

TIANSHUI JINGJI SHEHUI FAZHAN WENTI YANJIU

天水经济社会发展 问题研究（二）

——天水市委党校主体班学员课题研究成果集

中共天水市委组织部 中共天水市委党校 编

第一编 民主法制建设

第二编 经济与城市发展

第三编 社会主义新农村建设

第四编 和谐社会建设



甘肃人民出版社

天水

经济社会发展问题研究

(二)

——天水市委党校主体班学员课题研究成果集

中共天水市委组织部
中共天水市委党校 编



甘肃人民出版社

编委会主任：宋敬国 张应华

编委会副主任：张建杰 李新一

主 编：李新一

副主编：王 道 温钦虎 朱建章

编 委（以姓氏笔画为序）：

王 芹	王明亚	王建军	王培尧	田彩芬
刘祥太	许有平	伏春兰	陈晓明	陈雪梅
张巧兰	张永康	张宏伟	林秀艺	孟利民
胡三敦	徐淑芳	崔瑞芳	潘国庆	

目 录 CONTENTS

第一编 民主法制建设

- 003……提高县区人大常委会审议质量的探讨
008……天水市乡村干部贪污贿赂犯罪问题研究
016……天水市审计监督问题研究

第二编 经济与城市发展

- 025……秦安县城区重点项目建设与管理情况的调研
030……天水市城市管理问题初探
039……天水粮食安全问题研究
044……天水市城乡市场建设的现状与对策
048……天水市水资源开发利用思考
055……天水市土地利用与生态环境建设协调发展探析
070……西部地区产业集群培育研究
077……加快天水道路运输业发展的对策
086……天水市城市规划发展现状问题及对策
095……天水市技术市场运行机制与发展问题研究
102……关于天水市“五小车辆”交通事故频发问题的调研
107……对清水县旅游产业发展的几点思考

第三编 社会主义新农村建设

- 117……关于天水市果品产业发展的思考
- 123……甘谷县新农村建设调研
- 130……关于清水县加快小城镇建设的思考
- 139……天水市农村专业合作经济组织发展研究
- 152……天水市农民增收情况的调查与思考
- 158……天水市农民工权益维护调研报告
- 165……关于张川县基层农技服务职能弱化的成因调查及对策
- 170……秦安县农村居民实行“一册明、一卡统”试点工作调查报告
- 176……清水县农业产业化经营调研
- 182……武山县农村基层组织建设的调研报告
- 188……张家川县新农村建设示范点建设情况及发展建议
- 196……中滩镇农村环境治理工作调研
- 201……天水市培育和发展农业特色产业调查报告
- 207……甘谷县果品产业发展调研报告
- 215……关于秦州区沼气建设的调查与思考
- 220……关于武山县社会主义新农村建设状况的调研报告
- 226……秦安县果品产业化发展情况的调查报告
- 232……对秦州区农民生育观念的调查与分析
- 241……关于加快发展天水市畜牧业的调研报告
- 248……天水市农民专业合作经济组织发展情况调研
- 256……麦积区果品产业发展情况的调研
- 262……武山县水利灌溉工程建设和运行管理问题研究

第四编 和谐社会建设

- 273……对天水市涉农信访问题的分析及对策探讨
- 280……天水伏羲文化资源调查报告

- 289……清水县流动人口计划生育工作调查研究
- 297……对张家川县劳动保障工作的调查与思考
- 311……天水市城乡困难群众社会保障问题研究
- 324……天水市艾滋病防治现状及问题调查研究
- 336……天水市文化产业发展研究
- 347……天水市老干部工作调研
- 354……天水市农村女性参与科技发展问题研究
- 363……甘谷县农村基层社会稳定问题研究
- 369……关于筹建天水职业技术学院的调研
- 376……关于秦州区首保超龄人员养老保险制度实施办法的思考
- 383……清水县宗教工作研究
- 387……对天水市妇女儿童发展规划中期监测的分析与思考
- 390……关于天水市农村社会治安突出问题研究
- 394……清水县青少年犯罪特点、原因及对策
- 399……天水市农村留守妇女问题研究

