

惩治和预防水城县职务犯罪的思考

章英娇

随着城镇化步伐的加快，中央和地方政府在民生领域、生态环境保护领域的投入力度不断加大，各项民生和环保项目正在如火如荼的建设中，水城县正在向生活宜居城市的目标稳步迈进，但在项目建设的过程中，一些心存投机暴富非法目的的商人，不惜采取非法手段腐蚀拉拢某些主管、监管部门领导干部和工作人员，企图通过非正常渠道谋取利益。通过对近年来反贪局、反渎局查办的 29 件案件进行分析，发现民生领域、生态环境保护领域成了职务犯罪多发高发之地。

一、各类职务犯罪案件的主要特点

（一）犯罪牵涉的领域更广

随着水城县经济建设步伐的不断加快，扶贫开发、教育、医疗卫生系统、基础设施建设、生态环境保护等领域成为广大人民群众关注的热点，也是职务犯罪易发、多发领域。民生和生态环保等项目成为商人追逐的“香饽饽”，这些领域的项目工程建设的主管部门和监管部门的领导、负责人、工作人员也成为易引发职务犯罪的高危人群。如水城县某局赵某某贪污案，身为国家涉农、惠农基础设施资金的管理人员，不仅不认真妥善管理基础设施资金，为民谋福利，还侵吞基础设施资金共计 89.795 万元，给国家带来了重大损失，造成了极其恶劣的社会影响。

2014 年查处的职务犯罪涉及民生领域的基础设施建设、抢险救灾、扶贫开发、征地补偿、资金管理使用方面，而 2015 年查处的职务犯罪涉及民生领域职务犯罪案件则多发在医疗卫生系统、教育系统、扶贫开发、基础设施建设、扶贫资金管理使用方面，同时还涉及生态环保领域、安全生产、公安系统，与 2014 年相比牵涉领域更广，其中发生于医疗卫生领域的职务犯罪案件最多共 11 件，件数占立案总数的 37.9%，涉案金额 1036 万余元；涉及教育系统的 3 件，占总案件的 10.3%，涉案金额为 75.33 万元；涉及扶贫开发的 2 件，占总案件的 6.9%，涉案金额 99.295 万元；涉及基础设施建设的 3 件，占总案件的 10.3%，涉案金额 73 万元；涉及扶贫资金管理使用的 2 件，占总案件的 6.9%，涉案金额 7.43 万元；涉及生态环境保护领域的 4 件，占总案件的 13.8%，涉案金额 40.11 余万元；涉及安全生产的 1 件，占总案件的 3.4%，涉案金额 212 万元；涉及公安系统的 3 件，占总案件的 10.3%，涉案金额 8 万元。

（二）涉案主体身份和年龄较集中

一是涉案人员多为基层组织和单位的负责人。在所查办的 29 件 45 人职务犯罪案件中，有医疗卫生系统院长及负责人 9 人，教育系统校长及工作人员 7 人，村“两委”班子负责人 5 人，基层站所负责人及工作人员 13 人，乡镇领导及部门负责人 8 人，公安系统领导 1 人，企业负责人 2 人。二是涉案人员年龄较集中。所查处的 45 人中，有 24 人是 70 后，占比 53.3%。这些人文化程度较高、工作经验丰富、社会阅历深，正处于个人事业发展的黄金期，一般都是单位的骨干力量。

（三）系统性串案突出

一是系统腐败气候危害性大。水城县法院立案侦查的 29 件 45 人职务犯罪案件中系统性串案突出，医疗卫生系统串案共查处 11 件 11 人，占查处案件的 37.9%，占查处人数的 24.4%。全县 33 个乡镇卫生院中有 6 个乡镇的卫生院院长涉嫌犯罪，市县级医院院长及部门负责人有 2 人涉案。医疗卫生系统串案突出，与该系统形成的“潜规则”的腐败气候不无关联，其潜在的腐蚀性、危害性不可小觑。

二是作案时间长、次数多、金额大。查处的系统串案作案时间跨度长，最长的达十年，短的也有三四年，涉案金额均在 5 万元以上。如水城县新型农村合作医疗管理中心主任李某某，其作案期间自 2004 年至 2013 年，跨度时间长达十年。又如某乡镇卫生院院长夏某某任职期间，在药品采购等方面为他人谋取利益，多次非法收受他人送的现金合计 78 万余元。

