

► 政治发展比较研究丛书·专题系列

GUOWAI GONGZHIRENYUAN
CAICHAN SHENBAO YU GONGSHI ZHIDU

国外公职人员财产申报 与公示制度

中国社会科学院“政治发展比较研究”课题组 编著

中国社会科学出版社

► 政治发展比较研究丛书·专题系列

GUOWAI GONGZHIRENYUAN
CAICHAN SHENBAO YU GONGSHI ZHIDU

国外公职人员财产申报 与公示制度

中国社会科学院“政治发展比较研究”课题组 编著
房 宁 主编



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国外公职人员财产申报与公示制度 / 中国社会科学院“政治发展比较研究”课题组编著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 3
ISBN 978-7-5161-2198-6

I. ①国… II. ①中… III. ①国家机关工作人员—家庭财产—
登记制度—研究—国外 IV. ①D523.4②D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 044054 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 喻 苗
责任校对 石春梅
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号(邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 装 北京君升印刷有限公司
版 次 2013 年 3 月第 1 版
印 次 2013 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 12.5
插 页 2
字 数 190 千字
定 价 28.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010-64009791
版权所有 侵权必究

目 录

国外公职人员财产申报与公示制度的

经验与启示	房 宁 周少来 (1)
美国官员财产申报制度	陈承新 (14)
英国利益登记与声明制度	张 磊 (27)
法国政治生活财务监督制度	胡振良 杨清清 刘 晨 (35)
德国公职人员兼职收入申报与公示制度	祝伟伟 (47)
西班牙公职人员财产申报与公开制度	樊 鹏 (54)
澳大利亚公务员财产申报制度	冯 钺 (62)
俄罗斯财产申报与公开制度	徐海燕 (71)
日本政治家财产公开制度	周石丹 (84)
韩国公职人员财产申报与公开制度	王晓玲 (94)
新加坡财产申报制度	郭 静 (104)
印度公职人员财产申报与公示制度	冯立冰 (112)
印度尼西亚公务人员财产申报制度	许利平 (121)
泰国公职人员财产申报制度	周方冶 (130)
菲律宾公务人员财产申报制度	许利平 (141)
越南公职人员财产申报制度	潘金城 (148)
财产申报制度构筑反洗钱防火墙	贾晋京 (154)

2 国外公职人员财产申报与公示制度

附录

台湾地区公职人员财产申报与公示制度····· 郑振清 吴 亮 (165)

香港公职人员利益及投资申报制度····· 田改伟 (178)

后记 ····· (193)

国外公职人员财产申报与公示 制度的经验与启示

房 宁 周少来

掌握公共权力者的个人利益与公共利益之间存在冲突是普遍的社会现象。反腐倡廉本质上是控制这种利益冲突。监控公共权力者的财产状况是控制利益冲突的手段之一，财产申报和公示制度便是监控公共权力者财产状况的重要措施。此外，财产申报与公示制度也是保障社会正常经济秩序、金融秩序的一项重要制度。

根据我们初步研究，国外公职人员财产申报与申报制度大多形成于20世纪70—80年代，发展中国家一般要晚于西方发达国家。尽管财产申报可以追溯到久远的过去，但真正形成比较完备的制度，时间并不很长。即使是在被认为实行效果比较好的西方国家，其相关的法律法规也仍在不断健全和完善当中。从实践看，各国公职人员财产申报与公示制度存在很大差别，实施效果也有很大差异。公职人员财产申报与公示制度是一项十分复杂的社会工程。

与世界各国工业化进程中社会发展的规律性现象相类似，处于工业化、城市化进程中的中国社会，正处于腐败的高发期。相应地，中国社会朝野反腐倡廉呼声日益高涨，廉洁政治建设也在不断前行。近年来，在中国的廉洁政治建设中党政干部及公职人员的财产申报与公示问题，越来越为社会所关注。一些地方政府也进行了少量的党政干部及公务人员财产申报与公示的试点工作。在这样的背景下，了解和研究国外经验显得十分必要。

