

利益差异格局下的国际追逃追赃

——基于现金管理视角的分析与解决

蒋来用

〔摘要〕 现金管理与国家现代化进程紧密相关，影响国际追逃追赃政策的落实。由于与发达国家之间存在的巨大利益差异，欠发达国家追逃追赃面临十分不利的国际环境。资金在防逃追逃中扮演着关键角色，因为出逃必须以非法积累的财富达到一定量为条件，出逃的前兆往往表现为腐败资金的外流，出逃后无钱的人并不受他国欢迎而容易劝返或被遣送回国。我国现金管理制度从极紧到极松的变迁给国际追逃追赃造成诸多困难，发达国家严而无形的反腐防逃“网络”值得借鉴，形势要求我国国际追逃追赃战略有必要适时调整，即从侧重境外到更多关注境内、从侧重追逃到更多关注追赃、从侧重追逃到更多关注防逃。

〔关键词〕 廉政；追逃追赃；现金管理；利益差异

〔中图分类号〕 D630.9 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1000-4769 (2016) 05-0098-09

现金管理与国家现代化进程紧密相关，反映国家治理水平的高低，影响国际追逃追赃等反腐败政策的落实。十八大以来，我国国际追逃追赃力度加大，取得明显成效。2014 年共追逃 500 多人、追赃 30 多亿元。^{〔1〕}2015 年，“天网行动”共追回外逃人员 1023 名、追赃 30 亿元。^{〔2〕}国际追逃追赃成为我国反腐“第二战场”，体现了国家反腐的坚定决心和坚强意志，但同时也说明了腐败分子携款外逃现象还比较严重，国外被一些腐败分子当成了“避罪天堂”。腐败分子为何能这么容易聚敛巨额资金，又如何能携款出逃？“猎狐行动”“天网行动”开启后，证照管理不断加强，地下钱庄遭受重创，腐败分子被绳之以法，为何仍有不少腐败官员外逃？为何欠发达国家共同面临追逃追赃问题，而发达国家却很少面临此类问

题？本文拟从现金管理角度进行比较分析，尝试解决这些问题。

一、利益差异：国际追逃追赃面对的不利环境

国际追逃追赃作为国际合作的一项内容，涉及到国与国之间的利益关系。合作共赢是建立在利益对等互利基础之上的。腐败是人类社会的毒瘤，遭到所有国家和地区反对。反腐败是人间正义事业，占据道德制高点。但反腐败一旦落实到具体的行动与合作，利益方面的考虑是非常现实的事。我们不能完全只从道德层面要求其他国家或地区履行国际反腐公约或公约中的义务，无偿满足反腐败的要求，而应该兼顾现实的利益，

〔作者简介〕 蒋来用，中国社会科学院社会学研究所副研究员，中国廉政研究中心副秘书长，博士，北京 100732。

在利益上实现互利共赢。国际追逃追赃出现的种种困难和阻力后面，其实都是利益差异引起的矛盾、冲突与对立的结果。

腐败分子和资金主要从欠发达国家往西方发达国家流动，追逃追赃的呼声主要在欠发达国家和地区。西方发达国家贪官外逃和腐败资金外流现象并不十分突出，追逃追赃的需求并不旺盛。以中美为例，美国是中国最大的腐败犯罪分子外逃目的国，而美国腐败犯罪嫌犯罕有携款潜逃到境外的情况。⁽³⁾发达国家与欠发达国家之间的利益差异成为当前国际反腐败合作的矛盾根源，对欠发达国家的追逃追赃产生根本性影响。将腐败分子和腐败资产追回成为广大欠发达国家和地区国际反腐败合作的核心内容，但发达国家和地区国际反腐败的兴趣点在打击反洗钱、跨国行贿以及防止利益冲突、推进透明公开等方面。因为利益上的考虑，发达国家和地区可能对追逃追赃消极被动，并不主动配合。

不同的利益诉求决定了各国各地区维护各自利益的策略重点与处理方式具有较大差异。作为腐败资金和人员流出国，基于国内政治、社会舆论以及公共资源保护等多重考虑，迫切需要追回人员和资产，因而动用了大量政治资源和力量，投入了相当的资金、人员从事这项工作，追逃追赃的成本高昂。就流入国而言，腐败人员和资产进入后，与机构、企业、人员发生联系，事实上形成了多种或多层法律利益关系。境外追赃有可能引起财物原所有人、现持有人以及第三人之间利益冲突。⁽⁴⁾如腐败分子利用腐败资金购买房屋、开办企业、与当地居民结婚生子等等，国际追逃追赃行动将打破“平静”的法律关系，会影响到多方主体的利益，而不仅仅是腐败分子个人。⁽⁵⁾国际反腐败合作要求国际公约和条约签署方都要承担相应的义务，腐败人员和资本流入国同样要履行相应的职责和义务。所有义务的履行都是一项成本。调查腐败人员和资产下落，抓捕关押腐败分子，让相关企业提供有关信息等都需要动用政府资源，增加企业负担。如瑞士反腐败代表团2016年1月访问中国时曾提出，瑞士为了维持世界金融中心地位，需要银行业保持廉洁，要求银行审核客户，对客户进行风险评估，但审核成本很高。国际追逃追赃如果不考虑这些现实利益就会很难达成合作。

