

# 国外吹哨人保护制度及启示\*

彭成义

**内容提要:**当前中国反腐败斗争的任务是巩固发展反腐败斗争压倒性胜利,取得更大战略性成果。在这种背景下,健全“吹哨人保护制度”无疑是一项极好的制度化选择。国外在这方面有着比较丰富的理论和实践经验,但是学界对其研究和讨论相对较少并且缺少系统性和深度。从国外经验看,吹哨人保护制度不仅有利于实现个人自由和民主权利,而且有助于维护社会公共安全和利益,提升企业和民间组织的社会责任。该制度能满足改善政治生态的系统性需求,补充完善以自体监督为主的监督体系,消解社会资本负向作用,切合全面深化改革目标追求,助力培育公民公共精神和推进民主政治建设,提升中国的国际“履约”形象。因此,通过系统梳理国外吹哨人保护制度的历史沿革、立法框架、保护对象、保护领域、保护内容、受理及审查、跟进与救济、宣介与激励、以及定期评估,建议重点加强对举报的权利本位认知,加快推进专门立法,对制度执行进行查漏加固,有效提升制度的宣介与激励,并运用大数据等对制度进行定期评估和调整。

**关键词:**吹哨人保护制度 预防腐败 举报人保护 政治生态 反腐败

中共十八大以来,中国反腐败斗争逐步取得压倒性胜利。如何取得全面从严治党更大战略性成果,巩固发展反腐败斗争压倒性胜利,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,健全党和国家监督体系是摆在我们面前的新的课题和任务。在保持反腐败高压态势,并将反腐败斗争逐渐从治标转向治本的形势下,健全“吹哨人保护制度”是一项值得选择的制度化战略选项<sup>①</sup>。

健全吹哨人保护制度不仅在个人层面有利于实现公民的监督权和知情权,在社会层面有利于维护社会的公共安全和利益,提升企业和其他各种社会组织的社会责任,而且在国家层面也有助于加强政府监管、增强风险防范、增加透明度、加强官员问责、预防和打击腐败等。总之,完善我国“吹哨人保护制度”对化解新时代面临的突出矛盾,实现国家长治久安,推进我国的民主政治建设都具有积极意义。

从国外经验来看,一套完整的“吹哨人保护制度”应包括如下几个方面:一是举报的实现,包括举报的立法、渠道的畅通、调查的跟进及反馈等;二是举报的保障,包括对于吹哨人及其亲属利益免受损害的保护;三是举报的激励,包括精神及物质奖励;四是举报的制约,包括限制恶意举报、诬告陷害等;五是举报的救济,即对吹哨人权利受损后的补救措施;六是举报的宣介及评估。

\* 本文为国家社会科学基金青年项目“我国预防腐败体制机制的国际借鉴研究”(15CDJ003)的研究成果。

① 吹哨人和举报人属于相同概念,只是因为吹哨人更形象生动,是英语“whistleblower”的直译,所以本文主要采取吹哨和吹哨人的用法,同时也采用举报和举报人的用法。

从吹哨人的角度来说,一套运行良好的“吹哨人保护制度”应该在全社会形成一种关注公共安全和利益,并崇尚和鼓励吹哨的风气,让每一个公民都清楚自己的吹哨权利和吹哨渠道,不用担心因吹哨而受到打击报复,相信即使利益受损也能得到合理救济,而且吹哨后有相关部门跟进调查并给出满意答复,在提供有价值线索和信息时还能得到道义或者物质上的奖励等。

但是学界对此的研究和讨论相对较少并且缺少系统性和深度。除了一些硕士论文以外,中国知网核心期刊库收录的以“举报人保护”或“吹哨人保护”为主题的文章总计不过十来篇,而且多数是集中于某一方面的介绍或讨论<sup>①</sup>。该领域的专著方面,《中国举报统一立法研究》主要梳理了我国相关的吹哨人保护法规并讨论了出台统一吹哨人保护法律的可能性,而未涉及对国外相关制度的系统介绍和借鉴问题<sup>②</sup>。另外一本专著《举报制度:架起公众监督的桥梁》虽有专门的一章介绍国外和港台地区的吹哨人保护制度,但是缺少评述国外最新发展的内容<sup>③</sup>。鉴于此,本文试图填补此一空白。通过对国外关于该制度意义的阐述回顾,对该制度历史沿革、立法框架、保护对象、保护领域、保护内容、受理及审查、跟进与救济、宣介与激励、以及定期评估九个方面做出梳理,指出健全该制度不仅在个人层面有利于实现公民监督权和知情权,在社会层面有利于维护社会的公共安全和利益,提升企业和民间组织的社会责任,而且对于当下的中国还能满足改善政治生态的系统性需求,补充完善以自体监督为主的监督体系,消解社会资本负向作用,切合全面深化改革目标追求,助力培育公民公共精神和推进民主政治建设,提升中国的国际“履约”形象。因此,本文建议重点从五个方面对中国吹哨人保护制度加以完善,即加强对举报的权利本位认知,加快推进专门立法,对制度执行进行查漏加固,有效提升制度的宣介与激励,以及运用大数据等对制度进行定期评估和调整。

## 一、吹哨人保护制度的相关概念

从词源上看,whistle blower 两词连用可以追溯到 19 世纪。那个时候不管是猎人抑或海员等都可能吹哨的行为,而“吹哨人”最早被用来指称某个职业则是从美国警察和足球裁判开始。而其开始被用来表示现有的象征意义则是从 20 世纪 60 年代开始,并且两个词也开始用连字号相连成为一个复合词,而现在连字号则常常省去,成为了一个专有名词<sup>④</sup>。其中美国的民权活动家拉尔夫·纳德(Ralph Nader)在此概念的发展过程中发挥了重要的作用。拉尔夫·纳德是美国政治活动家、作家、讲师和律师,因参与消费者保护、环境保护和政府改革事业而闻名。纳德的积极行动直接促成了美国消费者保护方面一系列里程碑式的法律获得通过,包括《清洁水法》

