

乡村振兴背景下村务监督有效性研究

——基于浙江省武义县村务监督委员会的调查分析

沈费伟 卢福营¹

【摘要】：乡村振兴时代总结和深化村务监督委员会制度的实践经验,将有助于推动农村基层治理现代化。已有村务监督研究尽管注意到了权力调控、民主监督、制度创新、利益保障等研究视角,但忽视了监督有效性视角,并且尚未结合乡村振兴战略提出的治理有效性进行分析。从治理有效性视角出发,通过调查和评估武义县村务监督有效性,发现当前村务监督委员会制度在效率、效果、效应三个层面均取得了重要绩效。导致村务监督有效的因素,主要包括监督主体的协同性合作、监督要素的系统性整合、监督制度的规范性保障以及监督结构的复合性调适。为持续提高村务监督制度的治理绩效,未来需要以问题为导向实施村务精准监督,通过精准定位村务监督、实施差异化村务监督、提升村务监督的专业化能力、建构简约高效的村务监督制度机制,最终推进基层治理现代化目标。

【关键词】：治理有效性 村务监督委员会 基层治理现代化 乡村振兴

【中图分类号】:D638 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1007—9092(2020)05—0079—009

“后陈经验”是浙江人民在农村基层治理领域的一个伟大创造,对于遏制腐败,促进农村基层民主与社会和谐做出了重大贡献。习近平总书记先后做出8个批示,给予了高度关注。今年是后陈村务监督委员会成立15周年,总结村务监督运行十五年来的有效治理经验,做好深化“后陈经验”后半篇文章,对于促进农村基层治理现代化具有重要的研究意义。

一、文献述评与研究价值

民主监督是村民自治的重要内容和环节。伴随着村民自治的发展,村务监督逐渐获得了学界关注,并进行了多视角、多层面的研究。

早在20世纪下半叶,许多国内外学者从不同的研究前提出发,运用各种理论范式对中国村务监督问题及其治理做了多种解释,较有代表性的有:Helen Sui的村务监督与村庄国家化¹、Prasenjit Duara的赢利型经纪人与村务监督失灵^②、Kevin J. O'Brien的基层村务民主与村民选举^③、Susan Lawrence的村庄村务公开制度与农村治理^④、Jean C. Oi的农村地方方法团主义与村务民主监督问题^⑤、徐勇的农村村务监督与村级民主自治^⑥、赵芙蓉的村级民主监督机制^⑦、赵景福的农村民主监督制度^⑧,等等。这些研究从不同侧面分析了中国村务监督的治理方式和影响因素,揭示了中国村务监督与农村基层治理的关系。

21世纪,尤其是2004年浙江省武义县村务监督委员会的成立,使得村务监督与基层群众自治议题日益成为政治学、社会学、法学、管理学等多个学科研究的热点。胡序杭认为,解决村务民主监督制度困境的关键在于实现制度创新,改善制度环境。^⑨在此基础上,刘知林强调应该以诱致性与强制性融合形式作为村务监督制度变迁的基本选择,旨在形成一个两种变迁模式相互支撑又

¹作者简介:沈费伟,杭州师范大学公共管理学院副教授;
卢福营,杭州师范大学公共管理学院教授、博士生导师。

基金项目:四川省高等学校人文社会科学重点研究基地农村社区治理研究中心重点项目“治理有效性视角下的村务精准监督研究”(编号:SQZL2020A01);浙江省民政政策理论研究规划课题“乡村振兴背景下村务监督的有效性研究——以浙江省武义县为例”(编号:ZMKT202012)。

相互依赖的制度变迁机制。⁽¹⁰⁾戴冰洁则提出,高度有效的村务监督光靠制度保障还不够,需要村民组织的积极参与。⁽¹¹⁾伴随着不同学者对村务监督研究的持续深化,2010年这一农村基层民主管理的创新制度被写入《中华人民共和国村民委员会组织法》,使得村务监督研究迎来了又一高潮。朱磊的研究发现,当前村民的权利意识不断觉醒,但是存在着农民权利保障和村务监督法律缺失问题,因此完善村务监督的法律机制是保障村民权益的重要基础。⁽¹²⁾李莉则从分权制衡的角度提出,当前缺乏村务监督委员会监督工作的程序性治理手段。⁽¹³⁾卢福营等也提出,尽管村务监督有助于促进村民自治和基层民主的正向创新,但是依然面临着治理效果不足、制度创新不佳的困境。⁽¹⁴⁾在学术界的引导和助推下,2017年12月中央办公厅、国务院办公厅联合下发了《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》,使该制度从治村之计上升到治国之策。近年来,伴随着互联网+时代的到来以及乡村振兴战略的提出,中国村务监督研究又呈现出一些新的趋向:一是探索不同条件下村务监督的有效实现形式⁽¹⁵⁾;二是村务监督制度的绩效评价研究⁽¹⁶⁾;三是研究新型城镇化中的村务监督完善机制⁽¹⁷⁾。

