

# 国外廉政文化概略

任何社会现象的存在和发生都不是孤立的，都有其一定的文化背景和社会环境。许多腐败行为可以从历史文化和社会环境寻找原因，其研究方法就是借助于对不同文化生态的分析，把对腐败的分析与文化因素的特性结合起来阐释，在文化和道德风俗中寻找解释。

孙晓莉

编著

中国廉政文化丛书

(第三辑 共五卷)

中国方正出版社

中国廉政文化丛书 (第三辑 共五卷)

# 国外廉政文化概略

孙晓莉 编著



中国方正出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

国外廉政文化概略/孙晓莉编著. —北京:中国方正出版社, 2007. 7

(中国廉政文化丛书. 第3辑)

ISBN 978-7-80216-271-6

I. 国… II. 孙… III. 廉政建设—对比研究—中国、外国  
IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 113594 号

中国廉政文化丛书(第三辑 共五卷)

**国外廉政文化概略**

孙晓莉 编著

---

**责任编辑:**王相国 谢文华

**责任校对:**张 蓉

---

**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)66560933 门市部: (010)66562755

编辑部: (010)59596620 出版部: (010)66510958

网 址: [www.FZPress.com.cn](http://www.FZPress.com.cn)

责编 E-mail: [XWH@fzpress.com.cn](mailto:XWH@fzpress.com.cn)

**经 销:**新华书店

**印 刷:**北京蓝海印刷有限公司

---

**开 本:**787 毫米×960 毫米 1/16

**印 张:**21.5

**字 数:**288 千字

**版 次:**2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

---

ISBN 978-7-80216-271-6

定价: 40.00 元

---

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

责任编辑：王相国 谢文华

封面设计： 部落精英设计工作室  
部落精英设计工作室  
010-82359161



# 目录

国外廉政文化概略

导论 .....	1
廉政建设：世界性的课题 .....	1
廉政文化：社会意识与制度的结合 .....	4
<b>第一章 欧洲国家 .....</b>	<b>9</b>
<b>第一节 芬兰 .....</b>	<b>10</b>
一、深入人心的廉政文化建设 .....	12
二、芬兰反腐败的法律法规 .....	13
三、芬兰主要的监督机制 .....	15
<b>第二节 瑞典 .....</b>	<b>18</b>
一、诚信清廉的瑞典传统文化 .....	19
二、议会行政监察专员公署 .....	21
三、瑞典网络化的监督体系 .....	24
<b>第三节 英国 .....</b>	<b>26</b>
一、英国的反腐败教育 .....	27
二、英国的反腐败法律法规 .....	28
三、英国主要的反腐败机构 .....	33
<b>第四节 法国 .....</b>	<b>40</b>
一、法国反腐败的主要战略 .....	42
二、法国主要的反腐败机构 .....	47

第五节 德国 .....	53
一、德国独特的社会文化环境 .....	54
二、德国的反腐败法律法规 .....	56
三、德国主要的监督体系 .....	61
第六节 意大利 .....	66
一、意大利的反腐败法律法规和制度 .....	67
二、意大利的监督体系 .....	70
<b>第二章 转轨国家 .....</b>	<b>72</b>
第一节 俄罗斯 .....	73
一、俄罗斯的文化特征 .....	74
二、俄罗斯的反腐败法律法规和制度 .....	78
三、俄罗斯主要的反腐败机构 .....	80
第二节 波兰 .....	82
一、波兰的反腐败法律法规和手段 .....	85
二、波兰主要的反腐败机构 .....	89
第三节 罗马尼亚 .....	92
一、罗马尼亚的反腐败法律法规和制度 .....	93
二、罗马尼亚主要的反腐败机构 .....	96
<b>第三章 北美洲国家 .....</b>	<b>100</b>
第一节 美国 .....	100
一、清教伦理与美国历史上的腐败 .....	101
二、美国的反腐败法律法规 .....	106
三、美国主要的反腐败机构 .....	116
第二节 加拿大 .....	124
一、加拿大的反腐败法律法规 .....	126
二、加拿大主要的监督体系和机构 .....	133

