



公共行政专家委员会

第十四届会议

2015年4月20日至24日，纽约

临时议程* 项目3(c)

在实现可持续发展目标中建立对
政府的信任：做什么？促进问责机制、领导道德操守和廉正意识，以增强实现可持
续发展工作的信心

秘书处的说明

根据公共行政专家委员会第十四届会议拟议工作方案和议程(E/C.16/2015/1)，现转发本文件。本文件编写工作由委员会成员纳贾特·扎鲁克协调，其中考虑到委员会闭会期间工作组成员对这个问题的讨论，特别是纳入了何塞·卡斯特拉索、戴晓初、伊戈尔·哈列温斯基、玛塔·瓦厄纳尔特和艾伦·罗森鲍姆等委员会其他成员提供的书面意见。该文件的内容和意见属于文件作者和编写组的意见，并不意味着联合国表达的任何意见。

* E/C.16/2015/1。



促进问责机制、领导道德操守和廉正意识，以增强实现可持续发展工作的信心

摘要

本文件回顾了公共行政的领导道德操守、廉正、透明和问责的概念并强调了它们与可持续发展的联系。本文件也探讨了从国际、国家、区域和地方的角度，根据这些原则创立有利可持续发展的环境，需要做哪些工作。

本文件的结论是，必须建立一个以机构和行为者为重点、具备道德价值观和标准、包含监测和问责框架和优先实施公共监督的国家廉正体系。把程序、体制、社会问责和文化的因素综合在一起，就能够在诚实、回应、问责和透明的政府制度化和社会整合方面发挥重要作用。

在一个迅速变化、全球不确定性和持续金融危机的时代，当务之急是各国政府实施有效的反腐败战略。政府还必须增强个人和社区能力、促进更大的机构问责和透明以及加强向公民更好提供服务的能力。除短期目标外，特别重要的是编制具有中长期目标的定向战略，重点发展尽可能多的角色参与应对这些挑战的能力。在这些工作中，各个利益攸关方强烈的政治意愿、支持和参与将是至关重要的。

一. 引言¹

1. 除许多其他因素外，全球化、自由化和超国家竞争对各级政府和社会产生了深远的影响，迅速变化的世界变得越来越复杂、不稳定和不确定。从经济社会快速转型和整合、民主意识的传播、数字化革命、多维危机的出现、人口动态不断变化、城市无计划扩张、失业和流行病等形式上可以看出其正面和负面的影响。民主赤字；公民新要求；抗议、罢工、静坐事件增加；革命和冲突，加上缺乏资源和种种浪费、管理不善和不道德做法，最终都构成了实现可持续发展的巨大挑战。

2. 政府可以发挥决定性的作用，但是在这些非并列的转变正以各种不同方式影响所有国家的情况下，它们的脆弱性往往增加，应对所展开事件的能力往往削弱。这些力量和后果已经对公共行政的观念产生了显著影响，尤其是公众对所提供服务的质量表示满意或不满意。与此同时，一些人观察到部分公共部门出现了道德危机，缺乏问责和腐败行为破坏民主和法治都是令人担忧的问题。² 对政府信任的真正危机存在于此。

3. 要实现可持续发展，迫切需要促进公共部门的问责机制、领导道德操守和廉正意识，以此认识为前提，本文件回顾了相关概念、探讨了一个问责和道德的政府为何至关重要的原因、在实现可持续发展的工作中需要做什么来促进良政从而提高公民的信心。本文件还试图说明，在一个具有适当政治、社会和行政意愿的有利环境中运作可能更容易实现可持续发展。

二. 概念和范围

4. 把公共服务作为一种机制、作为一种交付产品和把公务员作为公共服务提供者的概念，都是政府与公众之间建立信任的基本条件。经济合作与发展组织(经合组织)指出，公共服务涉及公众信任、公民期望公务员以公平方式为公共利益服务和每天妥善管理公共资源。³ 正如海地领军学者 Amos Durosier 最近谈到国家审查反腐败机制时指出，公共服务是公共信任的监护者，因此必须由能激发公

¹ 本文件编写工作由委员会成员纳贾特·扎鲁克协调，其中考虑到公共行政专家委员会闭会期间工作组成员的讨论结果，广泛吸取了何塞·卡斯特拉索、戴晓初、伊戈尔·哈列温斯基、玛塔·瓦厄纳尔特和艾伦·罗森鲍姆提供的书面意见。

² 见透明国际关于腐败问题的年度报告，查阅 www.transparency.org。

³ 经合组织，“对政府的信任——经合组织国家的道德操守措施——治理”（2000年，巴黎）。参阅 <http://www.oecd.org>。

众信心的男子和妇女组成。公平可靠的公共服务为投资、适当市场运作、经济增长和增加就业创造了良好的环境。⁴

5. 联合国会员国已经集体和分别地确定了道德、廉正、透明和问责是公共行政基本原则的关键部分。⁵ 这些价值观是相互依存和相辅相成的。如 Amos Durosier 所述，“廉正要求公共利益至高无上，它是透明和问责的基础。没有问责的透明毫无意义，是对健全公共行政的一种嘲弄。问责取决于透明和可获得必要的信息。而没有廉正的透明和问责最终可能不会为公共利益服务。”⁶