① 参见韩旭、齐延平:《论美国法上的“禁止报复性解雇”规则》,《华东政法大学学报》,2017年第2期;栾甫贵、田丽媛:《吹哨者、公司、审计师的博弈分析基于吹哨者保护制度的研究》,《审计与经济研究》,2017年第1期;仇晓光、杨硕:《证券举报人制度:价值源流、规则构成与启示》,《社会科学战线》,2016年第11期;王倩:《保护“吹哨人”的劳动法分析——基于德国司法经验的考察》,《当代法学》,2016年第5期;戴巍:《〈联合国反腐败公约〉视域下中国举报人保护法制发展分析》,《邵阳学院学报》,2016年第04期;詹强:《行政法学视野中的“吹哨人”制度》,《福建行政学院学报》,2016年第4期;鸿鹏、王聪、李真真:《美国科研不端举报人保护制度研究》,《中国科学基金》,2015年第4期;谭洁:《美国〈吹哨人保护法案〉对我国食品安全监管的启示》,《广西社会科学》,2015年第1期;何名祥:《法治下实名举报人保护制度的建立和完善》,《中共贵州省委党校学报》,2014年第1期;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》,《中国人民大学学报》,2011年第3期。

② 宋世勇:《中国举报统一立法研究》,中国社会科学出版社,2016年版。

③ 李卫国:《举报制度:架起公众监督的桥梁》,中国方正出版社,2011年版。

④ Gary Martin, “The meaning and origin of the expression: Whistle-blower”, *The Phrase Finder*, <https://www.phrases.org.uk/meanings/whistle-blower.html>, 2019年5月7日。

《信息自由法》《消费品安全法》《反海外腐败法》《吹哨人保护法》《交通和机动车辆安全法》等。他曾多次被评为“最具影响力的100位美国人”之一,其中包括著名的《生活》《时代》和《大西洋》等杂志组织的评选。他也曾多次作为独立候选人竞选美国总统,并利用这些活动来引起公众对一些主流竞选中被忽视议题以及改革选举人制度的重视。2006年圣丹斯电影节上首映的纪录片《不可理喻之人》,也是以他的生活和作为为主题。纳德也著作等身,独著或合著达二十多本,其中就包括两部于20世纪70年代出版的关于吹哨人的专著<sup>①</sup>。

“吹哨人”对应的英语词汇为“whistleblower”,指的是将所发现的违法违规、危险或不正确的信息或者行为向组织内或组织外进行披露从而拉响警报的人。国际上通常视其主体为雇员。所以,国际劳工组织将“吹哨”定义为“雇员或前雇员对雇主违法违规、危险或不端行为的举报”。经合组织的《反商业贿赂》公约也将“吹哨”定义为“公共部门或私营部门雇员基于善意和合理根据向相关部门举报的行为”。联合国《反腐败公约》对这一概念外延则有所扩大,将吹哨人定义为“基于善意和合理根据而向相关部门举报违反公约条款的任何人”<sup>②</sup>。披露的信息可以按多种方式分类:比如违反组织政策、规章、国家法律法规,危害公共利益、国家安全,以及欺诈和腐败等。吹哨人可以选择对内或对外进行信息披露或者举报。对内,吹哨人可以将其所掌握的信息向组织内部的有关领导报告,如直接主管或更高层级;对外,吹哨人可以向媒体、政府、执法机构等有关组织进行披露和举报<sup>③</sup>。

值得指出的是国外的“吹哨人”和我们通常所说的“证人”“信访人”并不是同一概念,虽然在所指上或有所交叉。正如上面的定义所示,吹哨人是指将其发现的违法违规、不端或不正确的信息或者行为向组织内或组织外进行披露从而拉响警报的人。这就既包括公共部门,也包括私营部门,而吹哨人也不局限于机构内部员工,也不必是一国公民,等等。而证人主要是指在侦办案件过程中向司法行政机关提供证言的人。“信访”制度是中国特有的制度,是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式,向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况,提出建议、意见或者投诉请求,依法由有关行政机关处理的活动,相应的主体则被称为信访人。如果说吹哨是公民监督权的一种实现方式,是公民参与管理国家事务的路径和表现,应当予以激励和保护,那么信访往往是公民利益诉求无法通过常规渠道获得满意解决的情况下而采取的一种非常规路径<sup>④</sup>。所以在实践中,信访主要针对的是公共部门,而且很多也是针对公民个人利益诉求的申诉,而“吹哨”则包括更多对“公共利益”的关注。

吹哨人保护制度,顾名思义,就是对于吹哨人提供保护的一套制度。按照经合组织2016年发布的相关报告,吹哨人保护的定义为:“针对在工作环境中发现并向有关方面披露一切形式不端行为(这种披露带有一定根据而且并非恶意)的吹哨人提供的免于打击报复的法律保护”<sup>⑤</sup>。这也不难理解,不管是在公共还是私营部门,最先发现不当行为的通常都是那些接触相关信息的雇员或者当事人。而如果其披露或者举报得不到支持或者保护,那么公共利益受到损害的风险就会大幅增加。事实上,吹哨人确实面临同事或者上级打击报复,包括恐吓、骚扰、解雇或者暴力侵害等风险。在许多国家,吹哨甚至还可能与叛国或者间谍罪相联系。因此,吹哨人保护制度对

① “Ralph Nader”, wikipedia, [https://en.wikipedia.org/wiki/Ralph\\_Nader](https://en.wikipedia.org/wiki/Ralph_Nader), 2019年5月7日。

② OECD. *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. Paris, OECD, 2011, p. 7.

③ “whistleblower”, wikipedia, [https://en.wikipedia.org/wiki/Whistleblower#Origin\\_of\\_term](https://en.wikipedia.org/wiki/Whistleblower#Origin_of_term), 2019年5月7日。

④ 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》,《中国人民大学学报》,2011年第3期。

⑤ OECD. *Committing to Effective Whistleblower Protection*. Paris: OECD, 2016, p. 1.

