

2014 2

FANDUZHIQINQUAN
GONGZUO ZHIDAO YU CANKAO

反渎职侵权 工作指导与参考

最高人民法院渎职侵权检察厅 编

李文生 / 主编

■ 反渎高端

关于近年来湖南反渎职侵权工作的一些思考

提高认识强化措施全力推进查办责任事故所涉渎职等职务犯罪案件工作

——在全国检察机关查办生产安全责任事故培训班上的讲话

城市化进程中的职务犯罪研究

■ 个案经验

查办某省公安厅副厅长级干部黄某徇私枉法、受贿案的侦查经验

查办淘汰落后产能国家奖励资金领域渎职犯罪案件的侦查经验

■ 侦查实务

检察机关适用指定居所监视居住制度的实践与思考

■ 新领域、新罪名侦查经验

查办“脱贫攻坚”监管环节渎职犯罪的侦查做法
——以胡某某玩忽职守案为例

■ 法律适用

关于渎职犯罪并案侦查的思考

中国检察出版社

2014 2

FANDUZHIQINQUAN
GONGZUO ZHIDAO YU CANKAO

反渎职侵权 工作指导与参考

最高人民检察院渎职侵权检察厅 编

李文生/主编

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

反渎职侵权工作指导与参考. 2014. 第2辑/最高人民检察院
渎职侵权检察厅主编. —北京: 中国检察出版社, 2014. 5
ISBN 978 - 7 - 5102 - 1190 - 4

I. ①反… II. ①最… III. ①渎职罪 - 中国 - 参考资料
②侵权行为 - 刑事犯罪 - 中国 - 参考资料 IV. ①D924. 393. 4
②D924. 344

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 085803 号

反渎职侵权工作指导与参考 2014 - 2 最高人民检察院渎职侵权检察厅 编

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电 话: (010)68682164(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中华美凯印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 5 印张

字 数: 129 千字

版 次: 2014 年 5 月第一版 2014 年 5 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1190 - 4

定 价: 20.00 元

(内部发行)

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

《反渎职侵权工作指导与参考》编委会

顾问：陈光中 樊崇义 何家弘 周国钧 陈连福
张明楷 陈兴良 赵秉志 李保唐 郝宏奎

主 编：李文生

副主编：李忠诚 关福金 张建伟

编 委（以姓氏笔画为序）：

于 强	牛正良	王庆豹	王 芳	史建泉
刘旭红	刘 昕	刘涛年	刘笑竹	孙 超
朱东风	张华伟	张宏勋	张 勇	李东亮
李汉水	李 京	李 航	杜 言	杜迎春
杜金拽	杨书文	杨世林	杨武力	陈立新
周小军	尚俊平	林 波	郑永生	俞昕水
胡保刚	赵新元	骆满昌	唐 彦	秦 弢
耿 涛	郭津生	黄 杰	董金山	蒋洪军
谢 强	霍亚鹏	魏启敏		

执行编辑：王爱平

内网投稿邮箱：wangaiping@gj. pro.

外网邮箱：wangaiping1983@163. com.

电 话：010 - 65209468

CONTENTS 目录

反渎高端

- 1/ 关于近年来湖南反渎职侵权工作的一些思考
..... · 游劝荣
- 8/ 提高认识 强化措施 全力推进查办责任事故所涉渎职等
职务犯罪案件工作
——在全国检察机关查办生产安全责任事故培训班上的讲话
..... · 李文生
- 25/ 城市化进程中的职务犯罪研究
..... · 关福金

局长论坛

- 53/ 谈如何以精准化管理推动全省惠农政策补贴领域
渎职犯罪查办工作
..... · 黄金山

新领域、新罪名侦查经验

- 63/ 查办“脱贫攻坚”监管环节渎职犯罪的侦查做法
——以胡某某玩忽职守案为例
..... · 江苏省灌南县人民检察院反渎职侵权局
- 66/ 查办“新农合”领域渎职犯罪的特点及侦查方法
..... · 李国勇 朱德健 何时剑 陈俊宇

