监督下乡的制度基础、运行机制及法治实效

——基于监督成本视角的分析

印子

摘要：在基层法治建设中，监督下乡是党和国家监督体系建设在基层落地的过程，体现了政党引领下基层治理体系的重塑。在运行机制上，监督下乡通过系统而多元的监督方式，建构了问责权主导的约束行政权力的治理模式。由于基层监督在不同的基层治理领域存在不同的成本，监督下乡的法治实效存在明显的差异性。监督下乡的法治实效主要体现在可监督性较强、合规成本较低的基层治理领域，治理规范化和治理有效性具有同构性。在模糊性治理领域，监督下乡的法治实效不够显著，基层治理在制度层面趋于合规，治理有效却难以达成，凸显出一定程度的法治形式主义。基层法治的生成过程具有渐进性特征，这意味着基层监督体系的运行需要在复杂的基层治理环境中经历制度化调适，具体包括：准确把握基层治理中的法治风险类型，科学设计基层监督体系的预警机制、启动机制和问责机制；强化基层监督的分类治理属性，用好政治监督的不同形态，用准、用活不同的监督方式，确保基层监督力量真正形成监督合力；提升基层监督资源配置的科学性，通过监督机制创新改进监督方式、优化基层监督举措，不断提升基层监督的法治效能。如此，有助于促进基层治理合法性与有效性的统一，推动实现更高水平的基层治理法治化。

关键词：基层法治 监督下乡 监督成本 法治实效 基层治理法治化

中图分类号：D630.9; D422.6 **文献标识码：**A

一、问题与进路

权力监督是基层治理能力建设的重点，也是基层法治建设的难题。基层作为权力监督体系的末梢，不仅集中体现了以权力监督为核心的法治建设成果，也集中反映了权力监督实践的复杂性。党的十八大以来，国家积极推动权力监督向基层延伸，监督下乡已经成为基层治理的常态，基层治理的规范化、法治化面貌逐渐彰显。党的二十届三中全会提出，要健全政治监督具体化、精准化、常态化机制，深化基层监督体制机制改革。这进一步凸显了在基层法治研究中，“考察监督下乡的法治实效”这一课题的重要性。

【作者信息】 印子，华中师范大学法学院，电子邮箱：yinzi_1988@126.com。

国家开展监督体制机制改革，大力推动监督下乡，有其特定的现实基础。近代中国的国家政权建设一直受困于“国家政权内卷化”（杜赞奇，2018）。中国共产党通过革命的方式完成了社会动员和社会组织，建构起强而有力的“权力的组织网络”（强世功，2003），重建了社会的国家性。农业税费时期，国家依托农业税费体制联结亿万小农，维持了整个乡村社会的生产、生活秩序（吕德文，2010）。项目下乡时期，国家通过项目制向乡村社会分配公共资源，希望以此来调适国家与农民关系（折晓叶和陈婴婴，2011；周飞舟，2012）。然而，公共资源下乡并未完全促进乡村有效治理，反而催生出顽固的乡村利益共同体结构（贺雪峰，2011），形塑出低度法治化的基层治理形态。无论是在脱贫攻坚时期，还是在乡村振兴战略实施过程中，各种政策资源、项目资源的落地带来了一系列权力寻租问题（王建芹和张钦，2024），在一定程度上冲击了国家政权的合法性。新时期基层治理出现诸多困境的背后（李祖佩，2017），实质是基层治理的策略主义运作逻辑的延续（欧阳静，2011），这在相关研究中被表述为“乡村制度诸问题”（张静，2019），即中国的基层治理缺乏基本的公共规则，这无疑指向了基层法治建设中的权力监督问题。

近十年来，随着监察体制改革的深化，各项监督制度不断趋于完善（李辉，2023），监督技术日益丰富（杨建军，2022），基层监督体系的建设取得长足进步。毋庸置疑，党和国家监督体系的建设是具有重要战略意义的法治工程，基层监督体系的运行则是其中的核心组成部分。基于对已经成为普遍趋势的监督下乡的观察，学术界从运行机制、治理功能、治理后果等诸多方面展开丰富解读，研究发现主要集中在两个方面：一方面，不少研究认识到监督下乡实现了对基层治理权力结构的全面调整，认为基层监督体系的运行形成了较强的制度纠偏功能，提升了基层治理效能，促进了基层治理的规范化，提升了基层治理的法治化水平（李元珍和吕德文，2020；冷波，2021；罗昊，2022；吴春来，2025）。另一方面，也有不少研究认为，监督下乡在基层建立了一套防止权力寻租的公共规则，却降低了基层治理的弹性，提高了基层治理的制度成本，在一定程度上弱化了公共资源的治理效能（贺雪峰，2019；仇叶，2022；冯川，2022；卢丛丛，2024）。这些研究从不同面向刻画了监督下乡的过程与机制，考察了基层监督实践的效果，但对于基层监督在促进基层治理法治化方面的影响及其作用机制，尚未形成清晰、统一且具有足够说服力的解释框架。

如果说法律的生命在于实施，那么法治的效能需要实证（李林，2019）。在法治建设中，国家在基层投入数以亿计的公共资源（唐虎梅，2021），以支撑法治体系的运作。法治体系的运作情况决定了法治的效能。这意味着，考察基层监督的法治实效，不仅需要从制度层面检验监督体系的科学性，还应关注国家治理体系所付出的制度运行成本（吕德文，2022）。也就是说，在基层监督实践中，不仅要看到各项监督举措所推动的基层治理规范化，还要看到在实现基层治理规范化过程中所产生的各种制度投入，这不仅包括监督资源的投入，也包括基层为了应对监督所投入的各种治理资源。如果制度成本适中，基层监督促进了基层行政权力的规范行使，而公共权力运行的规范化又能够获得社会认可，带来显著的社会福利增长，那么监督下乡就实现了治理合法性与有效性的统一。但是，如果制度投入过大，制度成本过高，基层治理规范化仅停留在形式上合规（陈辉和陈晓军，2019），基层治理效能不升反降，甚至在某些治理领域遭遇否定性的社会评价，那么权力监督实践就需要进行适度的自

我调适。因此，可从基层治理监督成本的角度，深入考察监督下乡在推动基层治理的规则之治上所取得的法治实效。

推进法治建设要“干在实处，注重实效，反对形式主义、做表面文章”^①。面对复杂的基层治理形势，基层监督能力还存在一定程度的不足，导致监督下乡过程中产生了一些深层次的治理张力（王勇，2023），甚至在基层治理中愈加存在不同程度的避责现象（倪星和王锐，2017），这显然妨碍了权力监督法治成效的制度化生成。因此，面对基层监督的法治实践，亟须探究的问题便是，监督下乡在基层治理过程中是如何运行的，以及基层监督的法治实效究竟如何？为了回答上述问题，首先，本文将依据基层治理事务的确定性程度，界定和区分不同类型基层治理领域中的监督成本；其次，本文将梳理和介绍监督体系在基层的建设情况，结合实地调研剖析基层监督体系的运行机制；最后，本文将结合基层监督实证案例，分析基层治理中监督下乡的法治实效，并就提升基层监督法治实效提出相应的对策建议。

