

国际

反贪污贿赂理论

与司法实践

主编 梁国庆

人民法院出版社

国际反贪污贿赂理论与司法实践

主 编 梁国庆

副主编 刘立宪 叶 峰 张智辉

撰稿人：(按撰写先后排序)

叶 峰	刘明祥	逢锦温	张明楷
刘艳红	李希慧	金哲刚	高克强
谢望原	阮齐林	何增科	胡锦光
黄文军	刘向文	刘飞宇	陈忠林
张雪娣	齐文远	姚 莉	谭世贵
李汉军	何家弘	刘生荣	季美君
张智辉	徐永康	蔡 巍	康均心
林亚刚	鲜铁可	赫兴旺	颜茂昆
肖中华			

人 民 法 院 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

国际反贪污贿赂理论与司法实践/梁国庆主编. — 北京: 人民法院出版社, 2000

ISBN 7-80056-972-1

I. 国… II. 梁… III. ①贪污-刑法-法律适用-世界
②贿赂-刑法-法律适用-世界 IV. D914

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 01266 号

国际反贪污贿赂理论与司法实践

主编/梁国庆

人民法院出版社

(北京东交民巷 27 号 100745)

北京人卫印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 29.375 印张 737 千字

2000 年 3 月第 1 版 2000 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1—3000 册

ISBN 7-80056-972-1/D·1044

定价: 44.00 元

目 录

绪论 国际合作反贪污贿赂的发展态势·····	(1)
一、国际上近期发生的贪污腐败大要案及其特点·····	(2)
二、国际反贪污贿赂斗争态势·····	(5)
三、国际合作打击贪污腐败新举措·····	(15)

第一编 亚洲国家的反贪污理论与司法实践

第一章 巴基斯坦	
——注重反贪污法制建设·····	(29)
第二章 韩国	
——向腐败的政要开战·····	(57)
第三章 日本	
——严密的立法与完善的预防制度·····	(84)
第四章 泰国	
——王室关注下的反贪污·····	(109)
第五章 新加坡	
——高薪养廉与完备的反贪污法律制度 的结合·····	(135)
第六章 印度	
——南亚古国的反贪污机制·····	(159)

第七章	菲律宾	
	——反贪污向深度发展·····	(186)
第八章	马来西亚	
	——反贪污与发展共进·····	(190)
第九章	蒙古	
	——反贪污未有穷期·····	(194)
第十章	缅甸	
	——建立完备的反贪污机构·····	(197)
第十一章	文莱	
	——国王控制下的反贪污机制·····	(199)

第二编 非洲国家的反贪污理论与司法实践

第一章	博茨瓦纳	
	——起诉、预防和教育相结合的反贪污 制度·····	(207)
第二章	尼日利亚	
	——反贪污制度建设与呼唤民众参与·····	(214)
第三章	乌干达	
	——军政府领导下的反贪污·····	(239)
第四章	南非	
	——反贪污的机构、法律与制度·····	(253)
第五章	埃及	
	——反贪污腐败的制度、机构与法律·····	(259)
第六章	安哥拉	
	——反贪污的历史背景和主要努力·····	(268)
第七章	利比亚	
	——反贪污的制度与实践·····	(273)

第八章	塞拉利昂	
	——学者论该国贪污的根源与防治 问题.....	(279)
第九章	苏丹	
	——苏丹的腐败问题及控制腐败的 努力.....	(285)
第十章	坦桑尼亚	
	——腐败的原因、危害及反腐败的 途径.....	(292)
第十一章	赞比亚	
	——反贪污的制度框架、主要机构 及其职责.....	(300)
第三编	欧洲国家的反贪污理论与司法实践	
第一章	德国	
	——反贪污的主体防线.....	(307)
第二章	俄罗斯	
	——社会剧变中的反贪污.....	(331)
第三章	法国	
	——反贪污与权力制约.....	(390)
第四章	荷兰	
	——注重对公职人员的监督与规范.....	(421)
第五章	意大利	
	——反贪污向黑手党开战.....	(429)
第六章	英国	
	——廉洁与称职的政府.....	(474)
第七章	芬兰、瑞典、挪威、丹麦	

——廉洁政府不忽视反腐败…………… (492)

第四编 美洲国家的反贪污理论与司法实践

第一章 阿根廷

——惩戒与监督相结合…………… (529)

第二章 巴西

——将前总统拉上审判席…………… (540)

第三章 巴哈马

——岛国反腐败的典范…………… (553)

第四章 古巴

——改革运动与肃贪风暴…………… (566)

第五章 加拿大

——议会、行政、司法机关结合的
反贪体制…………… (578)

