

全国人大常委会办公厅研究室编

国外廉政法律法规 介绍

中国民主法制出版社

国外廉政法律法规介绍

全国人大常委会办公厅研究室编

中国民主法制出版社

国外廉政法律法规介绍

全国人大常委会办公厅研究室编

*

中国民主法制出版社出版

(北京西黄城根北街2号)

文物出版社印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

*

850×1168毫米 32开本 11.25印张 290,000字

1990年4月第1版 1990年4月第1次印刷

印数0,001—4,000

ISBN7-80078-011-2/D·11

定价: 5.45元

前 言

实现为政清廉是当代世界各国普遍面临的一个重大社会问题。长期以来，世界上许多国家，包括发达国家和发展中国家，都将加强廉政立法，作为解决廉政问题的基本途径之一。通过“律之以严”，达到“求之以廉”的目的。国外的廉政立法，有的体现在宪法的有关条款上，有的在公务员法和行政管理法中加以规定。近年来，廉政方面的专项法律、法规日渐增多，并且逐步细化，包括了与之相配套的调查程序等在内。

资本主义国家尽管制定了许多廉政方面的法律，但由于其制度的原因，贪污受贿、官商勾结、以权谋私等不法行为仍然大量存在，屡禁不止。一些社会主义国家也根据自己的国情，制定了廉政方面的法律和法规，收到了一定的社会效果。

我国是社会主义国家，社会主义制度本身为廉政建设确立了一个好的社会基础。但是，随着我国经济建设和改革开放事业的深入发展，惩治腐败、加强廉政建设，已经成为摆在全党、各级国家权力机关和各级人民政府面前的一项十分迫切而重要的任务。惩治腐败、加强廉政，离不开法制。这就需要尽快使我国廉政方面的法律、法规完备起来，做到有法可依、执法必严、违法必究。

为了加强我国的廉政立法和廉政制度建设，有必要借鉴国外的廉政方面的法律和法规，吸取其中有益的经验。为此，我们组

织力量搜集、翻译、整理和编选了部分国家和香港廉政方面的法律和法规，在此基础上，对国外的廉政立法作了几个方面的系统介绍。这些介绍和附录的国外廉政法律和法规，除了为立法工作者需要之外，也为有关部门的同志和广大读者了解和掌握外国、香港在廉政方面所确立的各项规则及采取的措施，提供信息和资料。

在编辑当中，我们选择了与廉政有着比较直接关系的法律或法律条文，对有些法律基本全文选入，或者只删去了个别条款；对有些法律作了较大的删节，或只节选、摘译了该法律有关廉政的条款。有些标题也是编者根据内容后加的。不妥之处，敬请读者指正。

编 者

1989年7月

目 录

前言·····	(1)
国外廉政立法概况·····	(1)
关于对贪污贿赂行为的惩治·····	(6)
关于国家公职人员的一般行为准则·····	(11)
关于国家公职人员的财产申报·····	(21)
关于防止选举舞弊行为·····	(27)
关于廉政机构的设置及其职权·····	(33)
美国政府行为道德法·····	(40)
美国众议院议员和雇员道德准则·····	(97)
美国国防部人员行为准则·····	(164)
法国有关廉政的法律规定·····	(185)
联邦德国有关廉政的法律规定·····	(196)
瑞士公务员法中有关廉政的规定·····	(203)
波兰国家机关工作人员法中有关廉政的规定·····	(205)
南斯拉夫联邦机关和工作人员使用公有财产的 权利和义务法·····	(212)
南斯拉夫联邦机关领导人和工作人员使用 公房和车库的条件及方式的规定·····	(225)
日本政治资金调整法·····	(233)
印度防止贪污法·····	(245)
巴基斯坦政府公职人员行为条例·····	(251)

巴基斯坦政府公职人员效率与纪律条例·····	(263)
澳大利亚公务人员行为准则·····	(269)
墨西哥政治宪法中有关廉政的规定·····	(272)
墨西哥公务员职责法中有关廉政的规定·····	(276)
巴西宪法中有关廉政的规定·····	(290)
香港防止贿赂条例·····	(293)
香港防止选举舞弊及非法行为条例·····	(328)
香港总督特派廉政专员公署条例·····	(342)
编后记·····	(354)

