

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

吴春来*

【摘要】从县域可观察国家监督权力在基层的实践性转向，并探究国家权力监督与县域体制回应之间的张力。在 T 县个案经验基础上，围绕县域监督机制与治理机制的关联性展开分析，研究发现：在遵从国家监督话语的基础上，县域监督权力实现主体功能拓展、监督协作互嵌和监督结果运用多样化等特征，是县域体制对基层监督体系的再构与优化；依托于体制权威，监督注意力从党的纪律、专项事责拓展到县域泛化的中心工作责任，并突出政策执行过程中的权力主体监督。监督权实践在县域体制运行过程中凸显出来，这意味着县域体制在遵循国家政治话语的前提下拓展了基层监督权力的内涵，并依靠差异化和融合式监督机制使基层监督常态化、程序化，县域治理呈现出“通过监督进行治理”趋向。

【关键词】县域监督体系；基层治理；党政体制；县域治理

一、研究缘起：国家监督权力下乡与县域治理转型

自国家治理现代化提出以来，行政规范化和小微权力监督在基层得以有效推进，对于国家权力塑造基层治理转型起到了积极的作用^[1]。由于基层是国家政策落地和社会治理的一线，因而此种监督强化主要体现为国家对项目资源落地和公共权力运用的有效监督^[2]。尤其在精准扶贫和乡村振兴战略背景下，国家向基层倾斜大量项目资源，如何进行规范监督和管理，成为国家促进基层治理转型的重要着力点。就符合现代价值的治理理念而言，追求制度化、规范化是基层治理转型的必然追求^[3]。此种规范化意味着政府行政过程的专业化，必然涉及基层监督体制的优化和完善。因而，在迈向强国家时代基层治理背景下，国家监督权力下乡成为塑造和引领基层治理转型

的重要力量。

在基层，县域党政体制的集成性及其运作逻辑呈现出高度一元化权威^[4]，因而，县域体制在承载国家权力的同时，也“消解”着国家权力意志。不同于省市两级地方政权，县级政权由于其“接点”层级，导致其事权代理身份尤为突出。县域的行政权力集中更加明显。这也意味着，代理身份赋予的体制权威在县域有其正当性。那么，国家权力如何对县域体制这一基层代理人进行有效的监督和控制，成为国家治理的重点与难点。同时，从基层来看，国家权力下沉方式及其限度，调适着国家监督权与基层体制自主空间，这也使得二者关系处于变动之中，受到政治话语和政治生态的影响。

党中央和国务院通过开展专项监督来对地方和基层属地政府进行政治纪律和属地责任监督，包括中央环保督察^[5]、中央巡视^[6]以及国务院大督查等。这一类国家层面的监督权力近年来呈

* 吴春来：西北农林科技大学人文社会发展学院副教授，wuchlgz@126.com。基金项目：国家社会科学基金西部项目《县域治理现代化视域下条块“统一—协同”机制研究》（23XZZ003）。

现出逐步常态化且强化的趋势,成为国家治理的重要机制^[7]。此种监督话语的强化,对于促进基层与地方政府治理规范化起到了积极作用。监督机制成为国家塑造基层治理转型的重要方式^[8]。在国家监督权力直接下沉的同时,国家也通过强化监督话语和完善监督制度,使得基层监督体系更加符合国家治理的规范要求,使国家监督意志能够更加有效地落地。

在基层县域,常规监督的职能分属在纪检监察部门、党委巡察组织、责任考核部门和督查部门等机构。虽然这类机构组织的监督职能在强化国家纵向监督及其政治话语的一致性之下规范性和程序性得以提升。但是,基层党委政府仍然能够对基层监督权力的实践进行深刻影响。这意味着,基层监督既遵从国家监督政治话语,也承载基层体制运作的部分功能。监督权力的价值性与实践性在基层呈现糅合的形态。基层监督权力和体系在国家话语和基层属地治理话语的转换中产生了制度与实践的张力,为基层监督研究提供了空间。

具体而言,基层体制运作的核心在于中央政策的落地执行、基层社会的公共治理与服务。因而,实践性的基层监督权力是涵盖党委决策、政策执行以及公共事务治理的全过程。就基层监督的类型而言,除县级人大和政协的横向监督之外,体制内部的权力监督主要以纪检监察为主的政治监督、党委主导的基层专项和综合巡察,以及以工作责任监督为主的考核监督和督查监督。这表明,基层监督体系的功能是嵌入在县域治理体系之内,并由党务和政务系统内相关部门按照专事专责的方式所承载。除纪检监察、基层巡察由国家所强调的党纪法规而强化纵向的监督一致性外,其他监督职能例如政务监督、考核监督,则呈现出较强的属地化趋向,成为县域体制强化组织管理的行政机制。此种监督类型和职能的差异性,导致在一元化的党政体制之内,以条线为核心确立起常规监督权力的运作方式。正是如此,县委作为基层体制的权力核心,能够创新和强化运用各种监督机制,使其成为基层政府组织效能提升的重要策略。因而,基层监督的权力实践既包含政治层面的权力规范化话语,也包含行政层面的治理有效性话语。学界对于基层监督权

力的实践特征主要从以下三方面进行:

一是从科层组织行动的角度理解基层专项监督机制。作为地方科层组织运作的行政机制之一,基层监督权实践是嵌入在基层党政体制运作之中。因而,有学者从监督机制^[9]、督查机制^[10]以及组织控制权^[11]等角度来分析科层组织行动、监督机制效能。此类研究虽然把握住了监督作为一种行政机制在科层组织运作中重要的角色和功能,但是,在科层组织内部,行政机制的主导权在于常规的政策过程与执行类机制,监督机制只是服务于科层组织运作的规范化和有效性,因而监督只是起到辅助作用。同时,基层监督体系虽然呈现出党委授权下的常规化机制,但由于监督涉及政治话语,因而党的意志如何对监督权实践产生影响,还需进一步探究。

二是探讨国家权力话语下基层监督实践的新特征及基层治理转型的意义。基层监督权实践从属于国家治理规范化话语。因而,基层监督的强化实践从属于国家权力规则与意志,即国家意志主导下基层监督呈现出强化运行的特征。有学者指出基层监督强化是国家权力下沉并塑造基层规范化治理的重要方式^[12]。但是,此种国家通过监督机制来实现基层治理规范化,国家权力下沉所带来的影响超出了基层规范化治理的话语和内涵。这涉及监督强化在基层的意外后果和基层体制的反应,需要进一步探讨基层如何借由体制权威转化来自国家规定的监督意志。

三是从反腐政治话语来分析党内权力监督制度在基层的落地及其后果。这类规范研究侧重于在党的十八大以来党纪监督强化背景下,分析基层小微权力监督的实践机制及其对基层治理带来的影响^[13]。并且,此类研究拓展了党内监督在基层落地的运行机制,例如基层巡察常规化^[14]、乡村纪检监察机制创新^[15]、基层小微权力监督^[16]等。但是,县域治理结构转型导致县乡关系更为密切,分析乡村层面监督权力实践,无法忽略县域体制如何给乡村监督权力带来的制度和机制方面的拓展。因而,需要回到县域来探究基层监督权力实践的结构特征。

