华南农业大学学报(社会科学版)
2026年第5期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第25卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

对村纪检监察监督推进乡村全面振兴的内在逻辑与制度保障

钱锦宇,陈昊坤

(广东工业大学 法学院,广东 广州 510520)

摘 要:党的二十届四中全会对加快农业农村现代化和扎实推进乡村全面振兴作出战略部署。将纪检监察监督贯穿乡村全面振兴全过程,是乡村基层治理现代化和农业强国建设的内涵要求,也是将制度优势转化为治理效能,推动"三农"政策落实的重要保障。村党组织和村委会是打通政策落地"最后一公里"和推进基层治理现代化的关键所在。在以乡村全面振兴为导向的基层治理结构中,以强化政治保障、组织赋能、治理优化为内在逻辑的纪检监察监督,在对村层面仍存在监督精准性不高、穿透性不足、参与性和协同性不够的问题。在全面从严治党和系统治理原则统摄下,应以高质量精准监督破解基层治理困境,通过构建分类施策监督机制、健全靶向穿透监督体系、完善群众参与监督渠道、搭建数智协同监督平台等措施,强化乡村基层监督巡察,以支撑乡村全面振兴战略部署取得质效。

关键词:乡村全面振兴;全面从严治党;基层治理;对村巡察;人权

中图分类号:D262.6 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2026)05-0126-12

"农业强国是社会主义现代化强国的根基"[1]。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持把解决好"三农"问题作为全党工作的重中之重,举全党之力推动农业农村工作,保障和实现广大农民群众的幸福生活这一最大人权。2026年中央一号文件《中共中央 国务院 关于锚定农业农村现代化扎实推进乡村全面振兴的意见》以"锚定农业农村现代化,扎实推进乡村全面振兴"为核心议题,强调通过系统性举措加快建设农业强国,为中国式现代化筑牢根基。

"强化政治监督,深化政治巡视,有力保障党中央重大决策部署贯彻落实"[2],始终是纪检监察机关的核心任务。如何保障党的二十届四中全会关于"加快农业农村现代化,扎实推进乡村全面振兴"的战略部署高质量实施,为推进乡村全面振兴提供纪检监察监督的有力支撑,是纪检监察工作的重要课题。村党组织和村委会是打通政策落地"最后一公里"和推进基层治理现代化的关键所在,也是纪检监察监督赋能乡村振兴的根本着力点。2026年初,中共中央办公厅印发《关于加强对村巡察工作的意见》,为强化对村纪检监察监督提供了有力指导。然而,面对纪检监察监督如何保障推进乡村全面振兴这一重要命题,在以村党组织和村委会为关键点和着力点的基层治理结构中,在理论上仍然值得认真思考的问题是:以推进乡村全面振兴战略实施为导向强化对村纪检监察监督的内在逻辑是什么?在强化对村纪检监察监督过程中,当前面临的瓶颈或短板又是什么?如何通过体制机制的完善以确保纪检监察监督覆盖村党组织和村委会运行全过程并取得实效?

收稿日期:2026-04-10 **DOI**:10.7671/j.issn.1672-0202.2026.05.010

基金项目:国家社会科学基金重点项目(24AKS002)

作者简介:钱锦宇(1978—),男,云南昆明人,广东工业大学法学院教授,主要研究方向为国家治理、纪检监察。E-mail:qianjinyulaw@126.com;陈昊坤(2004—),男,广东潮州人,广东工业大学法学院专项课题科研助理,主要研究方向为纪检监察。E-mail:chenhk924@163.com

为了回答上述问题，本文以对村纪检监察监督机制构建为中心，从政治保障、组织赋能、治理优化 3 个维度阐述纪检监察监督推进乡村全面振兴的内在逻辑，分析对村纪检监察监督面临的现实挑战，并以实现纪检监察监督贯穿乡村全面振兴全过程为目标导向，为完善对村纪检监察监督机制提出可行方案。

一、政治保障、组织赋能、治理优化：对村纪检监察监督的三重逻辑

以对村纪检监察监督为抓手，在乡村全面振兴过程中落实全面从严治党，将纪检监察监督职能贯穿于乡村全面振兴全过程，打通巡察“最后一公里”，是全面从严治党、建设农业强国和基层治理现代化的内涵要求，呈现政治保障、组织赋能和治理优化 3 个维度的内在逻辑。政治保障居于统摄地位，它通过确保党中央决策部署不折不扣落地，为乡村全面振兴确立正确的政治方向；组织赋能则在政治保障的基础上，将监督效能转化为治理动能，通过引领示范与社会动员，有效整合各方力量；治理优化进一步向微观与风险层面深化，聚焦重点领域廉洁隐患的源头化解，提供安全底线与可持续环境。三者在乡村振兴的场域内，共同推动实现政治效果、组织效能与治理优势的高度统一。

（一）政治保障逻辑：通过对村纪检监察监督贯彻落实党中央推进乡村全面振兴的决策部署

纪检监察机关主要任务是维护党的章程和其他党内法规，维护宪法和法律的尊严，贯彻落实党中央全面从严治党重大决策部署。习近平总书记强调：“贯彻落实党中央重大决策部署，是维护党中央权威和集中统一领导的根本要求，也是党和人民事业不断发展进步的重要历史经验”[3]。作为党和国家监督专责机关和推进党的自我革命的重要力量，纪检监察机关的性质定位和职能要求，以及村党组织和村委会作为打通政策落地“最后一公里”和推进基层治理现代化的关键所在，共同决定了通过对村纪检监察监督落实乡村全面振兴决策部署的政治逻辑：

1. 纪检监察监督肩负确保乡村全面振兴事业的正确政治方向

“党领导人民治国理政，最重要的就是处理好各种复杂的政治关系，始终保持党和国家事业发展的正确政治方向”[4]。马克思主义权力监督观强调：“防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人”[5]，这为有效制约、监督国家公权力确立指导原则，确保公权力行使始终服务于人民利益、贯彻人民意志。纪检监察机关通过督促各级党组织（尤其是村党组织）和党员干部从政治高度认识和把握乡村全面振兴的重要性，在乡村全面振兴过程中自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，及时发现并纠正“有令不行、有禁不止，做选择、搞变通、打折扣，不顾大局、搞部门和地方保护主义，照搬照抄、上下一般粗等突出问题”[6]，从方向上确保乡村全面振兴决策部署的政治正确性。

