



第十一届 联合国预防犯罪和 刑事司法大会



2005 年 4 月 18 日至 25 日，曼谷

Distr.: General
16 March 2005

Chinese
Original: English

临时议程*项目 5

腐败：二十一世纪面对的威胁和趋势

腐败：二十一世纪面对的威胁和趋势

秘书处编写的工作文件**

目录

	段次	页次
一、 导言.....	1-6	2
二、 腐败的威胁和趋势.....	7-23	3
A. 政治腐败.....	7-12	3
B. 司法系统的腐败.....	13-16	5
C. 腐败和私营部门.....	17-23	6
三、 侵吞资产和对腐败所得的洗钱行为.....	24-25	8
四、 腐败与冲突.....	26-31	9
五、 今后的道路.....	32-42	10

* A/CONF.203/1。

** 本文件推迟提交是因为需要进行额外的研究和磋商。



一、导言

1. 冷战后时代的巨变造成了世界的相对混乱，从而给腐败行为创造了新机会和新诱因。近期的经历也向“自由”市场和不干涉主义可以纠正腐败的假设提出了质疑。现在看来，每个社会政治和经济体系都会产生各自类型的腐败，没有哪种体系是完全免除腐败的。不过，穷国往往比其他国家更容易受到腐败的影响：腐败和贫穷好像紧密联系，互为因果，从而导致恶性循环，而这往往又会促成严重的政治和人性危机以及暴力冲突。¹

2. 虽然长期以来人们都承认，腐败是发展的障碍，² 但是，如果不把这一现象的某些方面作为优先事项加以解决，它们很可能会阻碍为在国际和国家各级成功推进反腐议程而做的所有其他努力。首先，反腐斗争需要政治领导人的无条件承诺。在允许腐败在政治精英间蔓延的地方，这一点尤其重要。反腐斗争的另一重大障碍可能来源于司法部门的腐败。司法部门的腐败意味着旨在抑制腐败的法律和体制机制无论多么有效、公正，也无论目标多么明确，仍然是残缺的。此外，还必须解决供方的问题——只要行贿还是一种可以接受的商业行为，腐败的诱惑就会继续存在。改变诱因结构还意味着要采取有效措施，剥夺行为人的腐败所得，并通过密切的国际合作把矛头指向这些收入，使冻结、没收并追回通过腐败行为做法转移的资产成为可能。

3. 此外，腐败会成为冲突的沃土，冲突会因腐败而愈演愈烈。因此，必须把预防和控制腐败视为解决冲突、冲突后预防以及冲突管理的一个重要方面。

4. 为了回应腐败带来的挑战，联合国在过去的几年里开展了大量的工作，其中包括制定并通过《公职人员国际行为守则》（大会第 51/59 号决议，附件）和《联合国反对国际商业交易中的贪污和贿赂宣言》（第 51/191 号决议，附件）。2003 年 9 月 29 日生效的《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（第 55/25 号决议，附件一）中纳入了与公职人员的腐败相关的条款。不过，由于《有组织犯罪公约》在性质和范围上都比较集中，成员国同意，应该以一份单独的文书来更适当地处理多种多样的腐败现象。³ 2003 年 10 月 31 日，经过不到两年的紧张谈判，大会在其 2003 年 10 月 31 日第 58/4 号决议中通过了《联合国反腐败公约》，《公约》于 2003 年 12 月 9 日至 11 日在墨西哥梅里达开放供签署。《公约》要求确立一

系列的罪行，并提出了广泛的预防措施。《公约》还载有关于加强犯罪事务国际合作以及国际执法合作具体问题的实质性条款。最后，作为一项重大突破，《公约》中纳入了关于追回资产以及技术援助和执行的条款，这些条款具有创新性和深远的影响。

5. 制定《联合国反腐败公约》的同时，联合国毒品和犯罪问题办事处（毒品和犯罪问题办事处）启动了一项全球反腐败方案，以此来向成员国提供技术援助以加强其法律和体制框架并增强廉正保障，制定政策指导并通过一系列出版物收集良好做法和经验教训，⁴ 同时增强在国际反腐败政策和宣传中比较积极的机构间的合作（另见 <http://www.igac.net>）。

6. 第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会召开于一个非常关键的时刻，即第一份全球性反腐败文件即将生效之际。新《公约》将为成员国创造大量的机会，但也会带来重大挑战。在过去的十年里，随着一系列相关教训的出现，腐败问题在政府和国际组织的发展议程中的地位一直稳步提高。正是在这种背景下，第十一届大会为审查旨在进一步巩固反腐败进展的战略和政策提供了一次独特的机会。大会将为交流信息和经验提供一个有用论坛，以期进一步推动协调一致的行动和精心调整实际反腐机制。为了激励在大会期间进行实质性的辩论和集体思考，本工作文件重点论述了腐败问题最具挑战性的几个方面，并提供了关于近期动态的一些信息。

