



# 集中整治和加强预防扶贫领域职务犯罪 为打赢脱贫攻坚战营造风清气正的良好环境

曹建明

最高人民检察院党组书记、检察长



- 各级检察机关要从确保如期实现全面建成小康社会的高度，深刻认识打赢脱贫攻坚战的重大意义，充分履行法律监督职能，综合运用打击、预防、监督、教育、保护等措施，为扶贫开发工作提供有力司法保障。
- 与扶贫开发相关的职务犯罪涉及政策落实、资金使用、公共服务等各个领域和环节，呈现出“蝇贪”“蚁贪”问题突出、窝案串案突出、贪污渎职问题突出等特点，不仅严重侵害贫困地区群众切身利益，而且严重影响中央扶贫政策落实、影响党群干群关系。
- 铲除扶贫领域职务犯罪滋生土壤，既要加大办案力度，保持高压惩治态势，促进实现“不敢腐”，更要加强职务犯罪预防，促进实现“不能腐”和“不想腐”。为此，一要加强沟通联系，密切协作配合；二要加强警示教育，深化法治宣传；三要运用检察建议，促进建章立制；四要加强预警工作，开展专项预防。

消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求，也是全面建成小康社会的应有之义和基本标志。党的十八届五中全会明确提出，到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。2015年，党中央专门召开扶贫开发工作会议进行部署，并专门出台《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，为做好新时期扶贫开发工作指明了方向。各级检察机关要从确保如期实现全面建成小康社会的高度，深刻认识打赢脱贫攻坚战的重大意义，充分履行法律监督职能，综合运用打击、预防、监督、教育、保护等措施，为扶贫开发工作提供有力司法保障。

## 服务和保障扶贫开发工作是检察机关的重大政治责任

新中国成立以来特别是改革开放后，我们党带领人民持续向贫困宣战，组织实施大规模扶贫开发行动。党的十八大以来，党中央把扶贫开发工作纳入“四个全面”战略布局，党的十八届三中、四中、五中全会都对扶贫开发工作作出部署。特别是，十八届五中全会把“扶贫攻坚”改成“脱贫攻坚”，一字之变，凸显了打赢脱贫攻坚战的坚强决心，释放出向贫困发起总攻的强烈信号。2015年，习近平总书记亲自出席中央扶贫开发工作会议并发表重要讲话，进一步明确了新时期扶贫开发工作的大政方针、目标任务，对在新的起点上做好扶贫开发工作提出了更高要求。

经过持续不懈的艰苦努力，我们成功走出了一条中国特色扶贫开发道路，使7亿多农村贫困人口成功脱贫。这一伟大成就必定载入史册。但我们也要清醒认识到，当前我国脱贫攻坚形势依然严峻，面临着一系列极具挑战性的矛盾和困难。脱贫攻坚已经到了啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺阶段，需要凝聚全社会力量广泛参与，众志成城实现脱贫攻坚目标。检察机关是党领导下的司法机关，服务和保障扶贫开发工作，促进打赢脱贫攻坚战，确保如期实现全面建成小康社会，是检察机关必须承担的重大政治责任。各级检察机关要深入学习领会、坚决贯彻落实中央扶贫开发工作会议特别是习近平总书记重要讲话精神，充分认识打赢脱贫攻坚战的重大意义，充分履行法律监督职能，综合运用打击、预防、监督、教育、保护等措施，为扶贫开发工作提供有力司法保障。

查办和预防扶贫领域的职务犯罪是检察机关服务和保障扶贫开发工作的重要举措。由于扶贫对象量大面广、资金使用环节多、监管机制不完善等多种因素，扶贫领域职务犯罪仍然突出。尤其是随着扶贫开发工作进入攻坚阶段，中央和地方政府扶贫资金投入更大、项目更多，必须同步加强监管。习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上突出强调：“扶贫资金是贫困群众的‘救命钱’，一分一厘都不能乱花，更容不得动手脚、玩猫腻！要加强扶贫资金阳光化管理，集中整治和



查处扶贫领域的职务犯罪，对挤占挪用、层层截留、虚报冒领、挥霍浪费扶贫资金的，要从严惩处！”为保障扶贫政策和资金真正惠及贫困群众，最高人民检察院和国务院扶贫办决定联合开展为期5年的集中惩治和加强预防扶贫领域职务犯罪专项工作。这不仅是服务脱贫攻坚战略实施的重要途径，也是落实中央反腐败斗争决策部署、坚持“老虎”“苍蝇”一起打的重大举措，对于维护贫困群众合法权益、保障全面建成小康社会具有重要意义。各级检察机关要从全局和战略的高度出发，按照最高检、国务院扶贫办和各地党委政府要求，以专项工作为抓手，充分发挥职能作用，保障扶贫政策和资金落实到位，为如期实现脱贫攻坚目标营造风清气正的良好环境。

