

调查与研究

# 公职人员应如实申报境外存款

## ——关于对隐瞒境外存款违法犯罪行为问责追责处置实践的研究与思考

■中央纪委国家监委研究室 陈雷

### 问题导向

#### 问责追责处置存在真空地带

本文提要中提到的案件引发社会关注的热点在于，公职人员涉嫌隐瞒境外存款行为被问责追责、被党纪、政务处分的较为少见，因此罪被起诉和判刑更少。

与客观现实不同的是，改革开放以来，大量公职人员因公因私出国出境或派驻境外，许多公职人员的子女、配偶出国（境）留学、经商、定居。他们在国（境）外生活，大多在当地银行拥有固定的外币账户，有的还在境外购置房产和投资。而按国家有关规定，公职人员及其配偶、子女在国（境）外工作、生活和留学，及拥有境外银行存款、购置房产、投资等，都属于需要报告的个人有关事项，必须向单位或组织申报。否则，构成违纪违法，严重的还构成犯罪。

之所以出现上述问题，主要原因有这么几个方面：一是个人有关事项报告制度尚未实现公职人员全覆盖，目前公职人员财产（包括境外存款、房产、投资等）申报，主要适用于县处级以上领导干部，而处级以下总数占绝大多数的公职人员并无相应的报告制度设计。二是公职人员的配偶、子女或其他亲戚朋友或托管人在境外开立银行账户，公职人员故意隐瞒，是否可以依据党纪法规法律对其问责追责，并无明确规定。一些人抱着组织无法去境外核实的侥幸心理，钻党纪政纪、法律法规的空子。三是公职人员以因职务犯罪获取的不义之财存入境外银行，其隐瞒境外存款行为已被相应的犯罪行为（如贪污受贿）吸收，不再单独以该行为问责处分、定罪量刑。如，贪污受贿所得赃款以跨国洗钱方式转移，存入境外银行，洗钱行为和隐瞒行为被贪污受贿罪吸收，不再以洗钱和隐瞒境外存款行为为定罪处罚。四是在实践中，查处这类行为，往往是几种职务违法犯罪并存，既有贪污贿赂等行为，又有隐瞒境外存款的行为，而后者往往由于无法查实该存款是否属于其他犯罪所得或者纯属因合法所得没有申报，所以才单独立罪，并依照数罪并罚原则处置。如，上述周春雨、戴海波、武志忠、许亚林等人都是因涉嫌贪污、受贿、挪用公款、巨额财产来源不明和隐瞒境外存款等多项职务违法犯罪行为被查处。一般情况下，如果没有查处其他职务违法犯罪行为，纪检监察机关单独查处隐瞒境外存款行为难度大。五是公职人员境外存款取证难度较大。由于办理这类

近日，安徽省政府原党组成员、副省长周春雨因涉嫌受贿、隐瞒境外存款、滥用职权等多项职务犯罪被检察机关起诉，其中构成隐瞒境外存款罪引起人们关注。近年来，司法机关以该罪定罪判刑的案件不多，典型的有：上海市原副秘书长戴海波因受贿、隐瞒境外存款案，被判处有期徒刑9年；内蒙古自治区政府原副秘书长武志忠和通辽市原副市长许亚林分别因贪污、受贿、挪用公款和隐瞒境外存款等多项罪名被判处有期徒刑；黑龙江省龙煤集团矿业有限公司有关负责人乔洪山因该罪被判处有期徒刑1年6个月。

与其他公职人员涉财产型犯罪（如贪污受贿）不同的是，隐瞒境外存款违法犯罪行为不以公职人员的境外存款来源是否非法为前提。公职人员合法所得存入境外银行或其他金融机构，如果故意隐瞒，拒不向组织申报，则构成违纪违法，如果存入数额较大的，则构成犯罪。

