

# 南非的反腐败 战略和机制初探

杨立华

**内容提要** 南非结束白人种族主义统治，建立种族平等的民主制度刚刚进入第二个十年。为了巩固新生的民主制度，南非非洲人国民大会主导的新政府把反腐败作为国家战略，依照宪法建立了保护公民民主权利、监督国家财政的执行、维护国家利益的机构，制定了一系列预防和打击腐败的法律与准则，实行政务公开、透明的运行程序，保障公民的知情权、监督权和参与权。虽然南非的反腐败还存在全国性协调结构和机制有待健全，以及相关专业技术人员缺乏等方面的不足，但是南非国内外对南非打击腐败的决心与机制给予了肯定。

**关键词** 南非 反对 腐败 战略 机制

**作者简介** 杨立华，中国社会科学院西亚非洲研究所研究员、博士生导师（北京100007）。

腐败是利用权力非法获利的行为，既是政治的腐蚀剂，也扰乱经济秩序，破坏既定的分配制度，造成社会的不满和矛盾，因此成为社会的公害。发展中国家的腐败问题显得严重和紧迫，因为这些国家普遍面临提高经济效率（特别是公共部门的效率），是否一定以牺牲道德标准为代价的两难选择。近年来，反腐败已经成为国际社会的共同行为。联合国举办的全球反腐败大会，有包括南非在内的非洲国家的积极参与。非洲国家以《非洲发展新伙伴计划》为纲领制定的《非洲反腐败议定书》<sup>1</sup>，在2003年7月非洲首脑会议上通过。非洲建立并正在实行非洲国家政府间的“互查机制”，共同解决非洲的腐败问题。

南非结束白人种族主义统治，建立种族平等的民主制度刚刚进入第二个十年。南非作为新兴的非洲民主国家，政府能否保持廉洁高效，不仅关乎南非的发展，而且对改变人们对非洲国家政府难逃腐败下场的偏见也有作用。

本文主要从法律制度的完善程度、执法的公正与透明程度、监督的有效性等3个方面分析南非的反贪制度及其成效。

## 政府的反腐败国家战略

反腐败是限制、纠正、惩治官员的非法寻租行为（利用权力谋取非法所得）和侵害公民权益的非法活动，因此它首先是政府行为。但是不能仅仅靠官员的自律，要有相关法律及执行机制，同时要有公众监督，才能有效地遏制和惩治腐败行为。

---

<sup>1</sup> African Protocol Against Corruption, July 2003

为了巩固新生的民主制度，南非非洲人国民大会主导的新政府把反腐败作为国家战略，依照宪法建立了保护公民民主权利、监督国家财政的执行、维护国家利益的机构，制定了一系列预防和打击腐败的法律、准则，实行政务公开、透明的运行程序，保障公民的知情权、监督权和参与权。

作为国家战略，预防和打击各级官员腐败行为的目的在于确保一个廉洁的公共管理系统，以维护南非宪法的尊严，防止公共利益和人民的权益受到侵犯。1994年以来，曼德拉总统和姆贝基总统都对政府官员的腐败问题提出警告，并推动预防和打击腐败的全国行动。1999年姆贝基政府发起《全国反腐败计划》<sup>1</sup>，2001年创建了非官方的“全国反腐败论坛”，以在全国公众中形成反对腐败的共识，并向政府提出相关的建议。今年2月3日，南非总统姆贝基在议会发表的《国情咨文》中再次强调：必须确保整个政府机器，特别是地方政府，强有力、且高效率地履行职责，以使全国各界人民结成牢固的联盟，实现全体人民享有更好生活的重要目标。

同时，建立有效的反腐败机制，也是为了顺应国际社会对良政、公开、透明和尽责政府的要求，目的在于树立南非良好的国际形象，享受应有的国际地位，<sup>④</sup>并且为南非赢得信誉，创造良好的投资贸易环境。

## 预防和打击腐败 的法律框架与执行监督机制

### （一）主要的反腐败立法

1994年南非新政府成立后，根据宪法（Section 182）设立“公共保护者”（The Public Protector Act 23 of 1994），具有宪法赋予的独立地位，有权调查政府官员在履行国家公务和行政管理当中被指称或者被怀疑有不恰当，或者造成不正当，或不公正的行为；提出有关报告；采取纠正的措施。