第六章 美国

——以检察机关为主的反贪污体制…………… (589)

第七章 秘鲁

——整肃执政党和政府官员并重…………… (637)

第八章 墨西哥

——重视反贪污的基本战略…………… (648)

第九章 哥伦比亚

——反贪污机构及法律制度…………… (659)

第十章 牙买加

——反贪污法律制度…………… (663)

第十一章 智利

——反贪污立法…………… (668)

第十二章 委内瑞拉

——反贪污的机构与实践…………… (670)

第五编 大洋洲国家的反贪污的理论与司法实践

第一章 澳大利亚

——反贪污立法与司法并重…………… (675)

第二章 新西兰

——走在国际社会反贪污的前列…………… (702)

第六编 中国的反贪污理论与司法实践

第一章 中国

——反贪污的理论与实践…………… (717)

第二章 中国台湾地区

——刑事惩治与行政管理相结合…………… (862)

第三章 中国香港地区

——廉政公署率领反贪污打击、预防、
教育三管齐下…………… (889)

第四章 中国澳门

——以高级官员公署为龙头加强与公众
交流…………… (918)

绪论 国际合作反贪污 贿赂的发展态势

70年代以来,世界范围内的贪污贿赂犯罪日益严重。由于贪污腐败,发展中国家的债务增加了30%,仅拉美国家每年被侵吞的财富就达210亿美元之多。贪污腐败的毒草不仅远未根除,而且只要遇到适合的土壤就会肆意蔓延。曾经一贯以廉洁自豪的德国,如今已大面积滋生腐败现象。在过去的20多年里,美国制定了历史上数量最多的反腐条例,但是,美国的腐败现象被认为比历史上任何一个时期都严重。严重的腐败之风已成为破坏社会信任的一个最大祸害。

纵观这两年的全球政治经济风云,贪污腐败案件层出不穷,涉及国家高层领导人的腐败丑闻也越来越多。这种腐败现象的大暴露,在许多国家引起了轰轰烈烈的反腐败社会运动,从而也极大地促进了各国的反腐败进程。新加坡、韩国、津巴布韦、香港等国家和地区,在比较短的时间里取得了反腐败的显著成效,成为发展中国家控制腐败的典范;英国、美国、日本等西方发达国家则通过法治和对各项基本制度(民主和法治)的完善,也有效地遏制住了腐败现象的蔓延,成为发达国家反腐败的典型。

一、国际上近期发生的贪污腐败大要案及其特点

(一) 贪污腐败大要案

在亚洲，日本、韩国一直为高层政府官员严重的贪污腐败行为所困扰。在日本，自 1989 年以来已有四位首相因为经济丑闻相继被迫下台。尽管近年来先后有共和贿赂案、佐川贿赂案和金丸信偷税案等影响整个政坛的大案纷纷被曝光，但一些利令智昏之徒并未悬崖勒马，引以为戒。去年大选结束后，又爆出两大丑闻：一是参议员友部达夫的后援团体非法集资，坑害百姓；一是大阪的泉井石油商会负责人泉井纯一因偷税和对 35 名国会议员行贿 7000 万日元而被捕。今年 10 月，在自民党群馬县第三选区支部任代表的众议院议员中岛洋次郎（39 岁）又因涉嫌做假账、挪用和私吞公共资金，违犯政党资助金法和政治资金规正法而被捕。一同被捕的还有该支部的财务负责人等 3 人。

在韩国，腐败丑闻并没有因为对全斗焕、卢泰愚的宣判而绝迹。1997 年 10 月，国防部长官李养镐因涉嫌受贿和泄露军事机密罪，被韩国大监察厅拘捕。11 月初，金泳三总统被一系列涉及政府官员腐败的丑闻激怒，发誓要开展新的反腐运动。就在这位总统“发誓”后不到一周，保健部长官李圣浩又因卷入受贿丑闻而于 11 月 13 日被迫下台。1998 年 10 月，由于行长和经营人员的渎职和贪污行为，京畿、大东、同和、忠清和东南等 5 家银行，被政府指定进行兼并，对于其中造成了这些银行财政困难后果的 20 人，政府已决定向检察机关起诉。1998 年 10 月 21 日，韩国起亚集团前董事长金善弘，被汉城地方法院以从事非法经营活动导致韩国发生金融危机的罪名判处 7 年有期徒刑。一个曾年生产能力达 120 多万辆汽车、曾在

韩国财界列第八位的大型企业集团，在他的领导下走向了破产。

马来西亚目前也遭到前副总理兼财政部长安瓦尔·伊卡拉欣的贪污丑闻的袭击。伊卡拉欣被控在任职期间犯有 5 项贪污罪和 5 项非自然性行为罪，于今年 9 月 20 日被逮捕，并于 9 月 29 日在吉隆坡地方法院第四庭受审。

