

廉政学研究 第2辑

第145~159页

© SSAP, 2018

扶贫开发政策实施中的腐败 现象及其治理研究

刘雪明 陈沁 李远秋*

摘要：扶贫开发是我国保障民生、全面建成小康社会的一项重要政策。在这项政策实施过程中，扶贫对象识别、扶贫资金分配、扶贫项目确定和扶贫绩效评价等环节均出现了程度不等的腐败问题。这些腐败现象，影响了资源的优化配置，加剧了社会的矛盾冲突，助长了腐败风气的蔓延，损害了党和政府的形象，给国家、社会以及个人都带来了严重的危害。政策本身的弊端、政策实施者的缺陷、政策对象的信息不畅和政策环境的不利影响，是导致腐败现象滋生的重要原因，健全完善政策、提高实施者素质、扩大公众参与、强化监督机制以及营造良好氛围，是治理扶贫开发政策实施中腐败现象的有效路径。

关键词：扶贫开发；政策实施；腐败现象；腐败治理

扶贫开发政策是国家制定的用于扶持贫困地区生产发展、发展经

* 作者简介：刘雪明，男，江西兴国人，广州大学廉政研究中心、广州廉政建设研究中心主任，广州大学公共管理学院党委书记、教授，主要研究方向：公共政策与廉政建设；陈沁，女，广东梅州人，广州大学公共管理学院社会保障硕士研究生，主要研究方向：社会政策与社会保障；李远秋，广州大学公共管理学院本科生。

济，从而帮助贫困群众提高综合素质，改善生活状况，增加经济收入并摆脱贫困的一系列扶助政策。党和国家历来高度重视扶贫开发工作，尤其是党的十九大提出了“重点攻克深度贫困地区脱贫任务，确保到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，做到脱真贫、真脱贫”（习近平，2017）的精准扶贫目标，表明了打赢脱贫攻坚战的决心。我们知道，在各级政府的共同努力下，扶贫开发政策得到了有效的实施，成功地缓解了我国的贫困状况，贫困人口和贫困地区数量大幅减少。但是在扶贫开发政策实施过程中，却存在着诸多的腐败现象，急需治理。

一 扶贫开发政策实施中腐败现象的表现

政策实施既是政策过程的重要实践环节，也是将公共政策目标转化为政策现实的唯一途径（宁骚，2011）。在扶贫开发政策实施的“活动过程”中，包含扶贫对象识别、扶贫资金分配、扶贫项目确定和扶贫绩效评估等若干个功能性环节，而这些环节均存在着不同程度的腐败现象。

（一）扶贫对象识别中的腐败

扶贫开发，重点在扶真贫。精准确定扶贫对象，是落实扶贫开发政策，开展扶贫开发工作的第一步，也是最关键的一步。因此，扶贫对象识别是政府尤其是地方政府将扶贫开发政策落到实处、实现政策目标的首要环节。而贫困对象的识别，又存在多种方法和标准，有以家庭收入为指标的识别方法，有以日常消费量为指标的识别方法，也有基于医学角度以人们的营养摄入量为指标的识别方法。这就要求扶贫干部在识别贫困户的程中，无论用何种识别方法，都要严格遵守国家的识别原则和标准，杜绝弄虚作假、优亲厚友。然而事与愿违，有不少腐败现象就是在扶贫对象识别阶段发生的。一些扶贫干部，利用扶贫开发之名，谋自

