

监督下乡：乡村监督体系重塑及其效应*

冷波

摘要：近年来，国家推动纪检监察体制改革，“监督下乡”成为乡村治理新常态。纪检监察机关推动行政规范化建设，成为治理现代化建设的重要手段。通过对宁海县“监督下乡”实践的考察，本文发现乡村纪检监察体系逐渐摆脱了依附性地位，能够有效嵌入乡村治理体系，承担全面监督基层治理的职责；在强动员性机制的作用下，纪检监察机关发挥了制度纠偏、整合等功能，维护了乡村治理体系的完整性与稳定性。“监督下乡”推动了乡村治理规范化、制度化，但是也加剧了乡村干部的消极避责行为。因此，要正确发挥纪检监察机关的监督功能，更好地推动乡村治理现代化建设。

关键词：监督下乡 乡村治理 治理现代化

中图分类号：C913.6 **文献标识码：**A

一、问题的提出

在建构现代国家的过程中，国家治理经历了不同的发展阶段。在改革开放初期，国家大力推进国家政权建设，即通过不断下沉官僚机构，加强对乡村社会的权力渗透和控制（张静，2006），典型表现是“行政下乡”（徐勇，2007）、“服务下乡”（徐勇，2009）等。经过数十年的发展，国家逐渐建立起一套比较完善的治理体系，并通过“条条”或者“条块”结合的方式嵌入乡村社会（韩鹏云、徐嘉鸿，2014）。然而，国家仍然面临代理人监控的问题，特别是乡村利益共同体的形成，造成了诸多行政不规范行为。

在乡村治理领域中，学界关于乡村利益共同体的研究主要集中在以下三个方面。一是农业税费时期的乡村利益共同体。乡镇政府为了完成税费征收任务，对村干部进行物质激励，默许他们在征收过程中拥有较大的剩余索取权，村干部可以增加摊派和中饱私囊，乡镇政府强烈的自利倾向与“狠人”村干部基于农业税费形成利益共同体（贺雪峰，2011）。二是资源下乡时期的乡村利益共同体。在项目制的运作过程中，村庄“新代理人”能够为乡镇政府解决项目难题，而乡镇政府也默许他们的资源俘获行为，乡镇政府与他们形成利益共同体（李祖佩，2016）。三是工业化、城镇化进程中的乡村利益共同体。东部沿海发达地区快速的工业化、城镇化带来了大量的治理任务，富人拥有发达的经济社

*本文系国家社会科学基金重点项目“村庄治理现代化的区域差异研究”（项目编号：18ASH002）、国家社会科学基金重大项目“中国城乡融合发展的空间社会学研究”（项目编号：20&ZD149）的阶段性成果。

会资本，能够通过利益关联和暴力威慑的方式摆平钉子户，乡镇政府积极支持富人当选村干部，二者基于政治、经济等利益结成乡村利益共同体（冷波，2018）。虽然乡村治理体系日臻完善，但在政策执行中仍存在“监督软化”问题（董强、李小云，2009），随之而来的就是行政不规范问题。

为了进一步提升现代治理能力，国家提出治理现代化建设目标。与此同时，国家大力推动监督体系建设，比较典型的是推动纪检监察体制改革、完善巡视巡察制度等，最终目标是建立权威高效、集中统一的监督体系。乡村社会是国家治理的基层，国家积极推动权力监督向基层社会延伸，“监督下乡”正是在这一背景下形成的。与“行政下乡”“服务下乡”不同，“监督下乡”的核心是对基层治理进行全面监督，以此推动行政规范化建设。在“监督下乡”过程中，乡村社会形成了一套相对独立的监督体系，而且监督机构具有很强的政治统合性，作为一种外部力量对基层治理展开全面监督，促使国家实现对治理体系的有效控制。笔者于2018年底至2019年初，在浙江省宁海县开展了为期4个月的田野调查，历时性地考察了当地“监督下乡”的过程。本文将基于宁海县的实践经验，在国家能力理论的指导下，采用条块关系的分析框架，探讨“监督下乡”如何推动行政规范化建设，并进一步分析“监督下乡”带来的治理效应。

二、国家能力理论与本文分析框架

按照乔尔·S·米格代尔（2009）的定义，国家能力指的是国家领导人通过国家的组织机构，实现其目标和实施其政策的能力。他从国家控制社会和改造社会的角度将国家能力分为国家渗入社会的能力、调节社会关系的能力、汲取资源的能力以及运用资源和分配资源的能力。王绍光、胡鞍钢（1993）从中央政府对经济和社会控制的角度，把国家能力分为财政汲取能力、宏观调控能力、合法化能力和强制能力。虽然上述学者都注意到国家能力具有多元性，但他们都没有讨论不同类型国家能力建构所包含的冲突。曹正汉、王宁（2020）将国家能力分为政治控制能力、资源汲取能力、经济发展能力和公共事务治理能力，并且认为不同类型的国家能力建构存在冲突。他们进一步将政治控制能力分为两个部分：一是中央政府对地方政府的控制能力，二是地方政府对当地民众的管理和控制能力。

