

墨西哥的腐败治理及启示

杨建民, 崔 京

(中国社会科学院, 北京 100007)

摘 要:处于经济新常态下的中国借鉴刚刚走出“中等收入陷阱”的其他发展中大国的经验教训具有格外重要的意义。作为一个刚刚迈入高收入国家行列的发展中大国,墨西哥却始终在腐败的泥潭中挣扎,虽然为改变腐败的政治文化传统、重塑公共事务治理体系也做出了相当大的努力,但在这样一个腐败文化根深蒂固的社会中只可能取得有限的成效,而且未来也难有大的改观。我国的反腐败工作成效显著,目前正处在进一步调整和推进的新阶段,探讨墨西哥治理腐败的经验和教训有助于我国更好地探寻自己的未来。

关键词:腐败;墨西哥;反腐改革法;政治文化传统;公共事务治理体系

中图分类号:D73/77 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7168(2016)04-0081-08

腐败历来是政治的顽疾,治理乃至根除腐败一直是全球各国的政治目标,但至今腐败现象仍旧广泛存在,发展中国家尤为严重。作为刚刚迈过高收入国家门槛、走出“中等收入陷阱”的发展中大国,墨西哥的腐败及其治理措施值得关注。墨西哥的腐败现象从殖民地时期到今天一直都十分猖獗,并且从未得到有效治理,因此产生了一个饱受诟病的、混杂了腐败逻辑在内的公共事务治理体系。这不仅损害了墨西哥的国际形象,也阻碍了其经济社会的长期健康发展。

一、墨西哥的腐败问题及其历史流变

墨西哥从殖民地时期开始就建立了一套融合了腐败规则在内的公共事务治理体系,并使得腐败的逻辑逐步成为政治文化传统的一部分。独立初期,墨西哥在变动的基础上继承了这一体

系,但是腐败问题始终未能得到有效治理,致使腐败开始嵌入正式社会制度之中^{[1](p.33)}。此后,作为反对独裁统治的产物,墨西哥革命打破了旧有体制的许多负面因子,然而由于政治分裂的存在,革命后的执政者也未能有效地治理腐败。1929年建立的墨西哥革命制度党^①在长期执政的过程中虽然治理腐败,然而由于该党自身便源自腐败的官僚体系,很难真正就打击腐败达成共识,导致腐败愈演愈烈,乃至延伸到该党的最高领导层。新世纪初国家行动党上台后,作为一个没有执政经验而且最高领导人偏弱的新执政党,在其执政的12年中做了一些反腐败的努力,然而收效甚微,让民众大失所望。2012年,经历了失去政权之痛并且对自身进行了深刻反省和改造的革命制度党重回执政地位,却依旧面临腐败多发问题,并且形成了巨大的社会压力,成为

收稿日期:2016-03-01

基金项目:国家社会科学基金重大项目“非西方国家政治发展道路研究”(15ZDA033)。

作者简介:杨建民(1974—),男,河北满城人,中国社会科学院拉丁美洲研究所政治研究室主任,研究员;
崔 京(1994—),男,陕西西安人,中国社会科学院研究生院拉丁美洲研究所硕士生。

该党重新执政后最为棘手的问题之一。

（一）墨西哥腐败问题的历史流变

第一，革命以前墨西哥的腐败问题。早在殖民地时期，墨西哥地区就存在出售官职的腐败行为，同时也有“与腐败的政府战斗”^{[2](p. 345)}的民众起义，表明当时腐败现象已经广泛地存在于殖民地的公共事务治理体系之中，这成为墨西哥腐败问题的历史起源，也成为其政治文化的初始基因。事实上，西班牙殖民者来到殖民地最本初的动力便是攫取殖民地的巨额财富，因而对于殖民地本身公共事务治理体系的建设和经济发展的布局都围绕着如何能够更好地攫取殖民地财富这一目标进行。在殖民者群体攫取财富的过程中，腐败事实上是承担治理任务的殖民地官僚同经营经济产业的殖民地上层阶级相互合作、共同瓜分殖民地财富的一种方式，因而这个时候统治阶层不会有任何反对腐败的动力。

