

国家社会科学基金项目


YUFANGCUNGUANFUBAIJIZHIYANJIU

预防村官腐败机制研究

乔德福 著

预防村官腐败机制研究

乔德福 著

 中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

预防村官腐败机制研究/乔德福著. —北京: 中国社会出版社, 2010. 12
ISBN 978 - 7 - 5087 - 3430 - 9

I. ①防... II. ①乔... III. ①农村—廉政建设—研究—中国
IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 227867 号

书 名: 预防村官腐败机制研究
著 者: 乔德福
责任编辑: 尤永弘

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
编辑部电话: (010)66078402
电 话: (010)66080300 (010)66051713
(010)66051698 (010)66063678

网 址: www.shcbs.com.cn
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 保定彩虹印刷有限公司
开 本: 170mm × 240mm 1/16
印 张: 22.75
字 数: 485 千字
版 次: 2010 年 12 月第 1 版
印 次: 2010 年 12 月第 1 次印刷
定 价: 46.00 元

目 录

第一部分 总 论

第一章 社会主义建设中农村基层党风廉政建设的历史回顾、主要成效和基本经验	(3)
一、农村基层党风廉政建设的历史回顾	(3)
(一) 新中国成立初期至党的“八大”——农村基层党风廉政建设的雏形时期	(3)
(二) 党的“八大”至“文化大革命”结束——农村基层党风廉政建设曲折发展时期	(4)
(三) “文化大革命”结束至十三届四中全会——农村基层党风廉政建设逐步完善时期	(5)
(四) 党的十三届四中全会至党的十六大——农村基层党风廉政建设的逐步成熟时期	(6)
(五) 党的十六大以来——农村基层党风廉政建设基本成熟时期	(7)
二、农村基层党风廉政建设的主要成效	(9)
(一) 加强农村组织建设,农村基层党风廉政建设的组织保证进一步加强	(9)
(二) 加强领导机构建设,农村基层党风廉政建设的领导体制和工作机制逐步完善	(12)
(三) 开展廉政宣传教育,农村基层干部的廉洁自律意识普遍增强	(13)
(四) 推进“三公开”制度,贯彻落实中央农村政策的保障措施得到加强	(15)
(五) 开展专项治理,农民反映强烈的突出问题得到有效解决	(16)
(六) 创新村务管理制度,深化源头治理村官腐败	(19)
三、农村基层党风廉政建设的基本经验	(21)
(一) 坚持不懈地开展反腐倡廉教育,增强干部的群众观念、法律观念和纪律观念	(21)
(二) 坚持把制度建设落到实处,发挥制度防范腐败的作用	(21)
(三) 坚持推进村务公开等民主监督形式,充分发挥农民群众的监督作用	(22)
(四) 坚持适应深化农村改革、发展农村经济的要求,开展农村基层反腐倡廉建设工作	(23)

- (五)坚持把解决农民群众反映强烈的突出问题作为工作重点,切实维护农民群众的合法权益 (24)

第二章 社会主义新农村建设中农村基层反腐倡廉建设面临的

新问题新要求 (26)

- 一、新农村建设的主要目标和要求 (26)
- (一)生产发展——新农村建设的首要任务 (27)
- (二)生活宽裕——新农村建设的核心目标 (27)
- (三)乡风文明——新农村建设的关键环节 (28)
- (四)村容整洁——新农村建设的主要内容 (29)
- (五)管理民主——新农村建设的有力保障 (30)
- 二、加强农村基层反腐倡廉建设是社会主义新农村建设的重要保证 (31)
- (一)加强农村基层反腐倡廉建设,为农村经济社会持续健康发展提供法治保障 (31)
- (二)加强农村基层反腐倡廉建设,为党的农村政策全面贯彻落实提供组织保障 (32)
- (三)加强农村基层反腐倡廉建设,为促进农村社会和谐稳定提供政治保障 (33)
- (四)加强农村基层反腐倡廉建设,有利于维护党和政府形象 (33)
- (五)加强农村基层反腐倡廉建设,为有效吸收各种生产要素投入到新农村建设提供制度保证 (34)
- 三、社会主义新农村建设中农村基层反腐倡廉建设面临的新情况新要求 (34)
- (一)新农村建设的特点 (34)
- (二)新农村建设中反腐倡廉建设面临的新问题 (36)
- (三)新农村建设对村官能力提出了新要求 (39)

