

預防措施

(第二章，第五條至第十四條)

第五條：預防性反腐敗政策和做法

1. 各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，制訂和執行或者堅持有有效而協調的反腐敗政策，這些政策應當促進社會參與，並體現法治、妥善管理公共事務和公共財產、廉正、透明度和問責制的原則。
2. 各締約國均應當努力制訂和促進各種預防腐敗的有效做法。
3. 各締約國均應當努力定期評估有關法律文書和行政措施，以確定其能否有效預防和打擊腐敗。
4. 締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，酌情彼此協作並同有關國際組織和區域組織協作，以促進和制訂本條所述措施。這種協作可以包括參與各種預防腐敗的國際方案和項目。

一. 概述

第五條宣稱各締約國必須按照《公約》的要求，制訂和實施一項全面反腐敗策略，從而提供預防腐敗的總體背景和架構。這一點將通過促進法治原則、對公共事務和公共財產的妥善管理、廉正、透明度和問責制得以實現。另外，要求各締約國努力審查相關制度、法律和程序性規定，以加強反腐敗策略的一致性和協調性。做這項工作的時候，明智的做法是使策略的規劃和實施獲益於多種利益攸關方的參與，包括民間社會組織和私營部門的參與。締約國應與其他締約國合作，交流良好做法並制訂區域和國際安排，為合作和相互支助提供便利。

二. 實際挑戰和解決方案

本條闡述預防腐敗行動的一般方面。它是本章中的第一條，這一章旨在解決一個廣泛系列的問題，例如對公共事務的妥善管理（第九條）、公共部門的透明度（第十條）、預防私營部門的腐敗（第十二條）和社會參與（第十三條）。締約國應在風險評估的基礎上設計策略，風險評估應基於相關信息和統計資料。有用的資料可能包括對公

共機構的審計報告，報告有可能說明對公共資金的腐敗性利用或表明控制或會計程序的不足。其他適合締約國情況的統計資料也具有相關性。為了找出原因、趨勢和弱點，應該委託進行專門研究。資訊和資料應該構成風險或者弱點評估的基礎，通過評估確定腐敗行為的趨勢、原因、類型、範圍和嚴重性或影響。這將有助於獲得對易產生腐敗現象的活動和部門的更清醒認識，構築制訂預防性策略的基礎，該策略以更好地預防和偵查腐敗行為的政策和做法為支撐。

二.1. 預防性反腐敗政策和做法

很多國家可能會強調例如立法、調查和起訴領域裏的管制措施。這樣的做法只是有效反腐敗政策的一部分內容，且費用昂貴，側重於規則、程序和公共資金的失敗和濫用。有必要強調預防，因為它不僅保障政府和政治制度的廉正，確保規則、程序和資金的應用，而且對提高公眾的信任和管理公職人員的行為有著更廣泛的助益。

二.2. 有效和協調的政策

《聯合國反腐敗公約》預防腐敗的做法，其前提是需要有一個一致的架構，從一般原則發展到明確而現實的策略、行動計畫和程序，以及對為推行策略而採取的措施的落實情況的定期監測。這就要求採取一種全面、協調的做法，從有系統地收集和核對關於基本國情的定量和定性資訊，到制訂總體目標的策略，隨後將這些目標變成具體目標和行動計畫，以便能夠和所取得的結果相對照，對政策及其落實情況做出調整。應該在所有相關利益攸關者（公共和私營部門、民間社會）之間規劃、引導和協調策略的起草、通過、實施、監測和評估過程，並使策略涵蓋可能發生腐敗的全部門或領域。

二.3. 促進社會參與

一項有效策略將包括各種方式，藉以提高一般公眾對腐敗行為的影響及其構成的威脅的認識。必須通過社會的積極和及早參與，確保社會積極參與支持此種策略的制訂及隨後的實施。因此，政策必須預先設想社會代表參加設計、確定內容、制訂、核可、實施和審查的整個過程——第十三條所討論的問題——的具體方式，以及衡量進展情

況的方式。

二.4. 使用《指南》

第五條通過提倡一種策略性的全面方法，為實施《公約》的預防措施做準備。這反映了政策制訂者和執行者等之間的共識，即在預防和控制腐敗時，採取一系列全面措施是非常重要的，尤其是考慮到現象的多面性。《公約》第二章隨後的條款闡述了此種策略的多個不同組成部分。而政策制訂者被要求確保自己完全瞭解《公約》和計畫策略的整體性質，從而使其各個組成部分體現《公約》所有部分內容。

二.5. 國際合作

締約國應銘記，有必要努力加強預防腐敗的實際努力——策略本身所闡述的那些努力和各種不同的方案與行動計畫——以及評估何者起作用及為何起作用的手段。必須進一步制訂事實證明有效的措施，在有關各方中推廣，並有效進入更普遍的應用。締約國應制訂和實施在所有層次上確認、獲得、分析、推廣和修正良好做法的方法。

三. 制訂策略

總體上，國家政府中的決策者面臨的關鍵問題涉及：

- 誰是策略的主要制訂者？
- 這樣的制訂過程需要建立聯盟以確保多種類型的政府實體和非政府行為者的參與，還是只要進行協商就足夠了？
- 誰來實施或者監督執行？
- 如何評估進展？
- 需要時，如何對策略進行審查和修訂？

制訂一項反腐敗策略的主要責任由國家政府承擔，必須明確給予制訂工作最高支持。同樣，必須在國家政府內部和一般公眾中毫不含糊地傳達這種支持，其途徑是授予承擔這項任務的實體或者個人明確而具體的職權。這項職權需要輔之以所要求的授權和完成任務所需的資源。制訂過程應該是一種協商性和包容性努力。民間社會和私營部門的參與，將會充實策略的內容並提高它的可接受性。制訂工作應該以收集、核實和分析關於何處和為何產生腐敗的資訊為出發點。

這項策略應設定明確和可實現的目標、時限和完成具體目標的先後順序。這些應該公之於眾，確保完全透明並幫助調動公眾的支持。應該有一個能夠按照事先決定的公開時間表進行審查和修訂的程序，以幫助規劃未來的行動，並評價以前的和正在採取的行動。

這項策略應該體現一種總體方法，這種方法結合公共機構的要求和觀點，全面考慮這些具體事項，以及私營部門和民間社會的見解和需求。因此，這項策略可能會成為參與並適合從事監測、審查和修訂工作的機構所擁有的一個實用、優先和可衡量的架構。

對策略的實施和監督是預計根據第六條為這一目的而設立的一個或多個機構的責任。雖然與此種機構的職責有關的問題將在各自的一章下得到討論，但重要的是在這裏指出，在確定實施策略的責任問題時，需要考慮到該機構或多個機構的職權範圍。該策略旨在提供總體指南。這種指南應該導致各個部門和機構制訂和實施具體行動計畫，以確保這一連串策略被貫徹到所有公共機構。行動計畫應確保該策略不僅僅是一個意向聲明。為了令人信服，它必須是協調的，包含確定的、可衡量的具體目標。必須確保它們得到落實並得到定期評估和修正。尤其是，反腐敗的一個關鍵手段是採用有效而持續的監測、審查和修訂方式。這需要經過機構性的組織和協調。因此，建立一個獨立機構，對於達成預防策略的目標是不可或缺的。

四. 策略的構成

一旦實施了上文第二節所提出的評估，該策略必須完成若干階段。第一階段是制訂階段，設定優先項目，對策略的持續時間做出估計，並確定實施策略所需的資源。評估將涵蓋所有公共行政部門，必要時涵蓋私營部門，以確保不忽略任何細節。這一階段所制訂的策略將是評估未來進展的基線。隨後是設計階段，為該策略及其每項內容設定明確、合理的具體目標，及這些具體目標的可衡量的業績指標。

策略的實施階段將提高主要利益攸關者和公眾對腐敗的性質、程度和影響的認識。提高認識活動有助於促進對反腐敗策略的理解，調動對反腐敗措施的支助，例如來自私營部門和民間社會/非政府組織

的支助，鼓勵並使人們有權期望並堅持以高標準衡量公務人員的廉正和業績。最後的後續階段將被用於幫助評估策略的進展，定期提供關於策略內容的實施及其對腐敗現象的影響的情況說明，並在面對策略的成功與失敗時幫助決定如何修正策略的內容/優先項目。

第六條：預防性反腐敗機構

1. 各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，確保設有一個或酌情設有多個機構，通過諸如下列措施預防腐敗：
 - (a) 實施本公約第五條所述政策，並在適當情況下對這些政策的實施進行監督和協調；
 - (b) 積累和傳播預防腐敗的知識。
2. 各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，賦予本條第1款所述機構必要的獨立性，使其能夠有效地履行職能和免受任何不正當的影響。各締約國均應當提供必要的物資和專職工作人員，並為這些工作人員履行職能提供必要的培訓。
3. 各締約國均應當將可以協助其他締約國制訂和實施具體的預防腐敗措施的機關的名稱和地址通知聯合國秘書長。

一. 概述

第六條要求設立一個依據第五條獲得授權的預防性反腐敗策略體制中心。《公約》沒有規定由一個單獨機構還是指定多個機構擔負體制中心職責。在考慮實施本條時，還應該注意第三十六條，該條預見到有必要建立一個專門的反腐敗調查機構。在第六條中，機構的主要重點是預防，尤其與實施第五條的預防性政策有關。

雖然不存在普遍認可的模式，但是締約國可以對若干被認為有助於加強預防性反腐敗機構效力的結構特徵加以考慮。

二. 實際挑戰和解決方案

二.1. 預防性反腐敗機構

為確保依據第五條制訂的策略和政策得以實施，機構需要解決：它們如何創造：一個跨不同部門的公平而一貫的方法；確保機構有權

以同樣的權威跨部門工作的法律背景；確保政策的協調實施和採取包括調查、研究和審查在內的必要行動的方式；確保任命過程的透明性、正當性和公平性及工作人員任期保障的措施；使機構能夠有效行使其職權的業務獨立性；及適當的預算和報告安排。

在考慮體制架構時，締約國似宜考慮利用一個或多個現有機構、使現有機構承擔更多責任或者建立一個新機構。每一種情況都會提出自己的挑戰，而締約國似宜權衡新成立的機構與現有機構的工作相比的增加值。另外，需要考慮新機構對現有機構的職權和業績的影響。換言之，伴隨著建立新機構的決定，有必要對現有機構的職能進行認真審查。

對新機構有利的因素包括：

- 其成立代表著一個新開端，顯示出一項新承諾；
- 現有機構可能已經失去公信力，其現行不成功做法的慣性可能難以改變；
- 現有機構的工作人員可能不具備新職權所需的技能；
- 新機構有可能獲得符合當前形勢的新權力。

另一方面，下面幾點有利於現有機構：

- 它們已有房地、訓練有素的工作人員、法定權力、內部程序等，新機構必須從頭創建所有這一切，因此有喪失衝勁的危險；
- 現有機構可能已經具有高度公信力，只需要對其職權範圍和/或任務加以修訂以增強其效力；
- 創設一個新機構對於保留還是裁撤現有機構造成兩難之局——保留則造成緊張關係和可能的衝突，裁撤則不可避免地遭到舊機構內既得利益者的反對。

二.2. 職權和權力

該機構應該在根據第五條制訂的策略所提供的架構之內，承擔制訂、堅持、修訂反腐敗政策並監測其有效而協調實施的任務。該策略可能會指定公共部門、私營部門、志願者或者非政府組織部門以及民間社會承擔各項責任。

在該策略的職權範圍內，該機構應確保制訂和推廣各種預防腐敗的有效做法。應該適度經常地定期評估有關法律文書和行政措施，以確定其能否有效預防和打擊腐敗。

經驗表明，存在多種不同的授予反腐敗機構的職權。認識到這種機構應該對每個國家盛行的獨特制度（行政的和法律的）和環境做出反應，《公約》將這一點留給各國自己做出選擇。因此，有些反腐敗機構僅承擔預防的任務，而有些則被賦予從預防到調查和起訴的一系列權力。

無論職權範圍如何，該機構將要求獲得正式立法權，以履行其職能。這種立法架構所包含的某些內容是：

- 向該機構提供法定權力，以制訂《公約》所概述的政策和做法；
- 使該機構能夠出版指導手冊和制訂《行為守則》；
- 使該機構能夠就未來的立法提出建議，並規定在制訂任何新的反腐敗立法之前與之協商；
- 在授予調查權的情況下，使該機構能夠自行開始一項調查，不要求在它採取行動之前為調查行動向它詢問任何問題；
- 擁有發出傳票的權力，以獲得文件、資訊、證詞或者其他證據；
- 確保與參與反腐敗工作的國際國內適當機構之間的資訊交流，在需要時包括相關執法機構；
- 確保適當獨立性以履行其職能；
- 確保該機構工作人員秉持誠意履行其職責時，受到免於民事訴訟的保護；
- 規定適當程度的問責制和報告制；
- 確保該機構有適當的領導地位；
- 確保適當水準的資源。

二.3. 職能

在適當的立法架構之內，機構能夠履行各項職能，這些職能依據它們的職權特點和範圍，將包括：要求公共部門機構制訂具體的行動計畫，並指導/審查其落實情況；對機構進行評價或檢查；接受和審

查來自公眾的投訴，接受來自那些反腐敗調查機構的審計、調查或議會報告；研究立法和行政程序；進行民意調查，並開發其他資訊來源；就反腐敗計畫進展情況的定期審查進行取證或者聽證；最後，該機構應該能夠與其他機構和相關國際及區域組織達成一致，在促進和制訂本條所述各項措施方面為合作提供便利，並參加旨在預防腐敗的各種國際方案和項目。

該機構應該與公共部門機構合作，確保關於反腐敗措施的資訊向適當機構和公眾，以及非政府組織和教育機構傳播，以促進預防工作，使對反腐敗問題的認識進入學校或大學課程。該機構應該有權公佈其報告。它或它們應考慮印製指導手冊並盡可能廣為散發。

當其首要重點在於預防性政策和做法時，機構應該確保採取適當措施，與其他機構協調工作，包括如何處理個別指控（尤其是避免危害執法調查和未來可能的起訴），制訂長期策略觀點和實現各方同意的的方法與堅實的獨立性之間的平衡。

二.4. 獨立和問責制

立法架構應確保機構的業務獨立，這樣它們就可以確定自己的工作日程以及如何履行其已獲授權的職能。在處理獨立問題時，需要考慮下述問題：

關於主管和其他高級人員的任命、任期和免職的規則和程序；機構和/或任何其他監理會的構成；合適的財政資源和人員的薪酬；適當的預算；合適的聘用、任命/選舉、評價和晉升程式；向另一個公共機構例如立法機構定期提交報告的義務；與其他機構合作和交流資訊的正式管道；確定民間社會和媒體的參與問題的安排。該機構及其工作人員在其職權範圍內的行動，只要是秉持誠意並在該機構的指導下實施的，就應該受到保護，使之免於民事訴訟（但這種保護不應妨礙適當的司法審查，如下文所述）。

保障獨立性和問責制的方式應該載入法律而不是各種命令（命令可以輕易創設這樣的機構，也可以輕易撤銷它）。如經驗所示，獨立性由法律確立或者得到憲法的保障，可以增強以下可能，即該機構擁

有充分權力以促進有效政策和確保其實施，並帶來一種穩定感。該機構應有權就其建議是否及如何得到落實採取後續行動，並應能夠發展和留用擁有必要反腐敗專門知識的工作人員。它或它們應被指定為公職人員和公眾知道並且可以利用的協調中心和資源，最後，它們應該能夠就其工作發佈定期公開報告。

獨立性不應被視為與問責制背道而馳。反腐敗機構應該在一個確定的治理體系內開展業務，該體系應該包含適當的、正常運作的制衡機制，體系內沒有任何人、任何事凌駕於法律之上。需要以各種機制對獨立性予以制衡，以確保機構的透明度和問責制，例如通過向例如議會委員會這樣的主管機構提交報告或者接受其審查，或者向議會提交報告，接受年度外部審計，並在需要時接受法院的司法審查。

因為反腐敗工作的敏感性，這種程序常常需要尊重保密要求。這些機構的工作常常使他人的自由、資源和名譽處於危險中，它們應該承擔在得出適當結果之前對資訊予以保護的積極義務。

該機構獨立性的部分內容，也是確保公共能見度的一種措施，應該具有決定其如何開展工作的權利。尤其是，機構應該有權通過公開審理（public hearings）確定其工作的公共性，此舉可以成為揭露腐敗證據和對社會開展腐敗問題教育的重要工具。

同時，非公開審理可以被用於保持調查的完整性，保護證人或檢舉人的身份，獲得可以用於進一步的刑事和紀律指控的資料，避免干預其他程序，並避免對個人名譽造成不必要的損害。但機構應該有一項公佈其結果和報告的一般政策，以強調它在維護廉正方面的作用。

二.5. 資源

重要的是給予該機構適當的、充足的資金。一種方式是直接提交機構的帶有全面預算詳細說明的年度業務計畫，供適當的立法機構預算委員會同意。在可能的情況下，應該商定對機構的多年期籌資事宜。此舉將最大限度地降低立法機構利用預算批准權限制機構的獨立性或者對具體腐敗個案施加不當影響的潛在可能。另一種備用方法是，機構獲得一筆總撥款，其預算中的個別專案不受立法機構的影響。如

何使用其資金由機構負責，但機構每年應提交賬目，並接受對同等性質公共機構的適當的外部審計安排。

雖然存在許多旨在確保獲得適當資源的其他安排，但重點應該是保持反腐敗機構的獨立性。

二.6. 專職工作人員和培訓

在其年度業務計畫和概算中，機構應確認所需人員編制。編制機構應該考慮讓反腐敗機構規劃其人力資源政策，確定工作人員的人數和專業資格，確任必要的專門化，以及就資格和要求進行培訓。關於透明度，機構理應公布其招聘和任命程序。這些均應符合《公約》第七條所規定的公職人員任命要求，並應接受審計。

