



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General  
28 September 2010  
Chinese  
Original: English

预防腐败问题不限成员名额政府间工作组  
2010年12月13日至15日，维也纳

## 公共部门预防腐败的良好做法和示范条例\*

秘书处编写的背景文件

### 目录

	页次
一. 导言 .....	2
二. 在公共财政管理方面预防腐败的良好做法 .....	3
三. 促进公共行政廉政和透明的好做法 .....	5
四. 预防腐败的宣传举措 .....	6
五. 公共和私营部门为预防腐败建立的伙伴关系 .....	7
A. 国际一级的公共-私营伙伴关系 .....	8
B. 具体部门的公共-私营伙伴关系 .....	9
C. 国家一级的公共-私营伙伴关系 .....	9
六. 公共部门示范条例，包括处理利益冲突的规定和职业行为守则 .....	11
七. 结论和建议 .....	13

\* 本文件未经正式编辑。



## 一. 导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议 2009 年 11 月 9 日至 13 日在多哈举行的第三届会议通过了关于预防腐败措施的第 3/2 号决议。在该项决议中，缔约国会议决定设立一个不限成员名额政府间临时工作组，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。根据《联合国反腐败公约》<sup>1</sup>第六十三条设立了该工作组。
2. 在该决议中，缔约国会议决定该工作组应履行下列职能：
  - (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、传播和推广预防腐败方面的最佳做法；
  - (d) 协助缔约国会议鼓励所有利益攸关方和社会各部门为预防腐败相互合作。
3. 在该决议中，缔约国会议请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）考虑到联合国系统和其他有关组织的现有专长，收集、分析和传播关于预防腐败领域良好做法的信息，特别注重公共采购、公共资金的管理和公共行政的廉政和透明、提高认识举措，以及公共和私营部门为预防腐败建立的伙伴关系。缔约国会议还请毒品和犯罪问题办公室收集、分析和传播包括处理利益冲突的现有公共部门规范模式的信息，及有关职业行为守则的信息，并向工作组报告此类工作。
4. 根据第 3/2 号决议，本背景文件设法收集上述领域预防腐败的良好做法，并设法对其进行初步分析。虽然努力考虑到联合国系统和其他有关组织的现有专长，但本报告并不打算对此作出全面阐述。它只概述由联合国相关机构、基金和方案及其他组织确定的或由《公约》缔约国提供的各种预防腐败的做法。
5. 在这方面，值得回顾缔约国会议第 2/1 号决议决定将自我评估清单用作促进提供《公约》实施情况信息的一个工具。缔约国会议在该决议中促请《公约》各缔约国并邀请各签署国在毒品和犯罪问题办公室确定的截止日期之前填写该清单并将其返还毒品和犯罪问题办公室。迄今，91 个缔约国提供了《公约》为数有限的几项条款实施情况的信息。虽然向缔约国会议第二届会议<sup>2</sup>和第三届会议<sup>3</sup>提交了这一信息的综合分析，但本报告更为准确地述及了为实施《公约》相关条款而作出的所述努力和做法，诸如分别涉及预防性反腐败政策和做法以及公共财政管理的第五条和第九条第二款及第三款。
6. 认识到与其他领域的预防腐败相比，公共采购中预防腐败的现有专长和文献更为广泛，因此秘书处另行编写一份背景文件，介绍公共采购中预防腐败的

<sup>1</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2349 卷，第 42146 号。

<sup>2</sup> CAC/COSP/2008/2。

<sup>3</sup> CAC/COSP/2009/9。

良好做法（CAC/COSP/WG.4/2010/3）。

## 二. 在公共财政管理方面预防腐败的良好做法

7. 妥善管理公共财政对预防腐败发挥着重要作用。有关预算编制和通过的条例及程序混乱或不力，或对公共支出的监督和监管不足，这些都容易造成渎职，并往往容易滋生腐败。因此了解管理公共财政的有效做法是确定、传播和调整良好做法所不可或缺的一步。

8. 在国际一级，一些组织收集了管理公共财政的良好做法。经济合作与发展组织（经合组织）公共治理和管理网站载有关于公共财政管理：预算编制和公共开支以及公共财政的信息。<sup>4</sup>该网站还设有预算编制和公共开支以及公共财政方面良好做法的专栏。世界银行公共财政管理改革数据库<sup>5</sup>载有关于公共财政管理改革的信息，其中包括国别个案研究、良好做法、参考范本、提示和指导。联合国采购能力发展中心的网站将发达国家和发展中国家的众多个人和组织联为一体，成为交流采购能力发展研究、分析、做法、工具和既有经验教训<sup>6</sup>相关信息的一个论坛。

9. 关于良好做法还可查阅亚洲开发银行网站（财政管理栏）、<sup>7</sup>美洲开发银行网站（公共财政栏）<sup>8</sup>和非洲预算改革合作倡议网站。<sup>9</sup>反腐败资源中心网站在公共财政管理中的腐败问题一栏<sup>10</sup>也提供了最佳做法和所汲取的经验教训。

10. 联合国经济和社会事务部（经社部）与开发计划署于 2004 年出版了题为“一些阿拉伯国家公共部门的透明度和问责制：政策和做法”的一本手册。<sup>11</sup>该手册介绍了整个区域的公共财政管理情况。由世界银行、欧盟委员会、国际货币基金组织和各捐助方合作设立的公共支出和财政问责方案<sup>12</sup>在其网站展示了公共财政管理业绩计量框架，用于提供公共财政管理业绩计量和监督方面的信息。目前，该网站载有 80 多份以框架所列业绩指标为依据的公共支出和财政问责国别评估报告。虽然这些报告注重监督和结果，但也着重介绍了各国的良好做法。

11. 认识到透明和负责的财政管理制度对预防腐败意义重大，联合国训练研究所（训研所）将于 2011 年 2 月和 3 月开办关于“打击公共财政管理中腐败行

<sup>4</sup> [www.oecd.org/topic/0,3373,en\\_2649\\_37405\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37405,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html).