为了推动研究的深入，调研组先后在全国开展了5次田野调查，时间跨度将近6年。2019年4月，调研组在江苏省徐州市丰县常店镇开展了为期28天的驻点调研，通过综合调研的方式获得了初步的问题意识。2022年11月，调研组在湖南省宁乡市大成桥镇开展了为期20天的驻点调研，通过乡镇治理专题调研形成了理解监督下乡的初步框架。2024年3月，调研组在广东省中山市东风镇开展了为期10天的驻点专题调研，进一步深化了对基层监督体系运行机制的认识。2024年7月，调研组在贵州省铜仁市万山区高楼坪乡开展了为期20天的综合调研，对监督下乡的法治实效形成了更为系统性的认识。2024年12月，调研组在湖北省天门市岳口镇开展了为期7天的补充调研，对基层监督在提升基层治理法治化水平方面的重要作用形成了更加全面的认识。在循序渐进的田野调查中，调研组深入访谈了县级纪检监察机关的工作人员、乡镇党委和政府主要领导、负责纪检工作的分管领导、基层工作人员、村“两委”干部和大量农民，对基层治理领域中的法治建设实践进行参与式观察。需要说明的是，选择基于多点调研所获得的监督下乡案例展开讨论，主要是考虑到来自基层的法治经验个案固然无法反映宏观法治进程的全貌，但扩展个案之后的理论分析（卢晖临和李雪，2007；朱晓阳，2024），却具有透视法治建设内在机理的重要意义。

二、基层治理中的法治风险及监督成本

（一）基层治理中的法治风险

基层治理中的法治风险无处不在。凡是偏离法律规定、政策要求的各种治理偏差行为，都可以视为基层治理中的法治风险。国家加强基层监督体系的建设和完善，是为了加强对基层治理事务的监管，以防范基层治理的法治风险并有效应对基层治理出现偏离法治轨道的情况。从当前基层治理环境看，基层治理的法治风险因公共资源的流量密集度较高而大量存在，这可以从行政体系、行政限权、社会基础三个层面加以理解。

^①习近平，2013：《干在实处 走在前列》，北京：中共中央党校出版社，第362页。

第一，在行政体系层面，政策实施的“委托—代理”过程蕴含着法治风险。基层治理中面临的各种法治风险，可以参照经典的“委托—代理”理论来加以理解：当代理人缺乏约束时，各种治理偏差行为就会出现，进而导致委托事项的完成出现各种偏差（华生等，2019）。结合基层调研经验，可以做出一个政策执行过程的实证假设：县农业农村局给乡镇政府发放优质种子，让乡镇政府组织农民参与并完成种植试验任务。接到通知后，乡镇政府需要自行组织农民开展这项政策实施工作。然后，县农业农村局再进行验收。从“委托—代理”关系看，县农业农村局是委托方，而乡镇政府为代理方，前者行使监管权，后者需对委托方负责。然而，县农业农村局在行政工作中承担着大量政策任务，在种植试验政策监管上缺乏动力和足够的监管资源。最终，乡镇政府的工作人员将县农业农村局下发的种子私自售卖，在验收中则通过数据造假以应付过关，而县农业农村局对此并未严格核实。实际上，在基层治理中，这类政策执行方面的假设性案例并不鲜见，政策执行上的监督盲区往往成为基层治理法治风险的高发地带。

第二，从权力监督的法律规范视角看，行政系统内部的限权机制存在局限。法律的基本作用是约束和限制权力，这使得权责法定原则成为现代行政体系运行的基本准则。在中国，限制行政权力的主要做法是强调合法性原则，比较典型的如缩小行政裁量权范围、明确行政裁量基准、完善行政纠纷解决机制、推行权力清单制度等（朱新力和余军，2018）。法律是调节权力关系的重要方式，然而，权力裁量在基层治理中存在不少灰色空间，使得行政系统难以单靠法律规定实现自我监管，进而难以形成对公共权力的有效制约。面对基层治理中存在的权力寻租空间，如若不从行政体系外部着手开展权力监督，基层治理效能将大打折扣。因此，在政策系统运行过程中，为了实现有效的权力监督，需要在行政体系之外通过设置相对独立的权力监督体系，以加强对政策实施过程的监管。可见，基层治理的各个环节所蕴含的不同程度的法治风险，正反映了单纯依靠法律限权机制的局限性，凸显出基层监督体系建设的必要性。

第三，在社会基础层面，乡村社会的社会结构和社会成员的行动逻辑会诱发基层治理的法治风险。一方面，乡村社会盛行的庇护主义和特殊主义会侵蚀公共权力。当前，尽管乡村社会正逐步由熟人社会变迁为“半熟人社会”（贺雪峰，2000），但乡村治理中的公共权力依然难以摆脱乡村社会中熟人关系网络属性的影响，亲属关系、同学关系、朋友关系等各种社会关系都会影响公共资源的配置。在此意义上，乡村社会依然存在关系社会的特性，容易滋生权力运行中的各种不良风气。乡村基层干部大多是土生土长的本地人，“一人得道，鸡犬升天”的社会文化依然存在。在这样的环境下，基层干部要在工作中公正透明地履职尽责会面临一定挑战。另一方面，乡村社会成员缺乏足够的民主监督意识。当前，社会成员的法治意识普遍提高，法律能力也有所提升。但是，乡村社会中依然存在较多的法律弱势群体（顾培东，2008）。面对公共资源配置中存在的不公，一些社会成员缺乏基本的民主抗争意识和为权利斗争的法治精神，容易成为沉默的大多数。这就导致基层治理中难以形成有效的社会监督力量，从而难以对政策实施中的庇护主义和特殊主义构成有效的制衡。

（二）基层治理事务的法治风险与监督成本关系分析

任何制度体系的建设和运行都需要耗费公共资源，基层监督体系也不例外。一方面，基层监督体

系的建设意味着在行政体系之外建立一套完整的专门服务于权力监督的科层系统，其间所搭建起的常规化的发现问题、甄别问题和解决问题的机制，都需要花费大量的人力和物力。在编制资源极为紧张的情况下，基层监督体系的发展和扩充，便意味着对既有体制资源的腾挪和占用^①。另一方面，在基层监督中，接受监督的一方在面对监督时，为了满足监督标准，往往需要投入大量的治理资源，以补齐各种短板，这同样也构成了基层监督体系运作的成本（吕德文，2022）。

监督存在制度成本，这意味着监督资源具有稀缺性。监督资源只有投入适当的治理领域，才能产出可观的监督绩效。在基层治理中，治理事务所涉及的信息并非完全统一，客观上存在不同的标准化形态（冷波，2025）。当前，技术治理已经成为基层治理的常规方式，几乎所有的治理事务都需要通过档案、图表、数据的形式呈现出来。也就是说，治理技术与治理事务之间的适配度成为衡量治理事务的标准化程度的重要依据。具体来看，有些治理事务的标准化程度较高，可以通过格式化的治理方式加以处理；而有些治理事务的标准化程度较低，难以通过格式化的方式加以处理（吕德文，2019）。进一步来说，在治理事务标准化程度较高的基层治理领域中，政策实施是否偏离了规范是比较明确的，容易通过技术治理的手段及时发现。因此，这些基层治理事务所面临的法治风险是相对确定的。而在治理事务标准化程度较低的基层治理领域中，政策实施是否偏离了规范则是相对模糊的，治理事务所面临的法治风险也具有模糊性。如此，基层监督作用于不同的基层治理领域，便会具备不同的法治逻辑，从而产生不同的法治实效。

从治理事务的确定性程度来看，基层治理中的法治风险决定了基层监督所需投入的成本。对于确定性法治风险，相关治理事务很容易通过技术治理的手段进行监管，即可以按照一套标准化的方式开展监督和问责。在权力监督过程中，监督主体查明问题也较为容易，开展问责的制度依据也较为充分。同时，监督中的责任方也容易按照制度规定提升治理事务的合规化水平，基层监督具体实施的制度成本较低。这就使得标准化程度较高的治理事务更加具有可监督性。对于模糊性法治风险，治理事务往往边界不清，依靠单一的技术治理方式开展监管，反而会造成基层治理秩序的紊乱。在权力监督过程中，监督主体通常较难查明问题，监督问责的责任主体也并不一定准确。同时，基层责任主体为了规避问责压力，往往选择投入大量治理资源以达到形式上的合规。据此，当基层治理中的法治风险比较确定时，监督的成本总体上是偏低的；而对于模糊性法治风险，相关治理事务涉及多方责任主体，开展问责的制度依据存在较大的模糊空间，可监督性较弱，此时，监督的实施需要投入较多治理资源，监督的成本总体上是偏高的。上述逻辑的归纳如表 1 所示。

