第一编　我国惩治玩忽职守罪的立法与适用

玩忽职守罪是渎职罪的一种。它不仅严重损害国家机关的威信，造成恶劣的政治影响，而且往往造成人员伤亡和重大财产损失，其社会危害性是相当严重的。尤其是，这种犯罪涉及的范围比较广，在各行各业从事公务的人员中都可能发生，而且各种职务犯罪都与它有着直接的联系。特别是在改革开放发展社会主义市场经济的新形势下，有些从事公务的人员对国家和人民的利益漠不关心，利用职务谋取私利；有些从事公务的人员不正确履行自己的职责，以致事故频繁发生，损失惊人。再加上我国刑法对玩忽职守罪立法不完善，不论在理论研究上还是在司法实践中都存在着许多争论，致使对玩忽职守犯罪分子打击不力。1997年修订刑法和1999年全国人大常委会研究讨论对修订刑法规定的玩忽职守罪的修改和补充，使玩忽职守罪的立法更加完善。为了更好地同这种犯罪行为作斗争，有必要对其进行全面研究，以便准确适用。

第一章　玩忽职守罪的立法历史回顾及沿革

任何一个国家的统治阶级为了维护自己的统治，都必须建立强有力的国家机关。国家的职能是通过国家机关来实现的，国家机关的职能又是通过各个岗位上的国家工作人员的活动来实现的。国家工作人员的素质及其工作态度直接影响国家职能发挥的程度。因此，古今中外任何统治阶级都非常重视国家工作人员队伍的建设，鼓励忠于职守、勤政廉洁，惩治腐化堕落，玩忽职守的行为。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

一、中国古代法律对玩忽职守罪的规定

我国早在原始社会末期就有惩治玩忽职守罪的行为。上古时期，鲧因治水无效，受到流刑的处罚。禹在世时，在一次部落首领大会上，“防风氏后至，禹杀而戮之”①又据《荀出胤征》记载，夏代政典有“先时者杀无赦，不及时者杀无赦，”是说掌管历象的官员所测历象有误，不论是先于天时还是落后于天时都要处死，说明夏代就有惩罚玩忽职守行为的法律规定。②战国末期，法学家韩非主张“明主治吏不治民”。秦王朝法律规定了一系列惩治官吏职务上的过失犯罪，如失刑罪，保举连坐、职务连坐、失期罪、失亡罪等。③从秦汉开始，国家就设有“御吏”，专门监督法律的执行和纠察百官，玩忽职守的官吏要受到法律的制裁。例如，秦律规定，因玩忽职守使粮仓漏雨或堆积不善而造成粮食腐烂，腐烂粮食不满百石，斥责其主管官员；腐烂一百石以上到一千石，罚主管官员一甲（按甲盾的价钱罚金）；超过一千石以上，罚主管官员二甲。同时还要主管官员和有关吏卒共同如数赔偿已腐烂的粮食。唐律对官吏玩忽职守犯罪规定比较广泛：官吏在断狱、决罚、囚禁、市场管理、仓储、水利、驿传、征赋税、发徭役、户籍管理等方面的玩忽职守都可构成犯罪，给予刑罚处罚。法律规定，贪图私利放弃指挥责任者“以玩忽职守同责”。秦简《法律杂抄》载：“伪听命书，废弗行，耐为候，……废”，是说表面上听从朝廷命书，实际不执行，应撤职永不叙用。《唐律》中，专门规定“职制”“擅兴”，对各级官吏的违法失职行为如何惩处作了详尽的规定。例如，外敌来犯，弃城不守者，处死。贪赃枉法，举人不当，甚至不按期上任都要给予处罚。明朝朱元璋重典赃吏，对官吏失职处严厉的刑罚。例如，《明律》规定，由于官吏失职，引起民众反叛，失陷城池者，斩。封建统治阶级

① 《国语·鲁语下》。

②见徐明阳《中国刑法溯源》。

③见《韩非子·外储·说右下》

的法律所以这样规定，就是为了加强封建君主对文武官员的控制和充分发挥封建国家机器对庶民百姓统治的效能。历史上著名的“诸葛亮挥泪斩马谡”就是封建统治阶级对玩忽职守官吏严厉惩处的一例。但是，在封建社会里，有关的法律规定不可能贯彻到底，因为在封建社会里，官官相护，一个官吏玩忽职守会有很多高官达贵纷纷出场说情，只有极少数的下级官吏成了可怜的刀下鬼。

