

论反腐败的社会公众参与

——以《联合国反腐败公约》为视角

王雪梅

摘要：《联合国反腐败公约》第13条社会参与条款为缔约国推进社会参与确立了国际标准，但是，社会公众参与反腐与国家的政治社会结构、传统文化特性、社会道德发展状况，乃至人际交往模式等存在着密切联系。中国目前由于腐败的结构化发展、市民社会不发达等原因，社会公众参与反腐还处于低水平状态，要走出社会参与反腐的困境，需要通过规范政治道德标准、提高民众政治参与信念、培育发达的市民社会、完善以救济机制为后盾的举报制度等措施来实现。

关键词：反腐败；社会公众参与；公约

中图分类号：D924 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833(2009)01-0088-07

作者简介：王雪梅，中国社会科学院法学研究所副研究员（北京 100720）

反腐败是一项复杂的工程，需要社会各方面的配合。为维护国际社会和各国的社会发展、安定和经济增长，一些区域性的反腐公约纷纷出台，特别是进入新千年之后，亚洲开发银行与经济合作开发组织亚太地区反腐败行动组首先推出反腐败宣言《亚太地区反腐败行动计划》；2003年联大又通过了《联合国反腐败公约》（下文简称“反腐公约”），这个公约为各国反腐败提供了国际标准、原则和政策目标。在设计预防和惩治腐败机制中，不仅强调国家间的相互合作以及公共部门作为反腐败的主体之外，还设立了专门条款规定个人和团体作为反腐的重要力量。我国已经于2005年批准了反腐公约，在履行公约中，不论是制定相关政策还是相关立法，都要以反腐公约作为指导准则，那么，其中涉及到的一些问题就需要结合我国的相关实践认真研究，就反腐公约的社会公众参与规定来说，必然涉及到诸如作为反腐重要力量的社会公众包括哪些人？我国履行公众参与反腐败规定有哪些问题、原因何在？国家采取什么样的策略措施才能够充分发挥公众反腐的主力作用等等，本文拟对这些方面的问题进行探讨。

一、反腐公约在“社会参与”^①方面的发展

与之前的国际和区域性的反腐文件相比，反腐公约关于社会参与方面的立法取得了进展。20世纪90年代，各国积极寻求反腐败的国际合作，反腐败文件纷纷出台，然而，对社会参与反腐败问题或者未给予足够的重视，或者虽然注意到了社会参与问题，但表述不尽严谨，内容上也欠全面。例如，1996年签署的第一个具有法律约束力的反腐败公约《美洲间反腐败公约》仅对保

收稿日期：2008-11-01

① 反腐公约所称的“社会参与”和有的反腐文件如《亚太地区反腐败行动计划》所说的“公众参与”是同一个意思，本文这里称为“社会公众参与”，均指公共部门以外的团体和个人的参与活动。

护公务员和私人举报人做了简单的规定^①。1999年,欧洲理事会制定《反腐败民法公约》,也只是要求成员国对举报的受雇者给予保护^②。在其《反腐败刑法公约》中,要求成员国对所涉及的刑事犯罪的检举人和证人给予有效和适当的保护^③。其中,值得特别提及的是以下两个区域性文件:一个是2001年《亚太地区反腐败行动计划》,把支持公众的积极参与作为反腐败的三大行动支柱之一,在以下三个方面做了规定:(1)开展公众活动,提高公众意识;支持非政府组织参加反对腐败;反腐倡廉教育。(2)在不影响行政管理工作的有效性和不破坏政府机构和个人合法利益的前提下,保证公众和媒体获得有关腐败事件的信息。(3)与社会团体建立合作关系;保护举报者;由非政府组织参与监督公共部门的项目和活动^④。另一个文件是2003年《非洲联盟预防与打击腐败公约》,要求成员国采取立法或其他措施保护证人、建立举报机制,加强教育促进公众反腐败以及相关犯罪的意识。该公约第12条专门规定了“市民社会和媒体”问题,对社会公众参与反腐败作出了积极的规定^⑤。