独立初期的一系列政治变动和国内斗争中都含有腐败的影子，历任总统共同建构的政治庇护体系使得腐败深入地与社会制度融为一体。事实上，在墨西哥独立以后，成为新国家领导人的土生白人阶层由于其自身最初也是殖民者的一部分，并且大多崇尚和继承了殖民者的生活方式和统治方式，自然也传承了腐败的政治体系并且无心治理腐败。随着后来政治庇护体系日渐成为独立后的墨西哥政治运作的一部分，加上19世纪后期和20世纪初迪亚斯的长期独裁统治，墨西哥的统治阶层从未认真地将腐败作为一个问题来对待，使得腐败得以逐步嵌入社会制度之中并成为社会规则的一部分。

因此，源于殖民地时期的墨西哥公共事务治理体系自身就存在腐败的政治文化传统，并且被从殖民地到独立后的整个国家习以为常，这正是腐败成为墨西哥政治顽疾并且长期难以得到有效治理的源头所在。

第二，革命制度党长期执政时期墨西哥的腐败问题。20世纪初墨西哥革命以后，国内的权力分裂、庇护传统和政治腐败并未得到真正的遏

制。革命并没有真正改变国家的公共事务治理体系所赖以建立的政治文化传统，并且由于政治分裂的加剧使得国家基本的政治秩序受到挑战，因此，掌握政治资源的统治阶层开始尝试通过建立政党的方式重新整合国家和社会，以在任总统为主导建立和发展的革命制度党应运而生。

革命制度党在连续执政的71年中，虽然逐步整合了分裂的社会并塑造了一个稳定的政局，但腐败问题仍旧十分严峻，甚至延伸到政党和联邦政府的最高领导层。在这段时间，多任以反对腐败为口号上台的总统最终都各自带着一定的腐败丑闻离开，最出名的萨利纳斯^②政府几乎成了腐败的代名词，此外还有相当数量的高层腐败丑闻和政治庇护关系以及选举舞弊记录。由于革命制度党是自上而下依托已有的政治资源组建起来的政党，从未经历过自下而上的革命的淬炼，因而其本质上是官僚体系自身发展的结果，自然也打上了这个体系自建立以来的腐败印记。在此基础上，一党优位制^③的长期存在促进了腐败动机^④的上升，加上墨西哥公共事务治理体系与生俱来的缺陷滋生的大量腐败机会，使得腐败得以更为广泛地渗透到社会规则中去，并且通过或明或暗的方式与制度进行互动乃至替代许多正式规则。因此，源自官僚体系本身并成功整合了国家和社会的革命制度党，由于没有也不会改变具有腐败政治文化传统的墨西哥公共事务治理体系，所以在其长期执政的过程中，腐败更为广泛地渗入了正式的社会制度中并且更加难以治理。

第三，国家行动党执政时期腐败问题依旧严峻。2000年墨西哥首次实现政党轮替后上台执政的国家行动党在12年的执政期间，仍旧被不断曝出各式各样的腐败丑闻，表明腐败活动在这个新执政党管理国家的时期仍旧有广泛的生存空间，国家腐败的土壤和已经嵌入制度之中的腐败体系并没有因为政党更替而发生积极变化。

21世纪初墨西哥首次实现政党轮替时，民众曾对于国家行动党寄予厚望，然而一系列无效

的政治、经济和社会政策使得时任总统的福克斯^⑤很快变成了一具“政治僵尸”^{[3](p.84)}，随后曝光的沃尔玛行贿案^⑥、海关走私、记者收取大量“红包”以及农村信用银行腐败等丑闻使得民众对其相当失望。接替福克斯的国家行动党总统卡尔德龙^⑦发动了对毒贩的“扫毒战争”，然而由于没有治理警察的腐败，国内的暴力活动却因此大幅度上升；后来为了遏制警察腐败，卡尔德龙总统在2010年开除了全国十分之一的警察^⑧，然而仍旧未能真正遏制警察系统的腐败问题。国家行动党在其执政的12年里曾推出过各种各样的法律文件、政策措施遏制腐败，包括《联邦反腐败法》、《公民自律法》以及卡尔德龙总统推出的“反腐败计划”等一系列措施，试图打击腐败活动并调整公共事务治理体系的运作模式，但由于可能损害官僚体系自身利益，最终趋向无效。因此，脆弱的新执政党虽然有相应的意愿，但没有相应的能力真正改变墨西哥强大的传统官僚体系及其腐败传统，并且由于缺乏执政经验和政治权威，其推出的各类公共事务治理措施大都趋于失效，而腐败在国家能力趋弱的这段时间里更加肆无忌惮地渗入社会制度中。

