

## 委内瑞拉政府反腐败的经验与绩效评估

· 袁东振

**内容提要** 委内瑞拉的腐败问题在拉美地区具有一定典型性。查韦斯执政后加大反腐败力度，出台了系统的反腐败措施，注重减少体制性腐败，重视反腐败机制的构建，完善反腐败法律体系，注意借鉴其他国家的反腐败经验，主动参与美洲国家组织及联合国等机构所开展的反腐败国际合作。委内瑞拉虽然已逐渐形成反腐败的社会氛围，政府主导的反腐败斗争也取得一定成效，但腐败产生的主要根源并未根除，监督机制依然脆弱，腐败仍未从根本上得到遏制，新的腐败现象仍在滋生，腐败文化根深蒂固，反腐任务依然异常艰巨。

**关键词** 委内瑞拉 腐败 反腐败

委内瑞拉是拉美腐败程度较高的国家，其腐败问题在拉美地区具有一定的典型性和代表性；查韦斯政府执政后加大反腐败力度，出台了系统的反腐败措施，其反腐绩效值得关注；查韦斯推行的玻利瓦尔革命和“21世纪社会主义”能否得到民众支持，在很大程度上取决于政府能否消除令民众深恶痛绝的腐败现象，从这个意义上说，查韦斯政府主导的反腐败斗争具有特殊意义。本文重点不是分析委内瑞拉腐败产生的根源、影响、后果等问题，而是着重对政府反腐败经验和绩效的评估。

### 委内瑞拉腐败程度评估

腐败的基本特征是利用公共资源谋取私人利益，最常见的表现形式有滥用权力、非法收取财物、向党团组织提供非法资助、偷逃税收、行贿受贿等。公共决策缺乏透明性、政府缺乏效率、对法律缺少尊重、反腐败的制度安排不健全等，既是腐败产生的根源，也被视为腐败的重要标志和表现。

关于委内瑞拉腐败的资料和出版物不少，互联网上也有大量此类信息。但由于腐败这个话题具有较明显的政治色彩，许多资料缺乏可信性。委内瑞拉官方的许多统计和公共核算长期以来一直不甚清晰，腐败程度因而也不够明朗。<sup>①</sup>正如墨西哥政治家、著名学者卡斯塔涅达所指出的，由于委内瑞拉政治缺乏透明度、国会和司法机构缺少独立性、公民社会缺乏活力，人们不可能完全了解委内瑞拉的腐

败程度和状况。人们普遍认为，委内瑞拉存在严重腐败现象，但对该国腐败状况和程度的估计不尽一致。

委内瑞拉的一些非政府组织认为，委内瑞拉是最腐败的拉美国家之一，其腐败程度与巴拉圭、尼加拉瓜相近。左翼政党“争取社会主义运动”领导人穆西卡认为，委内瑞拉的“腐败达到了空前的程度”，“公共官员普遍的非法交易和非法支付造就了一个新的查韦斯主义寡头，预算的执行和管理机构没有受到任何限制和监督”。反对派领导人佩特科夫也认为，委内瑞拉的腐败在查韦斯之前就很严重，查韦斯执政后进一步蔓延。有资料显示，委内瑞拉公共部门95%的合同没有经过招标，合同额超过实际价值的30%，超出部分作为好处费返还给了有关公共部门的官员<sup>②</sup>。委内瑞拉权威人士估计，在查韦斯执政的前8年，约有100亿美元去向不明，对此任何人都没有承担责任<sup>③</sup>。

委内瑞拉政府对腐败程度的评估稍有不同。政府虽承认“腐败仍然存在”，但强调委内瑞拉的“腐败可以追溯到哥伦布时代”，认为反腐斗争已取得进展，“当前的腐败程度是历史上最低的”。委内瑞拉前副总统兰赫尔甚至明确指出，委内瑞拉腐败加剧的说法完全是反对派人为的杜撰，不符合实际。

委内瑞拉一直被某些国际组织列为世界上腐败程度较高的国家。例如透明国际认为，委内瑞拉的

<sup>①</sup> P. W. Kilstrom, "Corruption in Venezuela - A Legal Analysis". <http://www.juridicum.su.se/jurweb/default.asp>

<sup>②</sup> "En Venezuela, ¡Viva la Corrupción!" <http://contextos.blogia.com/2007/010501>

<sup>③</sup> Alexandra Beech and Maritza Ramirez de Agena, "Venezuela and Corruption". <http://centralasia.usaid.gov>

