

土地管理领域中的职务犯罪侦查技能研究

卢乐云

(湖南省人民检察院, 湖南长沙, 410001)

摘要: 土地管理领域中的职务犯罪案件有其自身的发案特点, 侦查工作应在掌握该领域职务犯罪特点的基础上, 提升侦查入门、发现线索、侦查切入、侦查取证、侦查深化和侦查把关等6种侦查技能, 加大该领域职务犯罪案件的侦查力度。

关键词: 土地管理; 职务犯罪; 侦查技能

中图分类号: DF793

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2008)06-0771-05

当前, 土地管理领域中的职务犯罪, 特别是渎职犯罪处于高发状态, 成为引发群体上访等社会问题的重要因素。土地管理领域中的职务犯罪案件有其自身的发案特点, 侦查工作应在全面了解相关法律政策及行业知识、掌握该领域职务犯罪特点的基础上, 提升侦查入门、发现线索、侦查切入、侦查技能、侦查取证、侦查深化和侦查把关等6种侦查技能, 加大侦查力度。

一、侦查入门的技能

这些年来, 各地检察机关虽然查处了一些土地管理领域中的职务犯罪案件, 但由于土地管理制度仍然处在改革深化过程中, 土地管理领域的职务犯罪侦查特别是其中的渎职犯罪侦查还是新的领域。因此, 要在全面学习和了解相关法律政策、行业知识的基础上, 熟悉土地管理业务和易发案环节, 掌握侦查入门的技能。

(一) 熟悉土地管理业务流程

根据我国土地管理法律、法规、规章和政策及有关规定, 与土地管理有关的行政职权主要有地籍和土地使用状况调查权, 土地权属确认、登记发证权, 编制、呈报规划、计划、方案权, 征地申请、实施权, 补偿安置权, 供地权, 收费(税)权, 给取得土地使用权者登记发证权, 土地使用权流转、他项权利行使审查监管权, 动态监测权和行政执法权以及规划、林

业、房产、环保等相关职能部门的相关权力等。这些权力的行使表现在土地管理业务流程中, 以县级为基点可以概括为: 地籍、土地利用状况的调查和统计→土地有关权属的申请受理、审查、确权、初始登记(或变更登记)、发证→编制、报批新的土地利用总体规划、年度计划→根据总体规划、年度计划提出供地计划方案→编制供地申请书、征地方案、供地方案、补充耕地方案、征地补偿方案等“一书四方案”, 涉及其他职能部门的, 应有相关方案一同逐级呈报有权机关审核决定→缴纳新增建设用地有偿使用费, 在无法补充耕地的情况下缴纳耕地开垦费, 耕地占用税等税费→在补充耕地的情况下垦复耕地并接受检查验收→有权机关发文批准→实施征地, 县政府发布征地公告、征地补偿公告, 受理补偿登记, 进行补偿安置→实施供地, 依各种供地方式收取税费→足额收缴全部税费后给取得土地使用权者发证办登记→受理审查监管土地使用权流转, 他项权利的行使→土地各种权属的变更、注销、审查、登记→土地管理动态监测和行政执法。

(二) 关注土地管理发案部位

从职务犯罪的发展规律分析, 应从四个层面把握: 一是高危部门: 国土、规划、城建、房产、林业、农业, 还有重点办、拆迁办、改制办等一些政府设立的相关临时机构等; 二是高危环节: 权属登记办证环节、征地环节、补偿安置环节、土地整理环节、供地环节、收费(税)环节、相关审批环节、行政执法环节等; 三是高危区域: 开发区、工业园区、开发项目建设区、乡镇小城镇建设区、城乡结合部等; 四是高危人群:

收稿日期: 2008-06-06; 修回日期: 2008-11-03

作者简介: 卢乐云(1962-), 男, 湖南桃江人, 湖南省人民检察院副检察长, 厦门大学法学院2007级博士研究生, 主要研究方向: 刑事法律, 职务犯罪侦查。

