

王 铁 编著

近年来 外国反腐败 理论 观点 综述

中国方正出版社

近年来外国反腐败 理论观点综述

王铁 编著

中国方正出版社

图书在版编目(CIP)数据

近年来外国反腐败理论观点综述/王铁编著. —北京:中国方正出版社, 1998. 6

ISBN 7-80107-242-1

I. 近… II. 王… III. 廉政建设-理论-世界 IV. D035.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 14966 号

近年来外国反腐败理论观点综述

中国方正出版社出版发行

(北京市西城区育幼胡同甲 1 号 邮编:100813)

北京民族印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:4.25 字数:103 千字

1998 年 6 月北京第 1 版 1998 年 6 月第 1 次印刷

印数:1—5000 册 定价:7.60 元

(本书如有印装质量问题,请与本社出版部联系)

目 录

第一章 对腐败行为的界定	(1)
一、界定腐败具有重大的实践意义	(1)
二、众说纷纭论腐败——对腐败的学术界定	(3)
三、注重准确性和操作性——法律对腐败的定义	(4)
四、有益的探索——人们如何界定和对待腐败行为 的问卷调查	(6)
附一：部分国家政府官员和专家关于腐败定义的观点 摘录	(10)
附二：一些国家和国际组织法律和规定关于腐败的 定义的摘录	(15)
附三：界定腐败的问卷调查摘要	(22)
 第二章 腐败产生的后果	(26)
一、腐败具有多方面的危害	(26)
二、西方一些专家学者认为腐败具有积极后果	(27)
1. 腐败可以一定程度上促进经济起飞	(27)
2. 能推进竞争和效率	(28)
3. 一定程度上能避免政府决策的失误	(28)
4. 可以提高政府官员的质量	(29)
5. 可以调整社会运行中的冲突	(29)

6. 有些腐败未必是不道德的	(29)
7. 腐败是第三世界国家文化一部分	(29)
三、各国专家对腐败具有积极后果的分析和批判	(30)
1. 对所谓腐败是发展经济润滑剂、能够促进 经济发展等观点的批判	(30)
2. 对所谓腐败可以促进投资观点的批判	(31)
3. 对所谓腐败能够避免决策失误等观点的批判	(32)
4. 对所谓腐败是第三世界国家特有现象观点 的批判	(33)
5. 对所谓腐败是第三世界国家文化的一部分 观点的批判	(33)
附：部分国家的政府官员和专家关于腐败所造成 的危害的论述	(35)
第三章 腐败产生原因	(44)
一、制度方面的原因	(44)
1. 政府的权力过于集中	(44)
2. 政企的关系过于密切	(45)
3. 政府官员的权力太大	(45)
4. 公务活动缺乏透明度	(46)
5. 经济政策中的防备措施跟不上或存在缺陷	(46)
二、监督、管理方面的原因	(47)
1. 监督机制不完善	(47)
2. 规章制度不健全	(47)
3. 监督机构未能有效地发挥作用	(48)
4. 经济业务部门领导的管理、监督不严	(48)
5. 人事管理上的缺陷	(49)
三、市场产生的消极影响	(49)

四、公职人员素质不高	(50)
1. 有的高级公务官员不能发挥表率作用	(50)
2. 有的公职人员道德沦丧	(51)
3. 有的公职人员缺乏自觉性	(51)
五、国家对腐败打击不利	(51)
1. 不严厉打击腐败分子, 腐败现象很难刹住	(51)
2. 没有坚定的信心, 反腐败就容易手软	(52)
3. 国家容忍一些高级官员的腐败行为	(52)
六、传统习俗中的不良影响	(52)
七、经济的全球化趋势带来的新问题	(53)
1. 各国法律的差别给作案提供了机会	(53)
2. 经济组织在国际交往中, 各自标准的冲突 导致了标准的总体水平下降	(53)
3. 世界范围内经济的竞争, 容易使有的组织 采取腐败的手段	(53)
附: 部分国家的政府官员和专家关于本国腐败 产生原因的论述	(54)

第四章 腐败的类别、容易发生腐败的领域

以及腐败存在的范围	(67)
一、腐败的类别	(67)
1. 贪污贿赂	(67)
2. 商业回扣	(69)
3. 以权谋私	(70)
4. 弄虚作假	(72)
5. 不给好处不办事	(73)
二、腐败比较严重的领域和部门	(74)
三、腐败存在的范围	(76)

