



预防犯罪和刑事司法委员会

第六届会议

1997年4月28日至5月9日，维也纳

临时议程\*项目4

促进和维持法治和廉政：反腐败的行动

反贪污贿赂的行动

秘书长的报告

目 录

	段 次	页 次
导言 .....	1 - 10	2
一、腐败现象综述 .....	11 - 26	5
A. 贿赂 .....	13 - 14	6
B. 欺诈 .....	15	6
C. 其他非法付款 .....	16 - 17	7
D. 买选票和拉选票 .....	18 - 19	7
E. 非法的政治捐款 .....	20	8
F. 滥用权力和破坏信誉 .....	21 - 23	8
G. 挪用公款 .....	24	9
H. 利益冲突 .....	25	9
I. 其他便利他人犯罪的行为 .....	26	10

\* E/CN.15/1997/1 .

## 目 录 (续)

	段 次	页 次
二、造成腐败的原因及其发展.....	27 - 42	10
三、国际倡议.....	43 - 71	14
A. 世界银行.....	43 - 46	14
B. 英联邦秘书处.....	47 - 48	15
C. 欧洲理事会.....	49 - 52	16
D. 欧洲联盟.....	53 - 55	17
E. 欧洲合作与发展组织.....	56 - 63	18
F. 美洲国家组织.....	64 - 67	20
G. 评价国际倡议.....	68 - 71	21
四、预防犯罪和刑事司法司的活动.....	72 - 87	22
A. 全面宣传经济及社会理事会第 1995/14 号决议 以及大会第 51/59 和 51/191 号决议并采取后续 行动.....	72 - 77	22
B. 技术合作.....	78 - 87	23
五、结论.....	88	25

## 导 言

1. 经济及社会理事会根据预防犯罪和刑事司法委员会第四届会议的建议，通过了有关反腐败行动的第 1995/14 号决议，理事会在决议中请秘书长向该委员会提交有关决议执行情况的报告。在决议中，理事会还促请各国制订和实施反腐败措施，以增强其防止和充分控制腐败行为的能力，并促进这一领域的国际合作。除其他外，理事会还请秘书长审查并扩充反腐败实际措施手册，<sup>1</sup> 在反腐败的工作中与联合国系统其他实体及有关的国际组织进行合作与协调，并坚持定期审查反腐败行动的问题。

2. 根据预防犯罪和刑事司法委员会第五届会议建议通过的理事会第 1996/8 号决议的建议，大会在其第 51/59 号决议中通过了该决议所附《公务

员国际行为守则》，并建议各会员国将该守则用作指导其反腐败工作的工具。大会请秘书长向各国散发《国际行为守则》，并将其列入拟根据经社理事会第 1995/14 号决议修订和补充的反腐败实际措施手册。大会还请秘书长与各国和有关实体协商，结合其根据理事会第 1995/14 号决议向委员会提交的报告，制订一项执行计划，并提交给预防犯罪和刑事司法委员会第六届会议。大会还请秘书长在继续研究腐败问题时，继续收集各国和有关政府间组织的资料、立法和条例文本。

3. 大会在其第 51/191 号决议中通过了该决议所附《联合国反对国际商业交易中的贪污贿赂行为宣言》，并请预防犯罪和刑事司法委员会：（a）在决不排除、阻碍或推迟国际、区域或国家行动的情形下，研究各种办法，包括遵照具有法律约束力的国际文书，来进一步实施决议及宣言以促进对国际商业交易中的贪污贿赂行为治罪；（b）不断定期审查国际商业交易中的贪污贿赂问题；（c）促进本决议的有效实施。

4. 最近的事态发展表明，贪污腐败并非某特殊类型社会和政府的特有现象。它已日益成为辩论的一个专题并引起了人们的严重关注。许多政府和非政府机构以及国家、区域和国际机构都集中注意针对全球腐败问题所采取的各种政策和措施。联合国正大力制订各国可以遵循的实际措施的建议，并协助其努力制订和实施各种战略和改革。1989 年，联合国秘书处技术合作促进发展部发展管理司及预防犯罪和刑事司法处\*与荷兰外交部和司法部合作，在海牙组织召开了一次区域间研讨会。研讨会报告包括概述各国对腐败行为的反应、人们对腐败现象所表示的关注、所采取的实际措施以及一系列优先事项和建议。<sup>2</sup>

5. 1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日在哈瓦那举行的第八届预防犯罪和罪犯待遇大会第 7 号决议建议，各国应修订现有法律机制，或提出新的机制，以防各种贪污腐化，并对此作出充分反应。<sup>3</sup>该决议请预防犯罪和刑事司法处

---

\* 依照大会 1995 年 12 月 23 日第 40/214 号决议，预防犯罪和刑事司法处升级为司。

在战略规划、法律改革、公共行政、官员培训以及协助提供国际援助项目方面，向提出请求的会员国提供实际援助。1992-1994年，根据该委员会的工作和建议，将腐败问题列入了1995年4月29日至5月8日在开罗举行的第九次预防犯罪和罪犯待遇大会的方案。这次会议专门召开了一届特别会议审议该问题，并请各会员国加强政策制订工作，进一步利用双边或多边合作协议，并对腐败问题进行更加广泛的研究。<sup>\*\*</sup>

6. 在这方面还进行了有关的活动，如1995年11月27日至30日，在预防犯罪和刑事司法司的组织下，并在阿根廷政府的主办下，在布宜诺斯艾利斯举行了那不勒斯政治宣言和打击有组织跨国犯罪的全球行动计划后续行动区域部长级讲习班。拉丁美洲和加勒比国家承诺促进制订综合建议，以便为打击有组织的跨国犯罪和贪污腐败行为进行必要的国际合作和技术转让（E/CN.15/1996/2/Add.1）。

7. 联合国并非单枪匹马地努力促进国际合作，并为考虑进行改革或制订全新政策和措施的国家提供援助，其他机构也在该领域积极开展了活动，这些机构包括欧洲理事会、欧洲联盟、经济合作与发展组织（经合发组织）美洲国家组织和世界银行。非盈利组织和思想库也正投入这一工作。

8. 由于所有这些机构均以不同方式作出了重要贡献，并鉴于腐败行为是一种众所周知的复杂现象，有关的一个问题是，它们的工作在多大程度上是相似的或可比较的。在采取多边行动和进行改革方面，重要的是避免各国或各区域通过的反腐败措施出现差异。为此，必须审查在各国被治罪的行为类型。这样才能更精确地评估全世界普遍存在的腐败情况。这种评估有助于了解人们目前对全球腐败情况的重视程度。问题是引起各国高度重视的原因，是否在于腐败现象较严重，人们对腐败行为有较高的认识，在冷战后时代人们的容忍力较差，或所有这些因素兼而有之。由于腐败率日益增加，因此有必要研究造成腐败的各种原因和助长腐败的条件，以更加彻底地审查新的政

