



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
21 June 2018
Chinese
Original: English

预防腐败问题不限成员名额政府间工作组

2018年9月5日至7日，维也纳

临时议程**项目 2(b)

执行缔约国会议题为“促进预防腐败措施”的
第 7/5 号决议和题为“《马拉喀什预防腐败宣言》的
后续行动”的第 7/6 号决议：资产和利益申报制度
专题讨论（《联合国反腐败公约》第八条第五款）

资产和利益申报制度专题讨论（《联合国反腐败公约》第八条第五款）

秘书处编写的背景文件

一. 引言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在第 6/1 号决议中请秘书处为缔约国会议设立的附属机构制定临时议程，以避免重复讨论，同时尊重它们的任务授权。缔约国会议在第 6/6 号决议中还提请秘书处继续确定有关预防腐败措施的较好做法，并促进缔约国彼此交流专长和既有经验教训。
2. 缔约国会议在题为“《马拉喀什预防腐败宣言》的后续行动”的第 7/6 号决议中决定工作组应继续开展工作，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，并应在缔约国会议第八届会议之前至少举行两次会议。
3. 缔约国会议在题为“促进预防腐败措施”的第 7/5 号决议中决定工作组应将资产申报制度和利益冲突规章的使用及其效力列入 2018 年的议题。
4. 鉴于上述决议，决定拟于 2018 年 9 月 5 日至 7 日在维也纳举行的预防腐败问题工作组第九次闭会期间会议的讨论议题如下：
 - (a) 防止和管理利益冲突（《联合国反腐败公约》第七条第四款）；
 - (b) 资产和利益申报制度（《联合国反腐败公约》第八条第五款）。
5. 工作组在 2011 年 8 月 22 日至 24 日于维也纳举行的第二次会议上建议，今后

* 因技术原因于 2019 年 3 月 18 日重新印发。

** CAC/COSP/WG.4/2018/1/Rev.1。



应在其每次会议之前，邀请缔约国交流在实施所审议条款方面的经验，最好是利用自评清单开展交流，包括在可能的情况下交流成功事例、挑战、技术援助需求和实施过程中汲取的经验教训。工作组请秘书处编写汇总此类信息的背景文件，并决定应在会议期间举行小组讨论，此类讨论应有就所审议优先议题提供书面答复的国家的专家参加。

6. 根据这些请求，本报告系根据各国政府为答复秘书长 2018 年 2 月 27 日的普通照会和 2018 年 4 月 26 日的催复普通照会而提供的《联合国反腐败公约》第八条第五款实施情况相关信息编写。¹截至 2018 年 6 月 18 日，已收到 44 个国家提交的材料。以下 39 个国家提交的材料载有与利益冲突专题有关的信息：阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、奥地利、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、多民族玻利维亚国、智利、中国、古巴、捷克、埃及、萨尔瓦多、格鲁吉亚、德国、危地马拉、匈牙利、印度尼西亚、意大利、日本、基里巴斯、科威特、立陶宛、黑山、挪威、阿曼、巴拿马、秘鲁、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞拉利昂、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、瑞士、土耳其和美利坚合众国。

7. 经相关国家同意，已在联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）网站上刊载所提交材料的全文，²并且还将其纳入了由秘书处开发的专题网站。³

8. 本报告无意面面俱到，只是力求摘要介绍各缔约国和签署国提供的信息。

二. 对缔约国和签署国所提交材料进行的分析

A. 专题背景

9. 要求公职人员申报其资产和利益是一种相对现代的趋势。虽然最初认为这项要求侵犯了隐私权，但受各国际人权机构所作决定的影响，以及对公共行政廉正的关切日益增强，人们对资产和利益申报的态度在逐渐改变。

10. 大多数现代资产和利益申报制度是在《联合国反腐败公约》通过之后根据《公约》第八条的要求而制定的。

11. 《公约》第八条第五款要求各缔约国根据本国法律的基本原则，酌情努力制订措施和建立制度，要求公职人员特别就可能与其公职人员的职能发生利益冲突的职务外活动、任职、投资、资产以及贵重馈赠或者重大利益向有关机关申报。