二、腐败的威胁和趋势

A. 政治腐败

7. 政治腐败涵盖了大量的腐败做法，其中既包括非法的党派和选举筹资，也包括受政治家和当选公职人员影响的表决权买卖和交易。虽然许多国家的立法已经充分考虑到了其中的许多方面，但是却很少对政党和选举活动的筹资问题加以充分管制。非法的党派和选举活动筹资会损害党派之间的公平竞争，会使公民失去信心、疏远政治并最终丧失对民主体制的信任和尊重。政党间的竞争是多党民主的一个组成部分，需要有足够的资金。政党运作的环境在近几年间发生了变化：在大众传媒时代，政党需要有大量的资金才能影响公众，获取知名度和向他们宣传自己的政策、政治思想和理念，以赢得他们的支持。不断上升的成本迫使政党

去寻求超出法律允许范围的额外资金。有时，这是通过规避现行规则、寻求非正规资金来源甚至是依靠公然的腐败做法来实现的。有关政党筹资、政党开支以及政治进程透明度的有效法律和条例的缺乏，往往又助长了这些做法。近期的党派非法筹资案件提高了人们对政治腐败的危险的认识，人们因此而发出了建立更加严格的管制制度的呼吁。不过，迄今为止，全球只有大约三分之一的国家对政党和选举活动筹资进行了管制。⁵ 这种状况急需解决，只有这样，才能防止滥用权力，鼓励公平竞争，使选民做出明达的决定，加强党派作为为普遍利益服务的有效的民主行动者的作用。

8. 对于政党和选举活动筹资，现有做法之间存在着很大差别。其中包括由国家对于政党和候选人给予补贴，对活动开支实行限制以及以管理框架确保捐款和开支的透明度。每个国家都需要根据自己的政治价值观及文化、政治和选举体制、发展阶段以及机构能力，制定自己的制度。不管在这一进程中遇到了何种困难，已开始出现一些良好做法。⁶

9. 许多国家都制定了关于私人对政党及其下属实体的捐款的具体条例，包括限制捐助价值的规则以及防止规避既定最高限额行为的措施。这些管理框架通常包含禁止某些来源和捐助人的规定，如匿名捐款、来自公共行政当局可对其施加主导影响的公司或其他实体的捐款，或来自为公共行政当局提供物品或服务的公司的捐款，以及其他政党或外国捐助者的捐款。

10. 一种广泛采用的办法是由国家对各党派和候选人给予补贴，以及根据客观、公正和合理的标准偿还选举费用。不过，虽然由国家提供资金可以增加党派间的公平竞争，但它却无法取代对私人捐款的需求。因此，许多国家都已尝试通过制定选举支出限额的办法来防止政党对资金的过度需要。

11. 透明度是许多国家的管理制度的另一个支柱。透明系指在独立当局的监督下，通过审计报表来公布资金来源、捐款的数量和性质以及拨款款项和开支。仅有信息披露法律还不够，还需要有信息获取立法，以确保政党的筹资和开支不仅受到审计，还受到公众和媒体的监督。此外，法律还可要求政党候选人及当选公职人员定期公布其个人、家庭成员以及合作人的资产和利益。

12. 对于党派和政治家，除了制定管理框架外，还应视情况适用相关立法，以及实行强制执法和有意义的制裁。例如，取消国家对卷入非法筹资活动的政党和候选人的部分或全部捐款，或强制其退还国家捐款，以及对其进行罚款。可以确定

个人责任时，制裁措施可包括判决选举无效和/或宣布在一段时间内没有资格参加选举。⁷

B. 司法系统的腐败

13. 虽然人们一直都在关注司法系统的腐败，但是直到最近，他们才完全理解了法治的含义。对所有其他权利的尊重和享受最终取决于适当的司法制度。司法机构的腐败威胁着其独立性、公平性和公正性，并会损害经济增长和消除贫穷的一个重要前提条件——法治。有效地保护人权和人类安全需要一个廉洁且运行良好的司法机构，它必须能够以公平、有效和可预测的方式执法和进行审判。公正的审判是最基本的人权之一，但只有有了公正的法院和当事人的程序平等才能实现公正的审判。腐败的司法系统不具备其中的任何一个要素。

14. 司法腐败似乎是一个全球关切的问题。它并不局限于某一个特定的国家或地区。不过，这种腐败类型的各种表现形式好像对发展中国家和经济转型期国家的影响最严重。根据法官与律师独立中心的材料，在其 1999 年年度报告涉及的 48 个国家中，30 个国家“普遍存在”司法腐败。⁸ 在世界上许多地方，司法机构的腐败证据正越来越多。⁹

15. 毒品和犯罪问题办事处在尼日利亚进行了一项关于司法部门廉正情况的深入评估，结果同样令人失望。¹⁰ 平均而言，超过 70% 的被调查律师都曾为了加快审判程序而行贿。贿赂对象大多是法庭工作人员、执法官员和警察。正如其他研究所强调的那样，¹¹ 无论是在经济手段还是在教育方面都处于劣势的人和属于少数民族的人，特别容易在司法系统中遭遇更为恶劣的经历或留下更不好的印象。他们更有可能遭遇腐败，在诉诸法庭时遇到障碍和拖延。此外，已发现腐败和是否得到公正审判之间存在着有力联系，这进一步证实，腐败大多发生在诉讼被推迟或延期时。另外一个调查结果是司法系统腐败会对经济发展产生负面影响并阻碍外国直接投资。

