

法律监督权

研究
新
视
野

FALV JIANDUQUAN YANJIU
XINSHIYE

主编 / 王学成 副主编 / 曾伊山 张和林

中国检察出版社

法律监督权

新
视
野
研究

FALV JIANDUQUAN YANJIU
XINSHIYE

主编 / 王学成
副主编 / 曾伊山
编委 / 王学成 张和林
曾翀 曾伊山
李原 张和林

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法律监督权研究新视野/王学成主编. —北京:

中国检察出版社, 2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0188 - 2

I. ①法… II. ①王… III. ①法律监督—中国—文集

IV. ①D926. 34.-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 199037 号

法律监督权研究新视野

王学成 主编

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjcbs. com)

电子邮箱: zgjcbs@ vip. sina. com

电 话: (010)68682164(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 三河鑫鑫科达彩色印刷包装有限公司

开 本: 720mm × 960mm 16 开

印 张: 32.5 印张

字 数: 614 千字

版 次: 2010 年 1 月第一版 2010 年 1 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0188 - 2

定 价: 60.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

序 言

在当前深入学习实践科学发展观、推进司法体制改革的新时期，进一步加强检察理论研究，促进检察理论繁荣和创新，推动检察工作深入发展和检察实践创新，成为新时期广东检察机关肩负的历史使命。

检察理论研究是引领检察工作持续发展的重要保障，也是检察事业创新发展的基础和先导。近年来，广东检察机关以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，紧紧围绕最高人民检察院、中共广东省委的工作部署，认真开展检察理论研究，取得了丰硕的研究成果。为进一步繁荣我省检察理论研究，推进全省检察工作的科学发展，自2007年以来，广东省人民检察院实行了课题制度，根据检察工作发展的时代特点和要求，每年选择确定若干重大检察理论和实践问题作为研究课题，并拨出一定经费，面向全省各级人民检察院、高等院校以及科研机构，实行公开竞标，择优立项，并鼓励检察人员与高等院校、科研机构的专家学者联合申报省院课题。自课题制度创立以来，广东省人民检察院共完成了29项体现时代特征、具有重要理论和实践价值的课题，较好地展现了广东检察官追求实践理性的严谨态度、检察理论研究蓬勃发展的良好态势和业务工作蒸蒸日上的喜人局面。

本书以实证研究和理论阐释相结合为进路,以法律监督权的展开论证为主线,对广东省2007年至2009年三年间完成的课题进行了精心编撰。收录的课题采取数据分析、比较研究、价值判断、逻辑论证的方法,认真地审视和研究了法律监督实践中存在的问题。广东是我国的经济大省、改革开放的前沿,职务犯罪的新情况、新问题也层出不穷,本书第一编就针对这些新情况、新问题展开研究思考,并上升到理论高度来指导办案实践。第一章至第四章从举报制度、技术侦查、职务犯罪违法所得追缴等方面对职务犯罪及侦查权所涉及的最新问题进行了深入探讨,提出了许多原创性观点。对港、澳的个案协查一直是广东检察工作的特色与优势,20年来,在协查各方的共同努力下,这项工作从无到有、从小到大、从弱到强、从局部到全面一步一步地发展,本书第五章就全面总结了广东省检察机关涉港澳案件协查的实践、存在的问题及对策,力求为内地检察机关与港澳特别行政区司法、执法部门之间全面开展区际司法协助探索出一条新路子,提供宝贵的实践经验。第六章则是对贪污贿赂犯罪新动向及防治新思路的总结研究。起诉、不起诉的裁量权问题一直是检察公诉权研究的热点与难点,本书第二编以起诉裁量权的核心问题即其正当性展开论述,阐释了起诉裁量权正当化的实体路径和程序路径;论证了存疑不起诉裁量权的法理基础、司法运行状况,并提出了存疑不起诉裁量权的规范与制约的途径。死刑二审案件的审查和出庭作为检察理论和司法实务的重要问题,本书对此也有专章研究,体现了作者关于司法实践体现法治精神的价值追求。死刑复核法律监督和民事执行检察监督、检察建议等问题也是法律监督应拓展的新领域,本书第三编从有关权力的理论依据、构成要素、制度设计和立法建议全面展开论述,为检察机关开展有关法律监督工作提供了有力的法理依据。同时,为体现广东检察机关为构建和谐社会、建设平安广东所进行的实践探索,本书第四编还收录了我省检察机关在刑事和解方面的创新成果以及在检察环节贯彻宽严相济刑事政策的实践成果,体现了理论关照现实的时代特征。可以说,全书紧密结合检察工作实务,阐释法律监督原理,观点鲜明,内容丰富,具有较强的实践意义和参考价值。

