

论我国家族式腐败现状及其法律治理

——以近三年中管干部家族式腐败情况为例

胡佳佳

贵州大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2023年4月25日；录用日期：2023年5月16日；发布日期：2023年7月13日

摘 要

家族式腐败是指国家公职人员及其家族成员滥用或者利用国家权力及其影响力，谋取私利的行为。本文首先以近三年我国中管干部家族式腐败情况为例，对我国家族式腐败现状进行了量化分析，并归纳总结了近三年我国中管干部家族式腐败的行为模式。其次对我国目前治理家族式腐败的法律规范进行了梳理和分析，指出了其中存在的不足。最后，根据我国目前治理家族式腐败的法律规范的不足，提出了相应的完善建议。家族式腐败相比于一般腐败社会危害性更大，本文主要研究我国治理家族式腐败的法律规范的不足及其完善，对我国更好地治理家族式腐败，打赢反腐败斗争具有重要意义。

关键词

家族式腐败，法律治理，法律规范

On the Current Situation of Familial Corruption and Its Legal Management

—Taking the Family-Style Corruption of Administrative Cadres in the Past Three Years as an Example

Jiajia Hu

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Apr. 25th, 2023; accepted: May 16th, 2023; published: Jul. 13th, 2023

Abstract

Family corruption refers to the abuse or use of state power and influence by public officials and

their family members to seek personal gains. This paper firstly takes the family-based corruption of cadres in our country as an example and makes a quantitative analysis of the current situation and summarizes the behavior pattern of the family-based corruption of cadres in our country in the last three years. Secondly, the author carded and analyzed the current laws and regulations of governing family corruption in our country, which points out its shortcomings. At last, according to the insufficiency of the legal rules governing familial corruption, some suggestions are put forward. Family corruption is more harmful to society than general corruption. This paper mainly studies the deficiency and perfection of the legal norms governing family corruption, which is of great significance for our country to better control family corruption and win the fight against corruption.

Keywords

Family Corruption, Legal Governance, Legal Norms

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

腐败问题一直以来都是党和国家要解决的重要问题。二十届中央纪委二次全会对我国反腐败斗争做出重要部署，全会工作报告提出，“把党的十八大以来不收敛不收手、胆大妄为者作为重中之重”，彰显了党中央对待腐败问题零容忍、把反腐败斗争进行到底的坚定决心。此外，全会要求，“严肃查处领导干部配偶、子女及其配偶等亲属和身边工作人员利用影响力谋私贪腐问题”，这一部署，正是准确把握腐败呈现出领导干部亲属“寄生性”腐败特点、家族式腐败问题日渐突出的新趋势。在这种情形下，治理腐败不仅仅要严惩腐败干部，还要切断其家族成员利用其职权或职权影响力谋取私利的链条。

家族式腐败问题是腐败问题中的重点问题，本文研究我国家族式腐败现状及其法律治理，对于反腐败斗争具有重要的理论意义和现实意义。

2. 家族式腐败概念界定

要界定什么是“家族式腐败”，首先得界定什么是“家族”。《人口科学词典》解释道：家族是指“家庭的联合，两个及以上的家庭彼此间的亲属关系”。那何为“家庭”呢？根据《辞海》的解释，“家庭”是指“由婚姻、血缘或收养而产生的亲属间的共同生活组织”。家庭与家族的区别在于，家庭有同居共财之义，而家族不以同居共财为限。

要界定什么是“家族式腐败”，其次得界定什么是“腐败”。世界银行定义腐败是“政府公职人员滥用权力来谋取私利的行为”[1]。中央政治局委员、中央纪委副书记杨晓渡精辟地指出，“腐败的本质是权力滥用、以权谋私”[2]。正如彭新林学者对腐败的概念作出的界定：腐败是指行为主体滥用或者利用公共权力谋取私利的行为[3]。总的来说，学术界比较普遍接受的腐败定义是滥用公共权力谋取私人利益的行为，这一定义通俗地说就是以权谋私。综上所述，腐败是指行为主体滥用或者利用国家权力及其影响力谋取私利的行为。

