

全球典型廉政建设机构独立性模式比较及启示

蒋爽

(湖南大学, 湖南省、长沙市, 410082)

摘要: 随着腐败行为的日益复杂化, 各国政府纷纷尝试建立“独立的”廉政建设机构来对抗腐败的猖獗, 但是怎样的廉政建设机构设计才能够真正的保证其独立性, 仍是一个值得我们探究的问题。本文试图从各方声音中总结出廉政建设机构的独立性评估标准, 并结合《联合国反腐败公约》履约审议报告, 从独立性角度出发, 对一些典型的廉政建设机构进行分析和比较, 以此论证笔者的观点。

关键词: 《联合国反腐败公约》; 履约审议; CPI; 廉政建设机构; 独立性

中图分类号: DO **文献标识码:** A

在全球各个角落, 腐败与反腐败的斗争都是历久弥坚。随着有关腐败的报道与日俱增, 我们不难发现, 腐败正在以越来越多的形式出现在我们的身边。此时, 传统的反腐败机构似乎已不足以应对各种形式腐败的潜滋暗长, 同时, 在腐败盛行的环境中, 传统的反腐败机构也很容易沦为腐败的俘虏, 成为藏污纳垢之地。

抵制诱惑的方式有很多, 但最可靠的还是怯懦。要使廉政建设机构变成一个使人畏惧的地方, 其重点就是增强机构的权威性。权威性从何而来? 当然首先就是保证廉政建设机构的独立性。《联合国反腐败公约》第三章第三十六条提出: “廉政建设机构或工作人员应当拥有根据缔约国法律制度的基本原则而给予的必要的独立性, 以便能够在不受任何不正当影响的情况下有效的履行职能。这类机构或这类机构的工作人员应当接受适当培训, 并应当有适当资源, 以便执行任务”。多国政府也尝试于此, 试图加大本国反腐败力度。但是, 怎样的廉政建设机构才能算是真正意义上的“独立”? 这是一个值得我们探讨的问题。否则只是在一长串有名无实的反腐败机构名单上再添几笔而已。

一、廉政建设机构的独立性评估标准

不同国家、地区的历史背景、社会环境以及经济发展水平各不相同, 因此反腐败的方法也不可能成为放之四海而皆准的真理。但是我们依旧可以从成功的案例中总结出各种经验教训。

关于廉政建设机构的独立性体现在哪些方面, 许多学者、组织都提出了自己的见解。香港廉政专员施百伟, 以廉政公署为例认为: ICAC 之所以能成为一个独立的机构, 是因为它不隶属于警队和公务员体系, 而且不受任何政治干预。当局还不断为其提供充足的资源, 使反贪污工作收到了长期的效益。罗伯特·克利特加德在对 ICAC 进行分析时也提到: “创建这一组织的关键在于它的独立性, 为了保证其独立性, 香港总督决定廉政公署直接向总督汇报, 而不用通过任何司法和行政机构。其雇员也完全不划入公务员之列。廉政公署被赋予广泛的权力, 只要专员有理由相信某人有贪污受贿的嫌疑, 即可将其拘捕。在特别情况下, 廉政公

署官员无需拘捕证或搜查证便可进行逮捕和搜查”。联合国毒品与犯罪事务办公室指出独立性是指反腐败机构直接隶属于最高行政首、议会或国家司法部门，能独立行使职权，抵御外部政治压力和不当干预。在此基础上办公室明确了反腐败机构保持独立性的十二条标准，认为机构独立、人事独立、经费独立、职权独立是有效开展反腐败工作的基础，其中，职权独立是核心，机构独立、人事独立、经费独立是保障。透明国际也对独立的反腐败机构该如何定位这一问题进行了阐述，认为一个反腐败机构若要实现真正的独立，必须对以下几点进行评估：机构是否得到政府最高层的强力政治支持；是否具有政治上和运作上的独立性使其能够调查政府最高层的行为；是否具有查询政府档案和询问证人的充分权力以及是否拥有执行其工作任务所需的充足资源。

