



打击腐败：私营部门的观点和解决方案

博瑞斯·马尼科夫 杨晶 黄旭江 编译

2009-08-17

【内容摘要】文章通过多维视角对腐败现象进行了剖析和定义，罗列了腐败对经济和社会领域造成的严重危害。提出体制不健全是出现腐败现象的主要原因，腐败现象会在制度薄弱、法制不健全和政府不透明的国家里盛行，进而深刻分析了引发腐败现象产生的各种成因。在揭示腐败本质和根源的基础上，作者从私营部门供需双方的角度提出了反腐败举措。文章指出，打击腐败应该是私营部门、政府和民间社会团体的共同行动。

【关键词】私营部门 打击腐败 举措

一、引言

在很多国家，人们不再默许腐败现象。这种观念上的变化在很大程度上是因为：人们更多地意识到为腐败所付出的代价，且越来越多的国家拥护民主自由和市场经济。随着这种认识的普及，找到可持续的解决方案变得迫在眉睫。

在过去20年里，美国国际私营企业中心（CIPE）及其合作伙伴一直站在反腐败斗争的最前线。CIPE的做法很独特。人们通常会把腐败的责任全归到政府官员头上，而它不这么做，它认为私营部门也参与了腐败。CIPE及其在90多个国家的合作伙伴经过共同努力，已制定并实施了地方私营部门解决腐败问题的方案。在未来几年中，重点应放在巩固这些成果，并加强私营部门反腐败在全球范围的作用。最近，新增的联合国全球契约第10项反腐败原则是该进程中的重要一步。

腐败作为一个体制问题，是在法律制度薄弱、执法机制不健全、法律规模模糊复杂、自由裁量权过度和各级政府不透明的国家里盛行的。因此，持续有效的解决方案需要从体制上进行——不能只归咎于个人，而要重整政府机构，通过简化法律法规，建立健全公司管理机制，确保公共和私营部门的关系公正透明，从而减少腐败产生的机会。

本文综述了腐败行为的原因和后果，提供了一系列私营部门反腐败的策略，他们在全球很多国家都取得了成效。文章还给腐败下了定义，把它作为一个经济问题，解释了为什么反腐败斗争对公共、私营部门和民间社会成员是必不可少的。

二、定义腐败

腐败大致可界定为滥用授予的权力谋取私利。而人们的普遍共识是，贿赂公务员即腐败。一些行为，例如，雇用亲属（裙带关系），跟自己的支持者签约（任人惟亲），以及滥用特权信息买卖股票（内幕交易）等，在不同地方看法不同。然而，随着在亚洲和俄罗斯出现了金融危机，这一趋势似乎倾向于从广义上定义腐败。

腐败不仅形式多样，特别是在发展中国家，而且往往很难察觉。例如，重大腐败，关起门来进行，利益牵扯各方往往小心地掩藏起来。为了掩盖腐败，像贪污受贿这样直接的现金转账有时可用礼品或回扣代替，通过第三方或亲属传递。在有些国家，给公务员送礼是允许的，而在另一些国家，政府官员自己也可能为本该提供的服务向当事人索取贿赂。

重要的是认识到，小腐败和那些涉及高层管理人员和政府官员的重大腐败一样严重。在不少国家，给监管人员一些小恩小惠以免除违规罚款的现象是很正常的，但公司老总贿赂政府官员以获得出口许可证的行为是无法接受的。这就是问题所在——小腐败一旦深嵌进体制，就不再被视为腐败行为，但事实上，贿赂的风气稍微加强，社会终将巩固腐败体制，刺激鼓励政府官员腐败。

另一种常被忽视的腐败概念与利益冲突相关。从本质上讲，利益冲突发生在双方之间。它可以发生在公与私之间，也可以是私与私之间。从公与私角度看，它涉及的观点是，政府官员不应该牵涉到盈利企业中去，尤其是他们的公职领域，因为他们可以给他们直接参与的企业一些好处，为了提供优惠政策间接地影响到决策。这种情况下的问题就是个人利益可能和公职利益相冲突。从私与私角度看，该问题涉及的观点是，一个公司执行两个相互矛盾的任务，如审计和咨询。这在发展中国家和发达国家都一直是金融丑闻背后的原因。

