



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
5 April 2018
Chinese
Original: English

实施情况审议组

第九届会议

2018年6月4日至6日，维也纳

临时议程*项目2

审议《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

提要

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查明的关于成功事例、良好做法、挑战和意见的最为常见和相关的信息，侧重于《公约》第二章（预防措施）的实施情况。

* CAC/COSP/IRG/2018/1。



一. 本报告的导言、范围和结构

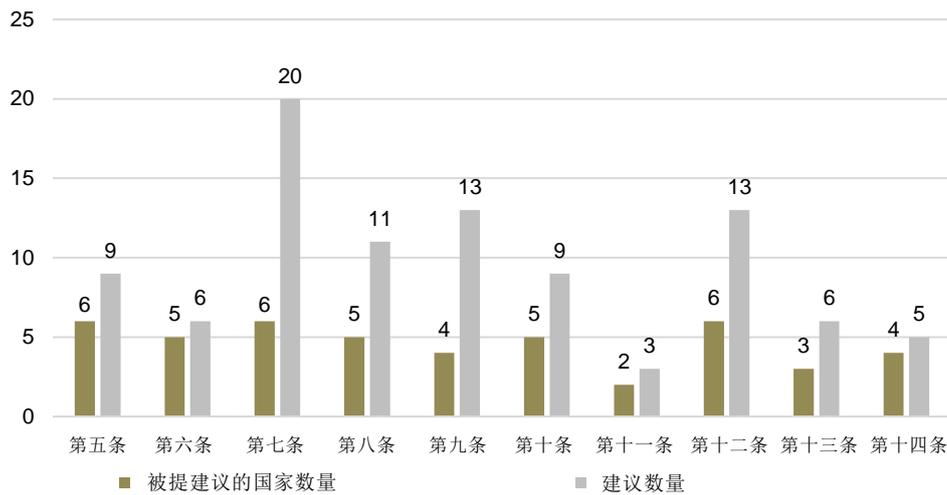
1. 根据经联合国反腐败公约缔约国会议第 3/1 号决议通过的联合国反腐败公约实施情况审议机制职权范围第 35 和第 44 段，编写本专题报告是为了汇编国别审议报告所载关于成功事例、良好做法、挑战和意见的最为常见和相关的信息，并按专题分类，以便提交实施情况审议组，作为其分析工作的依据。
2. 本专题报告载有实施情况审查机制第二周期受审议缔约国实施《公约》第二章（预防措施）的信息，以起草报告时已完成或接近完成的六份国别审议报告的信息为依据。本报告重点关注实施工作的当前趋势和实例，包含关于最为常见的挑战和良好做法的图表。随着已完成的国别审议提供更多数据，今后再度提交的专题和区域报告将查明更全面的趋势和细微差别。
3. 鉴于《公约》四个实质性章节各条款之间关系密切，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. 《联合国反腐败公约》第二章实施方面的挑战和良好做法总述

