



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
16 September 2020
Chinese
Original: English

2020年8月31日至9月2日在维也纳举行的预防腐败问题不限成员 名额政府间工作组会议报告

一. 引言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在其第3/2号决议中决定设立一个不限成员名额政府间临时工作组，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. 缔约国会议决定，该工作组应当履行下列职能：
 - (a) 协助缔约国会议发展和积累预防腐败方面的知识；
 - (b) 便利各国交流有关预防措施和做法的信息和经验；
 - (c) 便利收集、传播和促进预防腐败方面的最佳做法；
 - (d) 协助缔约国会议鼓励社会所有利益攸关方和部门为预防腐败相互合作。
3. 缔约国会议一直欢迎工作组为促进缔约国之间共享信息做出的努力，包括在其第8/8号决议中表示欢迎。在该决议中，缔约国会议欣见预防腐败问题不限成员名额政府间工作组正在持续努力，以便利缔约国就该工作组2018年9月5日至7日和2019年9月4日至6日在维也纳举行的会议所审议的议题方面的倡议和良好做法交流信息。缔约国会议强调工作组上述会议的结论和建议的重要性，并鼓励缔约国酌情执行这些结论和建议。缔约国会议还决定，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九届会议之前至少举行两次会议。此外，缔约国会议请缔约国继续分享信息，并请秘书处在可获得预算外资源的前提下，继续作为国际观察站开展工作，包括为此增补相关信息从而更新该工作组的专题网站。
4. 缔约国会议在其第7/1号决定中回顾，已在其第6/1号决议中请秘书处为缔约国会议设立的各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。



5. 按照缔约国会议题为“增强反腐败机构打击腐败的效力”的第8/7号决议，工作组已将“增强反腐败机构的效力”（《公约》第六条）列为2020年的议题。

二. 会议安排

A. 会议开幕

6. 预防腐败问题不限成员名额政府间工作组于2020年8月31日至9月2日在维也纳以混合形式（现场与会和网络与会并行）举行了第十一次会议。

7. 工作组举行了五场会议，会议由缔约国会议第八届会议主席 Harib Saeed al-Amimi（阿拉伯联合酋长国）主持；其中大部分会议与实施情况审议组联合举行。

8. 工作组与实施情况审议组联合审议了前者的议程项目2。

9. 在会议开幕时，主席回顾了第3/2号决议，缔约国会议在该决议中设立了工作组并确定了其职能，其中包括协助缔约国会议发展和积累预防腐败方面的知识以及便利交流信息和经验。他还回顾了第8/7号决议，其中缔约国会议决定将增强反腐败机构效力问题（《公约》第六条）列入工作组议程。

10. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）腐败和经济犯罪处执行支助科科长指出了《公约》作为全球反腐败框架的影响范围，并回顾了缔约国会议第八届会议通过的几项决议对预防的重视。他强调，工作组自2010年第一次会议以来，持续协助积累反腐败领域的知识，并为各国提供了分享良好做法、经验教训和专门知识的机会，特别是在实施《公约》第二章方面。他向工作组保证，秘书处收集的所有信息将继续在工作组的网页上公布。

B. 通过议程和工作安排

11. 工作组于8月31日通过了以下议程：

1. 组织事项：

- (a) 会议开幕；
- (b) 通过议程和工作安排。

2. 缔约国会议有关决议的执行情况：

- (a) 预防腐败方面的良好做法和举措：增强反腐败机构的效力（《联合国反腐败公约》第六条）；
- (b) 其他建议。

3. 今后的优先事项。

4. 通过报告。

C. 出席情况¹

12. 《联合国反腐败公约》的下列缔约国派代表出席了工作组会议：阿富汗、阿尔巴尼亚、安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、奥地利、阿塞拜疆、比利时、不丹、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、布基纳法索、柬埔寨、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克、丹麦、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、加纳、希腊、危地马拉、几内亚、洪都拉斯、匈牙利、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、爱尔兰、以色列、意大利、日本、约旦、肯尼亚、科威特、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、黎巴嫩、立陶宛、卢森堡、马来西亚、马里、马耳他、毛里求斯、墨西哥、摩洛哥、缅甸、纳米比亚、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、阿曼、巴拉圭、秘鲁、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞尔维亚、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、斯里兰卡、巴勒斯坦国、苏丹、瑞典、瑞士、泰国、突尼斯、土耳其、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、乌拉圭、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南、也门和津巴布韦。

