

中国的选择：加强反腐败治理的国际合作¹

吴志雄¹ 王逸帅²

(1 吴志雄 中山大学政治与公共事务学院行政学系教授 广州 510275)

(2 王逸帅 中山大学政治与公共事务管理学院硕士研究生 广州 510275)

摘要: 腐败问题已经成为困扰世界各国的世纪难题。寻求良好的治理方式, 建立廉洁政府是各国共同的愿望。本文在对《联合国反腐败公约》所突显的反腐败治理国际合作潮流以及中国当前反腐败治理面临的挑战的分析基础上, 指出以公约为契机, 加强反腐败治理的国际合作是我国必然的选择。最后, 文章又对如何顺应国际合作反腐潮流作了进一步的探讨。

关键词: 《联合国反腐败公约》; 反腐败治理; 国际合作

一、《联合国反腐败公约》：突显了反腐败治理的国际合作潮流

全球化是人类社会发展的历史潮流, 是当前时代显著的特征之一。在这一背景下, 21 世纪的公共管理已经形成多种国际力量互动、各国互相交流与合作的新的治理思路。努力消除腐败、建立廉洁政府也成为全球范围内各国公共管理的重要目标之一。因此, 从全球的视角来关注反腐败治理的挑战与机遇显得尤为迫切和必要。

腐败不是发展中国家所特有的, 也不是发达国家所特有的, 它是困扰各国的共同难题, 是伴随着私有产权的确立、个人权力与公共权力的分离与冲突而产生的私利超越公益的异化现象。对权力的滥用和人性的弱点注定了反腐败斗争的持续和长久。面对这一全球性问题, 各国也纷纷采取措施加紧治理: 从 60 年代新加坡的“反贪风暴”到 90 年代意大利的“清廉运动”, 再到保加利亚的“清洁的手”, 以及韩国的“实名制”, 反腐斗争一浪高过一浪; 1993 年以来, 西欧、北美、亚非拉 100 多个国家和地区也不同程度地掀起了反腐败运动。

全球化加强了国与国之间的依存度, 这使得反腐斗争由一国波及到多国, 许多国家已经意识到国际合作反腐败是不可阻挡的潮流。1999 年 2 月在华盛顿举办的“反腐败全球论坛”上, 美国副总统戈尔发表演说: “腐败正在使(全球)经济危机日益恶化, 这已没有太大疑问……问题在于一个国家发生腐败, 会令全世界感到它的影响。任何国家都不可能使自己封锁起来, 把腐败的影响挡在边界之外。因此每个国家都应该和别的国家合作, 不管这个国家处于世界的什么位置……”² 《联合国反腐败公约》(下文简称《公约》)的出台恰恰突显了这一国际反腐合作潮流!

为有效遏制腐败在世界各国的不断蔓延, 2003 年 10 月 31 日第 58 届联大审议通过了《联合国反腐败公约》, 这是联合国历史上第一部指导国际反腐败斗争的法律文件, 对各国加强国内的反腐败行动、提高反腐成效、促进反腐国际合作具有重要意义。《公约》具有以下特色:

第一, 它是多年来联合国对政府中腐败问题探索的结晶。联合国很早就重视腐败犯罪问题, 联合国预防犯罪和罪犯大会每届会议都将贪污罪、贿赂罪、舞弊罪等列为重点议题。从 1990 年举行的第八届会议以来, 开始关注政府中的腐败问题。已经通过了《反腐败实际措施手册》、《公共官员国际行为准则》、《联合国雇员行为准则》, 修改了《打击跨国有组织犯罪公约》。《联合国反腐败公约》则是在综合了多年来的反腐实践、借鉴世界各国反腐经验的基础上针对当前国际反腐败治理难题提出的应对策略, 因此具有很强的现实指导意义!