政治控制能力建设涉及中央与地方的关系，由此形成“条条”和“块块”两套体系，以及“条块关系”。首先，所谓“条块关系”是指在中央最高层之下，同时设立了两套平行的行政系统：其一是按职能设立的各个中央职能部门（包括直属的地区机构），即“条”，它们是中央政府的组成部分；其二是按行政区划设立的各级地方政府，即“块”。其次，“条块关系”也是指行政权力在“条”与“块”之间的配置关系，表现为“条”与“块”之间的监督与被监督关系，或控制与被控制关系，或协助与配合关系等（曹正汉、王宁，2020）。为了加强对乡村社会的权力渗入和控制，中央政府不断推动行政科层化的治理改革，将各级政府行为纳入法治化和规范化发展轨道的技术治理逐渐兴起（渠敬东等，2009）。“行政下乡”“服务下乡”等就是中央政府通过“条条”控制乡村社会的表现。不过，基层政府仍拥有一定自主空间，可以根据经济发展需要统筹基层职能部门运行。

党的十八大以来，中央政府把维护社会大局稳定作为基本任务，不断释放政治控制能力建设的信号，并制定了一系列改革举措。这种趋势在纪检监察系统表现得尤为明显，推动了纪检监察系统一体

化和垂直管理，并以此为基础建立了一套“集中统一、权威高效”的监督体系。随着中央与地方关系的大幅调整，“条条关系”也发生了重要转变，垂直管理使“条条”部门尽可能摆脱“块块”的制约，强化“条条”对“块块”的监督，从而尽量压缩“块块”违法违规的行政空间（田先红，2020）。“监督下乡”就属于中央政府对地方政府的控制部分，即中央政府建立监督体系和信息收集体系，并将其触角一直延伸到乡村治理的方方面面。从国家能力建设的角度看，“监督下乡”是对“行政下乡”“服务下乡”的深化，通过完善监督体系不断提升国家控制能力，从而实现国家治理现代化的战略目标。

基于上述分析，本文拟采用“条块关系”框架开展研究，探讨乡村监督体系如何强化对基层治理的监督。纪检监察机关是专职监督机关，督促各单位部门履职尽责，而且还会统筹协调其他监督力量，对治理体系展开整体性监督。在这个意义上，纪检监察体系构成了监督体系的核心要素，本文将着重分析纪检监察体系如何有效下沉到乡村社会。根据“条块关系”框架，本文具体从两个方面着手研究：一是从体制改革层面探究乡村纪检监察体系建设，分析乡村纪检监察体系如何改变对基层政府的依附性关系，实现“条条”对“块块”的自主监督；二是从实践机制层面探究乡村纪检监察体系运行，分析乡村纪检监察体系如何动员多方力量监督基层政府，实现“条条”对“块块”的有效监督。

三、去依附性：乡村纪检监察体制改革

纪检监察体系是乡村治理体系的重要组成部分，发挥着监督基层政府的重要功能。然而，党的十八大之前的纪检监察体系往往处于依附性地位，监督基层政府的效果并不理想。党的十八大以来，进行了纪检监察体制改革，很大程度上打破了这种依附性关系，能够更好地发挥监督执纪问责功能。

（一）依附性地位与“监督软化”

经过多年的制度建设，乡镇拥有比较完备的监督体系，包括负责业务监督的职能部门，以及作为专门监督机关的纪检监察、审计等部门。在“条弱块强”的背景下，乡镇政府获得了较大的自主权，可以统筹各部门服从乡镇政府的发展大局。乡镇监督部门往往处于依附性地位，自身的独立性和权威性不够，很难独立有效地开展监督工作。

