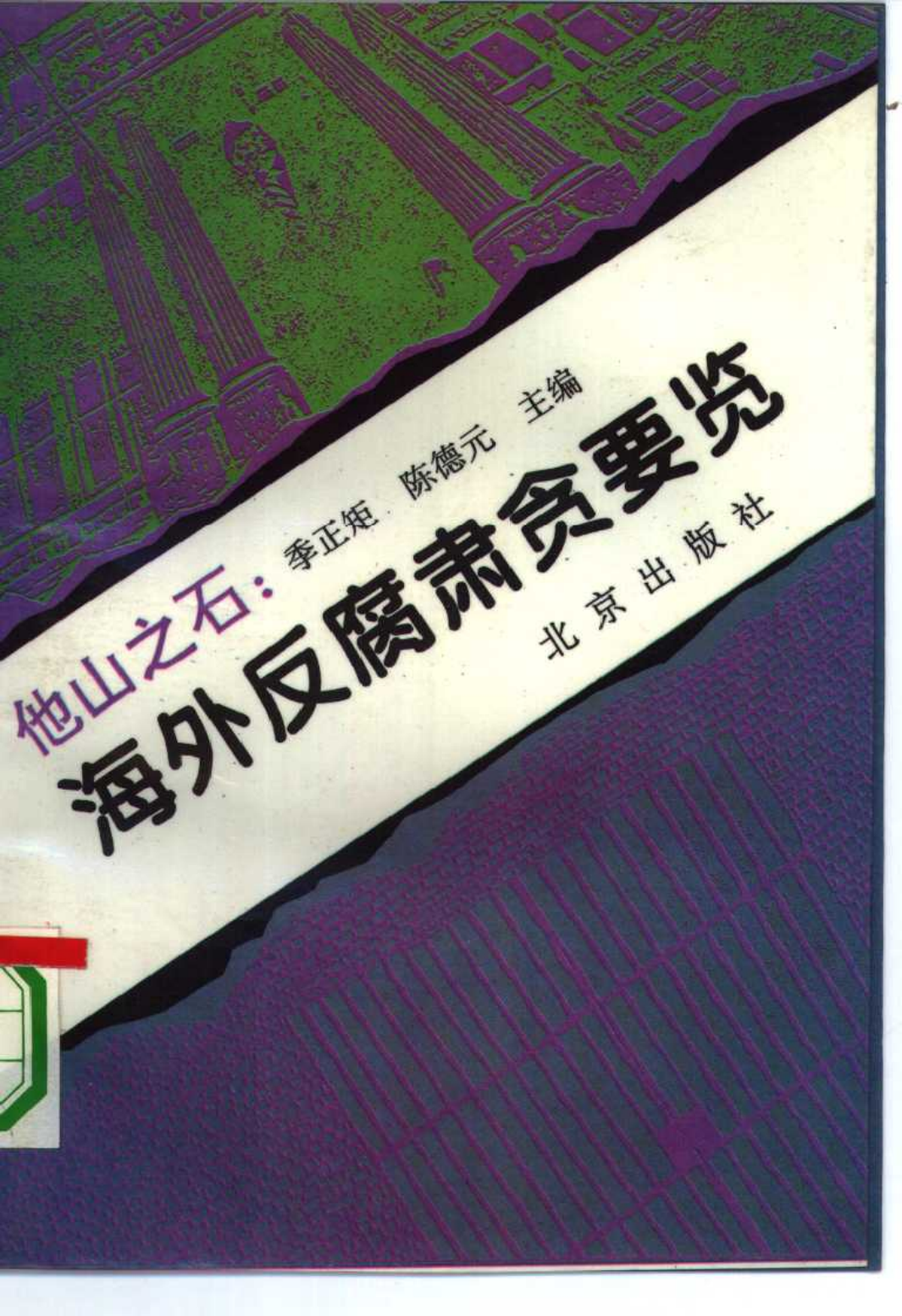




他山之石：季正矩 陈德元 主编

海外反腐肃贪要览

北京出版社

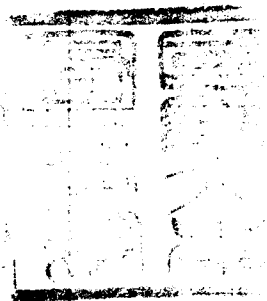


国防大学 2 060 5399 1

607-54/15

他山之石：海外 反腐肃贪要览

季正矩 陈德元 主编



北京出版社

(京) 新登字 200 号

他山之石：海外反腐败贪要览

TASHANZHISHI, HAIWAIFANFUSUTANYAOLAN

季正矩 陈德元 主编

*

北京出版社出版

(北京北三环中路 6 号)

