



# 人大重阳金融研究 简报

Chongyang Financial Studies Report

第 2 期

2013 年 3 月 4 日

中国人民大学重阳金融研究院主办

CIFS, Renmin University of China

## 财产公示须有金融监管路径

### ——“官员财产公示、反腐败与金融监管”思想沙龙纪要

随着政治体制改革的深化，官员财产公示日益成为中国政府必须解决的现实难题。2013年3月1日，中国人民大学财政金融学院、重阳金融研究院联合举办了一场题为“官员财产公示、反腐败与金融监管”的思想沙龙，邀请来自政府智库、高校以及金融界、企业界的10名专家，就此问题进行了深入剖析和研讨。

与会专家学者一致认为，中国官员财产公示制度建立已相当迫切，但制度设计需要广泛借鉴国际经验，同时也要结合中国现实国情，循序渐进地推进。与会专家讨论到官员财产公示与反腐败之间的复杂关系，尤其是指出了西方所倡导的“多党制、新闻自由、财产申报”并非反腐败利器的舆论误导。在研讨中，专家们还列举了一些金融监管的具体措施，期待能借此提升官员财产公示制度对反腐败的促进作用。



## 依照国际先进经验，财产公示制度的建立不能太激进

王文（中国人民大学重阳金融研究院执行副院长）：近年来官员财产公示如此受关注，原因在于民众对腐败的容忍度越来越小，急切期待建立官员财产公示制度来解决腐败问题。从这个角度看，解决官员财产公示难题需要有一个时间表，我个人看法是，是否可以十年为限。其次，这个制度的实施要循序渐进。虽然在这两点上很多人都有共识，但在具体做法上，哪些官员需要公示，是存在分歧的。考虑到中国特殊情况与可操作性，财产公示可以先从县处级开始，处级以上先暂不公开，但想晋级的官员一律要公开财产。第二个分歧是，公示什么？除了房产外，艺术品、私藏等要不要公示，这需要探讨。另外，如果官员自己公示，那么其直系亲戚、子女是否也应当财产公示呢？这个问题很复杂。最后是怎样的公示才有效？这些问题需要借鉴国外的许多先进经验。

周琪（中国社科院美国研究所研究员）：目前的美国反腐败机制始于第二次世界大战结束以后。此前，美国腐败的情况相当严重。19世纪初开始，美国历经进步主义运动、文官制度建立、独立媒体形成，逐渐迈过了最腐败的历史阶段。美国反腐败机制的完善进程，伴随着财产申报制度的建立。美国最初的官员财产申报制度只适用于行政部门，而且是保密的，并没有要求完全公开，后来变成包括总统在内的部分高级行政官员财产申报必须在规定的时间内可以被查询，比如一年之内某一个月可以查询，但不是任何人都可以查询，需要到申报的地方（机构）进行申请查询。

与中国国情不同的是，美国存在“旋转门”制度，美国政府官员卸任后可以到私人公司担任CEO、高管，也可以被任命为总统的高级顾问。美国财产申报是从任命之时就开始的，在任职前，官员要被审查其所负责的职位工作责任是否与个人利益相关，如果相关就会被认定不具备担任这个职务的资格。此外，美国政府职员在本职务内所取得的收入并不在申报范围内，需要申报的是从政府之外获取的收入，比如超过200美元的都必须申报，产生个人收益的财产都在申报范围内。

田改伟（中国社科院政治学研究所副研究员）：香港公务员财产申报的基本理念是防止个人利益与公共利益发生冲突。为避免这种冲突，公职人员有义务向有关部门报告自己的利益，有关部门根据这些申报利益，就公职人员哪些活动应该回避做出相关的决定。申报的结果有两种：一种是公开，另一种是不公开。公务员队伍中最高职位，即若干部门的首长助理

级公务员的财产申报必须公开，公开的内容有很多，包括在任何公司持有1%或以上股份，任何公司董事、东主或合伙人身份，社会兼职、社会任职以及房地产等。政治委任制的官员直接对行政长官负责，其财产有隐私的部分，也有公开的部分。行政会议成员申报内容也比较多，大致包括投资、房地产、社会兼职、配偶和子女的财产等。特区行政长官，按照《基本法》每年需要向有关最高司法机构申报个人投资。这个申报有部分公开的，也有部分是不公开的。

