

老挝腐败问题及政府反腐败的现状探究

作者 VANGLAOLEE XENGVANG (王星)

(湖南大学法学院, 湖南省, 长沙市, 410082)

摘要: 腐败犯罪是破坏人类社会正常运转的一颗毒瘤, 而当今腐败犯罪随着国际化的浪潮逐渐逾越了民族和国家的界限。贪污受贿犯罪不仅严重违反党纪国法、破坏廉洁制度, 毁坏公私财物所有权, 更严重损害了国家工作人员的声誉和形象, 给国家、集体和个人财产造成严重损失, 破坏了社会的公平正义与和谐稳定, 社会危害巨大, 必须加大预防与惩治力度。老挝腐败问题及政府反腐败的现状探究, 特别是老挝腐败状况的评价、老挝腐败问题的历史发展, 老挝腐败的类型与特征, 老挝腐败问题的原因探析, 以找出老挝腐败问题及政府反腐败的现状。

关键词: 贪污受贿; 人类社会; 老挝

中图分类号: DF636

文献标识码: A

一、老挝腐败状况的评价

东南亚国家一直以来都是腐败的高发和频发地区, 1975 年代老挝建国以后, 就深受公务员腐败问题的困扰, 不仅严重影响了国家公务人员的集体形象, 也严重阻碍了政治、经济与社会等方方面面的发展。

1、腐败问题的主要表现

随着老挝经济改革的不断深入, 老挝经济决定了快速增长。但是, 由于改革进程, 仍然存在着改革不彻底、改革不到位等问题, 如老挝的权力集中, 改革过并未就权力进行分权改革, 政府和企业的职能交叉模糊, 政府职能转变不畅等。许多政治经济体制改革等深层次的矛盾和问题都突现出来, 腐败现象也就随之出现并进一步的蔓延。

老挝的腐败现象主要体现在: 老挝的经济、农业、工业、金融、科教、司法等领域都有腐败的现象, 可以说各行各业均已出现了腐败问题。腐败发生最为严重的领域主要是老挝在经济建设发展的过程中, 如城市建设, 政府基础设施建设、土地开发、招标、资源开采等领域; 老挝国营、外资企业产品不合格、出口退税、虚假发票、走私等腐败的现象层出不穷。腐败官员正在成长, 并从较低级的政府官员向高级政府官员蔓延。与过去的个人腐败相比老挝的腐败现象日益增多。腐败涉及大量的金钱。部门及相关人员其他功能。特别是在老挝的人事部门当中, 钱权交易的现象层不不穷, 人事晋升、提拔、调动等出现了行受贿现象较为严重。

2、相关数据统计

近年来，老挝被曝光的大型贪腐案件和数据如下：2010年12月，老挝前中央政治局委员、总理波松·布帕万因包养情妇、贪污腐败被免职。2013年，老挝人民革命党共有341名党员领导干部因不廉洁受到党纪政纪处分，179人被开除党籍，18人被撤职，其中6人为县委书记，被判刑的59人中，党的高级干部占12人。2015年，有567名党员领导干部受到党纪政纪处分，306人被清退出党。仅2016年上半年，就有95名党员领导干部受到党纪政纪处分。老挝公安部纪检部门2016年11月发现，2011年到2015年有1000多名警察“行为不检点”，违法或违规，其中737人因为受贿或滥用职权被开除公职。这些违法行为导致国家财产损失约410亿基普（约合3400万元人民币）。老挝财政部2016年的一项报告显示，老挝有7858亿基普（约合6.6亿元人民币）投向60个所谓“幽灵项目”，即预算已被支取但项目并不实际存在。这60个“幽灵项目”多由普通市民举报。

二、老挝腐败问题的历史发展

从全球范围来看，腐败是世界各国所共同面对的问题，腐败已经成为各国政府面临的严峻挑战之一。从前面的数据可以看出老挝目前的腐败问题非常严重，老挝的腐败问题对于老挝的经济发展社会稳定造成了严重的负面影响，本文以下就老挝腐败问题的历史发展进行梳理。