家族式腐败是“家族”和“腐败”相结合的概念。何旗对家族式腐败做了如下界定：家族式腐败是指国家公职人员及其家族成员出于谋取家族私利的目的，通过共同运作(如指使、合谋、串通、纵容等)

方式滥用公共权力、公共资源或破坏法制准则的行为，即官员与其家族成员结成同盟、共同开展腐败活动的现象[4]。可以说，何旗对家族式腐败概念的界定是比较详细，从行为主体到行为模式都有比较详细的界定，但笔者认为，何旗对家族式腐败的概念界定过于宽泛，比如“破坏法制准则的行为”就是一个很宽泛的界定，对家族式腐败过于宽泛的界定并不利于对家族式腐败进行研究。故笔者尝试对家族式腐败的概念进行重新界定：家族式腐败是指国家公职人员及其家族成员滥用或者利用国家权力及其影响力，谋取私利的行为。正确理解这一概念，可以从以下两方面入手：

其一，家族式腐败的行为主体包括国家公职人员及其家族成员。其中，家族成员既包括公职人员的配偶、子女、父母，也包括公职人员的其他亲属，比如兄弟姐妹等等。

其二，家族式腐败的行为模式表现为公职人员及其家族成员共同实施腐败行为。具体来讲，家族式腐败的行为模式包括：公职人员纵容、默许其家族成员利用自己的权力或影响力谋取私利；公职人员主动滥用或利用自己的权力及影响力为其家族成员谋取利益；公职人员滥用或利用自己的权力及影响力为他人谋取利益，其家族成员收取财物等等。

3. 近三年我国中管干部家族式腐败情况

为了了解我国家族式腐败现状，笔者统计了近三年来中央纪委国家监委官网上公布的中管干部党纪政务处分中涉及家族式腐败的情况，并对其做了综合分析。

3.1. 近三年我国中管干部家族式腐败情况量化分析

在中央纪委国家监委官网上通报的中管干部党纪政务处分中，2022 年共处分了 37 名中管干部，其中涉及家族式腐败的有 12 人，占处分干部总数的 32.4%；2021 年共处分了 30 名中管干部，其中涉及家族式腐败的有 13 人，占处分干部总数的 43.3%；2020 年共处分了 14 名中管干部，其中涉及家族式腐败的有 5 人，占处分干部总数的 35.7%。近三年共处分了 81 名中管干部，其中涉及家族式腐败的共有 30 人，占处分干部总数的 37.0%。

根据笔者的统计结果，2020 年我国中管干部家族式腐败发生率为 35.7%，2021 年我国中国干部家族式腐败发生率相较于 2020 年有所上升，达到了 43.3%，而 2022 年相较于 2021 年有所下降，下降到了 32.4%。这说明，虽然近三年我国家族式腐败治理并没有取得明显的成效，但我国家族式腐败发生率总体还是呈下降趋势的。根据统计结果，近三年我国中管干部家族式腐败发生率均在 30% 以上。由于家族式腐败的社会危害性相较于一般腐败要大得多，家族式腐败一旦发生，影响的不仅仅是公职人员个人，有可能是整个家族，所以 30% 以上的发生率足以引起我们高度的重视。笔者统计近三年我国中管干部家族式腐败的发生率，一方面是为了从量上了解我国家族式腐败的现状，另一方面也是为了证实近年来家族式腐败现象确实在腐败现象中十分突出，从而本文研究家族式腐败的法律治理也就具有重要价值。

3.2. 近三年中管干部家族式腐败行为模式分析

笔者尝试对近三年中管干部家族式腐败行为模式进行归纳，发现主要有以下几种行为模式：1) 公职人员利用其职权或职务影响为其家族成员谋取利益。这里的利益包括财产性利益，如原国家粮食局党组成员、副局长徐鸣利用职务影响为其子经营活动谋取利益¹；也包括服务性利益，如第十九届中央委员、全国政协社会和法制委员会原副主任傅政华长期安排多名公职人员为家人提供服务²；还包括工作性利益，如国家烟草专卖局原党组成员、中央纪委原派驻国家烟草专卖局纪检组组长潘家华将多名亲人安排

