



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: Limited  
29 August 2012  
Chinese  
Original: English

不限成员名额政府间预防腐败工作组  
第三届会议  
2012 年 8 月 27 日至 29 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 63 条第 7 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. 缔约国会议决定该工作组应当履行下列职能：
  - (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. 工作组 2010 年 12 月 13 日至 15 日举行的第一次会议建议，其以后各次会议都将侧重于从《联合国反腐败公约》第二章摘出的数目一定并且能够应付的若干实质性专题。
4. 工作组 2011 年 8 月 22 日至 24 日举行的第二次会议赞赏地注意到，许多缔约国就其在所审议专题方面的举措和良好做法交流了信息，即：尤其关系到《公约》第 5、7、12 和 13 条的提高认识的政策和做法；以及公共部门和预防腐败：行为守则（《公约》第 8 条）和公共报告（《公约》第 10 条）。工作组请缔约国与秘书处继续交流有关《公约》第二章的举措和良好做法的最新信息，包括如有可能而交流在实施方面的成功事例、挑战、技术援助需要和既有经验教训。工作组还请秘书处编拟汇总这类信息的背景文件。它还称，应当在其会



议期间举行小组讨论，吸纳已就所涉优先专题提供书面答复的国家的专家参加。

5. 工作组建议，其今后的届会应当继续侧重于同实施《公约》第二章各项条款有关的数目可以应付的若干实质性专题，并重申在所涉专题上拥有充足的专业知识将有利于讨论的展开。工作组今后的会议可重点注意以下专题：

(a) 《公约》第 12 条的实施情况，包括利用公私伙伴关系；

(b) 利益冲突、举报腐败行为和资产申报，特别是关于《公约》第 7 至 9 条。

6. 工作组请秘书处向其第三次会议报告依照其头两次会议所作建议而开展的活动情况。

7. 缔约国会议第 4/3 号决议决定，工作组应当继续其在履行有关预防腐败任务授权方面向缔约国会议提供建议和协助的工作。在同一份决议中，缔约国会议还决定，工作组应当在缔约国会议第五届会议之前至少举行两次会议。会议又决定，工作组今后的会议应当遵行直到 2015 年期间的多年期工作计划，届时将启动实施情况审议机制第二周期。

## 二. 会议的组织安排

### A. 会议开幕

8. 不限成员名额政府间预防腐败工作组 2012 年 8 月 27 日至 29 日在维也纳举行了其第三次会议。工作组的会议由缔约国会议主席 Abdelaâdim Guerrouj（摩洛哥）、Eugenio Curia（阿根廷）和 Matti Joutsen（芬兰）主持。

9. 在宣布会议开幕时，主席回顾题为《关于预防腐败的马拉喀什宣言》，其中缔约国会议强调应当实施《公约》第 5 至 14 条，发展并交流预防腐败的最佳做法。在其第 3/2 号决议中，缔约国会议设立了该工作组以便协助发展和积累知识，便利各国交流在预防腐败方面的信息和经验，并便利收集、传播和促进相关最佳做法，鼓励社会所有利益相关者和部门为预防腐败相互合作。他又注意到，缔约国会议请秘书处继续担任负责搜集预防腐败良好做法既有信息的国际观察机构，以合理方式组织并且传播从缔约国收到的信息，确定良好做法并在此基础上视可能加以推广。

10. 缔约国会议秘书注意到《公约》作为目前有 161 个缔约国的一份全面的国际文书而具有其重要性。有关预防措施的条文是《公约》的一项关键成分。他注意到，工作组前两次会议侧重于：公共采购；公共和私营部门易受腐败影响的脆弱性；国际组织财务规则及其他公共廉政规则向《公约》的原则看齐；媒体的报道；通过年轻人加强廉政；提高认识的政策和做法；以及公共部门行为守则和公共报告。

11. 秘书处的代表介绍了届会的文件。题为“利益冲突、举报腐败行为和资产申报，特别是关于《公约》第 7 至 9 条”的报告（CAC/COSP/WG.4/2012/3）和

“《联合国反腐败公约》第 12 条实施情况，包括利用公私伙伴关系”的报告（CAC/COSP/WG.4/2012/2）以会员国根据秘书处索取信息的请求而提交的答复为依据。她提到，这些报告反映了直到 2012 年 6 月 7 日从 27 个会员国收到的信息，该日以后收到的信息连同此前收到的信息已经一并张贴在毒品和犯罪问题办公室的网站上。她又提及“有关题为《关于预防腐败的马拉喀什宣言》的第 4/3 号决议实施状况的报告”（CAC/COSP/WG.4/2012/4），该报告扼要列出了为实施《马拉喀什宣言》并协助工作组筹划如何努力有效预防腐败而采取的行动。