4. 根据实施情况审议组的要求，本报告分析了第二章实施方面最普遍的挑战和良好做法，按《公约》相关条款分列。下文的图表涵盖了受分析的六个国家。¹

图一

在《联合国反腐败公约》第二章实施方面查明的挑战



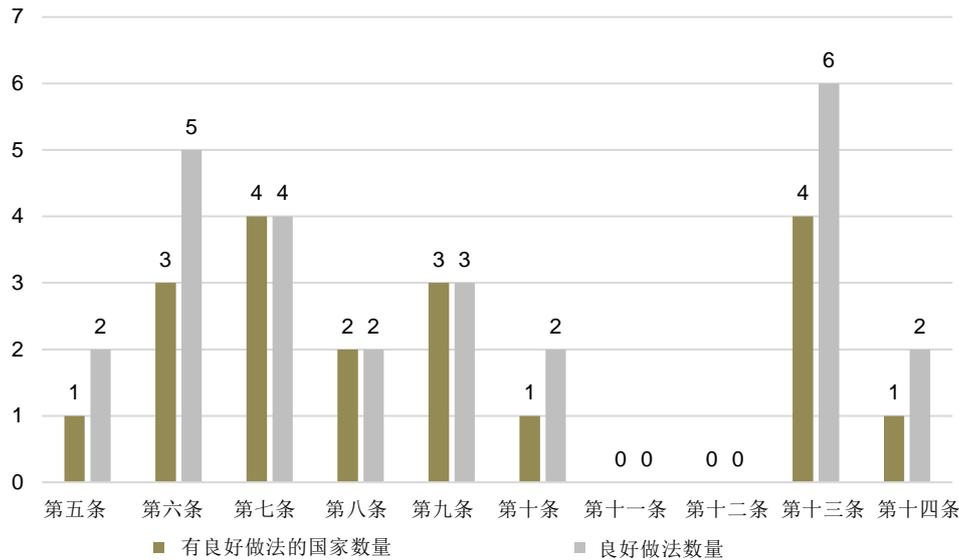
¹ 编写本报告所使用的数据以截至 2018 年 4 月 3 日的国别审议为依据。

《联合国反腐败公约》第二章实施方面最普遍的挑战

《公约》条款	被建议的国家数量	提出的建议数量	实施方面最普遍的挑战（以所查明的挑战具有的普遍性为序）
第七条第一款	6	8	被视为容易发生腐败的公共职位缺乏适当的个人甄选和培训及其酌情定期轮岗的程序。 公职人员征聘的透明度不够，包括缺乏客观的征聘方法，空缺职位的公告有限，落选候选人的申诉机制不充足。
第十二条第一款和第二款	6	9	执法机构和相关私营实体之间的合作有限。 预防利益冲突的措施不充足，包括缺乏针对原公职人员的“冷却期”。 预防滥用公共机关为商业活动发放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。
第七条第三款	5	5	缺乏全面立法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，包括在私人捐款和公布捐款等问题上。
第十条	5	9	缺乏全面管理公众获取信息的立法或规章。 获取信息方面的程序繁琐以及未充分地主动共享信息。
第五条第一款	5	5	预防腐败的政策协调工作薄弱。 国家反腐败政策的一致性、全面性和实效有限。
第七条第二款	4	4	关于公职人选资格和当选的标准有限。
第八条第五款	4	4	利益冲突，特别是资产申报制度不起作用，包括其适用范围有限及缺乏有效核查和监测。
第十四条第一款	4	4	在反洗钱和打击资助恐怖主义行为立法和规章方面具体国家存在差距。 金融监管方面的体制薄弱性。 未完全落实金融行动特别工作组和类似金融行动特别工作组的区域机构等其他国际监测机构提出的建议。
第九条第一款	3	4	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。 采购官员没有申报利益和资产的义务。
第八条第二款和第六款	3	4	缺少公职人员行为守则，或者仅适用于某类公职人员。 纪律措施不可用。
第七条第四款	3	3	缺少预防或管理利益冲突的立法或机制。
第九条第二款	3	3	预算通过进程缺乏透明度。 公共财务管理领域缺乏风险管理制度或风险管理制度有限。
第十三条第一款	3	4	民间社会在预防和打击腐败工作中参与有限，包括由于缺乏关于新闻出版自由的法律和反腐败宣传活动有限。
第八条第四款	3	3	公职人员举报腐败行为的渠道和保护措施有限
第五条第二款	2	2	缺乏反腐败做法，例如提高认识或教育宣传运动。
第十一条第一款	2	2	缺少视情况针对法官的资产申报制度。 临时任命法官的独立性的保障措施不充足。
第十二条第三款	2	2	用于实施本条款所有内容的措施不足。
第六条第一款	1	1	缺少指定的预防性反腐败机构。
第十四条第二款	1	1	金融情报机构冻结资产和阻止可疑交易的权力有限。

