

# 关于“四议两公开”工作法的调查思考

——以河南为例

贺蕊玲

(中共濮阳市党校 河南 濮阳 457000)

【内容摘要】“四议两公开”工作法是党领导的村级民主自治机制的创造性实践。“四议两公开”工作法推广工作中存在宣传认识不到位、程序不严格、“重四议轻两公开”、村民代表作用发挥不充分等问题。完善“四议两公开”工作法,要从加强领导、强化督导,加强宣传、搞好发动,健全组织、充实队伍,严格程序、完善机制等几个方面做好工作。

【关键词】“四议两公开”工作法 党的领导 村级民主

中图分类号 D262

文献标识码 A

文章编号 :1007-9106(2011)02-0025-02

“四议两公开”工作法,是河南省邓州市农村创造探索出的一种党领导下的村民自治工作的新形式。2009年,习近平、贺国强等领导同志作出指示,肯定“四议两公开”工作法是基层建设的制度创新之举,是党领导的村级民主自治机制的有效实践形式,要求将这一好经验在全国农村推广,并在推广中不断完善<sup>[1]</sup>。笔者对河南省农村推广“四议两公开”工作法情况进行了调查,在分析问题的基础上提出了进一步完善“四议两公开”工作法的对策建议。

一、“四议两公开”工作法是党领导的村级民主自治机制的创造性实践

“四议两公开”工作法,就是所有村级重大事项都必须在村党组织领导下,按照“四议”、“两公开”的程序决策实施。“四议”即:党支部会提议、“两委”会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议;“两公开”即:决议公开、实施结果公开。

村党支部会提议,即对村内重大事项,村党支部在广泛听取意见、认真调查论证的基础上,集体研究提出初步意见和方案,使提议符合本村发展实际,符合群众意愿。村“两委”会商议,即根据村党支部的初步意见,组织“两委”班子成员充分讨论,发表意见。对意见分歧比较大的事项,根据不同情况,可采取口头、举手、无记名投票等方式表决,按照少数服从多数的原则形成商议意见。党员大会审议,即对村“两委”商定的重大事项,提交党员大会讨论审议。召开党员大会审议前,须把方案送交全体党员,在党员中充分酝酿并征求村民意见。党员大会审议时,到会党员人数须占党员总数的2/3以上,审议事项经到会党员半数以上同意方可提交村民代表会议或村民会议表决;党员大会审议后,村“两委”要认真吸纳党员的意见建议,对方案修订完善,同时组织党员深入农户做好方案的宣传解释工作。村民代表会

议或村民会议决议,即党员大会通过的事项,依照有关法律规定,在村党组织领导下,由村委会主持,召集村民代表会议或村民会议讨论表决。参加会议人数必须符合法律规定,讨论事项必须经全体村民代表或到会村民半数以上同意方可决议通过。

决议公开,即经村民代表会议或村民会议决议通过的事项,一律在村级活动场所和各村民小组村务公开栏公告,公告时间原则上不少于7天。实施结果公开,即决议事项在村党支部领导下由村委会组织实施,实施结果及时向全体村民公布。

“四议两公开”工作法是改变传统乡村治理模式,完善村民自治机制的有效途径。它体现了以下几个特点:一是“党支部会提议”体现了农村党组织的领导核心作用;二是“‘两委’会商议”将党的领导机制和村民自治机制紧密结合在了一起;三是“党员大会审议”、“村民代表会议或村民会议决议”充分尊重和保障了党员的民主权利和村民的自治权利;四是以严格的法定程序来保证民主决策和公开监督。因此,“四议两公开”工作法把党的领导机制、“两委”协调机制、党内基层民主机制和农村村民自治机制有机融合在了一起,既坚持了党的领导核心作用,又尊重了党员民主权利和村民自治权利,体现了党的领导与村民自治机制的有机统一。

二、河南省推广“四议两公开”工作法取得的成绩

“四议两公开”工作法是河南邓州市农村的创造。2004年,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》。邓州市委组织部按照文件在39个村进行村务公开和民主管理试点。2005年9月1日,在认真归纳总结试点经验的基础上,提出了“四议两公开”即“4+2”工作法,并以市委、市政府的名义,要求在全市推行。“四议两公开”工作法实施后,得到了河南省委的

\* 本文为2010年度河南省政府决策研究课题“河南省党内基层民主建设问题研究”的阶段性成果(项目编号:B520)。

\* 作者简介:贺蕊玲(1969-),女,中共濮阳市党校政治学副教授,主要研究方向为中外政治制度。

大力支持和中央领导同志的肯定。2009年4月,习近平同志在河南调研期间专门听取了“四议两公开”工作法实施情况汇报,并作出重要批示:“邓州工作法是党的基层组织建设的经验、好做法,可加以完善并在更大范围内推广。”2009年5月4日,中共河南省委、河南省人民政府作出《关于在全省村级组织推广邓州市农村党支部、村委会“4+2”工作法的决定》,在全省村级组织推广“四议两公开”工作法。在第三批学习实践科学发展观活动中,河南省把推广“四议两公开”工作法作为重要内容。河南省委、省政府出台了《关于规范提高“四议两公开”工作法的实施细则》,从决策内容、工作程序、运用时间、配套制度等几个方面对“四议两公开”工作法进行了规范。之后,河南省迅速掀起了推广实施热潮。在推广工作中,河南各地严格落实省委要求,凡是村级重大事务和与农民群众切身利益相关的事项,都要遵循“四议”、“两公开”的“路线图”进行决策、实施。未经过民主议事程序的决策一律视为无效。健全监督制度,坚决防止只审议小事而对重大问题避而不谈、私下独断。省、市、县、乡四级成立督导组,进村入户、观摩评议、座谈交流,督促各地既争取时间,又讲究质量,使“四议两公开”工作法真正落到实处、见到实效。截至2009年11月,全省4.7万多个行政村已全部推广实施,实现了全覆盖的目标;全省50%的行政村运用“四议两公开”工作法制定和完善了符合科学发展观要求的发展规划;11000多个行政村选准了特色产业、引进了投资项目、找到了致富门路,全省共成立了1万多个农业专业合作社;1800多个行政村对村级道路的修建形成了决议……据调查,农民群众对村级经济社会发展的满意度达85%以上<sup>[2]</sup>。