由中国社会科学院政治学研究所和国际学部多个研究所的学者为

主组成的“政治发展比较研究”课题组致力于当代政治发展的国际比较研究，近年来课题组系统考察研究了亚洲、欧美十多个国家的政治发展进程。反腐败、廉洁政治也被纳入了这项研究的视野。为配合国内反腐倡廉工作的需要，“政治发展比较研究”课题组以多年来的国别研究和比较研究工作为基础，选择了具有一定典型性的但分属于不同类型的15个国家，其中既包括西方发达资本主义国家，也有处于工业化腐败高发期的发展中国家，还有所谓“转型国家”如俄罗斯。对于它们的公职人员财产申报与公示制度进行梳理，概要地介绍基本制度、操作方法和实施效果等重点问题，供国内研究者和政策制定者参考。

一 15 国公职人员财产申报与公示制度概观

关于国外公职人员财产申报与公示制度，我们提出了八个基本问题：

- 第一，财产申报与公示制度的法律规定；
- 第二，财产申报的主体；
- 第三，财产申报的内容；
- 第四，财产申报的方式；
- 第五，财产申报受理和管理机关；
- 第六，财产公示管理；
- 第七，财产申报的监察和责任；
- 第八，财产申报制度实施效果。

这八个方面的问题，基本涵盖了公职人员财产申报与公示制度及其实施的主要方面。

（一）15 国公职人员财产申报和公示的法律制度

15 国公职人员财产申报与公示制度产生于廉洁政治建设的实践。工业化、现代化带来了社会结构的变化，带来了社会财富、利益分配格局的深刻变动。作为社会精英阶层一部分的公务人员的待遇提高和

财富积累，远低于迅速富裕起来的经济精英以及其他专业技术精英。政治与公共管理精英群体与其他精英群体的收入差距和由此导致的心理落差是导致工业化阶段行政性腐败普遍发生的主要原因，从社会现象上看，即形成了常见的所谓“腐败高发期”。面对工业化时期腐败现象高发的现实，各国也纷纷寻找防止利益冲突、防治腐败的制度对策。公务人员财产申报与公示制度就是在这样的背景下逐步出现和形成的。

尽管众多国家采用了财产申报与公示制度，但从各国相关的法律制度上看，存在很大差别。一般来看，可分为三种情况：

一是，有关财产申报的法律规定分散存在于多种法律规定之中而无专门法律。一些国家在宪法和公务员法中对公职人员的个人及家庭财产的申报做出原则性的规定。西方发达国家多数属于这类情况，其相关法律规定比较零散。如澳大利亚涉及公职人员财产申报和公示的法律达13部之多。而英国关于公职人员财产申报的法律主要是其议会为议员制定的《行为规范》中的一些要求。美国则以1978年通过的《政府道德法案》中的一些条款为依据，要求部分官员进行财产申报和登记。

二是，制定专门针对公职人员的财产申报和公示的法律。发展中国家制定专门法律比较多，如印度的《印度公民知情权法》、《人民院成员财产申报条例》、《联邦院成员财产申报条例》等；印度尼西亚2005年开始实施《关于国家官员财产申报的登记、稽查和公开的规定》；越南2005年通过的《防止和反对贪污腐败法》中对公职人员财产申报做出了专门规定。

三是，针对少数政治家或高级公职人员制定规定其财产申报和公示的专门法律，而对于普通公务员采用通行的财务和金融监管措施，在必要情况下通过税务等部门核查其财产。日本是实行这类制度比较典型的国家。日本实行财产公开制度所针对的对象只是限于“特别职公务员”中的一部分人员，即通过选举和政治任命产生的公职人员，可以定性为“职业政治家”。日本法律规定必须公开财产的这类职业政治家不足5000人，另外还有2万余人须根据《政治伦理条例》进行判