联合国反腐公约在吸收各区域性反腐公约的基础上,进一步强调了社会参与反腐败的重要性,敦促各国推动社会参与,把社会参与作为预防腐败机制的重要环节,并作为一项国家应尽的义务,同时,还在社会参与的主体、推动社会公众参与应当采取的措施以及举报机制等方面获得了进一步的发展。具体表现在:

(一) 社会参与:一项国家义务

《联合国反腐公约》第13条要求“各缔约国均应当根据本国法律的基本原则在其力所能及的范围内采取适当措施”,推动公共部门以外的个人和团体积极参与和打击腐败。这条规定为缔约国的反腐行动预留了很大的空间,一方面是因为各国政治法律制度以及经济文化的发展有各自的具体情况;另一方面,我们都清楚,一个腐败的国家是没有前途的,不管这个国家是共和制还是联邦制,因此,各缔约国为了自身的发展,应当力所能及地采取积极行动控制腐败。当然,由于国际化和全球化的发展,腐败越来越成为一个严重的国际问题,很多时候需要国际合作才能实现惩治腐败的目标,因此,这种灵活性的规定并不会消减缔约国的国际义务。

反腐公约将社会参与反腐败作为一项国家义务规定下来是极其必要的。虽然说反腐败的专门机关在控制腐败中发挥着非常重要的作用,但是,人们已经认识到,社会公众也是反腐活动中不可或缺的主力军,惟有两方面的相互配合,才能遏制贪污腐败现象。否则,预防和惩治腐败机制中将缺少一个重要的支点。当然这需要国家采取适当措施,为社会公众参与反腐败提供必要的条件,惟其如此,社会参与才能具备可行的基础。

(二) 社会公众参与的主体

随着公共行政管理体制的改革和简政放权,公共权力开始向一些事业单位、社团组织、中介机构转移,随着公共管理职权的扩散而蔓延,直接侵害到社会团体民众的切身利益。因此,反腐败不仅只是公共部门的职责,也需要社会民众的积极参与。反腐公约也号召成员国积极推动非政府组织和社会基层组织参与反腐,提高公众的反腐败意识。

那么,社会公众参与的主体包括哪些人,参与什么?反腐公约第13条要求各缔约国推动公共部门以外的个人和团体,例如,民间团体、非政府组织和社区组织等,积极参与预防和打击腐败。这里存在的问题是何为“公共部门”?公共部门除了诸如我国的行政、党政、司法职能反贪污腐败的监察、纪检、检察机关外,是否包括其他党政机关、团体?只有明确了公共部门的范围,社会公众参与的主体才能明确。关于“公共部门”的含义和范围,联合国反腐公约中并未做

① Inter-American Convention Against Corruption, article 3, 1996.

② Civil Law Convention on Corruption, article 9, 1999.

③ Criminal Law Convention on Corruption, article 22, 1999.

④ 《亚太地区反腐败行动计划》(2001年), <http://www.oecd.org/dataoecd/51/38/35111528.pdf>, 2007年8月15日访问。

⑤ African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, article 12, 2003.

出明确界定，但对公职人员做出了规定，公职人员包括在立法、行政、行政管理或者司法服务的任何人员；还包括履行公共职能，包括为公共机构或者公营企业履行公共职能或者提供公共服务的人；缔约国界定为公职人员的任何其他人员。如此看来，公共部门就可以界定为履行行政管理、司法职能和其他公共职能、公共服务的机构，包括党政、行政、司法以及履行公共管理职能和进行公共服务的国有企事业单位。那么，社会公众参与的主体就是指这些公共部门以外的组成市民社会的一切个人和团体。

（三）推动社会公众参与应当采取的措施

如何引导和推动公众积极参与反腐败，反腐公约敦促缔约国应当通过下列措施给予加强：（1）提高决策过程的透明度，并促进公众在决策过程中发挥作用；（2）确保公众有获得信息的有效渠道；（3）开展有助于不容忍腐败的公众宣传活动，以及包括中小学和大学课程在内的公共教育方案；（4）尊重、促进和保护有关腐败的信息的查找、接收、公布和传播的自由。从这些规定可以看出，国家在提高公众对腐败的认识，推动社会公众参与方面起着至关重要的作用。这里的“参与”不仅指公民的政治参与，还包括对其他社会公共生活的参与；不仅指公民对官员行为的监督，还包括对社会公共生活的管理。

