



引用格式:陈建平,刘成晨. 地方政府试行领导干部财产申报制度面临的困境与出路——新疆阿勒泰地区的破冰之旅及其当下启示[J]. 郑州轻工业学院学报(社会科学版), 2018, 19(3): 61-71.

中图分类号:D60 文献标识码:A

DOI:10.3969/j.issn.1009-3729.2018.03.009

文章编号:1009-3729(2018)03-0061-11

# 地方政府试行领导干部财产申报制度面临的困境与出路

——新疆阿勒泰地区的破冰之旅及其当下启示

**Difficulties and solutions faced by local government in the trial of official property declaration system**

—The pioneering work in the Altay region of Xinjiang and its present enlightenment

陈建平<sup>1,2</sup>, 刘成晨<sup>3</sup>

CHEN Jianping, LIU Chengchen

1. 福建农林大学 公共管理学院, 福建 福州 350002;
2. 福建省高校人文社科基地农村廉洁建设研究中心, 福建 福州 350002;
3. 桂林理工大学 公共管理与传媒学院, 广西 桂林 541004

**摘要:**素有“阳光法案”之称的财产申报制度在预防和监督公职人员的贪腐行为中具有至关重要的作用。早在1980年代,我国便开始进行与该制度相关的理论与实践探索,新疆阿勒泰地区在全国率先试行领导干部财产申报制度,并且积累了一些经验。然而,因其在试行过程中遇到了许多自身无法克服的主客观方面的障碍,这一探索渐趋式微。从中得到的启示是:国家在探索以财产申报制度为代表的廉政制度建设方面,必须在权威性、长效性、系统性、可操作性和自觉性等方面综合考量,寻求完善之路,从而在此基础上建立健全中国特色领导干部个人有关事项报告制度。

**关键词:**

官员财产申报制度;

预防腐败;

廉政;

新疆阿勒泰

收稿日期:2018-01-12

基金项目:福建省行政管理学会科研与决策咨询项目2017年度重点项目(2017A01);2015年度福建省中青年骨干教师教育科研重点项目(JAS150210)

作者简介:陈建平(1980—),男,福建省南平市人,福建农林大学副教授,福建省纪委监委厅、福州市纪委监委局特约研究员,福建省高校人文社科基地农村廉洁建设研究中心常务副主任,主要研究方向:公共管理与基层治理、廉政建设与党政问责;刘成晨(1988—),男,湖北省荆门市人,桂林理工大学讲师,澳门大学博士研究生,主要研究方向:政治社会学、农村社会学、网络政治学。

素有“阳光法案”之称的公职人员财产申报制度,是现代民主法治国家普遍推行的一项防腐和防腐制度,它在预防和惩治腐败方面有着至关重要的作用。早在1980年代我国便开始进行领导干部财产申报制度的理论与实践探索,1994年就曾将《财产申报法》提请列入立法规划,并于次年发布了《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》(以下简称《中央规定》)。11年后,在总结已有建制经验的基础上,作为重要党内法规的《关于党员领导干部报告个人有关事项的规定》于2006年正式颁布实施,其中对有关事项的申报规定与一些做法,实质上就是借鉴了国外通行的公职人员财产申报制度。2010年5月26日,中共中央办公厅、国务院办公厅又印发了《关于领导干部报告个人有关事项的规定》,相较此前的文本,这一规定在报告事项内容、对象等方面都有所拓展。

伴随着中央相关规定的出台,我国一些地方也在推进领导干部财产申报制度方面做了积极的探索,其中新疆阿勒泰地区的财产申报被视为我国地方领导干部财产申报的破冰之旅,一度引起了社会的广泛关注。然而时过境迁,当初备受关注的“第一个吃螃蟹”的行为如今已逐渐淡出人们的视野,当年创建的“新疆阿勒泰地区廉政网”内如今已找不到领导干部财产申报的更新资料。无独有偶,被称为领导干部财产申报“最彻底的模式”的湖南“浏阳模式”,现如今也处于半停滞状态,其“只申报不公开”的做法早已偏离了原初的建制目标与运行轨道。鉴于此,本文拟以新疆阿勒泰地区为样本,关注财产申报制度的制度效力及其式微的内在机理,重点剖析我国实施领导干部财产申报制度面临的困境及其可能的超越路径,以更好推动该制度的贯彻落实,进一步推进全面从严治党向纵深发展。

