

■ 本报记者 况昌勋

核心提示

三亚市吉阳区中廖村，因无违法建筑而“走红”全省，被冠以“无违建村”。

当然，也有人以为不然，怀疑是因为中廖村这块“肉”不够肥，没有被不法商家盯上。

“中廖村就在环岛高速三亚迎宾互通的出口处，向南不远就是市区，向北7公里就是保亭的槟榔谷黎苗文化旅游区，向东则是海棠湾，可谓是通衢之地。”中廖村党支部书记、村委会主任林泽良反驳这种质疑，指着地图说道，5年来找上门的商家不断。

不仅无违建，中廖村属于无刑事案件、无群众上访事件、无吸毒人员等“四无”村庄。中廖村之所以能做到这点，得益于一项探索。即探索在村党支部领导下建立科学的村民自治体系。

农村稳不稳、农民富不富，关键要看基层组织强不强。今年6月召开的全国农村基层党建工作座谈会指出，要坚持农村基层党组织领导核心地位，推进基层服务型党组织建设；要健全村务监督机制，推进基层民主管理，促进乡村治理法治化。

今年8月，中廖村在三亚市委组织部的指导下，在全省率先制定了规范、全面的村民自治章程，理顺了各村级组织之间的关系及各自职责，细化了“四议两公开”。专家表示，中廖村的探索，是加强基层党组织建设、加强村民自治能力的一个有益尝试。

中廖村名片

行政村

4.54

平方公里

共812户

3350人

9个村民小组

是有着悠久历史的黎族村

制图/许丽



- ①中廖村村委会不建围墙，仅以绿树与村道相隔。
- ②村里成立了便民服务站，设置了社会保障、民政救助等窗口，中廖村民不出村就能办理相关手续，减少办事成本。
- ③中廖村民居。
- ④道路整洁，绿树成荫的中廖村。
- ⑤村民怡然自得。

本版图片均由本报记者 武威 摄



## 三亚中廖村在党支部领导下完善村民自治，全村无违建、无刑事案件、无群众上访事件、无吸毒人员——

# 坚强堡垒，把“诱惑”挡在村外



## 抵住“诱惑”不仅靠个人，还要靠集体

关键词  
集体意识

中廖村无违建，既有党员干部模范带头，8名“两委”班子成员居住的房子面积都不超标；同时，也有村民集体意识增强的作用，让少数人放弃了短暂的“利益”。

从三亚迎宾互通下环岛高速，驶上G224国道向保亭方向两三分钟的车程就到了中廖村。进村，蜿蜒的村道，大榕树、三角梅、水塘和绿树环绕的小屋，令人陶醉。这个总面积为4.54平方公里的行政村，共812户、3350人，9个村民小组，是有着悠久历史的黎族村。

优越的地理位置、优美的自然环境和丰厚的人文历史，在三亚旅游业和房地产业发展浪潮中，中廖村的土地也一直被许多开发商“青睐”。

“从2009年开始，就有企业老板找上门来谈合作。”林泽良，1997年进入村“两委”班子后，就一直担任村干部，2010年至今担任村党支部书记、村委会主任，他告诉记者，“有些老板表示要‘买’村里田地盖房子，有些则是

‘租地’盖房子。”“这些商人先在村里物色土地，然后找承包的农户谈，再来村委会。”林泽良说，“不少商家给农户的好处很诱人，部分农民经不住诱惑也同意了。但是，土地归村集体所有，农户只有承包权，搞开发就需要经过村“两委”班子会议和村民代表大会。”

由于根据三亚市规划，中廖村没有建设用地，也没有规划开发地产项目，所以商家以开发地产项目来村里谈土地“买卖”时，一般都在村“两委”会议上就被否决。被否决后，不少非法商家还宣扬中廖村干部不带动村民发家致富。面对质疑，中廖村干部们却并未有所动。

林泽良说：“这种非法的开发，获利的只是村里少数人，但是由于破坏

了整村的规划，却让大多数人受损，即使‘两委’会议与否决，村民代表大会也会否决，到那时村干部就会被怀疑不作为或者拿了‘好处’。其次，这种开发属于违法，总有东窗事发的时候，后果谁也无法承担。”

有一次，一家企业以农业开发的形式，与中廖村谈合作，租地100亩。当时，村里对于农业开发支持态度，涉及承包的农户、村小组均已同意，初拟合同也在村“两委”会议通过，并在全村进行了公示，没有收到反对意见。然后，就在签署合同时，企业却以给工人盖房居住为由，要在100亩土地上建数栋高楼。

土地只限农业开发，可以盖临时建筑给工人居住，但是盖楼房肯定不行，最初的合同也没谈到盖楼房。村

干部拒绝在合同上签字。而开发商不同意，执意要盖楼房。此时，不少村民获知消息，表示不能盖房，否则会向市有关部门举报。

针对村民建房，村“两委”干部也引导走正常报建程序，对于符合条件或需建房的村民都要要求必须报建。全面落实“四议两公开”工作法，及时公布村民建房报建程序，落实好公示制度，接受群众监督。

