



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/23

7 July 2004

CHINESE

Original: ENGLISH

人权委员会
增进和保护人权小组委员会
第五十六届会议
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·姆博努女士提交的初步报告**

* 大会在第 53/208B 号决议第 8 段决定，如果报告迟交给会议事务部门，应在该文件的脚注内说明延误的原因。本文件迟交，但未按规定说明理由。

** 尾注按原文照发。

摘 要

本报告是按照小组委员会关于腐败及其对享受人权、特别是经济、社会和文化权利的影响的第 2003/2 号决议提出的初步报告。本报告以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)为基础，并考虑到了该届会议上的讨论情况。

从腐败祸患这一普遍现象开始，初步报告探讨了腐败的总的和具体表现形式，包括企业部门的一些腐败实例。报告接着鉴定了腐败的受害者，指出穷人最易受腐败行为所害，并从人权的角度阐述了腐败造成的社会经济后果和公民与政治后果，表明腐败对发展中国家的发展努力产生着破坏性影响。报告还分析了私营部门的腐败现象，探讨了跨国公司扮演的角色。

在分析腐败的表现形式和造成的后果之后，报告探讨了国内和国际反腐败的机制。

报告在结论和建议中强调了：政治领导者素质在反腐败斗争中的重要性；批准《联合国反腐败公约》并将其编入国内法以突出追回资产条款的作用的重要性；制定本国反腐败机制和立法的重要性；各国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的重要性；建立固有的安全网机制，保护公民免受企业腐败损害的需要；企业严格遵守行为准则的重要性；有效执法的需要；民间团体和媒体的重要性。报告强调缺少基本生活必需品会助长腐败，指出了债务在这方面的作用并建议免除穷国的债务。

鉴于腐败现象给社会造成毁灭性的冲击，特别报告员还建议定期举行高级别会议，以激发对腐败问题的进一步讨论。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 4	4
一、初步考虑.....	5 - 6	5
二、腐败的总的和具体表现形式.....	7 - 16	5
三、腐败受害者的鉴定.....	17 - 21	8
四、腐败造成的后果		
A. 社会经济后果.....	22 - 26	10
B. 公民政治后果.....	27 - 33	11
C. 私营部门后果.....	34 - 37	14
D. 跨国公司.....	38 - 39	15
五、制止腐败分子不受惩罚的现象		
A. 国内和国际反腐败机制.....	40 - 55	16
B. 反腐败管辖措施.....	56	19
六、结论和建议		
A. 结 论.....	57 - 58	19
B. 建 议.....	59 - 60	20

导 言

本项研究的背景

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对实现和享受所有人权的影响的工作文件。

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所形成的看法，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。

3. 在第 2003/2 号决议中，小组委员会建议人权委员会通过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。人权委员会第六十届会议在第 2004/106 号决定中认可了小组委员会的决定。因此，本报告是按照小组委员会第 2003/2 号决议提交的。

本项研究的目的

4. 有些人认为，腐败现象是一个对所有国家政府都普遍存在的问题，并不局限于某个地方或某个民族。腐败和腐败行为不受惩罚对许多国家特别是发展中国家的政治、经济、社会、民间和文化的稳定造成不利影响，以及对人民的经济和社会发展造成破坏性影响，已有详细记载。“非洲稀缺资金和可投资盈余由于系统性腐败、公职人员侵吞国库公款并将其藏在国外以中饱私囊，骇人听闻地被掏空”¹，这项关于腐败问题的研究因而显得更为迫切。研究这一题目的另一个重要理由是为近年来在公司管理中使投资者和股东信心大降的一些问题寻求答案。

一、初步考虑

5. 小组委员会决定讨论称为腐败这个祸患时确定的一个事实是：腐败是普遍存在的一种现象。“它逾越信仰、宗派和政治体制，影响到年轻的男女。腐败现象无论是在民主和独裁的政治，还是在封建、资本主义和社会主义经济体，都普遍存在”。² 在清理肯尼亚司法部门时，人们将腐败称为“一种无法减少的祸害，使肯尼亚人民无法得到应有的服务，对该国经济下降和贫困负有不可忽略的责任”。³

6. 腐败损害法治和司法；彻底破坏任何国家的选举制度和参与性民主制度。它不但在降低任何国家的外国和本国投资者的信心方面起关键作用，而且应对该国基础设施的毁坏负主要责任。难怪人们将腐败称之为“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”。⁴

二、腐败的总的和具体表现形式

7. 腐败现象严重损害着各类权利的享有，也引起了国际社会的广泛注意。许多人给腐败下了各种不同的定义。有些人试图从文化角度说明腐败现象的普遍性。在腐败问题上，美国司法部长约翰·阿什克罗夫特⁵指出，“……没有一个社会能完全摆脱腐败行为，即使是最成功、历史最悠久的市场社会也不例外。美国的情况就是一例，该国司法部于 2002 年在联邦、州和地方各级对腐败的公职人员提起了 1,000 多起联邦诉讼”。因此，他认为“腐败削弱了民主政府的合法性，在极端的情况下，甚至威胁到民主本身，因为民主靠的是信任，而腐败则破坏信任”。世界银行的研究表明，腐败现象的不利影响可极大幅度地降低一国的增长率。世界银行估计，腐败行为造成的费用约占世界经济年产量的 7%，约合 2.3 万亿美元。企业界的腐败现象令人寒心！致于美国最大能源交易公司安然(Enron)的倒闭，有人将犯有重大过失的高级管理人员比喻成“往昔强盗豪门”，⁶ 检察官 Joe Cotchett 则将他们称为“经济恐怖分子”。⁷

