



透明国际 2000 年版



清华大学公共管理学院廉政研究室 / 译

制约腐败

——建构国家廉政体系

Confronting Corruption:
The Elements of a National
Integrity System

TI Source Book 2000

中国方正出版社



透明国际 2000 年版

制 约 腐 败

——建构国家廉政体系

[新西兰] 杰瑞米·波普 著
清华大学公共管理学院廉政研究室 译

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

制约腐败——建构国家廉政体系/[新西兰]杰瑞米·波普著;清华大学公共管理学院廉政研究室译.

—北京:中国方正出版社,2002

ISBN 7-80107-617-6

I. 制… II. ①波…②清… III. 国家—廉政建设—研究 IV. D035.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 102870 号

制约腐败——建构国家廉政体系

[新西兰]杰瑞米·波普 著

责任编辑:康弘

责任校对:张蓉

责任印制:郑新

出版发行:中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编:100813)

发行部:(010) 66124758 门市部:(010) 63094573

编辑部:(010) 83085204 出版部:(010) 66510958

网址:www.FZPress.com

责编 E-mail: khong@btamail.net.cn

经 销:新华书店

印 刷:中国农业出版社印刷厂

开 本:787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张:33.5

字 数:573 千字

版 次:2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-617-6

定价:52.00 元

(本书如有印装质量问题,请与本社出版部联系退换)

中文版序

彼得·艾根（透明国际主席）

欣闻中文版《制约腐败——建构国家廉政体系》即将付梓，我在此仅向组织、参与全书翻译工作的中国北京清华大学公共管理学院廉政研究室表示我真挚的谢意！没有他们的辛勤劳动，本书的翻译和出版是不可能的。

透明国际的《制约腐败——建构国家廉政体系》一书首版于1996年出版发行。从那时起，它就成为国际反腐败运动中一本不可或缺的指南、反腐败实践的工具、政府善政的借鉴，就连私营企业也对本书中许多有益的建言备感兴趣。本书以二十多种语言翻译出版，向全世界各国广泛介绍国际反腐败运动的成功经验，这个事实本身就证明了它对国际反腐败运动的价值和重要性。

但是，我们编写这本书的目的并不是要为世界各国改革清理腐败描绘出一幅一劳永逸的宏伟蓝图。所以，书中以极大篇幅论述了国家廉政体系的各个组成部分，特别是分析了一个廉政制度赖以发挥作用的环境和条件。

透明国际在1993~1994年间提出了建构国家廉政体系的概念，旨在探讨建立一个透明和具有问责度的制度，在此框架下有效推进反腐败改革。这样一个国家廉政体系大厦需要很多栋梁来支撑，这些栋梁就是一些制度和实践，其本身功能及其相互作用对建立一个高度透明和接受监督的制度至关重要。国家廉政体系概念如今已经成为国际反腐败运动的一个重要组成部分，成为各国政府、国际组织和援助机构推进改革的重要参照。

另一方面，我们应该看到，没有一个开明的、坚定的政治领导，没有整个社会对腐败危害的深刻认识和对抗腐败运动的支持，没有一个自觉的、有效引导的私人部门的参与，是不可能打击和抑制腐败的。因此，透明国际在其倡导的反腐败战略中一直积极主张建立一条反腐败统一战线，我们相信，只有把各个方面的力量都集结到反腐败改革的旗帜之下，才能增强一个国家、一个地区或一个行业的实力，最大限度地打击和抑制腐败。

反腐败是一个漫长的过程，需要付出艰巨的努力。因此，反腐败的改革必须由各国家自己发起，并齐心协力推向前进。国际社会应该予以鼓励和支

持，但却不能越俎代庖。反腐败也没有什么“放之四海而皆准”的偏方，各国有不同的国情，每个国家有自己的廉政建设经验和制衡权力的机制。各种条件和因素的综合作用，有的能有效抑制腐败，有些却捉襟见肘。正因为这样，我们诚挚地希望本书中文版的出版能够抛砖引玉，为社会各界所有立志反腐改革的有识之士提供一些国际成功经验，他们可以以此为鉴，召开各种研讨会，集体会诊中国的国家廉政体系，进而提出一套在中国治理腐败的战略，这将会为所有有志于增进中国的透明度和问责度的人们提供一个有效的工具。

