

# 实施《联合国反腐败公约》的中国故事

课题组

## 目录

与时俱进更新反腐败立法框架.....	3
私营部门贿赂治理.....	8
改进反腐败执法的重大举措——国家监察委员会的成立.....	12
执纪在前——反腐败的中国特色与普遍经验.....	16
海外追逃与反腐败国际合作——突破条约前置主义的灵活方法.....	19
以追赃促追逃与追防一体.....	23
反腐败无禁区——曾荫权案.....	27
资产返回与《公约》实施——欧文龙案.....	29

## 与时俱进更新反腐败立法框架

2003年10月31日，第一部用于指导国际反腐斗争的法律文件——《联合国反腐败公约》在第58届联合国大会上审议通过。《公约》确立的一系列打击腐败的共同准则为世界各国进行反腐实践提供了良好的参照，有利于推动国际反腐事业的发展。但无论就国际还是国内而言，反腐都是一项巨大的工程，它离不开任何一个国家的积极参与。中国作为世界舞台上的大国，有没有参照《公约》的要求，积极参与反腐行动？如果有，它又做出了怎样的努力？

### 1.1 发展历程

为与国际联手合作，共同打击腐败犯罪，中国政府于2003年12月10日签署了该《公约》，于2006年1月13日，向联合国秘书长提交了批准书和正式声明，正式成为《公约》的缔约国。《公约》于2006年2月12日对中国正式生效。自此，中国积极履约，在国内和国际反腐中不断贡献着自己的力量，表明了其坚定的反腐决心和加强国际合作的意愿。为了履行《联合国反腐败公约》义务，中国政府以《公约》为指导，并结合国内不断变化的实际情况，多次更新了反腐立法，先后对刑法中关于腐败犯罪的规定进行了几次修改。如分别在2009年、2011年和2015年通过了《中华人民共和国刑法修正案（七）》、《中华人民共和国刑法修正案（八）》、《中华人民共和国刑法修正案（九）》。这些刑法修正案在内容对腐败犯罪的规定进行了丰富和补充，加大了对腐败的惩处力度，进一步完善了腐败相关法制，从而可以更好地与《公约》内容相衔接。

### 1.2 内容上的补充和调整

《联合国反腐败公约》在第三章“定罪与执法”中用8个条文分别规定了9种腐败犯罪：贿赂本国公职人员犯罪、贿赂外国公职人员或国际公共组织官员犯罪、公职人员贪污犯罪、公职人员挪用财产犯罪、影响力交易罪、滥用职权罪、资产非法增加罪、私营部门内贿赂罪、私营部门内侵吞资产罪。与《公约》规定相比，我国刑法对腐败犯罪的规定基本上与之相适应，但也存在立法缺陷的地方。为了进一步与《公约》规定相契合，我国在刑法修正案中作出了相应的改善。

#### 1.2.1 增设了腐败相关的罪名

(1) 将向外国公职人员或国际公共组织官员行贿入罪。《公约》明确要求各缔约国在国

内法中将对外国公职人员、国际公共组织官员的贿赂行为规定为犯罪，这属于强制性条款。我国既然签署了该《公约》，《刑法》也就具有履行与国际公约保持一致的义务。我国原刑法规定的向非国家人员行贿罪仅限于为谋取不正当利益，给予公司、企业或者其他单位的工作人员以财物的行为。刑法修正案（八）将为谋取不正当商业利益，给予外国公职人员或者国际公共组织官员以财物的行为也纳入到刑法的规制范围。

（2）增设影响力交易罪。根据《公约》第 18 条规定，影响力交易罪的影响力包括两类：一类是公职人员的影响力，即公职人员以一定的职务关系所具有的影响力。另一类是其他人员的影响力，即公职人员以外的其他人员因与公职人员具有亲属关系、朋友关系、师生关系、同事关系而具有的影响力。《公约》中的公职人员利用其影响力受贿的行为在我国刑法中有相关规定，但对于其他人员利用对公职人员特殊的影响力而受贿的行为以及为使其他人员滥用其影响力而给予好处的行为，在原《刑法》中却没有规定。而《刑法修正案（七）》将国家工作人员的近亲属或者其他与该工作人员关系密切的人，利用国家工作人员职务上的影响力索贿受贿行为，以及离职的国家工作人员或者其近亲属以及其他与其关系密切的人的上述行为单独规定为犯罪。

#### 1.2.2 修改了法律条款的内容

（1）修改了贪污受贿犯罪的定罪量刑标准。现行刑法对贪污受贿犯罪的定罪量刑标准规定了具体数额，这样规定是 1988 年全国人大常委会根据当时惩治贪污贿赂犯罪的实际需要和司法机关的要求作出的。从实践的情况看，规定数额虽然明确具体，但此类犯罪情节差别很大，情况复杂，单纯考虑数额，难以全面反映具体个罪的社会危害性。同时，数额规定过死，有时难以根据案件的不同情况做到罪刑相适应，量刑不统一。根据各方面意见，新法删去对贪污受贿犯罪规定的具体数额，原则规定数额较大或者情节较重、数额巨大或者情节严重、数额特别巨大或者情节特别严重三种情况，相应规定三档刑罚，并对数额特别巨大，并使国家和人民利益遭受特别重大损失的，保留适用死刑。同时，考虑到反腐败的实际需要，对犯贪污受贿罪，在提起公诉前如实供述自己罪行、真诚悔罪、积极退赃，避免、减少损害结果的发生，可以从轻处罚。

（2）增加规定，对犯贪污、受贿罪，被判处死刑缓期执行的，人民法院根据犯罪情节等情况可以同时决定在其死刑缓期执行二年期满依法减为无期徒刑后，终身监禁，不得减刑、假释。这一规定有利于体现罪刑相适应的刑法原则，维护司法公正，防止在司法实践中出现这类罪犯通过减刑等途径服刑期过短的情形，符合宽严相济的刑事政策。

(3)修正了部分犯罪的构成标准。《刑法修正案(八)》将第一百零九条修正为：“国家机关工作人员在履行公务期间，擅离岗位，叛逃境外或者在境外叛逃的，处五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利；情节严重的，处五年以上十年以下有期徒刑。掌握国家秘密的国家工作人员叛逃境外或者在境外叛逃的，依照前款的规定从重处罚。”修正前的叛逃罪客观方面的构成要件有两个，一是有叛逃行为，二是其叛逃行为危害了国家安全，两个条件必须同时具备方构成犯罪，而修正后的叛逃罪客观方面的构成要件中，取消了有关叛逃行为危害了国家安全这一在司法实践中难以掌握，容易引发争议的限制条件，这就意味着，国家机关工作人员只要实施了叛逃行为的，即可构成叛逃罪，这样更有利于打击犯罪。

### 1.2.3 加大了对行贿罪的惩处力度

(1)《刑法修正案(九)》完善了行贿罪的财产刑规定。对行贿罪的处理也作了进一步的从严限定，目的就是加大对行贿犯罪的处罚力度。此外，进一步严格对行贿罪从宽处罚的条件。将“行贿人在被追诉前主动交待行贿行为的，可以减轻处罚或者免除处罚”的规定，修改为“行贿人在被追诉前主动交待行贿行为的，可以从轻或者减轻处罚。其中，犯罪较轻的，对侦破重大案件起关键作用的，或者有重大立功表现的，可以减轻或者免除处罚。”

(2)加重处罚巨额财产来源不明罪，最高可判10年。《刑法修正案(七)》对巨额财产来源不明罪的修改，主要是提高了这一犯罪的法定刑。关于这一犯罪的法定刑修改，理论与实务部门均有不同看法，有的建议维持不动，有的建议提高到无期徒刑，甚至死刑。将巨额财产来源不明罪的法定最高刑确定为十年有期徒刑，主要是考虑到巨额财产来源不明罪在惩治腐败犯罪的法律规定方面是一个补充性条文，在司法实践中，对国家工作人员来源不明的巨额财产，司法机关应当首先查清是否属于贪污、受贿等犯罪所得，只有在确实无法查清的情况下，才可以考虑适用巨额财产来源不明罪。如果对巨额财产来源不明罪也规定无期徒刑乃至规定与贪污罪、受贿罪相同的刑罚，客观上可能会使有的司法机关对调查取证难度较大的案件直接适用巨额财产来源不明罪定罪处刑，不再进一步查明巨额财产的来源和性质。这样，不利于发现日常工作管理中存在的问题，不利于对腐败行为的追究和惩防体系的建立，也有失执法的严肃性。《刑法修正案(七)》将巨额财产来源不明罪的最高法定刑提高到十年有期徒刑，既考虑了严厉打击腐败犯罪的需要，又考虑到了这种犯罪的特殊性。