杨清清（中国人民大学重阳金融研究院欧美金融项目主管、前法国兴业银行资深经济分析师）：法国公务人员的财产申报主要针对中央和地方的选任官员，防止其任职中和离职后的利益冲突行为。1983年制定的《政治生活财务透明法》从很大程度上规范了法国政治组织、政党和政治家的行为，将社会政治生活的财务和金融监管集于一身，是防止利益冲突、促进廉洁政治的重大文明成果。通过对官员财产的申报主体、受理机构、申报项目以及惩处机制的规范，以及配合其他制度的共同实施，如《法国公务员总法》、《法国刑法典》和以预防腐败为中心的《道义法规》，法国比较有效地实现了全面防止公务员以职业身份从事一切有利可图的犯罪活动。

通过法国的经验，我们可以得到如下启示：第一，必须从立法上明确官员财产申报和公示制度以及相应受理机构的权威性，从法律规范中明确此制度的重要地位；第二，法国的财产申报不涉及配偶及未成年子女，进而存在着财产转移和弄虚作假的隐患，中国应该更多地思考如何在保护隐私的前提下，更有效地控制资产转移和外逃等问题；第三，法国的财产申报内容已非常具体化，基本涵盖了所有项目，中国需要更多的实证研究来进一步规范申报内容；第四，法国财产申报制度的建立是一个长期摸索和调整的结果，经历了几十年的时间沉淀。我国财产申报制度建设也应该是循序渐进的过程，不可过于激进；第五，财产申报制度的建立不可能完全解决腐败问题，需要其他各个方面的制度来协调和配合，特别是在金融监管上，实行实名制、构建个人信用体系在当前是非常必要的。

## 财产公示制能有效地反腐败吗？

王飞欣（中国经济体制改革研究会副秘书长、常务理事）：中国一些舆论认为，只要财产公示，反腐就会有效。有的还列举了反腐三利器：一是多党制，二是新闻自由，三是财产申报。可是印度完全符合这三条，但腐败依然很普遍。具体到中国的情况，现在的问题是，



官员财产不公开，老百姓不满意，一旦公开，老百姓可能也不会相信。如果公开后老百姓不相信，社会矛盾会变得更加激化，还可能造成社会冲突和社会分裂。

历史地看，解决官员贪腐问题是个基本无解的难题。从落后国家转变为先进国家，从农业社会转变为工业社会这个时期，腐败几乎是时时存在的。在那些阶段，除了极个别、极少数国家以外，无一不是贪污盛行。什么时候能解决呢，就是这个国家基本快达到发达国家水平时。如果单纯依靠财产公示制度，进而想靠发动人民群众来反对腐败，那只会制造更多的社会问题，提前来的反腐败一定会造成国家停滞不前。

**周琪：**财产申报在美国有一个发展阶段，理论上讲美国人认为非民主社会不可能不腐败，他们从制度上否定了非西方民主国家能够清廉的可能性。然而，新加坡、香港并不属于美国所定义的自由民主社会，在透明国际的清廉指数排名却分别位列第5位和第12位，而美国这几年的排名则位于18—20位之间。也就是说，有三权分立和多党制制度，也有可能腐败方面的问题比所谓非西方民主制度更糟糕。

**田改伟：**香港公职人员财产申报制度在整个香港政治架构、反腐败方面起的作用并不具有决定性作用。香港公民本身对这个制度也不是很关心。香港有一系列配套制度来反腐，有薪金制度、退休制度，政党制度也有一系列配套，包括廉政公署审查、举报制度，各种制度加在一起才起到反腐败作用。据我们的考察，在财产申报问题上有个奇怪的现象，越是发达国家，财产申报的范围越小，公开的范围也小。越是不发达国家，财产申报的项目反而越详细，比如菲律宾、尼日利亚，有关制度制定得很详细也很繁琐，但腐败现象却很猖獗。

## 要财产公示，还要金融监管

**马赢（中国人民大学财政金融学院博士后）：**官员财产公示做到完美地反腐是不太现实的，不管公示什么也很难没有漏网之鱼。然而，从方向性上看，必须要做财产公示，阳光是最好的防腐剂，公示制度都不用的话，其他制度就无从谈起。但申报制度和公示制度也不是万能的，还需要社会法制环境和相关配套措施，同时运用一些技巧，分阶段实施。比如在官员竞争上岗时充分体现对他个人财产公开程度，这是我们在现阶段可以做的。可以把某些财产比如房产首先公开，现在网上办案制度就是与房产制度挂钩的，这在技术上也是可行的。因此，



