



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General  
29 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)(-)

缔约国会议有关决议的执行情况：关于预防  
腐败方面的良好做法和举措的专题讨论

### 预防办法和执法办法之间的相互联系

#### 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号决议中请秘书处制定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. 缔约国会议在其题为“《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，缔约国会议承认，预防措施和执法都是有效解决腐败问题所必需的，预防办法和执法办法之间存在相互联系，这可提高反腐败努力的效力。缔约国会议还确认，一种办法的成功和从中吸取的经验教训可为另一种办法的努力提供参考，并请预防腐败问题工作组考虑将预防办法和执法办法之间的相互联系等议题列为其第十三次和第十四次会议的讨论议题。
4. 根据这些决议，并根据缔约国会议扩大主席团2022年6月16日会议商定的缔约国会议各附属机构工作计划，决定预防办法和执法办法之间的相互联系将是预防腐败问题不限成员名额政府间工作组第十四次会议的讨论议题之一。
5. 预防腐败问题工作组在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，邀请缔约国交流其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、

\* CAC/COSP/WG.4/2023/1。



挑战、技术援助需求和实施过程中吸取的经验教训等内容。工作组请秘书处编写背景文件，汇总此类信息，并决定应在会议期间举行专题小组讨论，那些就所审议的优先议题提供书面答复的国家派出专家参加讨论。

6. 根据上述情况，在各国政府为答复秘书处 2023 年 1 月 19 日和 2 月 20 日的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《公约》以下 38 个缔约方提交的材料：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、缅甸、尼加拉瓜、阿曼、葡萄牙、波兰、卡塔尔、大韩民国、摩尔多瓦共和国、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. 所提交材料的全文刊载于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<sup>1</sup>，并被纳入秘书处开发的专题网站。<sup>2</sup>

8. 本报告的目的是简要介绍《公约》缔约国提交的关于反腐败预防办法和执法办法之间相互联系的资料。

## 二. 对缔约国所提交材料进行的分析

### A. 专题概览

9. 《联合国反腐败公约》高度重视预防犯罪，在关于刑事定罪和执法的章节之前用整整一章论述预防措施。这反映了这样一种理念，即在采取执法对策之前，应先采取纳入刑事司法、公共部门和发展战略与计划的有效预防措施，从而减少犯罪的发生，并在发生腐败之后利用有限的资源减轻适当调查腐败的压力。

10. 《公约》第六条和第三十六条说明了预防办法和执法办法之间要平衡兼顾。《公约》第六条第一款要求缔约国确保设立一个或多个预防腐败的机构。第三十六条要求缔约国确保设有一个或多个机构或安排了人员专职负责通过执法打击腐败。

11. 缔约国会议在第 9/6 号决议中重申在所有各级预防和打击一切形式的腐败是所有国家的优先事项和责任，因此需要坚定的政治意愿、社会的参与、强大、公平、有效、公正、问责和透明的机构、所有各级全面和平衡的反腐败框架和办法、所有法域根据国家立法制度全力执法，以及开展预防、反腐败教育、培训、有效国际合作，酌情包括在资产追回方面。

12. 这种“全社会参与”预防和打击腐败的办法要求在预防框架和执法框架之间建立强有力的联系，以确保反腐败机构卓有成效，并确保预防机构和执法机构之间定期和积极主动地分享信息和情报。它还要求建立举报机制，以便利公共部门内部举报腐败行为，并鼓励公众和私营部门举报腐败行为。

<sup>1</sup> [www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/session13.html](http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/session13.html)。

<sup>2</sup> [www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/thematic-compilation-prevention.html](http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/thematic-compilation-prevention.html)。

13. 大会在 2021 年 6 月举行的反腐败问题特别会议上确认反腐败机构和专职机关在实施和监测反腐败政策和做法方面的作用，并重申会员国承诺根据国内法基本原则赋予这些机构和专职机关必要的独立性，使之能够有效履行职能，不受任何不当影响，并保证廉正和可问责。会员国承诺加强上述机构和机关的能力，为其提供必要的资源以便履行其监督职能，并促进这些机构和机关在各级开展有力合作。

