



反腐败公约谈判工作特设委员会非正式筹备会议
2001年12月4日至7日，布宜诺斯艾利斯

从各国政府收到的建议和意见

奥地利和大不列颠及北爱尔兰联合王国：关于拟列入联合国反腐败公约的
关键预防内容的工作文件

一. 导言

1. 本文件尝试为联合国反腐败公约内可能列有的关于预防的章节提供一个结构，供非正式筹备会议审议。本文件参考了现有的国际文书，例如欧洲理事会各项公约、美洲国家组织1996年《美洲反贪污公约》、经合发组织1997年《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》，以及1999年《英联邦提倡良政和反腐败原则框架》、联合国编制的反腐败工具资料夹和促进透明度国际组织提供的资料。

二. 预防

A. 国家政策的连贯性

理由

2. 处理腐败问题需要采取统筹兼顾的做法。某一方面反腐败的成功可能会因无法解决其他领域的问题，尤其是一个国家中腐败流行的领域中的问题，而遭受挫折或化为乌有。在普遍存在这种情况的地方，国家政府需要确保采取连贯的战略性做法。

建议

3. 这项公约应鼓励各国采取必要的行动，确保在规划和执行——包括酌情制定——国家反腐败战略方面采取的对付腐败的措施具有连贯性和得到协调。

B. 公务部门

1. 加强公务部门管理

理由

4. 公务部门是实行良政的基础。公务机关的任职人员（包括当选的官员，特别是部

长)应专为公共利益办事。他们这样做不应是为了自己、家属或朋友获得不适当的好处。公务部门的基石是无私、廉正、中立/客观、问责、公开、诚实和领导作用。腐败一般盛行于公务部门缺乏这种道德的地方、公务员收入差的地方、以及不按客观专业特长任用人的地方。政府需要公务部门符合下列要求：任人为贤、有道德、敬业和无党派、以适当的人员招聘和留用制度（包括给予足够高的薪水）加以管理、有提倡道德行为的透明安排（包括行为守则/规则和在有可能出现利益冲突的情况下申报资产）、以及对违法乱纪行为进行适当的制裁。

建议

5. 这项公约应要求各国政府采取必要措施，确保公务部门的管理遵守（本公约文本中或通过一项议定书规定的）公务部门基本原则。公约还应要求各国政府采取措施，减少公务部门内现有和未来的产生腐败的机会。这类措施应尤其着重于下列方面：

- (a) 采用任人为贤的招聘和晋升制度；
- (b) 采用、推行和执行公务部门行为守则（见 A/AC.261/IPM/4，附件）；
- (c) 在可能产生利益冲突的情况下要求公务员申报资产；
- (d) 实行岗位轮换制度；
- (e) 发给足够高的薪水；
- (f) 要求报告腐败案件；
- (g) 对公务员进行教育和培训，使其能够满足正确和诚实履行公务职能的各项要求；
- (h) 成立公务部门委员会；
- (i) 委派调查专员；
- (j) 采取行政措施（例如，作出适当的公务部门纪律安排；撤销执照或许可证；取消资格或停职）。

2. 高效履行公务

理由

6. 任何反腐败战略都需要解决与公务相连带的贿赂问题，特别是因为这是公务人员最常接触到的腐败的“表面”。必须通过采取措施将酌处权限制在最低范围以及改进公务服务的管理和提供，努力减少与这种服务有关的贿赂机会。

建议

7. 公约应要求各国采取措施，减少向公众提供服务过程中的腐败机会。这些措施可尤其包括：

- (a) 限制官员在就服务作出决定时的个人酌处权；
- (b) 提高服务提供过程的效率；
- (c) 在提供服务方面提供监督和控告机制。

3. 有透明度的公共采购

理由

8. 公共采购给主动和被动腐败提供了主要的机会。在合同的发放没有透明度或未经竞争程序的情况下、在可得到的合同资料有限的情况下、或在未遵守正当程序的其他要素（例如明确的甄选标准和投标规则）的情况下，都更有可能产生腐败。需要在公共采购过程中保持透明度和可预测性。对发现有腐败行为的订约人实行制裁也有可能起到很强的威慑效果。

建议

9. 公约应要求各国政府采取必要措施，确保所有公共采购都是由受过训练的工作人员为保证物有所值而根据以公开性和竞争为基础的有透明度的采购规则进行的。这些措施尤其包括：

