

贪污贿赂渎职“侵权”
犯罪案件
立案标准

精
释

主 编 张 穹

92.5

中国检察出版社

贪污贿赂、渎职、“侵权” 犯罪案件立案标准精释

——《最高人民检察院关于人民检察院直接受理
立案侦查案件立案标准的规定》研究

主 编 张 亨

副主编 戴玉忠 陈国庆 孙 力

中国检察出版社

主 编 张 穹

副主编 戴玉忠 陈国庆 孙 力

撰稿人 (以撰写章节为序)

戴玉忠 韩耀元 罗庆东

荣礼瑾 王建平 王振勇

王守安 陈国庆 线 杰

荣晓红 孙 力

第一章 概 述

第一节 检察机关自侦案件的范围和特征

一、检察机关自侦案件的范围

1979年7月1日第五届全国人民代表大会第二次会议通过,根据1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议《关于修改〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的决定》修正的《中华人民共和国刑事诉讼法》第18条规定,“贪污贿赂犯罪,国家工作人员的渎职犯罪,国家机关工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、报复陷害、非法搜查的侵犯公民人身权利的犯罪以及侵犯公民民主权利的犯罪,由人民检察院立案侦查。对于国家机关工作人员利用职权实施的其他重大的犯罪案件,需要由人民检察院直接受理的时候,经省级以上人民检察院决定,可以由人民检察院立案侦查。”据此,人民检察院直接受理立案侦查的案件包括贪污贿赂犯罪,国家工作人员的渎职犯罪,国家机关工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、报复陷害、非法搜查的侵犯公民人身权利的犯罪以及侵犯公民民主权利的犯罪,以及经省级以上人民检察院决定直接受理的国家机关工作人员利用职权实施的其他重大的犯罪案件。

1997年4月14日第八届全国人民代表大会第五次会议修订的《中华人民共和国刑法》将第九章渎职罪的主体由1979年刑法所规定的“国家工作人员”改为“国家机关工作人员”,根据刑事诉讼法第18条规定由检察机关管辖的“国家工作人员的渎职犯罪”是指限于刑法第九章所规定的国家机关工作人员渎职罪。1998

年1月19日最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部、全国人大法制工作委员会《关于刑事诉讼法实施中若干问题的规定》第2条规定,“刑事诉讼法规定人民检察院管辖‘国家工作人员的渎职犯罪’案件,修订后的刑法已将渎职罪的主体修改为国家机关工作人员。根据这一修改,人民检察院管辖的‘渎职犯罪’,是指刑法分则第九章规定的渎职罪。”另外该《规定》对刑事诉讼法第18条所规定的检察机关管辖的“贪污贿赂犯罪”以及检察机关管辖的其他案件,也作了进一步的明确规定。该《规定》规定,“修订后的刑法已将贪污贿赂罪明确在分则第八章中作了规定,根据这一修改,人民检察院管辖‘贪污贿赂犯罪’案件,是指修订后刑法分则第八章规定的贪污贿赂罪和其他章节中明确规定按照刑法分则第八章贪污贿赂罪的规定定罪处罚的犯罪。”“另外,刑法分则第四章第248条规定的监管人员殴打、体罚、虐待被监管人罪,由人民检察院管辖。”

根据刑事诉讼法第18条和六部委《关于刑事诉讼法实施中若干问题的规定》的有关规定,最高人民检察院第九届检察委员会第2次会议通过了《关于人民检察院直接受理立案侦查案件范围的规定》。根据《关于人民检察院直接受理立案侦查案件范围的规定》的规定,检察机关直接受理立案侦查的案件,除经省级以上人民检察院决定直接受理的国家机关工作人员利用职权实施的其他重大的犯罪案件以外,共52种。其中贪污贿赂案12种,渎职案33种,国家机关工作人员利用职权实施的侵犯公民人身权利、民主权利案7种。它们分别是,贪污贿赂案中的贪污案、挪用公款案、受贿案、单位受贿案、行贿案、对单位行贿案、介绍贿赂案、单位行贿案、巨额财产来源不明案、隐瞒境外存款案、私分国有资产案、私分罚没财物案;渎职案中的滥用职权案、玩忽职守案、故意泄露国家秘密案、过失泄露国家秘密案、枉法追诉、裁判案、民事、行政枉法裁判案、私放在押人员案、失职致使在押人员逃脱案、徇私舞弊减刑、假释、暂予监外执行案、徇私舞弊不移交刑事案件案、滥用

