

# 村务公开制度的变迁及其展望

赵秀玲

(中国社会科学院政治学所, 北京 100720)

**[摘要]**中国村务公开制度萌芽于人民公社时期, 酝酿初建于 80 年代中后期。90 年代村务公开制度得到了普及与推广, 制度化、规范化探索受到重视。21 世纪村务公开制度的发展取决于多种因素。村务公开制度实施的成效如何, 关系到中国村民自治的质量和成败。

**[关键词]**村务公开; 制度变迁; 前瞻

**[中图分类号]**D082 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-7071(2001)05-0029-07

在中国农村村民自治活动中, 村务公开制度一直是一个薄弱环节。它远没有村委会选举制度那样受到人们普遍的关注和重视。所以, 比较而言, 村务公开制度处于村民自治活动的边缘位置。它起步晚, 发展迟缓, 效果不佳。随着村民自治活动的不断深入, 村务公开制度滞后所带来的局限和弊端日益显现出来。因此, 如何健全和完善村务公开制度, 将村民自治活动引向深入, 这成为村民自治研究面临的重要课题。本文旨在: 回顾和梳理村务公开制度的发展历程, 探索各时期村务公开制度变迁的特点及其规律, 并对 21 世纪村务公开制度的完善提出一些建设性意见。

## 一、村务公开制度的酝酿与初建

村务公开制度作为村民自治活动的一项重要制度, 它的建立是与村民自治制度的确立分不开的。但是, 村务公开制度的雏形却可追溯到人民公社时期的财务公开制度。根据 1957 年 3 月 15 日《中共中央关于民主办社几个事项的通知》要求: “农业合作社要按时公开财政收支, 其中包括产品的分配、在银行的存款、国家的预购款、国家的贷款和它的用途、生产资料和用具的购置、干部的补贴、社员的预支、国家救济款的处理, 等等, 所有这一切财政收支, 都同全体社员的切身利益密切相关, 因此, 都必须按时公布(有的随时公布, 有的定期公布), 让全体社员知道, 由群众参预评议, 而不能由少数干部独揽支配的大权, 以便避免各种营私舞弊的行为、保证社干部

的廉洁, 消除社员对于财政问题的疑虑。”<sup>[1]</sup>1961 年 6 月颁布的《农村人民公社条例〈修正草案〉》中又规定: “财务必须公开, 要定期向社员代表大会报告财务工作……大队必须严格执行财务计划, 严格遵守财务制度, 防止贪污舞弊。一切开支都要遵守规定的批准手续, 对于一切不合制度手续的开支, 会计员和出纳员有权拒绝。一切收支账目都要日清月结, 按月向社员公布”, “生产队必须建立和健全财务管理制度。一切财务必须公开, 定期公布账目。”<sup>[1]</sup>河南省辉县市峪河镇渔村从 60 年代起实行财务公开, 村集体的公共开支都要向群众公布, 接受群众监督, 管理的透明度高, 干群关系融洽<sup>[2]</sup>。由此可见, 财务公开制度是当时农村基层管理制度中一项颇受重视的制度。可是, 由于资料的缺乏, 我们对当时村务公开制度的实施状况及成效却知之不多。但不管怎么说, 此时期财务公开制度的建立具有重要意义, 因为建立在村民自治基础上的财务公开制度, 无论在内容还是在形式上, 都与人民公社体制下的财务公开有着一脉相承的联系。可以说, 后者是前者的基础, 而前者则是后者的丰富和发展。

1984 年到 1990 年是村务公开制度的酝酿与初建期。1982 年的《中华人民共和国宪法》确定了村民委员会作为中国农村基层群众性自治组织的法律地位。1983 年至 1984 年, 全国各地依照《宪法》和中发[1983]35 号《关于实行政社分开建立乡政府的通知》的文件精神, 逐渐开始撤社建乡和组建村民委员会的工作。在此过程中, 河北、山东、辽宁等地农

