

# 预防职务犯罪的网络监督机制的构建

许维安<sup>1</sup> 叶 芍<sup>2</sup>

(1.广东海洋大学法学院 广东海洋大学廉政研究中心 广东 湛江 524088 2.湛江市人民检察院 广东 湛江 524043)

【内容摘要】随着互联网技术和我国民主政治的发展,迫切要求研究如何构建预防职务犯罪的网络监督机制。这一机制是指以预防职务犯罪为目的,在一定基本原则指导下,参与网络监督的各种构成要素相互影响、相互作用的过程和方式。“一定基本原则”应包括实事求是、依法监督和反腐倡廉三个原则;“参与网络监督的各种构成要素”主要有网络监督管理者、网络监督主体、网络监督对象、网络监督内容、网络监督手段和方式等。“相互影响、相互作用的过程和方式”主要包括预防职务犯罪的网络监督程序的启动、网络监督信息的处理、网络监督处理结果的反馈等三方面内容。

【关键词】网络监督机制 构建 职务犯罪 反腐倡廉

中图分类号:D637

文献标识码:A

文章编号:1007-9106(2010)11-0052-04

网络舆论监督即网络监督,是指社会公众利用互联网的舆论表达方式,对国家事务、社会现象以及一切社会成员的行为所实施的检查评定和督促<sup>[1]</sup>。网络成为继报纸、广播、电视之后的第四种重要媒体,网络监督也成为现代社会重要的舆论监督方式。在反腐倡廉中,社会公众可以通过互联网监督国家机关、国有企业、企事业单位以及其他单位和个人工作人员的行为,监督国家权力的运行过程,向相关部门提供反腐败线索,从而推动反腐败斗争的深入发展。湖南省株洲市粮食局局长贱卖国有资产案、南京市江宁区房产管理局局长周久耕因“天价烟”而引发的受贿案、徐州市泉山区区委书记董锋腐败案等这些案件,都是在网络监督的推动下得到解决的,从而使网络监督成为我国法治社会反腐倡廉的重要力量。

然而,在利用网络监督进行反腐倡廉斗争中也出现一些问题,比如有人利用网络趁机散布谣言、侮辱人格,惹是生非;也有对利用网络监督进行反腐倡廉重视不够,或者没有很好地研究如何构建预防职务犯罪的网络监督机制,使网络监督在反腐斗争中发挥不了应有的作用。要解决上述问题,笔者认为,关键在于进行制度创新,构建预防职务犯罪的网络监督机制。

## 一、预防职务犯罪的网络监督机制的含义

如何理解“预防职务犯罪的网络监督机制”?这要先了解一下什么叫“机制”。“机制”一词有多种含义,一是指机器的构造和工作原理,如计算机的机制;二是机体的构造、功能和相互关系,如动脉硬化的机制;三是指某些自然现象的物理、化学规律;四是泛指一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程、方式。<sup>[2]</sup>如:市场机制、竞争机制、用人机制、决策机制等。“机制”作为一套结构化的规则,既可以是

人为制定的,属于主观的东西,也可以是事物本身就有的,属于客观的东西。比如“用人机制”是人为制定的,而动脉硬化的机制就是事物本身就有的。任何机制的运行都要遵循一定规律或原则的。一般来说,客观事物本身存在的机制运行是要遵循一定规律的,而人为构建的机制运行则要遵循一定原则的。

本文所称的“机制”综合上述四种含义,并从人为构建的角度来界定“机制”的含义。因此,本文将“机制”视为一个由各种构成要素共同参与、在一定基本原则指导下运行的工作系统,即“机制”是指在一定基本原则指导下,各种构成要素相互影响、相互作用的过程、方式。在这一前提下,笔者认为,“网络监督机制”是指在一定基本原则指导下,参与网络监督的各种构成要素相互影响、相互作用的过程和方式。职务犯罪是指国家公职人员不履行职务、不正确履行职责或者利用职权谋取不法利益,妨害国家对职务行为的管理活动,损害公众对于政府的信赖感,依法应受刑事处罚的行为的总称<sup>[3]</sup>。“预防职务犯罪的网络监督机制”是指以预防职务犯罪为目的的网络监督机制。

为了进一步理解“预防职务犯罪的网络监督机制”的含义,要了解预防职务犯罪的网络监督机制的基本原则有哪些?参与网络监督的各种构成要素有哪些?对于前一问题,笔者将在后面进行论述;对于后一个问题,笔者认为,参与预防职务犯罪的网络监督的各种构成要素主要有:网络监督管理者、网络监督主体(监督者)、网络监督对象、网络监督手段(网络平台)和方式、网络监督内容等。

