

【公共管理研究】

新时代加强与创新精准扶贫领域的
廉政建设研究

李大伟

(南京邮电大学 传媒与艺术学院,江苏 南京 210023)

摘要:新时代背景下,加强与创新精准扶贫领域的廉政建设,对推动与保障贫困地区尽快“真脱贫,脱真贫”具有重要的理论与现实意义。新时代精准扶贫领域的廉政建设应坚持科学化、网络化、现代化的原则,树立大数据思维,运用数字化技术,施行“铁笼”治理价值导向,突出“铁腕”目标价值导向,构建功能性更强的权力规制和协调机制,不断完善“互联网+廉政”工作平台,走智能廉政建设之路,形成精准扶贫领域公正廉明的政治生态,改进廉政建设与治理,保障精准扶贫目标的顺利实现。

关键词:新时代;精准扶贫;廉政建设

中图分类号:C939 **文章编号:**1673-5420(2020)03-0026-09

党的十九大报告指出要“打赢脱贫攻坚战”“确保到二〇二〇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,做到脱真贫、真脱贫。”^[1]“作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,精准扶贫、精准脱贫是习近平扶贫开发战略的具体实施方略”^[2]。当前,各地区加大多维度精准扶贫力度,脱贫攻坚不断取得新进展。随着脱贫攻坚进程的加快,精准扶贫点多、线长、面广的特点日益突出,扶贫项目、扶贫资金大量增加,扶贫监管“最后一公里”难题也显现出来。在一些地方,扶贫领域的不正之风和腐败问题仍然存在^[3]。扶贫项目“中梗阻”、扶贫资金“下搁浅”、扶贫过程乱作为等“小微腐败”“亚腐败”现象时有发生。新时代背景下,强化精准扶贫过程的廉政建设,创新扶贫领域的廉政治理路径,构建扶贫领域新的廉政结

构体系,对于确保打赢脱贫攻坚战,推动廉政理论与实践创新具有重要意义。

一、新时代精准扶贫领域廉政建设问题产生的逻辑起点

新时代加快廉政建设改革,为精准扶贫保驾护航意义重大。精准扶贫领域的廉政建设受制于一些因素,如政府管理体制改革后,运行的“惯性”导致社会事务的革新在建设资源和禀赋方面,对地方政府的依赖性仍然较大,容易使廉政建设硬件匮乏,动能不足。廉政建设仍存在的一些制度盲区,“中国固有的世情、人情也给反腐败制度的制定、执行和监督蒙上‘温情’的面纱”^[4],影响了精准扶贫过程中廉政部门反腐效能的“顶格”发挥。

(一)精准扶贫领域廉政建设动能有待释放

当前精准扶贫领域廉政建设要强化落实中央纪委扶贫领域监督执纪问责工作要求,发挥纪委示范带头作用,抓住市县党委纪委这个关键,一级抓一级,层层传导,推动责任落实到基层。但当前贫困地区地方政府扶贫工作责任重,事务繁多,加强廉政建设容易被无形中弱化或者边缘化,且个别扶贫组织机构在工作过程中过度注重维护自身利益,出现了一些廉政工作失范、失察现象。“政府扶贫组织机构庞杂,审批权限集中且层级较高,制度化评估问责制和复查制缺失等致使政府行政参与过度,审批与监管缺乏针对性、实效性,督促作用减弱。”^[5]对于廉政建设的主体而言,国家当前大力推行廉政机构改革,但在经济发展落后地区地方反腐败专门机构的“事实独立”与运行机制的完善还有待进一步落实,“有的监督主体结构呈‘倒金字塔’形,越到基层,机构越缩,人员越少,主体越弱”^[6]。此外,部分贫困地区公共权力规范运行意识相对较弱,社会“官本位”意识较强,民间对权力寻租文化还存有合理化认同,在此情形下,廉政部门公共权力行使容易异化。

