

论加强我国的廉政立法

蔡定剑 王梓木

保持政府廉洁,清除腐败,是关心国家命运国人的强烈要求。近年来,国家对此采取了许多措施,取得了一些成效。但是,长期以来,腐败问题被更多地作为道德、思想和纪律问题对待,因而治理的措施不够有力。腐败不仅仅是道德、思想和纪律问题,更是制度问题。制度的问题,必须通过制度来解决。因此,加强廉政立法,是我国进一步从法律制度建设上防止腐败,保持廉洁的有效途径。

一、廉政必须依靠法制

廉政立法是防止、清除腐败的一条带根本性的、有效的途径,为此,首先从腐败现象产生原因的分析入手。政府官员腐败的原因是多方面的,各国的情况也不尽相同,并且社会主义国家与资本主义国家有明显的区别。资本主义国家的腐败现象主要表现为以下两类:一是政治方面的选举舞弊行为;二是经济方面存在大量贪污贿赂和其他谋取不正当利益的行为。造成这两类腐败的原因,与其政治、经济制度密切相关。在资本主义国家,由于实行以金钱支持为基础的竞选制度,而竞选经费主要来源于私人或各种组织的捐款,这就必然存在着金钱与日后国家政策和利益优惠的交换,使个人或某些集团操纵选举成为可能。在经济方面,由于资本主义国家实行私有制经济,国家公共权力与私人企业之间存在广泛的潜在利益矛盾。现代资本主义国家不管是在宏观上调节经济,还是在微观上介入经济活动,如与私人企业签订合同等,都存在国家公职人员掌握的公共权力与私人利益的交换可能,从而造就腐败滋生的温床。

社会主义国家出现腐败现象有它的特点。在政治方面,由于没有全面实行竞选制度,选举经费由国库开支,因而选举方面的舞弊行为比较少见。但是,由于没有建立起公平竞争基础上的公务员制度,在干部的选任、晋升等方面主要不是靠公平考试,而是领导人的因素起着主要作用,干部使用中的任人唯亲、裙带关系、非正常提拔等不正之风,成为政治方面腐败的主要表现。在经济方面,社会主义国家的腐败现象与公有制下的商品经济和商品短缺及缺乏法制等有关,主要表现是某些政府官员大肆侵占和挥霍国家财产,利用自己手中掌握的公共权力谋取私利。原因是多方面的,其中一条很重要的原因就是社会主义国家的政府具有广泛干预社会生活特别是调节经济的职能,使得掌握国家权力的公职人员在缺少具体规范约束下,谋取私利具有很大潜能。在原来国家实行全部计划经济条件下难以得到充分释放。因为,虽然国家公职人员掌握的国家权力也广泛调节社会经济生活,但这些权力干预的

的对象还未成为独立的经济实体或经济利益者，企业还是国家计划实现的算盘珠，企业等社会经济组织从生产计划、原材料供应到产品销售都由国家包办，职工的工资、奖金都由国家规定。这样，国家权力干预企业的活动实质上仍然是一种“公对公”的行政关系。企业或个人都不会为这种“公家”的关系去收买贿赂官员。但是，由于这种国家包办的体制束缚生产发展造成商品短缺，因某些商品短缺，使一些人得以利用手中的权力为谋求紧缺商品去“拉关系”、“走后门”，以及谋求分配上的特殊化等。我国实行经济体制改革以后，企业的地位和作用发生了深刻的变化，逐步成为相对独立的经济实体，企业经营的好坏与企业经济利益直接挂钩。同时，国家实行有计划的商品经济，出现了计划价格和市场价格的双轨制，并且原料、燃料、动力、运输等生产资料尚未形成统一市场，国家在物资、资金分配上权力的运用，对企业等组织的经济利益发生巨大的影响。在这种新的利益关系下面，掌管公共权力的公职人员和形成团体利益的代表以及私有经济者之间，容易形成“权”与“钱”的交换，腐败现象就此滋生和蔓延。

