

职务犯罪定罪量刑丛书

国家工作人员失职犯罪 界限与定罪量刑研究



中国方正出版社畅销图书50强

中国法学会廉政法制研究会 组织编写

●顾问 刘 飏 ●主编 张 阳

中国方正出版社

职务犯罪定罪量刑丛书

国家工作人员失职犯罪界限与 定罪量刑研究

中国法学会廉政法制研究会组织编写

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家工作人员失职犯罪界限与定罪量刑研究/张阳主编. —北京: 中国方正出版社, 2009. 12

ISBN 978 - 7 - 80216 - 573 - 1

I. 国… II. 张… III. ①国家机关工作人员—渎职罪—定罪—中国②国家机关工作人员—渎职罪—量刑—中国 IV. D924. 393

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 229232 号

国家工作人员失职犯罪界限与定罪量刑研究

中国法学会廉政法制研究会组织编写

责任编辑: 向晓静

责任印制: 李 华

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560950 门市部: (010) 66562733

编辑部: (010) 59596653 出版部: (010) 66510958

网 址: [www. FZPress. com. cn](http://www.FZPress.com.cn)

责编 E-mail: [Fangzheng1313@126. com](mailto:Fangzheng1313@126.com)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京外文印刷厂

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 19. 75

字 数: 295 千字

版 次: 2010 年 2 月第 1 版 2010 年 2 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 573 - 1

定价: 48. 00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

编辑委员会

主 编 张 阳

撰稿人	周生海	于志强	刘振林	王晓亮
	曹 晶	蔡可尚	刘 忠	朱新旗
	蒋庆生	滕 毅	王浩海	李怀胜
	李彦宏	李连华	郭小锋	鞠佳佳
	李文峰	于沛鑫	周 峰	罗庆福
	解东晖	朱家伟	马新伟	李齐振
	任卫鹏	张金红	李占梅	龙 云

目 录

绪论	(1)
第一章 玩忽职守罪的认定与处理	(18)
第一节 玩忽职守罪的概念及构成特征	(20)
第二节 玩忽职守罪的司法认定	(33)
第三节 玩忽职守罪的立案标准和刑罚处罚	(41)
第二章 过失泄露国家秘密罪	(44)
第一节 过失泄露国家秘密罪的概念及构成特征	(46)
第二节 过失泄露国家秘密罪的司法认定	(50)
第三节 过失泄露国家秘密罪的立案标准和刑罚处罚	(55)
第三章 失职致使在押人员脱逃罪	(57)
第一节 失职致使在押人员脱逃罪的概念及构成特征	(57)
第二节 失职致使在押人员脱逃罪的司法认定	(60)
第三节 失职致使在押人员脱逃罪的立案标准和刑罚处罚	(61)
第四章 国家机关工作人员签订、履行合同失职被骗罪	(63)
第一节 国家机关工作人员签订、履行合同失职被骗罪的 概念及构成特征	(63)
第二节 国家机关工作人员签订、履行合同失职被骗罪的 司法认定	(66)
第三节 国家机关工作人员签订、履行合同失职被骗罪的 立案标准	(68)
第四节 国家机关工作人员签订、履行合同失职被骗罪的 处理	(69)
第五节 相关法律、法规以及司法解释	(69)

第五章 环境监管失职罪	(70)
第一节 环境监管失职罪的概念及构成特征	(70)
第二节 环境监管失职罪的司法认定	(73)
第三节 环境监管失职罪的立案标准和刑罚处罚	(75)
第六章 传染病防治失职罪	(77)
第一节 传染病防治失职罪的概念和构成特征	(77)
第二节 传染病防治失职罪的司法认定	(80)
第三节 传染病防治失职罪的立案标准和刑罚处罚	(82)
第七章 商检失职罪	(84)
第一节 商检失职罪的概念及构成特征	(85)
第二节 商检失职罪的司法认定	(87)
第三节 商检失职罪的立案标准和刑罚处罚	(88)
第八章 动植物检疫失职罪	(90)
第一节 动植物检疫失职罪的概念及构成特征	(90)
第二节 动植物检疫失职罪的司法认定	(92)
第三节 动植物检疫失职罪的立案标准和刑罚处罚	(94)
第九章 失职造成珍贵文物损毁、流失罪	(96)
第一节 失职造成珍贵文物损毁、流失罪的 概念及构成特征	(96)
第二节 失职造成珍贵文物损毁、流失罪的司法认定	(99)
第三节 失职造成珍贵文物损毁、流失罪的立案标准和 刑罚处罚	(100)
第十章 擅离、玩忽军事职守罪	(102)
第一节 擅离、玩忽军事职守罪的概念及构成特征	(102)
第二节 擅离、玩忽军事职守罪的司法认定	(104)
第三节 擅离、玩忽军事职守罪的刑罚处罚	(107)
第十一章 指使部属违反职责罪	(108)
第一节 指使部属违反职责罪的概念和构成特征	(109)
第二节 指使部属违反职责罪的司法认定	(110)
第三节 指使部属违反职责罪的刑罚处罚	(112)