于鼓励举报不当行为、欺诈和腐败就显得非常关键。而对吹哨人提供有力的保障对于打击腐败、维护公共利益和安全、支持廉洁营商环境、消除社会不公平正义的现象都有重要意义。

该制度在国际层面影响最为深远的是在反腐领域,并被视为国际上通行的反腐利器而受到所有与反腐败相关的国际组织或者协议所倡导。比如《联合国反腐败公约》第33条就明确指出各缔约国要在法律框架中纳入对吹哨人进行保护的举措。经合组织更是早在20世纪末就认识到吹哨人制度对于反腐倡廉的重要性并在国际上大力提倡。2010年的20国集团峰会上,反腐败工作组也向各国领导人递交了《吹哨人保护立法的指导原则》,2019年召开的日本大阪20国集团峰会则再次推出《吹哨人有效保护高级别原则》,也足见国际社会对于吹哨人保护制度的高度重视。

## 二、吹哨人保护制度的内容

### (一) 历史沿革

吹哨人保护制度在国际上首次亮相可以追溯到经合组织在1998年发布的《关于提升公共服务伦理操守的建议》,该建议发布了专门的吹哨人保护原则。随后,吹哨人保护制度日渐进入国际反腐组织的视野,并在国际上被广泛提倡。比如2005年生效的《联合国反腐败公约》就包括了专门鼓励健全吹哨人保护的条款。经合组织在其2009年推出的标志性的《国际商务交易活动反对行贿外国公职人员公约》中,也要求当时的41个缔约方建立公共和私营部门的吹哨人保护措施。2010年11月召开的20国集团首尔峰会也在全球层面发布了《吹哨人保护的指导原则》。

在国家层面,进入新世纪前后制定专门的吹哨人保护立法的国家有五个,即美国(1989)、以色列(1997)、英国(1999)、南非(2000)、新西兰(2001);从2006年起,推出专门的吹哨人保护立法国家开始大幅增加,比如日本(2006)、加拿大(2007)、荷兰(2010)、韩国(2011)、爱尔兰(2014)、匈牙利(2014)、比利时(2014)、澳大利亚(2014)、斯洛文尼亚(2015)等。在这些国家中,有一半以上选择了适用于公共和私营部门员工的单一专门立法。在不同的法律中包括吹哨人保护条款也同样普遍。在经合组织2014年的一项获得32个国家答复的问卷中,有14国存在分散于不同法律的吹哨人保护条款。这样来看,在采取吹哨人保护举措的国家中,有大约一半的国家采用了吹哨人保护的专门立法<sup>①</sup>。

### (二) 立法框架

吹哨人保护的来源既有国际的也有国内的。在国际层面,《联合国反腐败公约》第33条就要求签约国在各自的法律框架内纳入或考虑纳入对吹哨人的保护。《美洲反腐败公约》《欧洲委员会民法公约》和《非盟反腐败公约》等也都有条款要求缔约国为举报腐败的人提供适当的保护<sup>②</sup>。一些区域组织的“软法”也为吹哨人保护提供了法律支持,比如上面提及的经合组织在1998年发布的《关于提升公共服务伦理操守的建议》和2003年推出的《关于公共服务利益冲突管理准则的建议》,以及2009年标志性的《国际商务交易活动反对行贿外国公职人员公约》等。此外,一些国际层面的人权法也加强了对吹哨人的保护,特别在其是唯一知情人并且处于最有利

① OECD. *Committing to Effective Whistleblower Protection: Highlights*. Paris, OECD, pp. 4~6.

② Inter-American Convention against Corruption, Art. 3(8); Council of Europe Civil Law Convention, Art. 9; and Africa Union Convention against Corruption, Art. 5(6). For a similar provision, see Council of Europe Criminal Law Convention, Art. 22 (a).

于向雇主或公众披露的情况下。比如欧洲人权法院就有两起相关的案子:一起是2008年裁定对一名公职人员因披露非机密文件而遭解雇的行为违反了《欧洲人权公约》第10条;另外一起则以同样的方式对一名国有企业护士因对雇主提起刑事诉讼而遭到解雇提供保护,该雇员控诉该机构“未能提供广告中承诺的高质量的护理而置病人于危险”<sup>①</sup>。

在国内层面,吹哨人的法律保护来源于全面而专门的吹哨人保护立法或者是散见于不同法律中的具体条款。在20国集团中,澳大利亚、加拿大、日本、南非、英国和美国都通过了全面和专门的立法来保护公共部门吹哨人。英国和南非被认为有着最完善和全面的吹哨人保护法律体系,两国的法律框架都将对公共部门和私营部门的吹哨人保护纳入进来。其中英国的框架还涵盖了公共部门职能外包的情况,而南非则明确将这种情况排除在涵盖范围之外。美国是最早颁布专门的吹哨人保护法律的国家,其后来的《萨班斯-奥克斯利法》和《多德弗兰克华尔街改革和消费者保护法》也对美国的吹哨人保护有所补充。后两部法律主要针对私营部门,但也构成保护联邦政府吹哨人不受报复并提供补救的框架的一部分。

除了上述专门立法的国家,还有很多国家是通过散见于一项或多项法律中的条款来对吹哨人提供保护。不过这些条款中的许多规定只覆盖特定的人员或者行为。这些条款有出现在宪法中的,比如中国和德国的宪法都有关于吹哨人保护的内容;也有出现在刑法中的,比如墨西哥;还有出现在劳动法中的,比如意大利和德国。在各国反腐败法中体现对吹哨人的保护最为常见,比如法国、俄罗斯、韩国。公务员法也可能成为吹哨人保护的来源,比如墨西哥的《联邦公务员行政责任法》中就有相关的规定。此外,吹哨人的保护也可源自特定机构的规定。比如环保、食品药品监管、教育等各部门的相关规定。在阿根廷,公众可以向中央反腐败办公室举报腐败,而中央反腐败办公室的规章则对吹哨人的保密和保护等做了规定<sup>②</sup>。

### (三) 保护对象

在保护对象方面,不同具体制度框架会有不同覆盖范围。从范围最窄的只保护公职人员到范围最宽的覆盖所有举报个体的都存在。而如果仔细考察吹哨人群体,则基本可以分为四大类群体,即公务人员、私企员工、短期相关人员、以及涉密人员<sup>③</sup>。

第一,国际上吹哨人保护制度在保护对象方面最为普遍的是公职人员。显而易见,在自由主义视阈中最应该防范的就是执掌公权力的公务人员。公务人员很有可能公权私用,而导致腐败,引发社会最大的不公。

