

# 论村务监督委员会监督的精准化

## ——基于浙江省武义县的调查与分析

卢福营, 高 健, 沈费伟

**[摘 要]** 村务监督委员会制度是浙江省武义县后陈村首创的一项乡村治理制度。农村社会的发展和宏观政策取向的改变, 要求逐步推进村务监督委员会监督的精准化, 即借助多种机制与手段实现村务监督委员会监督的精致化、准确化。在 15 年的发展中村务监督委员会制度取得了卓越成效, 但存在着监督精准度不足的问题。突出地表现在: 村务监督委员会的定位不清、村务监督的针对性不足、村务监督的专业性不强、村务监督的精致度不够, 严重制约了当前村务监督委员会监督的有效性。要求以问题为导向, 切实加强村务监督委员会制度再创新, 实现村务监督的三个结合: 通用型村务监督与专门型村务监督相结合、独立型村务监督与共同型村务监督相结合、常规型村务监督和专业型村务监督相结合。

**[关键词]** 村务监督委员会; 村务监督; 精准化; 乡村治理; 有效性

**[中图分类号]** D523      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1001-8182(2020)01-0111-06  
**DOI:**10.13624/j.cnki.jgupss.2020.01.015

2004 年 6 月 18 日, 浙江省武义县后陈村率先成立了村务监督委员会, 标志着村务监督委员会制度的诞生。15 年来, 村务监督委员会制度取得了重大进展和显见绩效, 逐渐地由“一村之计”发展成为“治国之策”(谢云挺, 2019)<sup>[1]</sup>, 引起了各级领导和社会各界的广泛关注<sup>①</sup>。然而, 理性地分析, 村务监督委员会制度及其实践还存在着一些值得关注的问题, 需要以问题为导向再创新、再发展。本文无意对村务监督委员会制度的问题及其创新策略等做系统分析, 只是试图基于武义县的调查, 以有效性为取向, 从精准监督切入, 剖析当前村务监督委员会精准监督面临的突出问题, 在此基础

上提出针对性的应对策略。

### 一、村务监督委员会监督精准化: 时代要求

从一定意义上说, 精准化是实现监督有效的重要方式。村务监督委员会监督精准化, 就是要借助多种机制与手段实现村务监督委员会监督的精致化、准确化。大致表现为两个方面: 一是村务监督委员会监督制度机制的精致化、简约化; 二是村务监督委员会监督过程的准确化、高效化。目的是要提升村务监督的精准度、有效性, 促进农村基层治理现代化。

从村务监督委员会制度的产生考察, 它无疑是应对农村基层小微权力腐败和治理乱象, 回应村民群众的权力监督诉求而做的制度创新。

**[收稿日期]** 2019-11-03

**[基金项目]** 国家社会科学基金重点项目“新发展理念引领的基层治理‘一体三类多态’格局研究”(16AZZ010)

**[作者简介]** 卢福营(1962-), 男, 浙江嵊州人, 杭州师范大学公共管理学院、社会建设与社会治理研究中心教授, 博士生导师。高健(1991-), 男, 陕西米脂人, 杭州师范大学公共管理学院硕士研究生。沈费伟(1988-), 男, 浙江湖州人, 杭州师范大学公共管理学院副教授。

<sup>①</sup> 后陈村创新的村务监督委员会制度因其在发展基层民主和遏制基层腐败、促进社会和谐等方面的特殊功能与价值, 逐渐引起社会各界广泛关注, 习近平同志先后 8 次做出批示和指示, 给予了充分肯定。