二〇〇二年一月二十四日于德国柏林

作者序

杰瑞米·波普 (Jeremy Pope)

本书的第一版在全世界反腐败活动家的词汇表中加入了“国家廉政体系”的概念。在确立“国家廉政体系”这一框架的同时，本书呼吁进行整体性的反腐败改革。它也承认，任何社会，不管其处于什么发展阶段，都已经发展出了一系列的制度和惯例，并一同发挥着国家廉政体系的作用。这些制度和惯例极少是出于构建国家廉政体系的目的而发展出来的，而且其中的绝大多数还需要改进。透明国际正在通过对各国进行“廉政体系审核”来达到这一目的。

建立国家廉政体系的最终目标，是将腐败变成一件“高风险”且“低回报”的活动。首要的任务是要将腐败发生的可能性降到最小，但要注意不能增加无谓的成本，以及造成可能妨碍人们有效工作的不必要的约束。对廉政的追求不能造成政府机能的失调。

本书的第一部分分析了反腐败事业所面临的挑战，提出了国家廉政体系的概念，并提供了一个框架，使我们可以在这个框架中探讨许多突出的腐败问题的不同的解决方式。

第二部分论述了国家廉政体系的制度支柱，探讨了它们的作用，以及它们要有效地发挥作用所必需的独立性 (independence) 和可达性 (accessibility) 这两个前提条件。国家廉政体系的制度支柱并不仅限于国家的官方架构，而是包括媒体、私人部门和公民社会。任何有效的廉政体系都必须植根于公众态度和预期的广阔田地中。它必须有能力和广大公众宽恕腐败和行贿的行为做斗争。

第三部分讨论了“工具”——国家廉政体系的制度支柱发挥作用所需的规则和实践。这一部分不仅讨论了官僚行为和法律执行，而且还论证了进行广泛基础的改革的必要性。每个制度支柱都有关键的前提条件，本书接着会对这些条件进行探讨。

第四部分简单回顾了全球反腐败斗争的经验教训。第五部分是新的反腐败成功经验汇编。由于这些资料内容过于庞大，所以不可能包括在这本书中，但

透明国际的网站和光盘收录了这些资料。随着反腐败成功经验的不断发展变化,这个汇编也将不断增加。

另外,我们也准备了许多专业的研究资料,可以全部在透明国际网站上得到。收录的内容也会随着研究工作的不断进展而变得日趋丰富。

由于订立“廉政公约”(Integrity Pact)的倡议正在被越来越多的人接受,同时廉政公约这一概念本身也在不断地被重新定义和运用,所以本书仅对其进行了一般性的探讨。透明国际网站有对这个项目的发展情况的简报。

本书的全部内容都放在透明国际的网站上(<http://www.transparency.org>),在网络上它将作为“活的”电子图书而不断被评论。想要一直跟踪本书发展的人应当在透明国际的网站上注册,以便在本书的内容有改动或增加时能得到电子邮件通知。

