

2004年第4辑(总第8辑)

惩治与预防渎职侵权犯罪指南

CHENGZHI YU
YUFANG
DUZHI
QINQUAN
FANZUI
ZHINAN

最高人民检察院渎职侵权检察厅 编

领导讲坛

专家论坛

工作实务

案件纪实

犯罪预防

学习园地

侦查精英

人民法院出版社

2004 年第 4 辑（总第 8 辑）

惩治与预防 渎职侵权犯罪指南

最高人民检察院渎职侵权检察厅 编

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

惩治与预防渎职侵权犯罪指南. 2004 年第 4 辑: 总第 8 辑/最高人民检察院渎职侵权检察厅编. —北京: 人民法院出版社, 2005. 6
ISBN 7-80217-044-3

I. 惩… II. 最… III. ①渎职罪-研究-中国
②侵权行为-刑事犯罪-研究-中国 IV. ①D924.393.4
②D924.344

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 061944 号

惩治与预防渎职侵权犯罪指南

最高人民检察院渎职侵权检察厅 编

责任编辑 兰丽专
出版发行 人民法院出版社
地 址 北京市东城区东交民巷 27 号(100745)
电 话 (010)85250571(责任编辑) 85250516(出版部)
85250558 85250559(发行部)
网 址 www.courtpress.com
E-mail courtpress@sohu.com
印 刷 北京人卫印刷厂
经 销 新华书店

开 本 890×1240 毫米 A5
字 数 119 千字
印 张 4.75
版 次 2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-80217-044-3
定 价 12.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

《惩治与预防渎职侵权 犯罪指南》编委会

顾 问：陈光中 陈兴良 赵秉志 周国钧 樊崇义
张明楷 何家弘 李保唐

主 编：陈连福

副 主 编：宋寒松 王教生 王伦轩（执行）

编 委：董同会 关福金 刘旭红 霍亚鹏 骆满昌

特约编委：（以姓氏笔画为序）

于 雷	马汉权	王晓东	卢国君	田应忠
吕桂芳	多布吉	孙天强	孙金梁	托 娅
何家骏	吴友长	吴长福	吴 洪	张幼华
张建平	李元元	李良发	杜迎春	杨水泉
杨振香	杨 滨	邱国春	陈友聪	陈代明
俞昕水	赵双怡	赵宏斌	袁世东	蒋元清
谭 芳	魏如珍			

执行编辑：郑立新 卞忠民 姜 郁

目 录

领导讲坛

加强法律监督能力建设 推动检察工作
深入发展

——在 2004 年 12 月 21 日全国检察长

会议上的讲话（摘要）…………… 贾春旺（1）

反腐败要惩防并举 注重预防

——《检察日报》记者访中纪委常委、

最高人民检察院副检察长 王振川……………（13）

专家论坛

税务人员渎职犯罪若干问题

——解析税务人员渎职犯罪的特点…………… 姜建会（17）

工作实务

关于职务犯罪侦查能力建设的思考…………… 郑广宇（28）

正确认识和处理十种关系 推动渎职侵权

检察工作深入开展	刘笑竹 (37)
关于查办新型渎职犯罪的思考	吴长福 (49)
渎职类犯罪损失结果的认定	刘秋华 (61)
论检察机关自侦案件侦查效率的提高	宁德荣 (69)
对徇私舞弊不移交刑事案件罪立法完善的 思考	廖北海 徐立 (78)

案件纪实

国有资产流失的背后

——三门峡市食品总厂国有资产流失案

纪实 … 河南省三门峡市人民检察院渎职侵权检察处 (95)

犯罪预防

房产领域国有资产流失“黑洞”

——从临沂市原房产管理局窝案看当前房产

领域的腐败问题兼论强化当前房产管理

之策 … 山东省临沂市人民检察院职务犯罪预防处 (105)

浅析煤矿重大责任事故背后渎职犯罪的

原因及对策

李王保 (113)

学习园地

中国古代渎职罪法律的历史沿革与启示

温耀勳 (122)

侦查精英

巾帼不让须眉

——记四川省南充市人民检察院渎职

侵权检察处处长王岚同志先进

事迹 ……… 四川省人民检察院渎职侵权检察处 (134)

