

The Research of Strengthening Party Discipline Comprehensively in Rural Collective Economic Organization: The Experiences of Tianhe District and Suggestions

Tianhe Commission for Discipline Inspection of Guangzhou

CPC Guangzhou Tianhe District Commission for Discipline Inspection, Guangzhou Guangdong
Email: aipingy2004@126.com

Received: Sep. 5th, 2017; accepted: Sep. 19th, 2017; published: Sep. 28th, 2017

Abstract

The governance of massive corruption of grassroots officials in rural collective economic organization has become the important part in the anti-corruption campaign. The massive corruption, which happened to the grassroots officials, is related to the vulnerable construction of grass-roots party organizations in rural area. Therefore, it is urgent and necessary to comprehensively strengthen party discipline at the grass-roots level in rural collective economic organization. This paper takes Tianhe district in Guangzhou as an example, analyzing the main problems in the supervision of asset deal in rural collective economic organization, and concluding the reasons of the vulnerable construction of grass-roots party organizations from the view of grass-roots party construction. Finally, it put forwards the solution of strengthening party discipline comprehensively in rural collective economic organization.

Keywords

Tianhe District, Strengthen Party Discipline Comprehensively, Rural Collective Economic Organization, Supervision of Asset Deal

全面从严治党向农村集体经济组织党组织延伸： 天河区经验及完善建议

广州市天河区纪委

中共广州市天河区纪律检查委员会, 广东 广州
Email: aipingy2004@126.com

收稿日期: 2017年9月5日; 录用日期: 2017年9月19日; 发布日期: 2017年9月28日

摘要

农村集体经济组织中“小官大贪”的治理问题,是当前我国反腐工作中的重要一环。而小官之所以大贪,这与农村集体经济组织党组织建设薄弱有直接的关系。如何将全面从严治党要求贯彻到农村集体经济组织党组织,就显得非常必要和紧迫。本文以广州市天河区为例,首先剖析了天河区农村集体经济组织党组织在资产交易监管中凸显的主要问题,然后从基层党建的角度总结了天河区农村集体经济组织党组织建设疲弱的原因,最后提出了全面从严治党向我国农村集体经济组织党组织延伸的对策建议。

关键词

天河区, 全面从严治党, 农村集体经济组织, 资产监管

Copyright © 2017 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

习近平总书记指出,从严治党是全党的共同任务,需要大气候,也需要小气候;各级党组织要主动思考、主动作为,通过营造良好小气候促进大气候进一步形成。2016年1月12日,习总书记在中纪委六次全会讲话中指出,要推动全面从严治党向基层延伸,对基层贪腐以及执法不公等问题,要认真纠正和严肃查处,维护群众切身利益,让群众更多感受到从严治党与反腐倡廉的实际成果。据统计,在基层违纪违法案件中,村干部占70%,村干部腐败引发的群众上访事件占农村信访的50%。因此,如何将全面从严治党贯彻到农村集体经济组织党组织,做到内容无死角、主体全覆盖和劲头不松懈,形成从严治党的小气候,并努力促进大气候的进一步发展和完善具有现实的必要性和紧迫性。天河区是广州市经济发展的龙头区域,也是实行农村集体经济组织股份制改革最早的区域。其农村集体经济组织具有经济(联)社数量众多、集体资产规模可观、资产交易量大、经济利益复杂等特点。2015年与2016年的“三资”交易量分别为4031与3161宗;交易总额分别为54.33亿元和50.86亿元。村集体资产交易数量和交易金额不断增加迫切需要党和政府对其加强严格监管。作为全国农村集体经济组织监管的创新示范区,如何抓好农村基层党组织建设,探索一条与信息化时代相适应的基层党组织建设新途径,推动全面从严治党向农村基层党组织延伸,这是预防基层腐败、保护农村集体资产、提高农村集体经济效益以及保障最广大群众切实利益的关键所在,对全面从严治党向城乡基层延伸的实践具有重要的示范意义。

2. 天河区农村集体经济组织党组织在资产交易监管中凸显的主要问题

当前,在天河区农村集体经济组织资产交易监管中,凸显了基层党组织从严治党不够得力的两大方面问题:一是村干部个体的防腐拒腐意识和能力明显不足;二是农村基层党组织、农村集体经济组织监

