



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
27 June 2019  
Chinese  
Original: English

实施情况审议组

第十届会议第一次续会

2019年9月2日至4日，维也纳

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内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。



## 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 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，并按专题进行分类，以便提交实施情况审议组，作为其分析工作的依据。

2. 本专题报告载有在实施审议机制第二周期内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的 25 份执行摘要中的信息为依据。本报告重点关注实施工作的当前趋势和实例，包括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。

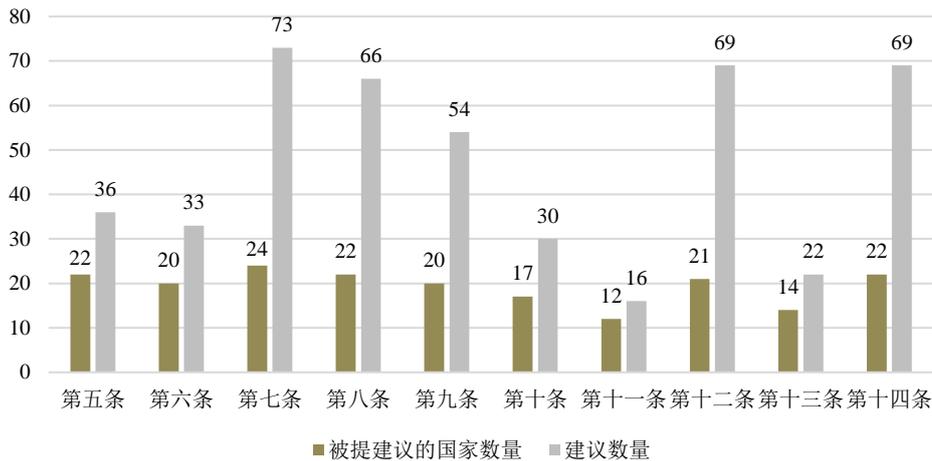
3. 鉴于《公约》四个实质性章节各条款之间关系密切，本报告立足于实施情况审议机制第一周期受审议的关于《公约》第三章和第四章实施情况的以往专题报告。本报告的结构遵循执行摘要的结构；归并了一些彼此密切相关的条款和主题。

## 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。下文的图表涵盖了作为分析对象的 25 个国家的情况。<sup>1</sup>

图一

在《联合国反腐败公约》第二章实施方面查明的挑战



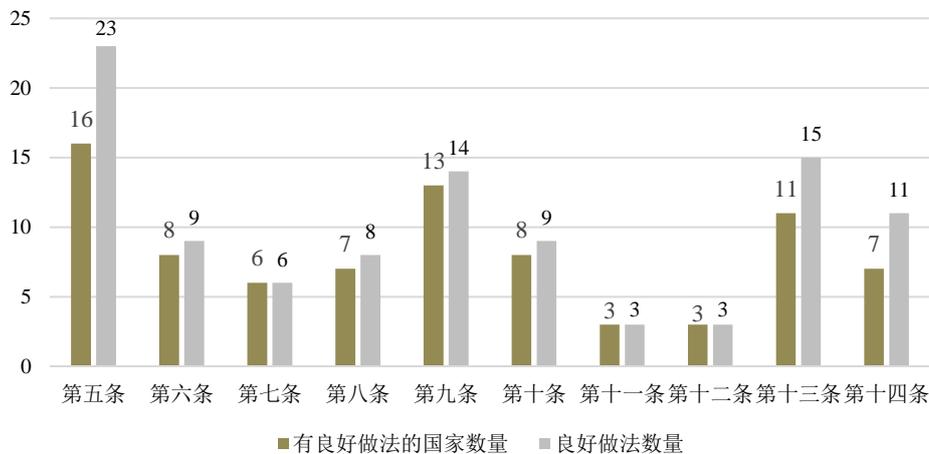
<sup>1</sup> 编写本报告所使用的数据以截至 2019 年 6 月 25 日的国别审议为依据。

