

我国官员财产申报初步研究

孟元新

首先 2009 年 1 月 1 日，地处西部边陲的阿勒泰因为如期兑现了 2008 年 5 月 25 日出台的《关于县(处)级领导干部财产申报的规定(试行)》，在廉政网上对领导干部进行了个人财产申报公示，一时间瞩目海内外，大多数媒体纷纷报道。接着 2009 年 2 月 28 日，温家宝总理和网友交换对建立官员财产申报制度的看法时说：“我认为这个建议是正确的，我们说要实行政务公开，也要对官员的财产收入实行公开。当然，这件事情要做得真实而不走过场。”由此在今年两会上官员财产申报成为焦点话题之一。本文首先对我国官员财产申报发展从中央政府、地方政府、民意官员三个层次进行了考察，接着以官方（官员）和民间（民众）两方面相互角力的视角分析了我国官员财产申报政策滞后的原因，最后从立法建议要点、加速完善与“国家公职人员财产申报法草案”相关的立法、特别实施措施三方面提出了有关建立我国官员财产申报制度的建议。

一、我国官员财产申报发展考察

笔者主要以第一财经日报 2009 年 4 月“官员财产申报大事记”为主结合其它媒体信息综合整理出有关（直接或间接）我国官员财产申报自 1987 年至今 22 年的总的大致年度发展脉络如下。

1987 年，时任全国人大常委会秘书长、法制工作委员会主任的王汉斌明确提出：“我国对国家工作人员是否建立申报财产制度问题，需在其他有关法律中研究解决。”

1988 年，国务院监察部会同法制局起草了《国家行政工作人员报告财产和收入的规定草案》。

1994 年，第八届全国人大常委会就将《财产申报法》正式列入立法规划，但未能实际进入立法程序。

1995 年，4 月 20 日 中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布了《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》。

1997 年，出台《关于领导干部报告个人重大事项的规定》。（间接相关）

2000 年，中纪委决定在省部级现职领导干部中首先实行家庭财产报告制度。

2001 年，中纪委和中组部联合发布《关于省部级现职领导干部报告家庭财产的规定(试行)》。

2004 年，在第十五次人大常委会会议上，将财产申报制度写入公务员法问题列入了议题。

2005 年，4 月 27 日 《中华人民共和国公务员法》在十届全国人大常委会第十五次会议

上获得通过，并于 2006 年 1 月 1 日起开始实行，但未能就官员财产公布作出明确规定。（间接相关）

2006 年，出台《关于党员领导干部报告个人有关事项的规定》实施。（间接相关）

2007 年，国务院常务会议于 1 月份通过《政府信息公开条例》，也未将官员的财产等个人情况列为政府必须主动公开的信息；9 月份国家预防腐败局正式挂牌，有关人士曾表示：“正在抓紧研究财产申报制度，在适当时候将建立财产申报制度。”

2009 年，新疆阿勒泰地区率先在全国试行官员财产申报制度，浙江慈溪市、湖南浏阳市相继间接跟进。两会期间，官员财产申报制度设立与否成为媒体关注焦点。3 月 9 日，全国人大常委会法工委副主任安建表示，有关部门正在试点公务员财产申报。全国人大代表、中纪委副书记何勇表示，中纪委正在想办法制定官员财产公示的有关条例或者规定，新疆阿勒泰的试点经验，将是重要的参考。

另外，在这 22 年里，一些年度两会期间，时有全国人大代表、政协委员呈交有关制定官员财产申报的议案。

下面我们从中央政府、地方政府、民意三方面较详细地考察我国官员财产申报的发展情况。

特别说明，本文考察主体，主要看立法机构，次之政府行政部门，依据宪法和法律，视任何党派团体（包括执政党）、公民个人为立法建议角色。

（一）中央政府层面：22 年回归原地

1、原地何处：官员表态

以官员表态揭幕，以官员表态告一段落。代表部门，人大开始，人大和党机构小结。人大表态官员级别不升反略降，权威性自然打折扣；党机构中纪委官员表态，角色有不伦不类，名不正言不顺之嫌，因为按法律规定，党的机构本身没有立法权，对立法事项只有建议之权，由此来说，如此表态，说重点，可能颠倒法制，制造更大更严重的问题，说轻点，越俎代庖不为过。另外，政府官员同样无声，温总理曾有相关网聊之言（后面有提及），乃虚拟社会环境，不敢当真。

因此，22 年回归原地之说，乃是从官员表态现象来看，若是从上述对其的实质内涵分析来看，此原地已非彼原地。历经 22 年，中央政府层面实际上是不仅在原地，还有所后退。

