



改革、制度建设与反腐倡廉知识读本

村务公开

中华人民共和国民政部基层政权和社区建设司
全国村务公开协调小组办公室

编写

中国方正出版社



改革、制度建设与反腐倡廉知识读本

村务公开

中华人民共和国民政部基层政权和社区建设司
全国村务公开协调小组办公室

编写

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

村务公开/中华人民共和国民政部基层政权和社区建设司, 全国村务公开协调小组办公室编写. —北京: 中国方正出版社, 2004.9

(改革、制度建设与反腐倡廉知识读本)

ISBN 7-80107-893-4

I. 村… II. ①中…②全… III. 村民委员会—民主管理—中国
IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 093098 号

村务公开

中华人民共和国民政部基层政权和社区建设司

全国村务公开协调小组办公室

编写

责任编辑: 王相国 朱丽莉

责任校对: 张 蓉

责任印制: 郑 新

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) 66560933 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63099854 出版部: (010) 66510958

网 址: www.fzpress.com

责编 E-mail: ZLL@fzpress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 中国农业出版社印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32

印 张: 6.75

字 数: 117 千字

版 次: 2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-893-4

定价: 11.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序 言

由十多个中央部门共同编写的这套丛书，介绍了改革和制度建设方面的专题。这些问题是深入开展党风廉政建设和反腐败工作涉及的重要内容，也是建成完善的社会主义市场经济体制、发展社会主义民主政治需要解决的重大课题。

我们党是全心全意为人民服务的好党，从诞生之日起，就一直高度重视反腐倡廉问题。在革命战争年代，毛泽东同志就教导我们，搞革命就是要建立“廉洁政治”。在改革开放和现代化建设的新形势下，邓小平同志强调，对于腐败问题，“如果我们党不严重注意，不坚决刹住这股风，那末，我们的党和国家确实要发生会不会‘改变面貌’的问题。这不是危言耸听。”江泽民同志指出，“不解决好反腐倡廉的问题，改革、发展、稳定就没有坚强的政治保证，党和政府就会严重脱离群众，就有亡党亡国的危险。”进入新世纪新阶段，以胡锦涛同志为总书记的新一

届中央领导集体,十分重视反腐倡廉工作,明确提出按照“为民、务实、清廉”的要求,依靠广大人民群众,坚定不移地推进党风廉政建设和反腐败斗争,不断增强广大党员、干部特别是各级领导干部拒腐防变和抵御风险的能力。

反腐倡廉要靠教育,也要靠制度。制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性。我国正处在改革深化、体制转轨、结构调整的社会大变革时期,客观上存在滋生腐败的土壤和条件,腐败现象在一些领域呈现易发多发的态势。因此,深入开展党风廉政建设和反腐败斗争,必须坚持标本兼治、综合治理,惩防并举、注重预防,在保持查办违纪违法案件强劲势头,重点查处领导干部滥用权力、以权谋私问题的同时,积极推进体制机制制度改革,建立健全有利于防范腐败的新体制,逐步铲除滋生腐败的土壤。

党的十六大指出:“加强教育,发展民主,健全法制,强化监督,创新体制,把反腐败寓于各项重要政策措施之中,从源头上预防和解决腐败问题。”十六届三中全会提出,要“建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。”按照党中央、国务院的要求,近几年中央纪委全体会议和国务院廉政工作会议都明确提出,要进一步推进行政

审批制度改革、财政管理体制改革、投资体制改革、干部人事制度改革和金融体制改革,严格执行建设工程招标投标、经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让、产权交易进入市场、政府采购等制度,建立健全社会信用制度,深入开展政务公开、厂务公开、村务公开。这些重大改革和制度建设措施的提出,反映了我们党对社会主义市场经济条件下反腐倡廉规律认识的深化。在全党全社会的共同努力下,随着反腐败各项部署和措施的落实,一定能够有效遏制和预防腐败问题的发生,把消极腐败现象减少到最低限度。对此,我们要有充分的信心。

中央有关部门发挥职能优势和业务专长,撰写了这套丛书,有助于广大党员干部特别是纪检监察干部更好地学习和掌握相关专业知识和,也有助于社会各界全面了解、支持和参与反腐倡廉工作,是一件有意义的事情。

