

DOI:10.19684/j.cnki.1002-4603.2021.20.018

公办学校管理人员符合玩忽职守罪主体要件

文/彭卫兵 曾 瑞

【裁判要旨】对于玩忽职守罪之主体要件——国家机关工作人员的认定，根据相关立法和司法解释规定，应坚持身份论和公务论的二重视角。而在公务论内部，也应重点从组织性质和行为属性两个方面展开判定，其中，从事公务属于核心问题。对于公办学校中的管理人员，可认定其属于在受国家机关委托代表国家机关行使职权的组织中从事公务的人员，属于国家机关工作人员范畴。这也与监察法中对于公办的教育单位中从事管理的人员的规定相互照应。

□案号 一审：(2020)湘3122刑初71号

【案情】

公诉机关：湖南省泸溪县人民检察院。

被告人：包荣长、印春华。

泸溪县人民法院经审理查明：2013年秋季学期至2018年春季学期，被告人包荣长任泸溪县白沙小学校长，主持学校全面工作，系学校安全管理工作的第一责任人；被告人印春华任白沙小学副校长，分管校园综治安全工作。在任职期间，包荣长、印春华未正确履行管理职责，在明知有学生家长反映有女学生在学校被杨昌华、糜毅平（另案处理）猥亵的情况下，没有

组织开展调查核实，未对杨昌华和糜毅平进行处理，也未将情况向上级教育部门或者公安机关报告，致使杨昌华、糜毅平的违法犯罪行为未被发现并继续实施，造成严重后果和恶劣社会影响。

【裁判】

泸溪县法院认为，被告人包荣长、印春华的行为构成玩忽职守罪，遂依照刑法第三百九十七条第一款之规定，以玩忽职守罪判处被告人包荣长有期徒刑1年2个月；以玩忽职守罪判处被告人印春华有期徒刑10个月。

两名被告人在一审过程中自愿

认罪认罚，一审宣判后未提出上诉，本案判决已发生法律效力。

【评析】

本案的争议焦点主要在于，被告人包荣长、印春华案发当时作为白沙小学校长和副校长，是否符合玩忽职守罪的主体要件。换言之，公办学校的校长、副校长等学校管理人员，是否属于国家机关工作人员的范畴。

从规范层面来看，2002年12月28日全国人民代表大会常务委员会《关于刑法第九章渎职罪主体适用问题的解释》（以下简称《渎职罪主体解释》）对于国家机关工作人

员予以权威界定,“在依照法律、法规规定行使国家行政管理职权的组织中从事公务的人员,或者在受国家机关委托代表国家机关行使职权的组织中从事公务的人员,或者虽未列入国家机关人员编制但在国家机关中从事公务的人员,在代表国家机关行使职权时,有渎职行为,构成犯罪的,依照刑法关于渎职罪的规定追究刑事责任”。以此为据,在本案中否定公办学校管理人员属于玩忽职守罪适格主体的理由,一方面在于,被告人所在单位白沙小学为事业单位,不是国家机关,也没有受国家机关授权行使行政审核权;另一方面在于,两名被告人作为校长、副校长,是事业编制人员,虽受政府任命管理学校的各种事务,但并不在刑法以及全国人大解释规定的渎职犯罪主体国家机关工作人员之内。

泸溪县法院认为,白沙小学是由政府举办的国有事业单位,具有法人资格,其职能是执行教育行政部门的公共管理职能;被告人包荣长、印春华受教育行政部门聘任在该单位负责管理工作,其身份即为《渎职罪主体解释》中规定的在受国家机关委托代表国家机关行使职权的组织中从事公务的人员。对此,笔者认为,应肯定公办学校管理人员的国家机关工作人员身份,其符合玩忽职守罪的主体要件。具体理由如下:

一、对于国家机关工作人员之界定,应由身份论向公务论侧重

根据我国刑法第九十三条第一款之规定,国家机关工作人员,是

指在国家机关中从事公务的人员,具体包括在各级国家权力机关、行政机关、司法机关、军事机关、监察机关中从事公务的人员。其所采取的,实际上是身份论的基本立场。

立基于此,《渎职罪主体解释》明确了应当认定为国家机关工作人员的三种情形,分别是在行使行政管理职权组织中从事公务的人员、受托行使职权组织中从事公务的人员以及在国家机关从事公务的编制外人员。据此可见,一方面,行为人所供职的组织或单位的性质,以及行为人在供职单位中的身份,对其是否属于国家机关工作人员的判定,并不具有必要性或决定性;而另一方面,三种情形中对于从事公务的规定和强调,实质上意味着对于公务论基本立场的确立。

不惟如此,在2005年12月29日最高人民检察院《关于渎职侵权犯罪案件立案标准的规定》中,对于国家机关工作人员的界定,同时对上述身份论和公务论的内涵作出了规定。需要注意的是,身份论和公务论之前并非任意的择一关系,相反,二者之间,身份论应属一般的原则性判定,也即,如果行为人具有在国家机关工作的正式身份,则一般性地认定其具备国家机关工作人员的身份,这也本是国家机关工作人员的固有意义;与之不同,公务论系对身份论具体的类型化补充,详言之,不论是由于组织或单位并非传统意义上的国家机关,还是由于行为人并不具有正式的编制,只要是行为人供职的组织或单

位具有行政管理职能或委托代表关系,而行为人本人实施的活动属于公务范畴,则可认定其亦具有国家机关工作人员的主体身份。质言之,虽然公务论系身份论的补充和具化,但从事公务彰显了国家机关工作人员的实质特征;反过来,组织性质、个人编制等因素,只是综合判定国家机关工作人员身份的形式特征。

