

中国—欧盟村务管理培训项目

EU-China Training Programme on Village Governance



民政部基层政权和社区建设司审定

Transparency in Village Affairs: A Reference Manual

村务公开手册



Training Programme on Village Governance
中国—欧盟村务管理培训项目



This project is co-funded by
the European Union and
the People's Republic of China,
and implemented by the Chinese
Ministry of Civil Affairs,
ICON Institute and the UNDP.

本项目由中国和欧盟共同
资助。中国民政部、德国
ICON咨询公司、联合国开
发计划署共同实施。

中国社会出版社

Transparency
in Village Affairs:
A Reference Manual

村务公开手册

编著 余维良 马福云 李诗扬
普红雁 牛 洋

中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

村务公开手册 / 余维良, 马福云, 李诗扬等编著. —北京: 中国
社会出版社, 2006.4

(村务管理系列培训教材)

ISBN 7-5087-0940-3

I. 村... II. ①余...②马...③李... III. 村务-公开-中国-
手册 IV. D638.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 038510 号

书 名: 村务公开手册

编 著: 余维良 马福云 李诗扬

普红雁 牛 洋

责任编辑: 杨 晖

出版发行: 中国社会出版社

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: 66016392 电传: 66078622

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 8

字 数: 210 千字

版 次: 2006 年 5 月第 1 版

印 次: 2006 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5087 0940-3/D · 322

定 价: 42.00 元(全两册)

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

《村务管理系列培训教材》编委会

顾 问：姜 力 陈杰昌

主 任：詹成付

副主任：曹国英 许启大 王金华

委 员：（按姓氏笔画排序）

马福云 牛 洋 王金华 仝志辉 田 晶

石冰心 艾马轲 刘 锋 刘俊敏 刘振军

孙树仁 许启大 余维良 张自立 李江红

李秀琴 李诗扬 杨宏军 杨树斌 陈小力

周裕耕 范 瑜 赵立杰 徐建新 郭正文

高小科 曹国英 黄 瑞 普红雁 韩全永

詹成付 蔡建武

序 言

我国有十三亿多人口，九亿在农村。农业、农村和农民问题，是关系我国改革开放和社会主义现代化建设全局的重大问题。党的十六届五中全会提出了“建设社会主义新农村”的重大历史任务，要求按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，扎实稳步推进新农村建设。

加强农村民主政治建设，完善建设社会主义新农村的乡村治理机制，既是建设社会主义新农村的重要内容，也是建设社会主义新农村的重要保障。进些年来，随着村委会组织法的贯彻实施，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取得了长足进展，自治组织不断加强，自治活动不断规范，自治制度不断完善，自治权利不断落实，村民自治已经成为发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明的贯要内容和基础性工作，日益显示出巨大的政治优势。实践证明，村民自治的健康发展，不仅需要较为完善的法律、法规和政策作保障，而且需要农村基层干部群众民主法律素质的不断提高。而提高干部群众素质的一个有效途径就是加强农村干部群众的宣传、教育和培训，普及村民自治知识。近些年来，在党委、政府的正确领导下，各级民政部门按照法律、法规和政策的要求，多方筹集资金，积极开展乡村干

部培训，分期分批培训乡村干部，培训村民小组长、村民代表、村务公开监督小组和村民民主理财小组成员，并取得显著成效。在这个过程中，历时五年的中国－欧盟村务管理培训项目，在开发培训教材，利用互动式、参与式方法开展培训等方面，发挥了示范和推动作用。摆在读者面前的这套村务管理系列培训教材就是项目专家聚智聚力的产物，组织编写的面向农村基层干部和农民群众的普及性、知识性读物。

