

村务公开与民主治理 制度典范

CUNWU

章 铮 编著

GONGKAI YU

MINZHU ZHILI ZHIDU DIANFAN



西南财经大学出版社

村务公开与民主治理 制度典范

章 铮 编 著



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

村务公开与民主治理制度典范/章铮编著. —成都:西南财经大学出版社,2009.9

ISBN 978-7-81138-536-6

I. 村… II. 章… III. 村民委员会—民主管理—经验—中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 165485 号

村务公开与民主治理制度典范

章铮 编著

责任编辑:杨爱东

封面设计:李 杰

责任印制:封俊川

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	http://www.bookcj.com
电子邮件:	bookcj@foxmail.com
邮政编码:	610074
电 话:	028-87353785 87352368
印 刷:	北京德富泰印务有限公司
成品尺寸:	145mm × 210mm
印 张:	10.625
字 数:	195.1 千字
版 次:	2009 年 9 月第 1 版
印 次:	2009 年 9 月第 1 次印刷
印 数:	1—15000 册
书 号:	ISBN 978-7-81138-536-6
定 价:	15.80 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

前 言

村务公开是指村民委员会把处理本村涉及国家的、集体的和村民群众利益的事务的活动情况,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,它是农村村务管理的重大改革,适应了家庭承包、统分结合的双层经营体制,符合社会主义市场经济的要求。因此,它一诞生便得到了各级党委、政府直至党中央、国务院的高度重视和推广。

2004年6月22日,中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《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),紧密结合农村改革发展的新形势新任务,进一步阐明了做好村务公开和民主管理工作的重要性和紧迫性,明确提出了当前及今后一个时期健全和完善村务公开和民主管理制度的具体政策要求。

党的十七大和十七届三中全会首次将“基层群众自治制度”纳入中国特色政治制度范畴,并要求“健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。深化乡镇机构改革,加强基层政权建设,完善政务公开、村务公开等制

度,实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动”,这对于全面贯彻落实科学发展观,加强村务公开工作的领导,分析研究村务公开工作面临的新形势和新任务,理顺各方关系,推动村务公开工作向法制化、程序化、规范化迈进必将起到积极的推动作用。

本书精选近年来全国各地基层农村在村务公开和民主治理方面所取得的优秀典型经验,从乡镇管理考核、村干部民主素质培养与广大农民积极参与三个层次出发,予以全面介绍和推广,希望能为在农村实现真正的和谐小康社会,为党的社会主义新农村政策能够从乡风乡貌与民主治理方面得到根本贯彻作出一定贡献。

由于调研编写时间仓促,本书难免存在个别遗漏或者错讹之处,恳请广大读者在阅读使用过程中不吝提出批评改正意见,以便再版时进一步修订。

章 铮

2009年8月于北京

目 录

第一章 村务公开实施概述	(1)
一、村务公开的重要意义	(1)
二、村务公开的组织实施	(9)
三、村务公开的基本要求	(13)
第二章 村务公开的主要内容	(21)
一、党在农村的方针政策	(21)
二、村级财务	(22)
三、村民自治事务公开的内容	(38)
四、有关政务	(43)
第三章 村务公开实施流程	(65)
一、一般操作程序	(65)
二、特殊操作程序	(67)
第四章 村务公开的监督举报	(75)
一、监督的目的	(75)
二、监督的重点	(78)
三、举报程序	(84)
第五章 村务公开的违规处罚	(87)
一、处罚的法律政策依据	(87)

二、处罚办法	(92)
第六章 村务公开实施配套措施	(94)
一、加强村级党组织对村务公开的领导	(94)
二、村务公开的配套措施	(105)
三、地方各级党委政府的领导与指导	(113)
第七章 村务公开的认识误区及解决办法	(124)
一、阻力及对策	(124)
二、不愿公开原因分析	(126)
三、放下包袱还政于民	(130)
四、用制度约束干部行为	(135)
五、把村务公开列为考核内容	(137)
六、公开要与规章制度相配套	(139)
七、乡镇要予以指导和检查	(141)
八、县乡党政组织的监督不可少	(143)
九、健全县乡村三级责任机制	(144)
第八章 村级财务公开实务	(146)
一、财务公开的内容要具体	(146)
二、要公开花钱办事的全过程	(148)
三、事项要齐全,细目应具体	(150)
四、财务公开程序要规范	(152)
五、让村民执掌理财章	(154)
六、财务透明要靠制度和民主	(155)
七、民主管理决定公开的质量	(157)