各级党政负责人和土地管理各项具体公共权力的行使者。

区域、敏感部位物色特情人员,建立秘密信息情报网络。

二、发现线索的技能

职务犯罪案件的侦查线索是能够引导检察机关侦查人员发现、认识职务犯罪案件事实或犯罪嫌疑人的—切信息,包括摸清被查对象的权力范围、职权的运行流程,个人的履历、社会阅历,个性特点、爱好和政绩,它们是侦查人员查明案件事实、收集证据、查获犯罪嫌疑人的坐标和指南。侦查土地管理领域中的职务犯罪,应根据其特点,强化发现相关线索的技能。

(一) 明确线索的类别

受理的信函、电话等各种举报线索或自行发现的线索,按线索的载体分,有行为线索,如土地管理人员不正常的职务行为;语言线索,如包括被征地拆迁补偿安置人等在内的土地管理活动相对人的议论或上访言论;物证线索,如土地使用权受让者在不具备法定条件下取得的权利证书等。按线索的内容分,有反映人的线索,比如反映某土地管理人员拥有巨额财产;反映事的线索,比如反映某房地产开发项目使用的是划拨国有土地;反映物品的线索,如反映某土地出让合用是虚假合同等。按线索的价值分,有一般线索,比如线索的成案率不高或是一般案件;重大线索,比如线索有破获土地管理领域中大案要案价值,有深挖窝案串案的价值。按线索的社会知晓程度分,有秘密线索和公开线索等。

(二) 拓展发现线索的途径

在广泛深入发动群众举报,建立健全与行政执法机关的案件移送制度的同时,以强烈的职业敏感拓宽自行主动发现线索的视野。一是借助媒体信息发现线索,尤其是网络、电视、报刊等媒体披露的相关信息;二是通过接待土地管理相对人的上访发现线索,尤其是那些在参与土地使用权出让、转让招标、竞买过程中因有关人员串通招投标使其利益受到侵害的人、征地拆迁中利益被侵害的人等的上访和群访;三是关注社会议论以发现线索,尤其是对有关房地产开发商的议论;四是主动调查走访发现线索,尤其是要针对“圈地”现象、开发项目和土地使用流转的非正常现象展开调查走访;五是加强与有关职能部门中的沟通来发现线索,除加强与国土、规划、房产等土地管理职能部门的沟通外,还应注意从公安机关查处的涉土刑事案件中发现线索,走访信访局、廉政投诉中心等部门发现线索;六是建立特情耳目发现线索,尤其是在高危

三、侦查切入的技能

侦查切入,在这里特指对土地管理领域中涉嫌的职务犯罪案件线索启动调查取证的方式和切入调查的途径。

(一) 启动方式

根据线索的不同情形和价值,可作出不同的选择。一是隐蔽初查,采取隐蔽行动、隐蔽身份、隐蔽意图等措施,秘密收集案件证据和涉案信息。二是以事立案,就符合以事立案条件的土地管理中涉嫌存在职务犯罪的特定事件作出立案侦查,秘密或公开侦查取证,确立犯罪嫌疑人后转入以人立案。侦查工作中,还要注意“以事立案”有严格的限制条件。最高人民检察院于2002年5月召开的全国职务犯罪侦查工作会议首次提出进行以事立案的改革,并规定了四个限制条件:限定在特殊的案件、特殊的条件、严格的审批期限、不能对相关刑事人采取刑事措施。以事立案,从限定的范围来讲,大部分都限定在渎职案件,渎职案件是结果犯。当然,贪污贿赂案件也是结果犯。但是,渎职案件的结果犯是公开的,现形的,而贪污贿赂案件的结果犯是隐蔽的,隐藏较深的。三是以人立案,如果线索反映的犯罪事实明朗、犯罪嫌疑人明确,就果断决定以人立案,在不急于控制犯罪嫌疑人的前提下,运用侦查谋略秘密展开侦查工作。在对渎职犯罪案件的侦查中,必要时可以依高检院有关规定经报上级院批准,将与所立案件相关联的非法占有农用地案、非法转让、倒卖土地案等原案并案立案侦查。

