建立职务犯罪预防工作机制迫在眉睫

何若鸥

(苏州市人民检察院 职务犯罪预防处, 江苏 苏州 215004)

[摘要] 加强预防职务犯罪工作是深入开展反腐败斗争的根本要求。从苏州地区 2000年至2004年村镇干部职务犯罪情况来看,案件数逐步上升,涉案金额不断增大。管理体制上的不足和改革的不完善是引发基层干部职务犯罪的根本原因。制度建设迟滞和监管力度不强是基层干部职务犯罪的重要原因。基层干部素质偏低、错误思想的腐化侵蚀是引发村镇干部职务犯罪的主观原因。基层思想政治教育的失信和预防职务犯罪工作的薄弱是村镇干部职务犯罪的客观原因。深化改革、理顺关系、形成一套科学、合理、高效的管理体制和工作机制是预防村镇干部职务犯罪的根本途径。加强制度建设、完善监管机制是预防村镇干部职务犯罪的关键。加强对村镇干部思想政治教育和政策法制教育是预防其职务犯罪的基础工作。严厉打击村镇干部职务犯罪的同时,建立和完善预防村镇干部职务犯罪的社会控制机制,坚持两手抓。

[关键词] 预防职务犯罪; 工作机制; 检察机关; 反腐败; 对策

[中图分类号] D630.9 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3489(2005)05-0075-06

一、加强预防职务犯罪工作是深入开展反腐败斗争的根本要求

职务犯罪,是指国家工作人员违反法定义务,不正确地行使职权,给国家和人民的利益造成重大的损失,根据《中华人民共和国刑法》应当受到刑事处罚的犯罪行为的总称。[1](P.105)职务犯罪是国家权力异化的典型形态,是腐败现象的最高级、最极端的表现形式,因此,是最严重的腐败。职务犯罪产生和发展的原因是多方面的,有宏观方面的原因,也有微观方面的原因。宏观原因包括政治因素,经济因素,思想道德文化因素,法律因素。政治因素是指现行的政治体制不完备,权力运行中存在弊端,国家公务人员管理上存在漏洞。经济因素是指落后社会生产力的局限,经济体制转换过程中的权力冲突,市场竞争机制的局部紊乱,社会物质利益分配失调等因素。思想、道德、文化素质因素是指思想、文化消极因素的影响,道德领域的缺陷与不足对职务犯罪的影响等。法律因素主要是指对职务犯罪追究、惩处的立法和司法上存在缺陷。微观原因包括客观因素和主观因素。客观因素是指各种管理制度上存在的漏洞,社会不正之风的侵袭,社会舆论导向的偏轨,组织不纯,执纪不严,执法疲软,赏罚不明,国家监督机制运转不力等。主观因素是指个人需求失控,欲壑难填;人生观腐朽,价值观颠倒;私欲恶性膨胀,利令智昏,公仆意识淡漠;特权思想严重,对工作不负责任,缺乏社会责任

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

感等等。[2](P.159216)

在我国，职务犯罪称得上源远流长、流毒甚深。作为一个有着几千年封建文明的专制帝国的中国，在解放前，在数千年的发展史中，一直深受职务犯罪的困扰。中国历代统治者非常重视对职务犯罪的惩治，素有“治吏甚于治民”的思想，制定了惩治职务犯罪的法律。《夏书》中就有“贪以败官为墨”的记载。《秦律》则规定了区别“良吏”、“恶吏”的标准，对监察中发现的“恶吏”要记录在案，通报全郡，以为警戒。《唐律》对职务犯罪的规定已比较系统，规定了十几种职务犯罪，并初步划分了官吏犯赃、擅权行为、失职行为、司法官员职务犯罪等罪。《明律》、《清律》对职务犯罪的规定已发展到完备阶段，规定了大量职务犯罪的罪名和处罚原则。但是，冒着杀头的危险“毅然”踏入职务犯罪之“雷区”的大小官吏却前仆后继、“夕杀而朝犯”。今天，在改革开放不断扩大、深化，经济持续发展的情况下，党风廉政建设和反腐败斗争始终保持了平稳健康、向纵深发展的良好态势，取得了新的明显的成效。然而，在不断加大惩治力度的情况下，腐败现象和职务犯罪仍呈高发态势。一是职务犯罪大要案数量逐年上升；二是职务犯罪呈蔓延趋势，逐步由早期集中的经济领域向党政部门、司法部门甚至文教、卫生、科技等行业全面渗透；三是窝案、串案频繁发生，局部地区或单位出现了班子整体腐败的严重局面[3](P.206)；四是边打边犯，顶风作案，气焰嚣张，刑事威慑力减弱。

