

村务监督委员会制度的局限与拓展

——写在后陈村村务监督委员会诞生 15 周年之际

卢福营 高健¹

【摘要】村务监督委员会制度是一项“需求-回应”型创新,核心内容可归纳为:党的领导、分权制约、全程监督、信息沟通、制度规范。其实质是一种独特的农村基层权力调控机制,对遏制农村基层腐败具有重要作用,但制度设计存在一些局限。在当前的村务监督委员会制度实践中,存在着农村基层事务的复杂性与村务监督委员会权限的有限性、农村基层监督制度的系统性要求与“碎片化”现实、农村基层监督的有效性要求与村务监督委员会的监督力不充分等重要矛盾,降低了农村基层监督的有效性。新时代农村基层监督在未来发展中应认真回应现实矛盾与问题,依据国家政策的新导向实现三个拓展:一是拓展监督主体,建构农村基层的多元共监格局;二是拓展监督方式,形成权力监督、制度规范、道德调控相结合的农村基层监督体系;三是拓展监督对象,实现农村基层治理主体和事项的全覆盖。

【关键词】村务监督委员会制度 农村基层监督 后陈村 基层治理

村务监督委员会制度是农村基层治理领域的一项伟大创新,习近平同志先后多次做出批示和指示,给予了充分肯定。2017 年 12 月,中共中央办公厅、国务院办公厅专门发布了《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》,明确指出:“建立健全村务监督委员会,对从源头上遏制村民群众身边的不正之风和腐败问题、促进农村和谐稳定,具有重要作用。”^①正是由于有用、有效,15 年来村务监督委员会制度从“一村之计”发展成为了“治国之策”。然而,村务监督委员会制度也有自身局限,面临着一系列的矛盾,有待进一步深化和拓展。

一、村务监督委员会制度:一项“需求-回应”型创新

20 世纪 80 年代初,中国农村普遍推行村民自治制度,建构了民主选举、民主决策、民主管理、民主监督“四个民主”相统一的制度架构。只是在实践推进中,受多种因素影响,一时间出现了村民自治的“四个民主”不协调,民主选举先行,后选举时代的民主决策、民主管理、民主监督相对滞后的现象,造成了一定的消极效应。

因监督缺乏而引发的干部违规违法和以权谋私现象时有发生,不仅损害了农村基层治理的有效性,而且引起了广大民众的强烈不满,甚至有可能危害农村社会稳定。农村基层的有效治理务必需要建立健全村务监督制度,防止农村干部的权力寻租和管理专断,保障村民群众的民主权利和合法利益不受侵害。从一定意义上说,浙江省武义县后陈村首创的村务监督委员会制度,就是在这样的特殊背景下产生的,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“需求-回应”型创新^②。

据调查,进入新世纪后,伴随着农村工业化、城镇化的迅速推进,部分村庄集体经济收入大幅增加,如何合法、有效地管理集体经济成为了一个突出问题。一些村干部不能合理、有效地经营管理集体经济,甚至出现了违纪违法管理,引发了村民群众的不满。武义县的后陈村即是当初的典型一例。因干部违法乱纪,造成村级财务管理混乱,村民群众多次集体上访,甚至引发了群体性

项目基金:本文为国家社科基金重点项目“新发展理念引领的基层治理‘一体三类多态’格局研究”(项目编号:16AZZ010)的阶段性研究成果。

作者简介:卢福营,杭州师范大学公共管理学院教授,博士生导师;高健,杭州师范大学公共管理学院行政管理专业硕士生。(杭州 311121)

抗争事件。村书记因此而被免职,并受到了法律惩罚。

针对农村基层治理中的乱象和村民群众的权力监督诉求,武义县委县政府积极回应,成立专门的工作组,派驻后陈村开展农村整治试点。工作组通过广泛调查,根据当初的农村基层治理环境对村务民主监督进行了全新的制度建构。要求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。如此,在原有村级组织体系基础上,增加了一个村级治理组织,实现了农村基层治理的结构转换,推动村庄治理由乱转治。

