

论新时代村民委员会的双重监督机制

王建学,秦月岩

(天津大学法学院,天津 300072)

[摘要] 村民委员会是宪法规定的基层群众性自治组织,其监督制度是基层民主制度体系的重要内容。监督机制的强化是村民委员会制度发展的历史趋势。村民委员会监督机制在传统上是自我监督,经过了自我监督的组织强化,从最初的村民监督,到叠加村务监督机构的组织监督。随着国家监察体制改革展开,它最终又发展为自我监督与外在监察监督并存的双重监督模式。在结构体系上,两种监督在目的共通的前提下,呈现分工与配合的关系,表现为内部主体与外部主体的权威互补、事务监督与人员监督的系统覆盖以及事务自治与人员履职的紧密配合。新时代村民委员会双重监督机制的核心理念是以党的自我革命引领社会革命;底层逻辑是全过程民主与全面监督的内在统一。推进双重监督机制的力量整合,需要注重基层群众性自治的法治化,进而深化新时代基层治理实践。

[关键词] 社会革命;基层治理现代化;民主监督;监察监督

[中图分类号] D638

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2025)06-0025-11

一、问题的提出

党的二十届三中全会提出,“健全基层党组织领导的基层群众自治机制,完善基层民主制度体系和工作体系,拓宽基层各类组织和群众有序参与基层治理渠道”^[1]。村民委员会(以下简称“村委会”)的监督机制是村民自治不可或缺的组成部分。健全村委会监督机制,不仅有利于保障村民依法直接行使民主权利,也能充分调动广大村民建设社会主义现代化的积极性。同时,村委会的监督机制也是党和国家监督体系的重要组成部分。习近平总书记强调“构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来,增强监督合力”^[2]。村委会的监督机制是国家监督体系向基层延伸的触角,其作为国家监督体系的基础工程,既能从源头上遏制“微腐败”,又能为其他形式的国家监督提供重要支撑。

2025年10月28日,全国人大常委会修改《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称“《组织法》”)。该法将2018年《组织法》第2条中的“自我管理、自我教育、自我服务”扩充为“自我管理、

[收稿日期] 2025-11-15

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“国家纵向治理体系现代化和法治化若干重大问题研究”(20&·ZD159)。

[作者简介] 王建学(1978—),男,河北承德人,天津大学讲席教授,博士生导师,法学博士,首批国家文化英才、教育部“长江学者奖励计划”青年学者,国家社科基金重大项目首席专家,主要研究方向为宪法学、立法学和监察法学;秦月岩(1998—),男,山东东营人,天津大学法学院博士研究生,主要研究方向为宪法学和监察法学。

自我服务、自我教育、自我监督”。从“三个自我”发展为“四个自我”的变化具有重要意义。一方面,“三个自我”是在村委会诞生之初就确定的自治内容,其能解决村委会同基层人民政府的关系问题。新增“自我监督”,是在新时代基层治理体系和治理能力现代化目标要求下的重要举措,即“在基层公共事务和公益事业中广泛实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,拓宽群众反映意见和建议的渠道”^[3]。另一方面,2025年《监察法实施条例》第21条规定“监察机关应当加强基层监督工作,促进基层监督资源和力量整合,有效衔接村(居)务监督等各类基层监督”,这种制度化表达顺应国家监察体制改革的全面覆盖和权威高效要求,通过规范形式明确国家监察监督应与村委会监督有效衔接,从而形成监督合力。

2025年《组织法》与2025年《监察法实施条例》的最新变动强调了村委会的两种监督机制:自我监督与监察监督。基于共同监督目的,村委会的自我监督机制应同监察监督机制实现有效衔接。村委会的自我监督以社会主义民主和村民自治为理论基础,在1987年试行的《组织法》中得到初步确认,历经1998年正式颁布的《组织法》及其2010年一次修改、2018年二次修改和2025年三次修改得以完善;村委会的监察监督是国家监察体制改革的制度性要求,由《监察法》与《监察法实施条例》予以确认。那么,村委会的两种监督机制是何种关系?二者之间如何形成有效的监督合力?对于两种监督的相互关系,既有研究鲜有关注,而且更多集中在社会学层面,探究其监督效果、技术与优化。如果忽略村委会监督机制作为规范集成体的定位,显然既无法满足基层治理法治化的现实需要,也无法有效揭示全过程民主与监察监督理论在新时代相互融合的重要价值。因此,本文从规范视角出发,厘清村委会双重监督机制的历史发展、结构体系与制度模式,对新时代村委会的双重监督机制进行体系化阐释,并有效回应《组织法》修改与贯彻《监察法实施条例》的现实问题。