<b>第四章 拉丁美洲国家</b> .....	141
<b>第一节 拉丁美洲的文化与政治</b> .....	142
一、伊比利亚天主教文化与考迪罗化 .....	142
二、拉美国家的政治发展 .....	144
<b>第二节 墨西哥</b> .....	146
一、墨西哥的反腐败制度 .....	147
二、墨西哥主要的监督体制 .....	151
<b>第三节 巴西</b> .....	158
一、巴西的廉政建设面临严重挑战 .....	159
二、巴西的反腐败法律法规 .....	161
三、巴西主要的反腐败机构 .....	164
<b>第四节 阿根廷</b> .....	166
一、阿根廷的危机 .....	167
二、阿根廷的反腐败法律法规 .....	169
三、阿根廷主要的反腐败机构 .....	173
<b>第五节 乌拉圭</b> .....	174
一、乌拉圭立法惩治腐败 .....	175
二、乌拉圭主要的反腐败机构 .....	176
<b>第五章 大洋洲地区</b> .....	178
<b>第一节 澳大利亚</b> .....	180
一、澳大利亚的反腐败法律法规 .....	181
二、澳大利亚主要的反腐败机构 .....	184
<b>第二节 新西兰</b> .....	202
一、新西兰的反腐败制度 .....	203
二、新西兰主要的监督机构 .....	207
<b>第六章 东亚地区</b> .....	214
<b>第一节 韩国</b> .....	215

一、韩国漫长的反腐败历程 .....	215
二、韩国的反腐败法律法规 .....	221
三、韩国主要的反腐败机构 .....	224
第二节 日本 .....	232
一、日本的民德教育与耻感文化 .....	233
二、日本的反腐败法律法规 .....	238
三、日本主要的反腐败机构 .....	244
<b>第七章 东南亚和南亚地区 .....</b>	<b>253</b>
第一节 新加坡 .....	254
一、坚持不懈塑造廉政文化氛围 .....	256
二、加强立法防范腐败滋生 .....	258
三、建立严密的廉政监督体系 .....	261
四、配套制度的建立 .....	265
第二节 印度 .....	266
一、艰巨的廉政文化建设 .....	267
二、印度的反腐败法律法规 .....	271
三、印度主要的反腐败机构 .....	276
第三节 菲律宾 .....	281
一、菲律宾的庇护制文化 .....	282
二、菲律宾主要的反腐败机构 .....	285
第四节 泰国 .....	289
一、泰国传统文化的影响和制约 .....	289
二、泰国的反腐败法律法规 .....	295
三、泰国主要的反腐败机构和措施 .....	296
第五节 印尼 .....	298
一、印尼的“腐败民俗学” .....	299
二、印尼反腐败的主要战略 .....	306



<b>第八章 非洲地区</b> .....	309
<b>第一节 肯尼亚</b> .....	311
一、肯尼亚的反腐败法律法规建设 .....	312
二、肯尼亚主要的反腐败机构 .....	314
<b>第二节 乌干达</b> .....	317
一、乌干达的反腐败立法概况 .....	318
二、乌干达主要的反腐败机构 .....	318
<b>第三节 尼日利亚</b> .....	320
一、尼日利亚的反腐败法律法规 .....	323
二、尼日利亚主要的反腐败机构 .....	323
<b>第四节 博茨瓦纳</b> .....	324
一、博茨瓦纳的反腐败法律法规 .....	325
二、博茨瓦纳主要的反腐败机构 .....	326
<b>第五节 南非</b> .....	327
一、南非主要的反腐败战略 .....	328
二、南非主要的反腐败机构 .....	331
<b>主要参考文献</b> .....	334
<b>后记</b> .....	336



