

# 《村务监督工作指南》

## 编制说明

《村务监督工作指南》  
国家标准起草工作小组  
二〇二二年二月

# 《村务监督工作指南》

## 国家标准编制说明

### 一、任务来源

《村务监督工作指南》国家标准制定工作作为《国家标准化管理委员会关于下达 2019 年第四批推荐性国家标准计划的通知》（国标委发[2019]38 号）的任务之一，项目计划编号“20194476-T-424”。本项任务由中国标准化研究院提出并归口。

本文件由武义县人民政府、浙江省标准化研究院、中国标准化研究院、浙江省民政厅、福建省标准化研究院、宁海县乡村治理标准研究所、山东省标准化研究院、安徽省质量和标准化研究院、安吉县中国美丽乡村标准研究中心、织里镇人民政府等单位共同组织标准起草工作。

### 二、目的和意义

党的十九大报告首次提出实施乡村振兴战略，旨在 2035 年实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，明确指出要“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。村务监督是村民自治的重要内容，是筑牢和规范农村基层干部廉政和权力的“防火线”，是确保村级权力在阳光下运行的重要保障，是实现乡村振兴治理有效的关键环节。而农村的工作千头万绪，村务监督的地位就显得尤为重要。村务监督委员会是村民实行民主监督的主要形式。2004 年，武义县后陈村建立全国首个村务监督委员会，作为村民对村务进行民主监督的机构，从事后监督向事前、事中、事后全程监督转变，使各种矛盾有了内部化解的机制，取得显著成效。经过十多年的探索和实践，村务监督委员会制度逐渐成熟并进一步完善，先后被写入新修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》和 2013 年、2015 年中央一号文件。2017 年 11 月，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》（中办发〔2017〕67 号），要求各地区各部门结合实际认真贯彻

落实。村务监督委员会由自发性组织演进为农村基层组织的“标配”。

随着乡村的发展，村民的主体的意识，对知情权等合法权益的认知，以及参与乡村治理的愿望和行为力日益增强，但大多数村民对村务监督的认知水平较低。同时，乡贤等多元主体逐渐参与乡村治理，呈现多元化共治的发展趋势。除了村务监督委员会之外，村民直接监督、媒体监督、党政部门监督等也是村务监督的主体之一。根据调研，当前，我国基本上实现了村务监督委员会全覆盖，但大部分地方尚未建立规范化运行体系，仍然存在程序不规范、监督不作为、不履职、乱履职等现象，未能充分发挥其效能。在实际推进过程中，在具体操作层面仍缺乏更具有针对性、更具操作性的细化要求予以指导和规范，最终导致监督制度可操作性不强，制度难于转化为理想的监督效果。

因此，有必要制定《村务监督工作指南》国家标准，明确需要监督的具体内容，细化村务监督全过程各环节的具体操作要求，形成可复制、可推广、可落地、可操作的村务监督工作模式，完善党组织领导下的村务监督机制，推进村务监督规范高效运行，为全国其它地区开展村务监督、实行民主管理提供示范与借鉴。标准的制定和实施将指导村务监督规范化运行与管理，切实提高村务监督的有效性，确保村务在阳光下规范运行，对从源头上遏制村民群众身边的不正之风和腐败问题，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，推动乡村治理体系和治理能力现代化，促进农村和谐稳定，具有重要作用。

### **三、标准制定依据和原则**

#### **（一）标准制定主要依据**

本文件以浙江省武义县村务监督制度运行的实践经验为基础，重点参考了《中国共产党农村基层组织工作条例》《中华人民共和国委员会组织法》《中国共产党农村工作条例》等法律法规，《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号）等规章制度，并吸收了浙江省其它地区，以及甘肃、广东、吉林、江西、宁夏、云南等地在村务监督方面的经验和做法。