6. 许多会员国在宪法和有关法律中规定了廉正、透明和问责。⁷ 联合国的授权文件中反映了这种思想，其中要求办事人员之雇佣及其服务条件之决定，应以求达效率、才干及忠诚之最高标准为首要考虑。⁸ 自从 2003 年 10 月 31 日联合国大会第 58/4 号决议通过《联合国反腐败公约》(联合国，条约汇编，第 2349 卷，第 42146 号)以来，它作为第一个具有法律约束力的关于腐败问题的全球文书，进一步开启了在这一领域加强国际合作的时期。

道德操守和领导道德操守

7. 人们早已认识到，道德操守是公共行政不可或缺的组成部分，是公众信任政府的隐含前提。道德操守包括组成社会基础的价值体系、对指导公共事务或私人事务的组织、领导、实施和管理提供指导以及公众对这些问题的关注。这是一套实用和规范的行为准则，旨在确定个人——在这种情况下公职人员——如何根据道德和廉正的准则行事。

8. 道德操守和领导往往被视为相互强化的概念。在领导人向公民和其他利益攸关者问责的公共部门，我们期望领导人能够一丝不苟地遵守高于那些个人道德操守的标准。⁹

⁴ Amos Durosier, “利益冲突，良政的道德部分”，美洲国家组织《美洲国家反腐败公约》后续机制专家委员会海地共和国初步审查分组现场访问时的发言，2014 年 4 月，太子港：商业和经济高等研究所(2014 年)，参阅 http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_hti_sc_amos.pdf。

⁵ Elia Armstrong, “公共行政的廉正、透明和问责：近期趋势、区域和国际事态发展和新出现的问题”，2005 年 8 月，联合国秘书处经济和社会事务部，参阅 www.unpan.org/Standards/Codes。

⁶ 同上，第 1-2 页。Antonio Bar Cendon, “问责与公共行政：概念、范围和事态发展”，欧洲公共行政学会，荷兰马斯特里赫特。

⁷ 例如，(2011 年)《摩洛哥宪法》第十二章(良政)，第 154 条。

⁸ 《联合国宪章》，第一百零一条。

⁹ 见 Lindsey Marie McDougle, “通过综合领导方式了解和维护公共部门的道德操守价值观”，参阅 www.ipa.udel.edu/3tad/papers/。

廉正

9. 廉正是政府为本国公民的经济和社会生活提供值得信赖和有效用框架的能力的基本因素。¹⁰ 它有助于提高公共机关决策的质量和维持对它们的信任。它指的是履行公务时的诚实行为、值得信赖、正直、承诺公正、公平、道德操守和品行。它代表着腐败和滥用权力的对立面。¹¹

10. 的确，确保廉正意味着公务员的行为符合所工作组织的公共目的；每日的公共服务业务活动是可靠的；公民获得基于合法、正义和公平的公正待遇；公共资源得到有效用、有效率和适当的使用；决策程序对公众透明；允许公众监督和补救的措施到位。¹²

透明

11. 透明包括公众不受阻碍地及时、方便、可靠和准确地获得公共部门决策和业绩的信息。这是政府、公司、组织和个人明确披露信息、规则、计划、流程和行动的开放式特征。¹³ 获取信息的基本原则确实是一项必要条件，是民主、法治、基本人权和自由的不可或缺的基础。获得信息权被普遍视为良政、参与性治理、公民参与的基石之一以及反腐败的重要工具。否认这项权利，包括不遵守、不尊重或不实现这项权利就会使公共领域成为无能、不透明、管理不善、浪费和腐败的沃土。

问责

12. 问责指的是确保公共部门、私营部门和志愿部门各组织官员对自己的行为有所交代并在义务和承诺没有履行的情况下能确保有补救措施。¹⁴ 理想的情况是，问责制度应规定透明的报告方式、查明不足的原因和纠正行为的过程，使这些行为更接近标准。¹⁵

13. 虽然有许多方法可以追究人员和组织的责任，但是适当和有效的问责框架由以下几部分组成：制定预期行为标准；可有效判断人员和组织的标准；达标或未

¹⁰ 经合组织，“对政府的信任”。

¹¹ 加拿大财政部秘书处公共部门价值观和道德操守守则(2012年4月2日生效)认为廉正是“良政和民主的基石”。根据最高道德操守标准，官员保持和加强公众对(……)公共部门诚实、公平和公正的信心。见 www.tbs-sct.gc.ca；参阅联合国公共行政网关于道德操守守则或行为守则的其他类似实例。

¹² 经合组织，“对政府的信任”摘要，第11页。

¹³ 见 www.transparency.org；<http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>。

¹⁴ 见 <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>，其中 Jonathan • Fox 提供了“问责政治”的有用定义，即“在这个冲突的舞台上当权者是否和如何对其决策公开负责”。

¹⁵ 据弗吉尼亚州阿林顿的乔治•梅森大学公共行政硕士方案主任 Paul L.Posner 说。

达标的探究性调查；答复质疑，作为人员和组织必须为自己的行动辩护、消除询问时的怀疑和进行一般解释的过程。这个框架既包括否定或批判的反馈，又包括积极的反馈，还有适用制裁和奖励的过程，因未达既定标准受到某种方式的惩罚，或因达标或超标受到奖励。

14. 不过，问责不仅是一套体制机制或程序检查单，而且是挑战、互动、争论和改造的舞台。¹⁶ 这就是为什么必须了解不同类型的问责结构。在这些结构中，成功和影响不是单独采用这些方式获得，而是在它们的相互依存和渐进互动中获得。问责结构包括：

