

当前腐败现象剖析与廉政建设建言

廖增昀 冯 锐

腐败是公职人员滥用公共权力谋取私利或小团体利益,损公肥私或假公济私的行为。其本质特征是以权谋私、权钱交易。其主要表现是贪污贿赂,挪用公款,徇私舞弊等经济犯罪与渎职犯罪,以及其他损公肥私,侵犯群众利益及腐化堕落、虚报浮夸、挥霍公共财物等违法违纪行为。反腐败斗争与廉政建设关系于党和国家的兴衰成败,是当前人民群众所热切关注的焦点之一。现试就以下几个问题作初步探讨。

一、当前反腐败斗争面临的形势与特点

面临的形势:

贪污腐败与工人阶级政党的性质、宗旨与任务水火不相容。改革开放以来,党中央确立了“一手抓改革开放,一手抓惩治腐败”的工作方针,强化了肃贪倡廉的专门机构,制定了惩治贪污贿赂等经济犯罪和纠正不正之风的法律、法规、制度和政策,依法查处了一批大案要案,对群众反映强烈的不正之风开展了专项治理,不同程度地取得了阶段性的成果。但是反腐败斗争的形势仍然十分严峻,主要表现为:(1)贪污贿赂等经济犯罪中的重大案件呈上升趋势。不仅重特大案件明显增多,而且犯罪数额越来越大。(2)贪污贿赂等经济犯罪中,涉及县处级以上领导干部的犯罪要案逐年增多。既说明反腐败斗争的深入,也说明我们所面临形势的严峻性与加大反腐力度的必要性。(3)腐败现象已波及到司法机关和行政执法部门。(4)在市场经济中起调控作用较大的部门或经济发展的热点部位,如基建、房地产、金融、土地批租、证券交易、期货市场等部门单位,一些利欲熏心之徒乘经营管理不完善之机,搞权钱交易,侵吞公共财产,甚至携款外逃的情况不断发生。(5)不正之风,如公款挥霍、虚报浮夸、乱收费、乱罚款、乱摊派等虽得到一定遏制,但仍纠而复生,时有回潮。

腐败现象的特点

首先,贪污贿赂等腐败现象具有多发性、趋重性、扩散性的特点。表现为由建筑、铁路、商业、供销、物资、外贸、金融等经济管理部门向工商、税务、海关等行政执法部门以及公安司法部门渗透;犯罪数额由小到大;由经济发达地区向经济不发达地区伸展、蔓延;由单个人作案发展为团伙作案;出现了以单位名义,打着“为职工谋利”、“搞活经济”旗号,由集体讨论决定的法人贪贿犯罪活动。

• 本文作者系中国社会科学院法学研究所副研究员。

其次,具有行业性、地方性的特点。行为人多是利用其掌管的钱财物实权或其领导地位进行违法犯罪活动。如发生在金融系统的以贷谋私;铁路系统的以车皮谋私;基建和土地审批部门的以审批权作交易;公安部门以办理通行证谋私;以及工商企业少数干部借转换经营机制之机,化公为私,侵吞国家资产;少数村镇干部乘征用土地之机,侵吞土地转让款等等。从地区上看也有其特点,如广东沿海地区发生贪污挪用公款到澳门豪赌或携款外逃案件比较突出。

第三,具有智能型违法犯罪的特点。智能型犯罪一般为具有一定的社会地位、有相当的文化专业知识、社会阅历较深、社会联系较多的人所为。公职人员所实施的贪污贿赂犯罪属于智能型。表现为行为人事先精心策划,留有后路。如有的存款境外,有的提前办理护照,购买飞机票,一旦东窗事发,得以外逃;行动中力图规避现行的法律与规章制度,利用法律规范中的漏洞和管理上的薄弱环节作案,甚至以合法手段谋取非法利益。如挪用公款用于亲友做生意、赌博、炒股票;公款私存侵吞利息;利用“回扣”性质的不确定性,在经济交往中提取回扣,中饱私囊;以亲属名义,用较低价格购买土地房产,然后以高价售出;利用商贸业务往来关系,截留货款,账外经营等。同时一旦案发,又可利用其地位与影响,阻挠侦查,或多方说情,使其得以开脱或仅处以轻刑。另外,使用电脑、信用卡等高新科技手段作案,亦屡见不鲜。

第四,罪案具有相当的复杂性。表现为罪与罪相连,一案多罪;或内外勾结,上下串通,共同犯罪的情况较为突出;跨地区,跨行业,甚至跨境作案的日益增多。案件的复杂性、涉外性给侦查、追诉工作带来新的困难。