<sup>5</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTFINANCIALMGMT/0,,menuPK:313336~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:313218,00.html>.

<sup>6</sup> [www.unpcdc.org](http://www.unpcdc.org).

<sup>7</sup> [www.adb.org/Finacial-Management/default.asp](http://www.adb.org/Finacial-Management/default.asp).

<sup>8</sup> [www.iadb.org/en/topics/public-finances/public-finances,1199.html](http://www.iadb.org/en/topics/public-finances/public-finances,1199.html).

<sup>9</sup> [www.cabri-sbo.org/](http://www.cabri-sbo.org/); <http://www.cabri-sbo.org/en/publications-and-documents>.

<sup>10</sup> [www.u4.no/themes/pfm/main.cfm](http://www.u4.no/themes/pfm/main.cfm).

<sup>11</sup> [www.igac.net/pdf/publications\\_desa\\_arabtransparency\\_e.pdf](http://www.igac.net/pdf/publications_desa_arabtransparency_e.pdf).

<sup>12</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PEFA/0,,menuPK:7313471~pagePK:7313134~piPK:7313172~theSitePK:7327438,00.html>.

为”的电子学习课程。该课程包括以下五个单元：腐败概念介绍；公共财政管理中的腐败行为；打击公共财政管理中腐败行为的措施；廉政管理制度；打击腐败的一项措施；以及腐败和洗钱。

12. 毒品和犯罪问题办公室收集了与公共资金管理相关的为数有限的几项国别做法。91 个缔约国对上述关于《公约》实施情况的自我评估试行清单作出了答复，其中一些缔约国提供了成功实施第九条第二款和第三款的实例，第二款要求采取措施促进公共财政管理的透明度和问责制，第三款要求确保与公共开支和收入相关的文件完整无缺。虽然 CAC/COSP/2008/2 号文件和 CAC/COSP/2009/9 号文件对所报告的遵守上述规定的情况进行了综合分析，但值得进一步审议所报告的一些成功实施的实例。

13. 在报告关于国家预算的通过程序（第九条第二款第(一)项）时，巴西表示在没有被事先纳入四年期计划的情况下，将不会实施其执行额超过财政年度的投资。《预算指导方针法》试图使《年度预算法》与四年期计划确定的目标和指标保持同步。尼日利亚表示其国民议会通过的《年度批款法案》规定由国民议会不间断审查并监督预算的执行。

14. 在报告为确保按时报告收入和支出情况（第九条第二款第(二)项）而采取的各项措施时，巴西表示其《联邦宪法》规定，必须在每两月期结束后 30 天内公布预算执行情况的简要报告。巴西还报告称，总审计长办公室设立了透明度问题门户网站，该门户网站载有联邦各部所花费的或转给其他行政部门的资源的信息，所列出的政府交易总值超过五万亿美元。哥伦比亚表示，所有公共实体必须向审计长办公室报告其收入和支出情况，审计长办公室有权要求提交纠正计划（2006 年 3 月至 10 月，已提交 104 份此类计划）。关于收入和支出情况的报告已被输入数据库，<sup>13</sup>该数据库还提供有关《国家发展计划》执行情况的信息。阿富汗表示，定期（每季度和每年）印发载有支出和收入详情的小册子，并在财政部网站张贴这些信息。塞浦路斯表示，其设立了计算机化的财政信息和管理会计系统，供所有部委使用。该系统每日提供收入和支出最新情况。

15. 在报告为设定或加强会计和审计标准（第九条第二款第(三)项）以及风险管理和内部控制制度（第九条第二款第(四)项）而采取的各项措施时，尼日利亚表示，其国民议会有权召集和审计各部委、司和机构，并要求它们就预算执行情况作出解释。印度尼西亚报告已授权其国家审计委员会审计国有资金管理情况。印度尼西亚还表示每个政府机构都各自设有内部审计部门。坦桑尼亚报告每个部委、司和组织都设有内部审计部门，并且由审计长公布此类部门的年度综合报告。拉脱维亚表示财政部向内阁和国家审计办公室提供关于其他部委和机构内部审计部门工作情况的年度报告。

16. 在报告为确保在第九条第二款规定的要求未予遵守时实施纠正行动（第九条第二款第(五)项）而采取的措施时，加拿大表示《联邦问责制法案》新设一项涉及公共资金的欺诈罪，任何犯有该罪行的公务员将被处以 5,000 至 14,000 加元的罚款，并将被自动免职。

<sup>13</sup> www.sigob.gov.co.