1、老挝腐败状况的评价

东南亚国家一直以来都是腐败的高发和频发地区，1975年老挝建国至今为止老挝政府确实对腐败状况有所认知，例如老挝目前面临的财政收入匮乏困境源于政府税收被拖欠，而企业长期拖欠政府税收一个重要的原因就是税务官员的腐败问题。老挝政府针对腐败整治的一个公示性方式是官员财产公示制度的实行，老挝国内主要媒体都针对此事大肆报道过，但是此事自国家法律和政府法规公示以后，再无下文和具体行动报道出台了。老挝党和政府的政策规定“允许党、政、军干部在工作之余经商办企业”，于是一批官员利用这一政策兴办自己的工厂和企业。有的企业为寻求官方帮助，将自己企业的股份送给这些官商，请求合作，还有的以联营为名，定期给官员分红。

为了铁腕治理公务员贪腐的问题，肃清公务员和党员队伍，1992年开始，老挝颁布了一系列反腐专项法律、法规、行政条例，并且设置了一系列新的、专门的反贪腐机构（如图1），对于惩治老挝的贪腐犯罪现象起到了一定的积极作用，但仍存在很多问题。

2、老挝政府反腐败时代背景

自上个世纪90年代以来，腐败问题就已经开始成为热点问题，腐败给世界各国政府提出了严峻的考验，各国都将反腐败问题作为本国政府的工作重点。我们知道，腐败容易发生在经济高速发展的时期里，受经济等因素的影响，政治与经济金融等产生不正当的联系则容

易导致腐败的产生。根据世界银行的统计，每年将有 1 万亿美元被用于支付贪污腐败支付的贿金，腐败涉及的金额是十分巨大的。对于许多发展中国家来说，腐败是导致其经济更加贫穷落后的主要因素。因此，打击腐败，消除腐败，建立公正透明的社会，是世界各国人民和人民的共同目标。为此，联合国于 2003 年 10 月通过并颁布了“联合国反腐败公约”，加强全球反腐败活动，推动全球反腐合作。这个公约也是联合国第一次颁布反腐败立法国际指南。近 110 个国家批准了“联合国反腐败公约”，老挝也是其中之一。“联合国反腐败公约”可以说是最全面的双边合作的最完整的国际条约和反腐败条约。“公约”的颁布为全球共同反腐努力提供了法律支持和框架。

三、老挝腐败的类型与特征

从老挝目前的腐败状况来看，我们可以将老挝的腐败问题进行归纳和分类，以下本文将老挝腐败的特点和类型分为几个方面：

1) 老挝的腐败问题一直存在并且难以消除。从老挝发展的历史来看，腐败问题一直存在而且腐败的形式、类型不断的发展。老挝虽然在建国初期就开始了反腐败，也的确取得了一定的成效，老挝党内干部一段时期内保持了廉洁的工作作风，但是随后腐败问题又开始出现并越发严重。

2) 和以往的腐败现象不同，现在老挝的腐败问题呈现出各种不同的现象，如贪污、洗钱行受贿、侵吞公款、滥用职权、经济商业权钱交易等，老挝腐败现象出现在各行各业当中而且在各领域体现出各种不同的形式，形式多样复杂。在政府部门，许多国家官员花钱在他们的正式公寓，重新利用自己的权力寻求个人利益和私有化公共财产。

3) 老腐败现象仍是屡禁不止。老挝政府很早就注意到腐败问题的顽固性，并且一直在努力的消除腐败，但是到目前为止，老挝的腐败仍然严重，老挝政府反腐败仍然任重道远。

老挝国家腐败产生的原因主要是和贫穷有关，如公务员公职人员的收入过低，工资薪水不高，而且相关的监督机制、法律法规不完善等。腐败之所以产生是和政府的公职人员的素质、道德有关，正因为一些公职人员的素质不高，抵抗腐蚀能力不强，容易受外界的影响进而为夺取私利而滥用职权，使公权力发生了扭曲。腐败行为不仅仅从政治学或者经济学的角度去研究，腐败产生的因素是权力与私欲，将权力作为交换的工具或者资源，可以用日常的人情关系礼物互赠的逻辑来进行描述。腐败可以说是人情往来的一个过程。