虽然表述各有不同，但内核相似。对以上的种种看法的解读，笔者认为对一个廉政建设的独立性评估应该从以下几个方面进行：

- 1、机构独立：廉政建设机构由谁领导；是否向行政机关、立法机关、法院系统和公众负责；廉政机构首脑的任命程序是否能够确保被任命者有能力、独立于执政党，并有可能无私无畏的履行反腐败机构的职责；廉政机构首脑被任命之后，能否在处理日常事务的时候不受政治势力的支配；同时是否对廉政建设机构本身保持问责也是一项重要评估标准。
- 2、职权独立：是否有相关立法保证廉政建设机构能够独立行使职权；是否有法律确保廉政机构工作人员在执行任务是能够免受政治干涉；是否存在廉政机构调查者必须“止步”的领域；总统或首相办公室是否处于廉政机构的管辖范围之内。
- 3、经费独立：廉政建设机构是否有充足的资源；廉政建设机构工作人员的报酬是否充足；廉政建设机构的工作人员是否受到良好的培训。

二、典型廉政建设机构独立性对比及分析

目前，国际上通用的腐败评价指数是由德国透明国际组织（TI，Transparency International）发布的清廉指数（CPI,Corruption Perceptions Index），TI2015 年全球腐败报告（Global Corruption Report 2015）中对全世界 167 个国家和地区 2015 年度清廉指数进行了分析。

TI 发布的 2015 年度清廉指数国家排名情况参见表 1

表 1 2015 年透明国际发布的廉政指数排名

Rank	Country/territory	2015 Score	2014 Score	2013 Score	2012 Score
1	Denmark	91	92	91	90
2	Finland	90	89	89	90
3	Sweden	89	87	89	88
4	New Zealand	88	91	91	90
5	Netherlands	87	83	83	84
5	Norway	87	86	86	85
7	Switzerland	86	86	85	86
8	Singapore	85	84	86	87
9	Canada	83	81	81	84
10	Germany	81	79	78	79
10	Luxembourg	81	82	80	80
10	United Kingdom	81	78	76	74
13	Australia	79	80	81	85
13	Iceland	79	79	78	82
15	Belgium	77	76	75	75
16	Austria	76	72	69	69
16	United States	76	74	73	73
18	Hong Kong	75	74	75	77
18	Ireland	75	74	72	69
18	Japan	75	76	74	74
21	Uruguay	74	73	73	72
22	Qatar	71	69	68	68
23	Chile	70	73	71	72
154	Syria	18	20	17	26
154	Turkmenistan	18	17	17	17
154	Yemen	18	19	18	23
158	Haiti	17	19	19	19
158	Guinea-Bissau	17	19	19	25
158	Venezuela	17	19	20	19
161	Iraq	16	16	16	18
161	Libya	16	18	15	21
163	Angola	15	19	23	22
163	South Sudan	15	15	14	N/A
165	Sudan	12	11	11	13
166	Afghanistan	11	12	8	8
167	Korea (North)	8	8	8	8
167	Somalia	8	8	8	8

在现已签署参与《联合国反腐败公约》的国家或地区中，已有 93 个国家或地区成立了专门的廉政建设机构或是承担廉政建设功能的机关部门。由上表可知，一个国家的清廉程度固然与本国经济水平息息相关，但越是排名靠前的国家大多都建立了相对完备的廉政建设机构或部门机关，形成了比较完备的权力制衡体系。可以说廉政建设机构的在反腐败进程中的作用不可小觑。本文将着重在机构独立和职权独立两个方面对一些典型的国家廉政建设机构

国家	CPI 排名	廉政建设机构	是否向行政机关、立法机关、法院系统和公众负责？
芬兰	2	司法总监和行政监察专员公署	司法总监对政府负责，行政监察专员公署对国会负责，两者相互牵制，互相监督。
瑞典	3	议会监察专员公署	议会监察专员公署不对政府（内阁）或政府部门负责，只向议会报告工作。
新加坡	8	廉政署和贪污调查局	贪污调查局直属内阁总理领导，对总理负责，不受其他任何人指挥和管辖。
中国香港	18	香港廉政公署	廉政公署直接向总督汇报，而不用通过任何司法和行政机构。
俄罗斯联邦	119	俄罗斯反腐败监督机构分为政府所属与非政府所属两部分	总统反腐败委员会成员包括总理，议会两院议长，宪法、最高和仲裁法院的院长。
伊拉克	161	廉政委员会 监察长办公室 伊拉克反腐败联合委员会	委员会负责人由议会任命。由内阁秘书处组建的伊拉克反腐败联合委员会由总理办公室秘书长担任主席，包括来自廉正委员会的成员及最高审计委员会的成员。

