



智利反腐倡廉的经验及其启示

刘纪新(2007.6)

20世纪90年代以来,拉美地区发生了多起腐败大案要案,在拉美地区和国际社会都引起了强烈震动。然而,智利却是拉美地区少数几块净土之一。自1995年透明国际设立“腐败印象排行榜”以来,智利是拉美地区惟一进入相对清廉前20位的国家(1996年、1997年和2005年曾列第23位和第21位)。世界银行《2006年治理状况:全球治理指数》报告指出,智利在法律规范和腐败控制方面的指数较高,高于瑞士和意大利等国。世界银行两位专家在对转型国家和新兴市场国家企业腐败情况进行调查时,将这些国家按腐败程度分为三个等级,智利属于腐败控制得比较好的国家。尽管与世界上反腐倡廉成绩最突出的国家(如北欧国家)相比,智利依然存在许多需要解决的腐败问题,在反腐制度建设和法律规范方面还有一定差距,但它在预防和遏制腐败方面也提供了不少可以借鉴的做法和经验。

着力打造多层次的监督体制

智利自1990年实现民主化以来,在重建民主法制秩序的过程中,将打造一个多层次的监督体制作为反腐倡廉工作的基础和重点。目前,智利在行政、立法和司法之间已逐步形成了相对严格的分权制衡机制,在三权之间和政府内部各职能部门与机构之间确立起一系列法定的监督关系。除此之外,还通过公民参与、新闻媒体和压力集团等方式实行着各种非正式的监督。总的来看,智利的反腐监督机制可以分为外部监督和内部监督两大类型。

外部监督主要体现在一系列分权制衡之中。一是政治监督,它是由宪法赋予议会的制度性监督,有对政府行为进行监督的独特权力。二是司法监督,它通过法律干预对公共权力进行监督。三是行政—法律监督,它主要通过国家审计总署实施监督。法律规定,审计总署可以直接监督总统和各部委,有权在行政领域监督和捍卫法治,保护可能被行政行为扭曲的公共利益和个人权利。四是公民监督,它通过公民、社会组织 and 各类媒体进行监督,而其中独立自由的新闻媒体肩负着特殊的监督角色。

内部监督指行政权力(政府)内部的监督机制,其最重要的组成部分是政府内部的审计机制。为便于内部审计监督,1997年智利专门设立了一个总统顾问机构——“政府内部总审计委员会”。内部审计机制为审计总署的外部监督工作提供了便利,并对公职人员形成了一种心理威慑作用。此外,政府各部门内的法律、人事、财务等机构,以及部门领导层,也参与到监督体系中,承担各自的监督职责。2001年创立的“保护个人权利总统咨询委员会”也担负起了部分内部监督的职能。

值得一提的是,智利在构建多层次监督体制方面有自己的特点。到目前为止,智利并没有建立一个集中统一的监督实体,也没有成立专门的反腐监察机构,而是在形成全方位、多层次的监督体制上下功夫。不过,近几年政府正在考虑建立“监察专员”机制,承担统领全局的监督职责。

建立完善的公务员制度

在拉美地区,智利的公务员制度相对完善,有比较严格的公务员管理机制和比较合理的公务员工资制度,从而,为保证公务员清正廉洁、加强政府廉政建设奠定了比较坚实的基础。

智利的公务员管理机制主要包括以下三个方面:其一,国家公务员的行为要受到各种管理制度和法律法规的严格约束,以防止他们利用手中掌握的权力谋取个人私利。1999年颁布的《行政廉洁法》明确提出以“廉洁行政”为政府行政的根本原则。而且,这一原则不仅适用于国家行政部门,也适用于立法、司法部门和地方各级政府机构,并通过各种法律机制加以保证和贯彻落实。在此基础上,制定出国家公务员的义务、纪律等行为规范,对其行为进行约束,促使其廉洁奉公。其二,建立考试录用制度,在用人环节上贯彻公平、平等、竞争、择优原则,防止和消除公务员体制入口上的腐败。智利在公务员录用上透明度相当高。除了一些掌握国家经济命脉的大型工矿企业的要职