怎样才能从根本上预防和治理这种腐败现象，有三种途径：一是减少国家权力对经济活动的干预，完全实行商品经济，使公共权力难以与集团或私有利益者相交换。二是恢复过去完全的计划经济和吃大锅饭的分配体制，使公共权力的交换失去对象性。显然，上述这两种办法都是不可取的，也是行不通的。在我国继续实行改革开放的形势下，必然是计划经济与市场调节并存，国家干预经济的权力与独立的经济利益者并存。换句话说，公共权力与集团或私有利益者交换的条件会长期存在。在这种情况下，选择的第三条途径，只能是通过立法去规范、约束政府及其公务人员的行为和具有独立经济利益者的行为，从而达到禁止公共权力与非法利益交换的目的。

在我国，党和政府在保持政府廉洁方面曾做了大量的工作。如发布了不少的制止不正之风的文件、通知，开展了一次又一次的打击经济犯罪活动，对干部进行了大量的思想工作，总结推广廉政建设的经验等。这些办法对廉政建设起到了很好的作用。但是，有许多是临时性措施，只起治标而不治本的作用。直到目前，缺少一种能对公职人员的日常行为经常起教育、规范作用，并带有根本制度性的东西，这就是对公务人员的行为规范立法。党内纪律和政府文件虽然起一定作用，但缺乏普遍适用性、明确规范性和长期的连续性。常常是一个时期之后，该文件也就被搁置或遗忘，若再出现类似情况，又去颁布新文件，人们在心理上失去了对某些文件的信心。还由于这些文件的制定缺乏严格的程序，行文简单，执行、监督和惩戒等具体措施不够健全。有的文件发布过后，时间一长，人们都很难查找，也不便于群众检查监督。经验证明，腐败不能靠运动来整治，廉政不能光靠党和政府机关文件来保持。廉政建设更重要的要靠法律、制度建设。法律具有权威性、连续性、明确的规范性和强制性等特点，并明令公布，便于广大群众监督实施。通过立法规范公职人员的日常行为，不但对反腐败能起到一种防止和惩戒作用，而且会对人们起到经常性的教育作用，使廉政收到更为明显的效果。

二、完善我国廉政立法的主要内容

完善我国廉政立法主要解决哪些问题，规定哪些内容呢？应当把作为国家公职人员一切可能因公职身份而取得合法报酬以外的利益，一切因个人利益而影响公正处理公务，以致有损于政府形象的行为，都应视为廉政立法规范；

第一，建立国家公职人员的财产申报制度。财产申报是为了便于检查和监督国家公职人员谋取非法利益的一种预防性廉政措施。我国立法规定财产申报的范围似可包括以下人员：各级政府中凡法律规定由人大选举或任命产生的，由政府任命的一定职务以上的行政机关领导干部以及企事业单位的负责人；国家机关、企事业单位中凡掌握人、财、物权和其他审批权的有关人员。在上述范围内的人，除需在任职前后申报财产状况外，在任职期间的每一年都应定期申报财产。

财产申报的内容可包括除国家规定发放的工资、奖金、补贴以外获得的其他一切报酬和利益，如礼物、服务、招待、兼职收入和经济交易收入，以及所得的赔偿和借款等。同时，还可规定哪些正当或价值不大的报酬、礼赠和其他物质利益不必申报。申报应写明项目、提供报酬人及与本人关系等情况。

为便于有关机构的审查和社会监督，还需规定对财产申报单的审查和公布。要设立专门机构或指定专门人员负责申报单的审查和公布。可规定，凡由人大选举、任命的干部，由人大的专门机构负责审查和公布。由政府任免的干部和企事业单位负责人，可由政府监察部门审查、公布。单位内部负责人和掌管人、财、物的人的财产申报，可由指定专门人员或工会、职代会等机构负责审查、公布。

最后，法律应规定对不按法律申报财产、弄虚作假的人以必要的惩戒措施。

第二，建立公职人员日常行为规范体系。确立这些规范的作用在于告诫国家公职人员在他所进行的公务和私人活动中，哪些事不允许做，哪些事允许做，应该怎么做，从而把廉政的各种要求化作公职人员的日常生活准则。这些准则应包括许多纪律和道德规范的内容，党和政府有关纪律文件过去曾有过大量的规定，立法可以在总结这些规定经验的基础上加以补充，使之更明确、规范和系统化。需要以法律确立的行为规范大体可包括以下内容：

