



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
26 March 2020
Chinese
Original: English

预防腐败问题不限成员名额政府间工作组

2020年6月9日和10日，维也纳

临时议程*项目2(a)

缔约国会议有关决议的执行情况：预防腐败方面的

良好做法和举措：提高反腐败机构的效力

(《联合国反腐败公约》第六条)

提高反腐败机构的效力（《联合国反腐败公约》第六条第一款和第二款）

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其题为“继续审议《联合国反腐败公约》实施情况”的第6/1号决议中请秘书处为缔约国会议设立的附属机构制定临时议程，以避免重复讨论，同时尊重它们的任务授权。缔约国会议在其题为“马拉喀什预防腐败宣言的后续行动”的第6/6号决议中请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）确定有关预防腐败措施的较好做法，并促进缔约国彼此交流专长和既有经验教训。
2. 缔约国会议在其同样题为“马拉喀什预防腐败宣言的后续行动”的第8/8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，并应在缔约国会议第九届会议之前至少举行两次会议。
3. 缔约国会议在其题为“加强反腐败机构在打击腐败方面的效力”的第8/7号决议中决定将加强反腐败机构的效力问题列入工作组议程。
4. 根据上述决议，经与缔约国协商后，提高反腐败机构的效力（《公约》第六条第一款和第二款）这一议题已列入本次会议议程，供工作组审议。
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，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

* CAC/COSP/WG.4/2020/1。



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，并决定应在会议期间举行专题小组讨论，此类讨论应有就所审议的优先议题提供书面答复的国家的专家参加。

6. 依照上述情况，根据各国政府在答复秘书处 2020 年 2 月 5 日的普通照会时提供的关于《公约》第六条实施情况的资料，以及一项针对在联合国反腐败公约实施情况审议机制第二周期下发布的国别审议报告内容提要的分析，编写了本报告。截至 2020 年 3 月 5 日，收到了下列 22 个缔约国提交的材料：奥地利、博茨瓦纳、不丹、中非共和国、智利、中国、克罗地亚、刚果民主共和国、埃及、印度尼西亚、黎巴嫩、毛里求斯、摩洛哥、荷兰、巴拉圭、沙特阿拉伯、塞尔维亚、塞拉利昂、西班牙、阿拉伯联合酋长国、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

7. 经相关缔约国同意，已将所提交的材料全文刊载于毒品和犯罪问题办公室网站，¹并纳入由秘书处开发的专题网页。²

8. 本报告无意面面俱到，而是力求简要介绍各缔约国和签署国提供的信息。

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. 反腐败措施的效力是《公约》的主要着眼点之一。《公约》第一条规定，《公约》三大宗旨之一是促进和加强各项措施，以便更加高效而有力地预防和打击腐败。在《公约》各条款的案文中，“有效”一词以各种形式总共出现了 40 多次，这正反映了这一点。

10. 《公约》第六条第一款规定，各缔约国均应当根据本国法律制度的基本原则，确保设有一个或酌情设有多个机构通过诸如下列措施预防腐败：(一)实施本公约第五条所述政策，并在适当情况下对这些政策的实施进行监督和协调；(二)积累和传播预防腐败的知识。

11. 此外，第六条第二款规定，各缔约国均应当根据本国法律制度的基本原则，赋予该条第一款所述机构必要的独立性，使其能够有效地履行职能和免受任何不正当的影响。各缔约国均应当提供必要的物资和专职工作人员，并为这些工作人员履行职能提供必要的培训。

12. 《公约》明确指出了提高反腐败机构效力的若干关键要素，即“必要的独立性”、“物资”和“专职工作人员”以及为工作人员“履行职能”提供“培训”。

13. 《公约》第六十一条第三款还规定各缔约国均应当考虑对其反腐败政策和措施进行监测，并评估其效力和效率。《公约》第五条第三款也特别述及了这一问题，该条款规定各缔约国均应当努力定期评估有关法律文书和行政措

¹ 见 www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/session11.html。

² 见 www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/preventive-anti-corruption-bodies.html。

施，以确定其能否有效预防和打击腐败。

14. 在这方面，缔约国会议在其第 8/7 号决议中注意到，2018 年 5 月与非洲开发银行合作在毛里求斯举行了非洲反腐败机构和金融情报部门打击腐败和洗钱的效力问题区域会议，会上确定需要制定反腐败机构效力指标以及监测和评价框架。

15. 缔约国会议在该决议中还认识到用于规避反腐败措施的方法越来越复杂和精密，并认识到在打击腐败和《公约》所涵盖的其他犯罪行为方面新出现的挑战。此外，缔约国会议鼓励缔约国根据《公约》第六条，充分考虑并提供充足资源，增强反腐败机构和负有反腐败职责的机构的效力，以便应对在预防和打击不同形式的腐败方面新出现的挑战。

16. 缔约国会议的各项决议，例如第 3/2 号、第 5/4 号、第 6/6 号、第 7/5 号和第 8/7 号决议，均强调了设立反腐败机构的重要性及其在预防腐败方面的重要作用。缔约国会议在其第 5/4 号、第 7/5 号、第 8/7 号和第 8/8 号决议中还吁请缔约国注意到 2012 年 11 月 26 日和 27 日在雅加达举行的反腐败机构原则国际会议通过的《反腐败机构原则雅加达声明》。