案例 1：以前乡镇纪委书记是由乡镇党委副书记兼任的，而且县纪委的作用局限于业务指导，所以乡镇纪委更多是受乡镇党委的领导。乡镇纪委的部门利益和监督权力都掌握在乡镇党委那里，乡镇纪委不听从乡镇党委的命令怎么可能在乡镇立足，而且乡镇纪委干部要是不听话，乡镇党委领导还可以建议组织部门将其调走。所以，乡镇纪委一般都会老实配合乡镇党委，而且会主动承担乡镇政府的各种具体工作，比如要去参与乡镇党委的征地拆迁工作，承担一些联村工作等。从这个意义上讲，乡镇纪委既当了裁判员，又当了运动员，怎么能够专心做好本职工作呢！乡镇党委的工作重点都放在发展经济上，为了经济发展大局着想，乡镇党委是不愿意打击村干部的积极性的，自然也就千方百计保护村干部。总的来说，当时的乡镇纪委既没有什么权力，又与乡镇党委的具体工作绑在了一起，自然很难监管乡镇政府的行为，从而也很难对村干部形成权力约束。（宁海县强蛟镇纪委书记，2018 年 11

月 15 日上午^①)

从案例 1 可以看出，乡镇纪检监察机关的依附性主要表现在两个方面：一是权力依赖，二是利益依赖。在权力依赖方面，乡镇纪检监察机关主要受同级党委政府的领导，与乡镇政府的实际权力结构存在等级化现象，乡镇纪检监察机关对乡镇政府具有很强的权力依附性，乡镇政府对乡镇纪检监察机关的政绩考核拥有很大的话语权，乡镇纪检监察机关要是不配合乡镇政府工作，乡镇政府就很难给予乡镇纪检监察机关好评，进而会影响乡镇纪检干部的政治晋升。在利益依赖方面，乡镇纪检监察机关的编制和预算不足，其正常运转离不开乡镇政府人、财、物的支持，相对应地，乡镇政府就会给乡镇纪检监察机关分派各种治理任务，乡镇纪检干部从监督者变成执行者，造成监督事务上的主客体一体化，在利益关联的作用下很难在监督上“动真格”。

监督制度难以发挥作用的关键在于监督主体对权力和利益的依赖，导致监督主体的独立性和权威性不够，监督主体不敢认真履行监督职责（陈平，2016）。党的十八大之前的乡镇纪检监察机关往往处于依附性地位，一旦乡镇纪检监察机关在体制与制度方面没有理顺，那么乡镇纪检监察机关在监督过程中就会面临“监督软化”问题。党的十八大以来，中央政府不断完善监督体系建设，尤其是推动了纪检监察体制改革，宁海县政府也积极推进相应的体制改革，并将纪检监察体制改革一直延伸到乡村社会，很大程度上解决了“监督软化”问题。

（二）垂直化管理：权力上的去依附性

党的十八大以来，纪检监察体制改革力度较大，总体趋势是中央政府加强了对纪检监察系统的垂直管理。2013 年 11 月，中央发布了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，其中第 36 条提出，“推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导。查办腐败案件以上级纪委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时，必须向上级纪委报告。各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主”。这两个方面的变化是根本性的突破，极大地提高了纪检监察机关的地位。根据上级政府的文件精神，宁海县稳步推进基层纪检监察体制改革，具体在领导体制和选拔体制上进行了重大变革。

在领导体制方面，县纪委加强了对乡镇纪委的垂直领导，为乡镇纪委履行职责提供了部门权力支持。在 2016 年之前，宁海县乡镇纪委书记是由乡镇党委副书记兼任的，然后设置一名纪委副书记协助纪委书记工作，这就造成乡镇监督系统主客体一体化。2016 年之后，县纪委调整了对乡镇纪委的领导体制，乡镇党委副书记不再兼任纪委书记，而是单独设置纪委书记一职。查办案件是纪委的重要职责，独立办案是腐败治理的重要前提。以前，乡镇纪委办案主要受乡镇政府领导，只有乡镇政府同意立案调查，乡镇纪委才能够处理村干部的腐败行为；乡镇政府为了发展经济，当然不会轻易让乡镇纪委查办村干部，更多是让乡镇纪委提供权力庇护，将村干部腐败案件从轻处理。现在，乡镇纪委查办案件有了县纪委的支持，线索处置和案件查办必须同时向乡镇政府和县纪委汇报；在县纪委的要求下，乡镇政府也要配合乡镇纪委的工作，所以乡镇纪委办案更有底气了。

^①括号内为访谈对象和访谈时间信息，余同。

在选拔体制方面，县纪委有了一定的人事权力，能够向乡镇选派一些得力的纪检干部。在干部人事管理方面，一直由组织部门全权负责。乡镇党委书记自然希望乡镇纪委配合经济发展工作，要是乡镇纪委执意查办村干部而影响经济发展，乡镇党委书记可以向县委组织部汇报情况，建议选派配合工作的纪检干部。纪检监察体制改革之后，乡镇党委书记和纪委副书记的提名和考察以县纪委会同组织部门为主。也就是说，在乡镇纪检干部的选派方面，县纪委也拥有重要话语权。从宁海县纪检干部的选派情况看，在一些经济发达和工程项目多的乡镇，村干部腐败治理的任务较重，县纪委往往提议从专业监督部门选派纪检干部；在考核乡镇纪检干部的政绩时，县委组织部也会考虑县纪委的评价，真正履行监督职责的纪检干部是能够得到提拔重用的。在笔者调研期间，宁海县不断提高选派乡镇纪委书记的比例，全县一半以上的乡镇纪委书记来自县纪委等专业部门，而且乡镇纪委成为干部眼中政治晋升的强势部门，光是县纪委科室就能够提供不少岗位。

