

# 地方财政与治理能力

王敬尧

商务印书馆

# 第一章 导论

## 第一节 问题提出

郡县治，天下安。郡县是中国历史上最稳定和最重要的地方政府，两千多年来，行政建制延续至今，其名称和范围并无多大变化。古有“皇权不下县”之说，这表明县在历史上是国家与民间社会的分界线，是沟通国家与社会的关键层级。即便是现在，县制也是中国行政体制的基层枢纽，所有涉及基层民众的公共政策最终都通过县级政府来执行。为了落实这些政策，县级政府设置了与其上级政府甚至中央政府机构对应的县级机构。可以说，县级政府既是公众的政府，又是缩小的“中央”。<sup>①</sup> 按照《国际社会科学百科全书》的解释，地方政府一般可以认为是公众的政府，它有权管理一个较小地区的公众政治，它是地区政府或中央政府的分支机构。地方政府在政府体系中是最低一级，中央政府为最高一级，中间部分就是中间政府（如州、地区、省政府）。这里的“地方政府”显然指距离公众最近的县级政府。一些学者称县级政府为

---

<sup>①</sup> 参见刘汉屏：《地方政府财政能力问题研究》，北京：中国财政经济出版社 2002 年版，第 2 页。

“地方国家”，<sup>①</sup>认同其为国家治理中的重要环节，承认县级政府在中国政治稳定、经济繁荣以及社会管理方面发挥着无可替代的作用。近代以来，县在整个政治体系中的地位得到各方面的重视，被视为现代政治的基础。在国家建构的框架中，县是最全面的微观单位。这说明县制存在和发展的基础是县治。

在整个中国地方治理的体系中，省级政府的作用更多的是体系内的上下级互动，执行中央国家政策。当然省级政府也有自己的利益偏好与行动，这些利益偏好充分体现在对辖区内各市县的领导工作中。地级市政府越来越多地关注政府所在城区的建设和发展，很难满足所辖县区的公共需求，而且还设置相关制度从县区汲取资源。乡镇政府尽管与民众直接接触，但乡镇政府并不具有实质上的独立性。乡镇在其产生与变革的历史进程中体现出“不确定性”：其内部结构因时因政策而变，乡镇政府本身也处于变化之中，事实上成为县级政府的政策执行机构，比如司法、征税、教育、公共服务等诸多方面。针对地方治理中的相关问题，乡镇政府由于资源有限，主要是向上级政府汇报，扮演协助、协调的角色，最终能“拍板”、“兜底”的是县级政府。相比之下，只有县级政府既离民众较近，又具有相应的独立性，具有独特的地位。学术界批评的县级政府“政企不分”、“政事不分”、“未能有效供给公共产品”等，是基于对县治改革的期待，而不是要削弱。事实上，县级政府直接关系到党和国家的方针政策在广大农村的落实效果，也是民意表达的最前沿，事关社会的稳定与发展。因此，研究县级治理具有重

---

<sup>①</sup> 杨雪冬：《市场发育、社会成长和公共权力构建——以县为微观分析单位》，郑州：河南人民出版社2002年版，第3页。

要的价值。

财政乃庶政之基。如果说县治是县制的基础,那么县级财政就是县治的基础。县级财政是县级政府运行和发展的基础,它既是县治产生绩效的命脉,也是地方财政运行的“晴雨表”,因为县级财政是具有财政运行能力的最低政府级次,处于财政收入的最初端和财政支出的最末端,所有收支矛盾、体制矛盾、条块矛盾和经济运行问题都在县级财政有集中反映。<sup>①</sup>当前,县级财政运行的艰难处境在很大程度上说明地方财政运行的诸多矛盾已经到了激化和可能引发综合征的关键时期,如果不尽快调整,财政运行困境就会转化为财政风险、社会风险甚至政治风险。此乃县治的财政逻辑。这提示我们,县级财政是影响县级治理的核心变量,研究县级治理无法越过县级财政这一环节。县级改革是以财政改革为突破口,财政制度的变革会引起政府间财政资源和各政府层级财政结构的变化,进而引起政府财政能力的变化,这表明财政压力引发制度变迁。事实上,古往今来的若干重大社会变革,其根本原因都与财政压力有关,就是熊彼特说的,社会转折总是包含着原有财政政策的危机,<sup>②</sup>这在当下的县级改革中体现得比较明显。因此,研究县级财政能更好地理解县级治理面临的挑战和机遇。