林泽良认为，中廖村之所以没有违建，既有党员干部模范带头，8名“两委”班子成员居住的房子都是2层以下，面积都不超标，没有“加盖”等违建行为；同时，也有村民集体意识增强的作用，让少数人放弃了短暂的“利益”。“抵住‘诱惑’不仅靠个人，还要靠集体。”

## 农村变革加快，考验基层组织

关键词  
村级治理结构

中廖村基层组织凝聚力强，关键在于建立了科学的村级治理结构，在村党支部的领导和指导下，建立村级组织议事规则，让村民参与村务管理，监督各项事务。

中廖村抵制“诱惑”，实现无违建村，关键在于有着较强的基层组织。“村‘两委’班子组织能力强，办事规范，有公信力。村‘两委’没有通过的项目，老百姓都能够理解、支持。”中廖村村民高文才说。

其实，进入新世纪，随着农村变革加快，基层组织面对的群众、面临的问题、承担的任务也都发生了很大变化。面对新的考验，打造一支战斗力强、凝聚力高的基层组织尤为重要，但也并不容易。

特别是，随着国家加大对农村的扶持力度，一些基层腐败问题时有发生。2014年，我省对扶贫资金中的生产发展资金和项目管理费进行专项审计，就发现贫困户领取的物质不足30%，部分

村“两委”干部私用分配权，谋取扶贫物资占到30%以上，甚至有个别村干部一人就领取了全村34%的扶贫物资。

“在部分农村地区贪腐的背后，是农村政治生态的破坏。”海南省委党校党史党建教研部教师杨柳表示，有的是金钱影响甚至操纵选举与村庄治理；有的是宗族势力坐大，干扰村治；有的村干部违法违纪，欺压百姓；村级事务决策及财务制度等要么无章可循、要么有章不循。

20世纪80年代，我国推行村民自治，是在民主、平等的取向向下建构的农村基层治理制度。三十多年的实践取得了一定的成效，“但是，作为一项空

前的民主政治实验，村民自治在实施过程中受到了具体、复杂的农村治理环境影响，出现了种种实际运作与理想制度偏离的现象。”浙江师范大学教授卢福营表示。

今年以来，从海南省廉政网公布的案件就可窥出一二。部分村庄没有实行村务公开，财务支出由村委会主任直接签批，不实行民主理财，财务不公开，不接受村民监督，财务管理混乱。有专家坦言，种种的腐败和不规范操作，让农村基层组织公信力不强。

10月12日召开的全省农村基层党建工作会议就指出，比照中央、比照先进省份，我省农村基层党组织建设

## 村务公开透明，少了误解多了信任

关键词  
村务公开

将村务透明化、公开化，规范财务使用与管理，每季度第一个月的10日前在村委会公示栏中公布财务支出情况，增强了村“两委”的公信力。

9月29日，中廖村委员会委员卢明拿出了两本黄皮本子。“这是村两委班子联席会议记录簿，村两委会议以及村民代表大会讨论的事项都要一一记录，需要投票表决的，特别是财务支出等村民关注的事项，投赞同票的代表均要签字。”卢明告诉记者。

记录簿记录了村民参与村务讨论决策，也记录了中廖村级组织议事规则的规范性。在会议记录簿上记者看到今年5月19日召开村民代表大会的记录，这次会议应到人数63人，实到人数58人，讨论了7项财务支出。

“第一项就是谈论抗旱购买水泵。今年上半年三亚大旱，中廖村农作物也因缺水而受灾，会上就讨论给每个村小组购买一个水泵。最后，经过村民讨论，同意给8个村小组购买水泵，朝南村小组因为没有种田无需购买，经费共计4.45万元。”卢明说，由于

是村民共同讨论的结果，朝南村小组村民也没有觉得亏了有意见，村里也因此节约了一台水泵的开支。

此外，那次会议讨论的村委会大楼电费、“三月三”传统节日活动晚餐费、购买彩色打印机等费用支出也获得了通过。参加会议的58名代表均签上自己的名字。

“过去，村里议事规则不规范，让很多村民有误解。”林泽良说，村与村之间的经济水平不一样，附近有些村在一些节庆时组织出游等活动，而中廖村集体经济较弱，安排不了，村民就会因攀比而有意见。“而一些村集体资金支出也存在不规范，也会降低‘两委’的公信力，遇到事情，没人听。”

而现在，中廖村将村务透明化、公开化，支出经费在2000元到3000元的需要村“两委”开会通过、支出经费在3000元以上的需要村民代表大会

通过。并且每季度第一个月的10日前在村委会公示栏中公布财务支出情况，“化解了误解，增强了村‘两委’的公信力。”林泽良说。

“部分农村基层组织软弱涣散，主要原因就是财务使用与管理制度、集体经济管理与收益制度、村级组织办事决策制度等，要么无章可循，要么有章不循。”杨柳认为，中廖村级组织之所以较强，就与其规范财务使用与管理有着很大关系。

