

## 蒙古国煤炭反腐风暴

## 支柱产业如何沦为高官生意？

来自世界最大露天焦煤矿的数百万吨煤神秘“消失”，引发蒙古国牵涉范围最广的反腐败大案之一。在官方宣布今年为“反腐年”后，蒙古国法律内务部长尼亚木巴特尔近日透露，从去年开始调查的该国最大国有煤炭企业腐败案，已牵涉200多人，包括至少6位现任国家大呼拉尔(国会)议员、多位前总统、现任或前任部长等。为调查此案及之前的积案，蒙古国政府正争取从全球23个国家引渡超过100名嫌犯。

在蒙古国从半总统半议会制向议会制国家转型的关键时期，牵涉诸多政要的打击“煤贼”行动，也被在野党及一些批评人士视为“政治报复”。蒙古国下一次大选将于2024年6月举行。该国总理奥云额尔登认为，一个更强大的政府将有助于解决长期未能根治的腐败顽疾。

“当前，蒙古国陷入了严重的领导层危机，人们似乎很难找到道德高尚、不贪腐、不撒谎的政治家，但请相信蒙古国的下一代。”蒙古国立大学教授达木丁苏伦(Damdinsuren)对记者说。

## “大人物”的生意

蒙古国首都乌兰巴托以南600公里，洗煤厂、发电站矗立在广阔的黑土上，各色运煤车在蜿蜒交错的路间奔波。

这是南戈壁省塔本陶勒盖煤矿的日常。在这座世界上最大的露天焦煤矿，矿井旁陡峭、锐利的山脊是持续大规模开采的痕迹。此处探明煤储量超过60亿吨，与奥尤陶勒盖金铜矿并列为蒙古国两大支柱性矿业资源。而占据该国出口额八成以上的矿业，本身又是蒙古国经济的支柱。

2011年以来，国有巨头额尔德尼斯-塔本陶勒盖公司是煤矿的主要经营者，至2022年底累计营收超过12万亿图格里克(约合237亿人民币)。然而，2022年以来，蒙古国独立反腐局(IAAC)等机构发现，该公司过去十年出口煤炭的记录，与其主要出口国海关进口记录存在差额。有国家大呼拉尔议员称，总计凭空“蒸发”的煤炭多达约650万吨，超过蒙古国2022年出口煤炭总额的五分之一。虽然有政府官员称该数据不准确，但承认涉案金额“巨大”。

2012年，蒙古国前总统恩赫巴亚尔因挪用宗教赠礼及违规将国有酒店私有化获罪；2019年，国家大呼拉尔主席恩赫包勒德曝出选举舞弊丑闻。这些高层腐败案都曾震动全国。但这一次，腐败触及国家经济根基。“我国收入主要靠煤炭，小孩子都知道这一点。”乌兰巴托主要报纸《世纪消息报》的评论写道。

2022年12月5日，大规模示威活动在政府所在地国家宫前举行，“公布煤炭腐败名单”是示威者最重要的口号。知名蒙古国研究专家、不列颠哥伦比亚大学教授朱利安·迪尔克指出，由于季节因素，这种大规模抗议在蒙古的冬季是前所未有的。第二天，蒙古国总统呼日勒苏赫召集政府高层强调，如果煤炭腐败问题不解决，“距离国家大呼拉尔和政府提前下台就不远了”。

12月8日，额尔德尼斯-塔本陶勒盖公司原首席执行官甘库亚格(Gankuyag)被捕。次日，海关总局局长阿斯日勒图被免职。13日，IAAC公布首批“存在直接和间接参与事实”的高级公职人员名单，蒙古国前总统巴特图勒嘎、前交通部长、两位省长及前省长、两位前总统办公厅主任、七位现任及前任国会议员赫然在列。这桩煤炭腐败窝案的盖子就此被揭开。

此后四个月的官方调查显示，案件触及煤矿运作的方方面面：未经批准盗采；在国有煤矿运营中编造高价合同和虚假项目；在销售合同中压低价格；利用运输合同创造隐形收入；通过谎报空车出关等方式走私煤炭……

