特别关注

□ 本报记者 李万祥

甘肃省检察机关紧盯基层扶贫领域贪腐，保障资金在阳光下运行——

监督跟上去 贪腐打下来

日前，最高人民检察院与国务院扶贫开发领导小组办公室联合部署开展集中整治和加强预防扶贫领域职务犯罪专项活动。此次专项活动自2016年1月至2020年12月，历时5年，旨在推动建立健全财政专项扶贫资金预防监督机制，保障资金在阳光下运行，促进农村基层法治建设。

建立健全有效运转的预防监督机制，是实现精准扶贫精准脱贫的推进器和安全阀。近年来，甘肃省检察机关找准服务和保障扶贫开发的切入点和着力点，大力开展“保民生、促三农”专项行动，不断提高服务保障的能力和水平。

图为驻检察联络室检察员和检察联络员一起走访村民。 本报记者 李万祥摄

随着各类扶贫资金数额的逐年加大，贪污、挪用等问题时有发生——

惠民扶贫款成唐僧肉

2013年，甘肃白银市检察院查办了白银区四龙镇原党委书记王某某贪污案。该案的查处在当地引发了一场“地震”。

王某某的贪腐行为，主要发生在其担任镇长期间。据白银市白银区检察院预防科提供的一份资料显示，2009年9月28日，白银区城建局给四龙镇人民政府下拨农村危旧房改造补助资金188.8万元，四龙镇实际只给农民发放了52.8万元，其余136万元危旧房改造补助款被造假套取，作为四龙镇政府账外资金使用。此后，王某某以支付工程款的名义，先让出纳将其中的17.6万元账外公款转存到自己新开设的账户，后又转存到另一个人账户，并全部据为己有。此后，王某某故技重施，再次向自己的个人账户转移造假套取的专项资金。据查，在王某某农村信用社的个人账户中，两次共计贪污公款32.6万元。2013年7月5日，王某某因犯贪污罪被白银区法院判处有期徒刑6年。

王某某所贪污的都是惠民扶贫资金，不仅造成国家资金的流失，而且严重危害项目的建设和工程质量，侵害了农民群众的切身利益。

近年来，随着一系列保障民生、促进“三农”政策措施的落地，甘肃省各类扶贫资金数额逐年加大，仅本省每年在惠农扶贫领域投入的资金就有400多亿元。与此同时，扶贫资金被贪污、挪用等问题也时有发生。仅2013年，全省查处涉农职务犯罪599人，同比上升33%，占全年查处职务犯罪总数的44%。

“从我们调研分析的情况看，扶贫资金之所以被贪污挪用，一方面，对涉农政策的落实和资金管理的使用，仅有政府主管部门和基层组织自身的监管，缺乏第三方监督，检察机关事前、事中监督的刚性不足；另一方面，在乡镇一级，有纪委、法庭、派出所、司法所，唯独没有检察机关的派出机构，这一机构设置的缺陷，使得检察机关监督触角不能有效延伸到乡镇农村。”甘肃省检察院检察长路志强说。

在乡镇设立检察室，在县区涉农部门和村社设立检察联络室——

法律监督网络全覆盖

“小金库”、账外账往往是滋生犯罪的温床。记者采访发现，村镇“小金库”、账外账的资金主要来源于套取的涉农项目资金。对这些“小金库”、账外账缺乏应有的监督，乱收乱支、收支无序，支出没有凭证、款项来去不清，再加上基层财务人员缺乏依法理财意识，致使财务监督形同虚设。

今年51岁的祁某某，原是甘肃省定西市安定区符家川镇红庄里村村委会文书。2007年至2011年6月，祁某某在负责代为发放该村村民低保金工作中，利用职务便利，截留村民李某某、祁某、周某某、张某某的低保金共计17840元，用于个人支出。2015年11月2日，定西市安定区法院以贪污罪判处祁某某有期徒刑一年，缓刑两年。

