



经济及社会理事会

Distr.: General
21 January 2016
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十五届会议

2016 年 4 月 18 日至 22 日

临时议程* 项目 3(d)

从承诺迈向成果：改革公共机构，以协助制定
和整合执行和监测可持续发展目标的包容性政
策：通过作出更大和有的放矢的努力开展善治，
预防、揭露和处理腐败来加强公民对公共行政
效力、有效性和完整性的信心

进一步努力用善政防止、揭露和惩治腐败：两项基本措施

秘书处的说明

本报告由委员会成员 Alexandre Navarro Garcia 编写。兹根据公共行政专家委员会第十五届会议附加说明的临时议程转递。文中内容和观点均代表作者本人，不表示联合国的意见。

* E/C.16/2016/1。



进一步努力用善政防止、揭露和惩治腐败：两项基本措施

摘要

本报告认为，腐败现象遍布世界各地，影响所有国家，是阻碍实现可持续发展目标的最大障碍之一。腐败削弱民主和对法治的尊重，影响经济发展，并破坏公民对公共体制的信任。一些避税地和海外金融公司以及境内银行合谋隐藏盗窃而来的公共资产，并善于为此行动采用更趋狡诈的招数。全球化在技术和体制结构的推动下使世界各地更紧密地联系在一起，挑战也因此更为庞大。

本报告提出了两项打击腐败的具体措施。第一项措施是建立国家登记册，用于登记公司的实际所有人以及公司实体持有的货币和实物资产。这种登记册应该完全透明，并让公众监督。重要的一点是，还应该开展信息交流方面的国际合作，以帮助大力追查被盗的公共资产，并将其返还原籍国。

第二项措施是规定和监管游说。虽然游说是与公众协商的优良特色，也是国家行为体与非国家行为体对话的合法渠道，但强大的利益集团在接近公职人员方面所占的优势，包括使用非法手段，可导致不正当的影响，损害对公共利益追求。

一. 导言

1. 腐败现象遍布全世界，影响所有国家和各个民族。对公共行政专家委员会来说，腐败已不是新议题。委员会在 2015 年 4 月举行的第十四届会议上强调，腐败或许是实现可持续发展目标的最大障碍之一。腐败削弱民主和对法治的尊重，影响经济发展，并破坏公民对公共体制的信任。委员会强调指出，需要加速采取措施，预防公共部门的腐败，杜绝腐败行为不受惩罚的现象，为此要采取措施提高透明度，促进议员、公共行政机构和民间社会之间的合作，确保实施和尊重道德标准(见 [E/2015/44](#)，第三章 C，第 3 节)。
2. 要赢得公民的信任，培养公务员的诚信，建立申报和打击腐败的善政机制，就必须具体克服跨国企业任凭腐败横行的某些特征。许多国家十分了解腐败现象，普遍认为需要制止非法资金的流动，以此作为优先事项。即便如此，避税地和海外金融公司以及境内银行继续合谋隐藏盗窃而来的公共资产，而且善于为此行动采用更趋狡诈的招数。鉴于资金流具有国际性质，所有相关国家之间的继续合作至关重要，包括作出适当裁定和采取监管行动。
3. 大力增加货币资产以及包括不动产、首饰、艺术品和休闲品在内的实物资产的透明度将是一个重大步骤。具体而言，应该建立国家一级的公司资产登记册，确保全球协调开展报告和交流信息的工作。若能如此，联合国便将负责资产的国际申报，协助追回资产，并将这种资产归还给合法所有人，特别是原籍国。该工作的资金将由服务收取的行政费用资助。预计建立公共登记册会对利用公司实体转移腐败所得和用于其他非法目的产生极大的威慑作用，原因是暴露的可能性显著增加。
4. 另一项特别值得注意的措施涉及立法政治，具体地说是需在众多国家中对游说活动作出规定。委员会在上一次届会上指出，不规范游说活动，就不可能赢得公民的信任、培养公务员的诚信、建立打击腐败和克服私利压倒公利现象的善政机制。但在许多国家，游说活动仍基本不受监管。
5. 包括开放式政府伙伴关系在内的国际实体都支持这两个早该采取的基本措施。开放式政府伙伴关系可以成为推动采取这两个行动的平台。

