



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
3 July 2024
Chinese
Original: English

实施情况审议组

第十五届会议第一次续会

2024年8月28日至9月6日，维也纳

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

本报告载有截至2024年5月31日关于联合国反腐败公约实施情况审议机制第二周期内确定的成功经验、良好做法、挑战和意见的现有信息，侧重于《公约》第二章（预防措施）第五条至第十三条的实施情况。在题为“《联合国反腐败公约》第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）具有跨领域性质的条款的实施情况和区域补编”的专题报告（[CAC/COSP/IRG/2024/7](#)）中评估了第七条第四款、第八条第五款、第十四条和第十二条第二款第(三)项的实施情况。



一. 导言、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，本专题报告汇编了执行摘要和国别审议报告所载的关于成功经验、良好做法、挑战和意见的最相关信息。其依据是截至 2024 年 5 月 31 日已完成的 93 份执行摘要和国别审议报告中所载的信息。本报告以之前涵盖第二章实施情况的专题报告为基础，重点关注实施情况的当前趋势和实例，载有展示最常见挑战和良好做法的表格和图表。本报告采用执行摘要的结构；因此归并了一些密切相关的条款和主题。

2. 题为“《联合国反腐败公约》第二章（预防措施）实施情况”的区域补编（CAC/COSP/IRG/2024/12）提供了对区域差异和趋势的分析，该补编将与本报告一起提交实施情况审议组。本报告载列了关于实施情况审议机制第二周期内受审议国实施《公约》第二章（预防措施）第五条至第十三条的信息。^{1,2}

3. 鉴于以下问题与《公约》第五章在主题上有密切联系，已提交实施情况审议组第十五届会议审议的、题为“《联合国反腐败公约》第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）具有跨领域性质的条款的实施情况和区域补编”的专题报告（CAC/COSP/IRG/2024/7）分别评估了关于这些问题的数据，这些问题包括资产申报、财务披露制度和防止利益冲突（第七条第四款；第八条第五款；第五十二条第五款和第六款）；确定实际受益人身份（第十二条第二款第(三)项；第十四条第一款第(-)项；和第五十二条第一款）；以及预防洗钱的措施、预防和监测犯罪所得的转移以及金融情报机构（第十四条、第五十二条和第五十八条）。

二. 对《联合国反腐败公约》第二章实施过程中的挑战和良好做法的一般性意见

4. 下文图一和图二及表 1 和表 2 显示了从 93 项已完成的国别审议中汇编的数据，并分析概述了《公约》第五条至第十三条实施过程中的共同挑战和良好做法，包括跨领域问题。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。

