



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: Limited
15 December 2010
Chinese
Original: English

预防腐败问题不限成员名额政府间工作组
2010年12月13日至15日，维也纳

报告草稿*

一. 导言

1. 《联合国反腐败公约》缔约国会议第 3/2 号决议决定依照《联合国反腐败公约》第六十三条第七款及缔约国会议议事规则第 2 条第 2 款设立一个不限成员名额政府间临时工作组，就缔约国会议履行有关预防腐败的任务授权向其提供建议和协助。
2. 缔约国会议在同一份决定中还决定该工作组应履行下列职能：
 - (a) 协助缔约国会议发展和积累预防腐败方面的知识；
 - (b) 便利各国交流有关预防措施和做法的信息和经验；
 - (c) 便利收集、传播和促进预防腐败方面的最佳做法；及
 - (d) 协助缔约国会议鼓励社会所有利益相关者和部门为预防腐败相互合作。
3. 缔约国会议还在同一份决议中又决定，该工作组应在缔约国会议届会期间开会，并酌情在缔约国会议第四届会议召开之前至少举行两次闭会期间的会议，以便在现有资源范围内履行其规定任务。缔约国会议还决定工作组应向缔约国会议提交关于其活动情况的报告。

* 本文件未经正式编辑予以印发。



二. 会议组织安排

A. 会议开幕

4. 预防腐败问题不限成员名额政府间工作组于 2010 年 12 月 13 日至 15 日在维也纳举行其第一次会议。

5. 工作组的会议由 Dominik Krois（波兰）和 John Brandolino（美利坚合众国）主持。主席在会议开幕词中强调，执行《联合国反腐败公约》第五至十四条对预防和打击腐败具有重要的意义。她回顾《公约》第六十一条第二款，该款强调了发展和分享预防腐败最佳做法的重要性。她还回顾《公约》第六十三条第四款，其中除其他外提及需要促进各国交流有关预防腐败方面成功做法的信息，以及缔约国会议尤其是通过便利各国交流有关预防腐败方面成功做法的信息促进执行《公约》这一目标。主席请工作组对拟在会上交流的大量信息善加利用。主席提请工作组注意其下一次会议将在缔约国会议第四届会议召开之前不久于 2011 年 8 月举行，她促请工作组就今后几个月应当更加着力于预防腐败的哪些方面的工作向秘书处提供指导。

6. 条约事务处主管扼要介绍了秘书处为便利工作组的审议而编拟的文件。他指出，秘书处是依照第 3/2 号决议第 5 段提供文件的，缔约国会议在该段中请毒品和犯罪问题办公室考虑到联合国系统和其他有关组织的现有专长履行其任务授权。该主管承认需要进一步积累预防腐败方面的知识，同时也希望工作组收到的文件将提供一个有益的出发点。

7. 主席请代表发表一般性意见。发言者强调拟由预防问题工作组开展的讨论有其重要意义，并赞赏地注意到由秘书处编拟的背景文件。一些发言者报告了本国在按照《公约》的规定采取预防腐败措施方面所作努力。这类努力涉及建立具有预防职能的反腐机构、拟订并实施反腐行动计划、通过并修订相关法律以及开展有关公共采购的工作。与会者还强调了民间社会和私营部门在预防腐败方面的作用。有些发言者着重说明了预防工作与《公约》执行情况审议机制之间的关系。尽管《公约》第二章将只是在第一审议阶段第二周期中加以审议，但预防问题工作组的一个重要职能是，协助缔约国准备其在第二章下的审议工作。有与会者还就此强调了《公约》所有各实质性章节之间的相互联系。发言者吁请工作组各位利用工作组交流在预防腐败方面的经验和良好做法及其挑战，从而使工作组成为就如何执行第二章各项条文交流想法的场所，并就如何为下一个审议周期作好准备向缔约国会议提供建议。

