

· 反腐倡廉研究 ·

# 加入世贸组织与中国的反腐败

屈学武

**摘 要:** 入世后, 在企业改制、企业破产、政府采购、不正当竞争等过程可能引发新的腐败。入世后的腐败的特征包括腐败手段的智能化、方式的多样化、国企干部腐败比例的扩大化、腐败范围的广域化和境外化、腐败主体的国际化等方面。最大限度地遏制腐败, 需要强化权力的监督, 理顺政府的审批机制, 适度分权, 适度修改现行刑法, 强化对现行刑法相关法条的适用监督, 适时修改现行相关行政法, 加快权力的法治化进程, 等等。

**关键词:** 世贸组织; 反腐败; 刑法

**中图分类号:** D 523.4 **文献标识码:** B **文章编号:** 1672-1020(2003)01-0144-05

入世后, 我国将开放十大领域, 如削减关税、开放农产品市场、开放零售市场、开放法律、会计等专业服务市场; 国家还将开放纺织品市场、汽车市场、电信经营市场、银行业市场、证券业市场等。这一系列面向世界 100 多个国家的“开放”, 意味着一国经济资源将在全球版图内重新配置、优胜劣汰。因而, 我国将既面临着巨大的机遇, 也面临极强的挑战。

从理论上讲, 入世后各国虽然机遇均等, 但由于当今世界经济的主导者、一些重大经济决策的制定者仍然在发达国家, 因而, 从某种意义上看, 入世对中国的挑战大于机遇。何况, 作为新会员, 我们既不熟悉 WTO 规则, 在国内法上又还存在 1200 多项尚待修改以符合 WTO 规则的法律、法规条文。这就决定了国家吏治的整顿, 既关系

着入世后的中国国家政权的稳固, 也关系着入世后国家经济改革的重整和成功。有鉴于此, 对于加入世贸组织与中国的反腐败斗争的关系, 应当高度重视。

## 一、入世可能引发的腐败弊象考

### 1、企业改制可能引发的腐败

入世后, 随着国外富有管理经验、又有雄厚资金和优秀管理人才的大型外资企业的大量涌入, 企业间的市场竞争将进一步加剧。目前我国大型国有独资企业, 由于产权不可交易, 导致企业竞争力的削弱, 企业经营者不是产权人, 进一步导致其责任感的欠缺, 因而我国国有企业要提高竞争力, 有必要进一步深化将国有制企业改组为股份合作制企业的工作。

然而, 在企业转制过程中, 国有资产往往会大量流失。究其原因, 除极少量的管理决策失误或管理混乱导致的资产流失外, 相当数量的资产流失应归因于腐败。这种腐败通常表现为:

收稿日期: 2002-11-01

作者简介: 屈学武, 女, 中国社会科学院法学研究所研究员, 北京, 100720

(1) 转制企业以明显的低价租赁并入的国有企业的国有资产再按正常市价转租出去, 转制企业主从而牟得巨额差价收益, 原国有企业负责人则可从中获得不法回扣。

如, 国有汽车租赁公司以低价租金将其汽车出租给以私企主为企业控股方的“转制企业”; “转制企业”再将其转包给开出租车的司机。这就一方面使得转制企业主获得大量利差, 另一方面, 一些大型国有企业的负责人因而获得了与转制后的企业控股股东换手抠背、相互取得赚钱分成的“好处”。国有企业的资金, 因而源源流入私人腰包。

(2) 一些转制企业, 特别是转制后由外方或私人控股的企业, 时常发生国有资金与转制企业资金毫无章法的混用, 从而使控股的转制企业主事实上等同于无偿使用着巨额国有资产。

### 2. 企业破产可能引发的腐败

入世后的激烈竞争, 难免导致企业的重组或破产。这当中, 不排除少量的企业实际并不具备破产的条件而假破产的发横财者。

有基层区域发现, 个别县级国有企业主负责人为了发“破产财”, 竟然通过贿赂有关审计部门、验资部门、会计师部门乃至法院、政府官员, 对并未亏损的企业低价核算企业资产。如, 将其国有土地使用权低价出让给非国有企业使用, 并从中获取巨额“回扣”以肥自己腰包, 因而使企业所属职工获取到的基本生活费用微乎其微。由于其层层打点, 老百姓竟然投告无门, 还遭致基层政府指派的公安、保安的迫害。如此腐败吏治如不加以整治, 势将给入世后的市场经济的良性发展带来极大障碍。

### 3. 政府采购过程中可能引发的腐败

政府采购又称公共采购, 指各级政府为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要, 在财政的监督下, 以法定的方式、方法和程序(通常表现为标购), 利用国家财政性资金和政府借款, 从市场上为政府部门或所属公共部门购买商品、工程及服务的行为。政府采购不仅指具体的采购过程, 也是采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称。<sup>[1]</sup>