第二,一些国家将私企员工纳入吹哨人保护的覆盖范围,比如20国集团中就有日本、韩国、南非和英国等明确将公务人员和私企员工都纳入保护范围。虽然私企的权力并不像公权力那样在自由主义视阈中那么引发公众关注,但是鉴于现代市场经济的监管需求,私企的各方面依然会影响公众生活,所以私企内部员工对于企业内部的监管不善、欺诈、抑或对公众的安全隐患等的举报自然应该得到保护。这也是将私企员工纳入保护范围的初衷。

第三,还有国家将顾问、承包商、临时雇员、前员工以及志愿者等也列入保护范围,以使得吹哨人保护对象的覆盖没有漏洞。比如澳大利亚的《公共服务法》就要求为机构履行职能的内外举报者提供保护,因此包括外部承包商等。同样,根据英国法律,承包商的举报披露也受到法律

① European Court of Human Rights, *Heinisch v. Germany*, application no. 28274/08, 21 July, 2011.

② OECD. *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. Paris, OECD, pp. 16 ~ 19.

③ 这种分类并非绝对,而且也并不表明中间没有重叠,特别是公务人员和涉密人员的类别。

的保护。更为广泛的保护对象则还包括求职者、失业者、被列入黑名单的人员和家属等。

第四,一些国家的吹哨人保护法明确规定某些类别的公务人员免受保护,例如情报部门或军队等。在一些国家,从事特别敏感工作的公务人员可能会受到特殊的吹哨人立法保护,比如美国的《情报人员吹哨人保护法》就为在美国联邦情报机构工作的人员提供了一些保护<sup>①</sup>。

#### (四) 保护领域

吹哨人保护法的主要目标之一是促进和便利举报“非法,不道德或危险”的活动。因此,关于吹哨人立法应明确界定提供保护的内容领域。例如日本的《吹哨人保护法》明确列出对食品、健康、安全和环保领域违法情况的举报保护。根据日本《不正当竞争预防法》的规定,上述保护条款也适用于举报贿赂外国公职人员的情况。在将吹哨人保护机制应用于打击腐败时,则应在法律上予以明确对腐败进行揭露受到的保护,或更广泛地列明对犯罪举报的保护。后者在南非的《受保护的披露法》中就有所体现。当然,有些腐败情况并不属于犯罪的范畴,但是对其建立保护措施也非常重要<sup>②</sup>。

一些国家在启动吹哨人保护机制方面规定了违规程度的最低限度。例如,美国的保护性披露就要求是“巨大”的管理失误或资金浪费。而其中“巨大”这一限度词不仅要超越可能的意见分歧,而且必须是使该机构完成使命的能力受到牵连。

此外,根据美国法律,对“琐碎”的违规行为的披露不构成受保护的范畴。按照美国联邦巡回法庭的解释,“琐碎”的意思是“可以认为是次要的并且在有意识的工作开展中发生的非故意的失误”<sup>③</sup>。不过联邦巡回法庭也指出对看起来是“琐碎”事情的举报,在某些情况下也可以触发吹哨人保护机制,那就是该揭露旨在表明重复出现的失误<sup>④</sup>。澳大利亚《公共服务条例》也规定,没有义务调查“无足轻重或无理取闹”的举报。

#### (五) 保护内容

吹哨人保护制度需要保护的内容主要包括保护吹哨人免于遭受被吹哨人的打击报复等各种不公正行为。这些不公平待遇或报复的潜在形式可以包括但不限于以下一些方面:对吹哨人或其家属的强迫、恐吓或骚扰;歧视、不利或不公平的待遇;伤害或其他重大犯罪;财产损失;报复威胁;停职、下岗或解雇;降级或丧失晋升机会;转换职责、变更工作地点,降低工资或变更工作时间;纪律、训斥或其他处罚(包括罚款);被列入黑名单(一个部门或行业范围的协议,正式或非正式的,防止一个人找到替代性工作);遭到与保密、诽谤相关的民事或刑事指控<sup>⑤</sup>。而更为基础性的保护举措则包括:明确的立法和制度框架;替代的举报渠道;获得信息和公正的建议;接受匿名举报,包括通过密码进行沟通,奖金发放等;保密性的保证;公共荣誉或奖励;人身安全保护;免于民事或刑事指控的保障。而打击报复后采取的补救措施则包括:改变主管或在工作场所内重新分配工作职责,以确保吹哨人的安全和福祉;临时或永久转移到同等职责和薪酬的职位上;免费获得咨询或其他健康或社会福利服务;恢复前一份工作;恢复被取消的许可证或合同;

① OECD. *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. Paris, OECD, pp. 8 ~ 9.

② OECD. *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. Paris, OECD, p. 9.

③ *Drake v. Agency for Int'l Dev.*, 543 F.3d 1377, 1381 (Fed. Cir. 2008).

④ *Horton v. Dep't of the Navy*, 66 F.3d 279, 283 (Fed. Cir. 1995).

⑤ UN. *The United Nations Convention against Corruption: Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*. Vienna, UN, p. 46.

对打击报复人采取制裁、调离等措施;吹哨人善意推定;吹哨人处于弱势的假定(即举证责任在于打击报复人);可执行的报复补偿;对经济损失和职业预期损失的补偿;对所造成的痛苦获得赔偿<sup>①</sup>。

### (六) 受理及审查

首先,根据举报内容和对象的不同,受理举报的主体可能是多元的。通常的吹哨人保护制度就包括内部举报,向指定机构的外部举报以及对外向公众披露等。比如英国的《公共利益披露法》采用“分层”方法,可以向以下“层级”之一进行披露:第1层级,向雇主或所属机构负责人披露;第2层级,对相关监管机构(如金融服务管理局或税务局)披露;第3层级,向警方、媒体、议会议员和非规定的监管机构提供更广泛的披露。其中对吹哨人进行保护的准入门槛也逐层增加,目的是鼓励内部披露,并将外部披露作为最后的选择<sup>②</sup>。同样,在加拿大,如果没有足够的时间通过《加拿大公务员披露保护法》的其他条款进行披露,而且吹哨人有合理的理由相信披露的行为或者疏忽构成严重罪行,或对人员生命、健康和安全的,或者环境构成实质性和特定的即将发生的危险,只要该披露并未受到法律明确禁止<sup>③</sup>,吹哨人就可以向公众披露。

