



村务监督委员会 工作读本

CUN WU JIANDU
WEIYUANHUI
GONGZUODUBEN

中共浙江省江山市纪律检查委员会 编

中国方正出版社

村务监督委员会工作读本

中共浙江省江山市纪律检查委员会 编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

村务监督委员会工作读本/中共浙江省江山市纪律检查委员会编. —北京:
中国方正出版社, 2013. 5

ISBN 978 - 7 - 80216 - 992 - 0

I. ①村… II. ①中… III. ①村民委员会—群众自治—工作—中国—学习参考资料 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 091069 号

村务监督委员会工作读本

中共浙江省江山市纪律检查委员会 编

责任编辑: 陈 勇

责任印制: 李 华

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区广安门南街甲 2 号 邮编: 100053)

编辑部: (010) 59594624 发行部: (010) 66560513

出版部: (010) 59594625 门市部: (010) 66562755

邮购部: (010) 66560933

网 址: www.FZPress.com.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 北京盛兰兄弟印刷装订有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 12.5

字 数: 210 千字

版 次: 2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 992 - 0

定价: 28.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

编审委员会

主 任：叶锡祥

副主任：周理高 周吉云

成 员：（按姓氏笔画排序）

王 鹿 王法根 毛利甫

邓警祥 叶会锋 朱典光

严庆军 何宗义 张江清

周志军 周增高 郑忠清

郑勤勇 封兴中 姜友成

徐群年 柴肖华 虞仁良

主 编：叶锡祥

副主编：王 鹿

加强村务监督委员会建设 提升基层民主政治建设水平

(代 序)

基层是党执政的基础。党的十八大提出“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，拓宽范围和途径，丰富内容和形式，保障人民享有更多更切实的民主权利”。近年来，浙江省把建立健全村务监督委员会作为创新基层民主监督机制、完善村级民主自治制度的重要载体来培育，在全国率先建立了村务监督委员会，2009年底在全省所有行政村实现了“全覆盖”，并建立健全一套较为完善的制度和机制，对重大村务活动实行全方位监督。习近平等中央领导同志对浙江省这一做法作出批示，予以充分肯定。2010年全国人大新修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》吸收了浙江的实践经验，在第三十二条明确规定，“村应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构”。

近年来，衢州市认真贯彻落实浙江省委、省政府和省纪委的部署要求，将村务监督委员会建设与村两委班子建设有机结合、与村级民主管理同步推进、与农村和谐社会建设相互融合，大力推进村务监督委员会规范化建设，充分发挥村务监督委员会的作用，保障了农村群众民主权利的落实，规范了农村干部廉洁履职，促进了农村社会和谐稳定。江山市在推进村务监督委员会建设的实践中，在全国县级市中率先编写了《村务监督委员会工作读本》，是推进村务监督工作规范化建设的一项务实之举。该《读本》比较全面地介绍了村务监督委员会的组织设置、性质地位、工作职责以及队伍建设、工作制度、监督方式等方面，既有理论阐述，又有实践诠释，既有互动问答，又有案例解读，是一本通俗易懂、较为实用的教育培训辅导用书。

建立健全村务监督委员会，加强村级民主监督工作，是加强农村基层党建



党风廉政建设和基层民主政治建设的重要任务，必须长期坚持，常抓不懈。要进一步加强领导，充分发挥县、乡两级党委的组织领导作用，不断完善村务监督工作机制，切实提高村务监督实效。要进一步拓宽村务监督工作领域，把农民群众关心关注的问题作为村务监督的重点，加强对村级集体“三资”管理、村建设工程和项目管理等情况的监督，切实维护农民群众合法权益。要进一步推进“阳光村务”工程建设，切实加强对村务、财务公开情况的监督，保障农民群众的知情权、参与权和监督权，不断提高村务监督的效果。要进一步加强村务监督委员会自身建设，强化教育培训和检查考核，不断提高履职水平。要进一步推进改革创新，不断总结经验，探索规律，推进工作内容、方式方法、机制制度的创新，把村级民主监督工作提高到一个新水平，不断推动农村基层党风廉政建设取得新成效。

《村务监督委员会工作读本》是江山市推进村务监督工作的实践经验的总结。相信该《读本》的出版发行，对村务监督委员会成员加强学习培训、提升业务水平、规范监督行为、发挥监督作用，能有所帮助和促进。希望该《读本》能发挥抛砖引玉作用，推进村务监督工作不断取得新进展和新成效。

