

张喜华 马驰 编著



廉洁国家的反腐之道 丹麦廉政建设

CLEAN-GOVERNMENT BUILDING
IN DENMARK



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

本书属于2017—2018年度教育部国别与区域研究中心课题
“丹麦廉政建设及其对中国的启示”的研究成果

丹麦廉政建设

CLEAN-GOVERNMENT BUILDING
IN DENMARK

张喜华 马 驰 ◎ 编著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

丹麦廉政建设 / 张喜华, 马驰编著. — 上海: 上海社会科学院出版社, 2018

ISBN 978 - 7 - 5520 - 2192 - 9

I. ①丹… II. ①张…②马… III. ①廉政建设—研究—丹麦 IV. ①D753.434

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 300764 号

丹麦廉政建设

张喜华 马 驰 编著

责任编辑: 章斯睿

封面设计: 周清华

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021 - 63315900 销售热线 021 - 53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

照 版: 南京前锦排版服务有限公司

印 刷: 上海龙腾印务有限公司

开 本: 720×1020 毫米 1/16 开

印 张: 15.75

插 页: 1

字 数: 279 千字

版 次: 2018 年 1 第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5520 - 2192 - 9/D · 470

定价: 49.80 元

版权所有 翻印必究

前言：幸福和清廉的丹麦

丹麦，一个小而强的国家，拥有 500 多万人口，占地 4 万多平方千米。这个遥远的国度，靠近北极，气候并不十分理想，自然资源也较贫乏；这个童话的国度，以安徒生、卖火柴的小女孩和美人鱼而著称；这个小巧的国度，以农业、海运和设计而闻名于世。

美国密歇根大学发起的“世界价值观调查”结果显示，在过去 20 年间，世界上“最幸福”的人都是挪威的纳维亚半岛居民，其中丹麦人尤为突出。丹麦多次被联合国可持续发展解决方案网络(SDSN)发布的《全球幸福指数报告》确认为全球最幸福的国家。在 2012 年联合国发布的首份《全球幸福指数报告》中，丹麦被综合评估为全球最幸福的国家。丹麦哥本哈根机场的巨幅欢迎词即为“欢迎来到世界上最幸福的国家！”(Welcome to the world's happiest nation!)。丹麦的幸福源于他们追求极简主义的生活方式；源于他们的高收入和高福利；免费医疗、免费教育和长效廉租住房使得丹麦民众没有生活上的后顾之忧。丹麦的幸福还源于这个国家的清廉。在“透明国际”2013 年 12 月 3 日公布的《2013 年度全球腐败指数报告》中，丹麦与新西兰并列第一名，这并不是丹麦第一次荣登清廉指数排行榜的榜首。[全球清廉指数排行榜是由监视世界各国腐败行为的非政府组织“透明国际”发布的，“腐败指数”又译为“清廉指数”(英文名 CPI)。这个排行榜自 1995 年起每年发布一次。]

2013 年全球清廉指数排行榜(共 177 国家和地区)前 10 名：

排序	国家	2013 年得分	2012 年得分
1	丹麦	91	90
1	新西兰	91	90
3	芬兰	89	90
3	瑞典	89	88

续表

排序	国家	2013 年得分	2012 年得分
5	挪威	86	85
5	新加坡	86	87
7	瑞士	85	86
8	荷兰	83	84
9	澳大利亚	81	85
9	加拿大	81	84

丹麦前任驻华大使裴德盛(Friis Arne Petersen)先生在接受采访时说:“在丹麦,对腐败的零容忍扎根于国民心中。”他认为丹麦能获得世界清廉国家称号的原因是多方面的。丹麦拥有一个建立在严格法律法规上的运作良好的司法体系。自 1955 年起,议会设立监察官(Ombudsmand,本人不得为议员),负责审理公众对中央和地方政府公职人员的投诉,也可自主决定展开调查,提出批评或处理建议。此外,丹麦的媒体有很强的监督力,媒体会对公共部门进行监督,并且对公务员的支出进行监督,舆论监督很有效,他们形成的媒介舆论对防止官员腐败起着重要作用。丹麦的福利模式为公民提供了公平的社会产品分配和相对平均的收入,社会贫富差距不大。根据基尼系数,丹麦是世界上贫富分化最小的国家。在这样的环境下,民众就会产生一种普遍的意识——腐败和欺骗是不能被接受的,贪污腐败很难滋生。

