

官员财产信息网上公开的困境和实现路径^{*}

刘秀伦,李颖

(重庆邮电大学马克思主义学院,重庆 400065)

摘要:官员财产信息网上公开是推进网络反腐进程的必然要求,是扩大网络民主监督的有效措施,是推进民主政治发展的重要举措,也是建设透明政府的有效途径。我国官员财产信息网上公开面临的困境有官员自身的阻力及财产信息公开的政治风险顾虑、官员财产信息界定和审核困难、官员财产信息网上公开形式化、缺乏制度和法律支撑,应不断强化官员财产信息网上公开的意识、加强官员财产信息界定和审核环节、稳步推进官员财产信息网上公开落到实处、从制度和法律规范官员财产信息网上公开。

关键词:官员财产信息;网上公开;网络反腐;网络民主监督;财产公开

中图分类号:D630.9 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2015)04-0027-06

官员财产信息公开问题是近年来社会和公众关心的话题,学术界也在一直探讨和争论官员财产信息公开的主体、内容、范围、方式以及官员财产信息公开制度和法律的构建等。官员财产信息网上公开就是指政府官员将所拥有的财产、收入、住房信息等,按照法律规定如实地向国家特定机关申报,并定期在网络上进行公开,接受纪检部门和网民的监督。官员财产信息网上公开是从根源上预防和遏制官员腐败的重要举措之一,在开展党风廉政建设和反腐败斗争中,部分地区对官员财产信息网上公开进行了试点探索,但并没有取得实质性的突破,如何克服官员财产信息网上公开面临的诸多困境,推进官员财产信息网上公开落到实处,是国家机关、政府官员和公民共同面对的重大课题。

一、官员财产信息网上公开的必要性

(一)官员财产信息网上公开是推进网络反腐进程的必然要求

近年来,由于网络曝光和网络举报而落马的腐败官员不在少数,不管是省部级以上的官员,还是县级以下干部,曝光人数较多,涉案金额巨大。网络反腐已经成为反腐领域的一支重要力量,同时也是许多网民和大众媒体青睐的反腐方式。官员腐败和网络反腐是当前社会最为关注的话题,习近平总书记在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出:“必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系,健全惩治和预防腐败体系,建设廉洁政治,努力实现干部清正、政府清廉、”

* [收稿日期]2015-02-20

[基金项目]国家社科基金一般项目(13BDJ043)“‘网络反腐’法制化制度化研究”

[作者简介]刘秀伦,女;重庆邮电大学马克思主义学院教授,硕士生导师,主要从事网络思想政治教育、心理学的教学和研究工作。

李颖,女;重庆邮电大学马克思主义学院硕士研究生,主要从事网络思想政治教育研究。

政治清明。”^①腐败之所以不能有效地遏制,归根结底与官员手中的权力过分集中,财产信息的不透明、不公开密切相关,助长了官员以权谋私、钱权交易的滋生和蔓延。官员财产信息网上公开打破了官员财产信息封闭、权力隐蔽、滥用职权的局面,可以将官员的财产置于阳光之下,收入、住房等情况透明化,权力运作过程公开化,把官员每一阶段的财产信息变化公布在网络上,接受民众和大众媒体的监督。不仅促进官员如实公开财产,增强民众对政府和官员的信任和认可,使官员的合法财产得到保护;而且民众可以通过廉政网站、反腐论坛、举报平台等,对财产来源不明、隐瞒财产、公开不实、作风腐败的官员予以举报或曝光,大众媒体对腐败事件和腐败官员进行跟踪报道,扩大社会影响力,进而由纪检部门进行查处,加大对官员腐败行为的打击和惩治。官员财产信息网上公开的实施有利于促进全民参与网络反腐,营造反腐倡廉氛围,遏制腐败的滋生和蔓延,推进网络反腐进程。

