



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
5 September 2011
Chinese
Original: English

2011年8月22日至24日在维也纳举行的预防腐败问题不限成员名额政府间工作组会议的报告

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》第六十三条第七款和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. 在同一份决议中，缔约国会议还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. 还是同一份决议中，缔约国会议决定该工作组应当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之前至少举行两次闭会期间会议，以便在现有资源范围内执行其规定任务。缔约国会议还决定工作组应当向缔约国会议提交关于其活动情况的报告。
4. 预防腐败问题不限成员名额政府间工作组于 2010 年 12 月举行了一次会议。在该次会议上，工作组建议下一次会议重点讨论预防腐败的良好做法和举措：
 - (a) 提高认识政策和做法，特别是关于《公约》第五、七、十二和十三条：主题讨论；
 - (b) 公共部门与预防腐败；行为守则（《公约》第八条）和公共报告（《公约》第十条）：主题讨论。



5. 工作组又决定，秘书处应当继续开展其同《公约》第二章有关的信息收集活动，重点是各缔约国与实施该章相关的良好做法和举措。秘书处还应当继续收集关于联合国系统和其他相关组织现有预防腐败专业知识的信息，同时注意不同部门的反腐败战略和政策的具体特点。收集这类信息的重点应当是为工作组会议讨论具体专题提供便利，以便协助缔约国有效执行《公约》关于预防腐败的条款。
6. 工作组指出，拥有今后会议将处理的具体专题方面的充分专业知识将有助于对这些专题进行讨论。
7. 工作组鼓励缔约国交流预防腐败方面的举措和良好做法，特别是与工作组今后会议将处理的具体专题有关的良好做法，并将有关这些举措和良好做法的信息通报秘书处。
8. 工作组请秘书处向其第二次会议报告根据其第一次会议各项建议开展活动的情况。

二. 结论和建议

9. 工作组在 2011 年 8 月 22 日至 24 日于维也纳举行的会议上就以下结论和建议达成了一致意见。
10. 工作组建议缔约国会议第四届会议考虑决定工作组在缔约国会议第五届会议之前继续开展工作并举行两次会议；
11. 工作组建议其今后的会议继续重点处理与执行《公约》第二章条款有关的数量上可以应付的一些实质性专题，并重申拥有所讨论专题的充分专业知识将有助于讨论。今后的会议可重点关注下列专题：
 - (a) 执行《公约》第十二条，包括利用公私伙伴关系；
 - (b) 利益冲突、腐败行为举报和资产申报，特别是结合《公约》第七至九条。
12. 工作组认为其今后的会议应当沿用直到 2015 年的多年期工作计划，届时实施情况审议机制第二周期将开始，并建议缔约国会议第四届会议讨论此事。在工作组每次会议之前，应当请缔约国最好使用自评清单交流各自在执行所审议条文方面的经验，如有可能还可交流在执行方面的成功事例、挑战、技术援助需要和经验教训。秘书处还应在每次会议之前根据缔约国尤其就举措和良好做法提交的材料，就所讨论的专题编拟背景文件。这些背景文件应当综合缔约国在各自情况下采取的不同做法，列出多种选择并对既有做法分门别类加以介绍，提请注意缔约国出现的共同问题或者查明的经验教训。应当在工作组会议期间举行小组讨论，吸纳对相关优先专题提供书面答复的国家的专家参加。
13. 工作组赞赏地注意到许多缔约国介绍了关于所审议专题的举措和良好做法，这些专题是：提高认识政策和做法，特别是关于《公约》第五、七、十二和十三条；公共部门与预防腐败：行为守则（《公约》第八条）和公共报告

(《公约》第十条)。工作组请缔约国继续向秘书处提供《公约》第二章相关举措和良好做法的最新信息。

14. 工作组提醒缔约国继续依照《公约》第六条第三款，向秘书长通报指定可协助其他缔约国拟订并执行预防腐败具体措施的主管机关的事宜，特别是在需要时更新既有信息。

15. 工作组建议秘书处在预算外资源允许并且得到工作组进一步实质性指导的前提下，分析由缔约国报告的为处理执行第二章所载条款相关实际问题而采取措施方面的良好做法，并收集关于联合国系统及其他相关组织在该领域的现有专业知识的信息。

16. 工作组赞赏地注意到秘书处拟订的《关于加强司法廉正和能力的资源指南》，并决定将司法和检察部门廉正问题纳入今后工作，以便促进《公约》第十一条。

17. 工作组赞赏地注意到秘书处与经济和社会事务部在公共部门预防腐败方面开展的合作，并建议继续开展这类合作，尤其是继续就联合国公共服务奖并通过其他举措开展合作，包括开展增强公共服务和预防腐败方面的活动。