邮政编码：100011

北京出版社总发行

新华书店北京发行所经销

北京朝阳展望印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开本 12 印张 260 000 字

1994 年 9 月第 1 版 1994 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—2 000

ISBN 7-200-02315-9

D·185 定 价：7.80 元

主 编 季正矩 陈德元

副主编 白明春

撰稿人 季正矩 白明春 严维耀 王歧海
宋世明 赵同志 洪 磊 徐 伟
姚晋珍 谢明英 郑曙村 陈德元

目 录

腐败与反腐败：一个世界性的问题·····	(1)
第一章 腐败问题的研究在国外·····	(3)
一、腐败：根源与分类·····	(3)
二、现代化与腐败·····	(20)
三、腐败：现代文明的毒瘤·····	(26)
四、国外腐败问题研究的题旨与方法·····	(39)
第二章 国外反腐败机构概览·····	(50)
一、美国的反腐机构·····	(50)
二、英国的反腐机构·····	(51)
三、法国的反腐机构·····	(57)
四、瑞典的反腐机构·····	(61)
五、芬兰的反腐机构·····	(64)
六、日本的反腐机构·····	(65)
七、奥地利的非正式反腐机构·····	(68)
八、加拿大的反贪机构·····	(69)
九、澳大利亚的反腐机构·····	(71)
十、印度：中央调查局和监控委员会·····	(74)
十一、乌干达：监察公署·····	(88)
十二、喀麦隆：检查监督委员会·····	(90)
十三、布隆迪的司法机关·····	(91)
十四、菲律宾：反贪污法院和独立调查处·····	(92)

十五、斐济：监察专员公署	(93)
十六、津巴布韦的反腐机构	(95)
十七、泰国：反贪污委员会	(96)
十八、巴西：多层次的反贪污机构	(99)
十九、巴基斯坦的反腐机构	(100)
二十、新加坡：贪污行为调查局	(101)
二十一、巴布亚新几内亚：监察专员公署	(104)
附：香港的廉政公署	(109)
第三章 国外反腐败的共性措施	(130)
一、法制健全——不敢贪	(130)
二、体制严密——不能贪	(144)
三、待遇优厚——不必贪	(151)
四、官员自律——不想贪	(160)
五、社会舆论：贪者必究	(180)
第四章 国外反腐特色揽萃	(203)
一、反腐旋风席卷韩国	(203)
二、新加坡反腐另有高招	(213)
三、意大利的清廉运动	(226)
四、法国严惩广告业舞弊现象	(223)
五、奥地利对高级官员的管理	(231)
六、瑞士治理偷税漏税的绝招	(233)
七、英国特色的防贪文官制度	(237)
八、美国遏制贪赃枉法的有力举措	(245)
九、瑞典的监察长制度	(257)
十、日本预防和惩处腐败的措施	(264)
十一、德国国防部对受礼和吃喝的惩罚	(266)
十二、美、日、德、法反避税立法	(268)

十三、克林顿整顿官僚机构出新招·····	(274)
十四、经久不衰的英国伦敦金融城* ·····	(277)
十五、增光还是抹黑，拆台还是补台 ——国外对高级领导人的夫人及子女等的 管理·····	(282)
十六、津巴布韦的成功经验·····	(292)
十七、佛得角的反腐成效·····	(295)
附：香港廉政风暴显神威·····	(296)
第五章 国外反腐败的教训·····	(311)
一、发展中国家及新兴工业化国家反腐败的教训 ·····	(311)
二、一面镜子：前苏联和东欧国家剧变的惨痛教训 ·····	(331)
三、面对跨国腐败的挑战：跨国腐败的攻势与一 些国家的保护主义·····	(366)
结束语·····	(372)