图二

《联合国反腐败公约》第二章实施方面确定的良好做法



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；预防性反腐败机构（第五条和第六条）

5. 正如审议中所查明的，各国采取各种办法来通过国家预防性反腐败政策。

6. 三个国家通过了专门的书面反腐败战略和行动计划；然而，审议者指出需要确保所通过的政策进一步统一和协调。

7. 其他两个国家未出台书面的国家反腐败政策。其中一个国家由于国家行政部门规模小，资源和专门知识有限，利用其国际报告义务定期评估形势，并将国际同行审议进程的建议作为制定和实施任何反腐败政策的依据。审议者对该办法感到满意，但还建议该国确保《公约》所有领域均接受全面和持续的审议。另一个国家出台了若干部门反腐败政策；然而，审议者建议该国通过一项全面的国家战略，以便提升实效和加强协调。

8. 另一个国家的反腐败政策载于各项法律、部委政策文件和国家廉正计划中，审议者认为这已足够。但是，审议者仍然建议该国考虑加强国家和部委反腐败政策之间的协调，特别是实施、监测和修订以及信息交流方面的协调。

9. 各国报告了旨在预防腐败的多项做法，包括组织提高认识和教育活动，推出公职人员举报制度，为公职人员提供培训，开发腐败风险管理工具和编写各种情况报告、调查报告和研究报告。在政府机构和部委设立廉正部门、发布反腐败机构各专门小组和委员会的年度报告及调查公众认知，被视为这方面的良好做法。

10. 所有国家均报告称各自反腐败机构在审查相关法律文书和行政措施以期确定其在预防和打击腐败方面是否恰当中发挥了作用。一个国家的预防性机构根据在国际审议机制框架内发布的建议评价了国家反腐败立法。另一个国家专门进行了审查和评价，审议者建议针对考虑执行的任务采用更系统的办法。

11. 所有国家报告了其加入或参与的旨在预防腐败的区域和国际组织、方案和项目，其中包括：欧洲委员会反腐败国家集团、经济合作与发展组织国际商业交易中的贿赂问题工作组、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倡议、国际反腐败学院、国际反贪局联合会、联合国开发计划署全球反腐败倡议、非洲联盟腐败问题咨询委员会、西非国家反腐败机构网络、采掘工业透明度倡议、太平洋岛屿执法官员网络、太平洋岛屿论坛秘书处、太平洋共同体秘书处及最高审计机关太平洋协会。审议者也注意到《非洲联盟防治腐败公约》和《西非国家经济共同体国家反腐议定书》等国际条约具有相关性，一个国家提供了关于与其他国家在反腐败领域签署的多项谅解备忘录的信息。

12. 五个国家设立了负责实施预防腐败政策和活动的专门的反腐败机构。这些国家还报告称，包括道德委员会、金融情报机构和公务员部门在内的若干其他国家机构在预防腐败和实施国家战略方面发挥了作用。一个国家设立了指导委员会，其中包括公共部门、私营部门和民间社会的代表，旨在协调对国家反腐败战略的监督。仅有一个国家报告称尚未出台专门的反腐败预防机构。建议该国今后设立这样一个机构。

13. 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。例如，有一个国家的预防机构由政府各部委的代表组成，但由于其在行使协调和政策制定职能及提出落实国际建议的方法方面作用有限，所以未被视为对其独立性构成任何实际挑战。另一个国家的法律保障了反腐败机构的独立性，五个独立委员会开展监督以确保有效行使职能。此外，该国正在为该机构负责人设定符合宪法的任期，并设立一个新委员会负责该机构工作人员的征聘工作。另一个国家的反腐败办公室隶属于国家元首，被赋予财政自主权，所任命成员任期三年，可以连任。还有一个国家的反腐败机构负责人由通过竞聘流程任命的国家总审计长担任，任期五年，不可连任。该机构独立于其他政府机构，有独立预算，并向总统、总理和国民议会议长提交年度报告。但是，仍然建议该国确定国家总审计长和审计长的征聘条件。

14. 六个国家中有三个正式向秘书处通报其指定的预防性机构。鼓励其他国家提交此类信息。

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

15. 所有受审议国均出台了管理公职人员征聘、雇用、留用、晋升和退休及纪律措施的规则和程序，通常载于管理公务员的法律中。除一个国家外，所有国家在公务员征聘和晋升时均使用包括笔试和面试在内的竞争性程序。建议该国统一征聘和所涉考试的程序。一个国家的雇用机关确保所有职位空缺公告遵守廉正、诚信、问责、高效和透明原则，这被视为良好做法。

