



人权理事会

第四十一届会议

2019年6月24日至7月12日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告
以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

联合国系统支持各国预防和打击腐败现象最佳做法专家研讨会 (侧重人权)摘要

联合国人权事务高级专员的报告

概要

人们心目中的腐败程度与享受人权密切相关。腐败尤其波及社会中的贫困、边缘化和弱势群体；这不仅仅是犯罪行为的问题，而且首先是结构性问题。因此，打击腐败需要采取一项协调一致的整体方法，力求预防和制止腐败行为。国际人权法和国际反腐败法具有相同的廉正、透明、问责和参与原则，这些也是善治的重要原则。《联合国反腐败公约》及其实施情况审议机制的结论是解决结构性障碍的最广泛商定的国际标准。



一. 导言

1. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)根据其第 35/25 号决议,与联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)协调,在联合国相关实体的参与下,举办了一次为期半天的闭会期间不限成员名额专家研讨会,目的是以人权为重点,交流联合国系统支持各国预防和打击腐败现象的最佳做法。研讨会于 2018 年 6 月 11 日举行。

2. 这次专家研讨会的目标是:

(a) 以人权为重点,交流联合国系统支持各国预防和打击腐败现象的最佳做法;

(b) 探讨和讨论各国在打击腐败时面临的困难,查明挑战;

(c) 确定将反腐败措施与促进和保护人权联系起来的机会;

(d) 讨论腐败对享受人权的影响的测量方法,以及对打击腐败采取强有力的基于权利的方法对于享受所有人权和实现可持续发展目标的重要性;

(e) 审议关于包括人权理事会在内的联合国系统为帮助各国采取基于权利的方法打击和预防腐败可能采取的进一步步骤和行动的构想。

3. 人权高专办发展权科科长 **Ayuush Bat-Erdene** 代表人权高专办以及毒品和犯罪问题办公室宣布研讨会开幕。美洲人权委员会执行秘书 **Paulo Abrão** 主持了会议并作了总结发言。

4. 讨论小组的成员包括毒品和犯罪问题办公室腐败和经济犯罪处执行工作支助科科长 **Candice Welsch**、联合国开发计划署(开发署)全球反腐败方案顾问 **Anga Timilsina**、人权高专办危地马拉办事处主任 **Liliana Valiña**、国际反腐败学院院长兼执行秘书 **Martin Kreutner** 以及加纳人权和行政司法委员会反腐败部门主任 **Charles Ayamdoo**。

二. 开幕式

5. **Bat-Erdene** 先生在代表人权高专办以及毒品和犯罪问题办公室作开幕发言¹时指出,《联合国反腐败公约》承认处理腐败问题对充分保护民主、法治、可持续发展,进而保护人权的重要性。此外,该公约还呼吁包括民间社会组织和私营部门在内的个人和团体积极参与。公共参与是《公民权利和政治权利国际公约》所规定的一项人权,也是可持续发展目标下的一项具体目标。《公约》涉及信息权和表达自由,这些权利也得到《公民权利和政治权利国际公约》的承认。国际反腐败法律框架和国际人权法具有共同的原则,如透明和问责原则。《公约》适当考虑了腐败的受害者,包括有必要向他们提供保护和赔偿。此外,《公约》还

¹ 发言可查阅:
www.ohchr.org/EN/Issues/CorruptionAndHR/Pages/WorkshopPreventingFightingAgainstCorruption.aspx。

敏感地认识到，必须尊重正当程序和被告的权利。实施情况审议机制在审议缔约国实施《公约》的情况时铭记这些义务。

6. 国际人权文书中并未列入腐败问题，这些文书大多早于国际反腐败工作。但国际人权监测和执行机构越来越重视腐败对人权的影响，并就处理这一问题提出了建议。例如，人权机制指出，腐败损害了国家为提供对实现人权至关重要的服务而调动资源的能力。腐败导致公共服务具有歧视性，有利于对当局有影响力的人，例如，这种影响力可来自贿赂或政治压力。人权机制还强调，处理腐败问题的保障措施不足助长了国家违反保护人权的义务。人权机制建议保护举报人，还建议建立专门的反腐败机制，保障其独立性并向其提供充足资源。

7. Bat-Erdene 先生还强调了腐败与《2030 年可持续发展议程》之间的联系。可持续发展目标 16 的具体目标 5 明确呼吁会员国大幅减少一切形式的腐败和贿赂行为。目标 16 的具体目标 4 要求会员国大幅减少非法资金流动，加强被盗资产的追回和归还力度。具体目标 6 呼吁会员国在各级建立有效、负责和透明的机构。