收稿日期：2007-10-08

作者简介：袁东振，男，2002年毕业于中国社会科学院研究生院，获博士学位。现为中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员，政治室主任。（中国社会科学院拉丁美洲研究所，北京 100007）

腐败程度在拉美仅次于海地等少数国家,是最腐败的国家之一。虽然有不少人对该机构使用的所谓“腐败指数”的可信性提出质疑<sup>①</sup>,但该指数目前已被许多国家用作衡量腐败程度的重要标准和尺度,也为学术界和众多学者认可。透明国际公布的年度腐败指数,在一定程度上揭示了委内瑞拉腐败的程度。1998年在该组织调查的世界85个国家中,委内瑞拉排名第77位,得分2.3(最高分为10分);1999年在99个国家中排名第75,2.6分;2000年在90个国家中排名第71位,2.7分;2001年在91个国家中排名第70位,2.8分;2002年在102个国家中排名第81位,2.5分;2003年在133个国家中排名第100位,2.4分;2004年在146个国家中排名第114位,2.3分;2005年在159个国家中,排名第130位,2.3分。2006年在163个国家中排名第138位。<sup>②</sup>

### 完善体制与减少体制性腐败

完善体制与减少体制性腐败,是查韦斯政府执政后反腐败的重要举措和重要成果。20世纪50年代末至90年代,委内瑞拉政坛基本被民主行动党和基督教社会党把持,两大政党轮流执政,形成名副其实的“两党政治”。委内瑞拉两大政党主导的政治结构建立在庇护主义体制(clientelism system)基础上。国家的巨额石油收入没有用于改变贫困阶层的生活条件,而是供养和培育了一个庞大的管理者阶级。这个管理者阶级反过来为两大传统政党提供选票和政治支持,成为政治制度的支柱。在委内瑞拉两党政治期间,私人部门没有发挥独立作用,政治监督和自由竞争不充分,腐败得不到有效抑制,致使官僚机构臃肿,效率低下,贪污贿赂盛行,腐化成风。经过20世纪八九十年代的改革以及查韦斯玻利瓦尔革命的实践,国家作为财富分配者的角色发生改变,下层民众已经得到相对较多的利益和财富份额,但体制性腐败依然盛行。腐败甚至已经渗透到最基本的公共服务部门,办任何手续都少不了用金钱“打点”相关的办事人员<sup>③</sup>。

在反腐败斗争中,委内瑞拉政府的首要对策和首要目标是推进体制改革,试图建立廉洁和高效的权力机构,加强公共机构之间的分工、协作和监督,为消除腐败的体制和体制性腐败创造条件。

查韦斯1999年执政后加大体制改革力度,其中最著名的措施是废除传统的三权分立制度,建立以五权为基础的新体制。在传统立法、行政、司法三

权的基础上,增加了所谓的公民权和选举权。公民权由共和国道德委员会行使,委员会由总检察长、总审计长和保卫人民委员会主席组成,总检察长任主席;公民权的重要职能是惩治和预防腐败,预防、调查和制裁违反一般道德和行政管理规定的行为,监督公共财产的合法使用和管理,对国家公务人员和官员履行职务的行为进行监督,促进公民遵守社会道德,推进民主教育。按照分工,检察院负责刑事案件、公共人员违纪、被指控人员违宪的起诉;审计署负责监督政府收入和支出情况,监管国家财产;保卫人民委员会负责督促政府遵守宪法和法律。

为了提高议会的效率,查韦斯执政后废除传统的议会两院制,改行一院制。为了能够使玻利瓦尔革命持续开展,委内瑞拉还通过修宪将总统任期延长到6年,规定总统可连任一届。2007年委内瑞拉执政党提出将总统任期由6年延长到7年、总统可以无限期连任的议案,试图为查韦斯长期执政扫除体制上或法律上的限制。

委内瑞拉政府主导的体制改革引起反对派不满,有些措施也缺乏稳定性,因此现在对这些措施的绩效进行全面评估还为时尚早,但政府消除腐败体制和体制性腐败的举措,已产生重要政治影响。