在新的历史时期，反腐倡廉工作面临新的机遇和挑战，新的形势也对反腐倡廉工作提出了新的要求。十六大报告指出，“坚决反对和防止腐败，是全党一项重大的政治任务……”。中共中央于2005年1月3日发布了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》(以下简称《实施纲要》)。《实施纲要》指出了建立健全惩治和预防腐败体系的必要性和紧迫性、建立健全惩治和预防腐败体系必须坚持党的反腐倡廉基本经验；确定了建立健全惩治和预防腐败体系的指导思想、基本原则和工作目标；对健全反腐倡廉教育，筑牢拒腐防变的思想防线，加强反腐倡廉制度建设，充分发挥制度在惩治和预防腐败中的保证作用，加强对权力运作的监督，确保权力正确行使，加大惩治力度，充分发挥惩治在惩防体系中的重要作用等方面提出了具体的要求和措施。[4](P.1-P.2)全国检察长会议强调，要认真按照党中央关于逐步建立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的要求，立足检察职能，进一步深化预防职务犯罪工作。上述精神和要求，是反腐败各职能部门特别是检察机关责无旁贷的职责与使命，更是战略机遇和行动指南，我们要牢牢把握，寻求根治各类腐败现象的良方。

作为我国反腐败斗争的重要职能部门，近年来，检察机关为改变过去“重打击，轻预防”的做法，贯彻党中央提出的“打防并举、标本兼治、努力从源头上预防和遏制腐败现象滋生蔓延势头”[5](P.26)的工作方针，将预防职务犯罪提到与打击职务犯罪同等的高度加以重视。在不断加大查处职务犯罪案件的同时，预防职务犯罪工作成为积极开展起来的一项新的业务。预防职务犯罪是一项治本之策。防范职务犯罪胜于惩治职务犯罪。惩治于既然只能治标，防范于未然才能治本。这种理念已经在现实中转化成为世界各国和国际社会治理职务犯罪的实际行动和重要经验。开展职务犯罪预防工作，使用非刑罚的方法，通过疏导心理、依靠健全制度、运用警示教育，能够制止职务犯罪于未然状态，不战而屈人之兵。打击是被动的，预防则具有更大的主动性，是先发制人。只重视打击职务犯罪而忽视预防，治理职务犯罪的工作就会陷于被动，专门机关就会因为整天忙于查处职务犯罪而疲于奔命。要获得主动权，只能从预防入手，寻找时机，实行监控，及时发现和解决问题。把治理职务犯罪的工作重点放在预防方面，通过广泛的预防犯罪网络，主动发现犯罪的苗头和征兆，进行预警，并采取一些必要的措施，可以将职务犯罪制止于萌芽状态。此外，预防职务犯罪是治理职务犯罪的一种低成本策略。每年发生大量的职务犯罪案件，给国家和社会造成巨大的经济损失，并引发难以数计的间接经济损失。案件发生后，国家追诉犯罪，要投入大量的人力、物力和财力。如果

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

能有效预防职务犯罪，大幅度减少职务犯罪人数，就可能节约大量资金，用于经济建设、公民福利和科学文化教育事业。从经济的角度出发，预防职务犯罪最为划算，是低成本策略最佳选择。

