

外国反腐败法译丛

意大利反腐败法

中国方正出版社

013034454

D954.6
07

外国反腐败法译丛

意大利反腐败法

黄 风 译



D954.6
07

中国方正出版社



北航

C1641756

图书在版编目 (CIP) 数据

意大利反腐败法/黄风译. —北京: 中国方正出版社, 2013. 4
(外国反腐败法译丛)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 964 - 7

I. ①意… II. ①黄… III. ①反腐倡廉 - 法规 - 意大利
IV. ①D954. 621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 076355 号

意大利反腐败法

黄 风 译

选题策划: 陈学军

责任编辑: 陈培凤

责任印制: 李 华

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560933 门市部: (010) 66562755

编辑部: (010) 59596653 出版部: (010) 59596411

网址: [www. FZPress. com. cn](http://www.FZPress.com.cn)

责编 E-mail: peifeng0904@163.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京圣夫亚美印刷有限公司

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

印 张: 5

字 数: 93 千字

版 次: 2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 964 - 7

定价: 15.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

前 言

中国和意大利有着许多相似之处，这不仅表现在悠久的文化传统和深繁的人情世故方面，也一定程度上反映在不少政治和社会制度与习俗上。举个例子，我去年在意大利生活期间曾发现一件很有趣的事情：意大利一些单位向职工发放一种购物券，看起来像是面额不等的小型不记名现金支票，它不仅可以用来在超市或大型商店购物，甚至还可以在餐馆吃饭时直接用于买单。这不禁使我联想到国内许多工作单位给员工发放的各种购物卡或者通过报销“办公用品”发票的方式发放补贴的做法。我相信这一做法肯定不是来自于相互学习，而是我们两国管理者凭借各自特有的想象力和社会经验而无师自通、不谋而合的实践。从这个意义上讲，中国人在意大利，除了因语言不通可能遇到麻烦外，基本上可以凭借国内学到的官场和规则生活得如鱼得水。

腐败，是世界上许多国家共同面临的重大社会问题，意大利和中国也不例外。虽然这两个国家一个处于经济发达之后的衰退时期，一个处于经济脱贫当中的腾飞时期，但是，腐败的特点却惊人地相似，例如，都与

官僚主义、形式主义、暗箱操作、政企不分、“走后门”、黑社会势力渗透等因素和现象紧密相连。腐败现象使意大利的经济雪上加霜，使越来越多的意大利民众对国家的振兴丧失信心，就像受到腐败困扰的中国民众视腐败为经济与社会发展的最大威胁一样。作为意大利法制的研究者以及中意文化与法学交流活动的参与者，我本人特别关注意大利的反腐败立法、实践和经验，并且认为这类立法、实践和经验对于我国有着直接的参考和借鉴意义。

大约 20 年前，有人检举米兰一家养老院的院长利用招标之机索取回扣，意大利司法机关立即采取行动，从该院长办公桌抽屉里搜出了 700 万里拉的贿款。院长被捕后向米兰检察官提交了一份 270 页的材料，揭露一系列腐败案件的内幕，由此引发了著名的“净手运动”。据说，在这场持续多年的反腐败斗争中，意大利检察官前后共发出 4600 份拘押令和 25000 份司法调查通知，克拉克、安德烈奥蒂、贝卢斯科尼等 8 名前总理受到牵连，其中 5 名前总理遭到起诉，3 名被判有罪，10 多名前政府部长和近三分之一的两院议员被控涉嫌各种腐败案件，超过 12000 人受到调查，约 5000 名商人和政治人物被捕。^① 遗憾的是，司法反腐并未有效遏制腐败现象蔓延的势头，腐败好像越反越多，某些腐败

① 参见夏卓琼：《意大利净手运动第二共和历程》，引自 <http://news.sina.com.cn/c/2007-01-30/175612181772.shtml>。

