

中山大学“善政与良治”博士文库

雷志宇 著

Intergovernmental Relations between
County and Township : A Case Study of J County

中国县乡政府间关系研究

——以 J 县为个案



 上海人民出版社

中山大学“善政与良治”博士文库

Intergovernmental Relations between
County and Township : A Case Study of J County

中国县乡政府间关系研究

——以 J 县为个案

雷志宇 著

 上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国县乡政府间关系研究:以 J 县为个案/雷志宇
著. —上海:上海人民出版社,2011
(中山大学“善政与良治”博士文库)
ISBN 978-7-208-10305-4

I. ①中… II. ①雷… III. ①地方政府—行政管理—
研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 202466 号

责任编辑 徐晓明 金 婕

封面设计 王小阳

· 中山大学“善政与良治”博士文库 ·

中国县乡政府间关系研究

——以 J 县为个案

雷志宇 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 12.25 插页 2 字数 181,000

2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-10305-4/D·1982

定价 25.00 元

谨以此书献给我的父亲雷源秋、母亲王桃金

总 序

举凡公共事务之学，素以探究“政道”与“治道”为要。古老如善政理想，仍为常论常新之愿景；时兴如良治理念，已成愈辩愈深之议题。当今中国，既享改革开放硕果，亦受社会转型阵痛，谓善政、良治之学恰逢其时，当非妄言。

然学术乃代代相承之业，端赖老凤雏凤合鸣其声。后学才俊之成长，系于作育之功，亦需荐进之力。近数年来，中山大学政治与公共事务管理学院各代学人，承续政治学科百年文脉，铸锻公共管理学科全面兴荣之势，于博士生培养着力尤甚。可堪道者，盖有四焉：夯实课程训练、深求研究方法、关注现实问题、完善培养制度。究其初衷，设若四法并举，为师者尽其心智，为学者敏慧勤勉，则人才频出之状，或可期也。

可慰人心者，天道酬勤。累积经年，学院博士毕业生之学位论文中，品质可观者众，部分佳作已各各付梓，呈于学林。学院乐见于此，遂念人梯之责，欲尽扶掖之意，与中山大学中国公共管理研究中心、中山大学政治学研究所共商设立专门委员会，遴选我院优秀博士学位论文，合力推出并将持续推进“中山大学‘善政与良治’博士文库”。

各类“丛书”，已成丛林，此一“文库”，何功之有？促进知识增长、推动学术交流，是所信也；以善政与良治之学理，倡扶善政与良治之实践，亦所望焉。

是为序。

中山大学政治与公共事务管理学院谨识

目 录

总序	1
第一章 导论	1
第一节 研究问题和分析视角	1
第二节 文献评估和理论框架	8
第三节 研究方法和案例选择	20
第二章 管辖权的分割与冲突	27
第一节 引论	27
第二节 县本级行政:机构设置和职能配置	30
第三节 乡镇行政:机构设置和职能配置	38
第四节 小结	49
第三章 人事的控制与松动	52
第一节 县乡人事权的分配	52
第二节 人事权的集中及其人事活动的非正式运作	61
第三节 “公选”及其对县乡人事关系的影响	75
第四章 财政的依赖与竞争	84
第一节 乡镇财政的建立及其发展	84
第二节 财政体制的变与不变	87
第三节 收入获取和财源建设	98

第四节 财政支出管理与控制	108
第五章 政策过程的程式化与形式化	117
第一节 决策	118
第二节 政策执行	124
第三节 总结和考核	134
第四节 保障支持手段和去风险化机制	142
第六章 中国县乡政府间关系的总体分析及其未来发展	151
第一节 中国县乡政府间关系的总体分析	151
第二节 自治合作:中国县乡政府间关系的未来发展	162
参考文献	173
后记	185