探索各种形式的腐败超出了本文的研究范围。由于腐败的定义不同，形式多样，腐败问题往往成为一个道德问题。然而，这个问题必须作为一个经济问题加以研究和分析——威胁经济发展、就业、收入、效率和投资，而不是把腐败看作一种错误的行为，从长远看，它是一种向公民、企业、政府和整个经济增加额外费用的行为。

可以在供应和需求的框架下描述腐败，供应方是私营部门，给政府官员提供贿赂、礼品和回扣，腐败的需求方是官员。几十年来，反腐措施都是针对需求方，比如限制政府官员接受贿赂收礼或向朋友家人授予项目合同的权力。尽管这些措施起到了非常重要的作用，他们却忽视了私营部门在反腐斗争中的作用。在过去，私营部门不用承担腐败的责任，因为人们认为腐败存在的原因是政府官员很腐败。人们没有认识到腐败的供应方——私营部门同样是腐败的参与者，因此，限制其参与腐败同样是重要的。

三、腐败的代价

为什么要打击腐败？在很多经济体中，腐败是体制性的，日常性治理似乎要比打击手段更便利。把腐败视为一个经济问题意味着腐败不仅仅是一种错误的行为。它意味着虽然腐败给少数人带来了利益，但从长远看，它却让整个社会、私营部门和政府付出了高昂的代价。必须铲除腐败的原因在于：

1. 错误地分配资源

那些本来可直接投入商品和服务生产的资源常常被用在了腐败上。这包括现金转账的直接资源以及间接资源，比如和政府官员保持联系，或给效率低下的公司提供生产许可证。那些本来可以用于提供公共服务的资源，也因腐败被错误地分配。许可证款项和税收收入没有贡献给政府预算，而是落入了腐败的政府官员的口袋。此外，资源并没有得到最有效的利用，因为获得政府项目合同的公司并不是最有效率的，而是关系最紧密的公司。

2. 促进了误导性和无回应的政策法规

在腐败的体制下，立法者产生的政策法规往往不是旨在提高整体经济或改善政治环境。相反，他们倾向于和决策者关系密切的少数几个人，或那些为了通过对自己有利的法规而贿赂政府官员的人。

3. 降低投资水平

腐败对外国和国内的投资水平产生负面影响。投资者最终会避开腐败猖獗的环境，因为它增加经商成本，而且破坏法治。腐败也常和高度不确定性联系在一起，而这种不确定性就把投资者赶走了。

4. 减少竞争和效率

政府官员限制进入市场的企业数量，并通过批准营业执照或许可证索取贿赂，从而创造一个“寻租”环境，迫使那些不愿意或无法贿赂的公司进入到非正规经济中。寻租有时会导致贸易保护主义，也会导致质量差或低效生产的产品进入市场，从而降低了效率、生产力和竞争力。总体而言，缺乏竞争伤害了消费者。他

们花高价买了缺少技术含量或质量低劣的商品。

5. 减少必需商品和服务的公共收入

逃税作为政府财政收入的最大威胁之一，在腐败的国家非常普遍，因为不正规的企业不上报利润，所以也不纳税。此外，腐败的政府代理人为自己支付的费用和他们收集来自企业的国家预算，从而剥夺了一定的政府资金以提供必要的商品和服务。

6. 增加政府开支

公共投资项目往往为政府官员提供收受贿赂的机会。事实上，这些丑闻不仅出现在发展中国家，在比较发达、腐败不算猖獗的国家也时常发生。在很多国家，项目授予亲信的情况不仅仅是资金被盗那么简单，其影响是永久性的。腐败还会导致政府对投资项目管理不善，从而导致严重的财政赤字，危害健全的财政政策。

7. 降低生产力，阻碍创新

在腐败制度下，个人和公司都花费时间和资源参与腐败（行贿，跟腐败官员建立关系等），而不是用于提高生产力。腐败也阻碍了创新，因为腐败体制缺乏保护知识产权的法律制度。

8. 增加经商成本（充当营业税）

用于贿赂政府官员及处理复杂条例的时间和金钱增加了经商成本。这些费用或者通过涨价或降低质量转嫁到消费者身上，或者成为公司进入市场的屏障。腐败的司法体系限制了企业实施合同的能力，阻碍了市场的正常运行，阻塞了新的机遇。2003年，世界投资环境公布的政府官员收到的非正规收入比例是：中欧和东欧为5.5；南亚为5；东亚为4.6；独联体为3.4；拉丁美洲和加勒比海为2；经合组织为0.6。