(二) 革命制度党重回执政地位以来墨西哥腐败问题的现状

2012年墨西哥总统大选，在竞选中承诺治理腐败^[4]的革命制度党候选人恩里克·培尼亚·涅托(Enrique Peña Nieto)成功率领该党重回执政地位，但在涅托上台后不久就有大量的腐败和暴力案件被曝光，其中有不少牵扯到执政的革命制度党高层和政府高级领导人。以教师工会腐败为代表的社会组织腐败问题、因暴力事件牵出的地方政府和警察系统腐败问题以及因第一夫人涉嫌收受贿赂引发的民众对联邦政府高层存在腐败问题的质疑等一系列丑闻，表明该国腐败问题依然如故。

第一，戈迪略及教师工会腐败问题迅速引起社会关注。2013年2月，革命制度党前总书记、墨西哥教师工会主席戈迪略因涉嫌贪污腐败和

挪用公款被检方批捕的案件震动墨西哥全国，迅速引起社会广泛关注，并且促使执政党重视腐败问题。戈迪略本人与墨西哥各大党派尤其是执政的革命制度党关系密切、利益交织极其复杂，加上缺乏有效监管，戈迪略领导的教师工会通过示威游行、组织罢工等方式获取了相当大的政治影响力从而使得教师职业成为“铁饭碗”。同时，该工会成为戈迪略攫取个人利益的一大工具，造成公共财富严重流失。更为严重的是，由于该工会的运作之中广泛存在腐败问题，使得一大批不够资格的人得以进入教师队伍，严重影响了墨西哥教育尤其是基础教育的质量^⑨。当然，曾经担任过革命制度党总书记的戈迪略之所以在革命制度党再度上台后被调查，也存在有党内利益纷争的政治原因。

第二，地方政府和警匪联手制造的“伊瓜拉事件”再度显示腐败链条的复杂性。震惊世界的“伊瓜拉事件”更是挑动了墨西哥乃至全世界的神经。2014年9月26日，一批师范院校学生就保护乡村教师权益问题前往格雷罗州伊瓜拉市举行示威游行，在回家路途上遭到当地警方开枪镇压，造成多人死伤之后，警方又将幸存的43名学生根据市长阿瓦尔卡(Jose Luis Abarca)的命令交给了当地的毒贩，致使这些学生最终全部惨遭杀害^⑩。这一事件迅速引起墨西哥全国乃至全世界的震惊和谴责，随后更高一级的警方及检察官对“伊瓜拉事件”展开调查并逮捕了大量相关责任人。该事件又一次将墨西哥的地方政府和警察系统腐败问题推向了社会舆论的风口浪尖，民众对于警匪联手、政府官员参与有组织犯罪活动尤其感到愤怒。为此，涅托总统承诺解散所有市级警察部门以改变警察腐败^⑪的状况。追根溯源，墨西哥在19世纪60年代最初建立的警察队伍就是华雷斯总统从盗匪集团中招募而来的^{[2](p.467)}，因而警匪联手也与墨西哥警察的历史传统有关。事实上，毒贩正是通过为地方政府领导人“解决”难以应对的示威游行等政治难题、给予相应经济利益等种种方式，获取了对地方政

府的影响力。然后,通过地方政府操控警察为其犯罪活动放行或与警方合谋攫取非法利益,借此形成了一套极其复杂的腐败链条。

第三,高层腐败的曝光形成反腐败的巨大压力。在腐败问题不断考验国民的心理承受力之际,墨西哥总统培尼亚·涅托也陷入了涉嫌腐败的丑闻之中,引起大众对于执政党高层的质疑。2014年11月11日,墨西哥第一夫人安赫莉卡·里韦拉(Angélica Rivera)在墨西哥城北部的的一座豪宅被曝光^⑤,尽管总统府发表声明称该豪宅与总统本人无关,但这一事件仍然对总统形象造成了相当程度的损害并形成了相当大的社会压力。在墨西哥历史上,政府经常通过解雇相应的媒体记者、威胁起诉该记者之前被政府掌握在手中的违法行为等手段^{[5](p. 218)}控制媒体与记者。此后,这种手段再次被使用,曝光此项新闻的墨西哥著名女记者卡门·艾利斯德奎很快被所属广播公司开除^⑥,足见墨西哥政府对于控制媒体的熟练操作。