可见，不管是村镇“小金库”，还是低保金发放，一旦缺少监督，便为职务犯罪提供了可乘之机。为补齐以前检察机关在县级以下没有派出机构的短板，加大查办和预防力度，甘肃省检察院在乡镇设立了检察室，在县区涉农部门和村社设立了检察联络室，实现法律监督网络“全覆盖”。据统计，“保民生、促三农”专项行动开展以来，甘肃省挂牌设立1239个乡镇检察室和16057个村级检察联络室，覆盖全省所有的乡镇和行政村。

在定西市安定区巉口镇康家庄村村委会院内，“检察联络室”的牌子醒目规范。检察联络室工作职责清楚地写在室内墙上的挂板上：受理群众举报、控告、申诉，发现和收集职务犯罪线索；开展职务犯罪预防；了解基层群众的法律诉求，开展法制宣传和法律咨询，化解社会矛盾和纠纷；完成派出检察院交办的其他工作。

“在这里，农民群众可随时查询到惠民扶贫补贴‘本人应得、本人实得，他人应得、他人实得’的各项情况，实现村民之间相互监督和村民对村委会、乡（镇）政府的监督。”安定区检察院驻室检察员魏星月带记者走进检察室隔壁的办事大厅，只见正对门口的一面墙上，密密麻麻地写着各种扶贫的精准数据，具体到每户每人。

从魏星月的介绍中可知，除安排驻室检察员定期值班外，甘肃省检察机关还从基层纪检干部、司法人员、村务监督委员会委员和大学生村官中，选聘检察联络员“常驻”到检察室、检察联络室，协助检察机关开展监督。

如今，检察室、检察联络室和检察联络员，已成为甘肃省检察机关服务民生的“神经末梢”，在倾听民意、保障民生等方面起到“千里眼”“顺风耳”的作用。

据了解，“保民生、促三农”专项行动开展以来，甘肃省检察机关共立案查处涉农职务犯罪案件726件1311人，有力震慑了犯罪。同时，对尚未构成犯罪的581名农村干部进行了警示提醒、训诫督导、责令纠错，基层干部的遵纪守法意识普遍增强，涉农职务犯罪大幅减少。

针对政策落实涉及部门多，信息不对称、不公开——

合力搭建起监督平台

多年来，涉农资金的种类和底数一直是个谜。因资金分散，政策落实涉及部门多，信息不对称不公开等因素，客观上滋生了涉农扶贫资金暗箱操作的空间。

在“保民生、促三农”专项行动中，甘肃省检察院积极与相关涉农扶贫部门联系协作，对惠农扶贫项目资金等进行摸排梳理，全面掌握了涉农项目名称、政策依据、补贴标准等情况，归并出涉及省直22个部门共9大类、51个分项、109个子项的强农惠农富农政策。

“现在跟咱农民有关的政策都明明白白，就贴在村委会的院墙上。”定西市安定区巉口镇康家庄村宋宗勇告诉记者，以往总认为自己低保没有拿够，现在无论是农村低保、危房改造，还是退耕还林、通村公路改造等涉农资金数目都清清楚楚明明白白。

然而，检察机关要把涉及多个部门的涉农项目和资金数据全部收集起来进行监督并非易事。“刚开始向涉农部门要数据时感觉这些部门很敏感，有时不配合而调取不到相关材料。因为检察机关的职能定位，对方部门在接待检察官时总以为出了什么问题被调查。”定西市检察院检察长王炜坦言。

甘肃省检察院职务犯罪预防处处长张泽武说：“第一次汇总的信息量不是很多，到了第二次、第三次就多了，随后越来越多的部门开始主动参与进来。我们又将这些信息同时提供给地方检察院，从而促进了涉农扶贫信息的全面公开公示。”

涉农扶贫资金发放到哪里，检察机关的监督就跟进到哪里，实现对职务犯罪的精细化预防。日前，最高检与国务院扶贫办联合印发《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》，要求检察机关和扶贫部门建立扶贫领域基础数据联通机制，健全线索快速移送和案件查办协作配合机制，实现扶贫部门12317举报电话收到的涉及扶贫领域职务犯罪的举报线索，可直接移送同级检察机关。

