



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2005/18
22 June 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
增进和保护人权小组委员会
第五十七届会议
临时议程项目 4

经济、社会和文化权利

腐败及其对充分享受人权特别是经济、社会和文化权利的影响

特别报告员克里斯蒂·姆博努提交的进度报告

概 要

本进度报告是根据小组委员会第 2003/2 号决议提交的。报告讨论的焦点是那些在小组委员会辩论中被确定是初步报告未提及的但比较容易发生腐败现象的机构。因此，本进度报告阐述了腐败对那些在维护民主中发挥必要作用的机构(例如政党和议会)所产生的影响。人们常常看到政党滥用其权势索贿，并为党员和党的追随者在公共部门提供高薪职位，而议员中间的腐败则侵蚀了其立法、监督、财政控制和充当民意代表的职责。本报告着重讨论政党的腐败问题，尤其是发展中国家和经济转型国家政党腐败所造成的问题。

由于司法机关和执法机构在打击腐败方面具有关键作用，就有必要对这些机构内的腐败情况作进一步分析，并有必要进一步分析其对充分享受人权所造成的消极影响。如果不有效处理腐败问题，《联合国千年宣言》中所载的目标便无法实现。

有鉴于此，本进度报告集中讨论了腐败对于公共部门以及国际组织采购工作的破坏性影响，并讨论了各国特别是发展中国家因腐败而造成的资金外逃情况。

鉴于目前讨论的问题已不再是腐败对于人权的享受造成的严重和破坏性影响，而是如何扭转形势打击从事腐败行为的人，所以本报告讨论了为打击腐败而建立的那些伙伴关系所带来的增值效应。在国际、区域和国家各级所设置的机制在打击腐败方面的效率如何？各国为打击腐败所设置的国家机制的增值效应如何、所取得的成就如何、所遭遇的障碍如何？

报告在结论与建议部分强调指出了腐败与所有权利制度不相容的情况、腐败的普遍性和在某些国家已经制度化的现象，并指出了腐败是实现诚实透明的政府、巩固民主制度以及促进可持续发展所面临的主要障碍之一。在该部分中，报告呼吁国际社会再次集中力量扭转形势，打击从事腐败行为的人。

报告提到了透明国际所开展的新的全球观点普查，其中认定政党是最腐败的机构。据此，报告呼吁各国加强各项措施，以便保证消除政党及议会的腐败现象；加强现有的立法，如果不存在相关法律，就需要颁布适当的立法，以解决采购方面的腐败现象；并呼吁世界银行等国际金融机构协助各国制订包含实现采购透明在内的经济政策。

报告强调了批准《联合国反腐败公约》并将其纳入国内法律的重要性；同时强调了开展国际合作，将从发展中国家的国库中挪到发达国家的非法资金回归原国也具有重要意义；另外还强调了民间社会和媒体在打击腐败方面的关键作用。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言.....	1 - 7	4
一、基本考虑因素.....	8 - 11	5
二、腐败对民主体制结构的侵蚀.....	12 - 31	6
A. 腐败与司法机关的健全性的相对关系.....	12 - 16	6
B. 执法机构.....	17 - 20	7
C. 政党的腐败.....	21 - 31	8
三、经济、社会和文化权利与腐败.....	32 - 40	12
A. 采购方面的腐败及其对人权享受的影响.....	32 - 37	12
B. 腐败造成的资金外逃.....	38 - 40	14
四、在打击腐败过程中发挥增值效应的伙伴关系：实 效如何？	41 - 58	15
五、结论与建议.....	59 - 66	20

导 言

1. 增进和保护人权小组委员会在其第 2002/106 号决定中决定委托克里斯蒂·姆博努女士编写一份关于腐败问题及其对实现和享受所有人权尤其是经济、社会和文化权利的影响的工作文件。

2. 提交小组委员会第五十五届会议的工作文件(E/CN.4/Sub.2/2003/18)还考虑到了第五十四届会议期间就这一问题进行的讨论，其中指出：腐败应当受到谴责，犯有腐败行为者如逃避国内管辖，应当受到国际司法审判。该文件还指出，经济及社会理事会关注腐败造成的严重问题——这些问题可能危及社会稳定，破坏民主价值观，败坏道德并危害社会、经济和政治发展，因而通过了第 2001/13 号决议，题为“加强国际合作，防止和打击转移腐败行径所得非法来源的资金，包括洗钱，并返还这类资金”。

3. 在第 2003/2 号决议中，小组委员会建议人权委员会核可任命姆博努女士为特别报告员的决定，负责编写一份关于腐败及其对充分享受人权特别是经济、社会和文化权利的影响的详尽研究报告。人权委员会在第 2004/106 号决定中核可了小组委员会的决定。

4. 根据小组委员会第 2003/2 号决议提交的初步报告(E/CN.4/Sub.2/2004/23)是在上述工作文件的基础上编写的，该项决议涉及的问题是腐败及其对实现和享受所有人权尤其是经济、社会和文化权利的影响。初步报告着重指出了腐败现象的普遍性，并探讨了腐败的一些一般和特定的表现，其中包括私营部门的腐败案例。报告还讨论了哪些群体是腐败受害者，指出穷人最容易受害，阐述了腐败对社会、经济方面以及公民和政治方面的人权的影响，将腐败的破坏性后果与发展中国家的发展努力联系起来。该报告并探讨了打击腐败的国家机制和国际机制。

5. 该报告的结论与建议部分除其他外，特别强调：政治领导层在反腐败斗争中的重要性；应当批准《联合国反腐败公约》并将其纳入国内法，同时着重指出了追回资产条款的作用；需要制定本国反腐败机制和立法；各国有必要在反腐败斗争中进行合作，包括在防止、调查犯罪和对犯罪者起诉等方面进行合作。

6. 与此同时，还着重强调：需建立内在的安全网机制，以保护公民免受企业腐败的损害；企业须严格遵守行为准则；民间社会和媒体应当发挥作用；以及需要有效执法。

7. 本报告是根据小组委员会第 2004/4 号决议提交的，目的是进一步编写关于腐败及其对充分享受人权的影响的详尽研究报告。

一、基本考虑因素

8. 本研究报告的目标之一是要着重探讨在小组委员会的辩论中提到的、但是没有在初步报告中论述的那些最可能发生腐败现象的机构；以及那些对维持民主体制具有必要作用的机构，即，在履行其任何时应当受到法治和道德约束的政党和议会。在辩论中还提到了其他一些机构，即司法机关和执法机构，认为由于其在打击腐败的斗争中具有关键作用，也需要展开更深入的分析。专栏作家 Joel Obura 认识到廉洁的司法机关在打击腐败中的重要作用，他说：“腐败的司法机关的确是一种恶性肿瘤，其害处在全国各个角落都能感觉到。”¹ 大法官 S.O.Uwaifo 认为，²“腐败的法官比手持短刀在闹市里满街乱跑的疯子对社会的损害更大。疯子可以用强力制服。但是腐败的法官通过滥用职权来蓄意损害社会的道德基础，对个人造成不可估量的伤害，同时却被尊称为‘阁下’”。³

