

村务信息公开制度中村民的请求权研究——以《广东省村务公开条例》为视角

徐健兴

广州应用科技学院城乡文化发展研究中心，广东肇庆，526070；

摘要：村务信息公开是实现乡村基层民主自治的重要治理措施，具体的公开制度由各地地方性法规因宜制定。最新的《农村集体经济组织法》赋予了村民对集体经济组织的信息查阅和复制权，《政府信息公开条例》也明确公民的信息公开请求权，但《广东省村务公开条例》却并未赋予村民此类完整的请求权。经统计司法判决，发现大量判决处于围绕程序运转而非直接介入实质性纠纷处理，对比前述两部法律法规的实施而言司法监督在村务公开领域难以发挥应有作用。村民个体缺乏对村务公开的请求权是主要制度性因素。建构村民个体完整的请求权将有效解决村务公开的实质性纠纷，并进一步推动乡村振兴的法治保障。

关键词：村务信息公开；请求权；广东省村务公开条例；乡村治理；基层自治

DOI：10.64216/3080-1486.25.12.035

关于村务公开的基层治理制度在近五年讨论中声音有所减弱，从知网搜索有关村务公开关键词的检索结果来看，期刊数量2021年—2025年的期刊文章数量为35篇。实际运行中存在较为明显的问题，“如公开发起主要还是依靠村委会、村干部的主体自觉，依村民个人申请而公开则显得困难重重，这就使得村务公开的随意性和弹性都比较大，由此导致公开流于形式、不到位的情况十分突出”^[1]。近年来关于村务公开的研究基本围绕村务公开制度实践而展开，经验的总结相对具有较强的本土性，但背后的问题则显示出共同性。具体可以区分为村务公开的内容、机制和村民参与等领域。关于村务公开的内容方面，现有《村民委员会组织法》第三十条划定了基本范围。将政府拨付和接受社会捐赠的救灾救助 补贴补助等资金 物质的管理使用情况，由村民代表会议讨论决定的事项及其实施情况 纳入村务公开的范围，进一步适应了新形势下村务管理内容的变化和村民自治结构的调整^[2]。关于公开的机制方面，目前中西部地区的村务 财务公开主要以黑板报的形式在村委会或者村头展示^[3]。不可否认这种滞后现象与当下互联网时代脱节甚远。公开形式非制度化导致村务公开形式化，因而鼓励村民、行政村精英和村级社会组织参与村务公开制度的供给尤为必要^[4]。即使在《村民委员会组

织法》2025最新修订草案中的表述，也是增加一款“村民委员会应当设立村务公开栏，可以采用现代信息技术进行村务公开。村民委员会应当保证所公布事项的真实性，并接受村民的查询。”纵观上下文，该法对于村务公开并无构建属于村民个人的请求权，以至于就公开事项的具体信息而言，村民只有查询权。在村务公开实践过程中，缺失了司法救济，村务公开不全面、不规范也就不足为奇了^[5]。

1 有关广东村务公开行政判决案件的统计与分析

检索方面基于官方的数据库进行检索，具有足够的随机性与客观性。检索条件：以中国裁判文书网数据库为调研对象，全文分别搜索村务公开等关键词；案由定位行政案由；文书类型选择判决书；法院省份定位广东省；法院层级选择中级人民法院。检索结果得出广东省领域内有关村务公开的行政诉讼二审判决书69篇，后剔除相同案号的裁判文书，共得66篇裁判文书作为统计对象。另一方面，统计调研中使用不同的统计指标对66份裁判文书进行特定内容的分析，以形成可统计的细分指标。以上基本可以保证统计对象的真实性、统计方法的科学性，从而为下一步分析提供逻辑前提，本次调查能一定程度揭示村务公开的部分现象。