二、资产阶级国家法律对玩忽职守罪的规定

资产阶级为了维护本阶级在政治上、经济上的统治和利益，为了追求高额利润，对国家工作人员提出了很高、很严的要求。一些资产阶级的官员虽然在生活上可以花天酒地，但却不敢随心所欲地渎职。如果渎职，不仅所有的利益会丢掉，而且可能被警告、撤职、罚款、直至受到刑事制裁。例如，《法国刑法典》第 185 条、第 186 条规定：“法官或法院、行政人员或行政当局，对于当事人的申请，借口拒绝应做之裁判，处 750 法郎至 3000 法郎罚金，及宣告禁止 5 年至 20 年期间服务公职。”如果在执行职务行为时，无正当理由而对人使用或者变相使用暴力者，轻者处本刑之两倍；重者处 5 年至 10 年有期徒刑。如果其一般罪刑为 5 年至 10 年或 10 年至 20 年监禁者，要处 10 年至 20 年有期徒刑；其一般罪为终身监禁或 10 年至 20 年有期徒刑者，要处无期徒刑。再如《美国模范刑法典》第 243.1 条规定，滥用职权，使他人服于逮捕、拘禁、搜索、扣押、虐待、丧失占有、纳税、设定担保或其他人格上或财产上权利之侵害，即犯轻罪，一般处 1 年以内的拘禁刑，加重处罚最高可处 3 年有期拘禁刑。在美国，即使总统渎职犯法也要被弹劾和治罪。国民党刑法第 120 条规定：“公务员不尽其应尽之责，而委弃守地者，处死刑、无期徒刑或 10 年以上有期徒刑”，第 130 条规定：“公务员废驰职务酿成灾害者，处 3 年以上 10 年以下有期徒刑”。从上述法律规定看，一切剥削阶级，为了维护本阶级的统治地位和统治秩序，它们在法律中，都规定了惩治玩忽职守罪的犯罪行为，并且处以严厉的刑罚。然而，由于剥削阶级的阶级本质所决定，其法律中

对玩忽职守罪严厉处罚的规定，对劳动人民来说只不过是形式上的、虚伪的，是欺骗劳动人民的官样文章。当然，也不可否认，资产阶级国家严厉惩罚玩忽职守的犯罪行为，对维护剥削阶级的统治地位和经济利益，提高国家机关的办事效率，起着一定的作用。

三、社会主义国家法律对玩忽职守罪的规定

列宁领导的第一个社会主义国家，从一开始就非常重视国家工作人员队伍的建设，注重防止国家工作人员的玩忽职守行为列宁特别注意用吸引人民参加国家管理的办法，用组织国家工作人员学习和进行教育的办法来提高国家工作人员的素质。他说，“对犯有官僚主义、拖拉作风、不尽职、疏忽大意等过错的人给以行政处分，情节严重者必须撤职，并送交法院审办，由司法人民委员部进行公审。”“要判处一定的徒刑。”[②]《苏俄刑法典》第 170 条规定了滥用职权罪，第 171 条规定了逾越职权罪，第 172 条规定了玩忽职守罪对这些犯罪，都要处以 3 年以下的剥夺自由，或 1 年以下的劳动改造，或撤职的处罚。滥用职权引起严重后果的，处 8 年以下的剥夺自由；逾越职权时使用暴力或武器，或者折磨、侮辱受害人的人格的，处 10 年以下剥夺自由。

四、我国新民主主义时期法律对玩忽职守罪的规定

中国共产党在领导中国人民进行革命和建设的各个历史时期，各个历史阶段都非常重视同自己队伍中的玩忽职守犯罪行为作斗争。尽管其法律定罪名称和刑罚的轻重有所不同，但都是为保证当时的革命和建设事业顺利进行

早在新民主主义革命时期，各革命根据地都制定了一系列的法律、制度或政令，惩治革命队伍中的玩忽职守犯罪行为例如，1933年中央苏区颁布的《关于惩治贪污浪费行为的训令》中第 2 条规定：“苏维埃机关、国营企业、公共团体的工作人员，因玩忽职

① 《列宁全集》第 33 卷，第 303 页

②《苏联和苏俄刑事立法史料汇编》第 262 页

守而浪费公款，致使国家蒙受损失者，依其浪费的程度，处以警告、撤销职务以至 1 个月以上 3 年以下的监禁”。有些根据地的法律、政令规定，如果行为人玩忽职守造成人员死亡或者泄露国家机密，则分别依照杀人罪、泄密罪追究刑事责任。例如，《苏皖边区第一行政区破坏解放区革命秩序治罪办法》中第 7 条规定：“凡挟仇报复或处理失当，应根据当时之动机及产生影响，追究杀人罪责”。《中华苏维埃共和国惩治反革命条例》中第 1 条规定：“……因玩忽政务，不感觉其行动所能发生的结果，泄漏上项秘密者，处 1 年至 5 年的监禁。”这只是根据当时革命根据地的形势和实际需要而制定的法律。当时，在革命根据地，经济特别困难，玩忽职守浪费财政资财，定为浪费罪；在革命队伍中因玩忽职守致人死亡定为杀人罪。其目的都是为严厉惩治玩忽职守犯罪行为，以确保革命斗争取得胜利。