在县委县政府工作组的指导下,2004年6月18日,经村民代表会议选举产生,成立了第一届后陈村村务监督委员会,成为全国第一个村务监督委员会,标志着村务监督委员会制度的诞生。可见,村务监督委员会制度创新事实上是农村治理危机促动的,地方政府应对危机实施的制度创新。“之所以如此,根本原因在于危机的发生挑战了现有制度,迫使其必须做出调整和新的选择,以顺应社会的要求。”⁽³⁾后来,村务监督委员会制度被推广到全国各地农村,并被写入中央文件和国家法律法规。因这一制度诞生于后陈村,人们习惯地将这一制度创新称之为“后陈经验”。

作为一项农村基层治理领域的创新,村务监督委员会制度具有独特内涵,其核心内容⁽⁴⁾主要有:

一是党的领导。村务监督委员会制度的一个重要原则就是坚持党的全面领导。首先,后陈村村务监督委员会制度创新由武义县委直接领导和推动,随后由县纪委、组织部直接负责村务监督委员会制度建设。党的领导贯穿于村务监督委员会制度创新、发展的全过程。其次,县委主导村务监督委员会的制度供给,制定和完善了一系列的村务监督委员会工作制度 and 建设制度。再次,村党组织领导村务监督工作,特别是由村党组织成员担任村务监督委员会主任,直接领导村务监督的具体工作。通过一系列的具体举措,实现了党对村务监督委员会创建过程、发展完善和监督工作的全面领导。

二是分权制约。村务监督委员会制度的一个重要贡献就是创设了村务监督委员会,赋予其代表村民群众实施民主监督的权力,形成“第三权力”⁽⁵⁾。制约是一种重要的权力调控机制,主要是指权力系统内部各种力量之间的相互牵制、制动和约束⁽⁶⁾。村务监督委员会制度通过过程性分权与功能性分权,建构了一种特殊的村级公共权力制约机制和控权模式。

三是过程监督。村务监督委员会制度的一个重要亮点就是全程性监督。事前开展超前监督,事中实施跟踪监督,事后做好检查监督。通过全过程监督及时而有效地防止农村基层公共权力运行中的失范与偏差。

四是信息沟通。村务监督委员会制度的一个重要创新就是赋予村务监督委员会以信息沟通的权力。集中表现在:传递民意,实施“合意性”沟通;交流村情,实施“知情性”沟通;提供建议,实施“建议性”沟通。通过多样化的信息沟通,较好地促进权力主体的协同和治理绩效的最优。

五是制度规范。村务监督委员会制度的一个重要经验就是重视制度规范,强调依制监督,以制度约束权力。一方面,加强村务监督专项制度建设,以及村务监督委员会建设的制度建设,逐步建构了一套较为完善的村务监督制度机制、工作流程,以及村务委员会建设制度等,为村务监督委员会的建设和建设提供了有力的制度支持,较好地推动了村务监督的法治化。

然而,作为一项“需求-回应”型村民自治制度创新,村务监督委员会制度一开始就呈现出特殊性和局限性。制度创新的目标主要是针对当初农村干部的管理行为失范问题,回应村民群众的不满与诉求,解决农村基层治理危机,由此造成了制度设计上的自身局限。

第一,村务监督委员会制度的村务监督对象主要局限于村干部特别是村民委员会成员。忽视了村民群众均为村务决策管理的主体,忽视了乡村治理是一个多元共治系统,致使村务监督委员会的监督难以实现乡村治理的全覆盖,出现了村务监督委员会监督之外的村务管理主体和村庄事务。

第二,村务监督委员会制度的村务监督主体主要强调村务监督委员会成员。忽视了村民群众均为村务监督主体,忽视了乡村治理领域同时存在着多种监督机构和监督力量,致使村务监督委员会的监督难以实现村庄事务监督的系统整合,出现了村务管理的多头监督和村务监督“碎片化”现象。

第三,村务监督委员会制度的村务监督内容主要针对村干部村务管理的违法违规。忽视了村干部村务管理的违意(即违背群众意愿)缺德,忽视了中国农村社会的乡土性和农村权力的道德调控,致使村务监督委员会的监督难以实现村级公共权力调控的全方位,出现了村务管理的一些合规不合意、合法但缺德等治理失范现象。

