



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
13 July 2020  
Chinese  
Original: English

实施情况审议组

第十一届会议第一次续会

2020年8月31日至9月2日，维也纳

议程项目4

《联合国反腐败公约》实施情况

《联合国反腐败公约》第二章（预防措施）实施情况

秘书处编写的专题报告

摘要

本报告载有《联合国反腐败公约》实施情况审议机制第二周期内确定的关于普遍成功经验、良好做法、挑战和评述的信息，侧重于《公约》第二章（预防措施）的实施情况。



## 一. 引言、范围和结构

1. 根据审联合国反腐败公约实施情况审议机制职权范围第 35 和第 44 段，编写本专题报告是为了汇编执行摘要和国别审议报告所载关于成功事例、良好做法、挑战和意见的最为常见和相关的信息，以便提交实施情况审议组，作为其分析工作的依据。

2. 本报告载列了关于受审议缔约国在实施情况审议机制第二周期内实施《公约》第二章（预防措施）的情况的信息。其依据是在起草本报告时已经完成的 42 项审议的最后执行摘要和国别审议报告中提供的信息。本报告重点关注实施情况的当前趋势和事例，载有显示最普遍的挑战和良好做法的表格、文本框和图表。本报告确定的趋势与上一次专题报告确定的趋势基本一致。然而，对最近数据的分析查明了有关区域趋势的一些新的细微差别。<sup>1</sup>随着已完成的国别审议提供更多数据，将在今后各专题报告和区域增编中将包括对各国执行《公约》第二章情况更全面的分析。

3. 鉴于《公约》四个实质性章节各条款之间的关联，本报告立足于实施情况审议机制第一周期受审议的关于《公约》第三章和第四章实施情况的以往专题报告。本报告的结构遵循执行摘要的结构，归并了一些密切相关的条款和主题。

## 二. 对《联合国反腐败公约》第二章实施过程中的挑战和良好做法的一般看法

4. 下面的数字和表格代表了 42 个国家审议的数据，并分析概述了执行《公约》第二章方面的共同挑战和良好做法。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 本报告基于对非洲国家组完成的 17 次审议、对亚洲—太平洋国家组完成的 10 次审议、对西欧和其他国家组完成的 8 次审议、对拉丁美洲和加勒比国家组完成的 4 次审议以及对东欧国家组完成的 3 次审议。因此，确定的建议和良好做法的数量对一些区域集团来说可能不像对其他区域集团那样具有代表性。