---

<sup>\*\*</sup> 见《第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会报告，开罗，1995年4月29日至5月8日》（A/CONF.169/16/Rev.1，第245-261页）。该报告随后作为联合国销售出版物发表。

策和策略以及具有长期影响的体制和法律改革。这样才能进一步理解根据国际倡议采取的措施和进行的彻底改革所发挥的作用、可能产生的影响与高明之处。最后，对国际倡议的研究应能总结出一些有益的经验教训，如达成了那些共识，以及还须在国家和区域间建立那些联系等。所有这些方面都是不可分割的，因为最终目标是要提出具体步骤，并实施反腐败行动计划。

9. 根据大会第 51/59 号决议和理事会第 1995/14 号决议，现将本报告提交给预防犯罪和刑事司法委员会。报告审查了有关的国际机构采取的若干反腐败行动，并载有可行的内容及执行上述大会决议和宣传《国际行为守则》的方法。

10. 联合国秘书处预防犯罪和刑事司法司在阿根廷政府的协助下，于 1997 年 3 月 17 日至 21 日，在布宜诺斯艾利斯组织召开了所有区域专家会议，以审议在这一领域加强国际合作的方式方法，并就手册的修订和补充提出建议。会议的结论和建议，包括《执行国际行为守则初步计划》，已提交预防犯罪和刑事司法委员会。

## 一、腐败现象综述

11. 人们日益认识到，腐败是个严重问题，这一认识促进了对国际合作反腐败的支持。尽管如此，腐败现象依然十分复杂。在概念上，各国普遍一致重认为，问题的结症在于对权力的某种形式的滥用。腐败的一般概念可理解为，滥用公共职务以直接或间接谋得私利。间接谋得私利包括某些人以不正当的手段，为他或她的组织（如一个公司、政党或非盈利组织）谋取利益。鉴于有必要就什么是利害攸关问题以及应消除那种行为的问题达成共识，必须将被各国治罪的一些具体的可疑行为或非法行为开具清单。当然，该清单并非详尽无遗。这种凭经验对腐败行为采取的方法，能避免受文化制约的各种概念，据此，可以进一步达成协商一致，并使反腐败工作取得更大的势头。

12. 下文所涉及的各种罪行往往因罪犯有低级官员，也有高级官员而有所不同。根据罪行的严重程度和犯罪数量对罪行进行了区分。蓄意采取的大范围的和高层的腐败行为受到了更加严厉的惩罚。不过，对各种类型和各种级

别的腐败行为必须平等地并在相同的时间内予以处理，因为小额贪污受贿日积月累从金钱上讲同样严重。此外，这种情况还会形成一种助长腐败、不断使公众灰心丧气和道德败坏的文化。

### A. 贿赂

13. 大多数国家的刑法都包括贿赂罪。私人团体往往主动向官员提供或答应提供钱财或好处，以影响他们的决定。行贿的形式各种各样，有企图贿赂、答应贿赂、给予贿赂、诱使他人贿赂或接受贿赂（主动贿赂和被动贿赂）。敲诈勒索罪一般包括官员要求提供好处。最近提出全球倡议的主要原因之一，是以下情况引起了人们的关注，即许多国家的公务员为延长合同或向某些特殊公司提供商业交易而接受非法款项或其他好处。因直接或间接向外国官员提供或实际给予任何有价值的东西以协助某公司进行国际交易而被治罪，已成为一种可以指导国家法律制订者和多国努力的模式。这种罪行不是一种新的概念，它只是稍加扩充国内贿赂法将在外国犯的贿赂罪包括在内而已。逻辑是一样的：即不得要求或允许任何人对任何管辖区官员的决定施加不正当的影响。处理此类行为的另一个办法，是援引有关不公平贸易或破坏信誉的条例。因非法付款获得合同的公司或个人得到了优于其他竞争者的不公平的好处。国内或国际市场竞争规则涉及了这个问题。

14. 一些国家也对提供或接受贿赂或其他非法款项的人进行治罪和惩罚。在某些国家，罪行和惩罚是不同的，取决于公务员是否与罪行有牵连。另外一些国家，这种区分不产生法律后果。此外，法律还涉及通过指定的人或代理商向公务员提供好处时，中间人所起的作用。

### B. 欺诈

15. 处理贪污款项，特别是处理在私营部门与公营部门交易中贪污的款项还有一种办法，即按欺诈罪处理（大不列颠及北爱尔兰联合王国就采取了这种做法）。在不能轻而易举地证实或完全不能证实贪污意图的情况下，除表示合情合理的怀疑外，还可能证明项目定价过高是由于某公司力求挽回行贿付出的代价。这种办法同样适用于如下情况，即施工质量比合同中规定的

差，索取从未提供的商品或劳务的费用，改变规格或完工时间等。

### C. 其他非法付款

16. 观察家们常常提到“快钱”，即为加快决策速度或其他进程向官员支付的金额。在此情况下，官员接受了非法好处，就会任凭别人摆布。在某些情况下，给予或答应给予各种好处，是为了办事方便。尽管某些人为这种行为自圆其说，认为它很重要，且符合其社区的最大利益，但此类付款普遍受到禁止。

17. 另一种值得注意的行为，是向政客提供金钱，这不仅是为了影响其在议会或各种委员会的投票，而且还为了要提出一些特殊问题或各种问题。在民主社会，这种行为被认为是破坏了一人一票以及平等公正的原则——不完全听取那些没有办法以此影响政治进程的人提出的意见，或不充分代表其利益。可用来对上述诸多行为进行起诉的一种罪行是利用权势作交易，目前欧洲理事会刑事法工作组正在审议这个问题。

### D. 买选票和拉选票

18. 一种有关的不法行为是直接或间接买选票，这种行为也破坏了民主原则。有些人能够并愿意付钱给投票人，使他们为其投赞成票，这种人同那些遵纪守法且不愿或不能采取类似做法的人相比，占有不正当的优势。从事这种犯罪活动的办法不仅是直接提供款项，而且也是“委托关系”和赞助，这样，只有那些为掌权官员投赞成票的人才能获得好处和工作。

19. 拉选票意味着从公务员或一方代表那里获得馈赠或其他好处，使拉票者在某一地理区域、公司或其他组织所控制的人能够投舞弊的候选人的票。

### **E. 非法的政治捐款**

20. 一些国家不允许为政党或候选人捐款。还有一些国家对捐款超出一定数额或违反保密规则予以治罪。有时，只有某类人（如外国人）提供的捐款才被视为非法捐款。如果捐款者企图对一个政党或候选人施加不正当的影响，则可在缺少有关这类捐款的具体法律的情况下，将此种行为定为贿赂罪。