**[收稿日期]**2001-07-21

**[作者简介]**赵秀玲(1964-), 女, 山东省蓬莱市人, 中国社会科学院政治学所副研究员, 主要从事中国乡村政治制度研究。

村都有过实行村务公开的尝试。1987年,《中华人民共和国村民委员会组织法〔试行〕》颁布并于翌年6月1日正式实施。根据该《组织法》规定:“村民委员会……收支账目应当按期公布,接受村民和本村经济组织的监督。”看来,当时的村务公开主要强调的是财务公开,而较少涉及到其他村务。随后,一些省市在贯彻村组织法过程中相继建立了村务公开制度,如山东省的“两公开、一监督”,河北藁城县的“八公开、一参与、一监督”(1989年5月14日)等。特别是后者应引起人们的高度重视,因为它无论在内容还是在成效上都有自己的特点。具体说来,表现在三个方面:一是确定村务公开的内容范围,即以“群众最关心、反映最敏感、与群众利益紧密相关的内容为主”。具体内容包括:“1. 计划生育照顾、处罚公开;2. 宅基地发放公开;3. 集体财务管理公开;4. 生产资料发放公开;5. 新上集体企业项目公开;6. 村办企业招工公开;7. 签定经济承包合同公开;8. 干部的目标责任制公开。”(简称“八公开”)二是强调村务处理过程和程序的公开。村务公开的方式在村务公开制度中具有重要意义,某种程度上说,它决定着村务公开制度的深度和质量。藁城县村务公开不仅公布处理结果,而且公开处理过程和程序,即注重事前公开、过程公开及结果公开。如“村办企业招工公开”规定:“招聘企业工人,必须发布招工简章,公布招工的对象、条件、范围、数量、程序等。录用过程中要严格实行统一公平、公证考试、集体讨论议决、择优录用的方法,并及时将招聘结果公开,使广大群众在招聘过程的各个环节都能进行监督。”这是将村务公开内容与村民参与监督紧密结合起来,有利于提高村务公开的透明度。三是健全各项制度以保证村务公开的有效性。这些制度包括:建立健全村民代表大会制度,保证村民经常参与村务管理活动。凡涉及全村重大事项的决策,必须经过村民议事会讨论后才能决定,要搞好决策前的监督;建立群众监督的其他途径和形式,如建立群众监督举报制度、举报保障制度等。以上这些制度在全国都具有先行性,对以后村务公开制度的发展起到了重要的示范作用。

整体而言,这一时期的村务公开制度还处于初建阶段。一方面,村务公开的普及推广程度还很低,大多数地区的村务公开制度还未建立起来;另一方面,村务公开的规范化还未引起普遍重视,即使像藁城县这样,已经建立村务公开制度并取得一定成绩,但在推行过程中也存在着一些局限。如比较重视村务公开的内容规范,而忽视对村务公开的时间、

形式及管理监督规范。另外,此时段的村务公开制度还存在着这样一个问题:实施过程中偏重规章的制定,而忽略实际的效果。如有的地方虽有公开栏但却长期闲置不用;有的地方村务公开仅限于喊几句口号;还有的地方弄虚作假,村务公开栏只换日期而不换内容等等。总之,此时的村务公开制度还处在初创期,它明显具有零碎性、随意性和形式主义的特点。

## 二、村务公开制度的普及和探索

从1990年到1996年前后是村务公开制度的普及和规范化探索阶段。此时期村务公开的普及工作有很大进展,主要通过两种方式来实现:一是通过村民自治示范活动,推动村务公开制度的普及。为贯彻民政部关于“坚持村务公开、民主管理、群众监督原则”,建立村民自治示范村的指导精神,一些省市如辽宁、山西、浙江、福建等在制定本省有关法规时,明确将村务公开、民主监督等作为村民自治示范达标村的重要考核内容。如《辽宁省开展村民自治示范活动方案》(1991年3月31日)规定:“设立村务公开或揭示板,做到财务账目、工程投标、救灾救济款物发放、生产资料分配、集资金额和使用结果、义务工摊派、招工就业指标、计划生育、户口管理和房地基地分配、干部补贴和奖金收入等十公开,接受群众监督。”“凡有公开项目没有公开的,少一项扣0.5分。”二是村级的管理制度,特别是“小宪法”——《村民自治章程》多列有村务公开方面的内容,也促进了村务公开制度的普及。这一时期村务公开制度的普及推广成绩较大,如河北省赵县自1995年始在全县281个村普遍开展村务公开活动。到1996年12月,河北省50201个村有49966个村实行了不同形式、不同程度的村务公开制度,占村委会总数的99%,其中较为规范、成效比较明显的占60%\*。