(二) 切入途径

这是指如何选择对土地管理领域中涉嫌的职务犯罪线索初查、侦查的起始点。在全面审查分析判断线索并科学预测初查或侦查前景及相关因素之后,可以从三个方面确定切入途径。一是从损失结果切入。查物质性损失结果,比如被非法征用、占用、低价出让、非法倒卖、转让的或损毁的土地,被违规减免或返还的出让金、税费、规费或流失的应该收取的土地闲置费等,被违法违规多支付或少给付的征收补偿费、拆迁安置费,被使用土地使用权证及他项权利而骗走的银行贷款,被贪污、私分、挪用的公款等等;查非物质性损失结果,比如对人民群众生产、生活带来的严重影响,给国家声誉造成恶劣影响,引起的群体访、暴力访等非常上访甚至暴力恶性事件给社会稳定和公

共安全带来严重破坏等。二是从违法事实切入。查程序违法违规事实,比如在农用地转用或征收土地审查、报批、实施程序,供地程序特别是其中的招拍挂程序、拆迁安置补偿程序以及各环节的审查批准程序等;查实体违法违规事实,比如权属确认、登记、发证所依据的文件、证据资料是否齐全与真实有效,土地使用权出让、转让等流转的法定条件是否具备,补偿、赔偿的对应事项是否客观存在,是否存在就同一事项重复多次申请和给付等。三是从涉案关联人切入。查土地管理相对人,比如获得不正当乃至非法利益的受益人,查其身份、职业,与行使土地管理权力的国家机关工作人员的关系,受益的事项及其受益的具体利益;查土地管理权力行使人,查其所在职能部门、职务岗位、权力职责,在土地管理中的非正常行为活动,与相对人的关系及私下参与经营活动或拥有的财产和不正当巨额支付的情况等;查案件知情人,了解其知情案件的程度、渠道、手中所拥有的证据或所掌握的证据线索。

四、侦查取证的技能

掌握侦查取证技能的关键是要根据土地管理领域中的职务犯罪案件特点和证据特点,确立侦查取证的思路和方法。

(一) 多渠道调取客观证据

客观证据是指不受人的主观意识影响而客观存在的,并能证明案件相关事实的书证、物证、视听资料等证据。客观证据除了其本身对案件事实的证明价值外,还具有引领侦查方向,发展证据线索,推动侦查进展的特别作用。该领域中的职务犯罪案件的最大特点之一是,客观证据大量存在,初查、侦查工作要高度重视和善于收集客观证据。一是运用秘密方法获取。多渠道自行查找有关法律、法规、政策和制度,比如从书店、图书馆、网络以及与该案件没有利害关系而又可能存有这些资料的职能部门调取;自行从网络或进入公开的土地交易场所查获所涉案件的地籍资料、价格资料等;深入到涉案的土地、项目等现场,通过秘密拍照、摄像等获取现场资料^[1];借用其他名义到发案单位或其上级机关、关联部门调取土地利用总体规划、年度计划、其他呈批资料、权属登记和拆迁补偿的档案资料及有关帐务资料等。到公安等机关调取关联刑事案件和关联行政行为的数据;利用举报人、有关利益人及物色的特情耳目获取资料。二是实施侦查手段调取。通过搜查扣押、查询调取、现场勘验等

法定侦查措施调取客观证据。

(二) 以智巧获取言词证据

言词证据包括证人证言、犯罪嫌疑人供述、各类鉴定结论等。因利益等关系,该领域中职务犯罪案件的言词证据获取难、易失真,要善于以智取胜。一是凭借客观证据智取。土地管理领域有着法律性、政策性、专业性、操作性强的特点,侦查人员自己应该弄懂弄通之后再询问证人或讯问犯罪嫌疑人。同时,侦查人员应善于结合客观证据资料拟制和实施询问或讯问方案。比如针对土地使用权出让或转让过程中的职务犯罪案件询问证人,应注意对照出让或转让约定的权利义务,特别是用途等关键因素,根据实际履行合同情况,如用途是否改变等展开询问。二是凭借侦查谋略巧取。该领域中的职务犯罪案件涉及的环节、层次多,证人也相应较多,应注意按照不同情况把众多证人作出分类,或单独个别询问,或同步分别询问,或交叉、重复实施询问,确保证言的客观、全面、真实。而且,由于侦查中的不确定因素多,案件情况各不一样,审讯方法多种多样,没有固定的模式,侦查人员要善于随机应变,因案而异。特别是在新律师法已经实施,辩护律师介入侦查的程度进一步加大的情况下,讯问犯罪嫌疑人更应强化策略意识。