(二) 官员财产信息网上公开是扩大网络民主监督的有效措施

网络民主监督是公民利用网络平台了解国家方针政策,对行政机关、政府官员以及公共权力的使用者发表意见和建议,行使监督权利的过程。网络民主监督是网络与传统民主监督方式的有效结合,也是公民参与政治活动和实现政治权利的有效途径。网络民主监督比传统的监督方式快捷高效、透明公开,减少了繁琐的流程,提高了网民的参与意识。官员的财产信息公布在网络上,一方面,方便公民在网上随时查看和监督,使公民全面了解每个官员的财产收入情况以及官员配偶、子女及相关人员的财产情况,及时对收支不符、可疑财产提出质疑,并要求官员给予合理解释和证明。针对腐败官员和腐败案件的处理情况可以在网上进行全程监督,不仅方便公民行使监督权,而且间接削弱政府部门和官员手中的权力,使他们在履行职责和行政办公时不得不考虑社会各界和公民的监督,由他律转为自律,自觉做到清正廉洁,远离腐败。另一方面,增进公民与官员的沟通。公民可以通过网络平台对国家的反腐政策、官员的履职情况和财产信

息公开情况等提出意见和建议,官员应该倾听民意,及时解决问题,满足公民的需求。政府也可以借此广泛收集民意,了解公民对官员财产信息网上公开的看法,根据公民的反馈及时调整方针政策,促进官员财产信息网上公开的顺利实施。所以,官员财产信息网上公开不仅改变了人们传统政治参与和监督的方式,充分调动公民参与国家事务管理和维护自身权利的积极性,而且扩大了网络民主监督的范围,增强了网络民主监督的力量。

(三) 官员财产信息网上公开是推进民主政治发展的重要举措

随着官员腐败案件的增多,腐败现象的频发,腐败领域的不断扩大,腐败手段的逐渐隐蔽,国家对官员腐败和官员财产信息公开问题越来越重视,民众要求官员财产信息网上公开的呼声也越来越强烈。官员不仅是普通的公民,也是国家公职人员,他们肩负人民的期望和重担,代表广大人民群众履行职责和行使公共权力,他们的一言一行都与社会公共利益和民众的切身利益密切相关,官员的财产收入是否合法也是民众衡量他们清正廉洁程度的重要指标。当前社会贫富差距过大、分配不公、腐败现象严重、社会矛盾突出,民众迫切要求官员财产信息能够早日公示,了解官员的财产数额、财产来源和财产去向。官员财产信息网上公开可以使民众在第一时间详细了解政府官员的财产、收入等真实情况,调动广大人民群众的积极性和参与性,时刻监督国家机关各项政策的实施和政府官员权力的运行,督促政府官员履行职责,做到利为人民所谋,情为人民所系,权为人民所用。政府可以开展网络民意调查、网上民主测评、网络民主投票等,与公民共同探讨国家重大问题和反腐对策,拓宽公民参与政治活动的渠道,充分体现人民当家做主。因此,官员财产信息网上公开不仅是预防和遏制腐败的有效措施,而且顺应民意,满足了广大人民群众的愿望和要求,推进民主政治向前发展。

(四) 官员财产信息网上公开是建设透明政府的有效途径

官员是国家公职人员,他们的言行举止代表着

^① 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定.人民日报,2013-11-13(1).

党和政府在人民群众心中的整体形象,实现官员财产信息网上公开也是建设透明政府、阳光政府的有效途径。官员财产信息网上公开不仅可以督促官员廉洁从政、勤政务实,有利于官员自证清白,而且彰显了政府反腐败的决心和毅力,促进政府的廉政建设,塑造良好的政府形象,从而转变公众对政府和官员的看法,增强政府的公信力,提高对官员的信任度。同时,官员财产信息网上公开还有利于贯彻落实《政府信息公开条例》,提高政府工作的透明度和开放度。中共中央印发的《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划》中明确提出“继续推进党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开,深化财政预算决算、部门预算决算、重大建设项目和社会公益事业信息公开。”^①推行官员财产信息网上公开不仅把官员的财产、收入等公布于众,而且能推动政府信息公开的实施,促进政府部门公开财政预算、“三公”消费情况、重点专项经费使用情况、政府工作人员任职考核情况等,在一定程度上推动《政府信息公开条例》的实施,不断完善政府信息公开的内容,扩大政府信息公开的范围,提高政府工作的透明度。

