

改变腐败文化



封面图像: 2004 Getty Images, Inc. 版权所有。

目录

[内容提要](#)

编者

[坚持原则的责任：改变腐败文化](#)

赖斯国务卿

美国支持其他国家的一系列反腐败行动，即推动诚实治理与诚信，重建公众信心，加强市场诚信，培育自由媒体与开放社会，对此美国深感自豪。

[通过国际条约与承诺解决腐败问题](#)

约翰·布兰多利诺和戴维·卢纳，美国国务院打击国际毒品犯罪与执法事务局

国际社会就反腐败机制达成共识，为增加多边与双边合作铺平了道路，开放了十分重要但一直封闭的领域。

[打击高层腐败](#)

2006年，美国为打击高层腐败实施了《促进国际社会联合打击高层腐败的国家战略》，把反腐败斗争提升到一个新的层次。

[置腐败于光天化日之下：阳光法律与信息自由](#)

唐纳德·科特纳，宾夕法尼亚大学费尔斯政府研究所主任

反对腐败行为的法规以及增加政府透明度的立法导致了对政府的严格监督，铲除了浪费、欺诈与滥权，从而减少了腐败。

[反腐败的有效途径](#)

美国国际开发署民主与治理办公室

优质治理与问责创造条件，人民脱贫，并提高教育与健康水平，改善边境安全，扩大个人自由的领域，促成健康的经济以及可持续发展的战略，开创更加健全的民主社会。

[腐败的成本](#)

约翰·沙利文和亚历山大·史克尔尼可夫，国际民营企业中心

腐败虽然让少数人受益，但长期而言，社会、私有部门与政府将承担昂贵的代价。

[推动全球公司透明](#)

菲利普·尤洛夫斯基，Cadwalader Wickersham & Taft LLP法律事务所商业欺诈与复杂诉讼组特别顾问

1977年，美国国会通过了《外国腐败行为法案》，以制止向外国官员行贿，重建公众对美国企业诚实经营的信心。

[公民社会在确保有效及可持续改革中发挥作用](#)

南希·博斯威尔，透明国际美国分部主任

公民社会发挥中心作用，使反腐败的承诺变成现实。

[培育发展的旗手：世纪挑战帐户集团](#)

约翰·丹尼洛维奇大使，世纪挑战帐户集团首席执行官

世纪挑战帐户集团提供有效的奖励机制，促使各国实施强有力的反腐败政策，强化反腐败机构。

内容提要

“腐败不再是地方问题，而是影响所有社会与经济体的跨国现象，这使防治及控制腐败的国际合作至关重要。”

——《联合国反腐败公约》

“我们视腐败为经济与社会发展的独一无二的最大障碍。”——世界银行

“腐败使亿万人口陷入贫困。”——透明国际

“腐败文化阻碍发展与优质治理，在世界各地滋生犯罪与不信任的时日已经太久。”——乔治·W·布什总统

世界银行认为，腐败一般可描述为滥用公共权力谋取私利，其类型包括大型腐败(涉及国家政府高层的普遍腐败)和小型腐败(下层官员收取小额金钱或施以小恩小惠)。无论腐败的规模如何，腐败行为都会妨碍公民社会的发展，加剧贫困，特别是在本应用于改善人民生活的公共资源管理不善或被政府官员渎职滥用时。

最近几年，通过一系列国际协议，全球反腐败的框架开始形成。各国可以依靠国际合作及支持积极落实反腐败措施，提高反腐败行动的效率。本期《电子期刊》重点介绍了政府部门、私有部门以及非政府组织的重要角色，它们为铲除全球腐败做了大量的推动、防治和实施工作。

编者

坚持原则的责任：改变腐败文化

康多莉扎·赖斯(Condoleezza Rice)



康多莉扎·赖斯，国务卿

只有在法制至上、政府透明并允许人民问责的情况下，民主才能达到持久的繁荣。腐败侵蚀自由社会与人类进步的上述基石。国际社会一致认为，政府理应遵循最高的廉政标准，从而使每一位男、女公民及儿童都能够充份实现其潜能。公民有权向领导人问责，要求领导人在坚持原则的前提下履行职责。我们赢得反腐败斗争胜利的最大希望在于保持我们的承诺，即坚持诚实、公开和正当的行为方式以及法治。

经久不衰的价值观

美国将与其他做出承诺的国家合作，继续推动透明化，起诉高层腐败官员，拒绝为腐败官员提供避风港。

借助诸如《联合国反腐败公约》（UNCAC）等工具，我们决心致力于加强国际承诺与合作，追缴并归还可用于促进发展及问责制的被盗资产。

美国支持其他国家反腐败，对此美国深感自豪。我们将与那些致力于推动优质治理、政府与私有部门的诚信以及新闻自由的国家同舟共济。这些努力将重建公众对政府的信任，并提供一个框架，使外国投资能够产生效益。

在追求这些高标准之时，我们必须在地方与中央建立政府与私有部门的夥伴关系。我们与夥伴国家必须谴责、揭露并惩治腐败。依据我们一致认同的原则，我们可以建立人民与政府的反腐败意志与能力，并改变文化。

新的地平线

民主的运作即是建设民主机制的日常过程。我们可以通过共同努力，支持优质治理，反对腐败，从而创建一个更美好的未来。通过与国际夥伴的持续合作，我们可以建立每个人都享有最大自由度的社会。通过承担新的责任，我们可以为子孙后代奠定坚持原则的稳固基础。

通过国际条约与承诺解决腐败问题

约翰·布兰多利诺 (John Brandolino)、戴维·卢纳 (David Luna)



1998年，联合国秘书长安南（左）在谈话中指出，非洲国家的领导人有必要展示反腐败、保护人权以及采取有效经济政策的政治意愿。非洲制订了数项反腐败措施，包括2003年7月通过的《非洲联盟预防与打击腐败公约》（African Union Convention on Preventing and Combating Corruption）。

© AP Images/Marty Lederhandler

反腐败曾经被各国视为内政，现在则变成国际社会的一项工作，以国际努力补充和协助各国政府的努力。作者描述了广泛的反腐败多边协议与国际协议，这些协议构成一个全球反腐败网络。约翰·布兰多利诺 (John Brandolino) 是美国国务院打击国际毒品犯罪和执法事务局反犯罪项目主任，戴维·卢纳 (David Luna) 是该局反腐败与治理行动计划 (Anticorruption and Governance Initiatives) 主任。

腐败曾经是如此广泛的现象，以致于治理腐败几乎成为一项不可能完成的任务。但是，过去15年中，在全球反腐败问题上发生了明显与积极的变化。在此广泛深刻的变化之前，各国都不愿意讨论腐败问题，认为它完全是内政。今天则有不胜枚举的会议及多边机制，专门为应对腐败问题而创立。15年以前，许多国家允许将支付外国官员的贿赂款项列入减税。今天，越来越多的国家一起合作起诉贿赂案件。的确，15年前，有些国家错误地认为，腐败在某些特定的文化中或在发展中国家的商务中是可以接受的。今天没有人再提出这样的观点。

自 1996 年以来，国际反腐败协议强化了反腐败的政治承诺，确立了反腐败的基本国际规范及做法。曾几何时，反腐败被认为是各国政府的事情。然而，部份地归功于反腐败协议，以及不断表明政治意愿进一步强化了这些协议，现在人们普遍能接受这样的观点，即国际社会可以补充并协助具体国家政府的反腐败努力，而且在地方以及全球范围解决腐败问题与国际社会的利益息息相关。

国际社会就反腐败机制达成共识，为增加多边与双边合作铺平了道路，开放了十分重要但一直封闭的领域。

国际社会就反腐败机制达成共识，为增加多边与双边合作铺平了道路，开放了十分重要但一直封闭的领域。如此一来，最好的方法得以分享，合作国之间的相互信任及关系得以建立，最终进一步强化了双边及多边行动的效果以及发展援助项目的成效。