17. 为促进反腐败机关的独立性和效力，《雅加达声明》提出了 16 项关键原则，包括权责明晰、任期保障和财政自主原则等。在这方面，缔约国会议第 8/7 号决议注意到雅加达会议与会者呼吁实行问责和保障政治、职能、业务和财务独立性，以此作为确保反腐败机关效力的一种手段。

18. 工作组在 2014 年于维也纳举行的第五次闭会期间会议上，在“反腐败机构预防任务”专题下，讨论了《公约》第六条各项规定的实施情况。秘书处对缔约国和签署国向此次会议提交的材料进行了分析，认定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（CAC/COSP/WG.4/2014/2，第 101 段）。

19. 秘书处还指出，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，虽然缔约国继续趋向于把各种职能统归一个中央机构，但所提供的信息显示，在分配更多责任的同时，必须辅之以调拨充足的人力和金融资本资源。事实上，有证据显示，许多预防腐败机构认为，资源匮乏严重影响了其有效工作的能力（同上，第 102-103 段）。

20. 许多缔约国设有多个反腐败机构（例如，智利、克罗地亚、埃及和黎巴嫩）。值得注意的是，《公约》没有规定采用单一机构模式预防和打击腐败。

《公约》只要求设立一个或多个机构以预防腐败。与此同时，许多缔约国设立的反腐败机构具有多管齐下的任务。例如，在不丹，反腐败委员会负责腐败问题的预防、教育、调查工作以及开展国际合作。

21. 为了根据第 7/6 号决议的要求就实施《公约》第六条提供指导意见，秘书处于 2018 年 7 月在科伦坡召开了专家组全球会议，以便制定《关于〈反腐败机构原则雅加达声明〉的科伦坡评论意见》。《科伦坡评论意见》在于阿布扎比举行的缔约国会议第八届会议的边会活动上发布，该评论意见立足于国际规范和良好做法，旨在协助缔约国履行《公约》规定的义务。

B. 提高效率的要素

22. 缔约国着重指出了提高反腐败机构效力的各种要素。各国强调独立性是一项关键因素，特别是这些机构的财政自主权、法律依据和权力，以及机构负责人的任命程序和任期保障。其他要素包括专职工作人员及其获得适当培训、财政和物质资源以及国内和国际合作。

23. 缔约国还注意到需要为反腐败机构制定健全的内部程序和控制措施，以及设立机构活动监测和评价机制。很多国家还强调公众参与的重要性，为此应加强对举报人的保护以及加大传播与公众参与。

24. 一些缔约国强调，技术在提高反腐败机构效力方面发挥着积极作用，反腐败机构需以使用方为导向，并必须得到有利环境的支持。最后，一个缔约国强调了无定罪资产没收作为一项法律工具，在提高该国反腐败机构效力方面发挥了推动作用。

1. 独立性

25. 独立性对反腐败机构的效力至关重要。《公约》第六条承认了这一点，缔约国会议也予以反复强调。各缔约国虽然已经加强或正在加强各自反腐败机构的独立性，例如为此将此类机构写入本国宪法（不丹、中非共和国、智利和埃及），增加机构的权力（埃及、摩洛哥、巴拉圭、塞尔维亚和美国），或确保机构的财政自主权（奥地利、印度尼西亚、荷兰和西班牙），但很多反腐败机构仍然缺乏独立性。

26. 对实施情况审议机制第二周期下发布的国别审议报告内容提要的分析表明，在已经完成第二周期审议的缔约国中，有半数收到了关于加强其根据第六条指定的一个或多个反腐败机构的独立性的建议。

27. 一些缔约国在提交本次会议的材料中指出了反腐败机构独立性的重要意义。有几个缔约国还回顾了《雅加达原则》对加强反腐败机构的独立性和效力的重要作用。一缔约国建议赋予这些原则以法律约束力，从而提高其效力。

28. 奥地利认为预算自主权是提高本国联邦反腐败局效力的要素之一。

29. 中非共和国善治高级管理局和刚果民主共和国国家金融情报部门均报告称在财政上享有自主权。

30. 而智利报告称，本国各反腐败机构虽然行政上独立，但在财政上没有自主权。

31. 在中国，国家监察委员会根据预算法和财政部的规定自行制定预算。

32. 在黎巴嫩，一项关于设立国家反腐败委员会的法案载有相关条款，确保委员会财政自主、行政独立及其成员享有豁免权。同时，还有不同的国家机构参与预防腐败工作，例如审计法院、中央监察委员会和特别纪律委员会。

33. 在荷兰，审计院和国家监察专员负责自行管理财政资源，并估算执行自身任务所需的预算。

34. 在沙特阿拉伯，经过改组的管理和反腐败局（前身为反腐败委员会）享

有财政自主权并在行政上保持独立，直接向国王报告。管理和反腐败局的调查人员因其特殊地位，被授予司法豁免权，他们可能在履行职责期间被追究责任，但必须符合专门的规则和程序。

