

常见失职渎职行为分析

主 编 赵宗英

副主编 裘黄富



5
杭州大学出版社

常見失職渎職行為分析

李朝龍

常见失职渎职行为分析

主 编 赵宗英

副主编 裘黄富

*

杭州大学出版社出版发行

(杭州天目山路 34 号)

杭州余杭人民印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 9.5 印张 238 千字

1996 年 9 月第 1 版 1996 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1—7000

ISBN 7-81035-935-5/D·067

定价: 12.00 元

本书编写人员

主 编	赵宗英	
副主编	裘黄富	
编 审	金秀锋	王林坤
编 著	黄浪洪	黄晓平

前 言

为了在国家机关深入开展“三五”普法教育宣传，为了响应中纪委在全国范围内普遍开展一次党纪政纪条规教育活动，为了推进反腐倡廉履职守岗工作的开展，根据近年来深入改革开放和建立社会主义市场经济过程中，暴露出有相当一部分党员干部不注意讲政治，不懂得法律法规、党纪政纪，不能正确地履行党和人民赋予的职权，失职渎职违法违纪案件增多，特重大案件也时有发生，甚至出现法人犯罪、法人违纪的实际情况，我们编写了《常见失职渎职行为分析》一书。本书根据普及宣传书籍一要有针对性，二要有可操作性，三要有可读性的特点，通过对大量法规和案例的筛选，撷取典型事例，以案件讲法律，以例子讲纪律，把法理、法律、纪律、案例综合在一个违法违纪行为中加以详尽而具体的叙述、分析、解剖、认定，力求以点带面，深入浅出，为工作在司法执纪一线的同志提供一本参考书，为广大党员、干部履职守岗、反腐倡廉提供一份简明读本。

江泽民总书记在1995年1月23日中纪委五次全会上的讲话中指出：“中国共产党是工人阶级的先锋队，从成立之日起，就把全心全意为人民谋利益作为自己的根本宗旨和行为准则。立党为公，清正廉洁，诚心诚意为人民谋利益，这是我们党受到人民群

众拥护、领导人民夺取革命和建设事业胜利的奥秘所在。在执政条件下，共产党员坚持全心全意为人民服务的宗旨，坚持廉洁奉公，必须正确认识和对待我们手中的权力。我们的干部必须时刻记住，自己手中掌握的权力是人民赋予的，只能用来为人民谋利益，绝不能用来为个人或小团体捞取好处。不能损害人民的利益。”国家机关中的广大党员、干部，人民赋予其不同的职权，怎样正确地履行自己的职责，在行使公共权力时，做到不失职、不渎职、不越权、不滥权，江泽民总书记的上述精辟论述必须铭刻在心。

正确而模范地履行人民赋予的职权，更好地为人民服务，首先应树立正确的世界观、人生观、价值观，抵御资本主义和封建主义腐朽思想侵蚀；其次应加强学习，了解掌握国家有关法律法规、党纪政纪，做个遵纪守法模范；此外还应加强职业道德建设，倡导创业敬业精神，提高工作效率，改善服务质量。愿本书为大家的学习、工作提供一定帮助，愿读者为民办事更加优质、高效。

由于我们编写水平有限、经验不足、资料欠缺、时间较紧，书中错误疏漏之处在所难免，恳请读者指教，多提宝贵意见。

感谢浙江省法学会会长李朝龙同志为本书题写书名。

编者

1996年7月5日

目 录

上编 行为分析

一、挥霍浪费

- (一) 概念 (3)
- (二) 特征 (4)
- (三) 处分依据 (8)
- (四) 案例评析 (22)
- (五) 认定应注意的几个问题 (25)

二、贪污

- (一) 概念 (28)
- (二) 特征 (30)
- (三) 处罚、处分依据 (36)
- (四) 案例评析 (45)
- (五) 认定应注意的几个问题 (53)

三、受贿

- (一) 概念 (58)
- (二) 特征 (60)
- (三) 处罚、处分依据 (64)
- (四) 案例评析 (76)
- (五) 认定应注意的几个问题 (83)