既有研究中,科层组织视角关注不同监督机制在基层体制内的角色、功能及其背后所呈现出

来的组织行为逻辑；国家治理视角则关注政治话语的变化对基层监督实践的影响，以及此种监督权下沉如何促进基层治理转型；而基层党纪监督与反腐败的研究更为突出权力主体监督这一单维度的监督权力实践，未能在县域这一层级拓展监督权的实践性内涵，也未能理清权力主体监督的政治纪律和属事、属地责任之间的细微区别。这些研究对于理解基层监督机制特性、国家权力形塑基层治理转型有积极的意义。但是，将研究视角聚焦到县域体制内，不同监督机制之间的互动和关联性，以及基层如何消解国家权力话语后对基层监督实践的影响，却并未有所涉及。同时，将单项的监督机制抽离于县域体制的整体性运行，也未能够准确理解基层监督机制在治理体系中的功能。

因而，基层监督研究需要在以下两方面进行拓展：一是从县域体制的整体性来理解基层监督体系与治理体系的关联性，以更好地认识监督权力在基层的运用。需要从体制内部的行动者结构来理解党政体制一元化权威与多元行动者之间的基本关系，厘清党委决策层与不同类型监督权主体之间的常规和非常规互动机制，以此来应对基层监督权在基层体制运作中的角色。二是聚焦不同类型的基层监督方式如何协作互动，以理解基层监督权力实践的深层逻辑。即需要理清党委一元化权威对不同基层监督权的整合和塑造，并探究不同监督机制之间是如何互动和协作，如监督的注意力分配、监督过程与制度规范之间的张力等。

基于以上分析，本文探讨以下问题：一是不同监督机制在县域体制权威的统筹下如何转化为一种常规行政机制？二是此种监督机制的治理功能化对于县域体制而言，呈现出何种组织运作逻辑，其效能如何？本文采取个案研究方法，以中部湖北省 T 县为案例，深入县域体制内来理解基层监督体系运作及其与基层治理体系的关联性。由于县级在国家治理体系中位于“接点”层级，因而，县级政权比乡镇政权能够更加体现体制的整体性。县级政权的组织运作衔接了国家权力与基层社会的互动，体制压力与属地治理压力导致县级政权更加注重体制运作的整体性和执行力，这为理解基层监督权力实践提供了较佳的切

入点。作者采取参与式观察及半结构式访谈，先后于 2020 年 12 月、2021 年 4—5 月、8—9 月等多次在中部 T 县县委办公室、县政府办公室、县纪委监委、县委巡察办、县重点项目办公室、县政府督查室以及相关乡镇、行政村进行田野调查。

二、县域监督体系与类型：督权、督责与督事

在广义的基层监督权概念中，监督主要指的是对公共权力的检查督促和监管。此种监督既包括对权力依照规定制度的约束，也包括政府行政过程中的工作目标监督。县域政治中的监督类型，主要包括以权力监督为主的纪检监察与党委巡察、以目标责任监督为主的考核问责以及以工作程序监督的督查督办。

（一）权力监督：县域纪检监察与党委巡察

纪律检查是中国共产党组织体系对党员干部政治纪律、组织纪律进行监督的组织构成。纪检监察构成对基层公共权力进行有效监督的利剑^[17]。有学者分析纪检监察在基层治理中的角色与功能，指出基层纪检监督并不呈现出原则性规制这一单一的功能，而是拓展为治理机制，使得监察机制能够与基层治理体系相融合^[18]。党组织在县域治理体系中的组织功能包括负责整个体系的协调控制，其中包含纪检监察机关的协助^[19]。

1. 纪检监察嵌入县域治理过程

就基层纪检监察而言，由于基层政权所面对的是乡村社会的治理，因而纪检监察的侧重点在于基层政府落实国家政策、治理社会过程中的纪律约束^[20]。因而，基层纪检监察是以具体的政府治理事务展开，即基层纪检监察能够深入县域专项治理工作任务中来，围绕对具体政府治理事项实现纪律监督。对于专项工作中所涉及的公权力纪律监督，是嵌入在整个专项治理全过程的。而此种纪律监督，并不是通过改变专项治理方式来实现。这意味着，在县域体制中，纪检监察虽然在党委组织体系中具备相对独立的制度构成，但在纪律监察的权力运用中，仍然作为县域治权的从属角色。例如，T 县纪委监委在推动日常工作创新时，如涉及基层纪律监督的举报事项，则

围绕具体专项治理事务所展开。

T县所出台的纪检监察专项监督举报公告中,县纪委监委将农地政策落实和执行这一专项治理事务,作为监督重点。同时,纪检监察所受理的监督事项不仅包括落实此项工作中的“不到位”“监管不力”,也包括“搞形式走过场”等工作作风层面的纪律要求,以及回应合理诉求等方面的要求。纪检监察作为对体制内公务人员的纪律约束,不仅体现为对工作纪律的监督,也呈现出对工作推动和政策执行的监督。纪检监察成为推动政策有效执行和防范政策失真的重要方式。在T县,此种以专项治理监督方式开展的纪检监察行动,成为基层政治监督的常态化方式。这也是在党中央强调基层小微权力及防止腐败的导向下,纪律监督全覆盖的一种实践。纪检监察融入县域专项治理的过程之中,使得县委能够主导此种专项监督,并通过纪检监察来实现对县域体制内各行动主体的监督。在此意义上,基层纪检监察不仅仅作为一种政治纪律约束而展开,而是融入了县委权威意志。

2. 基层巡察的目标导向性

有学者指出,巡视巡察制度对于中央与地方关系而言,是中央为了减少政策执行和落地过程中“失察难题”^[21]。在此种解释逻辑中,由于大型国家存在空间治理上的规模困境,因而基层代理人的治理效能影响到国家治理。中央通过纵向的属地巡察制度来介入基层的属地治理。诚然,党内巡视巡察制度的确服务于中央政权的总体目标,但是此种巡视巡察制度被运用时,仍旧采取的是代理人授权的方式。在县域体制,基层巡察制度和程序由县委具有唯一的正式权威来进行统筹。因而,巡察制度在县域运作时,不仅起到探寻问题的目的,也是一种激励体制运转的治理机制。

党的十八大以来,党内巡视制度呈现出更加集中化和体系化的趋向,体现出体制重塑组织权威和权力过程的意志^[22]。在县域,基层党委巡察成为县委对整个县域体制进行问题查摆和责任监督的动态方式。从主体来看,基层巡察代表县委对条线部门和乡镇属地以及行政村进行全方位和全领域的纪律监督。基层巡察所发现的问题,是县委所要关注和解决的问题,也是体制注意力

的重要来源。从基层巡察的启动环节来看,县委的主导权体现在以下方面:一是能够决定巡察的时间,包括什么时候使用巡察、使用的频率,并且能够结合上级巡察的方向和原则来巡察本级属地的具体工作事项;二是能够决定开展巡察的方式,包括选择启动全面巡察还是开展专项巡察。两种巡察方式的区别在于,前者是对县域治理各方面工作进行的例行检查,后者是对某一领域专项工作进行的监督检查。此外,在常规的巡察工作之外,县委还能够对巡察工作的非正式运行提出一些指导意见,使县域巡察更加具有灵活性。而从巡察权力设置来看,乡镇一级党委并不具有巡察主体资格,这也体现出县域是基层巡察权力的核心,基层巡察的主体意志不仅仅来自国家、省市的原则和指导意见,也充分受到县委决策部署的直接指导。