12. 有些发言者对非政府组织未能参加工作组表示遗憾，因为他们认为，非政府组织对审议预防相关问题能够作出特殊的贡献。缔约国会议秘书表示，缔约国会议就非政府组织参加实施情况审议组展开了广泛的讨论并就此作出了决定，然而，缔约国会议未述及非政府组织参与其各个工作组的问题。因此，由于不够清楚明了，未能邀请非政府组织参加工作组。其他一些发言者认为，由于各工作组所具备的政府间性质，因而无法让非政府组织参加其届会。

## B. 通过议程和工作安排

13. 8 月 27 日，工作组通过了以下议程：

1. 组织事项：
  - (a) 会议开幕；
  - (b) 通过议程和工作安排。
2. 缔约国会议题为“预防腐败的马拉喀什宣言”的第 4/3 号决议和工作组 2011 年 8 月会议所作建议实施情况：
  - (a) 预防腐败的良好做法和举措：
    - (一) 有关利益冲突、举报腐败行为和资产申报，特别是关于《联合国反腐败公约》第 7 至 9 条的专题讨论；
    - (二) 有关实施《联合国反腐败公约》第 12 条，包括利用公私伙伴关系的专题讨论；
  - (b) 其他建议。
3. 未来优先事项和拟订多年期工作计划。
4. 通过报告。

## C. 与会情况

14. 公约下列缔约国出席了工作组的会议：阿富汗、阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴林、比利时、多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、巴西、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、布基纳法索、柬埔寨、喀麦隆、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、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、危地马拉、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、科威特、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、利比亚、卢森堡、马来西亚、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、巴拉圭、秘鲁、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞拉利昂、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞士、泰国、多哥、土耳其、乌干达、乌克兰、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、越南和津巴布韦。

15. 欧洲联盟这一区域经济一体化组织作为公约缔约方出席了会议。

16. 公约下列签署国派观察员出席了会议：捷克共和国、德国、日本和阿拉伯叙利亚共和国。

17. 以下观察国也出席了会议：阿曼。

18. 巴勒斯坦这一在联合国设有常驻观察员代表团的实体出席了会议。

19. 下列秘书处单位、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：联合国人权事务高级专员办事处、联合国国际贸易法委员会、联合国毒品和犯罪问题办公室以及联合国开发计划署。

20. 下列政府间组织派观察员出席了会议：欧洲委员会、国际反腐败学院、国际移民政策制定中心、经济合作与发展组织及欧洲安全与合作组织。

21. 马耳他主权军事教团这一在总部设有常驻观察员办公室的实体出席了会议。

### 三. 关于缔约国会议题为“预防腐败的马拉喀什宣言”的第 4/3 号决议以及工作组 2011 年 8 月会议所作建议的实施情况

#### A. 预防腐败的良好做法和举措

##### (一) 有关利益冲突、举报腐败行为和资产申报，特别是关于《联合国反腐败公约》第 7 至 9 条的专题讨论

22. 主席介绍了第一次实质性讨论的情况，秘书处针对这次讨论编拟了一份背景说明，其标题为“利益冲突、举报腐败行为和资产申报，特别是关于《公约》第 7 至 9 条”（CAC/COSP/WG.4/2012/3）。秘书处赞赏地注意到该说明所汇集的由会员国提供的信息。为了便利交流实施该专题的良好做法和举措，已请工作组分两个部分加以述及。首先，它将述及利益冲突和资产申报相关问题，其次将述及举报腐败行为的问题。

23. 秘书处的代表介绍了有关利益冲突和资产申报的实质性讨论情况。关于利益冲突问题，许多国家依照《公约》第 7 条第 4 款颁布了书面标准和具体针对公职人员的行为守则。这类标准列入了积极的宣示性价值或原则，以及一系列

限令或禁令，特别是关于私营部门的活动通过会员国提供的信息还可了解《公约》第 8 条（公职人员行为守则）和第 9 条（公共采购和公共财政管理）的实施情况，他扼要说明了对利益冲突标准加以实施的各种方式，也就是采取积极主动的措施、剥夺资产和更多利用中央执行机构。