断是否公开，而日本不公开财产的普通公务员多达 340 万人。

（二）财产申报的主体

申报财产公职人员的主体在各国、各地区有很大差异。其中涉及公职人员类别、申报者关系人等两方面问题。

各国、各地区的掌握公共权力的公职人员大致分为两类，即美国术语中的所谓“政客”与“官僚”——政务官和事务官。我们研究的对象国家和地区的财产申报主体分为三类情况：第一类集中于政务官，如行政、立法、司法机构的层次较高官员，而对普通公务员不做申报财产的硬性要求，日本、英国、美国等属于这类情况；第二类集中于事务官，要求行政系统中的普通公职人员申报财产，而不涉及民选政治官员，如新加坡等；第三类是要求所有公职人员统统申报和登记，如俄罗斯、菲律宾等，西方发达国家这种情况并不多见。

关于申报者的关系人问题，一般情况下，各国、各地区要求申报财产不仅涉及法定申报者本人，还要包括其家庭成员。多数情况下，被要求一同申报的公职人员家庭成员包括配偶或事实配偶和未成年子女。但也有一些国家要求的更加宽泛，包括了直系亲属和所谓“二代血亲”，即包括申报人的父母、子女和兄弟姐妹等。有的国家还要求报告与申报人有经济依赖关系者的收入财产状况，即养父母、养子女、家庭雇员等。个别国家申报范围甚至扩大到祖父母和孙子女。

（三）财产申报的内容

申报财产的内容与所在国的经济发展水平，尤其是市场经济发育水平和金融活动的复杂程度有关。一般说来，经济发展水平越低、金融活动越简单，申报财产的内容越简单；经济发展水平越高、金融活动越复杂，申报财产的内容就越多、越复杂。

西方发达国家公职人员的财产申报一般比较复杂，比如：法国公职人员财产透明委员会要求部分公职人员逐年填写的财产情况包括：（1）不动产情况，（2）有价证券，（3）人身保险，（4）银行账户（包

括往来账户, 储蓄账户, 存折, 住房公积金, 现金等), (5) 家具, (6) 收藏品 (包括艺术品, 珠宝, 玉石和黄金), (7) 机动车辆、船只、航空器, (8) 无形资产 (包括品牌、客户等), (9) 海外不动产 (包括有价证券和银行账户), (10) 收入情况, (11) 债务状况, (12) 其他财产 (包括公司往来账户), (13) 财产变动的重大事件等 13 大类情况。上述申报项目中的部分内容, 还需提供证明。相形之下, 发展中国家要求公职人员申报的财产内容要简单一些。还有些西方发达国家, 如德国, 对公职人员的兼职情况做出了比较明确的限制, 也可视为控制其收入和财产状况的一项重要措施。

(四) 财产申报的方式

在绝大多数情况下, 财产申报是以书面形式向有关机构提出的。在极少数情况下, 也有直接向社会及媒体公开的情况。各国公职人员财产申报的方式根据公职人员的性质和类型而有所不同。一般分为: 任期申报、定期申报和随时申报。

任期申报在一些国家是指民选政务官, 即政治家申报财产的方式。当选政治家要在任职后、离职前以及离职后一定期限内分若干次申报财产。如泰国第一类申报主体, 即“担任政治职务的人员”包括总理、部长等, 通常要结合任期进行三次财产申报, 依次是在就职后的 30 日内, 离职后的 30 日内, 以及离职满一年后的 30 日内。

定期申报多为事务官员, 即行政官员或公务员的申报方式。一般在每年的规定日期内申报财产情况, 有些国家则简化为申报上一年度新增财产。

随时申报是一些国家要求及时申报发生的有关财产变动情况, 通常是与接收馈赠和礼品有关。如新加坡要求官员财产发生变动时要随时申报。

公职人员申报资料一般要保留一段时间。比如, 西班牙的官员申报材料通常保存期为 3 年, 如果在职期间出现渎职行为, 则保存期再延长 2—5 年。而在西班牙的自治地区加泰罗尼亚, 官员卸任后 3 个月

政府即会销毁其全部申报材料。

（五）财产申报的受理和管理机关

各国受理、管理公职人员财产申报与公示的机构设置各不相同。有的国家设立专门管理机关负责受理和管理财产申报与公示，如西班牙的“利益冲突办公室”，韩国建立的多层级“公职者伦理委员会”；更多国家的法定申报人向所属部门的负责人或内设机构申报，如美国、新加坡、俄罗斯等；有的国家由议会或司法部门的下设机构负责受理申报。

