第一部分

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一章　导言

世界各地的私营企业，无论大小，是跨国的还是本地的，都认为腐败增加了经营成本。分析腐败问题，一般都着重分析公共部门从需要方面减少腐败的举措。[1] 可与此同时，各区域的个体私营公司都在拟订自己的对策，即内部反腐败方案；决策者和透明国际等宣传团体也开始承认，这些供应方的工作也是反腐败成套举措的关键组成部分。本书探讨东亚地区的公司是如何通过采用企业道德准则和遵约制度而进行反腐败斗争的。

1997 年东亚金融危机突出表明，腐败严重、公司管理不善、商业惯例可疑这三者凑在一起，可能是致命的，对穷国尤其如此。腐败的政治领导人与无所不为的联合大企业互相勾结，加速了金融市场的崩溃，从而使千百万人陷入贫困。鉴于此类勾结具有的破坏力，反腐败政策的核心目标是规定（或重新规定）在公共部门和私营部门必须做到透明，必须实施法治。

公司遵约方案似乎是一个涉及面相当狭小的重点，而且这个专题也的确只是私营部门与腐败之间关系的一方面。但是这个专题的重要意义已经得到立法者的承认，他们在反腐败法律（尤其是涉及跨国禁令的法律）中和私营部门中提到了公司方案。2000 年，一个从事企业管理问题研究和其他活动的全球非营利组织——世界大型企业联合会做了一项调查，发现有 42 个国家实施了遵约式的反腐败方案。有 40％接受调查的公司其总部设在北美和西欧之外。公司遵约方案也吸引着新兴经济体、尤其是东亚地区各种团体和组织的注意；东亚在探讨腐败和公司管理的会议

上更加强调这一专题。

诚信经商，在股东和公众看来，已成为公司社会责任的重要组成部分，对在发展中国家开办业务的跨国公司来说更是如此。这一点也得到了联合国、经济合作与发展组织（见经合组织，2001 年）和其他团体最近发布的准则与标准的承认。

大公司实施遵约方案往往全力以赴，因此可以在向其他公司传播商业道德标准方面发挥关键作用。这些公司不仅在自己的业务中，而且在与供应商、地方商业合作伙伴和中介之间业务往来时，都面临着道德和遵约问题。因此，它们直接或通过支持专门为各公司提供相关资源的组织，大力鼓励传播最佳做法。有证据表明，这些有益方法越来越普及。法律和管制措施可以加强公司弘扬道德标准的激励措施。

内部控制和遵约是妥善管理公司的关键；以人们熟悉的公司结构与国家机构之间的比较来说，遵约就相当于公司的法律框架。但是对一个公司就像对一个国家一样，恪守道理标准，遵守法律，主要依赖影响组织内部员工态度的内部文化。美国和其他国家最近发生的公司丑闻突出表明，发展遵约文化，明确坚持严格的道德标准以及管理层的郑重道德承诺，再辅以良好的内部控制，非常重要。

为更好地理解公司遵约方案的实际运作情况，世界大型企业联合会和世界银行（东亚和太平洋地区）调查了东亚公司及北美与欧洲设在该区域的子公司实施的方案。此项研究的目的是：

- 查明公司遵约方案的发展水平；
- 弄清现行实施方案的机制和激励措施；
- 从事针对具体公司的个案研究，以拓展培训与传播优良做法的知识库。

东亚是从事这项研究的沃土。首先，这个区域是几种不同的文化交汇之地，包括“关系”——中国企业在世界各地长期遵守

的一种传统，日本和韩国模式及西方对待商业道德的方式。第二，商业道德中的跨文化问题在该区域日益突出，甚至对当地公司来说也是如此，因为公司发展已经超出了国界，而且越来越多地参与到区域和区域外的商业中。第三，据专家意见和调查结果来看，东亚提供了一个各国内部道德习俗各异、各国腐败情况迥然不同的独特微观世界。例如，新加坡在全球公司管理级别评定中总是名列前茅，而其邻邦印度尼西亚在同类调查中常常表现欠佳。

此项研究共深入采访了 22 家公司。采访常常得到当地专家的协助，他们为搜集这一敏感领域的信息起了重要作用。[2] 总部设在东亚和太平洋地区以外（即北美与欧洲）的公司接受了调查，重心明显放在它们在东亚的业务上，而且在可能的情况下还采访了这些公司的当地经理。