第三章 新农村建设中村官腐败问题及其防治机制 (43)

- 一、村官腐败现状剖析 (43)
- (一)村官腐败的含义 (43)
- (二)村官腐败的现状 (46)
- (三)村官腐败的特点 (49)
- (四)村官腐败的类型 (52)
- 二、村官腐败滋生蔓延的原因探析 (57)
- (一)廉政教育缺失,村官行为失范 (57)
- (二)民主选举不公,村官“带病上岗” (58)
- (三)村务决策独断专行,村官腐败随时发生 (59)
- (四)民主管理无章可循,村官腐败易如反掌 (59)
- (五)民主监督软弱无力,村官腐败有机可乘 (60)

(六) 民主法制不健全, 村官腐败有恃无恐	(61)
三、健全预防村官腐败长效机制构想	(62)
(一) 建立灵活多样、规范有效的教育机制, 增强村官拒腐防变能力	(62)
(二) 改善民主公开、竞争择优的选举机制, 防止村官“带病上岗”	(63)
(三) 改进反映民意、集中民智的决策机制, 遏制村官滥用决策权力	(63)
(四) 完善程序严密、运行规范的管理机制, 规范村官廉洁从政行为	(64)
(五) 创新民主公开、制约有效的监督体制, 强化制衡村官权力行使	(64)
(六) 强化依法治村、高效严厉的惩处机制, 严厉惩治村官腐败行为	(65)

第二部分 分 述

第四章 建立灵活多样、规范有效的教育机制	(69)
一、农村反腐倡廉教育的主要成就	(69)
(一) 农村反腐倡廉教育齐抓共管的组织机制已经形成	(69)
(二) 农村广泛开展形式多样的反腐倡廉教育活动	(74)
(三) 村官廉洁作风有所增强	(78)
二、村官廉政教育缺失, 致使村官行为失范	(79)
(一) 村官政治思想素质不适应	(79)
(二) 村官反腐倡廉教育缺失	(81)
三、健全反腐倡廉教育机制, 提高村官拒腐防变能力	(83)
(一) 建立健全农村反腐倡廉教育组织运行机制和工作制度	(83)
(二) 构建农村反腐倡廉“大宣教”工作格局	(85)
(三) 加强村官专题教育培训, 提高为民执政和拒腐防变能力	(86)
(四) 创新反腐倡廉宣传教育形式, 营造反腐倡廉舆论氛围	(88)
(五) 突出廉政教育特性, 增强教育效力	(89)
第五章 改进民主公开、公平竞争的选举机制	(93)
一、农村民主选举的主要成效	(93)
(一) 村委会民主选举的历史进程	(93)
(二) 村委会民主选举的主要成效	(94)
二、民主选举机制不健全, 致使村官“带病上岗”	(96)
(一) 民主选举制度缺陷	(96)
(二) 民主选举监管机制缺失	(98)
(三) 民主选举惩罚法律缺位	(99)
(四) 民主选举素质缺乏	(100)
(五) 贿选和宗族势力操纵换届选举	(101)