这里还有一点需要指出的是，反腐公约要求对有关腐败信息的查找、传播等自由加以一定的限制，但是，这种限制应当限于法律有规定，并且是出于“尊重他人的权利或者名誉”或者“维护国家安全或公共秩序，或者维护公共卫生或公共道德”所必需。这项限制性规定从另一个方面映射出了腐败和反腐败的复杂性。在反腐败过程中，有可能发生由于个人恩怨或政治斗争等原因造成的诬告、侵害等情形，为了平等保护每个人的安全和自由，保护公民个人权利免受侵害，应当成为反腐败运动的组成部分。特别是，在反腐机制尚不完善，救济制度还不健全的情况下，采取有可能涉及人权问题的反腐改革措施应当慎重，以保护反腐败工作的纯洁性和公正性。

（四）举报机制的建立

反腐公约要求缔约国采取适当的措施，“确保公众知悉本公约提到的相关的反腐败机构，并应当酌情提供途径，以便以包括匿名举报在内的方式向这些机构举报可能被视为构成根据本公约确立的犯罪的事件”。还要求缔约国采取措施，向专门机构举报腐败犯罪的人员“提供保护，使其不致受到任何不公正的待遇”。据此，我们可以看出，在举报机制的完善方面，反腐公约强调缔约国应当注意以下几点：（1）完善反腐败机构，为公众参与提供反腐渠道；（2）匿名举报是可以接受的方式；（3）举报无须提供构成犯罪的充分证据，仅有可能性就可以接受；（4）保护举报人。在举报机制的建立方面，有些国家和地区如美国、我国香港等地的反腐败机构开辟了多种渠道，接受公众对官员腐败的投诉，并采取措施保护投诉人的安全，为其他国家同类机制的建立积累了经验，提供了可供参考的模式。

二、社会公众参与反腐败的困境及其原因

反腐公约所确认的社会参与措施无疑为民众参与反腐败提供了较为宽松的社会环境，使得成员国在国家的层面提高公众反腐败能力有了努力的方向。我国签署并批准了反腐公约，承诺履行公约义务，近年来，长期被忽视的社会公众参与不足、社会监督缺乏的状况也有所改变。中纪委将社会力量参与反腐败，视为反腐败新的动力源。2005 年中纪委、监察部首次公布中纪委信访室、监察部举报中心举报网站的网址，开通官方反腐败举报网站。2006 年 1 月，最高人民检察院又开通全国行贿档案查询系统，并实现全国联网。这些举措为公众参与反腐败创造了一定的基础条件，但是，距离反腐公约对缔约国的要求还有相当的距离。因为，公众参与反腐机制的建立以及公众反腐败能力的提高不是一蹴而就的，社会反腐与整个国家的政治成熟度、社会结构及其运作、传统文化特性、社会道德发展状况，乃至人际交往模式等等都存在密切的联系，还与腐败在政治、社会、文化、经济中的渗透方式、程度等方面密不可分。而就中国目前状况看，无论从

腐败的发展特征和趋势还是整个社会的发展状况看，走出社会公众参与反腐败的困境还有待时日。正如有人士分析认为，“腐败在中国正日益被视为必要、惯常而有效的方式和现象，成为社会活动和权力运作的重要方式和准则，腐败正呈现出某种结构化特征和趋势”^①。的确，在这种社会关系的“差序格局”中，在群体性的“道德坍塌”中，在官僚群体对公共权力进行集体私有化过程中，在腐败成为社会个体惯常化的活动中，无论是政府控制腐败还是社会公众参与反腐都具有极大的阻力，特别是，在目前市民社会还不发达的情况下，社会公众参与反腐败可以说是困难重重、步履维艰，造成这种局面有多方面的原因。

