

当代中国县政改革研究

暴景升 著

天津人民出版社



当代中国县政改革研究

暴景升 著

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国县政改革研究/暴景升著. —天津:天津
人民出版社, 2007. 1
ISBN 978-7-201-05285-4

I. 当... II. 暴... III. 县—地方政府—行
政管理—政治体制改革—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 049105 号

天津人民出版社出版

出版人: 刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022) 23332446

网址: <http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱: tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

*

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

850 × 1168 毫米 32 开本 13.5 印张

字数: 340 千字 印数: 1 - 4,500

定 价: 28.00 元



暴景升，1965年生，蒙古族，辽宁凌源人，法学博士。现为辽宁大学政治与行政学院副教授，中国人民大学博士后。主要研究方向为政治学理论、当代中国政府与政治、中国政治制度。

发表的论文主要有“现代政治哲学的世俗化建构——霍布斯政治理论的神性与俗性”（《天津社会科学》2006年第2期）、“控制县级政府的两个途径”（《内蒙古大学学报》2006年第3期）、“中国县级政府规模的问题与出路”（《辽宁师范大学学报》2006年第2期）、“财政改革——县级政府改革的轴心”（《党政干部学刊》2006年第1期）、“财政预算体制构建与县政改革”（《辽宁经济》2006年第3期）、“清代皇权与军机处”（《明清论丛》2005年第六辑）等。

目 录

(1)	导 论
(1)	第一节 问题和分析视角
(1)	一、关于县制“兴废存亡”的不同声音与本书的基本观点
(3)	二、本书的分析视角
(10)	第二节 关于县制问题研究的文献综述
(10)	一、县制问题的研究状况
(15)	二、县政研究文献评介
(17)	第三节 研究方法和分析框架
(17)	一、研究方法
(24)	二、核心概念
(27)	三、本书的整体结构
(27)	第四节 本书主要研究的问题
(27)	一、县制为什么能够长存？
(28)	二、县政的功能到底是什么？
(28)	三、财政对县政为什么重要？
(29)	四、财政支出为什么是县政问题的关键？
(29)	五、为什么说公共财政制度建设是县政改革的根本出路？
(31)	第一章 县制沿革与县政功能
(31)	第一节 县制创生
(31)	一、“县”的含义
(32)	二、“县”产生的途径

- (32) 三、郡县制
- (34) 第二节 县政地位
- (34) 一、基层政权
- (36) 二、皇权代表
- (37) 三、“一人政府”
- (39) 第三节 县政功能
- (39) 一、赋税功能
- (41) 二、秩序功能
- (42) 三、教化功能
- (42) 四、劝农功能
- (42) 五、政务信息传输功能
- (43) 第四节 县政的当代变迁
- (43) 一、县制地位的提升
- (45) 二、县政的现代化转型
- (50) 三、“准”基层政权
- (53) 第二章 县制“长寿”的“遗传密码”解析
- (54) 第一节 帝国的基层行政单元
- (54) 一、县——国家的基层政区
- (55) 二、县级政区的面积
- (56) 三、县级政区的人口规模
- (57) 四、县级行政的管理方式
- (60) 第二节 帝国的财政基础
- (60) 一、县级政府的人口管理
- (62) 二、县级政府的土地管理
- (64) 三、县级政府的赋税征收
- (67) 第三节 县政的司法功能
- (67) 一、行政与司法
- (68) 二、司法审判
- (69) 三、社会秩序的维护
- (71) 第四节 县政的非军事性质
- (71) 一、县政结构

-
- (71) 二、军事职能的弱化
 - (74) 三、县政的民政特征
 - (76) 第五节 县制“长寿”的综合分析
 - (76) 一、专制权力及其限制
 - (77) 二、地方行政的基本特点
 - (80) 三、城乡关系与地理位置
 - (82) 四、行政管理上的便利
 - (83) 五、县制与中央集权
 - (84) 六、州县税收——国家的财政基础
 - (90) 第三章 县级行政区划及其发展趋势
 - (90) 第一节 县级政区
 - (90) 一、当代中国的县级区划
 - (92) 二、改革开放以来中国行政区划的变迁
 - (93) 三、县改市模式及其评价
 - (102) 第二节 行政建制与政府间关系
 - (102) 一、传统行政建制设置的规则
 - (103) 二、政府层级变化的特征
 - (105) 三、政府层级设置的理论探讨
 - (110) 第三节 县级区划与农政特征
 - (111) 一、县政的基本特点——农政
 - (112) 二、中国的城市化水平
 - (114) 三、县政的重心——公共服务
 - (116) 第四节 政府层级的国际比较
 - (116) 一、德国的行政区划及地方政府职能
 - (122) 二、日本的两级地方政府体制
 - (126) 三、美国的行政区划与政府层级
 - (133) 四、印度的地方政府体制
 - (135) 第四章 县政的财政基础
 - (135) 第一节 县政功能
 - (136) 一、县级政府的法定功能

