

反腐策略

——来自透明国际
的报告

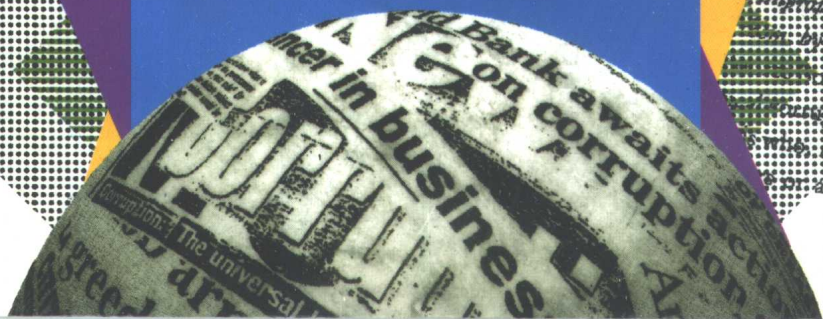
[新西兰] 杰里米·波普编著
王淼洋等译



上海译文出版社

Defining Corruption

Defined simply, corruption is the "misuse of public power for private profit."¹ However, definitions of corruption and its impact will vary. One cannot assume that corruption always means the same thing or has the same impact or motivation. Definitions of corruption require a model of how



反腐策略

——来自透明国际
的报告

〔新西兰〕杰里米·波普编著
王淼洋等译



上海译文出版社

Jeremy Pope
NATIONAL INTEGRITY SYSTEMS
The TI Source Book

Transparency International(TI)

Berlin, Germany, 1997

根据德国柏林透明国际 1997 年版译出

图字:09-2000-038 号

反 腐 策 略

——来自透明国际的报告

[新西兰]杰里米·波普编著

王森洋等译

世纪出版集团
上海译文出版社出版、发行

上海延安中路 955 弄 14 号

全国新华书店经销

商务印书馆 上海印刷股份有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 8.5 插页 2 字数 183,000

2000 年 4 月第 1 版 2000 年 4 月第 1 次印刷

印数:0,001—5,100 册

ISBN 7-5327-2323-2/D·056

定价:11.50 元

中 译 本 序

腐败是社会生活中的毒瘤,无论在哪个时代、无论在哪个国家,人民群众无不对之深恶痛绝。它肆意侵犯大众利益、败坏社会风气。在我国实行改革开放、加速社会主义现代化建设的进程中,腐败现象更是会扰乱经济秩序,涣散民心,阻碍社会的进步,甚至威胁整个社会的安定。江泽民同志在党的十五大报告中说:“反对腐败是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争”,“在党内绝不允许腐败分子有藏身之地”。这些话不仅指出了反腐斗争的迫切性和重要性,而且表达出了全党、全国人民将反对腐败的斗争进行到底的坚强决心。

腐败有多种表现形式,其本质是滥用公共权力以谋取私利。自从人类社会产生了公共权力,尤其是有了私有财产制度以后,腐败就像寄生虫那样跟着产生了。人们因此称之为“古老的顽疾”。从理论上讲,只要存在私有财产制度,就可能发生滥用公共权力谋取私利的现象。只有消灭了私有制,才能彻底铲除腐败的根子。一个彻底铲除了腐败根源的社会,必定是人类理想境界得到实现的社会,也是全体成员的素养达到一个新的水平的社会。

在目前我们国家的干部队伍中,大多数人是坚持为人民服务的宗旨的,因贪污腐败而触犯法律的只是其中的少数。然

而这少数人的腐败行为,其影响之恶劣、危害之大却大大地超过了他们的人数所占的比例。这些腐败现象的存在,同我国目前所处的社会主义初级阶段是有关的;我们也只能从社会主义初级阶段着眼去解决这些问题。强调社会主义初级阶段,一方面是为了说明,我们所进行的这场反腐败的斗争是十分复杂的:因为这是一个私有制仍然存在并将得到发展的时期,我们是在未能彻底铲除腐败根源的基础上同腐败展开斗争。另一方面是要提醒,初级阶段毕竟指向着高级阶段,社会主义制度就其性质来说,终究要走向一个铲除了一切腐败根源的、更为理想的境界。从这个方面去理解,我们在社会主义初级阶段所进行的反腐败的斗争,乃是为了一个更宏伟的理想而进行的伟大斗争的组成部分。正确理解社会主义初级阶段反腐败的斗争,会使我们提高斗争的目的性和自觉性,认识这场斗争的正义性、长期性、艰巨性和复杂性,从而有助于我们制定反腐败斗争的战略和策略。