9. 有人指出，尽管腐败是普遍的问题，但是它在一些社会里比其他社会更严重，对这些社会的发展努力造成了巨大破坏。因此，腐败是人类具体实现其全部潜力的最致命障碍。如果不消灭腐败这一恶魔，那么《联合国千年宣言》中所阐述的目标将只是一场空想，这些目标是：“在 2015 年年底前，使世界上每日收入低于一美元的人口比例和挨饿人口比例降低一半，并在同一日期之前，使无法得到或负担不起安全饮用水的人口比例降低一半。”

10. 本报告中确认并得到 O.Ezekwili 博士的赞同⁴ 的看法是：“公开、透明、资讯、竞争、制裁、奖励、严格实施的明确的规则与条例，都是腐败的劲敌”。腐败的内在性质就决定了它只能在暗中兴风作浪；它利用了交易各方在获得资讯方面的机会不平等，使腐败蔓延开来，而当腐败行为的代价很低、获益很高时，更是如此。因此，消除腐败行径不仅仅是像有些国家政府所做的那样，只开展道德宣传或者提出一些口号。这项工作需要领导人具有坚强的政治意愿，并以严明的法律作后盾，因为正如 Aaron Ringera 法官指出的那样⁵，“腐败是始终要反扑的”。

11. 因此，遭受到腐败的灾害性影响并希望建立透明和问责的新体制来取代腐败制度的世界各国，必须在体制和结构上全面实行改革，改变社会所有部门中低效

率的运作方式，尤其是采购方式。本研究报告的出发点是，如果卫生保健部门、教育部门或其他部门的采购工作是以透明的方式进行的，如果合同是经过适当程序以投标方式透明地向最称职的当地公司或多国公司提供的，那么引起腐败的动机和助长腐败的环境就会大大削弱。这将进一步阻断发展中国家的贪官污吏对公款巧取豪夺并将其转到发达国家金融机构的资金外逃渠道。

二、腐败对民主体制结构的侵蚀

A. 腐败与司法机关的健全性的相对关系

12. “已经很清楚的是，腐败是全球和平、稳定、可持续发展、民主和人权所面对的一个主要障碍。经济学家们关于‘质量很重要’的讨论最近得出结论，认为减少贫困的关键在于采取综合发展的方针——就是一种包含教育、保健、环境和治理各方面的进步在内的优质增长。善政始终是这些变数中的一个关键决定因素。善政除其他条件外，尤其需要国家与人民之间相互信任，需要公正、透明、法治、制衡机制以及所有利益相关者的全面参与。”⁶

13. “国际、区域甚至国家的人权文书承认，人人有权援用适当的法律程序，包括由依法建立的独立和公正的主管法庭进行公正和公开的审理，这是一项基本权利。由于实现所有其他权利在很大程度上都有赖于适当的执法，这一点在保护人权方面的重要性就更为突出。公正审判权的一个根本要素就是独立、公正和廉洁的司法机关。如果司法体制是腐败的，那么任何上述要素都不会存在。司法腐败会不适当地影响到司法裁决的机会和结果。裁决会是不公正的，不可预测的，因而法治就得不到实施。”⁷

14. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条同样规定“所有人在法律前平等，并有权受法律的平等保护，无所歧视”。但是，如果纠纷的一方对法官或法院其他官员施加影响，从而通过行贿取得了对方无法得到的文件，或者如果对于纠纷具有关键意义的文件“消失了”，那么法律面前就做不到平等。受到影响的法官不可能是独立的、公正的或公平的。当司法诉讼程序的一方向法官或法院其他官员行贿，而且贿赂被接受，那么相对于没有行贿或利诱或者没有能力行贿或利诱的另一方而言，行贿的一方就自动占了优势。第二十六条力图消除的这种优惠待遇和伴

随之而来的歧视都侵犯了前者的人权。这种优惠待遇阻碍了司法程序中所必需的客观性和中立性。因此，无怪乎公民经常对司法机关失去信任而采用“即刻就地司法”来解决一般由法院解决的纠纷。其结果可能会导致社会秩序混乱。

15. 腐败的司法机关还会导致旨在制止腐败的法律和体系机制受到侵蚀。司法机关是公共机构，其任务是对其他公共实体(包括政党、执法机关和政府官员)实行不可或缺的监督。腐败的司法机关是会影响到全国各地的一种癌症，而公正有效的司法机关则是反腐败工作的关键，是加强民主体制的必要支柱。

16. 司法机关的腐败是全球性问题，因为它不限于某一特定国家或地区。尽管上文所述对司法机关的挑战和司法机关内部的腐败也可以在具有长期司法独立和严明法律传统的发达国家里看到，但是许多发展中国家和转型期国家似乎存在更多得多的基本问题。以非洲为例，几十年的殖民统治和剥削造成了虚弱的政治和民主体制，而与此同时，军方对这些国家政治领域的干涉对于为加强不腐败的社会和包括司法机关在内的健全体制所必需的所有体系都产生了极端严重的消极影响。一位非洲领导人面对殖民时期遗留下来的虚弱体制所产生的影响感到十分愤懑，他这样指责说：“殖民统治遗留下来的一些矛盾和问题到今天仍然对我们(非洲人)造成了问题”。⁸ 同时更明确地指出：“问题比比皆是；缺少训练有素的人员，薪酬太低，殖民时代遗留下来的与司法部就案件保持对话的传统，审判结果显然已事先注定”。⁹

B. 执法机构

17. 联合国大会在 1979 年 12 月 17 日第 34/169 号决议中通过了《执法人员行为守则》，该《守则》第一条指出：“执法人员无论何时均应执行法律赋予他们的任务，本着其专业所要求的高度责任感，为社会群体服务，保护人人不受非法行为的伤害。”《守则》第七条指出：“执法人员不得有贪污行为，并应极力抗拒和反对一切贪污行为。”(下划线是后加的)。这项决议的拟订者有一个基本观念，就是执法机关在建设国家发展方面的能力的过程中具有极为关键的作用，而体制化的腐败对这一过程是严重的阻碍。本研究报告将一再重复指出，腐败对于国家的建设会产生灾害性影响。在各国，尤其是在许多发展中国家，体制化的腐败仍然是实现诚实而透明的政府的主要障碍，也是巩固民主和促进可持续发展的主要障碍。腐败同时威胁到民主与发展，因为它侵蚀了国家保证其公民可持续生计的能力。

