

# 农村基层组织腐败预防研究

——以湖南为例

王碧萍<sup>1</sup>, 郭槐<sup>2</sup>

(1. 湖南工业大学 法学院, 湖南 株洲 412007; 2. 株洲市芦淞区人民检察院, 湖南 株洲 412000)

[摘要] 农村是国家政权的根基,也是维护社会和国家稳定的基础,而乡村干部的行为则关系到广大农民群众的切身利益。历来群众对基层腐败现象都非常的反感,乃至深恶痛绝,这就要求我们在不降低对“大老虎”查处力度的同时,同时关注农村基层腐败问题。但惩治腐败仅仅是反腐的一种手段,要从根本上解决农村腐败问题,就需要分析农村基层组织腐败的特点以及危害,对症下药,构建完善的腐败预防机制。

[关键词] 反腐、农村腐败、预防机制

[中图分类号] D523.4

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-117X(2015)03-0123-03

## Study on Prevention of Corruption in Rural Organization

——Taking Hunan as Example

WANG Biping<sup>1</sup>, GUO Huai<sup>2</sup>

(1. School of Law, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China;

2. People's Procuratorate of Lusong District Zhuzhou, Zhuzhou, Hunan 412000, China)

**Abstract:** The countryside is the foundation of state power and the maintenance of social and national stability, while the rural cadres behavior is related to the immediate interests of the broad masses of peasants. However, the masses are very disgusted or even deep-hatred at corruption, which requires us strengthen the investigation and punishment of the “tiger” at the same time, pay close attention to the rural basic corruption. Thus, we need to analyze rural basic organization corruption's characteristics and hazards, and find a good way to establish a perfect corruption prevention mechanism in order to solve the problem of corruption rural fundamentally, characteristics and hazards, an antidote against the disease, to perfect the construction of corruption prevention mechanism.

**Key words:** anti-corruption, rural areas corruption, prevention mechanism

18世纪英国哲学家和思想家休谟在谈及宪政制度时指出:“假若所有人都坚持正义,完全不愿沾手别人的财产,他们就可能永远处于绝对自由的状态,不需服从任何行政长官或隶属于任何政治社团。不过,这种完美境界,我们完全有道理认为,不是人性所能企及的。”<sup>[1]</sup>从人性的角度来看,休谟很好地阐释了腐败滋生的理论基础,无论是在英国的

宪政制度在还是在中国的共和制度下,腐败无孔不入,难以根治。

近年来,随着社会主义新农村建设进程的加快和强农惠农政策力度的不断增加,大量资金、项目不断转入农村,在国家重点推进农村经济建设快速发展的同时,农村基层组织也成为腐败的多发区域。

收稿日期: 2015-01-14

作者简介: 王碧萍(1990-),女,湖南邵阳人,湖南工业大学硕士研究生,研究方向为法学理论;郭槐(1975-),男,湖南株洲人,湖南省株洲市芦淞区人民检察院干警,研究方向为职务犯罪及其预防。

## 一 农村基层组织腐败的特点

1. 群体性腐败现象严重。在农村基层组织中,群体性腐败案件呈现多发趋势。乡村干部因为手中权力比较小,个人行为难以达到私人目的,因此在现实中,为维护私利,乡村干部之间往往形成利益同盟、事实共同腐败行为。据益阳市检察院的一份调查报告显示,从2008年到2012年,益阳市农村基层组织工作人员的职务腐败案件在不断增加,而且涉案人员的犯罪方式已经由之前的单独腐败逐渐转向村委会成员集体腐败犯罪,而且窝案串案所占比例越来越大。4年期间,益阳市共立案查办的58名村级基层工作人员中,就有28人属于共同犯罪,15人属于窝案或串案犯,从犯案人员的身份来看,大多属于村支部书记、村委会主任等农村组织主要负责人。