18. 工作组注意到秘书处与全球契约办公室和其他相关组织密切合作，为推动与私营部门建立反腐败方面的伙伴关系而采取的举措，并建议秘书处继续协助在企业界推动执行《公约》。

19. 工作组重申缔约国应当继续在社会各个部门加强提高认识和教育活动，并且应当特别注重针对年轻人和儿童开展工作，他们是预防腐败战略的组成部分。

20. 工作组欢迎秘书处为给大学编写全面的反腐败学术材料而采取的举措并请定期通报在这方面的进展情况。

21. 工作组建议秘书处继续支持缔约国为评估公共部门和私营部门的腐败脆弱性所做的努力，并请在今后一届会议上向其通报在这方面采取的进一步行动。

22. 工作组欢迎秘书处继续努力，通过机构廉正举措推动联合国系统行政首长协调理事会成员的廉正，包括与联合国道德准则办公室合作开展这项工作，并建议缔约国会议就如何进一步推动这项举措向秘书处提供指导。

23. 工作组建议秘书处与多边和双边援助提供者密切合作，继续根据请求向缔约国提供技术援助，以推进第二章的执行，包括为参加第二章审议进程作准备。

24. 工作组建议提供充足的财政资源，以切实满足缔约国查明的执行《公约》第二章方面的技术援助需要。

25. 工作组请秘书处在下一次会议上报告根据上述建议开展活动的情况。

三. 会议的组织安排

A. 会议开幕

26. 工作组主席 Dominika Krois (波兰) 宣布会议开幕。会议开始时, 主席请工作组为已故的 Ariel Walter González 先生默哀一分钟。阿根廷代表回顾了 González 先生作为阿根廷代表团成员对联合国各机构的工作所做的重要而宝贵的贡献。许多发言者表示赞赏和承认 González 先生所做的工作。

27. 在宣布会议开幕时, 主席吁请与会者利用这次会议的机会, 讨论工作组就缔约国会议执行预防腐败方面的任务授权向其提供建议和帮助的进一步可能性, 特别是为将于 2015 年开始的下一个审议周期审议《公约》第二章的执行情况作准备。

28. 条约事务司司长指出, 为工作组第二次会议编写的两份报告, 均基于会员国根据秘书处征求预防腐败领域相关举措和良好做法信息的请求而提交的答复, 这两份报告的题目分别是: “预防腐败的良好做法和举措: 提高认识政策和做法, 特别是关于《公约》第五、七、十二和十三条”(CAC/COSP/WG.4/2011/2) 和 “预防腐败的良好做法和举措: 公共部门与预防腐败; 行为守则(《公约》第八条) 和公共报告(《公约》第十条)”(CAC/COSP/WG.4/2011/3)。他提及, 这两份报告反映了到 2011 年 5 月 27 日从 28 个会员国收到的信息, 该日期之后收到的材料连同此前收到的材料一并张贴在联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)网站上。他宣布还将向工作组通报工作组第一次会议其他建议的落实进度。

29. 多民族玻利维亚国机构透明和反腐败部部长作了发言, 她回顾该国在反腐败方面面临的各种挑战, 扼要介绍了多民族玻利维亚国在预防腐败方面的优先工作: 公民与社会参与, 透明与知情权, 在所有公共机构建立负责透明度的单位, 并举办传播关于腐败的信息的讲习班。她还强调机构协调机制包括涉及土著人群体的机制的重要性。她回顾说, 在毒品和犯罪问题办公室的协助下, 玻利维亚政府考察了该国 200 多个城市, 以便协助建立反腐败委员会并开展公共教育和宣传活动。她提到该国开展全国性竞赛, 以发现最糟的官僚主义事件并从而突出说明阻碍进展的官僚主义现象。她概要介绍了作为预防腐败措施由政府官员每年进行公开宣誓的试点项目。

30. 厄瓜多尔负责透明度事务的副总统就该国体制性机制以及最近为预防和打击腐败而采取的各项措施作了发言。她强调现有法律结构可以确保透明度、打击洗钱并加强公共廉正。她称该国最近努力拟订国家反腐败计划, 包括设立一个全国指导机构以便利公众参与预防腐败。她强调需要通过拟订道德守则并建立资产披露机制以鼓励高度的敬业精神, 目的是创建遵守道德和职业责任的新文化。她提到在有关利益冲突、非法致富和审计标准包括公共采购标准方面正在审议的法律草案。