(a) 民主问责，包括民选政治家通过选举和其他方式向公民问责；

(b) 垂直问责，既向上级又向下级问责。作为传统问责模式，它是政府内部的问责；

(c) 水平问责，适用于提供服务安排的领域。在“第三方”（私营部门和(或)非营利组织)根据合同、合作或网络关系与政府合作或结成伙伴向公民提供服务时，才需要这种问责；

(d) 对角问责，在垂直和水平之间运作，包括公民直接参与水平问责机制，以确保更好地监督国家行动。¹⁷

15. 经如此定义的这些概念作为根本戒律，¹⁸ 对国际社会和会员国在 2015 年年底前逐步实现千年发展目标并过渡到 2015 年后可持续发展目标至关重要。

三. 廉正、领导道德操守、透明、问责机制与可持续发展

16. 国际社会认识到包括问责在内的良政是实现千年发展目标和改善穷人和弱势群体生活的一种手段，同时越来越优先地把它作为贯彻 2015 年以后可持续发展议程的一种目的。

17. 人们普遍认为，实现千年发展目标是历史上最成功的全球消除贫穷的战役，在实现许多目标方面已经取得了重大和实质性进展。¹⁹ 然而，在最后期限前一年，世界仍没有完全实现这些目标，尤其是在非洲，在一些地区继续存在赤贫现

¹⁶ 见 <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>。

¹⁷ 见“最高审计机构汇编的公民参与的做法：最高审计机构关于公民参与公共问责创新做法简编”（联合国出版物，出售品编号：13.II.H.2），第 7 页；另见 <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>。

¹⁸ 见 Kenneth Kernaghan 和 John Langford, 《负责任的公务员》第二版(加拿大公共行政研究所, 2014 年, 加拿大多伦多), 第 1 页。

¹⁹ 《2013 年千年发展目标报告》(联合国出版物, 出售品编号: E.13.I.9), 前言。

象：卫生和教育缺乏剥夺了人民的生产性就业；环境资源已经枯竭或遭到破坏；腐败、冲突和低劣的治理浪费了公共资源并阻碍了私人投资。²⁰ 非洲卫生部门的例子在这方面有相当的启示作用，并能够容易地推断出与千年发展目标相关的其它公共职能的状况。²¹

18. 实现千年发展目标业绩不佳的原因是“治理缺陷、贫困陷阱(虚假的判断、不切实际的期望和不平衡的发展)、资源的获得和分配以及政策差距。除其他外，治理缺陷涉及对提供社会凝聚力、弘扬民族精神和共享核心价值观的政府的信任问题。面向服务的公共部门是实现千年发展目标的基本条件，取决于公共机构的廉正、透明和问责。”²²

19. 腐败和违反道德造成的主要伤害是破坏公民对公共机构的信任和毁坏这些机构的信誉。典范公职人员的存在的确是在民主、民族凝聚力和公民参与方面获得信任的条件之一。²³

20. 良政和可持续发展价值观作为先决条件不仅支持顺应民意的公共政策和公共部门高水平的执行能力，而且在防范出现系统腐败方面也起到至关重要的作用。目前的国际观点和共识是，治理不力和腐败阻碍经济发展、破坏稳定并侵蚀对公共机构的信任。

21. 作为 2015 年后发展议程和可持续发展目标筹备工作的一部分，大会可持续发展目标开放工作组的报告(A/68/970)和可持续发展问题高级别政治论坛第一次会议摘要²⁴ 等联合国最近的文件，都强调了法治、尊重人权、个人和集体自由、公民参与、全球伙伴关系、所有潜在利益攸关方的有效参与、提高透明度、问责、高效用和效率的机制、调动必要的资源等都是推动可持续发展的重要因素。²⁵

22. 联合国公共行政专家委员会第十一届会议的结论是，对问责的要求提高了，公民在缩小问责差距方面可以发挥重要作用。²⁶ 专家委员会在第十三届会议上

²⁰ 同上，第 7 页。

²¹ 据 Martina Vignotto 说，“扎根在非洲政治经济中的腐败，已成为阻止非洲大陆改善健康状况的发展问题。政府最高级别的‘高层腐败’引发了在提供公共卫生服务第一线的‘隐形腐败’，如医护人员缺勤、盗窃药品、假货和贿赂患者等超过大额货币交易范围的不当行为。然而，由于隐形腐败直接影响大批受益人，在面临卫生和发展问题的弱势国家，它对非洲家庭造成的后果比想像的还要大”。见 Martina Vignotto，“面临健康和发展问题的脆弱国家：以非洲为重点”（威尼斯大学，2014 年，意大利威尼斯），参阅 <http://hdl.handle.net/10579/4689>。

²² Elia Armstrong，“公共行政的廉正、透明和问责”。

²³ 法国透明国际，“公共和当代生活的透明度？”2013 年报告，第 8 页。

²⁴ A/68/588。

²⁵ 见 2015 年后发展议程高级别知名人士小组题为“新的全球伙伴关系，通过可持续发展消除贫穷和改造经济”的报告，2013 年。

²⁶ E/2012/44。

强调指出透明、问责、高效率、有成效、面向公民、专业化、合乎道德的公共行政对于成功执行国家发展政策和管理发展方案具有核心作用。²⁷

23. 可持续发展在很大程度上取决于“以资源生成、分配和管理的效率和公平为基础的公共政策和服务的效用”，还取决于“监督机构促进透明和问责、增强公众监督力量以防止管理不善和腐败以及优化政府执行能力的效用”。²⁸ 这些问题似乎很容易解决，但是公共行政根深蒂固的道德、廉正、问责、透明和问责是非常复杂的问题。

