

# 国际预防腐败犯罪 法律文件选编

最高人民法院职务犯罪预防厅 编译

法律出版社

# 国际预防腐败犯罪法律文件选编

最高人民检察院职务犯罪预防厅编译

何家弘 审校

法律出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

国际预防腐败犯罪法律文件选编/最高人民法院职务  
犯罪预防厅编译. —北京:法律出版社, 2002. 6  
ISBN 7-5036-3812-5

I. 国… II. 最… III. ①渎职罪—预防犯罪—法  
律—汇编—国际②贪污贿赂罪—预防犯罪—法律—汇编  
—国际 IV. D914

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 037160 号

出版/法律出版社

总发行/中国法律图书公司

印刷/北京朝阳北苑印刷厂

经销/新华书店

责任印制/陶松

开本/A5

印张/19.5 字数/517 千

版本/2002 年 7 月第 1 版

2002 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社地址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn

传真/(010)88414115

电话/(010)88414121(总编室)

(010)88414131(责任编辑)

中国法律图书公司地址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

传真/(010)88414897

电话/(010)88414899 88414900

(010)62534456(北京分公司)

(010)65120887(西总布营业部)

(010)88414934(科原大厦营业部)

(010)88960092(八人处营业部)

(021)62071679(上海公司)

商务网址/www.chinalaw-book.com

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-3812-5/D·3447

定价:50.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

国  
际  
预  
防  
腐  
败  
罪  
犯  
刑  
事  
法  
律  
文  
件  
选  
编

## 绪论：法制的保证作用

### ——国际预防腐败犯罪的立法实践评介与借鉴

以权钱交易、权力滥用为特征的职务犯罪是腐败的典型表现，它长期困扰着国际社会。为此，许多国家、地区和一些国际组织一直在寻找有效治理腐败犯罪的良策。通过不断探索和实践，他们积累了许多成功做法和行之有效的经验，其中最为重要的有两条：一是预防为主，二是依法治腐。其基本理念是，防病胜于治病，只有采用釜底抽薪的方式，实施预防为主的反腐败战略，才能最大限度地减少和遏制腐败犯罪。正是基于这一认识，许多国家、地区和一些国际组织加快预防腐败犯罪的立法进程，纷纷制定防腐保廉的法律制度，以回应存在腐败现状与国民廉政要求的严重反差，力求从源头上治理和解决腐败犯罪的问题，创造廉洁的政府，高效的发展，无腐败的繁荣。

中国治理腐败战略正在向纵深推进，随着工作进展和斗争不断取得新的成果，反腐败整体思路已经从标本兼治、更多地注重治标，转向标本兼治、以治本为主。显然，这一思路转变是中央确定反腐败“教育是基础，法制是保证，监督是关键”方针的具体贯彻和新的发展，具有与时俱进的鲜明特征。为了便于学术界和治理腐败实务部门参考，通过比较研究，汲取国外立法经验，结合我国国情，从制度漏洞和管理的薄弱环节入手，有针对性地建立健全规章制度，不断加强法制建设，推动我国预防职务犯罪立法，通过机制、体制、法制创新，从源头上预防和解决腐败问题，我们收集和编译了国外有代表意义

的预防腐败犯罪立法,其中包括 18 个国家及联合国等 11 个国际组织有关预防腐败犯罪的 49 个典型法律文件。之所以精选这些法律文件,一是考虑国际社会的重视程度,二是这些文件本身具有较好的借鉴意义,三是专门性预防立法和综合性治本措施兼顾。因而,我们如此筛选也有推荐、介绍一些治理腐败操作规范的意思,为此,结合我们的研究作些说明。

### 一、国外预防腐败犯罪立法的总体情况

预防腐败犯罪的立法是廉政立法的重要内容和发展方向,它强调了事前防范、综合治理两个方面的价值取向,标志着廉政法治建设日趋务实有效的发展水平。在内容上,同过去单纯规定腐败行为的事后惩戒相比,当下廉政立法的预防内容、功能越来越明显,比较多地规定了加强事前防范的各种预防性措施,更加侧重于从源头上预防和解决腐败犯罪问题,较过去的廉政立法更加系统、严密。在形式上,预防腐败犯罪的立法基本上有两种表现形式,一是专门规定预防腐败犯罪的立法;二是在廉政立法或其他立法中规定关于预防腐败犯罪的专门条款,如关于公职人员行为准则和规范政府行为的法律文件等。总的来看,国外预防立法的内容丰富,形式多样,但根据各国、各地区及国际组织自己的特点又有所不同。概括起来,当前预防腐败犯罪法律文件,根据其具体内容可分为以下几类:

(一)关于公职人员或特定人员行为准则的法律文件。腐败犯罪的本质是公权私用、以权谋私。为有效防止公职人员利用职务便利谋取私利,就必须对其行为作出全面、系统、明确的规范,制定严密的防范措施,以保证公职人员廉洁从政。因此,不管是各国政府,还是国际组织,都将此作为预防腐败犯罪立法的重点和突破口。如巴基斯坦的《政府公职人员行为条例》、南非《非洲人国民大会当选成员行为守则》、美国《政府行为道德法》、《众议院议员和雇员道德准则》、《政府工作人员道德准则》、加拿大《已经和将要离任公职人员守则》、联合国《公职人员国际行为准则》、《执法人员行为守则》等。这些准则、守则为公职人员的公务活动规定了比较详细、具体的行为规范,

包括财产申报、接受礼品、任职回避、兼职限制、离职限制、禁止非法谋利、道德准则等方面的规范,明确告诉公职人员正确履行职责得到什么利益,以职权牟取私利将带来什么后果,如何履行职责等,为公职人员防腐保廉、廉洁奉公提供了具体的行为规范。

(二)关于规范政府行为和政治活动的法律文件。任何不受制约的权力必然导致腐败。当今社会,政府的权力日益膨胀,政治活动日趋活跃,如何使政府行为实现权力法治、政治活动避免“黑金”政治,成为各国政府及国际社会关注的热点。为此,各国政府及国际社会制定了大量的规范或约束政府行为和政治活动的法律文件,规定了许多明确具体的预防措施,以保证政府行为和政治活动的“廉洁”。主要包括:一是信息公开(政务公开)的法律文件。如英国《行政公开的最佳实务标准》、澳大利亚《公共利益公开法》、美国《情报自由法》、伯利兹《信息自由法 1994》等。这些法律文件从不同方面规定的政府所持有信息的公开范围、时间、方式及公民获取信息的权力、途径等,为公民有效监督政府、保护自己的合法权利提供了便利条件;二是规范政府权力行使的法律文件。如德国《关于联邦行政机关预防腐败的联邦政府指令》、欧洲理事会《关于行政机关行使自由裁量权第(80)2号建议》、世界贸易组织《政府采购协定》及国际组织的法律文件中有关政府权力行使的规定等等。这些规定的一个突出特点就是政府权力的行使要有所节制,做到合法、透明,实行有效监督。三是规范政治活动的法律。如法国关于政治生活财务透明度的法律、特立尼达和多巴哥《公共生活廉政法》、伯利兹《预防公共生活腐败法》、国际组织的法律文件中有关政党资金的规定等。这些法律文件有助于保持一国政治活动的廉洁。

(三)关于财政金融经济主体在市场活动中加强监管、防范腐败犯罪的法律文件。各国经济的不断发展和贸易往来,有力地推动了生产力发展和社会进步,但经济发展的背后,也出现了一股浊流,大量的“幕后交易”、洗钱犯罪等腐败现象相伴而生,阻碍了经济的健康发展,破坏了市场经济的公平、公开和公正。正是在这种情况下,各

DA173/01

国及国际组织开始制定加强财政金融监督、规范经济活动,防止腐败发生的法律文件,从制度上严防腐败犯罪的发生。比较典型的如韩国的《实名制法》,它适用于所有的金融交易,要求在金融机构持有帐户的人都必然确认其真实姓名。类似规定还有巴塞尔委员会的《有效银行监督核心原则》、国际货币基金组织《货币和金融政策透明度问题良好做法守则:原则宣言》等。

