

此为工作稿

Corruption among Rural Grassroots Cadres: A Study of Its Origins and Development, with Policy Recommendations

Jianyu Zhou

Sichuan University of Science and Engineering, China

zjy088@126.com

农村基层组织人员腐败问题实证研究：演变、原因及其对策

周健宇

四川轻化工大学

Abstract

Drawing on 1,965 cases of corruption by rural grassroots cadre from 1993 to 2017, this article examines the evolving patterns of and intrinsic reasons for corruption as well as its changing characteristics over time, by focusing on the following indicators: the number of newly increased corruption cases, the frequency of corruption activities, the average amount of cash value involved in the cases, the annual total cash value involved in the cases, and the sectors where corruption took place. This article ends with several recommendations on corruption prevention, including further measures on legislation, ideological education, supervising mechanisms, and investigation and punishment.

Keywords

rural grassroots cadres, corruption, case studies, internal reasons, feasible recommendations

摘要

本文以发生于 1993-2017 年间的 1965 件农村基层组织人员腐败案例为观察样本，选取新增腐败案例数、腐败活动频次、次均涉案金额、年度涉案总额、腐败领域等指标，试从中分析农村基层组织人员腐败活动的规模趋势、时代特征、演变规律及其内在原因。针对上述统计分析结果，从我国当前的政治、经济、社会、法治现状出发，试从完善立法、加强思想教育、健全监督机制、加大查处力度等方面提出若干防治腐败的建议和方向。

关键词

农村基层组织人员、腐败活动、案例研究、内在原因、可行性建议

2019年1月11日,央视新闻频道播出了新闻“武装部长阻挠上访,用棍棒镐把等将百姓腿打折”(央视网,2019),五常市五常镇武装部长周广宝实施打折腿、私藏枪支等犯罪行为,正为了掩盖他在担任万宝山村书记20余年期间非法流转土地牟利的事实。这类“上访就打断腿”的眼球式新闻报道,只是农村基层组织人员腐败的冰山一角,其背后蕴含着的如何治理“小官大贪”、如何“建设法治乡村”等问题,更应受到新闻媒体、社会舆论和法学界的关注。

建国初期,农村基层组织^①人员作为我党联系农民群众的桥梁,成为了落实党的路线方针政策、维护农村社会治安、带动三农经济发展的战斗堡垒(胡兵,2016:11-12)。然而,随着我国对内改革先从农村开始实行、经济转轨的加速,由于监督制度不健全、“经济先行”氛围的影响、城镇化背后利益巨大等原因,农村基层组织人员的腐败问题日益严峻,成为“频发在农民身边的腐败问题”(李晓东,2019)。从新农村建设、征地拆迁到村委选举、低保落实,农村基层组织人员“蝼蚁式”的腐败,都是农民们看的见的权钱交易、摸得着的腐化堕落,最令农民们深恶痛绝,损害的是农村社会公正,侵蚀的是农民们的传统道德,增加的是农民们的戾气(周健宇,2012)。

继打虎、拍蝇之后,2018年1月2日,中央印发了《关于实施乡村振兴战略的意见》,首次提出“建设法治乡村”,为乡村振兴提供法治保障(中共中央国务院,2018)。结合2015年中央“一号文件”强调“坚决查处发生在农民身边的不正之风和腐败问题”(中共中央国务院,2015),意味着中央已将“灭蚁”提升到了前所未有的高度来看待,如何从制度上预防、治理农村基层组织人员腐败问题,使得农村基层组织风清气正、政通人和,成为关系到我国农业经济能否健康发展、农村现代化能否稳步建设、农民生活水平能否继续提高的关键问题之一。

一、文献综述

正是由于农村基层反腐的重要性,学术界已有不少关于农村基层组织人员腐败问题的研究,截止2020年3月11日,从知网检索“农村”与“腐败”一词,共有20篇核心期刊论文,笔者试分类论述如下:

首先,是关于农村基层反腐上层制度设计的论文,例如杨守涛撰写的《农村基层廉政建设的系统构建与有效运行》、夏德峰、任亚青撰写的《农村基层“微权力”腐败的机理机制与预防对策》等,这类论文侧重于农村反腐的上层制度建设,与本文侧重于实证研究和进路探讨的侧重点完全不同。

其次,是关于一个具体的腐败犯罪领域的单项研究,例如彭小霞撰写的《农村扶贫中村干部的腐败问题及其法治化治理》、李增元、周平平撰写的《现代化进程中的农村土地腐败及其逻辑机理》等,本文在第四部分对农村腐败领域进行了实证研究,亦借鉴了前人对某项

^① 农村基层组织,包括设在镇(办事处)和村一级的各种组织,主要是指村级组织。包括基层政权、基层党组织和其它组织三个方面,例如村党组织、村民委员会、村团支部、村妇代会、村民兵连、“两新”(新经济组织、新型社会组织)等等。

此为工作稿

腐败领域的研究指标，但在实证中发现了更多的腐败领域，因此研究领域更为广泛和全面。

最后，是关于农村腐败的实证研究类论文，例如刘启君、蒋艳撰写的《农村基层组织人员腐败演变实证分析》等，这类论文侧重于实证研究，以大数据的方式，收集了较多案例并进行客观地统计，但未提出反腐的建议；又如解冰、任生德、张俊飏撰写的《新农村建设中的新型经济违纪与腐败及其治理》，例举了数个农村腐败的案例并进行个案分析，但并未从个案分析提升到共性总结。本文借鉴、完善了以下内容：一是借鉴了前人的实证研究方向，将个案分析提升到大数据背景下的共性总结；二是寻找腐败规模、腐败领域随着时代的变迁而不断变化的规律，特别是习总书记着重强调党风廉政建设和反腐败斗争，对腐败案例的影响；三是不再只是罗列研究数据，而是针对实证研究数据，有针对性地提出了防治农村基层腐败的可行性建议。

二、数据来源与研究方法

正如习近平总书记所言，“科学、有效地制定和实施防治腐败政策，必须建立在总结腐败特征及其发生规律的基础之上”（白瀛、岳德亮，2018），为了科学制订反腐制度，为防治“发生在农民身边的腐败问题”提供有益参考，有必要总结农村基层组织人员的腐败特征及其发生规律，笔者在总结、归纳前人研究思路，借鉴前人研究不足的基础上，试以1993年1月-2017年12月发生的1965起农村基层组织人员腐败案例^①为研究对象，研究涉案规模（涉案金额、腐败次数等）、涉案领域等变量，总结农村基层组织人员腐败活动演变规律及其诱因，针对研究结果提出符合我国国情的建议。

