

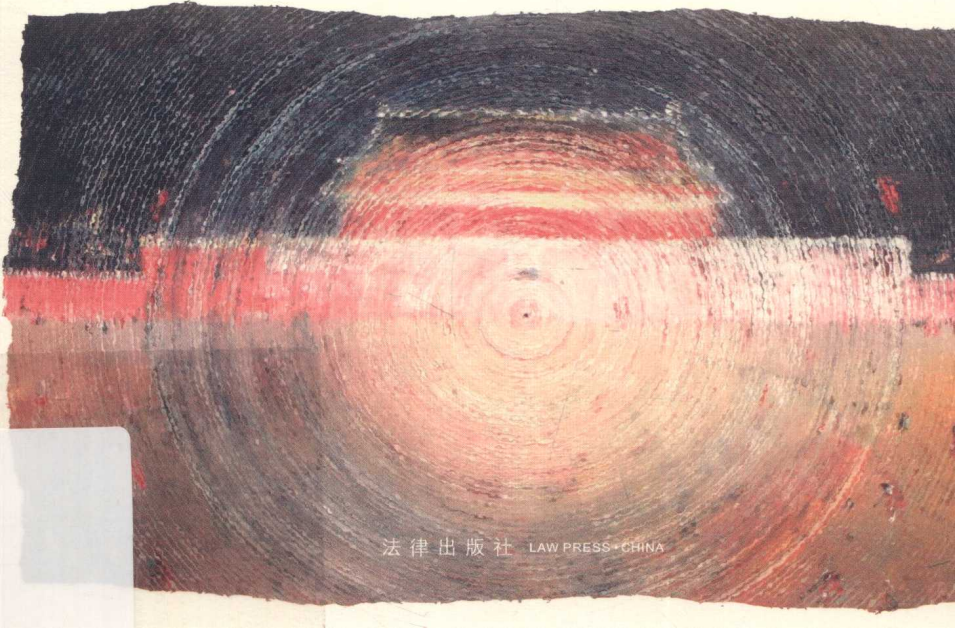
阳光是最好的防腐剂

—— 路易斯·布兰代斯

阳光下的官员

公职人员信息报告制度研究

李媛媛◎著

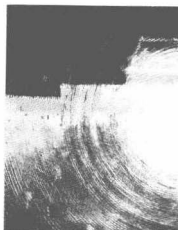


法律出版社 LAW PRESS · CHINA

阳光下的官员

公职人员信息报告制度研究

| 李媛媛 著 |



法律出版社 LAW PRESS · CHINA

图书在版编目 (CIP) 数据

阳光下的官员:公职人员信息报告制度研究 / 李媛媛著. —北京:法律出版社,2015.4

ISBN 978 - 7 - 5118 - 7762 - 8

I. ①阳… II. ①李… III. ①反腐倡廉—研究—中国
IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 068545 号

阳光下的官员
——公职人员信息报告制度研究

李媛媛 著

责任编辑 易明群
装帧设计 马 帅

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2015 年 6 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 固安华明印业有限公司

印张 11.375 字数 310 千

印次 2015 年 6 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号 (100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号 (100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 7762 - 8

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

完善公职人员信息报告制度， 推进制度反腐

权力容易导致腐败，这是一个已经为人类社会的制度实践反复证明的事实。造成权力腐败的原因多种多样，但究其核心，则与公共权力行使过程中委托代理关系所面临的“信息不对称”有直接联系。从政治学理论上讲，行使公共权力的官员是受民众委托而管理社会事务的“代理人”；但是代理人的行为并不能时刻为委托人所知晓，这就形成了明显的“信息不对称”，从而为公共权力的寻租和假公济私留出了空间。利益的刺激与制度的不完备，容易造就腐败滋生的土壤。无论是在什么样的政治制度下，无论是在过去还是当代的政府管理中，腐败的滋生都是人在利益的巨大刺激下而对制度进行的挑战。从这个意义上讲，反腐败既要强调持久地“高压”和严厉地制裁，更应重视各项制度的完善，通过制度预防和遏制腐败的发生。

