

外国反腐败法译丛

美国政府道德法
1989年道德改革法
行政部门雇员道德行为准则

中国方正出版社

外国反腐败法译丛

美国政府道德法 1989 年道德改革法 行政部门雇员道德行为准则

黄 风/审订

蒋 娜 张永久 邵丽琨

朱 圳 马 帅/译

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国政府道德法、1989 年道德改革法、行政部门雇员道德行为准则/蒋娜、张永久、邵丽琨、朱圳、马帅译. —北京: 中国方正出版社, 2013. 8

(外国反腐败法译丛)

ISBN 978 - 7 - 5174 - 0024 - 0

I. ①美… II. ①蒋… III. ①反腐倡廉—法规—美国
IV. ①D971. 221

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 201020 号

美国政府道德法, 1989 年道德改革法, 行政部门雇员道德行为准则

黄 风 审订

蒋 娜 张永久 邵丽琨 朱 圳 马 帅 译

选题策划: 陈学军

责任编辑: 陈培凤 刘 静

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)

编辑部: (010) 59594627 发行部: (010) 66560513

出版部: (010) 59594625 门市部: (010) 66562755

邮购部: (010) 66560933

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

责编 E-mail: [peifeng0904@163. com](mailto: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: 10. 25

字 数: 197 千字

版 次: 2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 5174 - 0024 - 0

定价: 22.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

目 录

导读：美国的反腐败立法及相关制度	(1)
美国政府道德法	(21)
1989 年道德改革法	(58)
行政部门雇员道德行为准则	(180)
《美国法典》第 18 编 犯罪和刑事 诉讼（节选）	(287)

导读：美国的反腐败立法及相关制度

庄小茜*

在世界范围内，美国是较为清廉的国家。根据透明国际公布的“清廉指数排行榜”，近十年来美国一直位于前 25 名内。

近十年来清廉指数调查中美国的排名情况^①

年份	排名	清廉程度得分	包含国家和地区数
2002	16	7.7	102
2003	18	7.5	133
2004	17	7.5	146
2005	17	7.6	159
2006	20	7.3	163
2007	20	7.2	180
2008	18	7.3	180
2009	19	7.5	180
2010	22	7.1	178
2011	24	7.1	183
2012	19	7.3	176

* 作者单位：北京师范大学刑事法律科学研究院。

① 数据来源：透明国际网站，<http://www.transparency.org/>，2013 年 5 月 23 日访问。

其实，美国历史上同样有过政治腐败非常严重的时期。19 世纪，美国政治腐败达到了毫无控制的程度；而如今，美国已经建立起周密、严格的预防腐败的法律体系。

一、美国反腐败法律制度概述

美国反腐败法律制度的建立经历了三个重要发展阶段，包括：1865 年至 19 世纪末，由文官改革运动推动的第一个反腐败时期；1900 年至 1918 年，由进步主义运动推动的第二个反腐败时期；以及 1978 年至 20 世纪末的第三阶段。^① 这一过程中，美国不仅陆续出台一系列预防和打击腐败的法律法规，而且设立了行政监察机构，行政监督制度得以建立并不断健全完善。其中，反腐败立法最大的特点，是在国家法律这一层面上对公职人员从政道德行为的方方面面予以严格周密的规定。在美国的反腐败立法中，最具特色的是《美国政府道德法（Ethics in Government Act of 1978）》、《1989 年道德改革法（Ethics Reform Act of 1989）》和 2011 年《行政部门雇员道德行为准则（Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch）》。由此，美国成为世界上第一个制定专门性行政道德法的国家。