管理公司、证券职权案、徇私舞弊不征、少征税款案、徇私舞弊发售发票、抵扣税款、出口退税案、违法提供出口退税凭证案、国家机关工作人员签订、履行合同失职被骗案、违法发放林木采伐许可证案、环境监管失职案、传染病防治失职案、非法批准征用、占用土地案、非法低价出让国有土地使用权案、放纵走私案、商检徇私舞弊案、商检失职案、动植物检疫徇私舞弊案、动植物检疫失职案、放纵制售伪劣商品犯罪行为案、办理偷越国(边)境人员出入境证件案、放行偷越国(边)境人员案、不解救被拐卖、绑架妇女、儿童案、阻碍解救被拐卖、绑架妇女、儿童案、帮助犯罪分子逃避处罚案、招收公务员、学生徇私舞弊案、失职造成珍贵文物损毁、流失案;国家机关工作人员利用职权实施的侵犯公民人身权利、民主权利案中的非法拘禁案、非法搜查案、刑讯逼供案、暴力取证案、虐待被监管人案、报复陷害案、破坏选举案。

二、检察机关自侦案件的特征

检察机关自侦案件具有以下特征:

1. 主体特征。检察机关自侦案件的犯罪主体主要是特殊主体,即国家工作人员和国家机关工作人员。贪污贿赂案件的犯罪主体具有复杂性,除国家工作人员主体外,还包括单位主体、一般主体。贪污案、挪用公款案、受贿案、巨额财产来源不明案、隐瞒境外存款案的犯罪主体是国家工作人员;单位受贿案、单位行贿案、私分国有资产案、私分罚没财物案的犯罪主体是单位。单位犯罪案件中,单位受贿案、私分国有资产案、私分罚没财物案的单位犯罪主体是国有单位,而单位行贿案的单位犯罪主体既可以是国有单位也可以是非国有单位。国有单位作为犯罪主体的单位受贿案、私分国有资产案、私分罚没财物案的单位犯罪案件,处罚主体除国有单位外,还包括该国有单位中的直接负责的主管人员和其他直接责任人员,这些直接负责的主管人员和其他直接责任人员属国家工作人员。行贿案、介绍贿赂案的主体是一般主体。对单位行贿案的主体则既包括一般主体也包括单位主体,而且该单位

主体既包括国有单位主体也包括非国有单位主体。由此可见贪污贿赂案件的主体具有复杂性,国家工作人员是此类犯罪的主要主体。

渎职案的犯罪主体除故意泄露国家秘密案和过失泄露国家秘密案的主体既可以是特殊主体即国家机关工作人员,也可以是一般主体外,其他所有渎职犯罪案件的主体都是国家机关工作人员。在渎职案的特殊主体国家机关工作人员中,有的是一般国家机关工作人员主体,如滥用职权案、玩忽职守案、国家机关工作人员徇私舞弊案、故意泄露国家秘密案、过失泄露国家秘密案、国家机关工作人员签订、履行合同失职被骗案;有的是特殊国家机关工作人员主体,如枉法追诉、裁判案、民事、行政枉法裁判案、私放在押人员案、失职致使在押人员逃脱案、徇私舞弊减刑、假释、暂予监外执行案的主体是司法工作人员,徇私舞弊不征、少征税款案、徇私舞弊发售发票、抵扣税款、出口退税案、违法提供出口退税凭证案的主体是税务机关的工作人员,放纵制售伪劣商品犯罪行为案、不解救被拐卖、绑架妇女、儿童案、阻碍解救被拐卖、绑架妇女、儿童案、帮助犯罪分子逃避处罚案的主体是负有特定职责的国家机关工作人员等等。

国家机关工作人员利用职权实施的侵犯公民人身权利、民主权利的犯罪案件主体,则全部是特殊主体国家机关工作人员。其中有的是一般国家机关工作人员主体,如非法拘禁案、非法搜查案、报复陷害案、破坏选举案的主体是国家机关工作人员,有的是特殊国家机关工作人员主体,如刑讯逼供案、暴力取证案的主体是司法工作人员,虐待被监管人案的主体是监狱、拘留所、看守所的监管人员。

需要说明的是,根据刑法第 93 条的规定,国家工作人员包括国家机关中从事公务的人员即国家机关工作人员,以及国有公司、企业、事业单位、人民团体中从事公务的人员和国家机关、国有公司、企业、事业单位委派到非国有公司、企业、事业单位、社会团体

