

● 国家社会科学基金重点项目

XINXINGSHIXIA FANGZHI LIYI
CHONGTU ZHIDU YANJIU

新形势下防止利益冲突 制度研究

干以胜 主编

中国方正出版社

国家社会科学基金重点项目

新形势下防止 利益冲突制度研究

千以胜 主编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新形势下防止利益冲突制度研究/干以胜主编. —北京: 中国方正出版社, 2015. 11

ISBN 978-7-5174-0246-6

I. ①新… II. ①干… III. ①廉政建设—制度建设—研究—中国
IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 266591 号

新形势下防止利益冲突制度研究

干以胜 主编

责任编辑: 安乐明

责任校对: 张 蓉

责任印制: 李 华

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区广安门南街甲 2 号 邮编: 100053)

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

编辑部: (010) 59594610 出版部: (010) 59594625

网址: www.lianzheng.com.cn

责 编 E-mail: anleming@126.com

印 刷: 北京盛兰兄弟印刷装订有限公司

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张: 15.5

字 数: 182 千字

版 次: 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978-7-5174-0246-6

定价: 36.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

编写说明

为了认真总结防止利益冲突的理论与实践成果，深化对防止利益冲突的认识，以利立法层面进一步健全完善防止利益冲突相关制度，中央纪委原副书记干以胜同志作为项目负责人于2012年申报了国家社会科学基金重点项目《新形势下防止利益冲突制度研究》。经国家社会科学基金学科评审组评审，全国哲学社会科学规划领导小组批准，获准立项（批准号12ADJ004）。

在干以胜同志的带领下，课题组全体成员共同努力，课题研究工作紧密结合党风廉政建设和反腐败工作实践，围绕贯彻落实党的十八大以及十八届三中全会提出的“防止利益冲突”要求，从理论上对防止利益冲突进行了全面系统归纳、分析，在此基础上进行认真深入研究，对进一步健全完善防止利益冲突制度提出了对策和建议，为建立健全防止利益冲突制度提供了必要的理论准备。课题研究工作于2014年6月完成。2015年1月，全国哲学社会科学规划办公室颁发了结项证书。本书即为该项目的最终研究成果。

本书包括“防止利益冲突概述”、“国（境）外防止利益冲突制度”、“我国防止利益冲突制度建设的历史及现状”、“新形势下加强防止利益冲突制度建设的重要意义”、“加强防止利益冲突制度建设的对策和建议”五部分内容。主要是归纳综合了关于防止利益冲突制度的理论观点，比较研究了国（境）外防止利益

冲突制度的做法和可借鉴之处，梳理了防止利益冲突制度的由来及历史沿革，分析了我国防止利益冲突制度建设的现状，阐述了新形势下加强防止利益冲突制度建设的必要性、可行性，并对如何进一步健全完善防止利益冲突制度提出了对策和建议。

需要说明的是，本书中一些论据引用了《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》的有关条款，2015年10月18日，中央印发了修订后的《中国共产党廉洁自律准则》，修订后的准则坚持正面倡导，删去了原来的“52个不准”，但是原《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》中有关防止利益冲突的要求仍然存在，被新修订的《中国共产党纪律处分条例》所涵盖。

书中所述观点仅代表个人看法。因水平有限，难免有疏漏和不妥之处，敬请贤明批评指正。

《新形势下防止利益冲突制度研究》课题组

2015年11月

目 录

第一章 防止利益冲突概述	(1)
第一节 利益冲突的概念、类型和危害	(3)
一、概念——从不同视角审视利益冲突	(4)
二、类型	(12)
三、危害	(18)
第二节 防止利益冲突的本质、核心和基本原则	(21)
一、本质：防止私人利益对公共利益的侵害	(22)
二、核心：预防利益冲突对公权力行使的影响	(23)
三、基本原则	(25)
第三节 防止利益冲突制度的内涵和特征	(30)
一、内涵	(30)
二、特征	(32)
第二章 国（境）外防止利益冲突制度	(36)
第一节 国（境）外防止利益冲突制度简述	(36)
一、各国防止利益冲突制度的共同特点	(36)
二、若干国家有关防止利益冲突制度	(38)
三、港澳台地区有关防止利益冲突制度	(45)
四、有关国际性文件的规定	(49)

