

[文章编号] 1009-3729(2014)04-0023-05

公职人员腐败的利益冲突诱因 及其演变过程探析

王天笑

(郑州轻工业学院 社会发展研究中心, 河南 郑州 450001)

[摘要] 公职人员的公共职责与其私人利益之间的冲突是腐败的重要诱因, 腐败是这种利益冲突演变的负面结果。利益冲突情境会触发腐败的心理冲动, 催生腐败的手段和工具, 为腐败提供适宜的环境。为了有效规避利益冲突、防止腐败, 很多国家针对利益冲突问题进行了立法。我们应当吸取国际社会的成功经验, 加快出台《公职人员伦理法》, 完善财产申报的制度性规定并强化其执行力度, 建立健全利益冲突规避制度和利益冲突资产处理制度, 通过多种途径构建与完善防止公职人员因利益冲突而腐败的制度体系, 加强从源头上反对腐败, 形成惩处与预防并重的反腐体制。

[关键词] 利益冲突; 腐败; 公职人员; 利益相关者

[中图分类号] D6 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2014.04.005

近些年,“利益冲突”这个术语在世界各国反腐败工作中受到了广泛的关注。对于这一特定的廉政概念,世界经济合作与发展组织(OECD)指出,利益冲突是公共官员的公共职责与其私人利益之间的冲突,在冲突中,公共官员的私人利益可能对其承担的公共职责产生不正当的影响。^[1]利益冲突问题是公私不分的结果,是公职人员的个人利益对其所代表的公共利益的干扰和侵害。规避公职人员利益冲突以预防腐败的理念在多个国家和地区得到了实践和应用。美国把利益冲突看成是腐败的主要根源,为了防止腐败,一定要首先规避利益冲突,在防止腐败方面有一个基本预设:反腐败不仅要依靠事后惩罚,而且更重要的是要依靠事前阻止,即不造成利益冲突的可能性。^[2]利益冲突问题受到了 OECD、透明国际、联合国等国际组织,及诸多国家的政府和学者的关注,普遍认为利益冲突是腐败之源,是腐败的触发性根源,缺少规范治理的利益冲突往往会导致严重的腐败行为。如 OECD 认为,利益冲突是影响政府

廉洁的重要原因,管理不善的利益冲突,会削弱官员、决策机构和政府的基本廉洁。^[3]当前,利益冲突是腐败的重要根源已在学界达成共识,通过规避利益冲突以预防腐败也成为学者研究的重点和国际社会廉政建设的基本理念。但是,对利益冲突是如何演变为腐败的,即利益冲突向腐败演变的过程研究相对欠缺,而对利益冲突向腐败演变过程的清晰认知是防止利益冲突以预防腐败的关键要素。本文拟在分析利益冲突与腐败之关系的基础上,探讨利益冲突向腐败的递进与演变过程,以期为有效地规避利益冲突、防止腐败提供理论支持。

一、利益冲突与腐败的关系

利益冲突与腐败之间有着千丝万缕的联系,利益冲突与腐败之间关系的研究,历来都是关注的焦点。因为认清二者的区别和联系,客观评价利益冲突,才能避免利益冲突泛化为腐败。关于利益冲突与腐败的关系,综合学界各家之言,大体可以归纳为

[收稿日期] 2014-03-10

[基金项目] 河南省哲学社会科学规划项目(2013CZZ010、2013BDJ009);河南省软科学研究计划项目(132400410829);河南省教育厅人文社会科学研究项目(2013-QN-042);郑州轻工业学院 2012 年度博士科研基金资助项目

[作者简介] 王天笑(1981—),男,河南省郸城县人,郑州轻工业学院讲师,博士,主要研究方向:中国政府与政治。

以下几种。

第一种观点认为,利益冲突就是腐败。利益冲突是腐败的一种表现、一种类型,是内含于腐败范畴的、还没有达到刑事犯罪程度的腐败。腐败与利益冲突之间是包含与被包含的关系,利益冲突是一种边缘性的腐败、隐性的腐败、灰色的腐败。戴文华在《惩治“边缘腐败”》、李秋生在《向边缘腐败宣战》、叶国平在《论边缘性腐败行为——重温江泽民同志以德治国的论述》中均持此观点。^[4-6]