政客似乎也变为了意大利政坛上的“不倒翁”。人们不得不开始认真思考立法反腐或者说制度反腐这一更为深刻、更为复杂的问题。

2012年11月6日颁布的第190号法律被意大利学者们认为是十几年来较为全面的关于廉政问题的立法改革，它以“重新磨砺的锋刃”向腐败再次宣战。^①这部最新反腐败法试图遵循“综合治理”的理念，结合《联合国反腐败公约》以及欧盟数项反腐败公约的要求，从提高行政管理的公开性和透明度、建立内部廉政监控体系、实行反腐败纪律问责制、加强对腐败犯罪的刑事打击力度等角度，创建和完善相关的法律制度。它的创新性似乎还体现在其立法技术上：这部洋洋五万余字的法律只有两条，其中第1条覆盖了大约95%的篇幅，划分为83款，同时采用注释的形式将各条款修改或者在各条款中提及的相关法规内容予以整理和列举，从而使这部法律具有某种“反腐败规范汇编”或者法律文件“合订文本”的特点。

关于第190号法律的具体内容，给笔者印象最深的是各项行政反腐的制度性措施，其中特别值得一提的是以下几项。

1. 各个公共行政部门均应设立“反腐败负责人”。

^① 参见 Stefano Manacorda: *Normativa internazionale e scelte politico - criminali di contrasto alla corruzione: il 'piano inclinato' della riforma*, gli Studi in onore di Alfonso M. Stile (a cura di A. Castaldo, V. de Francesco, M. del Tufo, S. Manacorda e L. Monaco), Napoli, 2013.

此种“反腐败负责人”在职责上有些类似于我国纪检机构，但是，他不是由专门的纪检监察机关派驻公共行政部门的，而是由该部门的政治机构指定的。“反腐败负责人”可不是一个凭借清谈和形式主义检查就能承担的差事，因为法律为其规定了颇为严厉的纪律责任，一旦发生本单位职员因腐败犯罪而被判刑的情况，这位“反腐败负责人”将受到纪律问责，被停发1至6个月的报酬，^①甚至还可能因公共行政部门形象受损而向国库承担经济赔偿责任，^②法律专门为此种因形象受损而支付的经济赔偿规定了推定标准，即：有关犯罪人非法获取的财产性利益的两倍。^③

2. 努力推行各项行政公开与透明措施。第190号法律重申：行政公开与透明是一项宪法原则，所有公共行政部门必须严格遵守。公共行政机关应当通过自己的官方网站上公布有关行政程序的信息，确保公众了解相关业务工作的规则、手续、期限和办事人员，特别是在涉及批准、许可、招标、发放补贴或救济、人员录用或晋升等事项时，行政公开和透明的水准必须符合法定要求。^④行政公开与透明还应当表现在经费、财务、支出和收入上，公共行政部门不仅应当在其官方网站上公布自己的预算和决算，还应当公布领导人员和负责政治方

① 参见第190号法律第1条第13款。

② 参见第190号法律第1条第12款。

③ 参见第190号法律第1条第62款。

④ 参见第190号法律第1条第15款至第37款。

针人员的报酬，以及已列入预算的绩效奖金总额和实际发放的绩效奖金总额。^① 此种规定可能会让中国的“表哥”们感到痛苦，如若照此办理，他们的收入情况将构成行政公开的事项，无需任何人申请就应当予以公布。

3. 对公职人员兼职和“下海”实行新的限制。为了防止发生利益冲突的情况，第190号法律进一步明确了对公职人员兼职的限制性规定，任何兼职均必须获得所属公共行政机构的预先批准，在违规兼职的情况下，不仅会受到纪律问责，所有因兼职而取得的报酬或者应给付的报酬均须上缴公职人员所属公共行政机构的财务部门，拒不上交者将受到审计法院的追究。^② 根据意大利相关法律的解释，这里所说的“公职人员”，不仅是指国家机关的职员，还包括隶属于各级政府事业单位、大学教育机构、医疗卫生管理机构的工作人员。曾经在公共行政部门工作的人员离职后进入私营部门工作，也受到明确的限制，尤其是曾在公共行政部门行使过一定行政权的人员，在其公职关系终止后的3年内，不得“下海”到相关行政权所涉及的私营部门工作，违反此规定所取得的职位一概无效，所取得的报酬必须退还；非法雇佣该公职人员的私营部门还将受到法律制裁，即：禁止其3年内与公共行政部门缔结合同。^③