现在我们的国家正在采取各种措施和做法来反腐倡廉。其中重大的措施和做法有:在进行经济体制改革的同时深化政治体制改革,加强民主与法制建设,健全与完善权力监督机制,充分发挥舆论的监督作用,等等。党和国家高级干部,以及检察、司法、公安机关的反腐倡廉受到了格外的重视。同时,全社会的精神文明建设也被列为一项重要的工作。这些措施和做法将有效地揭露和抑制各种腐败现象。

我们是根据自己的国情开展反腐败斗争的。但同时,也须放眼看一下国际上反腐败斗争的情况。《反腐策略——来自透明国际的报告》一书汇总了目前国际上开展反腐败斗争的一些情况和经验。其中揭露了某些国家和地区贪污腐败的种种现象及手法;介绍了根据这些现象和手法的特点,那些国家和地区所

制定的反腐败措施；并且还作了一些理论上的探讨。这本书反映出，不论是在穷国还是富国，也不论是在哪一种社会性质的国家，腐败总是首先给人民大众带来损害，但是这本书未能指出造成一切腐败的根本原因。此外，书中某些部分的一些观点，不完全适合我国的国情，也需加以分析。虽然如此，由于这本书反腐败的宗旨，由于书中所揭露的那些腐败现象的手法和特征所具有的普遍性，书中提及的那些针对性的反腐措施及围绕这些问题展开的讨论、提出的建议，对于我们来说也不无启发，可供参考。

尤其值得提出的是，我们现在已经进入了经济全球化的时代，发生在国际间经济活动中的腐败现象也随之成为令人关注的重要问题。国际经济活动范围广、层次高，往往越出了一个国家对它们的监察视野。那么，国际经济交往中的腐败有哪些表现？它们的特点是什么？对这些腐败现象应当怎样认识？各国间应如何协作以防止腐败的发生？对这些问题，《反腐策略——来自透明国际的报告》一书中也展开了多方位的讨论。我们作为一个经济潜力强大的国家，注定要在新世纪的世界经济中占有更大的份额和发挥更大的作用。为了更有效地防止腐败、反对腐败，同时也是为了在建设和完善国际经济秩序中作出更大的贡献，以上这些问题也应当是我们关心和积极投入讨论的。在这个意义上，《反腐策略——来自透明国际的报告》更是一本值得我们一读的书。

张仲礼

中译本引言

透明国际(Transparency International),简称 TI,它是一个十分年轻、非赢利、非政府的机构,它发起成立于 1993 年 5 月,本部在德国柏林。至今,它已经开展了许多活动,帮助成立了许多兄弟组织(“国家分会”),与 50 多个国家建立了联系,它已经成了一个世界知名的“品牌”。透明国际这种令人惊喜的成功不仅因为它有明确的目的,有强大的联系网络以及对于电信的熟练运用,而且更为重要的是,还说明了在国家和国际生活中,人们正迅速地意识到腐败是一种全球性的现象。在许多主要的工业国家中出现了一种普遍的情况:其富裕和牢固的政治传统足以在一定程度上缓冲社会的和以人道主义为旗帜的大众的冲击,却难以抵挡腐败的打击。在发展中国家、东欧国家以及目前正在从中央集权的政治体制中转变出来的那些中亚的国家里,腐败也很普遍,并且导致了严重的困境。

透明国际有志于增强政府的可说明性,在国际和国家两个方面抑制腐败。它是唯一非赢利的、并且从政治上说又是非政党性质的运动,它只是瞅住腐败问题。它涉及几个方面:就腐败破坏和干扰了世界许多地方的发展而言,它与人道主义有关;就腐败破坏社会的廉正而言,它与伦理问题有关;就腐败干扰了市场的运作、剥夺了应该流向人民大众的利益而言,它又关系到实

际问题。它的财政支持主要来自公司捐款以及公共机构,并公布在《年度报告》及国际互联网络上。

在处理既普遍又复杂和棘手的腐败问题时,透明国际奉行的是容纳各方力量的、非对抗性的、透明的方法。要使反腐斗争能够既持久又卓有成效地开展下去,就要有国际商业界中一切有利害关系的人、国家廉政系统的人的参与,包括国家、市民社会以及商界。可以相信,单靠政府自己是不能卓有成效地对付腐败的,除非它要么采用高度强制的手段,要么最终走上腐败的道路。

