



檢察實務培訓系列教材

編委會主任：楊 司

編委會副主任：榮 彰 謝鵬程

職務犯罪預防 案例教程

ZhiWu FanZui YuFang

AnLi JiaoCheng

秦文峰 / 主編

中國檢察出版社

014705844



检察实务培训系列教材

编委会主任：杨 司

编委会副主任：荣 彰 谢鹏程

D924.393.4

15

职务犯罪预防 案例教程

ZhiWu FanZui YuFang
AnLi JiaoCheng



秦文峰 / 主编



北航

C1692717

中国检察出版社

D924.393.4
15

图书在版编目 (CIP) 数据

职务犯罪预防案例教程/秦文峰主编. —北京: 中国检察出版社, 2014. 1

(检察实务培训系列教材)

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0981 - 9

I. ①职… II. ①秦… III. ①职务犯罪 - 预防犯罪 - 中国 - 教材

IV. ①D924. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 202829 号

职务犯罪预防案例教程

秦文峰 主编

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: 保定市中画美凯印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 14. 125 印张

字 数: 387 千字

版 次: 2014 年 1 月第一版 2014 年 1 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0981 - 9

定 价: 38.00 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

《检察实务培训系列教材》 编委会和编写人员

编委会主任：杨 司

编委会副主任：荣 彰 谢鹏程

编委会委员：曹改莲 严奴国 秦文峰 武传慧
胡克勤 王国宏 王海林 王建中
李 勃 张仲马 文晓平

编委会办公室：刘 恒 王晋真 杨 洁

《职务犯罪预防案例教程》

主 编：秦文峰

副主编：李 彦 刘林呐

编写人员：李 彦 刘林呐 杨森浩 刘新春
张 华 张佩玲 马永庆 郭立江
张洪新 宋孔斌 段卫东 石文亮
申珺琴 刘福元 贾秀峰 赵晋民
赵海峰 郑 伟 罗 骁 樊晓娟
王 曼

总 序

检察教育培训是检察队伍建设的先导性、基础性、战略性工程，是检察机关提高法律监督能力的重要基础和主要途径，事关检察事业长远发展和进步。近年来，全国检察机关按照中央关于大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略部署，把教育培训纳入检察事业整体布局，提到优先发展的战略地位，大力推进检察教育培训工作，使检察队伍的人员结构、知识层次、专业素养有了较大改善。面对新形势新任务新要求，必须坚持把检察教育培训放在更加突出的位置来抓，要树立向教育培训要检力、要战斗力的理念，更加注重提高教育培训的质量，积极推进教育培训内容形式、方法手段和工作机制创新，不断健全中国特色检察教育培训体系，切实提升检察教育培训科学化水平，使检察教育培训工作始终与时代同步伐、与检察事业共发展。

培训教材资料建设是检察教育培训工作一项极为重要的基础性工作，是提高教育培训质量和检察队伍专业化、职业化水平的重要保障。当前，既要紧紧围绕全面提高思想政治素质、职业道德素质和业务素质的目标任务，抓紧开发与政治教育、专业理论、业务能力和综合素质等内容模块相配套的教材，也要以检察实务为重点，开发一批贴近实际、满足基层干警需求、特色鲜明、形式多样的实务培训教材和精品案例教材。最高人民检察院要抓好培训教材建设的组织、规划和指导，有条件的省级检察院可以探索编写反映本地

特色和适应培训需要的教材。我们相信,通过上下级检察院的共同努力、系统内外的结合,充分发挥各方面的积极性、主动性和创造性,一定能够形成一个品种结构合理、内容科学规范、符合检察岗位素能基本标准要求、适应检察队伍专业化、职业化建设需要的检察培训教材体系。

山西省人民检察院一直高度重视检察教育培训和教材建设工作。在省检察院党组的领导下,国家检察官学院山西分院组织以资深检察官为主体、有专职教师参与的检察培训教材编写队伍,在培训需求调查和培训特色规律研究的基础上,以检察业务流程为主线,以典型的、代表性的案例为载体,以讲解办案的规则、政策、策略和经验为重点,编写了包括侦查监督、公诉、贪污贿赂犯罪侦查、渎职侵权犯罪侦查、民事行政检察、监所检察、刑事申诉检察、职务犯罪预防八个分册的《检察实务培训系列教材》。系列教材的针对性、实用性、可读性都很强,既可以作为新进检察人员的入门培训教材,也可以作为具备一定办案经验的检察人员业务素能提升的培训教材。由省级检察院牵头编写检察实务培训系列教材,其探索创新精神十分可嘉,其编写经验和初步成效难能可贵。通过编写精品教材,既可以为检察教育培训工作提供一套内容完整、流程规范、案例充实、适应不同培训需求的教学资源,促进和保障检察教育培训工作的系统化、规范化;又可以通过教材编写、修订,集中集体智慧,总结办案经验,提升理论概括能力,促进和提高参编教师、检察官的能力和水平。

