

美国联邦政府公职人员 利益冲突的制度约束与实施机制

蔡小慎,张存达*

【摘要】自20世纪50年代以来,为解决引发腐败以及公众信任危机的公职人员利益冲突问题,美国联邦政府逐步构建起一个适应社会文化背景的制度约束体系——不仅通过健全刑事法律、出台伦理法规、颁布行为准则等系列正式制度设计和安排构建起一套外在识别和威慑公职人员利益冲突行为的刚性约束篱栅,而且通过逐渐积淀的社会生态文化、组织公共精神以及个人伦理道德等非正式制度作用形塑起一道与正式制度相契合并内在规约公职人员利益冲突心理和行为倾向的柔性约束防线。此外,美国联邦政府还通过组织保障、教育培训和监督惩处等配套实施机制,不仅确保了规约利益冲突行为的正式制度与非正式制度得以有效实施和高效运行,而且对最终从制度体系的三个维度约束利益冲突行为以及有效遏制困扰美国联邦政府的公职人员利益冲突频发的局面产生了重要作用。

【关键词】公职人员;利益冲突;制度约束;正式制度;非正式制度

20世纪50年代以来,随着美国社会财富的急剧积累、政府规模的日益膨胀以及公共决策的权力扩张,发生了一系列如“水门事件”的利益冲突丑闻事件。美国联邦政府逐渐认识到,利益冲突是一种政府官员和雇员等公职人员私人利益足够影响或可能影响其履行公共职责的实际或潜在“情形”^①。现实政治实践中,由于公职人员自身公私利益边界的模糊性和人性自利动机的倾向性,导致私人利益与其公职所代表的公共利益之间的冲突在所难免,如果不及时加以有效制约就会成为引发腐败行为、公众愤怒和政治分裂的一颗毒瘤^②。因此,美国联邦政府通过一系列解决和预防“利益冲突”的制度约束设计以及保障这些制度实施的机制安排,从源头上形成有效阻断腐败发生的制度约束框架,有效化解了公职人员利益冲突矛盾的廉政风险。根据“透明国际”组织发布的“清廉指数排行榜”,美国近10年来一直位于前25名内,最新2014年的排名中,美国居第17位,中国排第100位,

*蔡小慎,法学博士,大连理工大学人文与社会科学学部教授、博士生导师;张存达,大连理工大学人文与社会科学学部博士研究生,116023。本文是国家社科基金项目“公共资源交易领域利益冲突治理的制度创新研究”(12BZZ051)阶段性成果。

①S. Williams, *Conflict of Interest: The Ethical Dilemma in Politics*, Aldershot: Gower Publishing Company, 1985, p. 20.

②G. Boyce & C. Davids, “Conflict of Interest in Policing and the Public Sector”, *Public Management Review*, vol. 11, no. 5, 2009, pp. 601—640.

相较于 2013 年,前者上升了 2 名,而后者下降了 20 名^①。一定程度上,美国联邦政府公职人员利益冲突防治的经验为我国现阶段“制度反腐”进程提供了一个可资借鉴或参考的“制度范本”。而新制度经济学家诺斯认为,制度是一个社会的博弈规则,它们是一些人为设计的、形塑人们互动关系的约束,由正式制度、非正式制度及其实施机制构成^②。因此,本文一方面梳理和分析了美国联邦政府公职人员利益冲突的正式制度和非正式制度约束框架,另一方面归纳阐述了保障双重制度约束有序高效执行的实施机制,希冀引发当前我国全面深化改革背景下对公职人员利益冲突制度约束建设的反思,推进我国反腐倡廉的法治与道德进程。

一、美国联邦政府公职人员利益冲突的正式制度约束

正式制度是指人们有意识建立并以正式形式加以确定的明文规则,如各种成文的法律、法规、规章和契约等,它们共同规制和约束着人们的行为^③。20 世纪 60 年代以来,美国为解决层出不穷的利益冲突丑闻现象,在联邦政府层面确立并安排了一套严密的公职人员利益冲突正式制度约束,主要包括一部注重震慑利益冲突犯罪行为的刑事法律《美国法典·刑事利益冲突卷》,两部注重预防利益冲突行为发生的伦理法规《政府道德法》和《1989 年道德改革法》以及一部明细指导利益冲突风险领域利益选择的行为准则《行政部门雇员道德行为准则》^④,最终构建起一套识别和威慑公职人员利益冲突的刚性约束篱栅(如表 1)。