五、新中国法律对玩忽职守罪的规定

新中国成立后，中国共产党在领导我国人民进行社会主义革命和建设中，更加重视同玩忽职守犯罪行动作斗争。我们的国家是工人阶级为领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的国家。无产阶级和广大劳动人民群众是国家的主人。国家的工作人员是受人民的委托而从事管理国家各项事务的。他们的宗旨就是全心全意为人民服务，他们是人民的“公仆”，是人民的勤务员。他们对自己职责范围内的工作，应当勤勤恳恳，认真负责，兢兢业业，忠于职守。几十年来的事实证明，我们的国家工作人员绝大多数都是好的和比较好的，他们克己奉公，遵守纪律，联系群众，胜任业务，忠于职守，全心全意为人民服务，为我国的四化建设做出了贡献。但是，也不可否认，在国家工作人员队伍中，有极个别人违法乱纪，消极怠工，玩忽职守，酿成灾祸，严重危害了国家和人民的利益，造成极坏的影响。

我们的党和国家十分重视同国家工作人员中的玩忽职守行为作斗争。早在解放前夕，毛泽东同志在党的七届二中全会上向全

需要全本请访问 www.ertongbook.com

党和全体干部提出了防止腐蚀，忠于职守的诱导他说：“务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风，务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风。我们有批评和自我批评这个马克思列宁主义的武器。我们能够去掉不良作风，保持优良作风。我们能够学会我们原来不懂的东西。我们不但善于破坏一个旧世界，我们还将善于建设一个新世界。”① 在建国初期的“三反”、“五反”斗争中，他又指出：“凡典型的官僚主义、命令主义和违法乱纪的事例，应在报纸上广为揭发。其违法情形严重者必须给以法律的制裁，如是党员必须执行党纪。……最严重者应处极刑，以平民愤，并借以教育干部和人民群众。”②建国以后，党中央、国务院在一系列政策、行政法规中，均对国家工作人员由于玩忽职守给国家和人民的利益造成损失的，制定了追究刑事责任的规定。如，1952年中央节约检查委员会《关于处理贪污、浪费及克服官僚主义若干规定》中指出：“由于负责人严重的官僚主义和经管人员失职所造成的业务上的浪费和损失……其情节严重而招致国家巨大损失者，可作专案议处，酌予刑事处分。”毛泽东同志在谈到国家机关时指出：“我们的宪法又规定，国家机关实行民主集中制，国家机关必须依靠人民群众，国家机关工作人员必须为人民服务。”③遵照党中央和毛泽东同志的指示，在开展大规模经济建设的同时，不断反对官僚主义，反对玩忽职守的渎职犯罪行为。对极少数严重违法乱纪，玩忽职守，造成重大损失的，分别追究了行政责任和法律责任。

粉碎“四人帮”以后，党和国家更加重视国家工作人员队伍的建设，运用法律武器同违法乱纪玩忽职守行为作斗争。五届人大二次会议的《政府工作报告》中明确指出：“对那些严重失职、渎职给国家和人民的利益造成巨大损失的官僚主义分子，一定要追究

① 《毛泽东选集》第4卷，第1376～1377页

② 《毛泽东选集》第5卷，第73～74页

③ 《毛泽东选集》第5卷，第366页

行政责任、经济责任和法律责任。”在这种思想的指导下，在总结同玩忽职守罪作斗争的基础上，于 1979 年通过的《中华人民共和国刑法》中明确规定了玩忽职守罪，并规定了法定刑。