本书第一部分提供了一个理解、计划和评估公司遵约方案的分析框架。第二章考察了腐败的特点、成因和影响，讨论了政治经济中出现的腐败供应方的一些问题。这一章还利用多种资料来源提供的证据，包括最近在世界银行监督下开始的调查，审查了哪些类型的公司容易遭遇腐败问题。第三章审查了促使公司采取遵约措施的种种压力和刺激因素。第四章阐述了这些方案的拟订，针对这些方案的实际运用方式做出了初步评论，概述了多数公司认为有效方案必备的因素。

方案的拟订和对方案成功的预期，都必须考虑公司的运作环境。因此，第五章考察了现行的公司管理标准及其在公共部门和私营部门中规范与改革的关系。这一章还探讨了中国商业界的强大关系传统以及与最新引入的商业道德观念的衔接。第六章述及公司拟订和实施道德方案可资利用的材料来源及个人与政府提出的实际倡议。第七章总结了此项研究所得结论。

第二部分的个案研究报告了实施遵约方案的国家和公司的实

需要全本请访问 www.ertongbook.com

际经验，开了同类文件的先河。附录讨论了方法问题，并开列出一个非常有用的资料来源一览表。

撰写此书，作者首先考虑到商界读者。对公司所面对的刺激、对传播反腐败技巧的现行机制所做的分析，也可能会吸引致力于道德和公司管理问题的企业或宣传团体、决策者及学术研究人员。

注　释

1．维奈·巴尔加瓦（Vinay Bhargava）和埃米尔·博隆盖塔（Emil Bolongaita）所编一部与此配套的著作，将描述东亚公共部门的举措。

2．此项调查涉及多家公司，其总部地理分布如下：日本，六家公司；中国香港，三家；大韩民国，两家；菲律宾，两家；新加坡，两家；欧洲，四家；北美，三家。这一取样没有穷尽在实施此类方案方面取得有效经验的公司。对公司的遴选，纯粹出于实际理由和机会主义的考虑，例如，因为它们与本项研究工作所涉合作者有工作关系。

第二章　腐败：公司的看法

腐败为个体公司提供的选择常常如同著名的囚犯二难处境。[1]在腐败的环境中开展竞争，公司担忧如果不行贿，自己就会丢掉生意，而被行贿的竞争对手抢去，所以均采取行贿。然而，如果开展合作，人人都信任其他竞争者不会行贿，则所有竞争者的处境都会改善。

弘扬道德和遵纪守法，有助于提高起码可以在同业内实行的商业行为标准。从原则上讲，它提供了一个合作解决囚犯二难处境的办法。尽管遵约方案不仅在大型跨国公司中而且也在区域和地方私营部门中迅速推广，这样说仍可能显得幼稚或过于乐观。的确，对这种合作解决办法，有不少人反对或提出质疑：私营部门的制约只能治标，至多也只能解决机制问题，不可能直接根治腐败，这种说法并未切中要害。在关键领域中，私营部门不可能完全取代公共部门的改革，比如旨在减少助长腐败的因素与机会的公务员制度改革、财政和管理。(见方框 2.1)

可是公司也不是被动的旁观者；它们在所处环境中处置商业限制、包括腐败的方式也影响其所处的环境。鉴于贿赂和勒索形式多样、渠道不一且像病毒一样会突变，生成新的品种，私营部门对治腐败行为的办法特别重要。因此，在缺乏私营部门的配合时，强制执行和起诉就提出了严重的实际挑战。这一点下文诸章节中有讨论。本章第一部分考察腐败行为的性质和公司方案必须解决的关键问题。

方框 2.1 腐败的根源和改革日程

根源	改革的关键领域
缺乏政治权利和公民自由；少数既得利益者把持大权；公民社会软弱	政治领导人的问责制 • 政治竞争与政治透明 • 解决利益冲突准则和把持国家大政 公民社会参与 • 信息自由 • 媒体和非政府组织的作用
缺乏法治	法治 • 独立而有效的司法系统 • 独立起诉与执行 • 立法监督
财政与管制：垄断、过度管制及税捐	财政改革和竞争力 • 竞争与准入成本：取消管制和消除垄断 • 采购改革 • 私营部门的透明度：道德和公司管理
公务员职业道德水平不高	公务员和公共部门管理 • 精英管理和透明度 • 适当薪酬和激励措施 • 预算管理和审计改革 • 关键机构，如海关和税捐机构的体制改革 • 权力下放

资料来源：托马斯等（2000 年 ：第 6 章）

近年来，世界银行率先开展企业调查研究，在此基础上，也对公司及其环境之间的相互影响进行了深入研究。本章第二部分回顾了从世界各地和东亚地区收集的经验证据。除了腐败妨碍经商这一赤裸裸的事实之外，数据资料也指明了一些决定公司脆弱性的因素和与业绩的（消极）联系。最后，证据也证实合作解决二难处境的办法确实切中要害。