国外廉政立法概况

政府及其官员的腐败，是一种蔓延于世界的疾病。世界上许多国家和地区在同这种疾病作斗争的过程中，积累了丰富的经验，许多经验已通过立法形式体现出来。当前，我国正在进行反腐败斗争，为了借鉴国外有益的经验，寻求从法律上加强我国廉政制度建设，我们搜集了美国、法国、联邦德国、瑞士、南斯拉夫、波兰、罗马尼亚、印度、日本、巴基斯坦、新加坡、澳大利亚、墨西哥、巴西、以及香港等十几个国家和地区有关廉政的法律，进行了比较，在此基础上，对其基本内容进行概括。从本文开始，进行系列的介绍。先介绍国外廉政立法的概况。

一、廉政立法的发展

国外对廉政立法的广泛重视应该说是本世纪中叶以后的事。现代政府的腐败现象，是随着资本主义制度建立后产生的。十九世纪，资本主义国家选举中的金钱贿赂行为就相当严重。到十九世纪末和本世纪初，自由资本主义进入到垄断时期，随着经济发展和社会事务的复杂化，资本主义国家大大加强了对社会经济事务的干预，国家权力开始广泛、深入地渗透到经济领域。加上国

家机构庞大起来，人员增多，职责多端，使国家公职人员滥用职权营造私利成为可能。于是，政府腐败现象从政治生活领域广泛蔓延到社会经济领域。但是，在这以后相当长的一段时间内，资本主义国家的廉政立法并不是立即受到了重视。因为，从腐败出现到总结经验教训，并上升到立法防治是需要有个过程的；另一原因是本世纪的上半叶爆发过两次世界大战，各资本主义国家主要注意力集中于战争上面，加之国内政局动荡，腐败行为并不突出；或者说被掩盖起来未成为公众瞩目的问题；此外，这一时期是资本主义法制遭到破坏，而不是发展、完善时期。所以，廉政立法尚不可能提上各个国家的重要议事日程。

二次世界大战以后，资本主义开始了和平建设和经济恢复发展时期，通过战争强化起来的国家机器加强了对经济的控制和干预。与此同时，资本主义国家公职人员的腐败日趋严重。这时腐败行为主要表现为贪污贿赂行为增多。所以，本世纪五、六十年代的廉政立法主要还是反贪污贿赂方面的。以后，随着资本主义经济的进一步发展繁荣，国家直接干预经济的手段增多，国家公职人员得以利用职务之便获取利益的途径也多起来。国家已不仅是通过政策调节经济，而且公职人员直接以公职身份参与私人性工商业活动，政府与私人企业签订经济合同日益增多。公职人员可以直接取得非份的经济报酬和接受各种名目的请客送礼，或者通过得到低廉及无偿服务，廉价股票，兼职报酬和谋求未来就业等方式来获取利益。为防止、治理这些现象，许多国家在本世纪七十年代和八十年代初，大大加强了廉政立法活动。廉政立法较过去深入、系统和严密化了。该时期的廉政立法侧重于预防性，更多的是为公职人员提供一般的日常行为规范，如有关公务人员财产申报的法律，公务员纪律和道德准则之类的法律等。总之，国家通过立法，对公职人员一切可能利用职务谋取私利的手段都进行严格禁止。

社会主义国家大多是在二次世界大战后建立的。建国之初，

这些国家的公职人员绝大多数是廉洁奉公的，政府是清廉的。五、六十年代，少数社会主义国家着手的廉政立法主要是一些打击贪污贿赂行为的法律。社会主义国家由于具有广泛、直接管理经济的职能，政府机构与经济组织之间的关系较为密切。从某种意义上说，它使权力和金钱的交换有着更大的潜在可能性。过去，社会主义国家公职人员能够保持廉洁，其中思想和道德等意识形态因素发挥了巨大作用。近一、二十年来，随着社会主义国家商品经济的发展和生活的复杂化，政治思想和道德的约束逐渐松弛，腐败现象不断增多，廉政问题开始突出起来。于是，东欧一些社会主义国家在近年来也重视加强廉政立法。如波兰、南斯拉夫、匈牙利、罗马尼亚等国相继制定了有关公务员行为规则，以及财产申报、国家领导人的待遇等方面的法律。但仍然有些国家，关于廉政方面的规范仍保留在党和国家工作机关的文件之中。