2、中间过程：跌宕下行

本文认为，整个 22 年，有两个高峰（相比较而言，实事求是说无高峰可言）；高峰出现在 15 年前的 1994 年，全国人大常委会把《财产申报法》正式列入立法规划；次高峰出现在 5 年前的 2004 年，第十五次人大常委会会议将财产申报制度写入公务员法问题列入议题；总的来说，22 年整个中间发展显示出跌宕下行的态势，因之上面出现的勉勉强强算作的两个高峰，笔者形象地称之为向右下倾斜的不规则“m”形状。

3、两份规定：姑且解读

以上我们看到，22 年来，我国现行的官员财产申报，其制度层面仅表现在两份文件：

1995年5月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》；2001年6月，中共中央纪委、中共中央组织部又联合发布了《关于省部级现职领导干部报告家庭财产的规定(试行)》。下面我们对这两份文件作一简单解读。

(1) 《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》

名称无“财产”字样。申报对象：各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关的县(处)级以上(含县、处级)领导干部，社会团体、事业单位的县(处)级以上领导干部，以及国有大、中型企业的负责人。申报范围：1. 工资；2. 各类奖金、津贴、补贴及福利费等；3. 从事咨询、讲学、写作、审稿、书画等劳务所得；4. 事业单位的领导干部、企业单位的负责人承包经营、承租经营所得。受理部门：组织人事。监督检查部门：纪检监察。责任条款：责令申报、改正，批评教育或者党纪政纪处分连标题共584字，9条。

(2) 关于省部级现职领导干部报告家庭财产的规定(试行)

名称无“申报”字样。与前份相比，经过了六年，“进步”主要体现在，领导干部级别高了，字数多了(1209)，条数多了(15条)，收入变财产了(范围扩大了)，责任条款增加了“对瞒报、伪报的，要从严处理”。没变的是：受理部门，组织人事；监督检查部门，纪检监察。值得特别提出的是关于是否退步的评判，如“公开”程度，前者根本没说，六年后者倒有所表述，但却是“注意保密”，对此笔者实在为难；又如，前者没有“(试行)”字样，六年后者增加了“(试行)”字样，本来笔者打算当然的作出退步的结论，但曾经有专家指出，在案发之前，一些腐败分子数百万乃至数千万元的家产，根本就没有因为这两个规定的实施而显露马脚；在近年来不断增加的腐败案件中，更没有哪一位贪官是因这两个规定的实施而落马，笔者想想确实如此，看来“(试行)”字样有没有，实在说明不了问题，是否退步，还是把此等难题交予读者公评吧！

(二) 地方政府：22年后的探索试点

前面说过2009年，新疆阿勒泰地区率先在全国试行官员财产申报制度，随后浙江慈溪市、湖南浏阳市相继间接跟进。本文以下首先对三个地区的各自探索的不同特点进行分析，然后相互比较其异同。

1、西北望：阿勒泰

2008年，新疆阿勒泰地区制定关于县(处)级领导干部财产申报的规定(试行)，并从2009年1月1日起正式实施，率先在全国试行官员财产申报制度，有人称之为“破冰之举”，笔者深为赞同。解读该规定(试行)，笔者认为阿勒泰地区这次“破冰之举”有以下特点(意义)。

(1) 全面超越中央文件

除了“财产申报”第一次完整表述载入政府文件外，在其它所有方面都是对其依据(15年前中央办公厅、国务院办公厅《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》)的超越。主要体现在以下几方面。

申报对象详细列举。包括下列人员：（一）各县（市）四套班子成员及法、检两院主要领导；（二）喀纳斯景区党委、喀纳斯管理委员会、北屯建市指挥部党委以及北屯建市筹建处、工业园区筹建处领导班子成员；（三）地直机关、国有企业、事业单位、社会团体及中央、自治区驻阿县（处）级单位班子成员；（四）由地委任命的调研员、副调研员。（五）地区法院、检察院依法享有独立办案资格的审判员、助理审判员、检察员、助理检察员（仅限党员）；地区公安局侦察员。（六）地区工商、税务、财政（政府采购中心）、交通、水利、城建、国土资源、民政、环境保护、劳动和社会保障、扶贫办、旅游管理等部门中具有执法资格、管理公共财务的科级干部（不含非领导职务）。（七）地区所属国有企业负责人，股份制企业 and 中外合资企业中由地区委派或批准的负责人。特注：（五）、（六）、（七）三类对象财产情况只申报不公开。

