

数据安全法律问题研究

引文格式: 马少猛, 马瑞凤. 隐性腐败治理的大数据模式: 风险防范与机制构建 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2024, 25(5): 13-22.

隐性腐败治理的大数据模式: 风险防范与机制构建

马少猛, 马瑞凤

摘要: 隐性腐败是腐败的一种变异形式, 其具有行为方式隐蔽、暴露可能性低、因果关系认定难等典型特征。传统治理模式难以有效治理隐性腐败, 而具有时效性、全程性优势的大数据技术能有效弥补传统治理模式之不足。因此, 在隐性腐败治理中引入大数据有其必要性。然而, 大数据的运行方式及主导者的趋利本性导致大数据治理模式在数据质量、个人隐私、技术专制方面存在风险。纪检监察机关应尽可能规避大数据治理风险, 构建一套系统的数据治理机制, 形成稳定的隐性腐败大数据治理模式。

关键词: 隐性腐败; 大数据; 治理机制

作者简介: 马少猛, 法学博士, 河北省社会科学院法学研究所助理研究员; 马瑞凤, 湘潭大学法学院博士研究生。

基金项目: 河北省社会科学基金一般项目“基于大数据的隐性腐败治理机制研究”(HB23ZZ002); 湖南省研究生科研创新项目“纪检监察执纪执法指导性案例制度研究”(CX20230576)。

中图分类号: D262.6; D669.8 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2024.05.002

一、问题的提出

党的二十大报告指出“要坚持受贿行贿一起查, 惩治新型腐败和隐性腐败”^[1], 中国共产党第二十届中央纪律检查委员会第二次全体会议再次强调“坚决查处新型腐败和隐性腐败”^[2]。当前, 腐败问题仍存, 各种隐形变异的隐性腐败层出不穷, 反腐败斗争形势依然严峻复杂。相对显性腐败而言, 隐性腐败在行为方式、因果关系、法律性质、暴露可能性等方面具有不显著性, 由此, 隐性腐败受到越来越多学者的关注。然而, 学界尚未对隐性腐败的定义或内涵形成统一观点。从已有研究来看, 基本形成了两种观点: 其一, 认为隐性腐败内涵表达的重点在于“隐”, 比如有学者认为隐性腐败是“公职人员借助公共权力和职务、利用隐蔽的非法方式获取利益的行为”^[3]; 其二, 认为隐性腐败内涵表达的重点不在于“隐”, 比如有学者认为隐性腐败“不是其手段或形式是否隐蔽, 而在于违法犯罪性质不明显, 法律界限模糊”^[4]。本文认为隐性腐败是腐败的一种变异形式, 行为方式隐蔽, 暴露可能性较低, 行为与受益结果之间的因果关系难以直接认定, 行为的法律性质也难以认定。从隐性腐败的行为方式来看, 其更注重利用技术和网络实施腐

败行为,有针对性地规避法制监管。这种行为难以被发现,即使被发现,搜集证据也将耗费更长时间。从隐性腐败的因果关系来看,有些腐败主体利用“影子公司”谋取不正当利益,有些腐败主体利用虚假交易完成利益输送,有些腐败主体采用期权方式受贿。若要认定行为的违法犯罪性质,必须深挖相关人员的利害关系、行为与受益结果之间的因果关系。换言之,因隐性腐败具有多主体、跨时空等特点,鉴别隐性腐败因果关系的难度也随之加大。因而,加大对隐性腐败的惩处力度,构建并完善隐性腐败治理机制,成为治理隐性腐败的重要选择。

二、隐性腐败治理的破困之举

隐性腐败的行为主体既包括公职人员,也包括公职人员的亲属等利害关系人,行为方式包括网络技术、期权、虚假交易等等,行为方式和受益结果之间的因果关系具有间接性。隐性腐败的特殊性决定了治理隐性腐败面临诸多挑战,比如,受益者形成的利益团体使隐性腐败发现难、取证难、认定难。为摆脱这些困境,有必要引入大数据技术,提高隐性腐败治理效能。

