

村民监督委员会工作手册

马银录 纪大海 党建平 编

西北大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

村民监督委员会工作手册 / 马银录, 纪大海, 党建平编. —西安:

西北大学出版社, 2009.9

ISBN 978-7-5604-2610-5

I. 村… II. ①马…②纪…③党… III. 村民委员会—群众自治—工作—中国—手册 IV.D638—62

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第164809号



村民监督委员会工作手册

作 者: 马银录 纪大海 党建平

出版发行: 西北大学出版社

地 址: 西安市太白北路229号

邮 编: 710069

电 话: 029-88302734

经 销: 全国新华书店

印 装: 西安华新彩印有限责任公司

开 本: 787毫米×1092毫米 1/16

印 张: 12.25

字 数: 194千

版 次: 2009年8月第1版 2009年8月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5604-2610-5

定 价: 26.00元

出版说明

村民监督委员会是从村务监督委员会演化而来的。

村民监督委员会是由群众首创,在实践中不断探索,在探索中不断总结,在总结中不断提高,在提高中不断完善而产生的。

为了真实反映村民监督委员会的发展过程,我们对原有资料中的村务监督委员会名称依然保留。这样,书中就出现了两个名称:村民监督委员会、村务监督委员会。

村民监督委员会与村务监督委员会虽然是一字之差,但内涵有别,意义非凡。

村务监督委员会的监督主体不明,监督范围面窄,而村民监督委员会则弥补了这一缺陷,进一步明确了监督主体,拓宽了监督范围,使这一组织定位更加准确。

一字之改,使群众的监督主体地位更加凸显出来,有利于村民自治中的“民主管理、民主监督”落实,从而进一步唤醒群众的民主意识,提高群众的民主能力,激发群众参与民主政治建设的积极性和创造性,推动农村的和谐、稳定和发展。

民主潮流的前进动力,人民群众的内在需求,党和政府的大力扶持,村民监督委员会这一新生事物一定会充满生机,在中华大地上结出丰硕之果!

目 录

切实落实村民监督委员会制度 郭永平（1）

在榆林延安两市推进反腐倡廉“五项制度”工作座谈会
上的讲话 郭永平（3）

在汉中、安康、商洛三市推进反腐倡廉“五项制度”工
作座谈会上的讲话 郭永平（14）

第一章 村民监督委员会概论（18）

一、村民监督委员会的性质（18）

二、村民监督委员会的特点（18）

三、村民监督委员会的设立（19）

四、村民监督委员会的产生（19）

五、村民监督委员会的权利（22）

六、村民监督委员会的义务（23）

七、村民监督委员会的职责（23）

八、村民监督委员会的作用（24）

第二章 村民监督委员会的管理（26）

一、村民监督委员会管理机构（26）

二、村民监督委员会管理机构工作职责（27）

三、村民监督委员会管理机构人员职责（27）

四、村民监督委员会报告制度（28）

五、村民监督委员会内部管理制度（28）



第三章 村民监督委员会与其他组织的关系	(29)
一、村民监督委员会与村党支部的关系	(29)
二、村民监督委员会与村民委员会的关系	(30)
三、村民监督委员会与村民（代表）会议的关系	(30)
四、村民监督委员会与乡镇政府的关系	(30)
第四章 建立村民监督委员会的意义	(31)
一、有利于加强农村基层党风廉政建设	(31)
二、有利于密切农村基层党群干群关系	(32)
三、有利于促进农村经济和社会事业快速发展	(33)
四、有利于推进农村基层民主政治建设	(34)
五、有利于实现农村村民自治组织的自我完善	(34)
第五章 建立村民监督委员会的要义	(36)
一、建立村民监督委员会的指导思想	(36)
二、建立村民监督委员会的工作目标	(36)
三、建立村民监督委员会的基本原则	(36)
四、建立村民监督委员会的具体要求	(37)
五、建立村民监督委员会的理论研究	(38)
第六章 建立村民监督委员会的有关问题探讨	(40)
一、村民监督委员会的地位	(40)
二、村民监督委员会成员的报酬	(40)
三、村民监督委员会参与村务监督的尺度	(41)
四、村民监督委员会的机制制度创新	(41)
五、村民监督委员会工作中应遵循的主要原则	(42)
六、建立村民监督委员会制度的创新意义	(43)
第七章 建立村民监督委员会的相关媒体报道	(46)
提高村级监督水平 完善村民自治制度	《国内动态清样》(46)

