



法治建设与法学理论研究部级科研项目成果

GONGMIN JIANJUQUAN
YANJIU

公民检举权研究

宁立成

黄睿◎著



群众出版社

法治建设与法学理论研究部级科研项目成果

公民检举权研究

宁立成 黄 睿 著

群众出版社

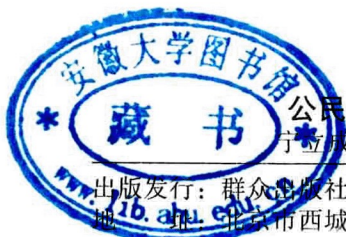
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公民检举权研究/宁立成, 黄睿著. —北京: 群众出版社, 2015. 1
ISBN 978-7-5014-5314-6

I. ①公… II. ①宁…②黄… III. ①公民权—研究—中国
IV. ①D921.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 296551 号



公民检举权研究
宁立成 黄睿 著

出版发行: 群众出版社

地址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京泰锐印刷有限责任公司

版 次: 2015 年 1 月第 1 版

印 次: 2015 年 1 月第 1 次

印 张: 10.125

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32

字 数: 272 千字

书 号: ISBN 978-7-5014-5314-6

定 价: 32.00 元

网 址: www.qzchs.com

电子邮箱: qzchs@sohu.com

营销中心电话: 010-83903254

读者服务部电话 (门市): 010-83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010-83903253

法律图书分社电话: 010-83905745

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

目 录

引 言	(1)
第一章 公民检举权的基础理论	(8)
一、检举和检举权利	(8)
二、公民检举权的性质与地位	(23)
三、公民检举权的宪政基础	(39)
四、公民检举权的社会价值	(61)
第二章 我国公民检举权保障的现状	(76)
一、我国现有的法律体系	(76)
二、我国公民检举制度的现状	(81)
第三章 我国公民检举权保障存在的问题	(120)
一、检举环境尚需优化	(120)
二、检举的法律规定不完善	(125)
三、检举人权利的救济途径不完善	(132)
四、打击报复检举人的问题突出	(140)
五、检举成本与收益不对称	(147)
六、检举奖励制度不完善	(150)
七、恶意检举是面临的新问题	(155)

2 | 公民检举权研究

八、新型检举途径存在的问题	(159)
第四章 域外的实践及其对我国的启示	(169)
一、美国的《吹口哨人保护法》及其启示	(169)
二、其他国家和地区对检举人权利的保障	(227)
第五章 我国公民检举权保障的完善	(245)
一、正确检举文化的支撑	(247)
二、完善公民检举权保障的法律	(254)
三、完善公民检举权保障的专门立法	(257)
四、强化对公民检举权的救济	(262)
五、保障检举人的受奖励权	(267)
六、检举工作机制的完善	(272)
七、网络检举的规范	(277)
附录 中华人民共和国检举人保护法（专家建议稿）	
——草案、说明和理由	(284)
第一章 总则	(284)
第二章 检举人的权利	(288)
第三章 检举人保护机关及其职权	(294)
第四章 检举人保护机关的受案范围	(299)
第五章 检举人保护权利的的申请和受理	(303)
第六章 检举人保护案件的决定	(305)
第七章 法律责任	(313)
第八章 附则	(316)
后 记	(319)

引 言

我国现行《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……”宪法的这些规定明确了我国公民享有对国家机关及其工作人员的监督权和检举权。

孙中山先生曾把代议制民主比作一架机器，选举权是机器的发动力，监督权是机器的制动力，机器仅有发动力，没有制动力就不完整。在代议民主制下，人民必须既有选举权，又有监督权。^①毛泽东同志在回答黄炎培关于中国历史上“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的周期率问题时指出：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松

^① 蔡定剑著：《国家监督制度》，中国法制出版社1991年版，前言第1页。

懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”^① 检举是公民监督违法犯罪行为的最主要的手段和方式，公民检举权是公民最主要的监督权利之一。

虽然，在现实中我国很多政府部门对待检举的态度是比较积极的，有了不少的探索和经验，然而我国对公民检举权的研究却还非常薄弱。一方面，国内对于公民检举的问题很少有人进行研究，对于公民检举权的研究更是非常少；另一方面，国外的一些研究成果也未能引起足够的重视和关注。因此，对公民检举权进行全面、系统的研究在理论上很有意义：

第一，有利于丰富和深化对公民基本权利理论的研究。公民检举权是重要的公民的基本权利，是公民的政治权利。对公民检举权的概念、构成、范围及其宪政基础和社会价值进行理论概括，对于公民基本权利理论的丰富和发展是非常必要的。

