

职务犯罪公民监督预防体制研究¹

——政府倡导与公民参与的协同发展路径

王巍 顾江

(王巍, 中山大学行政管理学专业博士研究生; 顾江, 深圳市盐田区人民检察院职务犯罪预防科科长, 中山大学经济法学专业法学学士、公共管理学(MPA)硕士研究生)

摘要: 公民监督在预防职务犯罪体系具有不可替代的基本法律地位。真实、高效的公民监督会对职务犯罪活动发挥巨大的遏制作用。当今, 对公民监督的内涵理解偏差和相应制度建设缺位被认为是我国公民监督效能持续弱化的现实根源。伴随我国民主政治的科学发展, 我国职务犯罪公民监督预防体制发展的首要改革策略应将重点落在公民公共管理教育, 引导和支持公民社会发展, 强调政府回应责任, 以及整合现有国家监督机构力量四个层面。

关键词: 职务犯罪 权力腐败 公民参与 民主政治

一、职务犯罪预防与公民监督

(一) 基础概念的界定

“在我国, 职务犯罪是指国家工作人员或其他依法从事公务的人员利用职务上的便利, 滥用职权, 不尽职责, 侵害国家机关正常活动, 致使国家和人民利益遭受重大损失, 依照法律应受刑罚处罚的行为。”²毋庸置疑, 职务犯罪已是我国当前面临的腐败问题中最集中也是最严重的现象, 并日益凸现四大特点: “犯罪领域广泛化; 犯罪群体化; 犯罪手段多样化、智能化; 犯罪跨区域化、国际化”。³面对我国职务犯罪状况转型升级的情形, 利用国家暴力机关坚决打击职务犯罪无疑是最直接、有效的手段。但与此同时, 针对职务犯罪产生的根源要加以预防遏制, 防患于未然, 将非法的公权力实施造成的损失降至最低才是杜绝和控制职务犯罪活动最根本的举措。职务犯罪预防有广义与狭义的概念区分。广义概念是指“国家和社会针对一定社会历史时期职务犯罪的状况、特点、原因和条件, 调动社会各种积极因素和可能调动的力量, 采取政治的、经济的、文化的、教育的、行政的、法律的等综合手段, 以遏制、减少乃至最终消除犯罪的社会防范活动。”⁴狭义概念就是指特定的预防主体采取主动并且合法的防范措施所进行的具有针对性、非惩戒性、监督性的遏制职务犯罪的“事前控制”活动。

预防职务犯罪是一项宏大的社会工程，需要动员全社会的力量共同进行，因而预防职务犯罪的主体具有广泛性和多元性。“预防职务犯罪的主体是指在预防职务犯罪的实践活动中能够以自己的主体性活动发挥预防犯罪功能的力量。”⁵包括执政党、国家机关、公司企业、事业单位、人民团体和每个公民个人。每个预防犯罪的主体在预防职务犯罪中所处的地位和作用是不尽相同的，只有充分发挥不同主体在预防犯罪中各自的功能，并使之相互配合，才能发挥出合力的作用。本文所探讨的以公民为主体的参与监督当属狭义监督的范畴，所探讨的监督主体是作为非公权力机构的社会组织和个人。伴随我国的民主、法制建设的成熟，公民监督正日益成为广义职务犯罪预防体制的核心的构成部分。

（二）职务犯罪公民监督的合法性与合理性分析。

我国是人民民主专政的社会主义国家，人民是国家的主人和公共权力机构的委托人。因此，人民对于公共权力作为和公共职务行为有着监督、质询、建议、否决的真实合法性。《中华人民共和国宪法》第2条就明文规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”，“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”现行宪法还确立了中国公民有批评权、建议权、申诉权、控告权和检举权。其次，公共职务行为是向人民群众履行委托管理国家事务的义务行为，当然应受到委托者即人民群众的监督、制约。宪法第27条规定：“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”。“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。”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”。公民监督的合法性显现了公民参与职务犯罪预防工作的权利。

此外，公民监督来遏制职务犯罪同样是具备极大合理性的：

1、真实性。职务犯罪是对人民根本利益、人民主权、政府与公民法律关系的极大侵害。因此，公民有充分的监督动机通过申诉、控告、检举、揭发等合法权利来行使对于职务犯罪和准职务犯罪行为的控制。公民对特定职务行为（公共权力）加以实质性、持续性的监督，对公职人员的犯罪心理会起到持久的震慑作用，对职务犯罪行为会起到全方位监视和揭发作用，从而真实地发挥了引导公权力归属公共性的积极作用，从根本上压制了职务犯罪的渊源。