生命不止 动力不竭

——记贵州省贵阳市花溪区人民检察院渎职

侵权检察科副科长李静同志的先进

事迹 ……… 贵州省人民检察院渎职侵权检察处 (139)

领导讲坛

加强法律监督能力建设 推动 检察工作深入发展

——在2004年12月21日全国
检察长会议上的讲话(摘要)

贾春旺*

认真贯彻十六届四中全会精神 加强法律监督能力建设

面对新形势和新要求,检察机关贯彻党的十六届四中全会和全国政法工作会议精神,必须着力提高自身的执法能力,而提高执法能力就是要提高法律监督能力。这既是由检察机关作为国家法律监督机关的宪法地位和本质属性决定的,符合检察工作的特点和规律,也是适应民主法制建设的新形势,进一步强化检察职能、在全社会实现公平与正义的迫切需要。

检察机关的法律监督能力,总体来说,就是正确履行宪法和

* 贾春旺:最高人民检察院检察长。

法律赋予的各项职责，维护法律统一正确实施的本领。从检察机关的职能和执法工作的特点来看，法律监督能力应当包括履行检察职能，打击预防刑事犯罪，维护社会稳定的能力；依法打击职务犯罪，促进廉政建设的能力；正确处理群众诉求，化解矛盾纠纷，促进社会和谐的能力；敢于监督、善于监督、规范监督，促进严格执法和公正司法的能力；强化自身监督和制约，严格、公正、文明执法的能力，等等。加强法律监督能力建设是一项系统工程，需要我们在实践中，从执法理念、执法素质以及法律监督机制、方式、保障等方面进行深入研究和探索。

进一步牢固树立“立检为公、执法为民”的执法观

这是检察机关加强法律监督能力建设必须首先解决的一个根本性问题。执法观是执法活动的灵魂，是第一位的。能力固然非常重要，没有本事，不懂法律，愿望再好也完不成法律监督任务。但是，只有树立了正确的执法观，有正确的执法思想指导，能力才能沿着正确的方向发挥，能力的提高才会有不尽的动力。因此，无论是按照检察工作的主题和总体要求推进检察工作，还是加强检察队伍建设，都必须把树立正确的执法观摆到首位。

树立正确的执法观，最根本的就是要努力实践“三个代表”重要思想，坚持“立检为公、执法为民”，真正从思想上解决“为谁执法、为谁服务”的问题。全体检察干警都要深刻地认识到：检察权是人民赋予的，必须始终用来为人民谋利益，用来为国家的稳定和发展服务，为社会的公平和正义服务；检察权的行使必须确保公正和廉洁，坚决防止和纠正各种以权谋私、执法不公、侵害群众利益的现象；检察权必须接受人民的监督，检察机关和检察人员必须认真倾听人民群众的意见和呼声，满腔热忱地

对待群众的诉求，带着对人民群众的深厚感情执法，本着对群众利益和法律高度负责的精神办案。归根到底，就是要牢固树立人民利益至上的观念，坚持把维护最广大人民的根本利益作为检察工作的出发点和落脚点，做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。

进一步实践和深化“强化法律监督， 维护公平正义”的工作主题

实现检察工作主题，迫切需要增强法律监督能力和水平；增强法律监督能力，也必须紧扣检察工作主题，在落实工作主题的实践中不断磨炼和增长履行职责的本领。党的十六届四中全会强调，要加强对权力运行的制约和监督，拓宽和健全监督渠道，把权力运行置于有效的制约和监督之下；抓紧建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。这些都对法律监督工作提出了新的更高的要求。随着改革开放的深入和依法治国的推进，法律监督越来越受到全社会的高度关注，人大代表、人民群众和社会各界对法律监督的期望越来越高。与此同时，我们的法律监督工作面临着许多新情况和新问题。如：恐怖及黑恶势力等新型犯罪、侵财犯罪、跨国犯罪的增加，新经济领域、资金高度密集领域、垄断性行业中的职务犯罪大案、要案频繁发生，作案手段趋向隐蔽化和高智能化，一些司法和执法不公现象与职务犯罪相互交织，改革中出现的各种复杂因素使案件的复杂程度和查处难度明显增大，等等。所有这些，既表明我们确立的工作主题顺应了时代发展的要求和检察工作的客观规律，又表明我们的法律监督工作和能力面临着新的挑战。因此，各级检察机关必须牢牢把握工作主题，进一步强化法律监督意识，在落实工作主题的实践中，根据形势和任务发展的需