第二节 外国和港澳台地区防止利益冲突具体制度

比较分析	(53)
一、财产申报制度	(53)
二、存在利益冲突的资产处置制度	(61)
三、回避制度（任职回避、公务回避、 地域回避）	(65)
四、从业限制制度（兼职限制、从事营利性活动限制、 离职后从业限制）	(69)
五、特定行为限制制度	(81)
六、信息公开制度	(91)
七、其他制度	(99)
第三节 启示与借鉴	(103)
一、吸收借鉴国（境）外防止利益冲突 制度的原则	(104)
二、立法模式上的启示与借鉴	(105)
三、立法取向上的启示与借鉴	(106)
四、立法内容的启示和借鉴	(108)
五、立法进程的启示与借鉴	(113)

第三章 我国防止利益冲突制度建设的历史及现状

(116)

第一节 我国历史上防止利益冲突制度的由来及

发展	(116)
一、我国古代防止利益冲突制度的萌芽及发展	(116)
二、我国近现代防止利益冲突制度的探索与实践	(119)

第二节 改革开放以来我国防止利益冲突制度建设

取得积极成果	(121)
--------------	-------

一、对防止利益冲突的认识不断深化·····	(121)
二、对防止利益冲突进行了有益的理论和实践探索·····	(124)
三、建立了一批防止利益冲突制度·····	(127)
四、防止利益冲突制度在反腐倡廉制度体系中的地位·····	(140)
五、防止利益冲突制度的作用·····	(141)
第三节 当前防止利益冲突制度建设存在的 主要问题·····	(143)
一、基础性法规制度及相关制度支撑缺位·····	(143)
二、现有制度的系统性不强·····	(146)
三、现有制度的科学性不够·····	(148)
四、现有制度执行不力·····	(149)
五、在一些重要领域和关键环节还存在制度空白·····	(152)
第四节 新形势对加强防止利益冲突制度建设 提出新要求·····	(156)
一、国际社会日益关注防止利益冲突·····	(156)
二、反腐败斗争面临的新形势新任务，对加强防止 利益冲突制度建设提出新的更高要求·····	(157)
第四章 新形势下加强防止利益冲突制度建设的 重要意义·····	(161)
第一节 加强防止利益冲突制度建设的必要性·····	(161)
一、加强防止利益冲突制度建设，是增强人民群众 对党和政府反腐败信心的客观需要·····	(161)
二、加强防止利益冲突制度建设，是维护社会主义	

市场经济秩序的必然要求·····	(166)
三、加强防止利益冲突制度建设,是培育和践行社会主义核心价值观的重要举措·····	(169)
四、加强防止利益冲突制度建设,是促进社会和谐的重要内容·····	(172)
第二节 加强防止利益冲突制度建设的可行性·····	(175)
一、具备坚实的政治基础·····	(176)
二、具备有利的文化基础·····	(178)
三、具备广泛的社会基础·····	(183)
四、具备良好的实践基础·····	(187)
五、具备较为完备的制度基础·····	(190)
第三节 加强防止利益冲突制度建设的重要意义·····	(193)
一、加强防止利益冲突制度建设,对完善社会主义市场经济体制具有重要意义·····	(193)
二、加强防止利益冲突制度建设,对防治腐败、建设廉洁政治具有重要意义·····	(194)
三、加强防止利益冲突制度建设,对加强党的制度建设具有重要意义·····	(195)
第五章 加强防止利益冲突制度建设的对策和建议·····	(198)
第一节 加强防止利益冲突制度建设的基本思路·····	(198)
一、建立健全防止利益冲突制度需要把握的几个原则·····	(198)
二、加强防止利益冲突制度建设必须注重顶层设计·····	(200)
三、加强防止利益冲突制度建设必须	