据调查,21世纪初,伴随着城镇化的发展,地处城郊的武义县后陈村因土地征用等获得了大量补偿资金,集体资金和财务管理成为了村民高度关注的问题。因干部违法乱纪,造成村级财务管理混乱,群众多次集体上访,甚至引发了群体性抗争事件,成为了当初武义县农村基层权力腐败和治理混乱的典型村。针对这一情况,武义县、委县政府成立了专门工作组,派驻后陈村开展农村整治试点。经过广泛调查,根据农村基层治理的具体实际和面临的突出问题进行了民主监督制度的创新,即在村一级设置一个专门的民主监督机构——村务监督委员会,代表村民群众负责村务监督工作。其初衷主要是对农村基层公共权力的制约与监督,故而在制度设计中强调了分权制约、全程监督、制度规制,并将村务监督委员会视为村支委、村委会之外的“第三权力”(刘斌靖,2004)<sup>[2]</sup>。在随后的制度实践中,逐渐适应农村社会环境,在权力制约与监督的基础上自觉不自觉地引入了信息沟通的做法,成为村务监督委员会调控农村基层权力的重要方式(卢福营,2014)<sup>[3]</sup>。后来,在浙江省委的推动下,要求加强党对村务监督委员会监督的领导,强调村务监督委员会主任原则上由村支委兼任。如此,“党的领导、分权制约、全程监督、信息沟通、制度规范”构成了村务监督委员会制度的核心内容(卢福营和高健,2019)<sup>[4]</sup>。

从村务监督委员会制度的发展观察,作为一项村民自治制度的创新,村务监督委员会制度始终在村民自治制度框架内,而且伴随村民自治的发展而发展。村民自治是一项中国特色社会主义的农村基层民主制度,有着自身独特的发展逻辑。在村民自治发展初期,无论是制度建构抑或实践推进,都极为强调其民主价值,逐渐形成了以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的村民自治基本框架,促进农村基层民主取得了重大进展。在此背景下,学界也特别注重村民自治民主价值和基本制度的研究,形成了独特的“价值——制度”研究范式(黄振华,2015)<sup>[5]</sup>。然而,应当理性地认识到,村民自治的制度设计和早期发展过于片面地强调了民主性,对乡村治理的有效性关注不足。实践中,因村干部素质较低、制度设计不完善、地方政府过度介入等因素,出现了种种治理问题。特别是伴随着农村社会日益开放

化、异质化,村民群众需求日益多样化、复杂化,村民自治制度“在组织、管理和服务中日益失去效能和正当性”(袁方成,2016)<sup>[6]</sup>。撤乡并村、农村社区建设、城乡一体化和融合发展、集体经济合作社股份量化改造等国家主导的诸多制度共时性构建,造成了乡村政治行为主体的分化与多元化,村民自治因乡村治理“碎片化”而遭遇瓶颈(郎友兴,2015)<sup>[7]</sup>。鉴于此,国家对新时代乡村治理提出了一系列新理念、新要求、新政策,强调治理有效和简约高效,强调党建引领和政府主导,强调系统、整体、协调创新,强调共享共治,强调“三治融合”,等等。

伴随着农村经济社会的变化、村民自治的发展,村务监督委员会制度也相应地进行着适应性调整与完善。作为村务监督委员会制度的创新者和诞生地,武义县有关部门始终把推进村务监督委员会制度放在突出地位,专门成立深化“后陈经验”领导小组,具体负责村务监督委员会制度建设和实践推进工作。依据农村经济社会发展,武义县与时俱进地推动村务监督委员会制度再创新,特别是在村务监督委员会制度建设上下足功夫,促进了村务监督委员会的村务监督日益规范化、精细化。2019年7月,以武义实践经验为基础并由武义县政府牵头制定的全国首个村务监督省级地方标准——《村务监督工作规范》(DB33/T2210-2019)正式发布,标志着村务监督委员会监督进入了有标准指导的新阶段。应当肯定,村务监督委员会监督在其发源地武义县已经达到了相当高的水准。但不可否认的是村务监督委员会制度依然存在着一些问题,特别是迅速变动的农村社会与相对滞后的监督制度发生了矛盾,影响着村务监督委员会监督的精准度和有效性。

村务监督方式与监督环境相关联。任何一项村务监督制度都是在特定监督环境下建构的,特别是以一定经济社会条件为基础,并受宏观政策环境影响。同时,任何一项村务监督制度均是在一定监督环境中运行的,监督环境在很大程度上决定和影响村务监督制度的有效性。故此,村务监督制度需要因监督环境的变化而不断地实现再创新、再发展、再完善。

农村经济社会的新发展,新时代乡村治理国家政策的重大调整,重构了村务监督环境,势必要求村务监督委员会制度依据新环境实现再创新,在强调村务监督民主性的基础上更好

地突出监督的精准性、有效性。正是基于这一背景，2017年底，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》，对今后一个时期的村务监督委员会制度完善和村务监督创新做出了顶层设计和工作部署，就村务监督委员会监督精准化提出了一些具体要求，着力促进村务监督委员会的监督有效。