## 一、新疆阿勒泰地区试点领导干部财产申报的建制背景和发展历程

### 1. 建制背景

如前所述,我国对于领导干部财产申报制度这一“阳光法案”的探索始于1980年代,但由于当时主客观条件尚未成熟,在立法层面一度受阻,试点探索也相对艰难。但是,鉴于该制度是预防腐败的高效制度之一,人们还是对其推动和创新制度反腐寄予了厚望。在预防腐败、制度反腐日益成为当下社会共识并被纳入我国反腐格局的大背景下,领导干部财产申报制度于新世纪再次呼之欲出。不过饶有意味的是,此次破冰扬帆之地是地处我国西部边陲新疆最北部的阿勒泰地区,而非人们想象中经济发达的东南沿海地区。仅这一点就打破了人们的常规认识。因为按照西方学者如美国著名政治学家李普赛特的观点,经济发展水平与民主发展呈正相关,“把政治系统与社会其他方面联系起来的最普遍的概括或许是,民主关系到经济发展的状况”<sup>[1]</sup>。与之持相近观点的还有美国学者塞缪尔·P. 亨廷顿,他同样认为经济发展水平的提高有利于民主的实现,“经济发展的程度与民主之间存在着一种全面的相关性”<sup>[2]</sup>。在我国,破冰之地始于阿勒泰地区是否证伪了上述观点不得而知,也非本文重点,但它确实提醒我们思考阿勒泰地区作为领导干部财产申报制度之“试验田”的特殊意义。一是阿勒泰财力有限,“穷则思变”,“变”则需要改进政府工作作风和服务水平,而加强廉政建设就是一个重要抓手。二是其地方财政整体收入不高,权钱交易的贪腐存量较少,反腐压力不是太大。三是其地区领导吴伟平有着纪检监察履职经历,具备廉政制度创新的敏锐感,也有着推动建制实施的领导力。于是,在内外部环境逐步改善、主客观条件不断优化的情况下,新疆阿

勒泰地区率先在全国实施领导干部财产申报制度,在地方探索廉政治理与创新方面迈出了一大步。

## 2. 发展历程

概而言之,新疆阿勒泰地区领导干部财产申报制度主要经历了动员建制—开通廉网—倒计时提示—首批公示—推行者离世—试点“折戟”—循序重启这几个阶段(如图1所示)。

考虑到干部的理解和接受能力,实际上在该试行制度出台前,新疆阿勒泰地区就通过相关渠道进行了广泛的政策法规、廉洁教育方面的宣传动员。阿勒泰预防腐败局为推动领导干部财产申报制度出台提供了组织保障。2008年5月25日,新疆阿勒泰地区纪委、监察局和预防腐败办公室联合下文,正式出台了《关于县(处)级领导干部财产申报的规定(试行)》(简称《地方规定》),被誉为“阳光法案”的阿勒泰版本正式“揭开面纱”。紧接着,9月16日,于地区政府网站之外首家独立的廉政专网——新疆阿勒泰地区廉政网正式开通,成为继《地方规定》出台之后又一项强力的廉政举措。该廉政网还有一个特色,即设置了与众不同的县(处)级领导干部财产申报倒计时专栏。从2009年1月1日起,首批55名初任副县级干部财产予以公示。阿勒泰地区首次财产申报工作于2009年1月19日全部结束。随后,该地区于2009年2月17日又将1056名县处级干部的工资奖金全部上网公示,其力度之大,国内罕见<sup>[3]</sup>。阿勒泰地区试行领导干部财产申报制度的良好开端引起了媒体的广泛关注,也吸引了

不少地区前往学习取经,甚至一度引起中纪委关注。然而随着该制度推行者吴伟平的因病离世,阿勒泰的领导干部财产申报也陷入低谷,各项举措和相关信息停止推进或更新,“第一个吃螃蟹”的地方试点“折戟”,留下了不少遗憾。

中共十八大以后,有关领导干部财产申报制度出台乃至立法的呼声再次高涨,中共十八大报告就提出要“严格执行领导干部重大事项报告制度”,中共十八届三中全会在提及加强反腐败体制机制创新和制度保障时,也表示要推行新提任领导干部有关事项公开制度试点,这些党政文件都释放出了积极信号。从长远来看,有关领导干部财产申报制度的正式出台值得期待,而新疆阿勒泰地区的首范效应及其制度“遗产”却是无法绕开的参照点。

## 二、新疆阿勒泰地区试点领导干部财产申报制度的特色和意义

### 1. 制度特色与创新之处

回顾阿勒泰地区试点领导干部财产申报制度的整个历程,我们可以发现,较之前颁布的《中央规定》和其他一些零星探索,该制度无论在申报主体、申报内容、申报管理还是申报结果等诸多方面都有创新之处(见表1)。阿勒泰地区财产申报的内容不仅仅包括收入而且包括更为广义的财产,实现了申报内容的本质飞跃。申报对象也实现了广覆盖,由领导干部个体扩展到其家庭成员;具有实权的科级干部也首次被纳入申报对象,格外引人注目。当时在全国层面,个人事项报告仅限于副处级以上干部,对