第七條：公共部門

1. 各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，酌情努力採用、維持和加強公務員和適當情況下其他非選舉產生公職人員的招聘、雇用、留用、晉升和退休制度，這種制度：
 - (a) 以效率原則、透明度原則和專長、公正和才能等客觀標準原則為基礎；
 - (b) 對於擔任特別容易發生腐敗的公共職位的人員，設有適當的甄選和培訓程序以及酌情對這類人員實行輪調的適當程序；
 - (c) 促進充分的報酬和公平的薪資標準，同時考慮到締約國的經濟發展水準；
 - (d) 促進人員的教育和培訓方案，以使其能夠達到正確、誠實和妥善履行公務的要求，並為其提供適當的專門培訓，以提高其對履行職能過程中所隱含腐敗風險的認識。這種方案可以參照適當領域的行為守則或準則。
2. 各締約國均應當考慮採取與本公約目的相一致並與本國法律的基本原則相符的適當立法和行政措施，就公職的人選資格和當選的標準做出規定。
3. 各締約國還應當考慮採取與本公約目的相一致並與本國法律基本

原則相符的適當立法和行政措施，以提高公職競選候選人經費籌措及適當情況下的政黨經費籌措的透明度。

4. 各締約國均應當根據本國法律的基本原則，努力採用、維持和加強促進透明度和防止利益衝突的制度。

一. 概述

在第二條中，《公約》載有對“公職人員”的廣泛而全面的定義，它包括公共部門的工作人員和所有擁有民選公職的人員。在招聘時和整個職業生涯中，對公職人員的任命應基於專長，並符合透明的政策和程序。民選公職人員應遵循的標準，應與經任命產生的公職人員遵循的標準相似。因此，倫理和反腐敗要求是公職不可分割的一部分，並與第二條所定義的所有類型的經選舉或任命產生的公職人員有關。第八條解決與利益衝突有關的更細節性的問題，而第十條和第十三條涵蓋獲得資訊的自由、獲得公開記錄的機會和透明決策。

二. 實際挑戰和解決方案

二.1. 富有效率、透明和客觀的公職人員招聘、雇用、留用、晉升和退休制度

高效率、透明和有效力且沒有腐敗狀態的一個根本支柱，是以技巧圓熟和廉正的人員擔任公務人員。締約國應當考慮制訂一種制度，吸引和留用這樣的人員。通過建立一個機構，例如公務員委員會，處理招聘、雇用和晉升程序或為此提供指南，就可以實現這一點。無論這樣一個機構是諮詢性的（各部門管理自己的工作人員編制問題）還是行政性的（機構本身負責工作人員編制問題），重要的是這些程序盡可能統一、透明和公平。

因此，這些程序應述及對新職位的工作予以簡要說明的必要性，明確說明要求和資格標準。應該對職位作公開推介，並依據商定招聘程序補缺，包括從關於選拔和任命標準的透明程序，到成功候選人資格和證明文書的認定等各種程序。任命時應明確說明服務的條款和條件，薪酬應與該職位的職責和責任相稱。公職人員應經過適當培訓，包括道德培訓和職業發展訓練。晉升程序或者任何與獎勵或業績有關

的計畫，均應在整個公共部門具有一致性。

還應該對工作人員個人進行年度業績考核，以確定成效、培訓需求、職涯發展和晉升問題。

締約國應確保所有部會和部門都保留關於所有招聘、晉升、退休和辭職以及其他人員編制問題的準確人事記錄。因為工資通常是政府開支中一個最大專項，易於出現控制不力的現象，發薪記錄應以集中的或體制性人事資料庫為基礎，據此核查獲批准的職位員額表和個人的人事記錄（或工作人員檔案）。

二.2. 易產生腐敗的職位的選拔和培訓程序

雖然二.1 提供了針對整個公務部門的共同辦法，但締約國將認識到某些職位或活動可能更易於產生腐敗。這些將要求有更高水準的保證，以防止出現濫用，而且重要的是找出組織的弱點和需要得到解決的程序（有時被稱為“防腐敗處理”）。二.1 中所討論的機構有可能是與第六條所確認的機構一起被討論的，應考慮實施審計以：

- 確認哪些公職或活動尤其易於發生腐敗；
- 分析易於發生腐敗的部門；及
- 編寫報告闡述易發生腐敗部門的評估情況和特殊危險，並提出解決它們的相應建議。

建議或主動措施可能包括：對成功候選人的任命前甄別（確保潛在任命者已經顯示出行為上的高標準）；成功候選人的具體服務條款和條件；程序控制，例如用基準點測試業績，或者實行人員輪調，以此種方式限制在長期任職過程中產生的腐敗誘因和影響。

管理中還應該引入針對特別易於滋生腐敗的職位公職人員的具體支助和監督程序，包括定期考核、保密報告、登記和申報利益、財產、招待和禮物，以及定期監測如實申報情況的有效程序。它們還應在可能的情況下，根據風險等級，採用一種對某些事務的多級審查和批准制度，而不是讓某一個人具有獨斷的決策權。此舉的部分意圖還在於保護工作人員免受不當影響，還有部分意圖是為決策過程確立一種獨立性。

揭露對某些重要官員生活方式的監督方式，可能也是明智之舉。這是一個公認的相當微妙的問題，其處理方式需適當顧及並遵循保護隱私的適用法律。這種監督可能包括在居住狀況、車輛使用或者度假標準方面尋找可能與已知薪酬水準不相符的能說明問題的跡象。個人的銀行帳戶也需要接受監督，只要雇員在其契約中同意實施這種監督。

二.3. 適足的薪酬和薪資標準

一個受關注的重要領域，尤其是對發展中國家或經濟轉型國家來說，是確保公職人員獲得適足的薪酬。薪酬水準或者薪酬確定性問題可能會引發一系列不可接受的行為，從抽出公職時間從事第二職業到易於受賄。“適足”的意思是，工資標準至少能使公職人員的收入滿足與其職位和責任相稱的生活開支，並與其他部門相似職位的收入不相上下。締約國還應確保工資標準與職業進展、資格和晉升機會聯繫起來。用以確定公共部門工資的方法和標準，應公之於眾。

二.4. 公職人員的道德培訓

公職人員對履行公職過程中產生腐敗的危險的認識，以及預防和舉報腐敗行為的方式，將通過培訓和定期收集關於腐敗行為的資料得到加強。明智的做法是尋求確立一種全面和定期培訓方案的辦法，以此作為公共部門的總體架構，從中可以產生有針對性的方案和課程。這樣所有公職人員都可以受益於合適的職業道德課程，這不僅涉及招聘，也是在職培訓的一部分，尤其是對於那些最具有產生腐敗危險的職位。培訓應結合關於對具體現實生活情景的解決方案的討論和對提出或報告關切問題的適當方式的討論。著重指出工作人員充分瞭解關於其權利和義務，以及與其履行職能之舉相伴的產生腐敗和不當行為的危險，將有助於突顯每一位公職人員應有的合乎道德的行為的重要性，並促進一種廉正文化。讓工作人員接受年度腐敗審查，將使他們保持清醒認識。這還將使他們能夠找出關切領域和可能的預防措施。作為第五條的要求的一部分，管理公共機構時應考慮根據第五條為第六條所述機構編寫報告，報告可利用的材料來自：

- 擔任專責職位的工作人員；
- 不同來源，包括：
 - 管理風險評估；
 - 風險管理技術；
 - 內部和外部審計；
 - 對反腐敗措施有效性認識的公開調查；
 - 對雇員關於如下主題的調查：
 - 培訓的相關性；
 - “自下而上”的風險；
 - 對預防性措施有效性的認識；及
 - 關於工作人員舉報可疑行為意願的報告。

公共機構也應考慮採用激勵措施，鼓勵雇員提出新的預防措施。例如，一位提出了有效預防措施的雇員，在業績考核時可以因提高了組織有效性而獲得加分。

二.5. 公職候選人和選舉標準

雖然二.1至二.4論述被任命的公職人員，但締約國應考慮在論及民選官員時所處理的相同主題和問題。多數締約國有憲法和法律標準架構，規定了對參加選舉應達到的要求，以及保證選舉過程廉正性的法律和法規。而締約國也可能希望考慮確保那些正在爭取或者掌握公職的人也恪守較高的道德標準。這可能涉及限制政治參與的法律法規，例如某些類型的公職人員擁有黨員身份或者競選公職。它們可能列出與爭取一個新的或附加的民選公職相抵觸的現有民選或任命的職位。它們可能有規定，禁止那些被判觸犯包括貪污在內的某些罪行的人尋求或者擔任公職。它們可能要求候選人披露其全部財產，並包含這樣的規定：如果候選人或者候選人所屬的政黨或支持者涉入選舉腐敗活動，可宣佈選舉無效。

二.6. 競選和政黨籌資的透明度

事實證明，實施適當的規則和程序來管理政黨競選活動的財務問題和政黨的籌資活動，對於預防和控制腐敗至關重要。一些締約國已

經設立了一個或多個公共機構，負責登記選民和管理選舉活動、登記政黨、監督政黨的籌資活動、審查候選人資格和披露財產情況、執行選舉籌資法律及調查一切相關罪行。

需要解決若干問題，以鼓勵有透明性的籌資活動，包括：設定選舉活動開支的限度、目的和期間時段範圍；捐款的限額；捐助者身份的確認（包括是否匿名，允許、限制還是禁止海外或者第三方捐款或貸款）；允許提供哪種實物利益；政黨組織提交和公佈賬目及開支的形式和時間；對收入和開支進行核查的方式；是否允許對捐款或貸款免稅；以何種方式阻止政府將國家資源用於選舉目的。對於依靠公款維持選舉和政黨活動的締約國，還存在與補貼額度計算方式有關的問題，如何鼓勵新政黨的發展（同時避免產生以取得資金為主要目的新政黨），以及如何利用公共廣播。最後，需要有健全的法律規定和體制程序，處理對有爭議的候選人資格和有爭議的選舉的裁定問題。

提請締約國注意區域組織的相關倡議，例如關於政黨和選舉活動籌資問題反腐敗共同規則的歐洲委員會第R(2003)4 號建議。

二.7. 透明度和預防利益衝突

締約國應考慮制訂立法，用有關國家文件的保留、存儲、獲取和保密的適當行政法規，規定資訊自由和獲取記錄的自由，以及公共決策的透明性。該項要求在第十條和第十三條中有更詳細的討論。

對於所有公職人員，根據所涉及的職位，締約國應確保關於利益衝突、職位的互相抵觸性及相關問題的一般規定，以《公約》的核心要求為基礎。《公約》的核心要求是，禁止那些執掌民選或任命的公職人員處於有利益衝突的地位、擁有未經披露的財產，以及掌握與其職位相抵觸的職責或非法參與與其職位相抵觸的活動。這一要求在第八條中有更詳細的論述。

第八條：公職人員行為守則

1. 為了打擊腐敗，各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，在本國公職人員中特別提倡廉正、誠實和盡責。

2. 各締約國均尤其應當努力在本國的體制和法律制度範圍內適用正確、誠實和妥善履行公務的行為守則或者標準。
3. 為執行本條的各項規定，各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，酌情考慮到區域、區域間或者多邊組織的有關舉措，例如大會1996年12月12日第51/59號決議附件所載《公職人員國際行為守則》。
4. 各締約國還應根據本國法律的基本原則，考慮制訂措施和建立制度，以便於公職人員在履行公務過程中發現腐敗行為時向有關部門舉報。
5. 各締約國均應根據本國法律的基本原則，酌情努力制訂措施和建立制度，要求公職人員特別就可能與其公職人員的職能發生利益衝突的職務外活動、任職、投資、資產以及貴重饋贈或者重大利益向有關機關申報。
6. 各締約國均應考慮根據本國法律的基本原則，對違反依照本條確定的守則或者標準的公職人員採取紀律措施或者其他措施。

一. 概述

要求締約國在所有公職人員中積極提倡個人標準——廉正、誠實和負責——職業責任——正確、公正、正直和妥善履行其公共職能。為實現這一目標，各締約國必須提供指南，指導公職人員在面對這些標準時如何行事，如何對他們的行動和決策問責。本條特別指出，所有締約國均應為公職人員提供關於公眾舉報的立法、利益衝突規則和程序、《行為守則》以及紀律要求。

多數締約國採利用行為守則或者同等效用的公開聲明。這樣做有若干目的。它明確確認對一個特定公職人員或公職人員群體的期望，因此有助於培養制止腐敗的根本行為標準。它應當構成雇員培訓的依據，由此確保所有公職人員瞭解他們據以履行其公職的標準。該標準應當包括：公平、公正、非歧視、獨立、誠實和廉正、對機構的忠誠、勤勉、個人行為得體、透明度、問責制、負責任地使用機構資源和對待公眾行為得當。

反過來，《守則》或同等效用的公開聲明，結合培訓，對不守道德行為的後果提出警告，由此為雇員違反或者不能達到規定標準而採取包括免職在內的紀律行動提供了依據（在很多情況下，守則包括對應有的或被禁止的行為的說明，以及處理違反《守則》行為的程序規則或懲處辦法）。

因此，公職人員不僅知悉與其公職有關的標準，而且在所有適用標準、程序和做法被彙編為一部全面守則的情況下，很難聲稱不知公職人員被期望以何種方式行事。反過來，公職人員有權提前瞭解標準是什麼和他們應如何行事，使他人不可能無故採取紀律行動對其進行不當的恐嚇或免職。

締約國如何頒佈行為守則或者同等效用的公開聲明，將取決於它們具體的體制和法律制度。某些國家利用特定立法制訂對所有公職人員適用的標準。第二種方式是利用授權，立法機構可以據此制訂一般守則，但授權另一個機構制訂具體技術規則，或者為特定類型的官員制訂標準，例如檢察官、立法機構成員或者負責財務會計或者採購的官員。最後，契約法和相關就業條款和條件可以依據行為守則制訂對特定雇員的要求，以此作為其個人就業契約的部分內容。還有一種選擇是，一個機構或者部門可以制訂一般標準，要求所有雇員和訂約人同意這一標準，以此作為就業條件。

在守則制訂工作的各個方面，請締約國注意區域、區域間和多邊組織的相關舉措，例如1996年12月12日的大會第51/59號決議附件所載的《公職人員國際行為守則》；歐洲委員會《關於公職人員行為守則的第R(2000)10號建議》，其中載有作為附錄的公職人員行為示範守則；以及經合組織理事會《關於提高公務員道德操守包括公務員道德操守管理原則的建議》（1998-C(98)70/FINAL）。

二. 實際挑戰和解決方案

二.1. 在公職人員中提倡廉正、誠實和負責任

締約國應確保從正反兩個方面在公職人員中提倡廉正、誠實和負責任。關於前者，締約國應為公職人員提供指南，並對其合乎道德的

行為予以支持和獎勵：在招聘時和履職期間對公職人員的應有行為進行適當培訓。所有公職人員都應接受履行公職方面的適當培訓。所有締約國均必須制定公職人員披露其財務或家庭利益、收受禮物及招待的規則和方式。締約國應當確保公職人員可以報告或討論他們的關切，不僅關乎其他公職人員的行為，而且關乎他們的同事或其他人對他們施加的壓力或者不當影響；必須保證報告將得到保密處理，不會對其職業產生不利影響。締約國應當對易產生腐敗的職位或活動進行風險評估，並與公職人員就如何保護他們及其行為免於滋生腐敗開展討論。更普遍的做法是，應該對公職人員工作的風險、威脅和脆弱性開展定期調查。

二.2. 行為標準和行為守則

這些標準強調公職人員所承擔的職責的重要性，並應該鼓勵公職人員秉持職業奉獻精神、服務公眾，並對其職務帶來的權力和資源負責。標準應該設定公眾人物應有行為的核心價值觀，包括依法行事、誠實、廉正、無黨派偏見、遵守正當程序、公正、正直和有職業精神。許多國家的改革重點是改善管理能力並使公關部門有更好的條件履行它們的任務。這就要求公職人員接受比以前更廣泛的價值觀——主要與效率、進取心和問責制有關的價值觀。

標準常常包括被用於做出合理決策和判斷基礎的高級價值。還有若干一般說明，可以用於幫助做出具體決策，尤其是在公職人員必須運用自己的裁量權和作出選擇的情況下。例如，它們可能包括：

- 服務於公共利益。
- 以能力、效率、對法律的尊重、客觀性、透明度、保密性和不偏不倚的態度提供服務，並力爭卓越。
- 總是以維護公信力的方式行事。
- 與公民和公職人員交涉時，均應現展出尊重、公正性和禮貌。

守則將說明公職人員的行為標準，並將其轉化為對行為的具體而明確的預期和要求。這些確認了應有的和不應有的行為之間的界限，並常常以不同方式分組，例如，按照主要關係界限分組，或者按照所

應負責的群體分組。

因此，守則應解決公共服務（例如，確保提供公共服務和資訊的公正性和透明性的程序）和政治活動（例如，限制政治活動和確保政治活動不影響或不與公職發生衝突）的問題。這些守則將明確說明涉及以下利益衝突的要求：財務利益衝突（例如，當公職人員以官方身份正在處理的問題影響到其個人的財務利益或影響到與其關係密切之人的財務利益時）和基於非財務關切的利益衝突（例如當公職人員正在處理的問題對與其有密切的個人、民族、宗教或政治隸屬關係的人員或實體有影響時）。守則應包含明確的、毫不含糊的關於接受和拒絕接受禮物、招待和其他好處的規定，尤其要處理對於接受與機構有業務關係的人員或實體的禮物的限制、對於在外受雇的限制（例如，確保在外從事的工作不與官方工作發生衝突）和對使用政府資源的限制（例如，確保政府資源僅用於政府目的，或保護非公共資訊）。最後，守則應處理對辭職後和就職後的限制（例如限制前公職人員代表新雇主來以前任職的機構或向新雇主提供秘密資訊）。

二.3. 適用性

除了基本原則，要使《公約》第八條的要求得到有效遵守，可能需要為各類公職人員制訂一套守則。它還可能要求制訂針對並適用於那些與政府有業務關係者的守則，例如承包商，或者那些花費公共資金的私營部門或者非政府機構。

關於執行方面，第一個問題是《守則》是否應該具有法律地位。《守則》所涵蓋的許多活動與不偏不倚地、透明地履行官方職責有關。鑒於此種守則所涵蓋的官員數量，對《守則》各方面進行執法所產生的影響，應予以仔細考慮。

