



反腐败公约谈判工作特设委员会  
第一届会议  
2002年1月21日至2月1日，维也纳  
议程项目4  
审议联合国反腐败公约草案

## 联合国反腐败公约修订草案\*

### 序言<sup>1</sup>

[大会], [本公约缔约国],

关注腐败造成的问题的严重性, 它可能危及社会的稳定和安全, 破坏民主和道德价值观, 损害社会、经济和政治发展,

还关注腐败同其他犯罪形式, 特别是同有组织犯罪和包括洗钱在内的经济犯罪之间的联系,

并关注腐败案件尤其是大案要案往往涉及巨额资金, 占受影响国家资源的很大比例, 此类资金的转移对这些国家的政治稳定和经济及社会发展造成严重破坏,

确信腐败破坏公共机构的合法性, 侵害社会、道德秩序和正义以及人民的全面发展,<sup>2</sup>

还深信既然腐败是当前跨越国界和影响所有社会和经济的一种现象, 开展国际合作防止和控制腐败就十分必要,

又深信需要根据请求提供技术援助, 以便改进公共管理制度和加强责任与提高透明度,

认为世界经济全球化造成的一种局面是, 腐败不再是局部问题, 而是一种跨国现象, 铭记消除腐败是国家的责任, 各国必须相互合作才能使这一领域内的努力切实有效,

\* 本文件载有特设委员会在其第一届会议上开始对公约草案进行一读之后而予以修订的案文草案。

<sup>1</sup> 奥地利和荷兰(A/AC.261/IPM/4) 和哥伦比亚(A/AC.261/IPM/14)提交的提案的合并案文。特设委员会在第一届会议上根据主席的建议将对序言部分的审议推迟到谈判工作结束时进行, 似可能与公约草案最后条文一并予以审议。

<sup>2</sup> 见《美洲反腐败公约》(见 E/1996/99)。

还铭记各项道德原则，例如善政总目标、法律面前公平和平等原则、公共事务管理要有透明度的原则和需要维护廉正原则等，

赞扬预防犯罪和刑事司法委员会和秘书处药物管制和预防犯罪厅预防犯罪国际中心在打击腐败和贿赂方面进行的工作，

回顾其他国际和区域组织在这一领域开展的工作，包括欧洲委员会、欧洲联盟、经济合作与发展组织和美洲国家组织所开展的活动，

欢迎各种反腐败多边举措，其中包括：经济合作与发展组织于 1977 年 11 月 21 日通过的《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》、<sup>3</sup>美洲国家组织于 1996 年 3 月 29 日通过的《美洲反腐败公约》、<sup>4</sup>欧洲联盟理事会于 1997 年 5 月 26 日通过的《打击涉及欧洲共同体官员或欧洲联盟成员国官员的腐败行为公约》、<sup>5</sup>1997 年 7 月 21 日至 23 日在达喀尔举行的有组织跨国犯罪和腐败问题非洲区域部长级讲习班通过的《关于预防和控制有组织跨国犯罪和腐败的达喀尔宣言》、<sup>6</sup>1998 年 3 月 23 日至 25 日在马尼拉举行的有组织跨国犯罪和腐败问题亚洲区域部长级讲习班通过的《关于预防和控制跨国犯罪的马尼拉宣言》、<sup>7</sup>欧洲委员会部长委员会于 1999 年 1 月 27 日通过的《反腐败刑法公约》、<sup>8</sup>和欧洲委员会部长委员会于 1999 年 9 月 9 日通过的《反腐败民法公约》，<sup>9, 10</sup>

[通过本决议所附《联合国反腐败公约》]

[一致议定如下：]

## 一. 一般规定

### 第 1 条 宗旨声明<sup>11</sup>

本公约的宗旨是：

(a) 促进和加强多种措施，以便更有效地预防和打击腐败和与腐败具体有关的[犯罪][所有其他]行为；<sup>12</sup>

<sup>3</sup> 见《发展中国家的反腐倡廉举措》（联合国出版物，出售品编号：E.98.III.B.18）。

<sup>4</sup> 见 E/1996/99 号文件。

<sup>5</sup> 《欧洲共同体官方公报》，C195，1997 年 6 月 25 日。

<sup>6</sup> E/CN.15/1998/6/Add.1，第一章。

<sup>7</sup> E/CN.15/1998/6/Add.2，第一章。

<sup>8</sup> 欧洲委员会《欧洲条约集》，第 173 号。

<sup>9</sup> 同上，第 174 号。

<sup>10</sup> 见大会第 51/59 号和第 53/176 号决议。

<sup>11</sup> 特设委员会第一届会议对第 1 条作了修订。有一个代表团提议将这一条的名称改为“公约的宗旨”。

<sup>12</sup> 特设委员会在对该案文草案进行一读时认为有必要在确定公约性质之前保留这两种用语，而只有在结束审议该案文草案若干实质性条文之后才有可能确定公约的性质。乌克兰提议使用“犯罪行为”和与腐败具体有关的其他犯罪”的用语（见 A/AC.261/L.5）。

- (b) 促进、推动和支持国际<sup>13</sup>反腐败合作，包括将腐败所得返还[其来源国]；<sup>14</sup>  
 [(c) 提倡廉洁奉公和善政。]<sup>15</sup>

第 2 条  
 定义[术语的使用]

在本公约中：

备选案文 1<sup>16</sup>

(a) “公职人员”系指缔约国中无论是经任命还是经选举而担任其等级体系中任何级别的立法、行政或司法职务的任何人员，以及缔约国中履行公职，包括为公共机构或公营企业履行公职的任何人员；

备选案文 2<sup>17</sup>

(a) “公职人员”系指在缔约国中担任立法、行政或司法职务的任何人员以及在公共机构、公营企业和公用事业机构等缔约国非国家部门为缔约国履行经缔约国本国法律界定且在该缔约国相关法律领域得到适用的公职的任何人员；

[(b)项和(c)项已予删除]