从事公务的人员以及其他依照法律从事公务的人员。因此贪污贿赂案中的国家工作人员主体包括渎职案中的国家机关工作人员主体。也就是说国家机关工作人员的贪污贿赂犯罪案件,属国家工作人员的贪污贿赂案件,由检察机关管辖,但国家工作人员的渎职犯罪案件,则不一定是国家机关工作人员的渎职犯罪案件,检察机关只负责管辖国家工作人员中属于国家机关工作人员的渎职犯罪案件。

2. 客体特征。检察机关自侦案件侵犯的客体根据自侦案件种类的不同而有所不同。对贪污贿赂案而言,侵犯的客体主要是国家工作人员职务行为的廉洁性,同时不同的贪污贿赂案件侵犯的具体客体也有所不同。其中贪污案、私分国有资产案、私分罚没财物案除侵犯国家工作人员职务行为的廉洁性以外还侵犯了公共财产所有权,挪用公款案除侵犯国家工作人员职务行为的廉洁性外还侵犯了公共财物的使用权;受贿案、单位受贿案、巨额财产来源不明案、隐瞒境外存款案除侵犯了国家工作人员职务行为的廉洁性外还侵犯了公私财物所有权,其中受贿案、单位受贿案侵犯了社会主义市场经济秩序;行贿案、对单位行贿案、介绍行贿案、单位行贿案除侵犯国家工作人员职务行为的廉洁性外也侵犯了社会主义市场经济秩序。可见贪污贿赂案侵犯的客体具有一定的复杂性,是复杂客体。

渎职案侵犯的同类客体是国家机关的正常管理活动,同时不同的渎职案侵犯的具体客体也不相同,如滥用职权案、玩忽职守案、故意泄露国家秘密案、过失泄露国家秘密案、国家机关工作人员签订、履行合同失职被骗案侵犯的客体是一般国家机关的正常管理活动;而枉法追诉、裁判案、民事、行政枉法裁判案、私放在押人员案、失职致使在押人员逃脱案、徇私舞弊减刑、假释、暂予监外执行案侵犯的客体是司法机关的正常管理活动;徇私舞弊不征、少征税款案、徇私舞弊发售发票、抵扣税款、出口退税案、违法提供出口退税凭证案侵犯的客体是税务机关的正常管理活动等等。渎职

案由于要求发生致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的结果或者要求具有其他严重情节,因此在侵犯国家机关正常的管理活动的同时还侵犯公共财产、公民人身、财产安全等合法权益,如滥用职权案、玩忽职守案在侵犯国家机关正常的管理活动的同时还破坏了公共财产、公民人身、财产安全,枉法追诉、裁判案、民事、行政枉法裁判案在侵犯司法机关正常的管理活动的同时还侵犯了公民人身、财产权利等等。因此渎职案侵犯的客体也具有一定的复杂性,是复杂客体。

国家机关工作人员利用职权实施的侵犯公民人身权利、民主权利案侵犯的客体主要是公民的人身权利、民主权利,同时还破坏了国家机关工作人员的形象,因此国家机关工作人员利用职权实施的侵犯公民人身权利、民主权利案侵犯的客体也具有一定的复杂性,是复杂客体。

检察机关自侦案件客体的复杂性,反映了检察机关所管辖的贪污贿赂、渎职和国家机关工作人员利用职权侵犯公民人身权利、民主权利案件社会危害后果的复杂性和严重性,因此必须提高对贪污贿赂、渎职和国家机关工作人员利用职权侵犯公民人身权利、民主权利案件社会危害性的认识,加大对贪污贿赂、渎职和国家机关工作人员利用职权侵犯公民人身权利、民主权利犯罪的打击力度。

3. 主观特征。检察机关自侦案件的犯罪行为人,在主观上对自己的犯罪行为一般是故意的,同时也存在过失的情况。对贪污贿赂案件的犯罪行为人来说,主观上都是故意的,对国家机关工作人员利用职权实施的侵犯公民人身权利、民主权利案件的犯罪行为人来说,主观上也都是故意的,只有渎职案件的犯罪行为人,主观上才存在过失的情况,如玩忽职守案、过失泄露国家秘密案、失职致使在押人员逃脱案、签订、履行合同失职被骗案、环境监管失职案、传染病防治失职案、商检失职案、动植物检疫失职案、失职造成珍贵文物损毁、流失案等主观上都是过失,而其他渎职案件的犯

