

# 我们的框架政策和战略

ADB

反腐败

Asian Development Bank

我们的框架政策和战略



反腐败

---

# 亚行的反腐败政策

1998年7月2日

---

## 缩略词

ADB	亚洲开发银行
BPMSD	预算、人事和管理系统局
COSO	中央业务服务办公室
DMC	发展中成员体
GDP	国内生产总值
IMF	国际货币基金组织
MDB	多边开发银行
NGO	非政府组织
OAS	美洲国家组织
OECD	经济合作与发展组织
OGA	总审计师办公室
OGC	总顾问办公室
SPD	战略和政策局
TA	技术援助

## 备注

在本报告中，“\$”指美元。

为符合出版要求，本文件经过编辑。



## 一. 导言

1. 在本文中被定义为滥用公共或私人职权谋取私利的腐败问题，是历史上各国政府面临的最为持久的难题之一。尽管腐败行为的性质、范围，以及反腐败措施的范围可能存在差异，但是腐败现象始终存在，每种政治体制中均可发现腐败现象，私营部门也未能幸免。确实，公共部门腐败和私营部门腐败之间的联系是亚太地区的发达国家和发展中国家均特别关注的问题。

2. 历史上，对腐败的关注往往是周期性的，公职人员滥用职权的行为被披露引发反腐败运动和相应的行政对策；但这些反腐行动会逐渐平息，直至下一轮丑闻的出现进一步推动改革。减少或消除腐败的愿望是实现善治的众多持久创新的核心。十九世纪晚期和二十世纪早期主要的公共管理改革，例如引入精英式的公务员制度、政府部门和机构的专业管理，或建立更规范的预算、采购和审计程序和机构等等，均源自提前避免滥用职权、贪污和政治特权的愿望。

3. 最近，反腐败已经成为善治与经济增长的核心问题。这一转变背后有多方面的推动力。从捐助方来看，冷战的结束，降低了援助国出于地缘政治利益考虑监督金融违规行为的意愿。捐赠疲劳增加了外国援助机构证明其最优化使用捐款能力的压力。许多跨国公司认为，开放、透明的竞争可以更好地实现其利益。极端的负面范例是，少数“贪污腐败的”体制任由腐败泛滥，使政治和社会面临崩溃的危险。

4. 从接受方来看，在亚太地区的各个国家，广大民众已难以继续容忍滥用公信谋取私利的行为。另外，世界上许多国家已实现了新闻自由，记者能够更自由地报道官方的不当言行。教育水平的提高和国家间信息交流的增加，使公众更有可能了解其他国家反腐败工作的情况，从而更不能容忍本国系统性的腐败。日益崛起的新兴的全球非政府组织正致力于反腐败的工作，促使发达国家和发展中国家都更加关注腐败问题。

5. 这些有关腐败问题的进展可能至少要在今后十年或更长时间内存在，导致多边开发银行（MDB）经营环境的根本转变，而且，要求采取更加有利的措施防治贪污腐化的压力可能不再是孤立的和偶然的；如关于环境或妇女发展的问题，无论是在多边开发银行团体内部还是外部，有影响力的和彼此联系紧密的团体将会施加强大的压力，确保反腐败和善治问题始终是重要的发展议题。

6. 为了应对这些压力，许多国际组织正在采取更为积极的反腐败措施：

- (i) 在1994年5月召开的美洲国家首脑峰会上，美洲国家组织（OAS）承诺认定在其成员国范围内跨境贿赂和官员“非法敛财”为不合法。1996年3月，21个美洲国家组织的成员签署《加拉加斯公约》（Caracas Convention），倡导在以下四个主要领域采取积极的集体行动：预防措施和国际合作、跨国贿赂、非法敛财和引渡。目前，《加拉加斯公约》在下列签字国间生效：玻利维亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、墨西哥、巴拉圭、秘鲁和委内瑞拉。
- (ii) 1996年5月，经济合作与发展组织（OECD）部长理事会通过了一项决议，鼓励其成员国不在对其跨国公司的国外贿赂和佣金支出减税；一年后又提出了一系列建议，如宣布跨国贿赂为犯罪行为，制定更严格的会计要求、外部和内部审计控制、更严格的公共采购程序，以及加强国际控制。1997年12月，经济合作与发展组织批准一项公约，规定贿赂外国官员与贿赂公司所属国家的地方政府官员为同等的犯罪行为。
- (iii) 国际商会最近批准了经修订的行为规则，禁止贿赂，并建议其在全球各地的成员协会及其成员公司采纳这些更为严格的规则。

(iv) 1996年12月,联合国大会通过《反对国际商业交易中的腐败和贿赂行为宣言》。

7. 对反腐败问题的强硬立场的最有力的支持者之一就是世界银行行长詹姆斯·沃尔芬森(James Wolfensohn)。1996年10月,在世界银行和国际货币基金组织(IMF)的年会上,沃尔芬森先生将腐败形容为全球经济的“毒瘤”,并强调世界银行要采取真正有效的措施努力解决这一问题。国际货币基金组织的总裁米歇尔·康德苏(Michel Camdessus)也明确指出国际货币基金组织的官员将以敦促寻求贷款的国家进行反腐败改革为已任。受那次年会的影响,世界银行成立了由分管发展经济学的副行长领导的工作小组,负责制订综合的反腐败策略。世界银行执行董事会于1997年9月2日签署了最终报告以及随附的员工准则。

8. 世界银行的做法是设计一个平衡战略,在四个主要领域打击腐败:(i)在世界银行资助的项目中防止欺诈和腐败;(ii)帮助向世界银行寻求帮助的国家打击腐败;(iii)国家援助战略、政策对话、分析工作,以及项目选择和设计中更加明确地考虑反腐败因素;以及(iv)支持减少腐败的国际努力<sup>1</sup>。

9. 8月,当国际货币基金组织的成员体之一未能证明其正采取适当的措施减少腐败问题时,国际货币基金组织史无前例地中止了增强型结构调整贷款的第二笔贷款。世界银行强烈支持国际货币基金组织的行动,并警告称若该政府未能采取果断的行动,获得世界银行贷款的机会将会“大大减少”<sup>2</sup>。在1997年9月于中国香港召开的世界银行和国际货币基金组织年会上,两家机构再次重申打击腐败的承诺。

10. 1997年在美国丹佛召开的七国集团峰会特别强调多边开发银行在打击腐败方面的作用。4月,财务部长和央行行长的筹备会议公报中宣称,“鉴于贿赂和腐败会腐蚀经济可持续发展、增长和稳定性,我们代表国际金融机构和经济合作与发展组织,向对这些问题的关注表示欢迎。”6月,峰会的最后声明敦促国际货币基金组织和多边开发银行加强其帮助各国打击腐败的活动,包括确保相关法律措施的落实、改进公共部门的效率和问责机制,以及提高机构能力和效率。国际金融机构还被鼓励提高各自所在领域的治理水平,与世界银行全面配合,努力制定符合透明度和严谨性的最高标准的采购指南。

11. 亚行的许多发展中成员体(DMC)在越来越多的反腐败运动中起着不可或缺的作用。在东亚,经历过高经济增长的几个国家已经开始注意到,腐败问题可能阻碍其未来吸引投资的能力。1995年,中国通过法律,要求县级以上主要领导干部应申报其收入。泰国总理在1997年1月承诺要整顿海关部门,原因是海关部门为试图在泰国经营商业的外国人施加了许多“隐性成本”。同月,菲律宾总统形容“公共服务业的腐败噩梦”是该国最难以解决的问题之一,并命令所有政府部门每月提交有关打击内部腐败的进度报告。

12. 在南亚次大陆,腐败已成为政府领导人面临的最紧迫的问题之一。在巴基斯坦,总理已将努力清理政府部门作为新一届政府的主要目标之一。印度总统最近形容腐败是该国目前面临的巨大挑战之一<sup>3</sup>。