表 1 美国联邦政府规制公职人员利益冲突的正式制度

正式制度约束	颁布时间	主要法案名称	对利益冲突行为的规制
刑事法律	1962	《美国法典·刑事利益冲突卷》	明晰从事有损政府事务罪、非法收受报酬、薪酬罪、以权谋私罪等利益冲突犯罪行为,若触犯将被判处 1 年或 5 年内徒刑或罚款或并罚。
伦理法规	1978 1989	《政府道德法》 《1989 年道德改革法》	建立财产申报制度,提前揭露可能存在的利益冲突;建立特别检察官制度,独立调查和起诉高级官员违法失职行为;完善离职活动限制等。
实施准则	1992	《行政部门雇员道德行为准则》	严控礼品收受行为、回避引起质疑的财务经济利益、严格限制介入外部活动等利益冲突行为,对重点风险领域“精准”防治。

(一) 健全震慑利益冲突犯罪行为的刑事法律

美国是西方国家中较早将公职人员利益冲突犯罪行为明确写入刑事法规的国家之一。从 1853 年国会颁布一项法律禁止联邦政府议员和雇员为美国南北战争时期的赔偿起诉问题提供私人帮助,到 1962 年《美国法典》第 18 编“贿赂、贪腐和利益冲突”章节中专门对“利益冲突”犯罪行为及其处罚做了详细规定,筑起了一道威慑警戒的高压红线。这部法律中明确规定:一是实施有损公共事务罪。第 204、205 和 207 条分别严厉禁止国会议员在美国联邦索赔法院或联邦巡回上诉院从事法律业务;官员和雇员协助国家索赔诉讼中接受任何报酬;前政府官员或雇员试图在离任限制期限内就某一特

①Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2014*, <http://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi2014>, 2014-12-03.
②[美]道格拉斯·C·诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:格致出版社,2008 年,第 50—53 页。
③卢现祥:《新制度经济学》(第二版),武汉:武汉大学出版社,2011 年,第 145—146 页。
④蒋娜、张永久等:《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》,北京:中国方正出版社,2013 年,第 5—6 页。

别事务对任何部门及其公职人员施加影响。二是非法收受报酬及薪酬罪。第 203 条既不允许国会议员、官员从事代理服务直接或间接的索取报酬,也不允许其他人向他们许诺或提供代理报酬。第 209 条还规定一般情况下不允许公职人员从美国政府以外的来源收取任何薪水、捐款或补偿金作为工作报酬,其他人也不能以任何方式对其补贴薪水。三是以权谋私罪。第 208 条不允许以公职人员身份通过决策、审批等任何方式,亲自并实质性参与到同自己配偶、未成年子女以及合作伙伴的组织等有关影响个人财务利益的特别事项。第 210 和 211 条既禁止公职人员提供任命到政府办公室工作的机会,也不准他人接受或者寻求获得任命官职的行为。四是规定了强制惩处办法。凡是触犯上述涉及利益冲突犯罪行为条款,都将处 1 年内监禁或处罚金或两者并罚,对于蓄意犯罪的处 5 年内监禁或处罚金或两者并罚,并且为提高震慑力,还规定司法部长对违法行为可以提起民事诉讼,这些处罚可以与其他法律法规的处罚同时进行^①。