第十二章 过失泄露军事秘密罪	(113)
第一节 过失泄露军事秘密罪的概念与构成特征	(113)
第二节 过失泄露军事秘密罪的司法认定	(115)
第三节 过失泄露军事秘密罪的刑罚处罚	(117)
第十三章 武器装备肇事罪	(119)
第一节 武器装备肇事罪的概念及构成特征	(119)
第二节 武器装备肇事罪的司法认定	(123)
第三节 武器装备肇事罪的刑罚处罚	(126)
第十四章 擅自改变武器装备编配用途罪	(127)
第一节 擅自改变武器装备编配用途罪的 概念及构成特征	(127)
第二节 擅自改变武器装备编配用途罪的司法认定	(129)
第三节 擅自改变武器装备编配用途罪的刑罚处罚	(131)
第十五章 遗失武器装备罪	(133)
第一节 遗失武器装备罪的概念及构成特征	(133)
第二节 遗失武器装备罪的司法认定	(135)
第三节 遗失武器装备罪的刑罚处罚	(136)
第十六章 过失提供不合格武器装备、军事设施罪	(137)
第一节 过失提供不合格武器装备、军事设施罪的 概念及构成特征	(137)
第二节 过失提供不合格武器装备、军事设施罪的 司法认定和刑罚处罚	(139)
第十七章 为他人提供书号出版淫秽书刊罪	(141)
第一节 为他人提供书号出版淫秽书刊罪的 概念及构成特征	(143)
第二节 为他人提供书号出版淫秽书刊罪的司法认定	(149)
第三节 为他人提供书号出版淫秽书刊罪的刑罚处罚	(153)
第十八章 签订、履行合同失职被骗罪	(154)
第一节 签订、履行合同失职被骗罪的概念及构成特征	(154)
第二节 签订、履行合同失职被骗罪的司法认定	(157)

第三节	签订、履行合同失职被骗罪的立案标准和 刑罚处罚	(159)
第十九章	丢失枪支不报罪	(161)
第一节	丢失枪支不报罪的概念及构成特征	(162)
第二节	丢失枪支不报罪的司法认定	(168)
第三节	丢失枪支不报罪的刑罚处罚	(169)
第二十章	教育设施重大安全事故罪	(170)
第一节	教育设施重大安全事故罪的司法认定	(175)
第二节	教育设施重大安全事故罪的刑罚处罚	(176)
第二十一章	重大飞行事故罪	(178)
第一节	重大飞行事故罪的概念及构成特征	(178)
第二节	重大飞行事故罪的认定与处理	(182)
第三节	重大飞行事故罪的刑罚处罚	(184)
第二十二章	铁路运营安全事故罪	(185)
第一节	铁路运营安全事故罪的概念及构成特征	(185)
第二节	铁路运营安全事故罪的司法认定	(190)
第三节	铁路运营安全事故罪的刑罚处罚	(192)
第二十三章	交通肇事罪	(194)
第一节	交通肇事罪的概念及构成特征	(195)
第二节	交通肇事罪的司法认定	(204)
第三节	交通肇事罪的刑罚处罚	(211)
第二十四章	重大责任事故罪	(212)
第一节	重大责任事故罪的概念及构成特征	(213)
第二节	重大责任事故罪的司法认定	(222)
第三节	重大责任事故罪的刑罚处罚	(226)
第二十五章	重大劳动安全事故罪	(229)
第一节	重大劳动安全事故罪的概念及构成特征	(229)
第二节	重大安全事故罪的司法认定	(235)
第三节	重大劳动安全事故罪的刑罚处罚	(237)