民生乃和谐之本。民生问题关系到老百姓的基本生活和切身利益,事关社会的公平、正义、和谐,是构建和谐社会的核心和基础。党的十七大报告指出,必须着力保障和改善民生,努力使全体

---

<sup>①</sup> 参见贾康:《地方财政问题研究》,北京:经济科学出版社2004年版,第28页。

<sup>②</sup> 参见暴景升:《当代中国县政改革研究》,天津:天津人民出版社2007年版,第18页。

人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。县级治理的基本状况是城乡、区域、经济社会发展仍然不平衡;农业稳定发展和农民持续增收难度加大;劳动就业、社会保障、收入分配、教育卫生、居民住房、安全生产、司法和社会治安等方面关系群众切身利益的问题仍然较多,城乡贫困人口和低收入人口还有相当数量,统筹兼顾各方面利益难度加大。民意表现为就业难、看病难、上学难、饮水难、行路难、住房难、养老难、增收难、维权难等等,这些都或直接或间接地与地方财政的供给逻辑有关。因此,中央要求围绕推进基本公共服务均等化建设,加快形成统一、规范、透明的财政转移支付制度,提高一般性转移支付规模和比例,加大公共服务领域投入,增强基层政府提供公共服务的能力。这表明,研究县级财政的民生支出具有评价县级治理的公共服务能力的政策价值。

县级政府一方面自主性地实施公共政策,为辖区民众提供公共服务,同时也嵌套于所在社会环境之中,政府的行为无法离开相应的社会经济环境。自主性和嵌套性这两方面同时决定政府的特点和公共政策的执行绩效。生活在这一环境中的民众与民间力量的参与和配合,对于政府公共政策的制定与执行绩效具有直接影响。社会是一个复杂的系统,随着社会的转型,民众的需求也发生了很大变化,县级政府不可避免地面临治理危机的考验,并在处理危机中发展。因此,考察县级政府的应急反应机制,是评价一个地方政府治理绩效的重要方面。

基于提供公共服务是政府职责的认识,基于民众公共服务需求的现实状况,我们要问:为何财政供给数量不断增加,而民众的需求缺口也不断增大?县府的银两到底要多少才能既使政府的积

极性提高,又使民众需求满足达到最佳状态?县级政府运行成本与公共服务绩效之间具有什么关系?提供公共服务的财政资金从何而来?使用的效果又如何?如何使用是有效的?并且依据什么来判定公共服务供给能力的强弱及其质量好坏?这些都是尚待解决的问题,也正是本书研究的切入点和主要目标。

## 第二节 研究现状

### 一、相关文献检索

《中国期刊全文数据库》(CNKI)是国内重要的信息数据检索平台之一,根据相关性,选择“农业”、“文史哲”、“政治军事与法律”、“教育与社会科学综合”、“经济与管理”等几个类别对1999年至2008年间的全部期刊进行查询。按照本研究可能涉及的关键词对篇名和主题词进行查询(见表1-1)。

检索发现,宏观理论研究的居多,伴随着研究范围缩小以及研究对象的具体化,文献数量急剧减少。这说明宏观背景的研究已经具有一定的基础,但进行政策或理论的检验的精细化研究还不够,还有很大的拓展空间。从这一现象也可以推测,研究方法还需要进一步更新。一般意义上讲,一种理论的提出逻辑应该是在对若干案例的描述、分析基础上提炼出相关概念,进而通过更广范围的检验来修改完善,最后才可能形成具有普适性的理论。

为了对地方政府财政状况与其治理能力的相关研究有更清楚的认识,本研究对1999年至2008年间发表在中文核心期刊上的相关论文进行了检索。检索词由体现研究对象的第一组词语(包

表 1-1 CNKI 篇名主题词检索

	篇名主题词	涉及文献数量(篇)		篇名主题词	涉及文献数量(篇)
财政方面	财政	27 130 191	公共服务方面	公共服务	2 396
	地方财政	871 319		地方公共服务	9
	县乡财政	447 132		地方政府公共服务	41
	县级财政	274		乡镇公共服务	9
	县级财政行为	0		乡村公共服务	0
	县级财政结构	0		公共服务能力	65
	县级财政收支	7		公共服务均等化	196
	县级财政支农	14		基本公共服务均等化	127
	县级财政困境	24		县级政府公共服务	3
	乡级财政体制	3		县乡政府公共服务	0
	国外地方财政	3		国外地方政府公共服务	0
治理方面	治理	37 231	政府方面	政府	98 331
	政府治理	412		地方政府	3 939
	地方治理	74		县乡政府	51
	地方政府治理	48		县级政府	293
	县乡治理	0		县级政府管理	22
	县政府治理	0		县级政府改革	3
	乡镇治理	16		县乡关系	1
	乡村治理	292		国外地方政府	6
	村级治理	54			
国外地方治理	1				
绩效评估方面	绩效评估	1 594	政府能力方面	政府能力	215
	政府绩效评估	493		地方政府能力	23
	地方政府绩效评估	98		县级政府能力	8
	县级政府绩效评估	3		国外地方政府能力	0
	财政绩效	34			
	地方财政绩效	0			
	县级财政绩效	0			
国外财政绩效	0				