(二) 颁布预防利益冲突逾矩行为的伦理法规

到 20 世纪 70 年代末,美国转向事前预防的制度设计理念,掀起了从政道德的法制化进程,1978 年出台第一部专门性伦理法规《政府道德法》,《1989 年道德改革法》又将国会议员也进一步纳入了规制范围,旨在帮助联邦政府变成一个公开的、诚实的、不为利益冲突困扰的政府。这一伦理法规体系中关键之处:一是建立财产申报制度,提前揭露公职人员的财务经济利益。要求包括总统、副总统在内的政府高级官员,在就职前 30 天以内以及离职时,都要向公众公开涵盖本人、配偶和子女的财产及收入、买卖交易、股票、债务等财务具体来源、数量及属性状况。某些涉及敏感领域的中层官员财务状况虽不需向公众公开但必须向主管部门秘密报告。如果报告显示私人经济利益具有俘获和侵害公共利益的潜在可能性,则要求合理采取资产剥离、自动放弃或自愿信托等方式予以资产处理,提前规避以权谋私风险。二是建立特别检察官制度,独立调查和起诉高级官员的违法失职行为。当司法部长在结束初步调查时发现事项需进一步调查或控告,或超过 90 日因缺少事实依据未完成的,应当任命一名独立于立法、行政、司法系统之外的特别检察官继续调查,无充分理由不得撤换。其职权包括:享有独立行使所有调查和诉讼权;向联邦法院提出证人豁免或传唤权;人员岗位设置及发放必要补贴的组织人事权等。如今司法部在调查高级公职人员的敏感案件中发挥着不可替代的作用。三是进一步限制公职人员离职后的“旋转门”行为。对《美国法典》中的离职限制条款进行了修缮,针对离职后的前政府部门公职人员,永久限制其代理特殊事宜,两年限制其前职责范围内的特定事宜以及一年限制其协助或咨询行为。同时,限制离职后重新就业的问题,禁止前高级联邦官员在离职后一年内,代表利益集团游说其工作过的前政府部门或与其签订合同^②。

(三) 出台规避利益冲突风险行为的实施细则

到 20 世纪 90 年代,美国联邦政府立法、行政和司法各部门依照上述伦理法律体系制定了相关配套的法规及其实施细则。其中,最重要也是最具有代表性的当属 1992 年政府道德办公室颁布的《行政部门雇员道德行为准则》,对一系列易发生利益冲突的行为进行了限制,内容详实并附有可操作性的大量司法判例,形成对重点风险领域“精准”防治的行为导向。这些行为限制主要包括:一是严控礼品收受行为。规定每次不超过 20 美元,来自同一机构或个人的礼品每年累计总额不超过 50 美元,禁止雇员利用其公职身份违规索取或收受外来礼物。除了总价值低于 10 美元的非现金物品、办公室分享食物与饮料

^①A. F. Dunathan & N. A. Sanghvi, “Federal criminal conflict of interest”, *American Criminal Law Review*, vol. 38, no. 3, 2001, pp. 73—76.

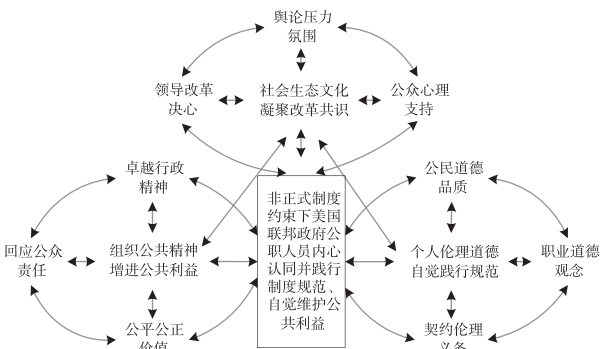
^②A. Stark, *Conflict of Interest in American Public Life*, Cambridge: Harvard University Press, 2000.

等非频发的类似例外情形,禁止雇员之间向上级赠送或接受下属赠送的礼物。二是回避引起质疑的经济利益。雇员在未授权情况下,应避免与利益相关人发生财务关系,回避产生直接或可预期受益的特定活动;同时,政府雇员以及他的配偶和未成年子女也不能获取引起社会公众对其公正性和客观性产生质疑的财务利益。如联邦通信委员会禁止他们的员工在任何公司拥有从事广播或电信通信的股票^①。三是严格限制介入政府外部活动。在未获得事先批准的情况下,雇员不得介入与其公职有冲突的外部就业或任何其他活动。无论有没有报酬,雇员都不得作为专家证人参加实质性利益诉讼、不得从政府以外的任何来源获得与其公职有关的教学、演讲或写作的报酬。部分高级非职业性的雇员可以获得不超过其年度基本工资 15% 的外部收入,但不可以涉及信托关系、受雇于担任任何协会董事会董事等职业。此外,还对寻求兼职、滥用职权等风险行为做出了规制。

总之,虽然本文无法全部罗列并详述美国联邦政府层面关于利益冲突的所有法条,但毋庸置疑的是美国联邦政府通过出台并不断完善这一系列正式制度约束框架,为公职人员可能面临或已经发生的利益冲突行为设定了明确限制,有效地对 20 世纪后半叶以来频发的利益冲突政治丑闻进行了防治。