1 参见世界银行,1997年,帮助各国打击腐败:世界银行的作用,华盛顿特区。

2 引自牛津分析,1997年,亚太每日简讯,8月14日。国际货币基金组织提出的其他问题包括未能起诉数百万美元金融诈骗的犯罪者;围绕两个电力项目中标的违法行为;以及利用预算外资金购买总统专机和在总统家乡建造国际机场。

3 K.R. 纳位亚南,1997年。“下一个全民的印度,宽容和廉洁,”国际先驱论坛报,社论,8月13日。

## 二． 亚行的回应

13. 作为一家主要的多边开发机构和亚洲发展资金的主要来源之一，亚行愿意将强调打击腐败作为治理和能力建设工作的一部分。根据亚行董事会文件“治理：健全的发展管理”，亚行承认公职人员问责制的重要性，以及透明度和可预见性这一政府打击腐败行动的关键原则。<sup>4</sup> 这项政策强调要加强有效公共管理的必要先决条件，目的是确保透明、可预测的和可问责的行政管理的基础要素到位。这些要素包括：适当的法律框架和有效的执行机构，专业、合格、上进、精英式的公务员队伍，透明的采购行为，有效的内部控制制度，以及运作良好的独立审计办公室。“参与”是亚行治理政策的第四个主要原则，也与反腐有一定的相关性。中国香港和新加坡的经验证明，公众支持是打击官员渎职的长期努力的关键要素。

14. 从最广泛的层面上来看，亚行在反腐败问题上的立场是减少广泛、系统性的腐败对亚太地区政府和经济的影响。更确切地说，亚行主要关注以下三个目标：

- (i) 支持有竞争力的市场以及高效、可信和透明的公共管理，是亚行更广泛的治理和能力建设工作的一部分；
- (ii) 根据具体情形支持反腐败工作的有效开展，提高就广泛的治理问题与发展中成员体的对话质量，包括腐败问题；
- (iii) 确保亚行项目和工作人员遵守最高的道德标准。

15. 第三和第四部分围绕与反腐败相关的问题以及腐败给发展带来的成本明确一些概念的含义，从而为讨论以上目标做好准备。文件的其余部分将讨论亚行应对措施的性质。第五部分概述亚行在反腐败问题上的立场，并说明了目前亚行包含重要反腐败内容的项目。它还强调了亚行的反腐败政策对亚行目前项目的可能影响。最后一部分强调亚行实施这一政策的后续步骤，对本文作了总结。

---

4 R151-95：治理：健全的发展管理，8月17日。

### 三． 腐败的定义

16. “腐败”一词指代了范围广泛的不正当或非法活动。尽管并没有构成腐败行的为的统一或全面的定义，但最主要的定义均强调滥用公共权力或地位以谋取个人利益。《牛津足本词典》将腐败定义为“在履行公共职责时，通过贿赂或恩惠败坏或毁坏廉政的行为”。《韦氏大学词典》将腐败定义为“通过不正当或不合法的方法（如贿赂）引诱犯错”。世界银行使用的简洁定义为“滥用公共职权谋取私利”。这一定义类似于全球反腐败工作的主要非政府组织——透明国际(TI)所采用的定义：

“腐败是涉及公共部门官员的行为，无论是政治家还是公务员。在腐败行为中，当事人通过滥用授予他们的公共权力，不正当和非法地为自己敛财，或为与他们关系紧密的人敛财。”<sup>5</sup>

17. 这些定义非常有概括性，但亚行认为它们并没有适当关注私营部门的腐败问题，或私营部门在公共部门腐败中所起的催化作用。亚行对腐败的简要定义为“滥用公共或私人职权谋取个人利益。”更全面的定义如下：

腐败是涉及公共部门和私营部门官员的行为。在腐败行为中，当事人通过滥用他们所处的职位赋予他们的权力，不正当和非法地为自己敛财，和/或为与他们关系紧密的人敛财，或引诱他人做出这种行为。

18. 通常被称为“腐败”的非法行为见专题1。这个目录并不详尽，但旨在说明亚行最感兴趣和关注的领域。有些腐败是内部的，它们会干扰政府机构招聘或管理其工作人员、有效利用其资源的能力，或妨碍开展公正的内部调查。其他腐败是外部的，它们涉及操纵客户、供应商，或从客户或供应商勒索金钱，或利用内部信息获利。其他外部腐败还涉及干涉市场运作，例如使用国家权力限制竞争和设置垄断租金。

19. 要说明特定类型的非法行为，需要更狭义的腐败定义。例如，对于采购方面欺诈，世界银行将腐败行为定义为“在采购过程或合同执行过程中提供、给予、接受或索取任何有价值之物，以影响公职人员的行为”；欺诈行为被定义为“在采购过程或合同执行过程中错误陈述事实，或影响采购过程或合同执行，以损害借款人利益，包括投标人之间的共谋行为……，以建立人为的、非竞争的投标价格，并剥夺借款人可从自由、公开竞争中获得的利益。”<sup>6</sup>

20. 区分严重腐败和一般腐败之间的差异通常是非常有用的。严重腐败通常涉及高级官员、重大决策或合同，以及大额款项；而一般腐败涉及低职位官员、日常服务和商品，以及小额款项。区分系统的腐败和个案腐败之间的差异也是非常有用的。系统的腐败贯穿整个政府或政府部门；而个案腐败更为孤立和分散。最后，区分集团式腐败和非集团式腐败之间的差异非常有用。集团式腐败设计用于接受和分散贿赂的复杂系统；而在非集团式腐败中，单个官员以临时的和不协调的方式寻求或争夺贿赂。

5 参见世界银行，1997年，第8页；还可参见透明国际，1996年。透明国际资料由Jeremy Pope编辑。柏林：透明国际，第1页。世界银行的定义包括破坏公共政策和过程以获得竞争优势的私人活动。

6 在协调亚行和世界银行采购标准的行动中，这些关于腐败的定义还可被亚行采用。请参见本文件的最后一部分。

### 专题 1. 腐败行为的种类

- 为获得财务回扣和政治捐助而设计或选择不经济的项目；
- 采购欺诈，包括串通、要价过高，或选择除承包商、供应商和顾问时不选择经综合评价后要价最低的投标人；
- 向政府官员非法支付“速度钱”，以提前获得公众物品和服务，例如许可和牌照；
- 向政府官员支付的非法款项，以获得公无权获得的商品、服务和 / 或信息，或阻碍公众获得可依法享有的商品和服务；
- 非法付款，妨碍以公平、一致的方式应用规则 and 规定，尤其是在公共安全、法律执行和税收等相关领域；
- 向政府官员支付款项，阻碍对特定行为实施合乎经济原理的限制，以形成或维持垄断或寡头垄断地位；
- 利用保密信息以谋取私利，例如利用有关公共交通路线的信息投资可能增值的房地产；
- 故意披露有关公司财务状况的错误或误导性的信息，防止潜在投资者准确评估其价值，例如隐瞒大额的或有负债，或低估即将进行私有化的企业的资产价值；
- 盗窃或侵吞公共财产和款项；
- 利用官位、职位或晋升机会牟利，任人唯亲，或其他妨碍建设一支专业的精英式公务员队伍的行为；
- 勒索和滥用公权，例如威胁进行税务审计和法律制裁的威胁，以攫取个人利益；
- 妨碍司法公正，干扰执行侦查、调查和起诉非法行为任务的机构履行职责。

## 四．腐败的成本

21. 人们并不总是认为腐败对发展有负面影响。数十年前曾经有观点认为腐败可以产生有益的影响。在公共部门薪酬非常低，在一些情形下甚至难以维持生计的国家，有人认为公务员通过其他手段增加收入是很自然的事情。有观点认为腐败行为把人为、行政确定的价值恢复至市场出清水平，可提高经济效率。还有人认为腐败发挥了有益的再分配作用，将资源从富有的个人和公司转移到中等收入的人们手中；腐败还可以作为民族融合的工具，统治精英引诱或协调态度强硬的政治、种族或宗教团体。最终，一些学者认为腐败是发展的必然阶段。他们指出，腐败曾是许多发达国家的普遍现象，经过上个世纪公共行业逐步实行的改革，最近才有所减少（但未被消除）。

