

国家政策性补助资金领域渎职案件的思考

——以湖北大冶为例

姜新奎

(大冶市人民检察院，湖北大冶 435002)

【摘要】：分析国家政策性补助资金领域渎职案件的特点、危害和形成原因，探讨此类案件的初查方法，并有针对性提出了国家政策性补助资金领域渎职犯罪预防的建议。

【关键词】： 政策性补助；渎职犯罪；预防

【中图分类号】： D924.399 **【文献标识码】：** A **【文章编号】：** 2096-3130(2017)04-0055-04

近年来，笔者所在的大冶市检察院职务犯罪侦查部门先后查办了劳动就业、退耕还林、节能环保等领域国家补贴资金渎职案件，深感这些案件有一些共同的特点和规律，值得深入探讨和研究。

一、国家政策性补助资金领域渎职案件的特点

(一)涉案对象一般是窝、串案

自 2009 年至今，大冶院渎职犯罪侦查部门先后在生猪养殖、农机器具、劳动就业、退耕还林、小水泥专项治理、节能环保、生态能源、粮食直补等八个国家补助资金领域开展渎职案件查办工作，办理的案件无一例外的是查一行，倒一片，最终呈现的全部案件都是窝、串案。如生猪养殖补助资金系列，大冶市畜牧局从副局长到职能科室负责人，再到骗取资金的原案当事人，共 9 人被立案查处；劳动就业补助资金系列，大冶市劳动就业局局长、副局长、再就业中心主任等，共 5 人被立案查办。

(二)涉案资金数额巨大

近年来，国家政策性资金补助资金投入的力度非常大。以大冶市这个县级市为例，2011 年办理劳动就业系统再就业补助资金渎职系列案件时了解到，当年大冶市安排的再就业资金约 2000 余万元，2016 年更是达到 5000 余万元；2012 年办理林业系统退耕还林补助资金渎职系列案件时了解到，大冶市林业局每年负责审核拨付的林业补助资金达 3000 余万元。令人愤慨和遗憾的是，其中被骗取、套取的涉案金额也十分巨大。如办理的劳动就业系统案件中，被个人骗取或小集体套取的再就业资金数额达 500 余万元；林业系统案件中，被骗取、套取的退耕还林资金达 300 余万元。

(三)作案手段都需弄虚作假，作案形式一般要内外勾结

在大冶院查办的骗取套取补贴资金渎职案件中，作案手段上无一例外都需要资料造假。而执行政策的职能部门虽然有经手审核资料、签字拨款等实质权力，但这些资金毕竟不是给予负责政策执行的职能部门的，名义上只能由相关能够享受补助资金

的企业或个人领取。这些涉案的国家机关工作人员要打补助资金的主意，都需要与外部企业或个人的相互勾结，进行分工配合。

(四) 渎职行为背后都伴随贪腐罪行

据统计, 2009 年以来大冶院办理的国家补贴资金渎职案件共查处国家机关工作人员 41 人, 涉及的渎职罪名全部是滥用职权, 没有一例玩忽职守, 说明他们的渎职行为全部都是故意不作为、乱作为。这 41 人中, 只有 5 人是纯渎职犯罪, 其他 36 人除渎职犯罪之外, 还存在贪污、受贿等犯罪行为, 占总数的 87.8%。也就是说这些国家公职人员渎职行为背后的目的大多都是为了谋取私利。

犯罪行为社会影响恶劣

国家补助资金大部分都是为了配合国家宏观的战略方针和政策实施而集中力量投入的, 绝大部分投入到了涉农、环保、科技等涉及国计民生领域, 而且大部分是向社会上的弱势群体倾斜的。毫无疑问, 这些政策如果得到正确执行是功在当代, 利在千秋的好政策, 但是在执行过程中, 这些政策走了形、变了样。原因就在于部分党员干部将手中掌握的惠民惠农等资金当成了“唐僧肉”、“自留地”^①, 甚至与民争利, 一些最需要得到扶持的困难群众或者企业反而得不到资金, 以至于国家出台的环保惠民政策越多, 地方群众的怨气却反而越大, “温暖工程”却凉了老百姓的心。可见这些犯罪行为带来的恶果不仅仅是资金上的损失, 更为恶劣的是导致老百姓对政府职能部门的无奈、怀疑甚至是愤懑和仇恨。

二、国家政策性补助资金领域渎职案件的初查方法

近年来, 我院渎侦部门几乎每年都针对一项国家补助资金领域, 开展一次专项渎职案件查办工作, 而且每次的专项工作都取得良好的法律效果。笔者个人认为, 在初查过程中有一些具有共性的做得比较成功的地方, 主要体现在:

(一) 全面熟悉掌握相关政策和工作流程

在形容渎职犯罪侦查工作的难度时, 有人戏言反渎的办案实际上是“外行查内行”。某一行业或领域的相关政策流程复杂、名目繁多, 甚至随着时间阶段的不同, 就有很大的变化。以国家再就业资金为例, 仅仅名目就有十余种, 如对农民工、下岗职工等进行上岗前职业技能培训的单位, 国家给予职业培训补贴; 对招收下岗失业人员, 并为这些下岗失业人员缴纳社会保险的企业, 国家给予社保补贴; 对招收就业困难人员从事公益性岗位工作的, 国家给予公益性岗位补贴; 对成功介绍下岗失业人员重新就业的职业介绍机构, 国家给予职业介绍补贴; 对下岗职工自谋生路、自主创业的, 国家给予创业补贴; 对特困企业的职工, 国家给予特定政策补贴等等。如果对相关国家政策、工作流程、涉案单位不甚了解, 想要成功办理国家补助资金渎职案件, 几乎是不可能完成的任务。要成功办理这类政策性非常强的渎职类案件, 必须首先通过认真学习成为这项政策的“内行人”, 知己知彼, 打有准备之仗。因此, 我院渎侦部门的一个成功办案经验是每次办理该类案件之前, 首先组织参战干警沉下心来认真学习从中央到地方的该行业或者领域内的法律法规, 涉及的政府职能部门和需履行的职责等内容, 让办案人员上网查询该领域办案的有关案例。正是因为成为“内行人”, 一步一步的初查工作始终做到心中有数、有的放矢, 在审讯过程中办案人员能够比犯罪嫌疑人更准确说出相关政策法规, 更准确指出其操作流程, 才能起到有效震慑犯罪嫌疑人的作用。

(二) 准确选择突破口

国家补助资金往往涉及面非常广泛, 涉及的补助对象数量巨大。如大冶市的劳动就业补助资金, 涉及补助企业上千家; 退耕环境补助资金, 涉及到全市十几个乡、镇、街道办, 几百个行政村; 农民种粮直接补助资金, 更是涉及到千家万户。又如在办理涉农资金补助渎职案件过程中, 根据财政部门提供的数据, 2016 年我国涉农惠民补助资金共有 52 个项目之多。如果对这些内容泛泛而查, 无异于大海捞针, 不但浪费时间、人力等宝贵的司法办案成本, 而且往往容易贻误战机。只有经过缜密分析,

准确评估选定有价值的突破口，才能取得以点带面、事半功倍战果。如在办理劳动就业系列案件时，通过对大冶市劳动就业局审批的再就业资金的流量和流向进行缜密分析，最终选择将社保补贴和公益性岗位补贴作为初查重点，并将大冶市就业局自己注册成立，后来又转卖给私人进行经营的大冶市职友劳务派遣公司作为案件突破口进行全面调查。因为根据分析，其一大冶市就业局审核拨付的社保补贴、公益性岗位补贴资金量最大，而其它如培训补贴、职业介绍、创业补贴等资金量相对较小；其二大冶市劳动就业局对农民工、下岗职工的培训没有对私营单位放开，培训基本由就业局下属的培训科及各乡镇劳动所组织开展，培训补贴绝大部分由就业局及各乡镇劳动所领取，且根据调查大冶市劳动就业局结余的培训补贴有近 200 余万元未使用；第三大冶市职友劳务派遣公司是由大冶市劳动就业局副局长伍某某的爱人和哥哥进行经营，存在问题的可能性很大。通过对这个公司帐据、人员等进行全面的调查和剖析，我们发现和掌握了该公司骗取社保补贴和公益性岗位补贴的几种主要手段和方法，并成功锁定涉嫌渎职的劳动就业局工作人员，为案件突破撕开了口子。正是因为选准了突破口，根据掌握的犯罪手段举一反三，不断扩大战果，最终成功办理该系列渎职案件 5 人。