35. 在西班牙，加泰罗尼亚反欺诈办公室自主管理预算。

36. 克罗地亚设立了解决利益冲突委员会，以此作为一个独立和自治的常设国家机构。委员会主席和成员在向委员会提交候选人资格之前的五年内不得是任何政党的成员，并且必须得到委员会的终身聘用。信息专员在议会公开宣布后经选举产生，不得因表达意见和在工作中采取行动而受到弹劾、拘留或惩罚。

37. 在不丹，反腐败委员会的主席和两名委员由国王从首相、首席法官、议长、国家委员会（上院）主席和反对党领袖联合提交的提名名单中任命，任期固定为五年，受《宪法》保障。

38. 在中国，《监察法》保障国家监察委员会依照法律规定独立行使监察权，不受任何行政机关、社会团体和个人的干涉。国家监察委员会由主任、副主任若干人、委员若干人组成，主任由全国人民代表大会选举，副主任、委员由国家监察委员会主任提请全国人民代表大会常务委员会任免。

39. 在印度尼西亚，根除腐败委员会的委员通过法律规定的精心设计的甄选流程任命。这一流程包括由政府设立甄选委员会，执行公开招聘程序，期间允许民间社会对候选人的胜任资质发表意见，最终由议会核可候选人。2019年，该国设立了一个由总统任命的监事会，以监督该委员会的活动。

40. 在埃及，《宪法》为独立机构和监管机关负责人提供任期保障。其中包括各种反腐败机构，例如中央审计组织和行政管理局。

41. 在荷兰，国家监察专员和副国家监察专员由议会二院（下院）任命，任期六年。上述人选经公开发布空缺通知，并由甄选委员会开展甄选程序后予以任命。甄选委员会由国务委员会副主席、最高法院首席法官、审计院院长组成。

42. 在西班牙，加泰罗尼亚反欺诈办公室的负责人由议会选举产生，任期九年。巴利阿里群岛预防和打击腐败办公室负责人由巴利阿里群岛议会以五分之三的多数选举产生。加利西亚审计委员会的成员经提名产生，任期为六年。

43. 在美国，政府问责局是一个无党派的独立机构，对美国立法机构国会负责。政府问责局调查联邦政府如何花费纳税人的钱款。该局负责人总审计长由总统从国会提交的候选人名单中任命，任期15年。

44. 在不丹，反腐败委员会独立于总检察长办公室提起诉讼，如果案件没有被总检察长办公室受理，该委员会可就相关案件提起诉讼。

45. 摩洛哥正在起草一项法案，力求加强国家廉政、预防和打击腐败管理局的权力。该法案旨在加强该管理局的协调作用，确保其参与法律起草工作，规定其须发挥咨询作用，赋予其书面报告以证据效力，允许匿名举报人提出指控，并授予工作人员侦查腐败的权力。

46. 巴拉圭正在起草一项法律，赋予国家反腐败秘书处更大的调查能力，以加强该秘书处预防和打击腐败的权力。

47. 塞尔维亚于 2019 年 5 月通过了一项关于预防腐败的法律，该法律将于 2020 年 9 月生效。该法将大为扩大反腐败机构的权力，加强其独立性，补充其现有的预防、管理和监督能力。

2. 专职工作人员和培训

48. 在不丹，反腐败委员会在招聘具备必要技能的专业人员方面面临困难。此外，留住现有工作人员一直是一项挑战。因此，一段时间以来该委员会一直存在人手不足问题，但预期将于 2020 年实现拟设的 152 名工作人员满员。2019 年，反腐败委员会工作人员受益于 59 项能力建设活动，这些活动大多由该国政府与联合国开发计划署、毒品和犯罪问题办公室等发展伙伴供资。尽管做出了这些努力，但该委员会报告说，由于许多发展伙伴退出，其在获得所需的专职能力发展方案方面面临挑战。

49. 在博茨瓦纳，腐败和经济犯罪局于 2019 年设立了反洗钱单位，配备专门处理复杂案件的工作人员，以便打击洗钱和相关犯罪。此外，该局聘用了工程、金融、会计、风险管理、质量保证、监测和评价等领域的经验丰富的工作人员。该局向其工作人员提供在职培训，并利用英联邦非洲反腐败中心进行培训。

50. 在中非共和国，善治高级管理局组织了各种讲习班，对其工作人员进行相关培训，讲授建立该管理局所依据的法律、善治概念和非洲同行审议机制。

51. 在智利，共和国总审计长下辖 2,000 多名工作人员，这些工作人员由专门的能力建设部门持续予以培训（2019 年组织了 200 多次能力建设活动）。

52. 在中国，国家监察委员会与中国纪检监察学院合作，为监察委员会工作人员制定培训方案。这些方案旨在让工作人员熟悉监察业务，加深他们对法律、法规、政策和工作程序的了解，并提高调查人员收集证据的能力。

53. 埃及在启动 2019-2022 年期间国家反腐败战略时，设立了一个隶属于行政管理学院的学院。该学院为埃及反腐败机构的工作人员提供专门课程，目标是到 2022 年之前培训 500 名反腐败官员。