(四)关于惩治腐败犯罪的法律文件。惩治腐败犯罪也是预防取得实效的保证。不管是专门的预防腐败犯罪的法律,还是其他的廉政法律,都把对贪污腐败行为的打击和惩治作为一项重要内容加以规定。如澳大利亚《秘密佣金法》、印度《1988年防止腐败法》、新加坡《预防腐败法》、《没收贪污所得法》、《公务员惩戒规则》、澳大利亚《刑法典修正案(贿赂外国公职人员)》、联合国《打击跨国有组织犯罪公约》、欧洲理事会《腐败刑法公约》等,对腐败犯罪的定罪与量刑都作了不同的规定。值得一提的是,有关国际组织越来越关注跨国贿赂(涉外贿赂),把它作为国际社会反腐败的切入点。如联合国《反对国际商业交易中的贪污贿赂行为的宣言》、经济合作与发展组织《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》、美洲国家组织《非法获利和跨国贿赂示范立法》、国际商会《打击敲诈勒索和贿赂行为守则》等,都对跨国贿赂犯罪的惩治与预防作了明确规定。

通过对本书所选编的法律文件的分析比较,可以发现当前国际社会预防腐败犯罪的立法呈现出以下几个特点:

1. 预防立法的专门性和综合性两种趋向并立。预防立法的专门性是指从源头上预防腐败犯罪发生的措施、经验和方法升华为专门立法,有其独特的针对性和适用范围。如韩国的《反腐败法》,是预防腐败法律中比较完备的一个典范。该法规定了公共机构、政党、私营企业、公民、公职人员、反腐败委员会在预防腐败上的职责和义务,还规定了监管、审计、公民对腐败行为的举报等强有力的预防措施。预防腐败犯罪法律的综合性是指这些法律集实体性规定和程序性规定于一体,不仅规定了腐败犯罪的调查机关和特殊调查程序、预防措施

及其实施途径,而且也规定了有关腐败犯罪的定罪和量刑。如新加坡的《预防腐败法》、印度《1988年防止腐败法》、冈比亚《资产财产评估和预防腐败活动法》、博茨瓦纳《反腐败和经济犯罪法》等。

2. 预防立法对反腐败机构授予权力和明确责任并重。这些立法大都设立了专门的反腐败机构或赋予某些机构以特殊职权,并明确责任,以加强对反腐败的监控和管理。韩国《反腐败法》设立了总统直接领导的预防腐败的机构——反腐败委员会、新加坡《预防腐败法》设立了总统直接领导下的贪污调查局、印度《1988年防止腐败法》授权德里特别警察机构(后改为中央调查局)等以特别调查权、厄瓜多尔《市民控防腐败委员会法》成立了专门的反腐败机构——市民控防腐败委员会、冈比亚《资产财产评估和预防腐败活动法》设立了资产财产评估和预防腐败活动委员会、博茨瓦纳《反腐败和经济犯罪法》设立了国家反腐败局等等。尤为引人注目的是,欧洲理事会也设立了一个国家间的反腐败协调机构——反腐败国家集团。这一组织的建立标志着反腐败机构建设进入了一个新阶段,即由国内反腐败机构向国际反腐败机构发展。该组织于1999年5月由比利时、保加利亚、塞浦路斯、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、立陶宛、卢森堡、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙和瑞典等国部长委员会的代表会议设立,目的是通过监测各国遵守有关廉洁承诺的情况,特别负责监测遵守《打击贪污腐败二十项指导原则》的情况和执行《腐败刑法公约》等国际法律的情况,提高其成员国打击腐败犯罪的能力。美洲国家组织目前也正在讨论设立反腐败监测机制的相关事宜。

3. 国际组织通过制定形式多样的反腐败法律文件,强调本国努力与国际参与两方面力量的结合。面对跨国境、国际化腐败犯罪的增长趋势,一些国际组织包括区域性国际组织、非政府组织和国际金融、贸易组织从维护自身利益或促进社会良性发展出发,更加积极主动地投入对官员腐败犯罪的预防工作,这种倾向在20世纪90年代以后尤为明显。国际组织参与反腐败的一个重要形式,就是通过制