从基层巡察的对象来看,此种问题导向的纪律监督方式实现了县域体制的全覆盖,即县委能够启动巡察组对县域体制内的各部门、各属地进行有效巡察^[23]。巡察的内容不仅仅包括属事与属地的工作责任,也包括政治纪律、党风廉政建设以及主体责任等方面的要求。因而,以县委意志为主导的巡察,能够有效介入条线和属地的日常工作中,实现对治理过程的全范围监督。不同于纪检监察是以纪律问责为导向,基层巡察是以发现潜在问题为导向。因而,县委通过巡察来对整个县域体制运作过程中存在的问题进行筛选,所发现的问题能够作为县委下一阶段重点督导和整改的事项。而巡察的问题中如果涉及违纪方面,则需要转交给纪检监察部门进行介入。

(二) 责任监督:属事、属地责任约束机制

党政体制对于属地(通常是该属地的党委领导班子)的绩效管理,是党用以强化对官僚体系和监督的重要方式之一^[24]。目标责任监督的职能由县委考核办来主导,其考核原则和依据在于条线的属事责任与乡镇的属地责任。目标责任管理制是基层政权重要的运行机制之一^[25]。从考核的主导权来看,县委将考核权授权至县委考核办,并在县委考核办、县委办、县政府办的统筹安排下,组织起每一年度的综合考核。因而,考核办并不是一个常设机构,只是作为一个临时性

部门挂靠在县委组织部。考核办只是在年底综合目标考核时，才会临时组建起来，承载对全县年度目标的考核监督。每一年度的综合考核将对所有的一级职能部门单位和各乡镇属地进行考核。由于考核对象存在差异性，因而目标责任考核是按照相对类型进行操作的。在县域的考核内容中，主要包括以下类别：

一是对所有县级职能部门进行考核。对部门属事责任的考核主要以专项工作完成情况、党建与纪律作风、配合全县中心工作落实情况等内容为主。由于其中指标数量的考核是部门考核的重要依托。同时，由于条线部门对接上级条线，因而，争取项目资金以及条线工作排名，成为县委（块）考核部门（条）的重要指标。各种等级的创优评先奖项，成为条线部门考核的重要加分项。

二是对下一级属地的综合目标考核。由于行政设置的多样性，对于县域而言，下一级属地既包括常规的乡镇，也包括诸如农场、工业园区、街道办等。这些同一级别的属地，被县委纳入为同一类考核。但由于属地工作侧重点不一样，例如工业园区不涉及乡村振兴工作，因而分值更加倾向于招商引资和项目建设；街道办的社会治理和应急管理分值更加突出；农业镇的招商引资指标较工业镇更低，等等。这些具体年度考核数目的确定，是事先由县委办、县政府办拿出方案并征求乡镇办场园以及条线分管领导来协商确定。正是这种差异化的考核指标设置，使得年度综合考核最能够考虑到不同类型属地所存在的差异性，真实反映其年度工作完成情况。例如在县对乡镇的年度考核指标中，县委对乡镇的目标考核指标几乎涵盖了县域治理各种类型的工作。在考核指标设置时，为了使工作类型尽量能够量化，因而采取百分制（或千分制）的方式进行。即将全部需要考评的工作按照大类和二级指标进行划分，不同类型的工作设定一定的分值，并且具体分值如何打分、打分的级数和得分标准，都会有明确的规定。而且这种考核计划指标每一年度都是在不断调整的，年度考核的指标体系确立后会在考核启动前以正式文件的形式向乡镇发布，乡镇则会在较短时间内准备好综合考核检查时所需要的台账资料、安排项目现场和相关

座谈人员。

以工作目标责任监督为导向进行的考核，成为县域体制内治权主体对属事、属地责任方进行有效监督的常态化方式。考核意味着工作目标的监督检查，此种考核监督的主导权在于县委决策层，不同类型的考核方式，成为县委对部门和乡镇进行目标监督管理的重要支撑，贯穿体制运作的全过程。同时，县委能够调整考核的频率和方式，使得监督检查越发呈现出从结果导向变为过程导向，更加突出过程监管的职能。

（三）工作监督：县域治理的动力传导机制

体制运作中的信息沟通能够影响到上级对下级的监督效能，由于对工作环节的信息能力得以提升，这也使得党对官僚体系的监督和控制得以提升^[26]。而体制内的工作监督就是此种组织控制的重要方式。以属地任务为核心的督办成为体制运作的关键环节^[27]。督查督办在县域治理中起到压力驱动和动力传导的功能，作为一种日常工作监督的方式，督查督办同样受到县委决策意志的影响。这样一套督查督办体系作为政府治理的内在动力机制，是基层党政体制内的重要协调和支持体系。在县域体制内，督查督办的主要职责是围绕县委县政府的决策指令进行工作监督，其机构设置为县委（县政府）督查室，并且采取条线部门职能开展督查工作。但由于此种专项督查部门所对应的职责不仅仅包括督查工作，还包括诸如县长热线回复、县长交办件的回复等。因而，督查室并不能够有效承载县委授意的督查工作。其他一些组织载体的督查部门由此得以成立。笔者在对 T 县政府督查室科长 JSJ 的访谈中，对该县督查部门设置有了一定的了解。

T 县常设督查部门由县委督查室和县政府督查室两个专设机构。县委督查室主要督查内容为主体责任，县政府督查内容为行政任务督查。督查室为正科级部门，但并未设立为独立的部门，而是内设于县委办和县政府办。通常工作人员为 3~5 人。两办的督查室虽然承载着县委、县政府督查工作职能，但由于其工作方式为导向的事后督查，尤其是中央巡视或专项督查后逐级向下

交办的整改事项,跟踪督办这类事项成为县委、县政府督查室的主要职能。而原本起到督查督促工作落实的职能,难以发挥。在此情况下,县委、县政府通过将督查职能分解至其他中枢协调机构,来实现县委、县政府对工作督查的有效领导。在T县,具备督查职能的组织设置包括:县重点项目办公室、独立设置的专项工作领导小组如美丽乡村建设领导小组。这些督查机构,分块工作,都是对县委书记、常委会负责,各自负责所管的工作监督,都采取定期汇报的方式进行。(访谈资料:20201205JLXJSJ)

督查督办作为县委推动工作的重要方式,是县委动员和驱动县域体制围绕目标进行运作的重要机制。而在督查内容和程序设置上,体现出县委对于督查机制的主导和协调。例如,明确规定督查内容为上级和本级重大决策、主要工作部署、重要文件落实。就美丽乡村建设此项中心工作的督查而言,涵盖了县委、县政府的众多决策部署。县委通过强化督查督办的程序要求,来对全县工作进行监督。