腐 败 类 型

要抵制腐败行为，第一步是确立腐败行为的定义（方框2.2)。普遍采用的分类法（见 Rose-Ackerman，1996 年）按性质和程度划分多种腐败。

按性质

- 花钱求利——例如影响投标结果、换取行政决定或影响司法判决；
- 花钱以求节省费用—— 例如确保该办的事准时办成。

按程度

- 小腐败，即轻微的腐败，类似小费；
- 政府企业的大腐败：公共工程、政府采购、特许权或私有化。

小腐败和好处费

小腐败在亚洲本地公司和国际公司的日常业务活动中司空见惯。它多是向低级官僚赠小费，以帮助加速拖沓缓慢的公共服务，因此也可以归为好处费。常收小费的领域包括海关、营业许可证发放、工作签证和警方保护。最近有报道说，不送小费，在印度尼西亚要注册一个新公司至少需要两年时间（《金融时代》，2002年 4 月 4 日)。

方框 2.2　几个定义

腐败（或贪污）最全面的概念。它有三种不同的表现形式：

- **主动腐败，即行贿；**
- **被动腐败，即受贿，包括勒索；**
- **挪用和欺诈，这与商业交易可能有关，也可能无关。**

勒索　滥用权力索取非法钱财。

回扣　付给交易促成者的非法报酬。回扣不同于普通贿赂，它是在交易发生之后支付的。回扣常常是分期支付，是大腐败计划中最常见的做法。

贿赂　行贿者为使受贿者替自己谋利而给予受贿者的酬金。

把持国家大政　指政府的政策、法律和法规为少数公司精英组成的腐败利益集团所左右。

好处费　为加速办理普通行政管理手续而付的小费。

在开展国际交易的情况下，多数私营公司均采取一种务实的立场，容忍小额好处费。有一家公司的发言人解释道：

> **遗憾的是，我们如果不付小费，等需要用电话线的时候就得不到电话线。往来不同业务国家所必需的签证我们也办不下来。撇开法律问题，如果在新兴经济体营业地支付这些确实微不足道的费用就意味着我们能够在那里开展有效经营，我想我们当地的客户、雇员、供应**

商及其社区都会受益。要证明五元的好处费与 500 万元的贿赂一样办事，很困难。

这种容忍也反映在多数发达国家禁止国外行贿的法律中。人们都承认，不首先解决大腐败问题，实际上就不可能消除小腐败，因为大腐败的后果更具破坏性。美国《惩治国外腐败行为法》1988 年修正案首先准许好处费属于例外，而且影响了随后的公约、法律和准则。[2] 可是，除实际考虑外，好处费并非无争议。[3] 有些商人承认，好处费并非总是非给不可，利用技术或商业革新的创新办法可以挫败勒索要求。在上文引述的电话安装实例中，因移动电话技术在东亚的普及，各公司都有了强大的手段，可以拒绝传统电话公司雇员的要求。

不可认为小腐败是无害的。大公司轻易“拿得出来”的好处费，对当地的小公司来说或许是一场噩梦（如果再遭到本地警官的骚扰更是如此）；对在日常谋生中面临政府低级官员骚扰的普通公民来说也的确可能是一场噩梦。腐败对穷人的影响已有大量文件为证（印度尼西亚管理改革合作组织，2001 年）。可是，即使对大公司来说，好处费的成本也可能达到破坏的程度，就相当于大腐败（见方框 2.3）.

最后，有系统的小腐败为个人牺牲公司利益大搞腐败和敲诈提供了肥沃土壤。低级商业刺探活动便应运而生。的确，在许多国家公司信息几乎不可能保密。由于这会大大影响竞争条件，所以防止欺诈和商业刺探活动就成了一件大事，反映在跨国公司的内部道德准则中。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