1. 世界各国都不同程度地存在腐败现象	(77)
2. 腐败所涉及面十分广泛	(77)
3. 腐败具有国际化的趋势	(78)
 第五章 反腐败的对策和措施	(80)
一、反腐败思路	(80)
1. 反腐败要立足于遏制而不是根绝	(80)
2. 防病胜于治病	(81)
3. 减少腐败发生的机会	(81)
4. 增加觉察腐败行为的可能性	(82)
5. 减少个人能够从其腐败行为中获得好处的可能性	(83)
6. 增强人们的自我约束能力	(83)
7. 加大惩罚力度	(83)
二、反腐败重在预防	(84)
1. 规范公职人员的行为, 提高他们的道德水准	(84)
2. 增强公职人员的责任心	(85)
3. 加强法律和制度建设	(86)
4. 加强管理	(89)
5. 加强专门监督机关同政府核心政策部门的合作	(90)
三、加强监督检查, 严厉打击腐败行为	(90)
1. 要有反腐败的政治意志和决心	(90)
2. 加强惩罚和处理力度	(91)
3. 加强监督检查	(92)
4. 加强社会监督	(93)
5. 其他方面	(95)

附：部分国家的政府官员和专家反腐败思路和对策的论述	(96)
---------------------------------	------

第六章 社会变革与反腐败

(112)

一、社会变革必然滋生大量腐败现象，但通过努力 可进行控制	(112)
1. 社会变革时期也是腐败大量滋生时期	(112)
2. 变革时期的腐败可以遏制在一定范围内	(114)
二、社会变革时期腐败表现形式及其特点	(114)
1. 腐败表现形式多样化，其中经济犯罪和 贿赂更为猖獗	(114)
2. 腐败现象涉及各个领域，金融、司法、 行政执法、商业贸易等领域更加突出	(116)
3. 腐败分子往往钻改革政策和措施的空子， 牟取暴利	(117)
三、腐败滋长蔓延给社会变革带来危害	(118)
1. 影响现代市场的建立和实施	(118)
2. 导致经济混乱和危机	(118)
3. 阻碍资源的合理配置	(119)
4. 妨碍政令畅通	(119)
5. 影响社会稳定和改革发展	(120)
四、变革时期腐败滋长蔓延的主要原因	(120)
1. 市场经济对人们价值观和道德伦理观的冲击	(120)
2. 经济、财产关系迅速变化导致了法律滞后以及 社会、经济管理跟不上改革发展的要求	(121)
3. 对官员控制不力	(122)
4. 政府官员工资较低	(123)
五、政府官员和专家关于治理变革时期腐败的建议	(124)

1. 加强惩罚措施的实施 (124)
2. 根据社会变革的需要修订法律和官员的
行为准则 (124)
3. 增加决策的透明度, 加强社会监督 (125)
4. 改革政府机构, 削减人员, 增加官员工资 (126)
5. 从多学科角度研究腐败, 综合运用各种措施
进行治理 (126)

第一章 对腐败行为的界定^①

对腐败行为的界定，是研究反腐败首先要遇到的问题，也是具有重大实践意义的课题。这一问题主要包括三个方面内容：一是理论上的界定，即对腐败的学术定义。由于人们思考问题的角度、方法不同，在理论上对腐败行为的界定也有很大差别。二是法律的界定，即一些专家学者所谓的官方定义，主要是法律所规定的腐败行为，也包括法律所禁止的某些其他行为。由于各国背景和情况不尽相同，对腐败的法律界定也不完全一致。三是公众对腐败行为的看法，由于其主要体现在社会舆论对腐败的看法上，因此被一些专家学者称之为腐败的社会定义。比起学术定义和法律定义来，公众对腐败的看法更为分散和难以把握。以下分四个方面对上述问题进行综述。

