

陈雷 著

国际反腐风云

GUOJI
FANFU
FENGYUN

福建人民出版社

国际反腐风云

陈雷 著

福建人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国际反腐风云/陈雷著. —福州: 福建人民出版社,

2007. 1

ISBN 978-7-211-05492-3

I. 国... II. 陈... III. 廉政建设—概况—世界

IV. D523. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 127260 号

国际反腐风云

GUOJI FANFU FENGYUN

著 者: 陈 雷

责任编辑: 施国忠

出版发行: 福建人民出版社

电 话: 0591-87533169 (发行部)

网 址: <http://www.fjpph.com> 电子邮箱: 211@fjpph.com

地 址: 福州市东水路 76 号 邮政编码: 350001

印 刷: 福建省天一屏山印务有限公司

地 址: 福州市铜盘路 278 号 邮政编码: 350003

开 本: 850mm×1168mm 1/32

印 张: 6

字 数: 139 千字

版 次: 2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-211-05492-3

定 价: 13.00 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换
版权所有, 翻印必究

序言一

陈雷是一位勤奋上进的检察官，曾做过律师，喜欢读书和研究，长期在司法实务部门工作。2006年6月23日至27日，我们北京师范大学刑事法律科学研究院和国际刑法学协会中国分会在贵阳组织召开了“《联合国反腐败公约》与中国刑事法治的协调完善学术研讨会”。在这次研讨会上，陈雷提交了三篇有关国际反腐败和反腐败国际合作的交流论文，是提交论文最多的一位代表，尤为表现突出的是，作为被指定的研讨会发言人，他没有照本宣科，而是紧密结合我国当前的司法实践，就目前我国反腐败国际合作存在的问题及如何解决，提出了较为切合实际的观点，受到了与会专家学者的充分肯定，也引起了我的关注。他还拿了近期发表的一些文章征询我的意见，我认为一位长期在基层工作的法律实务工作者，能写出这样的文章实属不易。

陈雷研究《联合国反腐败公约》有他的优势：首先，他在检察机关工作，能把理论与司法实践很好地结合起来，这是一般学者所不具有的优势；第二，反腐败国际合作，尤其是涉外追逃追赃问题，是我国当前反腐败的重点、难点和焦点问题，陈雷抓住了这一问题进行研究，为解决实务操作中的难点建言献策，具有重要价值；第三，近年来，陈雷坚持以《联合国反腐败公

约》与中国反腐败刑事立法的完善及反腐败国际合作作为自己研究的方向和重点，他攻读博士学位期间就围绕这些问题展开深入的研究，在读期间，就已出版了《惩治与预防国际腐败犯罪的理论与实务》专著。他的博士论文也是以《联合国反腐败公约》与我国反腐败刑事立法的完善为题的。近年来，陈雷笔耕不辍，已发表有关论文40余篇，这些论文对刑事外逃人员的遣返、死刑犯不引渡原则的变通适用、量刑承诺和建立独立的境外追赃机制等方面的研究具有重要的现实意义。

我赞同陈雷的想法：要让更多的人，不仅让专家学者、实务部门的人士，还要使广大的普通百姓了解《联合国反腐败公约》与我国反腐败（包括国际合作）策略的相关知识和内容。因为这个公约和我国反腐败的战略也突出强调了全民参与和建立综合治理的反腐败预防机制。广大公民的参与，是预防腐败的重要战略措施。近年来，陈雷不仅注重学术理论的研究，还十分重视在报刊上发表以重大新闻事件为由头、用通俗语言评述国内外反腐败国际合作相关问题的文章，既有新闻性，又有理论性、实践性、知识性，他已经就余振东遣返、赖昌星遣返及美国审判乌克兰前总理等案件发表了十余篇述评，让读者在深入了解案件的同时，学习和理解国际反腐败的机制，效果很好。