吴官正

二〇〇四年九月八日

《改革、制度建设与反腐倡廉 知识读本》丛书编委会

编委会主任

刘峰岩 中央纪委副书记

编委会委员

于以胜 中央纪委监委、秘书长

李建华 中央组织部副部长

李玉赋 国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室主任
监察部副部长

姜伟新 国家发展和改革委员会副主任

陈杰昌 全国村务公开协调小组副组长
民政部副部长

楼继伟 财政部常务副部长

金莲淑 中央纪委驻财政部纪检组组长

肖捷 财政部副部长

王寿祥 中央纪委驻国土资源部纪检组组长

黄卫 建设部副部长

张志刚 全国整顿和规范市场经济秩序领导小组办公室主任
商务部副部长

王洪章 中国人民银行纪委书记

黄丹华 国务院国有资产监督管理委员会纪委书记

黄家全 中国银行业监督管理委员会纪委副书记

李小雪 中国证券业监督管理委员会纪委书记

赵杰兵 中国保险业监督管理委员会纪委书记

周玉清 全国厂务公开协调小组成员

中华全国总工会副主席

肖建国 中央纪委中国方正出版社社长

丛书执行主编

王 伟	中央纪委副秘书长、办公厅主任
王树民	中央纪委宣传教育室主任
刘明波	中央纪委中国方正出版社副社长

目 录

第一章 村务公开的由来及其重要意义·····	(1)
第一节 村务公开的由来·····	(1)
第二节 村务公开的发展·····	(11)
第三节 村务公开的重要意义·····	(18)
第二章 村务公开的内容·····	(29)
第一节 村级财务公开·····	(29)
第二节 村民自治事务公开·····	(49)
第三节 村级政务公开的内容·····	(53)
第三章 村务公开的实现·····	(76)
第一节 村务公开的形式·····	(76)
第二节 村务公开的时间·····	(80)
第三节 村务公开的程序·····	(82)
第四章 村务公开的监督机制·····	(102)
第一节 村务公开监督小组的监督·····	(102)
第二节 群众监督·····	(109)
第三节 行政监督·····	(116)
第四节 舆论监督·····	(122)
第五章 村务公开的配套措施·····	(129)
第一节 健全财务管理制度·····	(129)
第二节 完善民主决策制度·····	(140)

第三节	建立村务工作过失责任追究制度·····	(148)
第四节	加强乡镇政务公开·····	(153)
第六章	村务公开的保障机制·····	(160)
第一节	进一步加强对村务公开工作的组织领导·····	(160)
第二节	建立健全村务公开工作的领导体制和工作机制·····	(163)
第三节	明确县、乡党委和政府的责任·····	(167)
第四节	充分发挥农村基层党组织的领导核心作用·····	(170)
附录：	·····	(177)
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·····		(177)
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·····		(185)
中华人民共和国村民委员会组织法·····		(197)
后 记·····		(205)

第一章 村务公开的由来 及其重要意义

20 世纪 80 年代以来，随着社会主义市场经济的提出和发展，随着农村政治经济体制改革的不断深入，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活动，在我国农村蓬勃发展起来。在推进农村基层民主政治建设中，形成了具有中国特色的村务公开制度，这是我国农村治理结构的一项重大改革。

第一节 村务公开的由来

一、村务公开的提出

1. 实行村务公开是我党农村工作历史传统的延续

民主革命取得胜利以后，农民普遍分到了土地，在土地私有制的基础上实行农户自主经营。从上个世纪的 50 年代中期开始逐步走合作化道路，首先兴办初级合作社，而后兴办高级合作社。为巩固农业合作社制度，1957 年 3 月 15 日，中共中央发出《关于民主办社几个

