

刑 法 分 册
比 较 研 究
丛 书

渎职罪

比较研究

蒋小燕 王安异 著

刑	法	分	册
比	较	研	究
丛			书

中国人民公安大学出版社

刑法分则比较研究丛书

渎职罪比较研究

蒋小燕 王安异 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

渎职罪比较研究/蒋小燕著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2004. 10

(刑法分则比较研究丛书)

ISBN 7-81087-862-X

I. 渎... II. 蒋... III. 渎职罪-对比研究-世界
IV. D914.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 096692 号

渎职罪比较研究 (刑法分则比较研究丛书)

DUZHIZUI BIJIAOYANJIU (XINGFAFENZE BIJIAOYANJIU CONGSHU)

蒋小燕 王安异 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: 北京市泰锐印刷厂

版 次: 2004 年 10 月第 1 版

印 次: 2004 年 10 月第 1 次

印 张: 11.25

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 279 千字

印 数: 0001 ~ 3000 册

ISBN 7-81087-862-X/D · 650

定 价: 23.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.jgclub.com.cn

目 录

第一章 中外（地区）刑法中渎职罪的立法比较	(1)
第一节 中国刑法中渎职罪的立法沿革	(1)
第二节 国外（地区）刑法中渎职罪的立法	(32)
第二章 渎职罪的概念与构成要件比较	(42)
第一节 渎职罪概念之比较	(42)
第二节 渎职罪的构成要件比较	(49)
第三章 渎职罪的形态比较	(100)
第一节 渎职罪的未完成形态	(100)
第二节 渎职罪中的共同犯罪	(116)
第三节 渎职罪中的一罪与数罪	(131)
第四章 渎职罪的处罚比较	(141)
第一节 刑罚的种类及其适用	(141)
第二节 影响处罚轻重的因素	(156)
第五章 滥用职权罪比较研究	(160)
第一节 滥用职权罪的概述	(160)
第二节 滥用职权罪的成立要件概述	(169)
第三节 滥用职权罪的客体	(174)
第四节 滥用职权罪的行为	(179)
第五节 滥用职权罪的主体	(193)
第六节 滥用职权罪的主观方面	(200)

第七节 我国滥用职权罪的完善	(206)
第六章 玩忽职守罪比较研究	(216)
第一节 玩忽职守罪的概述	(216)
第二节 玩忽职守罪的成立要件概述	(223)
第三节 玩忽职守罪的犯罪客体	(225)
第四节 玩忽职守罪的行为	(228)
第五节 玩忽职守罪的犯罪主体	(241)
第六节 玩忽职守罪的主观方面	(244)
第七节 我国玩忽职守罪的完善	(248)
第七章 泄露国家秘密罪比较研究	(256)
第一节 概述	(256)
第二节 泄露国家秘密罪构成要件概述	(270)
第三节 泄露国家秘密罪的犯罪客体	(275)
第四节 泄露国家秘密罪的行为	(277)
第五节 泄露国家秘密罪的犯罪主体	(286)
第六节 泄露国家秘密罪的主观方面	(291)
第七节 我国泄露国家秘密罪的完善	(296)
第八章 枉法裁判罪比较研究	(304)
第一节 枉法裁判罪的概述	(304)
第二节 枉法裁判罪成立要件概述	(315)
第三节 枉法裁判罪的犯罪客体	(318)
第四节 枉法裁判罪的行为	(320)
第五节 枉法裁判罪的犯罪主体	(334)
第六节 枉法裁判罪的主观方面	(337)
第七节 我国枉法裁判罪的完善	(342)
后记	(350)