2. 纪检监察监督为乡村全面振兴营造良好政治生态和发展环境

政治生态是政治行动的外部约束。“看一个地方党的领导和党的建设水平高不高，一个重要方面就是看政治生态好不好”[7]。良好的政治生态以及以此为基础的优质发展环境，是乡村全面振兴能否得以高质量推进的必要条件。当前乡村基层治理面临着结构性挑战，玩忽职守、推诿扯皮、优亲厚友、吃拿卡要、不思进取、弄虚作假、农村集体“三资”管理混乱、侵占村集体资产等官僚主义、形式主义问题并不少见。如何有效应对“四大考验”并克服精神懈怠、能力不足、脱离群众、消极腐败这“四种危险”，确保其自身始终成为乡村全面振兴第一线的关键力量，仍然是村党组织要长期承担的根本任务。而纪检监察机关在推进乡村全面振兴中负有维护党、国家和人民权益，推动基层干部树立正确政绩观、营造风清气正和担当作为的政治生态和发展环境的根本职责。与此同时，各级纪检监察机关站稳政治立场，本质上就是站稳人民的立场。这就决定了纪检监察机

关要在保障和改善民生中不断满足农民群众对美好生活的需要，把工作落脚点放在增强农民的获得感、幸福感、安全感上，纠治一切损害基层群众利益和农民合法权益的行为，以全面从严治党的实效巩固党和广大农民的血肉联系，不断厚植党执政兴国的政治基础。

3. 纪检监察监督有力保障乡村全面振兴重大决策部署在基层终端落到实处

为确保党中央关于乡村振兴的决策部署转化为具体实践，2026 年 1 月，党中央、国务院印发《关于锚定农业农村现代化扎实推进乡村全面振兴的意见》，旨在强化体制机制创新，加强党对“三农”工作的全面领导。值得注意的是，《意见》专门强调“严格农村基层干部监督管理，持续深化对村党组织巡察”。与此同时，中共中央办公厅印发《关于加强对村巡察工作的意见》，其背后的深层逻辑在于，农村基层党组织和村委会处于新农村建设的第一线，同农民群众保持着广泛而又密切的联系。纪检监察监督向基层村党组织和村委会延伸，既是压实地方党委政府主体责任和职能部门监管责任，也是构建严密政策落实监督链条，保障《关于锚定农业农村现代化扎实推进乡村全面振兴的意见》明确的各项政策举措落地见效。尤其是针对农业生产、耕地保护、粮食安全以及不发生规模性返贫等“国之大者”开展政治监督，紧盯乡村振兴领域“三资”管理、项目审批、工程招投标等关键环节，防范廉洁风险，防止农村“微腐败”侵蚀政策红利。

可以说，在推进乡村全面振兴进程中，强化对村纪检监察监督，以维护党中央权威和集中统一领导为内核，以确保党中央有关乡村全面振兴决策部署完整、准确、高效落实为主线，以实现乡村“政治生态山清水秀”[8]为目标，是推动乡村治理现代化、确保乡村全面振兴行稳致远的深层政治动力。

（二）组织赋能逻辑：通过对村纪检监察监督引领示范、动员社会、统筹力量共同推动乡村全面振兴和农村人权事业发展

对于以村党组织和村委会为中心的基层组织建设而言，其实质是以组织性合作网络的有效构建为目标，以建强农村基层党组织和村委会为中心，塑造党领导下村民自治组织、集体经济组织等多元乡村组织体系的协同运行。纪检监察监督能够发挥正风肃纪反腐的“净化”功能，特别是以政治势能激活村党组织和村委会机能，以外部约束激发其内生动力，通过组织嵌入和作风重塑，为村党组织和村委会赋能增效，使其成为引领凝聚人心、统筹基层各方力量的坚强战斗堡垒。

1. 通过对村纪检监察监督提升村党组织的领导力和村委会的治理能力

对村纪检监察监督的重要功能，就在于以强化农村基层作风建设为路径，发挥乡村全面振兴战略实施第一线中“关键少数”的示范作用和引领作用。乡村全面振兴是长期而艰巨的历史任务，乡村领导干部既需要担当作为，又时刻面临诸多风险挑战。而纪检监察机关在推进乡村全面振兴中能够通过坚持严管与厚爱结合、激励与约束并重，以作风重塑为村党组织注入持久动能。一方面，深入整治乡村振兴领域的形式主义、官僚主义问题，查处不担当、不作为、慢作为等基层作风顽疾，以严肃问责倒逼责任落实；另一方面，落实习近平总书记关于“三个区分开来”要求，健全容错纠错机制，传递出“组织是担当者的坚强后盾”的信号，使基层干部在面对急难险重任务时敢于拍板、敢于冲锋，发挥引领示范的作用。

2. 通过“纪检监察型”社会动员机制推动乡村全面振兴战略实施

社会动员是推动公共政治行动的重要力量来源。在中国基层行政资源紧张的约束性条件下，有学者注意到，项目制是调动基层政府并进行动员的优选方案，“项目制在基层政府的推行使得科层体系发生重构，政府内部动员由‘层级动员’转向‘多线动员’”[9]。然而，区别于项目制动员，“纪检监察型”社会动员模式借助纪检监察这一中国特有政治力量的“嵌入式下沉”监督，形成整合基层党组织内部动员、基层群众自治组织群众动员的新型社会动员机制，其运行逻辑则是通过对

村纪检监察监督，唤起农村居民关注乡村全面振兴战略并积极参与该战略的全过程实施，“从人民群众的直接参与、直接监督、直接民主的深刻源泉中汲取原动力”[10]，为乡村全面振兴战略实施和农业强国建设奠定最坚实的基础。“纪检监察型”社会动员机制在乡村层面发挥作用的路径大致有四：