《美国政府道德法》的通过与“水门事件”密切相

^① 参见侯志山：《外国行政监督制度与著名反腐败机构》，北京大学出版社 2004 年 1 月第 1 版。

关。20 世纪 70 年代，美国联邦政府管理混乱，政府部门在公共资源中拥有很大的支配权，加之政府内部监控严重不足，美国国内腐败现象泛滥。因此，社会公众对行政机关普遍感到愤怒，国会也意识到预防公职人员腐败和渎职的必要性。而“水门事件”则直接推动了行政道德立法的提速。1972 年美国总统大选期间，尼克松竞选团队的首席安全顾问带领 4 人潜入民主党总部安装窃听器并拍摄相关文件，被当场抓获。国会迅速开展调查，但尼克松滥用职权，企图掩盖事情真相。“水门事件”引起了轩然大波。美国民众掀起了一场关于政府道德的大辩论，政府道德改革运动由此展开。1978 年，国会通过《美国政府道德法》。同一时期主要的反腐败法律还有 1977 年《反海外贿赂行为法（The Foreign Corrupt Practices Act）》和《1978 年文官制度改革法（Civil Service Reform Act of 1978）》。

但《美国政府道德法》的弊端很快显现出来。20 世纪 80 年代国会道德丑闻层出不穷，而《美国政府道德法》规制的对象并不包含国会议员。因此，1989 年，在给予议员提薪的前提下，国会通过了《1989 年道德改革法》，严格限制议员收受酬金、礼品等。《1989 年道德改革法》将国会议员也纳入规制范围内，统一了广义上的政府道德行为的标准，行政立法监督体系得以更加完善。

20 世纪 90 年代，美国不断修改这两部法律；依这两部法律成立的联邦政府道德署（The Office of Govern-

ment Ethics) 也依法制定了相关配套法规和实施细则。最重要的当属 1992 年颁布的《行政部门雇员道德行为准则》。

1992 年, 根据总统联邦道德法改革委员会 (President's Commission on Federal Ethics Law Reform) 的建议, 联邦政府道德署统一了过去几年的伦理法案, 进而颁布了《行政部门雇员道德行为准则》, 改变了之前从政道德行为准则所表现出来的分散、缺乏系统性的特点。《行政部门雇员道德行为准则》是跨部门法规, 首次规定一套适用于所有行政部门公务员的统一的道德行为标准。该法在内容上囊括之前所有的从政道德行为法规, 因此更为详细、更具有可操作性。随着新情况的出现, 联邦政府道德署于 1993 年、2002 年和 2011 年分别对该法进行了修订。

除了法律法规, 美国反腐败法律制度的另一重要组成是执行这些法律法规的廉政机构。在美国, 立法、司法、行政部门都设有本系统内的廉政机构, 负责本系统内的廉政工作。例如, 参议院设有廉政委员会 (The Senate Select Committee on Ethics), 众议院设有职务行为标准委员会 (The Committee on Standards of Official Conduct of the House of Representatives), 司法系统设有全国司法会议 (The Judicial Conference of The United States), 行政系统设有著名的政府道德署。此外, 还有跨系统的廉政机构, 例如独立检察官 (Special Prosecutor) 等。

依据职能性质标准，美国的反腐败机构可以分为两类。^①

第一类是非刑事公共诚信管理机构。这类机构侧重事前预防，主要责任是：制定、实施和解释相关廉政准则和计划，审查公职人员财产状况避免利益冲突的发生，采取相关措施确保公职人员理解相关道德行为准则。该类机构包括：政府道德署、司法部律师办公室（The Office of Legal Council）、监察长办公室（Inspector General Office）和白宫法律顾问办公室（The Office of White House Counsel）。

第二类是联邦刑事调查和起诉部门。这类机构侧重事后惩治，主要责任是对公职人员腐败违法犯罪行为进行调查和起诉。该类机构包括：联邦调查局（The Federal Bureau of Investigation）、司法部刑事局公共廉政处（The public Integrity Section of the Department of Justice）、独立检察官。