12. 因此，资产和利益申报制度的目的是酌情避免未来发生潜在的利益冲突，并促进此类冲突的管理。许多制度还寻求确保腐败的公职人员不能够隐瞒任何非法活动所得。

13. 资产申报制度的目标是确保腐败所得不被隐瞒，这项目标对于根据《公约》第二十条在其刑事立法中引入“资产非法增加”罪的国家而言尤其重要。在这些情况下，资产申报可能成为支持执行该立法的有效手段。

¹ 秘书处在一份单独的背景文件中提供了各国结合《公约》第七条第四款提交的与防止和管理利益冲突有关的信息的摘要（CAC/COSP/WG.4/2018/2）。

² 网址：www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/session9.html。

³ 网址：www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/financial-disclosure-declaration-of-assets.html。

14. 缔约国会议有几项决议强调实行资产申报制度的必要性。缔约国会议在第 7/5 号决议中鼓励各国采用、维持和加强促进透明度和防止利益冲突的制度。缔约国会议在题为“促进有效的资产追回”的第 6/3 号决议和题为“依照《联合国反腐败公约》，采用一种多学科综合办法，更有效地预防和打击一切形式的腐败，除其他外包括涉及巨额资产的腐败”的 7/2 号决议中吁请缔约国考虑对有关公职人员确立有效的财产申报制度。

15. 预防腐败问题工作组已注意到《公约》第八条第五款的重要性，该工作组在 2012 年第三次闭会期间会议上讨论了该款的实施情况。⁴

B. 各国为实行资产和利益制度而采取的措施

1. 资产申报制度的目标

16. 缔约国不同的法律传统、立法和政策优先事项反映在所收到的材料中，因此各国介绍了多种多样的制度，这些制度侧重于不同级别的公职人员和不同的申报要求。

17. 各国制定的收入和利益申报制度分为三大类：仅仅旨在管理利益冲突的制度，旨在查明公职人员财富莫名增加的制度，以及旨在实现上述两个目的的双重目的制度。各国提交材料中报告最多的方法是双重目的的制度。

18. 此外，一些国家还概述了如何利用资产和利益申报制度增进透明度或帮助审计和执法机构发现腐败。

19. 阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、比利时、多民族玻利维亚国、智利、中国、古巴、塞浦路斯、捷克、格鲁吉亚、危地马拉、匈牙利、印度尼西亚、意大利、立陶宛、马达加斯加、黑山、秘鲁、波兰、罗马尼亚、塞拉利昂、新加坡、斯洛文尼亚和美国介绍了适用于本国公职人员的申报制度的目标。

20. 阿尔及利亚报告说，其资产利益申报制度的目标是保障该国政治和行政程序的公正性，保护公共生活参与者的尊严，并增强公众对政府廉正的信心。

21. 罗马尼亚报告说，其利益申报制度既有助于确保履行公职的透明度，也有助于查明潜在的违规行为和利益冲突。

22. 多民族玻利维亚国表示，其资产和收入申报制度的目的是查明可能的资产非法增加情事。

23. 格鲁吉亚、立陶宛、罗马尼亚和美国报告说，其财产申报制度的主要目的是协助各机构查明和消除申报人员的公务与其私人财务利益和关联人之间潜在的利益冲突。

24. 印度尼西亚强调，其制度的主要目标是作为一种预警手段，协助反腐败调查，促进透明度和廉正，并作为资产追踪和没收的信息来源。

25. 秘鲁指出，其资产申报立法的目标是对公务员和官员的资产和收入实施有效的

⁴ 见秘书处关于“利益冲突、举报腐败行为和资产申报，特别是关于《公约》第七至九条”的说明（CAC/COSP/WG.4/2012/3）。

监督机制，以此作为预防腐败的手段。

26. 俄罗斯联邦强调，资产申报制度是其预防腐败框架的最重要因素之一。此外，禁止公职人员从国外获取和在国外保有资产，包括外国银行账户和外国金融票据。

2. 需要申报资产和利益的人员类别

27. 资产和利益申报制度的关键要素之一是需要申报的人员范围。这一决定是由资产和利益申报制度的目的、可用来实施和管理该制度的资源水平以及其他设计因素来决定的，例如该制度采用纸质媒介还是电子手段，以及拟采取的核查办法。关于范围的决定很重要，因为它在很大程度上决定了缔约国管理其制定的制度的能力。相关的第二个决定是，是否应当在申报中反映家庭成员和其他个人的资产和利益。