22. Robert Klitgaard（研究发展中腐败问题最有思想的学者之一）指出，这些观点有几个共同的特点。<sup>7</sup> 第一，它们通常提到从特定非法行为产生的利益，但没有考虑腐败的系统性影响。尽管特定的事件或交易可能产生积极的结果，它也可产生负面的外部经济效果，影响系统的整体表现，损害经济的长期动态效率。

23. 其次，许多声称从腐败中获得的利益，例如使政府交易更顺畅或提高公务员薪酬，是以公共部门未能有效履行职责为背景。新加坡等经济体的经验表明，与容忍相对较严重腐败来弥补这些不足相比，坚持不懈地努力改进公共部门管理，例如通过精简行政程序或支付有竞争力的薪酬，随着时间的推移，可能带来更大的利益。

24. 第三，腐败鼓励人们同时避开好的规定和坏的规定。贿赂海关官员以加快急需药品提前清关的进口商，也可能会在下一次贿赂海关官员以加快麻醉品的清关。

25. 评估腐败对国家发展的实际影响是一项复杂的任务，目前正在受到越来越多学者的关注。尽管有例子显示非法行为能够提高经济回报率，但大量证据显示腐败行为产生的成本通常远远高于所带来的利益。举例来说，在某非洲国家进行的一项腐败研究得出的结论是，腐败加剧民族冲突、破坏地方政府和联邦机构的效率、削弱雇用和晋升制度，并产生“弥漫于各级行政部门的不信任的气氛”。对某亚洲国家进行的研究发现，在所有案例中，通过腐败获得资金被用于“直接和有效的投资”。<sup>8</sup> 在另一亚洲国家进行的一项深入的腐败研究得出结论：

贪污和腐败对发展有强烈的负面影响。西方所谓“修正主义假说”认为的腐败是发展过程的必要步骤或是加速发展的方式，（我们的研究）却发现，腐败鼓励了低效率生产者，导致不公平和不公正地分配有限的公共资源，而且使资金从国库转移到私人手中。相对间接但同样有害的影响是，腐败导致人们丧失对政府的信心。<sup>9</sup>

7 Robert Klitgaard. 1988年，控制腐败。伯克利和洛杉矶：加利福尼亚大学出版社，第32页。

8 有关非洲的案例来自 Herbert Werlin, 1979年。“腐败的后果：加纳的经验”，星期一 U. Ekpo, ed. 撒哈拉以南非洲地区的官僚腐败：寻找原因和后果。华盛顿特区：美国大学出版社，第253页。第二个案例来自 Kang Sintaek, 1978年。引用的内容是第四次官僚行为和发展工作会议准备的论文中的“结论和建议”部分，中国香港，8月，1988年，第37页。

9 Ledivina V. Carino 和 Josie H. de Leon. 1983年。Klitgaard 引用了关于政府中贪污、腐败、官僚作风和低效率的最终研究报告，1988年，第38页。

26. 如果仔细分析，腐败的所谓调整分配格局、提高效率和政治利益多数都是虚假的。腐败并不会提高收入分配的公平程度，反而使拥有合法权利的人们无法享有资源，转而将资源分配给富有、有势力和有良好政治关系的人。腐败破坏考核制度，危害服务的专业性和团队精神，而不是对收入微薄的公务员进行补偿。有时，腐败甚至可以导致公共部门新的低效率。<sup>10</sup> 腐败往往引起公众对政治过程及相关活动的讥讽和不满，而不是提高政治忠诚度。

27. 对单个案件中的腐败成本的许多研究显示出令人不安的资源损失、浪费，或资源被用于次优用途：

- (i) 据估计，高达 300 亿美元对非洲的援助最终进入了外国银行账户。这一数字是加纳、肯尼亚和乌干达每年国内生产总值（GDP）总和的两倍。<sup>11</sup>
- (ii) 据估计，在过去的 20 年中，腐败已经使某东亚国家损失 480 亿美元，超过其 406 亿美元的全部外债。<sup>12</sup>
- (iii) 另一个亚洲政府的内部报告发现，在过去的十年中，国家资产已经减少超过 500 亿美元，主要是因为腐败官员故意低估国家资产，以将大笔财产转化为私人权益，或与国际投资者进行交易，以换取回报。<sup>13</sup>
- (iv) 某南亚国家最近的政府报告指出，由于管理不善和腐败，每天有 5000 万美元资金被挪用。该国总理最近公开声称，各级官僚和行政机构大部分都有腐败行为。<sup>14</sup>
- (v) 在一个北美城市，在摆脱黑手党对垃圾产业的控制后，每年 15 亿美元的垃圾处理费用可以减少 3 亿 3 千万美元。特别需要指出的问题是，有组织犯罪渗入了监管机构。<sup>15</sup>
- (vi) 有关腐败对几个亚洲国家政府采购政策的影响的研究显示，腐败行为使这些政府为商品和服务多支付了 20% 至 100% 的成本。<sup>16</sup>
- (vii) 腐败可耗费许多政府高达 50% 的税收。某拉丁美洲国家允许海关官员从其收取的费用中提取一定比例时，海关收入在一年内增长了 60%。<sup>17</sup>

10 例如在一个非洲国家，因为有机会受贿和获得“速度钱”，海关官员对每个进口集装箱都要检查三次，而不是像许多其他国家的做法，根据该进口商过去的历史表现进行抽查。

11 Michelle Celarier. 1996 年，“寻求冒烟的枪”，欧洲货币（九月）：第 49 页。

12 菲律宾政府估计，引自路透社通，1997 年。“腐败：菲律宾的一个‘噩梦’ Ramos” 1 月 11 日。还可参见菲律宾星报，

1997 年，“审计佣金：P1.2 B 每年的贪污损失，” 6 月 12 日。

13 内部报告，引用自《商业周刊》，1993 年。“贿赂之手的成本”，12 月 6 日，第 133 页。

14 新闻杂志，1997 年，3 月 28 日。

15 金融时报，1997 年，6 月 6 日。

16 Thinapan Nakata. 1978 年。“泰国的官僚腐败。在泰国的公共开支中，哪些人获得了什么，如何获得，为什么获得”。泰国公共管理期刊 18（1 月）：102-128；Clive Gray. 1979 年。“印度尼西亚的公共服务赔偿”。印度尼西亚经济研究简报 15（3 月）：85-113；Robert Wade. 1982 年。“行政和政治腐败的体系：印度的运河灌溉”，发展研究期刊 18（4 月）：287-328。引用在 Klitgaard 中。1988 年，第 39-40 页。

17 《商业周刊》，1993 年。“贿赂之手的成本”，12 月 6 日，第 134 至 135 页。

18 《商业周刊》，1993 年。“贿赂之手的成本”，12 月 6 日，第 135 页。

(viii) 对腐败在某欧洲国家的作用的估计认为, 腐败行为使这个国家未清偿的政府债务总额增加了15%或2000亿美元。在某个城市中, 反腐败行动计划降低了35%—40%的基础设施成本, 使这个城市用于维护学校、道路、街灯和社会服务的开支大幅增长。<sup>18</sup>

28. 尽管几乎不可能准确估计其数额, 腐败的间接成本通常使其直接成本相形见绌。稀缺的资源被投入不经济的项目, 因为其有可能给腐败者带来丰厚的回报, 而本应优先获得支持的部门, 例如教育和卫生部门, 获得的资源却不成比例。合法的企业活动受到阻碍或压制。公共安全受到不合格产品和建筑的威胁。资金流向更为政策透明和可预见的投资地点。本来不会从事非法活动的个人发现他们别无选择, 智力能源从更具创造性的活动转向寻找“应付体制”的方法。在极端的情况下, 公共部门本身的合法性受到质疑, 而政府可能面临政治动荡和垮台。

