



理事会关于公共廉洁的建议

非官方翻译

经合组织法律文书



本文件由经合组织秘书长负责出版，本出版物所表述的观点和论证并不代表经合组织及其各成员国和伙伴国政府的官方意见。

本文件及其中所包含的任何数据及地图均不影响任何领土的状态或主权、国际边界或界限的划定以及任何领土、城市或地区的名称。

本文件是免费提供的。在不做任何改动的情况下，可以免费复制和传播，不需要任何进一步的许可。本文件不得出售。

本版为非官方翻译。尽管已尽最大努力确保与原文相符，但唯一的官方版本是经合组织网站上的英文和法文文本。网页地址: <https://legalinstruments.oecd.org>

理事会

鉴于 1960 年 12 月 14 日《经济合作与发展组织公约》第 5 条 b) 款的规定；

鉴于《理事会关于改善政府监管质量的建议》[\[C\(95\)21/FINAL\]](#)、《理事会关于 OECD 公共部门利益冲突管理指南的建议》[\[C\(2003\)107\]](#)、《理事会关于 OECD 私营部门参与基础设施原则的建议》[\[C\(2007\)23/FINAL\]](#)、《关于打击国际商业交易中贿赂外国公职人员行为的公约》、《理事会关于进一步打击国际商业交易中贿赂外国公职人员行为的建议》[\[C\(2009\)159/REV1/FINAL\]](#)、《理事会关于游说活动透明性和廉洁性原则的建议》[\[C\(2010\)16\]](#)、《OECD 跨国企业指导原则》[\[C\(76\)99/FINAL\]](#)，由 [C/MIN\(2011\)11/FINAL](#) 修订]、《理事会关于监管政策和治理的建议》[\[C\(2012\)37\]](#)、《理事会关于公私伙伴关系公共治理原则的建议》[\[C\(2012\)86\]](#)、《理事会关于各级政府有效公共投资的建议》[\[C\(2014\)32\]](#)、《理事会关于关键风险治理的建议》[\[C/MIN\(2014\)8/FINAL\]](#)、《理事会关于公共采购的建议》[\[C\(2015\)2\]](#)、《理事会关于投资政策框架的建议》[\[C\(2015\)56/REV1\]](#)、《理事会关于国有企业公司治理指引的建议》[\[C\(2015\)85\]](#)以及《理事会关于公共生活中性别平等的建议》[\[C\(2015\)164\]](#)；

鉴于联合国以及其他国际性和地区性组织在反腐败和良好治理方面已经完成的工作（联合国的工作尤其体现于《联合国反腐败公约》以及联合国《2030 年可持续发展议程》）；

认识到廉洁是政治、经济和社会结构的支柱之一，对于经济和社会福祉、对于个人乃至整个社会的繁荣都至关重要；

认识到廉洁对于公共治理而言至关重要，可以维护公共利益，可以强化基本价值观（比如承诺在法治和尊重人权基础上实现多元民主）；

认识到廉洁是整个良好治理体系的基石，经过更新的公共廉洁指引应该相应地提升与其他公共治理关键要素的一致性；

考虑到没有哪个国家可以免于违反廉洁标准行为的困扰，而这种行为在理事会通过《理事会关于改进公共服务中道德行为（包括公共服务中道德管理原则）的建议》[\[C\(98\)70\]](#)（本建议将取代这一建议）后变得越来越复杂；

认识到廉洁风险存在于公共部门与私营部门、民间团体以及个人在政治和政策程序各个阶段的各种交往之中，这种相互关联性要求采用全社会参与的综合性方法提升公共廉洁并减少公共部门的腐败；

认识到由于公共廉洁风险的具体性质及其独特的法律、制度和文化背景，各国提升廉洁的国内实践存在着很大差异；

考虑到各级政府根据不同的职权和自治程度按照国内的法律和制度框架，需要履行提升公共廉洁这一共同使命和责任，因此本建议与各级政府培养公众信任都具有相关性；

根据公共治理委员会的提议：

I. 同意以下定义适用于本建议：

- **公共廉洁**指始终符合并遵守共同的道德价值观、原则和准则，从而在公共部门中维护公共利益并将其置于私人利益之上。
- **公共部门**包括中央政府以及地方各级政府中的立法、执行、行政和司法机构及其公职人员（无论此等官员通过任命还是选举产生、有报酬还是无报酬、永久任职还是临时任职）。公共部门也可以包括国营公司、国有企业、公私合作伙伴关系及其官员，还可以包括提供公共服务（比如卫生、教育和公共交通）的官员和实体——在有些国家这些服务可外包出去或者使用私有资金。