预防职务犯罪的网络监督管理者是指有权对监督者通过网络平台对被监督者反映的问题进行调查处理的有关单位或者部门,这里的有关单位或者部门主要是中国共产党

\* 作者简介:许维安(1965-),男,广东海洋大学法学院副教授,研究方向为刑法学与刑事诉讼法学。

的各级纪律检查委员会、各级监察机关、人民检察院、国家预防腐败局等网络监督职能管理部门。网络监督主体(监督者)主要是指社会公众,即网民。网络监督对象是指国家公职人员在履行职务时的行为。国家公职人员包括国家工作人员和以国家工作人员论的人员。前者指各级国家权力机关、各级国家行政机关、国家各级审判机关、国家各级检察机关、军队中从事公务性工作的人员、中国共产党各级机关、中国政治协商会议的各级机关中从事公务性工作的人员;后者指国有公司、国有企业、事业单位、人民团体中从事公务性工作的人员,国家机关、国有公司、企业、事业单位委派到非国有公司、企业、事业单位、社会团体从事公务性工作人员(不论被委派的人员被委派前是否具有国家工作人员的身份),其他依照法律从事公务性工作的人员(比如人大代表、人民陪审员、律师等)。<sup>[4]</sup>网络监督手段和方式,其中“网络监督手段”主要指各种网络平台,比如我国几大著名主流网站人民网《强国论坛》、新华网《发展论坛》和新浪网《新浪论坛》以及2005年12月28日设置的中纪委信访室、监察部举报中心的网站,2007年12月中国国家预防腐败局正式开通的网站等等。其中“网络监督方式”主要指这些网站提供的BBS、聊天室、论坛、博客、评论和贴吧等。这些网络监督方式,方便网民进行沟通、交流、协商和发表意见等。网络监督内容就是网民在网络监督平台上通过电子邮件、跟贴等形式发表的意见、看法、评论或者主张等。

上述参与网络监督的各种构成要素以反腐倡廉为目的而相互影响、相互作用的过程和方式,就是“预防职务犯罪的网络监督机制”。

## 二、预防职务犯罪的网络监督机制的基本原则

预防职务犯罪的网络监督机制的基本原则是指网络监督管理者、网络监督主体在反腐倡廉的网络监督过程中都应遵循的行为准则。笔者认为,这些基本原则有实事求是原则、依法监督原则和反腐倡廉原则。

### (一)实事求是原则

这是指在网络监督过程中,无论是网络监督管理者还是网络监督主体,对于被监督的事项采取实事求是的态度,一是一,二是二,不夸大,也不缩小,按事物的本来面目进行监督。对于网络监督主体即网民来说,在网络平台上发布被监督事项的信息和发表意见和看法,应该有一定的事实根据,不能凭空想象,或者道听途说,不负责任地乱说一通。对于网络监督管理者来说,在收集和分析网民的监督内容时,也要采取实事求是的态度,不能先入为主或者言听计从,应该进行必要的调查核实。

在反腐倡廉的网络监督中,坚持实事求是的原则非常重要。因为,在网络世界中,作为监督者往往都是匿名的,而作为被监督者又往往是身份都是公开的,即前者是处于暗处,而后者则处于明处。这样一来,被监督者往往处于浪尖口。在这种情况下,监督者应该克制自己,对于自己的言行,必须坚持实事求是态度,不能采取放任态度,不能认为乱说一通也可不负责任。作为网络监督管理者,在对待监督意见时,必须谨慎又谨慎,采取实事求是态度,才能避免被监督者牵着鼻子走,做到公正合理处理案件。

### (二)依法监督原则

这是指在网络监督过程中,无论是网络监督管理者还是网络监督主体,都必须依照法律进行。这里所讲的“法律”是广义的,既包括有关网络方面的法律法规,又包括刑法、民法、侵权责任法、行政法、著作权法、民事诉讼法等。前者如《关于维护互联网安全的决定》、《电子签名法》、《互联网信息服务管理办法》、《互联网电子公告服务管理规定》、《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》、《中华人民共和国电信条例》等。后者包括《民法通则》、《刑法》、《侵权责任法》、《国家赔偿法》等实体法和《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》、《行政诉讼法》等程序法。

“无规矩不成方圆”。上述法律法规对于反腐倡廉的网络监督至关重要。要使监督工作有序进行,无论是监督者还是监督管理者,都必须严格遵守这些法律法规。只有这样,才能保证监督者正确行使监督权利,才能使被监督者的合法权益严格受到法律保护,才能使监督管理者公平公正、正确、及时而有效地处理网络监督事件。否则,网络监督难以发挥它应有的作用。