9. 降低增长幅度

腐败会伤及小企业，因为腐败的高成本（时间和金钱）对小企业来说难以承受。一般来说，小企业逃避腐败的能力较弱，他们无法将腐败的成本转嫁给消费者。因此，小企业在腐败的环境下生存艰难，这将影响经济增长速度，因为在大多数经济体下，小企业是经济增长的动力。

10. 降低私营部门的就业率

腐败通过迫使企业成为非正规部门，设立进入壁垒，增加经商成本，从而大大减少了私营部门的就业率，因为这样一来，公司就不太可能发展或扩张。

11. 减少了高质量公共部门的岗位

腐败的政府常提供很多低薪岗位来照顾关系伙伴。公共部门岗位的质量也遭受腐败体制的影响，因为政府官员将资源用于索取贿赂而不是提供服务。例如，在批准许可证时，在很多情况下，如果政府官员没有收到额外的酬金或礼品，便会故意拖延批准手续。

12. 加剧贫穷和不平等

腐败降低了穷人赚钱的可能性，因为私营部门提供的机会减少了。同时通过限制公共服务上的花费，腐败又促使不平等的产生，它限制了一些基本资源的获得，如公共卫生和教育。

13. 破坏法律法规

腐败产生了一种风气，在这种风气下，政府官员不必为自己的行为负责。同时，在腐败的体制下，法律法规得不到公正一致的执行。如此一来，最重要的不是法律，而是你认识什么人，愿意开什么价。

14. 阻碍了民主的、市场导向的改革

为了成功建立市场经济和民主社会，国家应建立严格执法的制度，确保透明和群众参与的决策过程。在腐败制度下，发展这种健全完善的体制是一项不可能完成的任务。腐败的政府官员若承担改革之责，就不可能采取措施限制个人收受贿赂或回扣。腐败还会破坏公职的公正合法，通过阻止公众参与的手段破坏民主。

15. 增加政治上的不稳定

广泛存在的腐败现象导致政治的不稳定，因为当领导人开始腐败时，就不能有效地代表人民的利益，就会有人鼓励人民将其推翻。

16. 导致高犯罪率

腐败的体制会导致无视法律，产生一个连司法执法机构都无效的社会。在腐败的制度下，不法之徒很容易用金钱逃脱惩罚。腐败不仅导致政治犯罪和团伙犯罪，还会促使有组织的犯罪活动。

四、腐败的根源

在提出遏制腐败的建议之前，重要的是先了解腐败的本质和根源。尽管各国文化有差异，腐败的主要原因是体制不健全。腐败往往可归咎于低效的经济体系，在这样的体系中，一些法规障碍（如冲突性和限制性规章和条例）以及政府官员手中过多的自由裁量权和效率低下的法院系统为公务员腐败创造了机会，并迫使私营部门也参与腐败。

在腐败问题讨论中出现了这样一种理论：有大规模公共部门的国家更容易出现严重腐败。但新加坡、芬兰和瑞典的例子却推翻了这一理论。这几个国家的腐败程度最低，但公共部门的规模最大。这些例子说明，导致腐败程度严重的原因并非公共部门的规模，而是缺乏良好的管理。

1. 内容含糊、不稳定的法律法规

在效率低下的制度中，企业想方设法地摆脱这种低效，从而给腐败的产生提供了机会。而腐败在该体制下得以盛行是因为不清晰、自由裁量权过度、不公开且频繁变化的法律法规。

在许多发展中国家，要说明复杂的法规如何滋生腐败，贸易法规和海关程序就是个很好的例子。限制性贸易政策往往迫使企业通过贿赂海关官员来获取优惠待遇（如获得出口许可证），这种政策导致了寻租关系。如果海关人员故意延误，一些公司就不得不贿赂政府官员来打通道路。如果关税太高或者公司必须花数天来处理文件，他们索性找机会贿赂海关官员，这样从时间和金钱上都更划算。事实上，由世界银行出具的一份报告建议采用简化的（统一的）海关税则，这样可以减少腐败，同时增加政府收入。

繁重的税收制度也是个解释复杂法规导致腐败的好例子。一方面，为了逃避不合理的高额税赋或利用诸多复杂的免税方法，公司不仅谎报利润，还常常贿赂政府官员；另一方面，税务人员从公司索要额外款项（贿赂），因为他们可以利用复杂的税法，自行将高额税施加给公司。事实上，多项研究表明，发展中国家的税务部门是最腐败的政府机构。