31. 厄瓜多尔负责透明度事务的部长强调在公共管理方面推动透明度和提高效率以及致力于解决腐败的根源的重要性。加强公众的参与是宪法赋予厄瓜多尔

所有公共机构的一项义务。立法、司法、选举和行政等不同职能之间的协调是打击腐败的关键所在。厄瓜多尔还致力于在私营部门落实透明程序。经过与公众协商，厄瓜多尔国民议会将采取必要步骤把非法致富定为犯罪。

B. 通过议程和工作安排

32. 8月22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“预防措施”的第3/2号决议和工作组第一次会议各项建议的执行情况：
 - (a) 预防腐败的良好做法和举措：
 - (一) 提高认识政策和做法，特别是关于《联合国反腐败公约》第五、七、十二和十三条：主题讨论；
 - (二) 公共部门与预防腐败：行为守则（《公约》第八条）和公共报告（《公约》第十条）：主题讨论；
 - (b) 其他建议。
3. 未来优先事项。
4. 通过报告。

C. 与会情况

33. 下列缔约国出席了工作组的会议：阿富汗、阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴林、比利时、多民族玻利维亚国、巴西、文莱达鲁萨兰国、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、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、海地、印度、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、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、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞内加尔、塞尔维亚、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、塔吉克斯坦、泰国、突尼斯、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、乌拉圭、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南、也门、津巴布韦。

34. 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。

35. 下列签署国派观察员出席了会议：捷克共和国、德国、爱尔兰、日本、沙特阿拉伯、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国。

36. 观察国阿曼也出席了会议。

37. 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。

38. 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：维持和平行动部、内部监督事务厅、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、经济和社会事务部、道德准则办公室、全球契约办公室、联合国难民事务高级专员办事处、联合国开发计划署、世界粮食计划署、联合国区域间犯罪和司法研究所、巴塞尔治理问题研究所、国际原子能机构。

39. 下列政府间组织派观察员出席了会议：亚非法律协商组织、欧洲委员会、国际反腐败学院、国际刑事警察组织、国际移民组织、经济合作与发展组织、欧洲安全与合作组织。

40. 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。

四. 缔约国会议题为“预防措施”的第 3/2 号决议和工作组第一次会议各项建议的执行情况

A. 预防腐败的良好做法和举措

1. 提高认识政策和做法，特别是关于《联合国反腐败公约》第五、七、十二和十三条：主题讨论

41. 工作组开始审议秘书处编写的题为“预防腐败的良好做法：提高认识政策和做法，特别是关于《联合国反腐败公约》第五、七、十二和十三条”的背景文件（CAC/COSP/WG.4/2011/2）。据指出，该文件的目的是为工作组在其 2010 年 12 月第一次会议确定的四个主题领域下进行讨论提供便利和指导。

42. 主席请大家就第五条发表意见。发言者对毒品和犯罪问题办公室所做的工作以及为本次会议编写的文件表示赞赏。几位发言者概述了本国为制定预防腐败的政策和做法所做的努力。发言者着重介绍了为预防腐败而采取的立法措施以及为拟订和执行全面的预防措施而制定的国家战略。有些发言者着重说明了在公共行政、采购政策以及腐败举报机制等方面倡导廉正和透明的努力和良好做法。有与会者强调电子采购系统的益处；这类系统被视为公共采购中一个预防腐败的有效手段。有与会者提及公众参与和公众教育对预防腐败工作取得成功有着重要意义。

43. 有与会者提及结合《公约》其他部分解读第五条的重要性，重点是第三和第四章。发言者强调应当通过秘书处，继续提供可以与工作组分享的有关预防腐

败良好做法、立法举措及其他努力的信息。尤其是有与会者希望专门用更多时间展开更深入讨论，以查明推动执行《公约》第一章的切实可行的具体措施。

44. 有与会者强调预防腐败工作应当采取系统的做法，避免零敲碎打的临时性做法。在有些国家，全面的预防腐败法律有助于在打击腐败问题上集中精力，并制定意义深远的战略性做法。此外，据指出，各国为衡量预防腐败工作进展情况而拟订和使用的指标已经证明有益处。

45. 有些发言者强调应当为公共部门的雇员和公务员以及为治安法官和检察官开设有关预防腐败的综合培训方案。一些发言者强调需要为担任特别易受腐败影响的职位的高层管理人员和公职人员开设有针对性的培训方案。在有些情况下，体制性机制包括在公共机构指定腐败问题联络员以便在预防腐败方面给公务员提供帮助。有与会者提及应当让公民和非政府组织参与预防和打击腐败的努力。使用热线电话举报腐败事件被视为良好做法。有些发言者称，为预防公共部门的腐败现象，应当强调廉正、透明度、基于绩效聘用和晋级及敬业行为。