对此，笔者通过当前对隐瞒境外存款违法犯罪行为的问责追责和党纪、政务处分实践中存在的问题进行梳理，并对进一步做好该项工作作出思考。

案件往往需要通过国际刑事司法协助的方式从境外银行查询取证，而世界各国普遍实行严格银行保密制度，一些国家并无外汇管制，任何公民（不论是否公职人员）都允许在境内外银行开立账户和存款。除非涉及跨国洗钱或涉案存款被判令为非法所得，多数国家不会提供这类案件的司法协助。

### 处置路径 将“纪法贯通、法法衔接”落到实处

第一，公职人员具有申报境外存款的法定义务。不管该存款的来源是否合法，不论是在境内境外的工作报酬、继承遗产或接受赠予，还是违法犯罪所得；也不论是本人亲自存在境外，还是托人辗转存于境外，都属于境外存款，应当如实申报。它是国家对公职人员设定的一项强制性义务，党纪、政纪和法律都有相关具体规定。当前，少数公职人员明知有报告境外存款的义务，但拒不履行，故意隐瞒、拒不申报，其隐瞒的动机是多种多样的。一些公职人员法治意识淡薄，认为反正是自己的合法收入，存境内和存境外是自己的自由，抱着无所谓的态度，而更多的是为了掩盖其获取该项存款来源的非法性。目前，我国已建立了处级以上领导干部报告制度，如根据领导干部报告

个人有关事项规定，领导干部应当报告收入、房产、投资等事项，该规定第四条第六项明确将“本人、配偶、共同生活的子女在国(境)外的存款和投资情况”属于报告的范畴。此外，隐瞒境外存款也违反了外汇管制的规定，根据我国外汇管理条例，境内个人外汇存放境外，以及存放境外的条件、期限等，需要接受外汇管理部门的监管。

第二，按照违法性质严重程度不同，分为刑事处罚和政务处分两种处置情形。根据有关司法解释，涉嫌隐瞒境外存款，折合人民币数额在30万元以上的，属于“数额较大”情节，达到刑事立案标准，应予以定罪量刑。纪检监察机关经立案调查认为，犯罪事实清楚，证据确实充分的，可移送检察机关审查起诉。而刑法规定的“情节较轻的”，主要是指隐瞒境外存款尚未达到30万元的刑事立案标准。对此，纪检监察机关可直接适用党纪和政务处分问责追责处置。新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《党纪处分条例》）第七十三条第一款第一项，对“违反个人有关事项报告规定，隐瞒不报的”，情节较重的，可给予“警告”或者“严重警告”处分。领导干部报告个人有关事项规定第十三条第三项规定，公职人员本人、配偶、共同生活的子女在国(境)外的存款和投资情况，隐瞒不报的，根据情节轻重，

### 链接

我国刑法第三百九十五条第二款规定，“国家工作人员在境外的存款，应当依照国家规定申报。数额较大、隐瞒不报的，处二年以下有期徒刑或者拘役；情节较轻的，由其所在单位或者上级主管机关酌情给予行政处分”。

目前，根据监察法和国家监察委员会管辖规定（试行），隐瞒境外存款违法犯罪行为由监察委员会负责调查。

给予批评教育、组织调整或者组织处理、纪律处分。

第三，刑事处罚和政务处分，不影响党纪处分。由于隐瞒境外存款的公职人员，多数是党员，尤其是具有一定级别的党员领导干部，对其问责追责处置的原则是，先党纪处分，然后再政务处分和刑事处罚，体现了将纪律挺在前面的党纪处分要求。根据《党纪处分条例》第二十九条规定，“党组织在纪律审查中发现党员严重违纪涉嫌违法犯罪的，原则上先作出党纪处分决定，并按照规定给予政务处分后，再移送有关国家机关依法处理。”第二十七条还规定了“党组织在纪律审查中发现党员有贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊、浪费国家资财等违反法律涉嫌犯罪行为的，应当给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。”《中华人民共和国监察法》（以下简称《监察法》）第四十五条第一款第二项规定，“对违法的公职人员依照法定程序作出警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等政务处分决定”。《公职人员政务处分暂行规定》第八条规定，“严重违反党纪、严重触犯法律的公职人员必须依法开除公职。”如，周春雨于2017年7月因严重违纪问题被中央纪委立案审查后，经中央批准被开除党籍和公职，就属于这种情形。

