

2018年中央一号文件剑指基层小微权力腐败 专家认为

清单制度让小微权力不能恣意妄为

中央一号文件之专家解读

□ 本报记者 赵 丽
□ 本报实习生 新雪林

2月4日,新世纪以来第15个指导“三农”工作的中央一号文件——《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》发布。其中确定,推行村级小微权力清单制度,加大基层小微权力腐败惩处力度。“农村的有些工作看似很小,但可能侵害农民利益。”中国社科院农村发展研究所所长魏后凯说,推行村级小微权力清单制度,把“贵权利”搞清楚,对保护农民合法权益有好处。

小微权力腐败危害大

中央纪委监察部网站发布的数据显示,党的十八大以来,全国纪检监察机关共处分村党支部书记、村委会主任27.8万人。这其中就有“最牛村主任”、“万岁”村支书等典型案例。

孟玲芬是河北省定州市大辛庄镇泉邱二村原主任,网友称为“最牛村主任”。在孟玲芬掌控下的泉邱二村,村民生孩子要罚款,家中死人要罚款,结婚要罚款,盖房也要罚款,乱罚款成为其“管理”村务的“绝招”。村民不交罚款,孟玲芬则在大喇叭里恶语谩骂、断水断电,重则指使人员棍棒相加。

2016年8月,定州市人民法院依法以寻衅滋事、敲诈勒索、故意毁坏财物、职务侵占等7项罪名,一审判决孟玲芬有期徒刑20年。检察机关指控孟玲芬的犯罪事实达15

项之多,法院一审判决书记长达81页近5万字。“万岁”村支书的称谓则属于河南省舞阳县澧河村原村党支部书记张建国。据查,2003年至2012年,张建国伙同其弟张建先先后6次打骂本村村民,两次借故敲诈他人现金6万元。2005年,时任村主任的张建国因工作与时任村党支部书记的柴某意见不一致,张建国竟然在“两委”干部会上公然将柴某打伤。只要有利益的事情,都瞒不过张建国。而紧邻澧河村的澧河河道里的河砂,同样被他看中。据查,张建国在未取得河道采砂许可证的情况下,私自擅挖河道内非法采砂,其所采砂价值达180余万元。

上级调查组掌握了张建国的违纪违法事实后,找他谈话。张建国张狂地说:“别看你们现在调查我,我现在回俺村,村里人还得喊我‘万岁’。”针对这样的现象,北京大学廉政建设研究中心副主任庄德水在接受《法制日报》记者采访时说,村级小微权力腐败的最大危害就是直接损害人民群众的切身利益。

此外,庄德水分析说,小微权力产生腐败会使中央的一些政策走样,变形。“如果中央的政策难以对这些小微官员产生实质性的影响,也就是说中央政策不能到达基层,这会严重影响中央的权威,让群众对政府产生不信任。

腐败隐蔽性特点突出

《法制日报》记者注意到,此次中央一号文件中使用的是“小微权力腐败”,而非往常所用的“基层腐败”。对此,中国人民大学



业与农村发展学院教授郑风田的解释是,小微权力主要是针对村庄、乡村,基层腐败还包括县和乡一级的腐败。

此次中央一号文件强调“小微权力腐败”,郑风田认为,主要原因在于近年来村级发生了很多小官大贪的问题。这些年中,我们围绕“三农”展开的服务非常多,但因为村级资源未能很好地分配、利用,出现了很多问题。过去的反腐多集中在上级部门的权力,但村级权力,尤其是一些先富起来的地区,也是非常大的。正因为如此,这次提出推行村级小微权力清单制度。”郑风田说。

对此,庄德水表示认同,他说,“我们所说的小和微是指权力主体所处的级别比较低,权力的层级处在末梢,更重要的是掌握小微权力的主体往往与群众最接近。这个小而微可能是小而全,麻雀虽小,五脏俱全,权力的能量、腐败危害并不亚于那些大而全的权力的腐败”。

进行大量田野调查的华中科技大学教授贺雪峰认为,地域不同,基层治理也呈现不同

的问题。在经济较发达、人口流出平衡的东部地区,由于经济利益较多,存在较多利益博弈,一个村子的招商项目就可能就有几百上千万,巨大的利润往往驱使当地的村干部竞选颇为激烈,大多是当地的一些“经济能人”通过“拉关系”参选村干部,他们或者是想给当地谋福利,或者就是想通过政治声誉给自己带来更多的资源和利益。