二、廉政立法的形式

国外的廉政立法目前大体有三种形式：

一是制定专门的廉政法律。即专门规定公职人员保持廉洁的行为准则和对腐败行为惩处的法律。如一些国家制定了《防止贪污法》，防止选举舞弊的《政治资金规正法》，规范官员一般行为的《政府官员行为道德法》等。

二是在其他法律中规定廉政条款。如在公务员法中，对公务员的廉洁提出了法律要求。绝大多数国家的公务员法中都有这方面的规定。其次，是在政府的组织、选举和管理等有关法律中规定廉政条款。如在选举法中规定候选人的财产申报，在行政管理法中规定行政人员的纪律，在议院条例中规定议员行为规则，等

等。再次，在刑法典中规定贪污贿赂罪及其处罚则是最为常见的了。

三是还有一些国家和地区通过纪律和道德规范的形式，对公职人员规定行为准则。如美国有《众议院议员和雇员道德手册》，巴基斯坦有《国家公职人员纪律与效率条例》，等等。这些法律从道德和纪律的角度对公职人员提出廉洁要求。虽然这些规定不具有严格的法律形式，但其行为规范还是十分明确和具体的，并通过立法机关颁布，不但具有舆论的影响力，也具有法律的强制力，因此，作用是明显的。

三、廉政立法的内容

国外廉政立法的内容，较为丰富，粗细不一，都视自己的国情而定。概括起来，国外的廉政立法一般包括如下几方面内容：

第一，惩治贪污贿赂行为。贪污贿赂是世界上普遍存在的，对政府危害严重的一种常见病。因此，惩治贪污贿赂理所当然地成为世界各国及地区首要和重要的廉政立法内容。反贪污贿赂的法律主要是界定什么是贪污和贿赂罪，它的各种行为表现，及其如何处罚等。有的法律还规定反贪污贿赂机构及其调查处理程序。反贪污贿赂法律主要是对国家公职人员严重腐败行为的一种事后惩罚性措施。

第二，规定国家公职人员的一般行为准则。这些准则包括，国家公职人员接受礼品的规范；兼职的限制；离职后就业和获得相关利益的限制；关于禁止利用职务影响和从事与职务不相称活动的规定；亲属回避制度；防止假公济私等。这些准则是为保证公职人员廉洁从政的全面而系统的防范措施。它明确地告诫每个公职人员在利用公职方面只能得到哪些利益，而不能得到哪些利

益，为公职人员保持廉洁奉公提供了具体的行为规范。这些法律对政府公职人员的腐败行为一般能起到较好的抑止和预防作用。

第三，规定公职人员的财产申报。这方面的法律主要规定：财产申报的对象、时间、内容、程序，申报的公开和审查，以及对违反申报的处罚等。通过财产申报来使公职人员的财产曝光，通过曝光以让专门机关和公众监督检查公职人员的经济状况，考察其是否利用职权谋取私利。

第四，防止选举中的舞弊行为。资本主义国家的选举中存在着激烈的个人、集团和政党之间的竞争，而金钱在这种竞争的胜负中起着至关重要的作用。靠某个人或集团的金钱支持而上台的人，在台上往往对支持者给予政策上的关照乃至出现偏私。由此，资本主义国家选举中的金钱交易往往造成日后政府的黑暗内幕。为使这种腐败现象有所限制，许多国家制定了防止选举舞弊行为的法律。这些法律主要限定选举资金的来源和数额，选举资金的报告、公开和审查的程序，选举经费的使用，以及防止选举中的其他非法行为。

国外廉政立法除了以上四个方面的内容以外，还涉及到廉政机构的设置、职权、对违法行为的调查处理程序以及处罚规定等。

以上主要是从历史纵向和横向两个方面对国外廉政立法情况进行概要的介绍。需要指出的是，资本主义国家尽管制定了许多廉政方面的法律，但由于其制度的原因，贪污受贿、官商勾结、以权谋私等不法行为仍然大量存在，屡禁不止。社会主义国家的廉政立法在其整个法制建设中尚处于初兴阶段。