的独立性进行对比分析。

1.机构独立

1.1 廉政建设机构是否向行政机关、立法机关、法院系统和公众负责？

通过查阅 UNCAC 国家审议报告，我们可以获得以下信息：

通过比较不难发现，清廉程度较高的国家的廉政建设机构如芬兰，它的两个廉政建设机构分别向政府和议会负责，司法总监作为政府决策的法律顾问，与政府关系密切，虽然这一点有可能损害其独立性。但监察专员的存在却大大中和了这一弱势。因为这个机构并不会参与政府的早期决策，从而能够毫无顾及的对政府及其公职人员展开监督和调查。同时司法总

监对于行政监察专员公署也是一种监督和制约的存在。

而瑞典、新加坡、中国香港的廉政建设机构的领导关系就更为简洁明了，直接向议会机构或最高行政首脑报告工作，从而可以跳出复杂的政治关系网。保证自身权力的有效实施。但新加坡、香港这类模式若想效仿，不可忽视的一个问题就是最高领导人必须要以身作则，保持清正廉明、光明磊落的作风。例如新加坡就是官方确立了反贪污的坚决立场和政治领导层的不妥协态度。李光耀曾自嘲的说：“我在新加坡培养了许多百万富翁，但我自己却不是，我也不能成为百万富翁。”

至于清廉程度较为落后的国家如俄罗斯和伊拉克，这些国家的廉政建设机构共同特点就是行政官员直接参与或指挥机构的工作。领导人和高级官员树立的榜样，对于建立和维持一个国家的廉政建设机构起着至关重要的影响。但是这些公众利益守护人的行为又应该由谁来监督呢？谁能够保证领导人在指挥廉政建设机构工作的过程中涉及到相关利益时不会偏私呢？正如俄罗斯社会组织“民主化信息”基金会主席萨塔洛夫所说：“腐败在全世界，包括俄罗斯在内，首先是管理效率低下的后果，有效的监督只能是来自外部的监督。”

综上所述，要保证廉政建设机构的独立性，首先要明确机构在国家体系中的定位。廉政建设机构需要对其负责个人或部门的关系越简单越好。同时廉政建设机构可以向总统或部长报告工作，但是如果廉政建设机构就直接设在总统或总理办公室中（而没有其他相关机制的制约监督），那么显而易见的就是它根本不具有处理重大腐败案件的能力。

1.2 廉政机构首脑的任命程序是否能够确保被任命者有能力、独立于执政党，并有可能无私无畏的履行反腐败机构的职责？廉政机构首脑被任命之后，能否在处理日常事务的时候不受政治势力的支配？

通过对几个典型国家的实际情况分析，我们发现

国家	CPI 排名	廉政建设机构	廉政机构首脑的任命程序是否能够确保被任命者有能力、独立于执政党，并有可能无私无畏的履行反腐败机构的职责？	廉政机构首脑被任命之后，能否在处理日常事务的时候不受政治势力的支配？
瑞典	3	议会监察专员公署	只要具有公民资格就可作为督察专员的候选人。但一般要求议会督察专员必须拥有丰富的法律知识和高度的诚实性、正直感。因此历届议会督察专员的个人道德品行和社会声望都很高，并且都接受过良好的法律教育，有丰富的司法工作经验。	议会有权任命和罢免督察专员，其他任何机构和个人都无权干涉。法律保证督察专员在任职期间不受任何党派压力的影响。

新加坡	8	廉政署和贪污调查局	贪污调查局局长由总统任命,不受其他任何人指挥和管辖。调查局成员的身份、地位、权力有严格的法律保障,薪水也比同级官员高。	贪污调查局拥有绝对权威,贪污调查局局长和特别调查员可以不用逮捕证而逮捕涉嫌贪污、受贿的任何人。
中国香港	18	香港廉政公署	廉政专员直接由总督任命。为吸引最有能力的人参加,廉政公署拿出高于同级香港政府官员 10%的薪水。被招收的所有人员都要受到严格的背景调查。廉政公署采取可续展合同,合同期限为两年半,表现良好者方可续订。	廉政公署完全独立,分立于任何部门。被赋予广泛的权力。对前特首曾荫权的起诉就是一个例证。
特立尼达和多巴哥	72	廉政委员会 服务委员会 专职调查官 受理申诉的警察机关	廉政委员会成员由总统在同首相和反对党领导人协商后加以任命。服务委员会成员由总统任命并且只能由总统罢免。曾经担任服务委员会成员的人在任职后三年内不应当有资格被任命为任何公职人员。 专职调查官由总统任命,是议会的某一官员,并且不应担任任何其他职务或职业。 警察机关主任和副主任由总统根据首相和反对党领导人的联合意见任命,并且以前不得担任过警官。	廉政委员会专员只能由总统罢免。