-
- (141) 二、政府职能惯性
(147) 三、功能错位
(153) 第二节 影响因素
(153) 一、市场化
(157) 二、分税制
(168) 三、政府间事权关系的不确定性
(171) 第三节 财政困境
(172) 一、县级财政“功能”
(174) 二、县级债务
(178) 三、财政危机
(184) 第五章 县级政府的收入
(184) 第一节 县级财政收入构成
(185) 一、税收
(194) 二、规费收入与罚没收入
(197) 三、制度外收入
(206) 第二节 转移支付
(206) 一、县级政府对转移支付的依赖性
(207) 二、财政转移支付形式的变迁特点
(210) 三、财政转移支付对县级财政的影响
(214) 四、转移支付的政府级次及其对县级政府的影响
(219) 第三节 县级政府收入构成分析
(220) 一、县级财政的主要税种及其重要性
(223) 二、政府收入结构的国际比较
(227) 三、县级政府税收自主权与税源的拓展
(237) 第六章 县级政府的财政支出
(238) 第一节 政府间的事权划分及其原则
(238) 一、政府财政功能的再认识
(242) 二、政府间财政支出责任划分
(248) 三、县级财政支出构成
(255) 第二节 县级财政与教育支出

(256)	一、农村义务教育的特征
(259)	二、义务教育的政府职能分工与财政体制特点
(263)	三、影响农村义务教育供给体制因素
(267)	四、推进农村义务教育供给的对策建议
(274)	第三节 县级财政与医疗卫生支出
(274)	一、公共卫生的性质
(275)	二、公共卫生支出的比重
(279)	三、公共卫生支出的政府分担机制
(283)	四、公共卫生的财政支出与城乡差距
(288)	第四节 县级财政与社会保障
(288)	一、社会保障及其作用
(290)	二、社会保障支出的性质
(293)	三、社会保障支出的构成及其政府间分担机制
(296)	四、农村医疗保险及其存在的问题
(304)	第七章 县级财政支出与政府规模
(304)	第一节 县级政府规模的解析
(304)	一、县级政府规模持续扩大的原因
(312)	二、整合当代中国县级政府规模的政策建议
(317)	第二节 县级政府规模的地区差异
(317)	一、目前中国的县域差距
(319)	二、县分等的必要性
(320)	第三节 县级事业单位规模与财政供养人口状况
(320)	一、问题的提出
(321)	二、事业单位的性质及其特点
(324)	三、县级事业单位规模扩大的原因
(329)	四、县级事业单位改革的基本出路
(335)	第八章 公共财政建设——县政改革的出路
(335)	第一节 公共财政及其特征
(336)	一、市场经济——公共财政的基础
(343)	二、公共财政的“服务”性质

- (345) 三、公共财政与“限政”
- (347) 四、公共财政是政治制度
- (349) 第二节 县级政府的财政改革
- (349) 一、财政改革——县政改革的切入点
- (351) 二、财政改革的特殊性与重要性
- (353) 三、地方政府间完善分税制的必要性
- (356) 第三节 建构县级政府的财政预算体制
- (356) 一、预算体制的优越性
- (360) 二、县级政府的预算约束机制
- (362) 三、县级财政预算的审计与监督的弱化
- (365) 第九章 县政综合改革的对策建议
- (365) 第一节 按照公共财政的要求理顺政府之间的关系
- (365) 一、县政面临的挑战及其改革的走向
- (368) 二、政府层级与财政体制——对称与非对称
- (370) 三、县制的历史逻辑与县政的财政逻辑
- (373) 第二节 县级财政预算的自主权
- (373) 一、强化县级政府的预算自主权
- (374) 二、县级政府的预算支出及其约束
- (376) 三、切实缓解县乡债务
- (378) 第三节 县级公共财政建设的配套改革要求
- (379) 一、打破财政二元结构
- (381) 二、合理划分政府职能
- (383) 三、财政支出的规范化与法制化
- (384) 四、逐步完善县级人大制度，强化县级人大的财政权
- (386) 五、继续深化税费改革，理顺费税关系
- (388) 结束语
- (388) 一、县政改革的逻辑分析
- (390) 二、公共财政建设及其对县政改革的启示
- (391) 三、县级政府的未来走向——财政功能与行政功能