定一些有关预防腐败犯罪的法律文件来积极介入和帮助各国进行反腐败。国际组织制定的这些反腐败法律文件与各组织的自身职能、性质和领域紧密相关,具有鲜明的个性;另外,这些法律文件多具有指导性和原则性,主要是从宏观上对惩治与预防腐败犯罪进行规定,并将重点主要放在国际商业领域腐败犯罪和跨国贿赂犯罪方面。如巴塞尔银行监督委员会只有少部分工作涉及治理腐败问题。然而,委员会从健全风险管理、防范洗钱犯罪发生的角度出发,于1997年制定了《有效银行监督核心原则》,建议监管人员应注意查明客户身份和保管交易记录,金融机构应更加谨慎地查明和报告可疑交易;同时,它还提出了与没有适当反洗钱措施的国家打交道的相关对策建议。由于这些法律文件代表国际社会对这些事项广泛的一致意见,尽管其约束力不尽相同,但对政府行为的调整却具有重要性。另外,这些法律文件在结构、组成部分及某些情况下反腐败对策措施的相似性也表明,尽管人们在反腐败斗争中所处的社会环境、历史背景、经济发展状况不同,但在反腐败斗争遇到的问题却具有共同性。也正是这种重要性和共同性的结合,才使得各国际组织成员通过谈判,制定比较一致的解决办法。此外,联合国大会已通过决议,决定设立一个特设委员会,在现行的各反贪污腐败国际公约基础上,制定全球性、综合性的全球反腐败法律文件,以加强国际社会对腐败犯罪的预防及其合作。目前,《联合国反腐败公约》正在制定谈判中。

4. 预防立法更加侧重事前防范,规定了许多有效的刚性预防措施,以堵塞可能产生的漏洞,从制度、管理和监督上减少腐败犯罪产生的机会。如联邦德国《关于联邦行政机关预防腐败的联邦政府指令》中,将对特别敏感领域及其监督渠道的职员进行轮换作为一项具体的预防腐败措施,在法律中加以明确规定。在诸多的预防立法中,《美洲国家反腐败公约》对于预防贪污腐败行为规定得最为详细。该公约第3条要求各缔约国在本国体制内,通过创制、维持和加强下列措施来预防腐败犯罪。这些措施是:(1)正确、正直和适当履行公务的行为标准;(2)加强这些行为标准的机制;(3)确保政府人员正确理

解其职责和指导其活动的道德准则；(4)登记在法律规定的某些职位履行公务的人的收入、财产和债务的制度；(5)政府租用和采购货物和服务的制度，确保这些制度公开、平等和高效；(6)遏制腐败的政府税款收集和控制制度；(7)对违反缔约国反贪污法律进行支出的个人或公司不予以税收优惠待遇的法律；(8)保护公务员和平民出于善意报告贪污行为的法律；(9)目的在于实施预防、调查、惩治和根除腐败行为的现代机制的监督机构；(10)对于贿赂国内和外国政府官员的威慑措施，如确保公众持有的公司和其他各类协会保持帐簿和记录的机制，这些帐簿和记录要准确反映资产的购置和处置并有充分的内部帐户管制，以便使其高级管理人员能够发觉贪污行为；(11)鼓励民间社会和非政府组织参与防止腐败的努力；(12)加强深化预防措施的研究，充分考虑公务员系统公平的报酬和廉洁正直之间的关系。

此外，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》规定各缔约国均应采取措施，确保本国政府在预防、调查和惩治公职人员腐败犯罪方面采取有效行动，包括使职能机构具备适当的独立性，以免其行动受到不适当的影响等。欧洲委员会《腐败刑法公约》规定，各缔约方应采取必要措施，确保打击腐败行为的工作人员具备足够的专门知识，拥有必要的独立性，加强培训，并拥有执行任务所需的财政资源。

## 二、典型国家预防腐败犯罪立法的有益借鉴和启示

世界上治理腐败取得明显成效的国家和地区，一个重要的经验就是加强防止腐败犯罪的立法，使防止腐败犯罪行为按照既定的法制轨道进行。新加坡、中国香港特别行政区在其发展历史上都存在过腐败之风盛行的情况，但是，现在都成为世界上公认的最廉洁的地方。这些国家和地区在预防腐败犯罪方面的做法与以上介绍的总体情况具有一致性，为了便于借鉴，现选择几个典型国家的做法具体评介，以求窥全豹之一斑的目的。