宏观地看,过去十几年中国村务监督研究主要集中于以下视角:一是权力调控视角。将村务监督权独立出来,由村务监督委员会独立行使,形成了村庄决策权、执行权和监督权的分立并相互制约;二是民主监督视角。认为在社会转型过程中村务监督面临着各项挑战与问题,除了需要实现权力制衡的目标外,还需保障村民群众民主监督的利益价值诉求;三是制度创新视角。村务监督是一项完善基层民主监督形式的制度创新,体现了诱致性与强制性制度变迁的融合过程;四是利益保障的视角。村务监督构建了村民与村干部的沟通机制,是维护农民合法利益的重要保障。

综上所述,村务监督研究已然引起了国内外学者们的高度关注与研究,并且也产生了丰富的学术成果。但是现有研究存在着以下值得进一步深挖和探讨的理论空间:第一,村务监督研究主要借用西方权力监督理论(三权制衡)作为理想的参照来衡量中国村务监督实践,进而提出解决中国村务监督失灵的对策建议,未能充分关注西方监督理论在中国村务监督研究中的适用性;第二,村务监督研究主要表现为选择性研究,集中于运用静态的制度性研究为主,缺少对村务监督动态的“事件—过程”研究,更缺乏对村务监督创新方式的研究;第三,村务监督研究过分强调中国村务监督的一般性和普适性层面,一定程度上忽略了地区层面村务监督的特殊性和差异性,导致村务监督的针对性和精准度不足;第四,村务监督尽管注意到了权力调控、民主监督、制度创新、利益保障等研究视角,但却忽视了更为重要的监督有效性视角,并且尚未结合乡村振兴战略提出的治理有效性进行研究。

鉴于此,本研究以乡村振兴战略为背景,从治理有效性切入,依据对村务监督委员会制度创新地——浙江省武义县的调查,尝试从效果、效率、效应三个维度,对村务监督的有效性进行评价与分析,揭示促进村务有效监督的原因,在此基础上提出新时代村务精准有效监督的促进策略。

二、治理有效性:评价村务监督有效性的理论与方法

治理有效性是针对治理失败或治理无效而提出来的,鲍勃·杰索普较早地提出了治理失败的命题。在他看来,治理尽管被赋予许多优势价值,但却依然无法解决政府治理失败难题。为此,要想实现有效治理目标,就需要构建与维护好各个治理主体之间的合作网络关系,达成有效的治理结构,从而形成集体行动。⁽¹⁸⁾美国学者弗兰西斯·福山认为,虽然政府是社会治理的最主要行为体,但“韦伯式科层制”只是治理的理想型,有效的治理更应该考虑提高政府能力和官僚自主性。⁽¹⁹⁾而英国地方治理专家格里·斯托克则认为构建政府有效治理机制,必须要将公民纳入社会问题中,此外政府单元内部操作还必须与其他多种社会组织相互协作。⁽²⁰⁾美国耶鲁大学农业研究项目主任、政治学家詹姆斯·斯科特进一步指出,国家在实施社会项目的过程中,政府制定规划还必须了解地方习惯和实践知识,才能取得治理成功。⁽²¹⁾国内学者徐勇⁽²²⁾、俞可平⁽²³⁾、周雪光⁽²⁴⁾、何艳玲⁽²⁵⁾、王浦劬⁽²⁶⁾、毛寿龙⁽²⁷⁾等学者都倾向于以“善治”来阐释“有效治理”的内涵,即通过官民共治,达到公共利益最大化的社会管理过程和管理活动。

上述研究表明,政治学者们主要是从治理的主体角度,即政府主体、市场主体以及社会主体论证治理有效性。其实除了实现各个治理主体的治理效果之外,治理有效性的评估还需要考虑治理的效率和治理的社会效应问题。基于此,借管理学中的“三效”评价方法,我们认为治理有效性主要表现在效果、效率和效应三个层面:

首先,治理效果的具体含义是指公共事务治理实践中,治理主体能否通过治理手段达到治理活动的预期目标,这是衡量治理是否有效的标准之一。公共事务治理追求的效果,应当是在长期的治理过程中治理对象的变化、治理手段的变化、治理目标的达成。这使得对治理效果的评价应当基于公共事务治理的整个过程。在实际治理效果评价中,治理效果是一种以结果为导向的治理评估方式,也是治理成果最直观的体现。

其次,治理有效率的评价标准理应包括以下两方面:一是治理主体在治理投入上的相对比重降低;二是治理对象在单位时间里,获得的效益在相对比重中得到提升。按照这种理解,治理效率即为治理主体在单位时间里完成治理任务的低成本、高收益问题。

最后,治理效应则指的是治理主体在具体的治理实践中,通过完成治理目标,而产生了良好的治理影响和社会评价。

综合而言,治理有效性中的“三效”体现为效果、效率和效应的辩证统一。其中,效果是指达到目标的程度,是治理有效性的基石、灵魂和着力点;效率是指低成本和高收益的关系,是治理有效性得以实现的必要条件和必经之路;效应是指社会影响与社会好评,是治理有效性最终的目标。

下面我们试图借助调查所获资料,运用治理有效性的分析框架和评价机制,对武义县的村务监督实践进行治理有效性评估,即主要从效果、效率、效应三个维度对武义县村务监督工作进行客观的分析与评价。

三、武义县村务监督有效性的调查与评估

(一)武义县村务监督有效性的总体概况

后陈村务监督委员会制度的创立,是问题倒逼的回应性创新。20世纪90年代前,地处武义县城郊的后陈村一直都是全县的红旗村。90年代末武义县工业化和城镇化的加速推进,后陈村大量的农地被征用,由此增加了1900余万元的村集体收入资金。村集体资金在短时间内的急剧增多,立刻暴露出后陈村村务不公开、财务管理混乱等一系列问题,干群矛盾迅速激化,群众上访不断,多次调解无果。因此,后陈村广大村民从2003年开始了村务监督的工作探索。2003年11月,在武义县政府的支持下,白洋街道工办副主任胡文法被任命为后陈村党支部书记,他积极带领村民探索遏制村务腐败、维护村庄秩序的制度创新,创建了村民财务监督小组,即武义村务监督委员会的雏形。

2004年6月18日,在武义县委县政府有关部门和白洋街道办的指导下,后陈村积极探索村务监督制度的深化路径,并初步形成了《后陈村村务管理制度》和《后陈村村务监督制度》,同时召开村民代表会议通过了成立村务监督委员会的方案。由此,村务监督的“一个机构与两项制度”正式确立,标志着村务监督委员会在武义后陈村诞生。

村务监督委员会制度创立之初,颇受争议。2005年6月17日,时任中共浙江省委书记习近平专程来到后陈村调研,充分肯定了村务监督委员会的制度创新,并指明了村务监督的工作方向。在习近平总书记的亲自关切和指导下,村务监督委员会制度不断得到发展与完善,并开始由“武义首创”过渡到“全省推广”,再到“全国实施”。2010年村务监督委员会制度正式写入《中华人民共和国村民委员会组织法》。在“后陈经验”多年的探索实践中,习近平总书记持续关注这项工作,2005年至2014年,先后8次作出重要批示,对该项工作予以肯定和指导。2017年末,中共中央办公厅印发了《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》,为新时期村务监督委员会的工作指明了法治化的方向。

综合而言,在村务监督委员会15年来的运行中,武义县始终坚持问题导向,在制度设计、工作机制、监管方式等方面不断增强规范化、合理化与标准化建设,推动村务监督制度向纵深发展。实践证明,村务监督制度在推动农村基层民主自治,促进农村基层党风廉政建设,维护农村社会和谐稳定等方面发挥了重要作用。随着村民群众民主法治意识不断增强,深化村务监督制度建设,

提升村务监督工作实效已是现实所需。

(二)武义县村务监督有效性的评估

1. 村务监督委员会制度的效果评估。

第一,村务监督委员会制度调动了村民的政治热情,重建了干部与群众的信任关系。武义县委县政府在后陈村主动推动创建村务监督委员会制度的初衷之一,就是要改变因村民群众参与不足引发对干部及其管理工作的不信任,甚至导致群众强烈不满和上访,危害乡村治理的现象。通过村务监督委员会制度建设和一系列民情沟通工作,逐渐使得村干部重新得到了村民群众的理解与支持,一定程度上重建了两者之间的信任关系,使村干部拥有了更好的合法性基础。不仅如此,通过村务监督使村民逐步恢复了参与村务管理的热情,真正保障和实现了村民当家作主的新局面。

