



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2003/18

14 May 2003

CHINESE

Original: ENGLISH

人权委员会
增进和保护人权小组委员会
第五十五届会议
临时议程项目 4

经济、社会和文化权利

腐败及其对享受人权、特别是经济、社会和文化权利的影响

克里斯蒂·姆博努女士根据小组委员会

第 2002/106 号决定提交的工作文件

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|------------------|------------|------------|
| 导 言..... | 1 - 2 | 3 |
| 一、总的考虑..... | 3 - 10 | 3 |
| 二、腐败的形式和根源..... | 11 - 12 | 5 |
| A. 腐败的形式..... | 11 | 5 |
| B. 腐败的根源..... | 12 | 6 |
| 三、腐败的受害者..... | 13 - 14 | 7 |
| 四、反腐败行动..... | 15 - 20 | 8 |
| A. 国家一级..... | 15 - 18 | 8 |
| B. 区域/政府间一级..... | 19 | 9 |
| C. 多边/国际一级..... | 20 | 10 |
| 五、腐败问题的处理办法..... | 21 - 22 | 11 |
| A. 国内机制..... | 21 | 11 |
| B. 国际机制..... | 22 | 12 |
| 六、结论和建议..... | 23 - 24 | 12 |

导 言

1. 在 E/CN.4/2003/2 号文件所载第 2002/106 号决定中，增进和保护人权小组委员会遵循《联合国宪章》、《世界人权宣言》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》以及其它相关人权文书，决定委托我在不涉及经费的前提下，编写一份关于腐败对落实和享有所有人权特别是经济、社会、文化权利的影响的工作文件。

2. 上述委托我从事这项工作的决定，还考虑到了在小组委员会第四十四届会议期间进行的讨论所形成的这一看法：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。经济及社会理事会同样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，通过了题为“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”的第 2001/13 号决议。

一、总的考虑

3. 腐败现象严重损害着各类权利的享有，不论它们是经济、社会、文化权利还是公民权利和政治权利。也许没有必要在此赘述腐败的定义，不过仍可在广义上对腐败加以界定，以反映腐败行为呈现的许多特点。也可对腐败作较为狭义的界定，具体注重腐败的某些表现形式，即个人或一批个人利用在国家政府机构的职务之便非法获取财产，中饱私囊；或侧重其国际表现形式，例如有组织犯罪和洗钱，以便转移通过走私武器、贩毒、贩卖人口、从事恐怖主义活动等获取的大量资金。

4. 腐败被称为一种痼疾，一种在社会内部激起怨恨、使少数人获利而多数人陷入贫困的痼疾。遗憾的是，腐败现象很普遍，因为这一灾祸侵害着每一个国家。非统组织/非盟《反腐败公约》草案中确认，腐败对公共事务管理方面的责任和透明度以及对非洲大陆的社会经济发展产生着破坏性影响。

5. 从经济上讲，腐败导致资源的低效率分配，使投资成本上升，投资者信心下降，助长私营部门的不平等和低效率现象，并使公营部门项目和服务的成本上升、质量下降。腐败分子贪污公款，将公款转入私人银行账户(不论是国外账户还是国内账户)的行为，导致一些权利特别是经济、社会、文化权利被剥夺。政府部门的一些腐败分子在担任职务之后主管的一些公共工程往往质量低劣，从而造成极为严重的

后果。一些设施往往无一例外地发生事故，公民获取足够水供应、用电、就医、住房等权利遭到侵犯。在腐败现象普遍存在的国家，提供假药和劣质药品的情况经常发生，从而导致人们过早死亡、孕妇体内胎儿畸形等后果。

6. 遗憾的是，发展中国家有许多腐败独裁者盗窃国家财富，甚至是穷国的财富，然后将赃款投资于发达国家，这些国家并不过问此种资金的来源，虽然它们通常知道此种资金属于赃款。同样令人担忧的，是腐败行为使一些主要机构遭受严重破坏。发展中国家遭受的不利影响更为严重，因为多数对建立稳定的政治制度来说必需的机构都未能幸免。官僚机构和司法机构遭受严重损害，军方不断干预政府部门事务，武装部队和警察部门政治化，立法机关瘫痪，金融机构被扭曲，教育和卫生部门状况很差，这都属于腐败行为造成的某些后果。