为了贯彻落实最高人民检察院《关于进一步加强预防职务犯罪工作的决定》，实现预防职务犯罪工作的“三个转变”：一是要实现从分散状态到集中管理的转变。预防职务犯罪专门机构建立后，统一组织、管理、协调检察机关的预防工作，既有利于业务部门集中精力办案，也有利于对预防职务犯罪问题进行系统研究，加强宏观指导。各业务部门要在依法办案的同时，积极做好相应的预防职务犯罪工作，注意同职务犯罪预防部门的工作进行衔接和配合，使检察机关各部门之间的预防工作协调一致，形成有机的预防整体。二是要实现从初级形式的预防到系统全面预防的转变。着眼于职务犯罪发生的背景和环境，针对某些突出的行业、领域特点，系统抓，抓系统。要加强与各有关单位的联系和沟通，通过开展调查研究、提出检察建议和防范对策等方式，健全和强化相关单位、企业内部制度和监督制约机制，使犯罪分子无隙可乘。三是要实现从检察机关的部门预防向与社会预防相结合的转变。预防职务犯罪工作是一项复杂的系统工作，是全社会的共同职责，必须从提高全社会的整体防范意识和整体防范功能出发，将其纳入反腐败总体格局中，作为综合治理的一个重要组成部分来考虑，整体联动，形成合力。我们要在巩固业已存在的预防网络的基础上，通过召开联席会议、建立协作制度、加强信息交流等方式，进一步建立和扩大由党委统一领导，各有关单位、部门参加，执法执纪部门充分发挥职能作用的、覆盖全社会的点、线、面相结合的预防网络，充分运用社会资源共同开展预防工作。要经常主动向党委汇报开展预防职务犯罪工作情况和遇到的重大问题，积极谋划预防职务犯罪的思路对策，使之上升为党委的预防决策，当好党委加强廉政建设和反腐败工作的参谋助手。

二、村镇干部职务犯罪的特点及原因分析

随着改革开放的不断深入，农村地区的社会发展处于转型时期，而村镇干部职务犯罪问题正日益成为制约广大农村地区发展的一大障碍。为此，笔者对苏州地区 2000年至 2004年村镇干部职务犯罪情况进行了调查研究①，以此为例，力图分析其特点、原因，说明建立职务犯罪预防工作机制迫在眉睫。

(一)村镇干部职务犯罪的特点

从犯罪发案趋势看，总体呈现上升趋势。主要表现为：案件数逐步上升，呈现出稳中有升的发展趋势。(见图 1)

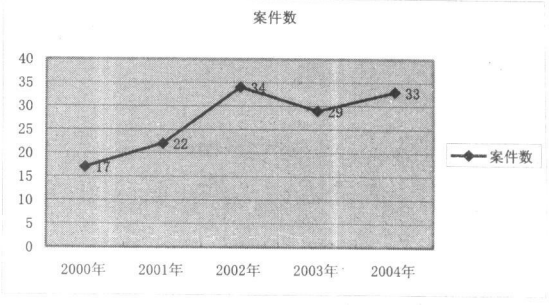


图 1：2000—2004年苏州地区村镇干部职务犯罪案件数量

涉案金额不断增大，以我市某地区年人均涉案平均金额为例(见图 2)：

从犯罪主体看，镇级干部主要集中在站所负责人和财会人员。2000年至 2004年，“七站八所”负责人职务犯罪 59起，占职务犯罪总发案数的 42%，财会人员 16起，占 11%。而村级干部职务犯罪主体主要为村支书，共发案 16起，占总发案数的 11%。

从犯罪类型看，以受贿罪、贪污罪为主。其中受贿罪发案 60件，占总发案数的 43.4%；贪污罪发案

① 苏州地区 2000年至 2004年村镇干部职务犯罪情况调研报告。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

