

农村“大监督”

NONGCUN “DAJIANDU” JIZHI TANJIU 机制探究

——扬州市农村党风廉政建设实践解析

Yangzhoushi Nongcun Dangfeng Lianzhebeng Jianshe Shijian Jiexi

中共扬州市纪律检查委员会课题组◎著

中国方正出版社

农村“大监督”

NONGCUN “DAJIANDU”
JIZHI TANJIU 机制探究

——扬州市农村党风廉政建设实践解析

Yangzhoushi Nongcun Dangfeng Lianzheng Jianshe Shijian Jiexi

中共扬州市纪律检查委员会课题组◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

农村“大监督”机制探究——扬州市农村党风廉政建设创新实践解析/
中共扬州市纪律检查委员会课题组著. —北京: 中国方正出版社, 2012. 02
ISBN 978-7-80216-778-0
I. ①农… II. ①中… III. ①农村—廉政建设—研究—扬州市 IV. ①D630.9
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 143829 号

农村“大监督”机制探究

——扬州市农村党风廉政建设创新实践解析

中共扬州市纪律检查委员会课题组 著

责任编辑: 康 弘 周志娟

责任校对: 张 蓉

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560938 门市部: (010) 66562733

编辑部: (010) 59596607 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZpress.com.cn

责编 E-mail: zhouzhijuan1984@126.com

印 刷: 北京盛兰兄弟印刷装订有限公司印刷

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张: 15.75

字 数: 162 千字

版 次: 2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978-7-80216-778-0

定价: 39.80 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序



正值全省上下深入学习贯彻省第十二次党代会精神之际，由扬州市纪委、监察局编纂的《农村“大监督”机制探究》即将由中国方正出版社出版，这既是扬州市纪检监察机关大兴调查研究之风、以改革创新精神深入推进农村党风廉政建设的丰硕成果，也集中展示了近年来加强反腐倡廉理论研究和实践探索的成功经验。

与时俱进、改革创新，是社会发展的强大动力，是反腐倡廉建设不断取得新成效的活力源泉。近年来，全省各级纪检监察机关在坚持行之有效工作方法的同时，围绕解决反腐倡廉热点难点问题，创造性开展党风廉政建设和反腐败各项工作，形成了一大批体现时代性、把握规律性、富于创造性的反腐倡廉建设成果和经验。扬州市纪委、监察局选择农村党风廉政建设作为创新突破口，积极探索构建以党务政务村务“三务”公开透明工程、农

农村“大监督”机制探究

村集体“三资”管理规范工程、四级便民服务网络工程、农村廉政文化精品工程等为载体和抓手，以民意监督、民风监督、民利监督、民生监督、民权监督、民主监督为主要内容的农村党风廉政建设“大监督”格局，在畅通农民群众诉求渠道，监督农村干部用权行为，最大限度减少农村腐败现象和不正之风等方面，发挥了重要作用。

《农村“大监督”机制探究》一书是扬州市纪委、监察局在对全市农村党风廉政建设系统调查研究基础上形成的理论成果。该书综合运用多种研究方法，追踪考察农村党风廉政建设的历程与特点，详细分析农村党风廉政建设的既有经验和存在问题，深入探讨农村干部权力监督中存在的种种不足及其成因，提出构建农村“大监督”机制的诸多设想和建议，注重用事实说话，以数据支撑，内容丰富，资料翔实，有较强的可操作性和借鉴意义。

理论是行动的先导。农村党风廉政建设面临的新形势新任务，迫切需要更为科学系统的理论提供强大支撑。扬州市在这方面先行先试，其加强理论思考、勇于开拓创新的做法值得肯定。希望各地在今后的工作中继续发扬改革创新精神，准确把握新形势下农村党风廉政建设的特点和规律，不断研究新情况、解决新问题、总结新经验，进一步完善体制机制，改进方式方法，深入推进农村党风廉政建设，为促进社会主义新农村建设、维护农村社会和谐稳定提供有力保证。

江苏省委常委 弘 强
省纪委书记

2011年12月

目录



引 言	(1)
-----	-------

第一章 扬州农村党风廉政建设的“大监督”

格局	(7)
√第一节 民意监督	(9)
第二节 民风监督	(15)
第三节 民利监督	(23)
第四节 民生监督	(36)
第五节 民权监督	(43)
第六节 民主监督	(52)
第七节 农村“六民监督”的缘由探究及 本质特征	(65)
第八节 扬州农村党风廉政建设的“大监督” 的初步成效	(70)

第二章 农村“大监督”机制概述 (79)

