

2015 5

FANDUZHIQINQUAN
GONGZUO ZHIDAO YU CANKAO

反渎职侵权 工作指导与参考

最高人民检察院渎职侵权检察厅 编

李忠诚/主编

■ 检察改革专栏

关于贵州省检察机关司改试点单位职务犯罪侦查
运作模式的思考

■ 侦查经验

查办三起厅级干部职务犯罪大要案的做法

查办草原管理领域渎职犯罪 推进县域生态文明
建设

查办某地执行法官渎职犯罪的做法

■ 大要案侦查经验

查办中国黄金集团并购矿业权项目背后渎职犯罪的
经验与思考

查办省国土部门相关人员涉嫌渎职犯罪专案的经验
做法

■ 法律适用

渎职犯罪中“重大损失”认定应当完善的问题

徇私舞弊不征、少征税款罪的客观方面认定问题的
思考

中国检察出版社

2015 5

FANDUZHIQINQUAN
GONGZUO ZHIDAO YU CANKAO

反渎职侵权 工作指导与参考

最高人民检察院渎职侵权检察厅 编

李忠诚/主编

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

反渎职侵权工作指导与参考. 2015. 5/最高人民检察院渎职侵权检察厅编. —北京: 中国检察出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1530 - 8

I. ①反… II. ①最… III. ①渎职罪 - 中国 - 参考资料
②侵权行为 - 刑事犯罪 - 中国 - 参考资料

IV. ①D924. 393. 4 ②D924. 344

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 276601 号

反渎职侵权工作指导与参考 2015 - 5

最高人民检察院渎职侵权检察厅 编

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 ([www. zgjccbs. com](http://www.zgjccbs.com))

编辑电话: (010) 88960622

发行电话: (010) 68650029

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中画美凯印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 5.75 印张 插页 4

字 数: 149 千字

版 次: 2015 年 12 月第一版 2015 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1530 - 8

定 价: 20.00 元

(内部发行)

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

《反读职侵权工作指导与参考》编委会

顾问：陈光中 樊崇义 何家弘 周国钧 陈连福
张明楷 陈兴良 赵秉志 李保唐 郝宏奎
张建伟

主编：李忠诚

副主编：王利民 钟晓云

编委（以姓氏笔画为序）：

于 强	王 芳	王庆豹	牛正良	刘 昕
刘旭东	刘涛年	刘笑竹	刘清生	刘惠生
孙 超	朱东风	张 勇	张宏勋	李 航
李东亮	李汉水	杜迎春	杨世林	杨武力
杨增盛	陈立新	周小军	周跃武	尚俊平
郑永生	胡保钢	唐 彦	徐志森	耿 涛
贾振之	郭津生	黄 杰	董金山	蒋洪军
谢 强	霍亚鹏			

执行编辑：白 洁

内网投稿邮箱：baijiel@ gj. pro.

外网邮箱：gjbaijie@ 126. com.

电 话：010 - 65205669

CONTENTS 目录

检察改革专栏

- 1/ 关于贵州省检察机关司改试点单位职务犯罪侦查运作模式的思考
..... ·万庭祥 刘永田

侦查经验

- 8/ 查办三起厅级干部职务犯罪大要案的做法
..... ·内蒙古自治区人民检察院反渎职侵权局
- 15/ 查办草原管理领域渎职犯罪 推进县域生态文明建设
..... ·朱 明
- 22/ 查办某地执行法官渎职犯罪的做法
..... ·吕东韬
- 30/ 查办农村水利工程建设领域渎职犯罪的经验做法
..... ·李春林 杨 文 邱 刚
- 36/ 查办虚假民诉调解渎职案件工作经验
——以郑某民事枉法裁判、蔡某执行裁定滥用职权案为例
..... ·刘荣贵 雷云森
- 43/ 查办制售假药背后所涉渎职犯罪的经验做法
..... ·曹宏伟

..... 51/	查办“福利企业”监管环节渎职犯罪的经验做法	· 金寅来
..... 59/	浅析根据渎职犯罪嫌疑人心理变化进行讯问的技巧	· 张权久 宋剑峰
..... 68/	查办太湖渔船整治补偿系列渎职案件的具体做法	· 尧德武

