

2004年第2辑(总第6辑)

惩治与预防渎职侵权犯罪指南

CHENGZHI YU

YUFANG

DUZHI

QINQUAN

FANZUI

ZHINAN

最高人民法院渎职侵权检察厅 编

领导讲坛

专家论坛

经验介绍

法律实务

犯罪预防

侦查精英

案例评析

人民法院出版社

2004 年第 2 辑 (总第 6 辑)

惩治与预防 渎职侵权犯罪指南

最高人民法院渎职侵权检察厅 编

人民法院出版社

图书在版编目(CIP)数据

惩治与预防渎职侵权犯罪指南. 2004 年第 2 辑: 总第 6 辑/最高人民检察院渎职侵权检察厅编. - 北京: 人民法院出版社, 2004. 12

ISBN 7-80161-906-4

I. 惩… II. 最… III. ①渎职罪-研究-中国②侵权行为-刑事犯罪-研究-中国 IV. ①D924.393.4
②D924.344

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 126420 号

惩治与预防渎职侵权犯罪指南

最高人民检察院渎职侵权检察厅 编

责任编辑 兰丽专
出版发行 人民法院出版社
地 址 北京市朝阳区安慧北里安园甲 9 号(100101)
电 话 (010)85250571(责任编辑) 85250516(出版部)
85250558 85250559(发行部)
网 址 www.courtpress.com
E-mail courtpress@sohu.com
印 刷 北京人卫印刷厂
经 销 新华书店

开 本 890×1240 毫米 1/32
字 数 88 千字
印 张 4
版 次 2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-80161-906-4/D·906
定 价 12.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

《惩治与预防渎职侵权 犯罪指南》编委会

顾问：陈光中 陈兴良 赵秉志 周国钧 樊崇义
张明楷 何家弘 李保唐

主编：陈连福

副主编：宋寒松 王教生 王伦轩（执行）

编委：董同会 宋志伟 顾 华 关福金

特约编委（以姓氏笔画为序）：

于 雷	司虹辉	卢国君	李元元	李良发
多布吉	孙金梁	托 娅	孙天强	张建平
张幼华	杜迎春	吴 洪	吴长福	陈代明
陈友聪	陈 杰	邱国春	何家骏	杨水泉
杨振香	杨 滨	马汉权	吕桂芳	赵双怡
赵宏斌	蒋元清	周红梅	袁世东	陶芳德
谭 芳	魏如珍			

执行编辑：霍亚鹏 郑立新 卞忠民 姜 郁

目 录

领导讲坛

渎检工作 大有可为	张学军 (1)
把握形势 创新措施 全面开创渎职侵权检察 工作的新局面	陈连福 (8)

专家论坛

执行判决裁定失职罪、执行判决裁定滥用职 权罪及其法律适用	周其华 (19)
以科学发展观指导渎职侵权检察工作 ——从宏观到微观探索渎职侵权检察工 作为社会发展服务	郑 华 温 军 (29)

经验介绍

积极争取党委领导 推动渎职侵权检察工作 创新发展	徐汉明 (45)
主动争取人大监督 推动渎职侵权检察工作	

健康发展	李进忠 (52)
------------	------------

法律实务

渎职侵权犯罪案件的特点及侦查对策	郑广宇 (57)
当前查处渎职犯罪的难点和对策	陈靖宇 (65)
提高查办渎职侵权案件质量的几点体会	曾圣和 (75)
善用“非物质性损害”结果 认定滥用职权、 玩忽职守罪	王 琦 (80)
浅谈刑讯逼供案件的反侦查行为及其对策	刘安德 (86)
“三农”问题背后的渎职现象不容忽视	朱伟东 (91)
渎职侵权检察信息工作的调查与思考	董同会 (96)

犯罪预防

铁路民警渎职侵权犯罪的特点、原因及预防

对策	张春光 (103)
----------	-----------

侦查精英

铁腕除害

——记李灶阳同志先进事迹	魏如珍 (110)
--------------------	-----------

案例评析

王某某是否构成帮助犯罪分子逃避处罚罪	陈金发 (115)
--------------------------	-----------

领导讲坛

渎检工作 大有可为

张学军*

渎职侵权检察是人民检察院一项十分重要的工作，过去长期处于低迷状态，得不到重视和加强。不过，渎职侵权检察部门现在正面临前所未有的大好机遇。我认为，现在和今后一段时期将是渎职侵权检察工作大发展的时期，渎检工作即将进入一个跨越式发展的崭新阶段。渎检工作不但不会无所作为，而且必将大有可为。