第二, 它拓展了反腐合作的空间。以前的反腐败合作大多是在区域的范围内进行的。

比较有代表性的是欧洲，一些欧洲国家是地球上腐败的重灾区，针对此，欧委会和欧盟在1997年底草拟了《反腐败20条指导原则》，1998年6月，欧洲《反腐败刑法公约》出台，提出了各国合作反腐败的基本原则和具体方式，包括调查、引渡、信息交流、设立专职机构等内容。现在正草拟《反腐败民事公约》和《公共官员行为准则》。同时还设立了监察专员机构，强化内部监督机制。而《公约》从国际视角出发，不但强调了建立有效的国际合作反腐败机制的重要性，而且对各国有关合作的职责权限也作了明晰、规范的划分。

第三，《公约》注重预防理念。公约在强调打击腐败犯罪的同时，设立专章对预防腐败的措施作了系统的规定，包括：制定、执行和坚持有效的预防性反腐败政策和做法，设立预防性反腐败机构，加强对公务员和非选举产生的公职人员的管理，制定体现廉正、诚实和尽责的公职人员行为守则，规范公共采购和公共财政管理，提高公共行政的透明度，发挥审判和检察机关在反腐败方面的特殊作用，加强对私营部门尤其是其商业活动的监管，推动社会参与反腐败，加强金融监管防止洗钱等。

第四，为国际社会开创了新的合作模式。《公约》除了把可以定罪的腐败行为细化（贿赂、贪污、挪用公款、影响力犯罪、窝赃、滥用职权、资产非法增加、对犯罪所得洗钱、妨碍司法）外，还创设了腐败所得资产的追回法律，并对这类资产的追回、处置和返还的依据、条件、程序、方式等作了完整的规定；规定的两种追回机制是直接追回机制和间接追回机制；各缔约国可根据本国法律的基本原则，采取措施消除腐败行为的后果，包括在法律程序中将腐败视为废止或者撤销合同、取消特许权或者撤销类似文书。³这为腐败资金的返还及腐败后果的消除提供了新的模式和思路。

《联合国反腐败公约》的制定和生效，不但在国际社会倡导了治理腐败的科学理念和策略，更为国际社会反腐败提供了基本的法律指南和行动准则，是国际社会治理腐败的法律基石。同时，它又像一把“双刃剑”：一方面为跨国腐败所涉及的国家协调彼此间关系提供了不可多得的法律依据和便利条件，另一方面也将对签署国的理念和相关法律产生深层次的震荡和挑战！

二、中国当前反腐败治理面临的主要挑战

中国共产党自从成立以来就把反腐败斗争当作治党的重要决策：1926年8月4日，党中央颁布了中国共产党第一份反腐败文件《关于坚决清洗贪污腐化分子的通告》；建国以后，在1952年中央人民政府又颁布了《中华人民共和国惩治贪污条例》；改革开放以来，党和国家领导集体高度重视腐败的惩治工作，使得反腐败斗争有了很大的进步，主要表现在：反腐败斗争不断实现手段创新，开始利用互联网跨区域协作打击腐败分子；方式也不断变化，实行财政收支两条线、述职述廉制度、公职人员财产申报制、领导承诺制、巡视制度；效果不断增强，加大对省部级领导干部的查处力度，加强对权力行使的过程监督和建立问责机制等。近些年对腐败问题的重视、反腐倡廉规章制度的逐步确立以及惩治腐败方式方法的不断创新虽然增加了腐败的风险，取得了一定的成果，但腐败不断上升的势头并未得到有效的遏制，尤其是在当前条件下我国反腐败治理仍然面临着严重的挑战：

（一）经济全球化的挑战。

从时空来看，“全球化指的是在场（presence）与缺席（absence）的交叉，即把相距遥远的社会事件和社会关系与本国的具体环境交织起来，我们应该根据时空分隔和本土的具体环境以及本土活动的漫长变迁之间不断发展的关系，来把握现代性的全球性蔓延”，⁴而经济全球化就是通过商品、服务、资源、信息等生产要素在全球范围内的流动使处于不同时空的国家和地区之间的联系与交往日益密切，这在促进一国经济发展的同时也势必对一国的社会发展产生不利影响，例如国际商业活动中常常出现的贪官与行贿企业勾结、公共采购的私人化等腐败行为给一国反腐败斗争带来了很大挑战，也为多样化的跨国腐败现象提供了滋生的空间。全球背景下，一国能否参照别国的经验和做法，并结合自己的国情不断寻求