	个案经验
73/	查办某省公安厅副厅长级干部黄某徇私枉法、受贿案的侦查经验 · 湖南省人民检察院反渎职侵权局
79/	查处商务部门家电以旧换新补贴领域渎职犯罪案件的做法 · 河南省鹤壁市人民检察院反渎职侵权局
86/	查办淘汰落后产能国家奖励资金领域渎职犯罪案件的侦查经验 · 河南省周口市人民检察院反渎职侵权局
92/	查办某地城镇土地使用税征管领域渎职案件的做法与经验 · 李卫国 刘晋洋 马晏翀
98/	查办湘阴县法官民事枉法裁判案的侦查经验 · 湖南省岳阳市湘阴县人民检察院反渎职侵权局
	侦查实务
104/	检察机关适用指定居所监视居住制度的实践与思考 · 徐国华 秦 萍
115/	行政执法领域渎职罪案发现难的成因分析及应对探索 ——以涉案信息的获取为视角 · 张志国 吴 功
	法律适用
123/	渎职罪罪数问题探析 ——以刑事竞合论为进路 · 李 京
142/	关于渎职犯罪并案侦查的思考 · 焦能能
147/	浅议农民护林员应当符合玩忽职守罪的主体要件 · 周红彬
	工作研究
152/	唐山市院严查食品安全领域渎职犯罪的经验做法 · 河北省唐山市人民检察院反渎职侵权局

反渎高端

关于近年来湖南反渎职侵权工作的一些思考

· 游劝荣

2013年，湖南省检察机关紧紧围绕“强化法律监督、维护公平正义、推动科学发展、促进社会和谐”的检察工作主题和全省经济社会发展大局，坚持以执法办案为中心，以专项工作为龙头，以改革创新为动力，以规范执法为支撑，以教育整顿为抓手，促进了反渎职侵权工作的良性发展，是湖南近几年来反渎职侵权工作发展最好的一年，为保障湖南经济社会又好又快发展发挥了积极作用。全年共立案侦查渎职侵权犯罪案件399件566人，同比上升41.1%，其中重特大案件上升70.3%，要案上升46.7%；侦查终结339件490人，同比上升19.8%；起诉376人，同比上升55.4%；有罪判决286人，同比上升15.3%。立案总人数位列全国第七，增幅位列第六，重特大案件件数位列全国第八，要案人数位列全国第七。全省122个基层检察院中10%左右的立案“空白院”，这个多年来的“老大难”问题，第一次得到彻底的解决。在充分肯定这些成绩的同时，我们也清醒地认识到，湖南的反渎职侵权工作还有很大的提升空间，需要再接再厉，百尺竿头，争取新的进步。

· 作者简介：游劝荣，湖南省人民检察院党组书记、检察长。

结合湖南实际，就如何做好湖南的反渎职侵权工作谈几点粗浅的思考。

一、必须坚持把反渎职侵权工作作为“一把手”工程来抓

反渎职侵权工作是检察机关非常重要的业务工作，是党风廉政建设和反腐败斗争的重要组成部分，是检察机关法律监督属性的重要体现和重要支撑。各级院党组和检察长必须坚持把反渎职侵权工作作为“一把手”工程来抓。

（一）要认真谋划反渎职侵权工作发展的目标和思路

毛泽东同志曾经说过，领导者的责任，归结起来，主要是出主意、用干部两件事。出主意，是各级院检察长对反渎职侵权工作应尽的主要责任。在新的形势下，反渎职侵权工作应该抓什么、怎么抓，各级院检察长必须要有一个清醒的认识。要认真研究反渎职侵权工作的规律和特点，切实把握党和国家对反渎职侵权工作的新要求，顺应人民群众对反渎职侵权工作的新期待，牢牢把握反渎职侵权工作发展的方向，结合本地实际谋划好、制定好反渎职侵权工作发展的目标和思路。