### 1.3 程序上的改进

缺席也能没收违法所得，阻止腐败分子携款外逃。《最高人民法院、最高人民检察院关于适用犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件违法所得没收程序若干问题的规定》于2017年1月5日由最高人民法院、最高人民检察院联合公布。我国刑事诉讼法规定，对于贪污贿

贿赂犯罪、恐怖活动犯罪等重大犯罪案件，犯罪嫌疑人、被告人逃匿，在通缉一年后不能到案，或者犯罪嫌疑人、被告人死亡，依照刑法规定应当追缴其违法所得及其他涉案财产的，人民检察院可以向人民法院提出没收违法所得的申请。最高人民法院刑二庭庭长裴显鼎介绍，2012年《刑事诉讼法》修正时首次规定了违法所得没收程序，为犯罪嫌疑人、被告人缺席情况下没收违法所得及其他涉案财产提供了直接法律依据。但因违法所得没收程序在我国是一个新的制度设计，已有的立法及相关司法解释规定比较原则，法律适用存在较多困惑，难以满足办案需要。

此次发布的《规定》对实践中容易引发争议的概念进行了界定，明确了认定犯罪事实、申请没收的财产与犯罪事实关联性的证明标准，还对没收申请的审查、一审开庭、二审裁定、利害关系人参加诉讼方式、请求境外协助执行等相关程序，公告等法律文书格式、内容以及送达方式作了具体规定，有利于全面推进反腐败国际追逃追踪工作取得更大成效。

#### 1.4 结语

腐败是危害全社会的“毒瘤”，作为世界上腐败程度比较严重的国家之一，中国通过签署《公约》，正式成为缔约国。在《公约》的指导下，中国作为一个负责任的大国，积极履约，多次修改和完善了国内反腐立法和相关规定，展现出其坚定的反腐决心。但反腐是一场持久战，国际和国内的现实情况时刻都在发生着深刻的变化。因此，中国的反腐斗争必须与时俱进，参照《公约》相关规定，不断更新法律框架。只有这样才能促使我国反腐败的法律机制和理念与国际接轨，使预防和打击腐败的工作卓有成效。

（撰稿人：肖幸前）

#### 参考文献：

[1]刑法修正案（七）的立法背景与主要内容

中国人大网：[http://www.npc.gov.cn/huiyi/lfzt/xfq/2009-03/05/content\\_1495000.htm](http://www.npc.gov.cn/huiyi/lfzt/xfq/2009-03/05/content_1495000.htm)

[2]中华人民共和国刑法修正案（七）

新华网：[http://news.xinhuanet.com/legal/2009-02/28/content\\_10918146.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2009-02/28/content_10918146.htm)

[3]中华人民共和国刑法修正案（八）

人民网：<http://npc.people.com.cn/GB/14010445.html>

[4] 中华人民共和国刑法修正案（九）

新华网：[http://news.xinhuanet.com/legal/2015-08/30/c\\_1116414724.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2015-08/30/c_1116414724.htm)

[5] 刑法修正案（九）七大亮点

新浪网：<http://finance.sina.com.cn/sf/news/2015-08-31/09162718.html>

[6] 苏彩霞. 论我国惩治腐败犯罪刑事立法的完善——以《联合国反腐败公约》为参照[J]. 法商研究, 2005(5):31-36.

[7] 刘璐, 张冬霞. 试论我国刑法与《联合国反腐败公约》的协调与立法完善[J]. 中国人民公安大学学报社会科学版, 2005, 21(1):142-146.

[8] 于阳, 朱建伟. 《刑法修正案(七)(草案)》与《联合国反腐败公约》的立法协调与完善[J]. 法律适用, 2008(12):29-32.

[9] 两高”发布违法所得没收程序司法解释, 中国法院网:

<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-34382.html>

## 私营部门贿赂治理

私营部门是与经济联系最为密切的部门，因而也是最容易滋生腐败的地方。但是长期以来，私营部门的贿赂却不被许多国家所重视，故而缺少法律上的规制。《联合国反腐败公约》作为用于指导世界各国反腐斗争的法律文件，在第 21 条规定了私营部门内贿赂的犯罪问题，为各缔约国提供了基本立法标准。作为《公约》的缔约国之一，中国在其法律上有没有相应的规制呢？它又经历了怎样的发展历程？

关于私营部门内的贿赂犯罪，《公约》第 21 条规定：各缔约国均应当考虑采取必要的立法和其他措施，将经济、金融或者商业活动中下列故意实施的行为规定为犯罪：（一）直接或间接向以任何身份领导私营部门实体或者为该实体工作的任何人许诺给予、提议给予或者实际给予该人本人或者他人不正当好处，以使该人违背职责作为或者不作为；（二）以任何身份领导私营部门实体或者为该实体工作的任何人为其本人或者他人直接或间接索取或者收受不正当好处，以作为其违背职责作为或者不作为的条件。<sup>1</sup>

### 2.1 立法变迁

对于《公约》规定的“私营部门内的贿赂犯罪”，在我国现在的刑法中对应的就是“非国家工作人员受贿罪”（第 163 条）和“非国家工作人员行贿罪”（第 164 条）两个罪名。而在此之前，由于政治和经济体制的原因，除对国家工作人员受贿和向国家工作人员行贿规定为犯罪之外，我国 1979 年刑法典没有私营部门贿赂犯罪的相关规定。在我国正式确立社会主义市场经济改革目标的 1993 年，全国人大常委会颁布了《反不正当竞争法》，在该法的第 8 条第一次明确提出了商业贿赂的概念：“经营者不得采用财物或者其他手段进行贿赂以销售或者购买商品，在账外暗中给予单位或者个人回扣的，以行贿论处；对方单位或者个人账外暗中收受回扣的，以受贿论处。”

随着国家经济和政治体制改革的发展与深化，市场经济体制的确立和完善，公司、企业的性质、组织形式和人员构成发生了根本变化，针对公司、企业中的非国家工作人员贿赂犯罪日益严重的态势，1995 年 2 月 28 日全国人大常委会通过的《关于惩治违反公司的犯罪的决定》第 9 条规定：“公司董事、监事或者职工利用职务上的便利，索取或者收受贿赂，数额较大的，处五年以下有期徒刑或者拘役；数额巨大的，处五年以上有期徒刑，可以并处

---

<sup>1</sup> 联合国毒品与犯罪问题办公室：《联合国反腐败公约》[R/OL]

[http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50025\\_C.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50025_C.pdf)



没收财产。”根据《决定》第14条的规定，有限责任公司和股份有限公司以外的企业职工实施受贿行为的，依照第9条的规定处理。因此，《决定》实际上规定了除国家工作人员以外的公司、企业工作人员受贿罪。但是，值得注意的是，该《决定》并没有将对公司、企业人员的行贿行为犯罪化。

在《决定》的基础上，1997年刑法典第163条对其做了修改，规定：“公司、企业的工作人员利用职务上的便利，索取他人财物或者非法收受他人的财物，为他人谋取利益，数额较大的，处五年以下有期徒刑或者拘役；数额较大的，处五年以上有期徒刑，可以并处没收财产。”该条第2款规定：“公司、企业的工作人员在经济往来中，违反国家规定，收受各种名义的回扣、手续费，归个人所有的，依照前款规定处理。”与《决定》相比，新刑法对公司企业人员受贿罪的修改主要在于：将“公司董事、监事或者职工”改为“公司企业的工作人员”，以扩大本罪的适用范围；以“贿赂”改为“他人财物”，使其具体化；增加了“为他人谋取利益”的构成要件。