是为序。

最高人民检察院党组成员、政治部主任 李如林

二〇一三年十二月

目 录

第一章 职务犯罪预防工作概述	(1)
第一节 职务犯罪预防工作的概念、性质	(1)
一、职务犯罪预防工作的概念	(1)
二、职务犯罪预防工作的性质	(1)
第二节 职务犯罪预防工作的职责、任务和作用	(3)
一、职务犯罪预防工作的职责	(3)
二、职务犯罪预防工作的任务	(3)
三、职务犯罪预防工作的作用	(6)
第二章 职务犯罪预防调查	(8)
第一节 职务犯罪预防调查概述	(8)
一、预防调查的内容和特点	(8)
二、预防调查的基本原则	(10)
三、预防调查的目的和任务	(11)
第二节 职务犯罪预防调查程序	(14)
一、预防调查的步骤与方法	(14)
二、案件线索的处理程序	(18)
第三节 职务犯罪预防调查工作流程	(20)
第四节 典型案例	(22)

第三章 职务犯罪预防犯罪分析	(108)
第一节 职务犯罪预防犯罪分析概述	(108)
一、职务犯罪预防犯罪分析的概念	(108)
二、职务犯罪预防犯罪分析的基本原则和要求	(109)
三、职务犯罪预防犯罪分析成果的转化	(110)
第二节 职务犯罪预防犯罪分析类型	(112)
一、犯罪分析的类型和类型特点	(112)
二、个案分析报告制作要点	(116)
三、类案分析报告制作要点	(117)
四、案件综合分析报告制作要点	(117)
第三节 职务犯罪预防犯罪分析工作流程	(120)
第四节 典型案例	(122)
第四章 职务犯罪预防检察建议	(210)
第一节 职务犯罪预防检察建议概述	(210)
一、职务犯罪预防检察建议的概念	(210)
二、职务犯罪预防检察建议的要求	(211)
三、职务犯罪预防检察建议基本原则	(212)
第二节 职务犯罪预防检察建议的作用和方式	(212)
一、检察建议在预防工作中的作用	(212)
二、人民检察院提出检察建议的方式	(214)
三、重点注意的问题	(215)
第三节 职务犯罪预防检察建议工作流程	(216)
第四节 典型案例	(218)

第五章 职务犯罪预防宣传和警示教育	(281)
第一节 职务犯罪预防宣传和警示教育概述	(281)
一、预防宣传和警示教育的工作依据	(281)
二、预防宣传和警示教育的目标、任务	(283)
三、预防宣传和警示教育的原则	(285)
第二节 职务犯罪预防宣传和警示教育的内容和方式 ...	(287)
一、预防宣传和警示教育的内容	(289)
二、预防宣传和警示教育的方式	(291)
三、预防宣传和警示教育的组织实施	(294)
四、预防宣传和警示教育中的咨询等	(295)
五、预防宣传和警示教育的总结归档	(296)
第三节 职务犯罪预防宣传和警示教育工作流程	(297)
第四节 典型案例	(298)
第六章 职务犯罪专项预防	(365)
第一节 职务犯罪专项预防概述、基本原则和制度	(365)
一、专项预防概述	(365)
二、专项预防工作基本原则	(369)
三、预防职务犯罪专项工作制度	(371)
第二节 职务犯罪专项预防工作流程	(375)
第三节 典型案例	(376)

第一章 职务犯罪预防工作概述

第一节 职务犯罪预防工作的概念、性质

一、职务犯罪预防工作的概念

一般而言,广义的职务犯罪预防包括特殊预防和一般预防。特殊预防就是通过查办职务犯罪的形式清除腐败分子,并警示潜在的犯罪者。一般预防就是通过宣传、教育、咨询、建议等手段遏制职务犯罪的发生。检察机关预防职务犯罪工作,就是指立足检察职能,结合执法办案,分析职务犯罪原因及其规律,提出预防职务犯罪的对策和措施,从源头上遏制和减少职务犯罪。

