

# 从“为民做主”到“由民做主”的历史转变

## ——中牟县白沙镇创新农村基层党风廉政建设新方法的调查与思考

本报记者 潘燕 王思俊 文/图

### 核心提示

中牟县白沙镇按照党的十七大关于“发展基层民主,保障人民享有更多更切实的民主权利”的要求,建立了“村民委员会、村民监督委员会、联户代表大会”制度,探索出加强农村基层党风廉政建设和民主监督的新模式,有力促进了农村经济社会又好又快发展,受到省委领导的充分肯定,省委书记徐光春批示说:“白沙镇对于发展农村基层民主的做法值得总结借鉴。”

中牟县白沙镇,紧邻省会郑州,古时的重要驿站,如今新兴的繁荣村镇,现在正面临新的机遇和发展。

时间追溯到去年下半年的一天,白沙镇的村民联户代表大会如期召开,会议要决定一项不大不小的“难题”:村里建文化广场,有35户村民需要拆迁。但是,部分拆迁户不愿离开他们世代居住的老宅。

联户代表大会开始了,农民群众手持选票,走进投票现场,规范、自由地表达自己的意愿。100多名由全村农户选举产生的联户代表,就这件全村老少关心的事议得热热闹闹。经过表决,绝大多数联户代表认为建文化广场对于活跃村民文化生活,很有必要。按照大会通过的决议,村“两委”负责拆迁和广场的施工建设,工程得以顺利进行,村民看戏、娱乐再也不愁没地方。

“这在以前曾经是不可想象的。”村民们说,在没有确立联户代表大会制度之前,一般是村“两委”说了算。

白沙镇的变化,缘于村组“三会”制度这一新的村治新模式。

目前,白沙镇在内的中牟县白沙镇23个行政村,农户们都选出了自己的“利益代言人”,全镇共选出家庭代表1万多名,联户代表1000多名,他们都可以在联户代表大会——这个常设性的平台上博弈后形成代表村民意愿的最终决策。

### 如何让老百姓当家做主? 村里的“难心事”催生“白沙模式”

“我们也是走着插竹竿,走一节算一节。在边探索边总结中形成的一套完备制度。民主成本低,矛盾化解在村组,激发了群众的创新精神。”在白沙镇,该镇党委书记朱麦圃介绍说。说起“三会”制度,就不得不说起那些曾经



让村干部犯难、村民们窝火的难心事。

联户承包责任制以后,农民各自经营自己的土地,有时候连会议也召集不起来,村委会没人照面,群众有事没处说,个别村干部一人说了算,一些村组干部决策随意性大,个人独断专行,做事不民主,搞得村里财务政务乱成了一团麻,村民怨气很大。

如何重新“洗牌”换脑筋,真正让老百姓当家做主,让村民们自己的事情自己管,更有效地解决那些在发展进程中遇到的难题,成了白沙镇当时最为紧迫、必须跨越的一道门槛。

2004年伊始,白沙镇开始了初步探索;2006年,他们依照《村民委员会组织法》,研究制定出一系列详尽并富有操作性的规章制度,用中牟县委常委、纪委书记李延中的话说,“白沙镇的做法用数字归纳就是‘一百’,做起来复杂,用起来顺手,群众满意顺心。”

所谓“一百”,就是1户推选1名家庭代表,从10名家庭代表中推选1名联户代表,组成村联户代表大会,由村民组长和组内全体联户代表组成村民组委员会,从100名家庭代表推选1名村务监督员(按照10比1的比例从联户代表中民主产生1名村务监督员),组成村民组监督委员会。

“三会”制度的核心就是——村党支部形成政治上的领导,村委会依照村支部和联户代

表大会的决议开展工作,监委会在联户代表大会的授权下,对村干部勤政廉政情况进行监督,并审议本村经济、社会发展的重大事项。决策者、执行者、监督者各守其责,正确用权。

“三会”制度还明确规定,监委会成员不得由村组干部及其配偶、亲属担任,监委会主任轮流担任,轮值期限一个月。联户代表大会每月召开一次联户代表会议,听取村“两委”月度工作报告和监委会关于村财务收支通报,对涉及村情民意的有关问题向村组干部面对面提出质询。