当然,某些类别的雇员(例如在情报部门工作的雇员)也可能受到较窄的披露渠道的限制<sup>④</sup>。事实上,如果员工披露有关官方机密或国家安全的信息,一些国家可能会采取刑事处罚措施。在对吹哨人保护进行立法时,可以考虑免除对受保护的披露所承担的此类刑事责任,或者仅在通过指定渠道进行披露时才提供保护。例如,在美国,对法律或行政命令明确规定为保密信息的披露是被“法律禁止的”,并且无法获得吹哨保护,不过向该机构的监察长或特别顾问办公室做出的披露则属于例外<sup>⑤</sup>。

在审查方面,大多数吹哨人保护立法都要求举报应是“诚实善意”和“合理根据”的。相应地,不诚实、恶意和无合理根据的披露不会得到保护。诚实的主要含义是说吹哨人确实是这么认为的,虽然其看法可能有误;而善意则主要通过积累的证据去判断吹哨的动机,或者说是主要动机。通常对于吹哨人的动机不纯的指控举证责任在于雇主。对于“合理根据”方面的判断,美国法律是通过一位无利益关联的旁观者在了解基本事实后也能合理做出类似结论为依据。很自然地,故意作出虚假披露的个人不应得到保护。

对于诬告行为,有的国家法律可能实施刑事处罚。比如印度的《公共利益披露和披露人保护法》就明确规定可以对“任何恶意、虚假或误导性的吹哨人”判处最高两年的监禁和罚款<sup>⑥</sup>。但是,吹哨人保护法通常不会对错误性举报实施处罚,并且会对基于诚实性错误作出的披露提供保护。一些更加全面的吹哨人保护法律框架会为吹哨人提供免于遭受诽谤或者名誉损害指控保护,以免对潜在的吹哨行为构成障碍。比如韩国的《私人参与基础设施法》就对因为公共利益进

① [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf), 2019年7月5日。

② Banisar, David, “Whistleblowing: International Standards and Developments (February 1, 2011)”, *Corruption and Transparency: Debating The Frontiers between State, Market and Society*, I. Sandoval, ed., World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D. C., 2011. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1753180>, 浏览日期:2019年7月5日。

③ *Canada Public Servant Disclosure Protection Act* (2005), Section 16.

④ See para. 11 on *U. S. Intelligence Community Whistleblower Protection Act* (1999).

⑤ OECD. *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. Paris, OECD, p. 10.

⑥ *India Bill on Public Interest Disclosure and Protection to Persons Making the Disclosure* (2010), Chapter VI, Section 16.

行吹哨而遭到的损失指控提供保护<sup>①</sup>。

### (七) 跟进与救济

吹哨人保护立法可以指定一个独立机构来受理并调查针对吹哨人采取报复性、歧视性纪律处分的投诉。在加拿大,公共部门诚信专员有权受理和调查有关报复行为的投诉。如果发现侵害吹哨人权利,公务员披露保护法庭可以下令采取补救措施并实施制裁。根据美国法律,特别顾问办公室有权调查并在合适情况下起诉报复者。部门吹哨人保护法也可以设立具体机构来接收举报和处理投诉。例如,根据韩国的《反腐与公民权利委员会法》,韩国的“反腐与公民权利委员会”有权对打击报复吹哨人的行为发起调查。在美国,《多德-弗兰克法案》还要求证券交易委员会设立吹哨人办公室,与吹哨人合作,处理其问题和投诉,并帮助证券交易委员会确定对吹哨人的奖励<sup>②</sup>。

此外,吹哨人的保护还应提供司法救济渠道,以使其能获得公正的判决。比如英国的《公共利益披露法》允许吹哨人上诉到雇佣法庭。同样,南非的《受保护的披露法》规定因为披露而遭受或可能遭受职业伤害的雇员可向包括劳动法庭在内的任何具有司法管辖权的法院提起诉讼<sup>③</sup>。根据美国法律,联邦雇员吹哨人还被允许向功绩制保护委员会和美国上诉法院提起诉讼,而不是依靠特别调查办公室进行起诉。补救措施包括最终裁决前的过渡期救济以及对于报复举措不可挽回情况下的经济赔偿等,包含对吹哨人的工资损失以及遭受痛苦的补偿<sup>④</sup>。

当然,立法也可能对赔偿数额加以限制。例如,根据南非的《受保护的披露法》,对于工作中的伤害,损失不得超过相当于12个月的工资总额,而对于不公平解雇损失则不能超过24个月的工资总额<sup>⑤</sup>。一些G20国家还对报复吹哨人的雇主实施刑事处罚。如前所述,在美国,《萨班斯-奥克斯利法》对打击报复人可以判处最高10年徒刑和/或罚金。

### (八) 宣介与激励

吹哨人保护立法应该辅以有效的宣传、沟通和培训。正如1998年经合组织《关于改善公共服务道德行为的建议》所述,向员工宣介其吹哨的权利和义务是必不可少的。一些G20国家也在法律中明确规定了这一点。例如,在美国,《职业安全与健康管理法》要求联邦机构发布有关吹哨人保护的相关信息,以便让员工了解与受保护披露有关的权利。同样,在法国,国家信息与自由委员会发布了关于实施举报系统的指导方针,其中包括需要向潜在吹哨人传达明确和完整的信息<sup>⑥</sup>。一些国家也有专门的非政府组织为潜在的吹哨人提供咨询、鼓励和协助等。

此外,为了鼓励举报,一些G20国家采取了奖励制度,包括金钱奖励。例如,在美国,《虚假陈述法》允许个人代表政府进行起诉,以追回被贪污或者滥用的公款,并可获得所追回金额的高达30%的奖励<sup>⑦</sup>。《多德-弗兰克法案》则授权向成功披露原始信息的吹哨人提供所追回资金10%到30%的奖励。韩国的吹哨人保护立法也有相关奖励的规定,金额可以高达200万美元。

① *Korea Private Participation in Infrastructure Act (2010)*, Article 14(4).

② OECD. *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. Paris, OECD, p. 13.

