

警察职务犯罪研究

JINGCHA ZHIWU FANZUI YANJIU

管晓静◎著

中国人民公安大学出版社



警察职务犯罪研究

管晓静 著

中国人民公安大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

警察职务犯罪研究/管晓静著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 81139 - 310 - 1

I. 警… II. 管… III. 警察—职务犯罪—研究—中国
IV. D924. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 181046 号

警察职务犯罪研究

JINGCHA ZHIWU FANZUI YANJIU

管晓静 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2009 年 1 月第 1 版

印 次: 2009 年 1 月第 1 次

印 张: 10.5

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 264 千字

印 数: 1 ~ 3000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 81139 - 310 - 1/D · 264

定 价: 30.00 元

网 址: www.cpsup.com.cn www.poreclub.com.cn

电子邮箱: cpep@public.bta.net.cn zbs@cpsu.edu.cn

营销中心电话 (批销): (010) 83903254

警官读者俱乐部电话 (邮购): (010) 83903253

读者服务部电话 (书店): (010) 83903257

教材分社电话: (010) 83903259

公安图书分社电话: (010) 83905672

法律图书分社电话: (010) 83905637

公安文艺分社电话: (010) 83903973

杂志分社电话: (010) 83903239

电子音像分社电话: (010) 83905727

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

作者简介

管晓静，女，山西警官高等专科学校法学系副教授，法学硕士。多年致力于公安教育和科研工作，先后在《中国青年研究》、《公安研究》、《中国人民公安大学学报》、《公安教育》、《人民公安》、《检察日报》、《青少年犯罪研究》等刊物发表学术论文 30 余篇；主持山西省科技厅“软科学”课题、哲学社会科学“十五”规划课题和校级重点课题数项；完成公安高等院校统编教材《法理学》(副主编)等教材的编写。

编者的话

公安机关是人民民主专政的重要工具，是武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量，国家赋予公安机关和人民警察相当大的行政权力和刑事司法权力。但在人民警察队伍里有极少数蠹虫，特权思想严重，滥用权力，玩忽职守，侵犯国家和人民的合法权益，影响和谐社会建设，严重损害了人民警察的形象，损害了公安机关的公信力，使国家政权和人民民主专政的根基受到动摇。

目前，国内确实有一些学者和民警在关注警察职务犯罪的问题，也写出了不少有价值的文章，但对警察职务犯罪缺少较为系统的研究，而现实的情况是我们必须面对和正视警察职务犯罪的问题。为了更好地提高民警素质，纯洁公安队伍，圆满地完成党和国家赋予公安机关“打击犯罪，保护人民”的神圣使命，有必要对警察职务犯罪进行系统的研究。笔者作为一名公安院校的教师，在从事公安教育和科研工作近20年里，深切体会到警察职务犯罪对公安工作的负面影响，于是对这几年的研究成果进行整理和升华，写出了《警察职务犯罪研究》这部著作。

本书在体例上分为五章。第一章警察职务犯罪理论研究，主要从警察职务犯罪的含义、特征和分类等理论角度进行研究；第二章警察职务犯罪现状及危害性研究；第三章警察职务犯罪原因分析，主要从造成警察职务犯罪的权力因素、制度因素、环境因素、心理因素四方面进行分析；第四章警察职务犯罪常见罪名研究，根据犯罪的表现形式不同，将警察职务犯罪分为擅权型职务

犯罪、贪利型职务犯罪和渎职型职务犯罪三大类 20 个具体罪名，主要从定罪、司法认定、量刑等方面进行研究；第五章警察职务犯罪预防研究，主要提出了教育预防、制度预防、监督预防、心理预防的综合预防模式。本书以我国警察职务犯罪的相关内容为主，同时借鉴了国外预防职务犯罪的有效经验，尽量做到理论指导实践，理论实践并重。

《警察职务犯罪研究》是笔者多年来学术研究的成果，确实付出了不少心血，但由于笔者本人学术素养和科研能力有限，书中定有许多不足之处，恳请广大同人批评指正。

本书在撰写过程中，大量吸收和借鉴了同行们的研究成果；在调研中得到了山西省各级公安机关的领导和基层民警的大力支持；山西警官高等专科学校的各级领导和同事给予了无私的关心和帮助；中国人民公安大学出版社的同志也为本书的出版付出了努力；本书的完成还得力于家人的大力支持，在本书出版之际，特表示深深的谢意。