这次，陈雷出版的《国际反腐风云》主要通过案例以及对这些案例进行深入浅出的评述，解析反腐败国际合作的机制和做法，从形式到内容都较为新颖。全书分

上中下三编。上编为“风起云涌的国际反腐败斗争”，主要通过介绍尼克松“水门事件”、洛克希德航空公司贿赂日本首相田中角荣案、联合国“石油换食品”计划腐败案等，说明为什么要制定《联合国反腐败公约》以及这部公约与中国的关系。中编为“外逃贪官难再逍遥法外”，主要通过分析南美前军事独裁者皮诺切特引渡案、秘鲁前总统藤森引渡案、余振东遣返案、赖昌星遣返案、杨秀珠外逃案和瑞士政府向菲律宾政府返还前总统马科斯的资产案，较为全面地阐述反腐败的国际合作问题。下编为“防微杜渐才是根本”，主要从预防腐败犯罪的角度，通过介绍世界各地预防腐败的措施和做法，全面深入地阐述如何建立避免利益冲突机制和建立健全我国的官员问责制等，还阐述了我国实施社会参与预防腐败的综合治理措施，确立惩治与预防并举的反腐败战略，最后，就中国的反腐败刑事法制应当如何与国际接轨提出了较为切合实际的意见和建议。这本书集知识性、趣味性、理论性和实务性为一体，也有一定的启发性，值得一读。

最后，我祝愿陈雷再接再厉，不仅在实务工作中有所作为，而且在法学理论研究的道路上也取得更为丰硕的成果。

中国刑法学研究会会长

北京师范大学法学院院长

赵秉志

2006年9月

序 言 二

腐败是中国和国际社会共同面对的问题。腐败源于不受约束的权力，继而是个人对权力的滥用以攫取稀缺的经济资源和利益。腐败不仅对社会稳定和安全构成威胁，而且破坏市场公平竞争秩序，侵蚀民主体制和法治的基础，危害国家的可持续发展。在我国 20 多年的改革和发展过程中，腐败成为主要的社会问题之一。我国政府不仅长期坚决在国内开展反腐败斗争，并且正着力构建与国际社会联手反腐败的机制。

基于共同的利益和打击腐败的共识，联合国各会员国于 2002 年 1 月开始谈判和制定《联合国反腐败公约》。2003 年 10 月 31 日，第 58 届联合国大会审议通过该公约。同年 12 月 9 日，该公约开放供各国签署，并于 2005 年 12 月 14 日生效。2005 年 10 月 27 日，我国十届全国人民代表大会常务委员会十八次会议批准了该公约。《联合国反腐败公约》的宗旨在于：更有效地预防和打击腐败，促进反腐败国际合作，提倡廉政问责制，促进对公共财政事务的完善管理。

陈雷研究国际反腐败问题多年，我曾拜读他的《惩治与预防国际腐败犯罪的理论与实务》一书，获益良多。今其近作《国际反腐风云》再次展示了他对国际反腐败的研究成果和对我国反腐败工作的建议与期望。在第一部分中，作者从美国洛克希德航空公司行贿日本首

相田中角荣案及联合国“石油换食品”计划等案件入手，说明腐败问题已经成为影响各国经济发展、政治稳定和国际经济正常秩序的障碍，并且评述国际社会为打击腐败而付出的巨大努力和成果。在第二部分中，作者分析我国腐败分子余振东、赖昌星、杨秀珠等外逃案例，从国际司法合作角度评述建立个案协商和量刑承诺机制的可行性。此外，作者指出，我国现行的相关法律规定必须进一步与国际公约的有关规定相衔接，我国司法机关应增加对其他国家法律和程序的认识和了解，才能有效开展刑事司法国际合作。第三部分讨论了利益冲突和财产申报的问题及各国预防腐败的措施。作者并且建议逐步完善具有中国特色的反腐败总体战略布局和综合治理腐败的机制。

陈雷这部著作的成功之处，在于能够深入浅出和批判性地介绍《联合国反腐败公约》与各国反腐败概况，并且指出我国在国际反腐败斗争的格局中，应当立足本国，借鉴和吸收国际反腐败的经验和教训，在国际合作中尊重其他国家的主权和司法管辖权，构建以刑事实体法和程序法为重点，以行政、经济管理监督为手段，以社会综合治理为目标的中国廉政机制。

我诚意地推荐这部著作给关注国际和中国反腐败问题的读者。

香港特别行政区律政司副首席检察官

香港特别行政区律师协会主席

沈仲平

2006年12月12日

目 录

上编 风起云涌的国际反腐败斗争	(1)
一、从尼克松“水门事件”丑闻说起.....	(1)
二、美国为什么要制定一部反海外腐败行为的法律	(3)
三、国际社会的反腐败力量.....	(6)
四、全球反腐面面观.....	(27)
五、《联合国反腐败公约》与中国的关系	(44)
中编 外逃贪官难再逍遥法外	(52)
一、携手灭贪渐成各国的共同愿望.....	(52)
二、从西班牙要求英国引渡皮诺切特说刑事司法国际 合作.....	(54)
三、布什颁布法令终结外逃贪官的天堂美梦.....	(60)
四、藤森的如意算盘打错了.....	(64)
五、美国可以审判拉扎连科吗?	(67)
六、从瑞士冻结马科斯的资产并归还菲律宾政府看我国 如何建立独立的境外追赃机制.....	(71)
七、国际刑警组织的威力有多大?	(81)
八、余振东的成功遣返说明了什么?	(86)
九、赖昌星还能“赖”多久?	(94)