第二，有利于充实我国宪政理论的研究。宪政理论的核心是公民基本权利与国家权力关系的理论。公民检举权是公民检举国家和社会中的违法行为的权利，直接关涉宪政理论的核心问题。研究和探讨公民检举权必将充实我国宪政理论的研究。

第三，有利于丰富和发展法律监督理论。检举权是公民对国家和社会的公共事务进行监督的重要权利，是国家监督法律制度的重要组成部分，但是相对于立法机关的监督、行政监督、司法监督而言，我们对公民个人的监督研究得太少。就其意义和重要性而言，公民对国家和社会事务的监督毫不逊色于其他形式的监督，对公民检举权的研究有利于丰富和发展法律监督理论。

第四，对政治文明建设理论与构建和谐社会的理论有重要意义。如果一个国家的公民不能对国家权力实行监督或者对国家权力的监督不力，这样的国家其政治文明建设就存在致命的缺陷。公民充分

^① 薄一波：《若干重大决策与事件的问题》（上卷），中共中央党校出版社1991年版，第156~157页。

享有检举权，及时对违法犯罪行为进行检举，让相当多的违法犯罪行为得到及时处理、违法犯罪者得到惩处，也能够使得有违法倾向的国家机关工作人员和其他人不敢违法犯罪。由此可见，政治文明建设理论和构建和谐社会理论需要公民检举权理论的支持。

国内外对公民检举以及检举人的保护进行了大量的立法与实践。我国国务院 2005 年制定的《信访条例》对保障公民的批评、建议权具有重要意义。虽然全国人民代表大会及其常务委员会没有制定关于公民监督或者检举权利的法律，但是有关的法律性文件还是不少，如《中共中央纪律检查委员会 中华人民共和国监察部关于保护检举、控告人的规定》、《最高人民检察院关于保护公民举报权利的规定》、《最高人民检察院奖励举报有功人员暂行办法》、《税务违法案件举报奖励办法》，广东、湖北、广西、河北、山东、陕西、江西、安徽等地都制定了各自的《保护公民举报条例》。

1989 年 1 月 3 日，美国第 101 届国会第一次会议通过的《吹口哨人保护法》（“Whistleblower Protection Act of 1989” United States Public Laws 101st Congress—First Session Convening January 3, 1989），1863 年制定的《欺诈声明法》（“False Claims Act”，又称 Informer’ Act 或 Lincoln’ Law，简称 FCA），以及 1978 年制定的《公务制度改革法》（“Civil Service Reform Act of 1978”，简称“CSRA”）都是规定对“吹口哨人”（即“检举人”）如何进行保护的。《联合国反腐败公约》、联合国《反腐败的实际措施》、《欧洲理事会打击贪污腐败二十项指导原则》、《美洲国家组织反腐败公约》、《非洲联盟预防和打击腐败公约》等国际公约都有保护检举人权利的内容。

在实践中，我国目前已经开通的全国性举报电话、举报网站涉及各个领域。2008 年 6 月 26 日，中纪委监察部开通了 12388 统一举报电话，受理针对党组织、党员和监察对象违反党纪政纪问题的检举、控告；中共中央组织部、公安部、中央编办、国家质检总

局、国家环保总局、国土资源部、中国互联网协会等部门设立的举报中心，绝大多数是既开通了举报电话也开通了举报网站，而且大多数的网站域名与举报电话相同。

中新网（中国新闻网）香港2002年7月17日报道：美国总统布什公布了国土安全策略计划，为了有效防止恐怖袭击，美国政府将招募数以百万计的美国公民作为本地“间谍”和线人，借助全国最少4%的人口，或1100万公民举报“可疑活动”。但是美国公民自由同盟警告说，此举将迅速损害美国公民的人权，并指出告密者的情报不可靠，而且存在捏造情报以报私仇或者引起注意的明显风险。中国日报网站2005年6月1日消息：30年的秘密在5月31日全部揭开，人们寻找多年的“水门事件”的“深喉”是前联邦调查局的二号人物马克·费尔特。

虽然国内外已有上述这些立法与实践，但是诸多立法与实践没有得到很好的总结和概括，也常常没有用理论进行指导，面临着理论与实践脱节的问题。公民检举权理论的研究具有重要的实践意义：