(二)精准扶贫领域廉政制度设计有待完善

当前政府扶贫机构通常使用党内廉洁自律准则、纪律处分条例、问责条例等作为廉政教育与处理扶贫行为失范问题的依据,这些制度对党员干部日常行为规范化发挥了重要作用。但精准扶贫的廉政制度建设需要更加精细地在各个环节上进行设计,做到“对号入座”,目前有关“精准治腐”的制度与法律法规较为缺失。为推进扶贫开发领域反腐倡廉建设,保障脱贫攻坚工程的顺利实施,最高人民检察院与国务院扶贫办在2016年2月19日联合印发《全国检察机关、扶贫部门集中整治和加强预防扶贫领域职务犯罪专项工作方案》^[7],还有乡镇,例如河南信阳市白雀园镇出台了《关于实施廉洁扶贫推进脱贫攻坚工作的意见》等^[8]。深入分析这些文件的内容可以发现仍存在局限,相关条款大都仅限于提醒与警告,对扶贫腐败涉案人员的处理一般仅根据资金标的大小进行

诫勉谈话、撤销职务、开除党籍等非刑法层面的处罚,腐败成本较低。专项规定与适用法律的缺失将进一步导致个别扶贫权力主体背离精准脱贫的目的。同时,如果廉政制度不够完善、严厉,社会对其现状的满意度、信任度与参与度也会不断降低,这将进一步增加扶贫中廉政制度建设的阻力与成本。

(三)精准扶贫领域廉政执行精度有待提升

中共中央政治局2018年3月30日召开的会议指出,“一些地方精准基础不扎实,政策措施不落实不到位不精准,资金使用管理不规范,形式主义、官僚主义、弄虚作假现象时有发生”^[9]。2015年最高人民检察院职务犯罪预防厅副厅长陈正云指出,涉农扶贫领域的职务犯罪案件主要集中在登记申报审核、项目审批立项、专项款物管理、质量监管认证、补贴发放、检查验收等多个环节^[10]。这些问题与案件出现的一个重要原因就是精准扶贫过程中对廉政规定的执行不力。部分地方虽然在扶贫对象、政策执行、到户措施、资金使用、审核等环节建立了台账,但有的还不够具体和透明,缺乏信息披露机制与更加贴合的廉政监督机制。对一些具有典型意义的违纪违法行为片面处置,“靶向治疗”等根治式的精确治愈手段不够丰富。对于其他领域腐败的复杂化、隐蔽化、生活化趋势向精准扶贫领域转移的前瞻性应对还不够,相关对策仍需深入发掘。在网络时代背景下,研究、结合与运用大数据创新反腐的能力亟待加强。

(四)精准扶贫领域廉政多元参与有待扩展

随着社会的发展,社会公众参与廉政建设的意愿也日益增长。不少贫困地区出台了社会参与举措,如广东省检察机关和扶贫部门在清远市试点,聘请了261名驻村第一书记和6名派驻检察室负责人作为廉政监督员,任期3年^[11]。江西省赣州定南县由纪委聘任村级廉政监督员,选取条件与广东迥然不同,主要在退休的老同志、老干部,县党代表、人大代表、政协委员中产生,在乡镇纪委指导和监督下开展工作。两地举措虽然有一定的创新性,但人员的遴选渠道和范围仍有较大的拓展空间,容易导致监督主体弱化、监督效果虚化、监督手段软化^[6]。同时,扶贫廉政监督的社会组织参与、网络参与明显落后,“互联网+扶贫廉政”的参与模式有待深入推广与改进,虽然不少地方建立了“精准扶贫大数据平台”的APP,在微信平台上设立了举报二维码等,但社会参与的广度、深度还有提升空间。

二、新时代推进精准扶贫领域廉政建设的原则向度

精准扶贫领域推进廉政建设是一项复杂的系统工程。习近平总书记强调,要运用大数据提升国家治理现代化水平^[12]。在大数据时代浪潮中,廉政建设应凸显新时代政

府管理改革科学化、网络化、现代化的特质,树立大数据思维,运用数字化技术,从现实本位出发确立精准扶贫廉政建设的基本原则,确定科学的建设思路,加强精准扶贫廉政风险疏导,推动廉政建设与治理,保障与促进精准扶贫良性运行与协调推进。

