

DOI:10.19684/j.cnki.1002-4603.2026.12.009

乡镇政府对村民自治行为履行监督职责的司法审查^{*}

文/温贵能 孔 腾

【裁判要旨】村规民约虽属村民自治事项，但必须符合法律规定，不得侵犯村民的合法权益，乡镇政府对违法的村规民约有责令改正的法定职责。乡镇政府在履行该项监督职责时，应先行对村规民约开展合法性审查，通过规范村民自治程序、指导村委会工作等方式推进整改，并对违法的村规民约落实实质性监督义务，督促其纠正违法内容，若仅形式履职而未实现违法内容整改的，应认定为未全面履行法定监督职责。

□案号 一审：(2023)鲁0783行初17号 二审：(2023)鲁07行终221号
再审：(2024)鲁行再19号

【案情】

原告：郭某花。

被告：山东省寿光市侯镇人民政府（以下简称侯镇政府）。

第三人：寿光市侯镇东岔河村民委员会（以下简称东岔河村委会）。

2022年9月15日，郭某花向侯镇政府提交书面调查处理申请，主张东岔河村委会所制定的村规民约相关条款，非法剥夺其集体经济组织成员权益及土地承包经营权益，请求侯镇政府依法纠正东岔河村委会的违法行

为，督促该村委会解除其户口空挂状态，并清偿拖欠的村民待遇、农村保险待遇等相关权益。2022年11月1日，侯镇政府经调查后作出关于村规民约的限期整改通知书，确认东岔河《村规民约户籍管理》第六条关于农村妇女集体经济组织成员资格及村民福利待遇的规定与相关法律规定相抵触，要求东岔河村委会自收到该通知书之日起10日内，对不符合相关法律规定的村规民约内容进行整改。东岔河村委会收到该通知书后并未作出整改。郭某花不服侯镇政府的履职行为，提起本案行政诉讼，请求确认侯

镇政府未依法履行法定职责违法并判令侯镇政府限期履行法定职责。

【审判】

山东省寿光市人民法院一审认为：侯镇政府在收到郭某花的申请后，经调查认定东岔河村委会村规民约中的部分条款违法，并向该村委会送达限期整改通知书，明确整改要求和期限，已履行法定监督职责。关于东岔河村委会未按要求整改的问题，因村规民约的修改属于村民自治范畴，侯镇政府作为乡镇政府，无权直

^{*}入库编号：2025-12-3-021-002。

案例

接干预村民自治事项。遂判决驳回郭某花的诉讼请求。

郭某花不服，提起上诉。

山东省潍坊市中级人民法院二审以基本相同的事实和理由，判决驳回上诉，维持原判。

郭某花仍不服，申请再审。

山东省高级人民法院再审认为：本案的争议焦点在于乡镇政府发出限期整改通知书是否视为已履行法定监督职责。村民委员会组织法（2018年修正）第二十七条规定，村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触，不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容；村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定违反前款规定的，由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正。本案中，侯镇政府针对郭某花的申请，作出要求东岔河村委会整改的处理意见并送达，从程序上看，确实履行了部分监督职责。但截至本案再审审理时，东岔河村委会的村规民约违法条款仍未被废止或修改，违法状态持续存在，郭某花的争议事项仍未得到有效处理，即侯镇政府并未实质履行责令改正监督职责。具体而言，侯镇政府的监督职责不应仅限于作出并送达限期整改通知，更应在通知送达后，及时跟进、督促东岔河村委会落实整改要求，采取有效措施确保违法条款得到纠正。但侯镇政府未提交任何有

效证据证明其在送达限期整改通知书后，对东岔河村委会进行过约谈、协调、督促、指导等能够保障整改落实到位的相关措施，导致其监督行为流于形式，未能实现法定监督目的。据此，侯镇政府的行为属于未全面履行法定监督职责。遂判决责令侯镇政府继续履行法定监督职责，督促东岔河村委会落实关于村规民约的限期整改通知书要求，并协调处理郭某花与东岔河村委会之间因集体经济组织成员资格认定引起的纠纷事项。

