

瑞典社会民主党廉政建设与 腐败治理机制研究^{*}

赵 婷

[内 容 提 要] 瑞典社会民主党作为瑞典执政时间最长的政党,在廉政建设与腐败治理方面进行了诸多探索,推动建立了瑞典的廉政体系和廉政制度。目前,瑞典逐渐形成了比较完善的反腐败立法机制、廉政制度运行机制与比较健全的监督机制,其清廉指数一直排在世界前列。尽管瑞典社会民主党并没有从根本上解决腐败问题,但其重视反腐败立法、不断加强自身建设、注重发挥各监督主体合力的系列举措,仍值得我们借鉴。

[关 键 词] 瑞典社会民主党 廉政建设 腐败治理

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2019.04.016

瑞典社会民主党历史悠久,稳居政坛,成功塑造了“瑞典模式”,在党内治理和国家治理层面颇有成就。特别是在廉政建设与腐败治理上,瑞典社会民主党成绩显著,瑞典一直被不同机构列为世界上最廉洁的国家之一,是国际社会反腐败的样板。在腐败问题蔓延的今天,深入研究瑞典社会民主党廉政建设与腐败治理机制尤为必要。

一、瑞典社会民主党的廉政建设举措

瑞典社会民主党上台执政以后,在廉政建设与腐败治理方面进行了诸多探索,使瑞典逐渐形

成了一套比较健全的廉政立法、运行和监督机制。

(一) 以立法为根本,建立健全反腐败立法机制

自执政以来,瑞典社会民主党积极推动议会制定并修订了一系列法律法规,从立法入手预防和整治腐败。

第一,推动宪法改革,从根本上预防腐败的发生。瑞典是民主法治国家,早在 1809 年,瑞典议

^{*} 本文系 2019 年度教育部人文社会科学研究规划基金项目“21 世纪西欧发达国家共产党适应性变革与政治走向研究”(项目编号:19YJA710064)的阶段性成果。

会就通过了欧洲第一部宪法性文件《政府法典》。瑞典社会民主党在执政期间,曾多次主导宪法改革,推动议会制定和修订了《新闻自由法》《政府法典》和《议会法》等宪法性文件,使瑞典的宪法日趋完善。特别是在公民自由权利、议会和政府的权力监督制约等方面作了更明确的规定。例如,1949年制定的《新闻自由法》赋予瑞典媒体和公民更广泛的新闻自由,并加大了对信息提供者的保护力度;1974年修订的《政府法典》规定了议会的权力和职能,在强调议会对政府部门的监督职能的同时,也从议会体制上限制了执政党的组阁权力,使议会、政府和司法机关之间的权力相互制约。^①瑞典《议会法》还规定,“任何议会内阁成员不得从事任何公共事业或私人事业,也不得担任或从事有损于公众对他信任的职务或活动。”^②

第二,制定专门的反腐败法规和廉政准则。为了整治腐败和进一步规范国家公职人员的行为,瑞典社会民主党分别于1919年和1962年推动议会制定了反对在商业领域行贿和防止公职人员受贿的法律,在此基础上才有了后来《反行贿受贿法》《审计法》和《瑞典公职法》等法律法规的出台。《反行贿受贿法》对国家公职人员、国有企业和私人企业中的经理、经纪人等普通职员的行为作出了严格规定:“政府官员不得接受200克朗以上的礼品,企业雇员不能接受500克朗以上的礼品,否则视为行贿受贿”;“任何人索贿、受贿或接受不适当的报酬,都被认为犯有受贿罪,应当处以两年以内监禁,情节严重者判处六年以内监禁”。^③《瑞典公职法》更是一部专门规范国家公职人员职业操守的法律,按照其规定“公务员不得利用职权或委托从事任何有损于公正形象的活动,任何公务员履行官方职责,不能有损于机关声誉;公务员未经政府许可不得利用职务之便收受礼品、捐赠或类似好处;公务员必须严格遵守《公务员保密法》的规定;公务员不得身兼二职,除非有法律规定可以兼职;公务员应以公职为己任、恪尽职责。”^④瑞典社会民主党在本党前主席、瑞典前首相莫娜·萨林(Mona Sahlin)1995年使用公务信用卡购买个人物品的丑闻被曝出后,及时推动修改法律,“将原来政府官员因公消费可以用公务信用卡支付的规定修改为官员若因公消费必须先由自己垫付,之后凭消费发票并经过相关机

