

20世纪90年代马来西亚的廉政建设

卓越

(厦门大学 公共管理系, 福建 厦门 361005)

[摘要]在20世纪90年代,马来西亚注意加大廉政建设力度,强化各种监督机制,取得了阶段性的成果,也总结出了一些带有启示性的经验。当然,马来西亚的廉政建设也是个在实践中不断摸索、不断完善的过程。

[关键词]马来西亚;廉政建设;90年代

[中图分类号]D922.11

[文献标识码]A

[文章编号]1673-5684(2007)02-0006-05

作为一个发展中的国家,和东南亚其他国家以及世界各国一样,马来西亚也面临着腐败问题的严重挑战。在马来西亚,腐败现象有它最容易滋生的地方,在新的时期腐败现象又有新的特点、新的手法。在20世纪90年代,马来西亚注意加大廉政建设力度,强化各种监督机制,取得了阶段性的成果,也总结出了一些带有启示性的经验。当然,马来西亚的廉政建设也是个在实践中不断摸索、不断完善的过程。

一、加强政府内部的监督机制

马来西亚政府方面的廉政建设可以通过思想上和操作上的两个层面进行分析。

总体上看,马来西亚的高层领导是重视廉政建设的,虽然在他们看来,马来西亚的腐败现象并非成风。“如果我国的贪污情况处于非常严重的水平,我国的常年经济增长率将无法保持着8%的成绩。”^[1]但他们对腐败的性质和腐败现象产生的后果的认识是相当清楚的,他们是把廉政建设和国家的生死存亡,民族的现代化进程,执政党的战斗力、凝聚力联系在一起考虑的。马哈迪指出:“巫统是否能继续执政至2020年,2020年宏愿能否达至以及巫统、马来人、其他土著和国家能否和世界其他民族平起平坐,是依赖巫统成功的扑灭金钱政治。”^[2]马来西亚是个发展中的国家,是个经济增长较迅速的国家,是个有雄心在下一个世纪初实现现代化的国家,他

们认为在经济建设过程中,腐败现象从表面上看,从某个环节看,也许会刺激经济,推动增长,但从本质上,腐败扰乱了经济运行秩序,阻碍了经济增长,会引起通货膨胀等一系列严重的后果,最终是损害了国家的利益,坑害了广大民众的利益。政府贸消部长举例说道:“一道承包商为了贷款上的便利,贿赂银行的职员获取贷款,结果必须提高屋价赚回付给银行职员的贿赂金,或者在建筑过程中偷工减料。”^[3]当代,全球经济一体化的进程,各种经济要素互补的发展趋势,使得吸引外商投资是一个国家、特别是一个发展中国家经济建设中相当重要的促进因素,而廉政建设又是吸引外资的一项重要工程。在腐败盛行的地方一件本来顺理成章的事会处处受卡,一项原本相当简单的事会旷日持久,只要有权力运作的地方,就可能会生出种种借口,或者明火执仗,或者变相敲诈。因此,一个贪污成风的国家,会令外国投资者望而却步。

基于对本国腐败现象的一种把握,对执政党能力的一种自信,马来西亚政府认为他们有信心搞好廉政建设。同时,他们也深深感到反腐倡廉的紧迫性和挑战性。腐败极具有传染性的特征,反面的导向渗透力非常强,很容易引起人们因追求物质利益而生成趋同心理,如果不采取积极有效措施,在腐败成风前就将其扼止,腐败一旦蔓延成一种社会文化,就难以控制了。为此,政府的有关机构、高级官