8. 该公司所犯的腐败行为包括“成功地隐藏了巨额债务，设立了一系列可作为单独实体处理的有限合伙公司”。这些会计上的“诡计”达到了其所要达到的目标，使该公司的利润看来比实际要高出许多，从而抬高股价，欺编投资者，对安然公司的雇员说谎，怂恿他们将储蓄和退休金投入该公司的股票”。⁸ 更令人担心的

是，“这些做法得到了安然公司聘用为审计和高薪顾问公司的安达信会计公司的‘认可’”。⁹ 关于这一问题的进一步讨论，见下文“腐败受害者”。

9. 米兰的一位律师 Marco Deluca 将意大利最大奶业公司帕玛拉特(Parmalat)的倒闭说成是比腐败还要糟糕。他说，“只是犯罪的种类不同而已：我们习惯讲腐败，现在则是金融崩溃(着重号由作者所加)”。¹⁰ 帕玛拉特事件牵涉到包括澳大利亚在内的六大洲 30 个国家的公司和工作职位。“从巴西和纽约到荷兰和米兰，调查员正到处搜查失去踪迹的约 100 亿欧元(165.1 亿美元)的资金”。¹¹

10. Jane Ellis 女士¹² 指出：“有人说，被描画得很黑的腐败是一种西方概念，在发达国家构成腐败和贿赂的行为，在另一个非西方发展中国家可能只不过是一种传统文化习俗。照此类推，凡存在诸如向首领和重要人物送礼这种传统习俗的地方，这种做法都是公开进行的，而且还期望所送礼物将会转给他人或与他人分享(有人认为这是一种早期税制)。当今秘密给予私人礼物对这种习俗来说是倒行逆施，在许多情况下是一个与传统习俗几乎毫不相干的现代概念”。¹³ Ellis 女士的观点突出了一个事实：行贿受贿，推而广之，腐败是一个不局限于发展中国家或管制经济体的普遍性问题。

11. 大量证据表明，发达国家的公司经常劝诱发展中国家的公职人员受贿，而且往往是以牺牲这些穷国的经济社会利益为代价。在一个备受瞩目的腐败案件中，法国电子业巨人萨基姆公司(SAGEM SA)被指控在 2001 年向尼日利亚的官员行贿，以获取尼日利亚国民身份证方案价值 2.14 亿美元的合同。¹⁴ 有关官员，不论其社会地位高低，均根据尼日利亚为反腐败制定的许多国内文书在法庭上受审。美国油田服务巨头哈里伯顿(Halliburton)也被卷入尼日利亚的多起丑闻中，从逃税到向公职人员行贿不等。¹⁵ 由 30 个国家组成的经济合作与发展组织(经合组织)就是为了遏止这种肆无忌惮的腐败现象才批准了《公司管理原则》的订正本，在其中增列了公司行为良好做法的新建议，以便重建和维持公众对公司和股市的信任。

12. 订正《原则》为近年来破坏投资者对公司管理的信心的一些问题提供了应对措施。除其他外，《原则》要求政府确保管理构架真正行之有效，并要求公司本身要真正做到责无旁贷。《原则》还提倡增强机构投资者的意识，并规定了股票持有人在确定高级管理人员的薪酬方面的实际作用。此外，《原则》又促请加强透明度和披露方法，以对应利益冲突。

13. 腐败也被分成“小型腐败”，“重大腐败”(有组织犯罪)、“系统性或普遍性腐败”等。无论是那一个“级别”或“层次”，腐败会使发展中国家大伤元气，这一点无论如何强调也不为过。独裁和缺乏民主，导致权力的垄断、集中和个人化，结果形成了有些国家腐败猖獗的风尚。一篇关于尼日利亚前任总统阿巴查的文章¹⁶指出，冻结在一家瑞士银行、可追溯到该前军事独裁者的存款达 6.66 亿美元。进一步调查揭示，阿巴查及其家庭成员在多家银行有存款。令人感兴趣的是，卢森堡的官员宣布冻结该家族存在卢森堡一家德国银行分行的 6.3 亿美元存款。经过数月费劲的谈判，瑞士当局答应向尼日利亚政府归还约 5,000 万美元的赃款。¹⁷

14. 《世界人权宣言》第二十三条第(一)款规定，“人人有权工作、自由选择职业、享受公正和合适的工作条件并享受免于失业的保障。”第二十五条第(一)款规定，“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障。”就是在上述这些权利被独裁者和腐败领导人剥夺的背景下，盗窃的公款在发达国家金融机构默许下从发展中国家抽走而存放在发达国家，这就构成了腐败行为。

15. 如果将腐败官员中饱私囊的赃款改用于公用事业，可想象这些资金能够提供多少工作、基础设施、改进的教育体制和强化的民主制度。众所周知，由于从许多发展中国家抽走的巨额公款存放在发达国家，结果多数国家成为破产国家，无法履行即使是普通的国家职能，包括为其人民提供饮用水、用电和适足住房。

16. 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。执法机制不健全的国家易受操纵和形成腐败。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。”关于腐败问题，《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。”

三、腐败受害者的鉴定

17. 腐败现象在全世界造成的代价并不易估计。但据美国舞弊稽核师协会计算，世界所有机构组织由于欺诈和腐败行为每年损失的收入约为 6%。¹⁸ 一个社会，尤其是不幸由腐败军人独裁掌权的社会中的任何一个人，甚至整个社区，都可能成为腐败的受害者。下表开列世界最腐败的 10 名领导人及他们被指称从各自国库中侵吞的赃款估计数。