46. 有些发言者称，应当制订行为守则和道德守则。推动职业责任和符合道德行为的一个关键方面是拟订明确的预防利益冲突准则。有与会者提及建立公共门户网站以提高透明度并便利公众和民间社会获取信息。据指出，获取信息是改进并加强预防腐败工作的一种方式。此外，在有些国家，由公众参与的一些工作组协助拟订了预防腐败的政策和做法。有些发言者强调需要注重对青年的教育，以此作为预防腐败并促进政府与整个社会进行互动的手段。

47. 在防止利益冲突方面，一些发言者提请特别注意在聘用前公职人员担任私营部门职位方面的限制规定，特别是前公职人员曾参与公共采购程序的情况下。更笼统地说，发言者强调积累预防和查明利益冲突方面的知识尤其重要，并建议将该问题作为一个项目纳入工作组下一次会议的议程。

48. 有与会者提及举办讲习班以交流预防腐败、行为守则、公共机构评估方法以及同预防有关的其他问题等方面的良好做法的各种益处。举例说，欧洲反腐败培训项目可以成为欧洲各国反腐败机构、执法机构及其他主管机构交流经验与良好做法的一个平台，然后可将这类经验和做法汇编成手册。此外，有与会者指出，公共部门与私营部门之间的合作和信息共享是预防腐败工作不可分割的组成部分。有些发言者指出，各类商会可以发挥重要作用，协助私营部门推行良好做法。此外，有与会者强调，需要私营部门和公共部门在海关执法方面共同努力，以预防腐败。

49. 一些发言者指出，各政治性机构间的协调和媒体对腐败预防工作的参与十分重要。据强调，预防腐败措施应当贯彻到政府和公共部门的最高层。要实现这一点，可以例如在国家最全面的法律文书中纳入有关资产披露和廉正的规定。

50. 有与会者提到，《公约》要求采取具体措施，在廉正、敬业和提高认识方面加强公职部门。一些发言者指出，要求公职人员签署道德规范协议或职业责任声明是一种有益的预防措施。此外，发言者还指出，应当建立预防和打击腐败

的法律结构和制度结构，包括反腐败机构和政府协调机构，并制定反腐败行动计划以处理各种难题和在整个系统中预防腐败。

51. 联合国开发计划署的观察员概要介绍了该组织在国家反腐败机构能力建设方面所做的工作，还介绍了为按照《公约》第五、六和三十六条评估机构能力而制定的方法。据指出，反腐败机构面临的一个难题是，各国家主管机关在反腐败方面的任务授权分散，缺乏协调，这种情况影响各机构有效执行反腐败战略和行动计划的能力。为了向这类机构提供指导，联合国开发计划署最近在布拉迪斯拉发举办了一次基础广泛的论证讲习班，以审查基于模块的基准方法，还宣布打算完成评估指南，以便提交将于 2011 年 10 月 24 日至 28 日在摩洛哥马拉喀什举行的缔约国会议第四届会议，并在该届会议上分发。

52. 秘书处经济和社会事务部的观察员强调了腐败与实现千年发展目标之间的联系，并强调必须让公民参与加强问责制和根除腐败的工作。他介绍了该部为实现这种公民参与而正在采取的一种包含五个方面的办法，并着重指出了《公约》中为这种方法提供依据的相关切入点（《公约》第七至十条）。他回顾了最近举办的涉及与预防腐败有关的若干专题的活动，并宣布作为缔约国会议第四届会议的一项附带活动，将于 2011 年 10 月 26 日和 27 日在马拉喀什举办一次会员国能力建设讲习班。

53. 此外，经济和社会事务部的观察员还介绍了该组织参与颁发联合国公共服务奖的情况。设立该奖项的目标是：发现治理方面的最新创新；奖励优秀的公共服务；提高公共服务部门的形象和声望；增强敬业精神；建立对政府机构的信任；交流成功做法。他感谢毒品和犯罪问题办公室在确定“预防和打击公共服务部门的腐败”类奖项候选人方面给予的协助，2011 年第一次颁发这一奖项。他指出，可以申请参加将于 2012 年颁奖的下一轮评奖。

54. 有与会者指出了使用信息技术的益处，借助供公众访问且便于用户使用的网站，可以促进公众教育、宣传以及相关信息和资源的传播。此外还强调，互联网宣传工作可提供一种有益的工具，有助于各公务员组织参与预防腐败。一些发言者指出广泛公布拟议的法律的益处，包括利用互联网和社交网络平台予以公布。