申报范围财产由个人扩展到家庭成员。包括下列内容：（一）工资；（二）各类奖金、津贴、补贴及福利费；（三）从事咨询、讲学、写作、审稿、书画等劳务所得；（四）申报人及其父母、配偶、子女接受与申报人行使职权有关系的单位和个人赠送的现金（礼金）、有价证券、各类支付凭证、贵重礼品情况（含以婚丧嫁娶、各类节假日、子女升学、乔迁、工作变动等各种名义接受的）；（五）申报人及其父母、配偶、子女接受与本人职务有直接或间接关系，可能影响公正执行公务的食、宿、行、乐方面的馈赠、款待和各种由对方给予的补偿、好处；（六）国有企业、事业单位的负责人承包经营、承租经营所得；（七）单笔额度在 10 万元以上的动产、不动产购置、交易、租赁情况及资金来源；（八）股票、证券、期货等交易收入及资金来源；（九）由继承、赠与、偶然所得等形式获得的财产；（十）与本人职务有直接或间接关系人单笔数额在 1 万元以上的债权债务；（十一）本人认为需要申报的其他收入。（第五项至第十一项只申报不公开。上述财产申报范围第（七）、（八）、（九）、（十）项含申报对象家庭成员（配偶、共同生活的父母、抚养的未成年子女等）的所有财产。

“公开”破题。申报的财产通过当地廉政网公开接受社会监督。

申报种类增加。分为初任申报、年度申报、离任申报（延续三年）。

（2）遗憾不足之处

第一、受理部门和审查部门都属地区纪检委，审查的公正性存疑。

第二、公开本来就内含于申报之中，申报本无所谓公开申报和秘密申报之说，因此根本不存在公开申报和秘密申报相结合之说；

第三、（五）、（六）、（七）三类对象财产情况只申报不公开，我们细看三类对象具体人员，除了公检法就是跟经济有关的实权部门和直接的国企人员，这些人的财产情况本是民众最为关心的，却明文规定不公开，不能不说令人遗憾。

（3）实施情况

2009 年第一天，55 名县（处）级领导干部的个人财产申报表如期在网上公示。55 名副县级领导干部中无一人填写本人及其父母、配偶、子女接受单位和个人赠送的现金和各类礼金。这些个人财产申报表实质信息含量几乎为零。有评论说，这是“史上最山寨”的官员财产申

报制。

2、东南顾：慈溪廉情公示

笔者从一些媒体披露的情况来看，慈溪市的做法有以下特点。

(1) 特点

非通常申报。不独立，含于廉情公示之中。

单位内部“公示”。《慈溪市领导干部廉情公示暂行规定（试行）》浙江慈溪市开始推行干部廉政情况公示制度，该市大部分副局级和局级官员的家庭财产、亲属从业等情况，将在一定范围内予以公示。具体内容包括：工资收入、房产、私家车（牌子、型号）等。

形式原始。寄托于政务公开，写在纸上，贴到墙上。

(2) 实施情况

已经开始。2009年1月，浙江慈溪宣布该市已试行官员廉情公示制，并将全市300多名现任副局（科）以上官员的廉情公布在本单位的政务公开栏里，反映较好。

首先，慈溪市实行的是在一定范围内（如单位内部）“公示”，阿勒泰地区实行的是通过媒体、网络向社会“公开”，虽然经过包括新华社、中央电视台在内的众多媒体的报道，慈溪的“公示”也部分地具有了“公开”的意义，

3、中部行：浏阳“申报示廉”

2009年03月31日长沙晚报湖南浏阳通过《建立健全惩治和预防腐败体系的十项廉政制度》中“申报示廉”制度规定官员个人财产须在媒体公示。

(1) 主要规定

根据浏阳市的规定，要求申报的领导干部个人财产包括：本人、配偶、共同生活的子女建造、购买房屋和参加集资建房情况，配偶和子女经营个体、私营工商业或承包集体工商业企业的情况，个人私车情况以及其他个人财产情况。个人收入包括：工资，各类奖金、津贴、补贴及福利费，从事咨询、讲学、写作、审稿、书画所得收入，出售出租房屋、领办创办企业、产业服务等劳务所得、无法拒收的礼品和礼金及其他收入等。

由各单位纪检监察部门组织，向浏阳市纪委如实申报，并通过报纸、广播电视、网站等媒体或政务公开栏进行公示。申报情况要于每年四月底前报送纪委存档。不按规定报告和不如实上报个人财产、收入情况的，视情节轻重给予批评教育、限期改正、责令作出检查和在一定范围内通报批评等处理。

(2) 实施情况

目前，十项廉政制度发到了浏阳各乡镇、街道和市直单位，还没有看到真正实施情况。

4、三地比较

综合以上，我们对三地不同特点进行简单总结比较。

(1) 规定比较

阿勒泰。“破冰之举”，体现在鲜明提出了“财产申报”，但从规定的诸多遗憾不足和实际实施情况来看，其象征和形式意义远远大于实质意义。

慈溪和浏阳。共同点在于都没有单独提出“财产申报”的规定，只不过体现在相关廉政的规定中，值得肯定的在于，把“财产申报”与反腐败廉政挂钩，但认识高度显然不如阿勒泰，总体还是以传统反腐败思路为主。浏阳尤其明显，“申报示廉”仅为十项廉政制度之一而以，所以对其认识可见一斑。

