

扶贫领域的“小官贪腐”

——基于H省A市的实证分析

宋辰宇

华东政法大学 上海 201600

【摘要】脱贫攻坚行至今日，留下的都是“最难啃的骨头”“最难攻的堡垒”，越是到了攻坚阶段，越需要党员干部拿出战无不胜的勇气和无私奉献的精神，全力推动脱贫工作不断向前进，最终取得全面胜利。在基层工作实际中，由于我们一些基层干部作风浮躁、方式简单、急功近利思想不同程度存在，导致在脱贫攻坚工作中表面文章、弄虚作假等问题不时发生。这一群体的腐败，直接损害群众利益，影响党和政府形象。如果放纵不管，任其嗡嗡作怪，就会积重难返，确实不容忽视。

【关键词】 扶贫；贪腐

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的底线任务和重要指标，在全国范围内打响了脱贫攻坚战，农村贫困人口每年减少1300万人，6000多万贫困人口稳步脱贫，取得了举世瞩目的成绩。但是随着扶贫工作的深入开展，基层社会在获取大量扶贫资源、改善生产生活状况的过程中，也出现了一些腐败问题。这些腐败问题不仅在一定程度上消蚀着扶贫政策的成效，进一步拉大社会的贫富差距，而且损害了党群关系，削弱了基层政府的公信力。

王春光和孙兆霞提出是扶贫工作本身存在的问题滋生了腐败，扶贫开发中存在着产生腐败风险的体制性和社会性土壤具体包括扶贫缺乏可持续性、资源分配体制难以有效制约、农村社会结构失衡、扶贫目标极具功利性等^[1]。沈孝鹏指出精准扶贫领域“村官”腐败问题产生有多重诱因，主要包括基层政治生态不健康，对村干部的监督弱化；村务公开不到位，精准扶贫信息不透明；薪酬保障机制不健全，村干部显性收入偏低；相关法规制度规定模糊，尚未形成有力的反腐震慑。^[2]陈文权和唐述英基于2016年扶贫领域的腐败案件提出，扶贫领域腐败出现的新情况、新特征。而该现象屡禁不止的原因在于：涉案人员用权任性，私欲膨胀；扶贫监管存在盲区，让人有机可乘；扶贫腐败的违法违规成本低。

1 扶贫领域的“小官贪腐”的现状

2016年以来，A市因侵害群众利益的不正之风和腐败问题党纪处分907人，组织处理264人，问责146人，移送司法机关17人。在党纪处分907人中，处分乡科以下干部111人，占总数12%；处分村干部796人，占总数88%。在组织处理264人中，处理乡科以下干部154人，占总数58%；处理村干部110人，占总数42%。在问责146人中，问责乡科以下干部90人，占总数62%；问责村干部56人，占总数38%。在移送司法机关17人中，移送乡科以下干部5人，占总数29%；移送村干部12人，占总数71%。

以上官员共涉及829起案件，其中，扶贫领域腐败和作风问题339起，占总数41%。在这339起案件中，大多表现为冒领国家补贴、虚构材料申请补助、挪用扶贫资金、侵吞扶贫资等形式，覆盖危房改造金、低保、职业教育金、农作物补贴等领域。A市着力打击基层干部腐败，但是目前还存在诸多问题仍未解决。

1.1 整治“四风”问题形势依然严峻

目前，坚决反对“四风”仍然是A市各级纪检监察机关工作的着力点，在工作中要求公务人员严格贯彻执行中央八项规定精神，持续正风肃纪，在净化政治生态、营造良好政治环境方面下了力气，着力拔“烂树”、“治病树”、正“歪树”。虽然党风、政风大有改观，但不良作风积习甚深，树倒根存，整治“四风”积弊、净化政治环境非一朝一夕，难能做到一蹴而就，容易反弹复燃。

1.2 滋生腐败的土壤未得到根除

腐败问题大多产生于基层，尤其是乡镇以下，是腐败现象出现的重灾区，各种“吃拿卡要”“雁过拔毛”等问题还比较突出，干部权力运用缺乏有效监督。说明全面从严治党“上热、中温、下冷”的问题依然存在，打通全面从严治党“最后一公里”还需加大力度。

1.3 执纪监督问责力度不严

虽然近几年，全市各级纪检监察机关以钉钉子的精神，从一件一件事情抓起，从一个一个节点抓起，查处了一批违纪违法问题，并坚持通报曝光，狠抓作风建设。但党内监督和舆论监督、社会监督等体制外监督没有形成合力，立体（全方位）监督网络体系还没有完全建立起来，而使监督力量薄弱。

1.4 加强作风建设的力度层层减弱

从分析的数据看，处理村干部人数远远大于乡科级干部人数，处理乡科以下干部人数远远大于县处级干部人数。客观上讲，不同层面干部的基数不一致，呈“金字塔”架构，村干部的基数大于乡科级干部人数，乡科级干部人数大于县处级干部人数，出现这种数据趋势亦属正常，但也有加强作风建设的力度层层减弱因素。

2 “小官何以贪腐”：制度根源的分析

2.1 扶贫领域中的基层治理制度异化

“小官贪腐”是基层治理制度异化的必然结果，其反应了集体体制的内在治理矛盾以及国家与社会之间权利关系的混乱和失序，也是基层治理制度异化的根由所在。^[3]从客观上来讲，基层农村干部之所以成为扶贫领域贪腐的“主力军”，一方面是权力运行过于集中，在基层，尤其在农村，村委会的一切事务及财务收支由党支部书记或村委会主任一两个人说了算，权力的过度集中，且集决策权和资金支配权于一身，使他们作案时有便利。其次，村干部大多是从土生土长的村民中选出来的，选举之前对家族人员及村民许愿办事，本来受教育程度有限，再