1.1 原告诉求及判决结果统计分析

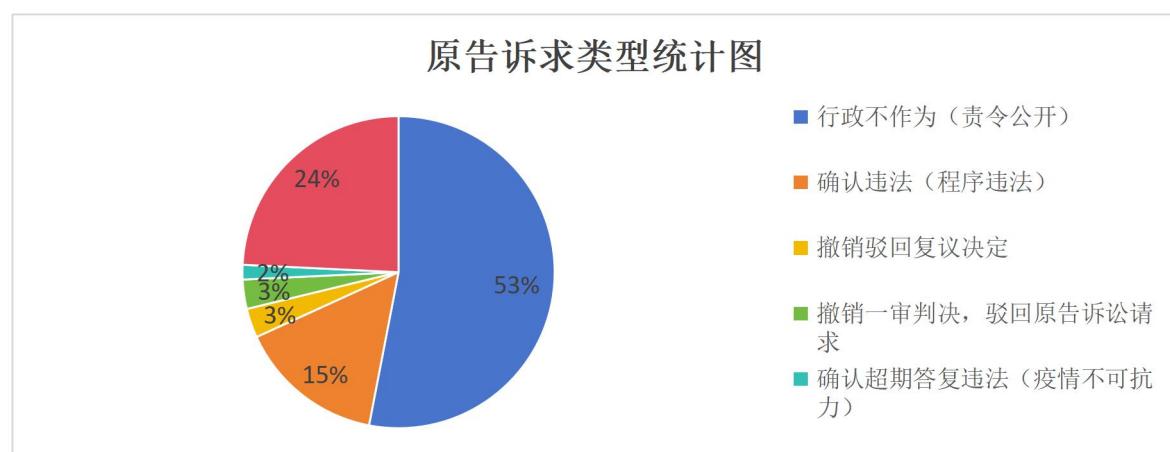


图 1-1

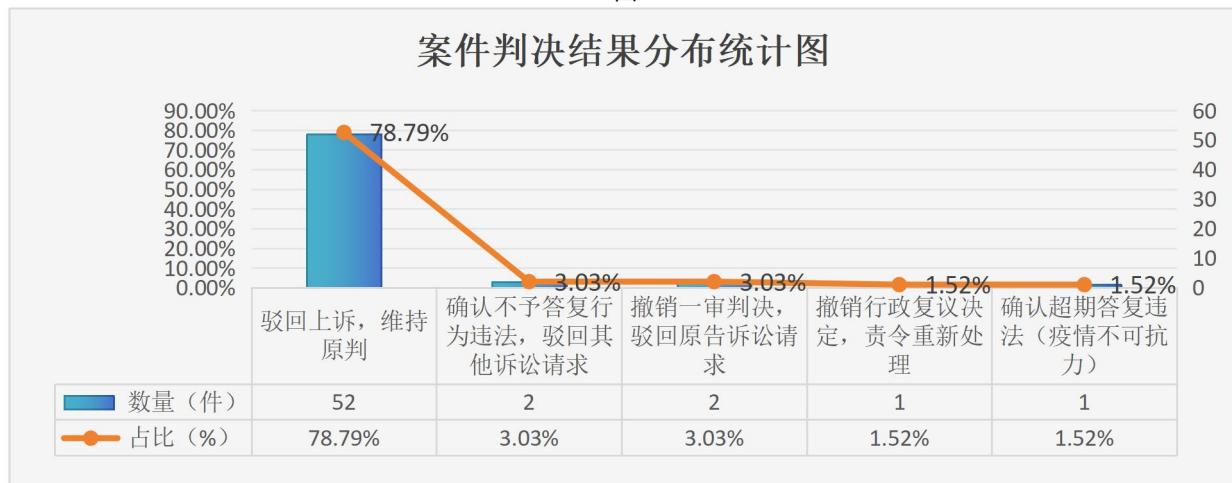


图 1-2

分析：行政不作为（统计占比 53.03%）是最主要的诉求类型，反映村民对“监督职责履行”的核心需求；确认违法（统计占比 15.15%）次之，体现对程序合法性的关注。这两点诉求体现出村民对于实质性争议解决优先而程序争议次位的利益追求逻辑。从原因层面分析，多份样本显示，其诉因均系行政机关未履行监督职责引

发，占比超 50%。从结果层面来看，要求责令公开的诉求基本上遭遇驳回上诉的结果。超 78% 的案件维持原判，反映二审法院对一审裁判结果的认可，但仅 3.03% 的案件因程序违法或法律适用错误改判，实质争议解决率低。