28. 缔约国介绍了多种选择，这些选择说明了所采取的办法的多样性。不过，在提交的材料中可以确定以下三类办法：完全侧重于高级公职人员（包括当选或政治任命公职人员）的制度；也要求下级公务员申报的制度；以及除这两类外，还规定要求国有公司管理人员申报资产和利益的制度。

29. 阿尔及利亚、阿根廷、奥地利、比利时、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、塞浦路斯、捷克、匈牙利、印度尼西亚、立陶宛、挪威、巴拿马、秘鲁、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、塞拉利昂和美国要求高级别当选官员申报财产和利益，如国家元首、议员和（或）部长。

30. 阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、多民族玻利维亚国、中国、塞浦路斯、捷克、格鲁吉亚、匈牙利、基里巴斯、立陶宛、马达加斯加、黑山、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞拉利昂、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚和美国报告说，它们要求公职人员家庭成员或住户成员报告资产和利益。

31. 阿尔及利亚表示，资产和利益申报制度的重点是高级官员，包括总统、议员、地方议会议员、治安法官、宪法委员会成员、总理和部长、最高审计机构主席、中央银行行长和大使。属于这些公职人员子女的财产也应申报。

32. 亚美尼亚指出，共和国总统、总理、国民议会议员、宪法法院成员、法官、部长及其副手、检察官、机构负责人及其顾问和助理以及市长和公职人员等担任国家（高级）职务的官员必须定期提交资产和利益申报。

33. 波斯尼亚和黑塞哥维那报告说，各级当选官员必须向中央选举委员会提交资产申报。执行官员及其顾问有义务向利益冲突裁定委员会申报资产和利益。

34. 古巴强调，为海关官员和共和国总审计长下属官员建立了资产和利益申报制度。

35. 塞浦路斯报告说，共和国总统、部长和议员有义务向一个议会委员会申报资产，而下级公职人员向依法设立的一个特别委员会提交申报。家庭成员、配偶和未成年子女的资产和负债也将予以申报。

36. 格鲁吉亚报告说，该国采取了广泛的办法来界定必须提交资产和收入申报的官员范围，其中包括高级别当选官员和政治任命官员、其助理、各机构负责人、审计长、中央银行董事会成员和行长、法官和检察官、地方政府官员和国有企业负责人。

37. 匈牙利提供的材料表明，行政部门和司法机构的公职人员、执法机构成员、匈牙利国防军的职业士兵和合同制士兵以及匈牙利国家银行的雇员必须提交关于其资产及属于其家庭成员的资产的信息。
38. 基里巴斯报告说，政治任命高级官员必须在每年 1 月底之前向领导守则委员会提交一份关于其在基里巴斯境内外资产和负债的简要书面声明。公职人员还必须申报直系亲属的资产。声明包括一份所拥有财产清单和估计价值。
39. 巴拿马报告说，共和国总统和副总统、法官、检察长、部长、各机构负责人和议员以及较低级别官员必须在任职开始和结束时提交财产状况宣誓书。为确保遵守规定，官员只有在提交了规定的宣誓书之后才领取工资。
40. 葡萄牙表示，对包括总统、部长、议员、市长、各管理局局长和国有公司董事会成员在内的高级当选官员和任命官员实行了资产和利益申报制度。
41. 波兰报告说，众议院议员和参议员、担任管理职务的公务员、法官和检察官以及包括议员在内的地方政府官员必须提交资产申报。地方政府官员还有义务就其配偶在地方官员任职或受雇的同一地方政府单位范围内进行的经济活动提交申报。
42. 罗马尼亚强调，39 类官员负有提交资产和利益申报的法律义务，包括高级当选官员和任命官员、高级职位候选人、法官和检察官、地方行政官员、工会领导人和国有企业官员。
43. 塞拉利昂表示，所有当选或任命的公务员都有义务交存关于其收入、资产和负债的宣誓声明，包括其配偶和未满 21 岁子女资产。
44. 斯洛文尼亚强调，该国采取了广泛的办法，以确保提交资产和利益申报表。其中涉及所有任命和当选的公职人员，包括高级公务员、公共机构、研究所和国有企业的管理人员、负责公共采购的人员、负责审查公共采购授予程序的国家审查委员会的公务员，以及在某些条件下涉及在欧洲联盟各机构、欧洲联盟其他机关和其他国际机构任职的斯洛文尼亚公民。
45. 美国报告说，建立了两种财产申报制度：一种是公开财产申报制度，该制度要求政府高级雇员包括总统、副总统、各机构负责人和其他人提交公开财产申报报告；一种是对被任命担任利益冲突风险较高职位的较低级别官员实行保密财产申报制度。对其中多数官员来说，个人还必须提供关于配偶和受扶养子女的相同或相似信息。