【评析】

根据村民委员会组织法（2025年修正）第三十一条，乡镇政府对违法的村民自治章程、村规民约、村民会议或者村民代表会议的决定，具有责令改正的法定职责。该条款作为规范乡镇政府监督村民自治行为的法律依据，旨在平衡村民自治与行政监督的关系，但因对乡镇政府履行监督职责的具体方式、履职限度、法律后果，以及如何避免非法干预村民自治等内容未作出明确细化规定，导致司法实践中，乡镇政府履行监督职责的标准存在较大争议。一种观点认为，乡镇政府只要履行了调查、合法性审查职责，并将责令改正意见告知村民委员会，即视为履行了法定监督职责，至于村民委员会是否落实整改、如何落实整改，属于村民自治事务，乡镇政府不应过度干预；另一种观点则认

为，乡镇政府履行责令改正监督职责，应以实质纠错为目标，在不非法干预村民自治的前提下，采取必要措施督促违法村规民约得到切实纠正，确保村民合法权益得到救济，不能仅停留在形式告知层面。本案的处理，明确了乡镇政府对村民自治行为履行监督职责的具体方式及相应的审查标准，以期为乡镇政府规范履职和同类案件审理提供有益借鉴。

一、乡镇政府履行监督职责的实质内涵

乡镇政府对违法村规民约的责令改正监督职责，并非简单地“发通知、走程序”，其实质内涵在于通过适度的行政干预，消除违法状态，保障村民合法权益，维护基层治理的法治秩序。^①这一内涵可从立法目的、规范逻辑、体系解释三个层面予以明确。

从立法目的看，村民委员会组织法设置责令改正条款的目的在于，通过行政权的适度介入，弥补村民自治的自身缺陷，保障村民自治中的实质正义。我国农村社会长期受传统观念影响，部分村规民约容易出现违背法律规定、侵犯村民权益的内容，如以“外嫁女”“离异女”等身份为由，剥夺女性村民的集体经济组织成员资格及相关福利待遇，案涉村规民约的违法条款即源于此种性别偏见。若仅以“形式履职”作为判定乡镇政府履职到位的标准，不要求其督促整改落实，可能导致法律对村民自治权的制

^①孙辉妮、孙继发：“乡镇政府对村民自治的监督职责”，载《人民司法》2021年第29期。

约流于表面，违背该条款的立法初衷。

从规范逻辑看，责令改正条款通过“禁止性规范+行政监督条款”的双层构造，明确了村民自治的法治边界。一方面，通过“不得与宪法、法律、法规相抵触，不得违背公序良俗”的禁止性规定，将村民自治事项纳入合宪性、合法性框架，确立了基层自治的法律保留原则。另一方面，针对违法的村民自治事项，赋予乡镇政府责令改正的监督职责，构建了“基层自治—行政监督”的治理闭环，确保村民自治行为始终在法治轨道上运行。

从体系解释看，地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法第七十六条明确赋予乡镇政府保障公民人身权利、民主权利和保护合法财产权利的法定职责，这与村民委员会组织法（2025年修正）第三十一条所规定的责令改正监督职责形成规范呼应，进一步明确乡镇政府履行监督职责的目的是维护村民合法权益，而非单纯走程序、完成形式上的履职任务。

本案中，侯镇政府虽作出限期整改通知书，但未采取任何跟进督促措施，导致案涉村规民约的违法条款持续存在，郭某花的争议事项未得到有效处理，显然未达到实质履职的要求。

二、乡镇政府履行监督职责的边界限度

乡镇政府的监督职责，本质上是行政权对村民自治权的适度干预，其核心是“监督而非替代、引导而非强制”。因此，在履行监督职责时，乡镇政府必须遵循必要限度原则，在保障村民自治活力、尊重村民自治核心

领域的前提下，实施程序性、动态性监督，实现行政监督与村民自治的良性互动，避免出现监督缺位或过度干预的情形。

其一，在权力边界上保持有限监督。村民委员会组织法（2025年修正）第六条明确规定，乡镇政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，村民委员会协助乡镇政府开展工作。该条款确立了行政权介入村民自治事务的基本原则，包含双重含义：一方面，乡镇政府不得代替村民会议作出决策，不得直接修改、变更或撤销村规民约条款，不得干预村民自治范围内的具体事务安排，尊重村民的自治自主权。另一方面，当村民自治行为违反法律规定、侵犯村民合法权益时，乡镇政府有义务介入纠正，这种介入必须以合法性监督为限，仅针对村规民约的违法性进行审查和督促整改，不涉及村民自治范围内的合理决策事项。也就是说，乡镇政府的监督权严格限定于合法性审查和程序性指导，这是监督权运行的核心边界。本案中，侯镇政府虽无法直接修改违法村规民约，但完全可以采取多种非强制性、程序性措施推动整改，而侯镇政府仅以一纸通知了事，属于监督缺位。

