■改革与创新

# 官员财产申报的出路在哪里

□汪宛夫

2010年“两会”以来，官员财产申报再度成为代表委员甚至社会各界热议的焦点。早在1987年，时任全国人大常委会秘书长、法制工作委员会主任的王汉斌明确提出：“我国对国家工作人员是否建立申报财产制度问题，需在其他有关法律中研究解决。 此后，几乎每年都有人提出官员财产申报一事。这样算起来，财产申报已经提了23年。

既然官员财产申报问题提了二十几年，既然这一问题在中国有着强大的民意基础，相信这件事还得做，只是迟早的问题。但在困难和阻力重重的今天，如何推行官员财产申报制度？这项制度的出路和前景在哪里？

我认为，最关键的出路，还是要一步步来，分阶段、分层次进行。

**出路一：学习经改模式，摸着石头过河**

政治体制改革比经济体制改革更难，影响更大。让官员进行财产申报，触及深层次的政治利益和经济利益问题，加上公开之后的舆论监督，进而会在一定程度上影响到政治体制。所以，并不能小看。

正确的做法，应该学习经济体制改革模式，按照“摸着石头过河”的方法，一步步来。同时，选择一些地方先行试点。在此基础上，立法机关可以逐步进行酝酿，但不要急于立法。

当然，有些工作我们已经在做了。1994年，官员财产收入申报法正式列入全国人大立法规划项目；1995年5月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布《关于党政机关县（处）级以上领导干部收入申报的规定》；2001年6月，中共中央纪委、中共中央组织部又联合发布了《关于省部级现职领导干部报告家庭财产的规定（试行）》；2006—2009年，全国人大代表、律师韩德云四次提出《关于制定公务员财产申报法的议案》 2007年9月，国家预防腐败局正式挂牌时，有关人士曾表示，“正在抓紧研究财产申报制度，在适当时候将建立财产申报制度” 2009年1月1日起，新疆阿勒泰地区率先在全国试行官员财产申报制度；2009年春节后，浙江慈溪市公示了700多名干部的财产；2010年3月23日，广东省政府第三次廉政工作会议提出，广东今年将逐步实行党政“一把手”家庭财产报告制度，完善领导干部个人重大事项报告制度。据了解，财产申报从“一把手”开始，是在年初广东省委十届六次全会上首次提出的。将官员财产申报制度上升至省级政府层面试点的，广东走在全国前列。

必须承认，像新疆阿勒泰、浙江慈溪等地的官员财产申报，目前还不可能太深入。但是，让我们积极鼓励这些地方的试点，让他们继续加大探索力度，期望着他们取得更多更好的经验。

**出路二：加快金融改革，完善配套措施**

金融体制不仅要改革，而且还要建立严格的制度，让这个体制为国家经济健康发展和反腐倡廉作贡献。金融实名制、客户身份识别、客户身份资料和交易记录保存、大额交易和可疑交易报告等一系列制度，必须尽快建立健全起来。

在金融措施方面，有两点非常重要。

一是在实名制的基础上，务必限制单位和个人大量使用现金。现在银行越办越多，不同银行之间转账需要支付较大数额的手续费，使得许多人仍然不得不提取大量现金，实质上是在鼓励单位和个人大量使用现金。建议银监会出台严格的措施，既便民又起到监控作用。比如，通常情况下，单位和个人只能提取多少数额以下的现金，超出这个数字，必须打报告申请，说明情况。不论是单位发工资还是个人购物消费，都要鼓励通过银行转账和消费卡来支付，以便保留交易记录，留待今后核查。

二是对所有大额交易和可疑交易进行监控报告。可疑交易报告制度是指当金融机构按照中国人民银行规定的有关指标，或者金融机构经判断认为与其进行交易客户的款项可能来自犯罪活动时，必须迅速向中国人民银行或者国家外汇管理局报告的制度。关于可疑交易的报告标准问题，有些国家是由银行业协会和其他行业协会规定的，但考虑到我国反洗钱工作的现状，人民银行通过制定《人民币大额和可疑支付交易报告管理办法》，总结了13类特征较为明显的支付交易，作为规定的可疑支付交易。应该说，这项办法在近年来的反洗钱和反腐败斗争中起到了一定的作用。但必须指出，这种作用还发挥得远远不够。特别是当财产申报制度真正推行后，如何通过这个办法来监控领导干部对银行资金的使用，还需要推出更严的办法，加大监控力度。

