

“苍蝇”叮上糊涂账，扶贫“一卡通”成“一卡痛”

来自大凉山扶贫领域的反腐报告

聚焦四川“清卡行动”

● 2018 年

2月 凉山州喜德县民政局程鹏菲、郑贵林被查，牵出惠农“一卡通”存在的乱象

4月 凉山州全面启动了为期5个月的“清卡行动”

6月 四川省全面开展整治惠民惠农财政补贴资金“一卡通”管理问题

7月 四川各地陆续开展“清卡行动”，仅广元市就有2188人主动上交资金680多万元

8月 四川省纪委监委提出要把“一卡通”变成“一卡统”

● 2019 年

1月 凉山州“惠民惠农财政补贴资金发放及监管平台”正式运行

7月 四川省惠农惠民财政补贴资金“一卡通”监管平台在全省15个市州推广



▲2018年10月28日，四川省凉山州金阳县土沟乡吉尔村村民石一木尔尾（左一）领到清退的彝家新寨建设补助。 受访者供图

“谁敢动扶贫资金，纪委监委就动谁！”在凉山喜德、冕宁、甘洛等县采访途中，随处可见这样的标语。

打通脱贫攻坚中的“末梢堵塞”

2018年，在“清卡行动”酝酿之初，张力曾对新华每日电讯记者感叹，这将是一场“捅马蜂窝”的行动。

截至目前，凉山州“清卡行动”共立案651件，结案496件，党纪政务处分558人，移交司法25人。涉案金额7175万元，清退追缴2314万元，纠错兑付滞留资金1.7亿元。召开清退会27场，现场清退514万元。

虽然“清卡行动”从凉山发端，但“一卡通”存在的问题并非当地独有。

2018年6月，四川召开专题视频会动员部署“一卡通”专项治理工作，标志着在凉山成功开展“清卡行动”积累经验的基础上，为期三个月的四川省惠民惠农财政补贴资金“一卡通”管理问题专项治理工作，正式拉开序幕。

同年8月，四川省纪委监委召开全省惠民惠农财政补贴资金“一卡通”管理问题专项治理工作会议，提出要把“一卡通”变成“一卡统”，建立更加清爽的长效管理监督机制。凉山也成了“一卡统”三个试点市（州）之一。

2019年，凉山州继续深化“一卡通”治理，推进从严治党向基层延伸。目前，凉山已出台了“一卡通”管理办法，补贴资金代理银行由过去的8家减少到2家，补贴资金由财政集中直发。

凉山州还在县（市）一级设立了惠民惠农财政补贴资金监管中心，依托社保信息系统“金保工程”，开发建设了“惠民惠农财政补贴资金发放及监管平台”。连接贯通乡镇、部门、国库、银行，让补贴申报、审核、公示、发放、监管全过程平台内封闭运行。

近日，新华每日电讯记者在喜德县拉克乡新村采访时，切实感受到“一卡统”带来的便捷。84岁的莫呷呷，一手拿着过去的两个存折和一张银行卡，一手拿着将所有补贴归拢到一起的社保卡，不停地感叹“现在方便多了”。她将二代身份证放在“凉山州惠农惠民监管平台”终端机上，资金发放情况立刻出现在屏幕上。

新村村委会前的告示栏里，张贴着喜德县惠民惠农补贴资金管理办法、农机具购置补贴、草原禁牧补助等共41项惠民惠农补贴资金，一目了然。村里还对享受各项补贴的人员名单进行公示。

“以前卡太多了，分不清哪张卡啥子钱，都交在村干部手里。今年办了社保卡直接就领到钱了，准备拿去买化肥！”6月24日，昭觉县比尔乡阿硕古普村60岁的吉俄阿都，拿着刚刚取到的157.5元草原补贴满意地说。

截至目前，凉山17个县市的“惠民惠农财政补贴资金发放及监管平台”已累计发放补贴资金36项、9.7亿余元，惠及农户40余万户。通过“一卡统”，“一卡通”变成了真正的惠民卡、幸福卡。

从乱到治，“清卡行动”打通了脱贫攻坚中的“末梢堵塞”，对基层腐败问题线索进行“大起底”，在脱贫攻坚中赢得了民心。

但是，需要“清卡”的，绝不仅是四川。基层虚报冒领、私分截留、代管代取补贴资金等众多扶贫领域乱象具有全国普遍性，亟须采取有效手段，加强“一卡通”监管，严防扶贫成果在“最后一公里”被啃食。

采访中，新华每日电讯记者还听到许多来自干部群众的呼声。各方一致认为，减少发放补贴的代理银行、简化兑付环节是切实保障扶贫惠农资金发放到位的关键。但资金发放流程优化、减少发放补贴的银行势必触及一些部门和金融机构的利益，唯有构建党委统一领导、部门各负其责、各方协作配合的工作机制，才能高效推进。