四、挪用公款

- (一) 概念 (87)
- (二) 特征 (89)
- (三) 处罚、处分依据 (94)
- (四) 案例评析 (102)
- (五) 认定应注意的几个问题 (111)

五、玩忽职守

- (一) 概念 (116)
- (二) 特征 (117)
- (三) 处罚、处分依据 (121)
- (四) 案例评析 (139)
- (五) 认定应注意的几个问题 (144)

六、泄密

- (一) 概念 (147)
- (二) 特征 (149)
- (三) 处罚、处分依据 (152)
- (四) 案例评析 (164)
- (五) 认定应注意的几个问题 (169)

七、徇私舞弊

- (一) 概念 (171)
- (二) 特征 (173)
- (三) 处罚、处分依据 (175)
- (四) 案例评析 (184)
- (五) 认定应注意的几个问题 (187)

下编 有关法规

- 一、中华人民共和国刑法 (1979. 7. 1) (193)

二、全国人民代表大会常务委员会关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定 (1982. 3. 8)	(222)
三、全国人民代表大会常务委员会关于惩治贪污罪贿赂罪的补充规定 (1988. 1. 21)	(226)
四、中华人民共和国刑事诉讼法 (1996. 3. 17)	(230)
五、国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定 (1957. 10. 23)	(273)
六、国务院关于国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定 (1988. 9. 13)	(279)
七、中共中央纪律检查委员会关于共产党员在经济方面违法违纪处分的若干规定 (试行) (1990. 7. 1)	(284)

上 编

行为分析

一、挥霍浪费

(一) 概念

挥霍浪费错误是指党和国家机关工作人员、集体经济组织工作人员或者其他从事公务人员中的共产党员，国家机关工作人员，以及国家机关、团体、企事业单位，利用职务便利，违反国家有关规定，用公款大吃大喝、唱歌跳舞、游山玩水、收受礼品，严重浪费国家资财的行为。从目前我国公布的法律和司法解释来看，挥霍浪费尚不构成犯罪。

挥霍浪费行为对我国的改革开放和社会主义现代化建设是非常不利的。其一，它削弱了社会主义经济建设的物质基础，使大量的人力、物力、财力逐步流失，公款不是用在为民办事上，而是消耗在吃喝玩乐中；其二，它扰乱了国家财务管理制度，使国家财经管理秩序不是在有条不紊的情况下正常开展；其三，它损害了我们的党群关系、干群关系，使人民公仆的形象受到严重破坏，污染了党风和社会风气；其四，它妨碍了我国改革开放和社会主义市场经济的建立，阻碍了我国社会主义现代化建设进程，有的甚至诱发其他违法违纪行为产生。所以必须严肃纪律，严厉制裁。

建国前，我们的党和国家机关及其工作人员以艰苦朴素、勤俭节约、廉洁奉公著称。建国初期，党和政府非常重视财政纪律，对贪污、浪费行为开展过多次斗争，取得了较好效果，打退了资产阶级的猖狂进攻，保卫了国家的财产，教育和挽救了一大批干部，有力地抵制了旧社会的恶习和剥削阶级的思想腐蚀。1978年党的十一

届三中全会把全党工作重点转移到以经济建设为中心并实行改革开放后,剥削阶级腐朽思想和生活方式等腐败现象也不断滋生、蔓延,贪污浪费等职务型违法违纪行为也不断发生。在挥霍浪费上,80年代主要浪费行为先是超标准公款吃喝问题,假借开会、庆典、检查、考察、学习超标准宴请,大摆宴席。其次是公款旅游问题,也是假借开会、参观、考察、学习等名义游山玩水。进入90年代后,挥霍浪费表现方式多样,主要有公款吃喝、歌舞、旅游和送礼等。有的党政机关领导干部经常在营业性歌厅舞厅等高档娱乐场所浪费公款;有的党政机关干部假借各种名义出国考察、游山玩水,挥霍国家资财;还有的党政机关干部在交往中大量收受礼品、信用卡,甚至收受黄金制品。为了坚决制止这些腐败现象的蔓延和滋长,1993年10月5日,中共中央发出《关于反腐败斗争近期抓好几项工作的决定》,对党政机关县(处)级以上领导干部提出五条要求即“五条规定”;1994年3月1日,中央纪律检查委员会对党政机关县(处)级以上领导干部廉洁自律又提出另五条要求即“新五条规定”;1995年1月23日,中央纪律检查委员会在县(处)级以上领导干部的廉洁自律问题上,要求继续认真落实原有的两个“五条规定”外,又提出四条补充规定(简称“补充规定”)。通过自查、互查与检查,有力地遏制了挥霍浪费和其他腐败行为,促进了党风和廉政建设,密切了党群关系和干群关系,保证了改革开放和经济建设的顺利进行。