透明国际通过其国家分会(国家级别上的独立的透明国际的合作机构),把市民社会、商业界和政府中为系统改革而工作的那些廉正的人们在国家和国际的级别上结合起来。透明国际无意于去责备这种或那种特定的政治制度,或者指出一些国家比别的国家更腐败。相反,它的着眼点是要促进反腐败的建设性的活动。

由于腐败经常超越国家的水平,有效的反腐斗争,也越来越超出国家政府的界限。于是透明国际要努力确保那些国际组织——政府的和非政府的——的负责人在他们的工作日程中给予抑制腐败以高度重视的地位。它还以国际合作的方式,在各种论坛上组织公开的政策讨论,宣明国际腐败的犯罪性质。

透明国际理事会主席彼得·艾根博士在其《年度报告》中突出了反腐斗争的巨大成绩。美洲国家组织达成并签署了他们的地区性条约,这个条约虽然还不完善,但已经表明,逃往外国的官员将被各国视作是共同的罪犯,可以被引渡,其财产将被冻结并归还到其所来的地方。此外,经济合作与发展组织的成员在多方托付方面达成了一致,以终止名为税款而可推断是来自国

外的贿赂,并且宣布外国官员行贿亦属犯罪。还有,世界银行总裁杰斯·沃番森以及国际货币基金管理局长米歇尔·冈达苏承诺,他们的机构支持反腐改革,这有力地冲决了国际上反对公开坦诚地讨论腐败问题的禁忌。当然,并非所有透明国际的动议都是成功的。例如,1996年12月在新加坡举行的世界贸易组织部长级会议,最后达成了一项温和的建议,只提及政府采办过程中的腐败。

由透明国际支持的一些进一步的活动,有在北京(1995年)、利马(1997年)召开的各种国际反腐大会,还有透明国际为世界各国出版的关于反腐败现象的索引。

也许它最值得重视的成绩就是完成和出版了你现在拿在手上的这本《反腐策略——来自透明国际的报告》一书。在编著本书的两年时间里,汇集了大量能抑制腐败的廉政制度建设方面的经验,还有一本1000多页的附卷,收集了大量用于监控资产、制订标准以及强化有效法规的措施。这项工作由福特基金会提供经费,并且得到了世界银行经济发展研究所的帮助。这本书已经有了阿拉伯文、法文、英文(并上了国际互联网络)、匈牙利文、俄文和西班牙文的译本。可喜的是,现在它被译成了中文,这是利用它来开展工作的重大的一步。

透明国际认为,反腐斗争的主要的工作必须在各国内部、并由各国自己去开展,透明国际能够、也将只是起一个促进者的作用。正如艾根博士在其1997年的《年度报告》中所写的:“在我们发展中国家的国内工作中,我们一致得出了一种立场:其实并没有什么‘专家’,他能进入一个国家去开出一个解决问题的良方。正是我们自己,既掌握大量情况,又有办法,我们也已经明白,自己最重要的作用是帮助一个国家的人民对腐败作出诊断,

因为人民生活在那里,他们懂得它的历史、它的文化以及支配那里的人的生活的种种哲学。他们,只有他们,才处在最有利的地位去认识将要发生的情况。同时,对于他们自己制度中的缺点、对于何时将之提出来,他们也有杰出的认识和理解,因此他们是站在最有利的位置上去为所需做的事情作出决定。”

乔治·恩德利博士

美国印第安纳州圣母大学国际经济伦理学教授

上海中欧国际工商学院教授

上海社会科学院特约研究员

前 言

由 本人写这篇前言,就我们时代最为迫切的问题之一——唤起个人、社团以及国家投入反腐败的事业——讲几句话,我深感荣幸。

腐败总是从把权力揽到一小撮人手中的集权主义、独裁主义和专制主义的黑暗中滋生出来的。按照定义来说,专制制度和专制主义受到伦理要求的束缚比民主制要少,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指着过去的腐败政权为自己的政府辩护,其实这些独裁统治与贪污、盗窃者常常是沆瀣一气的。而且,在每一桩这样的事例中,公民和记者总是被堵在合法而必要的消息来源之外,因而无法将他们政府的胡作非为与腐败情况暴露给有效而可靠的司法机构。但是,在同样的时候,在民主制度下,腐败就得到了彻底的曝光和沉重的打击。只有在一种多元主义的、宽容的、言论自由和人身安全的环境中,腐败才能被审查、被清除。而只有民主制度才能保证这样的环境。

