

FANZUIXUE
LUNTAN

严 励 岳 平 / 主编

第二卷·下

犯罪学论坛

- 犯罪防控政策科学化研究 刘建宏 刘晓梅 张金武
- 犯罪预防观念的衍变 何显兵
- 环境犯罪生成及其预防对策论纲 吴大华 邓琳君
- “前腐后继”现象的犯罪学思考 张兆松 张思文
- 城市中心区的犯罪热点制图与防卫空间设计 单勇

国法制出版社
A LEGAL PUBLISHING HOUSE

上海市法学高原学科(监狱学)建设项目

第二卷·下

犯罪学论坛

严励 岳平 / 主编

FANZUIXUE
LUNTAN

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

犯罪学论坛. 第2卷 / 严励, 岳平主编. —北京:
中国法制出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5093 - 7042 - 1

I. ①犯… II. ①严…②岳… III. ①犯罪学 - 研究
IV. ①D917

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 278623 号

责任编辑 陈 兴

封面设计 蒋 怡

犯罪学论坛 (第二卷)

FANZUIXUE LUNTAN (DI ER JUAN)

主编/严励 岳平

经销/新华书店

印刷/北京九州迅驰传媒文化有限公司

开本/787 毫米 × 1092 毫米 16

版次/2016 年 3 月第 1 版

印张/55.5 字数/896 千

2016 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 7042 - 1

定价: 176.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66010405

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 66032926)

目 录

下 册

第五部分 职务犯罪的预防

探索建立符合自贸区特点的预防与惩治职务犯罪工作机制	课题组 / 413
职务犯罪预防主体内部控制制度建设的检视和推进	
——以浙江省财会人员职务犯罪为例	王建国 / 424
职务犯罪案件剖析工作实务探究	张友宝 张红联 余 伟 / 463
职务犯罪预防调查的思考与实践	许 敏 付小丽 / 478
工程建设领域职务犯罪现状及制度预防设计	
——以浙江省义乌市为样本	傅跃建 胡晓景 / 486
工程建设招标投标领域存在的问题及对策探究	
——以湖北省广水市为例	苏慧 黄俊 / 494
对我市城镇化建设中拆迁领域职务犯罪预防调查报告	梁平安 / 500
2009 年至 2013 年上海市涉农惠民领域职务犯罪情况预防	
调查	顾春峰 雷 超 / 506
涉农职务犯罪问题分析	
——以落实国家种粮农民补贴为视角	曹永新 黄 俊 / 518
湖北省枣阳市畜牧系统职务犯罪预防预警调查报告	黄万生 / 527
采割松脂背后的公权腐败	
——对湖北省广水市森林公安受贿案的调查与分析	黄 俊 / 533

监狱民警职务犯罪案件的情况调查 张敏 郁洁 / 543

对湖北省南漳县信访局原局长贪污、受贿窝案的调查报告 许 惠 刘行富 / 550

行贿罪成本分析及防控对策研究 赵瑞鹏 / 558

第六部分 高校（系统）内犯罪的预防

科研经费腐败案件多发原因及预防建议 刘敬新 / 571

公办高校经营性房产管理和监督中存在的若干问题及
对策研究 潘仲华 付红梅 宋志勇 / 579

基于审计视角的科研犯罪预防策略研究
——以完善高校科研经费审计结果公示制度为例 宋华未 / 585

第七部分 青少年犯罪的预防

校园突发暴力犯罪的防控 杜 立 / 599

预防未成年人犯罪及对未成年人犯罪的法社会学思考 徐前权 彭泽君 / 611

工读教育制度的域外考察及借鉴 周 颖 / 618

在校大学生犯罪初探 于阜民 蔡 溪 / 625

当前大学生犯罪问题初探 王志亮 钱 荣 / 639

当代大学生犯罪特点及预防策略的思考 单剑楠 / 650

农村青少年暴力犯罪研究
——以上海浦东新区为例 宁 平 / 662

第八部分 毒品犯罪的预防

毒品消费与供给关系的实证研究
——以江西省毒情为分析样本 王利荣 揭 萍 / 681

毒品犯罪新动向及防控对策 王 蕾 / 700

第九部分 网络犯罪的预防

网络犯罪之特点与综合防控措施	陈斐斐 / 709
网络诽谤犯罪行为的规制与预防	赵运锋 周 静 / 717
论我国网络赌博犯罪现状及预防	王 佳 / 728

第十部分 网络及流动人口的犯罪预防

深圳社区预防犯罪的创新与思考	郑 萍 / 743
城市流动人口的犯罪预防研究	
——以犯罪学社会支持理论为视角的分析	于 阳 / 749
外来务工人员子女违法犯罪的预防对策体系	杨令一 蒋丽华 / 769