本书的第一版引起了如此积极的反响,以至于要不是得到了下列这些积极参与透明国际运动的人士的帮助,重写本书和进一步发展第一版的思想将是一项令人生畏的任务。这些人士包括(不按顺序)安吉拉·果塔(Angela Gorta)、巴巴拉·海曼(Babara Hayman)、贝尔特雷德·德·斯皮维勒(Bertrand de Speville)、查尔斯·山姆普福特(Charles Sampford)、D. J. D. 麦克唐纳(D. J. D. Macdonald)、丹尼尔·考夫曼(Dani Kaufmann)、丹尼斯·费兹格拉德(Denis Fitzgerald)、德鲁·麦克(Drew McKay)、弗兰克·弗格(Frank Vogl)、戈里·帕菲特(Gerry Parfit)、格斯讷尔·荷赛·德奥利弗拉·菲尔霍(Gesner Jose de Olivera Filho)、盖·丹(Guy Dehn)、汉斯要戈·艾尔霍斯特(Hansjorg Elshorst)、霍华德·维顿(Howard Whitton)、英尼斯·维奥卡(Inese Voika)、杰夫里·谭(Jeffry Tan)、吉姆·维斯伯利(Jim Wesberry)、约翰·芬利(John Feneley)、约翰·基斯努哥(John Githongo)、朱迪·凯里(Jude Carey)、乍斯梯斯·迈克尔·科尔比(Justice Michael Kirby)、K. 顾帕库马(K. Gopakumar)、凯文·福特(Kevin Ford)、K·P·约瑟夫(K. P. Joseph)、金·巴拉塔(Kim Barata)、兰斯·林得伯拉姆(Lance Lindblom)、马克·佩斯(Mark Pieth)、迈克尔·赫斯曼(Michael Hershtman)、迈克尔·利普(Michael Lippe)、迈克尔·沃尔勒(Michael Waller)、迈克尔·维罕(Michael Wiehen)、默里·皮特(Murray Petrie)、南希·萨克(Nancy Zucker)、欧路斯哥·奥巴萨挪(Olusegun Obasanjo)、帕姆·那达拉萨(Pam Nadarasa)、彼得·艾格(Peter Eigen)、彼得·卢克(Peter Rooke)、彼得·兰格斯(Peter Langseth)、彼耶斯·凯茵(Piers Cain)、普施帕·那尔(Pushpa Nair)、理查德·艾伦(Richard Allen)、罗斯·琼斯(Ross Jones)、约翰·罗伯逊爵士(Sir John Robertson)和土库·阿资吉(Tunku Aziz)。安妮·里昂(Anne Lyons)编写了索引。透明国际柏林、华盛顿和伦敦办事处的职员们回答了许多各式各样的疑问,无论是关于文献的还是关于其在某一领域的经验的。倪翰·乍亚威卡曼(Nihal Jayawickrama)编

制了反腐成功经验汇编。沙哈得·赛得 (Shahzrad Sedigh) 再次编辑了手稿, 赛斯罗·多内斯基 (Czeslaw Doniewski) 在最后的汇总工作中显现了无比的耐心。还有许多人士给予了帮助, 但由于人数太多而不能在这里一一列出, 我谨希望他们能在文中得到大家充分的承认。

书中的插图是由来自斯拜斯克·伯得哈代 (Spiske Podhradie) 的丹尼拉·彼格索瓦 (Daniela Bigosova) (17 岁) 绘制的。他是斯洛伐克的乐沃卡地区 (Levoca) 的一名中学生, 他的作品在透明国际斯洛伐克分部为青年学生举办的“廉政、道德、伦理之我见”比赛中获奖。本次比赛的获奖作品已被作为斯洛伐克国家反腐败工程的标志。

我必须再次向腐败政治经济学研究的奠基人苏珊·罗斯·艾克曼 (Susan Rose-Ackerman) 女士表示感激, 她用无限的耐心帮助本书从最初模糊的提纲发展成为最后的终稿。弗里兹·海曼 (Fritz Heimann) 也是一位始终坚定地支持我的工作的伙伴。

福特基金会在 1995 年这个项目刚刚开始时就给予了支持和鼓励, 本书进一步发展得以实现仍得益于他们慷慨的资金支持。

许多人都给予了帮助, 但我必须独自对本书所表达的所有观点负责。

杰瑞米·波普

于伦敦, 2000 年 9 月

前言

奥斯卡·阿里亚斯·桑切斯^① (Oscar Arias Sánchez)