II. 建议已遵守本建议的成员方和非成员方（以下简称为“遵守者”）建立一套连贯一致的**综合性公共廉洁体系**。为此，遵守者应该：

1. 在公共部门的最高政治和管理层表明提升公共廉洁和减少腐败的**承诺**，尤其通过以下方式：
 - a) 确保公共廉洁体系可以定义、支持、控制和强制执行公共廉洁，并且被纳入更大的公共管理和治理框架之中；
 - b) 确保适当的立法和制度框架到位，使得公共部门的组织可以负起责任，对本组织的活动及开展活动的公职人员进行有效的廉洁管理；
 - c) 为最高政治和管理层确立清楚的预期，通过示范性个人行为（包括在履行公职过程中体现出高标准的适宜行为）为公共廉洁体系提供支持。
2. 明确公共部门中的机构**责任**，以增强公共廉洁体系的效力，尤其通过以下方式：
 - a) 明确相关（组织、地方或国家）级别机构在设计、领导和落实公共部门廉洁体系要素方面的责任；
 - b) 确保在各自司法管辖区具有制定、落实、强制执行和/或监控公共廉洁体系要素之核心责任的所有公职人员、单位或团体（包括自治和/或独立的团体）具备适当的职权和能力履行其责任；
 - c) 在此等公职人员、单位或团体之间推行水平和垂直合作机制，并在可能的情况下在地方各级政府之间推行此等机制，通过正式或非正式的手段支持实现一致性并避免重叠和缺口，并且分享和推进从良好实践中学到的经验。
3. 为公共部门制定以证据为基础的**战略**方法，以减轻公共廉洁风险，尤其通过以下方式：
 - a) 采用基于风险的方法应对违反公共廉洁标准的行为，在此基础上设定公共廉洁体系的战略目标和优先事项，并考虑到有助于公共廉洁政策效力的因素；

b) 设定基准和指标，并收集与落实、绩效以及公共廉洁体系整体效力有关的可信数据。

4. 为公职人员设定高行为**标准**，尤其通过以下方式：

- a) 在最低要求基础上更进一步，公共利益优先，遵守公共服务价值观，建设促进和奖励全组织学习并鼓励良好治理的开放文化；
- b) 将廉洁标准纳入法律制度和组织政策（比如行为守则或道德守则）之中，以清晰地表明预期并在适当情况下作为纪律、行政、民事和/或刑事调查和处罚的依据；
- c) 制定清楚和适当的程序，帮助预防违反公共廉洁标准的行为，并管理实际或潜在的利益冲突；
- d) 在公共部门组织内部并向私营部门、民间团体和个人传播公共部门价值观和标准，并请求这些合作伙伴在与公职人员交往时尊重这些价值观和标准。

III. 建议遵守者培养公共廉洁文化。 为此，遵守者应该：

5. 促进公共廉洁的**全社会参与文化**，与私营部门、民间团体和个人建立合作关系，尤其通过以下方式：

- a) 承认私营部门、民间团体和个人与公共部门交往时尊重公共廉洁价值观在公共廉洁体系中的作用，尤其是鼓励私营部门、民间团体和个人将坚守这些价值观作为一项共同的责任；
- b) 让利益相关方参与到公共廉洁体系的开发、定期更新和落实过程之中；
- c) 提升社会各界对于公共廉洁好处的意识，降低对于违反公共廉洁标准行为的容忍度，并在适当情况下对个人（尤其是在学校里）实施促进公共廉洁的公民教育活动；
- d) 让私营部门和民间团体参与，通过在商业和非营利活动中坚守廉洁为公共廉洁的好处提供补充，并且分享和推进从良好实践中学到的经验。

6. 投资于廉洁**领导力**以表明公共部门组织对于廉洁的承诺，尤其通过以下方式：

- a) 将廉洁领导力纳入对组织各级管理人员的要求之中，将其作为选拔、任命或提升至管理岗位的要求之一，并根据组织的各级公共廉洁体系对管理人员进行绩效评估；
- b) 明确职权、提供组织支持（比如内部控制、人力资源文件和法律意见）、进行定期培训和指导，以增强在涉及公共廉洁问题之事项中做出适当判断的意识并培养相关技能，从而支持管理人员发挥道德领袖的作用；
- c) 建立促进识别和减轻公共廉洁风险方面管理责任的管理框架。

7. 促进致力于公共服务价值观和良好治理、且以绩效为基础的**专业化**公共部门，尤其通过以下方式：

- a) 确保始终适用绩效和透明等基本原则的人力资源管理，从而为公共服务的专业化提供支持，预防偏袒和任人唯亲，防止不必要的政治干预，减轻滥用职权和行为不当的风险；
- b) 确保客观标准和正式程序基础上的公平公开招聘、选拔和晋升体系，确保建立为问责和公共服务理念提供支持的评价体系；