由此可见，纪检监察体制改革的一个重点是加强了垂直化管理，具体表现在领导体制和选拔体制两个方面。原来的双重领导体制侧重于同级党委政府的领导，改革之后的领导体制加强了上级纪检监察机关在机构设置和业务管理方面的领导权力；原来的纪检监察机关基本上没有人事权，纪检干部的考核和任命基本上由组织部门负责，改革之后的纪检监察机关在人事考核和选拔方面有了一定的建议权和话语权。乡镇纪检监察机关有了上级部门更多的权力支持，一定程度上改变了其在权力上的依附性，有助于更好地发挥监督作用。

（三）专职化建设：利益上的去依附性

纪检监察体制改革的另一个重点是加强了专职化建设，具体表现就是让纪检监察机关回归主责主业，进而让其尽可能摆脱利益上的依附性。乡镇纪检监察机关的职能是监督执纪问责，督促监督对象认真履行职责，而不是参与乡镇政府的具体业务工作。为了提高乡镇纪检监察机关的专职化水平，县纪检监察机关开展了“三转”行动。“三转”指的是转职能、转方式、转作风，尤其是“转职能”明确了纪委书记的职责分工，要求不再分管、协管其他业务工作。在“三转”行动的要求下，乡镇纪检干部逐渐从乡镇治理事务中脱离出来，尽量回归到监督执纪问责上。从宁海县开展“三转”行动的效果看，乡镇纪检监察机关有了“转职能”的重要意识，乡镇政府也不能随意给乡镇纪检监察机关分派治理任务，更多是让乡镇纪检监察机关督促各职能部门履职尽责。

案例2：乡镇政府往往人少事多，分工也比较笼统和模糊，纪检监察机关难免要参与各种治理事务。从监督效果上看，纪检监察机关“三转”是很有必要的，可以让纪检干部轻松上岗，不被卷入各种利益纠葛之中，他们才能够放开手脚进行监督。虽然乡镇纪委也做了一些转变，但是光靠文件要求是不够的，纪检监察机关的正常运转是需要人、财、物的，“三转”的关键是要为纪检监察机关提供人、财、物的支持。以前乡镇政府给纪检监察机关提供人、财、物的支持，纪检监察机关就不得不给乡镇政府分担业务工作。要想纪检监察机关能够真正转变，就必须在人、财、物方面给予支持。如果不能给纪检监察机关提供人、财、物的支持，即使让纪检监察机关在制度上转过来，纪检监察机关其实也难以正常运转起来。（宁海县纪委监委，2018年12月6日上午）

正如案例2所述，乡镇纪检监察机关聚焦主责主业，仍然需要一定的人、财、物的支持，否则难

以维持正常运转。对于这个问题，宁海县纪委也采取了一定的措施。一是推动纪检监察系统一体化，乡镇设置了监察办公室，纪委和监委合署办公，增加了几名纪检干事；二是乡镇纪检监察机关遇到棘手难办的案件时可以向县纪委求助，申请一些人、财、物的支持，或者直接移交给县纪委；三是县纪委会定期对乡镇纪检监察机关开展业务培训，提高纪检干部专业水平。除此之外，县纪委还在村级组织设置了村务监督委员会，为乡镇纪检监察机关监督村干部提供保障。村监委会由一名主任和两名委员组成，村监委会主任由乡镇纪检监察机关选拔，县纪委负责发放工资和津贴，同时对他们进行专业知识培训。由此可见，县纪委通过纪检监察体制改革，在乡镇培养起专业化的纪检干部队伍，并为他们提供必要的技术和资源支持。纪检监察机关专职化建设之后，其与乡镇政府的关系从依附性关系逐渐走向合作关系，提升了基层监督质效。