<sup>13</sup> 有一个代表团在特设委员会第一届会议上表示应进一步扩大该用语的范围，以列入通过国际组织和区域性组织开展的合作。

<sup>14</sup> 在对该案文草案进行一读期间，许多代表团表示，如果不列入腐败行为所得非法来源资金的转移，包括资金洗钱和返还这类资金，宗旨声明这一部分就不完整。然而，有的代表团认为，术语的选择将取决于就拟订公约关于这一主题实质性条文所作决定。在一读初期，并在作出这些决定之前，该案文草案修订稿使用了“return”（返还）一词。许多代表团倾向于使用“repatriation”（中文译文不变，沿用返还一词），而有些代表团认为，“处置”这个词可能更为适宜。有些代表团提议使用经济及社会理事会第 2601/13 号决议中的用语。在对所涉实质性问题进行审查并就实质性条文最后案文作出决定之前将“其来源国”这些词置于方括号内。

<sup>15</sup> 许多代表团在特设委员会第一届会议上指出，廉政和善政以及透明度和问责制属于一般性原则，应在公约序言部分加以阐述。其他代表团支持将这些原则列入宗旨声明部分。确定了公约的性质就能够澄清这一问题，从而得以就此作出决定。

<sup>16</sup> 法国和墨西哥代表团在特设委员会第一届会议上根据主席的请求而提交的提案。提案的目的是体现其他代表团的提案，这些提案本着同样的思路就该定义提出了种种案文。尽管作出了这一努力，但仍提请特设委员会注意乌克兰提交的提案(A/AC.261/L.6)和捷克共和国提交的提案(A/AC.261/L.16)。

<sup>17</sup> 德国代表团在特设委员会第一届会议上根据主席的请求而提交的提案。提案的目的是体现其他代表团的提案，那些提案本着同样的思路就该定义提出了种种案文。尽管作出了这一努力，但仍提请特设委员会注意俄罗斯联邦提交的的提案(A/AC.261/L.8)和埃及提交的提案(A/AC.261/L.9)。有的与会者指出，关于该定义的这两种备选案文并不是非此即彼的选择，而是相互补充的。

(d) “国际组织官员”系指：

(一) 公职人员身份<sup>18</sup>意义范围内的任何国际、区域或超国家公共组织的官员或其他订有合同的雇员；<sup>19</sup>

(二) 在这类组织中任职，并履行与该组织中官员或其他工作人员所履行的职能同等的职能的任何人员，而不论其是否为借调人员；

(三) 这类组织的任何代理人员以及未在该组织任职但履行该组织职能的其他任何人员；<sup>20</sup>

(e) “外国”应包括从国家到地方的各级政府及其各部门，如属联邦国家，则包括各州和联邦实体；<sup>21</sup>

(f) “外国公职人员”系指无论是经任命还是经选举而担任外国的立法、行政或司法职务的任何人员；为外国，包括为其公共机构或公营企业行使公务职能的任何人员；

(g) “财产”系指各种资产，不论其为物质的还是非物质的、动产或不动产、有形的或无形的，以及证明对这些资产所有权或权益[以及表在表明对这些资产所有权或其他权利或与之有关的]法律文件或文书；

(h) “犯罪所得”系指直接或间接地通过实施本公约所确立的犯罪而产生或获得的任何财产；

(i) “冻结”或“扣押”系指根据法院或其他主管当局的命令暂时禁止财产转移、转换、处置或移动或对之实行暂时性扣留或控制；

(j) “没收”，在适用情况下还包括“充公”，系指根据法院或其他主管当局的命令对财产实行永久剥夺；

(k) “上游犯罪”系指由其产生的所得可能成为本公约第[...]条[对犯罪所得洗钱的刑事定罪]所定义的犯罪的对象的任何犯罪；

(l) “控制下交付”系指在主管当局知情并由其进行监测的情况下允许非法或可疑货物运出、通过或运入一国或多国领土的一种做法，其目的在于调查某项犯罪并查明参与该项犯罪的人员；

(m) “腐败”系指直接或间接地许诺、请求、提议给予、给予或接受不适当的好处或期盼，使得接受贿赂、不适当好处或期盼的人不正常履行职责或作出应有的行为；<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> 巴基斯坦在特设委员会第一届会议上提议用“享有与缔约国公职人员类似身份”一语取代“公职人员身份意义范围内”一语。

<sup>19</sup> 该项是德国代表团在特设委员会第一届会议上根据主席的请求而提交的提案。提案得到了其他有关代表团的支持。

<sup>20</sup> 法国提交的提案(A/AC.261/IPM/10)的案文。

<sup>21</sup> 德国在特设委员会第一届会议上提出了下述定义：“外国公职人员”系指在外国担任立法、行政或司法职务的任何人员以及在公共机构、公营企业和公用事业机构等外国非国家部门为外国行使经外国本国法律界定且在该外国相关法律领域得到适用的公共职能的任何人员。

<sup>22</sup> 在本文件提交时，负责本章的副主席正同有关代表团进行协商，以期编写主席的提案。一个代表团建议，如果无法议定一项充分广泛的定义，公约便不应列入关于腐败的定义。相反，公约应当在刑事定罪的一章中确定腐败行为并将其定为刑事犯罪。

(n) “公职”系指自然人[或法人<sup>23</sup>]以国家名义，或者以为国家或国家各级机关服务为目的所进行的任何临时性或长期性、酬劳性或名誉性的活动；<sup>24</sup>

(o) “国际组织”系指[公共]、政府间、[民间或非政府]组织，有两个或两个以上国家参加，其活动范围涵盖两个或两个以上国家，并设在本公约任一缔约国境内；<sup>25</sup>

(p) “可疑交易”系指因其金额、特性、和周期与客户的商务活动不一致，超出市场通常适用的参数或无明确的法律依据，而且可构成一般非法活动或与一般非法活动有关的任何不寻常的交易；<sup>26</sup>

(q) “法人”；<sup>27</sup>

(r) “预防措施”；<sup>27</sup>

(s) “腐败行为”系指[……]；<sup>23</sup>

(t) “转移腐败行为所得资产”系指[……]；<sup>23</sup>

(u) “返还资金”系指[……]；<sup>23</sup>

(v) “非法敛财”系指[……]。<sup>23</sup>

### 第 3 条 适用范围

1. 本公约除非另有规定，应适用于对腐败和明确与腐败有关的犯罪行为的预防、侦查和起诉，不论这类行为是涉及公职人员或属于商务活动中的行为。

2. 为执行本公约的目的，本公约中所列犯罪不一定非要造成对国家财产的损害或侵害。

3. 除本公约第[……]条[司法协助]、第[……]条[收集、交流和分析腐败行为的性质的资料]、第[……]条[培训和技术援助]和第[……]条[预防措施]中的规定外，本公约不应适用于在一国发生的，被指控人系该国国民并处于该国境内，且其他国家无权依照第[……]条[管辖权]对其行使管辖权的腐败行为。<sup>28</sup>

