

开展预防职务犯罪工作新途径、新方法探析

曹红旗 王秀霞 靳文峰^①

一、前言

职务犯罪不是一个法律概念,而是法学研究者对与职务有关的犯罪的概称。一般来讲,职务犯罪是指国家工作人员和其他社会团体、企业、事业单位中依照法律、法规或组织章程从事公务的人员,在履行职责过程中,利用职务上的便利条件,或者滥用职权,或者不正确履行职权所实施的违背职责要求的,依照刑法规定应受刑罚处罚的行为。职务犯罪古已有之,其危害之烈为历代所重视。正如司马光所言“守天下法者吏也。吏不良,则有法而莫守”。治国重在治吏是历史的经验。江泽民同志曾深刻指出:“历史上的腐败现象,为害最烈的是吏治的腐败。”因此,检察机关作为惩治预防职务犯罪的专门机关,应从职务犯罪的特点原因入手进行分析,以寻找开展预防职务犯罪的新途径、新方法。

二、职务犯罪的新特点

(一)近几年来,职务犯罪向多领域辐射,且随着各部门相对“含权量”的变化而变化

从全国查办的职务犯罪统计情况看,近五年来,全国反贪侦查部门查办了17万多件贪污贿赂等职务犯罪案件,从这些案件的发生领域看,职务犯罪活动涉及党政机关、司法机关、权力机关、军事机关以及各个行业的国有企业事业单位等各个行业、领域和环节,并且职务犯罪还涉及一些新的经济领域。以前被人们认为是清水衙门的党委宣传部门,被人们视为教书育人、非常神圣的教育系统,被人们视为最没油水和奔头的殡仪行业等等,都有贪污贿赂等腐败犯罪现象的足迹和行踪,可以这样说,只要有公共权力的存在,就会有贪污贿赂等典型的权力腐败犯罪的发生,而且犯罪的多发部门随着各部门相对“含权量”的变化而变化。从我院2002年~2003年立案的33件贪贿等案件看其中建筑行业2件、三机关一部门2件、商业4件、国营企业2件、医药行业4件、农村6件、经济管理部门6件、服务行业3件、房地产1件、金融2件、其他1件。由此看出,职务犯罪案件向多领域蔓延。这种蔓延的趋势主要是随着热点部门“含权量”的变化而变化,也就是随着体制改革而引起的权力内容、工作重点的转变和经济、社会热点的形成而在不同时期、不同地区形成动态的反映。过去,粮食、商业、供销、金融、物资等系统的贪污贿赂犯罪比较严重。现在,贪污犯罪金融系统、建设市场案件较多,案值也比较大。与此同时,过去被人们视为清水衙门的党政机关在市场经济条件下,由于其地位日趋重要,也受到腐败之风的侵蚀,尤其是一些拥有审批权的

^①曹红旗:石家庄市桥东区人民检察院副检察长;王秀霞:石家庄市桥东区人民检察院政治处副主任;靳文峰:石家庄市桥东区人民检察院侦查监督科指导员。

部门如土地管理部门,拥有行政执法权的部门如工商、税务、经济管理部门,以及司法部门,以及过去一向不被人们重视的文教、卫生等部门近年来也是屡有大案要案暴光。在一些热点领域如证券市场、期货市场、房地产市场、技术市场,已经出现贪污犯罪且呈上升趋势,对社会主义市场经济体制的建立和完善危害极大。

(二)窝案串案增多,职务犯罪向群体化发展

从近几年反贪污贿赂犯罪的实践看,犯罪分子内外勾结,上下勾通,结伙作案情况严重,有的一个单位、一个部门内部人员相互勾结,共同作案,甚至有的境内人员与境外不法分子互相串通共同作案,检察机关往往从一个线索入手,深挖下去,突破一案带出一串,端出一窝。主要表现一是行政执法机关的“群蚀群蛀”现象。行政执法人员身负监督管理的职权,从而成为一些犯罪分子腐蚀、拉拢的对象。由于行政执法部门上下级隶属性强,业务联系紧密,一旦发生犯罪,一抓就是一串。如我院在2001年查处的石家庄市税务局涉外分局局长刘二成受贿一案中,一些不法分子为了达到少交税款的目的,对国家行政执法人员大肆行贿。该案的告破,一举查处了石家庄市涉外分局正、副局长共五人,领导班子成员无一漏网,全部被查处。二是国营企业,特别是亏损企业的“群蚀群蛀”现象。在亏损企业一些领导或班子成员,由于企业不景气,得不到理想的收入,他们就利用手中的权力进行集体贪污或私分,损公肥私,使原本困难的企业雪上加霜。三是卖官鬻爵索贿受贿造成的群体性腐败现象。一些地方卖官鬻爵索贿受贿现象较为突出,有些领导干部用权力攫取钱财,又用钱财来操纵和获取权力,在一定范围内形成了买卖权力的“灰色”市场,因此,一旦发案牵涉上下左右几级关系,卷入部门和人员众多。