这套教材围绕村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，引入了互动式教学方法，向广大农村基层干部群众普及村民自治知识，在已有的培训活动中深受学员和教员的欢迎，而且每本教材都有独到之处，有的是以文说图、图文并茂，有的以案说法、文法结合，有的以表说事、文表互补，有的是以法说案、举一反三，有的以游戏活动穿插其间、寓教于乐，把枯燥的法律条文变成了生动的文字和教学活动。每本教材都可以单独作为教学课件，既有供教员使用的教材，又有供学员自学使用的手册或辅助材料，是近几年来难得多见的一套实用性培训教材。希望这套教材在今后的村民自治培训中能得到更广泛的推广和使用，发挥更大的作用。



2006年4月2日

Foreword

China has a population of 1.3 billion, 900 million of whom live in the countryside. The problems of agriculture, rural areas and farmers are major issues affecting the overall prospects for reform and the building of the socialist new countryside. The fifth plenary session of the Sixteenth Congress of the Communist Party of China set the important historical task of 'building a socialist new countryside'. This required that the principles of 'developing production, comfortable livelihoods, civilised rural life, clean and orderly villages, and democratic management' be followed, to advance the building of the new countryside in solid and steady fashion.

Improving the building of democratic politics in the countryside and perfecting the mechanisms for rural governance are both important constituent parts of the project for the socialist new countryside, and are guarantees in its construction. In recent years, following the thorough implementation of the Organic Law on Villagers' Committees, a practice of village self-governance built around the major themes of democratic elections, democratic decision making, democratic management and democratic supervision has made striking progress. Self-governance organisations are continually improving, self-governance activities are continually becoming more standardised, self-governance systems are continually becoming more sound, and the right to self-governance continues to be implemented more widely. Village self-governance has already become an important part of, and the fundamental working practice for, developing socialist democratic politics and building a socialist political civilisation, and its superiority as a political practice becomes ever more apparent. Practice has confirmed that the healthy development of village self-governance needs not only the guarantee of sound laws, regulations and policies; it also requires a continual improvement in the democratic and legal qualities of cadres and the masses at the rural grassroots. An effective way of achieving the latter is to improve public communications, education and training for these two groups, and to extend knowledge about village self-governance. In recent years, under the correct guidance of Party committees and government, agencies of the Ministry of Civil Affairs at all levels have followed the requirements of the relevant laws and policies, and brought together funding from various sources, to actively carry forward training for rural cadres. Trainings at different times and for different groups of rural cadres,

together with trainings for village leaders, villager representatives, members of village affairs supervision committees and democratic finance committees have all been very successful. The five year implementation of the EU-China Training Programme on Village Governance played a role throughout this process, providing exemplary models and dynamic impetus through the development of teaching materials and the use of interactive and participatory methodologies. This set of teaching materials for trainings on village affairs management that the reader finds before them is the product of the accumulated wisdom and efforts of the Programme's experts. These are reading materials for extending knowledge written and compiled specially for cadres and the broad mass of farmers at the rural grassroots.

These teaching materials introduced for the first time the use of interactive teaching methods to extend knowledge of their core themes of democratic elections, democratic decision making, democratic management and democratic supervision amongst the broad mass of grassroots rural cadres and villagers. These were enthusiastically received in the training activities held to date, by both trainers and trainees. Each of the teaching materials has its own special features: some use a rich combination of text and pictures, some use case studies to illustrate and explain the application of the law, some use tables and texts, some offer legal analyses of cases that allow understanding of broader principles, some use games to make learning a fun process; all turn the dry language of laws and regulations into lively texts and teaching activities.

Each of the teaching materials can stand alone as teaching aids, and there are handbooks for teachers and for students to use for self-study or as supplementary materials. This is a practical training resource of a quality rarely seen. It is my hope that these teaching materials will be even more widely promoted and employed in future training on village self-governance, and so make an even greater contribution to its success.