事会、党风廉情监察站等体制机制监督作用发挥不力。

2.1. 村干部尤其是基层党组织一把手腐败案件频发

天河区在 2010 年至 2014 年，沙东、车陂、冼村、龙洞、凌塘等村先后发生村干部腐败案件。腐败领域涉及土地物业及租赁、征地补偿资金管理和社区基础设施建设等，案件牵涉利益面广、社会危害严重(详情如表 1 所示)。从表中沙东、车陂、龙洞和凌塘 4 个案例中可看出，天河区不少村干部在集体资产交易管理过程中存在着利用职务之便，谋取私利的问题。更为突出的是，当前的腐败案件中，主要是领导班子成员，特别是一把手的贪污腐败现象比较严重。甚至出现一把手为首的整个领导班子集体腐败的现象。由此可见，加强对农村集体党员领导干部，尤其是基层党组织一把手的党风廉政建设显得紧迫而必要。

2.2. 基层党组织的战斗堡垒作用与党员先锋模范作用未充分彰显

农村基层党风廉政建设是加强基层政权建设，巩固党的执政基础的必然要求，也是密切党群干群关系，改进基层干部作风、实现农村可持续发展的必然要求。党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒。监督党员干部和其他工作人员严格遵守国家财政经济法规和人事制度，领导本地区工作，支持和保证经济组织充分行使职权，是基层党组织的重要职责之一。但在天河区部分农村集体经济组织中，股东大会、董事会、监事会与基层党组织人员存在交叉任职、近亲繁殖的现象[1]，党员干部未能以党员先锋模范作用严格要求自己，面对问题，不敢站出来、不敢指出来，不能发挥监督、引领作用，甚至出现一些党员是非不分、党组织力量涣散的问题。

2.3. 监事会和党风廉情监察站未能充分发挥作用

在农村集体经济组织内部，作为组织化监管主体的监事会，其成员的监管作用未充分发挥。这一方面是由班子成员角色冲突造成，另一方面是由于监事会成员管理能力参差不齐。监事会成员自身的素质和能力制约着监督的水平和效果，尤其是对公司内部财务状况的监督，包括收支、预算、债权债务等信息的审核，监事会成员的专业审计知识有待提升。

廉情监察站是推进基层监察工作顺利进行的重要途径之一。监察站站长由街道纪工委书记(监察室主任)兼任，成员由村改制公司党组织分管纪检的副书记(或纪检委员)、监事会召集人(或成员)、廉情预警

Table 1. 2010-2014 Village cadres' corruption of Tianhe District

表 1. 2010~2014 年天河区村干部腐败一览表

	涉案人员	涉案事件	涉案金额
沙东	天河沙东有利集团有限公司党委书记兼董事长杨某兴	利用职务便利，在村集体物业沙东有利服装批发南、北城商铺出租过程中为请托关系人提供帮助。	收受贿赂共计 300 多万元
车陂	车陂经济发展公司原党总支书记苏某江，车陂经济发展公司原董事长王某尧，车陂经济发展公司原副董事长马某佳	三人涉嫌在协助政府管理原广氮地块征地补偿费用的职务便利。上下串通，纵容社会人员通过伪造相关资料、抢建、抢种等非法手段骗取国家征地补偿费用。	收取贿赂 2680 多万元
冼村	冼某某等村领导班子	侵吞属于村集体的公共财产	724.8 万余元
龙洞	龙汇实业有限公司原董事长樊某	为了获得处于广州市天河区沙河镇的四个项目工程，行贿广州市原副市长曹某和广州市协作办公室原党委副书记、纪委书记何某。	
凌塘	董事长马某	为获取更多返还用地及规划方便，不惜拿出集体资金，多次行贿科技园管委会相关负责人	

信息员(村民)组成。天河区农村集体经济组织设立廉情监察站的目的是通过发挥廉情监察员教育、监督、信息收集、疏导和服务的作用,对各村改制公司廉情信息进行收集、分析、测评、反馈和预警,严格对村改制公司及经济社“三资”管理、财务管理、“三公开”(党务公开、村务公开、财务公开)开展情况及重大建设工程项目、经营性合同、大型采购实施监督[2]。但从近年来查处的诸多案件来看,案情线索及其发现与党风廉情监察站基本无关。这表明,目前党风廉情监察站的监督作用未能充分发挥。