1.2 争议焦点分布类型和适用法条分布统计分析

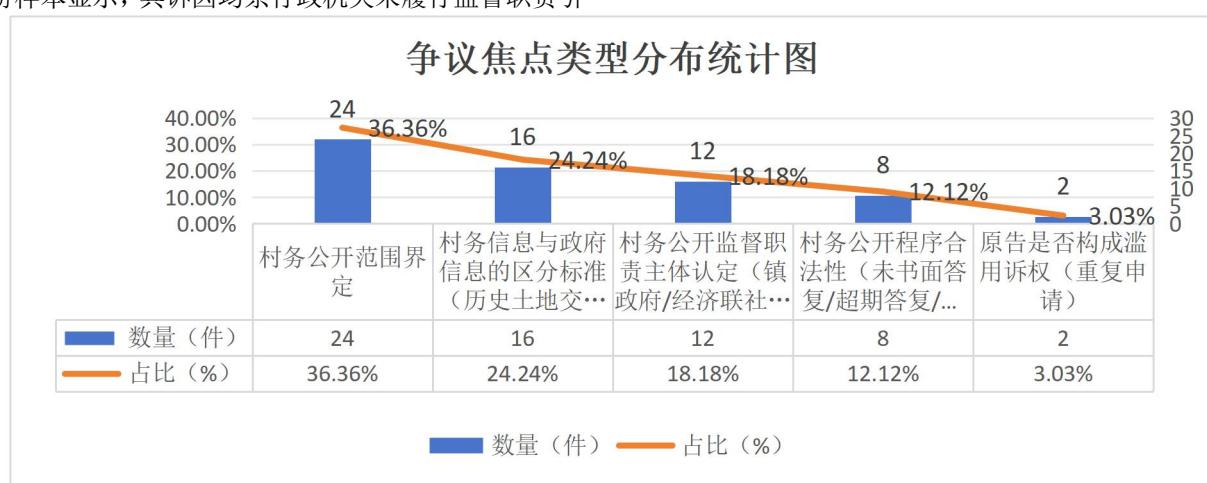


图 1-3

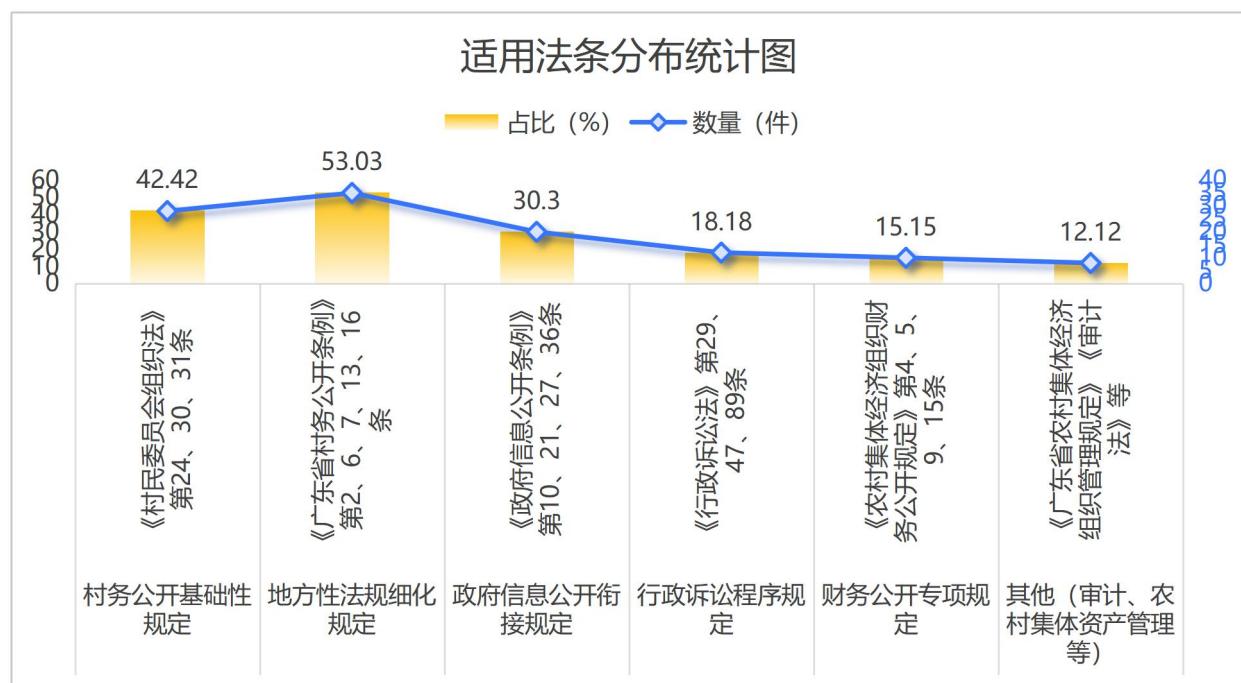


图1-4

分析：村务公开范围界定（27.27%）和村务信息与政府信息区分（24.24%）为核心争议，尽管《广东省村务公开条例》对村务信息的定义有所列举，但是现实中有关具体文件是否属于村务信息依然存在较多不同理解，以上反映出现行法律法规对“法定公开范围”“信息属性”规定依然具有一定程度的模糊性。《广东省村务公开条例》是最主要裁判依据，占比为53.03%，该法规是司法介入村务监督的主要法律依据。另外，《村民委员会组织法》构成实体裁判依据，但从逻辑来看，《广东省村务公开条例》的适用基本系对《村民委员会组织法》的进一步细化解释。

通过上述司法数据统计可知，村务公开案件呈现出法律规范具体规则不明确、审判中心仅围绕监督程序开展从而实质争议解决低效的问题。

2 广东村务公开问题的制度成因

基于广东省村务公开相关裁判文书的统计分析，当前村务公开制度在实践中暴露出的问题在于村务公开的事宜无法通过司法程序获得救济。为此，有必要深入讨论在村务公开制度衔接刚施行《农村集体经济组织法》的背景下，广东地方性法规对此的回应性问题。

2.1 立法体系衔接不足

现有立法对村务公开的范围界定、主体职责、程序要求等核心问题规定模糊，导致法律适用争议频发，主

要体现为以下因素。其一，村务信息公开范围存在争议。《村民委员会组织法》《广东省村务公开条例》虽列举了应公开的村务信息内容（如财务收支、征地补偿、集体资产处置等），但对非核心但涉及自治程序的材料如章程备案资料、股东代表会议记录等，是否属于公开范围？例如15.15%的案件争议焦点为“章程相关联的其他资料是否属于法定公开内容”，便是容易发生争议的地方。