丹麦学者认为丹麦在廉政建设方面不是“反腐”,而是“防腐”。民众认为清廉是正常的政治和社会现象,不足为奇。为此,丹麦社会各行各业有一整套预防腐败的机制措施,特别是有系统的防腐教育措施,国民从小就懂得了什么事情可为,什么事情不可为。

丹麦廉政建设经历了 300 多年的历程,其中许多的政策、举措和设计,都有着自身的发展特点,其政治语境、社会语境和历史语境起着决定作用。要真正比较全面地理解丹麦清廉与幸福的根源,还需要多视角去细读其政策文件,多方位去参考丹麦人自己从内部的解读。

有鉴于此,北京第二外国语学院丹麦研究中心、上海社会科学院思想文化研究中心和丹麦哥本哈根大学就丹麦廉政建设问题展开了合作研究。北京第二外国语学院丹麦研究中心发挥优势,通过与丹麦哥本哈根大学合作,搜集、翻译了大量丹麦各个行业、部门预防腐败与廉政建设的政策法规。上海社会科学院思

想文化研究中心对这些文献开展了相关研究。在此基础上,上海市政协社会法制委员会、北京第二外国语学院丹麦研究中心、上海社会科学院思想文化研究中心和丹麦哥本哈根大学于2015年10月在上海社会科学院召开了“丹麦廉政建设对我们的启示”国际研讨会。基于研究和会议讨论内容,整理出本研究成果。本书结构为上、中、下三篇。上篇主要为丹麦廉政建设的政策、法规和举措的译介;中篇为丹麦学者对丹麦廉政建设的解读与阐释;下篇重点为中国学者对中国和丹麦廉政建设的对比和思考。

本书的出版得益于多方的支持和帮助。中国人民政治协商会议上海市委员会对会议予以了全面支持,时任上海市政协副主席周太彤先生莅临会议,发表了热情洋溢的致辞。北京第二外国语学院、上海社会科学院和丹麦哥本哈根大学对会议予以了指导和帮助,上海社会科学院党委书记于信汇教授莅临会议并予以指导致辞。我们要特别感谢哥本哈根大学跨文化系 Denise Gimpel 教授,她多年来奔走于中丹两国之间,无私奉献,为两国学者之间的交流与合作牵线搭桥,她的真诚与奉献令人感动。2015年10月会议上,上海市政协向 Gimpel 教授颁发了上海市公共外交协会文化交流特约研究员的聘书,她是中丹友谊的践行者,是真正的民间文化大使。哥本哈根大学的 Ingolf Thusen 教授和 Marie Roesgaard 教授多年来致力于中丹学术交流,为中丹合作研究和人才培养尽心尽力。本研究集结了国内外学者的智慧和心血,特此一并感谢!

由于编者水平有限,本书只是对于中丹廉政建设的一些局部探究,谈不上系统和全面,很多问题在后续研究中有待进一步深化。本研究基于中国语境,旨在思考本土问题,探讨可资借鉴的对策和建议,有不妥之处还望同行专家批评指教。

编者

2017年12月

目 录

前言：幸福和清廉的丹麦	001
-------------------	-----

上篇：丹麦相关廉政政策与举措

丹麦议会监察专员与《监察专员法》	003
丹麦外交部国际开发署的反腐行为准则	009
丹麦计划生育协会反腐政策	016
丹麦贸易委员会反腐败政策	021
丹麦反腐政策——丹麦外交部	030
《公共部门行为准则》概要版	035
怎样预反腐败	040
丹麦国家廉政体系评估	051
丹麦向欧盟提交的反腐报告	058
联合国反腐公约	068

中篇：丹麦学者对丹麦廉政建设的研究与思考

丹麦教育制度以及教育行业中的反腐败	梁 滔 整理	105
丹麦高校如何在管理中避免腐败指控	Ingolf Thuesen	112
丹麦高等教育中的考试与学生权利	Marie Højlund Roesgaard	122
腐败与不道德行为：关于丹麦反腐败准则的报告	A. Lindgreen	133
丹麦是如何成为丹麦的？	Mette Frisk Jensen	146

下篇：中国学者对丹麦廉政建设的思考

丹麦商业反腐经验对我国的启示·····	李雨洋	153
从丹麦“零腐败”经验试析中国高等教育腐败的影响因素·····	王同彤	163
丹麦的监察专员制度对我国廉政工作的启示·····	张腾腾	178
探索自上而下与自下而上结合的反腐模式——丹麦工业联合会反腐 行动给我们的启示·····	张文	186
丹麦国家廉政体系建设及其对中国的启示·····	胡俊	194
丹麦反腐败体系、政策和行为准则对中国的 启示·····	赵红军 杜其航 胡敏	203
中丹反腐建设的历史传承·····	邱文平	216
丹麦制度建设对我国反腐工作的启迪·····	马驰	227
丹麦何以成为清廉国家·····	张喜华	236