二. 腐败作为全球现象

6. 善政要求讨论中有信任感。信任政府通常可从两方面理解。一是信任的政治层面：公民评估政府及其机构、政策程序和领导人的效率和诚信。信任是衡量人民如何看待政治和政治家的主要风向标。二是信任的社会层面：涉及公民作为社区成员对彼此的态度。社会信任与政治信任密不可分。建立社会信任和政治信任

无非是通过实施健全和公正的经济政策增进福祉。这对善政和有效治理至关重要(见 E/C.16/2015/2)。

7. 必须强调,公民之所以信任政府是因为他们认识到可持续发展立足于包容各方,共享责任,使增进和平、安全和稳定的价值观、原则和实践得到巩固,成为获得经济和社会利益的基础。但是,在出现经济、政治和社会危机时,信任有可能烟消云散。因此,信任与领导人在危机时或危机后采取的行动特别是应对经济危机的行动直接相关。此外,腐败盛行已成为削弱人们对政府信任的推动因素,在发展中国家尤其如此。

8. 在争取可持续发展的过程中,打击腐败必不可少。所以在此势必而且必须回顾,任何想在争取可持续发展的过程中建立或加强信任的政府都必须首先根除腐败。必须把努力消除腐败作为优先事项。

9. 腐败是一个全球现象,对社会各阶层的士气、道德操守和经济活动产生极大的影响。联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)指出,腐败已成为一个非常复杂的现象。随着一按钮金钱便能跨界流动,地方事件便带上了国际色彩。公司在某个国家开设一个办事处就可以掩盖全球各地的非法业务,个人也可以用多层复杂的外衣隐藏资产。¹

10. 腐败的后果包括直接伤害民众,以致于非但不保护社会,而且恶化社会经济环境。财政管理一旦被腐败所玷污,逃税便有了方便之门,造成政府预算的损失。在腐败之风盛行的环境中,有关方面可影响政府投资建设民众得不到什么利益的基础设施项目,而将投资发展教育和卫生置于次要地位。腐败扭曲竞争,因而不仅降低产品和服务质量,而且使其更为昂贵。在靠贿赂做生意的环境中,公司的维持成本很高,因此腐败遏制外国直接投资。此外,腐败腐蚀政府最主要的道德原则之一,即公职人员应该追求公共利益,而不是个人私利。

11. 发人深省的是,腐败与一国的殖民历史并无直接关系,与发展程度也没有密切联系。例如,直到 1900 年代初为止,澳大利亚一直是英国殖民地,但并不比其他更发达或更不发达的国家更易于腐败。日本是最发达的国家之一,但已有若干部长级官员在腐败行径暴露后辞职。为了克服这一危害经济、操守和社会道德的问题,加强公共行政部门的廉政建设和善政,迄今已经采取许多举措,并作出了诸多努力。

12. 解决这一问题最可取的方法是认识到腐败通常存在于有密切关系的公私行为体之间。最公然的形式是对索取或收受私人行为体提供的金钱和其他好处的公

¹ 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室),举报腐败:政府和记者的一个资源工具(2013 年,纽约)。可查阅: www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Tool_for_Governments_and_Journalists_COSP5_ebook.pdf。