第一章 导 论

第一节 研究问题和分析视角

自 20 世纪 80 年代初乡镇政府重建以来^①,与农民负担、基层社会冲突、腐败、财政困难、基层政府机构膨胀和行政能力低下等问题相联系的基层社会治理开始成为中国社会科学界的一个重要研究主题。围绕着乡村社会所出现的各种问题,中国政府曾进行了多项改革,其中比较重要且多次进行的是乡镇政府机构改革和人员调整,即对乡镇行政机构进行撤、合、并、转和对人员进行精简。从改革的效果来看,乡镇政府不但没有达到机构和人员精简的目的,而且还造成了行政能力不同程度的衰退。此外,与乡镇政府机构改革和人员裁减密切相关的还有一些其他的制度创新举措,如分税制改革、乡镇企业市场化和事业单位社会化。但是这些制度实验推行起来也多半走样变形,表现在:旨在增强国家税收汲取能力和遏制地方保护主义的分税制却把乡镇政府从发展地方经济引向增加以集资、收费、摊派、罚没为内容的预算外收入和体制外收入方面,以及税收征集过程中不加节制的免费搭便车行为;“政企分开”的结果是乡镇企业民营化过程中的大规模腐败;“政事分开”的努力却是乡镇“差额补贴”和“自筹自支”的站、所的膨胀和敛财活动的异常活跃。

① 1983 年 10 月 12 日,中共中央、国务院联合发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,要求“把政社分开,建立乡政府。同时,按乡建立乡党委,并根据生产的需要和群众的意愿逐步建立经济组织,要尽快改变党不管党、政不管政和政企不分的状况”。自此以后,全国普遍恢复重建了乡镇政府。

近年来,随着村民自治制度的进一步发展^①以及农村税费改革的深化,基层社会面临着新的矛盾和冲突。

以村民自治为例,村民自治制度赋予了村委会一种全新的内容和规范,在村民自治制度中,村委会不再是隶属于乡镇政权的下级组织,而是“村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”^②。就乡镇政府与村委会的关系而言,国家法律明确规定乡镇政府“对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项”^③。因此,单从结构上来说,基层社会已然形成一种所谓的“乡政村治”的政治格局:乡镇政府成为国家政权在乡村社会的行政“末梢”,乡村关系在一定程度上反映的是国家与乡村社会的关系,而非政治系统内的上下级行政关系。但是,由于“乡政”的权力来源、权力结构和管理体制并没有随着村民自治的推行、发展而进行适应性改革,这使得“乡政”与“村治”之间仍然处于一种体制性紧张乃至冲突状态。^④“由于乡镇政权是国家在农村的基层政权,因而这种紧张关系最直接表现为乡政和村治的脱节,即当村治已经发生重大变革时,乡政没有发生相应变革,其后果是日益扩张且不受制约的行政力量不断压缩农民和自治组织的活动空间,农民自主权受到侵害,自治组织日益行政化,国家治理乡村的成本不断增加,呈现强干预与高成本的特点。”^⑤

自2000年以来,农村税费改革经由试点、推广并不断深化,及至

① 早在1980年底广西宜山、罗成两县农村就出现了“村民委员会”组织。1982年12月五届全国人大五次会议通过的新宪法(第111条)确认了“村委会”的法律地位;1983年10月12日,中共中央、国务院联合发出的《关于实行政社分开建立乡政府的通知》第七项内容专门论及“村民委员会”,对村委会的性质、设立和职能作了明确规定;1987年11月24日六届全国人大常委会第二十三次会议制定了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,该法于1988年6月1日起在全国试行;1998年11月4日九届全国人大常委会第五次会议正式通过修订后的《村民委员会组织法》,从而结束了长达10年的试行历史。

② 参见《中华人民共和国村民委员会组织法》第2条,1998年。

③ 参见《中华人民共和国村民委员会组织法》第4条,1998年。

④ 吴理财:《官民合作体制:“乡政自治”——乡镇政府改革思路探讨》,载李昌平、董磊明主编:《税费改革背景下的乡镇体制研究》,湖北人民出版社2004年版,第37页。

