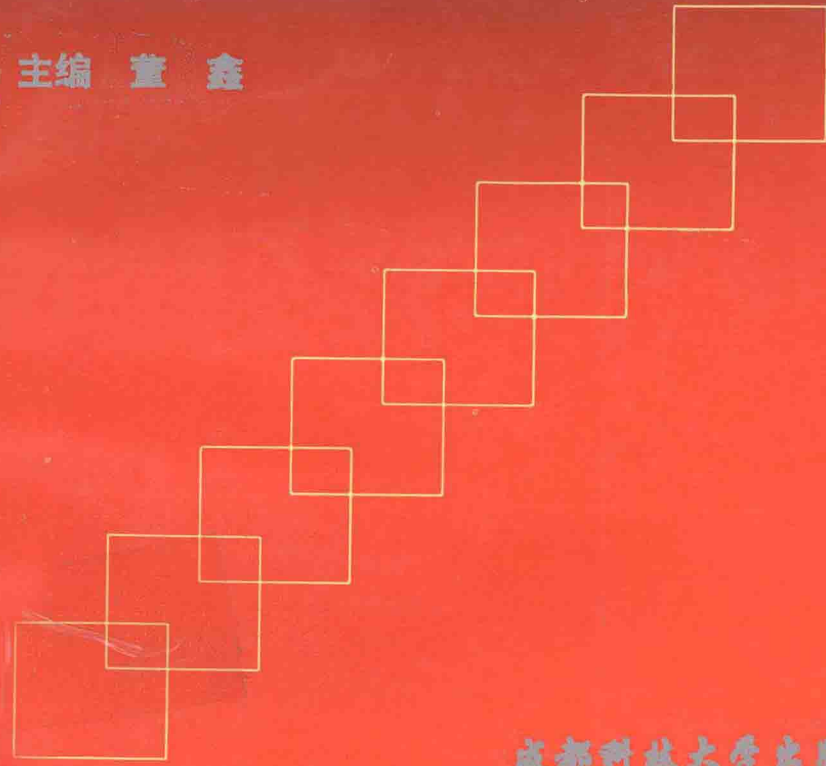


国家社会科学基金项目

国家公务员犯罪 及其防治

主编 董 鑫



成都科技大学出版社

国家社会科学基金资助项目

国家公务员犯罪及其防治

主 编 董 鑫

副主编 朱启昌 李永升

撰稿人(以所写章节先后为序)

董 鑫 邓维鸾 朱启昌

王芝祥 李永升

成都科技大学出版社

(川)新登字 015 号

责任编辑 郑犁波

封面设计 郭志明

国家公务员犯罪及其防治

主编 董 鑫

成都科技大学出版社出版发行

西南政法大学印刷厂印刷

开本 787×1092mm 1/32 印张 11.5

1995 年 12 月第一版 1995 年 12 月第一次印刷

字数:284 千字 印数:1—1000 册

ISBN7—5616—3202—9/D·220

定价:13.00 元

目 录

绪 论	(1)
第一章 我国历史上对官吏犯罪的防治方略	(15)
第一节 我国奴隶社会的吏治措施	(16)
一、奴隶社会萌芽、形成时期的吏治措施	(16)
二、奴隶社会变革、解体时期的吏治措施	(18)
第二节 我国封建社会的吏治方法	(20)
一、封建社会形成发展时期的吏治方法	(21)
二、封建社会繁荣时期的吏治方法	(27)
三、封建社会衰落时期的吏治方法	(33)
第三节 我国半封建半殖民地社会的吏治策略	(40)
一、清末的吏治思想和主张	(40)
二、南京临时政府时期的吏治策略	(43)
三、国民党政府统治时期的吏治策略	(44)
第二章 国外对公职人员犯罪的防治机制	(46)
第一节 国外防治公职人员犯罪的政治对策	(46)
一、权力制约	(46)
二、司法独立	(47)
三、实行公务员制度	(48)
四、建立、健全监督和弹劾制度	(50)
第二节 国外防治公职人员犯罪的经济对策	(52)
一、实行财产申报制度	(52)
二、坚持高薪养廉	(53)