制度防腐、反腐涉及公共权力配置、运行、监控

等一系列制度的完善。当今世界各国虽然公共权力配置的结构和体制各有不同,但是都非常重视对公共权力行使的规范和监督,也都越来越关注和重视公职人员的信息报告制度。因为公职人员作为公权力行使的代理人,在行使权力作出决策、履行职责、进行各种监管活动,以及裁决纠纷等权力运行环节,都可能面临利益冲突、以权谋私等因素,唯有使这些可能干扰公权力公平、公正行使的信息和情况为监督机构甚至公众所知晓,才能保证权力行使符合公共利益,才能有力地避免公权力成为谋求私利的工具,才能有效地遏制和惩治腐败。

从世界范围内看,采用公职人员信息报告制度等过程控制手段来治理腐败的国家越来越多,这种过程控制腐败的方式成为各种国情和各种制度环境下不同国家的普遍选择,其代表包括美国、德国、英国、俄罗斯、韩国等。不仅如此,各种国际组织同样要求或建议其成员国采用相关的反腐措施。1996年的《美洲反腐败公约》、2000年的《欧盟部长委员会就各成员国有关公职人员行为准则的建议》、2003年的《非盟预防与打击腐败公约》均提出公职人员应在适当的情形下报告个人事项。《联合国反腐败公约》第8条规定:“各缔约国均应当根据本国法律的基本原则,酌情努力制定措施和建立制度,要求公职人员特别就可能与其公职人员的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。”世界银行最新数据显示,到2014年年初,全世界共有137个国家和地区已经实施了关于公职人员信息报告和财产公开的立法。

在制度建设层面上,我国对公职人员的信息报告制度一直给予了持续的重视。从20世纪80年代末开始,一系列由党的机构、司法机构、中央政府职能部门等制定的规范性文件,逐步构成了我国公职人员信息报告制度的框架和规范基础。近年来,无论是中央层面的顶层设计还是地方的探索,都表现出推动这一领域制度完善的强劲动力。

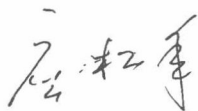
在制度实践层面上,公职人员报告信息在内容范围上已经超越了简单的财产和收入申报,对报告内容的核查以及报告义务的责任等方面,也都在进行新的制度完善。这些都表明,在遏制和预防腐败的大视野中,公职人员信息报告制度的完善,已经被纳入腐败治理战略的重要内容。

在这一背景下,李媛媛博士的这本《公职人员信息报告制度研究》,可谓正逢其时。过去我国学术界对这一领域的研究,主要关注领导干部的财产、收入等情况的报告与公开,主要关注报告制度的“终端反腐”功能。而媛媛博士在多年从事政府信息公开、公职人员信息报告制度研究的基础上,特别是通过其在北京大学攻读博士学位阶段的系统研究,从理论和制度实践层面对公职人员信息报告制度进行系统、深入的考察和研究,提出了《防止利益冲突》、“腐败的过程治理”作为公职人员信息报告制度核心功能的新命题,提出了“复合性腐败治理框架”等新观点,从而有助于我们对公职人员信息报告制度的理论基础、核心功能、主要机制等获得更加全面、深入的理解。这些研究无疑具有特别重大的理论和实践意义。

我始终认为,“公开”,是现代公共治理的一个核心技术。对于腐败治理而言,也同样如此。但公开知易行难。惟其如此,才需要我们去不断地呐喊、推动。李媛媛博士在过去的多年中,不仅对政府信息公开、公职人员信息报告与公开等问题持续地进行专研和理论研究,而且也是一个坚定的行动者。她领导的团队持续地关注我国现实问题,为推进公开与开放的治理做了很多扎实的实证研究和推动工作,得到了学术界和实务界的认可。我本人也非常关注包括公职人员信息报告在内的各种推进信息公开的制度比较和实践问题研究。正是在这个研究领域,我有机会和李媛媛博士一起工作、考察和交流,并且观察到媛媛博士踏实认真的研究态度、严谨求真的学习精神、开阔宽