表 1 基层治理事务类型及其法治风险与监督成本

基层治理事务的标准化程度	法治风险的类型	问责标准化程度	可监督性	监督成本
高	确定性法治风险	高	强	低
低	模糊性法治风险	低	弱	高

^①实地调研中发现，纪检监察机构在成立之初，除了接收检察院反贪职能转隶后的检察人员，还从各个党政部门尤其是行政执法部门抽调了不少精干的基层干部。

从基层治理法治风险的类型看，基层监督体系的运行特点及其实效需要在具体的监督过程中予以考量。通过上述分析可知，不能理想主义地假定，只要基层监督付诸了实践，监督主体采取了强有力的监督方式，对基层治理中的责任主体进行了问责，就一定能够产生较好的监督效果，基层治理的公共性就必然会获得提高。由于基层监督的成本是客观存在的，监督成本的高低会深刻影响基层监督的效果。那么，面对国家自上而下推动的监督下乡，需要充分考虑基层治理事务的标准化程度，通盘权衡基层治理事务的可监督性，以监督成本为标尺，评估监督下乡的法治实效。

三、监督下乡的制度基础和运行机制

监督下乡是党和国家监督体系建设在基层落地的过程，体现了政党引领下基层治理体系的重塑（冷波，2021）。从基层治理法治化的角度看，监督下乡的核心意涵在于在基层行政体系之外设置相对独立的权力监督体系，以推动基层治理体系运行的规范化。因此，在开展监督下乡的法治实效分析之前，需要回顾党和国家监督体系建设的制度成果，并厘清基层权力监督体系的运行机制。

（一）监督下乡的制度基础

在制度逻辑上，党和国家监督体系中的一系列制度设计构成了监督下乡的制度基础。党和国家监督体系的发展经历了由表及里的过程。2013年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将强化权力运行制约和监督体系作为深化改革的重大问题之一，不断完善党的纪律检查体制。2014年，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》初步明确要增强监督合力和实效。在党的二十大报告中，党中央明确提出，要健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，完善权力监督制约机制，以党内监督为主导，促进各类监督贯通协调。经过十余年的体制改革和制度建设，中国已经构建起了以党内监督为主导，人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督贯通协调的十大监督体系（王锐和倪星，2022）。在党和国家的权力监督体系中，政治监督发挥主导作用（谭家超，2025）。权力监督体系主要通过纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督（以下简称“四项监督”）发挥政治引领作用。

“四项监督”的制度建设在权力监督实践中逐步完成。纪律监督一直贯穿于党的建设。党的十八大以来，纪律检查委员会（以下简称“纪委”）的监督职能持续强化，2017年修订的《中国共产党章程》首次将监督作为纪委首要职责，予以制度性确立。《中国共产党纪律处分条例》自2003年正式印发以来，经2015年、2018年、2023年三次修订，已成为纪律监督最重要的制度依据。在纪律监督的基础上，还有针对全体公职人员及相关人员的监察监督，即由国家和地方各级监察委员会（以下简称“监委”）依据《中华人民共和国监察法》和相关法律法规，行使监督调查处置等职能^①。此外，派驻监

^①2018年3月20日，第十三届全国人民代表大会第一次会议于2018年3月20日审议通过《中华人民共和国监察法》，这是深化国家监察体制改革的重大制度成果。2024年12月25日，第十四届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议表决通过《关于修改〈中华人民共和国监察法〉的决定》，修改后的《中华人民共和国监察法》于2025年6月1日起实施。

督则是通过派驻纪检监察组，依据《中国共产党党内监督条例》，对驻在单位的党员领导干部实行监督。巡视监督则是巡视办依据《中国共产党巡视工作条例》，对被巡视单位的党员领导干部实行监督。总之，在“四项监督”中，纪律监督和监察监督是核心内容，在监督下乡中发挥绝对的政治引领作用，而派驻监督和巡视监督则构成了落实纪律监督和监察监督的扩展与延伸（李辉，2023）。

当前，在党和国家权力监督体系的整体制度框架下，基层监督体系逐渐构建起政党引领下的监督协同机制，形成了较强的基层监督能力（王锐，2024），构成了推动基层法治建设的重要权力监督力量。在基层法治建设中，党和国家权力监督体系成为监督下乡的制度支撑，为权力监督在基层治理中的落地奠定了良好的制度基础，主要体现在以下三个方面：

首先，基层纪检监察机构的组织地位得到强化和提高。以广东省中山市东凤镇乡镇纪检监察机构为例，上级纪检监察机关加强了对乡镇纪检监察机构的领导，进而推动了乡镇纪检监察机构运行机制的变化。其中，最明显的就是乡镇纪委书记的职务实行单列，乡镇纪委书记除了负责基层的纪检监察工作外，不再承担其他专职工作，就连乡镇政府的其他重点工作也不再参与。在此基础上，乡镇纪检监察工作的组织保障也更为充分，乡镇纪委书记之下还设有乡镇纪委副书记1名、乡镇纪委委员5名、纪检干事数名。由于沿海地区经济发达，乡镇政府的财力较为充沛。鉴于监督事项体量较大，经过向上级纪检监察机关报备，由乡镇党委组织办公室负责审核、招聘，乡镇纪检监察机构配备了数名长聘制编外人员，使得纪检监察工作的人力资源得到更加有效的组织保障。职务排序方面，乡镇纪委书记已被列入乡镇党委委员前列，在参加乡镇党政班子会议时，纪委书记能够对会议上的几乎所有事项提出看法和建议，从而强化了基层权力运行中的同级监督。此外，乡镇纪委可以在日常工作中对基层治理中的各项工作予以监督，对其中可能存在的问题进行质疑，如果发现违纪线索便可以直接向上级纪检监察机关汇报。在监督下乡的过程中，基层监督体系彻底摆脱了原有的同级监督中一直存在的“监督软化”问题（董强和李小云，2009），通过强化基层纪检监察机构的垂直领导，明确基层纪检监察监督主职工作，实现了监督权力的“一竿子插到底”。

其次，基层监督体系对基层权力的行使主体实现监督全覆盖。从制度设计上看，纪检监察的对象不仅包含党内领导干部和党员，也将公职人员纳入监察范围。通常来说，权力监督的对象主要是党和政府的领导干部，权力监督还存在不少盲区，出现了一些“小微权力”行使中的腐败问题。为此，基层监督体系建设着重强化对基层普通干部、党员的监督，通过扩大监督对象范围不断提升基层监督的效能。从实地调研的情况看，几乎所有基层监督体系均已将村居“两委”成员纳入纪检监察范围，将权力监督深入基层民主换届、“三资”管理等村级治理的关键环节，对基层权力的行使主体形成了无死角式的全方位监督，真正实现了“权力的监督网络”^①在乡村社会中的落地和扎根。

最后，基层监督体系全面介入政策实施过程。在国家监察体制发生重大改革之前，政策系统中的

^①“权力的监督网络”在语词上参照了“权力的文化网络”和“权力的组织网络”两个经典分析性概念，前者指的是传统社会中权力赖以生存的文化及其合法性（杜赞奇，2018），后者指的是中国共产党构建的新的乡村社会的动员机制和治理乡村社会的有效机制（强世功，2003）。