职人员进行贿赂，以换取某个公共机构的优惠待遇。可以将这种关系称为“算计罪”，因为参与人员认为惩罚风险低，加上有重酬可能性。²

三. 私营部门在全球腐败中所起的作用

13. 全球化在技术和体制结构的推动下使世界各地之间的联系更为紧密。随着全球化的到来，越来越多的公司向境外发展，从事跨国活动。据估计，如今约有 82 000 家跨国公司，810 000 家附属公司，遍布世界各地。这些公司的产值超过世界总产值的四分之一，出口超过三分之一，收入有时远远超过其所在国的国内总产值。³ 这种局面会因为某些公司的牟利贪欲而导致国家的服务模式不堪一击。

14. 因此，必须创建一个控制腐败的国际制度，其中包括多边协定，以交流经验和统一立法。⁴ 巴西称为“洗车行动”的案例就是这方面的一个实例。巴西和瑞士两国联邦检察官之间交流信息，揭露了存在瑞士银行账户中据说来自巴西石油这家国有控股石油公司的巨额资金。

15. 另一个成功案例是美利坚合众国通过了《反海外腐败法》。该法允许美国政府一旦发现在美国境内或在美国做生意的公司和外国公务员从事腐败行为，便可予以惩罚，无论这些公司的原籍国为何。⁵ 该法允许民事处罚，罚款上限 250 000 美元，并可采取其他形式的补救措施，包括政府制裁。此外，可禁止被定罪的公司或个人与美国政府做生意，不准其获得出口许可证，美国证券交易委员会也可停止其进入证券市场。此外，除了对公司处以上限 200 万美元的罚款或根据其非法牟取的款额加倍罚款外，还可对个人处以上限 100 000 美元和最多 5 年徒刑的刑事处罚。

16. 2015 年，美国司法部根据这一法律，与证券交易委员会一起，逮捕了足球界一些与纽约证券交易所上市公司有关联的人，并起诉了国际足球联合会的主要成

² Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa 和 H. Lindsey Parris, *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention* (Oakland, California, Institute for Contemporary Studies, 2000)。可查阅：<http://documents.worldbank.org/curated/en/2000/01/693273/corrupt-cities-practical-guide-cure-prevention>。

³ 《2009 年世界投资报告：跨国公司、农业生产和发展》(联合国出版物，出售品编号 E.09.II.D.15)。可查阅：http://unctad.org/en/docs/wir2009_en.pdf。

⁴ Patrick Glynn, Stephen J. Kobrin 和 Moisés Naím, “The globalization of corruption”, in *Corruption and the Global Economy*, Kimberly Ann Elliott, eds. (Washington, D.C., Institute of International Economics, 1997)。

⁵ Martin T. Biegelman 和 Daniel R. Biegelman, *Foreign Corrupt Practices Act: Compliance Guidebook — Protecting your Organization from Bribery and Corruption* (Hoboken, New Jersey, John Wiley and Sons, 2010)。

员，包括巴西足球联合会的前主席。他被引渡到美国，处以软禁，并需支付巨额罚款。

17. 在联合国、美洲国家组织、经济合作与发展组织(经合组织)的主持下，已谈判达成若干有关条约和协定。《反海外腐败法》还影响了欧洲联盟的一些举措。但是，要做的事情还很多。为了建成一个惩治腐败的国际统一监管制度，既保护国家主权，又保护个人隐私，需采取许多步骤。此外，国际监管制度应该同样有交流信息的承诺，并应该将避税港包括在内。⁶

18. 避税港内的美元大约有 7.6 万亿，多数存在英属维尔京群岛、卢森堡和瑞士。政府无法对存入这种账户的资产征税，每年因此损失 2 000 亿美元左右。⁷ 海峡群岛中的泽西岛大约有 100 000 名居民，33 000 家金融公司。在开曼群岛，仅 Ugland House 这一栋楼就有 18 000 家公司。这种行径得不到社会支持，严重影响对民主的尊重。

四. 透明作为善政原则和努力防止腐败的基础

19. 《联合国反腐败公约》第 13 条规定，各缔约国承诺确保社会有效打击腐败。该条规定，各缔约国均应当根据本国法律的基本原则在其力所能及的范围内采取适当措施，推动公共部门以外的个人和团体，例如民间团体、非政府组织和社区组织等，积极参与预防和打击腐败，并提高公众对腐败的存在、根源、严重性及其所构成的威胁的认识。

