

巴西的反腐机制与反腐绩效评估

· 郭存海

内容提要 1992年科洛尔总统因腐败丑闻下台，巴西以此为契机逐步完善相应的法律法规，提升反腐监管机构的作用，积极倡导媒体和公民社会参与反腐斗争，同时借助现代信息技术不断谋求反腐方面的制度创新，大大推动了反腐机制的完善。遗憾的是，巴西至今没有一部专门的反腐败法和统一的反腐机构。反腐斗争的主动权分散在几个缺乏有效协调的机构中，结果造成巴西的反腐斗争常常“虎头蛇尾”，即调查力度强，但执行力度不足，导致惩戒功能失效。或许，这正是巴西为什么反腐力度不断升级、反腐机制不断加强，但腐败形势依然严峻的根本原因。

关键词 巴西 反腐机制 绩效评估

一 巴西的腐败程度分析

巴西并不是世界上、甚至也不是拉美最腐败的国家。纵横比较几个著名调查机构关于腐败问题的调查，比如透明国际的清廉指数（CPI）、世界银行的全球治理指数、全球廉政指数以及拉美晴雨表，巴西的清廉指数均在拉美平均值之上^①。不过，巴西从来不缺少腐败方面的新闻。Deu no Jornal网站^②的统计表明，自2000年以来，巴西平均每天报道4.3个新的腐败案件^③。

可以说，腐败是巴西一个永久的政治问题。自1985年恢复民主宪政以来，巴西政坛发生了一系列重大政治腐败案件。萨尔内总统因任内发生普遍的腐败而被迫接受国会质询；科洛尔总统因腐败问题面临弹劾选择自动下台；总统弗朗哥因国会联合预算委员会挪用公共资金陷入四面楚歌；卡多佐政府为保证允许其连任的宪法修正案顺利通过，指使亲信贿赂国会议员引起舆论大哗；现任总统卢拉从执政之始就一直遭到或内阁成员或执政党成员腐败丑闻的围追堵截。

必须承认，自1992年科洛尔丑闻让巴西成为全球腐败问题的焦点之后，此后的巴西历届政府均作出公开承诺要厉行反腐、切实加强反腐机制建设，并取得了一定成效。但是，从整体上来看，在巴西大力加强反腐机制建设的同时并没有伴随着腐

败程度的下降，腐败问题仍然如影相随，甚至在某个时期还有所上升。这一问题的根源恰恰在于巴西的法律执行力度不足。“acabou em pizza”^④是媒体上经常用来描述巴西重大腐败丑闻的词汇。媒体的曝光度增强和腐败惩治力度的锐减足以影响民众对腐败问题的感知。最近的一项民意调查发现，腐败是巴西公民作为一个巴西人最大的尴尬，已经远远超过暴力和贫穷，甚至也超过了贫富分化问题^⑤。

通过对巴西民主化以来的清廉指数进行实证分析，我们同样可以发现巴西腐败问题的变化轨迹。根据透明国际的调查，从20世纪80年代中期到90年代初^⑥，巴西在全部接受调查的国家中的得分和排名均有所下降。随着1992年因科洛尔丑闻而加大对腐败问题的查处和监控力度，腐败的严重程度有所缓解。1998~2002年期间，巴西清廉指数

① “Transparency 2007”；World Bank；“Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006”；“Latinobarómetro 2005”；“Global Integrity 2006 Country Report: Brazil”。

② <http://www.deunojornal.org.br>是透明国际巴西分部下属的一个专门收集和分析巴西腐败新闻的网站，其数据来源于巴西59家日报和4份周刊的报道。

③ “Global Integrity 2006 Country Report: Brazil”。<http://www.globalintegrity.org/reports/2006/index.cfm>

④ 字面意思是“以裹在比萨里而告终，即因不透明而不了了之”。

⑤ Matthew M. Taylor Vinicius C. Buraneli, “Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 49, No. 1, Spring 2007, pp. 59-87.

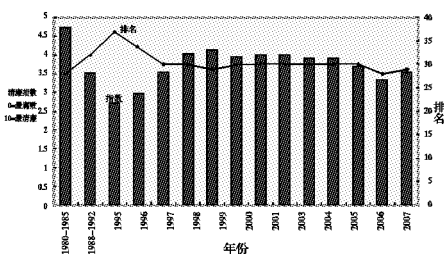
⑥ 透明国际1980-1985年第一次发布全球清廉指数，1988-1992年第二次发布，从1995年起每年发布一次。透明国际的清廉指数采用10分制。10为最高分，表示最廉洁；0表示最腐败；8.0-10.0表示非常廉洁；5.0-8.0为轻微腐败；2.5-5.0表示腐败比较严重；而0-2.5则是非常腐败。