⑤ 徐勇:《从村治到乡政:乡村管理的第二次创新》,《山东科技大学学报》(社会科学版)2002年第3期。

2006年农业税全面取消,中国进入了所谓的“后税费时代”甚至是“后农业税时代”^①。从表面上看,农村税费改革似乎是为了减轻农民负担,约束乡镇政府的掠夺之手,实质上却是为了挽救“国家”在乡村社会的治理性危机,或者说是国家合法性在乡村社会重建的一种尝试和努力。^②从税费改革推行的效果来看,确实在某种程度上大大减轻了农民的负担,缓解了乡镇政权与基层社会之间的尖锐冲突。但是,由于中央转移支付资金不足以弥补乡镇政府因取消各项集资收费而导致的财政缺口,这使得许多乡镇政府(主要是中西部地区的乡镇政府)出现了前所未有的财政危机。^③在财政压力下,一方面,乡镇政府在公共物品的供给上奉行“不作为”的作风^④,甚至在一些涉农事务上以“软指标硬指标化”^⑤敷衍了事。尤其是在教育、医疗卫生等职能上交,乡村道路、水利等基础公共物品供给下移给乡村社区之后,乡镇政府的服务职能受到严重的削弱。但是,乡镇政府在公共服务能力削弱的同时“发展经济”的劲头却没有任何式微的迹象。相反,乡镇政府的经营动机甚至比税费改革之前表现得更强烈,只不过其重点发生了改变。即从早期的扶持乡镇企业发展、农村产业结构调整转移到招商引资上来。乡镇政府在税费改革之后行为模式上呈现的新特点说明,“取消农民负担后,乡镇的财政来源主要就是上级政府的拨款,乡镇政府的利益和人民的利益就具有一致性,向上级争取资源是乡镇政府和民众的共同目标,向上级争取资源的理由是为本乡人民服务。取消农民负担后,汲取型体制就没有了合法性和经济基础,乡镇政府必然转

① 严格说来,无论是“后税费时代”还是“后农业税时代”都不能算作严格规范的学术概念,迄今为止也没有哪个学者对其进行概念界定或内涵分析。但是我们确实能发现已经有相当多的学者在广泛地使用这两个概念。这两个概念在标识学术时间坐标上有一定意义,起码它们很容易就能帮助读者识别研究者的研究范围和分析重点。

② 吴理财:《官民合作体制:“乡政自治”——乡镇政府改革思路探讨》,载李昌平、董磊明主编:《税费改革背景下的乡镇体制研究》,湖北人民出版社2004年版,第39页。

③ 参见刘乐山、何炼成:《取消农业税后的县乡财政困难问题研究》,《经济体制改革》2005年第3期;党国英:《废除农业税条件下的乡村治理》,《科学社会主义》2006年第1期;贺雪峰:《取消农业税对国家与农民关系的影响》,《甘肃社会科学》2007年第2期;储德银:《取消农业税后县乡财政困难的对策研究》,《生产力研究》2006年第7期;于凌云、杨树琪:《取消农业税以来农村财税改革理论研究动向综述》,《经济问题探索》2007年第9期。

④ 贺雪峰:《取消农业税对国家与农民关系的影响》,《甘肃社会科学》2007年第2期。

⑤ 申端锋:《软指标的硬指标化:关于税改后乡村组织职能转变的一个解释框架》,《甘肃社会科学》2007年第2期。

向服务型政府”^①的判断至少是值得怀疑的。

对于因税费改革和村民自治所引起的各种新问题,应该说中国高层政府是有深刻认识的,并已经在采取各种相关的纠偏措施。例如,为保证避免农民负担反弹,保持税费改革的成果,避免因基层政府财政困难而重新伸出掠夺之手,最终走出积重难返的“黄宗羲定律”^②怪圈,一方面,财政改革正在逐步完善中,在分税制的基本框架下,中央逐步加大对中西部地区的财政转移支付,弥补因税费改革所导致的巨大财政缺口。此外,重新划分各级政府的财权和事权,明确各级政府的权利、义务和责任,将许多原来需要由乡镇政府承担的公共事务交由县级政府承担,以减轻乡镇政府的财政压力。另一方面,为减轻财政负担,县乡机构改革力度也在逐步加大,人事编制控制愈益严格。而为了消解乡政与村治之间的矛盾,在中央政府的推动下,乡镇政府治理结构的改革也开始启动,与财政改革、机构改革、人员裁减相伴随,政府治理的深层次问题——官员任命方式也开始进入政府改革的议程。农村选举模式开始向上转移扩展到乡镇一级政府,乡镇官员的任命引入更多的民主成分。在四川省(以步云乡为代表)、深圳市(以大鹏镇为代表)、湖北省(以杨集镇为代表)、广西壮族自治区(以恭城镇为代表)和贵州省(以清镇为代表)等地的某些乡镇,竞争性选举开始成为竞争性选拔之外重要的政治精英生产方式。^③