(三)犯罪手段日益狡猾,反侦查能力越来越强,查处难度日益增大

国家工作人员作为职务犯罪的主体大都有职有权,社会接触面较广,活动能力强,社会关系多,他们进行犯罪,一般都是深思熟虑,考虑周全,作案手段十分狡猾,作案过程中往往巧妙伪装,积极掩饰,具有极大的隐藏性和欺骗性。有的犯罪分子钻法律空子、走政策边缘,制造模糊行为,犯罪手段从非法型向“合法”型转变,如挪用公款时不直接将公款给个人,而是存进银行,然后以公款存单作抵押并由银行贷款给个人,有的犯罪分子在贿赂犯罪中坚持“四不要”(第三人在场不要,不信任的不要,事没办成的不要,物品不要),为防录音采用正话反说,写字条、打手势等方式索贿,以此逃避法律的追究;有的名借实拿,有借无还;有的由台前转入幕后,由亲戚、朋友代收,一旦东窗事发,便以不知者不为罪推卸责任,或者借婚丧嫁娶、打牌之机大肆收受贿赂。有的犯罪分子认为法不责众,千方百计将个人行为转化成集体行为,企图以此规避法律的惩处,如有的单位巧立名目,以发福利的方式将国有资产私分就是典型的例子。反腐败越打越严,腐败分子也越打越“精”,他们作案时就想好了应对之策,案发前就编织了严密的关系网,一有风吹草动就四处活动,案发后就立即订立攻守同盟,销毁证据,转移赃款赃物,情形不对时就携款潜逃,给司法机关的办案工作设置重重障碍。

(四)职务犯罪由生活要求型向贪婪疯狂型发展

综观贪利型职务犯罪案件,相当数量的犯罪分子,无论其职务高低,权力大小都具有一个共同的特点就是:不顾司法机关的严厉打击,置国家法律与职责于

不顾;利欲熏心,以身试法,顶风作案,为了一己之利,不择手段,肆意掠夺,贪婪成性,到了肆无忌惮的地步。震惊国内的成克杰一案,不仅成克杰、胡长青等高职务人员犯罪如此,一些职务较低的人员犯罪也是如此。我院曾查处的河北省印刷物资公司财务科科长石建增案,罪犯石建增于1996年9月至1997年10月仅一年零一个月的时间,利用职务之便,先后八次侵吞本单位公款47.6万余元,挪用公款8万余元。石建增明目张胆地要求保险公司以现金形式将单位为职工投的福安定额保险的本金5万元返还给他,然后自己占有。甚至,最后发展到利用银行账户直接从公司财务账上转款或从财务账上用现金支票提现金,然后销毁现金支票存根等拙劣的方法,疯狂侵吞公司财产。由于石建增的贪婪和疯狂,他仅用一年的时间就为自己铺就了一条通往监狱之路。

(五)村官利用职务犯罪发案率明显上升

近几年来,随着城市开发和基础设施建设的不断扩大,政府加大了对土地整理的力度,大批土地征用款,平整土地款,以及国家征用土地青苗补偿款等专项资金下拨到了村级集体组织,管好、用好这批专项资金,关系到一批失地农民的切身利益。但仍有少数村官置群众利益于不顾,利用手中的权力进行寻租,在群众中造成极坏的影响,危害党群、干群关系,由此引发了一些农民集体上访,越级上访,严重扰乱了社会的稳定。因此村官进行职务犯罪已成为当前职务犯罪的一个新的发展趋势。从我院查处的职务犯罪案件看,2002年查处17件,其中村官犯罪3件占总发案数的17.65%。2003年查处16件,其中村官犯罪3件占总发案数的18.75%。在近期检察日报上刊登了关于浙江省长兴县题目为《村官,在土地开发征用中倒下》的报道。说明村官犯罪在全国已较为普遍,且势头越来越猛。