法学实证研究有别于思辨研究，从形式上而言是“走出书斋，奔向田野”（白建军，2008：27-28），笔者搜集了1993年1月-2017年12月我国农村基层组织人员腐败案例1965件，这些案件主要来源于“中国裁判文书网”、“中国审判法律应用支持系统”、“北大法宝司法案例库”、“人民检察院案件信息公开网”、“最高人民法院指导性案例”、“最高人民检察院指导性案例”、《最高人民法院公报》、《最高人民检察院公报》和各大新闻媒体报道^②。

鉴于我国不同年份反腐力度不一，以判决日期为统计基点不能客观反映当年农村基层组织人员腐败活动的真实情况（刘启君、蒋艳，2014），因此，上述案例是以起诉书、判决书、新闻报道所载明的腐败活动年份统计的。通过分析每件腐败案例，尽可能地收集裁判文书、新闻报道所记载的腐败活动发生时间、腐败活动次数、腐败金额、涉案具体领域等信息，以期真实地反映农村基层组织人员腐败活动的演变规律、准确揭示该类腐败案件的特征，并有针对性地提出防治腐败建议。此外，按腐败活动的年份统计，上述1965件腐败案例中包含腐败活动6973次，但鉴于部分案例缺乏详细的腐败时间记载等因素，有准确年份可查的腐败案例为1901次、腐败活动为6548次^③。

需要说明的是，由于时间、精力的有限性和部分刑事案件（特别是重大、涉密贪腐案件）

^① 本文所指腐败案例，包括农村基层组织被判处罚金罪、挪用公款罪、受贿罪、单位受贿罪、介绍贿赂罪、巨额财产来源不明罪、私分国有资产罪等罪名。

^② 新闻媒体包括传统媒体和新兴媒体，为确保案例的真实性和严谨性，课题组只选取传统媒体和人民网、新华网、搜狐网、新浪网等可信度较高的新兴媒体的报道，并未将微信、微博等自媒体报道纳入研究范围。

^③ 虽然“中国审判法律应用支持系统”、《最高人民法院公报》、《最高人民检察院公报》对每次腐败活动都有详细日期、金额、事项的记载，但新闻媒体报道的案例并非对每次腐败活动都有详细的记载，例如，2000-2008年，黄某某贪污低保款35000元，在这个时间段内，贪污次数不止一次，但由于没有进一步的资料，为了处理方便，我们将其记作一次腐败活动。

此为工作稿

的特殊性，笔者难以获取所有这类案例，也不可能统计我国所有农村基层组织人员腐败案件，统计结果的选择性偏差不可避免，只能在微观层面反映农村基层组织人员腐败的特点、趋势和诱因，并试图从中总结出防治该类腐败的可行性方案。

三、农村基层组织人员腐败规模变化

腐败规模，又名腐败程度，其测算无疑是职务犯罪研究的难题之一（过勇、宋伟，2013）。目前国内外专家、国际组织常用的测算方法大致分两类：一是问卷调查法，即向普通民众、相关企业人员、特定领域人员等发放调查问卷，收集有效问卷，由相关专家采用预先制定的标准化评分指标对调查问卷所得的数据进行处理，最终计算出腐败程度指数（徐静，2012），例如，国际透明组织（Transparency International）统计的清廉指数（Corruption Perceptions Index, CPI）和行贿指数（Bribe Payers Index, BPI）、国际国家风险组织（International Country Risk Guide）统计的国家风险指数（International Country Risk Guide, ICRG）、世界银行研究所（World Bank Institute）统计的腐败控制指数（Control of Corruption Index, CCI）等等。CPI 指数、CCI 指数、ICRG 指数主要由专家学者从国际上重要的综合调查报告中，提取特定人群对各国腐败状况的主观评判，加以综合评估，主观性较强，且带有政治色彩，因而受到许多国外学者的质疑（Donchev and Ujhelyi, 2013）。二是案例测算法，即搜集、利用法院、检察院、新闻媒体等公布的大量腐败个案，采取统计案例特征或建立案例库的方法，从案例中总结、测算腐败的共同规律，较之问卷调查法更为客观、真实。本文利用“中国裁判文书网”、“中国审判法律应用支持系统”、“北大法宝司法案例库”、“人民检察院案件信息公开网”、“最高人民法院指导性案例”、“最高人民检察院指导性案例”、《最高人民法院公报》、《最高人民检察院公报》和各大新闻媒体报道等，搜集了众多农村基层组织人员腐败案例，试图系统研究特定群体的腐败规模，显属案例测算法。笔者借鉴前期已有的研究成果（周健宇，2018），从涉案人数、职级、腐败案件数、涉案金额、腐败造成损失、涉案人数等各项指标中，选取了新增腐败案例、腐败活动次数、腐败金额三项重要指标来测算腐败规模，具体统计如下：

（一）年度新增腐败案例数量变化情况

年度新增腐败案例数量可以在一定程度上反映历年的腐败规模，在上述腐败案例中，可以查清首次腐败年份的有 1901 件，最早的腐败活动发生于 1993 年 3 月，最晚则发生于 2017 年 12 月，将上述 1901 件案例按首次腐败年份进行统计，结果如下：



图1 各年度新增腐败案例数

如图1所示,在2001年之前,每年新增的农村基层组织人员腐败案例数量,较之第二、第三阶段明显处于低位,在1-11件之间波动,年均新增腐败案例仅5.4件,这一阶段腐败低发的主要原因在于计划经济时代的惯性、“三农”问题并未提高到经济发展的重心、传统伦理道德仍在农村处于优势地位等等。从2001年开始,每年新增的农村基层组织人员腐败案件数大幅增长,2000-2004年均增长12.2件,并于2004年达到第一个平台期,笔者认为这一增速背后包括一系列直接或间接原因:例如,2000年3月李昌平上书朱镕基总理、引发中央对“三农”问题的关注,2004年出台的《关于促进农民增收若干政策的意见》将“三农”问题提升至“全党工作的重中之重”,“三农”税费改革间接导致农村基层组织人员收入降低等。而自2007年开始,每年新增腐败案例数又处于快速增长阶段,2007-2009年均增长21.5件,可能与房地产热潮从城市蔓延至农村、涉农征地拆迁规模扩大、若干惠及“三农”的政策、财政、科技加快投入到农村、疏于对农村基层组织人员的道德、法治培训等因素有关,这一趋势在2010年达到第二个平台期。2013年-2017年,每年查处的农村基层组织人员腐败案例数再次开始增加,但增长率同比下降明显,年均增长仅9.5件,并在2014年-2017年达到第三个平台期。