二、职务犯罪预防工作的性质

职务犯罪预防工作是具有法律监督属性的检察职能的业务之一。曹建明检察长在全国检察机关第三次预防职务犯罪工作会议上的讲话中明确指出,预防职务犯罪工作是检察机关查办案件职能的必然延伸,是法律监督的重要内容。

我国宪法规定人民检察院是国家的法律监督机关,它的职责、目标是保证宪法和法律统一正确实施,维护社会主义法制的统一、权威和尊严。法律监督的本质和目的是维护法律的统一、正确实施,主要手段有两个方面:一方面,对遵守宪法和法律的行为给予保障;另一方面,对可能破坏法律统一、正确实施的行为进行防范,以及对破坏行为进行查处、纠正,以恢复法律秩序,修复社会关系。检察机关是法律监督机关的本质和价值就是对守法的行为予以鼓励、表扬和倡导,对破坏法律和可能违反法律的行为进行追究

和防范，从而实现职能目标。由此可见，检察机关职务犯罪预防工作的价值追求和目的与检察机关法律监督的宪法定位具有内在一致性。

从逻辑上说，法律监督本身是一个动态的过程，包含事前、事中和事后3个阶段，包含预防和惩治两方面内涵。人民检察院组织法明确授予了检察机关通过检察活动教育公民守法的职责。一般认为，法律监督职能包含诉讼职能和非诉讼职能两个方面。也就是说，法律监督就是通过诉讼或者非诉讼的方式，保障法制的实现，而预防就是通过诉讼或者非诉讼的方式，预防腐败现象的发生，保障国家反腐败法制目的的实现。两者在逻辑上是包含关系，预防当然从属于法律监督。因此，预防是法律监督的重要组成部分，是法律监督职能在反腐败领域的具体体现，是法律监督的当然内涵。立足法律监督职能开展职务犯罪预防工作是检察机关履行宪法法律责任的必然实践。

从检察机关具体业务而言，主要的检察业务本质上也是预防。主要检察业务工作可以分为3大类型：一是反贪、反渎等查办职务犯罪案件的检察业务活动。这些业务活动表面上看是查办职务犯罪案件，但是，查办案件是对已经破坏法律的犯罪行为进行查纠从而恢复法律秩序，可把它归类为事后救济型监督（事后预防）。二是诉讼监督活动。审查起诉、审查逮捕等，属于同步过程型监督，或者称作同步过程型预防，其目的就是防止错捕、错诉，防止漏捕、漏诉；不该起诉的起诉了，不该逮捕的逮捕了，该逮捕的没逮捕，该起诉的没起诉。三是预防、监所检察部门的派驻检察活动预防公职人员职务犯罪，对监狱、看守所内的刑罚执行活动和监管活动是否合法进行监督，即为典型的事前防范型监督，也是最本质的事前预防。因此，检察业务的目的都是为了防范犯罪，只不过环节不同而已：反贪、反渎等通过查处案件进行事后监督，予以惩治和震慑，防止犯罪分子重新犯罪和继续犯罪，实现特殊预防，即事后预防；诉讼监督是事中监督，是同步预防；预防和监所派驻检察活动是事前预防。检察机关法律监督只有事前预防、事中预防和事后预

防相互衔接,形成整体,才是一个完整的法律监督职能的有效履行,缺一不可。

第二节 职务犯罪预防工作的职责、任务和作用

一、职务犯罪预防工作的职责

对职务犯罪预防部门而言,工作职责主要包含的具体权能有两项:一是调查知情权;二是监督纠正权。调查知情权。考虑到预防工作同侦查、刑诉等工作相比而言具有非对抗性,故命名为调查知情权,以示预防工作的调查不是侦查部门的侦查活动,获取资料的行为也不是取证行为。调查知情内容包括文字资料、影音录像、制度设计、工作进展等一切反映实际工作情况的内容。调查知情权应当及于被调查单位所有公开的资料信息以及一般性秘密,对于现有证据足以表明确不适合预防部门知悉的核心机密,如国家秘密、核心商业机密等,可以对抗调查知情权,但是被调查单位负有举证责任,否则应当推定为不可对抗。预防部门对被调查单位向其披露的一般性秘密负有合理使用和保守秘密的义务;监督纠正权。对于预防部门在预防工作中发现的制度漏洞、执行不力等可能滋生腐败的风险点,预防部门有进行监督并以检察建议书的形式进行纠正的权力。监督纠正权区别于刑事诉讼法规定的检察建议权。一是在名称上。由于发送的对象同为国家机关又同为司法部门,所以刑事诉讼法采用了较为委婉的“建议”这一名称。由于预防工作对象广泛,采用“建议”这一名称容易使预防对象误以为仅仅是意见建议,造成不必要的麻烦。二是在形式、内容、对象上都更广泛。为了不与实践产生冲突,本书仍将具体文件称为检察建议。