三、职务犯罪的原因

职务犯罪作为一种特殊的社会现象,其原因是多方面的,总结司法实践的具体情况,目前,职务犯罪的原因主要有以下几个方面:

(一)经济体制的缺陷

受计划经济体制下的权力的绝对化的影响,社会对权力者的监督功能的减弱、经济的发展使原有的秩序规则失灵而新的社会秩序却没能及时建立起来,体制上的这种弊端和缺陷给腐败创造了可乘之机。一方面,我国现阶段经济运行机制由计划经济向市场经济转轨,逐渐建立市场经济运行机制,在此阶段仍然存在政企职责不分,忽视价格规律和市场作用现象,加之新的经济运行机制不健全,出现了新旧体制并存的情况,致使各种利益之间关系发生矛盾。有些公职人员利用转轨时期的漏洞和利益间的矛盾,运用手中掌握的职权,为自己谋取利益。另一方面多种经济成分并存的多元化经济体制的出现。多元化经济成分、多种利益主体在同一市场活动。这些经济成分之间,各种利益主体之间以及他与国家机关之间发生的联系,由于市场和计划的不一致性,在利益原则和利益机制的支持下,很容易出现权利与经济的相互渗透。而权力一旦渗透到经济领域,就会产生畸形的商品经济——权钱交易。在这种变味的交易中,公职人员手中的权力有了经济价值,而且权力越大,价值越高。这在很大程度上诱使一些公职人员、领导干部为了利益实施犯罪。

(二)法律制度的不健全

1. 相关法律制度不够完善

近几年来,我国非常注重法制建设。有关刑事、行政、经济等方面的立法已经形成了相当规模,相关的制度相继出台,尽管如此,我国在法律制度上仍存在一些不足,从而为职务犯罪的滋生蔓延创造了条件。主要表现在以下几个方面:第一,根据宪法规定,人民检察院是国家的法律监督机关,人民检察院的法律监督活动对于预防和惩治职务犯罪具有重要意义。由于这方面的法律制度存在不足,人民检察院的法律监督职能难以充分实现。如:检察机关对公安机关的立案监督措施不够有力,难以真正纠正实践中存在的有案不立、有罪不追纠的现象,对于公安机关根据人民检察院的通知立案的,如果公安机关消极查处或擅自撤案,人民检察院无法采取有效的监督手段。对于人民法院的民事、行政审判活动,人民检察院只能进行事后监督。根据有关规定,人民检察院发现有关单位、组织内部存在漏洞,需要纠正的,应当提出建议。但是此类建议不具有法律效力,难以真正起到促使有关单位堵塞漏洞、建章立制等作用。这里有一组数据足以说明,检察机关对有关单位无视检察建议态度的无奈。去年我院针对辖区单位发案情况,向有关单位发出检察建议16份,对这16份检察建议有答复的只有9份,对提出的建议采取整改措施的更是少数,虽经检察机关多次催促,但是效果不明显。第二,纪检监察制度与刑事追究衔接不够。对纪检监察部门受理的案件需要追究刑事责任的,由于纪检监察部门的办案措施和装备非常有限,以及移交案件制度上的不完备,容易造成打草惊蛇或证据上的缺失,给打击职务犯罪带来不利影响。第三、信访制度的不完备。由于对人民群众的来信来访的处理上存在着不足,致使一些群众的控告信被“合法”地转由被控告人处理,这在一定程度上助长和诱发了职务犯罪的滋长蔓延。