第二种观点认为,利益冲突与腐败之间是一种交叉关系。利益冲突与腐败之间有相同的地方,但又不完全相同,并不是所有的利益冲突都是腐败,也不是所有的腐败都包含利益冲突,两者之间存在着部分交集。这种观点认为腐败不是目的,而是获得特定结果的非法手段,当发生利益冲突时,腐败行为可以视为解决这种伦理困境的特殊方式,也就是用非法的手段获取私人利益。

第三种观点认为,利益冲突与腐败之间有着密切的关系,但各自又是不同的概念。利益冲突是腐败的重要诱因,是腐败的前奏。当对利益冲突的情境管理不善时,利益冲突往往会演变为腐败行为。可以说,利益冲突是腐败的根源,腐败是利益冲突演变的结果。正如 Janos Bertok^[7] 所言,利益冲突本身并不是腐败,但是人们不断地认识到,对于公职人员的个人利益与其公共职责之间的冲突,如果不能得到妥善处理的话,就会导致腐败。

笔者较为赞同第三种观点,利益冲突不可能与腐败没有关联,一些严重的利益冲突可以划入腐败的范畴。但是利益冲突与腐败又是 2 个不同的概念,各自具有独特的内涵。利益冲突与腐败之间有诸多的相似之处,比如都涉及到公共权力的滥用、个人利益对公共利益的干扰和侵害、利益冲突和腐败的主体主要是公务员等掌握公共权力者。但是,利益冲突与腐败又分属于不同的领域、不同的规范对象。利益冲突属于伦理学的范畴,其本质上是一种伦理选择的困境,属于公职人员伦理法与公职人员行为限制制度的规范对象,在对利益冲突认识不够充分的情况下,人们对利益冲突的态度并不像对腐败现象那样尖锐。利益冲突对公共利益带来的损害和对社会的负面影响也不及腐败那样严重,有的利益冲突(如部分表面的利益冲突、潜在的利益冲突)并不会带来公共利益的实际损害,更不会构成犯罪。治理利益冲突和惩罚腐败的理念也是完全不同的,利益冲突的管理理念贵在提前预防,并非消除,任何

社会、任何时期都不可能消除利益冲突,而是要防止利益冲突演变为腐败。而腐败则不同,根据我国刑法的规定,腐败包括贪污、受贿、巨额财产来源不明、滥用职权、挪用公款、私分国有财产等形式。腐败现象一旦出现就会对公共利益和社会发展造成极大的破坏,是一种犯罪行为,是刑法规制的对象。

二、利益冲突向腐败的递进与演变

利益冲突和腐败都发生在公私交界的边缘,公私不分是二者的共同特征。利益冲突是腐败的触发因素。公职人员置身于利益冲突情境中,当对利益冲突缺少治理或治理不善时,利益冲突的情境会演变为以权谋私的腐败行为。腐败行为的产生需要腐败主体具备某种腐败心理和腐败的冲动,当具有腐败心理和冲动的腐败主体居于一定的环境、具有腐败的机会、掌握一定的腐败工具、具备一定的腐败手段时,腐败行为就很可能发生。缺少治理或治理不善的利益冲突情境会触发腐败的心理冲动,催生腐败的手段和工具,为腐败提供适宜的环境。

1. 利益冲突情境会触发腐败的心理冲动

腐败主体的腐败过程伴随着一系列的心理变化,这些心理变化会进一步推动或延缓腐败行为的发生。通过对一系列腐败现象的分析发现,腐败主体的腐败过程往往不是一次性完成的,腐败的程度是逐渐加深、腐败的力度是不断加大的,这些都伴随着一系列的心理活动。腐败主体刚开始或许具有廉洁清正的愿望和决心,其向腐败方向的迈进在心理上经历了一个长期的矛盾和斗争过程。腐败发生的心理机制可以简化为图 1。

从图 1 可以看出,腐败意图的产生是腐败行为的先导,腐败主体在腐败意图的引导下,会产生腐败动机,当腐败动机达到大于对腐败行为受惩处的恐惧后,在面临腐败的机会时,腐败行为就会发生。可见,腐败心理的产生是腐败行为的必备条件,腐败行为的产生首先是腐败主体在心理上具有腐败的意图和倾向。