加强反腐败原则

多边反腐败协议将国际认可的反腐败原则汇集起来，并且将政府落实这些原则的承诺程式化、具体化。这些原则体现于新近的《联合国反腐败公约》（UNCAC），超越了政府仅仅从刑法上界定各种腐败行为的要求，而认识到反腐败斗争必须在多条战线联合行动。

这些协议涉及一个或多个方面的反腐败行动，包括：

- **执法：**公正无私的调查、起诉以及司法权对有效揭露并起诉腐败政府官员至关重要，使政府得以建立有效的刑法、处罚规定以及执法机构，从而发现并威慑贿赂等重大腐败行为。
- **政府部门的防范措施：**许多国际反腐败协议要求政府承诺采取广泛的行动，例如，为政府雇员制订较高标准的行为守则，建立透明的采购与财政管理体制，避免利益冲突，要求公开个人资产，保护检举人，在政府内部与外部建立有效的问责制度及程序，以及提供获取政府信息的渠道等。
- **私有部门的防范措施：**许多国际反腐败协议还强调并要求政府承诺采取措施积极引导私有部门的行为，例如，保持有效的监管框架以防在公司帐目中隐瞒非法行贿，防范公司诈欺，严禁将用于贿赂的资金减税。
- **追踪机制：**在某些多边反腐败协议框架下，追踪审查与评估机制将有助于相关的国际合作及技术协作，加强薄弱环节。当前，有四个执行中的反腐败合作评审机制，即依赖同行审查追踪并促进协议的实施，它们是：美洲国家追



踪机制（Organization of American States Follow-up Mechanism）、欧洲国家集团廉政公署（Council of Europe Group of States Against Corruption）、经济合作与发展组织反贿赂工作组（Organization for Economic Cooperation and Development Working Group on Bribery）、稳定协议反腐败行动计划（Stability Pact Anticorruption Initiative）。

现存国际协议与行动计划

迄今为止，最全面的、可在全球实施的协议是在联合国框架之下建立起来的。130多个国家参与了为期两年的《联合国反腐败公约》（U.N. Convention Against Corruption）的谈判。该公约于2005年12月生效，涵盖上述行动之各个领域，并首次建立了资产追讨案例的合作框架。此外，它正在向第一个真正可在全球实施的国际反腐败协议演进，现有140个签署国和80个缔约方。

在欧洲，欧洲理事会（COE）制订了三个主要文件，作为成员国反腐败斗争的指南。其中两个文件是公约，即1997年发布的《欧洲理事会反腐败刑法公约》（COE Criminal Law Convention Against Corruption）以及《欧洲理事会反腐败民法公约》（COE Civil Law Convention Against Corruption）；第三个是非强制性的原则文件，即《欧洲理事会反腐败20条指导原则》（COE Twenty Guiding Principles to Fighting Corruption）。此外，欧洲理事会建立了一个同行评审机制，以追踪42个国家(包括美国在内)对上述原则及公约的落实情况。欧盟（EU）还制订了指导成员国的若干相关文件，包括欧盟1997年发布的《打击欧洲共同体或成员国官员腐败行为的公约》（Convention on the Fight Against Corruption Involving Officials of the European Communities or Officials of Member States）、以及1998年发布的《反私有部门腐败联合行动》（Joint Action on Corruption in the Private Sector）。此外还有2002年发布的《欧盟反私有部门腐败框架》（EU Framework on Combating Corruption in the Private Sector）。2000年制订的《稳定协议》（Stability Pact）由七个东南欧国家签署，随后还制订了追踪落实的同行审查机制，亦即《稳定协议反腐败行动计划》。

在拉丁美洲，1996年发布的《美洲国家反腐败公约》（Inter-American Convention Against Corruption）在美洲国家组织（OAS）的支持下展开谈判，并于2001年产生了追踪落实的同行审查机制。迄今为止，包括美国在内的33个国家签署了该公约。

在亚洲，21个亚太国家通过了一个非约束性的反腐败协议，简称《ADB/OECD亚太反腐败行动计划》（ADB/OECD Anticorruption Action Plan for Asia and the Pacific）。该协议是在亚洲开发银行（ADB）与经济合作与发展组织（OECD）的支持下达成的，协议的同行评审机制预计将在未来产生。2004年，亚太经合组织（APEC）的领导人批准了《APEC反腐败行动纲领》（APEC Anticorruption Course of Action）。该文件明确承诺落实《联合国反腐败公约》，并承诺展开地区合作，拒绝为腐败官员、行贿者及非法资产提供避风港。

在非洲，《非洲联盟预防和打击腐败公约》（African Union Convention on Preventing and Combating Corruption）于 2003 年 7 月在莫桑比克的马普托市（Maputo）召开的非洲联盟高峰会上（African Union Summit）经与会国首脑批准。2001 年南部非洲发展共同体（South African Development Community）（SADC）制订的《SADC 反腐败议定书》（SADC Protocol Against Corruption）包含 14 个 SADC 国家采纳的措施。1999 年，非洲全球联盟（GCA）制订了非约束性反腐败原则，为 11 个 GCA 国家所采纳。

在中东，阿拉伯国家通过区域网络“促进发展的优质治理行动计划”（Good Governance for Development (GfD) Initiative）支持正在进行的治理改革以及政府部门现代化，为该地区经济与社会发展创造条件。反腐败行动是其主要支柱之一，特别是落实《联合国反腐败公约》的努力。

37 个国家签署了 1997 年发布的《经济合作与发展组织反对在国际商务中贿赂外国公职人员公约》（OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions），这些国家建立了同行评审机制以追踪落实。相对而言，经合组织（OECD）的这一公约范围较窄，内容较具体，侧重于将贿赂外国政府官员的行为列入触犯本国刑法的范围。

此外，金融行动特别小组（FATF）的工作及原则对国际反腐败议程做出了重大贡献。FATF 制订了反洗钱及金融犯罪的全球标准，即《40 项建议与 9 项特别建议》（40+9 Recommendations），并追踪各国落实上述建议的情况。该政府间机构汇集了监管当局及金融机构的代表，共同应对滥用金融系统的问题，包括腐败导致的滥权。

最近几年，八国集团（G8）——由加拿大、法国、德国、意大利、日本、俄国、英国、美国等八个国家所组成的非正式团体——协商广泛的经济与外交政策问题，把反腐败作为首要议题之一，内容包括反对高层腐败，拒绝为腐败官员提供安全港，协调追讨非法获得的资产，并支持提高透明度的尝试，从而加强预算、采购，特许租赁等领域的问责性及透明化。

走向未来

在促进全球反腐败的进程中，国际反腐败协议继续发挥着重要作用，它使各国政府承诺采取行动，为相关的国际合作及技术支持提供便利。

《联合国反腐败公约》是建立国际反腐败协议结构方面的里程碑。该公约将此前地区性及全球性公约中的内容汇集为一个整体。在当时，它是第一个受到 40 多个国家青睐的国际协议，而今已有 80 多个国家加入，很有可能成为第一个可在全球实施的反腐败国际公约。经过实践的检验，这些反腐败原则——包括强调国际合作的原则——现已成为全球原则，从具有共识的国家与地区向外传播。

随着各国政府逐渐认同《联合国反腐败条约》，并设计追踪程序来促进落实以及技术协助，现有的地区性承诺与机制变得十分重要，它们确保各国政府在熟悉的环境中与熟悉的夥伴展开合作，共同解决腐败问题。此外，世界主要出口国必须通过《OECD 反行贿公约》（OECD Antibribery Convention）以及相关追踪机制进行紧密与密集的合作，以减少在国际商务中对外国官员行贿的行为。OECD 国家必须执行反行贿法律，以表明其政治意愿。

虽然国际协议与多边框架为全球反腐败工作提供了重要工具，但关键问题仍然是将政治意愿变成具体行动。美国将在世界上坚定不移地与各方面密切合作，以确保在15年之内把反腐败变成大多数国家的一种本能。

