

地区结果  
**亚太**

政府国防反腐指数



2015

**AUTHORS:** Tehmina Abbas, Eva Anderson, Katherine Dixon

**CONTRIBUTORS:** Adnane Allouaji, Keith Christensen, Santi Dharmawan, Carolina Hernandez, Han-Beom You, Hilary Hurd, Dr Iftekharuzzaman, Subin Kim, Karolina MacLachlan, Yeshua Moser-Puangsuwan, Tabassum Rasheed, Gavin Raymond, Rezwan-Ul-Alam (PhD). Some contributors have chosen to remain anonymous.

**DESIGN:** Ivo Jongejan, SVI Design, Rational International

© 2015 Transparency International UK. All rights reserved. Reproduction in whole or in parts is permitted, providing that full credit is given to Transparency International UK (TI-UK) and provided that any such reproduction, in whole or in parts, is not sold or incorporated in works that are sold. Written permission must be sought from Transparency International UK if any such reproduction would adapt or modify the original content.

Published November 2015

ISBN: 978-1-910778-04-3

Printed on 100% recycled paper.

Every effort has been made to verify the accuracy of the information contained in this report. All information was believed to be correct as of October 2015. Nevertheless, Transparency International UK cannot accept responsibility for the consequences of its use for other purposes or in other contexts.

Transparency International UK's registered UK charity number is 1112842.

#### THANKS

Transparency International Defence & Security would like to thank all the governments and individuals who have encouraged us to do this study and those who engaged with us throughout the process.

Transparency International Defence & Security would like to thank the UK Department for International Development (DFID) for their generous support. This material has been funded by UK aid from the UK government. The views expressed do not reflect the UK government's official policies.

该指数衡量世界各国国防机构的  
腐败风险。

以下是对亚太国家的评估结果。  
不久将会公布更多结果。

“政府国防反腐指数”评估的是管理国防以及安全机构腐败风险的制度性和非正式控制措施的存在及效果。我们的专家团队就77个指标进行评估，搜集的证据来自多种渠道和受访者，为政府提供关于其国防机构廉洁度的详细评估。

本报告根据我们的数据公布了国家风险排名，并研究了亚太地区趋势。本报告研究选取了17个亚太国家。

# 地区结果

## 区段分值说明

区段代码 低分% 高分% 腐败风险

<b>A</b>	83.3	100	很低
<b>B</b>	66.7	83.2	低
<b>C</b>	50.0	66.6	中
<b>D</b>	33.3	49.9	高
<b>E</b>	16.7	33.2	很高
<b>F</b>	0	16.6	临界值

2015年《脆弱国家报告》也涵盖了巴基斯坦。

《政府国防反腐指数2015年G20报告》涵盖澳大利亚、中国、印度、印尼和韩国。

完整的国家评估和数据可在以下网站浏览：

[government.defenceindex.org](http://government.defenceindex.org)

新西兰

**A**

澳大利亚

**B**

日本

**B**

新加坡

**B**

台湾

**B**

韩国

**C**

孟加拉国

**D**

印度

**D**

印尼

**D**

马来西亚

**D**

菲律宾

**D**

中国

**E**

巴基斯坦

**E**

斯里兰卡

**E**

泰国

**E**

柬埔寨

**F**

缅甸

**F**



# 亚洲国防透明度

亚洲是世界新兴力量最具活力的地区。随着经济增长，这些国家的军事开支也在大规模膨胀。过去10年，中国军费开支增加了441%，印度增加147%，韩国增加106%，巴基斯坦增加107%，孟加拉国增加202%，斯里兰卡增加197%。东盟各国军费也有巨幅增加：印尼增加189%，泰国207%，柬埔寨311%，菲律宾165%。

但是，令人担忧的不仅仅是亚洲国家的国防预算规模。关键问题是，这些新兴力量如何得到管控以及对谁有利？我们的研究发现，军事力量的指数增长往往伴随着高度保密以及不负责任、缺乏监督和透明。这些国家迅速提升军事能力的意图往往不被本国国民所知，而其邻国和国际社会也就更加无从得知。

本报告对亚洲军事力量的管控现状进行了分析，发现了三个主题现象：

**第一**，在一些正在崛起的亚洲国家，军费开支不断增加，军事精英势力抬头，得不到足够制衡，因而对地区稳定构成威胁。

**第二**，虽然中国的军事力量在其许多邻国的国防战略和收购计划中得到反映，但我们仍有理由保持乐观。该地区仍有勇于担当、透明和诚信的一面，是对国防力量的重要约束力量。

**第三**，在许多情况下，武装部队的行为和人民的需要构成直接冲突；在许多国家，由于军事采购过程中的腐败行为转移了公款的去向，导致公众对国家失去信任。在我们展开调研的国家中，**65%**的国家的公众基本不相信本国军队有能力和意愿解决腐败问题。