“代表是大伙儿选出的,决定的事执行起来就好办多了。”在村民联户代表大会上,村民们有了正式表达的渠道,公平参与,集体决策,心气儿顺了,村里的工作推开了。

这种新的村治模式,因为依法可依并充分表达了民意,取得了良好成效,很快普及到白沙镇的所有行政村,这种被称为有效加强农村管理的“白沙模式”,随即吸引了方方面面关注而探究的目光。

### 知情权、决策权、监督权交给群众 村务公开拆掉了原先的“篱笆墙”

“以前村里的账目不清,村民有意见,相互之间勾心斗角,闹不团结。”在杜桥行政村十字

路村民组,推选出的村民组委员会成员王保安代表村民议事,感觉肩负的责任重大。

三年前,杜桥村的家族势力严重,经常闹矛盾,村民出行难问题长期得不到解决,群众意见很大。在联户代表大会上,联户代表主动提出村北3.7亩的废弃大坑出租,租金用来改善村容村貌。村“两委”向全村群众进行竞标发包,最后以27万元竞拍成交。同时,村民组委员会迅速成立了理财组、质量监督组,公开招标施工队开始对村里的基础设施进行大“整容”。经过紧张的施工,村里的道路进行了硬化、绿化、美化,修建了近2000米水泥路和排水沟,安装了40盏路灯,家家门前建了垃圾池,村庄越来越漂亮,住着越来越舒舒服。

“三会”制度推行后,村里实现了村务公开,拆除了干群之间的篱笆墙,有效保障了农民群众的知情权、参与权和监督权等民主权利。“现在是老百姓最满意的时期,一些矛盾在村组就消化了,村干部工作轻松多了。”该村党支部书记吴留屯说。

白沙镇康庄村,楼房林立,村庄整洁,这个村的8个村民组共2100多人,郑州市的重点工程——郑东新区热电厂、天瑞水泥等大型项目的规划建设涉及200多户村民的整体搬迁。由于监委会及时监督审核,村民组委员会的直接参与,村干部所经手的高达3000多万元的征地款、青苗费及附属物等费用无一差错,杜绝了经济问题的发生。在短短的10天时间,该拆迁的全部拆迁完工,无一起上访和安全事故。

“换了在过去,这事由村干部几个人定,老百姓总认为他们从中不知得了多少好处,意见肯定很大!”一位村民感慨。

在制度的保障下,白沙镇各村从集体发展思路到具体的村庄规划、哪条路该修、村自来水池该建在哪里,以及公共卫生整治等,所有村级大小事务的知情权、决策权、监督权都交给群众,群众主动参与管理,民主决策,融入新农村建设的的大环境中,共同建设家园。

### 从“为民做主”到“由民做主” “三会”制度赢得了民心

“三会”制度刚刚施行的时候,白沙镇大雍村村民郭玉喜被推选为村监督委员会委员,他诚恳地说:“原先给村提问题,心里有顾虑,现在可以敞开心扉,意见建议件件有回音。”

在实行“三会”制度的村庄,村“两委”从群

众最不满意的方面改起,从群众最需要的事情办起,从根本上解决了农民群众多年来饮水难、行路难、照明难等一系列问题,在党群之间、干群之间架起一座“连心桥”。

2007年10月,杜桥村召开的联户代表大会上,联户代表提出村北变压器被盗、村民浇地难问题。村党支部书记吴留屯当场答复大家,无论村集体经济有多难,春节前一定解决。为确保下次联户代表大会兑现承诺,会后他向村组干部倡议,在个人自愿的基础上,村组干部每人垫资2000元,先购买变压器设备,及时解决群众浇地难。村民们说:“现在的干部作风真转变了,真心实意为老百姓办事,这样的干部俺拥护、俺赞成!”