第十一部分 其他犯罪类型及预防

公安派出所向基层综合性战斗实体改革过程中亟待解决的问题及	
对应改革路径初探	陆 运 / 777
知识产权犯罪侦查参与机制研究	魏化鹏 / 786
破坏森林资源类刑事犯罪高发的预防分析与调查	
——以湖北省枣阳市涉林案件为范例	张红霞 沈 洁 / 800
情结类犯罪心理及预防	
——一例杀人犯罪心理分析案例报告	陈 利 / 808
心理学方法在未检工作中的运用	朱艳菊 宋 赞 孙永记 / 816
中国检察听证制度探究	王伟 肖辉 / 825
开展“检移”共建 服务移民工作	熊华东 / 835
惩罚与保护：论未成年人刑事政策的嬗变	于海生 / 841
监狱行刑模式简论	刘崇亮 / 849

监狱分层管理论

——基于孤寡老人犯罪预防的思考 刘黎明 张江伟 苏全霖 / 859

犯罪学的转型与发展

——第一届犯罪学论坛的观点及评析 严励 岳平 / 866

第五部分 职务犯罪的预防



探索建立符合自贸区特点的预防与 惩治职务犯罪工作机制

课题组*

【摘要】本文共三个部分。在第一部分，重点梳理了当前预防和查办职务犯罪工作的主要做法。在第二部分，着重讨论了自贸区制度创新的主要内容，以及在这些制度创新之下，检察机关预防和查办职务犯罪工作面临的任务和挑战。自贸区的制度创新主要有四个方面：金融创新、投资管理创新、贸易监管创新和政府职能转变。金融创新的主要内容有：资本项目可兑换、利率市场化、人民币跨境使用、外汇管理改革。其给预防和查办职务犯罪工作带来四方面的挑战：新类型的职务犯罪增多、职务犯罪更加隐蔽和智能、金融机构从业人员的职务犯罪风险加重、金融机构内部风险防控体系的任务更重。投资管理创新的主要内容是外商投资“负面清单”管理模式、“一口受理”工作机制、工商登记制度改革。其带来的职务犯罪风险有两方面：非公企业进行商业贿赂犯罪的风险加大，以及国有企业存在的职务犯罪风险可能加大。贸易监管创新主要是通过创新海关监管，提高贸易的便利化程度。其中有三个高风险环节：“先入区、后报关”环节，各海关特殊监管区域之间缉私、物流监管环节，电子系统存在被利用的漏洞。政府职能转变的主要内容有两方面：推进政府管理由注重事先审批转为注重事中、事后监管；建立集中统一的市场监管综合执法体系。其可能隐藏的职务犯罪风险有四个方面：法律法规调整引发的风险，机构调整引发的职务犯罪风险，综合执法容易引发的职务犯罪风险，以及中介组织诱发的职务犯罪风险。在第三部分，提出六项建议：建立包含侦查协同、侦防一体、非公领域的预防机制在内的现代化预防和查办职务犯罪工作体制；完善预防专业小组工作机制和案件调查机制；建立符合自贸区特点的预测预警信息收集、处理和发布机制；推动完善自贸区内信用机制建设；建立符合自贸区特点的警示教育与预防宣传机制；建立服务自贸区联席会议

* 课题组组成：上海市人民检察院预防处处长戴杰，上海市人民检察院反渎局局长郑永生，上海市人民检察院反贪局副局长吴盛；课题组成员：上海市人民检察院反贪局综合指导处综合科科长章莹，上海市人民检察院预防处综合科科长林仪明，上海市人民检察院反渎局侦查二科干部包健，上海市人民检察院预防处综合科干部赵蔚。