1997年刑法典第164条规定了对公司、企业人员行贿罪。具体规定是：“为谋取不正当利益，给予公司、企业的工作人员以财物，数额较大的，处三年以下有期徒刑或者拘役；数额巨大的，处三年以上十年以下有期徒刑，并处罚金。单位犯前款罪的，对单位处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依照前款的规定处罚。行贿人在被追诉前主动交代行贿行为的，可以减轻处罚或者免除处罚。”

2006年《刑法修正案（六）》又进一步完善了对商业贿赂的规定，形成了目前惩治商业贿赂的法律规制。《刑法修正案（六）》将刑法第163条公司、企业人员受贿罪的主体扩大为“公司、企业或者其他单位工作人员”，目的就是要将群众反映强烈、严重危害社会经济秩序的公司、企业以外有关单位的非国家工作人员的贿赂行为纳入刑事法制轨道。

从我国对商业贿赂法律规制的发展历程可以看出，我们在不断地完善相关反腐法律机制。这不仅有利于保障国内市场公平的竞争，而且可以防止外资企业钻中国法律的空子大搞腐败行为，从而创造一个良好的商业环境保障国内外企业的合法权益。在提到中国政府相关部门对违法企业进行调查，商务部新闻发言人沈丹阳表示，中国政府在建立健全市场经济体系过程中，对各类性质的市场主体都是一视同仁的，任何企业都应当守法经营，如果触犯法律都应受到相应的法律制裁，承担相应的法律责任。<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 商务部：任何企业触犯法律都应受到法律制裁

人民网：<http://finance.people.com.cn/n/2013/0823/c1004-22673334.html>

## 2.2 相关执法

像三星等境外企业因价格垄断违背商业道德的行为就受到了中国法律的制裁。从国家发改委价格监督检查和反垄断局获悉，韩国三星、LG，中国台湾地区奇美、友达、中华映管、瀚宇彩晶 6 家企业在 2001 年至 2006 年期间，利用优势地位，合谋操纵液晶面板价格，在中国大陆实施价格垄断行为，涉案液晶面板销售数量合计 514.62 万片，其中，三星 82.65 万片，LG192.70 万片，奇美 156.89 万片，友达 54.94 万片，中华映管 27.06 万片，瀚宇彩晶 0.38 万片，违法所得 2.08 亿元。

国家发改委已依法责令涉案企业退还国内彩电企业多付价款 1.72 亿元，没收 3675 万元，罚款 1.44 亿元，经济制裁总额达 3.53 亿元。其中，三星 1.01 亿元，LG1.18 亿元，奇美 9441 万元，友达 2189 万元，中华映管 1620 万元，瀚宇彩晶 24 万元。此次反垄断调查和处罚，维护了中国企业的合法权益和公平竞争的市场秩序，有助于深化这些液晶面板企业与中国彩电企业的合作，有效提升中国彩电企业竞争力，促进行业发展并惠及消费者。

而雅芳在中国的行贿事件也受到了中国和美国《海外反腐败法》的双重制裁。据美国媒体报道，雅芳 2005 年的一份内部审计报告显示，雅芳雇员于当年向官员和第三方咨询机构支付数十万美元的可疑资金，当时雅芳正在获得中国直销许可。部分资金发票上记录为官员礼品，负责调查雅芳高管海外行贿案件的联邦检察官已向大陪审团提交了调查证据。商务部表示，中国政府有关部门依据法律、法规、政策对于符合条件的外商投资企业设立及在华开展经营活动予以审核及批准。对于中国境内注册的企业从事直销业务的申请，中国政府有关部门依据《直销管理条例》等规定依法审核，作出批准或不予批准的决定。

随着调查不断深入，已有数位员工被开除。去年 5 月，雅芳宣布将中国区总裁高寿康、首席财务长 Jimmy Beh、全球内审和安全部门主管伊恩·罗萨特，及负责政府公关的中国区副总裁孙长青等 4 名涉嫌在中国行贿的公司高管革职。最近，雅芳副董事长 Charles Cramb 因卷入雅芳海外行贿调查，并涉嫌在向华尔街分析师披露信息方面存在不当行为，被公司解雇。

## 2.3 结语

长期以来，我国反腐刑法的矛头重点指向的是公职腐败，而忽视了非公共领域的腐败。其实腐败在任何一个地方都能够滋生，私营部门从某种程度上来说更容易产生腐败。因而对于腐败的治理不能单单仅限于公共领域和公职人员，也要注重惩处私营部门的腐败。对于私营部门的治理，同样要应该做到有法可依。因此，健全法律规制、加大惩处力度是第一要义，我们不能让腐败分子因法律的漏洞而肆意违法。就我国而言，在治理商业贿赂方面，虽然根

据中国的实际情况进行了相关改善，但是在立法上还存在许多不足和空白。要彻底惩治商业贿赂，中国还需要加强法制建设，用法律利器扼杀腐败犯罪。

（撰稿人：肖幸前）

参考文献：

[1] 中华人民共和国修正案（六）（主席令第五十一号）

中央人民政府网：[http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2006-06/30/content\\_323253.htm](http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2006-06/30/content_323253.htm)

[2] 中国制裁境外企业价格垄断 三星等被罚 3.53 亿

新浪网：<http://tech.sina.com.cn/it/2013-01-04/10167944858.shtml>

[3] “雅芳中国行贿事件”追踪：外企违法行为将受制裁

新华网：[http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-02/17/c\\_111534691.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-02/17/c_111534691.htm)

[4] 段启俊，周后有. 我国私营部门内商业贿赂犯罪之立法完善——以《联合国反腐败公约》为视角[J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2007, 21(3):128-132.

[5] 卢建平，张旭辉. 商业贿赂的刑法规制——以私营部门为例[J]. 法学杂志, 2007, 28(1):43-47.

[6] 朱立恒. 《联合国反腐败公约》中有关私营部门内的贿赂犯罪及与我国相关规定之对比[J]. 前沿, 2005(2):144-147.

[7] 黄晓华，孙慧芳. 我国治理商业贿赂的立法局限及完善[J]. 金卡工程, 2010, 14(6).

[8] 王东阳. 《联合国反腐败公约》与我国刑法中的私营部门内贿赂犯罪之协调与完善[J]//“联合国反腐败公约与中国刑事法治的协调完善”学术研讨会. 2006.

[9] 刘伟丽. 《联合国反腐败公约》与我国商业贿赂犯罪立法完善[J]. 河南财政税务高等专科学校学报, 2014, 28(1):50-53.

## 改进反腐败执法的重大举措——国家监察委员会的成立

随着各国政府和国际社会对腐败问题的日益重视,许多国家(地区)建立了专门的反腐败机构。部分国家(地区)建立了单一的、专职的反腐败机构,如香港的廉政公署、新加坡的贪污腐败行为调查局。中国则选择由多个专职机构共同承担打击腐败的职能。其中包括:中共中央纪律检查委员会(CCDI)负责监督中国共产党纪律的执行;监察部(MOS)监督行政机关;最高人民法院内部设立了反贪污贿赂总局,并于2014年重组,所有层级的地方检察院都设立了反贪机构,主要工作是调查公职人员的腐败案件,例如贪污与贿赂;公安机关还设有专职的经济犯罪侦查局以调查私营部门的腐败犯罪。<sup>1</sup>这些机构在反腐败斗争中取得了不菲成绩,但在实践运作中其仍存在职能交叉重叠、独立性权威性不足等问题,已成为制约我国反腐败斗争进一步深入开展的瓶颈,亟待加以改善。

### 3. 1 多机构反腐败下的执法协调问题

#### 3. 1. 1 多机构反腐力量分散、职能交叉

当前,我国的反腐败机构隶属于党、政、司法等不同系统,根据我国法律法规规定,中国共产党各级纪律检查委员会办案范围主要是查办党员违反党纪的案件;行政监察机关办案范围主要是查办国家公务员违反政纪的案件;检察机关的主要职责是代表国家行使公诉权和法律监督权,办案范围主要是侦查国家工作人员涉嫌犯罪的腐败案件。<sup>2</sup>各机构仅负责诸多职责中的一部分,缺少一个强有力的领导、组织与协调机构。这种“一揽子”式的机构设置模式容易导致职能分散、组织协调困难、人员组成不稳、办案周期长、办案成本高昂等问题。中纪委特邀监察员马怀德评论:“现行监督体系是由不同的监督主体组成的一个多元系统,由于整体设计协调性不够,监督主体各自为战、单打独斗、力量发散现象突出。专门性监督机关形不成合力,有些案件难以坚决查办,腐败案件频发却责任追究不够。因而监督系统难以对决策系统、执行系统制约和纠偏,监督权对决策权、执行权运行制约失衡。”<sup>3</sup>

#### 3. 1. 2 反腐败机构的监督体制不完善

我国监察机关自成立以来一直在政府序列中,是政府的职能部门。按照现行《行政监察法》的规定,县级以上地方各级政府监察机关负责本行政区域内的监察工作,对本级政府

---

<sup>1</sup><http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/countryprofile/index.html?type=AUTO&action>

<sup>2</sup> 肖扬. 当代司法体制[M]. 北京: 人民法院出版社, 2001: 137.