杜康

2012年12月25日

目 录

CONTENTS

第一章 村务监督委员会概述.....	001
第一节 村务监督委员会发展过程.....	003
第二节 村务监督委员会组织设置.....	006
第三节 村务监督委员会性质、地位和作用.....	008
第四节 村务监督委员会工作职责和监督内容.....	010
第五节 村务监督委员会权利和义务.....	012
第二章 村务监督委员会队伍建设.....	019
第一节 村务监督委员会队伍建设基本要求.....	021
第二节 村务监督委员会队伍建设基本原则.....	022
第三节 村务监督委员会队伍建设基本内容.....	022
第四节 村务监督委员会成员选拔培养机制.....	024
第五节 村务监督委员会成员教育培训机制.....	024
第六节 村务监督委员会成员激励保障机制.....	026
第七节 发挥村务监督委员会主任在队伍建设中的作用.....	027
第三章 村务监督委员会监督职责.....	031
第一节 村务决策监督.....	033
第二节 村务公开监督.....	039
第三节 村级集体资金资产资源管理监督.....	045
第四节 村级工程建设项目监督.....	097
第五节 其他监督.....	118
第四章 村务监督委员会工作制度.....	141
第一节 学习培训制度.....	143
第二节 例会制度.....	145

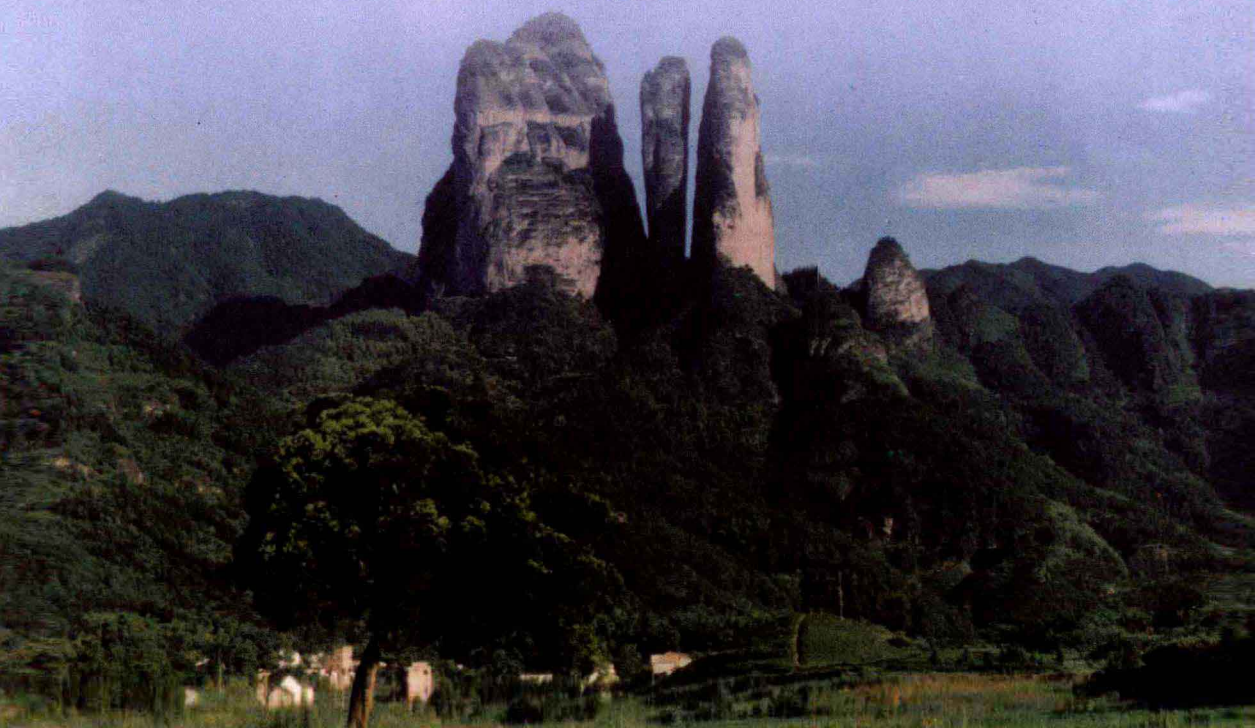


第三节	报告制度	147
第四节	联系制度	148
第五节	失效救济制度	149
第六节	错误纠偏制度	151
第七节	检查考核制度	153
第八节	廉情预警分析制度	155
第九节	回避制度	160
第十节	辞职承诺制度	161
第五章	村务监督 130 问	163
第一节	村务监督基础知识类	165
第二节	村务公开监督类	170
第三节	村级集体资金资产资源管理监督类	171
第四节	村级工程建设项目监督类	175
第五节	涉农惠农政策落实监督类	178
第六节	村干部廉洁履行职责监督类	185
后 记		189



