



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
13 April 2021
Chinese
Original: English

预防腐败问题不限成员名额政府间工作组

2021年6月14日至18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：

预防腐败的良好做法和举措

最高审计机关在预防和打击腐败方面的作用

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定缔约国会议设立的各附属机构的临时议程，避免重复讨论，同时尊重其各自的任务授权。
2. 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 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. 此外，缔约国会议在题为“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 号决议中，请工作组将加强最高审计机关在预防和打击腐败方面的作用作为一个议题，供今后的会议讨论。
4. 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，应在其每次会议举行之前，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。

* CAC/COSP/WG.4/2021/1。



5. 因此，根据各国政府在答复秘书处 2020 年 12 月 10 日和 2021 年 1 月 27 日普通照会时提供的关于最高审计机构在预防和打击腐败方面的作用的资料，编写了本报告。截至 2021 年 4 月 1 日，已收到下列 43 个缔约国所提交的材料：阿尔及利亚、奥地利、阿塞拜疆、贝宁、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、智利、中国、古巴、捷克、厄瓜多尔、萨尔瓦多、德国、印度尼西亚、爱尔兰、意大利、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、科威特、老挝人民民主共和国、拉脱维亚、卢森堡、毛里求斯、墨西哥、蒙古、摩洛哥、尼日尔、北马其顿、阿曼、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、泰国、土耳其、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。

6. 经相关缔约国同意，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 上刊载所提交材料的全文，并且还将其纳入了由秘书处开发的专题网页。

7. 本背景文件概述了《公约》缔约国和签署国所提交的相关资料。

二. 对缔约国和签署国所提交材料进行的分析

A. 专题背景

8. 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行期间，在政府开展应急和恢复努力的背景下，腐败风险有所增加。在大流行期间和之后，防止分配和发放一揽子经济应急支助方面的腐败已成为一项关键优先事项。在这种环境下，越来越需要确保公共财政管理的廉正，加强缔约国监督机构和反腐败专业人员之间的联系。

9. 《联合国反腐败公约》第九条体现了公共采购和公共财政管理中的廉正作为预防和打击腐败手段的重要性。该条第二款规定了提高公共财政管理透明度和问责制的各项措施。这些措施包括：国家预算的通过程序；按时报告收入和支出情况；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；采取纠正行动的规定。

10. 建立公平、透明和公正的公共财政管理制度，是在确保高效的政府支出和有效提供公共服务的同时防止腐败的必要条件。《公约》第十条体现了公众知情的重要性，其中要求缔约国采取措施提高公共行政部门的透明度，包括为此施行有效程序或者条例，使公众了解公共行政部门的组织结构、运作和决策过程，并使公众了解行政决定和法规；简化行政程序，以便于公众与主管决策机关联系；主动公布资料，包括公共行政部门腐败风险问题定期报告。

11. 缔约国会议在第 8/13 号决议中强调指出最高审计机关在预防和打击腐败方面发挥的关键作用，特别是在促进廉正、问责、透明度和妥善管理公共事务和公共财产以及有效利用公共资源方面发挥的关键作用。

¹ 见 www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/session12.html。

B. 缔约国为实施《公约》相关规定和促进执行第 8/13 号决议而计划或已经采取的措施

12. 缔约国报告了它们为加强国家最高审计机关在预防和打击腐败方面的作用而采取的各种措施，以期确保充分遵守《公约》。

根据适用法律制度的基本原则，采取措施促进最高审计机关的独立性

13. 根据最高审计机关国际组织，最高审计机关是根据国家或超国家组织的法律或其他正式行动，以独立方式行使国家或超国家组织的最高公共审计职能（无论是否具有管辖权限）的国家或超国家组织的公共机关。² 根据一种经常使用的分类，审计机关有三种不同的模式：威斯敏斯特或议会模式（在这种模式下，最高审计机关通常向议会报告，没有司法权，通常行使事后控制）；法院、司法或拿破仑模式（在这种模式下，最高审计机关往往行使事前控制）；委员会或合议模式。³

14. 在这方面，对 36 份所提交材料的分析结果显示，7 个最高审计机关基于委员会或合议模式，10 个基于法院或司法模式，19 个基于威斯敏斯特或议会模式。

15. 此外，《公约》第六条第二款要求各缔约国根据本国法律制度的基本原则，赋予预防腐败的机构必要的独立性，使其能够有效地履行职能和免受任何不正当的影响。

16. 大多数提交报告的缔约国，包括多民族玻利维亚国、巴西、古巴、捷克、德国、意大利、科威特、毛里求斯、摩洛哥、北马其顿、阿曼、罗马尼亚、俄罗斯联邦、泰国、阿拉伯联合酋长国和美国报告说，其法律和（或）宪法规定了其最高审计机关的独立性。