一、渎检工作正面临前所未有的发展机遇

为什么说渎检工作正面临前所未有的大好机遇呢？

首先，这是由我国当前所处的大形势、大背景所决定的。一是我国进一步深化改革，由社会主义的计划经济进入社会主义的市场经济；二是我国进一步扩大开放，不但已经加入世界贸易组织，并且逐步适应其各种规范化要求；三是依法治国的方略被写

* 张学军：广东省人民检察院检察长。

进宪法，并逐步深入人心；四是全国人大十届二次会议通过宪法修正案，把“三个代表”重要思想和“国家尊重和保障人权”，以及对非公有制经济的保护等内容，写进了国家的根本大法；五是以胡锦涛同志为总书记的新一届中央领导集体，坚持邓小平理论和“三个代表”重要思想，认真研究新情况、总结新经验，及时提出了“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”；六是党的十六届四中全会作出了关于加强党的执政能力建设的决定，等等。可以说，当今形势已经客观地、充分地为人民检察工作的发展提供了非常有利的条件，这是过去从来没有过的。

其次，这是由渎职侵权检察部门的职能作用所决定的。根据检察机关的内部分工，渎检部门承担着依法受理侦查国家机关工作人员的42个罪名的犯罪案件，包括玩忽职守、滥用职权、非法拘禁、刑讯逼供、破坏选举等职务犯罪和利用职权实施的侵犯公民人身权利、民主权利的犯罪案件。这一职能在依法治国、维护人权、强化法律监督、维护公平正义、服务经济建设、构建和谐社会等方面发挥着十分重要的作用。

第三，最高人民检察院高度重视加强渎职侵权检察工作，关心渎检机构和队伍建设，并作出一系列重要部署。特别是今年上半年部署了查处国家机关工作人员利用职务之便侵犯人权犯罪案件的专项行动，为渎职侵权检察工作走出低谷，并实现跨越式发展提供了一个很好的载体，成为渎检工作创新发展的突破口。

以上情况说明，渎检工作的大发展不但万事俱备，而且吹着东风。我们渎职侵权检察部门的同志要认清形势，坚定信心，明确任务，抓住机遇，乘势而上，努力实现渎职侵权检察工作的跨越式发展，才不会辜负时代的要求和人民的期望。

二、读检工作要探索符合自身特点的工作和思维模式

什么叫跨越式发展？所谓跨越式发展，就是跳跃式发展，跨阶段发展。不是按照“后排—中排—前排”这种顺阶段、依次序发展的，而是由“后排—前排”那样跨越“中间”阶段的发展。

怎样才能实现读检工作的跨越式发展呢？我认为，我们从事读检工作的同志必须解放思想，更新观念，必须从长期盲目模仿反贪工作思路和工作方法的习惯中解放出来，另辟蹊径，走出一条适合读检工作自身特点的新路子。否则，如果继续禁锢在原来的思维和方法中，是不会有出路的。因为读检工作与反贪工作之间虽然有一些共同点，但二者毕竟是不同的，是有区别的。过去我们对二者的共同点看得多一些，对它们之间的区别研究不够，陷入了盲目性之中。现在，应该对此进行认真研究。

那么，读检工作有什么特点呢？它与反贪工作有哪些区别呢？我认为至少有五点区别：

首先，案件管辖范围和特点不完全相同。读检部门侦查的案件范围比反贪局侦查的案件范围要大得多，既有造成经济损失的案件，又有危害人身权利和民主权利的案件；反贪局侦查的案件都是故意犯罪案件，读检部门侦查的案件既有故意犯罪案件，又有过失犯罪案件，等等。

其次，案件来源不完全相同。反贪局侦查的案件主要来源于群众举报，而读检部门侦查的案件主要不是来源于群众举报，这是一个很大的区别。过去没有看到这个区别，读检部门往往等待群众上门举报，结果群众举报非常之少，出现了案源匮乏的窘境，成为制约读检工作发展的“瓶颈”，使读检工作长期处于“无米之炊”的被动状态。其实，读检部门的案源不是靠群众举报，而是靠新闻报道。因为渎职侵权犯罪，尤其是渎职犯罪是一