行政机关的认定、村委会自身的认定、当事人自身的认定与司法机关的认定之间存在巨大的差异并容易引发观点对立。需要司法机关结合“村民自治程序合法性”这一补充说明进行解释，但依赖法院个案的解释对于机制的运作显然是低效率的。另外，作为“过程性”的村务信息是否应公开，当事人与法院的认知存在争议。如（2020）粤06行终486号判决书中一审法院所论述，“梁惠萍、梁家涛要求公开的上述资料（《关于XX小组宅基地执筹的通知》《XX小组宅基地执筹规则》《XX小组宅基地分地规则》《承诺书样本》《执筹地点位置图》《宅基地规划平面图》）的制定程序、修改程序和表决程序的信息，但梁惠萍、梁家涛要求公开的信息不属于《广东省村务公开条例》第七条规定的公开范畴”^[6]。立法仅规定“涉及村民切身利益的重大事项”需公开，但“过程性”与“重大性”的边界不清，致使村民与村委会之间的理解存在较大分歧。换言之，如果没有进一步将这些范围的边界厘清，必然会在实践中引发较多的

基层治理矛盾。其二，村务信息与政府信息重合时缺乏程序指引。村务信息与政府信息属于不同的系统。村务信息是村组织在日常运作时收集、产生、处理所形成的与村民自治相关的信息，以村集体组织为管理主体。而政府信息则依托政务系统所收集、管理的有关信息，从概念上政府信息处于上位概念。但是实际运作中两者是并行的不同系统。（2019）粤71行终4463号案件的判决则对既属于政府信息也属于村务信息的重合性问题进行了如下论述“涉案信息在性质上属于村务信息，同时又在备案后成为行政机关在履行职责过程中取得的政府信息。村务信息以村务公开为优先，在当事人确实无法通过村务公开取得相关信息的情况下，以政府信息公开为辅助，以此实现节约行政资源、减少各方诉累的目的”^[7]。因此，当一项信息既属于村务信息又属于政府信息时，看似两边都可以申请，实际上有可能两边都被拒绝，该案的个案解释，也无法缓解实践中的矛盾。