二、官员财产信息网上公开的困境

(一) 官员自身的阻力及财产信息网上公开的政治风险顾虑

官员财产信息网上公开面临诸多困境,其中最大的阻力来自于官员群体本身以及财产信息网上公开的政治风险顾虑。一方面,来自官员自身的阻力。大部分官员都对网络反腐、财产信息网上公开存在抵触和反感心理。近年来,许多腐败官员都是通过网络曝光和网络举报纷纷落马,对于那些滥用职权、作风不正、贪污腐败的官员来说,他们害怕自己的腐败行径在网络上曝光,受到法律的制裁。部分官员受传统的官本位影响较深,他们以官为贵,认为官员高高在上,是公共权力的执行者和主宰者,民众无需过问官员的财产。还有一些官员认为财产信息网上公开侵犯了自己的隐私权,他们认为官员虽然身份职业特殊,但也是一名普通的公民,

自己有权选择不公开财产,维护自己的隐私权,而且现行的法律条文中没有明确规定官员的财产收入不属于隐私权的范畴,所以即便是清正廉洁的官员也以保护隐私权为由,不愿公开。另一方面,官员财产信息网上公开的政治风险顾虑。实现官员财产信息网上公开虽然迎合了公众的诉求,但是存在一定的政治风险,容易造成社会的不稳定。国家对目前官员的腐败程度、腐败领域、腐败手段并没有完全掌握,对实施官员财产信息网上公开的后果也没有准确的预测。如果盲目推行官员财产信息网上公开,不仅起不到打击惩治腐败官员的效果,反而加重官员对财产信息公开的抵触情绪。而且,腐败官员的巨额财产和腐败行径一旦曝光,会超乎公众的想象,如果不在公众可承受的范围之内,容易加深公众对政府官员的偏见和不满,对党和国家的满意度和信任度也会降低。在当今贫富差距逐渐扩大,社会矛盾突出的情况下,官民收入悬殊和官员的腐败现象会加剧公众的不满和怨愤情绪。所以,推行官员财产信息网上公开应综合考虑时机、制度、政治局势等各种因素,否则容易引起社会的不稳定。

(二) 官员财产信息界定和审核环节困难

要保证官员财产信息网上公开的顺利实施,督促官员主动公开财产信息,落到实处,必须重视官员财产信息的界定和审核环节,而目前我国官员财产信息的界定和审核还存在一定的问题。许多试点地区实行官员财产信息网上公开,只是把官员的财产信息整合成数字公布在网络上,对官员财产没有明确的说明和界定,缺少严格的审核环节,有些部门的审核机关、审核方式、审核程序和审核机制等不完善,官员财产的来源和去向不明确,使官员财产信息网上公开流于形式。2010年《关于领导干部报告个人有关事项的规定》中指出领导干部要报告本人的工资及各类奖金、津贴、补贴;本人从事讲学、写作、咨询、审稿、书画等劳务所得;本人、配偶、共同生活的子女的房产情况、投资以及其他金融理

① 中共中央编写组.建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划.北京:人民出版社,2013.

财情况等等^①。此次规定不仅包括官员的个人财产信息情况,也包括官员的家庭财产信息情况,比以往的申报公开范围更广泛,内容更加详细,但是对于如何区分界定官员个人财产信息和家庭财产信息,以及按照何种程序和方式进行审核并不明确。实际上各个地区官员财产信息网上公开的主体、范围、方式、程序、审核监督机制并不完善,全国也没有统一明确的标准,再加上我国金融实名制、财产登记制度、交易制度、信用体系等配套制度不健全,许多官员又使用现金交易,不利于统计和核实官员个人财产信息和家庭财产信息,这些为腐败官员藏匿资金、转移财产,在必要时候销毁证据,逃避法律的制裁提供可乘之机,加大了财产信息审核的难度,无法断定官员财产的合法性和真实性,使官员财产信息界定和审核环节困难。