17. 在报告为维持与公共支出和收入有关的文件完整无缺（第九条第三款）而采取的各项措施时，菲律宾表示已将在账簿和记录上作假视为行政犯罪，所涉公职人员将被免职并被没收全部所得。

### 三. 促进公共行政廉政和透明的良好做法

18. 普遍认为必须采用并实施促进公共行政廉政和透明的良好做法。最近，为应对需要对全球金融危机作出回应而给公共财政造成的更为沉重的负担，这一点更为重要。近来就透明度问题举行的另一项讨论与信息获取相关。国际和国家各级的一些举措可提供相关良好做法方面的有益指导。

19. 经济及社会理事会（经社理事会）第 2001/45 号决议设立了联合国公共行政专家委员会，该委员会每年在纽约召开一次会议，负责支助经社理事会促进和发展会员国与联合国千年发展目标相关的公共行政和治理的工作。<sup>14</sup>其 2011-2013 年工作方案包括下列工作：与公共行政的透明度和问责制相关的机构、做法、问题和政策，其中包括公共行政与审计机构之间的关系。

20. 经济和社会事务部公共行政和发展管理司负责促进良好治理和健全的公共行政。该司在这一框架内开展的工作涉及腐败、行政效率低下和管理不善之间的联系，编写研究报告及法律和做法汇编，以及开展技术援助活动。此项工作除其他外推动拟订并通过了《非洲公务员制度宪章》<sup>15</sup>以及《伊比利亚-美洲公共服务章程》<sup>16</sup>（另见下文第六节）。

21. 开发计划署在打击腐败和公共行政两个领域积极开展工作。在这方面，应当指出的是，在公共部门采用较高的廉政和透明标准是有效提供实现千年发展目标所需服务的关键。在包括公共部门的透明度和问责制方面，开发计划署采取的一项举措是其阿拉伯地区治理方案。<sup>17</sup>开发计划署还支持各国努力制订公共部门绩效措施，包括基于业绩的薪酬和报酬机制。<sup>18</sup>

22. 经合组织推动将在公共行政方面施行廉政作为良好治理的一项根本要素。<sup>19</sup>特别是，经合组织正通过制订良好做法并拟定各项原则、准则和工具，协助各国审查和更新其廉政框架。此类审查的重点是确定更易发生不当行为、欺诈和腐败的领域。审查方法以经合组织《公职部门道德管理原则》<sup>20</sup>作为依据，该《原则》可用于为各级政府决策者提供指导。经合组织还拟订了调查分析工具、基准和指标，以便利开展国家廉政框架审查。经合组织的其他工作成果包

<sup>14</sup> [www.unpan.org/cepa.asp](http://www.unpan.org/cepa.asp).

<sup>15</sup> 联合国第 A/56/63-E/2001/21 号文件。

<sup>16</sup> 联合国第 A/58/193 号文件。

<sup>17</sup> [www.pogar.org/governance/transparency-and-accountability.aspx](http://www.pogar.org/governance/transparency-and-accountability.aspx).

<sup>18</sup> 开发计划署，机构改革与变革管理：公共部门组织变革的管理，2006 年：[www.undp.org/capacity/instit.shtml](http://www.undp.org/capacity/instit.shtml)。

<sup>19</sup> [www.oecd.org/gov/ethics/integrityframework](http://www.oecd.org/gov/ethics/integrityframework).

<sup>20</sup> [www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf).

括编制了《公职部门利益冲突管理准则》<sup>21</sup>（另见下文第6节）。

23. 更多信息可查阅 CAC/COSP/WG.4/2010/3 号文件第二节提及的电子政务资源。

#### 四. 预防腐败的宣传举措

24. 提高公众对腐败行为不良影响的认识是任何有效预防腐败战略不可或缺的一个组成部分。缔约国会议第 3/2 号决议认识到虽然执行《公约》是各缔约国的责任，但根据《公约》第七条至第十三条，倡导廉政、透明及问责文化和预防腐败是应由所有利益攸关方和社会各部门共同承担的责任。根据毒品和犯罪问题办公室及其他相关组织获取的经验，以及缔约国对自我评估清单作出的答复，本节提供关于现有宣传举措的不完整清单，但未努力对其影响作出评估。

25. 大会 2003 年 10 月 31 日第 58/4 号决议将 12 月 9 日定为国际反腐败日，以提高对腐败的认识和对《联合国反腐败公约》在打击和预防腐败方面的作用的认识。自此，联合国系统内外诸多国际组织开展了重大的反腐败宣传运动。

26. 其中一项运动是毒品和犯罪问题办公室的“您说不关系重大”。<sup>22</sup>该运动旨在提高对腐败及其给个人和社会造成的不良影响的认识，并宣传《公约》和国际反腐败日活动。为纪念 2009 年国际反腐败日，毒品和犯罪问题办公室与开发计划署举办了一项全球运动，重点宣传腐败如何通过影响教育、卫生、司法、民主、繁荣和发展，阻碍千年发展目标的实现。此次运动的材料包括传单、海报、光盘、和联合新闻稿。为进一步促进该运动，毒品和犯罪问题办公室请其所有外地办事处举办国际反腐败日纪念活动，并邀请多位国家元首参加外地办事处举办的活动。此类活动包括圆桌讨论、公共宣传展览会、新闻发布会、大学讨论会，以及通过国家电视台和广播渠道、报纸和移动电话网络举办的宣传反腐败信息的短文和短片竞赛。2009 年“您说不关系重大运动”还在网上产生了重大反响，其中既有其网站和 Facebook 相关群体，也包括毒品和犯罪问题办公室的 Twitter feed。

