

以案为鉴

宁波市人民检察院



以案为鉴

宁波市人民检察院

前 言

《申鉴·杂言》中说：“先其未然谓之防，发而止之谓之救，行而责之谓之戒。防为上，救次之，戒为下。”由此可见，古人对事物发展变化尚且有如此的见地，作为现代人自然更应该把“防范胜于打击”的理念继承和发扬光大。党的十七大报告明确提出：“在坚决惩治腐败的同时，更加注重治本，更加注重预防，更加注重制度建设。”因此，预防职务犯罪工作已经成为当前反腐倡廉建设中十分重要的内容，肩负着服务大局、服务民生、服务社会的重大历史使命。努力探索有效预防腐败的举措，正是检察机关贯彻落实中央关于深入推进“社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法”三项重点工作的重要举措。

本书立足于对国家工作人员进行预防职务犯罪教育，以我市工程建设、农村建设、水利、环保、城建、交通等热点行业、重点领域发生的职务犯罪案件为素材，集中展示近年来两级检察机关查办和预防职务犯罪工作成果，利用身边人身边事教育身边人，旨在引导广大国家工作人员从一个个鲜活的案例中感悟法律的严酷、自由的可贵、幸福的真谛。全书共分三个部分，第一部分精选了 10 篇预防调研报

告,从某一时期或某一领域内犯罪的动态和变化中,系统地分析犯罪产生的原因,认识和把握犯罪的趋势和规律,提出切实有效的预防和治理措施;第二部分收集了具有普遍指导意义的13篇案件剖析材料,从个案入手,深入剖析典型职务犯罪案例,深刻揭露了形形色色职务犯罪者的犯罪动机和堕落过程,并入木三分地提出警示与建议;第三部分附录了与职务犯罪相关的法律法规,使本书也具有普法教育意义。

职务犯罪预防任重而道远,从源头上预防和治理职务犯罪,需要社会各界的大力支持和不懈努力。希望通过本书的编印,能警示和教育广大国家工作人员,自觉树立良好的职业道德观念,珍惜手中权力,自觉约束言行,为自己的职业生涯筑起一道“安全门”。

编者

二〇一〇年三月

目 录

【预防调研】

宁波市行贿犯罪的特点、原因及治理对策	3
当前宁波市行政执法人员在履行市场监管职责过程中玩忽职守滥用职权等渎职犯罪情况剖析及预防建议	12
新农村建设中涉土职务犯罪问题分析报告	19
新农村建设中村官“群蛀”现象剖析及预防研究	29
宁波市水利工程领域商业贿赂犯罪情况的分析	39
鄞州区标准农田建设职务犯罪案件剖析报告	50
鄞州区城镇建设贿赂案件剖析	57
“村帐镇代理”制度下职务犯罪预防探索	66
镇海区建设与交通系统职务犯罪串案剖析	76
奉化市土地管、开发领域职务犯罪情况分析	93

【案件分析】

扭曲的“亲情”将她吞噬 ——高迎春贪污案剖析	107
---------------------------------	-----

欲海沉舟

- 陈鹏飞贪污、受贿案剖析 111
- 伸向集体财产的黑手
- 金惠海挪用公款、职务侵占案剖析 118
- 被虚掩的环保之门
- 徐红军等人受贿窝案剖析 122
- 专业技术人才同“舟”共“贪”终触礁
- 邱俊广等三人贪污案剖析 131
- 官商：不能承受之“痛”
- 朱国平等六人受贿窝案剖析 137
- 经济开发区现“蛀虫”
- 杨学仕等人受贿案剖析 145
- 沆瀣一气的基层干部
- 邬立军等五人受贿案剖析 158
- 林场贪官众生相
- 胡建军等四人职务犯罪系列案剖析 165
- 拆迁小官受贿勤
- 江北区拆迁领域受贿窝串案剖析 172
- 22人的腐败链条
- 宁东园区土地征用职务犯罪窝串案剖析 179
- 涉土官员化身大“硕鼠”
- 宁海经济开发区管委会窝串案剖析 187

水库涌“浊流”