（二）要协调解决反渎职侵权工作办案协作等重大问题

反渎职侵权工作是一个系统工程，不光是反渎部门的事，还涉及检察机关内外部办案协作的问题。要把这些关系理顺、协调好，光靠反渎部门难度很大，如与纪检监察机关的办案协作，与行政执法部门的办案协作，与法院的沟通协调等。反渎局长协调多次解决不了的事情，可能检察长出面问题就迎刃而解了。排除办案中的干扰阻力，同样需要检察长的支持。各级院检察长要在这些方面多倾注一些时间和精力。

（三）要多关心反渎队伍的管理、建设和成长

做好反渎职侵权工作，关键靠人，靠一支能征善战的队伍，这

是前提，是关键。当前，我省反渎部门侦查工作的整体能力水平与形势发展要求还有一些不相适应的地方，如办案骨干偏少、办案力量偏弱、人员结构不合理等问题比较突出。除了反渎干警自身需要不断提高能力外，更需要各级院检察长对反渎工作的关心和支持，配齐、配强反渎队伍。此外，反渎干警常年在办案一线摸爬滚打，很辛苦，全省各级院党组特别是检察长要给他们多一份关心，多帮他们解决后顾之忧。

二、必须充分认识反渎职侵权工作的极端重要性

从某种程度上讲，反渎职侵权工作甚至比反贪污贿赂工作更重要。之所以这样讲，主要是因为检察机关内外对反渎职侵权工作还重视不够。

（一）要从反渎职侵权工作的特殊性来认识反渎职侵权工作的极端重要性

渎职侵权犯罪行为的主要特点有几个：一是渎职行为造成的损失巨大。经济建设甚至是政治建设领域里一个不正当的决策行为、不正当的社会管理行为，给社会所造成的损失有时是无法挽回的。举一个不是很恰当的例子，有一个社会现象，老年人跌倒没有人敢扶，我理解，之所以出现这种现象，一个很重要的方面是跟南京“彭宇案”判决有关，这个判决让社会整体道德水平下滑了一个层次。不恰当的判决所造成的社会危害由此可见。二是渎职侵权犯罪主体特殊，有的还不一定贪财。公众的一般认识往往是，只要是不贪财，就不会有纪律责任、法律责任。很多情况下，人民群众对没有贪贿的渎职侵权犯罪普遍抱有同情心，认为“这个人好可怜，一分钱没有拿还被处理了”。因此，必须通过依法正确履职，努力将这种对不拿钱的渎职侵权犯罪给予同情的环境改变过来，让各级党政机关领导和人民群众认识到，只要是不作为或者乱作为，只要是身居法定职位但不正确、不认真履行职责，即便是没拿钱也要承

担纪律责任甚至法律责任，没拿钱也有可能构成犯罪，如衡阳破坏选举案等。此外，还要把渎职侵权犯罪与改革的失误区别开来。改革失误与渎职侵权是两个不同的概念，渎职侵权一定要严惩，改革中有失误则应宽容。

（二）要结合湖南的省情，从湖南经济发展大局来强调反渎职侵权工作的极端重要性

从中国的国情看，我国仍然处于社会主义初级阶段，发展快但不平衡，经济发展总量大但平均起来很小，发展仍然是硬道理。从湖南的省情看，经济发展处于全国中流水准，经济总量在全国排在第10名左右，但是平均下来就不行了，还是一个相对落后的地方，还是一个需要奋力爬坡的省份。在湖南的发展过程中，必须认真思考反渎职侵权工作如何助推发展的问题。要充分认识在湖南加快发展的大背景下反渎职侵权工作的极端重要性，积极发挥惩治和预防渎职侵权犯罪职能作用，自觉地为经济发展创造好的环境、好的条件。

三、必须始终坚持以执法办案为中心不动摇

检察机关是法律监督机关，履行法律监督职能的主要方式就是办案。只有通过办案，才能履行好法定职责，必须通过办案，才能有效化解社会矛盾纠纷，打击犯罪，保障国家正常秩序，实现社会和谐稳定。反渎职侵权部门向社会说明自己的最好方法，就是办理一个个高质量的渎职侵权犯罪案件。