<sup>23</sup> 哥伦比亚提交的提案(A/AC.261/IPM/14)的案文。

<sup>24</sup> 墨西哥提交的提案(A/AC.261/IPM/13)的案文。由于该定义与“公职人员”的定义有关，特设委员会在其第一届会议上决定稍后再审议这一定义。俄罗斯联邦提出了下述定义(A/AC.261/L.8)：

“‘公职’系指下述自然人所进行的任何活动：此种自然人系经选举而产生，或者在任何国家立法、行政或司法机关或任何地方机关、组织或机构任职，或在地方自治机构任职”。

<sup>25</sup> 有些代表团认为，由于“国际组织官员”的定义对该事项作了充分述及，因此这一定义是不必要的。特设委员会第一届会议就列入民间组织或政府间组织以及使用“公营”这一用语来限定政府间组织的问题进行了广泛的讨论。与会者认为似宜稍后重新审议这一定义，包括就是否保留该定义作出决定。

<sup>26</sup> 秘鲁在特设委员会第一届会议上根据主席的请求提交的提案(A/AC.261/L.13)。

<sup>27</sup> 奥地利和荷兰提交的提案(A/AC.261/IPM/4)的案文。

<sup>28</sup> 特设委员会第一届会议决定，在确定公约其他实质性条文之前应将在该案文草案前一份文本中作为第一段备选案文 2 的这一段案文置于方括号内，这将有助于就该案文是否可取作出决定。然而有些代表团指出，这一段与该条前几段可能是互为补充的。

第 4 条  
保护主权

1. 在履行其根据本公约所承担的义务时，缔约国应恪守各国主权平等和领土完整原则和不干涉别国内政原则。

2. 本公约的任何规定均不赋予缔约国在另一国领土内行使管辖权和履行该另一国本国法律规定的专属于该国当局的职能的权利。<sup>29</sup>

二. 预防措施<sup>30</sup>

[第 4 条之二<sup>31</sup>  
[……]]

各缔约国同意在适当时并在符合其法律制度的情况下，考虑<sup>32</sup>以立法、行政或其他适当方式实施本公约所列举的预防腐败的措施。]

第 5 条  
[国家]<sup>33</sup>预防性反腐败政策

1. 各缔约国均应根据本国法律制度的基本原则，制定能够<sup>34</sup>[包括民间社会的参与和]<sup>35</sup>体现法治、良政、廉洁、透明度和问责制等原则的国家反腐败政策。<sup>36</sup>

2. 各缔约国均应确保规划和执行方面的必要措施在全国范围<sup>37</sup>得到协调。

3. 缔约国应努力定期评价现有有关法律文书和公共惯例，以发现其中易为腐败

---

<sup>29</sup> 在特设委员会第一届会议上，菲律宾代表团提议在本条中列入第三个条款如下(见 A/AC.261/L.14):

“3. 虽然充分执行本公约中关于所有有关缔约国各自司法管辖权的全部规定是理想的，但是这不应成为将腐败行为所得的资金归还其来源国的一项先决条件，”

<sup>30</sup> 有些代表团指出，提出的某些预防措施(例如第 5、6、11 和 12 条)可设想一些由政府采取的、传统上属于其各州(邦)的责任的行动。因此，这些代表团认为，在进一步编写这些条文时，应考虑到联邦国家的情况。

<sup>31</sup> 中国在特设委员会第一届会议上提交的提案(A/AC.261/L.10)。

<sup>32</sup> 在特设委员会第一届会议讨论本提案期间，许多代表团认为，第 4 条条文足以满足本提案意图满足的关切。其他代表团则认为，如要保留本条，就应通过删除“在适当时”和“考虑”这些措词而使本条更具强制性和较少限制性。

<sup>33</sup> 在特设委员会讨论期间，有若干代表团提议删除本条标题中“国家”一词。

<sup>34</sup> 一些代表团提议删除“能够……等原则的”这些措词。

<sup>35</sup> 墨西哥在特设委员会第一届会议上提交的提案。

<sup>36</sup> 西班牙代表欧洲联盟成员中的联合国会员国提交的提案，其中涉及本条的标题和第 1 款(A/AC.261/L.18)。特设委员会第一届会议以该提案以及奥地利、法国和荷兰关于第 2-6 款的提案(A/AC.261/L.25)作为本条一读的基础。

<sup>37</sup> 一些代表团指出，这一提法对联邦国家可能造成潜在的困难。他们提议或者将第 1 款所载关于符合国家法律制度的基本原则的条款延伸至本款，或者对本款作进一步修改，看有否可能将其删除。

和明确与腐败有关的犯罪行为所利用之处。

4. 缔约国应努力开发和评价各种旨在预防腐败和明确与腐败有关的犯罪行为国家项目，并制订和促进这方面的最佳做法和政策。

5. 各缔约国均应将可协助其他缔约国制订和实施国家廉正战略的一个或多个当局的名称和地址通知联合国秘书长。这种资料应载有本公约第[……]条[反腐败机构]所指机构的名称和地址。

6. 缔约国应酌情彼此合作和同有关国际和区域组织合作，以促进和制订本条所述措施。其办法包括参与各种旨在预防腐败和明确与腐败有关的犯罪行为的国际项目。<sup>38, 39</sup>

#### 第 5 条之二<sup>40, 41</sup> 反腐败机构

1. 各缔约国均应根据本国法律制度建立各种机构，例如：

(a) 国家反腐败<sup>42</sup>机构，以研究第 5 条第 1 款所提及的国家反腐败政策；

(b) 公务部门委员会和监察署；或

(c) 预防腐败的专门机构，该机构应有能力制订多学科方法，以便提高对腐败的认识和查明腐败的各种类型。<sup>43, 44</sup>

2. 缔约国应<sup>45</sup>赋予本条第 1 款所指专门机构以独立性<sup>46</sup>，并提供必要的物质手段和专职工作人员以及为这些工作人员履行职能所需的培训。