1996年前后,村务公开的制度化和规范化也受到广泛的重视。这主要表现在:村务公开制度各个环节如内容、程序、时间、方式等方面的规范化得到强调,河北省此时推出了“五规范、一满意模式”。所谓“五规范一满意”是指:公开的内容要规范、公开的程序要规范、公开的时间要规范、公开的阵地要规范、公开的管理要规范以及公开的结果要达到群众满意。公开的内容是实质,内容确定得如何,群众是否普遍关心,是搞好村务公开的基础和前提。为此,河北省还做了两条规定:第一,公开内容要有原则性的规定,如大项要齐全和公开。像财务收支、计划生育要齐全,电价及电费收缴、宅基地发放、征购提留、

干部责任目标等必须不折不扣地公开。第二,公开内容要细化和具体,即公开的大项之下要有细目,如赵县专门制定《关于实行村务“六公开”的实施细则》。《细则》规定:在每个大项目下又细分为许多子项目,如财务公开项目下分为收入和支出两项,而后又进一步细分。再如,河南省开封市制定的《关于推行农村村务公开的实施细则》将村务公开的内容细化为8项45条。公开的程序是保证公开效果的重要环节,而对公开程序的重视与规范也是这一阶段村务公开制度变迁的重要特点。河北省规定,公开的程序通常包括3个步骤:第一,公开前要把公开项目的底数搞清楚。第二,公开的情况要经过必要的审核,如财务收支情况,必须要由村主管干部,还要由村民代表大会和公开监督小组审核。第三,公开的结果要以一定的形式和群众见面。河南省开封市也对公开每项内容的程序做了统一的规定,如农民负担情况公开程序是:村提留由村委会于每年3月底前编制方案,经村务公开监督小组审核,村民代表大会通过后,报乡(镇)政府备案。乡统筹由乡政府于每年的4月底前编制方案,经乡级人民代表大会审议通过后,连同本乡的村提留方案,一并报上级有关部门审批。方案批准后,由村张榜公布。以上这些地区在公开程序上都比较注重对公开内容的确定、审议认定、通过公布等几个步骤。此外,这一时期对村务公开的时间、形式的规范化还做了进一步规定。如河北省赵县规定每年的1月、4月、7月、10月的1—10日为公开日。河南省开封市规定:财务公开时间,分常务和专项收支公开两项,前者一年4次,后者在项目完成后半月内公开。在村务公开的形式方面,河北省赵县规定:设立统一标准尺寸和规格的公开栏,将要公开的6项内容在公开栏上进行统一规划,全县共建公开栏1024个。河南省开封市规定,公开的形式分为专项和综合公开栏两种:财务收支、计划生育、宅基地审批、农民负担和电费收缴等情况在专项公开栏上公布;而奖售和救灾、救济款物发放,集体经济项目承包经营,村干部工作责任目标等内容在综合栏里公开。可见,这一时期村务公开制度在注重实用、实效的原则下逐步走向规范化。

注重群众参与,强调民主化、制度化和法治化,提高透明度和实效,这是此阶段村务公开的另一突出特点。在开展村务公开活动中,农民群众能否真正享有政治参与的民主权利,既是衡量村务公开真实程度高低的重要标尺,也是决定村务公开有效性大小的重要保障。因此,将群众参与的制度和机制纳入到村务公开的运作过程中,这是本时期村务公

