

城乡建设规划系统职务犯罪的惩防体系构建

吴静儿, 蒋敏

(宁波市鄞州区人民检察院, 浙江 宁波 315100)

摘要: 城乡建设规划系统职务犯罪由于其本身犯罪频率高、涉案金额大、犯罪性质恶劣等特点, 所以容易造成更大的社会危害性。惩防城乡建设规划系统职务犯罪要改革经济体制和政治体系、提供制度保证和法律保证、注重社会合力和专项治理, 也要加强道德建设和法制教育。不仅如此, 构建市场、政府和社会联合行动的制度惩防体系和立法、行政和司法系统规制的法律惩防体系更是当务之急。

关键词: 城乡建设规划; 职务犯罪; 制度惩防; 法律惩防

中图分类号: D924

文献标识码: A

文章编号: 1001-5124(2011)02-0082-05

城乡建设规划是各级政府统筹安排城乡发展建设的公共政策和社会活动, 是让群众密切相关的“民生工程。”然而, 在城乡建设规划过程中, 一些地方市场管理不规范, 社会监管不到位, 导致在城乡规划审批或实施等环节中出现了诸多破坏市场秩序、违反法律法规等行为。城乡建设规划系统成了职务犯罪的易发领域, 这种特定的职务犯罪行为违反法定权限和程序擅自改变城乡建设规划路径, 严重损害群众利益, 造成不良社会影响。因此, 预防和惩罚城乡建设规划系统的职务犯罪行为便成为政府的当务之急。

一、必要性论证: 城乡建设规划系统职务犯罪的社会危害

社会主义市场经济的逐步确立与发展, 权力对经济与社会的干预范围呈总体缩小趋势, 但权力引发的腐败却呈现出日趋严峻的态势。^[1] 作为权力腐败主要表现形式的职务犯罪, 具有极大的社会危害性, 它危及国家政权和政治稳定, 也危及法治建设和政府改革进程; 它破坏我国社会主义市场经济秩序, 也妨害我国国民经济的正常发展; 它误导社会价值观念并毒害了社会良好风气, 也会诱导更多的不法活动和犯罪行为。城乡建设规划系统职务犯罪由于其本身犯罪频率高、涉案金额大、犯罪性质恶劣等特点, 导致社会危害性极大。

(一) 城乡建设规划系统的严重破坏

在城乡建设规划的各个环节都客观地存在着职务犯罪产生的隐患, 任何环节职务犯罪的发生都极大危及城乡建设的健康实施, 造成严重的社会后果。一些相关的行政人员, 在立项审批环节, 为了谋取利益而违反法定决策程序, 违规审批、未批先建、随意审批; 在招投标环节, 收受贿赂、中饱私囊、暗中操控招投标过程; 在监督检查环节, 利用手中职权进行索贿受贿, 与相关建设单位勾结, 不认真履行施工监理职责。

(二) 贪污受贿、渎职犯罪易发并且严重

贪污受贿是职务犯罪的一个典型表现形式, 而在城乡建设规划系统中, 贪污受贿更是严重。一些基建单位为了谋取非法利益, 往往会与相关审批环节的负责人搞权钱交易, 某些相关行政人员面对着利益, 往往也会“迅速腐败”。例如, 海口市规划局原局长许西茂涉案金额 4000 多万元; 青岛市规划局原局长张志光收受贿赂总额高达 860 余万元; 管城建工作的苏州原副市长姜人杰被法院一审判处死刑。此外, 渎职犯罪是城乡建设规划系统职务犯罪的另一个典型形式。在城乡建设规划中, 建设规划主管部门可能会滥用职权或者超越职权, 比如违法招投标、违法行政许可等。在城乡建设规划中, 贪污受贿和渎职犯罪十分严重, 涉及诸多利益纠葛和政府官员, 它往