目标设定权占据主导地位，上级往往通过设定政策目标，实现对下级的权力控制。以目标设定权为基础，延伸出检查验收权和激励分配权（周黎安，2014）。在监督下乡过程中，基层监督体系所推动的权力监督改变了既有的政策过程，在政策系统之外设定了问责权，通过问责权主导检查验收权，通过政治化的检查验收权统领目标设定权和激励分配权（何艳玲和肖芸，2021）。在监督实践中，“一岗双责”和“一案双查”可以实现决策监督，专项督查则可以保障对政策执行的监督，专项巡察则实现了对政策实施结果的监督（李元珍和吕德文，2020）。这实际上就是通过相对独立的监督权力的顶格化设置，实现了对基层治理中权力结构的重新配置，将权力监督内化为政策实施的组成部分，以尽可能弱化政策实施中的治理风险，从而提高基层治理的法治化水平。

（二）监督下乡的运行机制

在运行机制上，监督下乡通过系统而多元的监督方式，建构了约束行政权力的治理模式。从字面含义上看，监督下乡容易给人一种权力短期运行的刻板印象，即权力监督在基层治理中产生了不错的制度纠偏效果，却较难产生可持续的制度力量，导致基层治理的规范化难以摆脱波动性和周期性等固有不足（陈家建和张琼文，2015）。实际上，基层监督体系建设是基层治理体系和治理能力现代化建设的内在构成。基层监督实践属于基层治理实践的基本内容，这决定了监督过程和行政权力运行过程呈现高度融合的状态。

基层监督体系的运行机制可以归纳为问责权主导的政治统合制。政治统合制一般是指党组织对行政体系的统领和整合，运用压力机制、激励机制、问责机制克服科层体制的弊端（欧阳静，2019）。监督下乡中的政治统合制侧重于政治引领和行政理性的高度统一（李元珍和吕德文，2020），寓“监督”于政策实施过程，以权力监督推动政策的有效实施和制度化建设，实现对行政权力的制度化约束。

在基层监督中，资金、人事和项目是日常监督的三大重点。基层政权运作中最容易出现的问题就是涉及“钱”的问题，最普遍的问题就是公共资金属性和资金具体用途出现偏离，在资金使用上脱离财务制度约束。借助苏北丰县常店镇的基层监督案例，正好可以对此加以说明。在徐州市委巡察组开展巡察的过程中，市委巡察组面向党政机构和社会面设置了专门的举报端口，用于接收线索和收集问题^①。在巡察期间，市委巡察组接到了关于资金使用违规方面的举报。接到举报后，市委巡察组召开专题工作会议，对被举报的乡镇政府违规使用资金的问题进行分析和研判，发现资金违规使用问题可信可查后，立即向县纪委监委转交。后经县纪委查实，丰县常店镇在没有专门财政预算的情况下，存在对村“两委”老干部违规发放补贴的问题，并且以多次发放的方式，向村干部支付所谓的“退休金”。

乡镇政府之所以违规发放补贴，实际上是为了解决基层治理中普遍存在的历史遗留问题。20世纪80年代，乡镇政府为了调动村“两委”干部的积极性，发布红头文件对村“两委”干部进行了所谓的“任命”，将这些村干部聘任为乡镇工作人员，并许诺未来将提供“退休金”。如此，当时的村“两

^①根据《中国共产党巡视工作条例》第八章第四十七条规定，“党的市（地、州、盟）和县（市、区、旗）委员会建立巡察制度，设立巡察机构，在一届任期内，对所管理的党组织实现巡察全覆盖”。参见《中共中央印发〈中国共产党巡视工作条例〉》，https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6932866.htm。

委”干部才有动力积极工作，为乡镇政府完成农业税费收缴和计划生育等基层重难点工作。等到这些村“两委”干部“退休”后，乡镇政府的财政预算中并没有这笔专项经费来为这些老干部发放“退休金”。于是，乡镇政府只得通过违规的方式，重复发放补贴来解决这一历史遗留问题。县纪委调查此事后，要求乡镇政府整改，停发了相关经费。但是，县纪委发现这个问题并非商店镇所独有，而是在全县范围内普遍存在。因此，县纪委向县委作专题汇报后出台文件，在全县范围内开展了专项监督行动，组织和协调财政、审计、民政等多个部门，集中解决了此类问题。在此基础上，县纪委向县委汇报后由县政府进一步加强制度建设，出台了加强涉农资金监管的方案，并要求乡镇党委和政府采取妥当的方式对确有生活困难的村“两委”老干部予以妥善的安置和帮扶。

基于上述案例分析可见，基层监督体系的运行具有很强的政治统合制下的制度化特点：

其一，基层监督以制度化动员的方式发现违规违纪问题。基层监督中对违规违纪问题的发现并非随机获得，而是建立了一整套的制度化动员方式。从表面上看，很多违规违纪问题的线索源于举报，这看似具有很强的随意性，但实际上，纪检监察举报平台的建设本身就是执政党在领导监督体系建设过程中着重推行的制度化举措。正是通过制度化的纪检监察举报平台的运作，大量的举报信息得到有效汇集、筛选和分流，而这都是纪检监察机构开展“制度动员”的结果（李振和冯阳雪，2018；冷波，2021）。通过纪检监察举报平台，基层监督体系能够确保监督过程可以获得足够广泛的信息来源，便于纪检监察机构以简易而高效的方式发现问题，以降低基层监督成本、提高基层监督效率。

其二，基层监督以组织化方式查明问题。经历多年的制度建设和监督实践，基层监督已经在持续推进监察体制改革和机制创新中逐渐形成组织化的运转方式。在组织机构模式上，党委的纪律检查委员会和同一层级的监察委员会合署办公，实行一套工作机构、两个机关名称，履行党的纪律检查和国家监察两项职责，实现纪委监委领导体制和工作机制的统一融合。在工作模式上，纪委监委实行集中决策、一体运行的原则，坚持纪严于法、执纪执法的贯通。以县级纪委监委为例，内设机构包括办公室、干部室（纪检监察干部监督室）、党风政风监督室、信访室、案件监督管理室、纪检监察室、案件审理室、派驻纪检监察组。这种模式使得基层纪检监察机构形成了分工有序、有效协作的组织结构。基层监督体系带有极强的科层组织属性，能够对通过各种端口汇集过来的违纪违规问题实现有效的甄别、及时的查明和快速的反馈，最终使得各种监督力量在基层监督的法治实践中形成监督合力。

其三，基层监督过程具有鲜明的制度建设指向。基层监督多从个案着手，查明个案中的问题，明确个案中的责任主体，开展监督问责。但是，基层监督目标并非仅仅针对违纪违规的个案，而是通过个案的办理来“挖出萝卜带出泥”，实现权力监督的“以点带面”，查找基层治理领域中的制度漏洞，促进公共权力运行的规范化，推动依法行政水平的提升^①。因此，基层监督包含了明确的在基层治理体系内部“建章立制”的指向，其作用并非局限于以单向度的问责、处罚了事，而是通过制度化的监

^①在湖北省天门市的调研中发现，当地纪委监委通过对“校园餐”领域涉及的腐败问题开展专项监察，不仅发现个别学校后勤保障领域中存在的权力寻租现象，更通过案件办理，推动教育主管部门切实履行职责，强化了对包括“校园餐”在内的学校后勤管理领域的有效监管。