2.4. 现行体制下监管主体缺乏主动纠错动力和能力

虽然广州市各级政府为加强对“三资”监管的责任追究,相继出台了一系列监管和问责制度,但问题是在现行的体制机制下很难发现问题,由此导致监管制度刚性约束力不强,甚至制度失灵的现象。比如在农村集体经济组织经济审计方面,审计往往就是集体经济组织自己在搞,这种由监管主体既做“运动员”又当“裁判员”的做法,由于缺乏主动介入的监管动力,怎能有效发现问题,从而进行相应的责任追究呢?同时,政府监管部门的监管周期又过长,“三年轮审一次”,而来自农村集体经济组织内部的会计审计人员,由于专业素质和专业能力不强,实际也难以承担专业审计的职责。由此可见,农村集体经济组织资产交易过程中,监管主体的主动纠错动力和能力明显不足。

3. 天河区农村集体经济组织党组织建设问题的主要成因

天河区农村集体经济组织资产监管过程中出现的问题,成因是多方面的,诸如法律制度不完备、监督体制碎片化以及技术手段不完善等。对此,天河区委区政府及主管部门加大了制度供给力度,更新了资产交易系统和流程,使得资产监管流程日益规范化、资产监管手段更加科学化。但是,为何问题始终没有从根本上得到解决呢?从基层党建的角度看,这是天河区农村集体经济组织党组织建设疲弱,对基层党组织的管理失之于宽、松、软,未能具体落实从严治党的具体体现。归纳起来,主要有以下几方面原因:

3.1. 监督主体不具独立地位导致无法实现权力制衡

权力具有扩张性和排他性等特性,凡是不受制约的领导权力,必定遭到滥用,领导权力被滥用,必定导致领导权力的腐败[3]。天河区农村集体经济组织出现村领导班子成员,特别是一把手的权力腐败,根本原因也在于权力监督的失衡。在天河区村改制公司中,目前对村领导干部权力发挥着重要监督与制衡作用的是村监事会和村廉情监察站。从规范角度看,监事会对村领导班子成员监督的重要主体。而在实践中,一方面村监事会的召集人是村领导班子成员,监事会召集人的双重身份限制了其作为独立监督主体作用的发挥;另一方面,村监事会成员的工资来自于村集体发放,这也严重限制了村监事会的独立监督地位。与此同时,廉情监察站的监督作用未能充分发挥,原因在于廉情监察站成员面临着道德风险问题。首先,作为廉情预警信息员的村民,处于熟人社会,出于人情社交和举报风险而缺乏监督的积极性;其次,由于村民处于信息链条的最末端,难以触及最关键的利害信息;再次,由涉及村改制公司的监管人员担任廉情监察站成员,既担任“运动员”,又出任“裁判员”,自己对自己进行监管,难以有效地行使职能;第四,廉情监察站成员还可能存在利益联盟,在收到廉情举报后,出于自身利益考量,对街道进行信息截留或选择性上报,致使举报信息无关痛痒,监察效能大打折扣。

3.2. 农村基层党员文化水平和政治素质偏低

农村党风廉政建设的关键在于基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用充分发挥,但这需要基层党员尤其是党员干部具备较高的文化水平和政治素质作为保障。从天河区村改制公司中被调查

者的政治面貌方面看, 33 个管理者中有 25 人为党员, 占比为 75.76%; 董事长、副董事长和监事等岗位虽然有群众任职, 但党员占比相对较大, 只有经济社理事长中群众数量多于党员数量(详见图 1)。理论上讲, 这就为从严治党向基层延伸提供了可能性。

但是, 目前天河区农村基层党组织中, 党员受教育程度普遍较低。调查对象中大专及以上学历人数为 27 人, 占比高达 81.82%; 董事层面中, 无一人为本科以上学历(表 2)。虽然受教育程度与廉政建设之间并不存在正相关关系, 但党员干部的文化水平从根本上制约着他们的学习能力和认识能力, 进而影响乃至型塑着他们自身的政治素质。天河区地处广州的中心城区, 经济社会的高速发展对农村基层党员的文化