国际追逃追赃所面临的利益不对称或严重失衡之所以产生和存在，与各国经济发展程度和水平有关，也与国家治理结构及其成效有关。国家

治理效果的差异必然反映到防腐防逃措施的有效性上。发达国家腐败分子携款外逃的很少，一定程度表明其防腐防逃措施相对有效。现金管理就是一个典型的例子。发达国家对现金管理制度严格且执行到位，公民很少使用现金，反洗钱制度在防止腐败和腐败资金转移外逃上发挥了有效作用。大量欠发达国家则与此相反，官员携款外逃现象与现金使用缺乏有效约束现象往往同时并存。要改变国际上腐败人员和资金“一江春水向西流”的局面，国际追逃追赃有需求的国家和地区有必要加快国家治理现代化进程，在现金和人员管理等多个方面要加强控制。充分利用互联网、大数据、智能手机等现代技术手段，降低支付成本，提升交易安全性和便捷度，同时提高政府管理和社会治理水平，由此推进反腐败、反洗钱、反偷税漏税能力全面提升。各国各地区国家治理能力和现代化水平彼此接近，具体规则措施相互借鉴趋同，将会增强各国各地区互利共赢的合作基础，逐步消除利益差异，增厚彼此的共同利益，反腐败国际合作的空间就会越来越广，机会越来越多，成效越来越显。

二、资金资产：影响国际追逃追赃关键因子

打蛇要打“七寸”，办事要抓关键。国际追逃追赃要取得突破性进展，必须要在关节点上用力用功，方能收到事半功倍的成效。国际追逃追赃看似一个对外的问题，其实是一个“对内”的问题，是国家治理现代化程度不高或不够的表现。无论国内还是国际追逃追赃主要是两个目的：一是将外逃贪官追回来绳之以法；二是将腐败资产追回。追逃追赃表面上看是人和资产两个问题，其实根子是钱的问题。腐败的目的都是为了钱，腐败实施过程中的所有行为都是围绕“钱”字开展，以非法方式收钱敛财，又以非法方式藏匿、漂白和转移。外逃人员首先要做的一件事就是以非法方式聚敛财富并达到相当的数量。如中国银行黑龙江分行哈尔滨河松街支行原行长高山，在2004年出逃之前，以非法手段占用20多家单位的巨额存款，然后以提现、转账、电汇或境外购置资产等方式非法据为己有。资产以不同形式和方式存在，非法聚敛财富的方式和手段也各有不同，但从公开的刑事裁判文书来看，国内发生的大量贿赂案件，不少是通过现金方式完成的。因为用现金方式贿赂过手“不留痕”，不容易暴露。有的腐败虽然不是直接用现金方式完成的，但与

现金管理存在紧密关系。偷税漏税、地下钱庄等很多非法经济活动都与现金形影相随，也与腐败和不作为等不正之风紧密相关。现金“闸门”一旦关紧，腐败及其他非法活动将源头无水，会受到极大的遏制。在现金流通使用环节设置“过滤网”，能够大幅增加腐败的难度和成本，让腐败分子不好弄到钱或者不便洗钱，从源头上减少外逃，也就从根源上减少了追逃追赃的需求。

钱是腐败分子得以生存和实现出逃的凭借与依靠。没有钱，腐败分子就没有动力出逃，也会缺乏或丧失出逃能力或抗御反腐败调查风险的能力。并不是所有腐败的人员都具备出逃的条件，腐败金额的多少是腐败分子是否出逃或能否成功出逃的关键因子。腐败出逃必须以腐败积累财富到一定程度为条件。只有以腐败方式聚敛到足够的财富，随着出国机会增多，出逃才有可能。腐败分子绝大多数是工作和收入稳定的公职人员，不少是具有一定社会地位的“一把手”或掌握审批、合同签订、财务、资源分配等重要权力岗位的人物，他们过着体面和受人尊敬的生活。腐败资产聚敛不到足够程度，他们一般不会有出逃的想法。没弄到足够的钱就放弃工作和收入外逃到完全陌生的异国他乡，一般人不会这样冒险。即使因一时冲动出逃的人，在国（境）外过一段艰辛酸楚、颠沛流离的生活后，也比较容易劝返。

腐败分子出逃的前兆首先是资金的出逃。腐败发展到一定程度就会出现携款潜逃的问题。以腐败方式获得的财富总是非法的，不管通过什么方式、经过多少次洗漂，心里总会觉得不安全和放心。腐败金额越大，不安全感就越强。在惩处腐败力度加大的情况下，出逃的倾向就会相当强烈。从已经发现的腐败外逃的案例来看，腐败分子多半是先将腐败所得的资金财物转移到国外，然后才寻找机会出逃。资金大量出逃或不正常外流的背后，极有可能的是人的出逃，尤其是惩治腐败力度加强，对追逃追赃打击力度加强的时候，资金和人出逃就会增多。我国在签署《联合国反腐败公约》前一段时间，腐败人员外逃明显增加就是明显的例子。^①