(394) 参考文献

(394) 一、中文参考书目

(402) 二、中文译著

(406) 三、学术论文

(417) 四、外文资料

(419) 后 记

导 论

第一节 问题和分析视角

一、关于县制“兴废存亡”的不同声音与本书的基本观点

县制在中国的行政区划体系中占据着非常特殊的地位。它长期作为乡土中国的行政基础;在中国历史上,还没有能够与它相比具有如此长期稳定性和顽强生命力的行政建制。虽然县的行政区划、名称、人口规模、政府机构设置等经历长期的变迁,但是这种行政建制本身几乎没有变化,行政建制的变化主要发生在县以上的行政层级。长期以来,它一直是中国的行政管理、民俗文化、祖籍认同等方面的基本归属单位,从上到下几乎没有改变这种建制的愿望和动机。县制的变迁发端于近代以来的现代化冲击,从清末到民国期间的县自治便是这种县制改革的实践,^①其宗旨是提升县制的地位,实现县制的现代化转型。对县制前途之兴废存亡的论争主要发生在改革开放以后,特别是在城市化、经济市场化的过程中。

于是,县制已经走到了一个历史转折关头。从总体上看,“废县”的声音比较虚弱,而“强县”、“兴县”的呼声比较强劲。县制不仅有着悠久的历史传统,县级政权保持着多方面的基层政权的治理功能,而且它作为国家制度的重要组成部分,已经被明确地写入

^① 于鸣超:“现代国家制度下的中国县制改革”,载《战略与管理》,2002年第1期。

宪法和地方政府组织法之中,受到法律的保障。如果“废县”则势必引发国家行政建制的混乱,而且这种主张看起来很激进,实际上却最保守。^① 于鸣超主张“虚县”,即保留县的建制,但是要大幅度调整县政机构和功能,使之从实级变为虚级。^② “强县”主张一直是主流,并有着深厚的学界传统。^③ 从中国高层决策圈那里,也没有相关“废县”或者“虚县”的任何信息。20世纪90年代中期以来,县改市的步伐已经明显地放慢甚至停止。由此观之,县制不仅要继续存在,而且必须通过改革途径谋求发展。

其实,县制改革是由县政问题而引发的。县级政府作为中国现代行政构架中的一个重要层级,改革开放以后特别是20世纪90年代中期以来,遇到了职能转变的困境和前所未有的财政压力的挑战,构成了县政改革的根本动因。伴随市场经济改革的深入,由“吃饭财政”引起的对县级政府规模增长的关注,重心集中在机构改革方面,而二十余年机构改革的种种努力都没有达到预期的效果。外科手术式的机构改革,不仅没有从根本上遏制县级政府规模的增长,而且还造成了县级政府能力某种程度的衰退。其主要原因是县级政府并没有从根本上按着市场经济发展的基本要求转变政府职能,基本上还是在计划经济时代形成的体制和框架内运转。具体体现在:政府的权力关系没有走上规范化的道路;政府过多地干预了县域的具体经济行为,“政企分开”并不彻底;“政事分开”仅仅流于形式,事业单位成了县级财政“养人”的“基地”;对农村的公共物品供给和服务未能有效提供或者干脆就不能提供,致

① 所谓“废县”是指按着目前中国撤县设市(整县改市)的方式,每年将若干个县改成市,最终将全国的县全部变成县级“市”。实际上,整县改市后的“市”与原来的“县”没有实质性的变化,只是名称的改变而已,玩了一个文字游戏,变相将宪法规定的地方政府三级制变为四级制。

