



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
1 April 2021
Chinese
Original: English

实施情况审议组

第十二届会议

2021年6月14日至18日，维也纳

临时议程*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。

* CAC/COSP/IRG/2021/1。



一. 引言、范围和结构

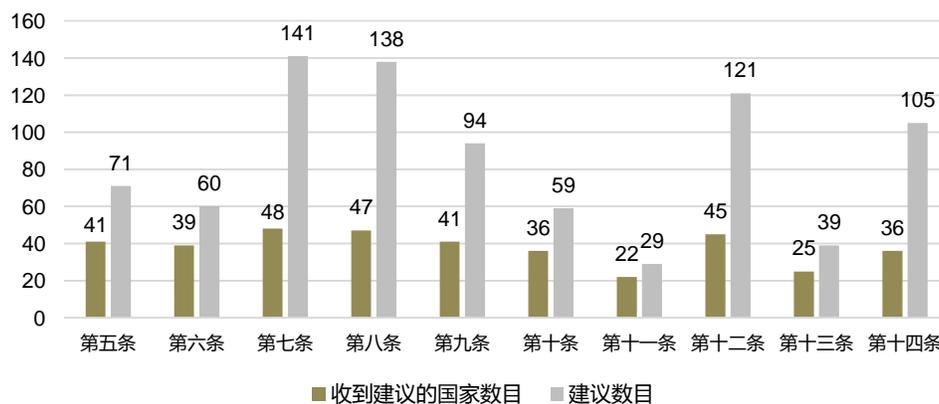
1. 根据联合国反腐败公约实施情况审议机制职权范围第 35 和 44 段，编写本专题报告是为了汇编已完成的执行摘要和国别审议报告所载关于成功事例、良好做法、挑战和意见的最为常见和相关的信息。
2. 本报告载列了关于受审议缔约国在实施情况审议机制第二周期内实施《公约》第二章（预防措施）的情况的信息。其依据是在起草本报告时已经完成的 50 项审议的最后执行摘要和国别审议报告中提供的信息。本报告重点关注实施情况的当前趋势和事例，载有显示最普遍的挑战和良好做法的表格、文本框和图表。本报告确定的趋势与上一次专题报告确定的趋势基本一致。区域差异得到适当反映。¹
3. 本报告的结构遵循执行摘要的结构，归并了一些密切相关的条款和主题。关于第五章执行情况的专题报告（CAC/COSP/IRG/2020/6）提供了有关预防和监测犯罪所得转移的措施等相关信息。

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

4. 下面的图表和表格代表了 50 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 and 良好做法。²

图一

在《公约》第二章实施方面确定的挑战



¹ 本报告基于对非洲国家组完成的 19 次审议、对亚洲—太平洋国家组完成的 13 次审议、对西欧和其他国家组完成的 9 次审议、对拉丁美洲和加勒比国家组完成的 5 次审议以及对东欧国家组完成的 4 次审议。因此，确定的建议和良好做法的数目对一些区域组来说可能不像对其他区域组那样具有代表性。

² 编写本报告所使用的数据基于截至 2021 年 2 月 24 日完成的国别审议。

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	41	71	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	39	60	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，包括缺乏促进这种协调的具体机制
第七条	48	141	对于被认为特别容易发生腐败的公共职位，甄选、培训和轮换任职人员的程序不足；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	47	138	缺少公职人员行为守则，或者仅适用于某类公职人员；举报渠道和举报人员保护措施有限；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	41	94	公共采购事项的国内复审和上诉制度不起作用或过于复杂；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	36	59	由于公职人员缺乏培训等原因，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	22	29	缺乏加强司法和检察机关廉正的措施或措施不足，缺乏确保遵守相关措施的机制
第十二条	45	121	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有限，以及监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	25	39	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；缺乏预防腐败的公众宣传运动和教育方案
第十四条	36	105	在旨在打击洗钱和资助恐怖主义行为的法规和监管框架方面具体国家存在差距；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
在《公约》第二章实施方面确定的良好做法