# 导 论

## 廉政建设：世界性的课题

对于什么是腐败，不同人给出了不同理解。学者们从多个角度对什么是腐败进行了界定，如从违背公认准则的角度；从违背职务职责的角度；从损害公共利益的角度；从权钱交易的角度等等。有学者又进一步对腐败的类型作了划分，将腐败分为三个层次：第一，体制性腐败，即一个国家在政治体制方面出现的腐败。第二，职责性腐败，即国家公务人员在履行职责的过程中违反国家有关法律、法规和行政伦理的行为。它又包括物质性腐败和非物质性腐败。物质性腐败是指以谋取物质利益为目的的腐败行为，分为个体腐败与整体腐败两种。非物质性腐败是指尽管没有获得物质利益，但严重损害了社会利益和公共权力正义性的行为，主要分为失职渎职、滥用权力与不良行政。第三，社会道德性腐败。国家公务人员应该比普通公民承担更大的社会责任，其严重违反社会道德的行为也属于腐败范畴。<sup>①</sup> 总的来说，作为一个政治概念，腐败的本质就是国家公务人员不正当地利用公共权力去谋取个人或者集团利益，从而损害

---

<sup>①</sup> 参见王伟、车美玉等著：《中国韩国行政伦理与廉政建设研究》，国家行政学院出版社1998年版，第36页。

社会公共利益的行为。

腐败是一种普遍的历史现象，长期以不同形式、不同程度地存在于各国的不同发展阶段之中。第二次世界大战以后，亚非拉广大地区的国家和民族，相继摆脱帝国主义、殖民主义的统治而获得独立和解放，但是没有多长时间，这些国家便出现了腐败现象，并成为这些国家政治动荡的根本原因之一。独裁政权固然产生腐败，民主选举产生的政权也未能完全幸免于这一毒瘤的侵害。如巴西和委内瑞拉的两位民选总统，都先后因为腐败丑闻而下台。在发达资本主义国家如美国、日本以及意大利等国家，政坛上的丑闻也数不胜数，腐败同样是“政治之癌”。

总的来看，当代世界，不论是亚洲、非洲、拉丁美洲等地区的发展中国家，还是北美和欧洲以及其他地区的发达工业社会或者发达国家，都存在着不同程度、不同特点的腐败现象。无论国家的社会制度如何不同，都被屡禁不绝的腐败问题所困扰。

腐败现象很早就引起学者们的关注，如文艺复兴时期的意大利思想家马基雅维里就曾对腐败问题进行过探讨并提出了颇有见地的反腐败对策。但是对腐败现象作大范围深入的探讨和研究，则开始于20世纪60年代中期。1993年初，罗马俱乐部提出报告，把政治腐败与环境污染并列为21世纪两大难题。美国学者布热津斯基1993年在其著作《失去控制：21世纪前夕全球混乱》中则断言21世纪将出现“腐败大规模蔓延”的现象。廉政建设因而成为一个世界性的艰巨课题。

国内外学者在研究腐败问题时，往往采取多种方法，如历史主义、经济主义、文化主义等方法。其中，文化主义认为，许多腐败行为可以从历史文化的角度寻找原因，其研究方法就是借助于对不同文化生态的分析，把对腐败的分析与文化因素的特性结合起来阐释，在文化和道德风俗中寻找解释。如美国著名学者塞缪尔·亨廷顿认为一个国家的文化与它的腐败程度有着密切联系，这在其经典性的著作和文章中都有论述。总的来说，文化主义派在研究腐败问

