



大会

Distr.: General
5 January 2015
Chinese
Original: English

人权理事会

第二十八届会议

议程项目 3 和 5

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权机构和机制

人权理事会咨询委员会关于腐败对享受人权不利 影响问题的最后报告

GE.15-00054 (C) 230115 260115



* 1 5 0 0 0 5 4 *

请回收



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	3
二. 什么是腐败?	5-10	3
A. 腐败的定义.....	5-6	3
B. 腐败的不同种类.....	7-10	4
三. 腐败从哪个方面对享受人权产生不利影响?	11-23	5
四. 将腐败与其对享受人权的不利影响相联系有何意义?	24-34	8
五. 将人权视角融入反腐败斗争有哪些经验?	35-41	11
六. 腐败与人权: “非受害人”	42-46	12
七. 咨询委员会的建议.....	47-55	13

一. 导言

1. 2013 年 6 月 13 日，人权理事会通过了第 23/9 号决议，要求咨询委员会向 2014 年 6 月举行的理事会第二十六届会议提交一份研究报告，阐述腐败对享受人权不利影响的问题，并向理事会及其附属机构就如何审议这一问题提出建议。
2. 咨询委员会于 2013 年 8 月 16 日第十一届会议上成立了编写本报告的起草小组，成员包括 Saeed Mohamed Al Faihani、Laurence Boisson de Chazournes、Mario Luis Coriolano、Latif Hüseyinov、Alfred Ntunduguru Karokora、Obiora Chinedu Okafor、Katharina Pabel(报告员)、Anantonia Reyes Prado、Dheerujlall Seetulsingh、Ahmer Bilal Soofi 和 Imeru Tamrat Yigezu(主席)。
3. 在咨询委员会同一届会议上，起草小组按照理事会第 23/9 号决议拟出了调查问卷，并将它分发给各个利益关系方，规定截止日期为 2013 年 10 月 31 日，随后又延长到 2013 年 11 月 14 日。共收到 73 份答复：37 份来自各个国家，16 份来自国家人权机构，14 份来自非政府组织或民间社会，6 份来自国际或区域组织或学术机构。
4. 在 2014 年 2 月举行的第十二届会议期间，咨询委员会与起草小组通过公开和非公开会议讨论了“关于腐败对享受人权不利影响的初步研究报告”(A/HRC/AC/12/CRP.3)，报告在届会闭会期间编写。委员会于 2014 年 8 月举行的第十三届会议期间，又讨论了进一步详细阐述初步报告的基本要点。

二. 什么是腐败？

A. 腐败的定义

5. 到现在，国际上也没有关于腐败的一个统一、一致和公认的定义。最明显的是，即使是《联合国反腐败公约》¹ 也没有给出一个腐败的定义，尽管《公约》的宗旨正是促进和加强各项措施，以便更加高效而有力地预防和打击腐败，并促进和支持在预防和打击腐败方面的国际合作。² 在“腐败”的概念方面，通用的办法是“透明国际”提出的定义。按照这个定义，腐败是指“滥用被赋予的权力以取得个人收益”。³ 然而，这是一个较为宽泛的定义，涵盖范围较广的各种行为。与界定具体犯罪的刑法不同，上述定义更为开放。同时，该定义中所含三个

¹ 《联合国反腐败公约》于 2005 年生效，见 http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf。

² 见《联合国反腐败公约》第一条。

³ 透明国际是一个得到国际承认的非政府组织，旨在推动“一个让政府、政治、企业、民间社会和人们的日常生活免于腐败的世界”。见 <http://www.transparency.org/whatwedo>。

要素的概念，即“滥用”、“被赋予的权力”和“取得个人收益”，都有可能导致一些同样应当被界定为腐败的行为被排除在外。例如，使用(或滥用)非法声称享有的权力有可能导致腐败。因此，就同样应当被视为腐败的特定不当行为而言，这一相当宽泛的定义也可能仍然过于狭隘。

6. 为本报告之目的，并不一定需要拟订一个明确的关于腐败的定义。研究腐败与享受人权之间的联系，应该将重点放在腐败行为的结果和影响上。此外，拟订腐败的定义并不在人权理事会对咨询委员会所提要求范围之内，要求是要编写一份关于腐败对享受人权不利影响问题的报告。

B. 腐败的不同种类

7. 虽然没有一个对腐败的公认定义，但公认腐败存在不同的形式。如果从人权的角度来看待腐败，不妨把国家腐败(公共部门腐败)与非国家实体腐败(私人部门腐败)区分开来。⁴ 公共部门腐败可能存在于政府、行政、立法和司法机关。⁵ 在这种情况下，显然国家要为公职人员侵犯人权的行为负责。