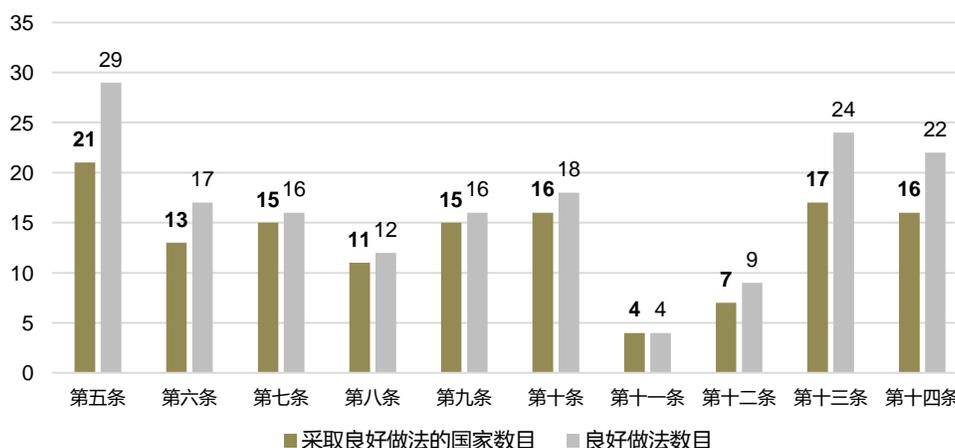


表 2
《公约》第二章实施方面最普遍的良好做法

《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	21	29	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并监测其进展和影响；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	13	17	在公共机构中设立反腐败业务单位；对预防性反腐败机构进行独立预算；为这些机构的工作人员提供充足的资源、专门人员和反腐败培训；积极协调预防性反腐败机构之间的关系
第七条	15	16	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	11	12	促进廉洁和道德及防止公职人员腐败的措施；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	15	16	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、交互式在线工具和社交媒体来扩大参与
第十条	16	18	强健的信息获取框架，并辅之以提高认识努力、对负责提供信息的人员的培训和虚拟平台；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	7	9	私营部门广泛参与制定反腐败政策；加强提高私营实体间透明度的措施
第十三条	17	24	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；广泛获取公共文件和开放数据；制定量身定制的廉正教育课程；频繁举行培训活动和宣传活动，包括通过国家青年网络举行活动
第十四条	16	22	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，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。反腐败政策有时包含在法规、部门政策文件或发展计划和国家廉正计划中，审议人员认为这些政策已经足够。

7. 受审议的缔约国中约 22% 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。一个缔约国依赖现有的立法和监管框架，没有明确或隐含的反腐败战略；在这方面提出了一项建议。

8. 建立有效的协调机制是强有力的反腐败政策的一个关键因素，因为这有助于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。几乎所有缔约国都建立了这样一个机制，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，审议人员指出需要确保所通过政策更加一致。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，并建立监测和评价机制以衡量影响。

10. 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。

11. 各缔约国实施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，采用或加强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正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。

12. 许多缔约国报告称，它们的反腐败机构审查相关法律文书和行政措施，以期确定这些措施在预防和打击腐败方面是否适当。一个反腐败机构有一项明确的任务，即在立法机构审议所有立法草案之前对其进行评价。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。

13. 所有缔约国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、南部非洲资产追回问题机构间网络、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、太平洋岛屿法官官员网络、太平洋跨国犯罪问题网络和东南亚反腐败缔约方机制。

14. 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。

15. 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。只有两个缔约国报告称其没有设立专门的反腐败预防机构，审议人员就此提出了建议。

16. 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、监察员办公室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。

17. 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。在这些机构不独立的方面，包括在它们受其他机构控制或者没有自主预算的方面，审议人员都提出了建议。

18. 已发现只有一个受审议缔约国在实施《公约》第五条和第六条方面不存在差距。然而，虽然非洲组和拉丁美洲和加勒比组的国家面临的主要挑战是缺乏有效的政策，但在亚洲—太平洋组的国家中，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。

19. 为预防性反腐败机构分配的资源不足是非洲组和东欧组国家的共同问题，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洲—太平洋组国家在内的若干国家的问题。

20. 共有 40 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）

21. 所有受审议缔约国均在其宪法或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。一些国家还为公务员制定了具体的人力资源手册或准则。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。但是，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。

22. 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，而其他国家则倾向于采用权利下放的办法，将这种权力下放至专门政府机构。一个国家采用混合办法管理不同级别的公职人员，对高级官员实行集中管理并采取特别措施。该国设立了电子人力资源管理信息系统来管理其公务员。

23. 许多国家在互联网或报纸上发布职位空缺公告。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。

24. 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”。各国要么没有实行任何轮换制度或其他强化措施，要么对所有公职人员适用相同的要求。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(二)项实施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中的腐败风险，并列出了特别容易滋生腐败的领域清单。根据这一风险总表，该国采取了具体措施，特别是培训和轮岗，以降低风险。在另外两个国家，担任这类职位的官员必须定期提交利益或资产申报。还有两个国家确定了被认为易滋生腐败的职位，并依法对这些职位定期轮岗。