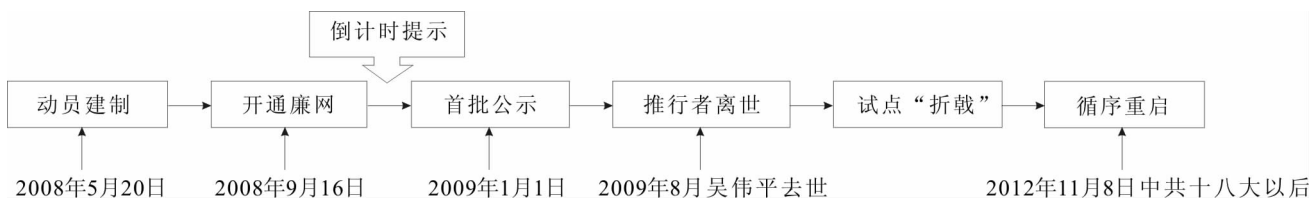


图1 新疆阿勒泰地区试点财产申报制度的发展历程

非拟提拔为副处的科级干部是否需要报告,中央并无明确要求。但是自2015年以来,随着我国反腐力度的不断加大,个人事项报告制度的“笼子”也越扎越紧,除本研究所涉及到的新疆维吾尔自治区外,全国至少有北京、安徽、贵州、海南、青海、江西、江苏、广西、甘肃、陕西等十余省区市的部分地区,个人事项报告制度已下沉至科级。<sup>[4]</sup>由是观之,阿勒泰地区先前的做法具有很强的前瞻性。让人耳目一新的突破点还在于离任领导干部,其财产申报延续3年,更具“杀伤力”的是申报结果要公开接受社会监督和核查。这些制度亮点和实质性推进被外界称为“了不起的制度创新”。

## 2. 制度试行的重要意义

阿勒泰地区在全国率先试点领导干部财产申报制度,显示了其廉政建设的决心和态度,给当地政治生态也带来了不小的影响。阿勒泰探试领导干部财产申报工作取得了初步成效:从

启动申报到公示前夕,阿勒泰地区纪检委开设的廉政账户共收到申报对象主动上缴款物价值76万多元。阿勒泰的经验和做法对于加快我国领导干部财产申报制度化进程,进而加快其立法进程无疑具有非凡的意义,它迈出了通过领导干部财产申报制度来编织权力“笼子”的实质性步伐,对于预防腐败、建设廉洁高效政府意义重大。特别是阿勒泰地区先试先行的探索经验及其所呈现的示范效应不可小觑。在阿勒泰地区制度反腐创新及其所产生的“溢出效应”启示下,浙江慈溪、湖南浏阳、安徽庐江、江西黎川和广东省等地随之也进行了领导干部财产申报的实践探索。香港星岛日报网曾评价其可与“安徽凤阳家庭联产承包责任制首块试验田”的意义<sup>[7]</sup>相比肩,这一高度评价和赞誉表明这一探索作为制度反腐的有机构成,对于推动我国廉政建设、净化社会政治生态具有十分重要的示范意义。

表1 阿勒泰地区领导干部财产申报制度的创新做法一览表

比较事项	前溯规定与做法	阿勒泰地区的创新做法
申报主体	各级党政机关、社会团体、事业单位中县(处)级以上(含县处级)领导干部	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 地区党委、人大、政府和政协4套班子主要领导</li> <li>2. 涵盖地区法检两院、地直机关、国有企业、事业单位、社会团体中县(处)级领导干部</li> <li>3. 具有实权的科级干部被包含在内</li> <li>4. 县(处)级领导干部由领导职务改为非领导职务,正式办理退休手续者,其中申报时间延续3年</li> </ol>
申报内容	收入申报	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 收入申报扩大为财产申报</li> <li>2. 不再只限定个人收入和劳务收入,还包括其他收入,如股票、证券、期货交易收入,由继承、赠与、偶然所得(如中彩)等方式获得的财产等</li> <li>3. 既包括本人的财产,也包括家庭成员的财产</li> <li>4. 既包括动产也包括不动产,既包括债权也包括债务</li> <li>5. 官员家庭成员的大额交易也要申报</li> </ol>
申报管理	重申报,轻审查和问责;申报受理与审查机关没有明确的职责分工	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 具备了申报、受理、监督、公开、处罚等建制的基本要素</li> <li>2. 建立独立且具有权威的管理机构:A. 申报受理机构:区纪检委党风廉政建设室;B. 申报审查机构:区纪检委所属阿勒泰地区预防腐败办公室</li> </ol>
申报结果	以内部监督为主,依照规定申报,无须公开,结果应用不充分	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 确立公开公示制度,通过当地媒体、网站等向社会公开,并接受各界举报</li> <li>2. 电视台、电台、平面媒体、互联网等新闻机构在申报对象受到严重党政纪处分或刑事处罚后可申请查阅、使用相关申报材料</li> </ol>