16. 在这种情况下，在首席法官和高级法官国际小组的指导下，联合国毒品和犯罪问题办事处（毒品和犯罪问题办事处）支持一些国家加强司法廉正和能力。技术援助的重点是促进公正审判，提高司法服务的质量和及时性，加强公众对司法机构的信任，建立职业道德保障并促进司法部门各机构间的协调。¹² 毒品和犯罪问题办事处还在一个进程中向上述小组提供了支持，该进程导致制定了《班加罗尔司法行为原则》和用来向全球司法机构提供技术指导的其他工具。¹³

C. 腐败与私营部门

17. 多年来，企业普遍把自己说成是贪婪的公职人员的被动受害者，而不是旨在获取不公平优势的非法交易中的共犯。不过，私营部门也已逐渐认识到了腐败的风险，即腐败会损害公平竞争和自由市场经济的规则，对产品和服务的质量产生负面影响，弱化经济投资的前景，破坏商业道德。贿赂款项把资金从具有潜在生产力的投资中转移了出去。非经济交易的成本使得企业的发展水平相对较低。¹⁴ 腐败对各类公司——无论是大公司还是小公司，跨国公司还是地方公司——的商业活动都是有害的。不过，小公司更容易受到影响。

18. 近期的丑闻显示，长远看来，企业要成功，就必须有适当的、负责任的公司治理。支付给公职人员或中介的巨额账外款项会使一个公司的财务陷入混乱，使公司难以履行其对股东的义务。事件曝光后的不利宣传对公司声誉产生的负面影响是难以衡量的。¹⁵ 但即使腐败交易未被发现，短期收益的获得也是以长期的盈利能力为代价的。随着时间的推移，把资源用于为腐败交易而不是投资于高质量产品和服务的开发、生产和销售的公司将逐渐失去其竞争力，并将因此而更加依赖于将行贿作为维持其市场份额的一种手段。¹⁶

19. 最近几年，私营对私营部门的贿赂已变得特别危险，因为政府已开始把许多原先由公共部门机构履行的职责和服务私有化。此外，正如在公共部门中那样，如果个别员工所做的决定不符合公司的最大利益，那么其内部决策进程就是不正常的，这会对公司及其股东产生不利影响。

20. 二十多年来，国际商会一直在推动企业界的反腐败议程，它首先成立了所谓的肖克罗斯委员会。¹⁷ 1977 年，该委员会呼吁制定行为守则，作为公司自我管理的基础。从那时起，在各国际组织和倡导小组的大量倡议的推动下，形成了一系列重点涉及私营部门在腐败做法中的作用的国际文书，如经济合作与发展组织 1997 年通过的《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》以及《联合国反对国际商业交易中的贪污和贿赂宣言》；还制定了各种准则和手册，向企业提供必要的工具，确保其员工既遵守管理框架，也遵守健全的商业惯例的原则。¹⁸ 欧洲联盟理事会关于打击私营部门腐败的第 2003/568/JHA 号框架决定和《联合国反腐败公约》也起着重要的作用，其中，《联合国反腐败公约》是第一部明确要求缔约国考虑将私营部门中的贿赂行为进行刑事定罪的、具有法律约束力的国际文书。

21. 与此同时，企业界本身也提出了一些其他的倡议。2000 年，全球企业成员组织——会议委员会对全世界的公司的反腐败方案进行了调查。调查发现，有 42 个国家制定了合规类方案，其中 40% 的答卷公司的总部设在北美洲和西欧之外。¹⁹ 2002 年涉及到政府、公司和民间社会的天然生产业透明度倡议旨在增加天然生产业公司支付的款项和政府收入的款项的透明度。2005 年的赤道原则为金融机构确定、评估和管理项目筹资中涉及到的环境和社会风险提供了一个共同的基准，而许多特大型商业银行采纳了 2000 年沃尔夫斯贝格私人银行反洗钱原则，这些银行承诺恪守审慎注意原则和基于遵守国际反洗钱标准的行为守则。国际采矿与金属委员会于 2002 年通过了《可持续发展宪章》。《宪章》表示，其成员承诺在以下四个主要方面遵守可持续发展原则：环境管理、产品管理、社区责任以及一般公司责任。