由政府任免外，各级政府机关公务员和工矿企业的职工、经理基本上采用聘任制。各级职务的晋升都有严格的规章制度。其三，建立公务员回避制度，对其任职和执行公务等方面做出一定限制，防止公务员徇私舞弊，预防出现以宗法血缘和裙带关系为纽带所滋生的任人唯亲、结帮营私等腐败现象。

世界各国在反腐败实践中，普遍认为提高公职人员待遇，是有益于遏止腐败的一项措施。智利也接受了高薪养廉的思想，在军队上层和政府官员中推行高薪制。智利执行统一的工资制度，其标准由财政部、经济部和相关部门三方决定，并通过相关法律对高层官员的工资上限作出规定，取消不透明的奖金制度。与此同时，对腐败行为进行严厉的惩处，在《刑法》中专门设置了关于公职人员犯罪的章节，对腐败犯罪进行司法界定，对公职人员在行使职责中的犯罪行为和违法行为及其惩罚做出规定。

除严格的法律规范外，智利也非常注重公务员的公共道德，尽力建立一套适当的道德管理系统。智利的公务员道德行为准则比较健全，如司法部门有《司法道德原则》，立法部门有《议会道德规范》，中央银行有《道德手册》等等。而且，智利还非常重视对公务员进行普法教育，并有专门的法律条款对法律培训做出规定，要求行政部门必须为其成员提供指导和培训，使其成员不断提高法律意识和职业能力。

推行透明行政，实现政府运行公开化和民主化

上世纪90年代中期以来，智利政府加强了增强执政透明度和鼓励公民参与的工作力度。

1、实行政务公开。1999年颁布的《行政廉洁法》要求执行公务必须透明。2000年制定的“国家改革和现代化计划”和2003年制定的“国家现代化协议”，把运用信息技术、整合资源和实现管理现代化作为改进公共管理水平的重要手段，以进一步提高政务公开。现任总统巴切莱特多次表示“我想要一个阳光政府”，政府所有行为的透明是“一个社会能够反对腐败的最好的预防措施之一”。她在执政的第一年就实施了包括据实公布高级官员财产申报和确保公民获得信息权利在内的5项反腐措施。政府各部门均通过互联网通报政策法规、计划安排、财政预算、年度决算以及其他活动，还建立了119个国家与公民之间的互动程序，219个程序表格和申请表格可供个人下载。司法部门和议会也各有自己的网页来提供相关信息。

2、实行财产申报制度。智利的财产申报制度是逐步建立起来的。1980年颁布的《内部税收服务组织法》规定，凡是进入财政部工作的人，上任前须提交一份本人及其配偶各自财产状况的报告书。1994年实施的“财政部第一号法令”和《财政服务组织法规》规定，凡是在财政部门的管理、技术和行政机构任职的人，上任前必须提交自己及配偶各自的财产报告书。《中央银行的宪法组织法》要求总经理和董事会成员，上任前和卸任时须提交一份关于其财产状况及所参与的职业和其他经济行为的报告书。此外，《行政廉洁法》还规定，该法所指明的各级政府官员须提交一份收益报告书，其中应包括本人职业和参与其他经济活动的个人账目。《议会宪法组织法》、《法庭组织法规》和《智利中央银行宪法组织法》也分别规定，参众议员、司法部正副部长以及中央银行董事会董事和总经理须提交收益报告书。《律师总署宪法组织法》规定，律师总长、地方检察官和协助检察官须提交收益报告书。2003年“第008号总统令”要求，政府部长、州长、大区负责人和公共机构负责人提交财产报告书和收益报告书，对已提交的报告书的数据进行更新。然而，直到2000年政府向议会提出“第20.008号法律”后，真正意义上的财产申报制度才开始建立。经过6年的法定程序后，该法律于2006年1月强制实施。该法律规定，所有担任公职的高级官员必须进行财产申报；财产申报将进行公布，并每4年更新一次；须进行财产申报的高级官员包括总统、部长、部级领导、省长、市长、大区负责人和顾问、市政府成员、治安部队和武装部队高级军官、驻外大使、审计总长、参众两院议员和司法机构负责人等。