2. 缺乏透明度和问责制

缺乏透明度和问责制是腐败泛滥的另一个原因——在缺乏这些制度的情况下，腐败行为更容易维系。如果人民没有问责政府官员的机制，他们就等于开了一张空白支票。腐败官员能安然无恙地待在办公室是因为无透明度使他们掩盖了腐败（拒绝提供任何信息或索性提供错误信息），缺乏问责制又使他们有机会滥用职权而不担心会有严重后果。这些是目前关于民主统治讨论的中心，公众想藉此寻求建立某种体制，确保公职人员的行为符合公众利益，是其选民所期望的。

3. 政治捐助

重要的是要认识到，在许多国家，腐败是政党非法筹款的结果。政治腐败的丑闻不局限于发展中国家，即使在最发达的工业化国家，如法国、德国和美国，近年来政治家和政党也多次被指控参与非法筹款。从本质上讲，非法政治捐款阻碍公平竞争市场的发展，最终导致政府决策受商业利益控制，行政权力部门和私营部门勾结。

4. 公共部门工资低

虽然很多研究都表明提高公共部门的工资无法减少腐败现象，但事实上，低工资确实促使一些政府人员腐败。低收入往往是轻微腐败（小规模腐败）的原因。在发展中国家，政府雇员的工资常常无法满足日常需求，于是贿赂就成了他们收入的主要来源。此外，一项由国际货币基金组织做出的研究表明，政府部门和制造业部门的工资都和腐败有关。在这样的环境下，政府官员认为，他们的工资低于私营部门是不公平的，于是通过参与腐败来寻求公平。这就形成了一个怪圈：政府给公务员的工资太少是因为政府没有足够的资金，但是政府理应从私营部门收取的许可费用、税收及其他费用却因为腐败进了公务员的口袋。然而，必须指出的是，单单提高政府官员的工资并不能遏制腐败——只要这种制度仍然存在，只要惩罚措施太弱，腐败就不会消失。

5. 执法不充分、不一致和不公平

执法不力是一个重要的腐败因素，却常常被忽视。很多国家在通过立法时，旨在减少腐败或消除腐败的根源，比如通过颁布法律简化营业登记手续，但是这项法律从未执行过。缺乏行动，导致双体系，公正的法

律似乎已到位，但腐败现象仍普遍存在。值得一提的是：执法机构往往是最腐败的机构，特别是地方层级的，因为人民及企业宁可略施小恩小惠以避免刑事处罚。

6. 惩罚不严

腐败猖獗还因为腐败者被抓或受惩罚的风险太小。当惩罚措施不足以遏制腐败，公正的司法系统反应太慢，腐败行为的收益就大于其可能付出的代价（如失去公职或面临牢狱之灾）。此外，腐败本身，尤其是政治腐败，使处罚较弱。当发生这种情况时，官员们就会给彼此好处来掩盖腐败。有些国家尝试着通过加重惩罚来解决这个问题，比如高级官员卷入腐败最高可判死刑。然而该政策并未取得成功，因为真正从刺激腐败的因素入手、剥夺腐败机会的方法还没有得以执行。最近，俄罗斯传出了高官涉嫌腐败的丑闻并公开逮捕这些人。而人们形成的共识是，这些行动无助于阻止腐败，却增加了额外费用，腐败官员会因为被抓的风险而收取保费。那么，虽然惩罚措施薄弱会加剧腐败，但要解决这个问题还须结合大规模的体制改革。

五、反腐败举措

有些国家缺乏打击腐败的政治意愿。通常是高层官员对反腐重要性做一番冠冕堂皇的承诺，却没有落实到地方一级。这并不奇怪，因为地方官员往往是腐败的主要受益者，而且在残破的体制下，他们鲜有动力来消除这种私利的来源。有些人则认为不打击腐败也许更轻松，应该去适应它，并且发展出相应机制来维持日常管理。因此，关键是向公众、商业界及政府表明态度：腐败并非永久性、不可避免的，腐败可以并且应该得到整治。

尽管在不同国家腐败的范围和定义各不相同，但本质上都需要同一整治方法——改革制度，使其更为有效。挑战在于确定哪些制度才是解决问题的关键，并就重要程度排出其在改革过程中的优先次序。