45件，占总发案数的 32.6%。而其他职务犯罪则呈现出多样性的特点，如挪用公款、侵占罪等等，占总发案数的 34%。

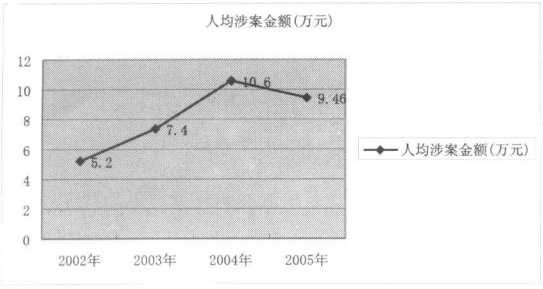


图 2 2000—2004年苏州某地区村镇干部职务犯罪案件人均涉案金额

从主体年龄结构看，有犯罪趋向壮年化的特点。“二六现象”和“五九现象”比例较小。案犯大多担任基层领导工作多年，年富力强，其中 40岁以下的 32人，占总人数的 23%；40岁以上 55岁以下的 99人，占总人数的 71%。基层干部的中坚力量正面临着毁失的巨大风险。

从发案部位看，主要集中在行政权力较强和经济效益较好的领域，其中，“七站八所”是重灾区，大多集中在水电管理领域、交通水利领域、计划生育领域、工程建设领域、财政税收征管领域等等，具有明显的集权性和贪利性。

从政治面貌和文化层次看，党员和低学历的人员占大多数。在所有涉案人员中，党员占绝大多数，占总人数的 87.5%，表明了大力加强基层党组织对党员监管的紧迫性和必要性。在所有涉案人员中，大专以下学历的占总人数的 69%，充分表明基层干部中高素质人才的缺乏和低素质干部职务犯罪的易发性。

(二)村镇干部职务犯罪的原因

村镇干部职务犯罪是一个复杂而普遍的社会问题，其原因也是相当复杂的。既有体制上的原因，也有监管上的原因，既有个人素质方面的原因，也有大小环境方面的原因，等等。

1. 管理体制上的不足和改革的不完善是引发基层干部职务犯罪的根本原因。当前，广大农村地区正处于转型时期，基层旧的体制尚未完全废除、新的体制又未完全确立，这种体制的真空状态往往给职务犯罪提供了许多便利条件。如职务犯罪的重灾区“七站八所”，传统上是由地方政府领导，但随着体制上的不断改革，“七站八所”很多领导权逐步由上级业务主管部门归属，而这些站所往往又是地方财政和行政的中坚力量，这种管理上的双轨制形式就造成了上级难以管到位、地方包容财神爷的“两不管”局面。因而体制上明显的漏洞也就自然而然地成为站所长职务犯罪的便利条件了。而分配机制的不健全也是引发基层干部职务犯罪的体制上的弊端。由于这种分配调节机制还不够健全，各种经济成分之间的分配差距逐渐拉大，从而出现了社会分配不公的现象。站长与站长、村支书与村支书之间由于权力和经济实力的差异往往导致其收入分配上的差异，因而也非常容易产生心理上的失衡，最终铤而走险。

2. 制度建设迟滞和监管力度不强是基层干部职务犯罪的重要原因。在基层，管理制度不健全是当前十分普遍的现象。许多单位或者不着力加强制度建设，或者为应付而敷衍制定制度。很多现行的制度或者缺乏针对性和可操作性，或者既不认真落实，也不规范运作，往往形同虚设。特别是基层的财务制度。这些年来，各级政府制定了很多的财经制度，要求财务公开、严格按照财经纪律办事，但在实际中财务制度往往得不到很好的执行，私设小金库现象严重，现金支票使用管理不严，财务帐目混乱，甚至领导与财务人员相互勾结大肆侵吞，个别村镇干部视财务制度为骨鲠在喉，屡行破坏和废止之事。制度的积弊和建设的迟滞本身已给村镇干部职务犯罪留下巨大的机会，而监管的软弱和缺位不啻雪上加霜。在现行体制下，很多“七站八所”在组织上受地方领导，在业务上受条线指导，实行双轨制管理，因而往往导致组织监管松散不力，业务监管遥不可及；村支书更是为官一方、天高地远，上级监管不力，基层民主欠缺，导致犯罪机会加大。