### **F. 滥用权力和破坏信誉**

21. 许多渎职行为都可视为利用公职谋私利、滥用权力或破坏信誉的实例。渎职行为包括徇私、非法歧视、滥用敏感资料或机密资料。可能为给予优待或只为不对个人实行歧视而提出敲诈勒索的要求，这些要求可能包括出钱送礼或发生性关系。

22. 随着国营公司的私有化，在实行经济自由化的过程中，有可能出现滥用权力的现象。在这一过程中，官员有各种机会能够故意低估公司价格，以便以很低的价格售给私人，公司的价值及其股票价格在短时间内可能会大幅度增加，因此，官员能够从各种途径获得报酬。充分了解尚待做出或未公开宣布的决定的官员，则有可能根据非公开的信息，通过未经许可的不正当的商业或经济活动进行内部知情人交易。例如，他们有可能购买他们知道政府会与其签定合同的公司出售的股票（在公布了大宗定货单后，股票价格有可能上涨，此时，腐败官员售出股票就会发大财）。官员还有可能通过亲属、指定的人或空壳公司进行这种交易、官员有可能滥用内部消息，向公司代理透露竞争者对公共建设工程投标的秘密详情。这样，公司就能利用所获得的情报制订自己的标书，以此取得定货单。在此情况下，可适用不合理竞争法。腐败官员透露机密，可以换得某些有价值的东西。一些观察家注意到递延贿赂的情况，这种不法行为不容易治罪，但因其所产生的有害影响，也应予以考虑。有的官员从政府部门退休后不久，便能在他任职期间所关照过的公司谋到收入可观的职位，在此情况下，就会出现这种贿赂。由于此类贿赂的各种因素难以证实，因此，某些国家实施了或正在考虑实施一些法律，禁

止官员为其管理的公司或与该官员任职期间所在部门进行交易的公司工作。还有一些国家选择了等待期，在此期间，前官员两至三年内不得在此种或上述实体任职。不允许利用“旋转门”的做法可能有助于增强公众对其政府和官员廉政情况的了解。

23. 掌握税务部门或社会机构大权的官员有机会对这些机构的工作进行不正当的干预。他们会因思想上的原因，或为捞取好处，而对政敌、组织或公司策划迫害。他们会某些罪犯进行有选择的起诉，或对另外一些罪犯故意不管不问。他们会任意少收或多收商业交易税或关税，以进行敲诈勒索。有些官员误导调查或销毁证据，力图以此掩盖此类非法活动，对这类官员可定妨碍公务罪。此种渎职行为常与非法企业和市场的活动有关——通常被视为一种有组织的犯罪。组织周密的犯罪活动进行的十分谨慎，不冒引起非议或公众注意之险，并得到某些官员的配合。凡出现严重贩卖毒品，贩运武器或进行其他大规模走私活动的可疑情况时，都会发现一些官员有串通舞弊和非法发财致富的行为。在对付这类行为时，对有组织的犯罪集团采用了法律手段，如美利坚合众国制订的《关于受敲诈勒索分子操纵的腐败组织法》，该法证明能有效惩罚腐败官员。

### G. 挪用公款

24. 对于滥用和挪用公款或公共资金的行为也可定为滥用权力和破坏信誉罪。政府官员有可能将公款转入其帐户或合伙人帐户。据了解，某些独裁统治者蓄意贪污国家财富。可定罪的案例还包括盗用和偷窃，这两种罪行在会员国中相当普遍。适用现有限制和控制规定的国家有可能以违反此类规则为由，对将其非法收入输往海外的腐败官员进行检控。还有的国家可能会利用法律，禁止偷税漏税，因为这种非法收入既不公布，也不收税。如果官员解释不清其净资产和开支数额的来路，检察官就可以此作为偷税漏税的证据。

### H. 利益冲突

25. 公务员有义务公正无私和有卓有成效地履行公务。许多国家的法律都规定，官员不适合做出对其是股东或董事的公司具有重大影响的决定。在某

些国家，此种冲突完全是非法的。在其他国家，官员必须公布所发生的利益冲突，并从潜在的冲突领域退出决策进程。然而在另外一些国家，仅仅公开利益冲突，就足以防止官员做出不正当的决定。在此情况下，不公开有关利益是一种会受到惩罚的罪行。这同样适用于公务员违反例行义务，将其资产存在公家帐上的行为（有时还包括其亲属的资产）。

## I. 其他便利他人犯罪的行为

26. 许多国家立法涉及的若干罪行都与腐败有关，因为这类罪行有助于营私舞弊或处理赃款，或能掩盖初犯罪行。此罪行包括保存和使用收买官员的资金，伙同作案，密谋策划，会计犯罪，伪造文件和洗赃款。

## 二、造成腐败的原因及其发展

27. 尽管腐败行为始终存在，但国际社会目前正了解到这一现象的某种主要特征。国际商业信贷银行的案例集中反映了一种新的腐败现象，这种现象跨越国界，并与其他犯罪活动密切相关。公众和政策制订者共同采用的陈规旧律证明是虚伪的，它形成了广泛而系统的在某种经济和社会条件下十分普遍的腐败行为。一样严重的丑行使发展中国家和发达国家都身受其害。更为重要的是，所进行的调查或司法诉讼表明，在某些情况下，腐败行为与有组织的犯罪有关。从最近的案例研究可以得出的结论是，各种社会政治制度和经济制度都存在腐败现象，没有一种制度完全消除了这种现象。

28. 人们对国家和国际两级采取的反腐败行动越来越关心，对此有人提出了一些疑问，如这种关心是因腐败行为较为常见呢，还是因破案率较高，或（公众、官员和企业的）容忍力较差呢？现有证据表明，答案就在这些混合的解释中。如果单独审查每种解释，不仅更易于了解丑行产生的原因，而且还更易于了解人们的反腐败情绪，以及这两个方面相互加强的情况。

29. 有各种充分的理由可以认为，因冷战后时代发生根本变化而较为动乱的世界，为腐败活动提供了新的机会和刺激因素。虽然个别人因其素质会比其他人更容易采取不法行为，但腐败问题不是个人问题，而是制度和体制问