(一) 引入大数据治理隐性腐败的优势

1. 提升隐性腐败治理的时效性

传统的反腐方式主要为讯问、询问等,不仅耗费较多的人力和物力资源,而且面对暴露可能性较低的隐性腐败,甚至难以发挥作用。与传统的反腐败方式相比,引入大数据技术治理隐性腐败能够提升隐性腐败治理的时效性,即及时性和有效性。及时性是对发现和处理隐性腐败行为的时间要求。大数据技术处理、分析信息的容量大、速度快,有助于精准析出与腐败行为相关的信息和数据,为纪检监察人员节省搜集证据的时间。此外,通过大数据技术对各类信息和数据进行分析,能够较为准确地预测腐败风险点,使纪检监察人员掌握潜在的腐败风险,压缩权力寻租的空间,及时遏制隐性腐败行为的发生。比如江苏昆山市纪委监委通过构建权力运行监督“数据铁笼”对群众反映强烈的问题展开专项治理,自2022年以来,该市纪委监委开发对比监督模型14项,发现疑似问题1996个,累计立案查处65人,快速突破了案件查办难题,在被调查人闭口不谈的情况下,仍能获取关键性证据^[5]。有效性是对信息、数据质量的要求。隐性腐败主体、行为方式复杂,相关信息繁多,因此,准确提取与案件密切相关的有效信息、数据是重点与难点。具备全面、客观、精准特征的大数据技术,有助于准确发现、掌握隐性腐败的蛛丝马迹、事实证据,能够确保腐败分子无法逃脱系统的监控,进而消除隐性腐败治理盲区。例如,四川省成都市郫都区纪委监委通过大数据监督平台查询到涉案当事人及关联人员的出行记录、银行流水以及相关工程项目等数据。该案中的当事人在数据分析结果面前交代了违纪违法事实,并提供了行贿人姓名,行贿人均在大数据分析名单中^[6]。

2. 助推隐性腐败治理的全程化

传统的反腐方式注重事后的调查、惩治,缺乏事前的预防预警,而大数据技术能够贯穿隐性腐败治理的全过程,形成集事前预防预警、事中调查、事后决策于一体的系统性、整体性治理体系。在事前预防预警方面,大数据对监督事项进行分类,并利用风险识别等技术,分析行为的发展规律、腐败风险,向纪检监察机关精准推送预警信息,从源头上纠正公职人员隐藏的腐败行为。例如,浙江玉环市纪委监委通过建立大数据分享云等平台,监控评估腐败交易,对发现的问题进行全程跟踪、捕捉线索^[7]。在事中调查方面,大数据技术能有效破除各部门之间的信息壁垒,极大地促进信息共享,确保腐败线索能及时反馈给纪检监察机关,在最大程度上实现监督主

体资源的整合。在事后决策方面,通过大数据技术抓取到的相关信息、数据具有客观性、全面性、精准性,能够为纪检监察机关的决策提供客观可靠的依据。

(二) 隐性腐败大数据治理模式存在的风险

大数据在隐性腐败治理中的应用提升了治理时效性,助推了治理全程化,使隐性腐败治理呈现信息化,推动了隐性腐败治理方式的变革。然而,大数据技术独特的运行方式使大数据在部分领域取代人的主体地位并成为决策者,加之数据主导者的趋利本性,导致隐性腐败大数据治理模式在数据质量、个人隐私、技术专制等方面存在风险。

1. 数据质量风险,导致隐性腐败治理成本增加

真实可靠、及时准确的数据是提升隐性腐败大数据治理模式效率的基础。然而,纪检监察机关并非直接获取数据的公权力机关,其需要通过系统内部自下而上的传递或者与其他职能部门的沟通协调才能获得数据。此种情况下,数据质量得不到保证。比如,数据源真实性、数据更新速度、数据互通程度等都存在问题。首先,数据源真实性问题。真实可靠的数据能为后续调查提供方向指引,更重要的是能够在前端预防阶段发挥效用。隐性腐败在行为方式和因果关系上具有隐蔽性和间接性,虚假的公职人员信息会进一步模糊调查的方向。在实践中,仍然存在党员领导干部不如实报告个人有关事项的情况,这为领导干部隐身幕后搞利益输送提供了可乘之机,无疑也加大了查处隐性腐败的难度。其次,数据更新速度问题。数据得到有效及时的更新是保证数据生命力的关键。纪检监察机关或者其他职能部门没有及时更新数据,纪检监察机关便难以准确获取行权数据,无疑会降低纪检监察机关对腐败问题的感知度^[8]。最后,数据互通程度问题。全国各地纪检监察机关建立了自己的监察数据平台,但尚未实现数据共享机制,也尚未形成统一的数据编制标准。此外,在不同部门之间,因存在信息差,纪检监察机关最终获取的数据可能与原始数据存在差别,进而影响治理效率。

2. 个人隐私泄露风险,导致群众反腐参与度降低

信息公开使得监督治理效能有所提升,然而,在强调利用信息公开消除权力监督盲点的同时,也应关注个人隐私保护的问题。各地纪检监察机关建立了举报平台、大数据监察平台等网络举报、监督平台。此类平台记录了举报主体、公职人员的个人信息,具有可查性、可追溯性,更涉及群众隐私,以至于在实践中存在公职人员利用职务之便倒卖个人信息的问题,这是对群众隐私的严重侵犯。此外,因多数监督部门的技术人员有限,不得不通过公开招投标的方式将举报平台、大数据监督平台交由监督系统之外的专门技术公司进行设计,这无疑增加了隐私泄露的风险。伴随着隐私泄露风险的增加,举报人可能会被腐败分子及其家属威胁,进而影响群众对公权力机关的信任度。有学者通过数据分析表明,公民的信任度与公民参与治理的积极性呈正相关^[9]。因此,即使通过利用大数据治理隐性腐败能够提升治理效能,但此种治理方式存在泄露隐私的风险,进而影响群众对公权力机关的信任度,并最终影响群众参与腐败治理的积极性。