十、杨秀珠，你还能逃到哪里去？	(101)
十一、中国反腐败国际合作的现状	(112)
下编 防微杜渐才是根本	(115)
一、打破“潜规则”：德普公司、朗讯公司商业贿赂 案的启示	(115)
二、从加拿大两名退休政府部长合开顾问公司带来 问题看如何避免利益冲突	(124)
三、防治“非典”不力官员被撤职催生问责制	(135)
四、从斯塔尔狠查克林顿看美国的独立检察官的制度	(138)
五、世界各地预反腐败还用了什么招数	(141)
六、从网上举报奖励十万元，到实施社会参与预反腐败 的综合治理措施，最终实现惩治与预防并举战略	(165)
七、中国的反腐败刑事法制应当如何与国际接轨	(172)
后 记	(178)

上编 风起云涌的国际反腐败斗争

一、从尼克松“水门事件”丑闻说起

20 世纪世界经济飞速发展，为人类创造了无穷的财富。随着经济全球化，也带来了腐败问题的国际化，国际反腐败斗争始于 20 世纪 70 年代。70 年代初，在美国发生了举世震惊的“水门事件”，这一腐败丑闻对此后的国际反腐败斗争产生了重大的影响。

众所周知，“水门事件”是和当时的美国总统尼克松联系在一起的。尼克松对于 20 世纪 70 年代初的中国人来说，是非常熟悉的美国重量级人物，是他打破当时的中美外交坚冰，成为首个访问中国的西方国家总统，促成中美关系的正常化。他与毛泽东主席的历史性会晤，更是轰动世界，使他成为轰动一时的西方政治领袖。

然而，就在他访问中国回国后不久，由于他在“水门事件”中扮演了极不光彩的角色，成为人们口诛笔伐的对象，迫使已连任的他不得不辞职下台。

“水门事件”究竟是怎么一回事？这还得从 1972 年美国总统的选举开始说起。

1972 年是美国总统选举年，民主党的选举本部设在华盛顿

市内的一座叫做“水门”大楼内，一天晚上，有5个男人潜入这栋大楼，在秘密安装窃听器时被警方当场抓获。不久，警方判明5人系受雇于共和党尼克松选举委员会的原联邦情报局职员。起初，检察机关只作为一般的“住宅侵入案件”进行起诉。然而，在尼克松连任后的1973年，报刊开始披露该案件的真相，据说是一位名叫拉鲁的时任尼克松政府的高官向新闻界透露了这一惊天大案。报刊指责尼克松本人知道这5人的所为，并参与了对案情的隐瞒活动，报刊还指责尼克松有大规模的逃税行为。于是，全美一片哗然。

为了“证明”自己清白，尼克松通过司法部长（也是美国的总检察长）任命了“特别检察官”，对该案展开全面调查。“特别检察官”虽由尼克松任命，但严格依法办事，当他在调查中得知有几盘录有总统办公室谈话内容的磁带存在时，便命令尼克松交出。对此，尼克松恼羞成怒，决定解除“特别检察官”的职务。该决定遭到了全美上下的一致反对，国会也决定启动对尼克松总统弹劾程序，并最终在21票对17票的表决结果通过了这一弹劾决议。

在四面楚歌的情况下，尼克松不得不于1974年8月9日辞去总统职务。1个月以后，新任总统福特宣布基于宪法第二条所赋予总统的赦免权对尼克松予以特赦，免除其刑事责任。^①

“水门事件”还牵出一系列腐败丑闻，其中包括美国跨国公司通过国外银行的洗钱为尼克松的竞选提供非法资金（政治献金），从而引发了人们对公职人员从业道德的大辩论，由此美国于1978年制定了《政府道德法》。

^① 王云海：《美国的贿赂罪——实体法与程序法》，200页，北京：中国政法大学出版社，2002。

二、美国为什么要制定一部 反海外腐败行为的法律

美国国会在对“水门事件”的深入调查中，除了发现尼克松的腐败行为外，还发现许多美国的海外公司为了获取商业利益，直接向某些外国政府高级官员进行大量行贿的事实，其中最臭名昭著的是洛克希德航空公司的商业贿赂案。

