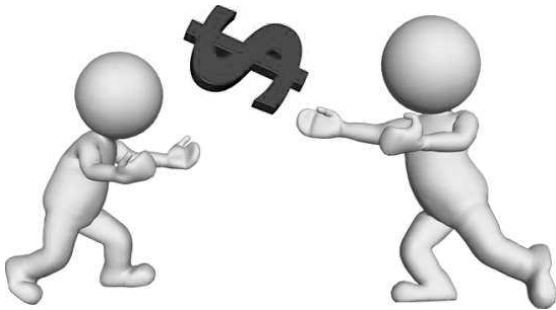


从“加德纳案”看美国的利益冲突罪



□魏昌东 尤广宇

利益冲突罪是美国预防腐败犯罪的特色罪名体系，该类犯罪以公职人员违反义务实施与公职关联行为作为立法规制的对象，将侧重点从以权谋私转为创设公职行为所可能导致的公正性风险，实现了腐败犯罪立法从传统的报应主义为中心向以预防主义为中心的历史嬗变，打破了职权与利益必须具有直接关联性时才承担刑事责任的理论桎梏。“加德纳案”是美国利益冲突罪的第一案，其在美国腐败犯罪立法史上影响巨大，直接推动了美国反腐立法体系的全面转型，揭开了预防腐败的新篇章。



“加德纳案”：美国利益冲突罪第一案

美墨战争是 1846 年至 1848 年爆发的一场关于领土控制权的战争。战争结束后，遭受战争侵害的美国公民纷纷要求美国政府赔偿在战争中遭受的损失。为此，美国专门设立了由 3 人组成的索赔委员会处理索赔事宜，并设定了委员会决定最终局性且不可公开决定的规则。索赔委员会正式开始工作后，接到大批索赔者提出的申请，由此导致赔偿进程受阻，而许多提出索赔的公众因无法承受反复前往索赔委员会的麻烦，转而在索赔委员会所在地委托代理人，由此催生了国会委员所在地委托业务的“发展”。在此期间，

许多国会议员们趁机挂牌营业，代理诸多受害者进行索赔，为了揽客甚至会宣称自己有门路可以快速索赔。因该时期索赔程序简陋、监管宽松，越来越多的伪受害者混入索赔队伍之中，而代理他们索赔的议员们常常因有利可图，对此情况置若罔闻。乔治·加德纳便是伪装者之一，而其代理人则是大名鼎鼎的参议员托马斯·科文，后来的美国财政部长。

1848年，乔治·加德纳声称自己在墨西哥内地的银矿遭受战争破坏要求政府赔偿，并聘请参议员托马斯·科文和他的侄子罗伯特

G·科文担任其代理人。参议员科文自然不必多说, 罗伯特·G·科文则是索赔委员会中一位委员的姐夫。两位科文又聘请了弗利奥特·松顿·拉利担任代理人, 拉利虽无任何法律背景, 却有着特殊的身份——索赔委员会主席的女婿。就这样, 三人组成的委员会中至少有两人和这个代理团体关系密切。索赔过程中, 参议员科文购买了加德纳的部分诉讼利益后, 而在收到菲尔莫总统邀请其担任财政部长后, 参议员科文开始全力摆脱身负的代理案件(加德纳案与其他 37 份小型索赔案), 并将其手中持有的各类索赔案的债权纷纷转

让出去。

根据当时的法案与时任财政部长的托马斯·科文的命令，加德纳总共获得了近 50 万美元的赔偿。事后媒体爆出该索赔案件是彻彻底底的欺诈后，加德纳受到调查并被认定构成诈骗罪。而托马斯·科文尽管在案件爆出后备受质疑与指责，但基于当时议员从事代理活动是普遍现象，且在欺诈案件调查结果“没有任何证据证明托马斯·科文知道索赔是虚假的”，故没有任何一部现存法律能够谴责其行为，从而使其顺利地舆论的漩涡中脱身。

《防止欺诈政府财政部法》：美国向利益冲突罪打出的“第一枪”