第九章 监督机制与民主公开制度建设	(159)
一、严格财务管理,实行民主理财	(159)
二、用制度保障公开规范有序	(161)
三、彻底公开,须从制度入手	(163)
四、事前多层审查,事后抓好反馈	(165)
五、选个好人当干部	(167)
六、推行三项制度,开好三个会议	(168)
第十章 乡镇的考核与监督作用	(171)
一、想问题办事情要从群众出发	(171)
二、把其作为对乡镇领导考核的硬指标	(173)
三、用法规进行规范,避免干部随意性	(176)
四、督察指导要到位	(179)
五、对护短者轻要批评重要处分	(182)
六、建立乡(镇)长负责制	(184)
七、实行效能责任追究	(186)
八、一票否决护短者的晋升资格	(188)
第十一章 对村干部行为的约束	(190)
一、健全公开制度,实行责任追究	(190)
二、村干部日常行为准则	(193)
三、对干部实绩与过错进行公示备案	(195)
四、严把五道关	(198)
五、群众参与是关键	(200)
六、村官花钱村民批	(201)

七、人大要定期进行执法检查	(203)
八、明确责任,强化监管	(204)
九、建立监督机制,让干部办事有章	(206)
十、对村干部实行“四监管”	(209)
十一、建立第一责任人制度	(210)
第十二章 “一事一议”制度建设	(216)
一、搭建好议事的平台	(216)
二、议事制度要规范扩,监督机制须落实	(218)
三、规范操作程序,提出议事方案	(223)
四、界定范围,上限控制	(227)
五、程序要规范,内容应具体	(230)
六、议定的项目要公开操作	(232)
七、制定预算方案让村民定夺	(235)
八、重大事项要由群众议定	(239)
九、把决策权赋予村民代表大会	(241)
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	(243)
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	(254)
附录3 何勇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	(267)

- 附录4 李学举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…………… (284)
- 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 …… (306)
- 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 …… (321)

第一章 村务公开实施概述

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,对培养村民的民主法律意识,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。

1. 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。村民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”的方式向村民筹资筹劳。这就决定了村民拥有知情权、参与权,他们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村民参与村务管理的积极性,使村民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,有效维护和保障村民的根本利益。实行村务公开、民主管理,适应了当前农村形势发展的需要,使村民在经济上拥有自主权的同时,也拥有了村务管理的参与权和决策权,使村民真正成了农村村务管理的主体,成了农村管理的主人。

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村民了解。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村民,从而使村民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,提高村民民主管理、依法管理的能力,使得农民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。

2. 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

村务公开工作做得好不好直接关系到农村干部的威信。如果不实行村务公开、民主管理,无论村干部自身做得多公正,自己认为有多么清白,群众都不一定相信。何况在有关政策规定、实施程序、办理结果都不公开的情况下,群众不知情,村干部权力得不到监督,“暗箱”操作本来就难以避免,村干部多吃多占,损公肥私的现象就更难以避免。相反,如果村干部通过实行村务公开、民主管理,使得广大村民参与到村务管理中去,由村民自己来管理本村重大事务,通过民主公开的方式做出各种决策,决策过程中就没有了“暗箱”操作的余地,村干部究竟懒不懒、廉不廉、公不公都会呈现在村民面前,广为村民所知,亮了干部的“箱底”,兜了集体的“家底”,明了群众的“心底”,也就提高了村干部在村民中的威信。

实行村务公开可以促进村委会干部的廉洁自律,强化农村监督机制。近年来,农村一些地方干群关系紧张,群体上访事件增多,固然有多种原因,但村干部没有廉洁自律,农村基层监督机制不健全是重要原因之一。由于村务公开、民主管理没有落到实处,致使村民的知情权、决策权、监督权得不到落实,使得村民对村务管理不知情,对村