收稿日期: 2010-09-02

第一作者简介: 吴静儿 (1967-), 女, 浙江宁波人, 检察员, 主要研究方向: 犯罪学。E-mail: yzjjzc@163.com

往涉案金额巨大、涉案人员多样,而且往往犯罪性质恶劣、社会危害甚广。

(三) 作案行为的复杂性和隐蔽性

城乡建设规划系统职务犯罪,涉案主体重大。他们可能包括“一把手”或“二把手”,可能包括人大代表或政协委员,他们手中权力巨大,影响着城乡建设规划的大局,可又容易滥用职权、破坏法制。城乡建设规划系统职务犯罪,作案手段隐蔽。由于城乡建设规划是一个系统工程,本身就存在着诸多的弹性空间,再加上相关主管人员利用权力空间进行作案,这样的犯罪行为比较隐蔽,除非群众举报或行贿人自首,否则很难发现查处。城乡建设规划系统职务犯罪,职务犯罪分子为逃避法律制裁,不断变换作案手法,有的以借款形式掩盖受贿,有的由配偶或子女出面接受贿赂,有的以出国旅游或者要求“特殊服务”形式收取贿赂。总之,城乡建设规划系统职务犯罪甚是复杂,需要从多角度预防规制,更要有新思路新方法去查处惩治。

(四) 社会危害的潜在性和长久性

城乡建设规划包括城市建设、村镇建设、工程建设、市政事业等等一系列的经济活动和民生工程。如果城乡建设规划系统出现了紊乱,则会造成巨大的社会危害,而城乡建设规划系统职务犯罪就是一颗会造成社会危害的“定时炸弹”。建设工程招投标中的“暗箱操作”会使违规操作披上合法的外衣,从而为工程质量埋下隐患;城乡建设市场监管中的职务犯罪会使各个建设偷工减料、质量低劣、安全不合格,从而造成工程中的漏洞;城乡规划中的职务犯罪会影响整个城乡布局的合理性和科学性,从而影响未来城乡的经济和社会发展……此外,由于城乡建设规划是一个系统工程和长效工程,建设项目投资巨大,规划必须合理合法而又科学。如果一个不合乎规划要求的项目一旦建设完成,它将在这样一个相当长的时间范围内对城市公共利益产生长久的负面影响,它可能影响供水、供电,影响交通、生态,影响城乡正常运行、居民正常生活。

二、总体路径:惩防城乡建设规划系统职务犯罪的基本对策

(一) 改革经济体制和政治体制

我国正处于经济政治体制深刻变革,各种社

会矛盾凸显的历史时期,惩防城乡建设规划系统职务犯罪必须要进一步改变不合理的经济和政治体制。首先,严格遵循政企分开政策,从制度上阻断权钱结合的途径,以减少权力干预经济的行为和权钱交易的机会。进一步整顿和规范建设市场秩序,从源头上预防城乡建设规划系统腐败行为和职务犯罪;进一步营造和完善市场经济的公开透明,提高市场资金运作的透明度,提高市场经济项目实施的公开性,更要发挥会计、审计等专业单位的监督作用。其次,政治体制改革过程中,要抓好机构改革,转变政府职能,改变权力过分集中的现象,从源头上减少和铲除滋生职务犯罪的政治土壤和条件。政府机构设置要符合社会需求,干部选举要公开民主;政府机构要加强服务,公开政府信息,接受群众监督;要依法行政,行政权力必须得到有效制约和监督;也要深化司法制度改革,防止司法腐败。

(二) 提供制度保证和法律保障

在惩防城乡建设规划系统职务犯罪过程中,制度建设是一项重点工程,我们要注重管理制度、监督制度等的完善,努力形成一套包括“不愿为”的自律机制、“不敢为”的惩戒机制和“不能为”的防范机制在内的反腐倡廉制度体系。在城乡建设规划中,我们既要根据全局、掌控整体,更要针对关键环节和敏感领域,制定切实可行的制度措施,完善管理制度和监督制度,为惩防城乡建设规划系统职务犯罪提供制度保证。在惩防城乡建设规划系统职务犯罪过程中,我们既要完善立法体系,使预防职务犯罪做到有法可依,建立健全预防职务犯罪制度,也要加强执法力度,真正做到有法必依、执法必严、违法必究,严厉打击行贿、受贿等职务犯罪行为;我们既要重视《刑法》,完善职务犯罪的刑法体系,加强刑事责任的惩戒,也要重视《城市规划法》,严格按照法律法规进行规划,依法建设,阳光规划。总之,制度保证和法律保障二者相互辅助,相互渗透,能够共同保障行政权力运行公开、透明,能够更好惩防职务犯罪,能够保障依法行政,能够打造法治政府。