腐败与反腐败：一个世界性的问题

在两极体制终结，各国纷纷将政策重点转向经济建设的“今天，腐败变成了各种政治制度的国家所面临的共同问题”。

放眼世界，各国频频爆出的种种腐败丑闻接连不断，令人眼花缭乱。意大利政坛贪污案涉嫌者达几千人，其中包括5名主要政党的首脑和150多名议员，引发了政治大震荡，宣告了传统的由议会产生的政府体制的死亡；1993年8月，日本最大的政党自民党自1955年以来首次沦为在野党，自民党领导人扪心自问，不能不沉痛地承认腐败成为该党失去政权的催化剂；法国从1991年“血液感染案”曝光，到1992年国民议会议长埃马纽埃利因假发票案被起诉，各种丑闻不断；印度的1991年股票丑闻、菲律宾前领导人马科斯、南韩前总统全斗焕……，各种丑闻举不胜举。甚至在联合国这个具有崇高威信的组织，舞弊现象也惊人。

反思前苏联东欧剧变的教训，重要的一条就是，前苏联、东欧党和政府没有把自身建设好，以至于腐败之风得不到有效地遏制，人民群众由不满、失望到抗议。

当前，一场反腐败斗争也正在世界各地兴起。韩国新总统金泳三刮起廉政旋风，巴基斯坦新总理贝·布托发誓要消灭腐败；1993年8月初，拉美领导人在哥伦比亚召开反腐败讨论会；意大利、法国、俄罗斯、非洲一些国家也都采取有力措

施。在反腐败中，一大批曾经风云一时的人物纷纷折戟沉沙，身败名裂，如“正是由于保证消除腐败和实行经济改革而当选的”巴西总统科洛尔已于1992年12月因受控贪污而被迫辞职，委内瑞拉总统因盗用公款而成为“第一位被免职总统载入委内瑞拉史册”。

他山之石，可以攻玉。《他山之石：海外反腐肃贪要览》一书在参考吸收国内外大量资料和成果的基础上，较系统地探讨了国外学者研究腐败问题的总体思路，介绍了国外反腐机构的风风雨雨，概括了国外反腐的共性措施，评述了国外反腐的成功特色举措，从国外反腐的坎坷历程中总结了一些国家的惨痛教训。我们相信，通过对国外反腐败问题的研究，将有助于我们当前的反腐运动和廉政建设，从而使我们对反腐败的认识更加深刻、反腐败的策略更加实际。一句话，使反腐败斗争更有成效、更有实效。

第一章 腐败问题的研究在国外

一、腐败：根源与分类

(一)国外学者界定腐败的三种基本模式

《牛津英语词典》列举了腐败一词的9种定义，但只有一种可用于政治生活，即“由贿赂或恩惠引出放弃公共义务，正直变质或被变坏，腐败活动的采用和存在主要与公共机构等有关联”。把腐败活动的定义界定为：不正当地运用公共权威以获得个人的好处，已成为国外学者一般的共识。但由于界定和表述的立场、角度、层次不一，从而出现了界定腐败的三种基本模式。

1. 以其职位为中心的界定

这是从人们与公共职务的关系以及公职人员所承担的职责来确定腐败，如为了个人或亲朋好友的利益，而不正当地使用公共权力，违背职责，游离规范，脱开法律，这种方法较为流行。美国学者戴维·H·白利、M·麦克缪兰和J·S·内伊曾很好地阐述了与公共职位和职位拥有者的规范有关的腐败定义。白利的定义是：当腐败与贿赂特别有关时，腐败一词意味着不正当地使用权威以得到个人利惠，这种利惠不一定是金钱。麦克缪兰的定义是：如果一位公职人员接受钱款或某种价值做了他的职责允许他做或不允许他做的什么事，或者出于不正当的理由做不合法的处置，他就

是腐败的。内伊的定义是：因考虑(家庭、私人团体)金钱或地位上的好处而偏离公共角色规范职责的行为；或者违背某些规则而以权谋私的行为。这些行为包括贿赂(运用报酬改变处于委托职位上的人的判断)、裙带关系(以亲疏关系而非功绩用人)和不正当的占有(非法占有公共资源以供私用)。

