

第一辑 透析身边腐败

对于普通老百姓来说，发生在远处和高层的腐败，更多的是概念，如隔岸观火；发生在身边的腐败，却看得到恶行、闻得到恶臭、感受得到恶果，如芒在背，有切肤之痛。在新形势下反腐，不仅要打大“老虎”，更要用力拍“苍蝇”。着力解决发生在群众身边的腐败问题，就是拔掉扎在群众背上和心中的刺，清除群众生活中的恶臭，还以风清气正的新生活，这是群众看得见、摸得着的民生工程、民心工程。

1

“奇葩证明”：那些缺失的公共服务（上）



舆情概述

总理痛斥“奇葩证明”，“你妈是你妈”成网络热词

在2015年5月初召开的国务院常务会议上，李克强总理一连讲了三个故事，其中一个某公民出国旅游将母亲填写为“紧急联系人”，结果有关单位要求他提供材料证明“你妈是你妈”。这个故事讲完后会场笑声一片。李克强痛斥某些政府办事机构，他费解地发问：老百姓办个事儿咋就这么难？政府给老百姓办事为啥要设这么多道“障碍”？

“你妈是你妈”迅速成为网络热词。据百度指数显示，从5月6日起，“证明你妈是你妈”作为一则新词的热点指数急剧上升，并在次日达到最高的10 933点。此后，该词汇连续多日保持了2000点至3000点的热点指数。不到半个月，被曝光的关于“奇葩证明”事件至少有30起，其中要求证明亲属关系的达到14起，占比近一半。媒体和网友一边吐槽各类哭笑不得、令人伤神折腾的“奇葩证明”，一边大赞总理的讲话很精到、很在理，说得好、说得对，说到人们的心里去了。



案例透析

各类“奇葩证明”频现“江湖”，网友表示很无奈

据央广网报道，广州政协常委曹志伟历时半年调查的结果显示，我国

公民的一生最多可能要办 400 个证件，其中常用的证件、证明 103 个。他由此感叹：“中国人的一生，不是在办证，就是在办证的路上，可谓‘人在证途’！”

除了这些多如牛毛的证件证明，人们还可能遭受“你妈是你妈”这样的“奇葩证明”（见表 1-1）。媒体尖锐地发问，办证难在证明太多，为啥需要一纸公文证明自己？

表 1-1 媒体报道过的部分“奇葩证明”

“品行端正”证明	河南省 2014 年国家司法考试和教师考试公告上，都要求开具品行良好证明或思想品德鉴定
“(无)婚姻登记记录”证明	2012 年，民政部发《关于做好出具(无)婚姻登记记录证明服务工作的指导意见》。各地要求出具证明的类型由开始的未婚者，已扩展至所有的单身状况，包括未婚者、离异后未再婚者等
“非故意烧毁钱币”证明	湖北宜昌林师傅不小心把 10 元钱掉进煤炉烧缺了个角。银行要求他找社区开一个非人为故意的证明，才予以兑换
“不扰民”证明	哈尔滨的孙女士兑下一家门面，准备开饭店，到工商局办营业执照时被告知须到社区开一张改变房屋使用用途的证明，同时证明饭店的经营不会对周围民众生活造成困扰
“摔倒”证明	四川一老太在乌鲁木齐火车站不小心摔倒住院，之后回四川老家报销住院费，却被要求去当地开具“摔倒”证明。可重返当地没有一个社区能帮她开这个证明
“终止妊娠”同意证明	河南郑州市第一人民医院妇科工作人员解释，年满 20 周岁、怀孕 14 周以上的妇女终止妊娠的，应提供乡(镇)政府或者街道办计生机构出具的证明，这是国家法律规定的
“气象灾害”证明	因保险理赔需要开具一份风力气象证明，湖北黄冈市气象局公众气象服务中心表示，可以开具，每份 600 元，“觉得太贵具体办理时价格可以协商”

（资源来源：《新京报》，表中仅列部分证明）

人生处处都是“证”，六成受访者称是“找碴”