三、禁止公职人员兼职和经商·····	(55)
四、严禁公职人员接受馈赠·····	(56)
第三节 国外防治公职人员犯罪的人伦对策·····	(58)
一、保持优良的民族传统文化传统·····	(58)
二、强调从政道德·····	(60)
三、淡化权力意识·····	(62)
四、尊重民意和民主权益·····	(63)
第四节 国外防治公职人员犯罪的法律对策·····	(65)
一、建立完备的立法系统·····	(65)
二、建立专门的防贪机构·····	(66)
三、严厉惩罚公职人员的犯罪·····	(67)
第三章 国家公务员犯罪的概念和特征·····	(70)
第一节 国家公务员犯罪的概念·····	(70)
一、国家公务员的概念·····	(70)
二、国家公务员犯罪的概念·····	(79)
第二节 国家公务员犯罪的特征·····	(84)
一、国家公务员犯罪的同类客体·····	(84)
二、国家公务员犯罪的客观方面·····	(89)
三、国家公务员犯罪的主体·····	(95)
四、国家公务员犯罪的主观方面·····	(98)
第四章 国家公务员犯罪的分类·····	(100)
第一节 国家公务员犯罪的分类研究概况·····	(100)
一、国外对国家公务员犯罪分类的情况简介·····	(100)
二、我国对国家公务员犯罪分类的研究·····	(102)
第二节 国家公务员犯罪的基本类型·····	(108)
一、普通公务员犯罪·····	(108)
二、特别公务员犯罪·····	(116)
三、视同公务员犯罪·····	(121)

第五章 国家公务员犯罪的态样	(124)
第一节 国家公务员犯罪过程中的犯罪形态	(124)
一、国家公务员犯罪过程中的基本犯罪形态	(124)
二、国家公务员犯罪过程中各种犯罪形态的判定	(129)
第二节 国家公务员共同犯罪	(132)
一、国家公务员共同犯罪的成立标准	(132)
二、国家公务员共同犯罪的基本类型	(134)
第三节 国家公务员犯罪的罪数	(137)
一、国家公务员犯罪的罪数的划分标准	(137)
二、国家公务员犯罪中几种特殊的罪数问题	(139)
第六章 国家公务员犯罪的处罚原则	(145)
第一节 平等处罚原则	(145)
一、平等处罚原则的含义	(145)
二、我国当前对国家公务员犯罪处罚	
不公的表现及其危害	(146)
三、如何切实贯彻对国家公务员犯罪	
平等处罚的原则	(148)
第二节 从严处罚原则	(149)
一、从严处罚原则的含义	(149)
二、从严处罚原则的根据	(151)
三、实行从严处罚原则对我国廉政	
建设的重要意义	(152)
四、关于贯彻从严处罚原则应当注意的问题	(153)
第三节 行政、经济与刑事处罚相结合原则	(154)
一、行政、经济与刑事处罚相结合原则的含义	(154)
二、以行政处罚、经济处罚代替刑事	
处罚的现实危害	(155)
三、贯彻行政、经济与刑事处罚相结合原则	