通过总结可以发现,瑞典、新加坡、中国香港的廉政建设机构工作人员从任命程序到任命后的权力保障都独立于行政机关及其工作人员。这使得廉政建设机构可以最大程度的发挥自身权利的效用,而国内腐败程度较严重的国家在提交的审议报告中则很少提及到关于任命机制的设置规则。

在翻阅 UNCAC 国家审议报告的过程中,笔者发现特立尼达和多巴哥这个国家的廉政结构与制度规定是一个亮点存在。UNCAC 的审议专家也强调,执法机构种类很多,而且分布在不同机构中,在保证每一个机构都具有高度独立性的情况下,这有助于在具有广泛权

力的反腐败机构中建立一个制衡系统，多个执法机构和刑事司法部门组成的国家反腐败联盟似乎发挥了切实的成效。同时要求在廉政建设机构任职的工作人员不得再到存在相关利益联系的岗位任职，将廉政机构工作人员遭遇利益冲突的可能性降到最低，也在一定程度上保证了廉政建设机构的独立性。特立尼达和多巴哥的 CPI 指数从 2012 年的全球排名第 80 位逐步上升到 2015 年的全球第 72 位，可以说与这一系列的努力密切相关。

廉政建设机构，从设计之初其本意就应该是要对行政机关特别是执政党进行监督。但有的国家在立法方案上存在着这样一个缺陷，即赋予总统或其他政治人物太多控制廉政建设机构的权力（如机构首脑任命、机构运行的权力）。总统是行政机构的首脑，但任何人都不能保证行政机关的公职人员可以抵御一切诱惑，这就导致总统难以决定是否要检控与其关系密切的同僚。如果廉政建设机构陷入了这样的一个困局，那么其自身的工作实效以及公众对机构的信任将会立即丧失。

所以说，不管任何形式的廉政建设机构，它的独立性始终取决于其机构首脑是如何被任命或撤换的。如果一个国家廉政建设机构的任命机制保证了议会而非行政机关有权任命或撤换廉政建设机构首脑，保证一切任命程序与政治因素的干扰充分隔离，确保每一位正直独立的人士都可能得到任命，并在被任命后得到充分的保护，那么廉政建设机构因领导人任命而产生的滥用职权或其他腐败行为的可能性将大大降低。

1.3 是否对廉政建设机构本身保持问责？

国家	CPI 排名	廉政建设机构	是否对廉政建设机构本身保持问责？
奥地利	16	中央经济犯罪与腐败检察厅 联邦反腐败局	联邦反腐败局必须向检察院报告所有案件，以确保对腐败案件的充分监督。
中国香港	18	廉政公署	廉署设有完备的监察与制衡机制，此机制主要包括：行政长官/行政会议，立法会监督，独立监检控权，司法监督，传媒，咨询委员会，廉政公署事宜投诉委员会，内部监察（L 组）。
毛里求斯	45	反腐败独立委员会	已建立一个议会委员会，对反腐败独立委员会进行监督。
			参议院有权在得到 3/4 赞成票的情况下，免去有违纪违规行为的反贪委员会成员的职务。（参议院全部

泰国	76	国家反贪委员会	200 名议员均为独立人士，不隶属于任何政党或社会团体，亦不兼任任何行政和社会职务，全部参议员均通过直接选举产生，权力来自于选民。)
----	----	---------	--

廉政建设机构自身能够保持清正廉洁自然是一件好事，但是人们不能够假设它是清廉的。任何一个机构如果被赋予了一个界限鲜明的权力范围，在这个范围内他们拥有生杀予夺的绝对权力而不会受到任何制衡或问责，那么一旦这个机构陷入腐败，腐败的社会危害值将会达到最大。因此在保证廉政建设机构拥有高度独立性的同时，也必须要考量这个国家是否设计了与之相制衡的问责机制。而这个问责机制最好由除当政者之外更为广泛的人士参与，包括所有主要党派代表人、公民代表、德高望重的社会精英如律师，法官，会计员、警察、舆论 媒体等角色组成。