履坦镇坛头村村务监督委员会从精品村项目建设开始就激发群众参与热情,积极为古建筑修缮提供合理建议。村务监督委员会通过将这些整理好的村民意见在村民代表会议上讨论交流,从而为精品村工程修缮建言献策。村书记林卫良说:“古建筑修缮工程过程中很多部分采用了村务监督委员会提供的村民反映的办法,现在工程开展得如火如荼,村民也纷纷为工程点赞。”(访谈记录:20190409)

再比如,茭道镇蒋马洞村村书记说到:“村务监督委员会要在村党组织领导下,不断加强自身建设,独立开展对村务决策、村务管理、村务公开、村干部勤政廉政等方面的监督,支持村党组织和村民委员会正常工作,不仅有助于调动村民的政治热情,而且也能为村两委工作提供了许多便利,真正保障和实现村民当家作主的要求。”(访谈记录:20190412)

第二,村务监督委员会制度构建了权力制约机制,极大地约束了公权力的滥用。分权制约是村务监督委员会制度设计的重要目标,当初有人甚至于把村务监督委员会视为村支委、村委会之外的村级“第三权力”。武义县村务监督运行中,通过将村务监督权单独从村级权力中划分出来,并将其赋予村务监督委员会合法行使,从而有助于重构村庄的决策权、管理权和监督权的“三权分立”关系,有助于规范村干部权力行使,产生了良好的权力调控效果。

白洋街道后陈村作为全国村务监督委员会的诞生地,自其成立之始就注重对村干部的权力规制问题。据后陈村村监委书记陈玉球说道:“自2004年以来,虽然我们换了6届村班子,前后20余名村干部进行了调整更替,但是我们却创造了村干部‘零违纪’、村务事项‘零上访’、工程‘零投诉’、不合规支出‘零入账’的‘四零’记录,完成了‘从乱到治’的华丽转身,村党支部领导核心地位更加突出,号召力、凝聚力更强,干群关系更融洽和谐。”(访谈记录:20190508)

壶山街道城西村村务监督委员会主任陈镁莹说道:“我们村委书记是2017年刚通过村民选举出来,由于村书记年纪轻、资历浅,因此相较于担任十多年村干部的老村主任而言,在村两委管理决策中处于明显的‘弱势’地位。尽管如此,我作为村务监督委员会主任,在村党支部书记和村委会主任之间起到了很好的平衡机制。特别是在村庄公共事务决策过程中,我会依据村庄的客观实际,平衡两者的意见,最终达成符合村庄长远发展和尊重村两委意见的最终决策。”(访谈记录:20190511)

第三,村务监督委员会制度形成了信息沟通机制,有效地实现了矛盾化解、行为纠偏。追责是村务监督的重要功能,但并非创立村务监督委员会制度的目的。村务监督委员会制度建设的重要目标之一,无疑是防止和避免干部决策管理的违规与错误,减少和化解矛盾冲突,保持社会和谐发展。从一定意义上说,村务监督委员会制度的一个重要特点是从乡村熟人社会的实际出发建立了独特的信息沟通机制。借助于村务监督委员会的信息沟通,使得村务管理中大量的矛盾在萌芽状态就得到化解,一些不合理不合规的问题在事前、事中得到纠正,有力地保障了农村社会的和谐,促进了农村社会的发展。

坦洪乡赵村村监委会主任说道:“为改善农村人居环境,解决农民建房难问题,2015年坦洪乡赵村开始空心村改造工程。在空

心村改造过程中,村民赵某出去赶集,家里只剩下年迈的老母亲,这时村委会叫了工程队伍对赵某的旧房进行拆迁。我当时想到,他们户主不在家,一定不能够拆迁。如果硬是拆迁了,等户主回来了,肯定是要出事情的。因此,我马上赶到施工现场,和村委书记说明了原因之后,制止了这起危房拆迁事件。后来村民赵某得知此事,专程来我家表示感谢。”(访谈记录:20190407)

在调研中,王宅镇王宅村村务监督委员会主任向我们反映:“在村庄公共决策中,我们村支部书记和村委主任有时候看法存在差异,这个是我体会最深的一点。不管是这一届还是上一届,这个问题一直存在。作为一个班子集体,如果大家意见存在分歧,那事情也做不好。就像一场戏,我虽然不是主角,但我却扮演着导演的角色,要把这场戏完美地给演下去。我们村务监督委员会在村两委之间构建起了桥梁,发挥着纽带作用,通过信息沟通、信息收集,发挥两方面作用:一是有利于化解村两委的矛盾;二是有利于化解村两委与村民之间的矛盾。”(访谈记录:20190431)

