

中东欧国家周报

【塞尔维亚政治周报】

腐败的代价是什么？

塞尔维亚国际政治经济研究所

(2019年6月)

Kiadó: Kína-KKE Intézet Nonprofit Kft.

Szerkesztésért felelős személy: Chen Xin

Kiadásért felelős személy: Huang Ping



【塞尔维亚】腐败的代价是什么？

摘要

尽管塞尔维亚执政党集团与反对派政治集团、议会立法、科索沃事件之间的长期政治冲突仍在继续，本简报将聚焦塞尔维亚最重大、最有价值的问题之一：腐败。

腐败的源头本身就是一个重大问题，但至少还存在三个值得审视的理由：首先，2019年4月2日，反腐败国家集团（GRECO）发布了“关于塞尔维亚的临时合规报告（Interim Compliance Report on Serbia）”；其次，2019年5月29日，欧盟委员会发布了“塞尔维亚2019年报告（Serbia 2019 Report）”；最后，2019年5月21日，塞尔维亚通过了新的“防止腐败法（Law on Prevention of Corruption）”。

用阿克顿勋爵（Lord Acton）的著名观点引出这个话题似乎很恰当，他在1887年写给主教曼德尔·克莱顿（Mandell Creighton）的信中表示：

“权力趋向腐败，绝对权力导致绝对腐败。”腐败与权力密切相关的事实亘古未变。当然，不是所有权力都会带来腐败。

“腐败”一词的基本定义是：“滥用公共权力牟取私利”（世界银行）。这一点还需要以维托·坦齐（Vito Tanzi）在《论世界各地的腐败：起因、结果、范围及解决》中的观察做补充：私营部门和政府监管的私人活动也存在腐败现象。新“防止腐败法”中关于腐败的定义是：“腐败是指利用官方或社会地位或影响力为自己或他人谋取利益”（第2条）。“防止腐败法”给出了更准确的定义框架。

上述两份报告表明，塞尔维亚的腐败问题得到了欧洲机构的关注和评价。尽管这两份报告及其观点并不一定完全客观准确，但仍然是政府和机构活动的重要指导方针。更重要的是，塞尔维亚致力于加入欧洲一体化进程。

简而言之，反腐败国家集团“关于塞尔维亚的临时合规报告”的温和表述：塞尔维亚遵守反腐败国家集团关于防止腐败建议的程度并非“全面满意”。但是，13项建议中没有一项实施方式令人满意。准确来说，13项建议中有10项已部分实施，而其中3项完全未实施。

欧盟委员会的“塞尔维亚2019年报告”涵盖了对目前局势的整体概述以及对塞尔维亚加入欧盟进程达标情况的评估。本简报仅讨论对塞尔维亚腐败情况的一般评估：“塞尔维亚为反腐进行了一定程度的准备，然而进展有限，防止腐败改革未产生重大影响……总体而言，腐败现象普遍存在于各个领域，而且仍然是一个令人关注的问题。有效解决腐败问题需要强烈的政治意愿，对严重腐败行为需要采取强有力的刑事司法措施。”塞尔维亚政府认为这份报告不偏不倚，但不完全准确——涉及对结果的负面评价，这是一种常见的情况。

塞尔维亚议会通过新的“防止腐败法”更多地是为了应对来自欧洲的持续压力，仅有少部分原因来自国内政治团体的不懈努力。通过新法律的主要目的，是使现有国家反腐战略文件与反腐败国家集团的建议相一致。新法律扩大了反腐机构的权限、独立性和财务自主权。在通过这项法律之前，在几个领域的公开辩论中也出现了一些有价值的观点，其中一些已被纳入法律文本。然而，批评人士仍然认为，新法律文本中未删除一些有争议的条款。实践出真知，新法的具体实施将是其有效性的最好证明。

腐败在许多发达国家和受到法律严格监管的国家被视为重大问题。为了保护自身经济利益，这些国家制定了一系列反腐败法律。例如：美国于1977年通过了“反海外腐败法”（Foreign Corrupt Practices Act, FCPA）（1988年和1998年修订）；欧盟也制定了一系列反腐措施和手段，这些后来广泛适用于候选国家。

