



# 破解反腐难题应加快 公职人员财产监督制度建设

文\_田禾 吕艳滨

相对于查办大案要案,推行财产监督制度不但可以有效规范公职人员财产行为,预防公职人员陷入利益冲突,更有助于提升公职人员公信力。目前,虽然已经推行了领导干部报告个人财产及有关事项的制度,但适用的公职人员及财产范围较窄,对申报的事项缺乏有效的监督核查机制,对社会一般不公开,起不到监督公职人员行为的作用。2012年,有数名公职人员均是因为网络曝光被查出有严重的贪腐问题,其财产状况与所申报的内容严重不符。为了彻底扭转反腐败工作的被动局面,加快试点并全面实施财产监督制度刻不容缓。2010年6月—2011年5月,中国社会科学院法学研究所法治国情调研组开展了“公职人员廉洁从政法律对策”国情调研,以公职人员和公众为对象,进行了问卷调查和访谈。

## 一、调研概况

调研组分别在北京、四川、贵州、山东、湖北、湖南、广东、河南、青海、浙江、江苏、河北、天津、黑龙江、重庆、山西、吉林、云南、甘肃、辽宁、江西、安徽、陕西等23个省市,对公职人员和公众开展了廉洁从政的问卷调查。2010年调查了16个省,2011年调查了7个省。

### 1. 公职人员调查的基本数据

公职人员廉洁从政的问卷调查共向23省的公职

人员发放问卷1617份,回收有效问卷1464份。(因四舍五入原因,部分数据总和略大于或小于百分之百)

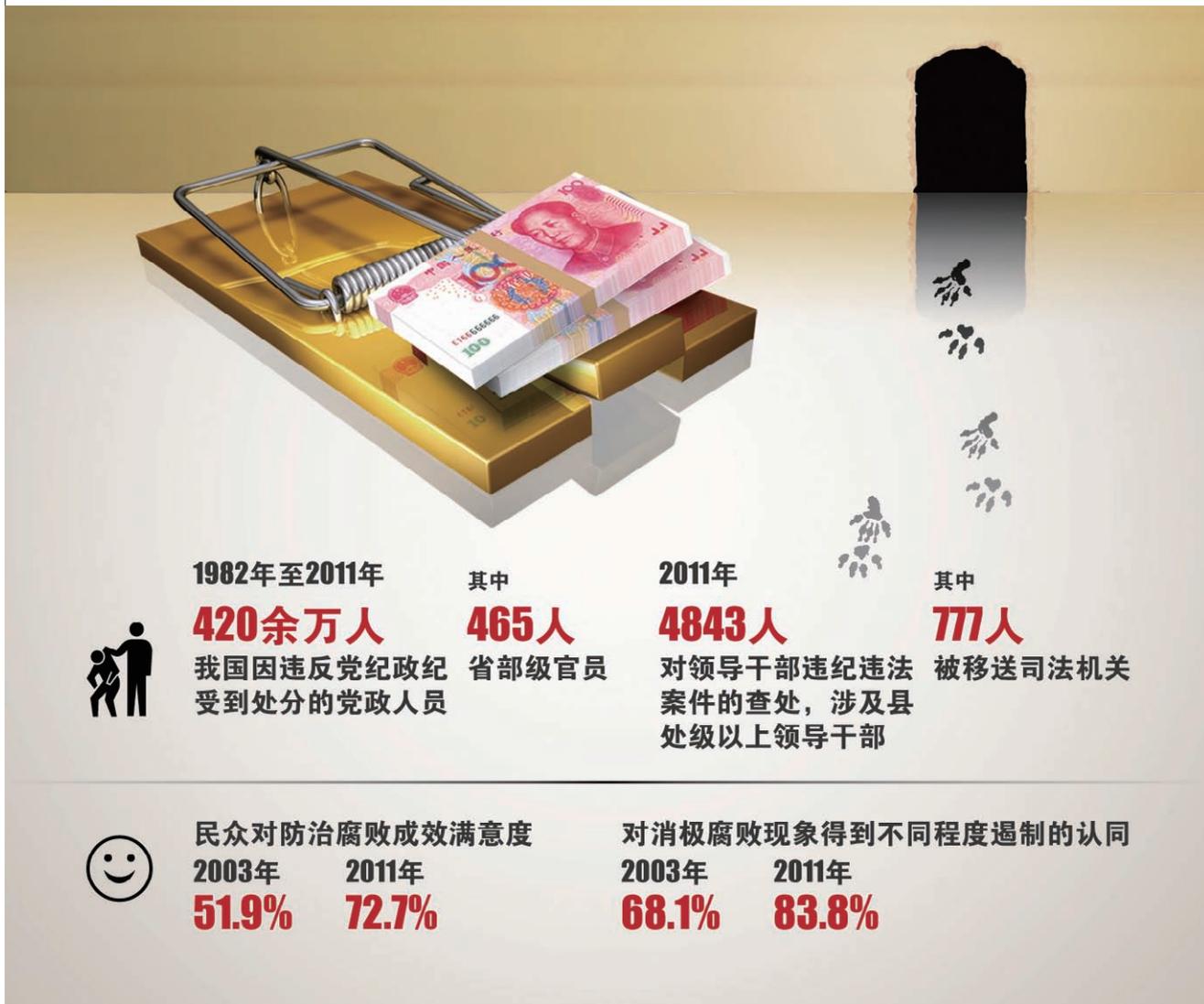
被调查的1464位公职人员的年龄分布为:25岁以下的有60人,26~35岁的有608人,36~45岁的有436人,46~55岁的有272人,56岁以上的有34人,未回答年龄状况的有54人。26~45岁的被调查公职人员占被调查人数的71.3%,属于正态分布,这部分人是公职人员的骨干,能满足调查的要求。