22. 在私营部门参与打击腐败的问题上，必须强调其他国际倡议如全球契约的作用和潜力。秘书长在 1999 年 1 月 31 日世界经济论坛上的一次发言中，请工企界领导人加入一国际网——全球契约，该网络将把公司、联合国机构、劳工及民间社会汇聚在一起，支持人权、劳工和环境领域的某些原则。网络于 2000 年 7 月 26 日在纽约开始运作。第一次全球契约领导人首脑会议于 2004 年 6 月 24 日在纽约召开。期间，秘书长宣布在网络议程中加入第十条原则，依据该原则，各企业应当努力打击包括敲诈和贿赂在内的一切形式的腐败，并将其作为更广泛的公司社会责任运动的一部分。（请参阅：<http://www.unglobalcompact.org/Portal/>）。

23. 私营部门提出的此类重要倡议的增多是一种喜人的发展，这表明人们对采取协调一致行动打击腐败的重要性的认识已有所提高，而且私营部门也愿意参与进来并发挥自己的作用。说它是一种喜人的发展还因为它说明私营部门的态度发生了转变，即从认为采取行动打击腐败完全属于政府的责任转变为逐渐认为这种行动也是民间社会和私营部门本身应共同参与的一项任务。尽管有一些人怀疑这些倡议是反映真正的承诺，还是旨在获取公共关系利益，先发制人，使政府不实行更严格的管制，其意义仍是重大的。这些倡议还引入了两个相互联系且对关于私营部门的辩论至关重要的问题。第一个问题是如何实现政府管制与有助于自由市场适当运作的环境间的适当平衡；第二个是在制定防止和控制腐败的有效措施时，我们能够在多大程度上依赖于这些倡议。当然，辩论的结果将取决于大量的因素以及国民经济的特殊性质。但完全可以说，适当平衡的达成应以对倡议、倡议执行的连贯性及其成果的有效性的中肯评价为基础。此外，还应基于这一认识，即既不能将自愿倡议看作是一种万能药，也不能用它来替代更广泛的管制制度。

三、侵吞资产和对腐败所得的洗钱行为

24. 挪用或向国外转移金融资产和国有资产行为给国际社会带来了重大的挑战。虽然有关这种现象的程度的经验性证据还很少，但是，近期的案件所显示出的问题足以破坏国民经济和减缓发展。²⁰ 这些问题要求采取迅速、果断的预防措施，处理不充分遵守国际反洗钱标准的情况，实行规劝性的制裁并帮助克服国际合作中的各种困难。侵吞资产与对腐败所得的洗钱行为会对受影响国造成大量的严重后果：损害外援、使现金储备耗竭、减少税收基础、损害竞争、影响自由贸易并加剧贫困。给各国造成的危害无论从绝对值还是从相对值来说都是惊人的。例如，据报告，扎伊尔共和国前总统蒙博托·塞塞·塞科从国库中侵吞了约 50 亿美元——该数额相当于该国当时的外债总额。据秘鲁政府报道，在藤森政府时期，被盗用或转移至国外的资金大约有 2.27 亿美元（A/AC.261/12，第 10 段）。乌克兰前首相帕夫洛·拉扎连科被控盗用了该国大约 10 亿美元。因被控洗钱约 1.14 亿美元而被捕于美利坚合众国的 Lazarenko 承认通过瑞士洗钱约 500 万美元，瑞士已返给乌克兰大约有 600 万美元。侵吞资产行为的宏观经济因素及其对国家的经济发展的影响已日趋明显，例如，在尼日利亚的案例中，已故的萨尼·阿巴查与其同伙估计转移了最多 55 亿美元的资金。此外，尼日利亚政府估计，在过去的几十年间，该国被侵吞掠走的资金有 1 000 亿美元（A/AC.261/12，第 11 段）。考虑到该国的外债大约为 280 亿美元，2003 年估计的国内生产总值约为 411 亿美元，这种状况尤其令人担忧。被侵吞的资产主要来自两种类型的活动：贿赂和盗用国有资产。收受贿赂和回扣的通常是（尽管绝不仅仅是）主要公职人员的亲属和关系密切的伙伴。第二类严重腐败是盗用国有资产，其中既包括直接把资金从公库转入个人账户，也包括以实物形式偷窃国有黄金储备和自然资源，以及挪用收入和国际金融机构的贷款。国际银行在这方面发挥着重要作用。2000 年底和 2001 年初，英国金融服务监督局和瑞士联邦银行监理委员会发现，曾经手处理被萨尼·阿巴查及其同伙转移的资金的许多银行都存在着严重的管理缺陷。²¹

25. 收回被高级公职人员和政治家通过腐败做法转移的资产，对许多成员国而言都是一个紧迫的问题，这其中既包括受其政治领导人危害的国家，也包括资产转往的国家。《联合国反腐败公约》中列入关于收回资产的首创性规定，证明国际社会已将这个问题置于优先地位。然而，法律框架只是确保成功收回资产所需的因素之一，尽管它有可能是最重要的一个。其他困难可能会阻碍成功收回资产，如：（a）来源国和资产转往国没有政治意愿或政治意愿较弱；（b）政府没有能力改进国家的反腐败机制和法律框架，这可能会使问题进一步恶化；（c）来源