机制，并加强与有关高校和研究机构的合作。

【关键词】预防与惩治职务犯罪 金融创新 投资管理创新 贸易监管创新 政府职能转变

引言

建立中国（上海）自由贸易试验区，是党中央、国务院作出的重大决策，是深入贯彻党的十八大精神，在新形势下推进改革开放的重大举措，对加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验，具有重要意义。然而，改革的过程往往也伴随着风险。当前我国滋生腐败的土壤依然存在，反腐败形势依然严峻复杂。国内外改革的历史业已表明，改革是利益的深刻调整期，也是腐败的易发多发期。因此，党中央明确要求各项改革举措要体现惩治和预防腐败要求，同防范腐败同步考虑、同步部署、同步实施。

围绕中心、服务大局是检察机关工作的基本原则。预防与惩治职务犯罪，是检察机关的重要职能。探索建立符合自贸区特点的预防与惩治职务犯罪工作机制，为自贸区建设提供有力的司法保障，是上海检察机关的重要职责和光荣使命。为此，课题组系统梳理了当前上海检察机关预防与惩治职务犯罪工作的主要做法，并通过实地调研、理论学习等途径深入了解自贸区主要体制机制创新的相关背景、具体内容和当前实践，结合以往查办的职务犯罪案件，深入分析自贸区建设可能会给检察机关预防与惩治职务犯罪工作带来的挑战，并有针对性地提出若干建议。

一、当前预防与惩治职务犯罪工作的主要做法

（一）预防职务犯罪工作

近年来，上海检察机关根据中央、市委和高检院关于推进反腐倡廉建设的决策部署，立足检察职能，深入开展预防职务犯罪工作，促进相关行业和领域的制度完善，为经济社会发展和惩防腐败体系建设提供有力的检察保障。

1. 结合案件开展个案预防。针对重大典型案件，通过同步介入、走访案件承办人、深入案发单位及其主管部门调查等多种措施开展预防调查，形成检察建议，向案发单位或其主管部门提出预防职务犯罪的对策和措施，推动有关单位及部门堵漏建制，取得较好效果。

2. 针对行业、领域多发案件开展系统预防。上海检察机关预防部门深入职务犯罪易发、多发行业和领域进行调查分析，仔细查找行业和系统中带有普遍性、系统性和全局性的问题，开展专项预防，加强制度防范。

3. 深入重大工程建设项目开展同步预防。自1992年起，上海各级检察机关配合

建设主管部门和建设单位,在重大建设工程项目中开展预防职务犯罪创“双优”(工程优质、干部优秀)专项预防工作,实现工程建设协议与廉政协议同签署、同落实、同检查。在上海“白玉兰”工程评选及上海市重大建设工程评优过程中,对于廉政工作作出问题的企业实行一票否决,并通过规范性文件形式在全市推广。

4. 开展预防职务犯罪的宣传教育。上海检察机关高度重视宣传教育在预防职务犯罪中的基础作用。在全国率先开展廉政公益广告“进机场、进地铁、上电视、进商圈、进楼宇、进铁路、进码头、进轮渡、上邮轮、上游船”等活动,形成具有上海检察特色的廉政公益宣传模式。建立预防职务犯罪法制宣讲团,推动预防职务犯罪教育“进党校”、廉洁文化“进校园”,并建立各种类型的警示教育基地14个,总占地面积超过1万平方米,作为开展预防宣传和廉政文化建设的重要阵地。

5. 制发惩治和预防职务犯罪年度报告。自2010年开始,根据高检院的部署,上海检察机关于每年年底,在广泛收集职务犯罪信息、深入开展调查、深刻剖析案件、加强预防对策研究的基础上形成惩治和预防职务犯罪年度报告,对辖区内职务犯罪总体形势、规律特点、演变趋势等作出深度分析,提出具有战略性、全局性、针对性和可操作性的预防职务犯罪对策措施,提交党委、人大、政府及有关部门作为决策参考。

