

[文章编号] 1009-3729(2015)04-0025-04

# 利益冲突视角下我国公职人员 外部行为限制制度的优化路径探析

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]** 公职人员利益冲突是诱发腐败、危害政府廉政形象、侵蚀公共权力合法性的重要因素。公职人员外部行为限制制度是防止利益冲突制度体系的重要组成部分,它通过对公职人员收受礼品、接受馈赠、经商、兼职、演讲收费等外部行为的规范和约束,在防止利益冲突进程中起到了重要作用。目前,该制度还存在着相关内容界定不清、政策统合性不强、政策进程滞后等多方面的问题。我们应当通过明确利益标准、强化违规责任、加强制度统合性等途径来完善我国公职人员外部行为限制制度,从而为防止我国公职人员利益冲突、预防腐败提供更强有力的制度保障。

**[关键词]** 公职人员利益冲突;外部行为限制制度;预防腐败

**[中图分类号]** D6    **[文献标志码]** A    **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2015.04.005

公职人员利益冲突是指公职人员所代表的公共利益与其自身的私人利益之间的抵触违背与侵害。这种利益冲突是诱发腐败、危害政府廉政形象、侵蚀公共权力合法性的重要因素,因其危害巨大,当代西方国家尤其是廉政指数较高的国家,都几乎无例外地建构了防止公职人员利益冲突的制度体系,如美国、新西兰、日本、加拿大等。公职人员外部行为限制制度是该制度体系的重要组成部分,它通过对公职人员经商、兼职、收受礼品等外部行为的规范与其他制度相互配合,共同构筑了防止利益冲突的有机体系。通过防止公职人员利益冲突来预防腐败的实践在我国起步较晚,但对公职人员外部行为限制制度的探索在新中国成立之初就已经开始。但是,由于我们对该问题缺少全面、科学的认识,这一制度距有效防止公职人员利益冲突的要求有很大差距。本文拟在分析公职人员外部行为限制制度主要内容的基础上,探析公职人员外部行为限制制度存在的问题,进而提出有针对性的对策建议,以期对我国公职人员外部行为限制制度的优化有所裨益。

## 一、我国公职人员外部行为限制制度的主要内容

公职人员外部行为多种多样,而制度资源却相对短缺,所以不可能、也没有必要对其所有的外部行为都进行规范。从我国的实践看,公职人员外部行为限制制度的内容,主要由对收受礼品、接受馈赠、经商、兼职等方面的限制制度所构成。

### 1. 对公职人员收受礼品、接受馈赠等外部行为的限制制度

利用其身份收受礼品、接受馈赠是公职人员利益冲突的重要表现,它可能会在很大程度上损害公务行为的客观性、公正性,所以它也是我国公职人员外部行为限制制度的重要规定事项。我国相关制度的内容,主要由对内公务活动与对外公务活动中的相关限制性规定构成。

#### (1) 对内公务活动中的相关限制性规定

公职人员在对内公务活动中收受礼品、接受馈赠等行为在改革开放之初就受到党和国家的高度关注,相关制度的发展也经历了一个因时制宜的过程。

**[收稿日期]** 2015-05-23

**[基金项目]** 国家哲学社会科学青年基金项目(14CXZ060);河南省哲学社会科学规划项目(2013CZZ010、2013BDJ009);郑州轻工业学院2012年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,郑州轻工业学讲师,博士,主要研究方向:中国政府与政治。

该制度发展大致经历了两个阶段,这两个阶段对公职人员收受礼品、接受馈赠等行为进行了不尽一致的规定。

第一阶段,从改革开放至1990年代初期,严格禁止国家机关和公职人员收受礼物、接受馈赠。公职人员利用其身份接受宴请、收受礼品、请客送礼等利益冲突行为,在我国改革开放初期较为普遍。为了给改革开放创造良好的环境,再加上受计划经济时期思维惯性的影响,这一时期对公职人员外部行为采取了极为严格的措施。从1979年到1993年,我国几乎以每年一部的速度出台了多个针对公职人员外部行为的规章制度,且它们都无例外地使用了“禁止”“不得”“严禁”等非妥协性词汇来规范公职人员外部行为。如1979年规定“严禁用各种形式侵占农村社员劳动所得,来进行大吃大喝、请客送礼”<sup>[1]</sup>,1988年规定“严禁国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中以任何形式、任何名义赠送与接受礼品”<sup>[2]</sup>。可见,这一时期不考虑礼品的价值大小,严格禁止公职人员在国内公务活动中接受赠送与收受礼品。

