

如何才能更好地监督和预防村级职务犯罪?

2008年11月13日,海南省人民检察院推出乡镇检察室试点工作,全力查办和预防涉农职务犯罪,受到全国各地的关注。

7月5日,由海南省人民检察院、《检察日报》、《人民检察》联合发起,在海口召开法律监督向农村延伸的理论价值与实践探索研讨会。来自全国各地的百余名专家,围绕着“法律监督向农村延伸的探索”、“派驻乡镇检察室的理论”、“派驻乡镇检察室的实践”等三个主题进行研讨和点评。

村官腐败之解析

位小权大缺少监督

文\海南日报记者 文刚 通讯员 薛鸿肖 实习生 潘卉

发生在广大农民群众“眼皮底下的腐败”,不仅严重影响了农村经济的发展,而且破坏了干群关系,损害了党和政府在农民群众心目中的形象,影响了农村的社会稳定和政治安定,使老百姓深恶痛绝,一些地方甚至由此引发了群体性事件。

究竟是什么使得这些村官如此胆大妄为?

村官身份界定模糊

在查办村官犯罪过程中,最让一线办案检察官们困惑的,来自于相关法律界定的模糊性。

中国政法大学刑法学院院长曲新久教授在电话中接受记者采访时说,长期以来,我国司法界对“村官”的身份认定存在很大争议。“村官在法律上不是个确切的概念。个案中要看具体细分的职责,还要看其行为发生的领域、行为发生的影响,才能对特定的行为作出评价。”

直到2000年4月全国人大常委会《关于刑法第九十三条第二款的解释》,才把“村官”正式定义为从事公务的人员,对其7种行为定性为“贪污、受贿和挪用公款等犯罪”。也就是说,只有协助人民政府从事行政管理工作,才构成职务犯罪。

“这就产生一个问题,如果职务犯罪的主体是基层党组织负责人,又没有在村委兼任职务,能不能直接定罪?”

理论上的分歧会导致司法实践中不一致。让曲新久教授担心的是,从整体上看,这势必影响到执法效果的统一性,从而影响到法律的完整性和统一性,这类案件判决后的社会效果恐怕难以让老百姓接受。

“目前的立法形式并没有堵严预防村官职务犯罪的大堤。”海南大学法学院院长王崇敏教授认为,在7种行为之外,单纯的自治事务,如架桥筑路、兴修水电、集资办厂、建设村庄、筹建农贸市场等等不断出现,这些活动中都可能滋生村官腐败。

此外,模糊的管辖权也让检察官们感到无所适从。

按规定,村官在管理村民自治事务的过程中,利用职权侵占集体财物、挪用集体资金的,是以“职务侵占罪、挪用资金罪”论处的,由公安机关立案侦查。但是,在司法实践中,村民自治事务与“公务”并不是截然分开的,二者往往交织在一起,这就使得管辖权变得模糊,容易出现检察机关与公安机关两不管的状态,给犯罪分子以可乘之机。