¹ 参见 https://www.ccdi.gov.cn/yaowenn/202201/t20220124_166723.html。

² 参见 https://www.ccdi.gov.cn/scdcn/zggb/djcf/202203/t20220331_183521.html。

在烟草系统工作³。2) 公职人员利用职权为他人谋取利益, 家族成员收受财物, 如新疆生产建设兵团原副司令员, 党委原常委、政法委原书记杨福林利用职权为他人谋取利益, 亲属收受他人财物⁴。3) 公职人员纵容、默许其家族成员利用其职权或职务影响谋取利益, 如江苏省委原常委、政法委原书记王立科纵容、默许亲属利用其职权谋取私利⁵。如果说公职人员利用职权或职务影响为其家族成员谋取利益这种情形中, 公职人员是主动的, 那么公职人员纵容、默许其家族成员利用其职权或职务影响谋取利益这种情形中, 公职人员就是被动的, 但都改变不了家族式腐败的本质, 即公职人员及其家族成员利用国家权力或权力影响力谋取私利。

在上面三种家族式腐败行为模式中, 公职人员利用职权或职务影响为其家族成员谋取利益这种家族式腐败情形发生率是最高的, 其次是公职人员纵容、默许其家族成员利用其职权或职务影响谋取利益, 正如谢红星所说, “领导干部利用职权给亲属输送利益, 领导干部的配偶子女依靠公权力大肆敛财, 成为贪腐的固定模式”^[5]。此外, 同一公职人员可能涉及多种家族式腐败行为模式, 比如江苏省委原常委、政法委原书记王立科就涉及两种家族式腐败行为模式: 其一是长期安排多名公职人员为其及家人提供服务, 其二是纵容、默许亲属利用其职权谋取私利⁶。

4. 我国家族式腐败法律治理现状及其不足

严格来说, 法律治理包括法律规范、法律实施、法律监督等方面, 但本文仅从法律规范层面讨论我国家族式腐败治理现状, 因为对于家族式腐败法律治理来说, 完善的法律规范是基础, 法律实施和法律监督都是建立在法律规范基础之上的, 法律实施和法律监督都要以法律规范为依据。笔者梳理了我国目前治理家族式腐败的法律规范, 并对其进行深入研究, 发现我国目前规制家族式腐败的法律规范有以下几点不足:

4.1. 尚有由家族成员单独实施的家族式腐败行为未纳入法律规制范围

我国目前有关治理家族式腐败的法律规范主要有《刑法》、《监察法》、《公职人员政务处分法》等。《刑法》第三百八十五条规定了受贿罪。家族式腐败中有一种常见情形就是公职人员利用职务便利为他人谋取利益, 其家族成员收取他人财物。在这种情形下, 笔者认为公职人员及其家族成员可能构成受贿罪的共同犯罪, 可以依据《刑法》第三百八十五条以及第二十五条至二十九条关于共同犯罪的规定分别对公职人员及其家族成员进行处罚。此外, 《刑法》第三百八十八条之一规定了利用影响力受贿罪。如果公职人员的近亲属利用公职人员的职务便利为他人谋取利益, 索取或收受他人财物, 本质上这也是一种家族式腐败, 可以根据《刑法》第三百八十五条之一对公职人员的近亲属进行处罚。2016年“两高”发布了《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《贪污贿赂司法解释》), 该解释第16条第2款规定: “特定关系人索取、收受他人财物, 国家工作人员知道后未退还或者上交的, 应当认定国家工作人员具有受贿故意”。根据该条款的规定, 如果公职人员的家族成员索取、收受他人财物, 公职人员知道后未退还或者上交的, 对公职人员应以受贿罪论处^[6]。该条款对事后知情型受贿中国家工作人员受贿故意的推定情形做出了明确规定, 使得我国反腐的刑事法网更趋严密, 且对利用特定关系人进行受贿的国家工作人员实施严厉制裁提供了可供遵循的法律依据, 加大了对贿赂犯罪的惩治力度^[7]。此外, 《公职人员政务处分法》第三十三条规定了公职人员利用职权或者职务上的影响为本人或者他人谋取私利的以及纵容、默许特定关系人利用本人职权或者职务上的影响谋取私利的, 对公职人员的

