

工程建设领域职务犯罪现状和预防

●孙树国

重大工程建设强化了城市功能,促进了经济发展,美化了生活环境,提高了城市的品位。然而,随着重大工程建设项目越来越多,贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪行为也频繁发生,“工程上马、干部下马”的痛心现象屡见不鲜。工程建设领域俨然成为职务犯罪的高发区之一。工程建设中的“钉子户”、“野蛮拆迁”、“非法征地”等违法违规现象也愈演愈烈,给国家造成巨大经济损失。为此,如何预防和减少工程建设领域职务犯罪,交给人民群众一个个质量过硬、经得起时间考验的优质民生建设工程是目前亟待解决的课题。

一、重大工程建设领域职务犯罪的特征

(一)职务犯罪隐蔽性强。随着检察机关对重大工程建设领域职务犯罪打击力度的加大,涉案人员的反侦察能力也有所提高,不再以通常的吃“回扣”、收取“好处费”等容易留下犯罪痕迹的简单方式捞取好处,而是采取知情范围小、钱少次数多等更加狡猾的犯罪手段,一时难以发现。

(二)大案、要案比例高。道路、桥梁、高楼等重大工程的建设,往往都是上百万甚至是上千万的工程,涉及部门、领域、相关人员多,一旦发生贪污受贿等职务犯罪行为,一大批人员会牵涉其中。而且由于工程造价高,单个行贿数额也在不断的加大,从而导致大案要案占大多数。

(三)窝案、串案情况突出。由于重大工程建设涉及立项、规划、审批、招投标、发包包、采购等多个环节,相关单位为了蒙混过关,花费大口气,不择手段对相关人员进行行贿,所以许多职务犯罪案件往往查出一案、揪出一窝。

(四)偷工减料、违规操作。施工单位一方面为了中标获取施工权,付出了数额不菲的金钱代价,随之便在建材选购上打折扣,以次充好,以低档材料冒充高档材料,更有甚者减少设计流程套取资金。另一方面为了节省开支,往往缩短工期,不按操作规程进行施工,工程虽然竣工建成了,但必然存在重大安全隐患。

(五)社会危害性严重。重大工程建设领域职务犯罪的发生,使得众多不合格的建筑投入使用。致使刚刚建成通车的桥梁垮塌、刚刚交付使用的楼房倒塌或成了“楼歪歪”。既给国家造成巨大损失,也严重威胁人民群众的生命财产安全。这些情形的出现,必然造成群众恐慌心理,严重影响党和政府在人民群众心中的形象。

二、重大工程建设领域职务犯罪多发、易发主要环节

(一)规划、审批环节。一些重大工程建设领域的规划部门,为了套取国家项目资金,对一些不适合或时机尚未成熟的工程项目,采取欺瞒瞒报的手段草率规划。项目审批部门又严重不负责任,对明知违反了国家有关政策的项目,在利益的驱动下,滥用手中权力,违规审批。个别开发商在拿到土地后便勾结有关人员,或擅自修改规划方案,或改变土地使用性质,或提高容积率以牟取非法利益;个别国家工作人员不作为、乱作为,不给好处不办事,给了好处乱办事。

(二)工程招、投标环节。建设单位和监理单位为了达到参与重大工程项目建设的目标,往往会通过合法形式掩盖非法目的。与招标人串通修改自身底价价格,以达到中标的目的,从而获得重大工程的承建权和监理权。有的建设单位规避

招标有关规定肢解工程,化整为零;有的以不同方式表明招标倾向,进而度身招标;有的以工期紧而指定施工单位。这些暗箱操作的乱象背后便是权钱交易。

(三)发包、分包环节。一些不具有工程施工资质条件或实际资质较低的工程单位及小型个体民营工程队,为了在重大工程建设中分得“一杯羹”,往往通过上缴一定比例“管理费”的形式获得工程项目分包权,而获得总承包权的工程单位便坐收渔利,个别工作人员将“管理费”中饱私囊。

(四)建筑材料采购环节。重大工程建设所需建筑材料数量庞大,材料采购也成为建筑资金的主要支出。工程建设中标单位的建筑材料采购部门因拥有选择供应商或材料品种的权力,个别采购人员便借机索取“回扣”、“辛苦费”等非法利益,而供应商则必然抬高材料价格。

(五)竣工、验收环节。工程施工完毕后,一些工程质量存在瑕疵的施工单位,想到的不是如何达到质量标准,而是自知工程存在质量问题,用金钱疏通监理单位和相关验收单位。这样,一个工程质量不合格、不达标,甚至存严重质量问题的工程堂而皇之戴上了“合格”,甚至“优质工程”的桂冠。