题方面的主要观点有：首先，在发展中国家，公共官员普遍面临着是忠诚于国家、政府，还是忠诚于家族、朋友的选择，而在传统的文化氛围中，家族利益常常高于国家利益，为谋取家族利益而违反国家法律会受到家族成员的支持和称赞。其次，在传统社会里，送礼在许多情况下是必要的，而且礼品的价值轻重往往和尊重程度、敬重程度成正比。这在一般公众的心理上也是可以接受的。这种传统习俗沉淀下来，使得送礼与贿赂等腐败行为之间没有一条明确的界限，为腐败蔓延提供了条件。有学者指出，在一些发展中国家，“俯首帖耳的下属给权势人物送礼被视为忠诚的表示。在每一年的某些特殊日子，通常是在宗教节日期间，富人也会给穷人送礼”。<sup>①</sup>再次，在传统社会中，公共官员的行为不是由法律而是由内心的道德信念来调节。在这种环境下成长起来的人，法制观念较为淡漠，而重在道德良心负责。道德准则具有不确定性，特别是在现代化过程中，道德规范急剧变化，对公共官员的制约因素迅速减少，也就容易出现腐败现象。<sup>②</sup>

马克思主义认为，人是社会关系的总和。社会关系的总和必然要形成社会文化意识。人生活在一个文化的世界中，其价值观念、行为准则和思维方式等都要受到文化的影响。从纵向来看，不同历史时期的文化因素对腐败产生影响。如亨廷顿指出，“按照传统的准则，是合法的、可接受的行为，在现代人眼中却成为腐化的和不可接受的。因此在一定程度上，现代化中的腐化与其说是行为背离了公认的准则，不如说是准则背离了现实的行为模式”。<sup>③</sup>从横向比较来看，不同文化背景的国家或地区，其腐败程度和表现方式是有差别的。

任何社会现象的存在和发生都不是孤立的，都有其一定的文化

---

① [英] 斯蒂芬·莫尔著，李锋等译：《权力与腐败——政府和大企业的腐烂核心》，新华出版社 2000 年版，第 30 页。

② 参见丁品余主编：《国外腐败丑闻与廉政之鉴》，中国劳动出版社 1995 年版，第 145 页。

③ [美] 塞缪尔·亨廷顿著，王冠华等译：《变化社会中的政治秩序》，三联书店 1989 年版，第 55 页。

背景和社会环境，缺乏一定的社会文化环境作支撑就会失去其存在的可能性。腐败现象作为现阶段的一种社会现象，它的滋生和蔓延有其必然的社会文化因素。因为腐败的主体和制约腐败的主体都是人，而人是文化的人，是社会各种文化的载体，社会文化总是以或明显或潜在的方式影响着人们的思想和行为。

治理好一个国家，仅仅依靠严刑峻法是不行的。法律不是万能的，“徒法不足以自行”。在社会生活中，法律是制定并约束人的行为的，要做到有法必依，就必须得到人的真正认可。这正是廉政文化研究对于廉政建设的重要意义之所在。从主体的角度来看，提高社会成员尤其是公职人员的道德水准是廉政建设的基石。1952年美国参议员保罗·道格拉斯曾说：“我认为比改进机构更为重要的是需要建立一套更为深刻的道德观。……我们看到的政府的失误常常是我们自己道德失误的反映。……所有这些可能都在提醒我们，我们不仅要帮助改革政府，而且还要帮助改革我们自己”。<sup>①</sup>当前反腐败遇到的不仅有来自机制、制度方面的阻碍和制约，更有来自人们的心理态度、观念模式、思维方式等文化结构方面的制约。

“廉政文化”这一概念的提出，不仅是一个理论问题，更是一个实践问题，它在一定层面上深化了对廉政建设实践活动的认识，增加了新的考察视角。廉政文化也同其他文化形式一样，是一种历史现象，是廉政实践及其成果的不断延伸，并由此勾勒出不同历史时期所具有的弘扬廉洁与反对腐败的文化特点。

