



第十届联合国预防犯罪和
罪犯待遇大会

Distr.: General
31 December 1999
Chinese
Original: English

2000年4月10至17日，维也纳

临时议程项目4*
开展国际合作,打击跨国犯罪
二十一世纪的新挑战

开展国际合作,打击跨国犯罪
二十一世纪的新挑战

反贪污腐败讲习班背景文件**

提要

反贪污腐败讲习班将根据国际预防犯罪中心及联合国区域间犯罪和司法研究所反贪污腐败全球方案的倡议，运用多学科方法处理有关预防和控制贪污腐败的问题。按照全球方案，国家反贪污腐败方案旨在：(a)加大贪污腐败行为的风险和代价；(b)树立廉正之风，以改变游戏规则和参与者的行为；和(c)最终实现法治。

在为数不多的成功事例中，中国香港特别行政区的经验表明，在系统化的腐败环境下，要遏制贪污腐败行为，就必须花时间，下大力。25年后的今天，香港特别行政区每年用于反贪污腐败的资金多达9 000万美元（1998年的数字），此外，特别行政区还聘用了1 300名工作人员，为私营和公营部门举办了2 780期培训班。反贪污腐败独立委员会正将主要精力集中在如下三个重点领域：(a)业务部，负责调查各种申诉；(b)社会关系部，负责提供社区外服务，并制订和实施教育方案；和(c)预防贪污腐败部，负责利用改进的系统和程序预防贪污腐败现象。用于这方面的经费或许比非洲所有50个国家1999年打击贪污腐败的资金总额还多。

鉴于论述贪污腐败问题的国际文书日益增多，讲习班将促进有关各方采取协调行动，努力制定共同战略，以在国际、国家和地方各级实施国际文书和最佳预防做法。

* A/CONF.187/1。

** 本文件由联合国区域间犯罪和司法研究所编写。

提倡采取可靠而有效的反贪污腐败战略，重点做好如下四项基本工作：(a) 促进经济发展；(b) 进行民主改革；(c) 建立一个力量强大，信息疏通的民间社会，负责对国家行动进行监督；和(d) 实行法治。各国可根据这四项主要原则，在如下四个基本领域采取反贪污腐败行动：

(a) 必须加强主要负责治理工作的机构，首先是司法机关，因为它本身就是法律和廉正的捍卫者。如果司法机关本身腐败，就会使问题更加复杂化，并会使民众放任自流。

(b) 必须加强执法部门的能力和廉正建设。法律再有效，不执行也是一纸空文。如果最优秀的法官和司法行政官无案可审，就会无所事事。如果警察或检察人员本身腐败，调查工作做得再认真也无济于事。

(c) 政府必须制订一套可靠的预防措施。《行为守则》和强有力的独立监察机关可以促使私营和公营部门支持合理的行为标准，并可要求政府、立法和司法各部门的政治领导人公布本人及其家属的资产，以增强其收益的透明度。

(d) 必须向公众宣传实行良好管治的益处并让公众知道，它们在促进政府和企业部门坚持实事求是和廉正作风方面也负有重大责任。广大公众必须学会防止任何人利用他们的选举权；自己不行贿；向当局举报贪污事件；并对子女进行正确的价值观教育，例如帮助他们分清廉正的益处和贪污腐败的坏处。

目录

	段次	页次
一、 导言	1 - 5	4
二、 各种贪污腐败现象和根源	6 - 33	4
A. 贪污腐败的后果	14 - 19	5
B. 高层的贪污腐败现象	20 - 22	5
C. 公共管理和刑事司法系统的贪污腐败现象	23 - 24	6
D. 私营部门的贪污腐败现象	25 - 28	6
E. 与有组织犯罪的联系	29 - 33	6
三、 对贪污腐败的反应	34 - 61	7
A. 国家措施	34 - 44	7
B. 预防行动	45 - 48	8
C. 利用统计数据了解各种贪污腐败现象	49 - 56	8
D. 今后关注的问题	57 - 61	9
四、 国际经验和活动	62 - 87	10
A. 联合国	64 - 68	10
B. 欧洲联盟	69 - 70	10
C. 经济合作与发展组织	71 - 74	11
D. 欧洲理事会	75 - 77	11
E. 世界银行	78 - 81	11
F. 其他机构和机制	82 - 87	12
五、 采取必要措施取得反贪污腐败斗争的胜利	88 - 90	13
六、 结论	91 - 94	15

一、导言

1. 贪污腐败问题长期以来一直是预防犯罪和刑事司法委员会优先关注的事项。现已授权联合国区域间犯罪和司法研究所在第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会框架内，举办一期反贪污腐败讲习班。讲习班的筹备工作包括在联合国预防犯罪和刑事司法方案国际科学和专业咨询委员会的合作下，组织一次回击贪污腐败挑战的国际会议，此次会议于1999年11月19日和20日在意大利米兰举行。

2. 大会1999年12月17日题为“反贪污腐败行动”的第54/128号决议强调必须制定一项全球反贪污腐败战略，同时请各会员国审查其国内法律制度是否适合预防和控制贪污腐败行为，并作出没收贪污所得的规定。

3. 秘书处药物管制和预防犯罪厅最近发起了一个全球反贪污腐败方案(E/CN.15/1999/

CRP.3)，由国际预防犯罪中心和联合国区域间犯罪和司法研究所（犯罪和司法研究所）联合实施。该方案旨在通过两个构成部分即评估和技术合作，帮助会员国设法遏制贪污腐败。第一个构成部分是制定一项监测贪污腐败议定书，对各级贪污腐败现象进行全面评估，第二个构成部分设想开展一系列技术援助活动，以建立和（或）加强预防、侦测、调查和打击贪污腐败的机构能力。

4. 打击贪污腐败讲习班将采取由全球方案提倡，米兰会议讨论的多学科方法，并按照下列专题进行：

- (a) 各种贪污腐败现象和根源：三级贪污腐败情况，与有组织犯罪的联系；
- (b) 国际和国家反贪污腐败措施；
- (c) 预防和最佳做法；
- (d) 建议在行政、执法、立法、私营部门、民间社会和国际领域采取的措施。

5. 讲习班各次会议旨在促进执行全球方案提倡的最佳行动方针，并提请潜在的援助国和受援国予以重视。讲习班将侧重讨论预防问题，因为将预防措施与下述各点相结合，可以防患于未

然：(a) 树立牢固的政治意愿；(b)对立法、司法和行政部门之间的权力进行协调；(c)加强民间社会的力量；和(d)建立自由独立的传播媒体，进行反贪污腐败宣传。

二、各种贪污腐败现象和根源

6. 目前一种共同的想法是，高层贪污腐败现象日益蔓延，会给一个国家的经济和社会发展造成最严重的后果，但是公民对这个问题的认识基本上停留在对“街道”一级公共管理的所见所闻上。大多数发展中国家和转型经济国家多年来一直将行贿视为一条办事的途径，但是这种“买通关系”的做法只会落得“徒劳无功”的结果。认识上的这种变化有如下一些原因：(a)在国际一级，据许多专家分析，最近亚洲发生的经济危机与公司管理方法不当（例如缺乏责任心和透明度）不无关系；和(b)在国家一级，乌干达（1998年）、乌克兰（1999年）和坦桑尼亚联合共和国（1997年）的调查数据表明，行贿公民对所得服务的满意度低于未行贿公民。在坦桑尼亚联合共和国，参加调查的人中，认为服务质量较高的未行贿者人数是那些认为服务质量一般的未行贿者人数的2.9倍。另一方面，在行贿群体中，有可能获得劣质服务者人数为有可能获得良好服务者人数的1.7倍。实际上，行贿后获得良好服务的被调查者只占13%。¹

7. 文件采用多种方法对贪污类型作了分类。例如，可以将贪污分为“小额”或“微薄”贪污与“巨额”贪污，或“偶尔”贪污与“一贯”贪污。²欧洲国家一般将贪污分为“简单”贪污与“复杂”贪污两种。³本文将介绍全球反贪污腐败方案中提到的三类——“街道”、“企业”及“高层”政治和金融机构的贪污腐败现象。