8. 最后，Bat-Erdene 先生提供数据，说明这一问题的严重性以及腐败对享受人权和可持续发展目标的破坏性影响。

三. 小组讨论纪要

9. 主持人 Abrão 先生向小组通报了美洲人权委员会内关于腐败和人权的最新进展。委员会已多次审查腐败与人权之间的联系，并日益认识到其重要性。基于人权的反腐败方法以受害者为重点；在制定有效的反腐败战略时，必须将这一重点作为优先事项。这种方法的基础是不歧视和平等、问责、诉诸司法、透明和参与原则。这种方法还有一个前提，即应当使人们更加关注腐败对人权的影响，特别是对经济、社会和文化权利的影响。打击腐败是《美洲民主宪章》所要求的民主行使权力的一个重要方面，也是美洲国家组织所有成员国的优先事项。1996 年，美洲国家组织通过了《美洲国家反腐败公约》；2002 年，该组织为这项公约建立了实施情况后续行动机制。

10. 美洲人权委员会在各种情况下记录了腐败对人权的影响，例如在国家报告、其请愿和案件系统以及预防性措施中，还就这一问题通过了两项决议。该委员会在 2017 年 9 月通过的关于人权以及打击有罪不罚和腐败现象的第 1/17 号决议中强调，反腐败斗争与行使和享受人权有着密不可分的联系。该委员会确认，有罪不罚助长了腐败行为并使其持续下去，并指出，建立消除腐败的有效机制是一项紧迫义务，以便实现有效诉诸独立公正的司法并保障人权。委员会在 2018 年 3 月通过的同样关于腐败和人权的第 1/18 号决议中强调，司法系统的独立、公正、自主和能力的重要性；透明度、获取信息和信息自由；对公民权利和政治权利以及经济、社会、文化和环境权利的影响；以及国际合作的重要性。该委员会在这项决议中向美洲国家组织的成员国提出了若干建议。

A. 小组成员的发言

11. 毒品和犯罪问题办公室腐败和经济犯罪处执行工作支助科科长 Candice Welsch 回顾指出, 2018 年是《世界人权宣言》七十周年和《联合国反腐败公约》通过十五周年。《公约》是获得最广泛批准的国际条约之一, 证明了全世界对处理腐败问题的重视。它不仅是一项犯罪公约, 还载有关于预防腐败的全面条款。《公约》要求缔约国确保政府各个部门的透明度、廉正和问责; 加强司法和检察机关的廉正; 向公众提供获取信息的途径; 呼吁社会积极参与; 确保受害者获得赔偿的权利; 保护证人、受害人和举报人; 返还被带离来源国的资产。这些要求与基于人权的反腐败方法相一致。

12. 此外, 还为《公约》建立了实施情况审议机制。这种独特的同行审议机制是与各国政府合作加强实施《公约》、查明实施方面的差距以及良好和有希望的做法的一个切入点。尽管其他利益攸关方的参与不是强制性的, 但有超过 90% 的国家参与其中。

13. 毒品和犯罪问题办公室技术援助方案的重要领域, 包括政府机构中的腐败风险评估以及为减少腐败风险制定战略和行动、司法廉正、保护举报人、获取信息法、制定国家反腐败战略、开发教育材料和网络以及支持对腐败现象的调查和起诉。这些领域的所有工作都是基于人权标准的。毒品和犯罪问题办公室还鼓励有利于可持续解决方案的南南合作。

14. Welsch 女士就提高反腐败工作的成效提出了若干建议。她建议国际社会敦促尚未加入《联合国反腐败公约》的国家批准或加入《公约》, 并敦促缔约国执行《公约》, 将之作为实现可持续发展目标 16 的一种手段。她强调了将预防和打击腐败作为保护人权的手段的重要性, 还强调反腐败措施和基于人权的方法是互补的。最后, 她强调, 处理腐败问题的人权机构应当审议《公约》的框架并立足于实施情况审议机制的结论。

15. 开发署全球反腐败方案顾问 Anga Timilsina 介绍了开发署的经验教训, 特别是在人权和反腐败之间建立协同作用方面。这些经验教训来自开发署对全球 100 多个国家的反腐败和人权机构、机制和进程的支持。他重点介绍了人权和反腐败进程之间的异同、反腐界从人权界吸取的重要经验教训以及关于加强人权界与反腐界之间的协同作用的建议。

16. 关于预防腐败和保护人权之间的共同点, Timilsina 先生强调了以下方面:

(a) 有充分记录的数据表明, 贫困、边缘化和弱势群体往往是侵犯人权和腐败行为的受害者;

(b) 反腐败原则和人权原则都源自善治原则, 如参与、包容、透明、问责、廉正和法治; 有可能通过加强善治原则来预防腐败和保护人权;