自“三会”制度施行以来,白沙镇通过“三会”决策重大事项共1130多件,群众满意率达100%,收集群众意见和建议2380条,群众反映的热点难点问题226件,已解决212件。

由于民主渠道得以畅通,有效地促进了社会和谐稳定。白沙镇文化广场建设工程得以顺利进行,村委会主任罗新政深有感触地说:“过去村民组长一人说了算,现在修路、建文化广场这样复杂的事情,大伙儿举手表决,复杂的事情容易了,村民心情也好了,都一门心思想着发展。”

有了民心,就不愁发展。如今的白沙镇,入驻企业达到160多家,去年实现财政收入5340万元,农民人均纯收入6345元。全镇60岁以上老人和16岁以下未成年人,人人有生活补贴。两年来,全镇没有发生一起集体上访事件,23个行政村的300余名村组干部,没有一人违纪违法,全镇呈现出干部勤政为民、群众心和气顺的良好局面。今年上半年,该镇财政收入达到4420多万元,年底有望突破8500万元。

“归根结底,实行村组‘三会’制度,保障了农民群众的政治参与和民主监督权利,实现了农村基层政治建设从‘为民做主’到‘由民做主’的转变。”中牟县委常委、纪委书记李延中说。

“白沙镇的做法,探索出了加强农村基层党风廉政建设和民主监督的新途径。”前不久,由河南省、郑州市、中牟县三级纪委组成的联合调查组对白沙镇的做法进行了专题调研,调查组认为,这种探索仅完成了第一步,下一步应当由有关职能部门加强指导,建立起相关配套的制度,使“三会”制度的形式、内容和程序得以真正完善,才能健全其发挥作用的保障机制,从而带动全省农村基层党风廉政建设的深入开展。

## 新闻时评

### 时政 可要求听证可否改为“必须听证”?

如果个人被地税局处罚2000元(含2000元)以上,或者企业受罚1万元以上,都可以要求对处罚决定举行听证。近日《佛山市地税局征收单位行政处罚实施办法》正式公布,并将在8月1日起开始施行,其中不少人性化的规定引人关注。(新闻见7月3日《南方都市报》)

如果谈“可要求听证”是一种人性化的规定,倒不如说,这项规定不是那么人性化。所谓的听证,无非是地税局和被处罚者就处罚的结果进行辩论,通过辩论来看处罚是否得当。但是,当听证以被处罚者“可要求”方可进行的情况下,听证也会被很多被处罚者有意无意地放弃。

毕竟,这只是“可要求听证”,被处罚者有理由可以放弃这一权利。如此一来,所谓的人性化规定就落空了,“可要求听证”也就口惠而实不至了。

笔者以为,要想让这项规定真正人性化,地税局就应该规定个人被处罚2000元以上,企业受罚1万元以上都必须听证。这样做有以下几个好处:其一,是让被处罚者都通过必须的听证来明白处罚是否恰当;其二,可以让被处罚者有既定的机会与地税局面对面平等交流,可以改变地税局在纳税人心目中的固有形象;其三,“必须听证”是套在地税局头上的紧箍咒,必会让地税局在开罚单之时慎之又慎,从而避免了地税局可能出现的疏漏。

不过,这样的“必须听证”会给地税局带来不少的“麻烦”,甚至有可能因此而丢回“面子”。这也可能是地税局让听证“可要求”方进行的原因吧。不过,作为政府部门的处罚,更不应该把面子放在第一,更不能害怕麻烦。因为,这才是一个政府部门对待工作的应有态度。那么,地税局什么时候才能让“可要求听证”改为“必须听证”呢?我们在等待呢。

王锦南

### 官员“走穴”折射政治伦理失范

官员“走穴”商场,出席各类商业活动收取出场费现象非常普遍,几乎成为“公开的秘密”。国家食品药品监督管理局局长郑筱萸曾参加山西的一家企业开业剪彩,企业给他的出场费高达20万元。(7月2日《瞭望》新闻周刊)

官员对“走穴”乐此不疲,逢请必至,当商人的“政治形象大使”,原因很简单,一个字:钱!商家为何如此媚官,无官不欢?原因也不复杂,两个字:傍官。商人傍官,有时候是为了面子,更多时候不是,在公款任大的语境下,只要与权力沾亲带故,事情就好办多了。