17. 多民族玻利维亚国表示，该国总主计长是根据宪法第 213 条设立的技术机关。

18. 巴西报告说，该国负责公共财政外部控制的巴西联邦审计法院和负责公共财政内部控制的主计长办公室是宪法规定的独立实体。

19. 拉脱维亚报告说，其国家审计署是一个独立的合议机关，受规定其组织安排和职责的特别法律管辖。

20. 摩洛哥强调，宪法规定该国审计院独立于立法、行政和司法权力。

21. 阿拉伯联合酋长国报告说，其最高审计机关根据宪法规定设立，是负责财务监督和核算的独立最高机关。法律规定其具有财政和行政独立性。

22. 美利坚合众国报告说，该国的政府问责局是一个独立、中立的机关，其权威和独立性由联邦法律确立。

² www.intosai.org/about-us/overview。

³ 国际最高审计机关组织（2010 年），“如何增加审计报告的使用和影响。最高审计机关指南”，附件 1。

为确保妥善管理公共财政和公共财产，在公共采购等领域，采取措施执行促进最高审计机关根据最高审计机关国际组织制定的原则和标准有效运作的政策

23. 若干提交报告的缔约国，包括奥地利、巴西、捷克、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、毛里求斯、北马其顿、塞尔维亚、泰国、阿拉伯联合酋长国和美国都强调，其最高审计机关根据最高审计机关国际组织颁布的《最高审计机关国际准则》进行审计。

24. 俄罗斯联邦报告说，其最高审计机关国际组织公共采购审计工作组编写了一份手册草案，重点介绍公共采购审计的常用方法，作为各最高审计机关的指南。

25. 意大利表示，该国审计法院有多项职能，包括事前审计、事后审计和司法职能，旨在遏止和打击腐败。

26. 摩洛哥报告说，根据最高审计机关国际组织的原则和标准，摩洛哥制定了审计指南和手册，如会计监督和评估手册以及公共资金使用手册，以加强审计院雇员的专业性和能力。

27. 泰国表示，其财政部编写了一份关于财政风险的年度报告用于监督，以促进公共财政管理的透明度和问责制。

28. 阿拉伯联合酋长国报告说，该国根据最高审计机关国际组织发展倡议⁴ 制定的最高审计机构业绩衡量框架已得到实施，用于衡量最高审计机关的业绩并弥补任何差距，以加强问责制、廉正和透明度原则。

采取措施促进公共财政管理的透明度和问责制，增加对最高审计机关、反腐败机构、政府和公共机构、国家立法机构和预防腐败机构的信任

29. 《公约》第九条第二款要求各缔约国根据本国法律制度的基本原则采取适当措施，促进公共财政管理的透明度和问责制。这些措施应包括：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；在第二款规定的要求未得到遵守时酌情加以纠正的行动。

30. 世界各地正越来越多地利用信息通信技术反腐败。COVID-19 大流行突显出采取更有效、更具创新性的措施应对腐败的必要性。由此产生了有趣的、创造性的解决方案，可用以加强透明度和增进对政府、包括最高审计机关和反腐败机构的信任。

31. 阿尔及利亚、奥地利、捷克、卢森堡、俄罗斯联邦、塞尔维亚和阿拉伯联合酋长国等几个缔约国强调，为促进信息的获取以及公共行政的透明度和问责制，公开其最高审计机关编制的审计报告信息至关重要。

⁴ 发展倡议是一个非营利性自主执行机构，其任务是支持发展中国家的最高审计机关可持续地提高其业绩和能力。见 www.idi.no/about-idi/about-idi。