此外，一批民生问题也逐渐得到解决。三亚市委组织部副部长黄淑贞介绍，中廖村党支部发挥战斗堡垒作用和模范带头作用，团结带领村委会等村级组织，先后修建了各村小组文化室、农家书屋，丰富了村民精神生活；全村道路实现硬化，并在村道两旁安装了太阳能路灯，方便了村民出行；村民全部喝上了自来水。

## 一部章程 开启自治新阶段

关键词 有益探索

《中廖村自治章程》不仅是三亚第一个规范、全面的村民自治章程，也是在全省率先进行的探索。

8月18日16时30分，中廖村第七届村民代表会议审议通过了《中廖村村民建设美好家园自治章程》（以下简称《中廖村自治章程》），让中廖村自治进入了新的阶段。这不仅不是三亚第一个规范、全面的村民自治章程，也是在全省率先进行的探索。

《中廖村自治章程》分为五章，详细规定了村民委员会议事规则、村民代表会议议事规则、村务监督委员会议事规则，创建“无违建村”、“生态环境保护”、“卫生保洁”等三个村规民约以及村务公开。

“《中廖村自治章程》的制定尤其强调村党支部是村级组织和各项工作的领导核心。”三亚市委常委、组织部长苗延红表示，章程的出台，健全了村党支部的领导下村民自治机制，它明确村党支部是村级组织和各项工作的领导核心；村民委员会是村级自治事务的执行机构，在村党支部的领导下，负责执行村民会议、村民代表会议的决定；村务监督委员会则是负责监督村务公开的执行情况，成员经村民会议或村民代表会议在村民代表中推选产生；村民代表会议讨论决定村级事务，接受村党支部领导。

《中廖村自治章程》还对“四议两公开”进行了细化，以后在这个3000多人的村子里，村干部做得好不好，村民们拿这把“尺子”量一量就知道。

“这几年村务公开逐渐实现，但对于公开哪些内容，什么时候公开，没有明文规定。”中和村小组的村民代表李俊海说，这次章程针对这些“模糊地方”进行了详细规范。

高文才接过话茬说，“有了章程，村干部的办事行为有依据，村民形式监督权也有依据。村干部做得好不好，一目了然，要是做得不好，下届选举大家就不会支持了。”

村民代表会议是村民在党的领导下实现民主自治的基本形式。“章程详细规定了村民代表大会的议事规则，例如，有五分之一以上的村民代表提议，应当及时召集村民代表会议，碰到争议性事项，村民代表就可以推动召开村民代表会议进行讨论。”高文才说。

“村集体经济项目的立项、承包方案，村庄建设规划和公共实施建设项目的确定，宅基地使用方案等也必须提请村民代表大会讨论决定后方可实施。”林泽良说，而这也正是中廖村实现“无违建”的村级制度。

杨柳评价道，民主选举解决了有人办事的问题，农村经济发展解决了有钱办事的问题，中廖村根据现实情况制定的自治章程解决了有章办事的问题。“这一章程是对村民自治的有益探索。自治章程的制定以及相关具体制度的制定，可以在一定程度上解决农村基层社会矛盾与纠纷。”

## 一个方案 美丽乡村新起航

关键词 美丽乡村建设

今年，中廖村成为三亚首个美丽乡村建设示范村，将被改造成一个具备骑行、垂钓、农家乐、民族特色手工艺品销售的生态美丽乡村。

自1998年以来，三亚市委组织部结对帮扶中廖村，帮助中廖村建立了科学的村级治理结构，财务公开、议事规范，村民参与村级事务决策，打造出强有力的“两委”班子和党员队伍，凝聚全村村民力量办好事。

进入中廖村，蜿蜒的村道，干净整洁，翠珠华盖的大榕树、鲜艳的三角梅、鱼鸭畅游的水塘和那绿树环绕的小屋，勾勒出一幅田园牧歌式的乡村画卷。

今年，中廖村成为三亚首个美丽乡村建设示范村，规划方案于10月13日制定完成并公布。方案显示，中廖村将被改造成一个具备骑行、垂钓、农家乐、民族特色手工艺品销售的生态美丽乡村。

“美丽乡村建设，要让每一个村民都获益，产业要做到每人有一份。”“政府企业要帮助村民搞项目，想办农家乐的农户，希望政府能够给予指导扶持。”中廖村规划美丽乡村时，村民就被充分调动起来，并在每次村“两委”会议及村民代表大会上讨论着。

方案规划了许多经营项目，例如体验性的娱乐、运动乡村旅游产品，例如骑行运动、垂钓、科普参观。以及一些农家乐、采摘园产业，整合农户力量丰富采摘业种类，将村民的民居设计为民宿。同时，开发一些旅游附加产品，如自酿酒、黎锦、银器首饰、有机蔬菜和无公害稻米等。

目前，中廖村还建立了“民情收集制度”，委托软件开发公司为中廖村设计建立了“民情数据库”管理系统，对所有民情民意进行动态管理，即初次收集后录入系统登记，之后每半年进行一次补充收集。建立“网下入户收集民情”→“网上数据库动态管理民情”→“网下及时解决民需”信息处置链条，有效实现了村情民困的及时收集和科学管理，为中廖村今后工作与决策提供依据。

（本报三亚10月15日电）