8. 腐败在许多国家的蔓延中，非国家行为方扮演了至关重要的角色。公司可以通过向国家行为方和其他非国家行为方行贿(商业贿赂)，从事腐败行为。非国家行为方自身对其参与的任何腐败行为负责。它们受到刑法和民法的约束，必须承担一切法律后果。存在几个致力于打击商业腐败的私营部门组织和倡议。其中，联合国全球契约⁶就是一项重要的倡议，为企业应对腐败提供了一个原则性框架。⁷

9. 国家有义务保护人权免受由非国家行为方腐败行为造成的任何负面影响，包括私营部门腐败的影响。国家保护人权免受第三方侵害的义务要求国家必须：采取有效的监管或其他措施，防止第三方的这些行为；调查发生的侵权行为；恰当地起诉肇事者；以及向受害人提供补偿。在这方面作出的努力包括确保公共采购透明、公平的措施，包括不同国家的公共采购制度，以及国际层面的世界贸易组织《政府采购协定》。⁸ 此外，归还非法资金的战略可作为另一项措施，遏制腐败对享受人权的不利影响，因为这些资金可能源于腐败(见 A/HRC/25/52)。

⁴ 见 Sharon Eicher, 《国际商业中的腐败》(Gower Publishing Company, 2009), 第 4 页起; 等。

⁵ 有关司法腐败现象和通过司法系统打击腐败的问题, 见 A/67/305。

⁶ 见 <http://www.unglobalcompact.org> (2014 年 10 月 15 日访问)。

⁷ 见 Jean-Pierre Méan, “与腐败斗争的行为方”, 《联合国全球契约 10 年历程》, Laurence Boisson de Chazournes 和 Emmanuelle Mazuyer 编, (2011 年), 第 69 页、第 77 页及随后; 等。

⁸ 世界贸易组织, 《新修订的政府采购协定》, 2012 年 3 月 30 日通过的《修订〈政府采购协定〉议定书》(GPA/113) 附件, 见 http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf (2014 年 10 月 15 日访问)。

10. 腐败不仅发生在国家层面，也发生在国际层面，尤其是在国际组织中，包括国际非政府组织和跨国公司。对于国际组织，每个国际组织要为其行为负责，特别是为任何导致侵犯人权的行为负责。对跨国公司里发生的腐败，要确定具体国家的责任较为困难。一方面，每个国家都有责任履行其人权义务。因此，国家必须打击在其领土上经营的跨国公司的腐败行为。另一方面，显然，要充分和有力地打击跨国公司的腐败行为，必需作出跨国和国际性努力。“工商业与人权：实施联合国‘保护、尊重和补救’框架指导原则”⁹ 为管理工商业活动带来的人权风险构建了一个权威的全球框架，“指导原则”并未把工商业、人权与腐败明确联系起来。相反，“指导原则”隐含的意思是，国家有责任确保国家保护人权免受公司侵害的义务不受腐败妨碍。就工商企业而言，工商业企业有责任不参与任何可能侵害人权的腐败行为。由此，本报告确立的、以人权为基础的反腐败方式可以帮助在各国国内工商业和在跨国公司中打击腐败。

三. 腐败从哪个方面对享受人权产生不利影响？

11. 可通过两种不同的方式确立人权与腐败之间的联系：

- (a) 侵犯人权可能是腐败行为的结果；
- (b) 反腐败措施可能侵犯人权。

12. 尽管不容忽视第二个方面(反腐败措施造成的侵犯人权行为)，特别是如果在反腐败中采用刑事起诉手段的话，但本报告依照人权理事会的要求，重点讨论腐败的上述第一个方面。

13. 近年来的发展动态已经明确表明，腐败的不利影响与损害享有人权之间存在明确的关联。例如，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在 2013 年 11 月指出：

“近年来，联合国和区域组织日益认识到腐败对于享受人权的不利影响。”¹⁰

14. 朝这一方向迈出的重要一步，是根据人权委员会第 2005/68 号决议、于 2006 年 11 月 8 日至 9 日在华沙举行的联合国反腐措施、善治与人权会议(见 A/HRC/4/71)。其中的一场会议突出强调了腐败对人权的不利影响，旨在明确反腐败措施对保护人权和创造有利于人权的良好环境的作用。

15. 此前，增进和保护人权小组委员会在 2003 年 8 月 13 日第 2003/2 号决议中授权设立了腐败及其对充分享受人权、特别是经济、社会和文化权利的影响问题

⁹ “指导原则”由人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表拟订(见特别代表致人权理事会的最后报告(A/HRC/17/31)附件)，经理事会 2011 年 6 月 16 日第 17/4 号决议核准。