（一）要办理大要案

办理大要案，让人们记忆深刻，至少能取得三个方面的效果：一是能唤起人民群众对我们党反腐倡廉的信心，能够让刑法的功能得到较好的体现，能够使特殊预防和一般预防的作用发挥得更好。二是“性价比”高。就目前的情况来看，腐败问题很严重，而反腐力量严重不足。经济学里关于好的税收制度有一个判断标准，叫

“拔最多的鹅毛，听到最少的鹅叫”，这对办案工作也有借鉴意义。反渎职侵权部门必须坚持集中精力查办大要案，查一个案子带动一片，用有限的资源发挥最大的效果。三是能使我们的队伍在大战中得到锻炼和提高。比如湖南最近查办的衡阳破坏选举案，运用侦查一体化机制，从五个地区抽调了300多名干警集中办案。这个案件对我们来说，既是一个艰苦的挑战，又是一个巨大的考验，也是一次难得的锻炼队伍的机遇。

（二）要为优化环境服务

反渎职侵权工作要和经济发展环境结合起来，让当地经济发展环境好起来，才能得到当地党委、政府的重视和支持，才能得到人民群众的理解和支持。近年来，省委、省政府很重视优化经济发展环境工作，经济发展环境有所改善，但仍偏紧，反渎职侵权工作还有很多可以作为的地方。对制约经济发展的渎职行为，一定要认真查处。对行政审批制度改革、国家政策执行等领域存在的一些新问题，也要认真研究。比如国家专项补贴的问题。据统计，全国有285个领域有专项补贴，但是补贴都到哪里去了？可能有一些是到机关去了，到个人的口袋里去了。有资金投向的地方，就有可能出现腐败。要紧紧围绕国家专项补贴的管理和使用推进办案工作，让党和国家的“阳光雨露”真正落到人民群众的头上，让产业政策落实到真正需要的企业那里去。

（三）要依法查处群众身边“苍蝇级”的小腐败案件

反渎职侵权部门一方面要坚持办理大要案，另一方面要严厉打击人民群众身边的“小腐败”，通过办案着力保民生。比如，食品安全问题，就是人民群众身边的问题，任何一个不安全的食品出现，背后都可能有渎职侵权犯罪或者违法行为存在。省委副书记、省长杜家毫同志在政府工作报告中提出，要用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，来处理“舌尖上的安全”问题。反渎职侵权部门要在这方面有更多的作为。2014年可

以重点关注的问题还有很多：一是司法腐败问题。习近平总书记对司法腐败问题提出了“零容忍”的概念。如果说司法机关是保障公平正义的最后一道防线，检察机关就是这道防线中的最后一个“哨位”。最近，湖南查处了部分基层法院法官涉嫌虚假诉讼系列渎职案，类似这样的司法腐败问题不少，包括检察系统内部也存在滥用职权的行为。必须以最坚决的意志、最坚决的行动，扫除政法领域的腐败现象，坚决清除害群之马。二是行政执法和刑事司法衔接问题。一些行政案件以罚代刑的背后可能有渎职问题，对行政权的监督应该成为法律监督中的一个重要环节。对民行监督中发现的不作为、乱作为案件，反渎职侵权部门要主动与民行部门加强衔接，认真研究，依法查处。三是职务犯罪预防问题。反渎职侵权工作取得成绩的重要表现之一是职务犯罪预防效果，但犯罪预防工作如果不跟办案结合起来很难推进。因此，要加强与预防部门的联系，结合办案，共同推进职务犯罪预防工作。

四、必须着力加强队伍自身建设

作为自侦部门，反渎职侵权部门对自身的要求要比其他部门更严格一些。要按照政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬的要求，努力建设一支信念坚定、执法为民、敢于担当、清正廉洁的反渎侦查队伍。