二、美国联邦政府公职人员利益冲突的非正式制度约束

新制度经济学派认为,即使在现代社会,正式制度约束也只占整个约束的一小部分,人们生活的大部分空间仍然由非正式规则来约束^②。非正式制度主要包含传统文化、精神价值、伦理道德、风俗习惯等要素,它与正式制度相互影响、相互支持和相互转化,共同组成约束组织和个人行为的制度环境^③。自 20 世纪 50 年代以来,美国社会围绕利益冲突防治的改革进程,也伴随着非正式制度各要素的渐进变迁,逐渐积淀了崇尚法治规范的社会生态文化,重塑了维护并增进社会利益的公共精神,培育出自觉认同并遵循正式制度约束的个人



伦理道德,共同筑起一道与正式制度约束相契合的规约公职人员利益冲突心理和行为倾向的柔性约束防线(如图 1)。

(一) 积淀凝聚治理利益冲突的社会生态文化

非正式制度中的社会生态文化是制度之母,它通过长期积累沉淀为社会个体或群体提供共同享有的认知或规范,影响整个政治生态环境、社会舆论导向与个人价值取向,进而影响制度变迁的进程和方向^④。随着 20 世纪初美国进步主义运动的推进,整个社会逐渐积淀出一股推动利益冲突制度改

①B. C. Chapman, “Conflict of interest and corruption in the states”, Dissertation of the Department of Political Science in Southern Illinois University Carbondale, 2014, pp. 53—60.
②[美]道格拉斯·C·诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,第 68—69 页。
③卢现祥:《新制度经济学》(第二版),第 168—169 页。
④C. R. Williamson, “Informal institutions rule: Institutional arrangements and economic performance”, Public Choice, vol. 139, no. 3—4, 2009, pp. 71—87.

革的文化共识。首先,领导改革决心和魄力,引领清正廉洁的组织氛围。从罗斯福到里根、布什等美国总统,以铁腕反腐的政治改革形象,大刀阔斧地将改革触及类似邮政部等利益冲突严重的关键领域,并引领推动全美各州的利益冲突治理改革。包括总统在内的高级政治领袖依法申报财产,向公职人员示范了符合公正廉洁的国家行为、决议和程序。这种被大多数人认可及模仿的道德典范感召力,在组织内引领和塑造了一股共同遵守廉政价值观念和诚信行为的政治风气。其次,新闻揭露和舆论抵制,营造“零容忍”的社会压力环境。美国社会无法忍受政府的贪婪与腐败,连总统等高级领袖也不例外,媒体无孔不入地刺探官员以权谋私行径,通过舆论在社会各个层面创设一种社会褒贬评价,崇尚公共服务和公共利益,贬斥以权谋私、离职后游说等利益冲突行为,形成舆论批判和谴责的耻感压力氛围,从而引导树立“重契约、守诚信”的社会风尚^①。最后,公众的廉政观念觉醒,形成对利益冲突改革的心理支持。随着一系列政治丑闻报道的曝光,公众意识到国家法律秩序、民主精神价值以及公民权利不断受到威胁。他们对公职人员利用公职以权谋私的利益冲突行为嫉恶如仇,强烈要求财务利益公开化、公共决策透明化,加快预防公职人员渎职的改革呼声日益高涨,全社会对推动利益冲突正式制度约束的出台并朝着治理绩效正效应方向演进的改革达成一致共识。

（二）重塑维护并增进社会利益的组织公共精神

非正式制度中的组织公共精神意味着组织成员按公共理性的要求合理运用公共权力,使之回归到维护和实现社会公共利益的责任担当。20世纪80年代美国联邦政府启动了以“重塑政府”为核心的新公共管理运动,拉开了改革官僚制政府的序幕。2000年伴随着新公共服务理论的兴起,强调行政精神和责任使命,促使公职人员养成理性优先公共利益的行为习惯。首先,追求卓越的行政精神,驱动公职人员高效兑现维护组织公共利益的目标。联邦政府为逾越科层管理体制下追求个人或部门利益的官僚主义作风,引入“企业管理”理念,强调效率优先,向市场和社会组织下放权力,压缩公职人员以权谋私的寻租空间。并且这种“务实、行动、实效、进取”的美国实用主义精神,融入到“学习型组织”建设中,提供无缝隙、扁平化的社会公共服务,以更高服务效率实现组织公共利益。其次,回应公众的责任使命,驱动公职人员积极兑现公共服务承诺。明确政府是“掌舵”而非“划桨”的角色定位,以“公民满意”为宗旨,关注社会价值,建立真诚的共商对话,及时回应并帮助公众实现对公共产品的诉求。最后,公平公正的价值追求,驱动公职人员致力于增进社会整体福利。要求公职人员在面临私人利益可能影响或俘获公共决策时,以促进社会公正作为决策制定的价值坐标,以确保民众权益得到公正一致性的平等对待。例如,旨在促进和提升行政人员专业精神的美国公共行政协会,要求成员回避部门和个人利益,尽职尽责、公正客观地合理行使自由裁量权,作出那些可能不受利益集团欢迎却符合公众最佳利益的政策决定,致力于实现权力委托人的合法合理权益^②。