（2）实施情况

阿勒泰。实际实施效果来看几乎没有实质意义。

慈溪。实际实施效果来看，在三地比较来看，具有一定的“财产申报”实质意义。浏阳都没有实施不用说了，笔者唯愿其避免“胎死腹中”的命运。

（三）民众官员：反应两极

1、民意代表

全国人大代表、重庆索通律师事务所主任韩德云。2006年领衔提出《关于制定公务员财产申报法》的议案；2007年、2008年又连续两年建议将《公务员财产申报法》列入立法规划。2009年第四次提出关于官员财产申报的代表议案《关于建立公务员财产申报法》的议案，议案附了一份6000多字的法律草案。在他的法律草案中提出实行“3年豁免期”，即在3年的过渡期内，申报对象主动上缴以前的全部违法违纪收入，可按条例一律豁免纪律处分，并视情况相应减轻、免除相关刑事责任。反之，则给予从重或加重处分。申报对象建议，担任县处级副职以上领导职务的公务员、担任主任科员以上级别的非领导职务公务员，以及担任领导职务的公务员已正式退休但不满5年的人员，公务员的近亲也应申报财产，近亲包括父母、岳父母、配偶、子女及与其共同生活的其他家庭成员。

十届全国人大代表王全杰。在第十届全国人民代表大会的代表任期内，曾三次向全国人大提出关于“党政官员公示财产”的议案和建议，如“关于建立党政官员财产公示制度”，“关于将官员收入申报制度改为财产公示制度的建议”等；在其任期届满，十一届全国人大一次会议召开的前六天，把“关于党政官员公示财产的十条建议”，呈交给了全国人大常委会。

2、民间反应

（1）联名上书

2008年1月20日国家统计局原局长李成瑞、北大教授巩献田等50多位退休高官和学者联名，向全国人大、全国政协等国家机关提出“关于尽快制定《县处级以上公职人员财产申报公布法》的建议书”。

（2）网络民意调查

一项网络调查显示，在参与调查的6万8382人中，支持阿勒泰做法的网民占到了93.4%，还有90.3%的民众认为，这项制度应广泛实行。

另外对“主任科员以上应申报财产”，网络调查结果如下表1

表1：对“主任科员以上应申报财产”网络调查结果表

观点	理由	票数	比例%
支持	让财产申报的风暴来得更猛烈些吧	8446	90.1
反对	这样盲目扩大申报范围是对官员身边人的权利的侵犯	815	8.69
没看法		113	1.21

对“官员申报三年豁免期”，网络调查结果如下表 2

表 2：对“官员申报三年豁免期”网络调查结果表

观点	理由	票数	比例%
这样不错	可以鼓励更多的犯错误者回头	4116	43.91
反对	简直荒唐，这样会纵容他们，逃过这次下次还会再犯	4990	53.23
不了解		268	2.86

3、官员反应

法制日报 2008 年 9 月 11 日报道一项对阿勒泰和新疆其他一些地州市官员进行的随机调查显示：反对者七成，无所谓者两成，坚决支持者一成。

更令人简直不可思议的是，今年两会期间《财经》网曾经登了一篇记者手记，当记者询问某省一位副省长“怎么看待官员财产公示制度”以及“是否会提这样的建议或者议案”时，谁知道得到的回答竟然是这位高官的反问：“不会。如果要公布，为什么不公布老百姓财产？那些（私营）企业老板的利润为什么不向工人公布？”按现在网络流行语，“史上最牛反问”非此莫属。

二、我国官员财产申报政策滞后原因分析

由上面考察分析，我们看到，我国官员财产申报制度至今事实上，还处于民众盼望，中央政府个别官员模糊表态，个别地方政府寻求探索的状况，地方走在中央前面，民众支持、盼望，官员反对、阻挠。总的说来处于停滞状态。这不能不让人感到悲哀和困惑，原因何在？

笔者观察主流媒体看到关于原因的种种说法主要有以下两类。

条件不成熟。如《瞭望》新闻周刊“官员财产申报求解”一文列举了五个方面的原因：（财产）核查困难、（官员）心理抵触、（官员）家属障碍、（官方）稳定之忧、（民众）求全之虑。并详细列举了核查困难方面的五大难题：金融实名制覆盖不了现金交易；身份讯息不够准确；不动产登记制度不完备；境外资产、珠宝、古董等财产的底数，现有技术 with 配套制度更不能轻易摸清；信用意识缺失等。

法规缺陷。如国家预防腐败局调查研究“领导干部个人财产和收入申报登记制度执行中存在的问题及对策”一文，以 1995 年《关于党政机关县（处）级以上领导干部收入申报的规定》为例，说明我国官员财产申报法规的缺陷：申报主体不够明确和全面，申报的内容与范围不够具体，申报程序缺乏严格的可操作执行细则，申报结果缺乏透明度，申报的受理机构缺乏应有的权威性，惩戒措施缺乏刚性与威慑力，缺乏相关的配套措施与制度安排等。