迪尔克曾指出，蒙古国治理体系中相对分散的权力结构，理论上降低了长期、大范围腐败的概率。在塔本陶勒

盖，煤炭运输由铁路运输和短途公路运输组成，两者相互独立；公路运输的执照许可部门和海关又相互独立。但事实上，所有机构都有官员卷入腐败链。

乌兰巴托铁路公司运输部副主任巴多尔(Batdol)是一个典型案例。据本地媒体报道，他2021年才出任这一铁路运输要职，短时间内积累了大量财富。今年1月，他因涉嫌受贿和进行非法煤炭运输被捕，警方搜查了他和他妻子名下的豪宅五六处，现场发现超过100亿图格里克(约2000万人民币)现金和大量外币。在蒙古国，这称得上“小官巨贪”。2016年导致国家大呼拉尔主席被罢免的多位高官“卖官”丑闻，涉及资金总额为600亿图格里克。

负责连通铁路口岸之间的公路运输，则导致30多名国家公路运输中心官员落马。调查发现，他们在为运煤车办理跨境运输许可时收受贿赂。而海关、边防等部门官员，将这些运煤车登记为客运车辆或“空车出关”。在嘎顺苏海图口岸，反腐调查发现，2013年到2019年，有来自87家机构的2500多辆货车被登记空车出关，累计1.7万次。此外，超过1.1万辆货车的通关数据神秘“消失”，相关调查仍在进行中。

蒙古国立大学教授达木丁苏伦指出，从本质上看，塔本陶勒盖煤矿系列腐败问题，反映出裙带关系带来的高层腐败仍根深蒂固。由于游牧传统及人口较少等缘故，蒙古国社会看重亲属关系，在腐败中体现为毫不掩饰的裙带关系泛滥，“一些议员甚至直接使用自己的子女或姻亲作为政治助理”。本案中，额尔德尼斯-塔本陶勒盖公司原首席执行官甘库亚格被捕时，他的妻子、姐姐、女婿也一同被带走。

“一些政客不仅通过腐败中饱私囊，也会将很大一部分收益捐赠给自己的政党，用于竞选乃至贿选，以进一步巩固自己的权力。”达木丁苏伦对记者说。

本案中，包括劳动与社会保障部部长阿郁尔赛汗在内的6位现任国会议员都被控“利用政治影响力和滥用职权为他人提供方便”，甚至“组织犯罪集团”。调查还指出，在前总统巴特图勒嘎主导下，与额尔德尼斯-塔本陶勒盖公司相关的合同多以“国家安全”的名义不予公开，这涉及包括煤炭销售、大宗商品及服务相关的1200多份合同。这些合同成为腐败的重要来源。

“普通公民乃至不高的政治家都不能参与煤炭盗窃。用一句话来说，这是‘大人物’一直在做的生意。”《世纪消息报》评论道。塔本陶勒盖煤矿腐败案曝光后，另一位蒙古国前总统巴嘎班迪在今年4月12日辞去了该国另一支柱性矿业公司奥尤陶勒盖的董事职务。

## “廉政公署模式”的困境

今年3月底，被控参与煤炭腐败活动的国家大呼拉尔议员、劳动与社会保障部部长阿郁尔赛汗被免去政府和议会的全部职务，虽然他至今仍不承认自己涉案。在此前后，蒙古国总理奥云额尔登多次发声，要求议员和部长们“能上能下”，放弃豁免权。

“在政府工作会议上，我对内阁成员们说，无论是谁，如果牵涉事件当中，就要主动辞职以便查明真相。在党内会议上，我也这样讲。”奥云额尔登说。

本地媒体评论称，奥云额尔登直接、强力介入调查，是本次煤炭反腐案与蒙古国近年其他反腐案件显著的不同之处。蒙古国2006年制定反腐败法，2007年仿照新加坡、中国香港等地模式，组建独立于政府和议会的反腐败机构IAAC，全权负责反腐监督和调查。2020年，IAAC追究了79名官员的腐败违法问题。

然而，在塔本陶勒盖煤矿腐败案中，多位国家大呼拉尔议员指出，IAAC早就接到相关举报，甚至已掌握涉案高层名单，但反腐工作难以推进。这一说法是2022年12月大规模示威的诱因之一。此后，由政府牵头的联合调查组于12月8日设立，法律内政部长尼亚木巴特尔担任组长。

“我不认为IAAC在打击腐败方面是有效的。”达木丁苏伦对记者说，长期以来，IAAC面临人手匮乏、工作人员待遇低于其他司法机构及遭受政治干预的问题。IAAC第一任局长2007年底在澳大利亚身亡，死因至今存疑；第二任局长因滥用职权入狱；第三任局长主动辞职；第四任局长在调查了两位前总理后被时任总统巴特图勒嘎以“没有解决腐败问题”的名义罢免。

达木丁苏伦指出，“最关键的问题是，IAAC的反腐工作难以得到有力的执法、司法行动配合。”