2. 司法实践中对职务犯罪存在打击不力的现象

职务犯罪的主体是担任某种职务,掌握一定职权的人,其往往有广泛的社会关系,实施犯罪后,不但自身有较强的反侦查能力,而且其方方面面的关系网也会纷纷出动,对其进行保护。所以实践中对职务犯罪的查处,障碍重重,阻力一般都很大,这在一定程度上影响了对职务犯罪的打击力度。有时甚至“大事化小、小事化了”使犯罪分子得以逍遥法外。另一方面,就司法机关而言,有时会考虑到行为人以前所作的贡献,从而对罪犯“从轻发落”,罚不当罪。也有的由于对嫌疑人采取的强制措施不当造成嫌疑人串供、翻供,致使罪犯逃避法律的制裁。这种现象不但在社会上造成了恶劣的影响,而且使其他人对实施职务犯罪免除了后顾之忧,于是在公职人员当中产生了攀比效应和侥幸心理。违法、受贿而不惩罚、不贪便宜就是吃亏,不捞白不捞,于是争先恐后去腐败。同时,被逮住的是少数,逮不着的是多数成功大大多于失败,各种腐败因低风险高收益而日益活跃,这也是职务犯罪屡禁不止的原因之一。更应一提的是在当前的刑罚执行活动中,非法采用监外执行,非法减刑、假释的现象比较严重,这也是当前对职务犯罪打击不力的一个突出表现,是一些人实施职务犯罪时胆大妄为,有恃无恐的一个重要原因。

(三) 消极因素的不良影响

1. 社会上不法之徒的拉拢腐蚀

在建立社会主义市场经济体制过程中,由于一些体制和制度不完善,权力在某些环节、某些方面还起着决定性的作用,这就导致社会上一些企图因攫取暴利的不法之徒千方百计用糖衣炮弹向掌握权力的党员领导干部实施侵袭。我们的党员干部如果对此没有足够的认识,不注意防微杜渐,时刻警惕,就极易被腐蚀,被利用,跌入罪恶深渊。

2. 其他职务主体的消极示范作用

有的职务主体之所以实施犯罪行为,实际是受其他职务主体犯罪行为的影响或者暗示所致。例如:某区工商干部,参加工作初期,工作态度端正,执法严明。但后来他发现身边的同事利用职务索贿、受贿,大发横财,不但个人生活奢侈了,而且还用赃款行贿、请客,得到提拔,爬上高位。最后,他效仿他人,利用职务敛财,走上了犯罪的道路。可以说,其他职务主体违法犯罪的不良示范作用,是某些职务犯罪发生的重要诱因,也可以说是当前职务犯罪顶风而上的重要因素。

(四) 权力失控,缺乏监督

无论是从立法角度,还是从党内的规章制度,在我国都有较完善的监督体制,但是,每每在落实上就出现了偏差。特别是对单位的主要领导、一把手监督更是无力,一些监督制度形同虚设,权力行使无序,缺乏有效的程序制约,造成某些党政一把手“一言九鼎”,个人说了算。上级监督不到,同级监督不了,下级监督无效。而且职务越高,权力越大,监督越少。原河北省国税局局长李真的犯罪正是这样,作为曾任省委书记秘书,省国税局局长的他“一手遮天”,一个人说了算,在班子内部,李真不是班长而是“家长”,同级党组织和干部不能监督他,不敢监督他,使他在犯罪的道路上,肆无忌惮,无所顾忌。

(五) 行为主体的个人因素

1. 职务主体的个人品质不良

职务主体的个人品质对于行为人实施职务犯罪具有重要影响。由于个人品质的不同,在同样条件下,有的人廉洁奉公,秉公执法,而有的人则贪赃枉法,假公济私,玩忽职守,滥用职权。在司法实践中,很多职务犯罪行为人的品质低下,他们通过关系或不正当手段谋到一官半职,甚至混到了重要岗位上,这些人一旦有机会,往往是以权谋私,欺下瞒上,寻找、利用一切机会实施职务犯

2. 职务主体缺乏敬业、献身精神

从事公务的人员理应认识到自己肩负的责任,兢兢业业,克己奉公。但实践中一些公务人员对工作严重不负责任,不严格履行自己职责,致使发生重大工作失误,使国家、集体和人民的利益遭受重大损失。实践中很多玩忽职守罪就是这样发生的。

3. 职务主体拜金主义思想严重,追求糜烂的生活方式

在我国进行社会主义市场经济的建立和完善过程中,金钱至上的观念在社会生活的各个领域有所抬头,甚至对一些从事公务的人员产生了根深蒂固的影响,他们视金钱为一切,盲目追求资产阶级花天酒地、纸醉金迷的生活方式。并由此而产生了强烈的金钱和物质占有欲,为满足自己的贪欲,实现不劳而获的寄生生活,便利用职务进行犯罪活动。

