

农村政策与管理  
系列丛书


主编 崔富春

NONGCUN JICENG DANGFENG LIANZHENG JIANSHE

# 农村基层党风 廉政建设

刘文生 编著

Nongcun Zhengce yu Guanli  
Xiliecongshu

 中国社会科学出版社

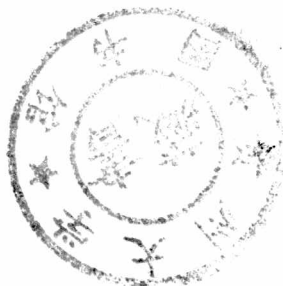
h267,2  
20

农村政策与管理系列丛书


主编 崔富春

# 农村基层党风廉政建设

刘文生 编著



GD 01440205

 中国社会出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

农村基层党风廉政建设/刘文生编著. —北京:  
中国社会科学出版社, 2010. 1

(农村政策与管理系列丛书/崔富春主编)

ISBN 978-7-5087-2931-2

I. ①农… II. ①刘… III. ①中国共产党—农村—  
基层组织—廉政建设—研究 IV. ①D267. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 207663 号

---

丛 书 名: 农村政策与管理系列丛书

书 名: 农村基层党风廉政建设

编 著: 刘文生

责任编辑: 王秀梅 逢玉静

---

出版发行: 中国社会科学出版社 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) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: [www.shcbs.com.cn](http://www.shcbs.com.cn)

经 销: 各地新华书店

---

印刷装订: 北京凯达印务有限公司

开 本: 140mm×203mm 1/32

印 张: 4.625

字 数: 120 千字

版 次: 2010 年 1 月第 1 版

印 次: 2010 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 9.00 元

# 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

## 农村政策与管理系列丛书编辑委员会

主任：崔富春

副主任：宗颖生 弓永华 方亮

委员：(按姓氏笔画为序)

王金胜 洪坚平 邢国明 李生才

李生泉 李宏全 李国柱 杨鹏

郭晋平 郭玉明 郝利平 武星亮

蔺良鼎

# 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。

# 目 录

## 第一章 农村基层党风廉政建设

- 一、农村基层党风廉政建设的重要意义 /1
- 二、农村基层党风廉政建设的现状 /5
- 三、当前党风廉政建设面临的新挑战 /9
- 四、农村党风廉政建设的基本任务 /11
- 五、农村基层党风廉政建设存在的主要问题 /12
- 六、当前农村基层党风廉政建设问题原因分析 /15
- 七、加强农村基层党风廉政建设的对策和建议 /16

## 第二章 规范管理村级干部廉政档案

- 一、规范管理村级干部廉政档案的必要性 /27
- 二、规范管理村级干部廉政档案的内容和任务 /27
- 三、规范管理村级干部廉政档案的主要环节 /29
- 四、规范管理村级干部廉政档案的主要措施 /30

## 第三章 开展反腐倡廉教育

- 一、农村基层开展反腐倡廉教育的对象和内容 /32
- 二、农村基层干部培训 /33
- 三、加强党风廉政教育工作的措施 /34

四、有关农村党风廉政建设的监督制度 /37

## 第四章 农村民主管理

- 一、新农村民主管理的内涵 /41
- 二、新农村管理民主的核心——制度建设 /42
- 三、民主管理的有关规定 /51

## 第五章 乡镇政务、村务和党务公开

- 一、乡镇政务公开 /55
- 二、党务公开的基本内容 /56
- 三、村务公开的内容和形式 /56
- 四、村务公开工作中的措施和对策 /59
- 五、规范村务公开档案 /64
- 六、村务公开实例 /67

## 第六章 规范农村集体资金、资产、资源管理

- 一、农村集体财务管理 /70
- 二、农村财务管理的有关规定 /76
- 三、农村集体资产资源的管理 /78

## 第七章 农村财务审计

- 一、农村财务审计实施程序 /87
- 二、农村财务审计应注重的几个问题 /89



- 三、开展农村审计工作的措施保障 /92
- 四、乡镇领导干部任期经济责任审计 /94

## 第八章 有关支农惠农政策

- 一、支农资金 /96
- 二、规范村级组织收费 /98
- 三、新型农村合作医疗 /99

## 第九章 农村党风廉政建设制度实例

- 一、容溪村村民委员会各项制度 /101
- 二、宏村村规民约 /129
- 三、凤台村计划生育公约 /131

参考文献 /136

# 第一章 农村基层党风廉政建设

## 一、农村基层党风廉政建设的重要意义

我国是一个农业大国。农业、农村和农民问题，始终是一个关系改革开放和社会主义现代化建设全局的根本性问题。在拥有占全国近 2/3 人口的农村地区，党风的好坏直接关系农村乃至全国改革发展稳定的大局。党中央、国务院历来高度重视“三农”工作。十六大、十七大以来，以胡锦涛为总书记的党中央坚持把解决好“三农”问题，作为全党工作的重中之重，连续六年制定推动“三农”工作的一号文件，提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。中共中央书记处书记、中央纪委副书记何勇对加强农村基层党风廉政建设非常重视，多次提出明确要求。农村基层党风廉政建设是反腐倡廉工作的重要组成部分，是加强农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设的重要内容。农村基层党组织和广大农村基层干部处在农村经济、政治和社会发展的第一线，直接面对农民群众，其作风如何，关系到党的路线方针政策在农村的贯彻落实，影响到党在人民群众中的威信，决定社会主义新农村建设事业的成败。