三、健全民主选举机制,防止村官“带病上岗”	(102)
(一)完善村委会选举制度和程序	(102)
(二)创新民主选举方式,堵塞选举漏洞	(107)
(三)健全村官罢免机制,实现选举全程民主	(113)
(四)拓宽选任渠道,建立新生代村官队伍	(114)
第六章 改进反映民意 集中民智的决策机制	(125)
一、村务民主决策的主要成效	(125)
(一)农村基层民主决策不断完善,推动了村民自治的发展进程	(125)
(二)农村基层民主决策提高了基层组织的领导能力,加快了新农村建设的进程	(133)
二、农村民主决策失序,致使村官腐败随时发生	(135)
(一)农村民主决策机制不完善	(135)
(二)农村民主决策条件不完备	(138)
三、改进民主决策机制,遏制村官滥用决策权力	(139)
(一)坚持村务民主决策的基本原则	(140)
(二)完善民主决策制度	(141)
(三)规范村务民主决策的内容、形式和程序	(142)
(四)加强村务民主决策的监督	(144)
第七章 完善科学严密、制约有效的管理机制	(146)
一、村务民主管理的主要成效	(146)
(一)民主管理制度进一步完善	(146)
(二)形式多样的村务民主管理活动广泛开展	(151)
二、民主管理机制不健全,村官腐败易如反掌	(155)
(一)乡镇管理村官制度缺乏	(155)
(二)村“两委”自我管理形式化	(157)
(三)村民参与管理村官弱势化	(160)
(四)村财务管理制度不规范	(162)
三、完善民主管理机制,规范村官廉洁从政行为	(164)
(一)完善民主管理体制,理顺农村组织关系	(164)
(二)改革村级财务管理体制,健全民主理财制度	(167)
(三)加强村官民主管理,健全村民考评村官制度	(171)
(四)建立村官保障机制,提供拒腐防变物质保障	(175)

第八章 创新分权制衡、民主公开的监督机制	(178)
一、村务民主监督的主要成效	(178)
(一)村民民主监督委员会逐步建立	(178)
(二)村务公开制度已初步得到落实	(179)
(三)开展形式多样、实用有效的监督活动	(181)
二、民主监督机制不完善,村官腐败易如反掌	(184)
(一)民主监督机制缺陷明显	(184)
(二)民主监督缺乏良好的内外环境	(188)
三、创新民主公开监督机制,强化制衡村官权力行使	(192)
(一)建立科学的权力结构,完善村级组织分权制衡机制	(192)
(二)进一步健全村务公开制度,保障村民的知情权	(194)
(三)完善村民参与的村财务审计制度,保障村民的监督权	(196)
(四)健全农村基层反腐倡廉建设责任制,强化职能部门责任	(198)
第九章 实施依法治村、高效严厉的惩处机制	(201)
一、依法治村的主要成效	(201)
(一)村民自治逐步有序推进	(201)
(二)村民的公共参与和民主法治意识逐步加强	(204)
(三)村民自治和基层民主的法制保障日趋完善	(205)
(四)依法惩处了一批腐败村官	(207)
二、农村法律制度缺位,惩处腐败村官失严	(208)
(一)《村民委员会组织法》滞后	(208)
(二)村官腐败行为的法律适用不严密	(208)
(三)农村反腐倡廉制度缺乏科学规范	(210)
(四)司法机关对村官贪污贿赂犯罪查处力度不够	(211)
(五)宗族势力干阻,查处村官阻力大	(212)
(六)村官腐败案件查处低效,缺乏威慑力	(213)
三、健全高效严厉的惩处机制,严厉惩治村官腐败行为	(215)
(一)完善《村民委员会组织法》、《刑法》等法律,增加村官职务犯罪认定处罚的硬性规定	(215)
(二)开展集中整治活动,严惩多发领域村官腐败	(217)
(三)健全反腐倡廉网络举报和受理机制,疏通村民举报村官腐败行为的有效渠道	(218)
(四)实施腐败罚金制,加大村官腐败成本	(219)
(五)严格办案制度,推行异地审判制	(220)
(六)健全乡镇办案长效机制,严查村官腐败行为	(221)

