



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
10 June 2011
Chinese
Original: English

预防腐败问题不限成员名额政府间工作组
2011年8月22日至24日，维也纳

在预防腐败方面的良好做法和举措：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)*

秘书处编写的背景文件

目录

	页次
一. 导言	2
二. 公共部门与预防腐败——概述	3
三. 行为守则和财务披露要求(《联合国反腐败公约》第八条)	3
A. 会员国报告的良好做法	3
B. 联合国系统及其他组织内的相关举措	9
四. 透明度和公共报告(《联合国反腐败公约》第十条)	11
A. 会员国报告的良好做法	11
B. 联合国系统及其他组织内的相关举措	15
五. 结论和建议	16

* 本文件未经正式编辑。



一. 导言

1. 2009年11月9日至13日在多哈举行的联合国反腐败公约缔约国会议第三届会议通过了关于预防腐败措施的第3/2号决议。在该决议中，缔约国会议决定设立一个不限成员名额的政府间临时工作组（下称“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咨询和协助。按照《联合国反腐败公约》¹第六十三条设立了该工作组。

2. 根据第3/2号决议，工作组第一次会议于2010年12月13日至15日在维也纳举行。工作组建议，其今后每次会议都侧重于从《联合国反腐败公约》第二章中抽出的数量上可以应付的一些实质性专题。工作组还建议，其第二次会议侧重于以下专题：

(a) 提高认识的政策和做法，特别是关于《公约》第五、七、十二和十三条；

(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）。²

3. 工作组又决定，秘书处应当继续开展其与《公约》第二章有关的信息收集活动，重点是由各缔约国所确立的与执行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及其他相关组织内在预防腐败方面现有专门知识的信息，并在开展这项工作时，注意各不同部门反腐败战略和政策的具体特点。工作组请秘书处在工作组下次会议上向其报告根据其建议而开展的活动情况。

4. 遵照这个请求，本背景文件的编写依据了截至2011年5月27日各国政府针对秘书长2011年3月18日的普通照会³和2011年4月26日的CU 2011/67(A)号催复照会所提供的信息。⁴此外，文件反映了试图收集和提供关于联合国系统及其他相关组织内在预防腐败方面现有专门知识的信息，其中注意各不同部门反腐败战略和政策的具体特点。

5. 本报告并不打算面面俱到，而只是概述经会员国提供或经联合国相关机构、基金和方案及其他相关组织确定的在预防腐败方面的做法。

6. 提交给2010年12月工作组第一届会议的背景文件提供了关于促进公共行政廉正和透明度的良好做法以及公共部门示范条例，包括处理利益冲突的规定

¹ 联合国，《条约汇编》，第2349卷，第42146号。

² CAC/COSP/WG.4/2010/7。

³ CU 2011/45(A)。

⁴ 有关会员国是：阿根廷、亚美尼亚、奥地利、巴林、柬埔寨、智利、中国、塞浦路斯、捷克共和国、埃及、萨尔瓦多、格鲁尼亚、德国、日本、约旦、拉脱维亚、马达加斯加、毛里求斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴基斯坦、巴拿马、菲律宾、罗马尼亚、俄罗斯联邦、瑞士、乌拉圭、越南。此外，欧洲联盟代表其成员国提供了相关信息。可在毒品和犯罪问题办公室网站上查阅所有呈件的完整案文。

和职业行为守则的信息摘要。⁵另一份关于公共采购中预防腐败的背景文件是对该信息的补充。⁶与联合国系统内关于联合国系统各组织执行《公约》各项规定的良好做法方面相关举措有关的信息在有关此专题的一份具体背景文件中予以提供。⁷

7. 秘书处另行编写的一份背景文件介绍了关于提高认识的政策和做法，特别是关于《公约》第五、七、十二和十三条的良好做法。⁸

二. 公共部门与预防腐败——概述

8. 公众对于公共行政的信心和公共行政方面的问责制有助于预防腐败。采用高标准的廉正和透明度是良好治理的一个基本原则。

9. 《公约》要求各缔约国根据本国法律制度的基本原则采取措施，以提高本国公共行政在其组织、运作、决策过程和（或）其他方面的透明度。针对公共部门的预防性措施还包括促进效率、透明度和考绩征聘制的公职部门保障措施。预防性措施又包括行为守则的适用、财务披露及其他披露要求和适当的纪律措施。

三. 行为守则和财务披露要求（《联合国反腐败公约》第八条）

A. 会员国报告的良好做法

10. 《公约》要求在全体公职人员中积极促进个人标准（廉正、诚实和尽责）和职业责任（正确、公平、诚实和妥善地履行公务）。为了达到这个要求，将提供指导，说明公职人员应当如何依照这些标准行事以及如何就其行为和决定对其问责。

11. 《公约》第八条第二款设想了职业行为守则，规定各缔约国应当努力适用正确、诚实和妥善履行公务的行为守则。依照《公约》第八条第三款，各缔约国均应当考虑到区域、区域间和多边组织的有关举措，例如大会 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》。《守则》关键的组成部分是处理利益冲突的规定和对公职人员在决策过程中的公正性要求。