① 参见第190号法律对第1条的注释7。

② 参见第190号法律对第1条的注释3。

③ 参见第190号法律第1条第42款。

4. 根据对腐败风险的评估建立轮岗和培训制度。意大利最新反腐败法要求公共行政部门的反腐败计划必须包含这样一项内容：针对各个职位面临腐败风险的等级进行评估。^① 对于经评估被认为腐败风险较高的职位和部门，应当采取两项预防措施：第一项是实行岗位轮换，尤其是领导人员岗位的轮换；第二项措施是组织专门的反腐败培训。各单位的反腐败负责人有责任对上述轮岗和培训的执行情况进行检查和报告。^② 意大利公共行政部门的反腐败培训通常由政府的“公共管理高级学校”组织实施。去年笔者在意大利 Caserta 市从事研究工作期间一直住在该学校的一家“学习与住宿中心”，那里的学习、生活和管理制度与我们国家的党校非常相似。

5. 严禁有腐败犯罪前科的人员竞选特定职务。意大利相对自由的选举制度使得一些因腐败犯罪或者其他刑事犯罪而被判刑的政客能够凭借其政治影响、经济实力或者个人魅力，在经过几年的修整和蓄势后，重新通过竞选成为政府要员或权力掌控人。为了尽可能从法律上避免这一现象的发生，2012 年最新反腐败法要求在剥夺资格附加刑以外建立更全面的禁止任职制度，让那些因腐败犯罪而被判处 2 年以上有期徒刑或者因其他严重犯罪而被判处 3 年以上有期徒刑的人员彻底丧失竞选

① 参见第 190 号法律第 1 条第 5 款。

② 参见第 190 号法律第 1 条第 10 款。

以下职务的资格，这些被禁止担任的职务是：参议员，众议员，欧洲议会议员，各大区、省、市镇和其他地方政府的主要成员和领导人。同时规定：当某人在成为候选人或者被授予职务后因非过失犯罪而被宣告最终处罚判决时，应当立即中止该人的候选人资格或者有关职务当然失效。^①

6. 受腐败影响的民事合同可酌情要求解除。《联合国反腐败公约》要求各国通过立法努力消除腐败行为的后果，将腐败视为废止或者撤销合同、取消特许权或者撤销其他民事行为的理由。意大利最新反腐败法遵循这一要求，作出以下具体规定：当对承包合同的当事人因贪污罪、侵吞国家财产罪、索贿罪、诱使给予或者许诺给予利益罪、高利贷罪、洗钱罪和欺诈承包招标站、分承包人、供应商、劳动者或者因违反与劳动安全相关义务的犯罪而被宣告处罚判决时，相关程序的负责人应当结合有关工作的状况和对相关措施的目的可能造成的影响，建议承包招标站解除有关的合同。^②

除了上述预防和打击腐败的法律措施外，意大利2012年第190号法律还强化了对腐败犯罪的刑事打击力度，尤其是按照《联合国反腐败公约》的要求增加了一些新罪名，即：非法影响力交易罪、诱使非法给予或者许诺给予利益罪以及私人间贿赂罪，同时加重了对

① 参见第190号法律第1条第64款。

② 参见第190号法律对第1条的注释25。

一些腐败犯罪的法定刑；^① 在没收问题上，这部最新反腐败法允许法官根据犯罪所得和收益的实际价值实行“折价没收”，并且可以决定没收以下两类财产：一是被判刑人不能说明其合法来源的钱款、财物或其他利益，二是与被判刑人缴纳所得税时申报的收入不相符合或者与其经济活动不相符合的钱款、财物或其他利益。^②