二、走向新时代:村民委员会监督机制的双重化

自1987年《组织法》实施以来,村委会监督机制在规范层面经历了两次主要变化,从而适应新时代发展要求,并最终形成自我监督与外在监察监督并存的双重监督模式。

(一)1987年以来:村民委员会的自我监督

在1987年《组织法》中,监督村委会的方式包括村民的直接民主监督和通过村民会议的间接民主监督两种,其监督内容可总结为选人、用财和议事。一方面,村委会的工作和组成人员均接受民主监督,村委会须向村民会议负责并报告工作,村民会议有权撤换和补选村委会成员;另一方面,村委会的经费支出接受民主监督,村委会的收支账目应当按期公布,接受村民和本村经济组织的监督。1987年《组织法》初步构建了村委会民主监督的基本框架,1998年《组织法》在此基础上重点完善了监督程序,其中不仅健全了罢免村委会组成人员的程序,还在原有报告工作制度之上增设了民主评议程序。此外,1998年《组织法》第22条创设了村务公开制度,规定具体的公开事项以及“村民委员会应当保证公布内容的真实性,并接受村民的查询”。这些变化显著加强了对村委会的监督力度。特别是村务公开制度,因其内容的系统性而被评价为“我国村级民主监督制度建设的集中规定”^[4]。

村民的民主监督对于村委会而言,属于自我监督的范畴。第一,村民作为农村自治权的本源和主体,通过村委会这一执行机构和组织载体来行使民主权利、管理村务。如此,作为监督主体的村民与作为监督对象的村委会同处于基层群众性自治组织内部,村民对村委会的监督属于同一主体内部的自我监督。第二,由村民组成的村民会议是农村自治体的权力机构,代表并集中村民的意

志。作为执行机构的村委会应向村民会议负责并接受其监督。基于农村实行直接民主的根本属性,这种监督关系的核心仍是村民依法办理自己的事情,本质上属于自治组织内部权力运行机制的组成部分。总之,“村民委员会就是农村基层群众性自治组织与自治体的执行机构和工作机构的统一”^[5],在农村基层群众性自治组织内部,村民直接或者通过村民会议间接对村委会监督,均属于自治体内部的自我监督范畴。

村委会的自我监督是村民自治原则的根本体现,村民可以通过撤换人员、监督经费等方式制约村委会的行为。然而,1987年《组织法》中自我监督措施的效果并不理想,“在一些地方,基层干部欺压群众、腐化堕落、损害广大农民利益的情况时有发生,有的甚至相当严重”^[6]。这种现象的出现,既有村干部自身素质的问题,也与缺乏必要的民主监督有直接关系。为此,1998年《组织法》为原有民主监督措施完善程序的同时,增加村务公开制度,旨在通过建立、健全民主监督制度来解决该问题。不过,在实践中,这种更新的自我监督制度也被发现存在监督效果不佳等情况。以新增的村务公开制度为例,部分村出现“村务不公开、假公开、不及时公开等问题,有的甚至长期得不到有效纠正……影响了基层民主自治制度建设”^[7],未能有效提升村委会的自我监督效果。

(二)2010年以来:增加村务监督机构的监督

村委会的自我监督效果不佳,根源于自我监督机制本身的固有缺陷,有学者概括为“村委会成了集村务管理权和监督权于一身的组织机构,本身既是运动员又当裁判员,使监督流于形式”^[8]。为了切实保障村民的民主监督权利,浙江省武义县后陈村率先探索并设立了村务监督委员会,其享有专门的监督权并“成为与村党支部、村委会并行的一个村级权力制衡机构”^[9]。这种实践探索也得到了政策与法律的支持。2004年《中共中央办公厅、国务院办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》为设置村务监督机构提供政策指导。该意见是多年实践经验的总结、强化与推广,实践中已经出现多种形式的村务监督机构,如村务公开监督小组和村民理财小组。因此,2010年《组织法》新增第32条,其中规定应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构。

首先设置村务监督委员会的后陈村,“创出连续10年村干部‘零违纪’、村民‘零上访’、工程‘零投诉’、不合规支出‘零入账’的‘四零’纪录”^[10]。究其原因,关键在于村务监督机构对村委会形成了有效的外部监督:一方面,其产生和组成独立于村委会,该机构成员依法在村民中推选产生,且村委会成员及其近亲属不得担任村务监督机构成员;另一方面,该监督注重专业性,其组成人员依法应有具备财会、管理知识的人员。村务监督机构作为专门行使监督权的村级组织,有效克服了以往由村民或村民小组直接实施监督时的“同会监督”弊端。同时,村务监督机构专职行使村务监督权,实现了监督权与决策权、管理权的分离,使得村级监督模式呈现出组织化、异体化、专门化的特征,能够最大程度缓解自我监督的不足。

然而,若从严格角度看,村务监督机构的监督本质上仍属于村民的自我监督。其一,村委会与村务监督机构均为基层群众性自治组织内部的功能化组织,前者是自治体内部的组织、执行机构;后者则是监督机构。其二,从规范层面看,我国《宪法》第111条规定“村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会”,村务监督委员会属于“等委员会”之列,这是对宪法规定的创新和发展,其仍是基层群众性自治的自治和监督范畴。在此基础上,尽管村务监督机构的监督在实践中被评价为“显著改善了村庄治理绩效”^[11],但作为自治体之内而村委会组织之外的监督主体,它仍无法全面克服村委会自我监督的缺陷,也难以真正实现外部监督效果。有学者总结道,村务监督机构的