<sup>3</sup> 新京报: 试点监察委员会有利于强化监察职能的独立性  
[http://news.ifeng.com/a/20161108/50220326\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20161108/50220326_0.shtml)

和上一级监察机关负责并报告工作，监察业务以上级监察机关领导为主。而且，一些地区监察机关的人事、财物等都由地方政府控制。导致作为监管机关领导之一的本级政府经常介入干预，致使平行监督形同虚设。即使是对下级的垂直监督，受监督区域或空间的限制，上下级监察机关之间实际上存在信息不对称、沟通不顺畅的问题，通常只能以事后补救为主，事前预防为辅。这一制度设计，导致监察机关缺乏独立性，出现“一把手监督”以及“上级监督太远、同级监督太软、下级监督太难”等难题。

### 3.1.3 反腐败机构缺乏必要独立性保障

工作独立性缺乏保障。纪律检查委员会是党内机构，监察机关是政府部门，两个机构的工作独立性无法从制度上得到保障，常常是党和政府反腐意志强烈时，查处的力度就大，反之亦然。特别是遇到查处对象的级别高于负责查处的纪委或监察机构时，难度就更大。相对于行政机关，检察机关本身就比较弱势，而直接负责侦查腐败犯罪的反贪部门仅仅是检察机关的一个内设部门，其权威性显而易见。我国多年的反腐败斗争实践证明，很多重大案件不经纪检监察机关先行处理，检察机关难以直接立案侦查，人民检察院基本上是被动地从纪检监察机关接案，很少主动出击。

## 3.2 我国反腐败机构的改革历程及当前进展

在十八大中，党中央再一次重申：“坚定不移反对腐败，永葆共产党人清正廉洁的政治本色。反对腐败、建设廉洁政治，是党一贯坚持的鲜明政治立场，是人民关注的重大政治问题”。<sup>4</sup> 同时强调“健全纪检监察体制，完善派驻机构统一管理，更好发挥巡视制度监督作用。始终保持惩治腐败高压态势，坚决查处大案要案，着力解决发生在群众身边的腐败问题”。在此精神下，中央纪律监察委员会，监察部进行了一系列的改革。

2013年党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出：“推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导。查办腐败案件以上级纪委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告。各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。”<sup>5</sup> 力求解决现实生活中，纪委的监督工作存在一个“真空地带”——对同级党委的监督缺乏力度，因为按照目前的领导体制，纪委对同级党委的监督工作决定权并不在纪委，而在同级党委。

2014年3月，中央就“完善司法人员分类管理”等四项改革内容，首批选定吉林等七个省份的检察机关进行改革试点，于2015年4月下旬正式进入实施阶段。改革针对检察机

<sup>4</sup> 新华网：[http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c\\_113711665.htm](http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm)

<sup>5</sup> 新华网：[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c\\_118164235.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm)

关职能行政化、碎片化的问题，成立职务犯罪检察部，整合原来的反贪局、反渎局和职务犯罪预防局的功能，试图解决反贪污、反渎职、预防职能脱节或交叉的问题。

2016年12月25日下午，十二届全国人大常委会第二十五次会议表决通过《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》<sup>6</sup>，决定自2016年12月26日起施行。全国人大正式授权在三省市设立各级监察委员会，将试点地区人民政府的监察厅（局）、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能整合至监察委员会，从体制机制、制度建设上先行先试、探索实践。

### 3.3 监察委员会的目标及职能

2016年11月初，中共中央办公厅印发《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》，《方案》明确提出，“深化国家监察体制改革的目标，是建立党统一领导下的国家反腐败工作机构。实施组织和制度创新，整合反腐败资源力量，扩大监察范围，丰富监察手段，实现对行使公权力的公职人员监察全面覆盖，建立集中统一、权威高效的监察体系，履行反腐败职责，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。”<sup>7</sup>因此创建监察委员会的目标在于，在整合反腐败资源力量、实现反腐败力量“一体化”的同时，扩大监察对象范围，实现监察对象的“全覆盖”；同时进一步实现反腐资源的功能再造、机制再造与协同推进，建立集中、统一、权威、高效的监察体系。

试点地区监察委员会由本级人大产生，监察委员会主任由本级人大选举产生；监察委员会副主任、委员，由监察委员会主任提请本级人大常委会任免。监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责，并接受其监督。

《决定》对监察委员会的职权进行了规定：试点地区监察委员会按照管理权限，对本地区所有行使公权力的公职人员依法实施监察；履行监督、调查、处置职责，监督检查公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守情况，调查涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪行为并作出处置决定，对涉嫌职务犯罪的，移送检察机关依法提起公诉。<sup>8</sup>为履行上述职权，监察委员会可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施。

---

<sup>6</sup> 中国人大网：[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-12/25/content\\_2004968.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-12/25/content_2004968.htm)

<sup>7</sup> 中华人民共和国中央人民政府：[http://www.gov.cn/xinwen/201611/07/content\\_5129781.htm](http://www.gov.cn/xinwen/201611/07/content_5129781.htm)

<sup>8</sup> 中国人大网：[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-12/25/content\\_2004968.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-12/25/content_2004968.htm)

2017年1月，中共浙江省第十三届纪律检查委员会第六次全体会议明确了浙江省的监察体制改革时间表，1月底将完成省级监察委的组建，相信很快就会在全国范围内推行监察委员会制度。

#### 3.4 结语

监察委员会由人民代表大会产生，并对其负责，同时受上级监察委员会的领导。这一动作提升反腐败机构体制级别，赋予监察委员会权威性和独立性，从制度上解决政治干预、监督无力等问题。监督委员会的建立，其核心就是将检察机关的职务犯罪侦查权转移至重新组建的新机构，监察委员会由原来的行政监察部门、预防腐败局以及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及职务犯罪等部门的相关职能整合而成。监察委员会的成立和运行，有望从根本上解决我国多机构执法导致的反腐败机构职能“碎片化”，责任划分不明，资源难以整合的弊端。法律的生命力在于执行，独立、统一的反腐败机构对于法律有效实施惩处，发挥其预防效应不可或缺。

世界大多数国家（地区）都建立了本国的反腐败机构，中国多机构执法产生的问题也同样出现在其他国家的身上。例如透明国际创始人 Peter · pieth 曾批评：“在德意志联邦共和国一直缺乏一个专门的反腐败机构。不仅重点检察院太少，他们彼此间的合作太少，而且他们将各自经验公之于众的机会也太少。”<sup>9</sup> 尽管每个国家的政治法律体系不同，社会环境存在差异，但中国建立监察委员会的经验依然值得参考借鉴。

（撰稿人：蒋爽）

---

<sup>9</sup> Jeremy·Pope: National Integrity System[M] 北京：中国方正出版社，2003:

## 执纪在前——反腐败的中国特色与普遍经验

反腐败必须依靠各国现有的政治与法律体制，中国是党领导下的人民民主专政的社会主义国家。中国特色便是在党的领导下开展各项工作，反腐败工作也囊括其中。打铁还需自身硬，习近平总书记在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上强调，治国必先治党，治党务必从严。“如果治党不力、治党不严，人民群众反映强烈的党内突出问题得不到解决，那我们党迟早会失去执政资格，不可避免被历史淘汰。<sup>10</sup>”针对党内干部腐败问题，党早在 1949 年 11 月便决定设立中共中央纪律检查委员会。其由全国代表大会选举产生，是中国共产党最高纪律检查机关。其主要任务是维护党的章程和其他党内法规，检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况，协助党的委员会加强党风建设和组织协调反腐败工作。