还有许多学者都谈到，上述两个“规定”只是规范性文件，连最低层次的立法都达不到，缺乏约束力和执行力等。

笔者一方面认为以上两类对原因的分析都有道理，都是原因的部分体现，但另一方面笔者认为上述仅是对原因的部分现象性描述，未有触及对原因的本质性追寻。本文认为任何一项公共政策得以健康确立最终决定于政策所涉及主体（利益相关方）各自的意见表达，由此来分析我国官员财产申报政策 22 年几乎事实上停滞的原因，尤其有相当的针对性。不言而喻，我国官员财产申报政策涉及两大主体：官方（官员），民间（民众），把二者联系在一起的是财产（对官员是私人财产，对民众而言是来自自己缴纳的税费，实际上属于民众自身的财产，是主人（民众）付给仆人（官员）的报酬）。因此笔者认为根本原因应从下述方面来看。

（一）官方（官员）方面

1、本身认识不够

遵守国际义务认识不够。以 2003 年 10 月 31 日第 58 届联合国大会审议通过的《联合国反腐败公约》（以下简称《公约》）为例。《公约》第 52 条（预防和监测犯罪所得的转移）第 5 款规定，各缔约国均应当考虑根据本国法律对有关公职人员确立有效的财产申报制度，并应当对不遵守制度的情形规定适当的制裁，该款实质上就是赋予各国制定《国家公务人员财产申报法》的权利和义务。2003 年 12 月 10 日，我国成为《公约》的签字国，2005 年 10 月 27 日，全国人大常委会批准了我国加入《公约》。因此我国有义务自主履行该《公约》规定的内容。但事实大家已经看到，我国近 6 年时间里没有任何措施表明愿意履行改义务。

遵守自定法规认识不够。上面考察分析表明官方（官员）事实上根本没有遵守有关官员财产收入申报的两项法规，而且我们通过上面对两项法规的解读甚至不难得出这样的结论，两项法规具体条款本身就能看出官方（官员）压根就没打算也不可能去遵守这两项法规。

2、内在没有动力

由以上官员考察来看，总体来说，不仅没有动力，相反更多表现为阻力。我们知道：判断一个官员是否存在腐败，以及腐败程度，看其财产真实状况自然一清二楚。另外全国各界，包括官方（官员）自己，都不否认，我国至今官员腐败问题日益严重，未能有效遏制大面积蔓延的势头。因此从官方（官员）方面来说，官员腐败问题越严重，官员就越没有动力推动建立官员财产申报制度，其实是一个完全符合逻辑的结论。因此腐败是根本原因。

3、垄断决策地位

我想说我国长期以来官员处于国家决策的中心甚至垄断地位，反对者应该不多。例如政府内部规章，红头文件的出台，民间（民众）不要说参与，甚至对其中大多数毫不知情，直到可能你面对罚款、收费或其他处理的时候才知道。又如决策听证会往往成为官方政策通知会，民意在这里成为官方垄断决策掩耳盗铃的工具。又如至今我们看到几乎任何法律都是绝大多数支持通过。因此当官方（官员）以各种冠冕堂皇的理由（如上所述）对“摊自己财”的财产申报制度表示充耳不闻，甚至抵触情绪，实在毫不奇怪，该制度的建立自然遥遥无期。

（二）民间（民众）方面

在最近关于财产公开的讨论中，虽然民众站在坚决支持的一方，民间（民众）对官方（官员）外在压力不足，构不成有效的实质性压力。主要在于以下两方面国情。

1、民间（民众）自身组织性不足

众所周知我国至今还没有开放民间社团，结社自由的宪法权利长期空置，反对党不仅事实上，连言谈更是最大的禁区。一言以蔽之，“一盘散沙”依然是我国民间（民众）的真实写照，千百年来依旧。

2、现有民意机构代表性不足

法律和名义上，人大代表作为民间（民众）的代言人，但其组成人员绝大多数是通常财产申报本身要求的申报对象，如党政、国有企事业单位的官员等公职人员。相比之下，除此之外代表少之又少，居绝对少数，即使能发出声音，也是个别，极其微弱，以上考察已清楚表明。因此现有民意机构人大在这方面的缺位失职不作为实际是必然。

（三）小结：失衡的角力

如果把建立财产申报制度比作一场角力的话，则我们可以下类比：角力中介，财产；角力形式，要求公开与反对公开；角力双方，官方（官员）和民间（民众）。由以上分析我们可以看到这场角力其实还没有能够真正上演，主要因为民间（民众）这一方事实上还没有真正站上这块角力场。这是一场绝对失衡的角力。