题。可按四个相关的类别，对腐败现象的组织根源进行研究。

30. 第一，可能存在着各种垄断或寡头垄断情况，在此情况下，某个或某些公司控制着特定市场。国家不妨让私营公司从事一些具体工作或公共工程，或让其提供各种服务。如果只有极少数公司能够实际进行该项工作，腐败行为（如要价过高，工程质量差，或延误工期）就有滋生的土壤。例如，在实施防务项目的领域就存在这种情况。实际上，就防务项目而言，人们或许希望寡头垄断存在，因为无人愿看到某类危及国家和国际安全的武器或技术被扩散。因此，在这一领域，需要将注意力特别集中在交易上，并有专门机构负责监督。此外，可根据要求各公司满足具体合格条件的规则，建立寡头垄断，或根据规定给予某些公司（如国内与国外公司）以优惠待遇的规则，实行寡头垄断。从分析的角度讲，如果某一方或某个政权长期大权独揽并垄断决策进程，同样的情况还会出现。

31. 第二，个人或组织手中掌握的十分广泛的自由决定权，会诱使和促使这些个人或组织采取腐败行为。凡在很少或根本没有检查和权衡机制的情况下，人们会有大量机会不适当地利用其掌握的权力。在权力掌握在极少数人手中的独裁政权可以发现这种造成腐败情况的实例。还有一个实例是将权力赋予具有非凡专长和知识的人。根据定义，这类人并不太多，因此，他们的权力在很大程度上未得到控制。国防工业也具体表明了这种情况。在物理学和医学等领域，可发现另外一些说明此类危险的实例。

32. 第三，缺少透明度使得控制那些掌握职权的人的能力受到削弱。银行机密泄露以及独裁政权不允许人们对其权威提出质疑等因素，可能是造成缺少透明度的原因。难得的专门技能和知识造成了同一问题。当某项公共工程或某种特殊战舰包含十分复杂而难懂的细节，以致只有少数人才能理解整个项目时，确实缺少透明度。如果某个部门的规章含糊不清而且技术上十分复杂，报告员、公众和外行人就完全无法实行有效的控制。许多国家对农业补贴、价格支助和贷款担保的管理提供了说明此问题的适当例证。

33. 最后，可利用不对称概念分析腐败的起因。不对称是在法律、行政、文化、经济或政治方面出现的差异或分离。尽管国内或国际都存在着不对称，

但后者在全世界产生了更加重大的后果。不对称直接和间接通过与当局串通建立的运作顺利的黑市助长了腐败行为。

34. 在各国的银行业和税务部门，可以发现一些成问题的法律上不对称的实例。这种不对称促使许多个人和公司为从事某种交易，努力谋求最便利的管辖权，即使这种行为违反国内法。法律上的不对称还妨碍发现腐败行为。另一个实例是对贿赂外国官员的行为采取的不同处理方法。在一些国家，这是一种严重罪行，而在另外一些国家，则是一种减税的营业费支出。这种情况容易使人对其腐败行为文过饰非，说成是技术上的违犯行为。行政上的不对称助长了付给快钱的做法以及委托关系和赞助制度。如果一些行政机构比另外一些行政机构能够更好更快地履行职责，那么，障碍和挫折必然会使某些机构产生支付非法款项的动机，并使之合理化，以便“将事情办成”，或避免拖延造成不必要的损失。

35. 如在富有艺术品的国家与收集艺术品的国家之间，可以发现文化上的不对称。因此，国宝有可能从其原始地点被非法转移到人为的环境以及博物馆或展览馆。偷盗艺术品的社会组织相当复杂，有可能包括原籍国和最终目的国的公务员。法律和文化上的不对称相混合，会导致以一种类似洗钱的方式，利用某些国家这方面执法不严的弱点，掩盖被盗艺术品的非法来源。

36. 经济和政治上的不对称会使大多数居民完全丧失希望。这类不对称加强和助长了资本的外流以及将外侨偷运到前景可能较好的国家的活动。此外，这类不对称还使某些人进一步认为，腐败行为是正当的，它可以促进地方经济，而且是重新分配财富的一种方式。

37. 1990年代的全球化和自由化进程，使上述不对称的数量和种类加多了，还使人们进一步意识到了它们的存在。因此，1990年代犯罪活动产生的影响可能比以前更加严重。执法上的不对称也有增加，至少暂时是这样，因为世界各地都在重新确定边界，或就边界问题重新举行谈判。人们希望的丧失和理想的破坏，打破了前中央计划经济国家很高的预期值。私有化进程的兴起为不法行为和腐败行为提供了大量机会。技术的发展使不同国家之间的接触更容易更加快，但却使各种传统或生活方式更有可能发生冲突，也

会使人们进一步产生相对失落的感觉。所有这些理由表明，腐败问题现在实际上可能比过去更加严重。

38. 民主化和经济自由化进程的突飞猛进，促使人们更强烈地反对腐败造成的歧视和市场扭曲现象。在这个问题上，认识的提高和容忍力的下降，加上腐败率的可能增长，导致辩论更加激烈并提出大量消除这种祸害的倡议。大多数人都已意识到腐败行为实际造成的各种消极的严重后果，在发展中国家更是如此，因为这种行为破坏了国家、社会、经济和政治进步。如果腐败行为涉及在国外转移资金，将会严重破坏经济发展，从而造成政治不稳定，交通不便，学校匮乏，医疗服务设施短缺，教育水平低下和项目不能完成。分配资金的方法被歪曲或效率低；称职而诚实的公民感到失望；普通百姓对政府越来越不信任。因此，大量外援被取消，生产能力被削弱，管理效率降低，以及政治秩序的合法性受到破坏。

39. 在工业化国家也存在着这类影响，但可能没有那么严重。想堂堂正正做事的人感到灰心失望，并对法治失去了信心。腐败行为使人们对公共机构更加不信任，它因奖赏那些愿意和能够行贿的人，而破坏了道德原则，使不平等现象长期存在下去。经济竞争被扭曲，公款被滥用。由于体制改革和市场改革在公众看来有可能丧失信誉，因此，最终应减轻不平等和提高透明度与责任感的民主化进程有丧失势头的危险。

40. 由于贪污贿赂每年都要占用大量款项，因此，国际金融系统也受到了影响。有关的危险包括所谓竞争性的放松管制，据此，谋求吸收此类收益的管辖区会放松管制，并加强保密规定。洗钱甚至会成为更加诱人的行业，并具有潜在的腐化影响，这会使金融系统更加依赖此类资金。国际冲突和紧张局势是另一种危险，因为有的国家试图从国外收回某种资金，进行有损于国格的域外调查，或提出与主权有关的问题，而另外一些国家则不得不对某些国家施加更大的压力，以迫使其修改立法，并在处理腐败案件中相互支援。