刑法颁布以后，1982 年全国人大常委会颁布的《中华人民共和国惩治军人违反职责罪暂行条例》第 5 条规定：“指挥人员和值班、值勤人员擅离职守或者玩忽职守，因而造成严重后果的，处 7 年以下有期徒刑或者拘役。战时犯前款罪的，处 5 年以上有期徒刑。”1982 年制定的《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》中对玩忽职守罪作了补充规定：即对经济犯罪人员，“负有追究责任的国家工作人员不依法处理，或者因受阻挠而不履行法律所规定的追究职责的，比照刑法第 187 条规定的玩忽职守罪处罚。”《关于严惩拐卖、绑架妇女儿童的犯罪分子的决定》第 5 条规定：“负有解救职责的国家工作人员，接到被拐卖、绑架的妇女儿童及其家属的解救要求或者接到其他人举报，而对被拐卖、绑架的妇女儿童不进行解救，造成严重后果的，依照刑法第 187 条的规定处罚；情节较轻的，予以行政处分。负有解救职责的国家工作人员利用职务阻碍解救的，处 2 年以上 7 年以下有期徒刑；情节较轻的，处 2 年以下有期徒刑或者拘役。”1993 年 2 月制定的《关于惩治假冒注册商标犯罪的补充规定》第 4 条规定：“对本规定所列的犯罪人员负有追究责任的国家工作人员，不履行法律所规定的追究职责的，依照刑法第 187 条或者比照刑法第 188 条的规定追究刑事责任。”即是说负有追究责任的国家工作人员对假冒、伪造、销售他人注册商标的犯罪人员，不履行法律所规定的追究职责，可以构成玩忽职守罪，按刑法规定的玩忽职守罪追究刑事责任。 1993 年 7 月制定的《关于惩治生产、销售伪劣商品犯罪的决定》中的第 10 条第二款规定：“负有追究责任的国家工作人员对有本决定所列罪行为的企业事业单位或者个人，不履行法律规定的追究职责的，根据不同情况依照刑法第 187 条或者比照刑法第 188 条的规定追究刑事责任。”即负有对生产、销售伪劣商品犯罪追究责任的国家工作人员，不履行

法律规定的追究职责，可以构成玩忽职守，依照玩忽职守罪追究刑事责任。1995 年 2 月《关于惩治违反公司法的犯罪的决定》第 8 条规定：“国家有关主管部门的国家工作人员，对不符合法律规定条件的公司设立、登记申请或者股票、债券发行、上市申请，予以批准或者登记，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，依照刑法第 187 条的规定处罚。”即依照玩忽职守罪的规定追究刑事责任。1995 年 6 月《关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定》第 9 条第二款规定了一个新罪名，即玩忽职守或滥用职权罪，即“银行或者其他金融机构的工作人员违反法律、行政法规规定，玩忽职守或者滥用职权，向关系人以外的其他人发放贷款，造成重大损失的，处 5 年以下有期徒刑或者拘役，并处 1 万元以上 10 万元以下罚金 造成特别重大损失的，处 5 年以上有期徒刑，并处 2 万元以上 20 万元以下罚金。”1995 年 10 月《关于惩治虚开、伪造和非法出售增值税专用发票犯罪的决定》第 9 条规定：“税务机关的工作人员违反法律、行政法规的规定，在发售发票、抵扣税款、出口退税工作中玩忽职守，致使国家利益遭受重大损失的，处 5 年以下有期徒刑或者拘役；致使国家利益遭受特别重大损失的，处 5 年以上有期徒刑。”这是对玩忽职守罪法定刑的修改，从最高处 5 年有期徒刑，提高到 15 年有期徒刑。上述全国人大常委会近 10 个《补充规定》、《决定》都对玩忽职守罪进行了修改或者补充。

除了《补充规定》对玩忽职守罪作了补充规定外，还有 90 多个非刑事法律、法规中有依照或比照刑法 187 条追究玩忽职守罪的法律责任的规定。它们是：《中华人民共和国森林法》第 35 条规定：“超过批准的年采伐限额发放林木采伐许可证，或者超越职权发放林木采伐许可证，情节严重，致使森林遭受严重破坏的，对直接责任人员依照玩忽职守罪追究刑事责任。”《中华人民共和国文物保护法》第 31 条规定：“国家工作人员玩忽职守，造成珍贵文物损毁或者流失的，依法追究刑事责任。”全民所有制博物馆、图书馆等单位将文物藏品出售或者私自赠送给非全民所有制单位或个