(一)法制严密的美国预防腐败犯罪的立法。美国经过二百多年的发展，特别是第二次世界大战后几十年的发展，已经形成了一套相当完备的防腐保廉法律和规章制度体系。其中值得称道的，一是关

于财产申报的规定。主要有《政府官员及雇员道德操行准则》、《政府行为道德法》及其1989年修订的《道德改革法》。后者对财产申报问题作了全面而系统的规定,堪称财产申报立法的典范。它规定,总统、副总统、国会议员、政府高级官员以及联邦法官等15,000名官员须在任职前报告并公开自己以及配偶的财务状况,包括收入、个人财产等,以后还须按月申报。对财产申报资料的接受、保管办法、保存期限、公开方式、查阅手续、审查以及对拒绝申报和虚假申报的处罚办法也都作了详细规定。此外,美国《廉政法》也规定政府有关官员必须填写财产和收入申报,逾期不报,将受联邦司法部起诉,申报单由廉政办公室审查,一旦发现有违法收入,立即处理,申报单可供新闻单位和公众查阅。二是关于公职人员行为准则的规定。包括接受礼品、兼职限制、离职后任职限制、禁止以公权牟取私利规范等内容。1978年修订的《文官制度改革法》,规定政府雇员不得参加政治捐款等政治性金钱授受活动。《政府行为道德法》规定,公职人员接受价值100美元以上的礼品就须作出说明,并将礼品上交。为限制公职人员通过兼职获得过高的和非劳动的报酬,他们规定公务人员一年内的兼职收入不得超过公职年薪收入的30%;一次出席活动、讲话、一篇文章所接受的酬金不得多于2000美元;去职的政府官员在离职后一年内不得回原工作部门为别人从事游说活动,违反者要受到刑事处分。三是关于政治捐款的规定。美国对竞选经费,通过制定一系列法律,对政治捐款最高数目、捐款来源、选举经费的使用加以严格限制和规范。四是关于行政公开的规定。其中《美国联邦政府机构会议公开法》、《美国情报自由法》、《美国私人秘密法》、《联邦行政程序法》、《联邦咨询委员会法》等共同构成美国公民知情权的重要法律制度,对有效提高政府的透明度,加强对政府行为的监督,反对官僚政治和官员的贪污渎职等行为发挥了重要作用。五是关于涉外贿赂的规定。1977年美国卡特总统签署《国外贿赂行为法》,禁止美国公司进行国外贿赂活动,规定对一切旨在获得有关外国政府对美国公司、经济组织和个人在立法、司法、行政和其他方面的优惠利益而

进行的支付皆属非法。六是关于廉政机构的规定。除了检察机关、联邦调查局等反贪污机构外，美国法律还设立了几个比较特殊的廉政机构。1921年颁布的《预算和会计法》决定成立直接向国会负责的审计总署，以加强对公共资金的收入、支出和使用的监督审查，约束和减少行政官员滥用职权、贪污挥霍的行为。根据《政府道德行为法》，在人事管理局内设立廉政公署，主要职责是管理政府各级官员的财产申报事务和监督政府官员的道德行为。1978年颁布的《监察长法》规定在政府的各行政机关内设立监察长办事处，这是加强联邦行政机关内部加强防贪肃贪措施的重要规定。

纵观美国的廉政立法内容，可以发现大多是预防性规定，是一个以事前防范为主的廉政立法体系。这反映出美国社会对治理腐败的基本态度是避免腐败事件的发生，防患于未然。美国的廉政立法还具有两个明显的特点：一是细密。立法对公务事项规定非常具体，使每个公职人员都能“对号入座”，可操作性和适用性强，实践中也容易落到实处。二是周全。美国的联邦和州两套立法系统都非常重视用法律来规范公职人员的行为，使行事都有法可依、于法有据。仅联邦制定的公职人员规则就达四万多字，对政府官员个人财产申报及乘坐公车、吃请受礼等都作了具体规定。