在各国专门受理和管理公职人员财产申报与公示工作的机构中，西班牙的“利益冲突办公室”（CIO）是一个很有特色的机构与制度。利益冲突办公室是西班牙政府公共行政部的下属机构，专门在国家层面负责管理和监控官员的收入财产申报工作。其任务十分明确：收集财产申报信息；储存和保管相关申报信息；负责官员财产公示；监督控制相关申报工作。

（六）公职人员财产公示管理

财产申报和财产公示是两个关系微妙的范畴，二者关系一直是人们争论的话题。有人说财产申报的目的就是要进一步公开，没有财产公开、公示，申报便失去了意义。但从我们了解的情况看，实际操作中各国做法差别很大，基本倾向是：申报范围大，公示范围小。

一般说来，西方发达国家公职人员中公示财产的比例很小。英国、日本主要是要求议会议员公布其财产或相关利益。美国原则上只要求高级官员、公务员登记财产。据不太精确的统计，美国大约有 30 余万联邦政府官员需要进行财产申报，但其中被要求公布财产状况的仅有 2.5 万人，其余均为各单位内部掌握的秘密申报。韩国需要公示财产的义务者大约为 1800 人，约占韩国全体公职人员的 0.18%。新加坡则完全不公布法定申报人的财产状况。

相对于西方发达国家，在我们了解和研究的部分发展中国家以及所谓“转型国家”中有追求大面积实行财产公开的倾向。在这方面，

俄罗斯和越南比较典型。

根据俄罗斯《反腐败法》第8条第5款规定：根据俄罗斯联邦规范性法律文件规定的程序，可将国家和市政公职人员申报的收入、财产和财产性债务的资料，提供给媒体公布。人事部门在受理申报后，可以将当事人申报的不动产、交通工具和年收入信息在各自的官方网站公布或提供给俄罗斯境内的有关大众媒体。

越南政府规定：在职干部可由本单位领导决定或宣读或张贴财产公示；国会代表及地方各级人民议会代表的申报表需要在代表的办公地点和居住地公示；即将当选国会或议会代表候选人的申报表须对当届国会代表或议会代表公开；政治组织、政治社会组织和行业组织的公职人员，则需要根据本人单位的规定在单位内部公示。所有公示期不得少于30天。

（七）公职人员财产申报的监察与责任

公职人员的财产申报是一项复杂的工作，甚至是个巨大的社会工程。如果法定申报人的范围较大，则管理成本更高。根据我们实地了解和香港有关部门进行的一项国际考察，各国、各地区基本上无主动核查公职人员财产申报的机制。一些发展中国家即使规定进行核查，实际上由于管理成本难以承受等多方面的困难，核查只能流于形式。我们在越南调研时发现，尽管越共中央和越南政府发布了干部财产申报和公示的政策和法令，但有的干部甚至都没有听说过，被问及此事时连连摇头，表示不解。看来，至少越南的干部财产核查是停留在纸面上的。

多数国家对于公职人员财产申报的控制表现在违规或申报不实的责任追究、罚则等方面。如新加坡对于公务员申报财产严格保密，不做主动公开，但作为制度救济，新加坡政府对于有关公务员财产申报方面的检举和投诉高度重视，一旦发现申报不实，即快速清查，及时公开，严肃处置，以维护公务员财产申报的严肃性和公信力。在一些国家凡不实申报一律视同贪污。俄罗斯法律规定：公职人员

如果不提供或故意提供虚假申报信息，将被解除公职。2012年，菲律宾国会以财产申报不实弹劾了首席大法官，曾成为轰动一时的国际性新闻。

另一方面，各国也都立法规定对于公职人员个人资料严格保密，依法保护公职人员的财产信息。对于泄露公职人员个人隐私和受法律保护财产信息的行为，依法追究法律责任。

（八）公职人员财产申报制度实施效果

公职人员的财产申报与公示制度日益成为一项广泛实行的防止与控制利益冲突的措施。但从各国实施的效果看则是千差万别，而且实施效果与法律和制度完备程度没有明显的相关性。从我们研究的范围看，可以得出这样的结论，发达国家的法律和制度的完备性周密性并不高，但实施效果比较好，国家的廉洁程度较高；而发展中国家或所谓“转型国家”比较追求财产申报与公示制度的完备性、法律的周密性，但制度和法律的执行效果不好，国家廉洁程度较低，甚至很糟。从总体实施的效果看，这项旨在防止和控制利益冲突，保持公职人员队伍廉洁的法律制度的有效性，还有待进一步评估。