注重改革创新	(202)
第二节 防止利益冲突制度的制定与完善	(205)
一、关键环节利益冲突制度的制定与完善	(206)
二、重点领域利益冲突制度的制定与完善	(210)
三、重要法律法规的制定	(213)
第三节 防止利益冲突制度的实施	(215)
一、以国家公职人员为重点, 加强防止利益冲突 制度宣传教育	(215)
二、健全防止利益冲突监督机制, 强化对从政 行为的监督制约	(219)
三、建立利益冲突风险评估体系	(223)
四、抓好防止利益冲突制度的贯彻执行	(226)

第一章 防止利益冲突概述

《联合国反腐败公约》提出：“各缔约国均应当根据本国法律的基本原则，努力采用、维持和加强促进透明度和防止利益冲突的制度。”在国际公约中强调了建立“防止利益冲突”制度的重要性。2009年9月，中国共产党十七届四中全会第一次明确提出“建立健全防止利益冲突制度”。此后，有关防止利益冲突的内容在新起草制定的法规制度中出现的越来越多。比如，《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》^①中多处提到“与公共利益发生冲突”的情形；党的十八大报告在“全面提高党的建设科学化水平”部分明确要求，“防止利益冲突”；十八届三中全会要求“健全反腐倡廉法规制度体系……防止利益冲突”。这表明在党风廉政建设和反腐败斗争中，我们党把建立健全防止利益冲突制度作为一项重要任务，凸显了防止利益冲突在防治腐败中的重要地位。利益冲突问题日益引发关注，在反腐败斗争形势依然严峻的今天，研究防止利益冲突问题具有十分重要的现实意义。

^① 2015年10月18日，中央印发了修订后的《中国共产党廉洁自律准则》，修订后的准则坚持正面倡导，删去了原来的“52个不准”，但是原《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》中有关防止利益冲突的要求仍然存在，被新修订的《中国共产党纪律处分条例》所涵盖。

利益冲突的最早起源是与经济领域的诚实信用相关联的。“一般认为，利益冲突这个词起源于，或者说开始流行于第二次世界大战期间，1942年3月31日，美国代理司法部长查尔斯·法希（Charles Fahy）给战争部长写了封信，对容许一位军官和他拥有股份的一家公司保持联系的建议提出了自己的看法。法希认为这样势必会导致美国政府、作为国家军队一员的军官，以及作为私人公司股东的军官，这三者之间的利益冲突。”^① 利益冲突最容易发生在公共领域与私人领域的交界处，特别是在当前政府部门与私营部门的合作及业务来往越来越多的情况下，涉及政府合同、政府工程、政府采购、公共事业招投标等领域的公职人员更容易发生利益冲突问题。因为在这些领域中，公职人员直接参与经济活动，对具体公务的处理具有自由裁量权，他们有机会在公共决策过程中优先考虑私人利益。

到底什么是利益冲突？在世界范围内，不同的国家地区、不同的领域流派、不同的学者之间对利益冲突问题有着多种多样的认识和理解。在国内，近年来，我们党和国家不断探索建立健全防止利益冲突制度，制定了包括《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》、《关于领导干部报告个人有关事项的规定》、《关于对配偶子女均已移居国（境）外的国家工作人员加强管理的暂行规定》、《中华人民共和国证券法》等一批与防止利益冲突有关的法规制度，各地区各部门也根据自身实际情况对防止利益冲突进行了有益的理论和实践探索。尽管成果比较多，但是防止利益冲突制度的建设缺乏足够理论支撑的问题，限制了其进一步发展和实际应用。本章试图从对防止利益冲突最基本概念进行

^① 马国泉：《行政伦理：美国的理论与实践》，复旦大学出版社2006年版，第13页。

分析,找出防止利益冲突的本质、核心和基本原则,进而明确防止利益冲突制度的内涵和特征,以便为防止利益冲突制度的完整构建提供相关理论支撑。

第一节 利益冲突的概念、类型和危害

马克思曾经明确地说:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”^①那到底什么是利益?这本身就是一个容易引发争议的概念。与其他名词一样,越是看似简单、越是与人们生活息息相关、越是常见的名词越难以对其进行准确定义,各学科都会根据自身特点进行解读和界定。对于利益到底是什么的争议,主要有四种观点:第一种观点认为利益的本质就是对人的主观心理需求的一种满足,是精神满足,换言之,满足人的主观欲求的就是利益所在;第二种观点认为利益的本质是物质性的、客观的、不以人的意志为转移的现实存在;第三种观点则用主观与客观相统一的观点看待利益,认为利益的内容是客观的,表现形式是主观的;第四种观点把利益看成一种关系,认为利益就是社会关系,首先是物质经济关系。^②