这两类机构分工合作、互相配合。

二、美国反腐败立法的主要内容

美国反腐败重要法律渊源有四，包括三部特别法——《美国政府道德法》、《1989年道德改革法》和《行政部门雇员道德行为准则》以及一部刑事法《美国

^① 参见周琪、袁征：《美国的政治腐败与反腐败：对美国反腐败机制的研究》，中国社会科学出版社2009年4月第1版。

法典》(The United States Code)。

1. 《美国政府道德法》

1979年1月3日,《美国政府道德法》正式生效。该法共7编,总计717条。

第1编、第2编和第3编分别规定了立法、行政、司法机构内一定级别的官员和雇员公开财务要求,建立起财产申报制度。此三编结构相似,每一编都含有以下内容:第一,应当提交报告公开财产的官员和雇员的范围;第二,报告应当包含的内容;第三,不同主体的报告及其复件所提交的不同机构和程序;第四,报告的公开性和公众非法获取、非法利用报告的行为;第五,报告的审查程序;第六,官员或雇员未及时提交报告或提交虚假报告的责任。其中,第2编还特别规定了总统提名的在联邦薪金级别GS-16级以上的高级行政官员的额外收入,不得超过其正式收入的15%。该规定实际上起到了禁止此类官员通过兼职获取额外收入的效果。

第4编规定为了监督行政部门执行本法和协调、指导全国范围内的廉政工作,在人事管理局内成立政府道德办公室(政府道德署的前身),同时还设立办公室主任。该编围绕以下内容展开:第一,政府道德办公室主任的权力和职责;第二,政府道德办公室与司法部长、相关行政机关的合作;第三,人事管理局制定相关规则的权力;第四,经费和薪酬。

第5编是对《美国法典》第18编第207条的修改,主要限制联邦官员和雇员离职后重新就业的问题,即所

谓的“旋转门”规定。该编主要禁止两类行为：第一，在联邦薪金级别 GS-17 级以上的官员和雇员在离职后一年内，以私人主顾的名义和其工作过的前政府部门签订合同；第二，前高级联邦政府官员在离职后一年内，游说其工作过的前政府部门。此外，该编还规定了其他禁止性行为和违反禁止性规定的法律责任，禁止性行为被允许的例外和本编的溯及力问题。

第 6 编是对《美国法典》第 28 编的修改。经过“水门事件”，国会认识到应当通过特定的制度减少政府势力对敏感案件的不当影响。于是，《美国政府道德法》通过任命特别检察官的方式，授予特别检察官独立调查和起诉涉嫌腐败的公职人员的权力，建立起独立检察官制度。该编规定：第一，独立检察官的任命条件，即首席检察官在 90 日初步调查中发现确需要进一步调查，或初步调查在 90 日内未完成的，应向法院申请任命特别检察官；第二，独立检察官的权力职责，包括参与诉讼活动和必要的立法活动、审查所有记录证据等，并特别强调了独立性；第三，独立检察官的人选条件和来源、空缺的补充规则以及罢免条件、职务终止的情形；第四，分区法院的职责和向国会报告任命独立检察官的义务；第五，国会委员会的监督职责；第六，独立检察官与司法部门的关系。

第 7 编规定设立参议院法律顾问（Senate Legal Counsel）和副法律顾问（Deputy Senate Legal Counsel），成立参议院法律顾问办公室（The Office of Senate Legal

Counsel)。该编规定：第一，顾问和副顾问的任务条件和程序、作用和职责及报酬标准；第二，法律顾问行使特定职权的条件和程序，包括为参议院等辩护、强制执行参议院传票、以法庭顾问的身份介入或出席相关活动以及获得法令授权的豁免；第三，存在利益冲突时的处理程序；第四，成立联合领导小组监督法律顾问办公室。

在《美国政府道德法》之前，美国也有公职人员道德行为标准，但都不是法律。正是该法将公职人员道德要求上升到法定义务的层面，运用法律手段预防和打击公职人员腐败行为。因此，《美国政府道德法》可以说是美国现代公共道德管理发展过程中的一个重要里程碑。

2. 《1989 年道德改革法》

《1989 年道德改革法》是在整合《众议院规则》(The Rules of the House of Representatives) 和《美国政府道德法》的基础上修订而成。该法的目的是统一广义上的政府道德行为标准，因此适用范围被扩大到国会议员。该法共 11 编，总计 1101 条。