不可否认,以上这些措施,在一定程度上缓解了乡镇政府所面临的治理性危机和合法性危机,但是从目前的经验观察来看,所取得的成效还是非常有限的。事实上,某些措施(如乡镇领导人选举)已逐渐式微,有些措施

① 李昌平:《乡镇体制改革:官本位体制向民本位体制转变》,载李昌平、董磊明主编:《税费改革背景下的乡镇体制研究》,湖北人民出版社2004年版,第31页。

② 所谓“黄宗羲定律”,指的是明末清初的思想家黄宗羲通过对历代财税问题的研究,发现历代封建统治者为维护自身的统治,缓解尖锐的社会矛盾,有时也采取一些改费为税之类的政策,以减轻农民严重的赋税负担。但是,时间一长,农民的负担又出现反弹,又有各种杂费压下来,农民不堪重负。主要原因是,统治者患上了健忘症,形势好转之后便忘乎所以,又肆意压榨农民。看到社会矛盾加深,封建统治的根基动摇,赶紧又推出新一轮税费改革。好了一段之后,又开始反弹。而且,历代赋税改革,每改革一次,税就加重一次。清华大学秦晖教授将这一财税规律命名为“黄宗羲定律”。参见秦晖:《并税式改革与“黄宗羲定律”》,《中国经济时报》2000年11月3日。

③ 赖海榕:《竞争性选举在四川省乡镇一级的发展》,载《基层民主治理和地方治理创新》,中央编译出版社2004年版,第74—75页。

(例如转移支付)已经扭曲变形,并产生了预料不到的后果,与原有的制度设计初衷相去甚远。那么为什么这些“制度创新”措施无法取得预期的效果呢?对此,比较浅化和一般的解释是制度没有得到认真执行,或因执行起来潜在成本高得不可行,或因“上有政策,下有对策”的变通处理的结果等原因。

而更深入的研究则要涉及对乡镇政权性质和行为模式的分析。近年来,对中国乡镇政权的社会性和政治性及其行为模式的分析日渐增多。这些研究从不同角度对不同时期中国乡镇政权的本质特征和角色行为进行了深入的探讨。其基本关注点是乡镇政权的“自主性”程度及其导致的各种政治和社会后果。在这一研究视野下,税费改革之前农村诸问题的根源主要在于乡镇政权最大化汲取资源和扩张权力的本质,乡镇政权被赋予的地方公共资源管理者和经营者的权力性质被认为是驱使其集聚权力和扩展权力的深层根源。^①乡镇政权“利用其占有的独特地位和优势条件,日益成为远离国家利益和社会利益,脱离行政监督和社会监督,相对独立但内聚紧密的资源垄断集团”^②或“赢利型国家经纪人”^③。作为“谋利型政权经营者”^④,乡镇政权不断与地方社会利益相分离,其社会政治后果是,“一方面是基层权威道德的、管辖的合法性下降,以其为中心的基层社会整合变得越来越困难;另一方面是其离间社会和国家权威政治关系的作用越来越明显,这样一种结构使国家经常面临不可跨越的治理矛盾。”^⑤而税费改革之后乡村社会出现各种新问题的根源则在于乡镇政府开始从原有的汲取型向“悬浮型”^⑥政权转化,乡镇政权的行为体现出越来越多的“政权依附者”^⑦的特色,这使得其对于乡村社会的治理能力和

① 参见周庆智:《中国县级行政结构及其运行——对W县的社会学考察》,贵州人民出版社2004年版,第4页。

② 张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,上海人民出版社2007年版,第75页。

③ 吴理财:《农村税费改革与“乡政”角色转换》,《经济社会体制比较》2001年第5期。

④ 杨善华、苏红:《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》2002年第1期。

⑤ 周庆智:《中国县级行政结构及其运行——对W县的社会学考察》,贵州人民出版社2004年版,第7页。

⑥ 周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权,税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》2006年第3期。

⑦ 饶静、叶敬忠:《税费改革背景下乡镇政权的“政权依附者”角色和行为分析》,《中国农村观察》2007年第4期。

水平变得越来越虚弱,在一定程度上甚至成为某种可有可无的一级政权。

无疑,对乡镇政权性质和行为模式的分析是我们解读基层社会问题的重要切入点。作为与基层社会接触最为紧密的国家官僚机器,乡镇政权的性质和行为模式在某种程度上决定着基层社会治理的绩效水平。而且,乡镇政权处于国家与社会的交界点,以其为研究对象可以较方便地从权力的边缘地带考察权力的运作。正如福柯所说:“应当在权力运作的末梢,在一种权力与另一种权力交界的地方,只有在这里,我们才能真正了解权力是如何实现的。”^①

