

职务犯罪 预防

ZHIWU ANZUI
职务犯罪预防 YUFANG

● 周 洲 滕志强 著

ZHIWU ANZUI
YUFANG

中国检察出版社

职务犯罪预防

周 洲 滕志强 著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

职务犯罪预防/周洲, 滕志强著. —北京: 中国检察出版社, 2004.1

ISBN 7-80185-175-7

I. 职… II. ①周…②滕… III. 职务犯罪-预防
犯罪-研究-中国 IV. D924.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 107926 号

职务犯罪预防

周 洲 滕志强 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

电子邮箱: zgjccbs@vip.sina.com

电 话: (010)68658769(编辑) 68650015(发行) 68636518(邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京鑫海金澳胶印有限公司

开 本: A5

印 张: 13 印张

字 数: 358 千字

版 次: 2004 年 1 月第一版 2004 年 1 月第一次印刷

书 号: ISBN 7-80185-175-7/D·1162

定 价: 26.00 元

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

序 一

开展职务犯罪预防工作是近年来检察机关着力加强的一项重要业务。在最高人民检察院统一正确领导下，全国检察机关认真贯彻中央关于反腐败抓源头、综合治理的方针，在依法积极查办职务犯罪案件的同时，大力开展职务犯罪预防工作，努力探索建立和完善有中国特色的检察机关预防职务犯罪工作的机制，推动形成对职务犯罪实行社会化预防的总体格局。在党委的统一正确领导和人大的监督下，在政府部门的支持和广大人民群众的支持下，检察机关围绕检察职能，结合查办职务犯罪案件，不断加强和规范职务犯罪预防工作，预防工作不断发展和深入，社会化、规范化、法制化和专业化水平不断提高，取得了较好的法律效果、社会效果和政治效果，探索出许多成功的经验。

检察机关是国家法律监督的专门机关，预防职务犯罪是法律监督的应有之义，也是检察机关充分发挥法律监督职能的重要方面和体现。检察机关加强法律监督职能，任务是保证法律的统一实施，核心是防止有法不依、执法不严，目的在于促使公民守法护法，国家公职人员依法行使权力。检察机关以法律监督为根本的职务犯罪预防工作是一种职权性的预防。法律监督职能既是检察机关开展职务犯罪预防工作的职权基础，也是其特色和优势所在。法律监督的实质是防止违法，不应局限于事后纠正，事前防范是法律监督的应有之义。要把事前、事中和事后监督有机结合起来，才能使法律监督取得最佳效果。职务犯罪预防是检察机关法律监督职能的自然延伸，是检察机关对诉讼程序之外的法律实践活动进行监督的有效尝试，是对检察机关职能资源的充分有效利用，是检察机关探索出来的加强法律监督职能的一条新路子。检察机关加强职务犯罪预防工

作，有利于更好地发挥检察职能，更好地服务发展这一第一要务，更好地促进和保障在全社会实现公平和正义，为全面建设小康社会创造良好的法制环境。

四川省人民检察院周洲、滕志强两位同志撰写的《职务犯罪预防》一书，对职务犯罪预防工作作了较为全面的探讨，有一定的特点。该书在概论部分全面系统地介绍了职务犯罪预防的发展历史和形成过程、理论基础和政策法律依据、指导思想和基本原则、工作机制与运作模式、检察预防和立法思考。在分论部分，分别论述了国家机关、国有企业、金融部门、建设领域、司法机关、税务机关、工商部门、海关系统、医药行业、教育科技战线、基层组织、西部大开发等行业、系统的职务犯罪预防。这本专著在不少地方有突破、有创见、有特色。例如提出了职务犯罪预防发展“三段论”；总结概括了全国检察机关职务犯罪预防“十种运用模式”；把中国的职务犯罪预防放在世界反腐败大格局中来分析，提出了职务犯罪预防的科学依据等，给人以耳目一新的感觉。

