

A 追根溯源，扭转村官“任性”局面

说起农村基层腐败，一些“村官任性”的案例很典型：

一些村官说：“我就是法、法就是我。”“我为村民做事不少，就应该有所回报……”

“当贪欲、纵容和落后思维将党风廉政建设责任的砝码蛀空，村官‘任性’就会横行乡里……”新华区检察院预防职务犯罪局局长杨文闯认为。

犯罪嫌疑人刘某系新华区某村原会计，在担任村会计期间，利用职务之便，于2008年12月至2014年1月，分7次挪用其所保管的本村土地补偿款共计50万元，交给其女婿王某进行营利性活动，刘某因触犯挪用公款罪，被判处有期徒刑5年。

犯罪嫌疑人张某某系新华区某村原村组长，2011年底，张某某伙同其妻刘某利用其担任村组长期间，负责丈量西气东输工程占用该村土地和发放本组土地补偿款的便利，采用虚增占用自家土地的数量和征地管理费用的手段，贪污虚增土地补偿款59万余元，张某某因触犯贪污罪被判处有期徒刑3年，刘某某被判处有期徒刑2年，缓刑3年。



检察官在培训会上授课

犯罪嫌疑人孙某某系新华区某村原村委会主任，在担任村委会主任期间，利用职务之便，伙同该村党支部书记高某、会计王某，在管理和发放该村鱼塘补偿款过程中，以私吞提留款和虚增鱼塘的方式，多次贪污国家财产共计140多万元，构成了贪污、挪用公款罪及犯抽逃资金罪，三罪并罚，被判处有期徒刑16年，剥夺政治权利1年，并处罚金55200元。

一个个触目惊心的案例，引起了新华区检察院领导的高度重视，为什么一个村官，一个基层村干部，成了“苍蝇”后，比几只“老虎”更可怕呢？如何从根源上扭转村官“任性”，杜绝村官的“任性”行为再次发生呢？

新华区检察院预防职务犯罪局承担了预防村官职务犯罪这一重任，他们走访调研后发现，村官虽然权力不高，但是握在手中的“绝对权力”却不小，比如：利用职权以权谋私、贪污腐败，任意挥霍村集体资产、财产；采取收入不入账、重复支出、打白条支出，伪造单据，虚报冒领等直接对公款公物予以侵吞；采取不公开账目、暗箱操作的手段乘机大肆贪污专用款项，给集体造成重大经济损失。具体表现在：利用职务上的便利在协助人民政府从事行政管理工作时，构成贪污、受贿或挪用公款罪等；在从事非公务的村级集体事物时，利用作为农村基层自治组织的领导、管理成员的身份和职务便利，在经管或经手村级财务等工作中违法乱纪、徇私舞弊，从而构成职务侵占、挪用资金等罪。

官虽小，权虽小，但腐败背后造成的危害却很大。权力的监督不能有盲区和空白，不能留死角。任何权力，任何环节，任何领域，任何层级的权力都应该得到有效的制约和监督。

新华区检察院检察长乔义恩说：“基层这些‘苍蝇’接近群众的机会更多，如果是直接从群众身上，在为群众办事的时候吃拿卡要，甚至胆大妄为毫无顾忌贪腐堕落，群众看在眼里，伤在心里，最直接地影响了党和政府在人民群众心目中的形象。”

对此，新华区检察院结合当前反腐败形势要求，立足辖区基层农村干部素质薄弱的现状，从今年2月11日起，对辖区3000多名村党支部书记、村主任、村中层以及村组长在内的村班子成员分批进行“远离职务犯罪做好官”专项培训。

培训对象包括村两委委员会成员及村组干部和重要岗位工作人员；培训内容包括从事农村事务管理有可能触及的贪污、贿赂和国家机关工作人员的渎职侵权等案件和村组干部容易触犯的职务侵占罪、挪用资金罪等罪名及预防对策。具体表现在以下四个方面：当前反腐败斗争的现状与我国反腐败斗争面临的新形势；农村基层组织人员履行职责有可能触犯的几个刑法罪名；现在农村基层组织人员职务犯罪现状、特点及原因；怎样才能避免或减少职务犯罪的发生及几点建议等。