但是,这一研究视野也存在着重要缺陷,由于在方法论上,主要采取的是一种“国家与社会”的分析框架,因此,在理论分析上要么简单地将乡镇政权视为国家(机器)的一个部分,要么从所谓的“乡村自治”的历史传统来推断乡镇“应有的”民间属性,以此来规划未来的乡镇政府改革前途。在政策建议上提出或加强乡镇政府“国家化”程度或将乡镇政府“去国家化”的改革路径,往往容易忽视更上级政府对基层社会问题应当具有的责任,因此作为改革建议失之偏颇。例如一种具有广泛影响的观点认为应该虚化乡镇政府,将之改为县级政府的派出机构,在乡镇设立“乡公所”或“镇公所”,实行“县政、乡派、村治”;^②又如某些学者认为“乡政村治”是中国特色的农村政治模式,它是新的历史时期治理农村的最好的政治模式,主张“加强乡政,完善村治”,通过加强乡镇政府的建设,将其建设为一级完备(或)完全的农村政府组织;^③再如某些学者甚至主张在村民自治的基础上,撤销乡镇政府,实行“乡镇自治”或“乡(镇)民主自治”,从而将国家的基层政权单位进一步收缩到县一级。^④

具体考察这些政策建议,似乎在逻辑上都具有合理性,都具有理论支撑。但是它们的关注点都集中在乡镇政府的存废问题上,而未从中国的政治背景出发整体考虑更现实的治理机制。因此,即使某种改革建议得

① 苏力:《送法下乡——中国基层司法制度研究》,中国政法大学出版社2000年版,第36页。

② 徐勇:《县政、乡派、村治:乡村治理的结构性改革》,《江苏社会科学》2002年第2期。

③ 对此论述较多的是华中师范大学中国农村问题研究中心的张厚安教授。

④ 郑法:《农村改革与公共权力的划分》,《战略与管理》2000年第4期;于建嵘:《乡镇自治:根据和路径》,《战略与管理》2002年第6期;周绍金:《乡镇政府存在质疑及国家基层政权构建设想》, <http://www.usc.cuhk.edu.hk>。

到真正的落实,我们也不能期望就一定能改善目前的基层社会治理状况。事实上,对于中国的基层治理问题,如果仅仅局限于对乡镇政权的单一分析是无法获得充分的解答的。乡镇政权从来不是也不应该是基层社会问题的唯一承担者,我们也不应该期望通过简单的乡镇机构改革就能一劳永逸地解决纷繁复杂的基层社会问题。对于乡村社会问题的分析,我们必须采取一种更为全面和整体的分析视角。近年来,越来越多的学者逐渐意识到,乡村社会问题的研究必须超越乡镇政权的单一视野,需要在乡镇政权之外,尤其是中国上下级政府间关系体制中的县乡政府间关系体制上寻找答案。“政府间的关系体制,在一定意义上而言,正是许多政府问题的关键所在。”^①从这一分析视角出发可以发现,无论是较早时期广受关注的农民负担和基层社会冲突等问题,还是税费改革和村民自治过程中所呈现的新的矛盾和冲突,固然与乡镇行政本身的缺陷即乡镇政府非正当性行政能力过强或过弱,缺乏有效的监督和制约以及缺乏强有力的执行力有关,但更根本的原因在于中国的政府间关系体制尤其是中国的县乡政府间关系体制。由此观之,乡镇机构改革、职能转变之类的制度实验的流产,在很大程度上是因为大多数改革措施仅仅局限于乡镇政府的单向调整,而忽视了对乡镇制度变迁过程中县级政府和更上级政府的主导性,忽视了对中国政府间关系体制尤其是县乡政府间关系体制的整体设计和全盘改革。因此,中国农村社会的诸问题,只有跳出乡镇政府的狭隘视野,从中国的政府间关系体制尤其是县乡政府间关系体制入手才能获得真实的理解。那种仅仅从乡镇政府的单一视角来探讨基层社会各种结构性问题的方式,是非常片面的。事实上,如果县乡政府间关系体制不发生根本性的转变,县与乡镇之间依然“维持一种人们熟知的关系”,那么对于在此思路下已经或即将出台的各种改革措施的未来发展,我们都无法抱持充分乐观的态度。