第三部分 专 题

第十章 多重视角下的村官腐败现象透视	(225)
一、对新农村建设中农村基层反腐倡廉建设的认识	(226)
(一)对农村基层反腐倡廉建设工作的认识	(226)
(二)对村官廉洁状况的认识	(227)
二、对当前村官腐败状况的认识	(230)
(一)村官腐败的主要表现	(230)
(二)村官腐败的原因分析	(231)
三、对建立健全预防村官腐败长效机制的建议	(238)
(一)加强村官反腐倡廉教育,提高村官拒腐防变能力	(238)
(二)限制村官权力,合理分权制衡	(238)
(三)实施村务公开,加强全方位监督	(239)
(四)健全民主管理制度,依法治村	(240)
第十一章 创新农村基层“三资”管理的有效形式	(242)
一、农村基层“三资”管理存在的问题及原因	(242)
(一)农村基层“三资”管理不规范	(242)
(二)农村基层“三资”管理机制不健全	(244)
二、改进村级“三资”管理模式的探索	(245)
(一)创新村级“三资”管理的形式	(246)
(二)“三资”委托代理服务制的内涵与运行模式	(247)
(三)推行“三资”委托代理服务制的绩效评估	(252)
(四)农村基层“三资”委托代理服务制的现实意义	(255)
三、进一步推行“三资”委托代理服务制度的对策建议	(257)
(一)推进“三资”委托代理服务工作需要坚持的原则	(257)
(二)进一步完善“三资”委托代理服务制的思路	(257)
第十二章 济源市农村基层干部腐败的调查与思考	(260)
一、村官腐败的特点	(260)
(一)涉案主体特点	(261)
(二)涉案客体特点	(264)
(三)涉案手段特点	(266)
(四)涉案后果特点	(267)
二、村官腐败的原因分析	(268)
(一)思想松懈,缺乏防腐拒变能力	(268)

(二) 监督乏力, 监管机制不健全	(269)
(三) 外部环境影响较大, 对腐败村官惩处不力	(269)
三、村官职务犯罪的预防对策	(270)
(一) 加强廉政教育, 提高村官素质	(270)
(二) 健全村官监管制度, 强化村官权力的制约	(271)
(三) 营造廉政环境, 加大惩戒力度	(272)
第十三章 村官廉政指标考核评价方案	(273)
一、村官廉政指标考核指导思想	(273)
二、村官廉政指标考核内容	(273)
三、村官廉政指标考核体系	(275)
四、村官廉政指标考核结果分析与运用	(275)
五、村官廉政指标考核方法	(276)
第十四章 村民委员会换届选举中贿选问题研究	(279)
一、村官贿选现状透析	(279)
(一) 村官贿选的本质	(279)
(二) 村官贿选的成本	(280)
(三) 村官贿选的形式	(281)
(四) 村官贿选的特点	(282)
(五) 村官贿选的趋势	(283)
二、村官贿选滋生蔓延的原因剖析	(284)
(一) 选举制度缺陷, 贿选存有空间	(284)
(二) 权力运行失控, 利益驱使贿赂	(286)
(三) 惩罚法律缺位, 贿选有恃无恐	(287)
(四) 监管机制缺位, 助长贿选气焰	(290)
(五) 民主素质缺乏, 难以抵制贿选	(292)
三、建立健全村委会换届选举贿选的防治机制	(294)
(一) 创新民主选举办法, 铲除贿选生存空间	(294)
(二) 改进民主管理制度, 实现贿选无利可图	(297)
(三) 健全贿选惩罚法律, 增加贿选社会成本	(299)
(四) 完善民主监管机制, 防范贿选行为发生	(301)
(五) 加强民主法制教育, 增强抵制贿选能力	(302)
附录 农村村民自治管理制度范例	(305)
范例1 村民自治章程	(305)
范例2 村规民约	(311)

范例 3	村民委员会换届选举办法	(313)
范例 4	村民委员会换届选举办法(例样)	(316)
范例 5	村级重大事务民主决策申报制度	(320)
范例 6	村务公开制度(例样)	(322)
范例 7	村民代表会议制度(例样)	(325)
范例 8	村务监督委员会章程	(327)
范例 9	农村干部离任和任期经济责任审计办法	(331)
范例 10	村资金、资产、资源代理服务管理办法	(334)
范例 11	村资金、资产、资源代理服务管理制度	(338)
范例 12	关于在农村干部中实行“两述两评”的实施办法	(342)
主要参考文献		(344)
后 记		(354)