<sup>2</sup> 编写本报告所使用的数据基于截至 2020 年 6 月 18 日完成的国别审议。

图一

## 《公约》第二章实施方面确定的挑战

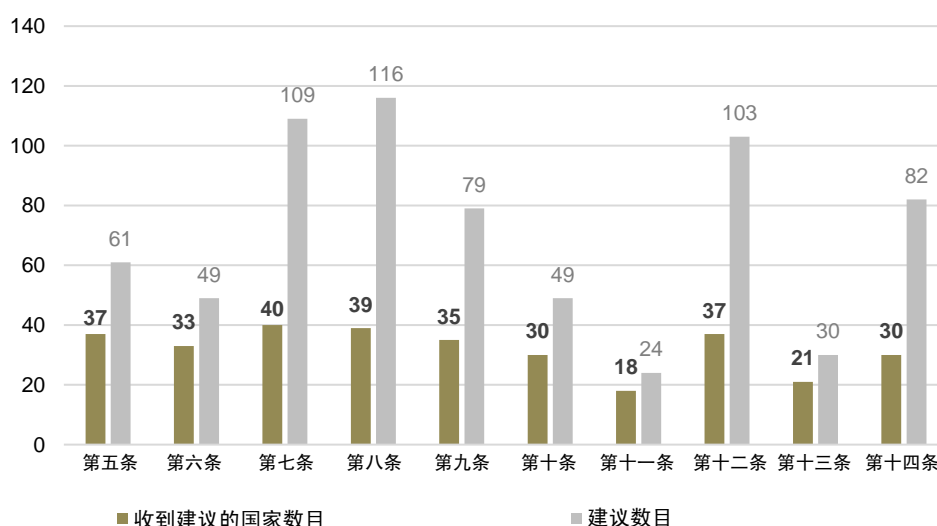


表 1

## 《公约》第二章实施方面最普遍的挑战

《公约》条款	收到建议的国家数目	提出的建议数目	实施方面最普遍的挑战（按《公约》条款排列）
第五条	37	61	反腐败政策协调和执行不力，包括缺乏衡量进展的指标、缺乏时间表和缺乏问责结构；范围、连贯性和有效性有限的国家反腐败政策；缺乏预防腐败措施；利益攸关方在确定执行和修订反腐败战略方面的参与不足
第六条	33	49	缺乏指定的预防性反腐败机构，这类机构的资源分配不足；具有预防性职能的反腐败机构的法律和业务独立性不足；员工缺乏充分培训；各反腐败机构之间协调不力
第七条	40	109	对于担任特别容易发生腐败的公共职位的人员，缺乏适当的甄选和培训程序以及对这类人员实行轮岗的适当程序；公职人员招聘透明度不足；关于公职人选资格和当选的标准不足；缺乏全面法规或行政措施来管理公职竞选候选人经费筹措和政党经费筹措；预防或管控利益冲突的法规或机制不足
第八条	39	116	缺少公职人员行为守则，或者仅适用于某类公职人员；公职人员举报腐败行为的渠道和保护措施有限；预防利益冲突的措施不足，包括关于职务外活动、兼职、资产申报和接受馈赠的措施
第九条	35	79	公共采购事项的国内复审和上诉制度不起作用；针对采购官员的甄选和筛查方法及培训不充分；采购官员没有申报其利益的义务，特别是在公共采购及其资产方面；缺乏基于信息和通信技术的高效采购系统(电子采购)；预算通过进程缺乏透明度；公共财务管理领域的风险管理和内部控制制度缺乏或有限
第十条	30	49	缺乏规范公众获取信息的法规或措施，即便有这种法规和措施，现有框架存在缺口且其应用不足；提供公共服务和获取信息的行政程序过于复杂；查明、监测并分析公共部门腐败风险的数据收集系统有限
第十一条	18	24	加强司法和检察机关廉正的措施不足
第十二条	37	103	执法机构和私营实体之间的合作有限；对前公职人员缺乏离职后限制或定义过窄；预防滥用公共机关对商业活动给予补贴和颁发许可证的程序的措施不充足；旨在维护私营实体廉正的标准和程序（如行为守则）有限和（或）不足，以及监

《公约》条款	收到建议的国家数目	提出的建议数目	实施方面最普遍的挑战（按《公约》条款排列）
			测这些标准和程序遵守情况的措施不足；关于拒绝对构成贿赂的费用实行税款扣减的法规缺乏或不足
第十三条	21	30	民间社会在预防和打击腐败工作中参与有限，其原因除其他外包括相关法律和程序实施缺乏或不足；在制定反腐败战略、政策或立法时未与民间社会协商；相关政府机构和民间社会之间的合作不足；举报腐败的措施或机制不足
第十四条	30	82	在旨在打击洗钱和资助恐怖主义的法规和规章方面具体国家存在差距；金融监管方面的体制薄弱；未完全落实其他国际监测机构提出的标准和建议；检测和监测现金和不记名流通票据跨境转移的措施不足；对货币或价值转移服务监管不足

图二  
《公约》第二章实施方面确定的良好做法

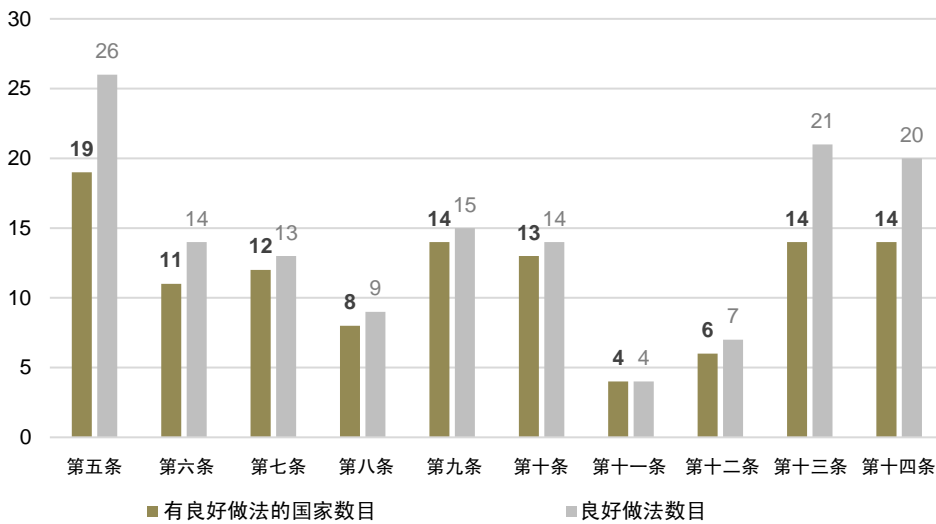


表 2  
《公约》第二章实施方面最普遍的良好做法

《公约》条款	采取良好做法的国家数目	提出的良好做法数目	最普遍的良好做法（按《公约》条款排列）
第五条	19	26	积极参与处理反腐败问题的国际和区域组织与方案；与利益攸关方协商后制定反腐败战略和政策；实施广泛的预防腐败活动和措施，包括国家运动和将廉正原则纳入教育课程
第六条	11	14	在公共机构中设立反腐败业务单位；预防性反腐败机构的独立预算，并为这些机构提供充足的资源和专门工作人员
第七条	12	13	确定被认为特别容易发生腐败的职位，并采取其他措施规范这类职位；通过各种方式发布公共职位空缺公告；全面规范政策性融资；加强公职人员廉正培训
第八条	8	9	促进公务员廉正和道德操守的措施；在各部委和办公室建立廉正部门；对举报官员提供充分保护；
第九条	14	15	使用电子采购系统和廉正契约；在上诉过程中暂停授标；采取各种措施，确保公开招标的透明度；采取促进预算过程透明度的措施，包括为此使用指南和交互式在线工具

《公约》条款	采取良好做法的 国家数目	提出的良好 做法数目	最普遍的良好做法（按《公约》条款排列）
第十条	13	14	强健的信息获取框架，并辅之以提高认识努力和虚拟平台；使用电子手段简化行政程序
第十一条	4	4	开发案件管理系统以提高案件分配的透明度
第十二条	6	7	私营部门广泛参与制定反腐败政策；提高私营实体间透明度的措施
第十三条	14	21	采取措施促进公众参与和广泛协商，包括邀请民间社会代表就法律草案发表意见或参与预防性腐败措施；促进通过多种渠道向反腐败机构举报腐败行为；制定量身定制的廉政教育课程；频繁举行培训活动和宣传活动
第十四条	14	20	建立健全的国家预防洗钱和资助恐怖主义行为制度；良好的机构间协调；促进区域和国际合作