第二十六章 危险物品肇事罪	(239)
第一节 危险物品肇事罪的概念及构成特征	(240)
第二节 危险物品肇事罪的司法认定	(244)
第三节 危险物品肇事罪的刑罚处罚	(246)
第二十七章 工程重大安全事故罪	(247)
第一节 工程重大安全事故罪的概念及构成特征	(247)
第二节 工程重大安全事故罪的司法认定	(256)
第三节 工程重大安全事故罪的刑罚处罚	(257)
第二十八章 消防责任事故罪	(259)
第一节 消防责任事故罪的概念及构成特征	(260)
第二节 消防责任事故罪的司法认定	(263)
第三节 消防责任事故罪的刑罚处罚	(265)
第二十九章 提供虚假证明文件罪	(267)
第一节 提供虚假证明文件罪的概念及构成特征	(268)
第二节 提供虚假证明文件罪的司法认定	(270)
第三节 提供虚假证明文件罪的立案标准	(271)
第四节 提供虚假证明文件罪的刑罚处罚	(272)
第三十章 非法采集、供应血液、制作供应血液制品事故罪	(273)
第一节 非法采集、供应血液、制作供应血液制品 事故罪的概念及构成特征	(273)
第二节 非法采集、供应血液、制作供应血液制品 事故罪的司法认定	(276)
第三节 非法采集、供应血液、制作供应血液制品 事故罪刑罚处罚	(277)
第三十一章 医疗事故罪	(278)
第一节 医疗事故罪的概念及构成特征	(278)
第二节 医疗事故罪的司法认定	(282)
第三节 医疗事故罪的刑罚处罚	(286)
第三十二章 重大环境污染事故罪	(289)
第一节 重大环境污染事故罪的概念及构成特征	(290)

第二节 重大环境污染事故罪的司法认定	(295)
第三节 重大环境污染事故罪的刑罚处罚	(301)
第三十三章 不报、谎报安全事故罪	(303)
第一节 不报、谎报安全事故罪概述	(303)
第二节 不报、谎报安全事故罪的刑罚处罚	(304)

绪 论

国家工作人员失职犯罪，是与国家工作人员职务有关的各种过失犯罪的总称。这是一种特殊类型的犯罪，它不是通常刑法上按照犯罪的同类客体划分的法定犯罪种类，而是从理论上对符合职务过失犯罪本质属性的各种具体犯罪所作的全面概括。下面，我们将对失职犯罪的几个重要问题分别作一些阐述：

一、失职犯罪的立法沿革

国家是一部庞大、复杂的“机器”。对国家的管理，是通过组成这架“机器”的各机关、部门中的官员及其他工作人员的职务活动来实现的。纵观历史，任何统治阶级为了保证其国家机器的正常运转，都会以各种形式要求它的官吏忠于职守，严格按照统治阶级的意志办事，既要巩固现行统治，又要避免激起民众的反抗。为此，不惜动用刑法，对擅权渎职者给予刑罚制裁。可以说失职犯罪是伴随着国家及其法制的产生而产生、发展而发展的，有着漫长的历史。《尚书·舜典》中“眚灾肆赦”和“宥过无大，刑故无小”的记载证明，早在原始社会末期中国有“刑”之初，就确立了对“过失犯罪”处罚的原则。到了奴隶社会，则明确地规定了“三宥”制度，即“一宥曰不识，再宥曰过失，三宥曰遗忘”。这都充分反映了过失犯罪的原则。不过，这个时期尚未具体将失职罪的处罚与其他过失犯罪区分开来。

在两千多年的封建社会刑法史中，围绕着维护封建地主阶级的根本利益，并受专制主义与宗法伦理精神的影响，古代中国逐渐形成了一套独特的处罚失职犯罪的制度。这些制度在《唐律》中表现得最为突出和

完备。主要有以下几点：

1. 对于涉及国家大事的失职犯罪与故意犯罪同等处罚。

如《唐律》第230条规定：“诸乏军兴者斩，故、失等。”《疏议》曰：“兴军征讨，国之大事。调发征行，有所稽废者，名‘乏军兴’。犯者合斩，故、失等；为其事大，虽失不减。”又如第109条规定：“诸泄露大事应密者，绞。”即泄露国家重大机密的，不论故意还是过失，皆处绞刑。