现实中,有些案件的正确及时处理,正是坚持了依法监督原则的结果。比如2008年8月1日,山西省娄烦县寺沟村尖山铁矿发生山体滑坡,41人遇难。本来这是一起重大责任事故,但当地媒体报道称,只有9人遇难,并被认定为自然灾害所致。后来《瞭望东方周刊》记者孙春龙赶赴娄烦调查而发现了事件的真相,随后在《瞭望东方周刊》刊出署名报道《娄烦:被拖延的真相》。此后,这篇报道被网易、腾讯及凤凰网等部分主流网站转载,但网页很快被删除。于是,孙春龙在自己的博客里贴出了《致山西省代省长王君的一封信》,举报信在网上迅速传播开来。后来在中央领导的干预并在有关部门的努力下,依法得到了解决<sup>[5]</sup>。如果没有监督者和监督管理者的依法处理,案件不可能得到公平公正、正确、及时而有效的解决。

### (三)反腐倡廉原则

这是指在网络监督过程中,无论是网络监督管理者还是网络监督主体,都必须以反腐倡廉为目的,出发点和落脚点都应是推动反腐倡廉斗争的深入发展。腐败有广义和狭义之分。广义的腐败是指行为主体为其特殊利益而滥用职权或偏离公共职责的权利变异现象,狭义的腐败是指国家公职人员为其特殊利益而滥用权力的权利蜕变现象。腐败的本质是运用公共权力谋取私人利益。腐败行为无视国家法律,为了私利,滥用职权,贪赃枉法,不仅严重侵犯国家和人民群众的物质利益,而且腐败分子思想和道德严重堕落,严重败坏社会风气。因此,反腐倡廉历来是党和政府的重点工作,也是人民群众坚决拥护的民心工程。

从实践来看,要防止权力异化,监督是关键。监督有多种形式,如人大监督、纪检监督、检察监督、社会监督、舆论监督等。而网络监督只是舆论监督的一种形式。随着互联网技术的不断发展,网络监督越来越成为舆论监督的重要形式。“网络反腐已经正式纳入到全国组织、纪检监察系统反腐工作的程序,我们正在大踏步进入反腐败信息化时代。”<sup>[6]</sup>在这种情况下,不管网络监督管理者还是网络监督主体,在



参与网络监督中,都要解决这样的问题:为何而进行监督?毫无疑问,是为了反腐倡廉。因此,在网络监督过程中,网络监督主体和网络监督管理者必须树立一个监督理念:必须坚持反腐倡廉的原则。这是进行网络反腐的方向性和根本性的问题。实践中,许多监督者没有很好解决这个问题,出现一些阻碍网络监督发展的问题,例如一些的地方保护主义干预网络监督。上述发生的山西省娄烦县山体滑坡事件,由于地方保护主义的干预,一开始被认为是自然灾害,掩盖事件的真相。

### 三、构建预防职务犯罪的网络监督机制

如何构建预防职务犯罪的网络监督机制?笔者认为,要构建一个科学合理的预防职务犯罪的网络监督长效机制,先要根据预防职务犯罪的网络监督机制的科学含义,再结合具体情况和实践经验进行探索。由于“网络监督机制”是指在一定基本原则指导下,参与网络监督的各种构成要素相互影响、相互作用的过程和方式,因此,构建预防职务犯罪的网络监督机制,就要在上述实事求是原则、依法监督原则和反腐倡廉原则指导下,重点探索参与网络监督的各种构成要素相互影响、相互作用的过程和方式。基于这样的思路,预防职务犯罪的网络监督机制的构建,从监督整个过程来说,应包括如下三个阶段:预防职务犯罪的网络监督程序的启动,预防职务犯罪的网络监督信息的处理,预防职务犯罪的网络监督处理结果的反馈。在每一个阶段中,网络监督的各种构成要素相互影响、相互作用的方式又各不相同。

#### (一)预防职务犯罪的网络监督程序的启动

预防职务犯罪的网络监督机制运行,是从预防职务犯罪的网络监督程序的启动开始的。作为监督者的网民在网络系统中,通过一定方式发表对某一事件或人物的看法、观点和主张时,表明了社会公众开始了网络监督,随即也就意味着预防职务犯罪的网络监督程序的启动。网民在启动网络监督程序时,应自觉坚持上述预防职务犯罪的网络监督机制的基本原则。只有这样,才能确保监督内容客观真实,形式合法有效。

在网民启动网络监督程序这一阶段,网络监督的管理者是一个重要角色,应重点做好如下工作:

首先,要为监督者启动网络监督程序提供便利条件,其中一个重要工作就是把网络平台建设好,尤其要把网站的BBS、聊天室、论坛、博客、评论和贴吧等建设好,为反腐倡廉提供便捷有效的网络监督手段和方式。为此,要想方设法加大经费的投入进行网络系统建设。其次,要提高对网络系统监控技术水平。网络系统监控技术水平决定了网络监督管理者的管理能力。监控技术水平越高,管理能力就越强。要“不断改进舆论监控系统,将恶意攻击他人、社会或国家以及其他违反法律的不良言论过滤或屏蔽在网络之外”<sup>[7]</sup>。再次,建立网上举报奖励制度,以调动网民反腐倡廉的积极性。凡是经查证属实的举报,对于举报人都应给予一定数额的奖励,同时要注意为举报人保密,保护举报人的人身安全。这样才能调动举报人的反腐倡廉的积极性。最后,要在网络系统中建立宣传教育制度。一方面,对于被监督者,应充分利用互联网信息容量大、传播速度快、灵活便捷的特

点,加大反腐倡廉的宣传工作力度。“将网络宣传教育与传统形式相结合,教育广大党员干部自觉抵制腐败现象,增强自身‘免疫力’,及时公布典型案例,形成威慑力。”<sup>[8]</sup>另一方面,对于监督者即网民,也要充分利用互联网的优势,加强对网民的教育,培养网民参与民主政治的意识和法律意识,提高网民的思想道德水平,从而提高网民反腐倡廉的网络监督能力。国家公职人员自律反腐能力和网民的网络监督能力得到提高了,就能更好地预防和惩处职务犯罪。

#### (二)预防职务犯罪的网络监督信息的处理

预防职务犯罪的网络监督程序启动后,网络监督的内容就有可能在网络平台上迅速传播开来,由于参与的网民越来越多,网络监督的内容也越来越多,出现不同的声音,形成强大的网络舆论监督的呼声。在这种情况下,作为网络监督的管理者,要充分发挥自己在网络监督过程中的主导作用,扮演好组织者、协调者、指挥者的角色,不仅要正确引导网络监督的舆论,而且要正确处理网络监督的反腐倡廉的信息。为此,网络监督的管理者要做好如下工作:

首先,要广泛收集反腐倡廉的信息。网民要求反腐倡廉,是通过网上的信息表达出来的,因此,信息也是反腐的线索。没有信息,也就没有预防职务犯罪的网络监督。所以,网络监督的管理者首先要善于广收集反腐信息。各级网络监督的管理者要根据本地实际,不断创新反腐倡廉信息收集机制。比如可在本地或本单位的网页建立“反腐倡廉在线”窗口和监督舆情的预警系统,设立举报栏目,方便网民举报。网络监督管理者的工作人员可从此窗口和预警系统收集反腐倡廉的信息。有些地方也进行了这方面的探索。比如湖南省益阳市的桃江县就是这样做的。该县在桃江公众信息网首页建立“党风廉政舆情在线”窗口,下设“我要监督”、“我要举报”两个栏目。“我要监督”栏目公布了全县股室以上单位的基本情况和职能职责,公布了县、乡镇、村(社区)负责人共3000余名干部的姓名、照片、工作岗位职责及联系方式。网民可以在上面提意见和建议。“我要举报”栏目借鉴中纪委网上举报系统设置模式,显示举报须知和举报内容填写框,网民可以对全县党员干部违规、违纪、违法问题进行举报<sup>[9]</sup>。

其次,要规范对收集信息的管理。一是要加强对收集信息的研判工作。网上舆情信息数量多且复杂,要根据情况区别对待。对于涉及具体的人和事,有明确的指向,应高度重视;对于泛泛的评论或情绪宣泄,没有明确指向和具体事实,也要关注,防止成为谣言的滋生地或社会不良情绪的导火索<sup>[10]</sup>。二是要加强对收集信息的初查、核实制度建设。对于网民所举报的信息开展初查和核实。当然,这些工作应该是交给网络监督管理者的工作人员,且在秘密的状态下进行的。否则,可能会影响到社会秩序的稳定,也可能会走露风声,最终影响案件的侦破工作。三是要加强对经过调研、初查和核实的信息的分流处理工作。要根据被举报当事人的违规、违纪、违法的情况进行信息分流:如果只是违反一般规定,就要根据被举报当事人的人事关系,把网民反映情况移交其所属单位,由所属单位作出处理决定;如果只是党员干部违反党的纪律,就要根据被举报当事人的组织关系,把