对于我能够通过写这篇前言而对我们这个时代最为迫切的问题之一——团结个人、社区以及国家投入反腐败的事业——发表评论，我深感荣幸。

腐败总是会在集权主义、独裁主义和专制主义中滋生，因为这些体制使权力集中到了一小撮不向人民负责的人手中。仅从其定义就可以看出，专制制度和专制主义受到的伦理道德上的束缚比民主制度要少。在独裁主义统治下，腐败常常与侵犯人权有直接的联系。在拉丁美洲，许多独裁者多年来总是通过批判过去的腐败政权来为自己的政府辩护，其实这些独裁者与挪用、盗窃之徒常常是沆瀣一气的。而且，在每一桩这样的事例中，公民和记者总是被剥夺必要的司法资源，因而无法向有能力而且可靠的法院系统揭发政府的专制与腐败。

当然，这也不是说，民主制度就会免受腐败的困扰。我们不要天真地以为，腐败只存在于在法律之外活动的那些机构之中。同样，腐败也不会仅仅存在于国际谍报活动之中。不可否认，这类犯罪活动的确经常招引腐败的魔爪。但是，这些魔爪也已经伸进了政府的权力结构之中，从发达国家到发展中国家的政府，从欧洲到拉丁美洲，都不能幸免。一些大的私人机构凭借其商业活动形式上的合法性而赢得了人们的尊敬。然而他们却由于把行贿当作一种标准而且可接受的商业策略，而损坏了自己在公众中的信誉。他们通过行贿而使自己获得了不公平的商业优势。

我们也必须铭记公共资金转入私人银行账户或转化为政府和军队官员的不动产这一现象，几乎是在持续发生。常见的腐败现象还有对于外国援助资金和捐款的侵吞，这些资金本来是用于经济发展或救济由于战争和自然灾害而遭受苦难的人民的，然而其中至少有一部分常被腐败的官员中饱私囊。

腐败所导致的最令人沮丧的景象表现在最贫困的那些国家里，那里充斥着

^① 哥斯达黎加总统（1986~1990），1987年诺贝尔和平奖获得者。阿里亚斯博士支持了透明国际的创立，现在是透明国际顾问委员会成员。

悲惨和社会经济方面的不平等现象，而公务人员的腐败却在不断地肆虐。在这些国家里，官员受贿就是对穷人的一种窃取。腐败的直接后果不仅使贫者越贫，而且也使民主制度受到削弱。当拉丁美洲普遍地处在独裁统治下的时候，民主战士就通过呼吁反对当时盛行的腐败，来唤起民众反抗集权体制。

拉丁美洲许多独裁统治的垮台，大多是由于民众对其腐败的愤怒。然而民众有时也会因为对民主制度里的腐败活动深感失望，转而欢迎一种新的专制统治。事实上，许多这样的独裁统治正是通过伪善地批评民主政府的腐败，借助宫廷政变和武装叛乱而建立起来的。

由于过去的独裁政府不允许做调查和公开消息，所以从其镇压中崛起的新的民主国家对于过去体制下的腐败程度可能不清楚。同时，新的民主制度则可能被新闻自由所揭露出来的丑闻的阴影所笼罩。由于非民主体制缺少透明度，这就使公民有一个错误的印象，即民主制根本上就容易腐败。民主领袖们有责任去澄清和纠正这种错觉。

民主体制必须以透明性和致力于实现透明化为其特征。但是对透明性最有效的保护，则是在为了这一目的而组织起来的公民的掌握之中。他们的组织必须提高公众对这一问题的关注程度，并同时在国内和国际舞台呼吁政府透明。强大的金融商业组织已经使腐败全球化，并成为一种可以接受的生意手段；因此反腐败也必须在全球范围内展开。如果人们不行动起来维护民主，如果他们缺乏公民的美德和对政府的拥护，那么民主自然会遭到腐败的吞食。

大多数国家都谴责废黜由宪法合法产生的政府的行为。逐渐地，我们正在巩固国内外的安定。现在合法政府能够着手进行必要的、以实现我们社会的现代化的制度改革，并促进人类发展。然而不幸的是，不断出现的腐败丑闻使我们的人民灰心丧气。

