

■ 李翔 著



法学理念·实践·创新丛书

上海市教育委员会科研创新项目

国际反腐败公约与 国内法协调问题研究

 中国人民大学出版社

■ 李 翔 著



法学理念 · 实践 · 创新丛书

国际反腐败公约与 国内法协调问题研究

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

国际反腐败公约与国内法协调问题研究/李翔著.

北京: 中国人民大学出版社, 2010

(法学理念·实践·创新丛书)

ISBN 978-7-300-12581-7

I. ①国…

II. ①李…

III. ①联合国—廉政建设—国际公约—研究

IV. ①D523.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 150255 号

法学理念·实践·创新丛书

上海市教育委员会科研创新项目

项目编号: BM518504

国际反腐败公约与国内法协调问题研究

李 翔 著

Guoji Fanfubai Gongyue yu Guoneifa Xietiao Wenti Yanjiu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京山润国际印务有限公司

规 格 170mm×228mm 16 开本

版 次 2010 年 7 月第 1 版

印 张 15.75 插页 1

印 次 2010 年 7 月第 1 次印刷

字 数 257 000

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

目 录

第一章	导论	1
	一、联合国制定的反腐败相关公约概述	1
	二、其他国际组织制订的反腐败公约概述	13
第二章	理念	26
	一、国际反腐败公约的基本理念	26
	二、我国反腐败的基本理念	31
	三、国际反腐败理念与我国反腐败理念比较研究	36
第三章	制度	41
	一、国际反腐败公约所确定的基本制度	41
	二、我国反腐败法律的基本内容	136
	三、国际反腐败公约对我国反腐败法律的借鉴意义	157
第四章	实践	158
	一、国际反腐败公约的践行	158
	二、我国反腐败实践	175
第五章	结语	200
	一、中国反腐败法律体系的初步构架	201
	二、注重其他部门对腐败犯罪治理的作用	208
附录一	谁在杀“贪官”？谁在反腐败？谁在监督监督者？	211
附录二	论利用影响力受贿罪的司法认定——兼评《刑法》 第 388 条之一	220
补 记		249



第一章 导论

一、联合国制定的反腐败相关公约概述

(一)《联合国反腐败公约》^①

《联合国反腐败公约》是联合国历史上第一部指导国际反腐败斗争的法律文件，也是迄今为止关于治理腐败犯罪最为完整、全面而又具有广泛性、创新性的国际法律文件。《联合国反腐败公约》强调在对腐败犯罪有效打击的基础上，坚持多学科、综合性、领域广泛的预防战略，这将对我国的反腐败斗争产生积极的影响作用。同时，《联合国反腐败公约》中反腐败实行政府主导和社会参与的相互促进方式，这亦对中国反腐败工作有较大启示。《联合国反腐败公约》不但在国际社会倡导了治理腐败的科学理念和策略，更为国际社会反腐败提供了基本的法律指南和行动准则，这

^① 由于本课题研究主要基于《联合国反腐败公约》的相关内容而展开，所以这里只是简要介绍了公约的制定背景和特征，详细内容请见下文论述。

是国际社会治理腐败的法律基石。在我国,反腐败的机关包括党的纪检监察机关、政府的监察部门、专门的司法机关,同时各级人大、政协机关也起到重要的监督作用,在反腐败全球化的大趋势下,甚至外交部门要参与到反腐败工作中来。本书认为,《联合国反腐败公约》的出台及生效,对我国刑事法治建设将产生重要的意义,为我国刑事法律^①的完善提供了良好的机遇。同时,我们看到,如何在实现人权保障和社会保护双重价值取向的基础上,解决《联合国反腐败公约》中的内容和我国刑事法律的协调发展问题,从而实现对腐败现象的预防和打击,将是一个长期的问题。