第二個問題是，締約國是否希望區分《守則》中主要與官員履行職能有關的內容和處理利益衝突及其他領域的內容，在這些領域中，《守則》的目的在於劃分對官員的行動和決策的影響是否正當。在這裏，締約國可能希望採取更正式、更具法律性質的辦法，處理《守則》某些方面的內容，這些方面涵蓋財產申報、收受禮物、第二職業、離

職後的活動、招待或其他可能產生利益衝突的收益。

第三個問題涉及避免制訂和實施一部“制訂然後歸檔”式的守則。這涉及那些制訂後歸入就職手冊文件或者未經工作人員參與而編寫的守則。這種辦法面臨的風險是，工作人員有可能蔑視守則的功能或者甚至認為與它沒有相關，因為工作人員可能會覺得那是強加給他們的。要使《守則》有效力，締約國應確保：

- 高級公職人員對守則予以支持並以身作則；
- 工作人員參與守則制訂和實施的所有各階段；
- 有鼓勵使用《守則》的支助機制；
- 可將遵守《守則》的做法與職涯發展聯繫起來考量；
- 通過適當查核手段定期監督遵守《守則》的情況；
- 行為守則（和對腐敗的總體認識）培訓是定期的和全面的；
- 機構持續提高其道德文化（行為守則是其重要但非唯一工具）；
- 在必要時通過採取紀律行動實施《守則》；
- 定期審查《守則》的通行性、相關性和可用性；
- 《守則》的風格和結構滿足其機構的特殊需要；
- 《守則》成為影響工作場所的決策、行動和態度的一個不可或缺的方面（見第十條）。

第四個問題是以何種模式用於守則或者其內容。不存在唯一的做法。其範圍應包括下述主題：公職的標準和機構的價值觀；利益衝突、禮物和好處、賄賂、歧視和騷擾、對待公眾的公正性和公平性；處理機密資料；個人對資源的利用——設施、設備（包括電子郵件、網際網路、個人電腦、傳真等）；第二職業；政治參與；對社區組織和志願工作的參與；舉報腐敗行為、弊政和嚴重浪費；離職後的活動；紀律程序和制裁。

第五個問題涉及締約國制訂守則的背景或架構。僅僅制訂一部守則是不夠的。因此，締約國需要從地位和影響方面考慮使守則有效力的方式。

這樣締約國可以通過法律法規賦予守則一般合法性和權威，並以

接受守則為條件向官員提供職位（例如通過集體或個人的承諾或者就職誓詞，或者就職協議/契約），從而使守則具有個人相關性。締約國能夠確保各個部門的高級管理人員對《守則》的實施情況負責，這些部門應該制訂它們自己的守則和更詳盡的政策，以一般守則為基礎，適合它們應該履行的職責和職能，並適合它們的特殊要求和環境。這使價值觀和標準更具有業務上的相關性，使之能夠被納入管理制度。

各個部門應將《守則》與更詳盡闡釋應該做什麼和禁止做什麼的政策、規則、培訓和程序一併實施。它們需要為具有很高腐敗風險的職位上的官員制訂具體條款。《守則》應該易於獲取和理解，以此促進遵守《守則》。具體要求，例如披露財產，應輔之以隨時可用的財產申報表。高級管理人員似宜考慮對遵守守則的情況進行評估，以此作為對工作人員的考核和績效管理系統的一部分，並確保違反守則行為的後果，包括紀律程序和移交司法部門的可能，廣為人知。

締約國應當公佈守則，以便使媒體及一般公眾明確瞭解官員應遵守的標準，這樣他們就知道公職人員可接受和不可接受的做法是什麼。應該提供指南，闡述公眾如何舉報違反守則的行為、向誰舉報以及媒體能否如實報導違反守則的行為，而不必害怕遭到報復。

最後，締約國應當確保有一個監督機構，例如第六條所述機構，仔細檢查和監督守則的實施情況——包括對公職人員的定期審查和調查，以查明他們對守則及其實施情況的瞭解以及他們面臨的挑戰和壓力——並公佈關於各實體是否在履行其對《守則》的義務的年度報告。

三. 公職人員對腐敗行為的舉報

打破圍繞違反守則行為的共謀和沉默的一個重要方式，是建立一個舉報涉嫌違反守則行為和特定腐敗行為的有效制度（常常稱之為“舉報”，但也被稱為公共利益披露、公共舉報或者職業標準舉報）。要求締約國建立充分的規則和程序，為官員作出此種舉報提供便利。其目的是：鼓勵官員舉報、知道向誰舉報，並保護其免於因這種舉報

行為而遭受上級可能的打擊報復。

守則的部分宗旨是，包括通過培訓，使公職人員銘記其責任和其工作與責任的專業性質，並由此銘記他們舉報其他公職人員過錯和違反標準行為的義務。應當制訂具體的舉報程式和秘密舉報的方式，例如通過專門設立的郵箱、電話熱線或者指定的第三方機構。必須密切注意一切舉報活動的安全性和保密性，通過建立各種制度，確保那些一秉善意舉報疑似腐敗和瀆職行為的人得到全面保護，免受或明或暗的報復。還有必要保護有關官員在將來的任何時候都不會因為指控公共行政中的腐敗和其他侵害行為而受任何形式的“隱性”歧視和對其職業的損害。提請締約國注意[http://www.coe.int/t/dgl/greco/documents/2007/Greco\(2007\)1_act.rep06_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgl/greco/documents/2007/Greco(2007)1_act.rep06_EN.pdf)上反腐敗國家集團2006年活動報告中所述的這一問題具體發展情況以及非政府組織的網站“公共關切在行動”：<http://www.pcaw.co.uk/>。

因此，締約國需要考慮制訂有關立法和程序以明確規定向何人提出指控；以何種形式（例如，以書面形式，或以匿名方式）；以何種媒介（通過電話、電子郵件還是信函）；以程序性保障措施保護消息來源；如何就指控展開調查；及避免打擊報復的方式。

四. 披露制度

要求締約國制訂關於利益衝突、抵觸性和相關活動的一般規定。

作為一般原則，公共機構還需要創造一種環境，在這種環境中，公共服務的提供是透明的和不偏不倚的，人們知道提供和接受禮物及招待不會受到鼓勵，個人的或者其他利益不應當影響官方的行動和決策。可以用若干方式做到這一點，包括對公共服務的提供進行廣泛宣傳，（見第十條）並公佈反詐欺和反腐敗政策及行為準則。還可以通過定向宣傳做到這一點，尤其是在招標與契約文件編制領域，以及通過在公共建築內或在網路上發佈公告。

大體上，關於利益衝突的法規應涵蓋特定國家中受到關切的各種主要類型的利益衝突。當利益衝突有可能發生或者已經被發現時，需要有採取行動的適當程序。在利益衝突無法避免的情況下（例如在小

社區中)，必須有程序為公共利益提供保障，同時不會使有關機構的工作陷於癱瘓。應受法規管理的公職人員應該知道、理解和接受利益衝突和適用法規的概念。公職人員應該能夠利用資料和協商，在被懷疑有可能產生利益衝突的情況下，瞭解如何行事。制訂非正式協商程序或者機制，使公職人員能夠隨時利用它尋求特定情況下的說明和建議，會很有用處。應當指定一個或多個機構開展調查並獲取關於可能的利益衝突的一切必要資料。立法、授權和（或）任職契約應當規定適當的懲罰措施，對不遵守利益衝突法規的做法予以懲處。公眾應當可以得到對公職人員在利益衝突方面的要求的資料。

尤其是，關於財產和利益的披露和登記的要求應該確保：

- 披露內容應涵蓋官員（所有的或者特定層級的職位或部門的和（或）他們的親屬）的所有實質類型的收入和財產；
- 披露表件能夠對官員的財務狀況作逐年對比；
- 披露程序排除官員通過其他形式隱瞞或者在可能的情況下由締約國無法接觸的人掌管財產的可能（例如在海外或者由非居民掌管）；
- 存在可靠的對所有自然人和法人的收入和財產管制制度——例如在稅務管理中——以便接觸與公職人員有關的人員和法律實體；
- 官員有證實/證明其收入來源的不容推辭的義務；
- 在可能的情況下，官員不得虛報財產，這種虛報的財產以後可能被用來證明在其他情況下無法解釋其來源的財產的合法性；
- 監督機構有充足的人力、專門知識、技術能力和法律權威進行有意義的管制；
- 存在對違反這些要求的行為的相應威懾性懲處手段。

在制訂與利益衝突有關的適當的和相關的要求時，締約國應當特別注意：

- 何種職位和活動被認為與特定公職相抵觸？
- 人們應當申報何種利益和財產（包括負債）？
- 對於不同職位是否有關於利益衝突的不同要求？

- 應當申報何種層次和詳盡程度的資料（起點界限）？
- 應該以何種形式申報？
- 如何核實披露的資料？
- 誰可以接觸這些資料？
- 需要記錄何種範圍內的間接利益（例如家屬）？
- 誰有申報的義務（例如，根據腐敗的風險；根據核查申報內容的體制能力）？
- 應當在何種程度上及以何種方式公佈申報內容（適當考慮隱私問題和體制能力）？
- 如何和由何人強制履行申報義務？

所有締約國還應有與禮物和招待有關政策和程序的明確闡釋。這些政策和程序應當述及：

- 對接受禮物、邀請和招待的許可；
- 應當為進行登記而提供的資料；
- 查詢登記內容；
- 任何禮物的所有權；
- 資料的核實；
- 就違反行為和指控展開調查的方式；
- 制裁。

登記禮物和招待活動應記錄允諾給予和接受的招待與禮物。應當就何時和如何在記錄上開列條目，為公職人員提供指南（有正式制度並遵循指南也可以保護公職人員不受惡意指控）。良好做法指導方針將設定應當予以申報的最低門檻，並還應當設定公職人員在接受他人允諾給予之物之前必須徵得上級官員批准的最低限額。這項指南還將強調必須及時披露，並將制訂記錄程序，並由上級管理人員和通過內部審計對記錄進行監督。

所有締約國均應當設法實施體制性手段，修訂《守則》，監測實施情況和相關問題，例如培訓和審查；締約國可以責成依據第六條建立的機構履行這些職能。

五. 紀律措施

重要的是，所有締約國均應有明確說明的、毫不含糊的程序，處理違反守則的行為。這些將取決於它們自己的體制和法律制度，但需要考慮何人或何種機構應負責受理、核實和調查關於財產、禮物和招待活動的指控，同時考慮到可能的工作量和獲得相關資料的難易程度。它們還必須決定由何人或何種機構負責裁定已發現的違反要求的行為。

與公職人員的權利和義務有關的立法、規則或服務條款和條件應當規定適當和有效的紀律措施。因此所有公共機構的人事和管理制度都應解決用於遏制、偵查和處理職業不當行為的程序和懲罰措施。守則應當為統一的紀律和申訴框架奠定基礎，以保護整體和個體公職人員的廉正性。架構應當通過簡要闡述明確的和毫不含糊的反應與制裁，提供遏制和處理行政腐敗或不當行為的關鍵機制。申訴架構為被惡意和錯誤地指控犯下腐敗行為以及其他形式的不當行為的公職人員提供保護，但也應當簡要闡述對身邊正在發生的腐敗行為進行舉報的公職人員採取行動和得到保護的程序。

第九條：公共採購和公共財政管理

1. 各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則採取必要步驟，建立對預防腐敗特別有效的以透明度、競爭和按客觀標準決定為基礎的適當的採購制度。這類制度可以在適用時考慮到適當的最低限額，所涉及的方面應當包括：
 - (a) 公開分發關於採購程序及契約的資料，包括招標的資料與授標相關的資料，使潛在投標人有充分時間準備和提交標單；
 - (b) 事先確定參加的條件，包括甄選和決標標準以及投標規則，並予以公佈；
 - (c) 採用客觀和事先確定的標準做出公共採購決定，以便於隨後查核各項規則或者程序是否得到正確適用；
 - (d) 建立有效的國內復審制度，包括有效的申訴制度，以確保在依照

- 本款制定的規則未得到遵守時可以訴諸法律和進行法律救濟；
- (e) 酌情採取措施，規範採購的負責人員的相關事項，例如特定公共採購中的利益關係申明、篩選程序和培訓要求。
2. 各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則採取適當措施，促進公共財政管理的透明度和問責。這些措施應當包括下列方面：
- (a) 國家預算的通過程序；
- (b) 按時報告收入和支出情況；
- (c) 由會計和審計標準及有關監督構成的制度；
- (d) 迅速而有效的風險管理和內部控制制度；
- (e) 在本款規定的要求未得到遵守時酌情加以糾正。
3. 各締約國均應當根據本國法律的基本原則，採取必要的民事和行政措施，以維持與公共開支和財政收入有關的賬簿、記錄、財務報表或者其他文件完整無缺，並防止在這類文件上作假。

一. 概述

採購是一個公認易於產生腐敗、共謀、詐欺和操縱的過程，締約國應制訂包含上文第一款第(a)至(e)項的採購程序。提請締約國注意經合組織近期出版物中關於這一問題的特別發展，例如經合組織2007年的《公共採購中的賄賂：方法、行為人和對策》，見：http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_2649_37447_38446908_1_1_1_37447,00.html。另有《公共採購中的廉正：徹頭徹尾的良好做法》（經合組織，2007年）和《在公共採購中反腐倡廉》（經合組織，2005年），以及透明國際公佈的政策和研究文件，見：<http://www.transparency.org/>；和世界銀行公佈的政策和研究文件，見：<http://go.worldbank.org/KVOEGWC8Q0>。

重要的是注意到，公共採購法規本身不是針對反腐敗而來——大多數採購制度的共同目標包括資金效益、廉正、問責、公平待遇和社會/產業發展。在這些有的可能相互衝突的目標之間取得平衡，是對採購進行規範中遇到的挑戰。儘管如此，仍存在這樣的共識：採購制度應當反映上文第九條第一款提出的要求。有一系列機構提供關於採

購的指南，包括聯合國國際貿易法委員會（貿易法委員會），該委員會出版了一部《貨物、服務和工程採購示範法》和與之配套的說明性《頒佈指南》，世界銀行公佈了採購和相關指導方針。其他制訂了成員國可以在起草國家法規時予以考慮的採購法規的國際和區域集團，包括亞洲－太平洋經濟合作組織（亞太經合組織）、歐洲聯盟（歐盟，它在2004年通過了兩個關於採購的指令——第2004/17/EC號指令（公用事業部門授予的合同）和第2004/18/EC號指令（公共機關授予的契約））、《美洲自由貿易區協定》草案、《北美洲自由貿易協定》（《北美貿協》）、美洲國家組織（美洲組織）及世界貿易組織（世貿組織）的《政府採購協定》。

實現包括反腐敗在內的採購目標，不僅是通過規範實現的，也是善治的一部分。因此，締約國應確保全面披露所有公共收入和支出，供公眾仔細檢查，使之接受有效的內部和外部審計，並確保法律和程式得到執行（機構文化以及法規），及採購活動本身得到適當監督。關於採購，有一系列機構為制訂審計原則和做法提供支助，尤其是最高審計機構國際組織（國際審計組織）和它的七個區域工作組。

二. 實際挑戰和解決方案

二.1. 採購

二.1.1. 原則

國家採購制度的主要內容是：據以找出、指定和宣佈將要採購的貨物和確定哪些供應商有參與資格的程序——要求公開招標或者同等的做法，除非有限制參與的正當理由；預定評標與決標程序；及審查和投標投訴程序。締約國必須有明確、全面的程序，該程序涵蓋契約訂立過程的各個方面，包括公職人員的作用，並明確提倡和維護一切交易中的誠信與廉正的最高標準。締約國還必須有類似的要求，據以管理偏離已公佈程序的做法，並以書面和公開記錄的理由說明其合理性。至關重要的是，所做的一切決定都是透明和可問責的，並能夠經得起監督機構、立法機構和公眾的仔細檢查。

二.1.2. 提高透明度的措施

透明是採購過程中實現廉正的一個主要方式。採購程序有三個主要階段：採購規劃和採購決定，包括編寫業務—技術要求（規格）；通過公開程序對公共採購進行組織和分配（除非有例外情形能證明採用另一種程序的合理性）和訂立契約；以及通過決標後的執行和付款完成契約。本條為需要予以規範的領域訂立了指南。

關於第九條第一款第(a)項中公開分發與採購有關的資料的要求，貿易法委員會的《示範法》載有若干條款，這些條款謀求確保透明性，包括強制公布相關法律法規，及強制使用公開招標或其同等做法，除非有特殊情形能說明採用更受限制的方式是正當的。實際上，正如與之配套的《頒佈指南》指出的，總體來說，公開招標是公認最有效促進上文所述包括避免腐敗在內的採購目標的採購方法。公開招標是一種透明的採購技術，作為一般規則，要求不受限制地邀請供應商和承包商參與；投標前的全面說明和採購品目的規格；向供應商和承包商全面披露用於評價和比較標單和挑選成功標單的標準（即：以價格為唯一標準，或價格與其他技術或經濟標準的組合）；嚴格禁止採購單位與供應商或承包商就標單實質內容進行談判；在到達提交標單的最後期限後公開開標；披露採購契約所要求的一切手續。在採購服務時，公開招標有時會有差異，以便在評標過程中為服務提供者的資質和專門知識加權。

在上述方法不適當或不可行的例外情況下，大多數制度，包括貿易法委員會的《示範法》，提出一些可以在有正當理由時使用的替代性採購方法。要求有正當理由，是因為這些替代性方法對受邀為相關契約展開競爭的供應商數量有某種程度的限制，或者對透明度的其他方面有限制，並可能包括從唯一供方採購。有使用替代性方法的正當理由的情況包括；採購實體無法精確闡述規格或者招標過程所要求的最終結果；因災難性事件造成的緊急需求；只有數量有限的供應商能夠提供的技術複雜的或專門的貨物、工程或服務；採購內容的價值極低因而有理由對採購實體必須予以審議的標單數量加以限制。重要的是提供關於在何種情況下使用哪種替代性方法的指南。儘管如此，

根據貿易法委員會的《示範法》提供的所有方法和在世界舞臺上常見的大多數關於採購的文件，包括那些不要求對採購活動進行公開宣傳的文件，參與和篩選的條件與標準必須是客觀的、預先確定的，並向參與者披露，而且必須公佈契約授予結果(在某些情況下有起點門檻)。尤其重要的是，在非公開程序中，這些透明措施必須得到尊重。