29. 尽管腐败代价高昂, 但其对不同国家发展的影响并不完全一致的。有些国家能够容忍相对严重的贿赂和贪污, 并维持可观的经济增长率, 但是另一些国家则不能。几个因素影响着腐败阻碍发展进程的程度。在最基本的层面上, 一个国家的自然资源基础及相对优势的来源对其吸引投资的能力起着重要的作用。<sup>19</sup> 第二个因素是腐败的形式。在某些国家, 腐败是常规化的。所需资源通常是事先确定的, 并以“一站式”方式集中在最顶端。这在某种程度上可减少交易成本, 增加投资决策的可预测性, 使国家本身相对具有吸引力。在其他国家, 不同级别的官员会索取的贿赂是不确定和无法提前预测的。最后, 资金是仍然保留在国内并投资于生产性经济活动中的程度, 还是注入国外银行账户, 也将影响一个国家在容忍相对严重的腐败的同时仍然保持较高经济增长率的能力。

30. 尽管有这些警告, 最新的开创性实证研究表明, 即使调整了官僚体系效率等变量, 对腐败容忍程度相对较高的国家的经济运行仍不可能达到不存在腐败情况下的水平。在二十世纪七十年代晚期至二十世纪八十年代早期对70多个国家的研究中, 国际货币基金组织的经济学家保罗·莫罗(Paolo Mauro)发现, “不考虑官僚主义的影响”, 腐败“严重、消极地影响投资率”。莫罗的模型指出, “腐败指数”中一个标准差的改进将导致国内生产总值增长2.9%, 而国内生产总值的年人均率增长1.3%。<sup>20</sup>

31. 这一分析得到其他最新研究的支持。通过研究39个工业和发展中国家中的数据, 控制了收入、教育和政策扭曲等变量后, 两位世界银行的研究人员发现, 与被认为更容易出现腐败或非法活动的国家相比, 被认为腐败程度相对较低的国家总是能够吸引更多的投资。这一结果对于腐败无论是否高度集团化和可预测性的国家都是成立的。<sup>21</sup> 另一项检验腐败对东亚地区外商直接投资的影响的最新计量研究发现, 对腐败的认知度对吸引外商投资有着强大的负面影响。根据其研究结果, 东亚在这方面与其他地区没有差别。<sup>22</sup>

19 与那些以低工资、劳动密集型制造业来竞争的国家相比, 拥有稀有或珍贵自然资源的国家通常能够吸引更多的投资。具有讽刺意味的是, 这些资源丰富的国家的增长率也通常比他们更为贫穷的对手要低。参见 Philip R. Lane 和 Aaron Tornell, 1996年。“权力、增长与贪婪的影响”。经济增长期刊, 1 (6月): 213-241。

20 保罗·莫罗(Paolo Mauro), 1995年。“腐败和增长”, 经济学季刊。(8月): 681-711。引用分别来自第695页和第683页。应注意的是, 许多这类跨国计量经济学研究是根据感知(相对于实际)腐败的程度作出的, 因此这些研究可能有在分离腐败和其他对治理质量有关的变量的影响方面存在问题。

21 Jose Eduardo Campos 和 Sanjay Pradhan 结合 1997 年世界发展报告进行了分析。华盛顿特区: 世界银行, 第 102-109 页。

22 Shang-Jin Wei, 1997年。“对于国际投资者, 税收如何意味着腐败”。工作论文 6030, 麻省剑桥: 国家经济研究局。



## 五．亚行在反腐败问题上的立场

32. 根据上述讨论，亚行确信腐败和非法行为严重阻碍发展进程。亚行拒绝接受关于腐败的有利影响超过其负面后果，或国际金融机构不应干涉这些问题的观点。亚行指出，亚太地区和其他地区的经验证明，如果法律、机构和政策改革到位，反腐败工作可取得重大进展。亚行欢迎人们越来越多地关注反腐败问题，并将其作为推广亚行治理政策的透明度、可预见性、问责制和参与原则的一部分。

33. 在最广泛的层面上来看，亚行在反腐败问题上的立场旨在减少广泛、系统性的腐败对亚太地区经济发展和亚行发展中成员体发展的影响。根据章程第 36(2) 条的规定，亚行的反腐败措施仅以经济因素和发展管理问题为基础，不会干预发展中成员体的政治事务或受到其政治因素的影响。

34. 具体地说，亚行的反腐措施有三个基本目标：

- (i) 支持有竞争力的市场以及高效、可信和透明的公共管理，是亚行更广泛的治理和能力建设工作的一部分；
- (ii) 根据具体情形支持反腐败工作的有效开展，提高就广泛的治理问题与发展中成员体的对话质量，包括腐败问题；以及
- (iii) 确保亚行项目和工作人员遵守最高的道德标准。

---

### 目标 1：支持有竞争力的市场以及高效、可信和透明的公共管理

---

35. 作为一个政策问题，亚行反腐败工作的主要推动力是将其作为自身治理和能力建设工作的一部分。亚行积极主动地开展反腐工作，并通过持续努力提高市场效率和公共部门的整体质量。亚行的反腐工作关注如何避免法律诉讼，这反映出亚行相信提高治理水平的重要举措对打击腐败有着重要的积极外部效应。长期成功更有可能通过耐心、持久的经济、法律和机构改革来实现，而不是依靠短期的主要惩罚肇事者的临时应对措施。<sup>23</sup>

36. 亚行提高治理水平的努力有两个优先领域：直接指导经济自由化的政策对话和公共管理改革。关于前者，亚行可利用与发展中成员体的对话来提出政策建议，帮助消除市场扭曲，减少公司或官员寻租的机会。改革许可制度、开放外汇市场、减少管制价格、扩大对小农场主和小企业家的信贷供给、取消特定公司的补贴和软约束贷款，以及明确区分生产性职能和监管职能，都能够使竞争环境更加公平，并减少腐败或非法行为机会。亚行已经在其与发展中成员体（专题 2）的对话中推广这些创新举措。

#### 专题 2．亚行支持市场自由化和政策改革的贷款和赠款

---

**贷款 1444 和技术援助 2587：吉尔吉斯公路修复项目和加强公路部门体制。** 1996 年 6 月，董事会批准向吉尔吉斯共和国提供 5000 万美元的贷款，用于公路修复。本项目的一部分及相关

---

23 非法活动的调查和起诉已经是成功的反腐败工作的重要部分。然而，最有效的做法是将起诉与力度更大的预防措施结合在一起。亚行的经验和相对优势更偏向预防。

技术援助(TA)的设计旨在鼓励交通运输部门的竞争,以便顾客能够根据价格和服务质量自由地选择运输企业,并且在交通运输领域的公共企业和私人经营者之间不存在政府的差别对待(通过法规、价格控制、歧视性的许可行为,或其他干预)。

**贷款 1506: 古吉拉特公共部门资源管理项目。**在1996年12月,董事会批准向印度古吉拉特邦贷款2.5亿美元,并额外提供技术援助,以提高其公共部门管理的质量,支持从选定的国有企业撤资,并改进其基础设施。亚行的政策对话的关键目标是消除以往限制私营部门参与基础设施的政策和法规的影响,包括缺乏透明度的决策体系,缺失有关市场准入、评估出价和投标的规定,与垄断条件下的定价和监管有关的问题,以及法律体系、争议解决和仲裁机制的不足。目标是降低公共部门直接参与提供某些商品和服务的程度,同时调整和加强其在确保公共部门和私营部门之间的公平竞争环境中的监管作用。