第一节 农村“大监督”机制的缘起	(84)
------------------	--------

农村“大监督”机制探究

第二节 农村“大监督”机制的内涵	(102)
第三节 农村“大监督”机制的任务	(125)
第四节 构建农村“大监督”机制的意义	(137)
 第三章 农村“大监督”机制的运行	(145)
第一节 农村“大监督”机制的运行平台	(147)
第二节 农村“大监督”机制的运行流程	(166)
第三节 农村“大监督”机制的运行保障	(179)
 第四章 农村“大监督”机制的推广价值	(183)
第一节 农村“大监督”机制的推广价值	(185)
第二节 农村“大监督”机制的推广原则	(188)
 第五章 农村“大监督”机制的评价体系	(193)
第一节 评价主体	(195)
第二节 评价内容	(202)
第三节 评价原则和制度	(208)
第四节 评价要求和方法	(212)
 附 录	
扬州市农村党风廉政建设调查问卷汇总 分析报告	(221)
农村基层干部廉洁履行职责若干规定（试行） （中办发〔2011〕21号 2011年5月23日）	(232)
 后 记	(243)

引 言

我国是一个农业大国，农业、农村和农民问题始终是关系党和人民事业发展的全局性、根本性问题。农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则天下安。

马克思主义认为，生产力决定生产关系，经济基础决定上层建筑。农村党风廉政建设和反腐败斗争作为上层建筑的范畴，毫无疑问，是以农村经济发展为基础的。

1978年，党的十一届三中全会作出把党和国家的工作重心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策。我们党全面把握国内外发展大势，尊重农民的首创精神，率先在农村发起改革，并以磅礴之势推向全国。

在波澜壮阔的改革开放进程中，我们党坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，解放思想、实事求是、与时俱进，不断推进农村改革发展，使我国农村发生了翻天覆地的巨大变化。

废除人民公社，确立以家庭联产承包经营责任制为基础、统分结合的双层经营体制，全面放开农产品市场，取消农业税，对种粮实行直接补贴，初步形成了适合我国国情和生产力发展要求的农村经济体制。粮食生产不断跃上

新台阶，农产品供应日益丰富，农民收入大幅增加，扶贫开发成效显著，依靠自己力量稳定地解决了 13 亿人口的吃饭问题。乡镇企业异军突起，小城镇蓬勃发展，农村市场繁荣兴旺，农村劳动力大规模转移就业，亿万农民工成为产业工人的重要组成部分，开辟了具有中国特色的工业化、城镇化和农业现代化的道路，切实巩固了新时期工农联盟。农村社会主义民主政治建设和精神文明建设不断加强，社会事业加速发展，广大农民的思想道德素质、科学文化素质和健康素质显著提高。农村党的建设不断加强，以村党组织为核心的村级组织配套建设全面推进，夯实了党在农村的执政基础。

农村改革发展的伟大实践，为建立和完善我国社会主义初级阶段的基本经济制度和社会主义市场经济体制进行了富有创造性的探索，为实现人民生活从温饱不足到总体小康的历史性跨越、推进社会主义现代化作出了巨大贡献，为战胜各种困难和风险、保持社会大局稳定奠定了坚实基础，为成功开辟中国特色社会主义道路、形成中国特色社会主义理论体系积累了宝贵经验。

农村党风廉政建设是伴随着“三农”问题逐步解决的历史进程而共生的。经过 30 多年的改革开放，虽然农业结构、农村面貌、农民素质发生了巨大变化，但我国仍然处于社会转型期，即从传统封闭型向现代开放型转变，从单纯农业社会向工业化、城镇化和农业现代化互动并进的社会转变的历史时期。转型期的农村社会形态、组织结构、生产方式以及农民的利益诉求和政治参与意识都在发生深刻变化，这就决定了农村党风廉政建设是一项长期、

复杂而又艰巨的任务。

农村党风廉政建设作为一个完整的党建理论概念和一项系统性的工作是在 2005 年下半年提出来的。当时，中央召开了十六届五中全会，提出了建设社会主义新农村的战略任务。中央纪委为保证这一重大决策的贯彻落实，及时提出了加强农村党风廉政建设的重大任务。以 2006 年 10 月中共中央办公厅、国务院办公厅下发的《关于加强农村基层党风廉政建设的意见》为标志，农村党风廉政建设工作进入了一个新的历史阶段。

农村党风廉政建设的发展历程启示我们：必须紧紧围绕社会主义新农村建设这一主题，加强农村党风廉政建设；必须坚持以人为本，切实维护农民群众的根本利益；必须注重制度建设，建立健全农村党风廉政建设的制度体系；必须坚持改革创新，推动农村党风廉政建设；必须完善农村党风廉政建设的领导体制和工作机制，进一步形成工作合力。

2005 年，党中央、国务院作出了建设社会主义新农村的重大战略决策和部署。其后，又出台了一系列的配套政策和措施，致力破解“三农”难题，这就意味着今后相当长的一个历史阶段，国家的政策将向农村地区倾斜，政府投资的重点将向农村转移，广大农村地区迎来了加快发展的新机遇。但是，从发展规律上看，每个发展的高潮期往往都伴随着消极腐败现象的易发多发现象。