国的司法和执法当局没有足够技术专门知识来奠定国家一级的基础，成功地追踪罪犯和适当提出法律互助请求；以及（d）资产可能转往的国家开展资产收回行动的专业技术知识非常有限。由于目前这种专业知识主要是由私人律师提供的，而这些律师的服务费非常高昂，且他们通常没有兴趣帮助发展中国家建设必要的的能力，所以必须在《联合国反腐败公约》生效之后，在《公约》缔约方大会的指导下，设计可供选择的解决办法。

四、腐败与冲突

26. 腐败会助长冲突，也会因冲突而大行其道。腐败会导致政府合法性危机、管理失败和经济混乱。还会助长社会、政治和经济的平等，引起政治和经济边缘群体及少数民族的不满。腐败行为还可能导致交战双方拖延战争，以战争来掩盖侵吞国家资源、挪用或转移人道主义援助或从战争经济中获取其他利益的行为。就此而言，存在严重腐败的国家很可能发生严重的——通常是暴力性的——政治和/或族裔冲突。²²

27. 虽然腐败本身并不一定是爆发内战和内部冲突的主要因素，但是，它却会使政治领导人失去其合法性，从而加速冲突的发生（见 A/55/985-S/2001/574）。通过高压手段和腐败，通过削弱大多数人的政治权利和人权，通过限制人们公平获得包括财产权保护在内的经济机会的权利，政治精英或许能够生存，但处于社会边缘地位的人们也可能因此而提出对政治和经济变革的激进要求。如果这种要求得不到满足，尤其是在横向不平等与类群认同感重合在一起时，就有可能引发暴力性的社会和政治冲突。²³

28. 现已发现，在许多情况下，腐败和相关行为都会使现有冲突延长（见 S/2001/357 和 S/2000/992）。冲突会掩盖交战方侵吞自然资源，将其作为主要资金来源之一的行为。因此，交战各方会努力维持或扩大他们对地盘及地盘上的居民的控制，它们往往会迫使居民们在奴隶般的条件下开采自然资源（见 S/2003/1027 和 S/2002/537）。非法军火贸易、黑市、挪用国有资产和国际援助也可为腐败和相关行为提供机会。在这种情况下，和平甚或在冲突中取胜的动因可能不复存在，而是轻易让位于战争经济所带来的新机会。²⁴

29. 外来者经常扮演重要角色（见 S/2002/1146）。希望获得有利可图的合同或直接开发自然资源的外国或外国公司贿赂政府官员和叛乱分子的情况已然存在。在

腐败行为有外部利益推动时，要想成功解决冲突，就必须采取某些举措，如对来自有关国家或邻国的某些自然资源实行禁运或许可证制度。²⁵

30. 在非法开采自然资源使冲突不断加剧的地方，必须采取具体措施，以改变动因结构。²⁶ 这些措施可包括公布从事有关自然资源开采和交易的本国或外国公司的支付款项。此外，国际证券交易所可考虑把强制公司公布其各项付款作为一项上市条件。同时，各国政府应该考虑取消自然资源特许开采权，建立自然资源基金，并公布各公司收到的所有款项。另外，国际贷款机构应该考虑把执行“付款公开”倡议作为进一步的拨款和项目的前提条件（见 S/2003/1027）。

31. 腐败也是影响冲突结束后的管理工作的一个重大障碍。如果冲突结束后的各种措施不能首先减少导致政治不稳定的横向不平等，则冲突可能再次发生。因此，建立公正、安全、人权、法治和善政是成功解决冲突的关键（S/2004/3/Add.1 和 S/2004/616）。

五、今后的道路

32. 制定有效的反腐败战略要求首先建立一个适当的法律框架。《联合国反腐败公约》现已提供了这样一个框架。《公约》的谈判是在一个具有高度参与性的进程中以最短的时间进行的，而且《公约》以协商一致方式获得通过，这些都有力地表明了国际社会的集体政治意愿，即制定一项基准并确立一个共同的志向。现在，国际社会所面临的挑战是确保《公约》不仅仅停留在志向上，而是使之成为一部能够发挥作用的文书。为了应对这一挑战，应当不遗余力地使《公约》尽快生效。在编写本报告时，《公约》签署国已达到 118 个，缔约国达到 18 个。从批准步伐的稳步前进上看，《公约》很有可能于 2005 年底生效。

33. 毒品和犯罪问题办事处已将促进《公约》的迅速批准列为其高度优先事项。它为此而开展的各种活动一个中心就是为批准和执行《公约》制定立法指南。在成功制定《联合国打击跨国组织犯罪及其议定书立法指南》²⁷ 之后，毒品和犯罪问题办事处成立了一个由来自各地区的专家组成的小组，这些专家曾参与谈判进程，因此对《公约》有着深入的了解。在联合国区域间犯罪和司法研究所的支持下，专家组于 2004 年 7 月和 2005 年 2 月举行会议，审查了立法指南的第一份草案。草案将尽可能广泛地散发，以征求各国政府的意见和确保最大的透明度。该指南的强点和有用性在于其包容性，在于它反映了各个地区的国家的要求，而

