

# 我国腐败犯罪举报人保护制度探析

都 琦

(北京师范大学 刑事法律科学研究院, 北京 100875)

**摘要:** 最高人民检察院举报中心的数据表明, 每年贪腐犯罪案件线索中有 70% 来源于群众举报。但目前我国并未对相关举报人进行全面保护, 现有的保护还存在诸如相关规定适用范围过窄、针对性不强等问题。在此, 建议制定专门的腐败犯罪举报人保护法, 将对举报人的保护时间提前、保护的对象范围扩大、保护的方式多元化, 以此强化对腐败犯罪举报人的全面保护。通过成熟的立法建立反腐败举报人保护制度对我国全面推进反腐斗争具有重要意义。

**关键词:** 腐败犯罪; 举报人保护; 保护制度; 保护主体; 群众举报

**中图分类号:** D926; D924.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-5639 (2019) 04-0086-05

**DOI:** 10.14091/j.cnki.kmxyxb.2019.04.014

## On the Protection Mechanism for the Informers of the Corruption Crimes in China

DU Qi

(Academy of Criminal Law Science, Beijing Normal University, Beijing, China 100875)

**Abstract:** According to the data from the reporting center of Supreme People's Procuratorate, almost 70% clues of the corruption crimes are informed by the public. However, at present, the informers are not protected with all aspects in China, and some problems still exist for the present protection such as narrow scope of application and poor pertinence. Therefore, it is suggested to strengthen the protection of all aspects with the special legislation for informers of the corruption crimes, moving up the time of protection for the informers, enlarging the scope of the protection objects and diversification of protection approaches. It is very significant to establish the protection mechanism for the informers of the corruption crimes with developed legislation for the promotion of anti-corruption in China.

**Key words:** corruption crime; protection of the informer; the mechanism of protection; protection of subject; public tip-offs

党的十八大以来, 以习近平总书记为核心的党中央坚定不移推进全面从严治党, 党内政治生态展现新气象, 反腐败斗争取得压倒性胜利, 全面从严治党取得重大成果。党风廉政建设和反腐败斗争永远在路上, 2018 年 3 月 20 日, 十三届全国人大一次会议表决通过了《中华人民共和国监察法》, 此法的制定出台为反腐败工作开创新局面、为夺取反腐败斗争的全面胜利提供了坚实的法治保障。

客观来讲, 在《中华人民共和国监察法》出台的新形势下, 我国反腐败斗争形势仍然严峻, 全面从严治党任重道远。想要打赢反腐败斗争, 线索的举报人对于调查机关侦破贪腐案件的意义重大。

根据最高人民检察院举报中心统计, 我国每年查办的贪污贿赂等案件中有七成左右靠的是群众举报。有关的资料显示, 芬兰、丹麦、新西兰、新加坡等国家惩治腐败也主要靠举报, 在我国香港特别行政区 97% 以上的腐败案件也是通过举报发现的。<sup>[1]</sup> 因此, 我们必须充分重视人民群众在反腐斗争中的举报作用, 为其提供足够的保障, 让全民为打赢反腐败斗争贡献力量。

### 一、学界研究现状

笔者在中国期刊网对期刊文献进行检索, 截止 2019 年 1 月 17 日, 篇名包含“举报人保护”的文

收稿日期: 2019-02-25

作者简介: 都琦 (1996—), 女, 山东潍坊人, 硕士研究生, 主要从事刑事诉讼法学研究。

献共有 194 篇。这个结果不是很精确，但从中还是可以反映出国内学界对反腐败视野下的举报人保护研究有一定的关注度。从成果的数量和质量、关注重点和研究方法来看，我国关于腐败犯罪举报人的研究主要还存在以下几方面的不足：

