

浙江宁海“36条防小官巨腐”再调查： 村干部明显感觉没权了

以招商引资为由拿烟吃饭打白条不行了，某村菜场改为公开招投标租金从18万涨至80万，49天征地70亩补偿款顺利发放……

这些现象是《宁海县村级权力清单三十六条》实施后带来的结果。今年3月以来，浙江宁波市宁海县所有427个村的村干部和农户都领到了一本小册子——《宁海县村级权力清单三十六条》(以下简称36条)，加上增印的15万本漫画版，该小册能保证全县农村每户一本。

22日从宁海县纪委获悉，36条是该县着力打造农村治理“宁海模式”的主要载体，由县纪委牵头约20个县

级部门及镇村千余干部历时半年、开上百次会议后逐步完善。36条对村级组织和村干部的权力作出了“清单式”梳理规范，并以通俗的漫画形式逐条绘制权力运行流程，强化关键环节监管，以构建农村基层权力规范运行体系，把村干部小微权力关进制度的“笼子”。澎湃新闻研读发现，36条其实是一个基层权力运行的“制度集群”，每一条都是一项制度，能执行，有监督。

“36条保证了在村务工作中村民的知情权、决策权和监督权，实现了宁海农村由传统治理方式到依法治村的转变。”宁海县委常委、纪委书记李贵军10月23日告诉澎

湃新闻，“我们抽取了我国现有涉农法规政策中的‘干货’，汇编成这36条，规范村干部的小微权力，帮助村民更好地实施自治，杜绝小官巨腐。”

基层村干部权力清单系统地公布运行，“宁海模式”属全国首创。据宁海县纪委统计，“权力清单”实施8个月以来，宁海反映村干部廉洁自律问题的初信初访案件下降8成。

据透露，河北衡水、广东广州、贵州瓮安、河南南阳、四川乐山、陕西榆林等10多个省的30多个县市已向宁海县纪委“取经”。



宁海县力洋镇海头村房子的墙上的宣传漫画。



宁海县力洋镇海头村将36条村干部权力清单做成展板。

A 36条“制度集群”让村官权力进笼

“小官巨腐”是中国农村基层权力运行中矛盾的突出表现，大案不断。2012年底被爆料的“20亿村官”原深圳龙岗街道南联社区村委书记周伟思，涉嫌在旧城改造项目中与他人共同受贿5600万。2013年，海南省高级人民法院审理查明，2009年至2010年间，海口市石山镇荣堂村民小组和玉库村民小组多位村干部骗村民签字，侵吞征地补偿款1300万。据不完全统计，2013年以来，全国各地公开村官违纪违法案件171起。其中，涉案金额超过千万的案件12起，涉案总金额高达22亿。

宁海县委书记褚银良今年5月30日在人民日报发表短评《小权力也得装进笼子》时提及了36条实施的背景及必要性，今年县级以上财政安排各项农村扶持资金就达上百亿元，最大一个村今年有上千万元的扶持资金到账，村一级权力如果没有规范和监督，一定会产生滥用现象，最终滑向腐败。

宁海县36条对村级组织和村干部的权力作出了“清单式”梳理规范，并以通俗的漫画形式逐条绘制权力运行流程，强化关键环节监管，以构建农村基层权力规范运行体系，把村干部小微权力关进制度的“笼子”。

“一开始只是用表格的形式规定了办事流程，后来我们考虑到了为了让村民更容易理解，又增加了

漫画版小册子，封面还是村民自己选的。”宁海县纪委宣教室主任严雪婷说。小册子的封面构图为天青云淡下的美丽山村。

36条分“村级集体事项”和“便民服务事项”2大类，其范围覆盖了村级组织和村干部行使村务权力全部事项，前者涉及村干部的村级重大事项决策、项目招投标管理、资产资源处置等集体管理事务19条，后者为村民宅基地审批、计划生育审核、困难补助申请、土地征用款分配以及村民使用村级印章等便民服务事项17条。

澎湃新闻研读发现，36条其实是一个基层权力运行的“制度集群”，每一条都是一项制度，能执行，有监督。如36条的第1条村级重大事项的决定，就要经过“五议决策法”，即经过“村党组织提议”、“两委联席会议决议”、“党员大会决议”、“村民代表会议决议”、“两委会组织实施决议”5个过程，决议结果必须公示3天，由村监会实行全程监督。

36条的设计处处考虑到了权力制衡。如在财务支出方面，5000元以上需要联村干部签字，10000元以上需要联片领导和镇分管农村领导签字，同时还需村民代表会议审核；接待费用只能用于招商、扶贫、抗灾、慰问等，超支需村民代表会议讨论决议；在村工程事务方面，5万元以上项目需公开招标，村干部

亲属不得参与。

强化关键环节监督是36条的重点。该县力洋镇纪委副书记徐建岳告诉澎湃新闻：“村干部在决策和执行村务过程中，有职能部门监督、村监会监督、群众监督3级监督制度，有问题的话总有一级会反映出来。”36条实施前，征地款划入村集体账户后，老百姓根本不知道有多少钱，如今在5个流程的会议审议中，村民对钱的走向一目了然，且款项直接打入村民个人账户，分配方案全部公示，村监会全程监督。

“36条就是要把村干部的权力用制度约束起来，目的就是要培养村干部的规则意识，在制度面前人人平等，公平、公开、公正地处理农村的问题。在农村当下的政治生态中，这36条是实现村民自治的载体。”该县纪委书记李贵军表示，“村干部权力可大可小，在征地补偿时，量地皮的尺子松一松，苗木补偿的数量和标准变一变，这些都是权力，报给上面多发了补偿款村民谁也不知道。可是现在不行了，村干部做什么都要与村民代表开会商议，还要向村民公示，个人无权决定。”

