

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2018.01.012

欢迎按以下格式引用:王昌奎.论职务犯罪惩防一体化机制建设——以扶贫领域职务犯罪的惩防为例[J].重庆大学学报(社会科学版),2018(1):123-136.

Citation Format: WANG Changkui. The building of punishment and prevention integration mechanism for duty crimes: Taking the punishment and prevention of duty crimes in poverty alleviation field as an example[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2018(1): 123-136.

论职务犯罪惩防一体化机制建设 ——以扶贫领域职务犯罪的惩防为例

王昌奎

(重庆市人民检察院第四分院,重庆 409000)

摘要:当前,中国扶贫领域职务犯罪高发。该类犯罪危害巨大,它不仅使党和政府的扶贫工作达不到缓和社会矛盾、促进共同富裕这一目的,反而适得其反,会动摇群众政治认同,影响国家长治久安。要从根本上遏制扶贫领域职务犯罪日益恶化的发展势头,必须加强职务犯罪惩防一体化机制建设。建立该机制,要统筹兼顾,既要有利于扶贫主管部门加强管理,又要有利于群众加强监督,切实减少扶贫项目资金经手人员的作案机会,还要有利于对职务犯罪的调查取证,更要有利于对该类犯罪的定罪量刑,使敢于作案的人最终无法逃避法律的制裁。

关键词:扶贫领域;职务犯罪;惩防一体化;机制建设

中图分类号:D792.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2018)01-0123-14

扶贫工作是党和国家开展的一项暖心工程、民生工程,对促进社会共同发展,维护社会和谐稳定、巩固党的执政根基发挥着非常重要的作用。近年,随着扶贫攻坚力度的加大与扶贫项目、扶贫资金的大幅增加,扶贫领域职务犯罪日趋严重。最高人民检察院披露的统计数据显示,2013年至2015年11月,全国检察机关在涉农扶贫领域查办职务犯罪35240人,占同期检察机关立案查办职务犯罪总数的22.3%^[1]。2016年2月至4月,审计署对河北等17个省(直辖市)的40个县(区)2013年至2015年共计109.98亿元财政扶贫资金中的50.13亿元进行了抽查,发现其中有8.43亿元扶贫资金长时间闲置,最长闲置时间超过15年,有1.38亿元被骗取、套取或违规使用^[2]。2016年7月,中央巡视组对湖南、安徽等省“回头看”的反馈意见指出,基层腐败案件量大面广,“雁过拔毛”腐败多发,这些问题都是屡巡未改的老问题^[3]。那么,我们到底该如何从根本上遏制这类犯罪?

修回日期:2017-09-27

基金项目:2016年重庆市人民检察院重点课题“查办和预防扶贫领域职务犯罪研究”(CQJCY2016A02)

作者简介:王昌奎(1975—),苗族,重庆彭水人,法学博士,重庆市人民检察院第四分院预防处处长,Email:1131984511@qq.com。

笔者认为,遏制该类犯罪关键要建立健全惩防一体化机制。

一、何谓职务犯罪惩防一体化

所谓“一体化”就是指多个原来相互独立的实体通过某种方式逐步融合成为一个有机整体的过程。当前,有学者把“一体化”简单地理解为“加强交流、配合”,认为“侦查一体化”就是让反贪部门与反渎部门加强交流、配合,“侦防一体化”就是让职务犯罪侦防部门加强交流、配合^[4]。不少地方还先后建立了一些所谓的信息共享或沟通机制、联席会议机制、协作配合机制和分析研究机制,其结果是反渎工作与反贪工作并没有齐头并进,职务犯罪侦防工作并没有融为一体,防控效果并没有明显提升。还有学者把“一体化”简单地理解为“机构合并”,认为“侦查一体化”就是让反贪部门与反渎部门合并,“侦防一体化”就是把职务犯罪侦防部门合并,最终结果是反渎工作与职务犯罪预防工作先后都被更加边缘化。“一体化”并非简单地加强交流、配合,更非仅仅进行机构合并^[5],或不分彼此^[6]。事实上,“一体化”也强调合理的分工^①,而分工并不等于各自为政,并不意味着彼此没有共同的目标和统一的思路。当然,“一体化”也绝非仅仅要求工作思路统一、步调一致,更要求的是资源优化组合、合理使用,手段相互补充、相互促进,制度统筹规划、无缝对接。

职务犯罪惩防一体化就是指要坚持全社会一盘棋的思想,站在全局的高度统筹谋划、推动职务犯罪惩防工作,充分利用、发挥惩防职务犯罪的各项职能,切实促进、提升职务犯罪防控效果。职务犯罪惩防一体化思想最早可追溯到2002年党的十六大报告,报告针对中国职务犯罪惩防工作各自为政这一问题,提出了“标本兼治、重在治本”的反腐败战略思路。2004年党的十六届四中全会提出了坚持“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的反腐败方针,确立了建立与完善社会主义市场经济体制相适应的“教育、制度、监督”并重的惩治和预防腐败体系的目标。2005年,中共中央印发了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》,再次强调了“标本兼治,综合治理,惩防并举”的惩治和预防腐败方针^②。2007年,党的十七大提出“在坚决惩治腐败的同时,更加注重治本,更加注重预防,更加注重制度建设”。2008年,中共中央出台了《建立健全惩治与预防腐败体系2008—2012年工作规划》,要求经过5年的扎实工作,建成惩治和预防腐败体系基本框架。2012年,党的十八大再次提出了坚持“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的方针,全面推进惩治和预防腐败体系建设。2013年,中共中央出台了《建立健全惩治与预防腐败体系2013—2017年工作规划》,明确了党委和纪委在反腐败斗争中的主体责任和监督责任,明确提出要把权力关进制度的笼子。

职务犯罪惩防一体化并不等于职务犯罪侦查一体化,也不等于职务犯罪侦防一体化。职务犯罪侦查一体化是职务犯罪侦查机关内部侦查工作的一体化,主要内容是加强对职务犯罪侦查工作的统一组织、统一管理和统一协调。职务犯罪侦查一体化思想,主要是针对职务犯罪侦查机关内部侦查部门兵力分散、各自为政、资源浪费这一问题而提出的。1999年11月《关于检察机关反贪污贿赂工作若干问题的决定》第12条和第13条最早涉及职务犯罪侦查一体化^③。2000年5月《关于加

①合理的分工有利于责任落实到位,有利于促使各部门各司其职、各尽其能,有利于推动各项工作全面发展,整体推进。

②该纲要第7条第8项明确规定:“重视和发挥查办案件的治本功能。针对案件中暴露出的问题,深入剖析,举一反三,查找体制机制制度方面的原因,建章立制,堵塞漏洞,逐步铲除腐败现象滋生蔓延的土壤”。

③明确提出了“强化上级检察院对下级检察院职务犯罪预防工作的领导,建立健全侦查指挥体系,逐步形成上下一体、信息畅通、指挥有力、协调高效的侦查工作运行机制”这一工作目标要求。