在一些国家里，对群众暴动和政变的期望又有抬头。传统上作为民主体制堡垒的政党，由于丧失声名而分崩离析，越来越受到主动远离政治决策圈的公众的谴责。随着政党被遗弃，民主政体面临着变成一种摇摆不定的和无能的形式风险。

现代技术文化赋予对商品的消费和占有以非同寻常的价值。个人的成就和声望越来越从物质财富方面而不是根据个人对社会的贡献去衡量。这使我们的社会产生了伦理上的缺陷，对此，我们只能以教育去矫治。我们必须唤醒人民尤其是年轻人的公民责任。不论在教室里还是在会议室里，我们都应当教育民众，让其承担公民责任并培育对社会有用的奉献精神。必须向年轻人说明，物质财富是附属於公民的职责和权利的。社会资本必须压倒金融资本，因为一种只致力于积累物质财富的文化，是滋生腐败的温床。

许多地方的一些勇敢的领袖人物，正在为人民提供远见和热情，从而把群众的要求转化为有组织的活动，呼唤建立一个公开而负责的政府。对于那些致力于建立一个公开与诚实的政府，并经常与权贵开展斗争的人，必须给予赞扬

和积极的支持。有时候他们像是无力的牧羊人大卫与巨人歌利亚之间的战斗，然而近来许多国家的事实已经证明，大卫的精神和意志将最终战胜狰狞可怕的歌利亚。

当公民们呼唤一个更加负责、更加正派的政府时，他们是在表达对腐败的愤慨。腐败使穷人蒙受耻辱，因为它强迫穷人向底层政府官员行贿，以使后者能够履行其职责；腐败使诚实的商人破产；它助长肆无忌惮的商贾巨头与可耻的官员之间的勾结，就像是癌症扩散，使社会上一切正派的东西遭受侵蚀。

我们决不要对医治腐败这个癌症失去信心。我们在论述腐败的全球化趋势的同时，也一定要欢迎大众要求有一个好政府的全球浪潮。今天，国家领导者们开始同意要在国内和国际场合对腐败展开讨论。冷战结束以后，援助资金的最终使用情况越来越受到密切的关注，人道主义援助旨在帮助人民，而不是在第三世界里收买朋友，甚至是收买那些腐败的朋友。

公民的每一项权利，尽管有法律保护，但仍然能够被无能而腐败的领导人践踏。但是在有自由的新闻媒体，从而可以谴责这种领导人并对他们的能力进行公开辩论的地方，公民权利最容易得到保护和恢复。新闻自由是托马斯·杰斐逊所说的“永恒的警戒”(eternal vigilance)，能够永远保护我们的政府免受腐败的侵蚀。

我们将来的努力方向，必须包括争取国家政治和经济领导人行为透明、诚实和遵守道德。但是我们也需说明，腐败不只限于以权谋私，它远远不止是公务员和生意人之间为了获得不合法、不道德的好处而做的私下交易。腐败还有许多其他方面，它们不受法律的约束，而且也不总是处于舆论的监督之下。

例如，有一种腐败，就是政治及政府领导人未能发挥其教育公众的作用，而这本是民主政体赋予他们的一项责任。他们两面三刀，一味迎合大众口味却言不及义，仅仅出于竞选的考虑而不坦言问题。这些行为都是在使个人、社会和民主制度腐败和蜕化。

在国际关系领域也听得到这种圆滑的讲话，这意味着是更大范围里的腐败。这种腐败还会削弱国家间的信任。

单纯以竞选得胜来衡量政治事业的成功，也是一种腐败，如果这种得胜是靠隐瞒真相、或者将真相捏在手中直到选举进入适当时机的话；高官和政客通过分配特权和清闲职位去消除政党和其他组织的伦理原则及思想活力，这也是一种腐败；还有一种腐败则是人们忘记了要从政就必须要有准备，要无私，要乐于为他人服务，要言行一致等等。