（一）腐败的结构化发展削弱了政府的反腐动员能力

政府反腐能力在这里指政府对腐败的控制能力，包括对腐败的预防能力和打击能力两个方面。其中，预防能力中还包括对社会公众参与反腐的动员能力。社会公众参与反腐败的深度、广度，参与愿望、参与水平等都在一定程度上反映政府动员反腐，为社会参与开辟渠道的能力。就目前状况看，腐败的结构化发展严重削弱了政府反腐败的动员能力。一方面，官僚群体对权力的私有化使得政府动员社会公众反腐败的策略和措施无法有效运行。为推动社会参与反腐，政府采取的一些预防腐败的策略，如公开、透明、问责制等，直接妨碍了官僚利益群体对权力的私有化，加大了腐败难度，增加了腐败成本，因此，官僚群体一定会千方百计地阻挠这些策略和措施发挥作用。另一方面，腐败对社会个体交往习惯的深入渗透也使得政府反腐败的策略和措施大打折扣。如果腐败成为一种惯常的社会交往方式，那么，公众势必对某些腐败行为见怪不怪，如前几年盛行的跑官、要官，或只有饭桌上才能谈正事等怪现象，几乎成了一部分官员获得提升、捞取好处的惯常做法。其实，官是怎样跑来的，又为何要在饭桌上才能谈正事，其间或多或少都埋伏着不正当的权钱交易。老百姓要是对这些做法都习以为常了，还从何谈参与反腐倡廉呢？

对腐败的结构化趋势的遏制，关键在于坚决的反腐败改革，在这一改革中，预防机制的建立是控制腐败的关键，而预防的关键又在于这些措施的合法性和有效性。只有合法采取措施，才能取得公众的信赖；只有所采取的措施在特定环境中是有效、可行的，才能得到公众的支持，这样的措施才具有动员力。从联合国反腐公约敦促各国为推动社会参与所应当采取的措施看，就目前中国情况而言，没有哪一项措施对中国来说是可以轻松面对的，都需要一系列措施的完善、相关机制的建立，涉及的方面很多，而其中多数都是全局性的，例如，关于“提高决策过程的透明度，并促进公众在决策过程中发挥作用”。决策过程的透明主要指政治信息的公开化。信息公开是公民政治知情权和监督权的基础，没有适度的政治信息公开，公众无从知道政府的政策和行为的背景，更无从监督政府官员的行为。我国在增加透明度方面虽然做了一些工作，如村务公开、审判公开、检务公开、警务公开以及实行人大会议旁听制度等，但是，也仅限于把公众作为一个旁观者，如何促进公众在决策过程中发挥作用，怎样发挥作用，发挥那些作用等问题，都是有待进一步研究的课题，这其中涉及到一系列的政治体制改革等复杂问题。反腐公约中促进社会参与措施是否得到缔约国顺利实施，不仅涉及到国际义务的履行，还涉及到一国反腐的政治决心，反映该国的反腐能力大小。

（二）市民社会不发达使社会公众参与处于低水平状态

公众反腐败的能力是要从本国土壤中生发出来的，没有发达的市民社会，公众参与反腐可能始终会处于低水平状态。最明显的表征就是公众对参与反腐既无热情，也无能力。这种状态既有对腐败和反腐败的认识方面的原因，也有参与的可行性问题。

1. 认识方面。在政治经济转型时期，而体制却仍然僵化的情况下，通过贿赂官员，进行权钱交易，企业和个体都可以为自身的运作和发展寻求更为宽松的空间，这种腐败行为就得到了社会的理解；或者，有些腐败者在贪污腐败的同时，促进了当地的经济的发展，给当地百姓带来了一