8. 在讨论贪污腐败问题时，必须对参与此类活动的供求双方作出区分。涉及供方的贪污腐败主要表现在通过支付贿赂款项，换取特殊服务、优惠待遇或合同，而需求方则采取索贿和（或）敲诈勒索等手法。后者是利用政治和财政权力受贿的一种典型腐败行为。

9. 处于发展阶段的国家最容易滋生腐败现象。这主要是由于民间社会向消费社会过渡期间在需求上发生了变化，同时也与公共和司法行政机构的组织结构不健全，工作不得力有关。这样，原先在街道一级出现的贪污腐败现象为更高层的贪污腐败提供了温床。贪得无厌、社会不

公、同行倾轧、贪图社会地位和权力等都是诱发贪污腐败的因素。从狭义上讲，贪污腐败是一种没有受害者的犯罪，被发现和惩治的危险很小，因此难以抑制这些因素的蔓延。⁴此外，贪污腐败盛行似乎还与一些国家的特殊情况，如人口众多，自然资源有限密切相关。⁵

10. 在正彻底改革经济和政治制度的国家，例如1990年代的许多中东欧国家，企业部门及上层政治和金融机构都存在贪污腐败问题。这些问题被暴露的主要原因在于，改革对这些国家的国民经济产生了强大影响，使前国有资产如企业、建筑物和其他持有资产实现了大规模的私有化，而国有财产是国民经济价值的一个重要组成部分。⁶此类财产分配创造了各种新的机会，同时也增加了捞取非法好处的诱惑力。参与这方面活动的不仅有国内或国际的企业界人士，还有本国担任政治和行政职务的决策者，因为高层领导机构也存在贪污腐败现象。⁷

11. 最后，由于发达国家的精英集团建立了组织严密的关系，致使公私利益难解难分，因此这些国家也易于滋生贪污腐败现象。

12. 使贪污腐败行为变本加厉的另一个因素是有组织犯罪的日益卷入。如企业界发生的那样，有组织的犯罪通过公职人员的贪污腐败对公共机构产生影响，这种情况多与国际进出口交易有关。在这方面，应当指出，税率、贸易壁垒和有组织犯罪之间存在密切关系。

13. 通常，贪污腐败与滥用权力、政治和经济垄断以及有组织的犯罪密不可分。因此，在实施预防和打击贪污腐败的各种文化、政治、经济和法律措施，包括刑事司法措施的同时，必须进一步扩大政治民主化与经济和社会发展进程，并增强财政和法律事务的可靠性。为有效打击贪污腐败行为，政府最高层必须公开作出承诺，为民间社会各阶层，包括政界人物、企业、公共管理部门和私人部门树立良好的榜样。

A. 贪污腐败的后果

14. 贪污腐败会给整个国家经济，特别是公民造成灾难性后果。1998年乌干达社会、信息、赋予权力和透明度组织（CIET组织）协助348个重点小组开展了活动，这些小组中有3 500多名村民讲述了村寨贪污腐败给人们造成的痛苦。⁸

15. 诸如贿赂等贪污腐败行为还引起了各种

外部支出，即所谓的“附加税”。这些支出主要由国民经济负担，从而破坏了经济发展急需资金的有效分配，并打乱了公共开支计划。在发展中国家，这种情况尤为突出。

16. 在国际贸易背景下，贪污腐败——特别是贿赂行为——阻碍了贸易和投资的进行。

17. 因此，贪污腐败现象有可能给全球投资者进行资本投资造成困难。很可能会为发展作出长期贡献的这些投资者会因此丧失信心，而为达到急功近利的目的铤而走险的那些人则有可能更加肆无忌惮。⁹同时还会给全球经济造成极为有害的影响，这种影响正在不断扩大。现已证明，在贪污腐败成风的国家，投资减少，而且经济增长速度放慢。¹⁰在贪污日益盛行的国家，其投资总额可能比基本上不存在腐败现象的国家减少近5%，而国内生产总值每年约下降个百分点。¹¹

18. 公营和私营部门的腐败，不论发生在哪一级都会妨碍自由贸易，造成不正常的竞争，并破坏作为自由市场体系基础的稳定。¹²一些公司进行行贿，可能是为了避开贸易壁垒，或少缴纳国家关税和加速国际贸易。不过，这种做法破坏了国家的稳定，减少了政府收支，并违反了重要的环境和安全标准等。

19. 普遍存在的贪污腐败行为损害了政府及其机构的信誉，并形成了一种消极的社会风气，促使人们追求急功近利。系统的贪污腐败行为还削弱了惩治工具的功效：当众人可能同样有罪时，就难以严惩其中的某个人。⁷在此情况下，有组织的犯罪可能会日益猖獗，并会渗透到高层公共管理部门。发展到最严重的地步时，还会像阿尔巴尼亚1997年发生的那样，使公共秩序受到瓦解，¹³甚至爆发内战。

B. 高层的贪污腐败现象

20. 高层贪污腐败行为往往受隐蔽的网络控制，它集中反映了各级各类的违法行为，其中包括滥用权力，利益冲突，敲诈勒索，裙带关系，宗族意识，欺诈行骗和贪污受贿。这是最危险的腐败现象，而且给有关国家造成的损害也最严重。在发展中国家，此类贪污腐败造成的后果是：滥用或浪费国际援助；发展项目半途而废；发现并更换腐败的政界人物导致政治不稳定；国家没有能力提高人们的生活水平，这些问题的存在妨碍了经济发展。

21. 特别是在工业化国家，政府最高层一直存在贪污腐败现象。一个政党长期执政以及少数社会和政治集团拉帮结派，共同掌权的状况有利于形成一种关系网。这种人际关系网以协商一致的协议为挡箭牌，并以政治、社会、道德和宗教论点为依据，因而使公众难以察觉。这些关系网经常是在无意之中被发现的，只有此时此刻才会被检举揭发。遗憾的是，被发现的一般只是一个人或网络的一小部分，因此，在多数情况下难以识破或一网打尽整个网络。

22. 公众日益认识到了高层贪污腐败对日常生活直接产生的负面影响，因此，对贪污腐败问题越来越难以容忍。媒体的报道非常有效，将贪污腐败丑闻暴露在光天化日之下。人们了解了丑闻的存在，并决心将参与者绳之以法，这初步表明，公民具备了有对贪污腐败现象进行针锋相对斗争的能力和意愿。

C. 公共管理和刑事司法系统的贪污腐败现象

23. 公共管理人员有发放许可证、执照和其他授权证书的权力，这些人既是拖人下水者的猎获对象，又是贪污腐败行为的教唆者。警察系统更有可能出现这类情况，因为它不仅是执法机构，而且有权通过使用正当武力剥夺个人自由，并对犯罪行为进行调查，这类调查有可能导致严厉的制裁和（或）经济处罚。¹⁴特别是一些发展中国家和经济转型国家，需要进一步作出努力，提高公职人员的社会地位和薪金，以减少他们成为贿赂俘虏的可能性。在乌干达，1998年接受调查的18 412户家庭中，63%报告说贿赂过警察，50%说贿赂过法院。贿赂警方的中数金额为2万乌干达先令（20美元），¹⁵而贿赂法院的中数金额为5万乌干达先令（50美元）。⁸

24. 还需要进行改革，以促进决策进程和公共管理部门与公民的相互关系，并增强透明度。如果公民与公共行政部门之间缺乏信任，就难以处理贪污腐败问题。如果处理公私事务的酌处权主要集中在对公民仍实行强权理论而不是服务原则的政治制度或金融-政治管理机构中，上述情况将会变得更为严重。¹⁶因此必须采取有关行动，对公共管理机构的组织结构进行改革，并改变相应的政治文化，这关系到经济的稳定和市场文化的形成。