该书作者从事检察工作多年，具有一定的实践经验，平时注意理论联系实际，勤于思考总结，他们本着钻研的精神，对职务犯罪预防工作的有关理论和实践问题进行有益的探索，力求系统、实用，具有一定的指导性和操作性。相信该书对开展职务犯罪预防工作有一定的参考价值。

应作者之邀，写以上文字，是为序。

最高人民检察院职务犯罪预防厅厅长 敬大力

2003年9月

序 二

“一个良好的立法者关心预防犯罪多于惩罚犯罪，注意激励良好的风俗多于施行刑罚”。^①

党的十六大政治报告指出，坚决反对和防止腐败，是全党一项重大的政治任务。在长期执政的条件下，在对外开放和发展社会主义市场经济的环境中，党必须注重防范各种腐朽思想侵蚀，维护队伍的纯洁。

在反腐败斗争中，必须高度关注职务犯罪。国家公务员在履行职务中实施的贪污贿赂、渎职侵权犯罪行为，是最典型、最严重的腐败现象。纵观历史，可以清楚地看到，历朝历代的衰亡都与官吏丧失道德、滥用职权、贪污渎职等有直接联系。“国家之败，由官邪也，”“官之失德，宠赂章也。”^② 在我们党执政的情况下，职务犯罪作为腐败现象的极端表现，其最终指向国家政权的核心理，具有极其严重的危害性。它破坏先进生产力的发展，阻碍先进文化的传播，严重危害最广大人民的根本利益。惩治职务犯罪决定着反腐败斗争的走势，直接关系到反腐败斗争的成效，关系到政权的存亡，是巩固党的执政地位的重要内容和重大课题。然而，“智者宁可防病于未然，不可治病于已发。”^③ “预防犯罪远胜于惩罚罪行。”^④ 只有对职务犯罪进行良好的预防，才能巩固惩罚的成果，减少和杜绝公务员犯罪，维护政权的稳固。

职务犯罪预防必须坚持标本兼治、综合治理和从源头上治理的

① [法] 孟德斯鸠

② 《左传》

③ [英] 托马斯·莫尔

④ [英] 欧文

方针。一要立足教育，着眼防范；二要强化监督，防止权力滥用；三要进行体制创新，靠健全和完善的体制机制来预防和遏制职务犯罪的发生。通过强化教育，提高公务员的综合素质，建立思想防线，使之不想犯罪；通过完善体制制度，强化管理和监督，建立机制防线，使之不能犯罪；通过依法惩治，建立威慑防线，使之不敢犯罪。从而有效遏制职务犯罪滋生蔓延，为全面建立小康社会创造一个更加良好的社会环境。

职务犯罪预防要取得实效，必须从理论与实践的结合上加强对重大问题的研究，使其得到理论的支撑。只有理论上清醒，才能行动上更坚决、更扎实、更有效。职务犯罪有着复杂的历史根源和现实的经济、政治、思想原因。职务犯罪预防工作是一项探索性、创造性工作，涉及面广，业务性强，任务艰巨。只有认真开展理论研究，注重升华实践经验，才能掌握职务犯罪及其预防的规律和特点，把握主动权，把职务犯罪预防工作提高到一个新的水平。

周洲同志长期从事司法实践和法律教育、研究工作，思想活跃，勤于探索，善于思考，勇于创新。他将刑事侦查的经验运用到职务犯罪侦查中，并于1999年出版了个人专著《贪污贿赂案件侦查》，为职务犯罪侦查做出了贡献。近年来，他又潜心研究职务犯罪预防课题。展现在我们面前的这本著作，集其3年研究之成果。该书以党的十五大、十六大确立的反腐败格局和“三个代表”重要思想为指导，以马克思主义犯罪学、预防学原理为理论基础，以现阶段我国职务犯罪及其预防实践为基点，立足中国，联系世界，不仅较全面地总结介绍了全国检察机关和社会开展职务犯罪预防工作的基本经验和做法，而且探索、研究了职务犯罪预防工作中一些亟待解决的理论和实践问题。该书采取实证的方法，剖析案例，概括特点，分析原因，寻找对策，具有鲜明的实用性和可操作性，对反腐败、预防职务犯罪有一定的参考价值，不失为职务犯罪预防工作的工具书、职务犯罪预防宣传教育的好教材。