二、腐败现象屡禁不止的原因

首先,经济发达对人们物质欲望的刺激,价值观念的扭曲,拜金主义与利己主义的滋长,是萌发犯罪欲念的根本原因。

由于我国正处于社会经济结构转轨时期,伴随着社会开放、经济发达、物资丰富,日新月异的高消费方式与较为清苦的公职人员生活形成较大的反差,传统伦理道德“安贫乐道”的观念与市场经济下追逐财富的欲望发生猛烈的碰撞与冲突。加之转轨时期的某些无序状态,诸多社会矛盾,通货膨胀与分配不公等问题的存在,使意志薄弱者逐渐把“金钱万能”奉为神圣,发生人生观与价值观的扭曲与错位。少数贪婪之徒私欲恶性膨胀,置社会道德与国家法律于不顾而堕入法网。综合分析其实施贪贿等犯罪的主要原因是:

(1)金钱占有欲的驱使。有些蜕变分子的犯罪动机是:“为官一任,造福子孙”,“有权不用,过期作废”,或为将来构筑安乐窝。

(2)攀比竞富思想的畸形发展。社会上比富、争高、斗富的奢侈挥霍之风对公职人员队伍颇有影响。在攀比竞富之风影响下,物质欲望提高,利己思想滋长,认为“社会分配给个人的货币与商品多少是衡量个人的社会价值的主要依据”。失落感与吃亏思想使一些人接受回扣、红包、贿赂、贪占公款时均心安理得,无愧疚感。一般在搞活企业、脱贫致富中自恃有功、自诩为“能人”的人,经常与“先富”、“暴富”的人有业务来往的人,往往容易在攀比中心理失衡而堕入犯罪深渊。还有个别的人把自己所掌管的地方视为独立王国,滥施淫威,任意索取,侵吞公共财产,侵犯群众利益,那就不是攀比而是霸道行为了。

(3)认同与仿效思想流行。认为世风日下,个人难以扭转乾坤,“撑死胆大的,饿死胆小的,老实人总是吃亏”。因此只要有机可乘,便也如法炮制。而且先期得逞者或为首者如未受到法律的严肃追究,则侥幸心理、冒险心理将进一步强化、扩散。

(4)不正之风的恶性循环。少数公职人员思想政治素质很低,伦理道德观念薄弱,敬业精神很差,为人民服务思想淡漠,对群众求办的合理合法的事情,多方刁难,推拖不办,而对奉承者则优先办理,以致逐渐形成“有钱好办事,无钱不办事”的不良风气。一些群众为了办急事、办成事,就得托门子,送礼行贿,而某些公职人员则来者不拒,视为当然,且有变本加厉之势,从而逐步走上了犯罪道路。

(5)糖弹袭击。一些企业为了攫取高额利润,亦使出杀手锏,不惜以重金行贿公职人员,以便生产或推销劣质产品,诈骗贷款,偷漏税款及施展其他不正当竞争手段。一些人则经不起金钱与利益的引诱而自愿上钩。

以上仅是此类违法犯罪常见的几种主观原因,实际上行为人的犯罪动因纷繁复杂,心态各异,相互交叉,难以穷尽。但从中可见其共同点是,把人民授与掌管的一部份公共权力视为私有,滥用权力,搞权钱交易,为个人或小单位谋取不法利益,即权力商品化。违背了公共权力与职务之不可收买性的原则,因此不论有多少客观原因,对腐败现象均须依法惩治。

其次,权力缺乏监督与制约,立法滞后,管理上存在漏洞,以及安全防范工作薄弱,给犯罪分子以可乘之机。

权力的过度集中,权力缺乏监督与制约,就有可能被滥用并滋生腐败。在当前新旧变革时期,传统计划经济体制中的长官意志、个人专断等弊端未及消除,社会主义市场经济尚未成熟、步入正轨。改革实践的超前性,某些政策的不稳定性,法律、法规、规章制度的滞后性,以及管理上存在漏洞,客观地为贪污贿赂等犯罪活动提供了有利的机会和条件。如为解决能源、运输、原材料及资金等供应短缺而实行的价格双轨制,虽然一度缓解了“短线产品”供需之间矛盾,对搞活经济、稳定市场起了一定作用,但由于计划价与市场价之间存在悬殊价差,就成为一些不法之徒可资利用以角逐巨额利润的不小漏洞。再如,在企业转换经营机制过程中(企业承包、租赁、股份制改造,企业产权交易转让等),少数企业干部利用人财物大权在握,监督制约机制减弱之机,化公为私,贪污私分,造成国有资产(或集体企业资产)大量流失。一些企业经营者的短期行为和产权关系模糊不清还导致任意挥霍公款,吃喝之风盛行。