人的，对主管人员和直接责任人员比照刑法第 187条的规定追究刑事责任 "；国家工作人员滥用职权，造成文物损毁的，比照刑法第 187 条的规定追究刑事责任。'《中华人民共和国水土保持法》中第 40 条规定："水土保持监管人员玩忽职守，给公共财产、国家和人民的利益造成损失的，由其所在单位或者上级主管机关给予行政处分 构成犯罪的，依法追究刑事责任。"《中华人民共和国水污染防治法》第 43 条规定"：违反本法规定，造成重大水污染事故，导致公私财产重大损失或者人身伤亡的严重后果的，对有关责任人员可以比照刑法第 115 条或者第 187 条的规定，追究刑事责任。"《中华人民共和国食品卫生法》第 52 条规定"：食品卫生监督管理人员滥用职权、玩忽职守、营私舞弊，造成重大事故，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，依法给予行政处分。'《中华人民共和国计量法》第 29 条规定"：违反本法规定，制造、修理、销售的计量器具不合格，造成人身伤亡或者重大财产损失的，比照刑法第 187 条的规定，对个人或者单位直接责任人员追究刑事责任。"《中华人民共和国兵役法》第 62 条规定"：国家工作人员办理兵役工作时，收受贿赂、营私舞弊的，或者玩忽职守，致使兵役工作遭受严重损失的，分别依照《中华人民共和国刑法》第 185 条、第 187 条的规定处罚，情节较轻的，可以给予行政处分。"《中华人民共和国会计法》第 27 条规定"：会计人员对明知是不真实、不合法的原始凭证予以受理，或者对明知是违反国家统一的财政制度、财务制度规定的收支予以办理；单位行政领导人、上级主管单位行政领导人对明知是违反国家统一的财政制度、财务制度规定的收支决定办理或者坚持办理，情节严重的，给予行政处分；给国家造成重大经济损失的，依法追究刑事责任。"《中华人民共和国银行管理暂行条例》第 56 条规定"：金融工作人员玩忽职守，造成贷款损失的，应当对直接责任人员追究行政责任。"第 58 条规定"：本章第 54 条至 57 条的直接责任人员，构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。《中华人民共和国邮政法》第 39 条规定："邮政工作人员拒不

办理依法应当办理的邮政业务的，故意延误投递邮件的，给予行政处分。邮政工作人员玩忽致守，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，依照中华人民共和国刑法第 187 条的规定追究刑事责任。”《中华人民共和国企业破产法(试行)》第 42 条规定：“破产企业的法定代表人和破产企业的上级主管部门的领导人，因玩忽职守造成企业破产，致使国家财产遭受重大损失的，依照中华人民共和国刑法第 187 条的规定追究刑事责任。”《中华人民共和国环境保护法》第 45 条规定：“环境保护监督人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，由其所在单位或者上级主管机关给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”《中华人民共和国国境卫生检疫法》第 22 条规定：“违反本法规定，引起检疫传染病传播或者有引起检疫传染病传播严重危险的，依照中华人民共和国刑法第 187 条的规定追究刑事责任。”第 23 条规定：“国境卫生检疫机关工作人员，应当秉公执法，忠于职守，对入境、出境的交通工具和人员，及时进行检疫；违法失职的，给予行政处分，情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。”《中华人民共和国海关法》第 56 条规定：“海关工作人员滥用职权，故意刁难、拖延监管、查验的，给予行政处分徇私舞弊、玩忽职守或者放纵走私的，根据情节轻重，给予行政处分或者依法追究刑事责任。”《中华人民共和国大气污染防治法》第 38 条规定：“造成大气污染事故，导致公私财产重大损失或者人身伤亡的严重后果的，对有关责任人员可以比照中华人民共和国刑法第 115 条或者第 187 条的规定，追究刑事责任。”《中华人民共和国水法》第 50 条规定：“水行政主管部门或者其他主管部门以及水工程管理单位的工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，由其所在单位或者上级主管机关给予行政处分；对公共财产、国家和人民的利益造成重大损失的，依照刑法的规定追究刑事责任。”《中华人民共和国全民所有制工业企业法》第 63 条规定：“企业和政府有关部门的领导干部玩忽职守，致使企业财产、国家和人民利益遭受重大损失的，依照中华人民共和国刑法第 187 条的规定追究刑事

责任。'《中华人民共和国野生动物保护法》第 38 条规定:"野生动物行政主管部门的工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，由其所在单位或者上级主管机关给予行政处分；情节严重的、构成犯罪的,依法追究刑事责任。"《中华人民共和国传染病防治法》第 39 条规定:"从事传染病的医疗保健、卫生防疫、监督管理的人员和政府有关主管人员玩忽职守、造成传染病传播或者流行的，给予行政处分,情节严重、构成犯罪的,依照刑法第 187 条的规定追究刑事责任。'《中华人民共和国进出口商品检验法》第 26 条规定:"违反本法规定,对列入《种类表》的和其他法律、行政法规规定必须经商检机构检验的进口商品未报经检验而擅自销售或者使用的，对列入《种类表》的和其他法律、行政法规规定必须经商检机构检验的出口商品未报经检验合格而擅自出口的，由商检机构处以罚款；情节严重，造成重大经济损失的，对直接责任人员比照刑法第 187 条的规定追究刑事责任。'第 29 条规定:"国家商检部门、商检机构的工作人员和国家商检部门、商检机构指定的检验机构的检验人员，滥用职权、徇私舞弊,伪造检验结果的,或者玩忽职守,延误检验出证的,根据情节轻重,给予行政处分或者依法追究刑事责任。"《中华人民共和国城市规划法》第 43 条规定:"城市规划行政主管部门工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，由其所在单位或者上级主管机关给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。"《中华人民共和国军事设施保护法》第 35 条规定:"现役军人、军内在编职工有下列行为之一的，依照惩治军人违反职责罪暂行条例的有关规定追究刑事责任；情节轻微，尚不够刑事处罚的，给予军纪处分。"《中华人民共和国铁路法》第 71 条规定:"铁路职工玩忽职守，违反规章制度造成铁路运营事故、滥用职权、利用办理运输业务之便谋取私利的,给予行政处分;情节严重、构成犯罪的,依照刑法的有关规定追究刑事责任。"《中华人民共和国水土保持法》第 40 条规定："水土保持监督人员玩忽职守、滥用职权给公共财产、国家和人民利益造成损失的，由其所在单位或者上级主管机关给