12. 按部门划分的其他示范行为守则则有《执法人员行为守则》⁹、刑警组织的《全体执法人员道德守则和行为守则》（1999 年）和经毒品和犯罪问题办公室

⁵ CAC/COSP/WG.4/2010/2。

⁶ CAC/COSP/WG.4/2010/3。

⁷ CAC/COSP/WG.4/2010/5。

⁸ CAC/COSP/WG.4/2011/2。

⁹ 获大会 1979 年 12 月 17 日第 34/169 号决议通过。

2007年公布的班加罗尔原则评注¹⁰补充的《班加罗尔法官司法行为原则》¹¹。

13. 多国政府向秘书处报告了在执行《公约》第八条方面所取得的进展情况。几乎所有答复国政府都制定了公职人员行为守则，或拟定了适用于政府和公共行政雇员的职责和职能相关标准。多国政府采用了针对公共采购工作人员、审判员、执法工作人员或立法机构成员等公职部门具体部门的专门行为守则。各国政府还采取了便利公职人员和（或）一般公众报告腐败行为的措施、关于披露制度和处理利益冲突的措施以及纪律措施。以下各段概述收到的对执行《公约》第八条的答复。¹²

(一) 在公职人员中促进廉正、诚实和尽责

14. 2010年，巴林在公务员局内设立了一个行政监察部门，对政府机构的公务员拥有中央行政监察权。该部门对政府机构进行实地监察、制定关于纠正措施的建议并监测执行情况。

15. 在中国，2006年公务员法力求在公职人员中全面促进廉正、诚实和尽责。新的法律规定了有关公务员行政管理的原则和范围，界定了公共行政管理标准和程序，并对公务员的权利和义务作了详细规定。

16. 为提升透明度和对公共信息的获取，墨西哥总检察长办公室一个特别联络股收集和传播关于总检察长办公室结构、程序和事务的信息，其中包括人员薪级表、执行情况报告、年度预算审计结果和关于采购程序的信息。

17. 在乌拉圭，“公共行政行为标准”规定关于妥善履行公务的行为标准。“公共行政行为标准”汇编了关于此专题的现行国家立法。它责成透明度和公共道德理事会传播关于涉及公职人员行为，特别是资产和收入申报的反腐败立法信息。

(二) 行为标准和行为守则

18. 许多国家使用一套行为守则或与此相当的公开声明，明确对一名具体的公职人员或一组人员所怀有的期望，并警告不道德地行事产生的后果，从而提供在雇员违反或未能达到规定标准的情况下采取纪律措施的依据。

19. 亚美尼亚通过了一套公务员道德守则和针对国家公务员、法官、检察官和市政雇员的具体行为守则。其外交官行为守则确定了外交官在履行职责时在在职责之外的道德行为规则。2010年4月，法官大会制定了一套法官行为守则。

20. 在柬埔寨，针对包括法官、内部审计员、国民银行官员和保健官员在内不同类别的公职人员有一些按部门划分的行为守则。

¹⁰ 获经济及社会理事会核可（第2006/23号决议）。

¹¹ www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf。

¹² 本文件不再重复CAC/COSP/WG.4/20011/2号背景文件所反映的信息。

21. 中国颁发了针对公务员的一系列行为守则和道德规范，目的是确保公务员在履行公职时做到不循私情、诚实守信。
22. 在捷克共和国，将向该国政府提交《公务员道德守则》新草案，其中载有具体的反腐败机制和程序。另外，内政部将与代表和参议员合作拟定一套当选公职人员道德守则。
23. 埃及政府透明度和廉正委员会¹³借鉴国际成功做法，起草了一套公务员职业行为守则。守则草案由反腐败专家和公共行政高级官员编写，提交给了 2010 年经部长级联合委员会核准的符合国际现代行政标准的一次审查。行为守则将作为即将通过的《公务法》附件予以颁布。《公务法》将修正现行的 1978 年公务员法。
24. 2010 年，国家审计员道德守则在格鲁吉亚生效。守则载有对指导公共部门审计员日常工作的价值观和原则的全面说明。守则是根据国际最高审计机构组织（最高审计组织）准则拟定的。
25. 在日本，《国家公职人员法》就国家公务员履行公共职责的标准提供法律框架。国家人事局负有强制执行这些标准的责任。
26. 约旦指出，实行了一套《职业行为和公职部门道德守则》，以确保公共行政的廉正和透明度。
27. 在拉脱维亚，公共行政和地方政府各机构均有本机构的官员道德守则。拉脱维亚预防和打击腐败局起草了一套政府道德守则。预防和打击腐败局为公职人员举办定期的反腐败问题培训研讨会，并就公职人员以及国家和市政机构雇员的活动中的道德问题编制小册子。
28. 2009 年，涉及竞选运动期间公职人员正当行为的规定列入了《毛里求斯公职人员道德守则》。该国的反腐败机构拟定了一套《半官方机构示范行为守则》，阐明了这些机构在拟定本机构的行为守则时需要遵守的基本原则。
29. 在墨西哥，一套道德守则规定了管理联邦信息和数据获取研究所公务员行为的道德原则。总检察长办公室采用了一套基于合法性、公平和透明度的行为守则，其中包括一项强调反腐败价值观和行为的综合工作人员发展战略。
30. 2009 年，尼加拉瓜通过了一套公共行政公务员《道德行为守则》，并推出了一项战略用于促进和执行《守则》。通过指定道德人员和一个综合的公共道德促进者机构间网络，大约 2,700 名公职人员接受了关于《守则》目标和规定的培训。
31. 巴基斯坦指出，通过民事和刑事立法规范公职人员行为守则和标准，这还便利对被发现参与腐败的公职人员提起民事和刑事诉讼。