世界最腐败的 10 名领导人

姓 名	职 位	据称贪污的公款估计数
1. 穆罕默德·苏哈托	印度尼西亚总统(1967-1998)	150 亿-350 亿美元
2. 费迪南德·马科斯	菲律宾总统(1972-1986)	50-100 亿美元
3. 蒙博托·塞塞·塞科	扎伊尔总统(1965-1997)	50 亿美元
4. 萨尼·阿巴查	尼日利亚总统(1993-1998)	20-50 亿美元
5. 斯洛博丹·米洛舍维奇	塞尔维亚/南斯拉夫总统(1989-2000)	10 亿美元
6. 让·克洛德·杜瓦利埃	海地总统(1971-1986)	3-8 亿美元
7. 阿尔韦托·藤森	秘鲁总统(1990-2000)	6 亿美元
8. 帕夫洛·拉扎连科	乌克兰总理(1996-1997)	1.14-2 亿美元
9. 阿诺尔多·阿莱曼	尼加拉瓜总统(1997-2002)	1 亿美元
10. 约瑟夫·埃斯特拉达	菲律宾总统(1998-2001)	0.78-0.8 亿美元

资料来源：《百科信息服务》，内容摘自透明国际组织《2004 年全球反腐败报告》。

18. 许多发展中国家的债务负担沉重，而这些债务却往往是由声名狼藉和腐败的领导人所欠下的。债务和偿还债务使人们日益贫困，系统地使他们无法享受人权文书中所载的基本权利。据估计，单是偿还债务——即每年还本付息的金额，在非洲便超过了新贷款总额 20%，在拉丁美洲则超过新贷款总额 30%。这说明了一个事实：一个发展中国家为发展目的取得所需的新贷款(该国可能很幸运有一个民主选出的领导人)结果可能不是用于该目的，因为新贷款甚至作为所欠贷款还本付息之用还不够。

19. 这一不幸设想的结果是，发展中国家不得不经常举债以偿还债务，而不是为了投资或发展目的而举债。在关于最高级国家官员以欺诈手段中饱私囊的第 1992/50 号决议中，人权委员会指出，发达国家负有特别责任，应努力帮助这些国家把它们的领导人从人民骗取的财产归还给受害人民，以有助于这些国家的经济、社会和文化发展。

20. 尼日利亚民主选举的总统奥卢塞贡·奥巴桑乔也重申了这种观点。他是在尼日利亚经历了多年军人独裁统治，即通常被称为“蝗虫年代”后任职的。2004 年 5 月 29 日，在庆祝现已被称为“民主日”的典礼中，他为纪念该国回返到民主法治发表讲话，再次呼吁外国债权人和巴黎俱乐部注销所有非洲国家债务，因为多数负债国偿还的款额已超过债务两倍以上。他说，“减免债务和取消债务是一个政治问题，不是经济问题。没有一个国家能够将它用于发展的收入转用于偿还债务，美国、法国、联合王国和其他发达国家也不例外。”他认为整个债务问题已成为威胁、折磨和控制发展中国家的另一种手段。

21. 安然公司在 2001 年 12 月宣布破产，这是美国历来最大的一宗公司破产案，该公司的倒闭留下了许多权利受危害的受害者。非法篡改财务报表抬高收益报告，误导投资者、股票持有人、雇员、退休者等，使他们认为该公司仍良好、健全。“据说少数几个人违法乱纪搞的几项没有列入资产负债表的合伙关系所涉非法行为，触发了本来相当健全的公司的倒闭”。¹⁹ 花旗集团和摩根大通这两家美国大银行据说已同证券交易委员会达成协议，为它们在安然公司欺诈行为中扮演的角色缴付共计 2.55 亿美元的罚款。²⁰ 这一情况表明，腐败的受害者遍布发达和发展中国家。具有讽刺意味的是，受过教育的和没有受过教育的，同样都是腐败行为的受害者。确实

的证据和统计数据证明，多数“公司腐败行为”受害者是社会精英分子，即股票持有人、股票经纪人、投资者等。

四、腐败造成的后果

A. 社会经济后果

22. 腐败对一国社会经济发展造成的后果可能非常巨大。腐败影响到公共和私营经济生活的各个部门。许多研究展示了腐败的经济和社会代价。腐败已证明妨碍投资，无论是本国投资还是外来投资都受到妨碍，从而降低增长、限制贸易、扭曲政府开支的规模和组成。腐败削弱了金融体制，增强了地下经济，助长了贩毒和走私漏税。同样重要的是，腐败与贫困的日益加深和贫富日益悬殊有着密切的关系。腐败造成的财政扭曲现象使政府提供的服务的质量不断下降，对穷人造成的后果尤其严重。腐败对投资和增长造成的负面效应也同样使贫困变本加厉和削弱课税基础，进一步危害到公用事业的质量。

23. 欺诈行为若对一国经济造成严重损害，也间接损害到公民的权利。在增加腐败公职人员的私人收入的同时，腐败往往对公共收入有负面影响。研究证明，多数行政腐败行为是税务和海关官员犯下的，结果，本国和外国公司交的税也随着减少。公司或个人逃税也构成腐败行为。哈里伯顿逃避向尼日利亚政府缴纳税金是一种公司腐败形式。该公司必须向该国承付 310 万美元的纳税义务，预期还必须另外再付 1,000 万美元以上的税款，其中包括所得税和增值税。

24. 腐败加深贫困、影响政府提供服务、破坏社会安全网并侵蚀退休者、老年人的退休金。腐败引起的安然公司的破产和倒闭使患“精神病症”的人大增，尤其是被解雇的雇员之中。²¹

