

# 健全完善澄清保护机制研究

陈艳红

(黄河科技学院商学院 河南郑州 450042)

**摘要:**中央和地方层面通过各种会议、文件、法律法规等形式从不同角度明确澄清保护的相关问题,为澄清保护提供制度支持。但是目前澄清保护方面没有形成系统化的制度,具体可操作的程序不足,没有形成一个集举报、澄清、补偿、宣传、教育等一体的全面且切实符合现实工作情况的工作机制。在制度建设层面,需要细化澄清保护机制相关问题,对澄清保护的范围、方式、时间、地点、责任追究作出细致统一的规定。在工作效率层面,需要多部门协调。在后续保障方面,需要建立关怀机制,完善落实保障措施。

**关键词:**澄清保护;检举控告;干部;纪检监察

**作者简介:**陈艳红(1983-)女,汉族,湖北仙桃人,硕士,黄河科技学院商学院副教授,研究方向:法学。

**基金项目:**2022年河南省教育系统廉政专题研究项目:健全完善澄清保护机制研究(项目批准号:2022-HKYLZ4)。

对中央国家机关领导和其他国家部门人员的违法违纪失职情况提起申诉、控告和检举,是我国的宪法和法律所给予每一个公民的根本的权利。在全面深化全面从严治党背景之下,合理正当的举报“具有重大的政治参与,利益表达,权利救济,纠纷解决等职能,充当着社会‘安全阀’的角色”。进入新时期以来,随着党和国家民主监督制度的不断完善,以信访、投诉等为主要方式的民主监管制度在促进党风廉政建设、防范和惩治腐败活动方面的效果更加突出,在强化政府职权监管、保障领导干部履职尽责等方面的效果也尤为明显。

## 澄清保护相关概念界定

举报是公民享有的一项基本权利,对于监督干部正确行使权利、净化政治环境具有非常重要的意义。对于据实举报并且查证属实的是不需要澄清的,只有对于不实举报才需要澄清。不实举报又可以分为误告、错告和诬告,诬告不仅涉及到干部澄清的问题,还涉及到对举报人责任追究的问题,所以弄清据实举报与不实举报的区别、错告与诬告的区别是建立澄清保护机制的理论前提。

举报、据实举报与不实举报。“举报”一词在《现代汉语词典》中的解释是“向有关单位检举报告(坏人坏事)”。举报可以界定为由全体公民群众、法人或其他组织依法行使宪法赋予的权利,向行政司法机构或任何其他国家机关揭发有违规、违法或违纪行为的活动。按照举报信息的真伪,可以把举报内容分成据实举报和不实举报二种。据实检举是指公民群众在依法行使检举权力之

时,如实地向相关部门提交被举报人的真实状况或者犯罪事实信息。不实检举则是指行为人指控他人具有严重违法的犯罪事实,而对其所提控的犯罪事实全部或者部分不符合客观实际情况的举报。由此可见,据实检举和不实检举的范畴划分更加清晰。

误告、错告和诬告。将不实举报进行细分,可以进一步分为误告、错告和诬告三种。误告是指举报人自己在法律认知上存在错误,或者把别人的违法或违纪举动看成是被举报人做出的错误而做出的检举控告。错告指的是举报人在认识上没有明确的概念,而去信访部门进行了与现实不符的举报。诬告则是通过捏造事实,伪造证据,来故意陷害或告发他人,意图使他人受到追究问责的控告或举报,严重的甚至涉及违法犯罪。这三种不同情形的不实举报结果是不同的。误告的行为人主观上没有过错,只是对对象的认识发生了偏差,待查清事实后针对事实上的被举报人进行举报即可,最后可能转变为据实举报。错告与诬告陷害主要的区别,就是二者的举报人在主管方面存在区别。“错告指的是,在对实情一无所知的情况下,将错误的事实上告,没有任何的主观故意,而且也不必然会有时间上的特殊性或主体与客体之间的人际关系上的冲突等情形”;而所谓诬告陷害则是指诬告者为了主观目的,而有意编造、虚构或者歪曲事实而告之,“同时,还经常有冤假错人和被冤假错人之间的矛盾,犯罪的发生时间有可能是在被冤假错人获得晋升的重要时候,犯罪的内容一定是能够引起纪委和上级机构关注的纪律问

