

农村干部涉嫌职务犯罪案件日益增多，并且呈逐年上升趋势，已成为影响农村地区社会稳定，制约农村经济发展的主要因素，亟须引起有关部门的高度重视。

## 当前农村干部职务犯罪现象透视及预防对策

□ 王金利

在我国，被称为“村官”的干部有广泛的权力，管理农村的公共事务，并在一定范围内代替政府行使国家的管理职权。村委会成员在从事法律规定的受委托的几种工作过程中属于“准国家工作人员”，“准国家干部”在一定意义上可以成为犯罪的主体。当前农村干部涉嫌职务犯罪案件日益增多，并且呈逐年上升趋势，已成为影响农村地区社会稳定，制约农村经济发展的主要因素，亟须引起有关部门的高度重视。本文通过对农村干部涉嫌职务犯罪的特点进行分析归纳，揭示农村干部职务犯罪的原因，并在此基础上提出预防农村干部职务犯罪的对策。

### 一、当前农村干部涉嫌职务犯罪案件的特点

通过对近年来受理的农村干部涉嫌职务犯罪案件进行调查分析，总结其具有以下几个特点：

（一）涉嫌贪污受贿犯罪的案件居多。在笔者调查中发现村干部涉嫌的职务犯罪案件有近80%的案件是涉嫌贪污受贿。而某县7起村干部经济犯罪案件，性质均为单一的受贿犯罪，作案手段单一、雷同，均为利用建设工程发包、企业租赁转制、土地征用审批等职务之便，收受贿赂。

（二）村干部联手作案突出。从近年来立案侦查的案件中发现，主谋要么是与其他村干部联手作案，要么在其他村干部有意、无意的帮助下作案。在涉嫌挪用公款犯罪中，由于贪财心切和对犯罪认识的不够，村干部之间很容易达成共识。

（三）作案手段简单直接，但涉案金额呈上升趋势。从整体上看，村干部贪污犯罪的手段不像其他领域那样隐蔽、狡猾，反侦查能力相对较弱。作案手段一般为拿公款存单质押银行、收入不记账、打白条支出、伪造单据等，但涉案金额呈上升趋势。某检察院对1995年以来查处的村干部职务犯罪案件的统计表明，前几年所查办的村干部职务犯罪案件金额大多在万元以下，小案居多；2002年所查办的农村干部犯罪案件大多在万元以上，案值明显增加。

（四）引发上访多。农村干部贪污受贿等经济违法犯罪问题，最容易激起民愤，造成党群干部关系紧张，引发群众性上访，甚至出现集体访、越级访，严重影响农村的社会稳定。从河北省大厂县检察院查办的28件农村干部职务犯罪案件的调查看，有18起引发了群众上访，占64%。

### 二、农村干部涉嫌职务犯罪的原因

（一）部分村干部自身素质不高，法制观念淡薄。首先是为官动机不纯，他们担任村干部有的是为了光宗耀祖，有的是图个吃喝，有的则更加直接，就是“为了能多捞几个钱”，有的甚至认为村集体的钱就是自己的钱，想怎么花就怎么花，想怎么拿就怎么拿。再就是法律意识较差。在侦查过程中发现，一些村干部对自己的犯罪行为，并不完全知晓，法律观念仍停留在杀人偿命、贪污犯法这些最原始、最浅显的水平上。有的村干部在收受好处费时认为是“正常的人情往来”，是“我为你办事，你给我好处”两厢情愿。

（二）村务没有真正公开，监督制约机制落实不力。有的村“犹抱琵琶半遮面”，将一些无关紧要、不痛不痒的事情写进村务公开栏，让群众有“避重就轻”的感觉，如对群众最关心的财务问题只公布几项大的收入支出项目，具体支出项目群众无法知晓；有的村把村务公开栏变成了村干部不廉洁的挡箭牌，弄虚作假的盖头；有的村搞企业、抓建设，事前不开村民代表会议，不听取群众意见，以致问题暴露时群众非常气愤；有的村重公布、轻反馈，虽然公开了一些村务，但是公开后对群众有何意见，有何反映不能及时反馈，没有真正起到公开的目的；有的村人前人后两本账。村干部缺少必要的监督制约，许多农村村级经济发展迅速，但相应的财务正规化管理却跟不上，账目设置不规范、财务审批不严格、白条子下账、假票据入账等现象比较普遍，致使财务管理不透明，为诱发经济犯罪提供了方便。另外，有关部门的财务审计和监督管理工作流于形式，给那些腐败村干部造成了可乘之机。