逃到国外的腐败分子会变成无钱的人。腐败

分子要保持原有的生活质量和水平需要花钱，还会面临诉讼、敲诈勒索等威胁。腐败分子在境外最担心的就是被指控犯罪，因为一旦指控成立，其腐败所得将会丧失殆尽，他所有的努力将会白费。腐败犯罪是各国刑法共同打击的对象，受到道义谴责和法律的制裁。在国际反腐败合作不断加强的形势下，针对出逃腐败人员诉讼会不断增多。在境外遭受起诉将承受繁重的经济负担，很容易让人倾家荡产。例如，100名“红通”人员中的乔建军前妻赵世兰被美国警方逮捕，几次通过律师提出保释请求，但都遭法院驳回，直到2015年4月27日检方和辩护律师Mark Werksman就交保达成协议后才以40万美元交保。^⑥除此之外，昂贵的律师费也让一般人难以承受。一旦腐败分子赃款消耗殆尽，就会面临被遣返的处境。

身上无钱的腐败分子并不受他国欢迎。腐败分子即便逃出去，外国并不欢迎而成为一种担心和负担。腐败分子多数年龄偏大，对他国语言不通，缺乏国外工作技能，如果没有钱为所在国作投资或消费贡献，就丝毫没有利用价值，相反会成为所在国的负担和包袱。没有钱的腐败分子会与该国公民争抢就业机会，增加社会管理的成本和风险。出于社会安全、就业、国际关系、国家形象等考虑，这些国家会以移民造假等原因主动将“无钱”的腐败分子遣返回国。

三、严而无形：发达国家反腐防逃“网络”的建构机理

发达国家也存在较多的腐败，但家中搜出大量现金的腐败官员数量很少，如果出现绝对是惊天新闻。如2016年1月，法国当局从国际田径协会联合会反兴奋剂机构前主管Gabriel Dollé家中搜出现金87000欧元^⑦，被媒体爆炒而臭名远扬。西方发达国家之前也出现过不少官员收受并藏匿大量现金的腐败案，但自二十世纪八十年代之后，此类腐败大量减少。发达国家官员腐败后很少出逃，因此这些国家追逃追赃的压力并不大。这一效果的取得与这些国家建立强大的网络控制密不可分。

① 《联合国反腐败公约》于2005年12月14日正式生效。在相关国际条约生效前的一段时期里，腐败分子外逃情况严重。如在2003年8月3日至8月5日，在北京、上海、广州等口岸、航空港共查获60多名持护照或者通行证企图外逃的国家工作人员。2003年9月29日，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》生效。9月30日零时至10月1日的24小时中，就有51名贪官在企图外逃时被捕。在那个“十一”黄金周，中国司法机关共抓捕了115名企图外逃的贪官。参见《海外追贪》，载于《中国民航报》2012年6月8日第8版。

现金管理在发达国家治理中扮演非同小可的作用。西方国家并不是从反腐败角度完善现金管理制度，而是从反洗钱和税收征管的角度切入，使得现金管理体系健全完善。税收征稽能力是国家治理现代化的重要方面和体现。相对于欠发达国家而言，发达国家偷税逃税率非常低，公民的纳税意识比较高、自觉性比较强，但也与这些国家严密制度设计有关。这些国家将预防腐败举措嵌入税收征管体系，与国家金融体系和征信体系等紧密对接。发达国家税收征管体系让政府能充分掌握每个公民的每笔收入和每项资产，公民想意外增加或减少一笔收入或资产而不受到监管非常困难。如比利时每个公民的收入和财产信息国家都掌握，每笔收入都与税收紧密相关，税务部门都可以查出来，所以要向一个人行贿几乎很难。

税务系统要做到天衣无缝必须得借助现金管理体系。现金大量使用的地方，税务系统即便设计得十分完美，也会被各种“招”弄得支离破碎、功能衰竭。西方国家对现金使用均设置多重限制。在很多西方国家法律中，对大额现金使用作出严格限制。如意大利规定现金交易上限为1000 欧元，超过1000 欧元的，必须通过非现金支付的方式进行交易。2005 年11 月25 日欧洲议会和欧洲理事会通过《关于防止利用金融系统洗钱和从事恐怖活动的指令》，认为现金的大量使用被反复证明容易导致洗钱，并为恐怖分子提供资金。因此，在那些允许超过限制规定支付现金的成员国，所有法人或自然人在商业贸易活动中收受现金都必须受该指令约束。宝石、贵金属、艺术品等交易商和拍卖行收受超过15000 以上欧元现金必须受该指令约束。考虑各成员国的不同情况，为有效解决大量现金支付带来的风险，各成员国可作出决定，制定更严格的规定。指令第七条规定，适用该指令的机构和个人一次性交易金额在15000 欧元以上的，不管是单笔的还是相关联的多笔交易，应采取尽责措施对顾客进行核查。该指令第十条规定，成员国应要求赌场中的所有顾客都要登记身份，当顾客购买或交换2000 欧元以上的赌博筹码时，应核实其身份。受成员国监督的赌场应在任何情况下都要在顾客进入赌场之前或之时，对其身份进行登记、识别、核对，而不管其购买赌注的多少。该指令要求各成员制定对金融机构的惩罚措施。而美国《银行保密法》及《银行保密法的规定》明确：金融机构对超过1 万美元的现金存款、取款和货币兑换都需要在交易完成后15 天内向联邦金融犯罪执法网递

