



## 建立健全防止利益冲突制度

程铁军 江涌

2010-03-17 21:30:11

有一种类型的利益冲突尤其值得警惕，就是公共权力行使者的私人、集团或部门利益与社会公共利益之间的冲突

在体育比赛中，既当运动员又当裁判员的情形罕见，但是在社会生活中，既是决策者，又是执行者，还有可能是绩效的评判者，却真的不少。这些表面是角色冲突，背后则存在“利益冲突”。

“利益冲突”在社会学理论中是个比较常见的概念，近年来频繁出现在我们的社会生活乃至政治生活的视野中。2009年9月，“利益冲突”这一概念第一次正式出现在党中央文件中，党的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”。

今年1月12日，胡锦涛总书记在中纪委全会上的重要讲话中，再次强调要建立健全防止利益冲突制度。由此表明，利益冲突问题在引发人们普遍关注、成为人们广泛热议的话题的同时，也引起了中央的日益重视。

### 利益冲突是腐败的潜在之源

所谓利益，是指以特别强烈和持久地满足一定需要为目的。人类最基本的需要是对衣食住行等生活资料的需要，然后是功名利禄等成长发展的需要。正是这些各种不同的、持久的和不易满足的需要形成了不同的利益。由于社会财富资源的稀缺性和有限性，而分配财富资源机制往往总是缺乏公正合理性，因此社会成员之间的不同需求难免矛盾，利益冲突无可避免。

利益冲突是不同的利益主体基于需求矛盾而产生的利益纠纷与争夺，人类社会发展的历史进程中充斥着利益纠纷与争夺。在当代中国，由于社会急剧转型，社会利益关系已经并将持续发生重大变化，社会分化导致以往相对单一的利益主体逐渐趋于多元，同时原有的利益均衡被逐渐打破，但是新的均衡尚未建立，因而各种社会利益矛盾日益突出，扩展到社会生活的各个方面，渗透到社会生活的每个角落，在利益矛盾的基础上又引起范围和程度不同的利益冲突。

在各种各样的利益冲突中，有一种类型的利益冲突尤其值得警惕。这种狭义上的利益冲突是一个特定的廉政概念，是指公职人员在公共行政过程中，由于受到私人利益因素的影响，并且不采取相应的处理举措，以致价值判断和政策取向偏离公共利益要求，发生私人利益与其公职所代表的公共责任相冲突的情境和行为。通俗言之，这种利益冲突就是公共权力行使者的私人、集团或部门利益与社会公共利益之间的冲突。

这种冲突，如果不及时加以有效防范与解决，腐败行为就有可能产生。因此，公职人员必须正确处理好自己的私人利益，不能让私人利益破坏公共政策和行政行为的公正性、客观性，否则必然会滥用公共权力，使其沦为谋取个人私利

的工具，侵害大众与国家利益。就此而言，利益冲突是腐败的潜在之源。

## 利益冲突问题形形色色

由于中国正处于社会转型时期，长期以来自由主义泛滥，市场交易规则盛行，加上法制不健全，制度不完备，道德不彰显，正气不弘扬，如此利益冲突问题在现实政治与社会生活中日益凸显，其表现可谓形形色色、五花八门。

交易型利益冲突，即公职人员利用职务之便，直接从利益相关者那里获取各种私人利益。

这是一种显性的利益冲突，其本质就是一种赤裸裸的权钱交易。比方说，负责工程项目招标的公职人员对招标工作施加一定的影响，帮助特定的投标者中标，中标者直接向该公职人员输送钱财，这种钱财的输送与公职人员的关照有着直接的关联性，这个例子就是一种明显的交易型利益冲突。一些对地产业、房地产业有管理审批权的官员以超低价从房产商那里买房，对矿产资源开发有管理审批权的官员入股矿业开采、或直接投“干股”等等，也是典型的交易型利益冲突。而商务部原正司级巡视员郭京毅利用职务之便，用国家利益换取私人利益，不断向境外机构透露国家政策信息，在制定相关政策与法规上向外资倾斜，更是涉外交易型利益冲突的典型代表。