四. 建立基于廉正、领导道德操守、透明和问责的有利可持续发展的环境

24. 人的本性是这样的，在任何一个社区或社会中，难免会有一小批人在任何情况下都不会采取腐败或不道德的行为。同样，难免也会有一小批人倾向于采取不那么道德和透明的行为。对大多数人而言，倾向于以道德、负责任、透明和问责的方式行事可能受到一些基本前提条件非常强烈的影响。²⁹

A. 基本先决条件

25. 没有基于以下主要支柱的有利环境，谈论这些议题，是不现实的：

(a) 在各级建立新的全球道德伙伴关系，需要国家领导人和许多其他方面，包括国际组织、各国政府、地方行政机关、企业、学术界、民间团体、工会和媒体，本着联合国各项原则和价值观的精神以及 2015 年后发展议程的种种抱负，用分享、共同和统一的宏伟远景，展现有利于树立新心态和改变自己行为的新精神；³⁰

(b) 通过民主、法治、宪法和法律框架、分权和协作、秩序、安全、尊重国际公认的人权、尊重善治和参与施政原则、公共机构和政策的一致性、协调和协同，体现国家及其各级全国和地方机构。这对冲突后状态下或在民主转型中的国家尤为关键，一些阿拉伯国家就是如此；

(c) 有远见、坚定、能变革、鼓舞人心和有道德操守的各级领导，特别是在公共部门；

²⁷ 见 E/2014/44，第一章。另见经济及社会理事会第 2014/38 号决议。

²⁸ 最高审计机构汇编的公民参与做法。

²⁹ 这段话主要借鉴了 Allan Rosebaum 教授题为“论促进问责机制、领导道德操守和廉正意识，以增强以可持续方式有效提供公共服务的治理能力的信心”的论文。

³⁰ 2015 年后发展议程高级别知名人士小组的报告，第 5 和 9 页。

(d) 对公共部门进行全面、连贯、可持续的改革，优先考虑发展中国家，冲突后国家或民主过渡国家并巩固取得的成就；

(e) 除其他外，设立适当的战略和体制、基础设施、资源、数据库、培训和能力建设方案、监管机制，投资于信息通信技术和电子政务；

(f) 通过教育、培训、能力建设、执法、社会化、民间社会各个组成部分的组织和网络，增进人力资本和赋予公民权利；

(g) 大力投资，促进以下各级机构的参与、参加、承诺和约定：国家机构、非政府机构、公民、包括私营部门在内的民间社会、非政府组织、媒体、学术界、工会、合作社、自愿慈善组织、少数族裔和非正规部门。

26. 除了考虑希望稳定、和平、进步和可持续发展的任何民主制度的这些基础外，还不妨考虑建立一个全国廉正制度。³¹ 全国廉正制度应由主要机构和部门组成，包括立法、行政、司法、执法、选举管理机构、审计机构、反腐败机构、政党、媒体、民间社会组织和工商业。这些机构和组织将以互补和相互依存的方式，协助加强社会的廉洁、透明和问责并以同样方式影响法治、可持续发展和生活质量这三个领域。

27. 透明国际表示：

“(A) 运作良好的全国廉正制度会有效防范腐败，是防止各种各样滥用职权、渎职和挪用公款的更大范围斗争的一个环节。然而，这些机构若缺乏相应法规，不负责任的行为肆虐，腐败现象就很可能横生，严重影响公平增长、可持续发展和社会凝聚力等社会目标。加强全国廉正制度有助于社会各个方面更好的治理，并最终有助于建立一个更加公正的社会整体。”³²

这一制度应得到一个道德操守基础设施的支持、加强和巩固，这是另一种全方位的方法，也是注重公共部门道德操守和价值观领域综合战略的基石。

28. 应当注意的是，经合组织的建议是针对富国提出的。因此，这些建议应考虑到各发展中国家的现实情况和具体国情，他们多半不会轻易和迅速采用这些建议反映的理念和做法。所以，阻止腐败，鼓励问责、道德、透明和敏感行为的一些关键因素，特别是涉及公共部门雇员和政府官员的这些因素，本质上要视发展中国家、冲突后国家和民主过渡国家的情况而定。

³¹ Jeremy Pope 和透明国际，“透明国际工作手册”，2000年，第一版，参见 http://archive.transparency.org/policy_research/nis#sthash.6psOm3eB.dpuf。

³² Petter Laugseth, Rick Stapenhurst 和 Jeremy Pope, “全国廉正制度打击腐败的作用”(世界银行经济发展研究所, 1997年, 哥伦比亚特区华盛顿), 参见 http://archive.transparency.org/policy_research/nis。

29. 与此同时，正如一家重要的研究机构所述，民主社会的腐败可能较少，而非更多。但是，这不是因为他们本身是民主社会。相反，这是因为他们更可能已经落实和将继续落实很多帮助建立反腐文化的保障措施。³³

B. 有助于促进问责机制、领导道德操守和廉正的主要因素³⁴

30. 有助于促进问责机制、领导道德操守和廉正的主要因素分四大类：程序因素，其中包括规范个人行为、业绩和关系的各项政策；作为民主制度建设过程一部分进行的制度安排；社会问责和公共管理；文化等因素，即任何社会的素质、规范和价值观。