（四）犯罪多为贿赂案件且涉案金额大，犯罪手段呈现多样化

在所查处的 29 件 45 人职务犯罪案件中，涉案金额均在 5 万元以上，其中涉案金额在 5 万元至 10 万元的 4 件 7 人，占立案数的 13.7%；10 万元至 50 万元的 16 件 21 人，占立案数的 55.2%；50 万元至 100 万元的 2 件 2 人，占立案数的 6.9%；100 万元至 500 万元的 4 件 6 人，占立案数的 6.9%；1000 万元以上的 1 件 1 人，占立案数的 3.4%。（另有 2 件 8 人渎职案件没有涉案金额）可见，在查处的职务犯罪案件中大案比例高、涉案金额大。

在这些犯罪案件中作案手段呈现多样化。有的冒名顶替、一户多领，侵吞扶贫款、茅草房改造款、危房改造款；有的在使用国家扶贫项目款中采取虚列支出的方式进行贪污；有的是基层工作人员与被扶贫对象相互勾结，共同骗取国家扶贫补偿款项；有的是在行贿中以“感谢费”“过年过节红包”“考察赞助费”“回扣费”等方式贿赂国家工作人员；有的收受他人贿赂，为他人谋求非法利益，致使国家利益遭受重大损失等等。

二、各类职务犯罪案件产生的主要原因

（一）涉案人员主观方面的原因是推动其犯罪的内因

1. 利益驱使。一方面，我国正处在经济社会上升时期，旧的利益模式被打破、重塑。在新的利益格局下，不法商人为获取丰厚的利润，采取各种不正当手段，拉拢腐蚀掌握实权的国家工作人员。另一方面，部分人的思想观念松懈、蜕变，人生观、价值观发生扭曲，把职位的升迁和物质利益的获取作为工作的主要目的，在金钱面前丧失原则和道德底线，少数国家工作人员，看见本单位本系统的其他人大把花钱，生活奢侈，而自己辛苦工作，却生活“拮据”，心理产生了偏差，逐步偏离了正确的人生轨迹。他们利用手中的权力，收受贿赂，弥补心理上的失衡，最终走上犯罪的道路。

2. 法制观念淡漠。在查处的案件中，大多被查对象是单位的业务骨干，他们往往注重业务知识的学习，而忽视法律知识的学习，有的对罪与非罪的界限认识不清，将本单位本系统的“潜规则”视为是普遍存在的现象，认为法不责众。

3. 犯罪行为隐蔽，心存侥幸。其中危害民生领域职务犯罪案件隐蔽性强，大多数案件在案发后较长时间内难以被发现。如在 2015 年已查处的 20 件 26 人危害民生领域职务犯罪案件，有的犯罪事件跨度长达十年，短的也有三四年，使那些有犯罪意图的人产生侥幸心理，继续实施犯罪行为。

4. 心理失衡，贪图享乐。少数国家工作人员，看见本单位本系统的其他人大把花钱，生活奢侈，而自己辛苦工作，却生活“拮据”，心理产生了偏差，逐步偏离了正确的人生轨迹。他们利用手中的权力，收受贿赂，弥补心理上的失衡，最终走上犯罪的道路。

（二）社会的客观因素是引发职务犯罪的外因

1. 打击职务犯罪的力度需要进一步加强。当前，一些地方检察机关加大查办职务犯罪案件，对腐败分子的打击力度逐年加大，但是此类犯罪案件由于受多种因素的影响，在判决处罚时存在职务犯罪轻罚现象，使得打击力度大打折扣，不能充分发挥打击职务犯罪的预防作用，没有真正实现法律对职务犯罪行为人的惩罚教育目的，使法律规定沦为“参照物”，导致法律威信“缩水”。

2. 缺乏完善的监督制约机制。部门领导权力运行过程中缺乏相应的制度制约，或者在权力运行过程中制约机制的弱化，导致权力运行失控。通过对查办的 29 件 45 人职务犯罪案件进行分析不难发现，在这些犯罪案件中绝大多数犯罪嫌疑人钻了制度、管理和监督不到位的空子，大肆进行贪污贿赂等职务犯罪。如水城县野钟乡财政所干部与村支两委负责人相互勾结，虚列支出及工程完成情况，套取基础设施建设资金，共计贪污国家资金 20 余万元。