#### **（二）标准制定原则**

##### **1、规范性原则**

本文件依据 GB/T 1.1-2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构

和起草规则》的要求和规定，确保标准行文的规范性。

## 2、科学性原则

本文件的编写依据中央有关法律法规和政策文件，结合各地实践经验，参考相关学术研究成果，确保标准内容的科学性和可操作性。

## 3、协调性原则

本文件注重与相关法律法规、规章制度，及与《村务公开管理规范》《村务管理 基础术语与事项分类》《村务管理 村务流程化管理实施指南》《村务管理事项运行流程编制指南》等国家标准相协调一致。

## 4、开放性原则

遵循各地差异性，在监督内容方面依据文件确定共性要求，并给各地结合各自实际开展监督留有空间。同时，基于数字化发展的趋势，提出了在村务监督中运用数字化手段的引导性要求。

# 四、主要工作过程

## 1、成立标准起草小组

为了确保标准编制工作的顺利开展，自接到国标委标准立项文件，由武义县人民政府牵头，成立了由浙江省标准化研究院、中国标准化研究院、浙江省民政厅、福建省标准化研究院、山东省标准化研究院、织里镇人民政府、安吉县中国美丽乡村标准研究中心等单位共同参与的标准起草小组，明确分工及时间进度安排，确定了标准框架。

## 2、组织开展文献调研及实地调研

一是搜集和分析与村务监督的国家及各地政策文件、相关标准。

二是实地调研和访谈。按照地域分布，对浙江省、山东省、福建省、安徽省、河南省等地采取座谈、走访的方式开展实地调研。调研对象涉及各地行业主管部门，乡镇及村干部，了解村务监督组织建设、运行操作、评价管理等方面的内容。

## 3、形成标准征求意见稿

根据标准起草时间进度安排，标准起草小组组织召开了多次研讨会，对标准草案进行逐条逐句讨论，并在实地调研过程中将标准草案向相关地方进行意见征求，并不断完善，于2022年1月形成征求意见稿。

## 五、相关技术内容说明

### 1、范围

本文件规定了村务监督的总体要求、监督内容、监督实施、监督结果反馈；适用于村务监督的开展与管理。

### 2、规范性引用文件

本文件引用了国家标准 GB/T 40088 《村务公开管理规范》。

### 3、术语和定义

本文件定义了村务监督和村务监督机构 2 个术语。

其中，村务监督的术语和定义主要依据《中华人民共和国村民委员会组织法》，参考《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号），及相关文献资料，综合确定。

村务监督机构的术语和定义主要依据《中华人民共和国村民委员会组织法》中“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”，参考《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号）中“村务监督委员会是村民对村务进行民主监督的机构”，综合确定村务监督机构为“履行村务民主监督职责的专门机构，包括村务监督委员会或其他形式监督机构。”。

### 4、总体要求

（1）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》提出“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……”。共建共治共享的社会治理格局下的村务监督体系是多元参与、内外结合的监督。因此，基于多元共治的乡村治理实际与发展要求，依据《中华人民共和国村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号）《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，并结合各地实际，提出村务监督体系的构成，为“以村务监督机构为主体，群众广泛参与的村务监督体系”。

（2）依据《中华人民共和国村民委员会组织法》《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号）《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，中央纪委、中央组织部、民政部等十二部委印发《关于进一步加强村

级民主监督工作的意见》（民发[2012]162号），强化村民主体，因地制宜、制度建设，以及村务监督的事前事中事后全过程全方位的监督要求。

（3）根据当前数字化转型的要求，以及数字乡村建设，设置引导性条款“宜运用数字化手段开展村务监督”。

## 5、监督内容

依据《中华人民共和国村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号）提出了村务监督的主要内容，包括对村务决策和公开、村级集体资金资产资源管理、村工程建设、惠农政策措施落实、农村精神文明建设等的监督；同时依据中央纪委、中央组织部、民政部等十二部委印发《关于进一步加强村级民主监督工作的意见》（民发[2012]162号），结合各地实际，增加对人的监督，即村务工作者履职情况监督。