2. 村务监督委员会制度的效率评估。

第一,村务监督委员会制度有效地促进了村集体资产的增收节支,是一项低成本、高收益的制度创新。据课题组调查发现,目前武义县各个村庄中村监委主任的工资一般为2万8左右,考核优秀的也就近3万元;而村监委委员是没有工资收入的,只有按照务工天数发放务工补贴,大部分村庄的村监委委员一天务工费为40元左右;有些南部村庄,由于村集体经济薄弱,许多村监委委员是没有务工费的。因此,即使加上其他的一些开支,政府和村集体每年需要为村务监督委员会支付的费用每年40000元左右。村监委创造的收益远远大于这笔开支。这里我们以制度首创地后陈村为例,据统计,截至2013年该村村务监督委员会建立9年来,为全村增收节支480多万元,有效地实现了村集体资产的保值和收益。另外,在武义县五一塘村,由于村务监督委员会的监督作用,使得村民年底股金和口粮发放从2010年的2000元增加到2018年的18000元,真正实现了村民收入增加和村庄集体经济发展的目标。

第二,村务监督委员会制度杜绝了村级集体资产的流失,促进了治理任务的低成本和高收益实现。例如,2014年坛头村开始精品村建设,主要包括村庄旧房改造和湿地公园建设两个项目,因此各种工程建设比较多。如果走招标程序的话,费用相对会比较大。调查中,有人告诉我们:如若去招投标,一栋150平方的房子可能要70-80万元。如果我们自己修的话,可能20多万就可以了。因此,我们村为了节省开支,旧房改造一般都是村里面组织维修的。而村务监督委员会在这一块发挥的作用就非常大,包括建筑材料的采购、现场施工的监督、工程财务的公开等,都是村务监督委员会在做的工作。可以说,坛头村实施该工程,从工程方案设计到施工一直到质量验收、费用清算,村务监督委员会都全程在现场实施监督,并在最终费用结算时用有力的监督证据为村里节约了4万元的工程款。

3. 村务监督委员会制度的效应评估。

第一,村务监督委员会制度的创新经验影响逐渐扩大,形成一项全国性的制度。实践证明,村务监督制度已成为农村一种协调干群关系的自主运行机制,提升了村民自我管理、自我监督能力,推动了农村社会的和谐发展,为全国农村建立新型的基层民主监督制度提供了样本和示范效应。2004年6月22日,就在后陈村村务监督委员会成立4天后,中办、国办就联合下发《关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》,即中央17号文件,要求设立村务监督小组。截至2009年11月底,浙江全省30032个村全部建立了村务监督委员会。2010年10月28日,新修订通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》第32条明确提出“村应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构,负责村民民主理财,监督村务公开等制度的落实”,自此村务监督委员会被正式立法。截止目前,除港澳台以外,全国22个省、4个直辖市、5个自治区全部不同程度、不同范围建立了村务监督委员会。总之,村务监督委员会制度已经由后陈的“一村之计”逐渐地发展为“治国之策”,成为一项全国性的农村基层治理制度。

第二,村务监督委员会制度拥有独特价值与治理功能,获得了广泛的社会好评。后陈村务监督委员会制度创立不久,就引起了社会各界的广泛关注,并得到了普遍的认同与好评。2005年12月,在中国—东盟村务管理培训会议中,武义县村务监督委员会被列为重要的学习案例,得到参会人员的广泛称道。2006年,武义县村务监督委员会被评定为第三届“中国地方政府创新奖”获奖

项目。2007年武义县村务监督委员会荣获“全国村务公开民主管理制度创新奖”。习近平同志也先后做出8次批示,给予了特别关注。各级领导先后到后陈村考察指导,各省市兄弟单位陆续地到后陈村、武义县参观取经,全国各地的多种媒体纷纷报道后陈的村务监督委员会制度及其创新,学术界也给予了极大的关注。据不完全统计,至今公开发表的研究村务监督委员会制度的论文和调研报告有近100篇。此外,作为村务监督委员会制度最直接的感受者和体验者,广大村民群众对村务监督委员会制度做出了较高的评价。简言之,武义县的村务监督委员会制度日益引起社会各界的关注,获得了较高的社会评价,取得了良好的社会效应。

