

论当前我国公务员财产申报制度主客体范围之完善

李洋

(南华大学 政治与公共管理学院,湖南 衡阳 421001)

[摘要] 公务员财产申报制度的构建对于防治公务员腐败有着不可替代的作用。我国实施该制度并未将乡镇党政领导、特殊部门工作人员、军事机关工作人员等纳入申报主体范围,也未将大额债务、礼品馈赠、奢侈收藏品等纳入申报客体范围。这样的缺陷和不足阻碍着该制度的有效实施。因此,为了进一步完善该制度,必须在借鉴国外相关经验的基础上,适当扩大主客体范围,从而建立健全有中国特色的反腐体系。

[关键词] 公务员; 财产申报; 主体; 客体

[中图分类号] D630.9 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2013)05-0074-04

随着国家政权的建立与政府职能的不断完善,公务员掌控着人民赋予的公共权力。然而,这种公共权力随着掌控者个人利益与公共利益之间的冲突而异化,公务员腐败问题日益突出并困扰着世界各国政府。针对该问题,党的十八大报告中提出,要全面推进惩治和预防腐败体系建设,做到干部清正、政府清廉、政治清明。这是党在反腐倡廉的时代背景下提出的战略要求和指导思想。习近平总书记在中央纪委第二次全体会议上指出,要加强权力运行的制约和监督,“把权力关在制度的笼子里”。监控公共权力者的财产状况可以控制这种利益冲突,而公务员财产申报制度便是监控其财产状况的有效措施。

一 当前我国公务员财产申报制度概述

公务员财产申报制度是指国家工作人员按照法定程序向相关部门如实申报自己以及配偶、子女的财产及其变化情况,并按时向社会公开、接受有关部门和公众审查监督的法律制度。该制度作为反腐败的有效手段,最早起源于1766年的瑞典。那时的瑞典公民已被赋予查看首相以及各级官员财产和纳税情况的权利。而后,英国议会于1833年将该制度法制化,出台了《净化选举,防止腐败法》。随着经济全球化的发展,各国加强反腐的国际间合作,通过了《联合国反腐公约法》,进一步将该制度规范化。目前,世界上多数国家和地区根据本国实际情况建立

了素有“反腐利器”之称的公务员财产申报制度,并取得了积极的成效。多国经验表明,该制度不仅从源头上预防腐败现象的发生,而且对树立国家工作人员的良好形象起到了积极作用。我国此时建立健全该制度正是顺应了时代发展的要求,并且有利于推进我国惩治和预防腐败体系的建设。

我国自上个世纪80年代起就开始呼吁建立公务员财产申报制度,如今已过去20多个年头,期间出台了3部法规性文件,并在多个市县进行试点。从2009年“第一个吃螃蟹”的新疆阿勒泰市,到湖南浏阳的“最彻底公开模式”,再到浙江慈溪、四川宜宾等地的探索,虽然制度实施伊始都具有一定成效,但最终却落得草草收尾的局面,同时也给公众留下了虎头蛇尾的印象。

近年来,随着“房叔”、“房妹”、“房姐”等因公务员财产问题被举报的事件相继曝光,公务员的腐败劣迹被一一披露,素有“反腐利器”之称的公务员财产申报制度的建立与完善亦成为舆情热点。党的十八大会议期间,多位官员表示愿意公开自己的财产状况,社会公众更是对于建立该制度的呼声越来越高,实行公务员财产申报制度势所必然。然而,百端待举之事,有两个问题摆在决策者面前,即财产申报制度的主体、客体范围。一项被国际公认的有价值的反腐制度,必须首先明确主体和客体的范围。如果范围过大,实施过程中势必会造成国家财政资源浪费;反之则不能保证该制度的有效性。因此,建

[收稿日期] 2013-06-13

[基金项目] 南华大学重点科研项目“刑事诉讼权力监控机制研究”资助(编号:2011XY05)