开制度的重要一环。具体来说有以下几个表现方面:一是建立和健全村民代表会议制度,使农民群众积极参与对村务的审议和监督,增强村务公开的开放性和透明度。在这方面,各地往往根据自己的特点采取相应的议政和监督形式。如河北省赵县在全县281个村普遍建立村民代表会议制度,村民代表按照居住片或作业组由村民民主选举产生,大村选举代表50名,小村选举代表30名。每年的1、4、7、10月的5日为全县村民代表议政日。1996年,河南省汝南县297个村共召开村民代表会议1500多次,讨论各类村务大事751件,否定或改变村委会提议23条。许昌县在1995年至1996年两年间通过村民代表会议提出建议2923条,被村委会和乡镇政府采纳2592条,占总数的88.8%。由于农民群众有了参政议政与监督的权利,不仅有效改变了过去那种上边拍板、下边照办的封闭式治理结构和治理方式,而且提高了村务管理的科学性和透明度。二是建立和健全村务公开的监督保障机制,确保村务公开富有实效。除了通过村民代表会议制度让农民群众参政议政,对村务公开实行过程监督,在有的地区还建立起各式各样、具体可行的村务公开监督组织和制度。如河北省赵县各村都成立了由村民代表选举产生的六公开监督小组,以对6项村务公开活动进行全方位参与监督。公开小组由5—7名村民代表组成。为防止监督小组成员以权谋私,又实行职务回避制,规定村两委成员不得担任监督小组成员。河南辉县、新野等市县农村成立“两组”,即民主理财小组和村务公开监督小组。值得一提的是,河北省还建立了财务监督小组、计划生育监督小组等专项监督组织,将每项公开的内容都置于监督之下。河南省汝南县各村根据实际情况分别建立民主评议干部、民主理财和民主执法等监督组织。这些组织由村民代表会议推选的人员组成,独立开展工作,对村民代表会议负责。据统计,从1994年到1996年的3年时间里,全县民主理财组协助有关部门先后查处6名违法违纪的村干部,共查出违纪金额106万元。三是建立和完善村务管理的各项规章制度,为村务公开的实施提供制度保障。作为村民自治的重要内容,村务公开活动成效的大小,固然主要取决于其自身的制度设计及运行实施状况,但也离不开其他村级制度的有效配合。这一阶段村级各项管理制度都有所完善,财务管理制度在这一时期得到特别的重视和加强,如山东省茌平县王老乡制定了《财务报账制度》、《财务审计制度》、《记账制度》、《接待费使用制度》,每项财务制度都有严格的管理措施和严

格的办事程序。四是建立政府部门对村务公开经常性的考核奖惩机制。实践证明,制度条文是一回事,而制度实施是另一回事。制度条文如果得不到实际贯彻,就会成为空文。因此,注重村务公开实施状况的信息反馈,对村务公开制度实施过程中出现的问题给予及时回应与处理,是确保村务公开制度有效性、持久性的重要措施。河北省赵县规定:每季度村务公开之后10日内,县纪委组织农财、粮食、计生、民政、电力、组织等部门逐村进行量化考核,以乡镇为单位分不同等次,并将考核成绩记入政绩工作档案,年终进行总结,根据考核结果实行奖惩。1995年和1996年被处理的假公开的村干部有6名,其中4名给予党纪处分,2名通报批评。天津宝坻县1996年前后,对村务公开出现问题较多的21个村进行了通报批评,查处了7名村干部,有力地推动了全县村务公开工作的健全发展。总起来说,此时期的村务公开活动在广度和深度上都得到了进一步发展和完善,特别是村务公开的制度化、规范化和法治化程度有了明显提高,这为以后村务公开制度的发展提供了基本模式。但地区性发展不平衡和制度发展不健全等问题仍然存在。如村民自治活动开展比较好的福建省仅有三分之一的村实行了村务公开,而且在实行村务公开的村,也存在着公开内容与程序不规范、民主管理制度不完善的情况。基于此,1997年8月5日民政部发布了《关于进一步建立健全村务公开制度深化农村村民自治工作的通知》[民基发(1997)23号],指出进一步深化村务公开的重要性和紧迫性:“建立健全村务公开制度是加强农村村委会建设的重要内容。……事实表明,一些地方由于村务不公开或公开的程度不够,造成了干群矛盾,影响了农村社会稳定。……要切实地把深入开展村务公开工作当作开展村民自治工作的重要内容,同开展村民自治的其他工作结合起来;要通过开展村务公开促进村民自治整体工作的深化。”这就是说,进一步深化村务公开仍是一项十分重要和艰巨的任务。

### 三、村务公开制度的深化

从1997年下半年到2000年是村务公开制度的深化期。在这一时期,村务公开活动在全国范围内比以往更广泛、更深入和更有效地开展起来。

第一,重视村务公开的立法工作,为村务公开提供规范和指导。尽管1997年之前某些地区在村务公开规范化和制度化方面进行过有效的探索,取得了一些经验,但村务公开制度化和规范化的广度和