上 篇



丹麦相关廉政政策与举措

丹麦议会监察专员与《监察专员法》

丹麦议会监察专员必须法律专业毕业,由丹麦议会选举产生,以调查针对公职部门的投诉。监察专员可以提出批评意见,并建议公职部门重新审理案件,或改变其决定,但监察专员本人不能做出决定。监察专员可以考虑法律问题,但不包括需要其他专业知识的事宜。近年来,监察专员每年收到来自公民的 4000 至 5000 起投诉,投诉公职部门的各种错误。监察专员也可以主动处理案件,例如调查监察媒体关注的问题。监察专员检查司每年都会走访大量公共机构,例如监狱、精神病院和社会护理院。监察专员儿童司走访儿童机构,并处理来自儿童和成人对儿童情况的投诉。议会监察专员雇用约 100 名工作人员。

谁可以向监察专员投诉呢?如果有人认为公共公职部门在办理他们的案件中犯了错误,可以向丹麦议会监察专员投诉。丹麦议会任命监察专员审议此类案件。他的任务是监督所有公职部门,包括国家、地区、地方公职部门和其他公共机构,但不包括对法院或议会的投诉。监察专员不受理对私营机构的投诉。任何人都可以投诉,投诉是免费的,但要具备几个条件:如果代表他人投诉,需要附上委托人授权书。投诉信没有特殊格式要求,不要求使用特定的法律术语,只要能说明所投诉的部门和原因即可,但无论是什么形式,都要署上真实地址和姓名,要附上公职部门已经形成的决定和其他重要证明,如来自相关部门的信件、答复或声明等。投诉有效期必须在公职部门决定之日起一年之内。很多情况下,投诉信会送往被投诉部门,除此之外,监察专员必须遵守保密原则。

人们可以从投诉中获得什么呢?如果监察专员认为公职部门对案件做出了错误决定,他可以批评公职部门,并建议公职部门重新考虑案件,重新裁定。但是监察专员本人不能对案件做出新决定。只有公职部门才能这样做。因此,监察专员的任务是向公职部门解释和说明他们犯下的错误。监察专员不能审判公职部门或采取任何形式的制裁。

监察专员会考虑所有投诉案件吗?监察专员没有义务考虑所有投诉,但他

会仔细评估他是否应该处理你的案件。如果人们能向其他行政部门投诉,则应该首先向行政部门投诉。如果还有疑问,可以联系案件处理的公职部门,或询问监察专员。如果投诉内容包含公职部门以前未曾考虑过的问题,监察专员则会将投诉发送给公职部门,并要求其予以答复。

丹麦《监察专员法》是丹麦监察专员任职、解聘和履职的基本依据。以下为条款具体内容。

第一条 监察专员的选举与解雇等

1. (1) 每次大选后,当监察专员出现空缺时,丹麦议会应选举一名监察专员。

(2) 监察专员的任期不能超过 10 年。

(3) 在大选或监察专员任期届满后,监察专员将继续任职,直到议会选举新的监察专员开始任职。议会应在大选或监察专员任期届满后 6 个月内选举出监察专员。

(4) 如果监察专员死亡,议会法律事务委员会应决定由谁执行监察专员的职能,直到议会选举出新的监察专员。

2. (1) 监察专员不得是议会、市委或区委成员。

(2) 监察专员应为法律专业毕业生。

3. 如果监察专员不再享有议会的信任,议会可以解雇他。

4. (1) 监察专员可以提早六个月提出辞职,到月底起生效。

(2) 监察专员须在其年满 70 岁的月底退休。

5. (1) 议会决定监察专员的薪金。根据《部长薪酬和养恤金法案》第 3~5 节的相应规定,监察专员有权享受补助和养恤金。

(2) 监察专员也可以不领取根据《部长薪酬和养恤金法案》发放的补助,而按照为议会公务员规定领取养恤金,参照《公务员养恤金法案》第一节第 2 条规定计算补助和养恤金,以便将监察专员的任期包括在可享受养恤金的总期限内。

6. (1) 如监察专员不得不在没有通知的情况下退休,则须保留其自退休之月底后三个月的薪金。如果监察专员在任期未满之前去世,则在其去世时尚未支付的任何薪金,须支付给其配偶;如没有配偶,则须支付给有权领取子女抚恤金的子女。