——象山县水利系统职务犯罪案件剖析 196

【法规汇编】

- 最高人民检察院关于进一步加强预防职务犯罪工作的
决定 203
- 最高人民检察院关于加强预防职务犯罪工作的意见
..... 212
- 浙江省预防职务犯罪条例 219
- 宁波市预防职务犯罪条例 228
- 中华人民共和国刑法(节录) 237
- 中华人民共和国刑法修正案(六) 260
- 中华人民共和国刑法修正案(七) 268
- 全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国刑法》
第九十三条第二款的解释 274
- 全国人大常委会关于刑法第三百八十四条第一款的解释
..... 276
- 全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国刑法》
第九章渎职罪主体适用问题的解释 277
- 最高人民法院、最高人民检察院关于办理受贿刑事案件适
用法律若干问题的意见 278
- 最高人民法院关于审理挪用公款案件具体应用法律若干

问题的解释	283
最高人民法院关于国家工作人员利用职务上的便利为他人谋取利益离退休后收受财物行为如何处理问题的批复	287
最高人民检察院关于国家工作人员挪用非特定公物能否定罪的请示的批复	288
其他法律法规(节录)	289

【预防调研】

宁波市行贿犯罪的特点、原因及治理对策

根据行贿犯罪查询档案及其他相关数据显示,1997年新刑法实施以来的十年间,宁波市两级检察机关共立案查处行贿犯罪案件 184 件,被法院判刑的 58 件。被判刑的 58 件行贿犯罪案件中,个人行贿犯罪 52 件,单位行贿犯罪 5 件,介绍贿赂罪 1 件。现主要结合行贿犯罪查询档案的相关内容,就行贿犯罪的特点、犯罪成因进行分析,并提出预防治理的建议。

一、犯罪特点

一是行贿行为主要发生在工程建设等领域、行贿主体多元化。贿赂行为主要发生在工程建设等领域,如十年间被法院判刑的 58 件行贿案件中,发生在建设系统的 43 件,教育系统的 1 件,金融系统的 3 件,医药卫生系统的 5 件,政府采购的 4 件,其它的 2 件。行贿人既有具体承办人员,如项目经理、药品代理商、业务员、管理员等,又有单位领导,如公司经理、董事长等;既有公司正式职工,又有合同工、临时工、股东;既有个人行贿,又有单位行贿。行贿者主要以个体老板、私营企业主为主,其中个体工程承包头占的比例最高,占了行贿犯罪人员总数的 50%以上。

二是行贿犯罪动机多样化。主要表现在：一是为工程能顺利中标、顺利通过工程质量监管、工程决算、及时拿到工程款等向有关负责人员行贿。如象山某建设公司项目经理吕某与合伙人李某为了能在爵溪引水工程中得到及时拨给工程款等照顾，5次向原爵溪镇镇长、指挥部总指挥黄某行贿5万元。有的为了能拿到工程甚至向招标办、公证处负责人行贿。如北仑区院查办的宁波华升建设集团北仑分公司经理何某为能在区邮电局邮电综合大楼工程、区供电局电力综合楼工程中顺利中标，分别向该区招投标办负责人徐某、司法局公证处主任王某行贿30万、21.5万。二是为推销医疗设备、教材等产品，向买方单位领导、使用部门负责人或经办人员行贿。如医药供应商杨某在向余姚市人民医院销售骨科植入性材料的过程中，为扩大销售份额，以临床费用的名义送给该院外三科主任马某、急诊科副主任兼创伤科主任张某回扣共计人民币8.3万元。上海源周医疗科技有限公司法定代表人杨某为了推销医疗设备向我市5家医院的院领导或设备科长行贿。三是为贷款，向银行有关负责人行贿。如宁波甬江教育投资公司和北大宁波实验学校(筹)董事长薛某，为尽快获得建校资金，在正规融资渠道无法走通的情况下，通过许诺给予财物，与农行宁海支行城南储蓄所主任王某密谋，多次违反银行规定采取出具虚假存款证明的手段非法谋取780万银行资金使用权，并4次给予王某好处费共计人民币22.5万。四是为偷逃税款、逃