目 录

第一章 警察职务犯罪理论研究	(1)
第一节 警察职务犯罪概述	(1)
第二节 警察职务犯罪的分类	(27)
第二章 警察职务犯罪现状及危害性研究	(32)
第一节 警察职务犯罪的现状	(32)
第二节 警察职务犯罪危害性分析	(45)
第三章 警察职务犯罪原因分析	(62)
第一节 权力因素	(62)
第二节 制度因素	(78)
第三节 环境因素	(92)
第四节 心理因素	(102)
第四章 警察职务犯罪常见罪名研究	(111)
第一节 擅权型职务犯罪	(111)
第二节 贪利型职务犯罪	(150)
第三节 渎职型职务犯罪	(175)

第五章 警察职务犯罪预防研究	(267)
第一节 预防基础研究	(267)
第二节 教育预防	(276)
第三节 制度预防	(287)
第四节 监督预防	(301)
第五节 心理预防	(318)
主要参考书目	(327)

第一章 警察职务犯罪理论研究

第一节 警察职务犯罪概述

职务犯罪是生长在人类社会上的一颗毒瘤，它不仅扰乱经济秩序、败坏社会风气；而且腐蚀人们的思想，阻碍社会的进步，甚至动摇国本、危及政权。因此，多年来，党和国家以及广大群众同职务犯罪进行了坚决的斗争，但至今为止，职务犯罪现象仍未得到有效遏制，还有愈演愈烈之势。最高人民检察院院长贾春旺在2008年3月10日召开的第十一届全国人民代表大会第一次会议的工作报告中指出：5年来，人民检察院共立案侦查贪污贿赂、渎职侵权犯罪案件179696件209487人；除正在侦查、审查起诉和审判尚未终结的以外，已被判决有罪的116627人；2007年有罪判决数与立案数的比率比2003年提高了29.9个百分点。立案侦查贪污受贿10万元以上、挪用公款100万元以上案件35255件，涉嫌犯罪的县处级以上国家工作人员13929人（其中厅局级930人、省部级以上35人）。立案侦查渎职侵权犯罪案件34973件42010人，其中已被判决有罪的16060人，是前5年的2.3倍。在打黑除恶专项斗争中，严肃查办为黑恶势力充当“保护伞”的国家机关工作人员101人；立案侦查涉嫌犯罪的司法工作人员17270人。这些触目惊心、骇人听闻的数字，说明我们同职务犯罪的斗争仍然任重道远。

一、职务犯罪概述

职务犯罪是犯罪学上的一个概念。这一概念出现的时代较晚，直到 20 世纪中叶，才在我国和世界各国中普遍使用。中外法律书籍中，至今没有这一概念的准确定义，法学理论界对此也是众说纷纭，莫衷一是。

（一）职务的含义

要搞清职务犯罪的概念，并将其与其他犯罪类型区别开来，首先要弄清“职务”一词的确切含义。从词义上讲，“职”的本义是“掌管”，作名词解则有“职位”、“职务”之分；所谓“务”，是指具有一定职位的人所承担的任务、事物、事情。《现代汉语词典》（第 5 版）将“职务”解释为“职位规定应该担任的工作”。由此可见，“职务”的前提是先有一定的“职位”，由该职位确定其所应享有的职权和所承担的义务。“职务”是权力和职责的统一，一个人具有某种职务，表明其既拥有处理、决定一定事务的权力，同时又必须恪尽职守，既不能滥用权力，也不能拒绝履行职责。

“职务”的首要特征是“公务性”。执政者在获取政权后，把国家管理事务的权力授权给特定的人代其行使，这些人便有了职位，进而有了职务。因此，“职务”的本质特征是“公务性”，即代表执政者从事管理国家的职责。从公务的目的性上讲，有一定职务的人从事的公务是为了全体社会成员，而不是为了某一团体、集团、少数人或某个人的利益；从公务的主体性上讲，有一定职务的人是代表国家从事公务，而不是代表少数人从事公务，更不是仅代表极个别别人从事私务。因此，严格意义上的“职务”只能是在国家管理活动中形成的职务，具有这种职务的人只能是国家工作人员，其基于履行国家管理社会的职能而进行的各种职务活动。