### 反腐败机制的构建

委内瑞拉政府把构建反腐败机制作为反腐败斗争的重要措施,其中加强警察队伍建设、加强司法部门作用、提高司法机构效率、整顿海关作风等,成为构建反腐机制的重要环节。

#### (一) 加强警察队伍建设

查韦斯1999年上台后,面对的是一个充斥腐败、甚至与有组织犯罪集团有着密切联系的警察队伍,且由于政治体制的缘故,查韦斯政府不能有效地控制警察队伍。例如2004年以前首都加拉加斯地区的警察机构一直由反对派控制,在2002年的反政府政变过程中,警察甚至还袭击了支持查韦斯的群众。2004年10月亲查韦斯的人当选加拉加斯市

<sup>①</sup> Greg Palast, "Venezuela Corrupt: Transparency International Has Some Questions to Answer Itself", Published May 16th, 2005. <http://www.gregpalast.com/venezuela-corrupt-rnttransparency-international>

<sup>②</sup> Transparency International, "Corruption Perceptions Index". <http://www.transparency.org>

<sup>③</sup> P. W. Kilström, "Corruption in Venezuela". <http://www.juridicum.su.se>

市长后，政府才真正控制了首都地区的警察机构。

委内瑞拉是联邦制国家，缺乏有效率的全国性警察机构，各地警察机构基本各自为政，管理非常混乱。警察涉嫌腐败和违法乱纪事件时有发生，在民众中没有丝毫威信，2005年还发生3名学生遭警察报复性袭击死亡的恶性事件。该事件引发了对全国警察队伍的大整顿。

2005年7月委政府宣布了重新整顿国家执法机构的计划。首先，加强对警察队伍的统一领导，建立一个由查韦斯总统直接领导的全国机构。其次，保卫人民委员会建议司法部长对全国、地方和市政警察队伍进行重新组织和全面整顿。第三，重新组织负责情报和预防犯罪的警察机构（DISIP）。第四，对警察杀害学生的事件进行调查，借机整顿警风。司法部长亲自领导调查工作，有7位高级官员被拘留，26人被捕，11位警官接受调查。<sup>①</sup>

#### （二）提高司法机构效率

传统上，委内瑞拉司法机构里充斥着腐败和官僚作风。这些机构长期被传统执政党控制，对腐败案件的调查不是进展缓慢，就是不了了之，致使腐败者长期逍遥法外，司法机构没有对腐败分子形成威慑力。为了改变这种局面，委内瑞拉议会和政府制定了一系列相关的法律和法规，其中最重要的是《最高法院组织法》（2004年5月）。政府希望通过这些法律，任用一些新的法官，清除那些腐败或者没有勇气行使职能的法官，纯洁司法队伍，增强法官素质，提高司法机构的活力和效率<sup>②</sup>。

#### （三）整顿海关作风，严打海关腐败

委内瑞拉海关腐败现象相当严重。据全国海关代理协会揭露，2000年全国进口物资约120亿美元，海关逃税达29亿美元，超过了实际税收。查韦斯政府承认，“海关的问题是严重的，存在着一个由盗贼和腐败分子组成的团伙，破坏了国家的经济和委内瑞拉的形象”，主张以行政手段和国家安全手段整顿海关，严惩腐败犯罪分子，还海关以“尊严、威信和效益”。2000年10月，国家海关关长因接受巨额贿赂被捕。随后政府对全国海关进行检查，查处了一批腐败的海关工作人员。此项行动尽管只是揭开了海关腐败的“冰山一角”，但还是在一定程度上震慑了腐败分子<sup>③</sup>。

#### （四）完善国有资产转让机制

长期以来，委内瑞拉官员利用公共资产作交易，为个人谋取不当利益的现象屡见不鲜。为了防止公共财产流失和国有资产转让中的腐败现象，委

内瑞拉早在1987年就建立了公共部门资产委员会。在委内瑞拉，资产所有权的转让，可以是出售（以支付的方式转让），也可以是与其它资产进行交换，也可能是经过批准对公共和私人机构的捐赠。2005年5月政府决定加强该委员会的工作，并赋予其重要反腐败机构的职能。按照新规定，没有这个委员会的批准，任何公共行政管理部都不能转让公共财产。政府希望通过加强该委员会的工作，既能防止公共财产流失，有效避免公共财产浪费，又能减少公共财产转让中的腐败。