收稿日期：2007-10-23

作者简介：郭存海，男，2006年毕业于中国社会科学院研究生院拉美系，获法学硕士学位。现为中国社会科学院拉丁美洲研究所社会文化室助理研究员。（中国社会科学院拉丁美洲研究所，北京100007）

几乎没有多大波动。2002年,虽然“巴西历史上第一个在选举纲领中提出一系列具体反腐措施的候选人”^①卢拉祭起“变革”和“反腐”的大旗并签署透明国际为其准备的“反腐宣言”终获胜利,但卢拉治下的巴西,腐败严重程度的变化几乎感觉不到,排名几乎也不受影响(见图1)。2002年巴西的CPI和接受调查的国家中的排名分别为3.6和57/102,2003年为3.6和64/133,2004年为3.6和64/146,2005年为3.7和62/159,2006年为3.3和70/163,2007年为3.5和72/180。不难发现,巴西的CPI近年来均在2.5~5.0之间,属于腐败比较严重的。2004年,透明国际正式将巴西纳入全球腐败的调查范围。当年的调查表明,巴西所有接受调查的领域,其分值均高于2.5,处于平均水平之上。最腐败的领域依次是政党(4.5),联邦警察(4.4),国会(4.3),税收部门和司法系统(4.2),腐败程度相对较低的宗教团体和非政府组织也达到了3.0。^②

图1 巴西清廉指数和在40个国家中的排名



资料来源: J. Palifka, "Corruption and Entrepreneurship in Brazil". <http://homepages.mty.itesm.mx/bpalifka/Palifka.pdf>; "Transparency International Global Corruption Report: 2007, 2006". <http://www.transparency.org>

从全球来看,巴西的腐败问题也没有得到多大程度的缓解。1995~1997年间,全球CPI的中间值高于5.0^③,1998~2002年间有较大幅度的下滑,中间值徘徊在4.0。从2003年开始,CPI的中间值渐渐接近于3.0。^④巴西的CPI直到2000年一直低于中间值,2001年达到中间值,从2002年开始超过中间值,2006年则是1995年以来CPI最低的一次。对同处新兴经济体的“金砖四国”作横向比较,巴西同样没有多少值得赞美之处。过去10多年来,巴西的CPI一直高于中国、俄罗斯和印度。2006年和2007年分别与中国和印度并列第70和72名,这种下滑趋势明显与最近两年来曝光的一系列腐败丑闻有关。从发展曲线来看,巴西的

腐败问题在未来两年不可能发生很大的改观。

或许,近几年清廉指数的下滑并不能反映出巴西的腐败问题是更严重了还是更缓和了,毕竟清廉指数反映的只是感知或印象。^⑤“不是腐败增加了而是反腐败的力度更猛烈了。从来没有一届政府像我的政府里有如此多的权力人士因为腐败和欺诈而被捕。”^⑥暂且不管卢拉的这句话是否有为自己辩护的成分,但一个客观的事实是,自20世纪90年代以来,巴西历届政府确实为构建反腐败机制而不懈努力,并取得了一定的成效。

二 巴西的反腐机制建设

自民主宪政回归以来,巴西历届政府均致力于反腐败斗争,努力增强反腐力量,并力图将反腐败斗争纳入制度化的解决通道。到目前为止,巴西在反腐机制建设方面取得了不小的成功。

(一) 增强法律反腐的力度,逐步完善相应的法律法规

到目前为止,巴西并没有像委内瑞拉和乌拉圭那样制定一部统一的反腐败法,有关处理腐败问题的措施由刑法和专门法律予以规定。刑法中有关腐败问题的惩罚性规定主要有:侵吞公款(第312条),以权谋私(第316条),收受贿赂(第317条)^⑦,不履行公共职责(第319条),在国际商业交往中行贿受贿(第337条B款),行贿(第333条),在竞标中违反招标机密(第326条)。

① Augusto Zimmermann, "Corruption? No Big Deal!". <http://www.brazil.com/content/view/9410/79/>

② Transparency International, "Global Corruption Barometer, Brazil". 全球腐败晴雨表主要按领域调查腐败状况。0表示最清廉,5表示最腐败。

③ Rogério Schmitt, "Perception of Corruption Increases in Lula Government", *Inside Brazil*, June 18, 2007.

④ 全球清廉指数中间值下降的部分原因是参与调查的国家每年都在增加,目前已经从1995年的41个增加到2007年的180个;而且新增国家多为穷国。一般认为,穷国比富国更容易滋生腐败,穷国的加入导致清廉指数中间值出现下滑趋势。

⑤ Corruption Perception Index 实质上是“腐败感知指数”或“腐败印象指数”,不过目前我们习惯称之为“清廉指数”。

⑥ "Fight Against Corruption Fiercer Than Ever", *Gazeta Mercantile Invest News*, June 24, 2005.