### 对策建议

#### 构筑“法网恢恢、疏而不漏”监管格局

建议完善刑法第三百九十五条第二款有关内容。可完善该条款中关于隐瞒境外存款罪条款中“国家规定”内容，做到执法司法有据；同时可通过司法解释等，将该条款中“申报”范围进一步明确为《监察法》第十五条规定的监察对象范围。

进一步明确非本人名下的隐瞒行为，对公职人员拒不申报的，应当承担相应责任。在许多情况下，公职人员往往以其配偶、子女或者亲戚朋友名义，或者委托他人在境外金融机构开设银行存款账户，目的是为自己的职务违纪违法犯罪行为予以开脱，规避党纪法规法律处分处罚。因此，有必要针对上述情形，公职人员拒不申报的，明确其应当承担相应责任。

加强对公职人员向境外汇款行为的监管。建立公职人员向境外大额汇款行为的监测报告机制，监测的范围可以扩大到其配偶子女等近亲属，金融部门一旦发现他们有大额汇款行为，应当及时向纪检监察机关报告。纪检监察机关一方面可以在第一时间获取公职人员境外存款情况，另一方面还可以及时掌握公职人员是否存在因职务违法犯罪而转移赃款的线索、信息和证据。

加强各国金融机构之间反洗钱协作。公职人员向境外大额汇款存款行为，往往涉嫌通过跨国洗钱向境外转移赃款赃物。各国法律都要求本国金融机构对洗钱行为采取相应的法律措施，支持各国金融机构之间开展反洗钱协作。我国可以利用这一协作机制，及时了解涉嫌违法犯罪的公职人员在境外存款、投资等情况。

加强反腐败国际合作。《监察法》较为全面地规范了反腐败国际合作，第五十二条规定了“国家监察委员会加强对反腐败国际追逃追赃和防逃工作的组织协调，督促有关单位做好相关工作”，其中第二项和第三项分别规定了“向赃款赃物所在国请求查询、冻结、扣押、没收、追缴、返还涉案资产”，“查询、监控涉嫌职务犯罪的公职人员及其相关人员进出国(境)和跨境资金流动情况，在调查案件过程中设置防逃程序。”这为联合国反腐败公约、联合国打击跨国组织犯罪公约对公职人员贪污贿赂、跨国洗钱等职务犯罪开展国际合作、刑事司法协助等提供了重要的国际法律依据。因此，应当很好地运用上述反腐败国际合作机制，不仅可以查实公职人员隐瞒境外存款真实性、非法性，还能够有效地将其非法所得的赃款赃物追回。

### 调研视窗

#### 陕西宁陕

## 对扶贫领域监督执纪提出“精准”方案

近日，陕西省安康市宁陕县纪委监委开展扶贫领域监督执纪工作专题调研，梳理该领域监督执纪工作不精准、不规范、不严格的问题，并对如何精准开展扶贫领域监督执纪提出对策。

调研显示，当前扶贫领域监督执纪存在的问题有三：一是监督不精准，对扶贫项目资金规划、申报、审核、拨付、监管流程不熟悉，查阅资料不细、发现问题不准、分析问题不透，发现有价值的可查线索不多，监督力度层层递减，缺乏有针对性的对重点领域、重点岗位的监督；二是问题线索管理处置不规范，对扶贫领域问题线索管理台账不规范，对问题线索既没有专门管理，又缺乏定期分析研判，没有形成行之有效的线索排查处置机制；三是执纪审查不够严格，“一案双查”落实不力，查处贪污挪用、截留私分、虚报冒领、强占掠夺等具体问题多，查处和纠正贯彻脱贫攻坚决策部署不坚决不到位、弄虚作假，以及主体责任、监督责任和职能部门监管职责不落实的问题少。