18. 根据 1997 年的《人的发展报告》，

“政府中的腐败以多种方式加剧贫困。最直接的情况是，腐败将资源转向有能力行贿的富人，因而使无法行贿的穷人失去资源。同时，腐败还使决策发生偏颇，使之有利于资本密集型企业……，使那些更可能造福穷人的劳力密集型活动失去资源。

“腐败还削弱了政府，损害其减贫能力。腐败克扣了税收，从而克扣了用于公共服务的资源”。¹⁰

19. 国家内部有效制止腐败的主要体制就是执法，尤其是警察部门(包括本国警察部门和国际刑警组织)、海关、移民机构等等。它是加强能力建设的一个必要支柱。历来，重点总是被错误地放在公共部门的改革以及培训称职和可靠的行政人员，以此作为制止腐败的一种关键的能力建设，却没有同样强调执法机构的更为重要的作用。如果执法机构内存在体制化的腐败，那么打击腐败的运动就不可能成功。在保证民主社会内的基本人权得到保护方面，执法工作必须发挥关键作用。腐败削弱了执法部门执行这一任务的能力，从而妨碍了社会的有效和公正运作。妨碍社会正义的腐败的执法官员就同司法机关的贪官污吏一样，能够使执法工作在打击一般犯罪和特别是打击腐败的行动失去效力。而这又可能反过来损害公众的信心和信任。

20. 执法机构的腐败所造成的另一严重威胁是，它助长了跨界罪行的恶行，即人口贩运和毒品贩运以及经济罪行。从事这些罪行的人一般只有一个动机：利润。非法赚取的金钱常常经过清洗，从而造成收益来自合法商业活动的假象。其最经常针对的目标机构就是执法机构，包括海关、警方、护照颁发官员以及当然还包括司法机构和金融机构。最令人不安的是，腐败的执法工作可能会为恐怖主义行动打开方便之门，从而使人们付出巨大代价。因此，必须确定哪些部门容易发生腐败，并提高发现和揭露腐败的可能性。同样重要的是要保证设置有关的国家体制和国际体制，以制止腐败并监督和揭发腐败的官员。

C. 政党的腐败

21. 《世界人权宣言》第二十一条第一款规定，“人人有直接或通过自由选择的代表参与治理本国的权利”，第三款则规定“人民的意志是政府权力的基础；这一意志应以定期的和真正的选举予以表现，而选择应依据普遍和平等的投票权，并

以不记名投票或相当的自由投票程序进行。”《公民权利和政治权利国际公约》也强调了每个公民有参与治理本国和选择将影响到他本人和家属的治国任务委托给谁的权利，该公约第二十五条规定，“每个公民应有下列权利和机会，不受……所述的区分和不受不合理的限制：(a) 直接或通过自由选择的代表参与公共事务；(b) 在真正的定期的选举中选举和被选举，这种选举应是普遍的和平等的并以无记名投票方式进行，以保证选举人的意志的自由表达……”。许多其他国际人权文书也在不同程度上明确强调了每个公民有权享受的基本权利。

22. 政党是通过自由选举推选出人民代表的必要媒介，这些代表就是依据授权为全国人民共同利益而设置政治、经济和文化体制的政府行政部门和立法部门。政党在民主社会中发挥着关键作用，并起到宝贵的政治和社会功能。**Verena Blechinger**指出，“政党在公民和政府之间形成纽带，政党为某些目标和利益而鼓动选民，选择并训练候选人出任公职，组织竞选活动，向议会派遣代表，组成立法机关，拟订政治任务和政策，管理政策制定程序，指导(或作为反对党而监督)政府的活动”。¹¹ 因此，政党在加强和维持民主进程中的关键作用再怎么强调也不会过分。

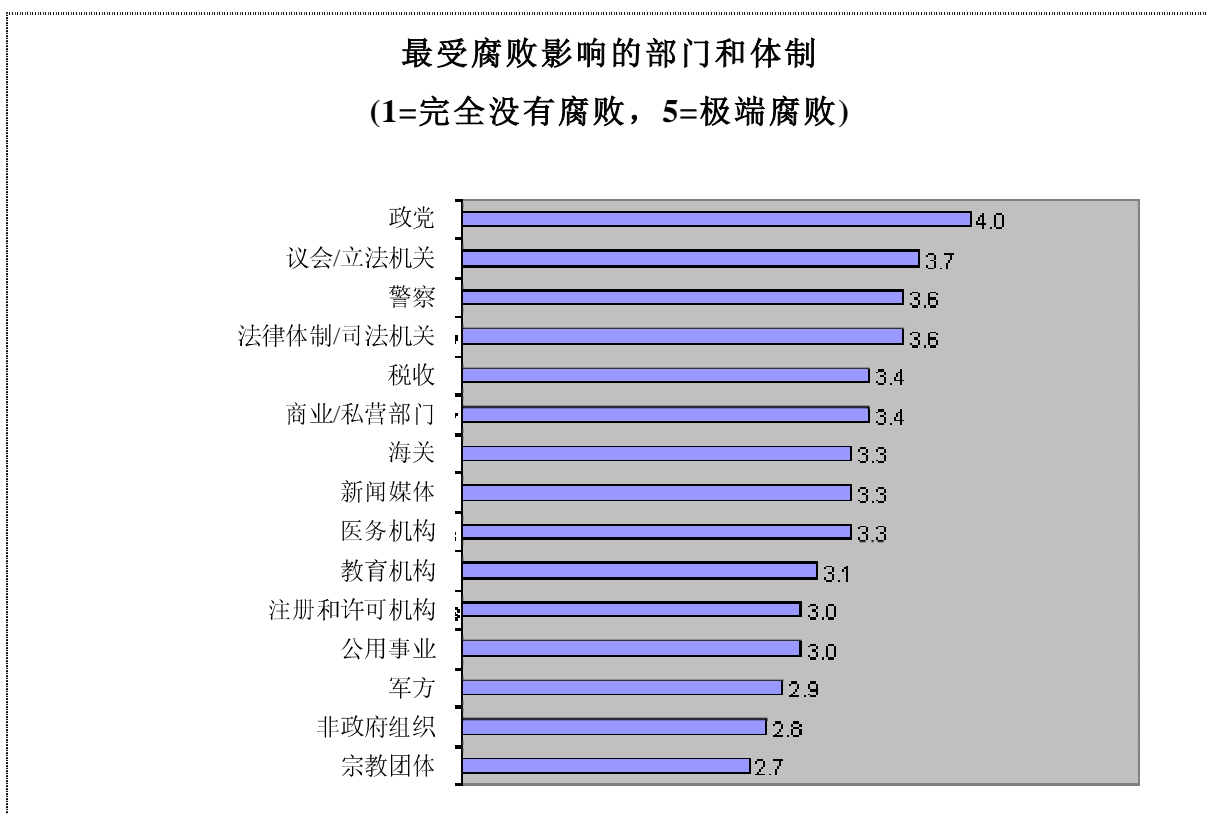
23. 可惜，这一维持民主的重要和实用工具始终充满腐败现象。值得强调指出的是，只要是凡人的事务，就不会十全十美，因此政党不是十全十美的，而政治舞台上的角色也不是十全十美的。希望在世界任何地方出现不存在腐败的政党，是一种空想。但是，如果政党和议员中间的腐败触目皆是，它就会侵蚀公众对领导层的信任和信心。正如 **Blechinger** 指出的那样，“在工业化民主社会和在发展中世界里，政党都常常被看作是腐败问题的一个方面”。¹² 该作者进一步指出，“人们在谈论腐败和反腐败战略时，认为政党是在政治体制内滥用其权势的关键角色，除其他行为外，还索取贿赂，向党员和追随者提供公共部门和相关公司里有利可图的职位，使政治和经济机构转变为有利于与之结伴的利益集团，或将公共资源转到政党领导人、党员或支持者的手中”。¹³