（一）加强农村基层党风廉政建设是贯彻党的十七大精神、确保农村改革发展顺利进行的现实需要

加强农村基层党风廉政建设，为中央关于“三农”工作重要决策部署的贯彻落实提供保证，是农村改革发展实践中取得的重要经验。经过 30 年的改革开放，特别是党的十六大以来，我国初步形成了强农惠农的政策体系和统筹城乡的体制框架，农村各项事业实现

了历史性进步。党的十七大对统筹城乡发展、推进新农村建设提出了新的更高要求。抓好中央“三农”工作大政方针的贯彻落实、促进新农村建设和农村改革顺利进行，关键在于加强农村基层党的建设。实践要求我们把农村基层党风廉政建设作为农村基层党的建设的重要任务，认真解决农村基层党组织和党员干部中存在的突出问题，促进农村基层党员干部改进作风、提高执行党的政策的意识和能力，增强农村基层党组织的创造力、凝聚力和战斗力，切实把智慧和力量凝聚到实现党的十七大确定的各项任务上来。

(二) 加强农村基层党风廉政建设是顺应农业农村的深刻变化、巩固“三农”工作成果的必然要求

新中国成立以来，特别是改革开放以来，农村经济社会发展取得了巨大成就。但也要看到，随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的深入发展，农业农村正在发生重大而深刻的变化、经历广泛而复杂的变革。“三农”工作面临的形势更加复杂、任务更加艰巨，农业农村发展到了一个攻坚克难的关键阶段。加强农村基层党风廉政建设，就是要引导农村基层党组织和党员干部积极顺应农业农村的深刻变化，切实转变思想观念，进一步增加责任意识和服务意识，以改革创新精神推进工作，巩固与发展农业农村来之不易的好形势。

(三) 加强农村基层党风廉政建设是保障和改善农村民生、促进农村和谐稳定的重要措施

保障和改善民生，最艰巨的任务在农村，最需要关注的群体是农民。近年来，党中央把解决农村群众最关心、最直接、最现实的利益问题，作为改善农村民生的重要措施来抓，取得了明显成效。但是，当前城乡社会发展的差距仍然很大，农村公共服务保障机制仍不健全。上学难、看病贵等农民群众反映强烈的问题还没有完全解决，在征收征用土地、环境保护等方面还存在不少损害农民群众

切身利益的问题。这些问题如果处理不好，就会影响农村社会的稳定。农村基层党组织和党员干部在维护群众利益、解决社会矛盾、促进和谐稳定方面，发挥着不可替代的作用。加强农村基层党风廉政建设，就是要教育和引导农村基层党组织和党员干部，充分认识保障和改善农村民生的重要意义，增加为民服务、廉洁自律意识，始终做到爱民、为民、富民、安民，切实维护农民群众的切身利益，进一步密切党同人民群众的血肉联系，维护农村和谐稳定。

（四）加强农村基层党风廉政建设是强化农业基础、推动经济社会又好又快发展的有力保证

当前，国际粮食等农产品供给偏紧、价格持续上涨，国内宏观调控“双防”任务十分艰巨。加强农业特别是粮食生产，对于控制物价、抑制通胀、稳定大局具有十分重要的作用。抓好农村基层党风廉政建设，是贯彻落实中央 1 号文件精神的重要措施，对于促进强农惠农、农资综合直补、农资价格、粮食价格等方面政策措施的贯彻执行，保护和调动农民群众种粮务农的积极性，把中央关于强化农业基础的各项政策措施落到实处，推动经济社会又好又快发展，具有十分重要的作用。

（五）加强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

农民是我们党在农村的主要依靠力量，也是我们国家政权最广泛、最深厚的群众基础。党的农村基层组织是党在农村全部工作和战斗力的基础。江泽民同志多次告诫全党：“基础不牢，地动山摇。”胡锦涛同志明确指出：“做好农村的各项工作，不仅要靠正确的理论和路线方针政策，而且要靠一支具有良好思想作风和工作作风、真心实意为群众谋利益的素质过硬的农村基层干部队伍。”广大农村基层干部处在改革开放和经济建设的第一线，直接接触农民群众。农村基层干部的作风如何，直接关系到党的路线方针政策在农村的贯彻