25. 虽然造成社会不平等有很多因素，腐败已确知就是其中一项因素。私有化是政府抛弃低效国营企业所使用的一种经济政策。不幸的是，在腐败领导人主持下进行的私有化对穷人有害，因为这些领导人可用非法的权势劫持投入私有化的资产。这里，穷人又再次会受害，因为他们不可能从资产的再分配中得益。

26. 腐败造成的资本外流的影响无论如何强调也不过分。正如上文所指出，腐败领导人掠夺公款严重违反了所影响国家公民的人权。这些赃款往往存放在发达国

家的金融机构。更令人担忧的是，这些金融机构明明知道这些非法资金的来源，但仍向这些掠夺者提供带密码的秘密银行帐户，从而向这些掠夺者提供了避难所。可幸的是，少数一些有罪的国家已向国际压力低头，尽管不是心甘情愿，但同资金的合法所有人正在进行合作。

B. 公民政治后果

27. 《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他的家人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。

28. 《维也纳宣言和行动纲领》强调经济、公民、政治、社会和文化等所有权利的相互关联和相互依赖。剥夺任何一项权利无疑会给其他权利的享受带来极为不利的影 响。独裁政权根深蒂固是腐败的一个根本原因。没有透明度、无须对公众负责、法治和治安的互解等是独裁政权的一些特征。所以，世界最腐败的 10 名领导人推行近年来最暴虐的政权就毫不奇怪。Michael Johnston 教授指出，与行政和财务影响等某些腐败后果造成的有形影响不同，腐败造成的政治代价往往是无形的、影响面很广且时间持续很长的。²²

29. “腐败削弱了一个国家自我改革和建立更开放、能顺应需求、有信誉和合法的政治制度的能力”。²³ Johnston 教授指出，²⁴ 要使上述制度变为现实，最起码需要公民对公职人员、对制度和彼此有相当大的信任，但腐败能破坏和摧毁这种信任。因此，必须再度强调：若要有效打击和遏制腐败，就非要有这种信任和强有力且有信誉的政治领袖不可。

30. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条规定，所有的人在法律前平等，并有权受法律的平等保护，无所歧视。令人遗憾的是，腐败行为的一项后果是司法、武装部队，警察和立法等主要机构严重受到破坏。法官贪污腐败的报导日增令人担忧。世界各地不同国家的许多法官被指控在向人民提供司法服务中犯有严重渎职罪。指控一些法官犯下的严重罪行包括：贿赂、贪污腐败、胁迫性行为和徇私。令人欣慰的是，少数一些发展中国家采取了令人高度赞赏的果敢措施，它们净化了政体，扶植萌芽的民主，因而是着手肃清司法部门腐败分子的国家典范。

31. 在关于肯尼亚政府采取的无畏大胆措施的一项实例研究中，暴露了下列一些事实。专栏作家 Joel Obura 指出，“齐贝吉政府在 2002 年执政时，肯尼亚人民预期政府会进行一定的改革。不过，改革的幅度和政府猛击司法部门的贪污腐败所表现的勇敢，则是出乎所有人的意料之外……。司法部门尽管是政府三大支柱之一，但我认为这是其中最重要的支柱。只有它能够宣布议会法案违反宪法，只有它具有权力质问甚至宣告某些总统令无效”。²⁵ 就是在这种意义上，我们能欣然同意 Obura 先生的这种看法：“腐败的司法的确是一种恶性的痼疾，其害处在全国各个角落都能感觉到。”²⁶

32. 为了响应公民对司法部门肆无忌惮的腐败发出的怒号，首席法官 Evan Gicheru 经齐贝吉总统默许设立了一个廉正和反腐败委员会，任命前肯尼亚反腐局局长 Aaron Ringera 法官先生为主席，以便调查司法部门的腐败行为。²⁷ 委员会提出了人们称为“可耻的人排名榜”的报告，指控了上诉法院 9 名法官其中 5 名，18 名高等法院法官和 82 名地方法官。²⁸ Ringera 先生在将报告呈交首席法官时承认，继续追查恐怕不容易做到，因为“腐败分子始终会还击”。²⁹

33. 首席法官承诺采取必要行动。³⁹ 他向列入“可耻的人排名榜”上的法官发出最后通牒，要求他们在 10 天内辞职，否则将对他们起诉。被指控的法官开始时都有抵制情绪，但一旦面对确凿证据，都不得不辞去。希望余下的法官能保持高度的公正和独立性，使司法成为公民的盾牌和捍卫者。真正独立的司法部门是任何社会民主能否持久、法治能否奏效的关键所在。

肯尼亚司法部门腐败行径列表
林格拉廉正和反腐败委员会报告所列的“贪污收费表”

刑事案件

诱发开释或宣布判决无效——

轻罪

(如偷窃、盗窃、欺诈和殴打)

2,000-50,000 先令

严重罪行

(如严重人体伤害、私藏枪械、贩毒、抢劫、欺诈和强奸)

死罪

(如谋杀、暴力抢劫)