其一，通过纪检监察监督职能发挥，强化党风作风建设，增强村党组织和村委会领导干部和工作人员的初心使命意识，从心理层面激发基层领导干部和工作人员贯彻落实乡村全面振兴的使命感、积极性和主动性。其二，通过监督村党组织、村委会及其工作人员履职尽责，强化其贯彻落实党和国家重大战略和决策部署的职责意识，以“清单式”监督压实基层领导干部主体责任。其三，纪检监察机关及其工作人员在对村纪检监察监督过程中往往发挥政策“宣传”功能，围绕乡村全面振兴决策部署与党规党纪，“用群众的语言来讲透中央政策的要求和精神，善于把中央提出的要求转化为群众话语”[11]，把惠民惠农“红利”讲清楚、送到家；作为民意“信息员”，既盯紧村干部在乡村振兴项目中的履职情况，又第一时间收集群众诉求，在纪检监察监督与群众需求间架起“连心桥”，从而最广泛地动员基层群众参与乡村全面振兴战略实施。其四，推进村级纪检委员兼任村务监督委员会主任工作，加强对村务公开、惠农政策措施落实等事项的全程监督，发挥村级纪检委员“监督员、信息员、宣传员”[12]作用，以切实的党风建设保障社会动员取得实效。

3. 通过对村纪检监察监督推动农村人权事业发展

中国的国家治理现代化，必然是以尊重和保障人权为特征、以实现人民幸福生活这一最大的人权为目标的治理现代化。在中央顶层设计当中，通过乡村全面振兴增强农民的获得感、幸福感和安全感，实现农民的幸福生活，是中国人权事业的重要构成。《国家人权行动计划（2026—2030年）》就明确提出“分类有序、片区化推进乡村振兴，深入实施乡村建设行动，逐步提高农村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度”。强化对村纪检监察监督，将全面从严治党向村党组织和村委会延伸，严厉防范和打击腐败，是推动农村人权事业发展的内涵要求。事实上，早在2015 年，联合国人权理事会咨询委员会就在其发布的《关于腐败对享受人权不利影响问题的最后报告》（A/HRC/28/73）中，首次系统性地论证了腐败与人权侵犯之间的直接因果关系，主张腐败行为自身即可能直接侵害公民权利和政治权利。以此为起点，联合国人权高专办（OHCHR）主导的“腐败与人权”议题正式进入制度化轨道。以 2016 年联合国人权高专办发布的《应对腐败对人权享有负面影响》（A/HRC/32/22）的报告为标志，联合国基本确立了“腐败损害人权”的理论范式，并初步建构了腐败行为本身直接构成对公民权利和政治权利侵犯的“直接侵犯论”。而在国内理论界，既有研究成果更是直接显示腐败是妨碍公民幸福感和获得感生成的重要因素。林相森和周玉雯[13]指出，腐败感知对居民幸福感有负面影响，当腐败感知达到中等腐败程度时，会显著降低个人幸福感。因此，强化对村纪检监察监督，防范和打击乡村全面振兴战略实施的各领域各环节的腐败，是增强农民获得感、幸福感和安全感的必要举措，也是推动农村人权事业发展的根本内涵要求。

由此可见，在一定意义上，对村纪检监察监督推进乡村全面振兴的“组织赋能逻辑”，是以组织嵌入强化村党组织的领导能力，以作风塑造激发内生动力；与此同时，通过“嵌入式下沉”监督对基层群众进行社会动员，统筹力量形成二元协力推进乡村全面振兴的格局。

（三）治理优化逻辑：通过对村纪检监察监督化解廉洁风险隐患

“基层是改革发展稳定的第一线，是各种矛盾和问题的集聚地”[14]。新时代纪检监察机关工作的一个新动向和新要求，就是“持续推动全面从严治党向基层延伸”[15]。在一定意义上，持续推动全面从严治党向基层延伸，是实现基层治理优化、切实提高村党组织领导力和村委会基层治理

能力的必然举措。从现实运行来看,村党组织和村委会是监督体系的薄弱环节,廉洁风险易发多发。因此,全面从严治党向基层延伸,是严的标准、严的措施贯穿管党治党全过程和各方面的必然逻辑,也是化解乡村全面振兴重点领域廉洁风险隐患的内涵要求。

首先,全面从严治党向村党组织和村委会延伸,客观上能够有效填补监督真空,压缩权力任性空间。乡村全面振兴涉及资金、项目、资源、政策的密集下沉,农村基础设施建设、产业发展、惠民资金分配、集体资产管理等是廉洁风险的易发高发领域。村干部的能力生成受到来自村治场域中科层规范、市场规则与地方性知识三重制度逻辑的结构性约束[16],对其有效的激励和约束,是乡村基层治理的关键所在。乡村全面振兴过程中,基层干部尤其是乡村"两委"成员、乡镇站所工作人员,掌握项目申报、资金拨付、验收评估等关键权力,极易形成"小官巨腐"[17]。由此种微权力运行失序失控而产生的违纪违法行为,往往频次高、隐蔽性强,损害范围广,是乡村治理中"最后一公里"的顽疾。因此,必须持续推动全面从严治党向基层延伸,以规制监督缺位、责任虚化、制度空转等问题。

其次,全面从严治党向村党组织和村委会延伸,重在破解县乡村监督体系结构性失衡问题,以网格化监督约束基层微权力,保障乡村全面振兴有序推进。基层监督体系呈现出明显的"上强下弱""上密下疏"[18]的特征:县级纪委监委人力和资源有限,难以真正实现乡镇、农村权力运行的全覆盖监督;乡镇纪委存在"同体监督"困境,独立性不足;村务监督委员会则普遍存在能力弱、权威低、流于形式的问题。这种监督层级与实际权力运行之间的距离,形成了"看得见的管不着,管得着的看不见"[19]的监督治理悖论。全面从严治党向基层延伸,要求形成"纵向到底、横向到边"[20]的网格化监督格局,对基层微权力运行实施全过程监督,确保微权力在党内法规和国家法律的轨道上运行,为乡村全面振兴战略实施提供坚实基础。