搭建干群沟通渠道 促进农村和谐稳定	《国内动态清样》(48)
渭南探索建立村民监督委员会	《中国纪检监察报》(50)
这样监督更有效	《中国纪检监察报》(54)
让民主监督在基层农村展开	《陕西日报》(55)
村村有“纪委” 监督实打实	《党风与廉政》(57)
发展基层民主 建设和谐新农村的有益探索	《党的工作》(60)
澄城“村民监委会”实验调查	《当代陕西》(65)
澄城推广村民“监委会” 可查账可建议	
罢免村干部	《华商报》(70)
让监督的触角伸向最基层	《渭南日报》(74)
深化认识 把握重点 积极推进村民监督	
委员会制度	《渭南日报》(78)
力行村民监督制 同唱一曲清廉歌	《延安日报》(79)
延安市所有行政村全部建起村民监督	
委员会	《西安晚报》(85)

第八章 建立村民监督委员会的相关名词解释及问答	(86)
一、村委会的性质、作用、任务	(86)
二、村民自治的含义、方式、意义	(87)
三、村公共事务	(91)
四、村公益事业	(91)
五、村民会议	(91)
六、村民会议的职权	(92)
七、村民会议的议事规则	(94)
八、村民会议与村委会的关系	(95)
九、村委会与党支部的关系	(96)
十、村委会与乡级政府的关系	(97)
十一、罢免村委会成员	(98)
十二、村民代表	(98)
十三、村民代表会议	(99)



十四、村民代表会议的职权	(101)
十五、村民代表会议议事规则	(102)
十六、村民代表与村民会议的关系	(103)
十七、村民代表与村党支部的关系	(104)
十八、村务公开制度	(104)
十九、村级财务管理	(106)
二十、村规民约	(108)
二十一、村规民约和法律法规的区别	(113)
二十二、村民会议与村民代表会议的区别	(113)
二十三、如何开好村民会议或村民代表会议	(114)
二十四、如何正确理解和处理党的领导和村民自治的关系	(114)
二十五、村民自治必须坚持的两个重要原则	(115)
二十六、村党支部对村委会的领导作用体现在哪些方面	(115)
二十七、怎样才能把村党支部建设成坚强的领导核心	(116)
二十八、农村基层党支部的地位和作用	(117)
二十九、民主监督的现实意义	(118)
 第九章 建立村民监督委员会的相关法规文件	(120)
中华人民共和国村民委员会组织法	(120)
陕西省实施《中华人民共和国村民委员会组织法》办法	(125)
陕西省村务公开民主管理办法	(131)
中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强和改进村民 委员会选举工作的通知	(136)
中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强农村基层党 风廉政建设的意见	(143)
中央纪委 监察部关于深入学习贯彻党的十七届三中 全会精神进一步加强农村党风廉政建设若干问题的意见	(148)
中共陕西省委办公厅 陕西省人民政府办公厅关于做	

好当前农村基层党风廉政建设工作意见 (154)

中共陕西省委办公厅 陕西省人民政府办公厅关于在
全省农村开展建立村民监督委员会试点工作的意见 (160)

中共陕西省纪委 陕西省监察厅关于进一步加强农村
党风廉政建设工作实施意见 (164)

第十章 附录 (171)

 加快修订村委会组织法 遏止“村官腐败” (171)

 警惕村官腐败引发“末梢神经”发炎 (174)

 “小村官”成腐败“高危”群体的警示 (178)

 最高检：遏止“小村官大腐败”刻不容缓 (180)

主要参考书目 (183)

后记 (184)