(c) 腐败行径和侵犯人权行为都更有可能发生在具有高度有罪不罚、不公正、不公平和排斥特点的社会和经济环境中;

(d) 在许多国家中, 根据国际反腐败和人权条约所作的承诺与这些条约的实施情况之间都存在巨大差距。

17. 最近，反腐败运动可以向人权运动借鉴。例如，人权被更好地纳入发展工作中，几乎所有发展行为体都在发展合作中采用基于人权的方法。尽管在将人权纳入各个发展领域的主流方面有丰富的知识、工具和良好做法，仍然需要更多资源，以便将反腐败进程纳入发展的主流。一种可能性是利用基于人权的方法将反腐败进程纳入联合国方案拟定进程的主流。从人权运动中吸取的另一项经验教训是应当加强非政府组织在反腐败斗争中的作用，包括作为扩大《联合国反腐败公约》范围和监测其实施情况的倡导者。

18. Timilsina 先生建议采取一项共同方法，以便：(a) 处理腐败和侵犯人权行为的受害者问题；(b) 提供支持，以加强反腐败和人权机构的能力；(c) 处理有罪不罚问题；以及(d) 将人权和反腐败纳入《2030 年可持续发展议程》的实施，特别是关于和平、正义与强大机构的可持续发展目标 16。他还主张在各项政府间工作之间开展更密切的合作，包括为落实监测机构所提的建议提供支持。

19. 人权高专办危地马拉办事处主任 Valiña 女士强调了促进反腐败举措、人权和可持续发展三者之间的密切联系。这些专题都立足于三项原则：法治、平等和不歧视以及尊严。归根结底，如果腐败对享受人权造成损害，尊严也会受到影响。

20. 消除危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会的任务，是支持和加强检察官办公室对涉及武装犯罪团体的案件进行刑事调查和起诉。由于腐败对享受人权具有负面影响，因此不可能将这两个问题分开。没有人权能够不受腐败影响，腐败会削弱国家对侵犯人权行为的处理能力。此外，腐败还会加剧现有的不平等和排斥格局。拉丁美洲是全世界最不平等的大陆，危地马拉也不例外。不平等是结构性的，腐败只会使最边缘化群体的处境恶化。

21. 人权高专办和消除危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会结成战略联盟，以打击腐败和有罪不罚现象，以期为巩固法治和加强司法系统作出贡献。两个机构的使命都包括为立法和公共政策提供咨询意见。例如，2016 年，两个机构为宪法和法律改革提供支持，提请注意土著人民的权利和管辖权以及对司法独立的保障。尽管许多打击腐败的工作都侧重于对犯罪者的刑事起诉，但基于人权的方法也强调了受害者的权利。人权高专办在其法律咨询意见中回顾了为危害人类罪和其他严重侵犯人权行为的受害者提供保障的重要性以及全面补救的概念。

22. 人权高专办依照其监测人权状况、调查和报告侵犯人权具体案件的任务，为打击有罪不罚和腐败制定了战略并提出了建议参数。人权高专办依照其保护的任務，对参与调查的行为体的处境进行监测，例如受到威胁或面临风险的人权维护者、记者、司法当局、受害者和证人。

23. 与国际人权机制和消除危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会的互动有助于加深理解人权相关挑战，包括助长不平等或排斥弱势群体的网络。这种互动还有助于得出这样一个结论，即有效的反腐败战略必须以人权原则和规范为基础，例如新闻媒体独立、表达自由、获取信息、政治制度的透明度和问责制。对腐败所采取的基于人权的方法强调，国家有责任对腐败的负面后果作出反应，包括预防和制裁。此外，这一方法还强调，需要超越腐败行为本身看到腐败对人权的影响。

24. Valiña 女士还强调，国家有义务同时进行结构性改革，以处理排斥、不平等和歧视的根源。尽管打击腐败是一项核心问题，但基于人权的方法还强调，应当采取一项全面的整体方法。尽管消除腐败会为最弱势群体创造更好的机会，但不会使人权自行实现。此外，还需要改变构成不平等、种族主义和歧视的基础的结构性模式。只有克服这些模式，才有可能确保不让任何一个人掉队。

25. 国际反腐败学院执行秘书 Kreutner 先生谈到“宣讲”反腐败活动的可能性。公共服务往往被出售，这可能对享受人权造成破坏性后果。作为举例，他提到一系列腐败造成多人死亡的情况。他还将“阿拉伯之春”的起源归结为突尼斯街头小贩 Mohamed Bouazizi 持续受到腐败官员骚扰的事实。在欧洲，调查腐败者遭到暗杀。腐败的受害者不仅包括个别的直接受害者，还包括社会的各个阶层。无论是在发达国家还是发展中国家，记者和报道者也都面临人权受到侵犯的风险。