25. 许多受审议缔约国都强调其为公职人员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。一些国家还强制开展这种培训。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。

26. 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。有腐败和欺诈等某些犯罪记录的候选人通常被禁止竞选民选公职。

27. 半数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。

28. 此外，各国有关选举候选人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，或是禁止匿名或外国捐款。总体而言，关于政治筹资和确保透明度的规则不足被认为是一项重大挑战。

29. 几乎所有国家都实行了防止利益冲突的规则（与《公约》第七条第四款和第八条第五款相关）。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、实施馈赠限制以及要求某些公职人员进行财务披露。许多国家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。在一个国家，不遵守提交利益申报的义务是刑事犯罪，可判处监禁，而在另一个国家，法律将特定类型的利益冲突定义为犯罪。然而，一些国家没有规定对未报告利益冲突的行为进行制裁。大体上，据报告，难以确定什么构成利益冲突是个难题。

30. 在执行《公约》第七条方面没有具体的区域趋势，因为几乎所有不同区域组的国家都收到了建议。

31. 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实行或正在审议公职人员的各种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。

32. 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）。若干国家已将行为守则适当地纳入了不同的法律或规章，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，甚至可能对违反这些原则和道德标准的行为适用刑事处罚。此外，一些国家还指定了专门机构、各机构负责人、道德委员会或专员来监督行为守则的执行情况，并接受投诉。

33. 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）。近一半的缔约国表示，公职人员有义务举报腐败行为，尽管其中一些缔约国可能没有设立适当的举报程序。在一些国家，对不举报腐败行为

或其他不当行为的公职人员有制裁措施。若干国家提及使用明确程序和多样化平台或专门渠道，以便利通过匿名或其他方式进行举报。此外，超过三分之一的缔约国报告了保护举报人、包括其近亲的各种措施，例如通过了关于保护举报人的专门法律。

34. 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，一些国家已将选定公职人员的家属列入与官员本人相同的财务披露类别，而少数其他国家则将此类披露制度扩大到所有公职人员。此外，应履行此类义务的官员的报告期差别很大，一些国家要求定期报告，另一些国家则要求官员仅在其资产发生重大变化时提交报告。虽然有些国家可能使用电子工具来便利申报的核查工作，但核查问题通常被确定为执行方面的差距。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。

35. 关于区域差异，只有非洲组的一个国家以及西欧和其他国家组的两个国家没有收到建议。

36. 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独立的规定。此外，大多数国家提到了监管法院系统和法官的立法。法官的甄选通常由专门机构进行，这些机构在很大程度上也是被任命法官的纪检机构。此外，缔约国报告了解决利益冲突和确保司法机构透明度的措施，包括法官回避、禁止接受馈赠、限制职务外活动以及资产和利益披露要求。加强司法廉正的其他措施包括为法官制定具体的行为守则和开展司法道德培训，以及公布判决，不一而足。此外，若干国家正在改革法院系统，以加强对腐败的预防。

37. 关于检察机关，各缔约国通过了各种法律、条例和政策，就检察官的权利和义务做出规定。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，包括案件管理程序或制度、廉正培训、风险评估和资产或利益冲突披露。此外，一些国家通过了控制检察裁量权行使的准则或政策。

38. 就执行《公约》第十一条方面的区域差异而言，西欧和其他国家组以及东欧国家组中收到建议的国家比例较高。值得注意的是，仅在4个国家确定了这方面的良好做法，这些良好做法尤其与建立案件管理系统有关。

C. 公共采购和公共财政管理（第九条）

39. 虽然所有缔约国都采取了公共采购监管措施，但方式各不相同。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。若干缔约国通过规章和条例或通过授权政府部长发布规则来管理采购。

40. 大多数缔约国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，要么通过中央采购机构集中进行所有采购，要么仅通过一个中央采购机构集中进行大额采购。

41. 采购廉正要求采购过程的所有参与者在截止日期以及参与要求和甄选标准方面获得相同信息，并有充足时间准备投标。所有缔约国都通过了有助于确保采购过程透明度的程序。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，以使参与者有充足时间编制和提交标书。