交现金交易报告。

携带现金进入发达国家都受到严格限制，超过限额部分将被没收。如进入欧洲申根国家不能携带超过1 万欧的现金，美国规定入境携带的现金不得超过1 万美元。发达国家公民每天从银行取现受到严格限制，如允许每天在ATM 机上取的现金非常有限（见表1）。发达国家对这些规定执行非常到位，很少有人大量使用现金。虽然很多欠发达国家也有此类规定，但很多执行并不理想，政策预期目标与现实差距较大，企业和个人使用现金数量较多。

表1 部分发达国家每天从ATM 机取现的最高金额

国名	每天从ATM 机取现的最高金额
英国	300 英镑
西班牙	600 欧元
瑞士	2000 法郎
加拿大	500 加币

西方国家对公职人员的公务支出都要求使用信用卡，不能使用现金支付，否则不能报销。在企业和非政府组织等机构，现金支付也都受到限制。因此，不论到欧洲、北美还是日本，现金普遍很少使用。用100 欧、100 美元、100 英镑这样大面额货币支付的人很少。欧洲一些地方甚至不接受100 欧元的现金，因为没有零钱可找。大额现金支付交易更难见到，因为大额现金交易会让交易方不安，给人产生对方来路不正的感觉。现金使用之所以较少是因为非现金支付方式非常普及，发达国家公民都熟悉票据、银行信用卡和借记卡，养成了非现金方式支付的习惯。必须使用现金的地方非常少，如农贸市场、旧货二手市场、工艺展等。非现金支付方式的普及有利于国家治理，因为非现金支付会留下痕迹，这给征税以及犯罪调查等带来很大的便利，同时根据大数据对不同种类公共消费频次、金额、时段进行分析，细分出不同类公共消费的标准，从而很容易识别和发现“超标”消费，使得管理更为精细准确，公共消费者无侥幸心理，都得按规矩办事。通过非现金方式支付让公务消费支出“留痕”，贪污贿赂等行为被发现的风险很高，绝大多数公职人员就会养成廉洁意识和习惯，搞腐败的人就成为“极极少数”。在严格的金融管理制度下，要腐败十分困难，要将腐败所得转移到国外更是难上加

难,不仅成本高昂,而且风险极高,因而让人却步。

基于现金管理和税收征稽等制度,西方国家很容易建成比较完善的诚信体系和反洗钱系统,从而织成了一张无形的大网,不仅对防止腐败以及携款外逃具有重要阻遏作用,而且对识别和发现腐败犯罪能积极有效发挥作用。“红通”人员李华波多次骗取鄱阳县财政局存放在鄱阳县农村信用联社的资金9400万元后于2011年1月外逃新加坡。2013年4月,李华波因利用新加坡银行账户头接收18万多新加坡元的赃款,被判刑15个月。2015年3月,携3亿元人民币赃款潜逃美国的原中储粮河南周口直属库主任乔建军,因涉嫌欺诈和洗钱被美国加州联邦检察官起诉。^[8]从这些案例可以看出,发达国家的反洗钱等制度织成的防腐防逃网络能有效发挥作用。这个网络严密并且执行严格,让人不敢轻易腐败。欠发达国家的腐败人员以母国的方式行事,很容易触“网”被捉。

发达国家利用已经建构的反腐网络比较容易搜集腐败、洗钱等犯罪的证据并进行分析研判,因而在证据标准要求上与欠发达国家存在较大的差别。证据问题是其他国家与西方国家追逃追赃合作的一个瓶颈问题。欠发达国家国际追逃追赃不顺的一个重要原因就是未能提供所需的必要证据。如一位美国官员曾说,中美两国已就反腐败问题进行合作,但中方极少为美国提供所需证据以起诉涉嫌贪污公款的中国潜逃官员。^[9]国际追逃追赃的证据要求高,要求证据材料与腐败犯罪之间具有实质性联系。如根据美国法律规定,民事没收适用优势证据规则来证明拟没收财产与犯罪之间具有实质性联系,即犯罪所得来源于犯罪行为。^[1]犯罪嫌疑人的非法所得以及带出境的资金,如果人不到案,很难查清确认。^[10]外逃的腐败分子想方设法逃避法律追究,不仅重金聘请律师进行辩解,还会编造证据妨碍追逃追赃。这对反腐网络不健全的国家 and 地区而言,是一个比较“闹心”的问题。请求国与被请求国证据获得的基础条件不一样,欠发达国家现代化程度不高,发现和预防腐败能力比较弱,搜集腐败痕迹存在现实困难。欠发达国家要成功追逃追赃,除了通过外

交努力得到发达国家支持外,尚需提升证据获取能力,在预防腐败上采取更为精准有效的措施。这就倒逼请求国必须加强国家治理,对现金管理等制度进行完善并严格执行。

四、从紧到松:现金管理制度变迁 给国际追逃追赃带来的压力

现金管理对国际追逃追赃的不利影响主要体现在,宽软的现金管理环境给行贿受贿提供便捷机会,导致腐败数量增多,涉案金额增大,携款外逃人员或具有外逃倾向人员变多,直接增加国际追逃追赃负担,也给正在进行的反腐败国际合作增加压力。