（三）培育内在认同并自觉践行制度规范的伦理道德

非正式制度中的个人伦理道德是调节公职人员利益冲突行为倾向时所依据的道德观念和伦理要求。20世纪70年代末,美国联邦政府掀起了一场行政伦理改革运动,不仅制定了前述的伦理法规,而且鼓励和培育公职人员内在的伦理道德,实现了法制他律与道德自律刚柔相济。首先,公职人员自身公民道德品质,激发其积极维护公共利益。美国政府通过对官员德才兼备、个人诚信等公民角色的素质考核以及社区和宗教的传统影响,激发公职人员的参与意识、公共利益意识、公民教育意识和社区意识等公民道德品质,使公职人员积极履行参与维护社会公共利益事务的公民角色义务。

^①张深远、张惠康:《美国财产申报制度的文化依托》,《理论探索》2014年第1期。

^②[美]特里·L·库珀:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,张秀琴译,北京:中国人民大学出版社,2010年,第37—38页。

其次,以诚实和正义为核心的道德观念内化为自觉认同公共利益优先的价值判断。诚如蒙哥马利·范瓦特所认为的“公职人员所具有的正义感可以带来强烈的社会责任心,表现出信仰和行动的一致”^①。可以说,诚实和正义是指导着联邦政府工作人员以公平、公正方式实现个人利益需求和提升个人价值的伦理准则。美国公共行政协会就要求公共管理者必须坚持信任与诚实,不因追求成就、荣誉或个人利益而动摇;保证自己的工作能够得到他人信任;等等。最后,恪守法规的伦理义务外化为自觉践行制度规范的行为。美国类似《行政部门雇员道德行为准则》的诸多法律,都会明确公职人员应当将宪法、法律和道德规范的忠诚置于个人利益之上;不得有与恪尽职守相冲突的财务利益;应当向当局揭发滥用职权和贪污腐败行为等伦理义务。这种尊重法律权威和践行责任承诺的契约法理精神,渐渐形成主动施加自我约束的法律信仰以及自觉维护公共利益法治秩序的守法信念。

总之,在公私利益冲突的道德困境中,公职人员究竟是选择公共利益还是选择私人利益,不仅仅是正式制度约束的结果,同时也是公职人员内心价值观念驱使的选择。美国联邦政府通过非正式制度建设加以伦理关怀,引发公平正义的公共精神思考,引导公职人员形成内心认同并自觉遵从正式规则的价值偏好,依靠内在的自觉性保证廉洁从政要求。

三、美国联邦政府公职人员利益冲突制度约束的实施机制

可以说,正式制度和非正式制度能否有效发挥行为约束作用,还有赖于保障它们贯彻执行的系列配套实施机制,否则将出现有法不依、有令不行等制度锁定和制度冲突问题^②。美国联邦政府除了建立起上述健全的制度约束框架,还通过组织保障机制确保正式制度的施行,教育培训机制激励自我实施非正式制度约束,监督惩戒机制提升正式与非正式制度执行效力,从而实现制度之间的相互融合与相互强化。