四、强动员性：乡村纪检监察体系运行

纪检监察体系作为科层体制中的重要“条条”，在监督过程中具有很强的动员性。一是在制度化动员方面，纪检监察机关降低农村信访举报的成本，动员广大群众积极监督乡村干部；二是在技术化动员方面，纪检监察机关广泛采用现代技术收集信息，动员职能部门不断强化技术监督；三是在政治化动员方面，纪检监察机关将专项工作转化为党委政府的中心工作，动员党委政府调配资源支持监督工作。正是通过强动员机制，纪检监察机关发挥着制度纠偏、整合等功能，维护了乡村治理体系的完整性和稳定性。

（一）制度化动员的信访举报机制

信访举报是纪检监察工作的重要手段，绝大多数问题线索来自信访举报，信访举报已被纳入制度化渠道。纪检监察机关改进了信访举报制度，利用信访举报制度动员群众提供问题线索。不过，纪检监察机关制度化动员的效果与信访举报的成本密切相关。当信访举报的成本太高时，群众监督的积极性就会大幅下降（谭黎明，2004）。因此，要想发挥信访举报的制度化动员功能，就需要降低群众信访举报的成本。

案例3：群众的眼睛是雪亮的，能够观察到干部的一举一动。与广大群众相比，纪检干部的精力是比较有限的，所以发动群众是纪检工作的重要手段。以前乡镇纪检监察机关不仅没有积极发动群众，可能还会打击群众，影响群众举报的积极性。党的十八大之后，上级纪委完善了信访举报制度，要求广开渠道和有案必查，充分发动群众提供问题线索。如此一来，乡镇纪检监察机关就能够获得大量的问题线索，能够更好地了解政策制度运行的状况。（宁海县岔路镇纪委书记，2019年1月11日上午）

在宁海县纪委的推动和要求下，当地农村形成了低成本举报模式。一是乡镇纪检监察机关畅通了信访举报渠道，不仅通过信息平台建设形成了来信、来访、电话、网络“四位一体”的信访举报渠道，还在巡察和督察过程中积极向村庄公布举报电话、设置举报箱等，在工作方式上从被动接收群众的举报信息到主动收集群众的举报信息；二是乡镇纪检监察机关提高了信访举报受理时效，县纪委将信访举报受理办结率和满意率作为重要考核指标，还会重点督办一些重要的信访举报案件和上级交办的信访案件举报。随着举报渠道畅通化和举报受理时效化，群众信访举报的成本大幅度下降，信访举报环

境也发生好转，群众对信访举报就变得更加主动，他们的监督权利也因此得到彰显，极大地激发了群众检举的积极性。

随着群众举报积极性的提高，纪检监察机关获得的问题线索日益增多，从中可以有效地了解政策制度执行的状况。在常规信访受理环节，纪检监察机关会筛选出一些重复访、越级访和集体访，这些信访举报往往具有“事件”意义，往往反映的是普遍的政策制度漏洞问题，最终也成为上级重点督办的信访案件。上级纪委在巡察和督察过程中也会向乡镇纪委移交一些信访件，这些信访件的问题线索往往很有价值和针对性，乡镇纪检监察机关基本上都要立案调查，而且要在规定的时间内向上级反馈调查结果和处理意见。可见，乡镇纪检监察机关通过制度化动员机制，能够有效发动广大群众积极参与监督，然后从中整理和发现一些有价值的问题线索，通过立案调查督促被监督单位对存在的问题认真加以整改，从而对制度运行起到纠偏作用。

（二）技术化动员的信息收集机制

随着现代技术尤其是以互联网为代表的新技术进入行政领域，民主的常规化监督能力及纪检监察的监督成效都得以大幅度提升（李振、冯阳雪，2018）。纪检监察工作与现代技术有着天然的亲和性，现代技术不仅能够提高信息收集效率，还能够提高证据的精准性和客观性。基于监督工作的需要，纪检监察机关广泛采用先进技术，技术化动员逐渐成为纪检监察机关的重要工作机制。

案例 4：纪检监察机关的监督对象多、监督任务重、监督责任大，而且现代腐败方式不断升级。要想做好监督工作，必须运用现代技术。特别是在找证据的过程中，现代技术更容易发现事实。近些年来，县里也在开通各种信息系统，各项工作也要求电子化、信息化管理。如此一来，开展监督工作就比较方便了，比如利用数据比对就可以查找漏洞。可以说，现代技术给纪检监察工作提供了很多便利。（宁海县岔路镇纪委书记，2019年1月11日上午）