2. 对于一般的失职犯罪，均比照故意犯罪减轻或免除处罚。

如《唐律》第92条规定：“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。失者各减二等。”

3. 对于较轻的失职行为，未造成危害后果的，不以犯罪论处。

如《唐律》第116条规定：“诸上书若奏事而误，杖六十；口误，减二等。口误不失事者，勿论。”第395条规定：“诸医为人合药及题疏、针刺，误不如本方杀人者，徒二年半。”这里的“杀人”是指“误不如本方”致人死亡。未致人死亡的，条文未加规定。

4. 凡危及皇帝安全的失职行为，虽未造成任何后果，也要处以重刑。

如《唐律》第102条规定：“诸合和御药，误不如本方及封题误者，医绞。”第103条“诸造御膳，误犯食禁者，主食绞。”第104条“诸御幸舟船，误不牢固者，工匠绞。”

5. 因公犯过失罪的，如在事发前主动交代，予以赦免。

如《唐律》第41条规定：“诸公事失错，自觉举者，原其罪。”《疏议》解释说：“‘公事失错’，谓缘公事致罪而无私曲者。事未发露而自觉举者，所错之罪得免。‘觉举’之义与‘自首’有殊。‘首’者知人将告，减二等；‘觉举’既无此文，但未发自言，皆免其罪。”意思是说：“觉举”与“自首”不同。“自首”是在犯罪已经暴露，知人将告的情况下主动投案；而觉举则是在犯罪未暴露的情况下主动交代。因而，“自首”只能减二等，“觉举”则予赦免。

1910年，清王朝颁布的《大清新刑律》，吸取了西方资产阶级国家的立法经验，一改过去民刑不分、诸法合体的立法模式，完全以现代法的面貌出现。在惩罚失职犯罪方面，确立了一套大大不相同于封建刑法的

崭新制度。其中，比较重要的一点是确立了“对业务过失较一般过失加重处罚”的原则。比如，同样是“因过失致载人之汽车、电车、船舰生往来之危险”，一般人只处 300 元以下罚金，而从事此等业务之人则要处四等以下有期徒刑、拘役或 1000 元以下罚金（第 214 条）。同样是“因过失致人死伤”，一般人只处 500 元以下罚金，而玩忽业务上必要之注意者，则要处四等以下有期徒刑、拘役或 2000 元以下罚金（第 324 条、第 326 条）。

辛亥革命后，中华民国于 1912 年颁布的《暂行新刑律》，是对《大清新刑律》稍加删改后照搬过来的，其内容除了删去皇室有关的条文之外，其他与《大清新刑律》基本相同。关于惩罚失职犯罪的制度也与《大清新刑律》基本相同，故不需赘述。

1928 年公布施行的《中华民国刑法》及 1935 年公布施行的《中华民国刑法》在惩罚失职犯罪的具体制度方面与《暂行新刑律》并没有大的发展和变化。

从以上论述可见，我国历代统治者都很注意对失职犯罪的立法，其目的固然都是为了维护其统治阶级的根本利益。这些关于失职犯罪方面的规定，对于我们今天对失职犯罪的立法和研究仍有一定的参考价值。

我国是人民民主专政的社会主义国家，人民是国家的主人，国家工作人员是人民的“公仆”。国家工作人员掌握了管理国家的权力，而这种权力是人民给的，他们只有运用手中的权力为人民服务的义务，决无敷衍塞责、玩忽职守的权利。我们国家的法律和党的各项政策，要通过他们贯彻到群众中去，并且通过他们的职务活动保持党和政府与人民群众的联系。实践表明，我们的干部大多数是好的和比较好的。但是，在改革开放的大潮中，有极少数国家工作人员不求进取，他们有的当权不尽责，失职渎职；有的饱食终日，不学无术，业务素质差；有的盲目自信，官僚作风，不负责任，玩忽职守；有的无权时“要”，有权时“保”，丢权时“闹”，影响恶劣。尤其在对外经济活动中，他们给国家造成严重后果，其经济损失少则数万元，多则几十万元、上百万，甚至上亿元。深圳市进出口贸易（集团）公司原总经理叶振忠及其所属深圳市海外贸易公司经理等人，从未做过期货生意，既不掌握一定的期货知识，也不了