需要全本请访问 www.ertongbook.com

予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”《中华人民共和国烟草专卖法》第 43 条规定：“烟草专卖行政主管部门和烟草公司的工作人员滥用职权、徇私舞弊或者玩忽职守的，给予行政处分；情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”《中华人民共和国未成年保护法》第 52 条第六款规定：“明知校舍有倒塌的危险而不采取措施，致使校舍倒塌，造成伤亡事故的，依照刑法第 187 条的规定追究刑事责任。”《中华人民共和国进出境动植物检疫法》第 45 条规定：“动植物检疫机关检疫人员滥用职权，徇私舞弊，伪造检疫结果，或者玩忽职守，延误检疫出证，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，给予行政处分。《中华人民共和国矿山安全法》第 47 条规定：“矿山企业主管人员对矿山事故隐患不采取措施，因而发生重大伤亡事故的，比照刑法第 187 条的规定追究刑事责任。”第 48 条规定：“矿山安全监督人员和安全管理人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，给予行政处分。”《中华人民共和国国家安全法》第 32 条规定：“国家安全机关工作人员玩忽职守、徇私舞弊，构成犯罪的，分别依照刑法第 187 条、第 188 条的规定处罚。”《中华人民共和国产品质量法》第 47 条规定：“从事产品质量监督管理的国家工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，给予行政处分。”《中华人民共和国反不正当竞争法》第 31条规定：“监督检查不正当竞争行为的国家机关工作人员滥用职权、玩忽职守，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，给予行政处分。”《中华人民共和国经济合同法》第 29 条第二款规定：“对由于失职、渎职或其他违法行为造成重大事故或者严重损失的直接负责任者个人，应追究经济，行政责任直至刑事责任。”《中华人民共和国消费者权益保护法》第 53 条规定：“国家机关工作人员玩忽职守或者包庇经营者侵害消费者合法权益的行为的，由其所在单位或者上级机关给予行政处分；情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”《中华人民共和国对外贸易法》第 41 条规定：

“国家对外贸易工作人员玩忽职守、徇私舞弊或者滥用职权，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，给予行政处分。”《中华人民共和国城市房地产管理法》第70条规定：“房产管理部门、土地管理部门工作人员玩忽职守、滥用职权，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，给予行政处分。”《中华人民共和国劳动法》第92条规定：“用人单位对事故隐患不采取措施，致使发生重大事故，造成劳动者生命和财产损失的，对责任人员比照刑法第187条的规定追究刑事责任。”第103条规定：“劳动行政部门或者有关部门的工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，给予行政处分。”《中华人民共和国审计法》第49条规定：“审计人员滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，给予行政处分。”《中华人民共和国广告法》第46条规定：“广告监督管理机关和广告审查机关的工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”《中华人民共和国监狱法》、《中华人民共和国警察法》、《中华人民共和国法官法》、《中华人民共和国检察官法》都规定，滥用职权、玩忽职守造成错案，情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任。《中华人民共和国税收征收管理法》第54条规定：“税务人员玩忽职守，不征或者少征税款，致使国家税收遭受重大损失的，依照刑法第187条规定追究刑事责任；未构成犯罪的，给予行政处分。”《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第72条规定：“违反本法规定，收集、贮存、处置危险废物，造成重大环境污染事故，导致公私财产重大损失或者人身伤亡的严重后果的，比照刑法第115条或者第187条的规定追究刑事责任。”第73条规定：“固体废物污染环境防治监督管理人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。”《中华人民共和国民用航空法》第199条规定：“航空人员玩忽职守，或者违反规章制度，导致发生重大飞行事故，造成严重后果的，分别依照、比照刑