被调查的公职人员来自于各级党委、人大、政协、政府部门、法院、检察院、事业单位及国有企业、党组织等多个部门和层级。被调查公职人员有266人来自省部级单位(含副级),295人来自地厅级/司局级单位(含副级),409人来自县处级单位(含副级),429人来自科级单位,65人未回答单位级别情况。

从政治面貌来看,被调查的公职人员有1237人是中共党员,占84.5%;34人为民主党派,占2.3%;73人为共青团员,占5.0%;37人为无党派人士,占2.5%;59人为群众,占4.0%;24人未回答政治面貌问题,占1.6%。

文化程度方面,具有本科学历的被调查公职人员人数最多,有826人,占58.9%;研究生学历以上的有314人,占21.4%;大专学历的245人,占16.7%,这三项相加人数达1385人,占总人数的97%。这说明中国公职人员的知识化程度已经较高。其余公职

# 本刊策划



人员的学历分布情况分别为, 初中及以下10人, 占0.7%; 高中文化程度30人, 占2.0%; 未回答文化程度的3人, 占0.2%。

接受问卷调查的公职人员的行政级别情况如下: 省部级有15人(含副职), 占1.0%; 地厅级/司局级有58人(含副职), 占4.0%; 县处级290人(含副职), 占19.8%; 科级605人(含副职), 占41.3%; 科级以下463人, 占31.6%; 有33人未回答本人的行政

级别, 占2.3%。从人数分布来看, 科级和科级以下的官员最多, 县处级也占有相当比例。

## 2. 公众调查的基本数据

同期, 调研组分别在上述23个省市, 对公众开展了公职人员廉洁从政的问卷调查。一共向公众发出1555份, 回收有效问卷1505份。

从年龄来看, 25岁以下的有341人, 占22.7%; 26岁~35岁的有578人, 占38.4%; 36岁~45岁的有

294人,占19.5%;46岁~55岁的有170人,占11.3%;56岁以上的有97人,占6.4%;未回答年龄问题的有25人,占1.7%。

政治面貌方面,被调查公众中有690人是中共党员,占45.8%;26人为民主党派人士,占1.7%;339人为共青团员,占22.5%;86人为无党派人士,占5.7%;群众为349人,占23.2%;未回答政治面貌的有15人,占1.0%。需要说明的是,被调查公众中可能也有公职人员,因不是按照国家机关系列发放的问卷,故将其归类于公众中。