各级纪律检查委员会是党内设的机构，有权检查和处理党的组织和党员违反党的章程和其他党内法规的案件，按照有关规定决定或取消涉案党员的处分。反贪局作为检察院下设的重要部门，依法对国家工作人员的贪污、贿赂、挪用公款等职务犯罪进行立案侦查。执纪执法，双轨并行，是中国反腐败事业中的一大特色。

### 4.1 十八大以来从严治党新形势

十八大以来，中共中央先后对党内法规制度建设、从严治党、依法治党做出了全面战略部署：

十八届三中全会提出，要紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平深化党的建设制度改革；<sup>11</sup>

十八届四中全会把形成完善的党内法规体系确立为全面推进依法治国总目标的重要内容，对加强党内法规制度建设做出了重要部署；<sup>12</sup>

十八届五中全会提出，“必须坚持依法执政，全面提高党依据宪法法律治国理政、依据党内法规管党治党的能力水平”，并把依规治党和依法治国相提并论，作为车之两轮、鸟之两翼，把依规治党提到了前所未有的高度。<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> 习近平总书记在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话。

<sup>11</sup> 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [R]，2013 年 11 月 12 日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过。

<sup>12</sup> 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定 [R]，2014 年 10 月 23 日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过。

<sup>13</sup> 中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报。2015 年 10 月 29 日。



十八届六中全会提出修订《党内监督条例》，会议认为党的执政地位，决定了党内监督在党和国家各种监督形式中是最基本的、第一位的。只有以党内监督带动其他监督、完善监督体系，才能为全面从严治党提供有力制度保障。<sup>14</sup>

四年多来，中共中央出台或修订党内法规超过 50 部，有力推动了党内法规体系的建设，使从严治党的制度基础更加坚实。

#### 4.2 十八大以来纪委监委的改革与成效

纪委监委作为专门查处党员干部党政官员的违法违纪问题的机关，在从严治党这一新形势下也积极推行改革，党中央成立全面深化改革领导小组，将纪律检查体制改革单独列为一个专题、专设一个小组。2014 年 6 月 30 日，中共中央发布《党的纪律检查体制改革实施方案》，明确指示了深化纪检体制改革的时间表、路线图，形成了中纪委进行改革的时间坐标。

十八大以来，纪委监委的工作重点主要放在以下几个方面：

一是加大了腐败案件的查处力度。2013 年 1 月召开的中纪委二次全会上，习近平指出要“坚持‘老虎’、‘苍蝇’一起打”<sup>15</sup>；王岐山的工作报告提出：“要保持惩治腐败高压态势”，“要把全面推进惩治和预防腐败体系建设放在更加突出位置”，“必须坚持标本兼治、惩防并举，不断加大治本力度，使惩治更加有力、预防更加有效”。<sup>16</sup>在此思想的指导下，中央纪委监察部加大了腐败案件查办督办力度，2013 年仅直接查办或督办违反八项规定精神的案件便有 145 起，被立案查处的省部级干部达 19 名，是 1987 年以来查处省部级领导最多的一年。全国纪检监察机关共查处违反八项规定精神问题 24521 起，处理 30420 人，给予党纪政纪处分 7692 人。四年多来，中央和各级纪检监察机关持续在节日前后通报曝光一批典型案例，累计查处违反中央八项规定精神问题逾 10 万起，党风政风民风发生巨大变化，获得广大群众好评。<sup>17</sup>

二是转变监督理念。中央纪委监察部网站于 2013 年 9 月 2 号正式上线发布。与中组部相比，中央纪委首先去神秘化，着力将网站打造成权威发布平台、宣传教育平台、工作展示平台、互动交流平台、网络监督平台和纪检监察业务数据库。同时重新组建内设机构：把“宣传教育室”改为“宣传部”。宣传部的职责是“组织协调党风廉政建设和反腐败宣传教育及

<sup>14</sup> 中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议公报。2016 年 10 月 27 日。

<sup>15</sup> 习近平在第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的讲话。

<sup>16</sup> 王岐山在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的工作报告。

<sup>17</sup> 中纪委监察部网站：<http://www.ccdi.gov.cn/>

廉政文化建设工作；负责机关的新闻事务和有关网络信息工作”。<sup>18</sup>中央纪委监察部通过利用这个平台增加了话语权，彰显其在反腐败斗争和党风廉政建设中宣传武器的作用，扩大了影响力，从而为更好服务于其完成自身任务。

三、完善派驻机制，实现中央一级党和国家机关派驻机构全覆盖。十八大强调“健全纪检监察体制，完善派驻机构统一管理，更好发挥巡视制度监督作用。始终保持惩治腐败高压态势，坚决查处大案要案，着力解决发生在群众身边的腐败问题。”<sup>19</sup> 2013年5月，十八届中央首轮巡视启动，10组同时巡视10个地方和单位。至今中央共安排130个组次，对213个地方、单位进行了巡视。2015年7月，中央巡视组进驻中央台湾工作办公室等26家单位开展第二轮巡视。同时中纪委按照全面覆盖、加强领导、聚焦职能的原则，完善了派驻机构的机构设置、领导体制和工作机制，在十八大前，中纪委共在52家中央和国家机关设置了派驻机构。相对于全部中央一级党和国家机关，覆盖面仅三分之一多。2014年12月11日，中央通过《关于加强中纪委派驻机构建设的意见》：“由中纪委在中央办公厅、中央组织部、中央宣传部、中央统战部、全国人大机关、国务院办公厅、全国政协机关等中央和国家机关新设7家（现已发展为47家）派驻机构。”这47家派驻机构实行统一领导、统一名称（“中纪委派驻纪检组”）、统一管理。有效整合力量，有效实现了对140多家中央一级部门的全覆盖。<sup>20</sup>从2016年起还增加了“回头看”，起到强烈震慑作用，成为反腐败斗争的一把“利剑”。

习近平在中纪委六次全会上指出：“三年来，我们着力解决管党治党失之于宽、失之于松、失之于软的问题，使不敢腐的震慑作用充分发挥，不能腐、不想腐的效应初步显现，反腐败斗争压倒性态势正在形成。”<sup>21</sup>这一总体判断肯定了十八大来反腐败工作的阶段性成果，中纪委着力进行的反腐败效果达到了顶层设计者预期目标，用三年时间实现了“标本兼治、治标为治本赢得时间”基本战略中的第一步，基本实现了“不敢腐”的政治效应和针对腐败势力的压倒性态势，创造了迈向反腐新阶段的条件和可能。

由此可见，在国家治理当中，特别是中国这样党领导下的国家，执纪以及执纪机关有其特别的重要性。执纪执法，双轨并行，是中国反腐败事业的一大特色，目前为止，在治理腐败上也取得较好的成效，其经验值得其他国家参考借鉴。

（撰稿人：蒋爽）

<sup>18</sup> 中纪委监察部网站 <http://www.ccdi.gov.cn/xxgk/zzjg/201403/t20140314-45334.html>

<sup>19</sup> 新华网 [http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c\\_113711665.htm](http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm)

<sup>20</sup> 潘蓉，创新改革纪检监察体制机制改革 [J]，探索科技与企业，2015.4

<sup>21</sup> 习近平在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话。

## 海外追逃与反腐败国际合作——突破条约前置主义的灵活方法

全球化背景之下，反腐败已经由各国国内问题上升为国际问题，而将外逃腐败犯罪嫌疑人、被判刑人抓获归案也成为国际性反腐败的重点和难点。就中国而言，外逃腐败人员及其转移资产的数目巨大，已经成为必须要解决的问题。党的十八大以来，中央极其重视反腐败工作的开展，在国内“苍蝇老虎一起打的”高压反腐态势下，对外逃腐败人员也是要不惜一切代价追逃回国，使其面对法律的制裁。习总书记更是强调，腐败分子即使逃到天涯海角，也要把他们追回来绳之以法，5年、10年、20年都要追，要切断腐败分子的后路。<sup>1</sup>然而在海外追逃中，条约的缺位往往成为困扰我国追逃工作的一大实际障碍。在此背景下，我国积极探索最为有利和有效的方式和措施，并取得了一系列成效。