## 《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	被提建议的国家数量	所提出的建议数量	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)
第五条	26	31	反腐败政策协调不力、执行不力 国家反腐败政策的一致性、全面性和实效性有限 缺乏有效的政策(战略)和协调机构
第五条第二款	5	5	缺乏预防腐败的措施,如提高认识或宣传教育活动
第六条第一款	21	22	缺少指定的预防性反腐败机构 为预防腐败机构分配的资源不足 具有预防性职能的反腐败机构的法律和业务独立性不足
第七条第一款	18	26	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酌情对这类人员实行轮岗的适当程序 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。
第七条第二和第三款	20	26	关于公职人选资格和当选的标准不足 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
第七条第四款	14	19	缺少预防或管控利益冲突的立法或机制
第八条第一至三款	11	14	缺少公职人员行为守则,或者仅适用于某类公职人员
第八条第四款	14	14	公职人员举报腐败行为的渠道和保护措施有限
第八条第五款	20	30	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
第九条第一款	23	24	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 没有使用信息和通信技术来提高采购系统的效力(电子采购)
第九条第二款	17	17	预算通过进程缺乏透明度 公共财务管理领域的风险管理或内部控制制度缺乏或有限 需要加强审计程序,以改进收支报告
第十条	18	28	缺乏全面规范公众获取信息的立法或措施,即便有这种立法和措施,现有框架存在差距、其操作和应用不足 获取信息方面的程序繁琐以及未充分主动地共享信息 关于公共行政部门中腐败风险的公布信息缺乏或不足
第十一条第一款	12	12	加强司法廉政的措施不足
第十一条第二款	4	4	加强检察机关廉政的措施不足
第十二条第一和第二款	21	44	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狭义定义的离职后限制

《公约》条款	被提建议的国家数量	所提出的建议数量	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)
			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，以及监测这些标准和程序遵守情况的措施不足
第十二条第三款	6	6	用于实施本条款所有内容的措施不足
第十二条第四款	9	9	关于拒绝对构成贿赂或为促成腐败行为而发生的费用实行税款扣减的立法缺乏或不足
第十三条第一款	12	13	民间社会在预防和打击腐败工作中参与有限，包括由于相关法律和程序实施缺乏或不足，以及反腐败意识宣传活动有限 相关政府机构和民间社会之间的合作不足
第十三条第二款	4	4	举报腐败的措施和/或机制不足
第十四条第一和四款	20	37	在旨在打击洗钱和资助恐怖主义的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 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标准和建议
第十四条第二款	8	9	检测和监测现金和不记名流通票据跨境转移的措施不足
第十四条第三款	4	4	对货币或价值转移服务监管不足

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》第二章的实施情况

#### 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. 《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第五条，包括通过国家预防性反腐败政策。各国为执行第五条而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，作为单一文件或嵌入其他战略性政府文件的文件；或者(b)制定一项隐含的政策，这种政策可能不总是被编入具体的文件，但仍然是通过起草法律和采取具体措施来防止腐败的持续努力从而得到实施的。

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，而一些国家也在部门和组织层面制定了计划。

7. 其中八个国家要么制定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战略的一个关键要素是建立一个有效的协调机制，确保根据该战略负有责任的所有公共机构都将参与该战略的执行。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。

9. 虽然一些国家选择在靠近政府中心的地方设立一个中央机构，以协调执行和监督，但其他国家则将这项任务交给现有机构，如反腐败机构和职能部委来完成。

10. 反腐败政策的协调继续对各国构成挑战，在这些国家，审议者指出需要确保所通过政策进一步统一和协调。加强国家和部门反腐败政策之间的协调——特别是在执行、监测和修订以及信息交流方面——是最经常提出的一项建议。

11. 在一些情况下，反腐败政策包含在立法、部门政策文件和国家廉政计划中，审议者认为这些政策已经足够。

12. 在国别审议过程中发现的一个有趣的做法是，制定国家反腐败战略或政策的进程具有包容性，即与包括民间社会在内的广泛利益攸关方进行接触。

13. 一些国家确定了旨在预防腐败的各种做法，包括在组织一级采取反腐败措施，制定行为守则，实行资产和利益披露制度，组织提高认识和教育活动，引入公职人员检举制度，为公职人员提供培训，以及开发腐败风险管理工具和各种报告、调查和研究。在一些国家，在政府机构和部门中设立廉洁和反腐败单位，发布反腐败机构小组和委员会的年度报告，以及就公众对腐败的看法进行调查，这些都被认为是良好做法。