腐败产生的原因十分复杂,但现金管理偏软容易导致现金泛滥,给腐败犯罪创造大量机会,是当前滋生腐败的一个重大根源。大量贿赂犯罪都通过现金实施,如衡阳市人大代表贿选案涉案金额巨大,涉案人员都使用了现金方式行贿。现金投放量直接影响腐败相关指标。总体而言,东部发达地区的腐败案件比中西部地区多,涉案金额大,外逃腐败分子多。之所以形成这种不平衡的结构,与现金投放分布有关。虽然东部发达地区非现金支付条件远远好于中西部地区,但现金投放量远远超过中西部落后地区。^[2]大规模的现金投放混杂了相当多的利用大额提现来进行黄赌毒、走私、洗钱、偷税漏税等各种违法犯罪行为^[11],其中包括行贿受贿等腐败犯罪行为。

新中国成立后相当长一段时期,我国对现金严格管控,这段时期的腐败发生率很低,腐败分子携款外逃微乎其微。1950年4月,中央人民政府政务院发布了《关于实行国家机关现金管理的决定》,规定“一切国营企业、机关等库存现金,除规定限额外,其余必须交存当地人民银行;单位之间资金往来,须经银行转账。”12月,政务院授权人民银行实行资金管制,即一切国有单位的现金使用需经人民银行批准,一切交易全部通过银行划拨清算。1955年,规制范围由国有部门进一步扩展至公私合营企业、手工业合作社等。这些单位异地采购,货款需经银行汇兑。^[12]1977年11月28日,国务院发布《关于实行现金管理

① 参见《美国法典》第18编第983条,北京:中国社会科学出版社,1996年。

② 以深圳市为例,从2001年开始,人民币现金净投放量逐年大幅攀升,连续6年位居全国大中城市第一。2007年前9个月,深圳的现金投放量占全国近一半,10月份进一步急速增长。参见《深圳年内结束银行“限额提现”——今年前9个月,深圳的现金净投放量占全国近一半》,载《人民日报》2007年11月20日第6版。

的决定》，对现金使用也作了严厉的规定，体现了高度的计划经济特性。^①严格的现金管控，使得社会现金使用量非常有限。

1988年8月16日国务院通过《现金管理暂行条例》（以下简称《条例》），现金管控开始放松。2011年1月8日国务院作出的《关于废止和修改部分行政法规的决定》，删除该条例法律责任一章中的三项规定，现金管控更为放松。在20世纪70-80年代，流通中的现金增长缓慢，1977年仅195亿元，到1988年也不过2134亿元，之后则爆发式增长，到2015年达到了63217亿元（见图1）。80年代后期，贪污贿赂引起社会强烈不满。90年代以来，腐败分子携款外逃现象开始浮现并受到广泛关注，腐败形势依然严峻一直延续至今。十八大以来，中央纪委实行“开门反腐”，开始公开追逃人员数量和成功追赃金额。根据中央纪委书记王岐山所作的工作报告公布的2014年和2015年追逃的人数以及2015年“首次实现追回人数超过新增外逃人数”的判断，2014年和2015年我国腐败出逃人数估计在500人以上，数量并不少。在综合治理力度不断加大，对证照、出境、地下钱庄等大力清理情况下，仍有不少官员外逃，说明不仅追逃追赃任务繁重，防逃任务一样十分艰巨。

腐败分子携款外逃现象紧随我国现金管理制度大幅放松之后出现。最近几年暴露的腐败案件，涉案金额巨大，很多涉案人员在家中藏匿巨额现金，让人瞠目结舌。^②不少腐败分子直接带着现金出逃。如根据加拿大《温哥华太阳报》报道和起

诉书指控，中储粮河南周口直属库主任乔建军妻子赵世兰2012年带着大笔现金飞往温哥华，在当地购买了公司和两栋房子。⁽¹³⁾这些案例事实说明现金管理松懈是诱发腐败分子携款外逃的重要变量。审视当前的现金管理制度，我们会发现其制度设计及其运行存在不少漏洞，未能有效实现“加强对社会经济活动的监督”目标，不利于防止和打击腐败。

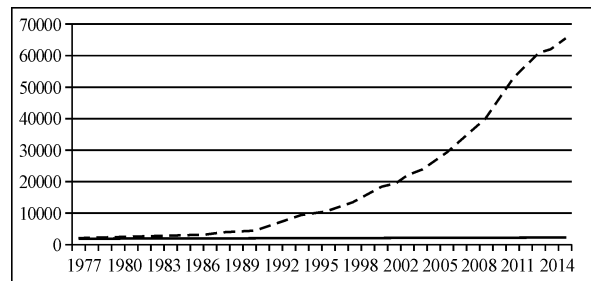


图1 1977-2015年我国流通中的现金
(期末余额, 单位: 亿元)

资料来源: 根据历年《中国统计年鉴》整理。

第一，制度设计与实际利益脱节造成开户银行不认真履行审核职责。1988年8月之前，现金管理除了人民银行“把关”之外，还得地方政府进行审核。如库存现金限额先由各单位提出计划，开户人民银行审查，并报请当地政府核定。《条例》取消了这种严格的行政审批制度，改由开户银行核定开户单位的库存现金限额。现金管理行政化色彩减弱，商业化色彩增强，政府由直接管