我们的研究表明，亚洲国家国防部队急需加强廉洁建设。该地区人口众多，领土纷争此起彼伏，且各国国防预算不断攀升；因此，本着对公民负责的态度和透明原则建立明确的军事力量管控标准是维护亚洲地区稳定的决定性条件。

但是，尽管该地区许多领导人都认识到腐败对军队的合法性和国家安全构成了威胁，我们认为，为建立强有力的独立国防机构或地区标准所做的努力却仍然不足。抓住机会解决这些问题的领导人，不但将会加强军事力量、保护边境不受外来威胁，还将使子孙后代享受繁荣和稳定。

# 政府国防反腐指数：地区得分

表 1：国家风险得分和地区排名，2015

国家	值段
新西兰	A
澳大利亚	B
台湾	B
日本	B
新加坡	B
韩国	C
印度	D
马来西亚	D
菲律宾	D
印尼	D
孟加拉国	D
中国	E
泰国	E
巴基斯坦	E
斯里兰卡	E
柬埔寨	F
缅甸	F

（TI-DSP（国际透明组织国防与安全小组）2015 年《脆弱国家报告》也涵盖了巴基斯坦和缅甸；TI-DSP2015 年《G20 报告》涵盖澳大利亚、中国、印度、印尼和韩国）。

**政府国防反腐指数**衡量一国国防力量的腐败风险水平，并从A（风险最低）至F（风险最高）给各国打分。值段划分以77个问题的评估结果为依据。每个问题的分数值为0-4分。政府所属值段取决于其总得分所占比例。另外，该指数还给各国所涉及的五种风险领域打分，即政治风险、财务风险、人员风险、军事行动风险和军购风险。各风险领域具体得分请参阅 [government.defenceindex.org](http://government.defenceindex.org)。另外，请阅读第20页进一步了解政府国防反腐指数所采纳的评估方法。

## 不为人知的亚洲国防开支

经济增长成就了军事力量的迅速膨胀，严峻的安全形势也往往起到推波助澜的作用。2014年，本报告所研究的17个国家的军费开支总额大约为4327亿美元，占全球军费开支的24.5%。而其中的还有许多开支属高度机密，不为外人所知。

尽管监督是保证军队开支透明的关键，这些国家对国防预算的监督却往往微乎其微。军队往往以公开军费开支会破坏国家安全为由拒绝对公民负责；而当涉及到和情报当局以及国家安全相关的“秘密”预算时，这种倾向就更为明显，几乎完全不存在审查机制。

### 国防预算监督：结果

- ◆ **公众审查渠道被封堵。**17个国家中，仅有6个国家公开国防预算，并提供足够的详细信息供公众监督。
- ◆ **缺少议会监督。**除**澳大利亚、新西兰、日本和韩国**外，其它国家的议会国防委员会无法对本国国防决策施加有意义的影响，其中有8个国家，我们找不到其国防委员会有能力影响军事决策的证据，或者，根本不存在国防委员会。
- ◆ **秘密预算无责任约束。**向公众披露部分信息或不披露任何信息的国家占77%。超过一半的国家不向其立法机关或国防立法委员会提供信息；根据我们的评估结果，没有一个国家对此等开支给与充分的立法监督。

## “忙碌”的国防

国防部门对经济活动的参与应受到限制或严厉控制。有证据显示，有几个亚洲国家的国防部门建立了自己的企业，有的合法，有的不合法。这些企业业务兴旺，且不受制衡。在我们评估的 17 个国家中，有 9 个国家的国防部门和/或人员在自然资源开发领域的企业中拥有控股权益。七个国家的国防部门和/或人员拥有大量的商业企业，其经营和财务完全不透明或透明度有限。没有一个国家设有充分独立的审计（或相当于审计的）审查机制。

- ◆ 在**巴基斯坦**，军队为自己建立了完全不透明或不不存在有效监督的庞大商业帝国；2007 年，其估价达 100 亿美元。
- ◆ 2013 年，**印度**军队在政府拥有的土地上非法经营高尔夫球场；其空军部队官员将国防用地用于建设购物商场和电影院等未授权用途；另外，印度国防机构还参与开发国家自然资源。
- ◆ 在**孟加拉国**，我们的研究发现了军队官员通过木材公司参与国家自然资源开发，并“攫取”土地和森林资源的证据。军队还在国防部门层面通过一家名为“SenaKalyanShangstha”的退休官员福利会直接和间接经营多家企业。