3. 资产和利益申报制度的报告范围

46. 要求提供信息的范围也与制度的根本目的有关。在侧重于查明利益冲突的制度中，有一种倾向是要求提供关于与私人持股企业和公众持股企业的利益联系的信息，以及公职官员职务外活动的详细情况。相比之下，当制度的目的是查明资产非法增加时，要求提供的信息往往侧重于有价值的资产、收入来源以及某些情况下还包括支出。要求提供哪些具体信息及其详细程度因缔约国而有很大差异。
47. 阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、古巴、捷克、格鲁吉亚、匈牙利、意大利、立陶宛、马达加斯加、黑山、挪威、巴拿马、秘鲁、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞拉利昂、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚和美国报告说，它们的制度涵盖公职人员资产、负债和利益的申报。

48. 波斯尼亚和黑塞哥维那指出，当选官员必须申报其在国内外的现有收入和拥有的动产和不动产，以及负债。
49. 立陶宛强调，利益冲突声明必须载有关于以任何方式与官员有关联的所有法人、个人经济活动、在企业、机构、协会或基金会中的成员资格和职务、礼品和大笔交易的信息，以及可能引起利益冲突的个人或信息清单。
50. 塞浦路斯报告说，要求公职人员提交关于塞浦路斯境内外所有动产和不动产、负债和债务以及银行账户的信息。
51. 亚美尼亚表示，资产申报包含与官员财产（动产和不动产、证券和其他投资和贷款）及其收入有关的信息。收入的定义非常广泛，包括工作报酬或任何其他同等付款、特许使用费、收到或提供贷款的利息和其他补偿、利润、赌场或彩票游戏收入、比赛或竞赛中的实物或货币收益、作为捐赠或援助收到的财产和货币资产、继承财产、保险补偿、创业收入、财产转让收入、民法合同租赁收入付款或其他补偿、一次性付款和专利权收入，无论是货币形式还是非货币形式。
52. 挪威报告说，议员公开申报制度包括关于附属职位和活动、价值可观或用于商业目的的房地产、股票、礼品和出国旅行等商业利益以及价值超过 2,000 挪威克朗（约合 200 欧元）的礼品或经济利益的信息。捐赠者的姓名、好处的性质和给予日期应在申报中注明。
53. 波兰报告说，资产申报包含关于个人财务、不动产、公司股份和股票以及申报人或其配偶从国库、其他国有法人、地方政府单位、社团或者都市协会购买的财产或以招标方式处置的财产的信息。申报还包含关于经济活动和在公司或合作社任职的详细情况。
54. 塞拉利昂报告说，需要申报的信息包括资产、负债、银行现金存款、手头现金、外部财务利益、官员配偶和 21 岁以下子女的姓名及其资产，以及用于获取所申报资产的筹资方式和来源。
55. 美国表示，公开财产申报报告包括关于收入来源及其数额、负债、在政府以外担任的职位、与前雇主或现雇主的持续安排或任何未来就业安排的信息。官员们还被要求申报在信托和其他金融安排如私募股权投资基金中享有的实益权益，除非被豁免申报。此外，担任需要公开申报财务的职位的雇员必须定期提交某些股票、债券和其他证券个人金融交易的交易报告。
56. 罗马尼亚报告说，公职人员必须提交关于房地产、车辆、贵金属、珠宝和艺术品、银行账户、现金、投资、直接投资和贷款以及债务、抵押和担保租赁的信息。申报还包括以下信息：官员在公司、信贷机构、经济利益集团拥有利害关系或股份，在协会、基金会或其他非政府组织担任成员，在公司、国家投资公司、信贷机构、经济利益集团、协会或基金会或其他非政府组织的治理、管理和控制机构担任成员，在专业协会或工会担任成员，在政党的治理、管理或控制机构担任成员（无论是有偿还是无偿），任职期间完成或正在进行的合同，包括法律援助、法律咨询、咨询和服务合同，或者从国家预算、地方资金和外国资金中收到的保证或大量公共资助，以及与使用国家资本或国家担任多数或少数股东的公司之间的协议。
57. 俄罗斯联邦强调，所有高级公职人员都必须提交关于其收入和支出、所有资产和负债以及家庭成员的资产和负债的信息。