D. 私营部门的贪污腐败现象

25. 企业可能是造成贪污腐败的主体，它们通过贿赂公职人员取得合同，¹⁷同时企业也可能是受害对象，那些为其提供许可证、合同、保护或保证的公职人员或其他企业要向它们索取贿赂。贪污腐败现象可能只会在企业界内部各公司之间发生，¹⁸也有可能是在政府官员或公职人员中产生。在此情况下腐败环境往往对谙熟当地生意经的国内公司有利。外国企业缺乏足够的当地市场知识，而且如果其本国的外国行贿法禁止行贿，或本国政府批准了有关国际协定，如经济合作与发展组织（经合发组织）《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》，这些企业还可能在本国承担法律责任。

26. 与行贿受贿有关的商业活动并不总是犯罪组织有意进行的。基层单位可能难以拒绝行贿。讲究道德，重视公司信誉的组织或许有能力抵制诱惑，而且大型跨国公司可能因实力雄厚，宁可丧失合同，也不行贿。但是，规模较小的企业这样做比较困难，因为它们的生存可能取决于得到某个特定合同。据Laufer称，¹⁹经美国联邦法院定罪的所有案子中，有97%涉及雇员人数不足50人的公司。不过，这可能反映了一种实际情况，即小企业正成为凯觎的目标，而且更小的企业因资源和技术有限，很容易成为替罪羊。

27. 企业面临的另一个问题是灰色领域交易（其中贪污腐败现象较为隐晦）。在某些领域，诸如佣金、签字费、方便费和人道主义事业捐款等的发放最初都是合法行为，但进入某个阶段后却变成了腐败做法或活动。许多企业面临的问题是如何判定哪种做法实际构成了行贿。²⁰

28. 各种有关贪污受贿问题的国际公约及各国刑法都提到了腐败问题，从对这些问题的审议中可以看出，目前还缺少适合公司遵从的适当的主客观措施。¹⁹此外，许多此类协定只注重贪污腐败的狭窄定义，致使各国制定了一些更为综合的立法或刑法，以涵盖国际条约未涉及的活动。²¹

E. 与有组织犯罪的联系

29. 上一节审议了合法企业被迫行贿或其合法行为演变成犯罪行为的种种情况。有组织犯罪介入非法活动的情景却完全不同。

30. 贪污腐败活动与其他有组织的犯罪行为之间有一种微妙的关系。有组织的犯罪集团参与各种贪污腐败活动，并有可能采用一些手段，如敲诈勒索、行贿或为非法的政治竞选运动捐款等，来获得某个特定市场的有利份额。它们将非法所得洗钱后，再投资于合法的经济活动，从而进一步巩固了这种有利的地位。

31. 贪污腐败与有组织犯罪的联系早已为人所知。例如有组织犯罪团伙与警方之间行贿受贿，串通一气，或与市政委员会、政党或企业家等长期配合默契。²²这种犯罪具有破坏性影响。日本一家航空公司曾参与过这类活动，它在三年半的时间里向一家从事有组织犯罪活动的皮包公司支付了估计为2 280万日元的巨款，以确保平安举行股东会议。

32. 有组织犯罪活动已渗透到企业界所有层面，因此必须在各级制定消除其影响的措施。

33. 《联合国反跨国有组织犯罪公约》草案第4条之三（见A/AC.254/4/Rev.6）将有组织犯罪集团介入的贪污腐败行为定为犯罪。该项公约规定应予惩治的各种行为将包括国际公务员、外国公职人员、法官或国际法院其他官员的贪污腐败活动。²³对有组织犯罪集团从事和参与贪污腐败活动必须进行惩治，这一点无疑是十分重要的。不过，鉴于此种罪行有可能列入今后有关贪污腐败问题的国际文书，公约草案应在多大程度上处理贪污腐败问题尚不明确。

三、对贪污腐败的反应

A. 国家措施

34. 成功的经验（例如中国香港特别行政区（特区）的经验）⁴表明，任何反贪污腐败战略均有四个重要构成部分：(a)提高认识和教育公众；(b)加强所有部门（司法、立法、行政、私营、民间社会、媒体）的体制建设；(c)采取预防行动；和(d)执法。

35. 应当区分在打击贪污腐败行为时考虑采取的国家政治措施和法律措施。只有在形成不容忍贪污腐败行为和保证良好管治的政治环境后，才能有效执行循序渐进的法律措施。

1. 在政治一级

36. 由于贪污腐败是一种暗中进行的犯罪活动，因此提高整个公共进程的透明度是最重要的政治需要之一。必须将公共管理看作为公民的服务一项事业，而不是行使权力。因此，必须制定和通过有关取得公共工程或合同的行为守则和明确的程序规则。此外，还需要建立一种明确简明的公共管理结构，以使人们难以利用复杂的行政程序掩盖贪污腐败行为。按照制衡原则，这种制度还应严格划分责任，以防任何一个机构或部门将决策和执行两种责任集于一身。此外，不同的行政单位必须严格分开并保持独立，以免贪污腐败网络占据不同机构的关键职位。在打击高层腐败的斗争中，必须制定具有约束力的明确征聘规则和法律制裁规则。最后，必须通过独立的监测和控制机制如审计机制等确保这些措施的有效实施。

37. 此外，要防止行政部门发生贪污腐败现象，还需要形成一种公民政治文化，在这种文化中，公众能够以评判的眼光观察官方活动，此外，在所有公共交易中，都应实现财政数据的透明度，并让公众查阅。独立委员会的监测、审计和监督工作以及新闻自由的增强有助于实现这些目标。²⁴香港特区的反贪污腐败独立委员会、新加坡的贪污腐败行为调查局以及澳大利亚的新南威尔士反贪污腐败独立委员会等实例证明了此类监测机构的有效性。²⁵虽然人们大都认为建立独立委员会的做法是成功的，但这类组织是否对贪污腐败问题具有专属管辖权还不得而知。²⁶

38. 波兰和乌干达通过建立控制机制在打击犯罪方面也取得了令人鼓舞的进展。²⁷给贪污腐败机构施加更大的压力还有一种行之有效的办法，即记分卡法，由用户给当地提供服务机构打分。印度班加罗尔的Samual Paul就采用了此种做法，这有助于减少贿赂现象，还可消除贪污腐败官员。²⁸

39. 此外，应考虑进行经济政策改革，以尽可能减少贪污腐败现象的机会。如上所述，人们经常利用贪污腐败做法来躲避关税、其他税收和壁垒。因此，减少此类非法活动的渠道将有助于进一步消除贪污腐败现象。应在行政部门内部挖掘新的资源，以控制和强制实行其余壁垒如环境和安全标准等。

2. 在地方一级

40. 在法律体系内采取的国家措施主要指发展和应用各种法律手段，例如刑事制裁和迄今基本上未受重视的非刑事补救措施，包括责任、过失或没收非法资产等。

41. 应当指出，司法系统和主要行政部门必须首先进行行政改革，这可能包括对法院进行改组。独任法官制与合议庭或陪审制相比更易受腐败的影响。²⁹为确保实行防止舞弊判决的管制制度，至少应提供某种形式的上诉渠道。法院系统要有效防止贪污受贿，就必须建立适当的案件管理部门，以确保快速而公正地进行案件审理。

42. 此外，适当的程序规则可以保证检举的顺利进行。在这方面，应采取保护目击证人和揭发者的规则、法律和法律措施，因为通常只有依靠这些信息渠道才能发现贪污腐败案件。经验证明，专门的司法审判依靠秘密证人和隐藏的证据不足以打击贪污腐败。这主要是因为公众可能会将此种做法视为匿名司法，还由于它缺乏透明度，公众有可能对司法系统丧失信心。³⁰

43. 加强刑法是反贪污腐败最重要的法律手段之一。这包括惩治公营和私营部门内部供求双方贪污受贿行为规范。在企业 and 高层机构从事贪污腐败活动的往往是些法人，因此，除继续贯彻上述方针外，还必须订立有关刑事责任的正规解决方案。