打击高层腐败



2006年8月10日，在华盛顿举行的记者招待会上，美国国务院主管经济、商务与农业事务的副国务卿乔塞特·希兰（Josette Sheeran）阐释布什总统提出的“促进国际社会联合打击高层腐败的国家战略”（The National Strategy to Internationalize Efforts Against Kleptocracy）。

© AP Images/Charles Dharapak

政府高层腐败(Kleptocracy)是对发展中国家的民主与法治的特别威胁。高层腐败瓦解财务问责制度，排斥外国投资，抑制经济发展，降低立法与司法体制的公信力。

根据世界银行发布的资料，每年支付的贿赂总额高达一万亿美元，根据联合国发布的资料，仅在非洲就有4000多亿美元被如此窃取，秘密存放于外国。高层腐败是一个发展问题，因为它阻碍经济发展，使诸如反贫困等重要努力变得无效。在世界许多地区，高层腐败官员中饱私囊，而非资助发展，如建设新的道路，学校，医院等。

最近几年，美国及其国际盟友制定了一些新办法，使腐败官员无法取用他们通过腐败活动所聚敛的财富，并且运用新手段追讨腐败官员的资产。

为反对高层腐败，美国在2006年实施了“促进国际社会联合打击高层腐败的国家战略”（The National Strategy to Internationalize Efforts Against Kleptocracy）。该战略把反腐败提升到一个新的高度，将范围扩大到美国的外交夥伴与金融机构，通过更为强有力的措施来制定最佳规范，以发现并没收盗窃的资金，同时更多分享信息，确保对发展援助资金实行更严格的问责制度。

反对高层腐败的两项重要内容是，拒绝为腐败官员提供安全港，追讨与归还腐败所得。

拒绝提供安全港

2004年1月12日，布什总统发布7750号总统公告（**Presidential Proclamation 7750**），授予国务卿以特定的法律权力，确定因涉嫌政府腐败而严重损害美国国家利益的人员名单，并禁止此等人员进入美国。上述美国国家利益包括：

- 美国企业的国际经济活动；
- 美国对外援助目标；
- 美国的安全，防范跨国犯罪与恐怖主义；
- 民主国家与体制的稳定。

该公告阻止上述人员来美国享受其腐败所得，并发出一个强有力的信号，即美国承诺支持国际社会的努力，反对任何地方的政府腐败。

追讨资产

美国还与其他国际盟友合作，追踪并追讨腐败所得。此外，美国还运用执法调查与资产没收等法律工具，为外国的调查以及追讨资产工作提供协助。

近年来，美国有关当局向一些国家归还了数百万美元的其前任领导人的贪污赃款。

美国将与国际盟友合作，以总结出发现、追踪、冻结及追讨大宗腐败案中的非法资产的最佳规范。美国正在与各国际金融中心合作，以建立并推广一套最佳规范，将腐败赃款拒之于门外，促进对可疑财务信息的分享，并鼓励、发展政府与私有部门的夥伴关系。

在这些措施之上，布什总统建立了“世纪挑战账户”（**Millennium Challenge Account**），以奖励铲除腐败的国家，即援助那些承诺做到公正治理、投资于本国人民、鼓励经济自由的外国政府。

置腐败于光天化日之下：阳光法律与信息自由

唐纳德·科特尔 (Donald F. Kettl)



Adam Zyglis (www.adamzyglis.com), *The Buffalo News*

虽然腐败在美国不可能完全被根除，但是，反对腐败行为的法规以及增加政府透明度的立法导致了对政府的严格监督，铲除了浪费、欺诈与滥权，从而减少了腐败。

《信息自由法案》和“阳光”法律就是两个重要的反腐败工具。本文作者是宾夕法尼亚大学费尔斯政府研究所 (Fels Institute of Government) 主任，也是《压力下的系统：国土安全与美国政治》 (System under Stress: Homeland Security and American Politics, second edition, 2007) 一书的作者。

长期以来，美国人采取两种迥然不同的方法反对腐败。第一种方法是监管，这种方法源远流长。如果公民与民选官员认为某种行为不明智或不道德，那么他们就本能地制定一个规则来抑制它。这导致规则的泛滥，有时建立一整套规则系统只不过是防止一个问题的再度发生。

1970年代，水门事件调查是针对尼克松行政当局所行使的总统权力，该项调查推动了第二种反腐败方法的广泛应用。事实证明，仅有规则是不够的，它未能防范行政当局的广泛滥权。更让许多改革者深感忧虑的是，一方面行政权力集中，另一方面该权力的使用常常被蒙上一层神秘的面纱。因此，国会试图通过一系列项目来增加透明度，抑制腐败。

毫无疑问，腐败不可能完全根除。有许多影响政府运作的机会可用来扭曲其公共目标而达到私人谋利的目的，而以规则根除之是不可能的。但是，正如七十年代美国人的反腐败方法所示，减少腐败仍然是可能的，通过敞开政府的门户，让阳光进入密室，允许调查人员严密审查政府行为，就可以清除腐败、诈欺以及滥权。这种方法在美国的政治传统中根深蒂固，正如美国第四任总统詹姆斯·麦迪逊于 1882 年所言：“如果一个大众政府没有大众信息，如果大众没有获得信息的手段，那么这个政府就只能是一场闹剧或悲剧或两者兼而有之的前奏曲。知识永远管理着无知，人民若真要自我管理，就必须用知情权来武装自己。”



1973 年 8 月 3 日美国参议院水门委员会听证会的场面。该委员会发现了某些迫使尼克松总统最终被迫辞职的证据。

© AP Images

信息自由

信息自由策略最重要的要素之一是《信息自由法案》（Freedom of Information Act）。1966 年，该法案首次获得通过，确立政府文件最终属于人民所有的理念，明确规定人民具有查阅这些文件的权利。这个法案取消了有关传统举证责任的假设，即政府文件是不公开的，公民希望查阅文件必须提出理由，而代之以新的假设，即文件属公众所有，除非政府提出保密的理由（如为保护国家安全或个人隐私）。或许更重要的是，《信息自由法案》为后续改革奠定了基础：公民对政府及其所从事的活动具有知情权。

另一个相关法案是《1974 年隐私权法案》（Privacy Act of 1974），它确立公民有权查阅政府所收集的公民信息。例如，联邦调查局保存着大量有关某些个人的资料。批评者认为，联邦调查局在收集这些信息时违反了个人的权利，这些信息可能不实，政府可能在本人不知情的情况下以对其不利的方式使用这些信息。根据《隐私权法案》，公民可以获取这些政府文件的副本，如认为有必要，还可以对文件所含信息的准确性提出质疑。此外，该法案对政府公开公民个人信息的能力作了限制。《信息自由法案》与《隐私权法案》共同发挥作用，不但确立了政府政策透明化的法律基础，而且要求政府部门制定明确的指导原则，规范如何落实，从而使透明化政策本身也具有透明度。

政府透明度

1976 年，美国国会又制定了《政府阳光法案》（Government in the Sunshine Act）。除几种特殊情况之外（这些情况主要涉及保障国家安全与个人隐私权），该法案要求政府会议均向公众公开。政府部门必须事先公布会议及其议程，必须保存会议结果的公共档案。此外，该法案对“会议”作了审慎界定，以防政府官员聚集一处作出决策，但声称该聚会不属于正式会议。

两年之后，国会通过了《总检查长法案》（Inspector General Act），该法案在联邦政府各部门设立高层官员，从事独立审计与调查。各部门的总检查长对该部门的运作具有广泛的调查权力，并对总检察长办公室的预算与人事具有支配权。卡特总统行政当局曾大力推动这项法案。在里根总统继任时，他撤销了所有的16个总检查长职位，导致很多人担心里根将不会对政府浪费采取强硬态度。里根的反应是重新任命5个原先的总检查长，又任命11个新手，并且声称，他们每一个人都比“垃圾场的狗还要凶”。总检查长常常就重大问题提出措辞严厉的报告，如联邦政府的管理失职以及合同管理不善的问题等。他们用词尖锐，常常挑起大的政治冲突，但是，尽管反复出现削弱其作用的企图，他们仍然是联邦政府透明政策的重要组成部分。