要，不断提出加强法律监督工作的新思路，开拓法律监督工作的新领域，探求法律监督工作的新举措，提高法律监督能力，开创法律监督工作的新局面。

正确处理履行法律监督职责中的六个关系

科学发展观是从新世纪、新阶段党和国家事业发展全局出发提出的重大战略思想，是各项工作的指导方针。加强法律监督能力建设，也必须以科学发展观为指导，正确处理好以下六个关系。

一是法律效果与社会效果的关系。检察工作要服务于党和国家改革发展稳定的大局，服从于党和人民的根本利益，这是我们必须始终坚持的一条重要原则。因此，在办案工作中，既要严格地执行法律，依法办理案件，又要克服孤立办案、就案办案等单纯业务观点，认真贯彻党和国家的方针政策，把法律和政策结合起来，达到法律效果与社会效果的有机统一。党的十六届四中全会决定中明确强调，要“有效发挥司法机关惩治犯罪、化解矛盾和维护稳定的职能作用”。罗干同志在全国政法工作会议上，把“高度重视和正确处理人民内部矛盾，维护社会和谐稳定”作为明年要重点抓好的七项工作的第一项。我们要深刻理解，认真贯彻。在检察工作中既要依法查办案件，打击犯罪，又要注意多做化解矛盾的工作；全力维护社会稳定，推动改革开放的扩大深化和经济社会的全面协调发展。无论是办理刑事、民事案件、职务犯罪案件，还是在处理涉法上访中，不仅要保证处理结果的合法性，还要尽力做好相关工作，防止因执法不当而影响社会稳定。只有这样，才能适应形势发展的客观需要，体现社会主义法制的本质和精神，我们的办案工作才能得到党委、人大的支持和人民群众的拥护。

二是打击犯罪与保障人权的关系。打击犯罪是司法机关的职责，是对国家和人民利益有力的维护。尊重和保障人权是社会进步和司法文明的标志，也是我国一项重要的宪法原则。因此，在具体办案工作中，既要坚决打击各种刑事犯罪，又要尊重和保障人权，依法保障包括犯罪嫌疑人、被告人、被害人、证人在内的所有诉讼参与人的诉讼权利，充分尊重其人格，依法维护其合法权益，坚决纠正刑讯逼供、体罚虐待等违法行为，切实做到有罪追究、无罪保护、严格依法、客观公正。

三是办案数量与办案质量的关系。工作力度是办案数量和办案质量的有机统一。加大工作力度，需要保持一定的办案数量。但办案数量必须是搞得准、有质量的数量，是实实在在、没有水分的数量。一定要坚持数量和质量并重，改变仅以数量评价工作业绩的思维定式。在查办职务犯罪工作中，不仅要看立案多少，还要看大要案比例，看起诉了多少，起诉后法院作有罪判决多少；在监督纠正违法行为中，不仅要看提出了多少纠正意见，还要看监督意见被采纳了多少，被监督的问题纠正了多少；在抗诉工作中，不仅要看抗诉了多少案件，还要看改判率是多少。不能一强调数量就不顾质量、违法办案，一强调质量就缩手缩脚不敢办案、不愿办案，一定要避免办案工作出现大起大落的现象。

四是事后监督与主动监督的关系。检察机关的法律监督主要是针对已经发生的犯罪行为、诉讼活动中已经发生的违法情况，以及已经作出的或生效的判决和裁定。从这个意义上说，法律监督是一种事后监督。但从整体上讲，法律监督既有事后的，也有事前的和事中的。无论哪种监督都需要有积极主动的进取精神。尤其在法律监督工作打不开局面的地方，更需要充分发挥主观能动性。应当看到，当前，人民群众迫切期盼司法公正，期盼惩治腐败，期盼我们介入重大侵民事件、重大违法案件、重大安全事故的调查，以惩恶扬善，伸张正义。因此，我们要以对国家和人

民利益高度负责的态度，积极主动地通过各种渠道，发现与人民群众切身利益密切相关的司法、执法不公问题和犯罪线索，采取有效措施，加强立案、侦查、审判和刑罚执行监督，加大打击犯罪的力度，维护社会的公平与正义。

