

# 预防职务犯罪工作初探

湖北省人民检察院预防职务犯罪处  
湖北省人民检察院法律政策研究室

编

湖北长江出版集团  
湖北人民出版社

# 预防职务犯罪工作初探

湖北省人民检察院预防职务犯罪处  
湖北省人民检察院法律政策研究室

编

湖北长江出版集团  
湖北人民出版社

**鄂新登字 01 号**

**图书在版编目(CIP)数据**

预防职务犯罪工作初探/湖北省人民检察院预防职务犯罪处,湖北省人民检察院法律政策研究室编.

武汉:湖北人民出版社,2007.12

ISBN 978 - 7 - 216 - 05503 - 1

I. 预…

II. ①湖…②湖…

III. 职务犯罪—预防犯罪—研究—中国

IV. D924.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 010821 号

**预防职务犯罪工作初探**

湖北省人民检察院预防职务犯罪处 编  
湖北省人民检察院法律政策研究室

出版发行: 湖北长江出版集团  
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号  
邮编:430070

印刷:武汉中科兴业印务有限公司

经销:湖北省新华书店

开本:880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印张:8

字数:139 千字

插页:1

版次:2007 年 12 月第 1 版

印次:2007 年 12 月第 1 次印刷

印数:1 - 2 000

定价:20.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 05503 - 1

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

## 序

坚决惩治和有效预防腐败，关系人心向背和党的生死存亡，是党必须始终抓好的重大政治任务。为此，党中央适应形势发展和时代要求作出了“坚持反腐倡廉方针，构建惩治和预防腐败体系”的重大战略决策。根据这一决策精神，全国检察机关在最高人民检察院的统一部署和要求下，结合查办职务犯罪的检察职能，大胆探索，勇于实践，积极开展预防职务犯罪工作，取得了一定成效。各地在工作中总结出不少好的预防工作经验与做法，探索出许多行之有效的预防工作形式、方法和手段，如检察建议、预防调研、预防宣传教育与咨询，个案预防、系统预防和专项预防等，并逐步建立完善起一套预防职务犯罪的工作机制，为构建惩治和预防腐败体系作出了应有的贡献。

检察机关预防职务犯罪工作是一项立足检察职能即法律监督职能的职权活动，是整个社会化大预防体系中的一个重要组成部分，具有监督性、建议性、外在性、职权性、专门性等特点。检察机关预防职务犯罪的职权，是检察权派生的一项具体的检察职能，即预防性法律监督权。从增强法律监督和预防职务犯罪效果的目的

出发，预防性法律监督权根据其功能应包括预防调查权、检察建议权、纠正违法权、咨询性审查权等具体权能。要充分发挥检察机关预防职务犯罪的各项权能，就有必要加强检察机关预防职务犯罪工作专业化和规范化建设。检察机关预防职务犯罪工作专业化建设的重点是职能化。预防部门要发挥好组织、协调、综合、管理检察机关预防工作的作用，对于其他职能部门结合本职开展的预防工作，要多做沟通和服务工作；要按照专业化的要求调整预防部门的职能，强化案件分析、预防对策研究、预警信息分析等职能。预防工作规范化建设的基本要求是：建立科学、有效、操作性强的工作程序和工作制度，建立预防职务犯罪工作的组织协调机制、对策研究及落实机制等。重点是规范发案单位个案预防、重点行业系统预防、重大工程专项预防，从工作内容、工作程序、工作制度、运转机制等方面进一步充实内容，理顺关系。

近年来，我省检察机关紧紧围绕党和国家工作大局，在预防职务犯罪工作中，始终坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，在坚决惩治职务犯罪的同时，更加注重治本，更加注重预防，更加注重制度建设，积极拓展从源头防治职务犯罪工作的领域，扎实推进惩治和预防腐败体系建设，以有效预防和减少职务犯罪的发生；同时十分注重预防职务犯罪工作方式方法和机制创新的研究和探索，通过研究和探索，不断增强预防工作能力，提高预防工作质量，强化预防工作效

果，促进了全省检察机关预防职务犯罪工作的专业化和规范化建设。

《预防职务犯罪工作初探》是一部专门研究预防职务犯罪工作机制和预防工作方式方法的文集，是我省检察机关从事预防职务犯罪工作多年的一些同志结合预防工作实际，不懈努力，认真研究，积极探索的理论成果。该书立足实际，注重系统性总结，实用性强，对个案预防、系统预防、专项预防，以及检察建议、预防调研、预防宣传教育、预防咨询等都作了具体而详尽的论述，为检察机关全面深入开展预防职务犯罪工作提供了一些科学合理、行之有效的参考依据，对于预防职务犯罪理论体系的建立，具有一定的参考价值。希望通过理论工作者和实务人员的共同努力，将有更多新的研究成果问世，为预防职务犯罪工作提供智力支持和行动指导。