中事务漠不关心;由于村务公开、民主管理没有落到实处,致使村干部的权利得不到群众监督,一些干部多吃多占,假公济私,损公肥私,处事不公正,行为不清白,致使群众不信任;由于村务公开、民主管理没有落到实处,致使村民对选举冷漠、对管理漠视,使得村党组织、村民委员会没有凝聚力,村务管理长期处于混乱状态。

实践证明,不受监督制约的权力必然导致腐败。农村的村民委员会干部同样在掌握和行使村务管理的公共权力,其权力必须置于广大农民群众的约束和监督之下。实行村务公开、民主管理,使村民的自治权从抽象的“纸上权力”变成了普遍的实际行动,对于制约村干部的用权行为起到了富有成效的作用,从而使得农村干部的腐败行为、违法犯罪行为大幅减少。在近二十年的村民自治实践中,村民创造了村务公开、民主管理的监督机制,并以此来约束、规范和监督村干部的行为,有力地促进了村干部廉洁自律建设。通过实行村务公开,将村民委员会管理村务的过程和村委会干部的行为公布于众,置于村民的监督之下。村务管理过程和结果的全面公开,使得干部贪不得、懒不得、软不得、偏不得,不敢对下面说官话、对上面说假话。实行村务公开,使得村干部办事是否公道,行为是否廉洁,工作是否积极等都呈现在村民面前,受到村民的制

约和监督,从而提高了干部廉洁自律的自觉性,也强化了农村基层的监督机制。

3. 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

村务公开、民主管理工作的好坏直接关系到农村干群关系的融洽,关系到干群之间的相互信任程度。改革初期,由于农村村民参政议政的渠道不畅通,财务、村务管理制度不健全,监督机制不规范,总之因为村务公开、民主管理制度缺乏或者不落实,导致村干部在村务管理中的“暗箱”操作,致使干部贪污受贿、中饱私囊、挥霍群众资财的事情时有发生。农村干部的不公正、不清白、不廉洁现象突出;村民则因为不参与管理对村务不知情,对结果不满意,从而造成党群、干群关系紧张,干群矛盾日益激化,村民信访、上访与日俱增。要缓解干群之间关系紧张,解决干群矛盾,必须使村干部在村务管理中能够廉洁、公正、透明和民主,使得村民在村务管理中能够知情、参与和监督。而做到这些的最有效的途径则是实行村务公开、民主管理。通过村务公开、民主管理化解党群、干群矛盾。

和干群矛盾突出一脉相承的是干群之间的信任关系受到极大损害。当前某些地区在农村基层工作中出现了兴办公益事业难、计划生育落实难、宅基地矛盾协调难等

种种问题。这些问题出现的原因之一就是村民对村务管理不知情,村干部在村务管理的过程中违规操作。这就带来当前村干部反映官难当、事难办、群众难管;村民反映干部是张口就要、闭口就罚,嘴里吃着、袋里塞着等干部埋怨村民、村民怀疑干部的双向不信任现象。这些现象出现的原因之一也是村务公开,管理不民主,村民对村务管理不知情。而实行村务公开,则会在干部和村民之间架起一座相互理解的连心桥,村务管理的透明度增加了,不公开、不透明、不民主造成的矛盾就会随之化解,干部的苦衷和疑虑就会大大减少,村民的怀疑态度也会不复存在。村务公开可以还干部一个清白,给村民一个明白,使得农村干群矛盾大大减少,干群关系融洽了,村干部和村民之间的信任程度就大大增强了。

7

农村人口目前依然占全国人口的绝大多数,农村基层干群关系的好坏直接关系到农村社会的稳定,而农村稳定则是全国稳定的重要基础。实行村务公开、民主管理,村务管理工作的透明度增加了,村务管理工作中的民主决策得到了体现,村民对村干部的民主监督就落到了实处。村务公开、民主管理使得村民对村干部的误解变成了理解,对村干部的怀疑变成了信任,对村干部的反对变成了拥护。村民参与村务管理了,村干部公正民主了,党群、干