2. 以市场为中心的界定

那些研究早期西方社会和当代非西方社会的学者们着重以市场理论为依据。因为在这些社会中，调节公职人员的规范尚未明确制定，或者根本不存在。美国学者雅·范·克拉弗伦十分精采地论述道：一位腐败的文官视公职如一种经营，他将寻求最大限度地扩大这个职位的收益。因而职位表成了一个“最大化的单位”。他收益的多寡有赖于市场状况以及他在公共需求曲线上发现最大赢利点的能力。

3. 以公共利益为中心的界定

有些学者感到第一种界定太窄，第二种又太宽泛，因而采用公益这个概念，把腐败界定为公职人员为特殊利益而侵犯公众利益。如卡尔·弗里德里希认为：不论何时，作为负责某项工作或负有某种责任的职员或官员，受非法提供的金钱或其他报酬引诱，做出有利于提供报酬的人从而损害公众和公众利益的行为，腐败也就可以说存在了。

(二)腐败产生的根源

1. 动机和条件

要研究腐败产生的成因，必须弄清楚腐败行为的动机和条件。

一些国外学者认为，政治腐败的主要动机或目的是为了寻求支持或保护。保护人和被保护人关系在权力(或政府公职)的再分配中发挥着非常重要的作用。所谓保护——被保

护人关系，是指作为保护人的政府官员个人或小集团在分配社会有价值的事物(权力、财富等)中优先照顾与自己关系亲近的人，后者则以对前者的忠诚、支持或服务作为回报由此所建立起来的关系。保护人和被保护人关系在发展中国家主要包括3种类型：一是亲缘地缘关系(家族关系、宗族关系、部族关系、种族关系、同乡关系等)；二是人情关系(同学、同事、战友、上下级关系、朋友关系等)；三是帮派关系(互有所求，互相利用的交易关系)。对于政治领导人来说，从被保护人那里寻求支持是他们培植个人势力、巩固自己权力基础的重要手段。任人唯亲、拉帮结派，徇私舞弊等腐败行为都是他们为寻求支持而建立保护人——被保护人结构的重要方法。在这种情况下，从政治领导人那里求得庇护是普通民众和一般公职人员谋取公职、仕途升迁的重要途径。为了寻求保护，他们被迫精心编制各种关系网。拉关系走后门，请客送礼成为编织关系网的重要方法。

经济领域中的腐败行为的主要动机是“寻求租金”(寻租)，发展中国家尤其如此。本世纪70年代以来，一些西方学者分析了某些国家的贪污腐败活动。他们发现，根本问题在于政府运用行政权力对企业 and 个人的经济活动进行干预和管制，妨碍了市场竞争的作用，创造了少数有特权进行平等竞争的人凭权力取得超额收入的机会。美国经济学家克鲁格在《寻租社会的政治经济学》中，开始把这种额外收入叫做“租金”，而把谋求得到这种权力以取得“租金”的活动，称作“寻租活动”。有的经济学家把这种租金称作“非生产性利润”。既然政策干预和行政管理制能够创造租金，自然就有人进行寻求这种租金活动。寻租活动的特点是，利用合法或非法手段，如游说疏通，找后台、行贿等，得到占有租金的特权，

取得高额收入。例如在土耳其，政府对进口实行管制产生了巨额租金。1986年土耳其个人进口商品的到岸价格为5.47亿土耳其镑，到岸成本（到岸价格加上所有税金和到岸费）为14.4亿土耳其镑，而这些商品的零售价格竟高达35.68亿土耳其镑！即使扣除正常的批发费用和50%的毛利，仍有14.04亿镑的纯利可赚，这就是进口许可证所带来的租金。这种巨额租金成为经济领域各种腐化犯罪活动的追逐目标。在它的诱惑下，各种类型的寻租活动“兴旺发达”。行贿索贿、倒买倒卖、走私放私、买空卖空、黑市交易、偷税漏税都成为寻求租金的重要方法。