54. 在印度尼西亚，根除腐败委员会设立了反腐败学习中心，以此作为面向国家利益攸关方和国际伙伴的反腐败教育和能力建设英才中心。该委员会还建立了反腐败信息中心，作为分享预防腐败和执法信息的平台。

55. 在沙特阿拉伯，管理和反腐败局自行建立了反腐败培训中心，该中心提供培训方案，包括与国际反腐败学院和世界银行等相关国际组织合作开展的培训方案。2019 年，该中心向管理和反腐败局工作人员、相关政府机构和伙伴国家对应机构的代表提供了 10 项专门方案。

56. 塞尔维亚建立了一个金融法证部门，负责分析金融文件，查明资金流向，并向政府机构提供咨询意见。该国成立了多机构工作队来处理复杂的腐败案件。此外，该国在警察、检察机关和法院内部设立了专职部门，以确保反腐败机构具备更高水平的专门知识和更大的效力。

57. 在塞拉利昂，有 117 名员工从事预防腐败工作。

58. 在西班牙，国家反欺诈协调部门通过择优选拔程序招聘工作人员。该部门由具有审计和会计专业知识的专职工作人员组成。这些工作人员在财政部财政研究所接受培训。加泰罗尼亚反欺诈办公室拥有由律师、经济学家、政治学家、教育工作者、通信专家和工程师组成的多学科团队，处理腐败问题的多方面内容。

59. 在美国，廉政和效率监察长委员会是在行政分支内部设立的一个独立实体，旨在促进各政府机构的廉政和效力。该委员会协助在监察长办公室建立一支训练有素和技能高超的专业人员队伍。参与预防腐败工作的另一个机构是政府道德办公室，由 70 名全职人员组成，其中包括财务披露、道德操守方案管理以及法律和政策伦理方面的专家。该办公室通过了一项员工发展计划，以提供适当的教育和培训。

3. 财政和物质资源

60. 在不丹，反腐败委员会的年度预算约为 200 万美元。自上一财政年度以来，这一预算增加了 6.5%。大多数发展伙伴已逐步从该国撤出，大部分廉政和反腐败方案现在由政府提供支持。

61. 在中非共和国，据报告主要挑战之一是缺乏基础设施和财政资源，以及全国各地的不安全局势。国家反腐败委员会没有驻地大楼，仅在总理府内有一个小办公室，兼做会议室和办公场所。委员会活动没有预算拨款。委员会成员没有报酬，也没有补偿。

62. 刚果民主共和国有类似问题，虽然在形式上向反腐败机构划拨资金，但有时并未入账。

63. 在智利，共和国总审计长在全国各地拥有大量办公驻地，其中许多是在过去十年中建造的，配有现代设备和设施。

64. 在印度尼西亚，根除腐败委员会的预算相对稳定，在过去四年中约占国家预算的 0.038%。该委员会在财政上享有自主权，自行管理预算分配，但须接受印度尼西亚共和国审计委员会的审计。

65. 在黎巴嫩，负责预防和打击腐败的各机构面临的主要挑战是缺乏财政资源。因此，该国依赖捐助方的支持。

66. 在荷兰，反腐败机构的年度预算各不相同，审计院的预算达 3,100 多万欧元，国家监察专员的预算达 1,800 多万欧元，举报人管理局预算达 300 万欧元。

4. 国内和国际合作

67. 在不丹，反腐败委员会与教育部和高等教育机构密切合作，在年轻一代中促进诚信和行为改变以打击腐败。学校建立了诚信俱乐部，制定了教育模块。皇家审计局和反腐败委员会定期相互转介案件。此类转介案件可能包括审计期间发现的违规行为和委员会收到的投诉。这两个反腐败机构每半年举行一次会议，以跟踪和审查各自转介案件的情况。

68. 埃及设立了一些反腐败机构：公共部门的内部监督机构、中央审计组织、金融监督机构、中央组织和行政机关、行政检察机关、非法所得部、公共资金犯罪调查警察总局、国家安全局和埃及反洗钱和打击资助恐怖主义机构、非银行业金融监督总局和行政管理局。为了协调这些不同机构之间的工作，埃及于 2010 年成立了国家反腐败协调委员会。该委员会开展协调工作，其他实体根据具体问题发挥补充作用，这些实体有国家预防和打击腐败小组委员会、专家小组、国家土地收回委员会、国家反洗钱和打击资助恐怖主义协调委员会、国家追回资金和资产委员会以及最高立法改革委员会。
69. 在中非共和国，为了协调国家努力，善治高级管理局设立了四个专门委员会，分别负责一项专题重点，包括自然资源开采和管理的透明度、裙带关系、任人唯亲和公共部门的党派管理等具体问题。
70. 在印度尼西亚，根除腐败委员会同提高国家机构效率与行政改革部以及选举委员会密切合作，确保公职人员遵守资产披露义务。据报道，这是成功执行资产披露制度的一项关键因素。提高国家机构效率与行政改革部规定，公职人员在晋升或轮换到其他职位之前，须向根除腐败委员会提交资产披露报告。同样，选举委员会要求所有选举候选人提交资产披露报告。这有效改善了该国资产披露措施的遵守情况。
71. 在黎巴嫩，旨在建立国家反腐败委员会的法律草案将赋予该委员会执行相关国际协定的权力。
72. 在巴拉圭，透明和反腐败机构间网络负责协调有关透明、廉正、善治和打击腐败的政策、计划和方案。
73. 在美国，2016 年的《监察长授权法》规定联邦监察长有权全面、迅速地查阅机构记录，从而消除了对各机构是否获得合法授权向监察长披露潜在敏感信息的任何疑问。因此，监察长能够独立和有效地进行审计、审查和调查。
74. 在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，有 19 个机构推动打击腐败工作。政府行政部门和国家人权委员会等机构负责开展国家协调工作。
75. 在博茨瓦纳，2018 年修正的《腐败和经济犯罪法》允许腐败和经济犯罪局与其国外对等机构分享信息。
76. 在不丹，反腐败委员会与本区域各类外国反腐败机构缔结了双边谅解备忘录。该委员会还积极参与区域和多边反腐败论坛。该国正在起草一项司法协助法案，以使不丹的法律符合《公约》。
77. 在中国，国家监察委员会统筹协调与其他国家、地区、国际组织开展的反腐败国际合作，包括组织反腐败国际条约实施工作。
78. 摩洛哥国家廉政、预防和打击腐败局在 2019 年 10 月于突尼斯举行的预防腐败机关网络第四次会议期间加入了该网络。该网络是在欧洲委员会支持下建立的，旨在加强预防腐败方面的国际合作，并促进负有预防任务的反腐败机构彼此交流良好做法。
79. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国签署了多项双边司法协助条约，以促进合作，包括在腐败案件中的合作。