“加德纳案”中参议员科文的所作所为，将议员代理索赔现象推到了风口浪尖之上，或者说，愈演愈烈的“走后门”式代理已达到爆发的临界点。

参议员科文能身兼 38 个索赔案件的代理人绝非偶然，而其在“加德纳案”中的作为便成为压死骆驼的最后一根稻草。面对议员们不仅对虚假索赔熟视无睹，而且借机敛财，甚至毫不遮掩公然宣传的情况，社会各界再也无法容忍这些议员中饱私囊的行为，质疑

与问责之声震耳欲聋。迫于愈加沉重的社会压力，国会制定并通过了《防止欺诈政府财政部法》，明令禁绝官员、议员代理任何针对美国的索赔案件。所以，在“加德纳案”中，真正使本案在立法史上留下浓墨重彩一笔之人不是加德纳，而是参议员托马斯·科文。

正是参议员科文的行为，使美国各界认识到了公职身份的潜在影响性与公职行为的模糊性，促使立法机关转变以往只聚焦于公

职人员权钱交易的传统评价模式，加强了对公职人员关联性行为的关注。在此案的推动下，利益冲突罪得以孕生。

1853年第32届国会通过了《防止欺诈政府财政部法》，该法案规定：（1）“美国任何官员、雇员，担任索赔案件代理人或律师的，或协助索赔诉讼的，或因接受酬金或分成，而意图或考虑提供帮助的，应处以五千美元以下的罚款或一年以下的监禁，或并罚。”（2）“任何立法部门的议员或代表，

美国法典：不断扎紧利益冲突的笼子

(一) 2.0 版本：1948 年美国法典第 18 编第 15 章第 283 条

1948年,第80届国会将会1853年立法编为第18编第15章第283条“官员或雇员牵涉针对政府索赔诉讼”,其内容调整为:“任何隶属美国的官员、雇员,或在任何机构部门或参众两院任职的官员、雇员,担任索赔案件的代理人或律师的,或协助索赔诉讼的,

或因接受酬金或分成而考虑提供协助的，应处以 1 万美金以下的罚款或一年以下的监禁，或并罚。”

(二) 3.0 版本: 1962 年美国法典第 18 编第 11 章第 205 条

1962年，第87届国会通过了《87-849号公法》，将分散于各章节中类似的利益冲突罪整编到一起，并将美国法典第18编第11

章正式更名为“贿赂、以权谋私和利益冲突”，原第 283 条被改编为第 205 条“公务员和雇员在针对政府的索赔或影响政府的其它事务中的活动”，其主要内容为：“任何部门或机构的公务员、雇员、担任代理人或接受进行索赔诉讼的，或由于协助索赔而接受酬谢，或在其中有分成或利益的，或在任何涉及美国直接重大利益的案件中担任代理人或

制约公职行为：美国利益冲突罪的立法根据

更为便捷的“走关系”方式。最后，参议员科文不仅持有了加德纳的诉权利益，而且也持有着其他案件的诉权利益，这种用金钱购买有风险的诉权利益并非常人的首选，除非他能够确信自己有利可图。

以上四点仅是对本案代理行为的质疑，更不用说那些直接宣称自己有门路的议员是如何进行代理活动的。管中窥豹可见一斑，仅从加德纳案就能看出，议员们对追求自身利益的重视，对担负公务职责的无视，对遵守行政程序的蔑视，对侵害公共利益的漠视。这些践踏规则的代理行为，已经动摇了社会根基、损害了政府信誉、危及了政权存续，因而必须严令禁止，才能“挽狂澜于既倒，扶大厦之将倾”。

了应对社会各界压力，那么发展至 3.0 以上版本的禁止公职人员代理或帮助涉及美国利益的事务，便不再是仅有现实（历史）意义的条文，而是具有实质内涵与反腐原理的规范。其内涵与原理表现在个人利益与公职义务的矛盾关系之中，一方面，符合公共利益需求是公共行政的前提、权力运行的基础，所有个人因素应当被隔绝在权力及其利益的运行秩序之外，故权钱交易、权力寻租、以权谋私等行为被严令禁止。另一方面，公职义务是个人行为与公共行为的分界线，只有符合公职义务要求的公共行为才是能充分满足公共利益的需求、符合权力运转的标准，只有遵守公职义务下的个人行为才不会影响到公权力的运行秩序、不会使民众质疑行政