避稽查向行政执法人员行贿。如个体工商户黄某，在违法生产国家明令禁止的“地条钢”中，为求得被查处前的通风报信和被查处后的从轻处罚，送给余姚市质量技术监督局稽查大队副大队长杨某人民币 5 万元；五是为得到非法利益而向有关领导行贿。如无业人员黄某为出售擅自搭建的无土地证、无房产证违章建筑和尚未竣工交付使用且未申领房产所有权证、土地使用证的房产给江东区某局，来谋取巨额不正当利益，而向买方领导蔡某行贿 23 万元；六是为职务晋升、出国考察、政绩考核、评优创先等方面的关照，向上级领导或有关部门负责人行贿。如甬江镇下江村党支部书记、经济合作社主任程某为了在职务任免、政绩考核上得到甬江镇党委书记高某的关照在 94 年至 97 年每年春节分别送给高某 2 千至 8 千不等的人民币共计 2 万元。七是为寻求更好的发展空间，做长期“投资”而向有关人员行贿。

三是行贿犯罪手段复杂化。一是事先、事中或事后直接给予财物。二是提供各种名义的旅游、报销发票、考察、房屋装修、代付电话费、学驾照报名费等。如高某在无建筑施工企业资质情况下，采用挂靠方法承建工程，为工程中标和及时得到工程款，先后多次以“报销发票”的形式送给余姚建设局发展科工作人员徐某 8 千余元。三是以“回扣”的形式行贿，有的还事先就约定好扣率，事成后按约定给钱。如浙江汽配商行总经理金某在向宁波公交总公司销售皮带、助力泵等汽车配件时多次以 10% 的回扣送给该公司采购

员袁某共计人民币 3.5 万元。四是在位时拿钱出据借条,离任时归还借条。如受贿人岑某在职时以他人名义向行贿人陆某借得人民币 2 万元,三年后离职时陆某将欠条还给了岑某。五是通过中间人沟通、撮合并转送好处费。如市电业局窝串案中,就有局长姜肖川的中学同学郑某和副局长陈祝赢的老师邬某两个“贿托”,他们在行贿和受贿双方之间牵线搭桥、居间介绍、从中谋利。在龙元建设集团股份有限公司项目经理陈某难以直接与陈祝赢拉上关系的情况下,通过邬某从中撮合,攀上了陈这条线,承接了工程,并经邬某转手,多次送给陈祝赢人民币 40 万元。六是先送实物,再使其变成现钱。如包工头陈某不知是从哪里听说“检察机关在认定受贿数额时,对香烟是不认定的”,因此,他在送给某水库管理处主任方某的贿赂中,就先送方某 10 条软中华烟,后又想方设法联系好买家,将送给方某的 10 条烟以 7 千元的价格从方某处买回,真是费尽心机。七是多次行贿、多头行贿。如市电业局受贿窝串案中,行贿人虞某为了获取利益,不惜多次采用多头行贿方式,他既向局长行贿,又向副局长行贿,还向基建处长行贿。

四是行贿犯罪后果严重。行贿扰乱了市场秩序,侵害了国家和人民的利益,腐蚀人的灵魂,毒化了社会风气。在医药器械、药品、教材等采购中,由于行贿者已将行贿数额计入成本,造成药价、教材价格虚高,引起群众强烈不满;很多无资质个体工程承包头,通过挂靠、借资质、串通相关单位

的工程负责人拿到工程,但由于实力、技术、管理达不到要求,给工程质量带来了巨大的安全隐患。如个体建筑包工头刘某,在无资质的情况下通过贿赂市拆迁办负责人、挂靠市城市拆迁有限公司议标承包了某安置区墙基工程,后该墙基工程出现裂缝,造成群众上访,该工程被市建筑安装工程质量监督站认定为基础达不到合格要求;一些不法分子为了逃避国家对其质量、税收等监管,拉拢腐蚀执法人员,使一些意志薄弱者成了他们的俘虏,给国家和人民利益带来了极大的损失,造成极坏的社会影响。如海曙区某礼品百货商行经营者汤某为偷逃税款,多次以购买所谓发票的名义向该区税务干部丁某行贿 23 万元,造成国家税款损失达 74 万余元。