第一部分

总

论

第一章

社会主义建设中农村基层党风廉政建设的 历史回顾、主要成效和基本经验

内容提要:中国是一个有着 5000 多年农耕文明、13 亿人、9 亿人在农村、5 亿人从事农业的发展中国家。在社会主义建设中,农民、农村、农业问题始终成为“全党工作的重中之重”,“三农”工作被强调为“全国经济工作的重中之重”。我党历来重视农村基层党风廉政建设,开展了形式多样的党风廉政建设活动,取得了一定成效,促进了农村经济和社会发展;同时也积累了一些历史经验,对社会主义新农村建设中加强农村基层反腐倡廉建设,建立健全预防村官腐败长效机制具有重要的借鉴意义。

关键词:党风廉政建设;历史回顾;成效经验

一、农村基层党风廉政建设的历史回顾

(一)新中国成立初期至党的“八大”——农村基层党风廉政建设的雏形时期

新中国成立时,中国有 54167 万人,90% 以上的人在农村。毛泽东对农民问题、土地问题和武装问题极为重视。新中国成立前,中国共产党领导人就开始注意到贪污腐败潜在的威胁。毛泽东在 1949 年 3 月召开的党的七届二中全会上提醒人们,“不要被不拿枪的敌人征服……”1949 年 11 月,经毛泽东提议,党中央决定成立中央和各级党的纪律检查委员会(1955 年 3 月,中国共产党全国代表会议决定设立中央监察委员会,代替中央纪律检查委员会)。1950 年 4 月,党中央作出《关于在报纸刊物上开展批评与自我批评的决定》。1951 年 11 月,毛泽东在转发东北局“关于东北地区增产节约运动”报告的批语中,首次提出要“进行坚决的反贪污、反浪费、反官僚主义的斗争”(“三反”斗争)。从 1951 年 10 月到 12 月,毛泽东以中央名义下达和批转了关于“三反”斗争的指示、报告共 40 余件。在这些指示报告中,毛泽东一再重申,对“三反”斗争“必须看作如镇压反革命一样的重要”;严重的贪污、浪费、官僚主义分子“已经是资产阶级分子,是叛变人民的敌人,如不清除惩办,必将后患无穷。”正是由于毛泽东有这样深刻的认识,共产党执政后党风廉政建设的第一仗——“三反”运动,才成为自觉抵制和克服资产阶级的腐蚀、保持自己的先进性和廉政为民本色的一次成功实践。据统计,在“三反”斗争中,被开除党籍的有 23 万

人,被劝告退党的有9万人,同时,接纳了107万新党员,新建了8.2万个党的支部^①,为20世纪50年代农村党风政风的清正廉洁奠定了坚实的基础。

在我国社会主义改造基本完成之际,为了加大反腐倡廉力度,1955年3月,党的全国代表会议决定成立中央和地方各级监察委员会,代替各级纪律检查委员会。1956年9月15日~27日,中共八大在北京举行,这是党在全国执政以后召开的第一次全国代表大会。强调从思想教育和制度两个方面加强党的建设,是“八大”提出党的建设和党风廉政建设的思路。党的八届一中全会上,中央监察委员会由21人组成。这就为农村基层党风廉政建设提供了组织保障。

(二)党的“八大”至“文化大革命”结束——农村基层党风廉政建设曲折发展时期

1956年,社会主义革命和社会主义建设都取得了很大成就。但是,在社会主义改造和经济建设中,也出现了急躁冒进的偏向。针对党内出现的不良风气,1956年11月10~15日,中国共产党八届二中全会提出了从1957年下半年起,开展党内整风运动,主要是整顿三风:反对主观主义、反对宗派主义、反对官僚主义。党的八届二中全会强调从制度方面入手,防止“特权阶层”的产生,在党的建设史上特别是党风廉政建设史上具有重要的意义。

1957年4月27日,中共中央发出《关于整风运动的指示》。这次整风运动是一次反对官僚主义、宗派主义、主观主义的运动。整风运动后因“反右派”斗争的发动而转向,但在遏制少数干部的蜕化变质、官僚主义等方面还是起到了一定的积极作用,使党在20世纪60年代艰苦困难时期赢得了人民群众的广泛信任和爱戴。