在印度，中央调查局通过对“哈瓦拉”案即非法外汇交易案的搜查中，意外地从犯罪团伙的核心人物贾伊恩兄弟的日记里发现了 115 个收受贿赂者的姓名缩写及其收受的高达近 6.5 亿卢比（约合 1800 万美元）贿赂数额的记录。经过调查，中央调查局发现，在 115 名受贿者中，有 55 名政界要人，包括现政府的 10 余位部长，主要反对党印度人民党的主席，印度民众党的总书记，前总理拉·甘地，前副总理德维·拉尔以及当时在任的拉奥总理。

欧洲的贪污腐败行为同样严重。去年，阿尔巴尼亚因非法集资活动引发抗议活动，后又演化为武装冲突。阿当局实行紧急状态，但情况未有好转，整个国家陷入混乱状态。意大利自 1992 年开展反腐败旋风“净手运动”以来，一大批年老资深的政治家因为涉嫌贪污受贿犯罪而纷纷退出政坛，几乎所有传统的执政党及其联盟都接受过涉嫌贪污贿赂犯罪的调查，已有 3000 多名政界人物因涉嫌贪污贿赂犯罪受到传唤，数百名议员、5 个主要政党的领袖、3 名前总理因涉嫌贪污贿赂犯罪受到审判，其中前总理克拉克西被判处 8 年有期徒刑并终身不得担任公职。1997 年底，意大利上任才 7 个月的总理普罗迪就遭到营私舞弊的指控。1998 年 2 月 5 日，罗马尼亚远洋渔业公司的 3 名前领导人被因涉嫌诈骗、贪污、盗用公款和偷漏税被警方逮捕，他们被指控以权谋私，造成国家巨额经济损失。

在美洲，巴西总统费尔南多·科洛尔 1992 年 12 月因被指控腐败而倒台。委内瑞拉总统佩雷斯紧随其后，也因挪用公款受到指控。哥伦比亚国防部长，厄瓜多尔副总统、外交部长、财政部长等因腐败相继“挂冠”而去。今年 10 月，厄反贪污委员会决定对前临时总统阿拉尔孔和一些其他官员立案调查。前临时政府在去年 1 月至今年 7 月间有总额高达 9.4 亿美元的数笔预算外开支，这些开支均是由前临时总统阿拉尔孔亲自签发的，然而却没有具体说明或者理由含糊其词且不属于合法范围。墨西哥前总统卡洛斯·萨利纳斯去年也以其兄劳尔·萨利纳斯滥用职权，涉嫌政治谋杀、贩毒洗钱、非法致富而受牵连。劳尔·萨利纳斯于 1995 年 2 月 28 日在墨被捕。1998 年 10 月 20 日，瑞士联邦检察院下令没收劳尔·萨利纳斯被瑞士银行冻结的 8990 万美元存款，同时要求英国政府没收其存在英国银行的 2450 万美元。另外，在墨西哥，警察公然敲诈勒索，搜刮民脂。墨西哥共和国总检察长今年 10 月 16 日宣布，737 名警察和高级警官因其“偏离法律所赋予的职权”而被解职，并被指控犯有贪污腐败及贩毒罪。

（二）国际贪污腐败大要案的特点

尽管各国和国际社会都一再强调打击贪污腐败行为的重要性，并且制定了一系列严厉打击贪污腐败行为的条例，强化反贪污贿赂机构的职能，但贪污腐败行为在全球范围内却呈蔓延趋势，并呈现出一些新的特点。

首先，与以往相比，贪污腐败的规模，更加“巨型化”。案件涉及的高层领导人越来越多，涉嫌贪污贿赂犯罪的金额越来越大。各国反贪污贿赂侦查机关在办理案件的过程，往往都能发现一些串案、窝案，并常常牵涉国家高层领导人。个案中涉及的人数也更为众多，象日本大阪的泉井石油商会负责人泉

井纯一行贿案涉及 35 名国会议员，所涉及的部门也更广泛，往往是不同部门或同一部门的上下级之间共同勾结，如在厄瓜多尔前临时总统腐败案中，就是前总统签发开支，前财政部长具体执行。