27. 毒品和犯罪问题办公室与世界银行交流治理和问责情况方案在缔约国会议第三届会议期间举办了一项活动。<sup>23</sup>通过此项活动，反腐败从业人员分享了在建立同媒体的协作关系方面的经验和提高认识的良好做法。该活动突出表明，宣传和教育活动是反腐败工作不可或缺的一部分，并重申必须确定活动的成功标准。该活动得出的结论是，活动的成功必须获得广泛支助，建立联盟，具有强有力的领导，大量报道并产生公众压力。下文举例介绍了依据此活动期间所作专题介绍开展的反腐败运动。

28. 巴西主计长办公室题为“密切监督公共资金的鹰眼”的方案旨在通过教育、信息获取和社会动员，促进社会变革。为此，主计长办公室开办了一个在

<sup>21</sup> [www.oecd.org/document/46/0,3343,en\\_2649\\_34135\\_41879598\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_34135_41879598_1_1_1_1,00.html).

<sup>22</sup> [www.unodc.org/yournocounts/](http://www.unodc.org/yournocounts/).

<sup>23</sup> [www.unodc.org/yournocounts/en/events/doha-2009.html](http://www.unodc.org/yournocounts/en/events/doha-2009.html).

线学校，提供内部监督、社会监督、政府教育方案社会监督、公共采购和合同方面的免费课程。主计长还散发了 150 万份关于“密切监督公共资金的鹰眼”的免费小册子。主计长办公室与 Maurício de Sousa 研究所的“提高道德和公民意识的一人为大家和大家为一人”方案旨在提高教育人员、学生、家庭和社区的公民、道德和责任意识。在这些方案下，主计长出版了漫画书，并举办了短片比赛和儿童绘画比赛。主计长还创建了专门针对青少年的宣传网站。<sup>24</sup>

29. 卢旺达监察员办公室外联小组到全国各地，提高公民对打击、摒弃和举报腐败行为的认识。其目标群体包括中学和教育机构、公务员、私营部门、民间社会、媒体和警察。该办公室还在中学和教育机构建立了反腐败俱乐部。为方便公民举报腐败行为，还开设了特殊的网吧和免费电话。该办公室开展的其他宣传活动包括对反腐败信息进行标示、举办提高公民认识的戏剧演出、设立廉政奖，并在运动队开办反腐败锦标赛。

30. 第 5 个支柱是设在美利坚合众国的一个非政府组织，该组织开展了多项宣传举措，其中包括“利用零面值货币打击腐败”的运动。通过该运动，第 5 个支柱向公民散发了载有全世界反腐败信息的零面值货币，以使其将之转交索贿的腐败官员。2007 年，第五个支柱在印度散发了 100 万张零面值卢比。零面值货币网站<sup>25</sup>提供可下载的多国“零面值货币”。

31. 在通过自我评估清单报告《公约》第五条实施情况时，若干国家提供了反腐败宣传做法方面的信息。以下为各国所作答复的摘要。

32. 文莱达鲁萨兰国反贪局利用大众媒体向当地居民通报反腐败讯息，包括通过放映基于在法院得到成功起诉的案件的现实生活剧。此外，反贪局和教育部启动了国家反腐败教育运动，要求涵盖小学到大学预科一级的所有教育机构讲授腐败预防所涉各个方面。反贪局的其他活动包括以社区为单位举办反腐败演讲、巡回演出和展览。

33. 毛里求斯反腐败独立委员会通过采用以村为单位的办法，在社区领导参与下建立了基于社区的廉政圈，并以各类语言在夜校提高对腐败问题的认识。

34. 波兰内务和行政部与其他机构合作开设了一个网站，向公众通报政府的反腐败工作，并传播国家和国际上打击腐败的良好做法。通过该网站，公众还能够匿名向主管当局报告腐败案件。

## 五. 公共和私营部门为预防腐败建立的伙伴关系

35. 近年来，公共和私营部门已逐步认识到单方面应对不能确保在打击腐败方面取得有效和可持续的成果。采取全面的反腐败做法需要政府和企业等社会所有部门的承诺、参与和合作。

36. 缔约国会议第 3/2 号决议强调了私营部门必须在预防和打击腐败方面发挥的

<sup>24</sup> [www.portalzinho.cgu.gov.br/](http://www.portalzinho.cgu.gov.br/).

<sup>25</sup> <http://zerocurrency.org/>.