### 有些情况下，由于政府财力拮据，军队不得不诉诸经济活动：

- ◆ 在**缅甸**，军队对其指挥官实行自力更生政策，要求他们创收。结果？非正规税收、出售国家资源租借权、大规模种植和销售罂粟、无节制开发自然资源以及参与金三角跨境走私活动。军队还拥有两家主导经济的大型企业：缅甸联邦经济控股有限公司和缅甸经济公司。这些企业的控制权直到最近才被迅速转让，而且毫不透明。许多此类企业都属于民用领域，如酿酒、宝石、银行和大宗商品，但利润都流向了军队部门以及拥有股份的高级军队官员。
- ◆ 在**印尼**，政府为军队划拨的预算甚至无法满足其最低要求。2015 年，国家预算仅能满足军队需求的 50%，由此损害了把军队从其商业帝国中摆脱出来的努力。虽然军队直接拥有的所有企业均在 2009 年合法转让，但复杂的基金会和合作社仍然处于军队的控制之下，而且毫无监督，由此产生的收入占军队预算的 5%到 20%。报告显示，这类基金会和合作社涉足大型企业和大规模非法自然资源开发。

## 蒙面之龙

国际社会已经向中国施压至少 10 年了，要求其增加国防透明度；2015 年，中国政府第一次出版了国防战略。不论中国向“公海保护”、“领空防御”和“网络部队”的转向是否能够提供战略保证，发表白皮书不过是向前迈出了一步。自 1995 年以来，中国军费开支一直呈两位数增长，如今，中国军费开支占世界军费总开支的 12%，中国秘密国防开支占世界秘密国防开支的 30%。我们的研究发现，中国在透明度和监督制度建设方面还存在重大不足：

- ◆ 只公布高度综合性数字，而用于重要项目（战略部队、研发、军用太空开发）的专门预算仍不为人知。
- ◆ 我们甚至无从知晓这些项目在多大程度上被排除在官方预算之外。我们的研究发现，此类账面上没有的额外开支占总国防开支的 35%至 50%。
- ◆ 中国准军事部队的开支、中国人民解放军自己的企业产生的收入以及这些资金的分配情况，白皮书均无说明。
- ◆ 没有关于收购规划的信息，只披露军购方面的实际和规划数字；中国公众需要阅读国外媒体报道才能进一步了解中国的国防能力。

## 通过担责获得信任

增加透明度仅仅是中国在军力扩张过程中建立地区信任的一部分条件。如果没有透明度监督和力量制衡，再多的国防实力信息也无法消除邻国的疑虑。机密的国防决策会让人感到不可预测，从而使观察家对其相关动机作出许多各种不同的结论。如果没有信任，军力增长透明会被解释为恫吓企图。因此，中国建立起针对国防决策和安全政策的辩论和制衡机制对维护地区稳定至关重要。我们没有——或者几乎没有——发现这方面的证据：

- ◆ 虽然，相比往年，2015 年的白皮书发生了方法上的变化，但它仍然是一份缩略版的战略。该白皮书几乎没有提及海洋争端，也没有披露可以使公众对中国国防政策进行知情讨论的信息。
- ◆ 虽然，从理论上讲，中国国防政策受全国人大监督，但评估者认为，全国人大的影响“微乎其微”；我们的研究发现，美国国会收到的关于中国军力和国防预算的信息甚至比中国的全国人民代表大会更为详细。
- ◆ 鲜有证据表明中国公众有机会对国防预算进行知情辩论。我们的评估结论认为，中国的审查文化使专家不敢就任何敏感话题提出和政府政策相反的观点，同时，中国在对批评意见进行审查以及对传统和新型社交媒体进行管控方面的强大国家力量限制了公众进行知情辩论的自由。
- ◆ 不过，有证据表明，中国政府偶尔会和舆论制造者进行互动，并许下对话承诺。最近针对国防预算进行的公众辩论是中国开始公开相关信息以来最开放的一次，不过此次讨论仍然以政府设定的框架为基础，且仍须经过审查过滤。

# 维系亚洲稳定的力量

由于人口众多、领土纷争且国防预算不断攀升，亚洲稳定取决于就如何管控军队达成一致谅解。如果各个国家都能够本着对公民负责以及保持军事透明的精神找到一种可以接受的军力管理方法，并进而能够对政策、预算和军队行为施行有效、独立监督，则该地区的稳定局势将会大大增强。有充分证据显示，亚洲很多国家都在采纳这种负责任的举措。有近一半的国家出台了针对国防政策立法审查的正式法规；有一半以上的国家至少允许公众对部分国防政策进行辩论，出版的国防预算包含有各个国防部门的某些详细信息。

- ◆ 在**日本、澳大利亚、新西兰**和**韩国**，政府建立了正式的战略公开磋商机制，而且有证据显示，其立法委员会会收到关于拟议国防开支的详细信息，并能够影响决策。
- ◆ 在韩国，对国防白皮书展开的有力辩论表明，即使是在十分紧张的安全局势背景下，公众也有机会对国防政策展开辩论。智库参与国防辩论，政府承诺披露更多数据，这些都是对公众保持包容性和透明性的最佳例证。
- ◆ 在确保对军队进行财务控制方面，也有很好的例证。**新西兰、澳大利亚、台湾、日本、新加坡**和**韩国**不允许预算外开支。预算外开支是许多国家存在的主要风险因素。在**澳大利亚、印度、新西兰、新加坡、韩国**和**台湾**，对军事资产的处置要施行独立监督。
- ◆ **澳大利亚**的表现尤为突出。该国成立了国家安全独立立法监控司，确保不会因为需要保护国家安全机密而导致公民权利遭到侵犯，并确保秘密预算接受公众监督。