2、有效性。据广东省检察机关自身数据统计并结合深圳市检察机关的相关数据，在近五年所查处的职务犯罪案件中，经人民群众举报而发案被依法查处的约占统计立案数的 50%。积极有效的公民监督体系针对公共权力和职务行为具有“可见而不可完全预知”的控制优势。换句话说，基于高效公民参与基础上的监控网络，会对公共政策和众多职务行为形成全方位、立体化，甚至包含伦理控制力量的监督效果。此外，公民监督大大提高了职务犯罪成本，降低了职务犯罪的预期收益和行为动机。

3、督导性。首先，有效的公民监督所提供的职务犯罪线索和信息对检察院、公安机关职务犯罪案件侦破工作会起到良好的注意力引导作用；其次，强大的公民舆论和诉求压力对职务犯罪监控部门的工作能力和合法性基础会起到质询作用，对控制“职务犯罪黑数6”，提升职务犯罪监控部门的工作效率意义非凡。

二、我国公民监督的效能分析

（一）公民监督的现状描述

实事求是地说，我国职务犯罪公民监督体制的发展水平较低，效能差。其根本原因在于我国职务犯罪公民监督制度缺位，应然的公民监督机制运转不顺畅。从公民参与的本位来考察，现实问题表现在：1、权力畏惧心理：受传统官本位文化的影响和既有的强权震慑，公民监督者害怕遭受打击、报复，不敢举报、申诉、作证；2、“搭便车”动机：从理性人的假设看，“高收益和低成本是私人有效参与的前提条件。”⁷现实是，我国公民监督还面临着比较高的介入成本，例如，时间、精力、事业前景、个人安危等因素。虽然人民对于职务犯罪和腐败案件深恶痛绝，但是，有些腐败案件确实看不到对具体个人切身利益的损害。于是，很多人都怀有“事不关己，高高挂起”的动机心态，即希望于承担最小的参与成本获取最大化的反腐收益。3、公民监督意识薄弱：平稳求和的传统思想促使我们公民更多追求群体的和谐，集体利益，而较少向往个体的权利。受政治文化为主导的社会文化结构的影响，我国公民更是偏爱于诉求“贤人”，“青天大老爷”来为自己做主和申冤。4、监督渠道不畅：虽然我国建立了多种公众参与的途径与形式（行政复议、诉讼、控告、检举等），但大都流于形式或者因为法律监督权力机构之间的职能配置错乱，整合力量不强而导致监督路径低效甚至无效。公民有心揭发，但不知该如何揭发，到哪里去揭发，揭发以后怎么做。从我国公民（特别是农民群众）频繁跨级上访现象来看，“投诉无门”是我国公民监督效能低下的最重要的原因。

（二）传统的研究及其局限

伴随着社会主义民主政治的发展和市场经济体制的完善，我国政府对公民组织和公民个人在职务犯罪预防领域中的重要作用有了清醒的认识，社会化职务犯罪预防机制建设已逐渐凸现公民监督的重要作用。但是，我们既有的理论解释和制度建设对策研究还比较粗陋，对于公民监督缺位和效能低下现象还没有体系化的研究和理性认识。在我们看来，主要存在以下两个重要的研究缺陷和改革实践操作误区。

第一，忽视公民本位。长期以来，我国政府基于集权的强势地位，往往将自身看作是唯一合法的社会管理主体。公民和非政府组织无非就是政府管理之外的附属品。基于政府自身的利益考虑，我国现有的公民监督的方法和程序对于公民来说，带有很大的操作困难和风险。例如，举报人保护制度的不完备致使政府很难周全地为举报人提供有效的人身和财产安全保护。“举报人举家逃难”已不再是什么新闻。举报激励落实不到位，进一步强化了公民的监督冷漠状况。

第二，公民参与的概念界定粗糙。从既有的文献来看，既往对于公民参与的概念分析过于简化。研究者大都将公民参与行为看作一个无内涵区分的大概念，并将它直接置于社会活动体制内加以功能描绘和意义研究，其理论认识和实践结果往往出于背离的尴尬情景。例如，轰轰烈烈的听证参与形成的政策却往往因为后续的政策执行替代而变形；公民及其代表面对专业的文献和分析材料无从理解政策内涵，无法落实监督职能等现象屡见不鲜。所以说，实质有效的公民监督就变得扑朔迷离而无从下手。