3、促进公民参与，建立咨询机制。智利比较善于从基层组织和社区着手建立一些机制，以鼓励公民和非政府组织参与决策、监督政府活动。在制定对公共利益有重大影响的决策前，政府也比较重视广泛征求意见，并为此制定了不少法律法规，为民众发表意见和提出建议提供法律保证。例如，《社区和其他团体组织法》设立了公民共同参与社区管理的程序；《城市规划和建设总则》规定，市政当局必须让社区掌握将要采用的土地使用方案，向社区提供工程的信息和咨询；《基本环境法》规定，在环境质量标准的发布过程中，必须向有资格提供咨询服务的公共或私人组织进行咨询。政府还建立了“信息、投诉和建议办公室”，为公民提供接近政府部门并与之互动的机会。

积极参加国际反腐合作

腐败现象是一个全球性的问题。伴随着经济全球化和非法行为的国际化趋势，政府间的国际合作，甚至国际组织、私人部门和公民社会已经成为反腐的重要因素。到目前为止，智利参加的国际反腐公约和相关公约有：《美洲国家反腐败公约》、《经济合作与发展组织禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》、《联合国反对跨国组织犯罪公约》和《联合国反腐败公约》。通过认真履行自己的国际承诺，智利的立法、行政和司法三权之间的独立性逐步增强，新闻自由逐步得到巩固，一个力量更强大、信息更充分、组织更良好的公民社会得以逐步建立，多层次监督和监察机制正在不断完善。此外，智利政府也非常重视与国际非政府组织之间的合作。透明国际的两个常驻办事机构之一就设在智利首都圣地亚哥，透明智利的许多反腐倡廉建议也被政府所采纳。

智利反腐倡廉的启示

1、法制建设和制度建设是反腐倡廉取得实效的基础。十几年来，智利在严厉打击腐败行为的同时，连续推出诸如《政治宪法》、《行政廉洁法》、《政党筹资法》、《公共供给和服务合同法》等一系列重要法律法规，坚持推进国家廉政体系建设，从过去依赖于官员的道德约束从而保持廉洁，转向倚重制度来预防和遏制腐败。智利的经验表明，在反腐倡廉斗争中，对立法和制度建设必须给予高度重视。

2、强大的政治意愿和执行力是反腐倡廉取得实效的保证。每当出现影响比较大的腐败案件时，智利政府总是立即采取强有力的应对措施，及时修补制度漏洞，坚决打击腐败行为。例如，2002年和2003年，智利连续出现多起较大的腐败案件，当时执政的拉戈斯政府立即采取一系列调控措施，发布总统法令，并创立了“保护个人权利总统咨询委员会”，加强政府和社会组织合作反腐的力量。又如，现任总统巴切莱特执政后，针对被媒体曝光的执政联盟在大选中挪用75万美元体育运动基金的腐败事件，指出，腐败是“一个我们必须全力与之作斗争的现象”，号召官员与腐败作斗争，并实施了5项新的反腐措施。智利的反腐倡廉工作之所以能取得比较好的成果，得益于历届政府有反腐的决心和意愿，法律法规能得到比较有效的落实和贯彻。

3、公民参与是反腐倡廉取得实效的重要力量。在政府的强力推动下，智利的社会组织发挥着重要的作用。例如，2004年6月政府向议会提交了“公民参与法律草案”，前后有6000多名社会组织的领导人参与了该草案的起草过程；成立于1985年的“智利监察专员委员会”一直致力于推进“监察专员”制度的建立，目前智利政府正在对该组织提出的具体建议进行协商和讨论。广大公民关注政府活动，积极参与公共行政，加入监督和控制腐败的行列，有助于形成良好的社会氛围，能够对遏止腐败势头起到重要作用。

4、良好的道德风气是反腐倡廉取得实效的根本条件。在拉美地区，智利是一个具有长期民主和清廉传统的国家。虽然十多年的军人独裁统治对这种传统造成一定损害，但经过文人政府和全社会十几年的努力，智利的民主和清廉传统得到继承和发扬。智利一贯重视道德教育，尤其重视并大力推进公共机构的伦理规范、道德教育和法律培训。道德约束会起到潜移默化的作用，有利于推动全社会形成一种清廉之风。如果一个社会缺乏清廉风气，那么只靠制度约束是很难从根本上遏制腐败的。

（《当代世界》2007年第6期）