1960年5月15日,中共中央发出《关于在农村开展“三反”运动的指示》,在农村基层开展反贪污、反浪费、反官僚主义的运动,运动中揭露出农村干部贪污、浪费等许多严重问题。11月,中共中央要求,用自上而下和自下而上相结合的方法,把“三反”运动进行到底,把整风整社搞深搞透。农村“三反”运动及相继开展的整风整社运动,对于转变农村基层干部的作风、刹住农村基层干部队伍中的生活特殊化,纠正和制止农村基层干部队伍中的严重违法乱纪行为,起到很大作用。

1961年3月22日,中共中央下发了《农村人民公社工作条例草案》,规定要求反对农村干部特殊化的风气。同年11月,国务院财贸办公室召开“反对商品‘走后门’会议”;中共中央批示,要求在全国开展一次反对“走后门”的群众运动。

1961年开始,中共中央决定在农村基层建立各级监察委员会。农村基层监察机构分别为公社、生产大队和生产小队三级监察委员会,体制上实行监察系统垂直领导的方式。农村基层各级监察机构的建立及农村基层行政监察工作的开展,对于搞好农村“三反”运动、整风运动和反对“走后门”运动起到了积极的配合作用。

1962年上半年,各地结合贯彻《农村人民公社工作条例》(即“农业六十条”),进行简单的“三清”(即清收入、清开支、清工分),由此拉开了农村社会主义教育运动的序幕。

^① 陈文斌,《中国共产党廉政建设史》,中共党史出版社,1995:76。

1962年8月,中共中央召开八届十中全会。为贯彻八届十中全会精神,从1963年2、3月开始,中共中央决定在城乡发动一次普遍的社会主义教育运动。在农村进行以“清理账目、清理仓库、清理财物、清理工分”为主要内容的社会主义教育运动,即“四清”运动。党中央和毛泽东领导的“四清”运动,持续时间达4年之久。这场运动的主要做法就是根据中央调整农村经济的政策和《六十条》精神,贯彻执行勤俭办社和民主办社方针,普遍进行清理账目、清理仓库、清理财物、清理工分(简称“四清”)。1965年1月,中央下发《农村社会主义教育运动中目前提出的一些问题》(通称“二十三条”),规定城乡社会主义教育运动一律称作“四清”(即清政治、清经济、清组织、清思想,通称“大四清”)。到1966年春,全国1/3左右的县、社进行了“社教”运动。社会主义教育运动是党发动和领导的一次大规模的群众运动。“四清”运动对于纠正干部多吃多占、强迫命令、欺压群众等作风,起了一定作用;对于打击贪污盗窃,保持农村基层干部的清正廉洁,也起到了一定作用。

但是,由于带有阶级斗争扩大化的倾向,运动中把一些地方出现的包产到人、分田到户、农民可以利用农闲时间搞副业等这些有利于农业发展、活跃农村经济的积极措施和做法,错误地定性为“脱离社会主义,走资本主义道路”的“单干风”、“投机倒把”,而予以扼杀。许多不同性质的问题被认为是阶级斗争在党内的反映,混淆了两类不同性质的矛盾,使不少干部受到不应有的打击,进而发展为10年“文化大革命”。

1966—1976年“文化大革命”走向阶级斗争扩大化的歧途,农村也出现了严重的政治动荡和社会混乱,农村基层党风廉政建设发生了变异,从而给农村社会主义建设带来严重的损失。

(三)“文化大革命”结束至十三届四中全会——农村基层党风廉政建设逐步完善时期

从1976年10月“文化大革命”结束开始,党的工作主要任务是拨乱反正,逐步使久遭破坏的社会主义建设走向正规。全党整顿各级领导班子,重新启用在“文化大革命”中被打倒或“靠边站”的党的干部,大力恢复党的优良传统和作风。农村党的基层组织建设也得到整顿,党的艰苦奋斗、实事求是、群众路线的优良传统和作风在农村得到逐步恢复。