¹ 根据实施情况审议组的讨论结果，专题报告和区域一级实施情况报告不再匿名。因此，本报告在举例说明良好做法时均提到相关国家的国名。

² 关于第一周期和第二周期结论之间相互关系的简要分析可查看 CAC/COSP/2023/4 号文件第四节。

图一

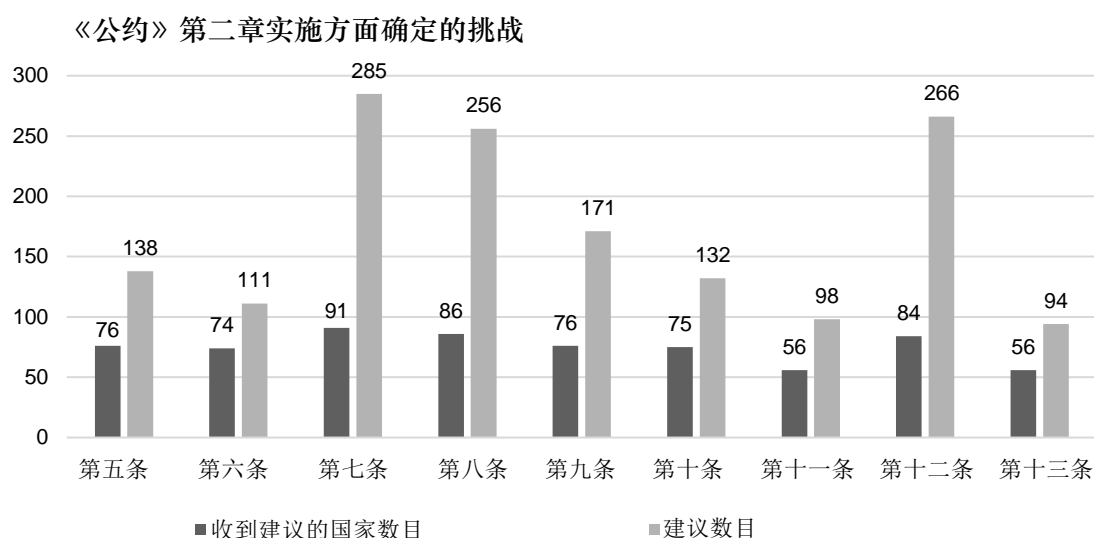


表 1

《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
第五条	76	138	协调一致的预防腐败政策未被采纳、不系统或无效；国家反腐败政策支离破碎且缺乏实效；在制定和实施反腐败政策方面协调薄弱，没有充分让非政府利益攸关方参与；评估反腐败政策实施情况和有效性的监测和评价机制不足，而且没有公布调查结果；缺乏对法律和行政措施的定期评价
第六条	74	111	缺乏指定的预防性反腐败机构，或现有机构缺乏明确授权、充足资源或在法律、结构和财务或业务方面缺乏必要的独立性，包括在其负责人的任命和免职程序方面缺乏独立性；缺乏专业工作人员和对工作人员的适当培训；各反腐败机构之间协调不力，包括缺乏相关机制促进在实施反腐败政策和措施方面的协调
第七条	91	285	缺乏全面的立法或行政措施对候选人竞选公职的资金筹措和政党的资金筹措进行管制，包括在对私人捐款的适当限额和对匿名捐款和外国捐款的限制、有效的披露义务以及监督和审计机制方面缺乏全面立法或行政措施；特别容易发生腐败的公共职位任职人员的选拔、培训和轮换程序不适当；立法和机制不充分，未能明确规定防止和规范利益冲突以及监测这种立法或机制的实施情况；公职人员招聘缺乏透明度，与廉正有关的培训不足；公职候选人资格和当选的标准有限；缺乏对任命和晋升决定提出申诉的权利
第八条	86	256	预防利益冲突的规则缺失，或相关措施不足，包括关于职务外活动、兼职、资产申报和接受馈赠的措施；公职人员没有举报

《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
			腐败行为的义务，举报渠道和对举报官员的保护措施有限；缺乏公职人员行为守则，或者守则将某些公职人员群体排除在外，并且没有适当执行守则
第九条	76	171	与投标的技术规格有关的规则不充分；公共采购事宜国内复审和上诉制度缺失或不起作用；针对采购官员的甄选和筛查方法及培训不充分；不规定采购官员有义务申报资产和利益；缺乏基于信息和通信技术的采购系统（电子采购）；预算通过进程不够透明，没有进行公开磋商；公共财务管理中的风险管理和内部控制制度缺乏或有限，且外部审计不足；记录保留期不足以保存会计记录的完整性；在保存与公共开支和收入有关的文件方面，对不遵守规定的情形处罚不足
第十条	75	132	规范公众获取信息的法律或程序缺乏或不足，或者这些法律或程序的适用不充分；用于查明、监测和评估公共部门腐败风险的数据收集系统有限，对结果的公布也有限；提供公共服务和获取信息的行政程序过于复杂
第十一条	56	98	加强审判和检察机关廉正的措施不足；缺乏确保遵守相关措施的机制；审判和检察机关成员的任免程序以及负责调查法官和检察官的体制结构缺乏独立性；缺乏面向法官和检察官的专门行为守则和相关培训，或者某些司法官员被排除在培训之外；利益冲突管理不当；行政处罚执行不力
第十二条	84	266	执法机构与私营实体之间的合作有限；缺乏关于商业活动合规的行为守则；缺乏对前公职人员的离职后限制或限制范围过窄；在防止滥用公共机关对商业活动给予补贴和颁发许可证的程序方面，措施不力；保障私营实体廉正的会计和审计标准和程序有限，以及监测这些标准和程序遵守情况的措施不足；关于对构成贿赂的费用不得实行税款扣减的法规缺失或不足
第十三条	56	94	促进有效获取信息的措施不足，原因包括缺乏立法或立法不足、缺乏法律的适用以及申诉和执法措施有限；公众对决策过程的贡献不大，非政府利益攸关方对政府预防和打击腐败工作的参与度有限；缺乏有效措施用于确保尊重、促进和保护公民寻求、接收、公布和传播腐败相关信息的自由；缺乏预防腐败的公共宣传运动和教育方案；没有采取适当措施以确保公众知悉相关的反腐败机构，并确保建立举报程序，包括匿名举报程序，供公众使用