落实，直接影响我们党在人民群众中的威信和地位。加强农村基层党风廉政建设，对于提高基层党组织的创造力、凝聚力和战斗力，夯实我们党在农村的执政基础，具有十分重要的意义。

（六）加强农村基层党风廉政建设，是密切党群干群关系，促进社会和谐稳定的必然要求

在我们这样一个农民占多数人口的国家里，没有农村的和谐稳定，就没有全国的和谐稳定。农村基层党组织、基层干部处在改革发展稳定的最前沿，他们的工作直接面对农村的各种具体矛盾和问题，不少基层干部还常常处于矛盾的焦点上，在维护群众利益、化解社会矛盾方面发挥着不可替代的作用。切实加强农村基层党风廉政建设，坚决纠正损害群众利益的不正之风，使广大基层干部不断提高党性修养，增强为民服务、廉洁自律意识，牢固树立纪律意识和法制观念，始终做到爱民、为民、富民、安民，对于密切党同人民群众的血肉联系，促进社会的和谐与稳定具有重要的作用。

（七）加强农村基层党风廉政建设，是促进基层干部改进作风，建设社会主义新农村的必然要求

切实解决好“三农”问题，最根本的是必须坚持把发展农村经济、提高农业生产力水平，作为整个农村工作的中心。俗话说“上边千条线，下边一根针”。党和国家在农村的各项方针政策和工作部署，最终要靠广大农村基层干部团结带领农民群众贯彻和实施。农村基层干部思想好、作风正、工作实，对于充分调动广大农民群众建设社会主义新农村的积极性，推动农业和农村社会健康发展，能够起到重要的示范和引导作用。因此，要通过加强农村基层党风廉政建设，进一步促进基层干部改进作风，使他们始终保持共产党员的先进性，真正成为群众信赖的贴心人和组织农民创造幸福生活的带头人，更好地带领农民群众致富奔小康，更好地推动农村基层各项事业健康发展。

实践证明，加强农村基层党风廉政建设有助于推动基层干部改进作风，以好的党风政风带乡风民风，促进乡风民风更加文明、健康发展；有利于促进农村基层干部更加自觉地以科学发展观统领农村经济社会发展全局，带领广大农民群众发展生产，改善生活；有利于培养基层干部民主法制意识，健全基层党组织民主制度，密切党群干群关系，促进社会和谐，维护农村稳定；有利于充分调动广大农民群众建设社会主义新农村的积极性，更好地推动农村基层各项事业健康发展。当前，我国全面建设小康社会正站在新的历史起点上，新农村建设和农村改革正处在关键阶段。搞好农村基层党风廉政建设，为实现农村经济社会的又好又快地发展，提供有力保障，十分紧迫和必要。抓好新形势下的农村基层党风廉政建设，需要充分认识其重要性，切实增强各级干部、特别是农村基层干部做好该项工作的责任感和自觉性。

## 二、农村基层党风廉政建设的现状

实行改革开放以来，我国乡村社会经济结构发生了巨大变化，我国乡村治理的基础也相应发生了变化，这些变化给乡村党风廉政建设，既带来了挑战，也提供了机遇。农村党风廉政建设面临的机遇与挑战是共存的。对农村党风廉政建设形势的基本判断：

（一）农村党风廉政建设取得了明显成就，农村党组织仍在发挥战斗堡垒作用

目前全国农村，有乡镇党委 3.75 万个，村党组织 64.5 万个，乡镇、村党组织数，约占全国基层党组织总数的 19.7%。有农村党员 3029 万名，约占全国党员总数的 43%。经过多年来的不懈努力和扎实工作，农村基层组织建设取得了历史性的成就。在农村中，党组织领导人或党员是村庄中最有威信的人物。调查显示，村民委员会中党员所占的比例一般在 55% 以上，在村民认为最有群众威信的

人当中，村党支部书记占 59.8%，村委会主任占 44.7%，而其他占 20%左右。

(二) 党和政府发布的有关廉政制度已经在农村发挥积极作用，农村廉政建设的制度基础正在形成

1987 年颁布了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，规范了村民委员会的工作。1998 年中央下发了《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》，2000 年下发了《关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》，这两个文件对规范村、乡两级公务活动、改善农村干群关系，起到了积极作用。2003 年，中央印发了《关于深入开展农村党的建设“三级联创”活动的意见》，对在新形势下进一步加强农村基层组织建设和建立健全常抓不懈的工作机制，提出了明确的目标和要求。2004 年下发了《关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》，对村务公开的内容、方式做了详尽规定。2005 年 1 月，中共中央颁布了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》，这个文件也对农村党风廉政建设起到了积极指导作用。