7. 在许多社会，领导层的治理不力孳生腐败和贫困。遗憾的是，在许多社会，贫困本身引起腐败。虽然腐败现象不论在哪里都遭到反对，但是在许多国家，腐败现象猖獗，而且成为一种系统性或普遍存在的问题，一种生活方式。在有些国家，腐败属于一种公开的、赤裸裸的现象；而在另一些国家，腐败现象则比较微妙，甚至隐藏在公共关系预算中。不论腐败现象具有公开性、普遍性或系统性，还是属于公开或微妙现象，这一现象都对整个社会尤其是极为脆弱群体产生着灾难性影响。

8. 腐败造成贫困，贫困又转而造成经济、政治、社会、公民、文化权利被剥夺。本文件不希望人们把腐败看作一个道德问题，而是应把它看作一个影响到人们的生存及其充分享有《国际人权宪章》所载的各项基本权利的能力的问题。

9. 非法来源资金的发端是腐败。2001年9月11日发生的事件将洗钱和非法款项转移推到了全球问题的前沿。首先，让我们设法了解一下非法来源资金(有时称为“肮脏钱财”)的概念。这一概念是指对通过受贿、收受回扣、贩毒、走私货物、公职人员挪用公款、贩卖人口以及其它跨国活动等所得的款项作洗钱处理，使这些款项变得貌似合法。非法资金可能“属于”个人，也可能属于有组织的犯罪集团。重要的一点是，总是需要用洗钱手段来处理这些非法和腐败行为所得。用洗钱手段处理过的非法资金往往被用来资助破坏国家或国际利益的行为。

10. 如果不加制止，非法资金就可能通过改变现金需求，加剧利率和汇率的不稳定状况，以及使犯罪分子从事工商活动的国家的通货膨胀率上升等，侵蚀国家经

济。抽走数十亿美元的腐败行为损害着善政和法治概念。遗憾的是，接收国总是以银行保密法为由，为发展中国家的腐败公职人员抽走公款和通过有组织犯罪获取不法钱财的行为提供便利。长期外国直接投资有赖于稳定的条件和善政，因此，非法来源资金会将外国投资挡在国门之外并阻碍长期增长，从而必然对受影响国公民在人权的享有方面造成不利影响。

二、腐败的形式和根源

A. 腐败的形式

11. 可以找出许多国家存在的一些相互关联的腐败行为的形式，不过，依据国家的状况以及在国民生活的某些阶段，如军人独裁、萧条、战争等阶段，这些形式在强度上不尽相同。下文列出各种腐败形式，但这一列举绝非详尽无遗。

- (a) 在国外秘密保存赃款和非法钱财。这包括拥有存放从发展中国家盗窃的资金和财产的有密码的秘密银行账户等。从规模来看，保存在国外的赃款或许是发展中国家特别是非洲存在的最为严重和最具破坏性的腐败形式，因为贪赃舞弊的政界和军界领导人及官员隐藏在国外的这类非法资金达数千亿之巨。由于一贯采用向客户提供带密码的秘密银行账户的做法，瑞士和列支敦士登是此种海外不法资产的安全存放地；
- (b) 挪用公款。这种贪污、诈骗和掠夺公共资产的方式与第一种方式相关，因为其中一些赃款可能在当地得到保存/挥霍，也可能转往国外。这些盗窃公款行为的主要特点是，所涉款项主要被定为政界领导人和政府官员侵吞的公款；这些款项存放的地点主要不是国外，即便其中一些可能最终流到国外。因此，可以较有把握地将这第二种腐败形式限定为通过掠夺公款而取得的留在当地的非法资金；
- (c) 洗钱。这一形式是指有关人员通过避开对转移的管制，甚至违反有关正式管制制度，以不法和非法方式越过国境转移资金。在多数情形中，这种腐败方式涉及资金的性质和来源(通常为非法性质和来源，例如盗窃所得资金、诈骗所得资金、贩毒所得资金、佣金、非法武器交易所