图二
《公约》第二章实施方面确定的良好做法

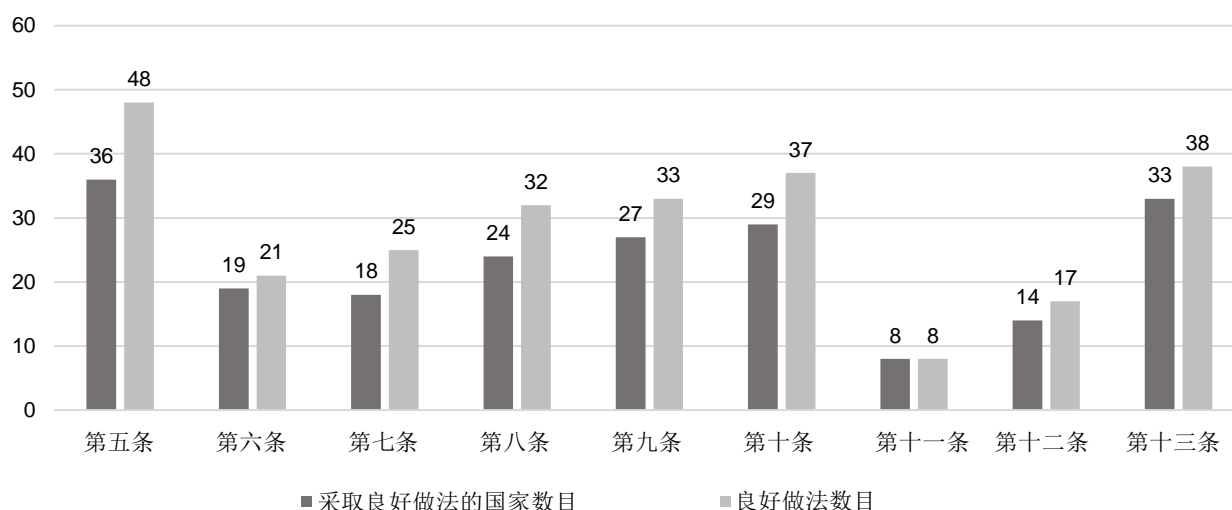


表 2
《公约》第二章实施方面最普遍的良好做法

《公约》条款	采取良好做法的国家数目	确定的良好做法数目	最普遍的良好做法
第五条	36	48	在非政府利益攸关方的积极参与下，制定和实施协调有效的反腐败战略和政策；定期监测和评估，旨在评价这些战略和政策的执行情况和效力；实施广泛的预防腐败活动和措施，包括全国运动、有学生参与的项目和将廉正原则纳入教育课程；积极参与处理腐败问题的国际和区域组织和方案
第六条	19	21	在公共机构中设立反腐败业务单位；预防性反腐败机构之间有效协调；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
第七条	18	25	确定被认为特别容易发生腐败的职位，并采取额外措施管理这些职位；通过各种方式发布公共职位空缺公告和工资级别；定期轮岗政策；全面规范候选人和政党的经费筹措；加强公职人员廉正培训，特别是加强担任管理职务的公职人员的廉正培训
第八条	24	32	对公职人员采取促进廉正和道德以及防止腐败的措施；在各部委和办公室建立廉正管理部门；强制实施道德守则；制定保护举报官员的全面法规，包括编写举报人指南；采取防止利益冲突的措施
第九条	27	33	使用电子采购系统和廉正契约；在申诉过程中暂停授标；采取各种措施，确保公开招标的透明度；监督所有公共采购合同；采取促进预算过程和公共财政管理透明度和公开磋商的措施，包括为此使用指南、交互式在线工具和社交媒体；采取措施维

《公约》 条款	采取良好 做法的 国家数目	确定的 良好做法 数目	最普遍的良好做法
			持与公共开支和财政收入有关的文件完整无缺，并防止在这类文件上作假
第十条	29	37	建立强有力的框架，确保主动提供信息和根据请求提供有效获取信息的途径，并辅之以提高认识活动，对负责提供信息和管理在线平台的人员进行培训；通过使用电子手段简化行政程序
第十一条	8	8	开发案件管理系统，提高案件分配的透明度；通过司法机构专门行为守则
第十二条	14	17	私营部门广泛参与制定反腐败政策；建立和维护受益所有人登记册；审查法人登记册信息的准确性；实现此类登记册的数字化；采取旨在提高私营实体间透明度的提高认识和其他措施
第十三条	33	38	采取促进公众参与和广泛协商的措施，包括建立电子平台公开所有法律草案，便利非国家行为体提供反馈和评论意见；促进通过多种渠道向反腐败机构举报腐败行为；可广泛获取并主动提供公共文件和开放数据；对拒绝提供信息的情况进行审查；制定有针对性的廉正教育课程；经常开展培训活动和宣传运动，包括通过国家青年网络开展活动

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. 大体上，各国继续采取以下三种不同办法来实施《公约》第五条，尊崇廉正、问责制和透明度等价值观的宪法条款往往为这些办法提供支撑：(a)制定一项全面的国家反腐败战略，作为一份单一文件或作为一份嵌入法律或政策文件（如发展计划或国家廉政计划）的文件；(b)制定针对具体部门的反腐败战略，但没有总体综合战略；或(c)实施隐含的政策，这种政策即便并不总是被编入具体文件，也仍通过持续努力在起草法规时纳入预防腐败条款以及通过采取具体的预防措施得到实施。

6. 对于采取后两种办法之一的国家，在某些情况下，已建议这些国家评估现有措施是否适足以及是否应当制定协调一致的反腐败政策。已建议没有制定任何政策或战略的国家制定和实施有效且协调一致的反腐败政策，包括关于社会参与的政策，并辅之以适当的效力监测和评价机制。