一是对于其他国家关于腐败犯罪举报人保护措施的研究不够深入。目前已有的研究文献中，最多的是对于美国举报人保护法律体系和马来西亚《举报人保护法案（2010）》的研究。其实，世界范围内拥有完善的举报人保护成文法的国家有很多，如日本、英国、澳大利亚、新西兰、印度、南非、牙买加、加纳等，但我们对这些国家的相关法案及具体实施情况研究得很少。这不利于我国从其他国家的立法和实践中获取经验。二是对于国际组织针对腐败犯罪举报人保护的研究寥寥无几。通过文献查询不难发现，目前学界只有几篇对于《联合国反腐败公约》的简单介绍，而针对 G20、欧盟等国际组织在腐败犯罪举报人保护方面的公约的介绍近乎缺失。长此以往，这会对我国开展相应的国际合作及国际反腐带来不利影响或阻碍。三是立足于我国监察体制改革后的成果不多。2018 年我国监察体制改革，腐败犯罪的侦查权收归监察委，到目前为止对于监察委调查模式下的腐败犯罪举报人保护研究还处于空白。四是目前国内对于举报人保护的措施研究不少，但主要针对的是宽泛的举报人保护，而集中关注到腐败犯罪中举报人的保护却不多。虽然所有犯罪举报人保护制度有一定的共通性，但贪腐犯罪有其自身的特殊性，这会导致对于贪腐犯罪举报人保护的较大差异。这一差异不容忽视。五是学界对举报人保护的研究没有提出连贯的、系统的制度化建议。一些保护措施相对空洞片面，甚至对保护的主体是谁、如何保护、有没有相应的事后监督等均语焉不详。六是对现实中普遍存在的隐性报复问题的研究不够深入。隐形报复是指举报人因举报而受到诸如调离重点岗位、考核被差评、不能享受单位福利、失去发展机会等报复打击。这些报复打击往往与单位的人事制度、行政行为、经营活动等内部管理权限相关，决策形式大都也是合法的，因此很难认定因果关系。七是没有搞清楚证人保护与举报人保护的关系。有的学者主张直接制定《证人保护法》，举报人保护直接等同适用

《证人保护法》；有的学者认为应分别制定《证人保护法》与《举报人保护法》。实际上，如何正确区分处理证人保护与举报人保护的关系，在我国学界并没有形成一致性结论。

## 二、目前我国举报人保护的相关规定

我国现行关于举报人保护的适用条款主要分散存在于法律、检察机关及其他机关（部门）的相关工作规定里。

### （一）法律层面

《中华人民共和国宪法》第 41 条规定了我国公民对于我国一切国家机关和国家机关工作人员有批评、建议、申诉和控告、检举的权利，且相应的受理机关必须严肃认真地对待与处理。《中华人民共和国刑法》第 254 条也规定了诬告陷害罪，其用来严厉打击国家工作人员滥用职权、假公济私对控告人、申诉人、批评人进行陷害的行为。《中华人民共和国刑事诉讼法》规定了我国公民有权利也有义务向公安机关、人民检察院、人民法院进行报案或举报，而相应的国家机关必须采取措施保护举报人、控告人的安全。另外，我国《食品安全法》也有对于举报人保护的规定，即新《食品安全法》增设了“有关部门应当对举报人的信息予以保密，保护举报人的合法权益。举报人举报所在企业的，该企业不得以接触、变更劳动合同或者其他方式对举报人进行打击报复”的规定。<sup>[2]</sup>

### （二）监察机关工作规定

1991 年 5 月 6 日，最高人民检察院出台了《关于保护公民举报权利的规定》，确立了对举报人严格保密的要求以及对打击报复举报人的处理。1996 年 7 月 18 日，最高人民检察院监察委员会通过了《人民检察院举报工作规定》，其后又经两次修订，对保护对象、事前预防措施、临时处置、作证保护方面进一步做了详细明确的规定。2016 年，最高人民检察院、公安部、财政部联合发布《关于保护、奖励职务犯罪举报人的若干规定》。这是目前有关保护腐败犯罪举报人的最新的文件。此外，2012 年《人民检察院刑事诉讼规则（试行）》第 157 条规定了人民检察院控告检察部门或者举报

中心统一受理报案、控告、举报和申诉,并在第162条规定对于不愿公开姓名和举报行为的举报人应当为其保密。此规定明确了保护主体。

### (三) 其他机关、部门的规定

除了检察机关之外,公安、纪委、监察、纪检各自指定的《监察机关举报工作办法》《公安部举报中心工作试行办法》《中央纪委监察部关于保护检举、控告人的规定》等,也对举报人的保护进行了约束与规制。