[收稿日期]2007-03-26

[作者简介]卓越(1957-),男,福建三明人,厦门大学公共管理系主任,教授,博士生导师。

员在多种场合反复强调廉政建设的重要性,猛烈抨击了官场中的腐败行为。1990年11月吉兰丹州务大臣在主持州行动委员会会议上强调每一个公务员都要明确角色、洁身自爱,防止通过任何形式,包括利用喝茶钱或佣金等名义获取非法收入。他也郑重要求在每一次访问和主持仪式时,私人界和政府机构不要再颁发给他纪念品,以示以身作则。1994年5月,政府副首相痛击了一些机构、官员不负责任滥用公款,以权谋私的行为:“一些特别为了协助农民和贫穷人士而设的政府机构,更注重办公室的装修、新车和美化本身的机构,最后,转移给人民的拨款所剩无几。”^[4]1995年1月,反贪局提醒公务员在农历新年期间不可接受红包或礼物之类的赠品,反贪局官员强调,或许赠方出于一番好意,但官方一旦接受,就是一种受贿行为。

在操作层面上,马来西亚政府廉政建设既有传统的项目,亦有20世纪90年代新推出的举措。

政务公开是民主政治的一个环节,是勤政,也是廉政的一个前提,政府总理马哈迪指出:“政府公务员以繁文缛节处理所有公务,造成了贪污现象。”“如果所有商人都很容易接近公务员,公务员便很难能故意拖延公务,如果每个人都能够很迅速地获得公务员的服务时,他们便很少有理由贪污。”^[5]从20世纪90年代开始,政务公开在政府一些部门逐渐推行。1996年开始,地方政府有关部门需在14天内向提出申请的房屋发展商做出答复,运作过程必须要公开。公积金局在筹建廉价屋时,也要公开运作全过程。

财产申报是防止公务员以权非法聚敛财富的有效手段,在不少国家得到积极推广。马来西亚政府1961年的防止贪污法令第25(2)条就明确规定了财产申报制度。在20世纪90年代,政府主要是抓好扩大制度的适用范围和加大制度的执行力度等方面的工作。1994年7月,全国法官会议上,一致同意要拟定法官行为准则,其中要求所有委任高庭法官都必须向联邦法院首席大法官呈报他们的财产,违反准则的法官要受到纪律处分。首席大法官认为,财产申报既可以促进法官的清廉,也可以保护法官的正当利益。也就是说,当法官日后遭到没有依据的指责时,他可以提出反驳。这项决议要报告首相并在国家元首的同意下才正式步入实践,财产申报从行政部门扩大到司法部门,显然是有助于廉政建

设的。1994年6月,前沙巴基金局总监杰莫里被控于1989年10月没有遵照反贪局总部发出的书面通知书,以宣誓方式申报属于他本人、妻子及女儿的财产,并在多次延长期限的情况下,仍未申报他在10个银行账户的12万多元的存款,这位官员作了一番可笑的自辩,说他以为通知书中指的动产和不动产只是指房屋、汽车、地产、首饰和股票而不包括银行存款。这个案子事实清楚,10天审毕,被控罪名成立。1996年4月,公共服务局将财产申报制度纳入普通公务员管理轨道,要求所有公务员必须在开始工作的一周内申报其财产。

马来西亚政府正逐渐将公务员、特别是高级公务员在其职位上为履行职责而应得的物质待遇通过货币化的形式表现出来。这种作法带有启发性的意义,这种直接挂钩的作法,从高级公务员方面来看,明确了国家为各个职位所作的投入,可以形成一种压力,转变为一种动力,激发他尽职尽责去完成公务。从社会方面来讲,知道这个职位的职责权利,有利于监督。从国家方面来说,这个职位明码实价,减少了诸多说不清楚的无端耗费,实际上减轻了财政负担。如前所述,高级公务员在任职期间,可以按规定特价购买公用汽车,看起来,这是政府给高级公务员的一份优厚待遇、一种特权,实际上,这种作法解决了以往难以避免的一个悖论,堵塞了公车私用这个巨大的财政黑洞。应该说,总体上这是一种廉政举措。而且,从马来西亚的实践看,一些已经货币化的高级公务员的物质待遇又在逐步明确、逐步降低,这也是廉政建设深化的一个表现,尽管这种作法还不是很普及。例如,为了节约开支,有的州将副州务大臣的月应酬津贴由1500元减为1000元,租屋津贴由1500元减少至1000元,家人津贴由1000元减少至500元,出国津贴与外州津贴分别由250元及150元减到150元和50元,其它还有日常津贴、饮食津贴及有关津贴也按一定比例扣减,原有的每3年1000元服装津贴予以取消。