我们研究的15个国家和我国台湾、香港地区，尽管都实行了公职人员财产申报和程度不同的公示制度，但在透明国际清廉指数排名上差别很大。2012年12月5日，透明国际（transparency international）公布了2012年度全球176个国家和地区清廉指数排名。其中我们所研究的15个国家和我国台湾、香港地区的排名情况如下：

国 名（地区）	排 名	得 分
新加坡	5	87
澳大利亚	7	85
德国	13	79
中国香港	14	77

续表

国 名 (地区)	排 名	得 分
日本	17	74
英国	17	74
美国	19	73
法国	22	71
西班牙	30	65
中国台湾	37	61
韩国	45	56
泰国	88	37
印度	94	36
菲律宾	105	34
印度尼西亚	118	32
越南	123	31
俄罗斯	133	28

从表中可以看到的有趣现象是,排名靠后,腐败问题极其严重的俄罗斯、越南、印度尼西亚和菲律宾等国,与发达国家相比,恰恰是实行公职人员财产申报和公开制度比较积极,制度比较完备和要求比较高的国家。从这种反差中,似乎可以使人意识到,腐败的主要相关性在于经济社会发展的程度,抑或说在于工业化、现代化发展的阶段性。当然这并不能得出以财产申报与公示制度为代表的反腐倡廉措施并不重要的结论。毕竟在工业化阶段的腐败高发期,人们总要采取措施尽可能减少乃至消除腐败的破坏性影响。

二 国外财产申报与公示制度的经验与启示

通过对于不同类型的国家和地区公职人员财产申报与公示制度的考察与研究,我们认为,综合多个国家和地区实行公职人员财产申报与公示的实践情况,可以归纳出四项重要经验,这些经验对于推进我

国相关制度的建设具有启示意义。

（一）循序渐进地推进财产申报与公示制度

从多数国家和地区的经验看，公务人员的财产申报与公示制度不是一蹴而就的，基本上都经过了一个渐进的过程。关于这一现象，我们认为和实行财产申报与公示制度的复杂性密切相关。财产申报与公示制度看似简单，实际上是一项十分复杂艰巨的社会工程，需要一系列的经济、社会和管理方面的条件，就其自身的法律、制度建设而言也是相当复杂的。如果缺乏条件，这样的制度即使实行也难以取得实效。

财产申报与公示的复杂性至少表现在以下三个方面：

第一，制度内部的相容性、协调性问题。公职人员的财产申报与公示是个十分敏感的问题，首先个人财产历来是一个十分敏感的问题。市场经济的基础是承认和保护私人财产以及与之连带的个人隐私。保护个人财产及其他权利是各国宪法、法律的基本原则，实行财产申报和公示与保护个人财产和隐私的法律原则之间如何协调一致，不仅是一个法律问题，更事关社会的基本价值与道义。因此，各国尤其是西方国家在建立和推行这一制度时都经过了一个比较长的探索和磨合期。

第二，防止规避行为。社会管理中的任何强制行为都会带来规避反应，如何防止公职人员对于强制性财产申报与公示的抵制与规避，是一个十分棘手的问题。我们调研过的菲律宾具有比西方发达国家更加严格周密的反腐败措施与法律，有严格的财产申报与公示制度，甚至也有因财产申报不实而弹劾首席大法官的举世瞩目的案例，但这并没有改变菲律宾是一个严重腐败国家的事实。在菲律宾，海关都可以形同虚设，谁会对要求公职人员申报财产的法律认真呢？许多国家公职人员财产申报，从法律到操作直至报表越搞越复杂，反映出了财产申报过程中规避与反规避的博弈。