2.2 村务公开自治机制保障缺位

乡镇政府在村务公开中的不作为、程序瑕疵、标准混乱问题突出，直接影响村务公开的结果，从而使村务监督的立法目的实现受到影响。

乡镇政府存在行政效能的现实问题。在调查的案件中，行政机关（尤其是镇政府、街道办）对村民的村务公开申请拖延答复、未书面答复，暴露出监督职能履行存在主动性不足。前述的调查分析中，发现裁判文书的诉求显示原告认为乡镇政府行政不作为是最主要的诉求类型，占比达到53.03%左右。引发消极不作为的深层原因在于具体机制供给缺位。一方面，《村民委员会组织法》第三十一条仅规定乡镇政府对“不及时公布或内容不真实”情形的监督职责，但未明确答复形式、期限等操作细则，导致行政机关自由裁量权过大。另一方面，现行立法对于镇政府的监督职能存在考核机制缺位的问题。“有些村民不知自己拥有哪些合法权利，也不知通过哪些方式进行监督，个别村务监督委员会不敢行使职责大胆监督，对群众反映的问题没有督促村委会及时整改”^[8]。乡镇政府普遍缺乏对村务公开监督工作的绩效考核，部分干部存在“多一事不如少一事”的消极心态。如果村务公开的治理缺乏行政机关的制度性重视，那么消极不作为的现象将会一直重复。

2.3 村务公开制度下的村民参与存在障碍

从村民自治的角度来看，影响广东省村务公开的基层治理纠纷主要存在地方性法规的规则模糊和青年群体参与缺位的双重因素。现行《广东省村务公开条例》第十三条中对于村务公开存在简约的程序性规定，即村民认为村委会的村务公开内容有问题，“可以”向村务监督委员会反映，由村务监督委员会实施监督职能，经其监督后对村委会的答复结果不满意的“可以”书面向乡镇人民政府等主管部门申请调查处理，但是这样的规定存在规则解释的模糊性问题。然而从另一立法角度考量，“可以”本身是一种可选择性表达，而非强制性表达，即如果村民只能通过村务监督委员会进行投诉反映作为前置程序设计，则应使用“应当”。若行政机关要求村民“必须先经村务监督委员会反映”方可申请公开，但立法未明确该程序为“必经程序”，可能导致村民监督权被不当限制。故由于规则设计的问题导致其被解释的过程中引发前置程序的争议，使原本村民应有的监督权在行使的过程中增添了更大的复杂性和不可预期性。其法律冲突的根源在于地方性法规与上位法衔接不畅，即《广东省村务公开条例》第十三条所提出的权利行使规定与《村民委员会组织法》第三十一条的概括性授权的规定存在解释层面的差异，从而容易导致司法裁判标准不一。

当下仍存在村务监督委员会缺位的情形。尽管在立法层面规定村务监督委员会需“监督村务公开”，但实践中多数监督委员会未实质参与，“当前村务公开较多基于村委会角度进行信息供给，呈现出供给低效的现状”^[9]。行政机关常以“已告知监督委员会”为由推诿，导致监督委员会失去存在感难以发挥预期作用。另一方面，村务监督委员会的成员，由于工作或生活原因未必在村里居住或已经外出打工，也是导致村务监督委员会名义上存在而实际上消失的客观因素。

2.4 存在监督主体协同不足的原因

行政机关对村务监督事务中的乡镇政府履职监督缺位。上级部门对下级机关的村务公开履职情况缺乏常态化检查，多份判决确认有关乡镇政府未履行监督职责违法，但无提及显示上级曾督促整改。如果对于村务监督的主体乡镇人民政府的监督职能实施必要的监督，那么将在一定程度上减少村务公开所引致的诉讼纠纷和行政投诉，或许在某种程度上起到诉源治理的作用，其中“首要任务是构建以乡镇政府监督为核心的村务公开