16. 各国的相关体制结构存在着差异，有的国家设有中央机构，有的国家采用分散的办法，由雇用机构决定公职人员征聘和留用事宜及纪律措施。

17. 大多数国家通常在互联网或报纸上发布职位空缺公告。但一个国家收到了解决缺少用于公布职位空缺的在线平台的建议。鼓励另一个国家进一步提高公职人员征聘和晋升的透明度，具体办法是将公告延伸至较低职位，因为有一项一般性

政策规定，先在内部发布职位空缺公告，以便于轮岗和最大限度地利用现有资源。建议一个国家考虑在相关规章中专门提及对任命和晋升决定提起上诉的权利。

18. 总体上讲，各国未阐明“被视为特别容易发生腐败的职位”的概念。仅有一个国家评估并确认了容易发生腐败的风险领域和职位。该国针对此类职位推出特别甄选程序并采取措施缓解风险，包括实行专门的工作人员培训和轮岗制度，这被视为良好做法。虽然一个国家报告称已有公职人员轮岗制度，但未出台专门针对容易发生腐败的职位的措施。四个国家未推出任何轮岗制度，建议这些国家针对被视为特别容易发生腐败的职位推出此类制度。

19. 所有国家均提到公职人员教育和培训方案，有的在初次任命后实施，有的持续开展。各国报告称，这些培训方案包括反腐败、道德和廉正内容。

20. 一些国家提及现有的薪级表，以证明向公职人员提供了足够的薪酬。

21. 所有国家均提及其规定公职的人选资格和当选标准的法律。但是，建议两个国家确定与人选资格有关的标准以预防腐败，还鼓励一个国家禁止犯有根据《公约》所确立罪行的人获得候选资格。两个国家报告称不要求公职候选人申报资产。其中一个受审议国缺少对选举产生的官员就任前或就任时提交资产申报表和证明过去和现在履行了纳税义务的要求，并将此确认为一项关切，因此鼓励该国考虑通过此类要求。

22. 关于公职竞选候选人经费筹措和政党经费筹措的透明度问题，确认了这方面的挑战，随后向五个受审议国提出建议。例如，虽然一个国家有关于政党经费筹措的法律，但该法律不管制私人捐款。鼓励该国考虑提高私人捐款的透明度，最好通过推出披露和公布门槛。同样，另一个国家的私人经费筹措也未受到管制，对此提出了相应的建议。还有一个国家虽然出台了与总统候选人、政党和若干其他公职竞选候选人经费筹措有关的标准，但针对不合规行为的惩罚仅适用于自然人；建议该国将惩罚范围扩展至法人。但是，提供或接受禁用经费的自然人受到与腐败犯罪人同样的刑罚，被视为一种良好做法。另外两个国家未对政党经费筹措进行管制，建议它们为此通过法律或规则。

23. 各国报告了管制公共部门利益冲突的各种法律措施和行政框架。例如，一些国家提到了禁止公职人员从事兼职的措施或关于馈赠和资产申报的措施。但是，并非所有国家都推出了此类措施，因此提出了若干建议，包括建议考虑对原公职人员在私营部门的活动实行离职后限制，通过公职人员申报潜在利益冲突（职务外活动、受雇、贵重馈赠或可能引起冲突的利益）的制度和程序，以及通过关于预防利益冲突的法案；此类努力已付诸行动。

24. 关于公职人员的行为，所有国家均提及其关于公务员的一般性法律或各公共机构的法规。所有国家还报告称推出了针对公职人员的行为守则或道德守则。

25. 三个国家通过了规定所有公职人员的职责、原则和准则的一般性行为守则。但是，其中一个国家的行为守则不适用于选举产生的公职人员；因此建议该国扩大行为守则范围或通过具体针对选举产生的公职人员的新行为守则。除了一般性行为守则外，该国还通过了若干部门性行为守则。其他两个国家采取类似办法，不仅针对所有政府官员通过主要守则，还针对各部委、机构、议员和法定机构通过单独的行为守则。另外两个国家采用的办法是，只通过专门的部门性行为守则。然而，建议其中一个国家针对所有公职人员通过一般性道德守则，并考虑对违反