44. 但是，刑法作为一种压制手段，还必须辅之以预防性的非刑事措施，以创造一种廉正的道德风尚。例如，改革商事法即是一种可选用的措施。还需要实施具有约束力的行为守则、审计和控制措施，以使企业界和公共管理机构具有透明度。应制裁私营部门的贪污腐败行为，特别要按私法规则进行，以消除贪污腐败行为的诱惑力。大韩民国的例子说明，将公司违反监管标准定为过失行为，可有效实施此类规则。³¹

B. 预防行动

45. 在有效预防贪污腐败方面，以下四个构成部分似乎具有关键性的作用：(a)促进经济发展；(b)进行民主改革；(c)建立信息疏通，力量强大，有权对国家进行监督的民间社会；和(d)实行法治。²但应当指出的是，单一模式或做法并不适用于所有国家，而且各个管辖区都需要从多种选

择方案中探索有效的途径。⁴可以通过制订行为守则和开展伦理培训活动，来实施预防贪污腐败措施，但必须着眼于社会各个部门和各个层次，包括公营和私营部门的地方机构，以及公共管理机构，政治单位及当地、国家和国际公司。²⁴

46. 各个组织通过内部措施，如明确的办事程序、简易的核算制度、有效的监管制度和透明度等，可以更加有效地遏制本机构内部的贪污腐败现象。制订适当的行为守则可以提高组织内部的道德水准。组织负责人必须在组织内部创造一种实事求是的风尚，并实施遵守方案，包括培训各级雇员。各企业必须确定和适用公司价值观，同时培养一种“积极上进”的精神，并消除“惟命是听”陋习。

47. 各国政府一般都不愿承认索贿这个要害问题。这使人错以为企业是贪污腐败的根源。政府解决方案应承认需求方。公司需要某种形式的反索贿援助，政府应负责解决这个问题。在这方面必须开展国际合作。

48. 犯罪和司法研究所在1997年关于经济转型国家贪污腐败问题的研究报告中，³²提出了制定如下预防措施的建议：(a)加强公平竞争；(b)减少市场垄断；(c)制定适当的经济和社会政策；(d)对决策人员实行制衡；(e)提高公共管理的透明度和简化行政手续；(f)采用廉正测试方法、审计程序和体制结构；(g)在易发生贪污腐败的部门加强立法和控制；(h)对银行进一步实行管制，包括废除银行保密权，鼓励侦测和举报贪污腐败行为，并减少现金交易；和(i)向公众提供更多的信息，并提高公众的认识水平。

C. 利用统计数据了解各种贪污腐败现象

49. 利用官方犯罪统计资料通常难以清晰地说明贪污腐败的各种表现。首先，官方犯罪统计资料充其量只会衡量人们违反现行法规的程度，因而不能记录现行国内立法未涉及的那些贪污腐败行为。此外，所记录的只是向警方实际举报的事件。如果人们害怕刑事司法系统或对它没有信心，即使他们了解贪污腐败事件也不会举报。³²

50. 尽管如此，通过联合国犯罪趋势和刑事司法系统工作情况调查，仍能在国际一级获得某些真实可信的信息。³³国际犯罪受害人调查³⁴比其他贪污腐败问题资料来源更有价值，因为它是

根据公民的直接经验衡量犯罪程度，而且主要针对公务人员。换言之，它力求掌握公务人员收受贿赂的情况，这种贿赂或许是最隐晦，最方便的一种贪污腐败形式。³⁵

51. 在打击贪污腐败的斗争中，调查方法日益得到运用。这种方法一般分如下两种：³⁶

(a) 提高认识调查。这种调查由国际组织进行，以评估各国已发现的贪污腐败现象的严重程度，从而提高人们对这种现象的认识，并协助进行国际监测。现有数据大多被国际组织用来开展提高认识活动，有时也用于监测工作（例如，透明度国际编制的贪污腐败现象认识指数）；³⁷

(b) 在社区进行有计划的调查。这些工作由国家反贪污腐败机构进行，同时还要对国家和（或）市政两级的腐败现象进行评估，以确定加强责任制的基准，并促进社区规划工作，在制订国家或市政行动规划的过程中，还采用了有关数据。类调查往往规模很大，而且经常由一些重点小组配合进行，调查结果通过各种行动规划讲习班传播。

52. 刑事司法系统某些专业人员和（或）企业界人士发表的意见，例如透明度国际为编制贪污腐败现象认识指数进行调查时采纳的那些意见，可以构成第三个信息源。³⁸这种指数主要依据的是在不同时期各种不同的来源和个人答问者对贪污腐败现象严重性的认识。

53. 各种国际统计来源虽然彼此差别很大，但它们之间高度的相互关联表明，街道一级出现的严重贪污腐败行为可能预示着企业以及政治和金融机构也会产生这种现象（很少曝光）。但情况也许相反，因为严重的政治和金融贪污腐败案件已成为众矢之的，根除这种现象是社会的愿望，这说明人们对反贪污腐败已达成了广泛的共识。

54. 1997年犯罪和司法研究所在9个经济转型国家进行了贪污腐败问题研究³⁹确认了立法、组织、技能发展和信息等一些领域的问题。研究表明，在立法领域缺乏综合性的反贪污腐败法律，包括将反贪污腐败扩大到私营部门和外国官员的规定。此外，对某些调查技术的使用未作明确规定。这些调查技术包括：窃听电话和（或）电子监视器；密探；证人保护和获取其证词的手段；以及调查私人银行和国际交易活动的可能性。该项研究认为，公司责任概念普遍匮乏。

55. 在反贪污腐败行动中，存在一些与组织、技术和信息相关的障碍，据认为障碍之一是国家机构内部及其与其他国家和国际组织之间缺乏合作。资金和技术设备不足，无法使用特殊的调查技术，而且数据库和网络缺乏，不能分析和监测贪污腐败趋势和案件，或在负责处理贪污腐败问题的不同机构之间交流信息。此外，刑事司法人员社会地位低下，难以招聘到合格的专业人员。最后，还缺乏组织内部的审计和监测，而且行为守则的实施也存在问题。

56. 这些限制因素给适当处理贪污腐败问题造成了困难，而要使立法得到有效执行，就必须解决这个问题。

D. 今后关注的问题

57. 要使反贪污腐败斗争取得胜利，各国政府和企业界今后必须重点做好若干领域的工作。近来在国际/跨国范围内出现的贪污腐败现象导致了一些概念的相互重叠，如有组织的跨国犯罪和贪污贿赂、国际欺诈行为及经济犯罪等。其中每种犯罪都必须依靠综合手段加以适当处理，国际金融交易中可能采取的各种不端行为也包括在内。

58. 国际合作应重点协调贸易、安全、环境和税收规则，以堵塞利于贪污和非法获利的漏洞。此外，为了取得具体成果，还需要有关国家警方、海关和金融当局密切配合。由于还有人利用国际交易来掩盖非法所得，因此建议采取适当措施阻止洗钱活动。最后，需要制定全球核算和审计标准，以确保国际商业交易具有透明度。⁴⁰

59. 随着市场的全球化，跨国公司的增多和商业用因特网的扩展，在案件调查和起诉检举方面将会产生管辖问题。由于案件日益复杂，有关人员必须掌握必要的专长，以便能够对精心策划的贪污受贿阴谋进行有效的调查和起诉。为政治竞选活动基金提供非法商业捐款的现象也应予以注意。

60. 此外，必须确定法人和组织内部负责人员应负的责任，并决定予以适当的处罚。立法必须为企业或公司顺利进行诉讼提供保障，并规定没收通过贿赂、贪污或其他非法行为获得的资产。

61. 由于有组织的犯罪与商业经营中的贪污腐败行为关系日益密切，因此需要对非法所得进

行洗钱。在这方面，海外金融公司的透明度将成为关注的重点。

四、国际经验和活动

62. 由于贪污腐败现象是一个全球性的问题，需要进行国际合作以堵塞双重标准的存在所造成的漏洞⁴¹并采取联合措施。

63. 随着经济的日益全球化和非法活动的国际化，各国应在国际组织、私营部门和民间社会的参与下开展国际合作，这已成为反腐败的一个必不可少的条件。媒体的注意力大多放在公营部门的贪污腐败上，而公民则开始更加严厉地谴责公务人员的不道德行为。现已通过在国际一级打击贪污腐败行为的若干文书。

