

DOI:10.19684/j.cnki.1002-4603.2026.12.021

街道办事处村务公开监督 法定职责的司法审查

文/祝伟荣 汪俊威

【裁判要旨】 城中村治理背景下，街道办事处作为市辖区人民政府的派出机关，与乡镇人民政府基层治理功能基本重合，应参照适用村民委员会组织法（2018年修正）第三十一条规定，对属地村委会的村务公开事项履行调查核实、责令依法公布的法定监督职责。行政机关履行村务公开监督职责需达到实质履职标准，仅作出笼统的责令整改通知，未完成申请事项调查核实、未明确公开的具体要求、未跟进监督整改执行的，属于形式化履职，应认定为未全面履行法定职责。行政不作为案件的司法审查，应聚焦行政机关自身履职行为的合法性与完整性，不得以村委会等相对人未执行行政决定的结果，反向认定行政机关未履行法定职责；履行判决的选择应以裁判时机成熟度为核心，兼顾权利救济与权力边界，避免程序空转。

□案号 一审：（2021）浙0802行初86号 二审：（2022）浙08行终2号

【案情】

原告：赵甲、王乙、洪丙。

被告：浙江省衢州市衢江区东港街道办事处（以下简称东港街道办）。

第三人：衢州市衢江区东港街道野鸭垅村民委员会（以下简称野鸭垅村委会）。

赵甲等三人系东港街道野鸭垅村杨梅岗村民，2020年12月28日，三人联名向东港街道办邮寄履职申请，要求责令野鸭垅村委会、村经济合作社、杨梅岗村民小组，公开5项村务信息：一是第四期征地补偿费及对应分户测绘图；二是2014年-2016年、

2017年-2020年村干部任期和离任经济责任审计结果；三是杨梅岗村6个建设工程项目明细及账目；四是留用地货币兑现资金收支账目；五是杨梅岗村民小组财务账目，同时要求保证公布内容的真实性。东港街道办于2020年12月31日签收该申请。

2021年3月2日，东港街道办向野鸭垅村委会作出责令整改通知书，责令村委会“核实申请内容是否公开，未公开则立即整改、按规定公开账目”，未就申请事项开展任何调查核实，也未将该通知书送达或告知赵甲等三人。后野鸭垅村委会未按要求公开相关村务信息。

2021年4月2日，赵甲等三人提起行政诉讼，请求判令：1.东港街道办

依法履行监督管理职责，责令野鸭垅村委会公开杨梅岗村民小组财务账目等案涉村务信息；2.案件诉讼费用由东港街道办承担。

东港街道办辩称，其已通过村级财务代理制度、工程项目监管规则实现日常监管，收到申请后已开展初步核查并责令村委会整改，已全面履行监督职责，请求驳回原告诉讼请求。野鸭垅村委会辩称，案涉村务已按规定公开，相关账目已交由巡查组核查，请求驳回原告诉讼请求。

【审判】

浙江省衢州市柯城区人民法院经审理作出一审判决：责令被告东港街

道办于本判决生效之日起60日内对原告的申请继续履行调查核实并作出处理的法定职责。

一审宣判后，东港街道办不服，提起上诉。

浙江省衢州市中级人民法院认为：街道办事处与乡镇人民政府基层治理功能基本相同，应参照执行乡镇人民政府的村务公开监督职责；《浙江省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》明确规定，相关行政机关应在20日内对村民的村务公开申请调查核实并答复。东港街道办未举证证明其开展了调查核实工作，未在法定期限内答复原告，仅作出笼统整改通知的行为不属于实质履职。衢州中院遂判决驳回上诉，维持原判。

【评析】

行政机关不履行法定职责的认定是行政法上的经典议题。^①本案是城中村治理背景下，街道办事处村务公开监督职责司法审查的典型案例。当前，城中村“村改居”过渡阶段的村务公开纠纷，是基层行政诉讼的高频案由，司法实践中对于街道办事处法定职责的边界、形式履职与实质履职的区分、履行判决的选择标准等问题，存在裁判尺度不统一的现象。^②本案生效判决厘清了上述核心争议，提炼了可复制的裁判规则，对同类案件的审理具有一定的参考价值。

一、街道办事处村务公开监督法定职责的认定依据

村民委员会组织法（2018年修正）第三十一条仅明确了乡镇人民政府对村务公开的监督职责，未直接规定街道办事处负有该项职责，这也是本案被告的核心抗辩理由，更是司法实践中同类案件的主要争议焦点。本案判决结合立法体系、基层治理现实，明确了街道办事处该项职责的法定依据，填补了城中村治理场景下的规则适用空白。

首先，基层治理立法的体系化解释，是职责认定的核心基础。城市居民委员会组织法第三十五条直接规定，街道办事处对居民委员会的居务公开事项，负有调查核实、责令依法公布、追责违法人员的全链条监督职责。该条款清晰体现了一项立法共识：街道办事处作为区级政府的派出机关，对属地基层群众性自治组织的公开事项，负有法定的监督义务。村民委员会与居民委员会同属基层群众性自治组织，村务公开与居务公开的立法内核完全一致，均是为了保障基层群众的知情权、参与权与监督权，二者的监督规则具有体系上的一致性。