### 5.1 成效

2014年以来，中国加大反腐败国际追逃追赃力度，开展专项行动，先后从90多个国家和地区追回外逃人员2566人，其中国家工作人员410人，“百名红通人员”40人，追回赃款86亿元。同时，我国积极推动反腐败双边、多边合作。目前共对外缔结48多项引渡条约和50多项刑事司法协助条约，签署了20多项双边合作谅解备忘录；参与了包括联合国、亚太经合组织、二十国集团和金砖国家在内的15个全球和区域反腐败多边机制。2016年我国担任二十国集团反腐败工作组主席，推动取得了多项重要成果。

### 5.2 追逃方式

这些成果的取得不仅向外逃腐败分子形成了强有力的震慑，也向国际社会彰显了中国反腐败的坚定决心，而这得力于中国在国际追逃追赃中所采取的行动和方式。在“猎狐”、“天网”以及“百名红通”三项专项行动的紧密配合之下，我国采取灵活多元化的方式开展海外追逃，主要有引渡、劝返、缉捕、遣返以及异地追诉五种方式，而后四种方式也通常被称为引渡替代措施。

#### 5.2.1 引渡

引渡作为国际刑事司法协助的一个形态，其独立地位被许多国家的学者所承认。<sup>2</sup>第一部全球性反腐败法律文件——《联合国反腐败公约》第44条共计18款就将引渡作为反腐败国际合作的重要措施进行了详尽规定。基于这样一种独立的制度定位以及国际公约的明文规定，引渡无疑是国际追逃工作中最重要、最规范的方式。从2008年依据《中泰引渡条约》成功办理的“二陈案”到如今中秘两国间黄海勇引渡案件，都表明了引渡是一项具有现实意

义的追逃方式。

### 5.2.2 引渡替代措施

虽然引渡是国际刑事司法合作的一种正式程序，但近几年来我国真正通过引渡追逃回来的腐败分子在数量上还是相当有限的，大多数腐败分子喜欢逃往欧美等西方国家，然而我国通常尚未同他们建立双边引渡合作关系，引渡的适用遇到了很大的法律困难。面对这种情况，我国在实践中不断摸索出引渡的替代措施。目前采用的主要是劝返、遣返、缉捕以及异地追诉四种。劝返是指在逃犯发现地国家司法执法机关的配合下，通过发挥法律的震慑力和政策的感召力，促使外逃人员主动回国接受处理的一种措施；遣返是向逃犯所在地国家提供其违法犯罪线索，被请求国将不具有合法居留身份的外国人强制遣返至第三国或请求国；缉捕分为国外缉捕和国内缉捕。国外缉捕通常需要在外交部、公安部和驻外使馆的协调配合下，与逃犯发现地国家的司法执法部门通力合作；异地追诉，指请求国向被请求国提供自己掌握的证据材料，协助被请求国依据本国（指被请求国）法律对逃犯提起诉讼。<sup>3</sup>

### 5.3 条约前置主义的障碍与突破

如上所述，引渡的替代措施是在引渡遭遇障碍无法进行的情况下，为实现追究犯罪嫌疑入或被判刑人刑事责任而变通采取的其他手段，尤其是当腐败分子潜逃至美国、加拿大、澳大利亚等国时，在没有双边引渡条约的前提下，引渡程序无法启动或进行下去。根据中纪委发布的“百名红通”外逃目的地分布图，逃往美国的最多，为40人；加拿大次之，有26人；新西兰、澳大利亚、泰国、新加坡等也是外逃人员相对集中的国家。<sup>4</sup>因此，一直以来，西方国家是追逃追赃的重点，同时也是难点。即便存在这一客观难题，近年来我们与欧美国家的合作也取得了突破性进展。

#### 5.3.1 中美执法合作联合联络小组（JLG）

根据1997年10月发表的《中美联合声明》，中美双方自1998年起开始加强在执法合作和法律领域的合作，成立了中美执法合作联合联络小组（JLG）。为落实2004年中美两国元首在智利APEC会议期间达成的加强反腐败合作的政治共识，进一步深化和拓展中美双方在执法领域的合作，2005年5月中美双方一致同意把中美反腐败合作纳入中美JLG机制，并成立反腐败工作组。自中美JLG反腐败工作组成立以来，特别是党的十八大以来，中美反腐败和执法部门进行了富有成效的交流与合作。在中央反腐败协调小组国际追逃追赃工作办公室的统筹协调下，经我国司法、执法和外交等部门与美方密切合作下，辽宁省凤城市委原书记王国强于2014年从美回国投案自首；3号“百名红通人员”乔建军及其前妻被美方提起刑事诉讼；中国银行开平案主犯许超凡和许国俊在美获罪入刑；4号“百名红通人员”黄玉

荣于 2015 年主动从美回国投案自首；2015 年 9 月潜逃美国 14 年的贪污贿赂犯罪嫌疑人杨进军、邝婉芳相继被强制遣返回中国，2016 年 11 月百名红通人员”头号嫌犯、外逃 13 年的杨秀珠回国投案自首。而这五起追逃追赃个案取得重要进展的背后是中美两国在中美 JLG 机制下多年的共同努力。<sup>5</sup>

### 5.3.2 中加司法执法合作磋商机制

2017 年 1 月，中国和加拿大司法执法合作已完成第六轮磋商，双方就进一步加强司法执法领域合作的具体措施达成共识。回顾往昔，两国通过司法和执法合作磋商机制取得了不少具体成果：如加拿大向中国遣返了潜逃 12 年的赖昌星；遣返了合同诈骗犯曾汉林；为李东虎、李东哲回国自首提供了协助。<sup>6</sup>2014 年，加拿大总理斯蒂芬·哈珀对中国进行正式访问，中加共同发表了《中加联合成果清单》，其中明确表示双方同意继续根据各自国家法律就打击跨国犯罪和反腐败开展合作。自 2016 年以来，“百名红通人员”常征、巴连孝、曾子恒、蒋谦等先后从加拿大归案。2016 年 9 月双方在磋商框架下签署《关于分享和返还被追缴资产的协定》，为跨境追赃搭建了合作机制。<sup>7</sup>

### 5.3.3 中澳执法合作

中国和澳大利亚签订了刑事司法协助协定，并已经签署引渡条约，虽尚未获得批准，但双方就追逃追赃问题上开展良好合作。5 号“百名红通人员”闫永明涉嫌职务侵占犯罪，2001 年 11 月潜逃至澳大利亚、新西兰等国。在逃至澳大利亚期间，应中国执法机关请求，澳大利亚警方罚没闫永明部分违法所得并交与中方。2016 年 11 月 12 日，在中央反腐败协调小组国际追逃追赃工作办公室的统筹协调下，经中国和新西兰两国执法部门密切合作，潜逃海外 15 年之久的闫永明回国投案自首。<sup>8</sup>

## 5.4 结语

腐败犯罪的跨国化趋势使得大多数国家似乎没有理由拒绝对追逃追赃问题进行合作的意愿，中美、中加、中澳间的经验值得我们反思我国在海外追逃追赃中可采取的多元化方式，也对未来打击腐败外逃人员以及进一步开展国际反贪合作具有重要的借鉴意义和启示。只要有合作的意愿，就一切皆有可能！

（撰稿人：贺爱群）

参考文献:

[1]习近平关于“海外追逃”的 11 条意见:

[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-08/13/c\\_128125096.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-08/13/c_128125096.htm)

[2] (韩)李万熙著, 马相哲译, 黄河, 黄芳审校. 引渡与国际法[M]. 北京. 法律出版社. 2002:07.