在强化监督下，村民“战胜”村官变为可能。该县岔路镇上屋基村在做个项目时，按程序上报镇里，可是背地却找人把工程做了。这一情况被村监会发现后通报上级，随后该村村干部被处理。

B 谁是最大的受益者？

宁海县纪委党风室主任葛知宙表示：“实施36条后，村干部从以前的村集体事务决策人变为召集人、组织人和执行人，在具体村务上，村干部负责召集群众代表，组织开会审议具体的事项，之后再按照会议的决策去执行。”

村官权力被限制了。

“以前村里招商引资来客商，我们请客吃饭、去村里商店拿点烟酒，都可以打白条年底结账，这是常有的事。现在不行了，接待客商前，我们要向镇里打报告申请备案，吃饭也得去镇政府食堂。如果打了白条，只能自掏腰包。”宁海县胡陈乡梅山村主任胡婉为告诉澎湃新闻，“现在村里买扫把都得开发票。”

黄坛镇兴坛村以前经常购买香烟、茶叶等用于接待客商，只要村主任决定，便能自行采购。36条实施后，村里的每一笔支出都要通过联席会议通过，因不少村民代表反对，现在兴坛村已经取消这项支出。

力洋镇海头村支部书记庄肖肖坦承，以前村里做工程时存在村干部打擦边球的情况，现在明显感到自己没权了。按规定，村里超过2万元的项目都得上报镇里招投标，“村里建一个公厕也要招投标，以前随便找人就做了。”

胡陈乡梅山村今年有10多个工程要开工，总投资300多万元。“现在改成招投标，说情找门路的人来了我们都以此拒绝，答应也不管用。”梅山村支部书记蒋善斌告诉澎湃新闻。

“村干部是36条实施后最大的受益者。”该县纪委书记李贵军从纪检工作角度这样看待销权，权力没了，但村干部因腐涉刑的几率也大大减少。2006年至2008年，宁海县力洋镇11名村干部因侵占征地款被判刑，涉案人员为村主任、村书记和文书，案由为对钱的监管不到位。

胡陈乡纪委副书记应小杰说：“我们在这方面是有深刻教训的。前几年一个村子的村主任私自向承包村里房子的租客收取租款30多万，之后中饱私囊；也有村子的会计取回几万元的现金自己花掉了。减少村干部接触现金的机会，违法乱纪的几率就小了。”

澎湃新闻了解到，为进一步激励村干部工作的积极性，宁海县正在进行专题调研，拟按工作绩效相应提高村干部工资待遇。

村民的受益得换个角度看。

冯宗木是力洋镇海头村的村民代表，他今年频繁参加村里的会议。该村争取到了2000万元的财政拨

款，今年多个项目须经招投标，“绿化公园、登山步道、钓鱼台等项目的审议会我都参加了，感觉自己也能做主了。”

10月22日，在胡陈乡梅山村，村民蒋小振指着正在施工的村房屋外立面改造工程向澎湃新闻透露：“房屋外立面的颜色是我们开会讨论决定的，大家很满意。现在村里只要有项目，都会先开会商量，村民的意见也很重要，现在我们对村干部的工作比较信任。”

跃龙街道大桥李村菜场租赁权在36条实施后改为招投标，房租从18万一下涨到80万元，受益看得见。

按36条设置，村民实际上更有“权”了，有权知道，有权监督。如村监会在一项村务的前期论证就介入，且组织村民全程参与决策与执行，一旦接到反映村干部违规的举报，村监会将第一时间介入调查询问，及时将调查情况反映到有关部门。

“希望随着讲规矩、讲规范的理念进一步推广，曾经破裂的农村社会关系可以得到修复。”李贵军说。

C

10月23日，中国社会科学院农村发展研究所农村社会问题研究中心秘书长李人庆再次主动来到宁海县调研村干部权力清单36条。

“36条大大拓展了村民在社区事务和公共事务的知情权、参与权、监督权、管理权和决策权，扩大了基层政权的合法性基础，使得一些政策能够切实符合群众的要求，使群众参与监督有章可循，有效化解了干群矛盾和误解，改变了村干部行使权力随意的现象，使权力在轨道上运行。”李人庆认为，在传统市场经济下，一些干部是为利而来，现实的权力使用造成劣币驱逐良币的现象。其实对于公共权力，基层干部应当把其当做公共事务，权威体现在为群众服务上。36条的实施有效打开基层权力运行的暗箱，能很大程度上消除权力寻租的土壤，形成权力约束，使一些为利而来的干部无法获得私利的空间。

他告诉澎湃新闻，当前的现状是基层管理运行缺乏规范，基层干部的权力运行没有受到规范，政府对于基层处于失控管理状态。在国家利好政策下，农村有大量资源反哺，如果没有监督管理，将无法形成良好的社会效应，反而会形成不稳定因素。

“宁海36条制度的实行改变了基层政治文化生态。民主政治最重要的一点就是对权力的限制，权不为民所用是很严重的问题。36条促进了群众参政议政的积极性、主动性和自觉性，极大促进了体制的改革，对于全国有典范性意义。”李人庆说。

李贵军表示：“36条是梳理了我国现有涉农法规政策中的‘干货’，把过去模糊不清的内容进行了清理。这份清单主要是规范村干部的小微权力，保证了在村务工作中村民的知情权和决策权，从而更好地实行监督权，实现了宁海农村由传统统治村到法治治村的转变，这份清单也是村民自治的章程。”

专家：致力消除权力寻租土壤，具有全国典范性意义