① 《关于实行现金管理的决定》对现金使用作出严格规定。首先现金保留严格控制。凡一切国营企业、事业、机关、团体、部队、学校、集体经济单位（以下简称财政单位）所有现金，除核定的现金库存限额外，其余必须存入当地中国人民银行（无银行机构的地方，授权信用社办理），不得自行保留。人民公社、生产大队、生产队及其开办的企业现金使用，由省、市、自治区比照这一规定制定具体管理办法。第二，实行严格行政审批制。财政单位的库存现金限额，由各单位提出计划，经开户人民银行审查，报请当地革命委员会核定。单位库存现金限额一般不得超过三天的日常开支，离银行较远的单位，可以适当放宽，但最高不得超过十五天的日常开支。第三，严格经济往来使用现金，支付结算只能通过人民银行的渠道。财政单位间的经济往来，必须通过中国人民银行转账结算。除发工资、旅差费、向个人采购农副产品、对个人其他支出以及结算起点以下的零星开支等必须使用的现金部分外，其他均不得支付现金。各单位到外地采购所需资金，不准自带现金或经邮局汇款，必须通过中国人民银行用汇兑或其他结算方式结算。

② 参见各类案件报道，国家发改委煤炭司原副司长魏鹏远家中搜查发现现金折合人民币2亿余元；前河北省秦皇岛市北戴河区供水总公司总经理、秦皇岛市城管局副调研员马超群家中搜出现金人民币9002万元；重庆市巫山县交通局原局长晏大彬受贿2000余万元，其中900余万元藏在了其闲置商品房的卫生间里；广东省疾控中心免疫规划所原所长罗耀星租了一处豪宅专放赃款，屋内放满了干燥剂，但仍有1200万元发了霉；重庆市公安局原副局长文强将2000万元现金用油纸包住沉入一口鱼塘中；海南省文昌市原市委书记谢明中将索取、收受的贿赂共计1800多万元赃款装满了19个密码箱运回广东老家。

控转移为间接调控，人民银行只对商业银行现金管理进行监督与稽核，并不直接监管开户单位的现金使用行为，地方政府的审核权完全取消。这一政策的调整，增加了经济主体的市场自主性和灵活性，给市场经济带来了活力和生机，但同时出现不少商业银行对现金疏于管理的现象。开户银行为了生存壮大，为了多吸纳存款，想方设法留住开户单位，往往对开户单位言听计从。“一些专业银行和金融机构以放松现金提取为条件，获得企业存款。特别是一些小的、偏远的金融机构，为了揽储，对现金的管理更是不严，审批权限随意放宽，对人行提出的管理充耳不闻，十几万、几十万的现金也任其一次性提走。”^[14]受存款市场竞争、经营业绩考核等因素影响，不少商业银行大额提现预约制度执行不力，不时有客户账户没有资金却进行预约或预计可以有资金到位而提前预约的行为。^[15]由于现金使用的审核权完全下放给商业银行，人民银行对开户银行的现金管理监督和稽核很难落实到位。利用大额现金从事贿赂等犯罪行为的现象频频发生，但很少有相关商业银行及其相关人员受到处罚。

第二，制度留“口子”太多给使用现金大量机会。虽然《条例》第五条和第六条明确规定开户单位现金使用的范围，但第十一条第四款却规定，因采购地点不固定，交通不便，生产或者市场急需，抢险救灾以及其他特殊情况必须使用现金的，开户单位向开户银行提出申请，经开户银行审核后，予以支付现金。该条例第十一条、第十三条、十四条在条文的前半段做一般性规定的同时，后半段却规定了大量的“特殊情况”或“但书”。^①对这些“特殊情况”或“但书”完全由开户银行人员来把关行使。由于开户单位和开户银行存在的特殊利益关系，出于自身利益考虑，开户银行往往为开户单位“开绿灯”，实际操作中有时“特殊成了一般”，不该用现金的地方却大量使用了，有时“一般又成了特殊”，应该用非现金方式支付的也用了现金。

第三，制度规定不利于非现金结算方式推广使用。目前我国对经济活动中使用现金缺乏强制

性约束。《条例》规定，“国家鼓励开户单位和个人在经济活动中，采取转账方式进行结算，减少使用现金”。对于非现金方式，国家仅采取鼓励的态度。但对于现金支付，则做了强制性规定。《人民币管理条例》规定，“禁止妨害人民币的流通”。这些法规给限制现金使用客观上带来了困难。尽管非现金结算条件已经完全具备，但是由于国家立法没有强制推广，交易方自由自愿选择结算支付方式，现金使用并没有受到“硬约束”的障碍。现实中，非现金方式的支付成本较高，如不同银行转账要收取手续费等，交易中使用现金的成本相对还少。从国家立法到商业规则中明显存在鼓励现金支付的倾向，让普及非现金支付方式进展缓慢。很多人还习惯用现金结算，其中包括一些地方和单位的公职人员。为了减少使用现金，各商业银行大量推广信用卡、银行卡等，与西方发达国家一样，规定了银行卡或银行账户每天取现最高额，但一个人可以开多个银行账户或办多张银行卡来提取现金。缺乏国家法律的强制性规定，商业银行限制使用现金措施的实施效果打了很大“折扣”。大量交易可以用现金结算，现金被大量滥用，不仅提高了国家印制、押运现金的成本支出，而且使反洗钱和反腐败等工作面临很多困难，给腐败分子洗钱然后转移到境外创造了机会。