### 三、“四议两公开”工作法推广工作中存在的问题

当前,“四议两公开”工作法在河南省已大面积推广,但推广过程中也遇到了一些困难、矛盾和问题。

#### (一)宣传认识不到位

河南省在推广“四议两公开”工作法过程中,一些村对“四议两公开”工作法的重要性和必要性认识不到位,存在宣传力度不大、氛围不浓、群众参与意识不强等现象。有人认为,这是在搞形式主义、走过场;有人感觉搞“四议两公开”费时费力,拉长了工作时间,增加了行政成本;有的村被动推行,完全为了应付上级检查。

#### (二)程序不严格

有的村在“党支部提议”环节,事先没有经过充分调研,提议事项存在违背国家政策、破坏耕地的现象;有的村因大力发展劳务经济,部分村民代表外出务工,在家的不理事,理事的不在家,导致在“四议两公开”工作法实施中,广泛召集村民代表难。个别村存在“多事一议”的现象,对“四议两公开”工作法的运用程序掌握不够,理解不深,导致个别工作环节不到位,步骤程序不严密。

#### (三)存在“重四议轻两公开”现象

有的村在“四议”环节进行得相当规范,但在“决议公开、实施结果公开”环节,公开、公示内容不够详细,不够规范,给人的印象是“虎头蛇尾”,影响了“四议两公开、实施结果公开”工作法的效果。

#### (四)村民代表作用发挥不充分

有的村民代表存在“各人自扫门前雪”的思想,对那些与本人利益关系不大的事项,认为与己无关,高高挂起,漠不关心,或者不发表任何意见,村民代表决议往往出现以偏

概全现象。

#### 四、进一步完善“四议两公开”工作法的对策建议

完善“四议两公开”工作法,一定要严格程序,科学运用。具体来讲,要从以下几个方面做好工作。

##### (一)加强领导,强化督导

各地在认真落实中央领导同志重要指示精神,推广“四议两公开”工作法的过程中,一定要把推广“四议两公开”工作法纳入党建工作整体布局,摆上突出位置,列入重要议事日程,实行目标管理,严格考核奖惩,周密安排部署,抓好组织实施。要加大督导力度,采取明察与暗访相结合的方式,定期与不定期地对工作进展情况进行督促检查,及时发现并有效解决工作中出现的新情况、新问题。

##### (二)加强宣传,搞好发动

要紧紧抓住党员干部和广大农民群众这两个主体,搞好思想动员和舆论发动。要充分发挥新闻媒体的作用,采取农民群众喜闻乐见的形式,宣传推广“四议两公开”工作法。在这方面,河南省已经积累了很多好经验。中共河南省委组织部印制了10万册“四议两公开”工作法读本,统一印制“四议两公开”工作法流程图和记录本,分发到市、县、乡、村,制作了“四议两公开”工作法专题片,在农村党员干部现代远程教育平台播放。按照省委统一部署,各省辖市采取以会代训的方式,组织村党支部书记、村委会主任、党员、村民代表和大学生村干部认真学习“四议两公开”工作法。

##### (三)健全组织,充实队伍

在推广过程中,有的村由于“两委”班子不健全影响了效果。因此,推广“四议两公开”工作法,一定要选好“两委”班子,按照“守信念、讲奉献、有本领、重品行”等要求,切实加强村党支部和村委会建设,努力打造一支政治坚定、作风正派、年富力强、素质优良、精干高效的村级干部队伍。一定要选好村民代表,把好政治关、能力关、结构关,把能当家、有号召力的代表选出来,使他们真正成为农民群众的代言人。

##### (四)严格程序,完善机制

推广“四议两公开”工作法,一定要按照“四议”、“两公开”的程序科学进行,切忌搞形式、走过场。一定要通过完善的机制保证“四议两公开”工作法的科学应用,不断提高村级治理的科学化、制度化、规范化水平。一是要完善村党组织的领导机制:选好配强村党组织领导班子尤其是党支部书记,按照民主集中制原则,完善村党组织议事规则和决策程序,改进村党组织的领导方式和工作方法。二是要完善村“两委”协调机制:进一步明确和细化村党支部和村委会的职责任务,建立健全村“两委”联席会议制度,加强村“两委”之间的团结合作。三是要完善村级党内民主机制:完善村党支部选举制度,建立健全党员大会审议村级重大事项制度,完善村级党务公开制度。四是要完善村民自治机制:健全村民会议或村民代表会议审议决定村级重大事项制度,实行村级重大事务决议公开和实施结果公开,完善村民自治的具体制度。

参考文献:

[1]进一步完善符合中国国情的农村基层治理机制[N].人民日报,2009-11-11.

[2]河南推广四议两公开工作法 村级民主机制的创新[EB/OL].  
[http://www.xinhuanet.com/chinanews/2009-11/10/content\\_18184947.htm](http://www.xinhuanet.com/chinanews/2009-11/10/content_18184947.htm).