### 反腐败法律体系的完善

委内瑞拉政府特别注重建立和完善反腐败的法律体系，把从法律上压缩和消除腐败滋生的空间作为反腐败斗争的一项重要内容。

查韦斯执政后，反腐败的法律体系日益完备。最近几年政府和立法机构相继通过了一系列与反腐败相关的法律或法规，其中较重要的有《审计法》（2001年12月）、《反腐败法》（2003年3月）、《法官道德条例》（2003年10月）、《最高法院组织法》（2004年5月）、《公共部门财政管理组织法》（2005年5月修改）以及《反有组织犯罪法》（2005年9月）。《反腐败法》和《审计法》是规范行政机关官员责任和义务的两部主要法律，其中《反腐败法》最重要，是试图从法律上遏制腐败的重要步骤。《反腐败法》的主要内容如下。（1）确定了公共资源管理和公共官员的行为准则，其中最重要的准则是诚实、透明、参与、效率、合法、可信和负责。（2）强化对国家机构和公共部门的监督，规定这些机构必须按照法律程序，将其管理的公共财产账目向公众公布，接受公众的查询和监督。（3）严格财产申报制度，规定公职人员和官员就职30天内、离职30天内都要按规定进行个人财产申报。（4）严厉惩治非法致富。公共官员在职期间，如果其私人财产的增加与其个人收入不符，以非法致富罪论处。（5）严惩公共财产犯罪。允许引渡腐败官员，禁止政府官员匿名在外国银行开立

<sup>①</sup> Federico Fuentes, "Venezuela: Chavez Targets Police Corruption", <http://www.greenleft.org.au/2005/633/34331>

<sup>②</sup> 除了《最高法院组织法》外，《全国警察组织法》和《全国警察机构协调、体制与组织法》也是两个比较重要的法律，对于规范司法队伍具有重要意义。

<sup>③</sup> 管彦忠：《委内瑞拉政府严打海关腐败》，载《人民日报》2000年11月1日。

账户,明确将洗钱行为定为犯罪。(6)严惩职务犯罪。严惩敲诈勒索、收取贿赂等主动腐败行为,严惩把公共资源用于谋取私人利益和泄露国家秘密的职务犯罪行为。(7)强调国家公务人员违反刑律的行为要受到刑法的惩罚。(8)规范对腐败行为的量罪标准。视违法行为的轻重,公务人员违法行为受到的制裁和处罚包括隔离90天、撤销职务,以及10年有期徒刑等。<sup>①</sup>除上述一系列法律外,委内瑞拉新修订的刑法(2000年10月)增加了对国家公务人员犯罪惩罚的条款<sup>②</sup>,《审计法》也增加和充实了惩治国家公务人员腐败行为的条款<sup>③</sup>。

委内瑞拉完善反腐法律体系的目标是“建立预防和惩治腐败的机制和规章”。毫无疑问,《反腐败法》及其他一系列法律法规的制定,有利于遏制腐败现象蔓延。但上述法律法规在当前历史条件下还很难得到不折不扣地执行和实施。相关机构对腐败行为的调查进展通常比较缓慢,调查取证困难重重。当前,委内瑞拉几乎所有反腐败机构都由政府和执政党直接控制,这虽然有利于对反腐败斗争的统一部署和领导,但同时也在一定程度上抑制了反腐败法执行的力度,削弱了反腐败斗争的效果。此外,议会对反腐败机构的监督也很有限。由于主要反对派抵制了2005年议会选举,议会议员差不多都来自执政党及其盟友,议会对检察院、审计署和保卫人民委员会的监督也遇到困难。

### 积极借鉴外国反腐败的经验

委内瑞拉当局积极主动地借鉴其他国家反腐败斗争的经验,特别是古巴等拉美国家的经验。在查韦斯执政期间,委古两国不仅政治、经济联系紧密,在反腐败领域也进行了有效合作。查韦斯2006年12月连任总统后,明确表示将把反腐败斗争的重点放在对公共管理、预算和政府机构招标采购的监督等方面。古巴政府在反腐败方面为委内瑞拉提供了一系列建议和帮助。应委内瑞拉政府的要求,古巴一个重要代表团于2006年12月访委,与委内瑞拉领导人就反腐败经验进行了深入交流。在古巴的建议下,委内瑞拉成立了反腐败委员会,为进一步深入开展反腐败斗争提供了更充分的组织保障。<sup>④</sup>