监督权“缺乏内部动力支持和独立性,越来越倾向于依赖上级政府(纪委)来支持”^[12],仍未能达到自我监督的理想效果,其中便有其监督定位的原因。总之,村委会监督机制的良好发展还需重视运用自治体以外的监督力量。

(三)2018年以来:增加监察委员会的监督

在规范层面,2018年《监察法》的制定使得监察监督作为农村基层群众性自治组织之外的监督力量正式确立。该法第15条明确将“基层群众性自治组织中从事管理的人员”列入监察对象的范围。同时,2021年《监察法实施条例》第42条将“从事管理”细化为三类人员,分别是“从事集体事务和公益事业管理的人员”“从事集体资金、资产、资源管理的人员”以及“协助人民政府从事行政管理工作的有关人员”。据此,农村自治体中符合这些情形的人员被纳入监察监督的范畴,监委可依照《监察法》和有关规定履行监督、调查、处置职责。相较于村民的民主监督和村务监督机构的监督,不论从组织结构还是权力来源看,监委对村委会的监督鲜明地表现为一种外部监督。更为重要的是,这种外部监督不仅有利于国家监督职能向农村基层延伸,而且能利用国家监督力量来弥补农村自我监督机制的固有缺陷。

不过,围绕《监察法》与《监察法实施条例》将村委会相关人员纳入监察范围的规定,理论上存在不少争议。具体来看,争议焦点在于村集体事务管理权的性质以及相关人员能否纳入监察范围。第一种观点是“公权力论”,村委会负责管理村集体性事务,“这种对公共事务的管理权显然也属于公权力”^[13],相关人员自然也属于监察对象;第二种观点是“自治权论”,“当社会组织成员在行使纯正的社会公权力时,不具有触发监察监督的条件”^[14],由此,村集体性事务的管理人员完全不属于监察对象,并建议删除《监察法实施条例》第42条第1、2款;第三种观点是“区分论”,对于村集体调解村民之间纠纷类的集体性事项,“尽管此类事务也有公权力属性,但属于纯粹的社会自治行为”^[15],这种纯粹集体性事务的管理人员应排除在监察监督以外,纳入自我监督的范畴。

出现前述争议的原因在于:当前村委会监督机制存在自我监督与监察监督并存的局面,尽管监督对象一致,但两者的相互关系尚未厘清。从规范视角看,2018年《监察法》第15条的一审、二审稿表述为基层群众性自治组织中“从事集体事务管理的人员”,后修改为“从事管理的人员”,其立法意图在于去除“集体事务”的限定,从而聚焦于“管理”概念本身。根据官方释义,“从事管理”的兜底性含义是指“协助人民政府等国家机关在基层群众性自治组织中从事的其他管理工作”^[16]。因此,“从事管理”至少应是对公权力机关委托协助事务的管理,并不包括纯粹自治事务的管理。此外,2025年第一次修改的《监察法实施条例》新增第21条,规定“监察机关应当……有效衔接村(居)务监督等各类基层监督”,此处的“衔接”表述恰说明两类监督机制是明确区分并独立设置的。总之,村委会自我监督与监委监督的结构体系亟待理论阐释,从而促使两者形成监督合力。

三、新时代村民委员会双重监督机制的结构体系

新时代村委会的监督机制是自主监督与外在监察监督并存的双重监督模式,两种监督目的共通,在监督主体、监督对象和监督内容上呈现分工与配合的关系。

(一)监督主体:内部主体与外部主体的权威互补

从村民的监督,到增加村务监督机构的监督,再到增加监委的监督,村委会的监督机制呈现出一个有序引入外部监督主体的趋势。具体来看,村民的监督完全属于村委会的自我监督;村务监督

机构的监督虽然仍是自我监督,但是在自治体内独立于村委会的一种组织监督;监委的监督则属于自治体外的国家机关监督。这种规范层面逐步强化监督主体外部化的做法,反映出自我监督措施在实践中已不足以有效监督村委会,难以保障农村基层群众自治权。此外,在强化外部监督主体的同时,既有的内部监督主体不仅未被取消,反而得到保留,而且其监督措施的具体化和精细化程度也得到显著提升。这表明新增加的外部监督主体并不能取代内部监督主体的功能,二者实质上形成了一种分工配合关系。

村务监督机构的监督与村民的监督形成分工并互相配合。村委会自我监督的最初构想是仅接受村民的民主监督,1998年《组织法》增加的村务公开制度,正是自我监督机制的核心。然而在多年实践中,该制度存在诸多问题,有学者总结为“公开内容不全面”“公开方式不规范”“公开时间不及时”^[17]等多种表现。从监督机制层面分析,一方面,自我监督存在固有缺陷,“村务决策权、执行权和监督权往往混在一起”,需要“有一个能够对村务公开的实施主体即村民委员会进行监督的机构”^[18];另一方面,村民的监督囿于事后监督,而且“一旦违背村民利益的事情已经成为现实存在……直接得罪人的监督是没有多少人会出面的”^[19]。因此,2010年《组织法》增加的村务监督机构,其意义在于推动组织外监督与全过程监督,从而对村委会的行为产生更强的约束性。