4-100 万先令

民事案件

作出有利于你的裁决——

上诉法院法官 1,500 万先令以上

高级法院法官 5-200 万先令

地方法官 3,000-6,000 先令，另加任何人身伤害赔偿裁定额的
10%-30%

按级别贿赂

在任何刑事或民事案件中提供援助通常需要的贿赂金额，按受贿者资历排列——

上诉法院法官 1,500 万先令以上

高级法院法官 5-160 万先令

地方法官 4,000-150,000 先令

法庭书记员 50-5,000 先令

秘书 500-1,500 先令

其他活动

确保结果对你有利——

<u>批准保证人/保释</u>	2,000-10,000 先令
<u>恢复已撤销的保证书</u>	不超过 20,000 先令
<u>变更保释条件</u>	5,000-13,000 先令
<u>诉讼证明书</u>	不超过 5,000 先令
<u>定刑时行使有利的斟酌决定权</u>	1-5 万先令
<u>诱发错误定罪</u>	不超过 8 万先令
<u>书记员处理保证文件</u>	200-500 先令
<u>查找丢失/误置档案</u>	50-1,500 先令
<u>书记员起草答辩状</u>	不超过 5,000 先令
<u>诉讼记录打印</u>	500-1,500 先令
<u>作为书记员雇用</u>	4-5 万先令

资料来源：《共和国日报》(内罗毕)，2003 年 10 月。

C. 私营部门后果

34. 1980 年代后期和 1990 年代，在结构调整方案刺激下，国有企业私有化剧增。在发展中国家，世界银行等机构所鼓励的私有化向人们提出了有利可图的合同和特许权，因此公司有更多的机会和更大的动机行贿。此外，私有化意味着将诸如卫生保健、教育、电信、运输等若干公共职能交给私方承办。将这些职能转移给私营部门往往需要转移大量预算拨款和规章制定权，这就给贪污腐败创造了机会。而且，在有些国家、特别是没有建立起相互制衡机制的国家进行私有化和经济自由化，结果等于是引狼入室，邀请人家抢走国家的资产并将财富转到国外去。这反过来又削弱了官员和从政者推行透明、诚实作风的诱因，造成社会与政治进程广泛疏离，从而助长政惰令败。

35. 私营/公司部门的腐败近年来的规模非常庞大，令那些偷窃几千元甚至几百万元的小官僚们自惭形秽。世界通信公司、安然公司、帕玛拉特公司等倒闭所涉及的腐败深度惊人，多达几十亿美元的金額比许多国家的国民生产总值还要高。

这种大规模腐败对发展中国家和发达国家的影响是极其庞大的。法人团体没有尽其责任谆谆劝导其雇员遵循公司有效经营所需的行为守则和价值观。许多企业在这些法人团体管理失败之后相继破产，伴随而来的还有权利受到侵犯。

36. Steve Salbu 博士指出，“安然公司的道德颂歌与安然公司一些高级管理人员的行为形成的对照令人寒心。事实上，安然公司的故事教导我们，公司道德守则有其局限性，它们可以如何空洞和如何徒劳无益。”³¹ 他还说，一旦诺言是空洞的——当管理人员缺乏奉行美德的忘我精神或没有能力作出站得住脚且符合伦理的决策时——公司的守则就毫无用处。³² 安然公司标明的核心价值是“尊严、廉正、沟通和优秀”。有趣的是，据 Bradley K. Googins 在《今日新闻》中指出，“当安然公司倒塌下来时，它暴露了最恶劣的商业贪婪、不端行为和个人品德。安然公司出卖了它的雇员，它的雇员又出卖了它的客户；况且，公众本已普遍认为公司除了谋求私利和中饱私囊之外什么都不会做，安然事件事实上是火上加油，安然公司把美利坚公司整体给出卖了。”³³ 能源巨头的倒闭暴露了安然公司的贪婪。法人团体、其中包括好几家银行的许多雇员经常从事令人们对 Bradley K. Googins 的观点深信不疑的交易。³⁴ 公司管理人员为了谋求私利和中饱私囊，客户的期望往往被弃而不顾。

37. 不论是发达还是发展中国家，私营部门腐败的后果都是极其严重的。它伤害了最易受害群体，使贫穷的人更加贫穷。在金钱能买影响力的情况下，就是这一群体被挤出决策行列并推到政治的边缘。当本可用于改善服务或基本生活水准的钱被挪用到又大又贵但“佣金”赚头很大的项目上时，就是这一群人吃了亏。结果，也就是他们必须为取得基本服务行贿，或由于没有能力行贿而吃亏。腐败能渗透穷人生活的几乎每一个领域：它可确定他们如何将其子女送进学校，诊所的护士能否找到(和使用)清洁的针，或他们是否能找到工作。显然，穷人和被边缘化的人每天受腐败的折磨最深，但不幸的是，他们也是最无能为力扭转这种局面的人。

D. 跨国公司

38. 为了让萨达姆·侯赛因统治下的伊拉克能够出售一定数量的石油，并用卖油所得为伊拉克易受害和无辜的人民提供诸如食物和药品等基本必需品，这样一个简单的方案也变成一个“石油换丑闻”的事件。³⁵ 据说该方案反而“为侯赛因盖了

几十幢豪华奢侈的宫殿，并让法国、俄罗斯、叙利亚、中国和联合国中饱私囊。单是联合国便从伊拉克在该方案下出口的 500 亿美元石油中(按 2.2%佣金计)得到了 40 亿美元的油水，据说是用以支付方案的管理费用”。³⁶

39. 在世界各地，有一些国家、特别是发展中国家本应相当富有，但由于在这些国家经营的一些跨国公司的腐败行径，迄今它们多数仍然很贫穷。向公职人员行贿以获取合同、逃税、在一些极端的例子中甚至充当独裁和暴虐政权的靠山等做法，对那些不遵循常规的跨国公司来说简直是家常便饭。在独裁政权统治下生活的人日子最苦，证据比比皆是，腐败、暴虐政权和在国际交易中不遵守良好的行为和道德准则的跨国公司，它们始终是分不开的。