B. 通过议程和工作安排

8. 工作组于 12 月 13 日通过了以下议程：

1. 组织事项：

(a) 会议开幕；

(b) 通过议程和工作安排。

2. 执行《联合国反腐败公约》缔约国会议关于预防腐败的任务授权。
 - (a) 发展和积累预防腐败方面的知识;
 - (b) 各国交流有关预防措施和做法的信息和经验;
 - (c) 收集、传播和促进预防腐败方面的最佳做法;
 - (d) 社会所有利益相关者和部门为预防腐败相互合作。
3. 通过报告。

C. 与会情况

9. 以下《公约》缔约国出席了工作组的会议：阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、澳大利亚、奥地利、白俄罗斯、比利时、贝宁、多民族玻利维亚国、巴西、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、法国、加蓬、希腊、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、以色列、意大利、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、科威特、黎巴嫩、阿拉伯利比亚民众国、马来西亚、马里、墨西哥、摩洛哥、纳米比亚、尼加拉瓜、尼日利亚、巴基斯坦、巴拿马、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、斯里兰卡、瑞典、瑞士、多哥、突尼斯、土耳其、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南、也门、赞比亚和津巴布韦。
10. 欧洲联盟（作为《公约》缔约方的一个区域经济一体化组织）出席了会议。
11. 以下《公约》签署国派观察员出席了会议：捷克共和国、德国、印度、爱尔兰、日本、阿拉伯叙利亚共和国和泰国。
12. 以下观察员国也出席了会议：安道尔和阿曼。
13. 巴勒斯坦（在联合国设有常驻观察员团的一个实体）出席了会议。
14. 以下秘书处的单位、联合国机构、基金和方案、联合国预防犯罪和刑事司法方案网各研究所、联合国系统的专门机构及其他组织派观察员出席了会议：国际麻醉品管制局（麻管局）、联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）、联合国经济和社会事务部（经济和社会事务部）、联合国开发计划署（开发计划署）、世界粮食计划署（粮食计划署）、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、联合国区域间犯罪和司法研究所（犯罪司法所）和世界银行。
15. 以下政府间组织派观察员出席了会议：亚非法律协商组织（亚非法协）、欧洲理事会、国际移民组织、经济合作与发展组织（经合组织）、欧洲安全与合作组织（欧安组织）及瓦塞纳尔常规武器与双重用途物品和技术出口管制安排。

16. 马耳他主权军事教团（在总部设有常驻观察员办事处的一个实体）出席了会议。

三. 执行《联合国反腐败公约》缔约国会议关于预防腐败的任务授权

A. 发展和积累预防腐败方面的知识

17. 工作组着手审议了题为“公共部门预防腐败良好做法和规范模式”的 CAC/COSP/WG.4/2010/2 号文件所载信息。秘书处代表介绍了以联合国系统各实体、其他有关的国际组织以及缔约国提供的信息为基础的这份文件，向工作组说明了题为“反腐知识工具及其资源”的毒品和犯罪问题办公室的进行中举措。

18. 开发计划署代表扼要介绍了该组织在预防腐败方面的活动情况，并对秘书处在为工作组编拟文件过程中所开展的协商工作深表赞赏。他介绍了开发计划署在预防腐败方面所作工作的背景情况，将这类工作置于开发计划署民主治理综合工作的更大背景之下，并说明了该工作与实现千年发展目标之间的突出联系。他介绍了在开发计划署视之为治理和发展框架的《反腐败公约》生效之后而对其优先任务和任务授权所作的调整。他还强调，通过早已确立并且分布广泛的开发计划署驻地协调员办事处及其国别办事处开展工作将具有巨大的合作潜力，并能提供有效的技术援助。他介绍了除其他外为协助反腐机构以及腐败事件高发部门的工作而拟订的工具、方法和良好做法。

19. 经济合作与发展组织（经合组织）代表介绍了该组织打击公共部门腐败行为的多学科做法。作为其公共治理方案的一部分，经合组织尤为重视廉政框架和对该组织成员国和非成员国内部行政程序展开相关的廉政审查。廉政框架的三个组成部分为问责、指导与培训及人力资源绩效管理，就此还提及通过中东和北非地区所作工作而积累的积极经验。