(六)征地拆迁弄虚作假。征地拆迁工作政策性强、涉及面广,是工程建设中腐败问题集中出现的一个环节。主要表现形式是:一是被征迁户通过虚增面积、虚增地上附着物数量等手段,骗取大量公共资金;有的向征地工作人员行贿,征地工作人员便“睁一只眼,闭一只眼”而各有非法所得,造成公共财产大量流进个人腰包。二是农村、街道等基层组织工作人员在参与土地征用事项和款项管理工作中,利用职权与被征迁户合谋大肆进行贪污挪用犯罪。三是相关国家工作人员疏于监管不作为,构成渎职犯罪。

(七)拆迁安置环节。有的被拆迁人在有关国家工作人员职务行为的配合下,通过违规操作获得不该获得的利益。这些案件大多集中在城镇街道的土管所、拆迁办。主要方式有:对冒用他人名义及伪造的有关权证资料不认真审核即违规确权;对在拆迁期间违规买卖房产或非法进行分户的不加审查即确认补偿;将违章建筑和部分不合格的建筑违规确认为合法建筑;将非住宅作为住宅调产安置;将虚增的面积进行补偿;将次质量等级房产作为高质量等级房产进行补偿等。

三、重大工程建设领域职务犯罪多发、易发的原因

(一)利益诱惑,法制观念淡薄。一些国家工作人员为了获得非法利益,在金钱面前忘掉了自己的职责,不能正确行使职权,将权力进行滥用。这些人员法律观念淡薄,置法律法规于不顾,肆意妄为,一步步走上了犯罪的深渊难以自拔。

(二)管理混乱,规章制度不健全。一些单位没有严格按照《公司法》的有关规定运营操作,管理混乱,资金使用不规范,规章制度不健全。对已有的规章制度不予贯彻落实,形同虚设。有的单位选人用人机制不健全,使得部分腐败分子混入管理队伍。

(三)监督机制缺位。决定权握在“一把手”手里,监督停于表面,流于形式,内部监督机制乏力,外部监督缺位,监督效能不佳。因此,使那些握有权力的人更加有恃无恐,肆无忌惮,甩开各种制约

和监督个人决断,滥用权力,最终走向职务犯罪的不归路。

(四)未建立长效预防机制。对党委、政府预防职务犯罪工作领导小组的各项预防措施和要求置若罔闻,职务犯罪的预测预警机制没有常态化,重大工程项目公开透明机制没有建立。这种预防机制的缺位必然造成法律意识匮乏,公开透明机制的缺陷必然壮大了某些人贪污贿赂犯罪的侥幸心理。

四、预防重大工程建设领域职务犯罪的几点措施

(一)强化管理、健全各项规章制度。由于工程建设涉及面广、技术性强,一些制度缺乏可操作性或存在漏洞,管理机制不健全,管理方式不规范。为此要强化各项管理,健全各项规章制度,并将各项规章制度落实到位,以法律和制度约束规范项目单位和工程全过程。

(二)建立有效监督制约机制。在建筑单位之间,在建筑单位与监理单位之间,在监理单位与招投标单位之间,要建立长效的内部监督制约机制,建立与纪检监察部门、与人民群众的外部监督机制。要加大对权力的制约力度,以制度制约权力,行使权力不能超过范围,将权力放进制度的笼子里,达到以权制权,互相制衡的目的。

(三)规范市场行为。依照国家有关法律法规对重大工程建设领域市场行为进行有效規制,同时地方政府应根据本地的实际情况对市场行为进行细化,使之行为规范更具有操作性,达到有法可依,违法必究。

(四)加大法律的惩处力度。依照法律规定,严厉打击工程建设领域贪污贿赂、挪用公款、滥用职权和失职渎职等职务犯罪行为;对构成严重违纪的党员或党员领导干部,要依照中国共产党纪律处分条例严肃处理;对行政不作为或怠于作为的国家公务人员依照《公务员法》有关规定处理。对职务犯罪频发的系统行业部门、国有企业、公司的领导依法依纪追究责任;对职务犯罪频发的监理单位、其它工程建设单位的执照和资质进行严格审查,该吊销的吊销。通过法律追究、党纪追究和行政追究,形成打击高压态势和震慑力。