32. 阿尔及利亚、奥地利、巴西、意大利、约旦、蒙古、俄罗斯联邦、塞尔维亚、阿拉伯联合酋长国和美国重点指出，其最高审计机关发布的报告和出版物可在这些机关的网站上查阅。
33. 奥地利、巴西、俄罗斯联邦和阿拉伯联合酋长国重点指出，其最高审计机关利用社交网络传播有关公共财政管理的信息并提高这方面的透明度。
34. 阿尔及利亚重点指出，其审计院的报告已在其网站上公布，其中包括预算条例法案、同行审议报告和其他公众感兴趣的报告。
35. 奥地利表示，奥地利审计院的年度“职能测试”侧重于与联邦财务报表有关的流程和内部监管系统，提高了公共财政管理的透明度和问责制。奥地利还重点指出，所有审计报告都在奥地利审计院的网站和社交媒体上发布，以便接触到更广泛的受众，包括年轻人。此外，公众还可以查阅审计院发布的审计结果和建议清单，以及反腐败机构用来打击腐败的立法和创新解决方案的相关信息。
36. 巴西报告说，主计长办公室推动了道德和公民意识方面的倡议，包括“透明巴西”和“我为人人、人人为我”等方案。此外还设立了透明度和预防腐败秘书处，以促进对公共事务和财政的负责和有效管理、信息获取、道德操守以及公共和私营部门的廉正。联邦审计法院通过其网站、社交网络、广播和电视传播有关其工作的信息，包括审计报告。
37. 捷克报告说，其部长级内部反腐败方案框架包含评估、控制和监测腐败风险的标准和程序。该框架定期进行评估和更新。捷克报告说，该国正在与“开放政府伙伴关系”倡议协商，以创建一个可公开访问的开放数据汇总数据库，以提高公共资金管理的透明度。该国的反腐败行动计划由司法部定期评估，其中载有关于有效利用公共财产、加强最高审计署和供应商公共采购的信息。
38. 波斯尼亚和黑塞哥维那报告说，该国建立了过去四年在公共部门进行的财务审计的在线数据库。
39. 爱尔兰重点指出，该国对主计审计长办公室的独立外部评估由国际组织的专家小组以同行审议的形式进行，目的是根据国际标准和良好做法评估该办公室的业绩。该办公室接受了在 2020 年进行的同行审议下提出的所有建议。爱尔兰还指出，审计报告可在主计审计长办公室的网站和爱尔兰议会的网站上公开查阅。
40. 意大利报告说，其审计法院和意大利改革数字小组的目标是制定业务衡量标准，旨在监测公共行政业绩以及审计院在实施创新的信息和通信技术项目方面的连贯一致性。审计法院的所有报告都在其网站上公布。地区和国家两级审计和司法案件中作出的决定每日进行更新，并可在一个可搜索的数据库中查阅。
41. 毛里求斯报告说，近年来，该国为了提高透明度、问责制和审计质量，已经对其立法进行了修改。除其他措施外，设立了金融犯罪委员会，以有效打击欺诈、腐败和金融犯罪，同时促进各执法机构之间的协同作用。国家审计署报告和反贪污腐败独立委员会年度报告均公开发布。此外，反贪污腐败独立委员会的网站还刊载各种反贪污工具和良好做法指南，以促进特别易受贪污影响的领域的廉正。

42. 摩洛哥提供了该国审计院发布的报告的实例，例如关于政党账目的年度审计报告和关于公共财政的年度报告。这些报告可在审计院网站上查阅，为公民和公共行政部门提供关于公共财政管理质量的专门信息。
43. 罗马尼亚表示，罗马尼亚审计法院的年度公开报告在官方期刊和外部门户网站上发布。该机关的年度活动报告、地方公共财政年度报告、特别报告和绩效报告都在罗马尼亚审计法院的网站上发布。
44. 俄罗斯联邦报告说，该国所有公开审计报告都在审计院的网站上张贴。该网站最近进行了升级，以便按专题部分进行更准确的研究。由于采取了新的社交媒体战略，审计院出版物的订阅者数量增加，这些出版物被视为重要的传播渠道。包括公共采购数据在内的公共开支报告可在网上查阅。
45. 泰国报告说，其国家审计署的年度报告已向公众发布，其中载有关于被审计机构公共财政管理的总体合规情况、效率和成效的信息。
46. 阿拉伯联合酋长国报告说，自 2013 年以来，该国最高审计机关一直担任财务监督和会计准则小组委员会主席，该小组委员会是最高审计机关国际组织专业标准委员会的一部分。小组委员会的任务是制定和更新公共部门财务标准准则。该国最高审计机关在政府机构、民间社会机构和学术界实施了各种计划和方案，以提高对腐败及其对社会的负面影响和打击腐败手段的认识。12 月 9 日，最高审计机关国际组织全球专家组为毒品和犯罪问题办公室、各最高审计机关、财务审计机构、反腐败机构和民间社会的专家举行了一次虚拟会议，旨在交流有关腐败的知识，实现预防和打击腐败的共同目标。
47. 美国报告说，该国已实行会计和审计标准，用于开展政府监督，并为非联邦审计师设定了标准。

