



引用格式:孙杰,蒋紫燕.乡村“微腐败”的特点、成因与治理[J].郑州轻工业学院学报(社会科学版),2020,21(4):55-59.

中图分类号:D262.6 文献标识码:A

DOI:10.12186/2020.04.008

文章编号:1009-3729(2020)04-0055-05

乡村“微腐败”的特点、成因与治理

Characteristics, causes and governance of micro corruption in rural areas

孙杰,蒋紫燕

SUN Jie,JIANG Ziyan

中原工学院 马克思主义学院,河南 郑州 450007

摘要:乡村“微腐败”主要指乡村基层干部利用自己微小的权力以谋取微利、损害基层群众利益、散播不良风气的腐败行为。乡村“微腐败”的特点主要表现为轻微性、易发多发性、群体性和村民对“微腐败”行为容忍度较高。乡村基层监督机制不健全、监管流于形式,对“微腐败”惩治效果差,以及乡村“官本位”的固有观念、中国传统的人情文化的影响和农民法律意识淡薄,是乡村“微腐败”的成因。治理乡村“微腐败”,必须坚持清单式“微权力”与问责制相结合,推行双务公开、完善监督机制,高度重视乡村干部队伍建设,以及加强基层法治教育、培育法治文化。

关键词:
微腐败;
治理;
微权力

[收稿日期]2020-01-05

[基金项目]河南省哲学社会科学规划项目(2019BKS032);中原工学院基本科研业务费专项资金项目(K2019YY020)

[作者简介]孙杰(1980—),女,河南省驻马店市人,中原工学院副教授,博士,硕士生导师,主要研究方向:马克思主义中国化。

习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上明确指出,“微腐败”也可能成为“大祸害”,它损害的是老百姓切身利益,啃食的是群众获得感,挥霍的是基层群众对党的信任^[1]。2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强和改进乡村治理的指导意见》,明确提出要加大对基层小微权力腐败的惩治力度。由此可见,党中央对“微腐败”问题高度重视。乡村“微腐败”虽然构不成贪腐大案,但是它损害了基层群众的切身利益,败坏了社会风气,影响了基层治理现代化进程,造成的后果不容小觑。为巩固党风廉政建设和反腐败斗争成果、推动全面反腐向基层下沉,乡村“微腐败”问题亟待研究与解决。鉴于此,本文拟对乡村“微腐败”的特点、成因与治理加以探讨,以期为预防与根治乡村“微腐败”提供参考。

一、乡村“微腐败”的内涵界定

有学者对“微腐败”的概念进行了探讨。余雅洁等^[2]认为,“微腐败”即腐败的一个类别,是指从事公务的人员利用手中的公权力在“小”事上谋取私人利益或给公共利益造成了损失,通常是涉案金额在3万元以下的违法违纪行为。周师^[3]认为,“微腐败”有双重意涵,包括“以权谋私”与违背道德习俗两种行为,并对与“微腐败”相近的概念“小官巨腐”“亚腐败”“灰色腐败”进行了区分。“小官巨腐”主要指职级低但贪腐金额较大的犯罪行为;“亚腐败”主要指在廉洁状态和腐败状态之间所形成的一种尚未达到触犯刑律的状态,其行为主体不局限于基层,具有潜在的腐败风险;“灰色腐败”一般指“小腐败”,主要表现在利用职务或职权收受金钱、礼品,具有隐蔽性、小额性、权力资本化等特点。孔继海等^[4]认为,乡村“微腐败”虽然是由小微权力引起的,但并不意味着其腐败的规模是微小的,农村基层腐败案件占比较大。综上所述,笔者认为,乡村“微腐败”是指乡村基层干部利用自己微小的权力谋取微利、损害

基层群众利益、散播不良风气的腐败行为。

二、乡村“微腐败”的基本特点

乡村“微腐败”是相对于大腐败而言的,它是侧重于“微权力”的腐败,面向的是乡村基层群众,违法成本较低。近年来,乡村“微腐败”案件不计其数,虽然我国反腐工作全面推进,治理向基层下沉,但是乡村“微腐败”现象依然突出,群体性腐败表现明显。乡村“微腐败”具有以下基本特点。