在农村经济社会发展过程中,村务监督委员会制度的自身局限将以不同方式表达出来,影响村务监督的有效性,甚至对整个乡村治理过程形成消极影响。

二、当前村务监督委员会制度实施中的重要矛盾

实践表明,村务监督委员会制度在多个方面显现出独特成效。特别是在村务监督委员会制度创新地后陈村,推动村庄治理转入了有序轨道,创造了干部“零违纪”、村民“零上访”、工程“零投诉”、不合规支出“零入帐”的“四零”记录,荣获“全国民主法治示范村”等荣誉,后陈村所在的武义县也被评为“全国村务公开民主管理示范县”。⁽⁷⁾

然而,不必讳言,当前村务监督委员会制度实施中也存在着一系列重要矛盾与问题。最为突出的是:

第一,农村基层事务复杂性与村务监督委员会权限有限性之间的矛盾

农村基层治理是一个综合性工程,面临着多样复杂的事务。诸如基层组织建设、基层社会管控、基层社会服务、集体经济经营、农村“三资”管理、基层安全保障、农村文化创建、乡风文明建设、生态环境治理,以及旧村改造、违章违规查处,等等。从横向上看,农村基层事务大致可以分为管理、服务、安全三大类;从纵向看,既有村民自治范围的村务,又有下延到村需要村级组织协助的政务。不同类型的农村基层事务既需要有适用性的决策管理方式,也要有针对性的监督方式。

就其实质而言,村务监督委员会制度是村民自治制度的一项创新,其功能和作用无法逾越村民自治范围。村务监督委员会只是村民代表选举和授权的村民自治组织,其权限主要是代表村民群众实施村务自我监督。受村民自治的制度约束,对于下延到村需要村级组织协助完成的政务,村务监督委员会缺乏充分的监督权力,致使部分农村基层事务特别是政务下延到村的事务处于某种程度的失监状态。从近年中央和各地纪检监察部门的通报情况看,在村务监督委员会监督权限之外发生的农村基层腐败案例占有相当高的比例。如此,在复杂多样的农村基层事务与有限的村务监督委员会监督权限之间形成了明显的矛盾,严重地制约着农村基层监督的有效性。

第二,农村基层监督制度的系统性要求与“碎片化”现实之间的矛盾

农村基层监督制度是一个有机系统,要求制度设置具有整合性、系统性。应当肯定,在村务监督委员会制度建设过程中,武义县有关部门极其重视制度的整合性、系统性,将村务监督委员会制度视为一个闭合系统,通过十多年的建设,逐步健全了村务管理组织制度,完善了村务管理的运行机制,建构了村务监督的专项制度,创设了村务监督委员会建设制度,初步形成了一个较为完整的村务监督委员会制度体系。⁽⁸⁾但是,村务监督委员会制度只是农村基层监督制度的一个重要组成部分,局部的系统性难以保证农村基层监督制度整体的系统整合。

在现行农村基层治理体制下,农村基层治理工作分属于不同党政部门管理或指导,甚至同一项农村基层事务可能同时由多个党政部门管理或指导,由此形成了农村基层监督建制主体的多元化格局。各建制主体根据自己对农村基层监督的理解和各自工作

的需要制定相应的监督制度,“各唱各的调”,形成了多种农村基层监督制度同时并存的局面。

例如:除村务监督委员会制度之外,还有共产党的党内监督制度、村经济合作社的社务监督委员会制度、农村集体资产监督管理制度、农村建筑工程监理制度,等等。如此,形成了不同类型的农村基层事务有不同监督制度,甚至同一类型农村基层事务有多种监督制度的“碎片化”问题。农村基层监督制度整合不足,导致了农村基层监督依据不一甚至冲突。

于是,在农村基层监督制度的系统性要求与农村基层监督制度“碎片化”现实之间形成了一对重要矛盾,导致了农村基层监督的一系列特殊问题,降低了农村基层监督和基层治理的有效性。

第三,农村基层监督的有效性要求与村务监督委员会的监督力不充分之间的矛盾

农村基层监督不仅需要民主性,而且更加要求有效性。一个时期以来,在村民自治发展过程中,过于片面地强调农村基层治理的民主性,忽略有效性,带来了一些消极后果。近年来,国家逐渐地实现了宏观政策导向的重大转变,在进一步强调民主的同时积极倡导农村基层治理的有效性。