^① 谢海生：《对中国腐败问题的深层解构——一个多维视野下的范式和悖论》，《中国刑事法杂志》2002年第5期。

些实际利益，由此便产生了一个自然推论，腐败行为在客观上为经济发展起到了润滑剂的作用，因而有其存在的必要性^①。还有人认为，公有制与商品经济结合必然导致腐败，是改革开放必须付出的“政治代价”。因此，有人对腐败现象熟视无睹、放任自流。这种“腐败有功论”或“腐败必然论”客观上抑制了民众参与反腐败的积极性，另一方面也反映出民众对腐败的根源和危害认识不足，只看到表面的利益，没有看到腐败给长远的经济发展所带来的巨大隐患。当然，社会生活中的确存在一种“寻租”现象，即人们既把资源用于生产性目的，同时也试图在分配经济活动的收益时捞取一定的好处^②。因为这种表面的“公益性”，加之公众对“私心”的朴素的宽容态度，忽略了这种“寻租”行为的危害性。

2. 参与的可行性方面。除了上文提到的腐败的结构性发展、公众对腐败危害性认识不足等阻碍了公众参与反腐败积极性之外，腐败的发展特征和趋势也客观上构成公众反腐的强大阻力。腐败犯罪不仅从个人向有组织的团伙犯罪大量增加，而且涉及领域广、手段日趋复杂、具有相当的隐蔽性，虽然为广大群众所深恶痛绝，但无论作为个体还是作为团体与这些腐败势力进行较量都存在力量对比上的悬殊。让普通民众依靠个人的力量揭发、抵制腐败。多数情况是揭发者受到打击报复，甚至人身受到伤害。公众虽然对腐败现象反映强烈，但除了发一发弱者的怨气外，对腐败行为无可奈何，最终失去参与的热情。有关调查也显示了这样一种状况。例如，苏州市平江区检察院组织社区200余户居民的社会调查表明：89.5%的人痛恨贪污贿赂（其中对贪污贿赂现象痛心疾首的占52.4%，比较痛恨的占34.3%）；但20%以上被调查者认为事不关己，听之任之；44%的人表示对腐败现象无可奈何^③。

综上所述，反腐关乎一国政治兴衰，反腐事业本来就应成为众人参与之事。可是从上文表述的各种状况看，似乎公众参与反腐工作陷入一个僵局：一方面，反腐部门缺乏线索、缺少证据；另一方面，公众对身边的腐败行为不愿或不敢举报。凡此种种只能说明一个问题，即目前我国社会公众参与反腐败的条件还不具备、参与渠道还不畅通、公众的参与能力还很低下。

三、摆脱困境的初步思考

根据反腐公约，社会公众参与反腐败的困境首先要由国家来化解，国家有责任和义务采取积极措施，开拓社会公众参与的有效途径，为社会公众参与反腐败创造良好的环境和条件。但是，国际义务的履行要放在具体的国内环境中进行考量，因特定国家政治、经济、文化、社会等发展的特点和状况不同，使得具体国家在腐败的起源、方式和影响又有自己的特点，这些特点加深了腐败本身就具有的复杂性、深层性和多样性。长期以来，我们没有从制度层面考虑社会参与问题，而是用“群众运动”这一简单方式代替社会公众的参与，这就不免使社会参与的有效性受到削弱，在这种情况下，国家采取什么样的措施，才能有效促进公众参与反腐的认识和热情，发挥它应有的积极作用是值得认真思考的。联合国反腐公约在第二章预防措施的首条（第5条）中强调，各国应当制订和执行或者坚持有效而协调的反腐败政策促进社会参与；又在第13条设置专门条款规制社会参与问题，提出了国家为促进社会参与应当采取的措施和途径，是我们采取相应策略和立法应当遵行的准则。社会公众参与反腐的途径可以从两个视角来探讨：一个是大众主体的积极参与；另一个是政府采取适当的措施，为社会参与开拓渠道。前者已经有论者做出了详尽的论述^④，本文仅从国家的视角，结合反腐公约和我国具体国情，探讨政府为推动社会公众参与，能够开拓哪些有效的参与渠道，为社会参与提供条件。