¹³ 设立于国家行政发展部内的常设反腐败机构。

32. 在巴拿马，《共和国主席团议事规则》为其他政府机构本着道德行为、透明度和妥善履行公务的原则拟定本机构的标准和行为守则以及就公务员对这类行为的违反确定适当的制裁提供示范。

33. 2010 年，在俄罗斯联邦，打击腐败问题总统委员会主席团根据关键的国际示范行为守则通过了一套《国家和市政机构官员道德和官方行为示范守则》。¹⁴ 许多联邦国家机构通过了人员行为职业道德守则。例如，2010 年，俄罗斯联邦总检察长办公室核准了公共检察部门雇员道德守则和培训方案。

(三) 公职人员报告腐败行为

34. 认定违反行为守则的一个重要方法是采用一项有效的报告一般可疑违反行为，特别是腐败的制度（“举报”）。

35. 保护举报人是各国反腐败工作的高优先事项。多国政府设立了热线，以使公民在遭受了公共部门的腐败行为后能够获得法律咨询，或者便利对这类行为的报告。多国政府还采取措施保护举报人，即善意指控违反行为或不合规定之处的人或者担任证人的人。

36. 2010 年，捷克内政部在其网站上公布了关于如何和向哪里报告腐败行为、当公职人员索贿时如何应对以及保护举报人的信息。捷克内政部正在筹备对举报和保护举报人工作作一次分析，分析结果将提交给政府作为随后制定便利报告腐败行为的措施和制度的依据。预计分析将于 2011 年 12 月前完成。

37. 2005 年，日本采用了一项举报制度。目前，内阁办公室、所有部委和国家公职人员道德委员会均设有举报联络点。现正努力进一步改进举报人保护工作。

38. 约旦就鼓励举报和报告腐败案件拟定了新的立法草案，其中包括保护举报人及其家人和为他们提供物质援助。

39. 2003 年，马达加斯加通过了《公共行政和公职人员行为道德守则》。该国的反腐败机构正在拟定能源部和采矿部、司法局和教养局、警察、海关和税务机关等公共行政不同部门的公职人员行为守则。

40. 菲律宾反腐败机构正在编制一个基于网络的方案，以为秘密报告公共行政不合规定之处提供一个工具，另外还得以监测具体案件调查工作的进展情况。

41. 巴拿马设立了一条电话热线，以使全体公民能够报告公共行政中的腐败行为和不合规定之处。若干个机构还设有本机构的热线或互联网门户网站，任何人均可借此报告此类投诉。

¹⁴ 《公职人员国际行为守则》（大会 1996 年 12 月 12 日第 51/59 号决议）、《公职人员示范行为守则》（欧洲委员会部长委员会 2000 年 5 月 11 日 R (2000) 10 号建议附件）、《市政部门人员原则示范法》（独立国家联合体（独联体）议会间大会第十九届全体会议通过（2002 年 3 月 26 日第 19-10 号决定））。

42. 罗马尼亚的现行立法确保保护在履行公务过程中注意到任何构成触犯法律或违反行为守则的行为时报告此类行为的公职人员。在纪律程序中，公务员和其他类别的公职人员受益于守信的假定，直至证实了与此相反的情况。若受举报指责的人是举报人的直接或间接上级，或者拥有对其进行控制、检查或评价的特权，则一定不能透露举报人的身份。

43. 在俄罗斯联邦，法律¹⁵要求公职人员报告任何企图教唆他/她实施腐败犯罪的行为。合规人员受国家保护，而不报告则会导致人员被开除公职或受到其他制裁。就通报这类企图及核实和登记这类通报所应遵循的程序在所有各级拟订、商定并广为分发有关方法方面的各种建议。

44. 在瑞士，法律改进了举报人保护工作。现在，全体联邦雇员必须报告其知道的或者在履行职责时获悉的借助职权实施的犯罪。他们还有权向联邦审计办公室（报告不合规定之处的官方途径）报告其知道的或者在行使职责时获悉的其他不合规定之处。

(四) 处理利益冲突的披露制度和措施

45. 《公约》提倡采用处理利益冲突、不一致行为及相关活动的一般规定，旨在创建一种文化，其中公共服务提供工作是透明而公平的，不鼓励提供和接受礼品和招待，并且个人利益和其他利益不应影响官方行动和决定。

46. 在阿根廷，道德法¹⁶规定了可适用于所有公务员的披露制度，以防止或发现可能的不一致行为和利益冲突。未遵守定期提交资产申报要求的人员姓名公布在该国反腐败办公室的网站上。

47. 在亚美尼亚，对法官收入和资产的申报公布在司法部的官方网站上。¹⁷

48. 2011年，柬埔寨首次开展了资产和负债申报工作，涉及来自38个公共行政机构的大约24,000名人员。

49. 塞浦路斯报告颁布了分别与总统、部长和议员及其他公职人员申报资产有关的立法工具。

50. 在捷克共和国，法律确定了公职人员有提交利益冲突披露陈述书（披露个人利益、活动、财产和收入、礼品及负债情况）的义务。¹⁸计划为《利益冲突法》下的记载机构建立一个中央数据库，以便利公众网上获取此类数据。