强渎职侵权检察工作的决定》使职务犯罪侦查一体化机制初显雏形。2000年至2002年,先后出台了《人民检察院侦查协作暂行规定》《关于设立职务犯罪大案要案侦查指挥中心的方案(试行)》《人民检察院职务犯罪大案要案侦查指挥中心工作暂行规定》,对侦查工作统一指挥、相互协作作出了明确的规定。2002年5月,在全国检察机关职务犯罪侦查工作会议上,最高人民检察院正式提出职务犯罪侦查机制一体化这一概念^④。2005年9月8日,最高人民检察院反贪总局召开的检察机关反贪部门第六次侦查工作会议明确提出,实行侦查一体化,就是要运用以省院为指导,以市院为主体,以区院为基础的侦查办案模式,通过整合侦查资源配置,形成纵向指挥有力、横向协作紧密、运转高效有序的侦查运行机制,发挥检察机关的整体效能,以此推动反贪侦查工作健康发展。2006年起,最高人民检察院决定在全国推广职务犯罪侦查一体化,提出“应建立上下一体,指挥有力,协调高效的查办重大复杂案件的工作运行机制”。2006年9月最高人民检察院《关于健全职务犯罪侦查工作一体化机制的若干规定》,在对多年来检察机关探索侦查一体化经验进行全面总结的基础上,又对进一步健全侦查一体化机制提出了明确要求。职务犯罪惩防一体化是检察系统内部惩防工作的一体化。该思想最初由检察机关提出。2010年7月出台了《关于推进职务犯罪侦查和预防一体化工作机制建设的指导意见(试行)》。惩防一体化思想,主要针对检察机关内部职务犯罪侦查与预防工作严重脱节、资源浪费严重、职务犯罪日趋恶化等问题而提出^[7],是在侦查一体化基础上逐渐提出的。

总之,职务犯罪惩防一体化,不仅是惩防工作谋划、部署和推动的一体化,还包括惩防职能划分、责任落实、资源利用、手段运用、队伍建设的一体化;不仅是职务犯罪侦查工作或惩防工作的一体化,还包括整个国家、整个社会职务犯罪惩防工作的一体化。职务犯罪惩防一体化强调全社会一盘棋,惩防思路集中统一,惩防工作步调一致,强调各部门齐抓共管、人民群众广泛参与,强调惩防资源优化整合、惩防力量统筹协调和惩防手段相互补充,强调点、线、面相结合,强调教育、制度、惩罚并重,其最终目的是让职务犯罪惩防工作产生 $1+1>2$ 的最优效果。

二、为何遏制扶贫领域职务犯罪必须坚持惩防一体化

坚持惩防一体化,对遏制职务犯罪具有非常重要的意义:不仅有助于惩防工作的统一领导、谋划、组织和惩防资源的统一配置、调度、使用,形成全社会一盘棋的大防控格局,使惩防工作更具凝聚力、向心力,而且也有助于健全惩防制度、优化惩防手段,使职务犯罪惩防工作机制更具全局性、系统性、协调性、互补性,从而提高惩防效率,优化惩防效果。建立健全职务犯罪惩防一体化机制,对遏制扶贫领域职务犯罪尤为必要。

(一)从扶贫工作的性质和特点看,要有效防控该领域的职务犯罪,必须要坚持惩防一体化

扶贫工作事关广大人民群众基本生存,事关党的执政根基和国家的长治久安。党和国家每年之所以花数百亿的资金进行扶贫,目的就是要保障贫困群众的基本生存,温暖民心,促进共同发展,夯实党的执政根基,确保国家长治久安。当前,中国扶贫工作任务依然艰巨。按照新的国家扶贫标准2300元(2011年,中央决定将农民人均年收入2300元作为新的国家扶贫标准)计算,到2011年底,全国扶贫对象1.22亿人,占农村居民的12.7%^[8]。为了早日解决战斗,实现共同富裕,2015年

^④该会议提出,职务犯罪侦查工作要向四化方向发展:执法规范化、队伍专业化、装备现代化、机制一体化

11月23日,十八届五中全会后的首次中央政治局会议审议通过的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出了到2020年所有贫困人口实现脱贫、所有贫困县全部“摘帽”的目标任务。扶贫工作不仅意义重大、任务艰巨,而且非常复杂:一是扶贫主体、扶贫资源多元化。中国的扶贫工作,过去是以专项扶贫开发为主,十六大后逐渐建立了农村最低生活保障制度,建立了以扶老、助残、救孤、济困为重点的社会救助体系,逐渐呈现出了专项扶贫、惠农政策扶贫、行业扶贫、社会各界扶贫等多方力量、多种举措有机结合、互为支撑的“大扶贫”局面,进入了开发扶贫和生活救助“两轮驱动”的新阶段,扶贫主体和扶贫资源开始多元化。二是扶贫项目资金规模大、名目多。2011年到2015年,中央财政专项扶贫资金从272亿元增长到467.45亿元^[9]。2016年,国务院总理李克强在政府工作报告中宣布中央财政扶贫资金将增长43.4%,扶贫资金净增200多亿。这些扶贫资金不但规模巨大,而且名目繁多。据甘肃省检察院2015年的清理,扶贫项目资金共有9大类51大项和109个子项^[10]。三是扶贫对象涉及人数多,分布广。据国家统计局发布的《2015年国民经济和社会发展统计公报》显示,2015年中国农村贫困人口仍然还有5575万^[11],分布在自然条件十分恶劣的广大农村地区。四是扶贫资金项目管理部门多,审批程序多。据甘肃省检察院2015年的清理,扶贫工作共涉及22个省直部门,这些资金要经过多人多道关口层层审批。由扶贫工作的上述性质和特点所决定,要完成如此艰巨而又非常复杂的任务,要让如此巨额的扶贫资金经过那么多道关口而不“跑冒漏滴”,特别是经过经济待遇低、无“铁饭碗”之忧的村干部之手而不被“雁过拔毛”,必须要依靠科学、系统的管理制度,依靠科学、智能的数据管理系统,依靠广大农民群众的监督举报,依靠各种惩防手段的综合运用。换言之,要遏制该类犯罪,必须要健全惩防一体化机制。