国家财政部有关官员早就明确指出: “建立

政府采购制度是中国融入世界经济的必然选择”。无疑, 随着中国的入世, 政府采购必将代替企业、单位的分散采购。然而, 当今世界, 除极少数高精尖商品外, 国内外商品市场主要是买方市场, 就是说, 买方一般居于市场主导、支配地位。在此情况下, 如果不能杜绝贿赂现象的发生, 就不能保证政府标购商品、标选工程承揽或标选服务的过程中招标、投标、标书、标底的公开、公平和公正。

据翁杰明等主编的《中国发展报告书: 1988年中国发展状况与趋势》一书披露: “据报道, 近13年来, 中国国有资产每天流失1个亿, 到1997年初, 中国至少有5000亿资产流失, 而这不少是腐败所致。”因而, 从现在起就应下大力气关注如何最大限度地避免和遏制政府采购过程中可能出现的腐败问题。

### 4. 不正当竞争过程中可能引发的腐败

入世必然带来范围更大、程度更加激烈的竞争。如今, 我国虽然刚跨入世贸组织的大门不足两年, 市场竞争的剧烈却已经初见端倪。

如, 电信企业之间虽然一再发生居于主导性电信业的电信公司屡屡派员去砍掉竞争企业的电信电缆的事件, 但作为政府主管部门的当地电信管理部门总是消极应对而不做积极处理。难怪有专门从事中国电信条例研究的学者一方面认为我国电信条例规定已相对完备, 另一方面又深感不少管理部门、特别是不少政府管理部门时常发生徇私舞弊、疏于职守之事, 对一再发生的业已涉嫌构成“破坏公用电信设施罪”、“故意毁坏公私财物罪”的违法犯罪行为迟迟不做行政处理, 更不采取行政处罚或移送刑事追究等措施。不仅如此, 当有关司法机关接到报案拟予立案时, 有关电信行政管理部门官员反而加以庇护, 从而导致电信行业之中因非法竞争导致的人为破坏国家电缆线之事频频发生, 屡禁不绝。如此下去, 五年以后, 当科技、财力、物力、人力均雄厚于我国各电信公司数倍的外国电信企业进军中国市场之际, 中国的电信公司将两败俱伤得更无竞争实力。因而, 遏制当今出现的不正当竞争中的商业贿赂等腐败行为十分重要。

除上述入世后可能引发腐败的渠道外, 入世

后, 在外资并购我国国企过程中也可能发生腐败现象; 此外, 入世后的质量认证工作需求的加大及其工作量的增加, 也可能引发质量认证过程中的新型腐败; 产权交易过程中可能引发审计、验资部门的腐败; 外资、外国企业准入中国市场过程中, 可能引发办理审批、核发许可证部门人员的腐败, 等等。

## 二、入世后腐败特征预测

### 1、腐败手段的智能化

入世后的中国, 在大量涌入的来自发达国家的外资、外企的技术外溢、科技牵拽及企业竞争效应下, 国家在生产技术、企业管理、行政管理、金融市场等方方面面, 都将更进一步地迈向科技化、电子化、智能化时代。

腐败手段也将在此基础上被牵拽到更加“智能”的程度。这种智能, 表现在实体上、程序上的“智能”两个方面: 在实体上, 腐败分子可通过网上银行、电子转帐、电子结算、信用卡支付、网上结算等科技手段来行贿、受贿、贪污、挪用公款; 在程序上, 腐败分子又可通过各种网上遥控操作手段来湮没罪迹, 涂改、修复电子账簿等。

### 2、腐败方式的多样化

入世后, 随着外资企业、外国企业的大量的、全方位的涌入, 国外一些企业家时常采用的高级贿赂手段也会愈来愈多地濡染到中国官场和商场, 从而导致腐败方式的多类型化。如, “性贿赂”手段可能愈益泛化; 腐败圈也可能由通常的工作圈扩大至生活圈、社交圈, 等等。

### 3、国企干部腐败比例的扩大化

当今的腐败层以政府中的贪官居多。入世以后, 随着企业改制、企业重组, 外资、非国有制经济成分对国有企业的入资总量及其范围的扩大, 愈来愈多的国企干部可能禁不住金钱的诱惑而利用企业改制、企业重组的机会加入到腐败干部的行列。

### 4、腐败范围的广域化、境外化

目前的腐败多发生于境内。入世后, 我国国有企业或事业单位的境外投资或境外分支机构将愈益增多, 腐败的范围因而有了由国内蔓延到国外的土壤和根基。如不加以整肃, 这支腐败队