## 亚洲的 A 值国家

新西兰得分最高，包括三种风险领域（共五种）方面的得分（财务、人员和军事行动）。即使在表现稍差的领域，新西兰也建立了可靠的制度。

- **军事行动：**新西兰是该地区唯一针对军事行动中的腐败风险建立了有效应对和管理措施的国家。一系列针对军事部署过程中的行为守则文件确保所有人明白腐败如何在战略层面影响军事行动。
- **军购：**新西兰旨在于 2020 年前提高军队作战能力的军购意向（如**国防能力计划**所概述的那样）有高度有效和透明的国防采购体制做支撑。
- **人员：**新西兰国防部队建立了强大的道德文化。国防人员须接受道德和价值观教育，包括反腐败教育；有证据表明，新西兰国防部队整体非常重视诚信。

## 东盟：负责任的地区力量？

东盟可能会在新的亚洲军队管控标准建设方面扮演核心角色。《东盟政治安全蓝图》已经清楚地表达了这一强烈愿望：把东盟建设成为具有共同价值观、基于规则的社区。我们的研究发现，实现东盟的这一愿景有着坚实的基础。

- ◆ 作为东盟领袖，**新加坡**已建立了强有力的框架，以确保通过制度化活动积极主动地应对腐败风险，只是由于独立监督（包括对以国防为目的的公共开支进行监督）不够充分而破坏了这种努力。专门负责此类事务的委员会是“政府议会国防和外交事务委员会”，它由执政党任命成立。
- ◆ 在**马来西亚**，武装部队在某些领域高度职业化，而且保持透明。马来西亚反腐委员会近期对一家已经关闭的机构进行了多次调查，同时，政府规定和行为规范严格禁止军人从事商业活动。

- ◆ **菲律宾**已针对国防机构的立法监督出台了大量法规，只是审查深度和效率有待进一步提高。《内部和平与安全政策》“Bayanihan”的出版为公众提供了参与安全辩论的平台，安全问题很容易吸引活跃而专注的民间社会和媒体的注意力。
- ◆ **印尼**人民代表会议和第一委员会行使整体预算权并负责批准安全方面的法律。有证据显示，印尼人民代表会议内部会对国防政策展开辩论和审查，因而对国防预算具有一定的制衡效果。另外，实权在握的反腐委员会还在慢慢扩大对军队的管辖权，而且取得了一定的积极效果。

尽管东盟有这样或那样的抱负，但所有成员国都有薄弱环节，许多情况下，东盟制定的关于军队责任体制和管控的蓝图往往无法实施。除**菲律宾**外，没有任何国家公开披露用于情报和国家安全活动的开支水平。对于机密预算，除印尼会向议会提交一份非常不完整的信息报告外，实际上没有任何国家会进行立法审查，也没有任何国家会对机密预算进行审计以供议会辩论。

- ◆ 在**泰国**，自从军人接管政府以后，2007年宪法便被架空，因而不可能对国防决策进行任何形式的独立监督。政变前已经存在的机构仍然以“准合法”的身份存在，但我们的研究发现，哪些法律可以实施，哪些法律不可以实施，由军政府决定。
- ◆ 在**缅甸**，一切军队事务均不受平民政府控制，而军队事务的概念非常广义。我们的评估人员发现，缅甸军队不受任何政府部门的监督，如立法、行政和司法部门。首次向议会提交国防预算报告发生在2013年，不过，据报道，当时的预算委员会主席要求一名在该委员会任职的议员不要对预算报告提出任何反对意见。
- ◆ 在**柬埔寨**，执政党把议会牢牢地控制在自己手中。虽然该国存在正式的监督体制，委员会可以监督国防预算，但实际上，该委员会既不独立，也无法掌握足够的信息供其审查。
- ◆ 在**马来西亚**，**国家安全会议**负责制定国防政策。**国家安全会议**是一个行政机构。除此之外，不存在负责国防预算审查的立法机关。不透明的预算报告连同年度预算估算被提交议会批准。随着MH370和MH17空难的发生，反对派联盟已呼吁建立一个议会机构负责国防监督。

东盟仍需要证明其在维护地区安全上的价值，不论是通过解决内部分歧还是联手制衡中国在该地区的专横。但在非传统安全挑战方面，包括交易犯罪和跨境执法问题，东盟的表现要好得多。确立国防廉洁建设日程是东盟实施共同价值观、增强内部凝聚力和深化国防合作的重要手段。例如：