老挝政治体制、经济、社会等方面改革以来所出现的各种变化，如阶级层级的变化，使得了老挝社会的利益分配发生了巨大的变化，而且受新时期经济利益的冲击，使得人们价值观等方面发生了转变，腐败现象则层出不穷。老挝国内的官员及公职人员官职越大的公职人员其更有权威性，官职高的人员腐败所产生的效应更大，更容易使腐败行为进一步的扩散。老挝腐败现象出现的原因是改革开放后人们受各种外来因素的冲击和影响，加上老挝改革初期经济条件的落后，各种利益的诱惑使得腐败的现象日渐增长。

腐败现象是和政治密切联系的，政治和腐败是共生的现象。可以说在人类历史上，腐败

现象从未消失过，而且是难以消除。腐败现象的与社会形态以及文化传统等有关联，受各种社会体制和政治体系的影响，腐败表现出的形式也是各不相同。通腐败现象的产生是和社会政治、传统等因素产生的，并且它们之间的关系是十分密切的。腐败现象产生的原因是经济水平低下，不发达的经济体制等。权力运行以及个人追求私欲的所产生的矛盾是形成腐败的主要因素和重要条件，而内在根本的因素是个人私欲的驱使。腐败现象的出现和行政组织的惰性有关，行政部门效率低下的原因主要是由惰性引起的，而组织效率低下容易导致组织运转不畅、老化，利益分肥等等现象，这是最终引发腐败现象的原因。公职人员滥用职权是产生腐败的主要因素，公权力不受约束极易引发腐败的产生。引发腐败的因素是个人在与社会的互动交流的过程中即产生了腐败。也就是说，腐败是由个人的使动性以及体制问题之间的矛盾引发的。现代化与腐败的出现有密切的关系，现代化在很大程度上将腐败向前推进。另外，腐败的发生与个人的品质有极大的关系，个人素质修养问题是腐败产生的主观条件而公共权力的运行和行政组织运行状况有更密切的关联。

四、老挝腐败问题的原因探析

1、腐败的低成本化

根据经济理论中的经济人假设，在面对利益的诱惑时，所有人都会受到影响，并且都是趋向于追求个人利益的行为。经济人的假设提出了人是趋向于个人利益的追求的。那么对于官员和公职人员来说他们也是作为社会自然人，也会受到利益的诱导。公共选择理论结合了经济学和政治学，即经济人的原则和公共政治的整体联系，干部与公务员的追求个人利益最大化，扭曲的公共电力扭曲，行为倾向于个人，并且受个人的利益所支配，和市场经济主何不同的是，这种支配不易被发现。官员和公职人员在考量个人利益与成本之间的关系，对比利益的多少进行采取行动，这即是经济人理论中所包含的主要内容。

可以将官员和公职人员的腐败成本分为以下两个部分：一是直接成本。即是在老挝腐败的直接成本不大，官员和公职人都趋向于利用行贿的手段去谋取更大的权力，然后再通过公共权力去谋取更大的私利。行贿的手段包括走关系，走后门、送礼等，借用公款等公共资源来完成个人利益的转换，使公共资源受到巨大的损失。二是间接成本。主要是指预先付出的成本，是官员和公职人员在获得利益之前先预付出的各种成本。这其中包括预付了疏通关系成本后，未获得一定的利益前心情的焦虑、不安等。预付成本较大时可能产生两种后果，一种是预付成本过高使得官员和公职人员放弃腐败的行为，因为得不偿失；另一种是变本加厉以更疯狂的手段谋取利益，以弥补预付支出的成本。在老挝的现实当中，后者的情形更多一些。

2、相关法制法规不健全

相关法制法规不健全。虽然老挝早在 1992 年就成立了党政监察委员会以及专门反腐败的事务委员会，但相关的法律法规配套建设滞后，而且由于部门分立，反腐败的职能模糊不清反腐败的实施效果不佳。直到 2011 年以后，老挝开将党政监察委员会和反腐败事务委员会