在此，笔者想特别感谢意大利学者多纳多·沃扎（Donato Vozza）博士，他爽快地接受了笔者的邀请，在很短的时间内为本书撰写了《意大利预防和打击腐败的最新立法》一文，系统、全面地介绍 2012 年第 190 号法律出台的背景和该法律的主要内容，并结合意大利刑法学界最新的研究成果，对相关法律制度和措施的意义及特点进行了点评。沃扎博士曾师从意大利著名刑法和国际刑法专家、那不勒斯第二大学教授斯特法诺·马纳科尔达（prof. Stefano Manacorda），在学术研究方面表现出非凡的勤奋和悟性。提到斯特法诺·马纳科尔达教授，我还想借机表达自己内心最深切的敬意，2012 年 5 月至 8 月我们曾一起在那不勒斯第二大学从事教学和科研活动，作为同行，我俩在反腐败法律制度、打击跨国贩运文化财产犯罪、国际刑事审判制度等诸多问题上有着共同兴趣和投机观点。我还特别感谢斯

① 关于对相关刑事立法的改革，请参见本书收录的意大利学者多纳多·沃扎博士撰写的《意大利预防和打击腐败的最新立法》一文。

② 参见第 190 号法律对第 1 条的注释 39。

特法诺把沃扎送到北京师范大学进行了3个月的研究，并让我有幸和他一起担任沃扎博士的联合培养导师。这本小书可以算作我们这一年多来学术合作的成果之一。

这项学术成果得以在极短的时间内出版面世还应归功于我的老朋友——中国方正出版社陈学军先生，他在捕捉到相关信息后首先提出了翻译这部法规，并且鼓励、督促笔者全力以赴地投入到意大利最新反腐败立法的翻译和介绍工作之中，为了尽早完成这一工作，笔者不得不暂时放下手头其他写作事项。在我国反腐败立法计划紧锣密鼓铺开之际，对这一选题的优先投入显然是非常值当的。

黄 风

2013年3月27日

于太仆寺街

目 录

第 1 条 关于预防和惩治公共行政部门腐败和 违法行为的规定	(1)
第 1 款 立法目的*	(1)
第 2 款 国家反腐败机关的指定及职能	(1)
第 3 款 国家反腐败机关的监察权	(3)
第 4 款 公共职能司的职责	(3)
第 5 款 预防腐败计划的制定和相关的培训 ...	(3)
第 6 款 行政长官对反腐败计划的支持	(4)
第 7 款 预防腐败负责人的指定	(4)
第 8 款 公共行政部门预防腐败三年计划	(4)
第 9 款 预防腐败计划所涉及的事项	(5)
第 10 款 预防腐败负责人的职责	(5)
第 11 款 反腐败培训	(6)
第 12 款 对反腐败负责人的纪律问责	(6)
第 13 款 对反腐败负责人的纪律处分	(6)

* 第 1 条各款的标题是由译者根据各款的主要内容或议题而拟定，以方便中国读者的阅读与检索。原法律文本中第 1 条各款并不带有标题。——译者注

第 14 款	反腐败负责人的年度报告	(7)
第 15 款	行政透明性原则	(7)
第 16 款	需要透明的特别事项	(7)
第 17 款	招标中廉洁保证	(8)
第 18 款	不得担任仲裁职务的人员	(8)
第 19 款	公共合同中的仲裁条款	(8)
第 20 款	涉及公共参股公司的仲裁	(9)
第 21 款	任命仲裁员的公开和轮换原则	(9)
第 22 款	为公共行政部门间争议案件 任命仲裁员	(9)
第 23 款	为公共行政部门与私人间争议 案件任命仲裁员	(9)
第 24 款	仲裁员报酬的限额	(10)
第 25 款	有关规定的溯及既往	(10)
第 26 款	公共行政信息的网上公布	(10)
第 27 款	公共行政信息的报送	(10)
第 28 款	对行政程序期限的遵守	(10)
第 29 款	公共行政部门电子邮箱的公布	(10)
第 30 款	公共行政信息的查询	(11)
第 31 款	对需公布的公共行政信息的确定	(11)
第 32 款	招标信息的公布	(11)
第 33 款	对违反信息公布义务行为的问责	(12)
第 34 款	信息公布条款的适用范围	(12)
第 35 款	行政公开与透明的基本要求	(12)
第 36 款	行政公开与透明的宪法依据	(14)