同时，基于各地差异性，提出各村可根据实际情况，细化或明确其他监督事项，为标准在各地的实际落地及随着乡村发展留有延展空间。

## 6、监督实施

依据《中华人民共和国村民委员会组织法》《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号）、中央纪委、中央组织部、民政部等十二部委印发《关于进一步加强村级民主监督工作的意见》（民发[2012]162号）、中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，以及 GB/T 40088《村务公开管理规范》、《村务管理 村务流程化管理实施指南》（报批稿），并结合实际，将监督实施按监督主体进行分类，分为村民监督、村务监督机构监督、行政监督、审计监督及其它监督。

### 6.1 村民监督

村民是乡村治理的主体，是民主监督的主体。依据《中华人民共和国村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》、中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》、GB/T 40088《村务公开管理规范》、《村务管理 村务流程化管理实施指南》（报批稿），结合各地实际，总结出几种途径。一是，村民通过各种协商议事形式、活动载体等，依托村民会议、村民代表会议、村民议事会、村民理事会、村民监事会等，参与民主议

事协商，对村公共事务、重大民生问题等发表意见，提出意见。二是，通过村民会议、村民代表会议、村务公开等途径，了解村务管理、村务公开、村务工作者履职任职及廉洁自律等情况，对村民委员会不及时公布应当公布的事项或者公布的事项不真实的，或对相关情况有质疑、质询、意见、建议或诉求的，可要求当事人进行解释或解答，可通过意见箱、电话、信息化平台、面对面沟通等途径直接或经由村务监督机构、联户村民代表、网格员等，向村民委员会及上级组织反映。三是通过民主评议，对村民委员会成员、由村民或者村集体承担误工补贴的其他人员的履职情况，以及村务监督机构及其成员进行民主评议。

## 6.2 村务监督机构监督

村务监督机构是村级民主监督机构，是村民实施村务监督的主要形式（《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号）），因此，对村务监督机构监督进行了重点展开，包括一般要求，及主要监督内容的重要监督环节与要求。

主要依据为《中华人民共和国村民委员会组织法》《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号），以及DB33/T 2210-2019《村务监督工作规范》浙江省地方标准，DB3212/T 1041-2021《村务监督工作规范》山东省泰州市地方标准，甘肃省村务监督委员会工作规则(试行)、广东省村务监督委员会工作规则、河南省关于全面推行村务监督委员会制度的意见、吉林省关于进一步加强和规范全省村务监督委员会建设的实施意见、江西省村务监督委员会工作规程、宁夏回族自治区村务监督委员会工作规则(试行)、云南省关于建立健全村务监督委员会的实施意见等。

### （1）一般要求

一般要求包含了村务监督机构开展村务监督的工作方式，主要依据《中华人民共和国村民委员会组织法》《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号）。

### （2）村务决策情况监督

村务决策监督的内容与要求、流程主要依据《中华人民共和国村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号），并结合各地实际提出。

### （3）村务公开监督

村务公开监督的内容与要求、流程主要依据《中华人民共和国村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》《中国共产党农村工作条例》《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号）、中央纪委、中央组织部、民政部等十二部委印发《关于进一步加强村级民主监督工作的意见》（民发〔2012〕162号）、农业部、监察部《农村集体经济组织财务公开规定》（农经发〔2011〕13号）、GB/T 40088《村务公开管理规范》，并结合各地实际提出。

### （4）村级集体资金资产资源管理监督

村级集体资金资产资源管理监督主要包括财务管理监督、集体资产资源的处置经营等监督。主要依据《中华人民共和国村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号）、财政部、农业农村部《农村集体经济组织财务制度》（财农〔2021〕121号），并结合各地实际提出。

### （5）村工程建设项目监督

监督村工程建设项目全过程，包括立项决策、招投标、建设施工、质量验收、预决算、支付等重点环节，主要依据《中华人民共和国村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号），并结合各地实际提出。