2015 年 5 月，《新京报》根据“奇葩证明”现状做了一期“京报调查”（见

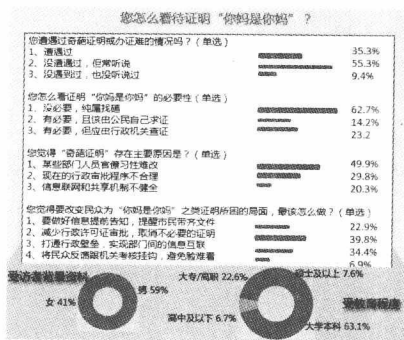


图 1-1 “你怎么看待证明‘你妈是你妈’网上调查结果”（来源：《新京报》）

图 1-1），近四成的受访者称遭遇过“奇葩证明”或办证难。大部分的人都表示虽然自己没经历过，但常听身边的人提到。逾六成受访者称，证明“你妈是你妈”是“找茬”。

在很多网友看来，许多“奇葩证明”听起来莫名其妙，办起来摸不着头脑，最后不得不走入一条死胡同。但令人费解的是，有时候用“花钱”的办法，就可以“简化”或省去这些手续和证明。于是有人慨叹，一边是朝中有人好办事，另一边却是无关系、无门路被迫跑断腿，如此强烈的反差，必然是产生劣币淘汰良币的错误导向。



网友有话说

@一棵水草 3：我出境游时也是这样，不但要证明我爸是我爸，还要证明我儿子是我儿子。

@回汉中：没身份证都不能证明自己是自己。

@答答的快乐生活：真是好问题！

@倾力：这种奇葩证明我们只能是忍了。

@戏剧苦行僧：缴税的时候需要证明自己是中国人吗？

@陈等等早上好：这种事本来就是正常的，不证明怎么知道。我去台湾的时候复印了户口迁出前的那页，上面有身份证号和户主关系以及迁出盖章。只要一个复印件而已。

@howardjohn：亲子鉴定。

网上舆论认为，改革开放前的中国，身份证明有时候决定人一生的命运，组织掌握着个人的一切信息。但是现在技术手段的发达让一些证明看来是毫无必要的。不能时时刻刻把人民当坏人来看。

谁在为你办证？103 个证背后的主要权力图谱

有些证，本不需要办；有些证，本不需要规定如此多手续；有些证，被执法机关做出了超规定的要求；有些证，在办理之前，相关部门并没有做好告知义务；有些证，在技术上本可以实现异地办理，却仍然要回家乡办理；有些证，公务人员有着过多自由裁量权，手松则成，手紧则不成……媒体分析，正是这些问题归结了一个终极命题“证难办”。

谁在为百姓办证？有媒体为办证机构画了一个权力图谱（见图 1-2），同时指出，除了一些职能机构，社区的开证明力量也不容小觑，社区公章也能化身“万金油”，某些社区甚至可以开具高达 110 种的证明。

也因此，虽然一部分人把怨气撒在具体的办事人员身上，指责某些机构办事人员推诿、刁难，没有为民服务之心。但更多的舆论却认为，根子不在办事人员，而在办事制度，是办证难背后的权力傲慢。