该院在培训中，讲究理论与实践相结合，一方面对村干部进行预防职务犯罪警示教育讲座，该院选派优秀干警和专家学者对村干部定期进行预防职务犯罪警示教育授课，并带领村干部参观该院创立的全国首家“新农村社区警示教育基地”。另一方面组织村党支部书记、村主任、村组组长及重要岗位工作人员到监狱开展“现身说法”活动，以案释法，使他们切实感到“红线”离自己并不遥远。

通过一系列培训，给广大村干部带来极大的震撼，他们一致认为：作为村干部一定要履行职责，全心全意为人民服务，在工作中恪尽职守、廉洁自律，依法正确行使自己手中的权力，远离职务犯罪，扎扎实实地为村民办实事、干好事。

●新闻背景：

农村基层权力运行如神经末梢，最易“循环不畅”；规范权力运行“最后一公里”，事关农村基层战斗堡垒的坚强。

作为负责新华区和主城区两个辖区检察工作的新华区检察院，勇于担当，积极推进基层村干部专项治理，对辖区3000多名新任农村基层干部进行“远离职务犯罪做好官”的专题培训，并形成常态化联席机制，让村官远离“任性”。

新华区检察院检察长乔义恩说：通过对近年查办的涉农职务犯罪案件来看，农村反腐的难点在村组，重点是村官，制度是短板。此培训活动开展四年来，效果显著，使农村基层干部对预防职务犯罪有了更深入的认识，提高了拒腐防变的能力，更加清晰了自身肩负的责任。

4月16日，最高人民检察院职务犯罪预防厅厅长宋寒松到平遥市新华区检察院“常态化联席机制预防农村职务犯罪”这一做法表示肯定，他说：“常态化联席机制这一做法在全国属率先之举，是制约村官手中权力，让村官不再任性的一剂良药，应当作为地方工作亮点在全国推广。”

近日，本报记者对新华区检察院进行采访，揭秘该院“常态化联席机制预防农村职务犯罪”这一做法。

让村官不再『任性』

专题培训，并形成常态化联席机制，对辖区三千多名新任农村基层干部进行『远离职务犯罪做好官』的专项培训，新华区检察院在全省检察系统率先开展基层村干部专项治理活动

本报记者 卢拥军 通讯员 刘念念 高春亚



检察官在新农村社区警示教育基地为村官讲解预防职务犯罪知识

B 制度去病，专治村官“任性”现状

“农村基层腐败是沉疴积弊，权力惯性摸黑走路，随着城乡一体化进程加快，腐败机会更多，定要制度去病！”杨文闯认为。

围绕农村干部贪污、挪用、侵占集体“三资”，截留、骗取征地补偿款等重点问题，该院创新预防工作方法，用制度约束村官行为，把权力关进制度的笼子里。

制定农村职务犯罪专项预防制度。把在商业领域开展预防的成功经验和做法向农村和农业领域延伸，对涉及救灾扶贫资金、社会公益资金、国有土地管理资金、土地征用补偿费的使用和管理，以及计划生育、户籍、征兵等领域和环节，通过预防调查、检察建议、跟踪监督等形式开展专项预防活动，做到热点项目提前预防，重点领域重点预防。

例如，该院参加有关乡镇党委组织召开的村组干部座谈会5次，自行组织挂点村村干部座谈会3次，走访农民群众3000余人次。针对当前农村征地、社会抚养等涉及民生的问题，易发职务犯罪的领域，该院及时提出针对“村务公开”、规范农村财务管理等方面的制度。此外，该院还与各街道、社区共同建立了“农村基层干部职务犯罪预防知识轮训制度”，对参加培训的农村基层组织人员进行预防职务犯罪专项教育，定期组织其参观警示教育基地，切实抓好新农村建设工作领域内的职务犯罪预防工作。

建立预防职务犯罪联络员制度。构建以乡镇为支点、以联络员为杠杆、以村委会为受力点的三点联动预防网络。指定专人负责对乡（镇、街道）涉及村级组织的建设项目的设立、专项资金的管理使用、规章制度的制定等提出法律意见和建议，并与乡镇党委建立预防基层干部职务犯罪联络员机制，联络员每季度要到负责联系的乡镇村组进行一次走访调查，了解基层干部廉政信息，提出职务犯罪预防建议，每年年底向区