第一编 ■ 民主法制建设 ■

提高县区人大常委会审议质量的探讨
天水市乡村干部贪污贿赂犯罪问题研究
天水市审计监督问题研究

提高县区人大常委会审议质量的探讨

地方各级人大常委会是本级人民代表大会的常设机构,是地方国家权力机关。听取和审议“一府两院”的工作报告和专题汇报,是地方各级人大常委会依法行使监督职权,保障人民当家作主的一种重要形式。因此,不断提高常委会审议质量,对于发挥地方国家权力机关的职能作用,增强监督实效,具有重要意义。多年来,地方人大常委会积极探索,大胆实践,逐步建立了会前学习调研、会中依法审议、会后督促落实的审议工作制度,审议质量有了明显提高。但是客观地讲,常委会的审议监督工作与宪法和法律的要求及人民群众的期望相比仍有较大差距,亟需改进和完善。本文就此问题进行一些思考,谈几点粗浅认识。

一、存在的问题及原因

(一)审议议题,全而不精

议题是审议监督工作的前提,“一府两院”的工作涉及政治、经济、文化、社会生活中的方方面面,常委会要对其实施监督,也就具有很大的范围。彭真同志曾形象地概括为“法、大、群”。所谓“法”就是宪法和法律、法规的贯彻执行情况;“大”就是事关本行政区域全局性的重大问题;“群”就是某一个时期人民群众比较关注的“热点”问题。从人大常委会的职责来讲,议题大,内容多,这是必然的。但是,如果一次会议的议题安排太多,不抓主抓重,就会出现面面俱到、贪大求多、审不完、议不透的问题。经调查,县区人大常委会会议每次一般一天半到两天时间,平均审议3~5个议题,加上学习法律法规、人事任免和一些程序性的内容,使得审议时间明显偏紧,很难达到一定的深度。

(二)调查研究,调而不研

调查研究是审议监督工作的基础。目前,虽然常委会的调查研究工作较之过去有了重大改进,但是“一般化、表面化”的问题仍然存在。调查前,一般都是围绕调研内容学习法律法规,搜集资料,制定调研提纲等做一些必要的准备。调查中却受时间、人员、车辆、经费等诸多条件的限制,调研过程不深不细、蜻蜓点水、浅尝辄止、走马观花、主观臆断、以偏概全的现象依然存在。调查后,对了解到的情况缺乏深入研究,调研报告谈成绩多、分析原因、指出问题、提出建议少,对客观事物内在原因和规律的分析研究就更少,缺乏超前性、指导性的意见和建议。调查报告与“一府两院”提交审议的工作报告基本雷同,使常委会的审议有了一定的局限性。

(三)工作报告,报而不续

“一府两院”提交给常委会的工作报告,虽能做到认真及时,但往往不缜密、不规范。一是内容不规范。有的报告角度把握不准,本应受政府委托向常委会报告工作,却在报告中写“在区委、区政府的领导下,如何如何……”;有的报告从提高认识、学习宣传、加强领导、健全网络、工作成效等方面悉数罗列,而对工作特色及创新谈得不够,讲一般工作多,讲依法行政少;说工作成绩往往把获得了什么奖、赢得了什么荣誉作为注脚,说问题则总是把客观因素,诸如经费紧张、人员不足、发展相对落后等放在首位,而对主观问题涉及甚少,不深刻剖析;对今后工作的建议往往是“受政府委托”又提给政府,原汤化原食,原地踏步。二是报告产生的程序不规范。政府向常委会报告工作,是指政府集体,而不是哪个部门哪个人。现实中,报告多是由政府职能部门起草并直接提交常委会会议审议,未经政府集体讨论,体现不了政府的意见与长远打算、目标,行事草率。