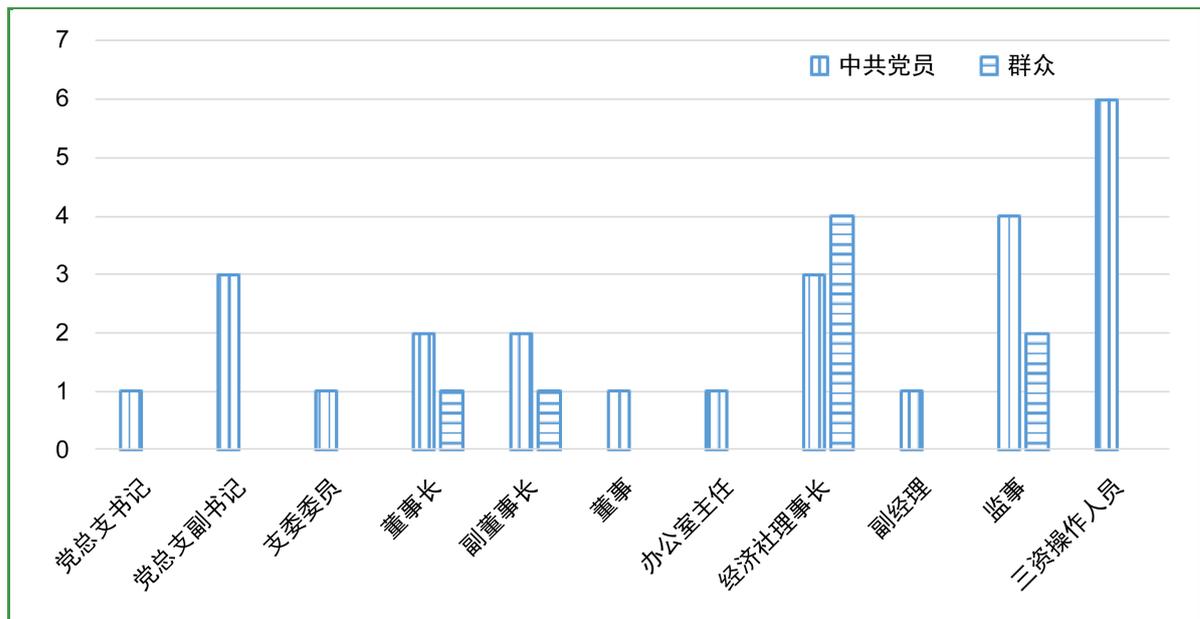


Figure 1. Rural collective economic organization managers' political outlook

图 1. 农村集体经济组织管理者政治面貌

Table 2. Rural collective economic organization management staffs' education level

表 2. 农村集体经济组织管理人员受教育程度

	初中及以下	高中(中专)	大专	本科	总计
书记			1		1
党总支副书记			2	1	3
支委委员			1		1
董事长			3		3
副董事长		1	2		3
董事		1			1
监事	1	1	2	2	6
办公室主任			1		1
副经理				1	1
经济社理事长	1	4	1	1	7
三资操作人员		3	2	1	6
总计	2	10	15	6	33

水平和政治素质提出了更高、更迫切的需求。天河区曾在 2002 年尝试进行村长助理改革，即从高校引入大学生“村官”进入农村工作。然而，这种人才引进与培养模式在既有环境中，人才作用发挥有限，并且迅速流失。这在一定程度上表明，天河区农村集体经济组织领导力量的保守与封闭，受自身文化水平和政治认识的束缚，他们既不愿意限制自我的权力，更不愿意放弃手上的权力，从而阻滞农村集体经济组织的权力更替。因此，提高天河区农村基层党员的文化水平和政治素质，增强领导班子的新陈代谢机制，对于充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用势在必行。

3.3. 基层党员廉政意识薄弱

一是作为普通股东个体的党员，专业化及监管能力相对不足，且未能十分便利地通过组织化路径表达自己的合理诉求。这表现在交易活动和日常的资产监管过程中个体党员容易随大流，诸如在杨箕“千围宴”等事件中，党员和普通村民一道参与其中，并未清楚认识到这是违规行为。二是作为监事会成员的基层党员基于自身经济不独立、熟人社会等多方面的原因，无法合理表达意见并行使监督权力。三是作为自身兼具管理者、监管者和所有者的多重角色的党员干部，囿于熟人社会的影响，不能很好地区分人情往来与腐败之间的关系，因而降低自身的廉政要求，不能正确认识党员的特殊性，在歪风邪气面前理不直、气不壮。