(二)从当前中国扶贫领域职务犯罪的主要特点看,要有效遏制该类犯罪,必须坚持惩防一体化

当前,中国扶贫领域职务犯罪具有以下特点:(1)涉案主体具有草根性、抱困性。虽然扶贫领域职务犯罪涉案人员身份复杂,有村委会成员、乡镇站所工作人员、扶贫主管部门工作人员,但“主力军”还是村干部^⑤。这些涉案人员之间常常相互勾结,抱团腐败^⑥,在侦查环节往往是突破一案,就会带出一串,端掉一窝。据报道,安徽省芜湖市检察机关近年查办的涉农惠民职务犯罪案件中,窝案、串案占涉农惠民领域职务犯罪立案总人数的84.52%^[12]。(2)犯罪对象具有广泛性、复杂性。通常涉及宅基地复垦资金、退耕还林资金、农村危旧房改造资金、种养植直补资金、低保补贴资金等。不但涉及的领域非常广泛,而且名目繁多,绝大多数老百姓都搞不清楚。(3)犯罪手段具有交错性、反复性。该类犯罪通常采用的手段是虚报冒领——通过虚构各种事实来套取扶贫资金,且重复套取、多头套取的特别多。虚报冒领背后常常隐藏着受贿、渎职行为。如湖南新邵县迎光乡上沙溪村支书彭承双全家一面装穷吃低保一面盖豪宅一案,无论从彭承双本人在当地的名头看,还是从其新建豪宅的块头(比当地小学大两倍)看,还是从其将自己和爱人拆分为两户申请占地建房这一“高超”“专业”的弄虚作假本领看,要想真正蒙混过国土房管部门和扶贫主管部门还是非常困难的^[13]。如果扶贫主管部门没有受贿和渎职行为,村干部的虚报冒领行为事实上很难顺利过关。如2011年,海南海口市石山镇北铺村村委会主任王修光等6名现任和往届村干部共同向海口市国土局公务人员

^⑤据最高人民检察院调查,与其他领域相比,扶贫领域职务犯罪“小官涉贪”明显,多发生在乡镇站所和农村基层组织,其中尤以村党支部委员会、村民委员会这“两委”负责人的犯罪占比最高。参见:《最高检:涉农扶贫领域职务犯罪多发小官涉贪明显》(<http://www.chinanews.com/gn/2015/07-21/7417942.shtml>)。

^⑥包括扶贫主管部门与使用单位之间、国家工作人员与申请人之间、村委成员之间相互勾结、团伙作案。

行贿 220 多万元之后,顺利虚报冒领征地补偿款 1 300 多万元。这些犯罪行为非常顽固,具有反复性。2016 年 7 月,中央巡视组对湖南、安徽“回头看”后发现,基层腐败案件量大面广,“雁过拔毛”式腐败多发,这些问题都是屡巡未改的老问题^[14]。(4) 犯罪后果的恶劣性、严重性。这类犯罪虽然涉案金额不很大^⑦,但发生在群众身边,为群众耳闻目睹,损害的都是群众利益,其涉案资金相当部分是老百姓维持基本生活的“救命钱”,故此群众反映特别强烈,社会影响极其恶劣。据重庆市检察院控告申诉的检察处 2016 年上半年来访情况分析通报,近几年,控告村干部虚报冒领扶贫资金问题已成为一个信访热点,且已成为集体上访、到市进京越级上访的一个重要源头^⑧。该类犯罪不但使国家浪费了巨额扶贫资金达不到温暖民心的目的,而且会严重损害党和政府的形象,割裂党与群众的血肉联系,甚至激化社会矛盾,动摇群众的政治认同,影响国家的长治久安。由该类犯罪抱困性、复杂性、交错性、严重性决定,要遏制该类犯罪,必须要有科学的、系统的管理制度作保障,必须要有权威的、集中的机构统一组织、指挥、协调,整合各种资源,凝聚各方力量,统一管理,必须要依靠各级各部门的齐抓共管,依靠人民群众的广泛监督,依靠各种惩防手段的综合运用。换言之,要遏制该类犯罪,必须要健全职务犯罪惩防一体化机制。

(三) 从当前中国扶贫领域职务犯罪发案的根本原因看,要有效遏制该类犯罪,必须坚持惩防一体化

导致扶贫领域职务犯罪高发的原因很多,归纳起来至少有以下 4 点:(1) 扶贫资金诱惑大。中国每年有几百个亿的扶贫资金流到农村,对任何一名村干部来说,无疑都是一个极大的诱惑,都会刺激他们犯罪的欲望^⑨。(2) 惩防制度不健全。一是村干部管理制度存在漏洞。村干部经济待遇不高,端的不是“铁饭碗”,但他们经手的扶贫项目、扶贫资金规模大、名目多,他们对扶贫资金的发放和扶贫项目的实施都具有最终发言权^⑩。虽然村干部权力大但却基本不受监督。信息不透明、不对称,广大群众根本无法监督,上级主管部门却又鞭长莫及,且很容易与村干部相互勾结。二是扶贫项目资金管理制度存在漏洞。扶贫对象识别基本上是村干部说了算,扶贫主管部门层层把关形同虚设^⑪。扶贫资金项目公示公告制度不健全,目前全国还没有一个统一、成熟、详细的扶贫资金项目公示公告制度,不少村委干部对扶贫信息的公示公告都没有完全落实,流于形式。扶贫资金项目没有归口管理,涉及的部门太多,审批程序太多。虽然各条线的扶贫主管部门都开发了扶贫工作数据系统,但这些数据系统目前基本上都仅被当作数据录入工作软件在使用,而将其作为自动比对发现

⑦ 重庆检察机关 2016 年 1—6 月在扶贫领域查办的职务犯罪中,涉案金额不满 20 万元的 62 人,占总数 63.9%,20 万以上不满 300 万的 35 人,占总数 36.1%。

⑧ 据重庆检察机关职务犯罪侦查局统计,2016 年 1—6 月在扶贫领域查办的职务犯罪案件中,有 26.8% 的案件来源于群众举报。

⑨ 全国政协委员、国务院扶贫开发领导小组办公室原主任范小建曾说:“这么多钱一下子都下到村里去,如果管理跟不上,太容易出问题了”。

⑩ 因为扶贫对象人数众多、居住分散,对如此众多的扶贫资金,最终谁贫困谁不贫困,谁脱贫谁返贫,发给谁不发给谁,主管部门精力有限,根本不可能亲自逐一核实,只有委托村干部去落实。不去核实,对辖区贫困人口的底数就不清楚、情况就不明晰,扶贫主管部门的监督职能就会被弱化。加之,贫困标准相对模糊,所以最终基本上是村干部说了算。

⑪ 为什么会出现这种情况呢? 第一,贫困户识别标准模糊。虽然有一些原则性的标准,但并没有规定由谁来识别。不同的人,对贫困标准的理解、把握显然不一样。第二,中国扶贫对象人数多,居住分散,扶贫主管部门力量有限,不可能逐一到实地去调查、了解、核实情况,只能委托村干部去识别,而村干部显然只能按自己理解和把握的标准去识别。第三,扶贫主管部门没有深入实地调查核实情况,所以对扶贫对象底数不清、情况不明,对村干部的行为自然无法进行监督。第四,主管部门主观上也有“雁过拔毛”的冲动,很容易和村干部形成利益共同体,抱团腐败。这是由“人的需要永远不能满足”这一自然属性决定的。