(四)审议发言,议而不深

常委会组成人员发言质量的高低,触及的问题是否准确,直接关系到审议深度,也关系到常委会会议的质量。经笔者调查,县区级人大常委会组成人员从结构上看,除了常委会主任、副主任、工委、办主任外,不驻会委员人数少,大都是群团组织、教育、乡镇人大、街道办事处等部门的负责人,结构比较单一,“专家”型人才缺乏;从心态上看,许多常委会组成人员认为人大是工作的最后一站,存在“多栽花、少栽刺”,“多一事不如少一事”的思想,加之受专业背景、职业经历、个人素质、周围环境的影响,行使职权的积极性不高,顾虑甚多,表现在审议时避重就轻、避实就虚,往往是总结成绩面面俱到、详细具体,指出问题表表立场、轻描淡写,提出建议寥寥数语、人云亦云。讲成绩多,说问题少;泛泛而论多,真知灼见少;谈现象多,提对策少,发言切不中要害,不能针砭直言。

(五)审议意见,审而不力

审议意见作为地方人大常委会在工作实践中探索、发展和完善起来的一种文书文件形式,是常委会组成人员集体智慧的结晶,是常委会审议成果的主要体现。因法律对其性质、地位、产生程序、办理要求没有作出具体规定,因而,各地人大在实际工作中的理解不尽一致,做法形式多样,办理要求不一,效果迥异。由于常委会组成人员所处地位、议政能力和学识水平的不同,看问题的角度有别,有时对同一问题的看法和意见很难统一。在具体运作中,审议意见往往综合概括的是多数人较为一致的意见,而对于比较大胆、新鲜、尖锐的意见,则摒弃在审议意见之外,肯定性意见比重过大,批评性意见不愿直接提出,指导工作的意见缺乏深度与广度,大而全、空而虚,针对性和操作性不强,失去应有功效,导致审议监督乏力。

(六)意见落实,落而不实

审议意见落实与否,直接关系到常委会的审议监督成效,无疑应该成为审议工作的重点环节。但是,实践中,这恰恰是常委会工作中的薄弱环节。审议意见转“一府两院”后,常

委会的工作重点一般就转移到下一次会议的议题或其他工作上,至于办理落实情况大多是由各工作部门负责督促落实,或采用听取办理审议意见情况汇报的方式宣告对该项工作监督的结束。出现了扎扎实实安排、轰轰烈烈调研、认认真真审议、简简单单落实的现象,审议完了了事的问题比较普遍,很少有因审议意见落实不力而进行“二次审议”的事。

二、提高人大常委会会议审议质量的途径探索

针对常委会审议过程中出现的诸多问题,笔者认为,人大常委会要经过不断地探索和实践,改进方法,完善制度,从以下六方面努力,使常委会审议质量不断提高,监督效果明显增强。

(一)潜心学习

提高审议质量,与每一位常委会组成人员及“一府两院”工作人员的素质密不可分。要在不断优化组成人员结构,适当增加“行家里手”的同时,做到学以立德,深刻认识人民代表大会制度、邓小平理论和“三个代表”重要思想的内涵,不断提高政治素养,增强代表人民行使当家作主民主权利的自豪感和责任感,主动了解民情,反映民意;学以增智,熟悉宪法、法律法规、现代科学文化和社会主义市场经济的知识,拓宽知识面;学以致用,掌握认识问题、分析问题、解决问题的基本技能和现代化的调查研究方法,从“看热闹”的外行成为“看门道”的内行,从复杂的表面现象中抓住事物的本质,使自己的审议发言能够切中要害,言之有物、言之有据、言之有理。此外,“一府两院”工作人员也要加强对政治理论、法律、人民代表大会制度及人大工作等方面知识的学习,不断提高自身素质,增强自觉接受人大及其常委会监督的意识。