## 二、村务监督委员会监督的突出问题：精准度不足

根据调查，发现当前武义县村务监督委员会监督还存在着一些局限和问题，精准度不足就是其中的突出问题之一。

### （一）村务监督委员会的定位不清

首先，监督与管理、决策的权责不明确。村务监督委员会强调过程监督，村务监督委员会成员直接参与村务决策管理过程，特别是物资采购等村民群众关注的工作，要求必须有村务监督委员会成员参与。这样，意在作为“第三权力”而被独立出来的监督机构并没有置身于决策、管理活动之外，而是在全程监督的名义下重新置身于具体村务决策、管理之中。虽然在制度设计上强调了村务监督委员会的过程监督与村务决策管理的区别，但在实际运作过程中，村务监督委员会成员很难严格区管理理与监督，守住监督权力的边界。调研中，绝大部分村两委都将村务监督委员会作为村两委班子力量的拓展与延伸，成为了村级决策管理的第三委。故已经习惯性地使用“村三委”称呼。一些村的村务监督委员会被纳入村务管理组织，与村支委、村委会统一分工。调查中发现，一些乡镇的村务监督委员会按乡镇统一安排，要求承担诸如垃圾分类、文明卫生建设之类村务管理工作。后陈村等村庄均在村三委会议日三委成员共同审核、审批财务票据和报销事宜，不再由村务监督委员会独立审核财务票据，形成了一种独特的协商民主型财务审核、审批制度。村务监督委员会的监督权责与管理、决策职能不明确，不同程度地造成了村务监督的精准度不足。

其次，监督主体、对象不明确。按照《浙江省村务监督委员会工作规程》和《村务监督工作规范》的规定，村务监督委员会主任一般由村党支部成员或党员担任，意在加强党对村务监督委员会监督的领导。但在当前的乡村治

理实践中，村支委委员不仅承担领导职责，而且事实履行着重要的管理职能，拥有村务决策参与权。因制度实施的具体机制不完善，有可能造成村务监督委员会主任既做运动员又做裁判员，形成管理与监督“一体化”现象，导致监督失效。

同时，村务监督委员会的监督对象是村务还是村干部？制度设计中游离不定。两者有关联，但并非重合。若以村务为对象，那么需要监督的不只限于村干部，应当是村务管理的所有参与者。若以村干部为对象，那么需要监督的不只限于干部的村务管理行为，应当是村干部的多元角色行为。村务管理行为、政务代理行为、干部个人行为等均在监督之列。因监督对象不确定，客观上造成了一些特殊形式的“失监”与腐败问题。比如，乡镇干部介入村务而不受村务监督委员会监督，村干部从事政府下达的某些项目管理和工作任务不受村务监督委员会监督，特别是在村民自治背景下村民群众是村务管理的主体，势必以不同方式参与村务管理活动，但有可能未被纳入村务监督委员会的监督范围，等等。

再次，监督依据不明确。村务监督委员会制度建设中较为注重监督程序和方式，但对于村务监督的依据关注不够，缺乏赖以识别和判断村务决策管理行为对错和违规的明确依据及准确标准。实践中因缺乏可操作依据，往往凭借村务监督委员会成员的主观感或乡村习惯进行监督，缺乏科学性、精准性，呈现出较大的随意性。

### （二）村务监督的针对性不足

村务监督既有一般性，又有特殊性。过去的村务监督委员会制度强调了村务监督一般性，忽略了村务监督的特殊性，导致村务监督的针对性不足。伴随经济社会的发展，村庄发生了并正在发生着多元性的分化，形成了多样性的村庄格局。在武义县，有传统的农业村，也有工业村、集镇村；有外来人口集中村，也有人口大量外流的空壳村；有工程建设集中村，也有移民安置村，等等。不同类型村庄面临的村务及其管理有所不同，需要采取不同的监督方式。同时，一个村庄的村务有多种类型，且在不同时期村务工作的重点、村民群众关注的焦点会有所差异，对于不同时期不同类型的村务也需要采取不同的监督方式。实践中村务监督