⑦ 巴西刑法第317条和333条对腐败给予了明确的定义和区分。第317条是针对官员的“被动腐败”(corrupção passiva),第333条是针对普通公民的“主动腐败”。凡利用公共职权谋取个人私利,或利用公共职权让他人受益即为“被动腐败”;凡向公职人员行贿来说服其作为、忽视或延迟一项官方协议即为“主动腐败”。一旦被认定有罪,惩罚是一样的:1~8年监禁,外加罚金。

刑法中有关反腐败方面的法律框架比较充分，被国际廉政组织（Global Integrity）认定为“非常强大”。

除了刑法中明确有关反腐条款之外，巴西还制定了一些针对公职人员犯罪的法律。1992年巴西颁布实施了《反行政舞弊法》，这是巴西第一部力图消除公职人员腐败的专项法律。该法对诸如非法致富、行贿受贿、损害公共资金等腐败行为及其惩罚措施都作了比较明确的规定。不仅如此，该法还规定公职人员就职和离职时必须如实申报本人及配偶或子女的各种资产，任职期间由审计部门每年审计一次。对申报不实或不按期申报的公职人员将给予免职和相应的法律惩罚。针对高级官员难以监管的问题，巴西于1993年颁布了《行政、立法、司法部门高级官员申报财产法》，对总统、副总统、部长、国会议员以及联邦法官和检察官的财产申报予以具体规定。1994年一部专门规范公职人员行为准则的法律出台，即《公职人员道德法》，其中详细列举了15项公职人员禁令。该法同时要求各级政府部门成立道德委员会，借以监督公职人员的职业道德操守并据此作为晋升的参照。2000年，巴西政府制定了《联邦行政高官行为准则》，对副部级以上的高级官员提出了更高的要求，其中特别规定，高级官员如果出现财产变化，必须向道德委员会报告^①。另外，1998年，巴西还制定了反洗钱法并据此成立了金融活动监控委员会（COAF），借以打击洗钱犯罪或藏匿资产的行为。

政府采购作为最容易腐败的领域之一也成为巴西政府重点监控的对象。可以说，巴西的《联邦政府采购法》是世界上少数几个最完备的专门法律之一。这部1993年制定的法律几乎包含了所有可能出现的腐败真空。在此之前的政府采购，负责官员在招标方面拥有过大的自由裁量权，招标程序很不规范。根据新的政府采购法，任何超过一定金额的商品或服务均须通过政府采购方式进行。整个招标过程完全公开，公众可以自由地获取相关的招标程序和合同信息。招标书、宣布中标、合同签署都必须在媒体和网上公布，而且合同文本必须在宣布中标时给予确定以避免事后做手脚。这样做可以在很大程度上保证信息和程序的透明性，减少了腐败发生的机会。由于这项政府采购法对招标程序和招标要求有非常细致的规定，因此招标主要看价格比较，极具操作性，成为巴西政府在反腐立法方面的代表作之一。

（二）加强反腐机构建设，提高反腐机构效力

巴西是一个高度分权的联邦制国家。这一特性使它很难建立一个专门而独立的中央反腐机构^②，也因此常被视为巴西反腐斗争的一大弱点。当前，巴西的反腐力量分散在几个不相协调的机构中。

1. 联邦检察院 联邦检察院是反腐败的一支最重要的力量。巴西宪法赋予联邦检察院以广泛的权限，它可以独立调查一切违反公共利益案件，1988年宪法又进一步扩大了联邦检察院的权力，在巴西有“第四权力”^③之誉。新宪法充分保障了联邦检察院的独立性：外部独立和内部独立。从外部看，联邦检察院独立于行政、司法、立法三大权力机构；从内部看，联邦检察官通过公开考试招录，具有和法官同等的自主性，他们只服从于法律和自己的良心，联邦检察长亦无权干涉检察官的调查活动。可以说，联邦检察院在反腐问题上是比较有效的。2004年，巴西国会和联邦检察院联手调查了巴西最大的金融丑闻，包括联邦议员、前中央银行行长和多名主管在内的91人涉案。为进一步为联邦检察院反腐提供战略指导，2003年5月巴西成立了隶属于联邦检察院的公共透明和反腐委员会。该委员会由政府和社会团体的代表组成，不过，它只是一个咨询机构，没有行政权和执法权。其职责主要是对反腐败和反逃避打击等问题进行研讨并提出战略措施，以增加打击腐败的力度和反腐工作的透明性。