(二)精心选题

人大工作涉及面广,如何选好议题,对于提高常委会会议审议质量意义十分重大。在议题安排上,要正确处理常委会管得事多、工作量大、涉及面宽和常委会会议时间较短、人员精力有限之间的矛盾,坚持“抓大事、少而精、求实效”的原则。一是围绕中心选题。围绕同级党委的工作重点,在充分了解“一府两院”致力要做的大事以及工作中存在的困难和问题的基础上进行选题,在时间上力求同步合拍,保证在工作目标一致的前提下形成合力。二是突出重心选题。要以加强民主法制建设为目标,选择有关执法部门进行评议、推行执法责任制、个案监督等手段,不断加大执法监督力度;以优化经济发展环境为己任,安排听取有关规范市场经济秩序方面法律法规的贯彻实施情况;以保障基本国策贯彻实施为重点,有计划地实施监督;以推动社会事业全面进步为目的,适时安排教科文卫方面有关法律法规实施的议题。三是关注民心选题。以维护广大人民群众的根本利益为出发点,把人民群众普遍反映要求解决的难点、热点问题,作为常委会会议审议和监督工作的主要内

容。如天水市秦州区是一个农业人口占全区总人口60%的西部欠发达县区,基于这样的实际,区人大常委会除安排计划发展、财政预算调整、同级财政审计等几项必须的议题外,围绕“三农”问题,安排了退耕还林、社会主义新农村建设、小城镇建设等议题;在城市把关系到城镇居民切身利益的最低生活保障、企业改制、非公有制经济发展列为重点议题;把项目建设和招商引资、市场秩序整治、社会治安综合治理作为优化环境、促进发展的主要议题。

(三)悉心调研

深入细致的调查研究,是提高常委会审议质量的重要途径。根据当前形势,调研中要着重做到以下三点:一是求真,力求摸到实际情况。在特定的环境下,要想摸到真实情况,并非易事。为此,在调查中,既要听汇报,又不能依赖于汇报;既要“一府两院”引路,但不能完全依赖安排;既要典型,也要看一般;既要看好的,又要看差的;既要听领导干部讲,更要听基层群众讲。要到当事人中间去,到事情发生的现场去,到知情的老百姓中间去,才有可能了解到第一手比较真实的情况。二是求全,力求全面了解情况。对于调查的问题,特别是综合性强、涉及面广的问题,要多方听取意见,了解事情的全过程,切忌听一面之词,以偏概全,只见树木,不见森林。要把点与面、集体与分散、视察与调查紧密结合。如秦州区人大常委会在调研时不驻会委员联系工委,广泛吸纳乡镇人大主席、人大代表,尽可能从多个视角全面了解情况,就是一个很好的做法。三是求是,力求找出事物的本质和规律。调查是基础,研究是核心。在充分掌握第一手资料的基础上,以去伪存真、去粗取精的科学思维,认真地进行综合分析,从中找出事物的本质和规律性,形成事实充分、观点鲜明、分析深刻、有指导意义的调研报告,为常委会的审议提供具有重要参考价值的信息。

(四)专心审议

一是常委会会议安排要科学合理。在有限的时间内,为避免审议的单一性,可采取分组和集中审议、组成人员询问与“一府两院”及部门负责人解答、调查组的专题书面发言与常委会领导的总结发言相结合等方式进行。列席人员除政府及其有关职能部门负责人、法检两长外,还要有计划地邀请乡镇人大主席、熟悉相关工作的人大代表列席并参与议题的审议,增强会议的透明度和影响力。二是仔细审查“一府两院”提交的工作报告,在格式、称谓、内容等方面进行规范。三是认真听取报告。“一府两院”的工作报告是相关工作的载体,常委会的调研报告则是其“测谎仪”。只有认真听取,审议时心中才会有把相对准确明了的尺子。四是积极建言献策。要充分发扬民主,集思广益,尽量让熟悉情况的基层同志多发言,多提意见和建议,审议发言者要做到:(1)“唯法”。用法律来衡量是非,依法律为尺度来鉴别得失;(2)“唯实”。要评价求实,批评切实,建议务实,内容翔实,讲真话,道实情,通过具体典型的事例,准确的数据说明问题,做到有的放矢,恰如其分;(3)“唯民”。依法履职,为民谏言,维护人民群众的根本利益。五是完善审议意见。审议意见必须做到,或者力争达