腐败问题之监管软件开发利用的极少,各条线之间数据信息并未“互通”^⑫。由于没有建立扶贫项目资金落实档案制度,不少地方对扶贫款物的领取并不要求签字,更未将相关资料归档备查,这样即使有人举报,检察机关也很难找到有力的证据。三是《刑法》存在明显漏洞。由于村干部的主体身份存在争议,其职权职责不明确,扶贫资金流失的责任比较分散,损害后果难以界定,所以其渎职犯罪难以按犯罪打击,村干部渎职行为难以遏制,即使今天将那些开奔驰宝马吃低保、住廉(公)租房者清除出去,但过一阵子之后,那些逍遥法外的村干部又会将另外一些新的开奔驰宝马者纳入扶贫对象。当前村委会账务中白条支出也非常严重,但由于白条支出的原因很复杂^⑬,理论上对这种行为的定性存在争议,实践中做法不一。近年来,村干部选举中贿选、造假问题也非常严重,但根据中国《刑法》的规定,破坏选举罪不包含破坏村干部的选举。(3) 惩防措施不力。一是扶贫主管部门监督不力。扶贫主管部门在扶贫对象的识别和扶贫资金的分配、发放方面,经常出现严重失职甚至徇私舞弊的情况。二是农民群众监督无力。普通百姓对扶贫对象的识别、扶贫资金的分配与发放都没有发言权,对村干部无法进行监督制约。三是职务犯罪预防不力。国家在出台大量扶贫政策下拨巨额扶贫资金的时候,对职务犯罪的风险预测不足,没有注意将职务犯罪的惩防与扶贫工作同部署、同推进、同落实。参与预防的层面比较狭窄,更多依靠检察机关单打独斗,农民群众没有参与进来。惩防力量分散,纪检监察、检察机关、预防腐败局基本上是各自为政,相互只进行简单的交流、协助,没有深度融合。预防手段软弱无力,局限于法治讲座、警示教育等一些简单的形式,惩防“硬”度不够^⑭。(4) 职务犯罪打击不力。由于部分基层院重视不够^⑮,该类案件的证据确实难以收集,法律规定存在漏洞,定性上存在分歧,所以实践中对该类案件查处的数量不够,挖掘的深度不够。上述原因,归根结底就是没有真正建立惩防一体化机制,扶贫项目资金的落实,既脱离了主管部门的监督,又脱离了群众的监督;没有惩防一体化机制,惩防职务犯罪的工作思路就很难统一,步调就很难一致,大家就会陷入各自为政、零敲碎打的困局,心就很难往一处想,劲很难往一处使。没有惩防一体化机制,惩防职务犯罪的各种资源就很难得到统一管理、调度、使用,必然会造成一定闲置、浪费;很难形成整体合力,很多监督者特别是农民群众很难真正参与进来;没有惩防一体化机制,惩防职务犯罪的各种手段,就很难相互补充、调度、使用^⑯,很多监督者特别是农民群众很难真正参与进来。本来,农民群众与扶贫资金项目密切相关,且对扶贫对象、村干部也最为知根知底,但却没有真正参与进去。农民群众被排除在外,无论是扶贫主管部门,还是检察机关、纪检监察部门就会丢失很多有价值的监督线索,监督力度自然会大大削弱。如果检察机关与农民群众“各自为政”,那么群众就会“有冤无处申”,而检察机关则“无米下锅”。不坚持惩防一体化,尽管有很多管理制度、法律制度,然而就是发现其有明显漏洞,也无力推动其完善。可见,要遏制扶贫领域职务犯罪,必须要健全惩防一体化机制,尤其要让老百姓参与进来。

^⑫几乎各条线的扶贫主管部门都拥有各自的数据系统,且基本上都是各自为政,相互独立,且有不少数据统计口径不一,很难自动进行“横向比对”。有些主管部门的数据系统,就是上下级之间也没有完全实现“互通”,乡镇、村社掌握的数据上级主管部门并不掌握,也很难自动进行“纵向比对”。由于各条线甚至各层级扶贫主管部门彼此之间掌握的数据信息没有实现“互通”,这就给腐败分子留下了很大的作案空间,重复申报、多头申报行为尤为猖獗。

^⑬有些支出属实但确实无法找到发票,有些则完全就是造假套取扶贫资金。

^⑭中央打的“大老虎”接受廉政教育、警示教育的次数比一般干部多得多,但最终都走上了不归路。这一事实说明,简单的说教不能解决根本问题,不能触动人的灵魂,这是由人的需要永远不能满足这一自然属性决定的。

^⑮不少人认为,村干部、涉农扶贫资金都是一些小案,虽然作案次数多,但每一笔数额较小,查办起来既耗费时间,又耗费精力。

^⑯如大数据监控手段和群众监督举报手段很难有机结合。

三、如何搞好职务犯罪惩防一体化机制建设

“小智治事，中智治人，大智治制”。扶贫领域职务犯罪惩防一体化关键是职务犯罪惩防法律制度建设必须一体化，必须统筹规划、无缝对接。只有职务犯罪惩防制度建设实现了一体化，职务犯罪惩防工作、惩防资源、惩防职能、惩防责任、惩防手段才可能真正实现一体化，惩防效果才能明显提升。

（一）主要目标

站在全局的高度，统筹规划，建立和完善更加系统化、科学化、智能化的职务犯罪惩防制度，让各条线各层级扶贫主管部门、职务犯罪专门惩防机关及广大人民群众既能各司其职、各尽其能，又能取长补短、无缝对接^[15]。所建立的制度既有利于扶贫主管部门全面、系统地加强管理，又有利于人民群众的监督、举报，让扶贫项目资金经手人员很少有作案机会，还要有利于对该类职务犯罪的调查取证和对该类职务犯罪的定罪量刑，使敢于作案的犯罪人员始终无法逃避法律制裁。

（二）基本原则

完善职务犯罪惩防制度，不能各自为政、分而治之，而应同步思考、同步规划，统筹兼顾，坚持“三个相结合”原则。

1. 源头监管与刑事手段相结合原则

预防扶贫领域职务犯罪，首先必须要加强源头控制，建立健全村干部管理制度、扶贫资金项目管理制度，充分发挥行政手段的作用。不过，要彻底遏制该领域职务犯罪的势头，仅仅坚持源头管控是不行的，还必须与刑事手段相结合。不是简单地让扶贫主管部门与刑事司法机关加强交流、配合，更主要的是要让行政管理手段与刑事惩处手段相互补充、相互促进、无缝对接。既要站在行政监督管理的角度来完善制度，堵塞漏洞，切实减少扶贫项目资金经手人员的作案机会，又要站在侦查取证的角度来完善制度，筑好取证平台，使敢于作案的人不得不处处留下“蛛丝马迹”，还要站在定罪量刑的角度来完善刑法，减少刑法的漏洞，使敢于作案者最终无法逃避法律的制裁。