58. 新加坡报告说，所有公职人员都必须每年向其机构负责人申报投资和财产权益，包括配偶和经济上受抚养子女拥有的投资和财产。

59. 斯洛伐克指出，所有公职人员都必须申报利益，并提交公职、担任职务、活动和经济状况申报，包括不动产和动产所有权以及债务和负债。

C. 提交资产和利益申报的情况

1. 提交频率

60. 报告最多的做法是，公务员和官员必须在开始担任公职时提交资产申报，任职期间每年提交资产申报，并在离任公职后再次提交资产申报。各国报告的另一种做法是，申报人必须在某些重大事件发生时提交报告，如持有资产大幅增加或减少时。

61. 没有发现提交申报的频率与制度的目的相关。一些国家报告说，提交的频率与申报人的资历或职位有关。

62. 阿根廷、亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、捷克、格鲁吉亚、匈牙利、意大利、马达加斯加、黑山、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克和美国报告说，在任职开始和终止时都提交申报，在任职期间每年提交申报。

63. 巴拿马和葡萄牙表示，当选官员在当选时和当选官员任期届满时提交申报。

64. 匈牙利指出，所有官员都必须在被任命担任需要申报的职位之前、在任职终止后 15 天内并在任职期间定期提交资产申报。这些定期报告的频率因工作类型或职位而异。

65. 马达加斯加和塞拉利昂报告说，所有公职人员都有义务在任命三个月内交存资产申报书。

66. 阿尔及利亚指出，公职人员在就职时、离职后以及在财产发生重大变化时，必须提交申报。同样，立陶宛报告说，公职人员在当选或获任命时应提交利益申报，并在发生变化或发生利益冲突时临时修改申报。

67. 美国报告说，担任需要作公开财务申报职位的个人在入职时提交申报，每年提交申报，然后在离职时提交申报。某些个人，例如总统或副总统职位的提名或参选候选人，以及总统提名的某些需要参议院确认的人选，必须在一段时间内，但不迟于参选某一职位前 30 天，或在被提名担任某一职位后 5 天内，提交申报。新入职人员最迟必须在就职后 30 天内提交报告。此后，这些官员每年必须在 5 月 15 日之前提交年度报告，并在其任职终止后 30 天内再次提交报告。美国还报告说，某些级别较低但职位存在潜在利益冲突风险的雇员在就职时必须提交新的申报报告，并提交保密的年度财务申报报告，但不要求提交离职报告。

2. 提交方法

68. 关于提交资产和利益申报报告的方法，报告了三种明显不同的形式：仅接受电子提交材料的缔约国、仅接受纸介提交材料的缔约国以及同时接受纸介和电子提交材料的缔约国。一些国家报告说，它们可以接收纸介或电子提交材料，申报人可以选择使用哪种格式。另一些国家报告说，某些类别的官员需要使用纸介系统。

69. 古巴、塞浦路斯、塞拉利昂和斯洛文尼亚表示，它们的资产和收入申报系统以纸介为基础。
70. 阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、捷克、格鲁吉亚、印度尼西亚、意大利、立陶宛和美国报告使用电子系统提交申报。
71. 匈牙利、马达加斯加、黑山和罗马尼亚报告说，资产和利益申报可以通过电子方式在线提交，也可以纸介形式提交，具体取决于提交申报的公职人员的职务。
72. 亚美尼亚表示，高级官员道德操守委员会维护一个电子申报平台，为在线提交资产申报创造了条件。
73. 多民族玻利维亚国报告说，已建立了向国家主计长办公室在线提交财产和收入申报的系统。公职人员可以随时进入自己的账户，登记、修改和打印其财产和资产申报。
74. 美国报告说，有一个行政部门范围的电子提交系统可用于提交公共报告，而保密提交要么通过各机构的电子提交系统、要么使用政府道德办公室网站提供的标准表格进行。各机构也可以寻求经政府道德办公室许可，使用更有针对性的替代保密表格。
75. 塞拉利昂报告说，申报是以纸张形式提交的，申报人必须在宣誓专员或治安法官面前宣誓签字。塞拉利昂还指出，本国正计划建立一个网上资产申报系统，以便利资产申报的填写和提交。

