

随城镇化推进,都市“村官”堪比“土地财神”

“小村官”需要“大监管”

[相关链接]

北京朝阳区纪委责成罢免为儿子摆豪华婚宴的“村官”引起了人们对都市里的“村官”的关注。作为村居自治组织的管理者,村干部“不是官而胜似官”,在北上广深等大城市的“城中村”“城郊村”,基层党组织、自治组织和集体经济组织“三位一体”、一套人马的情况普遍存在,随着城镇化集体经济迅速膨胀,尤其是坐拥巨大的土地财富后,“亦官亦商”渐成“通病”和“顽疾”。

●都市里的“村官”掌管着巨大财富

在北京、广州、深圳等大城市里,随着城镇化的推进,城市规模的不断扩大,出现了大批的“城中村”“城郊村”,不少地方经过村改居“休克改革”后,名义上已成为城市里的社区,实际上却继续管理和经营着体量相当庞大的集体经济,尤其是土地财富。

在珠三角地区,因乡、村待遇得以在城市中轻松获得集体土地的自由裁量权,一些都市里的乡、村依托寸土寸金的土地财富迅速积累了可观的资产,一个村(社区)集体资产少则几千万元,多则几十亿元。以佛山市南海区为例,截至2011年,该区村居集体经济组织经营性资产达260亿元,集体经济组织可支配收入51亿元,社员股东当年的人均分红超过3100元。

而在北京,在五环里拥有大量土地的几个乡,如“婚宴村主任”马某所在的来广营乡、守着东北三环宝地的太阳宫乡以及小红门乡等,这些乡下辖的一些“都市村”,仅靠出让集体土地都已富得“流油”。

在这些“都市村”中,拉动基层发展的“三驾马车”——党组织(党支部)、自治组织(村居委会)、集体经济组织(经联社)多由一套人马运作,职能混淆。这种“三位一体”的治理模式,使庞大的集体经济组织“绑架”了自治组织,导致自治组织重经济发展而轻公共服务与社会管理。

全国人大代表、深圳市南岭社区党委书记张育彪坦言,过去,一方面由于经济发展的大环境,另一方面基层村居有发家致富的需要,社区组织确实把更多的精力放在发展壮大集体经济上了。以南岭社区为例,截至2012年,社区集体净资产达到13个亿,村民人均纯收入15万。在带领村民致富的同时,这些村庄治理的能人往往也自然而然同时成为基层三个组织的负责人,张育彪除了担任社区党委负责人,同时还是居委会主任和南岭股份合作公司董事长。

在如此庞大的集体经济蛋糕面前,因分配问

题导致的利益纷争日趋增多,容易滋生各种矛盾和腐败,而一些掌握着村治大权而又没有硬约束的村干部,也就陷入了权力寻租的深渊。

●“别拿村干部不当干部”监管漏洞纵容腐败

北京朝阳区来广营乡清河营村村委会副主任马林祥为儿子摆豪华婚姻,被上级纪委责成免职,让“村官”的任免法律程序走进了公众视野。根据我国法律,村(居)民委员会成员由村(居)民选举产生,受村(居)民监督。五分之一以上有选举权的村(居)民或者三分之一以上的村(居)民代表联名,可以提出罢免村(居)民委员会成员的要求。这也是为什么上级纪委只能责成乡村按照法律程序免去当事村干部的职务。

实际上,在日常管理中,村干部几乎没有有效监督。中山大学政务学院副院长岳经纶教授分析认为,一方面,乡镇和街道并不是一般意义上村居的上级,村居是自治组织,没有所谓上级一说,更多的时候,乡镇和街道还需要村居协助进行社会管理;另一方面,在村居本级,一经选举,村干部们,尤其村居主要负责人,以集体经济名义向银行贷款、开办集体企业等具体行为,村民往往并不知情,集体经济是赚是赔也是村干部说了算。

近年来,一些地方针对村居干部的管理漏洞采取了包括集体经济财务公开、设立监督委员会等措施来实现日常管理中中对村居干部的监督制约。这些措施在集体经济体量庞大的“都市村”也都基本实现了,但效果并不明显。