一、界定腐败具有重大的实践意义

开展反腐败斗争，必须明确要禁止和反对哪些行为，这就需要对腐败行为进行界定。在某种意义上可以说，对腐败行为的界定，取决于反腐败的视野，决定着反腐败的走向。

对腐败行为的界定，一般可以从理论、法律和社会舆论三个方面来把握。这三个方面的界定，对反腐败实践，都有其特定的意义。

反腐败理论研究，是制定反腐败政策和反腐败法律的基础。

^① 本书所用资料，除注明以外，均来源于：《第七届国际反贪污大会文集：反贪污与社会的稳定和发展》，红旗出版社1996年9月版。

要对腐败行为作出科学的界定，更好地指导反腐败的实践，一个重要的方面就是在学术上进行广泛、深入的探讨，以求更准确地把握腐败的本质。在第七届国际反贪污大会上，各国的政府官员和专家在这方面做了大量的努力。在提交大会的论文中，从权力、公职和官方地位及政治影响、社会职责和义务、利益及个人获得好处、对社会的影响、道德等多角度，对腐败进行界定。这些界定，对于我们研究反腐败来说，能够开阔视野、拓宽思路，并能够帮助我们从多方面分析和认识腐败行为的特征。

对腐败行为的法律界定（包括政策规定），是一个国家反腐败的主要依据。一个国家的司法机关、行政执法机关和纪律监察机关，都必须按照法律和政策规定对腐败行为进行监督、调查和惩处。对法律和政策不涉及的行为，这些机关在实际工作中将很难涉及。法律、政策对腐败行为的界定，同时还决定着群众向有关机关举报什么样的行为，决定着公职人员按什么样的标准进行自律，以及大众传媒的宣传导向等问题。在第七届世界反贪污大会上，不少国家的政府官员和专家对腐败行为的法律界定进行了研究，并指出了各国法律关于腐败定义上的差别。这对于我们了解各国在反腐败立法方面有关情况，并根据我国的实际进行一些借鉴是有帮助的。

随着世界各国经济交往的不断增多，某些腐败行为已有国际化的趋势。许多国家的政府官员和专家都认识到，反腐败必须要增强国际合作。但从目前的实践看，开展反腐败国际合作的主要障碍，在于各国法律对腐败行为的界定不一致。为此，不少国家和国际组织呼吁：对腐败的界定是进行有效国际合作的基础，必须采取一种不仅考虑自身利益而且考虑他国利益的着眼全球的态度，制定一个关于腐败的共同的定义。欧洲联盟官员菲利普·科斯特在其论文结尾时还断言：“我们孤国奋斗会一事无成，而齐心协力就将无所不能！”近些年来，我国在打击经济犯罪和腐败

行为方面进行国际合作的问题也逐步提上议事日程,在这种形势下,了解各国法律在腐败定义上的差别,也有利于我国在反腐败方面同其他国家进行有效的合作。

公众舆论对腐败行为的界定及人们对腐败采取什么态度,是一个比较分散、容易产生歧义的问题,也是一个较难把握的问题。而对这个问题进行研究,对于开展反腐败对策研究,对于了解现行的反腐败政策和法律在群众中得到认同的程度,对于分析群众舆论对反腐败工作的评价,都是有好处的。国外一些国家通过问卷调查的方式研究公众舆论对腐败的看法(即腐败的“社会定义”),以及所得出的结论,对我们也是会有启发的。

二、众说纷纭论腐败——对腐败的学术界定

作为学术讨论,人们更倾向于概念的全面概括性,希望自己的定义能够包括所有的腐败现象,也有人喜欢从多角度多侧面探讨问题,这就决定了在研究中,对腐败概念界定的多样性。概括起来,主要有以下观点:^①

从权力角度:腐败即滥用公共权力于私人目的。

从公职等角度:腐败是利用公职、官方地位和头衔、政治影响谋私。

从负责人的角度:腐败是负有责任的人(包括在政府和私营单位担任负责人)获取非法利益。

从社会职责、义务和常规角度:腐败是为得到好处作出与所承担的社会职责不相关的行为——腐败是为获得好处而背离作为公共角色的正常义务——腐败是为实现个人目的而偏离常规的行为。

从利益的角度:腐败是为了特殊利益而违背共同利益——腐败表现为对公共福利不忠诚。

^① 此处只作提要,各国政府官员和专家的具体论述见本章的附一。

从个人获得好处的角度：腐败是为了获得好处而采取了有损于政府机构的行动——公职人员接受好处就是腐败。有的专家还认为，公职人员为了获得好处，在公务活动中“为”与“不为”都可能构成腐败。