14. 许多国家报告称，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。

15. 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，包括欧洲委员会的反腐败国家集团；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举措；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；太平洋最高

审计机构协会。还指出，诸如《非洲联盟预防和打击腐败公约》和《西非国家经济共同体国家反腐议定书》等国际条约非常重要。一国提供了其与其他国家在反腐败领域缔结的许多谅解备忘录的资料。

16. 虽然大多数国家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。只有一国报告称，它没有设立专门的反腐败预防机构。在这方面提出了一项建议。

17. 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。出现了两种普遍的做法：建立一个新的自主机构和赋予现有机构相关的预防职能。

18. 建立特别高级别委员会是确保有效协调反腐败政策的首选方法。这些委员会通常由任命和当选的高级别公职人员，包括政府部长组成。

19. 确保预防腐败机构独立性的不同方法。这些方法包括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立法，不提供特别保障。

20. 共有 19 个国家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：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）**

21. 所有受审议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、退休和纪律措施的规则和程序。大多数国家都有择优录取的管理制度。例如，大多数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。但有一国在较低级别职位人员甄选中采用内部轮岗制。另一国只在某些官员类别的申请人的征聘中采用竞争性程序。

22. 受审议国的公职人员管理体制结构存在一些差异。有的国家设有中央机构，负责与其公职人员有关的征聘、留用事宜和纪律举措，而其他国家则采用权利下放的办法，将这种权力下放给不同的政府机构。

23. 一半的国家在互联网或报纸上发布职位空缺公告。就这方面而言，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，以确保透明度。另一国的做法也不错，即招聘机关有义务确保所有职位空缺公告都关注廉政、诚信、问责、效率和透明原则。此外，一些国家建立了上诉机制，落选的候选人可对招聘决定提出质疑。此种机制因国家而异，从向指定机构提出申诉到向法院提出行政上诉各有千秋。

24. 总体而言，各国未阐明或界定“被视为特别容易发生腐败的职位”。但一些国家已针对被认为容易发生腐败的公职人员采取其他的甄选、轮换和培训措施，或在其公共行政系统中特别指明此种职位，例如立法、执法、司法和采购人员或涉及颁发执照和许可证的官员。考虑到第七条第一款第(二)项的强制性，已向未能充分执行该条款的大多数国家提出这方面的建议，以促使各国努力执行该条款。例如，有一国报告其建立了公职人员轮岗制度，但该制度并不是专门针对被认为容易发生腐败的职位。此外，有几个国家没有建立任何轮岗制度，而其他一些国家对所有公共职

位都采用了同样要求，没有就容易发生腐败的职位制定任何强化措施。

25. 许多国家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。这些方案有的在初次任用时提供，有的持续开展。许多国家还表明其向公职人员提供了适当的薪酬。

26. 所有国家均制定了有关公职的人选资格和当选标准的法律，但少数国家这方面的规则和条例相当有限。为了提高透明度，一些国家还要求某些职位的候选人申报其资产或潜在的利益冲突。

27. 关于选举和政党经费筹措的透明度问题，在样本中，约有十多个国家提到了关于公职竞选候选人经费筹措的规则，有超过一半的国家表示政党经费筹措受相关立法的约束。但有一国报告称，该国没有政党，因此不需要这方面的法律。在国别访问期间有几个国家正在计划起草这一领域的法律或已有正在征询意见的草案。此外，经观察发现，各国的相关国家立法在内容和覆盖范围上彼此有着较大差异。例如，一些国家的立法允许公共和私人来源的资金，而在其他国家，立法或是规定政治筹资以公共资金为主，或是只允许为选举和政党提供私人资金。此外，还有几个国家没有在本国法律中就私人捐款进行管制，或者没有对出资限额作出规定。已对此提出了相应建议。