3. 基层干部素质偏低、错误思想的腐化侵蚀是引发村镇干部职务犯罪的主观原因。事实上，基层

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

干部素质偏低早已是影响农村地区发展的突出问题。很多基层干部领导水平低下、法制观念淡薄、自律修养不高，期望他们做出超过其素质水平的业绩是不现实的。相反，他们却非常容易为个人利益所左右，迎合社会恶俗和不良风气，在拜金主义、享乐主义等不良思想的影响下，使用不当手段追求畸形和变异的成功，自甘腐败沉沦，走上犯罪道路。偏低的素质使他们渐渐偏离了正确的人生观和价值观，难以形成抵制腐蚀的坚强力量。而错误的权力观和政绩观又使得他们权为私用、利为己谋，不畏以身试法。这样的干部不仅不能促进基层的发展和进步，相反会成为影响基层社会发展的桎梏。

4. 基层思想政治教育的失信和预防职务犯罪工作的薄弱是村镇干部职务犯罪的客观原因。当前，在基层，思想政治教育工作成为形式主义泛滥的重灾区。无论是理想信念教育、职业道德教育、“三个代表”的教育，甚至当前的党员先进性教育，在许多地方都是作为形式走过场，并未真正深入到受教育者的头脑和灵魂。这种形式主义既挫伤了广大正派干部的积极性，又给那些问题干部透露出错误的信号。教育的失信助长了问题干部的邪念，就很有可能导致其丧失立场、混淆是非，走上犯罪道路。而目前，职务犯罪预防工作在村镇一级还没有能够全方位、多方面地开展，预防工作还存在着诸多薄弱的环节。一个有效的预防村镇干部职务犯罪的社会控制系统尚未形成，打击职务犯罪的力度还有待进一步提高。

三、预防村镇干部职务犯罪的对策

根据全国检察长会议部署要求，今后一个时期检察机关预防工作的总体思路是：以“三个代表”重要思想和十六大、十六届三中、四中全会精神为指导，坚持“强化法律监督，维护公平正义”的检察工作主题和“立检为公，执法为民”的执法观，以预防工作专业化建设为动力，以提高预防能力为重心，以控制和降低职务犯罪发案率为目标，紧紧“围绕法律监督职能、围绕职务、围绕犯罪”，强化预防措施，规范预防活动，创新预防机制，注重预防实效，全面提升预防工作水平，为提高法律监督能力，促进党风廉政建设和反腐败斗争，构建社会主义和谐社会作出应有的贡献。[6](P.7)贯彻这一总体思路，必须从以下几个方面加强工作：

(一)深化改革、理顺关系、形成一套科学、合理、高效的管理体制和工作机制是预防村镇干部职务犯罪的根本途径。要理顺对基层部门和基层干部的管理关系，摆脱多头并管的局面，使得管理真正实现、监督真正到位；要合理配置干部，建立规范的用人制度，通过机构改革，精兵简政，逐步把高素质的人才充实到基层领导干部的岗位上，形成能者上、庸者下的人才竞争机制；要逐步建立合理、公平又因地制宜的分配体制，避免人为巨大的收入差异，同时鼓励基层干部合法地先富起来，减少不健康的心理失衡。只有不断弥补体制上的先天不足，不断完善和建设科学合理的管理体制，才能从根本上预防村镇干部职务犯罪的发生。