透明度的另一個重要面向是資料免費、準確並容易取得。理想的狀況是，所有採購資料均應基於透明的原因免費提供，但是這種必須和應免費提供的資料種類與實務上可得到的方式卻並不總是一致。雖然大多數國家制度規定不收取參與費(在某些情況下僅象徵性地收取一點分發招標文件的費用)，但有些國際組織的確收取某些活動的參與費。因此，締約國應當確保公開分發與採購程序和契約有關的資料，包括邀請投標的資料和各類核定清單的資料，以及與授予契約相關的資料，使潛在投標者有充足的時間準備和提交他們的標單，鼓勵締約國免費提供此種資料。

締約國應提前制訂和公佈所有有助於有效參與採購過程的資料，包括：所有相關法律、規則和條例，參與條件，包括篩選和決標標準，並確定上文所述替代性採購方法的最高限度和條件。它們應當公佈公共採購決策的目標和預定標準，以便為隨後核查是否正確適用了規則和程序提供便利。

應該有公開宣佈的措施，以規範與採購人員有關的事務，例如風險管理、審計線索、特定任命程序、具體行為守則和培訓要求。必須考慮確保立法委員會和國家審計部門能夠接觸契約文件和公職人員。締約國應當制訂和公佈有效的國內審查制度，包括有效的申訴制度，以確保在不遵守已確立的規則和程序的事件中實施依法追索和救濟措施。可能產生的一種後果是，被證明不遵守採購程序或者有腐敗行為的承包商將被取消資格。有效制裁措施的範例見http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop06_3_3.pdf。應該有針對採購人員的措施，他們有可能是腐敗行為的始作俑者。

締約國應當探索建立一個獨立機構或者委員會，負責公共採購程

序的組織和執行工作。這樣的機構可能負有執行和監督之責，以便：

- 接觸和監督投標和執程序；
- 參加採購過程的任何部分；
- 找出詐欺跡象，這些跡象可能會及早指出腐敗活動；
- 核對關於採購詐欺和腐敗行為的情報，包括(一)受理一切投訴；和(二)設立保密的電話“熱線”；(三)審查可以公開利用的被取消資格者名單；及(四)確保酌情與和私營部門訂立契約的其他政府部門有效交流相關資料；
- 監督特定決標行為，例如從唯一供方採購；
- 制訂和監督廉正協定；
- 通過教育和培訓措施協調預防策略，提供內部審計指導和指南，提供關於反腐敗問題的建議，執行克盡職責情況審查或者擬訂和保留被取消資格者名單；
- 促進資訊自由立法和資料的獲取；
- 推行對採購人員和審計員的專業培訓、行為守則和財產申報要求。

二. 1. 3. 招標規則和審查程序

這樣的機構要求在利用這些程序後特別說明：

- 如何挑選採購程序——例如，公開的、受限的、唯一來源的、協議性的、緊急程序等，及如何從中做出選擇；
- 如何確定契約的結構——例如框架協定或主協定，或者一次性契約；
- 招標和決標程序：投標準備和預算規劃；招標和篩選；契約的提交、變動和執行，以及核定清單；
- 決標標準；價格，價格/品質比，等等；
- 招標架構：起點門檻、主要的、成本加成的、期限，等等；
- 利用對標準的查核、確認和審計控制，包括：無共謀和無賄賂條款，取消資格政策，資料比對和刪減，產品供應基準的設定，公司經濟穩定性和履行契約能力的證據。實現採購制度標準化，就必須將用於監督的所有因素合為一體——例如利用電子採購制度

-
- 用詐欺指標控制具體程序，以對付有風險或易於產生腐敗的領域或活動（例如，從人為割裂契約規格到以假冒貨物代替正品）；
- 對參與採購的所有公職人員申報財產的要求；
- 對所有參與採購的公職人員辭職後或離職後的要求（例如避免採購官員在辭職前與供應商談判以便得到一份好工作）；
- 契約的變動；
- 對契約的查核；
- 利用網際網路作為散發契約資料的方式；
- 與執法機構聯繫，處理腐敗指控和犯罪行為，例如賄賂和花錢買便利；
- 取消資格程序。

尤其是，這樣的機構將從事或者要求從事對可能發生腐敗和欺詐的主要領域進行風險評估，包括：操縱規格和程序；共謀投標；虛假聲明和陳述；不符合規格，包括使用或供應低於標準或假冒的材料；共同混淆契約；假發票；為契約重複付款；濫用契約變動和分開採購；虛構的承包商。

二.1.4. 負責採購的人員

正如前面的第七條所指出的，締約國應當對某些職位或者職務實施風險評估，例如那些參與採購者。這要求有一種防止濫用職權的高級別保障，並且重要的是找出機構的弱點和需要處理的程序。

完成這些評估之後，公共機構應當考慮實施若干主動措施。這些可能包括：對成功候選人的任命前篩查（確保可能被任命者已經顯示出行為的高標準）；成功候選人的具體服務條款和條件；程序控制，例如用基準點測試業績，或者實行人員輪調，以此種方法限制因長期任職產生的腐敗誘因和影響。

管理階層應該為特別容易滋生腐敗職位的雇員制訂支助和監督程序，包括定期考核、秘密舉報、登記和申報利益、財產、招待和禮物。他們可能也希望在可能的情況下並且依據風險等級，採取一種針

對某些事務的多層次審查和批准制度，而不是由單一人員擁有專一的決策權，一方面保護工作人員不受不正當影響，另一方面為決策過程引入某些獨立因素。

正如在二.1.3 中所指出的，負責採購的機構也將與其他機構例如外部審計機構並包括第六條和第三十六條所指定的那些機構協商，建立一份管理人員腐敗和詐欺風險登記冊，以此作為一種可能的警告或詐欺指示系統，它將促成對公共採購過程特定領域的一種更密切的監察，或者一份被取消資格者登記冊，登記有不遵守或者腐敗行為的公司和人員。它還將提供或提倡對管理人員、審計員和調查員的專門培訓，以確保他們擁有良好的工作知識、工作做法和便利其工作的採購程序。

闡述規格所用的關於採購的普通辭彙和標準術語，對於確保採購程序的客觀性具有一種有益的作用。範例見貿易法委員會《示範法》第16 條。

如下文進一步討論的，保留足夠的文件對於有效發揮監督職能至關重要。貿易法委員會《示範法》（第11 條）要求保留每一筆採購的記錄，列出了應包括的資料，這將構成審計工作所必須的基本資料。另外，該文書規定了關於披露範圍的規則。極為重要的是，採購單位用於應付公眾問責之舉的基本資料，必須向公眾中的任何成員披露，必須是允許參與者參與採購過程所必須的資料，以便評估他們的業績並查找他們有合法理由提出投訴的情形。

還需有完備的採購記錄，以便進行有效的包括申訴在內的投訴，尤其是關於速度、透明性、公開性、視情況對採購程序或契約的及時中止。

適當的預算編制工作對個別採購實體而言，是採購規劃的本質特徵，反之亦然。不充分的或不存在的採購計劃是已被明文證實的採購濫權之源，例如導致在無正當理由情況下求助非公開程序（因為非緊急採購變成了“緊急”採購），或者不必要的採購（如果預算內資金不被花掉即被視為損失的話）。另外，可能會因資金匱乏而擱置重要

採購。

二.2. 公共財政

二.2.1. 公共財政管理

締約國應當確保所有預算的編制和列報內容反映職責和責任的明確性，公眾獲得資料的可能性，預算編制、執行和報告的公開性，審計和立法監督的有效性。一種健康的公共財政制度應當體現下述內容：

- 公共收入來源的透明度；
- 稅收要求的可預見性；
- 預算的可靠性——預算具有現實性並按計劃執行；
- 全面性和透明度——預算和財政風險監督是全面的，公眾可以獲得財政和預算資料；
- 有限的預算外、非預算或者追加預算開支，它們應當服從適當的、可公開利用的標準和控制；
- 以政策為依據的預算編制——編制預算時適當考慮政府的政策；
- 預算執行方面的可預見性和控制——以一種有序的和可預見的方式執行預算，並有對公共資金的利用進行控制和管理的安排；
- 會計、記錄和報告——編制、保存和分發充分的記錄和資料，以達到決策控制、管理和報告的目的；
- 外部檢查和審計——由國家審計署和立法機關然後再由行政部門對公共財政進行仔細檢查的安排正在實施；秘密開支的領域有限；可以檢查所有花費公共資金的機構；立法機構對審計報告的年度審查。

二.2.2. 國家預算的通過程序

締約國均將有審批其年度政府預算的適當程序。在有民選立法機構的地方，正常的做法是，政府機關的支用權須在年度預算獲得通過後得以實施。如果立法或其他審查機構不對預算進行嚴格的審查和辯論，該項權力無法得到有效實施，並將降低政府承擔責任的程度。對年度預算的審查和辯論將在知情的情況下進行，其途徑是審議若干因

素，包括審查範圍、內部審查和辯論程序以及為該程序留出的時間。即使在沒有民選立法機構的地方，締約國也應當尋求公眾對預算進行最大限度的審查。

預算是政府的關鍵性政策文件。它應當是全面的，包括政府所有的收入和支出，這樣，在不同政策選項之間所做的必要權衡就能夠得到評估，立法機構或者其他公眾審查活動就是有意義的。預算程序應解決若干問題。

第一，締約國應當提供背景——作為概算報告的經濟假定應該符合標準預算做法，預算應包括對計畫中收入來源的探討。預算還應當包含對政府金融資產和負債、非金融資產、雇員養恤金承付款項和應急資金的全面探討。

締約國應當盡可能確保所有概算都是可以查詢的，包括國防預算和經由非公共機構的支出。政府應提前將預算草案提交議會和（或）公眾，使立法機構和（或）其他機構及公眾有充足時間對其進行合理審查。這在任何情況下都不得少於財政年度開始之前的三個月。立法機構應當在財政年度開始之前審批預算。

預算或相關文件應當包括一份關於每項收入和支出方案的詳細評注以及包括績效目標在內的非財務業績資料，並應在可行的情況下，為各項支出方案出示該預算或相關文件。應該為每項方案提供關於上一年度實際收入和支出的可比較資料和對當年的最新預測。還應為所有非財務績效資料出示類似的可比較資料。

預算應當包括一個中期展望部分，說明收入和支出在下一個財政年度之後的至少兩年內將有何發展。同樣，應對當前擬議預算和同一時期較早的財政報告所載預測進行核對；對所有顯著偏差均應予以解釋。

即使收入和支出是永久性立法授權的，為提供資料的目的，此種收入和支出的金額也應當與其他收入和支出一起在預算中顯示出來。支出應以毛額列報。指定用途的收入和使用費應該分開予以明確說明。無論特定激勵措施和控制制度是否規定由收銀機構保存某些或者

全部收據，都應該這樣做。應該按照行政單位（例如部、局）為各項支出分類。還應該提交按照經濟和職能類別為支出分類的補充資料。

二.2.3. 按時報告收入和支出情況

締約國均應確保通過登記有納稅義務的納稅人和準確評估這些納稅人的應納稅額這兩者之間的相互作用，確定徵稅估值的可預見性和有效性。締約國應當採取步驟，確保向稅務機關申報的主要收入來源的透明度。它們應當銘記，在國際範圍內，某些行業產生腐敗酬金的風險往往更高。這樣的行業包括如與礦產和其他資源有關的自然資源的提煉、加工和運銷，以及軍火和航空器銷售、賭博和製藥。

締約國均應確保預算按照工作計畫得到有效執行，以保證花費預算的部會、部門和機構收到關於是否有資金可用的可靠資料，使它們能夠承諾用於經常性和資本投入的支出。締約國均應確保按時提供合併的年終財務報表，這些報表對於財務管理制度中的透明度極為重要。為使其完備，必須將它們建立在對所有部會、獨立部門和受託單位的詳細說明的基礎上。另外，按時編寫年終財務報表的能力是會計制度運作良好程度和所保存資料的品質的重要指標。在某些制度中，單個部會、部門和受託單位出具財務報表，隨後由財政部將它們合併起來。在權力更為集中的制度中，報表所用的全部資料均由財政部掌管。

二.2.4. 會計、審計和監督

提交可靠的財務資料報告，要求不斷檢查和核實各項活動和記錄的做法，是內部控制的一個重要部分，亦是管理和外部報告所需的高品質資料的基礎。按時和經常核對來自不同來源的資料，對於資料的可靠性具有根本性意義。

締約國均應當確保有適當的內部和外部審計體系。

內部審計的核心職能應當概括地界定為：審查控制資產、說明收入和分配支出的準確性的一種基本審計程序；一種基於制度的審計，審查財務、業務和管理控制制度的充分性和有效性；一種對誠信、節儉、效率和有效性的審計，審查交易的合法性並保證不出現浪費、鋪

張、資金效益差、詐欺和腐敗行為；一種基於全面風險管理的審計。

財政部應當就提交年度賬目提供指南，賬目涉及內部審計機構通過規模和業務量體現出該實體能力水準和大小，以及充分履行其審計職能的職業核證等級。

簡而言之，內部審計是公共機構管理者依據締約國指導方針確立的，雖然獨立開展業務，但它是機構總體管理職能的一部分。

外部審計或者國家審計的總體目標是對管理者履行管理職責的情況實施考核，尤其是在涉及使用公共資金的情況下，並確保這些職責得到了負責的履行。這項工作將包括對內部審計工作和人員配置能力的考核。在提交報告、培訓和任期保障問題上，以及共同的核證等級和人員交流方面，內部審計和國家審計之間應當有一種明確的正式關係。

國家審計機構可能會向例如最高審計機構國際組織（國際審計組織）這樣的國際組織尋求許可權與工作方面的指導。在這一方面，國際審計組織於1998年在烏拉圭舉行的第十六次會議的結論支持最高審計機構更多地參與反腐敗工作。締約國應當立法確保國家審計署的獨立主體性、其業務的獨立性、由立法機構任命具有適當資格的首長、開展工作的充分能力、審計一切公共資金開支的權利以及向立法機構提交報告的權利。締約國應當與專業會計機構的代表合作，利用普遍的國際審計標準，促進更廣泛的培訓和資格認證。

外部審計品質的關鍵因素包括審計範圍/含蓋面、恪守適當審計標準情況、在其報告中對重要和系統的財務管理問題的重點闡述，以及在所有各類財務審計方面的表現，例如財務報表的可靠性、交易和內部控制與採購制度運作情況的合規性。高品質的審計職能也應當包括績效審計的某些方面（例如重大契約中的資金效益）。審計工作的職權範圍應當包括預算外資金、自主機構和任何接受公共資金的機構，包括如上文所述參與公共採購的私營部門承包商。

審計過程有效性的關鍵因素是提交報告的時間和採取後續行動的時間。經驗表明，如果審計報告在完成審計的財務期結束數年之後

出現，被稽核的一方就有可能宣稱審計結果過時，有關個人已經離職。採取行動的壓力減小。審計報告的提交時間應當通過法律或者其他有效方式做出規定。

實際程序在某種程度上取決於政府的制度，一般來說，行政機構（接受審計的單個實體和（或）財政部）應該對審計結果採取後續行動，改正審計員找出的錯誤和制度弱點。證明對審計結果採取了有效後續行動的證據包括，行政機構或接受審計的實體對審計結果做出正式的書面回應，表明這些問題將以何種方式解決或者已經以何種方式解決。下一年度的外部審計報告可能提供關於落實情況的證明，其途徑是概括說明受審計實體在何種程度上已經澄清了審計員的質詢，並落實了審計員的建議。立法機構主管委員會應當能夠瞭解並討論這一切。

立法機構對於檢查以前所批准的預算執行情況負有關鍵職責。完成這項工作的一種常見的方式是通過立法委員會，由委員會審查外部審計報告，並就報告結論對負有責任的各方提出質詢。委員會的業務活動將依靠充分的財政和技術資源、要求公職人員出面和獲得相關文件的權利，以及及時審查審計報告的充足時間。聽證活動應該盡可能公開。委員會可能會提出由行政機構實施的行動和制裁建議，此外還要通過外部審計員提出的建議。委員會應當有權監督已採取的改正行動。

應該不僅以中央政府實體而且以所有接受公共資金的機構為重點。它們或者(a)應由法律要求向立法機構提交審計報告，或者(b)其上級或者對其實施控制的部會/部門必須代表該機構回答質詢或者採取行動。因此締約國均應確保存在立法規定，使國家審計署能夠逐年並按照向立法機構提交報告的商定時間表，稽核不論是公共還是私部門的任何機構支出的公共資金，並就此提交報告。立法機構應當有權調查遲交報告或者不與國家審計署合作之舉。所有這種報告均應公之於眾，但法規另有規定的除外。還應當要求國家審計署審查各項問題並酌情提交報告，這些問題涉及公共機構財務行為標準和控制程序

，以及被審計機構為確保財務行為得當而實施的安排。

立法機構應當通過國家審計署保持對公共資金使用情況的監督，應當要求國家審計署特別注意合規性和適當性問題。國家審計署還應當參與調查和報告包括詐欺、腐敗和其他形式的不合法行為等不當行為，它有權向立法機構的專門委員會提交報告。

二.2.5. 風險管理和內部控制制度

公共審計對於確保負責處理公共資金的人對資金用途負責，發揮著重要作用。妥當性是各類審計工作中的一項明確的責任，包括對財務報表、合規性和“資金效益”問題的審計。應當要求公共部門審計員審查各項問題並酌情提交報告，這些問題涉及公共機構財務行為標準，以及被審計機構為確保財務行為妥當而實施的安排。

審計員還應當提交關於財務報表、實施資金效益審查、治理問題，以及在事實表明有必要的情況下，提交關於詐欺和腐敗問題的報告。審計員如果相信這一切符合公眾利益，有權直接公佈關於不當行為和弊政的報告。涉及可能不合法的行為的報告，在有實際需要時，通常輔之以一份專門報告。

內部審計有它自己的檢查職能。除了作為上文所述內部控制環境的一個組成部分所具有的作用外，它可以充當一個機構自己妥當性問題的監察人。內部審計以風險和內部控制為重點，並瞭解其機構的詳細情況，這使它處於查找妥當性問題的一個強有力地位。因此，與一個機構的內部審計部門的密切聯繫，對外部審計者以及第六條和第三十六條所指的那些參與預防和調查腐敗行為的機構可能很有幫助，這些機構實施妥當性審查，以獲得對業務的全面瞭解。締約國應當確保國家審計署有權與各機構交流資料和合作。