3. 主管机构

76. 总体而言，缔约国报告了两种截然不同的制度，要求公职人员要么向其雇用机构提交申报，要么向负责收集资产和利益申报的中央机构提交申报。有各种中央机构发挥这一作用，包括最高审计机构、反腐败机构和税务机关。此外，一些缔约国报告说，对司法机关或民选代表等某些类别的官员实行单独的制度。
77. 阿尔及利亚报告说，申报事务的主管机构取决于申报官员的级别。最高法院负责收集总统、议员、总理、部长和其他高级官员的申报，而国家预防腐败机构则负责收集较低级官员的申报。
78. 亚美尼亚和立陶宛报告说，申报提交给一个负责公共部门道德操守的中央机构，奥地利则表示，公务员的报告送交审计长办公室。
79. 美国报告说，公开财务申报报告通过政府道德办公室管理的在线平台提交给该办公室，并提交官员供职的各政府机构。
80. 多民族玻利维亚国报告说，国家主计长办公室作为政府控制系统的管理机构，行使权力，指导和控制所有公共部门的资产和收入申报制度。主计长办公室还负责制定与货物和租金申报制度有关的条例。
81. 德国报告说，公务员在获任用或当选后一般不需要申报资产。为弥补资产和利益申报制度的缺乏，税务机关有义务向执法机关报告导致有理由怀疑存在刑事犯罪的任何事实。
82. 印度尼西亚表示，所有具有战略职能的行政、立法和司法部门的公职人员都必

须向消除腐败委员会提交资产和利益申报。相比之下，较低级公务员则向各自政府机构的负责人提交资产报告。

83. 马达加斯加报告说，独立反腐败局负责管理资产和经济利益申报事宜。该局负责信息的收集、核实、使用、控制、监测、存档和安保，并对违规行为和虚假陈述实施制裁。

84. 匈牙利说，申报提交给公职人员的雇主或法官、县公证人协会、国有公司的所有者、国家补助基金的管理者或匈牙利中央银行行长。

85. 葡萄牙指出，政治官员和高级官员定期向宪法法院提交声明。斯洛伐克指出，本国建立了分权式资产和利息申报制度，根据该制度，高级官员必须向其监督机构提交申报。

4. 旨在协助提交申报的措施

86. 实施资产和利益申报制度的实际要求经常给公职人员带来挑战。因此，一些缔约国还报告说已采取具体措施以便利提交程序，增强公职人员和负责管理资产申报制度的监督机构的能力，并提高公职人员和广大公众对申报的重要性的认识。

87. 报告的最常见的协助措施是提供指导意见，说明如何以纸质格式或在网站上（如果可以用电子方式提交的话）填写申报。一些缔约国还强调，它们设有服务台设施，向提交申报的官员提供咨询意见。

88. 捷克、匈牙利、罗马尼亚和斯洛文尼亚表示，它们已通过专门的准则，以便利公职人员提交申报。多民族玻利维亚国报告，提交资产申报的准则可在该国主计长网站上查阅。

89. 智利强调，人力资源部当面或在线向公职人员提供个性化的咨询。

90. 匈牙利报告说，一份指导说明作为附件附在申报模板之后，各国家组织的人力资源单位协助为完成资产申报提供便利。

91. 印度尼西亚报告说，该国在相关网站上提供视频教程，指导公职人员提交申报。美国表示，政府道德办公室创建了一个交互式在线公开财产申报指南，以帮助人们提交或审查公开财产申报报告。指南提供了有关如何填写公开财产申报表格和如何报告特定类型金融财产的逐步说明。

D. 核查与执法

92. 缔约国提交的材料述及核查过程的两个关键方面：用来决定核查哪些申报的标准和核查过程本身。

1. 需要核查的申报

93. 提交的材料就用来选择哪些资产和利益申报需要接受核查的标准确定了三种趋势。

94. 黑山报告说，本国制度中，高级官员提交的所有申报都需要接受核查。

95. 格鲁吉亚、黑山、塞拉利昂和斯洛文尼亚报告使用了另一种方法，随机选择申报样本进行核查。

96. 各国采取的第三种方法是根据发现风险的情况做出核查决定。阿根廷、古巴、捷克、格鲁吉亚、印度尼西亚和罗马尼亚表示，在收到针对某公职人员与腐败有关的指控之后做出进行核查的决定。印度尼西亚还报告说，也可以根据是否发现示警信号或异常情况做出对资产申报进行核查的决定。