**出路三：区分不同层次，明确申报范围**

官员财产申报确实给许多人带来了压力，也遇到不小的阻力。相对来说比较现实的做法，来自于重庆开县。财产申报以腐败预防机制为主，但制度初始，必然涉及对现任官员过往行为的追溯，使得官员财产公布成为一种惩处手段。于是，重庆开县纪委书记朱子龙坦言，“要求现任官员申报阻力太大，想要相对比较彻底的公开，只能从新上任的下手。

据悉，2010年2月，重庆开县正式启动新任党政主要领导财产申报制，14名新任的县级部门一把手成为首批申报者，其中申报财产最低的为21万元，最高的为178万元。根据去年12月开县县委通知，要求新任的县级部门、县委部委、镇乡街道的党政正职领导干部在任职或离职30天内，向纪委、组织部主动申报家庭财产及收入，并在本单位公布，接受干部群众的监督。申报的内容包括现金、存款、房产、汽车、股权股份、字画古董、经商办企业等9个方面的财产以及从事其他经营活动的投资、收益等情况。

应该说，开县的做法比较温和，也比较可操作，属于一种“摸着石头过河”的做法。新疆阿勒泰等地的试点，也有类似之处。

笔者认为，除了一步步试点外，还可以尝试分期分批分层次分范围的办法进行。比如，省部级以上领导可以在全国范围公布个人财产，通过媒体公布；各省厅局级干部包括一些重要岗位的处级干部（县委书记县长等），可以在本省范围内进行公布；其他处级、科级、股级干部可以在本部门范围内进行公布，公布内容交给干部人事部门备查。普通的公务员包括办事员，可以不申报。

在这方面，可以学学美国。在美国，财产申报人员是分层次、有重点、有区别的。联邦政府250万雇员中，约2万名政务官员的财产采取公开申报方式，他们的财产申报表一式三份分别在本部门、道德署和白宫存档，任何公民都可申请查阅，但查询结果不得用于商业用途。另外一个层次，是秘密申报方式，材料不予公开，由各单位内部掌握，所填表格只存道德署备查。此法适用于大约25万名中、下级官员和雇员。主要指那些从事工程合同、物资采购、执照发放、奖金管理、企业监管、行政执法以及对非联邦实体产生经济影响的人员。此外，一般公务员不申报财产。

按照这种经验，我们国家重要的处级干部以及厅局级以上干部，可以通过媒体公开个人财产，而其他一些干部则可以不必向媒体公开财产。但是，不论是哪一级的干部，只要民众有质疑，都可以进行舆论监督和法纪监督。对前者，可以让纪检监察机关出面调查核实；对后者，可以先由所在部门单位的干部人事管理部门出面调查核实，再决定是否进一步查处。

这样做，可以避免一些意想不到的后果。毕竟，向媒体公开个人财产的领导干部是少数。大多数干部只是向所在部门单位申报财产，并在同事间进行公开，接受监督。

经过几年的试点试验后，再逐步完善，选择更合理更科学的方案进行操作。

**出路四：合理引导舆论**

现在领导干部之所以害怕公布个人财产，有个重要的原因，就是我国近年来的一些媒体特别是网络媒体舆论过激，出现众口铄金的现象，必须重视这个问题。在全面推行官员财产申报制度后，我们更要合理引导舆论。试想，在试点前期，那些老实忠厚的领导干部把自己的财产全部填报了，而不老实的转移财产或者少报漏报瞒报。如果网络舆论把焦点对准申报财产多的领导干部，那很可能会出现老实人吃亏的现象。笔者希望，在官员财产申报问题上，也要做到“不能让老实人吃亏” 因此，舆论的合理引导就很关键。

■外国政党研究

# 国外政党怎样选拔议员候选人

□谢 峰

国外政党普遍重视发展党内民主，其中在人事领域扩大民主是最重要的举措。党内人事选拔主要有两类：一是政党自身的官员选拔，如领袖选拔；二是政党的国家公职候选人选拔，如议员候选人选拔。鉴于议会在各国政治中的重要地位，本文即就议员候选人选拔作简要论述。