第一章 中外（地区）刑法中渎职罪的立法比较

第一节 中国刑法中渎职罪的立法沿革

一、中国古代渎职罪的立法

在古代，官吏是皇帝统治的人格化工具，皇帝对国家的治理首先就是通过对官吏的治理来实现的，因而古人有“明主治吏不治民”的政治信条。由于官吏是国家管理的主要实施者，通常集司法权与执法权于一身，这种特殊的地位决定了他们在享有较大权力的同时也承担了重大的责任，他们利用职权而实施的犯罪较之一般犯罪有着更大的危害性。白居易对此深有感触：“虽有贞观之法，苟无贞观之吏，欲其刑善，无乃难乎”。^① 官吏违法犯罪所形成的对民众的压迫以及他们造成的腐败环境，是中国历史上一次次改朝换代的重要原因之一。尽管未能克服，可它却受到历代统治阶级中有识之士的重视，他们都把查处和打击官吏的犯罪作为澄清吏治，维护统治阶级长治久安的重要措施，力图从立法上加强对官吏犯罪的防范和查处。因而，使用刑罚来惩治官吏的职务犯罪也成为封建刑律的一个传统特点。

（一）古代渎职罪的立法特征

1. 渎职犯罪的种类增多且日趋细化

^① 白居易《长庆集》卷48。

中国古代的渎职犯罪在夏朝以前由于尚无文字记载,今天便不得其详。但自商朝开始,官吏的渎职行为便屡见不鲜。商朝虽有“官刑”,惩治的对象主要不是犯有“三风十愆”的贵族,而是被斥为不尽规劝职责的僚属。《尚书·伊训篇》上记载,对“三风十愆”,“卿士有一于身,家必丧;邦君有一于身,国必亡”。即官吏的这些渎职行为会导致亡国败身。所谓“三风”是指“巫风”、“淫风”和“乱风”;“十愆”是指恒舞于宫,酣歌于室,殉于货、色,恒于游、畋,侮圣言,逆忠直,远耆德,比顽童。西周有关国家管理活动的立法也有很多记载。《周礼》的“八辟丽邦法”虽赋予亲、故、贤、能、功、贵、勤、宾八种人以法律特权,但同时也反映了奴隶主阶级勉励官吏勤劳效力的愿望。《周礼·天官·冢宰》记载,太宰的职责之一是“以八法治官府”。其中在授予太宰以“八柄”辅佐王者,统御群臣的职责中,规定有太宰能通过“夺”、“废”、“诛”使有罪的官吏贫穷、受罚、遭灾祸。在《周礼·秋官·大司寇》中规定“大司寇”的职责之一是“以五刑纠万民”。其中,“四曰官刑,上能纠职”是指施行于官府的刑罚,是鼓励贤能,举论失职的。战国时期法家人物李悝手撰的第一部封建法典《法经》六篇中,有一些就是惩治渎职罪的法条,如丞相犀首受金,大夫逾制,借假不廉等。秦律中也规定了各类的职务犯罪,如官吏不公正诚实的“失刑”、“不直”、“纵囚”等;滥用刑罚,不忠于职守的犯罪等。两汉时期尽管渎职行为大量存在,但有关惩罚职务犯罪的条文散见于汉朝的《九章》及汉律六十篇中。曹魏新律的断狱、请赎等篇及晋律的请赎、系讯、断狱、违制等篇目都是规定职务犯罪的篇目。到了隋、唐,改晋违制律为职制律,纳入了官吏有关署官选任、贪赃枉法、行政效率、邮传管理等渎职犯罪规定。明清时期,封建国家的中央集权制度日趋极端化,对官吏的约束也更为严密。如《大明律》将隋唐的十二篇制改为七篇制。七

篇中又分小篇。其中“职制”、“公式”、“宫卫”、“军政”、“邮驿”、“受赃”、“断狱”、“营造”等基本都是职务犯罪的专篇。可见，由零散的条文到专门的篇章，法律对官吏渎职犯罪的规定也越来越详细，体现了中国古代重视吏治的优良传统。

