



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
24 March 2023
Chinese
Original: English

预防腐败问题不限成员名额政府间工作组

2023年6月14日至16日，维也纳

临时议程*项目2(a)(三)

缔约国会议有关决议的执行情况：

关于预防腐败的良好做法和举措的专题讨论

在定期评价反腐败措施和政策的效率和效力方面的良好做法、经验教训和挑战

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号决议中请秘书处编排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。
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9/6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，为缔约国会议履行预防腐败任务授权提供咨询和协助，并应在缔约国会议第十届会议之前至少举行两次会议。
3. 在同一决议中，缔约国会议还决定，工作组应将以下议题列为其今后会议的讨论议题：制定和实施国家和国际预防腐败创新措施，包括在定期评价反腐败措施和政策以及国家应对措施的效率 and 效力方面的良好做法、经验教训和挑战。
4. 根据这些决议，并按照缔约国会议扩大主席团在2022年6月16日会议上商定的缔约国会议各附属机构工作计划，工作组第十四次会议的讨论议题将是：
 - (a) 加强最高审计机关在预防和打击腐败方面的作用；

* CAC/COSP/WG.4/2023/1。



(b) 在定期评价反腐败措施和政策的效率和效力方面的良好做法、经验教训和挑战；以及

(c) 预防办法和执法办法之间的相互联系。

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。

6. 根据上述考虑，在各国政府为答复秘书处 2023 年 1 月 19 日和 2 月 20 日普通照会所提供信息的基础上编写了本文件。截至 2023 年 3 月 9 日，已收到以下 38 个公约缔约方提交的材料：阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴林、保加利亚、布基纳法索、加拿大、智利、中国、塞浦路斯、埃及、欧洲联盟、法国、希腊、匈牙利、意大利、约旦、吉尔吉斯斯坦、马来西亚、摩尔多瓦、缅甸、尼加拉瓜、阿曼、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、沙特阿拉伯、塞尔维亚、斯洛伐克、巴勒斯坦国、泰国、多哥、阿拉伯联合酋长国和坦桑尼亚联合共和国。

7. 所提交材料的全文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）网站上公布，并被纳入秘书处开发的专题网站。¹

8. 本文件的目的是概述公约缔约国提交的关于在定期评价反腐败措施和政策的效率和效力方面的良好做法、经验教训和挑战的资料。CAC/COSP/WG.4/2023/3 号文件概述了缔约国提交的关于预防办法和执法办法之间相互联系的资料。缔约国提交的关于加强最高审计机关在预防和打击腐败方面的作用的资料摘要载于 CAC/COSP/WG.4/2023/4 号文件。

二. 对缔约国所提交材料的分析

A. 专题概述

9. 《公约》第一条所述的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。

10. 《公约》第五条第三款要求各缔约国均应当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。第六十一条第三款同样要求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。

11. 缔约国会议第 9/6 号决议强调应当加强和改进反腐败政策，定期评估和分析预防措施的实效，承认并鼓励良好做法。缔约国会议在该决议中吁请缔约国制订和促进各种预防腐败的有效做法，并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。

¹ 预防问题不限成员名额政府间工作组第十四次会议：www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/session14.html。

12. 评估反腐败工作的效力是关键，供各国衡量进展，就采取新措施或纠正措施、停止无效办法以及分配资源作出基于成果的决定。同时，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，会开展或依托对反腐败措施和政策效力的评估。

13. 工作组在 2019 年和 2020 年举行的第十次和第十一次会议上审议了本专题的一些方面。工作组在第十次会议上讨论了在反腐败战略的制定、评价和影响方面汲取的经验教训。工作组在第十一次会议上讨论了反腐败机构的效力。秘书处编写的背景文件为讨论提供了资料。²此外，CAC/COSP/WG.4/2023/1 号文件载有关于审查财务和会计框架和程序以确定其在打击腐败的斗争中的成效的措施概览。

14. 作出报告的缔约国指出，已采用了评价反腐败政策效力的机制。其中一些机制，即事后评价，也用于评价反腐败法律。

15. 但是，秘书处收到的答复反映了评价反腐败措施和文书的效力所固有的挑战。大多数缔约国报告了利用控制和审计职能来评估实施情况，但对效力和影响的评估报告较少。一些缔约国强调了基于感知的方法的脆弱性，提交的材料显示，缺乏一致的国际标准、方法和工具来进行此类评价。

16. 这与公约实施情况审议机制第二周期下的审议结果一致。在实施第五条方面发现的最普遍挑战之一是缺乏衡量进展和影响的方法。³

B. 各国在评价反腐败措施、政策和国家对策方面的良好做法、经验教训和挑战

17. 所有作出报告的缔约国均表示通过了规定对反腐败法律文书和（或）行政措施进行定期评价的法律或政策。大多数缔约国将政策作为开展评价的基础。法律规定了哪个或哪些机构负责此类评价工作。