扶贫惠农补贴涉及项目多、资金多，各级各部门多方监督各自为政，缺乏监管专责机构，难以形成监督合力，整合势在必行。

基层普遍反映，对此地方层面有心无力，彻底规范尚需加强顶层设计改革，期待中央有关部门在整合补贴种类项目和完善财政体系上下功夫。

本报记者吴光宇

2018年2月1日，夜色下邛海畔，四川省凉山彝族自治州法纪教育中心内，原喜德县民政局救灾救济股股长程鹏菲，面对办案人员，内心翻江倒海。

因涉嫌严重违纪，程鹏菲被凉山州纪委监委立案调查。他这双伸向扶贫领域的贪腐之手，不仅撂倒了自己，还牵出一场涉及200多户惠农“一卡通”的乱象。

惠农扶贫“一卡通”之痛

时间追溯到2015年12月。

大凉山腹地的喜德县，按照凉山州民政局的相关政策，向全县农牧民特困群众发放两年的生活救助金，程鹏菲负责汇总发放对象的花名册。

此前，他因帮初恋女友偿还债务，陷入严重的财务危机。在单位司机郑贵林的怂恿下，通过“借用”他人身份证件和银行卡信息，以一户多人的形式，将信息多次复制粘贴到24个乡镇资料中。在没有核实对象的情况下，喜德县农商银行按照这份“水分”极大的花名册发放了救助金。

2018年1月，凉山在全州范围内开展扶贫资金大检查，程鹏菲东窗事发。督察组发现，喜德县农商银行发放生活救助金的“一卡通”，有些情况很不正常——有的账户一次性进账上万元，有的账户则多次重复进账，还有一户农户有几十人进账，同时存在非本人领取、卡被他人频繁借用等问题。

随后，督察组将相关问题移送州纪委监委。经彻查发现，短短一年时间，程鹏菲、郑贵林二人共计虚报611户4517人，套取资金208万元。

200多万元财政资金“跑路”，小小股长有如此巨大“能量”，让纪委监委办案人员感到震惊。

2018年2月12日，程鹏菲、郑贵林因涉嫌犯罪被移送司法机关。同年3月，喜德县民政局局长、纪检组长因监督把关不力、工作失职失责被喜德县纪委监委立案审查。

“钱来得太容易了，动动手指就可以，我自己也没有想到。”接受调查时，程鹏菲说。

问题到底出在哪里？

新华每日电讯记者调查发现，作为全国“三区三州”深度贫困地区，凉山州向群众发放的惠农补贴资金量大类杂：高寒山区农牧民补贴、特殊困境儿童救助金、耕地地力保护补贴、农机补贴……

对于久居深山中的百姓来说，这些品类繁多的补贴如同“天书”，根本搞不清哪个该享受，能享受多少。

去年4月，新华每日电讯记者曾在越西县一户贫困户家，看到了11张来自多家银行的“一卡通”，农户却说不清其中的补贴项目。

群众手里是本“糊涂账”，自然有人打起“小算盘”。

以农机补贴为例，本来是国家对购置农业机械的普惠性政策，但由于许多群众对政策不了解，便沦为了“苍蝇”眼里的“肥肉”。

2018年，凉山州纪委对农机补贴进行集中清查，发现全州17个县市，均存在被套取的问题。仅在甘洛县，农机经销商与州农机局管理站工作人员勾结，通过签订虚假合同、制作虚假验收资料、买通验收人员等手段，套取补贴1800余万元。

在雷波县溪洛米乡，乡长冯莹盈则将手伸向了特殊困难儿童补助，5年共截留82万余元。

除了“硕鼠”，还有“蛀虫”。

雷波县烂坝子乡烂坝子村计生专干罗戈立门，两次从群众“一卡通”中“克扣”惠民资金共5890元私用，会东县铁柳镇三村原村党支部书记李加林代群众保管存折，截留低保资金10296元私用……

当前，国家各项惠民惠农补贴，基本通过“一卡通”发放。以凉山为例，2017年各项惠民惠农补贴资金达96亿元，共61项，分属于十多个部门。

然而，职能部门依据各职能部门上报情况拨款后，便无法掌握资金最终去向，职能部门各有各的发放渠道，监管的力度不足。

“乡村组干部在贫困户的审核上，不公开不公示，任性而为；

“为期5个月的‘清卡行动’，排查了200多万张‘一卡通’，‘要让群众清楚，自己能够享受补贴是党和政府的关心，不是基层干部的施舍’”