(二)加强制度建设、完善监管机制是预防村镇干部职务犯罪的关键。加强制度建设就是对村镇干部要逐步建立起一套严格的管理制度。要严格实行政务公开、村务公开，接受社会监督，杜绝暗箱操作；要建立健全财务管理制度，实现财务公开，严格按照财务规律和财经纪律办事，消除当前基层组织财务上的混乱状况，对于任何财务违规行为必须坚决查处；要建立严厉的奖惩制度和责任追究制度，对于政绩突出的廉洁干部要予以重奖，起到积极的导向作用，对于违纪违法者要坚决查办，绝不姑息，同时实行责任追究，追究其上级领导干部的领导责任，既奖惩分明，又切实增强领导干部的管理责任心；要建立规范合理的干部选拔制度和晋升机制，要使得高素质的人才人尽其用，又使得勤政廉政的干部得到晋升，畅通干部发展的渠道，增强干部在基层工作的信心；要不断加大对基层干部的监管工作，逐步形成强有力的监管体系，既有组织的监管，又有社会的监督，坚决摒弃和清理任何不受监督的工作环节；要充分发挥党组织的组织优势进行监管，明确监管责任，落实到人，又要大力发扬基层民主，实现重大决策民

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

主化，自觉地接受人民群众的监督。

(三)加强对村镇干部思想政治教育和政策法制教育是预防其职务犯罪的基础工作。制度是保障，监督是关键，而教育是百年大计的基础工作，必须长抓不懈，毫不放松。人有各种私心杂念并不可怕，可怕的是为了满足私欲而不择手段，甚至不惜铤而走险。制度落实、监督到位，只是克制私欲膨胀的外因条件，能否秉持操守、恪己守法离不开内因的作用。当前，我们认为教育要着重从两个方面入手，一方面是思想政治教育，要教育我们的干部树立正确的人生观和价值观、世界观和权力观，做好人、谋好事、用好权，特别是对党员干部要加强党性教育，坚定理想信念，保持共产党员的先进性。另一方面是政策法制教育，教育其学法、知法、懂法、守法。要大力宣传正反两方面的典型，既弘扬先进又警示腐败。要把政策和法律宣传到位，使得干部明确是非标准和法律界限，清楚该做什么不该做什么。只有把教育工作真正做实，坚决杜绝形式主义，就能切实提高基层干部的综合素质，从而大大降低职务犯罪的风险。

(四)严厉打击村镇干部职务犯罪的同时，建立和完善预防村镇干部职务犯罪的社会控制机制，坚持两手抓。对于那些以身试法的腐败分子必须严厉打击，决不手软。司法机关应当加大查办案件的力度，维护法律的严肃性和权威性，形成巨大威慑力，提高人民群众对反腐败的信心。同时又要站在关心和爱护基层干部的高度，在地方党委的统一领导下，各职能部门参与其中，动员社会各种力量，逐步建立一套预防村镇干部职务犯罪的长效机制。通过分析研究各种职务犯罪的规律、特点、成因和趋势，从完备制度入手，培育使人“不能犯”的土壤；各种监管力量要真正发挥监督的效能，创造使人“不能犯”的环境；思想政治教育、职业道德教育、政策法制教育等各项教育工作要常抓不懈，煦风常习，警钟长鸣，营造使人“不想犯”的氛围，这样就能真正减少和遏制村镇干部职务犯罪的发生，为农村地区的发展和稳定提供良好的环境。

[参考文献]

[1] 林肃娅．邓小平预防职务犯罪思想探析[J]．西南民族大学学报(人文社科版)，2004(7)．

[2] 董鑫．国家公务员犯罪及其防治[M]．成都：成都科技出版社，1995.

[3] 柳唏春．预防职务犯罪[M]．北京：法律出版社，2003.

[4] 建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要[M]．北京：中国方正出版社，2005.

[5] 最高人民检查院职务犯罪预防厅．建立有中国特色职务犯罪工作机制[M]．北京：法律出版社，2001.

[6] 王振川．坚持基本经验明确新思路谋求预防职务犯罪工作的新发展[J]．人民检察，2005(3)．

(责任编辑　如月)

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net