上述法案均为联邦政府采取的措施，仅适用于联邦机构。但是，美国大多数州政府也制订了类似法律(州规章通常适用于下级地方政府)。自从1970年代以来，透明化已经成为美国减少腐败行为的重要监管方法。

其他问题

当然，坚定的政策并不一定确保理想成为现实。仍然有政府官员因利用职务之便谋私而被定罪，如有的官员在与公司进行合同谈判时试图为自己谋取未来的职位，或接受生意上的回扣等。就其负责监督的活动规模而言，总检察长手下的工作班子相对较小。这意味着他们只能选择性地处理问题，因此有人批评说，他们对某些问题视而不见，并且有时出于政治原因有选择地办案。

另外，这些透明化措施是有代价的，因为它们使行政程序更加复杂。政府部门必须增添雇员来审批公民查阅文件及信息的申请。这些部门必须制订新的程序，对外公布其工作与结果，而《阳光法案》有关事先公告的要求使政府部门很难快速行动，因为每一次会议都必须事先向公众公布。而且，并非所有政府部门都充份实现了透明化。司法部门，特别是联邦司法部门，一直在抵制某些透明化运动的要求，如对口头辩论与决策进行电视广播。

尽管如此，总体而言促使美国政府透明化的运动产生了很多正面结果。在经历了1970年代初期水门事件调查的混乱局面之后，它帮助人们重新建立了对政府及其运作程序的信任。它促进了公民参与政府事务。即使它的批评者也不得不承认，尽管增加了诸多程序性困难，增进透明度提高了议事程序的总体水平。透明化并没有



2006年9月16日，布什总统在华盛顿签署《2006年联邦资金问责与透明法案》（Federal Funding Accountability and Transparency Act），一些国会议员应邀出席签字仪式。该法案要求建立一个包含所有政府合同的资料库，供在线检索。

© Getty Images/AFP/Jim Watson

取代监管而成为反腐败的第一座堡垒，透明化也没有杜绝腐败，但不容否认的是，它使政府运作程序更加民主，更有活力。

反腐败的有效途径：美国国际开发署（USAID）民主与治理办公室（Office of Democracy and Governance）

为卓有成效地应对腐败问题，必须首先承认两点：第一，没有一种制度与社会可以对腐败做到免疫，第二，我们的努力需要从最基本的程序开始，即确定对腐败的共同理解以及对腐败一词的确切含义。

多管齐下至关重要。即使在我们的资源十分有限时，美国国际开发署的工作人员仍花大量时间与被援助国政府的对等部门以及其他捐助方协调，从而确定反腐败改革有一个总体把握并得到实施，并确保外交与经济资源皆发挥作用。美国国际开发署在肯尼亚的经验是一个很好的例子，它说明通过在多条战线上支持改革者与相关机构可以取得显著效果。虽然该国的情况导致我们决定减少对某些政府机构的援助，如政府行为准则办公室（Directorate of Government Ethics），但在早些时候，美国及其他捐助方通过项目援助支持该办公室收集的重要信息已经被国会公共审计委员会（Parliamentary Public Accounts Committee）采用，并继续在该国极其重要的公共辩论与调查工作中发挥作用。国会公共审计委员会也是美国国际开发署能力建设的援助对象。当然，如果没有肯尼亚公民社会的重要作用，这些进步是不可能的；该国的公民社会与美国国际开发署建立了夥伴关系，多少年来一直活跃在反腐败斗争的第一线。

公民社会永远是必要夥伴。在通常情况下，政府不会自动改革，即使有强有力的领导支持变革。我们所取得的最好结果通常伴随以下情况，即地方社区参与对发展项目的执行与预算情况的监督。在哥伦比亚，社区组织 *veedurias*（公民监督委员会）改变了地方学校的招标方法，防止了在道路建设中采用低质量材料。在马里，由于巴马科市（Bamako）一个区的纳税人发现地方预算有出入，导致数名地方官员被撤职和定罪。美国国际开发署在卢旺达与坦桑尼亚等国的项目也取得了类似成果。

要确保机构建设的方法取得效果，必须具备治理的基本条件，并具备改变政府办事方式的坚定政治承诺。美国国际开发署为印度尼西亚反腐败委员会和南非经济犯罪特别法庭提供的援助项目取得了重要成果，但在上述条件欠缺的环境中，类似的专门机构表现欠佳。世界上许多国家的反腐败委员会的记录可以证明这一点。

一个成功的策略是：将反腐败目标与原则主流化，巧妙利用资源、政治承诺与发展成果。美国国际开发署之所以运用这个办法，一方面是为了应对用于传统治理工作的资源日益减少的问题，另一方面是因为我们认识到仅仅从治理角度来反腐败难以奏效。但更重要的是，我们看到很多这样的例子，社区与政府在改进服务与全球经济排名的改革中激发了活力，证明这是一个有希望的、有待于进一步努力的领域。另一方面，我们也意识到，如果假设我们推动的改革会遏制腐败，但在活动规划、谈判与预期结果中没有申明这一意图，则未必能够产生预期效果。

在我们认识到怎样做效果好的同时，我们也发现有些办法是无效的：

- 公共宣传项目不与改革相结合
- 改革而没有相应的公共宣导项目
- 未能采取长期措施
- 只有建议而没有研究与资料收集的支持
- 被认为是由捐助者推动的项目

美国国际开发署将继续与相关政府、多边机构以及非政府组织紧密合作，确保美国政府的外交活动与援助项目之间的战略协调与有效接轨。良治与问责将创造条件，使人民脱贫，并提高教育与健康水平，改善边境安全，扩大个人自由的领域，促成健康的经济以及可持续发展的战略，开创更加健全的民主社会。

腐败的成本

约翰·沙利文 (John Sullivan) 和亚历山大·史克尔尼可夫 (Aleksandr Shkolnikov)

约翰·沙利文 (John Sullivan) 是美国商会下属的国际民营企业中心 (CIPE) 的执行主任。亚历山大·史克尔尼可夫 (Aleksandr Shkolnikov) 是该中心的项目管理员。以下内容摘自他们探讨腐败为企业及一般公民所带来的成本的一篇文章，文章标题是“与腐败作斗争：私有部门的观点与解决方案”，刊载于国际民营企业中心出版的《经济改革》(Economic Reform) 杂志 2004 年 9 月号。

为什么要与腐败作斗争？在许多经济体中，腐败是制度化的，而且容忍腐败似乎比与之作斗争更容易一些。不过，如果把腐败视为经济问题，那么腐败就不仅仅意味着一种错误的行为，而且意味着：腐败虽然让少数人受益，但长期而言，社会、私有部门与政府将承担昂贵的代价。必须铲除腐败，因为：

腐败造成资源调配失当

原本可用于生产商品与服务的资源常常被用于腐败。这不但指用现金支付的直接资源，而且包括间接资源的运用，如与政府官员保持关系或向低效益企业提供生产或营运许可证等。此外，腐败导致资源调配不当，减少了应有的公共服务。营业执照收费以及税金不能贡献于财政，却让腐败的政府雇员中饱私囊。再者，资源没有被有效利用，因为不是最有效益而是关系最硬的企业得以承包政府项目。

腐败导致不负责任的错误政策与法规

在腐败的体系中，立法者在制定政策与法规时往往不是为了改进经济与政治的总体环境，而是为少数与决策者关系密切或贿赂政府官员的人谋利。

腐败减少投资

腐败对国内外的投资均产生负面影响。投资者最终将避开腐败盛行的投资环境，因为它增加做生意的成本，并且破坏法制。此外，腐败常常伴随着较高程度的不确定性，其结果总是赶走投资者。