2. 对官吏犯罪的惩罚重于普通人

古代的官吏在法律上虽享有特权地位，如以“八议”为主要内容的特权制度，不但保证了官吏本人，而且也使他们的家属据宗法原则享受到了一定的特殊权益；在官吏同百姓相互侵犯的犯罪中，法律也把百姓置于加重受罚的地位。但官吏也有受到从严监督的一面。古代从严论处官吏职务犯罪的特点，是把监督重点放在重惩持有统领管辖权力的“监临”官及处于特殊地位因而握有实权的“势要”官吏上面。^① 首先，从贪罪和盗罪来说，从上古开始，立法中便“盗”、“赃”并论，因二者侵犯的均是公私财物。从中国第一部较为系统的封建法典《法经》开始，便确立了王者之政莫急于盗贼的立法思想，对于盗贼施以重刑。然而从立法中看，贪赃受贿的刑事责任远比盗窃为重。以唐律为例，监临主司受赃枉法十五匹处死，而常人盗窃，即使五十匹，才加役流而已。监临主司盗窃由自己直接掌管的国家财物，或盗窃自己辖下百姓私有财物的，都在加重二等处罚之范围。其次，在认定犯罪上，只要官吏有贪污受贿行为就构成犯罪，而不论数额的多少和枉法与否。数额与是否枉法只是作为量刑的依据。秦律中规定“通一钱者，黥为城旦。”^② 即行贿受贿达到一个铜钱，就要受到在脸上刺字并服苦役的刑罚。到北魏时更是严厉，所谓“枉法无多少，皆死”。^③ 从理论上讲，官吏不论贪贿多少，枉法与否，都被视为非法而严加禁止。清律中受财枉法的规定十分细

① 钱大群等主编：《职务犯罪研究》，南京大学出版社1996年版，第45页。

② 《睡虎地秦墓竹简·法律答问》。

③ 《魏书·刑罚志》。

赋，从受财一两以上至五十五两均有对应刑。再次，从对共犯的处罚上看，监临主守与百姓共同犯罪，即使后者是造意人，监临主守也以首犯论处，一般人以从犯论处。对官吏犯罪加重处罚是因为其职务行为不但破坏了自身执行公务的廉洁，而且对法律的尊严和政权的巩固和建设也是一种破坏。

3. 在量刑上轻重有别，宽严适中

古代刑法中对官吏犯罪一般都加重刑罚，但也并非一味地严刑苛罚，而是罪刑相当，罚当其罪的。李悝提出：“为国之道，食有劳而禄有功，使有能而赏必行，罚必当。”^①在唐律的《名例律》中规定了“以赃入罪”，规定了六色正赃，也就是六种和赃物相联系的犯罪。明代继承并发展了唐六赃，这就是所谓“监守盗”、“常人盗”、“窃盗”于六赃之首，突出了对现任官吏贪污的重点打击。六赃除常人盗、窃盗外，就官吏职务犯罪而言，其量刑体现了如下特点：首先，犯罪主体区分监临主司和监临势要。二者处罚有别。前者指主管人员，后者指非主管人员，但对主司依法办事有影响的，一般指主管上级。监临主司受财枉法“一尺杖一百，一匹加一等，十五匹绞。”^②监临势要替别人请托，只要开口，就要杖一百。如果枉法，和主管人员同等处罚。但因监临势要并不像监临主司那样直接侵害正常的国家管理秩序，而是具有间接性。因此立法上规定可以“至死者减一等”。^③其次，从犯罪人动机上区分为公罪与私罪。所谓公罪，就是指“缘公事致罪而无私、曲者”。也即认定公罪有两个标准：一是公罪缘公事而犯而不因私；二是公罪是过失犯而非故意。私罪指的是“缘公事私自犯者，虽缘公事，意涉阿曲，亦曰私罪”，通常指的是贪污、受贿等职务犯罪。在处罚上，公罪

