



在线资源

- 研究参考
 - 公共管理
 - 人力资源开发
 - 人事管理
- 学术跟踪
- 国际观察
- 客座研究人员文章

公共管理

姜蕾：浅谈我国公职人员财产申报法律制度

2013-01-29 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

作者: 姜蕾 2013-01-28

【提要】实行国家公职人员财产收入申报制度被认为是防止利益冲突的行之有效的办法之一，是从源头上预防和治理腐败的重要措施之一，也是世界上许多国家和地区通行的做法。在我国公职人员财产公开的讨论已经持续多年，探讨得越深入，社会的共识越趋于一致，财产早日公开，对于公职人员的腐败便可以早日进入有效治理的状态。本文拟从公职人员财产申报制度建立的重要性及其他国家现有的财产申报制度，提出现阶段我国该项规定存在了缺陷，并针对缺陷进行进一步分析原因，进而提出完善我国公职人员财产申报制度的建议。

【关键词】财产申报 腐败 监督

公职人员尤其是官员阶层控制着大量的社会资源，不公开他们财产的变化，便不能证明他们是否廉洁自律或监守自盗。在这个意义上，公职人员财产公开的程度和水平，便与整体的官德水平和政治文明的水准直接产生了联系。而且发达国家的实践也证明，财产公开执行较好的国家，官员的清廉程度也高，反之，公职人员财产越是不够透明，腐败现象也就越严重。

一、构建公职人员财产申报制度的必要性

第一，财产申报制度对腐败人员具有强大的警示作用，在世界许多国家都取得了很好的效果。财产申报制度对于腐败人员可以起到早期警报的作用，根据申报情况可以看出一个公务员的持续消费水平和生活方式是否与其之前或现有的收入水平相符合，从而便于及早发现潜在的腐败行为。这样，既给欲腐败公务人员心理上造成无形的压力，增大腐败行为的风险和成本，使他们心存忌惮，不敢轻易尝试腐败，又能使有关单位尽早发现公务员的腐败行为，尽早解决，减少腐败分子的腐败行为对国家和人民公共利益的侵害。

第二，构建和完善公务员财产申报制度，是有效查处违法、违纪案件的需要。让公务员定期申报个人及家庭财产，使腐败分子的赃款无所遁形，可以为更好地惩处腐败分子提供制度支持。使公务员个人及其家庭的财产状况能够置于公众的监督之下，那么一旦有公务员出现与其正当收入水平严重不符的财产变动情况，相关部门就可以立即要求申报人作出解释，如果作不出合理的解释就可以以此为由追究其相应责任。

第三，构建和完善公务员财产申报制度，有利于我国社会主义民主政治建设。我国是无产阶级领导的人民民主专政的社会主义国家，国家的一切权力都属于人民，政府的权力是人民赋予的，代表人民行使权力，必须接受人民的监督。因此，政府一切活动的目的，只能是全体人民的福利而做，而决不是为某些团体、组织或某些个人牟取私利。

第四，建立和完善公务员财产申报制度是社会主义市场经济健康发展的重要保障。市场经济是竞争的经济，是法治经济。而腐败现象的滋生和蔓延，却会严重地破坏公平、公开、公正的市场竞争原则，阻碍社会资源优化配置的进程，造成社会不公平，严重阻碍社会主义市场经济的健康发展。因此，实行公务员财产申报制度，从法律上增加欲腐败者腐败行为的风险和成本，就可以减少甚至遏制腐败行为的发生，同

时也有利于净化社会风气，稳定市场秩序，优化经济环境，保障市场经济的健康协调发展。

第五，建立和完善公务员财产申报制度，可以有利补充我国行政监督体制。权力天生具有被滥用的潜在可能性，因此对权力及拥有权力的人进行监督是必要的。建立和完善公务员财产申报制度，以财产及其变动状况作为切入点，对公务员进行切实有效的监督，将是对行政监督体制的一个必要且有力的补充。

最后，构建和完善公务员财产申报制度，可以维护国家公务员形象，保护其合法财产权益。公务员的财产申报可以更加全面地反映公务员任职期间的经济状况特别是其任职以来的财产增加情况。通过财产申报，可以保护公务员的合法财产，维护某些在任职前就拥有大量财产的公务员的声誉和利益。

二、国外公职人员财产公开立法

1、美国：官员财产状况供大众查阅。美国官员财产申报有法可依。1978年，美国政府颁布了《政府官员行为道德法》，1989年，又修订为《道德改革法》。这一法律是美国财产申报制度的蓝本。它规定：总统、副总统、国会议员、联邦法官以及行政、立法和司法三大机构的工作人员，必须在任职前报告自己的财产状况，上任后还须按月申报。同时，财产申报不只限于申报者本人，还必须包括其配偶或受抚养子女的有关情况。除在国家安全部门工作或其他不宜暴露身份的官员外，各受理申报的机关均须将财产申报资料公开，供大众查阅复印，以便接受社会监督。

2、韩国：4级以上公务员都要进行财产登记。1981年，韩国制定了《公务员伦理法》，规定了公务员财产登记与公开制度。经多次修改后，现在，韩国4级以上公务员都要进行财产登记。而在一些特殊部门，诸如税务、会计等，范围扩大到了7级以上。按照该法，公务员须从财产登记义务发生日起1个月内，通过公职伦理综合情报系统，向所属部门登记财产，并每年定期申报变动情况。