“实现专项行动常态化，建立长效机制，人员不足的问题就凸显出来了。”甘肃省检察院副检察长高继明说，检察机关在基层的力量本来就薄弱，还需要通过巡回检察模式固化检察机关在基层的阵地。他表示，虽然实现了法律监督网络“全覆盖”，但总有不平衡的地方，扶贫领域的职务犯罪预防还要继续深入推进，深化监督效果。

法治论坛

公款姓公 公权为民

于中谷

村看村，户看户，农民看支部。近年来，个别村支书、村主任成了“小官大贪”的主角。这些人一旦出问题，往往是一查一串，一挖一窝。

在涉农扶贫资金领域，挤占挪用、层层截留、虚报冒领、挥霍浪费的“猫腻儿”时有发生。

记者在采访中听到不少村干部感慨，现在农村不怕收钱而怕发钱。有些地方，各级扶贫资金累加起来甚至大于当地财政收入，如何用好、管好这笔钱关系到精准扶贫取得的实效。实际上，惠农政策的落实主要依靠涉农职能部门和村镇基层组织，形成的是一种集决策、管理、监督于一体的工作模式。这中间，涉农部门也好，村镇也好，都是既当运动员、又当裁判员。一定程度上讲，涉农扶贫资金存在的各种违法违纪问题，和这种工作模式不无关系。

改变现状需要引入第三方监督机制。检察机关和扶贫部门联手集中整治和查处扶贫领域的职务犯罪，就是从严惩处，惩防并举，着力解决“上边看不见、下边够不着，看得见的管不了、管得着的看不见”等问题，确保涉农扶贫政策落到实处并收到应有效果。公款姓公，一分一厘都不能乱花；公权为民，一丝一毫都不能私用。检察机关查办的案件告诉人们，涉农扶贫资金是碰不得、不能动的高压线。

防止涉农扶贫领域职务犯罪，既要严肃查处、形成震慑，又要加强预防、防患未然。在这方面，检察机关和各相关部门需要建立健全预防涉农职务犯罪长效机制，做到既维护农民切身利益，又能让干部不出偏差、不走邪路。同时，检察机关要及时掌握农民需求和政策法规执行情况，不断加强和改进对涉农职务犯罪的法律监督，从而确保涉农扶贫的每一分钱都用在贫困户上。

生活中的法

债权人未告知“借新还旧” 抵押人不承担担保责任

主债务人借款用于归还旧债，提供抵押的第三人对此不知情，还需要承担担保责任吗？近日，江苏苏州中院二审审结该起民间借贷纠纷案，判定抵押人不承担抵押担保责任。

2012年5月3日，孙某与陈某、汤某、李某签订《借款抵押合同》，约定由孙某借给陈某300万元，汤某、李某自愿以夫妻共同共有的某小区房屋抵押给孙某作为担保。随后，各方办理了抵押登记。

同年5月5日，孙某向陈某交付一张票面金额为300万元的银行本票，注明出票人为孙某，被背书人为陈某，陈某收到票据后当即又归还给孙某，并在该本票复印件上写明：“今收到孙某本票原件系履行2012年5月3日合同的借款叁佰万元整，现即归还孙某并用于冲减以前向其借款的利息。”后来，孙某因向陈某索要欠款无果，遂诉至法院要求实现担保物权。

法院经审理认为，孙某以银行本票交付本案《借款抵押合同》所涉借款，银行本票的款项虽未实际进入陈某账户，但该款项系通过占有改定的方式进行交付并已清偿陈某以前结欠孙某的借款，陈某在银行本票复印件上的标注行为证明借款人对“借新还旧”的情形是明知。但是对于以上情形，抵押人并不知情，而孙某在没有将“借新还旧”情况告知抵押人汤某、李某的情况下，超出汤某、李某提供抵押担保时的风险预期，加重了汤某、李某的担保责任，在孙某对涉案房屋抵押权并不构成善意取得的情况下，应认定抵押权并未经有效登记设立，孙某起诉汤某、李某要求实现抵押担保物权的请求不能成立。最终，法院驳回了孙某的诉讼请求。