罪行为人主观上则为故意。需要指出的是,有些渎职案件犯罪行为人与贪污贿赂案件、国家机关工作人员利用职权侵犯公民人身权利、民主权利案犯罪行为人的主观故意内容有所不同。贪污贿赂案件、国家机关工作人员利用职权侵犯公民人身权利、民主权利案件犯罪行为人的主观故意,无论是对犯罪行为还是对犯罪结果,都是故意的,而有些渎职案犯罪行为人对行为可能是故意的,但对结果则即是故意,又可能是过失的,如滥用职权案、滥用管理公司、证券职权案、不解救被拐卖、绑架妇女、儿童案等。

4. 客观特征。检察机关自侦案件除贪污贿赂案中的行贿案、对单位行贿案、介绍贿赂案、单位受贿案、渎职案中的一般主体故意泄露国家秘密案、过失泄露国家秘密案以外,在客观方面的主要特征是其所实施的犯罪行为与国家工作人员、国家机关工作人员的职务或者职权有关,犯罪行为人在实施犯罪的过程中或者利用职务上的便利,或者滥用职权、不履行职责。如贪污贿赂案中的贪污案、挪用公款案、受贿案,刑法都明确规定“国家工作人员利用职务上的便利”,其他刑法没有明确规定利用职务上的便利的案件,如单位受贿案、巨额财产来源不明案、隐瞒境外存款案、私分国有资产案、私分罚没财物案犯罪行为人在实施犯罪的过程中也都利用了职务上的便利,渎职案中所有的渎职案件犯罪行为人在实施犯罪的过程中都滥用了职权或者职务上的便利,如滥用职权案、枉法追诉、裁判案、民事、行政枉法裁判案、私放在押人员案、徇私舞弊减刑、假释、暂予监外执行案、滥用管理公司、证券职权案等等,或者不履行职责,如玩忽职守案、失职致使在押人员案、国家机关工作人员签订、履行合同失职被骗案、环境监管失职案、传染病防治失职案等等;国家机关工作人员利用职权实施的侵犯公民人身权利、民主权利案,所有的案件犯罪行为人在实施犯罪的过程中都利用了职权。

检察机关自侦案件在客观方面的另一特征是,这些案件或者使公共财产所有权遭受重大侵害,如贪污贿赂案中的贪污案、私分

国有资产案、私分罚没财物案,或者使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失,如滥用职权案、玩忽职守案,或者使公民人身权利、民主权利遭受严重损害,如国家机关工作人员利用职权实施的非法拘禁案、刑讯逼供案。

第二节 立案标准制定的过程、原则、内容及意义

一、立案标准的制定过程

关于人民检察院直接受理立案侦查的案件的立案标准,最高人民检察院曾根据原刑事法律的规定,分别于1986年3月24日发布了《人民检察院直接受理的经济检察案件立案标准的规定(试行)》、《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)》,于1989年11月30日发布了《人民检察院直接受理的侵犯公民民主权利人身权利和渎职案件立案标准的规定》。1997年3月14日第八届全国人民代表大会第五次会议通过修订的《中华人民共和国刑法》以后,最高人民检察院为了正确适用修订后的刑法,不再分别制定贪污贿赂案件、渎职、“侵权”案件的立案标准,以防止不利于统一执法,而制定一个系统的包括人民检察院直接受理立案侦查的所有各类案件的立案标准,以与最高人民检察院于1999年1月18日发布的《人民检察院刑事诉讼规则》一起作为检察机关办理刑事案件的基本依据和具体操作规范。

自1997年4月起,在充分研究刑法规定和以往司法解释的基础上,起草了《立案标准》(征求意见一稿)。该《立案标准》(征求意见一稿),一是对原刑法规定的犯罪过去已规定了立案标准的,如果刑法对该犯罪没有修改,则对原有立案标准予以保留、吸收,如果刑法对该犯罪构成要件已作了修改,则对过去制定的立案标准作了相应修改;二是对刑法新增设的犯罪,制定了相应的立案标准。