文化程度方面,小学以下文化程度有9人,占0.6%;初中文化程度(含同等学力)有62人,占4.1%;高中学历(含同等学力)为173人,占11.5%;大学专科为495人,占32.9%;大学本科为582人,占38.7%;研究生为179人,占11.9%;未回答文化程度的5人,占0.3%。从学历状况来看,受过高等教育的人占71.6%。

就业状况是考察公众对预防腐败措施的有效性的变量。在被调查公众中,1188人有职业,占78.9%;无业人士(含失业、待业)65人,占4.3%;学生136人,占9.0%;离退休人员105人,占7.0%;未回答就业状况的有11人,占0.7%。

被调查公众的月收入情况为:185人为无收入者,占12.3%;133人月收入在1000元以下,占8.8%;667人月收入在1001元~3000元之间,占44.3%;387人月收入在3001元~5000元之间,占25.7%;98人月收入在5001元~10000元之间,占6.5%;10000元以上(不含10000元)有22人,占1.5%;未回答本人收入状况的有13人,占0.9%。月收入在1000元~5000元中等收入区间的对象居多。考查被调查人员的收入状况对调查其对权力行使和规范的看法有重要的参考价值。

从调研情况看,当前在我国,加强公职人员的财产监督已经在不同人群中形成共识。调查显示,被调查的公众中,认为公职人员应当公开其财产状况的比例高达81.4%。不仅如此,被调查的公职人员也普遍认同加强财产监管,有70%的被调查者认为

应当公开公职人员的财产,在不同行政级别的被调查者中,支持公开公职人员财产的也占绝大多数。

## 二、财产监督的范围有待进一步扩大

调查显示,国家的相关实践对提高人们的认识、预防腐败起到了一定的作用,但与当前反腐败的需要相比,仍有一定差距,推进财产监督还需整体有序,财产监督的范围还有待进一步扩大。被调查者均倾向于将实施财产监督的对象扩展到更大范围的公职人员。在认同对财产实施公开监督的公职人员中,仅有1.4%的人认同公开措施只适用于省部级以上人员;认为只适用于地厅级及司局级以上人员的占6.8%;认为只适用于县级以上人员的占35.8%;认为只适用于科级以上人员的占18.6%;认为适用于全体公职人员的占32.7%。在认可对公职人员财产实施公开监督的公众中,对上述五种观点表示认同的比例分别为1.1%、3.7%、17.6%、26.6%和43.7%。由此看见,无论是公职人员,还是公众,多数倾向于对更大范围的公职人员财产实施监督。

而且,社会各界对于逐步扩大被监督财产的范围仍有相当期待。调查显示,除现行规定的财产范围外,无论公职人员还是公众,都支持进一步公开下列财产:私车,持有的超过一定价值的工艺品及其他贵重物品,股票、证券、期货等交易收入,收受的和行使职权相关的礼金、礼品等,继承、受赠、偶然所得的财产,兼职活动所获得报酬或财产利益,租借的资产(如借用他人的汽车、房屋等),负债状况(如银行贷款、私人借贷等),入股企业的股份。

从调查结果看,主张继续扩大受监督的公职人员亲属范围的被调查者不在少数。在认同以实施公开作为财产监督措施的被调查者中,46.5%的公职人员和57.8%的公众同意公开未成年子女的财产,41.7%的公职人员和65.0%的公众同意公开成年子女的财产,25.5%的公职人员和48.8%的公众同意公开公职人员父母的财产,23.1%的公职人员和43.5%的公众同意公开公职人员岳父母的财产,18.0%的公职人员