但是腐败主体的腐败意图并不是一下子就产生的,很多腐败分子在刚刚进入公共部门时大都具有强烈的廉洁从政愿望和意念。这种意念和愿望不是



图 1 腐败发生的心理机制

一下子改变、直接地演变为腐败的意图和冲动,而是在利益冲突的推动下,逐渐向腐败的心理发展的(见图2)。

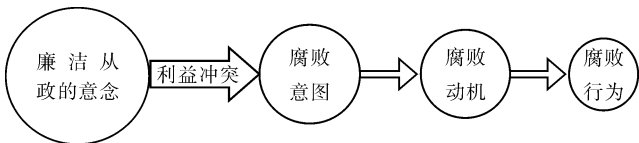


图2 利益冲突导致腐败的发生过程

腐败意图是一种用公共权力谋取私利的明确愿望。这种以权谋私的愿望有一个从无到有、由模糊到清晰、由弱到强的发展过程。很多公职人员在刚刚进入公共部门时是满腔热情、正气凛然的,内心具有廉洁从政的愿望,之后因不断受到外在利益的引诱和侵蚀,在利益冲突的作用下一步步走向腐败的深渊。如河北第一贪李真在接受新华社的采访时说,在他当秘书的第二个星期就有人请吃饭,吃完饭有人要送给他一条烟,他当时的态度很坚决,一再地拒绝,可是拗不过送烟人,就要了一盒,那盒烟让他内心整整矛盾了一个星期。^[9]一盒烟就能带来整整一周的内心矛盾,可见,李真在刚开始并没有腐败的意图,正处于利益冲突的情境中,从接受小礼品、小礼物时的内心矛盾发展到收受巨额贿赂时的心安理得。事实上,很多腐败分子都是从在利益冲突的情境中接受一些小利而自得的心态逐渐地向腐败的意图演变的。利益冲突产生作用始于腐败主体腐败心理的潜伏期和萌芽期,腐败心理经历了一个由量变到质变、由小错到大过的过程,而利益冲突则是这种腐败心理由量变到质变的重要推动力。

2. 利益冲突情境会催生腐败的手段和工具

公职人员的利益冲突是公职人员的个人利益对其职位所代表的公共利益的违背和侵害。在自我交易、滥用影响力、裙带关系、旋转门、信息兜售、组织外就业、收受礼品与馈赠等利益冲突的具体表现形式中,充斥着权力互换、权力转移、利益输送、广结人情网、期权牟利、信息兜售、任人唯亲、滥用自由裁量权、公共物品私有化等行为,这些行为是利益冲突的重要表现和利益冲突行为的重要途径,在对利益冲突管理不善的情况下,这些利益冲突的形态就会演变为腐败行为的手段。

权力互换、利益共谋,是指掌握某种权力的公职人员,不是利用自己的权力直接谋利,而是和其他公职人员达成某种默契,相互派遣亲戚、朋友、亲信到对方处任职或工作,以相互关照彼此人员的方式进行权力交换,达成利益共谋的机制。这种方式可以

很好地规避法律的制裁和公民的视线。权力的互换在初期通常是以利益冲突的形式出现的,比如为了解决亲朋好友的工作问题,利用同事、同僚之间的情谊互相为对方解决难题。此阶段利益共谋的机制还不成熟,随着双方联系机制的成熟稳定、对信息的充分了解,权力互换、利益共谋的机制逐渐形成,从而成为腐败的重要途径。而且,权力互换、利益共谋带来的腐败通常是以窝案、串案、家庭腐败的形式出现,有着极强的腐蚀性。

权力转移加剧了旋转型利益冲突。权力转移是指具有某种权力的公职人员,特别是具有领导职务的公职人员,在离开特定的岗位之前,依照法律规定,按照组织程序任命其亲属、好友、亲信担任某种职务,这些职务一般都可以动用大量资源、掌控着诸多利益的分配权,离职公职人员在离职后对其先前任命的人员进行“遥控指挥”,以间接的方式继续为自己或他人谋取利益。

官商合谋、利益输送是指掌握公共权力的公职人员以亲朋好友的名义设立公司、企业,或者是让亲朋好友到国有企业任职,利用职务之便为其创造牟利的机会,自己再从亲友那里获得利益。这种情况通常出现在政府采购、工程招标、基建等领域。

广结人情网是指公职人员明知某种行为是政策不允许的,却通过向关系人送礼物、利益输送等方式,以搞好工作为借口,为自己获取非正当利益创造条件、奠定基础。广结人情网在其初期一般表现为送礼、送物等,后期会逐渐演变为巨额贿赂,并且容易形成窝案、串案。