2. 核查程序

97. 报告的两种主要核查方法是与其他相关信息的数据库进行电子比对和对申报进行人工检查。许多缔约国报告说，它们使用了电子和人工核查技术。

98. 在使用电子技术的一些情况下，这些技术的目的是识别高风险的提交材料，然后对这些提交材料进行人工核查。在其他情况下，例如在将申报所载信息与其他政府数据库进行比较的国家，电子核查构成整个过程。

99. 在大多数情况下，缔约国报告说，核查是由负责接收申报的机构进行的，但也有例子表明，核查过程由另一个机构如税务机关实施。

100. 亚美尼亚介绍说，其电子申报系统对系统内的所有申报进行自动核查，并对现有数据进行分析。核查过程包括合规性检查、内部一致性检查、与外部数据库相互核对、跨年度比较、对申报数据进行数学分析和对申报进行基于风险指标的分析。在分析申报的过程中，高级官员道德操守委员会要求国家和地方自治机构、中央保存机构和其他人士提交必要材料并接收这些材料。

101. 阿根廷表示，正在建立一个系统，该系统允许将所有行为者（反腐败办公室、人力资源干事和被要求提交申报者）联系在一起，并杜绝使用纸张格式，从而降低行政部门和公职人员的成本。该系统还将提高数据的互操作性和汇编统计数据的可能性，并改进报告生成和总体执行情况。

102. 多民族玻利维亚国和罗马尼亚报告说，通过与公共和私营实体的外部数据库进行相互核对而对申报进行核查。

103. 捷克、格鲁吉亚和黑山表示，核查过程是通过与公共行政部门内部的数据库进行相互核对来进行的。

104. 意大利指出，国家反腐败局通过向公共实体索取材料和文件来控制资产申报。斯洛文尼亚指出，预防腐败委员会可以查阅资产申报中提及的所有信息，并将这些信息与正式记录进行比较，以核实负有义务者陈述的准确性。

105. 波兰报告说，众议院和参议院根据其规则指定的相关委员会以及有关税务部门分析众议院和参议院议员资产申报中的数据。将这些数据与以前申报的内容和年度纳税申报表的副本进行比较。分析结果提交众议院或参议院主席团。中央反腐败局也可以对每一项资产申报进行分析。

106. 美国表示，审查人员通常主动与申报人接触，以确保所有申报都准确无误。在审查属于政府道德办公室管辖的报告时尤其如此。在技术审查期间，有关机构与申报人个人合作，提出各种问题，澄清报告中的条目，并帮助个人确保所有要求提供的信息都得到适当申报，这项工作可能需要很多轮次。有关机构还查阅公开可用的

资源，如金融网站、搜索引擎和政府网站，以更好地了解个人金融资产的性质。如果发现不准确之处，有关机构和政府道德办公室有权要求申报人提供补充材料，补充材料成为报告的一部分。审查完成后，每个机构或政府道德办公室的审查官员对报告予以核证并将报告保存六年。

3. 执法

107. 缔约国提供了针对不提交申报和伪造申报包括疏忽导致的此类行为的执法程序的信息。据报告，有多种不同的行政和刑事制裁。对于不提交申报，最常报告的制裁是罚款、减薪和解雇。关于提交虚假陈述，报告的制裁范围更广，一些缔约国对于严重案件可选择拘留处分。

108. 俄罗斯联邦和匈牙利强调，提交申报是签订就业合同的先决条件。相反，不提交申报则构成终止合同的理由。

109. 亚美尼亚报告说，其法律条例规定对违反资产申报条例处以行政处罚，如迟交、违反提交要求和程序或因疏忽而在申报中提交错误或不完整数据。该条例还规定了对提交虚假数据、隐瞒数据或恶意不提交申报的刑事处罚。