理论源于实践,实践需要理论,只有不断通过理论指导实践,实践检验理论,才能切实推进我国检察理论与检察实践的创新。千里之行,始于足下,在今后的检察实践中我们将陆续精选一批具有鲜明时代特色的检察理论与实务研究成果集结成书公开出版,以此促进理论研究吐故纳新,推动检察工作与时俱进,为广东检察工作乃至全国检察工作更好地服务大局提供强有力的理论支撑。

王学成

2009年11月

目 录

Catalogue

序言	1
----------	---

● 第一编 职务犯罪及侦查权若干问题研究

第一章 职务犯罪举报制度研究	3
一、职务犯罪举报制度的基本问题	3
二、职务犯罪举报制度比较分析	7
三、当前我国举报制度中存在的问题	13
四、职务犯罪举报制度改革的若干设想	16
第二章 职务犯罪技术侦查研究	24
一、职务犯罪技术侦查的争议与现状	24
二、技术侦查的准确界定	26
三、职务犯罪技术侦查的必要性和可行性	34
四、职务犯罪技术侦查的司法实践	41
五、职务犯罪技术侦查的立法完善与规制	47
第三章 职务犯罪违法所得追缴问题研究	51
一、职务犯罪违法所得的法理基础	51
二、职务犯罪违法所得追缴权之法理分析	53
三、职务犯罪违法所得追缴的司法实务分析	57
四、完善现行职务犯罪违法所得追缴工作机制的理性思考	59
第四章 检察机关与审计机关在反腐工作中协作配合机制研究	65
一、检审协作配合的必要性与可行性	65
二、检审协作配合的现实表现形式	72
三、现行检审协作配合实效评析	77
四、检审协作配合机制重构与调整	83
五、全面推行检审协作配合的制度外辅助条件	98

第五章 检察机关涉港澳案件协查的实践、存在问题及对策	102
一、涉港澳案件协查的实践	102
二、涉港澳案件协查工作存在的问题	108
三、深入开展涉港澳案件协查工作的对策及建议	112
第六章 贪污贿赂犯罪新动向及防治新思路研究	123
一、贪污贿赂犯罪的新动向	123
二、查办贪污贿赂犯罪遇到的困境	128
三、贪污贿赂犯罪的防治新思路	131

●第二编 公诉权若干问题研究

第七章 起诉裁量权正当性研究	143
一、起诉裁量权的定义、范围与特征	143
二、起诉裁量权之核心问题：正当性	146
三、起诉裁量权正当化之实体路径：博弈的视角	153
四、起诉裁量权正当化之程序路径：正当程序的控制与彰显	158
第八章 存疑不起诉裁量权研究	164
一、存疑不起诉裁量权的理论基础	164
二、存疑不起诉裁量权的实证分析	172
三、存疑不起诉裁量权的规范与制约	178
第九章 死刑二审案件审查和出庭若干问题研究	195
一、死刑案件二审开庭：价值追求和现实意义	195
二、死刑案件二审程序中人民检察院的审查和出庭原则	203
三、关于二审案件庭前审查的几个问题	205
四、检察员出席二审法庭的相关问题	214
五、死刑二审：题外之言与相关话题	222

●第三编 诉讼监督权若干问题研究

第十章 死刑复核法律监督机制研究	227
一、死刑复核法律监督机制的内涵和意义	227
二、死刑复核法律监督机制运行的原则	231
三、死刑复核法律监督机制的构成要素	235
四、死刑复核法律监督运行机制的设计	240
五、完善死刑复核法律监督机制的立法建议	245

第十一章 刑事案件“延长羁押期限”问题研究	248
一、刑事案件延长羁押期限的现状和问题	248
二、延长羁押期限应当确立的几个基本原则	253
三、完善刑事案件延长羁押制度的具体对策	253
第十二章 民事执行检察监督问题研究	258
一、民事执行检察监督制度理论依据之解构	258
二、民事执行检察监督之制度设计	267
第十三章 民行申诉案件息诉标准问题研究	276
一、我国民行申诉案件息诉的意义	277
二、我国民行申诉案件息诉工作存在的问题	278
三、完善民行申诉案件息诉的若干法律思考	281
第十四章 检察建议适用问题研究	290
一、检察建议的实证研究	290
二、检察建议权的理性回归	294
三、检察建议业务模式构建	303