其条款的官员采取纪律处分或其他措施。第二个国家并非为所有公共机构均通过了部门性行为守则，因此鼓励该国通过针对所有公职人员的行为守则。

26. 四个国家的行为守则鼓舞人心，并起到了提高认识的作用，但并不是惩戒工具。其中一个国家解释称，这是因为其行为守则基于已规定惩戒、减薪、调任或解雇等纪律处分的公务员法的相关条款。仅有一个国家的部门性行为守则包括执行条款，并要求相关人力资源部门确保遵守规则和适用纪律措施。另一个国家的守则针对不合规行为规定了包括解雇在内的纪律措施。

27. 各国便利公职人员举报腐败行为的措施和制度存在着差异。四个国家的公职人员有义务向其部门主管、警察、反腐败机构或检察官举报包括腐败在内的任何可疑罪行。其他两个国家未规定公职人员有义务举报可疑腐败案件。关于举报渠道，一个国家在某些政府部门设立了专用的援助热线和实体邮箱，使公职人员能够举报腐败行为。在三个国家，公职人员可以利用同时向公众和公职人员开放的普通举报热线。然而，虽然一个国家的行为守则要求举报不当行为，但该国未出台任何措施或制度便利公职人员举报或保护举报人。对此提出了相应建议。

28. 在三个国家，某些类别的公职人员须遵守定期申报资产要求。但是，建议其中的两个国家考虑扩大需要申报资产的人员名单。核查问题也被视为存在疑问。在一个国家，虽然各部委在本部门内进行核查，但没有任何外部机关对核查进程进行监督。建议该国解决这一问题，以期对各部委核查进程的结果出台外部监管制度。另一个国家没有出台任何核查进程，负责部门仅收集所提交的申报。一个国家通过了关于资产申报的立法；但该制度不具备操作性，审议国建议该国落实此项制度，并扩大需要申报的官员名单。一个国家未出台任何资产申报要求，因为此类要求被视为侵犯隐私权；但是，该国要求包括公职人员在内的所有公民在报税时申报其在世界各地的收入和资产。

29. 一个国家的公职人员行为守则载有关于利益冲突、回避、馈赠和其他利益及兼职的章节。虽然行为守则本身未包括纪律措施，但其他相关立法规定了在公职人员不遵守该守则所规定职责时将受到的纪律处分。例如，公职人员仅可接受礼节性馈赠，甚至接受此类馈赠也需得到主管的批准。同样，仅在某些有限情形下，在事先征得部门主管同意的情况下，才允许从事兼职。一个国家的所有公职人员都需要申报馈赠、捐赠和其他利益，所有被申报物品必须上交国家。在另一个国家，所有公共部门领导人需要依法提交资产披露，还设立了一个委员会核查披露情况和调查不当行为指控，最终可能会处以罚款。根据该国刑法典，公共部门雇员的利益冲突违规行为也应受到惩罚。

30. 所有国家的《宪法》和关于法院系统组织的相关法律均维护司法机关的独立性。一些国家提到，其法规规定了法官的职责和权利，也规定了法官征聘、甄选和任期规则。通常由专门委员会、理事会和事务委员会甄选法官，这些机构之后通常也充当被任命法官的纪检机构。两个国家提供了关于专门的法官行为守则的资料，该行为守则涉及利益冲突、兼职、职务外活动和回避等问题。两个国家报告称由专职机构负责实施法官培训方案。就第十一条第一款向两个国家提出建议。建议一个国家将收入和资产申报制度扩展到法官。鼓励另一个国家确保临时任命的非全时法官在行使职责时享有充分独立性。