二、犯罪成因

一是对行贿犯罪危害性认识不足,对行贿行为容忍度较高。行贿与受贿是腐败黑窝里的一对孪生兄弟,二者相互依存,对社会产生同样的危害。但在现实生活中,人们往往对行贿犯罪的危害性认识不足,片面认为行贿者是有求于人,迫不得已,不能算是犯罪,甚至认为行贿是市场竞争的“潜规则”和搞活经济的“润滑剂”,有些人甚至认为行贿是达到目的最为有效、最为快捷的方式。检察机关曾对 206 个涉案的行贿人员进行的一次问卷调查中问:“明知是行贿,为何仍要这样做?”,有 43%的人回答:“除了行贿这种方式,没有其它方式能达到目的”,有 26%的人回答:“除了

这种方式,还有其它方式能达到目的,但认为行贿是达到目的最为有效、最为快捷的方式”。由于存在认识上的偏差和对行贿行为的容忍,客观上造成了对行贿违法犯罪的放纵,致使行贿行为有愈演愈烈之势,导致受贿犯罪居高不下。从宁波市两级检察机关近年来查办的职务犯罪案件看,贿赂案件占每年立案总数的70%之多。

二是经济转型过程中的市场缺陷为违法行为的滋生提供了生存空间。经济体制转型过程中存在的一些管理真空和交叉、相关法律法规的滞后和不完善、市场经营的不规范等因素的存在,给一些别有用心者留下了有机可乘的“漏洞”和“空隙”,也为违法行为的滋生提供了生存空间。如工程建设领域,由于相关法律、制度设计尚不严密、市场竞争保障机制尚不完善、监管乏力、不到位等原因的存在,致使无序竞争、权力异化严重。加上工程建设有其自身投资大、周期长、利润高等特点,这样该领域自然成为不法分子行贿的重点。从我市近几年来查处的贿赂案件看60%—70%都与工程有关。同时,我国现阶段还没有建成充分竞争的市场、资源占有不均等情况不同程度的存在,在资源分配过程中政府介入过深,官员权力过大,干预市场经济过多,在实际操作中,掌握资源配置权的政府官员们的意志和偏好往往起决定作用,这样促使某些人把行贿当成了一种经营手段。

三是对行贿犯罪打击不力。《刑法》第389条规定,为谋

取不正当利益,给予国家工作人员以财物的,是行贿罪。《刑法》第390条规定,行贿人在被追诉前主动交待行贿行为的,可以减轻处罚或者免除处罚。由于对行贿犯罪的“正当利益”的界定在司法实践中存在一定争议,为减少争议,对行贿犯罪的刑事追究偏少,量刑偏低,客观上导致对行贿犯罪打击不力。从宁波市近几年立案查处贿赂案件比例也可以看出,受贿案件占每年立案总数60%还多,而行贿案件只占20%还不到。如:2004年受贿案件109件,行贿案件只有14件;2005年受贿案件100件,行贿案件只有17件;2006年受贿案件75件,行贿案件只有9件。行贿案件被起诉、判刑的更少。在宁波市两级检察机关10年间立案侦查的184件行贿案件中,最后被判刑的只有58件,而且判处量刑低,绝大多数是在三年以下、缓刑或免除刑事处罚。

四是查办行贿犯罪难度大。由于对行贿犯罪危害性认识的不足、谋取利益是否正当界定难、对行贿罪的定罪量刑的效果不如受贿案件影响大、贿赂犯罪形式的多样化、贿赂犯罪手段的复杂、隐蔽性等原因的存在,造成查办行贿难度大。同时,司法机关对受贿犯罪的查处手段有限、取证难,需要依赖行贿人的“配合”,侦查部门对在第一次询问中交待清主要行贿行为,并积极配合查清事实的行贿人一般会依据《刑法》第390条规定给以减轻处罚和免除处罚,这又导致个别行贿人更加有恃无恐,不太害怕被司法追究,行贿胆子越来越大。