从对社会的影响角度：腐败是对社会运转施加不正当影响。

从交易的角度：腐败是政治行动和经济财富之间的交易——腐败包括交易双方。

从道德的角度：腐败是一个人在执行公务的过程中而表现出的人格的堕落。

从法律、公共利益和公共舆论三个方面来界定：腐败包括违反规定和行为准则的行为、背叛公共利益的行为，并且受社会对腐败的看法的影响。

从制度化和投机性两方面来界定：腐败可分为制度化的腐败（即腐败是有规律和可以预料的）和投机性的个人行为（即没有规律，也不可预料的腐败行为）。

从国家腐败的角度：腐败包括公民忠诚和美德崩溃——财富、权力和地位不平等——道德生活质量变化——冲突和不平等把腐败延伸到所有民众之中——民众自愿放弃对基本社会结构的支持。

从腐败分子的角度：腐败包括公职人员以权谋私和私营企业雇员靠犯法捞取个人利益。

在对腐败定义的探讨中，也有少数专家认为，由于对“谁，在什么时候，得到了什么，怎样得到”等问题有争议，因此对腐败下定义是件困难的事情。从某种意义上说，腐败与非腐败行为之间没有一种明显的区别。

三、注重准确性和操作性——法律对腐败的定义

与学术探讨不同，法律更为注重准确性和操作性，这就要求对腐败的定义十分严谨，不能有任何含糊不清的地方。由于各国

的政治、经济状况不同，社会、文化背景不同，面临的情况不同，因此，在法律中对腐败的定义也有差别。目前，世界各国之间的经济交往日益增多，国与国之间在打击经济犯罪方面的合作也不断加强。在这种形势下，各国法律在腐败定义上的差别，就在一定程度上妨碍了全球范围的反腐败合作。鉴于这种情况，有的专家建议各国修改本国的法律，逐步在腐败的定义上达成一致看法，以提高国际反腐败合作的有效性。^①

各国法律关于腐败定义上的差别主要体现在以下两个方面：

一是所规定的实施腐败行为的主体有差别

关于实施腐败行为的主体，在各国法律中相同之点是：都将本国的公务员（或叫做公职人员、政府雇员、公营部门的雇员等）规定为实施腐败行为的主体。同时，也将提供贿赂（包括“赠送”贿赂和约定贿赂）的人，纳入腐败行为的主体。

不同之点在于：

（1）私营部门的雇员是不是贪污受贿行为的主体。有的国家，如瑞典、荷兰等国的法律将私营部门的雇员规定为贪污受贿行为的主体；罗马尼亚在1989年实行私有化以后，也将贪污罪的适用范围，放宽到除国家公务员以外的其他人员。而多数国家，法律没有规定私营部门的雇员为贪污受贿的主体。目前，一些国家已开始重视私营部门的腐败行为，如比利时参议院于1995年4月提出了一项法案，要求立法机构制定法律，规定可以对私营部门的腐败行为提出控告。

（2）外国公务官员是不是腐败行为的主体。绝大多数国家的法律，没有将外国公务官员（包括国际组织和外国的公务人员）规定为腐败行为的主体。如荷兰的刑法明确规定：“欧洲共同体的官员，不被看作是公职人员”。在这个问题上，欧洲共同体曾

① 一些国家对腐败的法律定义，见本章的附二。

于 1976 年拟定了一个草案,其中规定,有受贿或各种其他刑事犯罪嫌疑的欧共体官员,应当与各成员国本国官员同样对待,应当在他们的原籍国内由本国起诉。目前,惩处外国公务官员受贿问题,已引起一些国家的重视,比利时、意大利和芬兰已经准备修改刑法有关条款,以便把这个问题考虑进去。

二是所规定的用来进行贿赂的内容有差别

关于用来进行贿赂的内容,在各国法律中相同之点是:公务人员只要违反法律有关规定,接受了金钱或物品,就是受贿。也就是说,用来进行贿赂的内容是金钱和物品。

不同之点在于:

(1) 有的国家将金钱和物品之外的物质性利益(如提供免费旅游、提供色情服务等)列为贿赂的内容,如联合国公约草案对贿赂内容的规定是“任何金钱、礼品或其他好处”;荷兰最高法院也曾作出解释说,提供色情服务也应被视为刑法定义中的送礼(即贿赂)。而有些国家的法律则不将金钱和物品之外的物质性利益列入贿赂的内容。