(二) 年度腐败活动次数变化情况

通过观察腐败活动的次数变化,进一步反映了农村基层组织人员腐败规模的演变情况。1965件案例中包括了腐败活动6973次,笔者以其中年份明确的6548次腐败活动为对象^①,分析结果如下图所示:

^① 其中,有27次腐败活动无发生年份可查,627次腐败活动发生年份以时间段记载,具体发生年份无法确定。

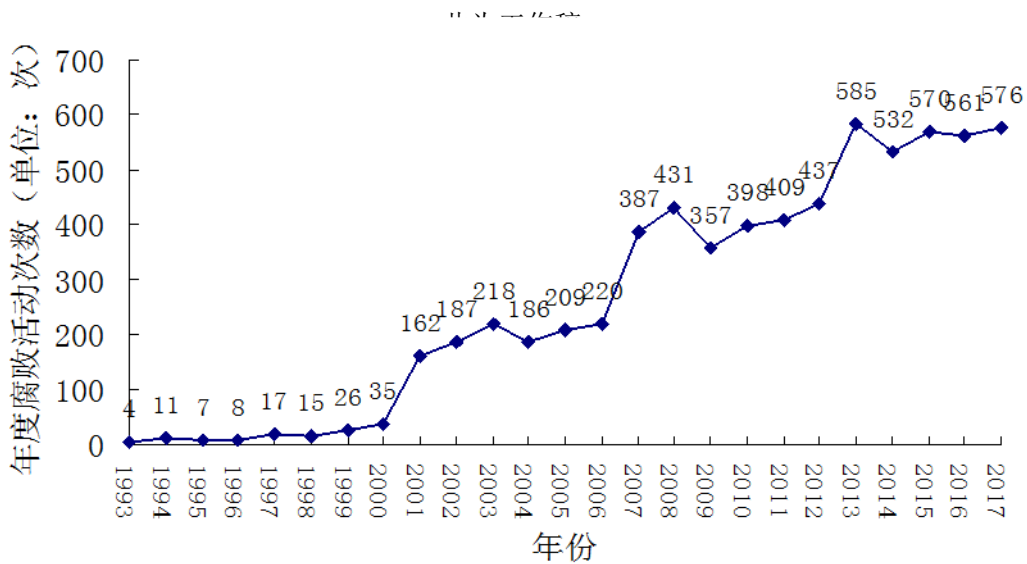


图 2 各年度腐败活动发生次数

如图 2 所示, 1993 年-2000 年, 年均发生腐败活动仅 16.8 次, 2000 年之后随着我国税费改革、大型涉农项目的开展等因素开始大幅攀升; 2001 年-2006 年为一个平台期, 年均腐败次数在 197 次的高位运行; 2007 年再次开始快速增长, 2007 年-2012 年为又一个平台期, 年均腐败次数高达 403.2 次; 于 2013 年达到创纪录的峰值 585 次, 此后虽随着中央提高反腐力度而略有下降, 但 2013 年-2017 年年均腐败次数仍高达 564.8 次。从上述两图, 我们可以得出初步的结论, 即农村基层组织人员腐败活动次数的年度分布情况与腐败案例数分布情况大体相同, 发生次数和增长率均与我国经济发展的重心、农村经济增长点、中央的三农政策、中央的反腐力度等有关。

(三) 年度腐败金额变化情况

笔者以上述有明确年份记载的 6548 次农村基层组织人员腐败活动为观察对象, 通过统计其腐败活动的年均涉案总金额、平均单次涉案金额 (如图 3 所示), 以考察农村基层组织人员腐败的深度。

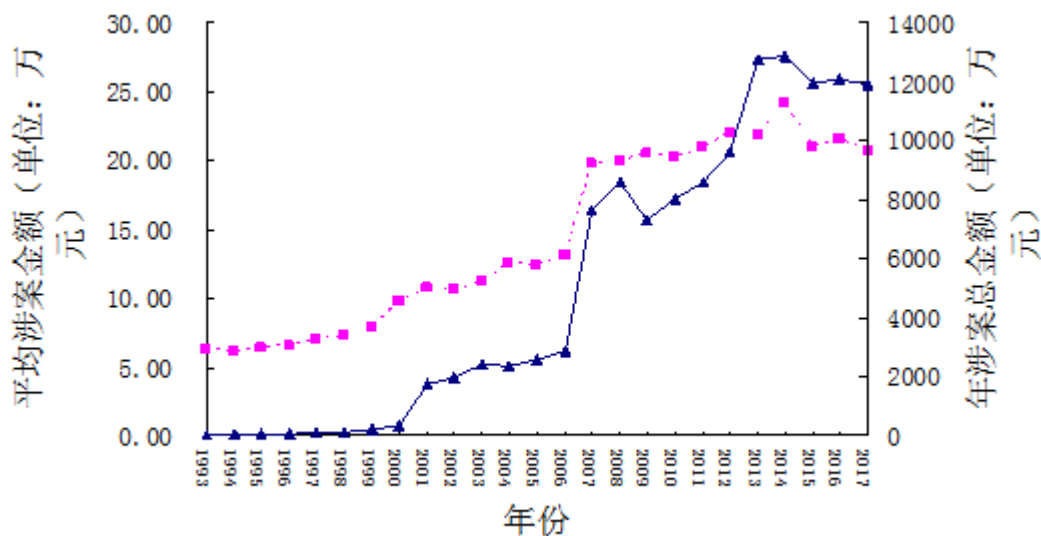


图3 腐败活动的年涉案总金额、平均涉案金额

如图3所示,1993年-1999年,以年度为单位考量,我国农村基层组织人员腐败活动单次涉案金额在6.11-7.83万元之间低位波动^①。2000年之后年均涉案总金额迅速攀升,2001年-2006年年均涉案金额为2329.2万元,单次涉案金额也上升至10.73-19.74万元这一新的平台。2007年开始,年均涉案总金额再次大幅增长,2013-2014年达到峰值1.2亿元以上,平均单次涉案金额也攀升至20.01-24.17万元。2015-2017年随着中央反腐工作的深入,涉案总金额和单次涉案金额略有下降,但仍在高位平台运行。