28. 在政治筹资报告的体制安排方面，一些国家设立了专门的国家选举委员会，以监督或监测竞选活动和选举进程。在这方面，相关实体有义务保存筹资记录并向选举委员会报告，这些记录在几个国家是公开的。也可对不遵守报告规定的行为进行制裁。有一国禁止本国或外国法人向政党提供货币性质或实物的匿名捐赠、馈赠或贷款，这被认为是一种良好做法。

29. 几乎所有国家都制定了防止利益冲突的规则，并报告了公共部门在这方面采取的各种监管措施（《公约》第七条第四款）。各国防止利益冲突的适用框架的范围和内容以及所禁止的利益和活动的类型各不相同。各国提及了一系列利益禁止规定，例如禁止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，并可能对不合规行为进行制裁。有一国可宣告存在利益冲突的任何法律行为或合同无效。

30. 就《公约》第八条内容而言，所有国家都提及了各自不同的法律，特别是与公务员有关的一般性法律，以及其他促进公职人员廉洁、诚信和责任承担的措施。所有国家还报告称其已经实施或正在审议公职人员行为守则或道德规范。就这方面而言，大多数国家都通过了一般性行为守则，规定了针对所有公职人员或大多数公务员的职责、原则和准则。但是，其中一国的行为守则不适用于由选举产生的公职人员，而另一国在起草守则时没有充分考虑到国际标准。已对此提出了相应建议。除一般性行为守则外，半数以上的国家均通过了部门性行为守则或针对特定类型公职人员的具体守则。总体而言，各国在制定行为守则方面有所不同，一些国家既为所有公职人员制定了一般性守则，又为个别机构和法定机构制定了单独的守则，还有一些国家制定了一个主要守则或采用多个部门性守则，以涵盖范围广泛的政府官员。

31. 在一些国家，行为守则不仅鼓舞人心，还具有强制执行力。例如，在一个国家，违反行为守则的行为通过行政程序处理，对可能导致解雇的违规行为，此类纪律程序将移交至行政法院。类似地，在另一国，违反守则者将触发纪律程序，公职人员可受到的制裁包括惩戒、纪律调任、降级或减薪，甚至解雇。在一些国家，行为守

则起到了提高认识的作用，但并不是惩戒工具。在这方面，其中一国解释称，这是因为其行为守则基于公务员法的相关条款，而公务员法已规定了纪律措施。此外，一些国家指定了一个特别机构或每个机构的负责人来监测行为守则的执行情况。

32. 在样本中，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。大部分国家均报告称，公职人员有义务向各主管部门举报任何包括腐败在内的可疑罪行。在一些国家，如果不举报腐败行为或其他不当行为，公职人员可能会受到制裁。关于举报渠道，几个国家提到公职人员在特定情形下可以利用不同平台或专用举报渠道，而其他几个国家则解释称，公职人员可以利用向公众开放的普通举报渠道，因为没有必要将公职人员和其他人的举报区分开来。但是，已发现一些国家采取的措施不够充分，例如没有建立方便公职人员举报的适当制度。已对此提出了相应建议。在保护举报人方面，几乎三分之一的国家报告了保护举报人方面的立法和其他措施，特别是在针对公职人员方面。

33. 大多数国家报告称其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。一些国家规定，选定的公职人员的家庭成员，如配偶和子女，也应承担同样的财务披露义务，而有几个国家将这种披露制度扩大到所有公职人员。对受到资产申报制度约束的公职人员范围过窄的国家，已经提出建议。发现申报核查问题也是一项挑战。有一国提到其没有核查流程，负责部门只收集提交的申报，而另一国报告称，虽然相关部委在其部门内自行核查，但此流程没有受到任何外部机构的监督。一些国家强调其核查资产申报的资源或手段不充足。一些国家还表示，可以使用或开发电子工具来提交和核查资产申报。一个未出台公职人员财务申报制度的国家在报告中指出，这种制度会对隐私权造成不当干涉。此外，该国公职人员须对其在全球范围内的收入和资产进行纳税申报。在有财务披露制度的国家中，几乎有一半国家就违反该制度的行为规定了制裁措施。关于资产和收入披露制度的进一步细节已在《公约》第五十二条第五款下进行了报告。