●第四编 检察权与刑事政策

第十五章 宽严相济刑事政策实证研究	315
一、新形势下宽严相济刑事政策的基本内涵及对检察机关的内在要求	316
二、宽严相济刑事政策在职务犯罪侦查工作中的适用	320
三、宽严相济刑事政策在审查批捕工作中的适用	324
四、宽严相济刑事政策在审查起诉工作中的适用	329
五、宽严相济刑事政策在诉讼监督工作中的适用	337
第十六章 刑事和解实证研究	344
一、当前刑事和解在实践中的司法现状	344
二、制约刑事和解发展的原因	352
三、构建刑事和解制度的必要性和可行性	357
四、构建刑事和解制度的若干建议	364
五、总结	375
第十七章 刑事被害人救助制度研究	380
一、创建刑事被害人救助制度的现实背景	380
二、刑事被害人救助制度的理论根据研究	389
三、刑事被害人救助的制度定位	398

四、刑事被害人国家补偿制度比较研究	411
五、我国刑事被害人救助的制度设计	419

●第五编 检察管理机制

第十八章 战略管理与检察管理的创新	429
一、战略管理概述	429
二、我国检察管理现状及存在的问题	432
三、检察机关引入战略管理理论的必要性与可行性	435
四、检察机关战略管理实施的路径探析	439
第十九章 黄金分割律在检察管理中的运用	463
一、黄金分割律概述	465
二、黄金分割律运用于检察管理之中的内在合理性	467
三、黄金分割律运用于检察管理中的具体实践与实际成效	470
四、黄金分割律在检察管理中的应用前景展望	477
第二十章 检察委员会制度改革研究	480
一、检察委员会制度概述	480
二、制约检察委员会良性运转的因素	486
三、完善检察委员会的改革构想	497
后记	507

● 第一编
职务犯罪及侦查
权若干问题研究

第一章 职务犯罪举报制度研究

职务犯罪举报制度是检察机关受理公民、法人和其他组织检举、揭发和控告国家工作人员贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪线索并依法进行查处,保障公民依法行使民主权利的一项制度。职务犯罪举报制度是检察机关同贪污贿赂、渎职侵权职务犯罪作斗争的重要武器,是检察机关专门工作与群众路线相结合的有效形式,是有中国特色社会主义检察制度的重要组成部分。

一、职务犯罪举报制度的基本问题

(一) 职务犯罪举报的含义和特征

职务犯罪举报,是我国当前众多国家机关实行的举报制度的一种,是检察机关依靠群众同贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪作斗争的一项业务工作。它具有两层含义。

其一,职务犯罪举报是一种行为。职务犯罪举报是公民、法人和其他组织向检察机关检举、揭发和控告国家工作人员贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪线索并要求查处的行为。其特征是:(1)举报人出于维护国家、公共利益的自觉性,向检察机关检举、揭发犯罪事实;(2)举报的内容是国家工作人员在履行职务活动中违反国家法律、法规的犯罪行为;(3)举报人有权利选择自己认为适当的方式举报。

其二,职务犯罪举报是一种法律制度。职务犯罪举报是宪法和法律赋予公民的民主权利,并以法律保障其实施,使被举报的犯罪行为得到及时查处的法律制度。其特征是:(1)职务犯罪举报是贯彻依靠群众原则,将群众监督与法律监督完美结合的法律制度;(2)职务犯罪举报是保障公民依法行使民主权利的法律制度;(3)职务犯罪举报是体现检察机关打击(打击职务犯罪)与保护(保护举报人与被诬告者)职能相统一的法律制度。

(二) 职务犯罪举报制度的法律依据

1. 宪法依据。我国《宪法》第27条第2款规定:“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务。”第41条第1、2款规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权

利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复。”宪法的上述规定直接赋予公民控告检举权、行政司法保护权和损害求偿权，规定了专门机关处理检举控告的基本原则，是检察机关举报制度的宪法基础。