不过,即使地域不同所带来的小微权力大小不同,但受访专家均认为,小微权力腐败也具有相似性,比如隐蔽性和集团性。由于一些村包括监督制度在内的治理制度不健全,一些村干部利用信息不对称,制度不完善等来实施腐败,这些人一旦进行腐败,其他人可能看不懂其中的猫腻。”庄德水向《法制日报》记者介绍,集团性是指很多小微权力主体与一些黑恶势力,甚至是与自己的家族亲属形成一个利益网络,共同侵蚀集体利益,造成国有资产损失和当地群众利益受损。

湖南省纪检机关近日查办的一起村官案

件就比较有代表性。湖南省长沙市望城区齐天庙村原村委会主任罗英俊,为了自己出行方便,强行将由扶贫专项资金修建的道路改道,道路修建计划既没通过“两委”会议,也没通过村民代表大会,彻头彻尾地违反政策和程序。

此外,罗英俊手下还支配着一些闲散人员充当打手,他多次向承包村幼儿园建设的建筑企业和一家水泥制管厂家索要两万元环境卫生管理费,但两家企业认为费用过高不愿妥协,多次索要未果后,罗英俊干脆给企业断电,两家单位被逼无奈只得向他们妥协,一共向罗英俊上交了3.5万元才算了事。2018年1月,罗英俊被取消预备党员资格,并移送司法机关依法处理。

权力规范与监督并行

此次中央一号文件中提出的小微权力清单制度已经在一些地方有所实践。

2014年3月,浙江省宁海县制订了《宁海县村级权力清单三十六条》,清单包括村级招投标、宅基地审批、低保户申请等在内的涉及农村重大决策和民生问题的流程,流程均来自现有涉农法规政策。

2016年以来,安徽省濉溪县积极推进农村小微权力清单制度,对村级组织的各项权力和制度运行进行梳理、归类,编制了《农村小微权力清单》,并通过公开栏、LED显示屏、宣传栏、政务公开网站等方式,将清单向全体村民公开。在郑风田看来,小微权力清单应包括村庄的重大事项的决策、财务、宅基地调整,各种救济款、医保、招投标以及村庄的各种建设问题,“清单运行应该有一个透明公开的程序。所以,

清单实际上有两方面的内容,一方面是权力运行清单,另一方面是监督体系,以确保这个清单体系能让村庄的运行比较规范”。

“小微权力清单制度是一个非常不错的制度设计,目的就是规范权力的行使,明确权力行使的边界,规范权力行使的流程,运用监督方式对权力实行实时监督,并且要求把权力运行的情况向社会主动公开。”庄德水对《法制日报》记者说,这不仅仅是个制度设计的问题,更重要的是把权力清单向社会公开,主动接受社会监督,并且要把权力行使的每一个过程都流程化,有章可循,用程序化的方式规定权力行使,避免权力失去监督。要进行监督,进行公开,这要有一个制度的依托,权力清单制度就是制度的依托”。

除了清单制度,此次中央一号文件中还明确加大基层小微权力腐败惩处力度。

庄德水告诉记者,党的十八大以来,治理基层微腐败成为各级党委政府的重点,有一些地方在治理小微腐败方面进行了很多制度和机制上的创新。

“应该说,在治理小微腐败方面取得了成效。从我国幅员辽阔的地域情况看,解决小微权力腐败需要花很长时间。在现实的目标范围内,解决这些层级范围内的微腐败问题,真正把小微权力关进制度的笼子里,就已经非常不错了,任重而道远。应该继续做深做细,精准打击小微腐败,并且能够针对小微权力出台一系列创新性的制度。”庄德水说,“信息公开也非常重要。同时从监督的角度看,应该加强对基层的巡查,要实行异地交叉巡查,以问题为导向,从中发现一些违规违纪或是顶风作案的行为。”

制图/高岳

关注理由

春节旅游不是什么新话题,但老年人春节旅游意愿的增加,让一些旅行社看到了新的商机。不过,这些新高机背后也有不规范之处。

聚焦春节热点话题

□ 本报记者 杜 晓
□ 本报实习生 刘小玉

近日,同程旅游发布了《2018春节黄金周居民出游趋势报告》,分析了2018年春节黄金周居民出游意愿及具体的旅游消费趋势。报告显示,旅游成为居民春节出行的第二大动机,仅次于“回家探亲”,旅游已成为新“年俗”。