无论其法律制度或发展水平如何。

34. 此外，办事处计划为决策者和执行人员组织一系列的批准前讨论会，以使使他们熟悉《公约》规定及其带来的机会。这些活动的目的可以分为两部分：首先，确保法规起草人和决策者清楚地理解《公约》的立法和规章要求，并根据这些要求，使国家充分利用《公约》提供的可能，改革国家制度，加强国际合作；其次，承认批准《公约》仍然主要是一个政治性决定，坚持并加强使《公约》谈判成为可能的政治意愿和承诺。在加强这些工作，并以此为目的的同时，毒品和犯罪问题办事处正在竭尽所能，依照《公约》规定，向请求国提供技术援助。《公约》的一个紧要重点是预防——提供体制和管理框架，在第一时间减少腐败做法的可能性。确保此类预防框架到位是其他所有反腐败行动的基础。援助旨在帮助请求国建立或加强《公约》预见到的体制和管理制度，并倡导一种不容忍腐败的文化。更明确地说，技术援助的重点是根据《公约》第五条制定国家反腐败政策和机制，第五条规定，各缔约国应当制定并执行有效而协调的反腐败政策，这些政策应当促进社会参与，并体现法治、妥善管理公共事务和公共财产、廉正、透明度和问责制的原则。毒品和犯罪问题办事处已经帮助多个国家制定了反腐败战略，对匈牙利、黎巴嫩、尼日利亚和罗马尼亚建立反腐败机构和进行反腐败机构体制建设的工作给予了支持。毒品和犯罪问题办事处将集中全力，利用在开展这些活动中获得的经验和教训，为包括阿富汗和西非国家在内的世界其他地区设计进一步的方案和项目。

35. 另一个重要领域是司法部门。《公约》第十一条认为，司法制度的廉正是所有反腐败战略的重要组成部分，审判和检察机关工作人员的廉正尤其如此。许多国家的司法机关已形成一个相对较小的个人团体，因此，促进司法廉正成了一个目标非常明确的行动，可能产生很大的影响。尼日利亚已经执行了司法廉正和能力建设项目，印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、莫桑比克和南非的项目正在进行之中。

36. 建设反腐败文化对私营和公共部门的廉正都非常重要。为实现这一目标而制定的战略决不能是短期的——必须提高人们的认识并赢得所有部门的承诺。特别地，有效地制定和执行行为守则，促进以合乎道德和正当的方式履行公务至关重要。执行这些守则的关键是开展道德培训、建立可靠的公众投诉系统、提高公众对公众和公职人员的权利的认识以及实施适当的纪律措施。哥伦比亚和南非都执行了旨在促进公共行政中的廉正的项目。

37. 《公约》强调应建立防止对腐败所得的洗钱行为的有效机制（第十四条）和追回资产的有效机制（第五十一至第五十九条）。如果在正规部门中花费腐败非法所得或将其转移至其他管辖区域的选择非常少的话，从事腐败行为的动因本身就被削弱了。现在正在为肯尼亚和尼日利亚设计建设当地追回资产能力的具体项目。

38. 如上所述，批准工作正在稳步进行，这表明不断有国家承诺遵守《公约》及其包含的原则。事实上，就可比时期而言，该文书趋近于生效之日的速度比《打击跨国有组织犯罪公约》要快。但是，对迄今交存的批准书的审查发现，发展中国家和发达国家之间存在着不平衡。迄今为止，发展中国家和经济转型期国家已批准《公约》。当然，发达国家的批准程序往往更长、更复杂，需要长时间的磋商和漫长的立法起草过程。这似乎是发达国家迟迟没有批准《公约》的惟一原因。但是，这些国家应该加倍努力，在可行时尽快启动和完成向国家立法机关提交《公约》供其批准所必需的程序。

39. 《公约》的生效具有双重重要意义：它预示着国际社会采取一致行动预防并控制腐败的新时代的到来；同时也将通过缔约方大会启动《公约》的执行机制。大会存在着大量的可能性，因为它的任务非常全面，而且它是在缔约国充分参与下，本着合作和相互尊重精神（这种精神曾指导谈判进程，也是谈判进程成功的根本），以包容的方式来处理复杂的执行问题的。

40. 缔约方大会的有效运作取决于两个因素：第一，大会要想具有成效，就必须使尽可能多的国家参加，同时在发展中国家与发达国家之间达到最佳平衡；第二，要想完成艰巨的任务，就必须联合必要的政治和财政支持。这种支持的必要组成部分是一个资源充足的秘书处和一个向要求其加强它们的能力以执行《公约》规定的国家提供技术援助的资源库。充足的资源对支持缔约方大会建立必要的知识基础，从而精确了解执行方面的挑战和要求，是非常必要的。

