

● 三农热点面对面丛书

SANNONG REDIAN MIANDUIMIAN CONGSHU

如何搞好

村务公开

徐广才 史亚军 主编

 中国农业出版社

»»» 三农热点面对面丛书 »

如何搞好村务公开

主 编 徐广才 史亚军
副主编 陈 霜 文学艳

中 国 农 业 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

如何搞好村务公开 / 徐广才, 史亚军主编. —北京
: 中国农业出版社, 2011. 12
(三农热点面对面丛书)
ISBN 978-7-109-16396-6

I. ①如… II. ①徐…②史… III. ①村民委员会-
民主管理-基本知识-中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 266408 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 张 欣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 6.75

字数: 110 千字 印数: 1~5 000 册

定价: 15.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

出版说明

“三农”问题是党和国家工作的重中之重，在不同时期表现出不同的热点难点。围绕这些热点难点，自2004年以来，党中央连续发布了8个“三农”问题的一号文件，不断推动“三农”工作。

当前“三农”热点难点问题主要有：如何推进农业现代化，如何加快新农村建设，如何统筹城乡发展，如何发展现代农业，如何加快农村基础设施建设和公共服务，如何拓宽农民增收渠道，如何完善农村发展的体制机制以及农民工转移就业、农村生态安全、农产品质量安全，等等。这些问题是一个复杂的社会问题，解决“三农”问题需要社会各界的共同努力。中国农业出版社积极响应党中央和农业部号召，围绕中心、服务大局，立足“三农”发展现实需求，围绕“三农”热点难点问题，坚持“三贴近”原则，面向基层农业行政、科技推广、乡村干部和广大农民，组织专家撰写了《三农热点面对面丛书》。

本丛书紧密联系我国农业、农村形势的新变

化，重点围绕发展现代农业和推进社会主义新农村建设，对当前农民和农村干部普遍关注的党的强农惠农政策、农业生产、乡村管理、农民增收和社会保障以及新技术应用等热点难点问题，采用专家与读者面对面交流的形式，理论联系实际，进行深入浅出的回答，观点准确、说理透彻，文字生动、事例鲜活，图文并茂、通俗易懂，具有较强的针对性和说服力。在运作方式上，根据理论联系实际的要求，针对“三农”问题的阶段性特点，分期分批组织实施。丛书突出科学性、针对性、实用性，力求用新技术、新观点、新形式，达到“贴近农业实际、贴近农村生活、贴近农民群众”的要求。

本丛书是广大基层干部、农民和农业院校师生学习和了解理论和形势政策的重要辅助材料，也是社会各界了解“三农”问题的重要窗口。希望本丛书的出版对推动“三农”工作的开展和“三农”问题的研究提供有力的智力支持，也希望广大读者提出好的意见和建议，以便我们更好地改进工作，服务“三农”。

2011年6月

村务公开是指村民委员会组织把处理涉及国家的、集体的和村民群众利益的事务的活动情况，通过一定的形式和程序告知全体村民，并由村民参与管理、实施监督的一种民主行为。村务公开是尊重民意、还权于民的一项民心工程，是以法治村、实现村民自治的一个核心环节。它是农村村务管理的重大改革，适应了家庭承包、统分结合的双层经营体制，符合社会主义市场经济的要求，因此它得到了各级党委、政府和党中央、国务院的高度重视和推广。村务公开是人民群众评判农村党风政风好坏的一个重要标志，也是加强基层民主政治建设、政权建设和党风廉政建设的—个基础性工作。实行村务公开不仅能促进党在农村政策的落实、密切干群关系，同时对维护农村稳定，促进经济发展也起到了重要的作用。

党的十五大以来，特别是 1998 年党的十五届三中全会通过的中共中央《关于农业和农村工作若干大问题的决定》和中共中央办公厅、国务院办公厅

《关于在农村普遍实行村务公开和管理制度的通知》的下发，以及新修订的村民委员会组织法，用法律形式明确村务公开的一些重大原则和具体措施后，全国的村务公开工作不断得到有效推进。1999年3月，中共中央颁布了《中国共产党农村基层组织工作条例》，要求农村基层党组织加强对村务公开的领导。不久，中组部在安徽合肥召开了全国村务公开民主管理经验交流会，总结了各地开展村务公开民主管理的经验。与此同时，监察部、农业部、财政部也就农村财务公开和财务管理问题提出了要求。各级党委政府把推行村务公开列为重要的议事日程，下文件、发通知，制定政策，全国绝大多数的村设立村务公开栏，建立健全村务公开制度，村务公开工作迅速发展起来。