但我们也不要忘记，当选的官员并非是惟一对腐败负有责任的人。还有些腐败则来自于对忠诚的错误理解、彻底的缄口不语以及下属的机会主义行为。我们应当自问，在保密和虚假的忠诚中发现的腐败所可能导致的后果是什么。

我们必须认识到，选民有责任期望未来的政府官员诚实、敏锐、干练、正直并注重这些禀赋。这是因为，缺少这些禀赋但却不缺政治野心的人，总是想

利用民主的工具来得到其所渴望的权力。并非所有被颠覆的民主政体都是毁于政变和暴动。

投票是一种权力，但是许多公民忘记了他们在行使这项权力时所应肩负的责任，以至于在贝多芬、歌德和托马斯·曼（Thomas Mann）的故乡，国社党在1933年3月的议会选举中合法地获得了压倒的多数票，由此为阿道夫·希特勒打开了通向最腐败的权力——绝对权力的大门。

17世纪的一位伟大的墨西哥诗人索尔·胡安娜·伊内斯·德·拉·克鲁斯^①问道：

两个共犯谁应当更受责怪？

是为了赚钱而犯罪的她，还是为了罪恶而付钱的他？

诗人意在揭露那些与女人共同犯罪却又从道德上责骂女人的男人的虚伪。我相信，在这个罪犯们能够退缩到财富与权力的避风港里去的世界上，诗人的话今天仍然正确。腐败一定由两方面的人——腐蚀者和被腐蚀者而共同造成的。当工业化国家的领导人在谴责本国的贿赂却宽容他国的贿赂时，他们就不仅犯有腐败的罪行，而且还对发达世界和发展中世界实行双重标准。这种双重标准的存在对有关各方——不论是只在国内维护伦理道德的富国，还是其制度正遭受腐败侵蚀的穷国，都是危险的。

在发展中国家里搞腐败的人并非都是第三世界的公民。在过去几十年里，有些工业化国家就通过支持、维护、甚至安插腐败的领导人，以干涉发展中国的政治进程。有许多富国在其外交政策中奉行的是双重标准：在国内推进民主，在国外怂恿独裁统治。这种双重标准还明确地表现在西方国家无视发展中国家的反贿赂法律的倾向，它们甚至还对本国公司用于行贿的款项予以减税。这种行为显然是明目张胆地无视新的脆弱的民主国家的这样一种需要，即它们要向长期生活在集权统治下的人民证明民主制度的价值。

讲话圆滑——这是又一种双重标准——在国际关系领域也听得到。这是一种更广义的腐败，这种腐败削弱着国家间的相互信任。当强国政府为实际上是受自身私利驱动的行为做道德辩护的时候，他们是在从事腐败活动。当那些通常号称是和平主义者的民主政府允许本国工业界向侵犯人权的政府、或向陷于内战或国际冲突的国家提供武器时，这也是腐败。

透明国际在与双重标准的腐败进行斗争方面已经迈出了重要的步伐。我为这些行动鼓掌。但是我们还必须做更多工作。这本著作毫无疑问在今后的工作中将成为一件价值无量的工具。它帮助人们建立标准，并把大量的反腐成功经验提供给市民社会、政策制定者和执行者。任何国家如果忽视这些成功经验，自身便会蒙受损失。

① 她是一位墨西哥修女，她不仅是她那个时代最伟大的诗人和戏剧家之一，而且也是第一位为妇女争取受教育权利的拉丁美洲人。

我们在建立一个对腐败问题有警惕性的强有力的公民社会的同时，也必须教育儿童反对滥用权力。我们必须通过宣扬公民美德来反腐败，这种美德随着岁月的流逝似乎已经消失了。当我们走向下一个千年时，我们需要每个人的帮助和支持，以达到我们的这一目标。我们能够制止腐败癌症的蔓延，对此我们应当保持信心。在我们谈论腐败现象的全球化时，我们也应当为大众要求有一个好政府的全球浪潮而欢呼。