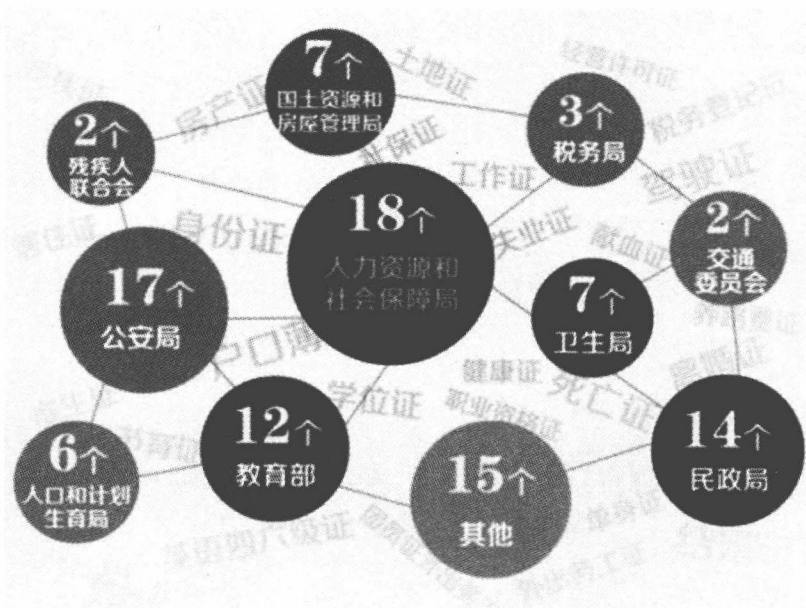


图 1-2 网络盘点总结出的 103 个证背后的权力图谱

2

“奇葩证明”：那些缺失的公共服务（下）



案例透析

痛苦指数让你知道办证的痛

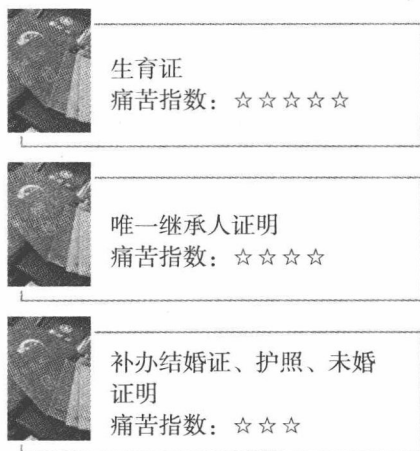


图 1-3 新浪“办证痛苦指数”排行

2015 年，李克强总理向某些政府办事机构喊话，证明“你妈是你妈”，是天大的笑话。生活中，老百姓办事到底有多难？要遇上多少障碍？新浪一份调查显示，超 98% 的网友曾遭遇办证难。编辑根据调查结果做了一份办证痛苦指数排行榜送给网友（见图 1-3），方便大家以后办证做到不急不躁、徐徐图之，网友说这是“黑色幽默”。

河北省卫生计生委的一份报告中，曾记录了一对夫妻办“准生证”的过程：

花 16 天，跑 8 个单位，开 5 份证明，盖 8 个章。媒体指出，要是每个证都这么办，那每个人一生至少得花 5 年时间在办证上。

证无可证，简政放权为啥百姓“没感觉”？

SOHO 中国董事长潘石屹曾发了一条微博说，1976 年，为了给妹妹转户口，跑了 11 趟公安局，到最后也没办成。事隔 40 多年，办个远比户口重量

级要轻的准生证要跑 20 多次，在百姓眼中，个别基层单位的官僚作风不是减轻了，而是加重了。

据记载，早在 2001 年起，我国就开始进行行政审批制度改革，至 2015 年 2 月，国务院已分 12 批共取消和调整了 2816 项行政审批项目（见图 1-4）。但简政放权，为啥老百姓体会不明显？

2002年10月，取消789项行政审批项目。

2003年2月，取消406项行政审批项目，改变82项行政审批项目管理方式。

2004年5月19日，取消和调整495项行政审批项目，其中取消409项，改变管理方式39项，下放47项。

2007年10月9日，取消和调整186项行政审批项目，另有7项拟取消或者调整的行政审批项目是由有关法律设立的，国务院将依照法定程序提请全国人大常委会审议修订相关法律规定。

2010年7月4日，取消和下放行政审批项目184项，其中取消113项，下放71项。

2012年8月22日，取消和调整314项部门行政审批项目，其中取消184项，下放117项，合并13项。

2013年5月15日，取消和下放117项行政审批项目。其中，取消行政审批项目71项，下放管理层级行政审批项目20项，取消评比达标表彰项目10项，取消行政事业性收费项目3项，取消或下放管理层级的机关内部事项和涉密事项13项。

2013年11月8日，取消和下放68项行政审批项目（其中有2项属于保密项目，按规定另行通知）。另建议取消和下放7项依据有关法律设立的行政审批项目。

2014年1月28日，取消和下放64项行政审批项目和18个子项。另建议取消和下放6项依据有关法律设立的行政审批项目。

2014年7月22日，取消和下放45项行政审批项目，取消11项职业资格许可和认定事项，将31项工商登记前置审批事项改为后置审批。

2014年10月23日，取消和下放58项行政审批项目，取消67项职业资格许可和认定事项，取消19项评比达标表彰项目，将82项工商登记前置审批事项调整或明确为后置审批。

2015年2月24日，取消和下放90项行政审批项目，取消67项职业资格许可和认定事项，取消10项评比达标表彰项目，将21项工商登记前置审批事项改为后置审批，保留34项工商登记前置审批事项。同时，建议取消和下放18项依据有关法律设立的行政审批和职业资格许可认定事项，将5项依据有关法律设立的工商登记前置审批事项改为后置审批。

