

根据《联合国反腐败公约》建立有效的公职人员财产申报与公开制度

赵建文*

摘要：公职人员财产申报与公开制度，事关反腐败或廉政建设的大局。中国尚未确立形式意义或实质意义上的普遍有效的公职人员财产申报与公开制度。根据《联合国反腐败公约》，中国有义务制定和实施此项制度。“公开”是此项制度的关键。所有公职人员有依照法律规定如实申报与公开其所有财产的义务，有证明其所有财产的合法来源的义务。

关键词：反腐败 联合国反腐败公约 公职人员财产申报与公开

由于腐败现象大都与非法聚敛财产联系在一起，《联合国反腐败公约》（以下简称《公约》）所规定的预防和惩治腐败的措施也大都与财产措施相联系。建立和实施公职人员财产申报与公开制度就是此类措施中的特别重要的一项。能否按照《公约》的要求建立和实施公职人员财产申报与公开制度，是衡量一个缔约国履行《公约》义务的重要尺度，也是检验一个国家的反腐败或廉政建设状况的重要尺度。

一、《公约》关于公职人员财产申报与公开的规定

（一）《公约》将公职人员财产状况申报规定为预防腐败的重要措施

《公约》在第二章“预防措施”部分的第8条第5款规定：“各缔约国均应当根据本国法律的基本原则，酌情努力制订措施和建立制度，要求公职人员特别就可能与其职能发生利益冲突的职务外活动、任职、投资、资产以及贵重馈赠或者重大利益向有关机关申报。”

公职人员的私人利益与其职能所代表的公共利益之间经常可能发生冲突。如果在出现这种利益冲突时，公职人员满足了自己的私人利益，就很有可能产生严重的腐败现象，瓦解公众对有关公职人员的廉正和诚实的信任。为了提高公共管理部门的工作透明度，促使公职人员正确处理利益冲突，《公约》第8条第5款要求各缔约国“酌情努力制订措施和建立制度”，使公职人员申报利益冲突事项。这种利益冲突是多方面的，该款明确要求公职人员申报的是五种“特别”可能与其职能发生冲突的利益事项。

公职人员应当申报的“利益冲突”事项是直接或间接地与财产问题联系在一起的。在《公约》明确要求公职人员申报的五种事项中，前两项，即“公职以外的活动”和“任职”，不全是财产问题，但由于与经济收入或财产的取得常常联系在一起，也是财产状况申报所涉及的事项；后三项，即“投资、资产、贵重馈赠或重大利益（substantial gifts or benefits）”，是直接的或实际的财产事项。^①

《公约》第8条使用“酌情努力”的表述，意味着相关制度的建立和运作不能脱离各国的具体情况，需要有一个过程，允许缔约国逐渐达到要求，并非可以暂缓实施，更不是可以不予实施。这从《公约》第52条第5款规定缔约国“确立有效的财产申报制度”的义务可以得到证明。

（二）《公约》将公职人员财产申报与公开规定为惩治腐败和资产追回的重要措施

《公约》第五章“资产的追回”部分的第52条第5款规定：“各个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。各缔约国还应当考虑采取必要的措施，允许本国的主管机关在必要时与其他国家

* 中国社会科学院国际法研究所研究员。

^① 《公约》英文本的表述是：“Each State Party shall endeavour, where appropriate and in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to establish measures and systems requiring public officials to make declarations to appropriate authorities regarding, inter alia, their outside activities, employment, investments, assets and substantial gifts or benefits from which a conflict of interest may result with respect to their functions as public officials.” 《公约》中文本的表述没有与英文本的“inter alia,”相应的意思，容易被误读为《公约》要求公职人员申报的事项就是该款明确列举的五种事项。其实，“inter alia”在此处是“除其他外”的意思，插入这个拉丁文短语是要说明应当申报的事项不限于该款明确列出的五种事项。

主管机关交换这种资料，以便对根据本公约确立的犯罪的所得进行调查、主张权利并予以追回。” 此处中文本的“财产申报制度”所对应的英文本的用语是“financial disclosure systems”。该英文短语的意思是财务状况的披露或公开，不同于第8条的“to make declaration”（申报）。再联系到本款第2句关于允许缔约国“主管机关交换这种资料，以便对根据本公约确立的犯罪的所得进行调查、主张权利并予以追回”的规定，从上下文来看，“financial disclosure systems”的披露或公开的意思是清晰可见的。