（一）要坚持规范执法

渎职侵权犯罪的主体比较特殊，有很多都是领导干部。在查办此类案件时，要更加注意理性、平和、文明、规范执法。

（二）要加强自我约束

习近平总书记在中央政法工作会议上提到了“你们查人家，谁来查你们”的问题，同样是问给我们检察机关的。作为自侦部门，首先要把自己管好。要加强对自身权力的监督，加强自身廉政建设，强化自我约束。

（三）要加强理论学习

反渎职侵权工作的特殊性，决定了对反渎干警知识面的要求更高。因为反渎职侵权工作除了要熟悉刑事方面的法律外，还要熟悉经济建设、社会管理等方方面面的知识。如果不加强学习，不对经济生活和社会运行方面的知识有所了解和认识，办案工作就会很艰苦，就很难找到突破点。必须深入推进学习型机关建设和学习型反渎干警培养，不断提高队伍政治素养和业务能力。

提高认识 强化措施 全力推进 查办责任事故所涉渎职等职 务犯罪案件工作

——在全国检察机关查办生产安全责任事故
培训班上的讲话

· 李文生

同志们：

根据培训班的总体安排，下面我就进一步做好查办生产安全责任事故所涉渎职等职务犯罪案件工作讲几点意见：

一、认清形势，进一步增强做好查办案件工作的紧迫感、责任感和使命感

严肃查办责任事故所涉渎职等职务犯罪，是各级检察机关贯彻落实党和国家安全生产法律法规，维护安全生产秩序，保护公共财产、国家和广大人民群众利益，促进社会和谐稳定的一项重大任务，也是检察机关促进和推动国家治理体系和治理能力现代化、科学化的重要手段。做好这项工作责任重大，意义深远。

· 作者简介：李文生，最高人民检察院渎职侵权检察厅厅长。

（一）严肃查办责任事故所涉渎职等职务犯罪案件，是深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神和习近平总书记一系列重要讲话的重大举措

安全生产事关人民生命财产安全，事关改革发展稳定大局，事关党和政府形象与声誉。我们党和国家历来十分重视安全生产工作。党的十八大报告在对当前和今后一个时期党和国家经济社会发展若干重大问题做出部署的同时，提出“强化公共安全体系和企业安全生产基础建设，遏制重特大安全事故”的要求。党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，从全面深化改革的高度，对进一步做好安全生产体制改革和安全生产工作提出明确要求，其中强调：健全公共安全体系。深化安全生产管理体制，建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系，遏制重特大安全事故。2013年以来，习近平总书记多次主持召开中央政治局常委会研究安全生产工作，对做好安全生产工作做出重要指示，特别是亲赴青岛“11·22”特大事故现场，考察抢险救援和事故调查工作并发表重要讲话，强调“要始终把人民生命财产安全放在首位”、“发展决不能以牺牲人民生命为代价的红线不可动摇”等。这些既为当前和今后一个时期做好安全生产工作指明了方向，也为检察机关充分发挥职能，严肃查处责任事故所涉渎职等职务犯罪案件，维护安全生产秩序提出了新的更高的要求。我们必须清晰地看到，当前安全生产形势依然十分严峻，燃烧、矿爆、路毁、桥塌、楼垮等重特大安全生产责任事故，以及重特大环境污染、食品药品安全事件还频频发生，不仅给公共财产、国家和人民利益造成重大损失，而且还严重地破坏安全生产秩序，严重危害经济社会的科学发展。依法严肃查办危害安全生产责任事故渎职等职务犯罪案件，不仅是检察机关的重要职责，而且是反腐败斗争的重要内容，更是贯彻落实党的十八大、十八届三中全会的应有之义。对此，必须引起各级检察机关的高度重视，必须把

思想和行动统一到习近平总书记的重要指示精神上来，认清做好安全生产工作的长期性、复杂性和艰巨性，不断增强“红线”意识，以前所未有的力度，严肃查办责任事故所涉渎职等职务犯罪，切实担负起保障公共财产、国家利益和人民利益安全的政治责任，努力维护安全生产秩序稳定。