依据宪法（Section 188），审计总长必须对全国和省级政府部门的账目、财政报告和财政管理进行审计，并提出报告，对全国和省级议会要求审计的大城市，以及其他机构和财务单位进行审计。1995年制定的《审计总长法》（Act 12 of 1995）进一步加强了审计长的权力。

南非新政府成立后，沿用旧政府时期1992年的《反腐败法》（Act 94 of 1992），同时为制定更符合新政治经济体制的相关法律做准备。2002年4月提出《预防腐败法案》，2004年4月颁布《预防和打击腐败活动法》（Act 12 of 2004）<sup>④</sup>。该法规定了腐败的定义、犯罪类型的界定（包括南非人在国外和外国人在南非的同类犯罪）、调查相关财产、罪行推定和辩护、惩罚及相关事宜的确定（包括立案认可）、清偿盗用公款的注册登记等。

其他有关财政管理的立法还有：1999年的《公共财政管理法》和2002年的《市政财政管理法案》。

根据宪法（Section 195）规定的公共行政管理的价值和原则，还制定了《公共事务法》（Act 103 of 1994）和《政府采购优先政策框架法》（Act 5 of 2000）。

### （二）行政管理的基本价值和准则

为了保证执政的透明、公正、尽责，根据1996年《南非宪法》第十章对行政管理基本价值和原则的规定，政府必须向公众提供及时、易于理解和准确的信息。为此，南非制定有《促进获得信息法》（Act 2 of 2000）、《促进行政公正法》（Act 3 of 2000）。根据宪法成立的公共事务委员会，具有独立的不受行政干预的地位，负责在政府部门推动发挥宪法的价值和原则，调查、监督和评估公共管理部门与公务人员的行为。

<sup>1</sup> The National Anti-Corruption Initiative

<sup>④</sup> See Anti-Corruption Efforts in South Africa, ADV Selby A M Baqwa, SC, *The Journal of Public Inquiry*, Fall/ Winter 2001, pp. 21- 22.

<sup>④</sup> Prevention and Combating Corrupt Activities Act, 2004

1994 年新政府成立后即开始改造旧公务员队伍, 确立国家公务员新的行为规范, 以保证高水准和专业的公共服务。1996 年宪法确认了这一原则, 规定了公共管理的价值和原则。1997 年公布了公共事务委员会制定的《行为准则》, 并在公务部门进行广泛的宣传、培训和贯彻。公共事务委员会印制 100 万册《行为准则》分发给公务员。

南非议会的道德和议员利益联合委员会颁布了国民议会议员《行为准则》和议员工资外收入来源的公布制度。公布的内容包括: 股票和其他金融收益, 议会外有偿兼职, 咨询和律师聘用费, 赞助, 旅行, 土地和财产, 礼品和款待, 津贴和补助等。

政府对内阁成员的行为规范有以下规定: (1) 内阁成员和副部长的行为必须符合国家立法机构规定的道德准则。(2) 内阁成员和副部长不能有以下行为: 从事任何其他有报酬的工作; 进行任何与其担当的工作性质不符, 或者卷入会使其面临本身公职与私利发生冲突的风险情况; 利用其职务或其掌握的信息谋取私利, 或不正当地为他人谋利。

在公共部门的反腐败管理方面, 南非政府的政策和措施包括: 采购制度的改革; 公布有腐败行为的企业名单; 雇佣人员管理; 加强反腐败管理的能力, 以及风险管理等。

### (三) 对腐败的调查和起诉

根据 1996 年宪法 (Section 205) 规定, 南非警察部门有权预防、打击和调查犯罪。《警察事务法》<sup>1</sup> 把调查腐败和贿赂的犯罪列入警察的职责。根据该法成立了独立控告指导处 (Independent Complaints Directorate), 其主要职能是保证因被警察拘禁或因警察行为而致死事件、对警察犯罪及行为不轨的指控进行切实有效的调查。

1998 年的《国家检察权力机构法》成立了 3 个调查指导处, 负责调查严重的经济犯罪、有组织犯罪、公共场所的暴力、腐败等。2000 年对该法的修正案, 上述三个单位合并为一个“特殊行动指导处”, 由国家副检察长挂帅。为了更有效地调查和惩治腐败, 1999 年 6 月 25 日姆贝基总统向议会宣布建立一支有效的特殊行动力量, 以调查和处理所有全国性的重大犯罪, 包括警察的腐败。