监委的监督与村务监督机构的监督形成分工并互相配合。村务监督机构作为非常态化监督的组织,在监督力度上存在不足。在立法过程中,曾有观点认为“再增设一个监督机构,叠床架屋、浪费民力,增加成本”,因而不支持设立该类机构,立法机关则认为“村务监督机构的成员不是专职人员,平时还是在农村的生产一线,只是在需要的时候才监督村务公开制度”^[20]。然而,这种“仅在需要时”的监督模式在实践中受到一定诟病,有学者总结为“监督机构地位不明确、监督职责不全面、监督方式不充分”^[21],并期待下次组织法修改能够明确这些内容。学者主张强化村务监督机构的监督职责,的确能够增加其监督力度,但这与其设立初衷相违背。因为这需要相关村民投入包括生产时间在内的更多资源,才能维护该机构的日常运行,而非仅在需要的时候履行监督义务。在此背景下,监察监督作为自治体外的国家监督力量,既能最大程度减少“熟人社会”自我监督的弊病,也是常态化的监督机构,其监督职责和方式更为系统和全面。

(二)监督对象:事务监督与人员监督的系统覆盖

村委会自我监督对象是村委会及其成员办理的具体事务,可从两个方面明确。一方面,2025年《组织法》第12、35条涉及村民对村委会的直接监督。第12条规定“村民委员会及其成员应当遵守宪法、法律、法规,遵守党和国家的政策……接受村民监督”。表面上看该条是对村委会及其成员的个人监督,但核心是“对村民委员会及其成员开展工作提出要求”^[22]。因此,监督对象还是指村委会及其成员办理的具体事务。第35条规定了村务公开制度,其监督对象包括相关事项是否公开、公开时间以及真实性。另一方面,村民间接监督村委会主要有两种途径,分别是第2条规定的村委会向村民会议报告工作以及第37、38、39条规定的村务监督机构的监督,前者明文规定村民对于“工作”的监督权,后者的规范表述也指向具体事务,例如民主理财、村务公开等。

监察监督对象是村委会中的管理人员。《监察法》第1条规定立法任务是对“所有行使公权力的公职人员”进行监督。第15条也明确规定“基层群众性自治组织中从事管理的人员”是监察监督的对象。与村委会自我监督聚焦于事务监督不同,监察监督的核心在于人员监督。这两种监督的根本目的具有共性,但具体制度设计则存在显著区别:第一,人员监督聚焦于管理人员个体的行为、

决策和履职合规性,事务监督则侧重于事务执行的全过程和结果;第二,人员监督目标是确保人员行为符合法律法规,保障基层群众性自治组织的廉洁和公正,事务监督的核心目标在于事务执行的效率和进度本身;第三,人员监督在方法上通常采用行为观察、廉政教育、举报核查等手段,而事务监督则更多采用流程监控、审计核查、绩效评估、信息公开等手段。

事务监督与人员监督密不可分。若仅关注事务本身,可能会忽视人员的主观能动性,使监督失之偏颇;而仅关注人员行为,可能会忽略事务本身的复杂性和系统性,导致监督不够深入。因此,两者需要相互配合。一方面,村民与村务监督机构对事务的监督,能够为监委开展人员监督提供重要线索。2025年《监察法实施条例》第21条规定“监察机关应当……畅通群众监督渠道,及时发现、处理侵害群众利益的不正之风和腐败问题”,这正能体现“织密基层监督网络中发挥群众主体作用”^[23]。另一方面,监委通过人员监督履职,能够有效保障基层群众自治事务的顺利推进。正如学者指出的,监察监督力量的下沉“拓宽了与村务监督力量等社会监督主体的沟通渠道,有机衔接并整合了村务监督体系……确保了基层治理性权力规范运行和程序正当”^[24]。

(三)监督内容:事务自治与人员履职的紧密配合

村委会的自我监督属于民主的范畴,包括村民和村务监督机构的监督,前者是村民的直接民主监督,后者是民选机构的间接民主监督。既然自我监督属于民主监督范畴,而民主监督又是依据2025年《组织法》第2条规定实现村民自治“四个自我”内涵的基本途径之一。因此,村委会的自我监督,本质上是村民与村务监督机构对“四个自我”自治内涵是否充分实现的监督。而这里的“自治”,就是指“公民在国家和社会生活中,在法律和政策规定的范围内,由自己来管理国家委托的和社会的公共事务”^[25]。由此推之,村委会的自我监督范围应涵盖所有涉及村民自治的事务,它们可统称为“自治事务”。在具体监督内容上,应着重关注自治事务的合规性、有效性、透明性和公正性等维度,保障事务自治的有序推进。