③ *South Africa Protected Disclosure Act (2000)*, Section 4(1).

④⑤ D. Banisar, *Whistleblowing: International Standards and Developments*, (2009), p. 32.

⑥ *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés Guidelines for the Implementation of Whistleblowing Systems (November 2005)*, Article 4.

⑦ *False Claims Act*, 31 U. S. C. § 3729.



印度尼西亚法律则规定向帮助防止和打击腐败的吹哨人授予“感谢奖牌”<sup>①</sup>。

### (九) 定期评估

一些 G20 国家也采取措施定期评估其吹哨人保护制度的有效性。例如日本的《吹哨人保护法》明确规定在“该法生效大约五年后,政府将审查该法的执行情况,并采取必要改进措施”<sup>②</sup>。系统收集数据和信息是评估举报系统有效性的另一重要手段。例如在美国,功绩制保护委员会通过对员工展开问卷调查以了解其作为吹哨人的经历情况<sup>③</sup>。这些举措在评估实施吹哨人保护立法方面的进展发挥着非常重要的作用。

## 三、国外学界对吹哨人保护制度意义的论述

国外学界对吹哨人保护制度的意义主要是从个人和社会两个层面进行论述。

从个人层面来说,健全吹哨人保护制度有利于公民个人自由和民主权利的实现。事实上,西方学界在论证吹哨人保护制度时从这个角度切入最为普遍。这种个体自由和民主权利主要包含两方面的内容。一方面针对吹哨人来说,吹哨是公民言论自由和监督权的体现。比如有学者就将吹哨人受到保护的权利视为“无恐惧的言论自由”<sup>④</sup>。在这类学者看来,吹哨人往往在权力结构中处于劣势,容易受到打击报复,因此存在种种压力和不敢说出真相的恐惧。但是对这些不端或者违法行为的曝光对于维护公共利益有着非常重要的作用。如果知情人在第一时间能完成“吹哨”,从而拉响警报,并引起有关方面的迅速介入和成功解决,那么很多事故就可以避免,这可以挽回很多财产损失,甚至拯救很多无辜的生命。我国的宪法就明文规定了公民对于国家机关和工作人员的各种监督举报权利,这在 G20 国家中也是比较独到的。另一方面,对于吹哨人之外的公民个体,吹哨人保护制度有利于实现其知情权。事实上,在西方自由民主的背景中,公民的民主权利并不限于选举投票,而且包括参与和监督政策执行。对于很多会影响其切身利益的举措,公民也有知情权,而吹哨人保护制度则是打破机构对于信息垄断的重要保障。该制度也是激进民主的重要推手,因为代议制民主往往更加依赖人民的精英代表或者体制化的官僚群体,而激进民主则寻求绕开精英实现直接的民主和监督。此外,吹哨人保护制度对于弱势群体提供了个人保护,比如在幼儿园受到虐待的幼童,校园里受到性侵的学生,等等。

在社会层面,吹哨人保护制度有利于维护社会的公共安全和利益,并提升企业和其他各种社会组织的社会责任。事实上,吹哨人保护制度的一大特征就是与公共安全和利益密不可分。正因如此,一些国家的吹哨人保护立法直接是以公告利益为名,比如英国、澳大利亚、匈牙利都推出了《公共利益披露法》,而韩国的则是《公共利益吹哨人保护法》。在提升企业等组织的社会责任方面,主要是该制度有利于提高内部人员对于违法违规或者不端行为的披露和举报,从而对企业切实履行社会责任形成威慑和压力。经过几十年的不断努力,美国的企业界在吹哨人保护方面已基本已形成共识,并在其伦理守则中包含了吹哨人保护的条款。此外,加强吹哨人保护也是企业

① Law No. 31 of 1999 on the Eradication of the Criminal Act of Corruption, Article 42.

② Japan Whistleblower Protection Act (2004), Supplementary Provisions, Article 2.

③ D. Banisar, *Whistleblowing: International Standards and Developments*, (2009), p. 41.

④ Abraham Mansbach, “Whistleblowing as Fearless Speech: The Radical Democratic Effects of Late Modern Parrhesia”, in David Lewis & Wim Vandekerckhove eds., *Whistleblowing and Democratic Values*, The International Whistleblowing Research Network, 2011, [http://whistleblowers.dk/ArkivPDF/whistleblowing\\_and\\_democratic\\_values\\_3rd\\_jan\(1\).pdf](http://whistleblowers.dk/ArkivPDF/whistleblowing_and_democratic_values_3rd_jan(1).pdf), 2019年7月23日。

等机构进行风险管理的重要手段。与通常的将吹哨人看作是麻烦制造者相反,吹哨人往往有助于企业的风险管理,因为吹哨人能帮助企业更好地识别并纠正内部存在的弊端或者错误行为。

#### 四、健全吹哨人保护制度对我国的多重意义

第一,健全吹哨人保护制度能满足改善政治生态的系统性需求。只要存在权力而权力的运行又得不到有效制约和监督就有可能发生腐败。这种生态式的腐败需要系统性的应对方案,而吹哨人保护制度则满足了这一要求。它不仅覆盖政治领域的所有权力运行网络,而且对于其他领域的腐败,比如食品药品安全、环境污染、学术、医疗、教育等领域的腐败也能起到惩处和威慑作用。这种着眼于“内部人”将组织内部潜藏的违法信息向外界传递,打破了上下级组织或者政府与企业之间信息不对称的格局,从而加强政府监管,促成政府与公民的合作<sup>①</sup>。党风政风民风都是相互影响相互渗透的,刘少奇早在几十年前就说过,“只要社会中还有这些恶浊东西[“自私自利、阴谋诡计、官僚主义等各种恶浊的东西”],社会中还存在着阶级,存在着剥削阶级的影响,那末,在共产党内也就难免或多或少地存在一些恶浊的东西”<sup>②</sup>。所以要对社会所有“以权谋私”的现象进行宣战,能覆盖公私部门的吹哨人保护制度无疑是一件利器。