3. 技术专制风险,导致监督者产生惰性

大数据技术能够快速获取数据,并利用算法分析数据,进而为使用者提供辅助性决策信息。其中,利用算法分析数据的过程是归纳式逻辑,即:首先对历史数据进行分析并予以分类,进而得出不同的结论;然后分析新数据,对比新数据与原始数据相似度高的特征;最后预测新数据具有原始数据所对应的结论^[10]。可见,归纳式将一般事物的共性运用于个别事物中。然而,由于事物具有个性,仅仅通过简单的归纳式会忽略事物的特殊性,不利于做出真正公正的决策。此外,采用此种逻辑方式确实提高了人脑处理问题的速度,人们甚至将更多的决策权交由大数据技

术,使大数据技术在一定程度上成为决策主体,即技术权力也正在形成,而原本应是主体的人被客体化。基于此,大数据技术逐渐主导人类,人们在享受技术带来便利的同时,也增加了惰性,并逐渐成为大数据技术操纵的对象。

三、隐性腐败大数据治理模式的风险防范

大数据在各领域的应用是未来发展之势,从隐性腐败治理的实践来看,大数据与隐性腐败治理的融合愈发紧密。若担忧大数据在隐性腐败治理中的风险暴露而放弃利用大数据,无异于因噎废食。因此,纪检监察机关应积极防范化解大数据可能给隐性腐败治理带来的风险,确保大数据在隐性腐败治理中的应用价值得到最大程度的释放。

(一) 加强顶层设计,统筹数据监管

数据源的真实性、合法性、合目的性影响着数据的使用,而纪检监察机关并非获取一手数据资料的公权力部门,且工商、行政等系统,特别是同一平台不同模块之间的信息互通程度低,这进一步影响纪检监察机关深挖问题线索。为解决公权力机关间数据互通共享问题,应从顶层设计上制定数据沟通衔接制度,避免因数据分散而产生的治理效能低下问题。从顶层设计上来看,我国不断加强对数据要素的研究,党和国家也把充分发挥数据要素价值提升到重要战略高度^[11]。在市场经济领域,数据作为一种生产要素,其流动性的增强也会带动其价值的提升^[12]。同样,在隐性腐败治理领域,数据也是重要的要素之一,数据在不同部门之间的流动也会促进数据在隐性腐败治理中价值的实现。为实现数据在不同部门间的流通,仅依靠大数据技术是远远不够的,还应从制度层面入手,积极制定数据沟通衔接制度。具体而言,一是统筹好隐性腐败治理与大数据之间的关系,在保证数据质量的基础上为隐性腐败治理提供数据价值;二是纪检监察机关与行政、工商等系统建立数字伙伴关系,积极开展数据互通合作,共同开发使用数据资源;三是结合隐性腐败的典型特征,积极制定大数据在隐性腐败治理中的基础性规则,明确数据共享的范围、程度、方式等。

海量、全面的数据是利用大数据治理隐性腐败的基础。利用大数据治理隐性腐败首要解决数据监管问题。数据监管是对大数据的系统性、完整性进行管理。依据《中华人民共和国数据安全法》(以下简称数据安全法),工业、电信、公安、国安、网信等部门承担各自领域的数据监管职责。可见,我国在数据监管方面表现为多部门共同治理模式,在该模式下可能出现数据不兼容或者隐瞒真实数据的问题。此外,由于多部门间不存在上下级关系,无法保证最新数据能流通到监管部门。为保证数据质量以及纪检监察机关在数据使用过程中的合法、合规、合目的,必须统筹数据监管。具言之,一是建立溯源制度并完善追责制度。溯源制度是对数据源进行追溯的制度,有利于在发现数据质量问题之时进行倒查,帮助落实责任。从技术角度来讲,为保证数据有源可查,应详细记录数据采集、汇总、分析、结果生成等阶段的数据上传、增删、修改、查看主体及相应的内容,即通过构建数字链路记录相关人员操作数据的行为^[13]。此外,由于我国采取多部门共同治理模式,因此在数据标准方面可能存在分歧。统一的数据标准需要由统一的数据监管机构制定。因而,可在我国现行的法律框架以及组织架构下建立统一的数据监管机构,负责制定、解释数据标准,进行数据监管^[10]。从公职人员角度来讲,要加强对公职人员职业道德的培育。就国家机关所处的地位来看,其工作人员的职业道德,实质上是一种政治道德^[14]。公职人员职业道德的基本要求之一是廉洁奉公。对公职人员而言,将廉洁奉公落到实处要提高自我修养;对