2. 国会调查委员会 国会调查委员会是隶属于立法部门的一个重要反腐机构。巴西宪法规定，国会任何一院都可以联合或单独成立国会调查委员会来监督和调查具有重大意义的案件。唯一的条件是，众议院或参议院调查委员会必须经过该院至少1/3议员的同意。国会调查委员会通过启动立法和弹劾程序在肃贪反腐工作中起到了重要作用。早在1987年，国会调查委员会的前身，即国会反贪污调查委员会一成立，就对当时的计划部长阿尼珀尔“挪用30亿美元公款案”进行长达1年的调查，最终迫使阿尼珀尔辞职。1992年科洛尔总统因腐败丑闻而被迫辞职，国会调查委员会在其中发挥了

① 孙晓莉著：《国外廉政文化概略》，北京，中国方正出版社，2007年，第168页。

② 全球只有3个国家没有专门的反腐败机构或类似机构：巴西、黎巴嫩和利比亚。

③ 《全球廉政报告：巴西2006》。http://www.globalintegrity.org/reports/2006/index.cfm

至关重要的作用。

3. 联邦审计法院 联邦审计法院是协助国会进行监察的最高审计机构, 联邦各州也都设有审计法院, 州级审计法院不受联邦审计法院的管辖。联邦审计法院之所以名为法院是因为它具有部分司法职能, 不过它并不属于司法系统, 这是巴西审计机构的一大特点。联邦审计法院拥有很强的独立性。巴西宪法第 52 条明确规定, 联邦审计法院的成员由总统任命, 参议院批准, 但一经任命除非遭受弹劾, 否则不能被解职。这一宪政条款保障了联邦审计法院可以公正而独立地履行审计职能, 从而赋予其较强的监督权力。联邦审计法院的主要职能是防止和制止滥用国家公共资金, 比如对共和国总统的账目开支以及立法、司法、行政机构和一切国有企业的财产账目进行审计等。一旦发现不法行为, 审计法庭可以命令其作出改正或临时没收嫌疑人的财产。联邦审计法院在公共财产监管方面效果明显, 比如 2003 年, 联邦审计法院共审计 413 项基建工程, 结果发现 1/3 存在滥用公共资金等问题^①。2006 年的“吸血鬼丑闻”^②也是由联邦审计法院的定期审计发现的。

4. 联邦警察局 联邦警察局隶属于司法部, 它在处理腐败问题上的角色被写入宪法, 赋予其对“违反政治和社会秩序, 或者违反联邦政府的美德、服务和利益的刑事侵害进行调查”^③的重大职责。联邦警察可以独立地调查包括腐败、洗钱在内的各种刑事案件, 另外还有权根据法律或者公民的举报, 对政府部长、州长等高级官员展开调查。可以说, 联邦警察局在反腐败斗争中发挥着重要的作用, 不过这一作用因为联邦警察自身的诸多腐败问题而黯然失色。基于重塑联邦警察形象、再造反腐力量的考虑, 巴西联邦警察局着手内部重组, 以帮助提高自己的声誉和反腐表现。联邦警察局规定, 从 1997 年开始, 所有的联邦警察都必须具有大学学位, 这一改革导致近 2/3 的联邦警察被取代。新招录的警察必须经过严格的背景审查, 特别强调道德方面的审查。卢拉第一届政府时期, 还进一步加强了对联邦警察局的内部整治行动。2003 年以来, 卢拉新任命的警察总监已经多次联手联邦检察院对联邦警察的内部腐败问题进行调查, 这些措施都有助于重造联邦警察在反腐中的作用。

(三) 充分利用现代信息技术, 不断推进反腐制度创新

巴西政府紧跟时代脉搏, 充分利用现代信息技

术, 不断推动反腐制度创新。其中一个重要举措就是打造电子政府, 谋求电子治理。所谓电子政府, 是指政府利用信息和通讯新技术履行政府职能。电子政府可以提高政府工作效率和效能, 增强政府行政的透明性和责任性, 降低行政成本, 同时还可以即时获取民众的反馈信息。巴西利用现代通讯技术反腐主要体现在以下几个方面。(1) 建立“政府服务和信息门户”^④, 向公众在线提供相关的公共服务。这是巴西政府适应信息时代的一种新尝试, 如此不仅使公共服务的效率更高, 而且可以减少乃至消除从公共服务中获取贿赂的机会。(2) 建立“透明门户”^⑤, 民众可以通过这个网站获取有关预算、开支、透明举措等方面的信息。联邦政府对各州、市的拨款, 以及各大型工程及社会项目的投资和使用情况都将在网上公布。巴西政府要求政府各部委也都必须建立各自的透明网站, 将预算执行情况、各种合同项目、采购招标及各项行政开支公布于众^⑥。这些透明网站均不设密码, 全体公民均可自由上网查看, 发现问题可以向联邦检察院或联邦审计法院举报。(3) 网上举报系统^⑦。在线电子举报系统是作为构建公众参与反腐机制的一部分设立的。这一系统设在联邦审计法院网站之下。检举人只要提供被检举人的相关信息和证据便可即时提交, 并可很快得到确认信息。不过, 根据巴西宪法的相关规定, 在线举报只接受实名举报。(4) 巴西最具创新性的一个电子防腐举措是强制推行电子采购系统 (E-procurement)。巴西政府规定, 超过一定金额的政府采购都必须通过电子采购系统来进行。电子采购成为减少腐败机会的一个重要工具: 提高政府招标、投标的廉洁性, 增强透明性, 提高效率。所有的招标信息, 比如招标公告、招标结果、合同书、专用论坛和支付网关等都可以从巴西

