

年收入过百亿,工作人员一两千,这样的街道办早已超出很多人对于街道办只是一级“派出机构”的固有观念。而“一把手”的频频落马,折射出在公共权力和社会的结合部,这些“超级”街道办面临的监管困境。

街道办收入可过百亿:权力失控腐败易生

“蚁贪”隐忧

以改革著称的深圳,近日在反腐机制探索上再出新动作。5月8日,在其未来“深港合作”前沿区域的前海,一个跨部门的廉政监督局挂牌成立。

新机构直接隶属深圳市委市政府,内设调查、预防和社区工作3个部门,不仅查办案件,对于街道、社区、村等最基层单元的监督也将加码。

2012年3月至今,深圳已有5名街道办“一把手”相继落马,还有53名街道工作人员因各类问题被检察机关立案查处。深圳市人民检察院为此发出警告称,街道办“一把手”贪腐现象,已成基层反腐新动向。这些在人们印象中是并不起眼的“小官”,利用各种漏洞,成为“蚁贪”一族。

“街官”倒在“土地”上

刘少雄看上去温文儒雅,却被当地媒体形容为“黑老大”的保护伞。刘少雄是深圳市一名“街官”,自2003年9月起长期担任深圳市沙井街道党政主要领导职务,事发时任宝安区沙井街道党工委书记、办事处主任。在近十年的街道办“一把手”生涯中,沙井街道丰厚的土地价值,为他带来各种“红利”。

刘少雄的落马,与当地的“黑社会老大”、号称“龙哥”的陈焱东密切相关。据当地司法机关指控,陈焱东自上世纪80年代末开始,盘踞沙井街道一带,通过非法手段经营废品收购、码头运输、房地产等行业,长期进行绑架、非法拘禁、抢劫、敲诈勒索、开设赌场、非法倒卖土地使用权等违法犯罪活动。

该案公诉人、深圳市人民检察院检察官张若平告诉记者,刘少雄和陈焱东之间最早因土地而发生的利益往来开始于2009年。

2008年9月,陈焱东以深圳市展奇实业有限公司名义向深圳市另一家公司租用深山山头土地20088.47平方米。2009年,沙井街道办准备征用这块土地用于公园建设。陈焱东找到时任

沙井街道党工委书记、办事处主任的刘少雄,请求刘少雄不要征用该地块。在一次宴请中,陈焱东饭后将一个装有200万元港币的旅行袋拿给了刘少雄。

事后,在刘少雄的直接插手下,沙井街道办果然一直拖着没有征用该地块。张若平说,刘少雄能够拖延项目的“资本”在于,在深圳,街道办几乎拥有所有上一级政府部门的行政职权,包括规划办,由此导致没有其他上级部门对项目进行监督跟进。

据检察机关调查,刘少雄不仅帮陈焱东保住被征用的土地,还利用职权为其“土地置换”。

2007年,陈焱东与人合作取得了沙井街道民主村路段西部工业园33845平方米土地的使用权。2010年,陈焱东担心这块地被征收为政府储备用地,找到刘少雄帮忙“置换”。在刘少雄的干涉下,沙井街道办最终将陈焱东手上的地置换成另一块面积为16922.78平米的土地。虽然这块地只相当于原地的一半大小,但位于沙井中心区,潜在价值极高。作为回报,陈焱东分三次送给刘少雄港币1000万元。

张若平介绍,在刘少雄涉及土地的案件中,一个是拖延项目进展,一个是将品质差的地换成好地。“这些手段分别钻了不同的制度空子,根本原因在于街道办一把手大权独揽,缺乏有效监督。”

失控的权力

坪地街道原党工委书记张庆源大概没有想到,自己会在退休一年后被押上法庭。

深圳市人民检察院透露,张庆源未遵循有关处置国有资产的程序,让行贿人以较低的价格顺利购买了坪地街道8000多平米的某商业铺位,导致了上亿元的国有资产流失。据办案检察官介绍,该案的行贿人在接受调查问话中,曾直言不讳称,“街道党工委书记有说一不二的决定权。”这种“权力”,在其他几位落马的街道办“一把

手”身上,同样成为贪腐的根源。

2012年2月,深圳市南山区纪委将一份反映深圳市一家公司董事长郑稳棠涉嫌违法违纪问题的举报材料摘录交给南头街道党工委处理,区纪委指明交由街道党工委书记、办事处主任黄亮查办。黄亮收到材料后,却主动把情况透露给了郑稳棠,郑稳棠提出请黄亮帮忙摆平此事。黄亮答应后,大幅修改了由街道办纪工委副书记邓某旺起草的“初查报告”。2012年5月,黄亮得知南山区纪委再次对郑稳棠涉嫌违法违纪问题进行调查后,多次为郑稳棠说情,甚至要求纪委在调查过程中要“注意工作方法,要慎重”,并将案件进展情况透露给郑稳棠,教郑稳棠应对调查。

黄亮案公诉人、龙岗区检察院检察官庞莉霞告诉记者,黄亮从2012年2月到任街道办书记,到7月23日被带走调查,短短的5个月,便分别收受了50万元人民币和30万港币。