(三) 注重社会合力和专项治理

我们要坚决贯彻中央提出的“标本兼治、惩防并举、突出重点、统筹推进”的要求,既要整

合各种社会资源,也要重视专项治理,有效地预防城乡规划建设系统职务犯罪。首先,我们要注重社会合力。检察、监察、建委、财政、审计、规划、开发等主管部门应积极配合,在实践中去了解和掌握建筑单位和企业等的市场行为以及城乡规划建设主管部门行政人员的日常工作和廉政勤政情况,在了解这些具体情况的基础上,去探索建筑单位和企业的不法行为以及行政主管部门滥用行政权力的根源和过程,再从源头上提出预防城乡规划建设系统职务犯罪的制度和法律对策。其次,我们要注重专项治理。预防城乡规划建设系统职务犯罪除了重视整合全社会的资源外,更应该把有限的人物、物力和财力集中到主要的领域、环节和对象上。一方面我们应该注重专项治理机构的设置,赋予其专门职能,更好地预防城乡规划建设系统职务犯罪;另一方面我们应该深化专项治理,加强治理城乡建设过程中的商业贿赂,强化行政许可审批制度,加强城乡规划建设效能监督,提高城乡规划的科学性、合法性和权威性。

(四) 加强道德建设和法制教育

预防职务犯罪最基础的工作,是要大力加强思想道德建设,提高公职人员的素养,增强拒腐防变的能力,坚固反腐败的思想道德防线。^[2]深入开展反腐倡廉教育,以树立正确的权力观为重点,促使广大干部树立正确的世界观、人生观、价值观和权力观、利益观、地位观,增强干部“有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿”的意识。此外,领导干部要培养法律意识,增强法制观念。我们要在全社会开展普法教育,引导城乡规划建设系统广大干部职懂法知法、遵纪守法;我们更要对广大干部进行有计划的法律知识培训,特别要加强经济法、刑法等教育,提高其廉洁守法意识,使其依法办事。总之,我们要充分发挥报刊、广播、电视、网络等媒体的作用,通过开展形式多样、富有成效的宣传教育活动,提高城乡规划建设系统广大干部的政治道德和法制意识,为预防城乡规划建设系统职务犯罪营造良好的社会氛围。

三、制度预防体系构建:市场、政府和社会的联合行动

(一) 健全市场监督检查机制

防止城乡规划建设系统职务犯罪,一个关键

的手段就是建设市场本身的完善,如果建设市场本身能够公开、公正、秩序化、法制化地进行,能够便无形市场为有形市场,那么就可以很好地从源头防止和治理职务犯罪。我国现今的建设市场还不够完善,不能自行杜绝职务犯罪的源头,需要从多个方面完善和加强。第一,提高城乡建设市场管理覆盖率。城乡规划建设包括编制、审批、实施、监督、检查等各个环节,我们要维护建设市场的秩序,必须要合力加强建设市场各个环节的管理。第二,严格管理建设市场,保证建设市场的公平竞争。防止“暗箱操作”、场外交易以及不正当的市场交易行为,确保相关建设项目的交易按照程序在市场中公平交易。这样相关部门的行政人员就缺少利益的纠葛,从源头上断了腐败的来源。第三,完善市场监督检查制度,更要做好各个环节的跟踪监督。在城乡规划建设过程中,许多开发商、建设商可能不按审批的内容和规划条件进行建设,也可能在建设过程中偷工减料,建设劣质工程,所以必须完善建设规划验收机制,只有这样才能更好的规制建设市场。