## 三、关于举报人保护存在的问题

### (一) 报复陷害罪规定的适用范围过于狭窄

根据《中华人民共和国刑法》规定,报复陷害罪的规制对象只是国家机关工作人员,并没有扩展到国家工作人员。而目前许多腐败犯罪所要求的犯罪主体身份并不仅仅是国家工作人员,这就导致了属于国家工作人员但并不属于国家机关工作人员的群体无法可依。另外,报复陷害罪所规定的对象仅仅限于举报人本身,对于举报人的亲属以及其他利害关系人的权利保护却很少涉及。很明显,这是保护措施缺失。实际上,现实中存在着大量的被举报人对于举报人的亲属以及利害关系人进行报复的行为。

### (二) 专门针对腐败案件举报人的保护规定太少

我们固然承认,对于保密性、奖励等措施的规定,不同的犯罪的举报者有共同性,但是不能忽视的是其也有特殊性。比如贪污贿赂等职务犯罪中的被举报人往往处于优势地位、拥有较高的权势,可以对举报人造成降级、撤职或者不予以重用或者剥脱其他机会等隐形的报复。因此,我们更应该注意对腐败案件举报人进行诸如隐形报复的防范。广而言之,目前我国专门针对腐败案件举报人的保护规定太少。

### (三) 关于保护举报人主体单位的规定未能与时俱进

我国过去对贪污贿赂等职务犯罪的侦查主要由人民检察院负责。2018年全面推行监察体制改革之后,我国监察委对于贪污贿赂犯罪有了调查权。此时承担举报人保护义务的主体如果还是检察院的

话,会导致保护主体与调查主体的分离。这样,一方面很难切实保护好举报人的利益,另一方面也会大大降低刑事诉讼的效率。所以,根据不同的犯罪类型确定承担举报人保护义务的主体势在必行。

### (四) 缺乏完善的系统的统一的立法规定

目前我国并没有一部现行的《举报人保护法》。缺失一部完整的相关法律,一方面相关机关在采取保障措施时就没有了效力较高的、具体的可以执行的依据;另一方面于法无据就会导致工作人员在履行保护义务时懈怠,难以形成强有力的执行力。没有独立的成文法律,从一个侧面显示了我国对于腐败犯罪举报人的保护制度还远不够完善。

### (五) 未能正确理清保护证人与保护举报人的关系

我国刑诉法对于保护证人有具体的规定,如不公开真实姓名、住址、身份等个人信息,不暴露外貌、声音等出庭作证措施,禁止特定的人员接触证人、鉴定人或其近亲属,对人身和住宅采取专门性保护措施等。虽然在一部分案件中,证人和举报人的身份是重叠的,但在很多案件中证人和举报人是较大差别的,对举报人的保护与对证人的保护在时间上、措施上、方式上等亦是有所不同的。要切实做好对举报人的保护,处理好其与证人保护的关系是非常重要的。

### (六) 隐形报复不好认定和如何处理举证责任的问题

在现实中,涉及到对职务犯罪举报人的报复,最常见的就是隐形报复问题。隐形报复从表面看上有法律或事实的依据,显得公正合理,所以很难以认定。另外,相关报复与举报行为的因果关系问题也面临举证困难。并且,一旦进入诉讼程序关于举证责任的分配问题,在我国司法实际中也没能合理解决。

## 四、域外法律制度借鉴

我国目前并没有制定成文的关于腐败犯罪的举报人保护法。而在世界范围内,拥有完善的举报人保护成文法的国家却不少,如美国、英国、日本、印度、澳大利亚、马来西亚、南非、新西兰、牙买