颇有意味的是,黄亮的落马并非因为郑稳棠事件,而是被别的案件牵出来的。利用基层的人事任用及工作调动,也常常成为街道办“一把手”贪腐的手段之一。据介绍,罗湖区莲塘街道办事处原党工委书记、办事处主任梁钜坤犯下的多宗受贿案都与此有关。

2007年底,曾是一名派出所民警的袁晓兵因为派出所工作太辛苦,希望调到更清闲、且上升空间更大的街道办工作,为此送给梁钜坤5万元,梁钜坤收钱后,将其调到莲塘街道办事处。后来袁晓兵又送给梁3万元,袁晓兵再一次将他的“执法编”调整为街道办行政编制,并提拔其为副科长。

张宝峰说,深圳不少街道办各类人员规模都在千人以上,存在大量可以“自由裁量”的非正式编制人员,非正式编制人员想转为正式编制,原则上要街道办党组开会讨论,但街道办书记的推荐起着至关重要的作用。

(据《中国新闻周刊》)

城市膨胀 凸显反腐难题

在深圳,为何街道书记频频落马?中山大学廉政与治理研究中心副教授张紧跟分析说,这是多种原因综合作用的结果。

具体来看,其一,改革开放30多年,深圳快速地完成了城市化进程,辖区内企业快速壮大,土地等诸多利益快速膨胀,产生了一个个巨大的“蛋糕”。但基层管理部门的制度建设和未跟上,街道党工委书记、办事处主任两个职位一身兼,虽有利于提高办事效率、抓住发展机遇,但不利于监督制约。

其二,深圳的街道大多由原镇政府改制而成,不但是基层服务机构,同时承担着招商引资、发展经济的功能,从而掌握大量资源,为权力寻租制造了条件。

其三,深圳的街道一般担负城建、房管、民政、城管、治安、环保、查违、抢险救灾、基层执法等广泛职能。“市里的各个部门在街道里都能找到对接的口。而且,目前的现状是很多事情不通过街道,根本就执行不下去。”深圳市一位检察官说。

同时,面对复杂棘手的基层问题,一些上级政府也乐于将不好处理的问题扔给街道,并且重点考核街道的经济指标。而这种甩包袱的方式也使得街道产生了“上级政府为其兜底”的投机心理。

警惕城镇化进程中的基层腐败

街道办给人的印象一直是基层服务机构,而深圳“街官”居然能利用职务之便收受2000万元之巨的贿赂,着实让人吓了一跳。

张紧跟认为,城镇化进程中,必然产生新一轮利益博弈,基层政府直接支配的资源将大幅增加,应当以当前深圳出现的街道书记频频落马为戒,严厉打击“群众身边的腐败”。

要扭转“街官”贪腐这一局面,深圳市检察院的一位检察官认为,首先应分权制衡。他建议,通过制度设计,让人事、财务、工程建设、物资采购等合理分工负责,建立健全既相互制约又相互协调的权力运行模式,杜绝基层组织或部门中出现“一言堂”的局面。张紧跟也认为,要避免一人独揽大权,必须打破街道党工委书记、办事处主任一肩挑的现状,形成双头制衡、平行监督的格局。而在发展的不同阶段,应当动态平衡好效率和监督的问题。

张紧跟分析说,另一个重点是必须打通自上而下的监督,不能让“太远”的上级监督成为空中楼阁。

(据《瞭望新闻周刊》)

深圳的“超级”街道办

在当地检察官和研究者看来,深圳市街道办一把手权力过大,来自于几方面因素的叠加。一是深圳的街道实际管理的人口和资源普遍高于内地。有的街道有上百万的人口(含流动人口),甚至达到了中西部一些地级市的规模。

深圳大学公共管理系教授马敬仁说,深圳龙岗区的布吉街道,一年有上百亿的财政收入,经济总量很大。快赶上内地一个中等城市的经济规模。还有一些街道办工作人员规模超过千人,比如一个坪山新区,编制才两三百人,但是一个坪山街道办就有一千多人。龙岗区的横岗街道甚至有1700人。

在行政权力配置方面,深圳市目前街道办“一把手”大多是正处级,有的还高配副局级。街道党工委书记往往又兼街道办事处主任,同时也是党支部书记,是名副其实的“一把手”。

“超载”的街道办也面临各种监管难题。按中国现有法律规定,街道办事处是市辖区、不设区的市即城市基层政府的派出机关,不是一级政府。但随着社会转型和经济转轨速度的加快,街道辖区的公共事务日益复杂化,城建、房管、民政、城管、治安、环保、查违、抢险救灾、基层执法等几乎所有城市管理工作最后都要落实到街道,街道办事实上扮

演着一级政府角色。

在马敬仁看来,超载的街道办不仅地位模糊,职能混乱,容易带来监管缺位和失灵。以人事领域为例,街道办处级以上干部是党管,处以下是政府部门管,在管理上会出现缝隙,“尤其是编制不规范的那一部分,由街道办花钱雇佣人员,很容易引发腐败。”

而对于纪检、监察、审计等监督手段,在街道办内部作用也明显偏弱。深圳市人民检察院检察官张若平告诉记者,进行垂直监督的上级纪检巡视组,一般都只设到区一级位置,没有深入到街道一层。

(据《中国新闻周刊》)