37. 亚行在企业改革、金融市场发展,以及其私营部门业务中通过特定方法增加竞争力、提高透明度和完善问责机制。亚行支持许多国家一系列以政策调整为基础的改革,旨在改革银行业,引入竞争,减少指令性贷款,同时加强监管机构的职能。在资本市场,亚行试图完善信息披露机制,强化市场监管。通过其私营部门业务,亚行投资催化项目,例如评级机构,通过公布对债务工具质量的独立判断,提高资本市场的透明度,从而帮助投资者作出明智的投资决策。在拥有股东权益的私营企业和投资基金,亚行还更多地参与加强公司治理。在金融危机影响了亚太地区许多国家的背景下,这些工作正在迅速展开。亚行还正在考虑为反洗钱等领域的新举措提供支持。

38. 处理私有化问题必须特别谨慎。退出不具有比较优势的领域通常有充分的金融和经济理由。基础研究还指出,如果方法得当,私有化还有助于降低腐败程度。<sup>24</sup>然而在许多国家,私有化进程充斥着贿赂、盗窃和贪污行为。为避免这一问题,在出售国有资产时采用透明、公正和完全可竞争的程序是非常关键的。当出售涉及自然垄断时,设立有能力的独立监管机构对私有化加以适当监督也是非常重要的。有关公司治理的成功经验,也是有关私有化、公司化和公共企业管理的亚行贷款和技术援助赠款的重要组成部分。

39. 十九世纪晚期和二十世纪早期的许多基本公共管理改革,是为应对官员渎职而进行的。作为全面的公共部门改革的最重要内容,亚行能够帮助其发展中成员体进行变革,使腐败行为难度更大,而且一旦发生也更容易察觉。附录1中给出了含有重要的反腐败内容的改革举措。

40. 首先看看行政部门。在若干领域重点提高国家的公共管理质量对打击腐败有着重大的意义。为加强信息系统,特别是与金融管理有关的信息系统,应提高透明度和完善问责机制,并加强政府监控其开支的能力。加强内部审计职能和适当控制支出的措施,既有助于监控和改进绩效,又使盗窃和贪污行为更容易被察觉。亚行已经在许多发展中成员体中推进的采购体制改革,不但能够降低成本,同时也使欺诈和滥用行为的难度加大。

24 Daniel Kaufmann 和 Paul Siegelbaum, 1996年。“转型经济体中的私有化和腐败”。国际事务期刊 50 (2): 419-458。

41. 另一个可能取得重大进展的领域是公务员制度改革。如亚行的董事会文件治理：健全的发展管理中指出，微薄的薪水、低落的士气和生产力、不明朗的职业发展前景，以及能力与晋升机会之间的联系不充分，这些效应叠加起来导致了公职人员的普遍腐败。

42. 亚行能够支持许多解决这些问题的举措。加强公务员编制管理和控制的措施将有助于避免冒领薪酬的现象。提升公务员薪水标准和改善雇佣条件，可以减少从事非法行为的动机。减少免税收入和特殊津贴能使薪酬更加透明。完善招聘和晋升程序，有助于避免滥用互惠互利、裙带关系和偏袒，并有助于建立一支独立、精英式的公务员队伍。制定和实施道德规范，可以明确对公务员的期望，并确保其遵循适当的行为准则。

43. 最后，通过缩小干预范围，可以提高公共部门的效率和效益，同时减少发生腐败的机会。在各级部委、机构和部门中，最佳的做法之一是重新设计业务流程。因为程序更加精简和顺畅，支付“速度钱”以尽早获得公共服务的需求会消失。在更广泛的层面上，在适当的条件下，放松管制、商业化和私有化能够起到类似的效果。随着国家活动的范围缩小，一般说来，索取贿赂的机会也会随之减少。

44. 几项与立法和司法部门有关的“善治”举措也能有助于打击腐败。加强问责制的一个重要手段是加强立法机构的监督职能，强化立法机构（例如最高审计机构）的能力，使其有效发挥职能。立法和司法改革的措施，例如通过解决争端的替代机制加速司法程序，或努力改进法庭管理以确保及时审理案件，或努力提高司法机构的独立性和专业性，均有利于打击腐败。在会计和审计领域，类似的技术性措施同样有助于打击腐败。

45. 这些创新举措之间并不存在冲突，并被普遍认可可是完善的公共部门管理的基石。亚行已经通过现有的贷款组合和技术援助赠款（专题3）促进这些创新举措的落实。作为亚行治理和能力建设的一部分，它们将是亚行反腐败工作的核心。

### 专题 3. 具有反腐败内容的用于提高治理水平的亚行贷款和赠款

**区域技术援助 5688：亚洲最高审计机构组织的区域性长期审计培训项目。** 董事会于1996年6月批准这个1百万美元的项目。项目制定了一个五年计划，以加强最高审计机构的区域培训项目，提升单个审计机构的培训和技术审计技巧。

**技术援助 2186：加强中国海关行政管理的法律框架。** 董事会于1994年10月批准这个646,000美元的技术援助项目。它的目标是协助海关总署（CGA）（1）就制定控制国际产权、反倾销反补贴税、反商业欺诈措施以及外部审计新法律法规提出建议；（2）设立海关法律法规的信息系统；（3）对海关总署员工进行实施这些措施的培训。

**技术援助 2616：斯里兰卡的公共管理改革。** 1996年7月，行长批准向对斯里兰卡政府提供275,000美元的赠款，帮助该国政府扭转公共部门质量和能力衰退的趋势。该项目的两个目标是通过引入基于结果的管理系统和程序使公共部门结构合理化，并完善政府雇员的问责制。

**贷款 1513：马绍尔群岛共和国公共部门改革支持项目。** 1997年1月，董事会批准1200万美元的贷款，支持该国公共部门改革，旨在稳定政府的财务状况、提高公共部门的效率，以及提升其营造有利于私营部门的发展环境的能力。这项贷款的第三期设置了特殊的条件：发放商业和外商投资许可的程序要更为透明和可预见，还规定应设立监察员办公室，以确保公平、独立地仲裁政府和普通民众之间的争议。

---

**目标 2：根据具体情况支持可行的反腐败活动，提高有关治理问题的对话质量**

---

46. 亚行还被要求援助其发展中成员体推行明确的反腐败计划，可能包括：开发国家反腐败战略、提高法院审理腐败案件的能力、回应立法者和政府官员在起草反腐败法规或专业行为准则时提供法律或技术援助的要求、加强审查行政管理行为的法律机制（例如设立监察员或提供司法审查），或提高反腐败部门调查或起诉违法行为的能力。

47. 亚行将谨慎对待发展中成员体提出的有关开展反腐败工作的援助要求，因为这些活动很可能在政治上非常微妙，并需要详细了解具体情况，亚行允许工作人员按照具体情况自行决定如何推广这些创新举措。亚行的援助应以三个原则为指导：(i) 要求必须由发展中成员体政府提出；(ii) 要求必须与亚行更广泛的国家业务战略以及正在进行的在治理和能力建设方面的工作一致；以及 (iii) 要求应当在亚行拥有或能够提供相关专业知识的范围之内。

48. 亚行将以类似的方式考虑支持区域性反腐败互动，讨论会、研讨会、会议和培训活动，有关反腐败问题的研究和出版物，以及与地方和国际非政府组织（其使命或工作计划有助于促进实施这些措施）之间可能的协作。

49. 工作人员应谨慎对待通常超出亚行参与范围的措施，包括：影响发展中成员体内部有关特定反腐败策略或特定反腐败系列措施的争论的活动；高度政治化，且目标是针对特定个人或政党的反腐败计划；以及主要为了造势，旨在造成进步假象但没有实质内容的措施。除非与发展中成员体对这些措施的性质、范围，及其在国家整体发展策略中的重要性达成共识，亚行不得向任何反腐败措施提供援助。

50. 亚行拥有若干就治理问题（包括腐败）与其发展中成员体展开对话的机制，包括国家业务战略和国家援助方案讨论，国家投资组合审查，项目评估、实施和评审。负责国家策略和方案制定（包括起草国家战略和项目文件）的亚行工作人员，以及负责贷款或技术援助项目的工作人员，均应在更广泛的治理和能力建设背景下考虑反腐败问题。他们应当非常了解腐败问题及其在他们负责的特定地区和/或行业的影响。他们将利用这些机制，在腐败影响亚行项目以及国家总体经济增长前景时，探讨和提出亚行能够推广健全发展管理原则的方法，包括有助于打击腐败的措施。