影响型利益冲突，即公职人员利用公共权力的影响力，直接或间接地实现自己或亲属的私人利益，典型的如自我交易、影响交易、处理亲属问题、裙带关系等。

这方面的例子不胜枚举。比如，国家食品药品监督管理局原局长郑筱萸腐败案，郑筱萸的受贿簿上有些钱财并非直接由本人从行贿者手中接收，而是由受其“关照”的制药公司以各种名义向郑筱萸的妻子和儿子输送，这种输送虽非交给受贿者本人，但受贿者本人直系亲属接受的利益与受贿者对行贿者的“关照”行为有明显的利益关联，这种利益冲突就是一种典型的影响型利益冲突。一些公职人员的子女亲属在海外求学、工作，得到有关跨国公司、机构的照顾，因此对跨国公司、机构投桃报李。

复合型利益冲突，即公职人员兼有公私双重角色，在行使公共权力的过程中，公私不分，以公共角色的身份发挥公共权力影响力参与私人事务，从而为自己、亲属或利益相关者谋取私人利益，典型的有自己开公司、兼职、退休后到企业任职等形式。

还有集体型利益冲突。如上个世纪后期一段时间内曾经出现的党政机关、政法机关、军队武警部队经商办企业之风，以及行业和部门不正之风、行业垄断、单位私设“小金库”等等。

## 利益冲突主因在于权力缺乏约束与监督

当前，中国利益冲突问题极广极深，冰冻三尺非一日之寒，且寒冻原因方方面面。

就现阶段的中国社会而言，相对于社会主义市场经济的迅速发展，以及随之而来的社会急速转型，旧规范逐渐失效，新规范尚未建立，制度建设存在着一定的滞后现象。经济快速增长，利益分配不公，社会急剧分化，由此形成多元化利益主体。这些多元利益主体在利益诉求与博弈的过程中，由于缺乏制度的有效约束，导致利益博弈出现“丛林化趋向”，使强势一族（权力行使者或接近权力行使者的人群）在利益博弈占据优势，获得更多的利益，而弱势一族更加边缘化，

如此“马太效应”使社会矛盾更加尖锐。

政府代表国家行使公共权力，在我国现阶段，公共权力直接关系庞大的经济与社会资源的分配。公共权力的行使者原本在社会的政治阶梯上占据有利位置，如果没有制度化的约束和社会化的监督，他们极有可能通过自身所拥有的组织资源和其他社会资源，为自己或小团体谋利。于是，不难发现，在公共政策的制定层面上，原本应当体现社会公共资源合理公平配置的公共政策，受公共权力掌控者自身利益的影响，偏离了原本应当体现的民意向度；在公共政策的执行层面上，公共权力的掌控者（在该层面也就是政策的执行者）在执行政策的过程中，按照自身利益的价值取向与好恶，来决定政策的执行力度，从而导致政策的结果与政策的目标出现背离。如此，利益失衡难以避免，利益冲突无约束导致的不良社会后果大量呈现。

法国著名思想家孟德斯鸠指出，一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。公共权力的掌控者倾向滥用权力一直到遇有界限、约束的地方才会休止。要防止滥用权力，就必须健全约束制度，实施有效监督。

其实，代表国家、掌握公共权力的政府本身就是一个重要的利益主体。这一利益主体的利益在中国现阶段集中体现的是部门利益，或部门小集团利益，甚至就是一些部门领导的个人利益（即官员利益）。如此，在缺乏制度约束和社会监督的情形下，就有了公共权力的异化，即国家利益政府化，政府利益部门化，部门利益集团化，集团利益官员化。

长期以来，由于政府代表着国家，是国家的具体化，而政府则通过各个职能部门行使国家权力，因此国家、政府、政府部门以及部门官员之间的关系被模糊了：“部门官员=政府部门=政府=国家”。实际情形是，四者之间同样存在“委托——代理”关系，存在“内部人控制”与“道德风险”问题，逐次存在着利益冲突。因此，在缺乏制度约束和社会监督的情形下，由官员直接行使国家权力，风险极大。

在当今，由于经济体制由计划向市场转轨，利益集团形成但尚未得到有效制衡，以及缺乏相应的约束机制，这使得政府部门利益趋于膨胀，而部门利益的膨胀又以鲜明的官员利益膨胀加以体现。以维护政府乃至国家利益为名，行部门利益之实、官员私人利益之实的情形不时出现。“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”如此就打了折扣。