遏制腐败的具体措施应同时落实到私营部门和公共部门——供需双方。针对双方的措施旨在纠正体制问题，即消除腐败的刺激因素，剥夺腐败的机会。重要的是不能光顾着扫除腐败的个人，而要放远目光，改革整个对腐败有利的制度。

（一）供应方

针对供应方的打击腐败方案的重点是最大限度地减少私营部门贿赂的诱因和机会。主要策略包括：

1. 建立健全的企业管理制度

虽然腐败对企业有害，但个别参与腐败的公司在短期内得到了好处。重要的是建立让公司无法参与腐败的体系。

这个问题可以从两方面解决。（1）公司无论大小，都为了做良好的企业公民而承受越来越多的压力，反腐的努力及尽责的管理是成为良好企业公民的核心支柱。由于企业争做良好公民，所以腐败问题必须解决。如果这种企业公民的概念得到应用，腐败行为就可能导致不利的消费者反应——对消费者认为不公平的行为，他们会通过市场机制惩治公司。

（2）这个问题也可以从企业协会和商会着手。随着公司加入专业的协会（这种会员身份有助于公司发展），公司内部机制建立的基础是公司业绩受到监控、偏离规则会受到惩罚。监视的代价很高，但当整个行业面临着激烈竞争时，一两个公司获得了不公平的特殊优待，这说明付出这种代价是值得的。另外，自律行为守则（如国际商会为其成员制定的准则）也可以在国际商业界有效地建立自律机制。

2. 改进会计标准

针对供应方的关键策略就是改进会计标准，这部分源于对更有力的企业管理机制的需求，其重要性往往被忽略。准确的财务报告对打击腐败很关键，因为这使非法款项和服务难以掩盖，尤其是对那些在不同市场运作并使用各种混乱的会计操作的公司。随着市场全球化发展，公司寻求更多的投资者，质量信息的重要性不再受地理位置或某一特定行业制约，会计标准的作用变得日渐重要。国际会计标准（IAS）会引导全球会计和审计制度趋同。

3. 执行中介机构的行为守则

由于跨国公司（MNCs）越来越依赖中介机构来开拓市场、帮其运作，这些中介机构也越来越滥用这种依赖性，尤其是在当地环境下，公司在一些日常问题上需要帮助，如税收、海关、运输、与管理部

及费用支付。但是如果跨国公司的代理人本身腐败不诚实，那么公司的形象就会受到威胁。因此，公司常常派人监管代理人的举动，以维护公司的正直形象。这种监管的费用昂贵，所以，解决方案可以用一种制度来阻止腐败进入当地市场。这样，腐败带来的短期好处就可能遭到威胁，腐败的代理人会被完全排挤出去。

这种想法来自透明代理及缔约组织（TRACE），一个国际非营利性协会。它对其成员及其职务等级开展反腐败审查，进行遵守培训和反腐工作。它的成员是商业中介机构，如销售代理商、分销商和供应商。在供应链的各个环节，TRACE辨识出公司是否自觉地远离腐败，通过创造诚实的国际商业环境建立反腐体系，在该体系下，不参与腐败的公司才能在生意中享有优待。TRACE数据库中都是“清白的”公司，它给其成员提供全球各地诚信代理商的背景材料。

4. 执行和加强反贿赂法

经合组织的“关于打击外国公职官员在国际商业交易中贿赂的公约”签署于1999年，在打击腐败过程中是重要的一步。当签署了公约时，企业欢呼雀跃，认为这是消除竞争劣势的方法，帮助了那些没有内部关系也不愿意贿赂的公司。但是经合公约仅仅是第一步。更紧迫的是确保签约国的法律井然有序，能够妥善地执行这些反腐败法律。

经合组织的反贿赂公约促使私营部门努力减少贿赂。除了上述国际商会关于贿赂和敲诈的规定以及TRACE在私营部门中介中打击贿赂之外，还有一个有价值的努力来自国际透明组织和社会责任国际（SAI）的打击腐败的经营原则，还结合了公司、学术界、工会和其他非政府组织的努力。这项原则可作为一个良好的起点，有助于公司建立一种以信任为基础、包容性的内部文化，同时也可评估公司目前的反贿赂制度。

该原则要解决的最普遍的贿赂形式是：政治和慈善捐助、送礼、招待费、消费以及其他形式的便利款项。实施这些原则还要求董事会承担正式责任，建立有效的举报渠道且对举报人无处罚，建立深入的内部控制系统，包括正规的会计程序来检查是否有贿赂，内部沟通及培训，并确保外部沟通的有效性。

