



村务监督委员会： 创新和完善基层民主的具体实践机制

采访嘉宾

李雪勤 中央纪委研究室原主任、中国纪检监察学院客座教授
吴理财 华中师范大学教授、湖北经济与社会发展研究院副院长
张新宇 浙江省武义县委书记

编者按

近日，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》（以下简称《指导意见》），要求建立健全村务监督委员会，从源头上遏制群众身边的不正之风和腐败问题，促进农村和谐稳定。就《指导意见》中的相关问题，我们特约请了相关部门人士、专家、地方领导展开此次三方会谈。

完善乡村治理体系的现实需要

现在全国大多数农村形成了以村党组织为领导核心、村民会议和村民代表会议为决策机构、村民委员会为管理执行机构、村务监督委员会为监督机构的村民自治组织体系。这种权力结构使农村基层自治的主体回归村民，使农村基层治理方式发生了深刻变革。

学习时报：近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《指导意见》，要求建立健全村务监督委员会，从源头上遏制群众身边的不正之风和腐败问题、促进农村和谐稳定。请您介绍下《指导意见》出台的背景。

李雪勤：村务监督委员会是基层群众自治制度的重要组织形式。现在全国大多数农村都形成了以村党组织为领导核心、村民会议和村民代表会议为决策机构、村民委员会为管理执行机构、村务监督委员会为监督机构的村民自治组织体系，构建起了具有中国特色的农村基层自治权力结构。

这种权力结构使农村基层自治的主体回归村民，使农村基层治理方式发生了深刻变革。

村务监督委员会最早是2004年6月浙江省武义县后陈村在实践中探索建立的。2005年6月，在后陈村村务监督委员会成立一周年之际，时任浙江省委的习近平总书记专程进行了考察，对村务监督委员会这一基层民主监督制度进行了肯定。2010年，中华人民共和国《村民委员会组织法》修改时增加了村务监督委员会这一制度形式，并确定为开展农村基层民主监督工作的法定机构，为村务监督委员会制度的推广和运用提供了重要法律保证。2017年8月29日，习近平总书记主持召开中央深改组第三十八次会议，审议通过了该《指导意见》，要求不断总结经验，完善制度设计，进一步规范监督主体、内容、权限和程序，完善村党组织领导的村民自治机制，切实保障村民群众合法权益和村集体利益，提升乡村治理水平。可以说，《指导意见》的出台，充分体现了党中央进一步发展基层民主、加强基层反腐倡廉建设、促进农村和谐稳定的决心和要求。

吴理财：《指导意见》的出台有以下几个背景。首先是党的十八大以来，我国反腐败坚持“老虎苍蝇一起打”，全面从严治党不断向农村基层组织延伸。数据显示，5年来全国纪检监察机关共处分村党支部书记、村委会主任278万人。这些发生在群众身边的小官贪腐，不仅损害着百姓的切身利益，更侵蚀了党在农村的执政基础。十九大报告明确指出，要严肃查处群众身边的不正之风和腐败问题。此次《指导意见》出台，就是十九大后中央首次专门就打击基层腐败做出重要部署，也是全面贯彻党的十九大精神，在基层进行制度反腐的重大举措。

其次，随着城乡融合发展政策的实施和精准扶贫的大力推进，资源下沉、项目下乡成为国家支持农村经济建设的重要方式。农村各种经济建设项目逐步增多，可调配的资源日益丰富，基层干部在项目的实施和资源的使用上就有了更多用权的机会，当然也就需要更多的监督力量。但是仅靠上级部门对村干部和村庄项目进行直接和经常性的监督，越来越不能适应农村社会事务的发展。所以面对日益繁重的基层监督任务就要求我们挖掘和培育基层社会内部的监督力量，这样不仅可以激活村庄内部监督能量，也可以更有效地减少和遏制基层腐败问题的发生。

再次，乡村振兴战略中治理有效目标的实现要求创新和完善基层民主的具体实践机制。在基层群众自治中，民主选举是基础，而民主监督则是基层民主有效运转的重要保障。在现实中，村级民主监督不能有效实行的一个重要原因就是没有常设和权威的监督机构。村务监督委员会制度的完善，就确保村级民主监督特别是日常性监督有具体的组织依托和载体，这将使村务监督更加有力和有效。而只有监督有力，才能激发村庄内部活力，确保乡村振兴战略中治理有效地实现。

多策并举保障人员的代表性

确保村务监督委员会能选出足够的人员，可重点调动四个群体的积极性：一是退休的老党员、老干部、老教师等；二是在村的“村医”“村教”；三是在本市县附近工作的外出人员；四是可以试行在外流动人员进行远程网络监督。