2014年中央一号文件明确提出要“积极探索不同情况下村民自治有效实现形式”,^⑨允许和鼓励各地结合具体情况自主探索村民自治的有效实现形式。同年,习近平同志就村务监督委员会制度做出重要批示,强调“防止村务监督委员会流于形式、成为摆设”。党的十九大提出的乡村振兴战略,更以“治理有效”替代了新农村建设战略的“管理民主”方针。从一定意义上说,有效性已经成为新时代农村基层治理的重要取向和农村基层监督的重要要求。

据调查,村务监督委员会的监督在发源地后陈村和武义县因有相关部门的有力推动取得了较为理想的成效,但“后陈经验”推广后,并未在其他地方取得同样理想成效,较普遍地存在着监督力不充分、有效性不足的问题。事实上,即使在武义县同样也存在着村务监督委员会监督能力不足的问题。

突出地表现在:(1)村务监督委员会的监督能力薄弱。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。相当部分村务监督委员会成员缺乏专业性知识技能。对于普通的村务监督,村务监督委员会成员勉强能够胜任。对于一些较复杂特别是专业化的村务监督,要求监督者具备一定的专业知识技能,村务监督委员会因缺乏专业知识技能支撑而呈现出监督不力的状态。

(2)农村社会基础的特殊性引致的监督虚弱。村务监督委员会制度较好地体现了权力制约与监督原则,突出了对村干部村务决策管理违法违规的检查与督促,但在结合乡情实际方面略显不足,特别是忽略了农村社会较为有效的道德调控对于村务监督的价值。比如,在当前农村“熟人社会”、“派系社会”、“面子社会”的特殊社会条件下,当前村务监督委员会的村务监督因碍于情面、派系庇护、害怕报复等,不同程度地表现出监督虚化、弱化现象,甚至出现流于形式、成为摆设。农村基层监督的有效性要求与村务监督委员会的监督力不充分之间的矛盾,客观上已经成为制约农村基层监督效度的重要因素。

上述矛盾表明,村务监督委员会制度存在着自身难以克服的局限,需要进一步的创新与发展,需要积极探索新时代农村基层监督的体制机制和有效方式。

三、新时代农村基层监督发展的重要趋势:三个拓展

农村基层监督的发展不仅需要坚持问题导向,针对当前面临的突出矛盾和问题探索农村基层监督制度;而且需要以新时代农村基层治理政策为取向,根据国家政策要求创新农村基层监督制度。

进入新时代以来,党和国家一直关注农村基层治理和基层监督,出台了一系列重要文件,对新时代乡村治理和基层监督做出了重新规划与部署,针对性地制定了若干重要政策。早在2006年,十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出,“积极推进农村社区建设,健全新型社区管理和服务体制,把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。

2017年6月,中共中央、国务院印发《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,对未来一个时期城乡社区治理做出了明确部署。2017年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》,就建立健全村务监督委员会提出了具体而明确的指导意见。党的十九大提出了乡村振兴战略,强调“治理有效”和“三治结合”。中共中央、国务院《关于实施乡村振兴战略的意见》对乡村振兴战略的实施提出了一系列重要方针和政策。2019年4月,中共中央、国务院印发《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,进一步提出“建立健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,发挥群众参与治理主体作用,增强乡村治理能力。”

2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》,提出要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制,以自治增活力、以法治强保障、以德治扬正气,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,构建共建共治共享的社会治理格局”。

强调“村务监督委员会要发挥在村务决策和公开、财务管理、工程项目建设、惠农政策措施落实等事项上的监督作用。”要“建立健全小微权力监督制度,形成群众监督、村务监督委员会监督、上级部门监督和会计核算监督、审计监督等全程实时、多方联网的监督体系。”总之,围绕新时代农村基层治理和基层监督党和国家提出了一系列新理念、新目标、新任务、新方针、新举措,形成了新的政策导向,为新时代农村基层监督的发展确定了新的方位和新的空间。

基于国家政策的新导向,以及当前村务监督委员会制度实施中的矛盾与问题,新时代农村基层监督发展应在三个方面实现拓展。

(一)拓展监督主体:建构农村基层的多元共治格局

20世纪80年代中国农村推行村民自治制度,建构了独特的“乡政村治”格局。一个时期来,因片面强调村民自治的地位和价值,致使“乡政”受到了一定的疏忽。相应地,村务监督也主要地聚焦于村级民主监督,进而造成村务监督委员会的地位显著抬升,几乎成为了村务监督的唯一主体。在一些场合和一些文件中,村务监督委员会监督甚至直接地被等同于村务监督。