41. 在这方面，有必要在缔约方大会的指导和监督下，审议收集和分析腐败数据和信息的问题。迄今为止，这方面的工作主要是由非政府组织展开的，而且依赖的主要是强调感知的调查方法。不言而喻，感知可能是非常重要的，而且在许多情况下，对处理像腐败一样复杂多面的问题是有意义的。不过，这些方法存在着明显的局限性，一直在受到严格的审查，尤其是在其可靠性和精确度方面。虽然发展和应用更加科学的收集和分析数据的方法还面临着重大的挑战，但是，问题也不是不可逾越的。虽然《公约》为发展和应用收集和分析关于腐败的影响、性

质和趋势的信息的方法提供了框架和概念确定性等前提条件，但是，还需要与所有相关实体密切合作，为维持全球一级在此类倡议方面的必要行动而开展更多的工作。

42. 综合上述各个领域，同时也为了确保有关活动可以产生更加广泛的影响，谨建议第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会：

(a) 传播良好做法，促进《公约》的执行；

(b) 建立一个由具有奉献精神的个人或机构组成的网络，他们应致力于实现《公约》目标，愿意促进其社会中的持久反腐败行动并帮助他人应对类似挑战的；

(c) 进一步加强国际反腐败协调小组的工作，以增进国际上在反腐败政策、宣传和能力建设活动方面比较活跃的组织间的合作；

(d) 与非政府组织、民间社会和私营部门建立更加密切的联系，以使所有的相关行动者都参加到更为全面的提高认识活动中来。

注：

- ¹ 见第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会非洲区域筹备会议报告（A/CONF.203/RPM.3/1 和 Corr.1）。
- ² 例如，见第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会关于政府腐败的第 7 号决议（《第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日，哈瓦那：秘书处编写的报告》（联合国出版物，出售品编号：E.91.IV.2），第一章，第 C.9 节）
- ³ 大会根据其第 55/61 号决议成立了一个特设委员会，负责在综合性、多学科方法的基础上议定一部广泛和有效的反腐败公约。
- ⁴ 包括毒品和犯罪问题办事处的《反腐败手册》（2004 年 9 月）、《联合国反腐败政策指南》，以及《联合国检察官和调查人员实用反腐败措施手册》（2004 年 9 月）。
- ⁵ 在国际民主和选举援助学会近期开展的一项研究所涉及到的 111 个国家中，只有 40 个国家制定了关于政党筹资的条例。此外，47%的国家没有责成政党公布所收捐款的规定；86%的国家没有要求捐助者公布捐款额的规定；71%的国家没有就给予政党的最大捐款额做出规定；在 52%的国家当中，政党没有义务向公众公布其开支；52%的国家没有规定党派选举开支的最高限额（Reginald Austin 和 Maja Tjernström 编，《政党和选举活动的筹资》（斯德哥尔摩，国际民主和选举援助学会，2003 年））。

- ⁶ 例如，见欧洲议会和欧洲联盟理事会 2003 年 11 月 4 日有关欧洲一级政党适用条例和关于供资规则的第 2004/2003 号条例；和关于欧洲议会和理事会关于 1999-2003 年间欧洲政党的状况和筹资情况的条例的提案的报告；欧洲理事会部长委员会向成员国提出的关于打击政党和选举活动筹资中的腐败的一般规则的第 Rec（2003）4 号建议；议会第 1516（2001）号建议；和威尼斯委员会：《关于政党筹资的准则和报告》，2001 年；《非洲联盟预防和打击腐败公约》第 10 条；美洲国家组织关于促进和加强民主的第 AG/Res.2044 号决议；以及《联合国反腐败公约》第 7 条，第 2-4 款。
- ⁷ 见资助美洲民主卡特中心，《政党、运动和选举》，2003 年；以及欧洲理事会议会，关于政党筹资的第 1516（2001）号建议。
- ⁸ 法官与律师独立中心，《关于对损害正义事件的第九次年度报告》，1997 年 3 月至 1999 年 2 月。
- ⁹ 毛里求斯的一项调查显示，15-22% 的被调查人表示，“所有”或“大部分”的治安法官都是“腐败的”。1996 年在坦桑尼亚联合共和国进行的一次类似调查显示，在与司法机构有联系的被调查人中，32% 的人确实为了获得服务而支付了“额外”费用。在乌干达，1998 年，50% 的与法庭接触的被调查人表示曾向官员行贿。不过，随着时间的推移，这个数字出现了明显的下降，2002 年，只有 29% 的被调查人声称曾向司法机构行贿。在柬埔寨为世界银行进行的一项调查当中，64% 的被调查人同意这样一种说法：“司法系统非常腐败”，40% 与司法机构有接触的被调查人都表示确实曾经行贿。最近，一项关于孟加拉国腐败问题的全国家庭调查显示，63% 卷入诉讼案件的被调查人都曾向法庭官员或对方律师行贿，89% 的被调查人认为法官是腐败的。在菲律宾，62% 的被调查人认为司法机构内部存在着严重的腐败。世界银行在拉脱维亚进行的一项类似研究显示，40% 与法院系统打过交道的被调查人表示，向法官和起诉人行贿是常见的现象。在尼加拉瓜，46% 与法院系统打过交道的被调查人表示，司法机构存在腐败；15% 的人确实收到过“希望行贿”的暗示。在玻利维亚，参加一项服务情况调查的 30% 的被调查人在与司法机构接触时被要求行贿，18% 的人确实曾经行贿。（见 Petter Langseth 和 Oliver Stolpe：《加强司法廉正，防止腐败》，国际预防犯罪中心，全球反腐败方案（<http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp10.pdf>），首次发表《2000 年法官与律师独立中心年鉴》中）。
- ¹⁰ 联合国毒品和犯罪问题办事处：《对尼日利亚三个州的司法系统的廉正和能力的评估》（2004 年 5 月）（http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Justice_Sector_Assessment_2004.pdf）。
- ¹¹ 有关概要，见 M. Anderson，“保障权利”，《真知灼见——发展研究》，第 43 期，2002 年 9 月。
- ¹² 有关更多关于毒品和犯罪问题办事处在司法廉正和能力领域提供的技术援助的信息，见 <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption.html>。
- ¹³ 有关更多关于加强司法廉正和能力问题司法小组的工作的信息，见 http://www.unodc.org/unodc/en/corruption_judiciary.html。
- ¹⁴ Gaeta Batra, Daniel Kaufmann 和 Andrew H. W. Stone，《2000 年公司的声音：世界企业环境调查的重要结果》（世界银行集团，2003 年）。
- ¹⁵ 经济合作与发展组织：《打击贿赂和腐败：不再是老生常谈》，（经合发组织，2000 年）。
- ¹⁶ Russ Webster，《腐败与私营部门》，国际管理系统为美国国际开发署编写，2002 年 11 月。
- ¹⁷ 见 Fritz Heimann，“国际商会行为守则和经合发组织公约”，国际商会，《打击腐败：公司实践手