20. 《公约》还要求通过下列措施加强这种参与：(一) 提高决策过程的透明度，并促进公众在决策过程中发挥作用；(二) 确保公众有获得信息的有效渠道；(三) 开展有助于不容忍腐败的公众宣传活动，以及包括中小学和大学课程在内的公共教育方案；(四) 尊重、促进和保护有关腐败的信息的查找、接收、公布和传播的自由。这种自由可以受到某些限制，但是这种限制应当仅限于法律有规定而且也有必要的下列情形：1. 尊重他人的权利或者名誉；2. 维护国家安全或公共秩序，或者维护公共卫生或公共道德。

⁶ Luciano Vaz Ferreira 和 Fabio Costa Morosini, “The implementation of international anti-corruption law in business: legal control of corruption directed to transnational corporations”, in *Austral: The Brazilian Journal of Strategy and International Relations—Strategy and International Security*, vol. 2, No. 3, Jan/Jun 2013 (International Strategic Studies Doctoral Programme of the Faculty of Economics of the Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013)。可查阅：<http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/35615>。

⁷ Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens* (Univeristy of Chicago Press, 2015)。

21. 委员会第十五届会议将讨论这一议题。委员会打算考虑转变公共机构的问题，使其有利于在落实可持续发展目标的具体目标和对其采取后续行动的过程中包容各方地制订和整合政策，包括结合议程上关于通过作出更大和有的放矢的努力开展善治，预防、揭露和处理腐败来加强公民对公共行政效力、有效性和完整性的信心这一分项进行考虑。

22. 在要求将揭露腐败作为预防腐败的一个要素时，《公约》还呼吁各缔约国考虑制订措施和建立制度，以便于公职人员向有关部门举报腐败行为。此外，《公约》规定，必须有利于有意举报的公众以包括匿名举报在内的方式向这些机构举报可能最终发现《公约》确立的犯罪行为的事实。

23. 在促进透明和促使公众参与公共政策的后续行动方面，政府和社会都取得了很大成果。因特网、新媒体和交流平台为此提供了巨大的可能性。

24. 在举报腐败行为方面，《公约》鼓励记者和政府力求主动透明，藉此预防腐败：这正是为什么更需要加强调查报道的原因。《公约》不仅是对公私腐败规模的承认，而且是采取预防措施解决这一问题的全球表态。这种措施包括透明和公众的积极参与，定罪、执法和国际合作。《公约》使人们进一步坚信，让更多的人获得公众感兴趣的更多信息对国家最有利。《公约》呼吁缔约国允许并鼓励自由公开地传播信息和言论，因为有了知情公众的参与，反腐败的工作就能蓬勃开展。

25. 在核对所获消息的来源和确认其准确性时，对调查记者来说非常重要的一件事是消息何时能够见报的问题。一般来说，记者只有在对报道的准确性充满信心而且有理由相信时才会发表。有些国家将合理理由上升到法律义务的高度，例如在诽谤诉讼情况下。³

26. 如今，普通公民手中还掌握着社交网络讨论什么议题和何时讨论的决定权，无论这些普通公民有何经济或政治权力。正是在这种新情况下，国家必须力求增进公共事务的透明度，赢得公民的信任。公民参与公共事务不仅对打击腐败至关重要，而且是促进透明这一民主支柱的重要手段。

27. 因此，通过间接民主实现社会参与是使公民有更大自由参与国家政治事务的一个手段。社会参与还提供了参与立法的机会，使公民能名副其实地具备公民资格，并使他们积极享有公民地位，其中包括参与国家治理的特权、属性、能力和权力。这种参与可以直接或间接，其范围也可以根据行使公民权利的强弱程度而变化。与公职权力相关的公民权授权公民参与制订或履行国家权力的工作。⁸

⁸ José Antônio Pimenta Bueno, *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império* (Rio de Janeiro, Brazil, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação, 1958).