## 廉政文化：社会意识与制度的结合

“文”本意指的是各色交错的纹理，后来引申为语言文字等象征

---

<sup>①</sup> 转引自季正矩、陈德元主编：《他山之石：海外反腐肃贪要览》，北京出版社1994年版，第45页。

符号、文物典籍、礼乐制度、装饰、修养以及美善德等义。后来“文”与“化”并用，意思是“以文教化”。在西方，文化源于拉丁文“Cultura”，意思是耕种、居住、练习等，后来英文“Culture”引申为对人的性情的陶冶、品德的教养。对于什么是文化，不同的学者有不同的看法。尽管定义是多种多样的，但不外乎两大类，一种是广义的文化观，另外一种为狭义的文化观。广义文化着眼于人类与一般动物、人类社会与自然界的本质区别，着眼于人类独特的生存方式，认为人类所创造的一切，都是文化，包括哲学、科学、教育、语言、道德、法律、信仰、文学、音乐、美术、戏剧、舞蹈、生产工具、日用器皿、制造技术、制度、风俗等等，几乎是人类社会生活的全部内容。在结构上有物质文化与精神文化两分法，物质文化、精神文化与制度文化三分法等多种提法。狭义文化把文化限定在精神领域，排除人类社会生活中关于物质创造活动及其结果的部分，专注于精神创造活动及其结果，包括知识、信仰、艺术、道德、法律、习俗以及任何人作为一名社会成员而获得的能力和习惯在内的复杂整体。我们在这里持第二种观点。

文化作为一个复杂的整体包括了制度，制度是文化有机整体的一部分。从文化分析的角度来说，制度作为文化的一个组成部分，实际上与精神、价值观、思想等层面是紧密联系在一起。人类行为必然会受到精神、价值观和思想因素的支配。文化具有调控社会和人的活动的功能。社会生活在本质上是实践的，而人的实践活动总是有意识的。文化通过影响人们思想意识水平可以直接调控人们的各种活动行为及其方式。所谓制度，“是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范，它旨在约束主体福利或效用最大化利益的个人行为”。<sup>①</sup> 制度是制约人们的行为、调节人与人之间利益矛盾的一些被社会承认的规则。这些规则有的是社会的根本

---

<sup>①</sup> 道格拉斯·C·诺斯著，陈郁、罗华平等译：《经济史中的结构与变迁》，上海三联书店1994年版，第185页。

制度；有的是体现根本制度的具体制度；有的是约定，并非成文的社会规范，但也具有制度的性质。对于人们的行为约束机制来说，社会意识是一种自律的约束，而社会制度是一种他律的约束。按照马克思主义的观点，社会意识来源于一定社会的物质生活条件，是一定社会经济关系的产物。“人们自觉不自觉地，归根到底总是从他们的阶级地位所依据的实际关系中——从他们进行生产和交换的经济关系中，吸取自己的道德观念。”<sup>①</sup>但是人们在汲取和形成自己对社会现象的认知和判断时，未必都是自觉的，有些是无意识或者下意识形成的。而且，社会意识是人与人之间利益冲突的产物，此时就需要一种外在的他律来规范人们的行为，而这个外在的行为规范就是制度。

从某种意义上可以说，没有文化精神和文化价值的制度是不存在的，没有制度秩序和制度规则或制度规范的文化也是不存在的。文化人类学家马林诺斯基指出，“制度是文化分析的真正单元”。他认为，文化是一个有机整体，包括工具和消费品、各种社会群体的制度宪纲、人们的观念和技艺、信仰和习俗。文化作为一个整体是由部分自治和部分协调的制度构成的整合体。在文化的整体结构中，制度是最基本的要素。在这个文化的整体结构中，作为组织化的群体或者是制度化的群体，依照对共同价值观的文化认同，并遵循制度规范而共同行动。<sup>②</sup>

而廉政文化就是廉政意识与廉政制度的结合体，它是在反复总结公共权力活动中的经验教训，经历长时间的规范与反规范的行为较量之后逐步形成的，是道德理性长期积累沉淀而成的结晶。它不仅具有空间上的普遍性，而且具有时间上的普遍性。