### 三. 《联合国反腐败公约》第二章实施情况

#### A. 预防性反腐败政策和做法（第五条）和预防性反腐败机构（第六条）

5. 《公约》认识到，缔约国的不同法律制度和传统可能需要采取不同的方法来执行《公约》第五条。各缔约国为此采取的不同方法可大致分类如下：(a)制定全面的国家反腐败战略，将其作为单一文件或嵌入其他战略性政府文件的文件；(b)针对具体部门的反腐败战略；(c)实施一项隐含的政策，这种政策即便并不总是被编入具体的文件，仍通过持续努力在起草法规时纳入旨在预防腐败的条款以及采取应对腐败的具体措施得到实施。

6. 大多数缔约国已经通过或正在通过具体的反腐败战略和行动计划，而一些缔约国也在部门和组织两级制定了计划。在一些缔约国，这样的战略和计划得到宪法条款的补充，这些条款体现了反腐败的价值观。

7. 受审议的缔约国中约 25% 要么实施了隐含的反腐败政策，要么转而专注于部门一级的问题，而没有制定一份全国范围的全面文件。

8. 任何强有力的反腐败政策的一个关键要素是建立有效的协调机制，确保根据该政策负有责任的所有公共机构都积极参与执行该政策。几乎所有缔约国都寻求建立这样一个机制，出现了两种不同的做法趋势：一些缔约国选择设立一个专门负责反腐败的新协调机构或高级别协调委员会，以管理执行和监督情况，另一些缔约国则责成反腐败委员会和职能部委等现有结构负责这项任务。

9. 国家一级反腐败政策的协调继续构成挑战，审议者指出需要确保所通过政策更加一致。在这方面，经常有建议加强国家和各部门反腐败政策之间的协调，增加信息交流的机会，并确定衡量目标进展情况的指标。

10. 在一些情况下，反腐败政策包含在法规、部门政策文件或发展计划和国家廉政计划中，审议者认为这些政策已经足够。

11. 审议过程中确定的一个良好做法是让包括民间社会在内的广泛利益攸关方参与国家反腐败战略或政策的制定、执行和审议。

12. 确定了旨在预防腐败的各种广泛做法，包括在组织一级采取反腐败措施，制定行为守则，采用资产和利益披露制度，组织提高认识活动和教育活动并将廉政相关

专题纳入学校教学大纲，建立公职人员举报制度，为公职人员提供培训，并开发腐败风险管理工具。在政府机构和部门中设立廉正和反腐败部门和发布反腐败机构的年度报告被认为是良好做法。

13. 许多缔约国报告称，它们的反腐败机构在审查相关法律文书和行政措施方面发挥了作用，以期确定这些措施在预防和打击腐败方面是否适当。没有让反腐败机构有机会发挥这种作用的缔约国收到了这方面的建议。

14. 所有国家都报告了其参加或参与旨在预防腐败的区域和国际组织、方案和项目的情况，包括：中部非洲反洗钱行动小组、非洲联盟腐败问题咨询委员会、非洲反腐败机构协会、亚洲开发银行和经济合作与发展组织亚洲及太平洋反腐败举措、阿拉伯反腐倡廉网、亚太反洗钱工作组、英联邦非洲地区反腐败机构协会、东部和南部非洲反洗钱小组、中部非洲国家经济共同体、金融情报中心埃格蒙特集团、欧洲反腐败伙伴、拉美金融行动任务组、联合国开发计划署全球反腐败倡议、全球议员反腐败组织、20国集团反腐败问题工作组、欧洲委员会反腐败国家集团、国际反腐败学院、国际反贪局联合会、国际刑事警察组织（国际刑警组织）、中东和北非金融行动特别工作组、西非国家反腐败机构网络、中非国家反腐败机构网络、欧洲安全与合作组织、最高审计机关太平洋协会和太平洋岛屿执法官员网络和太平洋跨国犯罪问题网络。

15. 各国还指出诸如《非洲联盟预防和打击腐败公约》、《西非国家经济共同体国家反腐议定书》、《美洲国家反腐败公约》后续执行机制和南部非洲发展共同体反腐败议定书等国际条约非常重要。一些缔约国提供了与其他缔约国在反腐败领域达成的许多谅解备忘录的资料。

16. 反腐败预防机构在国家体制结构中的地位及其独立性各不相同。缔约国通常设立一个新的自主机构，或赋予现有机构相关的预防职能。只有一个缔约国报告称其没有设立专门的反腐败预防机构，并在这方面提出了一项建议。

17. 虽然大多数缔约国设立了专门的反腐败机构，负责执行预防腐败的政策和活动，但一些国家采取了不同的做法，依靠道德委员会、职能部委、金融情报单位和公共服务部门等现有机构来预防腐败和执行国家反腐败政策。在一个缔约国，每个部委均指派了联络人协助国家协调反腐败努力。

18. 缔约国采取不同的方法来确保预防腐败机构的独立性，例如提供宪法保障和通过适当的法律规定，包括关于任期保障、预算和人员配置的规定，以及使用传统的公务员架构和法律。