权力过度集中,缺乏监督与制约还表现为,企业经营实行经理(厂长)负责制后,经理(厂长)的权限很大,企业内部的经营管理与财务管理缺乏严格的制度约束和有效的监督措施。个别领导人到任后,任用亲信,想方设法把财务、人事、办公室等主要部门控制在手里,集权力于一身。党的监督软弱,职代会的监督流于形式。职工群众怕被“炒鱿鱼”(辞退),遇事只有服从不敢提出异议,使权力的滥用具有客观条件。一些村镇负责人也是如此。有的素质不高,民主意识很差,遇事独断专行,个人说了算,经济上独往独来,缺乏健全的财务管理制度。个别的搞裙带关系,形成家族势力。对上级是“上有政策,下有对策”,群众怕打击报复亦不敢监督。腐败现象往往由此而生。

由上可见,在经济体制转轨时期,反腐倡廉工作比任何时候都显得重要。不但要号召干部自觉自律,还需对领导干部、要害部位采取监督制约的实际措施。不但需有重点地进行专项检查,还要有经常性的廉政制度建设。廉政建设需要有全面系统的规划,以适应经济高速发展和经济转轨时期的形势。

第三,执法执纪有偏轻偏软现象,预防犯罪的效果尚不够明显。

近些年来,依据“一要坚决,二要慎重,务必搞准”的原则,查办了一大批贪污贿赂等大案要案,是很得人心的。但不可讳言,在执法执纪上仍存在宽、软的现象。表现为一些地方对贪贿案

件过多地不适当地适用免诉、缓刑。有的地方甚至过多地动用刑法第59条第2款,采取酌定减轻,在法定刑以下判处刑罚。以党纪政纪处分代替刑事追究的现象时有发生。法律规定的贪贿犯罪的处刑起点数额一般为2000元,已经较盗窃罪等为宽,但实际上仍未能严格执法。清退赃款是犯罪人悔罪自新的重要表现,它可以为社会挽回经济损失,不同程度地减轻犯罪的社会危害性,因而是从轻、减轻、免除处罚的酌定或法定情节。但在从宽的幅度上如果不严格依法办事,而是任意地不适度地从宽,甚至该追究刑事责任的不予追究,即所谓“以赃赎罪”,则将削弱法制的威慑作用,对预防犯罪甚为不利。执法执纪不严的现象,还表现为一些单位的主管人员从维护小团体的经济利益和声誉出发,对消极腐败、违法违纪现象采取纵容庇护、息事宁人的态度,甚至瞒案不报,对已构成贪贿犯罪的案件,自行作行政处理了事。

少数地方、部门、单位之所以对贪污贿赂等案件执法、执纪不严,主要源于这类犯罪现象的特点和对它的潜在危害尚未充分认识的缘故。前已述及,贪贿等经济犯罪一般为有地位、有身份、掌握人财物实际权力的人所为,其行为所侵害的是整个社会或某一群体的财产利益,与杀人、放火、抢劫、盗窃等类犯罪直接侵害群众人身财产安全,危及公共治安秩序的情况有所不同,被害的感受不如后者强烈。而且行为人的犯罪手段一般较为诡秘、隐蔽,有合法职业的伪装,多是在职务行为的掩护下经过长期地反复地进行犯罪活动始被发觉的。这些人历史上较少有劣迹,不少人还确曾做过一些好事,有的甚至是“显赫一时的功臣”堕落成为阶下囚的。还有的行为人既为个人捞取了好处,也为本单位谋取利益(甚至被认为“有功人员”)。还由于目前公职人员工资偏低,物价上扬,各类负担加重(如子女学费等),因此在部份公职人员中,对此类违法犯罪的舆论谴责与非难较为薄弱。在处理此类案件时说情风较为盛行,据有的司法机关反映是“无案不说情”。特别是涉及领导干部家属子女的案件,这方面的阻力更大。地方(部门)保护主义也很严重,对为地方、单位出过力谋过利的人,当司法机关追究其贪污、贿赂犯罪的刑事责任时,地方(单位)的领导就要出面干预,加以保护。加之此类案件案情复杂,涉及面广,取证困难和反贪机构本身人员、经费不足,难以应付等多方面的主客观因素,都导致对此类案件的处理上产生某些宽纵现象。由上可见,反腐倡廉并不是一件轻而易举的事情,办理贪贿等类案件的难度与承受的阻力,亦非其他案件可比,它需要下很大的决心,要有高度的责任感,有相当权威性的机构,有坚持不懈、严格执纪执法的精神。当然,最根本的问题,还在于对贪贿等犯罪的严重危害要有充分的估计与认识。而腐败现象的严重危害是须经过长时间的大量同类现象的积累始被人们所认识并受到重视的。