[3]“百名红通人员”30 人到案, 都是怎么追回来的? :

[http://www.ccdi.gov.cn/xwtt/201606/t20160625\\_80933.html](http://www.ccdi.gov.cn/xwtt/201606/t20160625_80933.html)

[4]大数据 2015(五)从 68 个国家和地区追回外逃人员 863 人“百名红通”19 人到案:

[http://www.ccdi.gov.cn/xwtt/201601/t20160105\\_72097.html](http://www.ccdi.gov.cn/xwtt/201601/t20160105_72097.html)

[5]杨秀珠、王国强、黄玉荣等从美归案, 中美反腐败合作重点个案不断实现突破:

[http://www.ccdi.gov.cn/yw/201611/t20161116\\_89655.html](http://www.ccdi.gov.cn/yw/201611/t20161116_89655.html)

[6]中加合作追逃追赃协议商谈顺利并取得很大进展:

<http://www.chinanews.com/gn/2014/12-16/6879272.shtml>

[7]追逃追赃是中国为反腐败国际合作作出的重要贡献:2014 年以来从 70 多个国家和地区追回 2442 人追赃金额 85.42 亿元:

[http://www.ccdi.gov.cn/xwtt/201612/t20161209\\_90886.html](http://www.ccdi.gov.cn/xwtt/201612/t20161209_90886.html)

[8]“百名红通人员”闫永明从新西兰回国投案自首:

[http://www.ccdi.gov.cn/gzdt/gjhz/201611/t20161114\\_89516.html](http://www.ccdi.gov.cn/gzdt/gjhz/201611/t20161114_89516.html)

## 以追赃促追逃与追防一体

2016年是反腐败国际追逃追赃取得丰硕成果的一年，在成绩面前不松劲，我国继续以“零容忍”的态度开展追逃追赃工作。在这“节奏不变、力度不减”的2107年仍然要持续保持遏制腐败高压态势，织牢追逃追赃“天网”。那么今年的追逃追赃又该从何处发力？做出怎样的改变？从“天网2017”行动中，可以对此问题做出回答。

2017年3月7日，中央反腐败协调小组国际追逃追赃工作办公室召开会议，宣布启动“天网2017”行动。与往年相比，以追赃促追逃成为“天网2017”行动亮点，增加了新的专项行动——适用犯罪嫌疑人、被告人逃匿案件违法所得没收程序追赃专项行动，由最高人民法院会同最高人民检察院和公安部开展，旨在集中时间和精力追缴一批腐败涉案资产，与此同时也更加注重开展追防一体化，建设筑牢防逃堤坝。<sup>1</sup>

### 6.1 以追赃促追逃

追逃和追赃是一个问题的两个方面，与腐败分子外逃相伴而生的是资金外逃。至于外逃资金究竟有多少，也没有一个准确的统计数据。但根据《中国惩治和预防腐败重大对策研究》课题组早年统计，中国1998年至2002年15年间，资金外逃额共1913.57亿美元，年均127.57亿美元。从1990年开始，资金外逃额在每年100亿美元上下波动，总体呈上升趋势。<sup>2</sup>事实上，在反腐败国际追逃追赃工作开始之际，我国就始终坚持追逃和追赃同步进行。但是，由于追赃工作基础相对薄弱，境外涉案资产查找难、追缴难等多种原因，致使追赃相对滞后于追逃。尽管如此，我国在追赃工作方面还是取得了一些成效：从2014年至2016年期间累计追回赃款86亿元；2015年3月，江西省上饶市中级人民法院对李华波违法所得作出没收裁定，没收范围包括转移到新加坡的500余万新元涉案资产，成为我国运用违法所得没收程序追缴外逃腐败分子境外赃款的首个成功案例；2016年11月12日，“百名红通人员”闫永明从新西兰回国投案自首，并退还巨额赃款，缴纳巨额罚金，实现了“人赃俱获、罪罚兼备”的目标。<sup>3</sup>北京师范大学刑事法律科学研究院国际刑法研究所所长黄风教授就曾提出，追赃是非常重要的，外逃贪官转移资产就是为了享受，如果剥夺了他的资产，对他的外逃生活将是直接打击。而且，许多外逃贪官正是仗着自己转移了大量资金，有雄厚的经济基础，才一直和我国政府或者当地政府打官司，对追逃工作设置阻碍。<sup>4</sup>以追赃促追逃，既能减少国家和人民的经济损失，也能更加有效的促进追逃。在杨秀珠案中，我国侦查人员对其涉案资产发现一起、冻结一起，不断挤压杨秀珠生存空间，为其最终回国投案自首打下坚实基础。

在追赃工作中，另一个难题是如何同外国开展追赃合作。将追回的外逃资金全部返还无疑是最好的结果，但是很多时候，这一目标难以实现。腐败外逃人员转移的赃款涉及巨大经济利益，大多数国家是不愿意将已经流入的资产再退还。为最大程度地追缴外逃资金，对没收的犯罪所得进行分享已日益成为一种趋势，在许多国家的实践中得到广泛认可和运用。《联合国反腐败公约》辟有专门章节对资产返还进行了详尽的规定，其中第 57 条第（5）款就提出，“在适当的情况下，缔约国还可以特别考虑就所没收的财产的最后处分逐案订立协定或者可以共同接受的安排”，<sup>5</sup>这一规定实际上体现了分享的精神。2016 年 9 月中国与加拿大签署了《关于分享和返还被追缴资产的协定》，为我国开展对外追赃合作提供了良好的范例。该项协定是我国首次对外缔结追赃方面的专门协定，规范和细化了中加在追缴、返还和分享犯罪所得方面的合作，为相关工作提供了可操作性的法律依据。<sup>6</sup>在此基础上，“天网 2017”将进一步强化对追赃工作的机制化建设：对内加强调查力度，强化反洗钱监管和赃款流向梳理，努力实现赃款在境内藏不住、向境外转不出；对外协调建立涉案赃款查找、冻结、返还双边合作机制，强化金融情报交换，通过刑事司法协助条约、境外民事诉讼、资产分享等，进一步建立多样化追赃协作模式。<sup>7</sup>

## 6.2 追防一体

“未雨绸缪”胜过“亡羊补牢”，在加大追逃力度同时，也要做好防逃工作，抓紧构建不敢逃、不能逃的有效机制。<sup>8</sup>“天网 2017”从“钱、证、人”三个方面，对防逃工作作出了更为全面的部署。<sup>9</sup>

### 6.2.1 堵截腐败资产跨境转移渠道

大多数腐败分子在出逃前往往会对资产进行跨境转移，为其外逃之路准备充足的资金。“天网 2017”行动延续了“天网 2015”“天网 2016”的成功做法，继续打击利用离岸公司和地下钱庄向境外转移赃款专项行动，堵截资产跨境转移的渠道，让国内赃款“藏不住、转不出”，切断腐败分子的“营养源”。

### 6.2.2 严格因私出国（境）证件管理

在持续巩固扩大 2015 年以来专项行动成果的基础上，“天网 2017”明确要求将违规办理和持有因私出国（境）证件治理工作列入日常监督管理内容，卸掉企图外逃人员的臂膀，做到关口前移、防患于未然。以规范国家工作人员因私出国（境）管理为主线，对领导干部因私出国（境）证件进行摸底、清理和整治，出国出境审批更加严格。

### 6.2.3 严格领导干部个人有关事项报告管理工作



2017年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了新修订的《领导干部报告个人有关事项规定》和新制定的《领导干部个人有关事项报告查核结果处理办法》。此次新《规定》对报告的8项家事、6项家产内容作了补充完善。比如，将出国与出境作了区分；把有单独产权证的车库、车位、储藏间等列为房产报告内容；把金融投资事项明确为股票、基金、投资型保险3种情况；首次把领导干部“子女的配偶”从业、经商办企业情况和领导干部本人、配偶、共同生活子女在国（境）外的存款及投资情况纳入报告内容。<sup>10</sup>“天网2017”此次把防逃工作与“裸官”任职岗位管理、领导干部个人有关事项报告结合起来。与此同时，加强对有违纪违法线索人员和重点对象的监督管理，以便预警。

### 6.3 结语

追逃追赃作为直接关乎我国反腐败最终成效的关键领域，在党中央的正确领导和支持之下，已经取得了很大的进展。但也存在着一个问题就是，较之追逃而言，我国的追赃进度迟缓。2017年，我国在把握追逃力度不减的同时，重点强调追赃和防逃，以追赃促追逃，防追一体化，正当其时。

（撰稿人：贺爱群）

### 参考文献：

[1]观察：“天网2017”有哪些新特点新变化：

[http://www.ccdi.gov.cn/yw/201703/t20170309\\_95465.html](http://www.ccdi.gov.cn/yw/201703/t20170309_95465.html)

[2]黄风,赵林娜主编.国际刑事司法合作研究与文献[M].北京.中国政法大学出版社.2009:43.