深度都有限,多数地区村务公开的随意性仍比较大,从而不同程度地影响了村务公开的质量。因此,加强村务公开的立法建设,对村务公开进行规范性指导,越来越受到人们的关注和重视。早在1997年上半年,河北省委、省政府就制定了《关于深化村务公开加强民主管理的意见》[冀字(1997)29号],提出坚持村务公开“五规范、一满意”的工作标准,把村务公开纳入经常化、制度化和规范化的轨道,并要求“以县为单位,制定实施村务公开的方案及监督检查办法,做到公开内容、程序、时间、阵地、管理、组织、检查等几统一”。民政部的《通知》下发后,一些省又相继制定了关于开展、深化村务公开工作的《意见》、《通知》、《决定》等法规性文件。如江苏省委办公厅、省政府办公厅制定印发了《〈关于开展农村村务公开活动的意见〉的通知》[苏办发(1997)13号],湖南省委办公厅、省政府制定的《关于在全省普遍建立健全村务公开制度、进一步推进村民自治工作的意见》[湘办发(1997)31号],吉林省民政厅制定的《关于进一步建立健全村务公开制度、深化农村村民自治工作的通知》(1997年9月4日),河南省农村村务公开民主管理工作领导小组制定的《〈河南省村务公开民主管理工作暂行办法〉的通知》[豫村务字(1997)号]等等。根据省级文件精神,一些县、乡(镇)也制定了相应的《实施办法》、《实施细则》等法规规定。如河南省鄢陵县委办公室、县政府制定的《关于在全县农村推行“八公开”办事制度的实施细则》[鄢办(1997)86号],湖南双峰县委、县政府制定的《关于在全县农村建立完善村务公开制度、深化村民自治工作的通知》[双发(1997)32号]以及《关于推行村务公开制度的实施办法》[双发(1997)33号],江西省崇仁县第十二届人大常委会第36次会议通过的《村民委员会“村务公开”实施办法(试行)》,四川省眉山县民政局制定的《眉山乡村(居)务公开暂行规定》[眉民政(1997)100号],福建省龙岩市西陂镇党委制定的《西陂镇加强村务公开民主管理工作的实施方案》[(97)龙西委字第73号]等。以上地方性法规文件的制定,是这一时期村务公开法治化程度提高的重要标志,为村务公开制度化和规范化的进一步发展奠定了法律基础。

第二,以财务公开为突破口,进一步规范村务公开制度。如上所述,财务公开制度一直是各时期村务公开所关注的内容,但由于各种原因,财务公开的成效并不显著。有些地区的财务管理还非常混乱,严重影响村民自治工作的顺利开展。因此,建立和健全财务管理制度、实行财务公开,成为这一时期深

化村务公开制度的突破口。如深圳市观澜镇在村务公开前,村民上问题中 80% 以上都是财务问题,因此该镇村务公开的主要内容也是财务公开<sup>[3]</sup>。1998 年 11 月 23 日中共湖南省临澧县委、县政府办公室转发了省委办公厅、省政府办公厅的《关于进一步推进村务公开、突出做好村级财务公开工作的紧急通知》(临办通字(1998)28 号),提出全县要突出抓好村级财务公开,实行民主理财制度,加强民主管理和民主监督,进一步完善村务公开制度。这一时期还实行了村级财务乡代管制度(简称“村财乡管”)。如福建省龙岩市新罗区西陂镇从财务审计和资产清理入手,实行“村账乡管”和严格财务开支审批制度等财务管理制度,有力地推动了村务公开制度的实施。“村账乡管”制度重在强调乡级组织对村级财务的监督和控制在,它的建立对财务管理混乱、村级治理能力较弱的一些农村地区的财务管理,具有规范化的作用。但也应该看到,这一制度某种意义上也有负面作用,即忽视和弱化了农民的自治意识和能力,这与村民自治的根本宗旨有矛盾之处。从长远来看,它是不值得提倡和推广的。事实上,有的地区也是将“村账乡管”作为一种权宜措施的。如福建省龙岩市曹溪镇规定:经济比较发达、财务管理有一定基础的村可实行村账村管,而经济基础较弱、财务管理比较混乱无序的村则要实行“村账乡管”,随着这些落后村治理能力的提高可逐步实行村账村管。另外,财务公开在内容方面较之以往也有所变化,一方面是内容进一步细化,注重公开细目;另一方面,农民负担情况和村务招待费支出问题也备受重视,如辽宁省凌海市的《关于实行农村村务“七公开”的实施意见》中规定:村级财务公开要把招待费和村干部工资作为公开重点。深圳市观澜镇规定每月 5 日为村“财务活动日”,镇经管员、会计、审计所负责分片下村实行包干,检查账表、单据,加强现金管理,堵塞漏洞;每月 10 日为镇“财务活动日”,此日为村级和村小组将会计报表交镇农办汇审日。该镇实行“财务活动日”以来,查处违纪金额 35 万元,为集体挽回经济损失 1000 多万元,追回挪用公款 9 万多元,收效显著。1995 年至 1998 年底,全镇 11 个村群众对财务问题的投诉只有 8 宗,比 1992 年的 53 宗大为减少。财务问题历来是农村的焦点问题,它是村务公开最实质的内容。解决财务公开问题,是推动村务公开有效实施的关键。