督方式，对基层治理体系的运行进行查漏补缺和及时纠偏，推动基层治理体系在权力约束方面不断完善相关制度，推动基层治理体系运行向规范化、法治化方向发展。

四、监督下乡的法治实效

基层法治建设必须追求实效。在国家监察体制改革的背景下，基层监督体系建设日趋成熟，监督下乡的法治实效亟待检验。虽有学者主张运用实验方法考察法治实效（方桂荣和钱弘道，2017），也有学者提出法治评估方面的理论学说（钱弘道等，2012），但要厘清基层监督的法治实效，仍需要克服法治评估可能存在的“伪精确”局限（伍德志，2020）。这就需要深入了解基层监督的法律经验，依托具体的基层监督法治个案展开分析和讨论。如此，基于法律经验田野调查的法治实践考察，无疑成为分析法治实效的更优路径。如前所述，基层治理事务存在确定性程度的差异，带来基层监督中制度成本的不同，进而形塑了基层权力监督的法治实效。接下来，本文将结合实地调研获得的基层法治经验样本，分析监督下乡的法治实效。

（一）监督下乡取得法治实效的逻辑

按照基层治理事务的确定性程度，监督下乡的法治实效主要体现在可监督性较强、合规成本较低的基层治理领域。所谓基层治理领域的可监督性较强，指的是基层监督体系能够运用一套明确、稳定的规则和标准，对基层行政权力运行中的偏差及时加以纠正。合规成本较低意味着监督体系运行的成本较低，被监督的对象在提供用于“自证清白”的合规化证据方面，不需要花费大量的时间和精力（吕德文，2022）。以下将以贵州省铜仁市万山区高楼坪乡农民最低生活保障政策实施为例，呈现和讨论监督下乡取得法治实效的逻辑。

最低生活保障（以下简称“低保”）政策是社会救助法治体系的重要组成部分，对于保障困难群众的基本生活具有重要意义。按照政策规定，低保指标以“户”为单位进行申报，即需要对家庭成员的收入进行全面核算，以评估农户是否符合低保政策的申报要求。然而，在基层监督体系并未有效建立之前，基层政府往往难以精准掌握农民家庭经济收入情况，导致这项社会救助政策在实施中出现了较为普遍的政策执行偏差，产生了社会救助资源配置不精准等问题，其中，最典型的偏差形态是各种“关系保”“人情保”“治理保”，带来了社会救助资源配置的严重不公。

低保政策是典型的可监督性较强、合规成本较低的基层治理领域。在低保政策实施上，乡镇政府曾因难以准确掌握农民家庭经济收入情况，在低保指标的确定上由于缺乏监管而出现权力寻租问题。但实际上，对农民家庭经济收入情况的评估并非难事，可以采用简易的量化估值和质性判断相结合的方式，尤其是借助乡村社会内部的舆论监督机制，可在较低成本下实现对救助对象的有效识别。从基层监督的角度看，只要严格落实相关政策规定，定期深入农户家中核实，那些经济条件明显较好、不符合低保政策规定的情况就很容易被发现，进而确保低保指标在落地过程中不发生明显偏差。这意味着，在问责成本上，围绕低保政策开展的监督工作是较为容易实施的，低保政策领域的权力监督并不需要投入大量的监督资源。在基层监督中，一旦发现低保政策实施中存在法治风险，相关责任主体便可被迅速明确，进而促使乡村两级政策实施主体及时解决问题，基层需要完成的政策整改措施也相

对容易达成。因此，通过制度化的监督和问责，低保政策的实施便能较快实现规范化。而这也意味着，基层监督会带来较高的社会认同，基层治理的规范化和治理有效性具有同构性。

为了解决低保政策实施中出现的问题，贵州省铜仁市万山区纪委专门在乡镇政府的社会事务办公室设置举报信箱和举报热线，安排专人负责收集和汇总举报信息。在此基础上，万山区纪委组成专班开展调查工作，很快就发现低保政策实施中的问题主要集中在以下三个方面：一是乡镇政府对于低保政策的执行缺乏有效监管。在低保政策实施中，虽然乡镇政府是政策执行的主体，但实际上低保政策的申请名单主要是由行政村来负责。这就使得村“两委”干部可以借此掌控低保申报，利用职权将自己的亲戚朋友违规纳入低保申请名单。二是村干部通过输送低保指标来巩固“权力—利益”网络。在基层换届选举中，经常会出现利益置换的问题——“你投我一票，我当选了给你一点好处”。一些村干部就曾将低保名额作为“好处”来构建利益网络。三是基层治理资源匮乏导致低保指标被作为治理资源来使用。在基层治理中，出于各种复杂原因，信访案件时有发生。部分乡镇政府为了平息社会矛盾，不得不向无理上访者提供低保指标，以确保不出现越级上访、进京上访等危及社会稳定的事件。

针对低保政策实施中存在的问题，基层的权力监督并没有简单地“就事论事”，而是以综合治理思维，从低保政策执行过程中暴露的治理问题着手，开展一系列基层法治建设。首先，加强对乡镇政府实施低保政策的监管力度。为了克服低保政策实施中频发的错保、漏保等弊端，万山区纪委督促乡镇政府严格落实低保政策规定，定期开展低保核查，对低保名单实行动态管理，利用大数据对比发现政策风险点，全面提升低保政策执行的准确性与公平性。其次，打造清正廉洁的基层治理生态。为防止村“两委”利用低保政策资源构建“权力—利益”网络，预防公共救助资源遭受侵蚀，万山区纪委不断强化村“两委”换届选举中的党纪作风建设，严格查处拉票、贿选等行为。最后，通过“清理”低保推动基层信访工作法治化。在“清理”低保过程中，对低保对象进行排查与核实，并依托信访工作机制，依法应对涉及社会救助的无理访、越级访等信访问题，减轻基层信访治理压力，不断提升信访工作机制的规范化水平。

贵州省铜仁市万山区高楼坪乡的案例并非个例，全国各地的低保政策实施都在监督下乡过程中很大程度上实现了规范化。更为重要的是，通过推动低保政策实施的规范化，加强村级“小微权力”监督机制建设，可以协同推动村级组织建设、信访工作、综治维稳工作等诸多基层治理领域的规范化。总的来看，在低保政策的基层监督中，所需投入的监督成本并不高。基层干部表示，低保政策中只要真正做到下乡核查和动态监管，低保名单中的不实情况就能大大减少。而且，一旦低保名单的公开能够做到常态化，社会监督便能充分发挥作用。如此，低保政策实施就能够以较低的成本实现合规化。也就是说，对于可监督性较强、合规成本较低的基层治理领域，基层监督不仅能够解决个案中的法治问题，而且能够通过个案治理来带动整个基层治理“面”上的法治化。

在此意义上，低保政策实施方面的基层监督，在基层治理的多个层面产生了法治实效：第一，基层监督促进了社会救助方面法律制度、国家政策的落地。基层监督可以帮助基层法治体系克服公共规则实施中遭遇的困难，为法律制度和国家政策的实施提供强大的推动力量。第二，基层监督推动了基层组织建设的规范化。基层监督并非仅限于解决个案问题，而是能够查明问题的根源所在。基层治理

中的问题大多涉及基层组织建设，而基层监督则能够举一反三，从完善基层治理体系着手，推动基层治理的规范化。第三，基层监督推动了社会治安综合治理的法治化。基层监督的过程往往会触及基层的利益关系结构，客观上会产生一定的社会稳定风险。在通过“监督”来实现基层治理时，需要在促进公共规则落地的过程中兼顾社会稳定。基层治理主体综合运用情感安抚、法律引导等多种治理方式化解社会稳定风险，不断优化社会稳定风险治理机制，促进社会治安综合治理机制持续完善。与低保政策基层治理领域相类似，基层中存在大量的可监督性较强、合规成本较低的治理领域，如农村“三资”管理、养老保障、危房改造等涉农政策实施领域，这些治理领域都在监督下乡中较快实现了治理的规范化，基层治理的法治化水平也由此大幅提升。