**(二) 惩治与预防并重的新加坡预防腐败犯罪立法。**新加坡实现和长期保持廉洁的一个重要因素是依法治贪，把建立健全防止官员腐败的法律制度作为廉政建设的主要内容，使肃贪倡廉规范化、法律化和制度化。新加坡在惩腐反贪上采取打击与预防并重、标本兼治、双管齐下的方针，这些政策在廉政立法上也得到了体现。新加坡的主要廉政立法有《预防腐败法》、《没收贪污所得法》以及《公务员惩戒规则》等有关公务员管理的法律法规。总的看，新加坡的廉政立法主要有以下几个特点：

一是法网严密，违法必罚。《预防腐败法》是新加坡基础性的治理腐败犯罪立法，自1960年颁布实施以来，又先后于1963年、1966年、1972年、1981年、1989年、1991年和1993年进行了修改，以不断

适应新的社会情况,这部立法具有严密性、详细性、具体性和全面性的特点,把肃贪倡廉的各项活动基本纳入法律调整的范围。如该法除了规定各种利用权力或职务之便收受报酬的行为都是违法行为和必须治罪的外,还对什么是“报酬”作了详细的界定,以便严格执行并防止司法官员随意解释。又如,该法还对官员如何处理那些无法推辞掉的礼品作了详细规定,使法律具有相当高的操作性。新加坡素以惩罚犯罪的严厉性著称。刑法典第九章规定了“公务员犯罪或与公务员有关的犯罪”,《预防腐败法》第5条到第12条又细致规定了代理人、投标人、议员、公共机构成员的受贿罪以及对他们行贿的犯罪,两部法律共规定了15个罪名,构成了惩治腐败犯罪的严密法网。此外,《预防腐败法》还提高了腐败犯罪的法定刑,对教唆犯罪、预备犯罪与共同犯罪进行了新的规定,加大了惩治腐败的力度。规定受贿的公务员一经查证属实,不但要处以监禁,还要处以罚款,并且没收该公职人员在职期间缴纳的公积金。令人惊愕的是,该法规定,作为贿赂对象的公职人员应当逮捕向其行贿的人,并将其扭送到最近的警察局,如未能这样做,而且没有充分理由,应被认为是犯罪,并处以5000新元以下的罚款或6个月以下的有期徒刑,也可两罚并处。仔细想来,如此规定却又不无道理。《公务员惩戒规则》则是关于公务员行政处分的一部法律。该法详细规定了公务员委员会对尚不够刑事处分的公务员渎职和玩忽职守行为的调查和处理程序,弥补了《预防腐败法》的不足,使二者互为补充,相得益彰。

二是加强预防立法,从制度上防范腐败的发生。首先,严格财产申报制度。他们规定政府官员的财产申报有两种情形:第一,每年7月1日各政府部门的职员都要填写个人财产申报表;第二,每一个官员被政府聘用后,必须申报自己的财产。申报的内容,包括自己所拥有的股票、房地产和其他方面所获得的利息收入,还包括他的担保人或家庭成员所拥有的投资和利息情况。任职后,财产如果有所变动,应自动填写变动财产申报和变动原因,获得许可后填写实际财产变更清单。各部门的常任秘书对每一份申报表都要进行详细审阅,以

了解是否有不法行为。个人申报财产后还必须由腐败活动调查局审查核实。其次，严格官员行为准则。新加坡制定了《公务员指导手册》共五卷，对政府各部门公务员不同的职务行为，从穿着、言行、奖惩、津贴、休假、保密到退休等方面都作出了明确、具体规定。如在官员举债方面，规定政府官员借给别人钱时，不准附带利息；在向别人借钱时不准以自己的职务为名，不得做交易。如果一个官员所负的债务已超过其3个月工资的总和，则被视为陷于债务麻烦的官员，必须向其所属部门常任秘书报告。凡是陷于债务麻烦的官员或所填表格虚假者，都必须受到纪律处分，甚至被开除。在官员职务行为与私人事务的区分上，规定任何官员不准直接或间接地利用官方信息或官方地位为其私人谋取利益；不准直接地或间接地利用职权，或允许他人利用自己的名义，为自己的企业和民间团体谋利；也不准参与各个团体的广告和出版物的活动。在官员投资方面，为了避免政府官员参与非法投机活动，规定政府职员不准直接或间接地拥有在新加坡营业的任何公司的股份或证券，但可以购买股票市场上公开挂牌的股票，也可以购买土地和住宅。并严禁官员的子女利用父母的地位非法经商或营私。在官员兼职方面，规定官员在未经批准的情况下不得做兼职工作，并对官员讲学作了规定。在收受礼品方面，规定除个人私交外，任何官员不得接受下级人员赠送的任何礼品，包括现金、物品和票券，也不得接受下级人员的邀请出席娱乐活动等等。考查我国公务员活动的情况便可发现，这些规定颇有借鉴意义。