(2) 有的国家如新加坡等的法律更为严格,将一些非物质性利益(如提供职位、提供免受法律制裁或纪律处分的保护、关照等)列为贿赂的内容;而不少国家则不将这些非物质性利益列入贿赂的内容。

四、有益的探索——人们如何界定和对待腐败行为的问卷调查

人们如何界定和对待腐败行为的问题,对于开展反腐败对策研究,制定反腐败政策都具有重要意义。自本世纪 70 年代以来,不少专家和学者开始了对人们如何界定和对待腐败行为的研究。其中,美国的彼得斯和威尔奇采用的案例问卷研究法最为有名。他们的作法是,向美国 24 个州的 978 名州议员寄发了调查问卷,问卷的主要内容是由十个虚构的案例组成的一组材料。问卷要求

议员们按照下述标准用 5 分制打分。这些标准是：他们是否认为所选案例所描述的行为属于腐败行为；他们是否相信绝大多数公共官员会谴责这一行为；他们是否相信绝大多数公众会谴责这一行为。彼得斯和威尔奇采用了案例问卷方法进行研究后，一些国家（如加拿大、英国、澳大利亚等）的学者纷纷借鉴，对本国政治家这方面的观点进行研究。后来，这种方法又运用于对社会中其他人员观点的研究。综合这一类型的各种研究，可以得出如下两项结果：

一是如果一项案例包含下述特点，则容易被人们判定为腐败：

第一，不法行为；

第二，获得大笔的回报；

第三，获得更为直接的回报；

第四，获得更为迅速的回报；

第五，主动索要而不仅仅是接受钱财；

第六，违法者是一位公共官员而不是一位私营领域的人员，是一位显要人物而不是普通公民，是一位法官而不是担当政治角色的人。

二是阻碍人们对腐败进行举报的原因包括：

第一，害怕举报犯罪或腐败遭到报复；

第二，认为即便举报了犯罪和腐败事实也不会出现什么有效的结果；

第三，认为只有情节严重的行为才值得举报；

第四，认为缺乏充足的证据证明举报事实；

第五，事不关己。

为了进一步了解公共领域雇员对腐败的态度，以及可能妨碍和阻止他们发现腐败后采取行动（如举报）的因素，澳大利亚新南威尔士州廉政公署采取随机抽样的方法，向该州 1978 在名公

共领域（包括在中央机构和地方机构，在大机关和小机关，在城市和农村地区）工作的雇员发放了包括十二个虚构案例的调查问卷。这项调查共回收 1313 份问卷，回收率为 66.4%。研究得出以下结论：

（1）公共领域雇员确定某项行为是否属于腐败行为的标准

公共领域雇员确定一项行为是否算是腐败行为，主要是依据该项行为所引起的后果和有害性，如一项行为带来的危害性大，则认为该项行为属于腐败行为的人就多。此外，还考虑以下因素：该项行为涉及的收益价值；该项行为使谁受益；该项行为是否遵守制度；这种行为是否经常发生。在确定一项行为是否算是腐败行为时，人们的背景也起某种作用，如对有些案例行为，高薪阶层更可能认为是腐败，而对另外一些案例行为，低薪阶层更容易认为其属于腐败。

（2）公共领域雇员认定某项行为腐败与采取相应行动之间的联系

公共领域雇员对腐败行为是否进行举报或采取其他行动，主要取决于以下几个因素：

第一，确认一项行为是否算是腐败行为。由于关于腐败的法律定义、学术定义和社会定义有较大的差距，因此人们对一些行为的看法不完全一致，如对某项具体行为，人们的看法可能是腐败、或是有害、或是不可取、或是不合情理。这对人们是否值得采取某种行动关系最为密切。

第二，是否存在搞腐败的托词。有的雇员可能借助于组织和个人的目标来证明自己行为的合理性（比如，“我不得不迅速办理这件事”）。因此，组织需要注意不要把相互冲突的要求强加在雇员身上（如不现实的资金或时间限制），这种冲突要求可能被用来作为腐败行为的托词。为了抵制这种强词夺理，机构可以制订组织规章，对行为规范作具体规定，这是表达某些具体行为不