最后,全面从严治党向村党组织和村委会延伸,是完善乡村全面振兴的制度体系和责任传导机制的关键环节。从更深层次看,乡村全面振兴中的廉洁风险是制度供给不足与责任传导断裂之间的结构性矛盾。党中央提出强化对村党组织巡察,整治基层官僚主义和形式主义,完善基层干部廉洁履职负面清单、动态调整重点事项监督清单等举措,根本上是要建立可操作、可检查、可追责的制度化行为边界,进而建立健全乡村全面振兴的制度体系和保障机制。例如,针对农村集体"三资"管理,明确资金审批权限、资产处置程序、资源发包规则,配套公开公示制度,使权力运行有据可依、有迹可循。纪检监察机关通过约谈、督办、问责等监督方式,对失职失责行为精准问责,既追究直接责任,也倒查领导责任和监管责任,做到责任不悬空、压力不衰减。通过常态化整治群众身边不正之风和腐败问题,形成"查处一案、警示一片、治理一域"[21]的效应,重塑基层组织的权力运行习惯、决策程序、公开意识,培育干部廉洁履职的行为习惯和文化认同。

二、精准性、穿透性、参与性和协同性:对村纪检监察监督的四重考验

上述政治保障、组织赋能和治理优化三重逻辑,展示了对村纪检监察监督推进乡村全面振兴的应然功能。然而,从逻辑上的功能预设到实践场景的效能转化,并非一个理想的理论推演过程。当前我国乡村社会正处于资源输入密集、产业形态裂变与治理结构重组的叠加期,村庄之间高度分化的资源禀赋、利益格局与风险图谱,对纪检监察监督的精准性、穿透性、参与性与协同性提出更高要求。实践中,对村纪检监察监督运行机制与乡村复杂生态之间的张力日益凸显,即监督靶向与村情实际之间出现结构性错配,监督手段难以穿透隐蔽的利益结构,监督过程难以激发群众参与的内生动力,监督壁垒削弱了数智驱动的技术效能。

(一)监督精准性不足,未能动态适配村情实际

对村纪检监察监督在推进乡村全面振兴进程中面临的首要挑战在于监督精准性不足,即监督靶向与乡村高度异质化的治理现实之间没有形成动态匹配,致使有限监督资源出现结构性错配。习近平总书记指出,“推进全面从严治党,重在真管真严,要在精准施治”[22]。我国农村地域广袤,不同村庄的区位条件、资源禀赋、经济发展阶段、产业形态及治理风险上呈现极大差异。从风险类型分布来看,东部沿海城郊村集体经济体量庞大,物业租赁、土地合作开发、股权分红等环节的廉洁风险易发多发;“空心化”严重的传统农耕区,惠农补贴发放、小型工程建设和低保评定中的优亲厚友问题比较突出;生态功能区,主要是生态补偿、衔接资金项目以及易地搬迁中存在虚报冒领、闲置浪费等风险。然而,一些地方在推进纪检监察监督向基层延伸过程中,采用统一监督清单、检查指标与考核标准,对不同类型村庄的差异性关注不足,出现“该管的风险未管住、无风险的领域反复查”的现象。这种监督同质化不仅加剧了基层的形式主义负担,也使真正的廉洁风险点被静态化监督手段所淹没,监督靶向与村情实际之间产生较大偏移[23]。随着资源下乡、资金下乡与数字下乡的加速推进,乡村振兴催生出大量新业态、新主体和新交易模式,例如,农文旅融合项目、电商供应链等发展壮大,其资金结构、股权关系与利益分配日趋隐蔽复杂,传统的台账检查难以发现“代持股份”“蚂蚁搬家”式套取等新型隐性腐败。同时,村庄治理形态的迭代变迁带来权力风险点的变化,例如,“村改居”转型社区,监督焦点已从传统“三资”管理转向集体资产股权量化收益分配。然而,纪检监察监督方式滞后于村情演化,风险预警仍依赖于信访举报和周期性专项检查,事前事中主动精准干预的能力不足。可以说,推动从“漫灌式”静态监督向基于村情“滴灌式”精准监督转型,是高质量纪检监察监督护航乡村全面振兴的紧迫制度命题。

(二)监督穿透性不够,未能有效打破产生基层微腐败的利益链条

习近平总书记强调:“要增强政治责任感、历史使命感,以攻坚克难、迎难而上的政治勇气,直面矛盾问题不回避,铲除顽瘴痼疾不含糊,应对风险挑战不退缩,奋力打开改革发展新天地。”[24]中国共产党人所面临的诸多风险挑战中,腐败的危害最严重最深远。当前,反腐败进入深水区,“相较于其他领域的一些重大腐败案件,乡村振兴过程中的腐败行为更倾向于是一种微腐败,这种腐败多发生在基层,行为主体的层级较低、掌握的权力较少,但也具有隐蔽性、复杂性特征”[25]。

微腐败的产生,与乡村基层治理中的利益链条密切关联。在乡村全面振兴进程中,“村企联建”“资金下乡”“能人返乡”等模式的广泛推行,在激活乡村发展动能的同时,也催生了更加隐蔽化、结构化、技术化的新型腐败形态[26],村干部、企业与部分基层政府部门之间形成盘根错节的利益链条。其链条的任何一个环节,都是可能产生微腐败的场域。例如,伴随新型集体经济载体的不断创新,土地股份合作社等组织在股权设置、收益分配和资产处置过程中,频繁出现“暗股”“代持股份”及复杂交叉持股安排,少数实际控制人通过亲属代持、多层法人嵌套等手段,将集体资源转化权、工程发包权变现,利益网络穿透多个法律层级,难以追溯真实受益主体。再如乡村工程建设领域出现借助 GPS 测量、BIM 模型等技术手段实施的精细化造假,甚至以“软回扣”“延期兑付”等方式完成非即时利益交换,使得案件查证高度依赖专业技术鉴定和跨领域知识。中央纪委国家监委通报 2025 年全国纪检监察机关监督检查、审查调查情况,共查处群众身边不正之风和腐败问题 96.7 万起,处分 62.7 万人,移送检察机关 2.2 万人,立案现任或原任村党支部书记、村委会主任 9.1 万人[27]。这实际上折射出当前纪检监察监督的一个短板,即监督穿透性不足,纪检监察监督手段难以刺破“合法外衣”包裹的权力寻租,难以揭露并切断深嵌于合同关系、市场定价与多层股权架构中的灰色利益链条[28],未能有效打破隐蔽复杂的利益结构。这不仅会削弱纪检监察机关监督执纪问责的震慑效应,更可能逆向激励腐败手段的持续升级,严重侵蚀农民群众的公平感和获