应注意避免的误区	(156)
第四节 独立办案、排除干扰原则	(157)
一、独立办案、排除干扰原则的含义	(157)
二、实行独立办案、排除干扰原则的意义	(157)
三、我国当前在司法机关独立办案方面 存在的困境及出路	(159)
第七章 国家公务员犯罪的宏观原因	(161)
第一节 国家公务员犯罪的政治因素	(161)
一、我国现阶段的政治体制不完备	(161)
二、现行政治体制运行中存在的弊端	(163)
三、国家公务人员管理上存在的缺陷	(166)
第二节 国家公务员犯罪的经济因素	(169)
一、落后的社会生产力的局限	(169)
二、经济体制转换过程中权力冲突	(171)
三、市场竞争机制的局部紊乱	(173)
四、社会物质利益的分配失调	(175)
第三节 国家公务员犯罪的思想、文化、道德因素	(177)
一、思想、文化、道德与国家公务员犯罪的关系	(177)
二、思想、文化领域的消极因素对国家 公务员犯罪的影响	(179)
三、道德领域的缺陷与不足对公务员犯罪的影响	(182)
第四节 国家公务员犯罪的法律因素	(183)
一、立法上的缺陷对国家公务员犯罪的影响	(184)
二、司法上的缺陷对国家公务员犯罪的影响	(189)
第八章 国家公务员犯罪的微观原因	(193)
第一节 国家公务员犯罪的客观因素	(193)
一、各种管理制度上存在的疏漏	(193)
二、社会不正之风的侵袭	(195)

三、社会舆论导向的偏轨	(197)
四、组织不纯、执纪不力	(198)
五、执法疲软、赏罚不明	(201)
六、国家监督机制运行不力	(202)
第二节 国家公务员犯罪的主观因素	(204)
一、个人需要失控、欲壑难填	(205)
二、人生观腐朽、价值观颠倒	(207)
三、私欲恶性膨胀、利令智昏	(209)
四、经不住改革开放的考验、革命意志衰退	(211)
五、公仆意识淡漠、特权思想严重	(213)
六、对工作不负责任、缺乏社会责任感	(215)
第九章 国家公务员犯罪的政治对策	(217)
第一节 积极推进政治体制改革	(217)
一、完善党的领导,党政职能分开	(218)
二、转变政府职能,政企职责分开	(220)
三、改革行政管理体制,提高工作效率	(221)
第二节 完善人民代表大会制度	(223)
一、加强人民代表大会制度的基础建设	(224)
二、加强人民代表大会制度的组织建设	(229)
第三节 认真实行国家公务员制度	(233)
一、我国国家公务员制度的特点和防腐保廉功能	(234)
二、建立健全国家其他公务人员的科学管理体制	(239)
第四节 强化国家公务员的监督机制	(242)
一、严格履行人大的职责,加强对	
“一府两院”的监督	(242)
二、强化国家监察制度,防治渎职行为	(247)
三、加强审计监督,维护财经法纪	(250)
四、发挥社会监督作用,消除腐败现象	(253)

五、加强党内和民主党派的监督,促进廉政建设.....	(257)
第十章 国家公务员犯罪的经济对策.....	(261)
第一节 大力发展市场经济,健全经济运行机制	(261)
一、大力发展市场经济,提高社会生产力.....	(262)
二、深化价格改革,尽快取消双轨制	(264)
三、加速政企分离,完善经济运行机制	(266)
四、培育和发展市场体系,促进市场 体系的健康发育	(267)
五、明确产权关系,建立起统一的利益机制	(270)
第二节 整顿经济秩序,强化各种管理职能	(271)
一、整顿生产秩序,实行严格管理	(271)
二、整顿建设秩序,消除腐败隐患	(273)
三、整顿流通秩序,强化管理职能	(275)
四、整顿金融秩序,维护财经纪律	(276)
五、整顿市场秩序,严禁不正当竞争	(278)
第三节 克服分配失调,做到优俸养廉	(280)
一、健全分配机制,消除分配失调现象	(281)
二、提高国家公务员的物质待遇,做到优俸养廉	(284)
第十一章 国家公务员犯罪的思想、文化、道德对策.....	(288)
第一节 加强国家公务员的思想政治教育	(289)
一、坚定社会主义信念和共产主义理想	(289)
二、坚持为人民服务的宗旨	(295)
三、发扬艰苦奋斗的优良传统	(298)
第二节 重视国家公务员的文化素质	(300)
一、国家公务员必须具备与其职务 相称的文化水平	(301)
二、不断更新知识,适应时代发展需要	(302)
三、自觉抵制不良文化的侵蚀	(304)