作用。此外，缔约国会议在其关于技术援助的第 3/4 号决议中鼓励各国及毒品和犯罪问题办公室继续建立并促进协调的伙伴关系，包括公共部门和私营部门之间的关系，以调动资源推进技术援助工作。依据毒品和犯罪问题办公室及其他相关组织获取的经验，以及现有文献，本节概述为使公共和私营部门合作共同打击腐败而采取的各项举措，但尚未对这些举措的影响作出评估。

#### A. 国际一级的公共-私营伙伴关系

37. 2000 年制定了联合国全球契约，<sup>26</sup>这是全世界最大的公司责任倡议。迄今，其已拥有超过 135 个国家的 7,500 多个签署方，并在 90 个国家拥有或新设了地方网络。联合国全球契约提倡各公司自愿将其业务和战略与人权、劳工、环境和反腐败领域获得普遍认可的十项原则保持统一。联合国全球契约的第 10 项原则规定“企业界应努力反对一切形式的腐败，包括贿赂和敲诈”。该原则于 2004 年 6 月大会通过《联合国反腐败公约》后不久获得通过，并强调公共和私营部门须共同分担打击腐败的责任。《公约》是第 10 项原则所依据的法律文书。

38. 全球契约第十项原则的执行工作组是一个多方利益攸关者平台，由代表企业、劳工、国际组织和民间社会的 50 多个组织组成。工作组最近印发了两份文件，题为“涉及反腐败的第十项原则的报告指南”和“打击供应链中的腐败行为：客户和供应商指南”。

39. 世界银行的企业反腐败门户网站<sup>27</sup>为企业及其利益攸关者通过开展集体行动减少腐败提供指导。2008 年，世界银行出版了“通过集体行动打击腐败”的指南。该指南是企业、国际组织和非政府组织共同努力的成果，意在供主要项目或市场的任何负责人，或者直接或间接受到腐败给企业和社会造成的不利影响的其他人使用。

40. 《廉洁公约》<sup>28</sup>是透明国际为各国政府、企业和民间社会打击公共订约领域腐败行为而制定的一项工具。《廉洁公约》的程序包括政府或政府部门与公共合同所有投标人之间的一项协定。《公约》规定了当事双方的各项权利和义务，并规定不得提供、要求或收取贿赂，或者为取得合同之目的或在合同执行过程中与竞争者进行勾结。还要求投标人披露就合同支付的所有佣金及类似支出。如果违规，处罚包括解除或终止合同、没收投标或履约保证金、承担赔偿责任、在签订未来合同时被列入投标人黑名单，并对政府职员提起刑事诉讼或采取惩戒行动。

41. 在与私营实体合作执行反腐败项目方面，毒品和犯罪问题办公室获得了一些经验。其中的一个项目是，毒品和犯罪问题办公室与普华永道会计事务所于 2009 年 9 月推出了题为“全球 500 强企业的反腐败政策和措施”的联合出版

<sup>26</sup> [www.unglobalcompact.org/](http://www.unglobalcompact.org/).

<sup>27</sup> [www.fightingcorruption.org/](http://www.fightingcorruption.org/).

<sup>28</sup> [www.transparency.org/global\\_priorities/public\\_contracting/integrity\\_pacts](http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts).



物。<sup>29</sup>普华永道无偿开展了此项研究，瑞典为研究报告的出版提供了慷慨捐助，该报告概述了 2008 年全球 500 强公司名录所列各公司为打击经济犯罪和腐败而采取的各项措施。该出版物旨在向希望采取和加强有效的反腐败措施但可能不具备必要“专门技能”的公司及或者希望审查和加强其现有措施的公司提供指导。

42. 缔约国会议及其设立的工作组一直高度优先重视获得《公约》所涉领域的知识。毒品和犯罪问题办公室为此启动了一项收集、确认和传播此类知识的项目。毒品和犯罪问题办公室反腐败知识工具与资源库是一个在线储存库，其中载有《公约》所涉领域经确认的最新法律和分析性知识。由于微软公司为项目的第一阶段作出了无偿捐助，正在利用最新技术开发一个门户网站，该网站将于 2010 年 12 月 9 日启动。

## B. 具体部门的公共-私营伙伴关系

43. 《采掘业透明度倡议》<sup>30</sup>是各国政府、公司、投资者、国际组织和民间社会为加强采掘业部门透明度和问责制而建立的一个联盟。其负责通过在国家一级监督和协调公司支付和政府收入状况，提高收入透明度。

44. 区域森林法执行和治理举措<sup>31</sup>负责处理与非法采伐相关的各种问题。该部长级政治进程由木材生产国、其他国家的政府和世界银行共同主办，旨在动员生产国、消费者和捐助国政府打击非法采伐及其相关贸易和腐败行为。在该倡议下，分别于 2001 年在亚洲和太平洋区域、2003 年在非洲，以及 2005 年在欧洲和北亚举行了森林法执行和治理问题部长级会议。在动员予以政治支持后，该举措目前侧重于在一些区域和国家实施相关项目并进行改革。

## C. 国家一级的公共-私营伙伴关系

45. 以往甚至更早曾为收集和分析国家一级公共-私营伙伴关系方面的信息作出了各种努力。上文提及的世界银行的企业反腐败门户网站载有关于集体反腐败工作良好做法及其经验教训的 35 个个案摘要。联合国全球契约关于“企业反腐败、个案事例和范例”的出版物<sup>32</sup>也提供了关于集体行动举措的个案研究。虽然多项此类举措都值得认可，但本报告仅简要介绍五项独特的案例。

46. 2008 年在尼日利亚设立了一个工作组，以制定弘扬企业伦理的各项原则，工作组成员包括公共和私营部门、国际组织和民间社会的代表。为评估现有模

<sup>29</sup> [www.unodc.org/unodc/en/corruption/anti-corruption-policies-and-measures-of-the-fortune-global-500.html](http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/anti-corruption-policies-and-measures-of-the-fortune-global-500.html).