到思想先进、内容充实、有法可依、真实具体、字词准确、简明扼要,既有针对性,又有操作性。如秦州区人大常委会对审议意见的产生和形成十分慎重,先由调查组产生审议意见初稿,提交主任会议讨论修改,经反复斟酌,形成主任会议通过的审议意见(草案)后,提交常委会组成人员审议修订,最后进行全体会议表决,从而保证了审议意见的质量。

(五)倾心督办

审议意见的办理落实是常委会会议的延续,是提高审议质量的落脚点。要建立审议意见的督办反馈制度,做到及时交办,认真督查,真实反馈。如何交办把好落实关,秦州区人大常委会的做法值得借鉴:审议意见由常委会组成人员集体表决通过后,以常委会文件的形式发送到“一府两院”,并明确提出办理落实的时限要求。每年7月和12月,常委会分别听取“一府两院”对上、下半年审议意见落实情况的汇报,并组织督查组采用听取汇报、座谈讨论、走访询问、实地察看等方式进行督查,督查结束后,常委会还以《督查通报》的方式将审议意见落实情况进行通报,对未能认真办理的进行批评,并责令其再次办理。这种做法,一是常委会组成人员改坐听汇报为实地察看,改耳听为眼见,从方式方法上进行创新,在行使监督权方面做了有益的探索。二是通过查办理过程,看“一府两院”是否按照常委会审议意见的要求,把办理工作摆上应有位置;查办理措施,看“一府两院”采取了哪些措施,办理中是否有创新;查办理效果,对审议意见的运行状况进行了解和督促,看落实是否到位。三是了解常委会审议意见的质量如何,有无针对性和操作性,以促进常委会自身建设,提高审议质量和水平。

(六)真心帮助

人大常委会和“一府两院”的工作,都是为了国家和人民的利益,目标具有一致性,只不过是工作方式、职能、分工不同而已。常委会听取和审议“一府两院”工作报告或专题汇报,对其取得的成绩给予肯定是支持,提出意见,帮助“一府两院”纠正错误、减少失误、寻找差距、明确目标、吸取教训、改进工作也是支持,寓监督中支持,支持中帮助,双向联动,全面促进,不断提高常委会审议的科学化、民主化和规范化。常委会提高审议质量的过程,也就成为真心帮助和支持“一府两院”搞好各项工作的过程。

第三十一期县级干部进修班

张 诚 天水市中级法院

李广鸣 天水市秦州区政协

胡秀玉 秦州区人大常委会

天水市乡村干部贪污贿赂犯罪问题研究

天水市是西部欠发达的农业大市,农业人口280万,占总人口80%,农民人均收入低于全省平均水平。在土地面积小、经济基础差、集体积累少的农村,乡村干部贪污贿赂犯罪却比较突出。2004年至2008年9月,全市检察机关共立案查处贪污贿赂犯罪案件140件,涉及乡、村干部的就有72件106人,占查处此类案件总数的51.4%,其中贪污49件76人,占45.8%;挪用公款20件27人,占52.7%;贿赂3件3人,占10%,涉案金额848.5万余元。乡村两级干部贪污贿赂犯罪不仅直接侵害了农民群众的切身利益,而且影响了农村的经济发展和社会稳定,制约了农村基层组织建设和村民自治制度的完善。《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中指出:“全面建设小康社会,最艰巨最繁重的任务在农村,构建和谐社会,必须促进农村经济社会全面进步,动员全党全社会关心、支持和参与社会主义新农村建设”。如何预防和减少乡村干部贪污贿赂犯罪,是当前贯彻党的十七届三中全会精神,全面落实科学发展观,推进新农村建设所面临的一个重要课题。为此,我们对全市检察机关立案查办的乡村干部贪污贿赂犯罪情况进行了专题调研,分析了其特点、原因,提出了预防的对策、建议。