2. 诉讼法依据。刑事诉讼法是国家的基本法之一，规定了追究各种刑事犯罪的程序制度。1979年《刑事诉讼法》第59条第1款规定：“机关、团体、企业、事业单位和公民发现有犯罪事实或者犯罪嫌疑人，有权利也有义务按照本法第十三条规定的管辖范围，向公安机关、人民检察院或者人民法院提出控告和检举。”这是对宪法规定的具体化，进一步明确了公民的举报权利，从刑事诉讼程序上为举报制度奠定了基础。1996年修改后的《刑事诉讼法》第84条规定：“任何单位和个人发现有犯罪事实或者犯罪嫌疑人，有权利也有义务向公安机关、人民检察院或者人民法院报案或者举报。被害人对侵犯其人身、财产权利的犯罪事实或者犯罪嫌疑人，有权向公安机关、人民检察院或者人民法院报案或者控告。公安机关、人民检察院或者人民法院对于报案、控告、举报，都应当接受。对于不属于自己管辖的，应当移送主管机关处理，并且通知报案人、控告人、举报人；对于不属于自己管辖而又必须采取紧急措施的，应当先采取紧急措施，然后移送主管机关。犯罪人向公安机关、人民检察院或者人民法院自首的，适用第三款规定。”这是在法律规定中第一次明确使用“举报”这一概念，对举报的方式、方法、受理、审查，以及对举报人的保护、保密等方面都做了明确规定，体现了国家法律对举报制度的确认。

3. 组织法依据。《人民检察院组织法》第6条规定：“人民检察院依法保障公民对于违法的国家工作人员提出控告的权利，追究侵犯公民的人身权利、民主权利和其他权利的人的法律责任。”体现了保障公民依法举报的原则。

宪法和法律的这些规定，是职务犯罪举报工作开展的依据。最高人民检察院依照宪法和法律的规定，先后制定了《关于人民检察院举报工作若干规定（试行）》（1988年）、《关于保护公民举报权利的规定》（1991年）、《奖励举报有功人员暂行办法》（1994年）、《关于要案线索备案、初查的规定》（1995年）、《人民检察院举报工作规定》（1996年7月18日最高人民检察院检察委员会第58次会议通过，2009年4月8日最高人民检察院第十一届检察委员会第11次会议修订）等规章制度。各级检察机关在开展举报工作的实践中，不断总结经验，开拓创新，形成了从举报受理到审查分流、举报线索管理、初查、反馈、举报人保护、奖励的举报工作流程，职务犯罪举报工作逐步走上了制度化、规范化的道路。

（三）举报一词的出现及我国职务犯罪举报制度的确立

举报一词是20世纪80年代我国检察机关在反腐败、预防和查办职务犯罪过程中产生的。

为了适应改革开放新形势下惩治腐败、打击职务犯罪的需要，广东省深圳市人民检察院于1988年3月8日率先成立了举报机构，即全国第一个经济罪案举报中心，创造性地把检察机关法律监督职能与群众监督结合起来。它的成立，标志着检察机关职务犯罪举报制度正式确立。同年4月，最高人民检察院发出通知，要求各级检察机关特别是大中城市检察院要有计划、有步骤地建立举报中心，开展举报工作。1988年6月，中共中央针对当时社会上存在的部分腐败现象，发出了《关于党和国家机关必须保持廉洁的通知》，通知强调指出：“应充分发挥国家监察机关、审计机关、司法机关和党的纪检机关的作用。要建立并逐步健全人民检举制度，在各级监察机关和检察机关设立举报中心，以及时揭露党和国家机关工作人员利用职务之便进行贿赂、贪污、偷税、抗税、挪用公款、出卖国家秘密及其他违法违纪行为。”从而以党的文件形式对检察机关设立举报中心的做法予以肯定并推广。1989年1月10日，最高人民检察院举报中心宣布成立。此后不到一年时间里，全国各级检察机关相继建立了贪污贿赂罪案举报中心，形成了覆盖全国的举报网络，使举报工作在全国范围内广泛、深入地开展起来。

检察机关举报中心的建立和检察举报制度的确立，为保障公民依法行使检举、举报的权利，完善和发展社会主义法制，惩治贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪，促进廉政建设，推动反腐败斗争开展，保障改革开放的顺利进行发挥了重要作用。职务犯罪举报工作已经成为检察机关的一项重要业务工作。

（四）职务犯罪举报制度的基本内容

1. 举报受理制度。检察机关公布举报电话，设置举报箱，设立举报接待室或在举报人认为方便的地方接待群众举报，开展网上受理举报。检察长定期或不定期接待群众举报。

2. 举报线索管理、备案制度。检察机关受理的举报线索，由举报中心统一管理，防止线索散失、泄露等情况发生。举报中心严格管理举报材料，对举报线索逐件登记举报人和被举报人的基本情况、主要内容和处理意见。对于举报县处级以上干部的要案线索，要逐级层报省级人民检察院或最高人民检察院备案。