¹⁰ 人权高专办，《为实现人权而反腐败》(日内瓦，2013 年)，第 4 页。

特别报告员的任务。人权委员会随后在第 2004/106 号决定中批准了这一任务的设立。小组委员会任命克里斯蒂·姆博努女士担任特别报告员，负责在其工作文件(E/CN.4/Sub.2/2003/18)和小组委员会第五十五届会议对这一问题发表的意见的基础上，编写一份腐败及其对充分享有所有人权、特别是经济、社会和文化权利影响问题的全面研究的报告。小组委员会在第 2003/2 号决议中还要求特别报告员向第五十六届会议提交初步报告，向第五十七届会议提交进度报告，向第五十八届会议提交最后报告。

16. 特别报告员力求在工作文件(E/CN.4/Sub.2/2003/18)、初步报告(E/CN.4/Sub.2/2004/23)、第一份和第二份进度报告(E/CN.4/Sub.2/2005/18 和 A/HRC/11/CRP.1)中说明，腐败现象严重损害所有权利的享受，无论是经济、社会、文化权利，还是公民或政治权利。小组委员会在其第 2005/16 号决议中核可了第一份进度报告的结论和建议。

17. 鉴于腐败呈现出多种形式、在多种背景下发生，因此几乎不可能详尽地一一列举出腐败侵犯的所有人权。仅举数例：如果在教育部门存在腐败，那么会侵犯到受教育权。如果在司法机关存在腐败，则诉诸法庭和获得公正审判的权利会受到侵犯。如果在卫生或社会福利部门存在腐败，那么获得医疗服务的权利或食物权(及其它权利)会受到侵犯。此外，如果某人为获得公共利益或公共服务而对他人行贿，就会损害不歧视原则。很难找出一项腐败不会使之受到侵害的人权。

18. 各个利益攸关方对调查问卷作出的许多答复都支持这一观点。这些答复明确指出，腐败对享受人权有不利影响。答复显示，腐败可能侵犯广泛的人权，包括经济和社会权利，如工作权、食物权、住房权、健康权、受教育权和享受公共服务权；发展权；不歧视原则；以及公民权利和政治权利，如公平审判权和公共参与权。对调查问卷的答复表示，几乎每一种人权都可能受到腐败的影响；人权高专办对调查问卷的答复特别强调了这一点。

19. 司法腐败就是一个说明腐败对享受人权造成不利影响的具体例子。虽然所有领域的腐败都威胁法制、民主和人权，但在司法腐败中，向法院提出申诉的权利和获得独立、公正、合格法庭公平审判的权利直接受到影响。¹¹

20. 由于国家因其人权承诺而承担不同类型的义务，因此不妨根据各国负有的不同义务将腐败可能造成的侵犯人权行为分类：

(a) 第一，腐败影响到个人(个人不利影响)。如前所述，受腐败影响的个人，其人权往往受到直接侵犯。根据腐败发生的不同背景，可能遭到侵犯的人权

¹¹ 欧洲委员会议会大会，法律事务和人权委员会(由欧洲人权协会编写的背景文件)，AS/Jur(2014) 19, 第 10 页。

范围很广。腐败常常导致在获得公共服务方面的歧视。¹² 对个人的影响也可能是腐败间接造成的结果。例如，如果公共当局受贿而非法许可在某块土地上砍树毁林，则这一地区居民的食物权、住房权和健康权可能会受到侵犯；

(b) 第二，腐败会涉及特定和明确的个人群体(集体不利影响)。这一类别包括腐败带来的不仅影响个人也影响群体的结果。例如，腐败可能导致穷人无法获得行政当局提供的商品和服务，或无法诉诸司法。或者，回到上边提到的例子，非法砍树毁林可能影响到居住在这一地区的具体族裔少数群体。可以得出结论认为，弱势群体，如妇女、儿童、残疾人、老年人、穷人或少数族裔群体成员尤其易于受到腐败的影响。在获得公共服务和福利方面尤其是这样，而这往往对于上述群体成员极其重要。前任人权高专在 2013 年 3 月 13 日在人权理事会就腐败对享有人权不利影响问题举行的小组讨论会致开幕辞时，以弱势群体诉诸司法的机会遭到损害为例，说明腐败对享有人权不利影响。¹³ 有些时候，腐败只是侵犯人权的一个因素，或者是加重特定群体人权已然受到侵犯的一个因素。例如，如果由于歧视性入学要求导致弱势群体的受教育权已然受到侵犯，那么官员索取贿赂则加重了侵犯人权问题。另一个例子是被剥夺自由人员可以既是腐败的受害人，又成为酷刑或其它非人道待遇的受害人；¹⁴