政党在议员候选人选拔中扩大民主的做法主要有以下几点：一是分权，即权力由中央向选区政党转移。因各党的情况不一，分权程度也不同。有的政党下放很多权力，选区政党极少受中央干预；有的则仅下放某阶段的权力，如赋予选区挑选候选人人选的权力。分权可调动选区政党的积极性，使其充分利用地方资源帮助候选人当选。总的来看，左翼政党的分权程度高于右翼政党。

二是扩大包容性，即扩大候选人选举中的投票人范围。其一是扩大党内包容性，如有的政党最初由个人或少数人决定候选人，后演变为由党代表会议的代表投票决定，再后来投票范围扩大到由党员一人一票直选候选人。其二是扩大社会包容性，即允许普通选民参与党内选举。选民参与是对党际竞争的某种“预演”，一定程度有助于政党选出更适合党际竞争的候选人。针对党员和选民的投票权重，有的政党不作规定，有的政党却作规定，如规定党员投票权重占70%，选民占30%等，以此凸显政党对党员的重视，以调动党员积极性。

三是提高当选议员候选人的代表性。在这方面，国外政党普遍存在某些群体过度代表，另一些群体代表权不足的情况。以性别、年龄、族群、地域、语言等划分来看，政党普遍在女性、青年、少数族群、偏远区域及小语种等群体领域须提升代表性。对此政党主要采取两种做法：一是建立配额制，直接扩大特定群体代表权；二是在组织、资金等方面给予上述群体以扶持，旨在提升其竞争力以间接促其当选。如在德国，左翼绿党的女性配额比例为50%，同为左翼的社会民主党为40%，而右翼基督教民主联盟则为1/3。

政党逐渐扩大议员候选人选拔的民主，并不意味着中央放弃对选举过程的控制。为确保当选者的忠诚以贯彻政党意图，维护政党整体行动力，政党不同程度地干预选举。其做法主要有以下四点。

一是对参选人准入资格设定限制。例如，除了法律对参选人资格所做要求外，政党确立的资格标准一般涉及以下几方面：申请参选者须是党员且达到规定的最低年限；申请者没有被开除出党的历史；申请者须在所在选区居住达到规定的最低年限；申请者交纳党费，且履行对政党财政的义务；申请者在所在选区参加了规定的最低数量的公众集会或政党集会；申请者须得到规定数量的党员签名支持；申请者没有犯罪记录或处于法院调查中等。

二是申请参选者须得到党组织认可方能参选。组织负责筛选申请者有几种情况：有的由中央负责筛选，有的由地方负责，有的须经中央和地方双重筛选。不少政党都有名单库，对申请参选者进行考察和培训，过关者放入名单库中，定期更新，以做预备候选人人选。

三是政党中央有权否决选拔结果。设置否决权意在对选区政党产生一种威慑，进而推动中央与选区在候选人问题上进行对话与协商，最终产生符合双方需要的候选人。否决权的威慑价值大于实用价值。中央运用否决权时一般很谨慎，因为否决导致的重新选拔会耗费政党资源，也会沉重打击选区政党士气，不利于政党调动选区组织助选的积极性。

四是中央对政党名单中议员候选人的排序有一定决定权，但有的政党对中央的此项权力附加某种限制。如南非民主联盟规定，省级党组织负责起草选区候选人名单，但同时在名单中空出一些位置，中央可利用这些空白把名单中某些被提名者的位置向前移，但不能把已被提名者从名单中删除。不过，如果省级政党代表大会有2/3的代表反对中央对政党名单次序的变更，则此变更无效。

政党在扩大民主的同时附以中央控制，体现了其试图平衡民主与集中的考量。民主与集中不可偏废，这几乎适用于所有政党。不过，无论是民主还是集中，要得到有效落实，须有制度保障，否则选拔极易出现操纵、争执及冲突等问题。在这方面，不少政党在党章党规中不仅对相关制度做明确细致规定，且对程序合理规范，并加以公示，使之既具操作性又无法规避。在此仅以英国保守党作一说明。