34. 各国还提到了其他措施，例如要求公职人员除其他外就其可能产生利益冲突的职务外活动、兼职、馈赠或福利进行申报。一些国家报告了其对于公职人员职务外活动采取的限制措施，而其他一些国家则禁止或仅在例外情况下允许公职人员兼职，以防止滥用职权和提高公共部门的透明度。样本中有一半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。其中大多数国家还要求公职人员上报超过一定价值的馈赠。但各国对“低”或“最低限额”价值的含义有不同的解读。例如，建议上报门槛为 200 美元的国家考虑对公职人员必须申报和拒绝的馈赠或汇款降低限额要求。

35. 就《公约》第十一条而言，大多数国家的《宪法》或关于法院系统组织的相关法律均保障司法机关的独立性。大多数国家提到，其立法对法官的职责和权利作出了规定，对法官的征聘、任期和解雇也制定了相应规则。法官甄选通常由专门机构负责，如委员会、理事会或事务委员会。这些机构在很大程度上也作为获任法官的纪检机构，并根据需要采取纪律措施。此外，所有国家都报告了解决司法人员之间利益冲突的措施，包括法官回避、禁止接受馈赠和限制职务外活动。有些国家要求法官遵守资产申报制度。半数以上的国家报告了法官的具体行为守则或准则。许多国家还报告了法官培训方案，特别是司法廉政方面的培训。

36. 关于检察部门，各国通过各种法律、规章和政策来规定检察官的权利和义务，包括规范其独立性和行为的规则。许多国家报告了检察官的具体行为守则，但有一

国还要求检察机关成员遵守公职人员的一般行为守则。在少数国家，检察官须在必要情况下提交资产申报或披露利益冲突。此外，几个国家报告了检察官廉政建设措施，包括廉政培训和案件管理程序。一些国家还通过了控制检察裁量权行使的准则或政策。

### C. 公共采购和公共财务管理（第九条）

37. 虽然所有国家都采取了规范公共采购的措施，但监管的总体办法有所不同。绝大多数国家通过了实施第九条的规定并以竞争、透明度和客观性原则为基础的国内立法。

38. 有四个国家通过条例和法令或委托政府部长发布规则和条例对采购进行监管。大多数缔约国实施了权力下放采购制度，各政府机构各自负责其采购过程。除了这种模式的国家外，有些国家通过中央采购机构集中进行所有采购或只集中进行高价值采购。

39. 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和选择标准方面获得相同的信息，并有足够的时间为提交投标文件做准备。所有国家都通过了包括至少公布招标书在内的立法程序，以确保采购过程的透明度。许多国家通过报纸或公报发布招标书，但网站和互联网门户在这方面的使用也越来越多。所有国家的采购立法均要求提早发布采购通知，以保证有足够的时间编制和提交投标书。

40. 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性风险，确保以公平的市场价格采购货物或服务。投标过程中多位参与者的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。

41. 除一国外，其他国家都建立了复审采购决定的制度，以处理参与者提出的投诉。对于采购系统的廉正性来说，这种制度不可或缺。一些国家依靠行政复议制度，也有些国家根据其法律制度的特殊性，规定了司法审查或将两者结合使用。

42. 合理和择优选拔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。选拔制度应考虑到《公约》第八条的规定，并适当考虑采购所涉及职位的特殊性。

43. 在权力集中式和权力下放式采购系统中，《公约》要求缔约国采取特别措施促进道德行为并有效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，三个国家采用了征聘筛选程序，通过了关于问责、利益冲突申报制度和定期培训的立法或规则。有一国没有具体要求相关工作人员申报利益或资产。已对此提出相应建议。

44. 强有力的公共财政管理制度可确保公共财政的适当支出，增强人们对于体制的信心，并确保高质量的公共服务。为了应对这一挑战，《公约》第九条第二款要求缔约国促进公共财政管理的透明度和问责制。

45. 为此，国家预算的通过程序至关重要。这需要一个若干机构预算起草、审查和通过流程，三个权力部门通常均会涉及。有效和包容性的预算规划有助于根据社会的真正需要确定项目的优先次序。