五、“重心切换”：国际追逃追赃 战略思路完善与对策

国际追逃追赃是我国腐败治理中的重要内容，涉及内政外交，面临的困难和问题较多，需要结合世情、国情和党情实际统筹谋划，调整战略思路，采取务实有效措施。

第一、从侧重境外到更多关注境内，加快推进国家治理现代化。大量腐败分子携款出逃说明国内的管理制度尚不完善，国家治理水平不高。提高国家治理能力和现代化水平，才是防止腐败分子携款外逃的根本性举措。将现金管理上升为国家战略，使现金使用管理规定转变为国家立法。

^①《现金管理暂行条例》第十一条规定，开户单位支付现金不得从本单位的现金收入中直接支付（即坐支），但同时规定“因特殊情况需要坐支现金的，应当事先报经开户银行审查批准，由开户银行核定坐支范围和限额”；第十三条规定“对个体工商户、农村承包经营户发放的贷款，应当以转账方式支付”，但同时规定“对确需在集市使用现金购买物资的，经开户银行审核后，可以在贷款金额内支付现金”；第十四条规定“在开户银行开户的个体工商户、农村承包经营户异地采购所需货款，应当通过银行汇兑方式支付”，但同时规定“因采购地点不固定，交通不便必须携带现金的，由开户银行根据实际需要，予以支付现金。”

抓紧修改现金管理制度，改变现金过于宽松使用的政策。我国非现金手段受理环境大幅改善，应严格限制现金使用范围，职工工资、津贴、个人劳务报酬、奖金、劳保、福利费用、差旅费等原来可以使用现金的地方应要求以非现金支付为原则，以现金使用为例外。提高大额取现的成本，降低非现金支付结算费用，对5万元以下的跨行或异地银行转账、网上支付，免收手续费等；对5万元以上的跨行或异地银行转账降低收费标准；对提取1万元以上现金的，按提取量一定比例收费，多提现多收费。积极创造条件大力推广普及信用卡、银行卡、POS机等非现金支付结算工具，培养公民使用非现金支付的良好习惯。在普及非现金支付结算使用的基础上，完善税收征稽系统，提升税收征稽能力，从“以票管税”转为“以资金流管税”，让所有公民收入和资产都留“痕迹”与税收系统挂钩，使党政机关、事业单位、企业和个人所有收入和资产都受到监管，切断行贿受贿和腐败资金洗钱渠道，让腐败资金无法漂洗，从根本上防止资金出逃。形成高压态势，加大反洗钱力度，对于违反《现金管理暂行条例》的商业银行，均应严厉惩处。建立责任追究制度，对于使用大额现金从事腐败犯罪活动，查处腐败犯罪分子的同时，要追究不认真履行审核责任商业银行相关人员的责任并网上通报，从源头遏制滥用现金行为。

第二、从侧重追逃到更多关注追赃，实现国家利益最大化。将腐败分子追回境内，具有很强的政治意义，但将腐败分子引渡、遣返、劝返回国必须得到他国的配合，调查取证、文书翻译、聘请专业人员等需要大量投入，这种成本有时甚至超出犯罪嫌疑人携款出逃的数额；回国接受审判、关押到释放后的融入社会、生活保障等，国内还要承受很大的经济付出和成本。国际追逃难度较大，受多重因素干扰和影响，将所有腐败人员全部追回在短时期内可能难以实现，容易削弱群众对反腐败的信心，进而对党和政府的反腐决心和政策产生质疑。因此，有必要适当调整工作重心，实施“追逼并用”策略，力所能及地通过引渡、遣返、劝返腐败分子等方式追逃，但要加大追赃的力度，尽可能多地消耗外逃人员对抗追逃的资本和实力，让外逃人员陷入经济困境，粉碎“逃出去就没事”“到国外舒服享受”的侥幸心理，迫使其主动与国内联系、自愿回国自首或被所在国遣返。利用国际公约和条约，加大与其他国家对腐败等犯罪的联合打击，先将腐败分子

送进国外的监狱，让其受到惩处，根据需要再适时提出引渡要求。大力招募和培养国际诉讼人才，尽可能多地启动境外民事诉讼，提高境外民事诉讼的胜诉率，要求腐败分子赔偿单位经济损失。通过境外诉讼有效运用，消耗腐败分子精力时间和资产，让其陷入窘境，迫使其主动回国。调整国家战略政策，坚持国家主权受到尊重和不受干涉的立场，务实有效执行国家财产豁免原则。借鉴国际通行做法，与其他国家和地区就腐败资产返还比例达成协议，尽量调动其他国家和地区追诉的积极性和主动性，尽可能多的追回腐败资产，去掉腐败分子生存享受的物质支撑。2012年新修订的刑事诉讼法专门增设了违法所得特别没收程序，根据该程序，对已经转移至境外的赃款赃物，可以在不对行为人定罪的情况下没收，使其和家人无法获得经济利益。通过组合运用多种方式追赃，消减腐败分子生存和反抗的物质基础，让腐败分子过不上好日子真正追悔莫及，用现实效果自动生成震慑，让其他腐败分子悬崖勒马，使党员干部受到警示教育，最后有效实现追逃防逃的目标。