19. 已发现几乎所有受审议国在实施《公约》第五条和第六条方面都存在差距。然而，虽然非洲集团和拉丁美洲和加勒比集团的国家面临的主要挑战是缺乏有效的政策，但在亚太集团的国家中，差距主要涉及反腐败政策的协调和执行，以及缺乏诸如提高认识或教育运动等预防腐败措施。

20. 为预防性反腐败机构分配的资源不足是非洲集团和东欧集团国家的共同问题，而具有预防职能的反腐败机构在法律和业务上独立性不足是包括亚太集团国家在内的若干国家的问题。

21. 共有 33 个缔约国正式向秘书处通报了其指定的预防腐败机构。鼓励其他国家提交这方面的信息。

## B. 公共部门（第七条）、公职人员行为守则（第八条）及与审判和检察机关有关的措施（第十一条）

22. 所有受审议缔约国均在其宪法或国家立法中，特别是管理公务员的法律中，制定了管理公职人员征聘、雇用、留用、晋升和退休措施的规则和程序。然而，在这方面，某些类别的官员可能会受到专门法律的约束。大多数国家都有基于功绩的制度，或者规定了公职人员管理的效率和透明度原则。大多数国家对公职人员的招聘和晋升采用竞争性程序，而其他国家的政策一般倾向于内部轮换或任命而不是外部征聘。一个国家表示，在严格界定的情况下，也可以采用抽签方式招聘公职人员。

23. 受审议国的公职人员管理体制结构存在一些差异。一些国家设有中央机构，负责与其公职人员有关的征聘和留用事宜。在这方面，一个国家指定了一个独立机构负责征聘和遴选各级别公职人员。其他国家则往往采用权力下放的办法，将这种权力下放至专门政府机构。此外，还经常对高级官员采取特别措施。

24. 一半以上的国家在互联网上公开发布招聘广告，包括通过专门的网站或门户网站，或在报纸上发布招聘广告。有一国创建了一个一站式网站，用于提交所有公职职位的申请。此外，一些国家建立了上诉机制，落选的候选人可对雇用决定提出质疑。此种机制因国家而异，从向指定机构或特别委员会提出申诉到向法院提出行政上诉，不一而足。

25. 大多数缔约国尚未阐明或界定“被视为特别容易发生腐败的职位”。各国要么没有任何轮换制度，要么对所有公共职位适用相同的要求，而没有为特别容易腐败的职位提供强化措施。因此，这些国家收到了这方面的建议。然而，少数国家已采取额外措施，对在被认为特别容易滋生腐败问题的公共职位就职的人员进行甄选、轮岗和培训，或具体确定其公共行政系统中的这类职位，如立法、执法、司法和采购人员或参与分配执照和许可证的官员。这些措施已被公认为良好做法。

### 方框 1

#### 《公约》第七条第一款第(三)项执行方面确定的良好做法

一个国家的反腐败委员会评估了公共服务部门的腐败风险，并列出了特别容易受到腐败影响的领域清单。在该风险总表的基础上，该国采取了具体措施来减轻风险，包括通过特定的人员培训和轮岗制度。在另一个国家，这些职位被列入两个清单，担任这些职位的个人必须提交资产申报表。这些清单会定期更新。另外两个国家确定了被认为容易发生腐败的职位，并根据法律进行定期轮岗。

26. 许多受审议缔约国都强调其提供了教育方案或专门培训，特别是在反腐败、廉正和道德方面，以提高公职人员对腐败风险的认识。一些国家还要求强制开展这种培训。尽管如此，没有对公职人员进行专门的廉正和反腐败培训被认为是执行方面的差距。关于薪酬，许多国家还表明其向公职人员提供了适当的薪酬，包括为此与工会谈判。

27. 关于区域趋势，非洲集团中的大多数国家报告了面临的一些挑战，特别是在确定被认为特别容易发生腐败的职位以及向公职人员提供的道德操守和廉正培训不足方面。亚太组及西欧和其他国家组一半以上国家收到了建议，特别是对其实施《公

约》第七条第一款第(二)项的情况提出的建议。还确定东欧组及拉丁美洲和加勒比组的所有国家都在实施这一条款方面存在差距。

28. 所有缔约国均实行了规定公职的人选资格和当选标准的相关法律（与《公约》第七条第二款相关），例如《宪法》或专门法，但有时范围有限。有某些犯罪记录的候选人通常被禁止竞选民选公职。

29. 23 个缔约国提到了它们关于公职竞选候选人经费筹措的规则。此外，大多数国家都有管理政党经费筹措的立法（与《公约》第七条第三款相关）。这些规则包括关于资金来源、簿记和记录、披露或公众监督以及适用制裁的规定。一些国家正在讨论通过或修订这一领域的具体法律。但有 3 个国家报告称，它们没有政党，因此不需要这方面的法律。

30. 此外，各国有关选举和政党经费筹措的国家法规在内容和覆盖范围上彼此有着较大差异。例如，一些国家允许来自公共和私人来源的供资，而若干其他国家或是规定政治筹资以公共供资为主，或是只允许为选举和政党提供私人资金。此外，一些国家对捐款规定了各种捐款限制，例如对个人和私人实体分别允许的最高捐款限额。一些国家禁止匿名或外国捐款，而其他若干国家则允许小金额的匿名捐款。