腐败是人类社会经济和政治生活中的一颗毒瘤,它危害国家稳定,损害社会正义,严重威胁社会安定和可持续发展。腐败已成为世界性问题,严重阻碍了政治清明、法治进步、经济发展。世界上不存在没有腐败的国家,也不存在单纯的所谓的腐败输出国、腐败输入国。腐败问题已经成为影响世界各国政治、经济和社会的跨国现象,只有充分而全面的国际合作才能对腐败现象予以有效防控和惩治。正如《联合国反腐败公约》的序言中指出的:“腐败已经不再是局部问题,而是一种影响所有社会和经济的跨国现象。因此,开展国际合作预防和控制腐败是至关重要的……预防和根除腐败是所有各国的责任,而且各国应当相互合作,同时应当有公共部门以外的个人和团体的支持和参与,例如民间社会、非政府组织和社区组织的支持和参与,只有这样,这方面的工作才能行之有效。”

近年来,经济全球化、一体化的趋势不断加强,经济贸易往来频繁,人员流动更加便捷。很多政府官员通过腐败行为聚敛大量钱财,并携带这些腐败所得潜逃海外。为了规避法律的处罚,这些贪官通过国际银行进行洗钱或实施资金跨境转移,给本国社会 and 经济发展带来极大危害。正如曾经参与《联合国反腐败公约》起草工作的外交部条约法律司副处长田立晓接受记者采访时指出的那样,随着世界范围内腐败现象的猖獗,腐败日益成为一种国际公害,反腐已是国际社会的大势所趋,越来越多的国家意识到,打击腐败不应闭关锁国、画地为牢,而应跨国开放、通力合作、共同预防和打击。在国际社会将腐败分子视为过街老鼠的今天,打击腐败必须把全球各国的力量都调动起来。

^① 是指刑事一体化意义上的刑事法律,包括刑事实体法、刑事程序法、刑事执行法等法律,还包括刑事政策、犯罪学等多学科多领域。

腐败犯罪严重的危害性以及腐败行为的国际化、跨国性已被国际社会所认识,同时腐败犯罪也在向有组织性、高度智能化方向发展。更为严重的是,腐败犯罪与许多其他犯罪媾和,使腐败犯罪日趋复杂化,预防和控制在腐败犯罪的难度也越来越大。例如,腐败犯罪和毒品犯罪、有组织犯罪相结合,政府官员利用手中的权力给毒品犯罪、有组织犯罪充当“保护伞”,同时这些犯罪分子给予政府官员大量资金,扶植他们向更高的权力攀登。有的政府官员干脆直接将自己通过腐败聚敛的钱财投入到其他犯罪当中去。此外,很多政府官员将通过腐败行为所得的钱财,通过洗钱等方式,使之变得“合法”。总之,腐败犯罪已经不是单纯的腐败犯罪,它和其他犯罪相结合,对国家政治、经济、社会等各方面的危害性越来越大。因此某几个国家或地区的联合反腐败工作已经不足以抵制越来越猖獗的腐败犯罪,只有通过各国通力合作并且制订一个共同的行动纲领和行动准则,才能在预防和打击腐败犯罪方面取得明显效果。《联合国反腐败公约》正是在此基础上应运而生。

从社会制度上看,虽然腐败使世界许多国家都深受其害,但由于政治制度、人权观念和各国法律体系的差异,国家与国家之间无论从法律上,还是责任上和道义上都难以合作。各国引渡等制度不甚完善,国际司法协助有时仅仅依靠互惠,甚至是两个国家之间的关系来维系。尤其是各国法律制度迥异,在反腐败法律体系上存在许多相互冲突和不协调的条款。这不仅不能形成反腐合力,甚至会相互消解反腐败力度。例如,很多贪官被逃出国到处追查,但贪官所逃往的国家却对这种带有大量“现钞”的人听之任之,使贪官逃出国对其处于“鞭长莫及”的状态,使得贪官一旦出逃成功,就有可能长期逍遥法外。因此,要真正预防和控制腐败,各国必须在求同存异的基础上,寻找共同利益的最佳结合点,以谋求共同发展,实现“无腐败繁荣”。

（二）《反腐败的实际措施》

《反腐败的实际措施》于1990年在第8届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会上通过,是由预防犯罪和刑事司法处根据犯罪预防和控制委员会和经济及社会理事会的建议所编写的一份反对政府官员贪污舞弊行为的手册。手册的第一稿曾提交1989年12月11日至15日在海牙举行的政府官员贪