（三）制约公民监督效能的四类维度

公民参与本身是一项相当复杂的社会活动，需要对其构件进行理性的剖析，从而抓住问题的要害，形成可资借鉴的建设对策。从公民本位的研讨起点出发，通过对公民参与行为的立体分解，我们认为，公民监督行为的效能（E）会受监督行为的广度（M）、强度（N）、深度（O）、宽度（P）关联制约，换句话说，任何一项缺位和情形滞后都会导致整体监督效能的低下，用一个直观的乘积公式来表达就是：

$$E = aM \cdot bN \cdot cO \cdot dP \quad (a+b+c+d=1)$$

M：公民监督的广度，即公民参与职务犯罪监督的人数或者说与特定监督对象相关联的群体和集团的介入数量。公民监督的人数越多即参与监督的广度越大，监控网络密度就会提升，广泛的参与是监督有效的基础保证，丰富的信息，多元的监督角度，监督行为的合法性都依赖于公民广泛的参与。

N: 公民监督的强度, 即公民对某职务作为或者政策要件、内涵的理解、分析能力。公民集团或者个体的议政能力和政策素质会带来科学的监督效果, 一方面, 有深度的公民监督可以突破专业技术官僚设置的迷局; 另一方面, 有深度的公民参与确实可以为公共政策和公务人员的职务行为提供丰富的智慧和指导。这里举一个盐田区人民检察院所查办的真实案例: 教育局一个管电教设备的教研员, 利用自己编制设备技术配置表、参加评委、验收及整个管区学校电教设备的调配等职权方便, 与个别不法投标商勾结通过设置带隐秘性的技术壁垒极大地增加其它投标商的落标机率的手段频频获利, 在其任职五年左右的时间, 仅从一个公司收受和贪污公款就约 80 万元。

O: 公民监督的深度, 即公民对整个政策过程的跟踪、监控能力。职务犯罪不仅发生在决策阶段, 更多的是一部人腐败分子利用自有的裁量权在政策执行阶段擅自修改政策和法规, 歪曲政策精神, 或者封闭政策执行效果, 造成与事实不相符合的假象。具有深度的公民参与可以发挥自始至终的全程监督效果。

P: 公民监督的宽度: 即公民有资格介入自身监督权利的政策种类和职务行为领域。除了涉及国家机密的政策和相关职务行为之外, 涉及到公民利益的政策和信息都应当有序公开。政府应当避免政策问题的结构化⁹, 合理界定政策问题的“质量约束”¹⁰¹¹。监督宽度很大程度上依赖国家政治民主制度的发展和政府对公民参与的回应力度。

行为分析维度	发展阶段和水平等级		
	低	中	高 (理想状态)
广度	受职务行为影响的直接当事人	受职务行为影响的直接客体与间接当事人	与职务行为关联的所有相关民众
强度	初步了解某职务行为或者公共决策的基本内容	理解某职务行为或者公共政策的背景、过程和预期利益分配	具备良好的政策分析能力
深度	介入至某职务行为初期或者公共政策的决策阶段	介入至某职务行为中期或者公共政策的决策与	介入至某职务行为全程或者公共政策

后继的执行阶段

宽度	低“质量要求”和“结构化程度”较低的公共政策	中间状态	所有涉及到公民切身利益的公共政策和职务行为
-----------	------------------------	------	-----------------------

通过上述分析，可以认为，真实有效的公民监督要力求以上四类行为维度的由低级到高级的发展和相互间的配合。这涉及到政府回应力度和公民参与的协同发展问题。由此，我们可以针对问题的内涵，引导出我国职务犯罪公民监督预防体制发展研究的结构性系统对策研究。