委员会监督没有实行分村、分事、分时的差异化监督，进而造成村务监督的针对性不足，影响了村务监督的精准度，损害了村务监督和基层治理的有效性。

### （三）村务监督的专业性不强

村务精准监督既需要瞄准对象，也要求监督主体拥有相应能力。村民自治体制下的村务监督委员会制度设计强调了民主性，但对专业性、有效性关注不够。根据制度安排，村务监督委员会经村民选举产生，较好地体现了民主性、公平性，但有失专业性。村务管理是一个复杂的工作体系，相当部分村务监督需要具备一定的专业知识技能。然而，经民主选举产生的村务监督委员会成员年龄普遍较大、文化程度偏低，缺乏较为科学、系统的专业知识训练，造成监督能力相对薄弱，特别是专业监督能力偏低。

农村比城市基层治理的事务更加复杂、多变，相当部分村务的监督需要具备一定的专业知识和专业技能。比如，工程建设类事务，当前武义县的村务监督委员会成员似乎较积极地实施着过程监督，甚至采取了跟踪观察、拍照录像等监督手段和方式，但因缺乏工程设计、材料鉴别、建筑规范等方面知识技能，形式上貌似严密的监督事实上处于“虚监”“失监”状态。调查中发现，相当部分村务监督委员会成员对于村务监督的工作规范也知之甚少，不了解自己拥有什么权责、应当扮演什么角色、如何开展监督工作等，很大程度上造成了监督过程的随意和混乱。总之，村务监督委员会成员的知识素养和专业化能力，直接决定着能否有效地扮演监督者角色，能否准确地行使监督职能，制约着村务监督的精准化和有效性。

### （四）村务监督的精致度不够

村务监督是一项复杂的系统工程，涉及多元的监督力量。在村庄内部，村务监督委员会之外，还有村党组织纪检委员、合作社社务监督委员会等，村民群众作为村民自治主体也拥有一定的村务监督权。在村庄外部，纪检、行政、检察、法院、监察、审计、监理等都有权介入村务监督和考核督查。实践中，村务监督的多元力量缺乏整合，形成了村务监督的叠加和“碎片化”问题。调查时，有人指出：“村务不光是村民要监督的，法律也要监督，上级要监督，审计也要监督，工程的话监理也要监督。”村务

监督主体的多元化带来的监督重复，造成了不同程度的“折腾”，增加了基层负担。

此外，一些村务监督流程复杂、繁琐，形式上达到了精细化，实践中则因过于繁复而造成了效率损失。比如，村务有时是比较具体、细碎的，无论买多少钱（通常是10元以下）的物品，都要经手人、证明人、村书记和村务监督委员会主任4个人签字才能报销。诸如此类精细而不精致的村务管理和监督流程，难免增加村民的办事成本和麻烦，引起村民群众的异议。

## 三、村务监督委员会监督精准化的促进策略：三个结合

精准化不足是制约当前村务监督委员会监督有效性的重要因素，新时代的村务监督发展势必要求以问题为导向，切实提升村务监督委员会监督精准化。一方面，要积极推进村务监督制度机制、程序方式的精致化、简约化；另一方面，要努力提高村务监督委员会监督的针对性、有效性。在当前，急切需要实现村务监督的“三个结合”。

### （一）通用型村务监督与专门型村务监督相结合

所谓通用型村务监督，即在各个村庄中均需要监督的村务类型，可以按照普遍的规范和程序进行监督。通用性监督主要是面向各个村庄的共性事务，针对的是村务监督的共性问题，具有一般性和普适性。调查发现，在过去的村务监督委员会制度建设中，较为注重通用型村务监督制度的建设，特别是对于村级财务、工程招投标、工程建设等村庄事务的监督，在武义县已经形成了一套较为规范的流程，并被纳入浙江省级地方标准《村务监督工作规范》，成为指导全省村务监督委员会实施村务监督的重要标准。

所谓专门型村务监督，则指需要根据不同时期、不同村庄的特殊村务设计有针对性的村务监督规范和程序，以差异化监督提升村务监督的精准性、有效性。专门性监督主要是面向一些特殊性村务，针对的是村务监督的个性问题，具有特殊性和差异性。新时代的村务监督委员会监督需要在坚持村务监督基本原则一致性的基础上实行分类指导，建构差异性村务监督机制。最为重要的是：