具有本国特色的反腐治理方式,显得尤为重要。

（二）高层次、外向型腐败现象日趋明显

第一，腐败犯罪的高危人群多出现在“一把手”身上。“一把手”腐败案呈现从小到大、从较低层次到较高层次发展的趋势，如原海南省东方市委书记戚火贵、原江西赣州行署专员韩景昌、原厦门市委书记石兆彬、原云南省长李嘉廷、原北京市长、市委书记陈希同以及李真、张二江、朱小华、王雪冰、田凤岐、麦崇楷等等，都是“一把手”；身居要职的前河北省省委书记程维高、原贵州省省委书记刘方仁因腐化也纷纷落马；在“沈阳腐败案”中，更有一个触目惊心的黑色数字：被查处的腐败官员中竟有17人是“一把手”，尤其是“一府两院”的“一把手”同落法网，这严重影响了当地人民对政府和司法的信任。

第二，腐败犯罪的高危空间由国内转向国际。改革开放以来，不仅地区性的交往频繁，与世界各国的联系也逐步加强。在国际全球化背景下，尤其是在我国加入WTO以后，人们的交往活动已不再受地域的限制，这为一些腐败分子大开了方便之门，近年来贪官携款外逃似乎成了他们逃脱法律惩处的一条捷径，如前不久浙江省建设厅副厅长杨秀珠的神秘失踪；原中国银行广东开平支行行长许超凡也远遁加拿大，与此同时消失的还有他的两位前任——余振东和许国俊，此3位所涉嫌的是建国以来最大的银行系统监守自盗案——涉案金额高达4.83亿美元；随后，河南烟草局原局长蒋基芳因经济问题也突然潜逃。⁵这一现象在某种程度上是我国新旧体制交错出现的漏洞以及某些制度的乏力、缺失造成的，使当前的反腐败斗争面临着严重的挑战。

第三，腐败犯罪的手段和方式更难以监控。互联网和现代科技的发展，为腐败分子提供了更为隐蔽的腐败方式和渠道，网络监控的技术和手段滞后为腐败分子提供了可乘之机。同时，“跨国洗钱”现象愈演愈烈，所谓洗钱，是指将非法收入改头换面，使其看起来就像是合法收入。据统计，全世界每年被“洗”的资金数目在1200亿至5000亿美元之间。⁶洗钱者惯于先将巨款转移到允许银行隐匿存款人身份的国家里，然后再转移到国际性银行。由于洗钱老手经常利用各国之间法律的差异来进行犯罪，再加上国与国之间缺乏强有力的法律保证义务的实施，通常滞后于犯罪者行动的协调方式显得力不从心。我国由于一系列配套的措施还不完善，在资产的追回上面临很大的困难。

（三）反腐败的法制建设存在诸多问题

首先，法规制定缺乏宽阔视野。一些法律的制定在时效上重眼前轻长远，在系统上重局部轻整体，在空间上重国内轻国际。这往往造成效力难以持续、整体效力递减、国际合作执法难以接轨等一系列问题的出现。到目前为止，我国只有一部专门涉及监察和廉政的法规——1997年由第八届全国人大常委会通过的《中华人民共和国行政监察法》，这部法律虽然较为详细地规定了监察机关的职责、权限、监察程序、相应的责任，但尚没有涉及国际合作的问题。而国际合作问题在一些国际法律中早被关注，如由美洲国家组织通过的《美洲国家反腐败公约》特别强调开展反腐败斗争的跨境合作。

其次，惩治腐败的法律呈现非系统化。我国关于贪污腐败以及对其惩罚的规定大多是作为刑法中几个法条的形式出现的，而没有专门的《反腐败法》或《公务员道德法》来从程序和具体细节上对公职人员的行为进行约束。这样就难以避免由于执法中自由裁量权的加大而导致惩处不力，从而降低了操作的效率。反腐败法律和制度的设计滞后于腐败滋生的速度，腐败就会愈演愈烈。国外许多廉政建设比较成功的国家都有较为严格的法律作保障：如新加坡的《反贪污法》，该法共35条，对贪污行为的认定详尽而具体，在是与非、罪与非罪问题上界限分明，可操作性强。李光耀对此的认识是：“一切有关政府官员的权力的工作条例力求简单明确，这样一来，任何违反条例的行为都很容易引起怀疑或招来投诉。”⁷