己利益之实，在识别扶贫对象的过程中张冠李戴，想方设法都要把不符合贫困条件的亲戚好友冠上“扶贫对象”之名，对符合条件的真正的贫困群众却视而不见，没有将有限的扶贫资源瞄准最需要的贫困群众，严重违背扶贫开发政策的宗旨。据统计，中央纪委监察部网站 2017 年公开曝光的广东省 33 起扶贫开发领域的腐败问题中，就有 9 起是扶贫对象识别中的腐败问题。例如，河源市连平县三联村村干部韦水明等人，在 7 年间，各自以自己配偶或亲属的名义申报并骗取低保金共 28.93 万元。在 2018 年新曝光的扶贫开发领域的腐败问题中，曾庆华在 2011~2014 年，利用职务之便，虚报家庭情况，为其父亲曾某兴办理低保，骗取低保金共计 9600 元；2015~2016 年，张火木利用职务之便，为其不符合条件的母亲办理低保，骗取低保金共计 8760 元。2015~2017 年，陈德信利用复核辖区内低保人员资格的职务便利，将其有固定工作的 2 名亲属认定为低保户，2 人违规领取低保金 2.3 万元。这些官员故意混淆扶贫对象，骗取低保金，将低保金收入自己囊中的行为，严重浪费了国家资源，影响了扶贫开发政策目标的实现。

（二）扶贫资金分配中的腐败

在 2017 年曝光的广东省扶贫领域腐败和作风问题中，扶贫资金分配中的腐败案例高达 66.7%。可见，扶贫资金分配中的腐败问题已成为扶贫开发政策实施中腐败现象的“重灾区”。《中央财政专项扶贫资金管理办法》规定，中央财政专项扶贫资金的支出方向包括：扶贫发展、以工代赈、少数民族发展、“三西”农业建设、国有贫困农场扶贫、国有贫困林场扶贫，并明确指出对于违反规定、滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为，将追究相应责任；涉嫌犯罪的，将移送司法机关处理。扶贫资金是国家为改善贫困地区生产和生活条件，提高贫困人口生活质量和综合素质，支持贫困地区发展经济和社会事业而设立的财政专项资金。在此环节中，若扶贫干部廉洁公正，并用遵守纪律、做好工作、帮扶困难群众的责任感和使命感来严格要求自己，将对

贫困群众改变生活现状、实现真正脱贫具有实质性作用。但是在扶贫资金分配的具体实施中，有的扶贫干部却巧立名目，利用虚报套取等各种方法和手段将扶贫资金占为己有，甚至挥霍浪费。腐败现象时有发生。例如，梅州兴宁市水口镇洋槐村挂职村委会主任助理、扶贫干部黄伟，在2014年3月采取签订虚假合同、伪造会计凭证的方式，获取天河区财政局的扶贫资金45万元；还有山西省沁县册村镇南庄村原党支部书记武云平2016年11月利用职务便利，通过谎报支出、虚开发票等方式，骗取整村脱贫扶持资金4.6万元。这些官员出于自己的贪欲，将黑手伸向扶贫开发资金，将扶贫资金视为“唐僧肉”，在资金分配过程中想尽办法吃上一口，这种腐败行为发人深省。

（三）扶贫项目确定中的腐败

扶贫项目，是指以解决或缓解贫困难为目的、能够使贫困人口从贫困的循环陷阱中摆脱出来的项目（杨秋林，1994）。近年来，随着国家对扶贫工作的高度重视，在扶贫项目上投入的精力和资金也越来越多。现今的扶贫项目主要包括教育扶贫项目、医疗扶贫项目、文化扶贫项目、科技扶贫项目、产业扶贫项目以及生态扶贫项目等。扶贫项目的增多，意味着需要的扶贫资金也就越来越多。与扶贫对象和扶贫资金不同，扶贫项目是扶贫资金使用的重要载体（吴映雪、周少来，2018）。扶贫项目不仅需要大量使用扶贫资金，而且需要与市场进行密切的合作，在扶贫项目建设的过程中，就有开发商或供应商千方百计与扶贫干部相勾结，从而产生权力寻租、腐败滋生等问题。例如，一些扶贫干部在扶贫项目建设过程中不按正规程序进行招标，以此收受贿赂，甚至有的还在扶贫项目评标过程中利用职务之便帮助开发商或供应商中标以获取私利。还有一些扶贫干部违规操作扶贫项目，明知道该项目存在偷工减料、验收不合格等情况，却因为收受好处或有利可图而选择睁一只眼闭一只眼，虚报工程量骗取国家扶贫项目款项。这些腐败现象，会使一些扶贫项目在投放使用时出现各种各样的问题，影响扶贫开发政策的顺利