31. 就《公约》第七条第二款和第七条第三款实施情况的区域差异而言，在非洲组以及西欧和其他国家组的大多数国家中都发现了差距，而亚太组及拉丁美洲和加勒比组约一半国家都面临挑战。

32. 几乎所有国家都制定了防止利益冲突的规则（与《公约》第七条第四款相关）。各国预防利益冲突的适用框架的范围和内容以及禁止的利益类型各不相同。各国报告了一系列措施，例如禁止或限制公职人员从事兼职或职务外活动、馈赠限制以及对某些公职人员的财务披露要求。许多国家还通过了公职人员申报其现有或潜在利益冲突的制度和程序。然而，据报告，难以确定什么构成利益冲突是个难题。

33. 在执行《公约》第七条第四款的区域差异方面，非洲组中的大多数国家都收到了建议，而亚太组及西欧和其他国家组中的一半以上国家以及东欧国家组中的一个国家存在差距。

34. 就《公约》第八条内容而言，所有缔约国都提及其在增进公职人员廉正、诚信和责任心方面的各种法律和措施。所有缔约国还报告称其已经制定或正在审议公职人员行为守则或道德规范。在这方面，大多数国家都通过了所有公职人员或大多数公务员的一般性行为守则，而一半以上的国家通过了部门行为守则或指定了不同机构为特定类型的公职人员制定具体守则。此外，一些国家提及其通过了国际标准化组织关于反腐败管理的 37001 号标准。

35. 在一些缔约国，行为守则是可执行的，例如通过行政程序（与《公约》第八条第六款相关）。两个国家已将守则适当地纳入了不同的法律，不遵守守则的公职人员因此将受到纪律处分。一个国家报告称，在违反那些原则和操守标准的情况下，甚至可能适用刑事处罚。此外，一些国家指定了一个专门机构或各机构的负责人来监督行为守则的执行情况。一般而言，与其他国家组相比，非洲国家在执行《公约》第八条第一款和第六款方面遇到更多挑战。

36. 各个国家便利公职人员举报腐败行为的措施或程序有所不同（与《公约》第八条第四款相关）。近一半缔约国报告称公职人员有义务举报包括腐败行为，尽管其



中一些缔约国可能没有设立适当的报告程序。在一些国家，公职人员若不举报腐败行为或其他不当行为，可能会受到制裁。关于举报渠道，若干国家提到利用不同平台或专用举报渠道以便利相关举报。此外，三分之一以上的缔约国报告了保护举报人的各种措施，包括通过了关于保护举报人的专门法律。就区域差异而言，约半数非洲组、亚太组和拉美及加勒比组国家在实施此规定方面面临挑战。

37. 大多数国家已经为特定级别的公职人员制定了定期提交资产申报的要求（与《公约》第八条第五款相关）。然而，各国在这方面的具体做法各不相同，例如在有义务披露的人员范围和报告期方面。例如，一些国家已将选定公职人员的家属列入与官员本人同一财务披露类别，而少数其他国家则将此类披露制度扩大到所有公职人员。由于缺乏资源和能力等原因，核查申报的问题也被认为是一项挑战。一些国家报告说，使用电子工具可有效促进核查。在已制定财务披露制度的国家中，一半以上国家就违反该制度的行为规定了制裁措施。

38. 此外，各国也提到了防止利益冲突的其他措施。例如，许多国家报告了禁止或限制公职人员兼职的措施以及与其外部活动有关的限制性措施。大多数国家规定禁止公职人员接受除价值较低的馈赠或“礼节性馈赠”之外的各种馈赠。为数众多的国家还要求上报超过一定价值的馈赠。大多数国家不分区域组均收到了关于这一规定的建议。

39. 就《公约》第十一条而言，大多数国家的《宪法》或相关法律均载有司法机关独立性的规定。大多数国家还提到了管辖法院系统和法官的立法。法官的遴选通常由专门机构进行，这些机构在很大程度上也充当被任命法官的纪检机构。此外，缔约国报告了解决司法机构内利益冲突的措施，包括法官回避、禁止接受馈赠、限制职务外活动和资产披露要求。半数以上的国家报告了法官的具体行为守则和司法廉正培训情况。许多国家还报告判决得到在线公布，包括通过数据库公布。

40. 关于检察部门，各缔约国通过了各种法律、条例和政策来规定检察官的权利和义务。许多国家还通过了检察官的具体行为守则。此外，若干国家报告了加强检察官廉正的措施，包括建立案件管理程序、开展廉正培训和资产或利益冲突披露。一些国家还通过了控制检察裁量权行使的准则或政策。

41. 就执行《公约》第十一条方面的区域差异而言，拉丁美洲和加勒比国家组确定的挑战更多。值得注意的是，只有4个国家确定了这方面的良好做法，这些做法尤其与建立案件管理系统有关。

### C. 公共采购和公共财务管理（第九条）

42. 虽然所有缔约国都采取了公共采购监管措施，但监管的整体方式有所不同。大多数缔约国通过了以竞争、透明度和客观性原则为基础的国家法规，并通过这些法规实施《公约》第九条的规定。

43. 有几个缔约国通过条例和法令或委托政府部长发布规则来对采购进行管理。大多数缔约国都实施了权力下放式采购系统，让各政府机构负责各自的采购过程。在没有采用这种模式的缔约国中，有些国家通过中央采购机构集中进行所有采购，有些国家只通过该机构集中进行大额采购。