26. Kreutner 先生认为，可以通过教育来预防腐败。他在这一背景下强调了三个层次的学习。第一个层次是事实知识转让，即教授关于反腐败的规则，例如相关的可持续发展目标、人权规范和《联合国反腐败公约》的规范。第二个层次是基于外在动机的执行，如奖励和惩罚。第三个层次是内化和自主，即做正确的事是因为相信这些事是正确的，而不是因为害怕受到惩罚或出于奖励所赋予的动机。应当将反腐败工作提高到内在动机的层次，从而提高到集体行动的层次。理想的情况是，社会应当超越仅有惩罚的制度，实现在文化层面对腐败的内在抵制。他在这一背景下强调了良好做法和榜样的重要性。

27. 为推动反腐败和人权议程，有必要对教育进行投资。对反腐败教育和赋权进行投资是确保可持续发展、保障人权和加强法治的明智之举。

28. 因此，Kreutner 先生建议：(a) 保持反腐败的势头(在全球多边主义危机的背景下，这一问题更加重要)；(b) 促进获取权，将之作为信息权的一部分(大数据和新技术需要获取信息和数据的权利和使用这些新工具的权利)；以及(c) 质疑和拒绝超透明度(透明度不应发展为全天候无限监视机制的理由)。为与超透明度抗衡，应当更加突出地强调隐私权，纠正和删除错误数据的权利，以及最终，在一定范围内的不一致意见和非常规行为的权利。

29. 加纳人权和行政司法委员会反腐败部门主任 Ayamdo 先生介绍了人权和行政司法委员会在加纳处理腐败问题的经验。该委员会成立于 1993 年，已收集大量证据表明腐败与人权之间存在直接和明确的联系。

30. 该委员会集三个机构于一身，即国家人权机构、监察员办公室和反腐败机构。这使该委员会在处理腐败问题以及促进和保护人权方面具有绝佳优势。委员会取得成功和开展工作的关键是宪法对其独立性的保障、对专员和两名副专员的职位保障、职能范围和赋予委员会的广泛权力。其职能包括对关于侵犯人权行为、行政不公正、腐败和报复举报人及其家属的申诉进行调查。为此，委员会被授予广泛的权力，包括有权发出传票传唤人员向委员会出示与调查有关的任何文件或记录、向主管法院对藐视传票者提出起诉、就任何被调查事项对任何人进行问讯、以及要求任何人如实并坦诚地披露所了解的任何信息。此外，委员会还可在法庭上采取行动，为适当履行其任务向法庭寻求任何可用的补救。关于对举报人的报复，委员会可以发布命令，其命令与高等法院的判决或命令具有同等效力。

31. 该委员会在若干领域和活动中发挥了重要作用。例如，该委员会协调制定了国家反腐败行动计划，并在监督该计划的国家监测和评估委员会担任主席。该委员会在起草和实施国家反腐败行动计划及其公共教育和外联活动的背景下，在国际和区域会议上强调了腐败与人权之间的联系。该委员会调查了报复举报人的案件，建议由警方提供保护，还建议对证词有助于追回资产的举报人给予奖励。该委员会鼓励将反腐败教育作为人权教育和培训的一部分。该委员会还开展了多项调查。例如，在 **Somi 诉 Tema 综合医院案**中，该委员会判定，医务人员不在岗是滥用职权和某种形式的腐败，这种腐败做法导致一位母亲和她的孩子失去生命。在该案中，该委员会要求医院作出赔偿。**Ayamdoo 先生**还报告了一些该委员会视为腐败行为的向公共官员提供“礼物”的案件以及性别歧视构成侵犯人权的案件。

32. **Ayamdoo 先生**建议，联合国系统各组织应当支持反腐败机构和有关国家当局查明腐败对人权的负面影响并为其开展这方面的能力建设，使其能够按照人权原则实施反腐败措施。联合国各组织还应支持各国制定明确纳入人权原则的反腐败战略。

33. 小组成员发言之后，互动对话开始之前，主持人邀请两位发言者提出初步意见。人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组主席 **Anita Ramasastry** 提请注意工作组关于各国在工商业与人权问题上的跨境执法合作的最佳做法及如何提高合作效力的报告(A/HRC/35/33)。工作组在报告中建议各国调查与腐败有关的犯罪，这类犯罪中含有人权因素，可以结合跨境犯罪加以调查。工作组还建议检察官在决定是否进行与腐败有关的刑事调查时考虑人权因素。**Ramasastry 女士**强调，某些类型的全球银行业和金融业做法对人权具有影响；其中包括非法资金流动、缺乏透明度、受益所有权问题和避税问题。在某些部门，腐败对人权造成重大影响，例如在大规模购置土地的情况和卫生部门中。**Ramasastry 女士**强调了从对人权维护者的保护中汲取的重要经验教训，以用于保护反腐败活动人士。最后，她呼吁在工商业和人权行动计划中纳入反腐败措施。

