

“十一五”国家重点图书出版规划项目
社会主义新农村建设·“三农”知识读本丛书

农村 村务公开 知识读本

● 张正河 翟建宏 主编



中国农业大学出版社
China Agricultural University Press

李海鹏 顾玉光 编 主

“十一五”国家重点图书出版规划项目
社会主义新农村建设·“三农”知识读本丛书

农村村务公开知识读本

中国农业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村村务公开知识读本/张正河,翟建宏主编. —北京:中国农业大学出版社,2009.6

(社会主义新农村建设·“三农”知识读本丛书)

ISBN 978-7-81117-375-8

I. 村… II. ①张… ②翟… III. 村民委员会-民主管理-基本知识-中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 029593 号

书 名 农村村务公开知识读本

作 者 张正河 翟建宏 主编

策 划 魏秀云

责任编辑 田树君

封面设计 郑 川

责任校对 王晓凤 陈 莹

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路2号

邮政编码 100094

电 话 发行部 010-62731190,2620

读者服务部 010-62732336

编辑部 010-62732617,2618

出 版 部 010-62733440

网 址 <http://www.cau.edu.cn/caup>

e-mail cbsszs @ cau.edu.cn

经 销 新华书店

印 刷 北京时代华都印刷有限公司

版 次 2009年6月第1版 2009年6月第1次印刷

规 格 787×980 16开本 10.5印张 144千字

印 数 1~3 000

定 价 18.00元

图书如有质量问题本社发行部负责调换

内 容 提 要

建设社会主义新农村,是我国新时期落实科学发展观的客观要求。新农村的建设应当充分保证农民直接行使民主管理的权利,完善村务公开制度,进而推进农村政治文明的建设,是目前农村工作的重心。本书旨在通过对我国农村村务公开的内容、程序、制度等方面的进一步研究,加快农村自治步伐,使我国农村经济管理工作尽快纳入规范化和制度化的轨道,稳步推进我国社会主义新农村的建设。

本书共分五讲。第一讲阐述了村务公开的重要意义,并提出管理工作的基本要求;第二讲对村务公开的历史、发展成就以及存在的问题进行分析;第三讲分类明确了村务公开的具体内容;第四讲对具体实施村务公开的工作机构和具体工作程序进行了全面探讨;第五讲阐述了村务公开监督的目的和要求以及对违法犯罪行为的处罚;附录部分就国家相关政策进行介绍,对农村的具体工作具有较强的指导作用。

目前,我国农村基层组织建设面临着许多新情况、新问题,农村公共事业和经济活动的民主管理成为一个新的课题,推进社会主义新农村建设,把党在农村的各项政策落到实处,必须尽快健全和完善村务公开制度。

第一章 村务公开的意义、作用、目标和原则
第二章 村务公开的内容
第三章 村务公开的程序
第四章 村务公开的监督、控制
第五章 村务公开的考核、评价
第六章 村务公开的保障措施
第七章 村务公开的案例分析
第八章 村务公开的总结、展望

前言

回顾几十年发展和改革的历程,我们党始终把实现好、维护好、发展好最广大农民群众的根本利益作为出发点,经济上尊重农民的生产经营自主权,切实保障农民的物质利益;政治上扩大农村基层民主,充分调动广大农民的积极性。早在 20 世纪 80 年代,一些地方在贯彻试行的《村民委员会组织法》过程中就推行了村务公开,积极探索并建立了许多行之有效的民主管理制度;90 年代,党的十五大提出进一步扩大农村基层民主,加快村民自治步伐,全面推进农村民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的任务;九届全国人大常委会五次会议修订并正式颁布了《村民委员会组织法》,用法律形式进一步明确了村务公开的原则及具体措施;到了 2002 年 11 月,党的十六大进一步明确了新时期村务公开的目标和要求,把村务公开放到更为重要的地位;尤其是近两年,随着社会主义新农村建设的全面实施,国家对农业和农村投入和扶持力度的加大,“三农”问题真正成为全党工作的重中之重,农民群众对农村发展高度重视,参与村务管理的要求比任何时候都迫切,对集体资产及财务收支的关注程度越来越高,村务公开工作进入一个新的发展时期。这一时期,农民群众更加关注村中事务,关注自己的切身利益,关注村干部行为,民主热情普遍高涨,民主意识进一步增强,他们对农村现有资源的科学规划、合理利用,以及建立公正透明的收益分配机制的要求也越来越高;同时,由于电视、广播、互联网等现代传播手段的普及,信息传播速度加快,农村信息传播渠道增加,村民文明水平有了很大提高,逐渐学会用法律、政策维护自身的权益,村务公开日益成为农村基层工作的焦点。