腐败减少竞争与效益

政府官员如果在提供或拒绝某项服务时(如颁发营业执照或许可证)向企业索要好处费，就会减少可进入市场的企业，从而造成一种“寻租”环境，迫使不愿意或无力行贿的公司进入非正规经济部门。寻租有时导致贸易保护主义以及产品劣质或无效益的投入，从而降低效益、生产率与竞争力。总体而言，缺乏竞争伤害消费者，使消费者无法充分获得技术先进的商品，而获得质量低劣或价格提高的商品。

腐败降低用于支付基本商品与服务的政府收入

偷税漏税是政府岁入的最大威胁，但在腐败国家司空见惯，因为从事非正规经济的企业不必申报利润，因而不会缴税。此外，在税务当局腐化、滥用税则机会大增的情况下，那些在正规经济部门中运行的企业支付贿赂，而非税金。更有甚者，腐败的政府官员把国家财政税费收入变成自己的收入，因而剥夺了政府用来支付基本商品与服务的资金。

腐败增加政府开支

政府的投资项目常常为政府官员收受贿赂提供机会。简言之，既然政府官员享有把合同交给关系户而得到直接好处的机会，他们将尽可能推动政府投资项目。事实上，这些丑闻不但在腐败的发展中国家发生，也在腐败不严重的发达国家发生。在许多国家，有时由关系户承包的项目永远完不成，因为项目资金已经被盗取一空。腐败还造成政府对投资项目的管理失职，从而导致财政赤字增加，损害健康的财政政策。

腐败降低生产率，阻碍发明

在腐败的体系中，个人与企业将时间与资源用于腐败活动（行贿、与腐败官员建立关系等），而非用于发展业务的活动中。此外，腐败压抑创新，因为腐败体系缺乏保护知识产权的法制。

腐败增加商务成本（如同一种商务税）

企业花时间和金钱贿赂政府官员，应对复杂法规，势必增加经营成本。这些成本将转嫁给消费者，或价格提高，或降低产品质量，或形成市场准入的壁垒。此外，腐败的司法体系限制企业执行合同的能力，妨碍其正常运作，阻塞新的机会。

腐败降低增长率

腐败伤害小企业，因为腐败的高成本（时间与金钱）使小企业比大企业更难以维持。一般而言，小企业更难躲避腐败，它们大多处在竞争激烈的环境，故不能将腐败成本转嫁给消费者。因此，在腐败的环境中，小企业很难生存，这将伤害经济增长率，因为小企业是大多数经济体的增长动力。

腐败降低私有部门的就业率

腐败强迫企业转入非正规经济部门，制造准入壁垒，提高商务成本，致使企业难以发展与扩张，大幅减少了私有部门的就业机会。

腐败减少政府部门中待遇良好的职位

腐败的政府常常提供许多低收入的工作机会，以笼络关键的支持者。此外，在腐败的体制中，政府部门中待遇良好的职位将蒙受损失，因为政府官员把经费用于索贿，而非用于提供服务。例如，在许多情况下，审批部门的官员如果没有收到额外的贿赂或礼物，就会停办营业执照的批准手续。

腐败加剧贫困与不平等

腐败降低贫困人口的生计能力，因为私有部门的工作机会减少。此外，腐败限制公共服务部门的开支，从而加剧不平等，限制人们获取医疗保险及教育等重要资源。

腐败侵蚀法制

腐败制造一种文化，即政府官员对他们的行为不必承担责任。此外，在腐败的体系中，书面的法律与法规不能得到公正一致的执行。因此，重要的不是法律，而是你认识谁，以及你愿意支付多少贿金。

腐败妨碍民主及市场取向的改革

为了成功建设市场经济以及民主社会，国家必须建立有效的执法机构，并确保政策制定过程的透明与广泛参与。在腐败的体制中，建设上述健康完善的机构是极其艰难的任务。那些负责改革事务的腐败政府官员一般不会采取必要措施，直接限制其牟取私利、收受贿赂的能力。此外，腐败侵蚀政府机关的合法性，并因打击民众参与的积极性而破坏民主进程。

腐败增加政治不稳定

大面积的腐败导致政治不稳定，因为腐败鼓励公民把腐败的、不代表人民利益的领导人赶下台。

腐败导致高犯罪率

腐败助长一种把法制当儿戏的体制，制造立法、司法、执法均无效能的社会。在腐败的体制中，违法乱纪者可以轻而易举地花钱而躲避惩罚。腐败不仅导致政治与公司的犯罪，还助长有组织犯罪。

摘自《经济改革问题论文集》(Economic Reform Issue Paper)第0409号，2004年9月22日。版权所有，2004年，国际民营企业中心。

推动全球公司透明

菲利普·尤洛夫斯基 (Philip Urofsky)

1977年，美国国会通过《外国腐败行为法案》(Foreign Corrupt Practices Act) (FPCA)，以制止向外国官员行贿，重建公众对美国企业诚实经营的信心。在此之前，政府相关调查发现，400多家美国公司承认向外国政府官员、政客和政党支付有问题乃至非法款项，总金额高达三亿多美元。今天，美国企业在世界各地经商必须遵守《外国腐败行为法案》。

一般而言，《外国腐败行为法案》禁止任何以取得或保持商机为目的而贿赂外国官员的行为。该法案对美国企业的经营方式产生了重大影响。数家公司因向外国官员行贿而受到刑法与民法制裁，导致巨额罚款，被停止乃至吊销联邦采购合同，而涉案的公司雇员与管理人员因此入狱。为了避免这种后果，许多企业实施详细的守法计划，旨在防止及发现公司雇员或代理人做出的不当付款。

作者菲利普·尤洛夫斯基 (Philip Urofsky) 是设在华盛顿市的Cadwalader Wickersham & Taft LLP法律事务所商业欺诈与复杂诉讼组特别顾问。他曾担任美国司法部反欺诈部门的起诉律师，负责监督和执行对违反《外国腐败行为法案》的案件调查与起诉。

无论在美国或在海外，公司的每一个行动必然要通过公司管理人员、雇员或代理人执行。根据某些国家的法律，公司要对上述个人的过失行动承担法律责任。许多公司拥有数以千计的管理人员、雇员以及代理人，分布于广阔的地理区域。但是，如果公司某一位雇员在业务活动中有腐败行为，不管此人在公司的地位或级别如何，那么整个公司都要为其行为承担法律责任。

守法计划

为了应对这类问题，许多美国公司制定详细而全面的守法计划，以确保公司的管理人员、雇员以及代理人了解在日常商务活动中如何遵守美国法律，包括《外国腐败行为法案》(FCPA)。虽然公司制订守法计划的初衷是为了避免法律麻烦，但美国政府意识到，这些守法计划作为“软性执法”的工具是有价值的，因此鼓励其发展。

守法计划必须应对公司所面临的具体风险。风险之一是，公司在美国及海外的管理人员、雇员或代理人可能主动或被动参与对政府官员的贿赂，从而使公司得到某种好处，或避免不利的事情发生。对从事国际业务的美国公司而言，这通常被称作FCPA风险，即美国政府可能根据《外国腐败行为法案》起诉违法公司。同时，外国政府也可能根据其本国的反行贿法起诉违法公司。

最佳做法

在制定守法计划时，人们应该清楚，并不存在某一套最佳做法可以保证该公司免于FCPA 风险。的确，在许多情况下，首选的最佳做法就是制订一个计划，使企业能够应对其所面临的具体风险。但是，某些程序、控制手段以及经营方法被证明是卓有成效的，可帮助公司量体裁衣，制订适合自己的守法计划。

第二个最佳做法是，必须使守法计划与公司的海外业务类型及经营方法相结合。比如，如果公司的主要客户是政府(如国防工业等)，或者如果公司的主要产品受到高度监管(如保险公司或银行等)，这些公司显然要经常与政府官员打交道，那么，它们就应该将守法努力集中于此类接触，尤其侧重于那些相关的公司雇员。另一些公司的销售范围很广，只有少数顾客是政府或政府雇员(如制药公司等)，那么，它们就必须实施一项针对其整个销售部门的守法计划。