随着社会经济发展,利用春节假期出去旅游已经成为不少人的选择,一些老年人也对此很感兴趣。不过,相对于年轻人而言,老

对话人

中国消费者协会副会长 刘俊海
北京第二外国语学院旅游管理学院教授 马爱萍
《法制日报》记者 杜 晓
《法制日报》实习生 刘小玉

对话

记者:这几年,春节旅游市场渐趋火热,而且春节旅游也不再是年轻人的“专利”。有旅行社工作人员告诉我们,还有不少老年人选择在春节期间旅游。为此,一些旅行社还专门推出了针对老年人的旅游线路。不过,我们发现,这些针对老年人的线路存在一些问题,一般都以低价游的形式吸引老年人参加,有的让老年人购物,有的则是借机推销保险或保健品。对于现在各种各样针对老年人

人春节外出旅游需要注意的问题更多。

低价旅游线路安排购物

《法制日报》记者走访了北京市的几家旅行社后了解到,目前针对60岁以上老年人的旅游项目以养生旅游及夕阳红等为主题,旅游目的地主要是大理古城、丽江古城、海南、台湾以及一些东南亚国家,价位一般是2700元至3600元不等。随着春节到来,价格会有所上涨。

一家旅行社的工作人员向记者介绍,这类线路一般会安排茶叶、玉石、雪花银等购物店。另外,60岁以下的也可以报常规团。不过,这种低价旅游团的体验却并不尽

如人意。

北京第二外国语学院旅游管理学院教授马爱萍曾经参加过一次低价旅行团,旅游目的地是香港及东南亚。她对记者说,“中途经过香港某山上参观时,导游为了省钱,不买门票,就把车停在山腰上,让我们在山腰上看一下香港湾。而且,导游还带着我们去购物店,一呆就是几个小时。这让人很不舒服,本来用来观赏景点的时间全部被购物店浪费了。这样的旅游线路很难有好的体验”。

事实上,老年人低价游背后还暗藏其他问题。

沈阳师范大学一位不愿透露姓名的研究

旅游法的老师在研究过程中,就接触到一些以免费旅游为噱头,实际是卖保险的案例。据这位老师介绍,在当地一座公园,通常会有不少中老年人参加竞走运动,这里也是旅行社揽客的地方,而且还有保险公司的员工在这里推广业务。一段时间后,就有人以免费旅游吸引老年人,可是,老年人一旦参加免费旅游,就被要求购买保险。

据这位老师介绍,还有一些保健品公司会组织去往海南和香港的免费旅游团,而后向老年人推荐各种保健品。

需在购物店呆一定时间

为了进一步了解老年人旅游的现状,《法

业内专家详解如何规范春节旅游市场

刘俊海:这些都是老年人遇到的比较多的某些套路,就好比诱饵一样,比如从某地到某地,双飞才多少钱,一些不明真相的老年人就上当了。这样的行为既不道德也不合法,侵害了消费者的选择权和公平交易权。

记者:从目前的情况看,春节旅游市场越来越大,为了规范旅游行业,给老年人在春节或者其他节日出行提供一个良好环境,需要从哪些方面加以治理?

刘俊海:旅行社和导游要树立对法律的信仰和敬畏之心,坚守商业伦理。老年人也要加强自我保护意识,各地的旅游监管部门要加大监管力度,对于零负团费的情况,有的地方监管部门不是不知道,但是睁一只眼

闭一只眼,因为宰客宰的是外地人。要打破地方保护主义,清除监管盲区和真空地带,不断加大规范整顿力度,才能真正把当地旅游市场发展好。

马爱萍:要从源头加以治理,也需要多管齐下。从消费者角度讲,要进行广泛的消费者教育,消除一些消费者贪小便宜的思想,从企业角度看,应该以诚信为本,努力从旅游价值链上找到真正能够给游客带来价值的点,那么企业相应也会获得应有的利润。作为政府有关部门,要加强市场监管与惩处,抓住一例就严肃处理。

尤其对老年人而言,首先不应参加免费团,如果要参加低价团,要认真看合同,明白自己所享受的服务有哪些,还应掌握相关管

□ 本报记者 潘从武
□ 本报通讯员 张 蕾 郭城

说起“办证”,几乎人人都不陌生,从身份证到房产证、会计证、居住证、二手车购车证明……只要是社会上的热门证书,证明,掏钱就能买来。

近日,记者从新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市水磨沟区人民检察院获悉,近年来,买卖国家证件行为的犯罪案件逐渐增多,同时犯罪手段还在不断升级,形成了“提供客源—收集信息—代领证件—快递交付”的一条灰色产业链。