图 1-4 2002—2015 年我国简政放权进程表

国家行政学院教授王满传认为，一方面一些行政审批事项是针对企业

的，与老百姓还隔得较远，更重要的一点是大量非行政审批事项的存在。一些市县市政府通过红头文件等形式设立了大量的非行政许可审批，而这应是下一步清理的重点。

“办证难”，难在何处？

对于“办证难”，许多网友把怨气撒在具体的办事人员身上，认为是一些工作人员的个人问题，没有为民服务之心，是“办证难”的原因所在。但更多舆论认为，“办证难”，根子不在办事人员，而在办事制度；难在目前的各种证明太多太滥，让公民处处需要靠一纸盖公章证明自己。而这些证明中，有不少是完全不必要的，通过政府机关之间的信息共享，就可解决。

办证多根本原因是行政堡垒。广州市政协常委曹志伟分析，造成办证多的根本原因在于“行政管理部门有一个行政的堡垒，造成了一个个信息的孤岛”，于是公民需要重复提交信息。

政府权力清单不清楚。国家行政学院纪检监察室主任竹立家说，简政放权到基层就出现障碍，主要因为一些政府的权力清单不是很清楚，什么章该盖，什么章不该盖，连政府部门本身都不是很清楚。所以，为了不出现纰漏，什么都要证明，什么都要盖章。结果章越盖越多，事越办越难。

“办证难”因办事人员只对上负责。《央视财经评论》特约评论员李楯认为，中国改革开放 30 多年来，有些事情看起来很难，关键在于公务员是不是真为人民服务的心。我们对公务员的评价，他的职务会不会因为公民提了意见就受影响，这在现实中是不存在的，这就造成他对上负责，不对下负责，而且他要尽量解脱自己的责任。

对公民的不信任。一财网评论员于平认为，所谓证明，说白了就是一种不信任式的管理，政府部门把每个公民都当成潜在的撒谎者甚至是犯罪分子，处处加以防范，由此形成一种无谓的社会内耗，与现代政治理念相悖。

拿什么破解“办证难”？

为保护居民生命和财产安全，为提高安全性，牺牲一定的便利，手续多

要求严，网友认为是可以理解的，也认可其必要性，比如身份证、房产证的办理。但是如何不让老百姓跑冤枉路、受窝囊气，在便民服务上下大力气，让政府工作回归服务者的本色与本位。舆论认为还有很多工作要做。

个人信息联网破解办证难。天津社会主义学院社会学所所长张宝义建议，对于公民重要档案的保存，应该延长保存期限或者直接设定为永久保存档案，并引入高效的信息管理系统。

提高单个证件的技术含量和信息含量。中山大学政治与公共事务管理学院副院长岳经纶建议，在行政审批改革背景下，各级政府应该来一次“证件大盘点”，采取合并同类项，提高单个证件的技术含量和信息含量，以减少证件数量。

“马上就办”，清理作风积弊。要建立“马上就办”的新型服务理念、全新的管理机制，降低行政惰性。有媒体提出，“谁给群众找麻烦，我们就让谁有麻烦”。各地各部门都应揽镜自照、治病祛邪，对“衙门作风”零容忍，坚守为民服务的本位。

“如何证明”应由职能部门提供服务。中国人民大学行政法学副教授王旭认为，“如何证明”不应是老百姓的事，行政机关能够依职权查明的，不能将证明义务转嫁给公民。

他山之石

有媒体整理出美国相关公共服务管理经验，希望借“他山之石”，给以启迪。

美国没有户籍制度，美国公民每迁徙到一个新的地方，就自动成了那里的居民。美国人一生大约只需要三个证件（见图 1-5）。

美国办证手续，也异常简单。出生证，父母只需把孩子出生医院给的出生记录以及填好的申请表一并寄到所在州的健康服务部门即可，甚至还可以网上申请，费用不高；凭出生证明和父母之一的驾照复印件邮寄或亲自到当地社会安全办公室即可办理社会安全卡；办护照的时候只需提供出生证明和驾照，不需预约便可直接去郡巡回法院填表交钱，五分钟办妥，不到一个月护照即可寄到。