第三个最佳做法是，必须由高层管理人员大力推动守法计划的执行——所谓“上层定调”——把执行计划作为公司的基本运作方式。必须将以下信息传达到公司所有管理人员、职工以及代理人：守法计划不是繁杂的官僚程序，它既不偏离也不妨碍公司业务，更不是某种“必要的麻烦”。相反，高层管理人员应该视守法计划为公司价值的反映，把它作为公司取得长远成功的保障。管理人员必须强调，运用不正当手段达到短期成果，如赢得某项利润丰厚的合同，可能不利于公司的长期经营，因为公司可能因此失去诚信与信誉，受到一个或多个政府的制裁，并被禁止参加未来政府项目的投标。

管理人员必须强调，运用不正当手段达到短期成效，如赢得某项利润丰厚的合同，可能导致公司长远的失败，因为公司可能因此失去诚信与信誉。

FCPA 守法计划的基本要素包括：

- **培训：**所有从事海外业务的雇员，无论是否出国，均应接受培训，了解FCPA 的主要禁令，明确公司为应对FCPA 风险所采取的具体作业程序。此外，由于员工队伍与作业程序随时变化，培训应该定期重复进行，而公司要确保所有员工参加。
- **传达适合特定环境的信息：**虽然本文讨论的是FCPA 风险，其实真正的风险是腐败本身，无论是违反《外国腐败行为法案》还是其他国家的反行贿法律。在培训非美国雇员时，公司应该解释清楚，为什么FCPA 关系重大（因为母公司是美国公司，受美国法律管辖），而且还要强调遵守所有法律的重要性。尽管公司希望将同样的信息传达至世界各地的所有员工，但是也应该在培训中着眼于地方性问题及当地法律。
- **适当审查代理人：**公司在雇用某人做公司代表之前，必须进行适当审查，以确保公司不会雇用给公司找麻烦的人。公司应通过面谈、问卷、独立调查、推荐等方式确保代理人能够胜任工作，在业务活动中具有诚信的声誉。

- **适当审查第三方：**公司在与第三方进行商务往来之前，无论该第三方是商务夥伴、转包商、合资夥伴、供应商或服务商，公司都必须进行适当审查，以确定第三方不向政府官员提供不正当的付款。如果政府官员拥有第三方企业或从中直接受益，或政府官员可能由于第三方企业的拥有者或雇员是其近亲而间接受益，就会造成问题。在大多数情况下，公司可以在审查时让第三方填写问卷，列出其拥有者、高级主管、重要管理人员等，然后通过公共信息来源与资料来确认这些信息。在很多情况下，还要与第三方候选人进行面谈。
- **合同条款：**公司应该在合同中要求代理人与第三方承诺不提供任何非法贿赂。更重要的是，如果代理人或第三方违反合约，公司必须保证能切断此商务关系。取决于业务性质以及公司的影响力，公司应该寻求对代理人与第三方业务支出中有关公司的部分进行审计。
- **内部帐目与记录：**守法计划的重要内容之一是确保员工建立可审计帐目，从而对公司资金的支出进行必要的核查与控制。在某种意义上，这与良好的业务管理程序没有区别，但在法律上，它确保公司在受到不正当付款的指控时可证明并无其事，或者证明该付款没有获得公司授权，并且违反了公司明确规定的政策与程序。
- **定期审计：**如果公司有内部或外部审计员或二者兼有，就应确保进行适当的审计。审计时，既要检查守法计划的执行状况，也要审查涉及 FCPA 风险的公司帐目及记录。在一个完美的世界中，审计可能不会发现问题。但在现实世界中，审计可能发现须进一步加强控制的领域，或守法计划已经不能有效追踪企业组织，或需要对具体雇员或某类雇员进行补充培训。在最坏的情况下，审计可能暴露过去或正在发生的违法行为，要求公司尽快采取行动。

守法计划不能防止某位雇员或一组雇员刻意逃避公司的控制；没有企业各部门高层管理人员的大力支持，守法计划也不会有成效。然而，基于公司的具体需求并采用最佳做法的良好守法计划能够帮助公司发现和防止错误行为，使公司专注于业务活动。

公民社会在确保有效及可持续改革中发挥作用

南希·波斯威尔 (Nancy Boswell)



2003年10月25日世界反腐败日，数百名抗议者在津巴布韦哈拉雷市 (Harare) 走上街头。

©AP Photo/ STR

今天人们公认，腐败导致令人难以接受的破坏，而不解决腐败问题是不负责任的做法。在非政府组织、非营利组织、独立组织等公民社会团体的压力下，各国政府与国际机构达成了多项反腐败协议，并做出改进治理与问责的其他承诺。未来公民社会将继续发挥核心作用，促使上述承诺得以兑现，而反腐败议程的未来也将取决于公民社会能否展开深度对话以及能否确保其技术能力、财政资源、信息获取及受保护的政治空间等，从而使之发挥监督与推动作用。南希·波斯威尔 (Nancy Boswell) 是透明国际 (Transparency International) 的理事会成员，并兼任该组织美国分部主任与首席执行官。透明国际是遍及 90 多个国家的公民社会组织的网络，该组织致力于与政府、国际机构以及私有企业进行合作，以减少腐败与贿赂。

在 1990 年代初期，反对腐败政府与腐败公司的公民抗议活动激发了反腐败运动。当时人们对腐败所造成的巨大危害知之甚少，很多人默认腐败是不可避免的。直至最近，大多数人才了解到，腐败不但阻碍发展、扭曲竞争、剥夺穷人的基本服务，而且造成政治与个人安全的风险。

例如，在经过了了几十年的否认之后，世界银行在詹姆斯·沃尔芬森 (James Wolfensohn) 担任行长时终于承认，腐败是“经济与社会发展的最大障碍”，因此也

是减少贫困的最大障碍。今天，世界银行的治理及反腐败现行战略恰如其分地描绘出腐败对经济、政治生活、尤其是贫困人口所造成的多重伤害：

在日常生活中，世界各国的穷人无法获取保健、教育等重要服务，原因是政府系统不闻不问，或穷人无力或不愿意支付贿赂。腐败与治理不善常常意味着，那些本应增进经济增长、创造穷人脱贫机会的资源被腐败官员据为己有。有些国家治理极差，腐败盛行，从而引发金融与经济崩溃，公众疏离，乃至导致暴力与国家瘫痪，使穷人遭受灾难后果。

致力于实际行动

因为有了对腐败危害的共识，各国政府采取了多种措施来改善治理。但是，这些政府未能及时了解公民社会对保障上述措施的有效性起着关键作用，因此未能提供支持。

例如，美洲国家的政府 1996 年通过了地区反腐败公约，但直到数年之后，在以透明国际为首的公民社会组织的大力督促下，《美洲反腐败公约》（Inter-American Convention Against Corruption）的成员国才就追踪机制（Follow-Up Mechanism）达成共识，开始推动落实工作。追踪机制产生后，公民社会一直在争取更多表达意见的机会以及与政府对话的机会，以便推动落实工作。公民社会利用这些机会为改革提供了关键的非政府视角与推动力。公民社会还发挥了类似作用，敦促执行经济合作与发展组织《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》（Convention on Bribery of Foreign Public Officials）以及欧洲理事会及其反腐败国家集团（Group of States Against Corruption）的多个反腐败公约。



2002 年 5 月 3 日，韩国首尔的公民手持反腐败标牌抗议政府的腐败丑闻。标牌上写的字是“腐败”。

© AP Photo/ Ahn Young-joon

上述反腐败公约的经验表明，公民社会在推动实际行动方面发挥着关键作用。《联合国反腐败公约》（UNCAC）现已为 80 个国家所批准，它具有开创全球及各国改革框架的巨大潜力。然而，其他公约的经验显示，《联合国反腐败公约》必须伴随有效的追踪程序来推动落实。正如透明国际在向缔约国会议（Conference of States Parties）提交的建议中所指出，追踪程序的重要组成部份之一将是透明化以及为公民社会提供的广泛而可靠的参与机会。