检察院及该乡镇提交职务犯罪预防报告，使预防职务犯罪工作经常化、制度化。

例如，该院在开展预防职务犯罪工作上狠下功夫，创新预防体制，积极推行预防职务犯罪联络员制度。聘请了8名来自辖区内各街道党工委、社区支部的同志担任该院预防职务犯罪联络员，通过明确联络员工作职责及工作要求，鼓励联络员及时制止、检举职务犯罪行为，协助检察机关侦破有关案件，推动建立廉洁和谐基层农村干部队伍。该院还组织联络员参观了其创立的警示教育基地，通过对有关法律法规知识的辅导和案例的分析，对他们进行培训并向他们征求对预防职务犯罪的应对措施意见，切实把预防职务犯罪工作做好做实。

推进农村干部选拔任用制度。真正让那些懂管理、廉洁奉公、执政为民，全心全意为人民服务的担任村干部。并定期开展村干部政治业务培训，加强对农村基层干部的政法业务培训，不断提高农村干部的整体素质，增强法制观念。

例如，该院通过积极推进农村干部能者上、庸者下的选拔任用制度，各村政治品质过硬、工作实绩突出、群众公认度高的同志按程序被选拔任用为村领导；履职情况不到位、工作作风不深入的村领导干部岗位被进行了调整；工作中不落实、执行力不强的村干部被限期整改、警示教育谈话、诫勉谈话或被组织进行了处理。“农村干部能者上、庸者下”的选拔任用制度”的关键是动态跟踪考核，有效减少了工作中因管理、监督不到位带来工作的损失。该制度施行以来的一个突出成效是打破了干部能上不能下的惯例，为想干事、能干事、干成事的干部搭建施展才华的平台，让干部‘上’得上理直气壮，‘下’下得心服口服，形成能者上、平者让、庸者下的选人用人导向。

督促村民代表理财制度。依据《村民委员会组织法》，各村成立村民代表理财委员会，针对村里的重大事项，如扩建工副业项目、兴办各种公共福利事业、集资款的安排使用和收取的土地征用补偿款等等，进行监督和制约，增强财务管理的透明度，加强对村干部的监督，牢牢把住“花钱关”。

例如，该院积极监督、促进村民代表理财制度的落实。村民理财小组代表全体村民行使民主理财职责，由5-7名公道正派、责任心强、具有一定财务知识的村民组成。村民理财小组必须由村民大会和村民代表大会民主选举产生，与村民委员会换届选举同步进行，现任村干部及其直系亲属不得成为村民理财小组成员。村民理财小组成员需积极参加上级部门举办的业务知识培训和考核，对村民大会或村民代表大会直接负责，定期向其报告工作，履行以下职责：参与制定财务制度、监督理财活动、盘活货币资金、审核财务公开方案、检查财务账目等。每月或每季度初，定期召开理财会议，对上季度财务制度进行理财，明确专人详细记录理财过程，对合理开支签署意见，并加盖民主理财印章。

完善职务犯罪预防重点防控制度。村党支部书记、村主任、村会计是农村职务犯罪的高发群体，把握重点，开展对此“三类人员”的犯罪预防尤为必要。针对目前村党支部书记、村主任“一肩挑”的现象比较多，将这样的村干部作为首批预防的对象，进行重点预防。另外，前移关口对于拟任两委职务的“三类人员”提前预防，及时建议乡镇纪检部门协助党委对其进行廉政资格审查，确保选出群众满意的村干部。

例如，主动介入新农村社区建设，实行同步跟踪预防，通过开展预防调查、行贿档案查询、预防介入等措施，有效预防了职务犯罪的发生。针对涉农职务犯罪预防工作对象多为农村基层组织人员，以及他们在价值观念、法律意识、政策水平、文化素质、思维方式等方面的特殊性，该院及时制定了适宜农村特点，并易为基层村干部、村民接受的预防工作措施，有计划、有步骤、分期、分批地对村干部进行法制讲座，并运用监督和制约，增强财务管理的透明度，加强对村干部的监督，牢牢把住“花钱关”。