24. 在许多国家里，政党内部存在着不同的腐败表现，但都毫无例外地侵犯着公民的权利。如果因为贫困，政党能够用金钱来购买选票，从而使选民无法选出最佳的候选人，这也侵犯了一项基本权利。**Blechinger** 在评论这种腐败现象时指出，“……用金钱买选票是多年来一个主要问题，尽管多次进行了改革努力，这种做法仍然很普遍”。¹⁴ “……可以利用腐败来劝诱主持选举的人员出于某党的利益而干涉选举，例如

干涉选民的登记、选票、票箱以及选举站的最后点票规程”。¹⁵ Suki 先生认为，腐败毫无例外地扭曲“政治参与的至少一项基本原则，即选举平等原则”。¹⁶ 腐败同样还“自然地影响到人民所作选择的真实性，并影响到人民或选民意志的自由表达”。¹⁷

25. 许多国家、尤其是发展中民主政体的民间社会作了努力，使公民认识到出卖选票会产生的后果。在一些国家里，选民希望从政党和候选人得到礼品和礼物，并根据所得到的礼物数量和质量来决定如何投票。无怪乎在这些国家里，庸人长期当道。必须回顾，在 1999 年尼日利亚恢复民主体制之前，该国民间社会的一些活跃的成员曾努力提高人们的认识。当时开展了一项称为“珍视你的选票”的大规模宣传运动，警告公民出售选票是不合算的。在发展中国家，有必要开展更多的类似运动，以扶植新生的脆弱民主体制。

26. 透明国际最近一份出版物指出，在许多国家最受腐败影响的体制清单上，政党高居首位。在 62 个受到调查的国家里，有 32 个国家的政党被认为是最受腐败影响的体制：



资料来源：透明国际组织《2004 年全球反腐败报告》

27. 在确定了社会中的腐败现象与民主不健全、为加强民主原则所必需的机构框架薄弱、领导层不佳等等之间存在直接关联(E/CN.4/Sub.2/2004/23, 第 14 段)之后, 本研究报告还将集中讨论议员在打击腐败中所发挥或未发挥的作用。同样, 既然已确定腐败可加剧贫困, 承担了腐败带来的沉重经济和社会负担的公民应当要求议会(即议员)制定法律框架, 监督这一框架的运作情况, 并保证公民的权利不仅得到推崇, 而且得到保护, 其中包括制定有助于减轻腐败影响的立法来加以保护。

28. 由于议员中间的腐败对于公民享受包括公民、经济、政治、社会或文化权利在内的所有权利会产生消极影响, 议会在民主体制中作为一项根本机构具有关键意义。Niki Tobi 法官认为, “立法机关内的腐败对于民主是有害的。两者不能并在。如果立法体制是腐败的, 法律就得不到政体的尊重。社会就会处于黑暗的法律之下, 就会影响到社会平衡”。¹⁸

29. 议员的作用包括: (a) 立法作用, 其中包括为社会和政治活动的秩序确立法则, 并使政府有权力实施这些法则; (b) 财政控制, 其中包括使执行官员有权力征税和收取其他收益, 并为特定目标使用税收, 并记录和汇报实际开支和成就; (c) 监督, 其中包括那些为有助于使政府行动对选民公开并使执行官员对公众负责而开展的议会活动; (d) 代表性, 这是在公共施政中确立廉洁性的重要议会机制, 使公民有摒弃腐败做法和揭露参与腐败活动的政客及官员之能力。¹⁹

30. 由于财政上的廉洁对于反腐败工作具有关键意义, 本报告还将重点讨论议会在财政管理方面的作用, 即在财政控制和监督方面的作用, 并说明, 腐败的议会放弃了这种关键性的责任, 不可避免地会助长和扶植腐败现象。“钱包的力量”²⁰ 确定了议员要知悉将得到多少钱、钱的用途、希望取得的结果以及实际开支和成效。议员应当制定法律来保证预算是为公共利益而使用的。可惜的是, 有些议员, 尤其是新生民主政体的议员, 仍然还在学习履行这一职能的规程。在预算事务中, “经手大笔资金, 而使用资金的专门知识和详细资料是由行政部门掌握的, 采用极其复杂的金融手段, 利用捷径来应对危机的压力又十分大”。²¹

31. 为此理由, 也许还为了现在一些民主政体中议员通常提出的许多其他理由, 议员们力图理解如何使用公共资源、影响资源的用途并向选民说明财务问题及任何值得关注的问题。议员的监督职能是制止行政部门、公职人员、司法机关等内部腐败现象和舞弊行为的重要工具。但是, 如果议会本身就是腐败的, 而且不接受

独立和积极的媒体的监督，那么腐败就会猖獗起来。同样重要的是，只考虑私利的腐败议会不会颁布法律推动社会的进步以及制止公民、企业和其他组织的不当行为，相反却会颁布法律为议员谋取私利。这种法律必然会鼓励不透明、破坏适当的程序并扶持腐败。各国议会为了防止滥用权力而为其议员制定了本身的行为准则手册。