广的研究视野以及谦逊宽和的为人风格。文如其人,我相信读者在她的专著中,能同样感受到这些。

在她这本有分量的专著《公职人员信息报告制度研究》出版之际,媛媛请我写几句话,我欣然为之。李媛媛博士对这一主题的研究成果,无论是对我国行政法学理论和制度研究还是对于腐败治理问题的研究,都具有重要的、现实的意义。期待更多的青年学者关注我国行政法制和国家治理领域重大的理论和现实命题,不断推进中国法治的发展,不断推进法学研究的升级和繁荣。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '陈红君' (Chen Hongjun), written in a cursive style.

2015年3月

目 录

第一章 主题界定 / 001

第一节 研究背景 / 001

第二节 研究主题 / 006

一、腐败存在的复杂形态及现有治理模式的问题 / 006

二、应对发展型腐败为目标的事中(过程)控制

模式 / 012

三、研究目的与意义 / 014

第三节 国内外研究概述 / 019

一、国内研究综述 / 021

二、域外相关研究概述 / 028

第四节 概念界定和主要内容 / 040

一、概念界定 / 040

二、主要内容 / 043

第二章 公职人员信息报告制度的理论

基础 / 045

第一节 公职人员信息报告制度的主要理论 / 045

一、委托代理理论 / 046

二、政府伦理理论 / 049

三、治理理论 / 051

四、利益冲突理论 / 053

第二节 公职人员信息报告制度：一种复合性理论框架 / 057

一、复合性理论框架的提出 / 058

二、复合性理论框架的构建 / 063

三、复合性理论框架的意义 / 068

第三章 公职人员信息报告制度的域外

观察 / 070

第一节 防止利益冲突和公职人员信息报告制度的历史背景 / 070

一、历史发展 / 070

二、国际标准 / 075

三、制度目标 / 078

第二节 防止利益冲突和公职人员信息报告制度的现状与发展趋势分析 / 083

一、现状综述 / 083

二、特点归纳 / 090

三、发展趋势分析 / 111

第三节 防止利益冲突和公职人员信息报告制度的域外实践 / 114

一、报告义务主体 / 115

二、报告内容 / 126

三、报告程序 / 135

四、报告审核 / 141

五、报告责任 / 145

六、报告的开放性 / 151

七、配套机制 / 159

第四章 公职人员信息报告制度的中国

实践 / 162

第一节 中国公职人员信息报告制度的起源和

展开 / 163

一、制度的提出与发展 / 163

二、中国式信息报告制度的建立动因及其缺陷 / 187

第二节 公职人员信息报告制度的基本要素 / 191

一、报告义务主体要素 / 192

二、报告内容要素 / 200

三、报告种类要素 / 213

四、报告程序要素 / 216

五、报告核查要素 / 221

六、报告开放性要素 / 234

七、报告责任要素 / 256

八、公共监督制度 / 268

第三节 公职人员信息报告的开放性:内部监督

与外部知情的平衡 / 269

一、开放性问题的提出 / 269

二、开放性的地方实践 / 271

三、地方试点:制度创新还是原地踏步? / 275

第五章 中国公职人员信息报告制度重构 / 279

第一节 制度重构的观念基础与定位 / 279

一、公职人员信息报告制度的观念基础:从打击腐败
到避免利益冲突 / 279

二、制度重构的目标界定 / 282

三、处于反腐败制度系统中的公职人员信息报告制度 / 284

第二节 制度重构的主要框架 / 286

一、报告义务主体制度 / 286

二、报告内容制度 / 289

三、报告程序制度 / 292