是为序。

**敬大力**

2007年12月于武昌

（注：作者系湖北省人民检察院检察长）

# 目 录

## 预防职务犯罪:检察机关法律监督的一个

重要内容 ..... 周理松( 1 )

预防职务犯罪工作机制的完善与创新 ..... 周国光( 14 )

浅谈预防调研的途径与方法 ..... 李世军( 20 )

预防对策研究的基本途径与方法 ..... 余庆和( 42 )

浅谈预防职务犯罪的宣传与教育 ..... 梅 红( 58 )

## 对预防职务犯罪宣传教育的内容与形式

之初探 ..... 周洪福( 74 )

## 浅谈检察机关职务犯罪预防宣传教育的内容

与形式 ..... 叶先国 熊华东( 85 )

浅议预防咨询 ..... 杜 珂( 95 )

预防职务犯罪咨询浅析 ..... 梅 红 韩 骏(102)

规范和加强检察建议若干问题 ..... 李世军(115)

## 关于充分发挥检察建议在预防职务犯罪中的

作用的思考 ..... 黄 俊 张忠海(140)

## 浅论检察机关如何开展职务犯罪个案预防

|                                  |     |          |
|----------------------------------|-----|----------|
| .....                            | 李佑洲 | 李国强(153) |
| 个案预防浅思 .....                     | 刘丽萍 | (162)    |
| 个案预防的规范与完善 .....                 | 贺建  | 张小小(175) |
| 试论职务犯罪专项预防 .....                 | 鲁文俊 | (186)    |
| 浅谈职务犯罪系统预防 .....                 | 王爱华 | (206)    |
| 加快预防信息化建设步伐的几点思考 .....           | 张晓华 | (218)    |
| 建立职务犯罪预防预警综合管理平台的探索<br>与实践 ..... | 李凯  | (234)    |

# 预防职务犯罪：检察机关法律监督的一个重要内容

湖北省人民检察院 周理松

党的十七大把建设公正高效权威的社会主义司法制度，保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权，作为推进司法体制改革的重要内容之一。检察权即法律监督权，检察改革的主要目标应当是把检察机关建设成为更加完整意义上的法律监督机关。这就需要更加合理地配置检察机关法律监督的权力结构，正确选择法律监督职能的实现形式。对此笔者以为，除了刑事、民事、行政等诉讼领域中的监督内容和形式需要进一步探索完善以外，诉讼领域之外的法律监督的内容和形式，更需要认真加以研究，特别是检察机关正在大力开展的预防职务犯罪工作，是否属于法律监督的权力内容，其工作性质和特点与检察职能要求是否一致？笔者试就这一问题作些初步探讨。

## 一、预防职务犯罪是检察机关法律监督职能的应有之义

所谓法律监督，就是为了保障宪法和法律的统一正

确实施，而对国家机关、国家工作人员和公民执行法律和遵守法律情况所进行的监察、督导活动。<sup>①</sup> 法律监督的实质是防止违法。如检察机关对侦查、审判和刑罚执行活动的监督，就是通过参与这些诉讼及相关活动，对其进行监察和督导，防止和纠正违法问题的发生。这种以监察和督导为内容的法律监督活动既包含事后纠正，也包含事前防范。对职务犯罪的法律监督也是这样，查办是在其他监督手段不能奏效的情况下才使用的办法。因此，把检察机关的法律监督简单地理解为查办案件和事后纠正违法的观点是片面的。在对国家工作人员职务犯罪的法律监督中，查办案件的形式必不可少，事先、事中和事后的其他预防工作同样重要，二者相互补充，相得益彰。

#### 1. 预防职能是检察机关诉讼监督职能的自然延伸

法律监督是一个启动一定程序发现和解决问题的动态过程。传统理念囿于检察机关的性质为司法机关，而司法机关的职能主要是通过诉讼过程实现的，故作为法律监督机关的人民检察院，其履行职能的主要途径也在诉讼过程之中。检察机关参与刑事诉讼的全过程，以实现刑事诉讼各个环节的法律监督，就是最明显的例证。这种法律监督程序的固定模式，在理论和实践中形成一