国家机关而言, 要加强廉政建设, 扩大反腐倡廉教育的渗透力, 进而引导公职人员提供真实可靠的个人信息, 保证数据来源真实合法。追责制度是追究违法开展数据处理活动的行为人责任的制度。虽然, 数据安全法等法律规范规定了相关法律责任, 但是, 在实践中相关法律规范落实难, 且对于掌握数据源的公职人员缺乏规制手段。因而, 有必要完善外部追责制度, 追究提供虚假个人信息的公职人员的责任, 追究违法上传、增删、修改、查看数据的公职人员的责任。二是建立数据动态更新制度。纪检监察机关若要实现数据的价值, 必须保证其监督平台能够快速响应大数据的变化。如果监督平台没有根据外部数据源的变化而及时更新, 其做出的决策可能与实践存在误差。因此, 应结合隐性腐败治理对大数据及时性的应用需求, 建立数据动态更新制度。该制度既包括大数据技术层面, 也包括人力层面。前者可基于隐性腐败相关数据本身、数据对决策的影响、纪检监察机关对数据的实际应用需求等, 建立非固定周期的动态数据更新模型, 从而保证数据动态更新的及时性^[15]。后者主要通过制度规制数据更新的及时性, 比如进行不定期抽查基础信息数据, 并将该责任落实到相关人员。

(二) 建立数据安全合规管理体系, 稳妥防范隐私泄露风险

利用大数据治理隐性腐败的最大风险来自数据安全, 数据安全既关乎公民个人隐私, 又关乎国家安全。为避免隐性腐败治理风险, 必须建立数据安全合规管理体系。目前, 较为成熟的合规体系当数企业合规管理体系, 国际标准化组织已发布《合规管理体系要求及使用指南》(ISO 37301: 2021), 我国有关部门也发布了《中央企业合规管理办法》《合规管理体系要求及使用指南》(GB/T 35770—2022) 等, 这些文件都可为建立数据安全合规管理体系提供指引。合理建设数据安全合规管理体系是防范隐私泄露风险的关键, 因此, 需要建立以数据安全合规管理制度、数据安全合规组织机构及其主要职能、数据安全合规风险识别与评估、数据安全合规奖惩、数据安全合规培训与教育等五个方面为主要内容的数据安全合规管理体系。

1. 数据安全合规管理制度

虽然, 数据安全法、《中华人民共和国个人信息保护法》等法律强化对数据安全的防护, 注重保护公民隐私, 但是在经历大数据技术一系列操作后, 如何提升公民对大数据技术的信任成为利用大数据治理隐性腐败的关键。因此, 有必要使大数据在隐性腐败治理中走上规范化道路。在建立统一的数据监管机构的基础上, 制定纪检监察机关、行政与工商等系统以及与国家机关合作的企业得以遵守的制度, 保障数据安全合规管理有制度依据, 该制度主要内容有: 针对隐性腐败典型特征的利用大数据治理隐性腐败的行为规则; 数据安全合规风险评估; 合规奖惩、合规培训与教育、合规文化建设; 等等。

2. 数据安全合规组织机构及其主要职能

数据安全合规组织机构是数据安全合规管理体系建设和运行的责任主体^[16], 可在全国设立独立的组织机构, 即数据监管机构。该机构在数据安全合规方面的职能主要是: 制定数据安全合规管理制度; 组织开展数据安全合规风险评估; 组织合规检查并督促持续改进; 受理数据违规举报并展开调查; 开展数据安全合规培训与教育。

3. 数据安全合规风险识别与评估

数据安全合规风险识别是指识别数据收集、使用过程中的安全风险; 数据安全合规风险评估是对识别到的安全风险进行等级分类。公权力机关在利用大数据行使职权的各个阶段都存在相应的数据安全风险, 不同机关、不同职权、不同事项的数据安全风险程度、发生率不同, 应在确定风险等级后制定相应的应对方案, 及时处置数据安全风险。

4. 数据安全合规奖惩

只有通过惩戒违规行为,奖励合规行为,才能在参与隐性腐败治理的主体间形成一种合规和道德文化^[17]。首先,在实施数据安全合规管理制度的过程中,数据监管部门应明确对违规行为的处分,利用惩罚机制对公职人员及相关企业人员产生威慑,形成约束。其次,适当的激励奖励政策也能促进数据安全合规管理制度的实行,比如对于遵守数据安全合规管理规定的单位、公职人员、相关企业,应以绩效考核等方式予以奖励^[18]。

5. 数据安全合规培训与教育

为保证数据安全合规管理体系在所有参与隐性腐败治理的主体范围内产生切实的效力,必须进行数据安全合规培训与教育。换言之,只有保证相关政策、制度、规则在公职人员内部、相关企业间得到了传达,数据安全合规管理体系才能真正发挥作用。在培训与教育主体方面,可以邀请治理隐性腐败的监督部门以及在数据安全合规方面有丰富经验的人员授课。在培训与教育客体方面,所有参与隐性腐败治理的主体均应接受数据安全合规培训。在培训与教育方式方面,可以通过印发数据安全合规相关政策、数据安全合规制度等方式强化数据安全合规理念,还可通过线下授课的方式开展教育培训活动。