（二）监督下乡出现法治低效的逻辑

在模糊性治理领域，治理事务的可监督性并不强且问责成本高，这导致基层监督并不一定能够在实质上带来基层治理的规范化。为了应对问责压力，基层往往需要付出较高的合规成本，却难以达到问责标准的要求。以此来看，监督下乡在模糊性治理领域中的法治实效并不明显。以湖南省宁乡市大成桥镇为例，乡村社会中各种名目的人情酒宴层出不穷，人情攀比现象突出，给群众造成了严重的社会负担，导致了大量社会资源的浪费，乡村社会中几乎人人为人情所困，却难以从人情中摆脱出来^①。而且，人情酒宴的大操大办，也会产生大量乡村垃圾，成为乡村环境卫生治理中的突出问题。以下将以湖南省宁乡市大成桥镇移风易俗政策实施为例，呈现和讨论监督下乡中法治低效的逻辑。

为了推动乡风文明建设，国家一直倡导要开展移风易俗工作^②，然而，治理效果却不够明显。主要原因可归结为以下三点：

第一，以仪式性人情治理为代表的移风易俗政策并未指向明确、清晰的违法问题。农民按照家庭发展情况操办人情酒宴，属于农民私人生活范畴，若不触及公共安全、公共卫生或其他法律明文禁止的事项，就不构成对国家法律规定的违反。因此，当乡镇政府以仪式性人情治理介入时，往往缺乏足够的法律依据，这也导致移风易俗政策的实施情况难以被精准测量。调研中，有不少农民表示，办人情酒宴并不在法律管辖范围之内，政府无权干预，自己根据风土人情操办酒宴并没有违法。

第二，地方政府在人情治理中采取的综合治理方式涉及多个行政职能部门，治理责任往往难以确定。仪式性人情的管控不仅关乎乡风文明问题，还涉及乡村治安、乡村环境卫生、乡村食品安全等多个社会治理领域。在移风易俗政策实施中，当国家试图通过正式的行政管理方式直接干预时，往往难以清晰界定行政职能部门的治理责任，这使得在具体政策执行中较难形成可持续的治理合力，从而导致治理效果并不明显。

第三，以村规民约为核心的“软法”之治难以见效。为了推进移风易俗，国家自上而下推动村规

^①在湖南省宁乡市农村地区，人情负担主要体现为人情名目繁多、人情范围广泛和人情酒宴操办成本过高等（印子，2025）。

^②2019年6月，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》，提出“全面推行移风易俗，整治农村婚丧大操大办、高额彩礼、铺张浪费、厚葬薄养等不良习俗”。参见《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〉》，https://www.gov.cn/zhengce/2019-06/23/content_5402625.htm。

民约建设，希望借此来加强对农民社会行为的约束。但实际上，一些行政村制定村规民约主要是为了完成乡镇政府的工作要求，很多村规民约只是一种“制度上墙”，基层治理中形式主义问题严重。这意味着，通过“软法”来提升基层治理规范化水平的制度目标，要想在复杂的社会治理环境中得以实现，通常会面临不小的挑战。从这个角度看，以基层监督的方式推进移风易俗，意图实现乡风文明方面社会治理领域的制度化，即便投入了较高的治理成本，治理效果往往也并不会十分显著。

实地调研发现，仪式性人情问题的产生具有复杂的社会根源。首先，农民家庭的经济水平在乡村社会发展过程中出现了差异。经济生活条件较好的农民家庭往往希望通过大操大办人情酒宴，凸显自己的经济实力和社会地位，进而使得乡村社会的仪式性人情带有消费主义色彩。其次，乡村社会中“脸面机制”起到了强烈的激励作用。生活在乡村社会中的农民在日常生活中存在很强的面子竞争，即便是经济条件一般的农民家庭也不甘示弱，宁可“打肿脸充胖子”也要在人情酒宴操办中“跟得上节奏”。最后，乡村社会中存在通过操办人情酒宴来敛财的逻辑。当仪式性人情竞争在乡村社会中达到一定程度时，突破人情规范、随意添置人情名目的行为便时有发生，仪式性人情的社会整合功能被收敛钱财的功能所替代。

在这种情况下，如果对移风易俗政策实施开展督查和问责，过度追究基层治理主体的责任，并不能够产生很好的法治实效。从实地调研情况看，当乡镇政府通过行政权力直接介入农民的私人生活，虽然能在短期内抑制人情酒宴的操办，缓和人情竞争的形势，但随着人情治理压力的缓解，乡村社会中的人情风气又会卷土重来，不少农民甚至会跑到相邻的乡镇操办人情酒宴。这充分说明，即便是存在自上而下的监督问责，也较难在移风易俗上实现制度化的社会治理效果。从法治社会秩序原理看，法治社会的核心内涵是公权力运作系统之外的社会生活的法治化（陈柏峰，2019）。在社会生活领域，社会规范主导着社会秩序，社会成员的诸多行为都在社会规范的引导和制约之下（印子，2022）。不过，社会规范在变迁中容易出现“规范失灵”（戴昕，2017），这往往会导致社会生活秩序的紊乱，给社会成员带来沉重的社会负担。为了帮助社会成员实现美好生活的愿望，国家意图借助各种方式对社会规范进行干预，但有时却未能达到理想的法治效果，移风易俗方面的政策实施便是如此。

移风易俗政策是典型的可监督性较弱的基层治理领域。在监督实践中，监督的问责压力往往只能传导到党员领导干部和公职人员身上，却难以作用于乡村社会。在移风易俗政策实施中，由于涉及乡村社会的几乎所有成员，这一政策在许多农村地区并未得到有效落实，表现出政策执行“悬浮化”的特征。如果监督举措加强，往往也只会导致基层干部被问责，却难以通过问责的强化来推动治理的规范化。调研中，不少基层干部反映，如果乡镇党委施加压力，很多时候就只能做点台账方面的表面工作，并不会轻易下乡制止农民操办人情酒宴。在类似于移风易俗政策的基层治理领域，基层治理的规范化更多呈现为达标式合规，即基层治理形式的合规化、制度建设的文本化，甚至是为了应付上级的监督而专门整理资料、制作台账，至于真实的治理效果则并不理想。在此意义上，监督下乡所带来的治理规范化和治理有效性并不具有同构性。

如果将法治理解为一套现代秩序，公共规则之治便成为现代法治的核心。在社会治理中，社会成员的行为依靠公共规则来实现引导，社会成员以有序的方式参与社会生活、开展社会交往，这就是一

种法治社会的微观形态。但是，如果所谓的公共规则只是文本意义上的，而没有融入社会生活，那所谓的法治实效便成为空谈。概括而言，在模糊性治理领域，基层监督所推动的治理规范化具有一定的表象性，带来的后果便是制度层面看似产生了变化，但这些制度往往并没有在基层治理过程中真正落地，反而滋生出一定程度的法治形式主义。因此，当基层监督作用于基层治理领域时，对于可监督性较弱、合规成本较高的基层治理领域，监督不仅难以产生预期的法治实效，反而可能给基层平添意外的“法治”负担。

五、结论与讨论

在基层法治建设中，基层监督成为推动行政权力运行规范化的重要力量。研究发现，监督下乡构成了基层法治生成的必要环节，基层监督体系成为基层治理体系的重要组成部分。监督下乡之所以能够极大地推动基层治理的规范化，主要原因是执政党通过纪检监察体制改革，在行政体系之外设立了相对独立的权力监督体系。随着基层监督体系在组织结构、工作程序规范上日渐完备，基层监督本身已经具备了较强的行政理性，能够按照科层式的方式确保权力监督的常规化运行，进而成为推动基层治理法治化的重要力量。