20. 欧洲安全与合作组织（欧安组织）代表向工作组介绍了该组织 2001 年以来反腐工作的情况。她在介绍中强调，与毒品和犯罪问题办公室系统交流了有关这一工作的信息，目的是确保彼此的工作互为补充，并避免重复。她提及在综合、多层面和部门性做法的基础上拟定欧安组织良治问题新方案。她还列举一些实例，介绍欧安组织在东南欧和南高加索地区开展的加强海关和边防的地方自我治理与廉政情况的工作。她强调该组织与毒品和犯罪问题办公室合作确保《联合国反腐败公约》得到普遍批准的任务授权，并指出，得到欧安组织支持的反腐项目将力足于各国对由缔约国会议核可的自评清单所做答复。她还表示，欧安组织愿意协助收集反腐法律，从而能够对毒品和犯罪问题办公室正在开发的《联合国反腐败公约》法律图书馆作出贡献。

21. 所有专门介绍都将提供给相关代表。

22. 秘书处代表就公共和私营部门特别易发生腐败领域的评估方法（包括循证办法）这一专题作了介绍，该介绍载于 CAC/COSP/WG.4/2010/4 号文件。他概要介绍了对易发生腐败之处进行定量评估的一些办法，还回顾了在国家 and 国际

各级使用的主要办法，强调了这些办法的主要异同之处。据承认，循证办法可提供关于易发生腐败领域的可靠而准确的信息。这些办法的特点有：收集腐败做法的证据或经历方面的信息，以及通过科学、非主观的程序对这类信息进行分析。据承认，许多实体已经在国家和国际各级进行了这种评估，但并无一种综合办法对腐败和容易发生腐败之处作出可靠的标准化评估。

23. 世界银行代表介绍了世界银行过去十年在定量评估腐败方面所开展的工作，提及应近 20 个国家的请求为这些国家进行的腐败情况诊断性调查的经验。

24. 开发计划署代表概要介绍了该组织在评估腐败方面的工作。这一工作包括开发知识产品以及向请求协助进行评估的国家提供支助。他简要介绍了这一领域工作的一些指导原则，强调程序必须以国家为基础并归国家所有并且评估结果将用于国内政策改革。他还强调要发展国内能力，并鼓励多个利益相关者参与程序。

25. 工作组感谢毒品和犯罪问题办公室开展的工作以及为这次会议准备的背景文件。发言者承认，必须在《联合国反腐败公约》（特别是第二章）执行情况以及腐败类型方面收集准确而完整的信息。关于前者，发言者指出，缔约国会议已经决定了通过综合自评清单收集此类信息的各种方法。关于后者，有与会者强调，在制定循证方法评估易发生腐败之处时，需要考虑到执行情况审议机制的工作。

26. 发言者注意到背景文件所载的建议，即设立一个国际专家科学小组，综合各种经验，并对腐败情况循证评估方法和查明易发生腐败之处的方法加以改进。一些发言者认为，在现阶段设立这种小组并不可取。一些发言者对于提高国家一级的能力以制定并使用这类方法表示欢迎。有与会者表示支持循证评估而非以印象为基础的评估。许多与会者告诫切忌使用会产生任何形式的国家排名的方法。

B. 各国交流有关预防措施和做法的信息和经验

27. 发言者向工作组提供了有关本国在管理公共财政方面为预防腐败所作工作的信息。巴西代表进一步报告了本国的透明度问题门户网站，因为该门户网站在 2010 年 12 月 9 日的国际反腐日推出了新功能。特别是该门户网站载有方便用户的有关联邦政府订立的合同和具体的公共开支信息。另有两家门户网站也已上线，以使公民知悉基础设施领域投资情况以及将由巴西主办的 2014 年世界杯足球赛和 2016 年夏季奥林匹克运动会的相关组织费用。她欣见以下事实，即浏览该门户网站的公民人数正日益增多，从而使民间社会能够对公共开支实施监督。