第 1 编对《美国法典》第 18 编第 207 条进行修改，主要针对行政、立法机构的公职人员离职后的特定行为进行限制，并规定了例外情形。限制类别包括：第一，对行政机构和其他特定机构全体官员和雇员特定行为的永久限制、职责范围内的特定行为的两年限制、协助或咨询行为的一年限制；第二，对行政机构和独立机关内

某些高级人员特定行为的一年限制、该类机构内特有高级人员特定行为的限制；第三，对国会成员和立法机构官员和雇员特定行为的限制。特定行为包括联系、会见、贸易和协议谈判以及受聘成为外国机构代表等。

第2编废除了《美国政府道德法》第2编和第3编的规定，重新修订了《美国法典》第1编，规制了联邦工作人员的财务申报。该编规定：第一，需要申报的人员，包括满足一定条件的行政、司法机构工作人员及国会议员；第二，需要申报的内容，其中部分财务数额标准有所提高；第三，建立秘密财务申报制度，规定当总统认为国家安全局等机构工作者或从事情报工作的人员公开申报会危害国家利益时无须公开报告；第四，公众要求报告公开的程序和条件；第五，公众非法获取或使用报告的法律后果；第六，区分政府道德署主任、参议院廉政委员会、众议院行为标准委员会、全国司法会议和法庭书记员各自管理的公职人员范围；第七，报告审查程序；第八，故意伪造或隐瞒应报告事项的法律后果；第九，授权建立总统委任咨询委员会（The President's Commission on The Federal Appointment Process）。

第3编对收受赠予和旅行资助专编予以规制。第301条“给上级的赠予”，是对《美国法典》第5编第7351条的修改，主要明确了道德办公室有权颁布规章执行本编内容。第302条是对《美国法典》第3编第13章第3节的修改，禁止来自非联邦的旅行及相关花

费资助。第 303 条是对《美国法典》第 5 编第 73 章第 5 节的修改，禁止联邦官员和雇员索要或收受来自利益相关人的赠予，并授权每个部门的道德署制定具体实施规则，允许合理例外的提出。

第 4 编是对《美国法典》第 18 编的修改，主要禁止行政、司法、立法机构前公职人员和国会前议员从事涉嫌利益冲突的代理行为，并将惩处和禁止令单列成条，其中刑罚包括：第一，构成犯罪的，处 1 年以下监禁或处罚金或并罚；第二，故意犯罪的，处 5 年以下监禁或处罚金或并罚。

第 5 编囊括道德行为标准改革的其他方面，包括：第一，审计部特别调查办公室对参议院议员违法行为的调查；第二，因利益冲突不承认联邦政府人员的特定交易行为；第三，高级行政官员的重新认证；第四，对《美国法典》和《联邦选举法》部分法条的废除或暂停适用。

第 6 编是对兼职及其酬金的限制。该编主要禁止在联邦薪金级别 GS - 16 级以上的政务官拥有超过其薪资 15% 的兼职收入和从事特定业务，还规定以官员名义捐献给慈善机构的酬金不能认定是该官员收取的。此外，还规定了不同的执行机构、违反相关规定将引起民事诉讼等。

第 7 编围绕居民公共服务委员会（Citizens' Commission on Public Service），主要规定委员会构成人员的条件，并增加委员会两项职能：审查征招问题，维持适合的道德标准的公共政策。

第8编是对《众议院规则》的修改，主要包括对众议院议员收受赠予、对官方资源的使用、兼职及其酬金和可报销的旅行开销的限制，以及对众议院行为标准委员会构成的改革。

第9编分别就参议院议员收受赠予和旅行资助、提交财务公开报告进行了规定。

第10编规定了国会制定规则的权力。

第11编是关于参议院议员提薪的规定。

3. 《行政部门雇员道德行为准则》

《行政部门雇员道德行为准则》自1992年颁布至今，历经修改，目前共有9部分，总计802条。该法对公职人员在行使公权、提供公共服务、进行社会管理过程中六个方面的问题，明确规定可以做的、不可以做的、应该怎么做以及违反规定的法律后果。这六个方面包括：第一，外来礼物和彼此间互相赠予；第二，经济利益冲突；第三，公正执法；第四，寻求兼职；第五，滥用职权；第六，介入政府外的活动。