其二，在监督实效上做到利益平衡。村规民约出现违法条款，往往源于信息滞后、村民法律意识不足、乡村利益格局固化等多种因素。而违法村规民约长期存在，往往与村委会未及时履行备案义务、乡镇政府未切实履行备案审查职责、未落实事后跟踪纠正措施密切相关。因此，建立可持续发展的动态监督机制，是保障村规民约

在法律框架下运行的必然要求，也是乡镇政府履行监督职责的重要内容。乡镇政府应当建立包括调查核实、违法认定、责令整改、跟踪督促、效果评估等在内的完整程序动态监督机制，既不能放任违法状态持续存在，也不能过度干预村民自治，在不干预自治核心事务与防止自治权滥用之间寻找平衡点。本案中，侯镇政府未跟踪整改进程、未督促整改落实、未协调解决郭某花与村委会之间的成员资格争议，不符合动态监督的要求，也未能实现利益平衡的目标。

三、乡镇政府履行监督职责的具体方式

结合村民委员会组织法相关规定，乡镇政府履行责令改正监督职责，可按照“违法性判断—程序性矫正—实效性评估”的步骤推进，确保监督职责落到实处、取得实效。

第一步，违法性判断。乡镇政府在收到村民的申请或发现村规民约可能存在违法情形后，应首先开展全面的违法性审查。具体包括：1.违法事项审查。乡镇政府履行监督职责的核心是纠正违法的村民自治行为，因此需重点审查村规民约、村民会议或村民代表会议决定是否与宪法、法律、行政法规、地方性法规及国家政策相抵触，是否违反法律的强制性规定，是否违背公序良俗。若村民自治事项违反上述规定，对部分村民进行不当限制、剥夺其合法权益，则应认定为违法，依法责令整改。2.权利侵害认定。乡镇政府履行监督职责的目的是维护村民合法权益，因此需重点判断村规民约的相关条款是否侵

案例

犯村民的人身权、财产权、民主权利等基本权利。3.村民资格考量。村民资格是村民享有集体经济组织成员权益、参与村民自治的基础，乡镇政府在审查村规民约时，需重点审查村民资格认定条款。村民资格的认定，应综合考量多种因素，不得仅以“外嫁”“离异”等单一理由剥夺村民资格，确保村民资格认定的合法性、合理性。4.公序良俗评价。乡镇政府在审查时，需考察村规民约的相关条款是否违背社会公共利益、公序良俗，是否符合男女平等、公平公正等现代法治理念。案涉村规民约仅以“外嫁女”身份限制村民权利，违背男女平等的法治理念和公序良俗，构成违法。

第二步，程序性矫正。乡镇政府的监督应限于程序性引导和指导，不得代替村民会议作出实体决策。具体包括：1.约谈协商结合。乡镇政府应及时与村委会成员开展法律政策沟通，指出村规民约中的违法条款及法律风险，引导村委会认识到整改的必要性；同时，组织村委会、村民代表、受侵害村民等相关方召开协调会，充分听取各方意见，平衡村民集体利益与个体合法权益，推动各方就整改方案达成共识。2.整改程序指导。乡镇政府应针对村规民约的违法问题，督促村委会建立问题清单，明确整改节点、整改标准和责任主体，定期跟踪整改进度；协助村委会制定合法、可行的村规民约修改方案，确保民主议定程序符合相关规定，村委会对此应形成完整记录，作为整改落实的重要证据。3.会议过程监督。在村委会召开村民会议讨论修改村规民