监督体系，包括“上级”监督、村民监督、救济监督”^[10]。现行广东省内对于村务公开的司法监督仅为程序性监督。从现有制度来看，当下《广东省村务公开条例》规定的村民监督权是由村务监督委员会行使，村民个体仅能在村委会公开后认为不满意的，向当地乡镇人民政府提请监督。换言之，当乡镇政府实施监督不当或不履行法定职责时，村民仅有请求法院判决乡镇政府履行监督职能的请求权，而无实际上直接要求村委会公开村务信息的请求权。

3 村民申请获取村务信息的请求权制度建构

处于下位的《农村集体经济组织法》（2024年施行）第32条明确“农村集体经济组织应当及时公开涉及成员切身利益的重大事项”，第54条赋予成员“查阅、复制相关资料”的权利；而处于上位的《政府信息公开条例》第20、21条则构建了政府信息公开的申请与救济框架。然而，广东省村务公开裁判文书统计显示，村民申请村务信息公开的司法请求权在实践中面临立法体系衔接不足、自治机制失衡和外部监督局限的多种困扰。结合实证数据与上位法精神，在现行司法实践情况下，有必要对《广东省村务公开条例》（以下简称“条例”）进一步完善。

3.1 关于村务公开制度的时代回应

首先村务公开制度的法定目的是旨在通过信息公开保障民主管理与监督。根据《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村民委员会组织法》）第三十条、三十一条的规定，村务公开的核心目的是“接受村民监督”，而“接受监督”的前提是村民对村务信息享有知情权。换言之，村务公开制度的本质是通过公开村务信息这一手段，为村民行使民主管理权（如参与决策、选举、罢免）和监督权（如质询、评议、罢免）提供信息基础，该信息也构成上述一系列权利行使和监督结果的依据。例如，《村民委员会组织法》第三十条明确要求公开“涉及村民利益的重大事项”（如土地承包、集体收益分配、低保户名单等），正是因为这些信息直接关系村民切身利益，同时只有村民知晓相关信息才能有效参与管理和监督村委会的工作。“农村基层要发挥让人民群众来监督政府的作用，前提是让人民群众了解掌握农村事务，监督村干部秉公用权。但调研发现，大部分群众对村委会、村民小组有关事务知之甚少”^[11]。

如果村务信息不公开或者村民无法要求其公开，村民对村委会的决策依据、执行过程和结果一无所知，民主管理和监督将陷入失灵。

其次提供村务信息的义务与民主管理、监督的逻辑关系是手段与目的的统一。不能认为保障民主管理与监督与提供信息给村民使用对立，从而忽视了二者的手段与目的关系，譬如提供信息是实施治理的手段，即村务公开要求村委会主动、及时披露村务信息（如财务收支、项目进展、政策落实情况等），均是村民行使民主权利的基础条件。而民主管理与监督是目的，即村民通过获取的信息，能够参与村务决策（如村民会议表决）、监督村委会履职（如核查财务账目）、纠正违规行为（如举报贪污挪用），最终实现自我管理、自我教育、自我服务的村民自治目标。换言之，没有村务信息公开，村民的民主管理与监督权将失去行使的依据；而村务公开的意义，恰恰在于通过信息公开激活村民的民主参与和监督意愿，使基层自治的系统可以自行良好运转。

综上所述，村务公开的核心功能是以信息透明促进村民自治的治理效能。赋予村民对村务公开的查阅请求权具有合法性和合理性，并且是实现基层民主自治系统良好运转的必要手段。

3.2 关于《广东省村务公开条例》的立法修改建议

根据前述主张，可以进一步将相关条款进行完善，以促使《广东省村务公开条例》能够与《村民委员会组织法》《政府信息公开条例》和《农村集体经济组织法》形成体系性的衔接。

第一，明确村民获取村务公开信息的请求权。现行《广东省村务公开条例》仅规定村民具有查阅权，但并未提及村民可以复制或要求村委会提供村务信息。然而明确村民对于村务信息公开具有复制或要求村委会提供村务信息的请求权，方可达到实质性基层民主监督的法治目的。因此可以对原有条文进行修改，即原法第十二条“村民委员会应当建立村务公开档案并统一妥善保管，便于查阅。村务公开档案内容应当与村务公开栏公布的内容一致。村民查阅村务公开档案，村民委员会不得拒绝。”可以修改为：“村民委员会应当建立村务公开档案并统一妥善保管，便于查阅、复制。村务公开档案内容应当与村务公开栏公布的内容一致。村民查阅、复制或依申请获取村务公开档案，村民委员会不得拒绝”。该条的修改有以下作用。首先，明确村民对于村