2. 归口监管与分工负责相结合原则

扶贫工作不能各自为政，必须归口管理。当前，中国扶贫主体多元化，很多部门都有扶贫任务，都出台了一系列扶贫政策，都掌握了一定数量的扶贫项目和资金，但每年到底出台了多少扶贫政策，分配了多少扶贫项目，下拨了多少扶贫资金，只有处于相对中间的乡镇政府和村干部能够详细掌握真实情况，而包括中央各部委，各省市、各区县在内的上级主管部门都只能掌握本条线的情况，对“左右情”——其他条线扶贫情况不了解。而且，各条线掌握的也仅是本条线的“上情”——上级计划下达的扶贫资金项目，而本条线的“下情”——扶贫项目资金“最后一公里”的落实情况则完全可能被村社干部“注水”，不一定真实。下面的老百姓虽然了解“下情”，但对“上情”则了解甚少。不了解详细情况就意味着无法进行精准监督。不但老百姓无法精准监督，上级主管部门也无法精准监督。这就为乡镇、村社干部腐败留下了很大的操作空间。因此，对扶贫工作必须实行归口监管。只有归口管理，上下情才能“互通”，左右情才能“互达”。在坚持归口管理的同时，绝不能忘记强调分工负责。要健全问责制，让各条线各层级监管部门详细记录自己录入的数据和开展的工作，明确责任人，进一步强化责任。

3. 科学管理与群众监督相结合原则

对扶贫资金、项目的监管,我们必须依靠大数据,依靠智能化监督管理软件的自动比对、自动报警。用好大数据,我们的扶贫主管部门方能较为准确、及时地掌握扶贫工作的真实情况。不过,大数据的作用也是相对的,也很可能被“注水”,因此不能完全依赖大数据。当前,扶贫工作中有一些错误的趋向,就是过于依靠主管部门、审计部门,而忽视广大人民群众的监督作用。事实上,离开了广大人民群众的监督,无论是大数据还是主管部门、审计部门,皆有力所不能及之处。如对危房改造资金的发放,只要各村社上报的名额、金额与主管部门批准的名额、金额相符,即使村干部将张三的危房改造款“微调”给了李四,就是审计部门也审计不出来。如果没有老百姓的监督、举报,大数据平台上的数据被“注水”后,就是通过自动比对也无法发现问题。因此,必须坚持科学管理与群众监督相结合,在建立扶贫数据信息工作平台的同时,必须充分发挥广大老百姓的监督作用。要同步完善并落实扶贫资金项目公示公告制度,扶贫资金项目公示公告制度不落实,离开广大人民群众的监督、举报,扶贫工作“最后一公里”很难打通。

(三)具体内容

1. 健全扶贫项目资金管理制度

(1)建立扶贫项目资金归口管理制度。归口管理主要是扶贫政策和扶贫资金项目使用分配信息的归口,不是审批权力的归口,不是将所有扶贫资金项目都拿给一个部门甚至一个人监管。因为这种做法不仅不符合扶贫资金项目监管专业化的原则,而且会大大增加监管部门的工作量^⑦,更会大大增加管理部门的腐败风险。怎么归口呢?笔者认为,应充分发挥大数据平台的作用。当前,几乎是每条线的扶贫主管部门都拥有各自的数据系统,但各条线的扶贫主管部门的数据系统之间并未联网,各自彼此独立,很多数据统计口径不一,很难自动进行“横向比对”。不少扶贫主管部门,虽然都共用一个数据系统,共用一个工作平台,但各层级掌握的内部数据信息并没有真正实现“互通”,乡镇、村社掌握的数据县级主管部门并不掌握或掌握不一^⑧,乡镇、村社可对申报名单随意进行“微调”^⑨。这样,上下级之间掌握的数据很难自动进行“纵向比对”,上级主管部门的监督职权就可能完全被虚化,如此便为村社干部在扶贫工作中优亲厚友甚至以权谋私大开了方便之门。各条线甚至各层级扶贫主管部门彼此之间掌握的数据信息不“互通”,给腐败分子留下了很大的作案空间,重复申报、多头申报行为猖獗。要真正实现对扶贫资金项目的归口管理,就必须为各层级扶贫主管部门统一构建扶贫工作大数据监督管理平台,让各条线、各层级的扶贫数据自动交换、自动共享,并自动进行横向及纵向比对,发现问题自动报警,从而提高监督管理的智能性、全面性、精确性,让那些重复申报、多头申报的腐败行为自动曝光^[16]。要真正实现自动比对、自动报警,必须要实现三个一体:一是上下一体。各条线上下级掌握的数据必须绝对一致。“微调”也要经过上级批准,微调数据上级必须掌握。二是左右一体。各条线扶贫主管部门使用的平台必须一致,能自动进行数据交换。虽然并不一定要求所有数据都共享,并不一定要让每个部门都能看到其他部门掌握的详细数据,但关键数据至少要能自动进行横向比对,如是不是低保户、建卡贫困户、种养殖大户等。三是内

^⑦扶贫资金发放已基本归口到财政,审批权属于各主管部门。如果归口到一个部门审批、发放,将大大加重这个部门的工作量,且对各专业业务不熟,审批难免更流于形式。如贫困生补助、农村种养殖补助、农村危旧房改造补助、异地扶贫搬迁补助,由扶贫办负责统一审核,他们显然会感到力不从心。

^⑧各村社、乡镇向上级层层申报的危房改造数据和宅基地复垦数据,不少区县的发展改革委员会和国土部门并没有掌握。

^⑨名为“微调”,实质上有不少地方调整的幅度都远远超过了50%。

外一体。要将财政部门、银行发放的数据(发放的资金)和老百姓反馈的数据(收到的资金)导入该系统。部分数据要对老百姓开放,他们凭自己的身份证,可查阅本人、本村甚至本乡镇的扶贫资金发放情况。

(2)建立动态的扶贫对象精准识别机制。贫困户的精准识别是精准扶贫的前提。扶贫对象精准识别机制包括精准识别贫困户和精准识别脱贫者。第一,精准识别贫困户。长期以来,不少地方扶贫开发存在着贫困人口底数不清、情况不明,针对性不强,扶贫资金和项目指向不准等问题。其主要原因是这些地方都过于依靠少数几个村干部识别,本来贫困标准就比较原则,这就为村干部滥用职权优亲厚友甚至牟取私利创造了条件。其实,谁贫困谁不贫困,当地老百姓最清楚,我们必须依靠群众来进行精准识别。具体而言,以组为单位,召开群众大会,由村组干部公布贫困对象的识别标准,由当地老百姓以无记名投票方式来评选,选出当地最贫困的贫困户作为扶贫对象。当然,群众评议应与入户调查、公示公告、抽查检验结合起来。第二,精准识别脱困户。当前,中国很多地方都对贫困户建档立卡,但该制度有缺陷,即使发现扶贫对象不符合扶贫条件,扶贫资金仍然会“按时”发放到位,否则,扶贫主管部门无法处理。为了纠正这种弊端,对扶贫对象必须实行动态管理,一年一评。脱贫的要及时清退,返贫的要及时纳入。发现扶贫对象不符合条件而通过隐瞒事实真相骗取扶贫资金的,要立即停止发放扶贫资金,已领取的责令其及时退还,并及时组织村民重新进行评选,将这些退还的和尚未发放的扶贫资金及时发放给真正的贫困者。