31. 应首先探讨程序因素，因为这些因素落实起来最迅速容易；如果落实方式快速坚定的话，可以产生显著直接的影响。但是，长期来讲，也可能是影响最弱的。其原因是，政府或政府一个机构制订的程序会迅速改变、受忽略或遭破坏。因此，世界各国政府采取了无数种程序安排，尤其是在较发达的民主社会。一般来说，这些因素往往属于两大类：获取信息；规范公职人员和政府雇员的个人行为。

获取信息

32. 大力捍卫知情权的全球伙伴与合伙人协会主任 Andrew Puddephatt 表示，信息是民主的氧气。诺贝尔奖得主约瑟夫·斯蒂格利茨表示，信息是一种公物，我们对社会情况了解得越多，民主国家发展得就越有效。民主和问责是衡量国家行政管理质量的两个关键指标。建立这方面需要的基本环境依赖于有知识的公民，他们了解广泛的信息，从而能够更充分地参与公共生活，协助确定公共开支的轻重缓急，享有平等诉诸法律的机会并对公职人员问责。

33. 透明度概念已经以各种形式存在了多年。³⁵ 如今所不同的是，信息通信技术的存在和全世界广泛使用以及数字化革命的积极影响，让公民及时和真正公开地获取政府信息。不过，通信的传统方式对一些面临贫困、排斥、弱势、文盲或残疾问题的国家仍然是有用的，相关的。

34. 这方面应考虑到一些实际情况，同时牢记“公众知情权：信息自由立法原则(国际标准系列)(第 19 条，1999 年 6 月，伦敦)”中的若干国际标准，³⁶ 如尽量

³³ Allan Rosenbaum, “促进问责机制、领导道德操守和廉正”，另见 Milena Neshkova 和 Allan Rosenbaum, “打击腐败，推动善治”，《公共行政手册》第三版，第六章，编者：James Perry 和 Robert K. Christensen(2015 年 3 月，威利出版社，新泽西，霍伯肯)。

³⁴ Milena Neshkova 和 Allan Rosenbaum, “打击腐败，推动善治”(见上文脚注 33)。

³⁵ 例如，在美利坚合众国，《信息自由法》可追溯到 1960 年代中期。

³⁶ 促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员(题为“公众知情权：信息自由立法原则”)第七次报告附件二提出的原则(E/CN.4/2000/63)特别报告员报告第 43 段核可了这些原则。

公布、披露义务的重要性、公布的义务、提高透明度、有限的例外、关于如何获得信息的方式和过程的定义、公开会议、保护举报人等：

(a) 必须适当强调建立开放信息文化的三个阶段：通过、实施和执法，加上互补的重点是鼓励法律的应用；否则，这就只是“打勾”活动，不会增加公民的信任或对政府的问责；

(b) 制订程序安排：执行开放记录法，要求公开会议，一般举行公开听证会，特别举行政府财政预算的公开听证会，提供广泛相关的文件资料，使公民能够准确评估政府在国家 and 地方两级和在国内外代表公民的人员的活动；

(c) 可以规范各类行政程序，确保政府机构编制的信息广泛而且准确，例如管理信息、绩效评估和规划、方案预算编制系统以及各种创新，如编制更好、更详细的机构报告和资料文件，尤其是在地方媒体和非政府组织已经有了一定调查能力的机构；

(d) 确保提供各级政府活动的全面、充分、及时和更新的信息，特别是关于政府财政交易的信息；

(e) 考虑到每个国家的具体国情、特征和局限，我们必须尽量利用当今现有的信息通信技术工具多样性、可获得性的好处，甚至在每个国家最偏远的角落，同时不忽视传统的信息通信手段；

(f) 对政府官员和公共部门雇员的道德行为进行充分调查，建立内部和外部审计安排，开展立法监督活动，要求对政府绩效直接担负行政责任；

(g) 开放信息的同时，必须保护个人隐私和狭义上的国家利益；

(h) 不过，行使这一权利的成效与公民文化和国家民主的发展程度成正比。³⁷

35. 改进这些变量，需要走漫长的道路。与这项工作相关的复杂性要求社会各部门作出负责任的努力。如果不能时刻意识到公共秘密如何影响我们的日常生活，如果公民不要求获得信息，而且——当法律存在时——如果没有得到有效执行和(或)尊重，法律本身并不足以增进这项权利的充分行使。在合法、合理和最佳条件下获取信息，可以让公民认为自己是政府和公共服务行动中的利益攸关方。³⁸ 因此，最艰难的挑战是改变思维方式和改善公民文化，以确保取得这项权利的效用。

³⁷ 据题为“对现实阿根廷提出的 18 项挑战”的出版物(联合国开发计划署，2002 年，布宜诺斯艾利斯)，2002 年开发署阿根廷人类发展报告表示，受访的公民中仅有 1%提及信息权与民主相关。因此，最艰难的挑战是改变思维方式和改善公民文化，以确保取得这项权利的效用。

³⁸ 见 John Graham、Bruce Amos 和 Tim Plumptre，“21 世纪受保护区的施政原则”，施政研究所，2003 年 6 月 30 日，渥太华)，第 2 页。

规范官员行为

36. 第二个主要办法是规范政府雇员和公职人员的行为，这首先需要查明(即通过彻底调查确定)哪些官员涉案。这种规范似乎迄今为止仅限于政府和中央行政部门官员。范围应当扩大，以包括全国和地方行政当局、当选官员以及负有公共服务使命或得益于公共资源的其他公共团体。我们还需要确保“对审计员进行审计”的方式，他们难免参与不道德的做法。这种规范经常通过公务员章程或道德守则实施，从而引起实践者和学者对其实用性、内容、所有权和执行情况以及它们受批评或遭忽视时的权威性进行深入辩论和提出若干保留。³⁹ 尽管如此，世界各地可能有一些良好做法可以作为范例。⁴⁰