一个要钱,一个要权,可以说官员出席商业活动,严格地说也是权钱交易,也是腐败,只不过官商之间的权钱交易额较小,但它给社会带来的危害同样深重:损害了政府的公信力、腐蚀了干部队伍,破坏了市场公平竞争秩序、污染了社会空气……

### 拯救富人形象不能靠富人独立救赎

在经历了多年社会的评说与富人自身的努力之后,中国富人的形象到底如何?《小康》与某网站联合推出的“中国富人形象调查”。调查显示,80.39%的人认为富人形象依然负面。(《新华网》7月2日)

我想,大众不满的,不是财富,而是富人的“为富不仁”。正如有论者指出的那样,尽管如今有一些富人热衷于慈善公益,但许多富人仍然是只用财富界定自己的地位,而没有任何精神传统对其穷奢极欲进行制约。在富起来之后,对通过炫富来获取世人的艳羡乐此不疲,而对反哺社会不屑一顾。

显然,隔阂与对立对谁都都没有好处,需要的是改变,而不是打倒。不是穷人要改变什么,而是富人要改变什么——社会对富人不良形象的诟病,也可以视为一种期待:富人能展开道德反省,尽快站到正义的社会行列中去,承担更多社会责任。或者说,唯有如此,富人才能重获积极的社会评价。但这只是一个方面,在笔者看来,拯救富人形象不能仅靠富人独立救赎。

由于财富本身的不透明,使众多富人本人及其财富管理、财富流向等“信息”都蒙上了一层神秘的外衣。上世纪80年代,一批先富起来的人被首先叫作万元户,以后被称为老板、大款、富豪、CEO,变化的是名称,而不是打倒。对富人形象的持续关注 and 质疑,富人们的财富来源是黑是白?财富膨胀过程中有没有权钱交易?公众对财富的正当性充

满质疑,这是贫富割裂并形成心理对立的重要因素。因此,通过相关制度建设让社会财富运行机制走向透明化、信息化,已经迫在眉睫。

更重要的是,“多数人对富人评价不高”,从一个侧面折射出普罗大众的生存焦虑感。经济学家茅于軾说,“现在社会上为穷人说话的人很多,替富人说话的人很少。另一方面为富人办事的人很多,为穷人做事的人很少。为富人做事是有酬劳的,所以大多数人愿意为富人做事。而为穷人做事很难有酬劳,所以为穷人做事的人比较少。”是的,富人们不会担心上不起学、看不起病、买不起房,他们的各种欲望被逐利的市场熨烫得舒舒服服——此情此景之下,富人们任何一次“不当”的言行,都自然会引发群情愤慨和深深失落——市场以富人

为中心,穷人的风险由谁来管?

毫无疑问,基于责任和使命,掌握公权力的政府天然就是穷人的“保护神”。政府需要不断提高社会保障的深度与广度,给予芸芸众生触手可及的“安全感”——市场热盖“别墅”,政府就要多建“经济适用房”;市场成立贵族学校,政府就要加大教育投入……让政府主导的社会保障体系更加健全和完善,更加规范和有效,更加细致和人性化。只有这样,才能消除仇富心态,“填平”贫富对立的鸿沟。

当前的社会语境下,富人形象不好不是一个简单的“仇富问题”,也绝不是富人们多捐一点钱、多做一点善事那么容易。

陈一舟

从现代政治伦理角度,政府是市场的裁判官,必须保持公正的立场,避免与市场走得太过近,以致影响裁判的公正性。这本来是常识,但在政治伦理失范、官德混乱的当下,远未成为共识。因此必须通过纪律,规范行为,修复伦理,重建秩序。许多地方已经开始禁止这种行为,如郑州等。不过,如果没有上升到更高的层面,禁令的效果总是难以让人满意。

练洪洋

### 建设网络文明从自身做起

日前人民网、新华网等50多家网站共同发出“迎接北京奥运,树立网络新风”倡议,提出要争创一流服务,坚持文明办网,加强行业自律,接受公众监督,抵制恶俗之风。

互联网的便捷性和互动性,日益成为信息传播的宠儿。但是伴随着网络世界的不断发展和壮大,跟随着网络一起到来的不文明现象也随之产生。“拍砖”、“谩骂”甚至发布不切实际的信息成为影响网络世界文明和安全的重要问题。