（1）关于各级国家机关领导人生活待遇，包括住房及设施、用车、服务和物品供应等方面的规定，对违反规定的处理机关和处理措施。

（2）对在任的党和国家领导人的宣传、庆祝、纪念性活动和纪念性设施建设的限制性规定。如对建造领导人个人纪念馆、雕塑和以领导人个人名字命名的活动予以限制或禁止，对领导人或其他人组织和利用国家公职人员的力量去编辑出版个人传记、著作和其他宣传介绍个人的文字、图片、视听资料等，都应予以明确的规范和限制。

（3）对国家公职人员接受各种酬谢、馈赠、礼品和出席宴会和其他社交活动的规定，以及在特殊情况下接受礼品后应如何处理的办法。

（4）对国家公职人员接受除工资、补贴、福利以外的其他报酬、利益和服务的规范，如对提供咨询、讲学、稿酬等报酬的规定。

（5）关于兼职的限制，应严格禁止公职人员在公司、企业和其他能获取个人经济利益但有碍于政府公正立场的单位兼职和取得任何报酬。

（6）确立实行亲属回避制度。应规定一定职级以上的领导干部的直系亲属不能在本单位或直属机构中任职，禁止各种裙带关系和任人唯亲的行为，也要防止以自己的亲属在他单位得到安排或照顾为目的，而安排或照顾他单位领导的亲属交换行为。

（7）禁止利用职权和职务影响为自己和他人谋私利。不得以说情、施加影响和压力等形式让其他公务人员为自己或他人提供方便或阻挠、拖延某项不利于自己或他人的公务的履行；不得以公职人员的身份、头衔为个人、企业或其他经营性组织壮门面，包括领导人不得

在获得任何报酬或好处的情况下为在管辖区域下的非国营企业和经济组织题词、参加其开幕式和庆祝活动；不得以公职身份作商业性广告以获取报酬；不得无偿地以国家的人、财、物为自己和亲属、朋友服务等等。

(8) 对离职后的限制。国家公职人员离退休、辞职或其他原因离开公职后不得接受与原单位有经济交往和利益联系的企事业单位的职务和报酬；不得接受自己担任公职时处理公务曾涉及到的企事业单位的职务或报酬；不得为自己或他人利益对原工作单位和有工作关系的人说情、施加影响等等。

(9) 完善各项办事制度和程序，明确各公务人员岗位职责。对申请项目、许可证、营业执照等审批的具体条件和程序、完成批准的法定期限等都应通过各项办事规章制度的建设加以明确规范，使公务人员不能有因利益影响而在执行公务中给人以优惠、偏袒或阻碍、拖延的行为。

(10) 规定国家机关和公务人员办事过程必须公开。政务活动公开对廉政建设有极大意义，特别是涉及审批项目、调拨物资、批准发放营业执照、许可证、贷款、办户口、选拔任用干部等方面的工作，应由法律规定公开的原则和程序。公布办事程序包括公布申请办事人和办事人及其关系，审批条件和结果等。公布办事结果，有利于社会对公职人员的监督，增加公职人员的自我约束。

三、加强和完善我国廉政机构建设

国外廉政机构的设置、职能及工作程序都是由法律规定的，我国尚需通过立法或其他方式加强这方面的建设。我国专门从事廉政工作的机构有党的纪律检查委员会，政府的监察部门，还有检察机关的反贪污贿赂部门。这些机构对廉政建设发挥了重要的作用，应当继续加强其组织建设，完善其职能。此外，还应当进一步明确界定有关廉政机构的职责权限和工作程序，并使其相互关系合理化。