村务公开是一项不断提升与发展的工作，要结合新时期各地新农村建设发展要求，全方位公开，满足农民需求。

首先要做到结构的三个公开：

一是公开内容应不断扩大到村级所有组织。针对村两委成员交叉兼职、村两委成员兼职村经济合作组织和社会组织负责人的实际，村务公开内容应从村民自治组织扩大到党组织、经济合作组织、社

会组织，实现有效地遏制权力过分集中可能带来的腐败，实现农民对村级各类组织的全面监督。

二是公开内容扩大到镇务。城乡一体化的发展，使镇务、村务联系更加紧密。镇务直接公开到户既是农民的需要，也是镇党委、政府工作的需要。扩大到镇务公开，从行政审批到社会事业发展，让农民对全镇的工作有较全面客观的了解，可扩大农民的知情权，消除农民与政府的隔阂，起到凝聚民心、维护稳定的作用。

三是公开内容扩大到信息服务。公开不仅是监督，也是信息服务，要转变传统观念，结合新农村村建设，将公开变成监督与信息服务的统一体。信息服务内容可包括宣传政策和倡导文明风尚、交流致富信息等。

其次要做到方式的“四上”公开，打造方便农民查阅的立体化平台。

一是完善“上栏”公开。把“上栏”公开作为村两委随时公开的平台，统一规范公开栏的大小、位置、格式、内容和保留时间。“上栏”公开内容在《村务公开记录簿》中存档，方便农民查阅监督。

二是推行“上户”公开。由镇村务公开暨农村社区建设领导小组统一组织，每季度编写一次镇街

社情和季度村情并发放到户。镇街社情由镇涉农部门提供公开内容，季度村情由村两委提供公开内容。

三是坚持“上会”公开。民主日活动既是集中进行民主决策的过程，也是面对面公开镇务村务的过程。在民主日活动上，村民对半年（或全年）集中公布的镇务、村务情况可以直接向村两委和政府干部进行质询，村两委成员和政府干部应当场予以答复。

四是实施“上网”公开。各地农村要积极应用新技术，建立镇级和村级信息公开平台，通过政务网中的乡镇信息平台公开镇街社情，通过政务网中的村务信息平台公开季度村情。上网公开可适应农民流动性大的特点，便于农村群众随时随地查阅和监督。

最后，要做到监督的“五把关”，多层次维护农民权益。

一是村监督组织把关。各地农村要设立纪检员、村民理财小组、村务公开监督小组，进行公开前把关。

二是镇政府督查组织把关。镇村务公开暨农村社区建设领导小组办公室重点审查把关镇街社情和季度村情，督查下发到户和上网发布情况。不仅要

解决过去镇级部门工作的监管问题，更重要的是要走出村两委自己公开自己的怪圈，有效杜绝了村两委不公开、假公开、不按时公开、不全面公开等问题。

三是市督查组织把关。市级单位应成立由市政府督查室牵头的镇务、村务公开监督小组，每季度对公开情况进行综合督查，督查结果通过《村务公开简报》通报，并纳入年度考核。在督查中，不仅督查镇务、村务公开情况，还要将涉农部门的公开情况纳入督查范围，形成横向到边、纵向到底的公开监督网络，加大镇务、村务公开监督处罚力度，明确镇政府、村两委的主要领导为镇务、村务公开第一责任人；对镇务、村务公开不到位者，视情节给予批评教育等处理。

四是农民把关。在市级督查中，市村务公开暨农村社区建设领导小组办公室应设立社情民意电话，每季度按比例随机选择部分农民的电话询问镇务、村务公开情况，把监督权最终通过市级电话督查落实到农民手中。

五是社会把关。实行上网公开后，全社会都能从网上看到镇务、村务公开情况，对镇务、村务公开情况进行评价，进而形成了社会监督的新格局，

营造了社会舆论监督氛围。

总之，结合农村改革发展的新形势新任务，加强村务公开工作的领导，分析研究村务公开工作面临的新形势和新任务，理顺各方关系，推动村务公开工作向法制化、程序化、规范化发展，是本书的主要目的，也是当前促进村务公开制度逐步完善的当务之急。

本书主要介绍了有关村务公开的基本知识、操作程序和实行村务公开比较成功的案例。在编写过程中，作者参考了相关资料，在此深表谢意。限于作者水平有限，书中可能存在错误和疏漏之处，衷心希望读者批评指正。望此书能为农村基层民主的建设做出贡献！

作 者

2011年8月18日

CONTENTS

目录

前言

一、村务公开咋回事 / 1

- (一) 村民自治是基础 / 1
- (二) 村务公开意义大 / 8
- (三) 村务公开提要求 / 14
- (四) 国内发展竞相看 / 23
- (五) 国外经验引进来 / 33

二、村务公开重方法 / 40

- (一) 看清问题找对策 / 40
- (二) “三化”提升保公开 / 47
- (三) 多元方法用进来 / 50
- (四) 相关部门齐参与 / 57
- (五) 村务网络作平台 / 62