14. 在这一背景下，提交报告的缔约国注意到在确保预防腐败机构与执法机关之间的协调和信息共享方面面临的挑战。在确定和处理腐败与其他形式严重犯罪和有组织犯罪之间的相互联系方面也报告了一些挑战。尽管存在这些问题，报告国还是介绍了一些机制和办法，包括通过国家战略和协调机制，确保预防和执法职能部门在反腐败斗争中发挥协同作用。

## B. 缔约国就预防办法和执法办法之间的相互联系采取的措施

### 国家反腐败机构

15. 对所收到答复进行的分析表明，在建立反腐败机构过程中，缔约国以不同方式利用了预防办法和执法办法之间的相互联系。在一些缔约国，反腐败机构具有预防性质，同时拥有不同形式的调查权。在另一些缔约国，负责通过执法打击腐败的专门机构逐步被赋予预防职能。在预防机构没有调查权的缔约国，法律规定预防机构有义务将可能的腐败犯罪移交主管执法机关。在另一些缔约国，预防机构和执法机构是作为单独的实体设立的。这两个机构均利用腐败调查和起诉情况的相关统计数据来生成报告或评估风险和脆弱性。

16. 阿塞拜疆提及其国家反腐败政策，并实施了一系列国家行动计划为该政策提供支持。根据《2022-2026 年国家反腐败行动计划》，首要关注领域是打击洗钱和资助恐怖主义行为、实施关于公共采购中披露实益所有权信息的立法、完善国家资产追回和管理制度以及民间社会组织的广泛参与。专门处理腐败问题的两个主要机构是反腐败委员会和总检察院下属的反腐败局。该委员会成立于 2004 年，主要负责制定国家预防腐败政策，协调和监督政府机构执行国家行动计划的情况，并分析反腐败斗争的现状和效率。反腐败局虽然同样负责对反腐败斗争的状况进行研究，但更广泛地依赖与犯罪有关的统计数据，并可建议采取措施改进立法和方法，以评估腐败风险。该局还负责开展反腐败宣传和教育活动。

17. 智利报告称，其廉政和透明度总统咨询委员会负责监督《国家廉政战略》的协调和实施情况，许多政府机构参与了该战略。制定《战略》的各项活动和指标需要广泛且具有包容性的协商进程，以确保这些活动和指标既反映针对腐败的预防办法，又反映针对腐败的执法办法。

18. 塞浦路斯报告称，2022 年设立了一个独立反腐败局，以确保公共和私营部门预防和打击腐败的所有行动保持一致，并卓有成效。该局既有预防权，也有调查权。根据其预防职责，该局为私营和公共部门开展了教育和培训活动，参与评估和管理腐败风险，并就改进法律和程序提出了建议。该局还被授权受理关于公共部门腐败行为的投诉或接收相关资料，并有权进行调查。此外，于

2022 年成立了一个反腐败工作队，隶属总检察长，负责调查和检控腐败罪行。该工作队由共和国法律办公室、反洗钱股、警署的专门官员和税务局、海关和货税局等其他部门的特设专家组成。

19. 埃及表示，其行政管理局的任务是监督和协调负责通过执法预防和打击腐败的各机构所采取的反腐败措施。埃及还注意到，行政管理局加入了反腐败执法机关全球业务工作网（全球网），以加强腐败调查方面的国际执法协调和信息共享工作。

20. 欧洲联盟指出，它在其成员国中进行了一项调查，以评估它们是否有专门预防和（或）制止腐败的机构。初步结果表明，欧洲联盟许多国家都设有预防腐败机构，这些机构拥有一些压制权力，包括调查权、制裁权和在司法程序中发挥作用。

21. 法国报告称，其反贪局在法律上有义务将任何涉腐报告提交检察官办公室审查并可能启动刑事调查。2022 年，反贪局还与司法部和内政部合作，利用与腐败有关的刑事调查数据绘制腐败风险图。