村委会处理村级事务应该接受村民和村务监督机构的民主监督,这是基层群众性自治组织中“自治”的应有内涵。然而,对于具有国家公权力性质的村级事务,仅依靠村民自治体内部的民主监督则嫌不足。因为,负责处理此类事务的村委会管理人员身份具有双重性:他们既是村民自治组织成员。同时,依据2009年《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国刑法〉第九十三条第二款的解释》,又被认定为“其他依照法律从事公务的人员”,也就是国家公职人员。国家监察机关对这类管理人员履行公权力职责中的行为依法享有监督权,2025年《组织法》第37条第3款也明确规定,此项监督针对“侵害群众利益等违纪违法行为”。在具体监督内容上,应涵盖这类管理人员履职的合规性、决策的合法性与廉洁自律情况等,旨在确保其依法履职、廉洁奉公,防止公权滥用。

在国家监察体制改革以前,国家对农村自治体中管理公权力性质事务的人员,主要依靠村级监督机构与廉政监督员承担监督责任。其中,前者“与乡镇纪委之间是指导与被指导关系”,后者则是“乡镇纪委在村一级的代表,代表乡镇来监督村干部及所有党员”,这种监督模式具有一定负面效果,“村干部所有工作都变成了迎接上级检查和迎合上级监督”^[26]。《监察法》第15条虽然将“基层群众性自治组织中从事管理的人员”纳入监察范围,但并没有在农村自治体中设置监察机构或者派驻监察人员,也未规定村委会与监委的具体关系。其制度设计上相对“宽松”的安排,被有的学者评价为:在监察对象扩大的形势下,“基层配备的监督力量却十分有限”^[27]。实际上,有限的监察力量体现了对村委会作为基层群众性自治组织的尊重。此类组织的主要监督内容应为自治事务的有序

推进,监察机关只需在涉及公权力的监督事项上予以衔接。具体来看,当村委会管理人员从事2025年《监察法实施条例》第45条规定的公权力性质行为时,应纳入监察监督范围;当其结束公权力性质行为,恢复至自治事务范畴时,则仍进入自我监督范围。

四、新时代村民委员会双重监督机制的制度模式

新时代的双重监督已经塑造了村委会监督机制的全新模式。此机制的核心理念是以党的自我革命引领社会革命;底层逻辑是全过程民主与全面监督的内在统一。推进村委会双重监督机制的力量整合,需要注重基层群众性自治的法治化,从而深化新时代基层治理实践。

(一)党的自我革命引领社会革命

中国共产党以自我革命开创了党的自我监督新局面。监察体制改革是自我革命的制度体现。此后,纪律监督、监察监督、派驻监督和巡视监督相辅相成,共同构成了党的专责监督系统。这套系统的规范基础来源于相协调的党内法规与国家法律。其中,党内法规具有自治性,强调党的自我监督;而国家法律明确人民主体地位,体现以人民为中心的监督导向。两者结合共同体现自我革命“以自我监督和人民监督相结合为强大动力”^[28]的实践要求。社会革命是自我革命的根本目的。在村委会监督的具体场域中,纪委监委能够依法有效监督村委会组成人员,特别是其中党员,这正是自我革命作用于基层治理的实践表现。此种监督实践,可以引领村委会监督机制的不断健全,推动形成新时代村委会自我监督与监察监督并存的双重监督机制。

以党的自我革命引领社会革命,是由党的属性、历史经验和执政诉求共同决定的必然结果。对于社会革命而言,“整体的社会革命需要党的自我革命引领”^[29]。针对自我监督机制的固有缺陷,党通过自我革命成功探索出自我监督和人民监督相结合的路径。这种结合为社会革命指明了准确的前进方向,使之能够坚定自信地沿着正确道路前进。在实践层面,浙江省“在全省村(社区)设立监察工作联络站,与村务监督委员会工作一体运行,实现监察监督与基层民主监督有机融合”^[30]。针对融合过程中监察力量分散的情况,江苏省“将县级纪委监委联系乡镇(街道)的纪检监察室与相关乡镇(街道)及所辖村(居)作为一个片区”^[31],在片区内实现协作开展监督任务。在规范层面,2025年《组织法》第2条将“自我监督”纳入村民自治内涵,这为村委会自我监督机制与监察监督机制的有效衔接做好准备,即明确村民自治监督的根本属性,为新时代村委会双重监督机制的运行奠定规范基础。

党的自我革命引领社会革命,社会革命促进自我革命,两者具有互动关系,不可将其割裂。实践探索中,村委会双重监督机制的衔接过程已有经验教训。2021年《监察法实施条例》第21条明确要求,监察监督应与民主监督形成监督合力,其路径在于“健全信息、资源、成果共享机制”,即“通过数据共享开展大数据监督”^[32]。然而,实践中出现了“数据失真引发监督缺位”“技术滞后导致监督难到位”“机制不完善致使监督质效不高”^[33]等问题,致使监督合力形成不足。从规范层面分析,“《监察法》较为关注其他国家机关对监察机关的配合和协助,但未充分考虑监察机关与其他监督机制的联动协调,以及对其他监督机制的支持和配合”^[34]。针对该问题,2025年《监察法实施条例》新增第21条规定监察机关应当“有效衔接村(居)务监督等各类基层监督”。如此,监察监督机制应与村委会自我监督机制完成双向、联动、协调的衔接,而不是单方面要求配合。