1997年5月征求了对《立案标准》(征求意见一稿)的意见,并

根据部分省市检察院的意见,修改起草了《立案标准》(征求意见稿二稿)。1997年6月2日最高人民检察院下发了《关于征求对〈关于人民检察院直接受理立案侦查的案件立案标准的规定(征求意见稿)〉意见的通知》,征求各省、市、自治区检察院的意见,并将有关渎职犯罪的立案标准的有关内容分送国务院各部委和直属机构征求意见。根据各地、各部门反馈的意见,经研究修改,形成《立案标准》(第三稿)和《立案标准》(第四稿)。

《立案标准》前四稿对贪污、贿赂、挪用公款、滥用职权、玩忽职守犯罪大案、特大案件的立案标准也作了规定。讨论中认为,确定大案、特大案件的标准,应当以犯罪的数额、情节和刑法规定的相应法定刑为依据。高检院原有关文件规定的,个人贪污受贿1万元以上的为大案,5万元以上为特大案件,是以1988年1月21日全国人大常委会《关于惩治贪污贿赂罪的补充规定》中关于“个人贪污数额在1万元以上不满5万元的,处5年以上有期徒刑,可以并处没收财产;情节特别严重的,处无期徒刑,并处没收财产”和“个人贪污数额在5万元以上的,处10年以上有期徒刑或者无期徒刑,可以并处没收财产;情节特别严重的,处死刑,并处没收财产”的规定所确定的个人贪污数额和法定刑之间的关系为依据而确定的,由于刑法已将“处5年以上有期徒刑,可以并处没收财产;情节特别严重的,处无期徒刑,并处没收财产”的法定刑所对应的个人贪污数额提高到5万元以上不满10万元,将“处10年以上有期徒刑或者无期徒刑,可以并处没收财产;情节特别严重的,处死刑,并处没收财产”的法定刑所对应的个人贪污数额由5万元提高到10万元,因此贪污贿赂罪的大案标准应该相应提高到5万元以上,特大案件标准应该由5万元提高到10万元以上。与此同时,根据司法实践中的发案情况,拟将挪用公款罪的大案、特大案件的标准分别定为10万元以上、50万元以上;将滥用职权罪、玩忽职守罪的大案、特大案件的造成直接经济损失的标准定为50万元、100万元,造成人员伤亡的标准仍按原规定的3人以上和10人以

上。

最高人民检察院八届检察委员会第74次检察委员会通过了《关于检察机关直接受理立案侦查案件中若干数额、数量标准的规定(试行)》(以下简称《数额、数量标准》),并于1997年12月31日下发试行。该《数额、数量标准》对已明确由检察机关管辖的贪污贿赂案、渎职案中的贪污案、挪用公款案、受贿案、单位受贿案、行贿案、对单位行贿案、介绍贿赂案、单位行贿案、巨额财产来源不明案、隐瞒境外存款案、私分国有资产案、私分罚没财物案、滥用职权案、玩忽职守案、国家机关工作人员徇私舞弊案、徇私舞弊不征、少征税款案、徇私舞弊发售发票、抵扣税款、出口退税案、违法提供出口退税凭证案、国家机关工作人员签订、履行合同失职被骗案共19种犯罪案件立案标准中所涉及的数额、数量标准作了明确规定,为检察机关依法查处上述贪污贿赂案件、渎职案件提供了明确的法律依据,在一定程度上适应了司法实践的需要。

1998年5月7日最高人民检察院第九届检察委员会第2次会议通过了《关于人民检察院直接受理立案侦查案件范围的规定》,并于1998年5月11日发布施行。随着检察机关直接受理立案侦查案件范围的确定和司法实践经验的积累,于1998年8月在《立案标准》(第四稿)和《数额、数量标准》的基础上,重新起草了《立案标准》(第五稿)。《立案标准》(第五稿)所包括的案件种类,是根据《关于人民检察院直接受理立案侦查案件范围的规定》确定的,同时对大案、特大案件的标准暂不作规定。于1998年12月上旬将《立案标准》(第七稿),提交检委会讨论。根据检委会的意见研究修改出《立案标准》(第八稿),并分送中央有关部委、法工委、最高法院和各省、市、自治区检察院征求意见。1999年1月上旬,研究修改出《立案标准》(第九稿),并召开有关部门和专家参加的论证会研究讨论。