结合上述统计图所示的1993-2017年我国农村基层组织人员腐败情况,笔者可以分析得出以下与腐败规模演变相关的规律和结论:2000年以前,年度新案件数、腐败活动次数、腐败涉案金额、平均涉案金额均处于低谷,说明我国农村基层组织人员腐败规模一直处于较低水平。从2000年开始,年度新增案件数、年度腐败活动次数、腐败活动的年涉案总金额均大幅增长数倍,平均涉案金额也增长了近一倍,说明我国农村基层组织人员腐败规模处于迅速上升阶段,这与农村税费改革导致农村基层组织人员合法收入显著降低,集体财产承包制、诸多惠农政策实施带来寻租机会等因素有关。而自2007年开始,年度新增案件数、年度腐败活动次数、腐败活动的年涉案总金额、平均涉案金额又处于快速增长阶段,这一时期农村基层组织人员腐败规模的增长,与商品房市场的日益火爆、农村征地拆迁工作的快速增长、各级政府的“三农”优惠政策争相出台、“三农”财政拨款日益增长等因素密不可分。2013-2017年,随着习近平同志担任总书记后,着重强调党风廉政建设和反腐败斗争,各级纪检监察机构加大了反腐力度、扩展了反腐范围^②,每年查处的农村基层组织人员腐败活动再次开始增长,而平均涉案金额变化不大,说明许多“潜伏”较深的腐败分子无所遁形(张

^① 其中还包括了1995-1999年,辽宁某村支部书记利用村集体企业转制之际,多次大肆贪污集体资产,总额达700万元一案,拉高了平均数。绝大多数单次涉案金额仅为数千元。

^② 从搜集的案例看,这一时期出现了大量的历史遗留案件,可以印证上述观点。

铭清，2018)。通过对上述周期曲线的观察，并考虑到腐败分子的潜伏期^①问题，笔者推测，2018年后我国农村基层组织人员的腐败规模仍可能继续螺旋式上升，波峰、波谷取决于经济增长速度、经济增长模式与农村的关联性、中央的“三农”政策落实情况、各级政府的“三农”支出规模、中央的反腐力度等多方面的因素。

四、农村基层组织人员腐败领域的演变特征

通过研究我国不同时期的农村基层组织人员腐败领域、从事腐败活动的常见方法，以及其与该时期我国经济发展特征、三农建设重点的关联性，寻找其中的内在腐败规律，可以为预防腐败提供必要的参考、改善我国涉农政策的实施方式，并提高腐败治理水平。美国斯坦福大学戴慕珍教授的研究结果认为，不适当的改革措施非但不能遏制腐败，反而可能提供更多的腐败机会和创造出新的腐败领域（Oi, 1989）。邵景均的研究成果也证实，腐败的领域、特征和内容，随着市场经济的不同发展阶段而逐渐演变（邵景均、王伟达，2018）。那么，农村基层组织人员的腐败活动是否也能印证上述规律呢？

笔者分析了1965件农村基层组织人员腐败案例中明确记载了年份的6548次腐败活动，发现农村基层组织人员腐败内容基本可以归为以下五类：一是涉及房地产开发的腐败，具体包括在征地拆迁中收取好处、“吃干股”，私分、贪污征用补偿款等。二是涉及三农政策落实的腐败，具体包括贪污、挪用、私分专项用于农业生产的“农村支持保护补贴^②”、农村困难群体的社会保障拨款^③等等。三是涉及国家公益性工程的腐败活动，例如贪污、私分专项用于农村基础设施建设的“六小工程”资金^④、贪污生态公益林补偿、贪污、挪用各类救灾款，利用农村危旧房改造政策索贿等。四是针对集体资产的腐败活动，包括私分、贪污村集体企业资产，贪污挪用村集体的资金，擅自出售、出租村集体所有的土地、房产、荒山、各类矿藏。五是涉及其他事项的腐败。

通过对农村基层组织人员腐败内容、涉及领域的统计，笔者发现：首当其冲的是涉及房地产开发领域，该领域的腐败活动占比达到四成之多；其次是涉及三农政策落实的腐败活动，占比也达到了32.4%；再次是涉及国家公益性项目的腐败现象和涉及集体资产的腐败现象，占总数的比例分别为14.4%和9.1%；其余3.1%的腐败活动则可以划归为截留、贪污、私分超生罚款、私搭乱建罚款、发展党员收取好处费等等其他事项。为更加客观翔实地考察上述腐败领域的演变过程，并探讨其演变的内在原因，笔者在剖析我国三农改革历史^⑤、经济发展演变^⑥的基础上，以1993-2000年、2001-2006年、2007-2017年三大阶段为横坐标，以不同图案标示不同腐败领域在某一阶段所占百分比，得出的统计结果如图4所示：

^① 腐败类案件从开始作案到被查处，一般都有一个潜伏期。本文通过对开始作案年份和被查处年份皆可查的案例进行统计发现，潜伏期最短为0年，最长达14年之久。

^② 包括针对种粮农民实施的直接补贴、针对粮食生产上安排的良种补贴、农机具购置补贴和农业生产资料综合补贴。2015年起，上述补贴调整合并为农村支持保护补贴。

^③ 主要包括农村居民最低生活保障款、义务教育化债资金、新型农村合作医疗资金等。

^④ 包括农村节水灌溉、人畜用水、乡村道路、农村沼气、农村水电、草场围栏等。

^⑤ 从三农改革历史看，温家宝总理曾在《求是》杂志撰文称，我国农村改革可以分为三大步，第一步始于1978年，以家庭承包经营为核心，建立农村基本经济制度和市场机制；第二步始于2000年，以农村税费改革为核心，调整国民收入分配关系；第三步始于2006年，以促进农村上层建筑变革为核心，实行农村综合改革。

^⑥ 从经济发展演变看，从2000年开始实施农村税费改革、“退耕还林”等惠农政策，而2007年则是商品房市场火爆、农村征地拆迁快速增长、村集体各类资产快速增值的开端。