解期货市场运作规律。在不具备期货经营能力的条件下,盲目草率决定参加国际期货交易,签定了有关文件,经办期货交易有关事宜。在经营中,叶振忠等人严重违反外汇管理局有关规定,未经批准擅自决定进行买空卖空的期货投机交易。在无现货保障的情况下,盲目经营铝、铜、锌、金银、外汇、棉花、大豆、石油、糖等期货交易,给国家造成1842.48万美元的经济损失,如加上应支付的银行利息521万美元,则损失总金额2363.48万美元。这只是一个典型的案例,类似案件还时有发生。值得注意的是,有的国家工作人员,麻木不仁,严重不负责任,甚至在从事对外经济活动时感情用事,接受外商小恩小惠,盲目签订贸易合同。他们在事前不认真调查,事中不过细审查,事后不努力追查,造成不仅收不到货款,而且连客户也找不到下落的严重后果和恶劣影响。因此,所谓失职犯罪,虽系过失,同贪污等经济犯罪性质不同,但其犯罪后果及恶劣影响远比贪污等经济犯罪大得多,不仅在经济上给国家带来损失,而且严重违反党的“勤俭节约、艰苦朴素”的优良传统,对内破坏“勤俭建国”方针,腐蚀干部群众;对外直接损害国家在国际贸易活动和外交事务中的形象,对于经济发展、国家建设,具有极大的破坏性。所以,司法实践中应当加大对失职犯罪的查处力度。

二、失职犯罪的构成特征

失职犯罪的构成,具有自己的特征。主要有如下几个方面:

(一) 主体特征

失职犯罪主体,属特殊主体,具有特定身份。在近代西方各国一般多称公务人员,在苏联、东欧及亚洲的一些社会主义国家则多称公职人员,而在我国一般多称国家工作人员。不是国家工作人员不构成职务犯罪主体。

《刑法》第93条规定:“本法所称国家工作人员,是指国家机关从事公务的人员。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，以国家工作人员论。”这是刑事立法时，对国家工作人员的概念及哪些人应“以国家工作人员论”所作的规定。但在司法实践中，如何认定国家工作人员的范围，如何理解国家工作人员的本质都存在较大的分歧。全国人大常委会、最高人民法院以及最高人民检察院都相继颁发了一系列的立法以及司法解释，就国家工作人员的理解和认定作出了解释。这些解释具体包括：2005年8月11日最高人民法院《关于如何认定国有控股、参股股份有限公司中的国有公司、企业人员的解释》、2003年11月13日最高人民法院《全国法院审理经济犯罪案件工作座谈会纪要》、2003年4月2日最高人民检察院法律政策研究室《关于集体性质的乡镇卫生院院长利用职务之便收受他人财物的行为如何适用法律问题的答复》、2000年4月29日全国人民代表大会常务委员会《关于〈中华人民共和国刑法〉第九十三条第二款的解释》等，都从不同方面对国家工作人员进行了界定。我们认为在认定国家工作人员时需要注意以下几个方面：

第一，关于国家机关工作人员的认定。国家机关工作人员是指在国家机关中从事公务的人员。关于国家机关范围的界定，刑法理论界主要有三种观点：第一种观点认为，国家机关是指从事国家管理和行使国家权力，以国家预算拨款作为独立活动经费的中央和地方各级组织，具体包括权力机关、行政机关、检察机关、审判机关以及军队的各级机构。第二种观点认为，国家机关除了上述权力、行政、检察、审判机关以及军队的各级机构外，还应包括中国共产党的各级机关以及政协的各级机关。第三种观点认为，除了上述两种观点中包括的机关外，国家机关还应当包括一些名为总公司但实为国家行政部门的机构（如国家电力总公司等）。我们认为，界定国家机关的范围，必须基于现有法律的明确规定，即必须具有法律依据。依照我国《宪法》第三章关于国家机构的规定，我国的国家机关应当包括权力机关、行政机关、审判机关、检察机关和军事机关。而在《宪法》中，政党和社会团体、企事业单位一样，是与国家机关相并列的。如《宪法》第5条第4款规定：“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。”因此，《刑法》中