国家推动监督下乡与改革开放初期国家所推行的“送法下乡”相类似（苏力，2000），均具有重要的国家治理层面的战略意义。苏力（2000）指出，国家之所以在改革开放初期推动“送法下乡”，很大程度上是因为国家权力在基层处于分散而羸弱的状态，“送法下乡”则有助于帮助国家在乡村社会中重建权力，以进一步推动国家政权建设。与此类似，监督下乡也是为了促进基层政权运行的规范化、法治化，以建构具有现代意义的国家权威及合法性基础。当然，监督下乡并非意味着国家对监督体系自上而下地单向度推动，反而是基层治理对具有独立性的监督力量已经形成了强大的内在需求。这一逻辑与董磊明等（2008）基于农村纠纷解决经验做出的“迎法下乡”的学理判断高度类似，即乡村社会中已经内生出对于现代公共规则的法治需求，乡村社会秩序的维系愈加依靠国家所提供的现代法律。随着数以亿万计的公共资源下乡，基层治理过程中面临着各种法治风险。正是为了应对和防范基层治理中的权力寻租问题，监督下乡开始成为基层治理体系现代化建设的核心内容，也构成了基层法治建设的题中应有之义。

从法治实效的角度看，监督下乡和“送法下乡”（苏力，2000）、“行政下乡”（徐勇，2007）一样，均面临着制度预期与制度实效之间的张力。在治理确定性程度较高的治理领域，治理事务的可监督性较强，基层监督的制度预期更容易达成；而在模糊性治理领域，治理事务的可监督性较弱，基层监督的制度预期更容易落空。因此，监督下乡的法治实效在可监督性较强的基层治理领域实现了不错的法治实效，而在可监督性较弱的基层治理领域则呈现一定程度的法治形式主义。

在治理有效的意义上，监督下乡的微观法治实践，并不必然会在所有政策实施领域都能够推动基层治理的法治化，监督下乡的法治实效主要集中于可监督性较强的基层治理领域。需要指出的是，基层监督在某些基层治理领域的法治实效不佳，并非意味着基层监督是非必要的。这实际上说明，基层法治建设的逻辑往往具有顶层制度设计所难以预料的复杂性和不确定性，权力监督即便必要，也需要

在具体的治理情景中与其他治理方式有机结合，通过对监督机制的调整和优化，更有效地嵌入基层治理体系的现代化进程。

从宏大的法治战略层面看，基层法治建设实质上是法治国家、法治政府、法治社会“三位一体”建设法治战略在基层的落地、延伸和扩展。这决定了基层法治的生成具有渐进性，需要经历漫长的历史演进过程。因此，监督下乡不可能一蹴而就，而是需要在复杂的基层治理环境中经历制度化调适，以促进基层治理合法性与有效性的统一。当前，基层监督体系建设已经取得丰硕的制度成果，成为基层治理体系不可或缺的内在构成，是驱动基层治理现代化的强大治理引擎。针对基层监督中在法治实效方面存在的不足，未来基层监督体系完善和优化的重点主要集中在以下三个方面：

其一，应当准确把握基层治理中的法治风险类型。面对基层治理中不同的治理领域可能存在的法治风险，需要树立科学的法治风险观，形成对基层治理法治风险的理性认知。应当充分认识到，基层治理中的法治风险存在多个维度的形成机制，不应以单一化的视角来加以看待。针对基层治理领域中的不同法治风险，需要构建更加精细化的法治风险预警系统，即依据基层治理事务具体事项的重要性、清晰化程度及其所可能带来的法治风险后果，分层级、分类型地标注不同的法治风险等级；依据基层治理的法治风险的确定性程度，科学设计基层监督体系的预警机制、启动机制和问责机制。

其二，强化基层监督的分类治理属性。以分类治理的理念为指引，细化不同治理事务的监督方式，依据基层治理事务的确定性程度，科学划分基层监督的重要领域、重点事项和重点对象，确保基层监督的重心置于可监督性较强、合规成本较低的基层治理领域。对于可监督性较弱、合规成本较高的基层治理领域，应当减少问责频次、降低问责强度，以适度问责、弱处罚的监督方式实现特定基层治理领域的制度化、规范化。此外，还需要积极探索柔性治理方式，培育社会治理共同体，激活多元治理主体建构社会秩序，促进特定基层治理领域的法治化转型。此外，应结合不同基层治理领域的实际情况，用好政治监督的不同形态，用准、用活不同的监督方式，确保基层监督力量真正形成监督合力，全面提升基层监督在基层治理各个领域、各个环节的法治效能。

其三，提升基层监督资源配置的科学性。在基层法治建设中，基层监督资源无疑是高度稀缺的法治资源，有效发挥基层监督资源的法治效能意义重大。为此，需要充分认识基层监督资源在基层治理环境中的稀缺性，通过监督机制创新改进监督方式、优化基层监督举措，确保基层监督资源集中投放在重点治理领域，防止基层监督资源被过度使用、不当使用。为此，要进一步提高基层监督资源投放的准确性，加大党政统筹力度，克服基层监督体系运行的科层弊端，确保监督资源配置与基层治理需求相适配，充分发挥监督资源的治理效用，不断提升基层监督的法治效能，切实推动实现更高层次的基层治理法治化。

参考文献

- 1.陈柏峰，2019：《中国法治社会的结构及其运行机制》，《中国社会科学》第1期，第65-88页。
- 2.陈辉、陈晓军，2019：《内容形式化与形式内容化：精准扶贫工作形式主义的生成机制与深层根源》，《中国农村观察》第3期，第52-63页。

- 3.陈家建、张琼文, 2015: 《政策执行波动与基层治理问题》, 《社会学研究》第3期, 第23-45页。
- 4.戴昕, 2017: 《“守法作为借口”: 通过社会规范的法律干预》, 《法制与社会发展》第6期, 第90-104页。
- 5.董磊明、陈柏峰、聂良波, 2008: 《结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读》, 《中国社会科学》第5期, 第87-100页。
- 6.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, 第77-81页。
- 7.杜赞奇, 2018: 《文化、权力与国家: 1900—1942年的华北农村》, 王福明译, 南京: 江苏人民出版社, 第21-23页、第53-56页。
- 8.方桂荣、钱弘道, 2017: 《论法治实效》, 《浙江大学学报(人文社会科学版)》第1期, 第121-136页。
- 9.冯川, 2022: 《监督泛化与县域治理困境的形成逻辑》, 《人文杂志》第11期, 第72-81页。
- 10.顾培东, 2008: 《中国法治进程中的法律资源分享问题》, 《中国法学》第3期, 第141-149页。
- 11.何艳玲、肖芸, 2021: 《问责总领: 模糊性任务的完成与央地关系新内涵》, 《政治学研究》第3期, 第114-126页。
- 12.贺雪峰, 2000: 《论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角》, 《政治学研究》第3期, 第61-69页。
- 13.贺雪峰, 2011: 《论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例》, 《开放时代》第2期, 第86-101页。
- 14.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, 第64-70页。
- 15.华生、蔡倩、汲铮, 2019: 《简政放权的边界及其优化》, 《中国工业经济》第2期, 第5-22页。
- 16.冷波, 2021: 《监督下乡: 乡村监督体系重塑及其效应》, 《中国农村观察》第4期, 第79-89页。
- 17.冷波, 2025: 《督查下乡的可监督性难题及其改进路径》, 《中国行政管理》第1期, 第146-153页。
- 18.李辉, 2023: 《从机制设计到能力提升: 基于地方纪检监察“协同监督”的案例研究》, 《政治学研究》第3期, 第128-141页。
- 19.李林, 2019: 《新时代中国法治理论创新发展的六个向度》, 《法学研究》第4期, 第3-20页。
- 20.李元珍、吕德文, 2020: 《县域治理中的纪检监察监督: 过程、机制与功能——基于A县的经验研究》, 《探索》第4期, 第51-63页。
- 21.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, 第90-97页。
- 22.李祖佩, 2017: 《乡村治理领域中的“内卷化”问题省思》, 《中国农村观察》第6期, 第116-129页。
- 23.卢丛丛, 2024: 《监督下乡、分责秩序与乡村关系重构》, 《公共管理与政策评论》第2期, 第101-116页。
- 24.卢晖临、李雪, 2007: 《如何走出个案——从个案研究到扩展个案研究》, 《中国社会科学》第1期, 第118-130页。
- 25.罗昊, 2022: 《功能性嵌入: 新时期乡村监督体系的组织运行机制——基于鄂东南S镇纪检监察机构改革的实践考察》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第74-86页。
- 26.吕德文, 2010: 《基层治理中的国家与农民的关系: 一个文献综述》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第1-7页。
- 27.吕德文, 2019: 《治理技术如何适配国家机器——技术治理的运用场景及其限度》, 《探索与争鸣》第6期, 第59-67页。

