



大会

Distr.: General
26 October 2001
Chinese
Original: English

第五十六届会议

第三委员会

议程项目 12 和 110

经济及社会理事会报告

预防犯罪和刑事司法

2001 年 10 月 23 日大韩民国常驻联合国代表给秘书长的信

阁下，

谨转交汉城市政府和联合国秘书处经济和社会事务部于 2001 年 8 月 30 日至 31 日在大韩民国汉城联合主办的汉城反腐败专题讨论会摘要。摘要包括专题讨论会的结论和建议。

请将此信及附件作为大会第五十六届会议议程项目 12“经济及社会理事会报告”和议程项目 110“预防犯罪和刑事司法”的文件分发为荷。

常驻代表

孙俊英（签名）

2001 年 10 月 23 日大韩民国常驻联合国代表给秘书长的信的附件

2001 年汉城反腐败专题讨论会

执行摘要

(2001 年 10 月 2 日)

汉城市政府和联合国经济和社会事务部于 2001 年 8 月 30 日至 31 日联合主办 2001 汉城反腐败专题讨论会。来自世界各地国家的代表和经济合作与发展组织、亚洲开发银行、透明国际等国际组织的代表出席了讨论会。讨论会由汉城透明研究所组织，得到亚洲基金会支助。

专题讨论会的主要目标是协助大都市中心增加公共行政透明度，通过介绍汉城经验，尤其是汉城的民用网上程序强化系统，以减少腐败现象。这一因特网系统使公民能监测容易发生腐败行为的许可证申请或核批情况，并在发现不正常现象时提出质询。同时，讨论会使与会者能就各自成功的或不很成功的反腐败措施交流经验和做法。希望这种经验交流有助于与会者对反腐败措施取得新的角度，或可对他们各自的城市和（或）国家产生效果。

专题讨论会与会者通过以下重要结论和建议：

回顾联合国经济和社会事务部与汉城市政府的合作联合声明，

重申透明度、责任心和作出反应在公共行政中的重要性，特别是对在地方、州和中央行政中提倡道德、预防腐败的重要性，

认可在 e-政府方面取得的进展，从而能更有效、实时、以公民为中心提供服务，

铭记这些领域的创新应有效地纳入行政管理的框架，

强调政治领导对显示各级政府廉洁和透明的决心具有重要作用；

2001 年汉城反腐败专题讨论会与会者以地方、州和中央行政、公共部门道德和反腐败政策专家的身份：

认可汉城的民用网上程序强化系统对有志于改善行政透明度和责任心的各方是有用的范例，建议由联合国和汉城市政府分发“增进行政透明度的机制：汉城民用网上程序强化系统”手册，

建议联合国和汉城市政府根据前文提及的联合国－汉城联合声明的精神，继续提供技术合作，包括应有意引进或改善 e-政府措施，不仅打击腐败、促进道德

而且总的提高对公民的公共服务质量各方的请求，促进双边技术合作，利用信息技术造福人类，

建议 2001 年汉城反腐败专题讨论会的组织者和其他关心各方考虑在不久的将来（今后二、三年内）召开一次后续会议，监测在采用或改善行政措施，如汉城民用网上程序强化系统技术合作方面的进展情况，

还建议韩国当局采取步骤提请联合国大会第五十六届会议不久讨论公共行政和发展问题时注意本次专题讨论会的结论和建议。

会议摘要

背景

大韩民国的首都汉城，作为国家的政治、经济、教育和文化中心，领导着国家的发展。作为首都，汉城促进了该国经济的迅速增长。但是，如同许多大都市一样，汉城面临着伴随迅速增长而来的腐败问题。

由于认识到腐败不仅是一个官员具有良好愿望或道德行为的问题，而且是创建一个有效消除腐败根源并防止不法行为的行政体制的问题，市政当局因而采取系统的反腐办法。该办法同时在四大方面采取行动，即预防措施、惩罚措施、保证行政透明度以及增进公—私伙伴关系。汉城市为打击腐败而采取的一个主动行动是民用网上程序强化系统、称为 OPEN 系统。建立 OPEN 系统是为实现市政透明，防止公务员不必要的延误或不秉公处理民政事务。该因特网系统使公民能监测容易发生腐败的许可证申请或核批情况，并在发现不正常行为时提出质询。

2001 年 5 月，汉城市政府与联合国经济和社会事务部签署了合作联合声明，以协力将 OPEN 系统作为良好做法介绍给联合国会员国。联合声明中概括说明两组织于 2001 年 8 月 30 日至 31 日共同主办了汉城反腐败专题讨论会。讨论会由汉城透明研究所组织，得到亚洲基金会支助。许多来自世界各地国家的代表和经济合作与发展组织、亚洲开发银行、透明国际等国际组织的代表出席了讨论会。在为期两天的会议中，与会者直接体验了 OPEN 系统的特点，审查了如何使用该系统的手册草稿。该手册将联合出版，以联合国六种官方语言提供给会员国。