(二)全过程民主中的全面监督

村委会的自我监督基于民主自治理论的底层逻辑,规范层面的依据则根源于村委会作为“基层

群众性自治组织”的“群众性”限定。“群众性”组织区别于国家政权机关,它不体现国家权力,没有上下级组织系统,其区域内的事务由村民通过直接民主的方式自我管理。自我监督机制的确立,便是维护村委会这种“群众性”的表现,其目的在于帮助构建“一个能自主运行、自我化解矛盾的村级民主管理闭合系统”^[35]。随着中国对民主理解的历时性演进,全过程民主成为新时代中国特色社会主义民主实践的最新指导。在民主监督领域,与之相适应的便是“无缝隙监督”。基于其结构特点,“需要强调无缝隙监督在外部和内部监督上的合拍和效用导向”^[36],简单来说,“无缝隙”的民主监督既需要权力监督与权利监督的“合拍”,也需要道德动力与社会动力的“效用”结合。

新时代村委会双重监督机制形成的“无缝隙”形态,一方面受到全过程民主理论的内在推动。村民在基层治理中实现自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,这种民主行为属于全过程民主的范畴,是其作为“最广泛”社会主义民主的核心体现。在此基础上,全过程民主的“最真实”特征要求防范基层群众自治权被村委会少数人员垄断,从而将村民自治异化为村委会自治;“最管用”特征则要求村民广泛、持续、深入地参与到自治事务中,而不是在选举完成后陷入“休眠期”。因此,在制度设计层面,鉴于自我监督效能乏力且经优化后仍难以发挥理想作用,需引入外部监督机制充分保障村民自治权。同时,在参与实践层面,必须推动自我监督机制与监察监督机制有效衔接,确保村民参与监督实践的整体性和完整性。这正是全过程民主理论下双重监督机制的形成逻辑。

另一方面,党和国家监督体系的全面覆盖目标,必然要求对所有行使公权力的公职人员实施全面监督。习近平总书记指出,“深化国家监察体制改革的初心,就是要把增强对公权力和公职人员的监督全覆盖、有效性作为着力点”^[37]。监察体制改革应坚持有形监督和有效监督相统一,不仅需要把“基层群众性自治组织中从事管理的人员”纳入监察范围,更要确保监督取得实效。为此,必须明确自我监督机制在农村自治体中的核心地位和不可替代性,并在此基础上实现自我监督与监察监督机制的有效衔接,推动村委会双重监督机制的形成。值得强调的是,全面监督本身也蕴含全过程民主的要求:其一,全过程民主是全面监督实现的价值基础;其二,全面监督的总体要求为自我监督与监察监督的有效衔接提供桥梁,从而使适应全过程民主的“无缝隙”监督形式得以落实。因此,全过程民主与全面监督内在统一,两者结合共同构成新时代村委会双重监督机制的底层逻辑。

(三)基层群众性自治的法治化

村委会自我监督与监察监督虽然分别以内部监督和外部监督为各自的侧重点,但在衔接过程中也存在相互影响的可能性。通过法治化力量整合两种监督机制,可使其监督效能显著增强。村委会的自我监督机制是由国家法律规范的。规范主义路径下,监察权虽可被视为由法律规范,但在纪委监委合署办公背景下,“切不可割裂纪律检查权与国家监察权二元并存的关系”^[38],因此,监察监督机制背后实际上是党内法规与国家法律的共同规制。由此可见,新时代村委会双重监督机制基于党规和国法的双重规范,共同将基层群众自治权纳入法治轨道。这个整合过程需明确两个关键点:第一,村民自治制度的监督核心在于自我监督,监察监督必须尊重并保障,坚持非必要不干预;第二,秉持“法治是自治的前提,自治权要在宪法和法律的范围内运行”^[39]的理念,应在基层治理法治化的基础上尊重村民自治权,阐明自我监督与监察监督的空间界限。

村委会的自我监督在双重监督机制中具有基础性地位。基层群众性自治组织虽非国家政权机关,但1982年《宪法》却将其写入“国家机构”一章的末尾。如此设计有两重目的:其一,“把村委会、居委会群众自治的基层民主搞好了,然后在这样的基础上再逐步扩大,逐步提高,最后,全国性的民

主发展起来就有了非常扎实的基础了”；其二，“村委会、居委会的工作开展好了，实际上对政府起着配合和协助的作用”^[40]。因此，村委会的基层民主是社会主义民主建设的基础，其民主建设为其他层次的民主建设提供样本。基于此，村委会的自我监督是基层的、直接民主的监督方式，相对于监察机关的党和国家的监督而言，应当具有更为基础的地位。同时，村委会自我监督工作的有效开展，虽能对监察监督产生“配合和协助”作用，但这是一种衍生性效果，而非其法定义务。总之，村委会双重监督机制有效运行的关键是尊重“自治”，具体应体现为尊重村民基于自治权的自我监督。