从宁海县的纪检监察工作来看，现代技术得到了广泛应用。在信访举报方面，群众不再依赖传统的来信来访，电话和网络举报越来越流行。特别是网络举报，不仅证据呈现更为完整，而且信息反馈效率更高。当地纪检监察机关畅通了网络举报，推广了很多信息收集类的手机应用程序，经常利用网络技术进行制度化动员。在专项督察方面，运用现代技术能够快速、精准地找出问题线索，尤其在涉农资金核查方面。比较典型的就扶贫、民政领域的大数据比对，纪检监察机关利用这项技术工具能够有效完成督察任务，并且能够精准地发现存在的问题，在数据比对的过程中能够固定相关证据。正是因为广泛运用现代技术，纪检监察机关不仅提高了制度化动员能力，也提高了调查取证的能力，极大地增进了自身的监督能力和效率。

当前，纪检监察机关的有效监督离不开现代技术的支持。在纪检监察机关技术赋权的需求下，当地政府不断完善数字化、信息化建设，创造性地开发和建设各种信息系统、网络平台、数据库等。在涉农资金落实方面，职能部门不断完善数据平台，提高政策资金瞄准率。在财务系统管理方面，职能部门推动电算化和银行直达制度。在治理事务管理方面，职能部门推动建档立卡电子化，并且实行信息化、数字化管理。随着技术治理的不断渗透，行政人员的自由裁量空间被不断压缩，客观上也强化了技术监督。可见，纪检监察机关广泛运用现代技术，推进了职能部门的行政信息化建设，增强了对

乡村治理体系的监督效果。

（三）政治化动员的中心工作机制

中心工作一直是基层党委政府执行国家政策的重要机制，基层党委遴选出几个重要事务作为重点工作，然后通过党的组织体系动员和整合党政部门的资源以完成中心工作（吕德文，2012）。由于中心工作具有强大的政治统合性，各部门都想将部门工作转变为党委的中心工作。乡镇纪检监察机关的监督工作也分为两个方面：一是常规监督工作，二是专项督察工作。乡镇纪检监察机关在常规监督中不断收集各种信息，一些重复出现的问题就会成为重点事件，为了解决重点事件就需要定期成立专项督察组开展督察工作。专项督察主要围绕某个重要风险点开展集中治理，对于重大事件还需要借助乡镇党委的政治权威开展工作，将专项督察工作转化为乡镇党委的中心工作。在反腐败的高压态势下，党风廉政建设成为基层党委工作的重中之重，乡镇纪检监察机关也容易将专项督察工作转化为党委的中心工作。

案例5：从农村信访举报数据可以看出，农村很多腐败问题都与村集体“三资”有关，一些村庄每到换届选举时就要求查账。虽然乡镇相关涉农部门都有业务监督的职责，但是单个部门往往人员比较少，力量比较分散，职责界定不清晰，导致村集体“三资”管理存在痼疾。乡镇纪委要督促各涉农部门履职，但是也不得不考虑部门的实际状况。在此基础上，乡镇纪委就想以深入开展党风廉政建设的名义，争取党委领导的重视与支持，联合各涉农部门开展村集体“三资”清理工作，并且通过问题反馈与整改来完善村集体“三资”管理制度。（宁海县桑洲镇纪委书记，2019年1月15日下午）

宁海县村集体“三资”清理工作就是乡镇纪检监察机关进行政治化动员的具体表现。首先，将村集体“三资”管理当作党风廉政建设的重要事件，进而将村集体“三资”清理工作转化为乡镇党委的中心工作；其次，在乡镇党委的授权和牵头之下，乡镇纪检监察机关开展运动式治理，协调和整合相关涉农部门资源开展集中清理行动；最后，乡镇纪检监察机关根据问题整改情况进行反馈，督促各涉农部门完成问题清理和制度建设工作。从村集体“三资”清理工作中可以看出，常规监督工作难以解决一些痼疾，这就需要针对这些问题开展专项督察工作，并通过政治化动员机制去协调和整合资源，督促各部门共同解决难点问题，进一步形成长效监督机制。由此可见，纪检监察机关能够通过政治化动员，协调和整合分散的监督资源，开展运动式的集中整治行动，重新建构一种制度化的监督秩序。

五、“监督下乡”的社会治理效应

“监督下乡”改变了乡村监督体系的监督模式，给乡村治理带来了重大影响。从当地乡村治理实践来看，“监督下乡”的社会治理效应是一体两面的。一方面，“监督下乡”有效规制了乡村干部的权力运作，推动了乡村治理规范化和制度化；另一方面，“监督下乡”强化了乡村治理的合规性监督，进一步加剧了乡村干部的消极避责行为。

第一，乡村治理规范化。“监督下乡”强化了纪检监察机关的纠偏堵漏功能，能够保证基层政府按照制度规范执行政策。纪检监察机关回归了主责主业，使监督网络覆盖乡村治理的全过程。纪检监察机关的监督方式也从结果监督走向全程监督，能够更全面地了解 and 掌握政策执行过程。纪检监察机