- ◆ **负责任的力量**。东盟可以通过携手共建国防责任制和透明度为该地区制定新的标准。**东盟国防部长级会议**可对此设定实施机制。
- ◆ **深化合作**。我们的研究发现，东盟国家有良好经验值得分享。**东盟国防工业合作组织**可以作为新加坡和其它地区军购大国相互交流经验的媒介。同样，东盟可通过其各个**维和中心**成立联合维和小组，从而更好地应对腐败和军事行动管控挑战。
- ◆ **加强社会支持**。公众对军队的信任对国家凝聚力至关重要。我们的研究结果显示公众对军队的信任度较低。在关于**全球温和主义运动**（2015年4月）的**兰卡威宣言**发表以后，提高公众对安全战略决策的参与程度可能会成为一种重要趋势。该趋势也会通过**东盟人民论坛**产生。
- ◆ **建立地区信任**。作为该地区人口最多、增速最快的国家，印尼在东盟地区的现有秩序中获得的“同侪之首”的非正式地位致使邻国对其产生了较为复杂的看法。因此，努力建设一只高度廉洁、透明的军队是获得信任的关键。

## 驯服贪婪之虎

作为该地区第二大军费国，印度的与众不同在于，它建立了独立的国防监督机构，并获得了明确的监督授权。印度“控制与审计总署”（Controller and Auditor General）和“公共帐户委员会”负责对国防开支**实施积极监督**。前者是一家拥有自主权、制度健全的机构，后者是一家资源充分、行动积极的立法机构。一些管理不当案例已遭到曝光，包括将国防用地非法用于经营高尔夫球场。内部审计程序结构完整合理，由“国防帐户总监”（Chief Controller of Defence Accounts）负责，下设“地区审计办公室”和“地方审计办公室”。不过，尽管印度具备完善的监督制度，但对于国防机构的监督仍然较弱。

- “控制与审计总署”往往行动缓慢，故而影响有限；而“公共帐户委员会”的审查工作则局限于国防部自己提交的“行动记录”（Action Taken Notes）。
- “公共帐户委员会”的审查还往往因行政机关的“拒绝建议权”而受阻；同时，尽管内部审计机制完备，却因缺少独立性和所需资源而难以实现真正有效的审计。
- 由于缺少连贯一致的国防政策，审查工作往往无从下手，导致监督质量受到削弱。
- 我们的评估还发现，**印度没有出台对情报当局进行立法监督的相关法规**。

对世界上最大的武器进口国来说，建立负责、透明的军购管理制度至关重要。印度政府在这方面已表现出了强大决心：

- 利用《廉洁公约》约束军队，包括通过“中央警戒委员会”（Central Vigilance Commission）和其它任命的独立监督部门开展**独立监督**。将违规者列入黑名单的做法已经向国防业发出了印度绝不容忍国防腐败的强烈信号。
- 不过，有证据表明，由于此监督方案过于严厉，导致军购过程减速，妨碍了国防现代化。将于2015年晚期实施的新**国防采购政策**旨在变更当前过于严厉的公司黑名单机制并放松对代理商的管制。这些旨在提高采购效率的变更建议势在必行，但须保证不损害透明标准，不得容忍腐败。
- 我们的研究还发现，印度缺少中心立法框架来支撑国防采购，应对频频变更国防采购政策所造成的问题。

## 日本：战略保证——担责与透明

日本今年通过了安全立法，允许日本军队行驶集体自卫权。日本军队角色的变化一直是一个广泛讨论的话题。对于批评者来说，很明显，日本政府需要进一步付诸行动以让其相信日本军队会为国际和平和安全做出积极贡献。向别国展示本国军队的廉洁、负责和透明至关重要。

- ◆ **担责**。日本国防政策是公众辩论和立法审查的对象。“合法审查总署”（Inspector General's Office of Legal Compliance）负责定期开展严格的内部专门审计，而“日本会计检查院”是一家实权在握的独立机构，负责对国防部门进行深度、严格评估。

- ◆ **军购透明**。国防部“改革调查委员会”曾经对日本国防采购实践展开综合审查，随后，日本进行了几项改革，旨在提高国防采购透明度，这也说明了为什么日本在大多数采购风险领域得分较高。日本出版的中期计划以及通过年度报告对潜在采购项目进行披露这一事实均表明了对采购进行规划的战略意图。
- ◆ **廉洁规范**。《国家公共机构道德法》和《自卫队行为规范》对国防部的行为标准作了详细规定。国防部通过建立“国防人事审议委员会”以进一步提升道德行为。违反此类规范将会遭到严重惩罚。
- ◆ **公开披露**。日本通过印发简单易读的**国家安全**战略手册以及在国防部网站公开详细国防预算以及国防采购信息确保公众了解国防信息。
- ◆ **军事行动腐败风险**。这方面仍有提高空间。日本需要建立系统性方法以应对海外部署过程中出现的腐败，不过，据报道，日本正在升级其交战规则。如果日本自卫队欲对国际安全做出积极贡献，则需采纳强有力的反腐败措施。