综上所述,我们需要改变审视基层治理问题的研究视角,在研究当前中国基层社会的诸多社会问题时,正确的研究取向是将县级政府和乡镇政府同时纳入分析的视野,在政府间关系尤其是县乡政府间关系的基本框架中来解释和解决各种困境、危机和挑战。在进行基层政府治理中的

^① 吴理财:《政府间的分权与治理》,《马克思主义与现实》2003年第3期。

机构改革和管理创新研究时,从县乡政府间关系的角度来寻找中国基层政府“善政”和“善治”的解谜之道。

第二节 文献评估和理论框架

一、基础理论的遗产与启迪

对作为官僚机器重要组成部分的县乡政府机构进行研究,首先涉及的是官僚制理论。这方面的文献可谓汗牛充栋,而对本研究产生重要启迪的文献包括:韦伯在《经济与社会》中,从社会分析的角度对官僚制度的一般理论进行了系统阐述。^①曼德尔在《权力与货币:马克思主义的官僚理论》中,在对苏联史料分析的基础上,深入探讨了官僚机器在权力与货币之间的徘徊,考察了官僚机器与国家政权合法性再生产的复杂关系。^②社会学家克罗齐埃在《科层现象》中以巴黎会计师事务所与联合工业垄断企业为例,从理论上提出了科层组织研究的核心问题即是权力如何运作的问题,进而借助有限理性的观念分析了科层组织体系运作的游戏规则及其导致的“恶性循环”。^③布劳和梅耶在《现代社会中的科层制》中,不仅从微观的官僚制运作中对权力运作问题作了细致的探讨,而且对科层制的反功能也进行了精到的分析。^④

以上对科层制的研究主要采取的是社会学、政治学和历史学的研究视野,所研究的对象是一般的官僚机构而不是对公共官僚机构的专门研究,而这一任务是由公共行政学来承担的。自1887年公共行政学诞生以来,在一百二十多年的发展历史中,公共行政学术界已经积累了大量的政府(公共官僚机构)研究文献,其中,与公共官僚制相关的研究不胜枚举。需要特别指出的是随着20世纪中期以来公共选择理论和新制度经济学的兴起,经济学范式开始被大量用来研究公共官僚问题,并逐渐形成一个重要研究领域——官僚经济学。这方面的研究主要包括戈登·图洛克(Gordon

① [德]马克斯·韦伯:《经济与社会》(上下卷),林荣远译,商务印书馆1997年版。

② [比]厄内斯特·曼德尔:《权力与货币》,孟杰译,中央编译出版社2002年版。

③ [法]米歇尔·克罗齐埃:《科层现象》,刘汉全译,上海人民出版社2002年版。

④ [美]彼得·布劳、马歇尔·梅耶:《现代社会中的科层制》,马戎等译,学林出版社2001年版。

Tullock)的《官僚政治学》(1965)^①,安东尼·唐斯(Anthony Downs)的《官僚制内幕》(1967)^②,威廉姆·A. 尼斯坎南(William A. Niskanen)的《官僚制与代议制政府》(1971)和《官僚制与公共经济学》(1994)^③,詹姆斯·Q. 威尔逊(James Q. Wilson)的《官僚机构:政府机构的作为及其原因》(1989)^④,帕特里克·敦利威(Patrick Dunleavy)的《民主、官僚制与公共选择——政治科学中的经济学阐释》(1991)^⑤。官僚经济学的相关理论模型尤其是它们关于公共官僚机构的效率、公共产品的需求和供给的研究对近年来的公共行政研究产生了很大的影响,而其中从“经济人”假设出发对官僚追求预算最大化和效用最大化的争论和探讨更是成为许多后续研究的理论关注点。这些研究对本研究具有相当重要的启发意义。

此外,科层制,一直也是中国学者研究的核心主题,但是,必须指出的是,现有的绝大多数研究仅仅局限于对一般科层制理论的引介或者进行所谓的结合实际分析,有分量的研究不多。比较杰出的原创性研究主要包括:王亚南在《中国官僚政治研究》(1981)中,运用马克思历史唯物主义基本原理对中国近代之前官僚制度的发生、发展及其影响所作的深刻剖析。^⑥吴思在《潜规则:中国历史中的真实游戏》(2001)与《血酬定律:中国历史中的生存游戏》(2003)中,用生动的语言对中国传统官僚机器的权力运作进行了独到的分析。^⑦从中我们不仅可以了解到建立在宗法、血缘基础上的中国官僚文化与现代官僚理性的区别,而且还可以归纳出不

① Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Washington D. C.: Public Affairs Press, 1965.