② 于鸣超:“现代国家制度下的中国县制改革”,载《战略与管理》,2002年第1期。

③ 从20世纪10—40年代,宋教仁、伍朝枢、张琪昫、李璜、黄炎培、蒋廷黻、傅斯年、胡焕庸、黄国璋、洪绂、傅角今等著名学者和政界人士,持续不断地提出“缩省强县”的主张。参见张文范主编:《中国省制》。

使政府威信降低、动员能力水平低下;最突出、最根本的问题是财政制度、机制和程序的缺失,降低了县级政府的能力、扭曲了县政的基本功能。

当然,县政改革的不到位既有政府体系的原因,也有政府过程的原因;也就是说既有政府结构失当而导致的功能弱化的一面,也有在政府体系中县级政府的功能定位被扭曲而超过了其承受能力的一面。

县制还能够长存吗?支撑其存在和发展的基础是什么?我们的回答是:基于县制的历史逻辑,作为一种稳定性很强的行政建制仍然具有顽强的生命力;县制存在与发展的基础是县政,而县政的基础则是县财政。

本书基于以下两个基本假设展开:

(1)县制在中国的长期存在一定有其历史的和现实的必然性,也即存在着关乎县制长寿的某种“遗传密码”。鉴于县制在中国历史上的基础性地位和行政建制中的特殊性,通过分析县制“长寿”的“遗传密码”,可以为县制的存在和发展提供理论上的说明,通过解析县制的历史逻辑来推论其存在和发展的合理性。

(2)县政改革虽然涉及多个方面,但是其核心应该是财政。财政不仅仅是一种经济制度,更是一种政治制度。县级财政是县级政府存在和发展的基础,也是县政功能得以发挥的命脉,这就是所谓县政的财政逻辑。县政改革的关键在于县级财政的改革。

同时,本书在分析县制历史与县政的财政逻辑的基础上,力求比较全面地提出相应的改革对策性建议,希望能够对中国的地方政府改革有所助益。这也是本书的目的。

二、本书的分析视角

(一)县政的行政视角

县级政府作为功能完备的一级政府,肩负着全权管理基层社会的繁重任务。在中国历史上,它是政治管理制度中跨越时间最

长,也是最为稳定的一级政府。县政的内容大体上可以分为两个部分:其一是政府的政治能力,包括政治控制、政治动员、意识形态教化等方面的内容;其二是政府的行政能力,包括政府的财政汲取、政策贯彻执行、人事管理、社会治安、协调沟通、社会整合、社会救济、经济发展、文化教育诸领域。^① 县政功能囊括了差不多所有的政府统治与管理能力,并且两者之间相辅相成、相互制约、相互促进。

古代的县是国家行政的基本单元。因为古代的政治、行政、司法功能不分,县政的内容囊括了赋税征收、刑名诉讼、社会治安、社会教化、劝课农桑、开渠修路、社会救济等方方面面的内容,几乎是无所不包。^② 事实上,这种传统的管理功能仍以新的形式延续着,而且比古代的功能更加齐全、社会治理的能力更高。

当代,与其他行政层次的政府组织相比,除了在组织原则和权力配置形式上具有结构和功能的相似性以外,县级行政仍然具备其他层级政府所不具备的特殊性,主要表现在它的基层性质和基础地位。它既是县域经济和社会发展的管理决策指挥机关,又是落实党和国家各项方针政策的执行机关,起着承上启下、联结城乡、沟通“条块”的重要枢纽作用。它是几种主要政治经济关系的结合部,即城乡的结合部(城市尾农村头)、“条块”的结合部、“农政”与“市政”的结合部,因此也就体现出其功能的特殊性,主要表现为涵盖性广、衔接性明显、综合性强、具有相当的独立性等特征。^③

在当代中国的行政建制中,没有哪一级政府具有如此全面、如此直接的治理功能。省级政府具有很强的综合性,既负责市政又负责农政,具有宏观管理的性质;而市(地级市)级政府的主要职