(c) 第三，腐败会涉及整个社会(总体不利影响)。这就是说，腐败除了对个人或群体的影响外，还会对整个社会产生不利影响，不论是一国还是整个国际社会。在讨论腐败对人权不利影响时常常提到两个方面。¹⁵ 第一个方面涉及受腐败影响的金融和经济资源。腐败做法使资金无法用于发展，因此意味着资金被挪用，这就损害了人权的切实落实，特别是对弱势人群而言。腐败减少用于逐渐实现经济、社会和文化权利的资源(因此损害国家在《经济、社会、文化权利国际公约》第二条下的义务)。第二部分涉及实现民主和法治。如果国家当局充斥腐败，那么会损害到民众对政府乃至民主秩序和法治的信心。

21. 就本报告的宗旨而言，判断某项腐败行为是否在严格的司法意义上导致了对人权的侵犯意义不大。“对人权的不利影响”一词的含义比“侵犯人权”广泛得多。虽然法院在处理可能发生的侵犯人权行为时不得不考虑具体某项人权是否受到侵犯，但反腐措施可以考虑腐败产生的不同类别的不利影响。

¹² 见，《为增进人权反腐败》，第 4 页；等。

另见国际人权政策委员会和“透明国际”编辑的《腐败与人权：确立联系》(2009 年)，第 32 页起。

¹³ 《为增进人权反腐败》，第 4 页。

¹⁴ 更多细节见禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题小组委员会第七次年度报告(CAT/C/52/2)，第 83 段起。

¹⁵ 人权高专办对调查问卷的答复也讨论了这些方面。

22. 腐败对它影响到的所有人享受人权产生不利影响。但腐败对弱势群体享受人权的不利影响尤为突出。少数群体、土著人民、移徙工人、残疾人、难民、囚犯、妇女、儿童和贫困人口往往最先受到腐败的影响。¹⁶ 这就突出了各国义务保护这些群体的人权，从而防止腐败产生任何侵犯人权现象。

23. 另一种对腐败进行分类的办法是区分主动腐败和被动腐败。例如，经济合作及发展组织(经合组织)制订的《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》的评注中就讨论了这一区分。¹⁷ 主动腐败是指为了得到不当利益花钱或提供其它好处，而被动腐败是指收受钱财或其它好处等不当利益。行贿与受贿之间的区分非常明显。然而，这种区分从人权角度看是否有益还是个问号。本报告的重点是腐败对于享受人权的不利影响，因此采取从受害人出发的办法。就腐败而言，可能难以确定受害人是主动还是被动参与腐败行为的。甚至受害人有可能处在腐败协议之外。例如，当人们被迫花钱来获得公共服务时，行贿人员是主动参与腐败的，但他们也是受害人。因此，经合组织反贿赂公约并未使用“主动贿赂”一语，以免被误解为暗示说行贿者率先行贿，而受贿者是被动的受害人。确定在腐败情况下哪一方是受害人可能更有益。在许多情况下，可以经由审查腐败所涉各方之间的权力分配而确定受害人。经常是权力较小甚至受压迫的一方是受害人。这反映在“小腐败”和“大腐败”的区别中。“小腐败”是低级公务员接受贿赂，为他人做了法律要求做的事情或不做法律禁止做的事情，“大腐败”则是高级官员为行使裁量权而接受报酬。¹⁸

四. 将腐败与其对享受人权的不利影响相联系有何意义？

24. 腐败通常被作为犯罪处理。¹⁹ 国内和国际上的反腐败措施主要集中在起诉相关犯罪行为上。国际反腐败条约鼓励、甚至规定缔约国要在法律秩序下作出努力，规定某些被界定为腐败的行为为犯罪。然而，不应把讨论腐败对人权的不利影响视为有损于任何通过刑法打击腐败的努力。腐败是一种犯罪。必须结束对腐败的有罪不罚。在这个意义上，从人权视角出发打击腐败及其影响是对刑法反腐败的补充。

¹⁶ 禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题小组委员会第七次年度报告(CAT/C/52/2)，第 80 段。

¹⁷ 见 http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf。《公约》在 1997 年 11 月 21 日的谈判会议上获得通过，于 1999 年 2 月 15 日生效。另见禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题小组委员会第七次年度报告(CAT/C/52/2)，第 72 段起。

¹⁸ 见，Nihal Jayawickrama 联合国反腐败、善治和人权会议报告中的发言，A/HRC/4/71，第 8 页；等。

¹⁹ Leonie Hensgen, “腐败与人权：在联合国将它们联系起来”，《马克思·普朗克联合国法律年鉴》，Armin von Bogdandy 和 Rüdiger Wolfrum 编，第 17 卷，第 197–219 (200) 页(Brill 和 Nijhoff, 2013)。