28. 应该强调，透明既能强化政府，也能强化社会，使社会成为设计更有效的公共政策方面的积极成员。对政府的信任问题不可能秘密和私下讨论。因此，在可以采取的改善治理行动中，应该将透明视为优良管理的一个目标和一种手段。

29. 世界各地的许多例子表明，致力于提高行政事务以及整个社会的透明度能产生积极成效，社会是最大的受益者。敞开信息可以使公共管理人员负责任地采取行动，并有助于知情公民合作监管公共当局，包括核查公共资源的妥善使用情况。

30. 巴西的例子表明，促进透明的努力应该持续不断，逐步深入政府部门的各个领域，以进一步促进公民参与和有效的社会参与。2003 年，巴西政府内部启动了信息公开和提高政府行动透明度的运动。自那时以来，增进透明度的努力大为加强，已成为既定做法。联邦政府在运动初期推出了一个透明度网站，备受欢迎，并激发了其他领域的公共部门和其他各级政府采取类似举措。在这一成就的基础上，巴西政府于 2009 年通过第 131 号《补充法》，规定联邦政府、各州、联邦区和各城市在因特网上实时披露预算和金融交易详情。如今，联邦机构必须披露预算信息。如果不照此办理，联邦政府可以停止输送资金。⁹

31. 2011 年推出的开放式政府伙伴关系是另一项重要的透明举措，69 个国家参加。作为成员，参加国必须赞同原则宣言，并提交国家行动计划，其中的目标是采取具体步骤，加强信息和政府行为的透明度，打击腐败，促进公民参与，改善公共资源管理，加强公共部门和私营部门的廉政建设等。承诺按以下 5 大挑战分类：改善公共服务、增强公共廉政建设、更有效地管理公共资源、创建更安全的社区和加强公司问责制。此外，这些承诺必须促进透明、公民参与、问责制、技术创新等开放式政府原则。

32. 开放式政府伙伴关系成员国总共作出大约 1 000 项承诺，以使其政府更为透明。巴西提交了两个行动计划。在巴西政府与民间社会各个部门共同拟定的第二个行动计划中，19 个联邦机构作出了 52 项承诺。截至 2015 年 3 月，已落实 30 项承诺，22 项仍在执行。¹⁰

33. 在防止腐败方面，毒品和犯罪问题办公室有关腐败问题的国际法律文书汇编是针对《公约》采取的一个值得注意的后续行动。汇编表示，“还必须促进公共财政事项方面的透明和问责制，为了在司法和公共采购等特别重要的公共部门防止腐败，[《公约》]规定了具体要求。”¹¹ 这种举措提高公共开支的透明度并且

⁹ 经济合作与发展组织(经合组织)，经合组织对巴西的廉政审查：管理风险，使公共服务更为廉洁(2012 年，经合组织出版社，巴黎)。

¹⁰ 见开放式政府伙伴关系，“巴西行动计划”；“巴西的第二个开放式政府伙伴关系行动计划”。可查阅：www.opengovpartnership.org/country/brazil/action-plan。

¹¹ 毒品和犯罪问题办公室“有关腐败问题的国际法律文书汇编”，第二版。(2013 年，纽约)。可查阅：www.unodc.org/documents/corruption/publications_compendium_e.pdf。

加强监督，直接有助于打击腐败的行动。此外，透明使公民更靠近政府，尤其是使社会能够参与公共决策，从而增强了公共政策的合法性，使其更有效力，更符合公民的需要。

采用公司财产信息公共登记册

34. 在全球范围，开放式政府伙伴关系还在参加这一举措的其他国家中取得许多积极成果。必须强调，每个国家的行动计划均在民间社会代表的参与下制订，从而进一步增进了计划的合法性。