五、制止腐败分子不受惩罚的现象

A. 国内和国际反腐败机制

40. 腐败现象损害着所有人权的享有，不论它们是经济、社会、文化权利还是公民权利和政治权利；腐败使政府更难以拟订和执行连贯的政策以顺应其公民的需求，不论这些需求是实在的还是象征性的，并有效使用稀缺的资源。上述事实一经确定，国际社会便加紧努力与腐败作斗争。在各个层次，人们不再对腐败的“痼疾”影响掉以轻心；这种影响众所周知，并已成为一个热门话题。腐败分子迄今不受惩罚的现象目前不但在国家一级，而且还在国际一级设法处理。

41. 大会在第 55/61 号决议中认识到一项独立于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的反腐败的有效国际法律文书是可取的，并决定开始拟订这一文书。谈判的结果产生了《联合国反腐败公约》，该公约在大会第 58/4 号决议中通过。

42. 这一重要国际文书签署后，各国特别是发展中国家便有了一项争取追回盗窃公款的有效文书。该文书在资产追回方面有了重大突破，因为文书中明确指出这是“公约基本原则之一”。这些公款是新的民主政府进行社会重建和复原所需。秘书长在该《公约》通过后的发言中指出：“腐败对穷人造成更大的伤害，因为腐败转移本来用于发展的资金，破坏政府提供基本服务的能力，助长不平等和不公正现象，以及阻碍外国投资和援助。”³⁷

43. 不过，必须强调指出一点，就资产追回问题达成的协议是经过炽烈谈判后才做到的，因为试图追回被非法拿走的资产的国家作出的努力，分别受到为这些非法获得且众所周知为盗窃的公款提供避难所的国家所阻挠。具有讽刺意味的是，在国际腐败行为中受害的贫穷发展中国家却不得不与腐败行径共谋国的法律及程序上的保障取得协调，因为它们需要这些国家的援助。腐败行径共谋国即为那些怂恿它们的金融机构向腐败领导人和公职人员大开方便之门从而有意识地与他们勾结的国家。

44. 公约的若干其他条款进一步规定应如何进行合作和提供援助。特别是，对于贪污公款，规定将没收的资产返还请求缔约国。预期有效的资产追回条款会有助于受害国矫正腐败造成的最坏影响，同时又向腐败官员发出严重警告，他们的不义之财不再能找到避难所了。为此目的，《公约》第五章规定了将盗窃资产返还原地的机制；第四章则涉及调查和起诉《公约》界定的罪行方面的国际合作。

45. 为确保制止腐败分子不受惩罚的努力获得成功，《公约》还需求缔约国为范围广泛的腐败行为确定刑事罪和其他罪行，如果这些行为在缔约国国内法尚未构成罪行的话。公约的另一个重要方面是，它超越了先前这一类文书的范围，不但把诸如贿赂和贪污公款等基本腐败形式定罪，而且把定罪范围扩大到影响力交易、隐藏腐败所得和对这些所得的“洗钱”行为。不过，国际合作必须有效防止、调查和起诉一切形式腐败的犯罪者。为此目的，《公约》要求缔约国在收集、转移法庭所需证据以及必要时在引渡逃犯方面互相提供具体的帮助。

46. 目前还制定有多种打击贪污腐败和制止腐败分子不受惩罚现象的国家和区域间文书和机制。其中包括：非洲发展新伙伴关系的《非洲联盟防止和打击腐败公约》和《非洲同侪审议机制》、《美洲国家反腐败公约》、经合组织《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》、欧洲委员会《关于腐败的刑法公约》和《关于腐败的民法公约》。

47. 《非洲联盟防止和打击腐败公约》于 2003 年 7 月通过。该《公约》序言部分对“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的不利影响及其对非洲人民的经济和社会发展的破坏性影响”表示关切。《公约》还确认“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”。因此，《公约》承认“必须正视非洲大陆腐败的根本原因”，

“深信有必要作为优先事项，拟订和实施共同刑法政策，保护社会免受腐败行为危害，包括制订适当的立法措施和采取充分的预防措施。”

48. 为此目的，第三条列出的《公约》的主要目标之一是谴责和抵制腐败行径和腐败分子不受惩罚。根据《公约》第 12 条，缔约国承诺“创立一个有利环境，使民间团体和媒体能够监督政府，要求它在公共事务管理方面的透明度和责任达到最高水平”。

49. 民间团体在反腐败斗争中的作用极为关键。透明国际组织将精力集中于腐败领导人，为反腐斗争作出了很大的贡献(从开列世界最腐败的 10 名领导人的名单便可见一斑)。不过，在有些案件中，透明国际组织收集的统计数据依赖的是直觉，而不是可计量的腐败事件，结果受到诸多批评，尤其是被指控腐败的国家所批评。还应鼓励各国的非政府组织在反腐败斗争中发挥监视者的作用。它们不应屈服于独裁或腐败政权的威胁和刁难。

50. 《公约》确认银行保密在腐败行为中扮演的角色。《公约》第 17 条指出，“每个缔约国应采取必要措施，授权本国法庭或其他主管当局为执行本公约下令查封或扣押银行、财务或商业单据”。正如反恐斗争要求进行国际合作，反腐败斗争也一样，需要国际团结一致。《联合国反腐败公约》要求缔约国进行合作，《非洲联盟反腐败公约》在涉及合作和相互提供法律援助的第 18 条中也同样责成缔约国“互相给予最大限度的技术援助，并帮助即时处理来自有关当局请求……授权……以防止、侦查、调查和惩罚腐败行径。”