第一章

村务监督委员会概述







第一节 村务监督委员会发展过程

村务监督委员会是法定的村务监督机构，是村级组织的重要组成部分。村务监督委员会的发展与村民委员会的发展息息相关，是在村民自治的实践中从无到有、从点到面、从不规范到规范逐步发展起来的。

一、村民自治与村民委员会

党的十一届三中全会以后，我国各地农村普遍实行了包产到户的生产承包责任制，人民公社的部分权力开始从农村社会退出，旧的管理体制逐步变革，出现农村社会的“权力真空”，并呼唤新的基层组织的产生。基于社会管理的实际需要，1980年年底，广西宜山、罗城两县的部分农村自发组建村民委员会，协助乡镇政府维持社会治安，后来逐渐扩大社会管理职能，成为农民对基层政治经济文化等诸方面进行自我管理的自治性组织。至1982年年底，我国很多地区都出现了类似村民委员会的组织。对于这种新兴的社会现象，党中央、国务院及时作了肯定。

1982年12月4日，第五届全国人民代表大会第五次会议通过施行的《中华人民共和国宪法》第一百一十一条规定：“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。”这为农村实行村民自治提供了法律依据。村民自治，是宪法确立的民主政治制度，是农村基层民主实现的基本形式。

1983年10月12日，中共中央、国务院发布的《关于实行政社分开建立乡政府的通知》（中发〔1983〕35号）指出：“把政社分开，建立乡政府，同时按乡建立乡党委，并根据生产的需要和群众的意愿逐步建立经济组织。”政社合一的人民公社体制宣告终结，乡镇政权体制得以恢复，在全国范围内为村民委员会的建立铺平了道路，村民自治揭开了新的篇章。

1987年11月24日，第六届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》第二条规定：“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”，首次明确提出“三个自我”。



1998年11月4日，第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过施行的《中华人民共和国村民委员会组织法》第二条规定：“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”，首次明确提出“四个民主”，同时在法律层面首次提到民主监督。

二、村务监督与村务监督委员会雏形

改革开放以后，我国农村集体经济迅速发展，农村集体资产已经形成相当规模，但集体资产的管理还相当薄弱，以致一些地方集体资产严重流失、农村生产力遭受破坏、党群干群关系紧张、不安定因素增加。1995年12月31日，国务院发出的《关于加强农村集体资产管理工作的通知》（国发〔1995〕35号）首次提到监督权，指出，要加强农村集体经济组织对农村集体资产的管理。要保障集体经济组织成员有效地行使对集体资产的监督权、决策权，发挥其参与管理的积极性。

1998年4月18日，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》（中办发〔1998〕9号）中指出：“要善于运用村务公开这种有效形式，切实加强民主监督。”“要切实加强群众对村干部的民主监督。”“各地可根据实际情况，建立村务公开、民主管理的监督评议组织并授予必要的监督权和评议权，定期或不定期地对有关村务公开和民主管理的各项制度的执行情况进行评议，评议结果要张榜公布。”如何监督村务，采用何种组织形式，各地纷纷进行了积极有益的探索。可以说当时各地摸索建立的村务公开和民主管理的监督评议组织是村务监督委员会的萌芽。

2003年10月，党的十六大提出“健全基层自治组织和民主管理制度，完善公开办事制度，保证人民群众依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督。完善村民自治，健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制”，对基层民主监督提出了新的要求。

2004年6月22日，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》（中办发〔2004〕17号）中指出：“设立村务公开监督小组。村务公开监督小组成员经村民会议或村民代表会议在村民代表中推选产生，负责监督村务公开制度的落实。”“加强村民民主理财制度建设。村民民主理财由村民民主理财小组代表村民进行，民主理财小组



成员由村民会议或村民代表会议从村务公开监督小组成员中推选产生。民主理财小组向村民会议或村民代表会议负责并报告工作。民主理财小组负责对本村集体财务活动进行民主监督，参与制定本村集体的财务计划和各项财务管理制度，有权检查、审核财务账目及相关的经济活动事项，有权否决不合理开支。当事人对否决有异议的，可提交村民会议或村民代表会议讨论决定。村民有权对本村集体的财务账目提出质疑，有权委托民主理财小组查阅、审核财务账目，有权要求有关当事人对财务问题作出解释”，首次明确提出建立村务公开监督小组、村民民主理财小组。可以说村务公开监督小组和村民民主理财小组是村务监督委员会的雏形。