种结果犯，如果没有造成严重的危害后果就不构成犯罪，只有造成严重危害结果才构成犯罪。这类犯罪案件，往往造成人命伤亡，甚至群死群伤的惨痛结果或者巨额财产的重大损失。对这样惨重的损失，新闻媒体的报道是非常及时的。只要我们注意看报并且认真考虑一下，就会发现许多案源。那么，为什么以前天天读报纸看电视都没有发现案源呢？因为这类案件还有一个特点，就是它们常常隐藏在重大责任事故案件和重大诈骗等刑事犯罪案件的背后，属于“案中之案”、“案后之案”。如果只是读报纸看电视，而不认真思想，就只能看到公开暴露在前面的重大责任事故案件和重大诈骗等刑事案件，看不到可能隐藏在它们背后的渎职犯罪案件。只有开动脑筋想一下：为什么会发生这样的事件？除了犯罪分子故意犯罪的原因之外，还有没有别的原因？有关的职能部门是否依法认真履行了自己的职责？这样“打破沙锅问到底”，就会意识到可能“案中有案”、“案后有案”！渎检干部就应该具备这样的职业敏感意识，并且练就一双慧眼，能够及时发现案中案、案后案。事实上，新闻媒体的报道中蕴藏着丰富的案源，正等待渎检干部去发现呢！这就要求我们渎检干部解放思想，更新观念，从依赖举报、等案上门，转变为从新闻媒体曝光的重大责任事故案件和重大刑事案件中获取信息，发现线索，找到案源。当然，我这样说，并不否定群众举报是渎检工作的案源。因为从真正源头意义上讲，新闻媒体报道的那些重大责任事故和重大案件，也首先是当地群众向他们提供的。从广义上讲，也可以算是群众“举报”，但不是向检察机关举报，而是向新闻媒体“举报”。

第三，侦查工作的顺序不完全相同。反贪局侦查案件的工作顺序是“由人查事”。因为反贪局的案源主要来源于群众举报，而群众举报一般都开门见山，直接点出被举报人的姓名，然后才反映其贪污受贿、挪用公款等违法犯罪的线索。属于对象明确，

事实待查。所以，侦查工作一开始就有明确的目标，就针对某个人或者某些人，可以直接调查举报的贪污贿赂、挪用公款等事实存不存在，属于由人到案的调查。而渎检案件则不同，人们首先看到的是危害结果，并去调查是谁干的（这部分工作一般由公安机关负责）。然后，进一步调查有关职能部门是否存在渎职行为，哪些人应该承担渎职犯罪的刑事责任（这部分工作一般由检察机关的渎检部门负责）。这就属于由事到人的调查。以上是对一般情况而言的，由于案件的复杂性和侦查工作的需要，有时也可能打乱顺序，或者交叉进行，或者同时进行。

第四，侦查方法不完全相同。由于贪污贿赂、挪用公款等犯罪具有极大的人为的隐蔽性和狡猾性，所以，反贪局的侦查方法是“公密结合，以秘密调查为主”，局外人感到有点神秘。而渎职犯罪，一般地说，由于履行职务的程序性、公开性和行为主观上的过失性，公开调查的难度不太大。所以，渎检部门的侦查方法一般是“公密结合，以公开调查为主”。但是，国家机关工作人员利用职权侵犯公民人身权利和民主权利的案件，仍然具有相当的人为隐蔽性和狡猾性，应当进行秘密调查。需要强调的是，我们在办案实践中遇到一些“双料货”，既存在渎职犯罪，又有贪污贿赂犯罪的情况，就要根据案情选择好突破口，然后根据突破案件的需要，选择适当的侦查方法，而不必自己束缚自己的手脚。

第五，处理难易程度不完全相同。随着党风廉政建设的加强和反腐败斗争的深入开展，对贪污贿赂、挪用公款等犯罪，一般都不敢包庇，说情的人一般不是很多，依法处理的难度不大；而渎职案件处理的难度目前还比较大。人们往往受“为公不犯罪”、“动机是好的”等传统习惯思维的影响，群众不愤恨，领导不在乎。只有导致人命关天甚至群死群伤的悲剧时，才紧张起来。这时，一些人由于害怕牵连到自己，又千方百计捂盖子，定调子，

跑门子，甚至强迫检察机关瞒案不报、压案不查。一直拖到被上级纪委和检察机关调查清楚后，在上级领导的监督之下，才不得不承认错误，承认应该由司法机关依法追究有关责任人员的刑事责任。

以上分析表明，渎检工作与反贪工作确实是不完全相同的，渎检工作应该从盲目模仿反贪工作的思维模式和工作模式中解放出来，走自己的路，才能从薄弱环节中走出来，实现跨越式发展。

三、怎样实现渎检工作的跨越式发展

第一，要解放思想，更新观念，研究自己的特点，探索具有渎检工作自身特色的思维方式和工作方式，充分发挥渎职侵权检察更直接、更全面、更本质地体现国家法律监督的职能作用。