① 胡鞍钢等:“第二代改革战略:积极推进国家制度建设”,载《战略与管理》,2003年第2期。

② 毕建宏:“清代州县研究”,载《中国史研究》,1991年第3期。

③ 李修义主编:《中国县级综合改革的历程与实践》,经济管理出版社,1992年,第10页。

能是市政建设,并且市与区(县级政府)之间有着相对明确的分工,加之中国独具的单位功能,城市市、区政府的任务较之县政府相对轻得多。^① 乡镇政府虽然是法定的农村基层政府;但是乡镇政府的功能并不齐全,它只具有有限的决策权,在很大程度上它的主要功能是执行县级政府的决策,是县级政府的“腿”。唯独县级政府承担着农村全面治理和执行各上级政府的决策的任务。

认识县政的特殊性是进行县政改革的前提,从政治学的角度看,政府的功能归纳起来主要就是两个方面:一是统治,二是管理。当然两者之间并没有十分明确的区分,在和平时期,基本上是“寓统治于管理之中”。认为在市场经济的条件下,政府的统治功能应该弱化的观点是对政府功能的一种误解。政府本身就是一个政治性的组织,这也是政府的突出特征。当代美国著名经济史学家、诺贝尔经济学奖获得者诺斯(Douglass Ceil North)^②在谈到西方政府功能的转变时说道:“……国家自觉关心经济绩效是比较晚近的现象,它始于重商主义时代,更准确地说,很可能与‘代议制’政府的兴起有关。”^③

政府在政治上的特质是在其所控制的地域内具有统一性,在管理上的特质是在其所控制的区域内具有强制性,并且是合法的。与一般的社会经济组织相比,服务性的政府具有两大特质:一是权力的统一性,二是强制性。^④ 在论及政府管理模式的变迁史时,诺斯说道:“军事技术的变化是古代和中世纪多元化政府和代议制政府发展的主要根源(虽然肯定不是唯一的),而现代国家管理的变

① 朱光磊:《当代中国政府过程》,天津人民出版社,2002年,第350页。

② 诺斯是当代美国著名的经济史学家,诺贝尔经济学奖得主,制度经济学的创始人之一。

③ [美]斯蒂格利斯等:《国家的经济角色》,转引自毛寿龙:《中国政府功能的经济分析》,中国广播电视出版社,1996年,第18页。

④ 参见毛寿龙:《中国政府功能的经济分析》,中国广播电视出版社,1996年,第18~19页。

化与源于第二次经济革命的相对价格的根本变化有关。”^①如果政府仅仅具有管理与服务的功能,那么它也就在很大程度上丧失了“公共权力”的性质,“政治统治到处以执行社会职能为基础,而且只有当它执行了它的社会职能的时候才能持续下去”^②。现代所提倡的服务型政府,只是说明要改变政府的管理方式和管理理念,而不是要弱化管理本身。

政府的功能转变不是要改变它的政治性和强制性职能,就一般意义而言主要是政府行政功能的转变,即政府社会经济文化管理职能的转变,特别是政府经济管理职能的转变,包括政府管理权限、管理方式的改变,以及政府能力的提高。^③在转轨时期,县级政府的职能转变主要是行政职能的变化,重点是管理社会经济事务方式的变迁,并通过这种转变提高政府的能力。目前,县级政府存在的突出问题是职能转变不到位,对经济和社会事务的直接干预太多也太直接,而农村社会的管理与服务需求得不到基本上的满足;因此,对县政功能的分析应从政府职能的角度入手。

政府作为具有强制力量的公共权力必须具有强大的物质基础,而政府对物质力量的垄断并非“无本生意”,它需要“每年从人口的经济活动的产品中汲取一定的份额”^④。在16世纪,当西方现代统一民族国家刚刚形成之际,布丹(Jean Bodin)就已经意识到,“财政手段是政府的神经”。其后,伯克(Esmund Burke)也得出了同样的结论:“政府的税收就等于政府本身。实际上政府的一切都依赖于它……”

县级政府作为中国的“准”基层政府承担着农村社会经济发展的繁重任务,改革开放以来,尤其是20世纪90年代中期以来,县级政府的财政负担越来越重,财政压力越来越大,成为制约政府

① [美]诺斯:《经济史上的结构与变迁》,陈郁等译,上海三联书店、上海人民出版社,1994年,第30~31页。

② 《马克思恩格斯选集》第三卷,人民出版社,1972年,第219页。

③ 谢庆奎:《中国地方政府体制概论》,中国广播电视出版社,1998年,第7~8页。

④ 王绍光:“有效的政府与民主”,载《战略与管理》,2002年第6期。