① 参见叶伟强《世界银行企业腐败报告解析》，《财经》2002年第9期。

② 参见[美]苏珊·罗斯·艾克曼《腐败与政府》，王江、程文浩译，新华出版社2000年版，第3页。

③ 《打造职务犯罪预防示范社区的目的与途径》，苏州市平江区人民检察院网站，<http://www.szjc.gov.cn>，2007年8月15日访问。

④ 参见屈学武《论反腐败与公众参与》，载《第七届国际反贪污大会论文集》，红旗出版社1996年版。

（一）教育并推进公众参与反腐，增加腐败风险

教育公民参与反腐至少包括两个方面：一是权利教育；二是提高对腐败现象的认识。权利教育是为了告诉公众，政府应当提供什么样的服务，可以向公共系统要求什么，不要因为官员出于职责做出有利于他们的决定时，通过送礼来表示额外的感恩等等。提高公众对腐败性质、特征和危害的认识方面，前文多有涉及，此不赘述。关于开展公众反腐教育的具体措施，反腐公约“要求缔约国开展有助于不容忍腐败的公众宣传活动，以及包括中小学和大学课程在内的公共教育方案”。除此之外，国家的反腐败政策、法律法规等也是公众教育的一个方面，反腐败策略所要达到的优先目的之一就是通过反腐败策略的制定和实施，提高公众对腐败的本质、程度和影响等的认识，公众认识的提高又能够反过来促进对反腐败策略的理解，进而推进公众参与反腐。

近年来，政府逐渐开始推行一些专项廉政制度，如在县处级以上领导干部中实行重大事项报告制度、收入申报制度等；在基层实行村务公开、厂务公开制度；在党政机关实行政务公开和司法机关实行检务公开、审判公开；逐步推行政府采购制度、公共工程竞争性招标投标制度、会计委派制、公共服务竞争等制度，但反腐体制改革和制度创新如果要切实执行，靠自己监督自己是不够的。公众的积极参与从积极的方面看，能够对政府及其官员行为进行有效监督；从消极方面看，公众参与无形中将增加腐败的成本和风险，至少使腐败来的不那么便利。

（二）培育发达的市民社会，打通公众参政的良好进路

公众参与决策过程以及对公共事务的监督和管理体现了善治的本质特征，公民参与反腐败又是治理的一个重要方面，善治需要市民社会的发展，市民社会往往成为沟通政府与公民的重要桥梁。中国在20世纪80年代后，市民社会得到了长足的发展，民间组织在数量、种类、独立性与合作性方面都较从前有所增强，但还不能说中国的市民社会已经很发达了。90年代以后，反腐败策略有所改变，就是必须正视腐败的根源及其赖以孳生的软弱却又专横的国家体制。因此，要求通过参与制、透明度、问责制等善治和善政实现反腐目的^①，这些制度措施也可以看作是公众对政策制定和公共部门功能的监督及参与的有效途径。其中，透明度又发挥着十分关键的作用。透明政府的建立是社会公众参与的重要条件，反腐公约也给予了足够的重视。因为，反腐败成功在于一个好的治理体系。良好的治理体系要求进行结构性调整，提高决策透明度，并促进公众监督和管理，在决策过程中发挥作用。透明政府的实质是政治信息的公开性和公民的政治知情权。每一个公民都有权获得与自己的利益相关的政府政策的信息，包括立法活动、政策制定、法律条款、政策实施、行政预算、公共开支以及其他有关的政治信息。透明政府要求上述这些政治信息能够及时通过各种传媒为公民所知，以便公民能够有效地参与公共决策过程，并且对公共管理过程和政府官员实施有效的监督。

市民社会的培育也有利于反腐预防的社会化。反腐预防社会化是指在腐败犯罪预防活动中，公众认知及参与程度、政府及其职能部门的支持、腐败犯罪的控制水平以及特定地方的社会风气的综合水平。反腐预防社会化水平提高，表现为腐败犯罪动机减少，政府及职能部门的政务公开，接受监督渠道畅通，社会公众作为预防主力军的作用得到充分发挥。要提高反腐预防的社会化水平，不仅应当在政策制定过程中，在制度运作过程中吸收社会力量对政府行为进行监督和制约，还应当在相应的职能部门设立相应机构，吸纳社会公众代表参与并开展工作，建立一套伸入到各权力运行部门内各个环节的社会监督系统，形成对行政部门权力运行的最普遍的监督。

（三）营造宽松的政治环境，发挥社会舆论监督的正面作用

社会舆论监督指公民或团体对政府和官员的监督，也是社会公众参与反腐的重要形式。目前比较有效的社会舆论监督包括新闻监督、群众监督、行政诉讼和复议、任前公示等。新闻监督是

^① Alan Doig and Stephen Riley, "Corruption And Anti - Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries", in *Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Counties*, pp.45 - 62.