51. 国家投资组合审查和项目评审是确定阻碍亚行项目有效实施的政策和活动的有效方式。一般情况下，怀疑某个亚行项目中可能发生过或正在发生腐败的工作人员，应当遵循第 64 段中的程序行动，并将有关事项向总审计师办公室（Office of the General Auditor, OGA）报告。总审计师办公室将确定最佳的行动方针。在极少数需要快速跟进的情形下，工作人员可在得到其主管和法律总顾问办公室（Office of the General Counsel, OGC）的批准后，与相关公司、代理机构或适当的调查机构一起解决问题。然而，与特定公司或政府机构展开的讨论应限于亚行的具体业务或业务系列。

52. 根据亚行的《媒体指南》，行长、副行长、各办公室主任或各局局长在开展亚行业务的过程中，可就腐败问题对媒体发表其认为必要的言论。其他亚行的工作人员可以自由讨论笼统的腐败问题，但前提是遵循《媒体指南》中规定的程序。然而，未经主管副行长或亚行首席信息官（无法联系主管副行长的情况下）批准，他们不得就亚行的供应商或发展中成员体具体的腐败案例，或某公司或国家内部的腐败程度向媒体发表看法。

### 目标 3：确保亚行项目和工作人员遵守最高的道德标准

53. 要保证亚行减少其发展中成员体、供应商和承包商的非法行动的努力是令人信服的，关键是亚行的工作人员不被质疑，而且亚行的内部规定和程序应支持最高道德标准。为实现这一目标，亚行反腐败政策的第三个核心是要求更有力的内部措施，以提高亚行业务的廉洁程度。这些措施将在五个方面起作用：（i）保证亚行贷款和技术援助业务的廉洁；（ii）加强亚行的采购政策；（iii）更新亚行的行为准则，建立独立的内部报告机制，以响应对亚行工作人员或亚行业务中腐败行为的指控；（iv）提高亚行贷款和技术援助赠款的监督和管理质量；和（v）确保亚行所有工作人员均熟悉反腐败政策，并以与其内容和精神一致的方式行事。

#### 1. 保证亚行贷款和技术援助业务的廉洁

54. 如果有可靠的证据证明亚行的贷款或技术援助赠款业务中存在腐败，亚行将在项目评审或国家投资组合审查工作期间与相关国家协商解决相关问题。违反特定贷款规定或承诺可能导致亚行管理层决定将有关公司列入黑名单、暂停拨款或取消贷款。

55. 根据国际货币基金组织和世界银行不断发展的实践，亚行管理层和工作人员将在制定国家战略和项目方案时更明确地考虑腐败问题。有时，腐败达到一定程度，会严重挑战亚行的业务操守或阻碍某个国家实现基本的发展目标。在这种情况下，经与该国家和董事会协商，管理层可决定减少或暂停对该国的亚行贷款和技术援助业务。

56. 反之，当某个国家在提高其公共部门和私营部门的效率、效能和廉洁程度方面取得重大进展时，亚行管理层可决定加速贷款项目或提供额外的技术援助资源，以确保改革的可持续性。

57. 鉴于腐败的复杂性和差异性，授权亚行管理层和工作人员在处理个案时在本政策规定的参数范围内做出灵活处理是非常重要的。亚行承认其业务需要公平和一致，并强调有可靠证据证明亚行工作人员或项目中存在腐败时实施“零容忍”政策，但同时指出，针对不同类型的腐败应有不同的应对措施。有必要根据准确的信息和具体情况作出谨慎的判断。亚行的反腐败工作特别强调以亚行章程中的“经济和效率”原则为指导，实施可行和节约成本的预防控制措施。

#### 2. 采购改革

58. 由中心业务服务办公室（Central Operations Services Office, COSO）负责的反腐败工作组近期在审查亚行的采购政策。工作组审议了世界银行于 1996 年 7 月通过的多项反腐败措施。这些反腐败措施要求借款人、投标人、供应商和承包商在采购和签署合同时“遵守最高道德标准”。<sup>25</sup> 在实施这些措施时：

- （i）如果世界银行确定被推荐的投标人在争取获得相关合同期间有腐败或欺诈行为，世界银行将拒绝其提交的标书；

<sup>25</sup> R96-112/1 为更有效地打击欺诈和腐败，对银行贷款文件的若干修订建议，国际复兴与开发银行，1996 年 7 月 23 日。

- (ii) 如果世界银行于任何时刻确定借款人代表或贷款受益人在采购或签署商品或工程合同期间有腐败或欺诈行为,且借款人未及时采取适当的、令世界银行满意的补救行动,世界银行将取消分配给该商品或工程合同的贷款;
- (iii) 如果世界银行在任何时刻确定某家公司在争取或执行世界银行资助的合同期间曾经有腐败或欺诈行为,世界银行将宣布无限期或在指定期限内取消这家公司获得世界银行资助的合同资格;以及
- (iv) 世界银行有权利其资助的合同中加入特定条款,规定供应商和承包商应允许世界银行检查与该合同有关的账簿和记录,并由世界银行任命的审计师对这些账簿和记录进行审计。

59. 世界银行的《挑选和聘请顾问指南》中也有类似规定。1997年9月2日,世界银行董事会同意修订采购指南,在对投标文件中的要求中加入“无贿赂保证”。经借款人要求,这项规定可加入在世界银行资助的项目,要求公司有义务遵守与贿赂政府官员有关的当地法律。

60. 工作组还审议了其他措施,并与管理层进行了讨论。根据七国集团的建议,并考虑到协调多边开发银行之间关于采购和聘请顾问的做法的益处,亚行将采用与世界银行关于拒绝投标、取消贷款、宣布不合格和检查权利所采用的反腐败规定(如前文所述)类似的规定。亚行还将在投标文件中引入可选择的、与世界银行做法类似的“无贿赂保证”。董事会通过反腐败政策之后,亚行的《采购指南》和《亚洲开发银行及其借款人聘用顾问指南》中也将加入具前述效力的规定,并提交董事会批准。这些变更的内容见附录2。亚行的《贷款规定》将进一步补充这些指南,允许亚行在有证据证明亚行资助的合同中存在腐败或欺诈时取消贷款。<sup>26</sup> 这些变更的内容见附录3。

61. 除引入这些新措施之外,亚行将更严格和系统地落实现有的指南,以确保采购过程更加公平和透明。在资格预审、投标评估、合同授予、预付款、项目启动和进度分期付款时,将特别注意消除拖延和延期要求。亚行还将更加努力地审查变更命令的数量和范围,包括引入随机审计,目的是确保这些要求的正当性。当合同由亚行全部或部分资助时,承包商还应在合同文件中承诺,在采购过程和合同执行过程中,除投标文件中说明的之外,不会给予或接收任何费用、谢礼、回扣、礼品、佣金或其他款项。

62. 在亚行的私营部门业务中,采购问题与基础设施项目融资关系最紧密。根据工作文件“审查私营部门业务”,基础设施项目的开发商必须由主办政府以透明的方式选出,最好是通过竞争性招标选出。如果是一项经谈判商定的项目,该项目的工程、采购和建设合同必须经公开招标。

### 3. 更新行为准则和建立独立的内部报告机制

63. 咨询过预算、人事和管理系统局(Budget, Personnel and Management Systems Department, BPMSD)后,法律总顾问办公室起草对《行政命令》2.02第4条的修订,以扩大其范围,覆盖业务关系和私人活动、财务权益、投资和贸易活动,以及财务和业务权益的披露等有关事项。修订的目的是防止工作人员的个人利益与其职责和责任发生或存在冲突。1998年5月28日,管理层批准了这些变更。第4部分现在成为适用于亚行所有工作人员的全面的行为准则。