切实落实村民监督委员会制度

中共陕西省委常委 省纪委书记 郭永平

省纪委决定在全省推行村民监督委员会制度试点工作，得到了中央纪委领导的充分肯定和高度关注。

在村级自治组织内部建立健全权责明晰的监督组织，对村务决策、执行、管理等环节进行全方位的监督，使村务监督由单纯财务监督向各项村务监督、由事后监督向事前事中监督、由上级监督向接受群众监督转变，是农村基层党风廉政建设的一个有力抓手。有利于广大村民充分行使民主监督权利，加强对农村基层干部监督制约；有利于促使农村基层干部正确履行职责，从源头上预防和遏制腐败现象的发生；有利于化解农村基层的矛盾和问题，促进农村社会和谐稳定；有利于完善村民自治的制度架构，推动基层民主政治建设。

从澄城县试点的情况看，基本做到了重大决策群众参与、权力运作群众监督、工作好坏群众评说，有效发挥了对村级事务决策监督员和“智囊团”等作用，使事关民生的重要问题普遍得到较好解决，促进了农村党风廉政建设和两个文明建设。

在推进村民监督委员会试点工作中，必须坚持以党的领导为根本，使村级民主监督工作始终把握正确的方向。既要根据村民的意愿，对村干部的权力行使进行监督，又要维护村党组织的威信；既要维护村民的合法权益，又要协助村党组织做群众工作，支持他们正确履行职责。还要防止只讲民主而淡化党的领导，只讲民主监督而忽视和谐。因此，建立村民监督委员会必须坚持以



法律法规为准绳，以遵循现行的法律法规和政策规定为前提，以推进社会主义民主政治建设为目标，以加强监督委员会自身建设为基础，通过完善村级民主监督组织，使农民群众获得充分的机会来行使自己的民主权利，表达自己的愿望和合理的利益诉求，在共建共享中发展社会主义民主政治，促进农村社会和谐稳定。

省委对建立村民监督委员会工作非常重视，乐际书记和纯清省长对这项工作给予了充分肯定和大力支持。省委、省政府办公厅已下发了《关于在全省农村开展建立村民监督委员会试点工作的意见》。各级党委、政府和纪检监察机关要把建立村民监督委员会，加强村级民主监督，纳入农村党风廉政建设的整体规划，切实加强组织领导和政策指导，及时研究解决出现的新情况、新问题，推动工作顺利开展。试点县区的乡镇（街道）党委、政府，要支持村民监督委员会开展监督工作，对于村民监督委员会反映的问题，应及时妥善处理和答复。乡镇纪委要加强指导和培训，不断提高监督人员依法依规进行监督的能力和水平。对村民监督委员会反映的村干部违法违纪问题，要及时调查处理。各级农村党风廉政建设联席会议领导小组，要加强组织协调，推动试点工作开展。要强化督促检查，建立完善考评机制，将工作开展情况纳入年度党风廉政建设责任制进行检查考核。

——摘自 2009 年 2 月 17 日在渭南市澄城县调研
农村基层党风廉政建设工作座谈会上的讲话

在榆林延安两市推进反腐倡廉 “五项制度”工作座谈会上的讲话

中共陕西省委常委 省纪委书记 郭永平

2009年5月14日

这次召开榆林、延安两市推进反腐倡廉“五项制度”工作座谈会，是省纪委几位领导同志在一起商量决定的。省纪委三次全会以后，“五项制度”开始在全省推开，到现在已经三个多月时间了，我们觉得有必要了解一下各地贯彻落实情况，听一些意见。因此决定分陕北、关中、陕南三片召开座谈会，总结交流经验、研究解决问题。这次会议得到了榆林市委的高度重视，金柱同志专程到会讲话，听取大家的发言。榆林作为国家级能源重化工基地，近年来发展速度很快，国民生产总值、财政收入的增长高达十倍左右。这既得益于国家对能源需求不断加大的历史发展机遇，更要归功于榆林市委、市政府的有力工作和全市干部群众的努力。延安的经济社会发展形势也很好，变化很大。特别是胡锦涛总书记把安塞县作为学习实践活动的联系点，作了许多重要指示，亲自进行指导。最近，省委常委会集体学习了胡锦涛总书记和习近平、李源潮等中央领导同志的重要批示，大家一致认为，这不仅是对延安工作的指导，也是对全省工作的指导，我们一定要抓好贯彻落实。