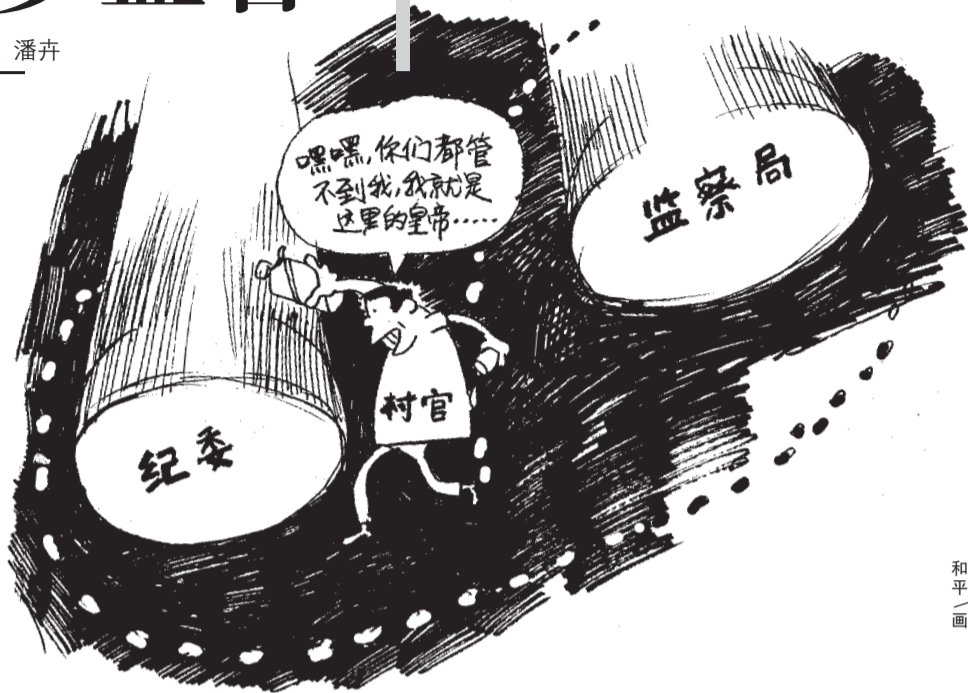
有关专家建议,目前急需加强对农村资金的分类管理,切实解决村干部犯罪资金性质难以界定、犯罪案件管辖权不明等问题,以便于依法惩治村干部职务犯罪。

权力集中监督薄弱

“查办严重危害农村改革发展稳定、损害农民利益的职务犯罪大案要案、窝案串案和影响恶劣的案件,是各级检察机关服务新农村建设的具体举措。”日前,省人民检察院反贪局相关负责人在接受本报记者采访时表示。

“村官职务犯罪最根本原因在于权力集中,监督薄弱。”省人民检察院反贪局大案要案侦查指挥中心负责人刘亚铭分析说。改革开放以来,随着农村经济的快速发展,基层农村组织管理的权限逐渐增大,很多炙手可热的生产要素如土地、森林、水利、资金等开发利用权相当一部分掌握在农村村干部手中。同时实行村民自治以后,村干部由村民选举产生,乡镇一级对村干部的领导、管理职能大大降低,对村干部的要求、监督也往往只限于形式。

省人民检察院职务犯罪预防处处长何勇说,涉农职务犯罪案件中普遍存在财务制度混乱问题。有的村级财



和平/画

务不是按规定时间做账,而是一个季度做一次账,或一年做一次账,有的甚至不做账,这种混乱局面给“浑水摸鱼”者大肆侵吞村社集体财产留下了空间。

农村基层干部的工作涉及方方面面,工作条件艰苦,尤其是农村征地出让工作情况复杂,工作量大而辛苦,同时农村基层干部的收入及待遇往往又相对偏低,即使像文昌这种经济条件比较好的地方,当地财政支付村级干部每月补贴也才350元,而且也是最近才加到这个数。在得不到正确引导和有效监督的情况下,一些人想方设法寻找补偿途径。

省人民检察院政治部副主任张远南认为,多数农民对乡村干部向来有敬畏感,他们有的由于对新出台的政策或法律不知道不了解,对乡村干部的违法犯罪行为难以掌握;有的由于不懂得干部的哪些行为是违法犯罪,即使利益受到侵害也不知道或者不愿、不敢揭发、举报。同时,检察机关在最基层没有常驻的机构,农民缺乏便捷的举报途径,这在法律制度架构上对基层的法律监督也是缺失的。基层一些干部正是利用这些弱点,肆意妄为,有恃无恐地进行经济违法犯罪活动。

加强预防合力打击

涉农贪污贿赂犯罪的频频发生,破坏了国家法令和新农村建设政策在农村的实施,严重影响了农村经

济发展和社会稳定,必须采取“打防结合,标本兼治,综合治理”的办法,最大限度地减少和遏制此类犯罪的发生。今年6月,针对我省涉农犯罪现状,省人民检察院反贪局进行对策分析:

要坚持村务公开等制度,要做到重大事项必须由村民大会讨论决定,财务开支必须要村民理财小组审核后张榜上墙,从而保证群众能有效地监督村支两委的工作。

加强涉农资金的管理。一是涉农资金要专账管理,严格涉农资金的审批支付制度。二是要选好财务管理人员,会计、出纳分设,相互监督制约。三是要加大对涉农资金的审计力度,及早发现和纠正其中存在的问题。

进一步提高农村干部队伍素质。为了提高农村干部队伍的素质,首先要加大对村支书、村长的任职培训力度,培训中要将法律知识的培训作为重中之重。其次要搞好会计、出纳等人员的业务培训,实现村务财务管理的规范化。三要建立选派优秀的大学生担任村官的制度。通过大学生村官,提升村支两委的文化水平,更新村支两委的发展观念。

检察机关要以当前派驻乡镇检察室试点工作为契机,实行检察工作重心下移、检力下沉,将法律监督的触角延伸到广大农村,深入田间地头、深入农民中间了解情况,开展法制宣传,依法监督基层组织人员认真履职,及时履职,积极发现线索,对涉农贪污贿赂犯罪案件发现一件查处一件,决不姑息。

相关链接

全国人大常委会《关于刑法第九十三条第二款的解释》将村民委员会等村基层组织人员协助人民政府从事的属于刑法规定的“其他依照法律从事公务”的活动界定为7种:

- (1)救灾、抢险、防汛、优抚、扶贫、移民、救济款物的管理;
- (2)社会捐助村自治事物款物的管理;
- (3)国有土地的经营和管理;
- (4)土地征用补偿费用的管理;
- (5)代征、代缴税款;
- (6)有关计划生育、户籍、征兵工作;
- (7)协助人民政府从事的其他行政管理工作。

(文辑)



实行村务公开是预防村官腐败的有力手段。

海南日报记者 李英挺 摄

治理村官腐败不必舍近求远

现在的村干部腐败“触目惊心”,已成为破坏农村社会稳定的大根源。

与动辄数以千万元计的腐败分子相比,村干部腐败似乎还称不上是“触目惊心”;但在偏远贫穷落后的农村地区,村干部哪怕是贪污、截留几百元上千元,用“触目惊心”来形容之也不算夸张。

村干部在党政系统中,没有一席之地;但在村民眼中,他们却是不折不扣的“官”。芝麻大的“官”居然能腐败

得“触目惊心”,很使人有些惊讶。其实也没有什么好奇怪的,一个银行的小职员,就可以卷走几个亿,早就创下小人物大腐败的纪录。俗话说,上面千条线,下面一根针。村干部就是这根针的终端,手上掌握着来自“千条线”的资源,所以“官”虽不大权却不小。

如同对其他腐败发生之后一样,人们把亡羊补牢的目光不约而同地投向了法律和监管。结果发现,不是“官”的“村官”,纪检监察部门竟然都鞭长莫及。这真是一个惊人的发现,紧随其后的是惊人的建议,比如修改法律、导入司法。仿佛村干部是现有党纪国法约束之外的特殊群体,村干部仿佛也真要做起“帝力于我何有哉”的迷梦。倘若身边的“老办法”不去用,却认为“不管用”,当然只好乞灵于将来的“新办法”。但在“新”“老”交替之间,“村官”腐败似乎只能继续腐败下去。

腐败的形式尽管花样翻新,但腐败的本质却并无不同。倘法律失之于周全,加以修改以更好地调整规范现实,无疑是必要的;但治理“村官”腐败,不必非要完备到搞出一部惩治预防“村官”腐败法才有作为。“村官”腐败高发,自有监督缺失的病因,但所谓加强监督,实也不必舍近求远。对“村官”最有力最有效的监督,不来自于上级部门,也不来自于司法部门,而来自于鸡犬相闻的村民。村民委员会本是自治组织,但现在村干部却利用这个组织作为腐败的工具,这是“村官”腐败大面积发生的最重要根源。也就是说,村民自治精神的虚置,乃是“村官”腐败流行的要因。

求解治理“村官”腐败之道,正在夯实村民自治之基中。

(滕朝阳)