陈文华

2003年8月于成都

内容提要

《职务犯罪预防》一书，共3个部分、21章，约35万字。

概论部分，共8章。包括职务犯罪预防的历史回顾、职务犯罪预防与加入WTO、职务犯罪预防的理论基础和政策法律依据、职务犯罪预防的指导思想和基本原则、职务犯罪预防的立法思考、职务犯罪预防的工作机制、职务犯罪预防的运作模式和职务犯罪预防中的检察预防。

分论部分，共13章。分别论述了国家机关、国有企业、金融系统、建筑领域、司法机关、税务系统、工商系统、海关系统、医药卫生领域、教育科技领域、基层组织、西部大开发和单位职务犯罪预防。

附件选编了8个文件。包括中共中央关于党和国家机关必须保持廉洁的通知、综治委关于成员单位参与综合治理的职责任务的通知（节选）、最高人民检察院4个职务犯罪预防工作文件、党风廉政建设和反腐败工作检索以及检察机关职务犯罪预防大事记。

《职务犯罪预防》一书，根据党的十五大确立的反腐败格局，以党的四代领导人关于反腐败的论述为指导，立足检察机关和社会职务犯罪预防实践，吸收专家学者的研究成果，比较系统地阐述了职务犯罪预防的若干理论和实务问题，对职务犯罪预防工作有一定的参考价值。

《职务犯罪预防》一书最大的特点是具有较强的可操作性。此书在以下几方面有所创新：

一是第一次提出改革开放以来职务犯罪预防“三段论”，即由“经济犯罪预防”、“贪污贿赂犯罪预防”到“职务犯罪预防”。

二是第一次把职务犯罪预防与加入WTO联系起来研究。作者

对我国加入 WTO 给职务犯罪预防提出的挑战和提供的机遇进行了论述。

三是第一次提出了职务犯罪预防的科学依据。作者从职务犯罪惩治功能单一性、规律的可知性、作案人员的可塑性、环境可变性、预防的实践性和预防经验的交流性等六个方面，阐述了职务犯罪预防的科学基础。

四是第一次总结出了职务犯罪预防的“十种运作模式”。作者在研究全国各省（市、区）开展职务犯罪预防工作情况的基础上，总结出了广东——“改革开放型”，上海——“综合治理型”，江苏——“依法治理型”，北京——“立足基层型”，河南——“侧重防渎型”，天津——“源头预防型”，河北——“机制预防型”，四川——“服务经济型”，黑龙江——“网络预防型”，陕西——“西部开发型”十种职务犯罪预防运作模式。

五是第一次突破了 8 个重点领域的预防概念，对一些潜在的重点预防领域，作了尝试性的论述。作者除对最高人民检察院确定的职务犯罪预防的 8 个重点领域进行重点论述外，对国家机关、教育科技、基层组织、西部大开发和单位职务犯罪预防进行了探索性的论述。

《职务犯罪预防》一书，因各种原因，时间跨度较大，前后衔接可能有不够紧密的地方。又由于作者的水平有限，有的问题如概念及其特征等，不一定概括得很科学、准确。所有这些问题和不足，还需继续学习和研究。