---

<sup>①</sup> 许道敏：《预防职务犯罪关涉深层次检察改革》，检察日报 2003 年 6 月 3 日。

种思维定势，使人把法律监督自觉或不自觉地等同于诉讼监督，检察机关即诉讼监督机关。这样一来，检察机关的法律监督职能就大打折扣。

其实，根据多年来的法律监督实践，检察机关无论是对刑事诉讼的监督还是对民事、行政、经济等诉讼的监督，除了直接参与这些诉讼活动，还有许多大量的工作已经延伸于诉讼过程之前，或拓展于诉讼过程结束之后。如对国家工作人员职务犯罪案件立案前的线索调查，对超期羁押等违法情况的集中检查，对刑罚执行完毕获释人员的回访考察等等，都是根据法律监督职能的需要，在参与诉讼过程之前或之后而进行的。毫无疑问，这些都是检察机关法律监督的必要手段。与此相同和类似，检察机关的预防职务犯罪工作，就是在检察机关直接受理立案侦查职务犯罪案件的诉讼过程之前、之中或之后而采取的非诉讼监督手段，它是检察机关职务犯罪侦查职能，即刑事诉讼职能的自然延伸，是检察机关法律监督职能的另一种实现形式。

2. 预防工作是检察机关对诉讼程序之外的法律实践活动进行监督的有益尝试

对于检察机关的法律监督，是仅限于诉讼过程，还是可以包括诉讼领域之外的法律实践活动，虽然理论界和实际工作者有不同的看法，但不能影响司法实践中的大胆探索。对贪污贿赂、渎职等职务犯罪的预防，就是检察机关对诉讼程序之外的法律实践活动进行监督的有益

尝试。鉴于目前检察机关由于法律监督机制不完善，监督工作不到位的现象在诉讼领域内外都有一定程度的表现，一方面要在完善诉讼监督程序上下工夫，另一方面应在诉讼程序之外的法律实践中寻找新的途径。因为诉讼权力结构的相对平衡，诉讼参与各方地位的相当平等是公正有效的诉讼法律制度的内在要求，而法律监督的本质属性则要求监督者之于监督对象，必须具有一定的超脱性。如果除了办案，直接参与诉讼，作为法律监督者的检察机关不再有更高一点的监督视角、更宽一点的活动空间，其法律监督的客观性、公正性和权威性均会引起质疑，受到挑战。积极而有效地开展预防职务犯罪工作，刚好在一定程度上弥补了这一不足。它不仅为检察机关在诉讼程序以外开辟了一个新的法律监督领域，而且对于提高检察机关在诉讼程序以内的法律监督的公信力，实现办案的法律效果和社会政治效果的有机统一不无好处。

### 3. 开展职务犯罪预防是对检察职能资源的充分有效利用

根据履行法律监督职能的需要，检察机关负有法律赋予的惩治贪污贿赂、渎职等职务犯罪的职责任务，在立案侦查、逮捕、起诉和刑罚执行等各个诉讼环节都发挥着重要作用。这一职能特点决定了检察机关对职务犯罪主体成份、发案领域和部位有比较全面的了解；对犯罪分子的思想演变和堕落轨迹有比较深切的感受；对体

制、机制和制度及管理上的漏洞有比较深入的认识；对职务犯罪特点、规律及成因，有比较准确的把握。在此基础上提出预防对策意见，推动发案单位和有关部门建章立制，堵塞漏洞，建立完善防范机制，这是对检察机关法律监督职能资源的一种有效利用。各地实践已经证明，把检察机关的这种职能优势充分发挥出来，用检察机关专门预防工作积极推进社会化的大预防，既是从源头上治理腐败的一条重要经验，也是检察机关充分发挥法律监督职能的内在需要。

#### 4. 预防手段也是对检察机关法律监督工作方式的一种创新

江泽民同志曾经指出，创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉。<sup>①</sup>胡锦涛同志在党的十七大报告中再次强调创新的重要意义，认为实践永无止境，创新永无止境。要求全党同志坚持解放思想，与时俱进，勇于创新。<sup>②</sup>检察事业开拓创新的关键在于把握时代发展的脉搏，根据维护公平正义的需要，在思想观念和工作方式上与时俱进。

预防职务犯罪工作作为一种非诉讼形式的法律监

---

<sup>①</sup> 江泽民：《在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，人民出版社2002年11月第1版。

<sup>②</sup> 胡锦涛：《在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，人民出版社2007年10月第1版。

督,既是检察机关履行法律监督职能的重要内容,也是检察机关在履行法律监督职能中探索出的一种新的工作方式。以非诉讼手段履行检察官职责,在现代法制国家和地区已不乏先例。有的学者甚至认为,检察机关的职权范围已从诉讼领域拓宽到社会生活的其他方面。<sup>①</sup>如作为大陆法系国家主要代表的法国检察官,他们每年有不少于三分之一的时间从事为政府有关部门制定政策提供法律咨询、参与城市社区安全管理、预防犯罪等工作。我国澳门特别行政区检察机关除了参与刑事民事行政诉讼,也担负着促进当地预防犯罪,向政府部门提供法律咨询等职能任务。<sup>②</sup>在人类历史进入21世纪,各项事业飞速发展的新形势下,检察机关在诉讼领域中充分发挥职能作用的同时,将自己的视野和工作方式适当拓展到诉讼领域之外,在综合运用预防手段遏制职务犯罪上下些工夫,对于强化检察机关法律监督职能,全面地正确给检察机关的性质定位,都是十分必要的。