英国保守党的候选人选拔主要由中央提出参选人范围，地方政党从中选择决定，其程序主要由以下10个步骤组成：由政党委员会组建候选人委员会；有志参选者把申请表递交政党中央办公室；候选人委员会对申请进行评估，对其背景做进一步审查，并提交“缩减名单”给议员评估委员会；议员评估委员会对进入“缩减名单”的申请者进行持续一天的评估；通过评估的申请者进入“认可名单”；列入认可名单者可申请优先资格，由资深议员和党员对其面试，一旦获此资格即可申请保守党现持有议席的选区和目标选区（虽为其他党占有但有一争的选区）的候选人；选区执行委员会建立的候选人选拔委员会启动候选人申请过程；选区候选人选拔委员会评估中央认可名单中的申请者，并提出初步的缩减名单；选区执行委员会对选拔委员会提出的初步缩减名单中的申请人进行面试，并提出用于投票的最后缩减名单；在选区特别会议上对最后的缩减名单由党员或选民一人一票选出。

保守党除规定上述10个步骤外，对其中每个步骤又作细致规定。如第8个步骤规定，选区候选人选拔委员会提出的初步缩减名单至少须有3人。第9个步骤规定，选区执行委员提出的最后缩减名单至少须有2人。第10个步骤规定，进入最后缩减名单的参选人须与选区居民见面；在投票会议上参选人要做竞选陈述，并指定一个主持人负责提问事宜。主持人及听众可直接对参选人提问。

■会议报道

# 领导能力的提高是关键

## ——“适应新形势，不断提高领导科学发展能力理论研讨会”召开

**本报讯** 11月9—11日，由中国领导科学研究会、中共江苏省委党校、中共无锡市委、江苏省领导科学研究会联合主办，中共无锡市委党校、红豆集团协办的“适应新形势，不断提高领导科学发展能力理论研讨会”在江苏无锡召开。中国领导科学研究会会长、中央党校原副校长刘海藩，国防大学原副校长许志功，湖南省人大原副主任罗海藩，中国人民大学原党委书记马绍孟，中共江苏省委党校副校长王庆五，江苏省领导科学研究会会长潘宗白，中共无锡市委常委、组织部长陈振一出席会议并讲话。全国领导科学界专家学者约180余人参加了研讨会。

会议代表认为，党的十七届五中全会是在我国进入全面建设小康社会的关键时期召开的一次重要会议。学习贯彻党的十七届五中全会精神要把“十二五”时期作为全面建设小康社会的关键时期，深化改革开放、加快经济发展方式的攻坚时期，我国发展的重要战略机遇期和我国经济社会发展的阶段性特征结合起来。在连续多年取得巨大成绩的情况下，许多人尤其是领导者容易产生骄傲自满的情绪，而这种情绪是危险的。作为各行各业各个单位群众的带头人，我们的各级领导者更需要保持冷静、保持理性，切不可重犯以往曾经出现过的头脑发热的错误。

与会代表认为，实现“十二五”规划的关键在于全党全社会形成推进中国特色社会主义事业的强大力量。党的领导是实现“十二五”时期经济社会发展目标的根本保证，必须加强党的执政能力建设和先进性建设，不断提高党领导经济社会发展的能力和水平。

代表们认为，领导班子和领导干部是实现党在“十二五”时期目标、任务的决定性因素。增强领导班子和领导干部推动科学发展、促进社会和谐的能力是提高党领导经济社会发展能力和水平、保证改革和发展任务落实的关键。

（洪向华供稿）

■立党为公 执政为民

# 民主政治的好处在于能反映群众的意见

□祝灵君

列宁曾经指出，无产阶级革命如果没有以民主为目标，革命不可能成功；革命成功以后如果不以民主为手段，建成的社会主义也会失败。早在江西瑞金时期，毛泽东就认识到了苏维埃政权建设中缺乏民主所带来的社会后果，他指出：“封建时代的独裁专断的恶习惯深入群众乃至一般党员的头脑中，一时扫除不净，遇事贪图便利，不喜欢麻烦的民主制度，民主集中主义的制度……现在民众普遍知道的‘工农兵政府’ 是指委员会，因为他们尚不认识代表会的权力，以为委员会才是真正的权力机关。没有代表大会作依靠的权力委员会，其处理事情，往往脱离群众的意见，对没收及分配土地的犹豫妥协，对经费的滥用和贪污，对白色势力的畏惧或斗争不坚决，到处发现。”