根据我国村务公开工作的现状,为直接指导我国新时期村民自治工作,应我国基层管理部门和广大农民朋友的迫切要求,中国农业大学出版社组织有关专家编辑出版了此书,系统介绍了村务公开的理论和实务,就其内容、程序、监督、控制等进行了全面细致的阐述,引入一手

目 录

第一讲 农村村务公开概述/1

- 一、村务公开的意义/3
- 二、村务公开的基本要求/6

第二讲 村务公开的历史沿革/11

- 一、村务公开的历史回顾/13
- 二、村务公开的主要成就/17
- 三、村务公开的问题及难点/19

第三讲 村务公开的内容/23

- 一、财务公开的内容 /25
- 二、社会公共事务公开的内容/35

第四讲 村务公开的实施程序/53

- 一、村务公开的实现主体/55
- 二、村务公开的主要形式/61
- 三、村务公开的工作程序/64
- 四、“村财乡管”与农村管理信息系统/72

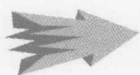
第五讲 村务公开的监督管理/79

- 一、村务公开监督的重要性/81
- 二、村务公开监督的目的和要求/84
- 三、村务公开监督管理的具体措施/87
- 四、村民对村务公开的直接监督/99
- 五、村务公开违法犯罪行为的处罚/103

附件 1 村务公开的相关法律、法规及文件/112

附件 2 村务公开制度范例/136

附件 3 村务公开入户调查问卷/147



第一讲 农村村务公开概述

村务公开就是通过一定的形式,把事关农村集体利益和村民切身利益的经济活动与社会公共事务向村民告知,使村民能够及时了解真实情况,参与决策与管理,并实施有效的监督,这是保障农民依法行使民主权利,对集体活动实行民主管理、民主监督的一种有效形式,是农村民主与法制建设的一项重要内容。

本讲要点

- ➡ 村务公开的概念
- ➡ 村务公开的意义
- ➡ 村务公开的要求



一、村务公开的意义

当前,我国正处在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段,农村改革、发展和稳定的任务十分繁重。为了把党在农村的各项政策落到实处,必须进一步解决好“三农”问题,实现好、维护好、发展好广大农民群众的根本利益,健全和完善村务公开制度,扎实推进村务公开工作尤其是农民敏感的财务问题的公开,在社会主义新农村建设的特殊时期具有极为重要的意义。

(一)村务公开是农民群众根本利益的具体体现

“三个代表”重要思想显示了马克思主义科学理论的强大力量,体现了当今世界和中国发展的时代精神,反映了我国最广大人民的共同意愿,是党全国人民在新世纪新阶段继续团结奋斗的共同思想基础。要实现全面建设小康社会的宏伟目标,必须把学习贯彻“三个代表”重要思想不断引向深入。我们党代表最广大人民群众的根本利益,而我国现阶段农民群众是全国大多数,只有把广大农民群众的利益实现好、维护好、发展好,才能真正体现出党的先进性。村务公开是广大农民群众依法管理农村事务的有效途径,是农村党员干部与广大农民群众正常沟通的渠道,也是党在农村进行的具有中国特色的社会主义新农村管理观念和管理方式的巨大变革,村务公开和民主管理工作就是实践“三个代表”重要思想,维护农民根本利益的具体体现。各级领导特别是乡村干部一定要从实践“三个代表”重要思想和政治文明建设的高度,进一步认识村务公开工作的重要性、必要性和长期性,增强责任感、紧迫感和主动性,牢牢把握立党为公、执政为民的本质,实现好、维护好、发展好广大农民群众的利益,切实把这项工作作为一项政治任务,抓紧、抓实、抓好、抓出成效。做好村务公开工作,激发农民群众建设社会主义精神文明的主动性,促进农村先进文化的发展,可以进一步增强广大农民的民主法制观念和