第二，要发现案源，解决“无米之炊”即所谓“瓶颈”问题。一方面，我认为，制约渎检工作发展的真正“瓶颈”在于思想还没有解放。所以，应该首先解放思想，更新观念，提高职业敏感性，找自己的特点，走自己的路。另一方面，又要实事求是地正视确实存在着“案源太少”的问题，要想办法尽快加以解决。当前，以最快速度找到最多案源的一条捷径，就是从新闻媒体报道的各种重大责任事故和重大案件中，追根求源，发现有关职能部门人员渎职犯罪的线索；加大法制宣传力度，广泛动员群众举报；加强同纪检监察部门和检察机关内部其他业务部门的联系，争取他们多移交案件线索；渎检部门自己在办案中注意扩线深挖、捕捉线索，建立自己的调研信息机制等，多渠道多办法解决案源问题。

第三，要抓紧办案。说一千道一万，归根到底要办案，不抓办案就是空谈。渎检部门当前要抓紧办理一批有影响、有震动的

大案要案，尤其是对那些造成群死群伤和国家巨额财产重大损失的案件，要抓住不放、抓紧调查；务必查个水落石出，及时依法处理。上级检察机关要充分利用自己“居高临下，势如破竹”的优势，对这类案件要盯住不放，加强指导，加紧督办，必要时参办、提办，切实帮助下级检察机关排除地方保护主义和部门保护主义的干扰。

第四，以科学发展观为指导，整合渎检资源，形成强大合力，推进渎检工作的全面、协调和可持续发展。在一个省之内或者一个市之内，渎检工作的发展是不平衡的，有的地方人多案少，有的地方人少案多；有的地方渎检干部的执法水平高、办案能力强，有的地方渎检干部执法水平低、办案能力弱。如果完全各干各的，必然出现“有的地方有案无人办，有的地方有人无案办”、“有的地方办案质量高，有的地方办案质量低”的情况，这对渎检工作甚至对整个检察工作的全面、协调和可持续发展都是非常不利的。因此，省、市检察院的渎检部门，就要责无旁贷地承担起整合本省、本市渎检资源的责任，推行侦查一体化，最大限度地发挥全省、全市渎检部门的整体优势，以整体的优势去弥补各个部分的劣势，从而取得渎检工作在整体上的全面、协调和可持续发展。

把握形势 创新措施 全面开创渎职侵权检 察工作的新局面

陈连福*

随着我国政治文明建设的深入发展，特别是依法治国基本方略的逐步推进，全国检察机关渎职侵权检察工作也迎来了大发展的新的机遇。然而，由于多种因素的影响，正如贾春旺检察长所指出的：随着我国经济社会的发展，渎职侵权检察工作越来越重要，但工作的发展相对还比较滞后，仍然处于发展的过程中，还要采取更加有效的措施，进一步加强查办渎职侵权犯罪工作。近年来，在各级检察院党组的直接领导下，渎职侵权检察工作取得了令人瞩目的成绩。但是，也必须清醒地看到，渎职侵权检察工作在新形势下开创新的局面还存在诸多困难。一是一些地方，包括某些领导同志，对渎职侵权检察工作包括查办侵权犯罪专项活动的认识还不到位，尤其是在基层院对渎职侵权检察工作的认识还存在相当大的差距；二是办案工作，特别是办案效果还不够明显，查办有影响、有震动的典型案件还不多，力度还不够大；三

* 陈连福：最高人民检察院渎职侵权检察厅厅长。

是渎职侵权检察工作的发展还不平衡、不稳定，特别是专项活动开展后，宣传工作搞得轰轰烈烈，但某些地方看不出明显的办案成果；四是渎职侵权检察机构和队伍建设还存在不适应形势发展需要的问题，少数地方还在继续撤并渎职侵权检察机构、缩减人员。如果这些问题得不到有效控制和及时解决，对渎职侵权检察工作的影响将是巨大的。在此，我就如何抓好当前的渎职侵权检察工作谈几点意见。

一、要认清形势，振奋精神

正确认识与科学判断形势，是我们党制定和执行各项路线、方针、政策的基本依据。只有认清形势，才能振奋精神。目前，渎职侵权检察工作面临的形势，应当说是检察机关恢复重建以来最好的时期。之所以说它最好，是由于渎职侵权检察工作在党和国家工作大局中的地位、作用显得越来越重要。首先，党和国家已把依法治国，建设社会主义法治国家，以及“尊重和保障人权”写入党章、载入宪法。而检察机关的渎职侵权检察部门正是贯彻落实依法治国、尊重和保障人权的重要部门。可以说，依法查办渎职侵权犯罪的大气候已经形成，对深入开展渎职侵权检察工作极为有利。其次，从检察机关内部看，新一届高检院党组对渎职侵权检察工作给予了特殊的重视和支持，特别是贾春旺检察长多次发表重要讲话，作出重要批示，对渎职侵权检察工作的职责与作用给予了充分的肯定，并强调渎职侵权检察工作是检察机关发展空间、发展潜力很大的一块业务，要把渎职侵权检察工作真正摆上重要议事日程，各级检察机关的领导，特别是检察长要亲自抓在手上。今年3月份，贾春旺检察长与其他高检院领导专门听取渎职侵权检察工作汇报，并发表了重要讲话；在“5·11”查办侵权犯罪专项活动电视电话会上，他亲自主持会议，作出重

