附件2

关于《金华市“后陈经验”传承发展条例（草案）》的起草说明

根据《中共金华市委关于转发〈金华市人大常委会2025年立法计划〉》文件要求，武义县人民政府、金华市民政局组织起草了《金华市“后陈经验”传承发展条例（草案）（送审稿）》（以下简称条例草案），现将起草情况说明如下：

一、制定的必要性

2004年6月18日，武义县后陈村创立了全国第一个村务监督委员会，发端于武义并在金华乃至全国范围内推广的“后陈经验”是基层治理实践中的创举，是农村基层民主政治建设的有益探索，先后荣获“中国地方政府创新奖入围奖”“全国村务公开民主管理制度创新奖”、首届“中国廉洁创新奖”等诸多荣誉奖项，不断擦亮“后陈经验”的“金名片”。根据近年来中央关于全面推进乡村振兴的战略要求，面对城乡二元结构的打破、“一肩挑”带来的农村权力结构变革等新形势，需要通过制定条例，明确传承发展“后陈经验”的内容和方向。

（一）贯彻习近平总书记重要讲话精神的需要。2005年6月17日，习近平同志到后陈村调研，充分肯定并亲自将后陈村创新探索的做法总结提炼为“后陈经验”。近20年来，习近平总书记先后8次对“后陈经验”作出重要指示批示。

（二）“后陈经验”准确定性和规范的需要。设立村务监督委员会是“后陈经验”的经验之一，已经写入《中华人民共和国村民委员会组织法》。“后陈经验”的其他经验内容，没有统一标准和法律定性。20年来，“后陈经验”在实践中不断完善，不断融入新时代精神，内容不断充实，亟须通过立法，对“后陈经验”概念内涵及其他经验内容作出规范。

（三）传承发展并推广“后陈经验”的需要。实践证明，“后陈经验”是重大改革举措，是行之有效的基层民主监督和民主管理的方式。各级人民政府及其有关部门非常重视“后陈经验”的传承发展及推广，但又缺乏法律依据。“后陈经验”已经形成成熟的实践做法，通过《条例》推广“后陈经验”有现实意义。

二、草案起草依据

条例草案的主要上位法依据：《中华人民共和国村民委员会组织法》《中华人民共和国农村集体经济组织法》《中华人民共和国乡村振兴促进法》《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》《浙江省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》《浙江省乡村振兴促进条例》等。

条例草案的主要参考依据：《习近平同志关于“后陈经验”8次指示批示精神》《2020年至2024年中央一号文件》《绍兴市“枫桥经验”传承发展条例》《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〉》《中共中央办公厅、国务院办公厅〈关于建立健全村务监督委员会的指导意见〉》《中共浙江省委办公厅浙江省人民政府办公厅〈关于印发浙江省村级组织工作规则（试行）的通知〉》《中共武义县委办公室武义县人民政府办公室〈关于印发武义县村务监督委员会履职规范的通知〉》《中共武义县委办公室武义县人民政府办公室〈关于印发武义县村级事务工作流程的通知〉》等规范性文件。借鉴了省内其他地市和省外如北京、吉林、陕西等地的村务监督、村务公开的经验做法。

三、草案形成过程

金华市人大常委会将条例列入2024年立法计划预备项目后，2月，武义县人民政府成立由李强县长为组长，黄君俊副县长为副组长的草案起草领导小组，并聘请浙江泽鉴律师事务所协助起草工作，共同组成《条例》立法起草团队，正式启动相关工作。3月以来，起草团队经过多轮讨论修改和县域内广泛调研，围绕“后陈经验”概念内涵、村务公开制度、村务决策制度、监督制度、民主评议制度等内容，形成草案初稿。在此基础上，县人大常委会陈迎春主任多次组织召开专家座谈会，征求了中国法学会立法学研究会副会长、浙江省人民政府咨询委员会委员丁祖年、金华市人大法工委主任汪希燕等同志意见，对草案进行修改完善。9月以来，在县委吕霞副书记的积极协调下，起草团队完成面向武义县、金华市直部门和其他县市区的意见征求，由黄君俊副县长在市人大立法计划实施项目征集座谈会上作了相关汇报，会后填写上报2025年立法计划立项建议书。11月中旬，就草案初稿和说明稿向社会进行公示并完成意见征集。12月上旬，针对《条例》起草时间紧、任务重的实际，根据省市人大相关领导指导意见，武义县委、县政府将条例草案修改作为一项重中之重的任务来抓。县委、县政府召开会议专题研究，时任县委书记帅朝晖亲自布置任务、明确要求，由纪委监委、巡办、组织部、社会工作部、党校、民政局、农业农村局等8个单位主要负责人及5名亲历者、乡镇业务骨干组建了攻坚专班，由县委副书记吕霞牵头组织多轮讨论研究座谈，分政策归集、文稿起草、调研分析等3个小组同步推进草案内容完善。12月17日和12月24日，市人大常委会先后两次组织市直相关部门，对“后陈经验”立法工作进行了调研论证，并将条例列为2025年立法审议项目。2025年1月2日，由县委社会工作部常务副部长傅俊带队，前往市司法局对接“后陈经验”立法起草工作，交流讨论了条例修改方向，形成完善的条例草案，并经武义县人民政府常务会议和市民政局党组会议讨论通过，现提请市政府按地方立法程序予以审议。