(三) 优化数据权力运行,明确数据工具属性

大数据技术应用不当可能会使监督者产生惰性,监督者甚至可能成为技术权力操纵的对象。因而,在利用大数据治理隐性腐败的过程中,纪检监察机关等使用大数据技术的公权力机关要发挥主体作用,明确大数据的工具属性,强化技术伦理意识,利用人机回圈技术,规避大数据带来的技术专制风险。

首先,明确大数据的工具属性,规制技术权力运行。跳出“唯技术论”的思维,警惕大数据技术在隐性腐败治理中的泛滥,防止纪检监察机关的主体地位丧失。在利用大数据治理隐性腐败的过程中,要明确大数据的工具属性,把握好技术使用界限,避免对大数据技术的滥用,从而消解人的主观能动性。此外,大数据技术采用归纳式运行逻辑,易导致技术权力运行的机械化,且由于监督部门缺乏专门技术人才,大数据技术的建构主要依靠技术应用公司完成,若技术应用公司丧失公共性,必然影响隐性腐败治理效能^[19]。因此,还需规制技术权力的运行,以制度约束技术权力,一是要防止公权力主体利用数据获利,二是要防范技术应用公司利用技术获利。其次,平衡技术伦理意识,克服技术运行机械化。在大数据技术的运行逻辑内,其认为将通过归纳式得出的结论应用于未决事项以实现绝对多数人的利益,而忽视少数人的利益是正当的。这是受大数据运行逻辑影响的结果。因此,要使大数据的运行更符合人类社会的公平正义,还应强化技术伦理意识,克服技术运行过程中的机械化。在设计大数据的运行规则时,除为其注入简单的归纳、运算法则,还应引导大数据向技术伦理转变。比如,为实现隐性腐败的治理,可在其运行规则中将党和国家相关政策、党纪法规等作为隐性腐败治理的依据和实现目标^[19]。即通过注入社会治理方面的价值,塑造更多符合隐性腐败治理目的的力量和元素,使算法伦理和社会伦理在隐性腐败治理中相互平衡,避免数据应用的机械化。最后,利用人机回圈技术,归还决策权于人类。人机回圈认为,在算法决策过程中,若遇到诸如伦理、道德风险等机器无法做出最优解答的问题时,将决策权归还人类,通过人的智慧弥补机器的不足^[20]。随着大数据技术的发展,人们在享受数据便利的同时,也产生了思维惰性,人类在许多领域的主体地位也越来越受限,甚至成为被机器指挥的对象,人独一无二的地位受到威胁。因此,除了在大数据的运行规则中注入社会伦理,更应利用人机回圈技术,让决策权掌握在人类的手中,规避技术存在的伦理、道德等风险。

四、构建隐性腐败大数据治理模式的机制

数据是开展隐性腐败大数据治理的必要且重要的资源,从不同部门繁杂的数据到隐性腐败数据,从隐性腐败数据到预警模型,从预警模型到决策,需要一套系统的数据治理机制,以规避数据在隐性腐败治理中的风险,并形成稳定的隐性腐败大数据治理模式。

(一) 健全预防性治理预警机制

预警机制早期主要应用于军事、气象领域,是指通过监测系统,发现相关军事、气象信号,并向有关部门汇报该信号,以便及时采取应对措施的机制。由于预警机制能提升问题线索发现质效,也逐渐应用于腐败治理领域。所谓隐性腐败的预警机制是指纪检监察机关等监督部门将收集到的公职人员的行权、个人资产等信息,与通过收集公职人员腐败信息而建立的预警模型进行适配,判断公职人员是否将要实施隐性腐败或者是否处于实施隐性腐败之初,并对其采取预警、预控等措施的机制。通过健全隐性腐败大数据治理模式中的预警机制,一方面,能够使公职人员从事隐性腐败行为的暴露概率增加,进而其有可能放弃隐性腐败行为;另一方面,能够将监督转向抓早抓小、更全面的模式。具体而言,隐性腐败的预警机制主要包含以下过程:一是公职人员隐性腐败信息数据的录入。此类数据既包括涉隐性腐败的公职人员的行权数据、收入数据,也包括公职人员行使职权中的相关经费支出数据,还包括公职人员配偶、子女及其配偶等亲属和身边工作人员的收入数据,同时还包括反映涉案主体关系的信息数据等。二是数据分析与预警模型的建立。该程序主要是指对前期录入的公职人员隐性腐败信息数据进行分析并建立预警模型。分析内容主要包括:涉案主体及主体间的关系,比如亲友关系、上下级关系、政商关系等;隐性腐败的行为方式,比如办“影子公司”当“影子股东”、虚假交易、期权腐败、政商“旋转门”、“逃逸式辞职”等^[21];隐性腐败行为产生的受益结果及形式,比如电子卡券、以低于市场价格获得的财物、文玩玉器等^[22];隐性腐败行为与受益结果之间的因果关系;隐性腐败多发领域,比如建设工程、企业投融资等领域。通过剖析上述内容,可归纳隐性腐败的典型特征,进而建立相应的动态预警模型,该预警模型应析出隐性腐败的关键词,从而帮助纪检监察人员快速判断公职人员的行为是否属于隐性腐败行为。此外,还可在建设工程、金融等领域设立符合各领域特点的专门预警模型。三是公职人员行权、个人资产等信息数据的录入及适配。该程序是指将公职人员的信息数据录入数据系统,与隐性腐败预警模型中的数据进行比对,分析二者之间是否存在差异,判断该差异的存在是否具备合理性,对于存在明显差异的数据,可进行二次关联检验,以确认该公职人员是否存在隐性腐败行为^[23]。四是隐性腐败行为预警。隐性腐败行为预警是指当公职人员信息数据超过隐性腐败预警模型的预警阈值时,纪检监察机关等监督部门会接收预警模型发出的腐败预警,进而核实相关信息,依照相关法律和党内法规的规定,对可能或者正在实施隐性腐败的公职人员采取警示措施,及时终止隐性腐败^[24]。其中,警示措施主要依据《中国共产党纪律处分条例》《中华人民共和国公职人员政务处分法》作出。五是隐性腐败行为预控。隐性腐败行为预控相较于预警而言是强制性更强的措施,对于无法通过预警而终止隐性腐败行为的公职人员,只能对其采取更为严厉的预控措施^[25]。比如,依据《中国共产党纪律处分条例》对其作出撤销党内职务的处分,或者依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》对其作出撤职的处分。

