

特别报道

中国的腐败官员们已经能够娴熟地寻找到法律规定的模糊地带。在这种情况下,反腐必须细致起来

日前,中共中央纪委下发名为《中共中央纪委关于严格禁止利用职务上的便利谋取不正当利益的若干规定》,并发出最后通牒:自2007年5月30日起30日内,对主动说清问题的违纪官员可考虑从宽处理,对拒不纠正或者本规定发布后违反本规定的,要发现一起,查处一起,严肃处理,绝不姑息。

在《规定》里,中纪委首次明确地将通过干股、赌博、“合作”办公司、证券买卖、特定关系人等8种渠道进行权钱交易的行为列入严查之列。

而之前的4月份,中纪委、监察部就曾发出纠正不正之风的通知,权力寻租的纠查是重中之重。一个月后新《规定》的出台,被视为是今年继查处党政机关乱盖楼堂馆所之后,中共中央纪委的第二次重拳出击。

精确瞄准“擦边球”

相对于之前的种种规定,清华大学公共管理学院廉政与治理研究中心副主任任建明告诉记者,此次《规定》最大的特点在于“把最近几年办案案件中的新情况、新问题提了出来,进一步细化了党纪条例的相关规定,实现了‘精确瞄准’”。

6月8日,在中共中央纪委就如何贯彻落实《规定》召开的专门会议上,中共中央书记处书记、中纪委副书记何勇说,当前违纪违法案件有“新动向、新成因、新形式、新手段”,“《规定》为有效查处权钱交易案件提供了及时、有力的法规依据。”

任建明用一句古语来形容当前的腐败特点:道高一尺,魔高一丈。他说,“现在的反腐形势更为严峻,腐败行为更具有隐蔽性与复杂性。”

北京理工大学教授胡星斗对记者分析说,上个世纪80年代,腐败的主因是价格双轨制,“官倒”主要是通过“走后门”、“批条子”,利用价格差价行贿赂、投机诈骗、倒买倒卖。从上世纪90年代后期起,官员腐败则更主要表现为大规模的农村圈地运动、国企改革、房地产开发中上下其手。而现在,在传统的手法之外,腐败官员们更倾向于打一些“擦边球”,比如由“熊”到“牛”的股市中,利用自己的职权获取干股是比较通行的做法之一。

中国人民大学行政管理学系主任毛寿龙说,中国的腐败官员们实际上已经能够“娴熟地寻找到法律规定的模糊地带”。在这种情况下,“还用那种开宗明义、大而化之的反腐手段已经解决不了问题了。”

《规定》首次明确地将那些可能被打“擦边球”的地方一一清楚地列举了出来:收受请托人提供的干股;由请托人出资“合作”开办公司或者进行其他“合作”投资;以委托请托人投资证券、期货或者其他委托理财的名义,未实际出资而获取“收益”,或者虽然实际出资,但获取“收益”明显高于出资应得收益等;通过赌博方式收受请托人财物;要求或者接受请托人以给特定关系人安排工作为名,使特定关系人不实际工作却获取所谓薪酬;利用职务上的便利为请托人谋取利益之前或者之后,约定在其离职后收受请托人财物,并在离职后收受。

胡星斗认为,这客观上是学习西方发达国家反腐经验,因时而变所采取的一种举措。

反腐必须与时俱进

反腐精确瞄准的需要,很大程度上来自贪腐特点发生的变化。腐败严重程度趋烈自不用说——在今年“两会”上,温家宝总理说,“随着发展市场经济,腐败现象接连不断地发生,而且越来越严重,甚至涉及到许多高级的领导人。”

仅2006年,全国共有97260人受到党纪处分,占党员总数1.4%。其中,有7名省部级干部涉嫌犯罪被移送司法机关依法处理。

这些案件较多的表现为商业贿赂。2006年,全国检察机关共立案侦查商业贿赂犯罪案件9582件,涉案总金额15亿余元。其中,发生在工程建设、土地出让、产权交易、医药购销、政府采购、资源开发和经销6个重点领域以及出版发行、银行信贷等9个重点部位的商业贿赂犯罪案件7182件,占立案总数的75%。

今年4月,记者在湖南郴州采访郴州市前纪委书记曾锦春一案时,当地一位企



国家食品药品监督管理局局长郑筱萸因受贿、玩忽职守罪,依法被判处死刑。



国家药监局原司长郝和平因受贿被判判处有期徒刑15年。



湖南省郴州市原纪委书记曾锦春借“双规”敛财数千万元。

业家抱怨说,“哪里有利益,官员就往哪里去;哪里利润高,哪里就搞垄断。”