四、预防职务犯罪的方法和途径

职务犯罪是随着国家权力的诞生而派生的。由于职务犯罪危及政权稳定,危害社会公共利益,因此,古今中外,统治者无不深知其害。

强调治国先治吏。我国预防职务犯罪的思想最早记载于《尚书·周官》,即所谓“制治于未乱,保邦于未危”。唐代长孙无忌在《唐律疏义》中明确提出了“惩其未犯,防其未然”的预防犯罪理论。法国思想家孟德斯鸠在《论法的精神》一书中说过:“一个良好的立法者关心预防犯罪,多于惩罚犯罪,注意激励良好的风俗,多于施行刑罚。”英国的思想家欧文提出“预防犯罪远胜于惩罚罪行”的思想。预防职务犯罪是反腐败工作的一项系统工程。惩治和预防是反腐败工作不可分割的两个组成部分。只打不防,打得被动,打不胜打;只防不打,防而无力,防不胜防。近几年检察机关在打防结合上创出了一些新路。为打击和遏制职务犯罪起到了重要作用。由于我国经济正处在一个转型时期,犯罪分子的犯罪手段复杂多样,职务犯罪的形势和走向也在不断变化,这就要求反腐败工作,除了可以坚持现行的一些行之有效的思想、方法、理论、机制、策略以外,还需要正确分析职务犯罪形势,明确当前反腐败工作的重心和问题,不断调整反腐败的工作方法即打击犯罪的方法和预防犯罪的工作方法,特别是开辟预防职务犯罪的新途径,以适应整个经济转型期形势的发展和需要。

(一) 加快预防职务犯罪立法的步伐,实施依法预防

近几年,各地检察机关根据最高人民检察院预防职务犯罪工作指示精神,纷纷与当地各部门成立预防职务犯罪机构,开展了大量的工作,取得了一定的效果。但是,由于国家对预防职务犯罪工作没有专门法律规定,有关单位、部门预防职务犯罪的职责不清、权利义务不明,工作不规范,使得预防职务犯罪工作遇到许多困难和障碍,其中最主要的困难就是法律依据不足。目前检察机关开展职务犯罪预防的依据主要限于《宪法》、《人民检察院组织法》中的笼统规定。实际操作过程中,具体的问题很难把握,往往使预防职务犯罪工作处于比较尴尬的境地,达不到预防职务犯罪的预期效果。无论是从长远还是从现实来讲,预防职务犯罪工作,只能依照国家法律赋予检察机关的权力,通过合法的程序依法预防,用法律的约束力,来制约预防和被预防双方的行为。只有这样才能使得预防职务犯罪的职能机关——检察机关在法律赋予的权限范围内不越权、不越位、不失范、不缺位。同时,对被预防的各机关、部门、团体,因为法律法规中明确其预防职务犯罪的职责、权利和义务而依法履行职责,把预防职务犯罪工作落实到位。否则,对预防职务犯罪工作部署、落实不力并致使职务犯罪屡禁不止的单位、有关的直接责任人员或领导就会被追究相关法律责任。也就不会出现前面所提到的因有关单位把检察院的检察建议当成一纸空文而使预防职务犯罪工作显得无奈的现象。从而使预防职务犯罪工作走向法制化的轨道。在这一点上,有的地方已经做了有益的尝试。如河北省九届人大常委会第25次会议批准了邯郸市人大常委会通过的《邯郸市预防职务犯罪条例》以及湖南省人大通过了我国第一部省级预防职务犯罪地方性法规《关于加强预防职务犯罪工作的决议》。这些法规、条例的出台为辖区政法部门以及党政机关和企业、事业单位开展预防职务犯罪工作提供了明确的法律依据。对于有效提升预防职务犯罪工作的层次和水平,更好地发挥检察机关在预防工作中的作用,促进社会各界的参与和预防工作的社会化提供可靠的法律保障,对有效遏制腐败,推进廉