第一，根据不同类型村庄村务管理的重点

与特点,以及村民关注的焦点,实行分村监督制度。目前,武义县拟对所辖258个村进行分类,并根据不同类型村庄分别选配“管家型”“经理型”“娘舅型”“监理型”村务监督委员会,旨在提升村务监督的精准化和有效性。

第二,根据村务事项的不同及其特殊要求,实行分事监督制度。这是要针对不同类型村务制定不同的监督流程与方法,提高村务监督的针对性,促进村务监督的精准化。特别是要结合村情实际,重点加强村务决策监督、村务公开监督、村工程项目建设监督、惠农政策措施落实监督以及农村精神文明建设监督等。

第三,根据不同时期的村务属性与特点,实行分时监督制度。在村庄发展的不同时期,村庄治理面临的问题和重点不同,需要依据村庄发展的阶段性特征,转变村务监督的重心;另一方面,某些村务会因时间而转变,需要对不同时期的同一类村务实施不同的监督策略。

总之,需要建构差异化的村务监督机制,在此基础上实行通用型村务监督与专门型村务监督相结合。

(二)独立型村务监督与共同型村务监督相结合

在村务监督实践中,首先需要对多样、繁复的村务进行分类。在此基础上,明确哪些属于单一性村务,可以由村务监督委员会单独监督;哪些属于复杂性村务,需要多元监督主体的共同监督。只有将专门型监督与共同型监督有机结合起来,才能真正实现村务监督的精准化。

应当肯定,15年来,武义县在村务监督委员会制度建设方面倾注了大量精力,并取得了卓越成绩。从某种意义上讲,村务监督委员会制度已经成为武义县的一张地方名片。然而,也正因为如此,村务监督委员会在村务监督领域居于特别重要的地位,其他村务监督主体则不同程度地被轻视或忽略。比如,村经济合作社的社务监督委员会基本不存在。鉴于这一客观实际,在新时代村务监督制度建设过程中,应当着力推进以下工作。

第一,进一步加强村务监督委员会制度建设。借助一系列的制度机制逐渐推进村务监督委员会监督工作的精准化、规范化。既要以制度规制村级决策管理组织及其干部的管理行为,也要以制度规制村务监督委员会及其监督工作。

理清村务监督委员会的职权与职责,明确村务监督委员会的权力边界、工作边界,明晰村务监督委员会的工作规范和工作程序,并努力做到制度规范的简约、精致。需要特别强调,村务监督委员会既不能在村务监督中缺位,也不能越权、错位。

第二,建构和创新复杂性村务的共同型监督制度。根据复杂性村务涉及多元管理和监督主体的事实,以及当前村务监督整合度不够甚至“碎片化”的问题,需要着力建构和创新复杂性村务的共同型监督制度。调查发现,许多村务的监督已然超出了村务监督委员会的权责范围和能力水平,需要整合村务监督委员会之外的监督力量,真正实现多元监督主体的共同监督。例如,工程建设的监督涉及专业性的工程监理部门,而且村务监督委员会成员往往缺乏相应的专业知识和监督能力,需要村务监督委员会监督与工程监理部门监督的有机结合才能取得良好的监督结果。又如,农村经济合作社的资产、资金、资源管理与监督,从法理上讲权力归属合作社。“三资”管理的监督权应当根据法律法规的规定归还社务监督委员会,至少需要更好地发挥社务监督委员会在“三资”管理上的监督作用,实现村务监督委员会与社务监督委员会的共同监督。此外,一系列支农惠农新项目和基层治理新政策的实施,互联网、智慧化工具等新科技成果的应用等,民主选举产生的村务监督委员会日益显得难以完全胜任村务监督重任。因缺乏专业化的监督知识与技能,经验型的监督无法应对专业性、复杂性的村务监督,导致某些村务“失监”。因缺乏必要的法律知识和质量管理知识,无法实施有效的合法性监督、质量监督。需要引入协同机制,整合村务监督的多元主体和多方人才,逐步建构一套简约、精准、高效的村务共监机制。

一要建构村务监督的多元联动机制。通过多种方式,首先将村庄内部的村务监督力量整合起来,建立统一的村务监督机构或整合性的监督机制。在此基础上,再与村庄外部的各种监督力量实现多种形式的联动,提高村务监督力量的整合度,以解决村务监督的“碎片化”问题。