(2) 领取工资期间内,不予支付补助或养恤金。

第二条 监察专员权限

7. (1) 监察专员监察公职部门的各个领域。如果私营机构中有根据公职部门的决定、建议、同意或批准的剥夺人们自由的情况,监察专员监察有权监察。

此外,监察专员有权监察与儿童事务直接相关的私营机构中的儿童情况。

(2) 监察专员不得插手法院。

(3) 如果理事会以令人满意的方式就私营方之间的争议做出决定,哪怕理事会在其他情况下属于公职部门的一部分。监察专员不得受理对理事会提出的投诉。

(4) 如果公司、机构、协会等在法律上或行政上完全或部分遵守适用于公职部门的规则和原则,监察专员可以决定其对这些机构的监察程度。

8. 在评估城镇和区域时,监察专员应考虑到其公职部门运行的特殊条件。

9. 监察专员的权限应延伸至国家教会,直接或间接涉及教会的宗旨或教义的事项除外。

第三条 与议会的关系

10. 监察专员在履行职责时应独立于丹麦议会。议会应制定监察专员活动的总体规则。

11. (1) 监察专员应向丹麦议会提交其年度工作报告,本报告应予公开。

(2) 如果监察专员向议会、部长、市委或区委员会发出案件通知,参见第 24 条,或如果他在年度报告中涉及某个案件,通知或报告应说明相关部门或个人受控的内容。

12. 如果监察专员在处理特定案件时,注意到现有法律或行政法规中有任何缺陷,他应通知议会及其负责部长。如果市委或区委制定的附则有缺陷,监察专员应通知有关市政或区委。在监察活动过程中,监察专员应监测现行立法或行政条例是否符合丹麦确保儿童权利的国际义务,包括联合国“儿童权利公约”。如果监察专员意识到有缺陷存在,他应通知民政部及其有关部长。若市政府或地区规定的法规有缺陷,他应通知其市委或区委。

第四条 提出投诉

13. (1) 任何人均可向监察专员提出投诉公职部门。任何被剥夺人身自由的人均有权向监察专员发送密封信函进行投诉。

(2) 投诉人应说明其姓名。

(3) 投诉须在不满事件发生后十二个月内提出。

(4) 在特殊情况下,监察专员可延长本节第(3)款规定的期限。

14. 对于可能向其他公职部门提出上诉的事项,直到该公职部门就此事作出决定之前,不得向监察专员提出投诉。

15. 关于通过刑事司法以外的任何程序处理被剥夺自由者的待遇的投诉,应根据“章程”第 71(7)条提交检查委员会。检查委员会可以寻求监察专员的协

助,考虑这些投诉是否指向属于其职权范围内的任何人。

16. (1) 监察专员应确定投诉是否提供了充分的调查理由。

(2) 如果投诉不给监察专员提供批评、建议等的机会,案件可能得不到处理,监察专员不会提交给有关公职部门做出声明,参照第 20(1)条。

第五条 自主调查和监察

17. (1) 监察专员可自行主动开展调查。

(2) 监察专员可就公职部门的案件处理进行一般调查。

18. 监察专员可以监察属于监察专员管辖范围内的任何机构、公司和任何就业场所。除了根据第 21 节进行评估,并根据普遍的人性和人道主义考虑外,监察专员还可以调查评估有关机构与部门的组织和运作事宜,以及这些机构与部门对用户的态度与活动事宜。

第六条 案件调查

19. (1) 属于监察专员权限范围内的公职部门有责任向监察专员提供他所要求的资料及文件等。

(2) 监察专员可要求属于其权限范围内的公职部门的书面陈述。

(3) 监察专员可传召他人在法庭上就任何对其调查的重要事宜提供证据。该程序受“司法管理法”第 68 章规定的保护。

(4) 监察专员可监察任何就业场所,提出的要求必须无条件允许。

(5) 如认为有必要,监察专员可以随时在没有法院命令和适当的身份证明的情况下,遇到剥夺人身自由的案件,监察私人机构(参照第 7(1)(ii)条)以及监察与儿童相关事务的私人机构等。如有需要,警方会协助进行检查