美国政治学家克利特加德在亲身实践和大量反腐败案例进行理论分析的基础上，用2个公式精彩地列出了腐败行为产生的动机和条件。①腐败动机 = 贿赂 - 道德损失 - [(被发现和制裁的机会) × (所受处罚)] > 薪金 + 廉洁的道德的满足感。也就是说，当贿赂之所得减去从事该行为所承受的道德损失和法律风险后仍大于其工资收入和廉洁带来的道德满足之时，官员就会产生从事腐败行为的动机。②腐败条件 = 垄断权 + 自由处理权 - 责任制。也就是说，当官员享有垄断权和自由处理权而又无须对权力的行使承担必要的责任时，他就具备了从事腐败行为的条件。

2. 原因

国外学者在探究腐败的原因时，众说纷纭，莫衷一是。大致来看，主要有以下几种观点。

(1) 现代化诱导论。这以美国著名政治学家塞缪尔·P·亨廷顿为代表。这种观点受到了世界上，尤其是进行现代化建设的发展中国家的广泛关注。这种观点认为，现代化过程带来了人的价值观念的变迁，开辟了新的权力和财源，促进了

财富和权力的迅速重组，拓展了政府活动和国家的干预，这一切在体制和法律无以做出相应的、及时的、有力的调配时，腐败活动就有了发生的契机。详细的论述将在下一节《现代化与腐败》这一专题中详细介绍。

(2) 需求未满足论。这种观点认为，如果政府机构不能有效满足人们的需求，那么腐败活动就容易滋生，人们就会通过贿赂官员，或者组织一定的集团来影响政府机构。一些社会学家，如罗伯特·K·墨顿、奈尔·J·斯梅尔塞、多·海·布雷西等人都有论述，如斯梅尔塞认为，腐败是“在结构性的社会报酬不公正不平等的情况下，特别容易滋生的一种人们蓄意的行为”。

(3) 阶级结构虚弱论。这种观点强调如果没有一个强硬的反腐败阶层结构，腐败容易发展，缺乏一定的阶层结构，必要的道德和责任感就会缺乏。美国学者欧内斯特·格里费斯以美国为例论述道：“在美国，……公职的轮换与分赃制几乎完全摧毁了任何担任公职就意味着负有义务的感觉。担任公职并没有被看成是一种特权，而是被看作是一种报酬或权利。在这种态度下，‘位高则权重’是不可能的。这过去是、现在也是美国腐败的根源，与它相反的例子就是关于英国的高标准的理由。”因此，美国缺乏强硬的阶级结构助长了这个国家的政治腐败的发展。有的学者就此进一步阐述说，其他的现代民主国家有一个统治阶级和上层阶级，它注定要比在缺少阶级意识的美国负责管理政府的、经常变更的群体担负起更多的诚实管理的责任。美国学者塞·马·李普塞通过美国与加拿大的比较，得出结论认为加拿大人对平等与个人成就的评价比美国人要低，而对受过教育的“精英”则重视得多。加拿大人更多地在教育中强调道德价值，而美国人强调

的是“公民感，爱国主义，社会技能以及维持家计”。因此，毫不奇怪，加拿大人尊崇法律，而美国人则存在着更多的无视法律的腐败现象。接受精英的公民思维框架也会接受政府管理、权威和诚实的程序。

(4) 对商业价值观的过分强调。这一理论由美国学者林肯·斯特芬斯首倡。他认为，美国人过分强调商业方面的成功，鼓励人们不顾道德伦理去“取得我的东西”。这就在社会中过份地突出商业价值，商业的交易原则、拜金主义就会在公共领域中弥漫，影响了公共伦理规范和公共伦理精神。

(5) 政府形式的缺陷论。这种观点认为，政府制度、法规、法令、文官制度、行政程序等方面的不完善，容易为腐败活动留下漏洞。

(6) 公共官员薪金过低论。这种观点认为，公职人员的薪金若太低，则容易引发腐败活动。因为政府很穷，提供不了足够的公共利益，维护不了公共设施，发不出体面的工资，因此就拼命争夺任何可得到的东西以弥补低工资，公共官员会像处理私事一样处理他们的公务，于是无法无天、盗窃国库、索贿受贿等腐败活动也就加剧了。

(7) 政党控制论。这种理论认为，几乎所有的腐败的政治机器都是政党机制的一部分。因为在一些国家，腐败几乎总是出现在党魁的统治之下，党魁的政治权威是由以强制手段为基础的政治机器取得的，而以诚实的选举为基础政府不可能会是腐败的。