## 本刊策划

和36.5%的公众同意公开公职人员兄弟姐妹的财产。这与近年来我国腐败行为日益隐蔽化,个别腐败分子通过亲属转移财产、逃避处罚有着密切的关系。

### 三、财产监督的方式尚需改进

对公职人员实施有效的财产监督必然要不断扩大财产公开的对象,扩展各种公开渠道。当前,从中央到地方已经实施的财产监督措施中,对于公职人员财产的监督方式主要是以向主管机关报告财产为主,一些地方则试点采取了适度向公众公开相关信息的做法。但普遍还是以机关内部自我监督为主,公众参与监督的渠道和方式相对不足,财产监督的透明度和开放性不够高,制约了财产监督的实际效果。

调查显示,有相当数量的被调查者认同向公众公开公职人员的财产状况、让公众参与监督公职人员的财产。在所有认同以公开方式监督公职人员财产的被调查者中,有相当比例的公众(占认同采取公开监督措施的被调查者的68.3%)认为应当向全社会公开公职人员的财产状况;仅有15.1%的公众认为只需要向本单位所有人员公开;认为只需要向本单位领导公开的则只占5.3%。这反映出人们对公职人员财产的关注度较高,对公职人员财产来源的合法性持有一定的疑虑,对现有监督机制的成效不尽满意,也说明现行仅内部掌握公职人员财产状况的做法与公众的需求之间还存在一定的差距。而在认同采取公开监督措施的公职人员中,认为应当向全社会公开公职人员财产状况的比例也很高,为63.6%;认为只需要向本单位所有人员公开财产状况的则只有17.7%;认为只需要向本单位领导公开的则仅占7.7%。可见,多数公职人员也认同扩大公开范围,让公众参与监督。因此,为了提高财产监督的效果,彻底消除公众对公职人员财产来源合法性的质疑,提高公职人员廉洁从政的可信度,有必要逐步加大公职人员财产状况的公开程度,合理引导公众参与监督公职人员财产状况,提升公职人员的公信力。

公职人员财产状况的公开方式当前大致可以包

括在政府机关公告栏、政府网站、新闻媒体上予以公开以及允许公众自行查阅4种方式。公众对上述4种方式的支持度最高的是允许公众自行查阅公职人员的申报材料(占认同采取公开监督措施的被调查者的67.1%,以下同),其次是通过政府网站公开(占61.2%)和通过政府公告栏公开(占59.4%),最低的则是通过新闻媒体公开(占37.3%)。这在一定程度上说明,公众更在意自身在监督公职人员财产活动中的主动性,希望通过自主的活动参与监督。而相对应的,虽然公职人员对于上述4种方式的认可程度从高到低的顺序与公众的调查结果相同,分别为54.7%、48.9%、48.5%和27.6%,但是对每一项的认可程度都比公众略低。两类群体都将媒体作为最后一种选择,这很耐人寻味。

### 四、财产监督制度的推进路径

推进公职人员财产监督制度应采取由点到面的方式逐步推进。如前所述,公众与公职人员对财产监督对象的确定存在认识差异,而且不同级别公职人员的差异也很大。在实践中,一步到位地将所有部门、所有地方、所有级别的公职人员不加区分地纳入被监督的范围,必然会遇到巨大阻力。现在一些地方已经开始了试点,但问题在于,试点的地方在级别上都比较低,试点措施的合法性不能得到有效解决。解决此问题需要恰当地选择切入点,自上而下逐步推行。该过程中至少有两条路径可以考虑。一是从新招录、提职的公职人员开始实施财产监督,即凡是新进入公职人员行列或者新晋升职务的公职人员,都必须报告财产等事项,并依法接受有关机关乃至社会公众的监督。在此基础上,逐步将该制度扩大适用于所有的公职人员,以减少制度推行对公职人员队伍和全社会的冲击。二是选取一些腐败高发易发的领域,对其中的公职人员先实行财产监督,在这些领域试点后逐步推行到其他领域。□

(作者:中国社科院法学所研究员;中国社科院法学所副研究员)