28. 几名发言者强调了为促进公共行政廉政和透明所作的工作和良好做法，包括加强问责制和改革官僚作风。通过了反腐败行动计划和战略，以预防公共部门的腐败现象，并且设立了具体机构，例如监察员等。发言涉及向公职人员提供足够薪酬并让他们有渠道报告不当行为案件的重要性。欢迎将 6 月 23 日定为联合国公务员日以及非洲联盟也决定纪念该日的事实，认为这是在区域一级分

享经验的一次机会。一名发言者强调了本国为在国家一级协调预防腐败的举措并在同时向其他国家提供援助而开展的大量工作。

29. 与会者关注包括处理利益冲突措施等公共部门规范模式和通过行为守则。一名发言者提到有必要加强本国的司法系统。另外注意到除了通过行为准则，公职人员还需要接受有关其内容的培训。

C. 收集、传播和促进预防腐败方面的最佳做法

30. 秘书处的一名代表介绍了题为“预防公共采购方面腐败的良好做法”的背景文件（CAC/COSP/WG.4/2010/3）。该发言者称，采购影响所及可能并不局限于公职人员采购基本物品和服务，并且可能影响到公职人员的问责、公共支出以及采购制度的所谓效力。公共采购不仅是采购公共行政所必需的物品和服务的一项基本工具，而且还越来越成为执行宏观经济政策的一项基本工具。因而，公共采购腐败行为可能会有许多消极的影响。

31. 有与会者提及《公约》第九条第一款，其中列举了应当成为切实有效的公共采购制度之依据的三项基本原则，即在决策方面的透明、竞争和客观标准。据指出，采纳这些原则并加以正确的落实，可以实现两个互为补充的目的，即既能预防公共采购腐败行为，又能增加竞争。

32. 采纳公共采购电子系统（电子采购）将能大大有助于贯彻这些基本原则。采纳电子手段还有其他一些好处，这方面的实例包括：让民间社会等有更多机会获取采购程序相关信息并有机会参与具体的采购活动；自动记录每一次采购活动并且更为方便地检索相关信息；通过对电子身份加以管理而有选择地获取采购信息；固有风险指数；以及更加严格地遵守工作流程并对必须提出正当理由作出强制性规定。

33. 在介绍一项案例研究时，秘书处列举了对执行电子采购系统所产生的以下积极影响：经济运营人，尤其是微型企业和中小型企业更多参与；降低了采购活动的费用；并对推广使用信息与通信技术产生拖车效应。还有人注意到，包括是否有充足的立法框架及信息与通信技术基础设施等其他一些因素可能会影响这类系统的执行。

34. 世界银行的一名代表指出，预防腐败仍然是世界银行治理和反腐战略的一个关键组成部分。尽管对该战略还在进行审视，但公共采购仍然是其主要支柱之一。世界银行就此侧重于能力建设，以协助落实伙伴国的立法框架。在落实公共采购法律与条例方面存在一些部门性挑战，例如交通和卫生方面的挑战，对此种挑战的分析表明，能力建设工作需要针对公共行政各部门的当务之急。

35. 贸易法委员会秘书处的一名代表向工作组介绍，《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》的修订工作正在进行之中，最后文本预期将于 2011 年获得通过。《示范法》修订稿将能为各国采购立法工作提供全面的示范，从而有助于在反映最佳做法的同时落实《联合国反腐败公约》第九条第一款。有与会者强调指出，贸易法委员会示范法修订稿、《联合国反腐败公约》第九条第一款及其他相关条文的目标不谋而合，并且贸易法委员会示范法还倡导注重“经济效

益”的做法。有与会者提供了关于《联合国反腐败公约》的条文与示范法草稿的条文并行不悖的一些实例。有与会者承认，为实现其目标，在即将按照采购示范法修订稿开展立法工作的同时，需要辅之于同相关国际组织合作执行的技术援助方案。