13. 加入《公约》的区域经济一体化组织欧洲联盟派代表出席了会议。

14. 下列联合国实体、基金和方案、联合国预防犯罪和刑事司法方案网各研究所以及联合国系统专门机构派观察员出席了会议：巴塞尔治理研究所、联合国环境规划署和联合国工业发展组织。

15. 下列政府间组织也派代表出席了会议：海湾阿拉伯国家合作委员会、欧洲委员会、独立国家联合体成员国议会间大会理事会、西非国家经济共同体、经济合作组织、欧洲联盟执法合作署、国际反腐败学院、国际刑事警察组织（国际刑警组织）、国际发展法组织、国际移民组织、阿拉伯国家联盟、经济合作与发展组织、美洲国家组织和世界海关组织。

¹ 本报告所载的出席情况基于经确认的网络连接和现场与会情况。

三. 缔约国会议有关决议²和工作组 2019 年 9 月举行的会议商定的建议的执行情况

A. 预防腐败方面的良好做法和举措：增强反腐败机构的效力（《联合国反腐败公约》第六条）

16. 主席介绍了关于缔约国会议相关决议执行情况的项目 2，并请与会者在秘书处代表作开场介绍后提出意见和评论。

17. 秘书处代表介绍了秘书处编写的关于增强反腐败机构效力（《联合国反腐败公约》第六条第一和第二款）的背景文件（CAC/COSP/WG.4/2020/4）及其增编（CAC/COSP/WG.4/2020/4/Add.1），并感谢缔约国在会议之前提供信息，这些信息构成了这两份文件的基础。该代表强调了反腐败机构在预防腐败方面的重要作用。此外，该代表还宣布在毒品和犯罪问题办公室网站上发布《反腐败机构原则雅加达声明科伦坡评注》的电子版。³他指出，《科伦坡评注》旨在就如何加强反腐败机构的独立性向政策制定者和决策者提供指导。

18. 来自毛里求斯的专题讨论嘉宾回顾说，“有效”一词反映在公约缔约国会议的多项决议和《公约》的若干条款中。他强调，在实施情况审议机制下进行审议之后，虽然通过了立法、采取了措施和采用了工具，但相关反腐败努力的有效性、其影响和实现《公约》目标的能力等问题仍然存在。他着重指出了可表明反腐败努力取得成功的几个因素：一个或多个反腐败机构具备独立性；综合法律框架；政府划拨充足的资源；国内、区域和国际合作；扣押与犯罪活动有关的资产；具备专业人员；公众信任和民间社会参与；定罪的数量；公私伙伴关系；以及遵守《公约》等国际条约。该专题讨论嘉宾也强调指出，反腐败斗争中仍然存在许多挑战，例如法律框架不足、回应公众期望的能力和资源不足、国内和国际合作有限、工作人员专门知识有限、司法系统不完备、举报人机制不健全以及信息共享方面存在困难。他还着重指出，反腐败机构的绩效往往是在产出层面衡量的，很少在结果或影响层面衡量。为评估反腐败努力的成效，该专题讨论嘉宾建议，除其他外，制定和监测成效指标，并辅之以开发腐败衡量工具。

19. 来自美国的专题讨论嘉宾报告说，美国 1978 年《政府道德法》规定设立政府道德办公室，目的是防止联邦行政部门内出现腐败和利益冲突问题。此外，还根据该法建立了财务披露制度，以确定实际或潜在的利益冲突，并要求政府机构与政府道德办公室合作。该专题讨论嘉宾强调，该办公室的首要目标是预防。该办公室除其他外制定了道德行为标准，并对各政府机构必须开展的道德操守方案进行监督。这些机构的道德操守方案涉及财务披露条例、对雇员的教

² 题为“促进《联合国反腐败公约》缔约国公共部门的廉正”的第 8/3 号决议；题为“增强反腐败机构打击腐败的效力”的第 8/7 号决议；题为“《马拉喀什预防腐败宣言》的后续行动”的第 8/8 号决议；题为“对腐败的衡量”的第 8/10 号决议；题为“加强小岛屿发展中国家实施《联合国反腐败公约》”的第 8/11 号决议；题为“预防和打击与影响环境的犯罪有关的腐败”的第 8/12 号决议；以及题为“关于加强最高审计机关和反腐败机构之间的合作以更有效地预防和打击腐败的阿布扎比宣言”的第 8/13 号决议。

³ 该出版物可在以下网址查阅：www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/20-00107_Colombo_Commentary_Ebook.pdf。