构审核后报销”^⑤。此外,1962年通过并于1965年正式生效的《瑞典刑法典》是瑞典关于犯罪与刑事责任的法律,也是在瑞典社会民主党执政期间通过的。它明确“将贿赂犯罪区分为受贿罪和行贿罪”,并将公职人员的界定范围进一步扩大,把“一切与公共事务相关的人员以及社会中介机构人员的腐败都纳入贿赂犯罪之中”。^⑥

(二) 打造阳光透明政府,完善廉政制度的运行机制

社会民主党作为瑞典的主要执政党,一直致力于打造公开、阳光、透明的政府,不断推行政务公开和公务员财产申报制度,完善政府信息公开体系和公开方式,以保持清正廉洁的政府形象。在瑞典,“1766年传统”即政务公开的历史传统由来已久,“任何一个公民都可以到任何一个部门要求查阅其财务文件资料”^⑦。社会民主党在执政期间十分注重政务信息的公开与透明,大力推进电子政务系统建设。从1997年开始,由瑞典司法部统一负责建设、运行和维护的瑞典政府门户网站“看瑞典”(Sweden.se)成为民众获取政务信息的重要网站,“一些政府机构同时为公民提供了各种电子服务,所有的部委和立法都可以在网上找到,并且可以看到政府和各部委的完整列表”^⑧。社会民主党通过电子化办公平台,将政府所有文件都上传至网站以备民众查询,“每年的财政预算法案和决算情况也都及时向社会公布”,“还建立了财产申报制度和审计制度,通过订立‘协议’等形式,规定社会民主党所有官员的

① See Magnus Isberg, *The Constitution of Sweden: The Fundamental Laws and the Riksdag Act*, Stockholm: Sveriges Riksdag, 2016, pp. 15-20.

② 陈锦荣《瑞典社会民主党治国理政经验研究》中共中央党校2016年博士学位论文第134页。

③ 陈锦荣《瑞典社会民主党治国理政经验研究》中共中央党校2016年博士学位论文第133—134页。

④ 倪邦文、石国亮、刘晶《国外廉政建设制度与操作》中国言实出版社2013年版第66页。

⑤ 王建波主编《国外廉政建设述评》武汉大学出版社2016年版第18页。

⑥ 李秋芳、孙壮志主编《反腐败体制机制国际比较研究》中国社会科学出版社2015年版第212—213页。

⑦ 高波《廉洁拐点》中信出版集团2017年版第120页。

⑧ 韩阳编《北欧廉政制度与文化研究》中国法制出版社2016年版第184页。

收入、纳税情况等个人信息每年都必须向社会公布”,充分保障了民众的知情权、参与权和监督权。^①

此外,政府采购是瑞典经济的重要组成部分,其影响面非常广,涉及数以万计的政府采购实体和供应商,也是潜在的腐败高发区域。为预防腐败,瑞典社会民主党推动政府采购法制化、程序化、透明化,促使政府采购工作有序开展。与政府采购相关的法律法规主要包括《公共采购法》《政府采购协调条例》等。瑞典的政府采购和公共采购还设有专门的监察机构——瑞典从业竞争管理局。

(三)健全监督机制,发挥多元监督主体的整体合力

瑞典社会民主党注重发挥各监督主体的整体合力,将议会监督、司法监督、审计监督等体制内监督与党际监督、舆论监督等外部监督结合起来。经过长期实践与发展,瑞典的监督机制逐渐健全,形成了一套监督主体多元化、监督职责清晰化、监督机构专门化的监督体系。