## 查办和预防扶贫领域职务犯罪要紧盯基层、惩防并举

从检察机关办案情况看，与扶贫开发相关的职务犯罪涉及政策落实、资金使用、公共服务等各个领域和环节，呈现出“蝇贪”“蚁贪”问题突出、窝案串案突出、贪污渎职问题突出等特点，不仅严重侵害贫困地区群众切身利益，而且严重影响中央扶贫政策落实、影响党群干群关系。检察机关要准确把握扶贫领域职务犯罪的特点和规律，有针对性地加强和改进查办预防扶贫领域职务犯罪工作。一要突出重点、盯住基层。与其他领域相比，扶贫领域职务犯罪多发生在乡镇站所和农村基层组织。一些基层干部和农村“两委”人员利用财经制度不健全、资金监管不到位、扶贫信息不对称等漏洞实施犯罪。有的“雁过拔毛”，无利不贪；有的“无中生有”，骗取资金；有的“借鸡下蛋”，谋取私利；有的“权力寻租”，猫鼠一窝。要始终把重点放在基层，对于农民群众的举报、控告，要通过实地走访、查验账目等方式开展精细化初查，确保案件线索件件核实、件件落地。二要关口前移、惩防并举。开展专项活动的最终目的是确保扶贫资金安全高效使用。要加强与扶贫开发等部门的联系沟通，对本地扶贫资金名称、政策依据、补贴标准进行全面梳理，摸清政策资金底数清单，排查漏洞隐患，加大对扶贫政策资金“最后一公里”的法律监督。要认真分析扶贫领域职务犯罪发案特点和规律，加强预防对策研究，及时提出预防建议，促进完善管理制度、堵塞漏洞。要重视对农村基层干部的法治宣传，加强警示教育。三要宽严相济、把握政策。扶贫资金是贫困群众的“保命钱”，也是脱贫攻坚的“助推剂”，社会关注度高。对扶贫领域涉及金额大、情节恶劣、危害严重的职务犯罪，特别是群众联名举报、引发集体上访、社会反映强烈的案件，必须依法从严从重查处，决不姑息；对大搞形象工程、面子工程，造成扶贫资金损失、构成犯罪的，要依法追究失职渎职责任。同时，要全面贯彻宽严相济刑事政策，对犯罪情节轻微、真诚悔改或者主动投案自首、检举立功的，依法从轻处理。要加强法律政策研究，严格把握罪与非罪界限，

尤其在办理扶贫领域失职渎职犯罪案件时，要注意听取扶贫部门的意见，防止把一般违法违纪、工作失误甚至改革创新视同为犯罪，努力实现法律效果与扶贫成效的有机统一。四要改进方式、注重实效。这对查办扶贫领域职务犯罪有着特殊的要求。群众不仅关心贪食扶贫款项的“蛀虫”是否被查处，也关心扶贫资金能否得到落实。在办案中，不仅要坚持理性平和文明规范司法，慎重选择办案时机和方式，还要注重通过办案挽回经济损失。对矛盾尖锐、社会广泛关注的案件，要充分评估办案风险，事先制定风险处置预案，防止因处置不当引发或者激化矛盾。对可能影响农村和谐稳定的窝案串案，要耐心细致地做好群众工作。

## 找准惩防扶贫领域职务犯罪的着力点

为打赢脱贫攻坚战，中央以“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”“如何退”为问题导向，对精准扶贫、精准脱贫作出重大部署。检察机关要围绕中央决策部署，结合扶贫领域职务犯罪特点规律，进一步找准着眼点，保障各项扶贫脱贫措施实施。