三、构筑公民监督预防体制的结构性策略选择

从上述的分析可以得出结论：公民监督预防体制的发展绝对不是依靠政府单方面作为或者单一改革对策就可以完成的。积极的行政作为面对冷漠的公众终归无效，片面满足公民监督结构内涵的某一个方面改革并不能获得希求的监督效能。例如，听证制度可以极大地扩展公民监督的广度，但是我国至今所普遍采用的一次听证会制度（one-shot public hearing）却无法保证公民对公共决策执行和后续职务行为的有效监督。专家咨询会可以确保参与和公共监督的深度和质量，但是其对政策和职务行为的评判和监督的合法性自然就会降低。所以说，我国公民监督预防体制必须要在尊重公民监督结构内涵的基础上，制定出调动政府和人民两方面积极性的改革策略，从制度建构的层面上塑造有中国特色的职务犯罪公民监督网络。西方先哲亚里士多德说：“人是政治的动物”。从需要层次理论的角度来考虑，当自身基础的低层次需要满足之后，人们就会追求更高的精神追求，“公民参与公共事务，实现公民的政治价值，是人类最高愿望的满足。”¹²我国人民民主专政的国体的选择在根本上也保证了我国公民参与和公共监督的真实本质。伴随着我国社会主义市场经济的成熟所诱发出的政治民主和行政民主意愿必然会突破传统社会文化环境留下的沉疴。同时，公民参与意愿的生成和监督能力的提升需要政府的引导，特别是需要像检察机关这样的本身就负有基本职责的法律监督机关的引导和倡导。

（一）实施公共管理教育，提高公民的治事能力

伴随着公共事务管理分工化的发展大趋势，公共职务行为往往又是专业化的行政行为。公

职人员所掌握的专业化知识和技能构成了高效管理的必要条件，也成为自由裁量权的合法基础。另一方面，个别公职人员也会借助专业化造成的监督障碍，寻求利益，实施公权力的设租活动，从而构成职务犯罪。在某种程度上来说，公民治事能力的弱化所导致的监督能力的低下确实降低了职务犯罪成本。换个角度讲，群众良好的素质和治事能力会提高公民监督的积极性，提高公民的政策分析能力，从而扩大公民监督的广度和强度。可以说，公民公共管理知识的丰富和治事能力的提升会在很大程度上消解职务行为的专业化屏障，从而遏制职务犯罪的发生率。

在此，我们引入并且强调公共管理教育的积极作用。管理学家法约尔说，“在家庭和国家事务中，对管理能力的需要与事业的重要性必须相互适应……因此，管理教育应当普及。”¹³为此，政府应当为公民提供良好的关于公共行政领域知识的学习机会。作为检察机关根据《人民检察院组织法》第四条第二款：“人民检察院通过检察活动，教育公民忠于社会主义祖国，自觉地遵守宪法和法律，积极同违法行为作斗争”之规定更有引领、帮助和促进公民提高思想认识和参政知识水平的法定义务。第一，充分利用开放的公共媒体。电影、电视、广播、公益广告是最方便有效的信息传播手段，也是实施公民教育最合理的路径选择。党和政府应当推进“责任媒体”的宣传、教育功能。使公民在接触真实信息，负责评论的基础上实现社会化和政治化。第二，推进公民和政府的互信、合作。公职人员“应当关心人际关系，人类价值……他们知识丰富，拥有深刻的理解能力，是社会合作体制的中心，不再是政府中的独立实体。”¹⁴伴随着我国公民素质的不断提高，政府应当寻求与公民的适度合作，在共治的管理过程中，公民得以官僚素质训练，政府决策也会获得更高的合法性。第三，构建社区教育平台。“社会学家袁方指出，社区是由聚集在某一地域内按照一定社会制度和社会关系组织起来的、具有共同人口特征的地域生活共同体。”¹⁵共同的生活背景和人群状况的同质性决定了社区公共管理教育的针对性和有效性。社区学校在发挥管理知识培训，宣传党和国家的政策方面可以起到积极的作用，从而可以有效提高公民整体政治素养。以检察机关的角度思考甚至可以基于预防职务犯罪的职能出发率先尝试在社区中帮助、推动、引导建立预防职务犯罪公民学校、课堂或在部分地方检察机关已在探索建设的警示预防宣教基地、园地的基础上作进一步的功能延展。

（二）培育合法的公民监督组织

公民监督组织隶属于第三部门的范畴，所谓“第三部门是指包括非政府组织、公民的志愿性社团协会、社区组织、利益团体、中介组织等各种独立于政府的公民社会组织或民间组织。它们是处于国家和家庭之间的一个中介性的社团领域。在同国家的关系上享有自主权并通过社会成员自愿结合而形成，通过参与社会公共事务的管理保护或促进成员的共同利益或价值。”¹⁶在