關於一般審計工作，雖然可能不要求外部審計員履行特殊程序，以便找出不當行為，以此作為財務報表審核工作的一部分，它們仍會採取合理步驟，弄清財務報表中有沒有與欺詐或敗腐行為有關的漏報，對很有可能的或者實際存在的不遵守公共行為普遍標準的行為保持警惕。尤其是，審計員可能建立一種對治理架構和實體實施其工作活

動的行為標準的一般評價，以瞭解總體控制環境。這可能是關於任何不當行為的重要的潛在資料來源。審計員應該：

- 熟悉與機構的業務行為有關的一般條例規則、和其他指南；
- 詢問涉及實體在實施守則和指示方面的政策和程序的管理工作，同時考量這些政策和程序是否是全面和最新的；
- 與管理人員、內部審計員和其他相關機構討論為頒佈相關守則和指示並監督遵守情況而採取的政策和程序。

可能使審計員注意到此種不當行為的其他程序包括：

- 審查高層決策過程的文件；
- 評估實體的控制環境，尤其是與顯著存在詐欺、腐敗或其他不當行為的領域有關的政策和程序的缺失情況；
- 審查機構文化、公職人員提交報告的安排；
- 審查內部審計的審查結果；
- 對交易和結餘的詳細情況實施實質性檢驗。

管理上的定期和充分回饋應該施之於內部控制制度。這樣一種作用應當體現以下方面的國際標準：(a)適當的體制安排，尤其是關於專業獨立性，(b)足夠的授權範圍，獲得資料的機會和報告權，(c)專業審計方法的使用，包括風險評估技術。

內部控制職能應以提交關於重大制度問題的報告為重點，這些問題涉及：財務和業務資料的可靠性和完整性；業務的有效性和效率；財產保障；法律、規章和契約的遵守情況。在某些國家，這樣的職能僅涉及審計前的交易，它們在這裏被視為內部控制制度的一部分，因此應該接受評估。內部審計（或制度監督）職能有效性的具體證據還包括，以高風險領域為重點，外部審計對內部審計報告的利用，及管理人員對內部審計結果採取的行動。

二.2.6. 保持相關文件完整性的措施

締約國應當立法確保任何實體花費公共資金的所有記錄都被保留規定年數，並規定銷毀主要分類賬和輔助記錄的時間表，這種資料將包括上文所述每筆採購的記錄。立法應要求保留原始記錄——例如

合同、協定、擔保和財產權所有檔的原件可能需要用於其他目的，包括作為呈交法院的證據。

立法應當特別提及風險和弱點以及與相關文件（例如現金支付；虛列支出；登錄負債賬目時謊報用途；使用虛假單據；故意在法律規定的期限前銷毀賬簿）有關的犯罪領域。

第十條：公共報告

考慮到反腐敗的必要性，各締約國均應當根據本國法律的基本原則採取必要的措施，提高公共行政部門的透明度，包括酌情在其組織結構、運作和決策過程方面提高透明度。這些措施可以包括下列各項：

- (a) 施行各種程序或者條例，酌情使公眾瞭解公共行政部門的組織結構、運作和決策過程，並在對保護隱私和個人資料給予應有考慮的情況下，使公眾瞭解與其有關的決定和法規；
- (b) 酌情簡化行政程序，以便於公眾與主管決策機關聯繫；
- (c) 公佈資料，其中可以包括公共行政部門腐敗風險問題定期報告。

一. 概述

本條旨在確保公民理解公共行政部門的運作方式，瞭解並知悉公職人員的決定。另外，國家機構應當公佈關於其工作的定期報告，包括與其活動相關的腐敗風險。

有透明度，公民就能核查行政機構代表他們所做的事，提高他們對這些機構的信任度。公民有權在明確界定的標準之內瞭解情況。同時，應該有促進獲得資料的具體方式、關於提供資料的時間和形式的明確規則以及被拒絕之後的申訴程序。

要有透明度和查詢機會，就需要審查決策程序、公眾對於此類程序的知情權以及對於資料的全面、可理解和可利用程度的知情權。締約國可能希望審議對現有的法規進行審查的方式，以及新立法的影響，包括與例如專業協會這樣的民間社會和法律實體開展協商的方式。

締約國必須確保防止腐敗的決心體現在行政部門的決策過程中

。應該解決的因素包括：程序複雜性；決策的審慎程度；獲得和提供公共資料的透明度；是否存在並實施了行為守則以及它們與服務的提供有何關係。締約國應當考慮如何通過制訂規則、做法和文化價值觀規範官方政令，以減少腐敗滋生的條件，而不必施加複雜的或者繁多的妨礙公務執行的控制手段。

二. 實際挑戰和解決方案

二.1. 提高公共行政機構透明度的措施

本條的主要目的是提高決策的效率、透明度和問責制，使公共機構更願意迎合它們所服務的社區的需求和願望，更易於為之做出反應。行政安排的核心是使公眾有效瞭解決策過程和決策者。解釋行政部門的職能和服務的一些小冊子和其他媒體應做出規定，規定如何瞭解它們、需要何種形式和其他文件，以及決策過程如何，從發放執照到採購（見第九條）。各部會和部門應當廣泛利用電子媒體，宣傳一般資料和程序。在有網站的地方，應當可以從網站上查閱資料和相關文件。在與網際網路鏈結受限的地方，政府應當用更傳統的方式為提供知情機會提供便利。

有效知情的主要特點是：

- 負責決策者為公眾所知；
- 其決策為公眾所知；
- 公眾能夠得到關於決策的資料，並可以得到以通俗易懂的語言寫成的技術資料；
- 人們知道做出了什麼決定以及做出決定的原因；
- 有對決定提出質疑和申訴的有效率和可利用的方式。

任何有決策權的部會或政府部門都應當有做出、記錄和宣傳這些決策的明確政策。該政策應當尤其適用於日常業務和管理的決策。從一位公民的觀點看，此種資料應該是所有部會和部門的《提供服務》或《公民憲章》文件的一部分。這應當足夠明確，使公眾能夠大體知道到那裡要求採取行動或者做出決定，受理請求需要何種文件，誰對那項決定負責；如何與他們取得聯繫，可以獲得關於程序的那些資

料，以及遇到有爭議的決定時可以向誰提出申訴。

任何官員，如果保管公眾有權查閱的文件或者被認為公眾可查閱的其他與決策過程有關的資料，包括所有與該官員的一切決策有關的法規和程序，並且有意阻止這種查閱，該官員應當被視為違反了行為守則（見第八條）或者其他適用法規或行政命令。

二.2. 獲得關於公共行政部門的資訊

公眾應當有權索取公共資訊。締約國需要制訂和公佈有關政策，闡述提交報告的義務、報告的可獲得性、官方文件的定義和拒絕披露文件的規則（例如以國家安全、個人隱私等理由）、提供文件的時間表和申訴程序。

從積極的角度解決這一問題是有用的。以這種態度，政策資訊的查閱將從所有文件都應是可查閱的這一原則出發，然後具體指定以何種理由限制或拒絕查閱文件。此種理由包括：國家安全、國防和國際關係；公共安全；預防、調查和起訴犯罪活動；保護隱私和其他合法私人利益；審判程序方面的各方平等；國家經濟、貨幣和匯率政策；公共機關內部或者公共機關之間在內部制訂公共政策期間審議工作的保密性。

公共實體還應當考慮建立公眾可以訪問的官方網站，指定人員負責散發公眾利益資訊；並利用電子政務、電子採購、電子行政系統和工具簡化行政程序。

締約國似宜考慮是否應該有一個獨立機構，處理獲得資訊的程序、受理投訴，以及確保監察員或者國家審計署有權審議關於不提交報告的指控，並且，在前一種情況下，調查與資訊的獲得和決策有關的弊政問題投訴。締約國似宜考慮讓依據第六條建立的機構為審查資訊的獲得、決策和腐敗風險之間的關係發揮作用。

二.3. 通過簡化行政程序以接近決策機關

在很多情況下，程序可能會變得過時、與更新的程序發生衝突或重複，或者成本過高。這常常意味著要求公民完成官僚主義式的、繁重的文書工作，決策過程不透明，及要求公民提供重複資料——通常

是向同一部門提供。這種做法既妨礙自由、公平市場的發展又妨礙吸引外國投資，還可能為公職人員操縱職權創造條件，從而滋生詐欺和腐敗。締約國應當定期審查例如執照和許可證的發放等問題，以確定所要求的程序是否有必要性，收費是否與發證成本相稱，以及是否應當由多個機構或部門參與發放。解決此類問題的一個關鍵方面是部門所使用的記錄和記錄管理系統的品質、準確性和可查詢性，資訊和通信技術在何種程度上允許多個部門對其作互動式使用，以避免重複和過度推遲決策。

無論如何，各部會/部門之間都應該保持更密切的聯繫，以減輕公民向國家尋求資訊和服務所承擔的規章方面的負擔。締約國能夠確保有一個解決這一問題的更有效方法，其途徑是在所有關於執照、許可證或者特許權的立法中列入落日條款或審查條款，並降低程序複雜性。締約國可以考慮實行去層次和其他重組程序，包括一站式服務中心，尤其是在涉及與私人、公司和民間社會其他成分進行廣泛接觸的“提供服務”領域，不僅減少腐敗的可能，還提高行政活動的成本效益。這些提供了一種方式，借此將各種類型的執照和許可證組合起來或者將發放不同執照和許可證所履行的相同的基本過程和程序組合起來，以增加專門知識，利用互補性資料庫，並提供規模經濟。

二.4. 定期公共報告，包括腐敗風險問題

所有公共機構均應當就腐敗的危險和所採取的反腐敗預防措施定期提交報告。應當在第五條所建立的架構之內提交報告。報告可以回答下述問題：該部會或部門履行何種職能？它完成哪種過方法？哪種方法、制度和程序易於產生詐欺和腐敗？可能面臨的內部和外部風險是什麼？有何種適當的關鍵性反詐欺和預防腐敗措施？在實際工作中如何對它們進行評估？

締約國或者立法機構，或者第六條所述機構，也可以實施定期審查，審查對於執照、許可證和特許權的現有要求和程序的必要性和成本效益；以及對新執照、許可證和特許權的行政影響評估。兩種審查也都可以評估濫用職權或者腐敗的可能性。應當每年公佈此種評估，

由第六條所建議的機構進行核對和監督。

第十一條：與審判和檢察機關有關的措施

1. 考慮到審判機關獨立和審判機關在反腐敗方面的關鍵作用，各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則並在不影響審判獨立的情況下，採取措施加強審判機關人員的廉正，並防止出現腐敗機會。這類措施可以包括關於審判機關人員的行為規則。
2. 締約國中不屬於審判機關但具有類似於審判機關獨立性的檢察機關，可以實行和適用與依照本條第一款所採取的具有相同效力的措施。

一. 概述

本條要求採取措施加強審判機關人員的廉正，並防止出現腐敗機會，這類措施可以包括規範審判機關人員行為的措施。此類要求還適用於檢察機關。為本《指南》的目的，很多指導都既適用於審判機關，也適用於檢察機關。關於審判機關，指南還適用於所有法院工作人員。締約國還可以從現有指南中獲得啟示，包括2002年《班加羅爾司法行為原則》、2005年毒品和犯罪問題辦公室《司法廉正工作組第四次會議報告》、2005年《聯合國檢察人員和調查人員實用反腐敗措施手冊》、1990年聯合國《關於檢察官作用的準則》，以及1999年國際檢察官協會的《檢察官職業責任標準和基本義務與權利聲明》。總體實施架構是司法獨立，在制訂、頒佈和實施相關措施時，應當永遠考慮到這一點。

二. 實際挑戰和解決方案

締約國必須適當考慮腐敗的類型和程度，以及現有司法系統需要予以審查和關注的薄弱環節和脆弱性。

締約國無論擁有何種進行此種審查的體制安排，均應當評估司法系統內腐敗的性質和程度，以找出體系內為“看門人”（gatekeeper，無論是法官、律師還是法院工作人員）提供機會的薄弱環節。審查工作不僅應處理法官的任命、任期和其他與職業相關問題的重要程序

問題，還要處理較輕微的細節問題，例如發出傳票、送達傳票、保全證據、獲得保釋、提供核證無誤的判決書副本、案件的從速審理或推遲審理。

這反過來導致採取措施，通過進行系統改革以便對發生腐敗的情形加以限制，從而最大限度地減少腐敗機會，包括有審判機關舉行的與法院用戶、公民領袖、律師、員警、監獄官以及司法系統內其他行為者的焦點團體協商活動；利益相關者全國研討會；及法官會議。監督和審查進展情況的責任可能由最高法院、司法事務委員會、或同等機構、或司法部這樣的機構承擔。這樣的機構似宜考慮建立監察局或同等獨立監護者的可取性和可行性，以便監察並提報對於廉政任何可觀察到的可能危害實質或觀的制度 and 程序，還要就關於腐敗的投訴提交報告，或找出在審判機關內覺察到腐敗的原因。

二. 1. 加強法官廉正的措施

為實施本條，司法廉正概念可以大體界定為包括：

- 不受來自任何方面或出於任何原因的外來直接或間接影響、誘惑、壓力、威脅或者干擾而行事的能力；
- 不偏不倚（即無偏愛、偏私或偏見地行事的能力）；
- 個人行為在理性旁觀者看來無可指責；
- 審判機關人員從事個人和專業活動的方式得當並且看起來得當；
- 知悉、理解和承認社會中的多樣性，並尊重此種多樣性；
- 勝任；
- 勤勉並遵守紀律。

“司法獨立”也指體制和業務安排，這些安排限定審判機關和政府其他分支部門之間的關係並確保司法程序的廉正。這些安排旨在保證審判機關對一切具有司法性質的事件公正和不偏不倚地行使審判權所應有的集體或體制獨立性。司法獨立有三個基本條件：

第一個條件涉及所有接受任命的司法人員的任期保障，即，無論是任期至退休年齡、有固定任期，還是為了特定審判任務，該任期是有保障的，不受行政或其他任命機關的刻意或隨意干擾。第二，那些

擁有司法職位的人需要財務安全，包括獲得工資和養恤金的權利，這是法律規定的，不受行政部門以有可能影響司法獨立方式的隨意干擾。第三，也是最後一條，締約國必須確保與履行司法職能有直接關係的管理問題的體制性獨立，包括對撥付給司法系統資金的管理。外部力量不得干擾與審判職能有直接和即時相關性的事務，例如，指定法官、開庭期和法庭備審訴訟案件表。雖然審判機關和行政機關之間必定需要保持某種體制關係，但這種關係不得干擾審判機關審理個案糾紛和維護法律及憲法價值的使命。

對於法官被指控有不當行為或不履行司法職責，司法獨立並不要求法官享有法律適用方面的豁免權，除了最多享有民事訴訟個人豁免權。在很多國家，法官同其他公民一樣，須遵守刑法。他們沒有，也不應當有免於遵守普通法律的豁免權。在員警和其他公共機構有正當理由對法官和法院工作人員進行犯罪嫌疑調查的情況下，應當依法正常開展這種調查。

另有一些國家為法官提供訴訟豁免權。在提供這類豁免權的地方，為了限制法官逃避因腐敗而面臨的起訴的可能，從而不損害審判機關的信譽，優先的方法是“職責（functional）”方法，這樣，法官就只能免於對其在履行司法職責時所犯罪行的起訴。為了確保“職責”方法不會被濫用以逃避刑事責任，提供一種在適當情況下解除豁免權的適當程序也很重要，同時提供保障，以確保程序透明、公正而且在適用上具有連貫性。

二.2. 預防審判機關內發生腐敗機會的措施

預防審判機關發生腐敗有兩方面內容。這些涉及法官的任命和晉升，以及他們所負責的工作。

首先，有必要制訂司法任命和晉升的透明程序。司法任命應當擇優任命，遵循公認標準，這些標準不應當背離一般適用於其他公職人員的標準，當然應該體現履行各自職責所需的專業職業能力。有一種確保在任命之前對過去的行為進行適當篩查的程序也很有用。在很多國家，進入審判機關需要經過競爭性考試，隨後在例如法學院這樣的

專業機構接受強制性培訓。另外，在很多國家，任命制度，包括舉行公職考試和培訓，都是由審判機關本身的體制機制來實施，例如審判機關最高理事會或者司法委員會。在高級法官的指導下，體制機制負責法官的招聘、任命、晉升、培訓、他們的行為以及在法官任期內對其進行監督。此種機制旨在保障司法判決的獨立性，這些判決不應當受到以企圖調任、不晉升或裁汰法官的方式施加的政治干擾。裁汰法官也需要按照規則，在很多國家，法官的裁汰由管理審判機關的上述機制負責，是一種僅適用於根據明確標準和規定的透明程序被證明有不當行為或欠缺工作能力的情況的措施。

其次，締約國應當確保審判過程是公開的和可瞭解的，以此幫助加強審判機關的廉正。除了法律判定的例外情況，司法程序應當對公眾公開。法官有說明其判決理由的法律義務。為確保審判機關的廉正，包括有效申訴程序的可用性，法官的判決理由也應當記錄在案。

司法程序的日常管理是預防腐敗的一項重要內容。對審判程序的有效管理包括下列內容：

- 醒目地展示闡述程序和訴訟的公告（至少在法院的建築物內）；
- 以高效率的系統保存和管理法院記錄，包括法院判決記錄；
- 實現法院記錄包括法院審理時間表的電腦化，並實現案件管理系統的電腦化；
- 為案件審理的準備工作所必須採取的法律步驟確立固定的最後期限；及
- 法院系統對公眾申訴做出迅速有效的反應。

法官必須承擔減少審判程序進行和拖延結案的現象並促使減少不當拖延。法官應當制訂透明機制，使法律從業人員和訴訟當事人能夠瞭解審判程序的地位。（一個可能的方法是對法官逐月通報待決案件清單）。在尚未有法定要求的情況下，法官自己應該採取並公開宣佈一些標準，以確保在司法工作中克盡職責。