第四,腐败问题已经影响到墨西哥的经济发展。由于社会组织、地方政府、警察体系乃至联邦政府高层都被曝光出不同程度的腐败丑闻,加上时常与这些机构相互利用的贩毒集团广泛活动所造成的安全问题,墨西哥的经商环境受到相当程度的影响^⑦,很多外资不愿意进入墨西哥,国内投资的信心也因此受到影响。事实上,腐败问题的广泛存在和社会运行规则的扭曲,使墨西哥公共事务治理体系的运作逻辑更加依赖于非制度化的腐败方式,从而为墨西哥经济发展制造了巨大的交易成本和隐性成本,并且影响了该国未来进一步吸引国内外投资和促进经济发展。

因此,重回执政地位不久的革命制度党,面对着长期存在并且一直无法有效治理并且愈演愈烈的腐败问题,必须着力改变墨西哥的公共事务治理体系。只有从根本上改变已经被腐败广泛嵌入的社会规则,才有可能塑造一个更为强大的墨西哥并保持自身执政地位,这也成了该国进行反腐败体系改革的“催化剂”^{[5](p. 279)}。

二、墨西哥腐败的治理措施

墨西哥历史上也曾经多次进行过反腐败的努力,然而或者由于总统自身的原因,或者由于官僚体系的抵制,这些努力都未能真正触及根本,即墨西哥的公共事务治理体系以及其赖以运作的政治文化传统。作为重塑政治文化和公共事务治理体系的开端,涅托领导下的墨西哥从修正现有政治体系的根本依托《墨西哥合众国宪法》入手,推出了一系列旨在打击腐败问题的宪法修正案。

这一系列宪法修正案统称《反腐改革法》,该法力图通过建立强有力的联邦审计机构、对腐败行为严厉的惩罚规定和行政制裁措施、有责任感的公民进行检举的制度、具备足够协调能力的全国反腐败体系和独立的行政法院系统,同时配之以地方的反腐败系统以及其他有力的举措,以期能够彻底打击腐败活动。这显示了革命制度党强大的政治决心,也表明墨西哥国内已经达成强力反腐败的政治共识。但是,反腐败的主要作用是为进一步改革开路,如果强力反腐后没能推行全面性改革措施,加上反腐败措施本身的缺陷,反腐败的效果也可能大打折扣,甚至可能在长期趋于失效。

(一)法律范围内强有力的联邦高级审计机构和独立的行政法院系统

第一,众议院将通过联邦高级审计机构进行公共账目的审查^⑧。为了完成审计的计划目标,相关部门只能在法律允许的范围内对计划的实施情况提出改进建议,而不能实施干扰;联邦高级审计部门则具有更多的时间提交最终审计报告,并且负责汇总账目的委员会不得妨碍联邦高级审计部门的审核程序、建议和其他促进反腐败工作的行为。当然,对于联邦高级审计部门的表现和工作进展将由众议院来评判。

第二,联邦高级审计部门具有在法律规定范围内的相当高的权限。法案赋予该部门对于自身技术和管理的自主权,并允许其自行决定组织

内部的运作模式;在进行监管的过程中,给予其直接监督管理各州、市、联邦区和行政机关的领土范围内联邦资源的“垂直权力”^⑤;并且赋予其直接要求司法系统打击腐败部门的权力,同时要求被审计对象必须予以相应的协助。

第三,为了避免联邦审计部门成为新的腐败机构,法案除要求其按照“合法、确定性、公正性和可靠性”^⑥的法律原则行使监管权力外,也对其进行了一定的限制。法案要求联邦高级审计部门进行的审计工作必须符合相关法律的规定范围,并且必须在规定时间内提交相应的审计报告且对相关的争议进行解释;同时,法案规定了该部门负责人的政治中立原则以及审计程序。