由身份论向公务论的扩张和偏重,必然意味着对于国家机关工作人员范围划定的扩大。例如,最高检《关于镇财政所所长是否适用国家机关工作人员的批复》(2000年5月4日发布实施)规定:对于属行政执法事业单位的镇财政所中按国家机关在编干部管理的工作人员,在履行政府行政公务活动中,滥用职权或玩忽职守构成犯罪的,应以国家机关工作人员论;最高检《关于合同制民警能否成为玩忽职守罪主体问题的批复》(2000年10月9日发布实施)规定:根据刑法第九十三条第二款的规定,合同制民警在依法执行公务期间,属其他依照法律从事公务的人员,应以国家机关工作人员论;最高检《关于属工人编制的乡(镇)工商所所长能否依照刑法第三百九十七条的规定追究刑事责任问题的批复》(2000年10月31日发布实施)规定:经人事部门任命,但为工人编制的乡(镇)工商所所长,依法履行工商行政管理职责时,属其他依照法律从事公务的人员,应以国家机关工作人员论;最高检《关于企业事业单位的公安机关在机构改革过程中其工作

人员能否构成渎职侵权犯罪主体问题的批复》(2002年4月29日发布实施)规定:企业事业单位的公安机关在机构改革过程中虽尚未列入公安机关建制,其工作人员在行使侦查职责时,实施渎职侵权行为的,可以成为渎职侵权犯罪的主体。通过以上司法文件可以看出,虽然镇财政所、企业事业单位的公安机关并非国家机关的组成部分,工商所所长、合同制民警并无公务员编制,但只要其所从事的工作属于公务行为范畴,则应认定其具有国家机关工作人员身份,也属于渎职犯罪的适格主体。

综合以上论述,对于国家机关工作人员的界定,既非完全取决于国家机关的认定,也非完全取决于公务员编制的判定,相反,以从事公务为核心,只要在根据法律法规或依据国家机关授权行使职权的组织中从事公务的人员,均可认定为国家机关工作人员。由此,对于存有争议的、非典型性的国家机关工作人员的判定,一则取决于组织性质,二则取决于工作属性。

二、校长、副校长、各部门主管等学校管理人员,属于国家机关工作人员范围

在本案的审理过程中,泸溪县人民法院重点认定了两类证据:一类与白沙小学性质及其管理人员职责有关,具体包括泸溪县教育和体育局情况说明、《中小学幼儿园安全管理办法》《关于做好预防少年儿童性侵害工作意见》《关于健全中小学风险防控机制的实施意见》《关于加强中小学幼儿园安全风险防控体

系建设的意见》《关于进一步加强中小学(幼儿园)预防性侵害学生工作的通知》,证实现有法律法规、教育部文件、湖南省教育厅文件对中小学安全管理、风险防控、少年儿童性侵等方面均作出相关规定,包荣长、印春华对校园安全管理、做好预防少年儿童性侵害工作负有法定职责。实际上,对于多级相关行政文件的列举,主要目的在于证明学校相关负责人和责任人,系接受各级各地教育管理部门委托,在学校中行使管理职责的行为人,可认为属于在受国家机关委托代表国家行使职权的组织中从事公务的人员。另一类与被告人包荣长、印春华的任职情况有关,具体包括包荣长基本情况表、印春华基本情况表,任、免职文件等,证实2013年9月22日,泸溪县教育局任命包荣长担任泸溪县白沙小学校长,任命印春华担任白沙小学副校长;泸溪县白沙小学行政会议记录、领导班子分工情况,证实被告人包荣长涉案期间任泸溪县白沙小学校长,主持全面工作;被告人印春华涉案期间任泸溪县白沙小学副校长,协助校长做好学校日常管理工作,分管综治安全、维稳等工作。

综合两类证据,一则,白沙小学作为公办学校,接受各级教育部门的领导和管理,并在中小学安全管理、风险防控、少年儿童性侵方面,接受教育部门委托,行使管理职责;二则,包荣长作为白沙小学的校长,主持全面工作,印春华身为白沙小学副校长,分管综治安全工作,对于校园内性侵未成年人案

件的发生,负有不可推卸的管理失职的责任。

三、以监察法对于公职人员范围的界定为标准,统一对于国家机关工作人员的认定

作为监察体制改革的重大成果,监察法的颁行兼具程序和实体意义。对于“公职人员”的范围,监察法第十五条规定:监察机关对下列公职人员和有关人员进行监察:……(四)公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员……(六)其他依法履行公职的人员。据此可见,一方面,监察法亦确定了身份+公务的标准;另一方面,对于学校中公职人员的范围,监察法将其确定为从事管理的人员。

因此,按照监察法最新对于公职人员的界定,特别是考虑到监察体制改革与职务犯罪惩处之间的密切关联,应以公办的教育单位中从事管理的人员为标准,确定追究渎职犯罪的主题范围。对此标准,也应做组织+人员的二元区分,其一,组织应限于公办的教育单位;其二,人员主要为从事管理的人员。而且,以上标准也可与《渎职罪主体解释》的明确规定相承接,具言之,公办的教育单位一般为受国家机关委托代表国家机关行使职权的组织;而从事管理的人员,则与从事公务的人员之间具有同质性。

以此为据,也应认定,被告人包荣长、印春华具有国家机关工作人员身份,系玩忽职守罪的适格主体。

(作者单位:湖南省湘西土家族苗族自治州中级人民法院)