得感。

(三)监督参与性不高,未能充分激发利益相关的群众力量

“法治国家结构中的国家治理的现代化建设,最终依靠公民的政治参与。公民参与不仅是国家治理的核心概念,也是其根本要素”[29]。尽管参与民主是为了矫正西方代议制民主的异化而提出的一种理论形态[30],但该理论对我国基层监督实践同样具有借鉴意义,群众参与是完善对村纪检监察监督的重要维度。中央纪委印发的《关于开展乡村振兴领域不正之风和腐败问题专项整治的意见》要求强化基层监督,促进乡村治理。各地纪检监察机关聚焦行业部门主体责任、惠民政策、项目资金、干部作风等重点,在加强对村干部特别是“一肩挑”人员的监督管理,督促深化整治“村霸”,持续推动移风易俗,确保乡村治理提质增效上取得显著实效。然而,要确保治理提质增效,除了纪检监察机关的严格精准执纪执法之外,更需要推动建构党委领导下的基层群众有序参与的监督合作网络。“调动农民在村务监督中的主体性和内生动力,是一个从‘要我监督’到‘我要监督’的转变过程,它触及了中国基层治理现代化的核心,这个核心就是农民的主体性”[31]。然而,在纪检监察监督推进乡村全面振兴的实践中,群众参与监督的积极性并未充分发挥,制度化参与渠道往往存在虚置阻塞的情况。同时,信息公开的可监督性严重不足,村民往往陷入“看见了却看不懂,看懂了却无从质疑”的监督困境。

值得注意的是,随着乡村社会结构变迁,大量青壮年劳动力常年外出务工,留守群体以既缺乏对村级事务的话语权、也缺少对复杂财务信息的辨识能力的老年人和未成年人为主,难以成为有效监督的参与者。与此同时,部分“空心村”村民代表会议的法定人数难以凑齐,村务监督委员会成员长期不在村、不履职的现象屡见不鲜,这显然无法达到自我监督的理想效果[32]。即使在人地关系相对稳定的村庄,有村干部通过选择性利益输送,将潜在监督者吸纳为利益共同体[33],使原本应有的外部监督关系异化为利益共谋关系。在此背景下,即使纪检监察监督不断向基层下沉嵌入,也无法替代利益相关者基于切身关切而发动的日常性、在地化、全覆盖的监督。因此,如何破解群众参与监督的困境,重构群众参与监督的制度激励机制,真正让利益相关的群众力量成为纪检监察监督体系的有机组成部分,仍然是一个重要的课题。

(四)监督协同性不畅,未能持续释放数智驱动的技术效能

二十届中央纪委五次全会强调要“注重科技赋能,加快推进数字纪检监察体系建设”[34],勾勒出数字纪检监察建设的清晰蓝图。然而,对村纪检监察监督过程中却呈现出“技术嵌入有余而协同不足”的困境,跨部门数据共享机制、跨层级系统互通架构、跨业务场景应用的协同滞后,数智驱动技术的潜在效能被碎片化的治理格局所消解,未形成持续释放、动态迭代的监督合力。

第一,部门数据壁垒催生“信息孤岛”[35]。乡村振兴涉及农业农村、财政、自然资源、住建、民政、审计等多个职能部门,其资金拨付、项目审批、资产登记等关键信息分别沉淀于各自业务系统。由于缺乏统一的数据标准和制度化的共享通道,部门间信息互通仍高度依赖点对点的函询协调与人工拷贝,无法充分保证数据的实时性和完整性。例如,土地确权数据与惠农补贴发放记录难以自动比对,工商注册信息与村干部廉政档案无法关联核查。这使大量可供监督研判的有效信息沉积在各部门各机构的信息系统之中,数智监督所依赖的大数据关联分析基础尚未真正形成。

第二,数智化监督系统架构碎片化导致“技术孤岛”。近年来,各地数字乡村建设、智慧监督建设等数智化工程开发大量应用系统,但这些系统大多由不同层级的部门或不同开发主体独立建设,技术标准、数据格式、接口规范往往互不兼容、彼此隔绝。乡镇纪检监察干部开展日常监督需要同时登录多个平台、比对不同系统数据,不仅未能减负,反而制造了新的“指尖上的形式主义”负担[36]。部分系统数据更新迟滞、算法模型固化,难以适应新兴业态风险的识别需求,却长期“带病

运转”，导致技术投入与监督产出没有形成正向回馈。

第三，技术与制度之间存在“协同鸿沟”。数智监督的有效运行，不仅需要硬件接入与软件部署，更依赖于线索移送标准、证据转化规则、预警响应流程等制度性配套的同步跟进。当前，技术平台生成的异常数据预警如何转化为可查证的案件线索，算法分析结果如何达到纪检监察证据的证明力要求，不同监督主体发现的风险信息如何实现闭环处置，均缺乏清晰的制度衔接。技术端的“发现”与制度端的“处置”之间出现断裂，致使大量预警信息停留在“无人监管”的状态。这进一步制约了对村纪检监察监督过程中数智技术从“局部使用”向“全域赋能”的升级。

三、对村纪检监察监督的机制完善：一个结构性方案

对村纪检监察监督面临的现实挑战，某种意义上是纪检监察监督制度供给和运行机制尚未完全适配乡村振兴复杂治理场景的必然现象。本文将从分类施策、靶向穿透、群众参与、数智协同 4 个维度，构建精准化、穿透式、开放式、数智化的对村纪检监察监督机制，为高质量推进乡村全面振兴提供坚实监督保障。

（一）构建分类施策监督机制，精准适配村情实际

对村监督精准性的关键在于监督资源、监督重点以及监督方式能够动态匹配千差万别的村情实际，实现“量体裁衣”式的精准监督。纪检监察机关应将有限监督资源导向风险最集中的领域，既要避免“无风险处反复查”的低效消耗，更要消解“有风险处无人查”的监督盲区，减轻基层不必要的迎检负担，使纪检监察监督真正嵌入乡村全面振兴全过程。