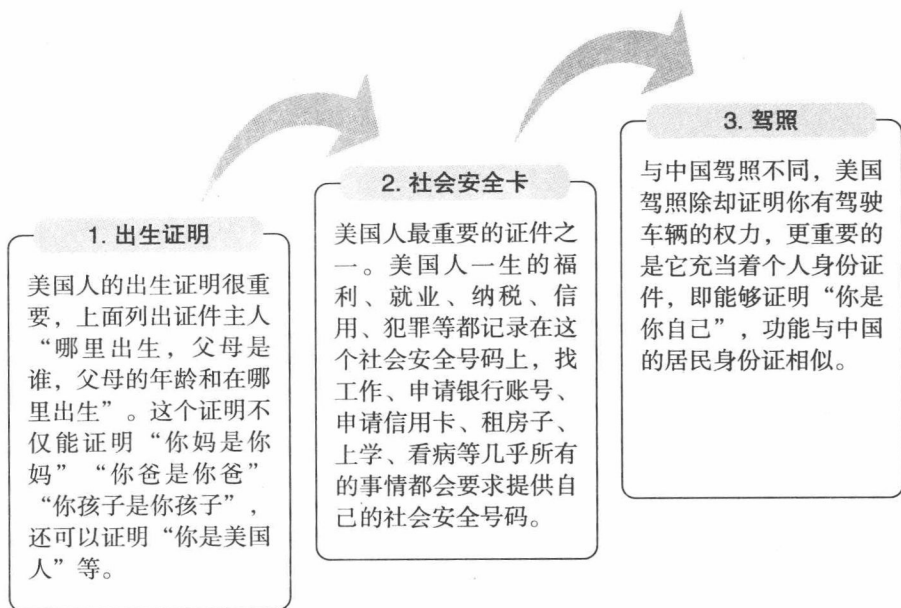


图 1-5 美国人一生最重要的“三个证”



舆情点评

以“奇葩证明”为关键词进行网络搜索，发现竟有几百万的查询结果。而夹杂着五花八门吐嘈的“段子”和“趣事”大多令人啼笑皆非，俨然一部现代版的《笑林广记》。一些网友庆幸没有发生在自己身上，更多的人担心这种“笑话”一旦发生在自己身上，会是多么劳心劳力又令人欲哭无泪。

“作风病”是个老生常谈的问题，在从严管党治吏的新常态下，一些公共服务改革仍然没有跟上社会变迁的步伐；一些干部仍然摆不正“为人民服务”的心态，对于能够“公对公”核实的情况懒得费力劳神，能推则推。从“奇葩证明”现象，我们可以窥见“四风”问题的诸多影子。

令人欣慰的是，2015年7月以来，民政部、公安部等多个部委接连下发通知，专门整治各领域滥开证明现象，明确规定了一些不再开具的证明。8月，公安部通过其官方微博喊话，公布和详解了18个不该由公安机关出具的证明。只不过，有媒体在调查中发现，不少地方、不少机构对证明材料的需求并未减少，上了禁开清单的证明依然不得不开。

改变“奇葩证明”的窘境，其实并不难，国外也有许多先进经验值得借鉴。难就难在长期以来存在着的严重的官僚主义作风和部门之间的壁垒。舆论认为，除了需要通过强化监督、严厉问责，对一些部门存在的懒政、推卸责任甚至设租寻租问题进行有效治理之外，最为根本的还是要通过大力推进部门间、地区间信息联网，尽快实现公民户籍、教育、就业、生育、医疗、婚姻等基本信息，在部门间、地区间互通共享。如此，各个部门就能经由信息互通共享核查相关事项，而无须群众提供相关证明，这样也就有利于减少乃至杜绝各类“奇葩证明”出现。

3

家庭式腐败：一荣俱荣，一损俱损（上）

——透视“老子当权，子女捞钱”现象

在近年发生的腐败案件中，官员个人的腐败往往与家庭腐败紧密联结在一起。“老子当权，子女捞钱”“丈夫的手铐有妻子一半”，带来的都是一荣俱荣，一损俱损，无法分清是亲人的贪欲击溃了贪官的理智，还是贪官的欲望毁掉了亲人生的人生，其后果不容小觑。



舆情概述

巡视组聚焦干部亲属违规经商，“亲缘腐败”遇阻击

2014年10月30日，中央第二巡视组向上海市委领导班子反馈巡视情况，指出个别领导干部的配偶、子女倚仗其权力牟取巨额利益，群众反映强烈。2014年10月中旬，陆续公布的2014年中央巡视组第一轮巡视整改情况通报也显示，14个被巡视的对象中有7个地方和单位出现干部亲属违规经商办企业问题。有专家称，中央巡视组聚焦干部亲属违规经商，意味着将干部亲属等“易腐人群”纳入反腐视野，也意味着正着手全力遏制“一人当官，全家发财”的现象，“以零容忍态度惩治腐败正在加速落实”。