在 UNCAC 的审议报告中，部分国家清廉程度较高的国家剖析了本国的问责制衡机制，例如毛里求斯，就专门在议会中成立了议会委员会，对廉政建设机构进行制衡。这个委员会曾获得联合国公共服务奖“预防和打击公共服务中的腐败”类别的一等奖。而毛里求斯也被视为非洲腐败程度最低的国家之一。香港的廉政公署也是机制设计非常完善的一个机构。多机构从不同角度共同构成对廉署的问责：廉署定期向行政会议汇报工作；立法会有权要求廉政专员出席立法会议，解答有关廉署政策及经费的问题；调查权与检控权分立，可以确保不会以廉署的判断而作检控决定，防止滥权；在司法监督下，廉署行使某些权力前必须征得法庭准许；透过媒体监察，不断加强廉署对公众的问责性；行政长官委任社会贤达组成咨询委员会，监察廉署各方面工作；廉署事宜投诉委员会独立运作，监察及覆检涉及廉署及廉署人员的非刑事投诉；同时廉署内部自成立以来已设有一个内部调查及检查机构，名为 L 组，廉署人员如被指控涉及贪污或相关刑事罪行，L 组会进行调查。这些措施使廉署成为了为民众服务的“廉之又廉”的机构，同时有助于避免人们将其当为第二警察，洗刷掉从前警察系统腐败对香港民众带来的阴影，因此廉政公署在香港民众中深受信任。

这种问责机制看似束缚，但其实是对廉政建设机构顺利的独立运行的最大保障，因为一般独立的廉政建设机构都拥有一系列令人生畏的特殊权力，有可能会遭到某些人以腐败的方式加以利用来对付自己的政治对手，成为执政党来对付反对派的“政治杀手”。在建立任何的廉政建设机构时都应该对这种可能性加以防范，以进一步加强公众对机构的信心。

2、职权独立

2.1 是否有相关立法保证廉政建设机构能够独立行使职权以及是否有法律确保廉政机构工作人员在执行任务是能够免受政治干涉？

国	CPI 排名	廉政建设机构	是否有相关立法保证廉政建	是否有法律确保廉政机
---	--------	--------	--------------	------------

家			设机构能够独立行使职权?	构工作人员在执行任务是能够免受政治干涉?
新加坡	8	廉政署和贪污调查局	《防止贪污法》赋予贪污调查局绝对的权威。	局长和特别调查员有无需逮捕证就能直接逮捕的权力，根据法律规定可以行使特别调查权，能没收任何有赃款嫌疑的金钱、物品，能进入任何场所，要求任何人或机构提供内部消息。
中国香港	18	廉政公署	《廉政公署条例》赋予廉署执法权，例如：调查、逮捕、扣留和批准保释等权利，在特别情况下，廉政专员无需逮捕证和搜查证便可进行逮捕与搜查。	廉政公署执行《防止贿赂条例》，对公共部门及私营部门内各种腐败行为进行调查处理。廉署直接向总督汇报工作而不用通过任何司法和行政机构。其雇员不划入公务员之列。
赞比亚	76	反腐败委员会	《反腐败法》第5条为委员会的自主提供了保障，据此，反腐败委员会“不受任何人员或机关的领导和控制”；注意到由议会对反腐败委员会委员进行表决。	委员会仅在开展调查前具有独立性，因为只有经检察长核准才能起诉案件，之后首先将案件提交下级法院。
孟加拉国	139	反腐败委员会	《反腐败委员会法》	《反腐败委员会法》第36节规定“如果在实施委员会的任何权力和责任时因本法任何条文有任何模糊不清之处而产生任何困难，本国政府可通过《官方公报》的公告，并在与本法各项条文保持一致的前提

				下，通过作出澄清或解释，就本法的实施给委员会指出方向”。
--	--	--	--	------------------------------

一个没有法律能够保障其独立行使职权的权力的廉政建设机构，注定是失败的。大部分的国家都制定了相关法律以支持本国廉政建设机构的工作。但是能够将法律真正贯彻执行的国家，却又少之又少。这方面的楷模是新加坡和中国香港。新加坡在颁布了《防止贪污法》以后，根据反贪污腐败的实际情况对这部法律进行了多次比较大的修改，特别针对廉政建设机构及其职权和调查程序等做出了明确而又详细的规定。《防止贪污法》完备、严密、易于操作，有效保证了行政部门及公职人员的清廉作风及廉政建设机构的高效运转，实现了新加坡贪污调查局这一机构的专业化和特权化，为新加坡的反腐倡廉立下了汗马功劳。同时也是由于 CPIB 的秉公执法，对政府官员起到了相当大的震慑作用，创造了良好的廉政环境，为新加坡打造了一个廉政的形象。香港的廉政公署也经历了这样一个类似的发展过程。