### 参与和推进反腐败领域的国际合作

委内瑞拉支持并积极参与联合国、美洲国家组织等国际机构所开展的反腐败斗争与合作。2000年联合国成立特别委员会,负责起草《联合国反

腐败公约》草案。公约对“腐败”、“公职人员”、腐败犯罪等概念给予明确界定,为各国政府对各种腐败行为的定罪、惩处、责任追究、预防、国际法律合作提供了法律依据。2003年10月第58届联合国大会审议通过了《联合国反腐败公约》。2003年12月在墨西哥召开的国际反腐败会议上,公约交由世界各国自由签署。委内瑞拉2003年12月10日签署了该条约,是最早的签约国之一。委内瑞拉还积极参与美洲国家组织内的反腐败合作。1996年3月该组织通过《美洲反腐败条约》,1997年委内瑞拉在条约上签字,是较早签署该条约的国家。作为《美洲反腐败条约》的后续措施,委内瑞拉于2004年2月建立了由总检察院、总审计署和保卫人民委员会组成的全国道德委员会,作为反腐败的专门机构,其重要职能之一是推进反腐败领域的国际合作<sup>⑤</sup>。

委内瑞拉在推进国际反腐败合作方面提出了不少有价值的建议,为国际反腐败斗争作出了贡献。2005年4月联合国预防犯罪和刑事司法第11届大会在泰国召开,会议的主题之一是腐败问题。会议召开前夕,委内瑞拉政府提出了一系列积极的建议,为会议的召开作出了贡献。委内瑞拉的建议主要有:最大限度减少普遍存在的与腐败相关的有罪不罚现象;需要评价和分析腐败的威胁、趋势和新形式;必须开展国际合作,建立打击腐败的合理机制;建议会议讨论预防和控制腐败的策略、计划和方法。委内瑞拉还建议,把打击腐败和打击洗钱的措施列入由大会框架下举办的讲习班的议题。<sup>⑥</sup>

### 委内瑞拉政府反腐败绩效总体评估

如上所述,查韦斯政府一直把反腐败作为一项

<sup>①</sup> 委内瑞拉反腐败法于2003年3月20日由议会通过,法律全文见委内瑞拉议会官方网站(“Ley Contra la Corrupción”. <http://www.asambleanacional.gov.ve>)。

<sup>②</sup> “Codigo Penal de Venezuela”. <http://www.asambleanacional.gov.ve>

<sup>③</sup> “La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal”. <http://www.asambleanacional.gov.ve>

<sup>④</sup> “Cuba Aids Venezuela’s Corruption Fight”, December 22, 2006. <http://www.miami.com>

<sup>⑤</sup> OAS, “Inter-American Convention Against Corruption”. <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>

<sup>⑥</sup> 联合国经济及社会理事会:《联合国预防犯罪和刑事司法第11届大会的筹备情况》,第6~8页,E/CE15/2003/1, V.03-81617.



重要任务，出台了一系列反腐败政策和措施，反腐败的法律法规体系渐趋完备，反腐败的组织机构也初现规模，反腐败斗争取得一定成效。与此同时，腐败产生的土壤和主要根源并未根除，腐败仍未从根本上得到遏制，监督机制还欠完善，新的腐败现象仍在滋生，反腐任务依然异常艰巨。

### （一）反腐败的社会氛围已逐渐形成，但新的腐败仍在滋生

查韦斯是在反腐败的口号下赢得民众支持而于1998年年底当选总统的，他承诺将通过玻利瓦尔革命建立一个更加平等的国家。查韦斯政府一直强调反腐败斗争，始终把反腐败作为政府的重要任务，甚至表示要与腐败进行殊死斗争<sup>①</sup>。查韦斯号召进行道德革命，命令对所有涉嫌腐败的人员进行调查，包括与他自己关系密切的人，“坚决把腐败分子清除出政府部门”。查韦斯还主张把反腐败斗争扩展到一般民众和政府成员中，“我们每个人都应该成为无私和牺牲精神的榜样，任何人都不能用公共权力谋取家庭的利益”。继2003年制定《反腐败法》后，查韦斯还试图“制定一个内部反腐体系”。在2006~2010年“体制与战略规划”（plan estratégico y operativo institucional）中，特别突出建立适合委内瑞拉特点、情况和政权结构的反腐败机制的重要性和必要性。在查韦斯政府2001~2013年“全国计划”（Plan Nacional）中，第4个战略要点就是反腐败<sup>②</sup>。2006年12月查韦斯成功连任后，承诺将下大力气治理腐败和官僚主义，将其所倡导的“玻利瓦尔革命”推向新高度。