政建设,促进依法治国,起到了积极作用。同时,也为地方各级党委组织协调,统一部署,真正实现党、政、纪、检齐抓共管,全社会共同参与预防职务犯罪工作奠定了法律基础。

(二)提高职务犯罪成本,减少权力寻租获利空间

预防和治理职务犯罪一项行之有效的措施就是要在加大惩处力度的同时,提高犯罪分子的犯罪成本,最大限度地减少权力寻租获利的空间,使那些想腐败者不敢为一些小利而自毁前程或放弃更大的利益。易家言2000年4月24日在《检察日报》上指出:“目前查处的各类腐败分子,真正判了实体刑的不足1/3,2/3以上的腐败分子都保住了工作,保住了饭碗。”胡永鸣在《瞭望》杂志上撰文说,有人用数学的方法列出“贪官查处概率”,这道算式如下:假设有50%的贪官被人发现;假设被发现的贪官有50%被举报;假设被举报的贪官有50%被审查;假设被审查的贪官有50%被处理;那么最后的查处率是 $0.5 \times 0.5 \times 0.5 = 0.0625$ ……这就是说,100个贪官只有不到7个被清除。各种腐败活动因“低风险、高收益”而且益活跃、猖獗,这就大大地“激发”了腐败者投机的“热情”。因此,提高职务犯罪成本,减少权力寻租获利空间,不失为遏制腐败的一条有效途径。

1. 提高职务犯罪的可能成本

要通过加强对公共权力的制约,强化工作程序上的权力的控制和外部监督,尽量压缩产生职务犯罪的空间,减少其发生的可能性。审批制度改革后,对过分集中,容易滋生腐败的权力,尤其是直接掌管人、财、物等实权岗位的权力,要适当加以分解。通过将可以相互制约的权力进行适度的分解与平衡,使单个部门和个人不能对某种权力形成垄断,从而减少以权谋私,权钱交易的机会。一段时间,对重要岗位的工作人员要进行必要的岗位轮换和交流。对需要集体审批的项目,要健全民主决策程序,做到重大问题集体讨论,审批重要项目集体研究,大额度资金的使用集体决策。同时要加强机关效能建设和政务公开工作,增加办事透明度;要按照依法行政的要求,在所有执法部门推行听证制度,变公共权力的封闭运行为公开运行。

2. 提高职务犯罪的直接成本

适当提高公职人员的收入水平,改善公职人员的实际收入及待遇,运用利益杠杆调整和引导公职人员的行为,促使国家工作人员严于律己,珍惜现有的工作岗位,是提高职务犯罪直接成本的有效措施。从当前的情况看,国家公职人员工资水平相对较低,面对金钱巨大的诱惑,一部分公职人员会利用不正当的手段来改善自己的生活,甚至不惜以身试法,将公共权力转为私有权力,直接以手中的权力来交换金钱,谋取私利。不法分子也因此很容易利用金钱达到收买腐蚀国家公职人员的目的。如果适当提高公职人员的工资待遇,就会保证公职人员维持比较好的生活水平,这样就会使他们十分珍惜自己的职位和前途,从而激发他们忠于职守的精神和拒腐蚀的能力。在这一方面新加坡创出一条成功的经验,我国不妨进行借鉴。

3. 要提高职务犯罪的预期成本

公职人员进行职务犯罪绝大多数犯罪是贪利型的犯罪,他们通过非法手段追逐利润。因此,在惩处腐败分子时,应同时运用罚款、没收财产等经济手段对

个人或单位法人的不轨行为进行惩罚,通过行政的、法律的手段责令其赔偿,以防止“亏了我一个,幸福一家人”的现象发生。

(三) 加快改革进程,从机制上铲除滋生职务犯罪的土壤

目前我国正处在改革的攻坚阶段和发展的关键时期,诸多社会矛盾相互交织。事实证明,新旧体制转换的持续时间越长,为扫除职务犯罪危害所付出的代价也越大。为此,我们的各项改革措施,既要做到稳妥有序,又要有紧迫感,尽快改革与经济发展不适应的体制,从而铲除滋生职务犯罪的土壤。