31. 关于检察部门，各国通过了各种法律、规章和指示来管制检察官的行为。一个国家有专门法令规定检察官的权利和职责，检察官办公室完全独立于行政部门。同样，另一个国家针对检察机关出台了综合性法律框架，此外，检察机关所有人员都被视为公职人员，因此由其他所有相关法律来管制，包括资产申报要求。第三个国家要求检察官遵守公职人员一般性行为守则。另一个国家的检察官向由总统任命并享有充分独立性的总检察长报告。最后，其他两个国家的检察官被置于司法部主管之下。一个国家报告称它有针对检察机关人员的专门道德守则。此外，一些国家报告了针对检察官的个案管理培训和程序。

C. 公共采购和公共财务管理（第九条）

32. 所有缔约国均以国内立法或实施可适用国际协定或规章的形式通过了管理公共采购的措施。但是，有一个国家的立法仅规定由财政部长颁布规则和条例，虽然政府编制了采购指南，但未详细提及该事项。对此提出了相应建议。

33. 各缔约国在使用集中管理的还是分散管理的采购制度方面存在差异。公开招标程序永远适用，在大多数情况下，对于授予公共采购合同强制使用公开程序，但有四个缔约国规定了公开招标合同金额的最低限值。所有国家的招标均通过传统媒体和广播渠道以及电子采购系统或工具公布。但是，在一个国家，单一来源采购占总采购高达 10%，国有企业无须遵守多项采购规则。建议该国考虑修订采购立法，以加强竞标过程并扩展范围。另一个国家允许在特殊情况下进行限制性招标或达成直接协议。两个国家的立法明确规定了具有经济、财政、质量或技术基准的采购标准。总体来讲，合同授予符合资格的最低价竞标者，但也会考虑到质量、环境特性和成本效益等其他因素。几乎所有缔约国均广泛使用电子采购。

34. 三个缔约国制定了或正在制定公共采购国内复审程序。当采购过程中出现不一致时，可在不同机制下提出正式投诉，有可能向法院提出司法申诉。此外，在某些情况下，可以中止招标程序或合同履行。两个缔约国提出或要求在诉讼前事先努力达成友好解决或直接向订约机关追索，但在一些情况下不具有中止效力。还注意到一个国家没有国内复审制度和采购决定申诉制度，对此提出了建议。

35. 关于采购负责人员的管制，三个国家采用了征聘筛选程序，通过了关于问责、申报制度和定期培训的立法或规则。一个国家没有具体要求相关工作人员申报利益或资产。对此提出了相应建议。

36. 所有缔约国均有管制通过国家预算事宜的法律、规章和程序。财务运营和预算执行工作须受到不同程度的管控，但所有国家均要求经常、及时地报告，以便在未能遵守时进行更正。一个国家甚至开发了评级系统来衡量管控工作，还制定了问责指数。另一个国家要求所有部委设立预算实施委员会，以确认优先领域并解决相关问题。三个国家将审计法院用于监管目的。除少数例外情况外，公众通常可获取审计报告，能够开展后续行动以解决报告中提出的问题。然而，一个国家缺乏针对某些类别开支的有效的审计和监管机制，对此提出了相应建议。

37. 三个缔约国规定了财务文件的储存和保全，使得能够公开获取档案和使用电子系统管理文件。一个缔约国规定，尽管使用电子副本，但原件必须保存 10 年，这被视为良好做法。

D. 公共报告、社会参与（第十条和第十三条）

38. 所有缔约国已采取措施便利公众获取信息，三个国家出台了相关立法。一个国家尚无相关立法，通过开放数据倡议，为公众提供了获取公共行政部门信息的平台。另一个国家有相关的法律要求，但仅涉及公共采购、预算和公共财务管理。还有一个国家将信息权利作为一般性原则纳入国家反腐败战略，但未通过具体立法。建议这三个缔约国提高透明度并增强程序，以便于公众更好地获取信息。

39. 值得注意的是，四个国家提供多种渠道以获取公共行政信息。这些渠道包括政府公报、国家电视台、新闻稿、出版物和移动应用程序。广泛使用电子服务和信息中心来处理信息申请，以期简化行政程序。在两个实例中，国家还指定或设立专门机构和办公室处理获取申请或监测相关做法。总体而言，政府机构发布年度报告或在多个平台上积极主动地分享信息。但是，一个国家指出，仅有一些政府部门在线发布信息，大多数部委没有维护官方网站。对此提出了建议。