法第 187 条或者第 114 条的规定追究刑事责任 、等 等 ”

随着司法审判的需要，最高人民法院、最高人民检察院， 对玩忽职守罪作了一系列司法解释。 1986 年最高 人民检察院《人民检察院直接受理的法纪检察案件立案标准的规定(试行)》规定,具有下列情形之一的，应予立案：(1) 由于玩忽职守，造成死亡 1 人以上,或者重伤 3 人以上的;(2) 由于玩忽职守，造成直接经济损失 5 万元以上的;(3)玩忽职守造成经济损失虽不足规定数额，但情节恶劣，使工作、生产受到重大损害的;(4) 由于玩忽职守，造成严重政治影响的;(5) 对全国人大常委会《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》第 1 条(一)、(二)、(三)项所列的犯罪人员,有追究责任的国家工作人员不依法处理，或者因受阻挠而不履行法律所规定的追究职责的。1986 年最高人民检察院《关于人民检察院直接受理的法纪检察案件立案标准的规定 (试行) 中一些问题的说明》中，对玩忽职守罪作了如下说明：(1)玩忽职守案中所说的“ 直接经济损失 ”,是指由于事故而造成的建筑、设备、产品等的毁坏、损失(即全部或部分丧失价值或使用价值) ，以及因人员伤亡而支付的医疗、丧葬、抚恤等费用。(2) 关于“ 造成直接经济损失 5 万元以上的“ 立案数额问题,各省(区、市)在参照执行时,可根据实际情况,适当提高或降低，但须报最高人民检察院备案。 1989 年最高人民检察院《关于正确认定和处理玩忽职守罪的若干意见 (试行) 对玩忽职守罪作了全面解释。主要有 (1) 对玩忽职守罪主体的解释。玩忽职守罪的主体必须是国家工作人员，即在国家各级机关、军队、社会团体、全民所有制企业、事业单位中工作的人员，以及其他各种依照法律从事公务的人员。所谓依照法律从事公务的人员，是指根据法律规定,经人民选举或受国家机关、军队、社会团体、全民所有制、集体所有制的企业、事业单位的委托、聘用,从事管理工作的人员。承包全民所有制或集体所有制的企业、事业单位的负责人和管理工作人员，应视为国家工作人员。在全民所有制和集体所有制的企业、事业单位中从事生产活动的工人以及群众合作经

营组织和个体经营户的主管负责人，不属于国家工作人员。（2）对玩忽职守罪的犯罪行为的解释。国家工作人员主观上出于过失，在客观上具有下列行为之一，并造成重大损失的，则构成玩忽职守犯罪。这些犯罪行为主要表现在 13 个方面，64 种表现。具体是：①安全生产管理方面，不执行上级部门的指令和劳动保护法规、滥用职权盲目蛮干、对违章作业不制止、发生事故预兆不采取有效措施、对合理的安全防范建议不采纳、对超员运载不制止、擅自批准不具备安全生产条件的组织或个人进行生产经营等原因，造成重大伤亡事故。②基本建设和固定资产更新改造方面，非法批准上马工程项目、擅自将工程项目的设计施工任务委托给不具备资格的单位和个人、盲目批准工程设计、没有设计擅自同意施工，对工程质量不监督检查等，造成重大伤亡事故和严重后果。③购销业务活动方面，盲目购进造成积压、盲目购销被骗、盲目借出资金或者担保造成重大经济损失。④外汇工作方面，盲目与外商成交或作经济担保造成经济损失、不按期索赔造成重大经济损失、发现出口商品不合要求不及时采取措施造成严重影响、进口到货逾期不提造成损失等。⑤信贷方面，给予不符合条件的货款造成经济损失。越权发放贷款造成经济损失、冒各贷款造成经济损失、强令发放贷款造成经济损失等。⑥仓储管理方面，发现物资霉烂变质仍入库、仓储物资受损失、仓储失火等事故、生产物资不予管理毁损报废、仓储物资严重污染等，造成严重损失的，⑦财会工作方面，管理混乱造成贪污盗窃、不认真审核凭证、巨额现金被骗、各级领导违反财务制度等造成重大经济损失的。⑧民政管理方面，社会福利事业单位的负责人员严重失职造成严重后果、单位领导人或主管工作人员严重失职使特定款物被挪用、骗取和侵吞。⑨文教医药卫生方面，教育工作人员严重失职造成学生重大伤亡的、幼儿园领导和教师违反规定造成幼儿重大伤亡的、医疗事故情节恶劣、药品检验失职使大量伪劣药品上市造成重大伤亡、单位负责人员严重失职发生食物中毒和食源性病患事故、卫生防疫监督检疫人员