公民监督制度不成熟的前提下，公民会承担巨大的参与监督成本，这是我国公民监督效能弱化的直接原因。治理理论的兴起和第三部门在公共管理领域中业已验证的积极功能向我们提出了很大的启发：“培育和促进第三部门的发展，以此作为公民参与职务行为监督的组织载体，不仅可以有效降低参与成本，而且还可以在信息、专业技术、政策范围等方面形成优势互补，形成监督合力，有效加大监督诉求。”其优势作用表现在如下几个方面：首先，公民监督组织可以有效凝聚公众意愿和社会资本，通过自为的组织参与间接扩大公民参与的广度，提升公民参与积极性。其次，公民监督组织能够凝聚成员的专业优势，打破某些职务行为的专业化屏障。最后，公民监督组织具有广泛的代表性，较之公民个体，它拥有与政府及其官员进行利益博弈的更大实力。综上所述，发展公民监督组织是我国强化公民监督效能的一项重要举措，政府要在重视公民组织的基础上，进一步地为公民监督组织的发展做好的制度保障。

第一，完善公民组织成长的法律环境。总的来看，我国的第三部门成长的法律环境并不良好。这是我国的第三部门不发达的重要原因之一。“我国的第三部门法律制度显然也存在着诸多重大的缺陷与不足。例如，第三部门（非营利组织）的民事关系从来是各国相关法律中最为重要的部分，而在我国则情况恰恰相反，行政管理的规定占据了相关法律的绝大多数，而有关非营利组织的内部组织、财产关系等民事问题，则极少规定。”¹⁷

第二，提供非行政意愿性资源供给。在第三部门的“幼年期”，第三部门需要借助政府的各种资源才能获得良好的发展。第三部门需要政府给予资金上的支持，但是，如果政府以资源供给为条件，控制第三部门的行为意愿和监督能力。那么，第三部门的监督作用就会发生异化，从而重新归属到政府附属机构的行列之中。

第三，转移政府非核心公共管理职能。政府将某种权力移交给第三部门。一方面，政府职能部门的主导能力和信息量得到扩大。并且，第三部门在具体的公共事务管理过程中实现了对公共权力的运作具有亲历性和制约性，自然会对公共权力运作的职务行为形成监督效能。

（三）完善公民监督的保障制度建设

在社会主义初期阶段，政府依然是我国公共管理体系的核心部分。公民或者公民组织对公共职务行为和公共政策的监督意愿和监督效能以得到政府的有效回应作为前提。其次，科学而且完整的旨在引导、规范、捍卫公民监督权利的保障制度，也是公民监督活动稳定发展的必要条件。西方学者亨廷顿认为：“在制度化程度低，参与程度高政治体制内，社会力量会借助各种方式直接在政治领域里活动。”¹⁸极易产生社会不稳定。为此，应该在我国国情考量和现有法制制度的基础上进一步健全公民监督的保障制度。

第一，政务信息公开法制化。

“任何旨在预防和解决公共争议的执行，其基础必然是拥有一个充分知情的公众群体。”¹⁹ 因此，满足公民的知情权，为其提供足够的政策信息和职务行为程序说明，是实现公众参与监督公共职务行为的一个基础条件。获取真实的公共信息是公民治事能力发展的知识基础，政府不仅要向公民通报重大事件例如重大疫情的基本信息，还要逐渐的扩大、公开和积极的宣传其他公职行为和公共政策的基本情况，拓宽公民的信息来源，引导公民参与更加广泛的政策领域。其次，政府不仅要公开决策信息，还是逐渐的公开政策执行过程和政策执行效果。满足公民参与走向“纵深”的需要。我国即将出台的《政府信息公开条例》在政务信息公开改革方面无疑迈出了一大步。