原国家药监局医疗器械司司长郝和平“钓贿”的方式之一是,开会时先从兜里掏出一个旧的诺基亚手机放到会议桌上,于是地方官员或企业家心照不宣地赶紧买来新的手机。其出事时,竟然从家里翻出20多部未开包的新款手机。

但是,如郝和平般公然腐败的尚属少数,更多的腐败官员在通过打“擦边球”的方式进行权钱交易。闹出“认证风波”的全国牙防组,就游走于企业赞助和权钱交易的灰色地带。

此外,更多腐败官员是不通过自己出手的。据查明,北京市原副市长刘志华,通过职权为其情妇承揽工程谋取巨额非法利益。坊间戏语:“一个贪官的背后一定有一个贪婪的情人。”

而国家药监局前局长郑筱萸,“双规”以后才想明白,通过家属接受企业的财物也是受贿。

这种受贿还是容易被抓住把柄的,更为隐蔽的是“权力期权化”。前不久爆出的原上海建设党委书记、上海市房地产业协会会长陈士杰,原上海市房地局副局长、上海土地学会会长殷国元等,都是退休后“下海”捞“大鱼”。相关调查表明,他们不过是任上权力任后享受。而不少退休

官员“下海”后成为诸如企业的高级顾问,早已不是什么秘密,其间是否有猫腻,一直耐人寻味。

这些层出不穷的腐败花样,已经不再能够激起大家的惊讶。正是在这种情况下,顺应形势发展,中共对腐败的认识与制度化的治理也在逐渐强化。

2005年1月,中共中央颁布了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》,首次提出了反腐败工作的基本目标,“到2010年,建成惩治和预防腐败体系基本框架。再经过一段时间的努力,建立起思想道德教育的长效机制、反腐倡廉的制度体系、权力运行的监控机制,建成完善的惩治和预防腐败体系。”

大框架形成局面下的具体措施更是层出不穷。北京理工大学教授胡星斗对记者说,“恐怕几千个文件都不止了。”而严禁通过职务之便谋取不正当利益的规定,则是新形势下对腐败行为的一次对症下药。

关键在落实

腐败多发的原因耳熟能详。在今年的“两会”上,温家宝总理在会见中外记者回答关于反腐败问题的提问时,非常明确地表示:“造成腐败的原因是多方面的,其中最为重要的一点,就是权力过于集中,而又得不到有效的制约和监督。”

这就是我国目前反腐面临的结构性困境。胡星斗说,我国目前已制订了300多部法律、800多部法规和3万多个规章,但通病是,在不受监督、肆意延伸的权力面前效果有限。

在轰动一时的郑筱萸案中,尽管有《行政许可法》的明确规定,药监系统在做药品审批时也引进了专家的技术评审,但是事后证明,专家的技术评审形同虚设,行政审批权力依旧高于一切。

一些接受采访的专家学者对本次新《规定》的效用还是表达了一定程度的担心。中央党校的一位专家在给记者的短信中评论《规定》说:“类似通知太多,基本属于头痛医头脚痛医脚。”

尽管《规定》列出了有针对性的8条禁令,但其现实的可操作性如何,还有待实践检验。胡星斗说,“关键是这些规定有多少可以落实。”他认为,《规定》里虽然列举了严禁,也有“严肃处理”的话,但是没有看到具体的问责惩罚措施,“没有大力度的问责惩罚,所有的规定效用就会大打折扣。”

这样的例子已经很多。胡星斗举例说,1995年5月25日,中办、国办联合发布《关于党政机关(处)级以上领导干部收入申报的规定》,但由于缺乏监督与问责,最后不了了之。

针对此次《规定》的具体条款也有一些争议。清华大学公共管理学院廉政与治理研究中心副主任任建明说,权力的期权化是很难认定的。当事人双方很多只有一个口头的约定,要取证也是非常难的。在此情况下,如何认定是一个大问题。“但在很多国家这就不是一个问题。”任举例说,在新加坡,只要官员的一项决策,结果明显不合理,那就足以让这个官员接受惩罚。而在中国,这一点还做不到。“而且,在具体操作中,如何保证举报的有效性、有效保护举报人,这都是个问题。”

然而无论如何,我们看到,在制度反腐的征途上,中国又向前迈进了一步。

(据《中国新闻周刊》)

新形势下对腐败行为的一次对症下药  
中纪委精确打击新腐败