文/宋华俊 姚栋财

点评：《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国担保法〉若干问题的解释》第三十九条规定，主合同当事人双方协议以新贷偿还旧贷，除保证人知道或者应当知道外，保证人不承担民事责任。这样规定是因为在没有告知保证人新借款项系用于偿还旧债的情况下，由保证人对新发生借款提供担保，会超出保证人的预期风险，亦违背保证人的真实意思表示，该精神在抵押合同中应参照适用。在债权人未告知抵押人民间借贷合同交付款项实际用于“借新还旧”的情况下，超出和加重了抵押人提供抵押担保时的风险预期和责任，抵押人不应承担抵押担保责任。

秩

贵州省开展

本报记者 吴秉泽 王新伟

戒

2016年元旦刚过，记者在贵州省贵阳市第一强制隔离戒毒所发现，在此戒毒的学员们生活丰富多彩。在男学员戒毒区，学员们在民警的带领下练习着打太极拳；在女学员戒毒区，学员正跟着来自贵阳现代女子职业技术学院的教师学习制作紫薯馒头。“希望在这里多学一些技能，出去后能顺利回归社会。”戒毒康复学员张某对未来充满期待。

面对禁毒难题，贵州近年来深入开展“利剑”“斩毒”“清剿”“回归”“净土”等五大行动，对毒品发起猛烈攻势，取得了良好效果。

立体打击毒品犯罪

位于沪昆高速滇黔交界处的胜境关毒品检查站，车来车往，甚为热闹。全副武装的民警和武警战士密切关注着过往车辆，随时准备对可疑目标实施检查。

检查站民警周聪告诉记者，该站每天需要检查近万辆车，排检上万人次，节假日时更多达数万人次。

据了解，胜境关毒品检查站自成立以来，已累计查获各类毒品近500公斤，抓获犯罪嫌疑人800余人，被称为毒贩们的“鬼门关”。

因与毗邻“金三角”的云南接壤，加之地理交通位置特殊，贵州自上世纪90年代以来，成为毒品进入我国内地甚至转道海外的重要通道之一。近年来，受周边省份合成毒品渗透的不断加剧，贵州成为毒品过境、集散和消费并存的受害地。

为保证人民群众的生命安全，贵州省始终高度重视禁毒工作，与毒品进行了长期持久的斗争。目前，全省各市（州）和县（市、区）均由政府“一把手”担任禁毒委主任，其中贵阳等5个市（州）还由党委书记担任禁毒委第一主任。

对于毒品，贵州公安机关始终保持公开查缉的高压态势，2015年组织开展公开查缉集中行动60多次，查获毒品案件1630起，抓获犯罪嫌疑人1800余人，缴获各类毒品376公斤。去年以来，贵州省公安机关按照公安部统一部署，成功侦破一批毒品大案，有力打击了制毒贩毒活动。据贵州公安厅副厅长温贵钦介绍，2015年该省共破获毒品案件8370起，抓获犯罪嫌疑人9507人，缴获各类毒品807公斤，缴获易制毒原料40余吨。

在发挥公安机关专业力量的同时，贵州还主动发挥人民群众在禁毒工作中的主动性和积极性。其中，贵阳市统筹推进禁毒专业情报信息和社会管控网、大社会戒毒网、打击毒品犯罪立体管控网等网络体系建设，发动各种群众自治组织参与禁毒斗争，群众举报毒品违法犯罪线索1800余条。

让阳光照亮回家路

在贵州清镇市领先科技有限公司的生产车间内，身着红色上衣的蔡大姐麻利地操作着缝纫机，缝制衣服。

“因为吸过毒，出去找工作没单位敢要，不少人还经常用异样的眼光打量我。”蔡大姐告诉记者，从戒毒所回归社会后的一段时间里，她很消沉，对生活没有信心。部分戒毒康复人员因为熬不过去，而再次走上了吸毒的道路。