第一，有助于人们在思想上正确认识公民检举权，防止一些错误的倾向。主要是反对四种错误倾向：一是反对虚无化倾向，认为法律监督只是国家权力之间的监督，公民检举监督权可有可无，没有什么作用；二是反对绝对化倾向，认为法律规定的监督就是公民检举，轻视或者无视国家权力之间的监督；三是反对无政府主义倾向，认为公民检举权不仅是权利还是权力，公民一旦发现违法行为，不仅可以批评、检举，而且还可以不通过国家自行处理，“文化大革命”期间的“造反派”对所谓“反革命”的批斗就是如此；四是反对义务化倾向，公民检举权从原则上来说是一种权利而不是义务，因为人民是国家的主人，对国家机关及其工作人员的监督是公民的权利。在“主权在君”的封建社会和奴隶社会，统治者强迫臣民之间相互监督，最具典型性的是中国古代的“什伍连坐法”、“保甲连坐”，其中就规定臣民之间的相互监督义务，知情不

举者要重罚。

第二，有助于构建完整的监督体系。在我国，法律规定的监督体系中公民检举监督是相对较为薄弱的一环。加强公民监督权的研究可以为构建完整的监督体系提供智力支持。

第三，有助于预防和打击违法犯罪。实践证明公民的监督 and 检举是反腐和反恐的利器，也是预防和打击其他犯罪的利器。最高人民检察院举报中心原主任江礼友也曾说过：“近年来反腐败斗争中查办的大案要案，有 80% 的线索来源于群众举报。”^①

第四，有利于减少政府的负担和财政开支。因为有了检举，政府部门能够及时、有效地打击违法犯罪；因为有了检举，一些不稳定分子不敢违法犯罪；因为有了公民的检举，政府部门可以减少公务员的人数。这些都能够大大减少国家机关的负担和财政开支。

第五，有利于民主的发展与完善。公民检举权是一种公民管理国家和社会事务，实现当家做主的权利，公民检举权的完善与发展本身也是人民当家做主的具体体现，标志着民主的完善与发展。

第六，有助于国家政权的巩固。我国是人民民主专政的社会主义国家，一切企图颠覆社会主义政权的图谋必将受到人民的坚决反对。公民行使检举权是公民检举危害社会主义国家政权的行为，维护国家政权的有力武器。

第七，有助于和谐社会的构建。和谐社会并非是不讲原则、一团和气。公民的检举权有利于预防和打击违法犯罪，从而有利于建设社会主义和谐社会。

马克思、恩格斯、列宁、斯大林都十分重视监督和检举，对此有不少精辟论述。马克思、恩格斯在研究了巴黎公社失败的经验和教训后指出，监督是“为了防止国家和国家机关由社会公仆变为

^① 林衢：《举报：反腐败的利剑》，载《神州学人》1996年第7期。

社会的主人”^①，他们认为资产阶级政客通过欺骗手段获得人民的选票，一旦他们当选后，由于广大选民没有真正掌握对他们的监督权，他们就不能真正为大多数选民的利益服务。而无产阶级不仅要注重选举，而且要关注选举后对被选的社会公仆的监督，以保证他们始终为选民的利益服务，这是关系到新的国家政权的兴盛发达的大问题。

资本主义国家在实践中往往通过请愿自由、表达自由、结社自由以及对检举人的保护等方面的规定来体现公民的监督权和检举权。相应地，资本主义国家在理论上也主要是对请愿自由、表达自由、结社自由以及对检举人的保护等研究较多：1. 关于请愿自由、言论自由、集会、结社、游行示威的研究成果较多。从一定意义上说，公民监督权和检举权往往通过这些形式的权利表现出来。2. 在美国，研究《吹口哨人保护法》（Whistleblower Protection Act of 1989）的文章不少。3. 一些学者在进行反腐败与反恐的研究中，涉及保护检举人权利的研究。因为检举是反腐败和反恐的重要手段。

在现实生活中，许多有关公民检举的现象、问题需要我们进行研究，进行理论的概括和抽象，从而能够更好地解决现实问题，对公民检举权进行全面、系统的研究有很强的实践意义。我们通过研究比较古今中外公民检举的有关理论、制度和实践，比较全面系统地对其进行研究，总结规律，分析我国现在公民检举的法律制度和实践的优缺点，特别是其中存在的问题，然后参考古今中外公民检举法律制度和实践的经验教训并结合我国的实际情况，提出比较切实的解决我国公民检举法律制度和实践中的问题的新思路，为我国构建新的公民检举法律制度提供理论支持。这些是我们研究的主要意义和落脚点。本书主要在以下几个方面有所创新：

^① 彭勃等主编：《马克思 恩格斯 列宁 斯大林论监督与监察》，红旗出版社 1991 年版，第 95 页。

第一，内容上的创新。公民检举权是一个较少有人系统地研究过的问题。本书主要从这几个方面进行论述：公民检举权的产生与发展；公民检举权及其表现形式；公民检举权的宪政基础与社会价值；域外检举权的制度与启示；公民检举权的保障；我国公民检举权保障的现状与完善。