[3]观察：“天网2017”有哪些新特点新变化：

[http://www.ccdi.gov.cn/yw/201703/t20170309\\_95465.html](http://www.ccdi.gov.cn/yw/201703/t20170309_95465.html)

[4]专家：外逃贪官所带走大量资金极少被追回：

<http://news.sina.com.cn/c/2014-07-17/080330532090.shtml>

[5]联合国毒品与犯罪问题办公室：《联合国反腐败公约》[R/OL]

[http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50025\\_C.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50025_C.pdf)

[6]中加签署分享和返还被追缴资产协定:

<http://news.sohu.com/20160927/n469235025.shtml>

[7]观察:“天网 2017”有哪些新特点新变化:

[http://www.ccdi.gov.cn/yw/201703/t20170309\\_95465.html](http://www.ccdi.gov.cn/yw/201703/t20170309_95465.html)

[8]追逃防逃两手抓:

[http://www.ccdi.gov.cn/xsjw/series18/201607/t20160703\\_81353.html](http://www.ccdi.gov.cn/xsjw/series18/201607/t20160703_81353.html)

[9]观察:“天网 2017”有哪些新特点新变化:

[http://www.ccdi.gov.cn/yw/201703/t20170309\\_95465.html](http://www.ccdi.gov.cn/yw/201703/t20170309_95465.html)

[10]2017 年《领导干部个人有关事项报告》有新变化, 这几点需注意! :

<http://mt.sohu.com/20170407/n487042061.shtml>

## 反腐败无禁区——曾荫权案

终结腐败豁免、反腐败无禁区是近年来国际社会日渐高涨的呼声，也是国际反贪大会的主题。而这一主张的落实，最困难的在于做到不允许任何人、尤其是手握重权的高官甚至最高领导人均无例外。中华人民共和国香港特别行政区原最高领导人、前行政长官曾荫权案的处置在这一方面提供了良好示范。

在接到举报并充分调查之后，2015年10月5日，香港廉政公署指控曾荫权两项公职人员行为失当罪名，涉嫌违反《普通法》，2016年10月11日，加控一项“行政长官接受利益罪”。

首项公职人员行为失当控罪指曾荫权涉嫌于2010年11月2日至2012年1月20日期间，在担任行政长官公职期间或在与担任公职有关的情况下，无合理辩解或理由，故意作出失当行为，即在行政会议举行会议商讨及批准雄涛广播有限公司（雄涛）——其后更名为香港数码广播有限公司——提交的多项申请期间，没有向行政会议申报或披露，他与雄涛的一名主要股东就一个位于深圳东海花园的三联式住宅物业（该物业）的租赁所进行的商议，以及于2010年11月向雄涛该名主要股东的公司所支付一笔金额为80万元人民币的相关款项。而此行为亦被加控行政长官接受利益罪。

2017年2月22日，在此前陪审团裁定雄涛事件中曾的“公职人员行为失当”罪名成立的基础上，香港高等法院法官判处曾监禁20个月。另一项公职人员行为失当罪名不成立，而行政长官接受利益罪的指控拟于2017年9月重审。当前，曾已经在监狱服刑，未获缓刑。

终结腐败豁免、反腐败无禁区这一主张的落实，需要立法、执法与司法等各方面的共同努力。

香港原有的《防止贿赂条例》基于委托——代理理论，其最高领导人原本可自外于此条例之外，而成为该法无法约束的唯一例外。只不过因为除了成文法之外，香港还实行普通法，因此特首仅受普通法有关贿赂及公职人员行为失当的罪行规管。

上述漏洞在不断地与时俱进地修订反腐败立法的过程中得到改变。修订后于2008年生效的《防止贿赂条例》，将行政长官明确纳入法定规管的范畴，其中第四条、第五条、第六条、第七条、第九条、第十条，均有赋予规管行政长官相关的具体条文。

担负反腐败执法调查职责与使命的香港廉政公署，被香港法律赋予足够的职权，并拥有

财务、人事等方面的独立性，有足够的权能独立行使其职权。而该机构秉持不惧不偏的一贯传统，勇于调查包括特区最高领导人在内的任何腐败案件。而香港的司法系统在反腐败案件的审判中，一如其在其他案件审判中的独立裁判。在“终结豁免特权”成为当今世界各国反腐败的共同诉求与呼声之前，香港的反腐败立法和不惧不偏的执法，已经使得终结豁免特权在香港已经成为现实。

腐败与反腐败存在着“道高一尺，魔高一高”的博弈，发达国家或地区同样面临各自的挑战。例如，世界上一些通常、普遍的腐败罪行虽能在香港受到有效打击，而一些往往以利益冲突的形式出现，可能涉及位高权重的公职人员的行为却仍然难以有效地定罪。但更重要的是，公众对于公职人员的期望会越来越高，要求越来越严。利益冲突的行为若无法有效规管，会严重影响政府的威信与市民对自身制度的信心。而《联合国反腐败公约》的主要目的在于“警告”一切腐败者“背叛公众信任的行为将不再被宽容”。香港存在公职人员行为失当罪这一普通法罪名规管背叛公众信任、滥用职权的行为，这一罪名只需证明涉案行为属于“明知故犯”，无须证明被告是否获得利益，即可入罪。此外，特别行政区行政长官亦受《防止贿赂条例》的规管，更使香港反腐败法网恢恢，疏而不漏。以此为前提与基础，加上执法、司法的共同努力，以及整个社会不容忍腐败的共同态度与价值，香港的曾荫权案很好地诠释了反腐败无禁区、无例外，实足为法。

## 资产返回与《公约》实施——欧文龙案

欧文龙（1956年12月—）案是中华人民共和国澳门特别行政区自回归以来因腐败治罪的最高级别的官员。此前曾于1999.12-2006.12月担任特区运输工务司司长，2006年12月因涉嫌巨额贪污案被廉政公署拘捕，2008年始至2012年5月31日，先后被法院裁处其滥用职权、受贿、洗钱、财产申报的虚假声明及财产来源不明等81项罪名成立，判处监禁29年。

欧文龙的非法资产大都不在澳门。除了通过与香港的合作，澳门政府追回了约4.4亿澳门元，但仍须追缴其在英国的非法资产。澳门政府于欧文龙被捕后一年即2007年，为返还欧被法院判处没收的在英资产，首次接触英国政府。2010年，经由中央政府引用《联合国反腐败公约》正式向英国提出归还资产的请求；2015年11月3日，英国驻港澳总领事吴若兰与澳门行政法务司司长陈海帆代表两地政府签署有关文件。英方交回包括变卖欧文龙在英国物业所得款项，总计达约2870万英镑，折合约3.5亿澳门元交还澳门政府。根据《公约》第46条第13段，各缔约国均应当指定一个中央机关，使其负责和有权接收司法协助请求并执行请求或将请求转交主管机关执行。如果缔约国有实行单独司法协助制度的特区或者领域，可以另指定一个对该特区或者领域具有同样职能的中央机关。在受理司法协助请求，香港律政司、澳门行政法务司即为其在各自特别行政区的“中央机关”，在引渡事宜上的“主管当局”。应该说，在《公约》框架下开展反腐败国际合作，港、澳已经拥有了相当的权限。不过，在中国给联合国秘书长的通知中，涉及到除此之外的反腐败国际合作其他方面或事项，如涉及资产返还、提出司法协助请求等方面并未提及，因而上述方面或事项的国际合作，可以视为中央政府保留的权力。从这一意义上来说，港、澳的反腐败国际合作，并非港、澳各自与其他国家的合作关系，很大程度上还离不开中央政府的参与。

澳门在欧文龙案运用《公约》开展国际合作的过程中，正式的合作请求是由中央政府做出的，因为澳门“并无处理外交事务的功能”。即令如此，澳门特别行政区仍能够在中央政府的帮助下，依据《公约》的法律框架下开展追赃。欧文龙案中所涉及的腐败资产返还实践，可以称为“实施《联合国反腐败公约》成功追回资产的一个范例”。