以纪委监委的监督为抓手将党规国法嵌入基层群众自治，从根本上有助于将自治导入法治的轨道，形成法治化的自治。因此，不仅要保障村委会自我监督的基础性地位，也要厘清农村基层群众自治范围内自我监督的职权边界。具体来看，第一，明确村委会与基层监委的关系，界定监督主体的职责范围。2018年《组织法》第5条规定村委会与基层政权相互关系时，国家监察体制改革尚未开始。现在来看，它可以作为2025年《组织法》中第5条设计的“基层群众自治指导监督部门”，对村委会的自我监督工作具有指导和监督职责；第二，明确村委会自我监督与监察监督的分工，减少不当干预。监察监督介入的关键在于相关人员是否行使公权力，“公权力”的判断要区分“村内公共权力”^[41]与其他公共权力，前者虽然也具有为“维护公共利益的目的对公共事务管理行使的强制性支配力量”^[42]的公权力性质，但强制性支配力量并非来源国家权力，而是作为“权利”的村民自治权，这是一种体现个人意志的私权利，具体表现为自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，相关人员从事这类事项不被纳入监察监督范围，而属于自我监督范畴。

结 语

习近平总书记强调指出，“我们要坚持和完善基层群众自治制度，发展基层民主，保障人民依法直接行使民主权利，切实防止出现人民形式上有权、实际上无权的现象”^[43]。村委会是农村基层群众自治的组织载体，其监督机制的完善是基层治理现代化和法治化的必然要求。本文沿着法律规范演变的轨迹，梳理了村委会监督机制由传统的自我监督向双重监督演进的历史。并进一步从监督主体、监督对象和监督内容三方面，明确新时代村委会双重监督机制的结构体系。分析其制度模式，新时代村委会双重监督机制以党的自我革命引领社会革命为核心理念，以全过程民主与全面监督的内在统一为底层逻辑，应注重在法治轨道上整合双重监督力量，以确保高效运行及其监督效能的最大限度发挥。

新时代村委会的双重监督机制，作为全过程民主与监察监督理论在基层治理中的结合实践，正在重塑农村基层群众性自治组织的权力运行生态。它实现了从民主监督的单一维度向自我监督与监察监督有效衔接的转变，其本质是中国特色基层治理现代化的制度创新，体现了国家法治与村民自治的有机融合。更进一步说，村委会的双重监督机制是将基层群众自治的自我监督与国家监察监督深度融合。一方面，通过立法将“自我监督”内化为村民自治的核心要素，强化了基层民主监督的制度韧性；另一方面，监察监督对公权力事务的介入，推动村民自治向现代化法治共同体转型。这种法治化的自治治理格局，既响应了党的二十大报告提出的“积极发展基层民主”要求，也为全球基层治理贡献了中国方案，在国家治理能力与农村自治活力的平衡中，走出一条兼具国家治理效能与法治人文关怀的现代化治理路径。

[参 考 文 献]

- [1] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报,2024-7-22.
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报,2017-10-28.
- [3] 中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[M]. 北京:人民出版社,2021:8.
- [4] 本书编写组. 村民委员会组织法讲话[M]. 北京:中国法制出版社,1999:115.
- [5] 杨泉明. 八亿农民的重要法律——《村民委员会组织法(试行)》讲话[M]. 四川:四川大学出版社,1988:53.
- [6] 多吉才让. 关于《中华人民共和国村民委员会组织法(修订草案)》的说明——1998年6月22日在第九届全国人民代表大会常务委员第三次会议上[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报,1998(05):512.
- [7] 全国人大常委会法制工作委员会国家法室编著. 中华人民共和国村民委员会组织法解读[M]. 北京:中国法制出版社,2010:163.
- [8] 梁军峰. 村民监督委员会:以权力制约权力的新机制[J]. 科学社会主义,2012(02):68.
- [9] 卢福营,孙琼欢. 村务监督的制度创新及其绩效——浙江省武义县后陈村村务监督委员会制度调查[J]. 社会科学,2006(02):101.
- [10] 仲祖文. 以推进村务监督为重点加快完善乡村治理机制——三谈学习贯彻全国农村基层党建工作座谈会精神[N]. 人民日报,2015-6-22.
- [11] 徐超,周彩,吴一平. 设立村务监督委员会能否改善村庄治理绩效——基于“千村调查”数据的实证分析[J]. 中国农村经济,2023(11):181.
- [12] 李庆召,马华. 制约与监督协同视角下的村级权力自控机制研究[J]. 江西社会科学,2017(03):221.
- [13] 马怀德. 新编《中华人民共和国监察法》理解与适用[M]. 北京:人民出版社,2025:67.
- [14] 钱小平. 法秩序统一性视野下监察对象的体系解释[J]. 当代法学,2023(01):89.
- [15] 赵恒. 论作为监察对象的村委会管理人员[J]. 云南大学学报(社会科学版),2023(02):138.
- [16] 中共中央纪律检查委员会,中华人民共和国国家监察委员会法规室编写.《中华人民共和国监察法》释义[M]. 北京:中国方正出版社,2018:114.
- [17] 魏新兴,窦明星. 村务公开的现实困境、成因及完善路径——以“三治融合”为视角[J]. 领导科学,2022(12):129-130.
- [18] 程同顺,赵学强. 村务公开的路径障碍与制度改进——兼评新《村民委员会组织法》的修改[J]. 学习与实践,2013(04):56.
- [19] 郑梦熊. 村民自治实践中存在的问题和出路——兼论《村民委员会组织法》修改[J]. 东南学术,2010(04):83.
- [20] 全国人大常委会法制工作委员会编. 中华人民共和国村民委员会组织法释义[M]. 北京:法律出版社,2010:149-150.
- [21] 李亚冬.《村民委员会组织法》的完善与修改[J]. 甘肃政法学院学报,2019(03):51.
- [22] 全国人大常委会法制工作委员会编. 中华人民共和国村民委员会组织法释义[M]. 北京:法律出版社,2010:59.
- [23] 夏红民. 新时代新征程纪检监察工作规律研究[J]. 中国纪检监察研究,2025(03):49.
- [24] 吴军民,余丽敏. 数字化视角下纪检监察监督与村务监督有效衔接的实践路径[J]. 学习论坛,2025(02):43.
- [25] 杨泉明. 八亿农民的重要法律——《村民委员会组织法(试行)》讲话[M]. 四川:四川大学出版社,1988:39.
- [26] 贺雪峰,郑晓园. 监督下乡与基层治理的难题[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2021(02):12-13+17.
- [27] 陈伟. 基层纪检监察监督的实践运行与质效提升[J]. 湖北社会科学,2022(05):118.
- [28] 学习时报编辑部编. “九个以”:自我革命的实践要求[M]. 北京:人民出版社,2025:12.
- [29] 李世辉,张莹. 以党的自我革命引领社会革命论析[J]. 世界社会科学,2025(01):10.
- [30] 促进各类监督贯通融合 不断增强监督治理效能[J]. 中国纪检监察,2021(03):42.
- [31] 韩洁颖,顾敏. 推动纪检监察体制改革走深走实[N]. 中国纪检监察报,2024-12-17.
- [32] 杨建军. 纪检监察机关大数据监督的规范化与制度构建[J]. 法学研究,2022(02):23.
- [33] 吴文娟. 大数据监督规范农村小微权力运行的理性思考[J]. 观察与思考,2025(04):111-112.