例如，该院建立“检察官下乡接访制度”。一是设立检察官信访接待室，变群众上访为检察官下访，规定每月指定的一日为检察官到乡镇的接访日。率先深入矛盾多、条件差、困难大、信访问题突出的村组、社区，面对面听取群众心声。二是开展矛盾纠纷大排查活动。采取定期排查、联合排查、专项排查等方式，深入开展矛盾纠纷大排查活动，及时有效地把各类矛盾纠纷纳入视线，做到不留隐患、不留盲区。三是实行检察官包案制度，确保接访有力度，解决落实处。对突发群体性事件、重大疑难案件，遵循案件上报的有关程序，确保久拖不决的“老大难”问题得到解决。

通过各项制度的建立，不仅仅约束了村官的“任性”行为，更重要的是满足了群众的知情权、参与权和监督权，切实维护了群众利益和社会公正，实现了用制度管人管事，根除了村官“任性”的痼疾。

C 常态机制，杜绝村官“任性”行为

经该院党组研究一致认为，必须建立一套科学有效的常态化机制，才能从根本上杜绝村官“任性”行为。

建立预防约谈预警机制。该院制定对“三类对象”进行约谈制度，即：对举报线索进行审查评估后，认为没有初查必要，但存在非规范职务行为的单位或者个人；经初查后发现职务违法行为，但尚未达到立案标准，做出不立案决定的单位或者个人；在立案侦查后，证明涉嫌职务犯罪，但情节轻微，做出撤案或者不起诉决定的单位或者个人要进行约谈。约谈预警机制把事后预防变为事前预防，实现了预防关口的前移，改变了以往职务犯罪预防工作的被动局面，不仅是对有职务犯罪倾向人员的一次“亮剑”，更起到了“约谈一人，警示一片，挽救一批”的良好效果。

建立全国首家“新农村社区警示教育基地”。将农村居住区环境城市化，加快了新农村建设和城乡统筹发展的新工程，然而随着该工程的建设过程中涉及大量项目资金的投入、分配和使用，对建设管理进行预防职务犯罪警示教育的需求也逐年增大，因此，建立警示教育基地具有很强的针对性，新华区检察院在辖区西高皇街道都堂村建

立“新农村社区”警示教育基地，突出展示新农村建设过程中的职务犯罪案例，定期组织辖区社区的村官对基地进行参观和学习教育，充分发挥了该基地预防职务犯罪警示教育作用。

建立预防联席互动长效机制。经报请新华区委、新华区党工委同意，由该院牵头与新华区纪委、新华区组织部、新华区民政局、新华区民政局共同开展党风廉政建设和预防职务犯罪联席会议，就如何有效对农村干部开展反腐倡廉和共同预防职务犯罪工作，达成四点共识：成立联席预防领导小组，下设领导小组办公室和廉政工作督察组；明确联席会议制度的指导方针和工作目标；建立健全联席会议制度，工作信息共享机制、廉政文化建设制度和法制宣传教育制度；定期组织进行廉政督察和召开廉政分析会。预防联席互动长效机制的建立，针对预防农村干部职务犯罪形成了一道长期有效的“防火”合力墙。

建立农村社区工作站。检察官入驻社区服务基层群众，随着两名经验丰富、群众工作能力强的检察官入驻到基层社区办公，新华区

检察院在该区焦店镇设立的农村社区工作站正式投入运行，工作站设立是检察机关深入基层，贴近群众，服务大局，实现检察工作社会化的有效载体，是深入践行党的群众路线教育实践活动的有益探索，旨在更好地服务基层、服务群众。农村社区工作站设立在地处城乡结合部的焦店镇，目的在于充分发挥基层检察工作的主动性，增强做群众工作、为群众服务的自觉性，深入到群众身边了解情况，主动收集、及时发现侵害群众利益的犯罪线索，依法严厉打击严重刑事犯罪，维护群众合法权益，促进和谐社会建设。

乔义恩最后说：“众多村官职务犯罪案件中我们不难发现，制度不健全与不到位是村官腐败的根本原因。要从根本上遏制某些村官为所欲为的现象，离不开村民自治制度的完善与落实。还要不断完善重大事项的集体商议、表决制度；规范村级组织运行体系，增强村级事务操作的公开度与透明度，全体村民参与、监督、评价村级事务常态化机制，让每个村民心中都有一本‘明白账’，才能杜绝村官在处理村级事务时暗箱操作的可能性。”



检察官在田间地头宣传法律知识

本版图片均为丁炳皓摄