第二，观点上的创新。公民检举权的产生经过了一个从义务到权利的过程；公民检举权的宪政基础是人民主权、基本人权、法治、权力制约；我国公民检举权保障的立法存在断层和缺位，应加以完善。

第三，方法上的创新。本书主要运用价值分析方法、比较法、历史分析方法、制度分析方法、案例分析方法等研究方法。

第一章 公民检举权的基础理论

一、检举和检举权利

(一) 检举和检举权的界定

“检举”的词义在我国现在的法律性文件和词典中主要有两种。其一是广义，其含义的外延较为广泛，其意为公民或者单位对一切违法的行为向有关的国家机关进行报告的行为，既包括公民或者单位对国家机关和国家工作人员的违法失职行为向有关国家机关报告的行为，也包括公民或者单位对非国家机关和非国家工作人员的违法行为向有关国家机关报告的行为。其二是狭义，其外延较为狭窄，虽然在不同的法律性文件中其词义也各有不同，但有两个共同的含义，一是被检举的对象是公权力机关或者行使公权力的个人，尽管有些规定包括所有国家机关和国家工作人员，有些规定只包括行政机关和行政机关工作人员，有些还包括国家行政机关任命的其他人员，还有些包括党组织和党员等；二是被检举的行为是公权力行为，即被检举主体的行为应当是其职务行为，或者说是公权力性质的行为，不包括这些主体的非公权力行为。

一些法律性文件对“检举”取其广义，如1951年东北人民政府发布的《关于职员工人和人民群众协助公安机关破获财经部门内部敌特案件的奖励办法》，其中第1条规定：“凡职员工人和人

民群众向公安机关检举密告，因而破获隐藏在我军工、电力、经济要害部门之美蒋间谍特务、反革命匪团重大案件有据者，对检举密告有功之职员、工人、群众奖励人民币两千万。”^①；1989年海关总署发布的《中华人民共和国海关对检举或协助查获违反海关法案件有功人员的奖励办法》中检举的对象为所有实施走私行为的个人和单位。

一些法律性文件对“检举”取其狭义，最有代表性的是我国现行《宪法》第41条规定公民“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”。《宪法》的这条规定中的检举对象仅仅包括国家机关和国家机关工作人员。1996年1月19日，中纪委监察部联合发布的《关于保护检举、控告人的规定》第2条第1款规定：“任何单位和个人有权向纪检监察机关检举、控告党组织、党员以及国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违纪违法的行为。”这条规定中检举的对象不同于《宪法》中规定的对象，党组织、党员并不被宪法中的“检举”所包含，但是《宪法》中的“检举”包含了所有国家机关，也就是还包含了除行政机关以外的其他国家机关，如立法机关、司法机关等主体。也就是说《宪法》和中纪委监察部制定的《关于保护检举、控告人的规定》二者规定的“检举”的外延并不完全相同，有所交叉。

与“检举”一词意义相近的词是“举报”，与“检举”相似，“举报”的外延也有广义和狭义两种，分别与“检举”的广义和狭义的外延基本相同。广义上的“举报”，指对所有主体的所有违法行为的揭发、披露和报告，如我国现行的《刑事诉讼法》第108条第1款规定：“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

^① 东北人民出版社编：《深入宣传发动群众控诉与检举反革命分子》，东北人民出版社1951年版，第47页。

者举报。”这里的“举报”的对象包括所有可能犯罪的个人和单位，被检举的行为并没有包括一切涉嫌违法的行为，而只是涉嫌刑事犯罪的行为，因此与广义“检举”的外延还是有一些不同。狭义上的“举报”指对于国家机关和国家工作人员有关职务上的违纪、违法和犯罪行为向有关国家机关报告。例如，1991年3月2日湖北省人大常委会通过的《湖北省保护公民举报权利的若干规定》、1992年10月30日河北省人大常委会通过的《河北省保护公民举报权利条例》、1992年9月10日山东省人大常委会通过的《山东省保护公民举报权利的规定》等地方性法规中的“举报”就是狭义。《湖北省保护公民举报权利的若干规定》第2条规定：“本规定所称举报，是指公民对国家机关和国家工作人员的贪污、贿赂、渎职、侵犯公民民主权利以及其他违纪、违法行为进行的控告和检举。公民对国家机关和国家工作人员的违纪、违法行为进行举报，任何单位和个人不得压制和打击报复。”事实上，在我国的法律法规中“检举”和“举报”两个词经常通用。