污腐败问题区域间研讨会，与会者完全赞同其编写方法和内容。在听取了他们的建议之后，预防犯罪和刑事司法处又编写了一个修订本，在犯罪预防和控制委员会第11届会议上得到与会者的欢迎和认可。后来，该文本又被做了进一步的修订，形成了今天我们所看到的这份手册。

手册的目的是审查决策者及实际工作人员在处理贪污腐化的工作中所遇到的最普遍的问题。它包含可采用的可能措施和制定反腐败方案的一些程序。在提议可能的行动时，手册也触及一些法律问题，其相关性和难度因每一国家的法律制度的不同而有所不同，手册中把这些问题都罗列出来，以便最大限度的适用于各种情况。

《反腐败的实际措施》分为导言和6大部分，共85条。导言为3条，介绍了文本产生的背景、文本制定的目的与所包含的内容。第一部分为“刑法”，共8节13条；第二部分阐述了“预防腐败行为和滥用职权的行政和管理机制”，共13节23条；第三部分规定了“侦察、调查和判决贪污官员的程序”，共6节24条；第四部分为“没收腐败行为所获资金和财产的法律规定”，共2节8条；第五部分介绍了“对卷入腐败行为的企业经济制裁”，共2节10条；第六部分是“培训和交流国际经验”，共4条。

导言部分第1条第2款概括性地介绍了当前反腐败所面对的情况，并对接下来所要论述的内容做了一个概括。因为“政府官员的贪污舞弊行为会破坏政府各种方案的潜在成效，妨碍发展，并使个人和团体受害”，所以《反腐败的实际措施》对各国提出了6点建议：（1）审查本国刑法；（2）建立行政和法规机制；（3）制定和通过关于侦破、调查和对贪污腐化的官员判刑定罪的程序；（4）创立法规以没收贪污所得资金和财产；（5）对卷入贪污案的企业采取经济制裁；（6）为法官和检察官提供专门培训。这6点建议也正是接下来手册的主体部分所详细论述的内容。

在第一部分“刑法”中，手册主要是对“腐败”一词做了列举式的解释，围绕“通常受到普遍谴责”的腐败行为，作了如下规定：

1. 偷窃罪。这里的偷窃包括了我们通常意义上的挪用、侵占国家财产等形式。并且手册认为，私自占用公职人员的时间和劳动，私自适用政府设施和设备，也应当作为腐败惩处。

2. 滥用职权。第6条规定为“由于不正当使用公职地位而转移某一利益，无论此种行为是计划中的、试图进行的、已经提出请求的或已经得

逞的”。此外，不应当过分注重于到底谁先主动进行未经允许的转让或者馈赠，无论贿赂来自于主动行贿还是官员的索贿，没有本质的区别，都应当受到惩罚。手册判断的标准在于“任何官员若以不正当方式谋取私利，必将破坏国家的声誉，使人民对政府失去信任”。

3. 利益冲突。第7条规定了“公职与私利之间的冲突应当得到正确的处理”。当公职人员过分强调私利，可能危害到公共利益，或者是为了私利而动用公职所赋予的职权的时候，这种行为应当受到惩处。此外，官员与企业之间的合作关系有可能会产生对公共利益的冲突，应当予以特别关注。手册认为，对于因产生利益冲突，从而需要予以惩处的行为，所坚持的判断标准应是公职行为的纯洁度和透明度。就是说，不应允许一个公职人员去处理任何涉及其经济利益或个人利益的事情，而个人利益广而言之应包括在该社会具体条件下他（她）的亲朋好友关系，或者不允许他（她）办这类事而不公开某些情况，与此同时，应由一个独立的决策人裁定该官员是否宜于继续参与其事。

4. 公布财产。很少有犯罪分子会真心悔过而主动交代自己的腐败行为，因此，如果由法律规定官员必须定期向公众坦白自己的财务情况，将是一个很好的反腐败手段。正如手册中第10条所言：“第一，它可以起到早期警报作用……第二，当明知他有贪污舞弊行为，从而产生非法收入或财产，但拿不到确凿证据时，这也可以作为起诉的根据。”