(一)时代性建构原则

精准扶贫廉政建设应体现鲜明的时代性,“借助大数据的创造力和无限活力,借助大数据治理所强化的民主化、公开化、透明化、理性化,作为政府治理能力主要方面的政府公信力、制度与政策(建构)执行能力、服务能力和创新能力都大为提高”^[13]。应努力构建大数据辅助廉政决策和廉政治理的机制,充分运用大数据技术进行制度、内容与手段等的革新,提升精准扶贫过程中廉政建设的可操作性与质量,提高对廉政风险因素的感知、预测、防范能力,实现廉政信息收集与处理手段的现代化,培育具有大数据与“云”特征的廉政文化生态机制。

(二)导向性价值原则

一方面,施行“铁笼”治理价值导向。以一系列专项制度为基,以与廉政相关的各种大数据为边,以严密的网络预警机制为“锁”形成“铁笼”,防范个别精准扶贫机构的政策执行取向出现偏离,将权力运行数据化、流程化、规范化,形成对违规用权行为的有效震慑,实现数据制度钳制、媒体监督防范、教育宣传引导、惩治威慑腐败的精准扶贫廉政建设的立体效应。另一方面,突出“铁腕”目标价值导向。建立精准扶贫廉政政策的目标追踪体系,跟踪扶贫地区的廉政问题变异和反腐形势发展,结合互联网平台建设,扩宽公众与社会组织有效参与的渠道,强化扶贫地区的反腐力量,把廉政任务、反腐力量和廉政资源引向营建精准扶贫廉洁环境的目标中来。

(三)全面性监督原则

精准扶贫的廉政建设必须对扶贫中的“人”“权”“事”进行全面约束,全程监控。要充分利用大数据、云计算技术把以上这些需要制约的对象串联起来,把结构性监督与功能性监督有机结合起来,使组织监督、纪律监督、行政监督、社会监督全面介入到公共权力的运行中来。鉴于贫困地区的落后情况,在廉政建设中有必要坚持由休谟首次提出的“无赖原则”^[14]。在进行权力监察的体制设计时,必须全面把握人性的弱点,确保从制度上对有“无赖”倾向或者潜在可能的公权行使者进行严格防范,将其纳入大数据网络监督的对象,实施全方位、多视角、全程性、系统性的监督,遏制腐败的发生。

(四)整体性治理原则

把整体性治理理论运用到精准扶贫领域的廉政建设中来,使廉政建设工作的主体、目标、内容与精准扶贫工作成为一个有机整体。在新媒体与大数据时代,应赋予整体性

理论新的实现手段,驱动廉政治理有序运行,把纪委、司法部门、各级政府和政府各功能部门之间有关精准扶贫的业务进行“并网”。通过对完整数据的有效处理,推动廉政建设各参与方协同配合、协调,解决扶贫廉政建设的碎片化问题,形成廉政监督无缝隙对接、全方位服务的治理图式,系统治愈或缓解廉政体系在精准扶贫领域信息碎片化、力量分散化、主责割裂化的问题。

三、策略思考

通过建构腐败预防机制加快推进脱贫攻坚的进程刻不容缓,只有把“精准反腐”有效融入到“精准识别、精准帮扶、精准脱贫”的精准扶贫体系中,构建更为全面透明的“精准识别、精准帮扶、精准反腐、精准脱贫”的精准扶贫体系,才能有效规范扶贫开发行为^[15]。新时代加强与革新精准扶贫领域的廉政建设,要坚持大数据思维,构建实效性更强的权力规制和协调机制,不断创新完善“互联网+廉政”工作平台,形成精准扶贫领域公正廉明的政策、政制、政德,防范践踏公共权力秩序的逐利行为生发,实现精准扶贫领域廉政建设的系统化、科学化、现代化。

(一)精确规制:构建契合精准扶贫的廉政制度体系

一是创制与重构扶贫地区的廉政制度架构。制定《扶贫法》及其相关配套法规制度。目前全国已有 18 个省、自治区、直辖市制定了扶贫开发条例^[16],为相关的立法工作提供了有益的经验。可把《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》^[17]等作为立法创制的基础,明确权力运行中的政策定义、系统设计、技术细节和法律问题,破解精准扶贫廉政面临的现实困境,协调好配套性与程序性之间的关系,保障廉政工作实施的稳定性、连贯性,突出廉政制度的可操作性,把廉政制度定性的标准细化为定量的标准。