注:查询范围是 CNKI 五个目录的全部期刊;查询日期是 2008 年 9 月 16 日。

括“地方政府”、“县级政府”、“地方财政”、“县级财政”等)和体现政府治理能力第二组词语(包括“地方治理”、“政府能力”、“公共服务”、“公共政策”、“危机管理”、“社会稳定”等)中任意两个组合而成,两组词之间的检索逻辑关系为“+”。检索项为篇名、关键词和摘要,各检索项之间的关系为“-”。例如,以“地方政府”和“地方治理”为检索词组合,分别在篇名、关键词和摘要中进行检索,可以找出在篇名、关键词或摘要中同时包含这两个词语的所有文献为22篇(见表1-2)。

表 1-2 CNKI 关键词相关性检索

检索词组合	涉及文献数量(篇)	检索词组合	涉及文献数量(篇)
地方政府、地方财政	473	县级政府、地方财政	22
地方政府、县级财政	22	县级政府、县级财政	19
地方政府、地方治理	28	县级政府、地方治理	0
地方政府、政府能力	36	县级政府、政府能力	7
地方政府、公共服务	394	县级政府、公共服务	15
地方政府、公共政策	106	县级政府、公共政策	1
地方政府、危机管理	29	县级政府、危机管理	0
地方政府、社会稳定	58	县级政府、社会稳定	3
地方财政、地方治理	0	县级财政、地方治理	0
地方财政、政府能力	0	县级财政、政府能力	0
地方财政、公共服务	36	县级财政、公共服务	2
地方财政、公共政策	4	县级财政、公共政策	0
地方财政、危机管理	0	县级财政、危机管理	0
地方财政、社会稳定	20	县级财政、社会稳定	3

注:查询范围是CNKI收录的核心期刊,查询时间是2008年9月16日。

尽管不排除有少量文献中因同时出现两个以上的检索词而出现重复计数的情况,但总体上看,表中左栏数值明显高于右栏数值。这表明,笼统讨论地方政府或地方财政的文献相对较多,而专注于县一级地方政府和县级财政的文献则相对较少。以“公共服务”和“公共政策”为例,笼统地对地方政府公共服务和公共政策进行讨论的文献分别为 394 篇和 106 篇,而在县级层面对公共服务和公共政策进行探讨的文献则分别仅为 15 篇和 1 篇。在治理能力的其他各个方面也存在相同的趋势。

此外,表 1-2 上部的数值也明显高于表格下部对应项目的数值,而且数值差距明显。这表明,尽管从地方治理、政府能力、公共服务、公共政策、危机管理、社会稳定等多个角度对地方政府治理能力问题进行探讨的研究至少在数量上已经有了一定的积累,但是将地方政府财政尤其是县级政府财政与上述问题结合起来探讨的文献还相当少。这为本研究留下了极大的空间。

## 二、核心文献解读

相关文献检索结果提供了研究领域的大致背景,由于是基于期刊论文的考察,难免有许多遗漏,特别是关于专著和国外研究成果的考察涉及较少。本书根据研究主题和研究内容选取地方治理、县级政府、地方财政、公共服务等几方面来进一步考察学术界对这些问题的研究成果。

### (一)地方治理

治理作为一个过程,代表政治系统的驾驭能力。<sup>①</sup> 但治理与

---

<sup>①</sup> A. Gamble, “Economic Governance,” in J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, p. 110. Oxford: Oxford University Press, 2000.