1999年6月上旬,《立案标准》(第十稿),提交检委会讨论,决定将《立案标准》(第十稿)送有关部门征求意见,并由高检各业务

厅、局再次提出书面意见。1999年8月6日最高人民检察院第九届检察委员会第41次会议讨论,原则通过了再经修改的《立案标准》(第十一稿),并决定就有关犯罪案件的立案标准再次征求中央有关部委的意见,和再次召开专家论证会进行论证。根据中央有关部委和专家论证会的意见,研究修改出《立案标准》(第十三稿)。于1999年9月16日正式公布施行。

二、制定立案标准所遵循的原则

《立案标准》包括检察机关直接受理立案侦查的全部犯罪案件,共52种。其中许多是刑法新立罪,也缺少司法实践经验。而且这些案件,尤其是渎职案件,犯罪主体国家机关工作人员涉及国家机关的许多部门,犯罪内容涉及国家机关工作的许多领域,专业性强。因此制定立案标准必须依靠各个部门进行充分的论证。《立案标准》制定的整个过程,是一个探讨立法原意、总结司法实践经验的过程,也是一个发扬民主、科学论证的过程。《立案标准》的制定遵循了如下原则:

1. 合法性原则。首先,立案标准是刑法分则所规定的犯罪构成条件和刑事诉讼法所规定的立案条件的具体化。在一定意义上立案标准就是定罪标准。因为根据刑事诉讼法第83条关于“公安机关或者人民检察院发现犯罪事实或者犯罪嫌疑人,应当按照管辖范围,立案侦查”,以及第86条关于“人民法院、人民检察院或者公安机关对于报案、控告、举报和自首的材料,应当按照管辖范围,迅速进行审查,认为有犯罪事实需要追究刑事责任的时候,应当立案;认为没有犯罪事实,或者犯罪事实显著轻微,不需要追究刑事责任的时候,不予立案”的规定,人民检察院决定立案,就是说明存在犯罪事实,并且需要追究刑事责任,否则,如果认为没有犯罪事实,或者犯罪事实显著轻微,不需要追究刑事责任,就不应决定立案。在此意义上,立案标准所涉及的事实,就是犯罪事实,并且是需要追究刑事责任的犯罪事实,据以决定立案的事实标准即立案标准,也就是该事实构成犯罪并且需要追究刑事责任的标准即定

罪标准。立案标准与定罪标准的不同主要体现在刑事诉讼中对证据的要求上。根据刑事诉讼法第 162 条的规定,定罪必须要求案件事实清楚,证据确实、充分,而立案根据刑事诉讼法第 83 条和 86 条的规定则只要求“发现犯罪事实或者犯罪嫌疑人”和“认为有犯罪事实需要追究刑事责任”。至于犯罪事实是否存在,犯罪是否成立,以及是否需要追究刑事责任,则根据刑事诉讼法第 89 条的规定,需要立案以后进行侦查、收集、调取犯罪嫌疑人有罪或者无罪、罪轻或者罪重的证据材料以后才能确定。正是考虑到立案标准与定罪标准的上述不同,《立案标准》所规定的每一种犯罪案件应予立案的情形之前,冠以“涉嫌下列情形之一的,应予立案”,以体现立案标准不同于定罪标准。

其次,《立案标准》所规定的内容必须符合法律的规定,不能违反立法原意。如《立案标准》(第十稿)关于枉法追诉、裁判罪的规定中曾规定“在立案后,故意违背事实和法律,应该采取强制措施而不采取强制措施,或者虽然采取强制措施,但无正当理由中断侦查或者超过法定期限不采取任何措施,实际放任不管,以及违法变更强制措施,致使犯罪嫌疑人、被告人脱离司法机关侦控超过 12 个月”的,应予立案。有的部门提出,根据刑法第 399 条第 1 款的规定,只要行为人具有上述行为即构成犯罪,不应规定“致使犯罪嫌疑人、被告人脱离司法机关侦控超过 12 个月”的条件。将该种应予立案的情形规定为,“在立案后,故意违背事实和法律,应该采取强制措施而不采取强制措施,或者虽然采取强制措施,但无正当理由中断侦查或者超过法定期限不采取任何措施,实际放任不管,以及违法撤销、变更强制措施,致使犯罪嫌疑人、被告人脱离司法机关侦控的”。

2. 统一执法原则。在制定立案标准中尽可能地与有关部门充分协商,取得一致。在以往的司法解释中曾出现过有关司法解释不一致的情况,影响了统一执法。为避免司法解释出现分歧,造成执法的不统一,立案标准在制定过程中,一是多次对立案标准所规