伍甚至可能形成由境内到境外的、一条龙式的内外腐败线, 从而形成对国家资产的疯狂鲸吞。

### 5、腐败主体的国际化

就现行刑法规定看, 我国对贪污贿赂犯罪、挪用公款罪、侵占罪等犯罪主体的设定, 基本上是人。然而, 随着加入世贸组织时日递进, 各种类型的外中合资企业总量将大幅度增加。在不远的将来, 愈来愈多的国有企业包括国有银行及其他国有金融机构可能吸纳外资甚至而招募外籍高级雇员。有鉴于此, 刑法有必要也有可能将诸种犯罪主体扩大到符合某种法定条件的跨国公司高级雇员、合资公司高级雇员等, 因而贪污罪主体可能扩大到国际人士。

## 三、最大限度遏制腐败之策

### 1、强化权力的监督

确保政府职能的得当发挥, 政府既要为市场竞争创造最好的条件, 又要进行适度的市场秩序管理。要做到这一点, 强化政府权力的监督非常重要。例如, 国家可增设专门的、独立行使监督和罢免职能的特定权力组织。如, 建立直属于全国人民代表大会的国家廉政总局。

该国家廉政总局, 在法律地位上可定性为最高国家权力机关的特派机构, 只对全国人民代表大会负责, 并定期向全国人民代表大会述职。机构工作人员要求业务素质高、道德水准高。反过来, 国家也应予其高薪金、高待遇以及一定程度、一定具体范围内的司法豁免权。如, 非经全国人民代表大会投票批准, 不得对廉政总局主要负责人实行逮捕或刑事追诉。惟其如此, 廉政总局的监督罢免职能才能得到最大限度的发挥。

### 2、清理政府审批机构

朱基总理最近特别指示, 要清理各类重重叠叠的审批机构, 在此基础上, 要尽量减少政府审批机构。

政协北京市委员会办公厅 2001 年 7 月曾就其部分委员提出的意见建议发文指出, 北京市各部门保留的 850 项行政审批事项宜于精简。北京市政协委员们认为应“逐步完善市场经济体制, 削减不必要的行政审批权力; 明确审批主体, 权力相对集中; 健全各职能部门之间的横向协调机

制,切实解决多头审批”等问题,并将此工作“与纠正行业不正之风、狠抓反腐倡廉结合起来”。

有鉴于此,我们认为,对因撤销审批过程的不再需要政府审批的一些项目、业务,必要时,可通过招标、经济交易或其他市场竞争方式来替代解决过去的“审批”限入问题。当然,在此过程中,还应确保投标、招标和交易、竞争过程的公开、公正和公平。

### 3、适度的分权

可通过设立一些执行经济监督和处理职能的专门机构,来确保市场经济竞争的有序运行。例如,对长期拖而不决的一些电信企业不惜以大量毁损公用电缆资源的方式来非法竞争的案件,就可仿效西方国家的“反垄断委员会”的方式,设立类似的、具有处理不正当竞争企业的专门处分权的、独立于相关行政部门的职能机构,以便在主管部门因缺乏责任心或因徇私舞弊而疏于职守甚或滥用职权时,民众投告有门,并能凭借百姓之手,查获其中的贪官污吏。

### 4、适度修改现行刑法

对刑法适当修改以使其在贪污腐败的界定上与国际规则接轨并适应我国入世后的新形势。

如,我国有学者建议在刑法中增设“贿赂外国公职人员罪”,认为“在经济全球化的进程中,国际商业交易中的贿赂犯罪特别是贿赂外国公职人员的犯罪,将是包括中国在内的世界各国共同面临并且是国内刑法难以解决的问题之一。为此,有必要在我国刑法中增设该罪。”<sup>[2]</sup>

另有学者主张,将现有的贿赂罪的“贿赂内容物”扩大到不仅限于金钱、财物,还包括其他物质性利益,如安排良好的国内外就学、就业,提供良好工作职位,等等。<sup>[3]</sup>

对这些建言,我们认为,这当中值得深思的,倒不一定是建议本身的可行与否,而是其考量问题的思路和方法。

众所周知,一定的法权关系建立在一定的物质经济基础之上,因而,经济关系的嬗变必然导致法律关系的变迁。否则,该滞后的法律势必成

为经济发展的绊脚石而失却其效用性、权威性。

有鉴于此,加入世贸组织所面临的一定程度的经济全球化,必将导致某些相关法律及其对法律精义的解读的普世化。因而新入世的国家有必要系统而全面地审视本国法律所规范的范围、对象及其相关权利、义务的“普世化”程度。

