



1.9 万名村官被查背后



需要强有力的制度支持

村干部腐败是近两年的热门话题。

据中央纪委国家监委网站信息，2025 年第一季度，全国纪检监察机关共立案 22 万件，其中立案现任或原任村党支部书记、村委会主任 1.9 万人。这一数字一经公开就引发了公众热议。

4 月末，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了新修订的《农村基层干部廉洁履行职责规定》（以下简称《规定》）。该规定的试行版于 2011 年颁布施行，中央纪委国家监委法规室负责人指出，随着全面从严治党形势任务和农村基层干部队伍状况的发展变化，党中央决定对《规定》进行修改完善。

“对比试行《规定》，新的《规定》能够顺应当前党风廉政建设的趋势、新问题、新变化。”吉林大学行政学院教授王立峰对《中国新闻周刊》指出，《规定》可以说是治理农村基层干部“微腐败”的制度利剑，是基层制度反腐的重要依据。

事实上，自 2024 年以来，有关村干部的立案和处分数据就持续受到关注。根据中央纪委国家监委披露的数据，2024 年，全国纪检监察机关立案 87.7 万件，其中现任或原任村党支部书记、村委会主任 10.4 万人；全国纪检监察机关处分 88.9 万人，其中农村、企业等其他人员 61.3 万人。

袁柏顺是湖南省廉政研究基地、湖南大学廉政研究中心首席专家，他对《中国新闻周刊》说，2024 年是党的十八大以来全国纪检监察机关立案和处分最多的一年，同样也是各项数据大幅增长的一年，“其中，增长幅度最大的就来自农村”。

在此背景下，农村反腐需要强有力的制度支持，而原有的试行《规定》已经不适应当前的形势。

中国政法大学纪检监察学院副院长、教授李莉指出，试行《规定》是在 2011 年颁布施行的，距今已有 14 年，“这段时间里，无论是党的中心工作、农村的治理现状，还是反腐败工作推进的情况，各方面都发生了非常大的变化，因此需要依据实践的变化，修订相关政策法规”。

王立峰指出，党的十八大以来全面从严治党向纵深发展，反腐败斗争取得压倒性胜利并全面巩固，腐败治理形势发生改变，“但一些基层性腐败仍然存在，全面从严治党需要向基层不断延伸，深挖群众身边的腐败问题”。

党的二十大以来，全国纪委监委机关一直在强调管好基层“小微权力”、治理“微腐败”。2024 年，中央纪委国家监委在全国范围内启动群众身边不正之风和腐败问题集中整治，严查“蝇贪蚁腐”。今年 1 月 6 日至 8 日，二十届中央纪委四次全会在北京举行，全会部署了 2025 年反腐败斗争的新任务，其中就包括“持续推动全面从严治党向群众身边延伸，深化整治群众身边不正之风和腐败问题”，并强调“聚焦县以下这一关键环节、薄弱环节持续抓下去”。

李莉认为，修订后的《规定》既对党的中心工作进行全面回应，也契合了二十届中央纪委四

次全会今年的工作重心，“会对今年反腐工作的落实起到政策引导的作用”。

更进一步看，李莉说，《规定》的修订是服务于深入推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标，尽管是基于农村干部监督这个小切口，但其实是面向整个基层治理，以基层治理现代化助推中国式现代化。

两大重要修订

农村基层干部究竟包括哪些群体？这一问题关乎《规定》的适用范围，也是本次《规定》修订的重要内容。

在 2011 年版的试行《规定》中，适用对象和参照执行对象规定为两类，一类是乡镇党委和政府领导班子成员、人大主席团负责人以及乡镇其他干部，基层站所负责人以及其他人员；另一类是村（社区）党组织（含党委、党总支、支部）领导班子成员、村（居）民委员会成员，农村集体经济组织中的党组织（含党委、总支、支部）领导班子成员、农村集体经济组织负责人，村民小组负责人。

而在 2025 年修订印发的《规定》中，农村基层干部所涉的群体有所扩大，适用对象进一步细化完善。比如，村务监督委员会、其他形式的村务监督机构成员、驻村第一书记、工作队员等被纳入范围，农村集体经济组织理事会成员、监事会成员或者监事、主要经营管理人员等也被纳入适用范围。另外，农村集体经济组织的街道、社区等相关管理人员也作为参照适用对象。

“《规定》适用范围的修改，是要解决对农村公权力主体的精准识别和应纳尽纳的问题。”王立峰认为，旧版《规定》主要针对农村“两委”成员，但近年来的驻村帮扶主体、集体经济组织经营者等未被明确约束，导致有些成员以“非干部”身份钻空子，逃避监管。他指出，明确适用范围能够更好地对农村基层新出现的腐败风险点进行查漏补缺，不放过一个腐败分子。