51. 多年来，非洲各国领导人都依赖非洲大陆以外的富有国家解决非洲大陆面临的无数问题。这些领导人，尤其是支持《非洲同侪审议机制》的领导人认识到，非洲若要充满信心进入二十一世纪，他们就必须重建非洲大陆，确保在公共事务管理上民主原则和法治、透明度、责任和诚实蔚然成风。因此，作为非洲发展新伙伴关系一个组成部分的《非洲同侪审议机制》是一些非洲领导人为鼓励国家推行善政而采取的一项果敢措施。这一机制要求由其他国家(同侪)(通过指定的机构或由国家和指定机构在一起)对一个国家的表现系统地进行审查和评价。

52. 同侪审议的主要目标是提高一国的政策制定能力，确保采用最佳做法和既定的标准和原则。同侪审查是非敌对的，有助于促进有关国家之间的互相信任和信

心。《非洲同侪审议机制》也被视为激励绩效低的国家改进施政方案的一种尝试。³⁸ 预期这一机制一旦实际应用，将有助于减少腐败，如果不能完全根除的话。

53. 《关于腐败的刑法公约》于 2002 年 9 月生效，多数欧洲国家(西欧和东欧)签署了该公约，外加墨西哥和美国。《公约》主要是针对贿赂本国公职人员、本国议会成员、国际议会成员、法官，在私营部门和国际组织中的贿赂，以及影响力交易和洗钱。

54. 《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》于 1997 年 12 月 17 日签署。该《公约》为国际商业交易中腐败行为的定罪提供了框架。《公约》缔约国承诺惩处被判定有罪行贿赂外国官员、包括非公约缔约国官员以便在国际上开创新的或保持原有的生意门路的人。

55. 公司最高管理层腐败造成许多公司破产的结果，30 个经合组织国家政府核可了经合组织《公司管理原则》的订正本，目的在于重建和保持公众对公司和股票市场的信任。

B. 反腐败管辖措施

56. 腐败使人权的享有遭受侵犯，受害者有权对造成的损失获得补偿。从国内立法的角度看，考虑到这种侵犯是应当处理且在必要时应给予受害者补偿的犯罪行为，各国应提供必需的法律框架，保护其公民的人权免受侵犯。要做到这一点，最有效的方法是将国际法律标准编入国内法。下一份报告可能会探讨各国为保障受害者的权利而制定的法律条款。

六、结论和建议

A. 结论

57. 解决这个问题的第一个主要的步伐并非谚语般把头埋在沙里，而是承认问题不但存在且对各国和平共处形成严重威胁。直至最近，腐败问题被认为是一个区域性问题的，并不在国际讨论和合作的范畴内。可幸的是，该问题在国际论坛上已引起注意，最后还通过了一项专门用以对付人们广泛称为一种“痼疾”的文书。腐败不管是一种系统性、普遍性或零星存在的问题，都侵犯公民享有载于所有国际文书

的一切权利。腐败危害到其借以运作的社会的经济，导致资源的低效率分配，使投资成本上升，投资者信心下降，这是既成事实。《联合国反腐败公约》于 2003 年 10 月 31 日通过，其主要突破是资产追回，这应当视为矫正腐败对公民生活造成的破坏性影响的一种尝试。公约可望成功地使腐败失去吸引力；当腐败领导人知道他们的不义之财再也没有避难所时，从事腐败行为的欲望也会随之减少。

58. 毁掉了很多人的公司腐败问题也应适当予以处理。近年来许多发达国家公司倒闭，应当唤醒国际社会将其注意力集中在法人团体的系统性腐败行径上。美国司法部部长阿什克罗夫特指出，有些国家实际上允许在纳税时冲销贿赂，即在国外做生意的费用在国内扣除。³⁹ 他谴责这些国家自欺欺人，以为它们可补贴在国外行贿，而同一些公司在国内则会安分守己。Salbu 博士⁴⁰ 恰如其分地描述了安然公司的核心价值、职业道德规范与其高级管理人员的行为之间令人寒心的对照。执法部门若要能正常运作，就必须维护司法部门以及维系民主、信任和信心所需的其他机构体制。

B. 建 议

59. 考虑到腐败引起的各种问题以及国际社会为减轻这一问题，如果不是彻底根除这一问题的话，所作出的努力，现提出建议如下：

- (a) 现已制定了许多反腐败的国家、区域和国际文书，但如果各国领导人没有这种政治意愿，结果肯定极小。此外，各国的政治领导人必须以身作则，树立起诚实、正直和自尊的榜样，并鼓励各级政府仿效。本研究报告就是基于这种考虑欢迎《非洲同侪审议机制》这一大倡议的，也欢迎一些非洲领导人允许他们的国家受它们的同侪砌查所显示的透明度；
- (b) 应鼓励各国签署和批准《联合国反腐败公约》并将其编入各国的国内法。如上文所指，有效执行《公约》的资产追回条款(该《公约》的一项主要突破)会让腐败官员知道他们再也不能为它们的不义之财找到避难所了；
- (c) 此外，各国应制定它们自己的具体反腐败机制和立法，并将其付诸实施。国家机制的实例包括：坦桑尼亚联合共和国的《政府领导人道德守则》、尼日利亚腐败行径及其他有关罪行独立委员会、肯尼亚 2003 年反腐败和经济犯罪法案，等等；