《公约》的上述条款要求各缔约国考虑根据本国法律，规定公职人员负有披露或公开财产状况的义务，建立有效的公职人员财产申报与公开制度。关于公职人员应当在多大程度上承担财产申报与公开的义务、申报何种信息、申报周期或时间以及如何提高财产申报与公开的有效性，都可以由缔约国自行考虑决定。然而，根据廉政先进国家的经验，要使这项制度发挥应有的作用，就应当要求披露尽可能广泛的信息，并要求披露一切未明确要求披露的必要信息。只有这样做，才可能避免公职人员在存在确定的利益冲突的情况下取得一项利益，然后声称因为未明确要求披露，所以没有留心申报此种信息。

《公约》第52条第5款部分地是基于“预防和监测犯罪所得的转移”的需要而设定的。所以，该款还要求各缔约国考虑采取必要的措施，允许本国的主管机关在必要时与其他国家主管机关交换这种资料，共享通过财产状况申报制度获得的信息，以便对根据《公约》所确立的犯罪的所得进行调查、主张权利并予以追回。如果没有有效的财产申报与公开制度，腐败分子的违法所得的证明就缺少了一种有力证据，为调查犯罪所得和资产追回而与其他国家的主管机关交换这种资料也无从谈起。

（三）判断公职人员财产申报与公开制度的有效性的标准

《公约》第52条第5款要求确立“有效的”财产申报制度。

从形式上看，有了关于公职人员的财产申报与公开的立法和相应的执法和司法，这些制度就是有效的。

从实质上看，必须以《公约》宗旨是否实现来判断，从缔约国预防和惩治腐败的实际有效性来判断。《公约》第1条规定的“宗旨”是：（1）“促进和加强各项措施，以便更加高效而有力地预防和打击腐败”；（2）“促进、便利和支持预防和打击腐败方面的国际合作和技术援助，包括在资产追回方面”；（3）“提倡廉正、问责制和对公共事务和公共财产的妥善管理”。作为该《公约》的缔约国，中国公职人员的财产申报与公开制度是否有效，要看此项制度预防和惩治腐败的实际效果如何。这与在中国实现《公约》宗旨是一致的。

从以上标准来看，中国尚未建立起形式意义或实质意义上的全面有效的公职人员财产申报与公开制度。

二、公职人员财产申报与公开制度的实质有效性的保障

（一）制定和不断完善公职人员财产申报与公开制度

要使公职人员财产申报与公开制度取得实效，应当尽早制定和不断完善此项制度，使此项制度具有科学性。关于公职人员的财产申报与公开的义务、违法责任和监督实施等规定都应当是科学的没有漏洞的。公职人员财产申报与公开制度的科学性的要求是多方面的，但以下规定是必不可少的：

1. 所有公职人员毫无例外地承担申报其所有财产的义务

所有公职人员，不分职务高低，都应当依法申报与公开个人财产状况，接受社会监督。如果一开始无法实现所有公职人员全部申报，最有说服力的是从高级公职人员开始。美国就是先从高级公职人员开始，待条件成熟后逐渐扩展的。

所有公职人员及其近亲属的所有收入、资产和债务都应依法申报与公开。根据《公约》第2条关于术语的定义，“‘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，以及证明对这种资产的产权或者权益的法律文件或者文书”。

2. 所有公职人员有证明自己的财产的合法来源的义务

如果规定了公职人员有证明其收入来源的义务,在任何公职人员的财产大量增加而又无法以其合法收入来源作出合理解释的情况下,就可以推定该公职人员存在腐败行为。这是“可反驳的推定”,有关公职人员可以提供合理的或可信的解释推翻这种推定。在刑法上规定公职人员巨额财产来源不明罪(或财产非法增加罪),可以避免证明公职人员收受贿赂所面临的困难,有利于预防和惩治腐败。要求公职人员承担对其资产巨额增加提供合理解释的义务,不违背无罪推定原则,因为认定该罪必须由控方承担举证责任,证明嫌疑人的财产有远远超出其合法收入的巨额增加。