加、加纳等国。2010年马来西亚第711号法案——《举报人保护法（2010）》就对马来西亚的犯罪举报人权利进行了详细规定。其中，“举报人有理由相信其他人已经、正在或准备实施不法行为，即可向任一执法机关举报”<sup>[3]</sup>这一规定就具有极大的创新意义，大大降低了对举报人的要求并拓宽了举报的途径，即只要举报人有正当理由相信他人实施不法行为就可以举报，且可以向任一执法机构举报。实际上，马来西亚的第711号法案以及美国的1989年的《举报者保护法》，都是其他国家关于举报人保护较为完备的法律规定。这两部法案均对举报人保护的具体机构、程序等问题进行了详尽的解释，对隐性报复如何保护进行了一定程度的规定，都具有保护措施比较完备、救济制度比较便利、奖励设置较为合理等优点，值得我国在立法实践中进行借鉴和学习。当然，这两部法案也存在着保护机构设置不太明确、过分限制举报人以及撤保规定不合理等缺陷。<sup>[4]</sup>但不管怎样，我国应当在结合本国实践的基础上，深入研究其他国家有关举报人保护的成文立法，去其糟粕、取其精华、兼容并蓄地进行合理借鉴与学习。

### 五、有关构建腐败犯罪举报人保护体系的建议

依法保护举报人的合法权益，严厉打击报复举报人行为，积极鼓励人民群众同违法行为作斗争，是目前我国急需解决的一个问题。在深入分析我国有关举报人保护制度的缺陷后，我们应当对我国腐败犯罪举报人保护制度的构建提出一些建议。

#### （一）制定专门的《腐败犯罪举报人保护法》

由前文分析可以看出，我国目前并没有一部专门的《腐败犯罪举报人保护法》。没有专门的单行法存在，使得在实践中若是对举报人进行保护，就只能靠零散的相关检察机关的工作规定来进行约束。用这些规定来进行约束，一是效力较低，二是还存在着不同的工作规定之间有出入的问题。所以，通过一部完整的立法来解决我国腐败犯罪举报人保护不完善的问题是很有必要的。我们还应当注意到，构建专门的腐败犯罪举报人保护法的必要性还在于腐败犯罪对象的特殊性，他们往往身居要职，拥有广泛的权力，可以通过很多手段对举报人

进行打击报复，尤其是隐形打击报复。只有彻底深刻认识到腐败犯罪的特殊性，才能对症下药，才能更好理解对腐败犯罪举报人保护进行单独立法的必要性和迫切性。

#### （二）应将举报人的保护时间提前，保护对象扩大，保护方式多元化

首先，目前我国司法实践中对于举报人的保护时间应当提前至举报之时，即一进行举报，举报人便可以经申请受到相应的措施保护，不用非得等到受到伤害时才能申请相应的保护。这里需注意的是，要处理好举报人申请保护与恶意破坏司法秩序的关系问题。如果举报人是恶意进行不实的诬告，情节严重者可以通过刑法的诬告陷害罪进行纠正，或者可以通过民事追偿程序来要求恶意举报人对其造成的司法资源的浪费进行赔偿。

其次，保护对象的范围应当扩大。目前我国刑法中对于报复陷害罪的保护主体规定的过于狭窄，即只有国家机关工作人员才受本法条的约束，而国家工作人员如果犯了同样的错误便可以逍遥法外。目前，我国的腐败犯罪的犯罪主体在很多罪名上已经是国家工作人员，所以刑法典的规定应当与时俱进才能适应当前实践发展的需要。当然，保护对象的范围扩大，应以不过度浪费司法资源为前提。

第三，保护方式应多元化。此处所说的保护方式，不仅是指寻求保护的启动方式，也包含保护的具体方式。首先针对寻求保护的启动方式，不应当只包括举报人在受到侵害或打击报复之后的补偿，还应当包括举报人在进行举报之后有权申请享受一定保护的权力。举报人有可能会对侵害感到担忧，则相关机关就应当保护举报人，使其能够合理地解除担忧。保护的具体方式应当不仅包括保密措施，即实行严格的责任制不得披露举报人的姓名或者住址以及其他任何导致举报人暴露的事实，而且还应当注意对举报人因为举报行为所受到的损害进行一定的补偿，使举报人所受到的侵害能够恢复到举报前或者努力降到最小。