学习时报：从当前农村发展实际来看，符合村务监督委员会任职条件的人员与农村人口流动群体具有很大的重合性。在这种条件下，如何确保村务监督委员会的人员构成？

吴理财：现在农村外出务工人员较多，特别是在中西部地区，留在农村的青壮年人员非常少，很多村庄确实存在人员选择的问题。因为规定要求村务监督委员会提倡由非村民委员会成员的村党组织班子成员或党员担任主任，原则上不由村党组织书记兼任主任。村民委员会成员及其近亲属、村会计（村报账员）、村文书、村集体经济组织负责人不得担任村务监督委员会成员。这些规定就导致农村留守人员中符合村务监督委员会任职条件的非常少。在这种情况下，如何确保村务监督委员会能选出足够的人员，我认为可重点调动四个群体的积极性：一是退休的老党员、老干部、老教师等，使他们发挥余热；二是在村的“村医”“村教”；三是在本市县附近工作的外出人员，充分利用起他们周末假期经常回村的优势；四是可以试行在外流动人员进行远程网络监督，现在网络信息技术在中青年群体中非常普及，可以鼓励有热情有能力的在外流动人员把节假日在村监督和在外工作期间的在线网络监督相结合。这样就可以把老中青三代都纳入到村务监督委员会中去，提高委员的代表性和监督水平。

张新宇：这些年来，农村人口流动性越来越大，给农村干部培养选拔带来了诸多问题。为保证村务监督委员会队伍结构稳定，应着力把好“选人、育人、用人”三关，确保村务监督委员会人员构成和正常高效履职。

一是把好“选人关”，严格候选人资格条件，长期流动外出不能正常履职的，不宜选入村务监督委员会。在2017年村社换届中，武义县强化党的领导这一鲜明的政治导向，明确要求村务监督委员会主任应由村党组织班子成员或党员担任，实现了村务监督委员会主任100%由村党组织成员担任，监事会成员中党员比例比上届提高12%。所有候选人都签订了亮职、

履职和辞职“三项”承诺书，承诺有长期外出无法正常履职等情形的，即当选选也要自动辞职。

二是把好“育人关”，注重提升村务监督委员会成员的履职能力和综合素质。组建由纪检、组织、农办、民政、农经等相关人员参与的咨询专家库，开展村务监督委员会工作制度、工程管理、财务管理等方面的业务轮训，尤其应注重对新任村务监督委员会成员进行岗前培训。

三是把好“用人关”，注重农村后备干部队伍建设，遴选思想素质高、热爱农村工作的青年加强培养，不断给村级组织输入新鲜血液。

找准原因，解决功能弱化问题

“不敢监督”问题的产生，既有村务监督委员会自身建设的原因，也有外部原因，与村务监督委员会定位不清晰、履职能力不强、管理体制不顺、配套保障制度不到位都有一定的关系。

学习时报：在村务监督委员会工作过程中，个别地方存在着“不敢监督”的问题，导致村务监督委员会功能弱化。您如何看待这一现象？

李雪勤：村务监督委员会的核心职能是监督。但在实践中也出现了一些问题，特别是一些村务监督委员会不敢监督，导致监督功能弱化甚至缺失。其原因主要有这么几个方面。

一是有的村“两委”班子比较强势，村务监督委员会力量相对弱小，有的甚至蜕变成了村决策、管理机构的附庸，对村务和财务的监督也往往乏力。

二是少数村务监督委员会成员对自己的职责职权不够明确，工作上没有思路 and 头绪，存在着畏难情绪，监督职责没有自觉履行；有的怕耽误时间影响挣钱，怕工作不力自找麻烦，心里没底缺乏信心而不敢监督。

三是个别地方的保障机制尚不完善。有的村务监督委员会成员在心里愿意监督，但怕得罪干部，怕惹恼群众，怕乡亲埋怨，最后招来报复，得不偿失，在实际工作中缩手缩脚，不敢监督。

吴理财：近几年，确有一部分村务监督委员会在不同程度上存在着“不敢监督”的问题，导致村务监督委员会功能弱化甚至流于形式。之所以出现这样的问题，可能跟这几个方面的原因有关：一是前期的制度设计不够完善，没有建立起村务监督委员会的权威地位；二是上级组织不够重视，缺乏指导，导致村务监督委员会

不知如何操作，怕工作出错而不敢监督；三是确有一些村霸横行乡里，村务监督委员会成员害怕监督会引来打击报复而不敢监督；四是乡村居民依然还遵守着传统的“熟人社会”规则，很多时候拉不下脸或者怕破坏自身的社会网络，而不敢监督。而这次《指导意见》的出台，构建了一整套在党的领导下，村务监督委员会从人员产生、职责权限、监督内容、工作方式和管理考核等七个方面的工作规范体系，该《指导意见》兼具操作性和权威性，可有效解决村务监督委员会“不敢监督”的问题。