A. 联合国

64. 联合国在反贪污腐败领域促进达成的最重要的文书，是根据大会1979年12月17日第34/169号决议通过的《执法人员行为守则》和根据大会1996年12月12日第51/59号决议通过的《公职人员国际行为守则》。⁴²

65. 1996年，大会通过了《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），其中承认必须促使从事国际商业交易的公私营公司，包括跨国公司和个人负起社会责任，并遵守适当的道德标准，特别是遵守在其境内经商的国家的法律和条例，并考虑到其活动对经济及社会发展和环境保护的影响。

66. 为协助各国执行这些文书及其规定，联合国还编写了一本反贪污腐败实际措施手册。²⁶1997年在布宜诺斯艾利斯举行了一次各区域专家会议（见E/CN.15/1997/3/Add.1），以审议加强这一领域国际合作的方式方法，并提出修订和扩充手册内容的建议。专家组会议建议考虑采取一系列具体措施，其中包括：

- (a) 公职人员披露资产和债务；
- (b) 利用或加强现有负责监测公共支出的独立审计机构或机关；
- (c) 建立专门的反贪污腐败机构；
- (d) 采取措施，提倡或鼓励以透明方式管理公共资金和决策；

(e) 制定具有透明度的竞争程序，用于公共工程合同招标和监督，并实行明确的采购规则；

(f) 采取措施确保自由竞争，包括实施反托拉斯条例；

(g) 采取措施防止捞取不义之财；

(h) 取消或限制银行保密权；

(i) 采取措施确保和鼓励公众参与；

(j) 采取措施确保实行责任制并加强有效的惩戒行动；

(k) 为政党和竞选运动筹措资金；

(l) 保障集会自由和取得信息的权利；

(m) 为某些专业制定和实行道德守则；

(n) 制定一项方案，促进执行与《公职人员国际行为守则》相似的履行职责指导原则。

67. 专家组会议的建议还构成制定腐败监测议定书的部分基础，该议定书是反贪污腐败全球方案的评估部分。

68. 制订一项打击跨国组织犯罪公约特设委员会讨论了腐败问题。该委员会第六届会议还讨论了如下问题，即是否能够列入关于将有组织犯罪集团收买公职人员的行为定为犯罪的条款和关于预防和控制此类贪污腐败行为的其他措施的条款。此外，大会1999年12月17日第54/128号决议还要求特设委员会探讨是否宜在完成拟订公约的工作后，再拟订一项附属于或独立于公约的反贪污国际文书和大会第53/111号决议中所提及的三项附加文书，并向预防犯罪和刑事司法委员会提出其看法。特设委员会决定在其拟于2000年1月17日至28日在维也纳举行的第七届会议上就此问题采取行动，并就制定一项全球反贪污文书提出具体建议。

B. 欧洲联盟

69. 1996年通过的一项《保护欧洲共同体金融权益公约》议定书，将主动和被动贿赂本国和共同体官员的行为定为犯罪。1997年通过的第二项议定书包括将清洗贪污所得行为定为犯罪的规定，并规定了介入有组织犯罪的法人责任。1997年通过的《打击欧洲共同体官员或欧洲联盟成员国官员贪污腐败公约》甚至将不会给联盟造成财政损失的主动和被动贿赂官员行为定为犯罪。理

事会根据《欧洲联盟条约》关于私营部门贪污腐败问题的第K.3条通过了1998年12月22日《联合行动》，这是一项重要文书。

70. 1997年6月欧洲部长理事会核可的《打击有组织犯罪行动计划》确认需要制定一项欧洲联盟打击贪污腐败综合政策。欧洲联盟委员会建议制定一项欧洲联盟打击贪污腐败的政策，以响应欧洲议会为制定这项政策和实施行动计划而发出的号召。⁴³

C. 经济合作与发展组织

71. 在国家一级，各国政府采取了各种对付贪污腐败的措施，包括开展打击腐败运动，评价适用于公职人员的规则，并通过了服务章程和行为规范守则。经合发组织一直在帮助它的29个成员国审查和改革有关机构、制度和条件，以增强公营部门的正风正气。它在这方面开展的工作为全球反贪污腐败斗争作出了贡献，并解决了需求方的贪污腐败问题。⁴⁴按照经合发组织的方针，应将贪污腐败视为公共机构基础薄弱，体制落后和管理不善的产物，而不应仅仅视为一种个人犯罪行为。

72. 经合发组织认为，国家在预防贪污腐败方面的作用如同贪污腐败现象本身一样复杂，而且要取得成功，就必须将相互关联的机制组合起来，其中包括纠正不正之风的具体预防方法和有效的执法系统（“道德问题管理系统”）。根据各成员国代表为支持各国政府审查道德管理系统而制订和商定的一套纠正公营部门不正之风的原则，经合发组织理事会于1998年4月通过了关于公营部门道德问题管理的建议。理事会还指示经合发组织公共管理委员会分析成员国实施这些原则的情况，并支持各国改进公务员系统的举措。

73. 1994年，经合发组织成员国商定了一项国际商业交易中贿赂问题的初步建议。后来，理事会于1997年通过了一项关于打击国际商业交易中贿赂行为的修订建议。根据这些建议和进一步的讨论，经合发组织全体成员国和5个非成员国通过了《打击国际商业交易中贿赂外国公职人员行为公约》，该公约于1999年2月15日生效。

74. 《经合发组织公约》有关公职人员的定义非常广泛，以囊括所有履行公务的人员，公务可能包括为了公共利益而开展的任何活动。外国公职人员是指公营企业公司的职员，政府指定的

垄断企业负责人，或政府通过多数所有权或控制权对其施加决定性影响的任何公司的高级职员。公约要求按处理贿赂国内官员行为的办法，通过有效、相称和遏制性的刑事处罚，惩治贿赂外国公职人员的行为。

D. 欧洲理事会

75. 自1994年在马耳他举行第19次欧洲司法部长会议以来，欧洲理事会在贪污问题多学科小组框架内开展了各种活动，并在打击贪污腐败的国际斗争中发挥了重大作用。《腐败刑法公约》是理事会反腐败战略的基石，该公约于1988年11月通过，至今已有30个国家签署和一个国家批准。⁴⁵

76. 经合发组织和欧洲理事会文书中一些实质性的法律内容是直接根据各项公约的目标和范围制订的。《经合发组织公约》禁止一种特定的贪污腐败行为，而且没有关于保留的规定，而《欧洲理事会公约》则禁止各种贪污腐败行为，并允许有保留。如上所述，后一项公约规定将主动和被动贿赂国内官员均定为犯罪，并被认为是这方面最全面的一项条约，因为它不仅涵盖了外国公职人员，而且还涵盖了贿赂的被动方、成员国的公职人员和议员，以及非成员公约缔约国的公职人员和议员。

77. 欧洲理事会还于1999年最后敲定了一项《贪污腐败问题民法公约》，这是在国际一级确定民法与反贪污腐败共同原则和规定的首次尝试。理事会还设立了一个监测机构，即反腐败国家集团，它于1999年5月开始运作，有21个成员国参加。该集团旨在通过各种途径，提高其成员国打击贪污腐败行为的能力，包括开展一项积极灵活的相互评价活动，根据（部长委员会1997年11月6日第(97)24号决议通过的）《打击贪污腐败20项指导原则》，施加同辈人压力，并执行即将通过的国际法律文书。成为《刑法公法》或其他文书缔约国的国家应自觉履行参加反贪污腐败国家集团和接受其监测程序的义务。

E. 世界银行

78. 最近反贪污腐败专题激起了人们浓厚的学术兴趣，并得到世界银行和国际社会最高层的支持。世界银行于1997年9月确定了它在该领域的作用，此后一直将贪污腐败问题作为其贷款活动