一要聚焦重点领域。中央突出强调，要按照贫困地区和贫困人口的具体情况，实施“五个一批”工程。这是立足实际探索出的多渠道、多元化精准扶贫新路径，也是实施脱贫攻坚战略重中之重的任务。检察机关要紧紧围绕“发展生产脱贫一批”，严肃查办和积极预防侵犯小微企业、自主创业者等合法权益的职务犯罪，保障有劳动能力的贫困人员依靠自己的双手、立足当地资源就地脱贫；紧紧围绕“异地搬迁脱贫一批”，严肃查办和积极预防搬迁资金发放、安置区建设、搬迁群众就业等环节的职务犯罪，切实维护搬迁群众的合法权益；紧紧围绕“生态补偿脱贫一批”，严肃查办和积极预防退耕还林还草、重大林业生态、受污染耕地水源修复等工程中的职务犯罪，加大贫困地区生态环境司法保护力度；紧紧围绕“发展教育脱贫一批”，严肃查办和积极预防贫困地区基础教育、职业教育等领域的职务犯罪，尤其是改善贫困地区教育条件过程中的贪污挪用、失职渎职犯罪；紧紧围绕“社会保障兜底一批”，严肃查办和积极预防医疗保险和医疗救助、新型农村合作医疗、农村最低生活保障等领域的职务犯罪，真正让贫困人口享受到社会保障兜底。

二要聚焦重点环节和重点案件。扶贫领域的职务犯罪大多发生在扶贫资金分配、发放管理，以及项目申报、审核审批、项目实施、检查验收等环节。要始终把扶贫资金和扶贫项目作为重点，严肃查办和积极预防侵占支农惠农财政补贴资金、救灾救助资金、生活保障资金等职务犯罪，确保各类扶贫资金安全使用。严肃查办和积极预防特色产业脱贫、劳务输出脱贫、资产收益扶贫、“互联网+”扶贫、关爱服务体系中的职务犯罪，确保各项扶贫政策项目真正惠及贫困地区。严肃查办和积极预防农田水利、农村饮水安全工程、农村电网改造升级工程、农村



危房改造工程中的职务犯罪，确保贫困地区基础设施和公共设施建设顺利开展。

三要聚焦重点地区。革命老区、民族地区、边疆地区有其特殊性，国家将采取一些特殊支持措施。习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上，专门强调要高度重视革命老区脱贫攻坚工作。2015年12月，中央办公厅、国务院办公厅出台《关于加大脱贫攻坚力度支持革命老区开发建设的指导意见》。各级检察机关要紧紧围绕贫困革命老区振兴发展规划、民族地区重大基础设施项目和民生工程建设、边疆地区加快发展等决策部署，严肃查办和积极预防发生在革命老区、民族地区、边疆地区、连片特困地区脱贫攻坚过程中的职务犯罪，促进开发式扶贫战略实施。

## 紧密结合办案，加强协作配合，创新扶贫领域职务犯罪预防工作 方式方法

铲除扶贫领域职务犯罪滋生土壤，既要加大办案力度，保持高压惩治态势，促进实现“不敢腐”，更要加强职务犯罪预防，促进实现“不能腐”和“不想腐”。2015年，最高人民检察院和国务院扶贫办专门制定了《关于在扶贫开发领域预防职务犯罪工作中加强联系配合的意见》，对检察机关与各级扶贫部门共同开展职务犯罪预防工作提出明确要求，各级检察院要认真抓好落实。一要加强沟通联系，密切协作配合。加强与扶贫部门的协调联动，建立健全信息共享和通报机制，特别是要依托信息技术，建立财政专项扶贫资金项目信息监管共享平台，实现贫困人口数量、区域分布、扶贫项目清单和扶贫资金安排等扶贫开发基础数据的有效共享，掌握扶贫开发基本情况，有针对性加强预防，提高预防实效。二要加强警示教育，深化法治宣传。充分运用最高人民检察院与国务院扶贫办共同编制的扶贫领域违法案件警示录，用好警示教育基地，通过以案释法等方式，对涉及扶贫开发工作的单位和人员定期开展法治教育和警示教育，促进增强法律意识，强化廉洁观念和守住底线的自觉性。三要运用检察建议，促进建章立制。结合查办的扶贫领域职务犯罪案件，积极提出堵塞漏洞、健全制度的检察建议，配合发案单位整改落实。特别是要围绕扶贫开发的重点领域、重点环节、重点岗位以及重要规章制度，认真查找职务犯罪风险点，及时提出完善内控机制、加强风险防控的建议措施。四要加强预警工作，开展专项预防。及时总结扶贫领域的职务犯罪和诱发职务犯罪的苗头性、倾向性问题，开展前瞻性的专题调研，探索建立预警机制，研究从源头上预防的对策措施。对扶贫领域职务犯罪突出的地区或行业、系统，积极研究开展区域性、行业性的专项预防，努力形成规模效应。

（责任编辑：赵 雯）