³ 参见 https://www.ccdi.gov.cn/scdcn/zggb/djcf/202111/t20211113_155021.html。

⁴ 参见 https://www.ccdi.gov.cn/scdcn/202112/t20211202_154803.html。

⁵ 参见 https://www.ccdi.gov.cn/scdcn/202109/t20210922_154606.html。

⁶ 参见 https://www.ccdi.gov.cn/scdcn/202109/t20210922_154606.html。

相应处分。这里的“他人”和“特定关系人”显然是包括公职人员的家族成员的。也就是说这里规定了两种家族式腐败情形(即公职人员利用职权或职务上的影响为其家族成员谋取私利以及公职人员纵容、默许其家族成员利用本人职权或者职务上的影响谋取私利)对公职人员的处分。

以上均是在我国现行法律规范体系下,受到规制的家族式腐败行为,但是,尚有由家族成员单独实施的腐败行为未受到法律规制。如果公职人员的近亲属通过公职人员职务上的行为,为自己谋取利益,是否构成犯罪呢?《刑法》并没有规定,根据罪刑法定原则,如果刑法没有规定,那就不能认定为犯罪。也就是说,公职人员的家族成员通过公职人员职务上的行为,为自己谋取利益,这种行为尚未被刑法所规制,不过毫无疑问的是,公职人员的家族成员通过公职人员职务上的行为,为自己谋取利益,属于家族式腐败行为。并且,就其社会危害性而言,公职人员的家族成员通过公职人员职务上的行为,为自己谋取利益的行為的社会危害性并不低于公职人员的家族成员利用公职人员的影响力受贿行为的危害性,而后者目前有《刑法》规定的利用影响力受贿罪进行规制,而前者尚未有法律对其进行规制。换句话说,我国《刑法》对家族式腐败行为的规制是有漏洞的。

4.2. 缺乏对公职人员家族成员的监察

除了我国现行《刑法》并未规制到所有的家族式腐败行为之外,我国现行《监察法》也尚未把公职人员的家族成员纳入监察范围。《监察法》第十五条规定,监察机关对下列公职人员和有关人员进行监察:(一)中国共产党机关、人民代表大会及其常务委员会机关、人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院、中国人民政治协商会议各级委员会机关、民主党派机关和工商业联合会机关的公务员,以及参照《中华人民共和国公务员法》管理的人员;……(六)其他依法履行公职的人员。《监察法》及其《实施条例》并未对《监察法》第十五条规定的“有关人员”做出明确解释,学界目前对《监察法》第十五条规定的“有关人员”范围尚有争议,有些学者认为对“有关人员”的界定还应联系《监察法》的其他相关法条(如第63条中的“有关人员”和第58条中的“其他有关人员”),“有关人员”既应包括公职人员,也包括公职人员之外的其他“有关人员”[8]。还有学者更进一步认为《监察法》其他法条中的“有关单位和个人”也都是该法主体效力的适用对象[9]。有学者认为“有关人员”指的就是涉案人员[10]。针对这一说法,还有学者总结了“非监察对象说”“监察对象说”和“交叉说”三种学说,在指出“监察对象说”无法实现逻辑自洽的同时,也道出了“非监察对象说”和“交叉说”的不合理,并在此基础上提出了“涉案人员”与监察对象之间的包含与被包含的关系[11]。