第三节 提高国家公务员的道德水准.....	(306)
一、崇尚社会主义集体主义观念， 克服个人主义倾向	(308)
二、忠于职守、恪尽职责，消除自由主义影响	(309)
三、公正廉洁、克己奉公，彻底清除拜金主义毒害	(313)
第十二章 国家公务员犯罪的法律对策.....	(317)
第一节 加强行政法制建设.....	(317)
一、加强行政法制建设对反腐倡廉的积极意义	(317)
二、完善我国现行的行政法制体系	(321)
三、严禁行政权力商品化，防止权钱交易.....	(324)
四、建立财产申报制度，对国家公务员的 财产实行监督	(325)
五、制定举报法，健全公民举报制度.....	(327)
第二节 完善现行刑事法律.....	(331)
一、对完善国家公务员犯罪立法的总体意见	(331)
二、渎职罪中应修改和取消的条文	(334)
三、渎职罪中需要增加的罪名	(337)
四、从程序上完善对职务犯罪监督的法律规定	(339)
第三节 强化刑事司法功能.....	(340)
一、落实人民法院、人民检察院的宪法地位.....	(340)
二、改革人民法院、人民检察院的领导体制 与财政体制	(342)
三、加强人民法院、人民检察院的建设.....	(343)
四、强化职务犯罪监督	(346)
后 记.....	(349)

绪 论

国家公务员犯罪,是指具有国家公务员身分的人员和其他从事国家公务的人员,违反职责,故意或过失地实施严重危害国家和人民的利益,应受刑罚处罚的行为。这一概念所指的范围大体上相当于现行刑法上的国家工作人员职务犯罪。我们认为,随着国家公务员制度的实施和国家其他公务人员制度(如法官制度、检察官制度)的建立和完善,对刑法上国家工作人员的范围应有严格的界定,应把国家工作人员职务犯罪改称为国家公务员犯罪。这样不仅有利于准确地界定各类国家公务人员的范围,从而分别依法严格管理,而且对促进社会主义市场经济的发展,搞好我国的廉政建设,防治腐败和渎职犯罪行为,都具有重大的现实意义和深远的历史意义。

—

对国家公务人员的管理状况,不仅关系到国家机关的整体形象和办事效率,而且在很大程度上直接影响到一个国家的盛衰兴亡,这是古往今来的统治者都谙熟的道理。正因为如此,我国历代统治者都十分重视对各级官吏的治理,并且很早就提出“治吏不治民”的闪光思想。当代世界各国对国家公务员犯罪也非常重视,为防止国家公务员误入歧途,从政治、经济、法律、职业道德等方面建立了一系列的规章制度,从而在反腐肃贪方面积累了许多宝贵的经验。

历史的经验表明,从严治吏是社会发展和国家强盛的重要保证。我国唐代之所以能在前期出现“贞观之治”、“开元之治”等较长

时间的盛世,明代之所以能很快结束社会混乱、生产凋敝的局面,其中固然有许多因素,但均与从严治吏有着密切的关系。现代资本主义国家大凡社会秩序稳定,经济发展迅速的,莫不有一套完整的管理国家公务人员和惩治渎职官员的法律制度。相反地,如果一个国家有法不依,执法不严,官员渎职,腐败成风,必然引起政治经济秩序的混乱和社会矛盾的激化,最终导致国家政权的崩溃。