3. 民生领域政务信息公开力度不足。民生项目大都在基层实施，而基层的政务信息公开工作滞后。我国的政务信息长期被政府垄断，虽然出台了政务信息公开的条例及制度，但基层的信息公开在短时期内难以得到较大的突破，加之基层个别单位及个人对信息公开存在错误的理解，导致信息公开工作停留在表层。这导致民生领域项目建设、资金管理使用信息不公开、权力运行不透明，让部分基层国家工作人员在实施职务犯罪过程中缺少民主监督及权力制约。

三、职务犯罪案件的预防与对策

通过对各领域发生职务犯罪的易发环节和犯罪特点的具体剖析，我们针对发案原因及特点，研究从源头上预防职务犯罪的对策报告。预防职务犯罪的总体思路是从治本的角度出发，积极探索符合各种职务犯罪实际情况特点的多渠道、多层次的预防机制，从而使职务犯罪在各领域得到有效遏制，为建设和谐社会，促进社会经济健康发展提供良好的社会环境和法治环境。

（一）加大惩治和预防犯罪的力度，打击与预防相结合

近年来，随着各建设项目的逐渐增多，钱权交易、商业贿赂等腐败现象不可避免的滋生蔓延。因此，有效的发挥各纪检监察部门的职能，加大预防和惩治职务犯罪工作的力度势在必行，服务地方经济又好又快发展是各地方检察机关应尽的职责，应充分认识这项工作的重要性，将预防和打击放到同等重要的地位，纠正只管办案不必防范的片面看法，树立从源头上治理腐败的理念，将职务犯罪尤其是一些重点工程建设领域的职务犯罪预防工作始终放在重要位置，狠抓落实。

（二）加强警示教育，形成职务犯罪预防大环境

一是检察机关要通过“三媒一体两微”（即电视、广播、报纸、网络、微博、微信），大力加强职务犯罪预防的宣传工作，充分发挥主流媒体受众面广的特点；同时加大自媒体传播速度快的特点，扩大职务预防效果。二是结合所查处有影响的职务犯罪案件到各职能部门、乡镇上法治课，以案释法，对公职人员进行廉政教育。在乡镇建立廉洁楷模示范村，加大对村支两委组织的法制宣传力度。在城镇社区开展进社区法治宣传活动，制作反腐法治警示教育图册，进行巡讲，努力调动群众自觉参与预防工作的主动性，营造社会化预防氛围。

（三）加大对重点工程建设领域的排查与监督

开展预防专项调查，掌握职务犯罪易发多发的重点岗位和关键环节。加强与纪检监察、建设、水利、交通等部门的联系协调，重点关注民生工程、基础设施建设等重大项目的实施，积极配合水利、交通等部门做好工程建设领域中的预防职务犯罪工作。建立规范化的行业竞争制度，净化市场环境，建立健全防控建筑、交通等领域商业贿赂长效机制。一方面，完善工程招标投标法律法规，规范招投标程序，防止虚假招标、互相串标、贿赂投标等现象的发生，使各工程建设企业在公平、公正、公开的环境中自由竞争；另一方面，严格实行施工企业资质准入制度，取缔无证、越级、超范围和挂靠承接工程的行为。

（四）探索职务犯罪预防监督制约机制，并加以完善

开展职务犯罪预防调研工作，针对职务犯罪的特点，注重从机制上发现缺陷、从制度上发现漏洞，加强对各职能部门及村支两委工作人员的权力制约和民主监督制度建立的探索，适时开展职务犯罪剖析和预防调研，避免权力过于集中。一方面，要

充分发挥党政监督、法律监督、社会监督的多重作用。形成齐抓共管的大格局。另一方面，要建立完善事前预防、事中监督、事后查处的工作制度。同时要大力推行政务公开制度，在职务犯罪容易滋生的重要环节实行公开制度，如推行“阳光采购、阳光招标”，从源头上遏制腐败。总之，要将各项预防工作落到实处、产生实效，要让更多的群众能参与到职务犯罪预防工作。