实施。

（四）扶贫绩效评估中的腐败

绩效评估是各级政府实施扶贫开发政策的又一重要环节，这个环节主要是发现和纠正扶贫对象识别、扶贫资金分配和扶贫项目确定过程中出现的问题，也是对扶贫开发成效的监督和检验。而事实上，在绩效评估这个环节也存在腐败现象，这个现象将导致扶贫开发政策实施中的其他环节腐败现象的增加。有学者认为，对村干部监督不足、绩效评估不到位，是导致精准扶贫领域“村官”腐败问题产生的首要原因（沈孝鹏，2017）。扶贫开发政策实施效果的绩效评估包括政府目标实现状况评估、贫困人群受益情况评估和资金绩效评估（郑志龙、丁辉侠、韩恒，2012）。在我国，地区之间政策实施的绩效评估方法不一，标准也不尽相同，没有严格规范的扶贫绩效评估标准、人员和形式，评估程序随意性大，再加上对扶贫干部监督不足，导致评估中的不正之风和腐败现象多发。比如，有的扶贫开发干部在没有完成扶贫目标的情况下，为了实现上级规定的扶贫任务，向上级干部或绩效评估小组送礼行贿，从而在绩效评估中获得肯定。这种腐败行为容易导致扶贫开发干部在工作过程中得过且过，不思进取，不认真履行自己的工作职责和执行上级政府下发的扶贫任务；上级政府则与扶贫开发干部官官相护，扶贫指标完成情况虚高，扶贫的实际效用大打折扣。

二 扶贫开发政策实施中腐败现象的危害

众所周知，扶贫开发工作越来越受到党和国家的重视，但扶贫开发领域腐败的涉案形式也是层出不穷，涉案金额越来越大，给个人、社会、国家等都造成了不同程度的危害。对个人而言，前途尽毁，家庭破裂；对社会而言，社会矛盾加剧，社会风气败坏，危害社会的进步发展；对国家而言，不仅造成了扶贫资金的浪费，还带来不可挽救的信任

危机，损害了国家的形象。

（一）影响资源的优化配置

党中央指出，政府要在尊重市场资源配置决定性作用的同时，进行合理的宏观调控，以促进经济健康稳定发展。为全面建成小康社会，我国在一部分人先富起来的同时贯彻“先富帮后富”和“城市带动农村”思路。扶贫开发政策就是优化资源配置、实现均衡发展的重要措施。虽然扶贫资源并非具有“排他性”，但是一旦这种资源被俘获后，扶贫资源的“排他效应”自然会出现（周冬梅，2018）。如在扶贫开发政策实施中，若扶贫干部存在贪污腐败、挥霍浪费扶贫资金的行为，就会使本属于贫困群众的扶贫资金“不翼而飞”，属于贫困群众的资源就会被“挤占”。本应“为民理财”的扶贫官员，却因在精准识别中优亲厚友、在资金分配中中饱私囊、在项目确定中谋求私利、在绩效评估中官官相护，致使公共资源流入其私人账户，占为己有。“为民理财”几乎成了为腐败者“护财”，严重的甚至导致贫困群众无法改变生活现状，无法实现脱贫。其结果就是弱化了有限扶贫资源的优化配置，进而降低了扶贫资源配置的效率与效用，影响政策目标的实现。