二、职务犯罪预防工作的任务

曹建明检察长指出:“要更加充分地发挥职务犯罪预防在促进社会管理创新中的作用,针对执法办案中发现的社会管理问题及时

提出检察建议,推动完善社会管理体系,促进社会管理水平。”把推进惩防腐败体系建设和社会管理创新,作为当前和今后一个时期检察机关预防职务犯罪工作更新更高的目标任务和重点工作。更加重视对一县一市一省乃至全国一个时期职务犯罪发生特点、发案规律、犯罪原因及发展变化趋势的深入分析,反复发生的问题从规律上找原因,普遍发生的问题从机制上找原因,深入研究职务犯罪多发易发的体制性原因和机制上的漏洞,以及政策、法律、制度和社会管理层面存在的突出问题,寻求解决源头性、根本性、基础性问题的办法,提出惩治和预防职务犯罪的体制机制改革、政策调整、制度健全、法律完善和社会管理创新等具有全局意义的防治对策。职务犯罪是最严重、最典型、最突出的腐败现象,预防职务犯罪工作在全党、全社会惩防腐败大格局中具有特殊的典型作用、引领作用和基础作用。

1. 加强预防职务犯罪的专门工作,做好预防宣传、预防咨询、预防调查、警示教育及警示教育基地建设、职务犯罪预警预测、行贿犯罪档案查询、检察建议、综合报告和专项预防等工作。要全方位开展预防工作,要重视对渎职侵权犯罪的预防工作,密切注意渎职侵权犯罪扰乱市场秩序、破坏资源环境、损害国计民生、危害公平正义,致使人民群众生命财产和公共财产、国家利益遭受重大损失的后果特性,多发生在司法、行政执法领域的主体特点以及严重破坏国家机关工作秩序、社会管理秩序和司法执法秩序的行为特征,更多地从促进依法行政、公正司法的角度提出对策建议。要把预防职务犯罪与侦查监督、审判监督、民行检察、监所检察等工作结合起来,注意发现引发司法人员职务犯罪的制度方面的问题,提出强化检察机关法律监督职能、完善诉讼制度、促进司法体制机制改革的对策建议。坚持结合办案开展预防,对发案情况及其发案原因做系统的分析,尤其要把发案特点、规律、动向分析与行业、部门、岗位的工作运行体制机制和规章制度研究结合起来,通过归纳、比对等科学的分析方法,查找体制机制和规章制度方面的漏洞与缺陷。要学会“借力使力”,依靠外援弥补我们在精力、阅历、

理论、知识、资源和人力上的不足，要尊重和依靠反贪、反渎部门，尊重和依靠有关行业主管部门，尊重和依靠有关业务专家，充分发挥各自优势，共同做好预防工作。要加强理论学习和研究，用理论指导实践，用理论支撑预防工作。

2. 主动向党委提出预防职务犯罪的对策建议，在党委的领导下，推动社会整体预防大格局的形成。围绕本地党委政府中心工作，顺应广大人民群众的新期待、新要求，结合诱发职务犯罪的突出问题，深入开展预防工作，坚持哪个方面问题突出，就重点研究解决哪个方面的问题；哪个领域和行业的职务犯罪易发多发，就抓住哪个领域和行业，强化预防工作的针对性和实效性。当前，特别要深入工程建设、房地产开发、土地管理、矿产资源开发和司法、行政执法等重点领域加强预防工作。

3. 加强与相关行政机关、职能部门的联系配合，督促、帮助各机关、各单位、各部门完善预防职务犯罪的内控机制。把预防措施落实到每一个领域、每一个行业、每一个部门、每一个单位、每一个岗位，形成以健全制度、强化管理为核心内容的防控网络。要把预防职务犯罪措施要求融入到相关单位的权力运行、经济运营、工作制度、流程管理之中，落实到权力结构和运行机制各个环节。要加强职务犯罪风险源点监视、评估、防控机制和预测预警机制建设，探索利用现代科技手段开展关于职务犯罪发案规律趋势的分析、研判和预防。