5. 对隐瞒不报的惩罚。如果隐瞒资产不报告的惩罚低于贪污腐败的惩罚的话，那就会有人弄虚作假而不会主动报告自己的财务情况。为了避免这一情况，必须对不公布财务情况或者做假报告的情况予以接近于贪污腐败的处罚。

6. 政治性捐助。众所周知，在很多国家都有捐助者对政党提供捐助，以希望其竞选成功，这通常不被看做腐败行为，甚至在一些国家中，这是其政治制度的一个重要组成部分，或者被视为受宪法保护的表达自由的基本权利。但是相当多的捐助者都是希望政党一旦当选以后就“投桃报李”，通过偏袒或者其他方式，使其不恰当的获利，这与贿赂其实有异曲同工之妙。然而在大多数民主国家，对政党的财政进行规范和制约已经是很难的了。因此，对给政党的捐助进行公开，不失为一个好方法，不管这个捐助

是在举行选举前或者是在选举后。^①

在列举了一系列的腐败行为后,手册认为,如果由现有的机构来执行一整套的反腐败措施,有利有弊,而最好的方法是设立一个相对独立的,甚至自己确定预算开支的反腐败机构。同时又认为,如果由一个机构独揽反腐败大权,而没有人去监督掌权者,是不能有效杜绝腐败的。所以,责任上一定范围内、一定程度上的分工和竞争是防止腐败的良方。

第二部分是“预防腐败行为和滥用职权的行政和管理机制”。手册认为,刑法制裁的作用有限,“任何社会实际上只能惩罚一小部分滥用职权的官员”。因此,建立管理良好,目标明确的管理、行政、汇报机制才能从根本上打击腐败。而且刑法的制裁也只能在这样的一个组织中才能实现廉洁管理。

手册认为,揭露腐败现象需要依靠群众的举报,并且必须设有高透明度、高效率的运作机制,鼓励普通公民的举报,即使这样的运作机制所带来的收益小于成本。在举报的方式上,要正视匿名举报的价值,尽管在某些情况下,会被利用而成为陷害他人和进行政治斗争的武器,“但对于生活在不那么幸运的情况下的大多数人来说,匿名举报仍然有其价值”。在保护证人方面,手册认识到,在举报的时候,由于调查的权力掌握在应对下属的错误行为负责的上司手中,因此很多情况下,指控得不到政府的全力彻查,且证人没有一个独立求救的机构,因没有保护而会受到报复就可能成为对证人严重的威胁。所以手册提出不能由所涉当局去处理对腐败行为的举报,而要交给一个独立机构。为了鼓励举报,可以通过提供奖赏的方式来刺激或者诱发对腐败行为的举报,即便是匿名举报,现在也有一定的方式可以使得给予奖赏成为可能。手册注重审计人员在反腐败当中的作用,认为审计人员掌握的信息可以帮助查处腐败现象。手册第25条建议:“审计人员往往也可能比一般执法部门的技术人员更富有技术知识。这意味着审计人员可执行必要的职能,不仅可以对举报进行筛选,而且能在最初审理阶段为技术知识水平较低的刑事司法当局解释案情,并在需要专门知识的整个调查中提供不断的帮助。”

不仅仅是外在的举报,手册也注重加强政府雇员内在修养来杜绝腐

^① 参见杨宇冠主编:《我国反腐败机制完善与联合国反腐败措施》,546~547页,北京,中国人民公安大学出版社,2007。

败，从内治理腐败。手册第 27 条、第 28 条强调了需要对政府雇员开展一系列的道德讲座，提升其内在素质，也要从外部保证其家庭生活质量，衣食足而知荣辱，仓廩实而知礼节。如果基本的生活质量得不到保障，或者政府不能支付与其职责大致相符的薪水时，将“降低了工作人员的道德感”，从而腐败滋生。第 39 条也从一个侧面说明了加强道德修养的重要，反腐败需要抗击歪风邪气。

在举报的主体方面，手册认为不应当局限于外部民众，也应当鼓励内部雇员积极举报。第 30 条规定“需要制定程序，对政府部门的每个工作人员规定明确的义务和标准，说明什么样的情况应予举报，向谁举报以及如何举报等”。由此，手册在第 31 和 32 条中提出了一系列关于内部举报的程序和权责的分配问题。