## 维系国内支持

在我们展开调研的国家中，有 65% 的国家的公众对其军队在应对腐败方面的能力和意愿表示不信任或非常不信任。在许多亚洲国家，军费预算增长速度超过监督能力的提高速度，导致公共资金因采购腐败而被挪用的风险迅速增加，并进而损害了公众的信任。有证据表明，一些国家的政治领袖已经意识到这一问题正在多大程度上破坏其合法性。

- ◆ 2013 年，**印度**发生了“直升机门”丑闻，数名政客和国防部官员——包括空军司令——被控告接受 AgustaWestland 公司的贿赂以换取 12 架 AW101 直升机的供应订单。正如我们的评估人员所强调的那样，这是印度历史上“中央调查局”确认总司令卷入腐败或刑事案件的第一个案例；2014 年的大选结果正反映了公众对政府腐败的感受。新任国防部长一直在表达自己的反腐决心。
- ◆ **中国**领导层已经启动了大规模的军队反腐运动，肃清了多名高官，包括徐才厚、谷俊山和周永康。
- ◆ **斯里兰卡**政府将反腐作为任期内的首要任务，对前任政府腐败官员展开调查并实施了数项制度改革，包括允许对国防政策进行独立立法审查的宪法改革。
- ◆ 在**印尼**，由于一架 F-16 战斗机在起飞前着火，公众开始质问：采购 24 架老龄的美国战斗机的决策是如何做出的？总统已命令印尼国民军总司令改进采购政策和流程。
- ◆ **韩国**政府已在反对国防腐败方面表现出了坚定立场。由于发生了一系列严重丑闻，并有广泛传言称国防企业退休士兵和采购部门的现役士兵之间存在严重的串通关系，朴槿惠

总统亲自对武器采购部门提出了批评。第一项反腐议案于3月份通过；根据该议案，如果政府官员未能阻止下属接收礼物，也将遭到惩罚。

## 浪费公款，破坏安全

采购腐败的危害不仅仅在于浪费公共资金。如果因腐败而导致国防预算无法满足需求，最终损害的是国家安全和公众信任。不具备战略性的采购会严重影响军队的有效作战能力：所购设备可能不合乎需求、无法正确操纵或多次采购相同用途的平台。鲜有证据表明，许多亚洲国家的军力扩张都不具有战略性；同时，许多国家都没有明确的采购规划，即一个国家用以决定采购何种武器的程序。如：

- ◆ **韩国**发生“岁月”号渡轮沉船事故后，公众开始注意到了国防腐败的沉重代价。一些军队长官涉嫌收受地方公司贿赂，而这家公司向统营船舶公司提供了不合格零件。最终导致这艘“最先进”的打捞搜救船在救援行动中无力展开救援。
- ◆ 在**印尼**，我们的评估人员引用的证据显示，代理商和经纪商蚕食了全部采购价值的30-40%之多，并且因在国防部得知采购要求之前卷入采购规划工作而致使决策遭到歪曲。国防部长Ryacudu已表示，须加大对采购流程的监督力度。
- ◆ 努力提高海洋安全的**菲律宾**正在制定收购计划，但监督工作和信息公开方面的证据有限。另外，该计划会在多大程度上得到执行也存在疑问。正如“国防和安全委员会”（House Committee on National Defence and Security）副主席所说，军队采购和部署“非常随意……一名官员可完全根据自我感觉或判断对战略决策进行修改”。
- ◆ 在**印度**，调查记者发现，Assam Riflex（印度东北地区镇压叛乱的准军事部队）的合同项目实际上是买来的，有人从中获得了回扣，占招标成本的30%–35%。

证据显示，有时候，武装部队的行为和人民的需要构成直接冲突。因为军队的行为不符合公民的利益，导致政府失去合法性，且有可能引发民间叛乱和暴动。导致亚洲发生冲突的诱因众多，但有证据表明，武装部队内部的腐败有时会加剧地区不稳定。

- ◆ 在**缅甸**，我们的评估表明，公众对国防和安全部队的评价非常低。这并不奇怪，评估人员发现，军队涉嫌征用童子军、无偿的强迫劳动并曾对农民使用白磷武器以便为一家军用铜矿企业开路。在武装叛乱地区，在军队的监督下建立起来的民兵组织也参与毒品交易和生产。有时候，军队的行为可以丝毫不受惩罚。在出现地方武装人员涉嫌强奸和谋杀两名教师的案件后，缅甸武装部队居然矢口否认并威胁要起诉那些声称军队卷入此事的人。
- ◆ 据报道，**印尼**军队涉嫌为了筹集资金而以租赁为借口没收农民土地。评估人员还发现，军队还涉嫌为在暴乱频发的西部巴布亚地区经营的公司提供有偿保护以及从事毒品走私和非法伐木；此外，军队还和警察就位于万丹的一处非法燃料仓库产生了武装冲突。
- ◆ 在**马来西亚**，评估人员发现，腐败正在加剧沙巴东部地区的安全局势。
- ◆ 在**菲律宾**，“民用国防军地方部队”（Civilian Defence Force Geographical Units）一般由军队招募，用于补充兵力。但有证据表明，这支部队的军人把工资的一部分交给首长，以便获得被地方和外国私企雇佣的机会；这些私企从事非法采矿和伐木，尤其在局势动荡、受武装冲突影响的Mindanao地区。不过，我们的评估人员发现，这类现象正在减少。