### (三) 农村财务管理制度进一步规范

目前，村级财务委托代理服务制度已在全国多数地区推行，其中，湖北省有 80% 的村实行了村级财务、资金委托乡镇“双代理”制度，辽宁省 97% 的村实行了村会计委托代理制，重庆市的村级财务委托代理制推行面达 85% 以上。一些地方制定了农村集体资产承包、租赁、出让等管理制度，并探索推行农村集体经济产权制度改革。江苏、湖北、重庆 3 省市出台了关于进一步加强和规范村级财务管理工作的实施办法；福建省出台了《村集体财务管理条例》；四川省下发了《关于做好控制和化解乡村债务的意见》；宁夏回族自治区制定了《乡镇举债行为责任追究办法》。

#### (四) 建立和完善了农村基层干部的监督制度

目前，绝大部分乡镇都建立了领导班子议事规则、重大事项集体决策制度、民主决策制度、“一事一议”制度，逐步建立起农村基层干部任前廉政谈话、诫勉谈话、述职述廉和任期经济责任审计制度。辽宁、江苏、浙江、山东、湖南等省的一些地方，把党内监督各项制度，如述职述廉、公开承诺、廉政谈话等延伸到村一级。在建立和完善乡镇政务公开、村务公开和党务公开制度方面，各地也不断出新招，求实效，强化自下而上的民主监督。河北等地还编制了《村务公开指导目录》。

#### (五) 监督检查力度进一步加大

为贯彻落实中央《意见》，各地区积极开展监督检查。天津市对减轻农民负担情况和农村土地承包中存在的突出问题开展了专项治理。河北、湖北、广东等地开展了农村教育收费情况的专项检查。内蒙古自治区开展了对党政机关及其领导干部和工作人员占用牧民草场的专项清理，共清理出134个党政机关、1287名党政领导干部和工作人员占用草场464.4万亩。吉林省对落实粮食直补政策情况进行了专项检查。陕西省对7981个村财务进行了清理，清理出违纪资金和不合理开支1142.5万余元。四川省建立了覆盖农村的涉农负担动态监管机制，在18个县及所属乡镇、村组、农户三级建立农民负担信息联系点，聘请200名信息监督员定期收集提供情况。目前，全省各级已建立1063个监测点。同时，各地区各部门进一步加大查处力度，严肃查处农村基层干部违纪违法行为。

#### (六) 中纪委派出检查组督促工作落实

中央纪委陆续派出检查组，对北京、湖北、湖南、广东和民政部、农业部等地区 and 部门开展农村基层党风廉政建设工作情况和贯彻落实农村基层党风廉政建设工作座谈会精神情况进行了专项检查。何勇同志亲自主持召开汇报会，听取14个中央和国家机关有关牵头



部门的工作进展情况，督促抓好工作落实。联席会议办公室分4片对31个省区市贯彻落实中央《意见》情况进行了调研检查。各省区市把农村基层党风廉政建设，纳入党风廉政建设责任制检查考核的重要内容，通过监督检查，推动工作落实。

#### （七）农村基层干部廉洁自律意识普遍增强

各地紧密结合农村基层工作的特点和要求，创新反腐倡廉教育形式和手段，提高基层党员干部素质，营造勤政廉政工作氛围。湖南省开展了评选“十佳乡镇干部”、“十佳村支书”活动，举办优秀共产党员先进事迹报告会，大力宣传农村基层党员干部勤政廉政典型。广东省组织农村基层干部通过观看录像、旁听职务犯罪案件庭审、参观监狱等形式，剖析反面典型，开展警示教育。天津市在农村基层干部中开展“为民、务实、清廉”主题教育活动。山东省淄博市以党的农村方针政策、廉洁自律等为主要内容，先后2次对各村党支部书记、村委会主任进行专题教育。全国不少地方制定了《农村党员干部培训计划》，以党风廉政教育为主要内容，每年对村党支部书记、村委会主任进行培训。河南省三门峡市采用“宽带+电视机+机顶盒”模式，建成农村党员廉政教育终端接收点600多个，为农村基层党员教育培训创造了条件。

#### （八）创造了一些好的做法和经验

各地在实践中积极探索，不断总结归纳出了一些有效的做法和经验。主要有坚持以经济建设为中心，适应深化农村改革，发展农村经济要求，开展农村基层党风廉政建设工作，为加快农业和农村发展提供政治保障；坚持把解决农民群众反映强烈的突出问题作为农村基层党风廉政建设工作重点，坚决纠正损害农民群众利益的不正之风，切实维护农民群众的合法权益；坚持以正面教育、自我教育为主要形式，结合农村工作实际，坚持不懈地开展反腐倡廉教育，加强农村基层干部作风建设，努力增强干部的群众观念、法制