得资金、以欺骗手段获取的资金等)。与上文(a)节一样,此种形式也具有有一种基本的国际性质;

- (d) 酬谢。这一形式涉及提供货币、金钱、物质上的好处,作为履行职责的条件或报答。这一形式的腐败涉及行贿受贿,以影响政府部门的决定和行为,例如各种利益冲突:高级政府官员利用职位取得有利条件、税务人员和海关人员进行敲诈勒索以换取减少公众应当支付的费用、贿赂审计员、警察敲诈钱财以掩盖犯罪事实,以及贿赂法官以使作出的裁决对某人有利,等等;
- (e) 滥用公职。这一形式涉及政治和职务上的腐败:在职官员违反就职誓词,无视正式程序以获取个人金钱利益和非物质利益,获取对对手的政治优势,阻碍司法、正当程序或法治,并且使本人或他人得到不应该得到的有利条件或益处等。

B. 腐败的根源

12. 腐败的根源归结起来主要有以下几种:

- (a) 独裁统治和缺乏民主。只要存在独裁统治,政府就既不会有透明度,也无须对公众负责。正是由于这一点,当年的扎伊尔总统蒙博托才能将他极为贫困的国家的全部出口收入转入他在国外的个人银行账户;尼日利亚已故独裁者阿巴查才能够将数十亿美元从尼日利亚国库非法抽走,转到发达国家境内的一些银行账户上,对国民造成破坏性影响;
- (b) 执法不力。由于执法不力,很难对腐败行为实行制裁。一个国家,如果其执法人员染上腐败行为,就无法进行切实有效的刑事调查和司法程序,也无法切实实施制裁。这种国家面临着维持治安的基本问题;
- (c) 贫困现象普遍。工资非常低、失业率高以及生活困难等因素往往会助长腐败行为。许多发展中国家似乎都欠有债务,这些债务——其中一些是虚假债务——的偿还无一例外地耗尽了这些国家本可用来为公民提

供基本生活必需品的资金。这些问题都可能促使政府工作人员挪用公款和收取酬金，以便维持生计；

- (d) 极度贪婪和物质至上主义泛滥。有人认为，资本主义制度容易助长腐败，不过这种看法是可以争论的。这种看法认为，腐败是部分由于资本主义制度的传统做法，部分由于这一制度所看重的价值观——积累、物质主义、财富等。在目前处在世界资本主义制度外围的发展中国家，积累主要采取“资本的原始积累”的形式，具体表现为偷盗、掠夺、贪污、侵占、奴役等。由于这种原始积累氛围的存在，甚至这些发展中资本主义社会的政府都不太急于调查有疑问的个人财富的来源。这对腐败行为不受惩治现象起着助长作用，而且，取代典型的资本主义工作道德(劳动高尚)的，是一种庸俗、放纵的快速致富心态。
- (e) 文化落后和道德衰退。从审美和精神层面来看，腐败属于一种退化。它反映了社会发展的倒退，反映了一种文化落后现象以及一种道德衰落或堕落。这使人们相信这一总的看法：普遍的腐败现象不论存在于哪个社会，都是一个非常严重的问题，这一现象表明存在着深刻的道德和文化危机。腐败侵蚀着社会价值观。

三、腐败的受害者

13. 腐败的受害者可以是社会中的个人、应当在该社会中帮助形成秩序的机构或是社会本身。所以，腐败对享有一些人权造成的不利影响涉及各个方面，应当从整体入手来处理此种不利影响。我已在本文中证明：腐败不仅加剧贫困，而且还助长贫困。腐败造成资源的转移，而且恰恰是从贫困的发展中国家向富有的发达国家转移。这些资源本应用来提高人民生活水平，用来提供高质量的教育、足够的住房、足以维持生计的工资，用来提供高质量的卫生保健服务，包括降低艾滋病毒/艾滋病、疟疾、肺结核其它传染病的发病率和影响，但现在不是被一些腐败官员藏在国外的某些安全之处，就是被用来在国外购置豪华住宅。被剥夺了《国际人权宪章》所载权利的人可被最恰当地称为腐败的受害者。同样有害的是普遍或系统性腐败，此种腐败必然会阻止外国投资的流入，并使国家无法得到急需的外汇。