51. 2010年，格鲁吉亚启动了一个网上资产申报系统，要求公职人员以电子方式填写和提交其资产申报书。迄今为止，有47,000项资产申报上传至该国公务

¹⁵ 2008年《联邦反腐败法》。

¹⁶ 《履行公务道德法》，第25.188号法。

¹⁷ www.court.am。

¹⁸ 第159/2006号法案。

员局的网站¹⁹上，供一般公众查阅。

52. 根据毛里求斯的现行立法，处于利益冲突情形的公职人员必须就情形的性质提供一份书面声明。此外，国民议会的成员以及税务局或财务情报股等若干个关键机构的人员必须申报资产。

53. 在罗马尼亚，若干项法律行为加强了申报和监测公职人员资产和利益冲突的制度。2001 年地方公共行政法就涉及市长、副市长和地方议员的利益冲突规定了一套规则。2003 年，提出了可适用于所有当选公职人员和公务员的新的不一致行为，并细化了与议员有关的不一致行为。当选或被任用的公职人员一经选出或委派至其相应的职位就必须提交资产申报书和利益申报书。这类申报书须每年增订，直至任期期满。利益申报必须提供关于在商业公司、借贷机构、专业协会和政党等指定机构担任职能或职务的信息。

54. 俄罗斯联邦的《联邦反腐败法》规定该国公职人员必须提供关于其收入、财产和与财产有关的承诺的信息。若干项总统法令还载有关于利益冲突的基本法定原则，其中包括关于核实所提供的信息的准确性和完整性以及核实该信息的程序的原则。

55. 在瑞士，法律要求全体联邦雇员公开其所有公职和相关活动。该项立法的目的在于确保及时发现潜在的利益冲突和利益方面的变化，以便能够采取适当措施。经证明，以前的规定不能解决问题，因为关于是否有义务公开某项活动的判断留由雇员作出。

56. 在乌拉圭的资产和收入申报制度下，约有 12,000 名公务员有义务在就职时并在此后每隔两年向透明度和公共道德委员会提供资产申报书，其中载有对全部收入、收益、动产和不动产以及在公司持股情况的详细记述。2008 年，更多类别的公职人员须遵守资产申报立法要求，包括管理人员和负责公共购买和管理公共财务的人员。

(五) 纪律措施

57. 《公约》提倡针对违反行为守则或标准的公职人员采取适当而有效的纪律措施或其他措施。一些国家报告已经采用了这类纪律措施。

58. 亚美尼亚国家警察系统内的内部控制确保对任何违反道德操守或道德标准的行为、警官的不当行为及使警察部队的荣誉和声望受损的行为处以重罚。警方活动的领域，特别是涉及与公众大规模互动的活动领域和容易滋生某些形式的腐败的活动领域，均正在执行内部反腐败措施。遵照总体规则及正确而及时地执行命令和指令，2006 年核准的司法部刑事惩戒制度纪律条例以承认工作人员履行其职责的个人责任为依据。

59. 2000 年，日本国家公务员伦理审查会印发了一项准则，规定了处理违反道德标准的公职人员的适当纪律措施。

¹⁹ www.csb.gov.ge。

60. 在罗马尼亚，《公务员规约法》就对既定的公职人员行为规范的触犯规定了纪律措施和制裁。国家公务员署这个特定机关定期监测公务员和合同人员行为守则所规定的规范的适用情况。

B. 联合国系统及其他组织内的相关举措

61. 在国际和区域各级，一些组织拟定了可适用于本组织公职人员的行为守则或用以拟定可适用于其成员国公职人员的具体国家标准的示范条例。

62. 欧洲联盟（欧盟）报告，欧盟各机构的雇员须遵守《官员工作人员条例和其他雇员雇用条件》。《官员工作人员条例》就官员和前官员的权利和义务规定可适用的基本规则。《欧洲共同体其他雇员雇用条件》适用于根据《其他雇员雇用条件》的规定雇用的各机构所有工作人员。此外，欧盟各机构还有具体的守则和其他指导文件，如委员会有：《委员行为守则》、《工作人员道德和行为实务指南》和《欧盟委员会工作人员在与公众关系中保持良好行政行为守则》；欧盟理事会有：《欧盟理事会总秘书处工作人员与公众关系中适用的保持良好行政行为守则》；欧洲议会有：2008年《欧洲议会官员和其他雇员义务指南（行为守则）》。

63. 欧洲委员会反腐败问题国家小组（反腐败小组）开展了重大举措，以支助其成员国预防腐败，如《公职人员示范行为守则》（2000年）²⁰或《就打击为政党和竞选运动供资方面腐败的共同规则所提的建议》（2004年）。反腐败小组在其第二轮评价中，审查了各国采取的措施并制定了关于在公共行政方面预防腐败的建议。