110. 捷克强调，每当司法部认定一名公职人员可能犯有轻罪时，即向个人数据保护办公室或对实施行政制裁拥有广泛管辖权的地方市政当局提交材料。

111. 多民族玻利维亚国、塞浦路斯和美国表示，不提交申报或提交虚假申报的公职人员负有刑事责任。

112. 马达加斯加指出，违反申报资产的义务构成违反公职人员、治安法官或军官廉洁奉公的义务。

113. 黑山报告说，如有疑问，公职人员须在 30 天内提供详细资料，说明其资产和收入是如何获得的。此外，有关机构将案件转交主管的检察官办公室。与此类似，斯洛伐克表示，接收申报的机构在对申报的完整性或真实性有疑问时，要求公职人员做出解释。如果该机构认为所提供的解释不够充分，即要求启动一项特别条例所规定的程序。

114. 罗马尼亚表示，与利益冲突或违规行为有关的调查程序在依职权发出通知后或在收到申诉后启动，其中包括由廉正检查员对利益申报进行核查。如果发现利益冲突或违规因素，廉正检查员即通知被评估人并要求他们做出解释。如果发现有无法解释的财富，案件将转交主管上诉法院的财富调查委员会。

115. 斯洛文尼亚报告说，预反腐败委员会发现资产申报有不一致时，即要求官员提交解释。如果该委员会确定官员资产有不明原因的增长，即通知国家检察官办公室启动非法资产没收程序。

4. 透明度

116. 促进资产和利益申报制度的透明度往往基于这样一种信念，即公众查阅资产和利益申报鼓励人们举报，并有助于发现腐败。

117. 就透明度而言，缔约国的报告分为三类：申报中的所有信息都予公开，某些信

息予以公开，或者所有信息都不予公开。

118. 在第二类中，就哪些信息予以公开所作的限制要么涉及信息的类别，要么涉及提交申报的官员的类别。一般来说，在这些半公开制度中，任何被认为危害官员安全的信息都不予公开。在数据公布与官员职位挂钩的制度中，信息公布与否取决于某些类别公职人员的安全，或者信息是否被认为符合公共利益。

119. 各国强调的与透明度有关的另一个方面是如何公开信息。这些信息以电子或纸张形式提供。此外，这些信息要么是主动予以免费提供，要么是寻求获得信息的个人必须申请才能获得。

120. 阿根廷、亚美尼亚、多民族玻利维亚国、捷克共和国、格鲁吉亚、印度尼西亚、立陶宛、黑山、挪威、巴拿马、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚强调，它们向广大公众提供查阅申报的充分机会。波斯尼亚和黑塞哥维那表示，中央选举委员会在其官方网站上公布当选官员的申报。波斯尼亚和黑塞哥维那以及罗马尼亚进一步表示，有关资产和利益申报制度的信息可在互联网上查阅。

121. 奥地利、匈牙利、基里巴斯、马达加斯加和塞拉利昂表示，资产和利益申报材料一般不向公众提供。

122. 亚美尼亚报告说，除了财产和人员的识别数据外，所有信息均可通过官方网站查阅。塞浦路斯表示，申报中载有公职人员配偶和未成年子女资产和负债信息的部分予以保密，其余部分则免费向公众提供。

123. 美国强调，总统、副总统和公职部门最高两个薪酬级别的官员如内阁秘书提交的报告，通过政府道德办公室网站在网上发布，无需提出请求即可访问。向公众提供的所有其他财产申报报告可通过提交在线申请表以电子方式索取，对于行政部门雇员提交的报告，可通过在有关机构填写申请表获得。

124. 马达加斯加表示，为确保个人数据得到保护，查阅申报限于法律诉讼目的。与资产申报制度管理有关的统计数字可以查阅，并向公众公布。

三. 结论和建议

125. 各国在工作组会议之前提交的材料清楚地说明了广泛采取了哪些办法和措施，通过实行资产和利益申报制度而加强公共行政的廉正。许多法域在该制度的目标及其主要要素方面有相似之处；但也有重大差别和创新办法，可供考虑采取此类措施的其他缔约国借鉴。

126. 作为讨论的一部分，工作组似宜考虑缔约国如何进一步加强努力，促进有效、透明和可靠的资产和利益申报制度，包括在缔约国之间分享有关良好做法和共同挑战的信息。

127. 工作组还似宜建议缔约国就已采取哪些办法和措施确保资产和利益申报的有效核查并加强公职人员问责制加强信息交流。

128. 工作组似宜请秘书处继续努力，收集在资产和利益申报制度的实行和运作方面良好做法的信息，尤其是结合第二个实施情况审议周期收集此种信息。