育和咨询以及执行道德标准，并定期接受审查和更新。该办公室发布了多项公开建议，以解决各机构道德操守方案中的不足之处。

20. 来自智利的专题讨论嘉宾报告说，智利有多个反腐败机构，包括主计长办公室、财务分析机构、国防委员会、全国政府内部审计委员会、透明度委员会、国家检察官办公室和国家经济检察官办公室。在这类办公室中，很多办公室的自主权受到《宪法》或法律的保障。国家行政研究中心为公职人员、从业人员、学生和民间社会组办了能力建设课程。这些课程的重点是如何处理疑似腐败事件。该专题讨论嘉宾着重提到，公共机构、私营部门机构、学术界、民间社会和国际组织组成了一个反腐败联盟，以实施《公约》的各项规定。她还强调，提高认识、政府官员、民间社会和其他利益攸关方的参与，以及项目规划、监测和评价工作的透明度，对于加强机构效力十分重要。还强调了问责制的重要性：要求各机构通过一个透明度门户网站报告成果并提供财务信息。

21. 来自西班牙的专题讨论嘉宾报告说，西班牙设有多个反腐败机构。国家反欺诈协调部门成立于 2014 年。在巴利阿里群岛、巴塞罗那、加那利群岛、加泰罗尼亚、巴伦西亚共同体、加利西亚和马德里等地的国家以下各级也设有其他机构。确保效率的关键因素包括：独立性、专业人员、财政资源、国内和国际合作、内部控制、道德行为守则、举报人保护、公民参与、技术、以客户为导向和扶持型环境。在国家一级，所有反腐败机构都加入了反腐败机构和官员网络。反腐败机构的独立性通过各种方式得到保障。在国家反欺诈协调部门，不允许公职人员接受其他任何机构的指示。各机构编写并发布年度计划和报告。

22. 来自阿拉伯联合酋长国的专题讨论嘉宾报告说，国家审计机构是该国主要的预防腐败机构。一些因素对确保反腐败机构的有效性至关重要，其中包括独立性，这是此类机构的一项特定任务；使用信息技术；开展国内和国际合作以及与民间社会的合作。该专题讨论嘉宾指出，国家审计机构是根据《宪法》和 2011 年更新的联邦法律设立的，目的是调查疑似欺诈和腐败事件，并对公共资金管理进行监督。因此，该机构既负有预防的任务，也负有调查的任务。该机构进行财务合规审计并对欺诈和腐败进行事实调查。它享有范围广泛的权力，以便执行任务，包括审查文件、要求提供财务报表、审查电子数据和约谈证人。该机构的独立性是《宪法》规定的。它编写并出版活动报告，利用信息技术揭露腐败，并对其工作人员进行定期培训。最后一点，该机构与国际和区域各级的伙伴开展合作，并促进民间社会的参与。

23. 许多发言者向工作组介绍了包括根据实施情况审议机制提出的建议而通过或修改的立法框架、体制框架和战略框架的情况。许多发言者回顾了预防腐败的效率、透明度和问责制等原则。

24. 有几位发言者强调了确保反腐败机构的独立性、专业人员充足和资金充足的重要性。一些发言者强调，需要确保反腐败机构的内部廉正和适当的标准运作程序，以便利对所指控的不当行为进行调查。

25. 有几位发言者强调了高级别政治承诺对根据《公约》促进和采取有效的立法改革和反腐败政策具有重要作用。

26. 许多发言者着重指出，机构间合作提高了反腐败机构的效力，并强调明确的任务规定对确保采取协调一致而有效的国家反腐败办法具有重要意义。一位

发言者指出，虽然预防很重要，但对案件进行有效的调查和裁决可对腐败起到重要的威慑作用。

27. 有几位发言者强调了技术在增强反腐败机构和工作的效力方面的重要性，包括在冠状病毒病（COVID-19）大流行情况下的重要性。有关实例包括服务自动化、在线资产披露、电子采购、数据挖掘和分析，以及供公民举报欺诈和腐败行为的在线举报机制。

28. 有几位发言者提到应当对公职人员进行行为守则、利益冲突、资产披露和腐败事件举报方式等方面的培训。发言者指出在公共部门创建廉洁文化的重要性。

29. 一位发言者强调，预防腐败的最有效方式之一是确保民间社会和媒体的自由、独立和活力，从而确保不当行为被揭露并得到处理。

30. 许多发言者强调应当使民间社会和私营部门参与反腐败机构的工作，并参与设计、执行和监测国家反腐败战略和方案。发言者还强调，获取信息、政务公开和受益所有权透明等举措对确保公民参与和公共问责十分重要。