3.4. 压力传导和追责力度不充分

党的十八大以来，党中央不断强调党要管党、从严治党，不断强化党风廉政建设和反腐败工作，坚持对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制，不能腐的防范机制，不易腐的保障机制。党中央始终保持惩治腐败高压态势，但这种压力需要通过层层传导机制传送到基层党组织。当前，压力传导与追责力度随行政层级的下降呈现逐级衰退的现象。这主要是与“区委——街道党工委——基层党组织”的压力传导过程中，街道党工委的主体责任落实不足有关。街道党工委对加强村改制公司党风建设和反腐败工作负有主体责任。其负责领导村改制公司建立和完善党风建设和反腐败工作责任制，指导村改制公司成立党风建设和反腐败工作领导小组及办公室，并对村改制公司党组织开展宣传教育活动、落实监督机制和日常管理制度，加强“三资”监管等职能。但由于自上而下的考核体系不够完善、追责机制落实不够完整，导致党风廉政建设的压力传导机制中“泵”的建设及作用发挥还比较缺乏，因而，基层党组织建设与堡垒作用无法有效发挥。

4. 全面从严治党向天河区农村集体经济组织党组织延伸的对策建议

天河区农村集体经济组织三资监管中暴露的基层干部违纪问题，原因是多方面的，但就其本质而言，这是对基层党组织管理失之于宽、松、软，没有落实从严治党的要求的具体体现。由此可见，从严治党向农村基层党组织延伸的重要性和紧迫性。

4.1. 天河区村改制公司面临的问题迫切要求从严治党向基层延伸

首先，农村集体经济组织的党组织要始终把严明政治纪律摆在首位。坚持纪严于法、纪在法前。落实管党治党主体责任，一把手不仅要独善其身，还要把班子成员管好，发挥班子带头作用，带动党员素质的整体提升。

其次，农村集体经济组织的党组织要落实好党风廉政建设责任制。要按照《党章》《廉政准则》《纪律处分条例》《党内监督条例》《党内政治生活的若干准则》《问责条例》等，牢固树立“四个意识”，自觉履行全面从严治党的政治责任。要牢固树立不管党治党就是严重失职的观念，建立健全失职问责机制，深刻把握领导与监督的关系，把抓班子、带队伍体现在日常监督管理中。

第三,完善村改制公司党组织的考核管理。强化自上而下的压力传导机制,确保基层党组织拥有充分的工作压力与动力。特别是要完善街道党工委对村改制公司党组织的考核管理,充分发挥自上而下考核的威力和震慑力。同时,要严格按照《监督条例》对村改制公司党组织进行监督检查。监督内容包括:民主决策、选人用人、党员出入、重大事项以及对村重大事项的插手干预等。

第四,充分发挥好基层党组织的战斗堡垒作用和党员先锋模范作用,整治涣散党组织。对软弱涣散的村改制公司党组织要按照《处分条例》该改组的改组,选拔待提拔任用的优秀后备年轻干部到村改制公司党组织挂任党支部书记。把好党员进出口关、选人用人关,把真正干事创业、为民服务的人选拔出来。

4.2. 从严监管“三资”交易各个环节

一是逐步实现完全线上交易,全面严格监管每一笔“三资”交易。在“两级交易、三级监管”的三资交易基础上,运用信息化技术将区农村集体“三资”交易监管平台、农村党风廉政公开平台与区反腐倡廉智能化管理平台对接,对涉及区农村集体“三资”交易的所有主体实施一对一在线监管模式,将区所有交易合同全面纳入平台监管范围,并逐步将村改制公司“三资”交易全部纳入公开电子交易系统。

二是将权力梳理归类,明确权力行使流程。公开、透明是权力行使和权力运行的基本法则,也只有这样才能真正将权力关进制度的笼子里。农村基层党组织及其干部行使的是一种微权力,但天河区不少农村干部严重违纪违法的教训表明,小“官”也能大贪,因此,对于农村基层干部行使的微权力也要梳理、公开、规范,接受组织和社会的监督,做到不留死角。