县域督查机制紧紧围绕县委、县政府的重大决策部署,督查督办作为县委决策层统筹推进工作落实的重要监督手段,能够对属事、属地责任方进行有力的、介入的监督和管理。督查程序设置上注重以下特征:一是聚焦具体工作任务,此种工作任务的界定和督查范围由县委决策层来进行部署;二是督查采取专班工作制,即根据督查事项成立专门的督查小组,并进行督查工作培训,在完成督查任务时小组解散,此种专班工作制使得督查机制更加灵活;三是督查采取现场工作法,即由督查小组直接前往乡镇属地和条线部门进行工作检查,检查可以采取明察、暗访等方式;四是督查的结果成为县委领导决策部署和提出工作要求的重要依据,并通过约谈和整改的方式来对责任方进行要求。

条线部门在具备项目分配和监管权力基础上的工作督查职能,是一种非正式的工作检查、考评和监督方式,此种督查权的运用体现在条线部门能够对乡镇属地进行明察暗访、抽检打分等方

面。其效力在于条线部门能否把此种督查结果进行量化打分,并将排名结果呈送至县级领导,以引起领导的注意。由于不同部门的工作对于县委领导而言,存在轻重之分,因而,对于县委而言,那些不太重要的工作,即使是部门能够频繁运用督查手段,但并不足以产生工作督查的效果。而在督查室主导的督查方式中,由于督查室作为独立的督查机构,并不熟知和了解专项治理工作的具体情况,其职责是代表县委、县政府出面来就某一项工作中存在的问题进行了解。因而,督查室督查是一种事后性质的问题导向督查。此两种督查方式对于县委决策层而言,都无法满足对县域重要工作进行全过程、介入式和全方位督查的现实需求。因而,将一部分督查权转移至领导小组(及办公室),使其承载了此项工作督查的专项职能,并实现督查的常态化和权威性。

县域治理中的督查机制,实现从部门条线分立和事后督查的方式,逐渐强化为以专门协调督办小组为核心的全过程督查方式,此种督查对于县域治理而言,起到了重塑和强化基层监督体系和优化政府治理过程的重要作用,使得整个县域体制能够在县委统筹下进行有效的启动、驱动和运行监管,最终达到服务于中心工作落实的目的。

三、党的权威对县域监督机制的整合与塑造

党政体制对县域条块结构具备政治统合的权威合法性。基层各种监督组织构成都是在党政体制的统一领导下进行运作。因而,基层监督体系是围绕县委决策和旨意,并以政治纪律、主体责任和属地责任制等原则来实现有效的监督和管理。由于基层监督的运作方式类似于条线部门的专项工作,因而,基层监督体系的运作主要体现在不同类型监督机制互相协作和联动等方面。在县委中心工作的目标导向下,县域党政体制对各种类型的监督机制实现了有效地整合和协调,使其能够围绕中心工作开展有序、有力的监督。

(一) 监督注意力聚焦:服务于党委决策意志的县域监督

县委意志能够有效变为监督实践的指导原

则、纪检监察的阶段性工作，以及纪检监察的侧重点、纪检监察的注意力方向。

虽然纪检监察、基层巡察作为政治监督，有严格的制度法规和来自上级党委政府的政治领导。但是，就省、市两级对于县域的纪检监察、基层巡察而言，仍然是一种党政体制内部上下事权分属的构成。上级纪检监察部门对县级纪检监察部门的领导权，体现为纪检工作制度化、目标责任考核和过程规范化等方面。只有涉及县域纪检没有权限介入的事务，例如对县级核心领导的纪检监察，由上级纪检监察部门来进行。其他监督职能都是由县级纪检监察部门来履行。这也意味着，县域的纪检监察权力以县域体制为核心，高度服从于县级党委的领导。

不仅纪检监察是如此，县委决策层对于其他监督类型的介入和指导也能够常规化，主要通过专题会议部署、指令签批等方式进行。在会议部署方面，存在正式的决策会议部署，也有一些临时性的工作协调和总结会议。例如，在县委巡视巡察启动会议上，县委书记能够就此次巡察的政治纪律、问题导向进行部署和强调。专项巡察或综合巡察，其启动方案需要通过文件形式上报至县委常委会讨论，形成集体决策意志，并由县委巡察办严格按照方案来执行。而在考核问责中，则根据每一年度的工作目标计划任务，来制定考核细则和分值分布。县委决策层能够根据工作的重要性来进行分值划分，通过考核指挥棒调动乡镇积极性。

在县域体制运作过程中，各种监督类型的实践是由具体的条线部门来承载的，县委决策层通过召开专题会议、意见签署来进行统筹与协调。其目的在于通过监督实践来介入常规工作的督权、督责与督事，实现县委对县域体制的有效监督和管理。就美丽乡村建设此项中心工作而言，县委同样采取了驱动监督程序来进行工作推动的积极策略。县委采取大督查（考核拉练）的方式强化对中心工作的监督。

每一季度的大督查，由于其结果要制作成为工作排名并具备最高级别的呈送层级，因而此种大督查在一定程度上强调公平、公正和公开，即要求在督查中最为客观、直观和公平地体现出各

个乡镇党委政府在工作落实上的成绩。由于在同一时段内，各乡镇的项目数量、大小存在区别，因而，如何在大督查中相对公平客观地反映出乡镇工作的推动情况，是领导小组办公室较为头疼的事情。对此，领导小组办公室采取的是通过对比同比和环比数据，并通过将乡镇分为不同等级来进行督查考评。

不同的乡镇在这方面（美丽乡村建设）工作任务量不一样，比如说有的乡镇一个（县级美丽乡村建设）重点村都没有，有的乡镇整治村项目较多，有的乡镇则以示范村为主，有的乡镇甚至今年安排的任务只有两个村。我们因而更加注重自身对比前期工作的方式来直观呈现乡镇的工作进度。不然的话，乡镇有意见呀。如果说对比不同的乡镇还有话要说，那么对比自己上一次督查结果，那就没话可说了。工作有没有进度、有没有做好，一目了然。另外，我们也要制造竞争，比如说两个条件差不多的乡镇，给了同样多的资源、同样多的项目，他的乡镇做得好，你做得没有别人好，这也是一目了然的。我们制定每月的督查方案，就是为了最为真实地反映出谁在积极、认真做事，谁在敷衍。我们的督查考评有详细的打分项，量化打分，看过现场再来打分，这是最契合实际工作情况的。（访谈资料：20210510JLXCX）

从监督对象而言，由于县委意志在于各项重大决策落地和有效治理，因而县委将监督注意力聚焦在属地责任的落实和政策执行。在此导向下，各种监督“下乡”，有效介入乡村治理过程之中，继而实现县委决策层通过基层监督体系来诊断和把关整个县域治理的目标。需要注意的是，各种监督机制“下乡”所具备的权威合法性，并未超脱于其监督制度设置的本身，即使县委赋予其部分治理功能。这一张力也导致基层监督体系与基层治理体系在实践运作过程中，存在一些模糊空间。例如，纪检监察下乡和强化实践，能够介入哪些方面以及介入多深，并未有明晰的规定。而在乡镇层面设立诸如纪检专员、纪检规则落地以及专项纪检、“回头看”等方式。