今年年初，在煤矿腐败调查中，IAAC发现承担煤炭运输的塔旺陶勒盖铁路公司执行董事乌丹加加尔(Udaanjargal)不当获取豪宅、债券及洗钱。但半年前，乌丹加加尔已离开蒙古国。更有甚者，前总统巴特图勒嘎被IAAC确认涉嫌煤炭腐败犯罪后，依然能够“出逃”。

据官方说法，去年12月18日，巴特图勒嘎在签订个人保证书并出具医疗证明后，获得“有关部门批准”飞往韩国。由于此前蒙古国已有涉嫌贪腐的前总理、前部长出逃的先例，巴特图勒嘎这次出境引发轩然大波。在此背景下，今年3月，蒙古国法院审理另一起腐败案开发银行不良贷款案时，对涉案政要要求：即使开具保证书和证明，也一律不得出国。

考虑现实情况，奥云额尔登不得不“事必躬亲”。除了要求涉案部长、议员辞职外，他直接会见检察总长，推动检察机关迅速批准公开“煤贼”名单。今年以来，奥云额尔登还对政府内部高级公务员“大换血”，经济发展部、矿山和重工业部、能源部等部委国务秘书及国家采购局长、土地管理局长、石油矿产局长、国家地质办公室主任等高级职位均有

撤换。

3月，蒙古国政府启动了“反腐年”五大措施：支持检举揭发的“吹哨”运动；打击裙带关系的“扫帚”运动；寻求遣返贪腐嫌犯的“飞鸟”运动；查明离案被盗资金的“归还”运动；以及通过立法等措施加强国有企业透明度的“玻璃”运动。

这些行动在执法层面主要由法律内务部负责。4月6日，因腐败被通缉的蒙古国前部长巴达木君乃被从菲律宾引渡回国。立法层面，奥云额尔登的政治盟友、国家大呼拉尔主席赞丹沙塔尔已经表示，今年国家大呼拉尔春季会期是“反腐大会”。

然而，被指控为“煤贼”的政要们认为，执政党如此积极介入反腐运动，有其政治目的。多位涉案议员否认自己贪腐，宣称这是奥云额尔登为赢得2024年大选提前做准备，甚至是“真正的煤贼在清除‘吹哨人’”。迪尔克指出，矿业反腐也存在损害外国合作者的“资源民族主义”之嫌。政府直接接管后的额尔德尼斯-塔本陶勒盖公司单方面改变此前的煤炭交易方式，并大幅提升煤价。

今年并不是蒙古国历史上官方宣布的首个“反腐年”。前总统巴特图勒嘎曾宣布2018年至2019年为“反腐年”。“政客们需要取得一些看得见的成绩以赢得民心。现实中，唯一可行的就是反腐败斗争。”蒙古国战略研究所副所长明迪指出。

近期接受媒体采访时，奥云额尔登也不讳言自己正在打击“腐败帮派”，以打造更强大的政府。他说，在过去30年里，蒙古国政府的执行力被弱化了，“政府平均寿命只有一年半，大多数总理为避免下台，会受制于帮派力量。”

2019年，奥云额尔登和赞丹沙塔尔共同推动了蒙古国宪法修订，以加强总理权力并缩短总统任期。今年初，奥云额尔登再次提出宪法改革，拟议的改革方向将使蒙古从半总统半议会制进一步转变为议会制。奥云额尔登和赞丹沙塔尔有相似的政治和学术背景。奥云额尔登2015年在哈佛大学获得公共政策硕士学位。在他留学期间，赞丹沙塔尔是斯坦福大学的访问学者。

不过，更强大的政府能否根除蒙古国的腐败问题，尚未可知。21世纪以来的历年民调都显示，腐败是蒙古国民众心中的首要顽疾。蒙古国法律内务部长尼亚木巴特尔近日坦言，自上世纪90年代经济转型以来，蒙古国的国内生产总值(GDP)已翻三倍，但贫困率在过去十余年都徘徊在30%到40%之间。“公众对过去30年的发展不满意。大多数人都认为，许多政客与企业关系密切。”

蒙古国立大学教授蒙克额尔德尼(Munkherdene)分析称，煤炭腐败并非孤立事件，腐败文化自矿业开始繁荣就已经存在，其关键问题是主要政治人物和商业利益紧密绑定，“政府和商业之间的界限极为模糊，因为两者几乎在所有层面都存在普遍的利益关联”。

本报综合