包括北京被免“村官”在内的很多“村官”在被曝光或被查出巨额财产时往往解释是经商所得。在“三位一体”的村居,村干部本身就是集体企业的负责人,到底是经商还是当村干部已经很难分得清楚。地方负责人介绍,这种现象实际上是一种“两难”:专职村干部不让从事经营和其他工作,在每月少则几百多则两三千元的工资待遇下,很难吸引有能之人,而且不是能人往往也很

难在选举中赢得村民支持;允许兼职,则又可能导致职能混淆不清、公私界限不明等利益分配矛盾和腐败问题。

●政经分离:自治的归自治经济的归经济

近年来,村官腐败案例越来越多,涉案金额也动辄数千万元。为此,在一些集体经济发达、集体经济组织和自治组织交叉不清的地区,开始探索“政经”分离,为村居“减负”,把村居自治从集体经济中“解放”出来。

在南海,已开始将村(居)基层的自治职能,包括社会服务职能与集体经济管理职能分离,具体表现为组织功能分离、干部管理分离、账目资产分离、议事决策分离。村(居)委会成员不得兼任村(居)集体经济的负责人,村(居)集体经济负责人的任期也由3年变为5年,以区别于村(居)委会3年一届的任期。换言之,村居集体经济引入了“职业经理人”,而传统意义上的“村官”只专注于基层自治和公共服务。

此外,剥离村居过去承担的部分乡镇和街道的行政管理职能也是让“村官”回归基层自治的必要条件。以顺德为例,已选取马东村、雁园社区两个村居作为试点,探索政府购买村(社区)行政事项改革,强化村(社区)党组织领导核心作用,充分发挥党代表工作室听取民意的作用,并完善党组织领导下的村(社区)治理机制,成立议事监事会。

顺德区常务副区长、农改委主任邓永强表示,经过半年的运行,这一模式取得了良好效果,行政效率和服务质量提升明显,村(居)务决策更加科学合理,监督也更加到位。

此外,针对“村官”的特殊身份,岳经纶建议,在现有的监委会基础上,可通过修改有关村(居)民自治的法律法规,将重大事项申报和任前财产公示引入村官管理,构筑起“小村官”的“大监管”体系,由此可以让更多有威望和自律的基层能人加入自治队伍,让“村官”回归自治的本质。

叶前

都市里的“村官”怪象扫描

在北京、广州、深圳等大都市里,由于种种历史原因,在繁华的城区保留了一批奇怪的乡政府、村委会,也产生了一批奇怪的都市里的“村官”,他们中的少部分人亦官亦商、官商一体,而对于他们的监管空白常常衍生出小“官”巨贪、奢靡腐败等诸多怪象。

怪象一:小“官”巨贪、小“官”巨富

在过往的反腐败案例中,小小“村官”变身千万元、亿元巨贪的,已时有发现,特别是在北京、上海、广州、深圳等大城市发展过程中演变而来的“城中村”的村干部。

今年2月,被举报坐拥20亿元身家的深圳市龙岗区南联社区“村官”周伟思,后被查实涉嫌受贿罪。广州今年集中审判了一批“村官”贪腐案件:车陂三名村干部一面协助政府管理征地补偿费,一面又帮助承租人用假证套取巨额补偿,收受“提成”达1537万;新塘镇大敦村书记、副书记等7人利用“农民公寓”项目受贿逾百万元;黄埔长洲十一社董事长勾结会计套取征地款……

这些落马的“村干部”实际上早已不是村民身份,在城市化过程中,村多已改为社区,村民也都转化为“城里人”。不同的是,这些人还保有着对原先村集体所有土地的使用权以及开发带来的红利。正是在这个过程中,这些转为社区的“城中村”“城郊村”就变成了“村官”敛财的热土。与“村官”巨贪“相辅相成”的是近年来频繁曝光的是一大批巨富“村官”,他们动辄几十套房产、亿元身家。