我是前天来榆林的，先后到米脂、绥德、神木、榆阳等县（区）调研，实地考察推行“五项制度”的有关情况。总的感到，这项工作进展比较顺利，呈现出以下几个特点：一是领导重视。两市市委主要领导亲自抓，在市委常委会上专门进行部署，



多次听取市纪委的工作汇报，帮助解决落实中的问题。两市纪委都召开了全委会，作出具体安排，强化组织协调和督促指导，促进了“五项制度”工作各项任务落实。二是措施得力。榆林市把推行“五项制度”情况作为年度目标责任考核的重要内容，细化任务、落实责任，形成了条块结合、上下联动、齐抓共管的工作机制。延安市成立贯彻落实“五项制度”工作和反腐倡廉创新工作两个领导小组，分别就每项制度制订实施方案，明确了牵头领导、配合部门和市纪委相关室的责任，推动了落实“五项制度”工作的扎实开展。三是积极创新。榆林市在“反六腐扫三风”的基础上，提出“反腐倡廉553工程”，积极推行“五项制度”，规范领导干部从政行为、选人用人机制、工程建设招投标、土地矿产资源管理和职务消费行为，开展问责、问廉、问效。延安市将党风廉政建设责任制工作报告制度，拓展为工作报告、检查、考核、责任追究和“一票否决”五项制度；将党政主要领导干部向纪委全委会述廉制度，拓展为述责、述廉、述效制度；在落实纪检监察领导干部挂牌群众点名接访制度时，推行了署实名举报双向承诺制、信访听证终结制、重点信访公开制和信访监督四项制度，创新和丰富了“五项制度”工作的内容。四是成效初显。榆林市已建立村民监督委员会146个，领导干部挂牌群众点名接访制度在各县（区）全面推开，对109名新任干部进行了任前廉政法规考试。延安市建立推行“五项制度”市级示范单位24个、县级示范单位100多个，安排14名党政主要领导干部进行了述责、述廉、述效，在年度目标责任考核中对2个县1个部门的党风廉政建设责任制工作实行了“一票否决”。通过推行“五项制度”，强化了制度创新，推动了反腐倡廉建设的深入开展。

下面，我就进一步推进“五项制度”工作落实，加强反腐

倡廉制度建设，讲几点意见。

一、进一步深化思想认识，增强落实“五项制度”、加强反腐倡廉制度建设的自觉性和坚定性

依靠制度惩治和预防腐败，是我们党对执政规律和反腐倡廉建设规律认识的深化，是从源头上防止腐败的根本性举措。加强反腐倡廉制度建设，是建立健全惩治和预防腐败体系的必然要求，是反腐败斗争形势发展的客观需要。近年来，我们惩治腐败的力度不断加大，但腐败在一些领域仍然易发多发，案件查不胜查，这说明仅仅依靠惩治这一手还不够。经常反复发生的问题，必须从体制机制上找原因，通过深化改革、创新制度来解决问题。近年来，省纪委在坚决惩治腐败的同时，按照“更加注重治本，更加注重预防，更加注重制度建设”的要求，把制度建设贯穿于反腐倡廉各项工作中，努力从源头上防治腐败问题的发生。去年，省纪委在广泛开展大调研活动的基础上，及时把基层好的做法和经验上升到制度层面，形成了反腐倡廉“五项制度”。年初召开的省纪委三次全会，把今年确定为“反腐倡廉制度建设创新年”，以推行“五项制度”为抓手和突破口，推动全省反腐倡廉工作上层次、上水平。