3.所有公职人员如实地申报与公开自己的财产状况的义务

公职人员应当如实申报财产状况,不得虚报或少报财产,也不得虚报债务。如果虚报财产或虚报债务,就有可能此后被用来证明在其他情况下无法解释其来源的财产的合法性。如果少报财产,则可能隐瞒了现有的来源不明的财产。

定期的财产申报与公开可以使公职人员的收入与积累情况动态地展示出来,可以逐年进行比较,便于社会监督。

此项制度的关键是对申报的有效核查和监督。将公职人员申报的财产状况公开,让人民群众知情,是实现有效的核查和监督的最佳途径。如果只申报不公开,仅仅由有关机关进行抽查和核实,从当前情况看,是难以收到预期的反腐败效果的,也是难以取信于民的。

(二) 保障公职人员财产申报与公开制度的有效实施

公职人员财产申报与公开制度本身制定得好,只是保障该制度有效性的必要条件。这项制度是事关反腐败全局的制度,涉及国家政治、经济和社会管理制度的许多问题。它的有效性的保障需要一系列的条件。例如:

1.监督机构有充足的人力、专门知识、技术能力和法律权威。如果监督机构没有能力发现、证明和惩处公职人员虚报或少报财产,就难以保障此项制度的有效实施。

2.在全社会建立起对自然人和法人的收入或财产的监管制度。例如通过税务管理、金融管理、终端消费市场监管等途径建立起对自然人和法人的财产监管制度,从而可以通过接触与公职人员有关的自然人或法人,达到了解公职人员财产状况的目的。这方面需要社会信用体系、信息化体系等社会管理制度的建立和完善。当今中国的税收、银行、终端消费市场已有一定程度的网络管理。大医院可以实时统计每名医生的开药量,医药代表可以统计医生开药量给回扣。政府的信息监控能力应当强于医院、医药公司等企事业单位。

3.保护和奖励举报。《公约》第8条第4款规定:“各缔约国还应当根据本国法律的基本原则,考虑制定措施和建立制度,以便于公职人员在履行公务过程中发现腐败行为时向有关部门举报。”

4.建立必要的国际合作机制。建立国际合作等机制,有利于排除或发现公职人员隐瞒财产,如把财产转移到境外或交由外国人管理。《公约》第52条第5款规定的缔约国间的资料共享办法就是一种国际合作的措施或机制。

5. 制裁虚报瞒报行为。根据《公约》第52条第5款,各个缔约国“应当对不遵守(财产申报)制度的情形规定适当的制裁”。

三、我国公职人员财产申报与公开制度的制定及其完善

至少自1995年《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》出台以来,人们一直期待公职人员的财产申报与公开措施能够对反腐败起到应有的作用。^②2009年1月,新疆阿勒泰地区纪委、监察局和预防腐败办公室联合出台了《关于县(处)级领导干部财产申报的规定(试行)》,随后公开了千名官员的财产信息,被媒体和专家称为新中国第一个付诸

^②人民论坛记者曾金胜:《财产申报制让贪官“现形”——解读〈关于党员领导干部报告个人有关事项的规定〉》,《人民论坛》2006年第10A期,第29-31页。

实施的监督公职人员财产状况的“阳光法案”。2009年4月，浙江慈溪市纪委和慈溪市委组织部出台了《慈溪市领导干部廉情公示暂行规定（试行）》并据此公开了500余名副科级以上官员的财产信息，社会反响强烈。这期间湖南浏阳、江苏淮安等地也做了积极尝试。2012年8月下旬，江苏徐州贾汪区600名科级干部在网上公布了个人财产状况。这些试点之所以产生轰动效应，主要不在“申报”而在“公开”。

应当看到，这些步履艰难的试点还称不上严格意义上的公职人员财产申报与公开制度。就徐州的试点来说，只是推广勤廉评价系统。至于实行公开财产状况的制度，据说还要“再观察观察，看看贾汪的试点成果”。^③尽管这些试点的工作没有在更大范围推开，实际效果不如预期，但显示了地方政府让权力在阳光下运行，积极反腐倡廉的决心和勇气。这些试点积累了经验，表明了此项制度的可行性和迫切性。