关还具有强大的动员性，动员多方力量监督乡村治理过程，将不规范行为转变为问题线索。纪检监察机关可以通过整理问题线索，从中有效地发现各种制度执行偏差问题，然后利用监督执纪“四种形态”督促整改，促使制度执行主体严格按照制度规范行使权力。所以，纪检监察机关能够嵌入乡村治理过程，有效发现制度执行不规范问题，并对制度执行不规范行为进行纠偏，由此推动了乡村治理规范化。

第二，乡村治理制度化。“监督下乡”强化了纪检监察机关的制度建设能力，进一步完善了乡村治理的制度体系。纪检监察机关发现问题线索之后，往往都会要求被监督单位整改，这会涉及三种不同的整改模式。一是制度没有按照规范执行，纪检监察机关会加强监督执纪，以维护制度刚性和权威；二是制度自身存在缺陷，纪检监察机关会要求建章立制，减少制度执行的漏洞；三是既有的制度体系难以正常运行，纪检监察机关会进行政治动员，配置资源以理顺既有的制度运行问题，进而建立一套新的制度体系。另外，纪检监察机关还广泛运用现代技术，促使职能部门不断强化技术治理，客观上推进了监督执纪工作制度化、规范化和程序化。所以，纪检监察机关的监督结果往往指向的是制度建设，有助于提高乡村治理制度化水平。

第三，乡村干部消极避责。“监督下乡”强化了纪检监察机关对乡村治理合规性的监督，即乡村治理主体应在法律法规和政策框架内开展活动，各种治理行为和治理方式都要符合相关制度、程序等规范要求，否则就有被纪检监察机关问责的风险。乡村干部是具体的政策落实者和制度执行者，纪检监察机关加强对乡村干部的监管很有必要。不过，乡村治理事务具有极强的不规则性和差异性，乡村干部需要一定的因地制宜空间（贺雪峰，2019）。然而，纪检监察机关不允许乡村干部出现不合规行为，发现不合规行为大概率会进行问责。乡村干部基本上没有因地制宜的自主空间，但是他们又不得不落实上级政府的各项政策，就倾向于采用形式主义的方式应付上级检查，而不关心治理效果以及解决实际问题。所以，当纪检监察机关注重合规性而不注重有效性时，乡村干部的消极避责行为就会不断蔓延。

六、结论与讨论

在现代国家能力建设的过程中，国家通过“行政下乡”“服务下乡”等方式加强向乡村社会的权力渗透，自上而下建立了一套比较完整的乡村治理体系。不过，国家仍然面临代理人监控的问题，出现了基层自利性消解国家自主性的风险（李祖佩，2015），给国家能力建设带来了巨大挑战。党的十八大之后，国家提出治理现代化目标，日益重视行政规范化建设。与此同时，国家不断调整纵向权力配置以强化对乡村组织的控制，试图将乡村治理纳入国家行政规范的制度框架，自上而下地建立了“集中统一、权威高效”的监督体系，促使“监督下乡”成为乡村治理的新常态。所以，“监督下乡”是对“行政下乡”“服务下乡”的深化，通过加强对治理体系的监督推动行政规范化，从而实现国家治理现代化的战略目标。

从宁海县“监督下乡”实践看，纪检监察机关维护了乡村治理体系的完整性和稳定性，在推动乡村治理现代化方面具有重要作用。纪检监察体制改革强化了垂直化管理和专职化建设，很大程度上改变了纪检监察体系的依附性地位，使得纪检监察体系从乡村治理体系中独立出来，承担起全面监督基

层治理的职责。在具体的监督过程中，纪检监察机关通过制度化动员、技术化动员和政治化动员等机制，能够有效发现乡村治理体系运行中的问题，并且发挥制度纠偏、整合等功能。纪检监察体系能够嵌入乡村治理全过程，并且通过动员机制推动乡村治理体系规范化、制度化运行，使得监督成为推动治理现代化的重要手段。

不过，“监督下乡”的社会治理效应也是一体两面的，深层原因是国家控制权上收与国家控制权合理化之间的矛盾。“监督下乡”极大地强化了国家控制权上收能力，国家能够将乡村治理纳入国家制度框架，乡村治理体系的弹性空间被不断压缩。与此同时，国家控制权合理化能力不足，乡村治理体系不断精细化和标准化，在与乡村社会的适配性方面存在一些问题，由此加剧了乡村干部的消极避责行为。乡村治理现代化的目标是建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制，构建共建共治共享的社会治理格局。但是“监督下乡”存在控制权急速上收而合理化不足的问题，导致乡村治理过于注重形式规范而相对忽视了实质规范，最终会背离治理现代化的目标。因此，要提高控制权合理化能力，保持控制权上收与控制权合理化的相对均衡，实现乡村治理规范性与有效性的统一。