确保对政府问责

过去数年中，世界银行等开发银行一直致力于制定反腐败战略，它们认识到公民社会在要求并确保对政府问责中的重要性。但是，由于这些银行的股东是政府，它们在推动政府与公民社会进行更多、更积极的对话方面不无障碍。根据银行的现行策

略：“第一优先是支持公民组织与媒体进一步参与与监督，从而促使国家透明化。公民与媒体针对政府机构的运行掌握更多信息对向政府问责至关重要。”

虽然上述原则确定无疑且清楚明白，但是在许多国家，实现透明化与公民参与仍然遥不可及。此外，多边机构的能力也受到成员国政治意愿的制约。例如，国际货币基金组织发布的《财政透明度良好规范》（Code of Good Practices on Fiscal Transparency）（简称《规范》）正确指出，政府有责任及时公布财政信息，包括预算与采购信息，并应当为公众查阅此等信息提供便利。然而，并非所有政府都照章办事，而且每个政府都保留着拒绝公布《规范》实施报告的权利，尽管它们也做出一些积极努力。

值得一提的是，《规范》认为，自然资源及采矿业透明化尤其重要，因为这些方面很容易发生腐败。在资源丰富的国家，岁入不必依靠公众；历史上，即使拥有丰富的自然资源，那些最缺乏透明与问责意识的国家往往也是最贫困的。《规范》要求“合同安排清晰透明”，这意味着需要公众监督政府行动及许可证批准等有关公共资源开发的事宜。

上述原则是“采矿业透明行动计划”（Extractive Industries Transparency Initiative）的基础，该计划寻求提高石油、天然气与采矿业付款与岁入的透明度。英国在2002年开始执行这一计划，“提高透明度及更多了解政府收入情况将使公民与机构有能力对政府问责。管理人员渎职或从可持续发展项目中挪用资金变得越来越困难”。

上述情况以及日益扩大的反腐败及透明化行动计划的前提在于英国认识到以下事实：“在运用公布的信息针对开支向政府问责时，公民社会的作用至关重要。”

实现诺言

虽然透明化以及公民社会参与监督的机会十分重要，但仍然存在着一一种误解，以为一旦有了上述机会，公民社会将具有能力发挥其重要功能。尽管各国为提高政府的技术及财政能力做出了大量努力，但一般而言，为支持公民社会所付出的努力相形见绌，远远不够。故在下列领域需采取进一步行动：

- 政府功能、决策以及支出的透明化；信息获取，包括不受限制的互联网信息来源；参与及评论机会必须制度化，成为日常工作的一项内容。
- 需要进行培训，从而使公民社会——包括公民组织、专业协会、新闻媒体等——可以有效利用信息。
- 培训对于促进公民组织内部的良治、透明与问责也很重要。
- 不附加政治条件的经济资源至关重要，它使公民社会有能力发挥其功能：收集信息，教育公众，建立联合阵线，让有足够水平的专家从事信息分析，如分析有关采矿收入、国家预算、政府采购等方面的信息。
- 负责任的公民社会组织必须享有结社自由与言论自由，必须解除法律禁令对其运作能力以及从合法来源获得资金之能力的限制。

- 包括新闻媒体在内的公民社会活动家在行使监督职能时必须受到保护，免于诽谤诉讼、暴力威胁以及拘捕。

重视上述问题将有助于确保公民社会发挥潜力。在腐败者以及制造与促成腐败的既得利益者横行、公民社会难以参与的国家中，这一点更为重要，也更为困难。种种迹象表明，在越来越多的国家里，出现了政府抵制乃至公然敌视基本民主权利的迹象。有鉴于此，国际社会中的利益相关者必须立即行动起来，支持公民社会。这将有助于确保改革保持必要的地方积极性，使改革卓有成效且得以持续。

培育“发展旗手”：世纪挑战帐户集团



2006年3月27日，美国与亚美尼亚共和国在美国首都华盛顿签订2亿多美元的世纪挑战契约。图为世纪挑战账户集团首席执行官约翰·丹尼洛维奇（John Danilovich）大使（中右）与亚美尼亚财政与经济部长瓦尔当·恰恰特良（Vardan Khachatryan）在签字后握手。赖斯国务卿（中）与亚美尼亚代表团出席了签字仪式。

2002年，布什总统呼吁制定“全球发展新契约”（*new compact for global development*），并建议成立世纪挑战账户集团（MCC）。2004年1月，在民主党与共和党的大力支持下，美国国会建立了MCC，当年提供10亿美元的启动基金，随后又为MCC及其外援项目提供了14亿美元与17亿美元的年度拨款，其中包括用于世纪挑战账户（MCA）的资金。MCC的重点目标是，通过在农业、教育、私有部门发展、能力建设等领域投资促进可持续的经济发展，以减少贫困。

约翰·丹尼洛维奇（John Danilovich）是世纪挑战账户集团的首席执行官，曾经担任美国驻巴西与哥斯达黎加的大使。他向本刊记者介绍了MCC在全球反腐败中担当的独特角色。

问：MCC在全球反腐败中的角色是什么？MCC反腐败行动计划如何有助于减少贫困？

丹尼洛维奇大使：MCC将其援助与受援国的腐败指数挂钩，从而构成巨大的奖励机制，促使各国实施强有力的反腐败政策，强化反腐败机构。迄今为止，我们的董

事会批准了总额达两亿多美元的反腐败援助，受援国家包括菲律宾，乌克兰，摩尔多瓦、巴拉圭、阿尔巴尼亚、坦桑尼亚、马拉维、印度尼西亚、赞比亚等。一般而言，上述项目集中在以下部门的改革：税务管理、警察、法庭、文官、政府调查高层腐败的机构、政府审计部门等。在反腐败方面，MCC与受援国紧密合作，强化有效治理，提升该国吸引外资的能力，这对新兴市场国家实现长期可持续发展的经济发展至关重要。

问：MCC声称反腐败是反贫困的重要支柱之一。腐败与贫困是如何相互关联的？

丹尼洛维奇大使：腐败的危害包括：减少投资，增加成本，降低生产率，动摇人们对政府机构的信心，提高利率，限制中小企业发展，损害公共财政管理，导致低劣的教育与保健服务。此外，腐败增加贫困的原因还有：腐败使政府支出偏重于有钱人与有关系的人，削弱海关与税务管理，使税收体制劫贫济富，鼓励偷税漏税，导致穷人资产在作为贷款抵押时大幅缩水。世界银行把腐败视作“经济和社会发展的独一无二的最大障碍”。

问：你能否特别指出一些在消除政府内部腐败中取得明显进步的国家？这些国家是采取什么办法达到目标的？

丹尼洛维奇大使：自从入选为MCC合格国家之后，格鲁吉亚推行了大幅度的反腐败改革。改革行动明显改善了该国的世界银行研究所腐败控制指数（World Bank Institute's Control of Corruption indicator），亦即从2004年的36%提高到2005年的78%。

在2002年，大约37%的格鲁吉亚企业指称，常常需要提供“不正常的多余付款”才能办成事，2005年同一数据降低了约7个百分点。所谓行贿税负（行贿占年销售额的比例）从2002年的约2.7%降到2005年的0.5%。格鲁吉亚政府逮捕了数十名腐败官员，为起诉腐败案进行了重要的立法改革，从恶名昭彰的警察队伍中清除了1.5万名腐败者，大幅增加了一万名政府公务员的工资以抗拒小型腐败，为改善政府财政管理而采取中期支出框架以及单一的中央政府财务账户。世界银行的《2006年投资环境报告》（Doing Business in 2006）认为格鲁吉亚是当今世界大刀阔斧的经济改革者之一：“新的营业执照法将需要执照的业务从909种精简到159种。成立了执照申请一站办齐的办事处，企业可在此递交所有文件，无需向其他部门出具证明。简化后的税则撤销了21个税种中的12个税种。登记财产的时间缩短了75%，而登记费则减少了70%。”国际金融公司（IFC）称格鲁吉亚是MCC帮助国家成功改革的又一个范例。