注:本表内容主要根据廖晓明等<sup>[5]</sup>73-81和刘志勇<sup>[6]</sup>文献及部分网络资料加以整理修改而成

### 三、新疆阿勒泰地区试行领导干部财产申报制度遇到的困境与障碍

在外界的高度关注下,阿勒泰地区领导干部财产申报制度破冰前行,迈出了关键性的一步,也取得较为明显的成效,这让多年步履维艰、缓慢行进中的建制探索看到了希望。然而,随着主政者吴伟平因病遽然离世,刚起步半年多的阿勒泰领导干部财产申报与公开工作在接下来的几年间也基本处于停滞状态,仅保有初期战果和原有申报制度的常规化运作,鲜有相应的执行政策或实施细则上的突破。政策的短期性使得改革的可持续性乏力,受制于宏观制度气候与外部舆论压力,作为试点的探索实践终究无法深入到制度改革的核心层,最终遗憾地走向了沉寂。领导干部财产申报制度在阿勒泰地区跌宕起伏的变迁命运,多少也折射出了该项制度在全国范围内破冰前行的艰辛。

而同样是制度探索,在韩国的反腐历程中其命运则是另外一番情景。尽管领导干部财产申报制度是新疆阿勒泰地区作为地方政府层面的廉政探索,与韩国作为国家层面的廉政探索不可同日而语,但是通过比较我们也能得到一些重要启示。1993年,韩国总统金泳三对《公职人员道德法》进行彻底修订,这既与当时的政治环境不相容,客观条件也不具备,但是金泳三的政治勇气与领导垂范对于公职人员财产公开制度在韩国的最终确定起到了关键性作用。虽然,“矛盾着的对立的双方相互斗争的结果,无不在一定的条件下互相转化。在这里,条件是重要的。没有一定的条件,斗争着的双方都不会转化”<sup>[8]</sup>,但这并不意味着制度与条件之间就一定存在着严格的正相关关系,正如有学者指出的,就时机来讲,领导干部财产申报已是一种趋势,晚推出不如早推出,与其坐等时机,

不如创造时机,加快推进该制度的建立<sup>[9]</sup>。不过,从新疆阿勒泰地区试行财产申报制度的整个历程来看,我们也不得不正视制度探索过程中面临的一系列难题。

#### 1. 领导干部认知水平的阻力

一项针对阿勒泰地区和新疆其他一些地区领导干部对财产申报制度态度进行的随机调查显示,反对者占70%,无所谓者占20%,坚决支持者仅占10%<sup>[10]</sup>。显而易见,领导干部本身既是财产申报制度推行的主体,同时也是该制度的执行客体,这种双重身份使得其由于自身认知水平的不足而异化为制度推行的阻力。正如有学者所指出的,对于慎谈身家的中国领导干部来说,公布自己的财产像“裸体一样尴尬”<sup>[11]</sup>。经济学告诉我们,“规则来源于自利”<sup>[12]</sup>,基于经济人理性的视角分析,财产申报对于领导干部来说并无利益和好处可言。一方面,这与我国财不外露的传统观念有关;另一方面,这与领导干部“觉得建立这个制度是对他们品格的不信任,是对党培养教育多年的事实进行怀疑甚至否定”<sup>[13]</sup>的看法有关。因而,在阿勒泰地区首次公开千余名领导干部财产申报情况时,我们发现,虽然县(处)级干部的申报率高达98.97%,科级干部的申报率甚至达到100%,未发生无故拒不申报现象,但“礼金”栏呈现“零申报”,这也表明该制度从一开始便遭遇了公开配合与隐性抵触并存的悖反现象。

#### 2. 制度设计的不足

《法制日报》曾分析指出,目前我国腐败行为之所以层出不穷且金额屡创新高,一个关键原因在于领导干部财产申报制度付之阙如。中共十八大以来,在中央雷厉风行的反腐行动中,已有百余位省部级以上领导干部落马,这些落马者的财产均远远超出其正常的职务收入。而上级政府在案件侦破前,对其财产情况了解甚少,公众更无从得知,省部级领导干部家庭财产

申报制度出现“失灵”,说明制度设计存在疏漏,加之执行中的障碍和偏差,进而导致制度本身形同虚设。“当人们处于从恶能得到好处的制度之下,要劝人从善是徒劳的。”<sup>[14]</sup>如缺少良善而有效的制度建构与执行,有效规范领导干部的职业行为便无从谈起,更不能寄希望于其自觉而坦荡地开诚布公。

阿勒泰地区初期颁布的《地方规定》由该地区纪检委、监察局和预防腐败办公室联合出台,从制度发布主体来看,该规定主要还是作为党政机关的内部规范而出台的。从金字塔式的法规位阶结构体系来看,由于不是正式立法,跟正式法规有位阶差异,该文件不可避免地会与现存的一些法规产生矛盾和冲突。例如,有鉴于领导干部隐私权与公众知情权之间的权衡难题,在国外被称为“阳光法案”的公职人员财产申报制度至今在我国的《公务员法》中未见规定,这样势必会遭遇上位法与下位法之间的矛盾或者不同法规之间衔接不畅的问题。