7. 各国制定的反腐败战略通常都确立了主题支柱、优先领域和战略目标，并经常附有行动计划，其中列出具体的行动、时间表和衡量成就的指标，以确保其效力。针对制定了战略但却没有辅之以充分的数据收集或报告机制从而不能进行实时监测和影响评估的国家，以及针对没有确保分配充足资源和优先考虑政府应对国内腐败威胁的国家，提出了建议。在某些情况下，对已采取此类措

施的国家提出了建议，鼓励这些国家公布评价结果。

8. 非政府利益攸关方在战略制定、执行和评价过程中参与不足或者不能系统地参与，以及对预防腐败做法的效力缺乏系统性评估，同样也是向各国提出建议的原因。与此相反，在确实确保了非政府利益攸关方积极参与的国家，审议者突出强调了许多良好做法。在这方面，约 62% 的国家报告，已让民间社会参与反腐败政策的制定或实施。还赞扬各国努力在公共部门进行风险评估。

方框 1

在《公约》第五条实施方面确定的与非政府利益攸关方参与有关的良好做法实例

哥斯达黎加制定了有学生参与的预防腐败项目，例如“青年审计员”和廉正诚信奖。

在图瓦卢，民间社会参与制定国家可持续发展战略被强调为一种良好做法。

9. 各国已采取各种旨在预防腐败的措施和做法，往往涉及第二章的其他条款，并经常包括提高认识和教育活动。审议人员注意到，一些国家的预防措施不系统或缺乏针对性，因此存在差距，建议这些国家分配充足资源，以便能够实施反腐败战略所规定的措施。

10. 关于对相关法律文书和行政措施进行评价以确定其是否足以预防和打击腐败，审议人员向尚未进行这类评价或未定期或系统进行这类评价的国家提出了建议。³

11. 所有国家都报告了各自加入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，以及与其他国家签署旨在预防腐败的谅解备忘录的情况。⁴

12. 为确保根据反腐败政策负有职责的所有公共机构积极参与实施工作，各国指定了负责协调和监督相关政策实施工作的机构。审议人员向尚未这样做的国家提出了建议。各国经常通过向现有机构分派任务或组建协调委员会来建立

³ 关于缔约国在实施《公约》第五条第三款方面所作努力的更多信息，见 [CAC/COSP/WG.4/2023/2](#)。

⁴ 其中包括：非洲联盟腐败问题咨询委员会、非洲反腐败机构协会、阿拉伯反腐倡廉网、亚太反洗钱工作组、亚洲开发银行/经济合作与发展组织（经合组织）亚洲及太平洋反腐败举措、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、美洲银行业监管者协会、卡姆登资产追回机构间网络、加勒比共同体、加勒比金融行动特别工作组、中美洲和加勒比最高审计机关组织、东部和南部非洲反洗钱小组、中部非洲国家经济共同体、西非国家经济共同体、金融情报机构埃格蒙特集团、欧洲公共道德网络和欧洲廉政和举报机构网络、欧洲反腐败伙伴和欧洲反腐败联络点网络、欧洲联盟执法合作署（欧警署）、采掘业透明度倡议、拉丁美洲金融行动特别工作组、联合国开发计划署全球反腐败倡议、全球反腐败执法机构业务网络、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、中部非洲国家反腐败机构网络、西部非洲国家反腐败机构网络、经合组织、经合组织国际商业交易中的贿赂问题工作组、经合组织开放政府工作队与公共廉政和反腐败工作队、开放政府伙伴关系、欧洲安全与合作组织、美洲国家组织、最高审计机关太平洋协会、太平洋共同体、太平洋金融情报共同体、太平洋岛屿警察局长组织、太平洋岛屿论坛秘书处、太平洋岛屿执法官员网络、太平洋检察官协会、太平洋跨国犯罪问题网络、东南亚反腐败缔约方、中部非洲反洗钱行动小组、水资源廉正网络和西非经济货币联盟。

这种协调机制，协调委员会往往包含各种机构和非政府利益攸关方。

方框 2

在《公约》第六条实施方面确定的与设立预防性反腐败机构有关的良好做法实例

基里巴斯设立负有预防性反腐败任务的多个机构，包括领导委员会和国家反腐败委员会，这被强调为一种良好做法。

13. 关于建立反腐败机构，各国要么设立一个新的自主机构，要么赋予现有机构相关的预防职能。对于多个机构承担预防职能的情况，提出了一些确保职能明确性和互补性以及行动效率和效力的建议，包括通过规范业务的立法和采取加强问责制和可见度的措施，例如公布年度报告。尽管只有五个国家明确报告说它们没有设立专职预防性机构，但其他国家指出，其机构缺乏开展业务所需的资源和专业工作人员，包括缺乏确保充分执行任务的专门培训，审议人员因而提出了建议。