(二) 建立跨部门治理协同机制

各地纪检监察机关等监督部门建立的大数据监督平台,虽然能够保障该机关及时掌握本机关相

关数据资源,但由于各公权力机关未形成统一的数据编制标准,也没有统一的数据管理部门,容易导致数据治理过程中的整体性效能不足。因此,建立跨部门协同机制成为发展隐性腐败大数据治理模式的战略选择。为保障跨部门协同机制的建立及其可持续性发展,需要明确协同目标,从组织建设和协同制度入手,实现大数据技术和协同机制的深度融合。隐性腐败无论如何变异,在本质上都是违纪违法的腐败行为,由于其行为方式隐蔽、暴露可能性低、因果关系认定难,且在建设工程、金融等领域多发,因而成为监督盲区,更需要对隐性腐败行为抽丝剥茧,加强纪检监察机关同行政等机关的沟通协调,消除监督盲区。纪检监察机关同其他公权力机关的沟通协调工作是一项系统性、整体性工作,能否持续发挥纪检监察机关同其他机关的协同作用,影响隐性腐败治理效果。基于此,首先,明确纪检监察机关与其他公权力机关的协同目标,即在保证数据安全性和保密性的同时,打破公权力机关的数据孤岛,整合各部门数据资源,充分共享跨部门的反腐数据,形成跨部门的隐性腐败协同治理模式。其次,加强组织建设^[25]。跨部门协同治理关系各主体间的协作行动,因此必须理顺各主体的关系,加强组织建设。从顶层设计来看,建立从中央到地方的数据监管机构,充分发挥好数据监管机构的职能,通过组织的调整优化实现数据监管的整体性。从现有各类数据管理主体来看,着眼于各类公权力机关协同发力,根据不同部门、不同地方、不同业务、不同功能设计跨部门跨区域的协同网络,明确协同方式,打破部门、地区、专业障碍,推动完善各类主体的协调贯通体系。最后,制定协同制度。将参与跨部门协同治理的公权力机关的行为纳入制度框架内,避免因制度缺失导致责任推脱,甚至影响跨部门协同治理的长效发展。协同制度的设计重点是将有关数据治理、数据监管的制度进行精细化和统一化,通过明确的制度建设使各部门形成共识并展开有效行动^[26]。具体制度内容可包括各部门主体的职责权限、主体责任、奖惩制度等。

(三) 构建大数据治理循证决策机制

随着大数据在腐败治理领域的深入,逐步形成了全周期、全流程的腐败治理模式,但随之而来的是技术专制风险。因此,为避免陷入技术专制主义,防止大数据剥夺人在腐败治理中的主体地位,同时,也为落实“十四五”规划纲要关于“加快构建数字技术辅助政府决策机制”^[27]的要求,有必要构建大数据治理辅助决策机制。在大数据时代,传统决策方式难以应对数量庞大、内容复杂、流动性强的数据要素,而数据要素代表政策、治理结构等社会要素,换言之,传统决策方式在应对政策、治理结构变化时存在不足^[28]。因此,需要整合代表社会要素的数据要素,以用于社会治理。同理,传统的决策方式也难以应对大数据时代隐性腐败的治理问题,基于此,大数据治理循证决策机制可为我们提供新路径。循证决策机制源于医学领域,后来逐渐应用于心理学、司法等社会学领域。所谓循证决策是指依据证据进行决策^[29]。在隐性腐败大数据治理模式中引入“数据—证据—决策”的循证决策机制,能够将纪检监察机关等监督部门收集的数据转化为证据,并将符合隐性腐败治理目标、相关政策的证据作为决策的依据,由此可避免技术专制风险。具体而言,大数据治理循证决策机制的建构由机制运行路径、基本理念组成。一是机制运行路径,该路径是一条从数据到证据、从证据到决策的路径。数据是循证决策机制的起点,数据本身反映了公职人员的行权信息、个人财务状况等真实信息,这些信息背后的隐性关系则可以通过大数据技术以更加全面、客观的方式呈现出来,进而使代表公职人员真实信息的数据成为纪检监察机关做出预警或预控等决策的依据。虽然数据可以通过向证据转化的方式成为决策的依据,但只有有效的证据才能成为做出决策的可靠依据。因此,在“证据—决策”的进程中,必须筛选有效证据。有效证据既要符合公众的价值偏好和智库的社会知识,又要具有科学性^[28]。只有兼具公共性、真实性以及科学性的证据才能在纪检监察机关做决策时发挥核心作用。二是基本理念,