① 易仁萍、张维:《巴西审计制度对我国审计体制改革的启示》, 载《中国审计》, 2005 年第 15 期, 第 23 页。

② 2006 年 8 月, 巴西调查委员会的调查表明, 共有 72 名议员在购买救护车项目中和部分城市官员勾结涉嫌骗取高达 1.3 亿雷亚尔 (约合 5 500 万美元) 的巨额资金。巴西舆论讽刺这起与救护车有关的腐败丑闻是“吸血鬼丑闻”。

③ 巴西 1988 年宪法第 114 条。

④ “Portal with Information on Electronic Government”. <http://www.governoeletronico.gov.br>

⑤ “Transparency Portal”. <http://www.transparencia.gov.br>

⑥ 曾亚波:《透明网络:巴西的现代化反腐败手段》。 <http://lzlw.scol.com.cn/huangjiu/20051216/2005121616947.htm>

⑦ http://www.cgu.gov.br/egu/form_main.htm

政府采购网站^①获取。电子采购系统还附设电子采购系统，网站提供有详细的拍购公告、电子报价、拍购议程正在进行中的拍购项目、拍购结果等诸多信息，公众可以随时查看电子拍购动态。

除此之外，巴西还从其他方面推动反腐败的制度创新，比如曾引起全世界关注的阿雷格里港市推行的参与式预算，创建反腐热线系统和“聆听者”系统，以及绘制腐败危险地图等。

（四）积极参与国际间的反腐败合作机制

巴西政府虽然没有专门的反腐立法，不过非常重视参与国际间的反腐合作机制，并且在执行这些国际反腐条约方面表现积极。目前巴西已经签署并批准了四个最重要的国际反腐条约：美洲国家组织（OAS）的《美洲反腐败公约》（2002年7月批准），《经济合作与发展组织禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》（2000年8月批准）^②，《联合国反腐败条约》（2005年6月批准），《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（2004年1月批准）。不仅如此，巴西还连续主办了多次国际性和区域性反腐会议。2003年5月，巴西司法部和美洲国家组织在巴西利亚联合主办了美洲国家反腐会议；2004年9月在巴西利亚举行了经济发展与合作组织在国际商业交往中反对公职人员行贿受贿会议；2005年6月，巴西联邦审计法院主办了第四届全球反腐论坛，呼吁加强国际中的反腐合作，卢拉总统在开幕式上的加强国际反腐合作、重视网络反腐的呼吁得到与会国家的积极响应。此外，巴西还推动国家间的双边反腐合作，比如2005年巴西联邦审计法院与英国皇家检察署和严重欺诈调查局合作，对联邦审计法院的200多名审计官进行培训，借以提高其侦查重大欺诈和滥用公款等行的能力。2003年巴西司法部为与相关国家进行国际合作，成立了资产追回与国际司法合作司，以加强对腐败分子、有组织犯罪集团以及洗钱集团的资产追回工作。

（五）推动司法改革，努力建设一个高效的司法系统

巴西的司法效率低下是全球闻名的，这也是巴西反腐败斗争裹足不前的重要原因。为提高司法效率，加快司法程序，2004年12月，巴西国会在历经13年的讨论和磋商之后终于批准了关于司法改革的宪法修正案。新的宪法修正案引入了“遵循判例”（binding precedent）的理念。这被认为是一种保证法院审判程序的统一性和限制反复上诉的一

种有效手段。这次司法改革还建立了一个全国法官委员会，以此作为对司法部门的外部监控机制，监管司法系统的行政和财务活动，监督法官履行职责。不过，法官委员会无权分析和评价法官的判决所涉及的实体问题。除对司法结构和程序进行改革之外，巴西还就权力下放、法官的任命资格与晋升等方面进行了改革，主要内容有：被任命法官至少要有三年以上法律实践经验；法官晋升与其工作表现和工作业绩挂钩；取消州法院和联邦法院的集体休假制度；当事人提起诉讼后，其诉状应立即呈交给法官；承认国外法院判决或仲裁裁决的权限由最高法院下放到上级法院。