第 37 款	对 1990 年第 241 号法律第 1 条 第 1 款 - 3 的修改	(14)
第 38 款	对 1990 年第 241 号法律第 2 条 第 1 款的修改	(14)
第 39 款	政治机关与行政机关之间的分权	(14)
第 40 款	领导人头衔材料的报送	(15)
第 41 款	利益冲突	(15)
第 42 款	对 2001 年第 165 号立法性命令 第 53 条的修改	(15)
第 43 款	修改条款不溯及既往	(17)
第 44 款	公职人员行为准则	(18)
第 45 款	新行为准则的颁布	(19)
第 46 款	对被判刑人员任职资格的限制	(19)
第 47 款	对 1990 年第 241 号法律 第 11 条的修改	(20)
第 48 款	对超越行政程序期限行为的处分	(20)
第 49 款	防范利益冲突的立法措施	(21)
第 50 款	关于任职方面的限制	(21)
第 51 款	对举报违法行为的公职人员的 保护	(23)
第 52 款	防范黑社会势力渗透的措施	(24)
第 53 款	对黑社会渗透风险较大行业的 认定	(24)
第 54 款	对黑社会渗透风险较大行业 认定的更新	(24)

第 55 款	反黑手党信息注册	(25)
第 56 款	反黑手党信息注册立法	(25)
第 57 款	相关现行法规的效力	(25)
第 58 款	对 2006 年第 163 号立法性命令 第 135 条第 1 款的修改	(25)
第 59 款	公共行政部门的范围	(25)
第 60 款	地方行政机关对本法的实施	(26)
第 61 款	地方立法的时间期限	(26)
第 62 款	对公共行政部门形象受损的赔偿	(27)
第 63 款	关于不得参选情况的立法授权	(27)
第 64 款	关于禁止担任公职附加刑的适用	(27)
第 65 款	相关立法的咨询程序	(29)
第 66 款	对特定职务实行的留编供职	(29)
第 67 款	关于留编供职的立法	(30)
第 68 款	留编供职的时限	(30)
第 69 款	相关时限的效力	(31)
第 70 款	不实行留编供职的职务	(31)
第 71 款	相关期限的计算	(31)
第 72 款	相关期限的计算	(31)
第 73 款	相关立法的咨询程序	(31)
第 74 款	对相关立法的补充和修订	(31)
第 75 款	对《刑法典》腐败犯罪条款的 修改	(32)
第 76 款	在《民法典》中增加“私人间 贿赂罪”	(36)

第 77 款	对法人责任条款的修改	(37)
第 78 款	对《刑事诉讼法典》的修改	(37)
第 79 款	对刑事诉讼程序相关条款的修改	(38)
第 80 款	对刑事诉讼程序相关条款的修改	(38)
第 81 款	对限制参选条款的修改	(38)
第 82 款	行政长官的撤销权	(39)
第 83 款	对 2001 年第 97 号法律第 3 条 第 1 款的修改	(39)
关于第 1 条的注释*		(40)
1.	2009 年 10 月 27 日第 150 号立法性命令 (《实施 2009 年 10 月 27 日第 15 号关于 优化公共工作产出率和公共行政部门效 率和透明度的法律》) 第 13 条	(40)
2.	2001 年 3 月 30 日第 165 号立法性命令 (《关于公共行政部门职员工作制度的一 般规定》) 第 1 条第 2 款	(46)
3.	2001 年 3 月 30 日第 165 号立法性命令 (《关于公共行政部门职员工作制度的一 般规定》) 第 53 条	(47)
4.	2001 年 3 月 30 日第 165 号立法性命令 (《关于公共行政部门职员工作制度的一	

* 本注释系法律的组成部分。为了方便中国读者的检索和查阅,译者为此部分增加了标题,并对所援引的法规编排了序号(以斜体方式),该标题和编号在原法律文本中没有。——译者注