由于政府一直强调反腐败斗争，委内瑞拉国内已经形成了反对腐败的社会氛围和风气。然而，在查韦斯执政近9年后，委内瑞拉国内的腐败现象不仅没有绝迹，一些领域的腐败甚至愈演愈烈，“在革命进程中少数人已经成为百万富翁”，连一些支持查韦斯的人也表达了对政府滥用资金等腐败行为的不满<sup>③</sup>。

### （二）反腐败的体制和机制日益健全，但体制的脆弱性依然严重

反腐败机制日益完善，是委内瑞拉反腐败斗争取得的重要成绩。在预防和治理腐败过程中，委内瑞拉除制定反腐败法和一系列相关法律外，还建立一系列与反腐败密切相关的组织机构，试图完善腐败的监督与预防机制，在政治、司法、行政、群众组织、新闻媒体等各个环节加强对腐败行为的监督。委内瑞拉国会从2005年6月起开始审议新的

反腐败法律，主要内容包括：严惩公共资产犯罪，严惩中高级公共官员的职务犯罪，建立反对腐败的特别法律机构，建立独立办公的反腐败警察队伍。同年8月底查韦斯总统宣布建立一个打击腐败和官僚主义的总统专门委员会，呼吁中央、地区和市政当局以及所有委内瑞拉人参与反腐败斗争。

但委内瑞拉反腐败机制和监督机制都还不健全，还不足以抑制新的腐败滋生。

1. 体制的脆弱性。立法和司法部门独立性差，官僚主义严重，效率低，不足以消除腐败现象。脆弱的司法体系被认为是委内瑞拉腐败的根源，而腐败反过来又削弱了司法体系的效率。查韦斯1999年开始执政时，委内瑞拉司法体系的形象在公众心目中已经崩溃。此后政府虽然采取措施清除司法体系内的不诚信和低效率问题，并在推动公众进入司法体系方面取得一些成就，但司法体系依然被认为是委内瑞拉最腐败的机构<sup>④</sup>。尽管建立了一系列的反腐败机构，但未能从根本上清除腐败现象。在8年多的执政过程中，执政党及其政治盟友通过民主选举逐渐控制了国会，进而控制着最高法院及整个司法系统。当前，委内瑞拉政治体制中的制约和制衡力量相对薄弱，反腐败的机构具有较浓厚的政治化特征，审计署的官员很少能对行政权力进行干预，保卫人民委员会也极少对政府及其支持者提出有效指控和监督。最高检察院是国家的反腐机构，按照规定，它在行使权力时享有执行、管理和组织方面的自治，有责任向公众提供对公共官员的控告、违规违纪、定罪、处罚等方面的统计和信息。但由于政治方面的原因，该机构的调查工作通常进展缓慢，没有达到预期的效率。

2. 社会监督的缺失。媒体、社会组织、团体等缺乏对政府、公共政策实施有效监督的能力。例如全国发展基金会是委内瑞拉最重要的金融机构，控制着全国约1/3的预算。该基金会的命运完全取决于总统和财政部，缺少其他部门和机构的监督和

<sup>①</sup> Robin Nieto, "Chavez Declares 'Fight To The Death' Against Corruption in Venezuela", October 22, 2004. <http://www.venezuelanalysis.com/news.php?newsno=1394>

<sup>②</sup> Agencia Bolivariana de Noticias (ABN), "Gobierno Diseña Implementación de Sistema de Control Contra la Corrupción". <http://www.abn.info.ve>

<sup>③</sup> "Cuba Aids Venezuela's Corruption Fight", December 22, 2006. <http://www.miami.com/>

<sup>④</sup> "Corruption - How Does Venezuela Measure Up?" Caracas, December 10, 2004. <http://www.venezuelanalysis.com>

制约。由于该基金会“并没有要公布其支出和收入情况的义务，人们普遍认为该机构存在严重腐败”，连查韦斯的支持者也认为，发展基金会这类机构助长了委内瑞拉的腐败现象。委内瑞拉的新闻监督也很脆弱。委内瑞拉刑法规定，“损害公共官员名誉”者可能会被判处3年徒刑。委内瑞拉议会于2005年通过《广播电视社会责任法》，力图将私人媒体置于政府的监控之下，对电视广播播出的内容加以限制。2007年5月，政府拒绝延长私营的加拉加斯广播电视台到期的经营许可证，迫使这家于1953年开播、具有反政府倾向的电视台的公共频道停播。国际舆论普遍认为，这些措施不利于媒体对政府的监督。