8. 为公职人员在工作场所应用公共廉洁标准提供足够的信息、培训、**指导**和及时的建议，尤其通过以下方式：

- a) 在公职人员的整个职业生涯中，为他们提供清晰和最新的信息，让他们了解与维持公共廉洁高标准有关的组织政策、规则和行政程序；
- b) 在公职人员的整个职业生涯中，为他们提供入职和在职廉洁培训，以提升他们的意识并培养他们分析道德困境的必要技能，并且让公共廉洁标准在他们各自的工作环境中变得可适用和有意义；
- c) 建立让公职人员可以方便地获得正式和非正式指导和咨询的机制，帮助他们将公共廉洁标准适用于日常工作并且管理利益冲突。

9. 支持公共部门内对廉洁问题能做出适当反应的**开放式**组织文化，尤其通过以下方式：

- a) 鼓励建设开放式文化，从而对道德困境、公共廉洁关切以及错误进行自由讨论，在适当时可以与员工代表进行讨论，同时领导层对有关问题做出响应并承诺提供及时的建议并解决这些问题；
- b) 建立举报涉嫌违反廉洁标准行为的清晰规则和程序，并根据国内法的基本原则为诚实和合理的举报提供法律和现实保护，确保举报人不会受到各种不公正待遇；
- c) 提供举报涉嫌违反廉洁标准行为的替代性渠道，包括在适当时允许向有职权、有能力进行独立调查的团体进行匿名举报。

IV. 建议遵守者为有效问责创造条件。为此，遵守者应该：

10. 采用内部**控制和风险**管理框架维护公共部门组织的廉洁，尤其通过以下方式：

- a) 确保建设有着清晰目标的控制环境，表明管理人员对于公共廉洁和公共服务价值观的承诺，并在合理的程度上确保组织的效率、业绩以及对法律和实践的遵从；
- b) 确保采用战略性的方法来管理风险，包括评估公共廉洁的风险、应对控制薄弱环节（包括在关键流程中加入报警信号）以及为风险管理系统建立有效的监督和质量保证机制；
- c) 确保控制机制的一致性，确保控制机制包括明确的程序来应对可信的涉嫌违法违规的行为，以及为举报人向有关部门举报提供便利并使其不用担心受到报复。

11. 确保**强制执行**机制可以对公职人员涉嫌违反公共廉洁标准的所有行为以及牵涉其中的所有其他人员做出适当响应，尤其通过以下方式：

- a) 通过纪律、行政、民事和/或刑事程序确保公共廉洁标准得到公平、客观、及时的强制执行（包括察觉、调查、处罚和上诉）；
- b) 推进相关团体、单位和官员之间（在组织、国内和国家层面）的合作和信息交换机制，以避免重叠和缺口并建设更为及时、适度的强制执行机制；
- c) 鼓励公共部门组织在内部以及向公众公开强制执行机制的效果和案件处理的结果（尤其是通过提供与案件有关的统计数据），同时尊重保密性以及其他相关的法律规定。

12. 强化外部**监督和控制**在公共廉洁系统中的作用，尤其通过以下方式：

- a) 通过向监督机关（比如最高审计机构、监察专员或信息委员会）、监管执法机关以及行政法庭的处罚、裁定和正式建议做出足够的反应（包括采取相关纠正措施），促进组织学习并表明公共部门组织的问责决心；
- b) 确保强化公共廉洁的监督机关、监管执法机关以及行政法庭对第三方提供之有关涉嫌违法行为或不当行为的信息（比如企业、雇员和其他个人提出的投诉或指控）做出反应；
- c) 确保监管执法机关公正执法（执法对象可能是公共和私营组织，也可能是个人）。

13. 鼓励政治程序和政策周期各个阶段的**透明度和利益相关方的参与**，以便更好地进行问责和保护公共利益，尤其通过以下方式：

- a) 提升透明度并打造开放型政府，包括确保公众可获得信息和公开数据，以及及时回应索要信息的请求；
- b) 让所有利益相关方——包括私营部门、民间团体和个人——能够参与公共政策的制定和落实过程；
- c) 对利益冲突进行管理，并且在游说活动中和为政党和选举活动提供资金方面实现透明，以避免公共政策被狭隘利益团体把持；
- d) 鼓励建设一个包括“监视”组织、公民团体、工会以及独立媒体在内的社会。

- V. **邀请**秘书长传播本建议。
- VI. **邀请**遵守者在各级政府传播本建议。
- VII. **邀请**非遵守者适当考虑并遵守本建议，并接受高级公共廉洁官员工作组的评审。
- VIII. **指示**公共治理委员会通过其高级公共廉洁官员工作组对本建议的落实工作进行监督，最迟在《建议》草案通过后五年内将有关情况汇报给理事会，并且在之后定期进行汇报。