买卖证件“一条龙”

38岁的阿龙是乌鲁木齐市水磨沟区一家汽车服务门店的员工,他的工作主要是给客户办理车辆买卖、过户等相关手续。

阿龙称其可以为客户办理二手车购车证明,客户不需要住在乌鲁木齐市,只需要交800元至1200元不等的手续费并提供个人资

料,阿龙保证客户领到的二手车购车证明真实有效,可通过相关部门查询真伪。

事实上,阿龙并不能直接办证,他只是负责收集好客户的资料,交给其“上家”阿文,阿文是水磨沟区某社区聘用人员,他长期利用工作便利,出售二手车购车证明,有社区的印章又有详细信息,证明自然是真的。

阿龙还有自己较稳定的“下家”周伟、刘兵。

周伟是一家网络车行的店员,他说:“现在有很多外地城市的客户买车想在乌鲁木齐市,因为没有居住证和二手车购车证明,落户就很困难。”遇到此类客户,周伟就负责将其资料收集好,谈好价钱后再将资料交给阿

乌鲁木齐市买卖国家证件案件增多 检察官调研发现

“办证”手段不断升级形成灰色产业链

龙办理,刘兵是一家二手车公司的员工,去年7月,他通过阿龙办理了9张二手车购车证明,并帮客户将车辆顺利落户乌鲁木齐市。

据阿龙交代,2015年2月至2017年10月,他先后在阿文住处办理居住证、二手车购车证明等200余张,这些证明均有社区的印章,证件真实有效。关于分成,阿龙称根据价格不同有五五分,也有三七分。

阿龙、阿文、周伟、刘兵共涉案20余起,目前,公安机关已全部查实,并依法向乌鲁木齐市水磨沟区人民检察院提起公诉。

“办证”行为屡禁不止

“近两年,买卖国家机关证件犯罪行为屡

禁不止,对此类案件的量刑也在加重,对于情节严重的或可判20年有期徒刑。”水磨沟区人民检察院公诉科检察官李克和说。

据介绍,2017年,该院办理的买卖国家机关证件类案件中,买卖的证件较多的有:身份证、毕业证、二手车购车证明等。在查获的百余本各类证件中,二手车购车证明、居住证等经原始发证部门核实,证件合格有效。而这类犯罪“产业化”发展的特征,使犯罪“产出效率”大增,加剧了对社会管理秩序的破坏。

李克和分析说:“此类证件大部分是卖证者串通国家工作人员所为,证件上的印章都是真实有效的。”

在办案中,检察官发现,买卖国家证件真

实化、产业化的变化与买方市场需求旺盛密不可分。记者在阿龙等人涉及的案件中看到,大部分买证的当事人均居住在外地城市,他们要将车辆落户在乌鲁木齐市必须办二手车购车证明,于是经“中介”花钱买证。

近年来,对买卖国家证件罪案件,根据犯罪嫌疑人的具体情况,量刑显著加重。对于这一变化,李克和分析说,一是犯罪嫌疑人的行为触及多个独立罪名,均构成犯罪,数罪并罚,所以对被告人量刑较重;二是犯罪嫌疑人有前科,累犯情节加重。

“此前,我们对一起家族式买卖国家证件罪提起公诉,一家六口分工明确,办理出生证明、身份证等大量证件,情节也比较严重,而

且之前就处罚过。经审判,被告人均被判处有期徒刑。”李克和说。

合力打击“办证”行为

据介绍,目前,在实际的法律适用操作中,对贩卖国家机关证件罪的犯罪嫌疑人进行处罚是比较容易界定和进行处罚的,但对购买国家机关公文、证件、印章,尤其是购买后自用的人,处罚的数量少且处罚轻,大部分都被判处了缓刑或者拘役。

“这就导致很多买证者只知道卖国家机关证件属于违法犯罪行为,却不知道购买也是违法行为。”李克和说。

对于如何从源头杜绝买卖国家证件行为,李克和建议,有关部门应完善相关法律法规,出台相关司法解释和实施细则;加大处罚力度,增加违法成本。比如,相关部门联合开展打击买卖国家机关证件行动,对于购买者也加大打击惩处力度的同时,还应与其诚信档案挂钩。

(文中当事人均为化名)