册》(巴黎, 国际商会, 2003 年), 第 13-21 页。

- ¹⁸ 国际商会,《打击腐败……》; 经合发组织,《跨国企业准则》, 2003 年, 及《经合发组织公司治理原则》, 2004 年; 透明国际与社会责任国际组织,《反贿赂经商原则》, 2002 年。
- ¹⁹ Ronald E. Berenbeim:《公司抵制腐败行为方案: 一项全球性研究》(大企业联合会, 2000 年) (<http://www.conference-board.org>)。关于此类方案的事例, 见 Peter Kidd,《面对现实: 一家多国公司是如何处理腐败问题的》, 载于毒品和犯罪问题办事处 2004 年《全球反腐败行动: 梅里达文件》。
- ²⁰ 国际货币基金组织估计, 每年所洗金钱的总量相当于全世界国内生产总值的 3%至 5%。根据《收回并返还非洲资源的尼扬加宣言》, 估计有 200 至 400 亿美元被盗用和转往国外。
- ²¹ Bola Ige, “阿巴查和银行: 粉碎阴谋”,《犯罪与社会论坛》, 第 2 卷, 第 1 期 (2002 年 12 月) (联合国出版物, 出售品编号: E.03.IV.2), 第 111-117 页。
- ²² 国际货币基金组织,《世界经济展望, 1999 年 10 月》; P. Mauro, “腐败与增长”,《经济学季刊》, 第 60 卷, 第 3 期 (1995 年); Philippe Le Billon, “购买和平还是助长战争: 腐败在武装冲突中的作用”,《国际发展杂志》, 第 15 卷, 第 4 期, 第 413-426 页, 刘氏国际问题研究所, 不列颠哥伦比亚大学, 加拿大, 温哥华, 2003 年。
- ²³ Frances Stewart:《预防危机: 解决横向不平等》, 第 33 号工作文件, 伊丽莎白女王研究所, 牛津大学, 1999 年。
- ²⁴ 经济合作与发展组织, 发展部长和机构首长在发展援助委员会 (发援会) 高级别会议上的发言, 2001 年 4 月; 国际开发部,《非洲冲突的根源》, 伦敦, 2001 年。
- ²⁵ 金伯利进程证书计划 (见 A/57/489) 就是一个例子。该计划是各国政府、国际钻石业及非政府组织提出一个倡议, 旨在通过规定所有的钻石装运都必须具备特定证书, 禁止与非参加者进行未加工钻石的贸易, 要求所有参加者在钻石生产和贸易中遵守某些最低标准, 停止“冲突钻石”贸易。该机制开始于 2003 年 1 月, 截至 2004 年 4 月 30 日, 已有 43 个参加者, 所有主要的钻石生产、出口和进口国都已参加。(另见安全理事会第 1456 (2003) 号决议和 S/2002/1149 号文件, 以及大会第 57/337 号决议。)
- ²⁶ 联合国开发计划署与 Cristian Michelsen 研究所,《冲突后境况下的治理》, 背景文件 (2004 年 5 月)。
- ²⁷ 联合国出版物, 出售品编号: E.05.V.2。