(三) 官员财产信息网上公开形式化

我国关于官员财产信息公开的主体、内容、方式、时机和条件等仍没有统一的标准,从早期新疆阿勒泰地区实行官员财产公示制度以来,全国各地自发地掀起了实行官员财产公开试点的热潮,浙江慈溪市、湖南浏阳市、重庆江北区、江西黎川县、江苏淮安市、徐州贾汪区、广东珠海横琴新区、南沙新区和韶关始兴县等相继推出官员财产信息公开的政策和措施,但是实施的情况和公开的结果不能令人满意。最早实行官员财产信息公开的新疆阿勒泰地区采取有限公开的方式,在前期实行阶段备受社会各界的高度关注,千余名官员积极配合按规定申报个人财产和家庭财产,而如今阿勒泰地区的试点情况基本陷入停滞阶段,“新疆阿勒泰地区廉政网”上也没有官员财产信息公开的最新进展;曾被称作“最彻底的财产公示”的湖南浏阳市试点,公开的官员人数虽少,但财产信息资料最为齐全,官员的家庭财产、个人财产信息及私车、住房、婚丧喜庆等其他收入在“浏阳党风廉政网”上均有详细说明,但如今没有在网上继续公示官员财产信息情况,浏阳公开试点也逐渐从公众的视野中淡出;徐州贾汪区的官员财产信息曾在“贾汪区勤廉评价系统”网站上公布,但官员申报财产仅凭自己的自觉性,官

员级别只是科级干部和基层人员,许多官员公开的内容也极其相似,其真实性让人怀疑;广东珠海横琴新区、南沙新区和韶关始兴县的官员财产信息公开再次成为人们关注的焦点,但是仅限内网公开,只有纪检部门和相关人员可以查看,许多财产信息没有对外公布,达不到公众预期的要求,与以往公开的试点相比突破不大。许多试点地区只申报不公开,或者只限内部网上公开,存在公开不实、信息虚假、范围过窄、形式化等问题。

(四) 官员财产信息网上公开缺乏制度保障和法律支撑

一项政策如果没有制度和法律作为支撑就难以长期贯彻和执行,官员的腐败问题一直难以解决,官员财产信息网上公开的进程迟缓,效果也不显著,其根源在于官员财产信息网上公开缺乏强有力的制度保障和法律支撑。纵观近几年的官员财产信息网上公开试点情况,各个地区的财产信息公开都停留在政策层面,没有上升到制度和法律的高度,缺乏权威性和独立性,导致官员财产信息网上公开主体不全面、公开内容不完善、公开范围过窄、公开时间较短、公开模式单一,达不到公众预期的反腐效果。我国有关官员财产信息网上公开的一些规章制度过于空泛,针对性和操作性不强,官员自由裁量权过大、责任追究不明确、处罚措施缺乏威慑力,存在各种漏洞,约束治理官员和反腐的成效也不理想。

三、官员财产信息网上公开的实现路径

(一) 强化官员财产信息网上公开的意识

官员财产信息网上公开的顺利实施需要官员的积极主动配合,从强化官员财产信息网上公开的意识入手,使官员认识到反腐倡廉和财产信息网上公开的长期性和重要性,理性看待财产信息网上公开。一方面,强化官员的廉政文化教育。重视和加强政府官员的廉政文化教育,除了传统的电视、报刊、宣传栏、广播等宣传教育渠道,也可以把网络平台作为宣传教育的主要阵地。各级部门建立廉政网站,联合各级党校、廉政教育基地、廉政纪念馆、

^① 关于领导干部报告个人有关事项的规定. 中央政府门户网站, [2010-07-11] http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/11/content_1651255.htm.