- [34] 秦小建. 监察体制改革促进监督体系贯通的逻辑与路径[J]. 法商研究, 2022(02):96.
- [35] 卢福营, 江玲雅. 村级民主监督制度创新的动力与成效——基于后陈村村务监督委员会制度的调查与分析[J]. 浙江社会科学, 2010(02):69.
- [36] 任剑涛. “全过程人民民主”中的权力无缝隙监督[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2022(03):10.
- [37] 习近平. 论坚持全面依法治国[M]. 北京: 中央文献出版社, 2020:240.
- [38] 刘怡达. 论纪检监察权的二元属性及其党规国法共治[J]. 社会主义研究, 2019(01):84.
- [39] 江国华, 陈嘉林. “两委”组织法集成化的路径与方法[J]. 学术研究, 2024(05):77.
- [40] 许崇德. 中华人民共和国宪法史[M]. 福建: 福建人民出版社, 2003:835.
- [41] 王振标. 论村内公共权力的强制性——从一事一议的制度困境谈起[J]. 中国农村观察, 2018(06):13.
- [42] 中共中央纪律检查委员会, 中华人民共和国国家监察委员会法规室编写. 《中华人民共和国监察法》释义[M]. 北京: 中国方正出版社, 2018:106—107.
- [43] 习近平. 在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2014:21.

(责任编辑: 刘 浏)

The Dual Supervision Mechanism of Villagers' Committees in the New Era

WANG Jian-xue, QIN Yue-yan

(School of Law, Tianjin University, Tianjin 300072)

Abstract: The villagers' committee is the primary-level mass autonomous organizations stipulated by the Constitution, and its supervision institution constitutes an important part of the grassroots democracy system. Strengthening the supervision mechanism is an inevitable historical trend in the development of the villagers' committee system. The supervision mechanism of the villagers' committee has traditionally been self supervision, which has been strengthened through the organization of self supervision, from the initial villagers' supervision to the organization supervision of the village affairs supervision agency. With the implementation of the reform of the national supervision system, it eventually developed into a dual supervision model that combines self supervision and external supervisory supervision. In terms of structural system, on the premise of shared objectives, the two types of supervision exhibit a relationship of division of labor and coordination, manifested in the authoritative complementarity between internal and external subjects, the systematic coverage of affairs supervision and staff supervision, and the close coordination between autonomous affair management and staff performance of duties. The core philosophy of the dual supervision mechanism of villagers' committee in the new era is to guide social revolution through the Party's self-reform; its underlying logic lies in the inherent unity of whole-process people's democracy and comprehensive supervision. To promote the integration of forces in advancing this dual supervision mechanism, the rule of law in grassroots mass self-governance must be emphasized, thereby deepening the practice of grassroots governance in the new era.

Key words: social revolution; modernization of grassroots governance; democratic supervision; supervisory supervision