依法办事的能力,促进农村民主政治建设,为满足农民群众的经济、文化要求,提高农民群众的经济、政治和文化享受奠定坚实的基础,进而调动他们建设社会主义新农村的积极性,促进农村生产力和农村经济发展。因此,做好村务公开工作,对于在经济上保障农民的物质利益,在政治上尊重农民的民主权利,在文化上提高农民的精神享受具有十分重要的意义。

(二)村务公开是社会主义民主政治的重要内容

党的十六大明确指出,要“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。”发展社会主义民主政治,是我们党始终不渝的奋斗目标。扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,依法实行民主管理,是社会主义民主最广泛的实践,也是健全社会主义民主制度的重要内容。村务公开是发展社会主义民主的基础性工作,是保证人民群众在党的领导下行使村民民主权利,参与管理国家和社会事务的重要途径。

我国宪法规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民”,“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”。村务公开虽然算不得什么惊天动地的大事,但其所体现的却是一个至高神圣的理念,那就是权力观。村务公开,表明了农民群众在管理农村事务中当家做主的地位和对农村事务的知情权、参与权、决策权和监督权。做好村务公开工作,必须实现村民自治,而搞好村民自治,必须正确处理好村党组织与村民自治组织即村民委员会的关系。村务公开就是把涉及村民切身利益或村民普遍关注的村中事务告知村民,使村民能够参与决策和管理,实施有效的监督。当前我国农村形势已经有了很大变化,农民的思想观念有了新的发展,民主法制意识不断增强,农村民主政治建设有了新的进展。随着村务公开工作实践的逐步深入,各地不断进行了新的探索,结合形势和任务的要求,努力改善和改进农村基层党组织的领导方式和执政方式,加强农村基层党组织的执政能力建设,进一



步推进农村民主政治的发展。

(三)村务公开是农村改革和经济发展的必然要求

当前,我国已经进入了全面建设小康社会的新阶段,农村改革稳步推进,农业结构稳步调整,农村经济稳步发展,农民收入稳步增长。但是,我们的小康还是低水平的、不全面的、不平衡的小康。所谓低水平,是指我国目前达到的小康还仅仅是刚踏进小康社会的门槛,也就是说刚刚“达标”。所谓不全面,是指我国目前达到的小康基本上还处于生存性消费阶段,以教育、体育、文化、卫生为核心的发展性消费还没有得到有效满足,社会保障还不健全,环境质量还有待提高。所谓发展很不平衡,是指地区之间、工农之间和城乡之间,以及不同的社会阶层之间,收入和生活水平还存在比较大的差距;在人民物质生活和精神生活的诸多方面,以及小康社会建设的各个领域,进展状况和达到的水平也是不平衡的。根据我国的实际情况来看,凡属在小康指标中还有差距的项目,都在一定程度上与农业、农村和农民问题有关,在农业、农村和农民的今后发展进程中,长期积累下来的结构问题、体制问题、机制问题还没有根本解决。同时,新形势下城乡改革不配套、发展不平衡的问题更显突出。“三农”问题已成为制约我国建设全面小康社会的瓶颈,或者说我国全面建设小康社会的重点和难点都在农村,没有农村的小康就没有全国的小康。这已经成为我们党和人民的基本共识。

