

基层社会治理新常态下 乡镇政府职能转变研究

——以华北石镇为例

薛金礼 著

中国社会科学出版社

基层社会治理新常态下 乡镇政府职能转变研究

——以华北石镇为例

薛金礼 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基层社会治理新常态下乡镇政府职能转变研究：以华北石镇为例 / 薛金礼著.
—北京：中国社会科学出版社，2016.3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7496 - 8

I. ①基… II. ①薛… III. ①乡镇—地方政府—职能—转变—研究—华北地区
IV. ①D625.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 017934 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 琪
特约编辑 唐 敏
责任校对 鲍凤英
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 3 月第 1 版
印 次 2016 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 11.75
插 页 2
字 数 181 千字
定 价 46.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书受“河南省高校基本科研业务费专项资金资助”项目（SKJYB2016-07）、河南省教育厅人文社会科学研究资助项目“乡镇政府职能转变的阻碍因素与对策研究”（2015-QN-026）、河南省普通高等学校人文社会科学重点研究基地“能源经济研究中心”、河南省一级重点学科“工商管理”、河南理工大学校级重点学科“管理科学与工程”的资助

目 录

第一章 基层社会治理新常态下的乡镇政府职能转变	(1)
第一节 基层社会治理新常态与乡镇政府职能转变	(1)
一 乡镇机构改革的历史回顾	(3)
二 乡镇政府行为:经营谋利说	(7)
三 乡镇政府职能:乡镇悬浮说	(11)
第二节 理论假设与个案	(16)
第二章 乡镇政府职能转变研究的理论基础	(19)
第一节 核心概念界定	(19)
一 政府	(19)
二 乡镇政府	(20)
三 政府行为	(20)
四 政府职能	(20)
五 政府职能转变	(21)
六 自利性生存	(21)
七 任务型乡镇	(23)
第二节 乡镇政府职能转变研究的理论基础	(24)
一 服务型政府理论	(24)
二 新公共服务理论	(25)
三 治理理论	(27)

第三章 税费改革以来石镇政府职能的演变与特点	(29)
第一节 石镇的基本情况与田野调查	(29)
一 石镇的基本情况	(29)
二 田野调查情况	(29)
第二节 税费改革以来石镇政府职能的演变	(30)
一 乡镇政府职能的文本表述	(30)
二 税费改革以来石镇实际履行职能的演变	(33)
第三节 税费改革以来石镇实际职能演变的特点	(51)
一 石镇政府的常规性职能	(52)
二 职能发生结构性变化	(54)
三 财力与事权不匹配	(55)
 第四章 当前石镇政府的职能与行为	(58)
第一节 当前石镇政府的职能与行为	(58)
一 石镇政府行为研究的必要性	(58)
二 当前石镇政府的职能与行为	(60)
第二节 石镇政府职能并非悬浮	(70)
一 乡镇政府职能悬浮的已有观点	(70)
二 财政困难下的石镇政府职能履行	(70)
三 石镇政府职能并非悬浮	(77)
第三节 “自利性生存”下的石镇赢利	(78)
一 石镇政府工作人员的工资状况	(78)
二 石镇政府的乱收费	(80)
三 石镇构成部门的收益状况	(82)
四 石镇政府工作人员的工资来源	(85)
五 自利性生存还是经营谋利	(87)
 第五章 石镇政府职能转变存在的主要问题	(91)
第一节 财政增收是石镇的主要目标	(91)
一 招商引资和项目建设	(91)
二 资源开发	(93)