5. 监测和评价

80. 在不丹，反腐败委员会自 2006 年成立以来，已收到 5,800 多起投诉。投诉数量每年从 300 起到 400 起不等，平均每月 35 起，没有显著波动，这表明人们一直信任该机构的效力。在过去五年中，每年平均调查案件量约为 50 起。

81. 在博茨瓦纳，腐败和经济犯罪局设立了一个监测和评价单位，以提高绩效水平和取得组织成果。其目标是改进对产出、成果和影响的管理。

82. 在刚果民主共和国，腐败和职业道德监督观察站和国家金融情报部门汇编关于已处理和移交司法系统的案件数量的统计数据。

83. 在美国，政府道德办公室负责在 130 个行政分支机构中开展分散式的道德操守方案，以预防利益冲突和确保财务披露程序得到遵守。该办公室设有合规司，定期审查各机构的道德操守方案，从而确定长项和短板。

6. 内部程序和控制措施

84. 在奥地利，联邦反腐败局制定了内部风险和合规管理系统、内部控制措施、质量检验办法和预防活动评估制度，从而提高自身效力。

85. 在不丹，反腐败委员会的所有官员均遵循道德操守行为准则，该准则规定所有工作人员必须：表现出卓越的职业素养；不带恐惧或偏袒、偏见或恶意地履行职责，避免一切形式的歧视；保持最高程度的保密性；在言行上保持礼貌和克制；不得利用自身权力和职位。

86. 在中非共和国，善治高级管理局制定并通过了内部规则和程序。

87. 在智利，共和国总审计长进行内部审计，并确保透明，在其网站上公布审计情况。检察官办公室通过了一项行为守则，并设立了一个道德操守问题服务平台和一个信息网站，为举报人提供安全和保密的举报渠道。

88. 在中国，国家监察委员会设立了内部监督机构，监督监察人员执行职务的情况。《监察法》也明文规定，监察人员必须模范遵守宪法和法律，忠于职守、秉公执法，清正廉洁、保守秘密，具备能力，以及自觉接受监督。

89. 在印度尼西亚，根除腐败委员会为其委员和员工制定了严格的道德守则。被法院判定犯有腐败罪的员工会处以更长的刑期。

90. 在塞尔维亚，反腐败局采用了择优程序来提拔高素质工作人员和吸引新员工。反腐败局的内部流程和程序会定期得到分析和简化，以裁减冗员和提高工作人员效率。

7. 保护举报人

91. 在博茨瓦纳，举报法授权反腐败机构有效确保开展披露工作，从而协助腐败和经济犯罪局及其他利益攸关方实现目标。

92. 在智利，共和国总审计长建立了一个举报人在线平台，用户可通过这个

平台举报公职人员的不当行为。举报不当行为者的身份受到保护。举报数量从 2013 年的约 2,500 份增加到 2019 年的近 20,000 份，增幅之大表明了人们对该机构的信任。

93. 克罗地亚于 2019 年 2 月颁布了举报人保护法，该法律于 2019 年 7 月生效，授权监察员对举报不当行为者提供保护。

94. 埃及建立了若干系统，帮助公职人员和公民向有关机关举报腐败行为。所有监管机构和部分公共行政部门都建立了这类系统，包括热线、网站、社交网络、传真和移动电话号码，以及被称为“投诉受理处”或“公民服务处”的专门办公室。

95. 在印度尼西亚，根除腐败委员会设有一个举报系统，可供匿名提交腐败举报。

96. 沙特阿拉伯于 2018 年 5 月发布一项皇家法令，其中载列了不得报复措施和条款，以保护举报金融和行政腐败行为的公职人员。此外，管理和反腐败局下设一个举报单位，除其他外负责监督上述命令的执行情况。