- 28.吕德文, 2022: 《监督下乡与基层超负: 基层治理合规化及其意外后果》, 《公共管理与政策评论》第1期, 第34-42页。
- 29.倪星、王锐, 2017: 《从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究》, 《政治学研究》第2期, 第42-51页。
- 30.欧阳静, 2011: 《策略主义: 桔镇运作的逻辑》, 北京: 中国政法大学出版社, 第234-241页。
- 31.欧阳静, 2019: 《政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角》, 《开放时代》第2期, 第184-198页。
- 32.钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大伟, 2012: 《法治评估及其中国应用》, 《中国社会科学》第4期, 第140-160页。
- 33.强世功, 2003: 《法制与治理: 国家转型中的法律》, 北京: 中国政法大学出版社, 第97-110页。
- 34.仇叶, 2022: 《以督促统: 督查制度的政策层级统筹机制及其实践》, 《探索与争鸣》第7期, 第96-106页。
- 35.折晓叶、陈婴婴, 2011: 《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》, 《中国社会科学》第4期, 第126-148页。
- 36.苏力, 2000: 《送法下乡: 中国基层司法制度研究》, 北京: 中国政法大学出版社, 第27-53页。
- 37.谭家超, 2025: 《强化政治监督的法治逻辑》, 《荆楚法学》第2期, 第96-110页。
- 38.唐虎梅, 2021: 《人民法院经费保障面临的形势与对策研究》, 《人民司法》第4期, 第59-66页。
- 39.王建芹、张钦, 2024: 《监察体制改革背景下村干部“微腐败”行为治理: 成效与路径》, 《治理现代化研究》第1期, 第30-40页。
- 40.王锐, 2024: 《基层权力监督体系的协同机制与优化路径——基于S省Y市C区打通监督“最后一公里”的案例研究》, 《经济社会体制比较》第2期, 第140-150页。
- 41.王锐、倪星, 2022: 《政党引领的权力监督模式: 生成逻辑与内在机制》, 《政治学研究》第1期, 第70-81页。
- 42.王勇, 2023: 《“点到”即可“为止”? ——数字监督下乡的治理情境、效应及张力》, 《电子政务》第9期, 第77-89页。
- 43.吴春来, 2025: 《通过监督进行治理: 县域政府治理的监督机制及其效能——中部T县的案例分析》, 《公共管理与政策评论》第2期, 第155-168页。
- 44.伍德志, 2020: 《论法治评估的“伪精确”》, 《法律科学(西北政法大学学报)》第1期, 第3-15页。
- 45.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, 第2-9页。
- 46.杨建军, 2022: 《纪检监察机关大数据监督的规范化与制度构建》, 《法学研究》第2期, 第19-35页。
- 47.印子, 2022: 《乡村社会诚信建设中的连带责任机制》, 《中国农村观察》第6期, 第38-55页。
- 48.印子, 2025: 《基层治理中的“动员—参与”模式及其优化》, 《求索》第2期, 第181-188页。
- 49.张静, 2019: 《基层政权: 乡村制度诸问题》, 北京: 社会科学文献出版社, 第316-325页。
- 50.周飞舟, 2012: 《财政资金的专项化及其问题: 兼论“项目治国”》, 《社会》第1期, 第1-37页。
- 51.周黎安, 2014: 《行政发包制》, 《社会》第6期, 第1-38页。
- 52.朱晓阳, 2024: 《从“扩展个案法”和“地方知识”发现“地方世界”——法律人类学进路新探》, 《民族研究》第2期, 第56-69页。
- 53.朱新力、余军, 2018: 《行政法视域下权力清单制度的重构》, 《中国社会科学》第4期, 第109-131页。

The Institutional Foundation, Operational Mechanism, and Legal Effectiveness of Supervision in Rural Areas: An Analysis from the Perspective of Supervision Cost

YIN Zi

(School of Law, Central China Normal University)

Summary: In the process of constructing the rule of law at the grassroots level, the extension of supervision to rural areas represents the implementation of the Party and state supervision system at the grassroots level. This process reflects the reshaping of the grassroots governance system under Party leadership. The extension of supervision to rural areas exhibits institutionalized features within the political integration framework. Grassroots supervision identifies violations of discipline and regulations through institutionally embedded mobilization and organizational mechanisms. This process is guided by a clear orientation toward systemic institutional construction. In terms of operational mechanisms, the extension of supervision to rural areas employs systematic and diversified supervisory approaches to construct a governance model that restrains administrative power, with rights and responsibilities serving as its core framework.

The research finds that from the perspective of the certainty of governance affairs, the rule of law risk in grassroots governance determines the cost of grassroots supervision. For deterministic rule of law risks, relevant governance matters can be monitored and held accountable in a standardized manner. For the fuzzy rule of law risk, the boundary of governance affairs is often unclear, and it is not easy to rely on a single technical governance method to carry out supervision. Because of the cost of grassroots supervision in different areas of grassroots governance, there are obvious differences in the effectiveness of the rule of law under supervision. The effect of the rule of law under supervision is mainly reflected in the field of grassroots governance with strong supervision and low compliance cost, and the standardization of governance and the effectiveness of governance are homogeneous. In the field of fuzzy governance, the effectiveness of the rule of law under supervision in the countryside is not significant enough, and grassroots governance tends to be compliant at the institutional level, but effective governance is difficult to achieve, highlighting a certain degree of rule of law formalism.

The generation process of the grassroots rule of law is gradual, which means that the operation of the grassroots supervision system needs to undergo institutionalized adjustment in the complex grassroots governance environment. The specific contents include: First, it is essential to accurately identify the types of legal risks in grassroots governance and scientifically design the early warning mechanism, activation mechanism, and accountability mechanism of the grassroots supervision system. Second, strengthen the attributes of categorized governance in power supervision, leverage different forms of political supervision, and adopt differentiated supervisory approaches to ensure that grassroots supervisory forces truly form a synergistic supervisory effect. Third, enhance the scientific allocation of power supervision resources, improve supervision methods through supervision mechanism innovation, optimize grassroots supervision measures, and constantly enhance the rule of law effectiveness of grassroots supervision. These measures contribute to achieving the integration of legitimacy and effectiveness in grassroots governance and advancing the realization of grassroots governance at a higher level of the rule of law.

Keywords: Grassroots Rule of Law; Supervision in Rural Areas; Supervision Cost; Effectiveness of the Rule of Law; Legalization of Grassroots Governance

JEL Classification: Z10

(责任编辑：王 藻)