腐败是政治稳定、经济发展以及文化进步的障碍，对社会产生巨大的负面影响。在腐败现象发生和存在的相关条件中，社会结构

① 参见《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第133页。

② 参见曾小华著：《文化·制度与社会变革》，中国经济出版社2004年版，第231页。

的变化以及社会中的政治文化因素，都占有重要地位。腐败虽然表现为一种权力越轨现象，但其发生有特定的社会环境和精神文化环境。因而腐败是一种社会行为，也是一种文化行为。特别当腐败行为带有频发性和表现形式上的共性时，探讨与其相关的社会和文化的原因，就具有非常重要的意义。腐败现象的发生同样具有政治文化环境方面的相关原因。我们并不是说这些政治文化因素本身是腐败的，而是要指出这些条件的存在与相关的因素发生相互作用时，为腐败的发生提供了潜在的精神环境。在历史上，西方国家腐败现象的发生和存在总是与一定的精神文化环境相联系。中世纪时欧洲国家的教会之所以有那么大的权力，得以为所欲为、横征暴敛，一个重要的原因是教会对人民进行了严格的精神控制。这种精神控制的力量比对人的物理性强制的力量大得多，因为它是在剥夺了人们的精神抵抗力后进行的。虚假的教义主宰了平民百姓后，就为那些根本不信这些教义而只信金钱的堕落的教士提供了大胆谋财的机会。到了当代，发生于西方国家的政治腐败现象的背后，我们仍然能看到相关的政治文化作用的影子。历史上形成的传统和习惯不仅对官员的权力行为发生影响，而且使社会普通成员对权力的行使形成较为固定的评价标准。特别是在传统文化深厚的国家，政治文化中的传统准则在腐败现象的发生和发展中起着心理依托的作用。

1981年，由一些学者组成的欧洲价值体系研究小组对欧洲9个国家社会成员的价值观念进行了调查。其中有一项是对有争议的22种社会行为的宽容度进行的比较。对调查结果的统计显示，在22种行为中，对于公职人员的贪污贿赂行为，宽容度普遍较低，列于第17位，列于第16位的是骗取社会保险的行为，而列于第18位的是收赃的行为。可见，贪污贿赂在人们的眼中是和其他谋取非法利益的行为视为一类的。这些行为得到的宽容度都较低，也就是说，最不容易受到人们的原谅和宽容。然而，对这个统计结果在9国之间作一个横向比较，就会发现各国之间对贪污贿赂的宽容度存在着差异。社会宽容度较高的国家，同时也是腐败现象在欧洲较为严重的



国家。在9个国家之中，按宽容指数来排列，排名最高的是法国，依次是比利时、荷兰、意大利、联邦德国、英国、爱尔兰、西班牙和丹麦。不谋而合的是，对于骗取社会保险的宽容度指数，也是法国最高。而且这两项指数法国的领先度都比第2名有较大的超出。从此结果看，法国人的观念体系中对不法占有他人的利益的行为较为宽容。

一个调查统计尽管不能说明全部的相关问题，但起码从一个角度反映出人们在社会道德和政治道德上的倾向性情况。而与此相应，法国的公职人员贪占腐败的情况较为突出绝非偶然。

随着我国廉政建设和反腐败斗争的深入，廉政文化的问题也日益为众多学者所关注。越来越多的同志认识到，在廉政建设的过程中，塑造全社会共同承认和共同实践的廉政意识是保障廉政建设取得实效的重要基础，只有廉政意识与廉政制度的有效结合，才能够从根本上减少和预防腐败对人类社会生活和政治社会的侵害。通过对国外廉政文化的比较研究，将有助于我们对腐败现象产生的文化性根源，对廉政建设的硬性制度建设和软性意识塑造的重要性有更加深刻的认识。

全书共8章，分别从欧洲国家、转轨国家、北美洲国家、拉丁美洲国家、大洋洲地区、东亚地区、东南亚和南亚地区以及非洲地区等选取一些国家进行分析和介绍。

由于笔者本人学识水平、文献资料的限制等多种原因，尽管在写作过程中借鉴了大量已有的相关资料，但是仍然难以做到完备而翔实的比较，有些地方可能还存在错误之处，在此谨向有关文献资料的作者表示谢意，并恳请有关专家给予指正。

作者

2006年8月10日