第二,健全吹哨人保护制度有助于补充和完善当前我国以自体监督为主的监督体系。以权谋私现象的症结不在于权力没有制约,而是监督出了问题。事实上,在我国权力高度集中的环境下,基本上没有哪一级的权力不受到更高级别权力的制约。体系内的监督机制也并不少,有人大监督、纪检监察监督、司法监督、审计监督等,但是效果不尽如人意。这一方面是习近平总书记所说的监督“失之于宽、失之于松、失之于软的问题”<sup>③</sup>,另外一主要的原因则是这些监督同属于自体监督或者叫同体监督,而后者可能因于利益的羁绊而常常显得苍白无力,甚至形成官官相护的潜规则。另外,也确实存在着“上级监督太远,同级监督太软,下级监督太难”的问题。上级太远,并不掌握实际情况,包括一些黑幕信息等,而同级监督则存在权力不够大的问题,下级则更不用说了,在权利没有足够保障而“县官不如现管”的情况下,下级不敢监督、吹哨上级。在反腐败斗争的治标阶段,我们主要采用了“巡视”等利器,也确实取得了立竿见影的效果,但是长远来说还是应该加强自下而上的监督,毕竟公众能发挥数量及近距离的优势,因此健全吹哨人保护制度无疑是一种重要的战略选择和补充。它不仅能带来外部,比如社会上的个体公民以及一些组织等的监督,而且也能鼓励内部下属或者平级的监督、吹哨,从而弥补上级监督时信息不对称的劣势问题。它也能当前方兴未艾的网络反腐提供指导和规范。在我国当前的反腐倡廉斗争中,网络反腐发挥了重要的作用,但是网络反腐本身面临正当性缺失的窘境,因为它并不是法律法规所认可的一种正规合理途径。在一定意义上,正是因为完善的吹哨人保护制度的缺失才导致了公民正规吹哨渠道的淤塞以及网络吹哨等新型路径被开拓并受到人们青睐。

第三,健全吹哨人保护制度有助于消解社会资本的反向作用。近年来腐败走向的一大特征就是从个体和单一层面走向多主体和多形式的网络结构。这正好适应了中国传统关系社会和熟人社会的特征。所谓社会资本,就是指存在于社会关系网络中并能够被行动者投资和利用以便实现自身目标的社会资源,它在很大程度上正是腐败网络形成的政治社会结构根源。正如一位

① 詹强:《行政法学视野中的“吹哨人”制度》,《福建行政学院学报》,2016年第4期。

② 刘少奇:《刘少奇论党的建设》,第150页,中央文献出版社,1991年版。

③ 习近平:《在第十八届中央纪律委员会第六次全体会议上的讲话》,《人民日报》,2016年5月3日。

学者分析的那样,从社会资本的视角看来,腐败网络“是利益主体通过控制关键位置和节点,建立起内部高度信任和规则严密的封闭式网络体系,利用公共权力从外部攫取资源在内部实现资源共享”;其中核心的节点位置往往是被掌握着公共权力的公职人员、资源垄断者或其亲属所占据,他们能够凭借权力、职务、地位等因素获得大量的核心信息和重要资讯,并让这些信息在所属的特定网络体系中流动,从而实现权钱或者其他方面等价的交换<sup>①</sup>。社会资本的投资性和集聚性、转换性和连续性、消极制约性等又分别导致了腐败网络的强化性、复杂性和难于退出的特点。腐败网络和社会资本的交融强化导致的后果则是正式制度的疲软和潜规则的盛行,“法不责众”投机心理的增强,腐败网络内部信任关系的异化,以及阶层的固化等<sup>②</sup>。

完善的吹哨人保护制度之所以对社会资本的负向作用有所消解,就在于其对吹哨人的保护、激励、救济等为从内部攻破腐败网络创造了条件。在腐败网络中,成员间彼此熟悉对方的社会关系和社会活动范围,熟悉各自的底细,而且上下游为了生存和平衡,彼此常存在着单向控制或相互控制的强迫联动关系,从而使内部成员间形成共赢共溃的强大内聚力。腐败网络一旦出现被撬开的风险,就会招致周边节点的暴露和整个网络的瓦解,所以一个局内人想退出、吹哨等都必须承担极高风险。局外的知情人士也会对于揭发检举持有退缩和迟疑的态度<sup>③</sup>。如果有完善的吹哨人保护制度,则会使腐败网络被曝光的概率大大提高,尤其是“吹哨人”的安全和利益得到足够的保障,然后再辅以必要的“公共精神”培育以及物质激励的话。事实上,对腐败网络内部的“离间”手段也有很多。有学者就提出了针对腐败中攻守同盟的利益背反方案,比如将行贿受贿分为受贿阶段与完成阶段:在受贿阶段,只要受贿者主动坦白,则他不但无过,反而有功,而对行贿者则予以惩罚;在完成阶段则相反。这样,在任一阶段都有且只有一方获利并且有且只有一方受损,于是形成双方利益与风险的多重背反<sup>④</sup>。这种“离间”策略无疑也为从内部攻破腐败网络提供了一个好的思路和方向。

第四,健全吹哨人保护制度切合了十八届三中全会全面深化改革决定的目标追求。众所周知,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。而健全吹哨人保护制度无疑对于这两方面都是极大的促进。首先,它可以促进对我国现行制度的完善和发展。国内不少学者都主张通过推进民主政治建设谋求我国政治生态的改善。健全吹哨人保护制度属于民主政治建设的范围,是实现公民监督权、知情权的具体制度安排。其次,它有助于推进国家治理体系和治理能力现代化的建设。国家治理不同于传统管理的主要区别在于两个方面:一是在党和政府领导下,治理主体更加多元,有更多来自社会组织、公民等的参与;二是治理的运行向度既有自上而下的管理,也有自下而上的参与。很明显,健全吹哨人保护制度无疑对于发挥公民监督作用、提升公民参与意识都有重要的作用。

第五,健全吹哨人保护制度有助于培育公民公共精神和推进民主政治建设。社会资本负向作用的发挥,很大程度上就和公民公共精神的缺失有关,而这后者恰恰依赖于制度环境的支持才能得到培育。而“吹哨”,则主要是通过一整套完善的制度安排来激发起公民对于一切公共事务的关注和监督热情,从而真正实现社会主义国家的人民当家做主本质属性。至于对于民主政治的推进,这本身就是主权在民的体现,也是对宪法第十一条规定的公民监督权的实现。吹哨人保护制度的健全无疑有助于增强公民的赋权感(获得感),从而增强对国家的认同。这也有助于官本位观念的消解和人身依附关系的终结。这种民主思路也呼应了毛泽东在回答黄炎培如何跳出