三是需要全面核清集体资产。在目前的清查工作基础上,关键是定期不定期清核资产。应按照“一事一策”原则,一项一项制定措施解决历史遗留问题。这样才便于加强对农村“三资”监管,更为党员干部划清“公款”和“私产”的边界,在其心中树立明确的标尺,为进一步规范党员干部行为奠定坚实的基础。

四是在建立内部审计制度的基础上,由区农业主管部门聘请第三方对村改制公司财务进行抽查审计。尤其应建立对村改制公司党政一把手届中和离任审计制度,这样才能发挥审计的利剑高悬的巨大威力。

五是完善党务、村务、财务三公开制度,创新公开方式。对公开情况进行巡查,发现问题及时追责。同时,实行主要负责人向村改制公司党组织和股东代表大会作三述报告并进行考核。

此外,应建立健全基于大数据分析的反腐预警系统。建立分类预警监管机制,通过对天河区三资交易平台、财务监管平台、信息公开平台、区村改制公司廉情预警防控信息系统等数据进行挖掘和分析,建立反腐预警信息机制,力争做到事前预警和事中实施监督。

4.3. 严格问责并严肃查处

首先,对于十八大以来违反中央八项规定,公款吃喝、公车消费、公费出国出境旅游的,发现一起要查出一起,做到杀一儆百,实现对腐败的“零容忍”。要让广大农村干部意识到,中央八项规定对农村基层党组织及干部尤其是党政一把手同样具有约束力和震慑力。

其次,要加大对农村基层党组织的反腐力度,保持对农村干部尤其是党政一把手的高压态势,对于十八大以来仍不收敛、不收手的农村基层党组织或村干部,要从速、从重问责查处,营造不敢腐的氛围,改善农村基层的政治生态。

再次,对于在财产申报中故意隐瞒不报、漏报,甚至弄虚作假,欺骗组织,侵占集体资产的,应予撤销基层党组织的领导职务,或不予以提拔。对于情节严重,损害群众利益的,应严格追究法律责任。

第四,对于公然违纪,对抗组织,煽动制造混乱,破坏社会稳定等违法违规行为的基层党组织或干

部，街道党工委及其上级党组织要敢于“亮剑”，并及时予以惩戒。

第五，通过制度建设，完善监事会独立监督主体地位，强化监事会的独立监督作用。使党组织进驻监事会、参与董事会、引导股东会，形成利益制衡机制，对有权干部实行有效监督，发挥党组织的先锋堡垒作用。

4.4. 健全农村基层党组织及干部的教育培训体系

一是正面教育。充分利用“三会一课”等有效形式，以“两学一做”等专项活动为契机，推进农村基层党组织和干部党员的正面教育。坚持学习研讨常态化、征求意见常态化、立行立改常态化、制度建设常态化、党内生活常态化，引导基层党组织开展有质量的党组织活动，着实做好“两学一做”学习活动。通过党组织生活会、群众路线教育活动开展情况等，培育积极健康的基层政治文化氛围。

二是纪律教育。通过内容丰富的巡讲活动开展农村集体经济组织运营、监管和审计等方面的工作纪律和技能教育。通过提高纪律意识，使广大农村干部党员更加严以律己，以身作则；进而提高工作水平，提高防腐、拒腐，降低风险的能力。

三是警示教育。通过正反典型教育、参观廉政基地和开展家风文化教育等具体形式，把相关主体全部纳入教育范畴，开展常态化的警示教育。以此警钟长鸣，强化其廉政意识，遏制基层“四风”反弹。

参考文献 (References)

- [1] 周华. 宗族变公司——广州市长湴村村民组织结构百年演变[M]. 北京: 当代中国出版社, 2014: 116.
- [2] 广州市天河区农村集体资产交易中心. 天河区村改制公司“三资”交易管理办法(试行) [EB/OL]. <http://szjy.thnet.gov.cn/default/sites/thsanzi/zhengcefagui/tianhequ/articles/6061.html>, 2016-06-30.
- [3] 夏远永. 小官大贪的产生原因和治理机制[J]. 中共浙江省委党校学报, 2016, 32(4): 39-45.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org