### 3. 不同标准导致执行偏差

诚如美国政策学者 G. 艾莉森所言,在实现政策目标的过程中,方案确定的功能只占 10%,而其余的 90% 取决于有效的执行<sup>[15]</sup>。而制度的有效执行需要建基于相对统一的执行标准。阿勒泰地区在实行财产申报制度时,采取了秘密申报和公开申报相结合的方式,对财产申报内容只是实行“有限公开”,这使得该项制度丧失了“公开透明”的改革底色,以至偏离初始轨道。其中秘密申报的内容如领导干部及其家庭成员股票、证券、期货等交易收入及资金来源,干部本人及其家庭成员由继承、赠与、偶然所得等形式获得的财产,甚至利用婚丧收取下属的礼金和干部本人及其家庭成员的大额交易等,只申报不公开,填写的《秘密申报表》也仅供纪检监察机关或者是预防腐败部门内部掌握

和使用<sup>[16]</sup>。既然有“公开”与“秘密”之分,自然就给该制度的执行留下了“灰色空间”。这有违财产申报制度的基本理念,严重制约了财产申报制度效力的充分释放,更无法将此项改革引向深入和彻底。除公开与否、公开范围的争议外,无统一的标准也是引人诟病的一个制度缺陷。

### 4. 改革者信念和决心不同导致制度的不确定性

随着阿勒泰地区领导干部财产申报制度开拓者的离世,原先如火如荼的财产申报制度陷入了停滞与沉寂。继任者认为,“有些条件还不匹配,法制环境也需改善”<sup>[17]</sup>,这一非常正式的官语背后折射出当下政治制度创新与改革普遍存在的制度缺陷和不确定性——制度贯彻的连续性与主事者息息相关,制度能否执行某种程度上取决于领导者的决心与意志是否能够延续。阿勒泰地区财产申报制度的命运从一个侧面也反映了“吴氏改革”在很大程度上附着了其个人意志与改革魄力,其教训是:尽管这一改革深得民心,也是趋势所向,但是在未得到制度化保障时,仅凭个人意志和热情行事,难免会人走政息。正如有学者深刻指出的,任何一项科学制度的产生和见效,都存在一个“预设的可行性、推行的秩序性、监督的持久性”的过程<sup>[18]</sup>。这对于中国探索和实施以领导干部财产申报制度为代表的廉政制度创新来说也是非常适用的。

## 四、走出领导干部财产申报制度困境的路径思考

近现代世界各国的经验表明,申报和公开公职人员财产,对于打造阳光政府、防止贪腐行为、构建昌明的民主政治与和谐社会,都是一种有效的制度。2012年世界银行对全球 176 个国家的调查显示,137 个国家已建立起公职人

员财产申报系统<sup>[19]</sup>。这一数据也显示了该制度的效用所在。随着公民民主意识和权利观念的不断觉醒,国家反腐力度越来越大,对于领导干部财产申报与公开的呼声会越来越高,尽管也有多个地方进行了试点,有了增量改革的积累,但是作为一项系统性工程,仍需要面对现实困难,循序渐进,稳步推进。

### 1. 以上率下高层推动,强化领导干部财产申报制度的权威性

从国外的经验来看,自上而下的高层推动是财产申报制度成功实施的重要途径。中共十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,以作风建设开局起步,中央领导同志以身作则,率先垂范,身体力行,带头转作风,“以上率下,以正治政”,形成了从中央到基层的整体联动,客观上收到了“其身正,不令而行”的效果,不仅提升了我们党在人民群众中的形象和威信,还赢得了国际社会的广泛赞誉。由此可见,要真正推进我国领导干部财产申报制度的有效实施,富有权威性的廉政领导力须臾不可或缺。从现实情况来看,无论是领导干部还是群众,都希望高层领导能通过顶层设计推动我国领导干部财产申报制度建立,希望通过高层示范作用来推动整个财产申报制度良性快速发展。据此,有学者提出了自上而下,由高层领导带头,通过立法的方式由高层逐步向基层推进的路径设计<sup>[5]120</sup>。这些看法颇有见地,值得借鉴。在铁腕治腐的政治决心和政治气象中,在原有制度遗产的基础上,领导干部财产申报制度将日益健全并走向法治化是可期的。实际上,习近平总书记在中共十八届三中全会上就提出要健全和完善“领导干部报告个人有关事项”,“推行新提任领导干部有关事项公开制度试点”<sup>[20]</sup>。正是在这一重要思想的指导下,作为全面从严治党的关键举措之一,中共十八大以来领导干部报告和公开有关