① 《说苑·政理》。

② 《唐律疏议·职制》监主受财枉法条。

③ 《唐律疏议·职制》有所请求条。

要轻于私罪。公私罪所以轻重有别，一是考虑故意重于过失；二是考虑执行公务时出差错在所难免，在处置政策上，不应导致不敢履行正常公务。再次，从犯罪的社会危害结果上分为“枉法”和“不枉法”。所谓“枉法”就是违反法律行事。“不枉法”则是虽然收受了贿赂，却并不违法行事。从量刑上看，枉法罪重于不枉法罪。如唐律规定“监临主司受财枉法者，一尺杖一百，一匹加一等，十五匹绞”，而不枉法者“一尺杖九十，二匹加一等，三十匹加役流”。^①

4. 在体例上，封建刑律中职务犯罪的内容，在分布上表现为以一篇为主，各篇都列的特点

中国古代的刑律在组织布局上，以保证封建国家的各项国务活动为主要出发点，而国务活动主要是依靠官吏去进行的。所以，刑律绝大部分的篇目都体现了国务活动的各个方面，都体现国家在各种国务活动中对官吏进行的监督。因而，官吏的职务犯罪内容分散于刑律的大部分篇章之中，而以其中一篇为主要篇章。这种情况造成了封建刑律中职务犯罪条目的比例大大超过现行刑法的特点。以唐律来说，《职制律》是以职务犯罪为内容的专门篇章，但它事实上只包括了编制与贡举，值勤与祭祀，侍奉与对制，任职之礼，驿传以及请求与受财等的内容。但以现代的观点分析，唐律中有关官吏职务犯罪的内容远不止于此。如在《职制律》之外，“言警卫之法”，“以关警为名”的《卫警律》，规定“马牛之所聚”与“兵甲财帛之所藏”的《厩库律》，“大事在于军戎，设法须为重防”的《擅兴律》，“若有逃亡，恐其滋蔓，故须捕系，以密疏网”的《捕亡律》，及“以为决断之法”的《断狱律》，基本都是以各种职司官吏的职务犯罪为主要内容的篇章。这些篇章占全律十二篇的一半，其总条数近二百，

^① 《唐律疏议·职制》监主受财枉法条。

几乎占全律 502 条的 2/5。除此之外,“以诈事在先,以御宝事重”的《诈伪律》,及“拾遗补阙”的《杂律》之中也有很多官吏犯罪的条文。即使起总则作用的《名例律》,其中专门适用于官吏的刑法制度及刑法原则也有近二十条。所以,从总的情况看,唐律中有关官吏职务犯罪的条文数,估计占全律的 1/3。^①

5. 注重对经济犯罪的预防,监督官吏廉洁奉公

古代刑律中有关职务犯罪的内容,其中有相当部分的内容属于经济犯罪,因而设立相关条文,在经济上从严治吏,监督官吏廉洁奉公是古代职务犯罪立法的一大特色。《尚书·伊训篇》中记载的“三风十愆”中便有“殉于货、色”一条;《吕刑》则规定了官吏贪赃枉法必受惩处,否则天下就不会有廉明的政治。而这类规定在唐律中体现得更充分。如唐律中规定有“监临主守受所监临”,即监临官接受了辖区内民众、所属官吏之财物则构成犯罪;“借贷所监临财物”,即官吏向自己所监督管辖的人借贷财物也构成犯罪;“家人于所部受乞”,即监临官员对自己的子弟家人在自己的辖区内有收受乞索财物,借贷财物,役使他人及买卖赢利等经济犯罪,要当然地负有罪责,而且不以知情与否为转移。总之,随着封建国家的建立和发展,人们对职务经济犯罪的严重危害的认识较以前有所进步,相关的立法也不断严密起来。

(二) 古代渎职罪的种类

1. 滥用职权性质的犯罪

官吏的擅权有损于专制集权的实现,因而历代统治者都对官吏的擅权监督严密。以唐律为例,《职制律》规定,“诸事应奏而不奏,不应奏而奏,各杖八十。”除此之外,还规定了应言上而不言上,不应言上而言上及不由所管而越言上,应行下而不行