关于对贪污贿赂行为的惩治

政府腐败的一个突出表现是，官员中贪污贿赂之风盛行。贪污贿赂是政府官员不廉洁行为最普遍、最严重的表现，所以，世界各国几乎都毫无例外地把惩处贪污贿赂行为作为廉政立法最基本、最重要的内容。如果说廉政立法中规定公职人员的一般行为准则是反腐败的预防性措施的话，那么，对贪污贿赂行为的惩处在廉政建设中主要属于一种事后性的惩戒措施。

反贪污贿赂立法，最常见的情况是，多数国家和地区将反贪污贿赂作为一般的刑事犯罪问题，在刑法典中规定其罪行特征和处罚，在刑事诉讼法中规定其调查处理程序。也有一些国家和地区则制定了专门的反贪污贿赂法律。专门的反贪污贿赂法通常不仅规定罪行特征及其处罚，而且还规定专门的调查机关、调查程序，甚至有的还规定审判机构。尽管是这样，专门的反贪污贿赂法还是与刑法和刑事诉讼法有密切关联，其内容和适用有不少直接引用刑法、刑事诉讼法的条文。

一、关于贪污罪

贪污罪通常指下列行为：

1. 国家公职人员将法定职权管辖和支配下的金钱、财物，用于个人开支或支配之下，即为贪污行为。如印度“防止贪污法”规定，不诚实或采用欺骗手段盗用或私占委托他保管或其控制下的财产，滥用职权为自己或他人取得钱、财和贵重物品都为贪污行为。台湾地区刑法规定，公务人员凡为自己或第三人不法之所得，而侵占：(1)他人之物；(2)对于公务或公益所持有之物；(3)对于业务上所有之物，为贪污行为。国外类似上述的概念若与我国法律相比，贪污的含义有两个特点：一是明确规定把公职人员利用职务关系侵占第三人的财产也视为贪污。如议员支配助手的工资或津贴用于个人，会计人员利用别人的差错多收了钱物据为己有等行为。二是明确贪污的目的，不仅限于自己占有，还包括为第三人占有，当然也就包括为小集体占有和间接占有。

2. 贪污不仅限于以个人名义占有公共或他人财物，而且包括挪用公共或他人财物。如美国有的法律规定，公务人员必须将官方津贴用于官方公务开支，而不能挪用于个人开支，否则以“非法占有罪”论处。巴基斯坦、香港等地还把公务人员利用上下级关系的借贷行为作贪污论处。在很多国家看来，贪污是指公职人员利用职权侵占公共财产和他人财产的一切行为，而不管他是企图永久占用，还是暂时占用，这不象我国还有“挪用公款”的概念，国外在法律上根本不承认挪用。

3. 公务员或曾作过公务员的人，拥有的财产或享受生活明显高于薪金所得，而又无法合理解释其来源者，作贪污论处。这种推定在很多的国家和地区的法律中都有规定。如印度法律规定，公务员如果他自己或任何人替他拥有或在任职期间的某一段时间曾经拥有与其公开收入不相称的钱财，而他对此又不能令人满意地作出解释者，即为贪污。

可见，国外、境外对贪污行为的法律含义的解释是非常宽泛的，反映出各国法律对公职人员利用职务非法占有公共或私人财产的任何行为都给予严格禁止的精神。

二、关于贿赂罪

贿赂罪通常指下列行为:

1. 任何公务员利用职权接受合法酬劳以外任何形式的酬谢利益者, 均属受贿。为了某种目的给予他人利益或谢礼即为行贿。合法酬劳是指政府发给的薪金、津贴和法律许可或经有关机构批准接受的礼物和兼职报酬等。许多国家和地区法律规定, 未经许可接受礼品或从事兼职活动或接受贵重礼品, 不依法进行申报者, 都属受贿行为。

贿赂罪的一般表现为, 为本人或他人接受、索取或同意接受、索取酬谢, 而采取以下行为: 引诱、贿赂其他雇员履行或不履行职责范围内的公事; 加速、拖延、妨碍或阻止正当公务的执行; 对该庇护者不予庇护, 对不该庇护者给予庇护; 对某些人提供服务, 对某些人不提供服务; 在公共经济活动中, 如签订合同、招标承投、拍卖或其他政府与私人交往中, 给一方以协助或使用影响力给一方以优惠利益、提供服务等等。