（三）善于把握关键证据

骗取国家补助资金必须有弄虚作假的行为，因此办理国家补助资金渎职案件的关键证据就是想方设法调取能够证实弄虚作假行为的证据^②，而这个关键点通常也是案件办理的难点。如在办理小水泥专项治理补助资金渎职案件过程中，我院将黄石市建材第二水泥厂、大冶市同仁水泥厂等两个企业作为调查重点，涉及能否成案的关键无疑是能否获取到这两家水泥厂实际关闭的水泥机窑数量和窑径的证据。而这两家小水泥企业的机立窑，早在多年前已废弃和停产、转卖、拆除。时过境迁，原始资料和数据本厂早已丢失和毁掉，主管单位也没有保留。案件侦查一时陷于困境。但是通过开拓思维，全方位、多途径取证，最后还是取到了关键证据。因为办案干警了解到黄石市建材第二水泥厂早年曾是国有企业，经改制卖给了私营业主陆某某。既然是改制企业，那么在改制时一定有资产移交手续和明细清单。于是我们迅速到国资部门调阅档案，发现陆某某与国资局双方签订的改制协议以及陆某某亲自签字确认的财产移交清单都显示，陆某某买断该水泥厂后，该厂只有一座窑径 2.8 米，年产量 10 万吨的立窑。而在申报关闭水泥立窑补贴时该厂却申报了一座窑径为 3.1 米，一座窑径 2.8 米，年产量 20 万吨的共计两座立窑。为了证据更充分，又到统计局调取了该厂关闭前连续数年的产量月报、季报、年报报表，显示该厂每年生产水泥 6-8 万吨，显然只有一座窑在生产水泥。这些扎实的证据充分证明，黄石市建材第二水泥厂虚报一座水泥立窑，骗取补助资金 100 万元的事实。在大冶市同仁水泥的调查取证方面，办案人员以商人身份用民用牌照化妆侦查，以谈选矿业务的名义，找有关人员了解情况，得知该厂停产时间在 2004 年 10 月 13 日前，机立窑作价卖给附近村村民，该村民把水泥厂机立窑等所有设备全部拆除变卖。同时通过走访税务、国土、环保、供电等部门，也证实大冶市同仁水泥有限公司 2004 年 10 月 13 日已关闭停产，而相关政策出台的时间为 2006 年 12 月，结果表明大冶市同仁水泥有限公司根本不具备领取补助资金的条件，50 万元的补助资金纯属被骗取。正是因为取得了关键性证据，我院果断对负责经办此事的国家机关工作人员赵某某、曹某某立案并采取强制措施进行突审，从而成功办理该系列案件 11 人。

（四）注重贪渎并查

当前渎职犯罪一个突出特点，就是背后往往隐藏着更深的犯罪。从社会效果上来讲，就渎职查渎职、成案就收，容易放纵一部分本该深查的更为严重的其他职务犯罪；从法律效果上来讲，不发现嫌疑人经济上的问题，单纯涉及滥用职权、玩忽职守，不仅办案阻力非常大，而且查办难、公诉难、判决难。根据办案规律及经验，破除办案阻力，最有效的手段是深挖渎职犯罪背后的钱权交易^③。在国家补助资金渎职案件办理过程中，由于我们注重办案重心前移，初查工作都比较细致扎实，在主要犯罪嫌疑人到案之前，根据掌握的证据，渎侦部门往往就可以对其渎职犯罪行为立案并采取强制措施。但是其到案之后，在审讯过程中紧紧围绕为什么渎职这个主线，坚持深挖背后的深层次原因，始终给其施加强大的心理压力，最终都能够促使他们分别交待的自己贪污受贿的犯罪事实。

三、国家政策性补助资金领域渎职案件多发原因分析

在相关案件查办之前，因为涉案人员多数形成利益共同体，甚至是攻守同盟，发现、掌握他们的作案手段、作案方法十分困难。但是案件突破后再回头审视，我们深感有关人员骗取或者套取国家补助资金的行为往往并不隐蔽，有的甚至是明目张胆。如中央、省、市关于就业再就业相关政策明文规定，一个企业享受社保补贴最长期限不能超过3年。而大冶市相关企业在已经享受3年社保补贴的情况下，甚至连企业名称、经营范围、经营场所都不改变，仅仅将企业法人作一个更换，就堂而皇之地继续享受社保补贴。这些渎职犯罪行为之所以能够屡屡得逞，资金大量被骗被套被挪作他用，对应的是相关职能部门工作人员的不作为、乱作为以及资金使用管理上存在的巨大漏洞。