(3)健全扶贫项目资金公示公告制度。公示公告的目的是发动群众对扶贫项目与资金的运行情况进行监督,对村干部的职权行为进行监督。公示公告不仅能解决老百姓对扶贫资金项目的知情权、参与权、监督权问题,还能解决扶贫主管事多人少对扶贫资金项目流向监督不到位的问题,更能解决该类犯罪举报线索匮乏和证据不好收集的问题。当前,中国绝大多数人都把遏制扶贫领域职务犯罪的希望寄托在扶贫主管部门身上,但笔者认为,这种期望是注定要落空的:一是扶贫对象人数众多、居住分散,而扶贫主管部门人数有限、精力有限,扶贫主管部门除了对村干部上报的资料进行审查之外,很难挨家挨户地进行实地调查、核实、比对;二是扶贫主管部门与村干部有共同的利益,很容易进行利益交换,捆绑成团,这是权力监督权力机制的通病。实行公示公告,发动群众监督则能克服上述问题:一是群众手中没有掌握权力,没有资本与村干部进行利益交换;二是群众人数众多,与村干部之间朝夕相处,对村干部比较了解;三是扶贫工作与自己的切身利益相关,群众有监督举报的动力。不过,公示公告必须注意以下几点:一是公示公告的内容必须全面、真实、详细、具体。二是公示公告必须责任到人,实行谁分配谁公开、谁使用谁公开、分配到哪里公开到哪儿的原则。三是公示公告的方式必须实实在在,具有实际效果。以前,主要采用到室外张贴的方式,但张贴的公示公告很容易被撕毁。近年来,不少地方又开始采用报纸公示公告、网上公示公告、手机短信公示公告等方式。不过,这些方式仍然没有实质意义,因为当前中国相当部分农村还不完全具备上网、看报的条件,且农村青壮年农民基本上都外出务工,留在家里的都是老弱病残,他们上网、看报的能力有限。由于扶贫项目、资金公示公告信息内容多,容量大,所以手机信息很难解决问题。所以,扶贫资金项目的公示公告不能盲目追求高大上的“网上公开”“手机公开”的方式,要针对当前农村的具体情况,追求公示公告的实际效果。笔者认为,可考虑采用发放宣传手册进行公示公告。这种公告方式成本小,便于保存,外出务工的农民年末回家也可以看到,可以继续监督,追责的时候收集证据也更容易。四是必须明确公示公告的监督举报程序、责任追究程序。公示公告不但可以

提高农民监督举报的积极性,而且还可以使扶贫主管部门的监督更具针对性,也使发现职务犯罪线索更加容易,可使扶贫主管部门不敢懈怠,对村干部也具有一定威慑力。

(4)建立健全扶贫工作档案制度。无论对扶贫政策的宣传,对扶贫项目资金的公示公告,还是对扶贫项目的落实,对扶贫款物的分配、发放,都应注意资料的收集与保存。特别要注意收集、保存以下资料:一是识别贫困户的资料;二是用于证明扶贫项目资金公示公告情况的书面资料;三是扶贫工作人员(包括村干部)发放扶贫款物的资料;四是贫困者领取扶贫款物的资料。这些资料都必须要有参与人、经手人签字,必须要归档备查,作永久性资料保存。建立扶贫工作档案制度,不仅有利于群众查询,也有利于上级扶贫主管部门监督,更有利于审计监督部门审计,也为立案查办该领域职务犯罪收集证据提供了便利。

(5)建立扶贫信息共享平台。扶贫工作大数据监督管理平台建立起来之后,不但各条线、各层级扶贫工作监管部门可以将其作为工作平台使用,各级政府可全面、系统、准确地掌握各自辖区扶贫工作总体情况,而且职务犯罪防控也可通过专线直接链接该平台,与扶贫工作主管部门实现数据共享。该系统中的数据,不但应对职务犯罪防控部门全面开放,而且相关数据应作电子档案资料永久保存。一旦侦查需要,可直接调出作为电子证据使用。可见,我们不但可将扶贫信息监督平台打造成一个管控扶贫项目资金流向的同步监督平台,同时又可将其打造成发现制度漏洞的职务犯罪预防平台,甚至还可将其打造成一个发现职务犯罪线索的犯罪信息情报分析平台^[17]。当前,少数地方尝试着建立了扶贫数据信息共享平台,但真正进入数据共享平台的扶贫监管部门不多,系统中导入的数据量有限,且数据共享平台的智能化程度还有待提升,对数据的自动比对、自动分析能力也有待提升。值得注意的是,智能化程度再高的数据共享平台,其能力也是有限的。比如它分析不出谁该列入扶贫对象而没有将其列入,哪一贫困户已经脱贫而还没有及时退出。这就需要建立阳光卡制度,不断向老百姓收集、核实更多关于扶贫项目资金落实情况的真实信息,将这些信息导入系统,让其与村干部提供的数据自动进行对比。只有将二者结合起来,该平台才能真正发挥作用。

2. 健全村干部管理制度

将村干部真正置于广大人民群众监督之下,压缩其权力寻租的空间,不仅是扶贫主管部门加强对扶贫项目资金管理的前提,也是加强扶贫领域职务犯罪查办与预防的前提。

(1)完善村干部选举制度。村干部的腐败往往从践踏村干部选举制度开始。要遏制扶贫领域职务犯罪,首先必须完善村干部选举制度:一是改革候选人产生方式。民主推荐候选人是突出选举民主性的前提。尽管当前采用的是群众推荐,但由于推荐过程未公开唱票,所以实质上就变成了少数人特别是村干部自己代表群众推荐自己。候选人产生方式不改革,很难改变目前村干部“终身制”“世袭制”这一现状。候选人的产生可采用自愿报名方式,再组织召开村民大会选举。选举的时候,可先让群众听报名人演讲,再投票。投票过程应公开唱票,并严格监票,特别要防止一人投多票。要严格限制乡镇政府操纵村干部选举,把村干部选举的决定权真正归还给村民,防止村干部当选后与乡镇政府勾结,共同侵蚀扶贫资金。二是建立参与选举投票者签到制度和选举过程同步录音录像制度。当前,由于外出务工人员众多,为了选举顺利,不少地方村干部换届选举都采用“选民代表大会”进行,允许一人代多票,有的地方甚至允许以短信方式直接投票。根据《中华人民共和国村民委员会组织法》规定,年满18周岁的村民除依照法律被剥夺政治权利的人外都有选举权和被选举权,选举村民委员会应登记参加选举的村民过半数投票,选举才有效,候选人获得参加投票的