案例透析

“亲缘腐败”生财有道：“老子当权，子女捞钱”

据不完全统计，2014年10月后，被中央巡视组指出存在较严重干

部子女依仗权力牟取利益问题的省份达 8 个，其中涉及领导干部及其子女“插手工程招标、土地转让”“违规从事房地产开发、建筑安装、园林绿化”“经商办企业”“倚仗权力牟取巨额利益”等问题，并要求“高度重视和清理”。盘点媒体报道过的相关腐败案例（见表 1-2），“夫妻、父子、父女、翁婿同判刑”的案件并不鲜见，其中“老子当权，子女捞钱”的方式尤为突出。整治利用职务为子女牟取利益的行为也是这些年反腐败的“重点地带”。

表 1-2 媒体报道过的部分官员为子女牟取利益的案例

姓 名	职 务	涉亲缘行贿赂事实
沈长富	原重庆移动党委书记、总经理，高级工程师	据检方指控，沈长富利用职务便利，助其子沈俊成收受他人财物 1309 万余元，其本人非法收受或获取他人财物共计 3616 万余元
王 炬	广东省深圳市原副市长	法院认为，王炬在犯罪过程中，不仅利用职权帮女儿、女婿的项目减免地价，还助他们收取“好处费”近 3000 万元，其女婿已被依法处理
刘方仁	贵州省原省委书记	法院认定，刘方仁在其任职过程中，单独或伙同其儿媳易阳非法收受他人给予的 661 万元人民币、19900 美元
侯行知	重庆市能源投资集团原董事长	法院认定侯行知受贿 625 万余元，经其儿子侯或“牵线搭桥”的涉及受贿金额达 374 万余元
张治淮	安徽宿州市国土资源局原局长	法院认定，张治淮与其子张冬共同收受他人贿赂共计 1741.81 万元
刘希泉	北京市朝阳区原副区长	法院认为，刘希泉受贿近 190 万元，并助其子刘伟受贿 41 万元购买宝马车
刘铁男	原国家发展改革委副主任、国家能源局局长	据检方指控，刘铁男单独或与其子刘德成共同非法收受他人财物，共计 3558.3592 万元
赵詹奇	浙江省交通厅原厅长	检察机关指控，赵詹奇单独或伙同其子赵广宇等受贿逾 600 万元

通过这些案例可以发现，为了掩盖自己的罪行，一些腐败官员除了在前台直接插手干预和安排具体事项、工程、项目等，更多时候会藏身幕后，安排至亲好友充当自己收受钱财的“白手套”和牟取利益的“代言人”。

法律缘何管不住亲属“牟利之手”？

领导干部手里掌握着权力，同时也肩负着为国为民的责任，本应该谨慎对待自己手中的权力，但是一些官员一方面贪欲心太重；另一方面，为了给子女一个好的前途，抛弃了所有的底线。大量数据表明，一些干部子女违规经商办企业，与领导干部腐败的“关联度”极高（见图 1-6）。

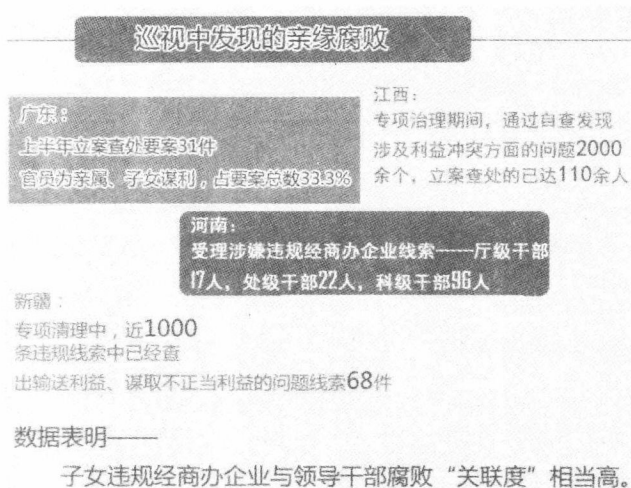


图 1-6 2014 年中央巡视组第一轮巡视中发现的亲缘腐败

中央纪委监察部廉政理论研究中心的一份调研报告表明，仅从 1979 年至 2011 年，共有 110 余项法律法规及政策涉及防止干部亲属官商利益关联内容。为何这么多的法规管不住干部亲属伸出的“牟利之手”？《检察日报》曾做过一个调查表明，近 75% 的网友认为缺乏有效的监管机制。