大要案侦查经验

..... 76/	查办中国黄金集团并购矿业权项目背后渎职犯罪的经验与思考	· 北京市人民检察院反渎职侵权局
..... 89/	查办省国土部门相关人员涉嫌渎职犯罪专案的经验做法	· 甘肃省人民检察院反渎职侵权局
..... 102/	查办厅级领导干部渎职犯罪案件的做法	· 湖北省人民检察院反渎职侵权局
..... 112/	湖南省院以四种机制全方位推进渎职侵权大要案查办工作的做法	· 湖南省人民检察院反渎职侵权局
..... 125/	查办山西省经信委、发改委等部门有关人员职务犯罪案件的做法	· 山西省人民检察院反渎职侵权局
..... 136/	查办国土部门有关人员涉嫌渎职犯罪专案的经验和做法	· 云南省人民检察院反渎职侵权局

法律适用

..... 148/	渎职犯罪中“重大损失”认定应当完善的问题	· 范艳利
------------	----------------------	-------

..... 153/	徇私舞弊不征、少征税款罪的客观方面认定问题的思考	 · 徐光铭
------------	--------------------------	-------------

工作研究

..... 160/	关于检察机关履行查办食品安全类渎职犯罪职能的几点思考	
	——写在新《食品安全法》施行之际	 · 霍亚鹏 白 洁
..... 168/	毕节市检察机关推动查办渎职侵权犯罪大要案工作的做法	 · 张大中
..... 174/	达川区提升反渎职侵权办案质量的做法	 · 黎山川

检察改革专栏

关于贵州省检察机关司改试点单位职务犯罪侦查运作模式的思考

· 万庭祥 刘永田

贵州省作为第一批全国司法改革试点省份，明确了遵义市汇川区院、黔东南州榕江县院、黔南州贵定县院和贵阳市花溪区院为省内首批司法改革试点院。为进一步了解司法改革过程中职务犯罪侦查运作模式，笔者对四个试点院进行了初步调研，结合法律规定及职务犯罪侦查工作属性，作了一些肤浅的思考。

一、试点院职务犯罪侦查运作基本情况

由于没有一个成熟的经验可供参考，四个试点院在改革中的做法有所不同。

（一）汇川区院模式

全院设4个办案团队，下设7个办案组，并预留两个办案组机动。其中，职务犯罪侦查设1个办案团队，下设办案一组和办案二组，一组为原反贪污贿赂局，负责贪污贿赂犯罪案件侦查；二组为原反渎职侵权局、预防科整合设立，负责渎职侵权案件侦查和职务

· 作者简介：万庭祥，贵州省人民检察院党组成员、副检察长。刘永田，贵州省人民检察院反渎职侵权局综合处副处长。

犯罪预防。原分管副检察长为职务犯罪侦查团队负责人，但不担任主任检察官，原反贪局局长、反渎局局长为主任检察官，分别带领办案一组和办案二组。原有的机构和称谓对外仍然保留，但对内分管副检察长不再履行监督和管理职责，对案件无把关和监督责任。办案审批程序为主任检察官直接对检察长负责，根据检察长签署的权力清单授权行使职权，办案重大事项由主任检察官签署意见直接报检察长批准。

（二）榕江县院模式

全院设4个办案团队。其中，职务犯罪侦查设1个团队，在反贪污贿赂局、反渎职侵权局、职务犯罪预防科和生态环境保护检察科基础上整合而成。目前暂由一名副检察长负责该团队，并行使主任检察官职权。原反贪污贿赂局长、反渎职侵权局长等仅是一般检察官。在试点期间，两局局长虽然在统一业务应用系统中不再签署意见，但实际上仍然对全局办案情况进行管理。办案审批程序为检察官提出意见，报行使主任检察官职权的团队负责人即原分管副检察长决策把关，关键的决策权如职务犯罪初查、立案侦查等职权，仍报检察长最终决定。

（三）贵定县院模式

全院设6个办案组。其中，职务犯罪侦查设两个组，分别为一组和二组，组长由原分管职务犯罪侦查工作的副检察长和反贪污贿赂局局长担任，组长行使主任检察官职权。两个办案组地位平等，互不隶属，公平竞争。两名办案组长职权相同，地位相同，共同对检察长负责。办案审批程序为办案检察官提出意见，报行使主任检察官职权的组长审核，关键性决策报检察长审批。原分管职务犯罪工作副检察长由于已经担任一组的组长，不再行使副检察长职权。

（四）花溪区院模式

全院设8个办案组。其中，职务犯罪侦查分设两个组，分别由反贪污贿赂局长和反渎职侵权局长担任组长，行使主任检察官职

权。分管反贪污贿赂工作的副检察长未编入具体办案组，仍然根据检察长的授权，行使副检察长职权，对贪污贿赂犯罪案件进行监督把关，签署重要法律文书，初查、立案等关键性决策权力仍然由检察长行使。分管反渎职侵权工作的副检察长虽然担任了综合监督组的组长，但在渎职侵权犯罪侦查工作中，仍然行使副检察长职权，对渎职侵权犯罪案件的办理情况进行监督、把关和决策，关键权力仍然由检察长统一行使。