红色旅游基地等,以网络反腐和官员财产信息网上公开为主题,在网站上设置反腐动态、廉政资讯、廉政评论、廉政漫画、官员财产信息公开专栏等,不断创新反腐倡廉题材,开展反腐倡廉活动,营造反腐倡廉氛围,用漫画、影视、宣传片、公益广告等形式增强影响力和渗透力。各级部门把反腐倡廉作为选拔、任用和考核官员的重要指标,并以反腐倡廉的典型案件和事例警示官员,强化官员廉洁自律的意识,自觉抵制腐败。另一方面,以奖励激励机制促进官员财产信息网上公开。官员财产信息网上公开不仅需要相应的惩治机制和法律制裁等强制手段作为保障,还需要建立奖励激励机制。在廉政网站上设立官员财产信息网上公开奖励激励专区,明确奖励激励机制的内容、方式、程序和原则等,对不同级别、不同部门的官员设置相应的奖励激励政策,做到公平、公开、合法,对主动如实公开财产信息并且清廉、务实、为民的官员及时予以物质奖励或精神奖励,同时在廉政网站上公开受奖励者的名单、奖金、缘由,接受广大网民和群众的监督。官员财产信息网上公开奖励激励机制不仅能强化所有官员财产信息网上公开的意识,做到清正廉洁,而且对于奖励者本身也有督促作用,时刻发挥模范带头作用,主动公开财产。

(二) 加强官员财产信息界定和审核环节

为有效杜绝腐败官员获取黑色收入、藏匿资金或转移财产,必须加强官员财产信息的界定和审核环节。一方面,建立官员财产信息网络数据库。建立全国统一的官员财产信息网络数据库,不断完善和更新财产信息审核技术,保证各个部门的网络互联互通,并督促各级官员及时填报和更新信息,官员财产信息网络数据库定期对外开放,方便公众查看和监督。数据库主要包括官员的基本信息、个人财产信息、家庭财产信息、官员任职考核信息、民众的反腐举报信息五个部分。官员的基本信息主要包括官员的年龄、级别、任职工作、家庭成员等;官员个人财产信息主要涉及官员的收入、奖金、股票、债务、劳务所得等;官员家庭财产信息包括官员配偶及子女的收入、住房、国内外从业情况等;官员任职考核信息包括官员的履职情况、晋升情况、考核情况、评优奖惩情况等;民众的反腐举报信息是指民众对官员任职表现、生活作风、考核晋升情况、财

产信息公开情况的意见、投诉或举报。另一方面,完善官员财产信息审核监督机制。由纪检监察机关、审计部门、财政部门 and 人事部门组成专门的审核监督机构,保证机构的独立性和权威性,明确官员财产信息审核的内容和范围、遵循官员财产信息审核的要求和原则、严格官员财产信息审核的方式和程序。针对官员填报的个人财产信息和家庭财产信息进行仔细核查,并将审核结果在官员财产信息网络数据库、政府官网、各级廉政网站上进行公布,接受纪检部门和公民的监督,保证官员财产信息的真实性、合法性和公开性。对于官员公开不实、转移财产或审核机关审核疏漏、故意包庇者予以责任追究,加强官员财产申报、公开和审核监督的有效性,确保官员财产信息界定和审核环节的顺利实行。

(三) 稳步推进官员财产信息网上公开落到实处

从全国各个试点地区实行财产信息公开情况来看,反腐效果并不显著,要解决官员财产信息网上公开形式化问题,稳步推进官员财产信息网上公开落到实处。首先,高层领导示范,严格要求。从全国省级行政区的政府机关等高层部门的领导开始实行,使他们严格履行官员财产信息网上公开的义务和职责,不同地区、不同部门的高层领导可以相互学习、相互监督,发挥模范带头作用,主动在官员财产信息网络数据库上如实申报和公开自己的财产,并督促下级干部效仿。特别是在领导年终考核和换届时期,每个领导从初任、任职、换届一直到离职时的财产信息情况都应公开。其次,新任官员试行,逐级推进。在早期实行官员财产信息网上公开的过程中会遇到各种困难和阻挠,如部分官员对财产信息网上公开的抵触和阻挠、相关制度和法律的缺失,等等,可以从新任官员入手,循序渐进,在实践中逐步推进和完善官员财产信息网上公开。新任官员上任之前先登记录入自己任职前的个人财产信息和家庭财产信息,加强对新任官员的廉政文化教育,强化财产信息网上公开的意识,从上任之日起规范其财产信息公开的内容和范围,并把财产信息网上公开作为新任官员考核、评优、选拔、晋升的重要指标,逐步使新任官员的财产信息网上公开纳入正轨。最后,创新网上公开方式,落到实处。依托网络平台和官员财产信息网络数据库,创新和