^① 钱大群等著:《职务犯罪研究》,南京大学出版社 1996 年版,第 34 页。

下,及不应行下而行下,要“各杖六十”的内容。唐律中还规定有擅发兵罪,即官吏在军事人员及军事物资上擅权,如擅自调发等构成此罪。擅发军事人员的照擅发人数多少处罚,不满十人的处杖八十,“十人以上徒一年,百人徒一年半,百人加一等,千人绞。”擅发军需物资的,“徒一年”。

2. 玩忽职守性质的犯罪

此类犯罪在历代均有规定。如汉代的玩忽职守行为有“擅兴徭役”、“度田不实”等。其中尤以唐律的规定丰富。如“署置过限,及不应置而置”,依增加的官吏数目定罪,如果增加十人即处徒二年;“应值不值,应宿不宿”处笞刑;“稽缓制书”十日处徒一年,“官文书稽程者”罪止杖八十;^①上书“奏事而误,杖六十”;“应奏而不奏,不应奏而奏者,杖八十”;“驿使稽程”罪止徒二年;“诸公事应行而稽留,及事有期会而违者,罪止徒一年半;代他人判署文书,各处以杖八十,徒一年,”^②等等。

3. 泄露国家机密性质的犯罪

秦、汉对泄露朝廷机密的一般处死刑。《史记·秦始皇本纪》中记载,对秦始皇“行所幸,有言其处者,罪死”。因为皇帝的行踪是最高机密,臣下传言泄密是最大的犯罪。不仅如此,皇帝的话更不能随意外传。《汉书》记载,汉元帝时,淮阳王的舅父张博和魏郡太守京房因“漏泄省中语”而被处以腰斩、弃市。除皇帝外,中央台省机关也是国家机密所在,官吏人等也不得泄露其秘密。到唐代,《唐律疏议·职制律》对官吏泄露机密罪的立法更是完备。唐律将漏泄机密依大小不同而分别成立轻重不同的罪名。如“漏泄大事应密者”,即漏泄谋反、大逆、谋叛

① 《唐律疏议》卷9,《职制》。

② 《唐律疏议》卷10,《职制》。

这类机密要处绞刑；而“漏泄非大事应密者”如“仰观见风云气色有异”之类，应处徒刑一年半，但若把这类机密泄露给外国使节的则要加重一等处罚；多人辗转泄密，则“以初传者为首，传至者为从”，即以最早泄露的那个人为首犯处理，而以最后传到的那个人为从犯，减一等处罚。

4. 徇私枉法性质的犯罪

秦律中有“纵囚”罪，即应该处罪而故意不处罪，以及减轻罪行，故意使被告够不上处罚标准，从而判令无罪。秦律中还规定有“不直”罪，所谓“不直”即“罪当重而端轻之，当轻而端重之”，^①令、丞如果发现属吏“不直”，即将之以“恶吏”通报全郡。而与属吏故意“不直”相对应的因过失而在处刑幅度上不当的行为称为“失刑”。汉代“不直”的概念与秦代不完全一样。《汉书·功臣表》中表述为“出罪为故纵，入罪为故不直。”在“故意”的前提下，只有在“入罪”的情况下，汉代才称为“不直”。秦代的“不直”，汉代以“不实”对应。《唐律·断狱律》有“官司出入人罪”，其“入人罪”表现为“或虚立证据，或妄构异端，舍法用情，锻炼成罪”。出入罪又各有故意、过失之分。在出入罪的幅度上又区分为出入“全罪”及出入轻重的不同情况。所谓出入“全罪”是指原本无罪，虚构事实陷人于罪，或原本有罪而使人无罪；后者为原本有罪，故意轻罪重判。在追究刑事责任上，故意入全罪，以全罪论；从轻入重，以差额论；故意出罪的情况，也参照此原则办理。但是，过失地入罪的，比故意犯“减三等”；过失地出罪的，比故意犯“减五等”。