(二) 注重行政部门内控机制

行政部门内控机制主要是指城乡规划建设主管机构内部的权力控制以及行为的约束,从而保证依法公正地行使行政权力。行政部门内控机制可以很好的防治职务犯罪的发生,它有效地监督和控制行政机构内部人员权力的行使,信息公开、责任到位,也有效地防止了建设单位的行贿以及其他不正当竞争的行为。第一,完善岗位责任制。具体落实行政单位各个办公室人员的责任,特别是主管城乡规划建设相关岗位人员的责任,明确其职责和权限,并纳入考核机制。岗位责任制履行情况要纳入效能考评内容,不断强化科室、岗位责任意识,提高依法行政的自觉性。第二,建立行政过错追究制度。明确城乡建设主管部门经办人员、科长、处长、局长的各自职责,督促其依法行政、科学行政,如果出现滥用职权谋取私利的行为,则要彻底追究相关人员的法律责任。第三,完善重点岗位轮换制度。城乡建设规划中存在着重大的利润和利益,通过重点岗位轮换制度,频繁变更相关主管人员,可以有效地防止“糖衣炮弹”的侵蚀。当然,轮岗的各个主管人员必须对自己在任之时的决策和工作负责,

也应该加强对轮岗干部的跟踪管理,确保重点岗位干部廉洁勤政。

(三) 完善公众参与决策机制

城乡建设规划关系到公众的切身利益,更关系到整个社会的公益,完善公众参与决策机制,可以鼓励民众参与建设,听取民众意见,避免行政机关的盲目规划。第一,规划草案的公众审议。我国《城乡规划法》第26条规定:“城乡规划报送审批前,组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告,并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。”对于城乡建设规划草案的公告以及公众参与意见必须要切实地听取,不能只是形式,或者“只听不取”,这样会挫伤公众的积极性,也会使法律规定流于形式。第二,规划编制与修改的公众参与。我国《城乡规划法》第18条规定:“乡规划、村庄规划应当从农村实际出发,尊重村民意愿,体现地方和农村特色。”公众参与决策机制更重要的体现在城乡建设规划编制和修改阶段,我国现阶段的公众参与决策机制主要还是对规划草案的审议,应该从各方面保障公众的诉求,只有这样才能打破行政权力的盲目性和不透明性。公众参与决策机制是集中民智、凝聚民力、体现民意的集中表现,是城乡建设规划过程中公众与政府的良性互动。

四、法律惩防体系构建:立法、行政和司法的系统规制

(一) 规范权力运行体系

城乡建设规划系统职务犯罪一个重要原因就是行政权力存在滥用的空隙,行政权力由于过分集中又缺乏约束,往往容易滥用,在预防此类职务犯罪,就必须规范权力运行体系。第一,压缩行政权力寻租空间。在实践中,城市规划的编制权、修改权和审批权都集中在城乡规划主管部门和城乡人民政府。规划、国土、房管等与房地产业息息相关的政府部门行政审批权过大,过于集中,往往容易滋生腐败犯罪,这就需要从各方面压缩行政权力寻租的空间,既要从法律上约束,就要从制度上监督。第二,提高行政权力运行的透明度。城乡建设规划的编制、修改、审批、实施、监督、违法建设监督检查权均掌握在城乡规划部门手中,在缺乏透明的封闭循环的权力运行体制中,职务犯罪难以被发现,提高行政权力

运行的透明度有利于防止城乡建设规划系统职务犯罪。第三,加重行政权力滥用或违法的责任。要预防城乡建设规划系统职务犯罪,必须提高公共权力行使的风险性,真正做到有权必有责、用权受监督、违纪受处罚、违法受追究、侵权要赔偿,增强基建工作人员的法律意识、责任意识和风险意识。^[3]