二是强化精准扶贫的廉政制度调适。充分把握精准扶贫廉政制度面临的问题,以预防公务人员公私利益冲突为核心,以廉洁精准扶贫为主要目标,完善党政领导干部个人重大事项申报制度,建立扶贫执行主体个人重大事项申报制度,申报范围应一直延伸到村干部。在扶贫工作中,一旦发现权力主体申报事项存在问题便要严肃问询、调查、处理,以形成对权力行使主体的震慑。2018 年修订的《中国共产党纪律处分条例》新增了对扶贫领域侵害群众利益的违纪行为从重或加重处分的要求,加重了对扶贫人员腐败的惩处力度。对涉及精准扶贫领域的腐败问题应严格规定缓刑的适用范围,显著增强扶贫贪腐的罚金力度,设置劳役、改造等惩治措施,解决腐败惩治的边际递减问题。实行“一案三查”制度,加强对监督者的监督,既查当事者,又查党委、纪委,倒逼层层压

实责任,履职尽责^[18]。

三是创建与固化精准扶贫工作廉政专项巡视制度。应对扶贫主体权力、扶贫开发、资金管理等进行重点巡视,围绕精准识贫、扶贫资金拨付、扶贫项目建设及易地扶贫搬迁项目建设、精准脱贫和纪检监察监督执纪问责等重点环节建立长效专项巡视机制,对扶贫公务行为进行系统评估,重塑廉政的生活意识。以基层扶贫点连线,以廉政工作线成面,点线面结合,构筑起严密的精准扶贫巡视制度监督网。

(二)精准监督:锻造精准扶贫的廉政“智能数据铁笼”

依靠网络科技建立完善的廉政管理大数据平台,精准识别廉政风险较高的群体,走“智能廉政建设”之路。随着信息技术的发展,掌握公权的个人、部门的财产、公共收支会形成各种数据,利用大数据能够建立起廉情评价预警分析系统,为防腐反腐提供依据^[19]。如贵州省打造的“数据铁笼”,通过大数据技术,在扶贫民生、“三公”经费等重点领域、关键环节建立了四个监督系统,为监督执纪插上了“科技翅膀”,仅2018年上半年,便已采集了5.5亿条民生资金类数据,发现问题数据27.5万余条^[20]。在精准扶贫地区加快运用大数据平台,能够有力推进扶贫反腐进程。要尽快实现部分省份业已建成的精准扶贫大数据管理平台的“联网”,加强对扶贫政策执行者及相关利益人信息的挖掘、获取、分析,通过信息的处理形成和构建廉政风险评估指标,借助大数据进行建模、管理、分享、转化,列出扶贫干部监督预警数据的异常指数,改进完善评估指标、建立信息数据筛选和比对机制,及时发现廉政风险点。

建立“扶贫管理阳光大数据体系”。应用网络平台及大数据,提升对扶贫项目管理制度、管理程序和管理结果的监管效能,强化扶贫项目在申报、立项、落地各个环节中的大数据信息纪检监察监管力度,走“绩效廉政建设”之路。通过分析海量数据,掌握扶贫资源的具体走向和用途,把握腐败问题的多样性和易动性,以期实现廉政目标的定向精准。如云南着力利用大数据加强对精准扶贫对象的监督,把扶贫主体的主要信息、项目实施图片等及时上传到大数据平台。扶贫干部和纪检干部可以进入平台随机抽查,利用项目实施图片对扶贫项目点准确定位、全过程监控,实现廉政机关对扶贫项目“点对点”监督^[21]。此外,注重发挥公众、公共传媒在舆论监督方面的重要作用,设立精准扶贫廉政信访监督的“绿色通道”,使网络廉政方面的民意与国家廉政的“法定民意”有机融合,推动精准扶贫廉政治理绩效的提升。

(三)精细执行:形成贴合精准扶贫的廉政执行理路

改革完善扶贫地区廉政机构运行机制。习近平总书记在党的十九大报告中指出:“深化国家监察体制改革,将试点工作在全国推开,组建国家、省、市、县监察委员会,同党的纪律检

查机关合署办公,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。”^[1]当前,省、市、县三级监察委员会已经成立并开始运行,应进一步提升廉政部门主体改革力度,增强廉政机构的独立性,回归其公共性,做到对公共权力合法有效的制约,实现廉政执行的达鹄调整。