35. 开放式政府伙伴关系的相关努力产生的一个显著成果是，大不列颠及北爱尔兰联合王国于 2013 年 10 月在伦敦举行的伙伴关系年度会议期间，宣布建立实际所有人公共登记册。对该国注册公司的实际所有人建立公共登记册可减少通过幌子公司掩盖非法交易的可能性，从而阻止洗钱，打击腐败。登记册是全世界公民迫使政府报账的手段实例。例如，登记册有助于揭露公务员居然是联合王国境内资产的实际所有人这类案件。2015 年 3 月，联合王国通过必要立法，核准有效建立这种登记册。截至 2016 年 1 月，注册公司还必须列明有一定控制权的所有人，定义是掌握 25%或更多表决权的股东。¹²

36. 根据这一举措，有一定控制权的人员登记册中的信息应能在网上自由查阅。从 2016 年 4 月起，总部设在联合王国的公司将需要向负责企业登记的政府机构公司注册处提供这一信息，以列入公共登记册。对不遵守这一规定的可以刑事罪论处和予以重罚。

37. 丹麦和挪威等其他欧洲国家也对登记公司资产通过了类似的报告规定。据总部设在联合王国的非政府组织税收正义网报道，挪威议会批准了一个关于所有人公共登记册的案文，其中强调公众必须能有效查阅实际所有人信息。案文还强调，“在这些问题上尽可能透明将有助于保护挪威建立的经济体制。”¹³

38. 采取措施加强举报并不容易，而且不会步调一致，因为各个利益集团会施加压力。但勇于顶住反对意见和落实报告公司资产要求的政府将被人们视为在打击腐败特别是洗钱和逃税的斗争中坚定立场的国家。必须强调，在采取建立公司资产公共登记册等举措的同时，还必须配备管控机制，以确保数据准确，实施法律

¹² Stephen Pollard, Katrina Carroll 和 Christopher David, “WilmerHale discusses central register of beneficial ownership to be introduced in the United Kingdom”, The Columbia Law School Blue Sky Blog, 5 May 2015。可查阅：<http://clsbluesky.law.columbia.edu/2015/05/05/wilmerhale-discusses-central-register-of-beneficial-ownership-to-be-introduced-in-the-uk/>。

¹³ Sigrid Klæboe Jacobsen, “Norwegian Parliament votes for public registry of ownership”, Tax Justice Network, 5 June 2015。可查阅：www.taxjustice.net/2015/06/05/norwegian-parliament-votes-for-public-registry-of-ownership/。

规定的制裁，并采取应有的后续行动。此外，必须保障公民能够全面和自由地查阅统计数据。

39. 公司财产公共登记册是全世界公认的防止匿名公司非法行为的最有效手段。所有国家都应该采用，以明确表明其增进透明和打击腐败的决心。欧洲议会已经在这样做，已于 2015 年 5 月批准一个导则，要求所有成员国采用列有公司财产信息的中央登记册。新的反洗钱规定是为了加强打击税务犯罪和资助恐怖主义的斗争。有了这一全面措施，就能更容易地跟踪资金转移的情况，但批评该提议的一种意见是只限于让“有合法兴趣”者查阅登记信息，而不公布于众。

40. 所有这些举措的一个共同点是促进提供从制订政策到落实政策的国家信息。制定这类导则非常重要，尤其是因为政府与公民之间的关系不对等，公民可能不了解他们的权利，也不知道政府如何运作。通过公民教育可以减少双方之间的猜疑和不信任，进而带来另一个好处，即可以使更多的年轻人有可能进入公共部门任职，或参与政治活动。国家应该考虑制订信息自由法能否有助于澄清什么可以提供和什么不可以提供的问题，并澄清获得信息的渠道和程序。国家应该将获得信息的政策公布于众，以保障所有人经请求都能不受歧视地获得公共当局掌握的官方文件的权利。¹⁴