審判機關必須採取必要步驟，預防法庭記錄丟失或者被扣留。這種步驟可包括法庭記錄的電腦化。它們還應當制訂制度，以調查法庭

卷宗遺失和失蹤現象。懷疑有錯誤行為時，它們應當確保對卷宗遺失現象進行調查，卷宗的丟失一向被視為嚴重違反司法程序。如果卷宗遺失，它們應當採取行動，重建記錄，並制訂程序以避免將來再發生遺失之事。

審判機關應當採取一項透明且廣為人知的程序，依據程序將案件指派給特定法官，以打擊事實上或可能的訴訟當事人控制判決者的現象。應當酌情在司法系統內採用一些程序，以確保法官任務的定期變化與適當因素有關，包括法官的性別、種族、部落、宗教、少數派活動和其他特徵。應當採取這種輪調制度，以確保看起來不偏不倚。

如果在任何一部適用法律之中都尚不存在有關方法的話，審判機關應當制訂此類方法，減少刑事判決中無正當理由的偏差。如果法律中沒有規定判決結果，可以通過制訂判決準則和類似程序來做到這一點。提高判決連貫性的其他方法包括能夠利用判決統計和資料以及司法教育，包括制訂關於判決標準和原則的司法手冊。

二.3. 守則和標準

可以採取若干措施，以加強司法程序的廉正。

一項重要的此種措施是確保進入審判機關中的人員應接受過高水準法律教育，並且在持續的職業發展中保持高水準。締約國應當考慮支助對法官的定期持續培訓方案。負責司法和法律教育的人也應當考慮為法官提供更多例如國際法這類領域內的通用法律教育，包括國際人權和人道主義法、環境法和法哲學。司法教育應當包括關於司法偏向性（事實上和表面上）的教育和關於因事實上和感覺上的偏向性而取消自己資格的司法義務方面的教育。

另一種措施是通過並遵守一項體現當代國際標準的全國性司法行為守則。該守則應當至少使所有法官公開承擔一項義務，申報他們自己及家庭成員的資產和負債。它還應當反映第八條規定的關於披露更普遍性的利益衝突指南。這種申報應當定期更新。他們應當在獲得任命之後接受監察並時時接受獨立官員的監督，此種監督是依據第六條建立的司法監督機構的一部分工作內容。

只有行為守則的適用情況得到定期監督，並建立一種可靠機制以便公正、迅速地受理、調查和確定針對法官和法院工作人員的投訴，該行為守則才會有效。應該對被調查法官的案件中的適當程序做出適當規定，同時要考慮到法官容易受到失望的訴訟當事人及其他人的錯誤或惡意的腐敗指控。

可以用法院工作人員行為守則作為司法人員行為守則的補充。

另有一種措施涉及律師協會或者法律學會提高職業標準的責任。此種機構有義務向適當機關報告受到合理懷疑的腐敗事例。它們還有義務向客戶和公眾解釋處理針對法官和法院工作人員的投訴原則和程序。此種機構還有義務制訂有效方法，懲處它們本身被指控參與司法人員或法院工作人員腐敗行為的成員。在查證法律職業人員是否捲入腐敗行為時，不管是對法官或法院工作人員還是相互之間的腐敗行為，均應當採取適當方法進行調查，證實確有腐敗行為時，取消有關人員的律師資格。

最後，認識到訴諸司法途徑對於確保真正實現法律面前人人平等的根本重要性、私人法律代表的成本和公共法律援助可用性的典型局限性，應當根據可適用的一切法律規定並與法律專業人員合作，考慮採取各種措施，以鼓勵提升司法程序中的公正和標準，例如通過鼓勵法律專業人員為弱勢提供免費服務，充當選定訴訟當事人的代表。

鑒於訴諸司法對於真正尊重憲政和法治極為重要，法官應當利用適當機會強調訴諸司法的重要意義。由於腐敗案件的複雜性，各國也應當考慮向法官提供關於腐敗問題的專門培訓。

二. 4. 加強檢察官廉正的措施

可能應該採取措施，確保檢察官依法以公平、一貫和迅速的方式履行其職責，並尊重和保護人民的尊嚴和維護人權，從而有助於確保刑事司法體系的程序適當和運作平穩。

檢察官在履行其職責時應當：(a)不偏不倚地履行職責，並避免一切政治、社會、宗教、種族、文化、性別或任何其他歧視；(b)保

障公共利益，行事客觀，適當考慮到嫌疑人和受害者所處的地位，並注意所有相關環境，無論它們對嫌疑人有利或是不利；(c)保守秘密，除非為了履行職責或因司法的需要而不應這樣做；及(d)考慮受害者在其個人利益受到影響時的意見和關切，並依據《為罪行和濫用權力行為受害者取得公理的基本原則宣言》確保受害者獲知其權利。國際檢察官協會《最佳做法系列之五》——“受害者”——www.iap.nl.com可能對此有幫助。

二.5. 預防檢察機關內發生腐敗機會的措施

在檢察官擁有裁量職能的國家，法律或已公佈的規則或條例將提供準則，促進在起訴程式中做決定的方式的公平性和一貫性，包括提出或者放棄起訴。

二.6. 檢察官行為守則和標準

作為公職人員，檢察官能夠獨立地並根據第七條所討論的職務標準履行職責，他們應當受到保護，免受政府任意行動的干擾，不必服從非法命令或違反職業標準或道德的命令。他們有權享有所有公職人員享有的相同條款和條件。一般來說，他們的招聘和晉升程序應當以客觀因素為基礎，尤其是以與職業資格、能力、廉正、績效和經驗有關的標準為基礎。他們應當有合理的規定任期、薪資、養恤金和退休年齡條件，並能夠參加職業協會或者其他組織，以便代表他們的利益，促進他們的職業培訓並保護他們的地位。

他們應當能夠履行其職責而不受恐嚇、阻礙、騷擾、不當干涉或無正當理由地承擔民事、刑事或其他責任。當他們的人身安全或者他們的家人的人身安全因正當履行檢察官職責而受到威脅時，他們應當受到當局的人身保護。同其他公職人員一樣，當他們受到投訴，被指控有逾越他們從業標準的行為而有必要對其採取懲處措施時，他們應當依法受到迅速、公正的審訊。

運用2005年《聯合國檢察人員和調查人員實用反腐敗措施手冊》作為檢察機關制訂自己的標準時使用的工作文件，締約國似宜探討將標準與他們自己的情況相結合，以涵蓋若干核心要求。

第一項要求是職業行為的首要地位。檢察官應當總是維護其職業榮譽和尊嚴，總是按照法律和規則以及其職業道德，以專業方式行事。他們應當持續實施最高標準的廉正和謹慎，努力表裏如一地做到前後一致、獨立和不偏不倚。他們應當總是保護被告接受公正審判的權利，尤其是確保根據法律或進行公正審判的要求，披露對被告有利的證據。檢察官應當永遠服務於並保護公眾利益，尊重、保護和維護人民的尊嚴和人權的普世觀念。

如果一個特定管轄權內允許檢察工作獨立性和裁量權，這種獨立性應當包括不受政治干擾和其他不當干擾（例如媒體、部門利益）。行使檢察裁量權必須基於職責動機。確保恰當實施檢察裁量權的一個重要保障，是要求檢察官記錄終結起訴或對調查機關轉交給他們的案件不予起訴的理由。另外，相關利益相關者應該有一個管道，通過它審查檢察官對一個特定案件不予起訴的決定。如果非檢察機關有權向檢察官發出一般或特定指示，此類指示應當：透明；符合法定授權；符合用以維護事實上和感覺上的檢察工作獨立性的既定準則。

一般來說，檢察官履行職責時應該無懼、無偏私或偏見，尤其是不偏不倚地履行其職責。他們應當不受個人或部門利益以及公眾或媒體壓力的影響，只應考慮公眾利益。他們應當客觀行事，力求確保所有必須及合理的查詢皆已進行而且結果亦已公佈，無論有關查詢及結果指向嫌疑人有罪或無罪。他們應當根據法律和公正的原則，永遠尋求真相和協助法庭找出真相。

檢察官應當遵循一項體現第八條給予公職人員指引的行為守則。應當包括具體要求，以反映檢察官面臨的特殊問題。

作為司法程序的一部分，檢察官應當通過與員警、法院、辯護律師和相關政府機構的合作，無論是國內的還是國際的合作，為起訴的公正性和有效性做出貢獻，並根據法律和秉持互相合作精神，為檢察機關和其他管轄權的同行提供幫助。

前面提及的關於法官培訓的問題，包括專門的反腐敗培訓，同樣適用於檢察官。

第十二條：私營部門

1. 各締約國均應當根據本國法律的基本原則採取措施，防止涉及私營部門的腐敗，加強私營部門的會計和審計標準，並酌情對不遵守措施的行為規定有效、適度而且具有警戒性的民事、行政或者刑事處罰。
2. 為達到這些目的而採取的措施可以包括下列內容：
 - (a) 促進執法機構與有關私營實體之間的合作；
 - (b) 促進制訂各種旨在維護有關私營實體操守的標準和程序，其中既包括正確、誠實和妥善從事商業活動和所有相關職業活動並防止利益衝突的行為守則，也包括在企業之間以及企業與國家的合同關係中促進良好商業慣例的採用的行為守則；
 - (c) 增進私營實體透明度，包括酌情採取措施鑒定參與公司的設立和管理法人和自然人的身份；
 - (d) 防止濫用對私營實體的管理程序，包括公共機關對商業活動給予補貼和頒發許可證的程序；
 - (e) 在合理的期限內，對原公職人員的職業活動或者對公職人員辭職或者退休後在私營部門的任職進行適當的限制，以防止利益衝突，只要這種活動或者任職同這些公職人員任期內曾經擔任或者監管的職能直接有關；
 - (f) 確保私營企業根據其結構和規模實行有助於預防和發現腐敗的充分內部審計控制，並確保這種私營企業的賬目和必要的財務報表符合適當的審計和核證程序。
3. 為了預防腐敗，各締約國均應當根據本國關於賬簿和記錄保存、財務報表披露以及會計和審計標準的法律法規採取必要措施，禁止為實施根據本公約確立的任何犯罪而從事下列行為：
 - (a) 設立外帳；
 - (b) 進行賬外交易或者賬實不符的交易；
 - (c) 虛列支出；

- (d) 登錄負債賬目時謊報用途；
 - (e) 使用虛假單據；
 - (f) 故意在法律規定的期限前銷毀賬簿。
4. 鑒於賄賂是依照本公約第十五條和第十六條確立的犯罪構成要素之一，各締約國均應當拒絕對賄賂構成的費用實行稅款扣減，並在適用情況下拒絕對促成腐敗行為所支付的其他費用實行稅款扣減。

一. 概述

本條有三個具體目標——解決私營部門的腐敗問題，通過會計和審計標準改善私營部門內的預防和監督職能，並酌情制訂對不遵守制度行為的制裁措施。解決私營部門的腐敗問題有若干好處，例如，提高投資者信心和保護消費者利益。應當考慮到本條是《公約》的一項創新，因為它處理的是完全發生在私營部門之內的腐敗行為。

二. 實際挑戰和解決方案

二.1. 預防涉及私營部門的腐敗的措施

鑒於第十條所述行政程序。讓法律實體或者它們的代表性社團參與第五條所建議的預防性反腐敗戰略的制訂，以及根據第六條所建立的一切機構的工作，可能會富有效率和成效。在促進標準和程序的制訂以保證相關私營實體的廉正方面，主要領域是行為守則、腐敗問題指南或者公司治理守則、關於利益衝突問題的法規和內部審計控制。締約國應當要求——或者邀請證券交易所或者其他管理機構提出要求——使此種標準和程序成為公開掛牌公司所有上市規則的一部分。在公司內部，這些應當被綜合成一項操守和業務行為方案，以幫助確保公司的工作人員，無論他們從事何種工作和在何處工作，都理解並在他們的行為、關係和決策中應用該實體的價值觀和原則，並遵守法律、機構、職業和管理政策。對標準和程序的說明應當在特定締約國的法律框架內盡可能成為一項審計要求。

二.2. 提高會計和審計標準的措施

締約國應當確保審計標準和私營部門制訂內部控制範圍的架構

，能夠提供關於私營部門內部審計核心職能的明確指導和程序。這些應當大體分為：一個基本審計程序，據以審查資產控制、收入核算和支出簿記的有效性；一種基於制度的審計，審查財務、業務和管理控制制度的充分性和有效性；審查交易合法性並防止發生欺詐和腐敗的審計工作；一種基於全面風險管理的審計。

法律實體應當承擔妥善保存財務記錄和編寫定期財務報表的法定義務。對較大的公司來說，例如那些有大量國際業務的上市公司以及大型非公開掛牌的或者私有公司，應當有逐年對賬目進行外部審計並予以公佈的要求。應當在負責公司及其賬目登記的公共機構對此類賬目進行登記。對公開掛牌的公司將有更詳盡的外部審計要求，如證券交易所和財務監管機構具體說明的。

締約國應當與專業會計機構的代表合作，促進更廣泛的培訓、資格認證和持續的職業發展。

二.3. 對私營部門的民事、行政和刑事處罰

在審查其立法或管理制度時，各國似宜向國際組織或實體的工作尋求指南或啟發。《國際審計標準》目前正在修訂之中。《國際審計標準240》最近得到修訂，其重點是審計員在核證財務報表過程中面臨假賬時應有的行為，這種行為可能會增加該職業對預防和稽查腐敗行為所做的貢獻。原則上，實施這些標準是企業界的事，但各國無疑可以通過多種方式為這一過程提供支助。

締約國有可能有針對私營部門中捲入腐敗行為的個人的適當刑事制裁措施。法院和其他監管者應當有權採取一系列其他制裁措施，可包括財務懲罰、賠償和沒收處罰、取消律師資格、監督或者關閉公司、取消管理者資格並中止對例如公司會計師和律師的職業認證。

二.4. 促進執法部門與私營部門之間合作的措施

第三十九條討論了促進執法機構和相關私營實體之間的合作問題。雖然可能沒有向法定執法實體舉報犯罪行為的特定義務——但有些國家可能要求舉報洗錢活動——締約國應當鼓勵法人向執法機關舉報與腐敗有關的罪行儘管讓所有私人個人和法律實體承擔向執法

機關舉報犯罪行為的法定義務可能更為可取。執法機構反過來應該考慮設計和提供提高認識研討會，建立單一聯絡點，以及提供預防性建議。

二.5. 保障私營部門廉正的標準和程序

雖然政府對私營部門的監管範圍可以討論，但私營部門自己應當意識到公司的廉正、業務操守和公司對利益攸關方（例如消費者、客戶、公民、雇員和股東）承擔的責任的必要性。然而，處理經營行為問題和（或）圍繞機構的責任和義務塑造其活動的能力，是複雜的挑戰。商業機構的存在是為了創造利潤。同時，各個企業日益承擔利益攸關方施加給它們的義務——包括管理者、供應商、買方和全體公眾——這些義務超越了逐利動機。機構用於解決看來各不相同的義務的一種方法是，制訂行為守則、或者道德或公司治理方案，以及更加不折不扣地向公共部門所背負的要求和期望看齊。近年來制訂了若干套原則和模式，以便提供有用的啟發。由於有了新近的措施，這些原則目前有很多正受到審查，目的是使它們與《聯合國反腐敗公約》所載的原則接軌。

二.6. 法人實體的建立和管理的透明度

締約國應當確保有公共機構依法負責公司的成立和登記工作，以及接收它們的賬目。應當確保各國的公司登記程序和所登記的關於法律實體的資料包含並核實了所涉實體的全部詳細資料。應當授權公共機構，在存在不法活動嫌疑或者機構或其他部門為履行法定職責而需要所涉及的法人和自然人的資料時，獲取（通過強制權、法院出具的傳票等獲取）此類資料。

二.7. 預防濫用私營實體管理程序

締約國應當確保公共契約的所有採購要求恪守從第九條的規定衍生出的政策和做法。尤其是，應當使實體瞭解不遵守這些要求的後果，包括取消律師資格或者使契約作廢。

如果某些類型的執照和許可證的提供不具有直接的管理或者策略相關性，卻有濫用的可能性，而私營部門有可能是更有效的經營活

動管理者，締約國應當審查它們持久存在的必要性。在具有相關性的情況下，應當考慮簡化獲得執照和許可證的程序，包括建立“一站式服務中心”，以制訂明確而且可以廣泛利用的服務標準。這些標準應當可以被所有申請者用於確定他們可以期望的服務等級、所要求的文字以及發證機構不遵守它們時可用的救濟措施。

二.8. 對公職人員離職後進入私營部門的限制

締約國均應當有正式程序，管理公職人員在離職或退休後進入一些私營部門實體的行為，他們擔任公職時曾與這些實體打交道，或者他們可能掌握這些實體所需的保密或者商業資料，或者他們在這些實體就業後可以對原來的雇主或同事施加影響。此種程序應當既適用於被任命的官員也適用於民選官員。締約國應當考慮制訂對有下述企圖的公職人員產生特定後果的措施：

- 利用他們的職位給予潛在雇主惠益；
- 在從事官方工作時尋求任職；
- 濫用擔任公職期間得到的保密資料；
- 在他們作為公職人員所負責的事務上代表私人利益；
- 在他們以前曾任職的具體職位或者機構所處理的任何事務上代表（在特定期限內代表）私方。

脫離公職後的活動的定義和管理工作變動的程序應當明確且易於理解。締約國似宜考慮：

- 所有任命條款和條件之中包含的許可；
- 對資料的利用和與以前的雇主的接觸設定條件之權；
- 通知私營部門競爭者有一名重要公職人員轉入對手公司之權；
- 禁止違反了任何條件的任何私營部門實體與國家一方打交道之權。

起草這樣的規定時，締約國應當考慮：

- 限制時間的長短；
- 受限制的官員的確切級別和群體；
- 準確說明離任官員不得代表的領域。

二.9. 內部審計和核證程序

締約國應當提供對每年提交賬目的帶有適當制裁措施的要求，視需要予以審計，並對那些有義務提交賬目的實體的遲交或者不完全提交的做法予以懲處。它們也可能願意自行，或者由證券交易所、財務監管者或者代表性社團，根據實體的規模和業務量，提供關於內部審計能力水準和大小的指南，以及關於充分履行其審計職責所必需的或者要求的職業培訓和核證等級。