# 犯罪与惩罚、预防与监督

亚太地区有几个国家一直在开展大规模反腐运动。能否长期成功取决于能否为国防监督工作建立坚实的法律基础以及强有力的专注于军队廉洁和减少军队腐败的独立机构。起诉是一种重要的威慑力量，但是，如果不建立发现腐败活动的独立监督机制，其作用就会大大削弱。

表面上看，**中国**的大规模反腐运动基本上是惩罚性质的；据中纪委透露，接受调查的案件达180,000件之多，党、政府和军队官员均涉及其中，不过被控腐败罪的军队官员具体人数尚不清楚。我们的研究发现，中国政府正在自上而下地传递强有力的反腐讯息，但在制度变革或透明度建设方面的努力——这种努力有利于增强公众信任——却仍然有限。

- 由于调查对象不够透明，让人感觉这场反腐运动的背后隐藏着政治动机。
- 中国近期发布了新的军用设备公开招标平台，表明中国政府已经认识到了采购腐败造成的巨额资金流失；不过，没有证据显示中国已经展开了综合性、系统性的风险评估。
- 被认为是军中最腐败的部门之一的解放军审计机构曾经是“解放军总后勤部”的下属单位；现在，该机构直接对“中央军事委员会”负责。不过，中国目前仍然不存在专门负责廉政建设和打击腐败的独立机构。
- 由于不存在任何独立的司法和立法监督机构，从长远看，常规性的反腐工作是否会因此而受益亦未可知。

## 独立有效的监督机构的重要性

坚实的立法背景、完备高效的规则和程序是强大机构的重要基础。在许多亚洲国家，这样的机构仅在理论上存在，而监督无力、缺乏透明度致使大量公款被贪污、挪用。独立监督机制，——包括能够发现、预防权力滥用的强有力的审计部门，对加强机构职能和增强公众对政府的长期信任至关重要。在这方面，亚洲地区的情况非常复杂。只有29%的国家存在独立、有效的反腐组织。在17个被评估的国家中，有12个没有足够透明、接受议会监督的内部审计系统。

例如：

- ◆ **中国**和**泰国**没有设立外部独立审计机构；而**柬埔寨**、**缅甸**和**斯里兰卡**的审计机构，其独立性和/或有效性非常让人怀疑。**韩国**设立了更为有效、独立和透明的审计部门；如果再加上更为有效的内部举报制度，则近期发生的丑闻就可以避免。**印度**国防部内部没有指定负责道德或反腐工作的机构，也没有设置“检查总长”职位。“公共账户委员会”、“总监”和“审计总署”负责调查国防部非法运营私人高尔夫俱乐部一案。
- ◆ **巴基斯坦军队账户管理部**负责对国防三军、“国防生产部”和“内务部”进行审计。“巴基斯坦军队账户管理部”下辖各地方审计科，通过“地方审计办公室”负责国防服务和国防生产的内部审计和支付。“地方审计办公室”的审计工作十分频繁。然而，其审计结果不对外公开。本研究认为，2014-2015年，巴基斯坦“审计总署”发现高达16亿美元的款项被贪污、挪用和盗用，说明内部审计系统徒有其表。

- ◆ **新加坡**调查局是一家独立执法部门，为有效反腐执法树立了良好榜样。另外，**马来西亚**反腐委员会也比较出色，它揭发了海军绕开官方采购系统购买零部件一案，其中一次涉案金额达 600 万美元，另外两次涉案金额共计 2400 万美元。

# TI-DSP 在该地区的活动

TI-DSP 近年来在亚太地区开展了以下活动：

在印度，TI-DSP 于 2013 年在 TI 印度主持的会议上牵头召开了国防采购腐败风险分会。国防部和中央警戒委员会出席了此次会议。TI-DSP 还同收购局局长（国防部）以及印度的国防企业（国有）进行了接触。随后，在 TI 印度于 2013 年 12 月召开的“廉洁公约”会议上，有人就“2012 年国防公司反腐指数”、“2013 年国防公司反腐指数”以及 2013 年《监管机构？（82 国国防立法监督质量）》报告结果做了演讲。