在任何一位学习过政治学的人的心里，欧洲都让人联想起启蒙时代的景象，那是一个就民主的优越性、自由宪章以及公民的责任进行哲学大论战的时代。让我们企盼一个新的全球启蒙的曙光的出现！让我们为曾经产生出民主，并塑造了我们现在的政府的那些观念的复兴而努力奋斗！因为只有我们持久地忠于这些理想，我们的前途才有保障。

如果我们能重新发现我们对自由、真理和正义的激情，那么我们便会实现我们的梦想，并超越我们的目标。发挥我们的全部潜力、抵制腐败诱惑的时刻已经到来了！让我们正视历史，并为迎接未来而做好准备吧。

哥斯达黎加 圣何塞

英文版序

彼得·艾根^①

腐败是我们这个时代最大的挑战之一——它是我们必须正视也是能够对付的挑战。在反腐败的问题上没有捷径可达，也没有简单的答案可言。腐败造成的危害总是或多或少地伴随着我们。在我们步入新千年之际，我们清楚地认识到了腐败不仅在一定程度上威胁着环境、人权、民主体制和人类的基本权利和自由，而且破坏了发展，使世界上的数百万人贫困加剧。如果任由腐败继续引发由贪欲而不是人民的需要驱动的非理性的治理，并破坏私人部门的发展，腐败甚至将剥夺人类生存的最基本需要——希望。

值得庆幸的是，世界范围内对于提高政府治理和权力问责水平的关注从来没有像如今这么强烈——不论是在公共机构还是私营机构里，也不论是在国际组织还是非政府组织内，情况都是如此。透明度的增强不仅可以提高政府对人民负责的程度，而且可以以一种在经济上十分合算的方式来做到这一点，这样一种信念目前已经得到了普遍的表达。人们还有一种普遍的认识，即只有在国内和国际范围内同时利用社会的三种力量——国家、私人部门和公民社会的所有能量，才能带来观念和行为方面的根本而持久的变化。

还存在一种正在逐渐深入的认识：如果全世界人民已经目睹的腐败的大爆发不能得到遏制，那么过去十年中我们取得的民主成果就会面临风险。如果新兴民主国家的人们（由于腐败现象）对民主实践失去信心，开始渴望一个有更大的确定性的时代，那么过去曾失败了的补救方法将会再次被试用，从而使人民的生活更加贫穷。

加强合作与建立联盟是透明国际的遏制腐败战略的基础。这本著作把国家廉政体系的构成要素“汇集”了起来。“国家廉政体系”这个概念是在本书的第一版最早提出的，并且很快就成为反腐改革家们的常用词汇。

^① 彼得·艾根（Peter Eigen）先生为透明国际理事会主席。透明国际这一组织由其于1993年一手创建。

通过采取一种整体性的反腐战略，并把一切重要的行动者融入到反腐败改革的过程中来，一个国家或社区就能增强自己把腐败减少到一个可控制的水平的能力。但是，如果没有睿智而且有决心的政治领袖，没有公众的高度觉悟与支持，也缺乏一个积极主动又领导得法的私人部门，上述的这一切都是不可能实现的。在许多国家里，推动反腐败改革最为困难的一点，就在于创造一个愿意而且又有能力为塑造其所处的环境发挥重要作用的、有活力的公民社会。这本著作通过列举反腐败成功经验的实施理由和范例，应当能够在很大程度上提高市民社会里的领导人物的能力。透明国际相信，公民社会及私人部门的作用过去被低估了，今后透明国际将与其在各个国家的分部一起为在这一领域取得进步而努力。当现在的发达国家过去尚处于发展阶段，并具有和现今的许多第三世界国家和转型国家的经济类似的特点的时候，正是公民社会和私人部门成功地遏制了威胁着本国经济发展的腐败现象。我们相信这样的历史可以也必须重演。

由于国际反腐败努力正在不断发展变化，所以这本经过重新编撰和修订的著作也必须继续保持更新。本书的早期版本已经被翻译成约 20 种不同的语言，书中的观点也在考虑了不同的国家、司法和政府传统的情况下，被应用于各种不同的国家和地区。