所称的国家机关工作人员，是指在国家机关中从事公务的人员，包括在各级国家权力机关、行政机关、司法机关和军队中从事公务的人员。国家权力机关，就是全国与地方各级人民代表大会及常务委员会的机关；国家行政机关，就是国务院和地方各级人民政府及其所属的行政管理机关；国家司法机关，就是各级人民法院和人民检察院；军事机关，就是对国家武装力量实行管理的各级机关。那么，在以上机关中从事公务的人员，就是《刑法》第93条所说的国家机关工作人员。这类人员，被称为严格意义上的国家机关工作人员。关于严格意义上的国家机关工作人员的认识，在司法实践中争议不大。但是，近年来司法实践中遇到一些新情况：一是法律授权规定某些非国家机关的组织，在某些领域行使国家行政管理职权；二是在机构改革中，有的地方将原来的一些国家机关调整为事业单位，但仍然保留其行使某些行政管理的职能；三是有些国家机关将自己行使的职权依法委托给某些组织行使；四是实践中有的国家机关根据工作需要聘用了一部分国家机关以外的人员从事公务。上述人员虽然在形式上未被列入国家机关编制，但实际上是在国家机关中工作或者行使国家机关工作人员的权力，能否认定为国家机关工作人员呢？为了应对这些情况，最高人民检察院、最高人民法院先后发布了一系列司法解释。例如，最高人民检察院于2000年4月20日发布了《关于中国证券监督管理委员会机构性质问题的复函》，同年5月4日发布了《关于镇财政所所长是否适用国家机关工作人员的批复》，同年10月9日发布了《关于合同制民警能否成为玩忽职守罪主体问题的批复》，同年10月31日发布了《关于属工人编制的乡（镇）工商所所长能否依照刑法第三百九十七条的规定追究刑事责任问题的批复》，2001年3月2日发布了《关于工人等非监管机关在编监管人员私放在押人员行为和失职致使在押人员脱逃行为适用法律问题的解释》，2002年4月29日发布了《关于企业事业单位的公安机构在机构改革过程中其工作人员能否构成渎职侵权犯罪主体问题的批复》。最高人民法院也于2000年9月19日发布了《关于未被公安机关正式录用的人员、狱医能否构成失职致使在押人员脱逃罪主体问题的批复》。这些司法解释，对于解决一些个案中存在的国家机关工作人员的认定问题起了重要作用，但是尚不具有普遍适用的意义。

为了进一步明确上述人员行使国家权力时实施玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊等行为构成犯罪适用法律的问题，全国人大常委会于2002年12月28日发布的《关于〈中华人民共和国刑法〉第九章渎职罪主体适用问题的解释》规定：“在依照法律、法规规定行使国家行政管理职权的组织中从事公务的人员，或者在受国家机关委托代表国家机关行使职权的组织中从事公务的人员，或者虽未列入国家机关人员编制但在国家机关中从事公务的人员，在代表国家机关行使职权时，有渎职行为，构成犯罪的，依照刑法关于渎职罪的规定追究刑事责任。”根据这一立法解释，在办理《刑法》第九章规定的渎职犯罪案件时，可以将上述人员视为国家机关工作人员。

对立法解释所指的三类人员的具体范围。主要有以下三类：第一类是在依照法律、法规规定行使国家行政管理职权的组织中从事公务的人员。《行政处罚法》第17条规定：“法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚。”近年来，随着机构改革的深入和政府权力的适度下放，一些组织根据法律、法规的授权在特定领域内行使行政管理职权。例如，证监会不属于国家机关，但《证券法》赋予它对证券市场进行监督管理的职权，包括行政处罚权；保监会也不属于国家机关，但根据《保险法》的规定，它也行使行政管理职能。在这些机构中从事公务的人员，在代表国家机关行使职权时，可按国家机关工作人员对待。第二类是在受国家机关委托代表国家机关行使职权的组织中从事公务的人员。《行政处罚法》第18条规定，行政机关依照法律、法规或者规章的规定，可以在其法定权限内委托符合法定条件的组织实施行政处罚。例如，某地的文化市场管理办公室是个事业单位，但它受文化局的委托担负着文化市场的管理职责，包括娱乐场所的审批、管理、检查等。因此，在该地一歌舞厅失火案中，文化市场管理办公室的有关人员被追究玩忽职守的刑事责任。还有一些地方的卫生防疫站，虽然也是事业单位，但受卫生局的委托行使食品卫生的检查、监督等管理职责，其工作人员在从事这些行政管理活动时，也应当以国家机关工作人员对待。第三类是虽未列入国家机关人员编制，但在国家机关中从事公务的人员。比如过去一些司法解释涉及到的合同制民警以及未被公