瑞典实行议会民主制,其反腐败体制属于议会主导型,主要的反腐败机构由议会产生,对议会负责。若出现问题,议会可以“就腐败问题要求政府给出适当的解释,甚至可以要求重组内阁,以对政府工作施加压力”^②。瑞典的议会监督主要分为议会监察专员监督和委员会及议员监督。监察专员制度在瑞典设置较早,是瑞典廉政建设的一大特色。监察专员共四人,每届任期四年,是负责监督国家行政机构、军事机构官员的专门人员,他们监督范围特别广泛,重点督察政府权力运作过程是否合法、是否出现不良行政行为 and 腐败行为。监察专员之间相互独立,政治上保持中立,由议会任命并且直接听命于议会,每年以提交年度报告的方式向议会汇报工作。据统计,议会监察专员每年大约收到7000起投诉。^③在官员监督方面,议会常设委员会中的立法委员会负责审查各大臣履职、处理内阁事务的情况。另外,“除了议会所设的监察专员制度外,社会民主党政府在1954年也建立了监察专员的监督机制”^④。

“瑞典司法权独立,法院独立审判案件而不受行政权和立法权的干预”,因此,“更能体现公平与公正,防止徇私舞弊的发生,真正起到监督作

用”。^⑤瑞典司法部设有国家预防犯罪委员会,该委员会主要进行司法研究,“宣传预防犯罪的知识”,发布一些有关瑞典腐败问题的研究报告,“其研究结果一般会被作为政府决策者的依据”。^⑥在审计监督方面,瑞典政府设有专门的国家审计署,该机构“具有较强的独立性与权威性,有权直接获得政府和公司的账号信息,以便对其活动进行监督”此外,“还具有审计权,代表议会审计国家政府的活动”^⑦。

党际监督和舆论监督是瑞典社会民主党廉政建设与腐败治理外部监督机制的主要方式。由于大多数西方国家实行竞争性的选举制度,不同政党之间是激烈的竞争关系,能否获得执政地位取决于各政党所代表的政治力量之间的较量,所以在西方政党政治中,党际监督其实发挥着重要作用。瑞典实行多党制的政党体制,在长期的政治实践中逐渐形成了以社会民主党、环境党、左翼党等为代表的中左阵营和以自由党、保守党、基督教民主党等为代表的中右阵营,两大阵营轮流执政,相互监督。社会民主党作为执政时间最长的政党,对于党际监督也尤为重视。另外,由于具有公开、迅速、直接、覆盖面广、方式多样等特点,舆论通常被视为除立法、行政、司法之外的“第四种权力”。瑞典较早就出台了《新闻自由法》《言论自由法案》等,赋予了报纸、刊物、电视、广播等充分的监督权。1995年“前副首相腐败案”和2006年“内阁成员偷税案”都是在新闻媒体的曝光下才被揭露出来,最后导致相关政府官员引咎辞职,可见,舆论监督的重要性不容小觑。

① 陈锦荣《瑞典社会民主党治国理政经验研究》中共中央党校2016年博士学位论文第135页。

② 王建波主编《国外廉政建设述评》武汉大学出版社2016年版第19页。

③ “Examines the Work of the Government”, see from <http://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/what-does-the-riksdag-do/examines-the-work-of-the-government/>.