第四,法案赋予了行政法院系统以相当高的独立性和充分的自主权,但也要求其“对于各州公职人员的行政责任的调查及处罚应当遵守各自宪法的规定,且不得妨碍公共资源处理、保管以及使用的监督机构行使职权”^⑦。事实上,墨西哥这次反腐败改革建立强大的审计机构和独立的行政法院系统,很有可能使其难以承担起宪法所寄予的期望。此外,独立且强大的审计机构一旦被腐败逻辑所“俘获”,其结果将适得其反。然而,改革并未对此进行周全的考虑,对于联邦审计机构负责人的规定也仅限于“政治中立”,因而这一措施可能力度有余、效度不足。

(二)对腐败行为严厉的惩罚规定和行政制裁措施

第一,该法案明文规定了制裁的对象和制裁的措施。制裁的对象主要是责任归咎于公共部门和行政失误的严重腐败行为或者国家财产贪污的参与者^⑧。当然,除了公务员之外社团组织也有可能成为腐败活动的参与者,因而法案对社团系统犯罪的认定方式也做出了规定。具体来讲,处罚的方式多种多样。根据不同的情况,采用政治审判、刑事追究、行政制裁等不同方式。

第二,法案也规定了特别检察官、联邦高级审计部门和内部监督机构在处罚中的作用以及行政法院的相应职责。当然,由于这部法案本身

属于宪法修正案,并没有详细规定相关的实施细则,而是规定“用于以上章节提到的惩罚的实施细则将(由相关部门)自主制定”^⑨,这也是由宪法性法律本身的特点所决定的。

然而,严厉的惩罚措施在短期内可能会非常具有震慑力,但并不意味着会得到长期公正和严格的执行。作为宪法修正案,该法案明文规定了这一系列措施的适用对象和执行路径,但墨西哥公共事务治理体系本身的政治文化传统并不利于其有效执行。如果稍有不慎,这些措施就有可能被扭曲使用甚至成为政治迫害的工具,而真正的腐败分子却可以逍遥法外或者被宽松执行,其反腐败的效果可能会大打折扣。

(三)有责任感的公民和公民的反腐败责任

《反腐改革法》将公民的反腐败责任纳入宪法体系,赋予任何有责任感的公民以负责任的态度向国会检举和投诉腐败行为的权利^⑩,并且对公民个人因公务人员的行政失误或者腐败行为所造成损失的求偿权予以了规定。除了直接做出规定之外,法案规定在组建全国反腐败体系时设立公民参与委员会,以进一步加强公民社会对反腐败运动的参与。

非常明朗的是,公民反腐败责任入宪只能表明墨西哥对于公民参与反腐败运动重要性的认识,自身直接利益没有因腐败官员以公权谋私利的活动受到侵害、之前曾不得不通过腐败方式寻求有效公共服务的普通公民群体几乎不会积极主动地检举腐败活动。腐败一定是由腐蚀者与被腐蚀者两方面共同完成的,公民个人在腐败行为中往往也有个体利益存在^[6],这就会使得公民检举的可能性更低。进一步讲,如果将腐败引向更加隐蔽且相互信任的小圈子里,在某种程度上反而加剧了社会不公,增加了腐败形成的隐性社会交易成本,同时由于腐败信息不对称的加剧而提升了打击腐败活动的难度。因此,这一措施的效果可能也会远远不如预期。

(四)具备足够协调能力的全国反腐败体系 这部法案所设立的“全国反腐败体系”主要

是作为调查行政责任与腐败行为和公共资源监督与控制期间进行预防、调查及惩治的各级主管部门之间的协调机构。该体系主要由一个“协调委员会”(Comité Coordinador)和五名在调查透明度、问责制或打击腐败方面具有杰出贡献的普通公民组成的“公民参与委员会”构成。法案赋予该委员会相应的协调职责,允许其在年度报告中提出不具约束力的建议,而建议的目标机构需要通知委员会相关建议的采纳与落实情况。同时,法案要求联邦机关设立地方反腐败体制的协调部门,以协调相应行政责任和腐败行为的“预防、调查与惩治”^⑤。