方框 2.3　好处费太多——失去的合同

在泰国，关税和消费税司每次核准证书，都要求总监会付款。核准只是在证书上加盖印章，以确认总监会人员完成了总监会承包的检查工作。

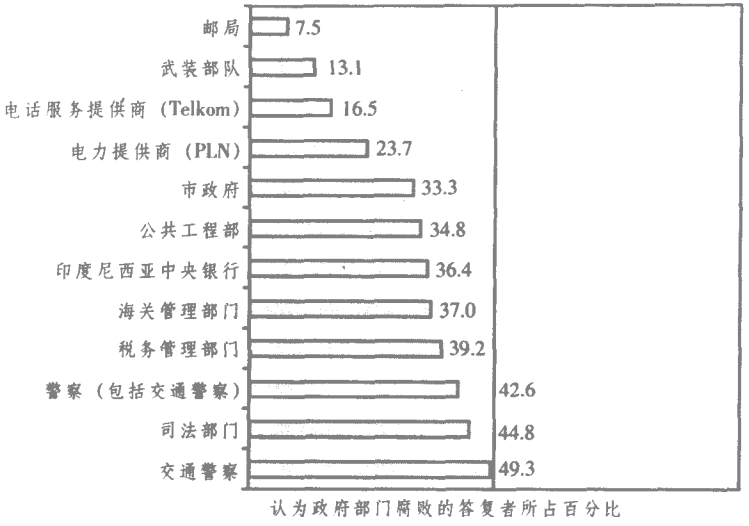
虽然每笔付款不足 100 美元，可与检查费相比却不是小数。这种做法极为普遍，所以这种费用开始占到这一行业收入的 30%左右，每年都远远超过 10 万美元。总监会觉得，这种金额不太大的费用累计起来已不能再归为好处费了，这种做法必须废止。

颁布公司《道德准则》以后，国家总监会国家首席执行官将付费问题提交给首席遵约官。首席遵约官负责该部门的执行局成员与地域管制员商定了一个解决办法，并上报道德委员会。已决定停止支付此类费用，因此也就失去了这一特定部门的合同和收入。失去的业务价值，估计每年约为 100 万美元。

大 腐 败

大腐败的典型环境是通过国际或非国际竞标实行的政府采购。在这方面，欺诈和腐败机制也有大量文件为证。[4] 涉及本地公司和国际公司的常见勒索问题在各种政府部门都存在。税收、海关和警察部门一般说来都成问题，它们与政府采购程序一道，都是公共部门管理改革的优先对象（见图 2.1）。

图 2.1 私营部门执行官评定的印度尼西亚部分政府部门的腐败程度



注：答复数量：400

资料来源：印度尼西亚管理改革合作组织，2001 年。

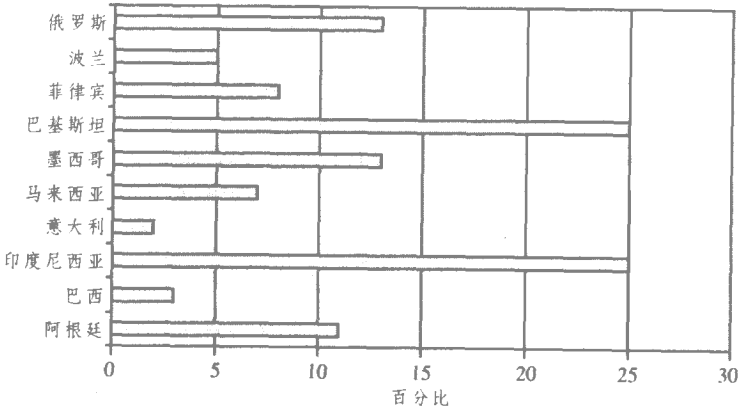
近年来，由于私营部门的作用已经扩大，新型官僚之间的互相影响也为腐败创造了机会。例如，颁发许可证（如，在制药业中）、私有化和个体提供公益服务。虽然私营部门的进一步参与往往会增加透明度，可是私有化却为腐败创造了可乘之机，因为私有化为资产拆零倒卖提供了可能，因为私有化需要开展从金融角度看错综复杂的大型交易、咨询工作和管理干预。 20 世纪 90 年代后期，一般政府公用事业行贿比率都很高，这在国际商业界已是公开的秘密。15%左右的付费在许多国家司空见惯，而且这种比率甚至可能达到 30%。一些本地公司也不得不支付很高的

费用，详情见发展中国家公司调查（图 2.2）。[5]

由于行贿者必须收回贿赂成本，所以大腐败就导致了其他弊端。这些弊端有两大类，即欺诈和操纵投标。

- 欺诈　这种弊端可能采取多种形式，包括膨胀的费率、货物和服务不合格、开假账单，这些都需要受贿者主动或被动合谋串通。
- 操纵投标　从本质上讲，操纵投标可以降低商业与开发成本，因为在某些行业，如公共工程和公用事业，商业与开发成本可能非常大。在某些国家，指定中标人要补偿未中标人的投标费用。系统地操纵投标需要有相当高的组织程度，包括整个行业牺牲外来者的利益在国家一级组成卡特尔，也包括对有关政府部门某种形式的控制。