但是,在现代社会中,由于社会分工越来越细,国家事务与社会事务逐渐有所分离,行业管理机构日益增多,自愿组合的社会组织、民间团体的数量迅猛增长,生产、经营单位越来越趋于社会化。在这些机构、团体和生产经营单位中,同样也需要管理公共事务的人员。这种“职务”人员所从事的事务也有一定的公务性。虽然这种“职务”同国家管理活动中的“职务”相比,有一定的团体性、集团性,但因其仍有“公务性”,也属于广义的“职务”范围,具有这种职务的人员也可能构成职务犯罪的主体。在我国现行法律中,对职务犯罪的主体——国家工作人员,作出了扩充解释。根据《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)第93条的规定,国家工作人员包括以下几类人员:一是国家机关中从事公务的人员,包括各级权力机关、行政机关、司法机关以及军队中从事公务的人员;二是国有公司、企业、事业单位、人民团体中从事公务的人员;三是受国家机关、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;四是其他依照法律从事公务的人员。这一点是立法者考虑到国家工作人员范围的复杂性,不可能穷尽列举而采取兜底的概括性规定。

(二) 职务犯罪的立法演变

在中国古代立法史中,职务犯罪主要表现为官吏犯罪,在中国古代刑事法律思想中,历来就有治吏严于治民的观点。据记载,早在皋陶造律时,便规定了“贪以败官为墨”,贪墨之官要处以死刑。商代则把“殉于货色”列入“三风”中的“淫风”,属于“十愆”,即十种罪过中的两种。周代制定的《吕刑》,把官吏的受贿徇私枉法总称为“五过之疵”:一是“惟官”,即官官相护;二是“惟反”,即以个人好恶包庇某人或报复某人;三是“惟内”,即搞裙带风;四是“惟货”,即收受贿赂;五是“惟来”,即接受过去有来往之人的人情请托。在司法过程中官

吏如犯有五过，就要按照“其罪惟均”的办法，即以同样的刑罚惩处。并指出，审理案件中收受贿赂，不是为家庭增加财富而是积累罪过，终将被“报以庶尤”，也就是受到惩罚。法家代表人物韩非指出：“犯法为逆以成大奸者，未尝不从尊贵之臣也。”他从守法和执法的角度明确提出治国首先在治吏，“闻有吏虽乱而有独善之民，不闻有乱民而有独治之吏，故明主治吏不治民”。这不能不说是封建时期的一个十分精辟的见解。战国时期在实践中贯彻法家理论最有成效的国家，都将其治吏之法的完善放在最重要的位置。从秦简中“通一钱黥城旦罪”的语句，可看出法律规定很严厉，也就是凡行贿受贿的财物价值只要达一个铜钱，即被判处脸上刺墨加无限期苦役的刑罚。当时提出辨别良吏和恶吏的标准是：良吏通晓法律、廉洁、有公心；恶吏不懂法、不廉洁、不知羞耻。为了让官吏及其候补者明确为官的要义，还在当时的识字课本中大谈“为吏之道”，它首先强调的就是为吏应清廉，做到“临财见利，不取苟富”，即面对财利，要做到不贪取来使自己不正当地致富，否则将是“欲富太甚，贫不可得；欲贵太甚，贱不可得”。并说“吏有五失”，其一就是为官期间善于巧取豪夺，即“居官善取”，要官吏们“戒之”再“戒之”。汉代继承了秦治官的法律，汉初的法律甚至规定，官吏在他行使权力的范围内，如果接受了其他官吏或百姓的饮食，就要被免职。以后觉得这样处罚太重，便改为：“吏及诸有秩受其官属所监、所治、所行、所将，其与饮食计偿费，勿论。”意为官吏和拿国家薪水的人，接受其职务管辖范围内的他人的饮食，如偿付了相应费用，就不再论罪。但也仅此而已，如果吃了拿了接受了饮食而不掏钱付费，显然照罚不误，仍要免官。至于收受“它物，若买故贱，卖故贵，皆坐臧为盗，没入臧县官。吏迁徙、免、罢，受其故官属所将、监、治送财物，夺爵为士伍，免之。无爵，罚金二斤，令没入所受。有能捕告，畀其所受

臧。”即是说：官吏收了人家的其他财物，或者买别人东西故意低于市价和卖出的物品故意高于市价，都算作赃物按盗窃罪论处并没收赃物归公。当官吏调动、离职时，收受原属自己管辖下的吏卒百姓等所送的财物，不管原来爵位有多高，都将被剥夺得一千二净，使其成为士伍，并免去官职；如本来无爵位，则罚金2斤（1斤约合1万钱），最后还要没收从他人那里接受的财物。规定中还鼓励人们举报和抓获犯有上述罪行的官吏，并把赃物全部作为奖赏。经过魏晋南北朝时期的发展变化，到了唐朝，法律对职务犯罪的规定已经较为系统，在《唐律》中规定了十几种职务犯罪，并根据职务犯罪的性质进行了初步划分。当时已出现了“六赃”之名，在《名例》律“以赃入罪”和《杂》律“坐赃致罪”等规定中，注疏时都提到“六赃”，它是对六种非法占取公私财物犯罪的合称：一受财枉法，二受财不枉法，三受所监临，四强盗，五窃盗，六坐赃。这里除一种（强盗）外，其他有三种直接为官吏和有关主管人员所设，另外两种也常与官吏贪污受贿以非法手段获取财产有关。明清之际，《明律》和《清律》对职务犯罪的规定达到了极其完备的地步，官吏职务犯罪的罪名和处罚原则都比较细致，惩罚的力度也非常大。当然，由于存在着根本制度上的原因，即使相应的法律规范在当时的条件下已经比较齐全，但是仍然不能遏制职务犯罪愈演愈烈的现象。