构建“网格化廉政工作执行体系”。创建监督与处理相分离的廉政执行网络模式,即将精准扶贫领域的廉政事务标准化,分成若干单元网格,主要包括廉政基础数据建模模块、统计分析模块、异常指数模块、预警模块、督办督查模块、指挥中心模块、群众互动模块、考核评比模块、举报线索模块,实现精准扶贫建设中廉政网格化管理的网络信息化、平台化操作。结合国家的监察体制改革,探索巡查、执纪、监察廉政执行的内部柔性融合工作机制,形成纪检、监察、派驻监督、巡查四位一体的扶贫权力“执行监督网”。同时打造“纵横交错网”,规范纪检监察机关与司法机关的案件对接程序,努力形成合力。创新与强化精准扶贫廉政组织建设。依照纪检监察体制改革要求向基层赋予监察执行权,增设乡镇(街道)监察组织与监察员编制,不断提高基层扶贫廉政执法的准确性。

加大对各权力主体的制衡力度。打破行政权凸显、廉政部门权力被动与虚化的非对称权力制衡,使决策权与监督权分离,形成环环相扣、互相制约的多重监督。对精准扶贫权力重新界定,并对地方利益合理规制。充分调动纪委、监察、检察院等部门的力量,把法律与纪律、行政处罚与经济处罚、党纪处分等充分结合起来,增强依靠科技办案的力度。同时,坚持刀刃向内,如安徽桐城出台的《纪检监察干部问责办法》^[22],安徽池州出台的《脱贫攻坚工作问责办法》等,都为防止监督执纪流于形式提供了智力支撑和纪律保障^[23]。

(四)精密治理:创新切合精准扶贫的廉政协同路径

打通公民参与廉政的环节。传统的以廉政机构为中心的单极治理已难以应对贫困地区廉政问题的复杂性,应鼓励公民及组织参与廉政监督,深化扶贫公开、村务公开制度,建立完善的扶贫社会监督体系,实现上级廉政部门和法律公益组织之间联系的畅通。政府注重引导公众的网络参与,采用领导接待日、来信来访、廉政网络信箱、廉政网络论坛、不定期座谈、调研会等方式,扩大公民参与的途径,确保廉政政策执行中公民有序参与的真正实现^[24]。

塑造参与型的廉政文化政治生态。加大对扶贫贪腐的曝光力度,利用公众媒体及时、定时通报各类违纪违法案件,形成廉政高压态势。充分运用网络、手机等各种传播媒介对各级精准扶贫工作主体以及社会公众进行廉政教育,如设计推广廉政手机小游戏、廉政“抖音”小视频等进行廉政意识“植入”。巩固精准扶贫治理腐败的群众基础,鼓励群众参与到廉政监督中来。加强引导类文化工具的运用,发挥廉政文化的感染力,建设廉政文化馆与廉政主题公园等场所,构建“真扶贫、扶真贫”的廉洁扶贫文化生态,发