二.10. 維護賬簿、記錄、財務報表的披露及會計和審計標準

締約國應當確保有適當的立法規定，以保證實體的活動所涉全部記錄都被保留商定年數，並訂立銷毀主要分類賬和輔助記錄的時間表。立法應當澄清檔內容、資料來源和應保留的原始檔或者資料（為其他目的，可能要求提交例如契約、協議、擔保和財產所有權這類文件的原件，包括作為呈交法院的證據）。立法應當具體說明對如下內容的法律定義、要求和制裁措施：外帳；虛列支出；登錄負債賬目時謊報用途；使用虛假單據；故意在法律規定的期限前銷毀賬簿。

二.11. 禁止對賄賂和相關費用實行稅款扣減

締約國應當立法確保實體不能對構成賄賂的支出要求稅款減免。禁止給予稅款扣減的“賄賂”包括對外國公職人員的賄賂。對於要求對賄賂支出給予稅款扣減的禁令，需要得到明確說明，稅務機關必須謹慎從事，以確保賄賂支出不會被隱藏在合法支出的分類之下，例如作為“社交和招待費”或者“傭金”。只有在國家稅收或者稅務機關有義務或者至少獲准向執法機關舉報它們所懷疑的腐敗行為的情況下，稅務措施才能在偵查腐敗罪行方面發揮作用。

第十三條：社會參與

1. 各締約國均應當根據本國法律的基本原則在其力所能及的範圍內採取適當措施，推動公共部門以外的個人和團體，例如民間團體、非政府組織和社區組織等，積極參與預防和打擊腐敗，並提高公眾對腐敗的存在、根源、嚴重性及其所構成的威脅的認識。這種參與應當通過下列措施予以加強：

- (a) 提高決策過程的透明度，並促進公眾在決策過程中發揮作用；
 - (b) 確保公眾有獲得資訊的有效管道；
 - (c) 開展有助於不容忍腐敗的公眾宣傳活動，以及包括中小學和大學課程在內的公共教育方案；
 - (d) 尊重、促進和保護有關腐敗的資訊的查找、接收、公佈和傳播的自由。這種自由可以受到某些限制，但是這種限制應當僅限於法律有規定而且也有必要的下列情形：
 - (一) 尊重他人的權利或者名譽；
 - (二) 維護國家安全或公共秩序，或者維護公共衛生或公共道德。
2. 各締約國均應當採取適當的措施，確保公眾知悉本公約提到的相關的反腐敗機構，並應當酌情提供途徑，以便以包括匿名舉報在內的方式向這些機構舉報可能被視為構成根據本公約確立的犯罪的事件。

一. 概述

預防和控制腐敗是促進良好治理和對公共服務的更廣泛改革的一個途徑，改革的目的是使之更富有效率和效力，使決策更透明和公平，使預算和法律更能迎合整個社會以及尤其是比較貧窮和弱勢的成員的需要和預期。那些因濫用公共資金和資源的腐敗行為而間接受影響的人，和那些為獲得公共服務而不得不行賄的直接受影響的人，應當參與旨在確定需由誰、以何種順序、解決何種問題的各項進程。

二. 實際挑戰和解決方案

二.1. 促進社團參與預防腐敗

締約國應當放開眼量看待它們應當使之參與的社團成員和協會代表。應當以開闊的眼光看待和理解社團，包括非政府組織、工會、大眾媒體、信仰組織等，並應當將那些可能與政府沒有密切關係的包括在內。締約國還應當確保那些沒有某種形式的代表的社團，尤其是可能被邊緣化的社會團體，它們的看法和觀點能夠通過例如家庭調查和其他調查得到反映。

二.2. 提高公眾對腐敗的認識

許多反腐敗機構開展了有效的反腐敗活動，但是《公約》的要點是，應當將提高認識活動作為一個優先項目和政府的公開承諾，在各階層予以全面支持。所有公共機構均應當表明它們對於預防腐敗的承諾。公民表達關切或者提出指控而不必害怕恐嚇和報復的方式尤為重要。

。應該付出特別努力，深入社會中較為貧窮的部分，這些部分常常因腐敗問題而受到非常嚴重的直接或間接傷害。活動應當明確解釋什麼是腐敗、腐敗的危害、被禁止的行為類型以及如何予以打擊。

二.3. 促進公眾對決策過程做出貢獻

締約國可以藉由通過在第五條所要求的預防策略制訂過程中的直接代表權或依據第六條所建立的機構中的參與，加入公眾參與。第五條所承諾的工作包括，對公眾關於行政服務規定的看法以及該條所規定的知情權進行有意義的評估。

二.4. 公共資訊和教育

第六條和第三十六條所述機構應當從事宣傳活動，並確保為公民設置適當聯絡點以便於提出申訴。活動可以包括在所有公共機構內醒目地展示傳單和海報。所有公共機構還應當公佈關於它們自己的服務和職能的資料，包括關於如何報告對腐敗指控的資料。

尤其是，第六條所指定的機構應當與公共部門機構合作，確保關於反腐敗措施的資訊得以傳播給適當機構和公眾，以及非政府組織、地方智囊團和教育機構，以促進預防工作和將提高對反腐敗的認識納入中小學或大學課程。

二.5. 查找、接收、公佈和傳播有關腐敗及其限制措施的資訊的自由

締約國應當審查對各種形式的媒體的許可證發放工作和其他安排，以確保這些工作和安排不會被用於政治或黨派目的，使對關於腐敗的報導的調查和公佈受到限制。同時，雖然受到指控的人可以在法庭上對惡意和不實報導追索賠償，但締約國應當確保各自的立法和憲政架構能夠積極支持收集、公布和傳播資訊的自由，使關於損害名譽

、國家安全和誹謗的法律不致太嚴苛、代價太高或者太具有限制性而
以至於厚此薄彼。

二.6. 提高公眾對反腐敗機構的認識

締約國似宜確保相關公共機構，例如反腐敗機構（預防性和調查性）、監察員、選舉委員會，擁有正式職權範圍和足夠的資源，以便對教育機構、公民團體和其他民間社會團體開展教育和培訓方案。

二.7. 公眾查詢資訊

在政府和公民關係的對稱性方面，一個重要問題是後者對其權利以及政府工作方式缺乏認識和理解。許多可能的相互猜疑和不信任可能會因為公民教育的開展而減少，公民教育反過來又有額外的好處，可以使年輕人瞭解參加公職的可能和使其參與政治活動。締約國應當考慮是否制訂資訊自由法，以澄清什麼是可用的什麼是不可用的，以及查詢的方式和程序。無論如何，締約國應當公佈它們關於資訊自由和資訊查詢的政策，該政策的基礎是它們應當無歧視地確保每個人都有權申請查詢公共機構擁有的官方文件。第十條提供了進一步的指導。

二.8. （匿名）舉報腐敗

締約國可能考慮到提高公眾舉報腐敗行為意願的重要性。因此，它們似宜考慮汲取某些國家的經驗，這些國家不僅保護公職人員或者法律實體的雇員，也保護舉報疑似腐敗行為的任何人，無論他們的地位如何。第三十三條對舉報進行了更詳細的討論，但締約國似宜提供關於舉報的準則，告知公眾應當向哪個機關及如何舉報疑似腐敗行為。締約國尤其應當確保那些不信任既有舉報管道或者害怕可能被查出身份或遭到報復的人，在遵循反對惡意或中傷性舉報的法律保障措施的前提下，能夠向二.7 所述機構舉報。

第十四條：預防洗錢的措施

1. 各締約國均應當：

(a) 在其許可權範圍內，對銀行和非銀行金融機構，包括對辦理資金

或者價值轉移正規或非正規業務的自然人或法人，及在適當情況下對特別易於涉及洗錢的其他機構，建立全面的國內管理和監督制度，以便遏制並監測各種形式的洗錢，這種制度應當著重就驗證客戶身份和視情況驗證實際受益人身份、保持記錄和報告可疑交易做出規定；

- (b) 在不影響本公約第四十六條的情況下，確保行政、管理、執法和專門打擊洗錢的其他機關（在本國法律許可時可以包括司法機關）能夠根據本國法律規定的條件，在國家和國際層級開展合作和交換資訊，並應當為此目的考慮建立金融情報機構，作為國家中心收集、分析和傳遞關於潛在洗錢活動的信息。
2. 締約國應當考慮實施可行的措施，監測和跟蹤現金和有關流通票據跨境轉移的情況，但必須有保障措施，以確保資訊的正當使用而且不致以任何方式妨礙合法資本的移轉。這類措施可以包括要求個人和企業報告大額現金和有關流通票據的跨境轉移。
3. 締約國應當考慮實施適當而可行的措施，要求包括匯款業務機構在內的金融機構：
 - (a) 在電子資金劃撥單和相關電文中列入關於發起人的準確而有用的信息；
 - (b) 在整個支付過程中保留這種資訊；
 - (c) 對發起人資訊不完整的資金轉移加強審查。
4. 籲請締約國在建立本條所規定的國內管理和監督制度時，在不影響本公約其他任何條款的情況下將區域、區域間和多邊組織的有關反洗錢舉措列為指引。
5. 締約國應當努力為打擊洗錢而在司法機關、執法機關和金融監管機關之間開展和促進全球、區域、分區域及雙邊合作。

一. 概述

全面反洗錢策略的實施涉及諸多政策選項，其中有若干問題需要從不同觀點予以考慮。

該策略的預防方面是第十四條闡述的內容，它假定私營部門有更

多參與，尤其是那些從事金融媒介職能者，它們與公共機構合作並接受其監督。實施一項預防策略時，會出現重要的政策選項，這些選項取決於若干特徵，其中包括金融部門在一國經濟中的作用、非正規經濟的規模、金融部門與其監管者之間的關係、若干個公共機構之間的協調能力、締約國能夠為此策略投入的財政和人力資源。

預防洗錢是由私人和公共機構和行為者聯合履行的一項職能。私人部門，主要是金融媒介，履行所謂的“看門人”職能。鑒於它們與企圖使非法收入進入金融系統的潛在洗錢者的直接接觸，它們最有條件防止發生此類交易並在交易發生時報告並保留文件線索。另一方面，公共部門履行監管（regulatory）和監督（supervisory）兩項職能。監管職能是指制訂偵查和遏制一切形式的洗錢活動所必須的規則，而監督職能是強制執行——或者通過制裁或者通過合作方式——這些法規。

二. 挑戰和解決方案

二.1. 選擇更具相關性的制度性反洗錢架構

締約國需要按照預防洗錢制度的三個次級組成部分採取措施：預防制度的範圍、需要履行相關任務的人和義務的最小涵蓋範圍。

締約國需要建立“一種全面的國內監管和監督制度，以遏制和偵查一切形式的洗錢活動”。只要所設計的制度涵蓋監管和監督兩個面向，締約國就可以按照實施此種制度的各項要求和複雜性，自由地建立最適合它們的情況的制度。

為此，締約國國內“監管和監督制度”的內容可能各不相同。為本條款的目的，並考慮到第五十八條的規定，締約國似宜評估或確定它們喜歡的制度的一般制度架構，並據此建設合適的預防性和國際性合作辦法。

一項有效的反洗錢制度必須兼有下述內容：

- 必須要求金融和非金融機構採取步驟，防止潛在洗錢者利用它們的服務。這些步驟包括進行客戶盡職審查（sufficient customer due diligence），使機構能夠建立客戶和預期活動的簡要，以監

測這些活動並報告與簡要不符的可疑或者不尋常行動。

- 必須核對來自金融機構的報告和來自其他來源的情報，視情況與其他國內和國際機構共用，並予以分析，以構成採取強制執行行動的依據；
- 應當調查對洗錢的指控，並在適當情況下凍結和扣押資產，以及提起訴訟。

大多數國家已經建立了監管和監督機構，它們負責對諸如銀行、保險公司、證券公司和貨幣兌換處等金融機構施行行為標準。這樣的機構可能有適當的監督和監管權，熟悉金融機構的業務，監督這些機構及其管理的能力和行為適當性，其重點是使公司治理、內部控制、工作人員操守和行為得體性達到最高標準。因此，很多國家讓此種機構負責實施旨在預防腐敗收益洗錢活動的措施。另一方面，有些國家將這一任務分派給一個獨立機構（通常是為履行所列出的第二項職能而建立的金融情報機構）。這一辦法的優勢是將專門知識集中用於對付腐敗收益洗錢活動，但是必須謹慎設計這樣的組織模式，以避免出現給各機構的指示互相衝突的危險，及對能力與行為適當性、公司治理控制和記錄進行重複審查的危險。

對於例如房地產機構、珠寶商和汽車經銷商這樣的非金融機構來說，通常沒有適當機構推行客戶盡職審查和其他要求。有些國家將這一職能交給行業協會（雖然在很多情況下，它們沒有足夠的權力履行這一職能），而其他國家將對非金融機構的責任也交給金融情報機構。

幾乎所有國家都建立了，或者正在建立金融情報機構，由它負責履行上述第二項職能——核對和分析情報，包括法律所要求的來自金融（和在某些情況下非金融）機構的報告。在某些國家，金融情報機構是單純行政性的，因為它的工作重點是核對、分析和散發情報與資訊。在另一些情況下，金融情報機構有權進行調查，甚至可以提起訴訟，或者扣押和凍結資產（上述第三項職能）。

金融情報機構可以是完全獨立的，包括在司法部或者執法機關之內，也可以隸屬於一個監督機構，例如財政部或者中央銀行。獨立有

明顯優勢。然而，另有一些優勢在於確保與執法機構的合作以使用最適合它們的形式收集情報。隸屬於一個監督機構也有其優勢，因為某些金融機構（大多數關於可疑行為的舉報的來源）向一個它們已經很熟悉的機構提交秘密報告，會讓它們感覺更放心。

締約國應當採取最適合它們的法律、憲法和行政協商的模式。所有模式都有優點，締約國應當確保人員培訓、法定權力規定和機構間協調的安排能最大限度地發揮優勢，並將上文確認的風險降至最低。

從不同觀點，可以根據私營部門機構履行職能的程度與公共機構的對比，對各種預防制度加以區分。在上述模式中，監管和監督職能由公共機構履行。有的締約國採取了自我監管模式，在此種模式中，具有監管職能的現有私營機構（例如商業協會或者專業協會）承擔“日常”監管職責，公共機構監督這些私營機構，並對它們履行的監管職能進行隨機監督。還有些締約國可能賦予這種機構更多正式權力，據以執行強制監管。採取了這些制度的締約國通常不會有大範圍的國內經濟犯罪，但卻遭受非法交易活動濫用其金融制度之苦。鑒於這些情況，該部門有實施基於聲譽考慮的職能性自我監管制度的特殊動機，締約國可以考慮實施柔性監督。

二.2. 誰應當恪守預防的義務？

第十四條第一款第(a)項所解決的第二個問題與那些應恪守預防義務的機構或活動有關。最初僅以銀行為重點，目前在機構和活動的範圍，已將大多數管轄權擴大到非銀行金融機構，通常包括證券和保險市場的媒介機構。很多管轄權現在已經採取了一種更加以職責為取向的方法，以逐漸將從事下述金融活動時的多種自然人或法人或者公司實體包括在內：從事例如借貸、資金或價值轉移、發行或管理支付方式（例如信用卡和借記卡、支票、旅行支票、郵政匯票、銀行匯票和電子貨幣），提供財務擔保和承諾，從事金融市場票據（支票、票據、衍生工具等）、外匯、利率、指數工具或者可轉讓證券交易，管理個人或集體投資組合或者進行投資，代人管理資金。有些管轄權還將義務擴及所有涉及高價值商品的活動，包括寶石、藝術品和例如車

輛等更一般的商品。有的締約國似宜考慮非政府的活動（例如慈善活動）或公共部門機構（例如那些從事商業交易的機構）是否應當恪守類似的義務。

此處應當少以機構及其活動為重點，而多以此種機構隱藏和轉移腐敗收益的易發性為重點。因此，雖然本條明確要求締約國使銀行和非銀行金融機構及正式和非正式貨幣轉賬者恪守預防性反洗錢義務，但仍鼓勵締約國要求“其他尤其是易於從事洗錢活動的機構”遵守這些義務。如上文提到的，締約國應當審查所有可用的手段，使犯罪或非法活動收益進入合法經濟，這種合法經濟不僅依賴這種資金的來源，而且依賴這所能做的手段。這反過來會受到多種因素影響，從非正式經濟的範圍到特定管轄權合法金融工具的可用性。有些國家認為，當律師從事金融媒介職能時，讓他們恪守反洗錢法規是合適的。其他一些管轄權認為，將存在高價值現金活動因而面臨風險的領域，例如國內汽車經銷商和房地產機構納入反洗錢義務的涵蓋範圍是適當之舉。因此，在決定由誰履行“看門人”職責時，締約國可以觀察它們國內非法市場的運作方式，並實施全面風險評估——通過第五十八條所建議的金融情報機構或者在可能的情況下使根據第六條或第三十六條所建立的機構參加——以確定可能易於發生以洗錢為目的的濫用現象的機構或活動，及最可能被那些希望洗白腐敗收益的人利用的模式。

二.3. 對受監管機構和活動的最低要求是什麼？

預防制度的第三個要求是受監管部門和活動需要遵循義務的涵蓋範圍最小化。根據《公約》，預防制度“應當著重就驗證客戶身份和視情況驗證實際受益人身份、保持記錄和報告可疑交易做出規定。”

為預防洗錢，指定“看門人”的第一項使命包括確定那些與之建立金融關係的人。審慎的銀行法的一項公認原則，是“瞭解你的客戶”規則，它是預防義務的支柱。從正式核實身份這一簡單規則出發，事實證明它是一個動態概念，其終極發展在第五十二條中有詳細

反映。第十四條確立了一個一般架構，要求締約國強調核實客戶身份的重要性，以及在有理由相信除客戶外還可能存在其資產利益捲入了有疑問的交易的其他人時，核實“實際受益人”（beneficial owner）的身份。“實際受益人”這一術語應當被視為涵蓋任何在資產或交易中有直接或間接利益或者控制資產或交易的人。締約國，最好與相關機構一起，應當商定一項公佈後的身份核實和核證架構。另外，締約國必須說明，需要進行何種額外的盡職審查，以確保機構對客戶的業務有充分瞭解，能夠編寫客戶簡介，監測其活動並報告不尋常的或可疑的交易或活動。應當通過一份為每位用戶編寫的風險簡介，告知額外盡職審查的範圍。締約國還似宜就架構是否應當適用於現有客戶和新客戶與相關機構達成一致，若適用於現有客戶，應確定對現有客戶進行盡職審查所需的期間。