监察部门建立以来，在我国廉政建设方面做了不少的工作，发挥了很好的作用，成绩应予肯定。但另一方面也暴露出，监察部门的具体职责还没有得到人大立法的规范，某些职责与检察机关职责尚有交叉；监察部门对政府公职人员不廉行为的监督，主要还是自己作出规定，自己去执行，这对监察的权威性、法律的严肃性都有一定影响。如何改进？有人主张将监察部划归人大所属。我们认为这并不是症结所在。关键问题不是这个机构由谁管，而是该机构能不能依法独立行使职权。如果人大通过立法对监察部门的职责、行使职责的方式和程序作出具体规定，监察部门依人大制定的法律行使职权，就是直接对人大负责，对法律负责，就可以提高监察部门对廉政监督的权威性和执法的严肃性。监察部门承担对政府的廉政监督，涉及对所有公职人员行为的约束，有的甚至涉及人的权利义务，让行政监察部门对公职人员的权利义务作出规定并自己去处置，显得不够严肃和缺乏法制的民主性。因此，人大有必要对监察机关的职责、行使职责的方式和程序进行立法，以保证其依法行使职权，并有利于提高其权威性。

此外，为加强廉政制度建设，可考虑设立新的廉政机构或人员。

一是在人大增设廉政委员会。廉政委员会的职责可有以下三个方面：第一，适应加强廉政立法的需要，负责起草或组织草拟有关廉政方面的法律和议案。第二，加强对政府、司法部门的廉政工作监督，听取有关部门的汇报，并经常检查督促有关部门执行廉政法律和反腐

败方面的工作。第三，负责监督、检查由人大选举任命的国家机关领导人的为政清廉情况，受理人民群众对他们不廉行为的检举控告，若认为必要，可指定有关机构进行调查或亲自进行调查；负责接受、审查和公布上述国家机关领导人的财产申报。

二是在某些部门设立廉政纪律道德督察。这些部门主要应在那些有可能严重地滋生腐败的地方。如工商、税务、海关、公安、金融机构、经济计划和物资部门等以及其他掌握一定审批权的部门。廉政纪律道德督察可根据情况，设在相应的上级机构，或设在本级机构的负责人下面，企业可设在有关的总公司和有关主管部门。这一廉政专门机构或人员的主要任务是：监督国家廉政法律在本部门的执行；起草本部门有关廉政的纪律道德守则和办事制度；受理本部门有关人员的财产申报；注意及时发现和揭露有关官员的腐败行为；对本部门人员进行经常性的廉政教育；受理群众对本部门人员的腐败行为的检举和控告，等等。

最后，通过立法完善举报制度，举报已成为反对国家公职人员腐败的一种手段，是群众监督形式。通过立法加以制度化、法律化。对此立法的内容有：明确举报的范围、方式，举报的接受和处理，对举报人的保障措施和奖励办法。同时还要规定禁止举报人利用举报手段进行陷害和诬告他人的具体措施，以保证举报制度正确发挥其作用。

总之，加强廉政立法是我国一项长久的、带根本性的廉政制度建设。它是预防和治理腐败的有效措施。根据我国反腐败斗争的经验和需要，并借鉴国外的有益经验，廉政立法势在必行。全国人大及其常委会尽快把廉政立法作为当前立法的一项重要任务，提上议事日程，争取早日在我国建立起一套较完备的廉政法律体系。

（作者单位：全国人大办公厅研究室）

责任编辑：苏尚智

论经济犯罪的概念和范围

顾肖荣

（一）我国目前经济犯罪的概念

在我国，经济犯罪的概念一开始并没有象在西方和日本那样引起很多争论。根据我国1980年开始施行的刑法和1982年全国人民代表大会常务委员会颁行的《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》（以下简称《决定》），所谓经济犯罪，是指违反国家海关、工商、金融、财政、金银等经济管理法规，破坏社会主义经济秩序，破坏全民和集体财产所有制关系，依照法律应当受到刑罚处罚的行为，它大致包括以下三类：

（1）破坏社会主义经济秩序罪。我国刑法分则第三章以15个条文，17个罪名规定了这类犯罪。计有走私罪、投机倒把罪、伪造计划供应票证罪、倒买计划供应票证罪、偷税罪、抗