题”。对于诬告陷害在刑法方面可能构成“诬告陷害罪”，在效果方面可能使干部受到不良政治影响、名誉损失，对被诬告的对象要进行澄清正名。

澄清保护的内涵。“澄清”作为一个词语，在字典上有三种意思：1.清亮；2.将混乱变得更清明，比喻为肃清纷乱局面；3.将事情弄清楚明白(认识、问题等)。澄清保护中的澄清主要指的是第三种含义。澄清，是指纪检监察部门及其他机关经过一定的法律程序、通过特定的方式、在适当的时间范围内，对经过组织调查核实后认定为接受了不真实举报并造成了重大负面影响的有关人员予以厘清是非，从而恢复名誉，消除严重的负面影响。保护的基本含义是针对不真实信息进行澄清，可以让干部干事为创业工作卸下负担，从而保护工作人员的积极性、创造性，保护一方政治生态。澄清保护机制涉及到澄清保护的范畴、澄清保护的程序、澄清保护的方式、澄清保护的时间等问题。

### 澄清保护机制的现状分析

当前中国经济形势不断发展，改革创新事业步入崭新的时期，特别是随着当前国际经济压力加大，反腐倡廉工作的高压势头仍然不减，国家保持了反腐工作倡廉无禁区、全覆盖面、零容忍的态势，上至国家级领导干部，下到基层党员，有腐必查，有责必追，导致一些干部因为怕出错而不愿作为。越是有担当，敢做决定，有责任心的人，就越有可能被不实的举报；公心较强、坚持原则不让步的党员，更有可能遭到虚假举报；在改革创新道路上，越有闯劲，越有作为，就越有可能受到不真实的批评。这让一些干部的工作积极性受到了打击，不敢动，不敢为。因此，一些地方干部产生了不愿作为、不敢担当，踟躇不前，顾虑多、没激情的想法，使得有些改革的举措不能得到高质高效的实施。面对这些问题，中央和地方层面通过各种会议、文件、法律法规等形式从不同角度明确澄清保护的相关问题，为澄清保护提供制度支持。

中央层面的相关意见和规定。2016年1月，习近平总书记在“深入贯彻落实十八届五中全会精神”座谈会上发表主旨讲话，提到了“三项区别开来”，即把领导人员在全面推进改革时，由于经验不足、进行先试而产生的失败和问题，同明知故犯的违规违法现象区别开来；把在上级没有明确禁令的探索性实践中的失败和问题，同上级明确命令停止后却仍然我行我素的违规违法现象区别开来；把为促进发展过程中的无意失职，和人为谋取私利的严重违规违法现象区别开来。

2016年10月，《关于新形势下党内政治生活的若干准则》在十八届六中全会上通过，其中明确提出了“党要为敢承担的党员干部承担，为敢负责的党员干部担

责”“健全容错纠正激励机制，容忍干部工作中尤其是改革创新中的失败”“党员干部、组织若受到诽谤、诬告和重大失实举报，要尽快为其澄清和正名”等。

2018年5月，中央办公厅印发《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》，要求对诬告陷害行为都要予以详查，并要完善容错纠正的制度，为敢于负责的党员领导干部撑腰。这一连串行动，也表明了中央对党员干部不实举报澄清、辟谣、正名的重视，对继续推进反腐倡廉运动和全方位从严治党，形成党内风清气正从政氛围的信心。

2020年4月，中央纪委国家监委印发《关于做好失实检举控告澄清工作的意见》，规定了开展澄清工作的主要原则、澄清正名的适用情形、澄清方式和具体工作要求，要求积极稳妥开展不实和失实检举控告澄清工作，维护党员、干部合法权益，引导群众如实检举控告、抵制歪风邪气，实事求是、严肃认真地为担当者担当、为负责者负责，切实保护党员、干部干事创业积极性。