26 法律总顾问办公室,1986年,普通业务贷款规定。亚行,马尼拉。法律总顾问办公室,1982年,特殊业务贷款规定。亚行,马尼拉。

64. 为确保亚行应对腐败或非法行为的内部政策和程序与其他多边开银行一致，并且结合实践不断完善，还须制定其他措施。目前，没有举报腐败事件以展开调查的公开独立渠道。根据这项政策，总审计师办公室将作为指控亚行项目或工作人员的欺诈和腐败行为的最初接触点。咨询过战略和政策局（Strategy and Policy Department, SPD），法律总顾问办公室，预算、人事和管理系统局，中央业务服务办公室，以及其他相关各局后，总审计师办公室将根据这项政策确定适当措施，以确保亚行所有工作人员和项目均遵循最高道德行为标准。

65. 如果亚行的工作人员或外界各方对总审计师办公室对特定案件的初步调查结果不满意，可向管理层反映，决定案件是应重新提交给总审计师办公室进行进一步审查，还是提交给独立调查员或审计师事务所进行审查，或没有必需采取进一步行动并撤销案件。潜在案件也可由检查委员会考虑，但前提是它们符合 1996 年 10 月 9 日检查委员会批准的《设立检查职能》和《检查程序》中的标准。<sup>27</sup>

#### 4. 提高监督质量

66. 亚行将采取一系列措施提高项目监控和审计的质量。这些措施将提高亚行资助项目的整体质量和效率，从而确保亚行业务的廉洁；使腐败或非法行为的难度加大，而一旦发生，更容易被发现。

67. 总审计师办公室的能力将被加强，使其能够有效地解决反腐败问题。为此将进行有关法务会计和其他调查技巧的专门培训，培训还将延伸至财务分析师和项目执行官的挑选，还将另外招聘在这些领域拥有专业技能的员工。总审计师办公室正在继续努力精简内部工作程序，以释放更多资源用于用于高风险和高影响领域的审计。总审计师办公室将用更多时间审计项目采购相关活动，这有助于防止和发现腐败或其他形式的欺诈。总审计师办公室将与亚行发展中成员体的最高审计机构合作，对亚行的项目进行一系列随机审计，以监管财务合规情况和项目实际进展。总审计师办公室将加强与亚行发展中成员体的最高审计机构之间的信息交流，与其他亚行业务局合作，它还将评估是否有必要提高这些机构的审计能力。总审计师办公室还将考虑改进项目审计报告的编制方法，使操作人员更容易获得和使用这些报告。这些措施的效率会在一年后接受评估，如必要，将考虑增加额外的措施。

68. 根据工作组对改进项目质量的建议，亚行已将更多资源用于调整项目行政管理工作的频率、持续时间和提高质量。<sup>28</sup> 亚行将注意拓展这些工作的专业技术范围，并确保参与人员具有相关资格，特别是财务、管理和政策领域。尽管提高所有项目的监管质量可能还不现实，但董事会将配置额外的资源以便提高风险较大的项目的监管质量，并将开始随机审计计划，以监控项目实施。<sup>29</sup>

69. 《项目管理指南》和《贷款发放手册》中的相关内容将进行修订，规定在发放贷款之前，执行或实施机构必须为项目聘用合格的会计师，并建立健全的内部控制制度和会计制度。还将考虑设置适当的效率指标，以季度为单位监控财务状况和项目实际进展，以纠正预订目标与实际进展之间的差异。亚行管理信息系统的质量需要提高，为管理者提供更及时的信息，以便监控项目进度、贷款管理，以及工作任务预算使用状况。

70. 当有令人信服的证据证明腐败或非法活动已影响了亚行项目的效率，或降低回报率，这一问题

27 第 R225-95 号文件，设立检查职能。11 月 10 日。因为最可能产生腐败的许多领域（例如采购或挑选顾问）超出亚行检查委员会的职权范围，工作人员预计提交被提交至该委员会的腐败案件可能会很少。

28 亚行，1995 年。工作组关于改进项目质量的报告。马尼拉，第 22-26 页。

29 亚行将发布的反腐败政策实施指南。在此之前，亚行员工会探精简业务流程的方法，以及具有成本效益的加强项目监控和的方法。

应明确写入亚行的文件，包括项目监管报告、项目完成报告、项目评估报告、绩效审计报告，以及其他相关文件，以便实施适当的补救行动。管理人员和员工应当避免使用可能模糊问题性质的晦涩或委婉的语言。<sup>30</sup>

## 5. 提高员工的意识

71. 如果亚行的工作人员不熟悉亚行的反腐败政策和行为准则，或在履行职责时未能执行尽职调查，以上措施都无法产生效果。尽管本政策的目的并不是将亚行的工作人员变成“警察”，或将减少腐败的目标置于其他发展目标之上，但亚行各局和所有员工有义务确保其职责范围内的亚行业务的廉洁。亚行的工作人员必须熟悉本政策和员工指南的内容，并准备好必要时作出适当的回应。

72. 亚行工作人员的廉洁是亚行最有价值的资产之一。员工违反亚行行为准则或其他相关指南的行为将被严肃处理。亚行工作人员对腐败或非法行为提出的指控应当移交总审计师办公室。总审计师办公室将与亚行相关各局共同决定指控的可信度，以及是否需要进一步调查。指控一经确认，总审计师办公室和预算、人事和管理系统局将立即展开彻底、保密的调查。总审计师办公室和预算、人事和管理系统局可根据需要动员亚行内部或外部的专家。根据《行政命令》2.04的处分程序，被发现有前述行为的员工将面临多种处罚，包括调动、降职、停薪、赔偿和/或没收工资、终止和立即解雇。<sup>31</sup> 这些处罚将同样适用于员工不正当、非法为自己和/或与自己关系紧密的人士敛财的情形，以及引诱他人作出前述事项的情形。

73. 为提高员工的意识，战略和政策局，法律总顾问办公室，总审计师办公室以及预算、人事和管理系统局将合作举办一系列内部培训讨论会和研讨会，使员工了解亚行的政策，并说明协助发展中成员体政府、供应商和承包商打击腐败涉及的问题和应对方式。

---

30 关于如何在银行文件中坦率而又委婉地处理腐败议题的绝佳例子，参见后评估办公室。1997年。关于贷款项目中聘请顾问以及他们对项目绩效影响的专项研究。亚行，马尼拉。

31 《行政命令》2.04的第5条规定了向上诉委员会提起上诉，最终上诉至行政法庭的程序。



## 六 . 结论和建议

74. 本文件提出了一系列有关亚行反腐败具体政策措施的建议。这些措施可细分为三类： 修订亚行的政策和员工指南、新的规划和项目管理措施，以及内部行政管理变更。

75. 以下政策建议供董事会考虑和批准：

- (i) 在员工手册中采用本文件中的方法和建议，作为政策文件和管理指令；
- (ii) 批准对亚行采购指南和聘请顾问的修订，以及附录 2 和 3 中载述的对亚行的普通和特殊贷款规定的修订建议；
- (iii) 考虑对《项目管理指南》和《贷款发放手册》中的附加修订，以加强财务控制和提高报告要求。

76. 本文件建议对亚行的规划和项目管理作出以下变更：

- (i) 继续扩大亚行对治理和能力建设的援助，特别关注促进市场自由化和公共行政管理改革。
- (ii) 更加强调加强发展中成员体主要机构（例如最高审计机构、采购机构、监管机构、监察员办公室等）的透明度和问责机制，作为亚行更广泛的治理和能力建设工作的一部分。
- (iii) 如有必要，通过技术援助赠款支持亚太地区关于完善问责机制和提高透明度的研究和实践。
- (iv) 提高项目实施期间的监管质量，加强项目审查工作，特别关注高风险项目。
- (v) 与发展中成员体合作举办一系列关于亚行的反腐败政策、员工如何提高亚行业务廉洁程度的培训研讨会、讨论会等。
- (6) 出版说明亚行反腐败政策的读本和其他材料。