政府各部门都建立预防和打击腐败的机构。警察部门和其他机构进行的所有对腐败的调查, 都要提交检察当局做刑事诉讼。对于涉及腐败的非刑事案件的调查, 由总审计长、公共保护者、特殊调查处和特殊法庭负责。全国公共事务检察长<sup>④</sup>是根据 2000 年《国家反贪署修改法案》<sup>⑤</sup>而设立的, 起跨部门协调的作用。

根据对已被揭发的腐败事件的类型分析, 2000 年 11 月~2001 年 2 月, 被揭发的公共部门的腐败事件共 239 起, 其中贿赂类占 32.6%, 一般类占 29.7%、欺诈类占 12%、管理不善占 8.3%、盗窃占 7.5%、裙带关系占 4.6%、利益冲突占 4.6%、洗钱占 0.4%。同期发生腐败事件的政府部门分布如下: 警察和安全部门占 14.2%、交通运输部门占 10.9%、住房部门、公共工程部门、教育部门都占 8.4%、立法机构占 7.1%、卫生部门、司法部门都占 6.6%、教养院和监狱占 5%、金融部门占 3.8%、福利和社会工作部门占 3.3%、总统办公室占 3.3%、内政部占 2.9%、环境和旅游部门、农业部门都占 2.1%、贸易和工业部、电讯部门都占 1.7%、体育部门占 1.3%、文化艺术科学部门占 0.8%、劳动部门、矿业和能源部门、国防部门都占 0.4%。<sup>¼</sup>

2005 年南非反腐败有大举动。近期发生的南非副总统祖马因涉嫌一起军购案的腐败问题而被免职一事, 体现了南非政府在反腐败方面的决心。2005 年 6 月 14 日南非总统姆贝基在议会宣布, 为了维护宪法的尊严, “为了副总统祖马先生的利益, 也为了政府, 为了我们年轻的民主制度, 为了我们

<sup>1</sup> Act 68 of 1995, amended by the Amendment Act 83 of 1998.

<sup>④</sup> See National Director of Public Prosecution.

<sup>⑤</sup> National Prosecuting Service Amendment Act 2000.

<sup>¼</sup> See UN Country Corruption Assessment Report - South Africa, April 2003, pp 113-114.

的国家，最佳选择是解除尊敬的祖马的副总统和内阁成员之职。”祖马卷入的程度还有待法庭判决。

2005年9月，由于发现林波波省政府两个部的一些官员通过政府工程招标而收取钱财，南非总审计长发动了对全国9个省政府官员和执政党非国大的全职雇员的审查。仅林波波省就有数千名官员面临解职的危险，如果他们沒有申报经商所得，或者未经批准而在公职外从事有报酬的工作。<sup>1</sup> 据今年3月27日南非布瓦新闻社（BuaNews）报道，社会发展部部长斯克维依亚会见媒体时谈到，社会发展部正在与国家反腐败特别调查机构和南非警察部门紧密配合，调查该部门官员中存在的舞弊和社会救济资金滥用的问题。已有577名官员受到怀疑和调查，涉及1000万兰特社会救济款。这是对那些潜在腐败分子的一个警告。

2005年11月15日南非布瓦新闻社报道，在姆普马兰加省，有10名被指控有欺诈行为的官员向警方自首，另外6名官员在逃。这16名官员来自该省不同政府部门，被怀疑贪污12万兰特社会救济款。该省被调查的官员多达1984名。这项调查是该省清除腐败官员行动的一部分。<sup>④</sup>

#### （四）公共监督和公众动员

在南非政府公共部门反腐败战略中，公众监督是重要的一方面。主要措施有：改进检举错误行为的途径，保护揭发内幕的人员和证据，设立举报热线。

2001年生效的《保护揭发法》（Act 26 of 2000）以立法的手段保护揭发者，并规定了公共部门和私人部门的雇员举报其雇主或其他雇员的非法或不规范行为的程序。