公共政策的有效实施必然借助于公共权力的运行与传递，惠农政策更是与基层权力运行息息相关。随着新农村建设的不断推进，广大农民的民主意识、法制意识、维权

意识也在不断增强，对建立公平公正、清正廉洁、文明健康的农村社会秩序有着强烈的追求。稳定农村，促进农业，保护农民，成为农村党风廉政建设必须面对的课题。

权力生成的同时，必然面对着如何制约和监督的问题。世界各国都十分重视法律监督模式和效果的探讨。农村基层权力作为我国权力体系的重要组成部分，其运转效率和廉洁程度，对整个社会的和谐稳定具有重要的影响。当前，我国基层权力滥用的现象较为普遍，“小官大腐败”的现象不断出现，不正之风屡禁不止，“以利益博弈为中心的社会矛盾和问题进入突发和多发时期”^①。这些都玷污了党和政府在推动农村建设中的形象，影响了党和政府的威信。

导致农村腐败现象的成因非常复杂，解决的途径唯有构建权力的监督和制约机制。这是防止和消除权力腐败的必然选择。

广大农村干部在社会主义新农村建设中担负着重要角色，承担着重要责任。极少数农村干部身上不同程度地存在着不正之风乃至腐败现象，亟须通过“人性化”的制度进行纠偏和矫正。我们设想，主要从外在利益与内在激励两个方面激发农村干部的积极性，在制度框架内规范他们的用权行为。

深入探究农村党风廉政建设特别是农村干部权力的运行情况，我们得出结论，建立权力监督和制约机制，具体到农村，不能头疼医头、脚疼医脚，而应作全面系统的分

^① 竹立家：《警惕基层权力生态恶化趋势》，载《中国改革》2009年第8期。

析与研究，力求全面而广泛、持久而常态地考虑问题，设计制度，建立机制。因此，我们提出构建农村“大监督”机制，目的在于使其成为推动农村党风廉政建设的重要抓手。

第一章

扬州农村党风廉政建设的 『大监督』格局

近几年来，扬州市以系统工程的思维，以加强思想道德建设为基础，以规范和制约权力运行为核心，以维护农民权益为重点，坚持教育、制度、监督、改革、纠风、惩治相结合，深入开展农村反腐倡廉建设，着重建立健全制度机制，强化农村财务管理，加强村级民主监督，严肃查处损害农民群众利益的不正之风和违纪违法案件。同时，不断探索加强农村党风廉政建设的 new 路子，初步形成以创建示范乡镇为目标，以民意监督、民风监督、民利监督、民生监督、民权监督、民主监督等“六民监督”为主要内容的农村党风廉政建设“大监督”格局。

第一节 民意监督

所谓“民意”，是指人民群众共同的、普遍的思想或意愿，是民众力量在社会政治生活中的集体表现形式，是一种不容忽视、必须认真对待的力量。在一个权利意识日益觉醒、政治文明不断进步的社会里，民意扮演着重要的角色，尊重民意是现代社会的基本特质。

中国社会的现代化进程在政治上实际就是民意的开放进程，然而在我国农村，相当长的一个历史时期内，民意的开放程度比较低下，民意的表达机制较为落后。究其原因有两个：一是封建的传统观念残存较多，封建的愚民政策影响较深，广大农民意识不到自身的权利和义务；二是农民的文化程度低下，地方行政治理手段单一，往往只注

重对农民义务的提醒，而忽略对农民权利意识的引导，加之，民意表达渠道不畅，因此民意无法充分表达。农村干群关系紧张的现象，反映的就是这种民意的困境。随着社会主义民主政治建设进程的加快，民意逐步被唤醒。

历史和现实反复证明，失去制约和监督的权力必然导致腐败。在不断推进农村党风廉政建设的进程中，我们充分认识到，“民意监督”是民意的表达、落实和监督诸环节中的重要一环，也是一种最广泛的民主监督形式。在监督的过程中，既存在着群众不会监督、不愿监督、不敢监督和无法监督的情况，也存在着党员干部不愿被监督、逃避监督、不理解甚至打击报复等现象。只有党员干部从思想认识上充分重视“民意监督”，尊重群众的民主权利，才能真正发挥群众监督的作用。

1. 监督方式

建立农村民意监督机制的内容十分广泛。总体而言，主要包括两大类：第一类，要求农村干部听取农民群众意见（社会信息）；第二类，要求农村干部向群众公开党务政务村务（权威信息）。因此，必须建立健全社会信息和权威信息的双向交流机制。

方式一：“社会信息”搜集机制。

近年来，扬州市以建立“全面、及时”的农村社会信息搜集机制为抓手，深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的农村民主决策机制，各级决策机关着力完善重大决策的规则和程序，建立社情民意反映制度，建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度，完善专家咨询制度，实行决策的论证制