④ 陈锦荣《瑞典社会民主党治国理政经验研究》中共中央党校2016年博士学位论文第135页。

⑤ 王建波主编《国外廉政建设述评》武汉大学出版社2016年版第19页。

⑥ 韩阳编《北欧廉政制度与文化研究》中国法制出版社2016年版第194页。

⑦ 王建波主编《国外廉政建设述评》武汉大学出版社2016年版第19页。

(四) 充分利用民间组织和团体的力量,开展反腐败行动

瑞典有类型多样的非政府组织、非营利组织、协会、团体等民间组织,更有规范其行为的法律规范,公民的法律意识和公共参与意识都比较强。据估计,瑞典有20多万个民间组织和团体,在16—84岁的人口,至少85%的人加入了某一组织或协会,这一比率远高于欧盟国家的平均水平。^①瑞典社会民主党认识到了民间组织和团体在本国反腐败实践中的重要作用,通过多种方式鼓励其开展反腐败工作。

第一,支持专业性的反腐败组织开展活动。在反腐败和廉政建设中,瑞典比较重要的民间团体是瑞典透明国际分会和瑞典反腐败研究所。这两个组织合作紧密,发表了多份有关腐败问题的报告,并经常举办研讨会,活跃在瑞典的各类反腐败斗争中。第二,通过民间组织和团体开展信息宣传工作,提高公众的反腐意识。瑞典较早通过了《信息自由法案》,及时、透明地公开各种信息,是有效打击腐败的主要条件之一。为了提高公众对公共信息的认知,瑞典设有一些专门的数据门户网站,其中最著名的是开放知识基金会和“停止秘密合同运动”。人们可以通过基金会的“问题直通车”(FrågaStaten)项目向当局提出任何问题,系统会把问题发送给相应的政府当局和办公室,他们必须作出答复,而且所有的问题和回答都向公众公开。此外,新闻调查中的信息透明和信息自由也十分重要。在瑞典,记者可以自由地报道、传播有关腐败的信息和新闻,如瑞典《每日新闻报》《晚报》等报纸和“冷酷的事实”(Kalla Fakta)、“任务调查”(Uppdrag granskning)等电视节目都发布过有关腐败丑闻的报道。第三,借助工会组织和协会来开展反腐败活动。瑞典有涉及诸多行业和领域的协会和工会,也比较关注反腐败问题。它们一般通过召开研讨会、举办培训等方式开展反腐败的宣传活动,或与瑞典透明国际组织及反腐败研究所等机构开展合作。^②

二、瑞典社会民主党廉政建设与腐败治理的成效

瑞典社会民主党是瑞典历史最悠久和执政时间最长的政党,通过不断探索与实践,逐渐形成了

一套独具特色的廉政建设与腐败治理体系。反腐败是一项系统工程,不仅涉及预防、调查与惩处,更涵盖立法、监督、教育等多项内容,整治腐败也十分复杂,并非一朝一夕就能完成。瑞典的廉政建设颇有成效,一直被认为是欧洲甚至世界最廉洁的国家之一,这与瑞典社会民主党长期重视廉政建设和一贯的反腐传统是分不开的。

(一) 瑞典一直稳居世界最清廉的国家前列

自1995年透明国际首次公布年度清廉指数以来,瑞典一直被列为“六个最不腐败的国家”之一。“根据透明国际公布的廉政体系评估报告,瑞典的各反腐败机构通过高效合作,整个体制框架形成了高度的问责性、完整性和透明度高的特征。”^③此外,自1999年反腐败国家集团^④(GRECO)刚刚成立时,瑞典就加入了该组织。当时正值社会民主党执政时期,这一举动显示了该党对于反腐败工作的重视。反腐败国家集团先后对瑞典进行了五轮审查和评估,主题涉及“预防和打击腐败的国家机构的独立性和专业性”“行政腐败”“审计制度、腐败、犯罪和洗钱之间的联系”“税务机关和财务系统如何预防腐败”“政党资助经费和选举活动资金的透明度”“预防议员、法官和检察官贪污腐败”等,并发布了数份“评估报告”和“合规报告”。其中一份“评估报告”这样写道“瑞典一些反腐败机构通力合作,为其反腐败提供制度保障,但信息公开才是打击腐败最有力的武器,为公众和媒体监督公共部门运作提供了有效途径,再加上审计制度、司法大臣和议会监察专员制度,进一步加强了监督力度。长期以来,

^① Marina Makarova, “The Anti - Corruption Civil Society in Sweden as Part of Sustainable Policy Networks”, in *Regional Formation and Development Studies*, Vol. 26, No. 3, 2018, p. 80.