三、官员财产申报：已成世界潮流

官员财产申报制度，最早起源于 230 多年前的瑞典，有“阳光法案”之称。官员财产申报制度是“终端反腐”、“反腐利器”，可以说已成世界共识。目前全世界已有近 100 个国家和地区将“官员财产申报制”入法，已建立了比较完备的制度。下面笔者通过最近新闻媒体整理了一些国家和地区建立和实施官员财产申报制度的简要情况，以资我国借鉴参考。

（一）欧美地区

1、英国

1883 年，英国议会通过世界上第一部有关财产申报的法律《净化选举防止腐败法》。它规定：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。

2、美国

1978 年，美国实行官员财产申报制度。国会通过的《政府行为道德法》明确规定行政、司法、立法部门的官员，必须公开本人、配偶及子女的财产状况，并按规定程序提交财产状况的书面报告。1985 年，美国国会通过《众议院议员和雇员道德准则》，对众议员及雇员的家庭财产的申报作了更为详细的规定。30 年间，上至总统，下至普通官员，都必须遵照规定，如实填写财产申报表格，由联邦政府道德署收存，随时接受公众查询和监督。那些拒不

申报、谎报、漏报、无故拖延申报的官员，轻则被处罚款，重则要吃官司、蹲监狱。实行官员家庭财产申报制后，因巨额财产来历不明而受处理的大小官员不计其数。1989年，美国众议院议长詹姆士·赖特就在财产申报问题上被迫辞职，成为200多年来美国首位因财产申报问题引咎辞职的众议院议长。根据美国法律，美国总统和副总统都不得以个人名义收受外国政要赠送的礼物，国家间友好往来的礼物，名义上都是送给总统办公室的，属于国家。

3、法国

法律规定，总统候选人必须向宪法委员会申报个人及家庭财产，当选者的财产状况将在政府公报上公布。离任总统也必须向宪法委员会提交家庭财产报告，并在政府公报上公布。有关信息可在政府公报网站查阅。法国政府公布了总统尼古拉·萨科齐的财产申报清单，清单显示萨科齐目前财产超过200万欧元。

4、墨西哥

20世纪七八十年代实施的《财产申报法》规定，在政府机构工作的从科长到总统的各级官员，都要定期主动进行家庭财产申报，对易于产生腐败的海关、移民、税务、工程项目管理人员等，也要进行登记。2002年6月10日通过《信息公开法》，规定所有墨西哥公民有权监督国家公务员的收入状况，以杜绝腐败现象。墨西哥开通网站，供公务员公开申报。《信息公开法》通过后的第7天，因未能及时申报财产，约1万名公务员受到处罚。

5、乌克兰

2001年5月提出了《公务员的收入和开支申报及国家监督法草案》。由国家税务部门实施监督，监察申报是否如实、完全、及时，纳税情况是否完全及时等。公务员应在每年的4月1日前向工作单位提交申报上一年度(1月1日至12月31日)的收入、开支，财产及金融事务，包括海外收入和家庭成员的收入。按乌克兰国家公务员职级分类登记册分类，全部分为7级15档。国家领导人和1至4级公务员强制申报。国家领导人包括总统、议长和副议长、议员、总理、部长和内阁成员、宪法法院院长及宪法法官、州级长官；除了自己申报外，还要申报家人的收入。财产进行界定的方面，除了一般意义上所指外还增加了其他一些内容，比如境外财产、在银行和其他金融机构的存款和账号、自己所有及和他人共同支配的资金。审计申报人须提交按国家税务机关确定的年度收入和开支，审计申报人须向国家税务总局提交能够证明申报表资料真实可靠的文件。执行监督机关是国家税务部门，税务部门负责确定对官员申报收入和开支的评估机制和审查机制。申报人在开支后15天必须申报，按照乌克兰法律，对不如实申报或不报的官员将实行制裁。国家高级领导人和第1、2、3级公务员离职10年内仍须申报有关内容。对收入和开支的监督主要内容包括：审计纳税、核查申报表中的资料和审计资料、调查纳税人和其他成员的情况、搜集所有纳税和开支信息。开支的范畴有不动产、车辆、贵重物品、古董和艺术品、外汇钞以及有价证券等。

(二) 亚洲地区

在亚洲，韩国、新加坡、泰国、越南等国家或地区实施了财产申报制度。

1、日本

日本内阁最早的资产公开始于 1984 年的中曾根内阁。当时田中角荣首相因“洛克希德事件”被判有罪，为监督首相、大臣是否有不当收入，内阁会议决定导入资产公开制度，规定阁员需公开个人资产。1989 年执政的宇野宗佑任首相，规定内阁成员资产公开的对象扩大到配偶及子女。2001 年 1 月，内阁“大臣规范”，规定首相、正副大臣、政务官在就任和离任时，要公布包括配偶和子女在内所有家庭成员的资产状况。“大臣规范”还规定，在职期间不能交易有价证券、不动产及高尔夫会员证，持有的股票要交由信托银行，且不能解约和变更股票。2008 年 10 月 24 日，麻生内阁 18 人公开了资产情况。阁员的平均资产为 1 亿 4 千余万元。麻生拥有 11 处土地，是 7 个高尔夫球会的会员，有 3 辆车、14 幅画、44 件陶瓷等。