41. 腐败行为与有组织的犯罪活动之间的关系更加明朗化，这在全球甚至会造成更加严重的危险。最近的一些实例突出表明，有组织的犯罪集团与公务员之间的非法关系，有可能严重破坏各国的社会经济结构。<sup>4</sup> 必须注意

到，一些严重而有利可图的非法活动——不管是否与盗窃古代雕刻、获取核材料、贩卖毒品、偷运非法侨民或卖淫有关——在某段时间内，常常依赖腐败的公务员的支持。腐败是有组织的罪犯进行活动的必要条件。这方面的危险是，由于某些集团大权在握，因此，有组织的罪犯可能会逐步掌握这类大权，以致完全破坏各种体制，并给民主与法治造成不堪设想的后果。

42. 在这方面，实施了许多国际倡议，以编制预防和控制上述严重问题的新文书，这一发展是很自然的，也是可以理解的。

### 三、国际倡议

#### A. 世界银行

43. 世界银行一直在协助各国政府防止各条战线出现腐败。在改革经济政策的过程中，世界银行努力帮助各国政府进行经济、政策和管理改革，以制止腐败和欺诈行为。通过改革贸易制度、投资法和财政部门，各国可以减轻“追求收益”所产生的影响，以市场机制取代行政机制（例如，出口许可证、外汇和银行信贷拨款）。世界银行帮助各国简化和加强税制，并提高集资能力，从而对减轻海关和税务管理机构的腐败现象作出了贡献。世界银行协助进行了管理改革，同时还帮助取消价格控制，简化政府规章，并加强对在非竞争市场运作的私营和国营企业的管理。

44. 世界银行还协助许多发展中国家和转型国家管理将国营资产转为私人所有。由于这种转变给其自身带来腐败危险，因此，世界银行专门与各国政府密切合作使这一进程公开化和具有透明度。具体到部门政策，环境和社会服务政策的制订，可能会造成或制止腐败的机会。

45. 世界银行反腐败战略的另一个方面涉及在公共部门内部和外部加强体制建设的问题。近年来，世界银行协助其实现政府预算、财务管理、会计和审计制度现代化的国家数目迅速增加。世界银行还正在协助各国政府进行公务员制度改革。在公共采购方面，世界银行与各国政府合作，通过协助拟订新的采购法和条例并培训实施这些法律和条例的官员，逐步提高透明度和竞

争力。

46. 为防止在世界银行项目上出现腐败，世界银行根据经济、效率和透明度原则，制订了采购、支付、报告和审计程序。最近，执行董事会核准了新的贷款文件和采购准则。采购准则规定，如果世界银行确实认为，借款人或受益人在采购或执行合同期间有腐败或欺诈行为，而借款人又未及时采取适当行动纠正这种状况，它可取消贷款。该准则还允许世界银行检查供应商和承包商与履行合同有关的帐目和记录，并由世界银行任命的审计员进行彻底审计。最后，如果世界银行确实认为，一些企业在争取获得或执行世界银行融资的合同期间有腐败和欺诈行为，它可无限期或在一段特定时间内，禁止这些企业获得此类合同。为使其工作人员具备最高的道德水平，世界银行正继续增补和加强长期工作人员涉外利益细则以及跨学科的措施。

## B. 英联邦秘书处

47. 1996年4月15日至19日，英联邦法律部长在吉隆坡举行会议，通过了预防腐败宣言，他们在宣言中确认，腐败行为给民主体制和廉正建设造成了威胁。法律部长强调说明，应当支持和鼓励实施下述各项措施，如促进以独立司法制度为特点的民主社会的发展，根据透明程序实行开放管理，建立各种民主机构，支付公务员适当的报酬，以及建立自由而负责的传播媒介。就腐败造成的经济影响而言，法律部长注意到，国际商业交易和外援项目中出现的腐败现象，会导致实施一些无用的项目，还会将必不可少的项目资金转作他用。部长们表示赞成经合发组织在处理如下情况方面所进行的工作，该情况是，外国企业，特别是在本国经常为减税而进行贿赂的工业化国家企业，支付贿赂款项有助于产生腐败文化。腐败、毒品贩运及有组织的犯罪之间经常存在的关系已得到确认。必须继续加强相互间的法律援助，调查和检控所强调的罪行。法律部长共同作出承诺，表示在本国和国际战线努力与腐败行为作斗争。

48. 法律部长吁请英联邦秘书处除其他外，制订打击腐败行为的示范法律战略，包括适当的法律构架，其中要顾及私营部门在管理系统中日益增强的作用。这包括以示范廉正守则的形式，制订英联邦成员最低标准。

### C. 欧洲理事会

49. 欧洲理事会设立了一个腐败问题多学科小组，1996年该小组继续开展工作。民法工作组正在逐步制订一项有关腐败行为损失赔偿民事补救措施公约。

50. 刑法工作组现正制订一项有关腐败问题的公约草案。反腐败构架公约草案<sup>5</sup>为制订一项可能具有重大意义的公约提供了跳板，因为它顾及了许多国家和组织的意见和观点。

51. 在构架公约草案中，腐败临时被定义为“与公、私营部门肩负责任者有关的贿赂和任何其他行为，这种行为违反了他们作为公务员、私营企业雇员、独立代理人或其他这类关系而产生的责任，他们这样做的目的，是为其本人或其他人获取任何不正当的利益”（第1条）。公约草案要求每个缔约国在国内和国际两级采取预防和刑事措施，以实施构架公约。根据第6条，缔约国承诺确保调查机构的独立性和调查的保密性；规定对腐败行为给予刑事处罚；规定查缴和没收贪污受贿得来的收入；确保各公司不被用作“进行贪污贿赂犯罪活动的避风港”；并限制出现豁免有可能妨碍调查的情况。根据第7条，他们承诺促进那些也可与其他国家同类机构进行合作的专门调查机构的工作。根据第8条，他们承诺确保其财务立法和惯例有助于防止和惩罚腐败行为，并禁止因给贿赂或“与腐败有关的其他经济好处”而减免税款。促进采取的另外一些措施包括：实现公共采购和行政管理透明度，通过当选或未当选官员行为守则，制订审计程序，并对腐败行为采取惩戒措施。对于当选的代表，各缔约国应不断了解其资产以及家庭亲属和朋友的资产情况，并确保为政治运动和政党筹资的透明度。构架公约草案涉及的方面还有：实现新闻自由，对腐败行为采取民事措施，对受害重者进行赔偿，对公众进行教育，对腐败行为进行调查，以及对反腐败者进行培训。

52. 刑法工作组还确认必须加强国际合作和相互援助，以实施有助于没收贪污受贿收入的程序，并防止将腐败作为一种政治罪行处理。专家组将负责检查各缔约国实施各项措施的情况。