締約國還應當要求它們的“看門人”保留金融交易的原始記錄。這項義務是聯繫預防性做法和調查性做法的主要紐帶，因為記錄構成對洗錢進行調查和起訴最具相關性的證據。鼓勵締約國謹慎評價要求保留財務記錄的期間，以何種形式保留，及“記錄”需要保留和用作證據的內容是什麼。為“看門人”保留記錄承擔的實際和高昂的負擔應該通過這一事實得到平衡，即：許多腐敗調查是在被告離任之後才開始的——因此第二十九條要求有足夠長的時效。在這一方面，締約國可以考慮延長對第五十二條所述人員進行交易的記錄保留義務。

最後，締約國應當要求其看門人報告可疑交易。在實施一項報告可疑交易的制度時，締約國可以考慮在給予看門人確定交易何時顯得可疑的自由裁量權，與它的金融情報機構以有意義的方式處理、分析和利用所有應報告的資訊能力之間取得平衡。有些國家傾向於建立客觀報告制度，設立一個最低起點門檻並規定必須報告超過該門檻的每一筆交易。為使這一模式正常運作，應當為金融情報機構提供充足資源，以接收、處理和分析從被監管部門收到的一切資訊，幾乎所有締約國，包括那些推行最低現金交易報告系統的國家，都認為看門人最有條件確定一筆交易何時被認為可疑，並已經採取了“主觀”制度，

看門人據此做出決定，公共機構按照公認標準監督遵守情況。在這種模式裏，受監管機構有維護其聲譽和保持其環境中無來源可疑的金錢的特殊動機。基於起點門檻的制度所提供的日常資訊被用作創建金融資料庫的原材料，事實證明這種資料庫對於在看門人所報告的可疑交易基礎上開展的調查很有用。

二.4. 促進報告

締約國應當考慮如何制訂正面激勵措施和如何避免負面刺激，以建立與看門人之間的合作關係，並幫助他們以有意義的方式履行報告職責。

在正面激勵措施中，從一個實質性觀點看，“安全港”的規定很有用。安全港規定使報告機構及其雇員在本著善意提交報告時受到保護，免於承擔民事、行政和刑事責任。保護他們免遭被報告者的恐嚇也很重要，因此可能有必要考慮保護提交報告的官員的身份。其他積極激勵措施可能與實際問題更密切相關，例如規定足夠的時間架構和利用不繁瑣的方式——例如容易填寫的表格、借助網際網路的加密報告系統——目的是為看門人履行職能提供便利。締約國還似宜考慮它們為報告機構提供何種回饋，以及在主觀制度中這種回饋在多大程度上有助於報告機構完善它們的做法。締約國可能會考慮到如何避免製造負面刺激，這種刺激會導致不充分的報告或者更具有預先防範性的報告，以逃避法規的制裁。一般來說，在兩者中的任意一種制度下，締約國都應當確保為報告機構提供定期和相關回饋，闡述報告的品質、細節和有用與否，並與機構一起提煉所提交的資訊並確定其優先順序。最終目標是創造一種公共和私人行為者之間的合作環境，這種環境因現有做法、機構和即將實施的制度的各項目標的不同而有所不同。

二.5. 交流金融資訊

第十四條第一款第(二)項處理參與打擊洗錢活動的公共機構在國內和國際層級開展合作和交流資訊的能力。

在國內層級，資訊處理提出兩個根本問題。第一個問題與可能被

指控從事犯罪活動(在此種情況下,是腐敗和對腐敗收益的洗錢活動)的任何個人的權利有關,第二個問題與個人在其私人(在此種情況下是財務上的)事務中的隱私權有關。

大多數國家都有管理刑事訴訟程序的證據規則。這些包括對於作為證據資訊的收集和利用方式的限制。私營機構和公共機構必須報告可疑活動,這項要求意味著機構為商業或公共目的而收集的私人資訊,可以被有意追訴腐敗行為的機關所用。這種資訊本來不會被當做正式調查的一部分收集起來,收集方式也可能與關於在刑事訴訟程式中收集和利用證據的法律和憲法保障不相符。這種資訊在刑事訴訟程序中往往不被作為證據接受。在大多數國家,解決這一難題的方式是將公共和私人機構收集的資訊作為情報而不是作為證據加以對待並將其轉交給金融情報機構。這一方式可僅用於促成正式調查,在調查中可以以適當方式收集證據。各國在這一領域可能有不同的法律和憲法規定,必須做出安排,以尊重那些被指控犯罪者的各項權利的方式,保護和利用金融情報。

大多數國家目前都有關於資料保護的安排,維護私營機構和公共機構提供個人資訊的保密性。法律有必要推翻這些規定,以便允許這些機構報告可疑活動。然而,不應當置基本人權於不顧。應當通過要求資訊接收者——金融情報機構和資訊發佈的物件——保密,尊重基本人權。除了資料保護的重要性之外,這種安排還有另外的優勢:如果公民相信他們的資訊將得到保密處理,他們可能會更踴躍回應官員關於提供資訊的請求。全面參與對於保持被用於公共政策目的的資料的完整性是很有必要的,例如被用於提供公共服務和徵收所得稅。

如果公民知道提供給公共機構的資訊可能會被以損害他們利益的方式與其他機關分享,他們可能會不太願意提供那些資訊。結果將是,該資料不太可靠而且公共政策會受到損害。另一方面,有人會爭辯說,在任何情況下,那些參與腐敗行為的人都不大可能自願提供關於他們的腐敗行為的資訊。

締約國必須考慮在優點和可能的弱點之間取得平衡,優點是打破

公共機構間為維護保密性而設置的壁壘，從而最大限度地利用資訊，可能的弱點是如果公民對能否保密存有疑慮，某些公共資料可能會變得不太可靠。

無論締約國選擇哪種方式，個人資訊接收者都有必要為那些資訊保密，並尊重基本人權。

建立金融資訊交流制度時最後需要考慮的國內問題，與該制度產生的資訊量和投入資訊分析、分類和保存的人力和技術資源有關。雖然技術手段對於增強分析能力可能發揮關鍵作用，但是超出管理能力的資訊量可能會威脅到整個反洗錢制度的效力和可信度。很多國家試圖克服其中一些問題的方式是，建立一個中心機構，用來收集、分析和傳播通過預防性反洗錢制度收集的金融資訊。正因為如此，第一款第(二)項建議締約國認真考慮在國家一級建立金融情報機構，集中行使所提及的全部職能，並考慮能否與其他締約國分享資訊，《公約》第五十八條專門對此予以關切。

在國際層級，金融資訊交流的關鍵機構是第五十八條所認可的金融情報機構。金融情報機構在互惠和共同協定基礎上互相交流資訊，這種共同協定通常會促進自發性合作。

上文確認的關於保護一切被指控有腐敗行為的人的各項權利的問題，以及資料隱私權，適用於國際資訊交流，而且力道更大，因為不同國家保護各項權利的方式不同。重要的是不因此種保護形式上的不同而妨礙正當的資訊交流，即使在保護制度的實質內容相似的情況下。共用資訊的程序通常比司法協助的程序簡單，因為後者旨在保護被指控者的權利，而金融情報機構間的資訊交流協定並非如此。實際上，金融情報機構間所交流的資訊常常是情報而不是證據，很少能夠原原本本地被用於刑事訴訟程序。然而，它可以成為調查的依據（可能會最終包括國際請求，請求通過司法協助管道提供證據）。金融情報機構間的協定通常遵循下述原則：

- 提出請求的金融情報機構應當向被請求的金融情報機構披露提出請求的理由、資訊的用途，以及使接受請求的金融情報機構能夠

確定該項請求是否符合其國內法的足夠資訊。

- 金融情報機構之間의 共同協議或者諒解備忘錄通常將所請求資訊的使用，限定在尋求和提供資訊的特定目的上。
- 提出請求的金融情報機構不得將它與披露資訊的金融情報機構共用的資訊轉交給第三方，也不應當未經披露資訊的金融情報機構的事先同意就將資訊用於行政、調查、檢察或者審判目的。提供資訊的金融情報機構不應無故拒絕同意。
- 金融情報機構間交流的一切資訊都必須得到嚴格管制和保障，以確保資訊僅以授權方式使用，符合國家關於人權和資料保護的規定。至少，所交流的資訊必須受到保密規定的保護，這種保密規定與接受資訊的金融情報機構從國內來源獲得的類似資訊所適用的保密規定相同。

金融情報機構埃格蒙特集團於2004年公佈了一份文件“金融情報機構間交流資訊的最佳做法”，提出了關於在國際層級交流金融資訊的法律和實用建議。該文件提供了關於請求程序、所要求的資訊、處理請求、反應和保密的建議。

二.6. 現金和流通票據的跨境轉移

第十四條第二款要求締約國考慮採取措施，以偵查和監測現金及“適當流通票據”的跨境轉移。貨幣、流通票據和易於變現的貴重物品——例如銀行保單或者寶石——都是任何反洗錢預防制度所強烈關切的。原因很簡單：一旦跨越了邊界，掩飾這些不當所得的來源就會變得比較容易，因為追查其來源需要利用國際合作，其進展比在單一管轄權內的調查更緩慢。

《公約》建議締約國採取一種申報制度，藉此要求所有正在進行現金或者指定流通票據跨境實物轉移的人，向指定主管機關提交真實的申報資料。實施這樣一種制度時，需要考慮一系列問題：

- 締約國需要設定一個起點門檻，要求超過這一門檻即行申報。在設定起點門檻時，可能要考慮到“資本的自由流動”標準。因為實際原因，各國往往遵從很多其他國家設定的起點門檻。在這一

方面，10,000 美元或同等價值的當地通貨起點門檻被普遍接受。

- 締約國需要確定何種“流通票據”適合遵守申報制度。這些制度常常包括所有流通票據——例如支票、旅行支票、期票和郵政匯票——或者是無記名形式的，或者是所有權交付後轉移這樣的形式（無限制背書，出具給虛構收款人，單據不全）。除金融票據外，各國還可能將其他高流動性貴重物品，例如黃金、貴金屬、寶石或者其他高價值易攜帶的商品包括在內。
- 締約國需要考慮哪種轉移方式應遵守申報制度。通常，締約國將現金或者其他流通票據申報制度適用於：(1)自然人在該人的隨身行李或車輛中的實物轉移；(2)借助貨物轉移貨幣或者流通票據，及(3)由自然人或法人郵寄貨幣或流通票據。申報制度應同時適用於向內和向外的轉移。
- 發現不申報超過起點門檻的貨幣或指定流通票據的現象時，主管機關應當有聯繫運送者的法定權利，以查明有問題的資產來源及其計畫用途。締約國應當使金融情報機構能夠利用這些資訊。金融情報機構可以為主管機關出具關於報告的次數和類型的具體諮詢意見。在制訂這套規定時，可以考慮在妥善利用資訊方面與該標準取得平衡。

在許多情況下，將標準申報制度與披露制度相結合，為這種發現提供了便利。借助披露制度，要求所有正在進行貨幣或者指定流通票據跨境實物轉移的人根據請求向主管機關披露真實情況。調查活動以既定目標為基礎，依據情報來源、嫌疑情況或者隨機進行。

締約國可以考慮制訂程序，以便在懷疑貨幣和無記名流通票據可能未被如實申報或披露，或者可能與犯罪活動有關時，對旅客、車輛和貨物進行檢查，以發現跨境轉移。

發現可疑貨幣票據時，一種好的做法是，保持含有該貨幣的行李/貨物原封不動，以保存證據。檢查可能未如實申報或披露或者可能與洗錢有關的貨幣時，一種好的做法是特別注意可能使用假幣的情況。有些締約國已經建立了查找假幣機制。例如，當遇到有問題的或

者可疑的歐元紙幣時，各機關可以利用歐洲中央銀行網站（www.eur.ecb.int/en/section/recog.html）查驗這些紙幣。如果是美元，各機關可以對照美國特勤局假幣搜索網站（www.usdollars.usss.gov）查驗它們。

鼓勵海關機構和其他執法機構與檢察和審判機關合作，制訂準則，以制止或者阻止貨幣和無記名流通票據，並逮捕和起訴不如實申報或披露貨幣和無記名流通票據或者貨幣或無記名流通票據有涉及為恐怖主義籌資或洗錢嫌疑的涉案個人。締約國還可以實施明確規則，規定如果發生不申報或者不如實申報的情況，應該如何著手處理。通常，應當採取規定性措施，使機關能夠在一段合理時間內阻止貨幣或者流通票據，以便確定是否存在洗錢或者其他犯罪的證據。

締約國需要考慮是否依據民法、行政法或刑法制裁不遵守申報制度的行為。通常，罰款——不管是行政性的還是刑事性的——被看作是為執行這些制度而採取的按比例和警戒性制裁，從對出於疏忽的行為的低比例罰款到有意違反時的高比例罰款，力道各不相同。

雖然現金申報制度的強制執行很重要，但至為重要的是締約國確定它們如何打算利用貨幣例行申報結果中包含的資訊。僅僅以拘捕不申報者為重點，將導致失去利用實際申報來發現腐敗收益洗錢活動的機會。如果締約國不知道如何利用現金申報結果，或者沒有能力分析資訊，收集它就沒有多大意義。締約國應當利用前文建議的風險評估，確定現金轉移可能與腐敗收益洗錢活動發生聯繫的最有可能的方式。它們應當建立一份描述那些最有可能參與轉移腐敗收益的人的簡要，並以那些與簡要相符的人的現金申報作為調查活動關注的重點。需要根據國內和國際經驗對簡要进行更新。締約國還需要考慮何種觸發誘因可能導致懷疑和進一步調查，以便能夠對收集申報結果的工作人員進行適當培訓。現金轉移的總數也可能指明洗錢者使用的方法。這樣就能夠利用風險評估、簡要和關於趨勢的資訊修訂現金申報表，以確保使人警覺和懷疑的資訊能夠被隨時收集起來。

二.7. 資金轉移

根據與第二款同樣的關切，第十四條第三款建議締約國考慮實施適當而可行的措施，要求包括匯款業務機構在內的金融機構：(a)在電子資金劃撥單和相關電文中列入關於發起人的準確而有用的資訊；(b)在整個支付過程中保留這種資訊；(c)對發起人資訊不完整的資金轉移加強審查。

處理電子劃撥系統的方式應當與其他金融交易一樣嚴格。第一個點是確定與電子匯款業務機構有關的風險，以此作為總體風險評估的一部分。作為最低要求，強烈促請締約國對交易發起人適用“瞭解你的客戶”規則，並通過在整個支付過程中積累資訊和在發起人資訊不完整時加強審查（對資金轉移的接收方），使交易可以被追蹤。

允許金融媒介機構從事電子資金劃撥，是一個國內金融法律問題，因此締約國之間各有不同。然而，締約國似宜考慮將所有貨幣服務業務包含在內，使客戶能夠在其所屬管轄權內或國際範圍內，通過電子手段收發資金。這種交易使客戶能夠在任何一個參與出口填寫資金劃撥表並支付交易費，就可以發送資金。交易的接收方通常不需要支付任何費用。

考慮採取關於電子資金劃撥的預防措施時，締約國可能會考慮到若干問題。首先，締約國可以考慮設定一個觸發該系統的起點門檻是否適當。有的管轄權設定了由不同起點門檻觸發的不同報告系統：有些是逐月例行報告系統，有些（或者沒有）是“嫌疑”報告系統。“結構性”交易——為規避起點門檻以特定方式分割的交易——也可能被納入考慮。

其次，締約國需要確定匯款業務機構從客戶取得哪些適當資訊。締約國可考慮要求制訂的一份非窮竭列舉式資訊清單包括：匯款人的姓名和地址、他/她的用於核查程序的身份證明副本（通常要求兩份有照片的不同身份證件）；匯款單上填寫的數目；匯款單執行日期；從匯款人收到的付款指示；收款人金融機構的身份；下單人完成或簽名與交易有關的任何表格；在匯款單上詳細註明的收款人姓名、地址和帳號。

最後，締約國可以確定匯款業務機構應當向主管機關報告這類資訊中哪部分內容和應當保存這類資訊中哪部分內容，以及保存多久。

有些國家不允許匯款業務機構臨時提供服務，而堅持讓客戶在獲准利用這種服務之前提供實質性個人資訊。這類資訊包括就業狀況和其他收入來源以及可能的匯款簡介和可能的受益人，以便將實際匯款與這一簡介做對比（以電子方式更好）。締約國在適當情況下可以考慮這種做法。

二.8. 實施

締約國似宜參考區域、跨區域和多邊組織的反洗錢相關倡議。

反洗錢金融行動特別工作組一直在推動建立若干反洗錢金融行動特別工作組區域機構；其中有些還是反洗錢金融行動特別工作組的聯繫成員。反洗錢金融行動特別工作組區域工作組如下：

加勒比金融行動特別工作組，1993 年成立（www.cfatf.org）；

亞洲及太平洋反洗錢工作組，1997 年成立（<http://www.apgml.org>）；

評價反洗錢措施特設專家委員會，1997 年成立（www.coe.int/monneyval）；

歐亞工作組，2004 年成立（<http://www.eurasiangroup.org/index-1.htm>）；

東南非洲反洗錢工作組，1999 年成立（<http://www.esaamlg.org/index.php>）；

南美洲反洗錢金融行動特別工作組，2000 年成立；及中東和北非金融行動特別工作組，2004 年成立（<http://www.menafatf.org/Home.asp>）。

關於金融情報機構方面，一組金融情報機構在1995 年建立了一個旨在促進國際合作的非正式集團，目前叫做埃格蒙特集團（<http://www.egmontgroup.org/index2.html>）。2006年埃格蒙特集團有101個活躍的金融情報機構成員，該集團定期召開會議，以尋找合作方式，尤其是在資訊交流、培訓和專門知識共用領域的合作方式。

另外，更普遍的做法是鼓勵締約國制訂和促進司法、執法和金融

監管機關之間的全球、區域、次區域及雙邊合作，以便打擊洗錢活動。
下文有若干條款闡述這一點。