四、草案主要内容

条例草案共16条，没有分章节。

第1条至第5条是总则部分，分别规定了立法目的、适用范围、概念内涵、基本原则和政府职责。第6条至第15条是分则部分，以第6条自治机制为总括，按照第7条村务全公开、第8条权力全监督、第9条群众全参与，构建三全基层治理新局面。第10条规定了监督体系现代化，第11条规定了监督方式现代化，第12条规定了“后陈经验”传承发展能力现代化，“后陈经验”现代化发展理念。第13条理论研究和14条领域拓展内容，从“后陈经验”内在深化和“后陈经验”适用主体拓展两个方面促进发展。第15条宣传推广用于提高“后陈经验”的知晓度和影响力。相关组织、人员的法律责任在上位法中均有规定，因此条例草案送审稿没有新设法律责任。第16条是附则部分，规定了施行日期。

五、核心内容和解决问题介绍

（一）第3条，“后陈经验”概念内涵。第1款规定了“后陈经验”的概念。“后陈经验”，是指源于二十一世纪初，发端于武义后陈村，规范村级权力运行的基层治理模式。概念首先将“后陈经验”确定为“基层治理模式”，这是“后陈经验”的法律属性。概念整合“后陈经验”的形成时间、形成地点及“规范村级权力运行”的核心作用，作为区别其他基层治理模式的主要特征。第2款规定了“后陈经验”的内涵和本质。揭示“后陈经验”形成过程中的核心做法、核心内容及五大民主关系和最终实现的目的。“后陈经验”形成过程中的核心做法是建立村务监督委员会这一机构，制定村务监督制度、完善村务管理制度这两个制度，并将村务事后监督推向事前、事中、事后全过程监督。“后陈经验”的核心内容是设置了民主监督，通过民主监督促进民主选举、民主决策和民主管理不断完善的发展。“后陈经验”的最终目的是构建“村务全公开、权力全监督、群众全参与”的基层治理新局面。

（二）第5条，政府职责。第2款特别规定，市、县（市、区）人民政府应当指定有关部门为“后陈经验”传承发展主管部门，负责本行政区域内的“后陈经验”传承发展工作。一是解决“后陈经验”不明确的问题，二是扩大市、县（市、区）人民政府选择权。经党组织同意，还可以确定党内部门为“后陈经验”传承发展主管部门。

（三）第7条至第9条，构建“村务全公开、权力全监督、群众全参与”的“三全”新局面。要求各级人民政府及有关部门应当指导、支持、帮助落实村务全部公开，保障村务监督委员会依法履职，坚持村民主体地位，调动村民参与自治的主动性、积极性和创造性。

（四）第10条至第12条，引导监督体系、方式、能力的现代化发展。围绕深化监督能力，规定了监督融合实现监督体系现代化，规定监督数字化运用实现监督方式现代化，规定提升“后陈经验”课程级别和定期开展学习培训实现“后陈经验”传承发展能力现代化。

（五）第13条第1款。规定金华市人民政府和武义县人民政府应当支持“后陈经验”主题展陈建设，为武义县“后陈经验”主题展陈馆（研学中心）建设提供法律依据。

（六）第14条，领域拓展。“后陈经验”虽是基层治理的模式，但对其他主体如社会团体、行业组织，也具有重大借鉴意义。鼓励社会团体、行业组织借鉴“后陈经验”，实行内部事务全过程监督，实现“后陈经验”主体适用领域拓展。