期权牟利,就是公职人员为了获取好处和利益,对特定的企业、公司给予特定的优惠政策为其谋取巨额利益,采取延时交易的方式,在其离开公共部门后,企业再以分红、聘请其到企业任职而给予高薪等形式兑现对公职人员的利益承诺。

信息兜售是指公职人员利用内部信息谋取利益。由于公职人员居于一定的职位、掌握一定的权力,很容易掌握一些重要的、而又没有对外界公布的信息,比如市政规划、房屋拆迁等信息。公职人员通过把所掌握的内部信息先于政府而透漏给亲朋好友、公司、企业,为其谋取巨额利益,自己则从中获取好处。

任人唯亲是指掌握权力的公职人员在选拔干部时,采取有选择地听取意见、划定范围、预设标准等方法,排除他人竞争的可能,使预定的人员在看似平等的形式下,通过正常的程序和合法的形式得以任

命,以实现抱成团、互相靠、为小团体谋利益的目的。[8]

在利益冲突与腐败之间很难划出一条清晰的界限,而区分哪些手段属于利益冲突、哪些手段属于腐败更是难上加难,一些手段既可能在利益冲突的情境中展现,也可能在腐败行为中运用,两者只是运用程度的差别。但是这并不影响我们对利益冲突与腐败之间关系的理解。利益冲突的情境无疑为腐败行为提供了诸多的便利条件和机会,而一些利益冲突行为所运用的手段和方式会在对利益冲突管理不善的情况下演变为腐败行为。

3. 利益冲突情境会为腐败提供适宜的土壤

某一现象的发生必定与其所处的环境有着密切的关系,腐败现象也不例外。政府及其公职人员的清廉程度与其所处的社会环境关系密切,如果一个社会中的民众具有强烈的权利意识、民主意识,社会法制健全、伦理道德高尚,人人都对腐败现象同仇敌忾、以“零容忍”的态度同腐败现象作斗争,那么腐败现象就会因无容身之所、腐败成本太大而不断减少;反之,如果一个社会法制不健全又执行不力、道德沦丧、伦理失衡,民众只为蝇头小利而全然不顾社会大局、公民意识薄弱、权利意识淡薄,对腐败现象艳羨多于痛恨,整个社会对腐败的容忍度很高,那么腐败行为就会高发。

在我国,不少人对腐败的态度是矛盾的、奇怪的:一方面对腐败现象痛恨有加、严厉指责,另一方面却对导致腐败的权力艳羨不已;一方面因腐败而对权力行使者的信任下降,另一方面又对公务员这一职业趋之若鹜,对权力行使者的灰色收入羡慕和向往。一些人在与政府部门打交道时,首先想到的不是规章制度、不是办事的法定程序、不是事务的主管部门,而是有没有熟人、有没有关系、能不能走后门;没有关系,就送钱、送物以拉感情造关系,没有直接熟人就千方百计找间接熟人。权力行使者也随着关系远近、感情亲疏而采取不同的办事方式,本是自己职责范围内的事,偏要故意刁难,从而就形成了一种“有关系,就没关系;没关系,就有关系”的社会氛围。

利益冲突横行不但会影响民众对政府的信任和支持,同时还会形成一种对公职人员收受礼品、接受宴请、任人唯亲、裙带关系、家属经商、兼职、演讲收费、利益输送、离职后高薪就业、利用内部信息获利等利益冲突的情境和行为有较高容忍度的社会环境。处于利益冲突情境中的公职人员因为公众的态

度而常常表现出安然的状态,认为收受礼品、接受宴请和招待、由第三者高额资助国外旅游、由第三方支付车船费等是正常的礼尚往来,把对家人与亲朋好友的偏袒说成是对亲人的负责、对朋友的义气,在公职人员与利益相关者之间形成一个利益循环的怪圈,而整个社会对这个怪圈不但表现出极大的包容性,而且对进入利益圈充满向往。“想进班子,先进圈子;不进圈子,难进班子”是对这种现象的生动写照。

一个社会对利益冲突的情境和行为的容忍度越高,腐败现象也就越普遍,因为利益冲突是腐败的先导、是腐败行为的触发器,腐败行为往往是由没有受到治理或治理不善的利益冲突触发或演化而来的。对利益冲突的高强度容忍,会在社会中形成官民之间、官员之间复杂的关系模式(见图3),在这种关系模式的作用和示范下,整个社会都会对关系模式形成一种默认、理解、支持,形成一种对腐败的冷漠态度,这样腐败的社会成本、道德成本、法律成本会大大降低,腐败的机会会大大增加,腐败现象也会呈增多的态势。