64. 执行美洲反腐败公约后续机制拟定了《关于妥善履行公务的行为标准示范法》²¹，以此作为其在美洲国家组织框架内的成员国拟定本国公职人员适当行为守则的工具。

65. 经合组织《公职部门道德管理原则》为各国确保高标准的行为从而实现更廉洁的公职部门提供了一项参引。根据这些原则提出的首批措施包括通过一套行为标准，以在公职部门内并与公民形成关于应遵循的价值观和标准的共同认识。经合组织帮助各国通过查明良好做法和开展同行审查拟定成员国和非成员国的公共部门行为守则，并使其现代化和付诸实施。经合组织还支助各国政府努力拟定通过《公职部门利益冲突管理准则》管理利益冲突的有效办法。经合组织以及特别是亚太、东欧和拉丁美洲的非成员国已使用《准则》审查现行解决办法并使利益冲突政策现代化。经合组织开发了一个工具箱，支助决策者和执行有效措施的从业人员查明和预防利益冲突。为支助循证决策，经合组织向其成员国提供关于披露政府所有部门利益冲突的可比数据，以此作为《政府一瞥》的一部分。²²

²⁰ [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)。

²¹ www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_normas.pdf。

²² www.oecd.org/gov/indicators/govataglance。

66. 亚洲开发银行（亚银）/经合组织的反腐败举措支助其成员国打击腐败，鼓励它们提供关于本国反腐败工作的定期最新信息，其中包括行为守则的拟定情况。可在该举措的网站上查阅成员国的报告。²³

67. 伊斯坦布尔行动计划是经合组织东欧和中亚反腐败网实行的一个项目，支助并促进各成员国通过行为守则，以确保公务员制度的廉正。伊斯坦布尔行动计划通过开展审查和监测成员国，评估各国在通过和适用针对一般公职人员和选定部门的公职人员的这类守则方面取得的进展情况，并针对不同国家提出关于进一步改革的建议。在东欧和中亚反腐败网的同行相互学习方案框架内，提供了关于各种问题的专家研讨会，其中涉及与公共行政廉正有关的问题。

68. 联合国公共行政网（公共行政网）是联合国经济和社会事务部（经社部）管理的一个方案，提供一个基于互联网的关于公职部门良好做法和示范条例的信息网络，以协助各国开展能力建设，改善公共行政。其门户网站²⁴集合了关于《公职人员国际行为守则》以及《非洲公职部门章程》（其中载有一套《非洲公职部门雇员行为守则》）和《伊比利亚—美洲公职部门章程》等区域公职部门章程的信息。该门户网站将很快提供国家公共行政部门行为守则及全世界的类似案文，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。

69. 经社部促进稳健的公共行政，其中包括通过“联合国公共服务奖”²⁵这个由经社部管理的一年一度的全球竞赛来作此促进。“联合国公共服务奖”是国际上对卓越的公共服务最富声望的认可。它奖励公共服务机构使世界各国的公共行政更有效且反应更灵敏而作出的创新成就和贡献。“联合国公共服务奖”通过一年一度的竞赛，提高公共服务的作用、专业性和可见度。在每年 6 月 23 日联合国公共服务日的一次高级别活动期间，“联合国公共服务奖”获得者接受表彰。2011 年，²⁶在现有的四个奖项类别之外增加了一个题为“预防和打击公职部门的腐败”的新类别，以列入各国政府旨在推进公共服务执行工作廉正的方案和做法。自 2003 年第一届颁奖仪式起，联合国收到了来自全世界越来越多的呈件。

70. 世界银行集团通过了 1999 年《职业道德守则》，²⁷其中详述其官员职业行为标准，并除其他外，载有关于利益冲突的规定。

71. 世界银行力求通过其公共问责机制举措提高透明度和推进问责制。该举措侧重于五项机制：(一)收入和资产披露，(二)利益冲突，(三)信息自由，(四)豁免保护和(五)道德培训。正在收集和传播关于近 90 个国家监测改革实行情况的法律框架和指标的数据。网上公布的信息包括法律、各国技术专家的联系方式、说明性统计数字和一份选定的书目。

²³ www.oecd.org/pages/0,3417,en_34982156_35315367_1_1_1_1_1,00.html。

²⁴ www.unpan.org。

²⁵ 由经济及社会理事会第 2000/231 号决议设立。

²⁶ 2011 年，类别 1—预防和打击公职部门的腐败的一等奖获得者是：墨西哥、阿曼、大韩民国、斯洛伐克和南非，该类别的二等奖获得者是埃及、大韩民国和罗马尼亚。

²⁷ <http://siteresources.worldbank.org/INTETHICS/Resources/CodeinEnglish.pdf>。

72. 为进一步促进围绕透明度和问责制问题进行的加强制度建设和政策论述，世界银行公共部门和治理小组与追回被盗资产举措协作编写了《收入和资产披露：决策者和从业人员指南》。该《指南》概要介绍在设计和执行收入和资产披露制度方面的关键问题，并随附 12 个国别个案研究。

73. 联合国开发计划署（开发署）报告其增订了关于欺诈行为和其他腐败做法的政策，增订政策反映构成《联合国反腐败公约》的基础的各项原则。

74. 开发署会同毒品和犯罪问题办公室等伙伴支助许多国家努力预防腐败。例如在阿富汗，开发署与毒品和犯罪问题办公室联合拟定了一个关于腐败问题和公务员廉正情况调查的综合方案，另外在伊拉克，毒品和犯罪问题办公室与开发署同该国反腐败机构和国家统计局紧密协作，拟定了一个调查方案，旨在提供对公务员廉正和工作状况的全面评估。