### 借鉴国际经验防止利益冲突

西方学界与政界普遍认为，公职人员必须百分之百地为国家利益或公共利益服务，不得以公共权力谋取个人利益；但是从经济人理性出发，个人总是存在为自己谋利的动机，因此必须防止个人利益与公共利益可能发生的任何实在的或潜在的冲突。

为了防止利益冲突，许多国家都制定了严格的法律制度。加拿大政府颁布《利益冲突章程》，并针对现任和退休的公职人员制定了《公职人员利益冲突与离职后行为准则》。美国的《利益冲突法》是一部刑事法律，规定了相应的罚金刑和有期徒刑。英国针对高级官员制定了一项“利益声明”制度，要求官员在参与决策之前首先说明拟决策事项是否关联到个人利益，利益内容包括个人在公司或社会上的任职兼职情况、所加入的政党及社团、个人资产及所持公司股票、配偶及子女的任职情况等。

为防止利益冲突，许多国家在完善立法的同时，还采取许多措施，作了诸多制度安排。

**财产申报制度。**北欧国家普遍推行政府官员财产申报、登记及公示制度，以及储蓄消费实名制。早在1766年，瑞典公民就取得了查阅所有官员财产和纳税状况的权利，任何公民都有权查看首相的财产及纳税清单，这个制度一直延续下来，迄今已有240多年。后来，瑞典又规定，包括公职人员在内的所有公民和团体，都必须向税务部门公开自己的财产和收入明细，并接受公众查询。任何人都不允许开匿名账户，一旦某位官员的账户上出现了不明进项或不正常消费，民众随时随地都能查个“底朝天”。美国财产申报分公开申报和秘密申报两种：美国联邦行政部门包括总统、副总统、高级行政官员等在内的公职人员共约25万人要进行公开申报；部分中层或中层以下官员要进行秘密申报。申报内容包括个人及配偶和未成年子女的财产状况，如股票、债券、养老金、能带来收入的不动产、个人通过其他劳动获得的利益、投资及奖励所获得的利益等。

**资产处理制度。**美国廉政监督部门对财产申报人进行详细审查，对于发现的那些构成实际或潜在利益冲突的资产，要进行处理。处理的形式一般有资产出售、资产委托等形式。如美国原国务卿贝克任职时就卖掉了他的所有股票。加拿大规定，公职人员在任职后120日内，必须把构成实际或潜在利益冲突的资产处理完毕，或以公平交易的办法卖掉资产，或把资产委托给政府安排的信托人管理。

**利益回避制度。**美国禁止政府雇员以公职身份参与他知道对自己或其他关联人有经济利益的任何特定事项，“其他关联人”包括配偶、未成年子女、合伙人或将来对其经济利益有影响的人。加拿大对回避接受优惠作了详细规定，凡可能对公职人员带来或造成优惠的境况都应避免。

**离职后行为限制制度。**美国、加拿大等国都对政府公职人员退休或辞职后的从业问题作出了具体规定。首先是限制他们再就业的范围，在离职后1至2年内禁止到与其任职期间有工作关系或联系较密切的公司任职；其次是限制他们的活动，在一定期限内不准作为某公司的代表或代理与其原任职单位打交道，不准代表某国家对政府进行游说活动，不准利用原掌握的内部信息谋取利益。关于限制期限，各国规定不一，通常为1至2年，美国为5年。

## 现阶段防止利益冲突的制度建设重点

中国现阶段利益冲突现象凸显的根本原因是制度建设滞后，权力缺乏有效约束与监督。因此，现阶段做好防止利益冲突工作的核心，就在于围绕权力和利益之间的关系，从制度层面上对权力与利益作出合理安排，阻断政府部门尤其是公职人员以权谋私的通道，使公共权力与私人利益相分离，从而达到有效预防腐败的目的。

这种制度建设，其宗旨在于规范和监督公共权力的运行过程，避免私人利益对公务公正性的干扰，进而减少公职人员以权谋私的机会和空间。现阶段防止利益冲突的制度建设应当注重以下4个层面：

**抓住重点。**防止利益冲突制度建设的重点在哪里？党的十七届四中全会在《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》中已经明确指出：“完善公共资源配置、公共资产交易、公共产品生产领域市场运行机制”（简称“三公”领域）。“三公”领域具有公共属性，存在腐败风险。