（二）加剧社会矛盾冲突

官和民在扶贫开发政策中分别扮演政策的实施者和受益者。在唯物辩证法的方法论体系中，官与民是矛盾的两个方面，是既对立又统一的，官民关系的发展变化是双方相互联系和相互作用的结果。中国共产党最大的政治优势是密切联系群众，而最大的危险就是脱离群众。在扶贫开发政策实施过程中也是如此。若将扶贫干部比喻成舟，百姓则是水，如果扶贫开发的政策执行者处处为百姓着想，帮助困难群众实现脱贫，过上小康生活，则官与民得以和谐相处，“水”载“舟”共同促进政策目标的实现；如果扶贫干部不仅没有做到“权为民所用，利为民所谋”，反而损害困难群众的切身利益，将百姓的“救命钱”“保命钱”

收入囊中，则会打击贫困群众改变生活现状进而实现脱贫致富的信心，引起群众的不满，“水”覆“舟”加重官与民之间的矛盾，甚至产生冲突。例如，有些地区村干部腐败，民众因此积怨深重，造成干群矛盾激化，群众集体上访事件时有发生，严重影响基层社会稳定，加剧社会矛盾冲突。

（三）助长腐败风气蔓延

纵观党的反腐历史，如果不加大对腐败现象的查处力度，不从严治党，容忍以权谋私、收受贿赂、吃拿卡要等腐败行为持续发生，必定会使腐败蔓延，败坏社会风气。扶贫开发政策实施中的腐败现象也是如此，基层的扶贫干部作为国家基层社会管理组织的“毛细血管”，看似细小，却直接影响着整个政府机体的健康，关系整个政府的廉洁程度和守法程度（周冬梅，2018）。如果基层扶贫干部渎职失职、以权谋私，他们的亲友、扶贫项目的商业合作者，以及他们的上下级官员，都有可能受到其行为的影响，做出相似的行为。若腐败在扶贫中演变成一种“潜规则”、一种社会风气，成为这个系统中个体发生相互联系的常用而有效的方式，则会造成政府甚至整个社会机体发生“癌变”，并逐渐走向虚弱甚至死亡。扶贫干部贪污腐败，“一切向钱看”，崇尚享乐主义和拜金主义，人民群众的思想观念也会深受影响，甚至造成贪污腐败风气笼罩整个社会，成为社会的大毒瘤，阻碍社会的进步和发展。

（四）损害党和政府的形象

扶贫开发政策实施以来，在改善贫困群众生活方面取得了一定的成效，贫困群众对党和政府的扶贫开发工作也是高度认可，然而扶贫干部的腐败行为导致扶贫对象得不到精准识别、扶贫资金被冒名替领、扶贫项目变成了谋取私利的工具，官员与在贫困线上的人民群众“争利益”，这就会使贫困民众因得不到应有的帮助而生活更加困难，从而认为政府对他们的生死不闻不问，党和政府的形象也会在人民心目中大打

折扣。扶贫开发，使贫困人口改变生活现状进而脱贫，是党和政府对人民的庄严承诺。若政策实施者在履行承诺的过程中腐败丛生，轻则影响党和政府的公信力，重则直接削弱党的群众基础，损害党领导下的政府的形象，老百姓对以“为人民服务”为宗旨的政府逐渐失去信心，政府的权威受到考验。如果任由贪污腐败现象发展蔓延，则会极大挫伤群众的积极性，直接影响国家的法令和政策在基层的实施，“水能载舟，亦能覆舟”。同时，扶贫开发政策实施中发生大量的腐败现象，也会阻碍我国法治政府和服务型政府的建设进程。

三 扶贫开发政策实施中腐败现象的成因

随着国家扶贫开发政策的实施以及扶贫开发力度的加大，近年来在扶贫开发领域中的腐败现象呈现上升趋势。究其原因主要有哪些呢？根据政策实施的“史密斯模型”，在政策实施过程中，理想化的政策、执行机关、目标群体和环境因素这四个主要变量及其相互关系，影响着政策实施的效果及过程（Smith, 1973）。