40. 四个缔约国设有申诉机制用于在未准许获取信息的情况下追索行政或司法救济。但是，一个国家仅在公共采购中可能适用这一机制。四个国家允许出于正当理由作出拒绝访问信息的决定，只要相关理由有说服力。在这方面提出了隐私保护和个人数据、国家安全和信息权利之间的平衡问题。例如，在一个国家，不当公开内阁文件等官方机密信息被视为犯罪。另一个国家报告称国家保密法的适用限制了政府分类信息的获取。审议者提出了解决这些问题的建议。

41. 所有缔约国都尊重结社自由，这被载入立法或三个国家的宪法中。言论自由同样受到保护。几乎所有国家都重视民间社会组织在决策过程中发挥的作用。根据不同的立法、倡议和政策，定期采用全民投票、选举和与民间社会等直接协商等各种方式推动公众参与反腐败斗争。此外，一个国家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，另外两个国家邀请非政府组织对法律草案提出意见。一个国家报告称邀请民间社会组织担任国家反腐败战略起草和执行工作指导委员会成员。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，而是使其更多地参与信息传播和认识提高运动。因此就此方面提出了建议。

42. 缔约国开展了多项反腐败认识提高活动。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，电视节目和定期报告。民间社会组织踊跃参与该进程和不同方案。但是，未提供关于这些措施的影响的统计数据。

43. 关于出版和传播腐败方面信息的自由，三个国家在本国立法中规定了新闻出版自由，但在维护公共秩序和国家安全等利益方面存在着法律限制。未提供关于这些限制适用情况的数据。

44. 为了便利向反腐败机构和机关提出申诉和指控，除一个国家外，所有国家均提供了多种渠道和方法，包括信件或电子途径，免费号码或热线电话，以及移动应用程序。三个国家不仅以政策形式还以法律条款形式便利并保护匿名举报。一个国家有保护匿名举报的法律，但对受保护披露和后续机制的范围提出了关切。该国承诺审查立法并为打击腐败的举报人提供更好的保护。其他两个国家未能规定匿名举报的可能性。

E. 私营部门（第十二条）

45. 所有国家均通过了旨在预防私营部门不同程度上的腐败的标准和程序。大多数国家通过了关于公司治理或会计、审计和企业注册等具体领域的立法，两个国家能够对公司直接适用区域法律文书或区域会计准则的条款。两个国家指定了专门机构或机关监督公司治理，企业有义务定期报告合规情况。

46. 三个国家通过立法或特别举措促进执法机构和私营实体之间的合作。例如，一个国家的反洗钱法律规定，私营企业必须向检察和司法机关提供信息并与其合作，特别是在冻结和没收措施和举报可疑交易方面。另一个国家采取步骤制定针对审计员的举报机制，以促进此类合作。

47. 为了维护私人实体的廉正，两个缔约国采取了各种标准和程序，例如行为守则、合规要求、商业判断规则和涉及预防利益冲突的机制。一个国家的反腐败战略要求私营部门投资者实施反腐败合规方案，不合规行为可能导致受到处罚。但是，在一个国家，仅有一些大企业开始制定合规方案，另一个国家未采取充足的步骤来维护私营部门的廉正。对这两个缔约国提出了这方面的建议。

48. 三个国家针对公司提出了具体的企业注册要求，以期增强私人实体的透明度。在一个国家，实体不注册甚至会导致遭受刑罚。然而，由于私营部门构成复杂，注册条款未完全涵盖一些法律安排，例如信托。

49. 受审议国未提供关于对私营部门使用补贴和公共机关对商业活动颁发许可证进行公共监督或关于原公职人员职业活动限制的全面信息。一个国家没有足够措施来预防不当使用对私人实体的监管程序，对原公职人员在私营部门从事职业活动的限制不够。另一个国家正在制定一项规章，禁止原公职人员在辞职或退休后在私营部门受雇。审议者提出了建议以解决相关差距。