网民反映情况移交其所属单位的党组织部门,由党组织部门作出处理决定,如果触犯了刑事法律,就要把被举报当事人移交司法机关追究刑事责任。

最后,要加强对网络监督管理工作人员的技能培训和思想政治教育、纪律等方面的教育。做好网络监督管理工作,关键在于人。管理工作水平高低,决定了网络监督管理工作的好坏。要重点加强对网络监督管理工作人员进行网络操作技术、网络交流语言、网络沟通技巧和网络基础维护等技能的培训,提高了他们的网络运用能力。同时,要对网络监督管理工作人员加强思想政治教育、纪律等方面的教育,要建立奖惩制度,对有功人员实行奖励,而对失职人员实行惩罚。对于后者,重庆市检察院的做法值得借鉴。重庆市2010年7月21日出台《网络举报(控告、申诉)信息处置试行办法》,该办法要求网络监督机构和相关人员要每天对互联网进行巡检,要主动收悉举报、控告、申诉的信息并要在规定时限内反馈或报送,否则可给予纪律处分<sup>[10]</sup>。通过各方面的教育培训和建立健全奖惩制度,全面提高网络监督管理工作人员的素质,以提高他们的管理工作能力和水平。

### (三)预防职务犯罪的网络监督处理结果的反馈

网民反腐倡廉的信息被分流处理后,经过有关单位或者部门的努力,监督处理结果出来后,网络监督管理工作就进入到网络监督处理结果的反馈阶段。这是网络监督程序的最后阶段,也是网民最为关注的阶段。因为,网络监督管理者把监督处理结果反馈给监督者,也标志着网络监督程序的结束;同时,网民冒着一定的风险进行举报或监督,就是希望有关部门进行处理,使有关当事人的法律责任得到追究,维护国家和有关人员的合法权益。如果有关部门或者单位对网民的行动毫无反应,就可能使网民认为有关部门或者单位在躲避责任,因而会更加炒作,还会提出新的质疑。所以,网络监督管理者要尽快反馈监督处理结果。为此,网络监督管理者要认真做好如下事项:

首先,要根据不同情况进行不同处理。对于只是违反一般规定(包括行政法、经济法、民法、本单位的规章制度等)或者党的纪律的监督事件,一般应由网络监督管理者在网上反馈。如果有网民的联系地址或者联系方式的,就可以直接向网民反馈处理结果,但是,要做好保密工作,防止网民被打击报复;否则,要把处理结果放到网络监督管理者的网

站上,让监督者进行了解。对于违反刑事法律的,并且对当事人追究刑事责任的,则可由司法机关以召开新闻发布会公开处理结果。对于清正廉洁的国家公职人员的表扬,网络监督管理者要进行调查核实,并向有关领导汇报和反映。这些都可以在网上公布。

其次,网络监督的处理结果要做到尽快反馈。对于网民反映情况不属实的,调查处置结束后,要尽快将处理结果在网上公布。对于移交有关部门或者单位处理的监督事件,如果有关部门或者单位久拖不决,作为网络监督管理者就应主动与之沟通、协调,督促其尽快作出处理决定。对于暂时无法处理或者无法满足的要求,要作出耐心、合理的解释,争取网民的理解。

最后,在对处理结果进行反馈时,必须坚持实事求是原则、依法办事原则和反腐倡廉原则。在与网民沟通、联系时,网络监督管理工作人员要起表率作用,影响广大网民,引导网民依法监督,共同营造良好的反腐倡廉社会氛围。

### 参考文献:

- [1]刘召成.网络舆论监督的异化与人格权保护[J].信息网络安全,2008(7):8.
- [2]中国社会科学院语言研究所词典编辑室编.现代汉语词典[Z].北京:商务印书馆,2005:628.
- [3]储槐植,冯卫国.略论职务犯罪及其控制方略[J].刑事法学,2000(9):72.
- [4]蔡士良.试论我国职务犯罪主体的界定[J].湖北社会科学,1998(8):32.
- [5]颜良成.网络监督——“草根”反腐的利器[J].金秋,2009(9):20.
- [6]贾丽云,李彦青,丁万武.网络反腐:网络监督的新途径[J].中共石家庄市委党校学报,2010(1):35.
- [7]许燕.探析我国网络舆论监督的完善途径[J].无锡职业技术学院学报,2009(3):95.
- [8]黄进良.运用网络优势构筑廉政监督新平台[J].领导科学,2010(9):14-15.
- [9]叶皓文.在网络监督的常态下提高执政能力[J].现代传播,2010(2):15.
- [10]王松苗.重视BBS举报:重庆探索的制度价值[N].检察日报,2010-7-23.