要财产公示，就需要呼吁进一步的金融监管。

**魏本华（中国外汇杂志社理事长、国家外汇管理局前副局长）：**从金融监管层面讲，现在人民币超过20万元以上的流动额全都有记录，外汇超过一万美元以上也要受审查。属于正常交易的没有问题，如果不是正常交易就要走下一步程序。所以金融监管在技术上没有任何问题，任何两人之间、家庭之间、朋友之间，通过银行走的账（地下钱庄除外）都有记录在案，你不犯事就没事，一旦犯事就全能追索出来。

在银行走账超过人民币20万的有记录，并不是说你转账19万就没记录。监管现金流动各国都有法律，在美国到银行提大额现金必须要填表、签字。中国现在还没有这个要求，现金金融监管我们也要设置类似制度。在银行监管层面应该设一个合理的杠杆，个人取款最高额度是多少，公安部可以下一个要求，可以询问你为什么取这么多现金？这个问题我们需要在法律层面进行设置。

**赵昌会（中国进出口银行首席国家风险分析师）：**金融监管和财产申报有一定的关系，但目前没有充分发挥作用。同时我们也要注意，既然从技术角度讲银行体系可以对每一笔资产流动都记录在案，那么法律就需要做相应的跟进。哪些人、哪些机构有权力查询和调用个人的银行交易记录，应该从法律层面做出规范，但目前与金融监管相关的法律仍然非常欠缺。

**刘志勤（中国人民大学重阳金融研究院高级研究员、前瑞士苏黎世州银行北京首席代表）：**银行肯定是监督官员财产的重要监管工具，但这个监管不能随使用，需要制度、机构和政策结合使用。金融监管一定要和税收结合起来。在瑞士银行可以取2000—5000瑞士法郎现金，商人之间给好处费都是支票性质，很容易跟踪，银行来回走账很清楚。现金交易是银行无法监管的，所以我们要逐步解决大宗交易和回款当中的现金流通监管问题，多使用支票。同时还要与税务部门挂钩，交个人所得税，不管税报多还是报少都要走税务部门，如果没有税务部门和其他机构联合监督，金融监管工作恐怕就落不到实处。

**王飞欣：**大多数官员都不会主动申报违法的财产，怎样深挖到徇私舞弊以及可能的贪污，金融监管非常重要。既然没有查不到的资金流动记录，那么政府换届或重要领导职位确定人选的时候，组织部门一定要确定他个人以及直系亲属名下财产有没有说不清来源的部分。只





要是合法的财产，哪怕数以亿计都没有问题。如果一位官员被查出数额巨大、没法解释来源的财产，就没有再提拔他的理由。如果官员上任之前都经过了严格的审查，那他就可能自觉抵制以后的腐败行为，所有想腐败或已经腐败的人也不敢贸然往政府部门钻了。

**黄震（中央财经大学金融法研究所所长）：**财产公示制度和金融监管有关联性，重要的是要理解推行财产公示制度到底干什么，是打击腐败还是预防以后的腐败？是应对存量腐败还是抑制增量腐败？我认为，应该是着眼于预防腐败和抑制增量腐败，不要纠缠于存量腐败或已存在的腐败。贪腐官员可能会隐瞒财产或转移资产，转移到境外或亲友处，这是金融监管可以发挥作用的地方。

中国已有《反洗钱法》，20万以上资金移动马上就能监测到。但应该注意到还有一套地下钱庄系统并不在政府监管范围内，要重视地下钱庄在腐败官员转移资产、洗钱中的作用。对地下金融系统深入研究，是我们推进财产公示制度必须做的配套措施。其次，官员银行账户的管理，对金融机构要提出要求，要把这个报告给有关的财产公示登记部门，同时也要做好信息安全和隐私保护。此外，要建立特别交易的登记制度，艺术品交易、虚拟资产交易，比如Q币交易，对于这种交易我们都可以进行登记、监测。只有把这些制度建立起来，减少法律漏洞，打击隐瞒财产、转移资产才有威慑力。

**赵亚赞（中国人民大学重阳金融研究院金融投资项目主管）：**以前那种用地下钱庄、开办饭店等大量使用现金的实体企业来洗钱的手段已经不新鲜。金融市场内，高频交易、私募基金都是洗钱的新途径。在资金外逃的途径中，也大量出现了“背靠背”的方式，即在国内支付大量现金，购买对方的海外资产（主要是房产）。这些洗钱的新途径，都值得监管部门重视。

### 官员财产公示可以分几步走

**金海腾（广发银行前副行长）：**财产公示其实应该是基本的法律制度，不把它作为一项制度的话，其他问题没法谈。在这个问题上，政府的决心很关键。官员财产公示是自上而下还是自下而上，是个方法问题，公示与否则是态度问题。改革开放之初进行包括价格闯关在内一系列改革时，面临的压力和问题比现在更严重，但我们还是一步一步走过来了，官员财产公示问题有什么理由不迈出第一步呢？