(二) 查办职务犯罪工作

近年来,面对职务犯罪的新情况和新特点,上海检察机关职务犯罪侦查部门从强化线索管理、完善查案机制、推进信息化建设、加强协作配合等方面,不断推进执法规范化、提高办案成效,构成了具有上海特色的立体化职务犯罪侦查机制,促进了全市职务犯罪侦查工作始终朝着平稳、健康、深入的方向发展。

1. 完善举报线索管理。拓展举报线索来源,构建起来信、来访、电话、网络“四位一体”举报体系。每年开展举报宣传周、检察开放日等活动,提高群众对反腐败的知晓度和积极性。实行举报线索集中管理、集体研判、侦查和监管分离等机制,并建立了不立案线索定期清理、控申部门审核的制度,防止有案不办、压案不查。

2. 健全侦查一体化建设。充分发挥检察机关领导体制优势,构建和完善全市职务犯罪办案“上下一体、左右联动、指挥有力、协调高效”的侦查一体化机制,整合资源,提高整体打击能力。对重大疑难复杂案件和跨地区、跨部门案件,加大提办、交办、督办、参办力度,加强统一指挥、组织协调和侦查协作,推动案件顺利查办。

3. 深挖窝串案。加强对权力集中、资金密集的部位、岗位和领域、行业职务犯罪规律的研究,剖析典型案件,举一反三,扩大成果,深入治理集体性、行业性腐败。

4. 推进侦查信息化建设。积极推进侦查指挥中心信息化平台建设,建立侦查基础信息数据平台,开发证券资产分析系统、侦查审讯监控指挥系统等侦业务软件,对全市职务犯罪线索和案件公共信息进行统一管理和集中研判,整合利用情报信息资源,提高主动获取线索、发现犯罪、突破案件的能力。积极与市公安局、市银监局、市经信委等部门协调,建立了人口、车牌、银行资金、公共信用等信息查询共享机制。

5. 加强协作配合。一是加强与纪检监察机关的协作。按照“分工履职、依法办案、协调配合”原则，与市纪委共同下发规范性文件，依法规范开展协作配合。二是建立行政执法与刑事司法衔接机制。与市工商局、审计局等行政执法机关签定了办案协作制度，共同推进职务犯罪侦查工作。三是完善内部配合机制。加强检察机关内设部门的协调配合，建立了线索移送、情况反馈、重大案件提前介入引导侦查等工作机制，增强查办案件的整体效能

二、自贸区的主要制度创新给预防与查办职务犯罪工作带来的新任务和新挑战

（一）金融创新方面

1. 金融创新的主要内容。金融创新是自贸区建设的重中之重，其主要内容包括：资本项目可兑换；利率市场化；人民币跨境使用；在外汇管理方面建立与自贸试验区发展需求相适应的外汇管理体制，推进贸易投资便利化。金融创新的关键是如何防范和控制金融自由化、国际化所带来的风险，不仅包括热钱流进流出、汇率骤涨骤跌以及巨大泡沫的破灭对实体经济的冲击，也包括金融犯罪的数量和种类剧增对日常经济活动的骚扰和破坏。因此，对金融改革的风险性进行分析、测算、预警和控制成为金融监管机构的首要任务。

表 1 金融创新的主要内容

制度 \ 区域	自贸区外	自贸区内
资本项目	汇兑限制	资本项目可兑换
利 率	存款利率政府部分管制	推进利率市场化进程
人民币使用	有限制的跨境使用	跨境使用便利化
外汇管理制度	外汇管理重点领域改革加快	企业和个人办理服务贸易外汇业务便利度提高

2. 金融监管方面的变化。一是金融监管从“规则性监管”向“风险性监管”、“原则性监管”转变。在监管目标上，由过去传统的微观审慎监管为主向宏观审慎管理转变，目标是保证整个金融系统运行的稳定、防范风险，同时加强对自贸试验区反洗钱、反恐融资、反逃税和短期投机性资本流动的监管；在监管体制上，加强“一行三会”之间及其与地方金融管理部门的监管协调，健全金融管理部门与司法、海关等部门的协作；在监管方式上，放松金融管制，简化审批流程，加强全过程的跟踪、管理和监管，并加强预警监测，授权试验区实行金融创新。二是强调金融机构的尽职调查。这既是金融机构与客户接触的第一道程序，也是所能采取控制措施与程序的关键内容。从已公布的规则看，自贸区的金融监管充分体现了和国际监管原则接轨的趋