75. 毒品和犯罪问题办公室继续协助各国评估腐败问题的性质和程度。2011 年 5 月，毒品和犯罪问题办公室完成了一个西巴尔干半岛腐败问题调查方案。在尼日利亚，毒品和犯罪问题办公室完成了其最大的反腐败项目，这还协助了尼日利亚司法机关及其他司法部门利益相关方加强联邦一级和尼日利亚 10 个州司法系统的廉正和能力。最近启动了一个新项目，协助尼日尔三角洲区域的巴耶尔萨州政府，以加强其公共财政管理系统及其司法机关的廉正和问责制。

76. 根据经社理事会第 2007/22 号决议，毒品和犯罪问题办公室正在拟定一份关于加强司法廉正和能力的指南。该指南意在成为供法官、法律从业人员、立法者和决策者拟定和加强本国司法制度及有效实施司法时使用的一种资源。另外，毒品和犯罪问题办公室正在最后确定一本关于警方问责制、监督和廉正问题的手册，供决策者、警察机关战略管理人员和民间社会组织使用。

77. 联合国亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇研究所（亚远预防犯罪研究所）高度重视包括计划和执行其培训方案时开展预防和提高认识在内的反腐败措施。亚远预防犯罪研究所的国际培训课程涉及预防性措施，如行为守则、公职人员报告腐败行为的制度和申报公职人员资产的制度等。自 2007 年起，亚远预防犯罪研究所每年举办一次旨在促进东南亚国家法治和良好治理的“良好治理问题研讨会”，研讨会专题包括预防公共行政和公共采购中的腐败、公职人员财务披露制度及证人和举报人保护工作。

四. 透明度和公共报告（《联合国反腐败公约》第十条）

A. 会员国报告的良好做法

78. 透明度使公民能够检查行政部门正在代表他们做些什么并增进对机构的信任。《公约》第十条要求，应当采取适当措施，确保公民了解公共行政的工作情况，并掌握和获取关于公职人员所作决定的信息。

79. 大多数会员国报告，已实行便利获取公共行政所涉信息的制度。一些会员国指出，已颁布法律来保障公民的公共行政知情权，还颁布了管理获取公共信息的规则和程序。一般公众可访问的官方网站以及使用电子政务、电子采购、

电子行政系统和工具是广泛采用的用来简化行政程序以及报告腐败威胁和所采取的反腐败预防措施的方式方法。

(一) 提高公共行政透明度的措施

80. 亚美尼亚采用了一项制度，向一般公众提供关于税务改革和海关程序改革进度的定期最新信息，如投诉海关署和海关人员活动的程序；一个自动向纳税人发送通知的系统；在调查涉税犯罪期间认定腐败的方法和程序；内部税务管理程序统一适用准则；税务机关内部审计和风险评估以及定期公布审计结果的程序；投诉税务局和官员行为的程序。为公众和纳税人开设了一条热线，另外可在税务局官方网站上查阅一个反馈工具。

81. 中国建立了一个公布公共行政管理相关信息的制度。有关的条例规定，应当以及时准确的方式公布与行使行政权力有关的信息，目的是保障人民对公共行政管理的知情权、参与权和监督权。

82. 在捷克共和国，通过法律管理公众对公共行政活动信息的获取。²⁸目前，正在起草新的立法，以消除实现自由获取信息的各种障碍，从而使该国政府能在2012年终了前批准欧洲委员会《关于获取官方文件的公约》²⁹。

83. 2011年3月，萨尔瓦多通过了“获取公共信息法”。现在，正在举办专门的讲习班，以宣传关于新立法知识。还与整个内阁举行了一次会议，以确保最高层支持执行该法。此外，设立了一个机构透明度网，以确保在所有执行机构执行该法。

84. 最近，拉脱维亚通过了一条关于公共报告的新规定，规定关于公共机构官员与说客沟通情况的信息必须在相关机构的网站上公布。

85. 马达加斯加反腐败局将其工作定位于促进和监测良好做法适用于公共行政的情况，以确保在已下放权力的地方行政下实现参与式预算编制和社会问责制，这在把获自大型采矿公司的收费和股利拨给该国地方发展基金方面尤为明显。

86. 在尼加拉瓜，法律保障对信息的获取。可通过书面形式、亲自前往或发送电子邮件至相应当局的公共信息获取办公室，要求获取关于公共行政任何问题的信息。当局必须在紧迫的时限内提供答复或者指出其无权或不能提供所要求的信息。如果答复延迟、不完整或遭到拒绝，可提起上诉，而且拒绝或阻碍获取公共信息会受到监禁或暂停行使公务的制裁。此外，必须用该国所说的所有语文提供信息。

87. 在巴基斯坦，总统发布了《2002年自由法》，以通过便利巴基斯坦公民查阅公共记录来增强公共部门的问责制。

²⁸ 第106/1999号法案。

²⁹ 2009年6月，该《公约》开放供签署。

88. 巴拿马报告开展了与提高公共行政透明度和问责制有关的一些活动。其中除其他外，2006年，启动了题为“COBE”的国家项目控制系统，以加强共和国总审计长的监督职能。该系统是一个作为单源注册表创建的网络工具，以此推动对合同签署、公开招标和项目实际执行工作取得的进度进行监督。