25. 然而,《联合国反腐败公约》和区域性反腐败公约也都规定了成员国必须推动的一些预防措施(如问责、透明和公共信息披露)。在承认这些努力的同时,反腐败措施重在审查刑事犯罪、必要的处罚和在起诉方面的国际合作。将反腐败措施置于刑法之内就将视线缩小到犯罪分子身上。总体而言,刑事起诉的目的是确定对犯罪行为负责的人员。把重点放在对犯罪分子的刑事诉讼上会导致腐败行为的受害人被忽略。在刑事诉讼中,受腐败行为影响者的地位无足轻重。此外,刑事反腐败的办法并不能解决腐败所造成的结构性问题。这种办法归根结底是要处理某项犯罪行为,通常无法处理本报告中所述的集体和普遍影响。

26. 也可利用私法的补救办法来还打击腐败。这种办法在各国比较常见。在国际法中,欧洲委员会 1999 年通过的《反腐败民法公约》²⁰ 涉及损害赔偿、赔偿责任、合同效力及雇员保护,侧重利用私法处理腐败的后果。此外,《联合国反腐败公约》²¹ 要求缔约国采取措施,消除腐败行为的后果;例如,在法律诉讼中将腐败作为废止或撤销合同、取消特许权的相关因素(第三十四条)。第三十五条规定,缔约国应当采取措施,确保因腐败行为而受到损害的实体或者人员有权为获得赔偿而对造成损害的责任者提起法律诉讼。在反腐败中采取刑法和私法这两种办法的一个区别是,后者针对的是腐败对有关人员的后果,目的是提供以赔偿为形式的补救。

27. 从人权视角出发处理腐败造成的影响,能够带来一种新的办法,将受害人置于反腐败的中心。这种办法强调腐败对有关个人、最经常受腐败影响的人群(常常是边缘群体)以及整个社会的不利影响。分析腐败对享受人权的损害之间的联系有助于更好理解腐败的影响,尤其是对人和社会的影响,也可以朝着将腐败视作一项公共问题的方向迈出重要一步。这样一来,腐败的社会影响就显示出来;它培养整个社会对这一痼疾后果的意识,从而在反腐败斗争中建立新的联盟。

28. 此外,以人权视角看待腐败行为的国家和非国家行为方表明,国家对腐败负有最终责任。这一责任意味着,国家必须避免从事任何形式的腐败,以免侵犯人权。此外,国家对人权的义务要求要处理腐败的不利影响,为此,刑事诉讼是打击腐败及其对享受人权不利影响的一个工具。但是,刑事起诉并非解决腐败对个人、特定人群及整个社会不利影响的有效工具;而从人权视角看,国家不仅必须起诉这些罪行,还要采取措施消除腐败的不利结果。此外,从人权视角看腐败问题,预防措施的必要性就更加明显。通过将人权视角融入反腐败战略,使实施各项预防政策,如透明度、宣誓、披露公共信息的法律和外部监控等成为一项义务。

²⁰ 《反腐败民法公约》,欧洲条约集,第 174 号。

²¹ 大会 2003 年 10 月 31 日第 58/4 号决议通过。

29. 腐败会直接或间接导致人权受到侵犯。当腐败行为被故意用来侵犯一项权利，或当一国的行动妨碍了个人享受该项具体权利，或当一国未采取行动确保这些个人享有这项权利时，腐败就可能直接侵犯人权。在其它情况下，腐败则可能成为促成一系列事件最终导致权利受到侵犯的基本要素。在这种情况下，侵犯权利的行为源于腐败行为，腐败行为是侵权的必要条件。举例来说，公共官员收受贿赂从而允许从他国非法进口有毒废物，而废物被放在居民区或居民区附近，该地区居民的生命权和健康权就会受到侵犯，这是贿赂造成的间接结果。另一个例子是，囚犯被迫向监狱看守行贿，以免遭受虐待或争取享受良好的拘押条件。这种腐败间接影响整个群体。预防酷刑委员会在近期的一份报告中称：“在实践中将反腐与人权联系起来，必须要了解腐败周期是如何助长侵犯人权，并使之长期存在和体制化的。”²²

30. 从更实质的角度看，在主要反腐败原则(如参与、透明度、知情和问责)与人权范围(如言论自由和新闻自由、获取信息、不歧视原则)之间存在相对应之处。²³ 因此，在总体上加强享有人权，特别是特定的政治权利和不歧视原则，是一项重要的反腐败工具。通过刑法和私法来反腐败意味着采取压制和补救的措施，而促进和加强人权则是一项预防性的反腐败措施。