1. 轻微性

乡村“微腐败”中的“微”具体表现在以下三个方面。其一,权力的“微”。我们可以将“微腐败”等同于“微权力”的腐败,它是指在基层微权力领域发生的腐败现象。例如,村干部不是利用手中的权力全心全意为村民服务,反而滥用权力,损害村民的切身利益。其二,腐败程度的“微”。“微腐败”之“微”,一般是指达不到犯罪程度的轻微违纪行为。例如,“虚报截留”“克扣挪用”“收受礼金”等行为明显违纪,但就数额来说,还达不到我国司法实践中贪污受贿3万元的起刑点。其三,实施对象的“微”。“微腐败”的实施对象,大多面向乡村基层无权无势的普通民众和弱势群体,他们在与村干部打交道时往往处于被动的状态,缺少维权的意识和能力。

2. 易发多发性

近年来,乡村“微腐败”呈现出易发多发的特点。2018年,中央纪委国家监委网站《监督曝光》栏目曝光的829起群众身边的腐败和作风问题,涉及1408人,其中村干部为677人,占比高达48.08%。2019年上半年,全国纪检监察机关处分省部级干部20人,厅局级干部0.2万人,县处级干部1.1万人,乡科级干部3.7万人,一般干部4.3万人,农村、企业等其他人员16.1万人^[5]。由此可见,发生在群众身边的腐败和作风问题依然突出,乡村“微腐败”易发多发的特点明显。

3. 群体性

从乡村“微腐败”行为主体的数量上看,其一般至少涉及两个或两个以上村干部。中国民间有句俗话,“常在河边走,哪有不湿鞋?与其保持操守,不如随波逐流,即使查也法不责众”。村干部也正是受到了这种“从众”“法不责众”思想的影响,“相容”便成必然。近年来,“串案”“窝案”等群体性腐败案件不在少数。譬如,2019年涇池县法院开庭审理了一起村干部集体腐败典型案件,仁村乡雪白村原村委主任伙同其余6人,假借建设村综合性文化服务中心的名义,恶意套取国家扶贫项目专项资金94941元共同私分,同伙中除1人是村致富带头人外,其余5人全是村干部。

4. 村民对“微腐败”行为容忍度较高

村民对“微腐败”行为容忍度较高。一般情况下,人们对腐败容忍度越高,个人越容易无视腐败甚至参与腐败^[6]。张远煌等^[7]认为,在行为上,民众对腐败抵制程度的高低影响当地腐败现象的多少,对腐败抵制程度越高,腐败现象越少,反之亦然。“微腐败”容忍度较高与一部分地区的村民文化水平不高、村风不正、法治思维缺乏,以及对相关政策不熟悉息息相关,也正是因为如此,才出现了村民对村干部“微腐败”行为的监督不到位,同时又习惯性认为收受礼金是人情往来,不会构成违法,以致影响全民反腐的成效。

三、乡村“微腐败”的成因分析

中共十八大以来,我国全面从严治党向基层下沉,治理乡村“微腐败”已经成为党风廉政建设和反腐败斗争的工作重点。乡村“微腐败”是一个过程,也是一个结果,分析其成因对于我们治理“微腐败”具有重要意义。乡村“微腐败”的成因既有客观方面的,也有主观方面的。

1. 客观原因

其一,国家对乡村建设投入增加,权力下放。中共十八大以来,我国扶贫政策的推进、惠

农支持力度的加大和乡村振兴战略的实施,使得大量利好政策和项目资金向农村基层下沉。掌握了第一手资金、项目资源的乡村基层干部,手中可支配的资源比以前增多,“以权谋利”的机会也相应增多。譬如,村干部侵占套取各类救济金、补助款和集体资金,如基础设施建设款、土地征用款、支农惠农补贴、民生建设项目资金等,使得原本用来扶持“三农”发展的巨额资金转而落入了个人的口袋。

其二,监督机制不健全,监管流于形式。从当前一些农村基层治理的现实情况来看,监督机制形同虚设。具体表现在:一是在政务公开和村务公开的推行过程中,出现了“以点代面,避重就轻”的现象,导致信息传导在“最后一公里”出现了“梗阻”。基层群众由于没有掌握足够的信息,无法实现对基层官员的有效监督,于是就给了村干部可乘之机。二是上级监督滞后。由于时间空间的限制,上级对基层的监督一般采取走访、听汇报等方式,获得的信息多为经过过滤的二手信息,难以掌握基层真实情况。三是群众监督效用有限。基层广大民众处于监督的弱势地位,监督成本较高、监督举报的渠道少,问题得不到有效解决。