村民过半数的选票始得当选。根据该法规定,村民委员会选举可以代为投票^②,不过仅限于近亲属,且必须有委托书,必须要公开透明。村干部选举必须严格依法选举,不能用“选民代表大会”代替选民大会^③,不能随意乱代票,不能直接用短信投票,不能虚报参会人数,更不能虚报选票。不过,根据目前的制度设计,即使有人破坏村干部选举,调查者也很难收集到相关证据。要使上述规定落到实处,必须建立参与选举投票者签到制度和选举过程同步录音录像制度。建立这两项制度,有利于预防村干部选举中对参与人数和投票人数弄虚作假,还有利于职务犯罪调查取证,当然也有利于村民选举委员会自证清白。三是重新设计选票。同步录音录像只能预防部分问题,并不能解决所有问题。如伪造选票、一人代多票等问题,单凭模糊的录像很难明辨。当前的村干部选举,实行无记名投票,选票上没有签名,单凭几个简单的“√”“×”符号,即使通过笔迹鉴定,也很难判断到底是否存在代票或虚报选票行为。要防止选票造假,必须对选票进行改革。可明确规定,选民必须在村干部换届选举的无记名选票上按指纹,没有指纹的选票一律作废。如有村民反映村干部换届选举弄虚作假,方可对选票进行指纹鉴定。四是允许新闻媒体记者采访报道。要当场公布选举规则,公布辖区实有选民人数和实际到场人数,公布多少人出席始得召开选举会,获得多少票数方可当选。据海南省东方市通报,2016年7月26日,《民主与法制》社海南记者站2名记者与中国廉政教育网2名记者共4人到东方市八所镇高排村“两委”换届选举现场采访,进行拍照、录像,结果因无“选民证”而被选举现场总指挥、东方市委常委、八所镇委书记张渊派人将其“带离”现场^[18]。媒体记者哪来“选民证”?其用意是根本不能让媒体介入当地的选举。显然,这种做法明显背离了村民委员会选举公开、透明的原则。五是建立村干部选举档案制度。明确规定,村干部换届选举,要注意相关资料的收集,这些资料必须归档保存,永久保存,以供有关部门和广大人民群众查询、监督。归档的资料包括召开选民大会的图片、参会人员签到的表册、投票选举过程的同步录音录像等。为了防止报假票,请人代为投票的委托书、公告情况等资料,也应归档备查。不建立档案制度,即使在《刑罚》第256条中明确增加了“破坏村委会选举”的有关规定,但相关部门接到村民举报后也无法收集相关证据,故破坏选举者也很难受到应有的惩罚。

(2)健全村委会财务制度。当前,中国村委会账务混乱,特别是打白条问题非常突出。据山东省纪委通报,山东一行政村财务管理混乱,白条支出近3 957.8万元^[19]。要规范村委会财务制度,应从四个方面着手:一是规范会计、出纳任职制度。会计、出纳必须分开,且不能由村支部书记、村主任兼任。当前,不少地方的村委会取消了会计一职,实行的是“村账乡管县监督”。这种做法看起来很美好,但实质上漏洞很大。因为每个区县、乡镇辖区的行政村很多,而乡镇政府、县级主管部门的精力很有限。虽然同时建立了“一事一议”制度,对一些大额的开支要求必须经过村民代表会议表决同意,但不少地方的村干部常常采用“肢解”大额开支或伪造村民代表会议记录及决议的方式轻易架空“一事一议”制度。换言之,村委会账务的开支决策权最终还是掌握在村干部手中,乡镇政府、县级主管部门根本无力监督,老百姓则更无法参与。二是规范财务开支制度。财政部门对白条行为应实行“零容忍”,统一作出明确规定,每项支出必须有正规发票。但凡没有正规发票支持的各

^②该法第15条第4款规定:“登记参加选举的村民,选举期间外出不能参加投票的,可以书面委托本村有选举权的近亲属代为投票……村民选举委员会应当公布委托人和受委托人的名单。”

^③因为“选民代表大会”事实上很可能就是上届村干部的亲戚朋友大会,这个大会“选举”的村干部不但没有任何代表性,而且很可能成为腐败的温床,这些人一旦当选就会更加肆无忌惮、目无法纪。

种白条支出,既使公务也必须如数退还。大额公务支出必须由村民代表大会集体研究决定,必须有详细的会议记录,参会村民必须签字盖章。三是建立村务公开制度,进一步加强民主监督。四是建立村干部审计制度,每届任期届满,必须进行审计。

(3)建立村干部任职制度。随着近年扶贫惠农资金日益增多,一些地方的村委会搞起了“终身制”“世袭制”,搞起了“家族制”“群带制”。为了预防这种情况,必须建立完善村干部任职制度:一是建立村干部任职回避制度。村支部书记、村主任以及会计等村委委员,不能有任何利害关系。二是建立村干部任期制,任期不得超过两届。村干部在同一个地方任职时间过长,容易滋生腐败。三是建立村干部重大事项报告制度。村干部直接面对群众,其处理的事务多,面对的群众广泛,手中的权力重,产生的影响大,因此应将其纳入重大事项报告的范围。但凡瞒报漏报的,应给予相应的组织处理。四是提高村干部待遇。任期内待遇,可参照同级公务员待遇标准确定^[20]。

(4)建立村干部廉政教育制度。虽然近年来村干部的权力越来越大,经手扶贫资金越来越多,但我们对村干部的廉洁教育却并没有跟上。因此必须加强对村干部的廉洁自律教育。可利用区县党校、行政学院这一教育平台,对村干部定期不定期地进行教育轮训,在轮训过程中穿插预防职务犯罪课程,也可通过组织村干部到看守所参观、旁听庭审贪官等形式进行警示教育。

3. 完善惩处扶贫领域职务犯罪的法律制度

(1)将村干部纳入渎职犯罪调整的范围。其一,进一步明确村干部的职权职责。中国目前对扶贫项目资金表面上是层层审批、层层把关,但由于扶贫对象太多且居住分散,主管部门对扶贫对象的家庭情况、救济情况并不了解,所以基本上是都是听村干部汇报,村干部报什么就批什么。层层审批不但不能发挥其制约村干部权力的作用,而且还具有分散责任、模糊责任的副作用。不少司法人员认为,村干部只具有申报权,没有审查批准权,所以即使他们弄虚作假遇到了举报被调查,往往也都能“金蝉脱壳”。笔者认为,要解决这一问题,必须减少审批层数,把审查权下放到村干部,明确村干部在协助乡镇政府从事扶贫工作中的权力清单。如明确规定,村干部对村(居)民提出的扶贫申请,必须进行初步审查,严格把关。其二,将村干部纳入渎职犯罪调整的范围。按中国相关法律规定,村干部并非国家工作人员,更非国家机关工作人员。中国《刑法》并没有将村干部纳入渎职犯罪调整的范围。原因有二:一是村干部系群众自治组织人员,并非国家机关工作人员;二是没有管理职权,没有权力发布支配他人的命令。不过,现在的村干部已经不同于计划经济时代的村干部,表面上由群众选举,但实质上都要体现乡镇政府的“组织意图”,且其协助政府管理的比重越来越大,手中掌握的资金数额巨大,当前中国村干部滥用职权情况越来越严重,在纪律上对其基本无法约束,如再不用刑罚调整,这种行为无疑就会越演越烈。司法解释跟进,明确规定受委托从事公务的人员,可构成渎职罪。通过立法或司法解释,解决对村干部滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为无法定罪的问题。