手册第 33 条强调：“作为敏感情况下的一项行政预防措施，作为反腐败的预防措施和维护雇员名誉、维护整个政府工作的名誉的手段，可以大力提倡取消资格的办法。”由此看出，手册比较赞赏对被举报或者与被举报者有利益牵连人员予以取消资格的处理办法，认为这样可以消除民众对政府的不信任。同时，手册第 34 条和第 35 条也规定了如果被举报人员正处在人事变动期间，则在合理的期间内暂停对疑问人员的晋升，等调查清楚之后再恢复其人事变动。

手册非常注重打击恐吓等威胁行为，因为这将妨碍到证人、举报人等一系列反腐败的力量。第 36 条、第 37 条和第 38 条详细论述了应对恐吓时，“可考虑使用当前应付恐怖主义、有组织犯罪和对付毒品贩运者的威胁的各种对策”。并且，手册认为一个绝对必要的条件是要有一个致力于对指控的是非进行独立调查的实权人物，有着高尚的道德，能顶住职业报复的压力，对腐败分子形成威慑。

在第三部分“侦察、调查和判决贪污官员的程序”中，手册阐述了在调查当局处理涉嫌贪污案件时，所应当注意的问题。比如需要掌握一定的调查权限和资源，第 45 条中建议，“在正常情况下，极为可取的做法似乎是，应当有一份函件和备忘录形式的文字记录，以表明主管权力机关已注意到需要哪些资源。”手册第 41、42、43、44 条阐述了在调查时经常遇到的问题，比如调查时会与调查对象和任命当局本身发生冲突等。第 46 条强调了，很多情况下，可能没有办法完全揭露贪污腐败的事实真相，所以“只有比平时更加不遗余力地进行资产调查或追踪才有可能不受到未恪尽

职守的指责”。由此可见，手册十分注重声誉，对外，如果惩处贪污腐败不力，民众会对政府失去信心，政府的声誉受损；对内，调查人员调查不力或者因为疏忽而没能揭露腐败真相，调查人员的声誉也将受损。所以，只有不遗余力才能不受指责。

手册第 47 条和第 48 条说明了贪污舞弊行为的隐蔽性，提出两个建议：“第一，必须设法为反腐败机构提供专门技术知识和有用的情报。第二，反腐败机构必须认真考虑何种侦察战略适合它所碰到的贪污案例。”

在着手处理贪污的时候，不可避免地会遇到多个案件并存，或者多种情报并存的情况，然而政府资源总是有限的，一定时间内无法做到所有的案件和情报都重点对待，因此，手册第 49 条至第 55 条着重提出了 4 种战略：（1）应急战略。可能最不好交代的方法是由于某项举报或新闻报道的刺激而临时作出的反应，它并无任何指导准则或总体计划，如果采取这种反应方法，那就毫无限制地对当时似乎是最要害的或最有新闻价值的目标使用调查策略，这在此处称为应急战略。（2）确定优先顺序。即对外面传来的情报，按照事先规定和一贯适用的明确标准来确定优先顺序。（3）以情报为依据的战略，采取以收集到的情报为基础的替代战略可以留出固定比例的资源，以反应方式将其用于易于侦破或轰动性的案件。（4）廉洁考验。调查人员暗中探寻，并且考验对象是否公正不阿。手册认为，此种方法虽然遭受非议，但是在实践中的作用不可小觑，应当致力于在程序上限制这种方式的范围，使其能够更好的发挥作用。

在调查的过程中，手册赞成媒体的参与，一方面能够履行媒体的监督职能，另一方面也能够向公众传递政府反腐败的信息，但是应当控制在一定的范围和限度内，而不是以媒体自由之名妨碍贪污腐败的调查工作。比如媒体的不恰当报道泄露了政府的秘密调查工作或者秘密抓捕工作，使得犯罪分子得到消息，逃之夭夭等。至于夸大案情，刻意的渲染之类的报道更是不适当的，甚至有些时候，媒体的报道会被用来破坏对方的名誉。所以，手册认为报道必须符合调查保密法和司法保密法，“即使是在法律允许的罕见情况下，对不法行为的揭露也几乎总是在司法和立法机关监督下进行”。