（六）倡导、推动公民社会和媒体参与反腐

“腐败是有缺陷的政治制度的一部分，公民监督机构的参与在揭露腐败方面发挥着重大作用。”^③新闻媒体是这种公民监督机构的一个重要组成部分，巴西的许多腐败大案都是最先由媒体披露出来的。巴西宪法规定言论和新闻自由并予以切实的保障，新闻记者可以自由报道涉及公共权力机构的腐败问题，不过如果歪曲事实、构成诽谤罪者将负刑事责任。巴西的新闻媒体在揭露腐败方面之所以表现突出，一是因为巴西的新闻媒体大多是私营性质，可以保障相互监督，二是巴西的监督机构习惯于“追风”，即不主动出击而是习惯于媒体报道之后再动手。新闻媒体之外，巴西还有其他几个致力于反腐的公民社会组织。巴西预算论坛（Fórum Brasil de Orçamento, FBO）是一个由工会和其他非政府机构组成的透明网络，主要负责追踪、监控联邦预算和公共开支动态。透明国际巴西分部^④除负责透明国际在巴西的几个反腐研究项目之外，还同联邦政府和州政府合作，提供相关的腐败分析报告和一些具体的反腐建议与举措，借以增强各级政府的透明度和廉洁度。该机构还曾与圣保罗市政府联合实施过一项“圣保罗反腐计划”。道德机构（Instituto Ethos）^⑤是巴西的一个重要的企业社会责任组织，致力于动员和帮助公司以对社会负责的方式

① <http://www.comprasnet.gov.br/>

② 巴西是拉美仅有的4个签署该公约的国家之一，其他3个是墨西哥、智利和阿根廷。

③ 《全球廉政报告：巴西2006》。<http://www.globalintegrity.org/reports/2006/index.cfm>

④ 不过目前巴西透明国际已经宣布中止同透明国际的合作。

⑤ 反腐倡廉条约网站：<http://www.impresalimpia.org.br/>；道德机构网站：<http://www.ethos.org.br>

进行经营。目前该组织共有来自巴西不同行业的907个公司成员,这些公司的年收益占巴西GDP的近30%。道德机构大力倡导“腐败零容忍”政策。2006年6月,道德机构联手联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国开发计划署、联合国全球契约机构巴西分部^①等发起私人部门协议,即《反腐倡廉条约》(Pact for Integrity and Against Corruption),目前巴西全国已有310家公司签署该条约。同时,道德机构在《反腐倡廉条约》框架下正在开发在线责任系统,消费者可以通过公共网站谴责相关公司的腐败行为,即以点名羞辱(name-and-shame)的方式来监督公司行为。

三 巴西反腐绩效总体评估

通过以上分析,我们可以看到巴西确实在反腐机制建设方面作了多番努力,但反腐形势依然严峻。“巴西的问题不是法律,而是如何执行法律。”^②透明国际巴西分部主任安布拉莫的一句话道出了巴西腐败问题的全部症结。巴西的反腐败效果不甚理想其真正是由于反腐机制的某些缺陷造成的。

(一) 反腐机构之间缺乏有效的协调和合作

一般来说,反腐败应该是一个动态的过程,包括事前监督、事后调查和实施惩戒。三个环节只有同时满足“空间上并存、时间上继起”才能让公共官员心存足够的畏惧,不敢轻易卷入腐败。但是,“在巴西,政治家没有必要害怕惩罚。”^③在缺乏统一而独立的反腐机构的情况下,各反腐机构之间的互动与合作就显得至关重要。但巴西反腐机构之间的问题恰恰在于监督、调查及惩戒机构间相互脱节,根本无法对腐败分子施以切实的惩戒。

就联邦检察院来说,其外部独立性和内部独立性都很强。内部独立性意味着检察长无权对检察官进行垂直控制,检察官本人可以自由决定优先调查哪些案件。这种“自由裁量权”容易造成联邦检察院的整体活动缺乏统一的目标指向。不仅如此,联邦检察院还存在其他三个问题。其一,联邦检察院没有事前监督的责任,只有不法行为发生或被举报之后,联邦检察院才开始独立调查并准备起诉。其二,联邦检察院和其他机构之间缺乏制度化的合作和信息共享机制,这常常导致调查过程十分漫长和重复进行信息收集,而调查职责范围的不明确更易导致与联邦警察局发生司法管辖权冲突。其三,

调查结束之后,检察官没有权力惩治腐败分子,也没有多大动力对其进行起诉,因为检察官的晋升是严格按照服务年限进行的。与联邦检察院相比,联邦警察局几乎没有什么独立性可言:外部隶属于司法部,且所有高级警官都由行政部门任命;内部存在严格的等级制度。这大大束缚了联邦警察的反腐手脚,也降低了联邦警察的反腐动力。联邦警察自身的腐败认知也使其反腐效力大打折扣^④。而国会调查委员会虽然被赋予“超司法”的调查权力,但其本身充满临时性和政治性,前者意味着不可能建立起长久的制度性联系,后者意味着国会调查委员会成立与否完全是一个政治选择,反映的常常是国会多数派的利益和意愿。话又说回来,即使真对政治家进行惩戒,通常也仅限于除名、自愿辞职,并没有多大的惩戒和威慑效应。