五. 游说规定

41. 在美国和其它地方，说客对公共决策的影响似乎越来越大。牛津英文字典对“游说”一词的解释是“宽敞的公用门厅或房间，主要用于楼内的人接待外人”，实际上相当于个人或组织的利益集团为了影响公共部门决定特别是议会立法程序的活动。“游说”一词有时带有贬义，与非法和腐败活动相关，因此有损国家与非国家行为体之间存在永久对话渠道的重要性和合法性，并有损参与和结社自由等民主支柱。

42. 欧洲联盟委员会在《利益代表行为守则》中对游说作了规定。该守则只有 7 条规定，提到若干原则，即公开、透明、诚实、廉洁和公正。利益代表与委员会工作人员之间的互动必须遵守《工作人员条例》、《委员守则》和《欧洲良好行政行为准则》。

43. 在巴西议会中，该问题早就是一个关切事项，并成为 2007 年第 1202 号法律项目的基础，其中肯定游说活动对民主必不可少。第 1202 号法律项目的用意是“使游说透明化，从而使压力集团和利益集团能够井井有条的工作，而且社会各

¹⁴ 毒品和犯罪问题办公室，“《联合国反腐败公约》的技术指导”（2009 年，纽约）。可查阅：www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395_Ebook.pdf。

阶层都能以更为低廉的价格使用专业机构向国会成员表达意见和立场，以利于立法程序及其安全性。”¹⁵

44. 对美国利益集团的行为和金钱对选票倡议的影响所进行的一项研究认定，尽管有时在政治竞选运动中动用了大笔资金，以影响这种直接投票的倡议所取得的结果，但此种策略往往并不成功。该研究大量考察了利益集团的活动，并审查了美国 8 个州 168 个立法选举运动的财务报告。研究还发现，与公民团体支持的选票倡议相比，经济利益集团支持的选票倡议获准的可能性更低。¹⁶

45. 2004 年巴西坎皮纳斯州立大学的一份报告发现，游说活动的一个核心特点是所涉行为体的专门领域。除了对公共部门施加压力以外，说客致力于行使以下职责：

(a) 查明问题所在和客户想实现的目标；

(b) 了解和评估目前的政治环境；

(c) 监测或跟踪立法情况；

(d) 对监测的立法情况进行分析；

(e) 监测政治情况；

(f) 制定行动战略，其中包括确定如何解决客户问题的方案，提出建议、法律或修正案项目，制订沟通战略，安排听证，带决策人参加教育活动或访问客户所在地，提交公正和值得信赖并有学术研究依据和技术见解的信息；

(g) 采取实际步骤找出同盟军和对手，以便能够说服他们配合实现既定目标。¹⁷

46. 对游说活动建立制度化的机制是监管公共协商工作的重要组成部分，有利于善政，并进而有利于社会监管政治进程。在监管游说活动时，监管手段必须鲜明突出。有时，民间社会协会和组织进行的游说被视为常态，也许甚至被视为是国家与社会之间互动的必要手段。例如，斯堪的纳维亚国家的公司传统很强，有时

¹⁵ Brasil, Câmara dos Deputados, *Projeto de Lei n° 1.202, de 2007*。

¹⁶ Dolores Davies, “Well-heeled interest groups usually don’t succeed in buying elections, says University of California, San Diego political scientist”, University of California, San Diego News Centre, 4 October 1999。可查阅：http://library.ucsd.edu/dc/object/bb2561029f/_2.pdf。

¹⁷ Andrea Cristina de Jesus Oliveira, “Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil”, PhD dissertation, University of Campinas, 2004。