1995年初,警察部门推出一项新的举措,警察拒绝受贿并将有关事件汇报给上司,可获得至少50元或与贿赂金同样数额的奖励。警方认为此举既可有效地消除警察中存在着的较为严重的腐败现象,又可阻遏公众行贿。这个新招在社会中马上引起反响。两名律师指出,此举不合逻辑且有导致警察滥用权力的可能,因为拒绝受贿是每个警察应有的职

责。这种方法也可能会诱使一些警察无端指控某人行贿,这种方法还会给国内其他执法机构立下—个非常不健康的榜样。对此,作为权威的监督机构反贪局表示,原则上接受以现金奖励拒绝贪污的警察的作法,但警察部门须制定严厉的条例及程序来执行。因为就反贪局本身来说,它已有一套奖励拒绝贪污的官员的方法,只不过它是以颁发奖状、给予奖赏、升级及加薪作为刺激手段而已。

二、重视政府外部的监督机制

严格地说,本文分析的对象中只有国会反对党的监督是一种政府外部的控制程式,但相对来说,执政党的监督、审计监督也可看成是一种政府外部的控制机制。

国阵是马来西亚长期—盟独大的政党联盟,在这个联盟中,巫统是最重要的起决定作用的成员党派。1996年,反对党阵营大变动,回教党、四六精神党解体,党员全部加入巫统,这个党的力量更加强大了,在某种意义上讲,执政党主要指的就是巫统,在根本上,执政党与政府的政策是一致的,执政党与政府的廉政建设是统一的。此外,巫统还注意从加强党内建设、严肃党内纪律的角度来促进政府的廉政建设。巫统内设有管理委员会和技术委员会,负责调查党内成员的政治生活的。1994年6月,巫统举行了有1770名代表参加的党的特别代表大会,这次特大修改党章第五(四)和十八条款。新的五(四)条款主要是政治基金的捐献问题。按规定,任何正统区、支部如果接到政治基金,必须交给巫统总部处理,不得留为个人之用,违规者将会受纪律处分。任何区、支部若接党员投诉,有人涉及金钱政治及滥用职权,都必须把相关资料呈交总部处理,总部在查证属实后,设立委员会进行调查,并向纪律委员会做出建议。新的十八条款对惩戒作了新的规定;触犯党员行为准则或是其他纪律行为者,将被警告、取消身为党员的权利、禁止在党中出任和竞选任何职位,以及在大选中成为国、州议席的候选人,严重违规者将被开除党籍。巫统还希望通过此次特大修改党章的拉动作用,促进其他国阵成员党也跟随行动,严格党内纪律,推动廉政建设。

国会是有权威的政府外部监督力量,在马来西亚,国会中的反对党所占席位甚少,但相当活跃,尤其在监督政府方面,是一支举足轻重的生力军。在前所述的一些高官大员要案的曝光,大都是反对

党举报所为。在90年代,反对党在促进廉政建设方面还做了以下工作:

第一,提出全面的廉政纲领。1994年岁首,民主行动党秘书长,丹绒区国会议员林吉祥在新年致词中声称希望这一年成为全体国人,包括政治领袖和大众传播媒介扑灭贪污舞弊的一年。当年10月,民主行动党在其“马来西亚建国政策”的第一个宣言中提出建设廉政及可靠政府的七项措施:①把贪污列为国家的首号公敌。②提高反贪局地位,把它升级为反贪污委员会,完全不受政府管制,只须向国会负责。③设立全新的反贪污法律,扩大其权限并加重刑罚以杜绝贪污行径。④制定“阳先法律”,规定所有政治领袖、人民代议士及高级公务员公布他们的财产。⑤设立一个私营事务国会委员会,以便监督整个私营化程序,以杜绝如劫掠化及内部私营化的舞弊行径;设立一个私营化事务咨询理事会,赋予它在任何私营化企业在提高收费之前,进行检审及向国会和政府提出建议的权力。⑥设立一个有效的国会遴选和专家委员会,以监督政府的财政及开支,同时监督各部门的表现。1996年4月,林吉祥要求国会暂停原有议程,专门讨论“国际透视”组织1995年度公布的41个国家贪污指数,马来西亚排名第23位的问题,这提案虽遭否决,但反映出反对党在国会廉政监督中的作用。

第二,采取各种手段力除金钱贿选。1995年是马来西亚新一届国会大选,大选过程是各个政党短兵相接、你争我夺的较量,同时大选中的金钱政治现象也是长期围绕大马的阴影。政府亦承认,在巫统各级选举中,收购选票的行为在秘密进行。为了保证选举的自由、公平和清廉,国会反对党领袖林吉祥在1994年6月就挑战性地提出,执政党如真心要杜绝金钱政治,就要邀请所有在国会中具有代表权的政党,通过国会立法来消除贿选选票的腐败现象。1995年初,民主行动党又敦促反贪局设立一个全国大选稽查小组,计算各政党和候选人在新届大选中所花费用。林吉祥主动提出要让这样的组织来监督民主行动党的大选运作,也希望国阵的账目能自觉接受稽查。他个人认为,国阵在上届10天大选中共花了3亿元,大大超过了竞选费用的规定。这是不公平、不公正的,督促政府切实查案。1994年7月,行动党领袖林吉祥在下院参与辩论时敦促政府撤销联邦土地复兴及统一局总监的职务,并严肃查处

局内一些不正常事件。他指出,该局在雪兰莪州的组织存在严重违规行为,按规定,该局每年修建公路的计划指标金额不符超过100万元,但1992—1994年,该局的工程合约已达到1200万元。而且,该局还违反规定,将有关工程完全交给其属下的联邦土地复兴及统一局合作社有限公司一家单位去执行。他还指出,这类违规现象在其它州同类组织也屡有发生。同个时间,行动党还要求政府对前沙巴基金会主席杰佛里被控七项涉及贪污罪状后又被收回的真正原因展开全面的调查。林吉祥指出,首相署方面为此做出的解释无法自圆其说,即使是因技术原因无法取证,无法证明有罪的话,也不应该再委任其为上议员和副部长。

马来西亚的国家稽查局是与国会有密切联系,相对独立于政府的经济监督机构。国家稽查局要向国会的有关部门报告工作,对其负责。90年代,国家稽查局的监督工作比较有重点地放在法定机构,特别是州法定机构上面。法定机构是一种相对于政府职能机构,依据有关法律建立,负责比较专门性事务的行政机构,具有数量多、编制活的特点。进入90年代以来,马来西亚州法定机构比较严重地存在着财务管理混乱的现象,国家稽查局对此的监督主要有普遍审查和特定调查两种方式。普遍审查即要求州政府法定机构按期呈交账目报告。据统计,截止1994年,共有186个州法定机构没有提呈财务报告,其中1990年为58个,1991年为25个,1992年为36个,1993年为67个。针对这一情况,国家稽查局加大监管力度,在其权限范围内对有关部门分别给予书面提醒和批评,以促进财务管理,并将有关情况写成稽查报告送交国会公共账目委员会其它相关部门,让其采取适当的行动。特定调查是应有关部门的要求对相关法定机构的财务管理进行监督的一种形式。90年代,在这方面比较典型的事例有对沙巴州政府有关的法定机构进行的审计。沙巴州是一个很特殊的行政区域,具有很大的独立自主权。在政治体制方面,和联邦政府国阵长期一盟独大的状况不同,沙巴州是由团结党、人民党等几个地方性的政党轮流执政的。几个政党之间你争我夺,不单单是一个你上我下的问题,新上台的政府要对旧政府清算总账,以此来加深选民对新政府的印象。清查的主要内容是对旧政府的财务报告进行审计,清查的主要对象是州的有关法定机构。虽然,这种稽查监