三、村务公开道权利 / 70

- (一) 知情权——你知 我知 大家知 / 70
- (二) 决策权——你定 我定 大家定 / 98
- (三) 参与权与选举权——你有 我有 大家有 / 101
- (四) 监督权——你查 我查 大家查 / 104
- (五) 全面落实四项权利，快速发展基层民主 / 111

四、村务公开有保障 / 119

- (一) 建章立制 强管理 / 119
- (二) 多方参与 齐推动 / 122
- (三) 规范公开 重落实 / 127
- (四) 村务监督 促沟通 / 129
- (五) 报备制度 求协调 / 131
- (六) 健全机制 保公开 / 133

五、村务公开惠民生 / 137

- (一) 让农民对基层领导干部更加放心 / 137
- (二) 让农民参政议政更加热心 / 144
- (三) 让农村的惠民政策更加贴心 / 147
- (四) 让农民对新农村建设充满信心 / 150

附录一 中华人民共和国村民委员会组织法 / 161

**附录二 中共中央办公厅、国务院办公厅
关于在农村普遍实行村务公开和
民主管理制度的通知 / 176**

**附录三 中共中央办公厅、国务院办公厅
关于健全和完善村务公开和民主
管理制度的意见 / 184**

参考文献 / 197

1

一、村务公开咋回事

“村务公开”作为一种村民自治的形式，在 20 世纪 50 年代就已经有了雏形，经过长期建设与发展，特别是在 21 世纪以来，在我国逐步建立市场经济、全面推进村民自治的背景下，村务公开进入了全新的发展阶段，公开的范围更大，内容更广，获得了初步的成功。推广村务公开成功的管理机制和经验，首先要让广大的农民朋友和管理者了解村务公开这项制度。

（一）村民自治是基础

1. 村民自治的概念

村民自治，就是广大农民群众直接行使民主权利，依法办理自己的事情，创造自己的幸福生活，实行自我管理、自我教育、自我服务的一项基本社会政治制度。村民自治的核心内容是“四个民主”：民主选举，即直选；民主决策，即通过村民会议决定重大事项，通过村民代表会议研究日常工作；民主管理，通过制订村民自治章程或村规民约，建章

立制实现规范化管理；民主监督，即实行村务、财务公开，民主评议干部，建立重大事项汇报制度。村民自治实质是在民主选举的基础上，通过村务公开实行村民广泛参与的民主管理，最终实现村民群众的自我教育、自我管理和自我服务。全面推进村民自治，也就是全面推进村级民主选举、村级民主决策、村级民主管理和村级民主监督。在我国，村民自治获得了空前的发展，它作为国家农村改革的主要成就之一，在国内外获得好评。1998年克林顿访问西安，曾将我国的村民自治称为“自由的微风”。

2. 村民自治的意义

农村村民自治在我国民主进程中具有重大的意义。突出表现在以下扩大农村基层民主和变革农村管理体制两大方面。

扩大农村基层民主。实行村民自治，扩大农村基层民主，是党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创造，是贯彻落实“三个代表”重要思想的体现。做好这项工作，有利于把村民公认的、真心实意为群众服务的人选进村民委员会；有利于调动广大农民群众当家作主的积极性、主动性，增强自主意识、竞争意识、民主法制意识，促进农村先进文化的发展；有利于坚持党的全心全意为人民服务的根本宗旨，密切党同农民群众的血肉

联系，巩固党在农村的执政基础，更好地实现最广大人民群众的根本利益。

变革农村管理体制。从“三级所有、队为基础”的人民公社管理体制，转变为现在成立乡政府、选举村民委员会的农村管理体制，这一农村管理体制的重大变革主要表现在：首先，最大的变革就是民主。过去干部是任命制，现在是选举制，这是一个很大的变革。再一个就是对村委会与乡政府的关系，也带来一种新的变革，过去是上下级的关系，现在就成为一种指导与被指导的关系，这个意义非常重大。农民自己的事情由农民自己去办，农民自己的幸福由农民自己来决定，不是像过去那样靠乡政府来包办。第三，创造出人才脱颖而出的机制，以前干部任命都由上面说了算，人才出不来，现在实行直选，各种人才都有了施展的空间。第四，有利于社会的稳定，通过村民自治，落实四个民主，把党的为人民服务宗旨在农村得以体现，过去行政命令、简单粗暴的方式引起农民的反感，现在通过村民自治方式，使群众真正有了当家作主的感觉，农村的许多矛盾和问题都能够迎刃而解。

3. 村民自治的进程

“村民自治”的提法始见于1982年我国修订颁布的《宪法》第111条，规定“村民委员会是基层群众自治性组织”。“四个民主”的提法始见于1993