我们希望收到建设性的批评意见，从而使这本著作能够不断改进，并使透明国际网站上的反腐败成功经验案例也能够不断完善。这本著作本身也将被放在因特网上，并将定时修订和更新。

柏林，2000 年 9 月

透明国际制约腐败 2000 年版

本书的第一版（至今已翻译成了 20 多种语言）提出了建构“国家廉政体系”的概念。这是一种建设一个透明和接受监督的政治制度的综合战略。这样一个制度，需要民主的政治机制、独立的司法制度、自由的媒体和独立的公民社会等等构成问责制（accountability^①）的制度支柱来支撑。这些表述从那以后已经成为研究发展的领域的专门术语，而发起一场整体性的反腐败斗争的倡议同样也已取得了广泛的共识。但是，反腐败斗争的胜利消息似乎仍然不多。

部分答案存在于公民社会。如果反腐败活动家保持一种积极的、富于创造性的、意志坚定并且果断的姿态，即使反腐败的战斗似乎已经胜利结束，腐败问题也会一直受到一个国家甚至整个世界的关注，因为各种各样潜在的腐败总会如影随形；即便是那些已经建立起一套健全的国家廉政体系的国家，也要每时每刻与一些未曾预料到的腐败现象做斗争，因为腐败分子就像无孔不入的苍蝇，总会找到自己的可乘之机。

反腐败斗争并不仅仅是一场道德运动，即反对腐败行为内在的“邪恶”。当然，道德的因素是存在的，因为道德的内容贯穿了世界上所有主要的宗教以及社会组织，但是，反腐败斗争的一个更为急迫的理由是腐败给所有国家、给那些世界上最为贫困的人们造成了痛苦和贫穷。正是因为我们关注腐败所造成的恶劣后果，而不是对腐败分子和他们的行为的唾弃，才是真正推动着全球反腐败运动发展的真正动力。



① 所谓问责，是指代理人（agent）要就其行为向委托人（principal）做出解释。具体说来，一位官僚要向其上司汇报工作，所以他就对后者负有问责义务。如果政府的终极权威来自于公民，那么所有政府官员就需要不但对其顶头上司，而且对全体公民负有问责义务。有很多做法可以提高政府对公民的问责程度，例如要求官员参加选举，允许公民个人在中立的情况下对官员的决定提出质疑，以及引入有关的行政程序以允许公民参政并要求官员公开官方信息和决定等。——译者引自程文浩，《腐败与政府》，新华出版社，2000。

透明国际的《制约腐败：建构国家廉政体系》2000年版谋求将印刷品的方便与互联网的快捷结合在一起。由于世界上许多不同地方在进行反腐败斗争中，涌现出许多创意，它们使得本书的“成功经验”部分急剧扩大。读者们在阅读本书时会发现我们大量引用这些“最佳实践”，而记载这些“最佳实践”的文献也发布在互联网上。在本书付印之前，我们把这些“最佳实践”编撰起来，作为本书的第五部分。

本书的网络版会不断更新，以跟上最新的发展。在透明国际的网站上还有其他相关材料，并且还有一个可检索的参考书目。透明国际的网址是：<http://www.transparency.org>；欢迎对本书发表评论，评论意见可以通过电子邮件发到：jeremypopel@compuserve.com。



杰里米·波普（Jeremy Pope）是透明国际的创始人之一，并于1994～1998年担任透明国际的首任行政总裁（Managing Director），现在是透明国际伦敦办事处负责信息管理的执行主任。他毕业于新西兰惠灵顿维多利亚大学，是一位高级律师和新西兰最高法院的法律顾问，同时也是英国内殿法律学院的出庭律师。与彼得·艾根一道在柏林创办透明国际之前，他是英联邦秘书长的法律顾问，以及伦敦英联邦秘书处法律和宪法事务部主任。在此之前他在新西兰私人开业。