约时，乡镇政府可依法列席会议，对会议表决程序的合法性进行现场监督，防止出现少数人操控表决、表决程序违法等情形，确保村民会议的决策过程合法合规。4.法律释明引导。乡镇政府应就村规民约的修改提供具体的法律指引，明确合法的条款表述和修改方向；通过普法宣讲、发放法律手册等方式，说明违法条款的法律后果，引导村民自觉遵守法律规定，主动纠正违法条款。

第三步，实效性评估。乡镇政府在推动整改后，需开展实效性评估，确保整改工作落到实处。具体包括：1.条款修正情况评估。重点看违法村规民约是否已被依法废止或修改，修改后的条款是否符合法律规定和公序良俗，是否真正消除了原有的违法内容；同时，防止村委会仅对村规民约的文字表述进行表面修改，忽视对实质权利义务的调整。2.权益恢复状况评估。重点看受侵害村民的合法权益是否得到实际救济，如集体经济组织成员资格是否得到确认、拖欠的村民待遇是否得到清偿等，确保村民合法权益真正得到恢复，监督工作取得实效。3.后续跟踪保障评估。乡镇政府应将村规民约的备案监督纳入常态化工作，定期开展巡查，及时发现和纠正新出现的违法问题。

四、乡镇政府履行监督职责的审查标准

乡镇政府履行责令改正监督职责是否合法正当，应当遵循“形式审查+实质审查”的双阶标准，既要确保形式合规，也要实现实质纠错，二者缺一不可，共同构成乡镇政府全

面履行法定职责的判断依据。

第一阶段为形式审查，着重审查行政行为的形式合法性，确保乡镇政府的监督行为符合法定程序 and 基本要求。主要包括：一是主体适格性审查，确认乡镇政府具有对本行政区域内村民自治事项的监督管理权，不存在层级越权、职责越位等情形。二是程序正当性审查，审查乡镇政府是否依法履行了受理、调查、违法认定、作出责令整改决定、送达等基本程序。三是内容合法性审查，审查乡镇政府对村规民约违法性的认定是否准确，整改要求是否明确具体、具有可操作性。其中，违法认定准确性要求乡镇政府能够准确识别村规民约中与上位法相抵触、侵犯村民合法权益的条款，不出现认定错误、遗漏违法条款等情形；整改要求明确性要求乡镇政府不仅要指出村规民约的违法性，还要为村民委员会提供具有可操作性的规范指引或整改路径，避免整改要求模糊不清、无法落实。本案中，侯镇政府在收到郭某花的申请后，及时启动调查程序，识别出村规民约中关于户籍管理与集体经济组织成员资格认定的违法条款，在法定期限内作出限期整改通知并送达，符合形式审查要求。

第二阶段为实质审查，着重审查监督行为的实际效果，确保违法状态得到实质消除、村民合法权益得到有效救济。主要包括：一是措施合理性审查，审查乡镇政府在作出限期整改通知后，是否采取了必要、适当的跟进措施，如约谈、协调、指导、督促等，措施是否符合实际情况、是否能

人民司法

案例参考

案例

够推动整改落实。二是结果实现度评估，审查村规民约的违法状态是否消除，受侵害村民的合法权益是否得到恢复，或者违法状态是否已进入纠正程序且正在推进。三是除外情形审查，审查未能消除违法状态的原因是否不可归责于乡镇政府，如因村民会议无法达成一致意见、村委会拒不配合且乡镇政府已穷尽法定措施等，若确实存在不可归责于

乡镇政府的情形，则可根据实际情况作出相应认定处理。四是证据充分性判断，审查乡镇政府是否有足够证据证明其履行了跟进督促、协调指导等职责，是否建立跟踪督促机制，是否对整改进展进行记录和评估。^①本案中，侯镇政府在发出限期整改通知后，未采取合理适当的跟进措施，致使郭某花的权利救济落空，违法状态持续存在，属于

未全面履行法定职责。需要注意的是，人民法院在适用实质审查标准时，应结合具体案情灵活掌握，把握好审查的限度和强度，不宜对乡镇政府提出超出其法定职权范围的要求。尤其在乡镇政府已采取必要合理措施仍未消除违法村民自治事项时，更应注意。



（作者单位：山东省高级人民法院）

^①方世荣、吉亮亮：“村规民约合法性审查体系之构建”，载《时代法学》2025年第3期。