<sup>30</sup> <http://eiti.org/>.

<sup>31</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTRAD/EXTFORESTS/0,,contentMDK:20636550~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:985785,00.html>.

<sup>32</sup> [www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/7.7/BACbookFINAL.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/7.7/BACbookFINAL.pdf).

式，工作组开展了一项案头研究，<sup>33</sup>之后设立了四个基于私营部门的专家组，负责确定确保尼日利亚商业交易合乎道德和透明度所需的一套最低原则。还与尼日利亚普通公民开展了小组讨论，公民建议的原则与专家所确定的类似。毒品和犯罪问题办公室正与私营部门协会合作，确保各项原则获得有关各方的核可。毒品和犯罪问题办公室驻尼日利亚国家办事处正在促进尼日利亚商业交易合乎道德并提高其透明度项目下参与这一举措。该项目旨在提高尼日利亚私营部门的透明度并促进商业做法合乎道德，制定健全的商业原则，并支持确保其执行的公共-私营伙伴关系。

47. 2001 年启动了南非国家反腐败论坛，<sup>34</sup>论坛成员包括政府、企业和民间社会。每个部门由其有关各方提名的 10 名成员作为代表。南非国家反腐败论坛致力于通过协调部门反腐败战略达成全国共识。为此，其负责就实施反腐败战略向政府提供咨询并就改进部门战略向一些部门提供咨询。通过 2005 年制定并于 2008 年修订的国家反腐败方案，进一步巩固了公共和私营部门与民间社会之间的伙伴关系。

48. 《巴西促进廉政和反腐败企业公约》是 2006 年制定的一项原则性倡议。《公约》参照了《联合国反腐败公约》和经合组织《多国企业准则》，并由 Ethos 企业和社会责任研究所与 Patri 政府关系与公共政策、毒品和犯罪问题办公室、开发计划署以及巴西联合国全球契约委员会共同发起。制定该《公约》是为了打击商业和政治领域的非法做法，并传播商业道德方面的良好做法。《公约》载有加强商业交易透明度的九项建议，特别是涉及选举活动的建议。此倡议的成员须对书面原则公开作出承诺，并须实施明确禁止一切形式的贿赂的内部规则。目前，《公约》已得到 500 多家公司的支持，其中包括巴西的许多大公司。而且由于成功开展了宣传该倡议的媒体运动，定期有新成员加入倡议。此外，巴西总审计长办公室 2008 年拟订了一个被禁清单。<sup>35</sup>私营部门利用该清单对是否还有一些公司涉及管理不善实施检查。2010 年，总审计长办公室开设了一个提高对企业在预防和打击腐败中所起作用的认识的网站。<sup>36</sup>总审计长办公室还正在拟订一份关于在努力实施廉政措施上表现突出的公司的公开清单，称作拥护廉政清单。

49. 为提高透明度、促进反腐败工作并使韩国公共部门、私营部门和民间社会部门结成反腐败联盟，上述部门签署了《韩国反腐败和透明度公约》这一原则性倡议。虽然《韩国反腐败和透明度公约》建立在自愿参与与合作基础之上，但是会公开查明其违反者。自 2005 年《公约》获得签署以来，已在建筑、卫生、社会福利、金融和教育领域缔结了部门公约。据世界银行所述，通过《韩国反腐败和透明度公约》开展宣传工作，颁布或修订了 16 项反腐败法律。《韩国反腐败和透明度公约》还在建立联合国全球契约地方网络方面发挥了重要作用。

<sup>33</sup> 企业反腐败行动在此项活动中发挥了牵头作用。

<sup>34</sup> [www.nacf.org.za/](http://www.nacf.org.za/).

<sup>35</sup> [www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br).

<sup>36</sup> [www.cgu.gov.br/AreaPrevencaoCorrupcao/AreasAtuacao/IntegridadeEmpresas/index.asp](http://www.cgu.gov.br/AreaPrevencaoCorrupcao/AreasAtuacao/IntegridadeEmpresas/index.asp).

50. 2004年在菲律宾设立了2020国家廉政与稳定企业促进基金会。<sup>37</sup>这是由企业启动并由企业牵头的一个私人基金会，主要目标是调集资源，支持本国反腐败宣传工作和相关项目。为此2020国家廉政与稳定企业促进基金会设立了菲律宾廉政基金，负责支助由政府和非政府机构牵头的反腐败项目。该基金依靠一项债务转换机制，以及私营部门和个人捐助方的捐款。对基金作出的所有捐赠均可予以免税。2020国家廉政与稳定企业促进基金会正与开发计划署合作，要求其支助的所有项目在透明度、问责制和向相关捐助方报告方面适用并达到最高标准。

## 六. 公共部门示范条例，包括处理利益冲突的规定和职业行为守则

51. 虽然公共部门出台了一些示范条例，但将这些条例融入公共部门反腐败工作的一条常用途径是制定职业行为守则。《公约》第八条第二款规定各缔约国应努力适用正确、诚实和妥善履行公务的行为守则。作为反腐败文书，多数行为守则载有处理利益冲突的规定，并被用于设定与员工职责和职能相关且适用于政府和诸多公共国际组织员工的各项标准。<sup>38</sup>