三、村务监督委员会在浙江省首创

浙江省首先提出了村务监督委员会的机构名称，通过多年探索实践，逐步建立完善村务监督委员会，用地方政府规章的形式建立了村务监督的民主制度。

2004年6月18日，浙江省武义县白洋街道后陈村召开村民代表会议，通过了建立村务监督委员会的决议，并选举产生了全国首个村务监督委员会。村务监督委员会成员由村民代表大会选举产生，对村民代表大会负责，其职责是监督村民委员会工作。同时规定，村里所有财务开支，必须经村务监督委员会审核。时任浙江省委书记习近平同志对建立村务监督委员会的创新做法高度关注，亲自到后陈村调研，肯定这一做法“是农村基层民主的有益探索，是积极的，有意义的，符合基层民主管理的大方向”，并对总结完善村级组织监督机制提出了明确的指导意见。以后几年里，浙江省委常委多次听取专题汇报，时任浙江省委书记赵洪祝同志多次作出批示，亲自研究部署有关工作。2008年3月9日，中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅印发《关于建立健全村级民主监督组织加强村级民主监督试点工作的意见》（浙委办〔2008〕19号），要求在全省进行村级民主监督工作试点，在行政村设立村务监督委员会。截至2009年年底，全省30032个行政村全部建立了村务监督委员会。2010年7月20日，中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅联合下发《浙江省村务监督委员会工作规程（试行）》（浙委办〔2010〕80号），对村务监督委员会的组织设置、任职条件、工作职责、权利义务、监督内容、监督程序和工作制度等作出了明确规定。《浙江省村务监督委员会工作规程（试行）》的出台标志着浙江省村务监督



委员会建设迈入了制度化建设阶段。2011年1月4日，中共浙江省纪委印发《关于认真做好2011年村务监督委员会换届选举工作的意见》（浙纪发〔2011〕1号），就做好村务监督委员会换届选举提出四点意见，对选举程序和办法等进行规范。2011年3月2日，中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅印发《关于进一步加强村务监督委员会建设的意见》（浙委办〔2011〕16号），就认真贯彻落实中央领导同志批示精神、进一步提高加强村务监督委员会建设重要性的认识、推进规范化建设等方面提出五点意见。

四、村务监督委员会立法

2010年10月28日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修订通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》吸纳浙江省全面建立村务监督委员会的创新经验，第三十二条规定：“村应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构，负责村民民主理财，监督村务公开等制度的落实，其成员由村民会议或者村民代表会议在村民中推选产生，其中应有具备财会、管理知识的人员。村民委员会成员及其近亲属不得担任村务监督机构成员。村务监督机构成员向村民会议和村民代表会议负责，可以列席村民委员会会议。”至此，村务监督由地方政府规章上升为国家法律。村务监督委员会成为法定的村务监督机构，成为村级组织的重要组成部分。

第二节 村务监督委员会组织设置

《中华人民共和国村民委员会组织法》对村务监督委员会的组织设置并没有作出明确的规定，各地的实践略有差异，参照村民委员会的组织设置，结合浙江省村务监督的实践，村务监督委员会的组织设置及其成员的任职规定如下：

一、村务监督委员会组织设置

1. 村务监督委员会一般由3至5名成员组成，其中主任1名。
2. 村务监督委员会主任一般由村党组织成员或党员担任，由村党组织提名，经村民会议或者村民代表会议选举产生。引导、鼓励和支持通过法定



程序，把分管纪检工作的村党组织成员推选为村务监督委员会主任。

3. 村务监督委员会其他成员由村民代表推荐，采用差额选举的办法经村民会议或者村民代表会议选举产生。

4. 村务监督委员会任期与村民委员会任期相同。

5. 村务监督委员会可根据实际需要，下设村务公开、“三资”（农村集体资金、资产、资源）管理、工程项目等若干监督小组。

6. 村务监督委员会成员中应有具备财会、管理知识的人员。

二、村务监督委员会成员任职规定

（一）村务监督委员会成员一般应具备以下任职条件：

1. 依法拥有选举权和被选举权的本村村民；
2. 思想政治素质好，遵纪守法，坚持原则，公道正派，在群众中有较高威望；
3. 热心本村公共事业，具有一定的政策水平，掌握国家相关法律法规；
4. 能正常履行职责。

（二）有下列情况之一的，原则上不能担任村务监督委员会成员：

1. 煽动群众或公然无理对抗上级党委、政府决策执行的；参与“法轮功”等邪教组织和进行非法活动的；
2. 近年来有违法犯罪行为的；
3. 有严重违纪行为的；
4. 道德品质恶劣、在群众中影响较坏的；
5. 丧失行为能力的；
6. 其他原因不能担任村务监督委员会成员的。