第三,确立和加强党政部门对村务公开的领导监督机制,实行“齐抓共管”。这一时期各级党政部门进一步建立和强化领导责任制,湖南省要求各地

州市、县市区成立村务公开领导小组,确定专人负责,设立办事机构,协调各方面的力量,开展调查研究,及时解决村务公开中出现的新问题。各乡镇要建立党委、政府齐抓共管责任制,把这项工作列入年度目标管理,由党政一把手负责。各级民政、财政和廉政等部门,要充分发挥各自的职能作用。临澧县在 1997 年 8 月 5 日成立了以县委副书记为组长的县村务公开领导小组,在县民政局设立办公室(民政局局长任主任),并要求各乡镇建立相关的领导和办事机构。福建省龙岩市新罗区把做好村务公开民主管理工作纳入各县、乡党委的基层组织建设责任制,并成为考核乡镇领导、村委会负责人工作实绩的重要内容。可以说,各级政府部门注重对村务公开工作的领导是这一时期村务公开制度发展的重要特征。但是,领导的无序问题也值得重视。从目前有关的地方法规来看,制定主体比较混乱,有党的部门,也有政府部门,而具体指导村务公开的党政部门也比较繁多,有纪检部门、组织部门、农业部门、民政部门等。村务公开、民主管理是一项综合性的复杂工作,各级党政部门从不同角度关注和加强对村务公开的领导,这对推动村务公开工作的开展无疑是必要的,但如何“齐抓共管”却是值得认真思考 and 研究的。事实是,许多地方在“齐抓共管”的同时又产生了权责不明的问题,这既影响了各级党政部门自身职能的履行,又使村级组织在执法时无所适从,从而影响村务公开的运作和成效。

#### 四、村务公开制度前瞻

20 世纪中国的村务公开制度尽管存有不少问题,但取得的成绩不可低估。因为它毕竟使中国农村的治理方式发生了一定的改变,即传统的封闭式治理方式开始向开放式民主的治理方式转变。21 世纪,村务公开制度要获得根本的转变和发展,我认为必须实现如下方面的突破。

第一,全面提高农民的素质,特别是提高村干部的素质。作为村级组织的载体,村干部在村务公开中扮演着宣传者、组织者和执行者的重要角色,因此,他们素质的好坏直接关系到村务公开的成败。目前中国的村干部大多来自农民,由于长期以来受传统文化的影响,农民的思想和文化素质普遍偏低。虽然十多年来经过村民自治活动尤其是经过村委会选举实践,广大村干部和农民的素质有一定提高,但离现代民主的要求还相去甚远。2000 年 6 月 21 日的《人民日报》曾报道说,1999 年春河北省隆化县唐三营镇人大主席团到该镇某村开展依法治村工作,