#### （三）腐败犯罪举报人保护的义务主体应当明确化

目前我国法律没有具体规定谁是腐败犯罪举报

人保护的义务主体,这容易导致“踢皮球”“冷对抗”或者线索回流。同时,我国也没有设立独立性的全国性的腐败犯罪举报受理机构,对于群众的控告、申诉、检举、举报主要由不同的国家机关来进行处理。事实上,我国许多机构都设立了举报部门以接受和处理公民的有关腐败犯罪的举报,如检察机关、公安机关、人民法院、党的纪律检查机关、政府监察机关,以及工商行政管理、税务、审计、物价、海关、外汇管理等部门均设有各自的相关举报机构。<sup>[5]</sup>从某种程度看,这是一个好的现象,但又极易导致相关机关在保护举报人方面无法有效配合。我们应当在保留原来其他犯罪以及违法行为举报人的保护义务机关的前提下,重点设立腐败犯罪举报人的保护处理机关。

随着新监察法的颁布,我国腐败犯罪的侦查机关转为监察委。目前已生效实施的《中华人民共和国监察法》在第五章监察程序第35条规定,检察机关对于报案或者举报应当接受并按照相关规定处理,并在第36条至第39条对线索管理、初核做了规定,但几乎没有涉及举报人保护的内容。随着监察工作的逐渐发展、成熟,检察机关与公安、监察、审判机关的关系逐渐理顺,有关腐败犯罪举报人保护问题应当纳入监察工作体系并成为监察工作制度的一项重要内容。所以,我国应当通过立法明确腐败犯罪举报人保护的主要机构所在。笔者认为,由于腐败犯罪的主要侦查机关在监察委,所以也应当明确规定监察委对于保护腐败犯罪举报人的责任。保护责任与侦查责任相结合,既可以更好地在防止秘密泄露方面保护举报人,又能进一步提高侦查效率。

#### (四) 合理确定打击报复的举证责任问题

对于证明被举报人对举报人存在打击报复行为的举证责任认定,我国法律一直没有明确的规定。笔者认为,对于举证责任分配问题,基于举报人的举报行为以及处于弱势的地位,应当规定举报人只需提供证明自己有举报的行为以及受到了迫害,至于举报行为与迫害行为之间没有因果关系,则应当由被举报方进行证明,即要求被举报人提供其相关人事任免、待遇调整等与举报人举报不存在因果关系的证明,否则就可推定其具有因果关系。此规定

可以合理地防止隐性报复的问题。采用过错推定原则,一方面可以更好保障举报人的利益,另一方面能促使相关单位在工作中更加严格地做出相应决定决策。

#### (五) 确立身份重置制度

证人、举报人的身份重置制度是指针对证人、举报人因为举报行为可能会受到歧视或报复,而将其原有身份抹去并对其进行异地安置的制度。该制度在我国香港地区以及西方的许多国家非常流行。美国“马歇尔项目”开始以来,有超过7500个证人和9500多名家庭成员进入项目安排受到保护,由“马歇尔项目”办公室重新安排居住地和发放新的身份证件。香港地区现行的《证人保护条例》的主要内容就是“为证人另立新身份”<sup>[6]</sup>。其实,在这方面我国应当吸收好的经验,构建身份重置制度,并进一步通过立法确立其相应的保障措施,使其能更好地保护举报人。

#### (六) 举报奖励明确化

通过立法明确规定举报的奖励措施并进行类化,可以更加鼓励人民群众进行举报,促进我国反腐败斗争事业的发展。关于举报腐败犯罪的奖励措施,不应该只包括物质方面,还应当包括精神方面。奖励制度的完善虽然不是保护举报人的重要措施,却可以大大提高举报人举报的积极性,应当列入立法进行严格规制。

#### [参考文献]

- [1] 祝好师,蔡景婷.我国举报人保护制度立法完善探析[J].法治论坛,2011(1):163-168.
- [2] 廖海金.吹哨人制度应完善举报人保护机制[J].医药经济报,2016(8):1.
- [3] 约翰·梵瓦勒.反腐败与举报人保护立法[J].印波,崔雯雅,译.人民检察,2017(17):67-69.
- [4] 戴巍.马来西亚《举报人保护法案(2010)》评析[J].湖南警察学院学报,2015(1):87-92.
- [5] 陈卫东,张佳华.检察机关举报工作中的现实问题与对策研究[J].中国人民大学学报,2011(3):146-153.
- [6] 赖彩明,赖德亮.加强公民举报权的制度保障[J].法学,2006(7):14-24.