拓宽官员财产信息公开网上方式和渠道,在政府官网、政府微博、廉政网站和反腐论坛上设立官员财产信息公开专区,定期公开官员的财产信息情况,以图表、文字、图片等形式对每个官员的财产信息情况进行详细的说明,网民可以进行评论、转载和讨论,同时促进公民和政府、官员的沟通交流,推进官员财产信息网上公开落到实处。

(四)从制度和法律规范官员财产信息网上公开

制度和法律是预防和惩治腐败最有效的措施,为保障官员财产信息网上公开的执行力、强制性和权威性,需完善官员财产信息网上公开制度,健全官员财产信息网上公开的相关法律,这不仅能促进官员财产信息网上公开的顺利实施,而且也是民心所向,顺应反腐趋势。可以借鉴韩国官员财产申报和公开的经验,韩国早在1960年出台了《公务员财产登记法案》,并经过多次修订和完善,逐步制定了《韩国公职人员伦理法》《韩国防止腐败法》等相关法律,并完善金融实名制,保障官员财产申报和公开的顺利实施。韩国对官员财产申报的主体依次从高级公务员申报到全员申报,申报范围从个人财产扩大到家庭财产,公开程度上由秘密申报到逐步公开,法律规范上从制定官员伦理道德逐步上升到立法建设。在借鉴韩国官员财产申报和公开的经验基础上,结合我国的国情和立法条件,在制度方面,逐步健全官员财产信息网上公开的主体制度、内容制度、方式制度、审核和监督制度等,创新官员财产信息网上公开的方式,细化官员财产信息网上公开的原则,严格官员财产信息网上公开的程

序。同时,完善官员财产信息登记制度、个人信用制度、金融实名制等配套制度,减少官员财产信息登记、申报、审核的困难。在法律方面,出台和完善《公务员法》《官员行为道德法》《官员财产信息申报法》《官员财产信息网上公开法》等法律法规,在实践中不断修订和完善,弥补现行法律法规的不足,解决官员财产信息网上公开与官员隐私权、保密政策的冲突,明确官员拒绝申报和公开财产的罪责和法律责任,加大腐败官员的惩处力度等,避免腐败官员有可乘之机,逃避法律的制裁。

[参考文献]

- [1] 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.
- [2] 张军.官员财产公开制度的思考[J].唯实,2009(05):89-90.
- [3] 刘爱国.浅析我国官员财产申报制度的实践、困境及路径[J].上海党史与党建,2011(12):23-26.
- [4] 黄佳宇.公务员财产信息公开的法治维度[J].学术探索,2013(07):51-55.
- [5] 袁东生.我国实行官员财产公开的路径分析[J].山东社会科学,2011(02):169-173.
- [6] 朱正奎.财产公开:新时期中国政府反腐倡廉的现实路径[J].云南行政学院学报,2014(02):161-163.
- [7] 汪全胜,张芄.论我国官员财产申报立法的困境及路径选择[J].法学评论,2014(01):139-148.
- [8] 邵祖岩.国外官员财产申报制度的实施状况及启示[J].领导科学,2010(20):4-6.

(责任编辑:朱德东)

Predicament and Realization Paths of Officials' Property Information Publishing Online

LIU Xiu-lun, LI Ying

(School of Marxism Studies, Chongqing University of Post and Telecommunications, Chongqing 400065, China)

Abstract: Officials' property information publishing online is the inevitable requirement to advance network anti-corruption, the effective measure to enlarge the network democratic supervision, an important measure to promote democratic politics development as well as an effective approach to build a transparent government. Officials' property information publishing online is confronted with some difficulties: officials' objection, political risks caused by the publishing, ambiguous definition of officials' property information, difficult audition, formalization and lack of institutional and legal support. Therefore, official's awareness of property information publishing online should be strengthened; the definition and audition of officials' property information should be strengthened; officials' property information publishing online should be implemented steady and institution and law should be improved.

Key words: officials' property information; publishing online; network anti-corruption; network democratic supervision; property disclosure