37. 公务员章程或道德守则应围绕一套价值观和标准予以阐明，其中涉及一般原则、愿景和价值观和本组织的使命；公共生活的定义、目标、原则和问题，如公共利益、无私精神、廉正、客观、中立、问责、开放、诚实、领导能力；利益冲突和取消资格；资产披露、馈赠报告和其他恩惠限制；保密和酌处权、政治活动、反对裙带关系；公共服务和公共行政的职责、公务员行为守则和权利；人力资源管理与开发；执行和监测机制；奖惩制度。⁴¹

38. 首先以下方面应有这种安排：采购政府用品、设备和设施的敏感公共领域；向公众提供政府服务的方式、这类方案的管理；政治活动。在许多国家，公职人员依法不得参加党派政治活动，假定这样不容易受到力图操纵政府活动使一政党或一组个人得利而损害他人的影响。⁴² 与此同时，不能忽略保护举报人的程序性保障措施。

39. 这也意味着有足够的调查能力。例如，政府官员特别是地方一级官员通常同私营部门会计和审计公司签订审查财政和行政程序有效性和完整性的合同。如果发现签约进行审查的公司的报告疏忽或误导，这些公司本身应受到法律起诉。同样，政府自己内部也应有各种监督程序。

³⁹ 见 James H. Svava, “谁是守则的监护人？阐述和坚持公共行政领域的道德操守标准”，《公共行政观察》第 74 卷，第 5 号(9 月和 10 月)，第 561-569 页。在这篇文章(第 564 页)中，Svava 表示：“我们可以选择守则、行政条例、规约的方式，或者我们可以追随摩西(罗伯特)，摩西曾坚定地说：‘我们需要更好的人，而不是更多的法律来保障他们的能力和诚实’”。沿着同一方向，联合国秘书处经济和社会事务部 2001 年通过的《非洲公务员制度宪章》研究报告(1999-2000 年)称，在国家一级，公务员立法和行政标准已经到位，但往往已经过时，没有明确传达和适当制度化。见联合国秘书处经济和社会事务部公共经济学和公共行政司，《非洲公务人员道德操守》，第一卷(ST/ESA/PAD/SER.E/23)。

⁴⁰ 例如，见联合国公共行政网所援引的公务人员宪章和行为守则：<http://www.unpan.org/Standards/Codes>。

⁴¹ 见经合组织，《公务员道德操守管理原则》，1998 年经合组织理事会通过，参阅 www.oecd.org/governance/ethics/1899138.pdf。

⁴² 1958 年通过的摩洛哥公务员总章程作出同样的规定。

处理体制因素

40. 在原则上，一个负责任和透明的政府机构应当是可靠的。它不能在真空中运作，而依靠更大的以法治为基础的制度。公共行政制度的合法性和道德主要以法律为依据，法律又源自宪法。宪法作为基本社会契约，保证公民权利，阐明有关制度的指导原则和价值观，如适当的权力分立、一套充分的制衡措施、权力移交手段、透明度和问责制保障措施。

41. 每个国家的宪法还应依法规定可持续发展受到的管制，以便能建立一个法律框架，它既促进和指导可持续发展，又提出公共部门、有组织民间社会、个人和广大公民的权利和义务。在这方面，一项横向战略是保障可持续发展的最佳机会，因为它推动能够建立长期结构性和功能性联系及专业职责守则的积极主动的组织系统。

42. 这类组织系统应在所有政府部门以及国家、国家以下和地方各级治理机构推广，同时考虑到它们的重要区别和责任。同样，各国应在国际领域与其同侪保持同样的开放与对话。对这类机制愿景的信任植根于产生它及赋予它可信度的复杂的民主政治体制。

43. **权力分立。**有助于确保政府顺应民意和负责任的一个最重要的结构安排涉及当代政府按不同部门和级别分配职能，以便能分散权力和权威。正如 19 世纪英国政治分析家艾克顿勋爵所说，“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败”。

44. **权力之间的协作与合作。**机构间和政府间合作需要理顺、调整各种工作与程序和使之合法化的方法，使行政任务合理化，以期在不同时间、不同情况下、以多种方式增强信任，并需要拥有具体预算和领导人的特定方案。合作是这方面的一个关键词，因为只有基于理解、尊重和宽容的合作，才能有助于促进公共部门内部协调一致并解决冲突，使所有当事方都受到法律保护。有效的政府机构间合作，特别是民间社会参与这个进程有助于解决影响社区的实际问题。

45. **廉正与责任密切相关。**公共部门的责任和廉正密切相关。责任特别对于权力职位非常重要，是公共部门专业精神固有的特征。这对决策过程尤其如此，这涉及包括各机构、管理人员和工作人员在内的公共行政系统的责任。保证更大的公共利益优先于个人利益应当是所有国家的主要责任。廉正本身意味着诚实行为，但更重要的是把廉正与道德、诚实和机构业绩联系起来。

46. **促进公共部门专业化。**专业化是指公职人员个人专业化和机构专业化，即基于有利于公职人员自己和他们在与广大社会的关系中恢复和保持信任的工作环境。例如，实施“开放办公室”的概念能够增加透明度和减少等级感。