第二阶段,从1990年代初期至现在。这一时期抛弃了前期“一刀切”的管理方式,建立了礼品分类管理制度、礼品登记制度,对收受礼品、接受馈赠的管理规定更加灵活、科学。首先,明确了严格禁止的礼品类型。针对特定的礼品类型(现金、有价证券、支付凭证和其他可能影响公务公正性的礼品),延续了先前的非妥协性规定。如1993年、2000年以及此后出台的多个制度规范,都严格禁止各级公职人员(含离退休)以及受委托、聘任从事公务管理的工作人员以任何形式收受及向上级赠送礼金、有价证券。其次,以明线法明确了可接受礼品的登记制度。公职人员收赠礼品、接受馈赠,有时是出于情感需要、有时是被动行为,对这些行为不加区别地一概禁止,不符合多样化管理的原则。因此,1995年,我国出台了《关于对党和国家机关工作人员在国内交往中收受的礼品实行登记制度的规定》,正式建立了礼品登记制度,确立了明线法的礼品处理标准,即根据礼品的价值及其对公务公正性的影响程度采取不同的处理措施。一些地方的党委、政府,根据该制度的内容和精神,结合本地实际,对该问题做出了更加细化、更具操作性的规定,如上海确立了以50元、200元为线的礼品三级分类法:第一个等级的礼品(价值低于50元)归个人,无需登记、上缴;第二个等级的礼品(价值高于50元低于200元)在递交礼品登记表的前提下归个人;第三个等级的礼品(价值高于200元)要登记并上缴。

## (2) 对外公务活动中的相关限制性规定

随着改革开放的逐步推进,我国党政机关以及一些企事业单位及其工作人员等同港澳台同胞、华侨、外国人的交往日渐频繁。在相互交往过程中,一

些单位和个人通过多向对方赠送礼品的方式套取对方的礼品,收礼之后以低价内部处理等现象逐渐增多,相关制度也不断发展。从其内容来看,该制度的发展大体经历了以下两个阶段。

第一阶段,以有例外的零容忍理念为制度价值取向。改革开放之初,我国针对对外公务活动中的收受礼品行为采取的是有例外的严格禁止的办法,即除了规定的机关及其工作人员外,其他任何机构和个人均不得代表国家接受或赠予礼品。例外部分也采取了明线标准,如1980年规定,“除党和国家主要领导、外事单位和外贸机构的工作人员,可根据工作需要,同对方互赠对等的礼品外,其他任何组织和个人,都不得在对外公务活动中以任何名义代表国家赠送和接受礼品与馈赠”<sup>[3]</sup>。

第二阶段,从1990年代初期开始,调整了以前实施的有例外的零容忍的办法,采取了有例外的明线标准法,例外部分采取的是严格禁止标准。如1993年国务院下发的《国务院关于在对外公务活动中赠送和接受礼品的规定》,确立了以200元为明线的礼品处理措施,价值低于200元的礼品归受礼主体所有,价值高于200元的礼品需要登记、上缴。例外部分针对礼金、有价证券等,依然采取严禁措施。