①②③ 殷盈:《社会资本视域中腐败网络生成的过程与后果》,《南京师大学报》(社会科学版),2015年第6期。

④ 邓曦泽:《反腐新思维:以利益背反打破攻守同盟》,《廉政文化研究》,2012年第1期。

“其兴也勃焉”“其亡也忽焉”的“历史周期律”所给与的答案：“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，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”<sup>①</sup>

第六，健全吹哨人保护制度有助于塑造我国良好的国际“履约”形象，并缓解国际意识形态压力。如前所述，吹哨人保护制度已成为国际反腐利器并被不少国际组织和协议所倡导。因此积极借鉴国外实践经验健全我国的吹哨人保护制度不仅有利于塑造我国在国际上的“履约”形象，比如履行《联合国反腐败公约》和20国集团峰会发布的指导原则等，而且这种虚怀若谷、有容乃大的姿态和行动也将有助于彰显和坚定我们的“四个自信”。

## 五、我国吹哨人保护制度现状及完善建议

我国的吹哨人保护制度从无到有，逐渐完善，并日益得到中央的高度重视。事实上，我国是世界上少数在宪法中就有相关保护吹哨人条款的国家，比如我国宪法第四十一条就规定“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。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”。我国的刑法、刑事诉讼法等法律也有相关条款。此外，还有一些专门的部门法规也做了相关规定，比如《最高人民检察院关于保护公民举报权利的规定》（1991）、《人民检察院举报工作规定》（2014修订）、《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》（1996）等。2016年3月，中央深改组审议通过了最高检起草的《关于保护、奖励职务犯罪举报人的若干规定》，随后由最高检、公安部、财政部联合印发。该规定完善和细化了保护举报人的职责分工、保密、保护措施、对报复行为的处置，保障监督措施，有力地推动了举报人保护工作的制度化和规范化。

虽然取得了上述的一些成绩，但是我国吹哨人保护制度还不完善，还有一些值得改进的地方，主要体现在如下几个方面。

第一，在认知层面，对于举报的工具主义认知色彩较浓，而对于公民举报的权利本位认识不足，这也是导致公共利益面向的举报偏少，不利于公共精神的培育。因此，各界应端正对于举报的认知，特别是从实现宪法赋予权利，改善政治生态，推进民主政治建设，激发公共精神，缓解国际意识形态压力等高度去认识健全吹哨人保护制度的意义。

第二，在制度设计层面，虽然我国当前各个监管机构基本都建立了举报制度，扩展了举报渠道，包括使用新媒体等，规定了相应的吹哨人保护措施，但是还没有系统保护吹哨人的专门立法。现有的相关条款散见于不同的法律法规，而且法律层面的规定多是原则性、笼统的，在司法实践中缺乏可操作性。上述最高检2016年出台的规定也只是针对职务犯罪吹哨人的保护。而一部全面而专门的立法不仅较之于分散的条款具有更高的可见性，同时它也更容易实现对所有部门，包括私企员工举报的全覆盖，而且便于统一管理和规范。这也有助于要求或激励私企实施控制措施以提供和便利举报，比如通过内部控制，伦理和合规项目，明确的反腐方案，欺诈风险管理等。

第三，在制度的执行方面，对吹哨人的保护、救济、激励，对打击报复人的惩罚等都未做到无漏洞和强有力，因此导致吹哨人会担心遭到打击报复，所以出于自身安全的考虑，除非不得已，一般不愿进行实名吹哨，甚至对于匿名吹哨也会有所顾忌。这一方面是因为吹哨人保护制度的执

<sup>①</sup> 黄炎培：《八十年来》，第149页，文史资料出版社，1982年版。

行本身就是世界性的难题,另一方面则是因为我国的相关规定还不完善。因此,可以考虑采取如下一些举措:1. 通过可诉讼化加强对吹哨人和被举报对象双方的程序正义的保护,包括落实保密措施等;2. 切实防止任何形式的歧视性或隐性报复行为,包括解雇、停职或降级、其他纪律处分或纠正措施、重新分配任务、绩效评估、关于薪酬、福利、奖励、教育或培训的决定、要求接受医学检查、或职责、责任或工作条件等其它的重大变化、在遴选、复职、任用或晋升等人事变动方面的歧视行为;3. 严厉打击骚扰、侮辱、威胁和任何其他形式的明显报复行为;4. 免除吹哨人刑事和民事责任,特别是诽谤和违反保密法方面的指控;5. 在有初步证据显示存在打击报复行为后,雇主有责任证明对举报者造成损害的措施是出于举报以外的原因。

第四,在制度的宣介和激励方面,虽然当前的实践也做了很多工作,但是还有不到位的地方,比如在员工的入职培训和入职手册中应该加入相关内容,在每个机构或企业的宣传栏里面也应该长期张贴,在对于举报的物质激励方面也可以考虑借鉴国外一些国家的“罚金分成”的做法。只要结果有利于社会及公共利益,或可以不用考虑吹哨人的主观动机。此外,还可以考虑引入非政府组织,通过非政府组织帮助吹哨人分析举报的风险,提供具体的咨询和建议,从而促进一些公益组织与举报制度进行对接,更好地激发社会组织的公益职能。

第五,在制度的评估方面,应该在顶层设计中就有预先考虑,并定期审查吹哨人保护的有效性,收集和分享相关数据,适时进行政策和制度调整等。

总之,上述五个方面值得我们从顶层设计角度认真思考和研究。在每一个具体方面我国也可以借鉴国外的成熟做法。作为吹哨人保护制度的一个后来者,我国完全可以博采他国之长,并结合自己的国情制定一套行之有效的制度。这样,我们旨在务本的反腐倡廉制度建设又将迈上一个新台阶,权力被进一步关进制度的笼子里,而我国的政治生态也会进一步得到净化。

作者:彭成义,中国社会科学院世界经济与政治研究所(北京市,100732)

(责任编辑:林立公)