3. 举报线索审查移送制度。检察机关举报中心确定专人对举报线索立即进行审查，提出处理意见。对署名书面举报，经审查认为内容不清的，可约举报人面谈或补充材料。重要的举报材料要报检察长审批。审查后，按照举报材料的性质和管辖自行处理或移送有关机关处理。上级检察院可将举报材料交下

级检察院调查处理。

4. 反馈制度。对于实名举报，检察机关要及时将处理结果答复举报人。

5. 保护制度。检察机关应当保护举报人的安全，依法保护其人身权利、民主权利和其他合法权益。一是为举报人保密。检察机关在受理、保管、移送、查处、答复等各个环节，都要按照保密规定，为举报人保密，严禁将举报人情况和举报内容泄露给被举报人及被举报单位。二是严肃查处打击报复举报人案件。对打击报复举报人构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，移送责任人的主管单位依照有关规定处理。同时也要注意保护被举报人的合法权益。对利用举报诬告陷害他人构成犯罪的，要依法追究诬告陷害人的刑事责任，保障无罪的人不受刑事追究。对经查举报失实对被举报人造成不良影响的，要在一定范围内澄清事实，恢复名誉。

6. 奖励制度。检察机关对于举报的职务犯罪案件，经侦查属实，被举报人被依法追究刑事责任的，要对举报有功人员和单位，按其提供的举报材料对侦破案件所起的作用，或者协助检察机关有效防止犯罪分子逃避打击、转移赃款赃物和隐匿、毁灭罪证等贡献大小，给予相应的物质与精神奖励。有重大贡献的，要予以重奖。

（五）举报制度是预防和查处职务犯罪工作的重要基础

之所以说举报制度是预防和查处职务犯罪工作的重要基础，是因为举报制度具有以下几方面的突出作用。

1. 宣传教育作用。

人民群众是反腐败斗争的中坚力量和依靠力量，惩治职务犯罪必须走群众路线，充分依靠群众参与和支持。通过举报宣传可以宣传惩治职务犯罪的意义和重要性，宣传中央反腐败和惩治职务犯罪的政策，传播法律知识和举报常识，通报大案要案查处情况，介绍同犯罪作斗争的方式、方法，强化群众的监督和参与意识，可以鼓励群众踊跃举报，热心支持和参与反腐败，积极监督和预防职务犯罪。

2. 获取和初查罪案线索，督促对举报案件的查处，强化监督作用。

举报中心是检察机关对外联系的“窗口”，是人民群众与专门机关进行交流、沟通的有效渠道。单位和个人通过举报，检举揭发国家工作人员涉嫌贪污贿赂等职务犯罪的行为，检察机关受理、审查和调查线索，为侦查部门提供大量高质量的罪案线索。举报中心依靠公民提供罪案线索，通过调查揭露犯罪，在特定情况下，举报部门直接立案侦查举报案件，具有快速反应的特点，从一定程度上加大了查处职务犯罪的力度。同时，举报工作还可以通过转办、协办，跟踪监督，来有效监督和促进职务犯罪的查处，从而真正使得群众对国家机关及国家工作人员的监督落到实处。

3. 通过动态监督,有效预防职务犯罪。

举报案件线索是反映职务犯罪发案情况的“晴雨表”,通过分析一些单位和部门罪案线索的多少和发案数量,可以发现该单位和部门职务犯罪状况和发展趋势,有利于及早采取预防措施,未“亡羊”而“补牢”。通过研究考察一定时期举报案件线索的升降,还可以判断打击和预防职务犯罪的效果,有利于及时调整反腐败和职务犯罪的工作对策。

4. 对职务犯罪的威慑作用。

一个巨大的举报网络,可以形成一个社会监控体系,将国家机关和国家工作人员置于人民群众和专门机关的联合监督之下,从而有效遏制、预防和减少职务犯罪的发生。“法网恢恢,疏而不漏”,犯罪分子做贼心虚,就会经常感觉到无数双“眼睛”的监视,这样,就会迫使一部分正在犯罪的人因惧怕举报查处而中止犯罪,或者驱使一些犯罪嫌疑人主动自首,坦白交代犯罪问题,并且可以遏止企图犯罪而尚未踏上犯罪道路的犯罪分子,使他们悬崖勒马,不敢以身试法。