似乎反腐的核心和重任应当由联邦审计法院来承担,因为它具有事前监督、事后调查与惩罚的全部权力。然而事实上并非如此。首先,虽然理论上联邦审计法院具有独立性,但高级官员的政治任命意味着联邦审计法院不可能得出一个违背其任命者的政治经济利益的审计结论。另一个问题是,联邦审计法院的惩罚没有什么实际效力。虽然联邦审计法院常常“判决”滥用的公共资金归还国库,但很少有被滥用资金切实偿还的例子。2000~2004年,联邦审计法院共判决公共资金赔付款额达23亿雷亚尔,但只有2%~3%得到执行(联邦审计法院报告2004~2005)。而且很多情况下,联邦审计法院的判决被多次上诉到联邦法院,拖延了惩罚腐败分子或者偿还国库的时间,因此惩戒的威力和讨回滥用的公共资金的概率都很低。

由此看来,巴西解决腐败问题的困难在于,反腐机构责任重叠,相互之间缺乏制度性的合作,重调查轻监督和惩戒,而且没有一个自始至终协调整

^① 全球契约10大原则,包括人权、劳动、环保、反腐四大领域,其中反腐原则是:积极采取措施反对强取和贿赂等任何形式的腐败行为。

^② Mario Osava, “Challenges 2005-2006: Corruption in Brazil-Old Tricks, New Dogs”. <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=31688>

^③ 转引自巴西《请看》杂志:“Brazil's Inability to Deal with Corruption”, *Brazil & Southern Cone*, EIU, July 2007.

^④ 警察总监拉塞尔达公开承认,10%的警察是腐败的,80%的警察容忍腐败,只有10%的警察积极反腐。见 Matthew M. Taylor Vináficus C. Buranelli, “Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 49, No. 1, Spring 2007, pp. 59-87.

个反腐行动的权威机构。为了消除这一弊端，2006年1月，卢拉总统倡议成立了一个监管和透明部用于协调各反腐机构，但是这个新成立的部门的效力仍然有待检验。

（二）司法系统不透明，效率、效力低下

巴西并不像其他拉美国家那样，加强司法独立，反对政治压力成为推动反腐机制建设的一项重要任务。相反，巴西的司法问题恰在于司法独立性过强，司法系统经常充斥着滥用自由裁量权的现象。独立性过强和滥用自由裁量权极易导致司法不透明，制造潜在的腐败空间。2004年，巴西虽然通过了关于司法改革的宪法修正案，成立了国家法官委员会，但是这项改革被人戏称为政治花瓶，因为它并没有达到预想的目标。虽然法院的每个判决都在网络上予以公布，但司法部门并没有同时收集和公布自身工作的相关数据信息，造成国家法官委员会无法对其施以有效的监管。另外，巴西的司法效率低下也是个非常严重的问题。1995~1999年期间，巴西共有3220万件案件进入诉讼程序，然而同一时期却只有2260万件得到实际判决，导致“没有裁决的审判”（non-ruling justice）^①。司法效率低下还引发了司法效力低下的问题。根据巴西宪法和相关法律，公民几乎可以不停地上诉，无疑这会拉长诉讼时间，降低司法效率，进而削弱或抵消打击腐败的效力，甚至部分腐败分子故意利用上诉权利反复上诉，借以拖延时间逃避打击。2005年年初圣保罗市新任市长塞拉虽然承认自己欠账20亿雷亚尔（约合8510万美元），却坦然宣布无力支付，因为他深知一个司法判决有可能耗费10年或者更长的时间才能得到切实的执行。

（三）缺乏一个全国性的监察部门统一监管

一般来说，许多拉美国家都设有负责监督公共部门的监察机构（ombudsman），然而巴西是个例外。虽然在部分英文文献中能够看到有学者在描述巴西的反腐机制时使用了ombudsman一词，但大都加以特别说明，因为并没有一个完全对等的词适用于巴西。巴西的这一机构在葡萄牙语中是ouvidor，意思是“倾听者”。ouvidor的任务主要是负责接收公众投诉，转送投诉到相应部门，追踪投诉处理过程并向投诉人作出答复。Ouvidores既无权发起调查，更不能采取其他处理措施。从这个意义上来说，巴西ouvidor的职能与中国的信访机构相似。另外，巴西的ouvidor与ombudsman还有一大区别：前者与行政部门发生联系，向行政机关负