[作者简介] 李洋(1990-),女,北京昌平人,南华大学政治与公共管理学院硕士研究生。

立健全我国公务员财产申报制度,明确主客体范围乃当务之急。

二 当前我国公务员财产申报制度的主体范围及缺陷

(一)当前我国公务员财产申报制度的主体

申报主体,也称申报义务人,即依据我国相关法律法规的规定有义务进行财产申报的国家公务人员。明确主体范围对于完善我国公务员财产申报制度至关重要,因此,必须科学合理确定该范围。

综合目前国际情况,关于财产申报的主体范围大致存在三种模式:第一,根据相关法律法规,按照级别划分仅部分公务员需要申报财产。美国、俄罗斯、我国港澳台地区等国家都采取这样的模式。第二,在级别划分的基础上,对一些重点部门中级别较低的公务员提出财产申报的要求。例如,巴基斯坦就规定海关、财政等重要部门的所有级别的公职人员都必须申报财产。第三,所有公务员都要申报财产。例如,菲律宾最早可追溯到1960年8月17日的“3019号反贪行为法”,就已经规定所有公务员每两年申报自己的财产。

我国采取的是第一种模式。根据2010年中共中央办公厅、国务院办公厅下达的《关于领导干部报告个人有关事项的规定》(以下简称《规定》)这一法规性文件,“已经对我国财产申报的主体有了比较详尽的划分,主要包括以下四个方面:第一,各级党政机关中县处级副职以上的干部;第二,人民团体、事业单位中相当于县处级副职以上的干部;第三,中、大型国有企业以及国有控股企业的领导班子成员;第四,副调研员以上非领导职务的干部;第五,已退出现职但尚未办理退(离)休手续的干部。”^[1]

(二)当前我国公务员财产申报制度主体范围的缺陷

就我国目前情况来看,确定我国公务员财产申报制度的主体范围,不仅要考虑相关职级划分,还要结合具体部门具体职务以及是否关系重大利益等因素。《规定》已经划分得比较详细,但还存在着一定的缺陷和不足。

首先,乡镇党政领导未纳入申报主体范围。即使乡镇领导的职级不高,但手中掌握着人民赋予的公权力,往往影响着—个地区经济、社会、文化等方面的发展。而且,随着—些地区面临着拆迁、土地确权等问题,使得他们手中公权力的影响面进一步扩大。近几年来,经常出现基层领导干部的经济性犯罪案件,“小官也腐败”的现象颇为严重。

第二,县(处)级以上领导以外还有一些特殊岗位的公务人员未纳入申报主体范围。有些岗位与社会上的经济事务息息相关,例如:工商、税务、审计等部门;还有一些部门掌握的公权力具有一定的特殊性,比如:药品监督、土地规划、公共物品采购、公共工程招标等相关部门,他们做的每一个决定都影响着老百姓的社会生活,极易出现以权谋私行为从而导致腐败问题滋生。

第三,军事机关的工作人员未纳入申报主体范围。军事机关是我国的重要机构之一,不仅担负着防卫作战的任务还在必要时协助维护社会秩序。相关工作人员虽未纳入公务员编制,但也属于公务员之列。他们手中掌握的公权力理应受到监控,因此为了进一步防止腐败问题的发生,应将其纳入申报主体范围。

第四,政府雇员未纳入申报主体范围。根据我国公务员法的相关规定,机关可根据工作需要可对部分职位实行聘任制。这些被聘任的工作人员并不在行政编制内,但在工作中会被授予—定的公权力。因此,应当特别注意对这个群体的规范管理。

第五,申报主体的配偶、子女等与其本人有密切财产关系的亲属未纳入申报主体范围。为更好地维护公共利益,公务员必须付出—定代价,将自己及家人的财产情况置于社会的监督之下以此来保障公众的监督权、知情权。另外,近年来还陆续曝光了官员以其亲属作为庇护而受贿敛财的案件。因此,为了进一步避免“漏网之鱼”的出现,申报主体的子女、父母等与之有密切财产关系的亲属也应当纳入申报主体范围。

三 当前我国公务员财产申报制度客体范围及缺陷

(一)当前我国公务员财产申报制度的客体

申报客体,也可称申报范围,是指申报行为所指的对象,即申报主体的财产状况。申报客体的范围是公务员财产申报制度的核心,直接影响着该制度的实施效果。因此,首先要明确财产的范畴。