三、腐败现象的主要危害

权力的腐败已成为当今世界广泛流行的恶癌。凡是官商勾结、贪贿盛行的国家和地区,无不经济发展停滞或倒退,贫富差距加剧,社会风气败坏,多种犯罪增长,最后民众对政府失去信任,导致执政党地位发生动摇和政府的更迭。廉政与反腐败国际理事会主席彼得·艾根说过:“在大规模商业活动中,涉及到政府官员的贪污行为正破坏着千百万人的生活,使数十个国家局势不稳。腐败作风是当今贫困的主要起因,是遏制经济增长的关键因素。”^[1]殷鉴不远,腐败现象的危害及其造成的严重恶果,必须引起我们的高度警觉。

在我国,贪贿等腐败现象造成的严重危害已是有目共睹的。

[1] 转引自文盛堂:《论市场经济与贪污贿赂犯罪》,《中外法学》1993年第6期。

首先,它使国家和人民的财产蒙受巨大的损失,严重影响经济建设与经济体制改革的顺利进行。

其次,腐败现象引发多种犯罪连续发生。如贪污贿赂往往与走私、假冒商标、偷税抗税、骗取国家出口退税、虚开代开增值税发票等犯罪交织一起。

第三,腐败现象是社会不安定、政治不稳定的因素。市场经济呼唤公平竞争,而权钱交易恰恰违反这一原则,它使少数不法经营者得益,多数诚信守法者的正当权益受损。如不及时纠正,群众的不满将化为对政府的失望与不信任。腐败现象还严重危害国家行政机关的正常管理活动和公职行为的廉洁性,会使为人民服务的国家机关蜕变为少数人凭藉职权谋私营利的工具。腐败现象对国家政法机关的侵蚀,将严重损害社会主义法制的尊严和执法的公正性,使国家的根基发生动摇。少数工商企业、村镇基层干部的贪贿行为,往往造成企业垮台,工人失业,民众贫困,它直接损害群众的切身利益,危及其生存条件。它是个别地方发生社会动荡的诱发因素。党的高层干部的贪贿行为是腐败现象中的最恶劣者,虽然只是极少数,但其能量很大,造成的震撼与破坏力亦大,如不及时查处,政治的不稳定往往由此而生。总之,堡垒是最容易从内部攻破的,恶瘤不除,必将流毒全身。清除群众痛恨的贪贿分子,荡涤腐败作风,确是社会主义事业成败的关键。

四、廉政建设建言

目前腐败现象与不正之风是呈波浪式上升趋势,有人形象地称之为“出生率高于死亡率”,需引起高度重视,可采取的措施有:

1. 充分认识反腐倡廉的紧迫性与长期性,把它放在与改革开放同样重要的地位,同步进行,贯彻“两手抓,两手都要硬”的方针。并将是否狠抓反腐败与廉政建设工作作为考核各级领导政绩的重要标准。将是否廉洁奉公作为选拔任用干部的基本条件。

2. 建立具有高度权威性的相对独立的肃贪倡廉的专门机构。授予该专门机构以拘留权、搜查权、取证权等,不仅专司调查贪贿等案件,而且也负有预防犯罪与宣传教育的职能。

3. 完善廉政法制建设。须要有一整套系统的包括反贪污贿赂法、国家公务员法、有关的经济行政管理法规在内的廉政立法。明确规定单位主管人员、财会等业务人员对于已构成贪污贿赂等经济犯罪案件,明知而不报案或有意庇护的法律责任。各经济热点部位的职能部门可研究本部门本单位在行政管理、工作程序上出现过的漏洞和薄弱环节,进行反腐败制度建设,建立切实可行的制约与监督机制,使防范工作落到实处。

4. 依法办事,严格执法、执纪。对贪贿案件特别是涉及各级领导干部的案件要做到真相大白,不留灰色地带。必须严格执法,做到有罪必罚,罪刑相应,使犯罪者受到应有的惩戒,而捞不到任何好处。严格执法,并非一概处刑严厉,或动用重典。相反,对具体案件的处理,仍需强调宽严适度,有严有宽。