1978年,党的十一届三中全会决定恢复重建了中央和地方各级纪律检查机关^①,讨论了与党风廉政建设有关的党的建设和加强民主与法制的问题,做出了一系列加强党的建设和加强社会主义法制建设的决定;重新设立了国家行政监察机关,通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》等重要文件,提出了保护和调动广大农村基层干部的积极性,是加快农业发展的极为重要的一个环节;肯定了农村基层干部中绝大多数是

^① 中共中央纪律检查委员会是中国共产党最高纪律检查机关。1949年11月根据中共中央的决定设立。1955年3月,中国共产党全国代表会议决定设立中央监察委员会,代替中央纪律检查委员会。“文化大革命”开始后,党的纪律检查机关被冲垮,九大正式取消纪律检查机关。1978年12月,党的十一届三中全会决定重新设立中央纪律检查委员会,在中央委员会领导下进行工作。每届任期5年。

好的和比较好的,他们长年累月和农民群众在一起,顶风冒雨,战天斗地,任劳任怨,对我国农业做出了很大贡献。除了极少数坏人,对犯了错误的干部,一定要立足于教育,帮助他们改正错误,继续前进。基层干部工作中的不少错误,是由中央和上级规定的任务和政策不适当或不明确造成的,应该由中央和上级承担责任。在过去的历次政治运动中,在基层干部中造成的错案、假案、冤案,必须抓紧甄别平反。公社干部和农业技术人员的工资福利待遇要有步骤地予以适当解决。大队主要干部的收入应当略高于当地同等劳动力的收入水平。工作做得好的干部,应给予表扬和物质奖励。要制定专门的计划,在政治上、文化上、管理上和专业技术上,加强对他们的培养教育。公社、大队和生产队各级干部都要坚持按期由社员代表大会或社员大会选举,并经常接受群众的监督,各项经济账目要按时公布^①。社队要坚持民主管理,干部要发扬民主作风,坚持参加集体生产劳动,要保持干部队伍的稳定。为推进农村基层党风廉政建设和反腐败斗争提供了组织保证和制度保证,探索了在不搞群众政治运动的情况下健康有序开展党风廉政建设的新办法新途径。

1982—1986年,中共中央连续5年发出“一号文件”,对农业和农村改革发展做出战略部署,正式肯定了家庭联产承包责任制,鼓励农民面向市场,发展商品经济,确立农户的市场主体地位;逐步取消农产品统购派购制度,推进农产品流通体制改革;调整农村产业结构,发展乡镇企业和建设小城镇。如何看待农村基层治理模式,在彭真委员长的一再坚持和积极游说下,中央最后还是农村采用了村民自治这一形式,并于1987年11月通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》(以下简称《村民委员会组织法》)。

(四)党的十三届四中全会至党的十六大——农村基层党风廉政建设的逐步成熟时期

从党的十三届四中全会到党的十六大的13年,在国际国内十分复杂的形势下,我党丰富了加强党风廉政建设的思路,并把“三农”问题提上历史日程。1991年11月,中共十三届八中全会在北京举行,全会审议并通过了《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》。1993年以来,针对农村基层党风方面存在的突出问题,中央纪委全会多次就农村基层党风廉政建设做出部署,提出要求。1996年1月,中共中央纪律检查委员会第十五届六次全会确定,“实行政务公开制度。县(市)、乡镇及行政村、基层站所,要实行政务公开制度,凡是可以公开的办事内容、办事程序和结果,特别是与群众利益直接相关的财务等事项都应公开,以便群众监督”。1997年1月,中央纪委七次全会要求,“要继续推行政务公开制度,地方各级政府特别是乡(镇)、基层站所及‘窗口’行业,办理与群众利益密切相关的事项,除属于国家保密的事项以外,都应当采取适当方式向群众和社会公开,以接受群众的监督”。

1998年,中共中央办公厅发出《关于在农村实行村务公开和民主管理制度的通知》。

^① 中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(1979年9月28日党的十一届四中全会通过),民族出版社,1979-11。