第三、从侧重追逃到更多关注防逃，从源头大幅减少携款外逃人员。腐败分子和资产从欠发达国家流向发达国家，这是一定时期内在国际社会中的态势。之所以出现这种单向流格局，主要原因在于欠发达国家的内部治理或管理制度不完善，给腐败很多机会，也给出逃很多机会。要尽可能在较短的时间内改变这种态势，最好的办法就是加快国家治理现代化进程，减少对他国追逃追赃的需求和依赖。目前我国国际追逃追赃“对外”用力很多，但境外追逃追赃毕竟是“水过三丘田”后的事后补救，也是权宜之计，解决不了根本问题。如仅考虑追逃追赃，防逃不同时跟进或加强，追逃追赃将无休无止。解决“追”的问题同时不应忽略“防”，必须追逃与防逃相互结合，在追逃中发现漏洞和问题，以“门、人、钱、证”为重点，有针对性采取措施，构建严密管用的防逃网络。在身份证、护照、户口本等身份证照中采集并规范使用指纹等生物信息，加强身份证、护照、户籍的管理，将电子照片纳入人像比对系统，尽可能降低拥有多个身份、多个护照官员的外逃成功率。全面实施出国（境）信息网络化管理，建立健全标准化的“人员信息库”，充分发挥基层公安派出所、村（居）委会等基层组织作用核对公职人员身份基础信息。各地纪检监察机关、检察机关等对辖区范围内人员

信息及时比对分析和更新,实行出入境各部门与纪检监察等部门信息网络互通互联,及时发现问题线索并解决处理。边检出入境人员信息及各省处理证照信息实行对接共享,借助信息化网络,各地方、各部门、各单位对辖区范围所有人员做到情况明、数字清、信息准。建立弄虚作假申报护照、通行证等证照的“黑名单”公开查询系统并与国家诚信体系对接,严厉打击伪造证件等违法行为。严格中介机构管理,查处打击非法中介活动。建立重要岗位风险评估制度,扩大个人有关事项报告覆盖面和抽审率,严格执行政治纪律和组织纪律,实时掌握领导班子成员以及财务、基建、组织人事、政府采购、资产管理等重

要岗位人员的境外关系、出国境等情况。经常进行外逃风险评估,根据岗位、职务、出国境频率、资产异动等情况对不同人员实施不同等级的风险管理。及时识别“裸官”并通过任职调整、加强审计、出国(境)审核等方式加强管理。利用大数据和云计算技术建立在逃犯罪嫌疑人信息数据库,深入推进“开门反腐”,利用微信、手机APP等便捷方式尽可能多的公开携款出逃人员身份、资产等信息,设立有奖举报系统,发挥海外社团、留学生、使领馆、驻外媒体等机构和人员作用,动员全球力量提供信息,掌握腐败分子及其财产收入最新动态信息,实施精准追逃追赃。

(参考文献)

- (1) 王岐山. 依法治国依规治党坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争——在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议上的工作报告 (EB/OL). (2015-01-30) [2016-03-30]. <http://politics.people.com.cn/n/2015/0130/c1024-26475986.html>.
- (2) 王岐山. 全面从严治党把纪律挺在前面忠诚履行党章赋予的神圣职责——在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的工作报告 (EB/OL). (2015-01-30) [2016-03-30]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0125/c64094-28080355-2.html>.
- (3) 张俊涛,王君祥. 河南大学学报: 社会科学版 (J). 2015 (6).
- (4) 张磊. 当前我国境外追逃追赃工作的反思与对策 (M) //赵秉志主编. 刑法论丛: 第40卷. 北京: 法律出版社, 2015: 494.
- (5) 黄风. 资产追回问题比较研究 (M). 北京: 北京师范大学出版社, 2010: 2.
- (6) [13] 起底 | 中储粮周口直属库原主任乔建军夫妇外逃始末 (EB/OL). (2015-11-30) [2016-03-30]. <http://www.aiweibang.com/yuedu/69569965.html>.
- (7) Ruiz, Rebecca R. High-level Corruption in Athletics Alleged (N). *International New York Times*, 2016-01-15.
- (8) 百名被通缉外逃人员多数下落不明 (EB/OL). (2015-04-24) [2016-03-30]. http://news.xinhuanet.com/legal/2015-04/24/c_127726902.htm.
- (9) 美媒: 中国反腐或强化多国执法合作 (EB/OL). (2014-08-18) [2016-03-30]. <http://gb.cri.cn/42071/2014/08/18/5931s4657828.htm>.
- (10) 李劲峰,邹伟. “追逃”更需“防逃” (N). 新华每日电讯, 2015-01-09.
- (11) 刘芳. 深圳现金投放量已占全国近一半 (N). 中国青年报, 2007-11-14.
- (12) 胡长兵,陈晨. 贵州金融法制史述要 (J). 黔南民族师范学院学报, 2015 (1).
- (14) 现金投放、经济增长与现金管理——对清远市八年来现金投放情况的调查 (J). 广东金融, 1996 (10).
- (15) 吴崇攀,韩芳,朱米均. 限制大额现金交易的非经济手段研究 (J). 南方金融, 2009 (5).

(责任编辑: 周中举)