村民提出了 132 个问题,其中竟有近百个与国家法律政策相抵触。在实行村务公开过程中,村干部犯规违法的现象也屡有发生。因此,要使村务公开制度得到深入发展,就必须提高农民的素质,特别是村干部的素质。一是改变传统的人治思想观念,培育现代的民主法律意识,因为这是村务公开和村民自治成败的根本之所在。二是提高村干部和农民的自治能力,使他们能熟练掌握和运用民主管理的手段和方式,提高民主自治能力。提高农民民主意识和自治能力的手段主要是教育,因为“教育增长一个人理解像政治这样复杂的不可捉摸的问题的能力,也增长其促进公民责任这种道德的能力”<sup>[4](P312)</sup>。在村民自治中,各地建立的村干部培训制度积累了不少经验,也值得借鉴。这种培训制度有两个途径:一是在村委会换届选举结束后,对新当选的村委会干部进行政治、法律和业务等方面的系统知识培训,促使其整体素质的提高。如福建省龙岩市新罗区这方面的工作开展较早,成效也较大。二是平时对村干部进行有关村务公开知识的专门培训。如河南省辉县市、乡在开展村务公开工作期间举办了十多次培训班,通过以会代训的形式,对乡、村两级干部进行必要的业务、法制、法规知识培训。黑龙江省宁安市则于每年年初举办培训班,对村干部进行集中培训。市委集中培训党支部书记,乡镇党委培训其他村干部。培训内容以实行村务公开、密切干群关系为重点,学习党的宗旨、廉政建设、政策法规、民主管理等方面的知识,围绕实行村务公开的意义、村干部在村务公开中的职责和作用等问题进行讨论。另外,在市委、市政府召开的有关农村工作会议上,也经常就村干部的行为道德和村务公开问题进行探讨,并对他们提出具体要求。由于村干部培训制度的经常化、制度化,全市实行村务公开制度的普及率由 1994 年的不足 30% 上升到 1997 年的 95% 以上。深圳市观澜镇针对农村财务人员业务素质较差、年龄偏大、文化水平偏低和人员不稳定等问题,多次举办财会培训班,对全镇 107 名村会计、107 名村出纳进行财会业务知识的专门培训,使他们的业务水平普遍提高,合格率达到 95%,为有效进行财务管理提供了大量人才。山西省也很重视对村财务人员的素质培训,截止到 1997 年,全省共举办财会培训班 1200 多次,培训财会人员 25000 人次,其中有近万名农经干部和农村财会人员达到中专水平。同时山西省还建立会计人员凭证上岗制度,有 6 万余名财务人员经过考试取得了由农业部统一监制的会计证书。可见,村干部培训制度已愈来愈受到人们的重

视,并卓有成效。

第二,重视健全和完善村务公开的法律体系,进一步规范和监督村务公开制度的实施。实践证明,立法工作的好坏、法律法规的完善与否对村民自治影响甚大。比如村委会选举的成败与选举法的健全与否密切相关。通常说来,选举法比较健全的地方,选举就容易成功;反之,选举则会导致失败。村务公开制度的实行也是这样。更何况,与村委会选举较为完备的法律体系相比,村务公开的法制化建设还刚刚起步,需要做的工作还很多。其中最重要的有两项:一是省市要根据新修改的《村委会组织法》精神尽快制定出村务公开的实施办法。截止到 1998 年,全国已有 15 个省市制定了《村委会选举办法》,还有许多县乡制定了相应的选举实施法规,可以说,“我国已初步形成了由上到下,由少到多,由概括到具体的规范村委会选举的法律制度框架”<sup>[5]</sup>。选举法的制定与完善曾对村委会选举制度的发展起到至关重要的作用,而有关村务公开的立法工作则进展缓慢,目前制定村务公开法规的省市还不多,且多限于一些村务公开的试点单位。不少地区没有村务公开的实施办法,村务公开很不规范,随意性较大,严重制约了村务公开的进一步拓展。二是对现有的法规进行规范和完善。目前有的省市制定的实施法规虽有逐步规范和完善趋势,但大多数的法规很不完善。如在村务公开内容的规定上过于笼统化,缺乏具体可行的可操作性;有的只注重公开结果而忽视公开的标准、程序和过程;或是公开内容不能适应当前农村形势和农民的迫切要求,表面性的公开较多,而实质性的公开(如村干部的工资、招待费支出等问题)较少。村务公开的内容决定村务公开的实质和质量,因此,立法时应注重公开内容规定的细化和程序化,要把农民最关心的焦点、热点问题作为公开的重点。在村务公开的形式上,应根据各地的实际情况,在一定的区域范围内尽可能做到形式统一、规范。另外,为使村务公开过程中权力的行使受到有效制约,保障村民的民主权利的充分发挥,应重视加强村务公开中违法问题有关条款的制定与完善,要对违法的内涵、性质、处罚的标准、执法的机构等问题作出明确的规定,也就是说,要在村务公开中要贯彻违制处罚原则。