14. 各国采取了不同方法来确保预防腐败机构在法律、结构和业务上的独立性，包括为此提供宪法保障或关于任期、预算和人员配备保障的其他立法规定。针对这些机构或者因为在其他机构的控制下运作，其负责人和成员的甄选、任命和免职程序不足且任期不适当，或者因为缺乏自主预算或必要的人力和财政资源，包括缺乏预算用于专业人员和定期培训工作人员，因而缺乏充分独立性的情况，提出了建议。

15. 约 65%的国家已正式向秘书处通报了其指定的预防性反腐败机构，许多国家是在审议期间进行的通报。

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

16. 所有国家均在各自宪法、管理公务员制度的法律、行政法令或人力资源手册中，制定了管理公职人员招聘、雇用、留用、晋升和退休的程序。各国采取的办法各不相同，有的是建立由中央机构管理的集中化程序，有的则根据雇用部门和所涉公职人员的类型而制定多种不同程序。各国一般都通过广告方式在官方公报、报纸和政府网站上公布空缺职位，对于空缺职位的公布程序不标准的情况提出了建议。

17. 尽管各国在公职人员管理方面规定了效率原则、透明度原则以及才干、公平和资质等客观标准，但许多建议涉及需要进行立法改革，以便确立明确的流程，促进透明的征聘程序，减少酌处权空间。除某些职位根据政治提名填补外，公职人员的征聘一般采用公开选拔程序。有些国家因为没有实行竞争性程序，如征聘和晋升公职人员的竞争性考试，或者没有公布甄选程序和考试结果，收到的建议是制定并执行此等措施。各国还收到确保以各种形式的合同方式被雇用的人员与其他公职人员一样遵守相似流程的建议。

18. 约 73%的国家收到了关于确定特别容易滋生腐败的职位的建议，包括关于制定此类职位人员的甄选、培训和定期轮换程序的建议，或在审议人员认为有必要提高透明度的情况下，收到了关于加强其征聘制度的建议。

19. 申诉机制使得落选的候选人能够对雇用决定或审查程序提出质疑，从向雇用机构投诉到向特别委员会提出申诉和向行政法院提起诉讼，不一而足。

20. 各国通常在宪法中颁布规定，确立谋求公职者须符合的资格标准。刑事定罪，特别是腐败和欺诈罪，经常是个人丧失竞选公职资格的理由。其他常见的不符合资格标准的情形涉及因从事其他活动或因家庭关系而不适合从事公职。一些国家的标准未涵盖某些类型的当选官员，或其标准未规定被判定犯有《公约》规定罪行的人无资格任职，审议人员向这些国家提出了建议。

21. 关于竞选公职候选人经费筹措的透明度问题，各国制定了关于以下方面的规定：可接受的私人 and 公共资金来源；限制或禁止个人或法律实体的私下捐赠或外国来源的捐赠；禁止匿名捐赠和禁止使用公共行政资源；保存账簿和记录、报告和公开披露义务；建立监督实体和审计程序；并对不遵守这些规则的行为实施处罚。已提出建议，请各国对可能导致利益冲突的私人捐款设定限额；限制外国捐赠；禁止匿名捐赠；降低或取消与报告义务有关的披露门槛；确保报告的信息包含提供资金者的身份；主动且有系统地公开捐赠登记册；协调现有法律框架，确保所有候选人，包括独立候选人，都在会计要求的覆盖范围内；确保维持有效的执行、监测和监督制度或机构；并对不提交报告者采取劝诫性处罚。

22. 各国采取不同办法在公职人员中促进廉正、诚实和负责，从单独制定适用于所有公职人员的行为守则到采用针对具体部门的守则并调整适用于不同类型的官员，以及依赖各种法律文书中界定的行为标准，不一而足。审议者认为后一种办法只要涵盖所有公职人员就可视为充分。如果情况并非如此，已建议制定一项适用于所有行使公职的人员的一般行为守则，而不论其合同地位如何，或是制定专门守则，适用于现行规章未涵盖的官员，包括较高级别的官员。各国采取的具体措施包括要求就职宣誓、操守培训、奖励和其他举措。

23. 负责监督和监测行为守则适用情况的实体从部门主管到道德操守委员会或监察员，各不相同。大多数国家的公务员法或其他行政法规定了对不合规行为的纪律处罚，不妨碍可能产生的任何民事或刑事责任。向没有制定纪律措施或措施缺乏明确性和透明度的国家提出了建议。

24. 旨在便利公职人员举报腐败行为的措施包括提供电话热线、专用电子邮件地址、在线平台和投诉箱。虽然各国经常提及公众可用的举报渠道，但审议人员认为，由于这些措施被视为属于第十三条第二款的范围，因此这类渠道不足以确定对第八条第四款的遵守情况。在这种情况下，提出了关于为公职人员建立内部举报渠道的建议，包括建立适当的举报人保护机制。半数以上国家报告的其他措施包括确立公职人员举报腐败行为的法律义务，审议人员在一些情况下向尚未确立这一义务的国家提出建议，并强调关于通过保护举报人立法的建议。例如，巴基斯坦采取了一项措施，该国公务员每年收到一封信，提醒他们有义务举报腐败行为。

