

研究报告

加强“裸官”监管刻不容缓

文 _ 中国社会科学院法学所法治国情调研组

为了加强廉政建设研究,法治国情调研组在北京、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,开展了“公职人员廉洁从政法律机制”重大国情调研,面向公职人员和公众做了问卷调查。本报告着重分析“裸官”监管的法律问题。

一、“裸官”的危害

“裸官”是社会上对配偶、子女乃至存款都在境外的公职人员的通俗说法,也是近年来反腐败斗争面临的新问题和新难点。实践证明,“裸官”现象不仅引起公众的深恶痛绝,也严重动摇了共产党的执政合法性,败坏了政府的名声。

1.公职人员将配偶、子女乃至存款转移境外,孤身在国内任职,这是对国家前途不信任的表现。个别公职人员将我国发展过程中正常出现的问题放大,低估党和政府解决这些问题的能力,选择将配偶和子女移居境外,防范国家将来可能出现的风险。这与公职人员的基本要求相背离。公职人员作为国家和人民利益的代表者和公权力的行使者,缺乏对所服务国家前途的信任,那他们对国家和人民的忠诚度就非常值得怀疑,也就很难指望其能恪尽职守。因为当其配偶和子女宣誓效忠他国的时候,要求公职人员效忠本国本身就是一个两难选择。

2.一些要害部门的公职人员,其配偶和子女拥有外国国籍或者外国永久居留权将影响中国的政治和政府决策。公职人员因其配偶或子女具有外国国籍或者外国永久居留权,在履行与这些移居国家地区有关的公务时,难免会出现“人在曹营心在汉”、“暗度陈仓”的情况。在政策和法

律制定上,在具体的决策行为上,在市场商贸管理上,都难免会出现偏颇,或者失去公正性,或者损害国家或人民的利益。

3.不利于反腐败工作的推进。尽管并不是配偶和子女拥有外国国籍或者外国永久居留权的所有“裸官”都是腐败官员,但不可否认,“裸官”是贪腐的高危人群。事实证明,大量贪官为谋求后路往往提前将配偶和子女移居境外,将财产转移境外,以便东窗事发时顺利出逃,并申请政治避难。一旦出逃,由于中国的法律制度和他国法律制度的差异,引渡贪官往往事倍功半。贪官出逃会给国家和人民造成重大损失,严重损害政府的形象,危及执政党的合法性。

二、“裸官”盛行的复杂原因

近年来,尽管有关部门针对“裸官”问题出台了一系列规定,采取了各种措施,但“裸官”问题仍然难以得到真正解决。“裸官”盛行的原因很复杂,既有认识上的,也有法律和制度上的。

1.人们对“裸官”的危害性认识不足。对外开放以来,不少公职人员和普通民众的配偶或子女拥有外国国籍或外国永久居留权,很多人觉得这种做法并无不妥。这主要表现在以下几个方面:

一是人们并不反对“裸官”,甚至公职人员对“裸官”的认同度更高。调查显示,有38.9%的公职人员认为配偶可以拥有外国国籍,比例要多于公众34.2%的比例;46.7%的公职人员认为子女可以拥有外国国籍,公众为39.7%。可见,对公职人员配偶、子女是否可以拥有外国国籍或者外国居留权问题,无论是公职人员还是公众,仍然存在比

较模糊的认识，且公职人员认同度更高。但总的看来，同意禁止一定级别的公职人员配偶拥有外国国籍或者外国居留权的人数居多。

二是高级别公职人员对“裸官”更宽容。认可子女拥有外国国籍或者外国永久居留权的，省部级公职人员中有53.3%，司局级中有53.4%，县处级中有51.7%，科级中有49.6%，科级以下中有38.9%。并且接受调查的省部级、司局级和县处级的公职人员超过半数认可子女拥有外国国籍或者外国居留权。这一调查结果表现出一定的倾向性，应该引起有关部门的高度重视。