专题讨论会的主要目标是协助大都市中心增加公共行政透明度，通过介绍汉城经验，尤其是 OPEN 系统，以减少腐败现象。同时，讨论会使与会者能就各自成功的或不很成功的反腐措施交流经验和做法。希望这种交流有助于与会者对反腐败措施取得新的角度，或可对他们各自的城市和（或）国家产生效果。

根据所通过的结论和建议，与会者和组织者已开始着手实现这些目标。本文件表明与会者重申透明度、责任心和作出反应在公共行政中的重要性；认识到 e-政府已取得进展以及有必要将创新做法有效地纳入行政框架；并强调政治领导对

显示廉洁政府的决心具有重要作用。与会者认可汉城 OPEN 系统对有志于改善行政管理透明度和责任心的各方是一有用工具，建议分发由汉城市政府与联合国正在撰写的关于该系统的使用手册。他们建议汉城市政府与联合国继续进行技术合作，并促进关心各方的双边技术合作。他们还建议考虑在今后两三年内召开后续会议。最后，与会者建议韩国当局提请联合国大会第五十六届会议注意本次专题讨论会的结论。

载有讨论摘要和背景文章的本次专题讨论会最后报告即将发行。该报告的组织框架就是专题讨论会的会议安排。以下是按各次会议提出的讨论摘要。

会议一：腐败与发展

这次开幕会议着重探讨腐败与发展之间的联系。代表经济合作与发展组织（经合组织）、纽约大学、亚洲开发银行（亚银）和南韩腐败研究协会的四位与会者在会上发言。未安排讨论。

经合组织的第一个发言介绍了在培养公共善政、促进企业界的善政以及打击工商交易中的贿赂行为方面取得的一些经验教训。此外，强调了充分利用信息和通信技术发展所提供的机会的重要性。

下一个是纽约大学的丹尼斯·史密斯教授所作的关于电子政府、透明度和公共部门的业绩管理的发言。他提出，e-政府和透明度要全面取得成效，必须与另一个革新做法，即业绩管理相结合。尽管 e-政府、透明度以及成果衡量和管理均能对城市善政有所贡献，它们结合在一起则能成为真正强有力的“追求成效的管理”方式。

亚洲开发银行的发言探讨了多边开发研究院通过支助和促进善政原则在打击腐败中能发挥的作用，指出了多边开发研究院的三个作用：增强对腐败及其对社会影响的认识，保证控制腐败与成员国的密切相关，为公众树立善政榜样。

最后，Sungsil 大学的 Young-Jong Kim 教授作了题为“韩国的反腐败制度：地方政府渐渐采取统一战略”的发言。他谈到了韩国国情下的腐败问题，为地方政府控制腐败的策略提出了各种建议。此外，他强调在地方和国家一级为有效地反腐败而创立一项统一战略的重要性。

会议二：汉城市政府的透明机制—OPEN 系统

汉城市政府的发言追述了汉城 OPEN 系统的发展。发言者解释了该系统的背景，并将它作为汉城市政府采取的其他反腐败行动之一。同许多别的迅速发展的城市中心一样，汉城市也遇到需要处理腐败的问题。由于地方官员特别是在核发各种许可证和执照时滥用酌处权，汉城市政府曾一度被称为“无法无天之都”。为纠正这种情况，汉城市政府采取系统做法根除腐败：预防性措施、惩罚措施、增加行政透明度以及增进公—私伙伴关系。

首先，大力放宽管制，废除或修改了 80% 的限制过分的规章制度。此外，为防止与商业的非法联系，取消了历来采取的分配某人管辖某一特定地区的做法，代之为官员定期轮换的方法。第二，惩罚市政官员的每一非法行为。为保证实施“绝不容忍”腐败的原则，汉城市采用了各种报告措施，包括电子邮件、热线、直接寄举报卡给市长。第三，采用了民用网上程序强化系统。该系统使公众能通过因特网监测他们申请的过程。行政程序各阶段的记录公开，消除了与某一官员个人接触的必要性并且取消了所谓的“加快费”。OPEN 系统自 1999 年 4 月运行以来，据收到的汉城居民反应，汉城大大改善了汉城市政府的透明度和廉政。最后，有一项反腐败指数。通过这一指数，汉城行政当局评估每一行政单位的廉政程度，并每年将结果公布于众。市政当局积极争取市民参加它的各种反腐败行动。