督主观上是为政党格斗职务,但客观上是有利于廉政建设的。1985年,沙巴团结党上台执政,曾委托一个调查团稽查前人民党政府的有关财务。1994年,人民党实现改朝换代后,结合90年代的州法定机构未呈报财务报告问题,专门召开内阁会议,要求国家稽查局派团清查沙巴州最大的法室机构,由原州首席部长的胞弟担任总监的沙巴基金局,以及经济发展局、市镇及房屋发展局、旅游促进局、渔业发展局、森林发展局、海港局、乡村发展局等至少11家机构90年代的年终报告。

三、有待进一步完善的监督机制

20世纪90年代马来西亚的廉政建设取得了积极成效,但反腐反贪工作任重道远。马来西亚廉政中还有许多机制需要加以完善,以下,我们集中分析这么几个问题。

1、关于反贪局的行政地位问题

反贪局是马来西亚廉政建设的主力军,为反腐倡廉做了很大的贡献。1991年,由反贪局揭发的贪污案共有1357宗,1992年为1337宗,1993年达1478宗。但反贪局在整个政权体系中的地位并不高,马来西亚的反贪局隶属于首相署,其行政级别距政府职能部门还差相当一个档次。1987年8月,首相署咨询局主席朱基菲里转任反贪局总监,在这个岗位上,他工作了7年,于1994年退休。其前任则于1987年转而担任农业部副秘书长。由此可见,反贪局的行政地位只相当于政府部门内的司局。监督是一种以权力制约权力的过程,监督力量太弱,权力地位太低,会直接影响监督的力度和效果。如前所述,马来西亚的反对党强烈要求提升反贪局的地位,将目前的由首相府领导的反贪局改为对国会负责。当然,改变隶属关系涉及到体制问题,这要在一个更大的范围内加以讨论,但从强调反贪局权力这个角度看,是有其道理的。

2、关于反贪局的组织功能问题

反贪局是严格地依法监督的机构,反贪局现行的职责权限都是根据1961年颁布的《反贪污条例》进行操作的。从目前情况看,当时制定的条例有一些已不太适合形势需要进行适当的修改,有些要根据新的情况,增添新的条文。例如,现有的条例中没有充公涉嫌者财产的规定,这是一个社会上议论较多的问题。1992年,反贪局曾提出一个新的反贪法的详尽草案,以作为检讨的基础。1993年,副首相在

国会宣布政府准备考虑反贪局提呈的完整的建议,修补反贪法令存在的漏洞,但真正的修订工作迟迟不见动静,社会上对此颇有意见,反对党也一再催促检察长能够公布新的反贪污法令草案,以加速修订进程。对案件进行审理调查是反贪局主体功能,目前,反贪局的调查功能还有诸多限制,例如,一些案件必须由有关稽查部门将稽查报告送交国会,再采取有关的调查行动。从加快办案效率,及时严惩不法分子方面考虑,可以适当加强反贪局的调查功能。1994年,最高法院法官在一次主持《大马反贿赂及贪污法律》一书开幕时就曾建议,要增加一个自动机制,让反贪局在掌握切实证据的情况下,能够直接介入涉列案件的调查,尽早使那些贪污案件在法庭得到处理。1993年6月,当时的反贪局总监曾透露,在新的反贪污条令草案里,反贪局有权调查已经私营化的前政府机构,因为在这方面出现过不少问题,需要有新的法令来填补这个真空。