31. 有几位发言者对斯里兰卡政府 2018 年 7 月主办的雅加达原则全球专家组会议编写的、由秘书处在工作组本次会议上发布的《反腐败机构原则雅加达声明科伦坡评注》表示欢迎。

32. 有两位发言者强调了应当在公共组织内开展腐败风险评估，以此作为预防腐败的有效手段。

33. 一些发言者建议制定措施，评估反腐败机构的效力和影响。一位发言者强调，这种评估可为推动国家反腐败机构的改革提供机会。同时也有一些发言者认为，制定全球性的措施会很复杂，因为不同国家的各种国家反腐败机构存在种种差别。一位发言者建议，可以鼓励各国单独制定反映本国国情的此类措施，而不制定全球性的措施。

34. 一位发言者指出，由于缔约国会议第 8/7 号决议和《公约》都没有要求制定评估反腐败机构效力的措施，因此工作组没有开展工作制定此类措施的任务授权。

35. 有几位发言者鼓励工作组继续收集缔约国在实施《公约》第六条方面的良好做法、经验教训和遇到的挑战，从而确保执行缔约国会议题为“增强反腐败机构打击腐败的效力”的第 8/7 号决议。

B. 其他建议

36. 在讨论关于其他建议的项目 2(b)时，主席作了开场白，并提请与会者注意工作组负有向缔约国会议提供建议和协助的任务。

37. 秘书处的一位代表介绍了缔约国会议有关决议的最新执行情况，其中侧重预防腐败，并概述了秘书处在 2019 年 11 月至 2020 年 7 月期间开展的所有活动，包括针对 COVID-19 大流行对其工作的影响而开展的活动。

38. 2019年11月至2020年7月期间，毒品和犯罪问题办公室实施了164项预防腐败活动，包括技术援助活动，以确保各国的机构以及法律框架和政策框架处理腐败问题，并确保缔约国提高在全球、区域和国家各级预防和打击腐败的能力。这些努力还包括开发知识产品，例如《体育领域的举报机制：拟订和实施工作实务指南》；《廉洁状态：公共机构腐败风险评估指南》；《反腐败机构原则雅加达声明科伦坡评注》；和《缩减腐败：野生生物管理机关应对腐败问题指南》等出版物。

39. 秘书处的一位代表报告说，COVID-19大流行造成的限制导致在线提供技术援助的情况增多，更加注重能力建设工具。他还着重介绍了在COVID-19全球卫生紧急状况下制定与预防腐败有关的三份政策文件的情况，这三份文件的目的是加强问责、解决与紧急经济救援计划拨款和分配有关的腐败问题以及预防体育领域的腐败。

40. 秘书处的一位代表介绍了利用开放数据倡议和数据源预防腐败的最新情况，包括对开放数据的看法、缔约国使用的数据和信息类型以及相关办法和举措。

41. 该代表注意到，就该专题提供信息的所有缔约国都强调开放数据倡议和数据源对提高透明度和问责制具有重要作用。许多缔约国寻求建立在线平台，就一系列主题向公众提供有关信息，包括腐败和相关犯罪、公共支出和采购，以及公职人员和工作人员的薪级。其中一些平台使公民能够积极参与，例如提供对立法草案发表意见的机会。据报告，在COVID-19大流行期间，在线平台的使用有所增加，一些缔约国开发了开放平台，介绍为解决这一危机所采取措施的情况。缔约国还强调需要通过立法和行政改革加强数据隐私和将敏感信息匿名化。缔约国指出，需要采用相关手册和参考指南，以确保公共机构熟悉开放数据，并能够适当地制定和实施各种框架以提高透明度。

42. 该秘书处代表建议，工作组不妨审议缔约国如何进一步加强努力，以制定、执行、采用和评估开放数据倡议和数据源，并加强这一领域的信息交流。

43. 该秘书处代表指出，工作组不妨请毒品和犯罪问题办公室继续努力，通过编制培训材料、讲习班和其他举措，支持缔约国实施《公约》第九、十、十三条。

44. 应一个缔约国的请求，秘书处的一位代表介绍了为执行缔约国会议题为“预防和打击与影响环境的犯罪有关的腐败”的第8/12号决议所采取措施的最新情况。她介绍了10个国家如何在毒品和犯罪问题办公室的支持下对影响环境的犯罪进行腐败风险评估，另有9个国家不久也将进行评估，还介绍了秘书处如何为加强7个国家的金融调查能力提供进一步支持。她还详细介绍了毒品和犯罪问题办公室最近发布的出版物以及秘书处如何计划向工作组第十二次会议提交一项研究报告。仍可根据请求向潜在捐助者提供进一步行动的建议。