的一项考虑内容，而且越来越予以重视。

79. 世界银行新的综合发展框架以下述前提为基础，即贪污腐败是妨碍经济发展的一个主要因素，因此必须将良好管治作为发展框架的一个重要部分。越来越多的发展专家认为，如不首先遏制贪污腐败，扶贫工作将会落空。（下述国家的情况尤其如此：在尼日利亚，国民生产总值的10%被挪用，在印度尼西亚，占用捐助方案资金的数额估计为20%至30%。）世界银行关注的不是国家广泛行使权力的问题，而是如何适当管理公营部门和为私营部门创造有利环境的具体问题。

80. 处理贪污腐败问题框架为世界银行指明了四项任务：

- (a) 防止在世行供资的项目内发生欺诈和贪污；
- (b) 帮助那些要求支持其减少贪污腐败现象的国家；
- (c) 在国别援助战略、国别贷款考虑、政策对话、分析工作和项目的选择与制定等方面更加关注腐败问题；
- (d) 进一步声援和支持国际上减少贪污腐败的活动。

81. 世界银行战略的最终目标，是帮助各国消除系统的贪污腐败现象，并创造一种有利的环境，使公正廉洁的政府能够最大限度地减少贪污腐败对发展产生的负面影响。该项战略主要考虑从如下三个方面采取行动：(a) 进行经济政策改革；(b) 加强体制建设；(c) 采取国际行动。根据这个模式，造成贪污腐败的原因是一些机构软弱无力，以及某种政策能够产生经济收益。

F. 其他机构和机制

82. 1977年，国际商会公布了《打击敲诈勒索和贿赂行为守则》，并于1994年作了修订，使之变得更为严格。这项守则意在帮助企业实行自我管理，其中涉及了敲诈勒索、贿赂、回扣、审计、财务记录和政治捐款等方面的犯罪。守则优先提出了牵涉政界人物和高级官员的巨额敲诈勒索和贿赂问题，因为这类行为威胁性最大，并会

造成最严重的经济损失。¹²

83. 为解决经济转型国家的贪污腐败问题，必须促进这些国家的经济增长，建立强有力的民主机构，并动员人民支持民主制度。欧洲联盟委员会和欧洲理事会推出了一个题为Octopus的联合方案，其目标是加强和发展这些国家的立法和能力，并加强司法当局与执法机构之间的合作。⁴⁷ 经合发组织和欧洲联盟正在为这些国家实施另一项联合倡议，即SIGMA方案，这项方案将指导13个中东欧国家建立现代公共管理制度。⁴⁸

84. 国际货币基金组织（货币基金组织）在打击贪污腐败活动中也发挥了重要作用。1999年，其临时委员会通过了《货币和金融政策透明度问题良好做法守则：原则宣言》，这项文件采纳了1998年《财政透明度问题良好做法守则》的内容，其目标是提高公营部门和金融部门的透明度。为了提高其自身业务的透明度，货币基金组织发布了公共信息通知，多种政策文件，董事会讨论摘要，外部审计员关于货币基金组织监查工作报告及其他文件。但是，由于货币基金组织作为成员国的秘密顾问起着独特而重要的作用，有时候限制了透明度的提高。⁴⁹

85. 执法方面的国际合作对于加强责任制和透明度也很重要。肩负反贪污腐败使命的国际组织，包括国际刑事警察组织（刑警组织）和海关合作理事会（亦称世界海关组织）。应当遵照1997年《利马宣言》的精神，采取步骤加强执法方面的国际合作。1998年4月在法国里昂举行了第一次有关贪污腐败罪行的国际会议，会上刑警组织采取了一项主动行动。其中包括与一个专家组进行协商，该专家组由执法专业人员和反贪污腐败咨询小组成员组成。刑警组织小组的任务说明强调：(a) 执法部门是社会不可分割的一个组成部分；(b) 应采取积极主动的行动，有效打击贪污腐败行为；和(c) 全社会都必须参加这场战斗。⁵¹

86. 其他机构，包括英联邦秘书处⁹和美洲国家组织，也实施了自己的各项文书。英联邦秘书处成立了一个实行良好管治和消除经济管理中的贪污腐败现象专家组，并编写了一项报告和一份题为“英联邦促进良好管治和打击贪污腐败原则框架”的文件。美洲国家组织促进了《美洲反贪污公约》（E/1996/99，附件）的实施，该公约的目的是打击贪污腐败，以加强民主机构，防止经济扭曲、行政管理不当和民间社会受损。

87. 虽然各个机构都有自身的目标和机构框

架，但对各方立法和惯例的影响应是互为补充的。国际组织之间相互协调、交流信息和互相理解对于提高国际反贪污腐败斗争的效力也很重要。

五、采取必要措施取得反贪污腐败斗争的胜利

88. 发展中世界对良好管治的要求日益强烈。从地方当局和国家政府到捐助机构，贪污腐败都是发展的最大障碍之一。本文件介绍的管治方案有助于通过传播知识提高个人、社区和政府的能力，从而进一步增强政府的责任心和透明度，这是进行机构能力建设和改善服务质量的一个不可分割的组成部分。该方案有助于各国政府提高工作效率，并有助于整个社会参与创造有利的环境，以促进公平而持久的发展，并及时为公众提供具有成本效益的服务。

89. 现有若干领域要求各国政府给予注意。这些领域是(a)有组织犯罪与贪污腐败之间的联系；(b)利用海外银行进行洗钱；(c)为政治竞选运动基金提供非法商业捐款；(d)调查和起诉跨国贪污阴谋中产生的管辖权问题；及(e)发展调查和起诉复杂贪污案件的专业知识。

90. 地方和国家公营与私营部门组织要取得反贪污腐败斗争的胜利，就必须采取各种措施。经济发展、民主改革、信息畅通，力量强大的民间社会和法治的实行等，对有效预防贪污腐败具有关键性的作用。以下列举公营和私营部门各级应当制定和执行的措施或倡议。²措施必须针对政策和制度两方面的问题及变化的行为或文化方面。为了综合处理这两个方面的问题，现将各种措施分为五组：

(a) 公营部门（行政）措施

(一) 政府面向公众：请民间社会监督援助方案和其他政府方案；制定和传播服务标准；以及建立可靠的申诉机制；

(二) 进一步为用户提供服务，从而提高透明度和责任心；

(三) 对公务员制度进行改革，使公务员系统专业化，并更加注重廉正和政绩；以消费者权利取

代恩赐施舍；以任人唯贤取代任人唯亲；

(四) 加强信息交流；

(五) 重点实施预防项目，教育社会了解腐败的危害，并灌输道德观念，在与企业和政府官员交往中坚持廉正风气；

(六) 建立一个独立的专门反贪污腐败委员会，着重抓预防工作（研究、监测、教育、培训和咨询），并有权进行调查工作；

(七) 通过下述途径加强国家机构建设：简化各种程序；改善内部管制机制、实行监督、执行法规和um提高办事效率；并制定适当的奖励和报酬规定；

(八) 发展和加强独立的调查、立法、司法和媒体组织；

(九) 为证人和揭发者提供保护措施；

(十) 向独立的审计和调查机构提供适当的人力和财力资源；

(十一) 制定或加强行政补救措施如没收非法资产；

(b) 执法措施

(一) 加强司法和检察机关的独立性；

(二) 提高司法机关的责任心和透明度；

(三) 以下述做法确保司法机关的廉正和责任心：预先确定法官的委派；保证检察官的独立性；通过计算机化提高透明度；以透明方式监测法官申报的资产；

(四) 加强内部监督和监管；

(五) 通过下述做法保证司法机关的廉正：执行行为守则；监测申报的资产；加强内部纪检机构；

(c) 立法措施

- (一) 加强立法机关的独立性；
- (二) 通过并实施关于下列专题的必要的反贪污腐败法：竞选运动筹资；最高审计机构的独立性；新闻自由；利害冲突；媒体自由和言论自由；对揭发者和证人的保护；逃避关于没收非法收益的举证责任；减少行政部门的酌处权；赦免；进行廉正测试或执行其他调查措施的调查权；
- (三) 通过下述做法保证立法机关的廉正：执行行为守则；监测申报的资产；和加强内部纪检机构；
- (四) 加强公共帐户委员会，以监督向议会报告情况的最高审计机构；
- (五) 通过下述做法加强向立法机关报告情况的反贪污腐败监督机构：保证反贪污腐败机构的独立性；建立可信的申诉机制；加强廉正建设；