其三,惩治效果差。一般情况下,农村基层“微权力”者的贪腐行为发案率与惩戒机制是否成正比关系,若惩戒机制健全、有力、执行到位,贪腐者的贪腐发生概率就小;反之,则大^[8]。在我国的基层反腐败法律法规体系中,许多法律法规在描述上过于宽泛,难以充分发挥作用。乡村“微权力”腐败者利用职务之便在权力运行的各个环节向扶贫资源、资金等领域渗透,与行贿人暗中勾结、中饱私囊,有着较高的隐蔽性和潜伏性,过于宽泛的法律法规既难以发现“微腐败”,也难以对“微腐败”进行有效惩治。

2. 主观原因

其一,乡村“官本位”观念根深蒂固。我国法律规定人民是国家的主人,公职人员应始终坚持全心全意为人民服务的宗旨。然而中

国传统的“官本位”观念在一些人的头脑中根深蒂固,“朝中有人好做官”的想法挥之不去。传统社会的“官本位”是一种以官为本、以官为贵、以官为尊为主要内容的价值观,认为做官升官才是利益获取的根本途径,其在当代社会所带来的必然后果就是特权腐败。在“官本位”观念的影响下,一些官员滥用职权、谋取私利,滋生“微腐败”,严重制约了基层民主实践的发展。

其二,中国传统人情文化的影响。当下的中国仍然是一个人情社会,这种人情表面上指人与人之间的感情,实则是用来馈赠对方的一种资源。一些官员在办理村中事务的过程中,时常会收获一定的利益或出于人情而利用职权、名望回报相关人员。有些人将人情关系的经营看作一种投资,期待着日后背负人情债的人以某种形式回馈。这种行为已为基层大多数群众所认同并大肆传播开来,从而导致基层社会“微腐败”的蔓延。

其三,农民法律意识淡薄。总体来说,当前我国农民受教育程度还偏低,文化程度不高,相关法律政策知识欠缺,无法辨别村干部“暗箱操作”“坑蒙拐骗”“肆意敛财”的违法违规行为,有的甚至参与其中。在这种情况下,村民即使目睹村干部的腐败行为,也不懂得如何采取法律途径或通过信访、举报的方式来依法维护自身正当权益。

四、乡村“微腐败”的治理路径

当前,防范基层“微权力”滥用,治理乡村“微腐败”需要从制度、组织、思想等方面入手,齐抓共管,综合推进。

1. 清单式“微权力”与问责制相结合

村干部所拥有的权力,以及用这些权力该做什么事情,村民都应该清楚。设立小微权力清单,有助于村民了解村干部的权力边界,促使村干部按清单行使职权,谨慎用权,所以我们亟须制定农村小微权力清单。首先,应划定村干部权力界限,具体到每个环节和部门,理清权力

运行的脉络和轨迹,明确划出基层干部的权力范围,规范权力运行轨道,限制基层干部的自由裁量权^[9]。其次,重大事项管理应列入“微权力”清单范畴,并以小册子的形式发放给村民,做到权为民所知。近年来,我国对“三农”的投入有增无减,项目资金、补助补贴、利好政策等等无一不向农村倾斜,在事关基层群众的重大利益面前,必须将涉农事项的管理权限写入清单之中。再次,推行问责制,做到违清单者必究。“微权力”清单的制定,只是起到了一个预先警示的作用,而问责制的引入,才能进一步构建基层干部规范化的权力运行体系。强化清单问责,应从基层干部的职权问题入手,紧紧抓住重点人员、主要资源、关键岗位,采取专项检查、突击检查、及时复查等问责方式,对清单内的权力运用不当问题进行彻底问责。

2. 推行双务公开,完善监督机制

一方面,应推行双务公开。村务、政务公开能够大范围地涵盖关键信息,因此,我们应该创新信息公开方式,实现线上线下相结合,充分运用互联网带来的便捷条件,使用“四微一端”(微博、微信、微视、微电影、新闻客户端)进行信息公开。应坚持信息公开的细化,如财务、村情、党务、惠农政策、村民关心的热点问题等都应公开,使双务公开真正得到落实。应注重村务公开与政务公开之间的衔接,避免出现信息“真空地带”。另一方面,应建立健全监督管理制度。运用多元化监督方式,如党内监督、职能部门监督、群众监督、社会舆论监督等,建立健全村规民约,对大肆宴请行为进行规范,严格执行村干部述职述廉制度。畅通群众监督渠道,设立投诉箱、举报电话和线上线下相结合的监督检举形式,让权益受损的群众监督、维权的作用得到最大限度的发挥,并做好实名举报信访保密工作和举报证人保护工作。另外,各级基层党组织应起到领导主体责任,基层各级纪检部门应履行监督责任,强化各级部门监督,做到巡视与上报相结合,消除形式主义,完善监督机制。