2018年12月11日，塞尔维亚自由选举和民主中心（CeSID）在美国国际开发署（USAID）政府问责制倡议（GAI）框架内公布了其“塞尔维亚公民对反腐斗争的看法”的调查报告。该调查以问卷（包含103个问题）形式

进行，调查对象为 1193 名公民。我们将引用其中几个典型结论：39%的人认为腐败现象在塞尔维亚普遍存在；18%的人认为腐败程度很严重；分别有 78%、74%、74%的人认为警察、司法机构和政府是反腐措施的主要执行者；20%的公民认为政府的反腐工作毫无效率，32%认为政府效率低下，35%认为政府多少有些效率；23%的公民认为医疗机构是最腐败的机构，13%认为是法院，还有 9%认为是警察。尽管调查结果中存在一些矛盾之处，但至少表明公民意识到塞尔维亚普遍存在腐败现象。此外，可以说公民的意见比政府的观点更符合欧盟的评价。鉴于腐败程度几乎无法衡量，我们应该重视公民对腐败程度的看法。

显然，腐败是一个大问题，也是社会上的歪风邪气，因此它应引起极大的重视。在意大利的一个腐败案件中出现的相反情况则像是一个笑话：如果每个人都腐败，那么就没有腐败。思考维托·坦齐得出的结论：“如果不能改变政府的运作方式，就不能根除腐败”，我们就能够回到问题的本质。当然，这远远超出了选举制度、议会构成、政府组成方式及其组成部分等范围。这又回到了前文提及的权力和阿克顿勋爵的观点。

腐败的形式多种多样，其中有一些是长期存在的，甚至人们都未曾察觉到这就是腐败。塞尔维亚的腐败情况并非一直如此，自 20 世纪 80 年代中期以来，腐败蔓延、情况开始恶化。从那时起，它已成为制度性腐败，并融入了社会的各个方面。尽管欧盟委员会强调必须打击高层腐败，而普遍存在的低层腐败现象更是一把利剑。腐败如洪水猛兽般摧毁了国家的道德和社会意识。如此一来，塞尔维亚年轻的、受过教育的群体移民国外便也合乎情理。因为他们想生活在法治和社会治理良好的国家，并且他们在发达国家能够获得与塞尔维亚相差无几的工资。

上述定义表明了腐败的根源：非法利益。这与各项法律和法治相悖。有能力的社会群体和个人通过社会、官方或政治地位获得这种非法利益。这种现象直接破坏了社会民主和市场经济的发展，导致资源的次优分配和国家财政的不合理支出。直接影响是经济发展缓慢以及社会分裂日益加剧。在以这

种方式运行的国家里不难发现谁输谁赢：第一类人将钱填满自己腰包的，却没有适当的法律资源；第二类人则是大多数塞尔维亚人——穷困潦倒。失败者都是那些没有和富人一样获得成功机会的人。或者说，最大的失败者是这个民族和国家的未来。

问题在于：一方面有人以权谋私，另一方面又没有从事有效打击腐败的人。从这个问题中，我们或许能够找到应当承担责任的人。谁未遵守明确的权力分配，以及为什么不可能改善法治？答案或许是，因为这会损害贪污腐败群体的利益。

结论

几十年来，塞尔维亚存在几乎渗透到所有社会层面的制度性腐败。这直接破坏了社会民主、市场经济和整体经济发展，以及破坏了人力资源的积极选择和健康竞争。事实证明，塞尔维亚的国家运作方式是导致腐败的重要原因。

贪污腐败给塞尔维亚人民造成了巨大的损失：不仅包括迄今为止造成的损害，还包括未来各方面机会的减少。塞尔维亚各级政府为反腐败做出的努力取得了一些成果。尽管立法和体制框架已存在，尽管如今已不再是专制政权的时代，但是，唯有强烈、切实的政治意愿能够对反腐败斗争产生决定性的积极影响。

（作者：塞尔维亚国际政治经济研究所，翻译：甘霖，校对：贺之杲，审核：刘绯）