(二) 特征

1. 挥霍浪费错误的主体

挥霍浪费错误主体包括自然人和法人两个方面。党和国家机关工作人员、集体经济组织工作人员或者其他从事公务中的共产

党员或国家机关及其工作人员可构成挥霍浪费错误主体的违纪自然人；我国的各级国家机关、团体、企业、事业单位可构成挥霍浪费错误主体的违纪法人。根据我国目前的法律、法规规定，党和国家机关工作人员是指在我国各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关以及工会、共青团、妇联、文联、科协等群众团体中工作的公务人员；集体经济组织工作人员是指在我国农村或城镇集体所有制经济组织中从事公务的工作人员，既含领导职务的工作人员，也含非领导职务的工作人员，如城镇街道等企业的厂长、经理、会计、出纳，农村村合作经济组织的主任、会计、出纳、秘书等人员都是从事公务人员；其他从事公务人员是指受各级党和国家机关或集体经济组织委托或根据法律、法规规定从事公务的人员。以上人员中的共产党员都可构成挥霍浪费错误主体。

2. 挥霍浪费错误的主观方面

挥霍浪费错误的主观方面由故意构成，既包括直接故意又包括间接故意，过失不构成此错误。挥霍浪费行为人用公款大吃大喝、唱歌跳舞、游山玩水及收受礼品时都明知违反国家财务开支规定及有关法律、法规、政策、规章，明知实施的行为将浪费和消耗国家和单位的资财，却希望该行为的发生和采取放任态度，任其发展，漠不关心。行为人的主观动机和目的，主要有以下几种思想表现：

(1) 享乐思想。随着我国的改革开放，西方资产阶级意识形态和生活方式渗入进来，加上我国经济的快速发展和人民生活水平的提高，一些公务人员不愿艰苦奋斗、勤俭节约，却贪图享乐、追求享受，认为有权不用过期作废，有钱不用过期归公，还是趁早享受一下，反正社会上有的是高消费场所。

(2) 拜金思想。随着市场经济的建立、人民经济意识的深化，

社会上的拜金主义流行起来。有些人认为“金钱万能”，“有钱好办事”，于是在公务活动中引进庸俗的吃喝送礼活动，而且大讲排场、大摆阔气，用以疏通各种各样的关系，以迎合某些公务人员不给好处不办事、给了好处乱办事的心态。

(3) 互相攀比思想。有些公务人员在开会、参观、学习等公务活动中，不比工作的努力与认真，却比公务活动的标准和档次，先同本单位有关处室比，后同其他单位比，再同社会上的有关单位比，不断攀比、提高档次，唯恐不这样事情办不好，这样做了才不失面子，今后工作好开展，事情好办理。

挥霍浪费行为主观方面的动机与目的是多种多样的，以上只是几种主要心态。不管出于何种心态，都不影响挥霍浪费的错误构成。但是，在处理该错误时，主观上的动机与目的应在量纪时给予充分考虑。因为在社会上不正之风的影响下，一些单位和公务人员，有的利用职务之便，直接或间接、明的或暗的索要礼品、宴请等财产性利益，而被索要的单位和个人是不得已而为之，在无奈之下才超标准宴请、送礼的。