22. 匈牙利报告了负责预防和调查腐败的广泛机构网络。其中，2011 年设立的国家保护局的任务是减少腐败，防止有组织犯罪渗透到执法和公共行政机构，并保护因职业而处境危险的工作人员及其家属。该局主要负责预防腐败，但也被授权在履行职责过程中发现涉嫌刑事犯罪时启动调查并通知执法机关。

23. 意大利报告称，其国家反腐败局是主要负责制定和监督《国家反腐败计划》的预防机构。国家反腐败局分析了腐败的原因和表现，提出了预防腐败的措施，并监测公共行政部门反腐败计划的执行情况和效力。国家反腐败局还被赋予一些执法权力，包括调查权、要求出示文件权、命令通过或取消与法律和透明度原则相冲突的行政法令和行为的权力。此外，国家反腐败局每年向议会报告腐败的各个方面以及为预防和打击腐败所采取的措施。

24. 马来西亚介绍了其反腐败委员会的广泛任务，其中包括预防和执法职能。该委员会审查公共机构的制度、程序和做法，并提出修订建议，以减少公共机构易发生腐败的现象。它就道德困境向公共机构负责人和个人提供咨询建议，并促进提高反腐败意识和教育。该委员会还有权接收关于可能的腐败犯罪举报和进行调查。

25. 摩尔多瓦共和国报告了其国家反腐败中心的情况，该中心是负责预防和打击腐败的主要机构。该中心促进反腐败教育，但也参与“反腐败举证”程序。该中心审查了相关的立法草案，以查明其形式或内容中可能存在的漏洞并提出补救办法，这些漏洞可能在法律实施过程中产生腐败风险。

26. 斯洛伐克报告称，政府办公室预防腐败处是负责制定、协调和实施预防腐败方案和活动的中央机关。该处还负责向所有有关部门和各级公共行政部门提供咨询意见。该处的一项重要职能是通过使用专门软件查明部门腐败风险。斯洛伐克打算将风险识别方法扩大到公共行政的其他部门，并利用其成果设计预防和应对腐败的针对性措施。

27. 阿拉伯联合酋长国表示，有若干机构负责预防和调查腐败，其中包括最高审计机构、司法部、财政部、内政部和中央银行。相关立法规定了这些机构的任务。

### 预防和执法职能机构之间的协调机制和程序

28. 许多缔约国报告了建立协调机制和程序的情况，如谅解备忘录和其他措施，以扩大对腐败采取预防办法和执法方法的影响。一些协调机制是根据国家反腐败战略建立的，另一些是在确定需要加强预防办法和执法办法之间的协同作用之后独立建立的。

29. 阿尔巴尼亚报告了国家反腐败协调员网络的情况，这是一个新建立的机制，负责调查公共行政部门的腐败行为，并对腐败行为予以制裁。协调员处理针对公共行政部门主管的投诉，并拥有充分的调查权。该网络向司法部报告，还负责评估公共部门的腐败风险。谅解备忘录和合作备忘录，如司法部与治安法官学院于 2023 年签署的备忘录，确保对协调员进行必要的培训，并确保行政和司法机关之间分享专业知识和良好做法。

30. 澳大利亚报告了执法廉正委员会的情况，该委员会拥有调查权，并就英联邦执法机构及其工作人员的廉正情况向该国政府提供独立保证。该委员会还负责制定其预防腐败战略，其中列出了优先事项，如审查从调查中吸取的经验教训、制定公共部门廉正基准和加强外联活动。该委员会每季度与选定的公共机构举行会议，讨论在查明和应对腐败风险和脆弱性方面的良好做法，还根据最后完成的调查和起诉编写了年度脆弱性简报。澳大利亚表示，到 2023 年年中，执法廉正委员会将由国家反腐败委员会取代。新成立的委员会将加强预防和教育职能，能够进行公开调查，以更好地审查腐败风险和脆弱性，并建议进行系统性改革和采取有针对性的措施，以更有效地预防腐败。