1976年2月，在美国上议院外交委员会的听证会上，洛克希德航空公司（美国三大航空制造公司之一）一名叫库奇安的副董事长承认，该公司通过日本丸红公司向日本政界要员贿赂巨款，其中送给首相田中角荣的贿赂款高达5亿日元，使该公司生产的三星式飞机顺利进入日本市场。事情被公开后，在美日两国引起轩然大波。同年7月，美国加利福尼亚州的联邦地方法院受委托询问了证人洛克希德航空公司原副总裁和原东京办事处主任。后来，该询问笔录副本移送给日本司法当局（这是国际司法协助的一种方式）作为有力的证据使用，致使田中角荣在辞职后不久就被逮捕，并因受贿罪在日本被起诉。经过历时19年的马拉松式大审判，终于在1995年2月结案，日本最高法院对田中角荣涉嫌受贿案件做出终审判决，但还没等到判决的到来，早在一年之前，田中角荣就已去世。据报道，日本各级法院公开或秘密对田中角荣等人审讯达200多次，耗资6亿日元，超过了对田中角荣指控的5亿日元受贿数额。案件除涉及日本多家航空公司和美国的洛克希德航空公司外，还涉及包括田中角荣在内的数名高官。这一案件对美日两国的政界和司法界造成了深刻的影响。

随后，美国证券交易委员会做了进一步调查，并于1976年5月12日向参议院汇报：著名的埃克森公司在1963年至1972

年间的行贿金额高达 7800 万美元；洛克希德航空公司秘密向客户支付数百万美元巨款。在此后的调查中还发现，西屋公司和通用电气公司为夺取菲律宾核电站合同展开了激烈的竞争，尽管西屋公司的技术较差，但它还是获得了合同金额达 5000 万美元的核反应堆合同，原因是西屋公司付给菲律宾总统马科斯的亲戚 1730 万美元。到 20 世纪 80 年代初，有 450 家以上的美国公司向证券交易委员会承认其在国外有对外国政府官员非法的或有问题的付款，总额超过 10 亿美元。另一方面，美国在国际经济交往中，也面临商业贿赂的不利竞争局面，有资料表明，自 1994 年 5 月到 2001 年 4 月，美国有 414 个合同（合同金额 2020 亿美元）的竞争项目受到外国公司贿赂的负面影响。从 2000 年 5 月 1 日到 2001 年 4 月 30 日，有 61 个合同（合同金额 370 亿美元）的竞争项目，由于存在外国官员贿赂情形可能受到影响，美国公司被认为至少损失其中 9 个合同（合同金额 40 亿美元）。

一系列腐败丑闻损害了美国公司在海内外的形象，美国在国际经济交往中面临商业贿赂严峻的挑战。为恢复美国公司在商业社会中，尤其是在国际经济交往中的信心，以及推动其他国家和国际社会制定相应的法律和国际公约，美国国会制定并数次修订了《涉外腐败行为法》。

《涉外腐败行为法》由美国国会于 1977 年制定，并于 1988 年和 1998 年两度进行修订。该法主要是针对美国在境外的公司和个人在从事商业活动中向外国官员贿赂做出禁止规定，同时还要求具有公共贸易职能的公司对财会做账、记录和内部控制方面达到规定的标准。

该法主要由会计条款和反贿赂条款组成。会计条款由记录保留、内部控制和刑事责任三部分构成。会计条款要求所有在海外

的公司、企业和个人“制作或保留（存）账册、记录和账户，要适当详细、准确和公正地反映交易和发行人资产的处置状况”；同时要建立一套内部会计控制制度，确立合理的保障机制，以使交易在适当的授权下进行。反贿赂条款规定，贿赂外国官员以影响任何职务的行为构成犯罪。

此外，该法对违法的个人和公司规定了刑事处罚和民事惩罚的具体标准。在刑事制裁方面，故意违反《涉外腐败行为法》会计条款的个人可被处以 100 万美元的罚金和科以 10 年的监禁；故意违反《涉外腐败行为法》贿赂条款的个人可被处以 10 万美元以上的罚金和科以 5 年的监禁。公司故意违反《涉外腐败行为法》会计条款的最高处罚是 250 万美元。除了刑事处罚之外，《涉外腐败行为法》规定了对违反贿赂条款的民事处罚最高可达 1 万美元。此外，证券交易委员会和司法部还可以对违反《涉外腐败行为法》的公司提起民事诉讼，要求法院判令该公司停止违反贿赂条款和会计条款的行为。