第二，举报人保护制度的可操作化

假借公共权力打击报复举报人是对公民监督活动的最大迫害。匿名举报虽然为公民监督屏蔽风险。但是，匿名举报因为举报信息的不完整，往往易造成线索查办中的困难，不利于提升司法效率和职务犯罪打击力度。因此，匿名举报不应当成为举报和监督的主流选择途径。要提升公民监督的信心，降低匿名举报率，就必须消除切实有效地保护举报人的合法权益。实事求是地说，我国在举报人的保护上并非制度空白。上世纪 90 年代初，全国各类“保护公民举报条例”就已成型。现行刑法中也规定，对举报人进行打击报复的行为将受到惩处。但这些规定中的惩罚条款过于原则化、条例化、适用范围也较窄，如果出现条款的相互冲突，适用性就会更差。“所以说，举报人保护制度应该实现明确而细致的改革，实现可行性和可操作化设计，例如，明确举报人的知情权，举报人因举报而合理支出的补偿请求权，举报人获得奖励的权利等等，都应被一一细化。唯其如此，举报人才能被更好地纳入整个反腐资源配置的序列之中。”²⁰

第三，建立公民监督诉求的政府回应制度

“政府回应就是作为公共管理主体的政府之于非政治整合的公民意愿和利益诉求的反应及相应予以回复的过程和作为。”²¹ 具备“回应性”已经是现代民主政府的一个重要特征。我国公民或者社会组织对某些职务行为或者公共政策提出的质疑、控告等等都需要负责的政府回应作为加以配合和进一步的引导。为此，面对公民的申诉和监督意愿，我国政府及其官员应该及时落实回应责任，不拖延，不回避公民的诉求。对待政府回应问题，应该努力做到两方面的工作转型。第一，从工具意义到责任意义：回应并不是敷衍了事，也不是政府管理之外的额外工作负担，回应体现了政府的管理责任，实现了政府和公民合理防止腐败的决心。第二，从被动的单边主义到主动的双边对话：政府回应应当打破单向性的传统，回应作为公民中心主义的公共

服务一部分，其价值标准来源于多元对话对公共利益的真实界定。显示了公民在议程的建立、政策选择的拟定以及政策对话的形成中具有平等的地位。

（四）坚持党的领导，优化法定监督机构间关系

党纪委、检察机关、行政监察部门是我国打击腐败、预防职务犯罪的法定权力部门。他们之间的权力划分，职责分配，以及对公民的回应效度直接决定了我国实际职务犯罪预防效果。如果监督机构之间的关系理不顺，权责分配不到位，就会产生扯皮、踢皮球的官僚主义作风，公民监督力量不能完全得以回应和落实，从而大大的牵扯整体职务犯罪预防体制的效度。

优化监督机构之间的关系，首先要明确党的领导地位，这是整合监督机构力量的关键。其次，要针对不同监督机构的职能特征、工作程序、工作方法，合理分配工作重点和职责，对于机构间重叠的职能，特别要明晰双方的共同责任。

第一，坚持党的领导。党的“十五大”确立了反腐败要坚持“党委领导，党政齐抓共管，纪委组织协调，部门各负其责，依靠群众的支持和参与，坚决遏制腐败现象”的领导体制和工作机制。反腐败的各项工作中要坚持“党委领导，党政齐抓共管，纪委组织协调，部门各负其责”的原则。在实践中有些地方相应组建了由党委挂帅、与检察机关合署办公的预防职务违纪违法工作机构，在统一协调反腐防腐力量、统一配置有限的政府管理资源、增进有专业检察职能指导的预防腐败的合力方面发挥出了一定的积极作用。

第二，发挥检察机关的专业监督作用

检察机关是党委统一领导下推进反腐败斗争的一个重要职能部门。检察机关的预防职务犯罪工作最为党和国家整个预防工作的重要组成部分，预防工作必须在党委的统一领导和部署下开展，运用检察职能为党委治理腐败当好参谋。检察机关既要结合办案主动开展职务犯罪预防工作。其次，检察机关要根据检察职能针对可能存在导致职务犯罪的漏洞隐患，结合整体的改革发展，深入进行专题调研，采取切实可行的预防措施，对当前普遍存在的权力失控的腐败重点提出整改方案，争取党委特别是党委主要负责同志的理解与支持，全面贯彻加强相应的职务犯罪预防，从而达到事半功倍的预防效果。²²

第三，利用行政监察机关的内部监督优势。行政监察机关是行政组织内部设立的监查部门，它对其它行政机关和人员所有的职务活动实行监督职能。“行政监察植根于行政部门内部，详细了解监督对象的工作内容、程序和方法，从而可以实施经常性，具体性的行政监督作为。并且侧重于追究行政人员的个人行政责任。”²³但是，行政监察机关作为行政机关的内部机构，在领导体制上、组织人事上、经费保障上、与党的纪律检查机关职能相对紧密相关式的合署办公办