三、经济、社会和文化权利与腐败

A. 采购方面的腐败及其对人权享受的影响

1. 公共部门的采购

32. **Ida Elisabeth Koch** 论述了各类人权的不可分割性，她指出：“近年来，普遍认可的一个观点是，经济、社会和文化权利与公民权利和政治权利之间存在根本的差异。这两类权利不仅被分列归于两项《公约》，接受不同的、权力大小有别的监督机构的监督，而且权利的性质也是不同的。在国际人权保护方面和在许多国家的人权分类中，区别了所谓的消极权利，即国家不允许干涉的领域(个人自由、言论自由、集会自由等等)与所谓的积极权利，即国家必须为公民提供的权利”。²² 她指出，“尽管‘不可分割性’原则经常被提及，但是两类权利有各自独立的生存空间，而对于经济、社会和文化权利的保护要比对于公民权利和政治权利的保护弱得多。”²³

33. 有些惯例尤其是在发达国家境内的某些惯例错误地使人相信，这两类权利的性质存在着根本差异。使这种观点更根深蒂固的说法是：“积极权利需要很多经费，而国家政府避免采取某些行动不会造成任何经济后果。消极权利现在就应得到尊重，……而对积极权利的尊重则是逐渐地在遥远的将来最终实现。消极权利是可维护的(即司法机关可强制实现这些权利)，这与积极权利相反，尽管积极权利可能并未超越法律的管辖范围，但至少不适宜于司法管制”。²⁴

34. 一位索马里长老在评论腐败对享受基本权利的破坏性影响时一针见血地指出：“发展涉及的是人。人需要四件东西。首先是水。这是人赖以生活的首要之物。没有水，植物，动物或婴孩就会死亡。其次是粮食。没有足够的粮食，生活就会变得困苦，生命就会短促。第三，有了水和粮食，就需要健康，否则人就会生病。

第四就是教育。有了水、粮食和健康，人还需要了解如何打开新的视野，开创新的机会。还有第五项，就是和平与秩序。没有和平与秩序，前四项基本需要就无法维持。”²⁵

35. 专家们指出，采购是最容易发生腐败的领域之一，大大阻碍了国家履行其义务，使它们难以逐渐向公民提供被认为是“积极权利”的那些权利。因此，本研究报告的这一部分将论述腐败如何影响到公共承包和采购的方式，包括卫生保健部门和教育部门采购中的腐败以及在提供社会设施(即公路修筑、货物和服务的采购等等)方面的腐败。“采购中的腐败导致不适当的选择，影响到公共开支和教育服务的质量以及这些领域在改善生活质量方面的机会”。²⁶ 腐败还损害了在这些领域里生产货品和提供服务的公司，因为腐败增加了业务成本，减少了竞争力。Ezekwesili 博士认为，腐败实际上是所有国家发展的最大障碍；它是对国家肌体健全的一种威胁，侵蚀到国家的经济、社会、政治及整个价值观念。它是国家将其所具有的潜力化为实际现实的过程中最凶恶的敌人”。²⁷

36. 采购系指任何个人或组织(公共的、私营的、国际的，等等)取得物品和服务的过程。采购中的腐败在缺乏公开、透明、信息、竞争、鼓励、严格实施的明确规则和条例的情况下以及在受到默许的情况下最为猖獗。大韩民国计划与管理、公共采购服务处总干事 Byungtae Kang 先生指出，采购方面的腐败除其他外，使某些公司得到了优惠待遇，不公平地泄露了竞标信息，不必要地限制了竞争，等等。²⁸

2. 国际组织的采购

37. 2004 年 4 月，联合国秘书长科菲·安南指派了一个独立的高级别调查委员会来调查伊拉克石油换粮食方案的行政与管理情况。这个独立调查委员会由享有国际名望的专家组成，并由保罗·沃尔克担任主席。委员会的任务是收集并审查与联合国官员在管理伊拉克石油换粮食方案中营私舞弊的指控有关材料，特别是要确定是否有任何联合国官员在履行其职责的过程中从事了任何非法的或腐败的活动。2 月 3 日提出的委员会临时报告除其他外，集中讨论了副秘书长贝农·塞万的活动。委员会的结论是，塞万先生的行为不适当，不符合职业道德，而且“严重损害了联合国的公正性”(第 26 页)。报告还发现“确凿、无可辩驳的证据表明，1996 年三家联合国承包商(即巴黎国家银行、Saybolt Eastern Hemisphere BV 和 Lloyd's

Register Inspection 有限公司)中的每一家的选择过程都不符合既定的财务和竞争投标规则。”这些选择分别由前秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利、阿伦·罗伯逊先生和约瑟夫·斯特凡尼德斯先生作出或受到了这些人的影响(第 109 页)。

B. 腐败造成的资金外逃

38. 在打击腐败的国际文书即《联合国反腐败公约》中，缔约国在序言部分第三段表示关注“涉及巨额资产的腐败案件，这类资产可能占国家资源的很大比例，并对这些国家的政治稳定和可持续发展构成威胁”。缔约国在序言部分第七段中确信“非法获得个人财富特别会对民主体制、国民经济和法治造成损害”，各国在《公约》的宗旨部分纳入了“促进、便利和支持预防和打击腐败方面的国际合作和技术援助，包括在资产追回方面”(第一条(二)项)。

39. 腐败造成的资金外逃所产生的破坏性影响是再怎么强调也不为过的。腐败造成的资金外逃是南方各国(即发展中国家)贫困的主要起因之一。南方各国债务的一半以上都以私人资本的形式存在北方国家银行控制的避税港内。几十年来，第三世界国家一连串文职/军人独裁者大量举债，使这些国家现在虚弱无力。其中多数债务是许多声名狼藉的领导人欠下的。可叹的是，债务和偿债持续不断地侵蚀了这些国家的财政基础，使这些国家实在无能让它们的公民享受人权文书中所载的基本权利。民主选举出来的政府领导下的许多非洲国家都在为偿付这些债务而挣扎，尼日利亚总统曾经称这种债务是“不清白的、不道德的”。偷税漏税和资金非法外移是构成资金外逃的两种最通常的做法。

40. 许多受害的国家力求收回被盗窃的资产，以便用于本国的社会发展。《联合国反腐败公约》关于互相提供法律援助的第四十六条规定了必要的框架。令人鼓舞的是，八国集团承诺不为盗窃的财产提供避风港，不庇护通过营私舞弊转移资金的罪犯。尼日利亚政府不懈地努力要收回已故 Abacha 将军通过腐败窃取并转移到国外的资产，导致了令人欣慰的事态发展：瑞士联邦法院裁定，“瑞士当局可在有关国家法院未作裁决的情况下，将来源显然不正当的资产归还给尼日利亚”。这一裁决将为归还 4.58 亿美元铺平道路，这笔资金是 Abacha 将军及家属私藏在瑞士私人银行账户中的 5.05 亿美元公款的一大部分。尼日利亚财政部长赞扬有关国家归还