14. 腐败对可持续的民主制度构成严重威胁。在由于腐败而缺乏建立民主政府所需的体制框架的情况下，一国的政治稳定受到损害。独裁政权占据统治地位，人权的享有遭受严重的不利影响。政府既不会有透明度，也不会对人民负责，执法人员很容易被收买，同时，司法机构的独立性遭受损害。最终形成的，是一个丧失自尊、几乎没有或者完全丧失诚信的社会。

四、反腐败行动

A. 国家一级

15. 虽然可以恰当地说，迄今为止尚未参照大会于 2000 年 10 月 15 日通过的《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，缔结一项打击腐败行为的全球国际公约，但是，目前正在国家、区域、国际三级作出认真努力，以便打击这一现象。在国际一级，国际社会即将在制定全球反腐败法律以打击腐败现象方面取得突破。非政府组织将在反腐败斗争中发挥作用。所以，我认为，本小组委员会也应当在这场全面的反腐败斗争中发挥作用。

16. 以尼日利亚为例，该国发起了打击代号为“419”的预付款欺诈行为¹的行动，并且不断对盗窃国库的犯有腐败行为的领导人作出处理。尼日利亚颁布了一项反腐败法律，有人现在甚至认为该法律过于严厉，因为这项法律扩大并澄清了腐败范围，几乎不留任何回旋余地。2000 年《惩治腐败行为和相关犯罪法令》也被认为过于严厉，因为不仅盗窃、欺诈及行贿受贿被定为腐败行为，甚至连搞裙带关系也被视为应受惩治的腐败行为。

17. 正如坦桑尼亚人 J. S. Warioba 先生在他的论文²中指出的，坦桑尼亚联合共和国在国家一级建立了一个反腐败机制。1995 年颁布的《政府领导人行为守则法》于 2001 年修订，目的是引入一项执行机制，使该法变得切实有效，并争取尽可能政务公开。这项法令规定，政党、行政部门和司法机关负责人须在开始任职之时、每年以及任期结束时申报资产。该国于 2000 年颁布了《公共财政法》，加大总审计长的权力并为之提供更多资源，同时加大议会控制政府开支方面的权力，从而加强公共财政管理。

18. Bertrand de Spevill 先生在题为《香港的反腐败模式和反腐败方面的其它最佳做法》的论文中指出，反腐败机构不论直接或间接对行政机关负责人负责，还是直接或间接对立法机关负责人负责，都应当定期公开报告机构工作情况，只有这样才能赢得公众的信任。³ 巴基斯坦总统佩尔韦兹·穆萨拉夫说，“一些政界人士、政府工作人员、武装部队人员和工商界人员等一直都在犯下这样或那样的腐败行为，这就是为什么 1988 至 1999 年有 1.3 万亿卢比被侵吞”。值得注意的是，总统是在宣布由透明国际会巴基斯坦分会组织的一次研讨会⁴ 开幕之时说出上面这番话的。政府正在越来越清楚地意识到腐败对国家的经济增长构成的危险，而且不仅愿意在国家一级采取措施处理这一问题，也愿意在区域、区域间及多边三级设法处理这一问题。我仅仅列举了少数几个国家的例子，但这不是说其它没有得到提及的国家并没有颁布各种法律或建立某些值得称赞的机制来打击腐败现象。如得到核准，本项研究将向联合国所有会员国发出调查表，搜集有关为打击腐败现象而实施的法律和建立的机制的资料。