5. 人事管理方面的犯罪

秦代对向朝廷推荐官吏或任用官吏的人规定了连带责任，据《史记》记载，“秦之法，任人而所任不善者，各以其罪罪之。”

^① 《睡虎地秦墓竹简》第191页。

汉朝有“选举不实”罪，因此而受到免官或其他处分的官吏不胜枚举。唐律《职制律》规定，“诸贡举非其人，及应贡举而不贡举者，一人徒一年，二人加一等，罪止徒三年。”封建官吏的任用、晋升和考核是封建吏制的重要制度，因而法律予以严密监督。

二、中国近、现代渎职罪的立法

尽管鸦片战争后中国社会及政权性质发生了一些变化，但各时期的统治者仍未忘记加强对官吏违法犯罪的处罚。

太平天国严惩贪污犯罪。1851年秋，太平天国攻破永安后，天王下诏：“凡一切杀妖取城，所得金宝绸帛宝物等项，不得私藏，尽缴归天朝圣库，逆者议罪。”^① 1852年太平军进攻长沙时，天王再次下诏：“通军大小兵将自今不得再私藏私带金宝，尽缴归天朝圣库，倘再私藏私带，一经查出，斩首示众。”^② 《太平刑律》规定得更为明确：“凡曲圣库、圣粮及各典官，如有藏匿盗卖等弊，即属反草变妖，即治以点天灯之罪。”这些规定对于监督官吏，维护太平天国的纪律和巩固太平天国的圣库制度，都起到了重要作用。太平天国的法律对官吏违制及泄露朝中秘密的行为也进行了严惩。如规定：“红黄二色为天朝贵重之物，凡有官者，即遵官职制联造穿着……逾限者斩首不留。”^③ 甚至臣下谈到宫内后妃的名字、位次的都要判处死刑。^④

辛亥革命后，南京临时政府成立，临时大总统孙中山为了废除封建社会的刑讯逼供，于1912年3月2日颁布了《大总统令内务司法两部通飭所属禁刑讯文》，严令内务司法两部通飭所

① 《太平天国》第1册，第65页。

② 《太平天国》第1册，第69页。

③ 《太平天国》第3册，第223页。

④ 《太平天国》第1册，第69页。

属，“不论行政司法官署及任何案件，一概不准刑讯。”接着又申令，今后要“不时派员巡视，如有不肖官司，日久故智复萌，除褫夺官职外，付所司治以应得之罪”。此后的国民党政府在惩治官吏的渎职犯罪方面，部分沿袭了南京临时政府的做法。

1931年，中国共产党领导下的中华苏维埃共和国诞生了，建立了工农民主政权的法律制度。新生的政权始终把建立一个勤俭奉公、纪律严明、忠实于革命事业的政权机构视为重要任务，因此坚决严惩贪污腐化和各种违法乱纪行为。如，《关于惩治贪污浪费行为》规定：（1）贪污500元以上者处死刑；500元以下、300元以上者处2年至5年监禁；100元以下者，处半年以上强迫劳动。（2）凡挪用公款为私人营利者，以贪污论。（3）凡工作人员因玩忽职守而浪费公款，致使国家受到损失者，依其浪费程度给予警告、撤职，以至1个月以上、3年以下监禁。1937年“七·七”事变后，中国革命进入抗日战争时期。为适应抗战需要，中国共产党在敌后开辟了抗日根据地，建立了抗日民主政权。为了保证革命队伍的廉洁性，抗日民主政权制定了惩治贪污条例，对贪污行为予以严厉打击。如晋察冀边区《惩治贪污条例》规定：贪污数目在500斤小米（市价）以上者，处死刑或10年以上有期徒刑；贪污数目在300斤小米（市价）以上，500斤未滿者，处死刑或7年以上有期徒刑；凡工作人员敲诈勒索、收受贿赂者，侵占、私征或强募人民财物者，浪费公有财物供私人挥霍享乐者，擅自动用或处分所保管之公有财产者，以贪污罪论处。解放战争时期，各解放区人民政府为了保护人民的权益，维护社会秩序，颁行了许多刑事法规。中国共产党为严整纲纪，发扬公务人员廉洁奉公的精神，对贪污分子都作了具体规定，如《东北解放区惩治贪污暂行条例》中规定：（1）凡克扣或截留应行发给或解交之财物粮秣供私人牟利或侵吞者；（2）盗卖或窃取公有财物者；（3）经管公有财产或买卖公物粮秣私受贿赂、索