一、犯罪特点

(一)主体特点——四多四少

一是乡、村两级班子成员多,其他人员少。涉嫌犯罪的106人中,乡镇干部19人,其中书记、乡镇长(含副职)6人,占31.6%,乡镇财务人员2人,乡镇站所11人(站所负责人5人,财务人员4人,其他2人)。县直部门5人。涉及科级干部8人,占42.1%。涉及村干部81人,其中村书记、主任55人,占67.9%,文书10人,其他17人。二是党员多、群众少。党员67人,占63.2%,群众39人,占36.8%。三是文化程度低得多,高得少。高中(含中专)以下文化程度的91人,占85.9%;专科以上15人(含研究生1人,本科3人),占14.2%。四是涉嫌犯罪的中年人多,青年、老年人少。35岁以上不满60岁的75人,占70.8%;35岁以下的6人,60岁以上的6人,共占11.3%。

(二)客体特点——侵害对象特定,涉嫌罪名集中,犯罪数额增大

从查处的案件看,犯罪侵害的主要对象为土地征用补偿款、退耕还林还草款、整村推进扶贫开发项目、人饮解困工程等农业项目款,这些特殊款项就象“唐僧肉”,都想吃一口。因此,这类犯罪涉嫌的罪名主要是贪污、挪用公款两类。贪污特殊款项(主要是退耕还林还

草款、土地征用补偿款、扶贫资金、贪污房屋拆迁补偿款)的,占所查贪污案的70%左右。挪用特殊款项(挪用土地征用补偿款、退耕还林还草款)的,占所查挪用案的60%左右。

犯罪数额呈增大趋势。2004年查办的涉农贪污案数额最大为5万元,挪用公款最大56万余元;2005年查处的涉农贪污案最大为13万元,挪用公款50万元;2008年查处的涉农贪污案数额最大为133万元,挪用公款50万元,贿赂案件也由原来的几千元上万元,增大到了4万余元。犯罪对象的特定性和数额的增大趋势,严重损害了党的农村政策落实,伤害了农民的感情,侵犯了国家公务的廉洁性、公正性。

(三)行为特点——由职务化向权力化、团伙型向勾联型、简单化向智能化转化

1.由职务化趋向权力化。

即嫌疑人由原来管钱管物的人向掌权的人变化,过去查办的此类犯罪嫌疑人多是农村信用社、供销社和乡村两级的财务人员,犯罪性质多为贪污、挪用公款。近年来,乡村干部贪污贿赂犯罪明显增多,“一把手”犯罪突出,行贿受贿案件有上升趋势,利用手中权力以种种名义套取公款,犯罪手段由侵占型向擅权型转化。查处的106人中,担任过乡、镇、村、站所正职的52人,占49.1%,表明滥用职权、权钱交易等腐败现象在农村滋生蔓延。

2.由团伙型趋向勾联型。

过去查办的乡村干部贪污贿赂犯罪,多是乡镇干部之间、村干部与财务人员之间共同作案,现在出现了使用权钱交易掩盖权钱交易的情况,即嫌疑人利用手中之权在征地拆迁、退耕还林等有得可图的项目中上下联手,通过发包形式给亲朋好友经营,从中谋利,互贪互惠。秦州区藉口镇裴某,利用其兄分管退耕还林工作之便,编造虚假土地承包合同,骗取退耕还林款130多万元私分。清水县检察院查处的一件涉及4人的贪污案件,就是村与组、村与乡、乡村与主管部门联手串通,虚报面积骗取退耕还林专项补助款,各得好处,该案涉嫌贪污38万余元。说明利用农业项目、工程项目合伙实施贪污贿赂犯罪的比例增大,“群蛀现象”凸现。