我们有必要未雨绸缪,事先从事有计划、有步骤的一定对象、一定范围内的法律设计考量以及对相关国家相关法律、法治的系统研习,以备形势需要时能够及时、准确地预设和配置新形势下的权利、义务关系,以有效维护各类市场主体的法定权利,并从容处理种种冲突关系。

### 5、强化对现行刑法第168条、第169条的适用实效监督

刑法通过该两法条分别设定了“徇私舞弊造成破产、亏损罪”、“徇私舞弊低价折股、出售国有资产罪”。然而,实践中,司法上对此两罪适用很少。究其原因,更多地不是案发少,而是官吏受贿导致的层层相护、司法取证和调查的困难。

然而,刑法的震慑功能正是通过及时惩处相关犯罪昭示出来的,对有关犯罪长期不处理,显然会放纵此类犯罪。因而,为有效扼制腐败,有必要及时动用刑罚功能,以惩恶扬善、杀一儆百。

### 6、适时修改现行相关行政法规

修改现行相关法规以确保相关政府职能的透明、公开、公平、公正运作的法制化、定性量化,以最大限度地防止暗箱操作并堵塞贪污腐败的源头。

### 7、加快权力的法治化,以期达到治标又治本的效果

权力法治化是指以相对健全有序的法律调控体系依法调控各项法定权力的运作,以防止权力的异化、腐化,从而确保人民权力的行使及人民利益的最大限度的满足。

所谓“相对健全”的法制是指良法而非恶法体系。

所谓法律调控体系是指由多类型的、或授权或约束权力或监督权力的法律、法规按一定科学有序的配置结构有机构成的法制系统,而非若干

这里所谓“普世化”,包括下述两层涵义:一指相关法律条文与WTO规则的一致性;二指有关法律条文与世贸组织多数成员国的趋同性。

各不相干、毫无关联的法律、法规的机械堆积。

所谓依法调控是指经法律授权并按特定法律程序调控,而非无规无序地干预权力。

所谓法定权力,是相对于非法定的自然权力或其他权力而言的,例如监护权属法定权力,监护人以外的长亲对幼亲所享有的亲权就不是法定权力,自然,它也就不在权力法治化拟调控的权力范围之内。

所谓确保人民权力的行使及利益的最大限度的满足,正是权力法治化的本质及目标所在,舍此目标,权力就没有达到法治化所要求达致的

“化境”,反腐败的系统工程因而也就难以取得最大限度的成效。

#### 参考文献:

- [1] 中国期待政府采购[EB/OL]. www. echinakey. com.
- [2] 赵秉志、田宏杰 中国加入WTO 后的刑法对策探讨[EB/OL]. www. crim inallaw. com. cn
- [3] 刘大秀 全球化的挑战与反腐败斗争的现实选择[J]. 中央社会主义学院学报, 2001, (3).

[责任编辑:卜安淳]

[责任校对:田白]

#### [书摘]

### 人权、国家与文明

[日]大沼保昭 著,王志安 译

生活·读书·新知三联书店 2003 年 1 月北京第 1 版

围绕人权问题的文明对话,在 1993 年的联合国世界人权会议上已经略有端倪。日本国际法学家大沼保昭教授敏锐地认识到:这种对话绝非一时的政治现象,也不会被 1997 年以后的亚洲金融危机所打断,很可能在 21 世纪还将长期持续下去,且对全球秩序的重构产生深远的影响。基于这种判断,他在 1998 年末出版的著作《人权、国家与文明》中提出了以不同文明之间通过协商而认可的普遍化人权概念来取代唯一正确的普遍主义人权概念的构想,称之为“文明相容的人权观”。大沼的这一理论在日本乃至国际学界都激起了相当广泛的回应和争论。现在,王志安先生把这本书译成中文出版,相信对我国人权研究的深化以及促进有关方面参与围绕人权和统治合法性等问题的文明对话也会大有裨益。

本书的目的,归根结底是要开放和拓展关于人权的话语空间,以便形成有利于建设性对话的氛围和国际公共领域。作者认为既然现有的国际人权标准过于偏向个人自由,是欧美中心主义的产物,不能在中国以及其他文明圈里引起充分的共鸣,从而也不能为现实的人权保障作出贡献,那就得改进人权的实质涵义和衡量尺度而不应该搞一刀切、削足适履。换言之,也就是要通过平等对话来形成跨文明的重叠性合意乃至共识,从而确立起具有超越西方社会特有价值的普遍性的新的国际人权标准。

——摘自季卫东撰该书代译序《怎样理解全球化时代人权问题的复杂性?》

(苏哲)