- (d) 反腐败斗争包括防止、调查犯罪和对犯罪者起诉，若要成功，就需要各国予以合作，特别是得到已知向非法资金提供避难所的国家的合作。应责成这些国家不得以银行保密为幌子隐藏不义之财，而应与设法追回赃款的国家合作；
- (e) 国际刑事警察组织(刑警组织)在国际反腐败合作中所起的作用应得到强调。这种作用应扩大到银行、投资、洗钱等领域。对一些国家仍在实行的不法保密银行服务应施加国际压力；
- (f) 应当建立有效、固有的安全网机制保护公民免受公司腐败而牵连到本来健全的公司破产或倒闭之害。下一份报告打算更详细讨论董事会成员在公司腐败中扮演的角色。倒闭的安然公司的一名受害者指出，《董事会会议又快又简单的时代已经过去了。安然公司的倒闭为董事会成员敲响警钟，要求他们开始为赚取他们每年 30 万美元的厚薪作出努力，而不仅仅是袖手旁观(有时是在黑洞洞的会议室里)、听取主管人员的‘报告’、赞同个别董事或高级管理人员提出的每一项建议”。⁴¹ 一旦建立了必要的机制，公司腐败是可以杜绝的；
- (g) 企业行为准则(核心价值)必须得到严格遵守，审计员开展工作必须透明，而且他人对其工作的开展也认为透明。发现有不老实的情况应严厉处分，必要时可起诉；
- (h) 反腐败的现有法律和新法律都应执行。根除司法部门和执法机构腐败的工作应大力推行。必须保证司法独立；各国应确保建立起适当有效的警务，向执法机构提供适当的设备和高工资；
- (i) 民间团体在打击腐败方面的作用再强调也不会过分。民间团体，即非政府组织、妇女、媒体及学生在遏止腐败的运动中必须坚定信心，不屈服于高压和腐败的领导人；
- (j) 债务负担沉重的众多发展中国家往往没有能力满足其公民的基本需要，包括创造就业机会，缺乏基本生活必需品助长腐败；因此建议免除穷国的债务。

60. 腐败对社会的不利影响极其严重，因此特别报告员强烈建议定期组织高级别会议，以激发对腐败问题进行广泛讨论。会议应同国际货币基金组织、世界银行、

国际劳工组织和世界卫生组织等专门机构以及大公司和联合国维也纳办事处的代表联合举行。会议的讨论重点将放在腐败所涉人权问题上。这将有助于进一步增进国际社会和各国的意识，使它们认识到不但要根除腐败，而且还应惩罚处于腐败方
程两边的人：行贿者和受贿者。

注

- ¹ *Fighting Corruption and Organized Crime in Nigeria: Challenges for the New Millennium*, Spectrum Books, January 2001, p. 31.
- ² Victor E. Dike, "Corruption in Nigeria: A new paradigm for effective control", at <http://www.nigeriavillagesquare1.com/Articles/VEDIKE.html>.
- ³ *Saturday Nation*, 4 October 2000.
- ⁴ E/CN.4/Sub.2/2003/18, para. 4.
- ⁵ World Economic Forum, Davos, Switzerland, 22 January 2004.
- ⁶ Mark Simon, *The San Francisco Chronicle*.
- ⁷ Brian Cruver, *Enron, Anatomy of Greed*, Carroll and Graf publishers, 2002.
- ⁸ Christy Sander, *Drillbits & Tailings*, vol. 7, No. 1, 31 January 2002, citing "The Spreading Enron Mess," *The Economist Global Agenda*, 21 January 21, 2002.
- ⁹ Ibid.
- ¹⁰ Agence France Presse, 9 January 2004.
- ¹¹ Ibid.
- ¹² Ms. Ellis is a member of Transparency International, Australia.
- ¹³ Jane Ellis, *Globalization, Corruption and Poverty Reduction*, at <http://www.transparency.org.au/documents/globalisation.html>.
- ¹⁴ *The Guardian (Nigeria)*, 17 February 2003.
- ¹⁵ Ibid.
- ¹⁶ Ibid.
- ¹⁷ This day online, 19 April 2004.
- ¹⁸ Ellis, *op. cit.*
- ¹⁹ Michael Keaney, *Enron: institutionalized corruption*.
- ²⁰ Joseph Kay, *Citigroup, Morgan Chase fined for Enron deals: corruption at the heights of American finance*, 5 August 2003, at <http://www.wsws.org/articles/2003/aug2003/enrn-a05.shtml>.
- ²¹ Cruver, *op. cit.*
- ²² Michael Johnston, "The Political Costs of Corruption", Department of Political Science, Colgate University, Hamilton, New York.
- ²³ Ibid.

- ²⁴ Ibid.
- ²⁵ Joel Obura, *Daily Nation* (Nairobi), 21 October 2003
- ²⁶ Ibid.
- ²⁷ *Daily Nation*, 9 October 2003.
- ²⁸ *Daily Nation*, 1 October 2000.
- ²⁹ Ibid.
- ³⁰ Ibid.
- ³¹ Cruver, op. cit.
- ³² Ibid.
- ³³ Ibid.
- ³⁴ Ibid
- ³⁵ Andrew Mark, Director of the Human Security Center at the University of British Columbia
- ³⁶ UN Oil for Food, or Oil for Corruption?" Al Jazeera, 22 April 2004.
- ³⁷ Statement by the Secretary-General on the adoption by the General Assembly of the United Nations Convention against Corruption.
- ³⁸ Malachia Mathoho, "An African Peer Review Mechanism: a panacea for Africa's governance challenges?"
- ³⁹ World Economic Forum, op. cit.
- ⁴⁰ Cruver, op. cit.
- ⁴¹ Ibid

-- -- -- -- --