(五)配合重大工程建设,开展法制宣传和典型案例剖析。在重大工程建设领域做好先期的职务犯罪预防工作,讲授工程建设法律法规。对可能引发职务犯罪的环节剖析典型案例,使得工程施工人员精神上受到遵法守法的教育,行为上受到规范。

(六)检察机关发挥好重大工程建设领域预防职务犯罪的职能作用。检察机关对重大工程建设招、投标单位依法提供行贿犯罪档案查询,对有不良行为及犯罪信息记录的单位及时提出排除参与工程建设及招标的建议;对招、投标整个过程进行跟踪监督,避免暗箱操作,确保招、投标等各个环节公平、公正、公开;通过召开联席会,派驻预防职务犯罪工作联络站,提供职务犯罪咨询服务;完善职务犯罪举报机制和奖励职务犯罪举报人规定;在重大工程建设现场设立预防职务犯罪条幅、宣传标语,设立预防职务犯罪临勤办公室和举报信箱,公开举报电话等。

(作者系白城市人民检察院检察委员会专职委员 职务犯罪检察部部长)

职务犯罪预防工作基本常识

一、预防职务犯罪工作重点内容

(一)预防职务犯罪信息库内容主要有:

- 1、典型、重大职务犯罪个案或者类案资料;
- 2、与工作相关的社会公共信息;

3、区域、行业、部门职务犯罪状况及防控职务犯罪的规定和做法;

4、境外、国外相关信息、动态;

5、其他与发现、控制职务犯罪有关的信息。

(二)预防职务犯罪工作信息的收集渠道:

本院控审、反贪、反渎、民事行政检察等业务部门提供案件及相关信息;

1、由法律政策研究部录入或者提供法律政策信息;

2、预防部门录入的类案信息、公共信息、行业信息、涉境外外国相关信息等。

(三)预防职务犯罪信息的加工和应用:对大多是未经专门加工的原始信息进行研读、加工、整理、处理,包括对信息进行分类,分解为具体条目,并进行初步统计和必要的分析后,可以向有关单位提供。

(四)行贿犯罪档案库:即行贿犯罪档案查询系统。专门收集了1997年10月以来,由人民检察院立案侦查并经人民法院生效判决的行贿、单位行贿、对单位行贿、介绍贿赂犯罪案件等信息。经过进行分类、整理、录入、存储,建立了以行贿受贿犯罪主体情况、基本犯罪事实、判决结果等为主要内容的行贿犯罪档案库。

(五)犯罪分析:是指检察机关有关部门依照犯罪学基本原理,结合办案,在调查研究的基础上,针对职务犯罪现状、特点、动态、趋势、原因、发展变化规律等所作的专门分析。其中包括:

1、个案分析,即针对典型职务犯罪个案开展犯罪分析、查明个案原因,找出犯罪症结,在此基础上提出相应对策,防止案件继发、再发。

2、类案分析:是针对某一类职务罪开展犯罪分析,总结类案特点、规律,查找类案发生的原因和症结,提出防范对策和办法,以防止同类职务犯罪继发、再发。

3、行业(系统)分析:是针对某个行业、系统职务犯罪所作的犯罪分析。如交通运输系统犯罪分析等。

4、总体分析:是针对某个地区职务犯罪所作的总体情况分析。

(六)预防调查:是检察机关预防部门针对职务犯罪发生的实际状况或者可能引发职务犯罪隐患和风险,按照专门程序、使用专业方法和手段而开展的专门性调查活动。其目的是查找职务犯罪发生的状况、成因、条件、隐患,分析其特点、规律、趋势,发现体制、机制、制度、管理上的缺失、漏洞和风险,研究提出预防对策。

(七)检察建议:是检察机关开展预防职务犯罪工作的基础手段,是履行法律监督职能的重要形式。是人民检察院为促进法律正确实施,促进社会和谐稳定,在履行法律监督职能过程中,结合执法办案,建议有关单位完善制度,加强内部制约、监督,正确实施法律法规,完善社会管理、服务,预防和减少违法犯罪的一种重要方式。人民检察院提出预防职务犯罪检察建议应当针对以下情形:

1、已经发生职务犯罪,需要在制度、机制和管理方面改进完善,防止职务犯罪重发、继发的;

2、已经发生职务违法,可能引发犯罪,应予制止、纠正的;

3、存在引发职务犯罪隐患,需要防范、消除的;