3. 挥霍浪费错误的客体

首先，挥霍浪费错误主要侵犯了我国的财务管理制度。我国是社会主义国家，公有制经济在国民经济中处于主要地位，它是我国人民生活和经济发展的基石，国家为了管好公有制经济，制订了一系列财务管理法规、规章和规范性文件，要求各机关、团体、企事业单位和公务人员严格依法办事，按章操作，不能超越规定开支办事，以此保障国家机关开展工作，保证企事业单位开展生产经营等活动。挥霍浪费行为违背了这些规定，乱开支、乱报销，严重妨碍了国家的财务管理制度。

其次，挥霍浪费行为侵犯了公共财产所有权。公款吃喝、歌舞、旅游，使国家和集体的公有财产被部分人消耗，不复存在；公款送

礼使国家和集体的公有财产被个人占有，财产所有权的性质起了变化。总之，公有财产没有保值、增值，反而被非法消耗、浪费。

4. 挥霍浪费的客观方面

挥霍浪费客观方面主要表现为违纪人员和单位违反国家有关法律、法规、规章，违反国家财务开支规定，利用职务上的便利，用公款超标准大吃大喝、唱歌跳舞、游山玩水、收受礼品等严重浪费国家资财的行为。我国是社会主义国家，国家对经济运转方面规定了许多制度，党和国家机关工作人员、集体经济组织工作人员或其他从事公务的人员中的共产党员和国家机关工作人员，理应模范执行财政法规，廉洁自律，勤政为民，如果违反法规与纪律行使职权，客观上就会给国家造成损害。

怎样才算利用职务之便呢？一般来说，是利用了自己职权范围的权力，如领导权、决策权、经办权、管理权等。公务人员虽然职位有高有低，职务性质各不相同，但他们都不同于一般普通公民，都可以根据自己职权处置许多事务，决定办与不办，决定怎么办理，甚至可以利用职务之便假借各种名义来办理。利用职务之便不能全理解成利用领导职务之便。有领导职务的人是肯定有职权的，没有领导职务的公务人员，也是有职权的，有职权的人不一定是领导职务的人。如工商行政管理局办营业执照的一般公务人员，税务局里的一般税收征收人员等，他们在单位里虽没有领导职务，但是他们是有职权的公务人员，有职务之便可以利用。

利用职务之便挥霍浪费的表现有：

(1) 公款超标准宴请。主要有在上下级之间、单位之间、地区之间公务接待中超标准宴请；假借各种会议、培训、庆典、学习大摆宴席；利用外调、参观、考察、学习随时随地大吃大喝；更有甚者利用职务升迁、工作调动、出国出境公款宴请，把党纪、政

纪抛于脑后，我行我素。

(2) 公款歌舞。借上下左右单位之间公务接待到营业性歌厅、舞厅、夜总会等娱乐场所公费活动；利用职务之便使用公款取得各种形式的俱乐部会员资格，经常性参加高档娱乐场所活动；假借会议、节日、检查、庆典等活动用公款组织去歌厅、舞厅、夜总会唱歌跳舞，败坏了党风和社会风气，恶化了党群干群关系。

(3) 公款游山玩水。借参观、学习、考察到处游山玩水，以开会学习、培训名义到旅游城市和旅游景点公款游玩，更有甚者假借各种名义通过旅游途径出境出国考察、参观和学习，引起群众强烈不满。

(4) 公款送礼。以祝贺春节、元旦、国庆、中秋及其他节假日名义送礼；以鉴定会、评比会、座谈会、研讨会等形式送礼；不仅送礼物、礼券，还送礼金、信用卡、金银制品以及股票股权等。挥霍了国家的财产，败坏了社会的风气，以至毁了一些干部。

(三) 处分依据

依据之一

关于违反财政法规处罚的暂行规定

(1987年6月16日国务院发布)(节录)

第11条 严重违反国家财务开支规定，挥霍浪费国家资财，违反财政法规款额不足一万元的，对单位给予警告，并可处以相当于违反财政法规款额10%以下的罚款；对责任人员给予记大过以下行政处分，并可处以相当于本人一个月基本工资以下的罚款。

前款违反财政法规款额在一万元以上，或者不足一万元，但是情节严重的，对单位给予通报批评，并可处以相当于违反财政