34. 普世权利小组执行主任 **Marc Limon** 指出，腐败是充分享受人权以及进而实现可持续发展目标的主要障碍。然而，缺乏采取具体行动解决腐败和人权问题的意愿。普世权利小组开展的一项大规模实证研究² 表明，透明国际腐败认知指数所测量的腐败程度与享受人权的程度之间存在重要相关性。这种相关性(腐败程度越高，享受普遍人权的程度越低)在公民权利和政治权利的情况中尤其强，但在歧视、妇女权利以及经济、社会和文化权利的情况中也很明显。**Limon 先生**呼吁采取基于人权的方法打击腐败，还呼吁为解决腐败问题开展更多能力建设，重点是国家和国际层面的教育和问责机制。

B. 互动讨论

35. 欧洲联盟、阿根廷、阿塞拜疆、中国、埃塞俄比亚、洪都拉斯、伊拉克、墨西哥、摩洛哥、尼日利亚、大韩民国、新加坡、瑞士和美利坚合众国的代表作了发言。开放社会基金会和《联合国反腐败公约》联盟的代表也作了发言。

² 参见 www.universal-rights.org/urg-policy-reports/corruption-human-rights-impact-assessment/。

36. 发言者一致同意，腐败与侵犯人权行为是相互关联的，促进和保护人权与反腐败工作是相辅相成的。一个代表团解释称，这种关系是显而易见的，因为人权的目的是限制政府滥用权力，而腐败则是当局滥用权力。许多发言者强调，腐败影响了最易遭受侵犯人权行为的群体。数位发言者认为，腐败是一种复杂现象，无论其性质是大是小，是国家的还是国际的，都会对所有人权造成影响。腐败破坏了对实现经济、社会和文化权利至关重要的服务的运作，如卫生部门，以及对实现公民权利和政治权利至关重要的服务的运作，特别是执法和司法系统。腐败造成公共资源浪费，影响到经济的各个部门和整个经济。一位发言者认为，腐败阻碍发展，削弱政府能力，助长了贩运分子和恐怖分子。一个代表团回顾指出，腐败还可以作为煽动侵犯人权行为的手段。出于类似的理由，一位发言者认为，腐败是一种破坏社会结构的异常情况。一个代表团援引了《维也纳宣言和行动纲领》第 8 段，其中指出：“民主、发展和尊重人权和基本自由是相互依存、相辅相成的”，该代表团还表示，打击腐败对于保障这些目标和维护法治至关重要。

37. 发言者认为，腐败和侵犯人权行为须兼治。一些发言者认为，这应当由一个负责监测人权和采取反腐败措施的机构来完成。尽管并非所有发言者都同意这一观点，但就以下观点达成了共识：应当打破反腐败和人权支柱之间各自为政的局面，这两个领域的专门机构可以将彼此的经验教训纳入主流。一位发言者申明，打击腐败创造了有利于实现人权的环境。数个代表团支持采取基于人权的反腐败方法，尤其侧重于预防。促进和保护人权被视为是阻止和遏制侵犯人权和腐败以及促进问责制的关键。特别是实现经济、社会、文化权利、公民权利和政治权利以及发展权等所有人权，使人们不那么容易受到腐败行径的损害，并赋予他们权能，使他们能够参与对责任人追究责任。同样，预防和打击腐败被视为对确保保护人权十分重要。

38. 一些发言者就反腐败与人权之间的联系和相辅相成的关系向小组成员提出了几个问题：例如，腐败是直接侵犯人权的行为还是侵犯人权行为的原因或结果；是否存在可能妨碍反腐败工作的新出现的挑战。

39. 代表团介绍了国家一级在处理腐败问题方面的挑战。一些发言者指出，缺乏能力是许多发展中国家面临的一项挑战。另一项挑战是腐败现象的跨境性质，特别是在与非法资金流动有关的情况中。一位与会者指出，司法腐败对于全面打击腐败尤成问题。