（一）政策本身的不合理

“史密斯模型”认为，理想化的政策，即合法、合理、可行的政策方案对政策的实施具有重要影响。科学、完善的政策是政策有效实施与实现政策目标的基础，也是防止政策实施者“钻”政策漏洞，从而产生腐败现象的重要前提。扶贫开发政策内容极为繁杂，涉及对象十分广泛，难免会存在一些弊端和漏洞，让腐败分子在政策实施中有机可乘，利用政策本身的弊端获取个人利益。首先，在公示方面，扶贫资金数额的公示制度不完善，《关于建立和推行扶贫资金项目公告公示制的通知》明确规定了公示的内容、形式、时限等。但是，公示扶贫开发资金使用应该怎样精确，资金分配的衡量标准是什么，并没有明确的规定。《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》中也只是简单

地指出要“坚持和完善资金项目公告公示制度，积极发挥审计、纪检、监察等部门作用，加大违纪违法行爲惩处力度。逐步引入社会力量，发挥社会监督作用”（国务院，2014）。其次，在监管方面，扶贫干部的行为具体由谁来监管、监管的方式是什么、以怎样的标准来进行监管等问题，都没有明确的规定，只是笼统地写道：“拓宽监管渠道，坚决查处挤占挪用、截留和贪污扶贫资金的行为。”（国务院，2011）基于这些政策漏洞，一些地方的扶贫干部在公示时将一些项目资金等不按照实际情况公示，将剩余资金“收入”自己的“腰包”。最后，在扶贫对象退出机制的确定问题上，国家政策提出要研究建立重点县的退出机制，建立扶贫开发效果评估体系。但是，各地区正在建立的扶贫对象退出机制仍不完善，导致一些扶贫干部利用这一政策弊端，使自己或自己的亲友继续享受这一政策福利。

（二）政策实施者的道德风险

在“史密斯模型”中，执行机关通常是指政府中具体负责政策执行的机构（陈振明，2004），执行机关也是影响政策顺利实施的重要因素。具体负责扶贫开发政策实施工作的是扶贫开发领导小组办公室，与其相关的官员、基层干部、基层工作人员属于政策的实施者。这些政策实施者素质的高低直接影响扶贫开发政策实施的效果。高素质的政策实施者能在实施政策的过程中严格按照国家的规定，依法施政，从而促进政策的顺利实施；素质较低者，则容易因私利导致一系列贪污腐败现象的发生，甚至最终影响和阻碍政策实施。扶贫开发政策实施需要政策实施者的专业素质、业务素质以及道德素质，其中，道德素质缺陷最能导致腐败现象的产生。2015年，习近平总书记在同中央党校县委书记研修班学员座谈时指出，当官发财两条道，当官就不要发财，发财就不要当官。要官员始终严格要求自己，把好权力关、金钱关、美色关，做到清清白白做人、干干净净做事、坦坦荡荡为官（夏晟，2017）。就是倡导官者要有正确的道德观，这不仅会引领领导者带头走正道，还有利于

培养“不想腐”的道德风气。扶贫开发政策关乎民生，若在此领域中出现腐败现象，轻则使百姓无法改变生活现状，重则在一定程度上阻碍了群众摆脱贫困循环，实现真正脱贫。还有一些扶贫干部，有知识、有才华、有成就，但是由于缺乏高尚的道德素质，为了一己私利，贪污腐败，损害贫困群众的切实利益。可见，政策实施者特别是扶贫开发政策的实施者若有素质缺陷，没有形成正确的世界观、人生观、价值观，没有权为民所用、情为民所系、利为民所谋的理念，就容易偏离正确的轨道，走向腐败的道路，进而影响政策的顺利实施。