31. 将预防性措施融入反腐败努力的必要性已经明显受到重视。此外，长期而言，增进和加强人权将推动建立一个充分掌握信息和得到解放的公民社会，这个社会摒弃各种形式和各种情况下腐败的能力也会逐渐增强。人权高专办指出：“一个有效的反腐败战略必须吸收主要的人权原则。司法独立、新闻自由、言论自由、知情、政治体制透明和问责是反腐败战略获得成功和享受人权的基本要素。”²⁴

32. 在反腐败措施与人权之间建立联系也将推动人们利用人权机制来打击腐败。在国家、区域和国际层面上存在着监督遵守人权情况的各种机制。通过将腐败行为与侵犯人权相联系，可以为诉讼或监督工作找出新的机遇。²⁵ 这一方法完全符合《联合国反腐败公约》第三十四条。该条规定，各缔约国必须采取措施，消除腐败行为的后果。如果能够确定侵犯人权行为是由腐败造成的，该缔约国必须确保采取适当措施。

33. 将反腐败战略与促进人权战略结合起来能够起到双重效果。一方面，通过利用人权机制，使人权成为反腐败战略的一部分。另一方面，反腐败本身就是防

²² 禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题小组委员会第七次年度报告(CAT/C/52/2)，第76段起。

²³ 见《联合国反腐败公约》第一条(三)项。

²⁴ 《为实现人权而反腐败》，第5页。

²⁵ 人权政策国际委员会和透明国际编辑的《将人权融入反腐败议程：挑战、可能和机遇》(2010年)，第45页起。

止人权受到侵犯的一个途径。通过推动必要的善治内容(如政治权利、透明和问责),人权和反腐败工作可以相互促进。²⁶ 例如,促进和保护公民权利和政治权利的能力实际上有赖于打击政治和司法腐败(反之亦然)。透明和获取信息使个人能够作出知情的决定——从行使选举权到监督国家开支均是如此。同时,实现公开就限制了政客、警察和法官滥用职权的可能性。企业因此就获得了激励,可以尽可能不参与腐败。当问责机制薄弱或根本不存在时,就容易发生腐败和侵犯人权行为。²⁷

34. 必须强调的是,人权方法并非解决腐败的唯一方式。突出人权与腐败之间的联系并不意味着削弱对犯有腐败罪行或根据私法应承担责任的人的起诉。审视这种联系的目的是为制定反腐败战略指明额外的途径。

五. 将人权视角融入反腐败斗争有哪些经验?

35. 各国、国家人权机构、非政府组织和其它利益关系方对调查问卷作出的答复,使得分析是否在国家层面已经存在将人权视角融入反腐败斗争的经验成为可能。

36. 这些答复突出了处理腐败的几种不同的体制办法。在有些国家,由独立机构负责反腐败。另外一些国家在答复中提到政府下设的机构或部门,负有类似责任。此类机构或其它专门机构的组织架构各国的情况不同。在有些国家,非政府组织是反腐败的重要工具。此外,检查机构(如最高审计机构)发挥重要的作用;它们有意探讨基于人权的办法,以及与民间社会和人权组织合作。其它国家则提到刑事诉讼或人权机构是反腐败的主要手段。

37. 对于通过反腐败机构与人权机构合作、将人权视角融入反腐败斗争的问题,各国对调查问卷的答复多种多样。有些答复称没有合作,或不存在有效合作。经常给出的答复是没有正式的合作,但有非正式接触,如会见、研讨会、讨论、共同培训或交流信息。机构间工作组是答复中提到的较为正式的合作方式。有些国家提到,有关机构之间会就个案进行合作。总之,许多国家强调说,反腐败机构与人权机构之间进行合作既有必要也很重要,但目前这种合作还是非正式和临时性的。国家人权机构以及一些非政府组织对调查问卷的答复中也有同样的说法。

38. 关于非政府组织对调查问卷的答复,值得注意的是,有些列举了反腐败机构与人权机构合作的例子。但是没有介绍这种合作是以何种方式展开的。但有些答复也强调了此类合作的必要性和重要性。

²⁶ 《为实现人权而反腐败》,第5页。

²⁷ 见 Sharon Eicher,《国际商业中的腐败》,第8页起。

39. 在这方面，欧洲委员会的答复值得注意。这一答复中列举了将人权视角融入反腐败斗争的例子。欧洲委员会列举的例子包括(前面提到的)《反腐败民法公约》以及设立“反腐败国家小组”，该小组请欧洲委员会人权专员介绍腐败对人权实效的影响。专员认为，应当将保护腐败受害人以及举报腐败嫌疑人员视为促进人权和遵守职业道德的重要工具。²⁸