当然,这也不是说,民主制度就会免除腐败。我们不要天真地以为,腐败只存在于逃避法律而活动的那些机构之中。腐败也不会局限于国际谍报活动的范围。不可否认,这类犯罪活动经常招来腐败的魔爪。但是,这些魔爪也已伸进了政府的权力

机构之中,在发达世界、也在发展中世界的政府中,从欧洲到拉丁美洲。一些大的私营机构以其以往的合法活动赢得了人们的尊敬,却也开始挟以为资。他们把行贿当作一种常规通行的经营策略,损坏了自己在公众中的信誉。这项策略使他们赢得的只是不公正的金融优势。我们也必须记得社会基金被短期或长期地转入私人银行账户,转为政府和军队官员的不动产。常见的还有对于外国援助资金和捐款的侵吞,这些原是由于发展或救济由于战争和自然灾害而遭受苦难的人的,然而其中至少有一部分常被腐败的官员用于中饱私囊。

腐败最令人沮丧的景象之一是在最贫穷的那些国家里的表现,那里充斥着悲惨和社会经济的不平等现象,而公务员的腐败却也不断地肆虐。在这些国家里,官员的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,民主战士就将盛行于当时的腐败昭示于众,以唤起民众抵抗集权体制。

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,民众偶尔也对民主制度里的腐败活动深感失望,于是他们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佯称民主制度腐败,通过宫廷政变和武装叛乱而建立起来的。

由于不允许作调查和公开消息,以镇压起家的国家对于过去体制下的腐败的情况可能不清楚。同时,新颖的民主制度则可能为新闻自由中所揭露出来的丑闻的阴影所笼罩。

在反民主体制中缺少透明度,这使公民得出一个错误的印象,以为民主制根本上就容易腐败。民主的领袖们便有责任去澄清和纠正这种错觉。民主体制必须以透明性、以为透明性而

献身为其特征。

但是对透明性最有效的保护,必是将之置于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自觉性,并且在国内外两个方面为透明性作辩护。强大的金融组织已经在全球范围内使腐败成为一种普遍的生意手段;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觉悟和对政府的关切,那么,民主自然会遭到腐败的吞食。

如果大多数国家都坚持参与谴责废黜由宪法合法产生的政府的行为,那么,我们便会逐渐巩固国内外的安定。合法政府便能着手进行必要的机构改革,以实现我们社会的现代化,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,对大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,由于丧失名声而分崩离析,越来越受到远离政治决策圈之外的公民的谴责。随着政党之被遗弃,民主有成为模糊不清和无能的形式危险。

现代技术的文化产生出一种对财物无节制地消费和占有的价值观。个人的成就和声望越来越从物质财富方面去衡量,而不是根据个人对社会的贡献。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,我们都应当就公民责任进行教育,培育对社会有用的奉献精神。必须向年轻人说明,物质财富是附属于公民财富的。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,是滋生腐败的野草的沃土。

许多地方的一些勇敢的领袖人物,正在使我们打开眼界并且在做着必要的牺牲,以引导大众走向有组织的活动,呼唤公开而负责的政府。对于那些为捍卫公开并诚实的政府而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大卫们与巨大的歌利亚们之间的战斗,然而近来许多国家的事实已经证明了这种大卫的精神和意志将继续战胜狰狞可怕的歌利亚。

当公民们召唤更加负责、更加体面的政府时,他们是在表达对腐败的愤慨。而腐败则是实际情况,它迫使穷人蒙受耻辱地向政府官员行贿以使他们高抬贵手;使最诚实的商人破产;助长没有良心的商贾巨头与可耻的官员之间的勾结,就像是癌症扩散,使社会上一切正直的东西遭受着侵蚀。

我们决不要对治疗腐败这个癌症失去信心。我们讲了腐败的全球化,我们也一定要迎接大众要求有一个好政府的全球性的浪潮。今天,国家的领导们开始同意,要在国内和国际的场合对腐败展开讨论。冷战结束以后,资金援助的流向越来越受到密切的关注,人道主义的援助是指帮助人民,而不是在第三世界里收买朋友,甚至收买腐败分子。

但是,在反对腐败的斗争中,最重要的武器是民主政体数量的增长,以及由此导致的全世界的新闻自由。没有提出问题的自由,或者对变化发生影响的自由,人们便是没有力量的,而只是被罩在一种表面上民主的制度里。民主政体中最重要的自由之一便是新闻自由。当一个人的声音被压制时,千万人的声音便会面临归于沉寂的危险。真理哪怕只被隐去一个角,弥天大谎就可能钻出来。