挥家风传承、社区文化等在扶贫地区的重要作用。

参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2017.
- [2] 杨增崇,张琦. 习近平精准扶贫精准脱贫思想的哲学基础与理论创新[J]. 贵州社会科学,2018(3): 4-10.
- [3] 黄静,王伊. 决不允许向扶贫款物伸手 在精准扶贫中精准“拍蝇”[N]. 人民日报,2017-09-22(07).
- [4] 陈湘波. 反腐也要在“精准”上下功夫[J]. 人民论坛,2018(8):40-41.
- [5] 郑瑞强,曹国庆. 基于大数据思维的精准扶贫机制研究[J]. 贵州社会科学,2015(8):163-168.
- [6] 林永河. 擦亮干部监督“严实底色”[EB/OL]. [2019-12-23]. <http://dangjian.people.com.cn/n1/2018/0306/c117092-29850386.html>.
- [7] 千子茹. 检察机关扶贫部门将联手5年集中整治和加强预防扶贫领域职务犯罪[EB/OL]. [2019-12-21]. http://www.xinhuanet.com//legal/2016-02/23/c_128744864.htm.
- [8] 关于实施廉洁扶贫推进脱贫攻坚工作的意见[EB/OL]. [2019-12-20]. <http://xxgk.guangshan.gov.cn/gkinfo.php?aid=20563&id=81>.
- [9] 习近平主持中共中央政治局会议 听取2017年省级党委和政府脱贫攻坚工作成效考核情况汇报[EB/OL]. [2019-12-21]. http://www.xinhuanet.com/2018-03/30/c_1122616705.htm.
- [10] 涉农扶贫领域“抱团”腐败严重[EB/OL]. [2019-12-19]. http://xh.xhby.net/mp2/html/2015-07/22/content_1282922.htm.
- [11] 詹奕嘉. 广东检察机关今年前9月立查84名扶贫领域职务犯罪人员[EB/OL]. [2019-12-15]. <http://www.chinanews.com/sh/2016/10-17/8034406.shtml>.
- [12] 习近平:实施国家大数据战略加快建设数字中国[EB/OL]. [2019-12-19]. http://www.xinhuanet.com/2017-12/09/c_1122084706.htm.
- [13] 梁芷铭. 大数据治理:国家治理能力现代化的应有之义[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2015(3): 34-41.
- [14] 刘立祥. “无赖原则”与“铁笼原则”预设:推进反腐倡廉制度创新两个价值选择向度[J]. 领导科学,2010(9):38-39.
- [15] 莫光辉. 精准反腐:脱贫攻坚战的政治生态保障——精准扶贫绩效提升机制系列研究之九[J]. 行政论坛,2017(1):40-46.
- [16] 瞿姝宁,刘晓颖,等. 合力攻坚精准脱贫[EB/OL]. [2019-12-21]. https://www.sohu.com/a/128762799_115092.

- [17] 《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》发布[EB/OL]. [2019-12-21]. <http://news.163.com/15/1208/07/BA9VK4BS00014AED.html>.
- [18] 孙肖远. 精准发力让微腐败无处藏身[EB/OL]. [2019-12-25]. <http://opinion.people.com.cn/n1/2017/1120/c1003-29655624.html>.
- [19] 刘筱勤. 大数据与廉政制度创新[J]. 中国行政管理, 2015(12): 113-117.
- [20] 邱杰. 大数据何以成监督利器? [EB/OL]. [2019-12-25]. http://www.gzdis.gov.cn/xwhc/mtjj/201902/i20190207_2245164.html.
- [21] 云南:运用大数据锁定扶贫领域违纪问题[EB/OL]. [2019-12-25]. <http://fanfu.people.com.cn/n1/2017/0516/c64371-29279202.html>.
- [22] 安庆市纪委监委. 桐城:出台系列问责办法 实现问责规范化程序化[EB/OL]. [2019-12-25]. <http://www.ahjjc.gov.cn/p/57536.html>.
- [23] 池州市纪委监委. 池州贵池:出台《脱贫攻坚工作问责办法》压紧压实扶贫责任[EB/OL]. [2019-12-25]. <http://www.ahjjc.gov.cn/p/58492.html>.
- [24] 刘雪明, 卢汉桥. 廉政政策执行中的公民有序参与研究[J]. 中国行政管理, 2010(1): 26-29.
- (责任编辑:张秀宁)

Strengthening and innovating clean government construction in targeted poverty alleviation of the new era

LI Dawei

(School of Media and Art, Nanjing University of Posts and Telecommunications, Nanjing 210023, China)

Abstract: In the new era, strengthening and innovating the construction of a clean government in the field of targeted poverty alleviation has great theoretical and practical significance to promote and guarantee “truly shaking off poverty and getting rid of real poverty” as soon as possible in the poverty-stricken areas. The construction of clean government in poverty alleviation of the new era should adhere to scientific principles with networking and modernization concepts, make use of big data and digital technology, and take on “cage” management-oriented values by highlighting the “iron” target values. It should also build a more functional power regulation and coordination mechanism by improving the “Internet + integrity” work platform and keep building a clean government with a fair and honest political ecology to ensure successful poverty alleviation.

Key words: the new era; targeted poverty alleviation; clean government construction