主要体现在：一是一项国家补助资金的政策通常由一个政府职能部门掌握，补助资金的审核、发放也是由该部门一家说了算，权利过于集中，外部不容易进行监督。且由于利益一致，容易共同作案，其内部监督制约也流于形式，导致部分这些政策的执行者敢于把公共利益部门化，把部门权力个人化^④。如大冶市大量存在的弄虚作假领取购岗、社保补贴现象，就是因为原就业局局长黄某某在班子会上公开提出：就业局是就业政策的执行者，不能只知道为别人办好事，自己守着政策受穷，因此规定每个就业局职工可以为自己的亲友解决一个购岗指标。二是政策公开率、知晓率不够。在办理案件过程中，我们发现有助资金的国家政策出台后，知晓、了解该政策的仅限于少数职能部门中的少数人员。一般是负责执行政策的职能部门的主要领导、分管领导、经办科室人员清楚情况。如发改部门，由于涉及的补助资金太多，各个科室都只清楚自己具体负责的补助资金的政策，其他科室负责的都不知道，那些最需要得到资金扶助的弱势群体对政策更是无从得知，这样就给了给了不法分子弄虚作假、暗箱操作的空间。三是其他部门的监督流于形式。虽然在大部分的有关国家补助资金政策文件中都规定了申请补助资金经过地方乡镇政府、财政等部门复核才能拨付，但是在实际操作过程中由于涉及面广、具体情况不熟悉等原因，地方政府、财政等部门的监督形同虚设，根本起不到作用。四是相关部门人员政治法治观念淡薄，拜金主义情结浓厚。上述案件的犯罪嫌疑人违反、超越职权执行政策过程中，都伴随有受贿、贪污等行为。如黄石市铁山区发改局局长赵某，为相关小水泥企业虚报关闭水泥立窑数量，骗取国家补助资金100万元之后，开口就要求对方给予发改局赞助费60万。对方付款之后，赵某将60万元的赞助费个人侵吞。

四、对国家政策性补助资金领域渎职犯罪预防的建议

通过办案数据可以看出，国家政策性补助资金领域渎职犯罪呈高发态势，单凭检察机关的办案查处很难抑制。由于其危害甚烈，后果严重，笔者认为，检察机关作为法律监督机关，除了加大办案力度、严厉打击之外，还应该通过其他工作方法让补助资金流向它最该流向的地方，让国家政策得到正确执行，力争正本清源。

一是以案释法，加强教育。国家补助资金大多是对社会上一些弱势群体的扶助，可以说从事相关工作是一项光荣神圣的使命。检察机关应该以此为切入点，深入到相关职能部门开展思想、法律等方面的教育和宣讲，力争能够提升其宗旨意识、服务意识，提高他们的自身素质，同时通过发生在他身边的这些典型案例的警示，促使这些部门的干部自重、自省、自警、自律。

二是通过发出检察建议等方式、方法督促相关职能部门建章立制，主动接受外部监督。国家补助资金的审核、拨付，只有职能部门的内部监督，从实际情况看还不能起作用，必须加强群众监督和舆论监督等外部监督。检察机关可以通过检察建议、不定期回访检查等手段，要求相关职能部门采取政务公开制度，将其审核批准能够享受相关补贴的企业和人员名单定期公布，同时加强相关政策宣传的力度，特别是针对弱势群体提升政策知晓率。

三是加强与纪检监察机关的配合，协同打击该领域违法犯罪行为。在办案过程中，对一些只涉及违纪行为或者有法律争议的行为，检察机关无法直接打击处理。如补助资金被职能部门或当地乡镇政府、村套取后用作小集体的其他公共方面，能否定性为法律意义上的渎职损失结果存在巨大争议，对这种行为检察机关暂时很难打击，但可以作为违纪处理。因此，必须加强检察机关与纪检监察机关的配合，协同打击，将一些苗头性、倾向性的问题抑制在萌芽状态，同时提升对骗取套取资金行为的震慑力。

四是根据国家政策补助资金由财政部门拨付，资金流量巨大等特点，建议检察机关与财政、审计等部门建立起联系会议和工作制度。每年通过财政部门的梳理，筛选几个国家补助资金项目，由三部门组成联合工作组，定期对相关国家补助资金项目开展专项审计检查。

注释：

①武哲(大庆市人民检察院副检察长)、沈利、王慧，农村基层组织人员职务犯罪调查分析及对策研究，大庆社会科学，2010年8月总第161期第4期。

②秦良地，检察机关职务犯罪侦查外部协作机制的构建，西南政法大学硕士学位论文，2014年3月，第16页。

③郭鹏飞，完善职务犯罪初查机制疑难问题研究，河南司法警官职业学院学报，2016年3月第14卷第1期。

④李洪欣，渎职犯罪刑法预防若干问题的探讨，中国犯罪学年会论文集(20J1年度)，第448页。