

■ 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,也有人不以为然,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,是加强基层组织建设、加强村民自治能力的一个有益尝试。



## 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、优美的自然环境和淳厚的人文历史,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’会议不否决,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,村里对于农业开发持支持态度,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资不足30%,部分

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

水平仍然存在一定差距,一些村党组织软弱涣散,有组织没力量,说话没人听,办事没人跟;一些基层干部作风不正,漠视群众,甚至违纪违法,出现“小官巨贪”现象。这些问题如果不解决,农村基层党组织的作用就难以充分发挥出来,势必影响我省协调推进“四个全面”战略布局、建设国际旅游岛战略目标的顺利实现。

三亚市委组织部负责人表示,中廖村基层组织凝聚力强,关键就在于建立了科学的村级治理结构,逐步实现治理体系和治理能力的现代化。“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。”

## 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情都要一一记录,需要投票表决的,特别是财务支出等村民关注的事项,投赞成票的代表均要签字。”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,这次会议讨论的村委会大楼电费、“三月三”传统节日活动误餐费、购买彩色打印机等费用支出也获得了通过。参加会议的58名代表均签上了自己的名字。

“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。

2014年6月,中廖村又成立了便民服务站,设置了社会保障、计划生育、民政救助、综合业务等窗口,每个窗口都有村“两委”干部轮流坐班,办事流程图和管理制度也全部公示。村民不出村就能办理相关手续,让村民减少办事成本,“少跑一趟路、少进一个门、少走一道程序”。

“这可以为村民提供计生、民政等便民服务。碰到村里没办法办理的事项,村干部也会跟村民说清楚办事流程和需要的材料,或者帮着群众一起办理。”村委会主任助理黎慧爽说。

杨柳认为,农村基层党组织建设,更多的不是学习型、不是创新型,而是服务型,以服务群众、做群众工作为重要内容,建设服务型党组织。同时,依法治村、依规治村;增加农民群众自我管理的机会和空间。

## 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,而这也就是中廖村实现“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,三亚市委组织部对扶中廖村,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,产业要做到每户有一份。”“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“民情数据仓库”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“网上入户收集民情”→“网上数据库动态管理民情”→“网上及解决民情”信息处置链,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)



①中廖村委会不建围墙,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。

本报图片均由本报记者 武威 摄