纪检监察与治理体系趋于融合，这些监督权下乡遵从此种纪检监察所涵盖的纪律规范，起到严格约束基层权力行使和规范政府治理行为的作用。

（二）监督方式精准：监督事务类型化与目标具体化

就监督制度的规定而言，除纪检监察具备较为明确的规则与制度外，其他几类监督方式的启动与注意力，皆是受到县委所统筹和部署的。因而，县委能够基于不同工作分类（包括工作类型、时段）来确定不同形式的监督方式。此种依托于县委决策层意志而运行的工作监督机制，采取多元化的方式进行，使得县委能够充分调动监督策略来实现对不同重要程度工作的精准监督、差异化监督。

一是工作重要性分类与目标监督方式。有学者分析了监督技术革新带来了监督效能的提升^[28]。不仅仅是技术，监督的差异化使用也促进监督更加精准化。对于工作重要性而言，县域治理任务存在着：边缘部门工作、核心部门工作以及一般中心工作和阶段性中心工作。四者按照重要等级逐步提升。因而，在不同重要等级的工作中，县委所采取的监督策略存在差异性。此种差异化监督方式的基本原则在于：首先，根据重要性等级来确立监督导向，分为结果导向与结果—过程导向并重；其次，按照既定目标完成抑或超额完成，监督目标在于任务完成度，有的监督策略在于促进基本目标的完成，有的则在于实现有效监督以促进目标任务超额完成。

不同类型的工作所采取的监督方式存在差异性。由于县域体制内可利用和整合的组织资源有限，因而，能够被县委统筹的监督机制存在有限性。县委采取不同的策略来将监督体系运作的组织资源能够聚焦到最为集中的领域，实现精准监督。具体而言，在不同类型的工作级别中，边缘部门工作重要等级最低，县委并不在意此种类型工作的过程如何，只需要按照既定目标完成即可。因而，边缘部门的工作采取目标考核的监督方式，即只需要将其纳入年度结果考核中即可，由考核这一监督方式来实现结果管理。而在一些核心部门的常规工作中，由于核心部门的工作成绩是县委、县政府作为一级属地所需要完成的目

标任务的重要支撑数据。因而，县委对于核心部门的工作完成度关注较高。同时，由于核心部门工作完成度、完成质量，直接关系到该县在更上一级考核排名中的位置，因而，对于核心部门工作，县委不仅要关注结果，更是要提高考核的标准，使这一类核心部门能够完成并超越既定目标，达到争优创先的目的。在重要等级更高的县委中心工作中，存在一般中心工作和阶段性中心工作。一般中心工作指的是长时间占据县委主要意志的中心工作，例如招商引资和项目建设，不存在短期抓的问题，需要一直抓。而阶段性中心工作则是在一个相对时间段内较为重要，需要县委集中资源和组织注意力来进行工作部署和推动的中心工作。

二是重点条线领域的综合监督。就县域体制内的责任界定而言，既存在行政工作的业务职责，也存在党委主体责任。因而，体制对于县域结构内的各种行动主体采取的一岗双责、党政同责的监督方式，即作为领导干部的主体责任，以及作为业务治理的行政责任。而对应此两种责任的监督方式，同样也采取综合监督的模式进行。此种监督逻辑的确立，导致在县域体制内，监督并不是一种单类型抑或单方面的意志呈现。尤其对于一些重点条线领域的工作而言，由于其产生责任问题的可能性更大、影响更为突出，因而县委采取对重点条线领域的工作进行综合、定向的监督。常见模式例如县纪委监委派驻到一些重要条线部门开展定期不定期的纪检监察，此种监察不仅面向作为党委领导班子的主体责任，同时也会对条线工作开展监督。

（三）有效协作互动：县域多类型监督机制的融合运行

由于基层监督体系由多种类型的监督载体所构成，因而，县委决策层如何使得各种监督载体能够相互协作和配合，是形塑基层监督体系整体性的重要方向。在基层监督的实践过程中，融合式监督逐渐趋于形成。

一是以属地问题为导向的交办方式。就某一阶段的监督实践而言，虽然不同载体的监督形式是按照条线部门的方式来推进的。但县委能够通过召开协调会以及决策部署的方式来强化监督的

工作指向。例如，在开展专项的巡视巡察工作中，能够将问题聚焦到具体的工作类型。在县纪委监委主导运用的基层检察系统中，此监察系统主要聚焦于乡村振兴与民生领域政策落实情况，而政策落实和执行不仅仅是纪检监察最为关注的事项。对于县委决策层，以纪律监察来确保这方面工作高质量完成、产生政策绩效，则更为重要。因而，此监察系统所发现的问题和线索，通过定期信息专报和重大事项及时转交的方式，将问题和线索转交给其他监督载体，实现对问题线索的及时分享。此种融合式监督，即是以县纪委监委与农口专项工作监督相融合的方式来进行。同时，问题线索交办的方式，还存在巡视巡察与纪检监察、基层巡察与工作督办等方面。联合监督工作机制的常规化，体现出虽然监督职能分散在不同的平台和载体，但县委能够对不同类型的监督工作机制进行整合和统筹，使其围绕县委重要指令而进行监督。

二是以联合行动为方式的现场监督。县纪委监委负责政治纪律的监督，工作纪律涵盖其中。而履职不力这一工作纪律问题涉及全方位的工作，尤其是美丽乡村建设所涉及的资金项目较多、数额较大。因而，在美丽乡村建设领导小组办公室所主导的督查督办过程中，也会在某一时段邀请县纪委监委作为纪律监督的主体，参与到整个督查督办过程中来。这种联合行动的监督方式，其目的在于对乡镇属地进行全方位、全过程的有效监督。在此过程中，纪检监察负责此项工作落地过程中的纪律问题；目标考核则负责此项工作的目标完成进度，并作为年度考核的分解指标；督查督办则聚焦属地的工作推动落实情况。三种不同类型的监督方式，能够在县委统筹下进行融合式的监督，使得基层监督体系服务于县委中心工作的推动，也在推动工作的过程中降低违规、违纪的行为。在对乡镇属地的监督过程中，往往并未区分主体责任和工作责任，而是采取一岗双责、党政同责的监督原则，即将督事与督责结合起来同时进行。在纪检监察派驻监督工作中，同样采取聚焦领域、专项行动的方式进行。

三是动态性与常态化监督的融合。由于督查督办作为介入式的过程管理在县域治理中无法取

代科层制运作，因而，督查作为推动工作监督的重要方式，只能通过阶段性的使用来达到其预期目标。同时，由于全县专项督查开展存在一定的组织、时间成本，因而，县级督查的频率存在一定的极值。在此情况下，其他类型的监督方式发挥更加灵活的作用，介入体制运作之中。例如县纪委监委对重要的条线部门派驻纪检监察组，对条线部门日常工作的推动进行监督管理。此种监督并不仅仅按照纪检监察的纪律原则来进行，而是深入涉及项目过程监管和工作推动等方面，起到纪检监察、工作监督多重功能。例如，湖北省纪委监委推出“乡村振兴和民生领域政策落实监察系统”，其功能不仅仅在于监察常态化、发现问题线索，而且在发现问题后需要属地对问题进行表态和整改。基于此，纪检监督的常态化系统，成为带动督查程序启动的力量，使得基层监督在动态性与常态化之间达到平衡，监督实践从而更加顺畅、衔接更好。

