

## 目录

1. 概念介绍
2. 理解贫穷和腐败之间的关系
3. 突破怪圈
4. 采取下几步



## 贫穷与腐败

2007 年是反腐扶贫斗争中的一个里程碑，它距离实现“新千纪发展目标”的宏伟目标，即到 2015 年在全球范围内消灭极端贫困，时间已经过去了一半，距离反腐败运动在《利马宣言》中所作出的以扶贫为己任的承诺后，也已经过去了十年。<sup>1</sup>

然而，目前的状况却难尽人意。在实际工作中，捐赠机构和政府并没有把贫穷和腐败作为同一战略的组成部分来对待，对它们仍然是分别处理。由于没有一种统合的政策，反腐和扶贫两个领域都鲜见突出成效；世界过半数的人口仍然备受贫穷的煎熬，近 30

亿人每天的生活费用不足两美元。<sup>2</sup>“新千纪发展目标”的数据表明发展现状没有达到预期目标。某些地区和重要受援国家遭遇了发展瓶颈，对实现 2015 年的时间表构成了严重威胁。<sup>3</sup>

## 1. 概念介绍

腐败是强加在贫困人群头上的重税

腐败是压在贫困人口头上的重税，它已从受到严重压榨的家庭中再掠夺资源。

最近在墨西哥作的一个研究揭示，贫困家庭把收入的近 25% 用于行贿。

2007 年透明国际公布的“腐败趋势预测”显示，跟其他收入阶层相比，贫困人口行贿的数额更大，无论是用于医疗服务、入学，还是为了得到警察的帮助。没钱行贿的则会被进一步边缘化，他们没有出路，被社会遗忘。

盘点我们在扶贫方面所作的努力，从过去到现在都证明，腐败是横亘在一个国家谋求政治、经济和社会改革和发展过程中的一个长期障碍。在许多国家，腐败既是造成贫穷的祸因，也是贫穷引起的恶果。

腐败肆虐于政府、私人部门和公民社会之间，它误导政治决策，扭曲财政预算，干扰政策执行，从而从根本上影响了国家发展的方向。当这些部门因私滥权，腐败就会剥夺公民的参与权，把公共资源导入私人腰包。处于腐败链中最后一环的穷人，既失去了政府的保护和帮助，又得不到所需的服务，沦为一无所有。

与此同时，腐败又是贫穷的副产品。在腐败变成游戏规则的国家，边缘化贫困人口受到双重排斥。在腐败的环境中，财富被掠夺，收入不平等日益加重，国家的管治能力，特别是国家为贫困人群服务的能力江河日下。对老百姓来说，这会引来下面的情况：穷人深陷困顿，发展止步不前，贫困人口被迫通过贿赂和任何其他非法手段获取基本服务。对国家来说，这一切有着倍加的毁灭力量：腐败更加深重，发展趋慢，消除贫困的能力下降。<sup>4</sup>世行的警告一语中的：“腐败是消除贫困的最大障碍。”<sup>5</sup>

本文的下面几节旨在阐明贫穷和腐败之间的因果关系，勾勒出贫穷与腐败之间恶性循环的过程并提出突破这一怪圈的方案。

## 2. 理解贫穷和腐败之间的关系

贫困并不仅仅意味着收入下降到某种收入水平线以下。贫困是一个多面向的立体现象，它以一系列因素为标志，如能够享受医疗、教育、环境卫生等基本服务，拥有基本公民权、实现全面发展。<sup>6</sup>“新千纪发展目标”论述了贫困的深刻内涵以及贫困远非单纯的收入计算那么简单的事实。”新千纪发展目标”的最重要文件，即签署于 2000 年的《新千纪宣言》已经宣示，要通过增加自由、促进平等和团结、提倡宽容的观念来迎接贫困对发展的挑战。

但是，腐败掏空了发展的基石，侵犯个人人权，特别是破坏保障人权的法律框架。凡是在那些政府不经协商，不许对其行为负责就可以通过政策和预算的家里，都出现了各种势力施加不当影响，社会发展不公和百姓贫困的后果。<sup>7</sup> 人民被剥夺了政治、经济和社会权利，从而更深地陷入了贫困的泥沼。

腐败还鲸吞用于扶贫的物资。由此而形成的财政漏洞损害国家的经济发展，阻碍外国投资，抵消了扶贫成果以及其他发展政策方面的进步。与此同时，日常生活中的腐败则搜刮民脂民膏。为了获取基本生活物资和享受医疗、教育等应该是免费的基本服务，贫困人群则被迫行贿（见第 2 页侧栏）。由于别无它法，贫困人群为了逃脱能够入学、就业、买房、参选，甚至只是为了参与社区活动，都不得不可行贿，否则就会被排除在经济发展进程之外，不得不以行贿作为生存手段。为了。