采取措施促进定期或在需要时审查适用的财务和会计框架和程序，以确定其在打击腐败斗争中的成效

48. 大多数缔约国都报告说，其最高审计机关定期审查适用的财务和会计框架和程序在打击腐败斗争中的成效。
49. 中国报告称，其财政部对其审计准则进行了必要的审查，包括独立审计准则、独立审计实务公告以及专业标准和准则。
50. 阿尔及利亚报告说，其审计院为提高其机构能力进行了自我评估测试，从而能够制定具有中长期目标的战略规划。在欧洲联盟和经济合作与发展组织的一项名为“支持改善施政和管理”的联合倡议下进行了自愿同行审议，促进改善了阿尔及利亚公共机构和管理系统。关于审计院，在法律框架、财务独立性、信息和通信系统的使用、审计方法、规划和方案拟订、报告撰写以及建议执行情况监测工作等方面都有改进。与法国和葡萄牙的机构间挂钩工作也提高了审计的质量和业绩。

51. 同样，摩洛哥报告说，其审计院正在参加作为“支持改善施政和管理”倡议的一部分而设立的廉正工作组。北马其顿指出，其国家审计署定期与欧洲联盟和经济合作与发展组织在该倡议下进行合作，还与欧盟委员会就与金融监管系统年度评估有关的活动进行合作。

52. 奥地利重点指出，该国透明度、问责制和获取信息的便利程度在公共采购中至关重要，并报告说，作为奥地利审计院进行的审计的一部分，对财务和会计框架和程序打击腐败的成效进行了评估。

53. 泰国报告说，其国家审计委员会应立法或公共机关提出的要求，就法律草案以及金融和财政条例提供咨询和建议。

54. 阿拉伯联合酋长国报告说，该国已按照国际公共部门会计准则委员会的规定，将其会计制度从收付实现制改为权责发生制。最高审计机关审查了各种法律、法规和财务会计制度，以确定其成效。

采取措施确保被审计实体对审计报告的结果作出回应、落实最高审计机关的建议并采取包括刑事诉讼在内的适当改正行动，以确保妥善管理公共事务和公共财产

55. 确保被审计实体对审计报告的结果作出回应、落实建议并采取纠正行动，是确立最高审计机关效力和影响力的关键。

56. 所有提交报告的缔约国都表示，其最高审计机关已规定了被审计实体报告其在审计后采取行动的时限。不过，由于提交报告的缔约国的法律和行政要求不同，因此给予各实体提交此类行动报告的时间也有所不同。

57. 奥地利指出，在后续审计中，该国被审计实体将说明上一份审计报告的建议执行程度：完全执行、部分执行或完全未执行。然后将在另一份报告中公布这些结论。

58. 巴西强调，该国已有被认为行之有效的宽大处理协议，因为这些协议旨在补偿公共行政部门因包括腐败在内的非法行为而遭受的损害。

59. 捷克报告说，在因审计结果而提起刑事起诉之前，其最高审计署署长会通知执法部门。

60. 中国报告说，该国已建立审计整改报告制度，根据该制度，出具审计报告的机构负责跟踪被审计实体采取的整改行动。其审计机关通过这种方式助力实现公共财政管理的透明度和问责制。

61. 爱尔兰报告说，该国被审计实体有机会对已公布的审计报告的建议作出回应。其审计机关根据下一年的工作计划监测这些建议的执行情况。

62. 毛里求斯表示，该国的财政、经济计划和发展部公共财政管理股负责监督各部的年度业绩报告。这些报告包括一项采取补救行动和防止再次发生审计署

长报告的任何问题的实施计划。公共部门治理办公室的任务包括监测和报告国家审计署各项建议是否得到有效执行。在随后的审计周期中，其国家审计署还负责跟踪和报告被审计实体采取的整改行动。反贪污腐败独立委员会对国家审计报告中强调的领域进行预防腐败审议，并确保这些建议得到处理和落实。

63. 摩洛哥和阿曼报告说，该国法律规定必须对其审计建议的执行情况进行跟踪和监测。

64. 塞尔维亚表示，塞尔维亚国家审计署在其网站上公布了建议登记册和事后审计报告，以提高透明度。

65. 斯洛伐克报告说，该国于 2020 年 1 月制定了一项新措施，要求最高审计署必须向国民议会相关委员会提交审计报告。该措施的目标是改善对公共事务和公共财政的治理，并确保各项建议得到落实。