## 2. 对公职人员经商、兼职、演讲收费等外部行为的限制制度

经商、办企业等经济行为,是公职人员利益冲突的重要诱因,公职人员可能会利用自己掌握的公共权力谋取私利、进行利益输送,即使不存在这种行为,该现象也违背了现代职业专一精神的要求。从其发展轨迹来看,我国对公职人员经商、办企业、兼职等行为的规范经历了适用主体由单一到多元,适用对象由简单到复杂、由直接到间接的发展过程。如1984年只对乡级以上党政机关在职干部的相关行为进行了规范,1985年则把适用主体扩大到领导干部子女、配偶等公职人员的重要利益相关者,1988年又把适用主体扩大到了县级以上离职领导干部。此后,中共中央、国务院、中纪委又根据形势的变化,分别于1992年、1993年、1998年、2000年、2001年出台了多个针对性的制度规定。公职人员经商、办企业等经营性活动总体来说经历了一定的演绎轨迹。改革开放初期,主要是以党政机关及党政领导干部直接投资或集资等形式出现,经商、兼职的特征非常明显。当国家对此实施限制之后,以小集体形式出现的党政机关的经商问题逐渐得到有效遏制,党政领导干部直接经商的行為也得到有效的治理。但是,党政领导干部子女和配偶经商、办企业的问题开始逐渐突出,当股份制企业在我国兴起时,党政领导干部经商行为的形式也随之发生改变。当证券市场在我国形成的时候,党政领导干部投资、经商的行為又向该领域渗透。这说明,限制公职人员经商、办企业的政策并没有收到应有的效果,因为政策针对

的群体通过一定手段和方式以其“对策”规避了政府的“政策”。

对公职人员兼职的制度性规定也大体经历了这样的过程。如1985年要求所有在职以及退居二线的公职人员,不得在各种性质的经济实体中担任任何职务,1989年再一次对公职人员在企业中的兼职问题作出规定。1994年把政策的作用领域扩大到了社会团体的领导职务。同年,民政部下发通知,对该政策进行了解释和细化。发展到今天,该制度更加成熟、健全,基本确立了公职人员不得在盈利性组织中兼职、兼职报批并不得取酬、不从事及不参与经营性活动的理念。

## 二、我国公职人员外部行为限制制度存在的问题

总体来看,我国公职人员外部行为限制制度表现出了很高的灵活性,在短时间内取得了良好的成效。随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济的不断发展,我国公职人员外部行为限制制度也在不断更新,表现出了较强的自我完善能力。当公职人员经商、兼职等行为以新的形式出现时,具有较强针对性的治理措施就会出台;当公职人员经商、兼职行为随着改革开放和社会主义市场经济的深入发展而逐渐表现出较强的复杂性、隐蔽性和极强的伪装性时,相关政策也随之不断更新。但是,与防止公职人员利益冲突制度相对健全的国家相比,我国对公职人员收受礼品、接受馈赠、兼职等外部行为的限制制度,还存在着很多问题和不足,主要表现在以下几个方面。

首先,对收受礼品的范围界定不尽全面。尽管相关制度表现出了较强的灵活性和自我完善能力,如把给领导干部充手机费、赠予党政领导干部股份等新的形式纳入收受礼品的范围之内,但是政策的这种变化相对于现实需求来说,依然显得比较滞后。对新形势下出现的一些新的礼品样态的反应速度较为迟缓,如餐饮、利害关系人出资支持的豪华旅游和高级娱乐体育活动等,对其性质的判断还缺少详细的说明与规定。

其次,对“礼品”的相关界定不够清晰。我国相关制度对“礼品”这一关键要素的界定不够清晰,很多时候缺少可操作性,如对于何种礼品会影响公务公正性很难判断,因为是否公正涉及公务相对人的直观感受,难以度量。另外,对于公正与否的判定主体也无相关说明。另外,在对外公务活动中,我们虽建立了以200元为明线的礼品处理措施,然而,对于价值200元是单次200元还是若干次200元,是单件礼品200元还是所有礼品价值之和超过200元,并未做出具体说明,这无疑给相关制度操作增加了变数。