同时，该法赋予司法部和证券交易委员会查处案件的权力，但两者的侧重点不同，司法部对国内外商业贿赂犯罪的刑事执法负有责任，当然司法部也可以对国内相关人提起民事诉讼。美国的司法部权力很大，检察机关依附于司法部，司法部长同时兼任国家的总检察长，另外，联邦调查局和全国的警察也归司法部管。在美国，证券交易委员会也享有执法权，它主要负责对商业贿赂的有关人员进行民事调查，但在调查过程中也可能涉及司法部起诉的刑事案件。

该法实施以来，有效地遏制了美国公司在海外的腐败现象，在客观上推动了世界其他国家制定相应的法律规范，同时也促进了反腐败国际合作，特别在制定区域性和全球性反腐败公约方面发挥了积极的作用。

三、国际社会的反腐败力量

自 20 世纪 70 年代以来，人们日益意识到腐败的严重后果，20 世纪 90 年代全世界对腐败形成围剿之势，几乎所有国家都将反腐败列为国策，甚至作为炫耀其开明、廉洁和现代化的标志。绝大多数国家设置了受理腐败举报的机构。反腐败成为街头巷尾、茶余饭后的议论话题，平民百姓、社会团体等积极参与反腐败斗争，甚至私营企业也成为反贿赂反洗钱的重要力量。反腐倡廉国际合作成为流行趋势，国际和地区间交流活动频繁举行，国际和地区性政治、经济、金融及专业组织都加入反腐败的行列。

（一）国际组织向腐败开战

1. 联合国

自从成立以来，联合国就开始关注贪污贿赂等腐败问题，联合国预防犯罪和犯罪待遇大会从 1955 年开始每 5 年举行 1 次，每次会议都设专题研讨贪污腐败对社会经济发展的影响，大会多次将贪污罪、贿赂罪、舞弊罪等列为会议议题。此外，联合国还特设了“腐败行为问题政府间工作组”，协调各国反腐败斗争。

1974 年 12 月 12 日，联合国大会通过的《各国经济权利和义务宪章》明确规定，各国有权管理和监督在其国家管辖范围内的跨国公司的业务活动，各国在认为必要时，有权采取某些适当的措施来确保该公司的活动符合该国的经济政策和法律规范。这就从法律原则上规范了跨国公司在海外的经营活动。1975 年 7 月 10 日，美洲国家组织间签订了区域性国际协议《关于跨国公司行为的决议》，明确规定了贿赂外国官员的行为是一种犯罪行为

为。1977年1月20日，联合国经社理事会提出了一项关于禁止贿赂公职人员的公约草案。1979年5月25日，该理事会通过了《关于非法支付的国际协定》，明确提出了积极腐败和消极腐败的概念，要求各国对国际商业往来中的腐败行为在司法上进行制裁，并要求加强各国在这方面的司法协助，确立了对该犯罪行为给予引渡的原则。1983年5月21日，联合国政府间行动守则工作组颁布的《联合国跨国公司行为守则草案》，确认了跨国公司行为守则，具体拟定了跨国公司活动的具体操作程序和规范，该《草案》成为预防、惩治贿赂外国官员犯罪的重要国际法律文件。

20世纪90年代以来，国际社会加大了治理腐败犯罪问题的力度，联合国、区域性国际组织和其他国际组织都把反腐败问题纳入其重要议事日程，纷纷制定有关国际法律文件打击腐败犯罪，特别是将打击的范围从贿赂外国公职人员的犯罪扩大到贿赂本国公职人员和其他的腐败犯罪方面，逐步形成了联合国、区域性国际组织和其他国际组织多层面的惩治腐败犯罪国际法律体系。

1990年8月，联合国第8届预防犯罪和罪犯待遇会议通过了《反腐败实际措施手册》，明确规定偷窃、挪用和侵吞公款、滥用职权、政治捐款、财产隐瞒不报等为腐败行为，建议各国审查本国刑法和相关法律，做出适当的能够起到威慑作用的规定。1995年，联合国决定重新审议《关于非法支付的国际协定》；1996年联合国通过了《公共官员国际行为准则》，供各成员国政府官员遵守，同年12月通过了《打击国际商业往来中的贪污贿赂行为的宣言》，要求各成员国对贿赂外国政府官员的行为予以刑事制裁，否定了某些联合国成员国对企业或个人付给他国官员的贿赂进行税收减免的做法。