4. 坚持专门工作与群众路线相结合，动员和引导广大人民群众和社会力量，加强对国家工作人员职务行为的监督，促进权力的规范运行，遏制和减少职务犯罪。要大力宣传预防和惩治职务犯罪的法律政策，宣传检察机关预防工作情况、工作思路和措施要求，广泛发动群众积极参与、加强监督、踊跃举报。要加强与新闻媒体的联系，正确引导社会舆论监督，积极推进权力运行的程序化和公开透明。

三、职务犯罪预防工作的作用

职务犯罪预防工作能够更直接、有效地服务大局、推进“三项重点工作”和群众工作。相比较其他检察业务，预防工作在服务党和国家大局、推动“三项重点工作”、加强群众工作方面更能发挥检察机关的法律监督职能作用。在推进“三项重点工作”方面，预防具有得天独厚的优势。“三项重点工作”特别是社会矛盾化解、社会管理创新工作与预防有着天然的内在联系；现在的社会矛盾不同程度地与党政领导干部不廉洁相联系，党政领导干部不作为、乱作为、滥作为，极易导致社会矛盾。通过对矛盾的早发现、早消除，完全可以在化解社会矛盾方面有所作为，对引发腐败的隐患、因素早发现、早控制、早消除，有可能就不会产生社会矛盾，更不会发生群体性事件。社会管理创新更是如此，一个单位发生了腐败犯罪案件，肯定是这个单位或者这个行业的管理、制度陈旧、僵化失效，通过预防推进制度改革创新。办案人员把这个案件查处了，单位存在什么是管不了的，必须通过预防把这个漏洞补起来，把制度健全了，把不科学、不合理的制度完善了，通过预防推进管理创新，防止案件再次发生。所以，办案就像外科手术，有肿瘤把它切除了也许能把病暂时治好，但是，要使肌体运作得更健康就要靠预防，要对肌体进行调理，使自身的免疫力提高、抵抗力提高，才能达到真正的健康。

在加强群众工作方面，在基层老百姓看共产党就是看村长、村主任，看县长、县委书记，他们身边的党员干部是什么样的形象，什么样的作风，怎样履行职责，基层老百姓靠他们的切身感受来认知。所以，预防工作确实是在维护和巩固党的执政基础。预防工作一定要有忧患意识，深刻认识其政治价值，要有紧迫感和使命感。尤其要做好群众工作，要依靠群众、相信群众、服务群众。从群众工作的角度看，预防工作绝大部分就是在做群众工作，为他们提供法律咨询，为他们解疑释惑，办理群众投诉，教育群众要与腐败分子作斗争等。

所以，预防是新时期服务党和国家工作大局，推进“三项重点工作”，做好群众工作，充分发挥检察机关法律监督职能的重要举措，具有代价小、成本低、效益高的特点，这是其他检察业务工作替代不了的。

第二章 职务犯罪预防调查

预防调查,是指检察机关为了准确把握职务犯罪的原因、特点和规律,寻求有效的治理对策,针对一定单位、行业、领域在权力运行中已经发生职务犯罪或可能引发职务犯罪的隐患、非规范职务行为,以及职务犯罪衍化的宏观和微观因素而实施的实证研究、综合分析等专门调查活动。通过预防调查,及时发现和研究可能导致职务犯罪发生的体制、机制、制度和管理监督方面的原因,把握职务犯罪的发案规律和变化趋势,向有关部门、单位提出预防建议和对策,帮助建立健全长效防控机制。

第一节 职务犯罪预防调查概述

职务犯罪预防调查属于犯罪学的研究范畴。犯罪调查是指对已然犯罪进行个案调查和专题调查,探寻犯罪发生的一般原因、特点、规律或某类犯罪的症结、特点,以利于有针对性地开展犯罪防治。本书所说的预防调查,基本原理、功能与犯罪调查相近,是指人民检察院依据法律监督职能,在查办职务犯罪过程中针对较大领域或范围内诱发职务犯罪的风险或隐患进行专门调查并提出防治对策或建议的预防事项。

一、预防调查的内容和特点

(一) 预防调查的内容

预防调查的内容主要包括:(1)职务犯罪案件发生的原因、特点、规律和变化趋势;(2)易发多发职务犯罪的行业、领域,