窃款的坚决态度，并指出，所盗窃的款项原来是要用于农村的电气化、修筑公路、初级保健、免疫方案、教育、饮水和灌溉的。

四、在打击腐败过程中发挥增值效应的 伙伴关系：实效如何？

41. 目前辩论的议题已不再是腐败对于享受人权是否会造成严重破坏性影响的问题；相反，全球各地正在形成的一致看法是应如何消除腐败这一当今的恶疾，并将营私舞弊者绳之以法，不论其职位多高。因此，国际社会十分高兴地看到 2004 年 12 月 9 日成为第一个联合国反腐败日，而这正巧是纪念人权日的前一天，从而凸显了腐败问题。

《联合国反腐败公约》

42. 为了消除腐败的消极影响以及这一祸害对享受所有人权的危害，国际社会于 2003 年 12 月在墨西哥的梅里达签署了具有划时代意义的《联合国反腐败公约》。该项条约除其他外，还要求各国政府针对向本国和外国官员行贿的行为、针对诸如贪污和洗钱等其他相关腐败行为制定刑事法律。这项协约还要求各国政府采取防范腐败的措施，为引渡和追回资产开展合作。《公约》第六十八条指出“本公约应当自第三十份批准书、接受书、核准书或者加入书交存之日后第九十天起生效。……”任何条约在实现该条约的目标方面是否有效，在很大程度上取决于各国领导人是否有政治意愿表现出本国决心签署并实施该条约的规定。

43. 签署《公约》时所出现的那种热情并没有导致以同样积极的态度批准《公约》从而使之生效。在打击腐败、洗钱和跨界犯罪方面的国际合作所具有的重要性是再怎么强调也不为过的。《公约》涉及“国际合作”的第四章、涉及“被判刑人的移管”的第四十五条、涉及“司法协助”的第四十六条、涉及“刑事诉讼的移交”的第四十七条、涉及“联合侦查”的第四十九条等等，都要求成员国开展合作才能使相关规定有效运作。因此，令人遗憾的是，由于各国的无所作为，这项关键性的国际协约变成纸上谈兵。不过，令人鼓舞的是，联合国所有会员国都已在本报告编写之时签署了条约。考虑到腐败的普遍性、所有国家内部腐败的破坏性(尽管程度不同)

及其对于享受人权的消极影响，令人不安的是，只有 15 个国家批准了条约，而且所有 15 个国家都是发展中国家。

44. 但是，在这方面应当注意的是，在通过《反腐败公约》之前的其他打击腐败的国际努力和区域努力比较有效，而且取得了重大成就。1996 年 12 月，大会通过了两项打击腐败的重要决议，即《公职人员国际行为守则》(第 51/59 号决议，附件)和《联合国反对国际商业交易中的贪污贿赂行为宣言》(第 51/191 号决议，附件)。尽管可以说这两项文书都没有约束力，但是文书在政治上具有意义，因为它代表了国际社会在这些事务上的广泛一致意见。同样，《宣言》包含了每个国家能够根据其本身的宪法而在本国范围内实施的打击国际商业交易中贿赂和腐败的措施。

联合国全球反腐败方案

45. 1999 年初，联合国药物管制和预防犯罪办事处(现称为联合国区域间犯罪和司法研究所(犯罪司法所))的国际预防犯罪中心(预防犯罪中心)曾与联合国区域间犯罪和司法研究所合作，发起了全球反腐败方案。该项方案在提高各方对腐败的认识方面取得了很大进展。方案还提高了察觉腐败行为的可能性，加大了参与腐败活动的代价，从而增加了参与腐败的风险。实现这项目标的方式是提供有关腐败趋势以及有关减少和控制腐败的战略的可靠和及时的信息。将向会员国提供防止、察觉和成功消除腐败的技术援助。这项机制在打击腐败方面的作用十分可观，许多国家由于这项方案而受益不浅。

美洲国家组织

46. 《美洲国家反腐败公约》(《美洲国家组织公约》)于 1997 年 3 月生效。该公约的宗旨是要促进和加强各种必要机制的设置，以防止、察觉、惩处和消除腐败。《公约》帮助促进和便利了缔约国之间的合作，以保证采取有效的措施和行动来防止、察觉、惩处和消除公职中的腐败以及与公职相关的腐败行为(第一条)。美洲国家组织法律事务处理秘书 Enrique Lagos 博士在讨论腐败在西半球各国造成的破坏性影响时，将腐败比喻为“损害机构合法性以及法律规则的癌症，而在这方面，美洲还有很长的路要走”。²⁹ Kathleen M. Hamann 说，“如果美洲各国要根据其潜力得到增长和发展，就必须制止腐败……我们必须将注意力集中于防止、察觉和起诉

腐败活动，因为反腐败的斗争是永远不会结束的”。³⁰美洲国家组织推动了西半球消除腐败的运动。

经济合作与发展组织

47. 经合组织成员于 1994 年通过了《国际商业交易中的贿赂问题建议》。1997 年，经合组织贿赂问题工作组审查了 1994 年的建议，并提出了一项《打击国际商业交易中贿赂问题的订正建议》，于 1997 年 5 月 23 日得到经合组织理事会通过。该项文件综合了有关反腐败措施方面的分析工作以及多年来对消除国际商业交易中腐败问题所作的承诺。29 个经合组织成员国和 5 个非成员国(阿根廷、巴西、保加利亚、智利和斯洛伐克)于 1997 年 12 月签署了《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》。该文中于 1999 年 2 月 15 日生效，为在刑事上惩处国际商业交易中的腐败奠定了框架。《公约》缔约国承诺法办那些被指控向外国官员行贿的人，以便维持对国际商业界的信任。

非洲的区域倡议

48. 1997 年由预防犯罪中心主办的非洲地区部长级讲习班在达喀尔举行。该次讲习班一致通过了《达喀尔宣言》，部长们在宣言中对有组织的犯罪活动有所增加和扩散表示关注，并担心国际商业交易中的腐败做法和贿赂日益猖獗。1998 年第二次泛非公共服务部长会议在摩洛哥的拉巴特举行，通过了《拉巴特宣言》，呼吁在国家范围里采取一系列措施，以重建公共行政领域里的专业精神和职业道德。2001 年，非洲各国的公共服务部长在温得和克举行了第三次泛非公共服务部长会议，一致通过了《非洲公共服务宪章》。《宪章》肯定了非洲公共服务的专业价值观，重新确定了其目标，并明确指出了加强其作用、职能、道德价值观和形象所必需的条件。³¹

49. 非洲联盟成员国确认非洲大陆腐败现象的高发生率是非洲大陆尤其是在发展方面众多问题的主要根源，从而进一步加强了 1990 年代所取得的成就，非洲联盟于 2003 年 7 月通过了《非洲联盟防止和打击腐败公约》。该《公约》在序言部分明确指出了腐败对生活各个领域的破坏作用，强调“腐败及腐败分子不受惩罚