其次，功能等同原则是职责参照适用的核心法理依据。在我国基层治理体系中，街道办事处与乡镇人民政府的功能定位、管理权限高度重合，尤其是对于纳入城市规划

范围的城中村，街道办事处实际履行了原乡镇人民政府的全部属地行政管理职责。对村级集体资产、征地补偿、工程项目等事项的监管，是其核心属地管理职能。基于功能等同原则，街道办事处应当参照适用村民委员会组织法（2018年修正）第三十一条的规定，履行村务公开的法定监督职责，这一认定也与地方立法规则相契合——《浙江省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》第四十三条，明确了基层行政机关对村务公开申请的20日调查答复义务，该规则当然适用于属地管辖的街道办事处。

最后，城中村治理的现实需求是职责认定的实践基础。当前我国城市范围内仍存在大量城中村，此类区域要么处于“村改居”的职能过渡阶段，村委会与居委会权责交叉；要么虽保留村委会建制，但已完全纳入街道办事处的属地管辖范围。城中村的征地补偿、集体财务收支等村务事项，是村民核心利益关切，也是基层矛盾的高发领域。若否定街道办事处的村务公开监督职责，将导致城中村村务公开事项陷入“乡镇政府无管辖权、街道办事处无职责”的监管真空，村民的合法权益无法得到有效保障，与基层治理的现实需求完全悖悖。

本案中，东港街道办作为案涉城中村的属地管理主体，依法负有

^①王青斌：“行政不履责司法审查体系链的构建”，载《中国社会科学》2023年第11期。

^②张伟、张鹏坤、宋淑华：“行政机关监督村务公开行为司法审查的困境与出路——以514份行政裁判文书为样本”，载《审判体系和审判能力现代化与行政法律适用问题研究——全国法院第32届学术讨论会获奖论文集（下）》。

案例

对原告村务公开申请的完整监督职责，其关于“法律未直接规定职责”的抗辩，既不符合立法体系解释，也违背基层治理现实，法院未予采纳，具有充分的法律与事实依据。

二、村务公开监督职责中形式履职与实质履职的区分标准

本案的核心争议，是东港街道办作出责令整改通知书的行为，是否属于全面履行了法定职责。生效判决明确了村务公开监督职责的实质履职标准，厘清了形式履职与实质履职的司法审查边界。

司法实践中，大量基层行政机关将“作出书面通知、下发整改文件”等同于履行法定职责，忽略了监督职责的全流程义务，这也是村务公开纠纷循环诉讼、程序空转的核心原因。从立法目的来看，村务公开监督职责的核心是保障村民的知情权，行政机关的履职行为必须围绕这一目的展开，仅作出形式化的文书，未实现监督效果的，本质上属于未履行法定职责。结合本案裁判观点，村务公开监督职责的实质履职标准，应包含三个不可分割的核心要件，缺一即构成形式化履职：

一是全面调查核实的前置义务。调查核实是行政机关作出监督决定的事实基础，也是履行监督职责的首要环节。对于村民提出的村务公开申请，行政机关必须对申请事项是否属于法定公开范围、村委会是否已实际公开、已公开内容是否真实完整、未公开的具体原因等核心事实，开展全面、客观的调查核实，听取申

请人与村委会的双方意见，固定相关证据。本案中，东港街道办完全未开展任何调查工作，直接责令村委会“自行核实”，相当于将自身的法定调查义务转嫁给了被监督对象，其行为为根本不具备履职的事实基础，属于典型的形式化履职。

二是内容明确具体的责令义务。行政机关作出的责令整改决定，必须具备明确的内容、可执行的要求，否则就不具备行政行为约束力与执行力。有效的责令决定，应当明确限定公开的事项范围、公开方式、公开期限、责任主体等核心要素，让村委会清晰知晓应当履行的义务，也让申请人能够监督决定的执行。本案中，东港街道办作出的责令整改通知书仅笼统要求“按规定公开相关账目”，未明确任何具体要求，村委会无法执行，申请人的诉求也无法实现，该责令行为不具备任何法律约束力，自然无法认定为实质履职。

三是跟进监督执行的后续义务。作出责令决定并非履职行为的终结，而是监督职责的开始。行政机关负有持续跟进监督责令决定执行情况的法定义务，应当核查村委会的整改结果，向申请人反馈执行情况；若村委会拒不执行责令决定，行政机关应当依法追究相关责任人员的责任，确保监督职责落到实处。那种“一送了之、不闻不问”的履职模式，本质上是对法定职责的懈怠，无法实现村务公开监督的立法目的。

三、村务公开监督履职的程序合法性审查

程序合法是行政行为合法的核心

前提，也是行政机关全面履行法定职责的应有之义。本案中，东港街道办的履职行为存在多处程序违法，这也是法院认定其未全面履职的重要依据，生效判决明确了村务公开监督职责的三项核心程序义务。