## D. 欧洲联盟

53. 研究表明，各国法律系统在腐败定义和须接受反腐败措施者清单上存在的分歧产生了反作用。因此，为了保护欧洲联盟的利益，各成员国一致赞同根据欧洲联盟条约第 K.3 条拟订的《保护欧洲共同体财政利益公约议定书》。

54. 该议定书对积极腐败与消极腐败（提供者与接受者）作了区分。消极腐败指请求作出、同意或接受有关“为本人或第三方提供任何好处”的承诺（第 2 条）。积极腐败指给予或答应直接或间接给予官员好处，使她或他的行为或不行为违背官员职责，以致有可能破坏欧洲联盟的财政利益。议定书要求成员国确保在其国内法中对这种行为定罪。它们还须确保在法律中涉及国家和欧洲联盟官员提起的诉讼以及对其提起的诉讼。尽管规定了各种跨学科制裁措施，但仍要求各成员国采用“有效的、均衡的和规劝性的刑罚”（第 5 条）。这些刑罚应包括引起引渡的管教处罚。

55. 管辖权根据领土权、罪犯国籍和受害者国籍的原则确定。此外，如果罪犯属于欧洲联盟某机构雇员，则设立该机构的成员国对有关案例也拥有管辖权。各成员国之间就议定书发生的争议，将先由欧洲联盟部长理事会解决。如果六个月内得不到解决，缔约国可将争议提交欧洲共同体法院。该法院还将解决各成员国与欧洲委员会之间的任何争议。根据议定书的规定，欧洲联盟部长理事会于 1996 年 11 月拟订了一项打击欧洲共同体官员或欧洲联盟成员国官员腐败行为公约草案。该草案加强了已列入《腐败问题议定书》（第二项《保护欧洲共同体财政利益公约》议定书）的内容，它重申了有关腐败实质性方面的规定以及打击腐败行为的措施。

## E. 经济合作与发展组织

56. 经合发组织理事会于 1994 年 5 月 27 日通过《国际商业交易中行贿问题的建议》，提出经合发组织成员国应“采取有效措施以制止、预防和打击国际商业交易方面贿赂外国政府官员的行为”。它还建议各成员国对其刑法

进行审查，并根据其法律传统，采取步骤实现这一目标。建议指示国际投资和多国企业委员会通过国际商业交易中贿赂问题工作组，审查与国际商业交易中贿赂活动有关的具体问题，以期对这种贿赂行为治罪。

57. 在证实付款必然会对商业交易产生影响等与建议有关的内容时，检察官们可能会出现异议，因此，建议作出的规定应包括较单纯的罪行，如公务员提供或收取“不适当的付款”是违法的。如果对积极腐败提起诉讼所依据的法律要求贿赂应包括违反官员法律义务，则须提及接受贿赂者国家的法律。这可能最终会给查清和解释有关的外国法律造成困难。

58. 在许多国家未规定公司刑事责任的情况下，各公司有责任实施民事和行政制裁措施。鉴于“公务员”一词缺少普通含义，可采取三种定义办法，这包括：自行作出外国公务员定义；提及外国受贿者所在国继续使用的定义；以及国际文书中作出的定义。由于属地办法不涉及一国国民完全在有关国家境外所犯贪污腐败行为，因此，通过这项原则的国家有可能同意在国外引渡该国民，以对其进行起诉，或将其行为作为在本国所犯行为提起诉讼（或引渡或审判）。经合发组织理事会还核准了一项关于重新审查税则的新建议，以制止对给予外国公务员的贿赂款减税的做法。分析对贿赂外国公务员治罪的情况，导致各国达成了协商一致意见，即必须以有效而协调的方式，对贿赂外国公务员的行为治罪。

59. 1995年3月经合发组织举行的腐败与廉政问题专题讨论会增强了非成员国对经合发组织工作的兴趣（阿根廷和保加利亚请求加入经合发组织建议）。为了就该讨论会采取后续行动，经合发组织还建立了一个非正式网络，以便在一些组织中交流有关反腐败活动的资料，这些组织包括联合国、国际货币基金组织、世界银行、欧洲理事会、欧洲复兴和开发银行、美洲国家组织、区域开发银行和其他组织。

60. 经合发组织公共管理处正对经合发组织选定成员国政府部门道德和行为管理情况进行对比分析。经合发组织与转型经济国家合作中心方案正协助中欧和东欧国家以及新近独立国家建立起有助于打击腐败行为的制度。

61. 经合发组织将继续分析与国际贿赂有关的具体问题，包括会计和审计、对贿赂外国公务员行为治罪办法、公共采购以及商法和竞争法。它还将监测其成员国在实施 1994 年建议和有关减免税收的新建议方面所取得的进展，并继续将其活动范围扩大到非成员国和私营部门。

62. 国际投资和多国企业委员会通过其国际商业交易中行贿问题工作组，完成了对可用于打击国际商业交易中行贿行为的措施进行的初次审查。审查涉及刑法、民法、商法、行政法、会计要求、金融财政规定以及有关参加国公共补贴与合同的法律和条例。尽管资料仍不完整，但这是迄今所进行的最全面的调查。它表明目前的情况比以往所了解的还要好，有关贿赂外国公务员的法律有可能会产生。一些国家的现行法律，包括刑法，虽未具体涉及贿赂外国政府官员的问题，但仍可适用。各国在实施建议方面取得一些进展，但还需要进一步作出努力。大多数参加国都建立了审查本国法律和条例部级机构，而且有不少国家都在考虑对法律进行更改，以扩大法律范围，从而列入国际贿赂问题。各国都特别重视修改刑法规定的可行性。

63. 经合发组织财政事务委员会总结了各成员国的现行惯例，审查了有关的税收原则，并分析了利用税收规定打击贿赂外国官员行为的如下两种可能性：制止对此种贿赂减免税款，或予以揭露，以及利用跨界税收情况交流，发现和检控非法贿赂。

## E. 美洲国家组织

64. 1996年3月29日，美洲国家组织通过了《美洲反腐败公约》（E/1996/99），该公约将腐败问题作为体制问题，而不是个人问题处理，并认为打击腐败行为是所有行动者（国家、私营部门、更加广泛的社会和国际社会）积极发挥作用的过程。两项主要目标如下：促进在各成员国建立必要的预防和惩罚腐败行为机制；并促进、加强和管理为在各国防止、侦察和制裁腐败行为所进行的国家间合作。人们认识到光靠压制解决不了问题，必须采取预防行动，注意实现机构现代化，并消除腐败产生的原因和促成因素。反腐败斗争被视为一个持续而协调的过程，而不是单独的、孤立的和不相关联的行动所产生的最终结果。必须让更加广泛的社会参与反腐败工作，并鼓励公民参加。