47. 处理冲突的能力——不论冲突性质如何——是所有系统的试金石。如果没有有效的民事保护政策，便不可能处理这类冲突。这反过来需要补充国际援助的国

家机构。不提及民主和法治，很难谈论可持续性，因为三者相互关联，需要有稳固的机构，有坚定不移地致力于履行日常个人职责的人员。

48. **政府机构权力下放。**许多已确立民主政府，特别是在政府运作顺应民意和廉正方面众所周知的民主政府，非常倚重将政府机构的权力下放到地区和(或)地方各级。这方面的实例有斯堪的纳维亚各国、美利坚合众国及摩洛哥和塞内加尔等一些非洲国家。这些国家很大一部分政府支出花在国家以下各级。这使公民有机会更详细了解政府的活动和运作。这反过来不仅使个人有可能与其最接近一级的政府工作人员建立更密切和更有意义的关系，而且有助于更好地了解 and 更容易获取政府及其方案的信息。⁴³

49. **创建监督、审计和调查机构，为政府活动提供特别机构监督。**例如，斯堪的纳维亚国家设置监察员机构。监察员是一位高度独立的政府官员。他拥有的特别调查权使她或她能够确定政府机构在顺应民意和廉正方面是否采取了适当行动。世界各地有一些类似的例子，包括美国总检察长办公室、拥有多种权利、能够考察 1995 年 2 月 20 日联邦法所设国家机构和立法机构(联邦和地区)工作不同方面的俄罗斯联邦国家一级的联邦公众院和一些地区的公众院、根据《2011 年宪法》设置的摩洛哥监察员“Al Wassit”、根据《2014 年宪法》设立的突尼斯善政和反腐败委员会。

50. 在这方面同样重要的是，立法部门以及司法部门通过大陪审团有权不受政府行政部门阻碍地开展调查活动。这些活动还包括让公民直接参与政府运作和实践的各种体制安排，如公民委员会提供咨询和监督，在某些情况下为政府机构实际作出重大政策决定。在地方一级，许多国家政府还有安排，让公民个人可以通过获得指定数量的请愿书签名启动解雇公职人员程序。在这方面我们可以着重指出《摩洛哥宪法》确认公民在国家 and 地方两级拥有这一权利的例子。

着重社会问责和公共监督

51. 基于审计和管理控制的正式问责制度与社会问责之间有区别。如果一国政府有意采取行动确保公民信任其机构，那么建立信任机制就必须在其议程的首要位置。因此，国家必须建立一个公民参与可以在问责关系内发展的框架。公民参与是社会问责的核心要素，可以理解为公民参与政府提出的推动和包括公民参与公共政策各个方面的行动和方案。其中一个方面是社会问责。致力于支持社会问责的公民参与，可协助最贫穷、最弱势的公民诉说自身需求，有助于改善公共决策和公共服务的提供。社会问责制的总目标就是让这些人发出声音并通过体制作用放大这一声音。

⁴³ 见全球城市、地方和地区政府网络的网址(www.uclg.org)。

52. 把问责作为一个过程也同样重要。因此，重在过程的社会问责方式应始终具备增强权能这个因素。判断社会问责是否成功，还有一些重要标准，包括：是否有各阶层公民、民间社会和组织的参与，是否包含了各种不同的政府行为者。有一个组织良好、有道德和充满活力的民间社会要求政府官员诚实和顺应民意，是促进政府廉正和问责的一个关键因素。就此而言，有组织社会的参与，至少对于确定需求相关性和合法性、帮助根据一套可持续的公共责任组织社会实体、评估公共行政工作成果的数量和质量等方面是必不可少的。

53. 另一方面，没有适当的公共监督，不为建立公共监督需要的社会网络创造条件，社会便无法使国家机构工作正常化和成功地作出必要的决定。有效管理公共财政、有效利用预算作为国家社会经济发展工具的问题必须得到很大重视。公共监督是发达民间社会社会责任领域的一个特别方面。在这种监督的环境中，公民越来越意识到必须团结起来，努力保护纳税人资源支出和国家资源管理方面的公共利益，抵制国家机构和私人机构在社会经济领域的无效工作，倡导行使权力和控制条件的机构增强透明度和开放性并创造不利于腐败的环境。

54. 一般来说，对政府活动的公众监督可以是一套民间社会影响政府的原则、形式、方法和手段。这也可以涵盖民间社会相关机构的活动，如公众舆论和媒体将官员置于监督之下。

55. 国家机构和民间社会组织是一个有机体；这些机构不能彼此独立运作。任何宪法都是国家和民间社会之间的某种条约。国家不扮演人民监督者的角色，只是其代表。民间社会的主要成分是具体的人。就政党而言，作为自愿社团，它们充当代表制民主机构，确保公民参与社会政治生活，民间社会同国家的政治互动。一个值得考虑的想法是成立民间社会特别机构，包括负责控制活动的研究和信息机构。这一措施将提高民间社会代表的教育和专门知识水平。

56. 如果这些支柱是强大的和实质性的，它们会逐步导致创造一种问责和道德行为文化。如果这些支柱没有得到明确界定、高度发展和经常实施，那么腐败和缺乏问责的可能性会大很多。