再次,反腐败机构的非独立性为反腐败执法带来了一系列麻烦。保证反贪污机构的独立

性,是各国普遍奉行的原则,香港、新加坡有效遏止腐败的实践无不得益于凭借严格的法律独立运作的反腐机构的有信度的执法,许多国家还以法律化的形式保障这一原则的实施,如:文莱的反贪污法规定:“反贿赂局局长除国王外,不接受任何人的指挥与控制。”我国宪法虽然明文规定“人民检察院依照法律规定,独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉”,但实践中常常出现党政领导以个人意志干涉反贪污工作的情况,从而使得一些大案、要案或与某些领导有牵连的案件难以查处,甚至不了了之,

三、以《公约》为契机,探索我国反腐败治理的国际合作之路

腐败行为不仅严重毒化社会风气、影响一国经济的发展和持久繁荣,而且还会损害政府信誉,甚至危及政府合法性。它作为一种社会现象,无论在发展中国家还是在发达国家里,都不同程度地存在着,许多国家和地区都认识到了腐败的危害,积极开展反腐败斗争的合作,并积累了有益的经验。因此如何在借鉴别国经验的基础上抓住时代提供的机遇、探索我国反腐败治理的国际合作之路显得非常迫切。

(一) 强国际反腐合作的历史必然性

首先,加强国际合作有着不可逆转的国际背景。当今世界,经济全球化为知识、信息、人力资源、技术、管理手段、资金等要素的国际多向流动提供了可能,能否积极参与国际合作、充分利用国际资源对一个国际竞争力的提升以及未来的发展至关重要。从具体实践来看,中国已经在经济和公共管理方面尝试着参与国际合作。21世纪伊始,中国正式加入了WTO,标志着中国开始全面进入国际社会。面对WTO确定的诸如透明度、市场准入、国民待遇等原则性规定,我国进行了积极的应对,并对一系列不适应国际原则的法律作了修订,如:在外商投资方面,修订了《中外合作经营企业法》、《外资企业法》及其实施细则;在投资产业政策方面,修订了《指导外商投资方面规定》和《外商投资产业指导目录》;同时,对外贸、金融等方面的法律也作了相应的修订。另外,中国政府在处理SARS事件中也充分认识到国际合作的必要性,并主动要求世界卫生组织的协助、以诚恳的态度向疫情控制比较好的国家和地区学习。如果多年来坚持不懈要求加入WTO以及最后的成功是历史的必然的选择,那么,在处理现代性的突发事件中碰到的挑战和获得的经验以及采取的国际合作行动就是对这一选择的进一步认可!

其次,当前中国反腐败治理困境的解决急需国际力量的支持。我国当前的反腐败斗争总的来说还面临着重重困难:大案要案的易发、高发,腐败表现手法的多样化、手段的隐蔽性以及跨国腐败等现象使反腐败斗争举步维艰;相应的法律制度还不完善;对于贪官外逃、洗钱等涉及国际协作问题的腐败现象常常查处不力;赃款追缴问题往往由于相关国家的争执不了了之。没有各国的相互支持和配合,任何国家都不可能卓有成效地完成当前反腐败斗争的使命,只有主动地借助国际力量、参与国际合作,共同对付跨国腐败现象,我国的反腐败斗争才有希望走出困境。

(二) 《公约》为加强国际反腐合作提供了现实可能性

反腐败治理的国际合作潮流表明:面对腐败这一文明社会的公害,国际社会已经认识到加紧治理和合作的必要性,尤其是涉及跨国的腐败问题时,更需要依靠国际社会的共同努力。我国当前的反腐败现状表明加强国际反腐合作是明智的选择,而《公约》的出台为我国落实这一选择提供了不可多得的契机!