（二）严肃查办责任事故所涉渎职等职务犯罪案件，是深入贯彻落实中办发 37 号文的必然要求

近年来，随着反腐败斗争的深入推进，渎职侵权违法犯罪作为一种严重的腐败现象，越来越引起党中央的高度重视和社会各界的广泛关注。2010 年 12 月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合转发了高检院会同中央纪委等 8 个部门制定的《关于加大惩治和预防渎职侵权违法犯罪工作力度的若干意见》（〔2012〕中办发 37 号文），对当前和今后一个时期进一步加大惩治和预防渎职侵权违法犯罪工作做出重大部署，明确要求把重大责任事故背后的渎职侵权违法犯罪等五类案件作为查办案件的重点。从近年来检察机关查办案件情况看，重大矿山生产安全事故、重大火灾事故、重大交通事故、重大工程建设事故频发，且屡禁不止，居高不下，背后往往都有国家机关工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等渎职侵权犯罪问题：有些徇私舞弊，贪赃枉法与违法经营者相互勾结，甚至包庇、纵容生产经营者危害安全生产行为，导致重特大责任事故发生；有些对已经发生的责任事故不及时予以查处，包庇、纵容危害安全生产违法犯罪行为；更有甚者对事故瞒报、不报、谎报、迟报，延误事故抢险救援的工作，造成损失后果扩大等，不仅严重危害公共财产、国家和人民群众利益，而且还是一种严重的腐败行为。检察机关作为国家的法律监督机关，在深入推进党风廉政建设和反腐败斗争中承担着重要的职责。各级检察机关必须认真贯彻落实中央关于深入推进党风廉政建设和反腐败斗争的部署要求，把中办发 37 号文件精神落实好，严肃查办各类生产责任事故、重大环

境污染事件、重大食品药品安全事件等背后的渎职等职务犯罪案件，切实担负起维护安全生产秩序稳定，保障公共财产、国家利益和广大人民群众利益的职责。

（三）严肃查办责任事故所涉渎职等职务犯罪案件，是深入推进法治中国建设的应有之义

多年来，国家先后制定实施了安全生产法等多部安全生产法律法规，对进一步做好安全生产工作提供了法制保障。从检察机关查办案件的情况看，有些地方不重视法治在安全生产建设中的保障作用，法律意识淡薄，有法不依、执法不严、违法不究等问题突出：有的不认真落实安全生产法规定的主体责任和监管责任，导致安全生产责任事故屡屡发生；有的忽视安全生产法律法规，不认真落实法律法规的规定，对长期存在的安全隐患不予以及时排除，视安全生产为儿戏；有的在履行安全生产监管职责中，滥用职权、玩忽职守，对生产经营者违法违规生产行为不予以查处；有的没有按照规定制定相关应急预案，或没有依法启动应急预案，不能及时消除安全隐患，导致重特大生产责任事故发生；有的贪赃枉法、肆意践踏法律，与危害安全生产犯罪分子相互勾结、沆瀣一气、狼狈为奸，甚至充当危害安全生产秩序犯罪的“保护伞”等。这些都是与法治中国建设要求相违背的。各级检察机关要把惩治和预防安全生产活动中渎职侵权违法犯罪，作为推进法治中国建设的重要内容，通过严肃查办危害安全生产的渎职等职务犯罪活动，有力地保障各项安全生产法律正确实施，维护法制统一、尊严和权威，为社会主义法治国家建设发挥好职能作用。

（四）严肃查办责任事故所涉渎职等职务犯罪案件，是有效遏制重特大安全生产责任事故频繁发生的迫切需要

近年来，在党中央高度重视下，经过社会各界的共同努力，安全生产形势逐步好转。但从全国看，安全生产形势依然十分严峻，与党中央、国务院的要求和人民群众的期望还有较大的差距。一是