新中国成立以来，作为执政党的中国共产党十分重视对职务犯罪的惩治。“三反”、“五反”运动即是出于上述原因。此后，从1956年到1964年，中国共产党先后三次集中力量开展反腐倡廉运动，重点打击国家工作人员的渎职犯罪。1952年4月，中央人民政府根据《中国人民政治协商会议共同纲领》第18条有关严惩贪污的斗争经验，制定公布了《中华人民共和国惩治贪污条例》（现已失效）。该条例对惩治的基本原则、贪污的行为方式、处分种类、量刑标准、追诉时效等都作了较为明确具体的

规定。尽管从今天看来,该条例的有关规定不够完善或者有些欠缺,有的甚至带有明显的群众运动色彩,但是它毕竟是我国第一部有关惩治贪污等职务犯罪的法律,是职务犯罪立法的一次有益尝试。在相当长的时间里,我国在惩治职务犯罪方面一直采用了类似的单行条例的方式。例如,对国家工作人员透露国家机密行为的惩处依据主要是1951年6月发布的《保守国家机密暂行条例》(现已失效);对人民警察违法失职行为的惩处依据主要是1957年6月发布的《中华人民共和国人民警察条例》(现已失效);对司法工作人员体罚虐待被监管人员的惩处依据主要是1954年9月发布的《中华人民共和国劳动改造条例》(现已失效);对司法工作人员徇私枉法行为的惩处依据主要是《人民法院组织通则》;对违反规章制度和工作不负责任而造成事故的玩忽职守、重大责任事故行为的惩处依据主要是国务院1963年3月发布的《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》(现已失效)。

(三) 职务犯罪的含义

关于职务犯罪的含义,目前有很多种表述,除了学者的研究之外,有的地方性法规进行了明确规定。

1. 地方性法规相关规定的不完全列举。

(1)《无锡市预防职务犯罪条例》(2001年5月25日无锡市第十二届人民代表大会常务委员会第二十七次会议制定,2001年6月29日江苏省第九届人民代表大会常务委员会第二十四次会议批准)第3条规定:“本条例所称的职务犯罪,是指国家工作人员的贪污贿赂犯罪,国家机关工作人员的渎职犯罪、利用职权实施的侵犯公民人身权利和民主权利的犯罪,以及国家机关工作人员利用职权实施的其他重大犯罪。”

(2)《齐齐哈尔市预防职务犯罪工作条例》(2002年12月8日齐齐哈尔市第十二届人民代表大会常务委员会第三十七次会议

通过，2003年4月15日黑龙江省第十届人民代表大会常务委员会第二次会议批准）第3条规定：“本条例所称的职务犯罪，是指国家工作人员的贪污、贿赂犯罪，国家机关工作人员的渎职犯罪，利用职权侵犯公民人身权利和民主权利的犯罪，以及利用职权实施的其他犯罪。”

（3）《黑龙江省预防职务犯罪工作条例》（2003年8月15日黑龙江省第十届人民代表大会常务委员会第四次会议通过）、《安徽省预防职务犯罪工作条例》（2002年11月30日安徽省第九届人民代表大会常务委员会第三十四次会议通过）第2条均规定，本省行政区域内的国家机关、国有企事业单位和人民团体的预防职务犯罪工作适用本条例。本条例所称的职务犯罪，是指国家工作人员的贪污贿赂犯罪，国家机关工作人员的渎职犯罪、利用职权侵犯公民人身权利和民主权利的犯罪，以及利用职权实施的其他犯罪。

（4）《乌鲁木齐市预防职务犯罪条例》（2003年1月21日乌鲁木齐市第十二届人民代表大会常务委员会第四十八次会议通过，2003年3月28日自治区第十届人民代表大会常务委员会第二次会议批准）第3条规定：“本条例所称职务犯罪，是指国家工作人员及其他依法从事公务的人员的贪污贿赂犯罪、渎职犯罪和利用职权实施的其它犯罪，以及国家机关工作人员利用职权实施的侵犯公民人身权利和民主权利的犯罪。”