（三）政策对象的信息不畅

除了政策本身的弊端和政策实施者的素质缺陷外，政策对象的信息不畅也是造成腐败、影响扶贫开发政策实施的重要因素。政策对象，也就是目标群体，在政策执行的过程中，目标群体的思想和行为也会在一定程度上对政策实施造成影响。扶贫开发政策中的政策对象可指贫困地区需要帮扶的群众。在扶贫开发领域，因困难群众自身原因致使其应得的利益被“腐败官员”占有的现象屡见不鲜。究其原因，不难发现：首先，从全国的普遍情况来看，贫困地区经济落后，资源条件有限，交通闭塞，群众文化水平又普遍偏低，法律知识薄弱，扶贫开发政策中的宣传和公示无法让贫困群众获得有用的信息。一些扶贫干部，就是利用群众的这个劣势，在群众获得信息不畅的情况下“钻”国家扶贫开发政策的空子，侵占他们的切身利益，想方设法把他们的扶贫资金占为己有。其次，无人指点贫困群众如何利用法律维护自己的合法权益，当发现自己的利益受到损害时，也不知该如何维护自己享受国家扶贫开发政策的权利。腐败分子又利用贫困地区困难群众的这一弱点，谋取自身利益。这样，在扶贫开发政策实施中就出现了为数不少的将自己不符合条件的亲友登记为建档立卡的贫困户的现象，而真正的贫困户却失去了获得帮扶的机会。以此产生了扶贫开发干部张冠李戴、虚报扶贫对象名额、优亲厚友的腐败行为。

（四）政策环境的不利影响

我们知道，政策环境是公共政策执行的路径依赖和影响因素。有什么样的政策环境，就有什么样的公共政策，公共政策是政策环境的产物，环境决定和制约政策，政策则改善和塑造环境（夏晟，2017）。在扶贫开发政策实施过程中，就有因政策环境的缺陷而产生的腐败现象。第一，扶贫干部权力集中。“权力过于集中，妨碍社会主义民主制度和党的民主集中制的实行，妨碍社会主义建设的发展，妨碍集体智慧的发挥，容易造成个人专断，破坏集体领导，也是在新的条件下产生官僚主义的一个最重要原因。”（邓小平，1983）在扶贫开发政策实施过程中，大多数地区贫困户的识别与确定、扶贫项目的确定和扶贫资金的分配都是由扶贫干部决定的，常常缺乏民主投票和详细的公示环节，容易滋生腐败现象。第二，对扶贫干部缺乏监督。缺乏监督的权力就像脱缰之马。扶贫干部在执行政策的过程中，民主监督机制不强，内部监督薄弱，第三方监督机制缺乏。2018年湖南省查处的一批扶贫领域“微腐败”中，就有因扶贫干部“独享一家之权”或各级政府对扶贫资金的监管不深入，对扶贫资金是否真正落到贫困群众手中、剩余的资金流向何处等问题都没监督落实，才直接导致腐败在权力的掩护下悄然滋生。第三，现实利益的驱动。如果说公共政策的本质是政府对社会实行权威性的利益分配（陈庆云，2011），那么扶贫开发政策则是政府通过再分配的方式向贫困地区的困难群众分配公共利益。在社会主义市场经济体制下，当扶贫干部的自利性出现了问题，受现实利益的驱使，就会编造各种理由将“利益”分配到自己手中，造成腐败。