应当始终坚持人是隐性腐败治理的主体这一理念,充分认识大数据的工具属性,并善于运用技术与政策、专家协同的方式评估和使用数据。

(四) 筑牢全过程治理监督机制

纪检监察人员虽然是治理隐性腐败的主体,但其本身在面对隐形变异、翻新升级的腐败行为时,也没有天然的“免疫力”,必须以更高的标准要求自己,提高自身免疫力,切实解决“灯下黑”问题。为此,要筑牢全过程治理监督机制,将监督融入隐性腐败大数据治理模式的全过程。首先,把“三不腐”理念贯穿到隐性腐败大数据治理模式中去。以习近平同志为核心的党中央将马克思主义监督理论与中国传统廉政文化、中国监督实践相结合,创新性地提出了一体推进“三不腐”的反腐败理论^[30]。不敢腐、不能腐、不想腐所蕴含的内在理论逻辑表明,三者是相互联系的整体,具有系统性。不敢腐强调通过高压惩治的方式,提高对腐败分子的震慑能力。不能腐强调制度体系的严密性,消除权力真空和死角。不想腐强调教育党员干部形成思想自觉,从根本上消除腐败。要以案促改,总结归纳纪检监察人员隐性腐败的典型案例,并通报曝光,开展警示教育;破除关系网,斩断普通行贿人和纪检监察人员之间的关系链条,消除隐性腐败滋生的土壤;加强廉政文化建设,提高纪检监察人员的党性觉悟,促使纪检监察人员明确权力边界,规范执纪执法。其次,完善内控机制^[31]。一是完善数据权力配置和制约监督机制,细化分解数据权力在隐性腐败治理中的应用,建立预警、调查、决策等工作的相互衔接协调制约机制,实现预警与调查分开,调查与决策分开,防止因权力集中于一个部门而导致的先入为主问题;记录纪检监察人员利用数据的行为,将行为记录及时转化为数据信息,以便落实监督责任,提高监督质效。二是健全信息公开和外部监督机制,积极主动公开反腐败工作流程,及时发布社会关注度高、与人民群众关系密切的相关数据,自觉接受人民和舆论的监督。三是落实治理责任。明确各级纪检监察机关以及各部门的主体责任,在纪检监察机关内部形成严密的责任体系和责任网络,推动各级责任人、部门领导干部等形成监督合力。

五、结语

大数据技术的应用导致隐性腐败治理存在数据质量低、个人隐私泄露、技术专制等风险,影响隐性腐败治理效能的提升。因此,要加强顶层设计,统筹数据监管;建立数据安全合规管理体系,稳妥防范隐私泄露风险;优化数据权力运行,明确数据工具属性。通过这些措施,规避大数据可能带来的风险,并构建一套包含预防性治理预警机制、跨部门治理协同机制、大数据治理循证决策机制、全过程治理监督机制在内的数据治理机制,保障隐性腐败大数据治理模式的稳定运行。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [N]. 人民日报, 2022-10-26 (1).
- [2] 中国共产党第二十届中央纪律检查委员会第二次全体会议公报 [N]. 人民日报, 2023-01-11 (1).
- [3] 徐家良. 隐性腐败的表现形式及根治措施 [J]. 人民论坛, 2016 (21): 94-95.
- [4] 赵宝成. 隐性贪腐不“隐”, 仅是违法犯罪性质不“显” [J]. 人民论坛, 2016 (21): 96.
- [5] 江苏昆山: 监督办案插上科技翅膀 [EB/OL]. (2023-05-10)[2023-08-25]. https://www.ccdi.gov.cn/gzdt/jcfc/202305/t20230506_262678.html.
- [6] 回眸 2023 | 变“信息孤岛”为“数据大陆” [EB/OL]. (2023-12-14)[2024-05-23]. https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202312/t20231214_314354.html.
- [7] 管筱璞. 严查利用“代理人”贪腐 [N]. 中国纪检监察报, 2023-05-10 (4).