② [美]安东尼·唐斯:《官僚制内幕》(Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Co., 1967),郭小聪等译,中国人民大学出版社2006年版。

③ [美]尼斯坎南:《官僚制与公共经济学》(William A. Niskanen, Jr., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Atherton, 1971),王浦劬等译,中国青年出版社2004年版。

④ James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books, 1989.

⑤ [英]帕特里克·敦利威:《民主、官僚制与公共选择——政治科学中的经济学阐释》(Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, New York: Prentice Hall, 1992),张庆东译,中国青年出版社2004年版。

⑥ 王亚南:《中国官僚政治研究》,中国社会科学出版社1981年版。

⑦ 吴思:《潜规则:中国历史中的真实游戏》,云南人民出版社2001年版;吴思:《血酬定律:中国历史中的生存游戏》,中国工人出版社2003年版。

同背景下官僚制的一般权力运行本质。此外,中国现代官僚制研究的一个重要领域是关于中国独特的官僚制形态——单位制度的分析。这方面比较重要的研究包括:路风的《单位:一种特殊的社会组织形态》(1989)、《中国单位体制的起源和形成》(1993),于显洋的《单位意识的社会学分析》(1991),李路路的《中国的单位现象与体制改革》(1993),李汉林的《中国单位现象与城市社区的整合机制》(1993),李猛、周飞舟、李康的《单位:制度化组织的内部机制》(1996)。这些研究对单位组织的形成根源和内部运行机制进行了比较细致而全面的分析,尤其是对单位组织作为一种国家控制和资源分配手段的社会政治性质分析颇具启发性。^①近年来,伴随着中国国有企业和事业单位改革进程的推进,原有的单位组织出现了许多新状况,针对这一单位组织呈现的新变化及其未来发展,学者们展开了进一步的研究,并有了新的进展。^②总而言之,由于单位制具有非常典型的中国特色且与中国的现实政治密切关联,因此,对于本研究而言,这方面的研究成果无疑更富有借鉴意义。

二、县乡组织结构及其行为研究的路径

对县乡政府间关系的研究必须以对县乡组织的分析为基础。从文献搜集来看,国外对于县的研究相当缺乏,而许(Shue)的《束鹿:一个中国县的政府与经济》(1996)一书值得关注。因为该书的内容不仅涉及县的历史变迁、经济与政治地理、县政府组织的变化、县财政演化等一般性主题,而且还对中国河北省束鹿县在改革开放前后二十年间县政府在发展地方经济上的作用,以及县政府与它的上级或下级的生产和行政管理部门的

-
- ① 路风:《单位:一种特殊的社会组织形态》,《中国社会科学》1989年第1期;路风:《中国单位体制的起源和形成》,《中国社会科学》(季刊)1993年第5期;于显洋:《单位意识的社会学分析》,《社会学研究》1991年第5期;李路路:《中国的单位现象与体制改革》,《中国社会科学》(季刊)1993年第5期;李汉林:《中国单位现象与城市社区的整合机制》,《社会学研究》1993年第5期;李猛、周飞舟、李康:《单位:制度化组织的内部机制》,《中国社会科学》(季刊)1996年秋季卷;李路路、李汉林:《中国的单位组织:资源、权利与交换》,浙江人民出版社2000年版。
- ② 这方面的研究参见余红、刘欣:《单位与代际地位流动:单位制在衰落吗?》,《社会学研究》2004年第4期;田毅鹏、漆思:《“单位社会”的终结:东北老工业基地“典型单位制”背景下的社区建设》,社会科学文献出版社2005年版;何艳玲:《街区组织与街区事件——后单位制时期中国街区权力结构分析框架的建立》,《中山大学学报》(社会科学版)2007年第4期;倡传振:《从单位制到社区制:国家与社会治理空间的转换》,《北京科技大学学报》(社会科学版)2007年第3期。