97. 塞尔维亚于 2014 年通过了一项保护举报人的法律，并开展了一项名为“举报腐败”的宣传运动，鼓励公民举报不当行为。

98. 在西班牙，加泰罗尼亚反欺诈办公室设立了接收匿名举报的邮箱，并使用新技术确保通信完全保密，以保护举报人。³瓦伦西亚反欺诈局可对扰乱举报人的职业或个人生活、拒绝合作或损害该局工作的人员处以最高 40 万欧元的罚款。

99. 在美国，特别顾问办公室是供联邦雇员揭露政府不当行为的一个渠道。该办公室可将此类揭露信息转交主管机关进行调查或提出改正措施。

8. 传播与公众参与

100. 在博茨瓦纳，腐败和经济犯罪局通过正式协定和谅解备忘录，与私营部门和民间社会发展了战略伙伴关系，以扩大社区对打击腐败工作的参与程度。

101. 在不丹，反腐败被视为一项集体责任。《宪法》规定，人人有义务伸张正义和采取反腐败行动。该国定期在地方和国家各级开展针对不同受众的提高认识和教育方案。该国还举办越来越多的针对不同部门的专题培训班，受众包括人力资源官员、工程师、司法人员、财务和采购官员、地方政府官员以及水电和金融专家等。

102. 在智利，共和国总审计长的战略目标之一是提高公民对其工作的认识，以使总审计长办公室被视为确保公共资源得到良好利用的独立机构。为此，总审计长设立了一个社交媒体部门，负责分享该机构审计和成果相关信息。关注人数从 2018 年 3 月的约 20,000 人增加到 2020 年 1 月的 270,000 多人。总审计长办公室还动员民间社会组织参与开展该办公室的活动。

103. 在印度尼西亚，根除腐败委员会促使社区参与向社会各阶层宣传廉正的价值观念。该委员会与各种运动或活动建立了伙伴关系，例如“我，妇女反腐

³ 为确保匿名，该办公室使用 Tor 浏览器 (www.torproject.org/)。

败”运动、万隆残疾人反腐败运动和反腐败电影节。

104. 在沙特阿拉伯，报告系统包括九个全天候 24 小时运行的渠道，其中包括通过手机应用和 WhatsApp 号码运行的渠道。管理和反腐败局根据《保护廉正和打击腐败社区参与方案》与 12 个政府实体合作，并支持在公立和私立大学及军事学院建立 49 个廉正俱乐部，以在学生中推行廉正和透明原则。

9. 技术

105. 在印度尼西亚，根除腐败委员会推出了资产申报管理电子系统。资产申报每年提交一次，官员就职和离职时也需提交。90% 的申报者使用在线电子申报系统。该委员会通过其他数据库的链接和自动化程序进行核查。申报情况概要可在网上公开查阅。

106. 在巴拉圭，国家反腐败秘书处开发了一个公开数据门户网站，提供相关信息，公布收到的投诉数量、进入行政和纪检程序的案件数量、调查中的案件数量以及移交公诉的案件数量。

107. 在沙特阿拉伯，管理和反腐败局开发了一项移动应用程序，该应用程序与一个衡量各机构所提供服务的透明度的工具相链接。

108. 在塞尔维亚，反腐败局正在加强其信息技术基础设施，并起草一项信息技术发展战略。

109. 在阿拉伯联合酋长国，最高审计机构鼓励反腐败机构采用创新手段和工具，通过使用技术更有效和高效地执行任务。

10. 以使用方为导向

110. 在智利，检察官办公室通过了一项旨在提高其工作效率的战略计划，例如，将受害者和证人列为在刑事诉讼中享有权利的关键行为体，并注重为该办公室的使用方提供优质服务。

111. 在塞尔维亚，一部关于游说活动的新法律于 2019 年 8 月生效，并被欧洲委员会反腐败国家集团称赞为一项监管游说活动的创新性现代法律。反腐败局维护着一份登记册，其中载列游说者和从事游说活动的法律实体。此外，反腐败局通过了游说活动参与者行为守则、关于申请表、通知、记录的格式和内容的规则手册以及一项游说者培训方案。反腐败局已经举办了三轮面向游说者的培训，参与人数达 46 名。

11. 有利环境

112. 反腐败机构从来不是在真空中运作。这些机构的效力也取决于政治、经济和社会环境。推进反腐败改革的决心至关重要。适足的公务员薪资、廉洁的检察机关和独立的司法机构、透明和可追责的公共行政部门、可自由查询、接收和公布腐败相关信息以及社会参与预防和打击腐败，这些均被视为有助于为反腐败机构创造有利环境的因素。

113. 在博茨瓦纳，总统誓言打击腐败，并敦促反腐败机构加强自身战略和工作。在总统确定的优先领域清单上，反腐败仅次于创造就业，居第二位。据此，一些备受瞩目的案件已提交法院审理。

12. 资产没收

114. 在博茨瓦纳，继《犯罪所得和工具法》于 2014 年生效后，腐败和经济犯罪局设立了一个资产没收部门。该法案引入了无定罪资产没收做法，规定无需刑事定罪即可扣押和没收犯罪所得。该国还设立了接管人办公室和没收资产信托基金。