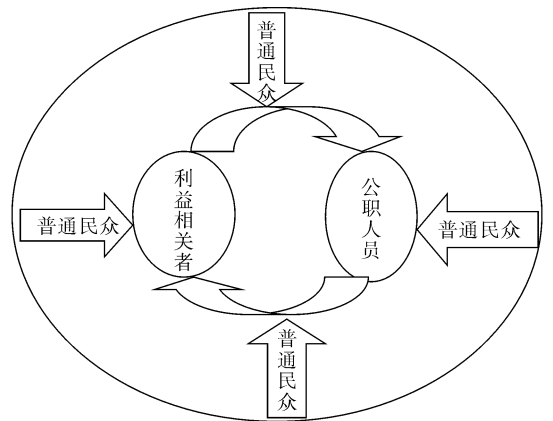


图3 利益冲突高强度容忍下的社会关系模式

三、借鉴国际经验,规避利益冲突,防止腐败发生

为了有效地规避利益冲突、防止腐败,很多国家针对利益冲突问题进行了立法。如加拿大为了有效地规避公职人员的利益冲突,制定了《公职人员利益冲突与离职后行为办法》,明确指出该规则的目标是将雇员私人利益与其公职职责之间发生利益冲突的可能性最小化,并在发生冲突时为了公众利益解决该冲突;指明了公职人员的伦理标准,详细规定了公职人员可接受礼品、宴请、好处、优惠待遇的标准,明确指出使用内部信息、政府财产所应当遵循的

原则。美国《1978年政府伦理法》《行政部门职员道德行为标准》、韩国《公职人员伦理法》、日本《公务员伦理章程》、我国台湾地区《公职人员利益冲突回避法》等法律规范,也对利益冲突问题做出了详明的规定。

在我国,公职人员收受礼品、接受款待和好处、经商、兼职、任人唯亲、利用内部信息谋取个人利益、离职后违规就业等利益冲突行为普遍存在,影响广、危害大。近年来查处的一系列腐败大案要案都与利益冲突密切相关。很多腐败分子都是在利益冲突的情境中一步步走向腐败深渊的。针对公职人员利益冲突问题,党和政府早在改革开放之初就有关关注,针对公职人员经商、办企业、兼职等利益冲突行为出台过不少政策性文件,并对财产申报制度进行了长期的探索。2009年9月,中共十七届四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》,明确提出建立健全防止利益冲突制度。2010年2月23日,中共中央颁布的《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》和中共十八大报告等,也多次提出了建立、健全规避利益冲突制度的问题。但是,与其他国家和地区相比,我国规避公职人员利益冲突制度还很落后,系统性不强、前瞻性不够、执行不力、缺少综合性的法律规范等问题较为突出。严格来说,我国还没有完善的规避公职人员利益冲突制度。

因此,我们应当吸取国际社会的成功经验,加快

出台《公职人员伦理法》,完善财产申报的制度性规定并强化其执行力度,优化利益冲突回避制度,着手建立利益冲突资产处理制度,通过多种途径建构与完善规避公职人员利益冲突的制度体系,加强从源头上反对腐败,形成惩处与预防并重的反腐体制。

[参 考 文 献]

- [1] OECD. Managing Conflict of Interest in the Public Service; OECD Guidelines and Country Experiences[M]. Paris: OECD Press, 2005: 13.
- [2] 周琪. 美国的政治腐败与反腐败——对美国反腐败机制的研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 63.
- [3] OECD. Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A toolkit[M]. Paris: OECD Press, 2005: 7.
- [4] 戴文华. 惩治“边缘腐败”[J]. 领导科学, 2009(25): 50.
- [5] 李秋生. 向边缘腐败宣战[J]. 党政论坛, 2004(1): 48.
- [6] 叶国平. 论边缘腐败行为——重温江泽民同志以德治国的论述[J]. 犯罪研究, 2013(6): 56.
- [7] Janos Bertok. Post-public Employment; Good Practices for Preventing Conflict of Interest[M]. Paris: OECD Press, 2010: 21.
- [8] 叶国平. 边缘腐败的十大表现[J]. 瞭望新闻周刊, 2003(38): 31.
- [9] 李鸿谷, 金焱. 李真: 秘书的权力[J]. 三联生活周刊, 2002(20): 2.