（二）需求方

需求方的措施旨在减少公共部门内导致腐败的根本因素，限制腐败部门的职权以避免官员拿好处换取贿赂和回扣的情况。主要方法有：

1. 简化法律和规章守则

由于腐败的主要来源是无效的法规，所以反腐措施的核心就是简化法律法规。当政府官员在运用法律时采取选择性判断，或者企业想要贿赂政府官员来逃避不必要的和昂贵的法规障碍时，就需要简化法律来剥夺腐败产生的机会。

2. 支持电子管理系统

电子管理的观念比较新，但它在近年来越来越受欢迎。在减少腐败方面，电子管理系统的主要目标就是通过让信息触手可及，使政府运作透明化。这种系统能减少各国腐败的机会，因为所有的文件材料都被电子化，政府官员的裁量权受到严格限制，处理的时间也减少了。同时，电子管理机制提高了公共服务的效率，为更好地利用公共资源提供了机会。

3. 改革税收制度

复杂的税收法规往往与高层腐败相关，改革税收制度作为一项有效的反腐败措施，应给予极大的关注。繁琐和复杂的税收制度滋生腐败，但政府在补救这种情况的努力中往往漏掉了这一点。通过税收，政府获取资金来提供基本服务，但偷税漏税的情况相当普遍，资金最后落入了腐败官员的口袋。面临预算赤字，政府反过来设法增加税收，而这只会进一步助长腐败、偷税漏税以及税收分配不当的现象。面对复杂的税制和高税率，企业有时不得不找机会贿赂公职人员，因为避免繁琐的税收已成为竞争力的问题——如果一家公司支付全额税收，就会逐渐失去市场竞争力，而周边其他公司或者偷税漏税、或者只交小额税。

通过简化税法减少腐败的方法有两种——一是限制政府官员在运用税法时利用职权的能力；二是通过降低税收减少偷税漏税（加强自觉纳税）。

在很多国家，实施税制改革是为私营部门着想。通常情况下，重要改变都发生在地方一级，因为小企业或专业协会联盟能直接协助政府对税法做细微而重要的修改。例如在科索沃，一个当地的智囊团 Riinvest 开发研究所，联合当地企业协会和决策者，致力于减少企业界肩上的税收重担。结果，立法者放宽了税基，对财产税、工资税和利得税进行了修改。在乌克兰，独立政治研究中心（UCIPR）和企业协会协调

分析中心（CAC）于2000年展开一项倡议修改繁琐税制的计划。通过开展宣传活动，动员企业家，努力建立公共与私营部门的对话，UCIPR和CAC从决策者处得到肯定的承诺，后又履行了承诺，改进税收立法及其他一些改革，其中包括对小公司实施单一税制。

4. 降低开办和经营正式业务的贸易壁垒

营业登记手续给腐败提供了机会。和CIPE一同研究繁琐商业登记程序的负面影响的伙伴之一是秘鲁的自由和民主研究所（ILD）。在1980年代初，ILD领导人Hernando de Soto先生决定成立一个小企业，并试图获得许可。他请了5个大学生每天花数小时同秘鲁的官方周旋，在其帮助下他发现，获得合法的营业执照需要289天的时间，花费为平均每月最低工资的31倍。自那以后，很多人也采取了类似的做法，结果是相同的——繁琐的登记手续以两种方式推动着腐败：直接方式是迫使企业家贿赂政府官员以简化登记程序，间接方法是迫使企业家加入某些非正规部门，而要在其中生存就少不了贿赂。

当探讨完营业登记手续问题及其对腐败的影响之后，这个问题就演变成一个交易成本的问题——除营业登记外对企业的限制，如劳动法和合同的执行。简而言之，当遵守官方规定所要付出的代价高于利益时，公司就会寻找更“有效的”解决方法，从而使腐败制度化。

5. 简化企业审查程序

非正规部门的并发症之一就是要经受政府频繁的审查，在正规经济中也一样。在许多国家，审查人员很权威，如果他们发现某公司不遵守诸多法规中的任意一条，哪怕情节微不足道，他们就有权短期关闭这家公司。这迫使企业行贿，因为对一些小公司来说，关闭哪怕是几天也可能导致破产。限制审查次数和审查机构的数量同样是打击腐败的重要一步。例如，在俄罗斯，近年来审查机构的范围及权力都在不断扩大，反腐工作产生了一项条例，即禁止政府检查员因企业不遵守规定而将其关闭。