2. 贿赂罪的构成一般排除客观目的和后果, 只承认主观意图。行贿和受贿报酬利益不管是否给予和实际得到, 只要作出承诺和表示同意接受; 受贿者不管是否按行贿者的目的采取行动或未曾采取行动, 甚至根本无意去行动, 这些都不影响贿赂罪的成立。

3. 贿赂的物品具有多样性。多数国家和地区法律都规定, 贿赂可以任何形式, 包括金钱、财物、承诺和其他利益。其他利益指任何借贷、费用、回扣、介绍职位、雇佣、订契约、债务清偿、免费服务、照顾、以及免受纪律的、刑事、民事、行政性质的诉讼和控告等。如日本法律规定, 只要与职务有关, 接受任何

不正当利益都构成贿赂罪，不论其贿赂物是有形还是无形的，包括能满足人的需要和欲望的一切利益，如除金钱财物外，还有提供保证或担保、介绍就业和其他职务、宴请、嫖妓、异性情交等等。

从上述关于贿赂罪的规定可以看出，各个国家和地区法律对公职人员利用职务便利接受任何合法酬劳以外的利益的行为，都给予了十分严格的禁止。并且不管实际上是否已经为行贿者提供方便，是否得到实际利益，也不管提供或接受的是何种方式的利益，都将受到惩罚。

应该看到，在一些国家和地区的立法中，贪污和贿赂罪并没有严格区分。有的国家和地区制定了专门的防止贪污法，其中也就包括了惩治贿赂罪。如果说贪污罪和贿赂罪有区别，那么，前者是利用职务占有自己控制、支配下的公共或私人财产；后者是利用职务接受或索取他人的好处利益。两者的共同点就是利用职务关系取得合法收入以外的利益和好处达到了比较严重的地步。所以，反贪污贿赂法律的实质就是严格禁止公职人员利用公职关系占有或取得任何合法收入以外的利益。

三、对贪污贿赂罪的处罚

从掌握到的一些国家和地区法律来看，对贪污贿赂罪的处罚普遍采用的办法是：

1. 判处徒刑。除亚洲很少几个国家和地区外（如泰国、南朝鲜），对贪污贿赂罪没有判处死刑的，甚至很少有判处无期徒刑的，比较常见的是判处10年以下的徒刑。如印度对贿赂罪一般判处半年至5年徒刑，对贪污犯判处1至7年徒刑。香港对贪污贿赂的刑罚是3至10年的徒刑。新加坡的最高刑为7年。日本最高刑为5

年。但也有少数国家和地区判刑超过10年以上的，如联邦德国规定最严厉的刑罚是10年以上20年以下。

2. 追缴赃款赃物，并处罚金。对贪污贿赂犯罪分子，除了判处徒刑以外，一般同时令罪犯交出全部赃款赃物。不能全部或部分没收的，则追缴其价值，原则是决不让犯罪分子在经济上占便宜。不但如此，不少国家和地区还规定，在处刑和追缴赃物的同时，并处罚金。香港的最高罚款额为1百万元。法国则处以相当允诺或收受财物价额两倍之罚金。西班牙法律规定，处以收受礼品价值三倍之罚金。

3. 剥夺担任公职的权利。除了上述判以徒刑和经济处罚外，许多国家和地区的法律对贪污贿赂犯罪人员，同时剥夺其数年至终身担任公职的权利。

为了加强反贪污贿赂的斗争，多数国家和地区设立了专门的反贪污贿赂机构。这种专门机构有的相对独立于一般的刑事侦察机关，如有的国家和地区设立专门的贪污行为调查局、廉政公署等，有的国家和地区反贪污贿赂是检察院或公诉机关工作的一部分，这种情况下，检察或公诉机关内部也通常设立专门的反贪污贿赂机构。专门的反贪污贿赂机构权力较大，一般具有普通刑事侦察权的一切调查、强制手段，包括检查、调查、搜查、逮捕等人身强制手段，以及查封、扣压、冻结等经济强制手段。由于这种机构是同国家公职人员的犯罪行为作斗争，因而具有较大的独立性和权威性。