事项的探索与实践又取得了新的重大成效,为打造中国特色领导干部报告和公示有关事项制度奠定了重要基础。

### 2. 科学规划制度顶层设计,强化领导干部财产申报制度的长效性

领导干部财产申报制度作为预防腐败的有效抓手,在我国一直处于党纪政纪层面,对于当前我国严峻的腐败态势略显无力。阿勒泰地区颁布的《地方规定》在其实践过程中也暴露了效力不足的弱点。对此,有学者从腐败内控角度入手,认为要将公职人员道德规范制度化、法制化,将行政伦理道德规范上升为制度、法律,进行道德立法,以有效地弥补道德自律的不足,从公职人员内在机制入手,推进行政伦理制度化<sup>[21]</sup>。而从技术操作层面来看,地区试点领导干部财产申报制度不可避免地会与其他相关规定存在矛盾和冲突,甚至断裂的现象。因此,有必要对法规进行清理,将现行规范文件中与财产申报制度相关的不合理、不适应、不协调的规定进行彻底清理,提出废止或修缮意见,同时,确认并赋予财产申报制度一定的法律效力。具体而言,就是要根据宪法原则制定专门的财产申报制度,或者在公务员法或其他反腐败法律中将财产申报作为重要内容加以规定,将财产申报制度上升到法律的高位。就具体实施步骤而言,早在2013年就有学者提出,“在中国实行财产申报和公示制度可以分四步走:中共十八大之后,所有新提任乡科级干部必须申报和公示财产;2014年起,所有新提任的县处级领导干部必须申报和公示财产;2016年起,所有新提任的厅局级领导干部必须申报和公示财产;2018年起,所有新提任省部级以上领导干部必须申报和公示财产。力争通过5年左右的时间将大部分领导干部都纳入财产申报的范围,同时制定《公职人员财产申报和公示法》,实现真正意义上的公职人员财产申报

和公示制度”<sup>[22]</sup>。对照现实的政治实践,这一领导干部财产申报制度建构的时间表和内容有些部分实现了,还有些部分尚未实现,仍待努力,同时制度实践也有待创新和强化之处。当下,制度治党日益成为全面从严治党的根本之道,在越织越密的制度笼子中,领导干部报告个人有关事项制度自然会成为其中的重要内容。

### 3. 完善配套措施,强化领导干部财产申报制度改革系统性

中央纪委原副书记吴玉良指出,任何一项好的制度,要想行得通、办得到,一定要有一个配套措施和一个水到渠成的环境,对于财产申报制度,我们感到有两个条件是欠缺的:一是社会的诚信体系,二是信息统计体系。没有这两个体系的建立,即使是好制度,实行起来也比较难<sup>[23]</sup>。上述观点十分有针对性地指出了公职人员财产申报制度实施中配套措施不足这一要害。一是在公示环节,如何让公职人员坦诚布公;二是罪与罚的测量,如何对瞒报、谎报、漏报等行为进行惩戒。可采取如下措施:首先,应协调金融实名制、工资制度和个人所得税等法律制度,为监控公职人员财产申报的真实性提供依据;其次,应建立公职人员行政伦理道德和诚信体系,将其是否如实登记财产报备纳入考核管理系统之中;再者,应与公务员法、刑法相协调,设置相应的罪名,对各层面严重违反该项制度的行为予以刑事制裁。如有学者建议,“可先出台《〈公务员法〉修正案》,将财产申报制度列入《公务员法》,或制定公务员财产申报条例,最终上升为专门法,并与民法、刑法等相关法律相协调,在刑法中增设‘拒不申报财产罪’和‘财产申报不实罪’”<sup>[24]</sup>。

### 4. 抓关键少数且严实并举,强化领导干部财产申报制度实施的可操作性

治国理政,关键在人;从严治党,首在治吏。

国家人社部的统计公报显示,截至2016年底,全国共有公务员719万人。但有鉴于监督治理的成本和实施的可操作问题,无论是领导干部财产申报的旧版规定还是最新规定,包括阿勒泰地区的试点做法,都紧紧扭住了申报主体这一关键——“关键少数”。在我国政治体制结构中,县处级(含副职)以上领导干部及事业单位中相当职务管理人员发挥着十分重要的作用。从数量上来看,该群体事关治国理政的队伍规模和稳定;从治理权能上来看,他们掌握着关键权力和资源;从质量上来看,他们直接关系到整个执政党肌体的健康、活力和生命,因此抓住县处级(含副职)以上领导干部这个“关键少数”,就等于抓住了解决问题的“牛鼻子”。除抓领导干部这个“关键少数”外,还应采取一系列严实举措来维护该制度的权威性和执行力,实现从“有监督”到“严监督”的转变。从只报不核到既报告又核查,把申报制度这一利器作为从严管党的一项重要抓手,不断加大抽查力度,扩大抽查比例。“凡提必核”,将拟提拔为副处级以上干部人选、后备干部人选和转任重要岗位人选等,都纳入重点核查范围。对不如实申报者加大惩处力度,进一步强化对结果的运用。据统计,中共十八大以来,全国因不如实报告等问题被暂缓任用或取消提拔重用资格、后备干部人选资格的有1.1万人,受到批评教育、责令作出检查的有10.38万人,接受诫勉谈话的有1.98万人,受到组织处理的有651人,移交纪检监察机关处理的有609人<sup>[25]</sup>。这些数据显示了制度与实施策略的实效,对于一项监督制度而言,其只有具有可操作性,即可监督、可检查、可追究、可问责,才有生命力。