南非政府设立举报热线是易于公众操作的揭发方式。关键是热线的管理和相关基础设施要到位。从1999年4月起，南非中央和省级政府部门开始设立举报热线。公共事务委员会对热线的效果进行调查并提出报告。南非金融矿业中心所在的豪腾省每月对举报进行汇总，统计显示，2000年有54%通过热线举报的案件得以解决。但是举报热线并未覆盖所有政府部门，举报电话的记录和管理也有待加强。

民间团体在反腐败中的作用受到政府的鼓励。南非在反对种族隔离时期形成了活跃而强大的各类非政府组织，1994年新制度建立后，仍然发挥作用，包括教会、工会、专业社团、商业组织和政治党派，其中工会和商会的作用更大。

新闻媒体的监督很突出。根据1996年《南非宪法》的权利法案，人人享有自由表达的权利。新闻、其他媒体有接收与传递信息和思想的自由。南非新闻媒体是揭发和跟踪腐败事件的最大的非官方来源，政府对媒体揭露各级官员的腐败没有限制。

据南非媒体的跟踪分析，被揭露的政府部门腐败事件的来源中，60.2%是通过官方渠道，近18.4%来自民间组织，个人检举占13%，记者的调查占8.4%。<sup>④</sup>

在公众动员方面，2001年召开了全国反腐败高峰会议，并建立了“全国反腐败论坛”；2002年召开了社会各界共1300人参加的“提高道德高峰会”，并开展全国性提高道德运动。

## 反腐败的效果

### （一）南非国内社会评价

有关调查显示：

1. 南非国民总体上认为南非存在腐败问题，但不是南非最紧迫的问题，40%左右受访者认为腐败是南非重要的需要解决的问题，39%的受访者对南非反腐败的效果表示比较满意。

<sup>1</sup> See Crooked Civil Servants Busted, Sunday Times (Johannesburg), September 18, 2005.

<sup>④</sup> See BuaNews (Tshwane), November 15, 2005.

<sup>④</sup> UN Country Corruption Assessment Report – South Africa, April 2003.

2. 商界 62% 的受访者认为腐败已经成为一个严重问题, 但不是决定投资的主要因素。

3. 市民、商人和公务员对南非腐败问题的看法是, 实际遇到的官员腐败比想像中的腐败情况要低。<sup>1</sup>

南非舆论认为, 非国大执政以来的南非政府在反腐败方面的作为, 是南非历史上任何时期所不能比拟的。根据南非《星期日时报》2005 年 10 月 9 日的评论, 南非的检察机关取得了不可思议的成果。

南非政府财政政策的执行, 严格按照相关法律运行, 得到南非各界, 特别是工商界的肯定。南非斯泰伦博什大学 (原来比较保守的白人大学) 的经济学家对南非财政状况评价很高, 南非一家资深金融公司 (Old Mutual) 的经济评论家称今年“还富于民”的财政预算是世界上圣洁的预算。<sup>④</sup>由于南非国家公共检察署及其特别调查组“天蝎队”的建立和有效运作, “使得很多通过腐败手段而获利的政治骗子和商业窃贼开始躲避隐藏起来”。对这类犯罪的坚决追查, 使南非国家公共检察署及其特别调查组“天蝎队”在南非公众中受到尊重和赞赏。

南非透明国际今年 3 月 21 日公布的《南非腐败研究报告》认为, 南非在结束种族隔离后短短十年中, 在治国方面取得了巨大的成绩。南非建立了反腐败的先进的法律体系、战略和机构。报告同时指出, 虽然南非政府有反腐败的决心, 但是执行起来还面临严重的挑战。反腐败当中还有一些被忽视的领域, 比如对政党的私人捐款、前政府官员另谋职业涉及的问题、强化接受礼品的登记问题, 以及反腐败机构之间的协调与合作问题。<sup>⑤</sup>

## (二) 国际评价

1. 南部非洲地区国家调查显示, 南非人经历的腐败现象比其他非洲国家轻得多。南非积极参与非洲的反腐败, 倡导良政和互查机制, 发挥了重要作用。

2. 联合国毒品和犯罪办公室 (UNODC) 对南非反腐败的评价比较高。其下属机构南部非洲办公室 2003 年的国别报告认为, 南非政府制定了全面的预防和打击腐败犯罪的战略, 采取了重要而有远见的反腐败措施, 并遵循相关国际标准, 其中很多措施已见成效, 但是有些措施仍然滞后, 需要进一步开展工作, 以完善反腐败战略的落实。存在的不足和问题包括: 没有完整的腐败问题统计数据, 已有的统计数据不充分, 有些分类不清楚; 地方政府和地方公共部门的腐败情况缺乏数据; 《道德准则》没有在议会和政府部门强制推行。