### （6）惠农政策措施落实监督

包括对惠农政策的宣传的监督，以及各项措施落实的程序规范性、公开情况等进行监督。主要依据《中华人民共和国村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号），并结合各地实际提出。

### （7）农村精神文明建设监督

包括村规民约制修订的及时性、规范性、公开性进行监督，对村党组织、村民委员会开展乡风文明建设的意见建议，对社会陋习的监督，以及农村环境卫生的监督。主要依据《中华人民共和国村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕



67号），并结合各地实际提出。

#### （8）村务工作者履职监督

主要依据《中华人民共和国村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号），并结合中共浙江省纪律检查委员会文件《村（社区）监察工作联络站履职清单》等各地实际提出。

### 6.3 行政监督

主要是上级相关部门的监督。主要依据为《中华人民共和国村民委员会组织法》，中央纪委、中央组织部、民政部等十二部委印发《关于进一步加强村级民主监督工作的意见》，以及GB/T 40088《村务公开管理规范》、《村务管理 村务流程化管理实施指南》（报批稿）等，并结合各地实际。

### 6.4 审计监督

包括村民委员会和村集体经济组织的任期和离任经济责任审计。主要依据为《中华人民共和国村民委员会组织法》，中央纪委、中央组织部、民政部等十二部委印发《关于进一步加强村级民主监督工作的意见》，农业部办公厅《农村集体经济组织审计规定》（农办经〔2008〕1号），《村务管理 村务流程化管理实施指南》（报批稿），以及浙江省农村集体资产管理条例、山东省农村集体经济审计条例等各地实际。

### 6.5 其它监督

包括驻村相关单位的监督和通过村务公开等途径接受社会广泛监督。

其中驻村相关单位的监督，主要有两种形式，一是积极参与和其相关的村级事务的议事协商，二是有条件的村，可吸纳驻村相关单位参与民主评议，开展监督。主要依据为中央纪委、中央组织部、民政部等十二部委印发《关于进一步加强村级民主监督工作的意见》，及各地实际做法。

## 7、监督结果反馈

基于监督闭环的要求，提出监督意见的及时反馈、及时处理，以及结果的及时反馈要求，并提出了村务监督机构定期向村民会议或村民代表会议报告的要求。主要依据《中华人民共和国村民委员会组织法》《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》（中办发〔2017〕67号），并结合各地实际提出。

## 六、采用国际标准和国外先进标准的程度

无。

## 七、与有关的现行法律、法规和强制性国家标准的关系

本文件与《中华人民共和国村民委员会组织法（2018年修正）》《中国共产党农村基层组织工作条例》《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》《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》（中办发〔2004〕17号）等我国现行法律、法规、制度、强制性标准协调一致，未有与法律法规和强制性标准相冲突的内容，与已经发布的国家标准《村务公开管理规范》通过引用的形式，保持协调一致与有机衔接，并与正在报批中的《村务管理 基础术语与事项分类》《村务管理 村务流程化管理实施指南》《村务管理 事项运行流程编制指南》三项国标的内容保持协调一致。

## 八、重大分歧意见的处理经过和依据

无。

## 九、国家标准作为强制性国家标准或推荐性国家标准的建议

本文件建议作为推荐性标准发布实施。

## 十、贯彻国家标准的要求和措施建议

建议本文件与本文件同领域的其他系列标准配套使用。

通过媒体宣传、实地培训等形式开展标准宣传培训，根据农村工作人员的特性，尽量采用明白图册、标准解读等通俗易懂的形式加强标准宣贯。建议相关行业主管部门在制定相关政策措施等文件中，引用标准以加强标准的推广实施。

## 十一、 废止现行有关标准的建议

本文件不涉及对现行标准的废止。

## 十二、 其他说明

本文件严格按照 GB/T 1.1-2020 给出的规则进行起草。

《村务监督工作指南》

国家标准起草工作小组

2022 年 3 月