世行的警告一语中的，腐败是消除贫穷的最大障碍。

### 腐败与人权发展的关系

当有腐败发生时，扶贫的主要力量如政治责任、透明度和开放度都受到严重损害，有时甚至荡然无存。

对比透明国际公布的腐败排名中居前列（丹麦，芬兰，新西兰，新加坡）和居末位的几个国家（索马里，缅甸，伊拉克，海地）给我们阐明贫穷、不平等和腐败之间的关系提供一个出发点。

对比国家的腐败排名和他们的人类发展指数，我们可以发现腐败和人类发展间有密切的联系。清廉的国家人类发展指数高，腐败的国家人类发展指数低。

联合国开发计划署公布的人类发展指数考察教育、成人识字率、健康寿命及收入等指标，算出一个列入索引的分数，把 177 个成员国的发展水平分成高、中、低三等。民责任工具

为了清除这些障碍，人们必须认清贫穷、不公平和腐败之间的因果关系，提出解决方法，政府和捐赠机构则需要在此基础上制定一揽子政策，进行帮助(见侧栏)。

- ☉ 反腐扶贫只有放在一起讨论，才能收到成效，在最贫穷的国家更是如此。
- ☉ 政治、经济和社会的不平等引起并加深贫穷和腐败。
- ☉ 那些面向贫困人群的反腐败战略，即那些旨在评估他们能享受到的成果和遭受腐败危害的战略，必须具有促进公民基本权利的内容才会真正产生成效。另外，要提高反腐败的效率，还要防患于未然，密切注意腐败多发时期：如在大选之前，官员上任伊始以及政策酝酿之际。

### 3. 突破怪圈

反腐扶贫就意味着要排除影响公民参与的障碍，增加对政府的监督。尽管大多数发展中国家声称他们既有平等参与权也有公民权，但实际上贫困人群却没有享受到这些权利

透明国际 2004 年度的《全球反腐败报告》显示了，人们可以利用腐败来操纵国家的政治机构、党派社团和政治程序来达到维持现状的目的，这样做就侵犯了贫困人群的权利，使他们陷入万劫不复的境地。正如上文所述，处于边缘地位的穷人被排斥在政治、经济和社会生活之外，他们更常使用贿赂以获取所需服务，这是国际发展援助机构面临的巨大挑战。假如反腐败计划没有跟其他一些提供合法渠道以获取基本服务的替代措施联系起来的话，它们就会对它们想要救助的穷人产生相反的消极效果。

简而言之，反腐扶贫战略必须更加仔细地考察那些限制贫困人群参与政治、经济、社会决策过程的更多的社会环境因素。

透明国际支持数以百万计的公民（特别是贫困人口）要求他们的民意代表遵守承诺的要求。

在透明国际在孟加拉组织的“面对人民”的项目中，公民委员会组织起来要求政府对其承诺的发展政策负责。

透明国际其他分部和被称作咨询和法律支持中心的办公室给公民在与反腐直接相关的案例中给予支持。透明国际格鲁吉亚分部通过这些工具在公民和议员之间开通了交流渠道，并保证当选的官员对他们的政治选择负责。

10

**政治参与与政治问责** 制定一个旨在消除贫困的反腐战略的首要一步是把促进社会边缘社群及个人权利与对政府的监督联系起来。一个国家的政治是由其公民来规范的，公民授权政府，让其代表他们的利益（这就是问责循环）。公营部门和私营部门的腐败则破坏了这个程序，歪曲了宪法和制度，从而造成了贫困和不公平的发展。强化政治问责和决策会保障穷人在反腐斗争中的地位，他们不再是牺牲品，而是利益攸关者（见侧栏）。新的思考角度给我们提出了如何处理发展的核心框架的问题，包括如何改进《消除贫困战略白皮书》。该战略白皮书因为对政治问责和公民参与没有给予足够重视而受到诟病。<sup>11</sup> 然而，迄今为止，就如何在实践中加强政治问责和公民参与的问题在发展合作领域还是缺乏共识。<sup>12</sup>

**经济不平等和市场失灵** 制定扶贫反腐战略还要了解财富和贫穷产生的过程，以及滥用权力是如何决定这一过程的。公营和私营部门的腐败会引致市场失灵，造成并扩大收入的不平等。在大多数拉美、东南亚和撒哈拉以南地区的国家，我们都可以看到收入分配高度不平等和高度腐败并存的现象。比较清廉指数排行榜上全球十个最不平等的国家，有一半在排行榜中列居后 40 位。<sup>13</sup> 当经济领域出现腐败时，很多政府和公司都会把违背规章制度和滥权的行为归咎为反腐败的制度框架不完善。《联合国反腐败公约》及其他全球性的指引，以及那些旨在对金融部门加强监管的举措，就都是从新的角度尝试解决贫困问题。