事项的通知》。《通知》要求：“农业合作社要按时公开财政收支。其中包括产品的分配、在银行的存款、国家的预购款、国家的贷款和它的用途、生产资料和用具的购置、干部的补贴、社员的预支、国家救济款的处理，等等，所有这些财政收支，都同全体社员的切身利益密切相关，因此，都必须按时公布（有的随时公布、有的定期公布），让全体社员知道，由群众参与评议，而不能由少数干部独揽支配的大权，以便避免各种营私舞弊的行为，保证社干部的廉洁，消除社员对于财政问题的疑虑。”1958年全国实行公社化。公社的管理体制是“三级所有、队为基础”。中共中央为规范人民公社管理体制，于1961年6月出台了《农村人民公社条例》，即著名的“人民公社六十条”。《条例》第15条规定：“公社管理委员会的财务工作，必须严格遵守勤俭办社的原则，建立财务管理制度。财务必须公开，要按期向社员代表大会报告财务工作。”第27条规定：“生产大队必须严格执行财务计划，严格遵守财务制度，防止贪污舞弊。一切开支账目要日清月结，按月向社员公布。”第37条规定：“生产队必须建立和健全财务管理制度。一切财务必须公开，定期公布账目。”《条例》明确规定公社、生产大队、生产队三级都必须严格建立财务制度，一切财务必须定期向社员公开公布。不仅政策上是这样规定的，而且在实际工作中，全国的公社、生产大队和生产队也是这么做的。每年年底分红时，三级首先要公

开账目，有的召开社员大会公布，有的通过高音喇叭公布，有的将账目贴到墙上公布。因此农村的财务公开、账目公开，从农业合作社到人民公社，再到取消人民公社体制建立乡镇人民政府和村民自治组织体制，已经历时 30 多年。农村财务公开已成为习惯，当时人民公社的社员、现在年长的村民对财务公开都不陌生。而现在实行村民自治的基本单位——村民委员会和村民小组，也是由原来的生产大队或生产队演化过来的。因此，实行村务公开，是我党农村工作优良传统的继承和发展，国家法律、党的政策规定村民委员会实行村务公开制度，也是有其历史渊源的。

2. 实行村务公开是农村经济体制改革的必然要求

农村实行了经济体制改革以后，在集体所有的基础上，土地的经营方式由集体统一经营转变为农户家庭承包经营为基础的双层经营。随着经济体制的变化，村民之间的关系，村民与集体的关系，村民与村干部的关系也发生改变。由于制度建设的滞后，村民参与村内公共事务的渠道不畅通，财务、村务管理不规范，监督制约机制不健全，村干部利用管理集体资产的方便条件大吃大喝、损公肥私、贪污受贿、中饱私囊、挥霍群众血汗等问题大量发生。很多地方的干群关系紧张，干群矛盾日趋激化。而干群关系紧张很大程度上是干部不廉洁、不公平、不透明、不民主造成的，干群矛盾激化，矛盾的主要方面在干部。要解决这个问题，必须首先解决干

部不廉洁、不公平、不透明、不民主的问题。从一些地方的探索和经验来看，解决这些问题的最佳途径就是实行村务公开，民主管理，由村民监督村干部。

河北省赵县 1994 年 10 月至 1995 年 4 月，接到群众信访、接待群众上访 1000 多件（次）。该县北王村，财务管理混乱，公款吃喝严重，派性宗族矛盾突出，社会秩序混乱，成了周围有名的“老大难”村。干群关系紧张、群众上访告状不断，7 年间换了 6 任支书，12 次进驻工作组，都为解决问题。县委主要领导经过深入调查研究，发现很多问题的发生，都与村民不知情、村务不公开密切相关。县委决定，从 1995 年开始全县农村普遍实行村务公开。河南省辉县市，1994 年前是全省的信访大户，全市 1/3 以上的乡镇发生过规模较大的集体上访或越级上访案件。市委、市政府先后采取“归口管理”、“领导包片”、“一票否决”等措施和办法，但未从根本上解决问题。对此，市委主要领导深入到“信访大村”和无信访村进行为期两个月的调查，查明上访原因主要还是干部贪占、不公开、不透明；而那些无信访案件的村，则都实行了村务“六公开”、“八公开”或“十公开”。正反两方面的经验教训使该市市委、市政府认识到实行村务公开的重要性和必要性，该市于 1994 年 4 月做出《关于在全市农村实行公开办理制度的决定》。河南省邓州市三里桥村党支部、村民委员会一班人说：“村民上访把我们‘逼’上了村务公开路。”1984