我国是人民民主专政的社会主义国家,国家公务人员是人民的公仆,是人民意志的执行者和人民利益的捍卫者。建国以来,党和国家培养了大批德才兼备的国家公务员,他们廉洁奉公,忠于职守,勤政为民,遵纪守法,积极开拓,保证了改革开放和社会主义建设事业的顺利进行。但不容忽视的是,在国家公务员队伍中也确实有些人辜负了党和国家的重托,把人民赋予的权力蜕变为牟私利、施淫威的资本。他们滥用职权,徇私舞弊,贪污受贿,枉法裁判,压制民主,打击报复,玩忽职守,祸国殃民,真可谓劣迹斑斑,不胜枚举。特别是近些年来,在改革开放大潮中,某些国家公务人员经不住改革开放的考验,违法乱纪,弄权渎职,日益严重,尤其是某些担任高层领导职务的公务人员涉足犯罪的数量增多,更加引起广大人民群众的强烈不满。从全国各地公务人员违法犯罪的情况来看,主要有以下几个方面的特点:

(一)从国家公务人员犯罪的发案率来看,基本上呈逐年上升的趋势。据统计,1990年全国纪检机关受理的案件比1989年上升7.3%,处分县团级以上党员领导干部4728人,比1989年上升40.8%^①。1991年全国监察机关调查的违法违纪的腐败案件比1990年增加6.5%^②。1989年以后,全国检察机关立案查处的县处级以上领导干部贪污贿赂案犯大幅度上升,三年中查处的这类案

① 《党建文汇》1991年第5期。

② 1992年3月30日《法制日报》。

犯的人数占十年来查处总数的 73.6%^①。我国检察机关所受理的渎职案件,平均每年以 12% 的增长率上升^②。某些省、市,如沿海经济发达地区的情况更为严重。据江苏省人民检察院查处的情况统计,1992 年查处的县处级以上干部犯贪污受贿罪的是 1991 年的 3.2 倍^③。另据江苏省纪检部门统计,该省在 1988 年至 1990 年三年里给予党纪处分的有滥用职权、腐败行为等问题的县以上党员领导干部的人数分别为 50 人、73 人和 106 人。其中 1989 年比 1988 年上升 46%,1990 年比 1988 年上升 112%^④。

(二)从国家公务人员犯罪的行为主体来看,执法犯法的情况比较严重。司法机关是国家执法部门,历来都是清正廉洁的所在地,素有“清水衙门”之称。然而,近年来这些在老百姓看来是不敢碰的“高压线”,竟然贪赃枉法的事也屡有发生,从而在社会上引起极大的反响。据统计,1993 年全国给予党纪处分的司法机关的党员干部就有 4400 多人;检察机关立案查办构成犯罪的司法人员 1804 名,立案侦查行政执法人员犯罪案件 1000 余件^⑤。某大城市公安局车管所一段时期有 1/3 的人员执法犯法^⑥。作案人员中有劳改队长、反贪局长、检察长、法院的庭长院长、公安厅长、税务局长、海关关长等。受到查处的贪污贿赂等渎职案件同实际生活中的发案数相比,只是其中的一小部分,大量的案件还没有被揭露或没有受到查处。现实生活中某些人权力越大,所犯罪行越重,对之越不易揭发和惩处。但就是从上述不完整的统计数字也可看出我国国家公务员渎职违法犯罪的严重性。中国社科院、中国政法大学、

① 1991 年 6 月 1 日《法制日报》。

② 1990 年 4 月 10 日《人民日报》。

③ 1993 年 3 月 25 日《法制日报》。

④ 《唯实》1992 年第 1 期。

⑤ 《党风廉政文摘》1994 年第 6 期第 31 页。

⑥ 1989 年 9 月 18 日《法制日报》。

监察部、公安部等部门的研究者调查分析汇总了当今中国存在的11种社会病,其中第一种就是主要表现为以权谋私、贪污贿赂、挥霍公款、吃喝送礼、玩忽职守等公职人员的腐败渎职^①。对此,应当引起我们高度的重视。