65. 该公约是美洲最重要的法律文书，其目的是引渡那些犯下腐败罪行的人。公约旨在协助调查者消除银行机密的障碍，并酌情在打击腐败行为与包庇腐败行为之间采取一种折中办法。但是，不允许为了使腐败行为逃脱审判而加以包庇。将贪污受贿的收入用于政治目的，这种行为本身不能成为将该罪行定为政治罪的依据。最后，公约还涉及了国际交易中的商业贿赂问题。

66. 公约补充了其他法律文书，如1992年5月通过的《美洲刑事案件相互援助公约》。但是，在这一领域所作的努力具有局限性，而且执行公约的速度放慢，例如，截至1996年5月，只有一个国家批准《美洲刑事案件相互援助公约》。由于洗钱对所有非法交易都至关重要，美洲国家组织设立了一个工作组，以制订在此问题上努力协调国家立法和国际合作的公约。

67. 美洲国家组织十分重视与联合国实体，特别是与如下组织的合作，即公共行政和发展司、预防犯罪和刑事司法司、联合国开发计划署、国际法委员会以及其他国际组织，如欧洲理事会、欧洲联盟和经合发组织。

## G. 评价国际倡议

68. 上述国际倡议简介表明，在范围和具体措施或特定优先项目方面存在某些差异。

69. 欧洲理事会的倡议较为广泛全面，而经合发组织则侧重商业交易中贿赂外国公务员的问题，欧洲联盟侧重的是内部官员的腐败问题。经合发组织和世界银行正根据其任务和目标，为公共行政以及司法和立法机构体制改革项目筹措资金。某些具体措施，如税收情况交流措施似乎未得到普遍支持。

70. 但是，上述审查表明，尽管缺少普遍定义，而且在全球处理腐败问题困难重重，但各国仍在着手采取统一措施。各项倡议的范围虽然不同，但共同的目标是禁止、防止和有效惩罚破坏经济制度功能、国际市场竞争条件以及平等、透明度和责任制等民主原则的行径。倡议要求各国根据自己的法律制度和传统，对一系列具体行为治罪。说明和确定这些行为的方法要使这些行为具有可比性，并能适合各国情况。人们看到，即使是改编和解释有关在外国领土采取违法行为的现行法律，也不会遇到很大困难。这种方法反映了对主权问题的敏感性和对世界不同地区传统的尊重。同时它还表明，由于所有国家无一例外都存在着腐败问题，因此各国正采取同一立场。

71. 各项倡议的重点虽然不同，但均建议将处罚、预防、行政、体制和民事措施合并实施。了解和消除腐败产生的基本原因，这是美洲和欧洲都谋求实现的目标。所有项目都强调在处罚和预防工作中须进行国际协调与合作。各国一致认为，除引渡腐败官员外，还要制止政治犯罪，限定银行机密，通过罚款收回腐败官员所得好处费，没收脏款，鼓励公民参加反腐败工作，实现新闻自由。要提供技术援助，在体制改革和实现现代化的工作中尤其要提供这种援助。这一点很重要，因为它突出表明了另一个共同主题：反腐败斗争是一个持续不断的过程，需要长期进行监测并采取后续行动。

## 四、预防犯罪和刑事司法司的活动

### A. 全面宣传经济及社会理事会第 1995/14 号决议

## 及大会第 51/59 和 51/191 号决议并采取后续行动

72. 遵照大会通过的第 51/59 号决议, 秘书长提请所有会员国注意该决议各项规定以及其中所附《国际行为守则》。根据该决议和理事会第 1995/14 号决议, 预防犯罪和刑事司法司向所有有关的政府间组织分发了反腐败实际措施手册, 请它们提出意见, 并为修订和扩充手册所需进行的工作做出贡献。1996 年 10 月, 在意大利库马约尔举行了包括联合国预防犯罪和刑事司法方案网在内的第十一届机构年度协调会议, 会上, 该司向各机构介绍了有关决议的规定, 并请其促进手册的修订和扩充。

73. 预防犯罪和刑事司法司与秘书处发展支助和管理事务部协作, 使所有会员国注意大会第 51/191 号决议以及该决议所附《联合国反对国际商业交易中的贪污贿赂行为宣言》。

74. 有五个国家(奥地利、塞浦路斯、马来西亚、新加坡和西班牙)对秘书长的普通照会作了答复, 并表示支持联合国在反腐败领域进行的活动。塞浦路斯和马来西亚向预防犯罪和刑事司法司提交了其有关的立法副本, 该司将这些副本载入了它在这方面编辑的立法和条例文辑。奥地利说明, 《国际行为守则》在其立法中基本得到了执行, 尽管不是单项法律而是若干立法和条例文本均适用。关于实施计划, 奥地利认为, 秘书长应当提供这类计划概要和基本框架, 供各国提出意见和增补。该国推测, 实施计划将在很大程度上取决于着手实施《国际行为守则》的国家提出的要求。鉴于可以获得若干有关反腐败行动的敲定技术合作项目, 应当注意将这类项目纳入实施计划, 并满足对资源的需要。奥地利认为, 除上述概要或框架外, 秘书长还应当向预防犯罪和刑事司法司第六届会议提交一份计划制订时间表。塞浦路斯注意到, 通过政府官员行为守则的必要性也列入了欧洲理事会部长委员会通过的《反腐败行动方案》, 它还提到, 部长委员会正着手制订反腐败公约构架。

75. 预防犯罪和刑事司法司从国际劳工局、亚洲开发银行、英联邦秘书处、欧洲理事会和经合发组织收到了一些十分有用的涉及扩充和修订手册的意见和材料, 目前正进行的有关工作将考虑这些意见和材料。

76. 预防犯罪和刑事司法司还与各国议会联盟密切合作，以解决相互关心的问题，并交流经验和专门知识，特别是要考虑该组织对反腐败行动以及该司这方面正进行的工作所产生的浓厚兴趣。

77. 此外，预防犯罪和刑事司法司还继续与参加预防犯罪活动的科学和研究机构，如社会防御国际协会进行合作和相互促进。1996年11月28日至30日，该协会在意大利莱切举行了有关“社会防御、腐败及维护公共行政和司法独立”主题的第十三次国际大会。该国际大会使各国有机会深入审查刑法、行政法或宪法的现有立法选择方案，以防止和控制腐败，并使公营和私营部门均能实现公正、平等和正义。