当前，“监督下乡”给乡村治理带来了一些消极影响，需要进一步完善纪检监察体系建设。一是要完善问责机制，做到科学问责。问责要区分是个人原因，还是体制机制原因，不宜变成单纯地处理人，而应是帮助乡村干部解决实际问题。二是要完善容错机制，提供容错空间。乡村治理具有复杂性，规范体系具有多元性，容错机制不宜变成口号，而应当能够真正落实下去。三是要制度建设与思想建设相结合。纪检监察机关主要侧重于制度监督，可能会出现官僚主义色彩，需要注重和加强对乡村干部的思想教育工作。

参考文献

- 1.曹正汉、王宁，2020：《一统体制的内在矛盾与条块关系》，《社会》第4期。
- 2.陈平，2016：《当前我国制度反腐的宏观策略、路径依赖与现实对策分析——新制度主义的视角》，《河南大学学报（社会科学版）》第3期。
- 3.董强、李小云，2009：《农村公共政策执行过程中的监督软化——以G省X镇计划生育政策的落实为例》，《中国行政管理》第12期。
- 4.韩鹏云、徐嘉鸿，2014：《乡村社会的国家政权建设与现代国家建构方向》，《学习与实践》第1期。
- 5.贺雪峰，2011：《论利益密集型农村地区的治理——以河南周口市郊农村调研为讨论基础》，《政治学研究》第6期。
- 6.贺雪峰，2019：《规则下乡与治理内卷化：农村基层治理的辩证法》，《社会科学》第4期。
- 7.冷波，2018：《形式化民主：富人治村的民主性质再认识——以浙东A村为例》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第1期。
- 8.李振、冯阳雪，2018：《动员常规化与技术赋权：以纪检监察信访为案例的研究》，《经济社会体制比较》第1期。
- 9.李祖佩，2015：《项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角》，《政治学研究》第5期。
- 10.李祖佩，2016：《“新代理人”：项目进村中的村治主体研究》，《社会》第3期。

- 11.吕德文, 2012: 《中心工作与国家政策执行——基于 F 县农村税费改革过程的分析》, 《中国行政管理》第 6 期。
- 12.乔尔·S·米格代尔, 2009: 《强社会与弱国家: 第三世界的国家社会关系及国家能力》, 张长东、朱海雷、隋春波、陈玲译, 南京: 凤凰出版传媒集团、江苏人民出版社。
- 13.渠敬东、周飞舟、应星, 2009: 《从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析》, 《中国社会科学》第 6 期。
- 14.谭黎明, 2004: 《村民自治中民主监督存在的问题及对策》, 《求实》第 1 期。
- 15.田先红, 2020: 《从结果管理到过程管理: 县域治理体系演变及其效应》, 《探索》第 4 期。
- 16.王绍光、胡鞍钢, 1993: 《中国国家能力报告》, 沈阳: 辽宁人民出版社。
- 17.徐勇, 2007: 《“行政下乡”: 动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第 5 期。
- 18.徐勇, 2009: 《“服务下乡”: 国家对乡村社会的服务性渗透——兼论乡镇体制改革的走向》, 《东南学术》第 1 期。
- 19.张静, 2006: 《现代公共规则与乡村社会》, 上海: 上海书店出版社。

(作者单位: 中南大学社会学系)

(责任编辑: 王 藻)

“Supervision Going to the Countryside”: The Reshaping of Rural Supervision System and Its Effects

LENG Bo

Abstract: In recent years, the state has promoted the reform of the discipline inspection and supervision system, and “supervision going to the countryside” has become a new normal of rural governance. Discipline inspection and supervision agencies have promoted the construction of administrative standardization and became an important means of governance modernization. Through the investigation of the practice of “supervision going to the countryside” in County Ninghai, the study finds that the rural discipline inspection and supervision system has gradually got rid of the dependent status, can be effectively embedded in the rural governance system, and assume the responsibility of comprehensive supervision rural grassroots governance. Under the effect of a strong mobilization mechanism, the discipline inspection and supervision agencies have played the functions of system correction and integration, and maintained the integrity and stability of the rural governance system. “Supervision going to the countryside” has promoted the standardization and institutionalization of rural governance, but it has also aggravated the negative avoidance responsibility behavior for rural cadres. Therefore, it is necessary to correctly play the supervisory function of the discipline inspection and supervision agencies to better promote the modernization of rural governance.

Keywords: “Supervision Going to the Countryside”; Rural Governance; Governance Modernization