事上，受到或明或潜在的层层制约，使具体工作往往很难实施。不过，行政监察部门掌握的信息无疑是最真实和详细的。这就可以要求党的纪律检查机关、检察机关与行政监察部门形成良好的合作关系，高效的开展职务犯罪预防和打击工作。

Research on citizen surveillance institution defending official criminal

Wang Wei Gu Jiang

Abstract: The citizen surveillance holds the basic legal status in the Republic of China. It is well known that Constructive and highly effective citizen surveillance surely controls official crime activity. Because we haven't caught the scientific connotation of citizen surveillance besides absence of corresponding system construction, So the efficiency and effectiveness of citizen surveillance in China is very low. Followed the development of democratic politics, we must rebuild our citizen surveillance institution and make emphasis on the "citizen public management education", "develop the third section", "emphasize responsibility of government's responsiveness", as well as "conform existing state supervising power".

Key words: official criminal, power corruption, citizen participation, democracy

¹ 本文是深圳市盐田区人民检察院“职务犯罪预防”课题资助项目。

² 席远科：试论职务犯罪的预防策略.江淮论坛.[j] 2001.2

³ 我国职务犯罪成为腐败最集中点:<http://news.tom.com/Archive/1002/2003/8/13-861255.html>

⁴ 肖扬：《中国预防犯罪通鉴》.[m]人民法院出版社，1998年版，第5页

⁵ 肖扬：《中国预防犯罪通鉴》.[m]人民法院出版社，1998年版，第22页

⁶ 职务犯罪黑数是指已经实际发生但司法机关尚未发现或未作处理的职务犯罪数，我国职务犯罪黑数较大是不争的事实，职务犯罪的内在特征与法制环境的消极方面是导致这一现象的深层原因，应当认识到职务犯罪黑数的社会危害性与一般规律，采取相应措施遏制其增长。具体论述请见：孙昌军，庄慧鑫：论职务犯罪黑数 《湖南大学学报（社会科学版）》2003 Vol. 17 No. 5 P. 104-107

⁷ 穆雷·霍恩：《公共管理的政治经济学——公共部门的制度选择》.[m]出版社第44页

⁸ 合法性（legitimacy）是政治学的一个核心概念，《布莱克维尔政治学百科全书》把“合法性”解释为：来自于有关规定所判定的、“下属”给予积极支持和社会认可或者“适当性”，它指一种统治或者管理被承认和赞同的程度，并非单纯指合乎法律要求的状态（legal）

⁹ 指最终决策要在预设的两个或者多个替代方案中进行有限选择，限制了公民的参与和主动性。

¹⁰ 与最终决策本质相关的政策或者管理上的约束，例如：技术约束，规章约束和预算约束。

¹¹ 约翰·克雷斯·托马斯：公共决策中的公民参与.[m]中国人民大学出版社.2004年版.第36页

¹² 李图强：公共行政中俄公民参与经济管理出版社.[m]经济管理出版社.2004年版，第39页

¹³ 法约尔：工业管理与一般管理.[m]中国社会科学出版社，200第18—第19页

¹⁴ Dwight woldo, Administrative State.(second edition), HOLMES § MEIER PUBLISHER,1984, p94

¹⁵ 娄成武、孙萍：社区管理.[m]高等教育出版社，2003年版，第2页

¹⁶ 邓莉雅：“小政府、大社会”理念的再认识.云南行政学院学报.[j]2003.4

¹⁷ 吴锦良：论政府机构改革与第三部门发展的互动关系，中共福建省委党校学报.[j]2002.1

¹⁸ 亨廷顿：变化社会中的政治秩序.[m]三联书店.1989年版，第76页

¹⁹ conor,D.M.A new ladder of citizen participation. National Civic Review, 77,p250

²⁰ 王琳：保护举报人是鼓励检举的关键 <http://news.sina.com.cn/c/2005-06-22/16356242788s.shtml>

-
- ²¹ 王巍：论政府回应的内涵和主导模式转型.《探索》.[j] 2005.1
- ²² 左德起：试论职务犯罪预防工作中的十大关系，<http://www.yfw.com.cn/shownews.asp?id=5510>
- ²³ 夏书章：行政管理学.[m]中山大学出版社.2001年版.第 355 页