Jiang Li

2nd April 2006

编者的话

村务公开是指在一个村民委员会的辖区内，把处理本村涉及村民群众切身利益事务的活动情况，通过一定的形式和程序告知全体村民，并由村民参与管理、实施监督的一种民主行为。它是伴随着改革开放的实践进程，在农村不断推开和不断完善的重要民主制度。实行村务公开已经并将继续给农村带来积极的深远的影响。不断完善村务公开制度，是农村村民自治工作中的重要任务。

党的十六大提出在加快小康建设的新时期要进一步“健全基层自治组织和民主管理制度，完善公开办事制度。”为此，2003年初成立了“全国村务公开协调小组”，统一组织协调全国的村务公开工作，并于9月召开了全国村务公开工作电视电话会议。为了配合村务公开工作的展开，2003年10月，项目专家组撰写了这本教材。

本教材的主要内容包括村务公开的意义、内容、程序，以及对村务公开的监督、配套措施、领导等内容，其中第一、四、五部分由马福云撰稿；第二、三部分由余维良撰稿；第六、七、九部分由李诗扬撰稿；第八、十部分由普红雁撰稿。2006年4月，牛洋根据中共中央办公厅、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）对其中的部分内容进行了修改。

本手册的适用对象主要是乡村两级干部和村民群众。因此，在内容上力求符合实际，语言上力求通俗易懂，具有较强的实用性和指导性。但是由于时间仓促，资料匮乏，水平所限，缺点和错误难免，真诚希望专家、学者和实际工作者批评赐教，表示衷心感谢。

编者

2005年4月



村务公开？我们得学学！

目 录

一、村务公开的重要意义	1
(一) 实行村务公开是尊重村民知情权， 贯彻落实党在农村的路线、方针、政策， 培养村民民主意识的重要措施	3
(二) 实行村务公开是提高村干部威信， 促进村干部廉洁自律， 强化农村监督机制的重要环节	5
(三) 实行村务公开是化解干群矛盾， 增强干群相互信任， 促进农村社会稳定的重要保证	7
(四) 实行村务公开是巩固民主选举成果， 建立健全民主管理新机制， 全面推进村民自治的重要因素	9
 二、村务公开的实施组织	11
(一) 村民委员会管理村务的权力源于村民委托	12
(二) 村民委员会实行村务公开是一种义务	13
(三) 村民委员会实行村务公开是履行法律责任	14
 三、村务公开的基本要求	19
(一) 村级村务公开监督小组建立健全	20
(二) 公布的内容要全面、真实，村民满意	21
(三) 村务公开达到“六规范”	23

四、村务公开的主要内容	26
(一) 党在农村的方针政策	27
(二) 村级财务	27
(三) 村民自治事务公开的内容	47
(四) 有关政务	52
五、村务公开的操作程序	102
(一) 一般操作程序	104
(二) 特殊操作程序	106
六、村务公开的监督举报	115
(一) 监督的目的	116
(二) 监督的重点	121
(三) 村民如何举报	126
七、村务公开的违规处罚	132
(一) 处罚的法律政策依据	133
(二) 处罚办法	138
八、加强村级党级组织对村务公开的级导	143
(一) 保证村务公开的依法实施	144
(二) 促进村务公开质量的不断提高	149
(三) 推动村务公开的持久开展	152
九、村务公开的配套措施	155
(一) 健全财务制度	156
(二) 健全村级民主制度	160
(三) 健全乡镇政务公开制度	163

十、地方各级党委政府的级导与指导 169

- (一) 地方各级党委政府要把村务公开工作放在
重要位置 171
- (二) 建立协调机制, 加强有关部门的协调配合 175
- (三) 改进工作方法, 把村务公开落到实处 178

附录

- 附录 1 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 188
- 附录 2 贯彻落实“三个代表”重要思想 进一步做好村务
公开民主管理工作
—— 在全国村务公开工作电视电话会议上的讲话
中共中央政治局委员、国务院副总理 回良玉 196
- 附录 3 在全国深化村务公开民主管理工作座谈会暨全国
村务公开民主管理示范单位命名表彰大会上的讲话
中央书记处书记、中纪委副书记 何 勇 204
- 附录 4 在全国深化村务公开民主管理工作座谈会暨全国
村务公开民主管理示范单位命名表彰大会上的讲话
全国村务公开协调小组组长、
民政部部长 李学举 214
- 附录 5 全国村务公开协调小组关于落实《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》的目标任务分工 228
- 附录 6 全国村务公开协调小组关于开展“村务公开民主
管理示范单位”创建活动的意见 237