公民的每一项权利,尽管有法律保护,也可能被无能而腐败

的领导人践踏。但是在有新闻自由可以谴责这种领导人,对他们的能力进行公开辩论的地方,是最容易保护和恢复权利的。新闻自由对防止政府腐败是“永远警惕的”,用托马斯·杰斐逊的话来说,是无限尽责的。

我们进一步的方向必须包括争取透明性和真实性的斗争,并且要在政治和经济领导人中展开。但是我们也须说明,腐败不只限于以权谋私,它远远不止是社会公仆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,它们还没有受到法律的约束;在某些地方,它们还没有置于舆论的监督之下。

例如,有一种腐败是政治及政府领导人未能发挥教育的作用,这本是民主政体授予他们的一项责任。又如,讲话圆滑,一味迎合大众口味却言不及义,不向大众讲明真正有关选举的理由。这些情况是在腐蚀和贬损个人、社会和民主制度。

在国际关系中也听得到这种圆滑的讲话。这意味着在更大范围里的腐败。有一种腐败还会削弱国家间的信任。

单纯以竞选得胜衡量某种政治事业的成功未必一定正确,有时甚至会是一种腐败,如果这种得胜是靠隐瞒真相、或者将之捏在手中以待选举的适当时机。高官和政客利用特权和清闲职位的分配去消除诸政党和其他组织的伦理原则及思想活力,这也是一种腐败。还有一种腐败是,从政和入阁而忘记了应当有的准备,忘记了要无私、要乐于为他人服务、要言行一致。

但我们也不要忘记,当选的官员并非是唯一对腐败负有责任的人。有些腐败的形成是由于对忠诚的错误理解,由于彻底的缄口不语,以及由于机会主义式的屈从。我们应当自己问自己,在保密和错误的忠诚中发现的腐败所可能导致的后果会是

怎样。

我们必须认识到,选民有责任期望未来政府的官员诚实、敏锐、干练、正直,期望他们注重这些禀赋。因为缺少这些禀赋而又不缺政治野心的人,总是想把民主的工具变为他或她所渴望的权力。政变和暴动是不能把推翻的民主全部埋葬掉的。

选举是一种权力,但是许多公民行使这项具有责任的权力时却忘记了他们的责任,以致于在贝多芬、歌德和托马斯·曼^①的故乡、1933年3月的议会选举中,国社党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——绝对权力的道路。

17世纪最伟大的墨西哥诗人之一索尔·胡安娜·伊内斯·德·拉·克鲁斯问道:

两个共犯谁当最受责怪?

是为了赚钱犯罪的她,还是为了犯罪付钱的他?

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那些男人的虚伪。我相信,在这个罪犯们退却到财富与权力的天堂里去的世界上,她的话就是在今天仍在回响的警钟。腐败必须有两部分人——致人腐败者和受人腐败者。工业化国家的领导人谴责本国的贿赂时却宽容他国的贿赂,这时他们不仅犯有腐败罪,而且对发达世界和发展中世界实行着双重标准。这种双重标准的存在对有关各方——不论是在国内维护伦理的

^① 托马斯·曼(Thomas Mann, 1875.6—1955.8), 20世纪德国最杰出的小说家, 1929年获诺贝尔文学奖金。——译者

富国,还是其制度正遭到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,以干涉发展中国家的政治进程。有许多国家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。这种双重标准也反映了西方国家无视发展中国家的反贿赂法律的倾向,甚至它们还对它们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,而后者向人民证明了民主制度的价值,因为这些人民是长期生活在集权统治下的。

讲话圆滑——这是又一种双重标准——在国际关系范围内也听得到。这是指更广泛的意义上的腐败,这种类型的腐败削弱着国家间的互相信任。当强国政府为实际上是有利于他们自己利益的行为从道德上提出合理证明的时候,他们是在从事腐败活动。当那些通常号称是和平主义的民主政府允许本国工业界向侵犯人权的强制性政府、或向陷于内战或国际冲突的国家提供武器时,这也是腐败。

透明国际与双重标准的腐败进行斗争,它已经迈出了重要的步子。我为这些行动叫好!但是我们还要继续做许多工作。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。它把任何政府如果忽略便会自冒风险的大量最好的实践例证提供给市民社会,帮助人们建立标准。其作用并不小于政策制定者和贯彻者。

在我们建立一个有警惕性又有强大力量的市民社会的时候,我们也必须通过教育儿童反对滥用权力来反对腐败。我们必须使反腐败成为在市民中提倡的美德,这种公民素质随着岁