二、对试点院职务犯罪侦查改革的分析

从试点院改革的情况来看，试点院执法模式基本奉行主任检察官——检察长这种模式，赋予了主任检察官很大决定权，特别是公诉案件，体现得很充分，减少了集体讨论、科局长和副检察长这些环节。在职务犯罪侦查这个部分，花溪院仍然沿用主任检察官——副检察长——检察长模式，两个局长处于主任检察官角色，但存在副检察长制约这个层级；榕江院是副检察长来担任主任检察官，两个局所办案件由其负责把关再到检察长，从执法流程看取消了副检察长职位而由主任检察官替代，即主任检察官相当于副检察长职位；贵定院副检察长是被编入一个办案组，执法上与另外一个由反贪局长任主任检察官的组无领导关系，各自向检察长负责；汇川院是反贪局长和反渎局长为主任检察官，直接对检察长负责，副检察长对其办案无领导权。从后三个院的情况看，在执法流程上都是在向取消副检察长这一职务的方向发展。

第一，改革的初衷是使执法办案工作“去行政化”、行使权力“扁平化”，减少执法办案的中间环节，赋予办案人员更大的执法空间和较大的执法决定权等，无疑方向是正确的，尤其对审判机关法官裁判案件更有现实意义。但是，检察机关的业务范围相对审判机关而言，范围更加广泛，且在整个司法流程中，所起的作用与执法的方式，都与审判机关不同，与单纯的裁判案件有较大区别，特

别是检察机关所具有的侦查权，更与审判机关裁判权完全不同，是两个截然不同的诉讼环节。第二，虽然执法过程中都是“以事实为依据，以法律为准绳”，但执法方式、运作的程序截然不同。简单说裁判是依据已有的证据和法律对案件事实进行判断，然后作出结论，与检察机关的逮捕、审查起诉类似。而检察机关侦查权力的行使，却是针对已经发生的违法犯罪事实，运用法律授予的各种权力去收集证据证明，侦查人员行使的这些权力，是上述办案人员所不具备的。第三，检察机关侦查权的运用，涉及公民的自由、财产、隐私等权利，如初查的启动、住宅的搜查、强制措施的运用、扣押冻结财产、查询个人各种信息，甚至一些案件需要采取监控等措施，如运用不当、监督不到位，可能会导致侦查权的滥用，容易出现极大的负面影响。第四，职务犯罪初查及侦查工作，是团队协作配合的方式而非单一个体能完成。很多案件的侦查（包括初查）需要上下一体同时进行，查办案件还有横向协调的诸多工作等，具有很浓厚的行政色彩。第五，检察机关是上下级领导关系，上级院的各种工作部署需要在下级院得到及时有力的贯彻落实，不可能由检察长一人承担，主任检察官办案组之间的工作协调，也不可能由检察长负责。

因此，在试点改革过程中，应该针对不同诉讼环节的特点进行调整，而不能一概而论，尝试用主任检察官替代副检察长的职责，应该慎重。

三、对副检察长职能定位的思考

从试点的4个基层院情况看，由于没有统一的改革模式，各试点院都在积极探索职务犯罪侦查工作的运作模式。从实际试点情况看，是否保留副检察长职位，对职务犯罪侦查工作已经产生一定影响。笔者认为，从法律规定、职务犯罪侦查属性和客观现状分析，司法改革应当保留副检察长的职能作用。

（一）从副检察长的属性看

《人民检察院组织法》第3条第1款明确规定，各级人民检察院设检察长一人，副检察长和检察员若干人。检察长统一领导检察院的工作。副检察长、检察员由检察长提请本级人民代表大会常务委员会任免。副检察长的任命，与局长、处长等不同，后者由党组织任命，系行政职务，而副检察长属于法律职务，具有根据检察长授权，履行法律职责的特征。司法改革“去行政化”，与副检察长履职并不存在冲突。

（二）从检察长履行职责的客观性上看

《人民检察院组织法》规定，检察长统一领导检察院的工作。检察长的工作具有全面性，不仅要负责本院工作，还要代表检察院对外开展工作。如果所有主任检察官直接面对检察长，对办案量较小的检察院，检察长的精力可能还能够顾及。但对办案量较大的检察院，特别是职务犯罪侦查的时效性要求比较高的情况下，检察长可能会因为其他工作而难以顾及办案工作。根据检察机关目前的现状，所有主任检察官直接面对检察长，仍然存在客观困难，有的试点院甚至直接影响到办案的推进。