第1部分，总则。首先，明确规定公务服务是一种公众信任，并确认了14项一般原则，例如：财务利益不得与恪尽职守相冲突，对宪法、法律和道德规范的忠诚置于个人利益之上等。其次，规定了违反本法或相关补充规定的法律后果，包括纪律处分、纠正措施。最后，规定了政府道德官员的职责和义务。

第2部分，外来礼物。首先，禁止雇员从被禁止的来源索取或收受礼物，禁止雇员利用其公务员身份、地

位而收受礼物。其次，规定了例外情形，如不超过 20 美元的礼物，基于私人关系获得的礼物等，以及例外的限制。最后，规定了接收禁止性礼物后的处理办法，包括返还有形物或支付其市场价、捐献、共享或毁坏。

第 3 部分，雇员间的礼物。首先，禁止雇员向上级送礼物，或为送给上级礼物进行捐款，或为给上级送礼物而索取捐款；禁止接受工资比自己少的雇员送的礼物。其次，规定了例外情形，例如：允许偶然性的总价值不超过 10 美元的非现金物品的赠送或礼物交换，结婚、疾病、孩子出生等特殊非频发的礼物赠予。

第 4 部分，经济利益冲突。首先，如果某事项会对雇员或其利害关系人的经济利益产生影响，雇员对此事项应进行回避。其次，规定了豁免和免除回避义务的情形。最后，如果获得或持有某些财务利益会引起公众对公正性和客观性的质疑，禁止雇员及其配偶、未成年子女获得或持有该利益。

第 5 部分，履行职务的公正性。首先，规定雇员不应当参加有关活动的情形，主要指当雇员意识到：一是特定事务所涉及的特定方可能会影响到他和家庭成员的财务利益；二是与他具有密切关系的人是当事人或当事人的代表人。其次，规定由指定道德机构官员独立决定，是否会引起公众对公正性和客观性的质疑，而且规定了在特定情况下即使可能引起质疑也可授权雇员参与特定活动的例外。最后，规定雇员对前雇主就特定事项的两年回避义务，以及回避豁免的情形和程序。

第6部分，寻找其他工作。回避类别包括：正找工作或对工作已有安排的雇员应当回避的情形，曾经找过工作但现在已经不再找工作的雇员也应回避的情形。此外，还规定了法定豁免或授权。

第7部分，滥用职权。首先，雇员不得使用公职的情形，包括：一是为了自己的个人利益；二是为了认可任何产品、服务、企业；三是为了其亲友的个人利益；四是为了其他与自己的非公职身份有关的个人。其次，雇员不得非法利用非公共信息。再次，雇员保护和保存政府财产的义务。最后，雇员诚实努力地使用公务时间以履行公职的义务。

第8部分，外部活动。第一，禁止与公职有冲突的外部雇用或其他外部活动；第二，某些外部雇用或外部活动应事先得到批准；第三，对几种外部活动的限制，包括鉴定人提供服务、参加专业组织、教学、演讲和写作、筹款活动，以及对总统任命的雇员的外部收入的限制。

第9部分，相关法律授权。本章不完全列举了雇员必须遵守的其他法规。

4. 《美国法典》

1926年，国会将建国以来制定的所有立法加以整理编纂，形成《美国法典》。法典每六年重新编纂颁布一次。《美国法典》第18编“犯罪和刑事诉讼”中第11章“贿赂、贪腐和利益冲突”较为详细地规定了政府公职人员贪污、受贿等各种罪名及处罚办法。第201条规定了“贿赂公职人员、证人罪”、“公务员受贿罪”和