2011年5月，在清镇市政府的帮助下，由企业出资创办了安置戒毒康复人员“阳光家园”，吸纳经强制隔离戒毒评估、平时表现良好、自愿加入的康复人员就业。

蔡大姐成为首批员工之一，经过培训，成为了一名缝纫工。如今，蔡大姐每天工作8个小时，月收入3000元左右。“多亏了阳光家园，让我重新找回自信，我一定好好珍惜！”

如何让回归社会的戒毒人员过上正常的生活，既是戒毒康复是否成功的关键，也是事关社会安定的一件民生大事。

贵州的做法是，吸毒人员在强制隔离戒毒期间，经过科学评估后，都将安排他们得到一定的职业技能培训，为回归社会打下基础。同时，大力实施“阳光工程”，鼓励企业吸纳安置戒毒康复人员就业，构建以“就业安置”为核心，以“阳光企业”为载体的社区戒毒、康复模式，让戒毒康复人员有业可就、有事可干，助其摆脱生理、心理上对毒品的依赖。目前，贵州全省有140家阳光企业正常运转，安置就业戒毒康复人员2000余人。

此外，贵州还探索形成了“回归体验中心”安置模式。中心主要接收经过强制隔离戒毒1年以上、诊断评估合格、即将回归社会的戒毒康复人员，对其进行生理、心理、行为辅导及劳动技能培训，为进入“阳光工程”就业和融入社会打下基础。

据介绍，贵州全省已建成投入运行的回归体验中心2个，分流管控戒毒人员800余人。预计今年6月底前，全省每个市（州）、吸毒人员千人县和本地建有中型以上强制隔离戒毒所的县（市、区）将全部建立回归体验中心。

彻底根除毒品土壤

在贵阳市乌当区新九学校五年级以上的学生书包里，都装有一本特殊的教材——《乌当区新九学校禁毒教育校本教材》，主要介绍防毒拒赌知识。

据了解，该校五年级以上学生每学期都要完成6课时的禁毒课，接受防毒知识教育，了解毒品危害。除教师教授相关知识外，该校还组织开展禁毒情景剧、制作禁毒手抄报等活动。此外，该校还与贵阳市三江戒毒所合作，邀请正在康复中的吸毒人员走上讲台，向学生们亲身讲述吸毒的危害。“我们就是要通过一系列举措，形成‘人人参与禁毒、人人抵制毒品’的良好氛围，提升学生识毒、防毒、拒赌的能力。”新九学校校长黄艳告诉记者。

5年来，新九学校没有一名学生家庭涉毒。目前，贵阳市以“学生不吸毒、校园无毒品”为目标，实现禁毒预防教育全市公办中小学全覆盖，先后创建了55所市级季度示范学校，开展禁毒宣传教育活动8600余次，接受相关教育的学生达57.72万人。

禁毒工作是一项社会化的系统工程，必须紧紧依靠人民群众，不断增强群众的识毒、防毒、拒毒意识。

近年来，贵州以禁毒宣传“进学校、进单位、进场所、进社区、进农村、进家庭、进行业、进网络”等“八进”活动为载体，相继组织开展了禁毒知识竞赛、禁毒知识巡回展览等一系列宣传活动，2015年共举办各类禁毒宣传活动500余场，受教育群众累计超过400万人次，增强了群众“珍爱生命、远离毒品”的意识。

同时，贵州全省还成立禁毒志愿者协会84个、禁毒志愿者队伍580余个，目前全省有2万多名禁毒志愿者参与禁毒宣传教育、戒毒康复、社区帮教工作。其中，花溪区阳光妈妈志愿者协会还获得了全国禁毒工作先进集体荣誉称号。

尽管成效显著，但禁毒形势仍然严峻。贵州省公安部门负责人表示，禁毒工作依然在路上，这场人民战争将持续开展。

本版编辑 许跃芝 张 虎