44. 采购廉正要求采购过程中的所有参与者在截止日期以及参与要求和挑选标准方面获得相同的信息，并有充足时间准备投标。所有缔约国都通过了程序以确保采购过程的透明度。许多国家通过报纸或官方刊物发布招标书，但也越来越多地使用电子公告。在几乎所有缔约国，采购法规均要求提早发布采购通知，以使参与者有足够的时间编制和提交投标书。

45. 默认使用公开招标程序减少了与人为限制竞争有关的廉正风险，并确保以公平的市场价格采购货物或服务。多位参与者在投标过程中自由竞争能降低操纵投标和串通投标的可能性，且更容易发现此类行为。就立法未防止公共招标中的价格垄断或未调节单一来源采购问题的情况提出了建议。

46. 大多数缔约国都建立了在接到参与者提出的投诉后复审采购决定的制度；这种制度对于维护采购系统的廉正性来说不可或缺。对于不存在关于采购决定复核和上诉或采购过程审计的制度以及提出申诉或上诉的时限有限的情况提出了建议。有几个缔约国依靠行政复议制度，而有些国家则根据其法律制度的特殊性采用司法审查或将两者结合使用。一个缔约国设立了一个特别申诉办公室，用于审理与采购有关的纠纷。大多数缔约国还规定在复审程序结束之前暂停裁决决定。

47. 健全的择优甄选采购人员的程序是确保采购系统有效性和廉正性的重要前提。甄选制度应符合《公约》第八条的规定，并适当考虑采购所涉及职位的特殊性。

48. 无论使用哪种采购制度，缔约国均须采取特别措施，以倡导合乎道德的行为并预防和管理利益冲突，从而确保采购过程的廉正性。在规范采购负责人员方面，约四分之一的缔约国采用了征聘筛选程序，并通过了关于问责的规则以及利益冲突申报制度和定期培训政策。在一个缔约国，在过去 12 个月内与采购过程中的任何一方有任何联系的官员均必须回避程序。另一个缔约国禁止缔约各方聘用以前参与过评标的人员。对于缔约国没有具体要求有关人员申报其利益或资产的情况提出了建议。

49. 已发现几乎所有受审议国在实施《公约》第九条第一款方面都存在差距。在这些差距中，最普遍需要做的是，在公共采购事项方面建立有效的国家审查和申诉制度，并采取优化采购官员的甄选和筛选方法以及培训。还就减少采购过程中的例外情况提出了建议。

#### 方框 2

##### 在执行《公约》第九条方面查明的好做法

在大多数缔约国中观察到的一个重要趋势是采用电子工具来促进采购程序并加强采购过程的廉正性，其范围从使用政府网站上发布的电子招标公告到使投标人可以电子投标的全面综合互联网门户网站。

50. 强有力的公共财政管理制度确保公共财政的适当支出，增强人们对公共机构的信心，并有助于保持高质量的公共服务。为应对这一挑战，《公约》第九条第二款要求缔约国强化公共财政管理的透明度和问责制。

51. 为此，国家预算的通过程序至关重要。这种程序需要若干机构参与起草、审查和通过预算。有效的包容性预算规划有助于优先考虑满足社会真正需求的项目。

52. 所有缔约国都实行了关于国家预算批准事宜的法律、条例和程序。两个缔约国要求所有公共实体设立预算实施委员会或专门会计小组，以确定优先领域和解决相关问题。另一个缔约国开发了衡量预算管控的评级系统，并设立了相应问责指数。

53. 在大多数缔约国，国家预算在网上公布，审议人员认为建立专门的网站或互动透明门户网站向公众提供关于国家预算的解释信息是一种良好做法。

54. 大多数缔约国都要求经常和及时地提交财务报告。若干缔约国利用其最高审计机关进行监督，特别是评估内部控制和风险管理系统的可靠性。还有一些缔约国则在每个政府机构内设立了内部审计单位或部门。一个缔约国要求在每个具备一定规模的公共机构内设立内部审计单位，定期组织这种单位的会议，以交流经验并使审计程序标准化。在若干缔约国，审计机构或内部审计部门被赋权根据《公约》第九条第二款规定措施，以解决审计过程中发现的不足之处。

55. 但有一个缔约国缺乏针对某些类别开支的有效审计和监督机制，已就此提出一项建议。几个缔约国还收到了关于需要建立有效的风险管理制度的建议。

56. 几乎所有缔约国都根据《公约》第九条第三款的要求，采取措施维护其会计账簿、记录、财务报表和其他文件的完整性。4个缔约国要求将特定电子记录的纸质副本保存10年或更久。

#### **D. 公共报告（第十条）和社会参与（第十三条）**

57. 所有国家均已采取一些措施便利公众获取信息，其中约60%出台了相关法规。在大约30%的缔约国中，获取信息的权利载入了其宪法。

58. 在接受审议的缔约国中约四分之一的国家关于获取信息的立法要么尚未通过，要么正在制定中。已就此提出了建议。

59. 大多数缔约国还指定或设立了专门机构和办公室（两个国家还设立了透明度或传播部门）管理信息获取请求或监测相关做法。广泛使用电子服务和综合信息中心来处理信息申请，以期简化行政程序。9个缔约国提到它们参加了开放政府伙伴关系。