图 2.2　部分国家中承认所付贿赂金额超出销售价值 10% 的公司所占比例



资料来源：世界商业环境调查，2000 年。

把持国家大政与任人唯亲

少数私人利益集团根据自己的利益切实控制当权人物的决策，并决定政府的政策，主要目的是维护合法或事实上的垄断。赫尔曼、琼斯和考夫曼（Hellman，Jones 和 Kaufmann，2000 年）强调了在转型经济体中把持国家大政的重要意义。在严重依赖香蕉、石油和矿物等初级商品出口的国家，这种风险特别高。从历史上看，分析家都着重分析外国投资者对国家大政的把持，可最近则把注意力转向地方利益集团把持大政问题。

表 2.1　在印度尼西亚赢得政府合同需要具备什么条件？（企业答复所占百分比）

	产品或服务的质量	个人关系	贿赂
重要	84	66	32
中等	16	24	34
不重要	0	10	34

资料来源：印度尼西亚管理改革合作组织（2001 年）企业调查。

东亚和太平洋地区 1997 年的经济危机表明政府和私人利益集团勾结非常紧密。中国重视“关系”的传统企业文化强调的是人际关系网，而不是合约关系（见第五章）。的确，人们普遍认为，个人关系是在该地区赢得生意的关键，也是孳生任人唯亲和贪污腐败的沃土。然而，即使在东亚腐败成风的国家，也几乎没有把持国家大政的证据；鉴于该区域经济体的规模、多样性和相对开放，这一点并不令人惊奇。[6]

社会目的合法但交易不适当

有些往来,虽不合法(或不明显合法),但从接受国的角度看却达到了某种合法的公共目的，而不只是让少数个人受益。它们通常表现为政府机构在商业合同范围之外提出额外要求。例如：

- 一家接受本研究采访的公司说，亚洲一个颁发执照的政府机构要求该公司支付政府管理官员参与一项美国大学学习计划的学杂费。提出这种要求就等于要求一个机会，使发展中国家经过透明程序选拔的、有前途的年轻官僚可以获得专门知识，因为个人或国家都无力负担这种学习。所求学费会改善该机构的专门知识，该公司在该国经营则离不开该机构的支持与批准。
- 在印度尼西亚，有些政府机构根据准官方的、专门用于捐助一项支付所有雇员薪金补贴的基金的费用，要求支付额外的费用。

本研究所调查的各家公司遇到的其他事例，包括要求资助一家公立医院和支付国葬费用。这类面向社会的要求，虽然绝不罕见，却不像大腐败案件那样令人震惊。不过，它们也很成问题。缺乏透明度损害了公平竞争，也会孳生弊端。这些重要问题最终都通过适当的体制或行政改革得到了较好的解决。如今，多数国际公司都认为这种要求违背了自己的行为准则。

腐 败 途 径

公司和政府如果要减少和预防非法活动，就必须了解腐败是如何发生的。腐败途径可以分为直接支付和间接支付两种。

直接支付

为腐败的目的而直接支付，不论是支付现钱还是实物，都有风险。1997 年经合组织《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》（见方框 2.6）和国内法现在对此都明确加以禁止。

与大腐败有关的直接支付很少使用现金，因为行贿者从银行提取巨额现金，受贿者使用这笔现金，很难不引起怀疑。较好的办法是把钱打入通常由一个与受贿者有关的国外空壳公司开立的特殊账户中。这种做法现已被禁止，而且由于反洗钱行动，操作起来也比先前困难，对国际交易来讲更是如此。

金额较小的贿赂则常用现金，但用实物支付也很流行，在最不发达国家更是如此。直接支付有多种形式：

- 慷慨的业务礼品和宴请；
- 根据合同交付货物，如供受贿者个人使用的车辆；“业务”旅行和“培训”；
- 给受贿者亲属种种好处，如工作安排或奖学金。

间接支付和中介

腐败的主要途径是经第三方转手的间接支付。利用与第三方开展技术上“干净”的商业交易，来保护行贿非常方便。[7] 的确，这是非法的，例如，根据美国《禁止国外腐败行为法》，美国一家公司要为代表自己行事的第三方的不当行为负责，可是被抓住的可能性不是很大。可以设置复杂的迂回路线，提供多种建造防火墙的机会。经验表明，这是个检察官很难调查的领域；而必要的国际合作也并非即要即有。

显然，有些第三方是提供实物和服务的合法商业伙伴。例如，它们可能是顾问或说客，代表雇用公司，却不是雇用公司的雇员或成员。不过，人们普遍怀疑，这种代理人也可能同时扮演

需要全本请访问 www.ertongbook.com