但是，不是每一个国家或地区都做到了这一点，例如瑙鲁，国内并没有保障反腐败机构独立行使职权的相关立法。再比如孟加拉国，虽然有相关立法保障，但是在立法解释不清的地方是由政府作出澄清和解释，并指导廉政建设机构工作。行政部门本身应是廉政建设机构进行监督和调查的对象，这样的做法明显影响了廉政建设机构自身的独立性。同时，以赞比亚为代表的一些国家，通过立法的确赋予了本国廉政建设机构一些权力，但是这些权力仅仅包括调查权、建议权等等是远远不够的，如果一个反腐败机构不能掌握切实的搜查权、逮捕权等一系列具有威慑性的权力，这样的机构注定是一个软弱的机构。

所以要保障廉政建设机构能在本国树立权威，首先要从立法上保证其职权的独立，但仅仅立法是远远不够的，同时要考虑法律设计的是否科学，也要保证设计良好的法律能够得到良好的贯彻执行。

2.2 是否存在廉政机构调查者必须“止步”的领域以及总统或首相办公室是否处于廉政机构的管辖范围之内？

国家	CPI 排名	廉政建设机构	是否存在廉政机构调查者必须“止步”的领域？	总统或首相办公室是否处于廉政机构的管辖范围之内？
新加坡	8	廉政署和贪污调查局	法律保障贪污调查局享有逮捕权、调查权、调查保障权、武力搜查权。一系列权力保障调查局的工作顺利进行。	规定如果总理不同意进行某项调查，贪污腐败行为调查局也可以在总统同意贪污腐败行为调查局局长决定的情况下开展调查。
		在司法部的框架内，联邦调查局除		美国法律任命一位特别检察官专门处理总统腐败的问题。

美国	16	其他外拥有调查整个联邦政府以及各州和各市腐败事项的权力。司法部所设的 93 个检察长办公室也可起诉国内腐败罪行，特别是在大城市设有专门的公共反腐股。		
菲律宾	95	监察员办公室	监察员办公室无权调查私营部门除与公职人员共谋的人之外的人，而且《监察员法》第 23(2)节规定，监察员办公室只能进入检查政府楼宇，不得进入私人物业。《监察员法》第 13 节规定，监察员办公室要获得银行记录，需通过反洗钱理事会获得法院命令，监察员办公室不能直接申请。	监察员办公室对国会和司法机构成员无惩戒权
乌克兰	130	总检察长办公室		根据《宪法》规定，以下类别的高级官员在刑事诉讼中享有豁免权：总统、议员和法官。总统在任期内享有豁免权，并可能因弹劾而被免职，这要求议会四分之三多数决定。没有议会的同意，不得拘留或逮捕法官，但可在没有议会的同意情况下判定法官有罪。解除议员或法官的豁免权的程序是《议会条例》确立的。

廉政建设机构应该考虑这样一个问题：在发现总统腐败行为时，应该如何处理？尽管这一可能性相当低，但是在设立机构之初，立法考虑应该全面。

一般来说,大部分国家的廉政建设机构都无法起诉在任总统,因为在任总统都拥有宪法规定的豁免权,正常程序的弹劾总统需要提交立法机关,由议会进行表决。如果廉政建设机构拥有充足的证据证明总统的腐败行为,就可以向议会会长提交汇报,僭越总统的豁免权,向法庭提起上诉。亦或者可以采取美国的处理方式:用法律任命一位特别检察官专门处理总统腐败的问题。

廉政建设机构的设计者必须要考虑到,如果总统处在廉政建设机构的有效管辖范围之外,会很容易引起民众的不信任感,但如果法律赋予廉政建设机构管辖总统腐败行为的权利,那么公众就会接收到这样一种信号:政府与国会的反腐败态度是认真的,任何人都不能例外。同时法律还要注意对廉政建设机构工作人员的保护问题,也曾出现过这样的案例:尼日利亚的当权者不能为最高法院任命一名法官,导致法院没有合格的法官而无法开庭,从而导致一名万众瞩目的政治人物一直身陷囹圄。从中我们也可以设想出这样一种情形:反腐败机构的工作人员可能会被总统停职,仅仅因为他们正在对某些会令当权者尴尬的问题的指控展开调查。因此必须有适当的制衡机制来规范总统的行为,保证廉政建设机构的工作能够顺利展开。