66. 阿拉伯联合酋长国强调，该国法律要求其最高审计机关向被审计实体提出载有意见和建议的报告，包括向其首长和直属部长提出报告。要求被审计实体在最高审计机关提交报告后一个月内落实这些建议。

67. 美国报告说，该国政府问责局跟踪了向被审计实体提出的建议以及这些建议的执行率。这些信息在其网站上公布。政府问责局局长与高级管理人员一起，定期与行政部门机构会面，讨论审计建议的“高风险清单”。政府问责局还确定了同样与公共采购有关的一些方案和业务，这些方案和业务容易出现欺诈、浪费、滥用和管理不善的情况，或者需要彻底整顿。美国强调，在过去 13 年里，该国就“高风险清单”采取的行动为联邦政府带来了超过 3,500 亿美元的经济收益。政府问责局财务管理和保障小组支持政府管理公共财政和业务，以应对现有和新出现的问责挑战。

采取措施让最高审计机关和内部审计单位参与联合国反腐败公约实施情况审议机制第二周期的国别审议，特别是关于预防措施的第二章的相关审议，包括酌情参与国别访问

68. 阿尔及利亚、奥地利、爱尔兰、约旦、摩洛哥和阿拉伯联合酋长国表示，其最高审计机关与本国其他有关机构合作，提供完成自我评估清单所需的信息，参与了公约实施情况审议机制第二周期的工作。特别是这些最高审计机关据报参与了清单中与关于公共采购和公共财政管理的《公约》第九条有关的部分。

69. 德国、毛里求斯、北马其顿和阿曼报告说，包括最高审计机关在内的各政府实体的专家出席了审议员与国家当局之间的会议，这些会议是在审议机制第二周期的国别访问期间举行的。

采取措施在最高审计机关适用行为守则以促进廉正和诚实，并使其行为守则与最高审计机关国际组织颁布的道德守则保持一致

70. 公职人员的公正性和专业精神是公共行政廉正的关键所在。不考虑个人利益，正确、诚实和妥善履行公务，是公共机构有效运作和确保公众信任政府的前提。

71. 在最高审计机关制定和推行行为守则和（或）道德守则是有效促进廉正诚实的重要措施。此类守则有许多模式和方法，但它们的最终目标都是确保公职人员，包括最高审计机关的雇员，了解可接受行为的界限，并以促进机构效力和公众对其信任的方式开展工作。

72. 《反腐败公约》第二章强调了按照廉正、透明和问责原则加强公共行政的重要性。《公约》第八条第一款要求缔约国根据本国法律制度的基本原则，在本国公职人员中提倡廉正、诚实和尽责。《公约》第八条第二款强化了这一要求。该款要求各缔约国努力在本国的体制和法律制度范围内适用正确、诚实和妥善履行公务的行为守则或者标准。

73. 最高审计机关国际组织颁布的道德守则，即《最高审计机关国际准则 130》，旨在成为国家道德守则的典范。该准则基于五个基本原则：廉正；独立性和客观性；胜任能力；职业行为；保密性和透明性。⁵

74. 由于各国文化、语言、法律和社会制度存在差异，各国最高审计机关都有责任制定最适合本国国情的道德守则。在任何情况下，国家道德守则都应该阐明道德概念。⁶

75. 各国最高审计机关都有责任确保其所有审计人员熟悉国家道德守则中所载的价值观和原则，并据此行事。该守则应适用于最高审计机关的负责人和高级管理人员、审计人员以及所有为机构工作或代表机构从事审计工作的个人。⁷

76. 大多数提交报告的缔约国表示，它们已经制定了道德守则和（或）行为守则。奥地利、捷克、爱尔兰、意大利、毛里求斯、蒙古、摩洛哥、北马其顿、俄罗斯联邦、塞尔维亚、斯洛伐克、泰国、阿拉伯联合酋长国和美国等一些国家报告说，它们的行为守则和（或）道德守则以《最高审计机关国际准则 130》为基础。约旦等一些国家报告说，它们的守则由法律确立。其他国家则制定了期望性守则，作为其官员的指南。