36. 经合组织的一名代表介绍了该组织为支持落实预防腐败的政策和措施而拟订的向从业人员提供指导和最佳做法的原则、实务指南和工具。经合组织支持在公共采购中使用电子手段，因为这类手段能够提高透明度和效率、让公民能够得以对公共机关加以问责并减少行政负担和费用。经合组织的代表强调，该组织正在收集电子采购系统能够减少腐败行为的具体数据。为此目的，经合组织设立了由经合组织成员国及中东和北非其他国家组成的电子采购与廉政专门执行小组。该小组已经提出了电子采购与廉政最佳做法概览，2011 年将侧重于确定政策指南。

37. 联合国经济和社会事务部（经济和社会事务部）代表介绍了该组织的电子采购工作，包括自 2001 年起进行的电子治理调查。该调查含有有关电子治理发展情况的四个评估指数，即：信息与通信技术方面的基础设施开发、人力资本开发、公共电子服务供应情况和电子参与。他概要叙述了从这些调查中获得的经验教训及其成就，其中包括：(a)让脆弱群体有更多的经济机会并提高了社会平等；(b)加强了民主制度并提高了电子采购执行国的形象；及(c)给采取集体行动预防和打击腐败提供了更多的机会。

38. 经济和社会事务部代表还就联合国公共服务奖作了专门介绍。他回顾，联合国公务员日是由大会于 2003 年确立的，该奖将颁给对提高公共服务的作用、声望和知名度的事业作出贡献者。设立联合国公共服务奖的目的在于：发掘治理工作最新做法、奖励公共服务杰出表现、提高公共服务的形象和声望、提高专业精神、树立对治理的信任并共享成功做法。该奖项的现行类别有：改进公共服务的提供、通过创新机制推动参与决策、推进治理方面的知识管理工作并推动以性别回应方式提供公共服务。符合资格的参与方为公私伙伴组织、国家和次国家一级的公共组织与机构及履行公共服务职能的任何组织。将在每年 6 月 23 日联合国公务员日之际按地区颁发奖项。社会和经济事务部的代表向工作组介绍了与毒品和犯罪问题办公室合作在该奖项中新增一个类别的情况。新增类别的标题为“预防和打击在公共服务方面的腐败”。

39. 人权事务高级专员办事处（人权高专办）代表作了专门介绍，从人权角度向工作组介绍了在预防腐败方面采取的许多举措，并提请特别注意由人权高专办与其合作伙伴协作开发的现有资源。这类资源包括：(a)经济、社会和文化权利委员会在关于缔约国遵行《经济、社会和文化权利公约》的报告结束语中所建议的反腐败措施；(b)旨在推行联合国框架的题为“保护、尊重和救治”的指导原则草案；(c)公布有关治理工作改革的 21 份案例研究；及(d)公布 2006 年在华沙举行的第二次联合国反腐败措施、良治和人权问题会议的结果。他最后表示，该组织愿意与毒品和犯罪问题办公室在反腐败工作方面展开密切合作，共同确定今后有可能展开合作的方面。

40. 工作组对秘书处开展的筹备工作表示赞赏，并列举了关于成功落实电子采

购系统的一些实例，以此证明采纳这类系统所带来的种种好处。发言者提到的这类好处有：加强了民间社会的监督、微型企业和中小型企业及地方供应商有更多机会参与公共采购。所提及的其他最佳做法包括采用“社会见证人”制度来监督大型基础设施项目方面的执行情况。有与会者补充说，应当重点查明采纳电子采购系统可能会助长腐败做法的一些因素。发言者还建议援助技术方案应当推动在文化方面改变对公共采购的态度，从而推动采纳并有效落实《联合国反腐败公约》第九条第一款所载的这些基本价值。