40. 从更为实质(而非组织关系)的角度看，从各国和其他利益方对调查问卷答复可以得出，人权在反腐败战略中发挥重要作用。有些答复强调说，对于反腐败来说，建立一个充分知情和参与的社会非常重要。为了实现这一点，可以借助于人权教育，提高人们对腐败的意识。

41. 许多对问卷的答复说，在反腐败斗争中突出人权视角的重要性并把人权视角融入腐败政策之中至关重要。关于联合国机构和机制的作用的问题，许多利益攸关方建议采取旨在提高意识和教育的措施。更具体地说，对问卷的答复邀请联合国相关机构汇编和介绍将反腐败措施与人权结合起来的良好做法。此外，还邀请相关机构编制材料和建议；例如，邀请它们制定如何将人权融入反腐败战略的指导方针和战略方案。对问卷的答复表明，应该通过联合国与各国合作组织国际会议、研讨会和培训的方式，分享这一实质性投入。问卷的答复还突出了，充足的信息以及为各国专家举办这方面的培训非常重要。

六. 腐败与人权：“非受害人”

42. 分析腐败与人权之间的联系时，主要关注的是腐败行为对受害人享受人权可能造成的不利影响。这个重心是进行这一分析的主要优势。然而，不应忽视其他相关行为方的人权。虽然本报告主要关注腐败对受害人的不利影响，但也应考察一下对其他相关人员的影响。

43. 作为对腐败犯罪行为嫌疑人开展的刑事诉讼的一部分，嫌疑人也具有各项权利。即便有效的刑事起诉是打击腐败的一项重要工具，也必须保障被告个人的权利。

44. 人权维护者，即为增进和保护人权及基本自由单独或与他人一起工作的人，经常受到骚扰、恐吓、威胁、任意逮捕和袭击。这也包括告发和与腐败作斗争的人。根据《人权维护者宣言》，国家有义务保护人权维护者免受暴力、威胁、报复或由于他们开展增进和保护人权的合法活动而引起的其他任何任意行为。

45. 报道腐败案件或者以增进人权为工作内容的记者，在传播信息、提升意识、以及实现人权和打击腐败方面发挥着关键作用。他们经常发现不公平现象，并引起公众的注意。他们提供的信息是透明和问责的一项根本前提。欧洲人权法

²⁸ 见反腐败国家集团，第十二次活动总结报告(2011年)，GRECO文件(2012)1 E定稿。

院在业已确立的案例法中，已经强调了记者作为“公共举报人”的职能。²⁹ 记者经常因为报道活动受到压力。他们可能受到起诉、诽谤、骚扰，甚至是袭击。各国有义务保障的言论自由也要保障不因对记者施加的威胁或袭击造成对任何一项人权的侵犯。

46. 举报人的行为会导致公开披露行政机构或企业中的不公现象，有利于发现和打击相关机构中的不公现象。举报可以为在公共和私营实体中打击腐败发挥宝贵作用。虽然仍需对举报人行为的几个要素进行研究³⁰，但举报人可以作为了解内情的人，使公众了解犯罪事实。欧洲委员会部长委员会于 2014 年 4 月 30 日就保护举报人所提出的建议反映了这一点。³¹ 部长委员会建议成员国，制定一个规范性、制度性，和司法性的框架，从而保护在基于工作关系的背景下报道或揭露威胁或损害公共利益的信息的人。

七. 咨询委员会的建议

47. 人权理事会在决议中，请咨询委员会就理事会及其附属机构如何审议腐败对享受人权的不利影响问题提出建议。因此本报告提出如下实质性和程序性建议。

48. 普遍接受的是，需要把反腐败措施与实现和保护人权联系起来。然而，当前阶段缺失的是把实质联系转化为具体措施的战略。抽象地制定这些战略或具体措施似乎很困难。更有用的办法似乎是明确提出好的做法和最佳做法，从中提炼出通用指导方针。可以用恰当方式把这些最佳做法和指导方针通报给各国专家。可以考虑把信息共享、讨论和培训作为向各国专家通报的方式。可以借鉴人权高专办和人权理事会增强国家人权机构的经验，制定反腐败机构独立性和模式的标准。³²

49. 为了明确提出上述最佳做法并制定指导方针，人权理事会各职能机构可以开展一项综合研究。研究的目的是制定如何在实践中把反腐败措施与立足人权的方法联系起来的具体措施。研究应考虑以下三个不同视角：