法律、制度和监督有缝隙。南京师范大学公共管理学院教授谢世诚认为，监管边界、标准模糊以及约束机制不细化、缺乏操作性，是造成法规难以落地的重要原因。

贪腐成瘾有意纵容。一篇来自《领导决策信息》的文章指出，一些领导干部，特别是高级领导干部，平时疏于廉政教育，奉行“有权不用，过期作废”的思想，有意纵容，导致家风不正，亲属步入歧途。

贪腐手法更隐蔽。网友“正义之剑”指出，由于近年来查处打击腐败分子力度加大，一些家属的腐败行为开始变得更隐蔽、更深层；而一些领导干部迫于反腐

和廉政建设的压力，也会将让子女代收各种“好处费”作为一种最“便利”的路径。

疏于照顾，娇生惯养。浙江省纪委“廉政在线”一篇文章指出，一些领导干部的子女从小娇生惯养，养成吃喝嫖赌、一掷千金的种种恶习，想方设法在其父母管辖的范围内捞取钱、财、物；有的领导干部也放任其家属，疏于教育，惯养成癖，为此一些子女背地里打着其父母的招牌到处索贿，且贪婪成性，无法收手。

4

家庭式腐败：一荣俱荣，一损俱损（下）

——警钟为“贪内助”敲响

家庭式腐败中，“夫妻腐败”是腐败行为呈现的一种新趋势。俗话说，“妻贤夫祸少”，现实中一些官员的妻子不仅没有筑起家庭廉政屏障，反而利欲熏心，和丈夫唱起腐败“二人转”，一起走向堕落，最后双双站上法庭受审。



舆情概述

村干部夫人开豪车，“亲缘腐败”警醒了谁？

2014年11月，媒体报道陕西省岐山县蔡家坡镇落星堡村支书李拉成被指“妻子名下竟有500多亩耕地，开着豪车每年领取4万余元的国家粮食直补款”。而李拉成则回应，只是暂时将粮食直补款打到媳妇名下。岐山县纪委、县财政局相关负责人称，该村支书行为违规并被调查。随着“亲缘腐败”被巡视组频频提及，“夫妻腐败”现象受到舆论关注和热议。网友要求深挖下去，并严肃查处。



案例透析

贪官的背后，活跃着“贪内助”的身影

有关数据显示，80%的高官腐败案都与家庭成员有着密切的关系。“冰

冷的手铐有我的一半，也有我妻子的一半”，早些年山东省供销社原主任矫智仁受审时说的一句话，如今已成为许多落马贪官的经典感慨。分析各类腐败案例可以看出（见表 1-3），“夫腐妻贪”有其鲜明的特点（见图 1-7），但根本上还是离不开私欲的无限膨胀，也少不了权力的长期庇护。



图 1-7 “夫妻腐败”的特点

表 1-3 近年来媒体报道的部分“夫妻腐败”案例

姓 名	职 务	涉“夫妻腐败”事实
李嘉廷	云南省原省长	经有关部门查实，李嘉廷妻子王骁先后将二人收受的 270 万元人民币、15 万美元、25 万元港币存入香港账户。中央纪委对李的问题开始调查后，王骁又将 26 万美元、86 万元人民币和 121 万元港币转移到香港
马向东	辽宁省沈阳市原常务副市长	法院判定，马向东利用职务上的便利，伙同妻子收受他人财物。妻子在案发后还为马向东“活动”，试图扰乱司法程序，已被依法处理
周良洛	北京市海淀区原区长	法院认定，周良洛受贿 1600 余万元，其中 800 余万元是与妻子鲁小丹共同受贿
唐建华	重庆市公安局原副局长	重庆市纪委、监察局指出，唐建华利用职务之便非法收受多人贿赂共计折合人民币 1695 万余元，收受礼金 9 万元。其妻子作为共犯亦被刑事拘留