(2)完善村干部贪污犯罪的规定。村干部贪污犯罪有个非常明显的特点,就是账务不规范,白条支出非常严重,有的甚至将其作为贪污、侵吞扶贫资金的一种常用手段。由于法律规定不明确,学界对这种行为性质的认定存在争议,有人认为应对其进行核实,无法核实的可按贪污来定性;有学者则认为,即使无法核实,也不能按贪污来认定。司法实践中对这种行为很少实施犯罪打击。因为白条入账与一般贪污犯罪造假账不同,虽然有些白条确实属于虚假支出,但有些又属真实支出,只是确实找不到发票。那么,到底该如何规范?笔者认为,对这类行为,除了财政部门统一作出明

确规定外,相关司法解释必须同时跟进,对无法查证的白条,赋予经手人对白条支出以举证责任,经手人找不到合法票据支持且不能提供相关证据佐证的白条支出,应作为贪污犯罪的金额予以认定。对明确规定之前的白条支出,可根据调查核实的情况而定。经核实纯属子虚乌有的,可计入贪污犯罪金额。

(3)将破坏村干部选举的行为纳入刑法调整范围^[21]。要遏制扶贫领域职务犯罪,就必须遏制破坏村干部选举行为。要遏制该类行为,除了完善选举制度外,还应当将破坏村干部选举的行为纳入刑法调整范围,这样破坏选举罪的界限就更加明确,相关证据就更容易收集,破坏选举的行为就很难逃脱应有的惩罚。具体而言,应在《刑法》第256条破坏选举罪中增加“破坏村委会选举”的有关规定。明确规定在村民委员会、居民委员会选举过程中,以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选举文件、虚报选举票数等手段破坏选举或者妨害选民和代表自由行使选举权、被选举权,情节严重的,处3年以下有期徒刑、拘役或者剥夺其政治权利。

参考文献:

- [1] 荣启涵,白丽萍,王博,等. 聚焦扶贫领域职务犯罪:两年全国查处3.5万余人[EB/OL]. [2016-02-29]. http://news.xinhuanet.com/legal/2016-02/29/c_1118193319.htm.
- [2] 张然,赵鹏. 扶贫资金闲置最长超15年1.38亿被骗取或违规使用[N]. 京华时报,2016-06-30.
- [3] 张志龙. 中央巡视“回头看”老问题为何这么多[EB/OL]. [2016-07-11]. <http://news.xinhuanet.com/politics>.
- [4] 黄国权. 检察机关职务犯罪惩防一体化机制的思考[J]. 中南工业大学学报(社会科学版),2010(4):68-72.
- [5] 云聪丽. 职务犯罪惩治与预防应处理好五个关系[J]. 人民检察,2015(20):70.
- [6] 汤纪东. 职务犯罪惩防一体化工作机制研究[D]. 上海:华东政法大学,2012.
- [7] 刘勇宁. 解放思想,实现对职务犯罪惩防一体化[J]. 广西师范学院学报(哲学社会科学版),2010(S2):174-175.
- [8] 回良玉:中国扶贫任务艰巨 贫困地区矛盾突出[EB/OL]. [2013-01-18]. <http://www.chinanews.com/gn/2013/01-18/4501689.shtml>.
- [9] 李亚楠,杨洪涛,张亮,等. 千亿扶贫资金到底怎么花?[EB/OL]. [2015-12-08]. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/08/c_1117394491.htm.
- [10] 荣启涵,白丽萍,王博,等. 聚焦扶贫领域职务犯罪:两年全国查处3.5万余人[EB/OL]. [2016-02-29]. http://news.xinhuanet.com/legal/2016-02/29/c_1118193319.htm.
- [11] 2015年全国农村贫困人口减少1442万人[EB/OL]. [2016-02-29]. http://www.cpad.gov.cn/art/2016/2/29/art_50_45702.html.
- [12] 石志勇,徐旭忠. 扶贫款缘何成为唐僧肉?[EB/OL]. [2013-08-09]. http://news.youth.cn/gn/201308/t20130809_3672724.htm.
- [13] 湖南村支书被指全家领低保盖豪宅 当地纪委介入[EB/OL]. [2016-08-19]. http://news.cnr.cn/native/gd/20160819/t20160819_523035262.shtml.
- [14] 张志龙,双瑞,黄鹏飞,等. 中央巡视“回头看”老问题为何这么多[EB/OL]. [2016-07-10]. http://news.xinhuanet.com/politics/2016-07/10/c_1119193973.htm.
- [15] 孙忠诚. 着力构建和完善惩防一体化格局进一步提升预防工作质量和效果[J]. 人民检察,2016(3):47.
- [16] 高铭暄,陈璐. 当代我国职务犯罪的惩治与预防[J]. 法学杂志,2011(2):1-8.
- [17] 张波. 职务犯罪预防体系信息共享研究[D]. 武汉:华中科技大学,2010.
- [18] 邓松. 海南东方成立调查组调查“选举现场记者被打”事件[EB/OL]. [2016-07-27]. <http://news.hainan.net/gundong/2016/07/27/3090896.shtml>.

- [19] 山东章丘一行政村财务管理混乱, 白条支出达 3957.8 万元 [EB/OL]. [2016-08-02]. http://news.youth.cn/sh/201608/t20160802_8474213.htm.
- [20] 肖唐镖. 宗族、乡村权力与选举: 对江西省十二个村委会选举的观察研究 [M]. 西安: 西北大学出版社, 2002.
- [21] 赖静紫. “村官”职务犯罪研究 [D]. 广东: 暨南大学, 2015.

The building of punishment and prevention integration mechanism for duty crimes: Taking the punishment and prevention of duty crimes in poverty alleviation field as an example

WANG Changkui

(Fourth Branch of Chongqing People's Procuratorate, Chongqing 409000, P. R. China)

Abstract: At present, duty crimes in poverty alleviation field are becoming more serious in China. It will not only make poverty alleviation work deviate from its objective to alleviate social contradictions and promote common prosperity, but also shake up the political identity of the masses and affect national security. Moreover, the greater the poverty alleviation work, the more the funding of poverty alleviation projects, the more serious the consequences will be. In order to stop this development momentum, we must strengthen the mechanism construction of integration of punishment and prevention of duty crimes. It should be balanced to establish such a mechanism. It should be conducive to strengthening the management of poverty alleviation department, should help the public to strengthen oversight and effectively reduce the chances of anti-poverty staff to commit crimes, and should be beneficial for judicial authorities to accurately identify such crimes, leaving those who commit the crime ultimately fail to evade the law.

Key words: poverty alleviation field; duty crimes; integration of punishment and prevention; mechanism construction

(责任编辑 胡志平)