6. 改革海关制度

海关是最容易腐败的政府机构之一，特别是在那些市场封闭或受严格控制的国家。有效的海关管理制度是国家健康发展的关键，因为它直接处理外贸和税收问题。必须对海关机构进行改革，以减少腐败产生的机会，比如办理进出口许可证，减免税收计划及走私商品。

2001年，贝尔格莱德自由民主研究中心（CLDS）是塞尔维亚的一个独立智囊团，它承担着整治海关总署的艰巨任务。这是该国最腐败的机构，据初步调查，海关一半以上的职员都以某种方式参与腐败活动。在改革初期，CLDS组织了调查和公开会议，鼓励公众讨论腐败问题以及海关总署腐败对塞尔维亚经济发展的消极影响。然后CLDS仔细审查了海关总署的结构及操作，得出海关内腐败行为的一系列根源：海关官员工资少，腐败成风，缺少管理和执行机制来制约腐败官员，资源不足，国家保护主义政策或者限制性外贸政策，复杂的海关程序，高而繁多的关税及众多免税制度。

CLDS向政府提出了许多建议，关于当前海关总署的法律、规章和程序。建议集中在改革工资结构，设立海关官员的奖励范围，引进新的监管系统保障所有程序的透明，对员工采用道德标准守则，对腐败的工作人员实施严厉惩罚，为反腐的公共关系活动制定和提供指导，对所有海关总署的“客户”提供奖励措施来增加反腐压力。

7. 改革政府机构

鉴于对海关机构的改革，也应该将类似的努力投入其他重要的政府机构。CLDS的调查显示，腐败出现往往是由于内部组织薄弱，政府机构缺乏创新。需要解决的问题有：行为准则的执行及核查，透明直接的雇用及操作标准的制度化，增加工资，实行定期审计，授权公务员公开财务，雇用诚实正直的员工，以及形成自主的反腐败委员会。

8. 改革采购政策

腐败的采购程序对企业和社会也是一种成本，因为有内幕的公司稳稳留在行业内，而最有效率的公司几乎总是被排挤到一边。打击腐败、尤其是高层腐败的关键是建立健全采购守则，以及公开招标和投标。该守则的核心就是努力消除政府官员在投标程序操作中的自行决定权，开放投标过程，完全公开所有程序及要求。

例如，在1990年代中期，里约热内卢的自由研究所（ILRJ）领导了一项题为“降低巴西的交易成本”的计划。通过经济学家研究，ILRJ记载，繁琐的官僚机构和缺乏透明度造成了企业成本高，减少了消费者的利

益。为了解决这一问题，ILRJ提出了一些改革，其中7项获得了通过。这些政策包括：更好地传播投标规则，减少官员的自由裁量权，更好地定义决策权，加强投标人之间的竞争，放宽标准来评估建议，以及在紧急情况下才可放弃投标要求。ILRJ计划的结果是，巴西通过了重大的立法改革来降低交易成本。最重要的是通过了一项法律，防止投标人在公共订约过程中串通并操纵价格。一条立法简化了劳动法诉讼的司法程序，这影响到每年两百多万案件。该法减少了法官人数，每个劳动法案件的法官从三人减为一人，从而大大降低了这些程序成本。

在地方一级，类似的做法可以非常有效地减少腐败，为公正透明的市场交易铺平了道路。例如，哥伦比亚商会联盟（Confecámaras）在1990年代后期认识到，哥伦比亚在书面上有一套先进的准则和手段来检测、控制和惩治腐败行为。然而这些机制往往没有应用，部分是因为担心那些顽固的腐败政客会有强烈的政治反应。Confecámaras与当地企业共同建立了采购过程中明确的法规和行为守则，并说明了遵守它们的好处。

Confecámaras与当地企业共同建立了采购过程中明确的法规和行为守则，并说明了遵守它们的好处。得到当地商界领导的帮助，Confecámaras制订了当地的道德行为守则。仅第一年就有1000多名商人自愿签名。为了确保公共采购的透明，Confecámaras还提出了诚信协议。在第一年，当地企业和政府共签订了12份诚信协议，同马尼萨莱斯市市长签订的协议，总价值达到100多万美元。