46. 所有国家已通过规范国家预算批准事宜的法律、规章和程序。财务运营的执行和预算实施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。一国开发了衡量预算管控的评级系统，并制定了问责指数。另一国要求所有部委设立预算实施委员会，以确定优先领域和解决相关问题。

47. 一些国家将其最高审计机构用于监督目的。除少数例外情况外，公众通常可获取审计报告，且相关部门能够开展后续行动以解决报告中提出的问题。但有一国缺乏针对某些类别开支的有效审计和监督机制，已对此提出相应建议。

48. 缔约国对财务文件的储存和保全作出了规定，允许开放档案权限和使用电子系统管理文件。一缔约国规定，即使有电子副本原始记录也必须保存 10 年，这被视为一种良好做法。

#### **D. 公共报告；社会参与（第十条和第十三条）**

49. 所有缔约国已采取不同程度的措施便利公众获取信息，19 个国家出台了相关立法。有一国尚无相关立法，但通过开放数据倡议，为公众提供了获取公共行政部门信息的平台。另一国有相关的法律要求，但仅涉及公共采购、预算和公共财政管理。还有一国将获取信息的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。五个国家尚未通过或正在制定关于获取信息的立法，已对此提出相应建议。建议这些缔约国提高透明度并加强程序，以便于公众更好地获取信息。

50. 值得注意的是，几乎所有国家均规定了多种获取公共行政信息的渠道，包括如电子政务、电子公民、电子采购、电子发票和 i-tax 门户等互联网门户。这些渠道包括政府公报、国家电视台、新闻稿、出版物、通讯、网站或移动应用程序。大多数国家的政府机构在线发布大部分报告，而一些国家则向公众发布所有公开数据。电子服务和信息中心在处理信息获取申请中得到了广泛使用，以简化行政程序。八个国家提到了其加入开放型政府伙伴关系的情况。

51. 大多数国家还指定或设立了专门机构和办公室（在一种情况下还有提高透明度小组和委员会）处理获取信息的请求或监测相关做法。总体而言，政府机构发布年度报告或在多个平台上积极分享信息。但是，一国表示其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。已对此提出建议。

52. 大多数缔约国设有申诉机制在获取信息的情况下追索行政或司法救济。但是，有一国仅在公共采购中可适用这一机制。而且，大多数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即可。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。另一些国家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。

53. 大多数国家都尊重结社自由，并将其载入立法，有 18 个国家将其载入宪法中。言论自由在大多数国家同样受到保护。

54. 几乎所有国家都重视民间社会在决策和政策制定过程中发挥的作用。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，有一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，大多数国家邀请非政府组织专门对法律草案提出意见、参与政策审议工作或与民间社会合作制定预防腐败的措施。其中五个国家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，而是使其更多地参与信息传播和认识提高运动。已对此提出建议。

55. 样本中的国家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。

56. 关于发布和传播腐败方面信息的自由，19 个国家在本国立法中规定了新闻自 由，但在维护公共秩序和国家安全等正当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。与此同时，在一些国家尽管国家立法中有相关规定，但新 闻自由似乎受到了限制。

57. 为了便利向反腐败机构和机关提出申诉和指控，大部分国家提供了多种渠道 （包括在某些情况下可用的网站）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）。21 个国家不仅从政策层面还以法律条文形式允许并保护 匿名举报。有一国有保护匿名举报的法律，但报告对其受保护披露范围和后续机制 方面提出了关切。该国承诺审查其立法，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）

58. 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国家立法。一些国 家可以直接对商业实体适用国际或区域法律文书或会计准则。21 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。一国还进一步制定了 具体的企业社会责任制度。

59. 共 16 个国家通过立法或特别举措更为具体地促进了执法机构和私营实体之间的 合作。例如，一国的反洗钱法律规定，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。另一国采取步骤制定 了针对审计员的举报机制，以促进此类合作。

60. 为了维护私营实体的廉正，大多数国家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。一国的反腐败战略 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制裁。但是，在 一个国家，仅有一些大企业开始制定合规方案，另一国未采取充足的措施来维护私 营部门的廉正。已对这两个缔约国提出这方面的建议。