合并成一个职能部门。这些机构对于党和政府的监督是远远不够的。《反贪污腐败条例》弥补了反腐败在法规制度上的空白，该条例对于老挝反腐败的推进提供了法律上的依据和支持，但是该条例的内容不够完善，使得老挝政府在惩治腐败的力度上较为乏力。

老挝媒体监督不到位。根据老挝党内的对官员上任的规定，老挝官员上任之前必须将个人的信息上报老挝革命委员会检查，个人的信息包括财产、家庭成员、所有的产业等。委员会将检查的情况纪录在案，并在官员上任后进行比对，以便腐败调查的取证。为此老挝专门成立了国家监督委员会来收集高官的贪污证据。对于老挝部委内部的问题，老挝在国家监督机构里面还在每个部委设置了内部监督机构。2011年老挝合并成立的监察和反腐委员会专门负责全国的腐败问题的调查和处理，包括对公安部的腐败问题也在其调查的职责范围之内。虽然在监督机制方面老挝有了上述的举措，但是在对于党内调查腐败的情况和信息并未向社会公开，社会公众很少得知有关党内官员的腐败调查和处理情况，连新闻媒体也极少对其进行报道。

3、道德品质的缺失

从前文关于腐败出现的因素分析里得知，腐败现象发生的原因多和个人的道德素质有极大的关联，人的价值观扭曲，素质品德的缺乏是腐败得以产生的主观因素。在老挝经济体制改革的过程中，市场经济利益的诱导和人们的需求矛盾在不断增加，很难保证官员不会产生追求谋取私利的动机。受此影响，不少官员面临黄金等利益的诱惑，价值观下滑，从而陷入了腐败的深渊。在缺乏职业道德价值和限制的情况下，在正常的工作场所无法满足其需要还有其他方式来进行腐败行为。

四、对老挝完善反腐败问题及与建议

1、确保政务公开

政务公开透明是廉洁政府的重要标志之一，政务公开在全世界范围来看是反腐倡廉的得力举措，也是一个国家实行民主监督的重要的课题。前文提到了老挝官员财产信息公示制度属于政府工作透明公开的内容之一，但本部分内容主要针对政务信息公开，是有区别于官员财产公开制度，但不可否认两者都是反腐败重要举措。

加强政府工作透明度，实现政务公开可以有效地建立廉洁政府，换句话说，政务公开是建立廉洁政府的基本，缺少政务公开，廉洁政府则难以建成。没有开放的政府，监督不能实现职能，缺乏监督，腐败已经出现。老挝正是由于长期缺乏有效的政务公开，这是被认为是腐败、司法腐败等各种权力腐败不断蔓延滋长的深刻原因。公共权力必须要在公开的情况下才能保证其公正公平，如果缺少公开透明，公共权力在暗箱中进行操作，隐瞒等，则公共权力谋私利的行为和现象就会出现。如果加强透明化公开化，则腐败得以约束和制止。在公开的情况下，权力的操作没有暗箱和阴影，隐瞒和虚报没有立足之地，这也是为腐败分子最害

怕的环节。而结果的不公示意味着暗箱的存在，显出对隐瞒行为的一种有意识的袒护和鼓励。

因此，老挝必须加强政务公开，让权力在公正透明的环境下运行，减少和杜绝滥用公共权力的腐败行为的发生。老挝应该完善政务公开制度，制定相关的政务公开条例，明确规定纳入政务公开的目录，将政务公开的内容明晰化。完善政务公开的程序，对于政务公开的内容和项目，应该按照相关的程序做到公开的内容合理合法，有依据，保证政务公开的合法性和合理性。政务公开日常制度化，参考中国的政务公开为常态化，不公开是例外的做法，保证老挝政务信息公开常态化。

2、加强反腐败立法

如前文所述，老挝方面，虽然老挝出台了《反腐败法》，但是其规定过于笼统，并且出台的时间已经比较久远，难以适应新时期新形势的要求，需要加以细化和修订。对于老挝进行侦查、惩治贪腐的机构职权进行规定的相关法律法规，也应当进一步厘清和革新。从法律法规的执行程度来看，上述政策仍然不够完善，难以执行或执行出现偏差。缺乏刚性的内容，缺乏严格的规定和措施，预防和腐败的有效性尚不明确。