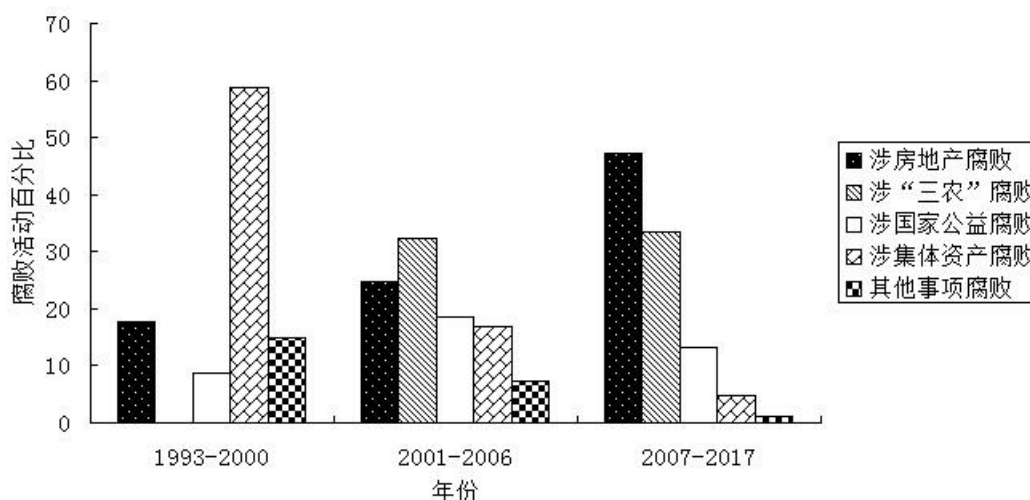


图4 腐败事项阶段性演化分布（百分比）

（一）2000年之前农村基层组织人员腐败领域

如图4所示，笔者搜集的案例样本中，1993年至2000年基本没有关于“三农”项目的腐败活动。既可能是该阶段案例绝对数较少所致，最大的原因是2000年之前我国经济发展的重心一直放在城市，经济体制改革的重心一直放在国有企业、集体企业，针对“三农”的扶持政策较少，城市向农村的转移支付也处于较低水平，农村基层组织人员腐败涉及“三农”项目的几乎没有。大型的国家公益性项目仅有三峡水库移民等少数项目开始实施，该领域的腐败活动也较少，仅占8.7%。

农村基层组织人员腐败活动集中于涉集体资产腐败，占到同期腐败活动的近六成，原因在于：90年代是我国乡镇企业蓬勃发展的时期，加之对乡镇企业的监督很弱，村集体负责人、相关人员有充分机会，利用职务之便对集体所办乡镇企业吃拿卡要、收受回扣等；例如广东某村长利用管理乡镇企业的便利，在1995年-1999年多次收受供货企业回扣共计85.5万元。而1997-2000年，我国农村经历的乡镇企业“改制”，也为农村基层组织人员变卖、贱卖、隐匿集体资产提供了便利。

此外，在1993年-2000年时期，农村基层组织人员手中仍握有计划生育管理权、超生罚款权、责任田发包权、宅基地审批权、果园鱼塘发包权等权力，这些权力与农民的切身利益息息相关，而权力缺乏有效的监督、制约机制，因而滋生了高达14.97%的这类领域的腐败活动。

（二）2001-2006年农村基层组织人员腐败领域

将1993-2000年和2001-2006年两组数据相对比，虽然涉及房地产项目腐败活动的案例数绝对值显著升高，从22件上升至292件，但其占比仅从17.69%增加24.69%，重要原因在于涉“三农”项目和国家公益性项目腐败活动的迅速增长，分别从0增长至32.4%、从8.7%增长至18.62%。主要原因在于，一方面，由于1993年-2000年，我国第一产业增加值占GDP比重已经从19.71%下降到15.06%，2001年-2006年，继续从14.39%下降到11.11%，

此为工作稿

而第一产业劳动力比重^①也持续下降至 50% 以下^②，为实行“城市支持农村，工业反哺农业”的政策（农业农村部农村经济研究中心当代农史研究室，2018: 202-205），中央逐步将“三农”问题提升到“关系我国改革开放、现代化建设全局”的战略高度，提出“将三农问题的妥善解决作为工作的重中之重”。中央陆续开始试点或全面开展了农村六小工程建设（2003 年开始试点）、新型农村合作医疗制度（2003 年开始试点）、粮食直补政策（2004 年全面开展）、良种推广补贴（2004 年发文）、农村低保制度（2004 年全面开展）等等一系列惠农政策，以及森林生态效益补助资金（2001 年开始试点）、退耕还林政策（2002 年全面开展）、诸多水电站建设移民等等国家级公益性工程，根据统计资料记载，2001 年到 2006 年，“国家财政用于农业支出”项目的财政支出年均增长率高达 23.56%，从 1456.73 亿元升至 3173 亿元^③。农村基层组织人员为这些政策、工程的顺利开展和落实，付出了时间和精力，同时也为其利用自身威望、信息优势，在政策、工程的落实中吃拿卡要、追逐私利提供了可能性（刘杰，2014: 112-114）。加之 2001 年至 2006 年我国推出了旨在减轻农民负担的税费改革，导致乡镇财政收入降低，进而农村基层组织人员的合法收入显著降低，腐败的“刚性需求”随之大幅上涨（汪世荣，2018）。从个案分析来看，这一时期农村基层组织人员大多采取了虚报种植面积套取粮食直补、伪造身份证明骗取低保费、虚列六小工程的工程款、贪污退耕还林补偿款等腐败方法。而这一时期侵占集体资产的腐败活动从 58.64% 下降至 16.88%，一方面是因为其他腐败领域的大幅增长，另一方面是 90 年代末期乡村企业大批量的关停并转、剩余乡村集体企业经营不善等因素的影响，导致乡村企业数量减少、乡村企业资产大幅缩水。

（三）2007-2017 年农村基层组织人员腐败领域

从图 4 看，在这一阶段，最为显著的变化无疑是涉房地产、涉工程基建的腐败活动，不仅占比从 24.69% 增长至 47.26%，几乎占到同时期腐败活动的半壁江山，腐败次数也从 277 件大幅增长 6 倍之多至 1671 件，主要原因在于 2007 年房价暴涨，带来随后的土地一级市场的快速发展，各级政府将征地拆迁工作的重心从城市扩展到城郊、农村。从笔者搜集的具体案例来看，涉房地产的腐败活动主要集中在农村征地拆迁活动中，农村基层组织人员与其他征地拆迁职能部门工作人员、被拆迁农户沆瀣一气，谎报被拆迁土地面积、虚增果树青苗数量、虚报补偿项目、篡改被征项目的土地性质，并将获得的赃款用于炒股、购买彩票、高利贷、参与赌博等，主要原因在于征地补偿评估程序不透明、土地补偿金发放程序不明确、集体财产的监督制度欠缺、征地拆迁职能部门的复核流于形式、农村土地补偿标准本身偏低等因素。

这一时期贪污、挪用“三农”项目补助的腐败活动从上一阶段的 383 件剧增至 1187 件，贪污、挪用国家公益性拨款的腐败活动也从上一阶段的 211 件上升至 468 件，从图 4 看，腐败活动占比虽与上一阶段差别不大，但绝对值的增长无疑进入了“快车道”。主要原因包括：首先，根据《中国统计年鉴》记载，2016 年度农林支出预算达到 18587.36 亿元，较之 2006 年的“三农”支出预算 3397 亿元增长了 5.47 倍之多。其次，该时期我国各级部门实施了一大批农业、水利、交通方面的公益性项目，且这些公益性项目的主要扶持对象为农村、农民，