一、犯罪嫌疑人

赵甲,女,1972年5月出生,汉族,高中文化,系某某县镇房产管理所产籍员。

姚乙,女,1966年4月出生,汉族,高中文化,系某某县镇房产管理所产籍员。

二、涉案事实

2012年3月,某省级高速公路扩改建工程征地拆迁过程中,G镇居民杨桂芝在G镇孙家屯十社所建筑的两处所有产权证的房屋被征收,房屋所有权证由G镇房产管理所颁发,面积分别为426.4平方米和736平方米,依据评估价格杨桂芝得到国家补偿款214万元。

经查,杨桂芝的两处房屋是

一、犯罪嫌疑人

白甲,男,G县交通局局长;

郭乙,男,G县交通局财务股股长;

严丙,男,G县交通局办公室主任。

二、涉嫌犯罪事实

2009年至2014年5月,G县政府决定实施村级公路硬化和改造项目,由G县交通局对全部工程负责。局长白甲利用管理工程项目安排、工程款划拨等职务便利,收受16人现金共计143万元,为行贿人在工程承揽、资金划拨等方面提供帮助。

2013年,魏某所在建筑公司低价中标了G县某路的硬化改建工程。工程进场后,白甲带人到现场检查发现,公司方投标时承诺的人员未到位,随即按规定勒令停工。工程停工会给施工方带来巨大的损失,心急如焚的魏某四处找人协调关系,托他人送上2万元给白甲。第二天,魏某组织人员、机械继续施工。

2010年5月,刘某中标一段公路项目。由于工程款经常拖延,迟迟不到位,为了让白甲多“关照”,

一、犯罪嫌疑人

王甲,男,59岁,SP市城市管理监察支队队长;

吕乙,男,51岁,SP市城市管理监察支队科员。

二、涉嫌犯罪事实

王甲在担任SP市城市管理监察支队队长期间,于2014年7月25日,派该支队外业人员对被征收人李某建房屋调查后,被征收人李某提供了一份SP市建设局四城监停字[2006]第1049号责令停止违法建设行为通知书。外业人员向其汇报后,王甲对李某无照房屋的建设年限认定上不认真进行审核,仅凭李某提供的停建通知书和李某证实的建设时间,擅自决定将李某的两建房屋确定为2007年前建设的。吕乙作为SP市城市管理监察支队法制科终审认定工作的负责人,也没

工程建设领域职务犯罪案例之一

房产管理所产籍员涉嫌玩忽职守犯罪

2008年以后建筑的,房屋所有权证是在2012年颁发的,但注明发证时间是2007年7月9日,系伪造;房屋地点在原高速公路50米建筑控制区内,而且是在《吉林省公路管理条例》颁布之后建设的,属于违规建筑,不应给予补偿。

赵甲、姚乙作为G镇房产管理所的产籍员,在给杨桂芝的两处房屋办理所有权证过程中,没有对杨桂芝所建筑的房屋进行实地踏查、

核实,在规划建设审批手续不齐全、所在房产管理所没有权力颁发房屋所有权证的情况下(2007年8月1日后由县产权处颁发房屋所有权证),虚构房屋所有权证日期,为其颁发了房屋所有权证,致使杨桂芝得到不应得的补偿。赵甲、姚乙的行为给国家造成损失214万元。

三、结果

二人被检察机关以涉嫌构成玩忽职守罪立案侦查。

工程建设领域职务犯罪案例之二

交通局长利用职权贪污受贿犯罪

2010年底一天,刘某找到白甲送上2万元现金。第二天,白甲即通知财务股把刘某的工程款划拨下去。

白甲刚到交通局工作不久,局机关干部罗某到他办公室送上2万元现金,希望白甲在工作晋升上予以“关照”。之后5年,每年送上1万元。2010年3月,罗某顺利当上了县公路养护管理段段长。随后,罗某先后将4个公路建设项目分包给没有资质的人承包,属于违规操作。白甲得知情况后没有制止,并在工程款划拨上提供帮助。罗某

“知恩图报”给白甲送去26万元感谢费。2009年,G县某建筑公司老板刘某3次给白甲拜年,共送去红包8万元;承建农村公路建设的李某以拜年名义连续5年每年送去礼金1万元;工程承建人张某连续4年以拜年名义送去过节费共计8万元。

2009年3月,白甲升任G县交

通局局长后一天,交通局财务股股长郭乙拿了2万多元的票据找他签字。郭乙告诉他:2万元是他们这个月的补助,还表示上一任局长李某某(另案处理)就是这么做的。知道这种做法违规,白甲没有制止,马上找来办公室主任严丙当面核实“情况”,严丙表示以前局长就是这样操作的。至2012年12月,白甲伙同郭乙、严丙、前局长李某4人,采取虚报支出的方式,贪污公款314万元,其中白甲个人得款91万元。