第三，引发社会争议问题。在社会管理中一项旨在解决某一问题

的法律、政策往往会引发连带性的后果，在其他领域引发新的问题。公职人员是社会精英，经济、社会地位高于一般社会阶层。但另一方面，在道义上，在许多国家的意识形态里，公职人员是社会的公仆，是人民的勤务员。这样在一般社会意识里会产生要求公职人员具有更高道德水准的倾向，要求公职人员具有奉献精神与高尚品行。这在客观上会形成对公职人员的道德预期与实际状态的反差。在这样的情况下，公布公职人员的财产状况必然会引发社会争议，甚至会加剧精英阶层与下层群体的对立。所以，这就是新加坡等国十分注意保护公职人员财产登记信息的主要原因。

（二）实行财产申报与公示的主要目的在于建立公职人员的诚信体系

长期以来，对于要求公职人员进行财产申报和公示的目的存在不同认识，甚至争议。但从多国施行公职人员财产申报与公示制度的实践情况看，事实上，实行财产申报与公示的主要目的，抑或说，主要的社会功能不在于发现腐败现象，而在于通过提高公职人员的道德责任感，促使公职人员诚实守信。从一定意义上讲，财产申报和公示是公职人员的诚信系统，实施这一制度的过程是一种征信行为。

从各国实践看，真正通过财产申报和公示发现官员腐败，进而进行惩处的情况并不多。事实上，各国、各地区在实行财产申报与公示制度的同时并不进行核查，或不进行认真的核查，其中既有成本问题，也有技术原因。不进行核查就难以发现违法违规乃至腐败问题，因此，不能把财产申报和公示视为直接的反腐败措施。

在不进行核查的情况下，公职人员申报和公示财产的意义只是在于，通过这种形式表明自己的清正廉洁，以及愿意接受监督的态度。申报以及公布个人及家庭财产情况，是公开的道德显示，是为自己增添的道德责任感。这样做，一方面增加了自我约束，另一方面为可能的查处提供了法律证据，实际上形成了一种防范潜在腐败行为的措施。

（三）建立普遍的财务金融监管体系是有效实行财产申报与公示制度的重要技术前提

在考察与研究多国财产申报与公示制度的过程中，我们发现了一个有趣的现象。相比之下，发达国家的财产申报与公示制度并不比发展中国家更加严密完备，甚至有的还不如发展中国家的法律制度体系健全，但发达国家的实施效果明显好于发展中国家。发展中国家制度显得很完善，有的实施力度也不可谓不大，但效果欠佳。究其原因，除去发展阶段、国民性等更加宏大的社会条件、文化背景方面的原因以外，一个国家普遍的财务与金融监管体系的水平是极为重要的技术性原因。

考察西方发达国家可以发现，许多国家，如英国、法国、德国和美国等，它们在长期的市场经济发展与相应的社会管理实践中形成和建立了一整套对于全社会的生产、贸易、财务、税收以及金融等各方面的经济活动的全面、系统、严格的监管。在全面系统完整的信息采集和统计基础上，全体国民和整个经济流程都处于监管之下。在对全体国民和整个经济活动进行全面监管的情况下，采取措施监管少数特殊群体，如公职人员是容易奏效的。在全面监管的情况下，少数群体，如公职人员难以规避监督，难以转移和隐藏财产。违法违规现象即使发生，也比较容易核查发现。我们进而认为，实行全面监管，是西方发达国家公职人员财产申报范围较小，也较少公开公职人员财产情况的前提性条件，相应地这也是西方发达国家有关法律比较宽松的原因。

反观发展中国家，我们考察研究的俄罗斯、越南、菲律宾、印度尼西亚等国经济监管体系原始粗放，经济活动信息收集和统计系统极不可靠，财务、税收监管漏洞百出，贿赂公行。在对于经济整体过程缺乏基本监管的情况下，要对少数人，如公职人员进行监督，犹如大海捞针，实在是挂一漏万。在经济监管体系不健全，对整个经济活动疏于管理的情况下，公职人员很容易隐蔽财产，躲避监管。在这种情况下，强行推行公职人员的财产申报与公示，也必然是做做样子，流于形式。