三是建立强大的廉政机构，使之成为打击腐败的有力武器。腐败活动调查局是新加坡反贪污腐败的专门机构，也是《预防腐败法》的执行机关。《预防腐败法》对腐败活动调查局作了全面规定，并赋予其广泛的权力，特别是强化了其侦查权限和侦查措施，增大了执法的权威性。该法第15条至第22条规定，腐败活动调查局享有特别侦查权、无证搜查与强行搜查、对财产的查封扣押、检查复制银行帐目、要求有关人员提供犯罪证据、要求嫌疑人申报财产、无证逮捕以及限制转移财产等特殊权力。这些权力有的是法律直接赋予，有的

则是通过检察官予以授权。腐败活动调查局的局长由总统任命,对总统负责,不受任何人的指挥和管辖。该局的每一个官员被视为特别公职人员,都持有局长签署的委任证书,以作为行使职权的凭证。此外,腐败活动调查局还经常检查政府机关执行公务的程序,以便堵塞漏洞;对容易发生腐败现象的部门人员进行定期轮换,也可以对这些部门进行突击检查,并且每隔3到5年全面检查预防措施是否真正实施,从而有效地防止腐败犯罪的发生。

四是适用特别诉讼程序和证据制度,有效打击贪污。新加坡1989年颁布了《没收贪污所得法》,这是一部专门惩治腐败犯罪的程序法,用以补充和完善刑事诉讼法的有关规定。该法共24条。分为序言、没收贪污所得、没收令的执行及其他、对潜逃者的适用四大部分。该法详细规定了法院在审理贪污犯罪案件过程中,发布没收贪污所得财产的命令的条件及其程序,以及没收贪污所得财产的范围,法院没收贪污所得财产的命令的执行程序等,具有极强的可操作性。此外,《预防腐败法》还规定了不同于追究一般犯罪的新型证据制度,主要是包括贿赂推定、财产来源不明的证据、习惯证据、共犯证据与证人免责、贿赂人的证据效力等。如该法第24条规定,在对贪污受贿罪行的调查与审判中,如果被告人未能作出令人满意的说明,那么,即可认定被告人拥有与其正当收入不相符的财产来源和金钱来源这一事实,以及在被指控犯罪期间被告人的金钱来源或财产增加的事实,而且法院可以考虑用这些事实加强审讯或调查中证人的证明力。《没收贪污所得法》第21条规定,如果某人因贪污犯罪嫌疑而潜逃,那么他将被视为犯有贪污罪,这也是对贪污贿赂犯罪的合理推定。为了加强对举报人的保护,积极鼓励和支持公众参与反腐败,《预防腐败法》第36条规定,证人不得披露任何举报人的姓名或者住址,或者说明任何可能导致其暴露的事项;若有关证据或材料含有关于举报人姓名、特征或者可能导致其暴露的记载,法庭应将这类材料隐瞒,必要时予以涂去。