60. 几乎所有缔约国均提供多种获取公共行政信息的渠道。除了电子政务、电子公民、电子采购、电子发票、电子税务和开放数据门户等互联网门户外，这些渠道还包括官方公报、国家电视、广播、新闻稿、出版物、时事通讯和移动电话应用程序。在大多数缔约国，政府主管部门将其大部分报告张贴在网上，在一些缔约国，所有公开数据都可以公开查阅。一个缔约国的原则是确保公民只需要索取“一次”信息，从而一旦个人索取有关某个特定主题的信息，便可以访问所有非机密信息，并且可以在多个电子平台上使用。但是，一个缔约国表示其仅有一些政府部门在线发布信息，而且其大多数部委并没有维护官方网站。已就此提出一项建议。

61. 大多数缔约国设有申诉机制，以便公众在无权获取信息的情况下追索行政或司法救济。但有一国仅针对公共采购信息适用这一机制。大多数缔约国允许主管机构在其决定有合法依据并得到充分解释的情况下拒绝提供信息。在这一情况下出现了隐私保护和个人数据、国家安全和获取信息的权利之间的平衡问题。例如，在一些国家，不当公开内阁文件等官方机密信息被视为犯罪。其他缔约国也报告称国家保密法的适用限制了政府保密信息的获取。已对此方面提出相应建议。

62. 大多数缔约国都尊重结社自由并将其载入立法,约 50%的缔约国将其载入宪法中。言论自由在大多数缔约国同样受到保护。

63. 几乎所有缔约国都根据《公约》第十三条重视社会在预防和打击腐败方面发挥的作用。根据国家立法、倡议和政策,定期采用全民投票、选举和直接协商等各种方式推动公众参与反腐败斗争。此外,一个缔约国在国家反腐败机关政策委员会中为民间社会指定了一个席位,大多数缔约国邀请非政府组织对法律草案提出意见、参与政策审议工作或参与制定预防腐败的措施。其中,约 25%的缔约国报告称曾邀请民间社会组织参与国家反腐败战略或政策起草及实施工作。有一个缔约国未就制定法律或编制国家预算征求民间社会的意见。已对此提出建议。

### 方框 3

#### 《公约》第十三条实施方面确定的良好做法

更多的缔约国与民间社会就预防腐败的战略、方案和目标进行了广泛协商和协调。一个缔约国为衡量腐败程度并制定具体政策以确保预防今后发生腐败,与民间社会、学术界和公众进行了协商,以创建一个国家腐败感知指数。另一个缔约国强制就立法草案进行公众咨询,以确保听取不同的观点。

64. 缔约国经常开展许多提高反腐败认识活动。这些活动包括校内特别课程和活动,经常性培训和宣传运动,反腐败电视节目和定期报告。民间社会组织大力参与主办和协调提高认识活动。但是,这些国家未提供关于这些措施所产生影响的统计数据。

65. 关于发布和传播腐败方面信息的自由,大多数缔约国在其国家法规中就新闻自由作出规定,但为维护公共秩序和国家安全等正当利益,对该自由施加了法律限制。这些国家未提供关于这些限制适用情况的数据。与此同时,审议指出,在一些缔约国,尽管国家法规中有相关规定,但新闻自由似乎受到了限制。

66. 根据《公约》第十三条的要求,大多数缔约国提供了一些便利向反腐败当局报告投诉的机制,包括网站、信件或电子途径、免费电话或热线电话以及移动应用程序。几乎所有缔约国都允许并保护匿名举报,这已被确定为一种良好做法。

## E. 私营部门（第十二条）

67. 所有缔约国均通过了旨在预防私营部门不同程度上的腐败的措施。大多数国家都通过了管辖公司的国家立法,以及会计和审计标准。

68. 大多数缔约国通过法规或特别举措促进执法机构和私营实体之间的合作。例如,一国的执法当局和私营部门制定了制定共同反腐败战略的联合倡议,而另一国的反腐败机构则与私营部门的九个协会签署了预防腐败的谅解备忘录。此外,一国的内政部还向任何与当局合作并举报非法和腐败行为的人提供经济奖励。然而,在少数几个国家,缺乏与私营部门开展系统协作的资源被认为是一项挑战。

69. 为了维护私营实体的廉正,大多数缔约国采取了多种标准和程序,例如行为守则、合规要求、商业判断规则和涉及预防私营部门利益冲突的机制。此外,一些国

家在这方面制定了具体的公司治理守则或准则。在 20 多个国家中，已经指定了专门的机构或机构来监督公司治理。

70. 许多国家通过了具体企业注册要求并维护可供公众查阅的公司商业登记册，以增强私营实体的透明度。7 个国家还为实益所有人建立了专门登记册，这被确定为良好做法。在几个国家，实体不登记甚至会导致遭受刑罚。尽管如此，信托等一些法律安排未能完全涵盖在登记条款内。

71. 关于对私营实体使用补贴和公共机关为商业活动颁发许可证（与《公约》第十二条第二款第(四)项相关）进行公共监督的信息有限。已建议提高这一领域的透明度。关于公职人员离职后限制的规定已在一半以上的国家实行，但有些国家没有确保这些规章得以遵守的执行机制（与第十二条第二款第(四)项相关）。在其他一些国家，已经确定了与离职后限制的范围有限有关的挑战。例如，有一个国家实施了临时限制，禁止官员担任可能存在潜在利益冲突的企业的代表，但这只适用于高级官员。