政府统治之间有重大区别。俞可平将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。与统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现。<sup>①</sup> 史茂思提出了治理的四项特质,这四项特质是:(1)它不是政治系统,也不是活动,而是一种过程;(2)强调相互调适(accommodation)关系,而非宰制(domination);(3)同时包括公私部门;(4)强调持续的互动。<sup>②</sup> 斯托克亦提出治理的五项命题,<sup>③</sup>这五项命题是:(1)治理包括政府与非政府部门的行动者;(2)在处理社会及经济议题时,对责任与边界的界定并不是非常清楚;(3)在集体行动中,行动者彼此间存有权力互赖的关系;(4)治理系一个行动者拥有自主性且自我管理的网络;(5)治理强调政府运用新的政策工具或技术来指导或驾驭以成就目标,而非一味依赖权威或命令。罗茨列举了六种定义。这六种定义是:(1)作为最小国家的管理活动的治理,它指的是国家削减公共开支,以最小的成本取得最大的效益。(2)作为公司管理的治理,它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制。(3)作为新公共管理的治理,它指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务。(4)作为善治的治理,它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系。(5)作为社

---

① 参见俞可平主编:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社 2000 年版,第 2 页。

② M. S. Smouts, "The Proper Use of Governance in International Relations," *International Social Science Journal*, p. 84. 1998.

③ G. Stoker, "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal*, pp. 19-26. 1998.

会—控制体系的治理,它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动。(6)作为自组织网络的治理,它指的是建立在信任与互利基础上的社会协调网络。<sup>①</sup> 斯托克认为治理是一制度安排,不仅有助于解决日趋复杂的社会问题,更可透过公私部门行动者的密切互动,创造一个有利于治理活动的社会制度环境。<sup>②</sup> 国内研究当以俞可平、杨雪冬等人提出的“治理理论”、“善治理论”和“多层治理结构”为代表。俞可平认为:“善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。”他还提出:善治必须具备合法性(legitimacy)、透明性(transparency)、责任性(accountability)、法治(rule of law)、回应(responsiveness)和有效(effectiveness)。<sup>③</sup> 虽然学者无法提供一个全观性的定义,但我们不难发现,治理所隐含的基本内涵有:政府内涵的改变;统治的新过程;既有的管理规则面对一个变迁的情境;统治社会的新方法。<sup>④</sup>

地方治理就是在治理理论的指导下地方政府如何通过改革提高能力以适应不确定因素的挑战,如何促进公民参与,如何促进多

---

① 参见罗茨:“新的治理”,《政治学研究》1996年第154期。转引自俞可平主编:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社2000年版,第2页。

② R. P. Stoker, *Reluctant Partner: Implementing Federal Policy*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press. pp. 138-139, 2000.

③ 参见俞可平主编:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社2000年版,第9页。

④ R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*, pp. 652-653, 1996.

中心网络的建立、发展,如何在多中心合作中起到核心作用,结合市场和民间社会的力量来提供公共服务。<sup>①</sup> 孙柏瑛倡导“不同层级政府之间、地方政府与私企之间、政府组织与公民社会之间广泛的合作与伙伴关系”<sup>②</sup>,并认为当代地方治理指的是,在一定的贴近公民生活的多层次复合的地理空间内,依托于政府组织、民营组织、社会组织和民间的公民组织等各种组织的网络体系,共同完成和实现公共服务与社会事务管理的过程,以达成以公民发展为中心的、面向公民需要服务的、积极回应环境变化的、使地方富有发展活力的新型社会管理体系。<sup>③</sup> 何增科等人认为,地方治理改革是地方党委和政府为了回应和满足公民对党与政府所提出的要求(包括政治参与的要求)而进行的政府改革与创新。公共服务提供方式的创新也可以从提供优质、高效的公共服务和维护社会公正方面直接增强政治合法性。<sup>④</sup> 这是因为改革开放以来,中国社会利益分化和利益多样化趋势日益明显,人们日益成为利益主体和权利主体,相应地其利益意识和权利意识逐步苏醒。为了维护和增进自身的利益与权利,许多人通过各种方式向各级党委和政府

---

① 参见娄成武、张建伟:“从地方政府到地方治理——地方治理之内涵与模式研究”,《中国行政管理》2007年第7期,第100页。

② 孙柏瑛:“当代发达国家地方治理的兴起”,《中国行政管理》2003年第4期,第47页。

③ 参见孙柏瑛:“全球化时代的地方治理——构建公民参与和自主管理的制度平台”,《教学与研究》2003年第11期,第27页。其详尽论述参见孙柏瑛:《当代地方治理》,北京:中国人民大学出版社2004年版。该书已成为很多地方治理论坛的讨论书目之一。