1992 年通过了《为确立政治伦理的国会议员资产公开法》，简称“国会议员资产公开法”，公开的资产项目包括：既包含拥有所有权的也包含拥有使用权的土地、房产、存款、有价证券、车船飞机及工艺品、高尔夫会员证、债权债务等诸多项目。当选议员后要在 100 天之内向所属议院议长提交《资产报告》，在任期间，每年 4 月份还要提交《资产补充报告》、《所得报告》、《相关公司报告》等。报告书将被保留 7 年，平时在议会阅览室对外公开，可以自由抄录，但禁止拍照。

各级地方政府的行政长官及地方议员的资产公开问题，由各级政府及议会依据该法制定相应条例，加以管理。对制定条例的时间，给出了 3 年的期限，1995 年底各级地方政府和议会都有了资产公开的相关规定。

2、韩国

韩国：强力推行。1981 年出台，全斗焕政权制定《公职人员伦理法》，首次出台公职人员财产登记政策，1993 年 2 月 27 日，金泳三总统上台后第三天即公布了自己及家人的财产情况，推动公职人员财产公示制和金融实名制。1993 年 5 月，韩国国会通过了《公职人员财产登记制度》，规定担任公职者必须在一定时期内向有关部门报告自己及配偶、子女的财产状况，包括数量、来源、变动等内容，并要做出“令人满意”、“合理”的解释和“证明”。同时要求自总统以下 34000 多人必须申报财产，1670 名高官必须向社会公布财产。金泳三的继任者金大中出台《防止腐败法》，扩大了财产登记及公开者的范围，加强了对财产公开的审查，设置了总统直接管辖的“反腐委员会”。

3、其他特别国家地区

伊朗。现任总统内贾德遵从宪法规定向司法总监报告个人财产状况，并成为第一位向民众公布财产的伊朗高官。他的财产清单中，有一套已有 40 年历史、面积为 175 平方米的 3 居室；一辆 1977 年出厂的白色“标致 504”汽车；两个余额都是零的银行活期存折。

台湾。据今年 5 月 5 日“监察院”最新的财产申报资料专刊，包括领导人马英九夫妇申报存款高达 6600 万余元（新台币），由廉政委员会向“监察院”会报备的 68 个故意申报不实案例（包括国民党荣誉主席、前“副总统”连战、民进党文宣部主任、前“新闻局长”郑文灿）遭处罚等详细资料。

（三）最新国家：俄罗斯

今年4月初,包括总统梅德韦杰夫和总理普京在内的俄罗斯高官相继公布了自己的家庭财产。

2008年12月25日,梅德韦杰夫正式批准并签署了经俄罗斯议会上下两院通过的《反腐败法》。《反腐败法》中最引人注目的是,“国家公务员应公开申报其本人及其配偶、子女的收入、房产、资产和收入情况”,并要求公务员汇报所有与涉腐行为和与潜在腐败行为有关的情况。“反腐败委员会”则由总统亲自挂帅,直接领导。同时,俄还将建立由总统办公厅主任领导的跨部门反腐工作组,并由总检察院协调所有执法机关的反腐败工作。总统梅德韦杰夫表示打算整合政府各部门已有的数据库,建立一个综合电子资产数据库,记录官员个人的资产情况,追查申报收入与实际资产之间的出入。

以上仅通过对一些较具代表性的国家考察我们看到,全世界建立和实施官员财产申报的国家地区,既有像英国、美国、日本、法国这样的经济发达国家,也有像墨西哥这样的欠发达国家;从政治发展状况来看,民主国家自不例外,甚至伊朗这样在民主国家眼中似属另类德独裁专制国家业看到总统带头公布财产。笔者以上没有列出的非洲地区南非、尼日利亚等其实已经建立和实施了官员财产申报制度。从大中华圈来看,包括新加坡,我国的香港、澳门及台湾的行政官员及其竞选人都都向社会公布个人的财产状况。

一言以蔽之,官员财产申报,已成世界潮流。

四、建立我国官员财产申报的政策建议

世界各国的经验证明,官员财产申报制度是建立阳光政府、防止贪污受贿、遏制社会腐败的一种最有效制度。

总之笔者认为若要真正反腐败,建立官民和谐社会,在我国建立国家公职人员财产申报制度势在必行,应当尽快出台国家公职人员财产申报制度的法律并实施。以下是笔者有关政策建议。