势，要求金融机构建立有效的法律合规管理体系和良好的法律合规文化，不断提高内部风险管理水平，切实履行客户身份识别义务，加强对客户的实际控制人或实际受益人的识别，积极配合税务、海关和公安部门打击逃税行为，切实防范洗钱、恐怖融资和税收犯罪风险。

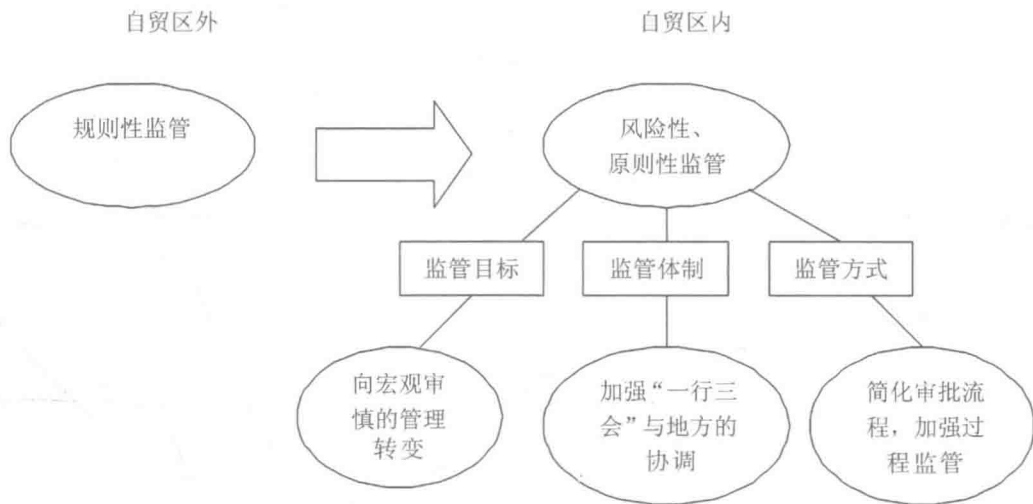


图1 金融监管方面的变化

3. 金融创新给预防与查办职务犯罪工作带来的挑战。一是新类型的职务犯罪将增多。从当前金融领域的职务犯罪现状来看，伴随着金融创新、新型金融产品及新型准金融机构的不断涌现，一些从业人员总是利用其中的漏洞进行犯罪。随着上海自贸区金融管制的放松和体制机制的创新，新型业务领域、新型金融主体将不断涌现，而相关制度及监管方式的完善存在一定的滞后性，新类型的金融领域职务犯罪必将增多，给预防与查办工作带来挑战。二是职务犯罪将更趋隐蔽和智能。对当前金融领域职务犯罪进行分析，以往金融机构基层操作人员简单的贪污、挪用、盗窃公款等犯罪形式已逐渐减少，取而代之的是运用高科技手段进行的犯罪活动，智能化、电子化作案倾向明显，作案手段日趋隐蔽，增大发现和防范工作的难度。自贸区的金融监管，主要是通过以分账核算单元为核心的自由贸易账户进行电子围网式监管。可以预见，与之相关的职务犯罪将更加隐蔽和智能，为及时发现和有效预防带来更大的难度。三是金融机构从业人员的职务犯罪风险加大。从当前金融领域职务犯罪的情况看，基层一线岗位和金融机构负责人都出现了违纪违法现象。自贸区全新的金融监管方式赋予金融机构从业人员更大的职权与责任，职务犯罪风险随之加大，后果更为严重，对检察机关预防与查办职务犯罪工作也提出了更高的要求。四是金融机构内部风险防控体系的任务更重。对当前金融领域的职务犯罪进行分析，部分金融机构在管理上或多或少地存在以下一些问题：对风险的识别与控制能力不能适应业务发展的问題比较突出，对权力运行的监督制约机制不健全，内部管理松懈、规章制度不落实，等等。自贸区的