(二) 构建权力监督体系

法国法学家孟德斯鸠指出:一切有权力的人都容易滥用权力。这就告诉我们权力需要监督和控制。在惩防城乡建设规划系统职务犯罪过程中,更应该加强对权力的制约和监督。首先,权力机关相互监督。人民代表大会是我国的国家权力机关,享有监督权,应该采取切实可行的途径促进人大的监督,充分行使罢免、质询等权力,促使行政机关的工作人员依法行使职权;人民检察院是国家专门的法律监督机关,在预防城乡建设规划系统职务犯罪,检察机关应该发挥积极作用,采取有力的措施预防城乡建设规划中的腐败;纪检机构也应该加强对国家机关工作人员的纪律监督和行政监督,对城乡建设规划系统的工程招投标、重大项目建设等实行事前、事中、事后全过程监控,有效防止腐败行为的发生,保证党员干部的政治清廉。其次,人民群众的监督。城乡建设规划系统职务犯罪具有隐蔽性,很大程度上依赖人民的检举揭发,因此要充分保障人民的宪法性权利,不仅要从立法上赋予公民权利,更应该努力畅通检举渠道,也应该完善公民权利的救济机制。最后,全社会的监督。城乡建设规划是一个巨大的系统工程,其间的每个环节都有可能出现职务犯罪,不仅需要相关监督机关的监督,更需要全社会的监督。新闻媒体等社会各界应当认真监督相关行政人员的权力行使过程,政府更应该做好信息公开制度,特别是提高建委工作的公开度、公信度和透明度。

(三) 完善刑事法律机制

惩防城乡建设规划系统职务犯罪最重要的一个途径便是刑事法律机制,因为刑法具有强大的威慑力,可以有效惩防犯罪行为的发生,所以必须完善刑事法律机制。首先,刑事立法上的完善。职务犯罪主体的规定要更加明确、具体,特别是贪污受贿和渎职犯罪,更应该明确有实践操

作性的犯罪主体;适当放宽职务犯罪的构成要件,比如受贿罪,城乡建设规划系统职务犯罪不仅仅局限于“财物”,实践中充满了诸多财产性利益或者不正当利益,这是新时期下职务犯罪相关罪名的构成要件需要进一步考量;应当适当提高某些职务犯罪的法定刑,城乡建设规划系统职务犯罪后果的严重性、潜在性、基础性和长远性,很多滥用职权罪和玩忽职守罪给国家和人民造成的损失极其严重,为了符合罪责刑相适应原则,增加法定刑提高刑事处罚力度是必须的。其次,刑事执法和司法的完善。对城乡建设规划系统职务犯罪要从刑法上严惩,要时刻关注相关行政人员的工作情况和廉政勤政,对职务犯罪者要

严格执法,依法追究刑事责任;要加大对城乡建设规划系统职务犯罪的查处力度,纪检监察部门、检察机关、公安机关要认真查处建设市场中的贪污受贿、滥用职权的行为,严厉打击职务犯罪。

参考文献

- [1] 狄小华,冯文新.职务犯罪预防的权力控制机制研究[J].法治研究,2010(3):41-46.
- [2] 赫银飞,吴建雄.预防职务犯罪与构建惩防体系专题讲座[M].北京:中国方正出版社,2005:204.
- [3] 郭晓虹.基础建设工程领域职务犯罪分析及对策研究——以番禺区检察院近年查处的基建领域职务犯罪为切入点[J].法制与社会,2009(11):99-100.

On the Construction of a System of Punishment and Prevention of the Crimes in Urban and Rural Planning System

WU Jing-er, JIANG Min

(Yinzhou District People's Procuratorate, Ningbo 315100, China)

Abstract: The crime by taking advantage of duty in urban and rural planning system causes great social harm because of its high frequency, large amount of money involved and serious crime nature. The punishment and prevention of the crime requires reform of the economic and political system, institutional and legal guarantee, public's supervision and special treatment, as well as moral and legal education. Moreover, it is imperative to build a system of punishment and prevention in which market, government and the society take joint action and to improve the law of punishment and prevention that legislative, administrative and judicial system co-regulated.

Keywords: urban and rural planning; crime by taking advantage of duty; system of punishment and prevention; law of punishment and prevention

(责任编辑 张文鸯)