要指示；6月5日，在一份关于查处重大责任事故背后的渎职犯罪的材料上又做了长篇批示，明确指出了当前渎职侵权检察部门的办案重点、指导原则和工作要求。今年以来，贾春旺检察长对渎职侵权检察部门的机构建设给予了高度的关注，并对加强渎职侵权检察机构和队伍建设作出过多次指示。应当说，高检院党组对渎职侵权检察工作认识深刻，定位准确，要求具体，措施有力。再次，从社会存在的深层次问题看，近几年国家机关工作人员失职渎职、侵犯人权的违法犯罪问题比较突出，违法批地、非法拆迁、环境污染、重大事故、食品卫生当中的假冒伪劣问题，以及司法领域的司法不公、执法活动中的执法犯法、侵犯人权问题屡屡发生，有的已经引起重大群体性的事件，成为社会各界反映的焦点和热点问题。对此，党中央非常重视。解决这些深层次的问题，渎职侵权检察部门有责任、有义务，也具备了良好的外部条件。因此，检察机关渎职侵权检察部门要充分发挥职能作用，通过查办渎职侵权犯罪，促进国家机关工作人员的廉政勤政建设，切实维护广大人民群众合法权益。所以说，渎职侵权检察工作非常重要，是检察机关具有发展潜力的业务部门。

首先，渎职侵权检察最能体现检察机关法律监督的本质特征。根据宪法规定，检察机关的最本质特征是法律监督。贾春旺检察长反复强调检察机关的宪法定位问题。渎职侵权检察是检察机关法律监督的重要内容，其基本职能是查处司法领域和行政执法领域的渎职犯罪。因此，渎职侵权检察部门最能体现法律监督机关的本质特征。当然，检察机关的其他部门也在执行法律监督，但渎职侵权检察是针对国家机关工作人员，特别是司法机关工作人员、行政执法机关工作人员的执法犯法、弄权渎职行为，采取的最直接的法律监督形式。渎职侵权检察最直接地体现了检察机关的法律监督本质特征。

其次，渎职侵权检察直接推动公正司法、促进依法行政，保

证公正用权。渎职侵权检察部门直接受理侦查玩忽职守、滥用职权、徇私枉法、刑讯逼供等渎职侵权犯罪案件，是对司法领域不公正司法、行政执法领域不正确用权，并构成犯罪问题实施的司法弹劾，是对司法权、行政权是否公正行使的法律监督。所以，渎职侵权检察的重要性是毋庸置疑的。从世界范围看，行政权力的扩张和行政权力的滥用是世界通病。要解决这一问题，就要强化法律监督，强化渎职侵权检察的职能作用。因此，渎职侵权检察部门在强化法律监督、维护公平正义中的特殊作用，充分体现了其极端的重要性。

再次，渎职侵权检察在法律监督中具有广阔的发展空间。渎职侵权检察部门承担着刑法规定的 42 个渎职侵权罪名的直接受理侦查工作，依法以最严厉的强制力对国家机关工作人员的渎职侵权犯罪行为进行刑事追究，行使国家法律监督权。其监督效力是不言而喻的。刑法规定的 42 个罪名涉及国家机关中的各行各业，查处此类犯罪对于促进国家机关工作人员廉政勤政建设发挥着重要作用。目前，在管辖的 42 个罪名中，办案涉及的并不很多，甚至还存在“空白”罪名，特别是在行政执法领域，渎职侵权检察还有很大的办案空间，有许多领域尚未深入进去，有些案件尚未依法及时挖掘出来。这说明渎职侵权检察工作具有广阔的发展空间和巨大的发展潜力，对国家机关工作人员弄权渎职也最具监督效能。因此，许多罪名、许多犯罪还需要进一步挖掘、进一步深查，还要加大办案力度，扩大办案规模，提高执法水平和办案质量。

总之，渎职侵权检察具有广阔的发展空间，渎职侵权检察工作在检察工作乃至整个国家的民主法治建设中发挥着重要的作用。充分认清这个形势，才能更好地振奋精神，增强做好渎职侵权检察工作的信心。