金融创新放松了过多的金融管制与审批，加强宏观监管与事中、事后监管，这对金融机构的内部风险控制体系提出了更高的要求。

（二）投资管理创新方面

1. 投资管理创新的主要内容。一是“负面清单”管理模式。针对外商投资，建立“以准入后监督为主，准入前负面清单方式许可管理为辅”的投资准入管理体制，即政府将不允许外国投资者投资的相关产业列入“负面清单”，在此名单之外，政府不进行太过严格的监管。二是“一口受理”工作机制。自贸区工商部门会同税务、质监等部门和管委会建立外商投资项目核准（备案）以及企业设立（变更）“一表申报、一口受理”工作机制。工商部门统一接收申请人提交的申请材料，统一向申请人送达有关文书。三是工商登记制度改革。主要内容包括注册资本认缴登记制^{〔1〕}、“先照后证”登记制^{〔2〕}、年度报告公示制^{〔3〕}。

表2 投资管理创新

制度 \ 区域	自贸区外	自贸区内
外商投资管理模式	正面清单管理	负面清单管理
企业设立、变更等流程	多头受理	一口受理
工商登记制度改革	注册资本实缴登记制 ^{〔4〕}	注册资本认缴登记制
	“先证后照”登记制 ^{〔5〕}	“先照后证”登记制
	年度报告检验制度 ^{〔6〕}	年度报告公示制

2. 投资管理创新给预防与查办职务犯罪工作带来的挑战。投资管理制度的创新，其主要目标是对外商投资试行准入前国民待遇，改革境外投资管理方式，提高投资便利化程度。这些制度改革和创新将带来以下两方面的职务犯罪风险：一是非公企业进行商业贿赂犯罪的风险加大。投资管理的一系列制度创新，降低了市场主体的准入门槛，极大地便利了企业的设立。但实践中，一些不具备相应资质、竞争力不强的企

〔1〕 即除法律、行政法规对公司注册资本实缴登记另有规定外，工商部门登记公司注册资本，不登记公司实收资本，并不再限制首次出资额及比例、货币出资比例、出资期限。

〔2〕 即除法律、行政法规、国务院决定规定的企业登记前置许可事项外，试验区企业向工商部门申请营业执照后即可从事一般生产经营活动。

〔3〕 即企业应当按年度在规定的期限内，通过市场主体信用信息公示系统向工商部门报送年度报告，并向社会公示，任何单位和个人均可查询。企业对年度报告的真实性、合法性负责。同时建立经营异常名录制度，市场主体信用信息公示系统将记载未按规定期限公示年度报告的企业。

〔4〕 根据国务院2014年2月发布的《注册资本登记制度改革方案》，区外也将注册资本实缴登记制改为认缴登记制。

〔5〕 2014年6月国务院常务会议确定下一步要继续清理和压缩现有前置审批事项，将其中的大多数改为后置审批，由先证后照改为先照后证。

〔6〕 国务院2014年2月发布的《注册资本登记制度改革方案》将年度报告检验制度改为企业年报公示制度。国家工商总局从2014年3月1日起实行。

业，通过商业贿赂取得不正当利益的案例比比皆是，即使是实力雄厚的跨国企业集团也未能例外。因此，遏制自贸区内非公企业的商业贿赂，成为预防与查办职务犯罪工作的一个重要任务。二是国有企业在自贸区设立企业及境外投资存在廉洁风险。根据近年来国资系统发生的职务犯罪案件来看，二级及二级以下企业发生的案件数量占总数的98%。因此，不难预见，国有企业在自贸区设立企业及境外投资的过程中，其经营管理、抗风险等一系列能力将受到前所未有的挑战。主要有以下四方面的风险：投资决策前的廉洁风险。投资决策关系到各方的诸多利益，使得利益各方为了促成、引导或阻止决策而进行活动。因此，决策过程本身是一个极易滋生商业贿赂、腐败等廉洁问题的环节。企业关联交易存在的廉洁风险。由于交易双方之间特殊的关系，关联交易极易被用来谋取私利，损害企业自身或第三方的合法权益。企业内部控制机制存在的风险隐患。从近年来上海国资系统发生的职务犯罪案件来看，一些国有企业在资金管理、财务核算、投资参股、审计监督等内部控制机制上还不完善。在自贸区带来制度红利的条件下，这些暴露出的风险应当引起高度重视。廉洁和法律教育缺失产生的隐患。当前，企业在人员派出之前进行的培训大多局限在专业能力和东道国当地的语言、文化等方面，对履职的廉洁能力和相关法律知识的专业培训重视不够，带来了很大的廉洁风险。