张新宇：这和村务监督委员会定位不明晰、履职能力不强、管理体制不顺、配套保障制度不到位都有一定的关系。

在村务监督委员会工作中，一要明确定位。理顺村务监督委员会和村党支部、村委会之间的关系。始终突出党组织的领导核心地位不动摇，始终坚持在党的领导下推进村务监督和民主管理制度建设。二要严格管理。健全村务监督委员会工作制度和责任、考核机制、管理办法、基本报酬等机制，加强村务监督委员会成员日常教育管理，做到奖励罚懒、奖优罚劣、能进能出、能上能下。同时，明确退出机制，村务监督委员会主任考核不合格的要“零报酬”，不敢履职、不善履职、不勤履职的成员要通过法定程序免除职务。2012—2016年，武义县共有10名村务监督委员会主任被免职，51名村务监督委员会主任考核“零报酬”。三要强化监督。对村务监督过程中提醒无效、质询无果的情况和涉及违法违纪现象，村务监督委员会要及时向上级反映，取得帮助的渠道，方便乡镇党委、纪委及时介入，确保监督有力。四要加强教育。

实现预期作用需完善一系列保障机制

要切实加强党的领导，同时也应以监督有制度、办公有场所、对外有牌子、监审有公章、工作有记录、工作有补贴的“六有”标准规范村务监督委员会建设。

学习时报：为有效发挥村务监督委员会的作用，我们应重点做好哪些方面的配套工作？

李雪勤：一是要切实加强党的领导。村务监督委员会源于农村内部活力驱动，但其推广实施得益于各级党组织的重视支持，是基层群众的首创精神和党的领导相结合的结果。各级党组织应一如既往地加强对村务监督委员会建设的领导、支持，为他们行使村务财务监督权创造各种条件，推动村务监督委员会更好地发挥监督作用。

二是要大力宣传引导。应采取多种宣传形式，利用各种载体对村务监督委员会的必要性和重要性进行广泛宣传引导。用群众喜闻乐见的形式，对成立村务监督委员会的作用、意义、必要性和重要性进行大力宣传。

三是要加强业务培训。要结合农村基层实际，有针对性地加强对村务监督委员会成员的教育培训，提升他们的业务素质和履职能力。在培训机制上应做到每年至少一次系统培训，在培训内容上既要加强思想政治教育和作风教育，也要加强对村务监督相关业务知识的培训，抓好市场经济和现代科技知识的培训。同时，应制定村务监督工作规程和细则，使村务监督规范化、程序化，不断提高监督委员会敢于监督、善于监督、科学监督的能力水平，真正为乡村振兴战略贡献自己的力量。

吴理财：一是落实提高村务监督委员会成员的待遇，确保村务监督委员会和村民委员会成员待遇相当，并相应提高村务监督委员会主任待遇标准，落实待遇经费保障，以加强待遇标准提高委员会成员工作积极性和权威性。二是为村务监督委员会履职建立详细的工作规范，各省市应尽快出台省、市一级的具体实施意见，加强履职工作规范的操作性，建立村务监督委员会运行规范和管理考核规范，使村务监督委员会行使监督职能时有章可循。三是加强对村务监督委员会成员的教育，把村务监督委员会成员培训纳入村干部培训计划，通过思想政治和监督工作技能的培训，为做好村务监督工作提供思想保障和能力保证。四是建立明确的村务监督委员责任追究机制，及时纠正监督过程中的不作为和乱作为，督促村务监督委员会积极正确地履行监督职责。五是加强对村务监督委员会的引导和宣传，在全社会营造支持村务监督委员会工作的舆论氛围，为村务监督委员会履职提供民意基础，及时宣传村务监督委员会工作中出现的先进事迹，增强村务监督委员会成员群体的荣誉感；加强县乡纪委、县监察委员会对村务监督委员会工作的指导，将其纳入基层纪检、监察体系进行建设。

张新宇：强化组织领导。县委和县政府要切实履行主体责任，乡镇党委和县政府及村党组织要加强村务监督委员会成员的日常教育管理和履职情况考核。

健全制度体系。着眼“规范运行”和“有序监督”，进一步健全和完善村务监督委员会培训、管理、考核等制度体系，使村务监督委员会制度运行有章可循、有据可依，操作性更强，人员队伍综合素质更高、业务能力更强、履职能力更强，保证监督不错位、不缺位、不越位。

拓展履职功能。坚持问题导向开展工作创新，强化对群众最关心、存在问题最突出领域的监督。比如针对部分村务监督委员会履职功能弱化的问题，武义县建立《村务监督委员会定期述职制度》，推行村务监督委员会向党员大会、村民代表会议“双述职”，党员向村民反馈“三务”工作、向党员大会反馈村民意见建议“两反馈”机制，将美丽乡村建设、生活垃圾分类、村干部勤政廉政、联系服务群众等工作纳入村务监督委员会述职内容，确保监督工作紧跟农村发展实际。

完善保障机制。以监督有制度、办公有场所、对外有牌子、监审有公章、工作有记录、工作有补贴的“六有”标准规范村务监督委员会建设。保障经济待遇，将村务监督委员会任职报酬纳入财政保障。选树示范标杆，对先进村务监督委员会给予经费补助，对优秀村务监督委员会主任进行表彰奖励并积极推荐参选党代表，对成绩突出的非党村务监督委员会成员列入党员发展对象优先培养。