四、武义县村务有效监督的因素探析

现代村级权力监督体系的构建是规制乡村小微权力运用的关键,也是实现乡村振兴的重要抓手。当前村务监督委员会对于融洽村庄干群关系、约束村庄公权力行使、化解村庄矛盾纠纷、促进村庄集体财务的增收节支等都发挥了重要作用。但同时也应看到,武义县村庄的有效治理也离不开政府部门、村两委组织以及村民群众等主体的影响。通过武义县村务监督委员会的调查与评估发现,当前武义县村务监督有效性的因素表现为监督主体的协同性合作、监督要素的系统性整合、监督制度的规范性保障以及监督结构的复合性调适。

(一) 监督主体的协同性合作

“后陈经验”的制度创新,通过建构村务监督委员会载体,以村务监督的形式将村民的民主诉求与基层有效治理实现有机匹配,从而有助于推进不同监督主体的协同合作。这种建基于系统的村务监督体系基础之上的监督主体之间的有效合作,不仅表现在传统的监督主体内部各机构之间的分工协作,而且也体现为村务监督内外部监督主体之间的有效沟通合作。武义村务监督形成的监督主体协同性合作状态,从更深层次上可以理解为是一种良性的“政社合作”模式,其实质反映的是各个监督主体围绕村务监督议题确定自身的治理边界,达成优势互补的多元合作机制,不仅能够充分发挥村务监督各个主体的特定功能,而且从整体上增强了村务监督系统的功效。实践证明,“后陈经验”开启了基层政府与村民自治的良性互动局面。村务监督委员会是由村民选举产生的,其群众基础是广大普通村民,是村民利益的代表者,有助于推进政府、村干部、村民三者之间的良性互动。据调查发现,村务监督委员会建立后,大量的农村基层矛盾被化解在萌芽状态,村内的上访也大幅减少。2018年以来,武义县村务监督委员会共参与调处各类矛盾纠纷1980件,调处成功1945件,成功率超98%,使之成为化解基层社会矛盾的重要制度创新。

(二) 监督要素的系统性整合

本世纪初期,由于农村社会治理中缺乏规范的权力监督机制,无法有效制约村干部滥用手中职权进行腐败问题,引发村民不满,甚至造成农村基层治理危机。不少地方曾尝试通过成立村务公开监督小组、村务监督小组、民主理财小组、村纪检小组、村纪律委员会等监督组织去化解危机,但是这些组织在监督过程中存在严重的机构叠加而治理绩效低下的问题。究其原因是各种监督组织之间缺乏有机的内在联系,无法有效整合监督体系内的各项监督要素,也无法实现系统性的有效监督。因此,现实中尽管出现了众多监督机构,但是整个监督体系却陷入了无效的恶性循环状态。武义县村务监督委员会的创建通过系统性整合各种监督要素,增强监督合力,提高了监督绩效。这实则体现了整体性治理的特点,通过注重对村务监督的各项要素进行系统整合,从而实现了由破碎走向整合,由部分走向整体的包容性发展。“后陈经验”以建立村务监督委员会为切入点,不断整合监督要素、扩大监督内容、规范监督程序,整合了乡村治理资源,及时、准确地回应了村民的诉求,激发了村民自治的活力,杜绝了监督漏洞和监督盲点,实现了有效监督的全覆盖。

(三) 监督制度的规范性保障

一个有效运作的制度,往往是一系列具有有机联系的制度元素联结起来的闭合系统。武义县首创的村务监督委员会制度,是一项应对农村基层治理的权力失范及治理困境所做出的回应性创新,推动着村庄治理由衰乱转兴治。在监督制度的规范性保障方面,武义县立足发展实际,审时度势加强村务管理制度、村务监督制度的梳理补充、巩固深化,先后4次对两项制度进行修订。在

此基础上,2012年7月17日,针对运行中出现的问题,武义县政府制定实施《村务监督委员会履职细则》,从规范履职要求、细化操作程序、压缩办事时限、建立督导制度四方面推进制度再创新。2017年,为增强村务监督委员会履职能力,促进村务公开工作经常化、制度化、规范化,武义县出台《关于建立村务监督委员会定期述职制度的通知》和《关于进一步规范和完善村务公开工作的通知》。2018年,为深入推进乡村振兴战略、全面推进阳光村务建设目标,武义县政府又出台《关于推进村务监督委员会规范化建设的实施意见》。武义县政府将提升村务监督的制度性保障为抓手,明确到2020年底全县村务监督委员会100%达到规范化标准,村务公开规范率达到100%,积极打造“自治、法治、德治”相结合的乡村治理武义样板。