再次,对收受礼品场合的规定不够科学。防止

利益冲突需要情境性较强的制度规范,即使在其他国家行之有效的制度规范,也不一定会适合中国的特殊国情。因此,相关制度的建构应充分考虑我国历史文化、社会习俗、国情人情,否则制度就难以发挥效用。然而,这些要素在我国的相关规定里却没有被充分考虑,也没有得到科学处理,以致脱离国情、行之无效。如1988年出台的《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》,把婚丧嫁娶、节日往来都不加区别地纳入明确禁止的礼品传达范围,这明显没有考虑我国长久以来积淀下来的文化传统。

第四,责任界定过轻。从经济学的角度来看,成本与收益之间的比例关系是制约违法行为的重要因素。当违法收益远远大于违法成本时,违法行为就会得到变相鼓励,反之,则会得到明显抑制。因此,对违法行为进行与其带来的危害大体相当或更严的处罚是使制度行之有效的基本保证。我国对于公职人员外部行为以党纪、政纪、批评教育等作为处罚措施,与很多国家把违规收受礼品纳入刑法的范围相比,处分明显过轻,起不到应有的威慑作用。

第五,政策缺乏系统性、前瞻性和概括性。改革开放以来,我国几乎每年都有针对党政机关及党政领导干部经商、办企业的规定出台,特别是当党政机关及党政领导干部经商、办企业的行为以新的形式出现时或者这种现象表现得较为突出时,针对性的政策就会随之出台,因此,出现了经商一限制一再经商一再限制的循环往复,公职人员经商、兼职的行为至今没有从根本上得到治理,很多规定流于形式。政策的系统性较差,很多政策仅仅针对某一具体行为,当面临着较复杂的情况或经商的具体行为以变换之后的形式出现时,该政策就显得无能为力。同时,政策的概括性较差、前瞻性不够,政策往往落后于形势的发展。

第六,存在着规范不周、可操作性不强的情况。比如,我国针对公职人员兼职行为的限制,仅仅规定公职人员不得在营利性组织中兼职,在特殊情况下需要兼职的要经过相应机关的批准,并且不能取酬。然而,在我国社会现实中,很多非营利性组织也会进行营利性的运作,而公职人员可能在这种非营利性组织兼职,如何解决这一问题,尚缺少政策规定。此外,以不取酬作为兼职的限定条件也是不严谨的,公职人员不取酬的兼职同样可以使公职人员在执行公务的过程中有意给予兼职单位“照顾”,公职人员是否从中为自己或亲友谋取了利益,实际上难以认定,这显然与防止公职人员利益冲突的目的相悖。

## 三、完善我国公职人员外部行为限制制度的建议对策

根据我国公职人员外部行为限制制度存在的问题及公职人员利益冲突演变新形势,我们认为,应当

从以下几个方面来完善我国公职人员外部行为限制制度。

## 1. 完善公职人员收受礼品、接受馈赠的限制制度

### (1) 明确“礼品”与“馈赠”的内涵

我国原有的该类制度中主要以“礼品”“馈赠”为基点来规范公职人员的行为,这两个概念在当时的经济发展水平下具有较强的适用性。随着我国经济发展水平的不断提高、社会的不断进步,公职人员接受的好处呈现出多元化的趋势,“礼品”和“馈赠”这两个概念的外延已不足以涵盖公职人员接受好处的全部内容,表现出明显的局限性。比如,给领导人充手机费、给予领导人优待等,无论是纳入“礼品”的范畴还是纳入“馈赠”的范畴,都不够科学。因此,笔者建议,在外部行为限制制度中,用“利益”这一具有更丰富内涵的概念作为制度规范的内容。这里的“利益”应当包含任何具有价值的事物,礼品、馈赠、佣金、劳务、优待、报酬等,都可以纳入“利益”的范畴。

### (2) 明确界定收受利益标准

公职人员收受利益应当以不影响公正执行为限。但是,这一目标过于抽象,如何判定是否影响了公正执行为非常困难。因此,必须具体、明确地界定公职人员收受利益的标准。笔者建议,对公职人员接受的利益采取明线法。公职人员在公务活动中,从同一人员处不得接受价值超过200元的利益,一年之中从同一人员处接受利益的价值累计不得超过500元。公职人员之间,除特定日期、特定情境外(如生日、传统节日、公职人员离职等)不得相互赠送或索取利益,在特定日期、特定情境,公职人员之间不得接受或索取价值超过200元的利益。对于利害关系人提供的利益,除因公务所必须外,一律不得接受,更不得索取。