^① 计算公式为：（第一产业从业人数/总从业人数）×100%。

^② 数据来源于 2001 年-2006 年《中国统计年鉴》“国内生产总值”以及“乡村劳动力”栏目。

^③ 数据来源于 2001 年-2006 年《中国统计年鉴》“国家财政用于农业支出”栏目，具体包括支农支出、农业基本建设支出、农业科技三项费用、农村救济费等子项目。下同。

例如，新型城镇化建设、水库移民扶持工程、农村公路建设规划等等，部分农村基层组织人员在协助实施公益性项目的过程中存在雁过拔毛现象（周师，2018）；甚至少数利欲熏心的农村基层组织人员将黑手伸向了抗洪抢险物资、赈灾物资（邓学平，2017）。最后，各级政府虽然开始重视三农税费减免遗留下的基层组织财政困难状况，但财政配套补贴的多寡取决于省市的经济发展水平^①，欠发达地区的农村基层组织人员仍有着较大的经济压力和由此带来的以权谋私动力（赵晓峰，2008）。

新世纪以来，农村集体资产的变化具有显著时代特征：一是随着乡村工业化的衰落、国家“抓大放小”的环保政策以及过剩的工业品需求，大部分乡镇企业在陆续破产、关停并转；二是随着税费改革政策的落实，村级财政收入的稳定性和自主性降低（西部地区尤为显著）（陆远、王志萍，2019），上述因素的共同作用，导致了绝大部分农村集体资产的不断衰减，进而导致图4中涉及集体资产的腐败活动占比下降（逐步从第一阶段的58.64%降低到第二阶段的16.88%，再降低到本阶段的4.72%），且从个案看，即使有少量涉及集体资产的腐败，也大多是上世纪腐败活动的延续^②。

五、农村基层组织人员腐败演变的原因分析

结合前两部分统计图所示的1993-2017年我国农村基层组织人员的腐败规模和腐败领域，加之对相关腐败案例、新闻报道和文献的分析，笔者尝试对各阶段农村基层组织人员腐败规模、腐败领域的演变原因进行分析：

2000年以前，农村基层组织人员腐败规模一直处于较低水平、腐败领域单一化的主要原因在于：其一是该阶段我国经济的快速发展建立在农村的巨大输出之上，国家尚未将经济发展的重心转移到农村；其二是传统伦理道德仍在农村处于优势地位，通过农村熟人社会的制约，规范着大部分农村基层组织人员的行为；其三是我国农村经济结构长期较为单一，农村基层组织人员腐败涉及的领域较少；其四是该时期农村基层组织人员传统礼义廉耻观较深刻、可用于寻租的权力相对较小、农村经济落后意味着腐败受益较低等综合作用，遏制着该时期的腐败烈度；其五是纪检监察、检察机关查处腐败的重心不在农村，官方农村反腐力度相对较低，导致农村基层组织人员腐败活动的潜伏期^③较长。

从2000年开始，我国农村基层组织人员腐败规模处于快速上升阶段、腐败领域从单一的涉集体资产扩张到涉“三农”项目、涉国家公益性项目等多领域，主要原因可能在于：一方面，从2001年开始，我国为切实减轻农民负担，推行了农业相关税费改革，导致乡镇财政收入降低，农村基层组织人员的正当收入随之降低，从前述的学者李永忠腐败公式可知，正当收入的大幅降低将导致贪欲的增长、腐败相对受益上升，进而导致腐败的“刚性需求”大幅上涨。另一方面，随着我国第一产业增加值占GDP比重持续降低，中央开始实行“工业反哺农业”的政策，将“三农”问题提升到“工作重中之重”的战略高度，全国各地陆续

^① 例如，广东清远市每年拨款数千万元，保障在职村干部人均补贴标准每月不低于2500元（从2016年开始）。参见戚莹莹、刘志飞（2016）。

^② 例如，山东济宁市任城区南贯集二村曾利用国家优惠政策修建沿街综合楼，该村原党支部书记赵某某，利用记账凭证不规范等漏洞，利用职务之便，私自出售其中5套房屋，侵占村集体财产894800元^③。参见（2013）任刑初字第258号《刑事判决书》。

^③ 腐败类案件从开始作案到被依法查处，一般都有一个潜伏期。本文通过对开始作案年份和被查处年份皆可查的案例进行统计发现，潜伏期最短为0年，最长达14年之久。

此为工作稿

试点了农村六小工程建设、粮食直补政策、农村危旧房改造、生态公益林补偿、退耕还林政策等惠农政策和工程，从前述的学者李永忠腐败公式可知，剧增的惠农政策，增大了农村基层组织人员手中可用于寻租的权力，与腐败“刚性需求”的增长共同导致了腐败烈度的上升。

自 2007 年开始，我国农村基层组织人员腐败规模继续处于快速增长阶段，腐败领域转向以涉房地产为首的多领域，其主要原因在于：首先，这一时期商品房市场日益火爆，各地政府卖地的积极性高涨，在迅速增加的农村征地拆迁活动中，农村基层组织人员借协助征地工作之机，谎报、虚增、伪造、篡改被征项目，贪污、挪用征地补偿款。其次，这一时期的惠农政策以及国家公益性项目继续增长，农村基层组织人员利用这类项目寻租的机会会有增无减，面对总额庞大的惠农政策款、公益性项目拨款甚至抗灾救灾款，少数农村基层组织人员在协助政府部门下发、扶持的过程中，经受不住诱惑而截留、挪用甚至贪污。最后，随着党中央多次强调“坚决查处发生在农民身边的不正之风和腐败问题”、“老虎苍蝇一起打”，以及纪检监察部门的反腐中心下移，许多“潜伏”的农村基层腐败活动浮上水面、农村基层腐败分子无所遁形。