在“2013 年国防公司反腐指数”发布以后，TI 中国台北于 2013 年 1 月就指数结果进行了研讨；TI-DSP 以及来自中国、印尼、日本、马来西亚和韩国的 TI Chapters 代表出席了研讨会。出席研讨会的还有台湾“总统”、国防部、反腐局以及司法部。

TI-DSP 就 2011 年以来国防机构和私人部门的反腐工作与韩国“国防收购项目总局”展开对话，包括同局长、副局长和其它高级官员会晤，并于 2013 年 1 月同 120 名高级官员会晤。TI-DSP 还于 2013 年 1 月就国防反腐作了报告，20 多家韩国国防公司出席了这次报告会。

在马来西亚，TI-DSP 于 2011 年和 TI 马来西亚就国防反腐举行了公开会议，军队、国防部、活动家、学术界和民间人士出席了这次会议。我们还同国防部秘书长以及其它高级官员会晤，并接受了 BFM 广播电台和马来西亚 Kini 电视台的采访。2012 年 TI 马来西亚举办“武器贸易条约”会议，讨论武器贸易反腐工作的重要性，一名政府代表出席了会议。

TI-DSP 和 TI 印尼在 2013 年 9 月的一次会议上发表了名为《监管机构？》的报告，国防部出席了会议。

2014 年 2 月，TI-DSP 参与了在日本东京举办的反腐“全球公约”研讨会，许多国防私企代表出席了研讨会。TI-DSP 还于 2012 年 6 月同泰国皇家海军代表接触，讨论国防风险和解决方案；当时，海军正在起草一份独立的反腐计划。

2011 年，当时的澳大利亚国防部检查长 Ray Bromwich 到伦敦出席“国防部和武装部队行为规范”会议，并作了名为“什么是良好的行为规范？”的报告。

# 资料来源和证据

所有信息和证据均来自自己公开的对具体国家的“政府国防反腐指数”评估。请访问 [government.defenceindex.org](http://government.defenceindex.org)。

我们感谢 SIPRI 为我们提供非常有用的数据。未来，这些数据仍然有助于我们的研究工作。

SIPRI, 2015. “2015 年 4 月 13 日：据 SIPRI 报道，美国军费开支下降，东欧、中东、非洲和亚洲军费增加”。【在线】来源：<http://www.sipri.org/media/pressreleases/2015/milex-april-2015>

SIPRI, 2015. “据 SIPRI 报道，美国领导武器出口增加趋势，亚洲和海湾国家武器进口增加”。【在线】来源：<http://www.sipri.org/media/pressreleases/2015/at-march-2015>

SIPRI, 2015. SIPRI 事实表：世界军费开支趋势，2014. 【在线】来源：<http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1504.pdf>

关于东盟，请见以下背景文件：

东南亚国家联盟，东盟宣言和公报，关于全球温和主义运动的兰卡威宣言，2015 年 4 月，<http://www.asean.org/news/asean-statement-communiques/item/langkawi-declaration-on-the-global-movement-of-moderates>

东盟政治安全共同体蓝图（2009）[www.asean.org/archive/5187-18.pdf](http://www.asean.org/archive/5187-18.pdf) (accessed 20 October 2015)

R Emmers, “印尼在东盟的角色：不完整的扇形体”，  
The Pacific Review, 第 27 卷，第 4 期，2014（2015 年 10 月 20 日评估）

# 方法

“政府国防反腐指数”衡量一国国防力量的腐败风险水平，并从A（风险最低）至F（风险最高）给各国打分。值段划分以77个问题的评估结果为依据。每个问题的分数值为0-4分。政府所属值段取决于其总得分所占比例。另外，该指数还给各国所涉及的五种风险领域打分，即政治风险、财务风险、人员风险、军事行动风险和军购风险。

专家评估员使用标准问题和答案模型评估每个国家。评估结果由最多三名同行专家以及“国际透明组织国家分会”（如果可能）评审。我们还会邀请政府对评估进行评审并提交其它信息。2015年，亚太地区七个国家（澳大利亚、孟加拉国、马来西亚、新西兰、菲律宾、新加坡和台湾）的政府提供了一名评审员。

一个被问及频率最高的问题是，该指数如何评估对国防信息高度保密的国家？TI-DSP认为，国防机构缺乏透明度引发的腐败风险和不存在国防机构一样严重。因此，能够被独立核实的信息的水平直接影响到每个问题的得分。最后，值得注意的是，保密会给案例研究和寻找例证带来困难，意味着记者、研究人员或执法人员披露这方面的信息会很迟缓。因此，本指数引用的一些例证系发生在2013年之前的事例。

国际透明组织国防  
与安全小组致力于  
减少全世界国防与  
安全部门的风险。

[GOVERNMENT.DEFENCEINDEX.ORG](http://GOVERNMENT.DEFENCEINDEX.ORG)

[TI-DEFENCE.ORG](http://TI-DEFENCE.ORG)