**社会冲突和排斥** 社会的排斥限制了公民参与政治、经济决策的渠道，与扶贫反腐的目标南辕北辙。把社会的一部分公民边缘化是同良治的理念背道而驰的，从理论上来讲，这根本不该发生在一个民主国家里。即使那些国家声称它们要维护民主和社会公平，但社会排斥的存在却导致了双重标准，这会导致进一步激化社会冲突，威胁社会的组织结构。透明国际指出：“对富人实行一种制度，而对穷人实行另一种制度，就会造成社群的分裂。”<sup>14</sup> 如果再有腐败火上浇油，这种社会

迄今为止还没有经合组织(OECD)的成员国把他们的援助同受援国是否制定了更负责的政治程序或开始履行《联合国反腐败公约》挂钩。

国家消退的现象在发展中国家的贫民窟表现得最为突出，如巴西的法委拉斯，布基纳法索的比东威利斯，印度的巴斯蒂斯。民主团体和犯罪团体都已进入这些社区，却唯独不见政府的踪影。在黑社会势力控制的地区，恐惧、勒索，威胁是法律的基础。

分隔就有可能转化成冲突因素，损害国家的公信力、合法性和效率，贫困人群则陷入无法管理、不平等和腐败的恶性循环当中（见侧栏）。

#### 4. 采取以下步骤

采取综合兼顾的措施以同时治理贫穷和腐败问题意味着要制定新的政策，让穷人可以同样参与到反腐败斗争当中；这就要求要改变穷人的地位，把他们从腐败的主要牺牲品变成拥有平等权利的反腐败战略的主要利益攸关者和受益者。增加穷人的权利，让他们参与到反腐败斗争中，有助于他们走出社会边缘，摆脱贫困，提高反腐工作的成效。

对以扶贫为重点的倡议来说，应该着眼于国家的 *决策周期* 和 *发展过程*。比如，把决策周期具体定位于政府对公民的政治承诺，就可以让贫困人群在政策形成的阶段发挥关键作用。他们的参与可以为立法者在批准政策和预算时提供民意基础，从而有助于弥补可能缺乏的对政府的问责。

在决策周期的每一个环节都可以安排、组织特别的行动：

- ④ **确定目标：**与贫困人群合作，表达他们在经济发展中的优先议题，把这些议题跟选举承诺联系起来，将会有助于在选举开始之前和经济发展政策制定之前就得到政党在发展经济和问责方面所作的承诺。
- ④ **政策与规划：**参与性扶贫和社会影响评估是本步骤的有用工具，它们有助于把贫困人群包括进来，以评估有可能出现腐败漏洞的环节和制订反腐败的策略，这是国家发展战略的一个重要组成部分。参与政策和预算的讨论是确保那些承诺能有足够经费实施及让穷人在决策讨论中也能拥有一席之地的一种选择。
- ④ **实行：建立制度，**特别是在基层一级，可以把贫困人群参与落实那些会影响到他们生活的政策，如基本服务的方式规范化。在这方面有很多例子，如社区理事会就证明了如何让机构设置能更好地接受公民的问责。
- ④ **监督：**可采取多种多样、经济、有效的方法鼓励公民参与，如使用报告卡，任命地区性的或全国性的监察专员等。社区参与列举、监督腐败发生区域或进行选举监督也是非常有效的方法。
- ④ **与此同时，**一个国家的社会 and 经济发展过程 有助于整合那些在全国性议事日程上通常是互为独立的议题，如反腐败、政策和发展。

对于在 2015 年实现千年计划的目标来说，未来的几年将给国际社会、政府和公民带来巨大的挑战。同时也为我们更好地理解反腐抗贫的障碍，为我们重新思考解决腐败贫困的方法提供了机会。

这就意味着要改变以往在决策周期中的实践、态度和观念。为了取得成效，要遵循如下两条指导原则：

- ④ **建立伙伴关系:** 让贫困人群参与工作或同他们一起开展工作，而不是仅仅为他们工作。这个过程的一步都可以提高贫困人群的参与和社群的涉入。基层的社区活动可以展现公民集体活动的力量，表达公民的需求。
- ④ **以权利为基础:** 社会、经济的发展框架为所有的公民参与（在一定程度上提供了一个舞台，而不论他们在收入、种族、性别、宗教信仰、教育程度或民族上的差别）。确保公民参与国家的政治过程，以及一个国家的发展政策有助于增进人的尊严，体现了遵循联合国公约规定尊重所有公民人权的必要性。

