各国家机构的领导负责确保该战略得到有效实施。

54. 美国强调称，该国努力培训其雇员了解根据政策和立法制定的适用标准，并提高对相关标准和政策的认识，特别是与利益冲突有关的标准和政策。

C. 监测、评价和报告

55. 定期监测、评价和报告对实现国家反腐败战略的预期效果而言至关重要。监测可提供相关数据，表明在实现战略目标方面所取得的进展。在评价阶段，这些数据被用于确定哪些是有效因素，哪些是无效因素，以及需要进行哪些更改。报告监测和评价结果不仅可使利益攸关方和公民了解最新的进展情况，还可毫无保留地表明遇到的挫折，并解释正在采取哪些行动以应对这些挫折，从而有助于继续向该战略提供支持。定期报告有助于公民就战略成果向政府问责，并且可使公民有机会参与战略的执行工作。

56. 缔约国报告了一系列与监测、评价和报告有关的办法和方法。其中一些办法和方法取得了积极成果，但许多国家在这方面遇到了挑战。

57. 亚美尼亚指出，该国重视确保监测过程透明，并指出已在政府网站上公布了一份战略的实施情况报告。已计划针对正在制定过程中的战略草案建立一个新的监测系统，其中将涉及鼓励民间社会积极参与，以进一步加强透明度和问责制。亚美尼亚查明的主要挑战是确定以哪些指标来监测和评估所实施措施的成效。为了克服这一挑战，亚美尼亚正计划制定具体的目标、指标和基线，并建立季度报告机制，以便更好地衡量成效和公众看法，包括为此展开民意调查。

58. 奥地利报告称，该国计划为每个实施伙伴制定单独的内部控制制度，以监测进展情况并评价所采取措施的影响和成效。该国计划每两年进行一次总体外部评价，第一次评价将于 2020 年底开始。

59. 在巴西，由资产追回与国际法律合作司监督制定的《国家打击腐败和洗钱战略》可保证实施过程和新设立的监测机制取得一致。每年都会在国家战略利益攸关方全体会议上举行评价会议，以审查进展情况，并审议下一年的提案。

60. 保加利亚报告称，国家反腐败政策委员会负责监督各部制定的行动计划的实施进展，包括为此对计划进行分析，找出薄弱之处并提出解决措施。2018 年，该国通过这种分析，面向实施伙伴发布了关于制定反腐败行动计划的一般准则。

61. 在匈牙利，内务部下属的国家保护部门负责监测《国家反腐败方案》的实施情况。该部门对实施伙伴提交的报告进行收集和汇编，然后由内务部把这些报告转交给政治领导人。该国参照国家调查、科学研究和项目指标来衡量反腐败政策的实施成效。该国开展了腐败风险摸底工作，确定了面临较高腐败风险的公共机构和职位。

62. 伊拉克指出该国在监测和评价国家反腐败战略方面面临的挑战，并请求在建设国家能力方面获得技术援助，以制定和实施一项全面的机制，调查、评价和报告在现行战略下取得的进展。伊拉克还报告称，该国打算制定和适用国家廉政指数，以更好地评价各部委和其他公共部门机构采取的反腐败措施。

63. 立陶宛报告称，该国政府在反腐败专门机构的参与下，组织和管控该国反腐败方案的实施工作。反腐败专门机构负责监测该方案的实施情况。根据政府核准的方案及其行动计划中规定的预定绩效目标和指标，对所取得的进展进行评估。

64. 黑山报告称，所有公共部门机构中设立的特别协调员持续监测所有反腐败措施的实施情况和各目标的实现程度，并向负责监测和报告行动计划实施情况的工作组汇报。该工作组通过法治委员会向政府报告，该委员会是一个负责监测所有活动并处理可能挑战的高级别机构。在监测实施情况期间，民间社会代表提供了特别支持，这些代表也是有关第 23 章谈判筹备工作组的成员，为加强实施各项活动做出了贡献。

65. 乌克兰指出，国家反腐败战略实施方案须接受政府的年度审查，审查考虑所有措施的实施成果以及有关腐败问题的议会听证会所提出的结论和建议。

三. 结论和建议

66. 各国在工作组会议之前提交的材料清楚地表明，各国通过采取专门的反腐败政策、战略和行动计划，为处理腐败问题采取了广泛的办法和措施。许多管辖区制定和通过反腐败政策及其主要内容的办法存在相似之处。但也存在重要的不同之处和创新办法，正在考虑通过此类政策的其他缔约国也可从中借鉴。

67. 作为讨论的一部分，工作组似宜考虑缔约国如何进一步加强努力，制定、实施、协调、监测和评价反腐败政策，包括为此在缔约国之间分享有关良好做法和共同挑战的信息。

68. 工作组还似宜建议缔约国在采取哪些办法和措施确保有效实施、协调、监测和评价所通过的反腐败政策方面加强信息交流。

69. 工作组不妨请秘书处继续努力，收集在制定、实施、协调、监测和评价反腐败政策方面的良好做法信息，尤其是结合第二个实施情况审议周期收集此种信息。

70. 根据本报告概述的资料和将提交工作组第十次会议的资料，工作组不妨全面评估迄今在制定、实施、协调、监测和评价所通过的反腐败政策方面取得的进展。

71. 工作组还似宜鼓励各国优先考虑旨在制定、实施、协调、监测和评价反腐败政策的举措，并在制定和实施这些政策时相互支持，包括为此交流良好做法和经验，特别是考虑到各缔约国所报告的挑战和技术援助需求。

72. 工作组似宜请毒品和犯罪问题办公室继续努力收集有关各国实施《公约》第五条良好做法的信息。在可获得预算外资源的前提下，毒品和犯罪问题办公室应通过编写培训材料和举办讲习班、会议和其他活动，支持缔约国实施《公约》的相关条款。