C. 绩效指标

115. 对反腐败机构的评价往往依赖于产出指标，例如审查的法律和政策数量、开展的调查数量或提起的起诉数量。这虽然对表明反腐败机构是否开展了特定活动而言很重要，但并不总是能够明确这些措施的影响和效力。此外，需要定期和系统地收集数据，以便将这些数据作为衡量进展情况的基准。

116. 在不丹，过去两个五年发展计划的国家关键成果领域之一是“减少腐败”。因此，该国与国家利益攸关方协商制定了《国家廉政和反腐败战略》（2019-2023 年）。

117. 中国自 2018 年设立国家监察委员会以来，定期发布调查次数、抓获罪犯人数、追回资产金额和抓获逃匿公职人员人数等数据。

118. 在埃及，2019-2022 年期间国家反腐败战略包括针对每个目标的主要绩效指标。国家预防和打击腐败小组委员会秘书处根据这些指标发布年度绩效报告。

119. 在毛里求斯，反腐败独立委员会于 2018 年 5 月组织了一次为期两天的区域会议，讨论非洲反腐败机构和金融情报部门打击腐败和洗钱活动的效力。在会议公报中，与会者呼吁制定一套全面、可靠和客观的指标来评估和衡量效力以便为反腐败机构提供指导。毛里求斯强调，除了在技术上遵守国际反腐败标准之外，还必须评估法律和体制文书能否有效地产生预期结果，即减少和最大限度地减轻腐败。

120. 沙特阿拉伯开发了一个国家数据库平台，用来评价管理和反腐败局的绩效及其工作的效力。该平台使用不同的工具，例如执法机构的报告和统计数据、通过报告机制收集的汇总数据、金融和行政腐败案件、研究和统计数据司法平台、国家廉政感知指数以及一项衡量各机构所提供服务的透明度的工具。

121. 塞尔维亚每年与欧洲联盟委员会分享以下信息：腐败犯罪刑事调查和金融调查的统计数据；腐败犯罪案件中被没收财产的相关数据和最终判决信息；以及关于预防腐败机制的统计数据，例如资产和收入申报与核实、利益冲突和对资助政治活动行为的管控。

122. 阿拉伯联合酋长国最高审计机构认为，反腐败机构可以一套原则为基准，例如《雅加达原则》。该国政府指出，衡量效力的指标可包括反腐败机构

对实施《公约》、在实施情况审议机制下进行的国别审议以及落实可持续发展目标 16 的贡献。

D. 评估效力的方法

123. 缔约国通过各种方式评估其反腐败机构的效力。许多反腐败机构发布关于自身活动、成就和挑战的年度报告，对自身效力有效开展自我评估，并向第三方提供有用的信息。议会委员会和其他立法监督机构通常会对此类报告进行分析。在一些缔约国，反腐败机构负责人能够与推选出来的代表讨论这些年度报告，从而提供机会联合评估反腐败机构的效力。

124. 一些缔约国还制定或支持国家反腐败家庭调查，收集公民对本国腐败问题和反腐败措施的看法和感受相关数据。这些调查有时会明确询问受访者对反腐败机构的感受或看法。此类统计数据可提供有用的见解，以便了解特定反腐败机构的效力，如果定期进行调查，并能够进行比较和确定趋势，更能发挥上述作用。

125. 此外，实施情况审议机制等一些国际层面的工具可用于审议反腐败机构的独立程度、是否有专业工作人员司职及其能力以及物质资源，从而评估这些机构的效力。

126. 许多多边和双边技术援助提供方在制定或实施技术援助方案时会对反腐败机构进行评估。这种评估经常请专家和外部评估人员进行。要使这些专家能够适当评估反腐败机构的绩效，除了依靠他们在各自领域的专业知识之外，还需促使专家了解当地的实际具体情况。

127. 奥地利、印度尼西亚和塞拉利昂等一些缔约国报告称，它们继续使用腐败感知指数作为评估各自反腐败机构绩效的手段之一。尽管如此，缔约国会议在第 8/10 号决议中请毒品和犯罪问题办公室与统计委员会协调，并与缔约国密切合作和协商，继续就确定和完善衡量腐败问题的方法进行专家级协商，以便就全面、科学合理和客观的框架拟定建议，目的是根据《公约》的要求，应缔约国的请求协助它们衡量腐败问题。