24. 关于《公约》第 8 条第 5 款所扼要说明的资产申报，秘书处着重介绍了已提供信息所呈现的若干共同专题。这些专题包括：普遍由中央独立机构来负责监督落实资产申报要求并且更多使用信息技术工具来展开这些工作。

25. 来自美利坚合众国的小组成员专门介绍了与利益冲突有关的积极主动的措施，并且还介绍了美国提交的一份文件，其标题为“美利坚合众国行政部门财务披露制度”（CAC/COSP/WG.4/2012/CRP.2）。所强调的一项特别措施是，使用公共机关与公职人员之间的一份遵守伦理道德的协议，扼要列举在提交资产申报表格之后而必须采取的各项措施，目的是解决公职人员开始在该公共机关任职之前而可能存在的任何利益冲突。

26. 来自阿根廷的小组成员专门介绍了适用于公职人员的财务披露制度。该制度已被用于查明利益冲突和资产的非法增加，尤其侧重于使用信息技术提交和处理资产申报表格。在专门介绍期间，阿根廷着重说明了其在使用纸质系统进行资产申报方面遇到的各种问题，以及改用自动化系统所具备的好处，包括迅速传递信息、提高安全和效率、让公众有更多机会获取信息并且能更加迅速地查明潜在的利益冲突。该小组成员还着重介绍了利用接受和处理资产申报中央机关的情况。

27. 来自日本的小组成员解释了该国针对利益冲突而采取的积极主动的措施，这些措施立足于通过此前已被认定违反利益冲突条例的公职人员填写的调查表而获取的证据。他着重强调了向公职人员提供培训对查明和解决利益冲突所发挥的重要作用。日本主管机关就此开发了新的培训工具，其中包括有关重新颁布的光盘和用于培训公职人员的远程学习工具。还使用在不同部委和机构之间进行比较来激励他们改进现有道德培训的做法。

28. 发言者赞赏地注意到秘书处编拟的文件和所作的专门介绍。有些发言者称，在处理利益冲突问题上存在一些困难，请求提供具体的范例和指导意见，以便在直到实施情况审议机制第二周期前的时期内向各国提供帮助。有一名发言者建议毒品和犯罪问题办公室似宜与各国合作拟定有关利益冲突的某种形式的共同标准或框架，其形式可以为示范法或共同监管框架。

29. 一些发言者认为，行为守则是根据《公约》第 8 条（公职人员行为守则）处理利益冲突问题的一项有效措施。具体而言，若干发言者强调应当拟订针对公共行政特定方面的专门的行为守则和标准。

30. 一些发言者谈到依照《公约》第 9 条（公共采购和公共财政管理）而就公共采购采取的措施。一些发言者强调，电子采购是减少采购程序腐败机会的一种有效方法。一名发言者提到称作 Compranet 的电子采购系统，表示自该系统建立以来采购费用和对竞标工作表示不满的次数均有所减少。