四 扶贫开发政策实施中腐败现象的治理

“史密斯模型”中影响政策执行的因素若存在缺陷，会导致腐败现象的产生，进而阻碍政策的实施。而每一个因素的优化，都可以减少腐

败现象，因此，我们要治理扶贫开发政策实施中的腐败现象，促进扶贫开发政策的有效实施，进而实现其政策目标。

（一）健全政策，防微杜渐

腐败现象在扶贫开发政策实施过程中屡见不鲜，一个很关键的原因就是政策本身存在缺陷，从而让腐败分子“有机可乘”“有空可钻”。因此，正如习近平同志所讲，要“把权力关进制度的笼子里”（习近平，2018），要建好“制度的笼子”，首先就要健全扶贫开发政策，防微杜渐。一是要明确扶贫对象的主要特征就是生活贫困。在我国，地区之间的生活水平不同，需要帮助的地区及群体“贫”和“富”的概念也是相对的，因此在政策中应按照不同地区的状况规定贫困户建档立卡的具体标准，以避免扶贫干部优亲厚友，识别不精准。二是要制定相关政策，明确扶贫项目确定的程序应该是由扶贫干部提出方案、贫困群众公开投票决定认可，并通过合法的程序公开招标的。在扶贫项目建设过程中，各项支出都应明确公示，有据可查。只有这样，才能从政策源头上遏制腐败现象的发生。三是要在中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立贫困退出机制的意见》的基础上，完善政策的实施细则和贫困户退出的标准，明确贫困户在达到脱贫标准后应准时退出的机制，以免在实施细则不明的情况下，扶贫干部在贫困户精准识别、扶贫资金分配环节“钻”政策的空子、暗箱操作，滋生腐败。

（二）树立爱心，提高素质

扶贫干部是政策实施的主体，同时也是执行机关的重要成员，对于扶贫开发政策的顺利实施具有不可忽视的作用。在扶贫工作任务重、环境恶劣且金钱诱惑大的情况下，注重提高自身的道德素质，给清廉的作风一个常态（庄德水，2016）就显得尤为重要。首先，要使扶贫干部坚定为人民服务的理念，始终坚持全心全意为人民服务的宗旨，面对巨额扶贫资金的诱惑，要时刻保持头脑清醒，保持清廉的作风不动摇。其

次，加强扶贫干部道德素质的培养。通过素质课堂、宣传教育等方式，对扶贫干部进行道德素质教育，以避免其在面临众多的诱惑和考验的情况下误入歧途。最后，要加强廉政教育，通过开展细致入微的经常性教育，不断提高扶贫干部的思想觉悟，让身处基层的干部能深刻意识到天网恢恢，疏而不漏，任何滥用权力对扶贫资金动歪脑筋的行为都将受到严惩，灌输“一旦腐败、一切归零”的意识，从根源上纠正“小贪不算腐败”“人不知即己不为”等观念，筑牢防腐拒变的思想防线，提高道德素质，做到心有所畏，享有所戒，行有所止。

（三）普及宣传，扩大参与

治理扶贫开发政策实施中的腐败现象，不仅是党和国家的责任，更关系到贫困地区的发展和困难群众的利益，因此应加强宣传，使社会各界人士都参与到反腐败的行列中来，才能有效治理扶贫开发中的腐败现象。第一，加强扶贫开发政策的相关宣传，加强法治教育培训。通过定期进村讲法、贴海报等方式，结合身边的典型案例，用通俗易懂的语言“以案释法”，增强贫困群众的法律知识，让群众了解自己在扶贫开发政策实施中享有的权利和应尽的义务。第二，提高群众的政策参与度。政府部门不仅要推行政务公开，对扶贫开发政策进行公开公示，也要引导贫困群众主动参与到扶贫开发政策实施的各个环节中，如进行民主投票，主动听取人民群众的意见，定期开展对贫困户的“家访”等，以此帮助群众了解政策，行使自己的参与权。第三，鼓励社会各界人士参与到扶贫开发腐败治理中来，如扶贫开发项目涉及工程的施工、物资的采购、项目的运作等，这些都需要扶贫干部与市场的合作，若在此过程中发生腐败现象，商界人士和社会人士都可举报相关不法行为，以及时查处，使腐败分子无机可乘。