3. 各缔约国均应考虑在其公共行政部门<sup>47</sup>内建立或任命一个联系点或联络处，任何自然人或法人都可与之联系，以便获得忠告或报告涉及腐败行为的情况。

<sup>38</sup> 一些代表团提议删去本款最后一句，或者在“参与”一词之前添加“酌情”一词加以限制。

<sup>39</sup> 奥地利、法国和荷兰提交的用于取代第 5 条先前案文中第 2 至第 6 款的提案(A/AC.261/L.25)。经修订的提案意在考虑到一些代表团表示的关切，而且已由特设委员会第一届会议用作其对该项案文的一读。

<sup>40</sup> 奥地利、法国和荷兰提交的用于取代本条先前案文的提案(A/AC.261/L.25)。经修订的提案意在考虑到一些代表团表示的关切，而且已由特设委员会第一届会议用作其对该项案文的一读。

<sup>41</sup> 一个代表团建议删去本条。

<sup>42</sup> 墨西哥提议删去“反腐败”一词。

<sup>43</sup> 一些代表团提议删去(a)至(c)项，因其过于具体。

<sup>44</sup> 墨西哥提议添加一新项如下：

“(d) 监督机构，以实施预防、侦查、惩处和根除腐败行为的现代机制。”

<sup>45</sup> 墨西哥提议添加“努力”一词。

<sup>46</sup> 一些代表团质疑“独立性”一词的含意，尤其是赋予哪一主管部门以这种独立性。

<sup>47</sup> 墨西哥提议以“公共部门”一词取代“公共行政部门”一词。

第 6 条<sup>48</sup>  
公共部门

1. 缔约国应尽力采用、维持和加强：

(a) 关于政府雇用和晋升公务员和适当情况下还有其他非选任公职人员<sup>49</sup>的制度应高效、透明和客观，使用根据择优和公平的标准。这些制度不应阻止各缔约国对弱势群体维持或采取各种具体的合法措施（肯定行动）；<sup>50</sup>

(b) 对担任特别易发生腐败的职务的公职人员的缜密甄选程序；

(c) 用以提供充足薪金和协调报酬并在适当情况下便利岗位有效轮换的制度；

(d) 对公职人员的教育和培训方案，使他们能够达到正确、正直和正当履行公务职能的要求。<sup>51、52、53</sup>

2. 缔约国应在其法律制度范围内采取必要措施，确保公职人员和公务员接受有关因其职能可能产生腐败的风险以及他们负有的监督和调查责任的专门、具体和适当的培训。

3. 缔约国应在尊重其国内法律基本原则的情况下，考虑采取必要措施，采用和实施担任特定公职的人申报<sup>54</sup>资产或收入，并且在适当情况下对申报情况予以公开的制度。<sup>55</sup>

---

<sup>48</sup> 奥地利、法国和荷兰提交的用于取代第 6 条先前案文的提案(A/AC.261/L.19)。经修订的提案意在考虑到一些代表团表示的关切，被特设委员会第一届会议用作其对该项案文的一读。

<sup>49</sup> 对本条中使用的这些术语应在对第 2 条（定义[术语的使用]）二读后重新进行审查。

<sup>50</sup> 奥地利、法国、印度和荷兰提交的用于取代第 6 条先前案文中(a)和(b)项的提案(A/AC.261/L.35)。

<sup>51</sup> 阿塞拜疆提议将(d)项修改如下(A/AC.261/L.17)：

“(d) 为公职人员的廉政创造条件的制度……”

<sup>52</sup> 秘鲁提议将本条第 1 款写为如下(A/AC.261/L.28)：

“缔约国应努力根据透明、公平和效率原则采用或加强政府雇用公职人员的制度，以及实行和加强对这些公职人员进行教育和培训的方案。”

<sup>53</sup> 一些代表团认为第 1 款过于详细，可予缩短和加以较一般性地拟订。

<sup>54</sup> 土耳其提议在本款中提及“定期”一词。

<sup>55</sup> 阿尔及利亚提议第 6 条案文写为如下(A/AC.261/L.27)：

“第 6 条

“公共行政

“1. 各缔约国均应坚持和采用根据以合法和透明为基础的规则雇用和晋升公职人员；

“2. 各缔约国均应编制培训和再培训领域的方案、指南和手册，以改进公职的履行，必要时可与联合国系统和其他多边组织主管机构合作进行。

“3. 各缔约国均应根据其本国法律基本原则确定申报收入的办法。”



第 7 条<sup>56, 57</sup>

## 公职人员行为守则

1. 缔约国应尤其通过制定适当的准则努力促进道德行为，并通过尊重开诚布公<sup>58</sup>、妥善履行职责以及公职人员的廉正来推动建立拒绝腐败的文化。<sup>59</sup>

2. 各缔约国尤其应同意在本国的体制<sup>60</sup>和法律制度范围内适用正确、诚实和妥善履行公职的行为标准。这些标准应旨在防止利益冲突<sup>61</sup>并应强制规定公职人员应在履行其职责的过程妥善地保护和使用权所委托的资源。<sup>62</sup>

3. 缔约国应努力<sup>63, 64</sup>将大会 1996 年 12 月 12 日第 51/59 号决议附件所载《公职人员国际行为守则》中所列各项内容纳入这些标准。<sup>65</sup>

4. 各缔约国还均应建立措施和制度，要求公职人员就履行公职期间犯下的腐败行为向有关部门报告。<sup>66</sup>

5. 各缔约国均应采取必要的措施，以确保不仅仅因为公职人员以合理理由诚实地向主管部门报告任何可能被认为构成非法或犯罪活动的事件（包括涉及公务部门的事件）而对公职人员抱有偏见或实行制裁。<sup>67</sup>

6. 另外，各缔约国均应酌情建立措施和制度，以要求公职人员向有关部门申报：

(a) 可能与其作为公职人员的职能构成利益冲突的就业或投资；

<sup>56</sup> 奥地利、法国和荷兰提交的用于取代第 7 条先前案文的提案(A/AC.261/L.20)。经修订的提案意在考虑到一些代表团表示的关切，而且已由特设委员会第一届会议用作其对该项案文的一读。