年初，该村第1村民组4名村民上访反映本组3万余元的企业占地补偿款去向不清楚，组长和会计有贪占行为。对村民的反应，支部先是组织村里人清账，发现没有问题，群众说：“支委、村委包庇，我们信不过！”后来，请乡政府派人查账，还没发现问题，群众仍不相信。最后，县纪检、信访、农经等部门组成联合清财组，从1983年一直追查到1979年，结果还未发现问题。迫于无奈，清财组在群众大会上宣布了审计结论，公布了5年间的账目，全部亮了家底，方才解除群众的怀疑，上访才告平息。干部群众感慨地说：还是公开好，公开还了干部一个清白，给了群众一个明白。从此，村务公开由解决干群矛盾的方式方法，逐步发展成为民主管理村务的一种基本制度。1987年通过的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》（以下简称《村委会组织法（试行）》）第17条规定：“村民委员会办理本村公共事务和公益事业所需的费用，经村民会议讨论决定，可以向本村经济组织或者村民筹集。收支账目应当按期公布，接受村民和本村经济组织的监督。”1998年修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村委会组织法》）进一步明确规定“村民委员会实行村务公开制度”，从而从制度上确立了村务公开制度的法律地位。

3. 实行村务公开是解决农村现实问题的客观需要
现阶段实行村务公开有其深刻的经济、政治和社会

文化原因。

(1) 经济原因。人民公社时期国家和集体需要农民承担的费用和劳务不通过农民个人这个环节来完成，承担的费用直接在年终的收益分配中扣除，承担的劳务由集体直接安排。在这个过程中，农民完全处于被动的、无条件服从的状态。现在国家和集体需要农民承担的费用和劳务都必须通过农民个人这个环节才能完成，承担的费用直接由农户缴纳，承担的劳务直接由农户出勤。征集方式由集体扣除式转向个人索要式。这种变化，使农民更关心自己拿出来的钱用到哪去了，更关心自己投入的劳动用来做了什么。在这个过程中，农民处于主动的、有条件选择的状态。要农民承担费用和劳务，必须首先让农民群众明白承担的理由及相关细节、与自身利益的关系，否则他们就有可能采取不接受、不承认、不理睬或不合作的态度，并通过各种方式加以抵制。反过来这也成为必须实行村务公开的经济原因。

(2) 政治原因。农村普遍实行村民自治制度后，经过连续几届村民委员会干部的民主选举，召开村民会议或村民代表会议进行民主决策，制定村民自治章程和村规民约等民主政治的训练，村民群众的民主意识、法律意识、主人翁意识逐渐增强，逐渐成长为村民自治的主体，村务活动的主人。村民要求对村务活动有更充分的参与权，有更多的参与权，这是村务公开产生的政治原因。

(3) 社会文化原因。农村改革使农民从集中劳动的束缚中解放出来，获得自由支配自身劳动的权利。他们中很多人从农业生产中分离出来，走出农村进城务工经商或离土不离乡、经营乡镇企业，其中一些精英锻炼成长为农民企业家。以村民委员会制度为中心的基层民主政治建设把越来越多的农民吸引过来参与公共事务，关心的重点逐渐由个人、家庭转向社区、社会，参与管理、议论村务的兴趣和能力大大提高。农村改革形成的新体制，为农民全面提高科学文化素质、经济素质、政治素质创造了条件，提供了舞台。他们中的许多人知法律、懂政策，已不再是过去的“脸朝黄土背朝天”、“日出而作日落而息”的那种传统意义上的农民。村务管理逐步规范化，农村的治理更多依靠法律、依靠政策而不是依靠经验来进行，许多人特别是有知识的青年农民都想登上村务管理这个大舞台，管理村务不再是个别村干部的“专利”。这是村务公开产生的社会文化原因。

二、村务公开的特征

所谓村务公开，即对涉及村民切身利益或村民关注的村中事宜，通过一定的形式和程序告知全体村民，并由村民参与决策和管理，实施监督的一种民主自治行为。村务公开具有以下特征：

1. 参与性

这是村务公开的本质要求。我国是社会主义国家，