(8) 选举拉拢论。美国水门事件之后，许多人认为，选举的财政捐款是政治腐败的一大原因。美国加州大学斯密德豪塞认为，贿赂形式的腐败已逐渐被以捐献竞选费用的形式出现的腐败取而代之，以影响立法者和行政管理者的政策。

(9) 政治上寻求庇护论。一些国外学者在研究发展中国家的腐败时认为,一些腐败的动机背后,隐藏着深刻的体制原因,就政治领域腐败行为而言,它是和传统的权力过分集中的政治体制分不开的。这种政治体制为寻求支持或庇护的政治腐败提供了必要性和可能性。这主要表现在以下几个方面。首先,在这种政治体制中,政治领导人要想获取权力和巩固权力都必须从被保护人那里寻求支持。最高领导层的权力更迭以及新领导人攫取最高权力,往往取决于法定程序或惯例以外的各种因素。这其中个人实力的强弱具有举足轻重的地位。同时,在这种政治体制中,政治领导人权威合法性常常来源于传统惯例或个人魅力,而军人政权则缺乏合法性基础。随着民主思想在发展中国家被越来越多的人接受,这种权威的合法性被从根本上动摇了。这样,为了培植个人势力,巩固自己权力基础,使用各种腐败手段来建立保护人——被保护人网络就势在必行了。其次,在这种政治体制中,普通民众和一般公职人员要想在政府中任职和受到提拔重用,必须从保护人那里求得庇护。在这里,政治与行政是合二为一的,官僚机构完全附属于政治领导人。政务官和事务官尚未分开管理,人事权集中在各级领导人手中,人事管理部门完全听命于他们。由于在用人上缺乏一套行之有效的制度,最高领导人的个人意志和主观判断成为用人的主要标准。即使建立起现代公务员制度的许多发展中国家,也常因各级领导人插手人事管理工作而处于名存实亡的境地。在官员的录用和升迁中领导者个人说了算的状况,迫使普通民众和一般公职人员为获得录用和晋升而精心编织关系网,寻求保护伞。最后,在这种政治体制中,由于缺乏监督和制约领导人的有效手段,从而为他们滥用权力提供了可能性。由于

公民的选举权、言论、集会、结社自由等政治权利被剥夺或受到严格限制，民众就丧失了监督和制约政府的必要手段。在立法、行政、司法权集于最高领导者手中情况下，立法机关往往变为“清谈馆”，司法机关则缺乏必要的独立性。这样，政府内部就失去了权力制约和监督机制。

(10)经济上的寻租论。在发展中国家，政府过度干预的经济体制成为产生寻租腐败活动的重要根源。首先，政府的过度干预的经济体制为政府官员提取租金提供了大量的机会和手段。在资源配置和消费品供应中，由于政府排斥或限制价格机制的调节作用，人为地压低资源和消费品价格，使其实际价格和它的生产成本严重脱节，从而限制了供给的增加。资源和消费品的低价供应，导致企业和居民的需求膨胀。此外，在政府采取颁发许可证，利用信贷、税收、外汇调配等手段保护公营部门，限制私营企业和外来商品竞争情况下，供给的增长进一步受到抑制。在供给停滞需求膨胀条件下，供需之间缺口越来越大，由此产生的差价收入也越来越大。这样，企业和居民为了获得必需的资源、许可证或消费品而竞相向负责资源分配、许可证发放、消费品供应的官员进贡送礼，或者被迫出高价购买这些必需品。这就为掌握资源分配权和经济管制权的官员索取贿赂，从事倒卖活动提供了可乘之机。政府的过度干预成为工商企业家经济活动的中心。这是因为寻求租金比通过生产经营获取利润更加有利可图。在资源供应高度紧张或存在着官价与市价双重价格的情况下，能否争取到更多的资源计划或廉价的投入品直接关系到企业的盈利问题。由于计划调拨资源或政府补贴的廉价资源的官方价格远远低于它的实际价格，再加上供应量有限，因此争得更多的计划供应资源或廉价投入品比用高价购买资源然