二、职务犯罪举报制度比较分析

(一) 我国古代的举报制度

根据史料记载,对于包括官吏职务犯罪在内的各种犯罪的控告,在我国有着非常悠久的传统,并成为现行职务犯罪举报制度的历史渊源。封建统治者为了鼓励臣民检举揭发言行不法或对皇帝不忠的行为,采取了多种形式的控告举报方式,有关控告举报的规定还写入各个朝代的法律中。

1. 接待控告、举报人的制度。(1) 设置“诽谤木”。据说在尧舜时代,就设立“诽谤木”,这是中国最早采用的举报形式之一。汉文帝对大臣们说:“古之治天下,朝有进善之旌,诽谤之木,所以通治道而来谏者。”据应劭、服虔等人解释,“进善之旌”,是“尧设之五达之道,令民进善也”。“欲有进善者,立于旌下言之。”“诽谤之木”,也是“尧作之,桥梁交午柱头”。“所以书政治之愆失也。至秦去之,今乃复施也。”^①到南朝梁武帝时,改为在诽谤木旁设一木匣。据《梁书》记载,当时,百姓给官府提意见,可以“投谤木函”,也就是把控告书投入这种用木头做的匣子里,类似我们今天的举报箱。(2) 设置“铜匭”。铜匭是唐朝武周(即武则天)时期实行的。据司马光在《资治通鉴》中记载,“其器共为一室,中有四隔,上各有窍,以受表疏,可入不可出”。它是集建议、举报、举荐等功能于一体的设备,使生活在社会底层的庶民百姓也有了一定程度的言论自由,可以对国家大事发表看法,

^① 《史记·孝文本纪第十》。

倾吐冤抑。而且“所言或称旨，则不次除官，无实者不问”，也就是即使不实也不承担法律责任，极大地激发了人们的举报热情。同时，还设立隶属于中书省的“铜匭院”，以御史中丞、侍御史一人为“理匭使”，作为处理百姓来信告状问题的专门机构。(3) 实行“登闻鼓”制度。是在朝堂外设立的用来听取百姓谏议、诉冤或控告的工具。相传尧时曾设立了供直言谏诤或申诉冤抑者使用的“谏鼓”，是登闻鼓的雏形。宋代高曾在《事物纪原》卷一《登闻鼓》中说，“昔尧置敢谏之鼓，即其始也”。宋代还设有管理登闻鼓的专门机构，据《宋史》记载，这一机构一开始称为“鼓司”，后又称“鼓院”，宋太宗雍熙元年改称“登闻院”，宋真宗景德四年（1007年），又改称“登闻鼓院”，由谏院谏官主管^①。

2. 官员接待制度。在清朝，州县官上任后，都要定期悬挂牌子，直接接受百姓告状。这种接待告状叫做“放告”。在放告的时候，州县官直接受理案件。

3. 关于控告程序及诬告反坐的规定。唐律、明律都有不准越级陈诉的规定，否则，要受到惩罚。《大明律》规定：“凡军民词讼，皆须自下而上陈告，若越本管官司，辄赴上司称诉者，笞五十。”^②《唐律》规定：“诬告人者，各反坐。”而投匿名信告人罪者，则要流二千里。

（二）现代国家和地区关于举报制度的规定

世界上很多国家和地区都设立专门或非专门的举报机构，确立了相应的举报制度。

1. 吹哨人——西方国家的举报人

在西方，举报人被称为“吹哨人”（whistle blower），指的是向人们报告不法行为的组织或是有权采取纠正行为的实体中的雇员、前雇员或成员。不法行为一般是对法律和规章制度的违犯，包括欺诈、侵犯公众健康和公共安全以及腐败等，它直接威胁到公众利益。研究表明，与许多人的看法相反，引发吹哨行为的不仅仅是导致公众利益严重受损的公司或政府的不法行为中最严重的个案，任何不法行为都有可能开启吹哨过程。最常见的“吹哨人”类型为“内部吹哨人”，他们向所在公司或机关的其他雇员或上司举报不法行为；与之相对的是向外人或实体举报不法行为的“外部吹哨人”。在美国，“吹哨人”向律师、媒体、执法部门和监察机构，或者向地方、州和联邦机构举报。如果这种披露受到法律的特别禁止或根据行政命令出于国防需要被要求保密，“吹哨人”的举报可能构成叛国罪。

^① 冯铁金：《古代的举报制度》，载《文化月刊》2003年第10期。

^② 怀效锋：《大明律》卷二十二“越诉规定”，法律出版社1999年版，第174页。