31. 奥地利报告称，其审计法院向经济犯罪与腐败检察官办公室等相关执法机关转交了关于可能的腐败犯罪的信息。此外，联邦反腐败局制定了各项政策、机制和标准作业程序，负责预防腐败的机构和执法机关，包括专门负责通过执法打击腐败的机构，通过这些政策、机制和标准作业程序共享信息、证据和情报。2022 年，该局开始制定策略分析模型，该模型以多项指标包括贪污罪行的刑事记录为基础。该模型将确定联邦和州一级最容易发生腐败的领域，以便制定有针对性的预防措施，并为执法机关的活动提供信息。

32. 阿塞拜疆表示，反腐败委员会和检察长下属的反腐败局参加了为改进反腐败立法而设立的工作组。工作组成员包括私营部门、民间社会和独立专家的代表。

33. 智利报告称，其公共廉政和透明度总统咨询委员会是确定反腐败预防和执法措施的主要协调机构。咨询委员会成员包括政府官员以及私营部门和民间社会的代表。其目标不仅是加强法律和政策框架，还要改善政府机构与其所服务人民之间的关系。

34. 埃及报告称，其行政管理局设立了反腐败协调小组委员会，作为国家反腐败协调委员会的一部分。该小组委员会成员包括内政部、地方发展部、规划

部、财政部、外交部、司法部、总检察院和中央审计组织的代表。该小组委员会履行一系列职能，以加强腐败预防办法和执法办法之间的协同作用，包括监督国家反腐败战略的执行情况，受理腐败投诉，提出加强预防措施和腐败相关立法的建议，为公职人员编制培训计划和方案，并提出加强廉正和透明度文化的建议。

35. 欧洲联盟报告称，欧盟委员会为国家反腐败联络点定期组织经验分享讲习班，讨论与预防和执法工作有关的主题。指出从这两种反腐败办法中吸取的经验教训为另一种办法的工作提供了参考。2023年，欧盟委员会发起了两项证据征集活动，请公众分享他们对反腐败举措的看法。证据收集活动涉及预防腐败和抑制腐败方面。

36. 法国强调了加强腐败预防办法和执法办法之间的协同作用的重要性。法国反贪局与相关执法机构之间开展合作，有助于更好地监测案件，更好地查明公共和私营部门的腐败风险，并加强机构间合作以减轻这些风险。

37. 意大利指出，虽然国家反腐败局的主要任务是预防腐败，但它也在促进预防办法和执法办法之间的协同增效和相辅相成方面发挥了关键作用。国家反腐败局与总检察长办公室签署了一项促进合作的框架协议。根据该协定，总检察长办公室定期与国家反腐败局分享报告和犯罪记录，特别是与公共采购和金融执法机构“金融警卫队”的调查活动有关的报告和犯罪记录。而国家反腐败局将关于可能的刑事犯罪的报告和资料转交总检察长办公室审查并可能进行调查。

38. 吉尔吉斯斯坦报告说，总检察长办公室确保腐败预防办法和执法办法的协调工作。其协调理事会包括所有反腐败机构的代表，并确定与腐败有关的总体政策和活动。

39. 缅甸报告称，其反腐败机构发布了标准作业程序，并在审计长办公室内设立了预防腐败股，并在地方一级进行沟通，以更好地协调预防和压制职能。

40. 尼加拉瓜报告称，该国主计长办公室根据《2022-2026年消除贫困促进人类发展国家计划》监督腐败预防办法和执法办法的协调工作。主计长办公室定期召开部际会议，讨论审计结果、良好的预防做法和有效的行政程序。在一些情况下，这些讨论促成对腐败行为进行刑事调查并予以定罪。

41. 巴勒斯坦国报告称，其反腐败委员会负责监督反腐败预防和调查工作的协调事宜。该委员会是负责收集和分析公共行政部门数据的主要机构。该委员会与执法机构之间的谅解备忘录促成建立了一个交流腐败相关信息和情报的联络官制度。