(d) 私营部门

- (一) 教育和帮助企业并赋予其权力，以免企业参与非法活动，而成为行贿受贿交易的受害方或作案方；
- (二) 通过制定行为守则，进行教育、培训和举办研讨会，提高企业的道德水准；
- (三) 制订高度的核算和审计标准并增强商业交易的透明度；
- (四) 制定明晰的立法和管理标准，以使合法与非法活动泾渭分明；
- (五) 制定解决法人刑事责任问题的规范方案；
- (六) 企业本身必须建立力能胜任的内部控制机制，培训人员和制定制裁违法行为的规定；

(e) 独立的（民间社会）措施

- (一) 对民间社会加强教育，提高其认识和参与程度，以便动员民间社会组织（媒体、非政府组织、专业协会、研究机构或大专院校）研究和监测良好管治；
- (二) 建立和加强非政府组织网络，以交流有关地方、国家和区域倡议的信息；
- (三) 加强民间社会，使公民有权要求政府和企业交易做到廉正和公平；
- (四) 建立有效的数据库和网络，用于分析和监测贪污趋势和案件，并便于负责处理贪污腐败问题的不同机构相互交流信息；
- (五) 通过下述做法建立和维护一个负有建设国家使命，且自由独立的专业化媒体：提高能力；通过实施和监测行为守则增强廉正之风；鼓励所有人和编辑支持平衡报道；和促进媒体实行自律；

(f) 国际措施

- (一) 交流有关区域和国家最佳举措的信息；
- (二) 制定、批准和采纳国际文书以鼓励和加强国家一级的反腐败方案；
- (三) 考虑制定一项综合性的联合国反贪污腐败公约；
- (四) 建立适当的监测机制；
- (五) 制定简化和透明的竞争性公共采购程序，并鼓励采用这方面的国际规则；
- (六) 采用海外银行业务和国际投资国际规则；
- (七) 加强调查、检举和司法领域的合作。

六、结论

91. 贪污腐败对社会具有削弱作用。它破坏了用于有效促进经济发展的财政资源分配，并改变了公共支出结构。贪污腐败行为除对经济增长产生不利影响外，还会危害自由贸易，妨碍正常竞争，并破坏作为自由市场体系基础的稳定。贪污腐败进一步损害了政府及其机构的信誉，并为有组织犯罪活动的日益蔓延创造了有利的条件。此外，这种现象还跨越国界，影响到公营和私营部门，同时企业和公职人员都有可能成为贪污腐败活动的始作俑者或受害者。

92. 反贪污腐败战略不能只靠刑事司法，还应与经济和社会政策及民间政治文化的发展相配合。腐败是一个过程和一种关系，因此，国家、公共管理机构和公民都有责任预防和控制贪污腐败行为。

93. 公营和私营部门各级（地方、国家和跨国企业）都建立了多种反贪污腐败机制。采取宣言、公约及业务行为守则形式的国际文书促进了跨国合作，并界定了应受禁止和惩治的罪行。不过，这些文书具有局限性，而且其法律漏洞必须借助国家立法加以堵塞。尽管有一些成功的事例，但执行反贪污腐败措施和监测机制的做法还未普遍化，这着重说明需要制定一项综合性的联合国反贪污腐败公约。

94. 总之，今后遏制贪污的工作能否成功在于强调预防而不是压制，必要时还应进行行政或民事处罚而不是采用刑事手段。首先，必须提高公民、企业和公务员对贪污腐败危害性的认识。其次，必须在政府和私营企业树立和支持正风正气。公营部门的改革、私营部门的主动行动和法律改革工作都应强调检举和预防并举。最后，地方、国家和国际各级企业之间以及公营和私营部门组织之间必须进行合作，以确保反贪污腐败斗争的胜利。

注

1 Petter Langseth 和 Bryane Michaec, “贿赂在坦桑尼亚是‘润滑剂’还是‘砂粒’?”, 《犯罪、法律和社会变革》, 第 29 期, 1998 年, 第 197—208 页。

2 Petter Langeth, “预防：减少贪污腐败的有效工具”, 在国际科学和专业咨询委员会应付

贪污腐败挑战问题会议上宣读的论文, 1999 年 11 月 19 日和 20 日在意大利米兰举行 (“米兰会议”)。

3 简单贪污腐败或塔基大多指对公共行政人员的贿赂, 一般涉及两个人之间的交易, 复杂贪污腐败或塔顶一般是指政治腐败, 涉及供求双方数名参与者 (见 Ernesto Ugo Savona 和 Laura Mezzanotte, 《欧洲的贪污腐败现象》, 1998 年, 罗马, Carocci)。

4 Alan Lai Nin, “预防贪污腐败：香港的看法”, 在米兰会议上宣读的论文, 第 2 页。

5 Cheryl W.Gray Daniel Kaufmann, “贪污腐败与发展”, 世界银行, 《PREMnotes》, 第 4 期, 1998 年, 第 2 页。

6 Neritan Caka, “阿尔巴尼亚的贪污腐败现象：徒劳的斗争”, 在米兰会议上宣读的论文, 第 2 页; 和 Bozo Kovacevic “克罗地亚的腐败现象”, 在米兰会议上宣读的论文, 第 2 页。

7 Bozo Kovacevic, 前引文, 第 1 页。

8 下列引语直接摘自 Petter Langseth 的“乌干达最新动态：贯彻始终”, 世界银行, 《PREM News》, 1999 年 6 月: (将 P.10 和 P.11 的文框移到这里)

(a) 在医院

“一名男子将怀孕的妻子送往医院接生, 但他没钱支付医疗费, 只得四处去借, 这期间医务人员对他的妻子置之不理, 任其死亡。” (索罗蒂, 地点 1, 男子组);

(b) 在警察局

“妇女若被捕, 就会遭到警察强奸。” (霍伊马, 地点 4, 妇女组);

“一名小偷殴打了我丈夫。途中地方专员逮住了小偷, 并将他押至警察局。小偷的父亲塞给地方官员一笔钱, 案子就这样被撤了。” (穆本德, 地点 2, 妇女采访组);

“警察上司希望属下为他们捞钱, 属下为满足上司的私欲不得不贪污。而上司也不会对他们进行检查监督。” (穆本德);

(c) 在法院

“在法院，只要有钱通常都能获释，而穷人就长期坐牢。”（利拉，地点2，妇女组）；

“我和邻居发生土地争执，我们将此事移交警方处理。我付了27万先令，我的对手付了26万，但案子未了结。后来我们才知道我们的钱白花了，我们不得不达成妥协，以免再白白浪费钱。”（基特古姆，地点3，男子组）；

