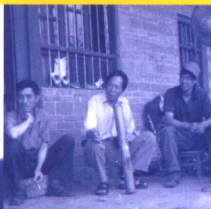


民政部基层政权和社区建设司审定

Min Zheng Bu Ji Ceng Zheng Quan He She Qu Jian She Si Shen Ding



村务公开手册

编著 余维良 马福云 李诗扬
普红雁 牛 洋



在村民自治中，民主选举、民主决策、民主管理和民主监督是相互联系的有机整体，而公开则贯穿于“四个民主”实施的整个过程，尤其是通过民主选举产生村民委员会之后，村务公开、民主管理就成为村民自治的重要内容

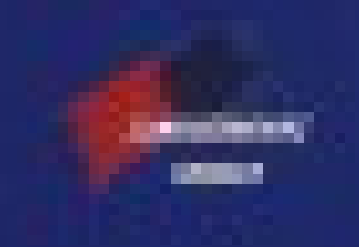
中国扶贫开发政策与实施

中国扶贫开发政策与实施



村务公开手册

编著 孙维良 冯俊良 孙维良
编著 孙维良 冯俊良



中国扶贫开发政策与实施

村务公开手册

编 著 余维良 马福云 李诗扬
普红雁 牛 洋

 中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

村务公开手册 / 余维良, 马福云, 李诗扬等编著. —北京: 中国
社会出版社, 2006. 9

(村务管理系列培训教材)

ISBN 7-5087-1190-4

I. 村... II. ①余...②马...③李... III. 村务—公开—中国—
手册 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 098045 号

书 名: 村务公开手册

编 著: 余维良 马福云 李诗扬

普红雁 牛 洋

责任编辑: 杨 晖

出版发行: 中国社会出版社

邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66051698 电传: (010) 66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 140mm × 210mm 1/32

印 张: 7.25

字 数: 170 千字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 12.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主任：李学举
副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛
委员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利
李宗达 米有录 王爱平

政策法律图书编辑委员会

主任：顾金池
副主任：詹成付 佟宝贵 晋保平 陈 魁
委员：涂更新 王英利 李宗达 王杰秀
宋珊萍 薛刚凌 刘 辉 赵 睿
赵一红

《村务管理系列培训教材》编委会

顾问：姜 力 陈杰昌
主任：詹成付
副主任：曹国英 许启大 王金华
委员：（按姓氏笔画排序）
马福云 牛 洋 王金华 全志辉 田 晶
石冰心 艾马軻 刘 锋 刘俊敏 刘振军
孙树仁 许启大 余维良 张自立 李江红
李秀琴 李诗扬 杨宏军 杨树斌 陈小力
周裕耕 范 瑜 赵立杰 徐建新 郭正文
高小科 曹国英 黄 瑞 普红雁 韩全永
詹成付 蔡建武

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山

同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万家社区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等10大类、1000个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

二〇〇六年九月

序 言

我国有十三亿多人口，九亿在农村。农业、农村和农民问题，是关系我国改革开放和社会主义现代化建设全局的重大问题。党的十六届五中全会提出了“建设社会主义新农村”的重大历史任务，要求按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，扎实稳步推进新农村建设。

加强农村民主政治建设，完善建设社会主义新农村的乡村治理机制，既是建设社会主义新农村的重要内容，也是建设社会主义新农村的重要保障。近些年来，随着村委会组织法的贯彻实施，以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的村民自治取得了长足进展，自治组织不断加强，自治活动不断规范，自治制度不断完善，自治权利不断落实，村民自治已经成为发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明的重要内容和基础性工作，日益显示出巨大的政治优势。实践证明，村民自治的健康发展，不仅需要较为完善的法律、法规和政策作保障，而且需要农村基层干部群众民主法律素质的不断提高。而提高干部群众素质的一个有效途径就是加强农村干部群众的宣传、教育和培训，普及村民自治知识。近些年来，在党委、政府的正确领导下，各级民政部门按照法律、法规和政策的要求，多方筹集资金，积极开展乡村干部培训，分期分批培训乡村干部，培训村民小组长、村民代表、村务公开监督小组和村民民主理财小组成员，并取得显著成效。在这个过程中，历时五年的中国—欧盟村务管理培训项目，

在开发培训教材，利用互动式、参与式方法开展培训等方面，发挥了示范和推动作用。摆在读者面前的这套村务管理系列培训教材就是项目专家聚智聚力的产物，组织编写的面向农村基层干部和农民群众的普及性、知识性读物。