事实上,这一协调体系只要正常运转,就能发挥其反腐败协调作用,但是协调本身并不是目的。由于该体系设置过于庞杂导致留给腐败分子的空间过大,使得该系统本身同样可能因为腐败嵌入其中最终变成一个新的“寻租”场所。更有甚者,倘使这一体系日渐融入已经混杂了腐败逻辑在内的现有公共事务治理体系,而政治文化传统又不可能在短时间内改变,必然会使原有体系更为复杂。因此,这一举措短期内不会显示出其内在问题,但是其长期效果也很难看好。

(五)地方反腐败机构

地方的反腐败系统与联邦层级类似。在各州和联邦区,该法案除了要求地方立法机关加强预决算管理外,同样要求设立相应的审计机关并加强其作用,同时规定审计机构按照“合法、公正且可靠的原则”履行职责,而且审计报告应该公开。当然,具体的机构设置和运作方式则由地方立法机构自行规定^⑥。

很明显的是,这些类似于联邦层级机构设置的地方反腐败机构在可能存在和联邦层级反腐败机构同样问题的同时,还会存在自身的问题。因为法案将这些机构的设置权限赋予了地方机构,事实上就是赋予了现有的公共事务治理体系并且依赖现有体系自身进行运作,其效果自然会大打折扣,甚至适得其反。

(六)其他反腐败措施

该法案还要求各个机构设立具有一定独立自主权的内部监督机构,并加强了国会的反腐败作用;同时也规定了高等教育公共机构负责人的任期、总统顾问离职后两年内不得在所在政党担任公职等^⑦。这些规定多为原则性规定,其对于反腐败本身的效果并不明显。

三、墨西哥腐败治理的前景展望及启示

墨西哥的腐败有其深刻的历史源流和文化根源,因而治理腐败是一个非常艰难的问题。革命制度党重回执政地位后通过《反腐改革法》推行的这一系列反腐败措施,可能在短期内非常有效,但因为其缺乏核心领导机构和全局性的改革规划,在长期可能趋于无效。

(一)墨西哥反腐败改革的前景展望

墨西哥历史上也曾多次建构和改革反腐败体系但一直未能实现预期目标,为了体现本次改革前所未有的政治决心,相关法案通过宪法修正案的形式推出。然而,其内在的缺陷决定了这些措施难以打破已经被腐败嵌入的原有公共事务治理体系,因此也不可能以新的社会规则运作方式代替原本的机制,前景并不乐观。

第一,这些反腐败措施或是加强独立机构并赋予其远远超过部门承受能力的权限和期许,或是依赖于原有公共事务体系自身去设置反腐败机构,或是赋予可能大多不会积极举报腐败活动的公民相应的权利,这些措施都只能起到短期作用,不会长期有效,因而这些举措必定会随着时间流逝而趋于无效。

第二,反腐败的主要目的是为全面改革开路,然而墨西哥在进行了反腐败改革后,并没有进一步推出全面性的改革措施以真正改变现有的公共事务治理体系和政治文化传统,反腐败可能成为孤立的改革,效果自然会大打折扣。当然,在墨西哥这样一个复杂多元的发展中大国还有许多其他因素会影响到改革的决策和推行,并不全然是改革设计者的失误。

第三,反腐败乃至全面改革,最核心的要素在于必须要有一个真正致力于实现改革目标的强力核心领导机构能够推行改革措施。唯有如此,才有可能冲破各种利益藩篱,严厉打击腐败活动重塑政治文化,并通过全面推进改革以从根源上更新原有的、已经为腐败所嵌入的公共事务治理体系,从长期解构腐败的嵌入机制,消除腐败带来的参政激励^{[7](p. X II)}。然而,墨西哥总统不能连任,涅托本人和执政党也难以真正成为这样的强力核心,因此前景不容乐观。

因此,墨西哥治理腐败的措施虽然体现了强大的政治决心,但其前景并不值得看好,因为这些措施只能短期“治标”,不能长期“治本”。对于墨西哥这样政治文化始于殖民地而后又没有真正全面变革的发展中大国而言,要真正治理腐败问题,必须重新建构公共事务治理体系,从根本上改变腐败的政治文化传统。然而,这对于墨西哥而言,还需要更多的改革和规划。