我省推行“五项制度”的工作，得到了中央纪委领导同志的高度关注和充分肯定。中央政治局常委、中央纪委书记贺国强同志批示，要求中央纪委研究室和法规室“对各地各部门在制度建设方面的一些创新进行跟踪、调研、总结，成熟的在系统内推广”。中央纪委副书记李玉赋同志批示，认为“陕西省创新意识强，结合当地实际，研究制定了‘五项制度’并积极开展相关的试点工作，取得了良好的效果。”中央纪委党风室、五室等有关室的负责同志认为，我省提出的“五项制度”来源于基层、根植于实践，创新性、针对性和实效性很强，一些制度在全国尚



属首创，具有一定的借鉴意义和推广价值。前不久，中央纪委法规室专程派调研组到我省渭南、宝鸡等地，就实施“五项制度”的有关情况进行了全面深入细致的调研。调研组认为，我省纪委推行“五项制度”，是贯彻落实中央纪委三次全会的一项重要举措，在全国起到了很好的示范带动作用。

推行“五项制度”，得到了省委、省政府的高度重视和支持。“五项制度”形成后，省纪委及时向省委作了汇报，省委主要领导同志给予充分肯定，并决定把落实“五项制度”作为全省的一项重大决策，积极创造条件，促使“五项制度”得以顺利实施。每项制度文本形成后，省纪委会都要反复研究讨论，广泛征求各方面的意见建议，充实完善实体内容和程序规定，尽可能使其法理依据充分、内容架构科学、实施范围合理、操作简便易行。在这“五项制度”当中，村民监督委员会制度，是省委办公厅、省政府办公厅联合下发的试点文件；党风廉政建设责任制工作报告制度，是以省委办公厅文件形式下发全省执行；领导干部任前廉政法规考试制度，是省纪委和省委组织部联合下发的文件。这无疑增强了这些制度的权威性和执行力。在具体推行过程中，省纪委区分不同情况，进行分类指导，有的跟踪观察，有的引导培养，有的试点检验，有的逐步扩大试行范围，确保了“五项制度”的有序、有力、有效推行。同时，省纪委、监察厅召集各民主党派、工商联和无党派人士代表，向他们通报了推行“五项制度”的有关情况，虚心听取意见建议，赢得了社会各界的支持。领导同志的肯定和社会各界的支持，更加坚定了我们深入推行“五项制度”的信心和决心。各级纪检监察机关一定要站在全省工作大局和反腐倡廉建设全局的高度，充分认识推行“五项制度”的重要意义，切实增强工作的自觉性和坚定性，全力抓好各项任务落实，以解决工作中的突出问题为重

点，持之以恒地推进反腐倡廉制度创新，不断取得全省反腐倡廉建设的新成效。

二、准确把握工作重点，确保落实“五项制度”、加强反腐倡廉制度建设扎实推进

推行“五项制度”是反腐倡廉制度建设创新年的切入点和突破口，是今年全省反腐倡廉工作的重点任务和重要目标。能否落实“五项制度”的各项要求、保证取得预期效果，直接关系到反腐倡廉制度创新年活动的成败。要结合贯彻落实中央《工作规划》和省委《实施办法》，全面理解每一项制度设立的背景、制度要解决的问题、制度规定的基本内容和运作程序、实行制度所需要达到的目的和效果等，准确把握推行“五项制度”的重点、难点和着力点，充分发挥对反腐倡廉制度创新的引领和示范带动作用，深入推进反腐倡廉建设。

（一）村民监督委员会制度。这项制度涉及的人数最多、涉及的面最宽、最为社会关注，是“五项制度”当中最为重要的一项制度。这项制度主要是针对当前对村干部的监督措施不力、村级监督机制不健全的问题而提出来的，对于保证国家强农惠农政策落实，真正让农民群众得到实惠，促进农村社会的和谐稳定，具有重要意义。这项制度弥补了现行村民自治组织缺乏监督的体制性缺陷，形成了村民权益的自我保障机制，是加强农村党风廉政建设的探索创新。群众形象地说，村民监督委员会是挂在农村的“活意见箱”，架起了村干部和村民之间联系沟通的桥梁，给群众了一个明白、保干部了一个清白，密切了党群干群关系。

推行这项制度要把握好以下重点：一要严格实行民主选举。村民监督委员会成员必须由村民会议或村民代表大会提名并通过民主选举产生，不得由乡镇党委、政府或村党支部指定或委派。