四、报告核查制度 / 294

五、报告责任制度 / 297

六、报告配套制度 / 298

第三节 开放性问题:不同价值的平衡与选择 / 301

一、作为可得性(Accessibility)的开放性 / 301

二、过度封闭和内部化的问题和过度开放的缺陷 / 305

三、公职人员信息报告的梯级开放制度 / 308

第四节 制度重构的路线图 / 312

一、制度落实可能带来的不利影响 / 312

二、由上而下梯级推进 / 313

三、基本框架制度与配套制度同步建设 / 315

结语 / 317

参考文献 / 321

致谢 / 350

图表目录

- 图表 1.1 “透明国际”组织“腐败感知指数”中国
历年得分情况 / 003
- 图表 1.2 “两会”热点问题调查中“反腐倡廉”的
关注度排名 / 004
- 图表 2.1 公职人员的角色 / 055
- 图表 2.2 公共职务就是公共信任 / 055
- 图表 2.3 利益冲突的产生 / 055
- 图表 2.4 利益冲突如何转变为腐败 / 056
- 图表 3.1 74 个样本国家中的公职人员财产公开
立法历史 / 074
- 图表 3.2 东欧国家或地区与某些选定国家引进公
职人员信息报告制度的时间 / 075
- 图表 3.3 公职人员财产公开制度在世界范围内的
分布 / 084
- 图表 3.4 公职人员信息报告制度的主要立法

形式 / 085

图表 3.5 大多数国家要求高级别公职人员报告
信息 / 088

图表 3.6 可能产生公职人员利益冲突的事项 / 090

图表 3.7 行政部门公职人员私人利益的报告与
公开 / 093

图表 3.8 立法部门公职人员私人利益的报告与
公开 / 093

图表 3.9 司法部门公职人员私人利益的报告与
公开 / 094

图表 3.10 税务与海关部门私人利益的报告与
公开 / 096

图表 3.11 政府采购部门私人利益的报告与
公开 / 097

图表 3.12 财政机关公职人员私人利益的报告与
公开 / 097

图表 3.13 公职人员财产报告制度设立与国家收
入的关系 / 098

图表 3.14 信息报告主体范围与国家收入的
关系 / 099

图表 3.15 不同收入国家要求公开的收入和财产
信息 / 100

图表 3.16 制度实施机构与信息报告内容审核 / 101

图表 3.17 对违反报告规定的处罚与国家收入的
关系 / 102

图表 3.18 对未报告行为的处罚与国家收入的
关系 / 103

图表 3.19 报告虚假信息是否受到刑事处罚与国

- 家收入的关系 / 104
- 图表 3.20 信息报告内容公开与国家收入的关系 / 105
- 图表 3.21 OECD 国家公职人员信息报告向公众开放的程度 / 107
- 图表 3.22 法律是否特别规定公众可以申请获取信息报告的内容 / 109
- 图表 3.23 不同报告义务主体报告的信息向公众开放的要求 / 109
- 图表 3.24 公众可申请信息报告内容的时间限制 / 110
- 图表 3.25 法律是否特别规定了公众获得信息报告内容的费用 / 110
- 图表 3.26 需要报告的家庭成员的信息 / 135
- 图表 3.27 与潜在利益冲突相关的公职外活动和职务 / 135
- 图表 3.28 公众获得信息报告和数据的途径与方式研究(仅观察下列国家) / 154
- 图表 4.1 试点地区制度制定和公开情况 / 173
- 图表 4.2 地方试点制度中的报告义务主体类型 / 196
- 图表 4.3 地方试点制度中报告义务主体规定情况 / 198
- 图表 4.4 地方试点制度中规定的报告内容 / 203
- 图表 4.5 地方试点制度中主要规定的财产性报告内容 / 204
- 图表 4.6 地方试点制度中主要规定的非财产性报告内容 / 204