五是执行实体法与执行程序法的关系。司法公正要靠正确执行实体法和程序法来保障，两者缺一不可。但是，一些干警重实体、轻程序的问题至今仍然存在，有的认为只要案件定性搞准了，是否按程序办案问题不大；有的在审查批捕、起诉中只注重审查证据的证明力，而不注重审查证据来源的合法性，导致错捕、错诉，等等。这些认识和做法，对检察工作危害很大，严重损害检察机关公正执法的形象。在我们办理的申诉案件中，有很大一部分就是因为违反法定程序而留下的“后遗症”。因此，我们在执法活动中，不仅实体上要搞准，程序上也要严格，用程序规范保证实体公正。实体上的准确和程序上的合法都要作为评价办案质量的重要标准。在实施监督中，既要严把案件的事实关、证据关、适用法律关，又要严把办案的程序关；既要依法加强对违反实体法的监督，又要注重纠正违反程序法的行为，以促进实体公正与程序公正的有机统一。

六是检察工作的全局与局部的关系。强化法律监督，维护公平正义，是检察工作的全局。检察机关的每一项工作都要服从于这个全局。无论是业务工作、队伍建设、基层检察院建设，还是检察工作改革、理论研究、检务保障等各项工作，都要围绕全局来开展。最近最高人民检察院对侦查分工作了一些调整，赋予一些业务部门一定的案件侦查权和案件线索的初查权，目的是要优化侦查权的配置，形成合力，使法律监督取得最佳最大的效果。对此，各地、各部门要从全局的高度贯彻和落实。要看到侦查权是检察机关履行法律监督职能的重要手段，侦查权是整个检察院的权力，不是某个业务部门的权力。各有关部门在行使这一权力

时，一定要从全局出发，正确处理侦查工作与原有业务工作的关系，立足自身的业务工作，加强相互配合，进一步提高检察机关查办职务犯罪的能力和法律监督的整体水平。

进一步加强队伍建设

建设一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的高素质检察队伍，是提高法律监督能力、推动检察工作深入发展的重要组织保障。2005年检察队伍建设要认真贯彻党的十六大、十六届四中全会精神，以提高法律监督能力为目标，重点抓好以下几项工作。

1. 认真抓好保持共产党员先进性教育活动，加强思想政治建设，树立正确的执法观。要结合检察工作实际，把深化检察工作主题教育、执法观教育和解决在法律监督工作中存在的突出问题，作为检察机关开展保持共产党员先进性教育活动的重要内容，促进法律监督能力的提高。

2. 强化领导干部的自律和监督，突出抓好各级检察院领导班子建设。这是提高检察机关法律监督能力，搞好各项工作的关键。要始终坚持把领导班子建设作为队伍建设的首要任务来抓，做到严格教育、严格管理、严格监督。

3. 围绕提高法律监督能力，进一步加大教育培训工作力度。要继续落实《2004~2007年全国检察人员培训计划》，整合培训资源，完善培训机制，创新培训方法，提高培训质量，开展以提高业务技能为核心的正规化分类培训，培养一批专家型、复合型、专门型人才，进一步改善和优化检察队伍的素质结构。

4. 创新机制，改进和加强检察管理工作。要把建立业务工作、队伍建设和信息化建设相结合的长效管理机制作为推动检察机关管理水平和执法水平全面提高的一项系统工程，立足当前，

着眼长远，总结经验，逐步推行。

紧紧围绕党和国家工作大局 全面履行法律监督职责

1. 加强批捕、起诉工作，全力维护社会稳定。按照全国政法工作会议的要求，切实增强忧患意识和国家安全、稳定的意识，依法严惩“三股势力”的分裂活动、暴力恐怖活动以及“法轮功”等邪教组织的破坏活动。坚持把严打方针贯彻到批捕、起诉等工作中，始终保持对严重刑事犯罪的高压态势。继续重点打击严重暴力犯罪、黑恶势力及有组织犯罪，尤其要把“两抢一盗”等侵财性犯罪作为打击的重中之重，增强群众的安全感。坚决依法惩治各类扰乱和破坏社会主义市场经济秩序的犯罪，重点打击金融诈骗、非法集资、制假售假、侵犯知识产权和走私等犯罪活动。进一步完善行政执法与刑事执法相衔接的工作机制，加强对有案不立、有罪不究、以罚代刑等问题的监督。积极参加社会治安防控体系建设和平安建设工作，落实好检察环节的各项综合治理措施。正确运用宽严相济的刑事政策。进一步做好集中处理涉法上访的工作。要按照中央要求，积极参加各地党委统一部署的矛盾纠纷排查调处活动和涉法涉诉等专项治理工作。