袁柏顺则指出，《规定》适用范围之所以需要细化完善，既有制度变化的原因，也有政策原因。“比如村务监督委员会，原

本在很多地方是虚化的，现在实化了，担负了更多行政管理的职责，那么就需要纳入适用范围了。”再以驻村第一书记为例，为落实精准扶贫，2015 年全国层面部署选派优秀干部到村任第一书记，2021 年中办印发意见，明确向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队。“如果按照之前的试用《规定》，驻村第一书记就没有被划入农村基层干部，因此《规定》需要完善。”

李莉在调研中发现，“在一些沿海发达地区，城镇化快速推进，传统形式上的农村已经没有了，村民都上楼成为居民了，但村集体经济还保留着，还在创收，还有董事会、监事会，那么管理者的身份怎么识别？需要有一个新的《规定》作为现在执法中对象识别的依据”。

李莉说，“三资”领域是农村基层干部的腐败多发地带，并且“三资”领域一旦监管出问题，风险极大，尤其是在东部沿海地区，一个村干部可能管理着上千万甚至上亿的资产，“有一些村子可能拆了，用地皮建了写字楼去出租，每年有大量收益，但是在管理中会出现很多确权问题，法律法规的适用性也会非常复杂”。她认为，《规定》对于适用范围的修改十分重要且及时。

本次《规定》修订的另一个重点，是对农村基层干部廉洁履职行为规范做了调整和完善。

具体来看，《规定》按照党中央关于“三农”工作的决策部署，对相关行为规范的领域进行分类，分为强农惠农富农补贴资金发放、农村集体“三资”管理、乡村建设项目管理、村级组织选举等 8 个方面，同时列项细化“负面清单”。

在袁柏顺看来，基层反腐败工作已经总结出越来越多规律性的内容，因此《规定》也与时俱进地对此作了归纳和分类。

“《规定》列出的 8 个方面农村基层干部廉洁履职行为规范，在农村一线工作的人一看就明白，每一项都和农村治理紧密相关，具有针对性和时效性。”李莉说，自己在县、乡镇、村调研时发现，有的执法者认为法律法规在执行时较为抽象。而《规定》通过列项细化“负面清单”，

清晰列出农村基层干部廉洁履职行为规范，“这样具体的指引很接地气，更容易被基层管理人员领会，能够提高执行的准确性”。

需要系统出招

多位专家指出，治理农村基层干部腐败需要系统出招，对此《规定》有所回应。

中央纪委国家监委法规室负责人在答记者问时指出，新修订的《规定》对党的十八大以来加强农村基层干部管理监督的实践做法进行系统总结，从 5 个方面予以细化完善。

王立峰认为，《规定》在监督管理方面，细化了监督手段，直面了农村基层治理中的制度漏洞和监管盲区。“一是体现在财力监管方面，设计了联审联签制度、代理记账制度、工程招标约束等三重保障机制；二是强化科技赋能，大数据比对惠民款项和村务公开平台建设；三是构建全域覆盖的监督网络，把县、乡、村都纳入监督领域，改变以往的‘上面管不到、下面不敢管’的监管局面。”

在治理农村基层干部腐败的几种监督手段中，科技手段尤其受到关注。

《规定》第十七条提出，“各级党委和政府应当加强基层监督信息化建设，结合实际建立或者运用信息化平台监督基层公权力，监管农村集体资金资产资源，畅通检举举报渠道”。

李莉从 2018 年开始关注福建省福州市的惠民资金网平台建设，这是一个运用大数据技术构建的监督平台，村民可以自行查询惠农资金发放情况。“国家每年下放到农村的补贴是一笔很大的资金，全都是国家财政专项转移支付，这么大一笔资金如果监管不力，会给国家带来很大损失。如果仅仅依靠纪委一个村一个村地核实，不现实，这时就很适合用数字化手段赋能资金监管。”据李莉调研，如今这类平台已经逐渐在全国全面开花。

“在农村基层，我认为公开胜于监督，因为最好的监督实际上来自人民群众。”袁柏顺说，相比 2011 年的版本，新修订的《规定》对于“公开”有了更多篇幅，例如第十六条提出“县级党委和政府应当制订农村公开事项目录，规范和细化公开内容、公开时间、公开程序、公开形式”，未来还应该进一步借用信息化平台加大公开的力度，“不能只是在公开栏上贴几张纸，写一些笼统的内容，而是要用科技赋能，让公开的范围更广、公开的形式更接近群众，让人民群众能够充分参与进来”。

此外，王立峰认为，还应加强村级监督制度同巡察制度的衔接配合，发挥立体监督体系的整体性效能。他指出，在“监察下乡”的时代背景下，巡察制度进入农村社会已经是一种常态，不少农村“微腐败”是通过巡察监督形式获得腐败线索的。