基层虚报冒领、私分截留、代管代取补贴资金等诸多扶贫领域乱象，具有全国普遍性，亟须采取有效手段，严防扶贫成果在“最后一公里”被啃食。

干部群众反映，资金发放流程优化、减少发放补贴的银行势必触及一些部门和金融机构的利益，唯有党委统一领导才能高效推进

民政局在业务程序、资金监管、人员管理上漏洞百出，失责而为；整个资金拨付程序简单粗暴，随性而为；贫困群众手握“一卡通”但信息不清，迷惘而为……问题频频、环环失控最终导致巨额扶贫资金流失。”时任凉山州纪委书记张力如此分析。

张力曾在一次下乡调研时发现，一名村干部裤兜里揣着几十张“一卡通”，称是为群众代管。

“小卡片承载着扶贫政策的落实，由于缺乏监管，为腐败分子提供了可乘之机。”他说。

乱象逼出“清卡行动”

“今天各部门都发言，每个人都谈谈‘一卡通’实施以来出现的问题，还有你们的建议和对策，只谈问题不说成绩！”

2018年3月27日，张力召集农业、林业、财政、发改、民政、审计、银行等州级相关部门和机构负责人以及部分基层乡镇干部进行座谈，针对“一卡通”上频发的问题，商议对策。

座谈会上，各部负责人畅所欲言——

“‘一卡通’确实方便了群众，但边远地区一些农民不识字更不会使用，把卡交由村组干部保管，这一管就容易出问题。”

“目前全州涉及18大类、50余小类强农惠农补贴，农户手里里的卡少则两三张，多则十多张，来自多家银行，确实不好监管。”

“有的地方公开公示走形式，群众对自己有哪些补贴、补贴多少，心中揣着本糊涂账；少数基层干部浑水摸鱼，把群众的卡捏在手中违法乱纪；一些部门和银行当甩手掌柜，补贴一发了之、打卡了事，不监督、不核实……”

州纪委监委立即汇总意见，提出对全州“一卡通”进行集中摸底清查建议，并第一时间向州委做了汇报。

当年4月20日，凉山州各级纪检监察机关联合财政、审计等相关职能部门，针对全州17县市的强农惠农财政补贴“一卡通”办理使用情况开展再监督，全面启动了为期5个月的“清卡行动”。

张力说，集中开展“清卡行动”是问题所迫、形势所逼，是推动全面从严治党向基层延伸的要求，更是打赢精准脱贫攻坚战的现实需要。

第一步就是“清卡”。围绕全州200多万张“一卡通”在哪里、每户群众有几张卡、如何保管使用、有无交基层干部代管这四个问题进行清查，按照“一户一卡、卡随人走、收支清楚、使用安全”的原则，对扣留“一卡通”，村组干部保管代管、拖延发放、资金滞留等问题进行严肃处理。

第二步是“清种类”。围绕补贴有哪些、该享受哪些补贴、具体标准是多少、有没有违规享受这四个问题摸底清查，严肃处理分配安排、审核审批中优亲厚友、吃拿卡要、滥用职权、以权谋私等问题。要求扶贫资金分配结果一律公开，乡、村两级扶贫项目安排和资金使用情况一律公告公示。州纪委向全州1118个村发放图文并茂、彝汉双语的《告村民书》海报，公布举报方式，要求张贴在村委会公示栏，鼓励群众监督。

第三步“清资金”。围绕钱在哪里、补贴资金是否全部发放、未发资金在哪里、是否存在违纪违规这四个问题排查，严肃处理贪污侵占、截留挪用、虚报冒领、私存私分、克扣。

地懿式的清查产生了强大的震慑效果。许多干部告诉新华每日电讯记者，“清卡行动”倒逼了基层管党治党责任落实，切实唤醒了基层党员干部的责任和法纪意识。

行动开展以来，凉山州1790名人员主动说清问题，退缴资金1903万元。

“过去我们搞政策宣传主要靠挂横幅、贴宣传栏，有了短信平台，镇内3964户农户全覆盖，政策全部精准传达到人。”石龙镇党委书记熊伟一边展示着手机短信一边说。

“‘清卡行动’就是要让群众清楚，自己能够享受补贴是党和政府的关心，不是基层干部的施舍，通过行动增强群众主人翁意识和维护合法权益意识，发挥好群众监督作用。”喜德县委书记李金智说。

地懿式的清查产生了强大的震慑效果。许多干部告诉新华每日电讯记者，“清卡行动”倒逼了基层管党治党责任落实，切实唤醒了基层党员干部的责任和法纪意识。

行动开展以来，凉山州1790名人员主动说清问题，退缴资金1903万元。