在政治领域为利益集团提供了相当大的影响力。在丹麦，政府和其他组织之间的关系非常密切，以至于社会并不认为这种合作是某种形式的游说。¹⁸

47. 美国有 3 700 多个例行从事说客工作的登记实体。它们登记其代表人物，每 6 个月呈报收到和支付的资源账目。美国禁止向国会成员送礼、给他们帮忙和施惠，同时保障在决策过程中同等对待各个压力集团。¹⁹ 游说的重要性引发其他方面的极大兴趣，尤其对经合组织等多边机构而言。近年来，这些机构举行重要讨论会，并出版文件，促使人们认识这一问题。

48. 尽管世界各地的利益组织和个人大力活动，但政府很少对游说进行系统管理。只有德国、美国和加拿大制定了关于游说的监管框架。即便在美国，虽然 1946 年的《联邦游说管理法》、1995 年的《游说公开法》和 2007 年的《诚实领导和政务公开法案》有助于规范这一行为，但既有程序不够有效，而且也没有做到所有说客都登记在册。¹⁹

49. 据 2011 年为巴西议会准备的一份报告表示，为了保护公众对体制和民主进程的信任，有必要监管欧洲的游说活动；人们对这一问题似乎存在着共识，但欧洲地区很少有针对游说活动的国家法律。²⁰ 欧洲国家干脆选择不制订监管游说活动的法律。制定具体规则规范说客活动和利益集团的国家通常是例外而非普遍情况。²¹

50. 爱尔兰、意大利、卢森堡和荷兰等一些国家没有针对游说活动的法律或监管规定。在其他国家，议会很少讨论这一问题。例如，奥地利就没有针对利益集团和说客工作的国家法律。直到最近为止，政府当局和议会成员与雇主组织、工会和经济利益集团代表的关系都被视为正常现象。在发现涉及这些行为体的一些违规行为之后，奥地利政府的议会成员于 2011 年起草了一项法律，规定说客和政治咨询公司必须正式登记，并要求公开透明。

51. 在比利时，尽管议会对这一问题进行了热烈讨论，但目前尚无任何针对游说的法律或任何其他形式的标准。丹麦也没有关于游说的任何法律规定。相反，丹

¹⁸ Rene E. Rechtman 和 Jesper Larsen-Ledet, “Regulation of lobbyists in Scandinavia: a Danish perspective”, *Parliamentary Affairs*, vol. 51, No. 4 (1998)。

¹⁹ Luigi Graziano, “O lobby e o interesse público”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, No. 35 (February 1997)。

²⁰ Ricardo José Pereira Rodrigues, “A regulamentação do lobby em países selecionados da Europa”, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados。可查阅 http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8547/regulamentacao_lobby_rodrigues.pdf?sequence=1。

²¹ Margaret Mary Malone, “Regulation of lobbyists in developed countries: current rules and practices” (Dublin, Institute of Public Administration, 2004)。

麦政府和丹麦议会都非正式地承认进行游说活动的利益集团的存在，并为它们提供合法性。丹麦的传统和政治文化并不认为游说有非法风险。

52. 同样，西班牙也没有针对说客和压力集团的议会规则或国家法律，虽则西班牙议会几次讨论过这一问题。芬兰尚未通过有关游说的法律或条例，但利益集团、芬兰议会和芬兰政府之间的联系是非正式的。法国没有针对说客工作的具体法律。议会似乎对这一问题很有兴趣，但并未采取明显行动，通过关于游说的立法。

六. 结论

53. 在当今的全球化世界，腐败蔓延是经济、社会、政治和文化方面的一个重要特征，剥夺国家必不可少的收入。但全球化具有的非法行径特点并非不可避免。另一种对全球化的肯定看法将透明视为抵御腐败行为的良药，否则腐败便会盛行。建立公司资产公共登记册和监管游说活动是发现腐败成因和从根本上解决这一问题的两项基本措施。

54. 这两项措施和有关行动对奠定实现善政的基础至关重要。这些有关行动包括查明金融交易并对其收税、对公务员非法牟利定罪、公务员及时申报通过竞争性考试或公开招聘就职而获得的财物等。