如果说,“有关人员”就是指涉案人员的话,那么在家族式腐败案件中,监察机关对涉案的家族成员也是有监察权限的。可见,虽然《监察法》及其《实施条例》并没有对“有关人员”的范围做出明确规定,但已经有学者意识到,把涉案人员解释到监察对象中的合理性。而在家族式腐败案件中,涉案的家族成员也应该成为监察对象。但在我国,学者的解释是不具有法律效力的。综上所述,我国目前《监察法》中所规定的监察对象并不包括公职人员的家族成员。家族式腐败是公职人员与其家族成员共同实施的腐败行为,如果只对公职人员进行监察,而对其家族成员不进行监察,必然达不到治理家族式腐败的法律效果。

4.3. 缺乏对家族成员实施的尚未构成犯罪的家族式腐败行为的规制

《公职人员政务处分法》第二条规定,本法所称公职人员,是指《中华人民共和国监察法》第十五条规定的人员。虽然根据《监察法》《政务处分法》的规定,政务处分对象并不限于公职人员,非公职人员依法履行公职也可以成为政务处分对象[12],但是公职人员的家族成员,如果并未依法履行公职,就不能成为政务处分对象。

如果实施家族式腐败行为,尚未构成犯罪的,对于公职人员,尚有《公职人员政务处分法》对其进行法律规制,给予其应有的政务处分。但对于公职人员的家族成员,我国目前尚未有法律对其进行规制,那么,是因为公职成员的家族成员在这种情况下不用进行法律规制吗?笔者认为,不是的,相反,笔者认为,在家族式腐败案件中,即使公职人员的家族成员尚未构成犯罪,只要实施了家族式腐败行为,就应该有法律对这种行为进行规制。因为,腐败行为,往往是逐渐发展起来的,刚开始可能是滥用或者利用职权谋取小利,渐渐地,就会发展成为,滥用或者利用职权谋取大利。笔者认为,这是我国法律规范在规制家族式腐败方面存在的一个漏洞。

综上所述,我国现行法律规范针对家族式腐败的规制存在以下三点不足:其一,尚有由家族成员单独实施的家族式腐败行为未纳入法律规制范围,比如,家族成员利用公职人员的职务便利为自己谋取利益的家族式腐败行为尚未得到法律的规制;其二,缺乏对公职人员家族成员的监察。虽然学界有学者提出把涉案人员也列入监察对象之中,但目前法律并没有明文规定,故至少在法律层面上,对家族式腐败的监察还是存在漏洞的;其三,缺乏对家族成员实施的尚未构成犯罪的家族式腐败行为的规制。

5. 我国家族式腐败法律治理完善建议

通过前文的分析我们知道,目前我国对家族式腐败的法律规制是有不足的,针对这些不足,笔者提出了如下完善建议:

5.1. 对家族成员单独实施的家族式腐败行为进行全面规制

根据前文的分析我们知道,在我国现行法律规范体系内,尚有家族成员单独实施家族式腐败行为未纳入法律规制范围,比如公职人员的家族成员利用公职人员职务上的便利为自己谋取利益,就尚未得到法律的规制,也就是说,对于公职人员家族成员的这种行为,我们目前还没办法通过法律的手段对公职人员的家族成员进行制裁。但显然,这样的行为属于家族式腐败,和公职人员的家族人员利用公职人员职务上的便利,为他人谋取利益并收受他人财物的行为(利用影响力受贿罪)的社会危害性不相上下,但后者目前已经有法律规制了,而前者尚未得到法律的规制。笔者认为,可以通过列举加兜底的立法模式,穷尽所有目前已知的家族式腐败行为模式,在加上其他应该由法律规制的家族式腐败行为作为兜底条款,让家族式腐败行为得到全面的法律规制。