四是考核督办制的形成与运作。在监督体系之中，考核问责与督查督办是两种类型的监督形式，前者注重对结果的目标管理，后者注重对工作进度的监督。由于介入式的监督需要形成常态化的工作机制，因而，以结果目标管理与工作进度管理相融合的考核督办制，成为工作责任监督的重要运行方式。考核与督办整合为一个环节，通过考核制造排名和优劣等级，并依靠督办程序推动工作整改，将考核压力转化为工作压力。在考核督办运作的过程之中，较为具体且量化打分的考核指标，为后续督办工作提供排名参考。考核即是为了工作督办，督办依托于考核结果。考核督办的一体化运行，使得以县委领导小组（及办公室）为主导的中枢协调机构，能够对中心工作进行常态化、专项性的考核督办，使得来自县委的监督压力能够有效传导至属事、属地责任方，进而有效推动工作。正如访谈对象，县政府办副主任陈某所言：“考核和督办的目的都在于推动工作落实，以前的考核是年底才运用，现在是伴随着督办而运用。以前的督办不存在考核打分的方式，现在把考核督办结合起来，就能够把日常工作进行打分，打分就是为了排名，有了排名就有了先进和落后，每一次督办，都是采取打

分排名督办约谈整改的方式来进行的。只有适当地施加压力,才能推动工作。督成了口头禅,事情做不动了,让他们出面督一下。”(资料编号:20210904JLXCXM)考核督办制成为工作监督的常态化运行机制,此种监督机制具有压力传导和现场督办的显著效力,因而此种工作机制形成后,成为中心工作推动的重要抓手。

四、作为县域治理机制的基层监督: 主体、规则与形态

在国家权力对基层属地责任监督强化的同时,县域体制凭借对基层监督权的承揽和代理事权的强制性,拓展了基层监督的内涵,将基层监督塑造成为驱动体制运转和强化底线治理的重要机制。此种一统性与体制灵活性体现出我国党政体制主导下的国家治理所具有的制度韧性,其中,以党委为核心的治权体系起到了至关重要的作用。

(一) 一主多辅:强化县委的监督主体权威

监督权的实质是上下级党委属地责任委托代理后的协调控制机制。在县乡关系中,监督权的主导在于县委,而此种权力常规行使通过县委委托给党委口和政府口的相关常设部门来执行。同时县委决策核心又对县域监督权力实践进行全方位的主导。

一是强化监督权实践的有效主体。在基层党政体制结构内,党委及其核心中枢部门是监督权的核心主体,但是,受制于监督职能的专业化和重要性,党委需要将此种监督权力常态化运行,因而,要实现监督权主体的拓展。例如,在中心工作中,县委对于工作目标责任的监督权得以有效拓展至领导小组办公室,而领导小组办公室由于作为常设机构履行专项工作的协调、监督和管理责任,因而相比于原有的县委督查室,领导小组办公室的监督方式更加直接。县委与领导小组办公室之间,围绕监督权进行了委托代理。县委作为县域体制内唯一的权威主体,能够对治权及其组织形式进行一定的调整。例如,在权力监督方面,县委能够统筹推进县纪委监委的工作导向、阶段任务和派驻方式等;而在督事机构设置中,此种组

织安排直接由县委来进行决定。在T县,由于县委督查室作为专门职能的督查机构,人员配置较少难以达到县委领导的监督需要。因而,成立县重点项目办公室来承载部分工作监督。同时,由于各种实质性的领导小组办公室成立,使得县委能够将部分专项工作的监督权委托至领导小组办公室,使其能够开展常态化、持续性的工作监督,服务于县委工作的推动。

二是重塑基层监督的正式性与权威性。基层条线部门承载了国家项目落地中的主导权,伴随着资源分配的权力,条线部门能够对项目进行考核管理,因而监督考核得以下乡并强化运用。在此背景下导致“上面千条线、下面一根针”的张力越发明显。但需要指出的是,伴随项目分配而存在的条线工作监管,对于乡镇而言并不是一种正式的约束/激励机制。在县域治权结构中,条线部门并不能够绕开县委决策层而对乡镇进行项目资源分配和动员。因而,条线部门对乡镇的监督权是非正式权力的运用,是项目资源分配所带来的实践性权力。条线部门与乡镇属地之间并不会就某项治理事务签订属地责任状,而是由县委主导对各乡镇属地进行目标任务的分配,并以党委责任委托的方式进行,具有正式性。条线部门对乡镇所存在的事实监督权力,并未给乡镇治理带来结构性的影响。以县委决策层主导和启动的各种监督程序,是县委作为体制内正式权威合法性授权的认证。县委通过授予专项监督的组织载体,实现对条线工作监督机制的重塑,体现在以下方面:

首先,将监督主导权从条线部门集中到县委。虽然在项目制运作过程中,条线部门能够采取诸如工作检查和考评的方式来监督乡镇属地的日常工作推动,但此种工作监督并不具备正式性,其效力受到条线部门在县域治理中的话语权(即条线工作的重要性)的影响。事实上,条线部门即使具备考核打分的权力,但这种考核打分对于乡镇党委书记的晋升而言,并不存在一票否决的效力。而且,条线部门在日常工作监督中的打分排名,难以通过正式渠道呈送给县委书记。而在中心工作监督中,县委授意将条线部门的日常工作监督权力集中到县委领导小组及其办

公室所成立的督查组手中。督查组根据县委旨意，能够定期开展工作监督，并通过考核督办制来“制造工作排名”，此种工作排名将以专项报告的方式直接呈送给县委常委会以及其他县级领导。因而，监督主导权从条线部门的非正式性工作监督，提升为县委领导小组办公室的正式性工作监督。

其次，将综合监督权分散为专项监督权，并授权给中枢协调部门，使其常态化运作。由于县委统筹监督权目的在于推动决策指令更好、更高效地执行，因而，工作监督需要以一种常态化、正式化和程序化的方式来进行。由于既有的督查部门难以承载此种中心工作监督的职责，于是县委将督查职能集中授予领导小组办公室。领导小组办公室只是承载某一类中心工作，因而，领导小组办公室所具备的工作监督权只限于对此类工作所开展的监督。此种监督权授予的方式，使得以往由督查部门所具备的综合监督权，变成以领导小组办公室为主导的专项监督权。专项监督权因而成为常态化、全过程的监督导向得以确立。

（二）底线与目标：县域监督实践的双重规则

基层监督的原则不仅包括政治纪律、属地责任，也包括政府治理过程中的政策执行力与有效性。对于县委决策层而言，由于政治纪律与属地责任只是强化对条线部门和乡镇属地的责任约束，而责任约束本身不构成体制运作的目标追求。因而，县委将监督目标聚焦到政策执行力方面，即强调政府治理的有效性。但是，政治纪律与属地责任是县域体制运作的基本原则和底线，尤其在于县域作为一级属地，构成省县的属地责任方。虽然县域体制能够将此种属地责任转化为治理目标，但并未能消解县域作为属地的目标要求。在此背景下，党政体制上下层级之间呈现出两种不同的责任逻辑，即政治纪律和属地责任的底线要求，另一种即是在严守此种政治纪律和履行属地责任时需要完成的具体工作目标。