④ 参见何增科、王海、舒耕德:“中国地方治理改革、政治参与和政治合法性初探”,《经济社会体制比较》2007年第4期,第69页。

反映自身的利益与要求并努力影响政策制定过程,党和政府对这些要求与期望以何种方式作出回应和在多大程度上满足其要求,在很大程度上影响到人们对党和政府的政治支持。他们还指出:地方治理改革的大量事实证明,政治参与是政治抗争的替代品,公民政治参与的制度化将成为化解干群矛盾、增强互信、减少群体性事件等体制外政治抗争行为最有效的手段。杨雪冬提出分析地方治理改革中技术创新的基本框架,他认为来自社会的要求和压力正在成为一种越来越强大的力量,迫使地方政府改革自己,这需要政府之间以及政府与社会之间形成有效的支持性互动,建立良好的制度才是地方治理改革的根本目的。<sup>①</sup>

治理能力是判断地方政府治理绩效的重要指标。从方法或技术上讲,判断政府的能力有多种路径,可以针对面板资料展开历史性分析,可以现场观察政府行为进行现场估计,还可以通过逻辑推理进行应然性期待。既可以正面褒奖政府能力强大,也可以从负面论证政府能力的不足;既可以定性地进行价值评判,也可以量化地开展绩效评估。但无论如何,从实证角度看:第一,必须要有行为主体——政府;第二,还要有行为客体——民间社会;第三,要有主体的行动——作为或不作为;第四,要通过相关的事件或行动来考察。

关于治理能力的构件,有几种代表性意见:一是从资源获取和能力运用角度分为政府集体行动的能力与政府获取资源的能力,包括社会汲取能力、合法性能力、政治强制能力、社会干预能力、改

---

<sup>①</sup> 参见杨雪冬:“技术创新与地方治理改革:对三个案例的分析”,《公共管理评论》2004年第1期,第63页。

革适应能力等。<sup>①</sup> 二是按照能力的性质分为权利能力、政策能力、权威能力、组织能力。<sup>②</sup> 三是分为汲取财政能力、宏观调控能力、合法化能力、强制能力。<sup>③</sup> 四是从国家与社会关系角度分为深入能力、汲取能力、商议能力。<sup>④</sup>

从上述研究可以获得如下启示:第一,治理理论发展的过程也是治理实践推进的过程,从传统的公共行政到新公共管理,再到新公共服务,无疑表明治理模式的转变与演进(见表 1-3)。第二,在治理模式转换的过程中,政府越来越重视民间社会的作用,并通过执政方式的变革来寻求民间社会的参与和支持,但对直接面对地方民众的县级政府的治理研究还缺乏一种全景解释。第三,将国家能力与政府能力同等使用,没有对不同层级政府的能力进行区分。第四,着重于宏观层面的分析,理论探讨比较丰富,实证研究相对缺乏。第五,治理理论在对实践的指导过程中,也有不断改进、完善的过程。面对我国的现实情况,宏观地方治理理论与特定地区、特定层级的地方政府实践结合的状态还需进一步研究。

---

① 参见胡宁生、张成福等:《中国政府形象战略》,北京:中共中央党校出版社 1998 年版,第 240 页。

② 参见辛向阳:《新政府论》,北京:中国工人出版社 1994 年版,第 198 页。

③ 参见王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,沈阳:辽宁人民出版社 1993 年版,第 222 页。

④ 参见陈恒钧:“国家机关能力对政策执行效果之影响”,《公共行政学报》2003 年第 8 期,第 81 页。

表 1-3 政府治理模式的演进

相关项目	公共行政	新公共管理	新公共服务
理论与认识论基础	政治理论, 朴素社会科学所提出的社会与政治评论	经济理论, 基于实证社会科学更为复杂的对话	民主理论, 包括实证、解释及批判及后现代知识途径
理性与人类行为	有限理性“行政人”	技术与经济理性“经济人”或自利决策者	策略或形式理性, 多元理性检验
公共利益观点	政治性决策并由法律表现	代表个人利益的整合	对于共同价值对话的结果
公务人员向谁负责	委托者与选民	顾客	公民
政府角色	划桨者: 单一政治界定目标的政策设计与执行	导航者: 扮演市场力量的催化剂	服务者: 协调公民与社群团体利益谈判, 制造共同价值
政策目标达成机制	按政府各机关既有方案行政	创造机制与诱因, 通过民营与非营利机构达到目标	建立公共、非营利及私人单位联盟, 以满足相互的需求
问责途径	科层制: 行政人员向政治领袖负责	市场导向: 自利的汇集将形成广泛人民团体所希望的结果	多面向: 公共服务人员必须关注法律、社群价值、政治规范、专业标准与公共利益
行政裁量	允许行政官员有限裁量权	因企业精神有宽泛裁量权	有限但强调问责的裁量权
组织结构假定	机关内自上而下的权威, 并对服务对象控制或管制	分权化公共组织, 对机关单位保留最小控制	合作性机构, 对机构内外采取共同领导权
公共服务人员激励基础假定	薪资与福利, 文官服务的保障	企业家精神, 要求政府精简的意识形态	公共服务, 对社会有所贡献