务公开档案具有查阅和复制以获取该信息的请求权，使得村民在行使监督权利或涉及集体重大事项议事时可以获得必要的信息作为参考依据。其次，从上位法来看，《政府信息公开条例》第二十七条可知，公民、法人或者其他组织可以向地方各级人民政府及相关部门申请获取相关政府信息，甚至申请主体并不要求具备强关联性（如成员权或利害关系人）。举重以明轻，作为下位法的村务公开条例，在明显具备强关联性（村民既享有成员权本身也是利害关系人）的前提下，不应该仅有查阅权，而更应该与政府信息公开一样具有复制权，使之可以获取信息本身。最后，复制权弥补了公开程序的局限性。因为客观的系统运作，村委会的公示栏是不断更新的，但是内容的更新并不意味着监督的环节就会成为历史。“确保群众对村务的充分知情，对于村务公开的形式和内容需要作出明确的规定，村务公开的形式要遵循正当的程序，与村民利益相关的村务都需进行准确细致的公开”^[12]。而赋予村民对于村务信息的复制权，便是对公示程序完成后的村集体持续民主监督，而正是这种持续性的监督可以使得基层治理的效能和效果得到保证，而不会让村委会在行使权力时利用公示的时间差去掩盖问题。

第二，修改村务公开内容的兜底条款。针对《广东省村务公开条例》中第七条第（八）项村务公开事项兜底条款的，有必要进行条件性的扩张。“”首先现行的兜底条款，是涉及本村村民利益，村民普遍关心的其他事项，但是这个表述是一种并列关系，既要涉及村民利益，同时也要普遍关心。因此将会限缩了应当公开的情形。从法益层面考量，有些重要的信息，未必是村民普遍关心但又是与村民的利益紧密关联，则会被排除在外。换言之，如何定义普遍关心，也必然会成为村委会或镇政府拒绝村民提请村务信息公开的弹性条款，不幸的是该条款的解释权大概率在村委会或镇政府那边。考虑村务公开的事项，理应符合合理原则，而不应该机械地采用“多数人主义”的理念，否则将会引发多数人对少数人的“暴政”。因此应当剔除多数人主义的表述。其次，本文主张村务公开的实体请求权应当与上位的政府信息公开请求权和下位的农村集体经济组织的信息公开请求权相匹配，换言之，村务公开的行为本身应包含申请人可以获得该信息的实体请求权，而不是要求镇政府监督的程序性司法救济权利。故综合上述两方面，应当将“村民普遍关心的”前置条件剔除，修改成“与本村

村民利益相关的其他事项”。

第三，明确赋予村民选择权。近年来，在政府信息公开领域，涉及村务公开的也越来越多，但是村务公开与民政部门信息公开职责之间的关系却存在不清晰的地方^[13]。当一项信息具备政府信息属性与村务信息属性时，应当如何确定公开义务主体的问题尚未解决。现行规定中，由村集体制作或保存的信息，属于村务信息，村民应向村委会行使请求权；行政机关在履职中获取或制作的涉及村务的信息（如备案的协议、审计报告），应作为政府信息，村民可依《政府信息公开条例》向相应行政机关申请公开。但对于二者重合的信息，本文主张应当赋予村民自身可选择的权利，原因阐述如下。其一，该信息属于政府信息，则受到政府信息公开相关法律的调整，现行法规并未规定存在此类请求权竞合的要求。其二，现行广东省的村务公开规定是要求村委会对村集体成员的集体请求公开，实际上在未修改村务公开条例之前，村民通过政府信息公开申请渠道获得信息的便利性更高效。其三，赋予村民选择权，可以有效进一步实施民主监督。村民获取信息的目的并非信息本身，获取信息只是手段，而监督村务公开的透明度和保障集体利益才是目的，然而实践中被监督的对象与监督者本身属于矛盾对立的关系，赋予村民可选择性本质上是对基层民主自治的政府保障手段。因此，当村民申请信息公开的选择权被确立，则更容易达到公权力被监督的法治目的。