3. 高度重视乡村干部队伍建设

加强乡村干部队伍建设,应从以下几个方面着手。其一,要坚持任人唯贤。这就要求我们在选拔村干部时,做好把关工作:一是上级部门应规范地方村干部选举活动,加强指导;二是应多方面考察村干部候选人;三是应拒绝“劣质”选拔行为,对拉帮结派、贿赂选举、恶势力操纵等干涉选举的行为予以严厉打击;四是应拓宽村干部候选人范围,如优秀的退伍军人、大中专毕业生和致富能手,进一步提高村干部队伍的素质与服务水平。其二,应加强村干部队伍培训,尤其应加强对村干部的廉政教育、道德教育与法治教育,提高村干部的行政与服务水平,重视其实践能力的培养,使村干部能够自主推动乡村建设,打造美丽乡村。其三,应提高村干部生活待遇。应具体情况具体分析,落实补贴福利待遇办法,妥善处理村干部退休问题,对乡村基层干部一定要真心关怀,帮助其更有动力做好自己的本职工作。

4. 加强基层法治教育、培育法治文化

法治文化和法治精神是现代政治文化的核心内容,是治理“微腐败”的重要武器,因此,应加强基层法治教育、培育法治文化。首先,应加强对基层干部的法治教育,使他们带头学法、带头执法、带头用法、带头维护法律的权威和尊严,教育引导他们树立“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的法治思维。其次,应增强村民法治意识,提高其依法维权能力。应定期开展学法教育小课堂、墙报宣传、法律法规知识竞赛和利用新媒体进行的网络宣传教育等活动。再次,基层自治组织应严格按照基层自治制度与法律法规参与管理公共事务。应采用基层法治教育与法治实践相结合的方式,切实推进基层治理严格按照法律法规有序运转,压缩“微腐败”生存的制度空间,防止压案不报、瞒案不查,有效消除基层圈子小、熟人多、拉不下情面监督执纪的弊端,杜绝办人情案、关系案^[10]。

总之,治理乡村“微腐败”是一个复杂的系统工程,它需要多方面的共同努力。这就要求我们从制度上、组织上、思想上等多维路径入手。在制度上,坚持清单式“微权力”与问责制相结合,让权力的运用有处可查,有处可惩;坚持双务公开、完善监督机制,让乡村自治在阳光下展开。在组织上,重视乡村基层干部队伍建设,团结基层干部,给予基层干部精神与物质上的鼓励。在思想上,对村民、村干部进行法治教育,培育法治文化,遏制腐败现象。唯有如此,方能形成廉洁有序公正的乡村治理工作局面,构建出纯洁的良性基层政治生态。

参考文献:

- [1] 习近平. 在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[N]. 人民日报, 2016-05-03(01).
- [2] 余雅洁, 陈文权. 治理“微腐败”的理论逻辑、现实困境与有效路径[J]. 中国行政管理, 2018(9):105.
- [3] 周师. “微腐败”概念辨析[J]. 湖南工程学院学报(社会科学版), 2019(2):75.
- [4] 孔继海, 刘学军. 新时代乡村“微腐败”及其治理路径研究[J]. 中共天津市委党校学报, 2019(3):69.
- [5] 2019年上半年全国纪检监察机关共处分25.4万人[N]. 人民日报, 2019-07-24(04).
- [6] RAZAFINDRAKOTO M, ROUBAUD F. Expert opinion surveys and House-hold Surveys in sub-Saharan African [J]. World Development, 2010(8):1057.
- [7] 张远煌, 彭德才. 民众的腐败容忍度:实证研究及启示:基于世界价值观调查数据的分析[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2017(1):131.
- [8] 刘卫花. 乡村振兴战略背景下农村基层“微权力”腐败的防控[J]. 重庆行政, 2019(5):22.
- [9] 袁方成, 郭易楠. “双务”公开联动与乡村“微腐败”治理[J]. 党政研究, 2019(2):33.
- [10] 方正. 基层“微腐败”的危害与治理[J]. 上海党史与党建, 2017(10):24.