2. 以权谋私,损害公共利益腐败现象严重。随着国家对农村集体土地建设投入的不断加大,以及社会经济转型期,多数企业由沿海发达地区转向内地发展。在产业转移和城镇化进程中,大量集体土地被征用,尤其是近两年来,集体土地被非法转卖的现象愈演愈烈。在这样的背景下,农村基层干部就会在这一过程中经手大量的资金以及资源,因此基层干部手中握有的权力就为自己谋取私利提供了可乘之机。2012年株洲市中级人民法院对株洲县王家洲村原村委会主任陈绍南和原村党支部书记谭水林以牟利为目的,违反相关土地管理法,非法转让土地使用权且情节特别严重一案,判决其构成非法转让土地使用权罪。据相关统计,从2005年第一次转卖集体土地到2011年案发,陈绍南和谭水林两人共5次非法组织村委会转让土地628亩,涉案金额达2389.8万元,直接获利869.9万元。其对农村群众的利益损害之严重不言自明。

3. 欠缺专门立法。由于广大农村地区远离上级国家领导管辖视线,也一直很难得到中央政府的重视,所以改革开放至今,司法部相继出台了多项关于腐败渎职方面的法律法规,但是农村基层组织腐败方面的法律一直处于空白状态。直到习近平总书记去年1月22日在中纪委会议上强调要坚持“老虎”“苍蝇”一起打,既坚决查处领导干部违纪违法案件,又切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题,农村基层腐败现象才逐渐被引起重视。但是依然欠缺专门的立法,除重大案件的主要

负责人之外的很多涉案人员依然逍遥法外。

## 二 农村基层组织腐败的危害分析

从总体上来讲,农村基层组织干部虽不属于公务员队伍,但却是党和国家密切联系群众、共同推进农村建设中的重要一环,其行使国家公权力的行为应为国家公务员行为。因此,农村基层组织腐败的危害性是不言而喻的,主要表现在以下几个方面:

1. 严重损害国家形象。基层组织是最贴近群众的,群众的很多利益都需要依靠基层组织来维护,与老百姓打交道最多的也是农村基层组织中的干部,在老百姓的心目中,这些人就是党和政府的代言人,他们的一言一行都关乎党和政府的形象,农村基层腐败行为就会严重败坏党和政府在人民群众中的形象。<sup>[2]</sup>

2. 对基层民主法治建设的严重破坏。基层民主法治建设一直是党和国家建设社会主义法治国家的重要组成部分,法治社会要求国家公务员按照法律法规的规定行使权力和从事行政行为,但是农村基层腐败行为明显是违背法律法规的,更是对法律法规的践踏。腐败分子不按照法律规定来规范自己的行为,法律就无法发挥其应有的效力,基层法制建设就无法顺利推进,也给法制建设带来了更多阻碍。例如,怀化溆浦县桥江乡曾有10个老资格的村支部书记为牟取家族私利,长期操纵乡里的换届选举,甚至自称为“十大元帅”,无视《选举法》的相关规定,在当地影响十分恶劣。

3. 制约农村基层经济发展。改革开放走过三十多个年头,国家经济得到了飞速发展,随着国家对惠农政策的不断加大投入,我国广大的农村地区也迎来了新的发展契机。在新农村建设过程中,大量的基层干部掌握了大量的资金。起着举足轻重作用的村官一旦腐败堕落,将使农民负担增加,国家对新农村建设的资金投入被截留,来之不易的农业税费改革的成果将付诸东流,严重影响和制约农村集体经济的发展。<sup>[3]</sup>

4. 对社会主义精神文明建设的严重破坏。反腐倡廉是社会主义精神文明建设的重要组成部分,而基层腐败的严重情况将在基层形成一种腐败的风气。再加上农村基层干部的文化水平相对较低,也缺乏对腐败思想的抵御力,因此社会主义精神文明就很难进入基层之中,无法占据思想的高地,腐败思想就可以大行其事,腐蚀基层干部的思想,使得基

层干部无法追求正确的思想。社会主义精神文明在基层中的建设就变得异常艰难。

### 三 构建完善的农村基层组织腐败预防机制

面对腐败,惩治只是一种治标手段,而预防腐败才是治本手段,如何构建完善的基层腐败预防机制,笔者认为应该从以下几个方面入手:

1. 教育先行,完善社会主义廉洁政治教育机制。社会主义廉洁政治是我国社会主义政治文明的重要组成部分,是经过几代领导集体执政智慧的沉淀,也是我国主流文化的集中体现,是抵御腐败思想的重要法宝。因此,在农村基层组织中,应当加强社会主义廉洁政治的宣传教育,在农村掀起学习社会主义廉洁政治的热潮。具体做法是,根据行政区域的划分,举办社会主义精神文明大讲堂,培养一批具有社会主义廉政思想的基层干部,然后再通过这一批干部辐射到农村的各个角落,使得社会主义廉政思潮之风真正吹拂进基层,为基层干部树立起坚固的思想堡垒。

2. 强化监督,构建官民一体的监督机构。权力的滥用是导致腐败行为产生的根源,对权力的制约和监督不力是当前消极腐败现象易发多发的一个重要原因。<sup>[4]</sup>诚然我们党和国家依然在监督腐败上做了很多工作,也有相应机构来实行监督的职责。但是在现有的监督结构下,群众参与监督的途径却很不畅通,面对腐败,群众只能通过网络、举报等非常规手段来参与反腐。这些方式当然对反腐起到了相当的作用,但是终归不是长久之计。笔者认为,应当让群众参与到政府的反腐机构中来,构建官与民共同参与,共同决议的监督机构,通过这样的机构,群众中的反腐信息能够得到有效的收集和梳理,也可以使得政府的监督职能得到充分体现。

3. 关注农村基层干部本身,完善干部薪金与晋升机制。腐败很大程度上是因为干部对金钱的不正当追求或者说对自身的薪金不满造成的。国家各个地区的经济发展水平不一,不应当对基层干部的薪金采取一刀切的模式,应当结合当地的经济水平,对比经济发达地区的薪金水平,采取就高不就低的政策,合理满足农村基层干部的薪金需求,以期减少对腐败的需求;再者,农村基层干部处于国家政权的底层,许多农村基层干部做出了很多贡献

却得不到应有的晋升机会,究其原因主要是我国的干部晋升机制不够完善。因此我们预防腐败的过程中,必然要完善干部的选拔晋升机制,比如,在干部晋升过程中,应建立起立体接收各方面意见的程序,如纪检、检查等部门的意见、干部群众的意见等。<sup>[5]</sup>

4. 加强法律制度建设,构建基层腐败预防法律机制。我国是社会主义法制国家,法律在政治生活中有至高无上的地位,虽然,我国在国家层面有相应的反腐败立法,但是在具体施行过程中作用却很少,反腐的相关法规很大程度上是为了惩治腐败而设立。因此国家应当针对基层腐败的现实情况,出台专门的《基层腐败预防法》。通过具体详尽的法律规范,指导基层干部的日常行为,让基层干部对自身行为有更为清醒的认识,从而真正从法律层面建立腐败的预防体系。

惩治腐败与预防腐败是相互作用的,它们通过不同的侧面共同应对腐败问题。但是惩治只是治理腐败的治标手段,而预防才是治理腐败的治本手段。惩治腐败,其最大的意义在于对个体腐败的阻止,虽然对制度建设提供了必要的保障,但是在惩治的过程中所倾注的物力人力财力都相当庞大,最为重要的是已经对国家和社会利益造成一定损害;而预防腐败,则能有效阻碍腐败犯罪思想的萌芽,扫除腐败的温床,从根本上减少腐败犯罪行为的发生频率,打造廉洁农村基层组织形象,重拾民众对基层组织的信任。

### 参考文献:

- [1] 休 谟. 休谟政治文选论[M]. 北京. 商务印书馆, 1993:125.
- [2] 祝艳萍. 关于基层腐败的若干问题探究[J]. 辽宁行政学院学报, 2007(4).
- [3] 赵 盼. 浅谈农村基层腐败及其防控对策[J]. 法制与社会, 2010(4).
- [4] 江玉桥. 构建新时期腐败预防机制的思考[J]. 执政党观察, 2010(1).
- [5] 乔德福. 举报与反腐败[M]. 北京. 中国社会出版社. 2007:196.

责任编辑:李 珂