^② Marina Makarova, “The Anti - Corruption Civil Society in Sweden as Part of Sustainable Policy Networks”, in *Regional Formation and Development Studies*, Vol. 26, No. 3, 2018, pp. 83 - 86.

^③ 韩阳编《北欧廉政制度与文化研究》中国法制出版社2016年版第173页。

^④ 反腐败国家集团是欧洲反腐败的重要机构,由欧洲理事会于1999年成立,旨在监督各成员国对该组织反腐败标准的落实情况。反腐败国家集团有专业的评估团队,通过问卷调查、实地访问、高级别访谈等方式,监测各成员国对欧洲理事会反腐败标准的遵守情况,并且对各成员国的反腐败政策和进展提出有针对性的意见和建议,从而促进必要的立法和改革,提高各成员国的反腐败能力。

瑞典形成了一种公开透明的文化和一套对公职人员的监督体制,从而确保了瑞典的低腐败率。”^①

2017年10月,欧盟民意调查机构“欧洲晴雨表”发布关于腐败问题的调查报告。报告指出,欧洲的腐败状况仍然比较严重,且各国之间差异较大。^②在被调查的28个欧盟成员国中,瑞典、芬兰、丹麦等北欧国家一直位居欧洲最廉洁的国家前列,各种腐败指标也是最低的。“其中,只有37%的受访者认为瑞典存在腐败,比欧盟的平均水平(68%)低31个百分点;在瑞典,约36%的人认为政党存在滥用权力、贿赂等腐败问题,欧盟的平均比例则高达56%;近25%的欧洲人认为腐败已经影响到了他们的日常生活,而在瑞典,只有10%的人赞同这一说法;大约60%的欧洲人认为腐败已成为他们国家商业文化的一部分,大多数人认为必须有政治关系才能经商成功,而瑞典的调查结果是30%。”^③从这些数据可以看出,与欧洲其他国家相比,瑞典的廉政建设与腐败治理成效还是比较显著的,可以说是欧盟腐败程度最低的国家之一。

(二) 瑞典社会民主党树立了良好的政党形象,有利于其长期执政

通过以上种种举措,瑞典社会民主党较好地处理了腐败问题,完善的法律体系和制度与互为制约的权力体系和阳光透明政府相得益彰,使其在民众中树立了良好的政党形象,有利于其长期执政。瑞典社会民主党自1917年上台组阁以来,迄今已累计执政70余年,它不仅是瑞典执政时间最长的政党,而且多次获得单独组阁机会,单独执政时间多达55年。瑞典社会民主党对廉政建设与腐败治理的持续探索,极大地净化了党内政治生态,提升了政党形象,有助于它保持长期执政地位。可以说,瑞典社会民主党没有随着执政时间的推移而被权力腐蚀,这也是其得以长期执政的重要原因。一个世纪以来,瑞典政治经济文化的发展模式很大程度上是由瑞典社会民主党塑造的。从提出“人民之家”的设想到福利制度的日趋成熟和完善,瑞典社会民主党使“瑞典模式”独具特色,成为民主社会主义发展的典范。

由于社会民主党在廉政建设与腐败治理方面的不断努力,瑞典基本形成了一套比较健全的以预防为主、防治结合的反腐败体系,既有相关法律

和制度,又有多重主体的合力监督,可以说从多个方面对腐败行为进行了预防、遏制和打击。不管是从透明国际、反腐败国家集团、欧洲晴雨表等机构的排名,还是从瑞典社会民主党自成立以来的执政成绩来看,我们都能发现,社会民主党所进行的廉政建设与腐败治理颇有成效。