1. 加快机构改革速度,尽量减少权力与金钱的直接联系

根据精简、统一、效能的原则,加快政府机构改革,转变政府职能,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,尽快实现政府作为宏观经济的调控者、公共物品的提供者、外在效应(负的)消除者、收入和财产分配的调节者、市场秩序维护者的合理定位。通过合理限制政府对经济的过多干预,明确政府干预市场的范围、内容和力度,还资源配置于市场,发挥市场经济的调节作用,缩小公共权力被滥用的空间;实行政企、政事分开,规范各种收费行为,全面实行“收支两条线”制度,加强预算外资金管理,杜绝靠罚没收入和预算外资金开支的现象;通过理顺权力运行机制,完善从政行为规范要以德才授权,以集体控权,以分权限权,以法纪制权来构建完备的权力制约机制。

2. 深化经济体制改革

深化经济体制改革主要是加强国企改革,使企业真正成为独立的市场经济主体,通过理顺产权关系从根本上消除权力与经济的相互渗透;加快国有企业股份制进程,使企业内部形成完整的股东代表大会制度、董事会制度,从而加强企业内部自我约束机制。

3. 大力培育社会中介组织

中介组织是介于政府与社会间独立行使职能的公正性组织。大力培育中介组织,有利于割断公共权力与财富相互交换的联系,起到“防火墙”的作用。针对我国目前中介组织行政化趋向严重,地位不明确或定位不准等问题,应着重抓好二个环节工作:一是要支持中介组织的发展。把原由政府负责的诸如行业监督、协调、审计、咨询服务的一些技术性、辅助性和服务性的职能分离出来,放手让中介组织去做运用法律手段明确中介组织的性质、职能、运营宗旨、服务内容和经营形式等;严格中介组织的登记和收费管理,探索适合市场经济的中介组织管理体制,促进中介组织健康有序的发展。二是要提高从业人员素质。要加强从业人员的培训和教育,提高从业人员的素质和职业道德水平。强化从业人员的资格审查,定期考核,保证中介服务的高水平、高质量。

4. 完善政府采购机制,加强政府重点投资项目的管理

尽管我国于2002年6月29日颁而了《中华人民共和国政府采购法》但是在实际执行过程中,政府采购还未能真正体现公开、公平、竞争的原则。特别是政府投资的重点项目在采购招投标过程中存在暗箱操作现象。因此,有必要进一步完善采购程序,一是公开招标制度。二是标准化作业制度,详细制定招标采购操作规程,招标采购人员要按照每一步骤操作。三是供应商评审制。按照国家标准局的规定,提出审查的项目标准。审查后及时整理编目并提出分析报告或

列出合格供应商名单。四是审计监察制。审查和考核采购过程的程序以及财务事项。五是交货追查制。检查合同的签订履行和交货情况,检察机关依据采购法中的规定,依法对采购的全过程进行监督。

(四)加强监督管理,及时遏制职务犯罪的发生

1. 做好经济责任审计工作

近年来,我国的经济责任审计工作力度逐渐加大,有的地方已将离任审计工作延伸到乡镇,有效防止了公共权力被滥用的问题。同时各级领导要重视审计的结果,对审计机关提交的审计结果作为干部选拔任用的重要依据。各级纪检、监察机关、司法机关应注意从审计中发现案件线索,及时查处。

2. 全面推行会计委派制

由于各单位会计是由政府统一委派的,其人事关系、工资待遇都与委派到的单位脱离,使财务人员能够独立行使会计监督权,从而杜绝财会人员对单位领导的违法犯罪行为主观上不想、不敢监督,客观上不能监督,实际上也监督不了的被动局面。

(五)职务犯罪预防工作应引入专家咨询机制

在职务犯罪预防工作实践中,往往会遇到许多专业知识很强的疑难问题,由于这些问题的出现直接影响了职务犯罪预防效果。在职务犯罪预防中引入专家机制,让专家参加论证或征求其意见,利用专家知识和技术上的优势为检察工作服务。

一是从预防工作的内容看,具有很强的专业性,其中涉及法律业务,同时还涉及其他诸多领域。而且,随着科学技术的发展必将涉及更多,更深的学科,比如计算机犯罪、证券股票犯罪等等。检察机关工作人员并非万能专家,也不可能事事精通。所以对于一些专业性很强的问题,聘请专家咨询,听取专业人员的意见,能够更好地结合行业特点,准确把握职务犯罪的原因、特点和规律,从而有针对性地开展预防工作。