- 图表 4.7 地方试点制度中规定报告的财产性事项
明细 / 206
- 图表 4.8 地方试点制度中规定报告的非财产性事
项明细 / 209
- 图表 4.9 地方试点制度中规定的报告种类 / 216
- 图表 4.10 地方试点制度中的报告核查对象和核
查方式 / 226
- 图表 4.11 地方试点制度中的报告核查主体 / 227
- 图表 4.12 地方试点地区公职人员信息报告核查
制度汇总 / 229
- 图表 4.13 地方试点制度中的报告公开义务
主体 / 236
- 图表 4.14 地方试点制度中的报告公开范围 / 237
- 图表 4.15 报告内部公开或者对外公开的地区
数量 / 238
- 图表 4.16 地方试点制度中的公开期限 / 239
- 图表 4.17 地方试点地区公职人员信息报告开放
性要素汇总 / 240
- 图表 4.18 地方试点制度中的报告责任形式 / 259
- 图表 4.19 不按时报告、不报告的责任制度 / 261
- 图表 4.20 伪报、瞒报的责任制度 / 264

第一章 主题界定

第一节 研究背景

自有人类创建政治组织以来,公权力的腐败问题始终伴随着人类的历史,从未消失。只要存在着“公”与“私”的区分,就难以避免假公济私、以公肥私等问题的出现。在人的本性之中存在着为个人或者自己所在的家族以及小团体谋利的原始冲动,这种冲动有时也是造成政治体制崩溃的重要原因之一。福山在考察了中国历史之后指出“家族制的复辟是一种循环出现的现象”,中国在西汉时期就已经建立起了较为完备的非人格化官僚系统,但是随着时间的推移,各种贵族家庭逐渐腐蚀并破坏了原有的制度,其结果是导致整个国家外强中干,难

以应对来自民间或者外国的挑战。^{〔1〕}不仅在中国,世界其他国家也同样在历史上遭受了腐败问题之苦。有学者专门考察了美国自1815年至1975年的腐败现象,计算出“腐败与欺诈指数”并描绘了腐败指数曲线。这些曲线显示,美国历史上腐败高发期共有三次,它们分别集中出现于:1840年前后,指数在0.611至0.87之间;1857年至1861年,指数在0.711和0.837之间;19世纪70年代,即共和党总统格兰特执政期间(1868—1876),指数创下1.03的历史纪录。^{〔2〕}

根据“透明国际”组织(Transparency International)2013年的调查,世界上69%的国家的“腐败感知指数”(Corruption Perceptions Index)得分在50分以下,属于具有严重的政府腐败问题的国家,其中亚太地区国家中有64%未达到50分的水平。中国在当年度的得分为40分,位列全世界被调查的177个国家中的第80名,与塞内加尔、布基纳法索、突尼斯等国家排位相近。^{〔3〕}“透明国际”组织在2012年更换了分值统计方式,由原来的10分制转化为后来的100分制,但基本分类没有变化,以10分制为例,0分代表极端腐败,10分代表完全清廉,2.5—5分代表较为严重腐败。自1995年“透明国际”组织开始进行全球范围内的腐败调查和统计评估以来,中国除了在最初的1995年和1996年得分在2.5分以下外,其余年份均保持得分在3—3.5分,2013年是中国首次达到4分这一量级。这一事实说明中国的腐败问题虽然有一定程度的改善,但始终维持在高位运行的状态,在世界范围内,仍然难以和主要发达国家相提并论。这一状态的持续给

〔1〕 参见[美]福山:《政治秩序的起源——从前人类时代到法国大革命》,广西师范大学出版社2012年版,第445页。

〔2〕 张宇燕、富景筠:“美国历史上的腐败与反腐败”,载《国际经济评论》2005年第6期。

〔3〕 参见“透明国际”官方网站:<http://www.transparency.org/cpi2013/results>,最后访问时间:2014年2月4日。