要充分尊重村民意愿，真正把能够代表村民利益、善于替村民说话、公道正派的人选出来。这是村民监督委员会制度能否站得住脚的关键。二是要保证充分行使监督职权。村民委员会要正确认识和对待村民监督委员会的监督，乡镇纪委要加强对村民监督委员会的指导和支持，积极为其开展监督工作创造条件。三要处理好与其他村级组织之间的关系。村民监督委员会在村党支部的领导下开展工作，负责对村委会和村干部廉洁情况的监督，不得承担村民委员会的具体工作。村民监督委员会要严格按照规定的职责和权限专司监督之职，防止越权监督或是监督不到位。

（二）党政主要领导干部向纪委全委会述廉制度。这项制度主要是针对当前对党政主要领导干部监督难、监督不到位、日常监督不够等问题而提出来的，是加强对党政主要领导干部党内监督的制度探索和方式创新，增强了党政主要领导干部履行反腐倡廉建设职责、自觉接受监督和廉洁从政的意识，强化了纪委全委会的监督职能，提升了集体监督的地位和权威。目前，这项制度主要在市以下推行。对市级党政主要领导干部的监督，结合实施目标责任考核，在全体市委委员、市纪委委员参加的年度述职述廉大会上进行。一些纪委委员认为，这项制度的实施进一步明确了纪委委员的监督责任，使纪委委员有了履行职责的平台和机会。一些述廉对象感到压力很大，增强了其履职守廉的责任感和自觉性。

推行这项制度要注意解决好以下问题：一要做好思想认识问题。一些党政领导干部对在纪委全委会上述廉、特别是接受询问和质询，感到很不舒服。不舒服就是对某些方面存在问题的提醒，比出了大问题、受到了处理要好。定期述廉是中央的要求，各级党政领导干部要自觉树立接受监督的意识。二是要选择好述廉的重点对象。除了各级党政主要领导干部以外，要注意选择权力相对集中、社会关注度高、群众反映多的部门负责人作为重点述廉对

象。在纪委全委会上述廉，对他们来也是一个解释的机会，可以及时回应社会传闻，澄清群众对一些问题的认识。三要运用好述廉结果。述廉报告、测评情况及对有关问题调查处理的结论性材料，要装入本人廉政档案。述廉结果要报送同级党委和组织人事部门，作为领导干部考核、奖惩和选拔任用的重要依据。

（三）党风廉政建设责任制工作报告制度。这项制度是针对一些领导干部对党风廉政建设责任制工作不重视、执行不力、落实不到位的问题而提出来的，要求各级党政主要领导自觉担负起反腐倡廉建设职责。只有各级党委和党政主要领导干部高度重视，才能真正做好党风廉政建设和反腐败工作。与以往的报告制度相比，这项制度要求的报告对象更广、报告内容更宽、追究力度更大，更具强制性和约束力。这项制度是对党风廉政建设责任制的补充和完善，进一步明确了各级党委（党组）的反腐倡廉建设责任主体地位，增强了各级领导干部履行“一岗双责”的责任意识，完善了反腐倡廉领导体制和工作机制，对于推动反腐倡廉建设扎实有效开展具有重要作用。推行这项制度，除了严格按照时限和内容的要求报告以外，还要把执行报告制度情况纳入党风廉政建设责任制工作考核范围，对报告制度不落实、内容不完备、主体缺失的单位实行“一票否决”，并予以通报。纪委要敢于行使否决权，否则就没有权威。

（四）纪检监察领导干部挂牌群众点名接访制度。这项制度主要是针对基层群众信访渠道不畅、反映问题得不到及时有效解决等问题而推出的，是促进基层纪检监察领导干部转变工作作风、落实信访工作责任的重要举措，推动了基层纪检监察机关的政务公开和办事公开，便于群众举报、投诉和反映问题，密切了党群干群关系，维护了改革发展大局和基层社会的和谐稳定。推行这项制度，一要解除思想上的顾虑。有些同志担心推行这项制