5.2. 增加对公职人员家族成员的监察

根据前文的分析我们知道,我国现行《监察法》所规定的监察范围只限于公职人员和依法从事公务的人员,对于并未依法从事公务的公职人员的家族成员,监察机关并没有监察权限,这就给公职人员的家族成员实施家族式腐败行为留下了可乘之机。笔者认为,为了更好地治理家族式腐败,我们应该扩大监察机关的监察范围,把公职人员的家族成员也纳入到监察范围之内。这样,监察机关既能对公职人员进行监察,也能对公职人员的家族成员进行监察,就会大大遏制家族式腐败发生的可能性。

5.3. 对家族成员实施的尚未构成犯罪的家族式腐败行为进行规制

根据前文的分析我们知道,我国现行法律规范缺乏对家族成员实施的尚未构成犯罪的家族式腐败行为的规制。我们知道,腐败现象往往不是一朝一夕就能产生的,家族式腐败也是如此。家族式腐败的社会危害性也并不是一开始就很大,以至于构成犯罪。刚开始可能是公职人员及其家族成员利用国家权力及其影响力谋取小利,渐渐地,就有可能发展成为利用国家权力及其影响力谋取大利,以至于构成犯罪。所以,要治理家族式腐败,即使是轻微的尚未构成犯罪的家族式腐败行为,也要治理,“勿以恶小而为

之，勿以善小而不为”，只有治理好了轻微的家族式腐败，才能防治更严重的家族式腐败。

对于公职人员而言，只要其实施了家族式腐败行为，即使尚未构成犯罪，我们也可以通过《公职人员政务处分法》对其进行处分。但是对于并未依法履行公职的家族成员，如果实施了尚未构成犯罪的家族式腐败行为，在我国现行法律规范体系之下，并不会受到法律的规制。所以，笔者认为，在法律规范层面，我们应该增加对家族成员实施的尚未构成犯罪的家族式腐败行为的规制，明确其应当承担的法律后果，以弥补我们现行法律规范的漏洞。

综上，笔者认为，完善我国治理家族式腐败的法律规范可以从以下几个方面着手：其一，对家族成员单独实施的家族式腐败行为进行全面的法律规制；其二，扩大监察机关的监察范围，增加对公职人员家族成员的监察；其三，对家族成员实施的尚未构成犯罪的家族式腐败行为进行规制。虽然，完善我国治理家族式腐败的法律规范也并非一朝一夕的事，但作为法律人，对完善法律规范的不懈追求是不可或缺的态度。

参考文献

- [1] [美]迪特尔·哈勒,[新西兰]克里斯·肖尔. 腐败: 人性与文化[M]. 诸葛雯, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2015: 3-4.
- [2] 杨晓渡. 坚持和完善党和国家监督体系[J]. 党建研究, 2019(11): 15-18+35.
- [3] 彭新林. 腐败犯罪法律治理对策研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2021: 8-9.
- [4] 何旗. 家族式腐败问题研究[M]. 北京: 中国方正出版社, 2020: 8-9.
- [5] 谢红星. 家族主义伦理: 传统中国腐败的文化之维[J]. 湖北社会科学, 2016(9): 120-127.
- [6] 徐海波. 《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第 16 条第 2 款之意涵诠释——兼论特定关系人与国家工作人员受贿共犯的限定[J]. 法律适用, 2019(3): 104-111.
- [7] 马祖存, 官胜男. 新贪污贿赂司法解释影响下的贿赂案件侦查[J]. 净月学刊, 2016(6): 65-71.
- [8] 马怀德. 中华人民共和国监察法的理解与适用[M]. 北京: 中国法制出版社, 2018: 66-67.
- [9] 谭宗泽, 张震, 褚宸舸. 监察法学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2020: 141-142.
- [10] 刘俊杰. 论监察法实施的刑事实体法保障[J]. 法学论坛, 2021, 36(6): 140-147.
- [11] 秦前红, 薛小涵. 论《监察法》中的涉案人员: 规范意涵、角色定位及其制度建构[J]. 学术界, 2022(4): 114-125.
- [12] 张成立, 张西勇. 政务处分制度探析[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2021(6): 199-205.