- (a) 公开分发关于合同的资料；
- (b) 采用事先确定的甄选标准和投标规则。

4. 公共财务管理

理由

10. 公共财务管理需有透明度和可预测性，遵循正当的程序，并应可靠。这包括预算过程的所有方面、关键拨款决定、核准过程、随后的报告和核算、以及独立审计部门及时有效的监督。

建议

11. 公约应求各国政府采取必要措施，确保订有并遵守有透明度的公共财务管理过程，这些措施包括：

- (a) 编制和核准国家预算；
- (b) 及时报告支出情况；
- (c) 向具有足以确保进行有效和客观审查的地位和独立性并在必要时具有补救权力的监管部门及时提交帐目情况。

5. 不偏不倚、有效可靠的司法部门

理由

12. 不偏不倚、有效可靠的司法部门对于治理腐败十分重要。司法部门应能在具有可靠性的同时还具有充分的自主性。司法程序的所有方面都应具有透明度和可预测性。

建议

13. 拟议的公约应要求各国政府采取适当的措施，减少产生司法腐败的任何机会，与维护司法独立性相一致。

C. 商务/商业

1. 公司管理

理由

14. 健全的私营部门商务活动公司管理框架是国家经济管理结构中的一个十分重要的部分，它鼓励在商务实践中遵守适当的规则，特别是帮助在私营部门与公共部门的分界处提供透明度和问责制。

建议

15. 公约应要求各国政府采取必要措施，确保建立适当的私营部门公司管理框架，这些措施包括：

(a) 为公司注册（以及将这种注册开放供公众检查）作出安排；

(b) 国际上公认的核算、报告和审计标准；

(c) 有关部门酌情进行调查的制度；

(d) 为保障廉正制定标准和程序，例如为尤其是律师、公证人、税收顾问和会计等职业制订行为守则。

2. 金融部门管理

理由

16. 国家政府有责任确保建立一个健全的金融部门管理框架，这也是避免在金融交易中出现腐败的十分重要的先决条件。这一框架应将私营部门和半国营企业包括在内。

建议

17. 公约应要求各国政府采取必要措施，确保根据透明度、问责和健全的公司管理等原则建立充分的金融机构监管框架；确保建立有充分能力进行跨界金融交易方面国际协作的（有充分的自主权、能力、权力和处罚权的）适当的监管机构。

D. 民间团体

民间团体的参与

理由

18. 由政府以外的组织对公共机构和服务进行负责的审查有助于加强问责制，提高使腐败得到揭露的可能性，为那些可能除此之外根本没有或者仅有有限的补救途径的人们提供表达的机会。包括自由媒体在内的积极负责的民间团体应被视为政府的同盟，因其有助于帮助政府拿出公众所谋求的结果。

建议

19. 公约应要求各国政府采取措施，使民间团体能够酌情参与并促进力求确保公众生

活和服务中的问责制的有关机制和过程。此外，各国政府还应采取措施推动开展有助于不容忍腐败的公众宣传活动，以及包括通过学校课程开展公众教育方案。

20. 可通过下列行动加强民间团体的作用：

- (a) 让公众参与决策过程；
- (b) 建立向公众报告的制度（即确保公共机构负有适当的向公众报告的义务，以及确保有这样做的制度，包括规定有权获得信息的立法）；
- (c) 保护举报人；
- (d) 对非政府组织网络提供公共支持。

E. 当选的公职人员

理由

21. 公务机关中当选的所有个人的廉正是实行良政的一个先决条件。各级当选任职人员均须经过适当形式的审查以确保诚实和问责。

建议

22. 公约应要求各国政府建立和保持对当选公职人员进行审查的制度。这些制度可包括：

- (a) 资产申报；
- (b) 调查专员；
- (c) 议会监督委员会。

F. 政党经费筹措

理由

23. 政党经费筹措保持透明度对防止决策过程和高级政府官员中的腐败十分重要。规则应当明确，并应予以遵守。

建议

24. 公约应要求各国政府采取必要措施，确保为政党经费筹措确定适当的规则，以用于尤其是防止利益冲突和施加不适当的影响，保持政治结构和过程的廉正，防止利用从非法和腐败行为得到的资金为政党提供经费，在为政党筹措经费时应珍视透明度概念。这些措施可包括：

- (a) 要求申报超过规定限额的捐款；
- (b) 确保订有评判控告和强制实行补救的有效手段；
- (c) 制定政党行为守则；
- (d) 要求制定明确的核算和簿记规定及发表财务状况的规定。