然而,乡村治理实质是一个多元共治的协同体系。参与村务决策管理的不只是村干部,在村民自治体制下应当包括所有村民群众。乡村治理不只是村民自治,还应当包括“乡政”的主体。特别是在农村经济社会现代性发展中,乡村逐渐地由一个封闭性社会转变为开放性社会,进而导致乡村治理主体的开放化,致使乡村治理主体日益呈现出多元化的趋向。

根据中共中央、国务院《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,新时代乡村治理主体包括基层党组织、基层政府、村民群众、社会力量等,是一个基层党组织领导、政府主导、社会参与、多方协同的共治治理体系。事实上,在现时代的农村基层监督场域,同时并存着村民群众、村务监督委员会、社务监督委员会、党的纪检机构、政府监察机构、政府审计部门、会计核算部门、工程监理部门等多元主体。实践表明,乡村治理需要多元共治,任何单一主体都无法实施有效治理。同样,农村基层监督也需要多方协同。

当前农村基层监督没有取得理想效果,与农村基层监督实践中的监督主体单一存在着一定关联。近些年来,受多种因素影响,村务监督委员会之外的其他农村基层监督主体事实并未发挥应有监督作用,村务监督委员会也因监督权限的限制无法承担完全遏制农村基层腐败的职责。为此,需要在进一步完善村务监督委员会制度,提升村务监督委员会监督精准化的同时,拓展农村基层

监督主体,建构全程实时、多方联动的监督体系⁽¹⁰⁾。在村务监督委员会制度的基础上,逐步形成党政监督为主导、村民监督为基础、社会监督为补充的农村基层多元共监格局。

新时代的农村基层监督需要以党纪监督为引领,积极探索农村基层党纪检查监督的有效机制。需要将村务监督和国家监察有机结合起来,在治理下沉、“从严治党”向基层延伸之际,更要求国家监察向农村基层延伸。需要建立健全村务监督专业指导和巡查督导制度,将党政监督嵌入村务监督之中,形成党政监督与村民民主监督的有效联动,提升农村基层监督的有效性。需要推动农村基层监督主体的多元联动,建构农村基层监督的系统整合机制。需要多方社会力量协同,积极探索社会力量多方参与农村基层监督的机制和方式。

(二)拓展监督方式:形成权力监督、制度规范、道德调控相结合的农村基层监督体系

应当肯定,在村务监督委员会制度下,突出了以村务监督委员会为代表的村民民主监督的地位,较好地实现了民主监督与制度规范的统一,建构了制约、监督、沟通三位一体的新型权力运行机制,取得了较为理想的成效。但是,村务监督委员会制度忽略了乡土社会中道德的力量,未能充分利用农村基层权力监督中的道德调控机制,在监督方式上存在着一定偏颇。从一定意义上说,道德调控的缺席相当程度地降低了农村基层监督的有效性,导致了部分地方乡村治理领域出现各种道德失范现象,引发了广大民众的不满。

乡村治理是在农村基层社会的特殊生态中运行的,存在着种种区别于管理的独特性,要求建立健全一套富有乡土特色的有效治理机制。党的十九大提出乡村振兴战略,同时在社会治理层面明确提出坚持自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。随后,在近年的一系列重要文件中一再强调建立和完善党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,并做出了具体部署。相应地,农村基层监督具有自身特殊要求。

从纵向上看,农村基层监督既要上合国家意志和国家法律,又要下合村情民意,将违法违纪监督与违规违意监督结合起来。从横向上看,农村基层监督既要权力监督和制度规范,实现以权力制约权力、以制度规范权力,又要道德调控,发挥道德评价的作用。特别是新时代党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,势必要求在农村基层监督领域得到体现,积极探索自治、法治、德治相结合的农村基层监督体系和有效监督方式。

新时代的农村基层监督需要加强和完善村民群众的自我监督,进一步加强和改进村务监督委员会制度,提升村务监督的精准化水平。需要坚持法治为本,进一步推进农村基层监督的法治化,实现农村基层监督的规范化、有序化。需要发挥道德的规范约束功能,积极探索农村基层权力道德调控的有效方式。