<sup>57</sup> 阿尔及利亚提议第 7 条案文写为如下(A/AC.261/L.30)：

## “第 7 条

## “公务员的行为守则

“1. 各缔约国均应根据其本国法律，以道德和行为守则的形式采取各种必要措施，防止腐败行为并确保交给公务员的公共资源在其履行职责时得到节省和有效使用。

“2. 这种道德和行为守则在适当情况下应以区域、区域间和多边组织的有关举措为基础。”

<sup>58</sup> 若干代表团建议将“开诚布公”改为“诚实”。

<sup>59</sup> 墨西哥提议添加如下案文(A/AC.261/L.33)：

“为此目的，准则应考虑到对政府人员所作的确保工作人员对其职责和制约其活动的道德规则有正确认识的各项指示。”

<sup>60</sup> 一个代表团建议将该词语换成“行政”。

<sup>61</sup> 一些代表团认为可能有必要对该词语加以界定。

<sup>62</sup> 一些代表团提议删去本款中的第二句，因其过于详细。

<sup>63</sup> 一个代表团建议添加“酌情”一词。

<sup>64</sup> 一个代表团建议添加“至少”一词。

<sup>65</sup> 大多数代表团认为没有必要将《公职人员国际行为守则》列为本公约附件。一些代表团认为本款可予删除，许多其他代表团希望保留对《国际行为守则》和大会第 51/59 号决议的提及。

<sup>66</sup> 一些代表团希望扩大本款的范围，以使之包括商务活动。

<sup>67</sup> 一些代表团认为本款应移至关于保护证人的一条中。其他代表团则希望对本款进行重新起草，并将其与第 4 款合并。

(b) 履行作为公职人员的职责和职能的过程中得到的礼品或好处。<sup>68, 69</sup>

7. 为了执行依照本第 2、4 和 6 款确定的标准，缔约国应考虑根据本国法律的基本原则对违反这些标准的公职人员采取纪律<sup>70</sup>措施。<sup>71</sup>

8. 为执行本条的各项规定，缔约国应考虑区域、区域间或多边组织的各种有关举措。<sup>72</sup>

### 第 8 条<sup>73</sup>

#### 公共采购和公共财务管理

1. 各缔约国均应采取必要步骤制定建立在透明、公开和竞争基础上的采购规则<sup>74</sup>。这类规则应尤其包括：<sup>75</sup>

(a) 公开分发关于投标和给予合同的资料；

(b) 使用含有适当临界值的预定客观甄选标准和投标规则；<sup>76</sup>及

(c) 要求在客观和透明的理由基础上作出公共采购决定，以便利随后核查是否正确适用这些规则。<sup>77, 78</sup>

1 之二. 各缔约国均应努力采取必要的立法措施，对其各自管辖范围内的所有采购机构实行统一的立法、规则和手册，而且在拟定这些法规时应当充分考虑到本领域

<sup>68</sup> 阿塞拜疆提议在“礼品”之前添加“超过本国法律所定限度的”一词。

<sup>69</sup> 墨西哥提议将第 6 款改为案文(A/AC.261/L.33):

“6. 各缔约国均应采取必要措施，以便

“(a) 确保其公职人员向有关部门申报任何会使其处于利益冲突状况的职能或投资并防止这类活动；

“(b) 防止或限制公职人员因其职务关系而接收礼品或好处。”

<sup>70</sup> 一些代表团提议将“纪律”一词改为“适当”或“相关”一词。

<sup>71</sup> 巴西提议添加一款如下(A/AC.261/L.32):

“各缔约国还应在适当情况下制定各种措施和制度，要求每个公职人员在被解除其职务后一段期限内不保护或保卫在公共机构内的任何利益，该期限由缔约国确定并与该公职人员被解职时所任职务的级别成比例。”

<sup>72</sup> 在特设委员会第一届会议上，大多数代表团提议删去本款。

<sup>73</sup> 奥地利和荷兰提交的提案(A/AC.261/IPM/4)和法国的提案(A/AC.261/IPM/10)的案文。

<sup>74</sup> 一些代表团要求与世界贸易组织针对属于本条所涉问题所使用的术语保持一致。

<sup>75</sup> 若干代表团建议较笼统地草拟本款，以免过于详细，从而使其具有灵活性，可能时还可添加关于与本国法律保持一致的一款。

<sup>76</sup> 墨西哥提议将(b)项换成案文改为(A/AC.261/L.33):

“(b) 使用预定的客观选择标准和有约束力的，列入了适当临界值而且可为民间社会查阅的规则；”

<sup>77</sup> 墨西哥提议添加新的(d)项如下(A/AC.261/L.33):

“(d) 限制公职人员给予行政批准和做出决定的裁量权。”

<sup>78</sup> 南非提议在(c)项后添加如下几项(A/AC.261/L.23):

“(d) 采购人员的安全许可；

“(e) 对授予合同的个人和企业的检查；

“(f) 由涉及采购的雇员宣布金融利益。”

公认的国际文书。<sup>79</sup>

2. 各缔约国应采取一切有关措施，以确保：

(a) 订有并遵守有透明度的公共财政管理程序，包括编制和批准国家预算；<sup>80</sup>

(b) 及时汇报支出情况并及时提交帐目，以确保[特别是上级行政和财务监督机构]对公共财政进行客观有效的审查；及

(c) 在未能遵守根据本款确定的要求情况下拥有充分的补救权力。

3. 各缔约国均应采取必要措施，以采用和实施回收和监测国营和公共实体的收入的适当制度，以预防腐败。<sup>81</sup>

4. 各缔约国均应在其关于公共核算的本国法律的范围内采取必要措施，以禁止公共行政部门建立地下帐户、进行地下或未经充分确认的交易、记录不存在的支出、在不正确标明对象的情况下负债以及使用假文件。

5. 各缔约国均应对行政部门和公共实体在帐簿、记录、帐户和财务报表等方面的这种失职和弄虚作假行为处以有效、适度和劝阻性的民事、行政或刑事惩罚。<sup>82</sup>