进一步而言，纪律和责任要求并不是脱离于县域治理具体事项而存在。事实上，由于强调主体责任和党政同责，在县域体制运作中，无论是务实的工作任务、政策落地，还是务虚的党务工作、人事管理，都需要遵守政治纪律、组织纪律。因而，对于一项具体的治理事务而言，作为

党委领导班子和普通干部的行动者，既受到政治纪律的监督，也接受属事、属地责任监督，同时也受到县委决策层的工作目标监督。多种类型的监督机制，形成总体性的基层监督形式，而不同类型的监督机制，也遵循着不同的原则要求。此种原则要求如何转化为具体监督实践中的指导思想和工作要求，其主导权既在于体制的统一话语，也在于县委作为正式权威主体的合法性诠释。此种内在张力尤其体现在纪律监察工作中，纪律监察有较为明确的、强烈的纪律属性，且此种纪律原则的指导意志来自党中央所确立的高度一致性的准则。在县域政治中，此种高度统一性的组织意志，被县委作为指导精神来进行干部队伍管理和纪律监察。在制度层面，县纪委接受双重领导，在事实层面，县委对于县纪委的组织领导呈现出一定程度的主导性。因而，县纪委作为纪律监督的主体，在推动基层纪律监督时，需要按照纪检监察原则结合本地基层工作实际特征来进行展开，并且受到县委决策意志的调适。这一实践逻辑也体现出纪检监察能够被县委决策层“借用”为驱动县域体制运作的重要动力机制。例如，在一次县纪委与县卫健委联合的监督监察案例中，纪检监察成立专项的监察组，并与职能部门的检查组一同对条线业务部门和行业企事业单位进行监督管理，既包括工作监督，也包括纪律监督。

在县域体制内，监督目标在于通过制造压力来驱动体制按照既定目标进行运转。由于条线部门的专项治理属于自我监管的基本形式，因而，条线部门对行业管理并不存在较强的原则性要求。在此种情况下，县委主导的监督体系介入条线部门主导的专项治理过程中来，实现监督压力的制造与传导，并实现此种监督压力的可调适和控制。监督机制的目标和原则，能够被县委的目标导向而进行统筹和整合，县委对于监督实践的主导权，呈现出县委在县域体制中的正式合法性，以及体制运作动态过程中的权威性。基层监督作为县委意志的实践性权力能够有效融入县域治理体系及其常态化运作过程之中。这样使得县委能够充分运用基层监督来介入少数中心工作，以及阶段性的重点工作，实现有力的监督，并将

监督压力转化为工作落实和政策执行的压力。监督原则与目标的融合与转换,实现了基层监督的治理功能拓展,体现出以下特征:

一是监督治理化的目标导向并不消解监督的原则属性和底线要求。无论是纪检监察还是考核问责、督查督办,虽然县委能够将其原则性转化为治理策略,但此种监督治理化并未消解监督的原则要求。例如上文案例中所呈现出来的纪检监察介入环保攻坚战的督导过程之中,纪检监察所要求的纪律责任,与属事责任的工作要求并不存在本质上的冲突。因而,县委在采取此种纪律监督介入环保攻坚战时,一方面能够强化专项治理中的纪律要求,另一方面也能够通过监督压力来促进专项治理责任的落实。二是县委能够有效平衡监督原则和目标导向之间的张力。由于监督的主导意志来自县委,因而县委能够决定何时、何种范围以及何种情境下使用何种监督机制,这使得县委在聚焦专项治理任务时,能够规避一些过于原则性的监督机制介入,抑或将原则性的监督机制转化为更加契合县域治理目标的策略。这种原则与目标之间的监督策略转化,体现出县域体制的灵活性与调适性,也是基层监督体系运作所呈现出来的柔性的特征。因而,并不能将基层监督评定为原则性的刚性约束机制,其丰富内涵需要在县域治理过程中来解读和界定。

(三) 监督强化与县域治理压力驱动的内在逻辑

在县域,监督被塑造为驱动体制有效运行的重要机制。这导致县域的常规治理内部衍生出以监督控制为核心的协作互动方式。县域体制性权力的统合属性增强,并且监督强化也抑制了多元主体基于事权的“体制碎片化”,县域形成“通过监督进行治理”的体制运行方式。

政治统合和行政权力集中化是近年来县域体制权力结构变化的基本特征。对于此种体制性集权的产生原因来看,一方面是强化基层治理有效的组织机制调适,另一方面则是属地在面对体制压力时寻求体制自我赋能的体现。因而,就县域体制性权威的形态而言,呈现出权力集中和一元化。但是,在国家监督话语和权力实践在基层落地时,县域体制作为被国家权力所监督的对象,其

权力规范化、制度化得以提升。正是基于这一点,县域治理被纳入国家治理体系现代化范畴之内。

从基层县域来看,县域治理体系涵盖县乡、党政与条块的多主体结构与关系。体制运行的过程即此种多主体关系的互动。随着国家监督权力和话语的落地,县域体制权力形态也在变化。监督下乡逐渐成为县域体制运行的重要制度环境。在面对监督压力的同时,县域体制也在自我优化。通过监督进行治理,即县域体制在将体制压力转化为制度动能的自主性。

正是基于对基层监督权力和运行方式的重塑,县域体制实现了权力形态的优化。县域治理体系与基层监督体系构成体制权力运行的一体两面。监督权为治理体系提供了驱动力和协调控制机制,治理体系对监督体系的吸纳,也使得党委对于监督权力的政治统合,使刚性的监督机制不至于损害县域政治生态,在强化监督和有效治理之间进行平衡和调适。

五、总结与讨论

本文探讨县域体制对国家监督权力的基层在地转化和机制塑造,并以此切入理解县域治理方式的变化趋向。县委决策层旨意成为基层诸种形式的监督类型运作的主导意志,党委决策意志有效介入基层监督实践中来。围绕县委决策执行所确立起来的基层监督体系,包括以监督工作落实为目标的结果考核监督、以监督属事属地责任为目标的管理责任制、以履职尽责中是否存在纪律问题的纪检监察。

基层监督体系内嵌于县域体制内,而县域体制围绕县委中心工作推动而有效运作。在当前基层监督的实践过程中,县委的主导权有效介入监督体系,并在组织和功能层面对基层监督体系进行了优化和调整,具体体现在:一是纪检监察有效介入条线和属地日常过程之中,实现纪律监督的全覆盖。纪检监察的功能化,不仅体现在其介入条线日常工作日常监管中,也在于纪检的纪律原则要求与治理目标导向之间的衔接和平衡。二是考核问责作为目标监督管理的一种方式,从结果导向逐步呈现出过程结果并重的特征,使得县委对