- [8] 齐敏, 任建明, 牛朝辉. 大数据环境下反腐机构的动态能力: 框架、阻碍与对策 [J]. 湖湘论坛, 2023, 36 (3): 55-67.
- [9] 袁静, 张翼翔, 臧国全. 用户参与政府开放数据隐私风险治理行为的影响因素分析 [J]. 图书情报工作, 2023, 67 (11): 12-24.
- [10] 朱宝丽. 数据正义、算法歧视与规制 [J]. 征信, 2023, 41 (3): 8-12.
- [11] 付宏伟. 推动数据高效流通促进数据要素市场高质量发展 [EB/OL]. (2022-12-20)[2023-09-10]. https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/jd/202212/t20221219_1343662_ext.html.
- [12] 李涛, 徐翔. 加强数字经济国际合作 推动全球数字治理变革 [N]. 光明日报, 2022-09-06 (11).
- [13] 郑挺. 大数据背景下“数字腐败”的成因及防治之策 [J]. 领导科学, 2022 (4): 128-131.
- [14] 郝银飞, 吴建雄. 预防职务犯罪与构建惩防体系专题讲座 [M]. 北京: 中国方正出版社, 2005.
- [15] 宗威, 吴锋, 刘玮. 应用驱动的企业信息系统动态数据更新策略研究 [J]. 运筹与管理, 2019, 28 (10): 175-183.
- [16] 程衍. 合规改革背景下公权合规在监察监督领域的引入 [J]. 政法论坛, 2022, 40 (6): 166-176.
- [17] 陈瑞华. 企业合规基本理论 [M]. 3版. 北京: 法律出版社, 2022.
- [18] 霍俊阁. ChatGPT 的数据安全风险及其合规管理 [J]. 西南政法大学学报, 2023, 25 (4): 98-108.
- [19] 张兰, 李红权. 智能算法应用下腐败治理的变革、价值隐忧与效果提升路径 [J]. 广州大学学报(社会科学版), 2023, 22 (2): 170-180.
- [20] 肖梦黎. 风险视角下对算法偏见的双轨治理: 自动决策算法中偏见性因素的规制研究 [J]. 理论月刊, 2021 (7): 134-142.
- [21] 深入贯彻党的二十大精神 持续发力、纵深推进反腐败斗争 中央反腐败协调小组办公室负责人就《中央反腐败协调小组工作规划(2023—2027年)》答记者问 [J]. 中国纪检监察, 2023 (19): 19-21.
- [22] 任康廷. 坚决查处新型腐败和隐性腐败 [EB/OL]. (2023-09-20)[2023-10-21]. https://www.ccdi.gov.cn/yaowenn/202309/t20230920_294920.html.
- [23] 杨文迪, 吴帅, 黄振华. 程序性权力: “区块链+基层监督”体系的构建 [J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2024, 42 (2): 160-168.
- [24] 夏支平. 大数据时代国家监察机制体系的优化 [J]. 岭南学刊, 2023 (4): 41-49.
- [25] 舒绍福, 苏江涛. 数字赋能国家监察: 特征、问题与推进 [J]. 电子政务, 2022 (10): 99-109.
- [26] 王龙, 王娜, 李辉, 等. 内部横向视角下政府数据跨部门协同治理的过程分析 [J]. 电子政务, 2023 (5): 76-87.
- [27] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要 [N]. 人民日报, 2021-03-13 (1).
- [28] 郁俊莉, 姚清晨. 从数据到证据: 大数据时代政府循证决策机制构建研究 [J]. 中国行政管理, 2020 (4): 81-87.
- [29] 何玉仙. 大数据时代政府循证决策模式探究 [J]. 信息系统工程, 2023 (8): 120-123.
- [30] 徐黎, 蔡志强. 一体推进不敢腐不能腐不想腐: 马克思主义反腐败理论的创新实践 [J]. 新视野, 2022 (5): 25-32.
- [31] 吴建雄. 以自我革命精神坚决防止“灯下黑” [J]. 中国党政干部论坛, 2022 (8): 27-30.

The Big Data Model for Governance of Implicit Corruption: Risk Prevention and Mechanism Construction

Ma Shaomeng, Ma Ruifeng

Abstract: Implicit corruption is a variant form of corruption, which is characterized by implicit behavior, low possibility of exposure, and difficulty in determining causality. Traditional governance models are unable to effectively address this form of corruption. The big data technology with the advantages of timeliness and whole process can significantly fill the gap in the traditional governance approach. Therefore, it is necessary to introduce big data into the governance of implicit corruption. However, the operational nature of big data and the profit-oriented nature of its controllers bring about risks regarding data quality, individual privacy, and technological authoritarianism. Supervisory and disciplinary agencies should strive to avoid the risk of big data governance, establish a comprehensive data governance mechanism to foster a stable big data model for the governance of implicit corruption.

Keywords: implicit corruption; big data; governance mechanism

(收稿日期: 2023-11-13; 责任编辑: 晏小敏)