三是民主党派人士反对“裸官”态度鲜明。不同政治面貌公众对公职人员配偶拥有外国国籍或者永久居留权的态度呈现值得注意的倾向。在政治面貌为中国共产党党员的被调查公众中，37.7%的人认为公职人员配偶可以拥有外国国籍或者外国居留权，民主党派人士为30.8%，共青团员为32.2%，无党派人士为33.7%，群众为29.8%。且有42.3%的民主党派人士认为司局级公职人员配偶不得拥有外国国籍和外国永久居留权。不同政治面貌公众对公职人员子女拥有外国国籍或者永久居留权的态度也不同。在政治面貌为中国共产党党员的被调查公众中，有44.6%的人认为公职人员子女可以拥有外国国籍或者外国居留权，民主党派人士为34.6%，共青团员为36.3%，无党派人士为34.9%，群众为34.7%。

2. 制约“裸官”的现行规定数量不少，但缺乏法律权威性。大多数规范“裸官”的相关规定都是党的文件或规定，虽然大多数公职人员都是中国共产党党员，这些规章制度对其有约束力，但毕竟不能适用于全体公职人员。相关规定之间还存在不统一的地方，如有的规定适用于党员领导干部，有的则规定适用于国家工作人员，但重点是党员领导干部。另外，现行的规定除了党的文件，还有些是行政法规、地方性法规和规章制度，其法律位阶太低，权威有限。有的规定是以执政党和政府的名义联合发布，仍然没有解决权威性问题的，颁布规章的权威和效力随数量的增多而递减。

3. 现行制度制裁乏力。相关制度都规定，党员领导干部或工作人员不如实申报个人财产及相关信息，将视情节严重程度给予相应处罚。这些规定“看起来很美”，实际

上却很难操作。首先，内部式监管难以实现真正的监督，单位人事部门对本单位领导进行监管难以落到实处。其次，申报内容只是本人陈述，缺乏核实申报信息的相关配套制度和技术手段，无法确定申报内容的真实性，使这项制度沦为形式化、走过场。再次，相关规定几乎都未涉及申报之后是否应向公众公开，使申报失去了最重要的监督途径——外部监督。最后，限制和制裁“裸官”的措施软弱乏力。公职人员不按本规定报告或不如实报告个人重大事项的，其所在组织应视情节轻重，给予批评教育、限期改正、责令作出检查、在一定范围内通报批评等处理。这些处罚规定几乎都无法与相关法规衔接，大多只是一种警示性宣告，不足以遏制“裸官”现象的蔓延。

4. 相关规定所针对的公职人员范围过窄，术语模糊，对要害部门公职人员配偶及其子女移民国（境）外未作特殊规定。2006年修订后颁布的《关于党员领导干部报告个人有关事项的规定》中规定的领导干部不包括副处级以下的公职人员，但这部分人员并非没有“裸官”问题，一些要害部门的公职人员即便是科级公职人员也具有相当的权力，也可能给国家和人民的利益带来危害。而且，科级公职人员往往直接接触公共财物、直接行使公共权力，以权谋私的可能性也更大。因此，有关部门应当研究论证适度扩大现行规定的适用范围。

5. 监管“裸官”的技术手段尚待完善。公职人员应当申报的内容涉及各个方面，其中财产申报与监督是最重要的内容。“裸官”现象往往涉及资产转移情况，部分“裸官”在财产转移方面存在“洗钱”行为。然而如何监测公职人员的不法资产转移，以及如何核实公职人员的海外资产状况均是“裸官”治理的难点问题。这不仅涉及国内监管部门监测技术的完善，也涉及国际司法合作问题。

三、加快制度机制建设

随着我国反腐败斗争的日益深入，腐败行为的隐蔽性、期权化特点日益明显，尤其是要警惕一些公职人员凭借配偶、子女身在境外，大肆贪污腐败、转移资产，甚至在与境外机构的交往中陷入利益冲突，损害国家利益与安全。因此，必须尽快完善制度机制，加强对“裸官”的管理。