一、村务公开的重要意义



在村民自治中，民主选举、民主决策、民主管理和民主监督是相互联系的有机整体，而公开则贯穿于“四个民主”实施的整个过程，尤其是通过民主选举产生村民委员会之后，村务公开、民主管理就成为村民自治的重要内容，同时也构成农村基层民主政治建设的基础。民主选举为村民当家作主、民主治村创造了良好的前提。但是选举后如果没有建立相应的公开制度，没有民主管理、民主决策和民主监督等机制措施作保障，民主治村就

无法落到实处，村民自治也就无法真正实行。在“四个民主”建设中，后三个民主建设不可忽视，否则不仅无法巩固民主选举的成果，也不可能建立民主治村的新运行机制，甚至会穿新鞋走老路，换汤不换药。而村务公开则是保证“四个民主”，特别是后三个民主建设不可或缺的重要因素。因此，搞好村务公开事关村民的根本利益，事关村民的知情权和参与权，事关村干部的威信和廉洁自律，事关干群矛盾的缓解和干群信任的加强，对贯彻党在农村的路线、方针、政策，维护农民群众的根本利益，对培养村民民主法律意识，加强基层监督机制，促进农村社会稳定，推进农村全面建设小康社会进程都有十分重要的意义。

(一) 实行村务公开是尊重村民知情权，贯彻落实党在农村的路线、方针、政策，培养村民民主意识的重要措施

村民自治的主体是村民群众，村民群众的主人翁地位体现在村民自治的整个过程之中。在民主选举产生村民委员会后，村民对村务管理过程的参与，也就是村民怎样参与到村务管理过程中去，真正实行民主决策、民主管理和民主监督就成为一个突出问题。

村民对村务管理的广泛参与是由我国现行的农村体制所决定的。改革开放以来，我国农村经济社会体制发生了很大变化，就干部产生方式而言，村民委员会成员由过去的乡镇任命改变为由村民选举产生，由对上级负责变成对村民负责。就分配方式而言，由以生产队为单位统一进行生产和分配变成以村民家庭为单位进行生产和分配。兴办村的公益事业和公共事务则需要通过“一事一议”的方式向农民筹集。这就决定了村民拥有知情权、参与权，要知道自己选举出来的村干部都做了些什么，筹集的资金是怎么开支的。对村民委员会干部而言，在村务管理中，实行村务公开能够充分调动农民群众参与村务管理的积极性，使村民群众参与到村务管理的过程中去，使村民委员会在决策中真正做到集思广益，有效维护和保障农民群众的根本利益。当前，实行村务公开、民主管理，适应当前农村形势发展的需要，使村民在经济上拥有自主权的



我们是知情权的

同时，拥有了村务管理的参与权和决策权，使得村民群众真正成为农村村务管理的主体，成为农村管理的主人。

十六大以后，中央相继出台了一系列惠民、利民政策，这些政策都应该及时让农民群众了解。当前主要有税费改革、减免农业税、新型农村合作医疗改革、种粮补贴、良种补贴、购置农机补贴、计划生育家庭奖励扶助、增加农民收入等方面，这些政策通过村务公开告知农民群众，从而使农民群众了解农村改革的新形势、新要求，这对贯彻落实党在农村的政策是十分有利的。

实践证明，实行村务公开、民主管理，能够使全体村民真正参与到村务管理中去，在村民自治的实践中得到民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的锻炼，从而增强农村干部群众的民主法制观念，激发和培养村民的民主意识，提高农民群众民主管理、依法管理的能力，使得农村群众逐渐养成依法办事、民主管理的行为习惯，发展农村基层民主，推进农村政治文明建设。