综上所述,我们认为,利益必须具有以下几个特点:一是必须是实际存在的、能够让人们感受到的物质存在或者社会关系,既可以是实物的东西、物质的东西,也可以是一种能够影响人们生产、生活的社会关系;二是必须是切实满足人们主观需要的,如果不能够满足人们主观需要,即使再有用的东西你并不需要或者对你来说是累赘,这也不能说是你的利益,比如,平时你倒掉

① 《马克思恩格斯全集》第一卷,人民出版社1956年12月第一版,第82页。

② 郝云著:《利益理论比较研究》,复旦大学出版社2007年12月第一版,第50页。

的剩饭剩菜，这些东西也是有用的、能够填饱肚子的，但是你主观上并不需要了，如果有人来捡就不算是侵犯你的利益；三是必须是在一定的范围之内，客观上通过一定的努力或者手段能够得到的，否则再有用、你再想得到也不能算是利益，也就是说利益必须是可实现的；四是利益的获得必须以不损害国家、集体、社会、他人的利益为前提，即取得利益必须是合理合法的；五是利益必须是可持续的，不能为了一时利益牺牲长远利益。

不可避免的，有利益的地方就有纷争，而且国家、社会、集体、个人总是处在错综复杂的利益关系之中，相互矛盾的利益之间冲突难以避免，这种冲突发展到今天，又被人们总结成“利益冲突”。防止利益冲突被认为是维护政府清廉、预防公职人员腐败的一项重要措施。

一、概念——从不同视角审视利益冲突

（一）政治学角度的利益冲突

亚里士多德说：“人本性上是一种政治动物。”人类社会早期处于孤立、分散的生活状态，没有阶级阶层、政治组织、国家机器，随着社会生产力的不断发展，人类的各种利益需要不断提升，在有限的资源与无限的占有欲的相互作用下，利益矛盾、冲突逐渐显现。在冲突过程中，个人所发挥的力量毕竟有限，所能占有的资源利益也很有限，利益相近或者相同的人们之间逐渐地开始联合在一起为争取共同利益而努力，形成最早的利益阶级阶层，组成氏族部落。随着生产力的进一步发展，人们所能掌控、占有的资源、空间不断扩大，为了解决人与人、部落与部落之间的矛盾，于是产生了国家和政府，成为个人自保和维护整体利益的重要手段。对于国家的起源，霍布斯认为，国家的起源是为了

解决人们相互间的利益矛盾，人们为了自己的利益和自我生命的保存相互之间签订契约，每个人将自身利益的一部分让出，成为国家形成的基础，而国家反过来保护人们的既得利益。国家和政府可以说是利益的划分者、保护者，这也是政治功能平衡机制的体现。

政治学是研究人们在一定经济基础上，围绕着特定利益，借助于社会公共权力来规定和实现特定权利的政治关系及其发展规律的科学。这里所谓的“利益”就是基于一定生产基础上获得了社会内容和特性的需要，也是人们结成政治关系的出发点。不同的利益主体之间的社会联系形成了利益关系，成为政治权力和政治权利形成的基础和条件。不同的利益主体之间以及它们与共同利益之间的差异和对立的一面形成了利益矛盾，也就决定了政治权力和政治权利的特性。这种利益矛盾发展到今天也可以叫做利益冲突。