研究报告

要警惕一些公职人员凭借配偶、子女身在境外,大肆贪污腐败、转移资产,甚至在与境外机构的交往中陷入利益冲突,损害国家利益与安全

1. 尽快完善“裸官”管理的立法工作。并非所有“裸官”都是贪官,但其的确可能存在面临利益冲突、对国家前途缺失信心、为公众树立负面榜样的问题。鉴于现行法规及政策性文件对“裸官”的管理缺乏系统性和可操作性,应尽快制定统一的、操作性强且法律位阶高的公职人员行为准则,在其中辟专章规制“裸官”行为。

2. 公开是防治“裸官”的最好措施。公职人员作为权力行使的代理人,“裸官”现象可能危及国家安全,因此,应该向公众公开“裸官”的有关情况,而不仅仅是向有关部门申报。应建立公职人员配偶、子女移居境外的年度公开制度,公开公职人员配偶和子女获得外国国籍或者外国永久居留权的情况。所有处级以上公职人员配偶及其子女获得外国国籍或者外国永久居留权的情况应允许公众查询或者向全社会公布。这既保证了公众的知情权,也扩大了“裸官”的监督渠道,更会增强公众对国家治理“裸官”的信心。公开的来源可以是公职人员的自我申报,也可以是相关部门的其他资料来源。应对配偶及子女拥有外国国籍或者外国永久居留权的公职人员建立预警档案,知晓其动态。公开的内容应当包括公职人员配偶、子女移居境外以及其境外存款的情况。并不是所有“裸官”在境外的财产都是非法所得,但可以肯定的是,中国公职人员的正常收入还不足以支撑其配偶、子女在境外,尤其是在发达国家的消费需求。因此,“裸官”在境外的财产数量和来源是一个非常值得质疑的问题。公开“裸官”在境外的财产不但可以加强对公职人员的监督,更可以保护那些收入合法的公职人员。

3. 对公职人员配偶、子女移居境外加以必要限制。新提拔和任命的司局级正职以上公职人员的配偶和子女一律不得申请获得外国国籍或者永久居留权,但海外回归人

才、有合法理由并经批准或者配偶、子女在境外求学的除外。处级公职人员配偶及子女加入外国国籍或者获得外国永久居留权的要定期报告。凡要害部门科级以上公职人员的配偶、子女不得移民国(境)外,经批准的和求学的除外。凡要害部门现职司局级公职人员的配偶和子女移居国(境)外的,该公职人员应退出要害岗位。

4. 加强对资金流动状况的监测是掌握“裸官”动态的重要手段。转移国境外的非法资产是“裸官”赖以生存的基础,掐断其非法资产转移的渠道,釜底抽薪,是防治“裸官”的最有效措施。因此,应建立对银行和非银行金融机构及其他特别易被用于洗钱的机构的综合性监督制度,以便查明并及时制止各种形式的洗钱活动。其内容应包括:验证客户身份、保持记录和报告可疑的交易等规定;采取切实可行的措施调查和监督现金和有关流通票据出入境的情况;个人和企业应报告大额现金和有关流通票据的跨境划拨情况等。

5. 加强国际执法合作。中国应与各国司法机构深化预防和惩治腐败的合作,内容为:切实履行双边司法协助条约、引渡条约;在各自法律允许的范围内,积极开展相互间的司法协助工作;在互设案件的调查取证、缉捕和引渡罪犯、涉案款物追缴返还等领域进行合作;相互依法提供最大限度的协助;发展和促进执法和金融管理当局之间的全球、区域和双边合作等,严厉打击地下钱庄等非法金融活动;拓宽司法合作渠道,提高合作效率,在各检察机关之间建立直接合作机制,尽可能将外逃“裸官”遣返回国接受法律惩治。■

(执笔人:田禾 中国社会科学院法学所研究员;吕艳滨 中国社会科学院法学所副研究员)

(责任编辑 范丽君)