目 录

概 论

第一章 职务犯罪预防的历史回顾	(1)
第一节 职务犯罪预防的概念及其特征	(1)
第二节 我国古代惩治和预防职务犯罪的历史回顾	(4)
第三节 建国前,革命根据地惩治和预防职务犯罪的历史回顾	(9)
第四节 建国后,我国惩治和预防职务犯罪的历史回顾	(9)
第二章 职务犯罪预防与加入 WTO	(21)
第一节 加入 WTO 给职务犯罪预防提出的挑战和提供的机遇	(21)
第二节 学习香港廉政公署预防职务犯罪的成功经验	(23)
第三节 借鉴域外反腐败、预防职务犯罪的有益经验	(24)
第三章 职务犯罪预防的理论基础和政策法律依据	(34)
第一节 职务犯罪预防的理论基础	(34)
第二节 职务犯罪预防的历史基础	(38)
第三节 职务犯罪预防的科学基础	(39)
第四节 职务犯罪预防的政策法律依据	(43)
第五节 职务犯罪预防的工作依据	(45)
第四章 职务犯罪预防的指导思想和基本原则	(49)
第一节 职务犯罪预防的指导思想	(49)
第二节 职务犯罪预防的基本原则	(52)

第五章 职务犯罪预防的立法思考	(59)
第一节 实现职务犯罪预防法制化具有重要意义	(59)
第二节 职务犯罪预防立法的可行性	(60)
第三节 职务犯罪预防立法的必要性	(61)
第四节 职务犯罪预防的地方立法为国家立法积累了经验	(62)
第五节 我国职务犯罪预防立法应注意的几个问题	(68)
第六章 职务犯罪预防的工作机制	(69)
第一节 职务犯罪预防工作机制的概念及其特征	(69)
第二节 职务犯罪预防工作机制的内容	(70)
第三节 职务犯罪预防工作机制的形式	(71)
第四节 职务犯罪预防工作机制的标准和要求	(74)
第五节 建立和完善职务犯罪预防工作机制应注意的几个问题	(75)
第七章 职务犯罪预防的运作模式	(77)
第一节 职务犯罪预防运作模式的概念及其特征	(77)
第二节 当前我国职务犯罪预防运作的几种模式	(78)
第八章 职务犯罪预防中的检察预防	(93)
第一节 检察预防的概念及其特征	(94)
第二节 检察预防工作的思路、任务和重点	(95)
第三节 检察预防的主要经验和问题	(98)
第四节 检察预防的内部职责分工	(99)
第五节 检察预防的主要方式	(102)
第六节 检察预防的主要方法	(106)
第七节 检察预防应注意的几个问题	(108)

分 论

第九章 国家机关职务犯罪预防	(110)
第一节 国家机关职务犯罪预防的概念及其特征	(110)

第二节	当前国家机关工作人员职务犯罪的特点及成因	(113)
第三节	国家机关职务犯罪预防的措施	(120)
第十章	国有企业职务犯罪预防	(128)
第一节	国有企业职务犯罪预防的概念及其特征	(128)
第二节	当前国有企业职务犯罪的特点及成因	(129)
第三节	国有企业职务犯罪预防的措施	(137)
第十一章	金融系统职务犯罪预防	(144)
第一节	金融职务犯罪预防的概念及其特征	(144)
第二节	当前金融职务犯罪的特点及成因	(145)
第三节	金融部门职务犯罪预防的措施	(155)
第十二章	建设领域职务犯罪预防	(164)
第一节	建设领域职务犯罪预防的概念及其特征	(164)
第二节	当前建设领域职务犯罪的特点及成因	(166)
第三节	建设领域职务犯罪预防的措施	(179)
第十三章	司法机关职务犯罪预防	(187)
第一节	司法机关职务犯罪预防的概念及其特征	(187)
第二节	当前司法机关职务犯罪的特点及成因	(188)
第三节	司法机关职务犯罪预防的措施	(203)
第十四章	税务系统职务犯罪预防	(211)
第一节	税务系统职务犯罪预防的概念及其特征	(211)
第二节	当前税务系统职务犯罪的主要特点及成因	(212)
第三节	税务系统职务犯罪预防的措施	(219)
第十五章	工商系统职务犯罪预防	(226)
第一节	工商系统职务犯罪预防的概念及其特征	(226)
第二节	当前工商系统职务犯罪的特点及成因	(227)
第三节	工商系统职务犯罪预防的措施	(231)
第十六章	海关系统职务犯罪预防	(238)
第一节	海关系统职务犯罪预防的概念及其特征	(238)
第二节	当前海关系统职务犯罪的特点及成因	(239)