89. 《罗马尼亚关于自由获取涉及公共利益的信息的法案》（2001年）准予所有人可获取涉及公共利益的信息，并规定公共当局和机构有义务依照职权或根据要求发布所要求的信息。如果拒绝提供信息或未满足确定的时限，则可首先在行政一级并随后在法院提起上诉。法院可判定支持披露信息，也可对公共当局宣判。《公共行政决策透明度法》（2003年）规定可适用的最低限度议事规则法律框架，以确保中央和地方公共行政当局和机构内的决定是透明的。

90. 在俄罗斯联邦，公共报告和公共行政透明度原则在2010年关于获取国家和地方当局活动信息的《联邦法案》中有所体现。该《法案》规定获取公共信息的统一程序，界定获取信息的方法，以及信息使用者的权利和义务。关于获取俄罗斯联邦法院活动信息的单独立法详述了与司法界活动透明度有关的特别规则。

91. 越南除其他外，通过了反腐败法、公务员法、审计法、银行和金融机构法、企业法以及招标法，从而改进了本国立法，使其符合《联合国反腐败公约》。还发布了一条关于资产和收入透明度问题的政府法令。该国政府正在支助尽量减少腐败和加强公共行政透明度的创新思想。

(二) 通过简化行政程序接洽决策当局

92. 在许多情形中，程序可能变得过时，与较新的程序相抵触或重复，或变得极其昂贵，从而为公职人员玩忽职守创造条件，造成欺诈行为和腐败横生。所以缔约国应当定期审查程序，以期避免重复并减轻从国家寻求信息或服务的公民的监管负担。

93. 埃及为简化行政程序而采取的措施除其他外，包括通过许多法院的一步到位系统提供法院服务，经由埃及政府门户网站提供上诉法院服务，³⁰向初审法院提供互动服务以及使约100间审判室和若干个不动产登记办公室自动化。此外，大学录取流程已自动化，以保证人人通过诚实而透明的方式享有上大学的平等机会。

94. 格鲁吉亚报告采取了旨在简化行政程序的措施，以提高公共决策和行政的透明度。自2011年1月1日生效的新《税法》采用了简化税制进行财政管理，特别是通过统一税务法和海关法，阐明纳税人的权利并改善税务机关和纳税人之间的沟通。2010年，获取建筑执照、自然资源和（或）进口/出口和过境产品执照的行政程序有所简化，并且公共部门人员征聘流程也得到精简。

95. 2009年，尼加拉瓜通过了一项关于公共行政简化程序和服务的新法律。该法要求所有公共行政部门（除国防和安全部门外）制定内部政策以简化行政程

³⁰ www.egypt.gov.eg。

序和服务，以期确保国家各机构按照节约、透明、快速、高效、不歧视和面向客户的标准行事。由国家主要机构负责人组成的一个机构间专门委员会负责监测和指导该法的执行情况。

96. 菲律宾 2007 年《反繁文缛节法》旨在通过简化前沿服务程序和制定称为《公民宪章》的服务标准，提升公共行政透明度。关于国家和地方政府机构遵守情况的反馈经由一个调查系统加以收集，该调查系统衡量公共前沿服务提供工作的执行情况和客户满意度。

97. 罗马尼亚报告通过消除行政障碍和在公共部门使用信息技术，简化了发放许可证、授权或执照的程序。在各公共机构设立了一个受理公民申请的办公室。根据现行的《2008-2013 年改善公共行政中央一级的监管战略》，重点是简化相关的国家立法和行政程序，以及精简监管和管制机构和当局的活动。

98. 越南报告执行了一个关于行政改革的项目，其重点是简化行政程序。

(三) 包括腐败风险在内的定期报告

99. 所有公共组织均应定期报告腐败威胁和所采取的反腐败预防措施，并且还就现行要求和程序的必要性或其成本效益情况开展定期审查。应当定期公布这类评估情况，这类评估应由《公约》第六条建议的机构监测。

100. 约旦反腐败委员会正在促进不同利益攸关方之间进行合作，与相关反腐败机构交流专门知识以及开展关于拟定透明度、廉正、问责制和自我遵守指标的工作。其中除其他外，委员会正在审查公共机构的工作程序，以期加以推进和简化，并发布定期报告，以将国家机构的腐败风险公之于众。

101. 拉脱维亚实行一项年度报告制度，据此所有公共行政机构必须公布其年度预算和雇员薪酬情况。2010 年，预防和打击腐败局在各执法机构开展了一次全面的腐败风险评估，并就预防已查明的风险提供了建议。

102. 在俄罗斯联邦，法律要求国家机构和地方政府机构确保通过媒体或互联网定期报告与其活动有关的信息。例如，每日在总检察长办公室网站上公布关于该办公室及附属办公室活动的信息；³¹定期在联邦总统办公室网站上公布关于其处理个人和组织申请情况的信息。³²

(四) 为公布与公共采购具体相关的信息而采取的措施

103. 一些国家报告采取了旨在改进获取关于公共采购的相关信息，包括通过利用电子系统进行公共采购（“电子采购”）的相关举措。

104. 在捷克共和国，所有涉及招标和估价过程的资料均在互联网上公布，还酌情采用电子市场和电子拍卖。根据该国内政部的《授权项目范本》，所有涉及

³¹ www.genproc.gov.ru。

³² www.kremlin.ru。

其公共招标的资料和文件均遵照自 2011 年 2 月开始实行的新公共采购制度予以公布。

105. 在埃及，遵照总理要求全部政府机构在互联网上以电子方式公布招投标情况的决定，一个政府电子采购门户网站于 2010 年建成。³³该门户网站是中东首个此类网站，还设立了一项后续行动和控制机制，从而准许民间社会进行监测。