(三)从国家公务人员犯罪的内容来看,大多数属于权钱交易方面的经济犯罪。权钱交易是国家公务人员渎职违法犯罪最突出的特点,也是腐败现象最严重的根源和最集中的表现。在商品经济的消极作用和资产阶级唯利是图思想的影响下,相当一部分国家公务员,甚至某些担任领导职务的国家公务员,经不起金钱的诱惑、自觉不自觉地卷入“寻租”、“设租”活动。有的与经济犯罪分子同流合污,共同作案;有的充当经济犯罪分子的“保护伞”。如1993年6月11日披露的湖北咸宁市五家企业伙同市税务部门与社会上的骗税分子相勾结,通过开空头支票和假完税证明,骗取国家退税款人民币1218.89万元的案件,就是在咸宁市市长陈灰友的支持下,由市税务局局长尹传声直接指挥和参与策划的^②。社会上的经济犯罪分子总是要在国家机关内寻找他们的支持者和同谋者,以便里应外合,大肆侵吞公共财产。在全国性的经商热中,国家公务人员以权谋私,进行经济犯罪相当突出。一些“翻牌公司”政企不分,官商合一,集特权和投机于一身,进行犯罪活动。他们有的利用新旧体制交替,规章制度不健全的机会,侵吞国家财产;有的挪用公款,进行非法活动;有的利用掌握商品和物资的权力,从中受贿;有的利用主管审批基建工程、贷款以及办理执照、户口、签证的权力,从中索贿受贿;等等。震惊全国,至今仍令人心悸的“海南特大走私案”,当时全岛800多家机关、团体、企业、事业经办的“公司”,多数参与了倒卖汽车和高档紧俏商品的活动,获取暴利。原海南行

① 1993年5月31日《报刊文摘》。

② 详见1993年6月12日《法制日报》。

政区委常委、组织部长兼海南开源联合贸易公司董事长林某从倒卖 31 辆进口汽车中就攫取赃款 3.6 万元(已判处无期徒刑)。有个县政府办公室以出卖进口汽车批文赚钱,每辆车的批文卖 12500 元^①。

(四)从国家公务人员违法犯罪活动的形式和对国家的损失看,可谓形式多样,损失巨大。某些担任领导职务的国家公务员,在高消费的刺激下,追求现代生活方式,用大量外汇购置小轿车;用公款修建私人别墅;请客送礼,大吃大喝;轮流出国观光旅游;用公款购置空调、彩电、西式家俱等高档耐用消费品;甚至有的乘出差出国之机招引陪酒女郎、嫖妓也用公款报销。这些腐败现象的扩大蔓延给国家造成了巨大的财政损失。例如 1992 年我国因吃喝旅游而花掉的公款突破 1000 亿元,这笔钱可以用来举办两次奥运会,修建三座三峡水电站^②。1993 年全国公款购置小汽车耗资达人民币 145 亿元,比上年度增长 137%,这笔钱相当于建国以来我国汽车工业投资总额的一倍多,或者可用于兴建 12 个长春第一汽车制造厂^③。有近千个县(市)用扶贫资金购置小汽车^④。在我国目前的经济状况还不宽裕的情况下,这种惊人的浪费严重地削弱了我国社会主义现代化建设的物质基础,同时为某些国家公务人员犯罪的滋生埋下了隐患。

二

在我们社会主义国家,所有国家公务人员的职权都是人民赋予的。国家公务人员按照人民的根本利益和意志管理国家,实现人民当家作主的权利,是他们应尽的职责。所以,国家公务人员严守法纪、廉洁奉公、高度负责地行使职权,对于保证人民当家作主的

① 见刘白笔刘用生著《经济刑法学》,群众出版社 1989 年版,第 68 页。

② 1993 年 4 月 8 日《文摘报》。

③ 《党风廉政文摘》1994 年第 10 期第 3 页。

④ 1994 年 3 月 28 日《报刊文摘》。

权利,促进现代化建设,巩固人民民主专政的社会主义制度,有着极为重要的意义。国家公务人员的犯罪,不仅破坏了国家机关的正常活动和信誉权威,同时也侵犯公共财产和公民人身权利、民主权利、财产权利。这种利用人民赋予的职权打着“代表国家”、“执行公务”的幌子而实施危害人民利益的职务犯罪,比其他违法犯罪具有更大的社会危害性,主要表现在以下三个方面:

(一)国家公务员犯罪直接破坏社会主义市场经济体制,严重危害我国社会主义建设的经济基础

社会主义市场经济体制是以社会主义公有制为主体和以按劳分配为主,实行市场运作,以实现高度的资源配置效率和高度的劳动生产率的经济体制,是建立在法制基础上的经济。它要求每一个国家公务人员既要严格遵守国家法纪,又要模范地遵守市场经济的运作规则。然而,在我们的现实生活中,某些国家公务人员不顾党纪国法,有的直接攫取、侵吞国家、集体的财产;有的为一己私利,不惜损害国家重大利益;有的一次渎职就造成国家财产几百万、上千万元的损失,严重破坏社会主义市场经济的基础。劳动部一位副部长撰文指出:在经商热中,有些“下海者”一无资本,二无技术,三无经验,短短时间,忽成巨富,奥秘何在呢?主要是靠权钱交易将大量的公有资产攫为己有。某沿海城市1987年到1992年公开招标拍卖的土地仅有37.16平方米,平均每平方米3800元,而同期协议出让土地则是公开拍卖土地面积的28倍。协议出让土地每平方米最高价1200元,最低价10元,即使去掉一些合理因素,国有资产流失也不止上百亿元!这个问题在全国带有普遍性。有些人或靠权势,或靠腐蚀官员,廉价购进土地,然后哄抬地价转手倒卖牟取暴利,他们几乎一夜之间就变成百万富翁,甚至更多,利润比贩毒还高^①,举世瞩目的大兴安岭森林火灾,由于少数人玩

^① 1993年9月10日《工人日报》。

忽职守而造成国家 69.13 亿元的损失,至于由大面积森林毁灭带来的水土流失,沙漠侵袭,珍稀动植物死亡,严重破坏自然生态平衡等危害,则不是用金钱所能计算的^①。这类犯罪严重危害着我国社会主义建设的经济基础。

市场经济是竞争的经济,平等竞争、优胜劣汰是它的根本法则。没有公平竞争,就没有基本的经济秩序,就不可能建立起完善的市场经济体系。以权钱交易为主要特点的国家公务员犯罪粗暴地践踏了市场经济的平等竞争法则。前面所举的暴富者无不同权力有关。这里再举一个极普通的例子。当部分省市公安交通管理部门规定,从 1993 年 7 月 1 日起小汽车前排乘员一律要用安全带时,不少汽车配件厂认为这下子有生意做了。可是在广东的司机同时又接到通知,所有的车辆都必须到指定的维修点安装车用安全带,而所指定的维修点却将一条仅值二、三百元的安全带收费 800 元至 1000 元。如今做这类霸道生意的单位实在太多,且越演越烈^②。这是权力进入市场的一种表现形式,它不仅粗暴地剥夺了消费者对自身消费行为的选择权,也剥夺了同行业的竞争权,因而具有严重的社会危害性。

市场经济也是开放的经济,只有开放,才能打破各地区间的界限,形成同国际市场接轨的社会主义市场经济体系;才能引进人才和技术,吸引外资,充分利用国内外资源,加速我国的经济发展。然而,在开放的过程中,以贪污、受贿、挪用、卡、勒、索、要为重要表现形式的国家公务员犯罪,却严重阻碍了市场经济的流通和开放,影响了国内国外的贸易往来及外商来华投资的积极性。更有甚者,某些国家公务人员利用改革开放、对外往来的机会,大肆进行各种违法犯罪活动以中饱私囊,给国家造成了严重损失。例如有个姓张的

① 1990 年 8 月 4 日《法制日报》。

② 1993 年 7 月 9 日《中国广播报》。