B. 区域/政府间一级

19. 多年来，为打击腐败现象，在区域和多边两级作出了共同努力。以下是一些最近通过的区域文书：

- (a) 欧洲委员会 1999 年 1 月 27 日通过的《反腐败刑法公约》。该公约涉及对国内人员行贿、国内公职人员索贿受贿、贿赂国内议会成员、贿赂外国政府公职人员、贿赂外国议会成员、私营部门内的行贿、私营部门内的索贿受贿、贿赂国际组织、贿赂国际议会成员、贿赂法官、权钱交易、贪污所得赃款洗钱等行为。《公约》最值得注意的条款是第 23 条第(3)款，该款规定：“银行资料保密不得阻碍便利收集证据和没收所得的措施”。相互协助是《公约》的基石；
- (b) 经济合作与发展组织 1997 年《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》规定了大致相同的反腐败措施，但该公约突出的重点是打击贿赂外国公职人员的行为。关于法律互助问题，《公约》第 9 条规定：“缔约方不得以保密为由拒绝就本公约范围内的刑事事项提供相互法律援助”；

- (c) 《欧盟关于打击欧洲共同体官员或欧洲联盟成员国官员贪污腐败的公约》规定，欧盟成员国之间应当在打击行贿/索贿受贿行为、引渡和起诉、惩罚和管辖等方面开展合作；
- (d) 大会于 2000 年 11 月通过的《联合国打击跨国有组织犯罪公约》规定，缔约国须追究腐败行为的刑事责任，该公约还规定了应当采取的打击腐败现象的措施(第 8 条和第 9 条)。《公约》第 12 条第(6)款规定：“各缔约国均应使其法院或其它主管当局有权下令提供或扣押银行、财务或商务记录。缔约国不得以银行保密为由拒绝按照本款规定采取行动”；
- (e) 《非统组织/非盟反腐败公约》草案第 15 条规定了一些旨在使法院或其它主管机构有权下令没收或扣押银行、财务或商务记录的措施，以期执行这项公约。关于银行保密的第 15 条第(3)款规定：“缔约国承诺达成有关就可疑账户放弃银行保密做法，并使主管机构有权为进行司法调查从银行和金融机构提取它们所掌握的证据的双边协定”。该公约草案第 16 条涉及合作和互助；
- (f) 亚非法律协商组织这一两大洲的法律工作者组织意识到腐败在各国的发展进程中造成的问题，该组织在 2002 年于阿布贾举行的第 41 届会议上，决定将题为“一项有效的反腐败国际法律文书”的项目列入议程；
- (g) 非洲联盟成员国首脑还在非洲发展新伙伴关系中提出了“非洲同侪审评机制”。这一进程旨在使非洲现任领导人能够在与发展伙伴合作过程中，在很大程度上改变非洲国家治理的性质。该进程还旨在对任何易犯腐败行为和劣政的非洲领导人进行约束。

C. 多边/国际一级

20. 国际社会目前正在起草一项国际公约，即《联合国反腐败公约》，该公约可能将在今年早些时候提交联合国大会第五十八届会议核准。在强调腐败领导人抽走数十亿美元对发展中国家的个人的权利造成了不利影响这一点之后，人们希望，追回资产问题，即该公约所涉的一个关键问题，能够得到恰当处理。

五、腐败问题的处理办法

A. 国内机制

21. 我个人认为，腐败问题的解决办法在国内一级是显而易见的，可以归结为以下几种：

- (a) 领导者素质和政治意愿。领导者必须在正直、诚实和自尊等方面充当全国的表率，只有这样，才能以良好的道德风尚影响各级政府官员。领导者必须具有反腐败的政治意愿。任何国家的领导人都应当竭力谋求透明度，担当起责任，并尽力实行善政和持久民主制度；
- (b) 反腐败立法。各国应当制定具体的反腐败立法，从而建立起国家反腐败机制。有些国家已经制定了反腐败法规，而另一些国家则建立了不同的机制；
- (c) 执法与司法机关。必须严厉打击和消除执法部门和司法机关的腐败现象。这是因为这些机构必须具备维持法律和秩序所需的充分的条件，并且在起诉腐败行为方面遵循正当程序；
- (d) 提供就业机会、保证适足工资和消除贫困。政府必须设法向公民支付能维持生计的工资。提供就业机会、支付能维持生计的工资，以及使公民能够接受高质量的教育，利用充分的卫生保健设施，拥有住房等，特别是对发展中国家来说，将有助于减少腐败行为。为了履行这些义务，这些国家所欠的外债应当取消。同样，非法来源资金以及被从贫困的发展中国家国库抽走的资金，一旦找到，就应当交还给来源国；
- (e) 严厉打击腐败行为。追究腐败行为的刑事责任对消除腐败现象至关重要。为此，应当行贿和受贿者进行起诉，这些人员如认定有罪应当受到严厉惩治，其赃款赃物应当没收，任何人都不应当凌驾于法律之上，只有这样才能对他人起到儆戒作用。《联合国反腐败公约》应当确保任何逃避国内制裁、逃往别国的不法分子都能被引渡，并且为他的犯罪承担后果；