77. 最后，本文件建议在亚行的各局 / 办公室层面作出下列行政管理变更：

- (i) 更严格地执行目前的采购指南，避免不必要的延误、延期和过多的更改命令。
- (ii) 指定总审计师办公室为指控亚行项目和工作人员腐败行为的最初接触点，要求总审计师办公室咨询亚行相关各局，制订适当的程序来履行这一职能。
- (iii) 与预算、人事和管理系统局协商，考虑增加总审计师办公室的人员，使其更好地履行本政策规定的职责。
- (iv) 与预算、人事和管理系统局和中央业务服务办公室协商，探索加强项目监管的具成本效益的方法，以及履行这些任务可能必需的任何额外资源。
- (v) 指示总审计师办公室和预算、人事和管理系统局合作提供法务会计和其他调查技巧的培训，以挑选总审计师办公室的员工、财务分析师和项目实施人员。
- (vi) 要求法律总顾问办公室和预算、人事和管理系统局开展一系列研讨会和 / 或其他宣传活动，使亚行的工作人员了解《行政命令》2.02 第 4 条中有关员工行为准则的修订（管理层在 1998 年 5 月 28 日批准）。

78. 为监控和协调亚行的反腐败措施和规划, 有关各局和办公室要向战略和政策局、总审计师办公室和法律总顾问办公室(就法律框架和与其他业务范围的法律问题)定期提交对本政策的规定的方法的评估。

79. 董事会批准亚行反腐败政策之后, 将在适当的时候下发董事会文件, 分析亚行的反腐败政策经验, 提出对操作方法作出的必要修订, 并确定具体的预算和其他所需资源。

## 七．附录

- 1 有重要的反腐败内容的治理和能力建设举措
- 2 对亚行反腐败采购准则的修订建议
- 3 对普通和特殊业务贷款规定的修订建议

附录 1

有重要的反腐败内容的治理和能力建设举措

目标实体	干预类型	范 例
<b>行政部门</b> 公共服务委员会  财政部 / 发展主管部门  各种行政部门、部委、 代理机构和机关	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 调整工资和福利，以确保与其他类似工作机会相比具有竞争力</li> </ul>	技术援助 2616：支持斯里兰卡的公共行政管理改革
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 加强设立和控制措施</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 制定并大力宣传公务员道德准则</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 加强管理控制和信息系统</li> </ul>	技术援助 2538：改进密克罗尼西亚的预算管理
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 加强开支监督和控制</li> </ul>	贷款 1506：印度古吉拉特邦的公共部门资源管理项目
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 支持完善采购指南</li> </ul>	技术援助 2701：强化越南国家采购评估办公室的制度能力
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 精简和重新设计业务流程，以减少支付“速度钱”的机会</li> </ul>	技术援助 2186：加强中国海关行政管理的法律框架
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 通过名牌、文件要求、公布收费标准等措施，使代理机构 / 公民接口更为透明和友好</li> </ul>	技术援助 2459：提高尼泊尔海关部门的效率
<b>立法部门</b> 最高审计机构  立法部门的研究机构  监察员办公室等	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 提高最高审计机构的能力和独立性</li> </ul>	区域技术援助 5688：亚洲最高审计机构组织成员的区域性长期审计培训项目
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 增强立法机关能力，以发挥独立的监督部门的职能</li> </ul>	技术援助 2463：加强斐济群岛总审计师办公室的制度能力
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 完善公民获得独立的申诉赔偿的途径</li> </ul>	USAID/CRS 增强立法机关在经济体转型中的能力
<b>司法部门</b> 加快司法进程  加强主要司法部门  加强次级机构：法律学校和地方法律研究机构	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 开发替代性争议解决机制</li> </ul>	联合国开发计划署 (UNDP) 的南太平洋政策协调和治理项目
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 支持法官和律师的继续教育</li> </ul>	技术援助 2521：印度的替代性争议解决机制
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 引入更新的法院管理和信息系统</li> </ul>	技术援助 2727：蒙古司法部的重组和能力建设
<b>公民社会</b> 商业—政府委员会	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 建立企业和政府间有关治理问题的反馈机制</li> </ul>	

## 附录 2

### 对亚行反腐败采购准则做出的修订建议

根据多边开发银行不断发展的实践，亚行的《采购指南》第 2.14 条、第 2.15 条和第 2.16 条将作如下修订：<sup>32</sup>

#### 欺诈和腐败

2.14 亚行的政策要求亚行资助的合同项下的借款人（包括亚行贷款的受益人）和投标人 / 供应商 / 承包商在采购和执行这些合同的过程中遵循最高道德标准。依照本政策，亚行：

- (a) 就本规定的目的而言，将下文涉及的概念作如下定义：
  - (i) “腐败行为”指公共或私营部门的官员通过滥用他们所担任的职位提供的权力不正当和不合法地为自己和 / 或与他们关系紧密的人士敛财，或引诱他人做出类似行为，包括提供、给予、接受或索取任何有价值之物，影响任何官员在采购或合同执行过程中的行为；
  - (ii) “欺诈行为”指错误陈述事实，目的是影响对借款人不利的采购过程或合同执行过程，包括投标人之确定人为的、无竞争的标价，剥夺借款人可从自由、公平竞争中获得的利益的共谋行为（在提交标书之前或之后）；
- (b) 如果亚行确定推荐的投标人在争取相关合同的过程中参与腐败或欺诈行为，将拒绝其提交的标书；
- (c) 如果亚行于任何时刻确定借款人代表或贷款受益人代表在采购或执行商品或工程合同期间，参与腐败或欺诈行为，且借款人未及时采取适当的、令亚行满意的补救行动，亚行将取消分配给该商品或工程合同的贷款；
- (d) 如果亚行在任何时刻确定某公司在竞争或执行亚行资助的合同期间，曾经参与腐败或欺诈行为，亚行将宣布无限期或在指定期限内取消该公司获得亚行资助的合同的资格；
- (e) 有权利要求在亚行贷款资助的合同中加入特定条款，规定供应商和承包商应允许亚行检查与该合同有关的账簿和记录，并由亚行任命的审计师对这些账簿和记录进行审计。

2.15 根据与亚行的具体协议，对于亚行资助的大型合同，借款人可在投标文件中承诺在争取和履行合同期间遵守投标文件中列明的国家的反欺诈和反腐败法律（包括贿赂）。

---

32 亚行的《亚洲开发银行及其借款人聘用顾问指南》中也将加入类似规定。

在文件中做出该项承诺的相应位置应插入一条脚注，注明根据借款人的要求作出这项承诺。

2.16 当合同将由亚行提供全部或部分资金时，承包商还应在合同文件中承诺，除投标书中说明的之外，不会给予或接收任何与采购过程或合同执行过程有关费用、谢礼、回扣、礼品、佣金或其他款项。

### 附录 3

#### 对普通和特殊业务贷款规定的修订建议

普通业务贷款规定和特殊业务贷款规定的第 8.03 条将作如下修订。相关修订已加下划线。

第 8.03 条 **被亚行取消**。如果 (i) 借款人从贷款账户中提取任何贷款金额的权利应已被持续中止 30 天，或 (ii) 在任何时刻亚行决定，经与借款人协商，就项目的目标而言，不再需要任何贷款款项；或 (iii) 在任何时刻亚行决定，由贷款收益所资助的任何合同在采购 / 选择顾问或执行合同过程中，借款人的代表或贷款受益人参与腐败或欺诈行为，借款人未及时采取适当的令亚行满意的补救行动；或 (iv) 在任何时刻亚行决定，贷款收益所资助的合同的采购行为与贷款协议规定或指定的程序不一致；或 (v) 在贷款协议指定的提款结束日期之前，贷款款项仍在贷款账户中未提取，亚行可通知借款人和担保人（如有），终止借款人根据该金额或合同提款的权利。在发出该通知后，贷款款项或其相关份额应予以取消。