106. 萨尔瓦多指出，2010 年 10 月，财政部开设了一个称为 COMPR@SAL 的财政透明度门户网站，³⁴以便利公众获取关于公共行政机构进行采购和签署合同的程序、流程和行动的信息。

107. 2010 年，格鲁吉亚对其国家采购制度进行了一次实质性改革，推出统一的电子国家采购系统。该电子采购的设计是为了确保有效而透明地使用公共资金，轻松获取所有与采购有关的信息，简化采购程序和推进公平且不偏不倚的评价过程。

108. 根据国家反腐败战略，墨西哥公共行政部设立了一项题为“社会证人”的计划，其中公共部门外的个人或公司积极观察和监测公共采购程序，并通过直言不讳和作证参与其中。该项计划适用于联邦公共行政数额超过规定限度的公共采购。目前，有 39 个社会证人参与其中。³⁵公共行政部还设立了 COMPRANET，³⁶这个互联网系统通过一个连接买方和供应商或承包商的数据网络，使公共采购过程的不同阶段完全实现自动化。

B. 联合国系统及其他组织内的相关举措

109. 在国际和区域各级，许多组织正在开展工作，以通过增强透明度和问责制帮助各国政府预防公共部门腐败。

110. 欧盟指出，其采取了一些措施来提高公共行政透明度，如印发关于公共行政的腐败风险问题，特别是委员利益申报情况的报告；委员会向欧洲议会和保护欧盟财务利益委员会提交的年度报告；以及委员会调查和纪律办公室的年度报告等。《欧洲透明度举措》³⁷为公众提供关于欧盟预算内所有公共资金使用情况的信息。为确保公共决策过程的透明，欧盟各机构采用了明确的《关于游说问题的披露规则》。

³³ www.etenders.gov.eg。

³⁴ www.mh.gob.sv/moddiv/HTML/。

³⁵ www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/unaop1.htm。

³⁶ www.compranet.gob.mx/。

³⁷ http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/work/eu_transparency/index_en.html。

111. 欧洲委员会《关于获取官方文件的公约》于 2009 年开放供签署，³⁸规定有权获取官方文件，并制定了在处理关于获取官方文件的申请、审查程序和补充措施时可适用的最低标准。

112. 关于获取信息的问题，经合组织报告 2010 年就信息获取法在整个经合组织中央政府一级的范围和执行情况进行了一次数据收集。其出版物《2011 年政府一瞥》的下一版将介绍这项工作的调查结果。经合组织还为从业人员提供了一个网上工具箱，介绍促进公共采购廉正和透明度的良好做法。³⁹

113. 开发署为多个国家的电子治理工作和促进对公共信息的获取提供了技术援助，尤其着眼于贫穷和边缘化人口的参与。⁴⁰关于在公共财务管理方面预防腐败的良好做法，联合国采购能力发展中心旨在将发达国家和发展中国家包括政府、私营部门、民间社会团体、教育机构及其它组织在内的个人和组织联系起来，形成一个广泛的网络。

114. 预计与《联合国反腐败公约》第九条第一款的要求相一致的《联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）公共采购示范法》修订草案将于 2011 年 6 月贸易法委员会第四十四届会议上通过。《示范法》将随附一份《颁布指南》，其中载有对政策和执行问题所作的评注。

五. 结论和建议

115. 多国政府分享了本国在促进公共行政的廉正和透明度方面的经验和良好做法，并介绍了关于现行监管模式的信息，其中重点强调了就执行《联合国反腐败公约》关于公职人员行为守则的第八条和该《公约》关于公共报告的第十条所开展的举措。包括联合国系统内组织在内的许多组织也在这方面开展了相关举措。

116. 本报告所载关于预防腐败做法的概览虽非详尽无遗，但却试图协助工作组完成开发和累积预防公共行政腐败领域的知识并便利各国交流关于在提高公共部门廉正方面的预防性措施和做法的信息和经验。

117. 为查明和传播良好做法，必须累积关于数量足够多的做法的知识。因此，工作组似宜呼吁各会员国向秘书处提供关于本国执行《联合国反腐败公约》第八条和第十条的成功努力的进一步信息。

118. 就此而言，为更好地使秘书处积聚关于现行预防性做法的充足知识，工作组似宜建议各会员国应自愿通过综合自我评估清单提供这类信息。

119. 工作组似宜审议在拟定和执行预防公共行政腐败和增强公共部门廉正的相关举措时，各缔约国如何才能向其参与的国际和区域组织提供指导。

³⁸ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/html/205.htm>。

³⁹ www.oecd.org/governance/procurement/toolbox。

⁴⁰ 开发署。《顾及到性别问题的电子治理：探索改革潜力》，2008 年。

120. 为使秘书处积聚关于现行预防性做法的充足知识，工作组似宜向秘书处提供指导，说明如何更加系统地收集相关信息以期成为关于良好做法的信息存放处。特别是工作组似宜指导秘书处如何协助各会员国推动对预防性做法的影响开展定性评估。最后，工作组还似宜指导秘书处确定能够最佳地传播和推广良好做法的方式方法。