## B. 技术合作

78. 过去一年，预防犯罪和刑事司法司努力向提出请求的会员国提供技术合作服务，使其更有能力制订和有效实施反腐败政策和战略并打击腐败行为和有关活动。

79. 在这方面，预防犯罪和刑事司法司应一些会员国（安哥拉、冈比亚、罗马尼亚、塞内加尔、塞拉利昂、前南斯拉夫马其顿共和国和多哥）的请求，承担了一些对需要作出评估的工作。作为这些任务的后续行动，该司制订了五个项目建议，这些建议尚待筹资，或正处于实施的初期阶段。

80. 第一个项目旨在加强安哥拉预防和打击腐败行为的体制能力。该项目提出一些新的更加有效的措施，高度强调在打击与腐败有关的活动增强安哥拉立法的效力。该项目包括协助安哥拉提高在处理刑事问题方面进行国际合作的能力，主要方法是使该国各种刑法与分区域其他国家的刑法更加协调一致。此外，该项目还包括一些实际措施，如设立腐败问题国家委员会，负责协调行动和建立这方面的数据库。

81. 第二个项目旨在提供咨询服务和开展培训工作，以协助前南斯拉夫马其顿共和国政府进行反腐败工作。该项目还旨在编纂反腐败立法，并计划实

施社区治安管理基本概念和提供培训服务，以增强警方预防和控制与腐败有关的犯罪活动的的能力。

82. 为冈比亚、几内亚和塞拉利昂实施的项目旨在建立和加强这些国家预防和打击腐败行为的组织机制。初步采取的办法是，采用新的立法工具，并建立腐败问题国家委员会以及在反腐败中协调国家和分区域努力的部级间单位。这些项目规定通过与邻国缔结引渡和相互援助协议，协助促进分区域内部的合作。这些项目还计划实施法官、检察官和执法官员培训方案，并准备提供技术援助，以建立一个由部级间单位管理的中心数据库，用于储存和检索关于腐败活动的有关资料。最后，这些项目力求加强有关国家与国际机构间的信息和经验交流。

83. 为罗马尼亚实施的项目谋求加强该国预防和打击腐败行为的能力。在这方面，该项目十分重视实施新的立法和执行技术，包括建立一个反腐败问题国家委员会，以便协调这方面的国家政策。该项目还重点协助提供一项培训方案，并培养罗马尼亚交流信息和经验的能力。

84. 预防犯罪和刑事司法司与波斯尼亚和黑塞哥维那司法部签署了在预防犯罪和刑事审判方面提供技术援助谅解备忘录。作为该备忘录的一项后续行动，该司与开发计划署发展支助和管理事务部合作，制订了一个加强波斯尼亚和黑塞哥维那司法管理的项目。该项目的主要目标是协助提供有关反腐败战略的咨询服务，以此加强该国在这一特殊领域建立的刑事审判机制。

85. 由于预防犯罪和刑事司法司与开发计划署建立了新的伙伴关系，1996年与东欧区域局和独立国家联合体签署了一项谅解备忘录。这项谅解备忘录将提供各种机会，以联合进行对需要作出评估的工作，并为预防犯罪和刑事审判，特别是反腐败行动筹措资金，实际提供资金或共同融资。

86. 为加强其及时提供实际援助的能力，预防犯罪和刑事司法司与联合国国际药物管制规划署合作，着手制订反腐败示范立法。示范立法经过修订，如能适合地方法律制度、惯例和传统，就可作为一项补充工具，与经修订和扩充的反腐败实际措施手册及《政府官员国际行为守则》合用，还可作为与

其他有关国际组织 联合开展活动的依据。上述第 10 段提到的专家组可望投入该司这方面正进行的工作。

87. 鉴于各国日益增长的需要以及由此对技术援助产生的更大需求，预防犯罪和刑事司法司计划继续开展这方面的业务活动。就此而言，该司可以收集和分析国家反腐败战略，以便编写最佳惯例汇编，该汇编将成为培训方案的依据。此外，该司还可编写对比研究报告，以协助各国设计、制订和实施预防和控制腐败行为联合战略和合作安排。该司进行的技术合作活动还可包括编写商业和公共管理学院示范课程，以及协助开展促进廉政的群众运动，以争取公众支持提供必要的反腐败资金和制订这方面的立法、此外，该司还可协助建立反腐败特别实体，包括编写可行性研究报告和提供必要的专门知识。建立这类实体是极为必要的，这特别是因为贿赂和腐败是跨国性的，在这方面，交易的敏感性，有关官员通常具有的较高职位，转让尖端技术的多样性以及收益的转移和被隐瞒，使侦查腐败活动的工作极难进行。

## 五、结论

88. 各种形式的腐败现象引起了国际社会的极大关注，致使各国就在各级采取统一行动的紧迫性达成了协商一致看法。由于腐败现象十分复杂，常常难以分辨，而且与其他形式犯罪活动的关系越来越明显和令人担忧，因此，需要集中精力，继续作出承诺和树立坚定的政治意志。要解决这些问题并非易事，尤其是，要有效消除多种形式的腐败现象，需要在各级采取行动并使用各种方法，还必须进行相似而十分协调的活动和干预。正如所指出的，国际组织现正支助民主改革、具有更大竞争力的经济国家和廉政建设，以此协助各国与腐败现象作斗争，尽管如此，仍需进行更加集中的努力，包括有计划地打击腐败行为。<sup>6</sup>在各级应以相同的速度和精力促进这一进程各种构成因素的发展，使这一进程取得成功。特别是在国际一级，似乎有必要加强促进达成国际协议和合作安排的势头，同时还必须投入必要的精力和资源，以创造再不容忍腐败行为的环境。

## 注

<sup>1</sup> 《国际刑事政策评论》，第 41 和 42 号（联合国出版物，出售品编号：E.93.IV.4）。

<sup>2</sup> 技术合作促进发展部及社会发展和人道主义事务中心，《政府机构中的贪污腐败：区域间讨论会报告》，荷兰，海牙，1989 年 12 月 11 日至 15 日（TCD/SEM.90/2）。

<sup>3</sup> 《第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，哈瓦那，1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日》（联合国出版物，出售品编号：E.91.IV.2），第一章，C 节。

<sup>4</sup> 见 P.Arlacchi 编辑的《当代意大利的政治腐败和有组织的犯罪》，《第七届国际反腐败会议文件汇编》（北京红旗出版社，1996 年），第 243 页。

<sup>5</sup> 欧洲理事会文件（GMC（96）81）。

<sup>6</sup> R.Klitgaard，《国际组织在反腐败斗争中所起的作用》，在 1996 年 11 月 28 日至 30 日在意大利莱切举行的第十三次社会防御问题国际大会上提交的文件。