77. 阿尔及利亚、贝宁、卢森堡和摩洛哥等几个国家报告说，它们制定了适用于所有公职人员的道义守则。

78. 阿尔及利亚表示，该国已于 2015 年通过了道义守则。该守则概述了审计院长法官、审计人员和其他相关雇员的价值观、原则和行为规则。2018 年成立的廉

⁵ www.issai.org/pronouncements/issai-130-code-of-ethics。

⁶ 同上。

⁷ 同上。

正委员会确保了职业道德原则和价值观得到尊重和维护。

79. 奥地利报告说，该国已根据《最高审计机关国际准则 130》，于 2020 年修订了针对奥地利审计院公职人员的行为守则和针对其雇员的行为守则。

80. 贝宁报告说，该国已制定道义和道德守则，旨在提高公职人员的认识。

81. 德国表示，其联邦审计院的使命陈述阐述了外部审计职能的核心价值，如独立性、中立性、客观性和公信力。

82. 爱尔兰报告说，其主计审计长办公室有一个以《最高审计机关国际准则 130》等国际审计准则为基础的质量和道德保证体系。《公务员标准及行为守则》适用于公务员。

83. 同样，科威特表示，除公务员事务局公布的现行公务员行为守则外，其反腐败机构还根据相关国际标准为其雇员制定了专门的行为守则。

84. 卢森堡报告说，该国于 2014 年通过的道义守则适用于所有公职人员。

85. 毛里求斯报告说，除了最高审计机关国际组织的道德守则外，国家审计署的工作人员还必须遵守《毛里求斯公职人员道德守则》。

86. 摩洛哥报告说，2015 年 4 月通过了金融法院法官道义原则和义务章程，其依据是最高审计机关国际组织的最高审计机关行为守则。

87. 阿曼指出，该国的公务员行为守则促进廉正，适用于所有公职人员。

88. 葡萄牙报告说，葡萄牙审计法院最近新通过了一项针对法官和其他雇员的道德守则。

89. 俄罗斯联邦表示，2011 年 12 月 8 日，该国审计院院长签署第 122 号命令（第 1.7 条），批准了审计院公务员的道德和服务行为守则。该守则已与最高审计机关国际组织颁布的道德守则对接。

90. 斯洛文尼亚报告说，该国的《廉正和预防腐败法》旨在通过制定措施和方法来强化廉正和加强透明度，防止腐败，防止和消除利益冲突，从而加强法治。该法还为公务员和官员以符合道德、公平、专业和透明的方式履职提供了条件。

91. 阿拉伯联合酋长国报告说，其最高审计机关根据国际公认的公共部门审计人员行为守则修订了其内部行为守则。最高审计机关定期向审计人员发布通知，强调行为守则中的规定，提醒他们应履行的道德责任。

92. 美国报告说，其政府问责局进行了内部和外部审查，以确保其没有实际利益冲突或被认为存在利益冲突。政府问责局还采用了质量保证框架，以确保遵守政府和最高审计机关国际组织制定的审计准则。

93. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国表示，该国的共和国道德委员会是负责预防、调查和惩处违反公德和道德行为的主管机构。为了确保按照宪法原则妥善管理公共资产，通过了一项道德守则，该守则也适用于总主计长。

采取措施建立和加强国家立法机关和最高审计机关之间的关系，并鼓励国家立法机关了解最高审计机关的审计结果以在行使议会职能时考虑到这些结果

94. 妥当的核算和严格的审计是有效管理公共财政的基础，同时最高审计机关还确保政府机构的财务问责，促进收集有关预算分配或支出的信息，并发现潜在的问题或违规行为。大多数缔约国报告说，其议会以及国家审计署或负责内部财务控制的部门等专门机构均实施了控制和监督措施。

95. 奥地利、捷克、意大利和卢森堡报告说，本国的最高审计机关与议会密切合作。奥地利审计院的所有报告都提交国民议会的相关委员会，如公共账户委员会。省级审计报告提交各省议会。同样，市级审计报告提交相关市议会和相应的省议会。

96. 捷克指出，最高审计署与众议院预算控制委员会密切合作，该委员会负责讨论最高审计署的审计结论。

97. 卢森堡报告说，审计院与众议院合作，向其提供咨询意见和报告，以提高公共财政的透明度，并让公民了解情况。同样，意大利报告说，议会听证会是审计法院以及众议院和参议院各议会委员会最常用的信息交流手段。

98. 波斯尼亚和黑塞哥维那报告说，该国已启动了一个讨论加强相关机构之间合作方式的工作组，旨在使审计及其结果更具影响力。工作组由议会民族院财政和预算委员会主席、代表院财政和预算委员会主席、机构审计署副审计长、检察院首席检察官、波斯尼亚和黑塞哥维那法院、国家调查保护局、公务员制度局局长、公共采购局以及预防腐败和反腐败协调局组成。