二是从预防职务犯罪的范围来看,预防工作是一项复杂的社会系统工程,仅靠检察机关孤军奋战是难以完成的,需要人民群众的积极支持和参与,既是专家咨询活动,同时也是专家参与预防职务犯罪工作,由于这些专家大多来自各行业管理部门,有利于预防工作在各行业、各部门中推行,使预防工作的措施和方法更贴近实际,更有利于调动广大人民群众积极参与这一工作,因而更具有社会性。

三是从预防工作的目的看,预防职务犯罪所追求的效益,就是通过预防工作,最大限度地减少犯罪,以避免因职务犯罪案件的发生而对国家的政治形象和社会经济造成损害,同时减少因追究职务犯罪行为所产生的人力和经济投入,在预防工作中引入专家咨询制度,通过专家的精心论证,能更全面、更科学、更有针对性地发现问题,解决问题,从而达到预防工作的最优效果。

五、小结

目前,职务犯罪预防工作的机制还不够完善,相信,随着我国各项体制的改革和法律的不断完善,通过全社会的共同努力探索治标治本综合治理职务犯罪的新方法、新途径,建立和完善有中国特色的惩治和预防职务犯罪的工作机制,从根本上遏制腐败现象。

刑事赔偿与人权

——检察机关在刑事赔偿中贯彻

“尊重和保障人权”宪法精神的理性思考

闫镇国 张慧民^①

全国人大十届二次会议通过的宪法修正案首次将“人权”概念引入宪法,明确规定了“国家尊重和保障人权”的原则。这是中国人权法制建设的一个重要里程碑。检察机关刑事赔偿依据的是《宪法》和根据宪法精神制定的《国家赔偿法》、《刑事诉讼法》。虽然宪法早就规定了维护和保障公民合法权益这个体现人权保障的内容,但将人权保障明确写入宪法是在2004年,而国家赔偿法制定于十年前的1994年,刑事诉讼法修正案施于七年前的1997年,特别是赔偿法和刑事诉讼法在许多内容的规定和表述上很不统一,一些保障人权的规定简单粗略,这就给检察机关的刑事赔偿工作带来许多执行和操作上的障碍和不便。检察机关在刑事赔偿中无疑要坚定不移地贯彻落实宪法精神,同时还要遵循国家赔偿法和刑事诉讼法的规定。那么,怎样才能把“三法”的相关规范统一起来,更好地将“尊重和保障人权”的宪法精神贯彻好,如何才能落到实处,就成为我们认真思考和研究的重要问题。笔者就此结合工作实践作一理性探讨。

一、人权的概念及内涵略述

人权是人们应当平等地享有的权力。最初是英国资产阶级革命中提出的口号,它的对立物是封建特权和神权。经过斗争,英国国会分别于1679、1689年通过《人权保护》、《权力法案》。18世纪,法国启蒙思想家卢梭等倡导“天赋人权”说,成为资产阶级的重要政治理论之一。1776年美国《独立宣言》、1789年法国《人权宣言》都体现了这种政治学说。在现代,1948年以来联合国通过了《世界人权宣言》等一系列有关人权的宣言和公约,对人权的内容做了阐述,在某些方面超越了西方传统的人权概念。1991年中国政府发表《中国的人权状况》白皮书,说明了中国有关人权的基本立场和实践。人权首先是人民的生存权,同时也包括人身自由、民主权力以及经济、文化、社会等方面的权力。它既是一项个人权力,又是一项集体的权力,其中包括国家的独立和发展权。人权问题已进入国际领域,但主要是一个国家主权范围内的问题。中国的人权具有三个显著特点:广泛性、公平性和真实性。社会发展的过程是曲折复杂的,一个口号,一个概念的提出是社会发展到一定阶段后社会需要的反映。同样一个口号,一个概念在不同的社会发展阶段,在不同制度的国家或地区往往被赋予不同的内容。人权的概念虽然是西方资本主义国家提出的,但在社会发展中逐渐被世界所接收,并赋予了新的内容。马克思和恩格斯曾经设想在发达的西方资本主义社会推翻资产

^①闫镇国:平山县人民检察院法律政策研究室主任;张慧民:平山县人民检察院副检察长。