第三节	海关系统职务犯罪预防的措施	(250)
第十七章	医药卫生领域职务犯罪预防	(258)
第一节	医药卫生领域职务犯罪预防的概念及其特征	(258)
第二节	当前医药卫生领域职务犯罪的特点及成因	(259)
第三节	医药卫生领域职务犯罪预防的措施	(268)
第十八章	教育科技领域职务犯罪预防	(275)
第一节	教育科技领域职务犯罪预防的概念及其特征	(275)
第二节	当前教育科技领域职务犯罪的特点及成因	(276)
第三节	教育科技领域职务犯罪预防的措施	(288)
第十九章	基层组织职务犯罪预防	(295)
第一节	基层组织职务犯罪预防的概念及其特征	(295)
第二节	当前基层组织职务犯罪的特点及成因	(297)
第三节	基层组织职务犯罪预防的措施	(310)
第二十章	单位职务犯罪预防	(317)
第一节	单位职务犯罪预防的概念及其特征	(317)
第二节	当前单位职务犯罪的特点及成因	(322)
第三节	单位职务犯罪预防的措施	(328)
第二十一章	西部大开发中的职务犯罪预防	(335)
第一节	西部大开发中职务犯罪预防的概念及其特征	(336)
第二节	西部大开发中职务犯罪的特点及成因	(336)
第三节	西部大开发中职务犯罪预防的措施	(338)
附件一	中共中央关于党和国家机关必须保持廉洁的通知	(351)
附件二	中央社会治安综合治理委员会关于成员单位参与 综合治理的职责任务的通知（节选）	(353)
附件三	最高人民检察院关于加强预防职务犯罪工作的 意见	(354)
附件四	最高人民检察院关于进一步加强预防职务犯罪工 作的决定	(359)

附件五	关于在金融证券等八个行业和领域开展系统预防工作的通知·····	(365)
附件六	最高人民检察院关于充分发挥检察职能积极为西部大开发服务的意见·····	(369)
附件七	党的十五大以来党风廉政建设和反腐败工作检索(1997—2002) ·····	(375)
附件八	检察机关职务犯罪预防工作大事记(1989—2002)·····	(378)

概 论

第一章 职务犯罪预防的历史回顾

第一节 职务犯罪预防的概念及其特征

一、职务犯罪预防的概念

(一) 职务犯罪的概念

职者，是掌管的意思。职在我国的辞书中被释为：职务、职责、职权、职守、职位、职掌等。

务者，是指有职者所承担的任务、事务、事情等。

职务者，《现代汉语词典》解释为“职位规定应当担任的工作”。职务，作为一个有机的词组，其基本含义是指在工作中，按有关规定所应承担的任务。职务是由权力、岗位职守与事务责任的组合，是一个社会、一个单位不可或缺的组织运行的形式与载体。职务的本质特征是“公务性”即代表统治者从事国家管理职责。从公务的主体讲，有一定职务的人员是代表国家从事公务；从公务的目的讲，有一定职务的人员从事的公务是为了全社会的成员。这种严格意义上的“职务”，只能是在国家管理活动中形成的职务，具有这种职务的人员只能是刑法意义上的国家工作人员或曰国家公务员。

犯罪是一切严重危害社会的，依照刑事法律应当受到刑罚处罚的行为。我国《刑法》第13条明确规定：“一切危害国家主权、领

土完整和安全，分裂国家、颠覆人民民主专政的政权和推翻社会主义制度，破坏社会秩序和经济秩序，侵犯国有财产或者劳动群众集体所有的财产，侵犯公民私人所有的财产，侵犯公民人身权利、民主权利和其他权利，以及其他危害社会的行为，依照法律应当受到刑罚处罚的，都是犯罪，但是情节显著轻微危害不大的，不认为是犯罪”。