中国网民数量已达2.3亿,这股力量从最初的懵懂已经蜕变为今日的敢于针砭时弊、理性议政,形成了一股不可忽视的推动社会进步的力量。在社会各种问题和灾难出现的时候,总会听到网民们发出的声音。中国大大小小的网站也成为网民们议政论事的重要平台。可以说,网络正在改变中国,网络也正在成为舆情的重要阵地。

国务院新闻办副主任蔡名照指出,网络文明是社会文明的重要组成部分。网络文明的建设也日渐成为当前网络建设的中枢之重。加强网络世界的制度建设,用切实的管理程序、完善的网络制度、文明的网络文化来建设网络文明也成为众多网民的心声。这就要求必须实现民意表达的自由化,民意征集、收集和采纳的法制化。

面对网络中的诸多恶俗现象,面对虚拟世界的诸多犯罪现实,网络文明的建设,刻不容缓。不但要加强现实精神文明建设,而且也要加强虚拟的网络文明的建设。二者相辅相成,缺一不可。在网上进一步掀起讲文明、树新风的浪潮,有利于网络媒体更好地传播奥运、服务奥运。

作为网络信息平台,互联网从业人员要增强社会责任感,加强自我管理,从办好每个网站,净化每个网页做起,为净化网络环境,树立网络新风作出贡献。作为一名热爱网络、热爱奥运的网民,就更严于律己,从自身做起,从网络言行的一举一动做起,打击网络恶俗、举报网络犯罪,为网络文明的建设出力。

韩建平

### “瞌睡虎”也是笑料

那厮“周老虎”前脚刚走,这边“瞌睡虎”接踵而至。报载,在华南虎照片事件公布调查结论后的第一个工作日,陕西省政府召开开组级以上干部大会,通报有关情况,同时启动省政府机关作风整顿教育活动。然而就在会场上,许多干部在座位上睡着了,且睡相千姿百态。

“周老虎”拍虎时,打亮过闪光灯,那只老虎只会“瞪”大炯炯有神的眼睛,一动也不动。一些“瞌睡虎”在台上的讲话声中进入深度睡眠,当记者用开着强闪光的相机拍下了他们的睡姿,他们竟毫无察觉。显然,整风会议,八竿子也打不到“瞌睡虎”们的沉沉睡梦。这样的会议,又岂止与“瞌睡虎”们的好梦无关,会议内容全被他们摒弃到了梦之外,那还会与他们的什么相干?

在先前的“华南虎照”新闻发布会上,陕西省政府新闻发言人曾说,假虎照事件所反映的是相关公务人员工作态度不认真负责,作风极端草率,违规违纪行为极其严重,严重损害了陕西的形象。新闻发言人对一些纪律涣散官员的指责,言犹在耳,“瞌睡虎”就又用他们可笑的睡姿,造出了别样的陕西官员的形象。对了,还是群众。

对“瞌睡虎”现象形成的追问可以有很多。他们怎么心安理得地在不能睡觉的时间、地点,就大模大样的睡过去呢?这样的官员,平日都是些尽职尽责的好官,还是作风浮躁的差官?挺虎的官员就是从他们中间产生的,他们身上有挺虎官员依法行政意识淡薄的身影吗?无疑,千名处级以上干部大会是个重要的会议,目的是让全省领导干部深刻汲取“虎照”事件的教训,能相信“瞌睡虎”从梦中接受教训吗?挺虎的官员提出的是责任心缺失,“瞌睡虎”们的责任心能靠得住吗?

“虎照”事件让陕西高官官员痛心疾首,认为此一事件影响了陕西“软硬实力”,损害了陕西的声誉,引发了公众和媒体的广泛、持续的争论,甚至成为国人的笑料。前车之鉴,后事之师。可“瞌睡虎”们怎么就那么不争气,这样快又搞出一大笑料?

官僚主义需要克服,可克服起来,实在也难。 今语