55. 此外，据强调，收集和传播预防腐败方面的信息可有益于《公约》实施情况审议机制，也有益于缔约国为今后审议《公约》有关预防的条款而进行的筹备工作。与会者鼓励使用为实施情况审议机制开发的自评清单及早报告。还指出，与交流良好做法一样，预防工作中遇到的具体难题或吸取的经验教训将同样有助于工作组的讨论。

56. 总体上，发言者普遍强调，建立并改进公私伙伴关系并力争让私营部门积极参与预防腐败活动极为重要。为支持这一努力，有与会者强调，提高企业界的认识并推动公司行为者对其在预防腐败方面的作用具有责任感，对有效执行《公约》和实现千年发展目标均至关重要。还有与会者指出，这些努力符合 2010 年 11 月在首尔核准的《二十国集团财政部长和中央银行行长反腐败行动计划》。此外，有些发言者谈及需要确保在公营部门和私营部门举措之间采取一种更为平衡的做法并建议更多注意针对私营部门的工作。

57. 发言者尤其关注的一个方面是公共采购。发言者强调应当确保采购机制透明、客观，并确保创建公平的竞争环境，以推动采购程序公正无偏。据指出，能够实现这一点的部分途径是，加强关于公营部门和私营部门在采购进程中互动的法律和监管机制。有些发言者强调应当避免利益冲突，建议规定在部门间交往中要求公职人员和私营部门代表披露彼此之间的商业关系及其他关系。

58. 发言者报告了为合理精简对私营部门的监督和监管结构而采取的措施，包括立法规定法人的行政、民事和刑事赔偿责任，建立自愿监管模式并对遵行这类模式的情况实施有效管制，以及取消行政障碍并简化许可发放程序以减少发生腐败的机会。

59. 关于作为一种自愿监管形式的行为守则问题，有与会者指出，尽管这类守则所载的原则十分重要，但这类守则通常没有约束力。加强这类守则的一种方式，是颁布审计和监督法规，以推动私营部门对其商业活动和职业行为采取更加负责的做法。有与会者建议按照《公约》第十二条拟订审计标准、会计标准和刑法补充条款。还有与会者称，公共部门可以采取措，鼓励私营部门执行关于加强财务和业务问责的内部规则与程序。为了补充这类努力，有与会者强调应当就逃税问题制定有效的立法。

60. 在鼓励公司守规方面，有些发言者报告了建立公司“白名单”的相关举措，即根据为评估公司廉正水平而编制的调查问卷中提供的信息，奉行公司廉正、问责和遵行道德标准等原则的公司的名单。许多发言者提到给一些公司建立黑名单的相应做法，与前者不同，这些公司从事了腐败活动。建立黑名单涉及在某些情况下禁止参加投标进程。

61. 有与会者指出，资产申报问题特别复杂，尤其是考虑到资产披露的范围以及披露义务可能延伸适用于易发生腐败职位的公职人员的家人。还有与会者称，“生活方式分析”可以补充对谋求公职的候选人适用有效廉正要求这一努力。

62. 有些发言者就存放商业界相关问题反腐败知识的网上商业门户网站的有益性发表了看法。有一个称作反腐败商业门户网站的此类举措向有兴趣的公司提供在不诉诸腐败手段的情况下如何在不同市场进行商业运营的信息和准则。该门户网站利用公开资料来源收集和分析具体国家的信息，为公司的风险评估提供依据并拟订关于如何进入相关市场的审慎准则。

63. 全球契约办公室的观察员概要介绍了该办公室的活动及其与私营部门合作预防和打击腐败的情况。她指出，全球契约自 2000 年推出以来，吸引了 130 多个国家 8,000 多家公司及其他利益相关者参加，其中包括中小型企业 and 跨国公司以及世界各地 90 多个地方网络。她还概要介绍了全球契约办公室为企业界开发的工具和资源以及近期同各利益相关者合作实施的举措。此外，她向工作组介绍了由全球契约办公室与毒品和犯罪问题办公室共同为私营部门开发的电子学习工具，该电子学习工具在网上向有兴趣的当事方免费提供。

64. 一些发言者强调了社区组织和民间社会在预防腐败方面的重要性。发言者报告了本国为确保此类组织在政策拟订层面和担任反腐败活动社区监督者方面的参与而采取的各种做法。