99. 毛里求斯强调，总体而言，其议会和最高审计机关是两个关键实体，具有要求政府对公共资金管理负责的授权。因此，国家审计署的报告被提交国民议会，随后上传到国民议会的网站。由国民议会任命的公共账户委员会确保对超过预算数额的负支出和财务违规情况进行审查。

100. 摩洛哥报告说，根据该国《宪法》第 148 条第 1 款，审计院协助议会控制公共财政的管理。

101. 阿曼强调，必须在其监督机构和国家立法机构之间建立沟通渠道。

102. 罗马尼亚指出，根据该国《宪法》，罗马尼亚审计院有权也有义务每年独立向议会报告其审计结果，这些结果在随后的联合听证会上进行讨论。

103. 塞尔维亚报告说，该国的国家审计署、国民议会各委员会和职能部委之间已加强合作。因此，绩效审计的数量增多，并提供了专家支持，以确保建立一个有效的制度来监测各项建议的执行情况。

104. 阿拉伯联合酋长国表示，其最高审计机关的报告已提交联邦国民议会和内阁，并与其讨论；最高审计机关能够对立法提出修改建议。

采取措施加强反腐败机构、最高审计机关和其他政府机构在预防和打击腐败方面的协调与合作努力和改善信息交流

105. 所有提交报告的缔约国都表示，它们促进国家、区域和区域间的协调与合作，以预防和打击腐败。国际合作和协调对于更好地确定和应对共同挑战、建立信任和消除各国政府在应对腐败方面的差距至关重要。相反，如果参与预防和打击腐败的各机构之间在国家、区域和区域间各级未充分开展合作，将降低它们工作的效力。

106. 阿尔及利亚、奥地利、俄罗斯联邦和阿拉伯联合酋长国欢迎最高审计机关国际组织与毒品和犯罪问题办公室于 2019 年签署谅解备忘录，以此作为加强协调与合作努力的手段。

107. 爱尔兰和意大利表示，其最高审计机关与欧洲反欺诈办公室、最高审计机关欧洲组织和最高审计机关国际组织就多种举措开展合作。阿尔及利亚、古巴、厄瓜多尔、意大利、毛里求斯、墨西哥、北马其顿和泰国等几个提交报告的缔约国报告说，它们通过与外国最高审计机关进行协调和协作，就良好做法、理论和方法、材料、审计指南、研究和举措开展了交流，以改进对公共财政的审计。开展合作后经常会组织联合培训活动。

108. 例如，根据最高审计机关拉丁美洲和加勒比组织的一项倡议，打击跨国腐败专门工作组⁸ 与巴西、智利、厄瓜多尔、萨尔瓦多和墨西哥合作编写了一本良好做法手册，以支持各最高审计机关打击跨国腐败。意大利审计法院审阅了该手册。

109. 捷克和卢森堡报告了它们与欧洲联盟负责审计和反腐败事项的工作组互动协作的情况。

110. 泰国报告说，其最高审计署正在为包括最高审计机关亚洲组织在内的多个区域工作组的工作作出贡献。最高审计署也是最高审计机关国际组织反腐败和洗钱问题工作组的成员。

111. 俄罗斯联邦提供了该国参与预防和打击腐败的机构之间进行区域和区域间协调与合作的几个例子。这些例子包括公约缔约国会议于 2019 年 12 月通过第 8/13 号决议；2020 年成立最高审计机关国际组织全球专家组（这是阿拉伯联合酋长国最高审计机关的倡议，得到了奥地利、厄瓜多尔、埃及、匈牙利、意大利、葡萄牙和俄罗斯联邦最高审计机关的支持）；于 2021 年建成首个最高审计机关国际组织教育平台。

112. 阿拉伯联合酋长国报告说，已采取措施在负责预防和打击腐败的各实体之间建立协调、直接的伙伴关系、有效的沟通渠道和共同平台。这些实体是司法部、检察院、地方司法当局、内政部、中央银行和外交部。12 月 9 日，最高审计机关

⁸ 打击跨国腐败专门工作组是一个促进最高审计机关之间信息交流的平台，以改进各国政府的审计工作并支持对跨国腐败行为进行调查。见 www.olacefs.com/grupo-de-trabajo-especializado-en-la-lucha-contra-la-corrupcion-transnacional-de-la-olacefs/?lang=en。

国际组织全球专家组举办了一次虚拟会议，这是国际一级合作的一个例子。该会议使毒品和犯罪问题办公室、最高审计机关、财务审计机构、反腐败机构和民间社会的专家能够交流知识并加强合作，以实现打击腐败的共同目标。