52. 《联合国反腐败公约》第八条第三款要求各缔约国在制定行为守则时，应考虑到区域、区域间或者多边组织的有关举措，诸如大会1996年12月12日第51/59号决议附件所载《公职人员国际行为守则》。利益冲突和公正规定是《公职人员国际行为守则》的关键组成部分。上述规定适用于具有决策能力的公职人员，这些人员须只按照事实行事，不得诉诸可影响其决定的不相干因素。根据《守则》关于回避利益冲突的第4条，公职人员不得“进行与其公务、职能和职责或履行这些职责不相符合的任何交易、取得任何职位或职能或在其中拥有任何经济、商业或其他类似的利益。”由经济和社会事务部管理的联合国公共行政网网站<sup>39</sup>载有一些公职部门的示范条例。同一个门户网站将很快提供100多个国家公职部门的行为守则，以此作为其新近设立的公共行政国别研究知识库的一部分。<sup>40</sup>对此信息开展的初步分析表明，公职人员行为守则载有反腐败措施以及意在提高廉政标准的道德方面的总则。经济及社会理事会向大会提交的报告附件所载《非洲公务员制度宪章》<sup>41</sup>载有《非洲公务员行为守则》，并一再提及了道德的概念。《守则》载有廉政和品行公正的详细定义，以及预防利益冲突和非法致富的资产申报规定。经济及社会理事会向大会提交的报告附件所载《伊比利亚-美洲公共服务章程》<sup>42</sup>在管理公共资源和避免利益冲突方面，也依据道德、诚实、透明、谨慎之类的指导原则。

<sup>37</sup> [www.bisyon2020.org/](http://www.bisyon2020.org/).

<sup>38</sup> 见联合国行为守则《联合国工作人员的地位、基本权利和义务》(ST/SGB/2002/13)。

<sup>39</sup> [www.unpan.org/DPADM/StandardsCodes/RegionalPublicServiceCharter/tabid/1291/language/en-US/Default.aspx](http://www.unpan.org/DPADM/StandardsCodes/RegionalPublicServiceCharter/tabid/1291/language/en-US/Default.aspx).

<sup>40</sup> [www.unpan.org/unpacs](http://www.unpan.org/unpacs).

<sup>41</sup> A/56/63-E/2001/21, 可查阅: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/un/unpan001906.pdf>。

<sup>42</sup> A/58/193, 可查阅: <http://unpan1.un.org/intrdoc/goups/public/documents/un/unpan012368.pdf>。

53. 在国家一级，可通过各种来源制定公职人员行为守则，主要为授权立法和条例等规范性来源或者契约性来源。守则的来源具有程序性影响，特别是在举证标准和对不遵守行为可能实行的制裁方面。

54. 可针对具体公职部门制定具体的行为守则。在制定普遍适用于公职人员的行为守则的同时，制定了若干项部门守则范本。下文简单论及了针对法官官员、司法机关和立法机构人员，以及其他当选官员制定的范本。

55. 鉴于其职责的性质及拥有的酌处权，针对执法官员制定了具体的行为守则。在处理产生巨额收益的犯罪以及通常具有企图贿赂调查人员和其他执法官员的动机和资源的罪犯时，执法官员更可能遭受腐败的影响。为此，大会 1979 年 12 月 17 日第 34/169 号决议通过了《执法人员行为守则》。《守则》第 7 条规定执法官员不得实施任何贪污行为，并应尽力反对此类行为。毒品和犯罪问题办公室开展的进一步研究表明，一些国家的执法官员行为守则规定了尽量减少腐败做法影响的其他措施。例如，规定证人在场时或在可行情况下利用音频或视频记录设施，开展审讯。

56. 与许多其他公职人员不同，司法官员在其工作中享有高度的独立性和酌处权。《公约》第十一条第一款强调了司法机关的独立性以及其在打击腐败方面的关键作用，同时要求各缔约国采取措施：(a)加强司法廉政；并(b)防止司法机关人员出现腐败机会。国家司法机关人员行为守则通常以经济及社会理事会核可的《班加罗尔司法行为原则》（第 2006/23 号决议）作为示范。在毒品和犯罪问题办公室支助下，来自不同法律传统的一小组法官制定了上述原则，以通过一项司法行为规范框架为法官提供指导。毒品和犯罪问题办公室于 2007 年 9 月出版了关于《班加罗尔原则》的评注。<sup>43</sup>评注更为详细地解释了廉政、公正和正当得体等概念。国家行为守则中的具体规则一般由法官自己制定，主要用意是确保中立和秉持中立的形象。此类规定设定了行为得体的各项标准，其中包括禁止与有关方勾结，以及在公正性遭质疑的程序中回避。其他意在避免利益冲突的措施涉及法官的公开露面或言论、限制或禁止从事其他工作以及利益披露。

57. 由于党派活动可能是谋取和担任公职的一个重要部分，因此为立法机构的人员和其他当选官员制定了具体行为守则。对此类官员而言，涉及其有关各方和政党的活动可能会引起利益冲突。因此，当选官员行为守则普遍强调透明度。全球议员反腐败组织与威斯敏斯特民主基金会合作制定了“议员道德和行为手册：议员指南”。<sup>44</sup>该手册提供与政治和文化背景相一致同时又符合国际标准的道德和行为指导。手册载有防止利益冲突和禁止将立法特权用于谋取私利或其他非法目的的措施。各国议会联盟网站<sup>45</sup>提供约 100 个国家立法会议的链接。对此信息开展的初步分析显示，国家当选官员行为守则载有划定法律或议员豁免权的范围从而使其不得用于逃避刑事责任的措施。此类守则还建议采取

<sup>43</sup> [www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_unodc\\_commentary-e.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf).