42. 默认使用公开招标程序可以减少与人为限制竞争有关的廉正风险，并确保以公平市场价格采购货物或服务。许多参与者在投标过程中自由竞争，使操纵投标和串通投标的可能性降低，且更容易发现此类行为。针对以下情况提出了建议：法律框架未将竞争性采购指定为首选采购方法、未防止公开招标中的价格操纵或未规范单一来源采购。

43. 大多数缔约国都建立了在接到参与方提出的投诉后复审采购决定的制度；这类制度对于维护采购过程的廉正性不可或缺。针对以下情况提出了建议：没有关于采购决定的复审和申诉制度或采购过程审计制度、投诉或申诉时间有限或没有向未中标的投标人提供有关可以提出申诉的信息。针对以下情况提出了进一步建议：提出申诉受制于特定前提条件，例如提出行政申诉须交存相当于合同价格一定比例的金额，或申诉的监督实体并不独立。有几个缔约国依靠行政复议制度，另一些缔约国则采用司法审查或两者结合使用，具体情况如何则取决于国家法律制度的特殊性。此外，大多数缔约国规定，在复审程序结束之前暂停授标决定。

44. 健全的择优甄选采购人员的程序是确保采购系统有效且廉正的一个重要先决条件。甄选程序应符合《公约》第八条的规定，并适当考虑采购所涉及职位的特殊性。

45. 无论采用哪种采购制度，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。在规范采购的负责人员方面，大约 28% 的缔约国采用了征聘筛选程序，并通过了有关问责制、行为守则、利益冲突的立法或规则、申明制度和定期培训政策。在两个缔约国，与采购过程中的任何一方有任何关联的官员必须回避程序。另一个缔约国禁止签约各方聘用曾参与评标的人员。针对以下情况提出了建议：缔约国没有具体要求有关人员申明利益关系或申报资产，或除一般道德守则外，未采取具体措施加强采购人员的廉正。

46. 在完成第二周期审议的 50 个缔约国中的 33 个国家，确定了执行《公约》第九条第一款方面的差距。其中最常见的差距是，需要建立有效的公共采购事项国家复审和申诉制度，采取措施改进甄选和筛选方法并改进采购官员的培训。还就轮换采购人员、减少采购过程中的例外情况以及收集、分析和发布公共采购数据提出了建议。

方框 2

在执行《公约》第九条方面确定的良好做法

在大多数缔约国观察到一个重要趋势，即采用电子工具来促进采购程序和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，不一而足。值得注意的是，已发布建议鼓励缔约国建立电子采购系统。

47. 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促进公共财政管理的透明度和问责制。

48. 为此，通过国家预算的程序至关重要。这种程序需要若干机构参与起草、审查和通过预算。有效和包容各方的预算规划有助于优先考虑满足社会实际需求的项目。

49. 所有缔约国都颁布了关于通过国家预算的法律、条例和程序。一个缔约国向每个公共机构提供包括明确说明的年度预算工具包，并在通过国家预算之前与公共部门以外的个人和团体开展协商，包括通过社交媒体渠道协商。两个缔约国要求所有公共实体设立预算执行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控制的评级系统，并设立了相应的问责指数。

50. 在大多数缔约国，国家预算是在线发布，审议人员认为，建立专门网站或互动式的透明门户网站向公众提供有关国家预算的解释性信息是一种良好做法。

51. 大多数缔约国都要求经常和及时地提交财政报告。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 risk 管理系统是否可靠。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，并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。若干缔约国报告说设有风险委员会，旨在向国家机构的会计师提供咨询意见。在若干缔约国，审计机构或内部审计部门有权根据《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。

52. 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，审议人员已就此提出一项建议。若干缔约国还收到了关于建立有效的风险管理制度的建议，该制度应规定在未遵守财务要求时可采取纠正行动。

53. 几乎所有缔约国都根据《公约》第九条第三款的要求，采取了措施维持其账簿、记录、财务报表和其他文件的完整无缺。有 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）

54. 所有缔约国均已采取一些措施，为公众获取信息提供便利，大约 62% 的缔约国出台了相关法规。在大约 32% 的缔约国中，获取信息的权利载入了其宪法。

55. 在接受审议的缔约国中，约四分之一的国家尚未通过或正在制定有关获取信息的立法；审议人员已就此提出建议。

56. 此外，大多数缔约国已指定或设立专门机构和办公室（两个缔约国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。在一个缔约国，一个专门委员会支持公民在遭政府机构拒绝的情况下获取信息。电子服务和一站式信息中心被广泛用于处理信息申请，以期简化行政程序。有 11 个缔约国提到它们参加了“开放政府伙伴关系”。