其次，实施贪污腐败行为的手段更加“智能化”。贪污腐败行为的隐蔽性越来越强，往往不易被司法机关察觉。即便被司法机关察觉，搜集证据也往往需要很长时间。

再次，贪污腐败行为的程度更加严重。在近年来的一些大案要案中，所涉及的金钱数额越来越大。象厄瓜多尔前临时总统阿拉尔孔涉及总额高达 9.4 亿美元的数笔预算外开支。在罗马尼亚远洋渔业公司前领导人贪污腐败案件中，犯罪嫌疑人将许多远洋渔船及油货船以低价抵押和出售，造成罗马尼亚远洋船队由 1990 年的 45 艘船减少到目前的 8 艘，且负债累累。

最后，贪污腐败行为对社会造成的危害更加严重。由于政府官员向外国投资者索贿，外国投资者对阿塞拜疆里海之滨丰富的石油资源敬而远之。因为非法集资活动，阿尔巴尼亚整个国家陷入混乱状态。

二、国际反贪污贿赂斗争态势

（一）新闻媒介穷追不舍、连篇累牍，充分发挥“警犬”和“鼓手”的作用

在一些国家，新闻媒介在社会生活中享有与国家立法权、行政权和司法权同等重要的地位，被称为国家的“第四权力”。在这些国家，涉及反贪污贿赂问题，新闻无禁区。各种报刊、电视、广播等新闻媒介虽然也有一定的倾向性和局限性，但基本上不受政界控制，具有充分的采访、报道自由。同时，各种新闻媒体之间的竞争十分激烈，为了争取读者、听众或观众，

总是千方百计地猎取轰动新闻，制造轰动效应，把调查和揭露政府官员特别是高级官员的贪污贿赂行为作为吸引大众、扩大影响的重要手段。因此，在反贪污贿赂斗争中，新闻媒介充当“警犬”，积极发现和揭露贪污贿赂行为，从不同的视角监视着政府官员特别是高级官员的活动，经常性地报警。国外的一些贪污贿赂大案要案，绝大多数都是由新闻媒介首先披露出来的。一些国家的司法机关在办理贪污贿赂大案要案中，也十分注重利用新闻媒介的力量，对涉嫌贪污贿赂犯罪分子形成强大的社会舆论压力，动员广大民众，聚集社会正义力量，增强政府反贪污贿赂的信心，排除办案阻力，充分发挥其“鼓手”作用。贪污贿赂犯罪分子不仅害怕新闻媒介的警犬般的嗅觉，而且害怕新闻媒介的宣传会引起广大民众的关注和愤怒，并督促国家司法机关有效地开展侦查、控诉和审判活动。

最近一些年，被世界各国新闻媒介所披露的涉嫌贪污贿赂的国家元首、政府首脑、执政党领袖以及国际组织负责人不下100名。总统，如：菲律宾前总统马科斯，韩国前总统全斗焕、卢太愚，孟加拉国的前总统爱尔沙德，斯里兰卡的前总统普雷马达萨，阿尔巴利亚的前总统阿利雅，阿尔及利亚前总统沙德利，哥斯达黎加前总统蒙赫，巴西前总统科洛尔，委内瑞拉前总统佩雷斯，危地马拉前总统帕尔马，秘鲁前总统加西亚等。总理：如巴基斯坦前总理贝·布托，印度前总理拉吉夫·甘地、拉奥，希腊前总理帕潘德里欧，法国前总理朱佩，意大利前总理克拉克西、福拉尼、贝鲁斯科尼等。首相：如日本前首相田中角荣、竹下登、宫泽喜一、海布俊树、细川护熙，日本前副首相金丸信，西班牙前首相冈萨雷斯，瑞典前副首相萨林等。议长：如美国前众议院议长赖特等。执政党领袖：如意大利前共和党总书记拉马尔法、前北方联盟书记博西等。国际组

织负责人：如前北约秘书长克拉克等。

（二）反贪污贿赂侦查机关越来越受社会重视

当前，在世界各国，反贪污贿赂侦查机关都在反贪污贿赂斗争中扮演重要角色，倍受社会重视。人们对反贪污贿赂侦查机关的关注往往超过对其他司法机关的关注，对反贪污贿赂侦查机关负责人的关注往往超过对其顶头上司的关注。有些国家的反贪污贿赂机关的负责人时常出现在报纸和电视的头条上。为此，一些国家十分重视反贪污贿赂侦查机关的建设。

1. 加强现有的侦查机关

许多国家认为，在现有的反贪污贿赂侦查机关之外，另起炉灶设立反贪污贿赂侦查机关弊大于利，一方面可能造成新旧机关之间的矛盾与隔阂，影响现有机关工作人员的情绪，降低整个国家机构的威信；另一方面，增大国家财政支出。联合国通过的《反腐败的实际措施》也认为，加强现有的侦查机关是上策。