（三）村务监督委员会成员实行回避制度：

除兼任村务监督委员会主任的村党组织成员本人外，村党组织、村民委员会、村集体经济组织班子成员及其近亲属（近亲属包括配偶、父母、子女、兄弟姐妹、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女，以及其他具有抚养、赡养关系的亲属）不得担任村务监督委员会成员。村文书、村报账员不得兼任村务监督委员会成员及其下设机构的人员。

（四）村务监督委员会成员有下列情形之一的，其成员职务终止：

1. 村民会议或者村民代表会议测评中信任票数达不到应到会人数一半的；



2. 任职期间发生违纪违法行为被查处的；
3. 任职期间丧失行为能力的；
4. 存在其他不宜担任村务监督委员会成员情形的。

(五) 村务监督委员会成员职务终止方式：

1. 村务监督委员会成员在村民会议或者村民代表会议测评中信任票数达不到应到会人数一半的、被判处刑罚和丧失行为能力的，其职务自行终止。村务监督委员会应当在十五日内按规定程序向村民发布公告。逾期不公告的，乡、镇人民政府（街道办事处）有权发布公告。

2. 任职期间发生严重违纪违法行为等不宜担任村务监督委员会成员的，由村党组织牵头责令村务监督委员会成员辞职。其不申请辞职的，由村党组织会同村民委员会启动罢免程序，召开村民会议或者村民代表会议进行表决，依法免去其村务监督委员会成员职务。

3. 村务监督委员会成员本人申请辞去职务的，按规定程序批准。

第三节 村务监督委员会性质、地位和作用

村务监督委员会在村党组织的领导下，独立开展村务监督，规范村民自治。

一、村务监督委员会性质

村务监督委员会作为村级民主监督组织，其成员由村民会议或者村民代表会议在村民中推选产生。村务监督委员会在村党组织领导下对村级事务实施监督，向村民会议和村民代表会议负责并报告工作。

二、村务监督委员会地位

现行村级组织主要是指村党组织（含党委、总支、支部）、村民委员会、村务监督委员会、村集体经济组织（村经济合作社、股份经济合作社等）及共青团、妇女、民兵等组织。其中村党组织、村民委员会、村务监督委员会、村集体经济组织是村级主要组织。村党支部委员会、村民委员会俗称村“两委”。

村党组织为领导核心，是中国共产党在农村的基层组织，按照党章要求



进行工作，领导和支持村民委员会、村务监督委员会、村集体经济组织及其他村级组织依法行使职权。村民委员会为村务管理执行机构，是村民自我教育、自我管理、自我服务的基层群众性自治组织，依法办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。村务监督委员会为村务监督机构，负责村民民主理财，监督村务公开等制度的落实，对村民会议和村民代表会议决议执行、重大事项民主决策、村级各项收支、集体土地征收征用、工程项目招标投标、涉农惠农政策落实等村务管理情况进行监督。村集体经济组织为村集体经济管理机构（其负责人一般由村党组织负责人兼任），承担资源开发与利用、资产经营与管理、生产发展与服务、财务管理与分配的职能。另外，村民会议是村级事务决策的最高形式，村民会议可向村民代表会议授权，授权事项及期限由村民会议决定。其中，村级事务中涉及村集体经济组织财产和成员权益的事项，其决策由村集体经济组织成员（俗称社员）的村民会议或者村集体经济组织成员的村民代表会议讨论决定，由村民委员会（村民小组）代行村集体经济组织职能的，由村民委员会（村民小组）按规定执行。

村务监督委员会的建立，健全完善了以村党组织为领导核心、村民会议和村民代表会议为决策机构、村民委员会为管理执行机构、村务监督委员会充分发挥监督作用的村民自治机制。

三、村务监督委员会作用

村务监督委员会依法依规开展村务监督，完善了农村村民自治机制，促进了农村基层党风廉政建设，密切了农村党群干群关系，维护了村民切身利益。其作用具体体现在：

（一）进一步完善了农村村民自治机制

改革开放后，我国农村实行以家庭联产承包责任制为基础、统分结合的双层经营体制。为适应这一新的生产方式，村民自治作为一项重大政治制度与管理方式在农村全面实施。从1988年开始试行以来，村民自治已历经二十多年。村民自治是指村民依法通过行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利，实行自我管理、自我教育和自我服务。建立村务监督委员会之前，村民自治在民主监督方面是比较薄弱的。村务监督委员会的建立给村务监督提供一个监督平台，让广大村民可以有效参与民主监督，从机制体制上完善了村民自治机制。