本书对“检举”取其广义，即是指公民或者单位对所有违法行为向有关国家机关揭发、披露和报告的行为。

检举指公民或者单位对违法行为向有关国家机关报告的行为，相应地检举权是指公民或者单位向有关国家机关报告他人违法行为的过程中所应当享有的权利，主要应当包括检举人要求有关国家机关为检举提供便利的权利；检举不受非法压制的权利；检举人获得信息反馈的权利；检举人不受打击报复的权利；检举人有要求有关国家机关为其保密的权利；检举人得到应有的补偿或者奖励的权利；检举人在权利受到侵害时寻求有关国家机关救济的权利。

相对于其他权利而言，检举权有如下一些特点：

第一，检举权属于政治性权利的一种，检举人并不是为了自己的个人利益而行使检举权利，其目的是公共利益或者他人利益，本质上它是检举人参与管理国家和公共事务，维护国家和社会利益的权利。

第二，检举权是一种揭发、披露和报告的权利，其实质是公民或者单位向有关国家机关提供情报和线索的权利，也就是说检举人的权利仅限于向有关国家机关提供信息但并无自行处理或者实施处罚的权力。

第三，检举人主体的范围十分广泛，既包括公民个人，也包括法人和其他组织等单位。公民个人中既包括享有政治权利的公民，也包括被剥夺政治权利的公民，甚至还包括外国人和无国籍人，所以从严格意义上说将“检举”称为公民检举并不准确，而是称为“自然人检举”比较合适，但是考虑到绝大多数个人检举的主体还是我国公民，另外也考虑到表达的需要，最主要是考虑到检举权利应当作为公民基本权利写入“公民的基本权利和义务”这一章，因此本书还是将“检举”称为公民检举。从这方面来说，检举权不同于选举权和被选举权，因为被剥夺政治权利的公民和外国人、无国籍人并不享有选举权和被选举权。检举人不包括负有查处违法行为的法定职责的国家机关和国家工作人员，就是说当负有查处违法行为的法定职责的国家机关和国家工作人员查处其管辖范围内的违法行为时，并不是在行使检举权。

第四，检举人与其所检举的违法者和违法行为没有直接利害关系，即检举人所检举的违法行为并未直接侵害检举人的利益。因此，检举权的行使体现了检举人对国家、社会、集体和他人利益的维护，从一定意义上说检举是见义勇为的行为。这是检举权与诉权、申诉权、取得国家赔偿权等权利最重要的区别。

第五，检举人应该向有权受理和处理某类违法行为的国家机关提供信息和线索以检举违法行为，而不是向违法行为者检举，也不是向其他主体检举。在这一点上，检举权不同于批评建议权，也不完全同于言论自由。

第六，被检举的行为是所有违法并应受到法律制裁的行为，既包括国家机关和国家工作人员的违法失职行为，也包括非国家机关和非国家工作人员的违法行为。这是检举权与批评建议权的重要区

别，批评建议权针对的是并未严重违法但不合适、不恰当的行为，对于已经违法甚至已经犯罪的行为只进行批评建议肯定是不够的。因此，一般情况下检举权针对的是严重违法甚至犯罪的行为。

（二）检举权与相关权利、行为之比较

检举权与很多公民权利有着这样或者那样的联系，某些公民权利的外延还与公民检举权有相互交叉的部分。对公民检举权与相关权利进行比较有助于我们将公民检举权与其他权利区分开来，更好地把握公民检举权的内涵与外延。

1. 公民检举权与选举权。选举权是公民选举代议机关的代表和国家公职人员的权利，而公民检举权是公民对国家机关及其工作人员的行为以及公共事务进行监督的权利，前者主建立政府，后者主监督政府。其主要联系有：

（1）都是重要的政治权利。政治权利也就是公民参与国家政治和公共事务管理的权利。选举权利是公民选择合适的人选建立政府的权利，而公民检举权则是对政府和公共事务进行监督的权利，二者都是公民非常重要的政治权利，其直接目的并非个人私利，即都是公民参与国家和社会管理的非常重要的方式。

（2）共同体现了人民主权的要求。人民主权要求国家最高权力属于人民，政府是人民权力的受委托者，必须受到人民的控制和监督。选举权表明政府由人民建立，而公民检举权则表明政府及公共事务应受人民监督，选举权和公民检举权一起表明政府既由人民建立也应由人民监督，主权属于人民。

其区别表现在三个方面：

（1）权利主体有所不同。当今世界各国一般都规定选举权的权利主体是达到法定年龄且未被剥夺政治权利的公民，也就是说享有选举权的公民必须满足两个条件：达到法定年龄和享有政治权利。公民检举权的主体范围比选举权的主体范围广泛，只要是中华人民共和国的公民，是否达到法定年龄、是否享有政治权利均在所