6. 各缔约国均应采取必要措施，以确保公共行政部门<sup>83</sup>的责任制考虑到公职人员所犯腐败行为的后果。<sup>84, 85</sup>

<sup>79</sup> 巴基斯坦提交的提案(A/AC.261/IPM/23)的案文。

<sup>80</sup> 南非提议对第2款(a)项作如下修正(A/AC.261/L.23)：

“2. 各缔约国均应采取一切有关措施：

“(a) 订有并遵守有透明度的公共财政管理程序，包括：

“(一) 编制和核准国家预算；

“(二) 有效的风险管理和内部控制制度；

“(三) 由公共机构内审计委员会控制和指导的内部审计制度；”

<sup>81</sup> 墨西哥提议以下文取代第3款(A/AC.261/L.33)：

“3. 各缔约国均应采取必要的步骤，以采用和实行收回和监测国营及公共实体收入的适当制度，防止腐败，并就纳税人应对税务当局履行的程序和程序而采用向纳税人提供有效、及时的援助的机制。”

<sup>82</sup> 若干代表团建议将此款移至关于刑事定罪的一章中。

<sup>83</sup> 墨西哥提议将“公共行政部门”一词换成“公共部门”一词。

<sup>84</sup> 许多代表团认为需要对本款进行重新草拟以使其更加准确。

<sup>85</sup> 秘鲁提议第8条写为如下(A/AC.261/L.38)：

“第8条

“公共采购和公共财务管理

“1. 各缔约国均应根据关于透明度和权限的原则就公共采购和公共财务管理制定适当而有效的规则。

“2. 各缔约国均应采取必要措施，以便采用和实施负责追回和监测公共实体收入的适当制度，以预防腐败。

“3. 各缔约国均应在其国内法律的范围内采取必要措施，以便禁止公共行政部门设立帐外帐户，进行帐外或不明入帐的交易，记录不存在的支出，登录负债帐目采用不正确标明用途的方法以及使用虚假文件。

“4. 各缔约国均应采取必要措施，以确保公共行政部门的责任制考虑到公职人员所犯腐败行为的后果，还应对未遵守本条第3款所确定之要求的情况给以有效、适度和阻遏性的民事、行政或刑事处罚。”

第 9 条<sup>86</sup>  
公共汇报

1. 缔约国应采取必要措施，以确保公共行政部门的组织、运作和决策过程考虑到打击腐败的必要性，尤其是在获得资料方面确保取得实效所需的足够透明度。<sup>87</sup>
2. 各缔约国均应采取必要措施建立适当的公共汇报制度。<sup>88</sup>这些制度可包括：
  - (a) 对政府部门和机构的汇报要求；
  - (b) 发表政府年度报告。<sup>89</sup>

第 9 条之二<sup>90</sup>  
“司法部门方面的措施

作为第[···]条[[国家]预防性反腐败政策]所述反腐败政策的一部分并铭记司法部门在反腐败方面的关键作用，各缔约国均应按照其国内法律的基本原则，在充分尊重司法独立的情况下采取适当措施，以减少司法腐败的任何机会。<sup>91</sup>这些措施可包括：

- (a) 对付利益冲突风险的措施<sup>92</sup>；
- (b) 保证司法部门人员行为标准的措施；
- (c) 受理针对司法部门行为的申诉并规定适当制裁的措施；
- (d) 用以确定薪酬和确保任期稳定性的透明和公平的程序。<sup>93, 94</sup>

---

<sup>86</sup> 奥地利和荷兰提交的提案(A/AC.261/IPM/4)和法国提交的提案(A/AC.261/IPM/10)的案文。

<sup>87</sup> 有些代表团指出，对该段需要进行改进，以使其更加有的放矢。

<sup>88</sup> 有些代表团建议为省去不必要的细节而删除该段余下内容。其他代表团坚持认为，列入范例对就如何适用这一条提供指导是至关重要的。

<sup>89</sup> 墨西哥提议增添新的一项(A/AC.261/L.34)：

“(c) 促进公共事务管理工作，包括当局与公众关系方面的透明度的机制，规定必须提供就处理这些公共事务已采取的步骤和措施结果的信息。”

<sup>90</sup> 大不列颠及北爱尔兰联合王国在特设委员会第一届会议对该国代表团原始提案(A/AC.261/L.2)进行一读后举行磋商后提交的经修订的提案。有些代表团指出，它们对就司法部门单设一条并不完全满意。

<sup>91</sup> 有些代表团建议将这一句修改为“在不影响司法独立的情况下”。有一个代表团提议将这一句改为“完全尊重司法独立”。

<sup>92</sup> 有的与会者建议用“规则和程序”或“措施和程序”一语取代这一用语。

<sup>93</sup> 斯洛文尼亚提议在这一条中添加一条款如下(A/AC.261/L.36)：

“根据本条第 1 款采取的措施，也应根据类推原则在公共或国家检查部门同司法部门享有类似独立性的缔约国中对该检查部门实行和适用。”

<sup>94</sup> 巴基斯坦提议用下述案文取代这一条：

“鉴于司法腐败的后果的严重性，各缔约国均应在司法方面更加严格地适用第 6 条和第 7 条的规定，但不应影响司法独立，而且国家其他机构不得干预司法事务。”

第 10 条<sup>95</sup>  
政党经费筹措<sup>96</sup>

1. 各缔约国均应采取、维持和加强<sup>97</sup>涉及政党经费筹措的措施和规章。这些措施和规章应有助于：

- (a) 防止利益冲突；<sup>98</sup>
- (b) 保持民主政治结构和程序的廉正；
- (c) 禁止<sup>99</sup>使用非法和腐败行为所得资金为政党提供经费；及<sup>100</sup>
- (d) 要求申报超过规定限额的捐赠，以此将透明度概念纳入政党经费筹措。

2. 各缔约国均应采取措施尽可能避免由于同时在选任机关和私营部门中任职而产生的利益冲突。

第 11 条<sup>101</sup>  
私营部门

1. 缔约国应根据其本国法律基本原则，利用适当的立法、行政或其他措施努力减少<sup>102</sup>参与涉及在其管辖范围内<sup>103</sup>组成的一个或一个以上法人的腐败和与腐败具体有

<sup>95</sup> 奥地利、法国和荷兰提交的取代第 10 条的前一份文本的提案（A/AC.261/L.21）。经修订的提案的目的是为了考虑到有些代表团表示的关注，特设委员会在其第一届会议上使用经修订的提案对案文进行了一读。有些代表团建议删去这一条。