社会舆论监督的主要内容,对制约政府权力有着极其重要的意义。通过自主的新闻报道、转播、调查、评论等,政府及其官员的行为就有可能暴露在众目睽睽之下。通过媒体传达确实可信、适时和适当的信息给社会大众,也是实现舆论监督的重要方面。从本质上来说,媒体的监督和公开是得到公众支持、提升公众反腐败意识和参与公共事务愿望的基础。例如,就腐败案件的调查和审理而言,一方面,确信媒体信息的可靠性和权威性能够降低虚假信息的传播而误导事件调查的方向;另一方面,如果信息渠道不畅通,没有可靠充分的证据,可能会使公众对公正审理发生质疑。可以说,新闻自由是社会舆论监督很关键的方面,很多国家的新闻自由是通过宪法保障的,如此政府的行为置于公众讨论与监督之下,才能真正维护公民情感。

除了新闻自由之外,发挥社会舆论的监督作用还应当注重以下几个方面:(1)发挥非政府组织的作用。公民个人和非政府组织在推动反腐败变革、加强社会舆论监督方面都是不可或缺的力量,但是,依靠公民个人推动反腐,通常容易出现“搭便车”的现象,而完全脱离政府的团体对遏制腐败可能更有效。例如,非政府组织能够有效地推进对政府服务进行客观评价的民意调查,并公开结果。(2)整合力量,发挥公众合作的作用。与新闻单位建立新闻媒体案情通报制度,聘请社区公众担任人民监督员、特约检察员、特约监察员等都是有利于群众参与肃贪倡廉的形式。(3)通过立法确定社会公众获取信息的渠道,尊重和保护公众对腐败信息的查找、公布和传播的自由和权利。实行有效的社会监督的重要前提就是法律要明确规定公民有获取关于政府行为信息的权利。另外,公民获取信息自由还有一个关键问题就是,公众是否有权对政府决定提出质疑,持有关信息找政府讨个说法,要求政府对某些决定做出解释。(4)信息自由可以受到某些限制,但是这种限制应当仅限于法律有规定而且也有必要。

(四)完善救济机制为后盾的举报制度,降低腐败的负效应

举报是社会公众参与反腐败的被动方式,这种参与方式易受到阻滞且具有一定的危险性。目前我国打击报复举报人的现象大量存在,甚至连新闻记者也不能幸免。这就严重挫伤了社会公众参与反腐败的热情,同时,也揭示出我们举报制度的漏洞。在目前的情况下,完善举报制度至少应当包括线索提供人和举报人身份的保密制度、举报奖励制度和举报人保护制度。

举报制度的完善有下列积极作用:(1)作为揭露腐败行为最主要的信息来源。这在实践中已经得到了印证,大部分腐败案件的信息来源都从公众举报而得。(2)便于社会公众参与反腐败。如举报人的身份保密、对匿名举报的肯定等都是为了便于举报。国家应当设立各种投诉机制以方便对腐败行为的揭露。司法系统对举报揭露出的腐败案件的处理不仅要公平,而且要快速和高效。很多国家都有接受民众投诉的专门机构;还有一些国家的公共机构为公众直接投诉开立了揭露腐败的热线电话。(3)有效地保护举报人。对举报人的保护可以分为事前保护和事后保护。事前保护可以采取各种可能的措施,对举报人及其家庭成员的安全给予保护;事后保护是当举报人受到打击报复时的救济机制,如对举报人给予国家赔偿等。事后保护除了相关当事人通过司法途径以外,还可以通过信访的方式实现。