一方面，通过整合各类监督资源，创新基层微权力监督模式。在乡村全面振兴过程中形成“攥指成拳”的监督治理合力，破解监督资源的“弥散化”困境[37]。一是通过县级纪委监委统筹调度乡镇纪检监察力量，推行片区协作、交叉监督、提级监督等模式[33]，打破人情干扰和熟人社会束缚；与此同时，建立健全乡镇纪检监察监督制度，以完善的乡镇纪检监察监督运行机制保证监督治理功能的有效发挥[38]。二是推动市县巡察向村（社区）延伸，将巡察触角直达治理末梢，形成“发现问题、形成震慑、推动改革、促进发展”[39]的闭环。三是将纪检监察监督与审计、财会、群众监督等贯通协同，构建多维立体的基层监督网络。事实上，部分地方已经做出了有益的尝试，如安徽宿松县纪委监委整合农业农村部门、审计专业队伍及乡镇纪委书记等多方力量，创新构建“专班统领 + 专项攻坚 + 专责督导”三维监督体系，实行“线索统一管理、人员统一调配、进度统一调度”，将分散于各部门的监督资源向特定治理场域集约配置，推动监督力量直达基层、覆盖全程[40]。

另一方面，建立健全乡村治理主体权责清单制度。构建权责清晰、运转高效的乡村治理体系，既是乡村治理优化的具体目标，更是乡村治理优化的重要保障。纪检监察机关针对基层小微权力“任性”、管理服务事项不清、责任不明、监督无章可循等问题，可以探索推行小微权力清单制度，将抽象的权力约束转化为具象的行为规范，为乡村治理主体确立清晰的权责边界。例如，广西北流市纪委监委制定《村级事务小微权力清单及流程规范指南（试行）》，绘制村级议事决策、农村集体“三资”管理等 39 张流程图，共 7 类 32 个具体事项，标注廉政风险点 58 个[41]，使村干部“按图履职”、群众“依规监督”、纪委“照单执纪”，这一清单化治理实践，为基层小微权力分类施策、精准监督提供现实样本。

（二）健全靶向穿透监督体系，深度挖掘隐蔽问题

整合资源创新小微权力监督模式，其导向是健全基层“不敢腐、不能腐、不想腐”的靶向穿透监督体系，通过专项治理清除风险存量。首先是通过精准识别及时发现廉洁风险。一方面，纪检监察机关应依托大数据平台，整合财政、农业农村、民政、审计等部门数据资源，建立资金流向、项目审批、资产变动等关键指标的动态监测模型，通过数据比对自动识别异常情形；另一方面，结合信

访举报、巡察反馈、审查调查等情况，分领域、分类型梳理乡村振兴中的共性问题与突出风险，形成“风险地图”与“负面清单”，为基层靶向监督提供精准指引。

其次是通过制度建设阻断风险再生。纪检监察机关在查处个案的同时，注重将监督成果沉淀为制度规则，实现“查处一案、警示一片、治理一域”的源头治理效果。例如，安徽省池州市贵池区纪委监委针对乡村小微工程在申报、验收、决算、资金拨付等环节存在的问题，推动完善制度机制，实行事前备案管理，从源头上规范工程立项程序，细化风险防控，督促财政部门将工程预算、进度款拨付、结算审计等环节纳入线上监管系统，对资金支付异常、进度严重滞后的项目进行自动预警，防范套取、挪用资金等问题[42]。总之，纪检监察监督推进乡村全面振兴的“风险防范逻辑”，是以精准识别破解监督盲区，以专项监督清除风险存量，以制度建设阻断风险再生，真正形成全周期、系统性的廉洁风险防范体系。

（三）完善群众参与监督渠道，有效动员基层力量

建构一种乡村小微权力运行的纪检监察监督的合作网络，是持续推动全面从严治党向基层延伸的重要目标。习近平总书记在中共中央政治局第二十一次集体学习时强调：“在从严监督上，要把党内监督和人民监督结合起来，重视发挥群众监督、舆论监督‘前哨’作用，推动各类监督贯通协调。”[43]群众作为基层监督的“天然探头”，能够深入政策执行末端和社会治理末梢，捕捉到隐蔽性、苗头性的细微问题。只有让群众在基层监督中“当家作主”，让其“想监督、会监督、真监督”，基层政治生态才能更加清明，乡村治理现代化才能落到实处。质言之，这种新型纪检监察监督的“合作网络治理就是政府从通知转向‘掌舵’；对非政府部门而言，则是从被动和排斥到主动参与”[44]319。这就需要结合乡村全面振兴战略，完善村民自治、主动监督的激励机制，拓宽村民参与村级事务决策渠道，积极推行“村民议事会”“线上投票”等平台建设，让农民真正成为村级事务的“主人”，以期实现“以强有力的监督合力推动群众诉求和民生问题的解决，推动形成人人参与监督、监督促进治理的良性循环”[45]。与此同时，在乡村全面振兴决策部署中持续培育和提高群众监督意识，通过专题讲座、案例分析、现场教学等方式，宣传村级监督的政策法规和典型案例，让农民深刻认识到监督的意义和重要性，引导群众认识到“监督是权利也是责任”，激发群众参与监督的积极性，以回应建构二元结构的“纪检监察型”社会动员机制的内在需要。上述制度设计与意识培育，本质是以纪检监察监督实现有效的基层社会动员，推动对村监督场域内“多中心的公共行动者通过制度化的合作机制，在合作博弈中相互调适目标”[44]319，在互信基础上凝聚监督协同合力，提升基层监督整体质效。群众实现有效监督还离不开安全宽松的外部环境，为此需要持续加大对村霸、乡村黑恶势力的打击整治力度，扫除群众监督的现实阻碍，保障群众能够监督、敢于监督。