### (3) 加强对公职人员收受利益的登记与管理

公职人员从同一人员或组织或单位处一次性收受的利益超过200元的,或者一年之内从同一来源收受的利益价值超过500元的,必须进行利益登记,并把所收受的利益上缴单位或国库。利益登记时,应当写明利益的形态、利益价值、利益来源、赠送利益者与收受利益者的关系、赠送利益的目的、收受利益的场所、收受利益的时间、收受利益时的现场见证人及见证人的职业等内容。公职人员在收受应当登记的利益的三个月之内,必须进行利益登记。利益登记表每年分四个季度(从一月到十二月,三个月一个季度)管理。为保证对利益登记的有效监督,公职人员利益登记表要在一定期限内(可设定为三年)有效保存,从公职人员提交利益登记表之后的第二天算起,有效保存三年时间,在此期间,任何公民或组织都可以申请查阅。

### (4) 强化公职人员接受利益的责任

按照公职人员收受利益的登记与管理制,任何人在接受应当登记的利益故意不登记、虚假登记、拒不登记、故意延迟登记的,应给予严厉的惩处。对于不按照利益登记制度进行利益登记的公职人员,给予所收受利益价值的10倍的罚款,两年之内不得晋升。所接受利益价值超过5000元而故意违反利益登记制度的,按照受贿罪论处。公职人员违反利益收受制度的规定收受利益的,视其情节、收受利益的金额等,分别给予罚款、限制晋升、降级、开除公职、拘役等惩处。

## 2. 健全公职人员经商、兼职的限制制度

### (1) 制定具有统合性的制度

改革开放以来,我国几乎每隔几年就会出台一个针对公职人员兼职、经商的政策性规定,政策数量浩繁,有的政策规定之间相互矛盾、难以统一。为了更好地规范公职人员的兼职、经商等外部行为,笔者建议,对原有制度资源进行整合,重新制定具有较强统合性的制度以代替以前的政策规定。

### (2) 明确公职人员兼职的条件

根据防止利益冲突的原则,我国应当把公务人员兼职分为三种,即禁止性兼职、须经过批准的兼职和需要报告的兼职。公职人员不得在任何以营利为目的的组织中兼任任何职务,无论是管理职务还是非管理职务,县处副职以上领导干部的妻子、子女等,不得在领导干部任职区域内经商、办企业等。公职人员在事业单位、非营利组织等不以盈利为目的的单位或组织兼职的,不得收取任何报酬,且必须经所在单位领导的批准。公职人员从事教育、讲学、科研等兼职活动的,无需经过单位领导的批准,但是要定期向单位领导汇报兼职情况。

### (3) 强化违规责任

对违反规定兼职的公职人员,设置严厉的处罚措施。对于违反禁止性规定的公职人员,视其情节处以10万元以下罚款或两年以下徒刑。违反须经过批准的规定而兼职的,给予批评教育,所在单位领导认为其所从事兼职有利益冲突之嫌时,可以命令其停止兼职,拒不执行者,给予党纪、政纪处分。

## [参 考 文 献]

- [1] 中共中央纪委. 中共中央纪委关于严防干部侵占农村社会社员劳动所得来大吃大喝、请客送礼的不正之风的通告[Z]. 1979-8-10.
- [2] 国务院. 国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定[EB/OL]. (1988-12-01)[2014-12-01]. <http://www.law-lib.com/law/law-view.asp?id=5403>.
- [3] 中共中央办公厅. 中共中央关于禁止在对外活动中送礼、受礼的决定[EB/OL]. (1980-08-16)[2014-07-10]. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/7B87/71590/4855262.html>.