六、防治农村基层组织人员腐败活动的建议

针对上述研究结果，笔者试从立法改革、加强思想教育、健全财务监督和加大查处力度等方面提出防治农村基层组织人员腐败活动的建议：

（一）防治农村基层组织人员腐败活动的立法建议

学界通说认为，防治腐败活动的路径，一般分为“预防”和“惩治”两大类（刘峰，2017），笔者提出的农村基层组织人员腐败活动的立法建议，也从这两个角度来论述：

一方面，关于“预防”农村基层组织人员腐败，存在明显的立法空白。笔者多次查阅了现行法律法规，无论是《宪法》、《村民委员会组织法》这类基本法，还是《农业法》、《农村土地承包法》、《土地管理法》、《退耕还林条例》这类部门法，甚至《关于进一步规范乡村财务管理工作的通知》、《农村基层组织选举工作暂行条例》这类党纪文件，都只字未提预防农村基层组织腐败的方法和制度。笔者认为，为了弥补这一立法空白，一是尽快研讨和出台《预防腐败法》，这已经是学界的老生常谈，立法技术上并不存在任何障碍^①，此处不再赘述。二是参照公务员经济待遇制度，以立法方式在国家层面出台农村基层组织人员经济待遇保障制度（包括退休待遇），缓解农村基层组织人员的经济压力，从经济基础上降低其以权谋私的动力。

另一方面，关于“惩治”农村基层组织人员腐败，亟待完善刑事立法。2000 年之前，我国刑事法律体系中一直没有关于惩治农村基层组织腐败活动的规定，导致许多农村基层组织腐败分子长期逍遥法外。虽然全国人大常委会于 2000 年颁行的《关于刑法第 93 条第 2 款的解释》，一定程度上缓解了无法可依的窘境，但由于当时社会环境和立法水平的局限性，该解释仍存在以下不完善之处：犯罪主体局限于村委会等村基层组织人员，从文义上并未考虑村党支部、村经济合作社、村办集体企业、村级妇联、村民小组等等主体；且仅列举了救灾、扶贫款物的管理、国有土地的经营和管理、土地征用补偿费用的管理、计划生育、征兵

^① 早在几十年甚至上百年前，西方国家已经先后出台过数十个版本的《预防腐败法》，我国有着充分的借鉴样本。

此为工作稿

等 7 项政府管理协助工作作为犯罪对象。该解释未考虑到农村基层事务的复杂性，犯罪对象过窄，且农村基层组织成员的职务界定不清、兼职较多，犯罪主体也过窄，导致司法实践中，农村基层组织人员参与腐败的定罪存在困难，腐败活动难以受到法律制裁。因此，为了从立法层面遏制农村基层组织人员腐败活动，笔者提出以下两个建议：一是加大刑事打击力度。治标的方法是在刑法的立法解释或司法解释中扩大犯罪主体的范围，治本的办法则是增设“农村基层组织人员受贿罪”。二是在当前的刑事法律体系中，对农村集体组织人员利用村集体所有的土地、房屋、企业等从事腐败活动的行为，缺乏惩罚的法律依据（从犯罪客观方面看，并非从事公务），应当在法律、立法解释、司法解释中明确定性这类行为，避免犯罪分子存在侥幸心理。

（二）加强农村基层组织人员思想教育和法治教育

从部分有据可查的涉案人员的履历来看，普遍存在着自身受教育程度较低、长期生活在农村远离刑法教育、收入较低对金钱的免疫力不强、党风廉政教育流于形式、缺乏良好的学习习惯等问题。从经济困难时期的“贪无可贪”，到城市房地产向农村土地市场发展、中央各类三农拨款的落实，这些农村基层组织人员原本薄弱的人生观、金钱观难以抵挡暴富的诱惑，又缺乏思想教育、法治教育的心灵堤坝，自然在金钱面前溃不成军。由此可见，加强农村基层组织人员思想教育和法治教育的重要性，笔者试提出以下几点建议：

一是思想教育、法治教育必须理论联系实际。农村基层组织人员普遍文化程度不高、学习能力较弱，因此，针对他们的思想教育、法治教育切忌照本宣科、文山会海，必须从“三农”实践需要出发，学习结合农村基层的实际困难，力争做到“教育与工作相结合”。二是积极在基层组织开展任前培训，要求农村基层组织人员持证上岗。可以参照目前较为成熟的公务员初任培训方式，对农村基层组织人员进行为期 1 个月左右的任职前培训，培训内容包括宣讲职业道德、学习法律法规、了解县情乡情、到监狱参加警示教育等等。培训完成后还需要参加考试（夏阳，2011），试题包括国家三农政策、党风党纪到财经管理、工作方式和反腐常识等，从多角度测试他们的实际综合素质，将提高文化水平和预防腐败相结合。三是加强法治教育。必须舍弃那种“用发书代替法治教育的错误”，寓教育于典型案例，寓教育于农村生活，不断增强农村基层组织人员学法知法、依法管理、依法办事的观念。四是加强警示教育。可以采取纪委在村委会定期公开张贴违法违纪案例、法院在乡镇公开开庭审理典型腐败案件、组织农村基层组织人员参观看守所、监狱等方法，以生动、真实的案例，起到震慑和教育的作用。

（三）健全、落实农村基层财务监督机制

农村基层组织财务管理混乱、缺乏有效监督，是滋生农村基层组织人员腐败活动的土壤（祝猛昌、王翔宇，2018），健全、落实财务监督机制是遏制腐败活动的有效手段之一。具体建议包括：

首先，落实农村基层组织收支两条线，执行财务手续、执行财务制度农村基层财务管理制度。由当地政府、人民银行牵头，农村信用社、邮政储蓄银行等根据实际情况，以村为单位设立财会代理中心，就近建立结算基本户。村级收入全部缴存入基本户，需要开支的项目，经上级财政部门审批后，支出全部由基本户列支。农村基层组织的收入、支出均需经过结算基本户，以此杜绝坐收坐支、打白条、假票入账等不规范现象，进而让农村基层组织人员腐

此为工作稿

败活动无所遁形。

其次，打破农村基层事务管理“黑匣子”，改善村务公开制度，既保障了村民知情权、监督权，又是对农村基层组织人员的自我保护。从若干腐败案例来看，当前农村基层事务公开大多流于形式，在许多农村仍然存在村领导“一言堂”等问题。应当以民主集中制为核心，在农村基层组织中建立起“村民议事会”制衡村领导（杜鹏，2016），对于集体经济的重大事项（如征地拆迁款分配方案、村集体企业重大业务、集体闲置资产处置等）必须征询“村民议事会”的建议和意见，并经村民大会集体讨论决定，保障村民合法的知情权。

再次，对于农村基层组织的核心岗位（如书记、主任、会计、出纳等），应严格落实村民依法选举、固定任职期限和连任次数，防止核心岗位“家族内流转”和“几十年不变”的情况。应立法保证上述核心岗位权利义务明确、权随责走。