3. 裙带主义、社会关系网和体制关系网盛行，削弱了对腐败进行有效的社会监督。查韦斯执政期间石油出口收入增长，委内瑞拉的公共支出有很大增加，但这些支出的使用基本由总统决定。政府社会计划的预算不仅缺乏透明性，而且在使用上有较强烈的倾向性，“支持政府的人优先得到这些支出”，一些新贵甚至用这些资金购买豪华的住宅、进口高级汽车和其他奢侈品<sup>①</sup>。

### （三）反腐斗争收到一些成效，但腐败的根源并未消除

在近9年的反腐败进程中，委内瑞拉清除了一批腐败分子，在反腐机制构建、反腐败法律的完善、反腐国际合作等方面均收到了一些成效。然而产生腐败的主要根源还没有消除，腐败现象难以在短期内得到根本遏制。

委内瑞拉问题专家克罗内尔认为，委内瑞拉产生腐败的原因主要有三个。（1）存在腐败的动机。公共部门职员收入低，而且得不到公众信任，产生了尽可能捞取私人利益的动机。（2）腐败的机遇多。缺乏监督、管理混乱和官僚主义为腐败提供了机遇。（3）腐败的风险小。腐败者得不到揭露，更得不到应有的惩罚，诱使越来越多的人铤而走险。<sup>②</sup>从目前情况看，克罗内尔所指出的这些因素依然存在，委内瑞拉政府仍需在清除腐败的根源方面作进一步努力。

### （四）腐败文化根深蒂固

委内瑞拉的腐败不仅渗透到政府机关和公共部门，而且渗透到国家的所有领域和层次，渗透到社会的各个部门，渗透到企业和私人部门。更为严重的是，腐败严重影响到人们的日常生活，成为许多人的生活习惯，成为日常生活的自然组成部分<sup>③</sup>，

成为委内瑞拉社会的一种独特“文化”现象。例如办一本护照要收费60万玻利瓦尔（合240欧元）；收取30%的好处费已经成为潜规则；只有约15%的公共合同进行了登记注册，95%的合同没有经过招标，造成“腐败和欺诈的可能性成倍增长”；有报道说，国营石油公司甚至不公布业绩及月度、季度和年度报告，2004年和2005年该公司公布的资金转移与实际不符。私人部门的腐败司空见惯，甚至越来越明显地成为一种企业文化。为了获得信贷、偷逃税款，或从事市场欺诈和其他非法行为，不少企业卷入洗钱、行贿等腐败行为，助长了企业腐败的蔓延。为了避免受到查处，城市从事街头商业活动的非正规商贩向警察行贿似乎成为一种习惯，交通违规者向警察行贿以避免遭受进一步惩罚的现象非常普遍。

2004年8月查韦斯总统在一次谈话中，公开承认委内瑞拉存在腐败文化现象：“在过去的半个世纪里，委内瑞拉形成了一种腐败文化。”<sup>④</sup>即使在推进玻利瓦尔革命的进程中，不少政府官员和公共部门管理人员也没能逃脱腐败怪圈，甚至成为腐败现象蔓延的推波助澜者。委内瑞拉的实践表明，制定一些反腐败的措施和法律比较容易，但要消除腐败文化，清除腐败产生的根源，需要付出更大的努力。

（责任编辑 刘维广）

### 主要参考文献

1. “Ley Contra la Corrupción”. <http://www.asambleanacional.gov.ve>
2. “La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal”. <http://www.asambleanacional.gov.ve>
3. “La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia”. <http://www.asambleanacional.gov.ve>
4. Julio Cesar Centeno, “La Gerencia de la Corrupción en Venezuela”. <http://abyayala.nativeweb.org/venezuela/ven3.html>

<sup>①</sup> “En Venezuela, ¡Viva la Corrupción!” <http://contextos.blogia.com/2007/010501-en-venezuela>

<sup>②</sup> 转引自 Alexandra Beech and Maritza Ramirez de Agena, “Venezuela and Corruption”.

<sup>③</sup> Rodolfo Diverio V., “Durmiendo con la Corrupción”. <http://www.rebelion.org>

<sup>④</sup> Robin Nieto, “Chavez Declares ‘Fight To the Death’ Against Corruption in Venezuela”, October 22, 2004. <http://www.venezuelanalysis.com/news.php?newsno=1394>