113. 阿尔及利亚报告说，审计院和反腐败机构协调开展工作并交换信息。审计院为制定国家预防和打击腐败战略作出了贡献，该战略由国家反腐败机构领导。

114. 奥地利表示，其反腐败机构和奥地利审计院定期就制定腐败风险评估方法等议题进行合作。审计院也是反腐败协调机构会议的观察员，该机构负责参与制定国家反腐败战略。此外，审计院是廉正官员网络的成员，该网络由联邦反腐败局协调，促进在反腐败和廉正问题专家之间开展知识交流。

115. 同样，萨尔瓦多、古巴、捷克、意大利、约旦、肯尼亚、毛里求斯、墨西哥和委内瑞拉玻利瓦尔共和国报告说，在国家一级设立了多个工作委员会和专题专家组，以分享信息和良好做法。

116. 德国报告说，其联邦审计院的核心任务是找出行政程序中的短板和预防措施中可能导致出现腐败的不足之处。联邦审计院通过其调查结果和建议，促进了联邦行政部门全面预防腐败，并就进一步加强监管框架的措施提出了建议。

117. 卢森堡报告说，该国于 2007 年成立了预防腐败委员会，以便能够进行机构间反腐败协调。

118. 不过，有几个缔约国提到，它们遇到了一些影响它们在国家一级和国际一级开展合作的能力的挑战。

119. 约旦报告说，该国为公职人员，特别是负责公共采购的官员提供的腐败和廉正问题专门培训方案有限；将公职人员的业绩指标与其遵守行为守则或道德准则挂钩的机制有限；用于提高人们对腐败及其对社会影响的认识的财政资源有限。

120. 肯尼亚强调了其审计人员面临的挑战，其中包括人力和财政资源不足；审计建议仅得到有限执行；对信息和通信技术的使用不足；受到法律框架限制，无法及时与执法机构分享审计报告；COVID-19 疫情影响审计人员的工作。

关于最高审计机关运作情况的外部报告

121. 爱尔兰表示，其主计审计长办公室的独立同行审议报告已在其网站上公布，其中包括主计审计长的声明。

122. 意大利提供了经济合作与发展组织和欧洲联盟发布的关于意大利审计法院运作情况的两份报告的链接。

123. 毛里求斯指出，关于该国国家审计署运作的外部报告包括最高审计机关非洲英语国家组织的报告，相关报告基于旨在评估审计过程和质量的同行审议机制，以及《公共支出和财务问责制框架报告》。

124. 泰国表示，该国每年发布两份报告：国家审计署审计报告和财务报表；以及国家审计署国家审计发展基金的审计报告和财务报表。

三. 结论和建议

125. 本报告所载信息突出表明，提交报告的缔约国为促进最高审计机关在预防和打击腐败方面的作用采取了广泛的立法和行政措施。这些报告讨论了一系列问题，包括这些机关根据国内法律制度基本原则所具有的独立性，以及最高审计机关和反腐败机构之间的合作。提交报告的缔约国表示，已利用电子工具和门户网站便利、简化和提供获取信息的途径，促进公民参与，以确保在公共事务和公共财政管理方面的廉正、透明和问责。大多数缔约国还表示，法律和（或）宪法规定了其最高审计机关的独立性。若干提交报告的缔约国强调，其最高审计机关根据最高审计机关国际组织颁布的《最高审计机关国际准则》进行审计。尽管最高审计机关以及立法、反腐败和其他政府机构参加了各种国家、区域和区域间工作组，但加强最高审计机关和反腐败机构之间的合作仍然是推进预防和打击腐败工作的关键。

126. 预防腐败问题工作组不妨鼓励各缔约国提供更多最新信息并提出新的倡议，加强最高审计机关和反腐败机构之间相互学习和分享良好做法的进程，以期预防和打击腐败。

127. 作为讨论的一部分，工作组不妨考虑各缔约国如何加强努力，利用信息和通信技术加强最高审计机关的作用及其与反腐败机构的合作，同时适当考虑到技术掌握程度、技术可获得性和互联网普及程度等因素。

128. 工作组也不妨鼓励缔约国优先采取行动，加强参与预防和打击腐败的各机构之间的国家、区域和国际协调与合作，包括确定和交流良好做法和经验。

129. 最后，工作组不妨考虑请秘书处应请求向缔约国提供技术援助，以支持其执行《公约》第九条第二款。工作组还不妨考虑请秘书处继续努力收集与公共财政管理有关的良好做法的信息，特别是在实施情况审议机制所得结论的框架内。