通过加强伙伴关系和强调以权利为基础，可以更有效地为解决腐败这样一个集体的问题提供一个集体的解决方案，从此反腐不再是个人或几个部门单独作战。在国内来看，政府各部门、私人部门和公民社会可以探索他们参与的切入点，商讨如何推动发展过程，以及如何监督评估其成效。从全球来看，国际捐赠机构、多边发展援助机构和公民社会组织可以联合在一起，整合反腐败资源，更全面地思考发展问题。

如果没有这些改革，腐败和贫穷这对孪生怪胎还会在两条平行的轨道上继续滋长、蔓延。

## 贫穷与腐败

### 参考书目:

<sup>1</sup> 见:《利马宣言》,《联合国反腐败公约》1997年9月7-11页  
[www.transparency.ca/Reports/Readings/SR-B16-e-limadecl.pdf](http://www.transparency.ca/Reports/Readings/SR-B16-e-limadecl.pdf).

<sup>2</sup> 见: [www.worldbank.org/data/wdi](http://www.worldbank.org/data/wdi)

<sup>3</sup> 关于“新千纪发展目标”全球进展见:

[mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2007/MDG\\_Report\\_2007\\_Progress\\_Chart\\_en.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2007/MDG_Report_2007_Progress_Chart_en.pdf).

<sup>4</sup> 见: Paolo Mauro; 《腐败与增长》,《经济学季刊》110页,681-712页(1995); Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi 及 Rosa Alonso Terme: 《腐败是否影响收入平等和贫穷?》国际货币基金组织工作论文98/76,华盛顿特区,国际货币基金组织,1998; Paolo Mauro 《腐败对增长和公共支出的影响》第20章于 Arnold J. Heidenheimer 和 Michael Johnston (编.) 《政治腐败理念与语境》第三版,新泽西,新不伦瑞克交易出版公司 2002

<sup>5</sup> 见: [www.worldbank.org/anticorruption](http://www.worldbank.org/anticorruption).

<sup>6</sup> 见: Amartya Sen: 《发展作为自由》,英国牛津,牛津大学出版社 1999

<sup>7</sup> 见: M. Moore: 《通向更具效率的国家》为全球发展第7次年会准备的论文。俄罗斯圣彼得堡,2006年1月,19-21页。

<sup>8</sup> 透明国际墨西哥分会 2005 年的研究“国家腐败指数和良治”(INCBG)显示近 25%的家庭收入用于小型受贿。见

[www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCBG/2005/Folleto\\_INCBG\\_2005.pdf](http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCBG/2005/Folleto_INCBG_2005.pdf).

<sup>9</sup> 2005 年清廉指数和人类发展指数的统计关系是 0.7156 at  $p < 0.01$ , 1995 年是 0.7546 ( $p < 0.01$ ).

<sup>10</sup> 进一步了解这些项目,访问: [www.ti-bangladesh.org/index.php?page\\_id=207](http://www.ti-bangladesh.org/index.php?page_id=207) 和 [www.transparency.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=10150](http://www.transparency.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=10150).

<sup>11</sup> 见: W. Eberle: 《降低贫困策略中的责任:授权与参与的角色》,社会发展论文:发展与公民参与(104).华盛顿特区,世行 2007

<sup>12</sup> 见: 经合组织:《概观 DAC》于《发展合作报告》Vol.8(1),第一章,法国巴黎,国际经合组织,2007

<sup>13</sup> 对比参照世行 2007 年公布的基尼系数。见:《世行世界发展指标》,华盛顿特区,世行,2007。进一步的分析表明,尽管如此,还是难以在统计上显示世行公布的腐败指数和基尼指数之间的关系。

<sup>14</sup> 见:《透明国际全球反腐败报告》,英国牛津,牛津大学出版社,2007

本文由透明国际秘书处的全球扶贫项目组与政策研究部合作撰写。

与更多地了解透明国际关于扶贫、发展和反腐败的工作,请点击:

[http://www.transparency.org/global\\_priorities/poverty](http://www.transparency.org/global_priorities/poverty).

有关问题请寄:

poverty [at] transparency.org.

想了解本文或本系列其他论文的更多信息,请联系透明国际秘书

## 透明国际

电话

+49-30-343820 -0

传真

+49-30-347039 -12

国际秘书处

Alt-Moabit 96

10559 柏林

联邦德国

© 2008 透明国际。版权所有。

透明国际(TI)是领导全球反腐败斗争的公民社会组织,它在全世界有 90 多个分会,国际秘书处设在德国柏林。透明国际的目标是提高人们对腐败危害性的认识。透明国际与各国政府、企业界和公民社会合作,致力于开发并实施有效的工具以解决腐败问题。详情见: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)