(三)严密但执行不力的印度预防腐败犯罪立法。印度预防腐败

犯罪的立法主要有以下几个特点：一是制定专门统一的反腐败法。先是通过《1947年防止腐败法》，“旨在更有效的防止贿赂和腐败”。随后经不断修改完善，又制定了《1988年防止腐败法》，“旨在统一和修正关于防止贪污及与此有关的法律的法案”。该法是一部集刑事实体法、诉讼程序法于一体的综合性的反腐败法。二是针对腐败案件主体的特殊性和案件的复杂性，严格腐败案件调查、审判人员身份，并赋予其特权，确保腐败案件的高质、高效办理。三是扩大贪污贿赂犯罪主体范围，加大反腐败法的调整力度。防止腐败法将贪污贿赂犯罪的主体界定为公务员，在公务员的概念上采取广义的含义，将公务规定为一切执行与国家、公众和团体有利害关系的职务，从事这种职务的人员就是公务员。包括大学校长、教授、讲师等在大学工作的人员，以及受委托从事执行审查与选拔、进行与主持、实施考试等工作的人员，受政府机构财政资助的协会、机构中的官员和雇员等。四是立足于防微杜渐，治吏从严，实行轻刑必罚，从严治罪。五是严密细致的公务员行为准则。如1964年《中央文官行为准则》，对赞助、接受礼品、个人经商或兼职、财产申报、投资和借贷、长期负债、饮酒和吸毒等涉及公务员职务行为进行了规定。如严禁官员为亲友谋利，规定任何公务员不得利用他的地位或影响为他的家庭成员在任何公司或商行谋职，不得同雇有他的家庭成员的公司或商行办事或批准它的合同。在官员收受礼品上，规定公务员不得接受或让他的家庭成员接受任何礼物，但准则中规定的礼物除外。严禁官员经商和投资，规定公务员不得直接或间接经商，不得从事其他职业，家庭成员经商必须向政府报告。公务员也不得从事证券和股票投机，不得进行有碍公务的投资，不得同他管辖范围内的个人或企业发生借贷关系，不得借钱给任何人收取利息。规定官员必须进行财产申报，在就任时必须详细报告财产情况，包括不动产、股票、现金和银行存款、其他动产和债务。

值得人们反思的是，印度是世界上腐败问题比较严重的国家之一，按照1999年透明国际公布的廉洁指数排名为第72位。表明印



度严密的立法并未带来理想的廉洁社会,这似乎也给人们提供一种警示,仅有立法是远远不够的,必须将立法的需求转化为实际的行动。要获得理想的法治效果,不仅依赖于立法的严谨,更要在法的实施中倾注最大的努力。

### 三、中国预防职务犯罪立法的现状及展望

借鉴国外立法的最终目的是完善我国的立法体系。这些预防腐败犯罪立法,只要我们认真研读比较,提炼它们的精华所在,无疑大有裨益于我国正在进行的预防职务犯罪工作。纪检监察部门不断加大从源头治理的力度,检察机关专设预防职务犯罪机构,完全有必要开阔视野,加强预防职务犯罪立法工作,提升我们的工作层次。特别令人鼓舞的是,今年1月,江泽民总书记在中央纪委第七次会议上提出:要从标本兼治、更多地注重治标转向标本兼治、以治本为主的工作思路上来,注重从源头上预防和解决腐败问题。要加强预防性、预测型的工作,及时发现、研究带有倾向性的问题,规范在前、预防在前。对领导干部的管理,要从事后查处为主转向事前监督为主,将监督的关口前移。我们应当深刻领会这些论述的深刻内涵,不断开拓预防工作新的局面。

检察机关开展预防职务犯罪工作,既是宪法、法律的原则规定,也是党和国家从源头上治理腐败的内在要求。我国宪法规定,国家通过思想教育、道德教育、文化教育、纪律和法制教育,加强社会主义精神文明建设。《人民检察院组织法》也规定,人民检察院通过检察活动,教育公民忠于社会主义祖国,自觉地遵守宪法和法律,积极同违法行为作斗争。全国人大常委会于1991年通过的《关于加强社会治安综合治理的决议》,是就所有犯罪的综合治理而定的,当然也包括对贪污贿赂、渎职等职务犯罪的综合治理。这些规定既是检察机关开展预防职务犯罪工作的法律武器,也是预防职务犯罪立法的有力法律依据。此外,党中央和国务院确立和制定的一系列关于预防和解决腐败问题的方针、政策和措施,不仅为预防立法指明了方向,也为立法提供了强有力的政策依据。但也应看到,这些规定和要求