三农



读本

为解决好农业、农村和农民问题,党的十六大提出了统筹城乡经济社会发展的战略新思路,对建设现代农业、发展农村经济和增加农民收入等方面作出重大部署,各地、各部门正在抓紧贯彻落实。从当前的实际情况看,村务公开工作做得好不好,直接影响各项农村工作的顺利进行。无论是落实党在农村的各项政策,还是增加农民收入;无论是稳定和完善土地承包关系,还是土地征用与补偿;无论是农村税费改革,还是农业结构调整;无论是退耕还林还草,还是对农业和农民进行直接补贴,都直接关系农村经济发展和农民群众的切身利益。调动农民群众积极性的有效途径,就是实现村民自治,使农民群众真正感觉到,他们自己的事情能自己



管理、自我决策,靠着自身的力量创造自己的美好未来。村民自治的前提就是实现村务公开,落实农民群众对村级重大事务的知情权、参与权,农民群众才能以高度的热情积极投身于农村的改革与发展,繁荣农村经济,推进农村小康建设。

推进农村改革,促进农村发展,是广大农民群众的共同愿望。

(四)村务公开是促进农村党风廉政建设的有效途径

村务公开,是农村党风廉政建设的重要内容。

当前,农村作为我国社会中最基层的单位,在集体所有制条件下,村组织控制着相当一部分经济、政治和社会资源的分配,如土地发包、计划生育指标分配等等。农村干部手中的权力虽然是非常有限的,但其带有权力的共同特点,必然也会衍生腐败。如果村务管理处于“暗箱操作”,少数人说了算,不仅会影响农村稳定,还有可能因为决策与执行中的失误带来直接的经济损失,延缓农村经济发展。通过村务公开,可以规范农村财务管理和社会公共事务的民主管理方式,促进了农村经济、社会的全面发展。村务公开,则带来了新的管理观念和管理方式,带动形成了比较完善的决策、参与、监督、反馈体系,使农村管理走上了公开化、科学化、民主化的规范轨道。



二、村务公开的基本要求

根据我国农村工作面临的新形势,村务公开工作应当以“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻党的十六大精神,着眼于发挥村务公开管理的政治优势,着眼于村务公开管理的不断完善,着眼于健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制,以规范内容、完善程序为重点,以健全机制为主线,以保障农民群众的根本利益为出发点和落脚点,充分调动农民群众的积极性和创造性,推进农村民主法制建设和党风廉政建设,促进农村改革、发展和稳定。



(一)村务公开必须具备完善的监督机制

长期以来,由于村务公开、民主管理落实不够,监督机制缺乏,有些村长期处于管理混乱状态,一盘散沙,无法集中力量脱贫致富;有些村虽然比较富裕,但村民的知情权、决策权、监督权等得不到落实,干群关系很紧张;有些原本富裕的村,因为少数干部独断专行,挥霍侵占集体资产,以权谋私,导致由富返贫、负债累累。这些情况,都严重损害了党群干群关系,群众意见很大。实践充分证明,不受监督制约的权力必然导致腐败。当前,有些村庄之所以干群关系紧张,群体上访事件增多,固然有多种原因,但村务不公开、管理不民主是重要原因之一。由于缺乏公开和透明度,干群不能及时沟通了解,群众觉得自己被蒙在鼓里,怀疑干部有问题,干部又感到很委屈,造成二者的隔阂与对立。有些村干部在村务不公开的情况下,贪污公共财物,损人利己,损公肥私。只有进一步完善监督制度,才能建立起民主化、规范化、程序化的公开程序,农村社会稳定才能有坚实的基础,农村的长治久安才能有可靠的保障。