对非洲国家的政治、经济、社会和文化稳定造成了不利影响，并对非洲人民的经济和社会发展起了破坏作用”。

50. 非洲大陆通过“非洲同侪审议机制”，在打击腐败的斗争中形成了本土的运作方式。该机制是供非洲联盟成员国参加的一个开展自我监督的机制。其主要目标是推动制定适当的法律、政策、准则和惯例，以促成政治稳定、经济高增长、可持续发展和加速分区域及大陆的经济一体化。将通过交流经验和巩固成功的最佳做法来实现这项目标，其中包括发现缺点并评估能力建设方面的需要。这是受各方欢迎的新发展，许多非洲国家都要求加入该审议机制。

51. 非洲联盟的五个主要经费捐助国中的四个国家，即阿尔及利亚、埃及、尼日利亚和南非，都已经签署加入了同侪审议机制；除此以外，还有许多其他国家愿意接受审查。莫桑比克总统(非统组织前任主席)在评论该审议机制小组提出的长达80页检验各国是否有决心使机制民主化并消除贫困、腐败和促进发展的自我鉴定问题单时说，该项文件帮助该国认清了“我们自身政策中存在的漏洞及许多缺点，我们正在力图改正”。³²南非储备银行前行长兼审议机制中负责国别审查的成员 Chirs Stals 对上述评论表示欢迎。Stals 先生说，“我们甚至没到过莫桑比克，也没有跟该国官员进行过具体讨论，而他们已经告诉我们，我们在帮助他们实施正确的政策。我认为，希望在所有参与本机制的非洲国家中，我们都能够取得这种成就”。³³

52. 作为全球社会一分子的非洲国家建立了全面的人权问题国际性法律体制，承担起促进和保护其公民人权的义务。腐败的国家是无法履行这一义务的。透明国际董事长 Peter Eigen 说，“腐败至少在三个方面造成对人权的侵犯：腐败使歧视根深蒂固地维持下去，腐败妨碍了经济、社会和文化权利的充分实现，腐败导致了对多种公民权利和政治权利的侵犯”。³⁴因此，希望其他非洲国家能够受到同侪审查，因为不这样做就很有可能对这些国家亟需的投资造成消极影响。Stals 先生指出，不仅在非洲，而且在世界其他地方，私营部门和企业将会认真研究审议机制的报告，然后才决定在非洲的哪个国家投资。

参与公共事务的民间社会所起的作用

53. 参与公共事务的民间社会在打击腐败的斗争中所起的作用是十分关键的。在使全社会认识到腐败问题从而制止腐败方面，所取得的许多成就在很大程度上都

可以归功于生气勃勃的民间社会，其中包括独立的新闻媒体。构成民间社会一部分的有些组织所起到的日益增长的作用是尽人皆知的。新的通讯技术使许多这类组织能够在全国各地结成网络，从而加强其知识和影响。加纳大学民主与发展中心的E.Gyimah-Boadi教授说，“反腐败工作常常是孤独的工作”。因此，他提倡民间社会组织、非政府组织和其他倡导团体在与腐败作斗争的共同努力下开展合作。

54. 许多民间社会团体尚未理解在与腐败的斗争中与其他各方建立同盟的战略。不幸的是，这些团体的战略与具有类似目标的其他团体是相对立的。这样，其结果当然会不如预期。Peter Eigen认为，“许多好的国家组织可以更具国际性一些；许多只关注单一问题的组织可以更具有专业知识、并加强技术上的能力；许多民间社会的团体可以表现出更愿意与其他组织合作，以实现巨大的全球潜力”。³⁵

55. 民间社会团体如果要在打击腐败方面行之有效，就必须遵守适当的行为准则和基本的机构管理原则。这些组织必须保证其行为光明磊落，经常对其账目进行审计，处分组织内的坏分子，从而在道义上有权展开打击腐败的斗争。有信誉的自我管制是必要的。这对于在为同一事业而奋斗的具有同样理念的组织之间建立桥梁机制与合作也起到相关作用。有鉴于腐败和腐败做法尤其是令人瞩目的腐败事件的复杂而敏感的性质，必须将重点放在统一这些关键性机构、媒体和民间社会(即以社区为基础的组织、非政府组织、宗教团体等等)的目标上。

各国反腐败的行动

56. 当选的领导人和公职官员领导无方和缺乏政治意愿，就会孳生腐败与贫穷。不幸的是，一种可以被看作是恶性循环的情况是，贫困本身又在社会中引起腐败。无论腐败是严重的、赤裸裸的、普遍的、系统的、巧妙的还是冠冕堂皇的，腐败都会造成对经济、社会和文化权利等所有权利的剥夺，而且主要对穷人造成消极影响。的确，腐败的最严重受害者都是穷人。但是，由于在国家、区域和国际各级建立了各种反腐败机制，新闻媒体和民间社会也发挥了重要作用，人们已经进一步认识到社会中腐败现象的严重破坏作用。

57. 事实证明，通过这些机制来打击腐败已经取得了一些成就，但是与此同时，许多障碍仍然阻止了这些机制的效力。现有机制缺少经费就是一个实例。由于腐败会反扑，而许多腐败的官员有钱雇用最好的律师，因此为反腐败机制提供足够的经

费是取得成功的必要条件。有些国家的反腐败机制太多，在一些情况下某些职能相互重叠，是这些机制所面临的一些问题。必须尽一切可能强调的是，各国议会应颁布法律，不仅建立反腐败的机制，而且保证其独立性，尤其是使其不受行政部门的消极影响，这一点极其重要。可惜，国家建立的有些反腐败机制缺少实现独立性的必要法律依据，从而沦为国家宣传和公关的工具。

58. 另一方面，在本研究过程中注意到，而且必须重申，通过这些反腐败机制，有些发展中国家成功地追回了从本国国库中窃取并且藏入外国银行的资金，而从事腐败活动后被抓到的高官受到了主管法院的审判，并依其罪行惩处。由于篇幅有限，本报告不讨论各国所建立的各种反腐败机制。只需在此指出，在为进度报告进行研究的过程中，注意到了有些国家在真诚地希望消除腐败的努力中取得了重大成就。但是，这种势头需要加以维持，因为正如 Peter Eigen 所指出的那样，“腐败剥夺了儿童的未来，腐败会杀人，但是腐败是可以防止的”。³⁶