（三）从职务犯罪侦查权的特性上看

职务犯罪侦查权具有强制性、主动性，会对初查对象、犯罪嫌疑人的的人身权利、民主权利和财产权利等产生重大影响，在行使中稍有不慎，即会造成重大损失。理论界一直对检察机关职务犯罪侦查权的存废争议不断。因此，在司法改革过程中，通过改革让主任检察官有效行使侦查权的同时，要采取有力的监督措施，防止侦查权的过度扩张和滥用，防范办案人员违法办案。而副检察长职位的设置，在一定程度上可以起到监督制约的作用。

（四）从主任检察官队伍的整体素质上看

司法改革后，主任检察官将行使更大的权力，这在主任检察官队伍整体素质较高的地方，出现问题的可能性相对较小。但由于我

国的实际情况，从主任检察官的选任程序，到主任检察官的职业道德修养，以及品行操守等，整体上难以做到主任检察官的精英化。因此，考虑放权的同时，还要考虑如何实现对主任检察官行使权力的有效监督。

（五）从对职务犯罪侦查工作的监督效果上看

在现有侦查模式下，职务犯罪案件的审批为层层负责，逐级上报，既有处科长的初核把关，又有局长的审核监督，最后还有分管副检察长或检察长的最终决定制约。同时，还有纪检监察部门、案件管理部门等外部监督。但是，由于职务犯罪侦查工作具有的封闭、动态等特性，实践中仍然存在较多的廉政风险点。例如，线索的初查、立案的罪名、侦结的数额，行贿人员的处理、强制措施的适用等，都极容易发生问题。在现有的监督体制下，对职务犯罪侦查工作的监督尚存在薄弱环节，如果全面放权，放弃了副检察长在执法办案过程中的“体内监督”，仅由检察长进行监督，难度将会增大。

（六）从司法改革的方向看

司法改革“去行政化”，实现办案审批的“扁平化”，与保留副检察长职位并不冲突，完全可以通过科学配置检察长、副检察长和主任检察官的权力来实现。改革前，副检察长承担了较多的审批决定权。改革后，可以设置相应的权限，对副检察长的职权进行规范设置。例如，当主任检察官与副检察长意见不一致时，为保障主任检察官办案的权责利相统一，可以考虑报检察长决定，或启动集体决策机制解决，避免意见分歧导致诉讼程序无法进行。只要科学设置三者的权限，并不会影响司法改革去行政化的目的和要求，与司法改革的精神也不冲突。

（七）从比较法的角度看

我国台湾地区的检察体制是由主任检察官直接对检察长负责。但在实际工作中，由于检察及行政业务繁重，检察长一人难以独立

承担。根据有关资料显示，在我国台湾地区高等法院检察署、台北等地检署，都设置了“襄阅主任检察官”，主要任务是协助检察长处理有关事务。“襄阅主任检察官”相当于内地检察机关的副检察长。我国台湾地区在实行主任检察官办案责任制时，根据实际工作的需要，在法律规定的框架外，又增设了“襄阅主任检察官”，可见，由主任检察官直接面对检察长是存在困难的。据媒体报道，在我国台湾地区，由于“襄阅主任检察官”事务繁重，有人还提出增设副检察长的建议，以协助检察长处理检察及行政事务，这也从侧面说明了副检察长在检察体系中的重要作用。

综上所述，笔者认为在下步改革方案设计中，不宜取消副检察长应该承担的责任，建议仍然保留副检察长职位，明确其职责为受检察长委托，行使部分权力，并对主任检察官动态办案过程进行监督；必要时可担任主任检察官，领办具体案件。关键是设计好检察长、副检察长、主任检察官三者之间的职权格局。

侦查经验

查办三起厅级干部职务 犯罪大要案的做法

· 内蒙古自治区人民检察院反渎职侵权局

2014年以来，内蒙古自治区检察机关按照高检院的统一部署，认真开展查办和预防发生在群众身边、损害群众利益职务犯罪专项工作，全面贯彻落实党中央关于反腐败工作的要求，坚持有案必查，有腐必惩，依法查办了一批在全区乃至全国有影响、有震动的大要案。其中，内蒙古自治区检察院查办了内蒙古自治区供销合作社联合社原党组书记、理事会主任薄某某（正厅级）玩忽职守、受贿案，包头市原副市长张某某（副厅级）滥用职权、受贿案，鄂尔多斯市原副市长、公安局局长王某某（副厅级）滥用职权、徇私枉法、受贿案。这三起案件突出反映了在经济社会发展过程中，涉及地区招商引资、土地征用和流转、房地产开发、企业改制、行政和司法权力运用等方面危害群众利益的职务犯罪行为。该三起涉案金额巨大、犯罪事实多、社会影响大的职务犯罪案件的查处，充分体现了内蒙古自治区检察院落实党中央、高检院和自治区党委反腐败决策部署的力度，发挥了检察机关强化法律监督，促进经济社会科学发展的职能作用，取得了良好的法律效果、政治效果和社会效果，赢得了各级领导和社会各界的肯定。我们的主要经验做法是：