这套教材围绕村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，引入了互动式教学方法，向广大农村基层干部群众普及村民自治知识，在已有的培训活动中深受学员和教员的欢迎，而且每本教材都有独到之处，有的是以文说图、图文并茂，有的以案说法、文法结合，有的以表说事、文表互补，有的是以法说案、举一反三，有的以游戏活动穿插其间、寓教于乐，把枯燥的法律条文变成了生动的文字和教学活动。每本教材都可以单独作为教学课件，既有供教员使用的教材，又有供学员自学使用的手册或辅助材料，是近几年来难得多见的一套实用性培训教材。希望这套教材在今后的村民自治培训中能得到更广泛的推广和使用，发挥更大的作用。



二〇〇六年四月二日

目 录

一、村务公开的重要意义	1
(一) 实行村务公开是尊重村民知情权， 贯彻落实党在农村的路线、方针、政策， 培养村民民主意识的重要措施	3
(二) 实行村务公开是提高村干部威信， 促进村干部廉洁自律， 强化农村监督机制的重要环节	5
(三) 实行村务公开是化解干群矛盾， 增强干群相互信任， 促进农村社会稳定的重要保证	7
(四) 实行村务公开是巩固民主选举成果， 建立健全民主管理新机制， 全面推进村民自治的重要因素	9
 二、村务公开的实施组织	 11
(一) 村民委员会管理村务的权力源于村民委托	12
(二) 村民委员会实行村务公开是一种义务	13
(三) 村民委员会实行村务公开是履行法律责任	14
 三、村务公开的基本要求	 19
(一) 村级村务公开监督小组要建立健全	20
(二) 公布的内容要全面、真实，村民满意	21
(三) 村务公开达到“六规范”	23

四、村务公开的主要内容	26
(一) 党在农村的方针政策	27
(二) 村级财务	27
(三) 村民自治事务公开的内容	47
(四) 有关政务	52
五、村务公开的操作程序	101
(一) 一般操作程序	103
(二) 特殊操作程序	105
六、村务公开的监督举报	111
(一) 监督的目的	112
(二) 监督的重点	117
(三) 村民如何举报	122
七、村务公开的违规处罚	128
(一) 处罚的法律政策依据	129
(二) 处罚办法	134
八、加强村级党组织对村务公开的领导	139
(一) 保证村务公开的依法实施	140
(二) 促进村务公开质量的不断提高	145
(三) 推动村务公开的持久开展	148
九、村务公开的配套措施	151
(一) 健全财务制度	152
(二) 健全村级民主制度	156
(三) 健全乡镇政务公开制度	159

十、地方各级党委政府的领导与指导 161

- (一) 地方各级党委政府要把村务公开工作放在
重要位置 163
- (二) 建立协调机制, 加强有关部门的协调配合 167
- (三) 改进工作方法, 把村务公开落到实处 170

附录

- 附录 1 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 173
- 附录 2 贯彻落实“三个代表”重要思想 进一步做好村务
公开民主管理工作
—— 在全国村务公开工作电视电话会议上的讲话
中共中央政治局委员、国务院副总理 回良玉 181
- 附录 3 在全国深化村务公开民主管理工作座谈会暨全国
村务公开民主管理示范单位命名表彰大会上的讲话
中央书记处书记、中纪委副书记 何 勇 189
- 附录 4 在全国深化村务公开民主管理工作座谈会暨全国
村务公开民主管理示范单位命名表彰大会上的讲话
全国村务公开协调小组组长、
民政部部长 李学举 199
- 附录 5 全国村务公开协调小组关于开展“村务公开民主
管理示范单位”创建活动的意见 213

一、村务公开的重要意义

文字及设计: 乌伟



实施村务公开的目的
很明确……



促进村干部廉
洁自律，减少
滥用村里资源
的现象。



要想改善现状，
我们必须提高村民
对村务公开的认识。



所以我们要告诉
大家，每个人
都有知情权。

知情权？你是说老
百姓也有权知道咱
村的头头们一个月
挣多少钱？应该很
有意思！



嘿，嘿！



在村民自治中，民主选举、民主决策、民主管理和民主监督是相互联系的有机整体，而公开则贯穿于“四个民主”实施的整个过程，尤其是通过民主选举产生村民委员会之后，村务公开、民主管理就成为村民自治的重要内容，同时也构成农村基层民主政治建设的基础。民主选举为村民当家作主、民主治村创造了良好的前提。但是选举后如果没有建立相应的公开制度，没有民主管理、民主决策和民主监督等机制措施作保障，民主治村就无法落到实处，村民