50. 几乎所有缔约国均有不同形式的私营部门会计和审计标准。半数国家依据本国法律和规章，其余国家可以适用相关的国际标准。

51. 关于账簿和记录保存的具体要求，三个国家针对违反行为适用严格的法律制裁。这些制裁包括对伪造和篡改文件、使用假文件、严重诈骗和欺骗等罪行处以刑事处罚。但是，除一个缔约国外，《公约》第十二条第三款列举的行为，例如设立账外账户、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，未被全部视为刑事犯罪。在此背景下，此类行为通常被处以罚款，在某些情况下，相关私营部门实体可被视为单独或共同负有责任。

52. 缔约国在禁止对构成贿赂的费用实行扣税方面存在着差异。一个缔约国明确规定禁止对构成贿赂的费用实行扣税，但另外三个国家的税法未涉及这一问题。

F. 预防洗钱的措施（第十四条）

53. 总体上讲，本报告所涉国家对第十四条的遵从度很高。但是，除一个国家外，所有国家均收到了与第十四条有关建议，建议要么非常具体，侧重于解决国家反洗钱和打击资助恐怖主义行为框架中的具体问题，要么涉及金融行动特别工作组等机构之前开展的其他评价中所查明问题的后续措施。特别是，金融行动特别工作组和类似金融行动特别工作组的区域机构开展的相互评价似乎确保了高度

合规。事实上，这些国家都是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、亚太反洗钱工作组、西非反洗钱政府间行动小组等类似金融行动特别工作组的区域机构的成员。三个国家的反洗钱和打击资助恐怖主义行为框架大体上由西非经济和货币联盟和欧洲联盟确定。一个国家曾收到关于将相关区域经济一体化组织的指令转化为本国法律的建议，以弥合在相关立法上现有的差距，该国报告称，自国家访问以来它已这么做。

54. 在国家访问时，若干国家已完成或正在完成其国家反洗钱风险评估。几乎所有国家的反洗钱和打击资助恐怖主义行为法律均规定了基于风险的办法。三个国家对洗钱行为采取了“全罪”办法，这样，任何罪行或某种严重程度的任何罪行均可构成《公约》第二十三条目的下的上游犯罪。

55. 所有国家关于预防洗钱的立法均载有关于验证客户和实际受益人身份（了解客户原则）、客户尽职调查和以与基于风险的办法相称的方式甄别客户的程度（通常是“普通”、增强和简化尽职调查），以及关于识别政治公众人物的条款。这些法律还指定了条款所涵盖的监管机关和实体，包括指定的非金融企业和职业。但是，一个国家的法律未载有关于客户尽职调查的一般性义务，仅在非面对面金融业务中强制要求验证客户身份（自然人）。

56. 另外，各个受审议国在立法合规方面只有细微的差别。例如，一个国家的反洗钱和打击资助恐怖主义行为法律中的定义未涵盖国内政治公众人物，但通过将欧洲联盟第四次反洗钱指令转化为本国法律，依据新条款可解决这一问题。大多数国家，甚至是小国家，均有若干监督机关。与此相反，一个国家设立了金融市场管理局，是该国唯一的综合性独立监督机关。然而，审议者建议该机关提高自行审查的比例，而不是责成商业审计企业进行反洗钱审计。

57. 这些国家均设立了金融情报机构。这些机构通常是受经济事务部或中央银行管控的行政类金融情报机构。所有金融情报机构均是埃格蒙特集团成员，有的还是金融情报机构区域集团成员。建议一个国家考虑向金融情报机构授予下令行政冻结账户或交易的权力或是在特定期限阻止进行交易的权力。报告实体负责提交可疑活动报告或可疑交易报告。

58. 所有国家均有监测货币和不记名流通票据跨境转移（最低限值通常约等同于10,000美元）的披露制度及涵盖汇款机构和电子资金划拨的制度。哈瓦拉等非正规汇款服务并未总受到监管，对此酌情提出了建议。