很多国家都设有类似的机制,如一些国家设立的监察专员制度。这种机制是一个永久性的设置,能够担保任何公民和公务人员积极投诉腐败行为,而不会遭到任何人身和财产风险。其中对投诉人的保护是这种机制能否健康运行的关键。同时,一些国家还规定了知情人对腐败行为有报告的义务,对报告人规定了很好的保护措施^①。我国的举报制度虽然还很不健全,但也有一些举措,1993年中纪委印发了《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》、1991年监察部发布了《监察机关举报工作办法》和1996年《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、报告人的规定》,也在一定程度上为举报提供了制度性保障。

(责任编辑:刘迎霜)

^① United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators, Vienna, 2004, P. 68.

eligibility: the recognized amount of income and dependent family. Since 2003, The National Basic Livelihood Security System has integrated the previous criteria of income and property into the recognized amount of income in that any citizens within the eligibility based on the recognized amount of income and dependent family can apply for the National Basic Livelihood Security Benefit. These newly formed standards of the eligibility have played a key role in the performance of social safety net and in expanding the number of beneficiaries and increasing the benefit levels. This article with its special focus on standards of these two criteria aims at analyzing the current problems in the National Basic Livelihood Security System of Korea, and finding countermeasures for these problems.

Keywords: Social assistance; Republic of Korea; the National Basic Livelihood Security System; Standards of the eligibility.

Social Participation against Corruption: from the Perspective of UN Convention against Corruption

Wang Xuemei (88)

Abstract: The paper comments on article 13 of the UN Convention against Corruption concerning the State obligations, subject of participation, measures taken by the State and reporting system. It points out that the Convention establishes the international standard on anti-corruption for the State, however, the social participation against corruption is closely related to the country's political and social structure and its operation, traditionally cultural peculiarities, social moral development and association pattern among people. In China, because of the constructive development of corruption, under-developed civil society, and the low-level social participation against corruption, in order to be out of the dilemma, we should take measures to standardize the political moral standard, accelerate the civil faith of participating politics, cultivate a developed civil society and promote the reporting system under the relief institution.

Keywords: Anti-corruption; Social participation; Convention

Analysis on the Carbon Tax under Multilateral Trade System

Jin Huihua (95)

Abstract: Multilateral trade system (WTO) enhances economical welfare through trade liberalization, and multilateral climate change system (Kyoto Protocol) alleviates global climate change. The goals of the two distinct systems do not coincide necessarily, and most of WTO members are the members of Kyoto Protocol, so there inevitably emerges conflict. As the important measures to achieve the goal of Kyoto Protocol, both Carbon Tax and Board Tax Adjustment are the largest conflicts that WTO confronts. The study of the carbon tax and its possible conflict with WTO rules is helpful to the application of the two multilateral systems.

Keywords: Carbon tax; Kyoto Protocol; WTO rules

On the System of the Code of Tort Law

Qu Maohui Xu Zhongyuan (102)

Abstract: The essay makes an analysis of the system of the tort law and argues that it should consider the character and the necessity of the tort law. There are defects in the establishment of tort law which is dominated by the act-oriented model and cause-oriented model, while the model that the damage takes the central status, could reflect the special character of the tort code. The making of the general clause of the tort law, should notice the difference between the general clause of the tort law and the general clause of the tort liability. The application of the general clause in the tort liability needs to follow and satisfy the request of the hierarchical nature. The tort code should take the logic structure which is composed by four parts, that are the general clause, the remedy, the defense and the compensation of damage.

Keywords: Torts of liability; Torts code; The choice of model; The design of system

On Inevitable Subjectivity of Science

Li Xingmin (111)

Abstract: There exists subjectivity in science and it is resulted from the human, social, method and cognition dimensions of science. The article points out that reasons are, that, at first, cognition subject and object can not be separated strictly; secondly, cognition is not endowed with by object, however, it includes subject's choice and construction; thirdly, we do not know the thing itself that there is some fiction in science; lastly, it is possible to compare of subjects which is as the basis of objectivity.

Keywords: Subjectivity; Subjectivity of science; Science