政治学领域的利益冲突可以分为横向利益冲突和纵向利益冲突。横向利益冲突主要是指同一层次上不同利益主体之间的利益冲突，如政党与政党之间、国家与国家之间、部门与部门之间等，同时也包括了利益主体内部产生的矛盾冲突，如国家内部各部门之间等。以政党为例，每个政党代表了不同群体阶层的利益，其使命是能够最大限度为其所代表的群体阶层争取利益，而为了能够获得最大的政治认同，其在政治生活中必须兼顾其他群体阶层的利益，在其政治活动的始终都贯穿着利益冲突。纵向利益冲突是指发生在不同层次上的利益主体之间的利益冲突，表现为公民个人、利益集团和国家之间的利益冲突。在政治秩序的构建中，如果要将公民个人利益诉诸国家，需要利益集团将公民个人利益表达进行整合，化个人利益表达为集体利益表达，化不合

法的非理性的抗议性的利益表达为合法的理性的建设性的利益表达,以保证社会政治的稳定。理想中的国家应该是其内部各利益主体之间的利益协调者,而不应该是利益冲突中的一方。

从利益冲突的结果来看,在利益多元化的基础上,群体的利益要求日益多样化、复杂化,由于资源的匮乏导致各利益群体的需求不能得到充分满足,因而利益群体的利益竞争、利益冲突不可避免,并随时可能激化。

(二) 行政伦理学角度的利益冲突

对于伦理学,不同国家的不同学者有着不同的定义,或者偏重于技术层面,或者偏重理论层面,但不管如何,其都是针对道德行为和道德状态进行研究的。“伦理学和道德(morality)通常被互换使用。”^①跟道德一样,伦理学在不同的时代有不同的内容。我们从伦理学的角度审视利益冲突的概念,主要是指在公共行政活动中所可能遇到的利益冲突问题。行政伦理学领域中利益冲突问题的产生一般不可避免伴随着角色冲突、权力冲突等,主要表现为公共角色与私人利益之间的冲突,客观责任与个人利益之间的冲突。

上文中提到了国家、政府的产生和作用等,但是这些职能作用的发挥需要社会公众的参与和推动,政府工作人员即公共行政人员就是将国家、政府的意志落实到现实社会生活中的人。这些公共行政人员一方面作为国家、政府的代理人,统筹、分配着社会公共利益;另一方面又作为单个个体生活在社会中,同样需要国家为其生存、发展提供必要的资源条件。如何协调处理好其所代表的公共利益与其个人利益之间的关系,不会因部分个人利益

^① [美] 特里·L·库珀著:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,张秀琴译,中国人民大学出版社2010年3月第一版,第2页。

的实现而使社会公共利益受损，或者受到威胁，进而导致民众对国家、政府整体信任的缺失，成为现代行政管理中的一个重要问题，也成为当前预防腐败工作的一个重点。

从伦理道德的范畴看，在利益冲突问题中，我们所面临的不过是利益与职责、利己与利他、公共角色与个人生活之间的选择问题，是社会属性与自然属性之间的取舍问题。“这种冲突的解决方式在很大程度上依赖于同我们生活的私人领域和公共领域相关的价值观。”^①

正如“公地的悲剧”一样，在有限的牧场范围内，每个人为了增加自身的收入，寻求自身利益的最大化，而不断地增加饲养的牲畜，虽然每增加一头牲畜能让自己的获利更加丰厚一些，但这也最终导致了牧场过度消耗，影响了放牧的可持续性，这种过度放牧的后果由所有的牧民来承担。这种无序、过度的放牧方式，导致牧场这种公共领域遭受毁灭性的破坏。将目光放得更加长远，整个社会资源其实就是一个公共领域，每个个体在寻求自身利益的同时，如果不加以节制，不停地“过度放牧”，尽管短期内获得了一定利益，但是本质上其实是以自身以及后代发展的可持续性为代价的。对于公共行政工作人员来讲，其职责权限更加容易获取个人利益，这是其他普通公民所没有的特权和优势。这种特权和优势提供获取利益的便利机会的同时，也提供了为个人利益而滥用政府资源的诱惑。面对诱惑，加大监管力度，完善法律法规措施是一个方面，如何帮助公共行政人员树立行政伦理观念，处理好角色、职责、权限、责任之间的关系，在现实工作中处理好利益冲突则是一项更加深刻的课题。

^① [美] 特里·L·库珀著：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，张秀琴译，中国人民大学出版社 2010 年 3 月第一版，第 117 页。