3. 国际反腐败机构进行的各国腐败状况评估, 把南非排在第 26 位, 与奥地利等国并列。“透明国际”的报告认为, 南非在过去十年中, 有效地纠正种族隔离后期旧政府的腐败, 建立起领先水平的反腐败法律框架、战略和机构机制。该报告认为, 南非“国家诚信体系”在短短十年的民主制度建设取得了长足进展。<sup>¼</sup>

4. 欧盟对非洲国家领导人在国外金融资产调查的结果显示, 姆贝基总统在外国没有账户, 其他被“洗清”的非洲国家领导人还有尼日利亚总统奥巴桑乔和塞内加尔总统瓦德。<sup>½</sup>

## (三) 存在的问题

南非在落实反腐败战略和法律时, 主要存在两方面的不足。第一是全国的协调机构和机制还有待健全; 第二是缺乏相关专业人员。

(责任编辑: 徐 拓 责任校对: 樊小红)

<sup>1</sup> See UN Country Corruption Assessment Report - South Africa, April 2003, pp 117- 118.

<sup>④</sup> See Millions of Black People Share in SA's Biggest Boom, *Cape Argus* (Cape Town) Feb. 15, 2006.

<sup>⑤</sup> See TI release study on corruption in South Africa, Berlin, Johannesburg, 21 March 2005.

<sup>¼</sup> See South Africa National Integrity System Country Study Report, 21 March, 2005.

<sup>½</sup> See Obasanjo, Mbeki, Wade Have No Foreign Accounts - European Union, *This Day* (Lagos), October 17, 2005.

# An Analysis of the Anti- Corruption Strategies and Mechanism in South Africa

*Yang Lihua*

pp. 26– 30

It's only the second decade since the ending of racial rule by the Whites and the establishment of racially equal democracy in South Africa. To consolidate the newly- born democracy, the new government led by African National Congress (ANC) of South Africa takes anti- corruption as a state strategy, and sets up under the constitution various institutions to safeguard democratic rights of its citizens, supervise the execution of the state finance, and defend state interests. It also makes laws and regulations to prevent

and combat corruption, ensure government work running in a public and transparent way, and safeguard citizens' rights to know, to supervise and to participate. Although national anti- corruption institutions and mechanism in South Africa remain to be perfected, and the personnel in anti- corruption field to be strengthened, South Africa's determinations and mechanism to fight against corruption have received full approval from home and abroad.

## Complexity Science and the Middle East Studies

*Huang Minxing*

pp. 31– 36

As a newly rising crosswise discipline, Complexity Science applies to social science studies, whose main characteristics include: the system is made up of medium- sized agents; the system is between chaos and order, and of self- organization; internetworking of the system; multi- level interaction; the robustness and resilience; uncertainty; similarity, etc. The paper ir-

tends to explore three issues in contemporary Middle East from the perspective of Complexity Science: the fractal of the Society and politics in the Gulf; the strong pattern of the other- organization in contemporary Middle Eastern economy and politics, and the similarity of the ruling Iraqi Ba' th Party to ecological system.

## An Analysis of Iran's Guardian Council

*Wang Yujie*

pp. 37– 41

In its 26 years' practice in the Islamic Republic of Iran, the Guardian Council, according to the Constitution of the Islamic Republic of Iran, supervises and regulates the legislative and the executive of the government, and plays a key role in ensuring Iran's developments the Islamic way. Recently, some think the Guardian Council has done harm to the new tendencies of democratization and reformism in Iran; nevertheless, it has its legitimacy in governing Iran. The reason lies in that Khomeini- led religious personages have trans-

formed the political ideals of the Shiites dominated by the clerics into a system of constitutional government in modern state framework. As part of the system, the Guardian Council enables the theory on Islamic government devised before Khomeini Revolution to possess real contents and become an important channel for religion to directly guide and interfere government work, thus actualizes its governance of the state in the name of Islam.