65. 据报告，以学校为基地、促进年轻人参与反腐败工作的项目已证明在公共教育方面确有成效，改进了学校设施的运行，并使学生积极参与设施的维护和管理，以便促进公民责任感、廉正、问责和尊重透明度。有些发言者报告称，将编制针对年轻人的综合教育方案，并纳入现有课程。发言者报告称，作出这些努力的目的是与私营部门和媒体合作，建立一种对腐败不予容忍的文化。
66. 有与会者报告，建立社会监督机制以确保公共支出行为负责任地进行并且充分顾及社会利益的做法在某些情况下已证明确有成效。有些发言者指出已建立让公众直接参与监督公共支出的公共财政监督机制。
67. 有些发言者强调，包括土著居民、少数人群体和基于信仰的群体在内的公众的充分参与，是预防腐败的一个不可或缺的部分。据指出，问责的实行需要采取自公共部门至公民又从公民回到公共部门的办法，目的是推动基层自由交流信息和积极地互动。在这方面，有些发言者报告了建立在社区和区域各级动员并争取公众参加的机制以推动公众参与反腐败斗争的情况。据指出，在反腐败斗争中，考虑将公民作为反腐败努力的同盟军在许多情况下都非常有益。
68. 关于提高公共部门的认识问题，有与会者报告称，已在努力拟定反腐败公开宣言，该宣言不再局限于编纂道德方面的原则，而是力求形成各级政府部门一致反对腐败行为的职业文化。
69. 许多发言者强调大众媒体和互联网在传播有关腐败的信息方面发挥的作用。有与会者就此指出，利用媒体公开由法院审理的腐败案件实情及其审理结果，证明的确有助于在国家一级开展的提高认识活动。
70. 人权事务高级专员办事处的观察员就预防腐败所涉人权问题作了专门介绍。该观察员强调指出，人权方面的考虑是预防腐败工作的重要部分，通过适用人权规范和原则可有效执行《公约》有关预防的条款。此外还指出，关于预防腐败的措施，公营部门和私营部门均有保障人权、防止滥用并保持必要的谨慎以避免侵犯他人权利的义务。
71. 国际反腐败学院的观察员介绍了该学院从机构和学术两方面投入运作的最新进展情况，该学院作为一个正式国际组织创办于 2011 年 3 月。向工作组提供的非正式时间表表明，预计 2012 年在推出学院正式学术方案的同时举行第一次全体缔约方大会。学术方案预期将包括标准化的和有针对性的培训与研究、反腐败问题跨学科教学和硕士学位课程。学院将在 2012 年开设第一次硕士学位课程，该课程是按单元进行的非全日制课程，其中包括在学院外和学院内进行培训。
72. 欧洲安全与合作组织的观察员报告了为支持民间社会参与反腐败工作而开展活动的情况。她概要介绍了该组织在预防腐败方面为民间社会和私营部门开展的培训和能力建设活动，并向工作组介绍了最近举行的民间社会参与预防腐败工作圆桌会议取得的成果。这些成果包括与会者加强了以下承诺：为民间社会在不必担心报复的情况下监督和举报腐败事件提供充足的空间；建立一个民间社会可以不受阻碍地行动的适当的法律和体制框架；为新闻记者报道腐败行

为提供法律保障和保护；并为加强媒体在传播反腐败信息、教育和知识方面的作用创造有利环境。

73. 毒品和犯罪问题办公室宣传科的一名代表专门介绍了毒品和犯罪问题办公室与民间社会合作打击腐败的情况。反腐败公约联盟是一个统括性组织，是由分散于全球各地并活跃在预防腐败领域的非政府组织组成的全球性网络，它已被公认为毒品和犯罪问题办公室在反腐败事项上的民间社会主要对应方。该代表介绍了毒品和犯罪问题办公室最近为民间社会组织举行的培训活动。在扼要介绍毒品和犯罪问题办公室与联合国开发计划署和其他利益相关者合作开展提高公众对反腐败问题的认识的活动时，强调了确定议程并开展公共教育与宣传活动的重要性。

2. 公共部门与预防腐败：行为守则（《公约》第八条）和公共报告（《公约》第十条）：主题讨论

74. 秘书处的一位代表介绍了题为“预防腐败的良好做法和举措：公共部门与预防腐败：行为守则（《公约》第八条）和公共报告（《公约》第十条）”的背景文件（CAC/COSP/WG.4/2011/3）。她强调许多国家政府分享了在促进公共行政的廉正和透明度方面的经验和良好做法，重点介绍了就第八条和第十条采取的举措，包括各国际组织开展的活动。认识到也许应当更系统地收集信息并拟订对预防性做法的影响的定性评估。