（四）搭建数智协同监督平台，提升基层监督质效

“十五五”规划纲要明确要求，“全方位推进数智技术赋能，深化数智技术全流程应用，发展泛在可及、智慧便捷、公平普惠的数智化政务服务”[46]。二十届中央纪委五次全会也提出“依托公权力大数据监督平台，推动监督数字化与行权数字化‘如影随形’，更好提升主动监督、精准监督能力，全面推进基层小微权力‘监督一点通’部署应用”[34]。这些战略部署旨在以数智技术推动基层监督功能重塑，通过搭建数智协同监督平台，实现从“被动应对”向“主动预警”、“碎片化监督”向“一体化协同”、“经验驱动”向“数据驱动”的全面转型。

首先，夯实数据基座，打通部门间信息壁垒。“基层治理要善于利用新兴信息技术，不断推进基层智慧化治理”[47]。数智化平台通过数据整合，将分散在农业农村、财政、民政、自然资源等部门涉及乡村振兴领域的数据汇集于统一平台，纪委监委可以同步权力运行过程的信息视图。例如，四川省自贡市沿滩区纪委监委持续激活数据价值，推动“民生资金数据资源池”建设，横向联动共享农业农村、财政、民政、医保等部门数据资源，纵向对接市纪委监委数据平台，整合12个乡镇（街道）相关数据，实现各类数据要素深度归集，探索构建监督模型35个，确保及时、准确、全面掌握乡

村振兴重点领域指标异常情况[48]。

其次，智能算法助力精准研判，静态数据转化为动态监督能力。一方面，大数据监督赋能乡村微权力监督现代化与基层纪检监察工作变革，同时也暴露出“数据处理规则与监督规则、数字逻辑与法律专业逻辑之间的冲突”[49]。因而有必要尽快建构纪检监察监督过程中数据处理规则与监督规则之间现实与潜在冲突的解决机制。另一方面，推动乡村数智协同监督平台将监督规则以算法形式嵌入业务流程，实现监督关口从“事后查处”向“过程防控”迁移，通过将廉洁风险点转化为可计算的数据逻辑，形成数据清洗、建模、碰撞、预警、核查、反馈的全流程管理，有效解决农村“熟人社会”引发的不愿监督难题。

最后，数据驱动拓展监督场景，深化整改领域标本兼治。数智协同监督平台持续汇聚跨领域、跨周期的预警信息，使监督场景从“点状发现”拓展为“面状覆盖”，从“个案查处”转变为“类案治理”，形成“发现—整改—完善”的监督闭环，实现建章立制与治理需求动态匹配。例如，河南省三门峡市卢氏县纪委监委依托农村集体“三资”智慧化监管平台，实现监督、办案、治理一体贯通，推动村集体“三资”管理迈入“廉政风险规避、集体稳定盈收、财政持续创收、群众劳务增收、资源高效利用、企业降本增效、产业转型升级”的良性发展轨道[50]。

四、结语

纪检监察监督推进乡村全面振兴，既是党中央重大决策部署落地见效的政治保障，也是基层治理体系和治理能力现代化的重要构成。纪检监察监督推进乡村振兴蕴含着政治保障、组织赋能与治理优化三重逻辑。从长远来看，纪检监察监督推进乡村全面振兴更是一种深层的制度嵌入与治理耦合机制。乡村全面振兴所催生的资源重组、产业重构与治理转型，为纪检监察监督开辟了新的作用场域，也对其现代化转型提出更高要求。纪检监察监督应更加重视治理主体和治理手段的扩容，通过公众参与和技术赋能的“多元共治”，为乡村全面振兴提供更具韧性、更可持续的制度保障，以回应《国家人权行动计划（2026—2030 年）》设定的“加快农业农村现代化，扎实推进乡村全面振兴”“以高质量发展全方位推进经济社会文化权利保障”的目标要求。

参考文献：

[1]习近平. 习近平谈治国理政：第五卷[M]. 北京：外文出版社，2025：168.
[2]中央纪委国家监委机关. 以更高标准、更实举措推进全面从严治党为实现“十五五”时期目标任务提供坚强保障[J]. 求是，2026(3)：27－32.
[3]以更高标准、更实举措推进全面从严治党 为实现“十五五”时期目标任务提供坚强保障[N]. 人民日报，2026－01－13(1).
[4]习近平. 全党必须完整、准确、全面贯彻新发展理念[J]. 求是，2022(16)：4－9.
[5]中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯选集：第三卷[M]. 北京：人民出版社，2012：55.
[6]一刻不停推进全面从严治党 保障党的二十大决策部署贯彻落实[N]. 人民日报，2023－01－10(1).
[7]习近平. 解放思想改革创新奋发进取真抓实干 在中国式现代化进程中开创云南发展新局面[N]. 人民日报，2025－03－21(1).
[8]习近平. 深入推进党的自我革命 坚决打赢反腐败斗争攻坚战持久战[N]. 人民日报，2024－01－09(1).
[9]陈家建. 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J]. 中国社会科学，2013(2)：64－79.
[10]王东. 改革系统论[M]. 吉林：吉林人民出版社，2014：237.
[11]辛向阳. 在新时代党的自我革命中化解“四种危险”[J]. 机关党建研究，2022(2)：22－25.
[12]李立新. 以系统观念推动全面从严治党向基层延伸[N]. 中国纪检监察报，2025－03－26(7).
[13]林相森，周玉雯. 腐败对我国居民幸福感的影响及作用机制研究[J]. 当代财经，2018(8)：3－12.