在廉政建设先进国家，财产及其他利益冲突事项的申报制度是早已有效实施的，值得我们借鉴的。在我国此项制度的出台及其实施为什么如此之难？有一种解释是：此项制度的出台和实施是一项复杂的系统工程。如果社会信用体系、信息化体系等配套措施跟不上，即使出台这项制度也是走形式，没有实际意义。这种观点不能成为公职人员财产申报与公开制度迟迟不出台的理由。这项制度如果不进入实施阶段，它的配套措施是否完善是难以确切证明的。再说，配套措施是可以在实践中并且只能在实践中不断加以完善的。要想设计出完美的公职人员财产申报与公开制度，并且等到配套措施完善之后再出台实施，等于是说这项制度永远不能出台和实施。国际社会许多国家都是适时出台和实施公职人员财产申报与公开制度，而后不断予以完善的。在我国，“现阶段可以选择有条件监管的若干项目，先行申报与公开。比如银行存款是实名制的，可以先公开银行存款。家庭房产数据是比较真实的，不妨将它纳入公开事项。在此基础上，逐步加大官员财产与消费信息的采集力度，使之真实有效起来。”^④及早出台和实施公职人员财产申报与公开制度，明确国家实行该制度的大政方针和政治导向，即使一时效果不很理想，也比迟迟不出台要好得多。

能否建立和实施公职人员财产申报与公开制度，“不是取决于制度制定的技术性过程，而是取决于社会力量的博弈，取决于社会阻止既得利益的能力。”^⑤竭力反对或抵制公职人员财产申报与公开制度的既得利益者是拥有巨额财产而不能说明其合法来源的那部分公职人员。在这场博弈中，问题的关键是政策和法律的制定和执行者是否感到形势发展的迫切需要，是否有使该项制度运作起来的政治意愿和能力。

令人欣慰的是，我国公职人员财产状况申报与公开制度的制定和实施工作近期有明显进展。从2012年9月15日广东省预防腐败工作座谈会获悉，广东省已经拟就领导干部财产状况申报和在一定范围内公开的方案，近期有望付诸实施。广东省的这项方案不再局限于基层试点，而是自上而下在全省推行。人们期待广东省的此项改革“成为制度反腐的突破口”，并促进全国范围的公职人员财产状况申报与公开制度的出台和实施。

公职人员的财产申报与公开问题是近年来反腐败工作绕不过的话题。在许多廉政建设先进国家行之有效的公职人员财产申报与公开制度在我国迟迟不能推行是令人遗憾的。建立有效的公职人员财产申报与公开制度是廉政建设的世界性经验，对有效预防和惩治腐败至关重要。早在1994年，全国人大常委会就将“财产申报法”正式列入立法规划，但该法的立法工作至今并无实质性进展。人们期待有关的法律出台，期待根据《联合国反腐败公约》在全国建立起有效的公职人员财产申报与公开制度。

^③ 《徐州贾汪区晒六百科级干部家底》，《中国青年报》2012年9月1日，第3版。

^④ 杨于泽：《官员财产公开应有一个不“万全”的开始》，《中国青年报》2012年9月18日第2版。

^⑤ 李妍：《官员财产申报公示检验改革魄力》，《光明日报》2012年9月18日第2版。

Establishment of An Effective System of Public Officials' Declaration and
Publicity of Properties in Accordance with the United Nations Convention against
Corruption

Zhao Jianwen

Abstract: The formulation and implementation of the system of public officials' declaration and publicity of properties is a key to the issue of anti-corruption in China. However, China has not established a generally effective system of public official' declaration and publicity of properties in either formal or substantive sense. China must establish an effective system of public officials' declaration and publicity of properties in accordance with the United Nations Convention against Corruption. All public officials should have obligation to declare and publicize all of their properties in accordance with legal regulation, and to prove that all of their properties are from lawful sources.

Key Words: Anti-corruption; United Nations Convention against Corruption; Public Officials' Declaration and Publicity of Properties

原载中国社会科学院国际法研究所《国际法研究》第7卷（2012年第3、4期），社会科学文献出版社2012年12月版，第215-222页；此次发表有文字改动。