创造一种支持问责、道德、顺应民意和透明机构的文化

57. 一个社会的传统、价值观和文化规范是维持确保政府顺应民意、负责任、诚实和开放的程序和结构的一个非常重要、也许是最重要的手段。至关重要的是创造一个自由、开放和有效新闻的传统以及强大的调查性媒体，作为鼓励和保持政府廉正、问责和顺应民意行为的最重要力量。为呼吁注意政府人员不顺应民意和(或)不当或非法行为的媒体人提供宪法或法律保护也同样重要。

58. 因此，需要在公务员上岗时并连续不断地进行正式培训。应通过教育和现有榜样，对公务员进行道德规范、行为标准、公共服务价值观方面的社会化教育。

59. 在履行日常公共行政职能的过程中，政府积累知识和经验。如果加以适当组织，这些知识和经验可以协助与整个社会一起作出决策和解决问题，办法是转让各种知识，包括从具体专题培训到提高公务员和公民对相互信任重要性的认识。就可持续发展而言，我们知道，自上而下的公共行政专业化是一个优先事项，这种专业化可以履行特别职能，即向公务员灌输新的价值观和原则，鼓励他们不仅为更大公益服务，还要通过掌握技术和专业技能，改善其业绩确保可持续性。

60. 还必须增强国家和地方两级机构的权能，以便他们能够实施善治和道德规范。必须在长期的政治和财政责任、充足的资金和活跃的民间社会参与的情况下开展这项工作。落实这些因素后，就能够加强个人和机构的业绩和公民对政府的信任。最后，社会团结能够增强对国家机构的尊重，是解决许多问题所需的社会资本的关键要素。

建立各级监测和问责系统

61. 过去的经验和做法表明，制定原则和通过法律来改变或补救局势或朝理想方向促进行动是不够的。各级都需要监测和问责机制。在大会主席关于 2015 年后发展议程问责框架要素的互动对话期间出现的以下六个主要信息和专题可以作为这方面的准则。⁴⁴

(a) 为了支持 2015 年后发展议程的实施，有必要建立一个新的问责制框架。问责制应接受国家自主权和领导的指导，让所有利益攸关方参与。在国家一级建设数据监测的成套机构能力和技能至关重要；

(b) 这个框架应超越千年发展目标框架，消除未填补的差距。它不仅只是一个跟踪进展的工具，而且还应与政策和执行建立内在关联，成为制定 2015 年后发展议程的一个组成部分；

(c) 在区域一级鼓励问责制，包括同行评审。同一区域的国家有着相似的挑战，有可能通过集体解决这些问题取得更大进展；

(d) 国家和区域问责框架需要以一个简洁明了、重点突出、明确不同行为体作用的全球问责制框架为基础；

(e) 着重强调权力下放问责制的好处，以确保所有利益攸关方发挥自主权并鼓励他们分享、评估和调整其政策；

(f) 采用多层次的办法可以包括与国家一级议会、区域一级同侪审查机制和全球一级可持续发展问题高级别政治论坛和经济及社会理事会协作。

⁴⁴ 见 http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/5202014Accountability_Framework_Dialogue_PGA_Summary.pdf, 第 1-2 页。

五. 结论

62. 治理和反腐败的关键作用在千年发展目标和 2015 年后全球发展议程中得到了确认和优先重视。然而，尽管发达国家和发展中国家在公共部门现代化方面取得了进展，但腐败和不道德行为仍然存在。这些行为使经济发展和可持续发展减速。由于腐败和不道德行为的复杂性、生存力、普遍性、长期性、回弹性和渗透性，它们依然是一项重大的挑战，没有任何国家可以完全幸免。

63. 我们当今生活在一个代议制民主和参与性民主的环境中。这个环境受到“2.0 文化”爆发的撼动，为参与式民主的对话和开放型模式开辟了道路。这个“2.0 文化”的基础是以建立透明、协作及超越单纯投票的公民参与机制为基础的开放式政府。要把 2.0 工具有效运用于公共管理，不仅需要依靠 2.0 公民，而且需要依靠 2.0 政治家和公务员。

64. 首先，开展这些行动不仅需要权力和权威，而且还需要以多层面价值观为基础的二十一世纪新的领导道德操守：⁴⁵ 新的愿景、人格完整、承诺、公正、尊重人民、透明度、社会责任、奉献服务，谦恭、持久、创造性、创新性、灵活性、承担风险的能力、促进恢复能力、对现实的理解。简言之，需要知道如何跳出框框思考、增值和整合的领导人。

65. 第二，要实施负责任行政行为和处理腐败和不道德行为，对这些问题最关心的国家社会必须在所有利益攸关方参与的情况下，依靠许多不同的方法，以整体方式处理这些问题。

66. 第三，应指出的是，一旦付诸实施，反腐败措施和程序无法自我维持，因而需要强大的政治、行政和社会意愿，在利益攸关方和广大公众的支持和参与下，方能创建有效促进建立和维持道德和问责文化的体制结构和程序安排。

67. 最后，迅速变化和全球不确定性的环境充斥着不断发展的金融危机的负面后果。在这种环境中，各国政府必须制定和实施有效而可持续的反腐败战略，增强个人和社区的权能，促进政府问责制和透明度，加强更好地提供面向公民的服务的机构能力。我们应该承认在这一领域取得成功需要时间，因为这是一个长期的过程。我们不是假定预防腐败的任务徒劳无益，而是制定目标精准的战略，其中纳入中长期目标以及短期目标，重点是建设和发展尽可能多行动者参与这项任务和迎接此类挑战的能力。

⁴⁵ 见经合组织，《二十一世纪的公共部门领导人：执行摘要》，2000 年。