地方层面相关规范性文件。在《中华人民共和国监察法》和《意见》发布以后，全国各地已经开始了为干部的不实举报进行澄清正名，容错纠错和鼓励干部敢于担当负责的意见和制度已经逐步出台，截至目前，已经有北京、天津、吉林、内蒙古、安徽、河南、云南等14个省、直辖市、自治区出台了澄清正名、处置诬告陷害的相关规定和办法。这些省市的做法，充分体现了我国纪检监察部门对不实检举和诬告陷害的高度重视，也释放出了澄清与正名工作越来越规范化、机制也日趋完善的重要信息。

从这14个地方制定的指导意见和工作办法内容来看，有以下共同特点：一是明确了不实举报、诬告陷害、澄清正名等基本概念的含义以及具体行为表现。二是普遍确立了依纪依法、实事求是、审慎从严、属地管理、分级负责、严格程序、惩处与教育相结合等工作原则。三是都规定了澄清正名的适用情形、不予澄清正名的情形，以及澄清的程序和形式；四是绝大部分工作办法中规定了对诬告陷害行为的查处和责任追究，引导和威慑群众要如实举报，从源头上减少对干部的诬告陷害行为。五是部分实施办法中规定了巩固澄清工作效果的一些后续措施，如谈心谈话、回访、典型案例公开报道等，这些措施很周全、很有必要。六是部分工作办法明确了要追究在查处诬告陷害和澄清正名工作中不履职相关组织和责任人责任的情形。

### 澄清保护机制的问题审视

就目前的现状来看，虽然全国多个省市已经开始为干部的不实举报进行澄清正名，对于不实的指控和调查以及对干部的澄清正名，虽然已经逐渐形成了一些关于

这方面的意见和制度,但是因为在执行法律的时候,纪检监察机关还存在着重举报轻正名、重公权维护轻私权保障的认知上的误区,使得这一方面的澄清正名工作进度比较慢。

不实举报量大影响澄清正名工作效率。随着现在网络的发达,举报途径畅通无阻,随着群众维权意识的提升,信访举报的数量逐年攀升。但这也产生了很多问题,无实质内容的举报、失实举报、重复举报等信访举报占整体举报很大一部分比例。这些不实举报或者恶意举报需要纪检监察机关去核实、去处理,这占用了大量的公共资源,造成了行政成本的浪费,影响了对干部澄清正名工作的效率。而利用信访举报的途径对他人进行恶意诋毁的诬告行为也阻碍了干部的正常履职行为,扰乱了社会风气和秩序,破坏了政治生态。

制度层面缺乏细化规定。从《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党党员权利保障条例》《中华人民共和国监察法》《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》《关于做好失实检举控告澄清工作的意见》等方面,构建起了一套完善的高层管理体制。在地方层面,截止目前有14个省、自治区、直辖市和部分地级市出台了澄清正名工作相关意见和办法,但从机制建立的总体情况来看,仍存在一些有待明确细化之处:

一是由于上述党内条例和制度规范中,针对不实举报澄清正名的条款较为原则和笼统,并没有对澄清正名的适用范围、时限、方式等作出细节性规范,而各地在具体实施过程中也没有与这些制度规范相匹配的具体实施细则或操作措施,致使存在着制定依据不到位、工作规范不统一、澄清方式不合理、澄清地点信息不公开等问题。

二是尽管部分区域根据自身实际也制定了相应的工作办法和实施方案,但发布的主体普遍限制在省级层面,市和市以下层面普遍缺失。此外,制度规范大多以红头文件的形式为主,还没有提高到地方立法层面上。

三是在实施中,对于举报者的行为方式、意图等问题往往无法正确界定,“对于具有不同主体、不同行为方式的诽谤,应该怎样对其进行判断和处理,同时还需要具备什么样的条件才能移送司法机关等,还需要对有关的制度规定进行更多的明确”。

澄清保护部门协同机制不畅。从制度执行效果来看,关于对领导干部不实举报澄清保护的多主体协同、全流程涵盖、全周期跟进的模式已初见雏形和不断完善,有力地推动了澄清正名工作的全面开展。在实际中仍面临着亟待解决的问题,大致有这样三个方面:

一是信息查证渠道有限,取证困难。按照“举报必查”的原则,纪检监察部门在开展调查核实工作时,往往

会遇到报告信息繁杂或没有证明线索的现象,而且多数报告均属匿名举报,增加了调查取证工作和信息甄别的困难度。在调查时,由于部分公众怀有疑虑,故意躲避谈话、不配合调研工作的现象也屡见不鲜,使得纪检监察部门获取信息的途径更加有限,从而降低了调查取证工作的效率。

二是部门之间联动性不强,工作周期长。调查取证的工作点多面广,要求纪检监察、组织人事部门、公安、检察机关等多部门的配合与协调,而在具体操作上,因为一些单位的部门合作与沟通关系并不顺畅,所以整体的联合协调工作成效不甚好,在一定程度上也阻碍了调查工作进展。

三是信息分类优先级不明确,信息澄清发布不及时。纪检监察机关在收到检举后,应当在专业性综合研究的基础上对各种检举信息根据紧急重要、紧急不重要、重要不紧急、不紧急不重要的原则进行排列,而在实践中此项工作却常常被忽视,对各种检举信息内容的调查取证和澄清正名均衡用力、平行推进,致使存在着澄清信息发布不及时的现象,从而错失了调查取证和澄清正名的好时机。

### 健全完善澄清保护机制的对策

逐步形成“党员为事业负责、组织为党员干部负责”的良性社会氛围,离不开坚实的体制保障和不断地实践探索。2020年5月,中央纪委国家监委印发了《关于做好失实检举控告澄清工作的意见》,为澄清保护的深入开展提供了基本依据。但是在实际操作过程中仍然存在着效果不佳的情况,需要从完善举报制度、细化制度建设、建立部门协调机制、配套保障巩固措施来健全完善澄清保护机制。

规范完善信访举报工作。健全信访举报机制,既可以有效解决群众的信访诉求,也利于减少不实举报的数量,从源头上减少澄清正名工作量,提高效率。对举报件实行“点对点”式的流转,建立转送分流、办理处置、督办核办、统一备案、归档销号等处置等闭环程序,加强信访室和各个部门间的信息沟通和反馈机制,提高办事效率。同时要通过宣传教育和学习培训提高群众对信访举报的认识,通过畅通渠道规范信访举报行为,加强来信、来电、“网上信访”和“民情短信”的处理力度,还要大力开展干部联系群众工作,干部要当好党的政策宣传员和纠纷调解员,防止矛盾激化。

澄清保护制度建设精细化。各地、各部门需要以法律规范和党内法规为基础,根据当地实际情况,制订并发布不实举报澄清保护工作实施细则,对举报案件的受理、查证、澄清等程序规范展开详尽的规定。

在澄清保护的基本原则方面,要遵循公平公正的原

则,纪检监察机关对信访举报的核实,或者对不实举报进行澄清正名,都要以客观事实为依据,按照有关规定和程序进行。

在澄清保护的适用范围方面,具体包括以下几种:对所报告的情况,经过纪委和监察部门的调查和确认,所报告的情况完全是虚假的,并产生了不好的影响;经过纪检监察机关调查核实后,所反映的问题有一部分是真实的,但是根据“三个区别开来”的要求,已经做出了容错纠正的认定,并且应该进行澄清;接受问题线索的单位对其进行了说明和纠正,并经所在单位的纪委和纪委的集体讨论同意后,可以进行具体的工作;其它确实需要说明的事项。

在澄清方法上,首先,要通知被举报的干部所在的工作单位,并在需要的时候,将相关问题的相关信息转交给其领导机关,以使其得到进一步的澄清;二是对受到举报的干部有负面影响的,在所涉对象的情况下,可以进行个别说明或召开澄清会议,向社会公布有关情况;三是对所反映的问题,如有升迁、审查、任命等问题,也要向组织人事、用人等有关部门进行及时的说明;四是对被举报的干部在互联网等公共媒介上引起的负面效应,纪委监察机关在核实后,可以联合宣传部门,采用适当的形式予以解释和澄清,并在需要的时候,在新闻媒介上公布,为被错误的、不实的、错误的、被诬告的干部提供一个良好的形象。