（三）贸易监管创新方面

1. 贸易监管创新的主要内容。一是推进实施“一线放开”。允许企业凭进口舱单将货物直接入区，再凭进境货物备案清单向主管海关办理申报手续，探索简化进出境备案清单。二是坚决实施“二线安全高效管住”。优化卡口管理，加强电子信息联网，加强电子账册管理，推动试验区内货物在各海关特殊监管区域之间和跨关区便捷流转，促进二线监管模式与一线监管模式相衔接。三是进一步强化监管协作。加强海关、质检、工商、税务、外汇等管理部门的协作。加快完善一体化监管方式，推进组建统一高效的口岸监管机构。探索试验区统一电子围网管理，建立风险可控的海关监管机制。

由此可见，在贸易监管创新中，海关扮演了主要角色，海关总署主要创新了以下监管措施：一是允许企业利用舱单备案信息“先入区，再报关”。二是通过采取企业“分批送货，集中报关”并自行运输模式，以适应自贸试验区对产业链布局和物流快速流转的需求。三是创建统一的海关信息化管理系统和中央监控平台，探索对自贸试验区电子围网管理。



图2 贸易监管模式创新

2. 贸易监管创新给海关监管带来的挑战。一是业务快速增长与监管人力资源不足的矛盾。自贸区海关基于其优惠的国家政策、开放的审批环境，势必吸引更为大量的进出口业务，造就一个新的繁忙关区，业务任务繁重同人力资源不足的矛盾将越发突出。二是外部业务需求和海关安全监管之间的矛盾。对外贸易的激增要求通关手续尽可能简便，但这与海关自身的安全监管前提存在矛盾。三是传统海关作业模式和深化改革创新之间的矛盾。自贸区海关监管模式的创新优化要求监管达到很高的信息化、智能化水平，但目前的监测手段和力量达不到要求。四是公正执法的要求与海关廉政风险与自身执法管理之间的矛盾。海关一直面临着复杂外部执法环境的考验；同时，在监管模式创新中集中了部分职能，海关工作人员面临的廉政风险与考验也随之加大。

3. 贸易监管创新带来的职务犯罪风险。一是“先入区，再报关”环节。在实践中，由于工作量大、责任心不足、与企业人员存有私交等原因，海关关员放纵违规违法行为的情况时有发生。在“先入区、后报关”的条件下，这类风险会放大。二是各海关特殊监管区域之间缉私、物流监管环节。基于保税商品的特殊性以及人员车辆的高流动性，在物流流转过程中，可能发生违规货品调换、数量增减等情况，需要海关、检验检疫等部门进行联合监管和执法活动，其中的执法廉洁风险应当引起重视。三是电子系统存在被利用的漏洞。当前，海关的电子通关系统存在一些漏洞，容易被不良商家利用。自贸区内实行电子围网管理，实现企业运营信息同海关监管系统的对接，此类风险加大且危害更为严重，应当引起足够的重视。

（四）政府职能转变方面

1. 政府职能转变的主要内容。一是推进政府管理由注重事先审批转为注重事中、事后监管。通过自贸区的试验，由以前的“重审批、轻监管”向“宽准入、严监管”转变。建立一口受理、综合审批和高效运作的服务模式，完善信息网络平台，实现不同部门的协同管理机制。这在前述的金融创新、投资管理创新、贸易监管创新中已有充分体现。二是建立集中统一的市场监管综合执法体系，消除过去“多头执法、重复处罚、职责交叉”的弊病。在质量技术监督、食品药品监管、知识产权、工商、税务等管理领域，实现高效监管，积极鼓励社会力量参与市场监督。提高行政透明度，完善体现投资者参与、符合国际规则的信息公开机制。



图3 政府管理方式转变