(一) 健全确保利益冲突正式制度施行的组织保障机制

可以说,如果没有健全的组织基础确保正式制度贯彻实施,它只会形同虚设,很难发挥其制度刚性约束功效。美国联邦政府利益冲突正式制度约束体系的执行职责,分散到立法、行政和司法的各系统部门机构之中,既分工明确、各有侧重,又相互制衡、互相配合。具体来说大致分为两大类:第一类是健全联邦刑事调查和起诉机构确保刑事法律实施。一般情况,在公职人员利益冲突犯罪案件的审查过程中,政府道德办公室如果发现有违纪举报或线索,会交给各部门和各独立机构监察长办公室,监督调查本部门公务员的欺诈、滥用职权等利益冲突行为,涉嫌刑事犯罪的移送司法部,司法部可以指派特别检察官进一步发起跨部门独立调查和起诉,联邦调查局负责专职调查包括总统在内危害国家安全和公共利益的机构和官员,最后法院负责司法判决工作。这种“分权制衡”的权力执行体系,有利于保证赋予各部门独立的执法能力,遵照相关程序规定,互不干扰并互相牵制,避免出现集体不作为或互相推诿的现象,是凸显制度刚性权威,发挥事后制裁和惩治功能的重要保障。第二类是成立专门伦理管理机构确保伦理法规及其行为准则执行。包括政府道德办公室、参议院道德委员会和众议院道德委员会等在内的这些机构,侧重事前预防,制定、实施并帮助公职人员理解相关道德行为准则。其中,最重要的是直接向总统和国会负责的政府道德办公室,在行政系统各部门都得任命一名“指派的政府道德官”,专职审查财务公

^①M. J. Mafunisa, “Conflict of interest: Ethical dilemma in politics and administration”, *South African Journal of Labour Relations*, vol. 27, 2003, pp. 4—22.

^②[美]道格拉斯·C·诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,第90页。

开报告和开展伦理教育,对伦理法规与道德计划的执行情况进行全面的、定期检查,并对其进行评价形成了一套自动纠错机制,并可建议采取进一步合适的立法行动^①。

（二）重视激励利益冲突非正式制度自我实施的教育培训机制

一般来说,由于非正式制度具有渐进性、缓慢性演进的变迁特征,容易形成滞后正式制度变迁的“路径依赖”,因此,通过外在激励机制促进生成新的制度支持观念、认同意识和行为习惯尤为重要。美国联邦政府政府道德办公室主要通过教育培训与伦理咨询等方式,激励公职人员公正廉洁的内在自觉性和自我约束力。一方面,通过廉政教育培训提高公职人员的从政道德自律水平。政府道德办公室属下的教育处,每次历时三个半小时,由管理分析员和律师通过讲课、音像教学、网络互动、情境案例分析等形式,主要对行政系统各部门负责制定、执行、监督道德培训计划的政府道德官员,进行有关行为准则和利益冲突法方面的教育培训,这样确保行政系统其他近 500 万公职人员也可以接受到高质量的道德教育。这种长期的法制观、价值观和利益观教育,可以激励和培养公职人员的廉政意识与公平正义的价值取向,引导公职人员内心自觉维护公共利益。政府道德办公室的一项调查评估显示,接受了培训的员工,具备更加伦理自主的行政人格,以及依法行政的职业素养。另一方面,通过伦理咨询引导正确的道德行为倾向。美国联邦政府道德办公室通过出版《政府道德通讯》《利益冲突与政府就业》等宣传资料为公职人员利益冲突行为选择提供行动参考^②。并且鼓励他们在面临模糊不清、存在争议或无明文界定的利益冲突困境时,向机构专职道德官员寻求援助,协助认识并避免不道德的行为。另外,公职人员如果采用咨询建议而最后出错也不会为此承担责任和遭遇惩罚。