最后，在保障农村基层组织自治的前提下，上级主管部门应加强财务监督。一方面，镇财政所应加强村级财务的管理和指导，协助村级财务建立符合财务会计要求的账册，以供村民和相关部门监督。另一方面，对于涉及村集体经济的重大事项，乡镇政府应主动牵头，引导“村民议事会”对重大事项的讨论、决定、实施、善后进行监督，并随机抽查村务公开情况。再一方面，相关政府部门负责人对于农村基层组织上报的开支项目、资产处置意见、拆迁补偿款分配方案等材料应当严格审核，绝不能流于形式。

（四）加大查处犯罪的工作力度

中国纪检监察学院副院长李永忠曾将腐败活动归结于一个公式，即贪欲+腐败可能收益+权力-被发现概率-刑罚力度=腐败烈度（李永忠，2014），从该公式可见，有效的腐败查处、惩罚机制，将增大腐败分子的成本，使得腐败成本大于腐败收益。因此，增大腐败活动的查处几率、加大对腐败分子的处罚力度，是治理当前农村基层组织人员腐败问题的重要手段，具体措施包括：

一是纪检监察、检察机关要加大向广大村民宣传反腐知识的力度，将近期拟开展征地拆迁活动、公益性项目拨款、集体资产处置的村列为重点防控对象，深入基层收集违法违纪信息，认真甄别村民反映的腐败问题。鉴于乡土社会的实际情况，应建立举报材料管理保密制度，严禁泄露、公开举报村民的信息。二是对提供有效腐败线索的村民给予适当的精神奖励和物质奖励。三是检察机关、纪检监察机关、法院和行政机关应加强联系和协作，不应就案办案，应深入研究农村基层组织人员腐败案件的特点、规律，以便各级人大、政府出台有针对性的预防对策。

七、结语

研究表明，我国农村基层组织人员腐败规模大致经历了低谷（1993-2000年）-逐渐扩张（2001-2006年）-高潮（2007-2012年）-逐步放缓（2013-2017年）四个阶段。对我国农村基层组织人员腐败活动的内容进行分析，可以发现，随着中央“三农”政策落实、农村各项工作重心的转移等原因，涉及征地拆迁、集体资产、三农政策的腐败现象突出，且腐败规模、腐败领域随着上述因素而波动。通过对案例进行总结，可以发现腐败活动产生的主要原因包括法律、司法解释存在漏洞、腐败的预防和惩治机制不健全、农村集体经济组织财务管理缺乏监督、农村土地征用程序不够公开透明等等，单一的措施很难收效，必须全方位地对其加

以预防和遏制。

参考文献

Donchev, D., and G. Ujhelyi (2013) "What do corruption indices measure?" University of Houston Economics Department Working Paper, 26, 2: 7-18.

Oi, Jean (1989) "Market reforms and corruption in rural China." *Studies in Comparative Communism*, 22, 2: 221-233.

白建军 (2008):《法律实证研究方法》。北京:北京大学出版社。

白瀛、岳德亮 (2018.10.21):《<平“语”近人一习近平总书记用典>引发社会点赞》。《人民日报》第1版。

成昭远(2019):《武装部长阻扰群众上访,用棍棒、镐把等将百姓腿打折》。央视网。

邓学平 (2017):《“趁灾打劫”,洪水冲不走罪证》。《天津政法报》,8月4日第6版。

杜鹏 (2016):《村民自治的转型动力与治理机制——以成都“村民议事会”为例》。《中州学刊》第2期,第68-73页。

过勇、宋伟 (2013):《清廉指数的腐败测评方法与局限性》。《经济社会体制比较》第5期,第151-160页。

胡兵 (2016):《中国农村基层治理研究》。上海:华东理工大学出版社。

刘峰 (2017):《十八大以来反腐败国家立法研究的回顾与展望》。《法学评论》第5期,第87-94页。

刘杰 (2014):《转型期的腐败治理:基于不同国家和地区经验的比较研究》。上海:上海社会科学院出版社。

刘启君、蒋艳 (2014):《农村基层组织人员腐败演变实证分析》。《广州大学学报(社会科学版)》第5期,第11-18页。

李永忠 (2014):《2013 高官落马的腐败公式》。《人民论坛》第1期,第8页。

李晓东 (2019):《管住“微权力” 惩治“微腐败”》。《光明日报》,4月10日第3版。

陆远、王志萍 (2019):《传统与现代之间:乡镇企业兴衰与中国农村社会变迁》。《浙江学刊》第1期,第42-49页。

农业农村部农村经济研究中心当代农史研究室 (2018):《纪念农村改革40年》。北京:中国农业出版社。

邵景均、王伟达 (2018):《改革开放以来党的反腐败理论发展与启示》。《中国行政管理》第12期,第11-14页。

汪世荣 (2018):《“枫桥经验”视野下的基层社会治理制度供给研究》。《中国法学》第6期,第5-22页。

徐静 (2012):《国内外腐败指数及其对比研究》。《中国行政管理》第5期,第110-114页。

夏阳 (2011):《西部农村土地征用补偿领域职务犯罪预防对策》。《人民检察》第12期,第139-141页。

此为工作稿

张铭清（2018）：《习近平同志在福建宁德工作时反腐倡廉的生动实践》。《人民日报》，3月2日第3版。

赵晓峰（2008）：《税费改革后农村基层组织的生存逻辑与运作逻辑》。《调研世界》第3期，第32-34页。

中共中央国务院（2018.2.5）：《关于实施乡村振兴战略的意见》。《人民日报》第1版。

中共中央国务院（2015）：《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》。《人民日报》，2月2日第1版。

祝猛昌、王翔宇（2018）：《推动全面从严治党向纵深发展更要实行党务公开》。《中州学刊》第12期，第19-23页。

周健宇（2012）：《新生代农民工违法犯罪心理根源及其解决之道》。《经济问题探索》第11期，第72-78页。

周健宇（2018）：《村官职务犯罪的演变与治理探析——基于1993~2017年案例的研究报告》。《政治学研究》第6期，第53-66页。

周师（2018）：《精准扶贫中农村基层干部的“微腐败”及其治理路径》。《理论导刊》第1期，第54-58页。

周健宇：四川大学诉讼法学专业博士，现任四川轻化工大学副教授，曾任宜宾学院副教授，宜宾市翠屏区人民法院审判员、研究室主任。主要研究方向为法社会学、诉讼法学。曾主持司法部、四川省社科规划等多项省部级项目，曾多次在《政治学研究》、《中国行政管理》、《中国软科学》、《现代法学》、《青年研究》等十余种 CSSCI 来源期刊发表论文，曾被人大复印资料全文转载。曾在法律出版社出版专著《社区矫正人员教育帮扶体系比较研究》。