42. 塞尔维亚表示，在高级检察官办公室的四个区域分支机构中设立了遏制腐败的特别部门。这些特别部门可以建立预防和制止腐败的多机构工作队，并可以提出协议，以促进预防机构和执法机关之间以电子形式交流信息和情报。

43. 斯洛伐克表示，预防腐败处收到的报告经过认真评估后酌情与执法机关共享。为确保这一办法的有效性，执法人员定期为预防腐败处的工作人员提供培训，并协助制定其标准作业程序。执法机关的代表也是反腐败协调委员会的成

员，该委员会是根据《国家反腐败战略》设立的一个机构，目的是将在执行该战略方面发挥作用的各部委和其他机关的联络人汇集到一起。

44. 泰国表示，其国家反腐败行动中心负责协调政府机构的反腐败计划。在这一结构下，中央调查局反腐败司建立了一个由八个负责预防和调查公共部门腐败行为的机构组成的网络。国家反腐败行动中心与反洗钱办公室密切合作，以确保各项工作相辅相成。2022 年成立了反贪中心，负责分析腐败原因及风险。该中心生成的数据和分析结果将提供给预防机构和执法机关。

45. 阿拉伯联合酋长国报告称，其最高审计机构与负责预防腐败的其他机关和检察机关交流了信息。最高审计机构还协调与中央银行、经济部、联邦税务局和财政部等国家金融机构的信息交流工作。

### 预防办法和执法办法方面的廉正、公众认识和教育

46. 在确定腐败预防办法和执法办法之间的相互联系时，许多缔约国承认提高认识、教育和有效的举报机制发挥了作用。认识到公职人员和公民认识到腐败及其后果，在侦查、采取行动和报告腐败方面接受过培训和教育，有助于提高廉正水平，减少执法对策的数量并提高其效力。

47. 阿塞拜疆报告称，为了促进采取有效办法预防腐败并评价公共机构的有效性，要求高级公职人员建立受理和分析公民对腐败和不当行为的举报和投诉的机制。检察官办公室网站上概要公布了这些报告和为促进这些报告而采取的行动，以及关于行政和刑事制裁的资料。

48. 中国强调，对腐败案件的分析为设计公职人员的培训和教育方案提供了信息。据报告，以真实案例为基础并旨在解决腐败根源的方案有助于促进公职人员的职业纪律，鼓励举报腐败行为并促进改革。此外，反腐败教育方案在中小学和大学课程中也发挥了核心作用。

49. 匈牙利表示，通过若干手段促进公共部门的廉正，包括通过国家保护局检验公职人员的廉正情况。此外，匈牙利报告称，执法、司法机关和该局正在编写关于调查和起诉腐败行为的案例研究。案例研究将为培训和教育材料的设计提供信息。

50. 缅甸表示，经验丰富的执法人员定期被指派参加反腐败教育方案，并在中小学和大学授课。

## 三. 结论和建议

51. 提交报告的缔约国提供的并在本背景文件中加以概述的信息表明了已采取各种办法加强腐败预防办法和执法办法之间的相互联系。缔约国报告称，通过为反腐败机构规定全面任务并建立协调机制的法律和政策框架，加强了预防和调查腐败措施之间的协同作用。缔约国认识到《公约》对预防腐败的重视，报告对预防腐败采取综合办法，包括反腐败教育、提高认识和加强报告机制，如何有助于采取更有效的执法对策。

52. 鉴于上述情况，工作组不妨鼓励缔约国继续采取措施，加强腐败预防办法和执法办法之间的协同作用。

53. 作为其讨论的一部分，工作组还不妨审议在确定和利用腐败预防办法和执法办法之间的协同作用方面存在的挑战和良好做法。

54. 工作组不妨鼓励缔约国继续向秘书处提供信息，介绍在促进预防办法和执法办法之间协同作用方面的良好做法和面临的挑战，以及从一种办法中吸取的经验教训如何为另一种办法的工作提供参考。

55. 在这方面，工作组不妨考虑请秘书处继续努力收集关于在查明腐败预防办法和执法办法之间的相互联系并促进其协同作用方面的良好做法、经验教训和挑战的信息。

---