**郝旭光（对外经贸大学国际商学院教授）：**官员财产公示可以从申报开始，同时监管制度一定要有前瞻性，要有针对可能出现的问题的应对之策。公示制度施行以后可能会出现两个突出的问题，一是公布的官员财产数额巨大社会反弹会很大，公布的少了老百姓可能不相信，如何协调可能出现的民意反弹？二是被公示者手里都掌握着权力，在面临双规或下岗的情况下，他可能千方百计抵制这项制度。如何解决这些问题，需要做一定的预案。

我认为可以精简政府机构人员入手。财产申报可以作为悬在官员头上的利剑，他们如有越轨行为就随时可能面临调查。大幅精简政府机构后，在任官员会更加珍惜自己的任职机会，同时也减少了被公示财产的官员人数，从而减小制度实施的阻力。第二，官员财产公示在时间点上要有个划断，不能无限制追究。第三，对公示对象要做到分类处理，弄清哪个级别、哪些部门的官员更容易出现腐败现象。

**王飞欣：**官员财产一定要审核，问题是以什么样的方式进行审核。最好的方式是个人申报，组织审查、审计，行政处理，不把它作为一种社会运动。想一个不落，一定会错杀一千，想一个不冤枉一定会挂一漏万，这是中国历次社会运动所表现出来的铁的规律，要通过发动群众反腐是不可行的。此外，官员财产公示要选择好时机，比如干部提拔时，要提拔就必须审查财产。

我们不能对反腐败抱过高的期待，但一定要直面这个问题，不能让它泛滥到不可收拾的程度。现阶段做到每一届新上任的一定级别的官员都公示，都接受审核，做到这一步就很不错了，老百姓也会满意。对推荐的官员，采取谁推荐谁负责的办法，只要被老百姓揭发出来有问题，推荐人就要承担连带责任。这不但能起到让老百姓参与监督的作用，而且意义比反腐败更大，群众参与政治生活能做到这一步就很好。包括村、县、市、省到中央，每一次换届时都做一次审查那就非常了不起了。这样可以使以后新上来的官员都相对“干净”，经历一两代换届之后，效果就相当可观了。

在反腐败过程中还必须注意以下几点：第一，要确保政府绝对的权威，这是反腐败的基础。执政者感到政权受到威胁时，肯定会把稳定摆在第一位。第二，政府公务员薪酬待遇和生活水平一定要与社会精英同类水平相当，否则永远不可能解决贪腐问题。第三，一定要有社会诚信记录和社会不良记录体系，公职人员犯了一次法一定要用一辈子来补偿。现在我们诚信体系正在建立，但在反腐败问题上这一点考虑得不多。

**黄震：**在财产申报制度的基础上，可以采取推进一点、深化一点、公开一点的方式。目



前我们已经具备了法律、制度基础。《物权法》明确规定，取得房屋产权的前提是登记公示，然后才能取得房屋产权证书。官员财产公示制度就可以先从房产公示入手。此外，我们也有专利权、著作权方面的法律，通过知识产权获得利益必须申报，可以进行检索、查询、对照和评估，这一点没有法律障碍。在具体操作上，应该对财产进行分类，比如不动产、动产、股票、现金性收入，有形财产和无形财产等。做了这些分类之后，官员财产申报更易于操作。当然，还需要一系列制度配套，比如在实现了存款实名制后，能否推进收入实名制？

**周琪：**中国的官员财产公示制度可以分几步走，不一定一步到位，那样阻力比较大，人们也不能适应。但这一步要迈出去，否则永远没有开始。申报还有一个意义是保护官员，不要都等着犯了罪、有了问题再追究他，申报本身就是个威慑，同时也是保护官员，让他不去犯错误，这是事先阻止犯罪措施，我们也要重视。

**魏本华：**官员财产公示制度的酝酿时间，可以三年甚至五年。这个过程本身就能产生威慑效果。在这个过程中，有的官员可能会考虑提前退休，因为他有猫腻，害怕遭到调查。中国这么大的国家，想通过搞社会运动把贪官一个不漏全部查出来不现实，也没有什么意义。反腐败不是靠一件事情、一个手段就能全部解决的，应该有一整套配套的制度。

编辑：雷志华 审核：王文 联系方式:wangwen2013@ruc.edu.cn

地址：北京市海淀区中关村大街59号文化大厦6层中国人民大学重阳金融研究院 邮编：100872