三、结论

建设独立的廉政建设机构从来不是简单的喊喊口号,通过上文的分析,我们可以得出:要实现廉政建设机构的独立性,必须从立法、行政、问责三个方面三管齐下,才能共同打造一个专业的、权威的、独立的反腐败机构。

首先,立法是保障廉政建设机构独立性的基础。国家立法机关应该设立一系列法律保障廉政建设机构能够独立的行使职权,同时也要保证制定的法律能够得到较好的贯彻执行。同时不可忽视的一点是:宪法及其他相关法律要保证腐败案件主诉人的独立性。确保廉政建设机构将案件调查完后,主诉人能够充分行使检控方的自由裁量权而不会受到其他的政治干涉。

其次,政治不干涉是保障廉政建设机构独立性的基本条件。香港、新加坡等国家的廉政建设机构之所以能够取得成功。很重要的一点就是从机构设计上来讲,它们都是完全独立于其它各个部门,同时享有广泛的不受干扰的权力。这些条件都有助于打造机构的权威性,从而赢得公众的信任。

最后,保证机构对公众的问责也是保障廉政建设机构独立性的重要保证。因为腐败是最难以对付的犯罪,所以赋予廉政建设机构的权力即使不是十分严厉的,也必须是广泛的。因此必须要建立一个独立的、值得信赖的体系来处理对廉政建设机构本身所提出的质疑及控诉。这样才能使廉政建设机构成为一个既使人敬畏又令人信任的机构。

当然,打造一个独立的廉政建设机构并不仅限于以上条件。机构的独立性并不是指机构能够单独的进行反腐败活动,它的独立性必须要得到各行各业包括公共部门的支持,例如有足够的财政预算能够支撑起机构的运转,廉政建设机构的工作人员也需要获得充足的资源

以及专业的培训等等。国家应该要求政府部门和其他官方机构（如警察部门、法院系统）为廉政建设机构提供适当的帮助。

参考文献

- [1] 杰瑞米·波普:《制约腐败——构建国家廉政体系》 透明国际 2000 年版
- [2] 傅聪:《北欧国家的反腐败机制》
- [3] 刘守芬、李淳:《新加坡廉政法律制度研究》, 北京大学出版社 2003 年版。
- [4] See Christopher J. Robertson .Andrew Watson: Corruption and Change: The Impact of Foreign Direct Investment, 25 STRATEGIC MGMT. [J]. 385, 385 (2004)
- [5] Kpundeh,S.(2004). Process interventions versus structural reforms: Institutionalizing anticorruption reforms in Africa. [J]. Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons, 257-282.
- [6] U.N. Office on Drugs and Crime, UNODC South Eastern Europe on Corruption, <http://www.unodc.org/southeasternurope/en/Corruption.html> (last visited Jan. 29, 2011).
- [7] Jeremy·pope : Confronting Corruption:The Elements Of a National Integrity System.[M].TI source book 2000
- [8] 里克·斯塔彭赫斯特, 萨尔·J·庞德:《反腐败:国家廉政建设的模式》[M].经济科学出版社
- [9] 罗伯特·克里特加德:《控制腐败》[M].中央编译出版社.
- [10] 任建明,杜治洲 :《腐败与反腐败:理论、模型和方法》[M].清华大学出版社

Comparison and revelation of the independent model of typical anti-corruption agencies

Jiang Shuang

(Hunan University, Changsha / Hunan, 410082)

Abstract: With the increasingly complicated corruption, governments have tried to establish an "independent" anti-corruption agency institutions to combat rampant corruption, but how to design a anti-corruption agency that guarantee its independence, is still a problem worthy of our inquiry. This paper tries to sum up the independent evaluation standard of the anti-corruption agency from the voices of all parties, and unifies the performance review report of the UN Convention against Corruption, from the independence point of view, carries on the analysis and the comparison to some typical incorrupt government institutions, in order to demonstrate the author's viewpoint.

Keywords: UNCAC; CPI; Anti-corruption; Independence