在随后的讨论中，专题讨论小组成员提出了一些要点。有人指出，汉城的反腐败行动，特别是 OPEN 系统，似乎只限于属市一级管辖的部门或服务行业。这便产生了在没有相似体系的、同其它地区或中央政府共管的部门该系统是否也有效的问题。于是提出了在其他管辖范围采用类似或配套系统的问题。另一名小组成员提出了如何增加公众使用报告机制举报腐败行为和有必要制定方法以准确衡量汉城市政府的这些以及其他反腐败措施效率的问题。最后，强调了必须通过不带党派性的支持，使这些反腐败行动即便在政府更迭时，也能继续保持势头。

会议三：在市政府中打击腐败的有效方法

会议三旨在就普遍打击腐败、特别是打击市一级腐败的有效方法汲取一些经验教训。有以下三个发言：（1）联合国谈打击腐败的作用；（2）亚洲基金会谈工商业的作用；（3）透明国际—韩国谈非政府组织的作用。

联合国的发言指出腐败可视为劣政和管理不善的一种征兆。从这一角度看，腐败主要是由于机构薄弱产生的结构性问题，可通过加强机构能力和培训公民对权利的认识而予以克服。联合国的作用在于便利国家和下级的政府以及私营部门和民间社会其他有关的利益相关者之间交流经验和做法并促进相互合作。

亚洲基金会的发言着重谈论使工商业参与反腐败努力的重要性，因为它们既是腐败行动的作为者也是受害者。由于腐败增加每个人的交易成本，使一些群体完全被排斥在某些营业范围之外，因此工商界存在着参与反腐败活动的强烈动机。菲律宾的 Makati 商业俱乐部参与名为“透明负责的治理”的方案突出说明了一个商业组织的积极参与。

透明国际—韩国的发言强调如何使非政府组织在反腐败的主动行动中与政府建立非敌对的合作性的伙伴关系。非政府组织除传统的监督作用外，还可建议新的政策措施，例如透明国际—韩国向韩国公共部门所建议的：廉政协约、人民调查员网络、监测反腐败措施进展的研究，等等。非政府组织的参与对提高地方行政的透明度极为重要。同时，非政府组织本身需组建有助于公众参与的适当的参与性结构。

在其后进行的小组讨论中，有人提出，到目前为止，决策者着重的是做什么而不是怎样做才能减少腐败。小组讨论成员指出，反腐败的努力要取得成功必需有条理地开展活动，例如对联合国的反腐败决议也必须按轻重缓急加以实施。其后，注意力转移非政府组织必须具有独立性。如果非政府组织主要从各级政府得到资金，则它们在廉政协约、任命类似汉城市政府首创的调查员等中的作用也许就有限。提出的另一点是，如果腐败被视为成本与收益问题，那么与其发现或惩治腐败不如减少腐败发生的机会。例如，OPEN 系统有许多技术优点，但是，它的经济好处则不那么明显。数年后研究一下其影响也许十分有益。OPEN 系统的成功在于现任市长及其工作人员的良好品格。但是，任何反腐败政策的长期成功不在于个人，而在于一个良好的治理体系。

特别会议：信息技术在市政府提高透明度、提供服务和以公民为中心进行管理中的作用

特别会议上介绍了四个在公共行政中运用信息技术的个案研究。瑞典公共管理机构介绍了通过因特网简化工商企业登记程序的 Kontakt-N 系统。温哥华市接着介绍了从网页到地方电子地图的信息技术使用情况。由韩国规划和预算部所作的第三个发言，概述了韩国开展的各种信息技术开发行动以及所需的立法和机构框架。最后一个发言也考察了汉城市在使用信息技术改善行政业绩与参与的情况。

与会者的讨论着重 e-政府和以公民为中心的行政管理中的最新动向。信息和通信新技术被认为是使行政当局及其公民“联机”的强有力手段。政府-公民关系包括政策制定整个过程的每个阶段中广泛的相互作用：从政策设计到实施到评估。有政府制作并传达信息供公民使用的单向关系，也有公民向政府提供反馈的双向关系。也有建立在与政府伙伴关系基础上的关系。在这种关系中，公民积极参与决策过程。

讨论的主要问题如下：如何在公共行政中适用和使用信息和通信技术？期望公民积极参与 e-治理时发挥什么作用？信息和通信技术对治理有什么有利和有害的影响？全体与会者均认可所介绍的个案在运行、业绩和有效性方面的种种优点。但是，他们提出了一些问题，例如：如何方便地采用这些系统？设立这些系统需多少成本和时间？采用这些系统中的优先顺序是什么？

会议最后认为 e-治理可利用公民的积极参与，信息和通信技术有利于善政。确定的具体要求是战略性地建立社会基础设施、为新的信息和通信技术环境提供合适的法律制度、简化行政过程和商业过程的二次工程化；加强建立在公民积极参与基础上的公民-政府伙伴关系、提高公民与公职人员的觉悟以及同时执行联机和脱机措施。