（四）制约权力，强化监督

不受约束的权力，表面是福，其实是祸。权力监控不到位，是产生

腐败的直接原因，任何腐败归根到底都是因为权力的集中和滥用（徐迅雷，2015）。因此，治理扶贫开发政策实施中的腐败现象，就要强化监督，控制权力。一是要强化政府部门的内部监督。政府部门是政策实施的主体，在扶贫开发政策实施过程中，政府要对扶贫对象的识别、扶贫资金的使用、扶贫项目的确定等环节进行科学且严格的监督，并在此过程中完善相关法律法规，使对扶贫开发的监督有法可依，有据可循。二是要引入第三方监督机制。第三方机制能更好地从“局外人”的视角和专业的角度对扶贫开发政策实施中干部的行为进行监督，以更加精确、及时发现和制止腐败现象。三是要依靠人民群众，强化群众监督。在扶贫开发政策实施过程中，各项政策都涉及群众的切身利益，因此增强群众的政策参与意识和监督能力，利用群众力量强化对各级政府和扶贫干部的监督，营造全民监督的氛围，是预腐反腐的重要途径。四是要重视舆论监督。舆论监督作为第四种权力，已成为群众行使民主权利的重要形式，对曝光扶贫开发政策实施中的腐败现象发挥了不可或缺的作用。

（五）净化环境，营造氛围

净化环境，营造氛围就是要以零容忍的态度惩治腐败，持续加强腐败的查处力度，净化反腐环境，着力营造不能贪、不想贪、不敢贪的氛围，治理扶贫开发政策实施中的腐败现象。首先，腐败现象应该早发现早治理。从小处抓起，从日常抓起，发现苗头性、倾向性问题要及时制止，争取把问题消灭在萌芽中，避免“小问题”在现实利益的驱动下变成“大问题”。其次，各级部门要对扶贫开发政策实施中发现的腐败问题认真对待。做到主动深入第一线，了解情况，强化检查，坚持“发现一起、查处一起”的原则，保持无禁区、全覆盖、零容忍的姿态，不姑息任何一个贪污腐败者，做到有案必查，有腐必惩。最后，上级领导干部应该以身作则树立廉洁的作风，起到带头作用，给基层的扶贫干部树立学习的榜样，营造自上而下廉洁公正的良好氛围。总之，扶

扶贫开发政策实施中腐败现象的有效治理，需要整个社会良好的廉洁之风和法制环境。

参考文献

- 陈庆云，2011，《公共政策分析》（第2版），北京大学出版社。
- 陈振明，2004，《公共政策学：政策分析的理论、方法和技术》，中国人民大学出版社。
- 程红，2010，《政策环境对公共政策的影响——以政府绩效考核的变化发展为例》，《理论界》第6期。
- 邓小平，1983，《邓小平文选》第2卷，人民出版社。
- 国务院，2011，《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，12月1日。
- 国务院，2014，《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，1月26日。
- 宁骚，2011，《公共政策学》，高等教育出版社。
- 沈孝鹏，2017，《精准扶贫领域“村官”腐败的发生诱因与预防机制——基于中部6省168起典型案例的考察》，《宁夏社会科学》第6期。
- 王文涛，2017，《制度预防腐败理论视角下我国基层扶贫领域行政腐败问题研究》，华中师范大学硕士学位论文。
- 吴映雪、周少来，2018，《涉农资金整合下精准扶贫项目运作及其脱贫成效考察——以H县精准扶贫项目运作为例》，《云南大学学报》（社会科学版）第2期。
- 习近平，2017，《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》。
- 习近平，2018，《习近平谈治国理政》，外文出版社。
- 夏晟，2017，《当官就不要发财 发财就不要当官》，《光明日报》7月4日。
- 徐迅雷，2015，《权力与笼子》，广西师范大学出版社。
- 杨秋林，1994，《贫困地区投资项目管理》，人民出版社。
- 郑志龙、丁辉侠、韩恒，2012，《政府扶贫开发绩效评估研究》，中国社会科学出版社。
- 周冬梅，2018，《精准扶贫的资源配置逻辑与实践困境》，《西北农林科技大学学报》（社会科学版）第2期。
- 庄德水，2016，《保持反腐可持续性的路径探究》，《石油化工管理干部学院学报》第3期。
- Smith, T. B. 1973. "The Policy Implementation Process." *Policy Sciences* 2: 197 - 209.