为了加强现有的反贪污贿赂侦查机关，一些国家修改法律，赋予其特别的调查权和侦查权，如一些英联邦国家，法律规定，反贪污贿赂侦查机关可以根据案件需要，不受有关人权的限制，不仅享有警察通常所享有的侦查权，而且享有某些非常的执法权，如无需拘捕令即可执行拘捕，传唤任何贪污贿赂犯罪嫌疑人和证人；无需搜查令即可进入并搜查任何可能藏有贪污贿赂罪证或者可能隐藏贪污贿赂犯罪嫌疑人的地方，甚至可以使用秘密监视的手段。

保证充足的活动经费，是一些国家加强现有反贪污贿赂机关的又一个比较有力的措施。在一些国家，反贪污贿赂侦查机关的经费预算由议会单独拨款，行政费和办案费分列，增办案件，增加经费。美国的独立检察官在预算拨款和使用政府资源

方面享有极大的特权，可以要求无限度的预算拨款和任何必要的政府资源。英国反贪局 1996 年共由议会拨款 1378 万英镑，其中行政费 1074 万英镑，人均（162 人）6.63 万英镑；办案费 664 万，每件案件平均（52 件案件）12.77 万英镑。

建设素质高、待遇优越的反贪污贿赂侦查的专业队伍，是一些国家加强现有反贪污贿赂机关的另一个比较有力的措施。一些国家把提高队伍素质作为提高反贪污贿赂工作效率的基础，以良好的机制选拔人，以比较优厚的待遇吸引人。

2. 在已有的侦查机关声名狼藉或者负担不了重任之后，设立独立的反贪污贿赂侦查机关，或者将现有的反贪污贿赂侦查机关直属最高层领导

英国、新西兰、澳大利亚新南威尔士州、津巴布韦、赞比亚等国家和地区为了平息人民群众对政府反贪污贿赂不力的不满情绪，在现有的反贪污贿赂侦查机关之外，设立了专门的独立的反贪污贿赂机关。新加坡的反贪污调查局曾经先后隶属于四个不同的部，但效果都不理想。1970 年后，新加坡改变了反贪污调查局领导体制，由总理直接领导，独立于其他部之外，使新加坡的反贪污贿赂工作取得了举世公认的成就。也有国家在新政府成立或者新首脑上任伊始，即把重新组建反贪污贿赂侦查机关作为上任的“一把火”，以显示其在反贪污贿赂方面的决心。

不论是在东方国家和地区，还是在西方国家和地区，在反贪污贿赂斗争中取得成功的侦查机关都有一个共同特点：国家和地区的权力核心在哪里，反贪污贿赂侦查机关就直接从属哪里。

（三）反贪污贿赂的法制越来越健全

一些国家在反贪污贿赂斗争中，十分注重法制建设，把建

立健全法律制度作为遏制贪污贿赂行为的基础性设施。

1. 制定反贪污贿赂的行政法

在许多国家出版的《反贪污贿赂法律汇编》中，行政性的法律占了很大篇幅。这类反贪污贿赂的行政法，主要分为两种：一是人事法，包括政府官员任职法和公职人员行为操守、道德准则法如巴基斯坦《公务员法》、韩国《公职人员道德法》、英国《地方政府雇员行为准则》、美国《政府官员及雇员道德操守准则》、加拿大《公务员利益冲突与离职后行为法》等，一方面，通过规定严格的公务员任职条件和严密的公务员遴选程序，以堵塞人事管理部门任人唯亲等腐败现象，遏制人事组织领域买官鬻爵等腐败行为，保证公务员队伍的素质，维护国家组织机构吸收社会优秀人才，排除庸人和贪官污吏的机能；另一方面，通过规定各种公务员和官员的行为准则、道德规范，以规范公务员和官员在任职期间的行为，促使他们保持公务员应有的道德操守。二是“阳光法”即财产申报法，如法国《政治生活财务透明度法》，泰国《关于申报资产和负债的王室法令》，澳大利亚《公职人员财产申报条例》，以起到早期报警作用，当发现政府官员的消费水平和生活方式超出其薪金收入水平时，有关部门立即要求本人作出解释，或者对其进行认真观察，同时，当发现其有贪污贿赂行为而不能取得证据时，即可以将其非法收入作为起诉的根据。有些国家为了保证“阳光法”的实施，还采取了金融实名制，即任何人都必须以真实姓名设立银行帐户，否则予以没收，并对为以虚假姓名存款者开户的金融机构职员处以刑罚。在一些贪污贿赂犯罪案件发案较少的国家，他们的财产申报以及金融实名的法律都规定得比较细致、执行得比较严格。

2. 制定专门的反贪污贿赂犯罪法