3.由简单化趋向智能化。

贪污作案手段已由原来的收款不入账、虚报冒领、侵吞、私分向伪造单据、账目等有效票证转变。查处的49件贪污案中,采取收款不入账、虚报冒领手段的24件,侵吞、私分的13件,盗窃骗取的9件,伪造单据、票证等合法手续的3件。20件挪用公款案中,直接挪用的8件,以借为名挪用的10件,其他形式挪用的2件。手段智能化的趋向增加了此类犯罪的隐蔽性和侦查的难度。

4.处理特点——判缓刑多、实刑少、震慑小,社会危害大,群众意见多。

判缓刑多、实刑少,震慑小。多年来,由于种种原因,在查办乡村干部贪污贿赂犯罪案件过程中确实存在取证难、认定难、惩戒宽的问题,使花费大量人力、物力查办的案件出现了“虎头蛇尾”现象。从检察环节看,移送起诉48件71人,决定不起诉23件34人,撤案1件1

人。从判决情况看,判处缓刑多实刑少,占移送起诉数的60%左右,判处有期徒刑高的才七年,处罚金等附加刑的更少。对农民而言,不论是否起诉,判缓刑、判管制,还是判无罪,都认为是“交了些钱,把人放了”。可见,对乡村干部贪污贿赂犯罪的处理没有真正起到震慑犯罪、警示干部、教育群众的作用。

社会危害大,群众意见多。乡村干部的腐败是最具离心力的腐败。由于乡村两级组织是强大行政机器中的“末梢神经”,尤其在村级,处于“上”无力顾及,“下”无人问津的境地。工作面向基层,天天与群众打交道,他们的犯罪侵犯了党和政府的支农、惠农政策,直接侵害了农民群众的切身利益,群众对此深恶痛绝。这也是易激化矛盾、造成干群关系紧张、引发群众上访的根本原因。查处的此类案件中,35%左右的案件是群众举报的。

二、犯罪原因

当前乡村干部职务犯罪的原因主要表现在以下五个方面:

(一)用人不合理,教育不经常

用人不合理,在乡镇表现为用人观念、取人标准僵滞守旧,主要看谁听话、谁稳当、靠得住、会来事;选任方法、选任程序形式单一,没有严格按照《党政领导干部选拔任用条例》办事,组织推荐、民主测评、组织考察不全面、不深入,集体决定程式化,透明度不高,主要领导调整频繁。调整使用乡镇主要领导程度不同地存在缺乏届期意识和硬性规定的倾向,助长了一些人保“乌纱”跑职位。有的以跑项目为名,贪污挪用、行贿受贿,为自己进城购房、跑职位积聚资本;有的耐不住清贫,顶不住诱惑,沾染恶习而侵吞、挪用公款;有的不给好处不办事,给了好处乱办事,滥用职权。乡镇主要领导的频繁调整和离任审计的虚化,加上继任者的仿效,形成恶性循环。在村级,“两推一选”办法和村民委员会评选机制不落实,内定多,直选少,乡镇主要领导说了算,没有真正体现村民意愿。主要表现在选任的村干部文化水平低,思想政治素质较差。涉案的65名村干部中,初中以下文化的占63.8%,其中小学、文盲占31%,有的读书看报都很困难,不能准确宣传贯彻党的农村政策,思想观念陈旧、保守,缺乏创业精神,工作能力弱,作风粗糙简单。二是选任范围窄,在位时间长。农村经济差距拉大,富裕村争着干,贫困村没人干。大部分有文化、年轻力壮的农村青年外出打工,导致农村人才短缺。有群众说:“聪明人外出挣钱,愚昧的在家种田,二不愣的当官捞钱”。农村经济差异和人才流失,造成了“能干的不愿干,不能干的争着干”的局面,而一旦干上了,又轻易下不来。有的村干部三年一换,认为“时间有限,抓紧胡干”;有的一干二、三十年,认为“没功劳、有苦劳、不捞白不捞”。三是出力多、拿钱少,心理失衡。虽然在村干部待遇方面制定了一些解决办法,但仍存在:政治上没奔头,本事再大,工作再好,当上村书记、村主任也就到头了;经济上没盼头,由于农村经济发展较慢,财力有限,报酬低且不能按时兑现,感到付出和获得反差较大,心理失衡,“山高皇帝远,只要我弄来的钱就是我