完善这些领域的市场运行机制，应当从以下几个方面着力：从公共资源配置看，在政府投资领域，须合理界定投资范围，健全项目决策机制，规范资金管

理，在通过特许经营、投资补助吸引社会资本参与方面，增强竞争的公平性、透明度；在企业投资领域，政府要切实转变管理职能，严格执行核准制和备案制，落实企业投资自主权。从公共资产交易看，要明确交易市场监管主体，完善交易制度支撑体系，推进交易市场整合，加强市场中介机构监管，通过扩大产权交易市场覆盖面，继续扩展国有资产进场交易范围。从公共产品生产看，要加快管理权与经营权相分离，准公共品生产应适当引入市场竞争机制，探索投资主体多元化和生产模式多样化，同时进一步健全公共财政制度，加快部门预算改革，完善公共部门行政执法，使公共产品的生产与供给处于全程监督之下。再有，应当重点解决群众反映强烈、严重损害群众利益的利益冲突问题，特别是领导干部配偶子女经商办企业、公职人员参股投资、兼职取酬及离职后高薪应聘私企与外企等问题，积极探索私人利益与公共利益、国家利益与境外利益相分离的有效机制。

注重整体。防止利益冲突，应当把利益回避、利益公开和利益处理看作一个统一的整体加以考虑。

在利益回避的制度设计中，要以利益公开为必要条件，以利益处理为主要手段；在利益处理的具体过程中，要以利益回避为目的，以利益公开为前提；在利益公开的集体行动中，要以利益回避和利益处理为结果。就三者具体内容而言，要进一步完善利益回避制度，公职人员不仅要回避直系亲属和姻亲的利益，而且要回避商业合作伙伴、亲朋密友以及特定关系人的利益；要结合领导干部收入申报和有关事项报告等规定，扩大申报内容和对象，对拒报、虚报行为设定切实可行的严惩措施，让财产申报真正成为制度常态；要创新性地建立违规公职人员个人资产处理制度，对其个人资产要采取资产出售、账户冻结和秘密托管等方式进行适当处理。在注重制度设计的整体性同时，也应明白，防止利益冲突制度不是单一而是综合的制度建设，不应忽视廉政教育、廉政文化、廉洁自律、社会监督等方面的重要作用。

突出科学。当前应避免两种认识误区：一是忽视防止利益冲突制度建设的重要性和紧迫性，忽视利益冲突与腐败行为之间的密切关系；二是悲观地认为在我国特定的传统文化背景下，防止利益冲突是无效的。

对此，要在思想上更新预防腐败的工作思路，充分认识到建立健全防止利益冲突制度是一个科学发展过程，对反腐倡廉工作具有极端重要性；在制度规划上，要立足于现行廉政法规的基本精神，采取尊重、吸纳、增补及立法等具体策略，升华党内规章中廉洁自律、作风建设、党性修养及警示训诫等特色内容，建构有中国特色的防止利益冲突制度体系；既要加强国际交流与合作，科学借鉴国际社会在防止利益冲突方面的有益经验和做法，又要充分考虑我国当前特定的反腐形势和工作重点，分阶段、分步骤、有针对性地采取制度建设措施。

全方位监督。值得注意的是，党的决定中对“三公”领域的利益冲突可以考虑通过“完善市场运行机制”加以解决，但是也必须注意到，利益冲突在现阶段中国不断加剧，部分也是自由化、市场化过度发展的产物，即为谋取私人利益不惜拿公共利益、国家利益进行交易，亦即“公共权力市场化”。市场化是解决问题的重要方式方法之一，但是不是唯一，而且过度的市场化本身就是问题。滥觞于美国的世纪金融大危机就是自由市场泛滥、迷信市场万能的结果。

因此，“完善市场运行机制”必须与其他制度约束与社会监督相结合。现阶段，中国防止利益冲突的制度建设是一个长期、艰巨过程，过程应从我国的国情出发，建章立制，统筹协调，立体交错；促进党内民主，完善党内监督；加强党

对政府工作的领导与监督；促进政府部门之间相互协调与监督，促进公职人员更应对国家利益、公共利益负责，而不只是对本部门、本单位领导负责；促进人大与政协对党和政府的监督；畅通、拓宽人民信访制度，促进大众对党和政府的监督；促进以现代网络为重点的社会舆论监督。

文档附件：

编辑： 文章来源： 《瞭望新闻周刊》

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]