20. (1) 有关公职部门或有关人士有机会做出陈述之前,监察专员不得表示批评或提出建议等。

(2) 监察专员可以拟定预备性的陈述、解释、报告或信件提交给有关部门,但在最终申明、解释或报告提交给公职部门前,不得批露公职部门对这些案件的答复。

第七条 评估与反应

21. 监察专员应评估属于其权限范围内的公职部门或个人是否违反现行立法,或在履职时犯下错误或纰漏。此外,第 18 条的规定适用于监察专员的监察活动。

22. 监察专员可以表示批评,提出建议或以其他方式陈述他对案件的看法。

23. 监察专员可建议为投诉人在属于其权限范围内的任何事项提供免费法律援助。

24. 如果监察专员通过对案件的调查,发现公职部门可能有重大错误或遗漏,他应将此事件报告给议会的法律事务委员会。监察专员还应向有关部长,市议会或区委报告此事

25. 由于监察专员的决定、声明等而对其采取民事诉讼程序时,对监察专员采取的行动可能会因监察专员的反对而被驳回。

第八条 员工、组织、行为能力等

26. 监察专员应聘请和解雇自己的工作人员。其工作人员的人数、薪金和养恤金应根据“议会程序规则”确定。对监察专员办公室的支出应记入议会预算之中。

27. 监察专员可指定其一名工作人员暂时履行其职能。

28. 监察专员在履职时应遵守保密原则。监察专员的工作人员应同样遵守保密原则

29. (1) 如果案件涉及可能引起对监察专员公正性的怀疑的情况,他应将此事告知议会法律事务委员会。委员会应决定由谁来履行监察专员的职能。

(2) 除非获得议会法律事务委员会的同意,监察专员不得在公营或私营公司,企业或机构任职。

30. 不得使用可能与监察专员称谓相混淆的任何其他称谓,除非经议会通过的法案授权

31. 本法不适用于法罗群岛和格陵兰岛,但可基于法罗群岛和格陵兰的特殊情况根据皇家法令做出的修改,生效实施。

本法于 1997 年 1 月 1 日生效。同时,原有的《监察专员法令》现予废除。1986 年 9 月 17 日第 642 号综合法,1962 年 2 月 9 日第 48 号行政规章中关于监察专员的实践指导,以及《司法行政法》第 779 条,1992 年 11 月 10 日第 905 号综合法,1996 年 4 月 24 日第 291 号法令第 4 节,2005 年 6 月 24 日的第 556 号法案,2009 年 6 月 12 日的第 502 号综合法案,2012 年 6 月 18 日第 568 号综合法案,2013 年 3 月 22 日的第 349 号法案都对 1996 年 6 月 12 日的关于监察专员的第 473 号法案进行了补充和强化。

监察专员制度在北欧国家常见,瑞典监察专员制度在北欧具有最悠久的历史,丹麦监察专员模式虽然不是世界上最古老的,但是从 20 世纪 60 时代起,世界其他地方都在不断效仿。丹麦和挪威的监察专员制度和传统几乎相同。瑞典和芬兰监察专员制度相近。瑞典和芬兰的监察专员制度与丹麦和挪威的有所不同,不同点如下:

1. 瑞典和芬兰拥有一个以上的监察专员,丹麦只有一位。

2. 瑞典和芬兰着重于官员的个人责任和错误等,挪威和丹麦的传统是关注公职部门的责任和过失。

3. 瑞典和芬兰监察专员的监察内容几乎完全集中在程序要求和公民安全保障方面,通常不调查,不表达对重大法律问题的意见(例如,公民是否有权根据法律的相关规定获得许可证等)。瑞典和芬兰拥有行政法庭,为处理公民的具体民事事务提供了便利。

丹麦外交部国际开发署的反腐行为准则

2004年9月10日

准则指南

1 简介

丹麦外交部国际开发署反腐行为准则旨在确保个人和组织的行为规范和职业道德诚信高标准,其目标群体是丹麦外交部国际开发署的所有员工,包括当地雇员和顾问。

行为准则并不是丹麦外交部国际开发署唯一旨在确保个人和组织诚信高标准的文件。其他规范性、战略性文件包括:

指导公务员行为一般文件:

- 关于雇佣关系的一般法律、法规、惯例和规定;
- 指导丹麦政府官员行为的一般法律、法规和惯例。
 (“公务员法”“公法”“公共管理”“监察员准则”等)

指导丹麦外交部(丹麦外交部内部)员工行为一般文件:

- “丹麦外交部的使命、愿景和价值观”;
- 丹麦外交部的指示(外交部说明);
- 2004 丹麦外交部提高效率的策略(有效策略);
- “公共管理主管取消资格的通知规则”。

丹麦外交部国际开发署援助管理的技术准则:

• 规定计划、采购、财务管理等专业行为和程序的丹麦外交部国际开发署 AMG 文件。

多数文件为政府官员行为设定具体和正式规则。但是,在现代公共管理中,