57. 几乎所有缔约国都提供多种渠道获取公共行政信息。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，这些渠道还包括政府公报、国家电视、广播、新闻稿、出版物、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在线发布，在一些缔约国，所有开放数据都可公开获取。一个缔约国扩大了公开提供信息的类型，将行政决定背后的源代码和算法也包括在内，并要求公共团体主动公布重要文件。审议人员认为上述行动是良好做法。但一个缔约国表示，该国仅有一些政府部门在线发布信息，而且大多数部委没有维护官方网站。已经就此提出一项建议。

58. 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。在另一个国家，提出了有关简化申诉程序的一项建议，以确保申诉程序不会妨碍有效获取信息。大多数缔约国允许主管机构拒绝提供信息，前提是该决定有合法依据并得到充分解释。在这方面，出现了隐私、个人数据和国家安全保护与信息权之间的平衡问题。例如，在一些缔约国，非法披露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获取政府机密信息的机会；审议人员已对此方面提出建议。

59. 大多数缔约国都尊重结社自由并将其载入立法，约 42% 的缔约国将其载入宪法。表达自由在大多数缔约国同样受到保护。

60. 几乎所有缔约国都根据《公约》第十三条肯定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促进公众参与反腐工作。此外，若干缔约国已将民间社会代表纳入国家反腐败理事会或作为国家反腐败架构的一部分。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措施。其中，约 26% 的缔约国报告称，已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。对于未就法律制定或国家预算编制征求民间社会组织意见的情况，审议人员已提出建议。

方框 3

在执行《公约》第十三条方面确定的良好做法

更多缔约国与民间社会就预防腐败的战略、方案和目标开展了广泛协商和协调。一个缔约国规定必须就立法草案开展公众咨询，以确保听取不同观点。

61. 缔约国经常开展许多提高反腐认识的活动。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、反腐内容的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。但暂缺关于上述措施影响的统计数据。

62. 在有关腐败的信息的公布和传播自由方面，大多数缔约国在立法中规定了新闻出版自由，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。没有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，尽管国家立法有相关规定，但新闻出版自由似乎受到限制。

63. 根据《公约》第十三条要求，大多数缔约国设立了一些便利向反腐机构投诉的一些机制，包括网站、邮件或电子途径、免费号码或热线和移动应用程序。在一个缔约国，可以向已确定的 18 个机构中的任何一个机构投诉，这些机构的任务是采取后续行动，提供有关投诉情况的反馈。审议人员认为这是一种良好做法。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）

64. 所有接受审议的缔约国在不同程度上都采取了预防私营部门腐败的措施。大多数国家通过了对公司进行监管的国家立法，以及会计和审计标准。一个国家指出，反腐工作需要纳入国有企业。

65. 大多数缔约国通过立法或特别举措促进执法机构与私营实体之间的合作。例如，一个国家的执法当局和私营部门拟订了联合倡议，以制定反腐共同战略，另一个国家的反腐机构与私营部门的 9 个协会签署了预防腐败的谅解备忘录。此外，有两个国家向举报非法和腐败行为的人提供经济奖励，前提是被举报行为得到证实。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。

66. 为了维护私营实体的廉正，大多数缔约国采用了各种标准和程序，例如行为或道德守则、合规要求以及商业判断规则和机制。此外，一些国家实行了具体的公司治理准则或标准。近一半的国家指定了专门机构或主管部门监督公司治理。

67. 许多国家通过了企业登记注册要求，并维护可供公众查阅的公司登记册。一些国家还建立了实益所有人专门登记册，或提供有关实益所有人的信息，这通常被确定为良好做法。在几个国家，实体不登记甚至会导致遭受刑事处罚。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。

68. 关于对私营实体使用补贴和公共机关对商业活动颁发许可证（与《公约》第十二条第二款第(四)项相关）进行社会监督的信息有限。已建议提高该领域的透明度。超过一半的国家已实行关于公职人员离职后限制的规定（与《公约》第十二条第二款第(五)项相关）。各国的限制期从 1 年至 3 年不等。已确定与执行这项规定有关的挑战，其中包括确保遵守的执行机制不适当，离职后限制对特定官员的适用性有限。