刑法规定方面，一方面是要完善、补充集体腐败、利用影响力受贿的规定，将更多的贪腐行为纳入刑法规制的框架之内。老挝的腐败现状中集体贪污腐败的案例不少，由于缺乏对集体腐败明确的惩治法律法规，许多集体腐败的惩治无法可依，腐败官员和公职人员集体分担腐败风险，反腐败的惩戒力度减弱；老挝的离职公务员利用影响力收受贿赂、帮助他人谋取私利的行为也未被纳入刑法规制的范围。二是要加重刑法中对于贪腐类犯罪的刑罚规定，扩大有期徒刑的区间范围，或是效仿中国刑法的规定，引入终身监禁制度，才能更起到打击和震慑的效果。

老挝还应该尽快制定以下几部法律增强政府反腐败的力度：一是修订国民收入分配法老挝应该加快修制国民收入分配制度，明确收入和分配的权利义务，使公众和纳税人行使知晓国家分配情况的权利。二是完善财政预算法。从目前老挝国家的财政预算来看，预算编制仍然不够完善，许多项目并未列入政府的预算，即便是列入了也缺少政策的监督执行力不足像老挝地方的寮、省自行分配的自由度较大，对财力的分配权力过大，执行力度则显不够因此，只有完善的财下预算法明确预算开支，并将每项预算和开支纳入政府预算管理。

五、结语

从老挝的腐败现状来看，老挝的腐败特点多种多样，具有波浪发展性、顽固性等特点可以说老挝的腐败现象是较为严重的。分析老挝腐败问题的根源时，主要有老挝腐败的低成本化问题，如老挝的官员和公职人员正常的工薪收入较低，而且老挝政府允许官员和公职人员可以在工作以外经商办企业的规定，老挝的官员和公职人员难免会借用手中的公共权力以权谋取私利，大量的官员和公职人员兴办工作企业等现象十分常见，难免会出现钱权交易等腐败问题。另外，由于反腐败的法制建设还相对落后，不健全，老挝对于腐败的认定和惩治问

题在法律法规上仍有欠缺，使得多数官员和公职人员钻法律法规的空子。三是道德品质的缺失，一方面是财政的紧缺，国家无力提高公职人员的待遇；另一方面社会对于公职人员明目张胆地收受礼金、小费的行为既无道德伦理的约束，也无相关法律法规的规范，再加上政府职能部门之间缺乏有效的沟通机制，政务不公开透明，公职人员考核体系缺乏行之有效的激励机制，这些都是老挝腐败产生的深层原因。

参考文献：

- [1] Corruption Perceptions Index 2017, www.transparency.org.
- [2] Phetsamone Phetphouvong. 2013. PUBLIC MANAGEMENT AND ANTI-CORRUPTION IN LAO PDR. KDI School of Public Policy and Management.
- [3] Oliver Tappe. 2017. ON THE RIGHT TRACK? The Lao People's Democratic Republic in 2017.
- [4] 老挝审议《联合国反腐败公约》实施情况

The corruption and Government Anti-corruption situation in Laos PDR

VANGLAOLEE XENGVANG

(Hunan University Law School, Hunan City, Postal Code 410082)

Abstract: Corruption crime is a cancer that destroys the normal operation of human society. With the tide of internationalization, corruption crime has gradually crossed the national and national boundaries. The crime of corruption and bribery not only seriously violates the Party discipline and state law, destroys the honest system, destroys the ownership of public and private property, but also seriously damages the reputation and image of state functionaries, causes serious losses to the state, collective and individual property, undermines the fairness, justice and harmony and stability of society, and causes great harm to society. We must increase our efforts to prevent corruption and bribery. Prevention and punishment. Laos's corruption problem and the government's anti-corruption situation are explored, especially the evaluation of Laos' corruption situation, the historical development of Laos' corruption problem, the types and characteristics of Laos' corruption, and the causes of Laos' corruption problem are explored to find out Laos' corruption problem and the current situation of government's anti-corruption.

Key words: Corruption; human society; Laos