加上有的基层家族势力比较严重,有的一上任就热衷于搞特殊化、特权化,做事武断、霸道,考虑自己的地位、权威和利益较多,任职思想动机不纯。受地缘的限制,农村都在实行村民自治,村级领导班子基本上都是村里人,彼此之间可谓乡里乡亲,在开展工作时,易于把亲情摆在制度之上。

2.2 基层财政转移支付的制度漏洞

农村财务管理普遍存在比较混乱的现象,财务制度不规范,财务管理混乱,财会人员不专业,甚至白条入账等在村级财务账目中相当严重。一是村干部利用白条自批自支现象仍然存在。客观上,农村地处偏僻,取得正规票据相对较难,但是对于重大事项、大额开支,在不入账的情况下,一张白条就能支出村集体资金,反映出农村财经制度不健全,财务管理混乱,组织性、纪律性严重缺失。二是财务状况公开程度不够,收支缺乏透明度,审核、理财把关不严格,支出随意。三是集体收入或其他收入不按规定全部上交,比如租赁费等自收资金存在未全部上交或入账,私设小金库的现象。例如A市刘贾店村支书刘某某和村会计刘某某收到集体资金采取了部分入账、部分坐支、部分侵占的行为,折射出基层转移支付存在严重的制度漏洞。

2.3 扶贫领域监管机制的漏洞

腐败的基本成因从根本上来说是公共权力没有得到有效的制约,掌握权力者用社会给予他们的权力谋取私利。“小官贪腐”亦是如此,权力不受制约必然会导致腐败。[]权力离开了监管,自然就会膨胀,这是干部敢犯案、频犯案的根源。村级人事权、财务权、事务权往往集中在几个村干部甚至“一把手”手中,进行封闭运行,“村务公开”工作存在不公开、假公开、选择性公开问题。A市大河村低保长期公示栏长期搁置于会议室,上级来检查了,赶紧拿出来挂在醒目位置应付检查,形同虚设,缺乏群众监督。一方面,村委会对涉及低保对象等小微权力运行情况不主动公开,导致群众意见大、有猜疑。另一方面,由于村干部的弄虚作假,害怕群众知道,不敢公开。正是公开透明的不到位,才给弄虚作假提供了可乘之机。

村级组织监督缺失,村民代表会议、村务监督委员会等基层监督组织虽然比较健全,但是这些组织成员都是乡里乡亲,碍于情面,利益交集,平常一团和气,加之现阶段农村矛盾错综复杂,村干部“好人不愿干、赖人干不了”,致使村级组织难以坚持原则发挥监督作用。上级监督乏力,镇政府本身事务繁杂,受工作人员数量和工作能力限制,对村级事务往往无暇顾及、监督不到位。

3 总结

扶贫问题关系着广大人民群众切身利益,关系着社会的稳定发展,关系着国家全面建成小康社会的宏伟目标,是国计

民生的大事。目前,我国扶贫工作已进入攻坚阶段,但是腐败问题层出不穷,已经严重阻碍了扶贫工作的深入开展。近几年,扶贫工作中的腐败事件频繁曝出,涉案人员越来越多,涉案金额越来越多,这无疑将会增加扶贫任务的严峻性,使扶贫形势变得更加艰巨。对扶贫领域的小官贪腐进行深入研究,一方面,有利于预防扶贫腐败现象的发生,使得“小官”不能贪、不敢贪、不想贪、无处贪,提升基层政府的形象,推进我国廉洁政府的建设;另一方面,有利于扶贫政策的顺利实施,使得资金充分发挥作用,真正用到实处,帮助真正需要的人,以此实现“真扶贫,扶真贫”,可以保护百姓的切身利益不受侵害,缓解社会矛盾。

参考文献:

- [1]金太军.村级治理中的精英分析[J].齐鲁学刊,2002(05):119-125.
- [2]王沪宁.中国抑制腐败的体制选择[J].政治学研究,1995(01):7-15.
- [3]周庆智.基层社会自治与社会治理现代转型[J].政治学研究,2016(04):70-80+127.
- [4]徐勇.拓展村民自治研究的广阔空间[J].东南学术,2016(02):87.
- [5]钟宪章,顾阳.预防和治理“村官”腐败刍见[J].中国井冈山干部学院学报,2012,5(06):87-92.
- [6]冯治,李龙江.当前农村“村官”腐败问题与对策[J].廉政文化研究,2012,3(02):1-8.
- [7]过勇,贺海峰.“不必腐”机制:反腐败标本兼治的重要保障[J].国家行政学院学报,2017(06):51-58+161.
- [8]戴顺礼,易忠梅.寻租理论以及反寻租措施的文献综述研究[J].现代商业,2014(12):274-275.
- [9]段培相.“经济人”假设与腐败治理[J].云南财经大学学报,2007(01):106-109.
- [10]肖炳兰.是经济人,还是公仆人?——对西方寻租腐败理论适用性的思考[J].当代世界与社会主义,2011(01):157-159.
- [11]贺卫,戚成芝,李政军.试论寻租与腐败[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2003(04):52-56.
- [12]过勇,胡鞍钢.行政垄断、寻租与腐败——转型经济的腐败机理分析[J].经济社会体制比较,2003(02):61-69+129.
- [13]吴敬琏.中国腐败的治理[J].战略与管理,2003(02):1-8.

作者简介:

宋辰宇(1994.10—),女,汉,河南安阳,华东政法大学政治学与公共管理学院研究生,研究方向:中国政治。