职务犯罪是指国家工作人员和其他在社会团体、企业、事业单位中依照法律、法规或者组织章程等从事公务的人员在履行职责过程中，利用职务上的便利条件，或者滥用职权，或者不正确履行职权所实施的违背职责要求的依照刑法规定应受刑罚处罚的行为的总称。其含义：第一，职务犯罪主体是指国家任命与委托从事公务的人员。第二，其行为必须是与行为人职务有密切的、不可分割的联系。第三，其行为方式可以是作为，也可以是不作为或不正确作为。职务犯罪的基本特征：一是犯罪主体的特殊性；二是职务与行为的关联性；三是职务犯罪行为方式的多重性，即利用职务、滥用职务、不履行或不正确履行职务。

（二）职务犯罪预防的概念

预者，我国辞书解释为：预先或事先的意思；防者，则是防备或防范之意。

所谓预防，就是事先进行的防范工作，采取措施达到事先防备的目的。

所谓预防犯罪，是指公安司法和有关机关、团体、企业、事业单位以及公民，密切配合，综合治理，消灭与减少犯罪因素，防止犯罪发生的战略部署。

所谓职务犯罪预防，就是调动社会上一切积极因素，运用各种手段，采取社会性和专门性的防治措施，限制、消除国家工作人员利用职务进行犯罪的原因和条件，以达到防止、遏制和减少职务犯罪发生的目的。

职务犯罪预防包括广义的预防和狭义的预防。狭义的预防是指与打击相对应的防范活动，即针对一定时期职务犯罪的状态、特

点,结合案件对职务犯罪发生的原因、条件背景和规律进行分析,提出预防对策,综合采取一定的措施和手段,以遏制和减少职务犯罪。广义的预防是指一切防止职务犯罪发生的措施,除狭义的预防之外,还包括打击,是“打”、“防”、“治”等方面的结合。

职务犯罪预防包含三个内容:一是职务犯罪预防是以对职务犯罪原因与条件的调查研究、科学分析为前提。二是职务犯罪预防是针对犯罪原因所采取的一系列措施。三是职务犯罪预防的目的是防止、遏制和减少职务犯罪。

二、职务犯罪预防的特征

同其他犯罪一样,职务犯罪具有社会危害性、刑事违法性和应受刑罚惩罚性三个基本特征。从一般预防犯罪的角度讲,职务犯罪预防同一般犯罪预防有其共同的特征与规律。但是,从职务犯罪的性质和构成条件来看,职务犯罪预防还具有自身的以下特征:

一是职务犯罪预防主体的多元性。从刑法对国家工作人员和职务犯罪的界定,可以看出职务犯罪涉及社会各个领域,由此决定了职务犯罪预防主体的多元性。

二是职务犯罪预防客体的广泛性。刑法用2章27个条款对职务犯罪预防作了专门的规定,加上刑法其他章节中明确规定依照职务犯罪惩罚的,由检察机关管辖的案件共53种。刑法还规定:“国家机关工作人员利用职权实施的其他重大犯罪案件,需要由人民检察院直接受理的时候,经省级人民检察院决定,可以由人民检察院立案侦查”。这些罪名直接规定了职务犯罪所侵害的对象,包括国家机关的管理秩序、司法机关的执法活动、金融证券、建筑工程、工商税务、教育科研、海关医药、企业事业、社会团体等经营秩序。凡是职务犯罪预防所涉及到的机关、部门、单位、行业、领域及其国家公务员,都是职务犯罪预防的对象。由此也就决定了职务犯罪预防客体的广泛性。

三是职务犯罪预防工作的复杂性、艰巨性。职务在我国是一个内容非常复杂的组合性概念。从职务问题的中外比较研究上看,中国的职务比西方复杂得多。目前法学界、司法界对职务犯罪主体