于条线和属地的目标监督更加有力。三是督查督办作为工作推动的重要策略，其强化运用使得县委能够对体制进行有效的压力动员，使其围绕县委中心工作积极行动。

在县委的统筹和整合下，基层监督体系由条线分立职能推进，逐步形成服务于决策意志的融合式监督。督权、督事、督责三种类型的监督面向能够由县委来进行统筹，并由不同类型的监督载体进行有效承载。在运行过程中形成相互交替和互动的监督实践，最终服务于县委的决策意志。在基层监督权实践过程中，以工作督查督办为主导、辅助以其他形式的监督运作模式如考核督办制得以确立并常态化运行。此种监督方式既强调县委决策意志的有效执行，也将政治纪律纳入工作监督范畴并实现其“功能化”。基层融合式监督在方式、程序和协作等方面进行了优化和调适，形成了以县委决策旨意落实和政策执行为导向的工作监督方式，构成当前基层监督权实践强化的重要内涵。

值得注意的是，县域监督“治理化”虽然强化了基层体制效率和执行力，但是“通过监督治理”对体制韧性和机制适应性带来一定冲击。原因在于监督机制本身是一种刚性的政治控制机制，而不是柔性的调适机制。而且，通过监督促进体制运行能够产生常规治理方式之外的积极效能，这也导致监督治理化存在制度惯性。因而县域治理过程和组织互动机制的刚性化，是基层监督强化所带来的必然后果。

从国家治理现代化的角度来看，国家权力控制与基层自主治理是一体双面，需要国家权力与基层代理人进行充分的治理适配和政策调适。那么，在这种调适过程中处于一线治理场域的县域体制，具备了合法的权力身份，国家监督权力不可避免地落入基层代理人意志的转化。因而，强化国家权力监督，需要不断推进制度化、规范化建设，使基层体制性权力得以有序、有效行使，服务于政府治理的公共利益。县域治理现代化也需要在赋予县域体制性权力、强化监督控制的同时，注重党政、县乡和条块等多主体之间的协调和互动，确立起县域“有效统合—层级协同”的治理体系及运行机制。

参考文献

- [1] 桂华. 迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来 [J]. 人文杂志, 2021 (4): 122-128.
- [2] 付启章. 创新基层纪检监察体制加强基层党内监督 [J]. 中共成都市委党校学报, 2007 (4): 8-10.
- [3] 景跃进. 中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考 [J]. 治理研究, 2018, 34 (1): 48-57.
- [4] 杨华. 县域治理中的党政体制：结构与功能 [J]. 政治学研究, 2018 (5): 14-19.
- [5] 苑春荟, 燕阳. 中央环保督察：压力型环境治理模式的自我调适——一项基于内容分析法的案例研究 [J]. 治理研究, 2020, 36 (1): 57-68.
- [6] 钟龙彪. 十八大以来党内巡视监督的改进及其启示 [J]. 中共天津市委党校学报, 2014 (6): 8-13.
- [7] 徐湘林. 新时期我国督查制度和运行机制的再认识 [J]. 中国行政管理, 2019 (12): 6-9.
- [8] 贺雪峰, 郑晓园. 监督下乡与基层治理的难题 [J]. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 2021, 60 (2): 10-18.
- [9] 文丰安. 新时代基层领导干部权力监督体系的构建与实现 [J]. 探索, 2018 (4): 58-64.
- [10] 陈家建. 督查机制：科层运动化的实践渠道 [J]. 公共行政评论, 2015, 8 (2): 5-21.
- [11] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式：一个“控制权”理论 [J]. 社会学研究, 2012, 27 (5): 69-93.
- [12] 吕德文. 监督下乡与基层超负：基层治理合规化及其意外后果 [J]. 公共管理与政策评论, 2022, 11 (1): 34-42.
- [13] 徐勇, 吕进鹏. 官民衔接层域的小微权力监督研究 [J]. 河南大学学报 (社会科学版), 2020, 60 (2): 9-14.
- [14] 吴纪树. 基层巡察的实践逻辑及其制度完善 [J]. 求实, 2017 (10): 28-38.
- [15] 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, 34 (6): 109-118.
- [16] 孙琼欢. 小微权力清单：从弱规则向强规则转型的村庄治理——浙江省N县村级小微权力清单制度调查 [J]. 河南社会科学, 2017, 25 (10): 58-62.
- [17] 徐惠红. 基层纪检监察机构如何提升履职能力 [J]. 人民论坛, 2015 (23): 32-34.
- [18] 冷波. 监督下乡：乡村监督体系重塑及其效应 [J]. 中国农村观察, 2021 (4): 79-89.

- [19] 古洪能. 中国县域治理体系现代化研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2020: 4.
- [20] 刘诗林, 李辉. 双重领导与多任务性: 中国乡镇纪检监察组织监督困境的实证研究 [J]. 公共行政评论, 2014, 7 (3): 107-132.
- [21] 周光辉, 陈玲玲. 巡视巡察: 应对规模治理“失察难题”的长效机制 [J]. 行政论坛, 2022, 28 (1): 5-16.
- [22] 罗丹, 倪星. 从纠偏束权到集成创新: 巡视制度的生成机制与演变逻辑 [J]. 理论与改革, 2022 (1): 132-142.
- [23] 吕永祥, 王立峰. 县级监察委治理基层“微腐败”: 实践价值、现实问题与应对策略 [J]. 东北大学学报 (社会科学版), 2019, 21 (1): 34-42.
- [24] SUSAN H W. The cadre evaluation system at the grassroots: The paradox of party rule, paper for the Workshop on Cadre Monitoring and Reward: Personnel Management and policy Implementation in the PRC, University of California [C]. San Diego, 1998, 6-7.
- [25] 王汉生, 王一鸽. 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑 [J]. 社会学研究, 2009, 24 (2): 61-92.
- [26] BARRY N. Hierarchy and the bargaining economy: Government and enterprise in the re-form process// LIEBERTHAL K, LAMPTON D (ed.). Bureaucracy, Politics, and Decision Making in post-Mao China [M]. Berkeley: University of California Press, 1992: 252.
- [27] 陈水生. 从压力型体制到督办责任制: 中国国家现代化导向下政府运作模式的转型与机制创新 [J]. 行政论坛, 2017, 24 (5): 16-23.
- [28] 陈水生. 技术督查: 基于国务院大督查的“互联网+督查”运作机制创新 [J]. 行政论坛, 2020, 27 (3): 136-142.

Governance through Supervision: The Supervision Mechanism of County Governance and Its Effectiveness ——Case Study of T County in Central China

WU Chunlai

【Abstract】 Observing the practical shift of national supervision power at the grassroots level from the county level, and exploring the tension between national power supervision and the response of the county system. Based on the case experience of T County, an analysis is conducted around the correlation between county supervision mechanism and governance mechanism. It is found that, on the basis of complying with national supervision discourse, the main functions of county supervision power are expanded, supervision cooperation is embedded, and supervision results are diversified, which is the reconstruction and optimization of the county system on the grassroots supervision system; Relying on institutional authority, the focus of supervision has expanded from the party's discipline and special responsibilities to the central work responsibility of county-level generalization, and highlighted the supervision of power subjects in the process of policy implementation. The practice of supervisory power has been highlighted in the operation of the county-level system, which means that the county-level system has expanded the connotation of grassroots supervisory power while following the national political discourse. By relying on differentiated and integrated supervisory mechanisms, grassroots supervision has become normalized and procedural, and county-level governance has shown a trend of “governance through supervision”.

【Key words】 County Supervision System, Grassroots Governance, Party-State Systems, County Governance