(a) 反腐败机构如何通过纳入人权方法(如腐败对享受人权的不利影响)改进工作？

²⁹ 见，欧洲人权法院，1996 年 3 月 27 日(GC)，Goodwin 诉联合王国，第 17488/90 号诉讼，第 39、第 46 段；等。

³⁰ 见，欧洲人权法院，2011 年 7 月 21 日，Heinisch 诉德国，第 28274/08 诉讼，第 65 段起；等。

³¹ 欧洲委员会，部长委员会就保护举报人问题向成员国提出的建议，CM/Rec(2014)7，2014 年 4 月 30 日通过。

³² 见透明国际于 2014 年 8 月 12 日在咨询委员会第十三届会议期间向委员会所作发言。见 <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/Session13/TransparencyInternational.pdf>。

(b) 人权机构如何通过把腐败作为导致侵犯人权的因素，从而扩大其工作范围？

(c) 如何从实质、结构和组织角度，把反腐败机构和人权机构的工作相互联系起来？

50. 此外，研究应着眼于找到两条判断标准，即某个腐败行为是否导致侵犯人权现象，以及某个侵犯人权行为是否导致腐败。可以制定一份特征和指标清单，在此基础上，把该问题纳入反腐败和人权两个领域的主流；这一清单也有利于促进在实际工作中将腐败与人权联系起来。同样重要的是，研究应包含对反腐败活动人士、举报人和新闻记者进行保护的问题。在此方面，一个可行的方法是依据《人权维护者宣言》，加强对上述人员的保护。³³

51. 预防性措施是打击腐败、避免腐败对享受人权造成不利影响最有效的措施。因此，应该加强国家、区域和国际等各个层面的预防。预防要求提升意识、信息共享、教育，以及对所有利益攸关方开展培训。此外，如前所述，分享最佳做法和指导方针可能是预防性措施的核心要素。预防性措施的一个关键方面是明确针对弱势群体的需求，他们首当其冲，最可能成为腐败和侵犯人权行为的受害人。

52. 咨询委员会建议，利用人权理事会的特别程序，把人权视角融入反腐败战略中。在联合国人权机构的框架内，可以设立一个特别程序任务(专题任务)，负责对重大的侵犯人权现象进行审查、监督、建议和报告。这一任务可以赋予个人，如一名特别报告员或独立专家，也可赋予一个(由五名成员组成的)专家工作组。关于由腐败引起的侵犯人权行为的评估问题，宜设立一个独立专家或一个工作组。任务负责人应能够收到关于由腐败行为造成的(可能的)侵犯人权行为的信息。这样，他们就能了解由腐败引起的侵犯人权现象的全貌。可以分析腐败对具体人权的影响，查明保护工作的不足之处，包括损害赔偿的问题。³⁴ 在此基础上，人权理事会及其职能机构可以制定增强反腐败措施与人权措施之间协同增效的战略。除就腐败对享受人权的不利影响这一专门问题设立一个具体任务外，各专题任务和国别任务均应关注腐败与人权之间的联系。³⁵ 考虑到该问题的范围和复杂性，宜设立一个五人工作组。

53. 此外，建议在普遍定期审议中纳入对腐败可能成为侵犯人权的潜在因素问题的审议。根据人权理事会第 5/1 号决议和关于普遍定期审议的规定，普遍定期审议程序为每个国家提供了提交信息的机会，说明其为履行人权义务、改善人权状况所采取的行动。在普遍定期审议中，可以特别关注多国发生的侵犯人权现象

³³ 大会第 A/RES/53/144 决议通过。

³⁴ 见《联合国反腐败公约》第三十五条。

³⁵ 见人权高专办对问卷所作答复。

是否以及在多大程度上是由腐败造成的。此外，也可把反腐败行动作为改善人权的普遍享受状况的方式，纳入普遍定期审议中。³⁶

54. 在人权理事会的申诉程序框架下，也应特别注意由腐败造成的可能侵犯人权的现象。来文工作组和情况工作组是审查来文的主管机构，应铭记腐败对享受人权的不利影响。在审议来文的过程中，任何因牵涉腐败或腐败行为，从而导致指称的侵犯人权行为的情况，都应说明。就此，(第 50 段提到的)标准清单也可能有帮助。

55. 极为重要的是，在联合国各机构与各组织之间必须而且它们必须与处理反腐败战略的其他国际组织开展对话。联合国毒品和犯罪问题办公室作为《联合国反腐败公约》的监督机构，尤其应被纳入这一机构间对话。至关重要的是，所有相关机构应相互非常了解，共享所有信息，并在其采取的措施间建立联系。相互着想、相互融入的目的，是构建一个网络，从而提高反腐败联盟的行动效力。

³⁶ 见丹麦对问卷所作答复。