一、坚持党的领导，争取各方面的支持配合

（一）坚持争取自治区党委、高检院的领导和支持，为查办案件工作提供有力保障

查办和预防职务犯罪工作是法律赋予检察机关的重要职责，党的领导是做好查办职务犯罪工作的根本保证。这三起案件案情复杂，犯罪时间跨度大、次数多，涉案人员多、分布地域广，侦查取证难度大、适用法律难点多，查处难度大。在案件办理过程中，自治区检察院始终坚持在自治区党委的领导下开展工作，重要工作部署和决定及时向自治区党委和高检院报告，依靠党的领导和上级院的支持推动查办工作深入开展。在每起案件启动之前，自治区检察院即对掌握的线索进行认真细致地研判，形成书面报告向自治区党委进行请示汇报；案件启动之后根据查办工作进展情况适时向自治区党委汇报，党委主要领导听取汇报后对查办案件作出明确指示，对查办案件工作给予极大支持。

查办薄某某案件过程中，自治区党委王君书记亲自听取案件情况汇报，对案件查办工作作出重要指示；高检院在自治区院请示并案侦查关联案件中给予极大支持，在听取案件汇报后及时批准并案侦查，节省了办案时间，提高了办案效率，为案件的顺利侦破奠定了基础。

（二）坚持与自治区纪委、人大、公安机关协调配合，形成办案合力

这三起职务犯罪大要案件的查办得到了相关部门的大力支持。查办薄某某案件中，在锁定渎职犯罪的基础上，为深挖贿赂犯罪，加快办案进度，保证案件的查办效果，根据中共中央纪律检查委员会、最高人民检察院、监察部制定的《重大复杂渎职侵权违纪违法案件专案调查工作规定》，启动了专案调查机制，自治区检察院商请自治区纪委对薄某某采取“双规”措施，同步展开调查，同时与自治区纪委对各自掌握的有关薄某某受贿的线索相互沟通，

拓宽了案件查办的思路和广度，给案件深入查办增加了突破点，为查办案件工作快速有效推进奠定了基础。在自治区纪委对张某某、王某某违法违纪案件调查期间，自治区院及时派出反渎干警介入重点调查渎职违法犯罪问题。薄某某、张某某、王某某三名犯罪嫌疑人分别系自治区、包头市、鄂尔多斯市人大代表，自治区人大常委会及时听取检察院报告，终止了薄某某自治区人大代表的资格，包头市、鄂尔多斯市人大常委会及时许可对犯罪嫌疑人采取强制措施。在案件侦查中，公安、安全部门在侦查设备使用和技术服务方面大力支持，对犯罪嫌疑人及其他涉案人员的通信工具进行监控，对数千次的通话记录进行分析，获取了案件相关信息，锁定了重要的涉案人员，为案件顺利侦破提供了技术保障。

（三）坚持侦查一体化组织配合到位，提高办案效率

基于三起大要案件的特殊性，自治区院党组在案件办理过程中不仅注重发挥检察机关领导体制的优势，而且充分运用检察一体化机制，加强系统内部的分工协作和资源调配，侦查工作形成了上下纵向一体和院内部各职能部门横向一体的侦查一体化工作格局，优化了办案资源，缩短了侦查周期，提高了侦查效率，实现了办案质量和效果的全面提升。

1. 检察长靠前指挥。马永胜检察长多次听取案件查办工作汇报，及时研究解决重大问题。自治区院分管副检察长、反渎局局长始终坐镇一线组织指挥办案，研究案情，根据案件进展情况及时确定侦查方向和侦查措施，为案件查办工作提供有力保障。

2. 实行大兵团作战，扁平化管理。在案件侦查工作中，自治区院以反渎局侦查人员为骨干，从部分分市院、基层院抽调经验丰富的办案骨干组成专案组，充分发挥自治区院查办职务犯罪大要案的组织、协调、调度、指挥作用。在统一指挥下，统分结合，根据侦查工作需要，组成审讯、询问、外调、材料、后勤保障等小组，各负其责开展工作。对厅级涉案人员，由自治区院直接立案侦查；