### 5. 积极培育认同意识,强化领导干部财产申报制度执行的自觉性

正如上文所说的,阿勒泰地区有近七成的



领导干部不支持财产申报制度,成了该制度实施的强大的隐性阻力。而制度得以落实的一个前提是制度主体对制度的认同。一般而言,制度认同内在地包含两个方面:一是制度得到价值上的肯定;二是制度有转化为现实行为的趋势。<sup>[26]</sup>当前,在构建领导干部财产申报制度的过程中,应协同重塑领导干部的权力观、地位观、利益观和价值观,加强廉政教育,采取相应的措施打消领导干部的顾虑,使其意识到将自己的财产状况置于公众的监督之下,不仅是对公众知情权的最好保障,同时也是“清者自清”的坦诚和自我保护。让其认识到,个人事项报告不仅是一张纸面上的廉政“宣言”,同时它还是政治品德与政治作风的“晴雨表”,更是新时期对党忠诚、为民服务的具体体现。应让广大领导干部普遍认识到,是否如实报告个人有关事项是对党忠不忠诚、老不老实的具体体现<sup>[26]</sup>,也应让整个社会认识到,如实报告有关事项是对领导干部真管真严的有力措施,长期坚持下去,一定会促使干部形成接受监督的思想自觉和行为习惯,促进廉洁从政、廉洁齐家的良好政治生态的形成。<sup>[26]</sup>

## 六、余论:走向更加健全的中国 特色领导干部报告个人有关事项制度

回溯新疆阿勒泰地区“试水”财产申报制度的来龙去脉,不单单是为了感慨一项治理制度命运的跌宕起伏,“解剖麻雀”是为了更好地观测地方廉政制度创新的主要机理和作用,探究一项廉政制度成熟发展的演变规律,特别是将其放置于更广的政治生态中考察它的特殊意义。正因为如此,新疆阿勒泰地区的试点探索虽然遭遇了一些挫折,但其破冰之举可圈可点,意义非凡。在各地试点探索似乎趋于沉寂时,有关领导干部财产申报与公开的话题其实一直都在延续(如表2所示)。2016年9月18日,

新疆阿勒泰市委原书记王仕斌被双开,使得阿勒泰再次成为媒体关注的焦点。作为当年“阿勒泰经验”的主要见证者之一,王仕斌被媒体称为“首个财产被全国人民知道的领导干部”,此番被关注却是因为其成为中共十八大以来少数比较罕见的“六大纪律”全部违反的“全科”违纪者。但是,我们不能以此来否定“阿勒泰经验”,更不能因此对这项制度失去信心。这一事件本身或许从一个侧面提醒我们,领导干部财产申报和公开制度本身是个很好的制度,但是它也只承载了廉政制度的某些重要使命,如果没有配套的核实、倒查和追责机制,它很可能会沦为某些领导干部清廉表演的道具。

经过20多年的酝酿和试点,在社会广泛关注且逐步取得共识、相关配套措施逐步完善的情况下,被誉为“阳光法案”和“反腐利器”的领导干部财产申报公示制度也迎来了“又日新”的转机。中共十八大以来,在全面从严治党日益成为治国理政的重要方略之际,建立健全中国特色领导干部个人有关事项报告制度也提上了议事日程,不断由试点逐步走向制度化并形成相应的制度体系(如表2所示)。如前所述,以中共十八届三中全会为契机,为贯彻落实党中央全面从严治党的要求,以制度建设为抓手,中组部、中办、国办等党政机构出台了领导干部个人有关事项报告制度,形成了“一个规定、三个办法”的报告制度体系。这一制度体系的规定和执行具有中国特色:相较其他国家,甚至是发达国家,在申报主体和内容规定方面形成了广全兼备的特点,申报对象涉及面广,应报尽报的对象基本实现了全覆盖;在执行方面形成了严实并举的特点。总之,随着全面从严治党向纵深推进,中国特色领导干部个人有关事项报告制度将一步步地走向深化,并被不断地优化。