对此，该县纪委监委对如何精准开展扶贫领域监督执纪提出对策建议：一要精准定位。要提高政治站位和政治担当，把助力脱贫攻坚作为落实“两个维护”的具体举措，树立“四个意识”，切实发挥部门职能监督作用，督促职能部门加强对职责范围内扶贫开发工作的管理和监督，确保问题线索及时移交，严查扶贫领域腐败和作风问题。二要精准监督。对扶贫领域出现的苗头性倾向性问题，积极运用“四种形态”，强化日常教育管理，通过谈话提醒、诫勉谈话，防微杜渐。紧盯产业扶持、易地搬迁、生态补偿等重点任务，紧盯项目申报、项目核准、项目资金监管、检查验收等关键环节，紧盯虚报冒领、克扣挪用、截留私分、贪污侵占、挥霍浪费等突出问题，通过日常监督、专项巡察等方式，直插村、组、户去主动发现问题线索。同时，对扶贫领域信访举报和问题线索优先受理流转，严格规范管理，限时督促办结，做到事实不查清不放过、违纪人员不处理不放过、问题整改不到位不放过，确保问题线索不失管、不失控、不流失。三要精准问责。针对脱贫攻坚责任落实不到位、措施不精准、作风不扎实、脱贫结果不真实、发现问题不整改等行为，建立完善责任追究机制，严格实行“一案三查”，对扶贫领域违纪问题频发多发的，既追究当事人责任，也追究领导责任，还要追究党委主体责任和纪委监督责任，推动压力层层传导、责任层层落实。（孙坤 翟章章）

# 关于党委(党组)运用监督执纪第一种形态的调研

### ■江苏省宿迁市纪委监委课题组

十九届中央纪委二次全会指出，监督执纪“四种形态”是全面从严治党的重要实践、理论和制度创新成果。要在用好第一种形态上深化，下功夫加强日常管理和监督，使批评教育成为常态，关口前移、防患未然，筑牢防止党员干部犯错误的第一道防线。

日前，江苏省宿迁市对该市近年来各级党委（党组）是否认真履行监督执纪第一种形态开展调研，重点查找当前基层党委在实践运用监督执纪第一种形态时存在的主观意识不强、不会用、不愿用、不敢用等突出问题，力求精准发现分析问题，监督推动各级党委（党组）切实增强实践运用第一种形态的政治自觉，坚决维护风清气正的良好政治生态。

### 主要问题

实践运用不主动。有少数党委（党组）对运用好监督执纪第一种形态肩负的主体责任缺乏足够认识，工作中当“甩手掌柜”，开展谈话函询不积极、不主动。有的将民主生活会前的谈心谈话、干部任前廉政谈话等同于运用第一种形态的谈话提醒；有的领导干部担心单凭谈话函询处理了问题线索，事后被反映人查出违纪违法问题，会因此受到责任倒查追究，导致党委开展谈话函询工作的积极性主动性不高，谈话函询的覆盖面有待进一步扩大。

运用方式不规范。有的党委（党组）对运用监督执纪第一种形态具体的方式方法了解不够深入，机械理解、简单操作，实践中常常只采取集体谈话、约谈等单一方式，导致谈话效果不理想。有的党委（党组）把约谈当作运用第一种形态的唯一方式，忽略了批评教

育、通报、整改等其他方式；仅开展集体谈话普遍提要求，忽略了针对具体问题的“一对一、点对点”式谈话，导致谈话提醒缺乏针对性和实效性。有的党委（党组）对谈话函询的具体情形理解不深，对某一问题该用谈话还是函询，用何种类型的谈话把握不准、存在“随意化”等问题。如以民主生活会批评帮助代替通报批评，该诫勉谈话的以批评教育代替，等等。