(四) 监督结构的复合性调适

武义县村务监督委员会制度所建构的监督机制是一种体现“监督-制约”平衡发展特点的复合性调适结构类型。在开展村务监督过程中,村务监督委员会既需要参与到村务监督的事前事中事后过程之中,及时准确地处理好各阶段出现的失范行为,也注重督促村级权力运行是否符合法律规范、是否符合村情民意。这种制度性控权与合意性控权相互配合的复合性调适监督结构,使得村务监督委员会在实际的村务监督过程中主要从两方面来提升监督绩效。⁽²⁸⁾一方面通过借助村庄治理的过程性分权结构,使得村庄事务决策权、管理权与监督权之间形成一种相互制约的关系。村级各项权力之间的有效划分,相互独立,从而塑造了一种相互牵制的链条和平衡的机制。另一方面,通过采用村级权力的功能性分权结构,强调按照专业化的职能分工来配置各个权力主体的权力,使得监督权与决策管理权之间形成了一种相互控制制约关系。在此过程中,通过引入外部监督力量对各种类型的村务实施监督,从而保障村级权力的合法、合规、合理行使。总的来说,“监督-制约”均衡发展的复合性调适结构,在强化异体监督效能的同时也通过权力制衡使各种权力各安其职,解决了农村基层社会治理实践中形成的权力结构缺乏强有力制约与监督的问题,促进村治权力的运行始终围绕村庄的公共利益,持续提升基层治理现代化水平。

五、总结与探讨

党的十九大提出了乡村振兴战略,明确地以“治理有效”替代了新农村建设战略中的“民主管理”提法。从一定意义上,这意味着乡村治理将从片面强调民主管理转向在民主基础上更为重视有效治理。但对于何谓治理有效?如何评价?人们有不同看法,迄今尚未达成一致意见。对于当前的村务监督有效性评价亦存在类似问题。基于此,本文从治理有效性视角切入,借助理学中的“三效”评价方法,认为村务监督的有效性应当是治理效果、治理效率和治理效应的辩证统一,是“三效整合”。应用“三效”评估方法对武义县村务监督有效性调查评估发现,当前村务监督委员会制度确实取得重大进展和显见的治理有效性,这是由监督主体的协同性合作、监督要素的系统性整合、监督制度的规范性保障以及监督结构的复合性调适等促进的良善治理结果。

尽管如此,据笔者前期调研发现,当前武义县的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,例如当前村务监督委员会制度依然存在着村务监督定位模糊、村务监督缺乏针对性、村务监督能力不匹配以及村务监督的适用性不足等问题,影响了村务监督和基层治理有效性。究其原因,固然是多方面的,但最为主要的是村务监督委员会制度设计缺乏充分的理论指导、村务监督职责与职权不清、村务监督规范与程序的模糊性等。而造成上述村务监督有效性不足问题可以聚焦于村务监督精准度不够问题。⁽²⁹⁾因此未来需要我们以问题为导向实施制度再创新,通过致力于提升有效性视野下的村务精准监督,持续强化村务监督制度的绩效发挥和基层治理现代化的推进。在实施村务精准监督,提升村务监督有效性策略方面,笔者认为可以从以下方面着手:

第一,精准定位村务监督。村务精准监督首先要求精准定位村务监督。结合当前农村基层治理的客观实际,建议将村务监督委员会的监督对象定位于村务,而不是村干部。据此,要求对从事村务管理的村干部加强监督,并进一步地拓展监督范围,把所有村务管理参与者纳入监督之中。同时,要准确界定村务监督,科学地将监督与决策、管理区分开来。政府相关部门需要进一步明确村务监督委员会的职权,建议实施村务监督委员会权力清单和责任清单制度,以清单方式实现村务监督的操作化定义,推动村务监督定位的精准化。

第二,实施差异化村务监督。村务管理是多样性的统一,村务监督也是一般性与特殊性、普适性与差异性的结合。建议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:其一,根据不同时期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。当前,武义县有关部门对全县 258 个村进行分类,并根据不同类型村庄选配“管家型”“经理型”“娘舅型”“监理型”村务监督委员会,精准实施村务监督提效工程;其二,根据村务事项的差别及其特殊要求,实行分事监督制度。村务监督委员会要紧密切结合村情实际,重点加强村务决策监督、村务公开监督、“三资”管理监督、村工程项目建设监督等。针对不同类型村务制定标准化的监督流程与方法,推动村务监督的精准化。