（三）村干部的财权过大，会计难司其职。近年来，随着城镇化建设进程的加快和村集体经济的发展，村财政的“腰包”越来越鼓，相应地村干部们手中的权力也越来越大。有的村干部是集党、政、企大权于一身，大小事情自己说了算，权力的过度集中使他们作案时有恃无恐。村干部的违法违纪离不开财经管理，掌握财经大权，削弱会计的职责，这种最有效、最原始的办法在村级普遍存在。一些村党支部书记、村委会主任给会计一些无法核销的票据，会计明知不对却还要按照干部的意愿，找一个所谓合理的办法进行处置。否则，会计的职务就难保，因为会计必须接受村干部的领导，这使想通过会计的职能来制约村干部的管理体制无法实现。以致在农村出现了“书记批钱，村长借钱，会计成了保管员，可怜的出纳员只见票子不见钱”的怪现象。

### 三、预防农村干部职务犯罪的措施

针对农村干部频频“触网”的现象，笔者认为应该从以下几个方面加大村级干部职务犯罪的预防力度：

（一）要树立正确思想，用好村级干部。应在农村建立起能上能下、充满活力的用人机制。首先，把好选举关。我国自推行“村官”“海选”制度以来，很多地方发生了贿选、逼选等严重破坏选举的事件，为此有关部门一定要把好选举关，保证选民真正按照自己的意志行使选举权。其次，通过立法，在法律上对“村官”中主要负责人的任期作出一定的限制，以避免长时间在位所带来的负面影响。第三，可以在政策上鼓励、培养、选拔优秀年轻干部充实农村干部队伍，以改变目前农村干部年龄渐趋老龄化、学历偏低、地域化及其他难以适应新形势的现状，以提升农村干部的整体素质。

（二）要严格财务管理，抓好财务监督。对于收取的土地征用补偿款等，要及时纳入财务，统一管理，合理使用。对一切假公济私的行为予以严惩。在决算中，村委会要集体审查、逐项审查，不合理的决算项目，一律不予支付。乡镇级的财务管理部门要对村级经济进行审计。另外，我国“现在实行的对镇以上主要领导实行离任审计制度，较好地起到了防微杜渐的作用，受到群众普遍好评。为了化解农村矛盾，提高农村财务工作质量，充分发挥农经站的监督管理职能，建议对村主要干部也进行离任审计，可以只重点审计农民群众关注的热点问题。”（周国刚：《对村干部也须进行离任审计》，《乡镇论坛》2002年9月上半月刊）

（三）要加强教育培训，提高干部素质。首先，应对村干部进行上岗前的培训，采取持证上岗制度，对其进行全心全意为人民服务的宗旨教育，遵纪守法拒腐蚀的法制教育，防止他们在工作中以权谋私，搞权钱交易，减少腐败现象的发生。其次，开展警示教育，通过对违法违纪村干部的及时查处、曝光，起到震慑作用。再次，针对农村线长、面广的特点，检察机关应延伸预防网络，深入乡（镇）村开展法制宣传教育和职务犯罪预防工作，以法制手段推进基层社会主义民主法制建设。

（四）要完善制度建设，健全民主制度。

1. 完善村民选举程序，健全村级民主选举制度。认真贯彻中共中央办公厅、国

务院办公厅《关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》（中办发）[2002]14号）精神，凡是政策和法律赋予农民的民主权利都不许截留，凡是政策和法律规定的民主程序都不许疏漏。要坚持按期直接选举，坚持公平、公开、公正原则，真正把那些坚持党的领导、依法办事、公道正派、勤劳实干、热心为村民服务的人选进村委会班子，特别要注意指导选好村民委员会主任。同时，发现有侵犯村民民主权利的不正当行为和违法行为要依法从严查处。

2. 完善民主议事程序，健全村级民主决策制度。凡涉及农村经济、政治、文化发展的重要事项，尤其是重大的政务和财务事项，都要依法召开村民会议或村民代表会议讨论决定。要保证村党组织发挥领导核心作用；保证村民自治组织发挥自治作用；保障村民依法行使自己的权利，切实体现村民当家作主。

3. 完善村民自治章程，健全村级民主管理制度。要从农村实际情况出发，及时制定和完善村务管理制度，着重建立健全村级财务管理制度，把村级各项事务纳入制度化、规范化管理轨道；要建立健全村民自治章程，使农村各项工作做到有章可依、依章行事，保证广大村民直接行使民主权利。各级领导、行政部门与司法机关，应积极指导基层组织出台乡规民约，破除陈旧观念。乡规民约的制定既要注重“合理性”，更要注重合法性；既要注重局部，更要注重全局；既要重视约束农民，更要利于对农村干部的管理和约束，以培养村民对法律约束的认同感，加强社会治安，维护农村稳定，促进农村经济发展。

4. 完善公开办事程序，健全村级民主监督制度。民主监督的重点是建立村务公开制度，要继续贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》（中办发[1998]9号）。要积极推行民主评议干部制度，建立健全村干部任期、离任审计制度和过失责任追究和赔偿制度，使村干部切实受到教育和约束。要发挥好“民主理财日”、“民主议政日”、“民主听证会”、“民主议事会”、“民主评议村两委成员”等行之有效的民主监督形式的作用。

（作者单位：山东省胶州市人大常委会）