25. 关于与审判和检察机关有关的措施，大多数国家的宪法或其他相关法律规定了审判机关的独立性。通常是在司法委员会和检察委员会举办的竞争性考试基础上甄选法官和检察官，在许多国家，这两个委员会也是这两个职业的纪律机构。这些委员会的独立性以及总体上法官和检察官的独立性，通过透明的

任免程序得到确保，就法官和检察官而言，其任期保障也确保了独立性。针对以下情况提出了建议：一些国家的委员会成员或其他关键职位的甄选和罢免程序不足以保障这些成员免受政治干预。旨在确保审判和检察部门所有工作人员廉正的措施包括制定具体的行为守则、道德操守培训、案件管理程序、纪律措施和利益冲突管理措施，包括回避义务以及资产和利益披露要求。例如，瑞士采用了全面的行为准则体系，包括联邦政府的一般行为准则以及司法和行政机构的专门行为准则。值得注意的是，审议人员向没有制定专门的审判和检察机关行为守则的国家或是相关守则将这些部门的某些成员排除在外的国家以及没有专为法官和检察官制作道德操守和反腐败培训的国家提出了建议。在某些情况下，建议提及通过关于法官和检察官不相容职务的规则，以便应对利益冲突的风险，并加强管理此类利益冲突的机制。

C. 公共采购和公共财政管理（第九条）

26. 所有国家都采取了管理公共采购的措施；其中大多数是通过国家立法来实现的。有几个国家通过条例和法令或授权政府部长发布规则来对公共采购进行管理。审议人员建议一个国家加强公共采购，根据通过采购审计确定的挑战采取措施，确保职能部委充分进行采购规划、合同管理和月度报告。

27. 大多数国家实行了权力下放式采购制度，让各政府机构负责各自的采购程序。没有采用这种模式的国家设立了中央采购机构，负责所有公共合同或者仅负责大额公共合同。两个国家收到了为其中央采购机构提供充足人员与资源和独立性的建议。在另一个例子中，审议人员建议通过适用于包括国有企业在内的所有政府机构的公共采购立法，对特殊类别的豁免采购不作例外规定。

28. 所有国家都采取了措施和程序来确保采购过程的透明度，审议人员在发现这些措施和程序有限时已提出建议。大多数国家的公共采购法规都要求尽早公布标书和相关信息，以便投标人有充分时间准备和提交标书。网上平台越来越多地被用来发布标书，以及开展和便利对采购程序的控制。然而，在一些国家，采购过程仍以纸质形式进行，审议人员建议各国加快或考虑引入电子采购系统。

29. 通过公开竞争授予公共合同减少了腐败风险，并确保以公平的市场价格采购货物或服务。约 25% 的国家收到涉及以下内容的建议：国家法律框架未将公开竞争确立为一般采购方法，未充分防止价格操纵，未规范独家采购，或没有制定充分规则用于在使用紧急采购和不受正常采购流程限制的采购过程中保障廉正和透明度。

30. 大多数国家都建立了在接到参与方投诉后对采购决定进行复审的制度。这些制度包括由负责监督采购过程的专门国家机构或级别比作出决定的机构更高的机构进行审查，以及司法审查。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，或申诉的监督实体并不独立。大多数国家规定，在复审程序结束之前暂停授标决定；针对复审不具有暂停效力的情况，审议人员提出了建议。

方框 3

《公约》第九条第一款实施情况实例

在伯利兹，所有公共采购合同的授予和执行均由总承包商监督，总承包商就合同的合法性提出具有约束力的建议。

芬兰告知审议人员，该国规定的合同公告发布门槛低于第 2014/24/EU 号指令规定的门槛。审议人员还注意到芬兰努力提高本国和欧洲公共采购技术平台之间的互联可能性。

31. 要求各国采取特别措施，促进采购负责人的道德行为，防止和管理利益冲突。在受审议国家中，近 50% 的国家收到了关于采购负责人的问责制、利益冲突、申报制度、定期培训或筛查程序的建议。针对以下情况提出了建议：国家没有具体要求有关人员申报利益或资产，没有筛查程序，缺乏有关道德操守的培训，或没有在一般道德守则外采取措施加强采购人员的廉正。

32. 在 20 个国家确定了关于第九条第一款的良好做法，主要与电子采购门户的开发和使用有关，博茨瓦纳、塞浦路斯、希腊、印度尼西亚、摩洛哥、葡萄牙、大韩民国、俄罗斯联邦和沙特阿拉伯采取了这些良好做法。

33. 《公约》第九条第二款要求各国促进公共财政管理的透明度和问责制。所有国家都颁布了关于通过国家预算的法律、条例和程序。六个国家收到了关于通过建立公共协商程序或允许公众在编制国家预算期间提供意见来促进公众参与的建议。

34. 19 个国家收到了关于建立有效的风险管理和内部控制制度的建议，4 个国家收到了关于采取措施规定在未能遵守公共财政管理透明度和问责制要求的情况下采取纠正行动的建议。