<sup>96</sup> 有一个代表团建议，如果列入这一条，就有必要对“政党”作出定义。

<sup>97</sup> 有一个代表团在表示赞成删去这一条的同时建议为使这一条能够得到接受，不妨使用“可根据本国法律基本原则采取”的用语而使这一条成为备选案文。

<sup>98</sup> 有些代表团要求这一概念的定义更明确一些。

<sup>99</sup> 有些代表团建议使用“禁止”或“消除……可能性”取代这个词。

<sup>100</sup> 阿塞拜疆提议将(a)、(b)和(c)项修正如下（A/AC.261/L.37）：

“(a) 防止行使不正当的腐败影响；

“(b) 防止通过腐败行为破坏民主和其他程序的独立性和廉正性；

“(c) 防止使用非法和腐败行为所得资金为政党提供经费；以及

<sup>101</sup> 奥地利、法国和荷兰提交的取代第 11 条的上一份文本的提案（A/AC.261/L.22）。经修订的提案的目的是为了考虑到有些代表团表示的关注，特设委员会在其第一届会议上使用经修订的提案对案文进行了一读。有些代表团建议删去这一条。

<sup>102</sup> 有些代表团建议用“缩小”或“消除”取代“减少”。

<sup>103</sup> 有些代表团建议用“与腐败具体有关的其他犯罪”一语来对这一句进行补充。

关<sup>104</sup>的犯罪行为的现有或未来机会。这些措施<sup>105</sup>应着重于：<sup>106</sup>

(a) 加强执法机构或检察官同有关私人实体之间的合作；<sup>107</sup>

(b) 促进制定各种旨在维护私人实体廉洁性的标准和程序，以及所有有关职业，特别是律师、公证人、税务顾问和会计师的行为准则；<sup>108</sup>

(c) 根据透明度、责任制和健全公司管理等原则为金融机构建立充分的监管框架，并使其具有进行跨国金融交易方面国际协作的适当能力。<sup>109</sup>

(d) 为防止为实施或掩饰腐败行为而对法人作不正当利用，应采取有关下列方面的措施：通过订立登记义务和宣传规则方面的规定查明子公司、资本和股票持有人、经济受益人、并尤其通过建立或维持参与法人的建立、管理和筹资的公共记录而较全面地提高金融、法律和会计交易方面的透明度。

(e) 防止对公共主管部门为商业活动提供补贴和许可证的相关程序作不当利用；

2. 缔约国应根据本国法律基本原则，努力提高在其管辖范围内组建的公司的透明度和竞争力，避免采取任何可能是多余的或因腐败而会被不当利用的规章。

3. 各缔约国均应拒绝减免对贿赂的税收，因为贿赂是根据本公约第[……]条[涉及公职人员腐败行为的刑事定罪]或第[……]条[对私营部门的腐败行为的刑事定罪]确立的犯罪的要素之一。

<sup>104</sup> 在特设委员会第一届会议讨论期间曾提请注意这一用语存在着排除外国法人的可能性。有的与会者建议，“涉及私营部门”的用语可能更好一些。

<sup>105</sup> 有些代表团建议在此处列入“尤其”一词。

<sup>106</sup> 墨西哥建议将第1款案文修订如下(A/AC.261/L.34)：

“1. …

“(a) …

“(b) 关于个人行为端正、诚实和得体的道德守则和行为标准。这类标准应旨在防止个人之间及个人及政府官员之间的利益冲突。其还应建立有助于报告个人之间以及个人与政府官员交往中的非法腐败行为的方法和制度；

“(c) [原(b)项]；

“(d) [原(c)项]；

“(e) [原(d)项]；

“(f) [原(e)项]；

“(g) 规定对任何个人或公司违反缔约国反腐败法的支出不得给予税务优惠的法律；

“(h) 就在任何缔约国政府招标过程期间曾从事非法行为或不当行为或有行政犯罪行为的跨国公司 and 跨国公司交换信息的机制。”。

<sup>107</sup> 许多代表团要求对这一条进行修订，以确保所使用的术语的一致性。然而，有些代表团认为，鉴于“私人实体”等用语在这一《联合国打击跨国组织犯罪公约》中并未予以界定，而本条正是从该公约中提出的，因此不需要予以定义。

<sup>108</sup> 可在准备文件中进一步充实这一暂定清单。但有一些代表团建议没有必要逐一列举。

<sup>109</sup> 法国表示对这一款持有保留意见。

第 12 条<sup>110</sup>  
核算

1. 为了有效打击腐败，各缔约国均应根据本国关于帐簿和记录的保存、财务报表的公开以及核算与审计标准的法律和规章采取必要的措施，禁止受这些法律和规章管辖的公司为了从事根据本公约第[……]条[对公职人员腐败行为的刑事定罪]、第[……]条[对私营部门腐败行为的刑事定罪]或第[……]条[对腐败所得洗钱行为的刑事定罪]确定的任何犯罪活动或掩盖这类犯罪活动的目的而设立帐外帐户、进行帐外、重复记帐、错误登记<sup>111</sup>或不明确入帐的交易，记录不存在的支出，登录负债帐目采用不正确标明用途的方法以及使用虚假文件。

2. 各缔约国均应对本条第 1 款所涉<sup>112</sup>这类公司在帐簿、记录、帐户和财务报表等方面的这种失职和弄虚作假行为<sup>113</sup>处以有效、适度和阻遏性的民事、行政或刑事处罚。

3. 各缔约国均应采取必要措施，以确保企业和商业公司实行适当的内部核算管理，以便有可能发现腐败行为。<sup>114</sup>

4. 各缔约国均应采取必要措施，以确保企业和商业公司须接受特别是经公共主管部门核准的专业人员或专门企业的适当审计和认证程序。<sup>114</sup>

第 13 条<sup>115, 116, 117</sup>  
民间社会<sup>118</sup>

1. 各缔约国均应在其力所能及的范围内<sup>119</sup>采取适当的措施，提倡建立一个包括

<sup>110</sup> 奥地利和荷兰的提案 (A/AC.261/IPM/4) 和法国的提案 (A/AC.261/IPM/10) 的合并案文。

<sup>111</sup> 墨西哥的提案。

<sup>112</sup> 墨西哥的提案。由于已将这个词添入本款并将其提案添入第 1 段，墨西哥撤回了其关于第 15 条的提案。

<sup>113</sup> 经济合作与发展组织《打击在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》第 8 条（略有改动）。有些代表团建议，应将本款移至关于刑事定罪的一章中。