自治也就无法真正实行。在“四个民主”建设中，后三个民主建设不可忽视，否则不仅无法巩固民主选举的成果，也不可能建立民主治村的新运行机制，甚至会穿新鞋走老路，换汤不换药。而村务公开则是保证“四个民主”，特别是后三个民主建设不可或缺的重要因素。因此，搞好村务公开事关村民的根本利益，事关村民的知情权和参与权，事关村干部的威信和廉洁自律，事关干群矛盾的缓解和干群信任的加强，对贯彻党在农村的路线、方针、政策，维护农民群众的根本利益，对培养村民民主法律意识，加强基层监督机制，促进农村社会稳定，推进农村全面建设小康社会进程都有十分重要的意义。

(一) 实行村务公开是尊重村民知情权，贯彻落实党在农村的路线、方针、政策，培养村民民主意识的重要措施

村民自治的主体是村民群众，村民群众的主人翁地位体现在村民自治的整个过程之中。在民主选举产生村民委员会后，村民对村务管理过程的参与，也就是村民怎样参与到村务管理过程中去，真正实行民主决策、民主管理和民主监督就成为一个突出问题。

村民对村务管理的广泛参与是由我国现行的农村体制所决定的。改革开放以来，我国农村经济社会体制发生了很大变化，就干部产生方式而言，村民委员会成员由过去的乡镇任命改变为由村民选举产生，由对上级负责变成对村民负责。就分配方式而言，由以生产队为单位统一进行生产和分配变成以村民家庭为单位进行生产和分配。兴办村的公益事业和公共事务则需要通过“一事一议”的方式向农民筹集。这就决定了村民拥有知情权、参与权，要知道自己选举出来的村干部都做了些什么，筹集的资金是怎么开支的。对村民委员会干部而言，在村务管理中，实行村务公开能够充分调动农民群众参与村务管理的积极性，使村民群众参与到村务管理的过程中去，使村民委员会在决策中真正做到集思广益，有效维护和保障农民群众的根本利益。当前，实行村务公开、民主管理，适应当前农村形势发展的需要，使村民在经济上拥有自主权的同时，拥有了村务管理的参与权和决策



我们是有知情权的

权，使得村民群众真正成为农村村务管理的主体，成为农村管理的主人。

十六大以后，中央相继出台了一系列惠民、利民政策，这些政策都应该及时让农民群众了解。当前主要有税费改革、减免农业税、新型农村合作医疗改革、种粮补贴、良种补贴、购置农机补贴、计划生育家庭奖励扶助、增加农民收入等方面，这些政策通过村务公开告知农民群众，从而使农民群众了解农村改革的新形势、新要求，这对贯彻落实党在农村的政策是十分有利的。

实践证明，实行村务公开、民主管理，能够使全体村民真正参与到村务管理中去，在村民自治的实践中得到民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的锻炼，从而增强农村干部群众的民主法制观念，激发和培养村民的民主意识，提高农民群众民主管理、依法管理的能力，使得农村群众逐渐养成依法办事、民主管理的行为习惯，发展农村基层民主，推进农村政治文明建设。

(二) 实行村务公开是提高村干部威信，促进村干部廉洁自律，强化农村监督机制的重要环节

村务公开工作做得好不好直接关系到农村干部的威信。如果不实行村务公开、民主管理，无论村干部自身做得多公正，自己认为有多么清白，群众都不会相信。何况在有关政策规定、实施程序、办理结果都不公开的情况下，群众不知情，村干部权力得不到监督，“暗箱”操作本来就难以遏制，村干部多吃多占，损公肥私的现象就更难以避免。相反，如果村干部通过实行村务公开、民主管理，使得广大村民群众参与到村务管理中去，由村民自己来管理本村重大事务，通过民主公开的方式做出各种决策，决策过程中就没有了“暗箱”操作的余地，也使得村干部究竟懒不懒、廉不廉、公不公都暴露在村民面前，广为村民所知，亮了干部的“箱底”，兜了集体的“家底”，明了群众的“心底”，也就提高了村干部在村民群众中的威信。

实行村务公开可以促进村委会干部的廉洁自律，强化农村监督机制。近年来，农村一些地方干群关系紧张，群体上访事件增多，固然有多种原因，但村干部没有廉洁自律，农村基层监督机制不健全是重要原因之一。而正是由于村务公开、民主管理没有落到实处，致使村民的知情权、决策权、监督权得不到落实，使得村民对村务管理不知情，对村中事务漠不关心；由于村务公开、民主管理没有落到实处，致使村干部的权利得不到群众监督，多吃多占，假公济私，损公肥私，使得干部处事不



村务公开可真重要啊