二要加强党对村务监督的全面领导。由党组织牵头,协调各部门、各监督主体,统筹村务监督制度建设。以村务监督委员会制度为基

础,形成党领导的多元共建共监的村务监督体系。

三要关注村务监督流程的简约有效。应从农村农民的实际出发,以简约高效为取向,设计和优化村务监督规范和流程。如此既能方便监督者的监督,又能提高村务监督的有效性。

(三)常规型村务监督和专业型村务监督相结合

监督者的专业化能力是制约村务监督有效性的重要因素。现行的村务监督委员会制度对监督委员会成员做出了条件限制,规定村务监督委员会成员要有较好的思想政治素质,遵纪守法、公道正派、坚持原则、敢于担当、群众公认,具有一定政策水平和依法办事能力,热心为村民服务,其中应有具备财会、管理知识的人员。然而,调查发现,一方面,村务监督委员会成员仅有这些素质尚难以完全胜任新时代村务监督复杂化、专业化、现代化的要求,特别是对于一些专业性的村务监督活动有心无力;另一方面,民主选举机制难以保障村务监督委员会成员的素质要求。根据调查所获资料分析,目前村务监督委员会成员普遍存在着年龄老化、文化素质不高、监督管理知识缺乏、专业技能薄弱等问题。例如,对于财务支出的审核监督,知识技能素质要求不高,村务监督委员会大多能够胜任;即使开始时不懂,通过培训也能够基本胜任。但是,实践中时常会遇到一些专业性的村务监督,超出了村务监督委员会的能力范围。例如:村务监督委员会实施工程建设监督,却不懂工程建设的专业标准。

为解决当前村务监督委员会专业化能力不足的问题,需要将常规型村务监督和专业型村务监督结合起来。常规型村务监督主要依靠村务监督委员会或整合其他监督主体进行监督。专业型村务监督则需要借助外力,由专业机构或专业人才协同村务监督过程。

第一,选优配强村务监督委员会。坚持加强党的领导、充分发扬民主、严格依法办事的高度统一,“一村一策”选优配强村务监督委员会。在坚持素质能力优先基础上,统筹优化村务监督委员会队伍年龄、文化、专业知识结构,

特别是要积极引导和鼓励懂财务、具备现代科技知识和应用能力、拥有工程建设管理知识等专业能力的村民经过民主选举进入村务监督委员会。

第二,加强村务监督的专业化能力建设。一是开展村务监督的专业培训。根据村务监督的不同需求,定期或不定期地对相关监督者特别是村务监督委员会成员进行针对性的专业培训,提高村务监督主体的专业监督知识与技能。二是实施村务监督的专业指导。可以乡镇或县市区为单位,根据不同村务事项的监督需求,组建多样化、专业化的村务监督专业指导小组,对各村的村务监督委员会和村务监督工作实行专业指导。三是吸纳和发挥专业人才的监督作用。在村务监督委员会成员力不从心、无能为力的情况下,通过不同方式广泛吸纳村内外专业人才的参与,协同开展专业性的村务监督。四是实行委托监督。对于一些专业性强的村务,可以通过购买服务等方式,委托专业机构实施专业性的村务监督。五是推行“智能+村务监督”。借助大数据、互联网、智能技术等,实现村务监督的智能化,助力村务监督的专业化、精准化。

### 参考文献

- [1] 谢云挺.村务监督:从“一村之计”到“治国之策”[N].新华每日电讯,2019-04-05.
- [2] 刘斌靖.第三权力:村务监委会[J].观察与思考,2004(16).
- [3] 卢福营.基层群众自治视野下的村级权力调控制度创新——浙江省武义县后陈村村务监督委员会制度调查[J].杭州师范大学学报,2014(6).
- [4] 卢福营,高健.村务监督委员会制度的局限与拓展[J].浙江社会科学,2019(7).
- [5] 黄振华.村民自治研究的范式转换与理论提升[J].理论与改革,2015(6).
- [6] 袁方成.民主治理如何可能——从村民自治到社区自治的考察[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2016(4).
- [7] 郎友兴.走向总体性治理:村政的现状与乡村治理的走向[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015(2).

(责任编辑:肖德生,韦家朝)