<sup>44</sup> [www.wfd.org/upload/docs/political\\_guidebook\\_20100630.pdf](http://www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf).

<sup>45</sup> [www.ipu.org/english/home.html](http://www.ipu.org/english/home.html).

措施，披露资产和资金往来、政治捐赠和账目，以此规范利益冲突，并禁止为合法履行公务付款。

58. 可针对内阁部长或其权力、影响和资历为其他公职人员所不及的其他高级政务官员采用其他更为严格的示范条例。《公约》第八条第五款要求各缔约国采取措施，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、任务、投资、资产以及贵重馈赠或者重大利益向有关机关申报。《公约》第五十二条第一款要求各缔约国采取措施，要求金融机构对正在或者曾经担任重要公职的个人及其家庭成员和与其关系密切的个人或者这些人的代理人所要求开立或者保持的账户进行强化审查。虽然在实施上述措施过程中可对担任重要公职的个人采用具体的行为守则，但尚未在此领域设定全球标准。关于担任重要公职个人的一项国际示范条例是欧洲联盟的《委员会成员行为守则》。<sup>46</sup>该《守则》规定：“排除出现利益冲突的所有风险有助于确保独立”。为此，《守则》要求委员会成员及其配偶申报其经济利益和职业活动。

59. 针对违反或不符合所规定标准的行为制定并实行制裁是任何示范条例的一项关键内容。《公约》第八条第六款规定，各缔约国应考虑对违反行为守则或标准的公职人员采取纪律措施或其他措施。该规定确定行为守则应成为采取惩戒行动的依据，并应对相关程序和对不遵守行为的制裁作出规定。虽然本文审查的多数行为守则均载有此类规定，但有关对不遵守行为实行制裁的信息甚少。

## 七. 结论和建议

60. 缔约国会议第 3/2 号决议授权工作组除其他外便利收集、传播和促进预防腐败的最佳做法。该决议授权毒品和犯罪问题办公室考虑到联合国系统和其他有关组织的现有专长，收集、分析和传播此类做法的信息。

61. 在这种背景下，本报告所载关于预防腐败做法的概述并不全面，并且也未对此类做法的影响开展确定良好做法所必需的定性分析。

62. 为确定并传播良好的预防做法，必须采取初步措施。首先，必须积累知识，以此作为数目够大且具有代表性的多种做法。第二，必须确定如何区分现有做法与良好做法。第三，必须确定传播、推广并根据当地条件调整良好做法的具体方式。

63. 关于第一点，工作组似宜审议毒品和犯罪问题办公室可以何种方式更为系统地收集现有预防腐败做法方面的信息。如本报告所述，可从联合国系统内外相关组织和各国获得此类信息。经济和社会事务部通过联合国公共服务奖在世界各地收集了公共部门透明度和问责制方面的一些良好做法，并通过其 2009 年题为“公共治理领域的良好做法和创新”的出版物予以传播。工作组似宜建议毒品和犯罪问题办公室与此类组织建立更为系统的宣传和信息交流渠道。它还似宜鼓励各国自愿向毒品和犯罪问题办公室提供相关信息。在这方面，值得回顾缔约国会议在其题为“反腐败斗争中的最佳做法”的第 1/8 号决议中请各国就

<sup>46</sup> SEC(2004) 1487/2。

视为优先重点的《公约》中某个方面提供最佳做法。二十五个国家落实了此项要求，从而有助于毒品和犯罪问题办公室着手收集《公约》所涉若干领域的良好做法。各国分享预防腐败良好做法的另一条途径是缔约国会议第三届会议通过的《公约》实施情况审议机制（第 3/1 号决议）。但将在于 2015 年启动的机制第二个周期内审议《公约》关于预防措施的章节。为使毒品和犯罪问题办公室就现有预防做法积累足够知识，工作组似宜建议各缔约国自愿通过综合自我评估清单，提供其努力实施《公约》预防措施章节的信息。特别是可建议在机制第一周期第一年不必接受审查或担任审查国的国家采用这一方法。

64. 关于上述第二点和第三点，工作组似宜建议利用在联合国系统内开展的类似辩论及其结论。联合国经济和社会事务部于 2006 年印发了题为“治理和公共行政方面的创新做法：推广行之有效的做法”的文件。该司与联合国人类住区规划署合作于 2009 年印发了题为“传播和改进治理领域创新做法指南”的文件。上述文件侧重于各不相同但却与预防腐败相关的议题，并载有关于良好做法、推广和可传播性指标方面的有益信息。在此项工作基础之上，工作组似宜建议毒品和犯罪问题办公室与联合国系统相关实体协商制定各项指标，以就预防做法的影响开展定性评估。作为有能力衡量一项做法能够在多大程度上推动降低腐败程度或对此行为的容忍度的一种体现，此影响评估是制定良好做法推广方法和模式的一项必要前提。最后，工作组似宜建议毒品和犯罪问题办公室与联合国其他部门和机构合作，推动良好做法的传播和改进。

---