第一,《公约》所体现的现代治理和国际合作理念给我国今后的发展指明了方向。在《公约》刚通过不久,中央纪委有关负责人在全国纪检监察会议上就指出,在2010年前建立起中国特色的党风廉政建设和反腐败法规制度体系,是今后一个时期党风廉政建设和反腐败法规制度的总体目标。这一体系将大致包括3大法律制度规范和10个法规制度门类。⁸其中10个法规制度门类除了对纪检监察、领导干部廉洁自律法规、处理违反党纪政纪的党员和国家公务员等一系列法规制度外,首次正式提出建立与国(境)外有关机构进行反腐败协作方面

的法规制度。这一趋向显示了我国积极适应《公约》要求的决心！

第二，《公约》为惩治外逃贪官提供了一定的法律保障。据不完全统计，目前我国有 4000 多名贪污贿赂犯罪嫌疑人携公款 50 多亿在逃。贪官外逃给案件侦破和审判带来了诸多困难，对当前的反腐败斗争提出了严重的挑战。⁹《公约》确立的境外追逃追赃机制将从心理上对准备携款潜逃、转移赃款的腐败分子起到一定程度的遏制，对已经潜逃的腐败分子也能起到惩戒作用。同时也有利于遏制跨国“洗钱”等犯罪活动。

第三，《公约》将对我国刑事法律制度产生深远影响。首先《公约》关于腐败犯罪类型的规定与刑法中具体犯罪的规定或多或少都存在一定的差距。比如关于贿赂犯罪的规定，《公约》将贿赂的对象界定为“不正当好处”，而我国刑法受贿罪中贿赂的对象仅限于“财物”。同时也应注意到《公约》为我们在反腐败法律方面与别的组织互动和经验汲取提供了一个平台，比如欧盟把腐败罪定义为“贿赂和在公营部门或私营部门担任职务的任何违反职责，旨在为自己或他人获取任何不正当好处的行为”，¹⁰也可启示我们应对贿赂对象和客体范围的规定做些调整。其次，刑事诉讼法具体诉讼制度的规定还有待于细化和程序化。例如，在保护证人制度方面，我国刑事诉讼法第 49 条第 1 款只是原则性地做出规定：“人民法院、人民检察院和公共机关应当保障证人及其近亲属的安全。”《公约》第 43 条要求缔约国对证人和鉴定人、被害人并酌情为其亲属及其他与其关系密切者提供有效的保护，并采取相应的措施。另外，《公约》所规定的与执法机关的合作以及国家之间的合作、国家机关与私营部门之间的合作，值得我们汲取。

第四，《公约》有利于我国追回流失国外的大量赃款。由于以前缺乏关于罪犯潜逃国有协助追逃赃款的义务规定，许多国家特别是发展中国家在索要赃款问题上常常处于被动地位。而《公约》草案规定，腐败犯罪资产应还给财产原来的合法所有者。这是作为各成员国必须遵守的基本原则，对广大发展中国家来说，这种规定有利于国家补救由于贪污犯罪所造成的不良影响。同时，还向贪官们传递这么一个信息：携款外逃也难免落入法网！

四、加强我国国际反腐合作的策略探讨

中国作为制定公约的积极参与者，毫无疑问做好了进行国际反腐合作的心理准备。为了更好地利用公约所提供的国际反腐合作的便利条件，为国际反腐事业贡献自己的力量，我们就必须从自身做起，采取有效的措施查缺补漏，提升合作能力：

1. 树立国际理念。

虽然反腐败本是一个国家的内政，但如果仅把它局限在国内，无视国际社会比较成功的经验就会显得比较狭隘。转变观念，把反腐败治理的视野从国内转向国际不仅是由腐败空间的国际化趋势所要求的，更是当前社会发展的必然结果。正如著名的管理大师杜拉克所说：“当前社会不是一场技术，也不是软件、速度的革命，而是一场观念上的革命。”¹¹观念是行动的先导，只有树立国际理念才有可能真正地遵守国际规则，参与国际合作。