3、英国：财产申报立法最早。作为对财产申报立法最早的国家，英国的相关法规更人性化，鼓励官员诚实申报而非动用惩罚手段。1883年，英国议会通过了世界首部关于财产申报的法律《净化选举防止腐败法》。法律规定，如果官员个人财产与其正常收入之间存在差距，就必须作出解释和说明。如不能提供合法所得的证据，就会被认定为灰色收入，进而被治罪。

4、日本：资产公布存漏洞。日本在1992年通过了《为确立政治伦理的国会议员资产公开法》。该法规定“新当选议员有义务公布所持有的资产，具体包括建筑、土地、高尔夫俱乐部会员权、定期存款和证券等”，申报内容包括工资、存款利息、稿费 and 演讲报酬以及房地产所得等，由国会向国民进行公开。但是，和其他国家相比，日本的申报制度并不严格，存在着许多漏洞。

三、我国现阶段公职人员财产申报存在的缺陷及原因

目前，我国已经颁布实施的申报制度主要有：1995年的《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》、2001年的《关于省部级现职领导干部报告家庭财产的规定(试行)》。从实践来看，这些申报制度都存在缺陷，造成财产申报流于形式：一是财产申报范围不全，一般只包括常规可见收入，申报数据根本不能准确反映官员财产状况；二是财产申报的时限和种类不全，没有形成包括初任申报、日常申报、离职申报的完整体系，腾挪空间太过宽泛；三是受理机构设置不合理，由申报人所在单位组织人事部门负责接受申报，难以真正承担起财产申报登记的稽核职能；四是申报结果缺乏法制监督保障，现有相关文件的法律地位不明确，对违规行为的处置也有很大随意性。

笔者认为，从上述缺陷可以看出，我国公职人员财产申报制度之所以发展缓慢，存在以下几方面的原因：一是财产报告规定仍然没有成为一项规范的国家法律制度，约束乏力；二是对财产报告规定的规范不全面、不具体，操作性不强；三是财产报告对象范围过窄，只限于在现职省部级领导干部中试行，由于直接涉及高级领导干部的利益问题，易产生抵触心理，难以有效贯彻执行；四是对报告的情况没有严格的核实，没有在条款中严格规定必须对报告情况进行核实，只是提到“中央纪委、中央组织部对领导干部的家庭财产报告，可以核查”，这就显得弹性有余而刚性不足；五是只有报告规定，而没有公布报告情况的规定，社会公众无法进行及时有效的监督。

四、完善我国财产申报制度的建议

1、对公务员财产申报制度进行立法。进行立法不仅是公务员财产申报制度发展完善的需要，也是法治社会发展的必然要求。通过立法，才能赋予公务员财产申报制度法律的权威性、规范性和强制性，使之有法可依，排除各种干扰，克服各不同地区在施行过程中的随意性，确保全国自上而下统一实行这一制度，也使得人民群众能有效依法监督这一制度的实行。一是由全国人大常委会启动立法程序，在广泛听取各种意见和充分酝酿的基础上，制定相关法律条文，使公务员财产申报制度在民主的基础上更具权威性；二是对相关法律条文从内涵到文字表述都要科学论证，仔细推敲，使之更加严密，更具规范性；三是全面规定公务员财产申报制度立法的内容，除了财产申报和公开的范围、形式和法律责任等核心内容外，还包括目的、指导原则以及具体的程序等，并使它们相互衔接，构成完整配套的法律体系；同时还要使之与其

它相关法律相协调，使公务员财产申报制度立法在内容上更加全面，更具系统性。

2、扩大申报对象的范围。根据国家的公务员管理体制的特点，从领导职和非领导职这两大类公务员完全不同的地位出发，抓住领导职岗位在各单位政风建设中所发挥的关键作用。另外，我们还应该考虑行政权力的监督机制不完善的现实情况，特别是在县级以下的基层官员，虽然行政级别很低；但是在所管辖的领域内仍然享有不容置疑的权威，能够直接主宰基层民众的利益分配问题。如果利益分配出现不公正问题，基层民众往往缺乏有效的制衡手段。所以，我们必须彻底改变以往只关注县处级以上官员的做法，尽量扩大申报的范围，要求所有领导职岗位都必须申报家庭财产，而不论其处在机关还是企事业单位。至于非领导职岗位，则主要考虑具体负责事项的重要性。

3、健全监督机制。公务员财产申报的有关资料应当向社会公开，全面接受社会的监督。公务员财产申报制度的有效顺利实施，在很大程度上要依靠一定的监督机制。因此，在《公务员财产申报法》中应进一步建立健全以行政监督为主，司法监督和社会舆论监督为辅的多层次监督体系，加大监督力度，并使监督的作用能够真正落到实处。

4、增强惩处力度。对拒不申报或者不如实申报财产的公务员，采用党纪、政纪等处分；对于多次谎报者，应免去去领导职务。借鉴国外通行做法，可以考虑条件成熟时在我国刑法中增设关于国家工作人员拒不申报或不如实申报财产罪等项，可以强化行为人依法申报的责任。

参考资料：

【1】孟德斯鸠，论法的精神(上)，北京商务印书馆，1961年版，第154页。

【2】刘明波．中外财产申报制度述要[M]．北京：中国方正出版社，2001。