<sup>114</sup> 有些代表团指出，本款是多余的，应予删除。

<sup>115</sup> 奥地利、法国和荷兰提交的取代第 13 条的上份文本的提案 (A/AC.261/L.24)。经修订的提案的目的是为了考虑到有些代表团表示的关注，特设委员会在其第一届会议上使用经修订的提案对案文进行了一读。有些代表团建议删去这一条。

<sup>116</sup> 中国提议将第 13 条修改如下 (A/AC.261/L.29)：

“第 13 条

“公众知晓

“1. 缔约国应努力提高公众对腐败的存在、原因和严重性及其所构成的威胁的认识。

“2. 缔约国应鼓励传媒通过传播关于腐败案件的信息发挥对腐败的监督职能。”

<sup>117</sup> 墨西哥提议用下述案文 (A/AC.261/L.34) 取代本条：

“1. 各缔约国均应在其力所能及的范围内采取适当措施，提倡建立一个包括非政府组织在内的活跃的公民社会，并提高公众对腐败的存在、原因和严重性及其构成的威胁的认识。应通过下述措施加强公民社会的作用：

“2. 缔约国应向媒体保证其有接受、出版和传播涉及腐败案件的信息的自由，而仅须受到法律所规定的限制。”

<sup>118</sup> 许多代表团认为，可对本条案文中使用的标题和随后的术语进行修订，以提高本条在不同制度中的可适用性。为实现这一目标而提出的用语是“公众认识”或“公众参与”。

<sup>119</sup> 有些代表团建议添加“根据本国法律基本原则”一语。

非政府组织在内的活跃的民间社会，并提高公众对腐败的存在、原因和严重性及其所构成的威胁的认识。应通过下列措施加强公民社会的作用。

- (a) 通过提高透明度使公众参与决策过程；<sup>120</sup>
- (b) 使公众有尽可能多的获得信息的机会；<sup>121</sup>
- (c) 按本公约第[……]条[保护举报者和证人]的规定保护[举报者]；<sup>122</sup>
- (d) 开展有助于不容忍腐败的公共宣传活动，以及开展公共教育方案，包括将此内容纳入学校课程。<sup>123</sup>

2. 缔约国应向媒体保证其在接收、出版和传播涉及腐败案件的资料的自由，而仅须受到法律所规定<sup>124</sup>而且是必要的限制；

- (a) 尊重他人的权利和名誉；
- (b) 保护国家安全或公共秩序(*ordre public*)或公众健康或道德。<sup>125</sup>

#### 第 14 条<sup>126</sup> 打击洗钱活动的措施

1. 各缔约国均应：

(a) 在其能力所及的范围内，建立对银行、非银行金融机构和对从事专业或业务活动的自然人或法人，包括非赢利机构，特别是易涉及洗钱的机构的综合性国内管理和监督制度，以便制止并查明各种形式的洗钱。这种制度应强调验证客户身份、保持记录和报告可疑或异常的交易等项规定。

(b) 在不影响本公约第[……]条[司法协助]的情况下，确保行政、管理、执法和其他负责打击洗钱活动的当局（在本国法律许可时可包括司法当局）能够根据其本国法律规定的条件，在国家与国际一级开展合作和交换信息，并应为此目的考虑建立作为国家中心的金融情报机构，通过收到的关于可疑或异常交易的报告，收集、获取和分

<sup>120</sup> 一些代表团认为可删去本款。

<sup>121</sup> 许多代表团认为这一用语过于含糊不清，因此不宜用于法律文书。

<sup>122</sup> 许多代表团认为，这一用语不合适，应寻找较为合适的用语以取代这一用语。在这方面，有些代表团建议使用“知情者”或“披露腐败行为的个人”。有些代表团还建议应将这一条文移至关于保护证人的一条。

<sup>123</sup> 有的与会者建议，可将 A/AC.261/L.15 中所载沙特阿拉伯的提案并入本案文。该提案的内容是：“各缔约国均应根据其本国法律基本原则并在可能的情况下采取各种必要措施在其普通教育和大学教育课程中增加腐败及其有害影响的课程。”

<sup>124</sup> 有些代表团提议本款在此结束，省去(a)和(b)项中所载的具体提法。其他代表团却认为列入这几项十分重要。

<sup>125</sup> 巴基斯坦提议在本条中添加一款如下：

“缔约国应确保宣传并拟订合作框架，以加强社会基础设施不发达的国家根据本条第 1 款采取有效措施的能力”。

<sup>126</sup> 墨西哥提交的提案(A/AC.261/IPM/13)的案文。在特设委员会第一届会议上，与会者普遍承认本条的重要性。然而，由于本条摘自《联合国打击跨国组织犯罪公约》第 7 条，因此有的与会者大力主张不要背离该条的案文。此外，有的与会者认为，需要在对公约草案第五章进行审议之后再次审议本条。



析有关潜在洗钱活动的信息，并且酌情传播有关信息。

2. 缔约国应考虑采取切实可行的措施，调查和监督现金和有关流通票据出入本国国境的情况，但必须有保障措施，以确保情报的妥善使用且不致以任何方式妨碍合法资本的流动。这类措施可包括要求个人和企业报告大额现金和有关流通票据的跨境划拨。

[2之二 各缔约国均应努力采取有效措施，确保对不正常的银行交易进行令人满意的监测。在适当情况下，监测部门可要求的钱款来源的合法性提出令其满意的证明。]<sup>127</sup>

3. 在建立本条所规定的国内管理和监督制度时，吁请缔约国在不影响本公约的任何其他条款的情况下将各种区域、区域间和多边组织的有关反洗钱举措作为指南。

4. 缔约国应努力为打击洗钱而发展和促进司法、执法和金融管理当局间的全球、区域、分区域和双边合作。

[第 15 至 18 条已予删除]

---

<sup>127</sup> 巴基斯坦提交的提案 (A/AC.261/IPM/23) 的案文。特设委员会第一届会议未曾讨论过这一提案。