第三,提升村务监督的专业化能力。监督者的专业化能力是制约村务监督有效性的重要因素。因此,为解决当前村务监督主体专业化能力不足的问题,建议采取以下措施:一是开展村务监督的专业培训。在乡村振兴时期,要切实加强对村监委成员的市场经济知识和现代科技知识的培训,提升他们的综合素质,提高监督成效,促进村务监督的规范化、专职化和专业化;二是实施村务监督的专业指导。建议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,对各村村务监督工作实行专业指导;三是实行委托监督。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。

第四,建构简约高效的村务监督制度机制。针对当前村务监督简约度、整合度不够的问题,一是需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。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。解决村务监督的碎片化问题,促进村务监督的精致化、简约化、有效化;二是制定简约方便的村务监督流程。村务监督委员会要严格按照收集意见—提出建议—监督落实—通报反馈的工作方式实施监督,努力简化村务监督的流程,既方便监督者的监督,又能够提高村务监督的有效性;三是逐步推行“智能+村务监督”。借助大数据、互联网、智能技术等新科技成果,实现村务监督的智能化,扩大群众知晓面、参与度,让村务监督更精准、更简便、更高效。

注释:

1 Sui,Helen F..Agents and Victims in South China:Accomplices in Rural Revolution.New Haven:Yale University Press,1989.

2 Prasenjit Duara.Power in Rural Society:North China Villages,1900-1940.Ph.D.Diss.,Harvard University,1983.

3 O'Brien, Kevin J..Agents and Remonstrators:Role Accumulation by Chinese People's Congress Deputies.The China Quarterly,1994,138(6):359-380.

4 Susan V.Lawrence.Democracy,Chinese Style.Australia Journal of Chinese Affairs,1994(32):61-68.

5 Jean C.Oi (eds.).Rural China Takes Off:Institutional Foundations of Economic Reform.Berkeley:University of California Press,1999.

6 徐勇:《中国农村村民自治》,华中师范大学出版社1997年版,第5页。

7 赵芙蓉:《村务公开——村级民主监督的有效途径》,《学习论坛》,1999年第11期。

8 赵景福:《切实加强农村党组织的民主监督制度》,《共产党员》,1994年第11期。

-
- 9 胡序杭：《论村务民主监督的制度创新——以浙江武义县“后陈经验”为例》，《探索》，2006年第5期。
- 10 刘知林：《村级财务治理新机制：村务（财务）监督委员会及其制度的学理解析——基于浙江武义县后陈村的调查》，《审计与经济研究》，2007年第3期。
- 11 戴冰洁：《民主的困境：村务监督的制度与运作——对浙江省X村村务监督小组运作的调查》，《现代经济信息》，2009年第12期。
- 12 朱磊：《中国村务监督法律运行机制的完善》，《学术交流》，2010年第11期。
- 13 李莉：《分权制衡取向的村务监督委员会制度创新——浙江省武义县后陈村的调查与思考》，《浙江师范大学学报（社会科学版）》，2010年第3期。
- 14 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》，《浙江社会科学》，2010年第2期。
- 15 任大鹏：《村务监督决不能流于形式》，《人民论坛》，2018年第27期。
- 16 姬超：《中国村务监督机制运行评价及其制度优化路径——基于21个省846个村4625个村民的调查研究》，《农业经济问题》，2017年第1期。
- 17 任建明：《村务监督与微腐败治理》，《人民论坛》，2018年第21期。
- 18 鲍勃·杰索普：《治理与元治理：必要的反思性、必要的多样性和必要的反讽性》，《国外理论动态》，2014年第5期。
- 19 弗兰西斯·福山：《什么是治理？》，《国家行政学院学报》，2013年第6期。
- 20 格里·斯托克：《新地方主义、参与及网络化社区治理》，《国家行政学院学报》，2006年第3期。
- 21 詹姆斯·斯科特：《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》，社会科学文献出版社2017年版，第14-15页。
- 22 徐勇：《GOVERNANCE：治理的阐释》，《政治学研究》，1997年第1期。
- 23 俞可平：《善治与幸福》，《马克思主义与现实》，2011年第2期。
- 24 周雪光：《权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑》，《开放时代》，2011年第10期。
- 25 何艳玲、汪广龙：《不可退出的谈判：对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释》，《管理世界》，2012年第12期。
- 26 王浦劬：《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》，《国家行政学院学报》，2014年第3期。
- 27 毛寿龙：《集体行动的逻辑与公共治理理论》，《社会科学研究》，2017年第1期。

28 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》，《杭州师范大学学报(社会科学版)》，2014 年第 6 期。

29 沈费伟、高健：《探索村务有效监督,推进基层治理现代化》，《中国社会科学报》，2019 年 7 月 10 日。