责，而ombudsman则由立法部门任命并向其负责。自1985年结束军人统治后，巴西不同层级、不同领域的机构就相继零星地引入了ouvidor，到了20世纪90年代，ouvidor日益普遍。2003年，巴西政府又在联邦审计法院之下设立了一个ouvidor总署。

可以说，巴西的ouvidor在某种程度上只是一种腐败预防机制，借以居间调停政府和公民之间的纷争，处理公民不能通过司法途径表达对政府的不满和抱怨。但巴西的ouvidor存在着两种典型的缺陷。首先，它没有什么独立性而且权力不足，仅仅“监而不察”，甚至“不监不察”，向行政部门负责的特性决定着它不过是一种内部监督机制。其次，巴西各个不同层级的部门和机构虽然都设有ouvidor，但相互之间缺乏协调，也没有什么合作关系，基本上各自为政，各级ouvidor甚至同ouvidor总署也没有什么纵向联系，因此反腐效力甚微。

（四）根深蒂固的腐败传统不断消释反腐效能

“人民不是傻瓜——他们知道巴西存在腐败由来已久。只不过现在被揭露出来的多一些而已。”^②2007年巴西联邦审计法院审计哈格如是解释为什么卢拉治下的巴西腐败案频发但其支持率并没有受到多大影响。确实，某种程度上，腐败的根源可以归结于文化。腐败业已浸染巴西社会的各个角落并固化为巴西人的自然习惯。“制度不是腐败，腐败本身就是制度”，充分说明了腐败如何深植于巴西的政治文化。在这种深厚的土壤之上，甚至让人无法想象腐败竟也增加政治家的人气。20世纪五六十年代的圣保罗州州长巴罗斯可谓是一个大盗，选民都知道他侵占公共资金成性，不过仍然把选票投给他，因为他是一个对选民非常“慷慨”的人。巴罗斯甚至在选举中打出了“他偷窃了，但是他做事儿了！”^③的竞选口号。

巴西人耳熟能详的一个词汇是jeitinho。该词既有“路”又有“技巧、能力”之意。巴西人常用它指称如何巧妙地利用情感、血亲等诸手段建立和维系与他人的关系，即铺路，借以为自己或他人谋取好处。巴西人根本不会将Jeitinho与行贿或腐

^① “Transparency International Report on Brazil, 2001”. <http://www.transparency.org>

^② “Corruption scandals spread in Brazil”, *The Miami Herald*, July 17, 2007.

^③ 原文是“Rouba Mas Faz Bonnie”，转引自J. Palifka, “Corruption and Entrepreneurship in Brazil”. <http://homepages.mty.itesm.mx/bpalifka/Palifka.pdf>

败建立联系。在他们看来，这是人之常情，是解决问题的润滑剂。但事实表明，巴西比较常见的腐败形式正是利用友情或血亲关系获取机密信息、特别优惠或者政府资金，远远比经济形式的腐败更普遍。七八十年代，巴西足球明星格尔森代言的一则 Rila Rica 香烟广告进一步提升了巴西人的这种心理倾向。格尔森在广告中说，“为了取得成功，你可以不择手段。”这句话后来被视作巴西接受腐败文化的“格尔森法则”（Lei de Gérson）^①。这种深刻的腐败传统培养了巴西人这样一种认识，即认为腐败只是个人道德问题，而不是什么严重的事情。

甚至在就职演说中把腐败作为一个具有战略性的问题予以对待并誓言“对腐败毫不留情”的卢拉似乎也没有“正视”腐败。2006年贿选连环丑闻案爆发后，卢拉首先回应的是道德说教，表示自己听到这样的消息感到无比的羞耻等等。就此而言，“卢拉很大程度上只是把腐败看作是一个道德问题，仅仅嘴上说说”^②，而不是一个需要进行政治改革的问题。遏制腐败不仅仅需要良好的意愿和

道德说教，也不只是对腐败分子进行起诉，更重要的是在加强打击腐败的同时，采取切实的步骤，增加政府行政的透明性，消除腐败滋生的空间。

（责任编辑 刘维广）

主要参考文献

1. “Global Integrity 2006/2005 Country Report: Brazil”. <http://www.globalintegrity.org/reports/2006/index.cfm>
2. Matthew M. Taylor Vinícius C. Buranelli, “Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 49, No. 1, Spring 2007, pp. 59 – 87.
3. Rogério B. Arantes, “The Brazilian’ Ministério Público’ and Political Corruption in Brazil”. <http://www.brazil.ox.ac.uk/workingpapers/Rogério%20Arantes%2050.pdf>
4. J. Palifka, “Corruption and Entrepreneurship in Brazil”. <http://homepages.mty.itesm.mx/bpalifka/Palifka.pdf>
5. “Transparency International Global Corruption Report: 2007, 2005”. <http://www.transparency.org>