61. 19 个国家针对公司和企业通过了具体的企业注册要求，以增强私营实体的透 明度。在一个国家，实体不注册甚至会导致遭受刑罚。尽管如此，由于私营部门构 成复杂，信托等法律安排未能未完全涵盖在注册条款内。

62. 受审议国未提供关于对私营实体使用补贴和公共部门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）进行公共监督或关于限制原公职人员 职业活动或雇用（与《公约》第十二条第二款第(五)项相关）的全面信息。半数国家已 制定关于公职人员离职后限制的规章，但有些国家没有确保这些规章得以遵守的执 行机制。已对此提出相应建议。有一国没有足够措施来预防不当使用对私营实体的 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。另一国正在制定一

项规章，禁止原公职人员在辞职或退休后受雇于私营部门。已提出建议以填补发现的相应空白。

63. 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。半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。

64. 关于账簿和记录保存的具体要求，大多数国家针对违反行为适用法律制裁。这些制裁包括对伪造和篡改文件、使用虚假文件、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，未被全部定为刑事犯罪。在此背景下，通常对此类行为处以罚款，在某些情况下，相关私营部门实体可能承担单独或共同责任。

65. 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。半数以上国家的立法明确规定禁止对构成贿赂的费用实行扣税，但其余国家的税法未涉及这一问题。

#### **F. 预防洗钱的措施（第十四条）**

66. 样本中的国家收到了与实施第十四条有关的一些建议。

67. 所有国家引用了各种不同立法，特别是关于反洗钱和打击资助恐怖主义行为的本国法律，并详细介绍了各自的监管和监督制度。大多数国家关于预防洗钱的立法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、记录保存和报告实体提交可疑交易报告的规定。此外，除两个国家外，其他国家均出台规则了以对涉及政治公众人物（包括其家庭成员和关系密切者）或以其名义开立或维持的账户以及其他高风险账户和交易加强审查。

68. 各国在指定银行和非银行金融机构的监督机关方面存在差异。一些国家针对不同部门指定了不同监督机关，有一国却设立了金融市场管理局，作为唯一的综合性独立监督机关。受反洗钱义务约束的实体通常包括银行和非银行机构，在一些国家还包括指定的非金融企业和专业人士。但是，在一些国家，需履行反洗钱义务的非金融企业和专业人士名单较为有限，因此已提出相应建议。

69. 许多国家采用了基于风险的办法，一些国家虽然没有在立法中明确说明此办法，但在实践中也有较多使用。此办法要求根据相关风险对客户和交易匹配适用不同级别的审查程序（通常为普通、强化和简化的尽职调查）。已在若干案例中建议具体提及基于风险的办法或考虑在反洗钱制度中使用这种办法。几乎三分之二的国家已完成或正在完成有关洗钱的洗钱风险评估。

70. 几乎所有国家均设立了金融情报机构。在许多情况下中，这一机构是行政类金融情报机构，在样本中的国家中各自分属不同的机关。除六个受审议国的金融情报机构外，其他受审议国的金融情报机构均为埃格蒙特集团成员。有的也是金融情报机构区域集团成员。一般而言，义务实体负责向各机构提交可疑交易报告。

71. 所有国家均通过了监测现金和适当的记名流通票据跨境转移的规则或措施。这种监测通常以披露为基础，通常报告门槛约等价于 10,000 美元。几乎所有国家都报告了其管理电子资金划拨的制度，包括对汇款机构采取的措施。但是，包括非正式汇款服务在内的汇款或价值转移服务在一些国家没有受到充分的监管，已对此酌

情提出了建议。

72. 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，例如欧洲委员会反洗钱措施和打击资助恐怖主义评估专家委员会、亚太反洗钱工作组或西非反洗钱政府间行动小组。已提出关于后续措施的大量建议，以应对之前在其他评价中发现的空白或挑战，特别是金融行动特别工作组发现的空白或挑战。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。

73. 关于不同部门为打击洗钱而开展的全球、区域、次区域和双边合作，许多国家提到了金融情报机构自发地与本国部门和外国对应机构分享信息的可能性。此外，一些国家可以根据双边谅解备忘录或通过金融行动特别工作组和国际刑事警察组织（国际刑警组织）等各种多边论坛提供协助。