(二)墨西哥反腐败对我国的启示和教训

作为一个人均收入刚刚迈过高收入国家门槛的发展中国家,墨西哥的许多政策都可以为我国现阶段跨越“中等收入陷阱”提供一定程度的借鉴意义和经验教训,也包括其近来的反腐败政策。诚然,墨西哥的反腐败举措远不如我国成效显著,但在我国高压反腐态势中全面深化改革的大背景下,反思和借鉴墨西哥的反腐败措施并吸取其相应的教训,对于我国具有一定的参考意义和实践价值。

第一,墨西哥反腐败的经验参考。墨西哥将反腐败改革写入了宪法^[8]并以宪法修正案的形式专门推出这部改革法案,同时建立了许多新的机构。对于我国而言,在探索包括中央巡视制度在内的一系列新型且有效的反腐败手段的今天,正可以考虑将现有的党章及党内法规体系和宪法及相关法律体系中的反腐败措施在反腐败已经取得阶段性胜利的新形势下进一步整合。此外,考虑到反腐败工作的特殊重要性,可以在进一步提高从业门槛的基础上给予核心反腐败部

门高于普通事务部门的工资待遇。

墨西哥赋予了审计部门对于自身内部事务的自主决定权,允许其直接监管各级政府的公共资源,同时给予其直接要求司法部门打击腐败对象的权力。当然,法律也对其负责对象、权限范围做了原则性和限制性规定。对于我国而言,在当前反腐败工作已经取得显著成效的新形势下,可以通过进一步发挥审计和监督的作用,使公职人员从“不敢腐”、“不能腐”走向“不想腐”^⑥。

第二,墨西哥反腐败教训吸取。墨西哥赋予公民以负责任的态度向国会检举腐败行为的权利,同时对公民个人因行政失误或者腐败行为所造成损失的求偿权予以了规定,我国也可以参考借鉴。当然我国已经有比较完备的检举体系和国家赔偿体系,在许多公民利益受损的情况下有相应的合法路径进行申诉。但是,我们可以从墨西哥这一制度性规定可能引起诽谤问题中吸取教训,进一步完善反对诽谤和故意陷害的制度,同时注意避免将不真实的“腐败案件”推向舆论,导致以讹传讹,形成舆论风暴,造成对公职人员的不公正对待。

墨西哥的政治文化传统的历史源流和公共事务治理体系的腐败基因是腐败长期难以消除的根本原因所在,因而缺乏真正有力的核心的领导机构来带领整个国家改变腐败的政治文化传统并全面改革公共事务治理体系。我国有足够强有力的反腐败和全面改革的核心领导机构,而且反腐败的措施十分有效、全面深化改革的顶层设计也比较完善,因此,我国应当继续坚持现有的核心领导体系,决不能有丝毫的削弱。

从墨西哥的腐败及其治理可以看出,腐败问题有其历史的根源和现实的逻辑,治理腐败往往需要在一个强有力的核心领导机构带领下进行全面的制度革新,从而重构公共事务治理体系及其赖以运作的政治文化传统。事实上,腐败具有历史性和全球性,世界上任何一个国家和地区在历史和当今都存在不同程度、不同类型的腐败^{[9](p. 14)}。一个对于反腐败问题持有严肃态度

的国家,应当建立一个强有力的核心领导机构,全面推进包括反腐败改革在内的全局性公共事务治理体系的改革。在改革过程中,可以从建立廉洁“飞地”开始,逐步压缩可能被滥用的公共权力活动空间,调整可能被侵蚀的公共资源分配体系,从而抑制腐败意识并消除腐败机会^[10](p.149),逐步建立一个更加廉洁公正的公共事务治理体系。

(感谢北京大学国际关系学院许振洲教授的修改和指导意见。)

注释:

- ①时称“国家革命党”,1938年改称“墨西哥革命党”,1946年改称现名。该党在1929年~2000年曾连续执政71年,2012年重回执政地位。
- ②卡洛斯·萨利纳斯(Carlos Salinas),1988年~1994年任墨西哥总统,任内大力推行新自由主义改革,卸任后不久离开墨西哥,因为腐败指控等原因至今没有回国。
- ③一党优位制是指在某个民主制国家中存在一个长期在选举中胜出并稳固执政的政党的政治格局,如1955年到1993年间日本的自由民主党,以及本文提及的1929年到2000年间墨西哥的革命制度党等。
- ④腐败行为的形成需要三个必要条件,分别是公共权力(资源)、腐败动机和腐败机会,三者相互影响和促进,在三个条件同时具备时就会产生腐败行为。参见程文浩:《预防腐败》,清华大学出版社2011年版。
- ⑤比森特·福克斯·克萨达(Vicente Fox Quesada),2000年~2006年担任墨西哥总统。
- ⑥参见:《沃尔玛“墨西哥行贿事件”始末》,http://www.linkshop.com.cn/web/archives/2012/207737.shtml,访问日期:2015年10月25日。
- ⑦费利佩·卡尔德里·伊诺霍萨(Felipe Calderon Hinojosa),2006年~2012年担任墨西哥总统。
- ⑧参见:《墨西哥警方开展腐败调查 全国10%警察被开除》,http://www.chinanews.com/gj/2010/0831/25023-96.shtml,访问日期:2015年11月6日。
- ⑨参见:《“世界各国腐败观察”系列报道之九——墨西哥教师工会与政党存在权钱交易 贪腐案震惊全国》,http://world.people.com.cn/n/2014/0617/c1002-25156622.html,访问日期:2015年11月11日。
- ⑩参见:《墨西哥43学生在示威后失踪》,http://www.guancha.cn/Third-World/2014_10_07_273765.shtml,访问日期:2015年11月6日。
- ⑪参见:《墨总统承诺解散所有市级警察部门以改变警

察腐败|培尼亚|墨西哥》,http://news.ifeng.com/a/20141130/42606130_0.shtml,访问日期:2015年11月13日。

- ⑫参见:《墨西哥总统夫人豪宅曝光 价值4417万人民币》,http://news.qq.com/a/20141112/059822.htm,访问日期:2015年11月7日。
- ⑬参见:《墨西哥知名女调查记者遭开除,曾曝光总统“豪宅丑闻”》,http://news.163.com/15/0317/13/AKTO96UT00014SEH.html,访问日期:2015年11月22日。
- ⑭参见:《安全和腐败问题妨碍墨西哥营商环境》,http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/1/201505/20150500-983802.shtml,访问日期:2015年11月3日。
- ⑮Decreto Por El Que Se Reforman, Adicionan Y Derogan Diversas Disposiciones De La Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, En Materia De Combate a la Corrupción,DOF:27/05/2015.http://dof.gob.mx/nota-detalle.php?
- ⑯参见:《从“不敢腐”到“不能腐”“不想腐”——专家学者谈党风廉政建设和反腐败工作》,http://theory.people.com.cn/n/2014/1225/c40531-26276171.html,访问日期:2015年11月18日。

参考文献:

- [1]李辉.腐败、政绩与政企关系——虚假繁荣是如何被制造和破灭的[M].上海:复旦大学出版社,2011.
- [2][美]迈克尔·C·迈耶,威廉·H·毕兹利.墨西哥史[M].复旦人.上海:东方出版中心,2012.
- [3][美]托马斯·E·斯基德莫尔,彼得·H·史密斯,詹姆斯·N·格林.现代拉丁美洲(第七版)[M].张森根,等.北京:当代中国出版社,2014.
- [4]高新军.墨西哥革命制度党艰难转型的经验与教训[J].当代世界,2014,(4).
- [5][美]苏珊·罗斯·艾克曼.腐败与政府[M].王江,程文浩.北京:新华出版社,2000.
- [6]Confront Corruption: The Elements of a National Integrity System[R]. TI Source Book,2000.
- [7]兰小欢,等.腐败与反腐败的经济学[M].北京:北京大学出版社,2016.
- [8]墨西哥将建立全国反腐系统[N].人民日报,2015-05-29.
- [9]过勇,宋伟.腐败测量[M].北京:清华大学出版社,2015.
- [10]程文浩.预防腐败[M].北京:清华大学出版社,2011.

[责任编辑:刘琼莲]