怪象二:亦官亦商

无论是查处的巨贪“村官”,还是被网民举报的巨富“村官”,他们往往集商人与“村官”于一体。在珠三角,拿到一张“村官”的名片,几乎同时也是以该村(社区)为名的开发公司或者经联社的董事长。

多数涉案“村官”都有这个共同点,他们既是城区村(社区)的主任、副主任,同时又兼任村属企业的董事长或副董事长,以深圳市龙岗区南联社区“村官”周伟思为例,他是南联社区工作站常务副站长和南联股份合作公司副董事长,自1982年开始做生意。

深圳大学行政管理学教授马敬仁分析认为,在城市化过程中,这些掌握着村集体资产大权的“村官”们游走在村民和开发商中间,自己也搞起了开发,集体资产也就在运作中变成了私人财产,或者通过牺牲村民集体利益换取开发商给个人的好处,从而成就了“巨富村官”。

除了村办企业,一些“村官”完全是“身兼两职”,甚至可以说“当村官是兼职,做生意才是本职工作”。

怪象三:两头都不靠,谁都管不着

广州、深圳等地的纪检监察部门表示,法律上对于收受贿赂的“村官”不存在“管不到的问题”,但问题在于多数“村官”处于犯罪与违法违纪的中间“灰色地带”,或者说最终走向犯罪的深渊就是因为其身份上的特殊性,导致对其监管的盲区。

“是官不是官,是民不是民,两头都不靠。”一名纪检干部如是说。

负责中山市小榄镇联丰社区“亿元村官”案件的小榄镇纪委书记冯结红说,村干部不是公务员,不受国家禁止公务员经商的有关规定的限制。现实中,一些地方只是由镇、街道一级出台一些内部文件,作出一定的“软要求”:社区干部应专心于社区管理工作,上班时间不可用于经营。但这样的“规定”更多的只是一个“形式”,根本起不到约束作用。

叶前

[延伸阅读]

农民可用微博揭发村官腐败

日前,《人民日报》刊文指出:“借助传播媒介的革新,可以打开落后农村的开放大门,进而变革县域经济的发展格局。干部善用政务微博,可以便捷地了解民情”。中国的“村官腐败”是世界“腐败史”上最为独特的一种腐败现象,农民可以利用微博的网络监督作用,揭发“村官腐败”发生的犯罪现象,让法律去缉拿那些闯入禁区的“村官”。

实践证明,微博可以成为很好的助政平台。农村干部善用政务微博,可以便捷地“接地气”、了解民情。“网上交流,网下服务”、“网上问题,网下解决”、通过网络互动,及时听取群众呼声、关注热点焦点问题、落实民生实事,现在已成为基层干部常用的办法。

基层干部开微博有利于加强基层干部与百姓沟通,好的工作作风是亲民的基础,基层干部运用互联网执政,真诚对待每一个反映问题的村民,面对矛盾不回避,公平公正地提出自己的



观点和意见,努力化解矛盾纠纷。做到小事不出组,大事不出村,把不稳定因素消灭在萌芽状态,有助于形成微博舆论场中的言论平衡。

惩治“村官腐败”一个重要辅助手段,就是把惩治“村官腐败”的有关法律发在农村干部的微博上。“上有政策,下有对策”的把戏,要得最

“油”的就是“村官”,政策根本就不是“村官腐败”的对手。政策走样,必然导致民不聊生,司法失范,必然引发社会动荡。避免这种后果的有效途径是利用微博让农民监督。

有调查显示,有些地方农民很苦,却又不知道自己为什么会苦;想跟鱼肉了他们的腐败“村官”抗争,又不知“村官”的“七寸”在何处。告状,往往不得其言而诉,不得其门而入。农村干部离微博,农民可以利用微博的网络监督作用,揭发“村官腐败”发生的犯罪现象,让法律去缉拿那些闯入禁区的“村官”。

中国的“村官腐败”作为恶质政治生态的一种旁支系统,其对农村经济进步、社会和谐等人的抵消力和破坏力不容低估。村官开微博可以把其放在微博这个透明的平台上,每一个村民都能成为村务的监督者。

陈里(作者系陕西省公安厅副厅长)