31. 一名发言者着重介绍该国努力通过改革简化监管框架和行政程序，从而减少了发生腐败的机会并得以节省大量费用。
32. 发言者讨论了有关资产申报的各种做法，一些发言者称，只有高级官员才须遵守资产申报的要求。其他一些发言者称应当拓宽这些要求的范围，可将其适用于所有公职人员，或甚至适用于顾问之类与公共部门开展合作者。一些发言者称，家人和亲密同事也需要完成资产申报。会议一致认为，政府各机构（即税务机构、资产申报负责机构）之间加强沟通对查明潜在不当行为有着重要意义。一名发言者还强调需要审查国外资产情况，并从而需要与国际对应方展开合作。
33. 发言者报告对资产申报的使用有所不同，既可以局限于查明利益冲突也可以扩大至列入可能存在的资产非法增加。有些发言者提到在个人未满足资产申报要求时可予适用的制裁，这类制裁可以是刑事或行政性质的制裁。一名发言者提到还应当要求公职人员针对资产申报而提供支出申报。
34. 在依照《公约》第 8 条第 4 款审议举报腐败行为的第二个问题时，秘书处的一名代表就会员国介绍的其在这方面的经验和良好做法作了具有实质性内容的概述，其中扼要说明了若干不同的措施，包括《公约》第 33 条（保护举报人）所述举报腐败行为的法律义务、为便利举报而采取的积极主动的措施（例如集权式和分权式举报机制、培训和提高认识的活动）以及向举报这类行为的个人提供保护。他还注意到，各国报告的这些工具中有许多均可向公职人员和公众提供，从而进一步有助于《公约》第 10 条（公共报告）的实施。
35. 一组发言者专门介绍了便利公职人员向有关当局举报腐败行为的措施和制度。来自波兰的小组成员介绍了该国反腐败中心局所作的结合开展反腐败业务和调查与预防和教育的工作。他报告该国出版了公务员反腐败指导手册，并分发给中央与地方各级政府机构和公众。此外，波兰针对同公营部门的官员有所接触的私营部门成员而制作了企业家反腐败指导手册。已经并且正在开设进一步落实这些指导手册的培训班。他称，所有公职人员都有义务举报犯罪行为，包括腐败行为，不予举报便有可能受到刑事犯罪的指控。
36. 来自厄瓜多尔的小组成员报告称，该国 2008 年的《宪法》纳入了一条基本原则，即公民所生活的社会不应当有腐败的存在，公民有义务举报腐败行为。《宪法》规定，国家还负有保证透明和社会监督的相关责任。他报告称，公民参与和社会管制委员会吸纳了基层组织的代表，接收并调查公民提出的受到匿名保护的有关腐败行为的申诉，并提出了有关潜在民事或刑事责任的报告。该小组成员介绍了多项提高公共认识活动，包括广告活动、宣传工作、培训方案以及各大学开设的研究生一级公共服务课程。
37. 来自法国的小组成员注意到，虽然刑法规定所有公务员都有义务举报任何刑事犯罪，但在因为没有报告相关信息而指控一人协助实施和教唆实施腐败相关犯罪上遇到一些挑战。他还着重说明了为反腐败工作提供公众教育和培训的重要性。他称，法国尚未建立对公共部门举报人提供保护的法律机制。由于人们在观念上认为，私营部门的举报人在由于举报腐败行为而遭到报复及其他不利后果方面更为脆弱，因此以往一直将重点放在保护这类部门的举报人身上。

38. 有些发言者对毒品和犯罪问题办公室所做工作以及秘书处编拟的背景文件表示赞赏。发言者称，应当规定公务员有义务通过已经建立的机制举报腐败行为。然而在该义务的法律基础和行文措施上存在不同的做法。有些国家称，可予适用的是举报所有各类犯罪的一条一般性义务，而另有一些国家强调，已经规定了举报腐败行为的特定义务。在订有更为一般性规定的国家，有些发言者报告称，他们目前正在考虑进行法律改革，以便规定更为具体的义务。发言者报告称，未遵守举报义务的公职人员所承担的法律后果可能是刑事后果或行政后果。据强调，缺少适当的保护可能造成举报人后来又对其所作举报表示反悔。一名发言者还列出了在举报腐败行为方面利用恶意举报或虚假举报陷害上级或政治对手的难题。

39. 发言者扼要列出了用于便利举报腐败行为的多种机制，其中包括设立接收举报的集权式机构，并利用亲自现场举报、通过热线、网站和发送短信进行举报等各种举报机制。其他一些发言者指出，在某些情况下分权式举报机制有其有利之处。一些发言者还着重说明了鼓励举报腐败行为与确保对站出来提供这类举报的公开人士或公众加以保护之间的联系。力图提供保护的措施也能表明《公约》第 32 条（保护证人、专家和受害人）和第 33 条（保护举报人）得到了实施。一些发言者强调应当在整个调查和司法诉讼期间确保举报人匿名。还有一些发言者介绍了要求举报人向相关当局表明其身份但可对此加以保密的做法。一名发言者提及其“秘密用户”方案，该方案推动公民参与侦查公共采购方面的腐败行为。

40. 发言者称，应当进一步探寻举报私营部门情况的义务所涉问题。有些发言者指出，《公约》第 13 条（社会参与）规定，国家应当把公众纳入反腐工作并鼓励公众而不只是公务员举报腐败行为。据指出，媒体还可是举报公共和私营部门腐败行为的一个信息来源，也是展开公众宣传和提高认识的工作的途径。会上还强调了公民社会组织参与举报腐败行为。一名发言者扼要列举了由国家提供减刑或减轻处罚的激励私营部门自行举报内部腐败行为的各种做法。

41. 来自联合国开发计划署（“开发计划署”）的代表介绍了与越南政府联合开展的调查公共行政和治理产出所得结论。他称，该调查发现，许多公民由于相信对其举报将无所作为而拒绝举报腐败行为。影响举报的其他障碍包括担心遭到报复和对举报机制缺乏认识。对私营部门举报腐败行为得出了类似的结论。