（三）强化治理利益冲突刚性与柔性约束相济的监督惩戒机制

毫无疑问,完善有力的监督惩处制约机制是提高利益冲突正式或非正式制度执行力度的根本保证。美国联邦政府注重对利益冲突刚性约束与柔性治理相互促进的监督管理,对有法不依、执法不严的执行乏力现象和非理性私人利益偏好的消极思想加以惩戒。一方面,通过多元监督提升正式制度执行力与非正式制度驱动力。美国联邦政府内部隶属于国会的非党派独立机构政府责任局,负责检查整个联邦政府的执法工作表现,根据实施情况推动国会采取大量新的立法行动。督察长办公室通过独立审计调查,向总统廉正和效率委员会汇报,促进政府廉洁,提高政府制度实施效益。政府外部称为“第四权力”的新闻媒体,坚持正义不断揭露和曝光公职人员的违法失职、以权谋私等丑闻,大量如“公共廉政中心”等非营利组织和公民在《吹口哨人保护法》下也有着强烈监视公共服务水平和检举政府服务质量的责任使命,对正式法规的执行情况和非正式文化道德约束情况形成舆论压力和社会动力。另一方面,通过严刑惩戒增加正式制度违背成本,消减非正式制度滞后要素。《刑事利益冲突法》明确了多种利益冲突犯罪行为,分别处以不同的监禁及罚金。《政府道德法》对于违反财产申报者将提起民事诉讼,严重的还可提出刑事诉讼,判处最高 25 万美元的罚款或 5 年监禁。《行政部门雇员道德行为准则》则严格实行责任追究制度,详细规定辞退、罢免等行政纪律处分。可以看出,美国联邦政府通过严肃且周密的刑事处罚、经济罚款、行政处分还有道德惩处等手段,加大违法政治与经济成本,严厉惩治不认真、规避或虚假执行制度的情况。以此打消公职人员利益冲突侥幸心理,使公职人员基于守法收益提升的自利考量,形成自觉遵循正式法规的非正式制度观念和心理。

总之,由于利益冲突正式制度约束本身就是依据一定的伦理价值、道德目标等而设定的,对人的

^①R. N. Robert & M. T. Doss, “Public Service and Private Hospitality: A Case Study in Federal Conflict of Interest Reform”, *Public Administration Review*, vol. 52, no. 3, 1992, pp. 260—263.

^②马国泉:《行政伦理:美国的理论与实践》,上海:复旦大学出版社,2006 年,第 110 页。

行为具有导向和形塑作用,随着组织机构的强制执行及保障落实,也深刻影响着利益冲突非正式制度要素的演变,逐步形成新的文化传统、新的伦理道德和新的行为习惯,两者相互影响和相互转化。通过教育培训的引导促进形成公职人员观念认同、习惯遵守和伦理配合的内在自觉性,反过来又促进正式制度的变更、替代以及实施变迁,两者相互支持和相互促进。最后通过有力的监督惩处创设了促进正式与非正式制度相容制约的制度环境,两者协作合力共同提升了利益冲突约束绩效。

四、结语

综上所述,由于客观上公私利益边界的模糊性和主观上人性自利动机的倾向性,导致美国联邦政府公职人员私人利益严重影响和侵害公共利益的冲突问题频发且难以避免。为此,联邦政府探索构建了一个适应社会、政治、经济、文化背景的比较完整的制度约束体系。一方面,注重制度约束框架建设,日趋加强刑事法律、伦理法规和实施准则等正式制度的顶层设计,规避个人因追求自身效用最大化而出现机会主义行为;又通过积淀文化认同、重塑公共精神以及培育伦理道德等,形塑起影响正式制度并内在规约公职人员利益冲突行为选择态度的非正式制度防线。另一方面,还通过配套实施的组织保障机制、教育培训机制和监督惩处机制,促成利益冲突制度正式与非正式制度有效兼容和高效运转,最终从制度体系三个维度实现利益冲突行为的均衡约束,达到从源头上遏制腐败发生。我国正处于制度反腐的全面深化改革时期,上述美国联邦政府从源头上治理引发腐败的公职人员利益冲突问题经验,一定程度上为我们提供了某些有益的实践借鉴框架。

(责任编辑:杨嵘均)

Institutional Constraints on and Solutions to Conflicts of Interest for US Federal Government Employees

CAI Xiao-shen, ZHANG Cun-da

Abstract: Since the 1950s, in order to solve the problem of the conflict of interest among the US government employees, which give rise to corruption and crisis of public confidence, the federal government has gradually established a system of institutional constraints adjusted to the social and cultural background. On the one hand, through the introduction of a series of formal institutions including improving criminal law, establishing moral codes and issuing social norms, the federal government has established a framework of rigid constraints that can externally identify and penalize the acts of conflicts of interest committed by the government employees. On the other hand, a set of informal institutional constraints including the cultivation of the desired socio-cultural ecology, public spirit and individual morality can also help form a soft power guiding the management of the conflict of interest among the government employees. Moreover, the US government has also brought in a set of mechanisms such as organizational support, education and supervision to ensure the effective implementation of the formal and informal institutional constraints mentioned above. This has played a key role in effectively resolving the conflicts of interest confronting the US government through the three dimensions of institutional system.

Key words: government employees; conflicts of interest; institutional constraint; formal institution; informal institution