40. 代表团介绍了应对反腐败挑战的良好做法。多个代表团提到对法律的修改，特别是为了追究腐败罪行实施者的责任。数位发言者提出，有必要通过宪法和法律改革来保障司法机构的独立性，提供充分资源，促进法治以及公平、公正和有效的司法系统，从而加强国家司法系统。一位发言者建议赋予反腐败机构和国家人权机构准司法权力。数个代表团提及对腐败的零容忍政策，包括在存在无法解释的财富的情况下逆转举证责任的法律。一些发言者介绍了实施《联合国反腐败公约》的立法。其他发言者介绍了创造反腐败文化的本国政策。一位发言者突出了强调了前总统和其他高级官员被判腐败罪的案件，这些案件表明了对反腐败斗争的切实承诺。一位发言者警告称，刑事司法程序可能被滥用于压制异见，特别是在这类程序不遵循常规进行并违反正当程序或是司法机构本身存在腐败现象时。出于这一理由，这位发言者建议将打击司法腐败作为优先事项。一位发言者指出，《宪法》将反腐败作为该国三项最高优先事项之一。其他与会者提到，立法改革提高了尊重、保护和实现人权这项义务的地位，有助于提高反腐败措施的效

力，例如，它确保在从调查、起诉、审判到监禁的整个过程中尊重嫌疑人的权利。基于人权的反腐败方法还要求受害者获得补救和补偿。与会者请小组成员举例说明近期有效打击或处理腐败问题的机制和立法的最佳做法。

41. 会上还介绍了预防腐败的最佳做法。一些发言者认为，从立足人权的角度处理腐败问题时，预防是一切减少风险策略的基础。所提及的有效预防措施包括公共服务职业中的人力资源教育和良好做法。与会者还介绍了正规和非正规教育系统以及提高公众认识运动的例子。在公共部门人力资源的相关做法中，与会者强调了公平报酬、平等获得公共服务、择优任命和晋升制度以及采用轮换原则的重要性。根据介绍，这些措施增加了公职人员的福利，减少了腐败行径的动机。在与适当监测和问责框架相结合时，这些措施尤为有效。

42. 多位发言者提到民间社会参与国内治理作为预防腐败的重要工具的重要性，特别是由最易遭受侵犯人权行为和腐败影响的最边缘化群体成员所构成的组织。发言者强调，民间社会具有独一无二的能力，能够追究政府的责任，为每个社区内的问题创造解决方案，包括参与审查国家行动计划和起草立法。还提到了向民间社会开放的协商和审议委员会，它们是预防腐败和监测政策的有效机制。民间社会参与反腐败不仅限于治理，还包括结社自由和包括示威在内的集会自由的权利。其中还包括提出集体司法诉讼的权利、免遭报复的权利和表达自由的权利，包括在学术辩论中。一些发言者将有效的公民参与与表达自由和获取信息的人权原则联系起来，这些原则是一个开放和负责的政府的重要条件。适当的公民参与还要求增强社区的能力，特别是对公共财政管理和透明的预算编制做法的了解。发言者指出，自由和独立的新闻媒体是预防、查明和报道腐败相关问题的关键行为体。他们强调了在地方、国家、区域和国际层面开展新闻调查以及保护消息来源和举报人的重要性。与会者请小组成员举例说明通过让非政府组织参与实施和监测公共政策来预防腐败的最佳做法。

43. 数位发言者提请注意技术发展所提供的可能性。所举的例子包括电子政务、开放数据平台、用于采购的电子数据系统和电子文件管理系统的实施。技术减少了与人的接触和公职人员的酌处权，从而减少了腐败行径的机会。技术还能举报腐败行径不受报复提供安全的工具。一些创新涉及所提供的设计，如“一站式服务”模式。与会者询问小组成员如何以及以何种方式应用新技术，以及这些技术是否有利于打击和预防腐败的传统机制。

44. 若干发言提到联合国系统在预防和打击腐败方面向各国提供的支持。与会者感兴趣的是，由于非法资金流动具有跨境性质，在与技术合作和对话有关的方面进行协调的重要性以及国际机制的具体作用。

45. 代表团强调，腐败往往具有跨国性质；腐败行为可以跨国实施，其所得很容易跨越国界。全球化增加了人员和资本跨界流动的数量，因此，许多发言者认为，全球化也提高了国际合作的重要性。数个代表团强调了在预防跨国腐败和追回被盗资产方面开展合作的重要性。在这方面，他们强调了透明度和信息交流的重要性。一个代表团呼吁所有司法管辖区立即或无条件为查明和归还被盗资产提供便利。与会者列举了相关双边区域和国际协定以及打击非法资金流动的协调应对工作。《联合国反腐败公约》实施情况审议机制被认为是处理这一问题的重要手段。发言者回顾了《2030年可持续发展议程》等补充机制以及欧洲联盟、经