18. 就法律而言，一些缔约国表示已经建立了评价机制，但在大多数情况下，评价是临时性质的。对行政措施展开评价的频率从每季度一次、每年一次到每两年一次不等。

19. 虽然所有作出报告的缔约国均表示已经或正在对反腐败措施和政策进行定期评价，但提供的关于所采用的方法和程序的信息有限。鲜有缔约国报告了开展此类评价的具体挑战或评价的影响。

² 见关于“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）”的背景文件 [CAC/COSP/WG.4/2019/2]，可查阅 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2019-September-4-6/V1904637e.pdf，以及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，可查阅 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2020-June-9-10/V2004538e.pdf。

³ 见秘书处编写的关于《联合国反腐败公约》第二章（预防措施）实施情况的专题报告 [CAC/COSP/IRG/2022/3]，可查阅 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/13-17June2022/CAC-COSP-IRG-2022-3/V2201760_E.pdf。

1. 负责评价相关法律文书和（或）政策以及行政措施的结构或机构

20. 大多数作出报告的缔约国表示，其预防性反腐败机构是负责评价相关法律文书和行政措施的主要机构。但在一些缔约国，评价工作由其他机构进行，例如监督机关或司法机关。在一些缔约国，由同一机构或结构负责评价法律文书和行政措施。在其他缔约国，法律文书和行政措施由不同的结构或机构进行评价。

负责评价法律文书、政策和行政措施的结构或机构

21. 布基纳法索表示，其最高国家管理和反腐败局负责每两年对法律文书和行政措施进行一次评价。

22. 中国报告，中央纪律检查委员会国家监察委员会、全国人民代表大会和国务院有关部门负责对法律文书和行政措施进行评估。

23. 埃及报告，其国家反腐败协调委员会对打击腐败相关法律和法规进行定期评估，并在此基础上向相关部委提交建议和立法修正案。

24. 在希腊，国家透明度管理局负责评价政策、立法措施和《国家打击和预防腐败战略》的实施情况。该管理局独立决定相关文书的评价程序。

25. 约旦表示，多个机构负责评价该国反腐败法律措施和行政措施的效力，包括司法委员会/检察院、议会、廉正和反腐败委员会、反洗钱股/中央银行和审计局。

26. 缅甸表示，包括反腐败委员会在内的若干监督机构负责评价反腐败法律文书和行政措施的适当性。

27. 在沙特阿拉伯，监督和反腐败局负责定期评价和审查预防腐败的法律和行政文书。

28. 在巴勒斯坦国，反腐败委员会评价和审查法律文书以及政府实体的程序，以便确保其足以预防腐败。

负责评价相关法律文书的结构或机构

29. 阿尔及利亚报告，该国透明、预防和打击腐败高级管理局负责定期评价法律文书是否足以促进透明度、预防和打击腐败。该管理局可提出立法修正案。其他机构在各自领域发挥管理和评价职能。这些机构包括中央反腐败办公室、审计法院、财政总监察局、公共采购和公共服务授权监管局以及公务员高级理事会。

30. 巴林报告，该国审计局审查反腐败法律。这些审查的结果已传达给相关机构。

31. 泰国表示，国家经济和社会发展委员会办公室和国家反腐败局下设各局负责监测法律的效力。

32. 包括澳大利亚、中国、法国和坦桑尼亚联合共和国在内的一些缔约国还报告了议会或议会委员会在评价法律文书方面的作用。

负责评价相关行政措施的结构或机构

33. 在大多数作出报告的缔约国，对行政措施的评价集中在一个机构内进行，通常是预防性反腐败机构，并以相关部委提供的信息为基础。在其他缔约国，评价职能由若干机构共同承担。在后一种情况下，所提供的资料并不总是清楚地说明这些机构为更好地评估反腐败措施的效率和效力而在多大程度上开展机构间合作。

34. 阿尔巴尼亚报告，司法部反腐败总局是负责与其他机构协调评价行政措施的主导机构。

35. 阿塞拜疆指出，该国反腐败委员会负责监测国家反腐败方案和行动计划的实施情况。

36. 在智利，不同的实体负责对机构和措施进行评价。总主计长办公室负责审计行政实体，而公共廉正和透明度委员会负责分析反腐败措施。

37. 中国报告，中央纪律检查委员会国家监察委员会对反腐败政策和法规进行评估，并向有关方面提出修订建议。

38. 塞浦路斯报告，该国反腐败独立局拥有广泛的评估和监测权力。该局可确定一些指标，评估公共和私人行为体为预防和打击腐败而采取的行动是否取得了预期成果，是否符合预期目标。