75. 几名发言者对毒品和犯罪问题办公室所做的工作以及秘书处编写的背景文件表示赞赏。他们还提到会员国与秘书处之间合作的重要性。

76. 几名发言者强调，关于行为守则，公务员必须对政府负责，而非对任何政党或其他团体负责是一项基本原则。指出有些情况下，道德守则已逐个部门纳入政府系统，有时其范围和实质内容可能有很大差异，依特定部门的要求而定。不过，注意到有几项共同因素已纳入多数行为守则，包括禁止利益冲突、贿赂和其他刑事犯罪；关于收受礼物的条例；以及关于职业责任的一般性条款。

77. 几名发言者指出，制定并通过公务员行为守则是建立专业的公共服务部门所不可或缺的，其中应载明用来指导和规范行为的基本价值观。据指出，这类行为守则将不仅规范公务员个人的行为，还有助于倡导一种专业的公共服务。一些发言者指出，应当制定行为守则，并让各级政府公职人员而不仅仅是高级官员和管理人员签署。还指出这类行为守则应适用于涉及财务事项和公共资金支出的所有部门和公职人员。

78. 几名发言者指出，指导和规范涉及公共采购的公职人员的行为特别重要，因为这类业务有发生腐败的较高风险。

79. 经济合作与发展组织的观察员就公共报告作了专题介绍。他指出，从统计角度看，与其他人相比，某些类别的公职人员更有可能更有效地提高透明度。他报告了目前针对卫生和教育等部门开展的有关公共报告的特定部门研究。

80. 联合国开发计划署的观察员介绍了本组织通过加强机构和部门廉正而预防公共部门腐败的举措。他特别提到遇到的一些重大挑战，即需要一些工具和方法指导反腐败从业人员和部门从业人员如何共同工作，以及需要部门和机构廉正方面的能力建设。他提到由于各部门认识有限，许多腐败案件被作为管理方面的案件而非治理方面的案件处理。

81. 欧洲委员会的观察员向工作组介绍了反腐败国家集团监测进程中吸取的经验教训。反腐败国家集团所作分析的出发点是符合道德的行政做法和为公民提供服务的质量。该进程的关键文书是欧洲委员会关于打击腐败的二十项指导原则的第(97)24号决议，以及关于公职人员行为守则的第R(2000)10号建议。强调需要制定对于公职人员和民间社会而言可以执行和理解的全面的道德守则。指出需要在违规行为发生时有效、适当和劝诫性的制裁措施。此外，反腐败国家集团强调对行为的自愿性规范不能取代法律规范和外部管制。行为守则是否有效还取决于适当的执行机制，包括举报腐败的渠道和纪律措施。

82. 毒品和犯罪问题办公室的观察员介绍了最近完成的《关于加强司法廉正和能力的资源指南》。他报告说，有关该指南的工作是按照经济及社会理事会第2006/23号决议开始的，经社理事会在该决议中请毒品和犯罪问题办公室召集一个不限成员名额的政府间专家组，拟订一部用于提供技术援助以加强司法廉正和能力的技术指南。该指南载有一些国家处理在加强司法系统方面的特殊挑战的索引，反映了多个国家和法律背景中的良好做法和经验教训。指南的每一章都载有关于制定和实施所提议改革措施的结论和建议。指南将于近期以电子文件的形式放在毒品和犯罪问题办公室的网站上。

83. 毒品和犯罪问题办公室的一位代表介绍了最近出版的《警察问责、监督和廉正手册》，¹该手册是毒品和犯罪问题办公室刑事司法系列手册的一部分。手册载有适用于警察监督和问责的国际法律标准，提倡警察廉正，并提倡采取预防性和纠正性措施，同时强调不同行为者如政府代表、司法部门、民间社会和独立监督机构的作用。

B. 其他建议

84. 秘书处的一位代表简要介绍了工作组第一次会议所提建议的进展情况。关于采购，报告说联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）于2011年7月通过了《贸易法委员会公共采购示范法》。此外，报告说毒品和犯罪问题办公室在2011年上半年发起了三个反腐败项目，目的是促进私营部门参与反腐败工作，其中一个项目专门针对采购领域的公私伙伴关系。还介绍了机构廉正举措的最新情况。最后提到贸易法委员会为编制供纳入大学课程的反腐败学术材料和其他教学材料所做的努力。

85. 贸易法委员会的观察员介绍了《贸易法委员会公共采购示范法》，指出该《示范法》是各国采购立法执行《公约》条款的模板。她指出，《示范法》反映

¹ 联合国出售物，出售品编号：E.11.IV.5。

了最佳采购做法，提高了资金价值并通过透明、廉正、参与、竞争和客观性等避免滥用。《示范法》载有实施标准采购、紧迫或紧急情况采购、简单和低值采购以及大型和复杂项目的程序。潜在供应商可对采购程序中作出的所有决定和采取的所有行动提出质疑。留给政府采购者的自由裁量权须遵守与其他国际标准相符的保障措施，特别是《公约》所载的标准。