2. 法律制度要与国际法规相契合。

根据《公约》必须信守原则，当国内法与国际条约出现不一致的时候，除非缔约国在签署条约时提出保留的条款外，一国之立法机关应当及时对本国现行法制进行必要的调整。由于我国以前关于贪污腐败惩处的法律规定很少提起国际合作，所以必须针对不适应国际社会要求的法律做出恰当的调整。例如，关于腐败资产的返还我们与《公约》的规则还有距离。《公约》规定，关于腐败资产的返还，请求国应当向被请求国提供已经发生法律效力的终审判决，作为请求返还已被请求国没收的条件。但我国没有缺席审判制度，犯罪分子在被引渡回国之前，不能做出终审判决，这使得我国在向该国请求返还被转移到该国的资产时，一直处于不利地位。如何在国内法与国际规则契合中扭转类似的不利情况就成了我们今后努力的重点。

3. 积极探索执法国际合作的便利路径。

各国制度和文化的差异不可避免会引起执法合作的冲突。例如在腐败犯罪资产的处理问题上，我国刑法规定，犯罪分子的犯罪工具和犯罪非法所得属于赃款赃物，应当没收或者追缴，以退还合法所有人或上缴国库。而一些国家却要求先签订《赃款分割协议》后才同意与中国合作。在这一问题上，我们一方面要根据《公约》的规定据理力争属于我们应当得到的财物，不能一味迁就别国；同时也要借鉴国际通行做法，给协助国一定的成本补偿。

4. 加强国内合力监督机制的建设。

国内监督机制的完善能在一定程度上抑制跨国腐败、贪官外逃等腐败现象的蔓延。《公约》强调反腐方式上实行政府主导与社会参与的相互促进，但就我国现阶段反腐败的现状来说，来自公民社会的监督往往因无力摆脱权力的笼罩和控制流于形式。现代化的网路技术和通讯手段使各个监督主体在网络状态下进行合力监督提供了可能，在监督过程中，实现政府、公众、媒体、司法机关的互动将有助于信息的收集，提高腐败和外逃的机会成本。

总之，为了积极应对我国反腐败目前面临的挑战，实现十六大报告提出的“拒腐防变、抵御风险”的反腐重任，以《联合国反腐败公约》为契机，采取有效的策略加强国际合作是必然的、明智的选择！

China's Choice: Enhancing International Cooperation Of Anti—Corruption Governance

WU Zhi-xiong School of Government Sun Yat-Sen University Guangzhou 510275

WANG Yi-shuai School of Government Sun Yat-Sen University Guangzhou 510275

Abstract: Corruption has been the century baffling problem that disturbing every country in the world. Seeking good governance means and building upright Government are common wishes of every country. Basing on the analyses of the international cooperation tide of anti—corruption governance demonstrated by The United Nations Anti—Corruption Convention and China's current challenges during the anti—corruption process, this article points that it is our country's inevitable and wise choice to make good use of the opportunity offered by the convention as well as enhance the anti—corruption cooperation. At last, the passage makes further inquiry into the countermeasures about how to go with the international cooperation tide of combating corruption.

Keywords: The United Nations Anti—Corruption Convention; Anti—Corruption; Governance International Cooperation

¹ 收稿日期：2003 年 10 月

² 反腐败的合作. 经济合作和发展组织（OECD）简报，1999，12.

³ 羊城晚报. 2003 年 11 月 6 日

⁴ Gliddens, A (1984). The constitution of Society, Cambridge: arrangement with policy press. p. 21.

⁵ 中国纪检监察报. . 2003 年 11 月 5 日

⁶ 【美】苏珊·罗斯·艾克曼. 腐败与政府 北京:. 新华出版社，2000. 252.

⁷ 刘国雄. 新加坡的廉政建设. 北京:. 人民出版社，1994. 58.

⁸ 中国纪检监察报. 2003 年 11 月 10 日

⁹ 中国纪检监察报. . 2003 年 11 月 5 日

¹⁰ 国际反腐倡廉放眼 www.Sdtvu.com.cn

¹¹抑扬. 杜拉克谈企管观念革命[J], 中外管理 1999, 2.