39. 在马来西亚，内阁反腐败特别委员会负责监测和评价规范公共服务提供的政策和措施的效力，以及那些对政府行政管理系统的治理和廉洁有影响的政策和措施的效力。

40. 葡萄牙报告最近成立了国家反腐败机制，作为一个独立的行政实体，负责的任务包括确保预防反腐败政策的效力。

41. 卡塔尔报告，行政管理和透明度管理局下属的一个委员会负责制定和评价管理政策和程序。

42. 在斯洛伐克，斯洛伐克政府办公室的预防腐败部门负责制定国家反腐败方案。但由相关部委负责实施该方案的不同部分，并负责评估其行动的效力。

43. 泰国表示，国家经济和社会发展委员会办公室和国家反腐败局下设多个局负责根据既定目标和指标评价国家战略的实施情况。

44. 在阿拉伯联合酋长国，虽然最高审计机构主要负责制定和实施预防和打击腐败的措施，但该机构也履行评价职能。

45. 欧洲联盟表示，欧洲联盟委员会负责监测和报告其所有成员国的反腐败斗争的动态。

2. 定期评价相关法律文书和（或）政策以及行政措施的程序

46. 缔约国报告了定期评价法律文书、政策和行政措施的不同程序。据报告，评价法律文书有两个主要程序：事后评价，用于评估法律的影响；审查，目的是在法律颁布之前发现潜在腐败风险或漏洞。关于政策和行政措施的评价，缔约国提供了关于基于具体衡量标准、指标和统计分析的定量评价的资料，以及关于基于对一系列利益攸关方的访谈或调查的定性评估的资料。一些缔约国报告了在区域和全球标准基础上进行的评价。一些答复方明确提到了信息和通信技术的作用，这些技术促进了数据挖掘、分析和公共数据库之间的互操作性。

定期评价相关法律文书的程序

47. 中国报告了其立法后评价制度，该制度旨在确定其立法在预防和打击腐败方面是否有效。主要负责进行年度立法后评价和行政措施事后评价的机构是国务院法制办公室，在2018年机构改革后是司法部。

48. 塞浦路斯表示，该国反腐败独立局向不同的政府机构提交季度总结报告并附有建议，内容涉及加强预防和打击腐败的立法框架等。向共和国总统、部长理事会和众议院提交年度报告，并在共和国官方公报上公布。之后，反腐败独立局必须出席众议院委员会的会议，讨论收到的建议和主管机构的回应程度。

49. 在缅甸，反腐败委员会办公室在每周的会议上讨论在调查和起诉腐败犯罪方面的经验教训。

50. 阿曼报告，作为其审计职能的一部分，国家审计机构可以发现现行法律的缺陷，与被审计实体讨论可能的补救措施，并向司法和法律事务部提供拟议修正案。

51. 在卡塔尔，根据国家反腐败战略，进行审计以衡量法律文书的效力。

52. 摩尔多瓦共和国报告了“反腐败检验”的程序。国家反腐败中心审查相关立法文本草案，以期确定并消除其内容中可能存在的漏洞，这些漏洞可能会在实施法律期间引发腐败风险。

53. 坦桑尼亚联合共和国法律改革委员会审查立法草案，并向相关政府机构提供咨询意见和建议。

定期评价相关政策和行政措施的程序

54. 阿尔巴尼亚表示，其司法部以国家反腐败协调机构的身份，确保评价过程包括监测方法，并确保每半年和每年对包括反腐败战略在内的廉正文书进行审查。

55. 奥地利阐述了联邦反腐败局为通过定性和定量指标衡量其国家反腐败战略的影响而采取的评价方法。该局指出，定期评估反腐败措施的效率和效力的最大挑战是难以确定统一和可核查的指标。

56. 意大利强调，其年度反腐败计划的一个部分旨在加强监测反腐败措施效率和效力的工具。根据该计划，确定了面临重大腐败风险的领域，确定了应对这

些领域腐败问题的程序和指标，并建立了评价这些程序执行情况的机制。意大利还指出了“过度衡量”的风险以及与基于感知指标的腐败统计衡量有关的挑战。意大利报告已启动一个项目，制定衡量区域一级腐败情况的指标。该项目的成果将在一个专门的网站上公布，对这些结果的长期分析将有助于评估反腐败措施的效力。

在公共部门以外的个人和团体的参与下定期评价相关法律文书和（或）政策以及行政措施的程序

57. 包括阿尔巴尼亚、奥地利、埃及、意大利、摩尔多瓦、尼加拉瓜、大韩民国和罗马尼亚在内的一些作出报告的国家强调，包括民间社会在内的其他利益攸关方参与其评价机制，以期确保透明、可问责和包容性的进程。这些个人和团体的参与往往采取调查、在线问卷、焦点小组和访谈的形式。