第四，优化程序以畅通请求权行使。首先厘清监督路径并取消不前置程序。即使认为当下尚未达到赋予村民获取村务信息公开的请求权条件，然而当下尤为迫切的问题是明确村务公开是否存在前置程序的问题。如前所述，依据《广东省村务公开条例》规定，村民“可以”向村务监督委员会申请监督，在判例中被认定为前置程序。为此，应当通过条文修改或法规的解释等形式明确村民申请村务信息公开不须事先通过村务监督委员会申请的前置程序。换言之，村民认为村委会在村务公开的过程中存在问题，“有权”而非“可以”向村务监督委员会反映，也“有权”直接向乡镇政府申请监督，二者是并列的救济渠道，而非前置程序。乡镇政府收到申请后，必须在法定期限内进行调查、核实并作出具有约束力的责令公开或处理决定。

最后，可以引入“预公开”机制和要求开展线上公开的措施。鼓励村集体在涉及重大利益事项决策前，预

先公开相关背景信息。对于预公开机制，可以参照2025年5月1日施行的《农村集体经济组织法》第四十六条规定，即“农村集体经济组织应当编制年度经营报告、年度财务会计报告和收益分配方案，并于成员大会、成员代表大会召开十日前，提供给农村集体经济组织成员查阅”。换言之，村委会也应当在重大事项进行决议前充分公开相关信息。另外山东枣庄经验表明，“采取‘线上+线下’相结合的方式，有效拓宽村务公开覆盖面”^[14]。在公开形式上，通过法条要求村委会利用微信群、公众号或其他工具实现线上村务公开。

4 结语

乡村振兴，离不开乡村法治环境的保障，而村务公开的地方性法规随着其他相关法律的修改，也有必要进行时代性的立法回应。建构村民对村务信息公开的请求权，未来必然能进一步推进乡村民主治理，从而推进乡村振兴的发展方略。

参考文献

- [1] 沈孝鹏. 精准扶贫领域“村官”腐败的发生诱因与预防机制——基于中部6省168起典型案例的考察[J]. 宁夏社会科学, 2017, (06): 41-44.
- [2] 程同顺, 赵学强. 村务公开的路径障碍与制度改进——兼评新《村民委员会组织法》的修改[J]. 学习与实践, 2013, (04): 53-60+2.
- [3] 刘成玉, 熊红军. “空心化”、老龄化背景下我国中西部地区村干部监督机制改革与完善探讨[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2014, 16 (01): 63-69.
- [4] 汪杰贵. 村级权力监督机制的系统优化研究——基于理论基础、政策依据、实践分析的研究路径[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2024, 54 (07): 147-159.
- [5] 魏新兴, 窦明星. 村务公开的现实困境、成因及完善路径——以“三治融合”为视角[J]. 领导科学, 2022, (12): 129-132.
- [6] 广东省佛山市中级人民法院行政判决书(2020)粤06行终486号。
- [7] 广州铁路运输中级法院行政判决书(2019)粤71行终4463号。
- [8] 程晓明. 村务公开存在的问题及其管理标准制定的思考[J]. 质量技术监督研究, 2021, (04): 25-27.
- [9] 郭莉莉, 李建平. 基于农民需求视角的村务公开信息供给问题研究[J]. 科技与经济, 2024, 37(01): 51-55.
- [10] 赖芸池. 村务公开视域下农村基层治理的规范构建[J]. 现代农业, 2020, (09): 14-18.
- [11] 以村务公开“小切口”撬动基层治理“大文章”[J]. 今日海南, 2025, (01): 32-35.
- [12] 贾念. 农村村务公开的现状、问题与对策[J]. 时代农机, 2018, 45 (06): 10-11+35.
- [13] 洪伟. 村务公开领域民政部门的信息公开义务——袁某不服某省民政厅信息公开答复行政复议案[J]. 中国民政, 2022, (17): 48-49.
- [14] 孟文, 王一平. 山东枣庄“1234”工作法全面提升村务公开水平[J]. 中国民政, 2022, (23): 57.

作者简介：徐健兴（1993.11），男，汉族，广东肇庆，专任教师，硕士，研究方向：数据法学。

基金项目：肇庆市2025年度哲学社会科学规划项目“数字金融助力肇庆乡村振兴的法治保障研究”（项目批准号：25GJ-343）