三、几点启示

目前,全球的腐败形势依然严峻,反腐败任重而道远。不过,腐败问题作为世界性难题,仍需各个国家群策群力,互相借鉴。虽然瑞典社会民主党并没有从根本上解决腐败问题,但其廉政建设与腐败治理的基本经验仍值得我们学习。

第一,重视反腐败立法,从根本上预防腐败。为了预防及惩治腐败,瑞典社会民主党上台执政以后,大力推动议会修订并制订了多项法律法规,既有最高层次的宪法,又有一般性法律,对腐败、贿赂等行为及其惩处方式作了明确规定,为政府公职人员的行为规范提供了法律依据。纵观世界上比较清廉的北欧国家,立法都是廉政建设与腐败治理的重要举措。例如,冰岛的《刑法》、丹麦的《刑法典》、挪威的《刑法》等明确规定“腐败是犯罪”;冰岛的《政治协会财务法》与《政府雇员法》、丹麦的《税务评估法》、芬兰的《国家公务员法》、挪威的《反洗钱法及反恐融资法》等法律对预防政党及公职人员腐败又作了进一步规定。除了国内立法,这些北欧国家还签署了多项国际法律反腐承诺,其中包括经济合作与发展组织的《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》《联合国反腐败公约》以及欧洲理事会的《反腐败刑法公约》等。我们可以借鉴瑞典等北欧国

① GRECO, “Fourth Evaluation Round: Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, Sweden Evaluation Report”, see from <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c3>.

② European Commission, “Special Eurobarometer Summary on Corruption 470”, see from <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/search/corruption/surveyKy/2176>.

③ European Commission, “Special Eurobarometer Report on Corruption 470”, see from <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/search/corruption/surveyKy/2176>.

家在廉政建设方面的经验,进一步加强反腐败立法。

第二,不断加强执政党自身建设,努力打造阳光政府。瑞典社会民主党执政多年,在廉政建设与腐败治理方面进行了诸多探索,其最终目的也是进一步加强党的建设,巩固党的执政地位。自执政以来,瑞典社会民主党坚持民主、平等、公正等价值理念,致力于实现普遍的福利,提出的“人民之家”思想深入人心,福利制度和福利国家的建设,使瑞典人民在教育、医疗、住房、保险等多方面获得了充分的福利保障,塑造了瑞典社会民主党良好的政党形象。但在瑞典社会民主党执政期间,由于对党员约束不力,仍会有党员贪污丑闻被曝出,因此,瑞典社会民主党进一步加大了对腐败的整治力度,加强党的建设,推行政务公开,进一步加强对自身的权力制约,从而充分保障民众的各种权利,以预防和减少执政党自身和政府运行过程中的腐败行为。可见,对于执政党来讲,反腐败斗争永远在路上,而加强党的长期执政能力建设也是一项长期任务。

第三,注重发挥各监督主体的合力。在廉政建设和腐败治理机制中,对权力进行制约和监督

是十分重要的一环。瑞典的监督体系比较完善,既有体制内各职能部门之间的相互监督,又有新闻媒体、社会民众以及各政党之间的外部监督,监督主体多元、监督范围广泛。这些监督主体结合起来,形成了一种合力,对党和政府的运作以及国家公职人员的行为进行了多层次、全方位的监督。

总之,“腐败是多种原因综合作用的结果,民主不等于清廉,西方的民主制度阻止不了腐败”^①。廉政建设与腐败治理,是不同社会制度国家共同面临的一项长期而艰巨的任务。当前,大多数国家的腐败形势不容乐观,且全球腐败日益呈现出扩大化、国际化、复杂化等特点,更需各国开展紧密合作,共同构建国际反腐新秩序。

[作者单位]山东大学当代社会主义研究所、政治学与公共管理学院。

[责任编辑:文慈]

^① 张军妮《中东欧国家的腐败与反腐败——腐败相关理论适用性探析》,载于《当代世界与社会主义》2017年第1期。