58. 在埃及，政府各方、民间社会代表、私营部门和学术界就反腐败法律的实施进行磋商。

59. 尼加拉瓜表示，该国的《国家消除贫困促进人类发展计划》规定公民参与监测和评价反腐败措施的进程。主计长办公室作为其审计权力的一部分开展评价工作，并根据公民的投诉制定审计计划。

60. 大韩民国报告了年度综合廉正评估，其中包括对公共机构反腐败工作的评价和基于公民调查对其“廉正水平”的评估。对机构的评估以书面评价为基础，之前由外部和内部专家进行现场检查，根据公共机构每年年初制定的指标确定预期成果的实现情况。反腐败和公民权利委员会进行评估，以便确定法律和法规中“导致腐败的因素”，提出处理这些因素的建议并监督其实施情况。

61. 罗马尼亚通过由包括民间社会在内的专家小组进行的专题“同行审议”、对公共机构的中期评价和审计以及包括对该战略影响的事后评估在内的最终评价，对该国先前的《国家反腐败战略》的实施情况进行了评价。各种合作平台，包括私营部门和民间社会的平台，为专题同行审议提供了便利。

根据区域和全球标准定期评价相关法律文书和（或）政策以及行政措施的程序

62. 包括阿塞拜疆、埃及、法国、波兰和斯洛伐克在内的一些作出报告的国家提到了区域和全球机制或政策，这些机制或政策促使对其法律和体制框架在打击腐败方面的效力进行评价。提到了联合国反腐败公约实施情况审议机制以及国际货币基金组织、金融行动特别工作组、欧洲联盟、反腐败国家集团以及欧洲委员会评价反洗钱措施和打击资助恐怖主义行为专家委员会以及经济合作与发展组织进行的评价。在这方面，波兰报告了根据反腐败国家集团提出的建议而制定的加强警察部门廉正和预防腐败的政策。

63. 包括奥地利、摩尔多瓦共和国和罗马尼亚在内的其他缔约国表示以国际标准为指导，或正在与国际组织或捐助方合作制定评价制度。

64. 欧洲联盟指出使用基于感知的指数的局限性，这些指数只是其评价反腐败措施时使用的工具之一。对成员国的定性评估主要是基于对法律和体制框架的

事实分析、对话和国别访问以及利益攸关方的贡献。此类评估也提及挑战和良好做法。2022 年出版的第三份《法治报告》审查了成员国反腐败框架的发展情况，并提供了处理薄弱环节的建议。

对相关法律文书和（或）政策以及行政措施进行定期评价的影响

65. 包括澳大利亚、中国、法国、缅甸和斯洛伐克在内的一些缔约国分享了关于其评价机制对反腐败立法的影响的信息。通过定期开展事后评价，中国能够确定并处理其立法和行政框架中的不足。在法国，对反腐败法律进行了历时 6 个多月的评价，以 50 场听证会为基础，最终编写并公布了一份带有建议的评价报告。在缅甸，2013 年的《反腐败法》经过了四次修订，以处理通过评价发现的薄弱之处。斯洛伐克报告，对其法律的评价促成确立了新的腐败犯罪，修订了现有法律，并采取了更有效起诉腐败的措施。

66. 一些缔约国还报告了其评价工作对反腐败政策和措施的影响。

67. 罗马尼亚表示，对该国先前的《国家反腐败战略》的最终评价分析了使用资源的情况、效率和影响。该评价所载的建议为后续的《反腐败战略》提供了参考。

68. 塞尔维亚表示，该国制定了一套影响评估方法，来确定脆弱领域的腐败程度是否因其政策和措施而下降。影响评估的结果为审查反腐败战略提供了参考。

69. 在斯洛伐克，负责国家反腐败方案不同部分的各部委对实施该方案所采取的措施进行了评价。该方案每年根据这些评价进行更新。

三. 结论和建议

70. 本背景文件概述了作出报告的国家提供的信息，其中说明各缔约国为定期评价旨在预防和打击腐败的法律文书和行政措施所做的努力。但由于收到的材料数量有限，不可能进行全面评估。

71. 作为讨论的一部分，工作组还不妨审议公约实施情况审议机制第二周期的结论以及在实施第五条方面查明的挑战。

72. 工作组似宜鼓励缔约国继续向秘书处提供信息介绍在定期评价反腐败措施和政策的效率和效力方面的良好做法、经验教训和挑战。特别是，工作组似宜鼓励缔约国优先提供信息介绍评价方法、指标和工具，包括信息和通信技术的使用，以及介绍其影响。

73. 工作组似宜考虑请秘书处继续努力收集关于定期评价反腐败措施效率和效力方面的良好做法、经验教训和挑战的信息，特别是在公约实施情况审议机制所得结论的背景下，以期编写一份良好做法和经验教训简编。