取回扣、徇私舞弊者；（4）藉端勒索敲诈人民财物者；（5）藉用征收募捐等名义向人民征募财物粮秣中饱私囊者；（6）伪造账目，以少报多或擅自挪用公有财物粮秣供私人牟利者；（7）利用职权违法受贿及图谋不正当利益者。以上皆为贪污分子。对贪污分子，依据其贪污数目多少，情节轻重，态度好坏，分别判处死刑、无期徒刑或有期徒刑并追还赃物、赃款。

三、新中国渎职罪的立法演进与现状

新中国成立以后，人民当家做了主人，国家的一切权力属于人民，国家机关的权力是人民赋予的。国家工作人员应该是代表人民意志办事，维护国家和人民的利益，忠于职守，遵纪守法，廉洁奉公，大公无私。实践证明，我国的国家工作人员绝大多数是好的，但也有少数国家工作人员目无法纪，为所欲为。有的玩忽职守，有的贪赃枉法，有的徇私舞弊，有的泄露国家秘密和经济情报等。这些渎职犯罪严重侵害了我们国家的肌体，降低了国家机关的威信，妨害了国家机关的正常活动和有效地执行其职能，阻碍党和国家的方针、政策、法律、法规的正确实施。为了纯洁国家工作人员的队伍，加强法制观念，保持优良传统，保障国家机关、企业事业单位的正常活动，必须坚决同这种犯罪行为作斗争。执政的中国共产党十分重视对职务犯罪的处罚。“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。1954年4月，中央人民政府根据《共同纲领》第18条有关严惩贪污的规定以及“三反”、“五反”运动中揭露出来的违法犯罪事实和所积累的斗争经验，制定颁布了《中华人民共和国惩治贪污条例》。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。尽管它有着鲜明的时代特色，但它毕竟是

我国第一部惩治职务犯罪的法律。在以后相当长的时间里，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，对国家工作人员泄露秘密行为的惩处依据主要是《保守国家机密暂行条例》；对人民警察违法失职行为的惩处依据主要是《中华人民共和国警察条例》；对司法工作人员体罚虐待被监管人员的惩处依据主要有《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有国务院《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》，等等。

1979年刑法对职务犯罪进行了大量、针对性的系统规定，在刑法分则第八章中规定了渎职罪。这类犯罪主要是指国家工作人员利用职务上的便利或玩忽职守，妨害国家机关的正常活动，致使国家和人民的利益遭受重大损失的行为。危害国家机关的正常活动，是渎职罪的社会危害性的实质所在。^①按照其主体的不同，渎职罪可分为以下几方面的犯罪：

（一）一般的渎职罪

包括贿赂罪、泄露国家秘密罪、玩忽职守罪，这些犯罪任何国家工作人员都可以构成。

（二）司法工作人员的渎职罪

包括徇私枉法罪、体罚虐待被监管人罪和私放罪犯罪，只有司法工作人员才能构成这些犯罪。

（三）邮电工作人员的渎职罪

即邮电工作人员私拆、隐匿、毁弃邮件、电报罪，这是以邮电工作人员为特殊主体的犯罪。

上述三类犯罪的共同之处在于，首先，在客观方面，都表现

① 高铭喧主编：《中国刑法学》，中国人民大学出版社1989年版，第598页。