5. 完善公务员制度。公务员指国家各级行政机关中除工勤人员以外的工作人员。其范围较公职人员为窄。完善公务员制度包括:通过严格选拔,保证公务员具有较高的素质,对有过贪贿等犯罪劣迹,被清除出公务员队伍的人,不宜再予录用;加强廉政教育,并作为培训公务员的必修课程;制定公务员的标准行为规范,如禁止经商或兼职,收受礼品实行登记,收受礼金一律上交,不参加可能对公正执行公务有影响的宴请等;建立近亲属回避制度,高级公务员收入与财产申报制度等。其中有些制度亦可适用于其他公职人员。与此同时,适当提高公职人员的工

薪待遇,做到以俸养廉,使之更加珍惜自己的荣誉、身份和职位,约束自己不轻易以身试法,对拒腐防变也是很必要的。

6. 强化廉政监督机制。对权力的监督制约机制包括内部的约束与外部的监督。我国现有的廉政监督机制,除了廉政专门机构的职能监督外,有国家权力机关的监督,民主党派的监督,行政审计监督及其它专业监督,人民群众监督与舆论监督等。诸种监督制度都有待于加强与完善,使其运转正常,发挥作用。譬如,加强社会主义民主制度的建设,公开办事制度与办事结果,公开财务收支状况,增加各项公务活动的透明度等,为人民代表监督、政党监督、群众监督提供充分条件。值得注意的是,近年来,作为群众监督的一种重要形式——举报制度,发挥了重要作用。据检察机关统计,1994年立案侦查的贪贿等经济犯罪案件中,有81%系来源于群众的举报。这是很可贵的。今后还必须继续完善这一制度,以保护群众反腐败的积极性。

责任编辑:王敏远

责任校对:王敏远

· 补白 ·

寻找“丹诺”

慕 槐

早期的英国法官通常不愿意承认他们的判决创造了法律规则,而喜欢说那些规则本是先贤们早已创造好的,他们只不过在判案过程中不断地发现和加以阐述而已。但是,这种“述而不作”的表白并没有迷惑住历史家的视线;从格兰维尔、布莱克顿、柯克一直到晚近的英美法官对普通法发展所作的巨大贡献都在法律史家的笔下大放光彩。德国比较法学家茨威格特和克茨直接了当地认为法官乃是普通法法系的典型法律家代表,这种评价也是恰如其份的。

不过,我们却不应因此而轻视了那里的律师。这不仅是由于律师是英美法律生活中最为活跃的角色,更因为大多数法官(在英国则是所有职业法官)都出身于律师。不了解律师的职业生活,对法官的思考方式以及角色及职能便难以有较为全面的认识。

近年来,法律出版社似乎很有意地推出一些有关美国律师的译作,该社出版了涉及“美国有史以来最伟大的律师”“丹诺”的两部书,一是欧文·斯通的《舌战大师丹诺辩护实录》(陈苍多、陈卫平译),一是《舌战大师丹诺自传》(王炳译)。这类作品的出版当然是很有益的,不过在阅读时我却遇到了一点小麻烦。过去自己曾粗浅地涉猎过美国法律史,但却一时想不起有姓“丹诺”的名律师,便想知道他的英文原名。奇怪的是,出版者似乎故意卖关子,不仅两本书都不按译著出版的惯例在版权页上注明著者原名及原文书名,而且翻遍全书,硬是找不到一个外国字。我猜想,“丹”大约应该返为 Den,莫非叫 Denno,或 Deno?但查了几部相关外国书,终不得解。隐约记起,欧文·斯通似乎是位名气很大的传记作家,于是赶快查《大英百科全书》的“Stone Irving”条——有了,Stone 于 1941 年出版过一部名为 *Clarence Darrow for the Defence* 的传记,再按图索骥,查 Darrow 其人,果然是著名律师,释文与照片都帮我验明了正身。从释文中知道 Darrow 于 1932 年出版过题为 *The Story of My Life* 的自传。一番周折,总算搞清楚了手边这两本书的渊源所在。

将 Darrow 译为“丹诺”而不按大陆通行译法作“达罗”,或许有约定俗成的考虑,姑且不去说它。将这位传主的原名及原著的有关信息秘不示人实在是匪夷所思。不独此也,两书的译者对翻译的缘起、过程等读者希望了解的消息也三缄其口,不置一辞,这种前后光溜溜的处理法亦属反常,这究竟是什么缘故呢?

此外,《实录》一书译文颇有些粗糙,误植标点及数字用法混乱之处在所多有,也是很令人遗憾的。不过,这是另一个问题了。