进一步做好村务公开工作,必须具备完善的监督机制,要加强财务公开和民主管理工作的经常性检查,不断完善监督机制。通过定期和不定期的全面检查,以查台账、听汇报、座谈会、个别访谈等方法进行专项监督,保证村务公开得到切实执行。通过认真细致的检查,对财务混乱、村务未及时公开等重点性问题一查到底,重点突破,带动全局。此外,对村务公开和民主管理工作还要做到双向监督,就是把自上而下的组织监督和自下而上的村民监督充分结合起来。通过双向监督机制,扩大村务公开工作的群众参与面,加强各级领导对这项工作的重视和有效领导,提升村务公开的透明度,增强村务公开的效果。同时,要把推行村务公开和民主管理工作纳入党风廉政建设责任制和干部年度考核的一项重要内容,作为干部奖惩的重要依据。加强监督才能有效预防农村基层腐败的现象,有利于干群之间相互理解和信任,树立党和政府在人民心目中的良好形象。

三农
读本



(二) 公开制度、形式和内容必须科学合理

随着农村社会的快速发展,村务公开工作的内容也在不断地变化,公开形式要不断地发展与创新。当前,农村村务公开应当由单纯公开结果逐步向公开过程转变,要将办理过程中资金的使用、工作成效以及存在的问题予以公开,做到事前、事中、事后公开,让广大农民党员和群众对重大事项的办理实行全程监督,使群众监督直接进入到决策程序,这对于实现决策的民主化、科学化,提高正确性和有效性,是十分重要的。同时,村务公开形式应尽可能多样化,除利用村务公开栏外,可以采取召开党员代表大会、村民代表大会或农户代表会议进行宣讲、发放详细说明资料、民主评议干部、村民委员会定期报告工作、利用广播、电台、有线电视、报纸等形式,向群众说明白、讲透彻,让党员群众在明白中实施监督,切实调动群众参与监督的积极性,增强监督的有效性,从而使村务公开这项工作持之以恒地坚持下去。在公开时间上应逐步从定时公开向即时公开延伸,村务公开是否及时,也是村务是真公开还是假公开,是真要给农民群众以知情权、参与权、决策权和监督权,还是作样子给农民群众看的一个重要标志。一般情况下,要坚持按季度公开村务,对事关群众切身利益而又急需办理的热点、难点问题以及民政救济和重大村务的处理情况可以实行随时公开,接受农民群众的监督。

(三) 村务公开工作要与村民自治高度统一

村务公开是村民管理自己的财务、公共事务、监督村务最快捷、最明了、最醒目的一种措施,也是村民自治的有效形式,它直接影响着广大农民群众致富奔小康的积极性、创造性和主动性,影响着农村社会的政治稳定和村委会的凝聚力、号召力和感染力。只有最广大农民群众的积极参与,村务公开工作才能深入发展。只有全面推进村民自治,才能保障村务公开的健康发展。村务公开与村民自治只有紧密结合起来,稳定集体经济基础,通过公开促进自治,依靠自治保障公开,在二者的良性互动中,使村民自治、村务公开共同走上制度化、规范化之路。在推进村公开的工



作中,要把村务公开与村民自治紧密结合起来,千万不要因为强调了村务公开这项具体工作,就忽视了村民自治的整体工作。要把村务公开贯穿于民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的全过程,落实到每一项具体环节上,以村务公开促进村民自治的整体发展,以村务公开促进村民对本村事务的民主管理。要认真进行民主选举,进一步完善农村干部罢免制度,把干部的“官帽子”拎在群众手里,使干部真正产生公开的压力和动力。要通过村民代表会议制度把民主决策落到实处,村民自治的章程或村规民约的制定、修改、执行,都要置于群众的参与、监督之中。由村民来决定公开的内容、时间、程序,保证在内容上真正公开,在时间上长期公开,在形式上多样化公开。在村民自治章程或村规民约中,把村务公开作为一项重要的自治制度固定下来,成为干部和群众共同遵守的准则。真正实现民主管理、民主选举、民主决策、民主监督。民主监督更需要以村务公开为前提。村民民主评议村干部,需要以村务公开情况为基础,村委会定期报告制度实质上也是一种公开方式。

第一讲