3、关于反贪的惩戒力度问题

马来西亚在监督体制上也是贯彻控诉监督与惩戒权相分离的原则,反贪局只有调查权,审判惩戒权在法院。从实践中反映出来的情况看,现行法院对涉嫌贪污的惩戒规定不尽合理。现行惩戒规定的通常模式是实施刑罚或经济处罚,或两者并用。这种模式有两个问题;其一是存在着实际的以罚代刑的可能性。经济处罚固然是一种惩戒措施,但对于涉嫌严重贪污的案子来说,仅用经济处罚还不足以反映出法律的严肃性,不足以在廉政建设中起到警示作用。其二是经济处罚失之于轻,给涉嫌分子造成可乘之机。现行对涉嫌贪污的经济处罚的数目相当之低,与其涉嫌的贪污数目反差太大,几乎形成不了一种制约。在这种情况下,只要有可能,那些涉嫌贪污者就要争取以罚代刑,不少有背景、有关系、有权势的涉嫌分子,最后都只以一笔小小的罚金就了结案子。如前所述,前沙巴首席部长拜林被控涉嫌多起严重的贪污,此案经审理判定拜林有罪后,拜林也只是缴纳了1800元的罚款便可离开法庭。虽说拜林的政治前景或许由此而暗淡,但这件案子的处理结果与他所犯的罪行相比实在是太微不足道了。同样,在前已述的前沙巴基金局总监涉嫌未呈报资产一案,在罪名成立的情况下,其最高的处罚是监禁一年或罚款2000元或两者并施。罚款2000元对于一个月薪6万元的局长来说又算得了

什么呢?可以说,马来西亚反贪工作在这个最后的程序上留下一个不小的遗憾。

4、关于民主监督意识问题

廉政建设是个系统工程,加强反贪局的地位作用,让全反贪污法令等,都是以权力制约权力的措施。此外,以权利制约权力,加强民主监督也是廉政建设的重要内容。民众监督具有监督主体众多、监督范围广泛、监督过程直接的特点,同时,民众监督也是政治参与程度扩大,提高民主政治发展的一个重要界标。从某种意义上说,民众监督是廉政建设最深厚的社会基础。假如民众对舞弊行为熟视无睹,一旦腐败行径成为一种社会文化,这种癌症就难以铲除了。民众监督关键是个观念问题、意识问题,对待腐败,疾恶如仇,为求正义,无所畏惧,具有这样的监督意识,民众监督就容易展开了。民众监督意识的强弱受制于许多因素,其中,教育、培养、启发非常重要。应该说,马来西亚政府,特别是反贪部门在这方面也作了不少工作。如,不时和各个学术合作,为学生举办研讨会,利用大型公共集会,运用电影录像等手段进行宣传。为提高政治参与意识,培育开放的政治文化氛围,1996年反贪污局推出反贪污月和素质日的行动,与《星州日报》等全国性大报联合,开展大规模的反贪污调查。从掌握的资料分析,马来西亚民众监督工作还有待于加强。反贪局预防组主任指出:“公众和反贪污局的合作态度仍未令人满意,我们希望通过教育活动能提高公众的反贪污意识。”^[6]内政部副部长也在一次集会上公开呼吁要求人民应勇于揭发舞弊事件,而不是在咖啡店里私下议论。反贪局总监指出:“当局需要公众无畏无惧挺身而出,提供更多贪污资料以方便展开进一步调查。”^[7]当然,提高民众监督意识需要多种努力,综合起作用,如政府对贪腐现象的惩治力度等都直接影响到民众监督意识程度。

[参考文献]

- [1] 马来西亚《星州日报》1994年12月28日
- [2] 马来西亚《星州日报》1994年6月20日
- [3] 马来西亚《星州日报》1994年7月8日
- [4] 马来西亚《星州日报》1994年5月9日
- [5] 马来西亚《星州日报》1996年8月19日
- [6] 马来西亚《星州日报》1994年8月10日
- [7] 马来西亚《星州日报》1996年10月2日

(责任编辑:林明华)