2. 严肃查办和积极预防职务犯罪，促进党风廉政建设和反腐败斗争的深入发展。要集中力量查办大案要案，重点查办发生在党政领导机关和领导干部中的职务犯罪案件。严肃查办国家机关工作人员利用职权非法拘禁、刑讯逼供等侵犯人权的犯罪案件和滥用职权、玩忽职守造成重大损失的犯罪案件；重大工程项目建设，金融、土地管理等领域中的职务犯罪案件；在国有企业重组改制、破产和经营活动中贪污、挪用、私分国有资产的犯罪案件，以及其他人民群众反映强烈的职务犯罪案件。同时，对那些

为谋取不正当利益拉拢腐蚀干部、危害严重的行贿犯罪，要坚决依法查处。

要采取有力措施，进一步加大查办职务犯罪工作的力度。一是要提高发现案件线索的能力。二是要提高突破案件的能力。三是要主动出击，从总体上增强检察机关自身突破职务犯罪案件，特别是重大、复杂、疑难案件的能力。

要保证办案质量，加强办案安全防范。办案质量关系到法律监督的成效和检察机关的执法形象。

要做好职务犯罪预防工作。立足检察职能，结合办案加强对职务犯罪发案原因、特点和规律的研究，积极开展发案单位的个案预防；配合有关部门，针对公共投资和公共建设项目以及案件易发多发的行业和领域，深入开展专项预防和系统预防。积极开展预防对策研究，运用检察建议推动有关单位、行业建立内控机制，运用典型案例开展预防宣传和警示教育，努力从源头上减少和预防职务犯罪的发生。

3. 强化诉讼监督，维护司法公正和司法权威。刑事侦查和审判活动监督要注重防止有案不立、漏捕、漏诉，对量刑畸轻畸重的案件要依法提出抗诉。刑罚执行监督和监管活动监督要继续落实防止和纠正超期羁押的各项措施，总结纠正违法减刑、假释、保外就医专项工作的经验，加强监督机制建设。民事审判和行政诉讼监督要重点办理因地方和部门保护主义导致错误裁判的案件，严重违法法定程序导致错误裁判的案件，审判人员贪赃枉法、徇私舞弊导致错误裁判的案件，尤其是人民群众反映强烈、社会影响大的案件。努力提高抗诉和再审检察建议的质量和效率。既要纠正裁判不公的案件，维护司法公正；又要着力做好正确裁判的服判息诉工作，维护司法权威。要注意发现、查办执法和司法不公背后的司法腐败案件，使查办职务犯罪工作与诉讼监督工作相互促进。

4. 抓好专项工作，增强监督实效。各地要从实际出发，实事求是地对四个专项工作进行检查。凡开展不力的，要按照专项工作的要求进行补课，直至收到实效。2005年，最高人民检察院和各省级院可围绕党和国家的工作大局，根据人民群众的要求和本地实际，有针对性、少而精地部署新的专项工作，以推动法律监督工作的全面开展。各地部署的专项工作，要及时报告最高人民检察院。

大力推进检察改革

要按照中央改革方案的要求，进一步深化人民监督员制度试点工作。各试点单位一定要进一步增强工作的主动性和积极性，继续加大领导力度，真正把试点工作作为一把手工程来抓，加强办事机构建设，在人力、物力上给予保障。在试点过程中，要严格执行最高人民检察院有关规定，不得随意变更适用范围和程序。重点加强对“三类案件”的监督，要保障人民监督员独立、公正地行使监督权。在没有“三类案件”的地方，各省级院可在有条件的试点单位探索人民监督员对“五种情形”进行监督的方式方法。同时，要加强理论研究和立法调研，积极邀请有关专家学者参与，争取出一批有深度、有说服力的研究成果，推动人民监督员制度的法制化进程。

要继续抓好已经部署的各项改革，针对群众反映的问题尤其是今年开展专项工作中发现的突出问题，重视完善内部执法机制，规范执法行为，深化检务公开，落实办案责任制和错案追究制，提高依法监督能力和公正执法水平。