72. 几乎所有缔约国都以不同形式为私营部门制定了会计和审计标准。大多数国家以国内法和规章为依据，其余国家可以适用相关的国际标准。

73. 在执行《公约》第十二条第三款时，许多缔约国依据不同法律对违反关于账簿和记录保存的具体要求的行为适用法律制裁，例如刑法和监管公司以及会计或审计做法的法律。大多数缔约国对某些罪行适用刑事处罚，例如作假和伪造单据、使用假单据和销毁商业单据。然而，《公约》第十二条第三款列举的行为，例如进行账外交易或者账实不符的交易、故意在法律规定的期限前销毁账簿，未被全部定为刑事犯罪。这种行为会被处以罚款，在少数几个国家，相关私营部门实体可能承担单独或共同责任。

74. 在实施公约第十二条第四款方面，超过一半的国家明确禁止对构成贿赂的费用进行减税。已向国家立法对此问题未做规定的其余国家提出了建议。

75. 就执行第十二条的区域性细微差别而言，特别是在维护私营实体廉正、透明度和问责的标准和程序不力方面，除 4 个国家外，不同区域组的所有国家都存在差距。

## **F. 预防洗钱的措施（第十四条）**

76. 所有缔约国都报告了与执行《公约》第十四条有关的国内监管和监督制度。许多国家提及其关于反洗钱和打击资助恐怖主义行为的专门法和针对具体部门的补充法律，这些法律一般载有关于验证客户和实益所有人身份、客户尽职调查、保持记录和举报可疑交易的规定。在许多国家，此类立法还包括针对洗钱犯罪的执法措施。关于实益所有权识别，少数国家报告设立了特别登记册。

77. 大多数国家都采用基于风险的方法，这种方法要求根据相关洗钱风险对客户、交易和活动匹配适用不同级别的尽职调查。虽然一些国家在其立法中没有明确说明这种做法，但它们已经发布了将其付诸实践的指导意见。大约 70% 的国家已经完成或正在完成其关于洗钱的国内风险评估，其中许多国家公布了评估结果。根据国家风险评估的结果，若干国家还制定了国家反洗钱战略和实施行动计划。

78. 在指定银行和非银行金融机构的监督机构方面，受审议的缔约国之间存在一些差异。一些国家针对不同部门指定了不同监督机关，而有一国设立了金融市场管理

局，作为唯一的综合性独立监督机关。具有反洗钱义务的实体通常包括银行和非银行机构。在大量国家中，报告实体还包括指定的非金融企业和专业人士。然而，一些国家没有按照金融行动工作队的建议列出所有相关企业和职业。为了促进不同监督机构之间的合作，一些国家还设立了国家协调会议和平台，这些会议和平台被视为良好做法。

79. 几乎所有缔约国均设立了金融情报机构。在许多情况下中，这一机构是行政类机构，在受审议的国家中隶属不同机关。受审议样本国家中的大部分金融情报机构为金融情报中心埃格蒙特集团成员。有些机构也是金融情报机构区域集团成员或观察员。一般来说，报告实体负责向此类机构提交可疑交易报告。各国还报告说，反洗钱监督和执法机构在国家和国际两级积极合作和交流信息。

#### 方框 4

##### 《公约》第十四条执行方面确定的良好做法

若干缔约国设立了协调会议、平台或指导委员会，以促进各监督当局之间的合作。一些国家在反洗钱斗争中对发展和加强区域和国际合作作出的贡献，包括向其他国家提供一系列培训方案，也被确定为一种良好做法。此外，建立和维护实益所有权登记册受到广泛赞扬。

80. 所有国家都提到了执行监测现金和适当的不记名流通票据跨境转移的规则或措施。这种监测主要由海关当局进行，通常以披露为基础，通常报告门槛约等价于 10,000 美元或 10,000 欧元。许多国家可以对未申报或虚假申报适用罚款、监禁、扣押和没收等制裁措施。几乎所有国家也都报告了其对于电子资金划拨的各种要求包括对汇款机构采取的措施。然而，在一些国家，金融机构并不总是被要求对含有不完整信息的电汇进行更严格的审查，在其他一些国家，货币或价值转移服务没有得到充分的监管；已就这两种情况提出了建议。

81. 许多国家提到其为金融行动特别工作组或类似金融行动特别工作组的区域机构的成员，例如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、亚洲和太平洋洗钱问题小组、西非反洗钱政府间行动小组、东部和南部非洲反洗钱小组和拉美金融行动任务组。在解决金融行动特别工作组或类似金融行动特别工作组的区域机构开展的评价中确定的差距或挑战的后续措施方面，在这方面提出的大量建议同样具有相关性。

82. 关于不同主管机关之间为打击洗钱而开展的全球、区域、次区域和双边合作，许多缔约国提到其金融情报机构可以主动或应请求与国家主管部门和外国对应机构共享信息。此外，一些国家可以在双边协议的基础上或通过埃格蒙特集团、金融行动特别工作组和国际刑警组织等多边论坛提供援助。

83. 总体而言，非洲组、亚太组和西欧和其他国家组约 80% 的国家接到了关于其实施《公约》第十四条方面的建议。主要挑战包括各国在反洗钱监管和监督制度方面的具体差距，以及其他国际监测机构发布的标准和建议执行不彻底。