（三）提高主要股东对改革必要性的认识

除腐败供求双方外，还有一些方法可以减少供求双方的腐败。关键是通过调查、民意测验和宣传运动，揭露腐败对企业和政府乃至整个社会的危害，并鼓励公共和私营部门共同参与制定和实施反腐改革。交流至关重要，因为缺少任意一方的努力和支持，改革就无法执行。因此，由民间社会团体、企业和政府官员参加的圆桌会议和专题会议发挥重要作用，可以让股东把注意力集中到某个具体问题上。一些关于反腐举措成功案例的材料已经出版，这说明打击腐败并不是没有希望的，商业界、民间社会团体和政府官员可以共同努力，减少腐败现象。

（四）训练记者发现并报道腐败，增加信息获取渠道

媒体是揭露和打击腐败关键的调查渠道。媒体应该是独立的，应实施保护记者的法律，如来源保密和言论自由。但是记者不能光顾着揭露腐败的个人还要说明其腐败行为。要从经济角度揭示腐败的代价，确保对腐败参与者追究责任。

要促进政府的透明，重要的是确保公民的知情权。在1990年代中期，以菲律宾为根据地的媒体自由与责任中心（CMFR）在6个东南亚国家（柬埔寨、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、泰国和新加坡）致力于改善当地经济信息的获取情况，分析获得透明的商业信息和减少腐败加强管理责任制之间的关系。CMFR与政府官员、商界领袖、学者和六国首都的媒体成员展开了小组讨论。随后于1997年10月在马尼拉召开了一个区域论坛，并公布了讨论结果，参与者起草了一项反腐的区域战略计划，内容是通过获取透明的商业和经济信息减少腐败和任用亲信的现象。结果，CMFR成功地使这些国家的人们认识到自由获取信息的重要性——这种媒体参与的做法在东南亚还是首例。

六、总结

腐败往往被视为一个社会问题，腐败的定义也各不相同，在一些国家被认为是腐败的行为在另一些国家可能为社会所接受。腐败也常常被合法化，作为避免低效规章制度的一种手段。某些国家甚至还认为腐败对经济增长做出了贡献，比如1990年代的亚洲。但事实上，腐败造成经济效率低下、失去竞争力，并威胁到民主体制。

腐败是一个经济问题，而不是道德问题。因此，打击腐败需要看企业、政府和社会为此付出的代价，在公共和私营部门建立良好的治理机制。这种机制会剥夺腐败的机会，使公职人员对自己的行为负责。

腐败是公共和私营部门共同的问题，因此，两个部门都应当执行反腐措施。单独归咎于腐败一方，并不能解决问题。因此，反腐措施不应该只注重铲除个别腐败官员。这种措施处理的仅仅是问题的症状。反腐措施应该解决腐败的根源——效率低下的制度。建立一个强大而稳定的制度系统可以减少腐败现象，只要建立

了一套可靠的激励制度，遵守制度无须付出高昂的代价，腐败行为就会受到监督和惩罚。

应特别注意执法。在许多腐败体制下都提出了可取的法规条例。然而反腐措施往往要通过立法程序，由于执法薄弱，这些措施没能在实际生活中得到实施。此外，私营和公共部门及非政府组织应集中精力减少法规的数量，用更有效的法律法规取代他们，而不是采取新的措施，否则又将出现和现行法律重复或冲突的现象。

采用体制手段打击腐败意味着改革不能简单地照抄别国。企业协会和商会在改变奖励结构上起到了关键作用，因为企业家最了解第一手资料：效率低下的经济法律结构及随之产生的腐败机会。反腐措施要想取得成功，就要把宽泛的国际经验同宝贵的地方具体情况结合起来。

打击腐败行为的举措应来自私营部门、政府和民间社会团体。商业界认识到了自身的作用，继续加大力度，不仅改革外部体制结构，还建立内部机制使腐败在私营部门难以生存。未来几年面临的挑战是让更多的私营部门积极参与反腐败斗争。

（来源：《经济社会体制比较》2009年第3期）（译者单位：杨晶，上海金融与法律研究院；黄旭江，义乌市检察院反贪局）
（网络编辑：胡毅）

上一条
下一条

地方政府创新的驱动模式—地方政府干部视角的考察

[网络链接](#) | [联系我们](#)

版权所有：中央编译局

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

设计制作：文献信息部信息技术处