第一，严格遵守法定履职期限的义务。《浙江省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》明确规定，基层行政机关应在收到村民村务公开反映后20日内调查核实并答复；行政诉讼法亦规定，行政机关履行法定职责的一般期限为两个月。本案中，东港街道办于2020年12月31日收到申请，直至2021年3月2日才作出整改通知，既超出了地方立法规定的20日答复期限，也超出了行政诉讼法规定的两个月履职期限，已构成程序违法。司法实践中，部分法院以“行政机关已作出答复”为由，忽略超期履职的违法性，这种裁判思路违背了程序合法的基本原则，法定履职期限并非倡导性规定，而是行政机关必须遵守的强制性义务，超期履职本身就属于不规范履行法定职责的情形。

第二，向申请人履行告知与答复的义务。村民作为履职申请的提出者，依法享有对履职过程、处理结果的知情权，行政机关应当将案件受理情况、调查进展、处理决定、执行情况等事项，及时、全面地告知申请人。本案中，东港街道办仅将责令整改通知书送达给村委会，全程未向申请人告知任何履职情况，甚至连作出整改通知的事实都未告知，导致申请人完全无法知

晓申请的处理进度，其知情权与监督权根本无法实现，属于重大程序瑕疵。行政机关的监督职责，不仅是对村委会村务公开行为的监督，更是对村民知情权的保障，向申请人履行告知答复义务，是法定职责的重要组成部分，而非可有可无的附加义务。

第三，行政履职审查的程序边界厘清。本案二审判决的重要价值之一，是厘清了行政履职审查的核心边界：审查行政机关是否履行法定职责，应当聚焦行政机关自身的程序义务与实体义务履行情况，而非以村委会等相对人的行为结果作为评判依据。原审法院以“村委会未按要求整改”为由，认定东港街道办履职不到位，该裁判思路存在偏差——即便村委会未执行责令决定，只要行政机关完整履行了调查核实、作出明确责令决定、跟进监督、依法追责的全部法定义务，就应当认定其已履行法定职责；反过来，即便村委会最终公开了相关信息，但若行政机关未履行法定程序义务，仍应认定其履职行为存在违法之处。

四、本案履行判决选择的合理性

本案原告的核心诉请，是判令东港街道办责令村委会公开案涉村务账目，但法院最终仅判决街道办事处继续履行调查核实并作出处理

的法定职责，该裁判方式的选择，并非弱化对原告的权利救济，而是以“裁判时机成熟度”为核心，^①平衡权利保障与权力边界的最优选择，契合最高人民法院“实质性化解行政争议”的司法政策。

行政诉讼履行判决的选择，核心判断标准是裁判时机是否成熟，即案件事实是否已经查清、行政机关的裁量权是否缩减至零。只有当案件事实完全清楚、法律规定明确具体，行政机关只能作出唯一特定处理决定时，法院才能作出具体性履行判决，直接明确行政机关履职的具体内容；若案件事实尚未查清、行政机关仍有裁量空间，裁判时机尚未成熟，法院只能作出原则性履行判决，责令行政机关继续履行法定职责。

本案中，法院未直接判决责令村委会公开账目，主要理由有三：其一，恪守司法权与行政权的法定边界。责令村委会公开村务，属于街道办事处的行政监督职权范畴，公开的具体范围、方式、期限等细节，需要行政机关结合村级财务现状、基层治理实际作出专业判断，法院直接判决替代履职，违背了“司法监督行政而非替代行政”的立法初衷。其二，案件未达到具体性履行判决的成熟条件。东港街道办此前未对申请事项开展任何实质调查，案涉信息是否属于法定公开

范围、是否已公开、未公开的原因等核心事实均未查清，法院缺乏作出具体判决的事实基础，强行判决极易因事实不清导致执行障碍，反而引发新的程序空转。其三，判决继续履职更能实现实质性化解争议的目的。判令街道办事处先完成调查核实的前置义务，再根据核实结果作出针对性处理，既能保障行政机关的法定履职空间，也能通过后续司法监督，确保原告的知情权得到精准、全面的保障，比刚性的笼统判决更具可操作性，更能实现纠纷的一次性化解。

村务公开制度是基层群众自治制度的核心组成部分，街道办事处对城中村村务公开的监督职责，是该制度落地实施的关键环节。在城中村治理常态化的背景下，基层行政机关应当树立实质履职的法治理念，严格按照法定程序，全面履行村务公开的调查核实、责令整改、跟进监督全链条职责，切实保障村民的知情权与监督权；司法机关在审理此类案件时，应当坚持形式与实质统一、程序与实体并重的审查标准，对形式化履职行为作出否定性评价，通过合理的裁判方式选择，推动行政争议的实质性化解，维护基层治理的稳定与规范。



（作者单位：浙江省龙游县人民法院）

^①程皓楠：“基于功能实现的履行判决类型重构”，载《法制与社会发展》2025年第3期。