对于贪污腐败案件的查处牵涉到的各个部门，需要它们之间的配合。尤其是对相关人员进行调查的时候，难免会给涉案人员所在的整个部门带来紧张的气氛，对部门领导的影响尤其大。所以，手册认为，没有必要对

除了反腐败当局之外的任何人都持不相信的态度。第 61 条强调，“必须始终根据有必要知道的限度对正在被调查的机构或活动的负责人通报或说明情况。”一方面可以获得该部门领导的帮助，有助于调查，一方面也可以缓解他们的压力——只是某个或者某几个人被调查，并不是对整个部门产生怀疑。在调查无果的时候，也不会遭到该部门的非议，旁人也不会苛责调查当局计划不周等。

在针对腐败行为的惩罚方式上，手册注重“没收”这一惩罚手段的运用。第 64 条认为，“这是一种战略武器，是在经济上全面遏制意图谋利的有组织犯罪，是查明和褫夺反社会行动所获经济实惠及因此而获权力的一种手段”。并且，手册所说的“没收”的范围相当广泛，已经超出了收缴物品的范围，包括违法者的其他财产。因为通过这样的方式，可以彻底剥夺犯罪的收益和刺激因素。手册第 65 至 71 条以《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》对毒品犯罪的没收措施为例，介绍了其中的相关条款：（1）关于没收措施所遇到的阻力以及存在的问题，比如银行保密、财务犯罪例外等；（2）通过颠倒举证责任这一程序性办法来对腐败进行打击，但是依然应当注意控制在一定的限度范围内，并且规定可以提出反驳，以便经受住是否合宪的质疑。（3）有效的货币管制和反洗钱措施有助于查明和抑制任何形式的经济犯罪，包括腐败行为。手册提出，《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》关于没收的规定不应当只局限于毒品犯罪。正如手册第 66 条所言，“各国立法机构正越来越多的颁布将国内和国际情况包含在内的没收立法，不一定只限于毒品犯罪。凡具有经济动机的犯罪形式都要受到没收措施的制裁，而贪污腐败则是一种典型的经济犯罪，采取国内外没收措施将对之产生巨大的影响。”

在手册的第五部分谈到了“对卷入腐败行为的企业的经济制裁”。第 72 条规定“应制定报告制度，规定与政府打交道的人员或受到政府特许的人员有义务公布情况”，并认识到如果仅仅由刑事当局去揭露腐败行为或许不能达到最好的效果，因此应当鼓励其他部门在反腐败的斗争中也发挥应有的作用。第 74 条提到了税务当局对商业财务账目及开支进行审计。第 75 条提到了行政或管理机构应对力图得到公共合同或公共许可证或优惠待遇的所有人员和实体，实行类似政府雇员的报告义务。但与此同时，手册也提出不应当施加过多的限制，以免使正当商人望而却步。手册还注意到了不同国家的发展情况，尤其是在发展中国家，外来资金对于他们的

国家发展有着举足轻重的作用。因此，第 77 条提到“所以对于这些资金需要有特别的预防措施”，比如采用付款保证书或者第三方提供担保等。在实践中，很多公司为了谋求不当利益，通过将权力分散、模糊职责的方式逃避刑事和民事责任，因为贿赂等腐败行为所获得的利益是巨大的，而受到的惩罚是暂时的，甚至小于利益。因此解决的手段必须针对利益有关程度最大的经济实体，惩罚的方式可以和其所想获得的利益有关。如手册第 80 条所言：“如果参加腐败活动被正式宣称为涉及合同或政府其他关系的实质，其后果不仅对为使母公司免受全部责任而设立的附属机构具有潜在的灾难性，而且对跨国公司总部也具有潜在的灾难性，那么就有可能开始感觉到真正的经济威慑力量。”在责任承担方面，手册第 81 条指出：“不能让贿赂唆使者逃脱没收财产的惩罚。”