2. 有关学者的观点。

（1）我国刑法学家周振想在2003年“预防职务犯罪，遏制权力腐败”——中国犯罪学研究会预防职务犯罪专业委员会年会暨预防职务犯罪理论研讨会作专题发言之时指出：职务犯罪，是指国家公职人员利用职务上的便利，或者滥用职权，亵渎职守而实施的破坏国家管理职能、危害国家和人民利益的行为。

（2）刑法学家何秉松教授认为，职务犯罪，是指国家工作

人员和其他在社会团体、企事业单位中依照法律、法规或者组织规章等从事公务的人员在履行职责过程中实施的违背职责要求的、应受刑罚处罚的行为。^①

(3) 中国犯罪学会第八届年会上,有的代表认为,所谓职务犯罪,是指国家工作人员滥用职权、不尽职责,故意或过失地实施与其职务之间具有必然联系的破坏国家管理职能,侵害国家利益或公民的人身权利,并依照刑法应受刑罚处罚的行为。

(4) 学者杜国强在其《身份犯研究》^②中指出:所谓职务犯罪,是指具有国家公职人员或视同国家公职人员身份的人,利用职务上的便利,或滥用职权、不尽职责,破坏国家对职务活动的管理职能,并且依照刑法应当受到刑罚处罚的行为。

(5) 其他观点:①职务犯罪就是我国刑法及全国人大常委会有关的决定中规定的与职务有关的一类犯罪的总称。它是指国家公职人员或视同国家公职人员利用职务上的便利,或滥用职权、不尽职责,破坏国家对职务活动的管理职能,并依照刑法应当受刑罚处罚的行为。②职务犯罪,是指国家公职人员利用职务上的便利,滥用职权或放弃职责、玩忽职守而危害国家机关正常活动及其公正、廉洁、高效的信誉,致使国家、集体和人民利益遭受重大损失的行为。③职务犯罪,是指依法从事公务的人员利用职权或者违背职责的一类犯罪。④职务犯罪,是指具有法定职责的公务人员,违反职责义务,故意或者过失地侵犯国家管理社会生活和管理公务活动,致使国家和人民利益遭受重大损失的各种犯罪行为的总称。

3. 笔者的观点。职务犯罪并不是严格意义上的刑法概念,

① 转引自李晓明、张武军:《预防职务犯罪工作机制研究》,载《预防职务犯罪理论与实践研究报告》,中国民主出版社2005年版,第188页。

② 杜国强著:《身份犯研究》,武汉大学出版社2005年版,第95页。

我国刑法既没有用条文的形式加以规定，又无相应的立法解释、司法解释等有效解释作出补充说明，因此形成了目前众说纷纭的局面。综观上面的观点，无论是相关的地方性法规的规定，还是某些学者的学理解释，都有一个共同点，即它们均从刑法学的角度出发，以实现刑法的目的“惩罚犯罪”为要义。笔者认为，研究职务犯罪的目的不仅仅是为了惩罚犯罪，而是通过研究职务犯罪现象，归纳其犯罪特点，探究犯罪原因，最终达到预防犯罪和治理犯罪的目的。当然，刑法中的贪污贿赂罪、渎职罪等毫无异议是其中不可缺失并且是最核心的部分，但不能涵盖犯罪学意义上的全部职务犯罪。基于此理念，笔者认为职务犯罪，是指国家工作人员和其他在公司、企事业、社会团体等单位中依照相关法律规范规定从事公务的人员利用职务之便，违背职责要求，实施的具有一定社会危害性的行为。

二、警察职务犯罪概述

据有关犯罪的统计资料分析，目前警察职务犯罪占警察全部刑事案件的70%以上，而且涉及范围越来越广，层次越来越高，危害性越来越大。例如，人民警察徇私枉法、滥用职权、非法拘禁和搜查、贪污受贿、权钱交易等执法犯法现象，严重损害了队伍的形象，损害了党和政府的威信，妨害了国家的正常管理活动。我们应当高度重视对警察职务犯罪的研究分析，了解和掌握警察利用职务便利实施的每一种具体犯罪的犯罪构成要件，并在此基础上全方位构建预防警察职务犯罪的机制，有效遏制这一司法腐败现象，塑造严格、公正、文明执法的公安队伍形象。

警察职务犯罪是职务犯罪中的一种，其除具有职务犯罪的所有共性外，在犯罪主体、行为表现、犯罪类型、危害后果、犯罪主观方面等还具有自身的特点。