的”。

教育不经常。一是学习制度、工作制度不落实。许多乡镇忙于事务,穷于应付,学习制度不落实,一些乡村、站所干部长期不读书、不看报,放松学习,分不清是非曲直,经不起金钱诱惑。二是法制教育、廉政教育措施不力,图形式、走过场、轻效果。干部廉政教育仅仅停留在台上讲,没有针对乡村干部的实际展开有针对性的教育,致使法制观念淡薄,廉政防线松弛。有的村干部在收受贿赂时,甚至认为“我为你办事,你给我好处,理所应当。”三是思想教育缺乏合力,各自为政,各吹各的号,各唱各的调。尤其是站所干部,“该管的管不到,想管的管不了”,思想教育形成“真空”。

(二) 职责不履行, 制度不落实

严格执行制度,认真履行职责是勤政的基础。勤政基础薄弱是导致乡村干部贪污贿赂犯罪频发的必然因素。一是职责意识差。有的乡镇主要领导存在“一年干,二年看,三年等着换”的思想,把主要精力放在与自己仕途和经济利益相关的工作上,对全面履行职责认识不足。在村级,有的村干部没有公权意识,不履行公务职责,反而借履行公权之机谋取私利,即便发现被追究,顶多不干了。二是职责履行差。该管的不管,不该管的争着管。比如人、财、物都想管,而其他难度大的工作都不管。有关职能部门对一些专项资金拨付缺乏跟踪监督,仅凭村干部一枚公章、一张介绍信就办理了拨付手续,对这些款项是否到账,项目是否全额实施,很少实地监督检查。甘谷检察院办理的该县金川乡候家山村支部书记卢万明贪污水窑扶贫款一案,该人将县水利局拨付给村上的专项资金隐瞒侵吞后,七年内无人知晓。三是制度落实差。目前,无章可循的情况已不多见,但有章不循的现象却在乡镇、站所和村级比较普遍。如用人制度、行政审批制度、财务制度、审计制度、土地使用权转让、项目管理等都已形成比较规范的制度体系,但在执行中往往出现规避制度、变通制度、钻制度空子的现象。特别是村一级,这一现象尤为突出。针对农村集体财务管理混乱的问题,甘肃省委、省政府从2002年在全省开展村级财务规范化试点并在全省推开,制定了《甘肃省村级财务管理办法(试行)》、《甘肃省村级范围内筹资筹劳管理办法(试行)》、《甘肃省农村财务公开规范化工作规划》及现金管理、财务审批、民主理财、收付款赁据管理、会计档案等一系列示范制度,但执行的很不理想。乡镇、站所私设“小金库”、账外账依然如故,村级不建账、包包账、白条账仍然存在。制度不落实为职务犯罪提供了温床。有的县有关部门委托乡村干部或财务人员收取各种费用只下放权力,不进行监督审查,一年不对一次账,不按期上缴也没人过问,使这些款被少数人侵吞、侵占。可见,有制度不执行比没制度更可怕。

(三) 管理不严格, 监督不到位

管理不严格,监督不到位,使已经健全的制度名存实亡,权力的正确行使得不到有效保障。管理不严格,突出反映在财务管理方面:一是财务管理极度混乱。一些村会计科目随