1. 反腐败机构的年度报告

128. 在不丹，反腐败委员会编写年度绩效报告，提交国王、首相和议会。年度报告总结该委员会实施的干预措施、总结的经验教训和遇到的挑战，并提出提高效率的建议。

129. 在中非共和国，各反腐败机构多年来一直在发布年度报告。

130. 在埃及，中央审计组织和行政管理局提交年度报告，内容包括反腐败工作的效力和为提高公众认识所作的努力。

131. 在印度尼西亚，根除腐败委员会在其网站上以英文和印度尼西亚文发布年度报告。

2. 立法机构的监督

132. 在智利，共和国总审计长定期向众议院提交报告，报告中记录主要审计结果和按部门分列的综合信息。
133. 在中国，国家监察委员会对全国人民代表大会及其常务委员会负责，并接受其监督。
134. 在克罗地亚，解决利益冲突委员会和信息专员每年向议会提交报告。
135. 在埃及，议会与国家预防和打击腐败小组委员会技术秘书处的工作人员讨论议会关于国家反腐败战略执行情况的报告，以确定良好做法和主要关切。
136. 在荷兰，审计院对中央公共行政部门的收入和支出进行审计，并在每年的问责日向议会报告审计结果。
137. 在塞尔维亚，反腐败局不迟于每年的 3 月 31 日向国民议会提交年度工作报告。这些报告也可在网上查阅。
138. 在西班牙，加泰罗尼亚反欺诈办公室每年向加泰罗尼亚议会提交报告，详细介绍其活动和成果，该报告向公众公开。

3. 全国调查

139. 在不丹，自 2009 年以来，反腐败委员会与国家统计局合作，定期进行国家廉政评估。2016 年，52% 的受访者认为，总体而言，反腐败委员会的工作“非常好”。同年，不丹透明度倡议也开展了一项全国腐败问题民意调查。就该国打击腐败工作而言，72.3% 的受访者认为该委员会做得“相当好”，16.6% 的人认为该委员会做得“非常好”。2019 年底再次进行了一次国家廉政评估，并计划在 2020 年进行一次全国腐败问题后续民意调查。
140. 埃及于 2019 年首次进行了一项调查，衡量公众对国家反腐败努力的认识。多年来，该国每年都会展开公众调查，了解人们对多个部门腐败程度的感知。
141. 塞拉利昂于 2010 年、2013 年和 2019 年进行了全国腐败感知调查。

4. 国际评估

142. 如前文所述，2018 年 5 月在毛里求斯举行了为期两天的区域会议，主题是反腐败机构和金融情报部门的效力。与会者承认实施情况审议机制对评估国家法律和机构文书遵守《公约》的情况起到了促进作用，但认为该机制不足以评估反腐败机构的效力。
143. 在不丹，反腐败委员会于 2015 年参与了第三方评估，以便分析委员会的能力和效力。该委员会得到的评估结果是“非常好”，在所使用的衡量指标中，有 70% 的指标得分较高，包括独立性、任务、法律依据、国家支持和机构间协调方面的指标。由于符合调查条件的投诉存在积压现象，而且工作人员更替率较高，该委员会分别在受理腐败问题投诉和工作人员稳定性方面得分较低。

144. 在智利，共和国总审计长参加了经济合作与发展组织开展的一项自愿审查，以评价其活动效率并确定需要改进的领域。

145. 塞尔维亚政府于2016年通过了《第二十三章行动计划》，作为加入欧洲联盟前谈判进程的一部分。该国为执行这一计划成立了一个理事会，负责监督上述文件中规定的各项活动的执行情况。2018年，该国对《国家反腐败战略》和《第二十三章行动计划》的执行情况进行了全面的差距分析，以查明阻碍成功执行反腐败措施的问题。《第二十三章行动计划》修订草案列入了一项业务计划，其中包括对根据前两项国家反腐败战略实施的措施进行影响评估。

146. 塞拉利昂参考了各类国际腐败指数。

三. 结论和建议

147. 缔约国确定了影响反腐败机构效力的多个重要因素，特别是：独立性、专职工作人员和培训、财政和物质资源、国内和国际合作、监测和评价、内部程序和控制措施、保护举报人、传播与公众参与、技术、以使用方为导向、有利环境和资产没收制度。所有这些要素都很重要，如果在实践中加以全面应用，很有可能提高反腐败机构的效力。

148. 《雅加达原则》和通过相关《科伦坡评论意见》而新制定的指导意见可协助缔约国对影响本国反腐败机构效力的各项要素进行评估。此类审查可以由缔约国推动，也可以由反腐败机构自行推动。此外，缔约国不妨考虑在国际层面更加重视《雅加达原则》。

149. 对实施情况审议机制产生的执行摘要的分析表明，世界各地的许多反腐败机构仍然缺乏独立性。提高这些机构的独立性可以提高其效力。还应考虑上文所列的其他要素，以加强效力。

150. 目前，鲜有缔约国为其反腐败机构制定绩效指标。一些缔约国通过了国家反腐败战略，并监测战略的执行情况，包括与反腐败机构有关的内容。但绩效通常是在产出层面加以衡量，很少在成果或影响层面衡量。

151. 目前存在各种评估反腐败机构效力的方法，特别是反腐败机构的年度报告、立法机构的监督、全国调查和国际评估。但目前还没有一致商定的国际措施来评估反腐败机构的效力。工作组不妨考虑制定此类措施是否可行和可取。

152. 最后，提高反腐败机构效力这一议程对确保充分实施《公约》条款而言仍然至关重要。所有反腐败措施的最终目标是降低腐败程度。因此，评估这些措施的效力与衡量腐败程度的能力存在关联。在这方面，工作组不妨进一步提供指导意见，从而确定和完善衡量腐败问题的方法，以便就全面、科学合理和客观的框架拟定建议，目的是根据《公约》的要求，应缔约国的请求协助它们衡量腐败问题。