35. 各国利用其最高审计机关进行监督，特别是评估其内部控制和风险管理制度的效力和效率。在一些国家，根据《公约》第九条第二款，审计机关或内部审计部门有权规定措施，处理审计过程中发现的不足。例如，瑞士联邦财政局通过界定方法标准和最低要求、发布指导方针和解释性手册、运行风险报告数字应用程序以及为联邦政府提供课程等方式来协调风险管理。一些国家报告说设立了专门委员会，就公共财政管理中的风险向国家机构的会计官员提供咨询意见。

36. 总体而言，各国都根据《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完整无缺。约 17% 的受审议国收到了关于《公约》这一条款的建议，内容涉及通过针对伪造记录的条款、对未能保存会计账簿和记录的行为实行行政和刑事处罚、确定适当的记录保存期限，或加强现有框架以维护会计账簿和记录、财务报表和相关文件的完整性。

D. 公共报告（第十条）和社会参与（第十三条）

37. 所有国家均已采取措施，为公众获取信息提供便利，大约 65% 的国家出台了相关法规。然而，62% 的受审议国收到了关于通过或有效实施公众获取信息权法律框架的建议。

38. 各国指定或设立了专门机构和办公室来管理信息获取请求或监测相关做法。在一些国家，没有向公众提供获取信息渠道的中央系统，相关公共机构单独负责实施关于获取信息渠道的立法。审议人员认为，设立负责执行此类法规的专门委员会或机构是一种良好做法。

方框 4

在《公约》第十条第(-)项和第十三条实施方面确定的良好做法实例

保加利亚《公共信息获取法》规定，信息被不同人请求三次以上时，必须被公开（第十条第(-)项）。

哥斯达黎加因持续努力实现政务公开和提供开放、中立、可互操作的数据而受到称赞。在这方面，该国设立了一个由行政部门、民间社会、学术界和私营部门的代表组成的国家政务公开委员会。司法和立法部门、最高选举法庭和市政部门也被纳入该国成为“公开国家”的努力之中（第十条第(-)项）。

在伯利兹，监察员有权根据《信息自由法》审查任何拒绝提供信息的行为（第十三条）。

39. 大部分国家都提供获取公共行政信息的多种渠道。经常使用的有电子政务、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网站。其他渠道包括官方公报、国家电视台、电台、新闻稿、出版物、通讯和移动电话应用程序。大多数国家的政府部门积极分享各自大部分报告，而在一些国家，所有数据均开放，可公开查阅，明确保密的情况除外。已针对以下情况提出了建议：仅一部分政府部门在网上发布信息，以及公众无法获得与普通民众有关的决定和行为的信息以及与公共行政部门决策过程有关的信息，包括拒绝信息申请的决定。

40. 各国都有在获取信息请求未被批准情况下诉诸行政或司法救济的机制。大多数国家允许相关机构拒绝提供信息，前提是这一决定有合法依据并得到充分解释。例如，在伯利兹，任何主管官员无故拒绝提供文件都被视为违纪行为，并将受到惩处。在这方面，各国提到需要平衡保护隐私和个人数据、国家安全与知情权。例如，在捷克，拒绝的理由包括保密和正在进行刑事诉讼。索取信息被拒的可向上级机关或法院提出申诉。如果上级机关发现有义务的实体非法拒绝提供信息，则其有义务下达命令，要求在 15 天内向申请人提供信息。

41. 虽然《公约》没有明确要求，但大多数国家都保护和促进结社自由和表达自由，通常将这些自由载入法律或宪法。

42. 几乎所有国家都根据《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。一些国家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。在伯利兹，各部委在制定新政策前后和立法前后必须进行公众咨询，法案在提交委员会会议之前在国民议会网站上公布。当提交法律供修订时，司法部确保意见得到采纳。商业界能够通过“[YouReformBelize](#)”（您改革了伯利兹）应用程序，就公共利益事务向总理办公室提供反馈意见。同样，密克罗尼西亚联邦政府就每一项可能对社会有重大影响的拟议法律，包括反腐败法律，进行公开磋商。公众亦可在法律生效后，向立法或行政

部门机构提出改善法律的建议。克罗地亚的公共机构和拥有公共权力的法人通过一个中央在线平台就法律和战略及规划文件征求公众意见。审议人员将这些措施确定为良好做法。约有 40% 的国家报告称已邀请民间社会组织参与起草和实施国家反腐败战略或政策。已提出建议，鼓励各国考虑就制定法律或国家预算征求民间社会组织的意见。

43. 大多数国家定期开展反腐败宣传活动。这些活动包括校内和大学特别课程和活动、经常性培训和宣传运动、反腐电视节目和定期报告。多民族玻利维亚国的提高透明度青年网络被确定为一种良好做法。它汇集了 74 个全国性网络和 2,600 多名青年，他们开展活动促进透明和廉正文化，并支持制定反腐败政策。若干国家表示，民间社会组织积极参与制定和开展宣传活动。