86. 道德准则办公室的观察员介绍了该办公室在联合国系统预防腐败和促进廉正方面的作用。她指出该办公室提供：促进全面廉正和问责文化的道德操守框架，包括行为守则；对举报人和举报涉嫌腐败情形的人的保护；提高认识措施；符合道德的领导行为和决策过程。此外，她突出介绍了该办公室的财务披露方案，该方案旨在管理风险，增强公众对联合国廉正和信誉的信任，并查明、减缓和解决个人利益冲突。

87. 毒品和犯罪问题办公室的观察员介绍了最近为支助各国评估公共部门和私营部门特别易受腐败影响的领域而开展的活动。他概要介绍了已证明对于评估针对腐败的态度和处理腐败的经验行之有效的各种方法。承认基于实证的方法可以提供关于易受腐败影响领域的可靠、准确的信息。他强调各种调查的益处，这些调查可以针对不同群体设计，如针对大众、商业界、公务员系统的不同部门，因而可以产生特定的、基于实际经验的、与制定政策有关的信息，这种信息反过来又提供国际一级可以比较的结果。提到阿富汗的腐败问题调查、伊拉克的公务员调查、巴尔干西部地区的腐败问题家庭和企业调查以及在非洲和亚洲国家开展的另外两个项目。

88. 指出预防腐败措施和腐败程度的统计学分析在方法和实施方面存在困难。强调没有一种标准化系统用来评估腐败的程度，这就为产生灰色地带从而导致对腐败相关数据的各种滥用打开了大门。强调避免对国家进行排序的重要性。指出任何分析办法都应当在缔约国会议和实施情况审议机制的范围内以及通过实施情况审议组详加讨论。

89. 向工作组介绍了由反腐败专家和学术界组成的非正式小组最近采取的一项举措，该小组得到毒品和犯罪问题办公室、经济合作与发展组织、国际律师协会和其他相关机构的支持。该举措的目标是编写一套全面的反腐败学术教材，作为开放源工具，通过便利各大学和其他教育机构将关于腐败的教学模块纳入各自的学术课程而向它们提供帮助。该材料是与全球契约办公室的一个相关举措（负责任的管理教育原则）密切合作编写的，后者设立了课程改革中反腐败问题工作组，重点是商学院的教材。

五. 今后的优先事项

90. 几位发言者支持工作组按照同样的任务授权继续开展工作。建议工作组继续收集预防腐败方面的信息和良好做法，特别是通过由各缔约国进一步报告和分享信息。不过，对参与收集信息和良好做法的各种论坛的数目表示关切；提到如果这些努力更加突出重点、更加合理安排会带来的益处。此外，建议尚未提供此类信息的缔约国提供信息，以前提供信息的缔约国应有机会补充和更新此类信息。

91. 还建议工作组今后更加注重具体的实质性问题而非一般性发言和最新情况。利益冲突问题被确定为一个优先事项，特别是因为在不同法律制度中处理这个问题非常复杂。财务披露和公私伙伴关系也被确定为优先问题。指出在这方面工作组不应当忽略非正规经济部门，特别是新兴市场的非正规经济部门。

92. 另一些发言者指出，如果秘书处将缔约国通过发言和书面材料提供的信息加以分类或系统化，那么工作组带来的益处将得到增强。据指出，这类信息可通过与各国际组织和其他资源建立联系而得到进一步补充。建议工作组争取从各国际组织和非政府组织开展的工作中取得更多益处，以查明关于预防腐败措施的良好做法和信息。此外，一些发言者还建议，工作组可以采取小组讨论的方式进行讨论，以便利就工作组确定的优先问题进行辩论和对话。还建议工作组制定和通过一项多年期工作计划，以确定优先领域和优先的《公约》条款，并详细拟订处理这些优先领域的办法和各种选择。

93. 有与会者强调需要避免在预防腐败相关信息的收集和编制目录方面重复工作和造成冗余。强调应当查明可供缔约国在采取预防腐败措施时考虑的具体的良好做法和各种选择。指出工作组应当注意一个事实，即有些选择可能在某些法律、社会或文化环境中行之有效，但在其他环境中也许无效。

94. 一些发言者赞赏地注意到工作组会议期间富有成果的讨论和积极的互动，以及工作组正在确定其范围、方法和前进道路。建议可以在缔约国会议第四届会议上进一步讨论这些问题。

六. 通过报告

95. 2011年8月24日，工作组通过了其会议报告（CAC/COSP/2011/WG.4/L.1及Add.1和Add.2）。