## 二、检察机关预防职务犯罪职能的主要特点

由于法律监督的实质是防止违法,检察机关的法律监督理所当然地包含有预防犯罪的内容。所以检察机关

---

<sup>①</sup> 羊震、黄祥坤:《浅谈我国检察制度改革的走向》,《国家检察官学院学报》2000年第1期。

<sup>②</sup> 周理松:《法国、德国检察制度主要特点及其借鉴》,《人民检察》2003年第4期。

的预防职务犯罪职能是从其法律监督职能派生出来的，是法律监督的实现形式之一。这种实现形式既有法律监督的共性特征，也有其不同于检察机关其他法律监督实现形式的自身特点。

### 1. 程序性

预防职务犯罪工作的目标是防止和减少犯罪的发生。和检察机关履行法律监督职能的其他形式一样，它只是一种监察和督导活动，旨在启动其他程序解决问题，其本身不具有实体处分权，并且，它只是一种指向特定目标的过程，并不直接对这一目标作出最终选择。如检察机关通过调查研究，针对某一领域犯罪隐患，向有关部门和单位提出消除隐患、防止问题发生的检察建议，其实际结果在于被建议方是否采纳；即便未被采纳，检察机关的工作也只是督促落实，而不能代替被建议方自己解决问题。

### 2. 前瞻性

与检察机关其他形式的法律监督对执法活动的事中事后监督不同，预防职务犯罪工作的最鲜明特点是提前着眼，事先介入。就对职务犯罪的法律监督而言，对职务犯罪的侦查是事后的监督，对职务犯罪的预防则是事先的监督。职务犯罪预防的前瞻性，既表现为综合分析各种社会因素之后进行的超前预测、提前谋划，也可表现为在犯罪问题发生之后，为避免类似问题再度发生而进行的举一反三，提前预警。一般预防大多表现为前者，个

案预防大多表现为后者。

### 3. 非诉讼性

由于预防职务犯罪工作不是解决个案问题，无需通过具体办案程序去操作，故其活动主要在诉讼活动以外进行。预防工作的非诉讼性决定了它的工作方式相对灵活、内容比较宽泛、工作过程与结果没有严格的法定期限，法律监督的社会效应取决于预防工作主体与对象各方的协调与互动。

### 4. 专门性

预防职务犯罪工作的非诉讼性并不意味着它可以漫无边际地随意进行。作为法律监督机关的工作内容之一，它必须严格依照一定程序，按照规范化、专业化的要求进行。检察机关预防职务犯罪工作与其他各部门各单位自身源头治腐工作的不同之处在于，它的对象限于权力行使中的职务犯罪，它是根据职务犯罪的特点规律、运用法律赋予的专门预防手段，推动有关部门和单位进行防范。

## 三、围绕强化法律监督加强预防职务犯罪工作

既然预防职务犯罪工作是检察机关法律监督的重要内容和实现形式，这项工作就应按法律监督的内在要求进行。

### （一）按法律监督的宗旨确定内容

法律监督的宗旨是保障法律的统一正确实施，维护

社会公平正义。职务犯罪行为人为国家工作人员，本应是国家法律规范的模范执行者，但“本应”中并不能排除有人反而利用职权违背法律的可能。于是，为了维护法制的统一和尊严，自然要有专门的机关进行法律监督。由于预防职务犯罪形式的法律监督，是从检察机关对职务犯罪的法律监督职能中派生出来的，所以，它的监督指向范围限于职务犯罪，而不是职务违纪或一般工作失误。因此，作为法律监督的一种形式和手段，检察机关的预防职务犯罪职能必须围绕法律的统一正确实施来定位。即为维护法律的统一正确实施，预防和减少国家工作人员违背职务而犯罪，运用法律赋予的专门手段，对国家工作人员履行职务行为所采取的一种事先、事中和事后的警示、诫免和监察督导活动。根据这一定位，检察机关预防职务犯罪工作的内容范围，一是对职务行为必须正确履行的依法警示。即通过法律宣传、教育、咨询、案例评析等途径，告知预防对象什么是职务犯罪，职务犯罪的罪与非罪、此罪与彼罪的界限，犯罪的法律后果，社会危害，如何有效控制与预防等。二是对职务犯罪可能产生的依法诫免。即在通过办案和其他途径发现可能导致职务犯罪产生的隐患和苗头的情况下，将这些隐患和苗头告知预防对象，指明其犯罪产生的可能，并有针对性地提出预防对策意见和治理方案，引起重视，防患于未然。三是对职务是否依法正确履行的依法监察和督导。即针对某些职务犯罪易发频发的行业和领