五、侦查深化的技能

职务犯罪案件的侦查深化涵盖对同一事实的证据深化,同一案件的数个犯罪事实深化和从此案到彼案,从一案到串案、窝案等多案的深化。该领域权力运行流程长且复杂,有必要研究侦查深化的技能。

(一) 在同一环节的各层面深化

该领域的同一环节往往涉及多种公共权力的运行和相对人的各种不法行为的存在,因此,侦查视野要开阔,要善于在同一环节从多个层面深化侦查工作。比如拆迁补偿环节。拆迁补偿的前提是被拆迁人对被拆迁的土地使用权及地上房屋等附着物拥有合法的权益,可是有的被拆迁人趁机通过种种违规操作在有关国家机关工作人员职务行为的配合下,获得不该获得的利益。主要是国家机关人员以伪造有关资料为手段,利用手中的权力予以确认而为自己和亲友获得不正当的补偿。常见的情形有:违规在拆迁期间买卖房产和分户确权;对已注销的权证资料未经仔细审核即确认补偿;对已获得补偿安置的又予以再次补偿安置;对冒用他人名义并伪造的有关权证资料不认真审核即确认补偿。此外,该环节还有面积审核权、违章审核权、

登记办证权、安置房处置权和协议签订等权力,这些权力同样也会发生各种违法违规行使的情形,造成公共财产的巨大损失。

(二) 从一环节到多环节的侦查深化

该领域中的公共权力运行环环相连,有的彼此交叉制约。一些职务犯罪案件的形成,或需要多环节配合,或由上一环节故意违法违规操作到下一环节失职渎职,故而,可以采取顺查、逆查和由中间向前后发展的方法深化侦查。比如从违法违规的权属变更确权环节逆查到非法取得此权属的转让、出让环节,然后顺势向前深化到供地环节、征地环节、农用地转用和相应方案、计划申请呈报环节。

六、侦查把关的技能

侦查把关,主要是指侦查指挥者及侦查人员对侦查的职务犯罪案件定性定罪把关、侦查工作的效率效果和人权保障的把关。

(一) 定性定罪的把关

侦查土地管理领域中的职务犯罪,尤其是其中的渎职犯罪案件,要特别重视密切关系影响定性定罪的四个方面:一是证据的把关。职务犯罪侦查部门及其侦查人员要以新的视眼,以新的思维方式高度重视侦查取证工作。侦查模式上,要改变靠“口供突破”来破案的传统侦查模式^[2],切实做到由证到供,证供互助;在启动侦查的准备上,切实做到事先构建未来侦查结果的证据框架,把可能存在证据的关键环节纳入侦查视野;在收集证据的意识上,切实做到客观证据优先,以客观证据检验、完善言词证据;在固定保全证据的操作上切实做到多形式多角度,预防证据的动态变化;在保证质量推进侦查上,切实做到对已经获取证据的动态审查,及时发现已获取证据中的瑕疵、缺陷,及时发现有利推进侦查的信息以及有利保证证据质量和全案质量的信息。二是有关法律法规政策的动态变化。改革开放至今,我国土地管理的法律法规政策体系繁多,从研究职务犯罪侦查角度出发,可以把这些法律法规政策规定的土地管理制度归纳为几个方面:土地所有权公有制度、土地用途管理制度、耕地保护制度、土地权属登记管理制度、统一管理制度、执法检查制度,而且一直处于动态构建之中。比如以1999年为时间分界线,在征地审批上,之前是从县级到国务院,实行分级限额审批,之后就取消了这一制度,改为按土地利用总体规划、年度计划分批次审批,市(州)县级政府已无征地审批权;之前是带项目审批,