D. 社会所有利益相关者和部门为预防腐败相互合作

41. 缔约国会议秘书介绍了按照《联合国反腐败公约》原则调整联合国行政首长协调理事会（下称“行政首长协调会”）成员规则和条例的第 CAC/COSP/WG.4/2010/5 号文件。他回顾了内部监督事务厅（监督厅）、法律事务厅（法律厅）与毒品和犯罪问题办公室在针对涉及外国公职人员贿赂行为定罪问题的公约而进行的谈判即将结束时提出的建议；国际组织和会员国之间的国际合作；以及特权和豁免问题。由于谈判已经进入后期，该建议未被充分考虑，而是将其作为大会第 58/4 号决议推迟到缔约国会议考虑。缔约国会议第一、二届会议在其第 1/7 和 2/5 号决议中就此问题表明了态度。2007 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室推出了机构廉政举措，旨在将《联合国反腐败公约》的原则和标准扩展到联合国系统的各个组织。行政首长协调会 28 个成员中的 19 个成员对清单作出了答复，该清单载有与国际组织相关的各项原则方面的《联合国反腐败公约》条款概览。另外，还注意到 20 国集团成员国呼吁鼓励他们所属的不同组织采取连贯一致的办法。秘书注意到虽然近来的国际合作取得了鼓舞人心的发展，包括将案件从国际组织移交给具体涉及的会员国，但是国际合作错综复杂，必须更进一步地加以探索。另外，秘书还报告各多边开发银行间最近就同业设禁问题达成了协定。

42. 发言者注意到该背景文件，赞赏毒品和犯罪问题办公室为执行缔约国会议第 1/7、2/5 和 3/2 号决议所载的任务而开展的工作，并注意到廉政举措的有效性以及通过该清单从国际组织收集的信息。发言者强调需要考虑如何根据工作组的任务推进秘书处承担的工作。

43. 发言者强调了在公共和私营部门间形成伙伴关系以预防腐败的重要性以及公共—私营伙伴关系对经济和发展产生的积极影响。关于国际一级的公共—私营伙伴关系，发言者希望能对联合国系统各组织以及参与预防腐败工作的其他政府间组织开展的活动做一次条理分明的概要叙述。发言者举例说明了为约请私营部门的利益相关方参与旨在提高认识和促进透明度、廉政和问责制等关键原则的举措所作的具体工作。这类工作的实例包括成立一个高级委员会，其任务是就公共—私营伙伴关系提供政策建议和就私营部门实体参与公共项目的可能性提供指导。另一实例是邀约私营部门的参与和促进廉政，包括拟订一份公众可获取的“崇尚道德的公司”名单。

44. 秘书处代表向工作组介绍了题为“推动记者负责而专业地报道腐败现象的最佳做法”的背景文件（CAC/COSP/WG.4/2010/6）。该文件根据缔约国会议第

3/2 号决议第 17 段编写，概述了推动媒体负责而专业地报道腐败现象的良好做法，强调了可能会影响根据《公约》第十三条自由寻找、接收和公布腐败方面的信息各种问题。

45. 发言者重申社会参与对缔约国执行《公约》第十三条至关重要，为此强调了媒体在预防腐败方面的关键性贡献。在这方面，媒体发挥的作用是多元的：从提高认识到揭露那些原本会逃脱法律制裁的腐败案件。

46. 发言者还强调，建立并推广推动专业而负责地报道腐败现象的标准很重要，认识到寻找和接收信息的权利必须与其他同样的基本权利和法治保持平衡。工作组还认识到，报道腐败现象是一项敏感工作，其常常使媒体代表处于各种风险之中，使之成为一个脆弱群体。

47. 工作组鼓励秘书处进一步收集媒体专业而负责地报道腐败现象的良好做法的信息，并强调将推动记者的能力建设工作以及实行促进记者与政府建立伙伴关系的方案。

48. 秘书处代表呈交了题为“青年进步与腐败”的背景文件(CAC/COSP/WG.4/2010/CRP.1)。注意到该文件根据《公约》第十三条第一款第(三)项与缔约国会议关于预防腐败措施的第 3/2 号决议第 16 段和第 19 段编写。

五. 通过报告

49. 2010 年 12 月 15 日，工作组通过了关于其第一次会议的报告（CAC/COSP/WG.4/2010/L.1 和 Add.1）。