三、结果

2014年7月,G县检察机关对白甲、郭乙、严丙和前局长李某立案侦查。G县法院以白甲犯贪污罪、受贿罪,数罪并罚,决定执行有期徒刑17年,230余万元违法所得依法予以追缴。对郭乙和严丙以犯贪污罪分别判处有期徒刑十一年零六个月和十年零六个月。

工程建设领域职务犯罪案例之三

城管监察工作人员涉嫌滥用职权犯罪

三、结果

检察机关认为:王甲身为国家授权委托的行政执法部门负责人,吕乙身为终审负责人,二人在执行公务的过程中滥用职权,严重影响了SP南新华大街改造工程进度,致使109路公交车不能按照正常路线行驶,给周边的工厂、学校人员出行造成了极大影响,而且使其道路上的被征收人产生了观望态度,是对政府行政行为公信力的挑战,造成了恶劣的社会影响,决定对二人以涉嫌构成滥用职权罪立案侦查。

人员不认真履行职务义务的行为。有的工作马马虎虎,草率从事,敷衍塞责,违令抗命,极不负责任。有的阳奉阴违,弄虚作假,欺上瞒下,胡作非为,或者国家机关工作人员擅离职守、该管不管、该作不作、听之任之等不尽职责义务的行为。

(六)国家机关工作人员签订、履行合同失职被骗罪:是指国家机关工作人员在签订、履行合同过程中,因严重不负责任被诈骗,致使国家利益遭受重大损失(30万元以上)及其他致使国家利益遭受重大损失的情形。主要表现为:在签订、履行合同的过程中违反有关工作纪律和规章制度,严重不负责任的行为,或不正确履行职责义务,马马虎虎,草率从事,敷衍塞责,对于自己应该履行、有条件履行的职责也不尽自己应尽的职责义务。

(七)徇私舞弊不征、少征税款罪:是指税务机关的工作人员徇私舞弊,不征或者少征应征税款,致使国家税收遭受重大损失的行为。主要表现为:一是为徇私情、私利,违反规定,对应当征收的税款擅自决定停征、减征或者免征,或者伪造材料,隐瞒情况,弄虚作假,不征、少征应征税款,致使国家税收损失累计达10万元以上的;二是徇私舞弊不征、少征税款不满10万元,但具有索取或者收受贿赂或者其他恶劣情节的。

(八)违法发放林木采伐许可证罪:是指林业主管部门的工作人员违反森林法的规定,超过批准的年采伐限额发放林木采伐许可证,或者违反规定滥发林木采伐许可证,情节严重,致使森林遭受严重破坏的行为。涉嫌犯罪的主要表现为:一是发放林木采伐许可证允许采伐数量累计超过批准的年采伐限额,导致林木被伐数量超过10立方米的;二是滥发林木采伐许可证,导致林木被滥伐20立方米以上的;三是滥发林木采伐许可证,导致珍贵树木被滥伐的;四是批准采伐国家禁止采伐的林木,情节恶劣的;五是其他情节严重,致使森林遭受严重破坏的情形。

(九)非法批准征用、占用土地罪:是指国家机关工作人员徇私舞弊,违反土地管理法规,滥用职权,非法批准征用、占用土地,情节严重的行为。涉嫌犯罪的主要表现为:一是一次性非法批准征用、占用基本农田0.67公顷(10亩)以上,或者其他耕地2公顷(30亩)以上,或者其他土地3.33公顷(50亩)以上,并且价格低于规定的最低价格的60%的;二是非法低价出让国有土地使用权的数量虽未达到上述标准,但造成国有土地资产流失价值20万元以上或者植被遭到严重破坏的;三是非法低价出让国有土地使用权,影响群众生产、生活,引起纠纷,造成恶劣影响或者其他严重后果的。

(十)非法低价出让国有土地使用权罪:是指国家机关工作人员徇私舞弊,违反土地管理法规,滥用职权,非法低价出让国有土地使用权,情节严重的行为。涉嫌犯罪的主要表现为:一是非法低价(包括无偿)出让国有土地使用权2公顷(30亩)以上,并且价格低于规定的最低价格的60%的;二是非法低价出让国有土地使用权的数量虽未达到上述标准,但造成国有土地资产流失价值20万元以上或者植被遭到严重破坏的;三是非法低价出让国有土地使用权,影响群众生产、生活,引起纠纷,造成恶劣影响或者其他严重后果的。