以后只有圈外的带项目,圈内的是分批次审批;以前不存在供地的市(州)、县级政府向省、国务院缴纳新增建设用地费,以后就增加了这一制度。其他有关方面也有动态变化。比如经营性项目取得土地使用权,以前在法定情形下可以协议出让,但自2007年起被禁止。此外,相关税(费)也有一些动态变化。因此,侦查中应根据不同阶段不同制度规定准确认定事实和性质。三是有关职务犯罪和关联犯罪的刑法规定。研究和掌握刑法有关土地管理领域的职务犯罪及关联的刑事犯罪的规定及修改情况,对确定侦查方向和认定案件事实以及准确适用法律意义重大。渎职犯罪类有:非法批准征用、占用土地罪和非法低价出让国有土地罪、滥用职权罪和玩忽职守罪、徇私舞弊不移交刑事案件罪和帮助犯罪分子逃避处罚罪。贪污贿赂犯罪类有:贪污罪、挪用公款罪、私分国有资产罪、私分罚没款物罪、受贿罪和单位受贿罪。关联犯罪分:在土地使用权上的关联犯罪,主要是非法转让、倒卖土地使用权罪和非法占有农用地罪。在土地使用权流转上的犯罪,主要是串通招投标罪和贷款诈骗罪。四是集体责任与个人责任。有的违法违规决策,形式上经过了政府常务会议或党委会议集体讨论,初查或侦查中要注意犯罪嫌疑人个人意识对集体讨论的影响和个人在台面上的行为,透过现象查明本质,厘清界定行为人的责任及行为的性质。

(二) 效率效果的把关

该领域中的职务犯罪不仅复杂,而且关乎民生,社会关注度高,十分敏感。如果稍有不慎,出现侦查工作思路和方法的失误,可能引发社会负面影响,进而严重影响着侦查工作的效率效果。一是防范侦查工作的过度张扬。尽可能地秘密展开或小范围内进行,侦查措施要适度适当,严格遵循法定程序,尽快从速推进侦查工作,避免新闻炒作。二是强化大局意识。从大局着眼,从细节着手,依法服务于社会经济发展。三是关注民利民情。切实维护人民群众的合法权利,结合办案,做好社会稳定的维护工作。

(三) 人权保障的把关

在过去长期的职务犯罪侦查工作实践中形成的一些不适应法治新要求的传统观念,需要痛下决心坚决革除。一是要树立尊重和保障人权的理念。“尊重和保障人权”已于2004年载入宪法,科学发展观的核心是“以人为本”,十七大报告强调必须“弘扬法治精神……尊重和保障人权”。刑事司法中的保障人权,基于犯罪嫌疑人、被告人处于弱势地位,主要是指保障犯罪嫌疑人、被告人的人权。二是要树立侦查权受控制的理念^[3]。职务犯罪侦查权,同其他公共权力表现的正面

的正义性、权威性和负面的破坏性、易被腐蚀性一样，具有两面性。一方面，它是揭露、证实、追诉犯罪，维护国家利益、公共利益和社会秩序乃至巩固党的执政地位的有力武器；另一方面，又有可能因其运行越轨而侵犯相对人的人身、财产及诉讼权利等合法权益，并引发社会矛盾，还有可能导致其行使者的腐败，必须依法予以控制。因此，要自觉接受制约：内部制约要更加制度化、规范化并成为每一位检察干警的内心意识；对以维护犯罪嫌疑人、被告人合法权益为职责的律师及其依法执业活动，不排斥，更不能敌视，从潜意识里把律师看做可敬的对手和保证侦查办案质量的助手，通过侦查权的行使和律师执业的双向作用力共同维护公平正义；正确面对可能将要产生的新的权

利制约和权力制约规定，主要是将要出台的《刑事诉讼法》修改案可能规定的“任何单位和个人不得强迫犯罪嫌疑人、被告人自证其罪”及对职务犯罪侦查的外界权力监督制约。

参考文献：

- [1] 詹复亮. 职务犯罪侦查科技化问题研究[C]//检察论丛(第9卷). 北京: 法律出版社, 2004: 391.
- [2] 万毅. 程序正义的重心[M]. 北京: 中国检察出版社, 2006: 171.
- [3] 卢乐云. 论职务犯罪侦查权控制[J]. 中国刑事杂志, 2008, (8): 61-65.

On techniques at detecting job-related crimes in land management

LU Leyun

(People's Procuratorial Agency of Hunan, Changsha 410001, China)

Abstract: Job-related crime cases in land management have their own characteristics. On the base of grasping the characteristics, the following techniques should be enhanced in the procuratorial organs' investigations: knowing the elementary course of land management, finding clues, starting the investigation, evidence investigating, deepening and checking the investigation, etc.

Key Words: land management; job-related crime; detective techniques

[编辑：苏慧]