（一）立法建议要点

全国人大常委会主导尽快出台《国家公职人员财产申报法草案》,草案交付全民讨论,完善成型,人大尽快通过。草案要点建议如下

1、立法机关

全国人大常委会

2、内涵和目的

内涵:指国家公职人员在担任国家公职期间,包括候任、任职期间以及离职以后的一定期限内,依法申报属于自己以及与其共同生活之亲属的财产。目的:立法强制国家公职人员如实申报个人财产、来源及各种投资活动,来抑制与消除各种现实的和潜在的利益冲突,防止政府官员滥用职权、贪污舞弊。

3、申报类别

国家公职人员财产需进行三种申报。一是候任申报，即拟出任国家公职人员，就其现有的财产状况进行申报。二是离职申报，指国家公职人员任期届满，或者不再从事国家公职活动，或者因年龄而离退休时，必须申报其全部财产。三是在职申报，任职期间内年度申报。

4、申报对象

按《公约》第2条第1款规定，“公职人员”包括：担任立法、行政、行政管理或者司法职务的任何人员，无论长期或者临时，计酬或者不计酬，也无论该人的资历如何；根据法律法规规定，履行公共职能的人员，包括为公共机构或者国营企业履行公共职能或者提供公共服务的任何其他人员；法律法规界定为“公职人员”的任何其他人员。对于公职人员的界定，我国可以根据实际情况按照上述范围详细列举加以规定，包括自己的父母，配偶和子女及其他直系亲属。

5、财产范围

《公约》第2条第4款规定，“财产”系指各种资产，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这种资产产权或者权益的法律文件或者文书。包括所有的有价资产：如现金、存款、股票、投资、不动产，及个人拥有的一切有形资产；国内资产和海外资产；本人家庭成员的全部财产和已单独成立家庭的子女及其配偶的全部财产；直系亲属的上述财产纳入申报范围。

6、受理和审查机关

建议在全国人大新设立一专门委员会负责。名称可定为“国家公职人员财产监督委员会”，下面分设受理和审查机关。制定申报程序、审查程序。

7、公开方式

建立专门网站，定期向社会公布申报审查结果，任何公民均可凭自己身份证号码无任何限制在线查询上述所列申报对象的财产情况，同时可书面申请和到人大现场查询。

8、监督

建立多种途径，奖励公民对官员隐瞒财产或财产非法的举报行为；开放媒体监督。

9、其它

包括申诉和上诉、行政责任和法律责任等。

（二）加速完善与“国家公职人员财产申报法草案”相关的立法

1、金融监管立法

包括《银行业监督管理法》、《外汇法》、《企业所得税法》、《个人所得税法》、《审计法》、《不动产登记法》、《反洗钱法》等。通过完善以上法律，实现：存款实名制和账户实名制，股票和股权实名制，商业保险实名制，不动产交易实名制；每个公民拥有唯一的、全国通行的个人账户；个人实名以外的一切有形和无形资产，国内资产和海外资产，均为非法资产。

2、修改“刑法”中对“巨额财产来历不明罪”

2009年2月28日，十一届全国人大常委会第七次会议高票通过刑法修正案(七)，将巨额财产来源不明罪从五年提高到十年再作修改。增加条款，“凡国家公职人员无法说明财产合法来源，认定为贪污”。

(三) 实施特别措施

1、领导率先垂范

此项制度的实施不同于其它制度，笔者认为任何形式的试点都不可能具有正面作用，必须依靠最高层领导和中央政府带头实施。特别建议中央政治局常委和其他中央政治局成员首先带头申报，然后依次其他中央及全国人大、“一府两院”领导成员；即中央为地方做表率，上级为下级作榜样。避免如温总理所说的“走过场”。

2、设立特别帐户

在此项制度实施前设立一个缓冲期（3到6个月），“国家公职人员财产监督委员会”此间在中央银行设立一个特别帐户，要求全国公职人员可把自己的非法财产以现金或转账放入此特别帐户；对于此帐户内所涉及到的人员，免于追究任何罪、错，并保密；缓冲期过后，“国家公职人员财产监督委员会”公布特别帐户总的金额，和分省区、部门的情况，不涉及具体个人。

最后，笔者以两位同属炎黄子孙，堪称政治大家的话权为作结

第一句，跟本文形与神皆相关即新加坡内阁资政李光耀所言“一个国家如果没有建立公务员财产申报制度，这个国家的反腐败就只能是镜中花、水中月。”

第二句，从表面来说，似乎跟本文关系不大，但不仅本文前面谈到，而且本人相信凡有识之士都知晓官员“财产申报对最大限度减少腐败，已属全球共识；官员财产申报，已成世界潮流”。因此，这第二句，中山先生“世界潮流，浩浩荡荡，顺之者昌，逆之者亡！”凡中国人可谓言犹在耳，但知者，特别是官员同志们，真信乎？！

原刊于世界与中国研究所《背景与分析》第192期，2009年5月31日