定的内容,征求有关部门的意见,如《立案标准》(第十稿)关于贪污案的立案标准中曾规定,“在国内公务活动或者对外交往中接受礼物、礼金、有价证券,依照国家规定应该交公而不交公,数额一次在5千元以上或者在最后一次接受礼物以前的十二个月内累计超过2万元的”,应予立案。有的部门认为,关于“在国内公务活动或者对外交往中接受礼物、礼金、有价证券”数额标准的规定,造成了贪污犯罪不同行为之间定罪标准的失衡,是适法不一,建议对此问题暂缓规定。对此,立案标准予以采纳,取消了关于“在国内公务活动或者对外交往中接受礼物、礼金、有价证券,依照国家规定应该交公而不交公,数额一次在5千元以上或者在最后一次接受礼物以前的12个月内累计超过2万元”应予立案的规定,只规定“国家工作人员在国内公务活动或者对外交往中接受礼物,依照国家规定应当交公而不交公,数额较大的,以贪污罪追究刑事责任”。又如《立案标准》(第十稿)关于挪用公款案的规定中曾规定“为私利将挪用的公款给其他单位使用的,也视为挪用公款归个人使用”。有的部门认为该规定不宜严格划分罪与非罪的界限,对此,立案标准予以采纳,将挪用公款归个人使用,修改规定为“既包括挪用者本人使用,也包括给他人使用”。

二是立案标准在制定的过程中还尽可能地消除以往司法解释中所存在的分歧。例如,关于挪用公款案立案数额标准的问题,1997年12月31日高检《关于检察机关直接受理立案侦查案件若干数额、数量标准的规定(试行)》规定,挪用公款归个人使用,数额在1万元以上,超过3个月未还的和挪用公款数额在1万元以上,归个人进行营利活动的,应予立案;挪用公款归个人使用,数额在5千元以上,进行非法活动的,应予立案。而1998年4月6日高法《关于审理挪用公款案件具体应用法律若干问题的解释》则规定挪用公款的定罪数额为一定的数额幅度,由各省在幅度内掌握,其中,数额较大、进行营利活动的,或者数额较大、超过3个月未还的,以挪用公款1万元至3万元为数额较大的起点;挪用公款归个

人使用,进行非法活动的,以挪用公款5千元至1万元为追究刑事责任的数额起点。“两高”关于挪用公款罪数额标准规定的不一致,在一定程度上影响了检察机关对挪用公款犯罪案件的有效查处。这次制定的挪用公款案件的立案标准与高法规定的标准一致起来,就有效地解决了检法两家对挪用公款案件执法不一的问题。为统一执法,立案标准将关于国家机关工作人员徇私舞弊案的规定取消,并将国家机关工作人员徇私舞弊行为分别规定在滥用职权案、玩忽职守案中。

3. 科学原则。检察机关自侦案件尤其是渎职犯罪案件,涉及许多部门,制定立案标准,专业性很强,必须充分听取、吸收有关部门的意见,才能使对国家机关工作人员渎职行为追究刑事责任的标准与各部门所规定的追究行政责任的标准相衔接,使立案标准规定得科学、可行。在立案标准起草过程中曾先后三次书面征求中央有关部委的意见。例如关于失职造成珍贵文物损毁、流失案的立案标准,国家文物局认为,《文物保护法实施细则》第2条规定,一、二、三级文物均为国家保护的珍贵文物,因此造成国家三级文物损毁或者流失的,也应同导致国家一、二级文物损毁或流失一样追究刑事责任。同时对造成全国重点文物保护单位和省级文物保护单位等不可移动文物损毁的也应追究刑事责任。建议将失职造成珍贵文物损毁、流失案的立案标准修改为,“具有下列情形之一的,应予立案:1. 导致国家一、二、三级文物损毁或者流失的;2. 导致全国重点文物保护单位或省级文物保护单位损毁的。”又如,关于非法批准征用、占用土地案和非法低价出让国有土地使用权案的立案标准,国土资源部建议将非法批准征用、占用土地案的立案标准改为,“1. 一次性非法批准征用、占用基本农田0.67公顷(10亩)以上,或者其他耕地2公顷(30亩)以上,或者其他土地3.33公顷(50亩)以上的;2. 12个月内非法批准征用、占用土地累计达到上述标准的;3. 非法批准征用、占用土地数量虽未达到上述标准,但接近上述标准且导致被非法批准征用、占用的耕地遭到严重