- (f) 民间团体、媒体和公民的反腐败义务。媒体和民间团体在打击腐败现象方面的作用再强调也不会过分。民间团体中许多著名的非政府组织，如透明国际会、国际预防犯罪中心等，已经为帮助消除腐败现象作了大量努力。公民在保护公共财产使其免遭掠夺方面发挥的作用。媒体和民间团体还应当加强宣传教育，使人们清楚认识到腐败对国家产生的不利影响；
- (g) 道德复兴。鉴于造成腐败现象的一部分原因是道德衰败，需要进行道德复兴。此种道德复兴应当在精神、文化及政治层面进行。应当在宗教场所、学校，甚至在青少年集会场合开展道德复兴活动。

B. 国际机制

22. 世界正在变成一个全球村，因此，应当在国际一级作出共同努力，以便打击腐败现象，减少其不利影响。联合国全球反腐败方案方案主管在提交的一篇论文中说，有必要采取国际措施，以便逐步具备切实有效的手段，减少国家公务员滥用职权牟取私利的危险、可能性及由此造成的经济损失；减少国际公务员滥用职权牟取私利的危险、可能性及由此造成的经济损失；减少国内和国际私营公司贿赂公务员的危险、可能性及由此造成的经济损失。⁵ 国际社会还应当研究如何返还被腐败领导人侵吞的资产/资金问题。

六、结论和建议

23. 腐败问题现在必须得到严肃、认真的对待。尽管以往采取了处理办法，但腐败问题正在变得日趋严重，而且到了十分惊人的程度。令人欣慰的是，在国家一级，为处理这一问题，许多国家都已经建立了严厉的反腐败机制。我敦促所有其它国家将腐败问题作为优先事项加以处理。为了制止这一灾祸，还需要在区域和区域间两级作出努力。

24. 我强烈建议在小组委员会一级对腐败问题进行充分研究，以期有助于提倡联合国会员国实行透明、负责的治理和善政，这样做将使所有人权的享受成为可能。这样做还将为所有负责处理这一问题的机构提供指导。如果得到核准，这项研究应

当详细探讨腐败的总的和集体表现形式。这项研究应当找出弱势群体，并制定有关尊重人权、国际申诉和制裁制度的指导方针。发展中国家面临的腐败领导人侵吞国库引起的资本外逃问题，也将得到探讨。另外，还应当探讨如何将非法来源资金返还其合法所有者这一问题。

-- -- -- -- --

¹ 《尼日利亚刑法》第 419 条对如何处理预付款欺诈行为作了规定。

² 《反腐败——坦桑尼亚的经验》，在 2001 年 7 月 11 日至 12 日于阿布贾举行的一次研讨会上提交。

³ 开发计划署 2001 年 7 月 11 日至 12 日在尼日利亚为“指定法官”举行的反腐败法律技术讲习班。

⁴ 《伊斯兰堡晨报》(Dawn Islamabad)，2002 年 9 月 20 日，星期五。

⁵ 奥地利维也纳办事处联合国全球反腐败方案主管 Peter Langseth 博士在尼日利亚和药管办事处 2000 年 5 月 7 日至 11 日于阿布贾举行的腐败与有组织犯罪问题国际会议：新的千年期的挑战上宣读的受委托编写的论文。