益冲突。违反公职义务的个人行为，尽管可能不涉及自身公权力的行使，但却是在影响整体权力运行秩序、引起公众对行政公正性的质疑。

因而，尽管属于个人活动，但却违反公职义务的行为，其主观意图是在积极追求违反效果的出现。而且是刻意避免个人利益与公职权力直接关联，以逃避部门监管、法律追究。这种情况下，违反义务的个人行为，将公权力的公正性、公务的可信赖度和公共利益置于脆弱无助的危险状态，也只有将此类行为犯罪化，才能维护公权力的正当性，才能有效防止公共利益受到侵犯。

(作者简介:魏昌东,上海社会科学院法学研究所教授、博士研究生导师;尤广宇,中国政法大学刑法学硕士研究生。)

上海深流遗失有限公司 遗失
公章 壹枚 声明作废 遗失
营 业 上 海 兆 亮 电 声 有 限 公 司 遗 失
业 执 照 正 副 本 声 明 作 废
章、 上 海 沛 程 商 贸 有 限 公 司 遗 失
财 务 专 用 章、 法 人 章、 声 明 公 废
遗 失 上 海 公 章 壹 枚、 声 明 作 废
行 开 上 海 康 德 餐 饮 有 限 公 司 遗 失
J290002982831、 声 明 作 废
上 海 市 宝 山 区 优 麦 食 品 店 遗 失
营 业 执 照 正 副 本、 注 册 号
3110136006093694、 声 明 作 废
上 海 市 嘉 定 区 安 亭 镇 陈 建 芳、 货
店 遗 失 营 业 执 照 正 副 本、 注 册 号
31101146600577724、 声 明 作 废
上 海 翔 擎 实 业 有 限 公 司 遗 失
品 流 通 许 可 证 副 本、 许 证 编 号
SP31101171210015689、 声 明 作 废
上 海 峰 亭 餐 饮 管 理 有 限 公 司 遗
失 银 行 开 户 许 可 证、 核 准 号
J29002529736401、 声 明 作 废
上 海 哈 里 南 商 贸 有 限 公 司 遗 失
营 业 执 照 正 本、 证 照 编 号：150000
0021609290593、 声 明 作 废
上 海 鹤 章 实 业 有 限 公 司 遗 失 国 税 通
用 机 打 发 票 壹 份、 代 码 131001323352、
号 码：20930812-20930850、 声 明 作 废
上 海 市 松 江 区 迎 春 镇 珍 珍 发 行 店
遗 失 国 税 通 用 机 打 发 票 12 份、 代
码：131001523361、 号 码：044
37951-04437962、 声 明 作 废
上 海 沟 端 服 饰 有 限 公 司 遗 失 银
行 开 户 许 可 证、 核 准 号
J2900016297502、 声 明 作 废
上 海 市 青 浦 区 君 稳 鞋 店 遗 失 营
业 执 照 副 本、 统 一 社 会 信 用 代 码
923101181MA1MOPXN5H、 声 明 作 废
上 海 市 青 浦 区 君 稳 鞋 店 遗 失 税
务 登 记 正 副 本、 税 号：3303
21196604154820、 声 明 作 废
上 海 市 嘉 定 区 马 陆 镇 邱 建 材 行 营
业 执 照 正 副 本、 统 一 社 会 信 用 代
码 9231011414M14W38324、 声 明 作 废
上 海 闻 景 文 化 传 播 有 限 公 司 遗 失
值 税 普 通 发 票 79 份、 代 码 3100173320、
号 码：32782022-32782100、 声 明 作 废
上 海 市 杨 浦 区 万 春 酒 家 遗 失 国
税 通 用 定 额 发 票 存 根 联 100 元 1 本、
代 码：131001628062、 号 码：
03586951-03587000 声 明 作 废
上 海 呀 咕 吧 咨 询 管 理 有 限 公 司 遗
失 营 业 执 照 正 副 本、 证 照 编 号：1200
0000201704250281、 (82)、 声 明 作 废
上 海 吴 泾 城 市 投 资 建 设 发 展 有 限 公
司 遗 失 营 业 执 照 正 副 本、 证 照 编 号：12
000001200609260005、 (06)、 声 明 作 废
上 海 市 浦 东 新 区 三 林 镇 三 彩 便 利 店