表2 中共十八大以来领导干部报告个人有关事项制度的创新发展

时间节点	涉及报告事项的条款或主要内容	制度属性或其他
2013年11月12日	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要完善领导干部报告个人有关事项,推行新提拔领导干部有关事项公开制度试点	作为“健全反腐倡廉法规制度体系”的重要内容
2013年12月	中组部印发《关于进一步做好领导干部报告个人有关事项工作的通知》	主要依据2010年5月26日中办、国办印发的《规定》
2014年1月	中组部印发《领导干部个人有关事项报告抽查核实办法(试行)》	
2014年12月至2015年	2014年12月,中组部发出通知,对做好2015年领导干部报告个人有关事项工作作出安排。亮点:2015年1月起,扩大随机抽查比例,由3%~5%提高到10%;突出抓好重点抽查,“凡提必查”;进一步强化抽查核实结果的运用	探索建立中国特色的领导干部个人有关事项报告制度
2016年1月1日	《中国共产党纪律处分条例》增加了关于“违反个人有关事项报告规定,不报告、不如实报告”的规制,并将其归入了违反组织纪律一章中:情节较重的,给予警告或者严重警告处分	新修订
2016年10月27日	《中国共产党党内监督条例》第二章党的中央组织的监督(第十四条)、第三章党委(党组)的监督(第十七条、特别是第二十四条)	新修订
	《关于新形势下党内政治生活的若干准则》明确规定:领导干部必须强化组织观念,工作中重大问题和个人有关事项必须按规定程序向组织请示报告,离开岗位或工作所在地要事先向组织请示报告。对无正当理由不按时报告、不如实报告或隐瞒不报的,要严肃处理	新修订
2017年2月8日	《领导干部报告个人有关事项规定》,报告事项14项(8项家事和6项家产)	新修订,同时旧规定废止
	《领导干部个人有关事项报告查核结果处理办法》	新制定

注:该表内容主要根据上述所列制度文本及新闻媒体报道加以整理而成

## 参考文献:

- [1] 李普塞特. 政治人——政治的社会基础[M]. 张绍宗,译. 上海:上海人民出版社,1997:27.
- [2] 塞缪尔·P. 亨廷顿. 第三波——20世纪后期的民主化浪潮[M]. 刘军宁,译. 上海:上海三联书店,1998:68.
- [3] 刘薇. 官员财产申报:阿勒泰试验斯人已逝[N]. 南方周末,2013-01-03(B19).
- [4] 金可镭. 十余省份试水科级干部“报家底”[N]. 南方都市报,2015-05-19(AA18).
- [5] 廖晓明,邱安民. 我国官员财产申报制度影响因素及实现路径探索[M]. 北京:社会科学文献出版社,2014.
- [6] 刘志勇. 中国官员财产申报制度研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2013:101-108.
- [7] 张军. 我国官员财产公开制度的完善:以新疆阿勒泰为例[J]. 福州党校学报,2009(2):25.
- [8] 毛泽东. 毛泽东选集:第5卷[C]. 北京:人民出版社,1977:398.
- [9] 刘伟. 财产申报制度:阿勒泰成中国范本[J]. 法治与社会,2009(3):13.
- [10] 李朝智. 强化干部对官员财产申报制度的心理认同[J]. 领导科学,2010(25):8.
- [11] 吴杰,言科,郑春平. 阿勒泰官员财产申报背景详解[J]. 政府法制,2009(8):10.
- [12] 道格拉斯·C. 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行,译. 上海:格致出版社,2008:68.

- [13] 刘志勇. 中国官员财产申报制度研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2013:136.
- [14] 萨拜因. 政治学说史[M]. 盛葵阳,崔妙因,译. 北京:商务印书馆,1986:633.
- [15] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004:22.
- [16] 张军. 官员财产公开制度再上路——以新疆阿勒泰地区在网上公开官员财产为例[J]. 攀登, 2009(2):89.
- [17] 赵婷. 阿勒泰原纪委书记之死:一位挑战[EB/OL]. (2010-07-22)[2014-08-25]. <http://news.sohu.com/20100722/n273676326.shtml>.
- [18] 沈栖. 阿勒泰官员财产公开何以短命[N]. 上海法治报,2013-01-23(A07).
- [19] 张慧. 全球近半国家公布官员财产——官员财产公开,2013年从被动到主动?[N]. 青年参考,2013-05-29(07).
- [20] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2013-11-16(01).
- [21] 王柏杨. 官员财产申报制度的伦理思考:兼评新疆阿勒泰实践[J]. 经济研究导刊,2011(4):148.
- [22] 徐吉成. 官员财产申报和公示可分四步走[N]. 学习时报,2013-01-21(04).
- [23] 邓永胜. 中纪委通报中共反腐进展 源头着手提高制度执行力[EB/OL]. (2011-06-22)[2014-08-25]. <http://www.chinanews.com/fz/2011/06-22/3129575.shtml>.
- [24] 刘晓晓. 推进公职人员财产申报制度立法[J]. 中国党政干部论坛,2017(12):61.
- [25] 韩向辉. 如实亮家底 甘做“透明人”——党的十八大以来领导干部个人有关事项报告工作综述[N]. 中国组织人事报,2017-08-11(01).
- [26] 秦国民. 政治稳定视野下制度认同的构建[J]. 河南社会科学,2010(1):112.