在最后一部分中，手册认为应当加强国际间的交流与合作，共同抵制贪污腐败，无论此种行为是发生在一国之内的还是跨国间的。手册第 83 条提出：“可在国际和区域或分区一级制定多学科的培训和教育方案，以便把在国家一级常常感到不足的专门知识和资源汇聚起来。”并且也提到可以在为相关工作人员比如法官、检察官开办培训班，设立奖学金或研究金等时，多加强国际交流与合作，经验共享，互通有无，以应对越来越多多种多样的贪污腐败方式。

（三）《公职人员的国际行为守则》

《公职人员的国际行为守则》于 1996 年 12 月 12 日第 51 届联合国大会上以决议的方式通过。虽然守则没有法律上的约束力，但对各国和国际社会打击贪污腐败以及在此基础上制定有约束力的法律文件起到了积极作用。守则主要规定了公职人员的基本道德标准以及涉及财产和信誉的行为。

守则分为 6 大部分。第一部分是总则，共 3 条，规定了公职人员的行为原则。守则第 1 条指出：“根据国内法的定义，公职为信托的职位，意味着有责任从公共利益出发行事，因此公职人员的最高忠诚应当是对通过政府的民主体制所体现的本国公共利益的忠诚。”守则认为，公职人员应当保证根据法律或者行政政策切实有效地履行其职责和职能，做到秉公办事，无论何时都保证公共资源得到有效管理，无论何时都不应当对任何集

团或者个人给予不适当的照顾或者歧视，或者以其他方式滥用权力和威信。

由此，守则对公职人员提出了 5 点要求：

1. 公职人员不得利用职务之便不正当地为本人或者其家庭成员谋取个人利益或者经济利益，公职人员应公布可能与其职务构成利益冲突的活动，并遵守为减少或消除这些冲突而制定的措施。公职人员不得挪用公款、公共财产、公共服务或信息来从事与其公务无关的活动。公职人员应当遵守法律以及行政法规，卸职后不能利用原先的公职不正当谋利。（第 4 条至第 7 条）

2. 公职人员应视本人的职务并根据法律和行政政策的许可或要求，按要求公布或披露，并在可能的情况下，公布或披露其配偶或其他受赡养者的私人资产和债务。（第 8 条）

3. 公职人员不得直接或间接地索取或接受任何可能影响其职责性质、履行职务或作出判断的礼品或其他馈赠。（第 9 条）

4. 公职人员对于其拥有的带有机密性质的资料应保守机密，但因国家立法，履行职责或司法需要而严格规定不予保密者除外。这些限制也应适用于已卸职的公职人员。（第 10 条）

5. 公职人员公务范围之外的政治活动或其他活动应根据法律和行政政策，不在任何方面影响到公众对其公正履行职能和职责的信任。（第 11 条）

（四）《联合国反对国际商业交易中的贪污贿赂行为宣言》

贪污贿赂不仅仅发生在一国之内，在国际商业交易的过程中，也经常发生贪污贿赂行为。为了给所有国家的国际商业交易提供稳定透明的环境，为了改善国际商业环境，以便更好的跨国界地调动投资、金融、技术、技能和其他重要资源来促进经济和社会发展，在 1996 年 12 月 16 日第 51 届联合国大会上，通过了《联合国反对国际商业交易中的贪污贿赂行为宣言》。