1939年，毛泽东在同美国记者斯诺的一次私人谈话中指出：“我们需要民主，不仅是作为外交上的辞藻，更为重要的是，必须有民主，才能赢得抗日的胜利。”同年，毛泽东谈到民主问题时还指出：“有些人说：老百姓没有知识，不能实行民主政治。这是不对的。在抗战中间，老百姓进步甚快，加上有领导，有方针，一定可以实行民主政治。例如在华北，已经实行了民主政治。在那里，区长、乡长、保甲长，多是民选的。县长，有些也是民选的，许多先进的人物和有为的青年，被选出来当县长了。这样的问题，应该提出让大家讨论。”1945年7月，黄炎培在延安访问时提出了中国历史上的一个关于中国政权体系“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的兴衰周期律，指出一人、一家、一团体、一地方乃至一国，不少单位都没有跳出这个周期律的支配，向毛泽东询问中共诸君如何跳出这个周期律。毛泽东回答：我们已经找到新路，我们能跳出周期律。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。

1941年，邓小平在论述党与民主政权的关系时就指出：“民主政治斗争可以使党的主张更加接近群众，可以使群众从自己的政治经验中更加信仰我党。所以，只有民主政治斗争，才能使我党取得真正的优势。”“民主政治的好处，正在于它能够及时反映各阶级各方面的意见，使我们能够正确细心地去考虑问题解决问题；它能够使我们从群众的表现中去测验我们党的政策是否正确，是否为群众所了解和拥护；它能够使我们对事物感觉敏感，随时具有高度的警惕性；它能够使我们党得到群众的监督，克服党员堕落腐化的危险，及时发现投机分子以及破坏分子而清除出党；它能够在民主政治斗争中提高党员的斗争能力，使党更接近群众，锻炼党，使党成为群众的党”

新中国成立以后，建设社会主义民主成为这一时期党坚持群众路线的重要内容。然而，在“左”的指导思想影响下，由于对民主的理解出现误区，社会主义民主政治走过了弯路，付出了学费。改革开放以来，邓小平同志响亮地提出：“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化”。此后，我们党基本确立了坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一的社会主义民主政治建设蓝图。围绕这个蓝图，我们党始终坚持并不断完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，构成了中国政治制度的核心内容和基本框架，也是社会主义民主政治的集中体现。为实现这个蓝图，上世纪80年代以来，我们党大致采取了四个步骤，有序地推进社会主义民主政治：一是上个世纪80—90年代兴起的村民自治和城市基层社区自治；二是90年代兴起的乡（镇）长公推公选、公推直选等各种选举方式的改革与创新；三是由民众参与的各种形式的协商民主（如各种恳谈会、听证会、议事会等）的出现；四是党的十三大以来对党内民主的重视和党的十六大以来对党内民主的强力推行。党的十六大和十六届四中全会指出：“党内民主是党的生命，对人民民主具有重要的示范和带动作用”，“发展党内民主，是政治体制改革和政治文明建设的重要内容”。党的十七大提出“以扩大党内民主带动人民民主，以党内和谐促进社会和谐”的思路，指明了新时期推进政治文明建设的任务，即以不断扩大党内民主，带动人民民主，进一步推进并逐步完善社会主义民主。

**案例：斯诺眼中的陕甘宁边区民主实践**

在苏区，农民和工人可以比别人选出更多的代表，但新法律却规定着平等的选举权，选举是完全直接而普遍的。跟苏区一样，一切武装部队、正规军、民团和警察也为选民的构成部分，虽然他们为了职守的关系，事实上不能当选。依照规定，在各镇每30位居民中，应选出1个代表。这镇参议会然后再选出县或区参议会，它有权选出自己的区执行委员会，而由一个公推的县长领导。构成县参议会的代表系从每700居民中选出。它有权从每5000居民中选出代表1人，出席中央或边区参议会。这边区参议会又选出边区执行委员会，形成边区政府。

照我旅行中所能看到的，选举的进行，绝无强迫性，虽然在选举之前，先有共产党或亲共团体所进行的几个月的宣传。第一次执行委员会正式报告说：“一般说来，有80%—90%的人民参加选举，甚至小脚的老媪也觉得她们必须参加，从很辽远的地方蹒跚着去投票。 有人怀疑投票权利并没有真正普及于“残余的地主”，报告对于这种怀疑加以事实上的纠正。报告附有选举统计的表格，以证明地主的投票占总数的6%，因此是完全符合他们实际的人数的。

（转引自[美]埃德加·斯诺：《斯诺文集》（第3卷） 新华出版社1984年版，第255—256页）

如何做好群众工作（二）