69. 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律规章为依据，其余国家可以适用相关的国际标准。

70. 在执行《公约》第十二条第三款时，许多缔约国依据不同法律，例如刑法和监管公司以及会计或审计做法的法律，对违反有关账簿和记录保存具体要求的行为适用法律制裁。大多数缔约国对某些罪行，例如伪造单据和单据作假、使用虚假单据和销毁商业单据适用刑事处罚。然而，并非第十二条第三款列举的所有行为，例如进行账外交易或者帐实不符的交易、故意在法律规定的期限前销毁账簿，都被定为刑事犯罪。这种行为将被处以罚款，在少数几个国家可追究相关私营实体的单独责任或与行为人的共同责任。

71. 在执行《公约》第十二条第四款方面，超过一半的国家禁止对构成贿赂的费用实行税款扣减。其余国家的立法要么未就此作出规定，要么仅以默示方式涵盖此问题；审议人员已就此提出建议。

72. 鉴于在各区域组的几乎所有国家都查明了差距，因此在第十二条的实施方面没有具体的区域性细微差别。

F. 预防洗钱的措施（第十四条）

73. 所有缔约国都报告了与打击洗钱有关的国内监管和监督制度，包括有关打击洗钱和资助恐怖主义的专门法律，以及针对具体部门的补充法律规章，其中一般载有涉及以下方面的规定：对客户的尽职调查、验证实益所有人身份，保持记录和报告可疑交易。在许多国家，这些法律还包括针对洗钱犯罪的执法措施。一些国家强调了建立实益所有权登记册的问题，但指出确定实益所有人是一项实际挑战。

74. 大多数国家都采用基于风险的方法。一些国家在其立法中没有明确说明这种方法，但已发布指导意见，以便在实践中贯彻落实。大约 70% 的国家已经完成或正在完成关于洗钱的 国家风险评估，其中许多国家发布了评估结果。若干国家根据评估结果制定了国家反洗钱战略和实施行动计划。

75. 在指定银行和非银行金融机构的监督机关方面，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的主管机关，有一个国家设立了一个金融市场主管机关，作为唯一的综合性独立监督机关。必须履行反洗钱义务的实体通常包括银行和非银行金融机构。在许多国家，报告实体还包括指定的非金融企业和行业。然而，一些国家没有按照金融行动特别工作组的建议列出所有相关

企业和行业。为了促进监督机关之间的合作，一些国家设立了国家协调委员会、会议或平台，上述做法被视为良好做法。

方框 4

在执行《公约》第十四条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，以促进监督机关之间的合作。一些国家在打击洗钱斗争中对发展和加强区域和国际合作做出贡献，包括向其他国家提供一系列培训方案。做出上述贡献已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称赞。

76. 几乎所有缔约国均设立了金融情报机构，其中许多是行政类机构。其中大多数机构是金融情报中心埃格蒙特集团的成员。有一些也是金融情报机构区域集团成员或观察员。一般而言，报告实体负责向此类机构提交可疑交易报告。各国报告说，反洗钱监督和执法机关在国家和国际两级积极开展合作和交流信息。

77. 所有国家都指出已采取各项规则或措施，监测现金和有关不记名流通票据的跨境流动。这种监测主要由海关当局进行，通常以披露为基础，典型的报告门槛是等值 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。但据报，相关规则的执行在一些国家是一项挑战。³ 几乎所有国家都报告了对电子资金转账的要求，包括有关汇款业务机构的措施。但在一些国家，并非总是要求金融机构在整个支付过程中保留信息，或者对信息不完整的电汇加强审查，在其他一些国家，货币或价值转移服务没有得到充分监管；审议人员已就上述情况提出了建议。

78. 许多国家提到其为金融行动特别工作组或金融行动特别工作组形式的区域机构的成员。在采取后续措施应对金融行动特别工作组或金融行动特别工作组形式的区域机构所作评价确定的差距或挑战方面，就执行第十四条提出的大量建议同样具有相关性。

79. 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机关和外国对等机构共享信息。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。

80. 总体而言，向非洲国家组和亚太国家组大约 80% 的国家提出了有关执行《公约》第十四条的建议。在属于其他区域组的国家中，查明存在挑战的国家的比例较低。

³ 老挝人民民主共和国、缅甸。

四. 前景

81. 本报告反映了对 50 份已完成执行摘要以及国别审议报告所载详细资料进行的分析。随着从已完成国别审议中获得更多数据，将对实施情况的趋势和细微差别进行更全面分析，并为今后版本的专题报告编写一份区域增编，以使实施情况审议组随时了解审议过程中确定的成功事例和挑战。