44. 大多数国家按照《公约》第十三条的要求，设立了一些便利向反腐败机构投诉的机制。这些机制包括使用网站、邮件或电子邮件、免费电话或热线以及移动电话应用程序。在比利时，有一个便利举报比利时公司在海外实施潜在腐败行为的机制。设在犯罪行为可能发生的国家的比利时大使馆接收并向外交部转递此类报告，外交部再将报告转交联邦检察署。几乎所有国家都允许和保护匿名举报。这已被确认为一个良好做法。针对相关反腐败机构不为公众所知，以及举报机制没有建立、不便于使用或不为公众所知的情况提出了建议，审议人员建议采取公共宣传活动或公共教育方案等措施。

E. 私营部门（第十二条）

45. 几乎所有受审议国都采取了各种立法措施或其他措施预防私营部门的腐败。一些国家还将反腐败措施扩大到国有企业和慈善组织。在某些情况下，建议采取必要的保障措施和立法，以便防止国有企业被用作腐败工具。

46. 大多数国家通过立法、特别举措或体制安排促进执法机构与私营实体之间的合作，即便没有正式安排。例如，在瑞士，部门间打击腐败工作组的任务是加强公共部门与私营部门之间的交流，联邦经济事务秘书处除其他外，定期开展针对私营部门的提高认识活动，特别侧重中小型企业。在一些国家，缺乏资源制定与私营部门的系统协作框架已被确认为一项挑战。已针对一些国家未采用相关机制促进与私营部门的执法合作，包括未采用专门沟通渠道和合作激励措施，提出了建议。

方框 5

在《公约》第十二条第一款和第二款实施方面确定的良好做法实例

伯利兹实现了法律实体登记册数字化（第十二条第一款）。

在肯尼亚，获得许可证的私营实体和履行公共职责的私营实体需遵守积极主动向公众披露信息的义务（第十二条第一款）。

保加利亚审查法人登记册中法定所有权和受益所有权信息的准确性（第十二条第二款第(三)项），这被审议人员视为良好做法。

加纳要求公司的受益所有权信息必须录入中央登记册，该登记册可供公众、执法机构和其他主管部门查阅（第十二条第二款第(三)项）。

巴拿马建立了各种电子手段来提供信息和建立新企业（第十二条第二款）。

在美利坚合众国，司法部定期开展提高认识活动，宣传《反海外腐败法》中的反贿赂和会计规定以及激励公司报告自身不当行为的政策措施（第十二条第二款）。

47. 为了维护私营实体的廉正，各国采用了各种标准和程序，如行为守则或道德守则、合规要求和腐败风险评估工具包。此外，各国还制定了关于公司治理的具体法律、守则或准则。在受审议国中，有近 35% 的国家面临挑战，这些国家没有制定商业行为守则，或者没有采取措施，包括没有通过宣传运动和合规激励措施促进私营实体执行这些守则。

48. 关于对私营实体使用补贴和公共机关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）进行社会监督的信息有限。17 个国家收到了关于防止滥用补贴和许可证程序的建议。大多数国家都制定了关于公职人员离职后限制的规章（与第十二条第二款第(五)项相关），限制期一般从一年至三年不等。然而据报告，一些国家未设定这类限制，此外，确保合规的执行机制不足以及离职后限制对某些类别官员的适用性有限，这些都是实际挑战。

49. 几乎所有国家都为私营部门制定了会计和审计标准，大多数国家采取的方法是在本国法律规章中界定此类标准。其他国家则遵循相关的国际或区域标准。已对没有制定私营实体内部审计控制规则或充分的外部审计程序的一些国家提出了建议。

50. 在实施《公约》第十二条第三款时，各国对违反保存账簿和记录的具体要求的行为实施处罚。这种处罚的依据是刑法或规范公司以及会计或审计做法的法律。大多数国家对诸如伪造单据和单据作假、使用虚假单据和销毁商业单据等罪行适用刑事处罚。但在 19 个国家，并非第十二条第三款所列举的所有行为都受到禁止，在这方面已有建议提出。在一些国家，私营实体可以作为法人单独或与行为人共同承担责任。

51. 在实施《公约》第十二条第四款这一强制性条款方面，约半数受审议国禁止对贿赂构成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，要么未予强制执行，审议人员已就此提出建议。

四. 展望

52. 本报告反映了对 93 份已完成的执行摘要以及国别审议报告所载详细资料进行的与《公约》第五条至第十三条有关的分析。完成更多的国别审议后将能够对《公约》实施趋势进行更全面的分析，以期编写一份关于第二周期所审议条款实施情况的研究报告，补充关于第一周期所审议条款的研究报告。⁵

⁵ 联合国毒品和犯罪问题办公室，《〈联合国反腐败公约〉实施情况：刑事定罪、执法和国际合作》，第 2 版（2017 年，维也纳）。