另外,乡镇以上政府治理结构和治理方式的变革对村务公开的发展也具有不容忽视的意义。自实行村民自治以来,乡镇政府与村委会的关系虽然在法律上不再属于领导和被领导关系,而是属于指导和被指导关系,但由于乡镇政府是中国最基层的政

权机构,它既是中央各项方针政策在农村的传达者,又是其执行者和实施者,所以乡镇政府的治理结构、方式与状况对村民自治和村务公开的影响很大。乡镇政府如果精简、廉洁、高效,办事公正、公开,与村委会的关系处理得比较好,就能为村民自治和村务公开提供条件和保障;反之,村民自治和村务公开则很难得到顺利开展。1996年安徽省某村村务公开过程中发生的事就是很好的说明。该村清财领导小组在清财中发现,当年度的“农民负担监督卡”中村提、乡统筹内容不真实、不明确,有乡村干部以权谋私和为政不廉的现象,因此,清财小组要镇里提供有关账目,对一些不明白的费用和开支给予解释,而镇里则拒绝这样做,使财务的清查公开工作难以进行下去<sup>[6](P160)</sup>。正是由于村务公开和乡镇政府治理之间存在着密切的关系,为了推动乡村民主政治健康发展,一些乡镇开始了政府治理结构和治理方式的变革,如实行政务、事务公开制度等。如辽宁、山东、河南、福建、天津等省市的部分地区政务公开开展得较早,也较有成效。但也应该看到,大多数地区对政务公开还不重视,仍固守传统的行政主导式管理方式,政务公开表现出发展不平衡性、群众参与制度不健全以及规范化程度不高等特点。今后乡镇政府要解决的问题有:第一,借鉴前期政务公开的经验,继续推广政务公开实施范围;第二,政务公开应与政府机构改革、职能转变等政府治理结构和治理

方式的变革配套进行。只有机构精简、运作高效,才能为政务公开提供必要的条件和保证。第三,建立和拓宽群众参与政务公开的渠道和机制,并使之制度化,确保政务公开的民主、公正和透明度,提高政务公开的质量。四是加强对政府官员素质的教育和培训,全面提高他们的民主意识、法治观念和治理能力,这是政务公开取得成功的根本保证。总之,乡镇以上政府的治理结构和治理方式的变革能为村务公开的发展创造良好的制度环境,使之有序、健康地发展。

#### [参考文献]

- [1]民政部基层政权建设司农村处编.农村村务公开工作资料汇编[Z].1997.
  - [2]徐勇.民主化进程中的路径选择——河南辉县市村务公开到政务公开的经验与思考[J].荆门职业技术学院学报(社科版).1998,(4).
  - [3]高巍.干部一本明白账,村民一粒定心丸[N].深圳商报,1998-11-11.
  - [4](美)詹姆斯·M·伯恩斯.美国式民主[M].北京:中国社会科学出版社,1995.
  - [5]詹成付.日益完善的农村村委会民主选举制度[J].求是,2000,(8).
  - [6]方江山.非制度政治参与——以转型期中国农民为对象分析[M].北京:人民出版社,2000.
- \* 本文引用的有关统计数据,多参见民政部基层政权建设司农村处编的《农村村务公开工作资料汇编》[Z].1997.

## On the Transference and Perspective of Rural Public Affair System

ZHAO Xiu-ling

(Institute of Politics, Social Academy of China, Beijing 100720, China)

**Abstract:** China's rural public affair system originates in the "People's commune" period, developed in the middle and late 80's. In 1990's, it got its popularity and attracted much more attention. In the 21st century, such a system depends on many factors. It will contribute a great deal to the Chinese rural autonomy.

**Key Words:** rural public affair system; the transference of system; perspective

[责任编辑:孙秀荣]