宣言的内容主要有以下几个方面：

第一，通过刑事法律的方式对抗国际商业交易中的贪污贿赂行为。宣言第 1 条规定：“采取有效的具体行动取缔国际商业交易中一切形式的贪

污、贿赂及有关违法作风，特别是致力于有效地执行禁止在国际商业交易中行贿的现行法律，鼓励没有这种法律的国家为此目的制定并通过法律，并吁请在其管辖范围内从事国际商业交易的公私营公司——包括跨国公司和个人促进本宣言的目标。”可见，宣言是希望通过法律明文规定的方式，将这种贿赂行为定罪，以此作为基础从而取缔国际商业交易中的贪污贿赂行为。同时宣言第2条规定，不排除阻碍或推迟推动本宣言执行的国际区域或国家行动。在对于贿赂的定义方面，宣言第3条规定：“一个国家的任何公私营公司，包括跨国公司或个人直接或间接向另一个国家的任何公职官员或民选代表提出、允诺或给予任何款项、礼物或其他好处，作为该官员或代表在国际商业交易中履行或不履行其职责的不正当报酬；一个国家的任何公职官员或民选代表直接或间接向另一个国家的任何公私营公司，包括跨国公司或个人要求、索取、接受或收取任何款项、礼物或其他好处，作为该官员或代表在国际商业交易中履行或不履行其职责的不正当报酬。”可见，宣言关注的是是否会影响官员或者代表在国际商业交易中公正的履行职责，而不在于究竟是谁给谁或者谁向谁索取的问题，因为这两种情况实质上没有区别，都是破坏了公职人员职务行为的廉洁性，使人们对政府失去信任，破坏了国际商业交易中的公平性和竞争性。同时，宣言的第4条还注意到了通过支付贿金来减税的问题。

第二，其他抵制国际商业交易中的贪污贿赂行为的方式。宣言第5条、第6条建议制定会计标准和准则、商业守则或最佳惯例，以增加国际商业交易的透明度。

第三，加强国际合作，共同禁止国际商业交易中的贪污贿赂行为。宣言第8条提出各国在对贪污贿赂的刑事调查和其他法律程序方面应当相互协助。主要包括：编制文件和其他资料、取证以及提供与刑事调查和其他法律程序有关的文件；将关于国际商业交易中的贿赂行为的刑事诉讼的提起和结果通知其他可能对同一犯法行为具有管辖权的国家；酌情适用引渡程序。宣言第9条提出可以通过合作便利取得关于交易和国际商业交易中行贿者身份的文件和记录。

第四，反腐败斗争中的国际法原则。反贪污腐败的行动应当尊重各国主权和司法独立，并且符合国际法中关于一国法律在域外适用的原则。

二、其他国际组织制订的反腐败公约概述

（一）经济合作与发展组织制定的反腐败国际公约

在国际商务活动中，向外国官员贿赂以获得在商务活动中的不正当利益的现象愈加普遍，这种行为不仅损害了国家权力的廉洁性，而且还破坏了良好的国际经济活动的竞争环境。为此，经济合作与发展组织的成员国以及5个非成员国于1997年12月17日在法国巴黎签订了《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》（以下简称《禁止贿赂外国公职人员公约》）。

《禁止贿赂外国公职人员公约》的目的十分明确：打击国际商业活动中的贿赂外国公职人员的犯罪，因此整个公约只规定了一个罪名——贿赂外国公职人员罪。公约第1条第1款、第2款规定：“各国应采取必要措施在法律中规定，任何人故意提供或者答应给外国公职人员属其非法应得的金钱或其他相关利益来妨碍其履行职责，目的是获得或保持在国际事务中的商务机会或其他不正当利益，该行为不管是直接还是通过其他媒介来实施都属于刑事犯罪；各国应当采取一切必要措施来规定，任何参与帮助或者怂恿、煽动对外国公职人员行贿的行为均为犯罪。企图或阴谋贿赂外国公职人员与企图或者阴谋贿赂本国的公职人员同样属犯罪。”从这条规定可以看出，公约对贿赂外国公职人员的犯罪做了比较完善的规定。行贿行为，参与、帮助、怂恿、煽动他人行贿的行为，企图或者阴谋行贿的行为都可以构成贿赂外国公职人员罪。公约对“外国公职人员”的范围在第1条第4款也做了明确规定：“外国公职人员是指任何对外有立法、行政、司法权的官员，无论是任命的还是选举的；对外履行公共职责的官员包括公共机关或公共企业的官员，也包括国际公共组织的官员和工作人员。外国指各种级别的政府，包括从国家到地方。”

在贿赂外国公职人员的法律责任方面，公约要求调查起诉对外国公职人员的贿赂行为应该服从于各国与之相适应的规章和原则，而不应受本国经济利益、本国与其他国家可能出现的结果和有关的自然人、法人的身份的影响。缔约国不仅要要对自然人的刑事责任予以追究，而且贿赂外国公职