资料来源: R. B. Denhardt & J. V. Denhardt, *The New Public Service*. Arwork, New York: M. E. Sharpe, Inc. pp. 28-29, 2003。

## (二) 县级政府

20世纪二三十年代是中国学术研究的重要时期,对地方治理和民间社会的研究在学术史上占有一席之地。史文忠是较早涉猎县级政府治理研究的学者之一,他的研究包括县制历史、地方自治制度演进、县政改造(县政组织、县财政、土地行政、县教育、县建设行政、县警察行政、救济农民行政、县司法行政)等,<sup>①</sup>是基于县级层面的全观性考察,为个案解剖提供了空间。但新中国成立以来,人们更关注宏观层面的政治意识形态问题,地方治理研究出现断裂。20世纪80年代改革开放以来,学术研究随着学科恢复逐渐兴起,遵循中国改革与发展的逻辑,农村社会成为学术研究的重要领域,但主要集中在农村社区。直到近年学术界才开始考察基层政府治理问题。从仅有的少量文献来看,县级政府研究成果还是最近几年出现的,特别是基于县级政府的个案分析。

杨雪冬以河北涞源县为个案,集中探讨地方国家主动性和自主性增强、国家运行的基本机制、经济结构与财政的关系、政绩和政治责任制、市场经济条件下的精英生产、权威个体行为、政治话语的变化等问题,提出地方国家概念,分析国家、社会与市场的互动关系对国家建构的影响,并从理论上概括公共权力建设如何促进构架建构。<sup>②</sup>王圣诵从历史的角度考察了一个县级政府权力的结构变迁,从决策权和管理权两方面分析县乡政府权力的运作特点,提出乡镇地方自治框架,并提出县级政府管理模式创新的政策

---

① 参见史文忠:《中国县政改造》,县市行政讲习所1937年版。

② 参见杨雪冬:《市场发育、社会成长和公共权力构建——以县为微观分析单位》,郑州:河南人民出版社2002年版。

建议。<sup>①</sup> 周庆智从政治社会学角度研究了一个县的行政结构及其运行。他将县级政府作为本身具有利益偏好的行动者,通过实证研究质疑流行观点,即基层政权与国家权力的关系不是单向的“授权—执行”的关系,进而提出县政质量低效的根源在于:行政权力的性质与县级制度性规则的缺陷。<sup>②</sup> 胡伟认为现有研究成果关于政府行为的研究大多集中在乡镇一级而较少关注县级政府行为研究,他选取一个县为个案,并以 1984 年县级机构改革、1994 年分税制改革、2002 年国企改制为拐点,描述县级政府的行为模式,历史性地将县级政府行为分为:主导型政府行为、推动型政府行为和服务性政府行为。并从嵌入性、意识形态、路径依赖等方面来界定县级政府的行为特征。<sup>③</sup> 这些研究以比较丰富的第一手资料为基础,从制度分析的角度考察县级政府运作,对本书的研究颇有启迪。但美中不足的是:较少涉及财政这一核心问题,同时基于政府部门职责文本的分析让人怀疑与实际运作的差距。王敏从财政学角度通过一个县的财政收支状况,考察了县级财政困难程度,进而专门分析这种困难对以县为主的农村义务教育所带来的影响,并提出完善农村义务教育资金供给机制的政策建议。<sup>④</sup> 该研究探讨了县级财政与义务教育的相关性,但缺乏更深层次的其他相关性

---

① 参见王圣诵:《县级政府管理模式创新探讨》,北京:人民出版社 2006 年版。

② 参见周庆智:《中国县级行政机构及其运行——对 W 县的社会学考察》,贵阳:贵州人民出版社 2004 年版。

③ 参见胡伟:《制度变迁中的县级政府行为》,北京:中国社会科学出版社 2007 年版。

④ 参见王敏:《县级财政收支分析》,武汉:武汉大学出版社 2007 年版。