[14]中共中央党史和文献研究院. 习近平关于基层治理论述摘编[M]. 北京：中央文献出版社，2023：3.
[15]习近平. 坚持用改革精神和严的标准管党治党 坚决打好反腐败斗争攻坚战持久战总体战[N]. 人民日报，2025－01－07(1).
[16]李小艺. 中坚村干部与乡村治理有效[J]. 华南农业大学学报(社会科学版)，2026(1)：129－140.
[17]王同昌. 新时代强化村级党组织建设的实践路径[J]. 理论视野，2023(9)：71－76.
[18]许玉镇，成雪茹. 监督下乡：何以破解监督“最后一公里”难题——基于T县的考察[J]. 上海政法学院学报(法治论丛)，2026(2)：147－159.
[19]纪芳. 条块关系视角下县域执法下沉的实践悖论及其解释[J]. 理论月刊，2026(2)：69－78.
[20]张龙，张新文. 统合治理：党建引领乡村治理现代化的实践过程与运作机制——基于川西Z村的个案观察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2025(6)：88－99.
[21]张浩，孙其英. 系统思维视域下风腐同查同治的现实依据、运作机理及实践进路[J]. 中州学刊，2026(1)：15－23.
[22]习近平. 健全全面从严治党体系[J]. 求是，2025(4)：6.
[23]张思诺. 激活基层监督“神经末梢”[N]. 中国纪检监察报，2026－01－05(3).
[24]习近平. 进一步全面深化改革中的几个重大理论和实践问题[J]. 求是，2025(9)：10.
[25]肖泽磊，高源. 乡村振兴领域微腐败的行为逻辑和治理策略——基于典型案例的分析[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版)，2022(6)：94－103.
[26]蒋来用. 持续高压态势下腐败变异的趋势与治理[J]. 公共治理研究，2025(3)：39－49.
[27]中央纪委国家监委通报2025年全国纪检监察机关监督检查、审查调查情况[EB/OL]. (2026－01－17)[2026－07－09]. https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202601/t20260117_470450_m.html.
[28]张凤兵，吴迪. 城乡产业融合：行为逻辑、利益联合与失衡破解[J]. 当代经济研究，2023(6)：50－61.
[29]钱锦宇. 国家治理、合作网络与公民参与[J]. 北京行政学院学报，2014(5)：8－14.
[30]钱锦宇. 法治视域中的国家治理现代化：内在逻辑与外在张力[M]. 北京：知识产权出版社，2021：109－113.
[31]郎友兴，舒畅，万莼. 从众人商量到众人监督：强化乡村治理的人民主体性——基于杭州市余杭区径山镇经验的研究[J]. 治理研究，2025(6)：92－105.
[32]王建学，秦月岩. 论新时代村民委员会的双重监督机制[J]. 江南大学学报(人文社会科学版)，2025(6)：25－35.
[33]冯晓畅，姚铭. 乡村“微腐败”的生成诱因与治理路径——基于山东省乡村“微腐败”典型案例的fsQCA分析[J]. 党内法规研究，2026(1)：147－160.
[34]李希. 以更高标准、更实举措推进全面从严治党 为实现“十五五”时期目标任务提供坚强保障——在中国共产党第二十届中央纪律检查委员会第五次全体会议上的工作报告[N]. 人民日报，2026－03－01(2).
[35]商继政，李垚. 纪检监察数智化转型：逻辑机理、风险研判与推进路径[J]. 四川师范大学学报(社会科学版)，2026(1)：111－119.
[36]段妍，刘新甜. 全面从严治党向基层延伸的现实阻滞与路径优化[J]. 理论探讨，2026(3)：44－52.
[37]夏可恒. 制造耦合：基层干部联村治理的实践逻辑[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版)，2025(1)：112－120.
[38]杨华. 乡镇纪检监察监督的制度化、运行机制与治理功能[J]. 湖湘论坛，2021(6)：109－118.
[39]王建芹，王涛菲. 巡视巡察联动监督机制的制度逻辑与规范体系构建[J]. 南通大学学报(社会科学版)，2025(3)：1－13.
[40]杨峰. “小专班”撬动“大监督”守牢乡村振兴“家底子”[EB/OL]. (2025－09－11)[2026－02－11]. http://www.ahjjjc.gov.cn/p/127871.html.
[41]林长聪. 强化监督促进基层治理[N]. 中国纪检监察报，2025－06－25(7).
[42]詹琪. 让村级工程在阳光下运行[N]. 中国纪检监察报，2025－12－05(2).
[43]习近平. 推进党的自我革命要做到“五个进一步到位”[J]. 求是，2025(23)：4－8.
[44]张凤阳，徐国利，李永刚，等. 政治哲学关键词[M]. 南京：江苏人民出版社，2014.
[45]李元. 村务监督委员会：让群众参与到监督中来[N]. 学习时报，2025－11－05(3).
[46]中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要[N]. 人民日报，2026－03－14(1).

[47]陈光. 论设区的市基层智慧治理地方立法的边界[J]. 法治社会,2025(4):118 - 126.
[48]黄永刚. 科技赋能基层正风肃纪反腐[N]. 中国纪检监察报,2026 - 02 - 25(8).
[49]杨建军. 纪检监察机关大数据监督的规范化与制度构建[J]. 法学研究,2022(2):19 - 35.
[50]张海军,葛云里. "指尖"监督规范"三资"管理[N]. 中国纪检监察报,2025 - 10 - 28(7).

The Internal Logic and Institutional Guarantee of Village- Level Disciplinary Inspection and Supervision in Advancing All-Around Rural Revitalization

QIAN Jin-yu, CHEN Hao-kun
(*School of Law*, *Guangdong University of Technology*, *Guangzhou* 510520, *China*)

Abstract: The Fourth Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China has made strategic arrangements for accelerating agricultural and rural modernization and solidly advancing all-around rural revitalization. Integrating disciplinary inspection and supervision into the whole process of all-around rural revitalization is an inherent requirement for the modernization of rural grassroots governance and the building of an agricultural power. It is also an important guarantee for transforming institutional advantages into governance effectiveness and promoting the implementation of policies concerning agriculture, rural areas and farmers. Village Party organizations and village committees are the key to breaking through the "last-mile" barrier for policy implementation and advancing the modernization of grassroots governance. Within the grassroots governance structure oriented toward all-around rural revitalization, disciplinary inspection and supervision, whose internal logic lies in strengthening political safeguards, organizational empowerment and governance optimization, still has problems at the village level including low supervision precision, insufficient penetration, and inadequate participation and coordination. Under the guidance of the principles of comprehensive and strict Party self-governance and systematic governance, high-quality and targeted supervision should be used to resolve grassroots governance dilemmas. Measures including establishing classified supervision mechanisms, improving targeted penetrating supervision systems, perfecting channels for mass participation in supervision, and building a digital-intelligent collaborative supervision platform should be adopted to strengthen rural grassroots supervision and inspection, so as to support the effective implementation of the strategic deployment for all-around rural revitalization.

Key Words: all-around rural revitalization; comprehensive and strict Party self-governance; grassroots governance; village-level inspection; human rights

【责任编辑:毛殷】