45. 在随后的讨论中，有两位发言者介绍了本国在使用开放数据促进透明度和公众参与方面做出的努力。

46. 一位发言者报告了他的国家为应对COVID-19大流行的后果所作的努力如何导致了腐败风险增加。他表示，已经对本国的法律框架进行审查，以确保法

律框架既解决这一全球卫生紧急状况带来的挑战，也履行本国在相关国际法律框架下的义务。

47. 一位发言者介绍了本国的反腐败教育方案以及为促进该领域的国际合作和提高教育质量所作的努力。

四. 今后的优先事项

48. 在讨论关于今后的优先事项的项目 3 时，主席作了开场白，并提请与会者注意工作组负有向缔约国会议提供建议和协助的任务。

49. 秘书处代表回顾工作组建议在今后会议上讨论的专题，包括使用以科学为基础的指标衡量腐败和反腐败努力的影响、腐败风险、便利公职人员举报的措施和制度（第八条第四款）和公众举报（第十三条第二款）。他还回顾了缔约国会议第 8/12 号、第 8/13 号和第 8/14 号决议确定的专题。

50. 秘书处的另一位代表介绍了工作组最近为以下目的而开展的活动：发展和积累预防腐败领域的知识；各国就预防措施和做法交流信息和经验；收集、传播和推广预防腐败最佳做法；以及利益攸关方和社会各部门为预防腐败开展合作。

51. 在随后的讨论中，有两位发言者指出，各国议会和其他立法机构在预防腐败方面的作用是一个值得进一步关注的议题。此外，一位发言者回顾了缔约国会议第 8/14 号决议，其中缔约国会议请工作组将该议题列入第十二次会议议程，并邀请各国议会联盟参加关于该议题的专题小组讨论。

52. 有两位发言者回顾了缔约国会议第 8/12 号决议，并建议将该决议的执行作为工作组的一个讨论议题。

53. 一位发言者建议将在紧急情况下预防腐败的经验教训作为工作组的一个讨论议题。

54. 一位发言者建议将预防国内外贿赂作为工作组的一个讨论议题，重点是防止索贿。

55. 一位发言者建议将《公约》第十二条的实施作为工作组的一个讨论议题，重点是缔约国与私营部门合作以防止贿赂方面的经验。他强调应当使私营部门代表参与讨论，以便了解他们遵守本国反腐败法律相关规定的经验。

56. 一位发言者建议将评估反腐败法律 and 政策的效力作为工作组的一个讨论议题，其中包括让社会参与这方面的工作（第五条和第十三条）。

57. 一位发言者建议将衡量腐败和组织开展腐败风险评估作为工作组的一个讨论议题。

58. 一位发言者建议将反腐败教育作为工作组的一个讨论议题。

59. 工作组欣见秘书处在 COVID-19 大流行期间努力支持缔约国实施《公约》，特别是在预防活动方面，并请毒品和犯罪问题办公室与双边和多边技术援助提供方相互协调，继续根据请求提供技术援助，并以受益方的安全为重。

60. 工作组承认缔约国在加强反腐败机构能力方面取得的进展，并强调需要保持这些努力并协助缔约国克服相关困难。
61. 工作组鼓励缔约国优先加强反腐败机构的能力，并在制定和实施此类举措方面相互支持，包括为此交流良好做法和经验，特别是考虑到所报告的挑战和技术援助需求。
62. 工作组请毒品和犯罪问题办公室继续努力收集缔约国实施《公约》第六条的良好做法的相关信息，并在有预算外资源的情况下继续为缔约国提供技术援助以增强其反腐败机构的效力。工作组建议缔约国会议通过一项工作组多年期工作计划，同时认识到工作组的议程应为增添讨论议题或修订所建议的讨论议题留有余地。
63. 工作组建议缔约国向秘书处提供更多信息说明本国为执行题为“《马拉喀什预防腐败宣言》的后续行动”的第 8/8 号决议而开展的活动、举措和建立的伙伴关系。
64. 工作组强调毒品和犯罪问题办公室需要充足的可预测资金，以便继续在国家、区域和全球层面提供与预防腐败相关的技术援助。
65. 工作组强调，缔约国和捐助国需要再次确认其预防腐败承诺，包括向毒品和犯罪问题办公室提供多年期无硬性指定用途的预算外捐款。

五. 通过报告

66. 2020 年 9 月 16 日，工作组经默许程序通过了第十一次会议的报告。