“财产”在《辞海》中被定义为“金钱、财务和民事权利义务的总和”。通常分为三类:第一,根据所有权分为国家财产、集体财产、个人财产;第二,按照是否具有实物形式分为有形财产和无形财产;第三,按照民事权利义务分为积极财产和消极财产。在《联合国反腐条约》中也明确了“财产”的定义,“系指各种财产,不论是物质的还是非物质的、动产还是不动产、有形的还是无形的,以及证明对这种资产的产权或者权益的法律文件或者文书”^[2]。根据以上

两种定义,我们可以看出财产有多种存在形式。而随着我国经济的高速发展,人们获取财产的途径也呈现多元化。因此为了财产申报制度的有效实施,必须明确财产申报的客体范围。

(二)我国公务员财产申报制度客体范围的缺陷

《规定》的第4条已经将官员住房、工资薪金、奖金、投资等事项列为财产申报内容,但问题是游离于这些形式以外的财产内容还有很多。如果该制度的客体范围过窄,则很有可能造成申报过程中出现漏洞,从而导致对公务员的监管不全面。以下4方面的财产就尚未纳入我国财产申报的客体范围中:

1、大额债务和“占有”他人的财产未纳入申报客体范围。公务员如果存在超过一定数额的债务,则很可能存在利用职务之便收敛钱财的风险,从而引发变相贪污腐败的劣行。除此之外,还存在这样的情况,部分申报主体利用自己手中的公权力,“借用”他人财产特别是豪宅名车。为避免上述滥用权力的情况,我国可以效仿泰国的做法。“泰国颁布的2007年宪法针对财产申报的客体范围增加了一项补充规定,强调相关主体申报的资产与负债应包括其直接占有、间接占有以及受委托代管的他人财产。”^{[3]133}

2、礼品馈赠未纳入申报客体范围。原则上公务员不得收受任何形式的馈赠,但现实生活中这种情况却屡见不鲜。为此,我国可以借鉴新加坡的做法。新加坡是世界上最廉洁的国家之一,它的财产申报制度得到了广泛的肯定和效仿。其中,礼品申报就是具有新加坡特色的一项制度。它规定,如果公务员出现当时不能退还礼品,或出现事后才知送礼或者拒绝不礼貌等情况,必须事后向相关负责人报告,并将礼品送交财务主管评估价钱。如此一来便可行之有效地避免财产来源不清的现象。

3、首饰、手表、古董等一些具有一定价值的收藏品未纳入申报客体范围。2012年,陕西省延安境内发生特大车祸事故,原陕西省安全生产监督管理局局长杨达才因在事故现场面带微笑引起网友们的关注,而后被搜出佩戴奢侈品从而导致其腐败事迹被曝光。随后,公务员所佩戴的手表、首饰、皮带等成为网民判断其是否存在腐败问题的“警戒线”。该依据虽不能作为直接证据,但却暴露出一个不争的事实:个别公务员将财产以更为高明的手段“藏”在了自己的身上。

4、高尔夫球证、高级会所会员证等特殊奢侈品未列入申报客体范围。随着生活水平的提高,人们

往往不满足于平民化的物质生活而一味的追求奢侈消费。高尔夫球被工薪阶层的普通百姓称为“贵族运动”,然而在高尔夫球的绿茵场上却经常可以看到公务员的身影,更有甚者拥有昂贵的会员卡。同为工薪阶层的公务员怎样负担得起如此昂贵的运动花费?针对这个问题,早在2007年,江苏省政协委员王雨时就向省政协九届五次会议提交了一份提案,建议反腐倡廉应加强监管公务员中的高尔夫球运动员^[4]。依笔者愚见,对于类似高尔夫球运动这种奢侈娱乐,非常容易滋生腐败的领域,必须加强监管。

四 当前我国公务员财产申报制度主客体范围完善设想

(一)主体范围的完善

申报主体的范围过于狭窄严重影响着我国公务员财产申报制度的施行效果,更不利于公众对公务员的监督,十分容易滋生腐败。但是,如果申报主体范围在制度施行伊始就过于宽泛,不仅会造成工作量过大,浪费我国廉政资源,也不能对我国贪腐人员进行有针对性的查处。因此,笔者认为我国公务员财产申报制度的主体范围应当循序渐进的扩大,先从小范围入手,待制度成熟后再将所有公务员纳入申报主体范围。具体建议如下:

首先应当从以下7个方面实施主体界定:第一,担任各类党政机关中的县处级副职以上的干部;第二,中、大型国有企业以及国有控股企业的中层以上管理人员;第三,各地方乡镇党政领导;第四,工商、税务、审计、药品监督、土地规划、公共物品采购、公共工程招标等特殊岗位的公务员;第五,军队中副营级以上军官;第六,政府雇员;第七,与上述申报主体有密切财产关系的家属。

其次,为了加大对腐败行为的监督与惩处力度,我国仍需进一步扩大申报主体的范围,就此可以借鉴泰国的做法。泰国的《反腐败组织法》第40条规定,“国家反腐败委员会有权通过政府公报发布通告的方式,要求除法定必须进行财产申报的国家公职人员之外的其他国家工作人员进行财产申报”^{[3]132}。我国也可在法律规定外,由中央纪律检查委员每年通过政府公报发布存在腐败风险的职位,并要求该职位的所有公务员进行财产申报。这样一来可以适时调整反腐力度,使该制度更加科学化的运行。

每一项制度从初设到成熟都要经过不断完善的过程,我国公务员财产申报制度也是如此。因此,

“在制度成熟运行的前提下,可将申报主体的范围扩大到所有国家工作人员,与刑法中‘巨额财产来源不明罪’的主体保持一致。”^[5]

(二) 客体范围的完善

笔者认为,我国公务员财产申报制度的客体范围应具体包括:第一,各类收入,包括工资、各类奖金、津贴、补贴以及从事讲学、写作、咨询、审稿、书画等劳务所得;第二,现金、存款及价值在 10000 以上的首饰、手表、古董等收藏品;第三,价值在 5000 元以上的债权债务、投资、礼品馈赠;第四,证券、股票等资产;第五,高尔夫球等高级会所的会员证;第六,汽车、飞行器、船舶等交通工具;第七,房屋等不动产。第八,直接占有、间接占有以及受委托代管的他人财产。

然而,整个世界都在无限变化,公务员的财产亦是如此。因此,应当特别注意申报主体的财产动态情况。最好的办法就是在申报过程中说明财产的来源以及具体日期,如此便于时刻监督其财产动向。

五 结语

一切事物的发展都是一个从量变到质变的过

程,我国公务员财产申报制度的发展也同样要经历这样的过程。因此,该制度的建立与完善必须用科学态度对待。为推进我国财产申报制度的建设,吸取和借鉴国外相关制度及其经验教训很有必要,但是也要结合我国基本国情进一步扩大主客体范围。我们坚信,在可预见的将来,我国终会建立有中国特色的公务员财产申报制度。

[参考文献]

- [1] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 关于领导干部报告个人有关事项的规定[Z]. 2010.
- [2] 赵秉志,等. 联合国反腐败公约——暨相关重要文献资料[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,2004:41.
- [3] 中国社会科学院“政治发展比较研究”课题组. 国外公职人员财产申报与公示制度[M]. 北京:中国社会科学出版社,2013.
- [4] 黄林昊. 江苏省政协委员:对公务员打高尔夫要加强监督[BO/OL]. (2007-01-28) http://news.xinhuanet.com/local/2007-01/28/content_5663851.htm.
- [5] 吴昕栋. 我国公务人员财产申报制度研究[D]. 北京:北京大学,2010:67.

On the Improvement of Subject and Object's Scope about the Construction of the Property Declaration System

LI Yang

(University of South China, Hengyang 421001, China)

Abstract: The construction of the property declaration system plays an irreplaceable role in prevention and control of corruption of civil servants. However, there exist some defects in the property declaration system since the scope of subject and object is too narrow in China. To better improve this system, the scope of subject and object should be broadened on the basis of drawing lessons from foreign experience, which, as a result, leads to the establishment and improvement of the anti-corruption system with Chinese characteristics.

Key words: civil servant; property declaration; subject; object