此外,在新科技迅速发展的背景下,应当充分重视农村基层监督的科技支撑,将现代互联网、大数据、人工智能、智能设施等新科技成果广泛应用于农村基层监督领域,积极探索新科技条件下的农村基层监督有效方式,建构“智能+农村基层监督”的新机制。

(三)拓展监督对象:实现农村基层治理主体和事项的全覆盖

村务监督委员会制度创新在一定程度上是由乡村治理危机促动的,主要是为了应对当初村干部在村务决策管理中的行为失范,并以村民自治制度为背景设计制度框架。故此,将监督对象主要定位于村干部特别是村委会干部,以及乡村治理中的重要村务和突出事项,旨在防止和追究村务决策管理过程中的干部违法违规行为,遏制农村基层腐败,促进乡村治理的规范化和农村社会和谐。但忽略了乡村治理中的其他参与者和权力主体,以及村庄社会开放化条件下乡村治理中超越村务的事项。诸如政务下延到村需要村组织协助办理的事项、村集体与外单位或个人合作的共建共治共享事项,等等,进而造成了某些治理主体和治理事项的失监,形成了一定意义上的农村基层监督空隙。

事实上,在村民自治体制下,村民群众是村庄治理的主体,所有村民均有权且有可能以不同方式参与村务决策管理过程,因此村务监督对象不能局限于村干部这一狭小范围,所有村务及其管理参与者均应当成为农村基层监督的对象。同时,一系列政务和政令需要在村庄社会里办理和落实,基层党政部门及其官员在农村实施行政管理和指导村民自治的过程中难免介入乡村治理过程,在乡村治理中扮演重要角色,成为乡村治理的特殊主体,理当纳入农村基层监督对象。

此外,伴随着农村经济社会的迅速发展,中国农村社会与乡村治理发生了并正在发生着深刻变化,已经非改革开放初期可以同日而语。特别是在乡村社会开放化的发展和治理环境中,既可能有外来单位和个人介入乡村治理,又可能有村集体和村民走出村外与外单位实行合作,形成各种共建共治共享的命运共同体。

这些治理参与者和治理事项显然具有独特性,当初未能纳入建构于封闭性农村社会基础上的村民自治制度框架,成为了新时代乡村治理和农村基层监督不可忽略的新事物,同样不能置身于农村基层监督之外。一句话,新时代农村基层监督需要根据农村社会发展的具体情况界定和调整监督对象,将所有农村基层治理主体和治理事项均纳入监督范围,实现农村基层监督对象的全覆盖。

新时代农村基层监督需要进一步深化和完善村务监督委员会制度,加强村干部监督,加大农村基层小微权力腐败惩治力度。需要进一步扩大农村基层监督对象,把所有乡村治理参与者和乡村公共权力主体全部纳入监督对象。需要进一步拓展农村基层监督的视野,突破封闭性的乡村治理传统理念,把开放性农村社会的治理事项全部归入农村基层监督对象。需要结合农村社会和乡村治理发展的具体情况科学界定农村基层监督对象,并动态地调整农村基层监督对象。

注释:

1 《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈指导意见〉建立健全村务监督委员会》,《人民日报》2017年12月5日。

2 卢福营、应小丽:《村民自治发展中的地方创新》,中国社会科学出版社2012年版,第37页。

3 杨雪冬:《简论中国地方政府创新研究的十个问题》,《公共管理学报》2008年第1期。

4 关于“后陈经验”我们先后发表过多篇文章,并曾经将其核心内容总结归纳为分权制约、过程监督、信息沟通、制度规范,详细阐述可参阅戴冰洁、卢福营:《农村基层社会治理的权力调控模式创新——写在后陈村村务监督委员会诞生十周年之际》,《浙江社会科学》2014年第6期。本文根据新的认识,在原有论证基础上增加了“党的领导”。

5 刘斌靖:《第三权力:村务监委会》,《观察与思考》2004年第16期。

6 高山:《国家权力的制约监督》,河北人民出版社2005年版,第24页。

7 卢福营:《可延扩性:基层社会治理创新的生命力——写在后陈村村务监督委员会诞生十周年之际》,《社会科学》2014年第5期。

8 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》2014年第6期。

9 中共中央、国务院:《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》,2014年1月19日。

10 中共中央办公厅、国务院办公厅：《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，2019 年 6 月 23 日。