济合作与发展组织和非洲联盟在合作确保问责和归还资产方面所采取的措施。数位发言者敦促批准关于人权和反腐败措施的区域和国际公约。

46. 数位发言者强调了技术合作在增强预防和打击腐败能力方面的关键因素作用，包括在人权框架内。这方面的例子包括南南合作和南北合作，如预防和调查腐败问题的培训方案和技术援助，还包括落实人权的培训方案和技术援助，如制定国家反腐败和人权行动计划以及执法人员和司法机关的能力建设。与会者还认为，在调动包括民间社会和私营部门在内的其他利益攸关方参与技术合作与对话方面存在潜力。

47. 联合国系统的不同组织，包括人权系统的所有机构，被认为在基于人权的反腐败活动中向各国提供了重要支持。一个代表团建议，应当将腐败问题作为向条约机构报告的准则中的一个具体项目。该代表团还建议，条约机构和特别程序的国别结论性意见应当专门论及腐败问题。另一个代表团建议，条约机构可以考虑就与腐败和反腐败措施相关的专题起草一般性意见。发言者鼓励人权理事会利用交流良好做法的活动和平台等手段，提高对基于人权的反腐败措施的认识。一个代表团指出，与“点名羞辱”相比，这类举措更可取。鼓励人权高专办就反腐败举措向各国提供技术合作和法律咨询意见。建议人权机制可以建议各国批准《联合国反腐败公约》和区域反腐败公约并与相关审议机制合作。还鼓励人权机制与毒品和犯罪问题办公室以及其他国际和区域反腐败机制合作。其他发言者建议，反腐败机制应当改善民间社会对其工作进程的接触和参与。国际人权机制的运作在这方面提供了良好范例和经验教训。一个代表团欢迎民间社会与《联合国反腐败公约》实施情况审议机制更加密切合作，但强调民间社会应当保持其技术性和非政治性。

48. 与会者就联合国系统各组织所提供的支持向小组成员提出了若干问题。例如，他们请小组成员说明国际合作所面临的巨大挑战。就如何处理非法资金流动问题和归还没收资产的挑战及其对人权的负面影响提出了问题。一位发言者询问国际社会如何能够处理跨国腐败的负面影响，特别是在涉及非国家武装团体的情况中。另一个问题涉及联合国人权机制在消除腐败的负面影响方面的作用，特别是在技术援助、国际合作和国际反腐败法律框架范围方面。一个代表团询问，起草一份关于人权和腐败问题的联合一般性意见是否具有任何益处。另一位发言者询问，毒品和犯罪问题办公室和人权高专办是否以及如何能够为打击腐败提供法律援助。小组成员还被问及，联合国系统，特别是人权理事会及其特别程序，可以采取哪些进一步措施以支持各国打击和预防腐败。一个代表团询问，联合国各机构如何能够在多利益攸关方伙伴关系中开展工作以打击和预防腐败，特别是在开放政府伙伴关系中。一位发言者询问，如何才能最好地与利益攸关方切实进行诚实对话，其对象不仅包括民间社会和工商企业，还包括不愿开启多利益攸关方对话的国家。

49. 发言者还讨论了与腐败影响的测量方法有关的问题。一些发言者认为，对腐败的集体影响的评估仍然不够完善；因此，他们建议在这一领域开展进一步研究，以制定具体的多方对策并交流良好做法。各代表团认为，人权指标方面的发展可以为反腐界提供经验教训。一位与会者呼吁所有利益攸关方不要害怕测量和宣传腐败对人权的影响。发言者认为，可测量的信息有助于人权界和反腐界内部以及二者之间的对话与交流。发言者建议，应当更加关注人权指标，因为人权指标是腐败影响的最重要指标，而不是仅仅测量腐败造成的经济损失。各代表团认

为，可持续发展目标 16 及其具体目标 16.4、16.5 和 16.6 为制定从人权角度测量腐败影响的方法提供了重要动力。小组成员被问及，是否有可能评估和量化腐败对落实公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利的影响，以及为此可以使用哪些方法。最后，小组成员被问及，普遍定期审议等人权机制和《联合国反腐败公约》实施情况审议机制等反腐败机制在这方面是否以及如何能够利用可持续发展目标，特别是可持续发展目标 16。