五、结论与建议

59. 本报告继续集中讨论腐败与所有权利制度不相容的问题。已经没有人怀疑腐败的普遍存在，也没有人怀疑制度化的腐败仍然是实现诚实透明的政府的主要障碍，是巩固民主的主要障碍，也是促进可持续发展等方面的主要障碍，国际社会现在一心要扭转腐败的趋势，对那些从事和助长腐败的人，无论其地位多高，都一概加以惩处，从而使腐败代价高昂，充满风险。

60. 按照小组委员会成员在第五十六届会议上的讨论中提出的建议，作者在本报告中讨论了政党和议员中间的腐败问题，这是特别报告员在初步报告中没有论述过的。由于司法机关和执法机关在打击腐败的斗争中发挥着关键作用，本报告再次述及这两个关键机构。

61. 正如透明国际开展的新的全球舆论普查所明确表明的那样(见上文第 26 段)，政党被认为是全世界最腐败的体制。这是令人不安的，因为政治人物和政府官员(议员)不能逍遥法外，而应当对其言行负责。这些人是被公民选举出来的，其任务就是要颁布法律，促进、尊重和防止违反“国际人权法典”中所载的各项权利，这些人被选出来，就是要通过立法来促进公民的福利。

62. 因此，除了各国议会联盟之外，各国本身也亟需保证议员遵守法治，并加强现有的战略和措施，以消除政党内部的腐败，其方式可以包括加强透明度和问责制，鼓励态度发生转变，并促进各方的政治意愿。

63. 各国既然确认采购方面的腐败对于人权，尤其是经济、社会和文化权利的享受造成了消极影响，就必须加强现有的法律。如果不存在任何相关法律，就必须制定适当的立法。相关的金融机构，例如世界银行，在帮助各国制定和实施反腐败战略方面，尤其是在阐明包含采购工作中的透明度问题在内的适当经济政策方面，能够起到作用，这个作用必须加以强调。

64. 在教育水平低下、民间社会不发达和公共体系责任制不健全的情况下，腐败最为猖獗。因此，各国应当继续加强司法机关的独立性和公正性，包括对法官和律师进行培训，以确保实现法治，并使执法机构保持有效性和透明度。执法机构的成员必须有够高的薪酬，以抵御腐败的诱惑。

65. 在归还从发展中国家巧取豪夺到一些发达国家的非法钱财方面，必须开展国际合作。在这方面，受影响国家之间的双边合作已经有过成功的先例，而《联合国反腐败公约》以及《联合国打击跨国有组织犯罪公约》将会进一步推动这一领域消除腐败的斗争。

66. 包括生气勃勃的媒体在内的民间社会在打击腐败方面的中心作用不仅应当得到确认和鼓励，而且应当加强。

注

¹ E/CN.4/Sub.2/2004/23, note 26.

² Justice Samson Uwaifo was a Justice of the Supreme Court of Nigeria, known for strongly criticizing corruption in the judiciary. The statement was part of the valedictory speech he made upon his retirement in January 2005.

³ Ibid.

⁴ Dr. Oby Ezekwesili, Heads the Budget Monitoring and Intelligence Unit (BMIU) an anti-corruption mechanism in Nigeria, usually referred to as Due Process designed to ensure full compliance with laid-down guidelines and procedures for the procurement of goods and services. Through this mechanism, Dr. Ezekwesili's BMIU, as of the time of preparing this study, has saved her country over US\$ 1 billion that would have been paid out in inflated contracts.

⁵ *Daily Nations* (Nairobi), 1 October 2000.

⁶ *Strengthening Judicial Integrity against Corruption*, United Nations Global Programme against Corruption, Centre for International Crime Prevention, Office for Drug Control and Crime Prevention, United Nations, Vienna, March 2001, p. 3.

⁷ Ibid.

⁸ “Strengthening the structure of democratic governance in Nigeria”, speech by President Obasanjo of Nigeria at the inauguration of the National Political Reforms Conference, 21 February 21, 2005.

⁹ B. Fernando and T. Wickremasingh, “An absence of genuine courts - A fundamental obstacle to democracy in Cambodia”, in Asia Human Rights Commission, Human Rights SOLIDARITY, vol. 7, No. 7, December 1997.

¹⁰ United Nations Development Programme, Human Development Report 1997 – Human Development to Eradicate Poverty, box 5.8

¹¹ Verena Blechinger, Sectoral Perspectives on Corruption, “Corruption and Political Parties”, November 2002.

¹² Ibid., p. 3.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid., p. 4.

¹⁵ Marrku Suki, “Good Governance in the Electoral Process”, in *Human Rights and Good Governance: Building Bridges*, Hans-Otto Sano and Gudmundur Alfredsson (eds.) (The Hague: Martinus Nijhoff, 2002), p. 28.

¹⁶ Ibid., note 47.

¹⁷ Ibid., p. 218.

¹⁸ Lecture by Justice Niki Tobi, retired Justice of the Supreme Court of Nigeria, “The exercise of legislative powers in Nigeria”, 2002.

¹⁹ T. McAnthony, R. Staphenurst and M. Ulrich, “Parliamentarians Fighting Corruption, A Conceptual Overview”, Global Organization of Parliamentarians Against Corruption – GOPAC, p. 2, available at www.parlcent.ca/gopac.

²⁰ Ibid., p. 3.

²¹ Ibid.

²² Ida Elisabeth Koch, “Good Governance and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights Human Rights”, in Sano and Alfredsson, op.cit., p. 76.

²³ Ibid., p. 77.

²⁴ Ibid.

²⁵ Quoted in UNDP, Somalia 299 Human Development Report, chap. 4.

²⁶ U4-Utstein Anti-Corruption Resource Centre, www.U4.no.

²⁷ Ezekwesili, op. cit.

²⁸ Paper presented at the Conference on Combating Corruption in the Asia-Pacific Region (Seoul, 11-13, December 2000).

²⁹ Remarks made at the National Conference on the Inter-American Convention against Corruption and its Implementation in Suriname, 15 December 2003.

³⁰ Kathleen Hamann, Anti-Corruption and Good Governance Team, United States Department of State, remarks before the OAS High-Level Meeting on Poverty, Equity, and Social Inclusion, fourth plenary session, Isla Margarita, Venezuela, 10 October 2003.

³¹ UNODC, Regional Office for Southern Africa, Country Corruption Assessment Report, at www.pmg.org.za/docs/2003/appendices/INTREG.htm.

³² Source: Bua News.

³³ Ibid.

³⁴ Speech delivered at the ceremony marking the first United Nations International Anti-Corruption Day, London, 9 December 2004.

³⁵ Address on the central role of civil society in combating corruption in the era of globalization, Carter Centre “Transparency for Growth” Conference, Atlanta, Georgia, 4 May 1999.

³⁶ Eigen, op. cit. at note 37.

-- -- -- -- --