六、其他要说明的问题

（一）制定条例草案的权限与合法性问题。在条例草案起草过程中，有人提出，“后陈经验”的内容涉及“基层群众自治制度”，根据《中华人民共和国立法法》第十一条第（三）项规定，属于只能制定法律的范围。金华市地方人民代表大会及其常务委员会无权制定《条例》。2024年12月24日，武义县人民政府、金华市民政局针对上述合法性问题，组织开展专家论证。省人大法制委副主任委员任亦秋，上海市法学会立法学研究会会长林彦，浙江省法学会宪法与地方立法研究会常务副会长余军，浙江师范大学法学院教授邓佑文，省人大法工委经济法规处一级主任科员王贤祥出席并发表了重要讲话。他们一致认为，制定“后陈经验”传承发展条例，不是创设“基层群众自治制度”，而是对《中华人民共和国村民委员会组织法》等法律规定的“基层群众自治制度”进行细化补充，不违反《中华人民共和国立法法》第十一条第（三）项规定。“后陈经验”应当认定为“基层治理”范围，根据《中华人民共和国立法法》第八十一条规定，金华市人民代表大会及其常务委员会有权在基层治理方面的事项制定地方性法规。专家同时建议以“宣誓性”立法，避免内容与上位法冲突，避免创设“基层群众自治制度”。

（二）条例草案的框架和内容选择。

1．立法团队起草的条例草案初稿，参考“枫桥经验”的立法方向和框架思路，第1条至第6条分别为立法目的、适用范围、概念内涵、基本原则、政府职责和领导机构。分则是按照传承与发展两个方向阐述，其中传承部分主要围绕村务监督委员会展开，第7条至第13条分别为村监委的工作机制、村务决策、三资、工程项目、精神文明、惠农政策等重点内容的监督方式。第14条至19条分别为村监委的特色制度，包括决策制度、质询权、评议权、救济制度、考核制度。第20条至第22条为发展部分，分别为阳光治理、领域拓展、全过程人民民主。第23条至第24条为保障条款，分别为研究培训、宣传推广。第25条责任转致条款。附则为第26条施行日期。

2．2024年5月份，有专家和领导提出，地方立法应当体现可操作性，监督是“后陈经验”的核心，传承部分应当落脚于村务监督委员会。立法团队对分则部分进行修改，以对上位法规定中涉及的村务监督委员会内容进行细化、补充为思路，将第6条至第13条修改为村务监督委员会从产生、任职、报酬激励、监督方式、重点监督内容、主持评议特色制度进行阐述。发展部分主要阐述“后陈经验”如何作用于“民主选举、民主监督、民主决策、民主管理、民主协商”五大民主。条例也从26条精简为19条。

3．2024年8月，立法团队听取省人大立法专家丁祖年意见，分则部分围绕“村务全公开、权力全监督、群众全参与”展开。其中第7条至第9条为村务全公开内容，分别规定公开制度、公开方式、公开保障。第10条至第12条为权力全监督内容，分别规定监督主体、监督内容方式、监督救济途径。第13条至第15条为群众全参与内容，规定参与主体、参与方式、参与保障。第16条至第19条分别为监督数字化、学习培训、领域拓展、宣传推广。第20条为责任转致条款。附则为第21条施行日期。

4．2024年11月，立法团队根据调研建议，形成按“三全”框架，以“监督”为主线的条例草案，其中分则部分第7条为村民自治，第8条至第11条为村务监督委员会的公开、决策、监督制度，第12条至第14条为全过程监督、监督保障、监督体系。

5．2025年1月，立法团队听取司法局等各方意见后，以“村务全公开、权力全监督、群众全参与”+“后陈经验”理念、监督体系、监督方式、“后陈经验”传承发展能力现代化方向展开。其中第6条至第9条是群众全参与部分，突出村民主体以及村务监督委员会代表村民监督。第10条至第11条是村务全公开部分，包括公开内容时间形式与保障。第12至14条是权力全监督部分，分别从事前、事中、事后阐述村务监督委员会如何在村务决策、村务管理方面实行全过程监督。第16条至第18条是现代化发展部分，包括现代化监督体系、数字化监督方式、现代化监督能力。第19条是领域拓展，第20条是理论研究，第21条规定了“后陈经验”的宣传推广。第22条为施行日期。

6．目前提交的《金华市“后陈经验”传承发展条例（草案）（送审稿）》是在第5稿的基础上，以要求各级人民政府及有关部门如何传承发展“后陈经验”为立法内容，规定各级人民政府及有关部门传承发展“后陈经验”职责，避免给村民委员会、村务监督委员会设定义务。框架仍然沿用第5稿的“三全”+“现代化”展开，同时进一步精简第5稿内容，做到“三全”各一条，“现代化”各一条。《金华市“后陈经验”传承发展条例（草案）（送审稿）》，准确界定了“后陈经验”概念内涵，强化了“村务全公开、权力全监督、群众全参与”和“后陈经验”标签，以规定各级人民政府及有关部门传承发展“后陈经验”职责为主线，进行宣誓性立法，避免与上位法冲突和合法性争议，符合现阶段“后陈经验”传承发展的实际需求。