C. 答复和总结发言

50. 互动讨论之后，主持人为小组成员提供了回答问题和作总结发言的机会。

51. Ayamdo 先生回顾了测量腐败对人权的影响的问题。腐败并不易查明或测量，因此很难评估腐败对享受人权的影响。许多非洲国家认为，基于认知的指标并不适当。表现出打击腐败的政治意愿的国家有时可能会因为对腐败的错误认知或无根据的指控而受到负面评价。需要就测量腐败开展进一步的对话和讨论。良好绩效的指标应当以积极步骤为基础，而不是定罪的数量，因为第二种方法可能会鼓励对无辜者的监禁。最后，Ayamdo 先生提出一个问题：《联合国反腐败公约》的审议如何能够纳入人权原则，因为其程序的基础是一份已经拟定的调查问卷，而且最新一轮审议即将结束。普遍定期审查可以为纳入腐败问题及其对人权的影响提供一个机会。

52. Kreutner 先生认为，反腐败的一般立法是一种良好做法，不同于旨在制裁特定外国腐败的立法。测量腐败是存在问题的，因为它最终是测量人类行为。因此，用于测量的资源可能会分散对主要问题的注意力。利用定罪率评估反腐败措施的有效性是存在问题的。腐败不可能彻底根除；因此，最好采取循序渐进的方法，而非革命性的方法。技术在加强反腐败斗争方面具有巨大潜力，尽管技术并不能解决一切问题，而且滥用技术可能导致侵犯人权行为的反乌托邦局面。国际合作应当建立在现有基础上，包括《联合国反腐败公约》及其实施情况审议机制以及第二轮审议周期之后的后续机制。追回和归还资产仍是一项需要加以应对的重大挑战。另一项挑战是缺乏资源。一些国际组织缺乏开展技术援助和能力建设的资金。一种可能的解决方案是“由犯罪提供资金”原则，即向技术援助和能力建设活动提供犯罪所得或被没收财产中一定比例的金钱或者相应价值。³ Kreutner 先生指出，他希望为人权和反腐败活动各自设立独立机制并开展密切合作，而非一个具有累加职能的机制。他认为，为这些职能设立一个单一机制可能会削弱人权和反腐败两方面的工作。

53. Valiña 女士强调了在开展反腐败活动和人权工作时采取综合方法的挑战。在联合国系统内，正在努力将基于人权的方法纳入若干领域。总体而言，国际、区域、国家和地方层面以及民间社会的人权工作已经纳入反腐败视角。然而，国家一级的反腐败工作往往没有纳入基于人权的方法。为取得成效，反腐败工作应当完备、有利于人民并促进教育。最后，Valiña 女士指出，反腐败工作还应当考虑与经济、社会和文化权利有关的根本因素，促进民间社会的参与，以及促进受害者的参与和他们在其中的利益。

³ 《联合国反腐败公约》，第六十二条第二款第(三)项。

54. Timilsina 先生强调，既需要技术进步，也需要传统做法。一些涉及利用技术的良好做法包括土地购置和电子政务中的区块链。但反贪污立法也卓有成效。为实现可持续发展目标，开发署以及毒品和犯罪问题办公室正在根据犯罪受害调查合作制定一项测量贿赂行为的方法。这项工作预计将解决测量腐败的原因和表现以及腐败认知指数的问题。关于处理有罪不罚问题的调查和起诉，需要若干要素，如司法廉正、公开预算和获取信息。依靠多利益攸关方的参与、调查和起诉是不够的，也不能仅仅侧重于反腐败活动的任何一个组成部分。

55. Welsch 女士指出，所提到的许多人权考虑都反映在反腐败工作和《联合国反腐败公约》中，包括透明度和司法系统廉正的人权原则、公共问责制和议会的作用。为超越空谈，人权机构应当思考在反腐败工作中取得的教训、分享的经验 and 获得的知识以及过去十五年间《公约》的实施情况。

四. 结论和建议

56. 测量腐败在本质上存在困难，测量腐败对人权的影响更是如此。

57. 尽管存在这些困难，仍有大量证据表明，对腐败和享受人权的认知程度之间存在重要相关性。尽管腐败能够对所有人权造成影响，但对社会中贫困、边缘化和弱势群体的人权的影响最大。

58. 打击腐败对于确保实现人权至关重要。与此同时，打击腐败与行使和享受人权有着不可分割的联系。实现这两个目标的最佳方式是采取一项协调一致的整体方法。

59. 国际人权法和国际反腐败法互为补充，相互加强。二者具有同样的廉正、透明、问责和参与原则，这些也是善治的重要原则。打击腐败和确保人权还是实现可持续发展目标的一项关键因素。

60. 反腐败和人权机制注意到了腐败与人权之间的联系。国际人权机制越来越多地将腐败视为实现人权的结构性障碍。《联合国反腐败公约》及其实施情况审议机制的结论是处理此类结构性障碍的最广泛商定的国际标准。

61. 反腐败和人权行为体将受益于更多的交流信息、共享方法和做法以及协调工作。