在澄清正名的程序方面,一是提出,这可以由被举报干部申请提出,也可以由组织研判提出;二是受理,纪检监察机关或相关部门受理举报后,要在一定时间内(一般7个工作日);三是复查,即复查案件的情况,复查案件的处理过程,并写出书面的核查结果,并作出结论,提交上级批准;四是核准,受理机关要研究对被申诉的干部,用什么方式进行澄清;五是澄清,由受理机关根据被报告的干部的意见,在规定的时限之内,以适当的形式进行说明。

在责任追究方面,对不实的告密者要严格查处。要构建并健全按照违法程度区别对待的责任追究制,在制度规定上,以不实举报的不同情况为依据,具体分为以下几个部分:对于事实认定片面、主观没有陷害诋毁意向的举报,应该采用批评劝诫和教育引导的方式,端正其正确行使权利的思想认识。对那些为了一己私利和诬告而进行恶意捏造事实的举报人员,要坚持“零容忍”,并视其违反法律的严重程度,对其进行严厉的问责。对被举报人的名誉权益构成侵害的,应当对被举报人进行民事侵权行为的损害承担责任,或者对被举报人进行罚款、拘留等治安和行政处分;对于不实的指控,应当对不实的指控予以

追究。如果被举报的人是一名党员或者是被调查的人,按照《中国共产党纪律处分条例》或者《中华人民共和国监察法》,给予他们党纪或者政治上的处罚,并向有关党组织、单位或者部门提出建议,对被举报的人进行错误的举报,以获得其不正当的利益。

提高澄清保护工作效率。一是加强各部门的配合,增强工作的合力。调查和证据收集的工作比较复杂,必须要有多个部门通力合作,方能有效地进行。针对这种情况,应该对纪检监察机关的带头办机关和牵头部门进行明确,组建一个由组织人事、公安、检察等多个部门共同参加的联合调查组,对各个部门的职责和任务进行详细的阐述,并利用定期召开联席会议等方式,对工作的进展和安排进行全面的综合和共享,并对在调查取证中遇到的困难问题和解决办法展开集体会商。同时,纪检监察部门身为牵头部门,应该强化对各个成员部门工作的督促和监督,如果发现对调查工作出现了无故拖延、敷衍、推诿扯皮的现象,或没有在规定时间内完成工作分工的情况,或为利益相关人说情开脱、予以包庇的情况,应该严厉追究有关部门和责任人的责任,坚决避免出现权力滥用的情况。

二是引导群众积极参与,从大众中吸取智力和力量。要始终将普法教育和群众参与有机地结合起来,利用信访举报宣、典型案例进社区等形式,对信访举报的工作流程和冤枉陷害的后果进行了全面地宣传,并让他们主动地去进行调查,从而消除他们不敢举报的疑虑,让他们能够更加顺畅地进行查证。纪检监察部门可根据案件复杂程度及当地实际建立虚假信息线索举报奖励制度,对群众举报,要立即兑现奖金,要对举报人进行严格的执行,以此来调动公众的积极性,创造出一个良好的举报环境。

## 参考文献

- [1]李巍.法治视野下信访制度的改革路径[J]行政与法,2015年第12期
- [2]吴业国,吴祖昱.诬告行为的释因逻辑及其治理路径研究[J]华南理工大学学报(社会科学版),2018年第3期
- [3]刘纪研.如何追究诬告陷害行为党纪责任[N]中国纪检监察报,2016年12月14日
- [4]刘鸿池.建立干部容错纠错机制引领干部迈入干事新常态——关于建立干部创新工作容错纠错机制研究[J]党史博采(理论),2017年第7期
- [5]中共中央办公厅.关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见[J]社会主义论坛,2018年第6期
- [6]陈璐,宣轩.如何理解和把握<规则>有关查处诬告陷害行为的规定?保障合法权益 保护干事创业积极性[J]中国纪检监察,2020年第12期