问：对反腐败行动计划如何进行量化测量？例如，某些国家开始取得反腐败成效，是否有某些指标？那些指标是什么？

丹尼洛维奇大使：我们用多种方法评估反腐败行动计划的效果。可以对企业、公民、政府官员进行问卷调查，询问他们亲身经历的腐败事例。可以对某个国家反腐

败法律框架的强弱进行评估，还可以测量政府调查和起诉腐败案件的意愿。

MCC 主要依赖世界银行研究所（WBI）指数来测量腐败。该指数最多计算 21 种不同来源的数据，取决于各国数据来源的状况。世界银行研究所指数的一个优势在于，它测量一国的个人与企业对腐败的看法与经历，向政府提供诚实的反馈，即那些在该国生活和经商的人亲身经历的情况。

例如，世界银行研究所利用的一个数据来源是《透明国际全球腐败晴雨表》（Transparency International's Global Corruption Barometer）。印度尼西亚的腐败多年侵蚀公共部门，后来政府终于改弦易辙，这就反映在透明国际的民调中。《2005 年全球腐败晴雨表》（2005 Global Corruption Barometer）显示，81% 的印尼人认为未来三年腐败将减少。在 69 个被调查的国家中，印尼是乐观指数最高的国家，这反映了该国政府反腐败的力度。

问：你在许多演讲中提到“MCC 效应”，这是什么意思？

丹尼洛维奇大使：MCC 的选择标准鼓励申请国家实施达标改革，以便获得或继续获得 MCC 资金，否则这些国家可能不这样做。申请国家主动评估其政策、法规、立法等，旨在改善治理，遏制腐败，加大保健与教育的投资，推行微观与宏观改革。我们选择把这种激励的效果称为“MCC 效应”，这有大量证据。

国际金融公司的“商业环境”（Doing Business）报告显示，24 个国家特别指出 MCC 是其改善商业环境的主要动力。国际金融公司认为，上述改革“可将发展中国家的平均增长率提高 0.25 至 0.5 个百分点”。

有十几个国家成立了跨部委委员会以及总统特别委员会，针对我们的选择标准设计改革策略。总统与部长们来找我们，给我们写信，向我们派驻各地的大使询问：“为了达到获取 MCC 援助的资格，我们要进行什么样的改革呢？”

这些改革成效显著。

在世纪挑战账户（MCA）的激励下，萨尔瓦多政府把办理企业注册所需要的时间从 115 天减少到 26 天，而注册企业数目增长了五倍，消费者的满意度也大幅提高：从 32% 提高到 87%。

多米尼加共和国政府对取得世纪挑战账户（MCA）资格表示出极大兴趣，并建立了三个工作组来应对在 MCA 三个领域中表现欠佳的问题，这三个领域是：公正治理，投资于人民和经济自由。总统府技术事务秘书蒙塔斯（Temistocles Montas）这样评价 MCA 的选择标准：“我们认同这些目标，因为这些都是应该做的事情。这将成为本届政府留给多米尼加人民的遗产之一。”政府计划发布“世纪挑战账户行动计划”

如果被援助国家自己不是发展的旗手，提供援助是没有用处的。

（MCA Action Plan），建立 MCA—多米尼加共和国的网页，重点介绍政府为取得 MCA 资格而采取的改革措施。最近，该国政府告诉 MCC，为了达到 MCA 标准，该国政府将进行一次大规模麻疹疫苗接种，接种人口将达五百万人。

印尼财政部长英特拉瓦蒂（Sri Mulyani Indrawati）多次指出，MCA 的真正好处在于其“优质管家证章”，这向私有部门的投资者发出强有力的信号。正如她所言，“重要的不是钱，而是对我们做了正确的事情的彰许。”今年，菲律宾总统阿罗约（Gloria Macapagal-Arroyo）宣布了前所未有的举措，为 MCC2000 万美元的达标项目（Threshold Program）提供 1900 万美元的反腐败配套基金。MCA 达标项目的公布似乎重新唤起了菲律宾反腐败的热情。

在广义的发展领域中，其他捐助者也开始注意到世纪挑战账户集团的办法，即将资源导向表现良好的国家。我们看到某些捐助者的兴趣在增长，考虑采用与我们相似的评分体系或记分卡决定哪些国家应当得到援助。如果被援助国家自己不是发展的旗手，提供援助是没有用处的。

参考文献

有关反腐败问题及活动的阅读材料

Della Porta, Donatella, and Alberto Vannucci. *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption* (腐败交换: 政治腐败的行动者、资源以及机制). New York, NY: Aldine de Gruyter, 1999.

Heidenheimer, Arnold J., and Michael Johnston, eds. *Political Corruption: Concepts & Contexts* (政治腐败: 概念与上下文). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2001.

Johnson, Roberta Anne. *The Struggle against Corruption: A Comparative Study* (反腐败斗争: 比较研究). New York, NY: Palgrave Macmillan, 2004.

Johnston, Michael. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy* (腐败综合症: 财富、权力与民主). Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press, 2005.

Kang, David C. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines* (亲贵资本主义: 韩国与菲律宾的腐败与发展). Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press, 2002.

Karlins, Rasma. *The System Made Me Do It: Corruption in Post-Communist Societies* (体制让我这样做: 后共产党社会的腐败). Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2005.

Kidd, John, and Frank-Jürgen Richter, eds. *Fighting Corruption in Asia: Causes, Effects, and Remedies* (亚洲反腐败: 原因、结果及补救方法). River Edge, NJ: World Scientific, 2003.

Klitgaard, Robert E. *Controlling Corruption* (控制腐败). Berkeley, CA: University of California Press, 1988.

Kpundeh, Sahr John. *Politics and Corruption in Africa: A Case Study of Sierra Leone* (非洲的政治与腐败: 塞拉利昂案例研究). Lanham, MD: University Press of America, 1994.

Krastev, Ivan. *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption* (惯性的转变: 反腐败政治的三篇论文). Budapest, Hungary: Central European University Press, 2004.

Levi, Michael, and David Nelkin. *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption* (政治的腐败与腐败的政治). Oxford, UK; Cambridge, MA: Blackwell Publishers, 1996.

Mbaku, John Mukum. *Bureaucratic and Political Corruption in Africa: The Public Choice Perspective* (非洲的官僚腐败与政治腐败: 公众选择的观点). Malabar, FL: Krieger Pub. Co., 2000.

Mungiu-Pippidi, Alina. "Corruption: Diagnosis and Treatment." (腐败: 诊断与治疗) *Journal of Democracy*, vol. 17, no. 3, July 2006, pp. 86-100.

Naresh, Ragan. "Public Corruption." (公共腐败) *American Criminal Law Review*, vol. 43, no. 2, Spring 2006, pp.825-868.

Pereira, Luiz Carlos Bresser, and Peter Spink, eds. *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America* (对国家进行改革: 拉丁美洲公共部门的行政管理). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999.

Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (腐败与政府: 原因、后果与改革). New York, NY: Cambridge University Press, 1999.

Sampford, Charles, et.al., eds. *Measuring Corruption* (测量腐败). Aldershot, England; Burlington, VT: Ashgate, 2006.

Shah, Anwar. "Combating Corruption: Look Before You Leap." (与腐败作斗争: 审时度势) *Finance and Development*, December 2004, pp. 40-43.

Stapenhurst, Rick, and Sahr John Kpundeh, eds. *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity* (节制腐败: 建设国家诚信的模型). Washington, DC: World Bank, 1999.

Thompson, John B. *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age* (政治丑闻: 媒体时代的权力与透明度). Malden, MA: Blackwell, 2000.

Tulchin, Joseph S., and Ralph H. Espach, eds. *Combating Corruption in Latin America* (拉丁美洲反腐败). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2000.