(d) 如何安全举报贪污腐败行为？

“各个社区都应学会举报贪污腐败案件。但是向谁举报呢？这样做安全吗？”（姆巴莱，地点3，男子采访组）；

“社区居民愿意举报贪污腐败的公务员，但他们不知道所在地区的政府监察局的哪里。”（卢韦罗，地点4，妇女组）。

9 Richard Zzerem，“英联邦的反贪污腐败行动”，在米兰会议上宣读的论文，第5页。

10 Paulo Nauro，“贪污腐败对增长、投资和政府支出的影响”，《多国分析：贪污腐败与全球经济》，Kimberly Ann Elliott 编辑（哥伦比亚特区华盛顿，国际经济研究所，1996年），第83—107页。

11 Rick Stapenhurst Sahr Kpundeh，“推广国家廉政建设经验”，《发展研究》（哥伦比亚特区华盛顿），1998年。

12 S. Bially，“国际企业界提倡道德风范”，《公共管理论坛》，第2卷，第5期（1996年）。

13 1997年3月，动乱破坏了公共秩序。引起动乱的原因是，牵涉政府当局的银行部门内部贪污腐败使成千上万人投资于金字塔计划的资金付之东流。

14 M. Punch，“警方的贪污腐败行为及其预防”，在第十二届欧洲委员会犯罪学讨论会上宣读的论文，1999年11月24日至26日在法国斯特拉斯堡举行。

15 一位年轻教师的月工资为7.5万乌干达先令。

16 U. Zvekic，《转型国家的刑事危害》，犯罪和司法研究所出版物，第61期，1998年。

17 Augusta 事件导致 Willy Claes 辞去北约组织的职务。

18 日本一家航空公司1995年11月至1999年5月有一笔支出估计为2280万日元，这笔支出说是用作成套设备租赁费，但更可能是为了使日本“Sokaiya”公司敲诈勒索集团同意不破坏航空公司股东会议的举行。若想了解更多的信息，请参见 H. Katoh，“控制日本经济界贪污腐败之国的实际情况和建设的对策：关于政界人物、金融家与有组织犯罪集团（Boryokudans）之间的密切关系”，在米兰会议上宣读的论文。

19 William S. Laufer，在米兰会议上的发言。

20 Fiona Marcq，“企业界与贪污腐败”，在米兰会议上宣读的论文。

21 经合发组织《打击国际商业交易中贿赂外国公职人员行为公约》是有力打击国际商业中贪污受贿行为的一个里程碑，但这项公约仅涉及供方公职人员的贪污腐败行为。根据公约规定，对受贿公职人员必须按照外国公职人员本国刑法处理。

22 P. C. Van Duyn，“贪污腐败：行为和态度”，《欧洲刑事司法的五个问题：贪污受贿、刑事司法系统中的妇女、刑事政策指标、共同体预防犯罪和计算机犯罪》，Matti Joutsen 编辑（赫尔辛德，欧洲预防和控制犯罪研究所，联合国附属机构，1999年）。

23 再次说明，该项公约主要针对国际官员的贪污腐败活动。

24 Alberto Bradanini，“贪污腐败：国际经济和活动”，在米兰会议上宣读的论文。

25 若想进一步了解每个组织的详情，请参见 J. T. Quah，“控制城市国家的贪污腐败：香港和新加坡的比较研究”，《犯罪、法律和社会变革》，第22卷，第4期（1995年），第391—414页；M. Bersten，“新南威尔士反贪污腐败独立委员会的调查：程序、惯例和司法审查”，《当今的刑事司法问题》，第3卷，第1期（1991年）和 A. N. Lai，前引书，第2页。

26 见《国际刑事政策评论》，第41和42期，1993年（联合国出版物，出售品编号：E.93.IV.4）。

27 C. W. Gray 和 D. Kaufmann，“贪污腐

败……”，第3页。

28 同上，第4页。

29 Dimitar Abadjiev, “打击有组织犯罪取得的成就和遇到的困难：保加利亚的经验”，在米兰会议上宣读的论文，第1页。

30 Rafael Ordúz Medina, “取得的成就和遇到的困难：哥伦比亚的经验”，在米兰会议上宣读的论文，第4页。

31 Jong Bum Kim, “韩国执行经合发组织贿赂问题公约的情况：全球反贪污腐败斗争的意义”，在米兰会议上宣读的论文，第23页。

32 H. Shinkai 编辑, “中东欧的反贪污腐败斗争”，犯罪和司法研究所, 《问题和报告》，第10期, 1997年。

33 《联合国犯罪趋势和刑事司法系统工作情况调查》参考了会员国提供的贿赂问题官方刑事司法统计资料。可利用的最新数据指1994年的数据。

34 《国际犯罪受害人调查》由一个国际工作组负责协调, 有犯罪和司法研究所、联合王国内政部和荷兰莱登大学参加。它的数据库存有从60个国家住户访问中收集的13.5万个案例。调查分三次进行(1989年、1992-1994年和1996-1997年), 2000年将举行第4次调查。

35 某些地区的政府官员或公职人员中存在贪污腐败现象。在调查中, 向一些人提出了这样一个问题: “[去年]贵国有任何政府官员如海关官员、警官或检查员要求你或期望你为他的服务支付贿赂款吗?” 在回答问题时, 请答复者确认公职人员的类别, 并说明是否已向某个公营或私营机构举报。

36 A. Ruzindana、Petter Langseth 和 A. Gakwandi 合编, 《乌干达的反贪污腐败斗争: 建立国家廉正制度的过程》(坎帕拉, 方廷, 1998年)。

37 透明度国际是设在德国的一个非政府组织, 负责监测各国的贪污腐败现象, 它在这方面作出了非凡的努力。除了建立国家支部和监测个别贪污腐败案件外, 它还出版了一份按企业人员“认识程度”(贪污腐败问题认识指数)编制的年度国家排名清单。

38 见 Johann Graf Lambsdorff, “1999年

透明度国际贪污腐败问题认识指数: 框架文件”, 在米兰会议上宣读的论文。1999年贪污腐败问题认识指数包括从下列来源收集的数据: 自由之家过境国, 盖洛普国际, 经济学资料处, 洛桑管理发展研究所、国际犯罪受害人调查, 政治和经济风险咨询, 香港特区, 《华尔街日报》, 《中欧经济评论》, 世界银行和巴塞尔大学, 以及世界经济论坛。

39 中东欧国家反腐败贪污问题研讨会于1997年4月在布达佩斯国际执法研究院举行, 来自下列国家的42名国际专家、警察和检察机关代表出席了研讨会: 波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦和乌克兰。根据为研讨会准备的并在研讨会期间讨论过的资料进行了分析, 分析结果见 H. Shinkai 编辑的“打击贪污腐败……”一文。

40 见“亚行/经合发组织打击亚太经济体中的贪污腐败行为讲习班提出结论和建议”, 第3页。

41 Richard Nzerem, “英联邦……的行动”, 第7页。

42 见秘书长关于联合国预防犯罪和刑事司法领域的标准和规范的报告, 以及关于《执法人员行为守则》和《执法人员使用武力和火器的基本原则》的使用和适用的报告(E/CN.15/1996/16/Add.2)。

43 Y. Grau, “欧洲联盟委员会在打击贪污腐败行为中发挥的作用”, 在米兰会议上宣读的论文, 第3页。

44 Bart W. Édes, “促进公营部门的廉正建设: 经合发组织的贡献”, 在米兰会议上宣读的论文, 第2页。

45 M. L. Salazar, “欧洲理事会《腐败刑法公约》”, 在米兰会议上宣读的论文, 第4页。

46 Petter Langseth 和 Jeremy Pope, “树立廉正之风, 打击贪污腐败行为: 在干中学”, 在发展人力资源研讨会上宣读的论文, 联合王国, 1999年6月。

47 Y. Grau, “欧洲联盟委员会……的作用”, 第5页。

48 Bart W. Édes, “促进……的廉正建设”, 第13页。

49 Vito Tanzi, “透明度、管治和货币基金组织的作用”, 在米兰会议上宣读的论文, 第 3 页。

50 1997 年 9 月, 透明度国际在利马举行了第 8 次国际反贪污腐败会议, 并发表了《利马宣言》, 该文件表明, 这是国际社会第一次尝试制定一项广泛的反贪污腐败战略, 其目的是要在国际和国家两级开展有民间社会各阶层参加的反贪污腐败斗争。第 9 届国际反贪污腐败会议于 1999

年 10 月在南非德班举行, 会议的主题是“在 2000 年及以后实现全球廉正”。会上根据《利马宣言》发表了《德班承诺》, 评估了所取得的进展, 并确定了 1600 名与会者承诺奉行的若干行动方针。第 10 次国际反贪污腐败会议将于 2001 年在布拉格举行。

51 Raymond E. Kendall, “国际经验和活动”, 在米兰会议上宣读的论文, 第 11 页。