不履行职责引起检疫传染病传播及其危险的。⑩邮电管理方面，邮电工作人员不依法办理邮电业务造成重大损失、邮电单位的主管人员对下属放任不管使邮件大量积压丢失毁损。 ⑪工商税收海关审计管理方面，工商、海关不依法履行职责放纵犯罪、鉴证人员违法鉴证、税收审计工作人员不履行职责情节后果严重的等，造成重大损失的。⑫司法工作方面，司法工作人员对属于自身职责应管的事不管、对经济犯罪人员因受阻挠而不履行追究职责、公证人员作不真实的公证等造成严重后果的。 ⑬其他方面，超越职权批准采矿、超越职权发放林木采伐许可证、农业技术人员和供销人员错用错售种子农药兽药、企业负责人或产品质量检验人员不负责任使低劣产品出厂、严重污染和破坏环境、制造修理销售不合格计量器具、国家工作人员使档案文物损坏丢失、供水电汽热的单位领导和主管人员刁难用户擅自停止供应、对野蛮装卸不制止、单位领导对违法翻录销售播放淫秽物放任不管、枪支弹药管理失职、企业领导人玩忽职守企业破产、其他不履行或不正确履行职责等造成重大损失的行为。(3）对玩忽职守罪经济损失计算的解释。①直接经济损失是指与行为有直接因果关系造成的公共财产毁损、减少的实际价值。间接经济损失是指由直接经济损失引起和牵连的其他损失，包括失去的在正常情况下可能获得的利益。凡是由于违章贷款、造成贷款损失而带来的利息损失，应视为直接损失。直接经济损失是构成玩忽职守罪的重要依据，间接经济损失是定罪的考虑情节。②行为人造成的直接经济损失是行为人确实无法挽回的那部分经济损失；当行为人无法挽回的直接经济损失达到“重大损失”的标准时，应予立案。③在对外贸易和购销活动中，涉及合同纠纷属于违反合同的民事责任，通过调解、仲裁或者经人民法院裁决违约方赔偿损失的财物，可折抵直接经济损失。④立案前或立案后，司法机关追回的赃款赃物，挽回的经济损失，仍计算为行为人造成的直接经济损失，但在处理时可作为从轻情节考虑。(4)对玩忽职守罪责任人员划分的解释。①直接责任人员是指行

为人的行为与重大损失结果之间有直接的因果关系，对重大损失的结果发，生起决定性作用的人员。间接责任人员是指行为人的行为与重大损失结果之间有着间接的联系，是造成重大损失结果的条件，不是起决定性作用的人员。②是有多因一果的直接责任者时，要分清主要直接责任者和次要直接责任人员。分别根据他们在重大损失结果发生的过程中所起的作用，确定其罪责地位。③要区分具体实施人员的直接责任与领导人员的直接责任。如果是具体实施人员受命于领导人员实施的行为，或者在实施中提出过纠正意见，未被领导人采纳而造成重大损失的，由领导人员负直接责任。如果具体实施人员提出了违反有关法规规定的主张、做法，由于领导人员轻信，同意实施，或者具体实施人员明知受命于领导所实施的行为违反有关法规规定，但不向领导人员反映，仍继续实施而造成重大损失的，则具体实施人员和领导人员都负直接责任。④要分清职责范围与直接责任的关系。如果行为人不是其法定职责和特定义务范围内的作为，或不作为，而造成重大损失的，不负直接责任；如果分工不清、职责不明，则以其实际工作范围和群众公认的职责作为认定责任的依据。⑤关于集体研究决定的责任问题。如果使公共财产、国家和人民的利益遭受重大损失是由集体研究作出错误决定的行为造成，而且情节恶劣的，应追究主持研究并拍扳定案的主要直接责任者的刑事责任。最高人民检察院对玩忽职守罪的这些解释，有两个问题为后来所争论，一是玩忽职守罪的主观方面是过失的，后来很多人认为故意也可以构成；二是玩忽职守罪的经济损失只是公共财产损失，后来人们认为也包括私人财产的重大损失。

1987年最高人民法院、最高人民检察院《关于办理盗伐滥伐林木案件应用法律的几个问题的解释》第9条规定，超过批准的年采伐限额或者超越职权滥发林木采伐许可证，情节严重，致使森林遭受严重破坏的，对其直接主管人员和其他直接责任人员依照刑法第187条追究刑事责任。其他因玩忽职守，致使森林资源遭到

需要全本请访问 www.ertongbook.com