运用效果不明显。有的党委（党工委、党组）采取谈话提醒后，对后续整改落实情况缺少持续跟踪。对谈话函询后倾向性问题是否得到制止、提醒预警的事项是否整改到位、发现的问题是否纠正、纠正的程序是否符合要求、个人苗头性问题是否反弹等，缺少强有力的后续跟踪监督，更有甚者错误认为被谈话函询过就“万事大吉”，存在“一谈了之”等现象，第一种形态的运用效果没有得到充分发挥。

### 原因分析

认识偏差重视不够。少数党组织及主要负责同志主体责任意识淡薄，对履行管党治党主体责任的认识存在偏差，长期以来形成的惯性思维尚未彻底消除，片面地认为实践运用包括第一种形态在内的监督执纪“四种形态”都是纪检监察机关的事，对自己承担的主体责任不以为然，有什么问题直接签批给纪检监察机关办理。

要求笼统细化不够。党章和党内监督条例都对运用第一种形态作出明确规定，要求“经常开展批评和自我批评、约谈函询，让‘红红脸、出出汗’成为常态”，但该规定比较原则，什么情况下运用第一种形态、采取什么形式以及怎样用等操作事项缺乏明确规定，在一定程度上，影响了基层党委运用第

一种形态的规范性和实效性。缺乏担当履职不够。有的党组织及主要负责同志担当精神不够，奉行“多一事不如少一事”处事原则，对党员干部出现的苗头性倾向性问题，缺乏敢抓敢管的勇气；有的对第一种形态的精神实质把握不够，在纪检监察机关提请运用提醒谈话等第一种形态后，认为谈话任务就完成了，根本不关心谈话的效果及事后整改工作。

### 对策建议

压实主体责任。建立常态化管理机制，将红脸出汗、咬耳扯袖列入主体责任清单，作为履行“第一责任人”职责和党风廉政建设责任制检查、述责述廉等重要内容，围绕权力集中、信访反映较多、违纪案件易发多发的领域建立“问题清单”，加强综合协调和常态督查，采取定期报告和专题报告、“带单”督查、约谈函询、追责问责等有效机制，推动责任落地。

明确运用方式。立足“早”。基层党组织要加强对党员干部的日常监督管理，动态掌握和分析研判其思想、工作、作风和生活情况，对苗头性问题或轻微违纪行为，灵活运用廉政谈话、提醒谈话、组织约谈、信访约谈、通报批评、诫勉谈话等方式，早发现、早处置，防止“小过错”演变成“大问题”。注重“常”。基层党组织要严肃党内政治生活，用好“三会一课”等载体，通过开展经常性的批评与自我批评，运用谈心、谈话等方式，对“小问题”严批评、多敲打、勤提醒，将“红脸出汗、咬耳扯袖”落实到日常工作和组织生活中，推动党内政治生活严起来、实起来。

完善操作机制。要根据实践发展，进一步明确适用第一种形态的具体情

形，规范操作流程，简化实施程序，提高运用第一种形态的便捷性和可操作性，推动各级党组织实践运用第一种形态更加积极主动、规范和跨资金流动情况，在调查案件过程中设置防逃程序。”这为联合国反腐败公约、联合国打击跨国组织犯罪公约对公职人员贪污贿赂、跨国洗钱等职务犯罪开展国际合作、刑事司法协助等提供了重要的国际法律依据。因此，应当很好地运用上述反腐败国际合作机制，不仅可以查实公职人员隐瞒境外存款真实性、非法性，还能够有效地将其非法所得的赃款赃物追回。

强化跟踪管理。要做好第一种形态运用的后续工作，掌握整改进度，全程跟踪督办，指导督促相关部门和人员严格整改、认真落实，确保整改落实不到位。对问题认识不深刻、整改落实不到位的，搞形式、走过场的，决不放过，坚决予以问责追责、通报批评。持续释放有责必问、问责必严的强烈信号，不断提升第一种形态的运用效果。