遗 失 国 税 通 用 定 额 发 票 100 元 1 本、
代 码：131001628061、 号 码：04255151-
04255200、 50 元 1 本、 代 码 1310016287963、
号 码：02835701-02835750、 声 明 作 废
上 海 市 嘉 定 区 菊 园 新 区 永 发 农 产
货 店 遗 失 税 务 登 记 正 副 本、 税 号：
33262370012008042、 声 明 作 废
上 海 市 长 宁 区 杰 香 水 果 店 遗 失
国 税 通 用 定 额 发 票 存 根 联 100 元 1
本、 代 码：131001628063、 号 码：
12947651-12947700、 声 明 作 废
上 海 市 浦 东 新 区 金 杨 街 道 群 联 农 产
店 遗 失 国 税 通 用 定 额 发 票 存 根 联 100 元 2
本、 代 码：131001528064、 号 码：04555001
-04555100、 50 元 1 本、 代 码：1310015279
63、 号 码：04303401-04303450、 声 明 作 废
上 海 品 宜 保 安 服 务 有 限 公 司 遗 失
上 海 增 值 税 专 用 发 票 (发 票 联 和 抵 扣
联) 3 份、 代 码：31001811330、 号 码：
11201593-11201595、 增 值 税 普 通 发
票 (发 票 联) 3 份、 代 码：031001800105
、 号 码：13557832-13557834、 声 明 作 废
上 海 易 泰 投 资 有 限 公 司 遗 失 银
行 开 户 许 可 证、 核 准 号：J290
0174700801、 声 明 作 废
上 海 驰 策 市 场 营 销 策 划 有 限 公
司 遗 失 银 行 开 户 许 可 证、 声 明 作 废
J29000557262101、 声 明 作 废
上 海 提 香 电 子 科 技 发 展 有 限 公 司
遗 失 食 品 经 营 许 可 证 副 本、 许 可 证
编 号：YJ13101140043125、 声 明 作 废
上 海 越 豪 投 资 发 展 有 限 公 司 遗
失 银 行 开 户 许 可 证、 核 准 号：
J2900135379502、 声 明 作 废
上 海 市 崇 明 县 铜 炭 乡 货 店 遗 失 食
品 流 通 许 可 证 正 副 本、 许 证 编 号：
SP3102301050002461、 声 明 作 废
上 海 堡 悦 企 业 管 理 咨 询 合 伙 企 业
有 (有 限 合 伙) 遗 失 人 名 单
业 主 曾 投 资 中 文 (有 限 合 伙) 的
公 章、 财 务 专 用 章、 法 人 章 (原 委
派 代 表“王 海 浩”章)、 声 明 作 废
上 海 市 嘉 定 区 真 新 街 道 恒 驰 茶
叶 行 遗 失 食 品 经 营 许 可 证 副 本、
负 责 人：林 溪 水、 许 可 证 编 号：
YJ1310144049204、 声 明 作 废
上 海 升 升 汽 车 租 赁 服 务 股 份 有 限
公 司 遗 失 营 业 执 照 正 副 本、 证 照 编
号：00000000201512290013、 (14)、
中 文 公 章、 财 务 专 用 章、 法 人 章 各
壹 枚、 财 务 U 盾、 金 税 盘、 声 明 作 废
上 海 市 杨 浦 区 联 群 小 百 货 商 店 遗 失
国 税 通 用 定 额 发 票 存 根 联 100 元 1 本、
代 码：131001727765、 号 码：33490951-33491
000、 20 元 1 本、 代 码：131001627862、
号 码：17699851-17699900、 50 元 1 本、
代 码：131001627962、 号 码：10139701-10
139750、 100 元 2 本、 代 码 131001628064
号 码：12854601-12854700、 声 明 作 废

[illegible]

陆宽 传媒 | 遗失注销减资登报
021-59741361
13764257378(微信同号)