



Distr.: General  
1 November 2001  
Chinese  
Original: English

反腐败公约谈判工作特设委员会非正式筹备会议  
2001年12月4日至7日，布宜诺斯艾利斯

## 政府提交的提案和建议

日本：非正式文件

### 一. 概述

1. 腐败是影响民主和经济健康发展的最为严重的障碍。为打击腐败，国际合作不可或缺。因此，拟议的公约应根据这些原则定出符合实际的具体措施。
2. 拟议的公约应包括(a)预防，(b)刑事定罪和执法，及(c)国际合作。正如预防犯罪和刑事司法委员会第十届会议续会建议经社理事会批准，由大会通过的决议草案<sup>1</sup>所述，“多学科做法”应成为拟议的公约的指导原则。因此，上述三个支柱在解决打击腐败所涉多方面问题上具有同等的重要性。
3. 拟议的公约不仅应就国际合作作出规定，而且还应建立一个有效的框架，加强各国打击腐败的能力，同时铭记建立和维持善政首先是各个国家的责任。

### 二. 供审议的要点

#### A. 预防

4. 正如上文所提及的，由于预防措施能确保对十分复杂而且涉及多个方面的腐败问题采取多学科的做法，因此这些措施是拟议公约的重要组成部分。然而，不应武断地将这些措施强加给缔约国，而是应鼓励缔约国根据各国基本法律和行政制度采纳可有助于预防腐败的这些措施。
5. 拟议的公约应考虑下文所列的要点。

#### 1. 非选举产生的一般公职人员的管理

6. 各国在公务人员人事管理上差别很大。而且，一般适用于公务人员的条例并不一定适合管辖诸如内阁部长和大使等特殊类别的公务人员的行为。因此，在草拟关于管理公务人员的规定时不应过于僵硬，以便各缔约国能够根据其法律和行政制度以适当的方式执行这些规定。



7. 同样，出于实际考虑和对隐私的尊重，公约不宜要求非选举产生的公务人员公开其收入、资产和债务。

8. 根据这一建议，应考虑下述因素：

(a) 雇用、提级和地位的保障，例如，根据客观标准并依照实际优劣情况予以雇用、提级和解雇；

(b) 工作条件，例如，确保以适当手段实现和/或维持包括酬劳在内的适当工作条件。

## 2. 确保法人的适当管理和透明度的措施

9. 措施可包括建立关于法人的组建、管理和筹资中所涉法人和自然人的公共记录；建立剥夺法人主管人员资格的适当标准；拟订确保外部检查的措施，其中包括确定按规定记帐的义务，对造假帐和蓄意漏记进行适当的制裁；拟订律师、公证人和会计师的适当行为守则。（参见《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（“打击有组织犯罪公约”，第31条，大会第55/25号决议，附件一））

## 3. 政府采购和补贴

10. 可拟订措施，以确保涉及政府采购、补贴、授权和核准的程序的透明度和公正性。

## 4. 资料的公布

11. 应鼓励建立有助于防止腐败的适当的资料公布制度。

## 5. 公众认识

12. 公约应鼓励促进公众对防止腐败的认识并建立新闻自由。

## 6. 司法部门和执法机构

13. 可拟订确保司法部门的独立并建立公正不倚的执法机构的规定。

## B. 刑事定罪和执法

14. 在草拟关于刑事定罪和执法的规定时应考虑下文所列要点。

### 1. 基本原则

15. 由于规划中的公约的主要目标是保护和加强民主施政的廉正，公约应主要侧重于最为根本的腐败类型，即涉及国内公职人员的贿赂。由于几乎所有国家都已将贿赂公职人员定为犯罪，稳步有效地执行现有文书远比颁布新的法规并创设新型刑事定罪更为重要。

## 2. 贿赂的定义

16. 为避免造成不必要的混乱，“贿赂”的定义应仿照《打击有组织犯罪公约》第 8 条第 1 款，“国内公职人员”的定义最好应仿照该条第 4 款。

## 3. 对涉及外国公职人员的贿赂的刑事定罪

17. 日本认为，应认真研究涉及外国公职人员的贿赂。

18. 关于主动贿赂，1997 年经合组织《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》对这一问题作了处理。

19. 关于被动贿赂，如果所有国家都将被动贿赂本国公职人员定为犯罪，则就不可能出现任何漏洞。此外，将外国公职人员被动贿赂定为犯罪可能会同国家豁免以及给予外交使团和领馆人员的特权与豁免构成严重的冲突。在实际中可能难以对外国公职人员进行有效的调查和执法。

## 4. 涉及在国际组织工作的公务人员贿赂的刑事定罪

20. 由于国际组织的特殊性，应考虑到国际组织公务人员的特权与豁免。而且，不应忘记，由于国际组织公务人员所享有的特权与豁免，在实际中可能很难对国际组织公务人员进行有效的调查和执法。同样，也应认真研究“国际组织公务人员”的定义，并仔细研究管辖权问题。

## 5. 涉及政党公务人员贿赂的刑事定罪

21. 在政党的组织结构和法律地位及其政治和社会影响上，各国情况可能有所不同。有鉴于此，涉及政党公务人员贿赂的问题无法与涉及其他公务人员的类似问题相提并论。因此，日本认为这一问题不宜由国际公约以法律的形式予以明确管辖。

## 6. 私营部门的贿赂的刑事定罪

22. 对私营部门的所有这类贿赂行为不作任何区分一概予以标准化的刑事定罪不是一种正确的做法。

23. 该问题拟由在不同层面上的两个问题组成。首先，遵照《打击有组织犯罪公约》第 8 条第 4 款确定的“公职人员”的定义，可以解决如何对待提供公务但属于“私营部门”一类的私营实体的问题。其次，关于真正的私营部门，不应忘记，公约主要是针对公营部门的腐败行为，对私营部门刑事定罪的讨论应有别于公营部门。

## 7. 贿赂以外的腐败行为

24. “腐败”一词有时也同贪污、挪用公款和失信连在一起。然而，这些犯罪所触犯的受保护合法权益是财产权，而贿赂所触犯的是公共廉正。因此，不宜将这些对财产的犯罪列入所拟公约中“腐败”的适用范围。

8. 返还腐败产生的非法来源资金

25. 这一问题最为棘手的难题是，如何解决对腐败所得享有合法财产权涉及的复杂问题，换言之就是，如何保护善意第三方的利益。

26. 此外，应认真研究国家豁免问题和落实返还的方法和程序。

9. 刑事诉讼程序

27. 考虑到鉴于贿赂犯罪的性质（通常是私下或秘密从事的犯罪）而在调查和起诉上遇到的困难，可考虑采用下述刑事诉讼程序。

(a) 减轻处罚和免于起诉。有必要考虑是否应列入关于减轻处罚和免于起诉的规定。

(b) 证据规则。可列入关于可否接受在国外询问证人的记录的规定。

10. 帮助和保护被害人

28. 虽然《打击有组织犯罪公约》第 25 条对保护被害人作了规定，但典型的贿赂案件不会涉及应获得赔偿并应在刑事诉讼中陈述其看法的被害人。因此，日本认为应认真研究涉及帮助和保护被害人的规定。

C. 国际合作

29. 可考虑订立关于交换信息、帮助发展中国家，包括提供技术帮助、与发展机构等有关的国际组织进行合作、执行该文书并监督其执行情况等方面的规定。

注

<sup>1</sup> 《经社理事会正式记录，2001 年，补编第 10 号》（E/2001/30/Rev.1），决议草案 I，第二部分，第一章，A 节。