三 向上争取	(94)
第二节 完成上级任务而非服务是石镇的主要职能	(95)
一 完成上级任务要求石镇履行传统职能	(95)
二 内外压力下的石镇行为选择	(95)
第六章 石镇政府职能转变存在问题的成因一:压力型体制	(97)
第一节 石镇生存的压力型体制环境	(98)
一 经济发展类考核	(98)
二 多考核指标下的石镇政府	(101)
三 完成上级任务成为石镇政府的主要职能	(109)
第二节 压力型体制下的石镇乡村关系运作	(110)
一 绩效考核	(111)
二 薪酬管理	(112)
三 乡镇干部包保制度	(115)
四 村财乡管与上收公章	(116)
五 人事控制	(116)
第七章 石镇政府职能转变存在问题的成因二:财政困难	(119)
第一节 税费改革以来石镇的财政收支	(120)
一 石镇财政收支状况	(120)
二 财政收支体现的石镇职能	(126)
第二节 石镇村级组织的收支状况	(131)
一 石镇村级组织收支的总体状况	(132)
二 村级组织的具体支出去向	(134)
三 村级组织公共服务的资金来源	(140)
四 石镇政府提供的帮助	(141)
第三节 财政困难对石镇职能转变的影响	(142)
一 “营改增”加剧了石镇财政困难	(142)
二 财政困难导致石镇努力增收节支	(143)
三 财政困难导致石镇履行职能困难	(144)
四 财政困难导致石镇职能转变困难	(145)

第八章 从石镇看如何实现乡镇政府职能转变的目标	(147)
第一节 乡镇政府职能合理性分析的理论框架	(147)
一 当前政策规定下的乡镇职能定位模糊	(147)
二 西方国家乡镇政府的职能定位	(148)
三 乡镇政府职能定位的已有探讨	(149)
四 国内乡镇政府职能定位的实践探索	(150)
五 乡镇政府职能定位的合理范围	(151)
第二节 从石镇看乡镇政府职能转变的制约因素	(152)
一 部分职能不应属于乡镇职能范围	(153)
二 县乡关系现状制约职能转变	(154)
三 财政困难下的乡镇政府缺乏服务能力	(156)
四 部分职能要求超出乡镇职权范围	(158)
第三节 解决乡镇政府职能转变存在问题的建议	(159)
一 重新界定乡镇政府职能	(159)
二 完善对乡镇政府的考核机制	(160)
三 增强乡镇政府的财力与公共服务能力	(162)
四 完善对乡镇政府的属地管理原则	(164)
结 语	(165)
参考文献	(168)
说明与致谢	(179)

表目录

表 4-1	2013 年石镇各村为民办实事一览表	(71)
表 4-2	2013 年石镇为民办实事一览表	(76)
表 4-3	石镇机构设置与人员分布情况	(79)
表 4-4	石镇 2013 年 3 月份部分人员工资单	(80)
表 6-1	石镇科学发展综合考核指标体系	(103)
表 6-2	生态文明与乡村建设考核指标	(106)
表 6-3	新农村建设先进乡镇考核标准	(107)
表 6-4	2012 年石镇村干部千分制考核成绩与补贴兑现 情况	(111)
表 6-5	石镇对村干部的千分制考核指标	(112)
表 7-1	2002 年石镇财政收支情况	(120)
表 7-2	2003 年石镇财政收支情况	(121)
表 7-3	2004 年石镇财政收支情况	(122)
表 7-4	2005 年石镇财政收支情况	(122)
表 7-5	2008—2011 年石镇财政收支情况	(123)
表 7-6	2012 年石镇财政收支情况	(125)
表 7-7	2012 年石镇所属各村收支情况	(132)
表 7-8	2012 年收入最高的 A 村支出状况	(135)
表 7-9	2012 年收入中等的 N 村支出状况	(137)
表 7-10	2012 年收入低的 H 村支出状况	(138)
表 7-11	2012 年水库移民后期扶持结余资金项目申请情况 ...	(140)
表 7-12	2012 年农村饮水安全项目一览表	(141)

第一章

基层社会治理新常态下的 乡镇政府职能转变

本书讨论的主题是我国当代乡镇政府职能转变的现状、特点、问题和成因，把对这个问题的分析放在基层社会治理新常态的背景下，通过对我国乡镇政府职能转变问题的讨论和分析，探讨如何通过转变乡镇政府职能尽快实现基层社会治理新常态的目标。为了使对乡镇政府职能转变问题的分析更有针对性和更具体，本书以笔者2013年在华北石镇的一手原始调研资料为研究依据，对此问题展开深入的研究讨论。

第一节 基层社会治理新常态与乡镇政府职能转变

在创新社会治理方面形成新常态是新一届中央领导集体主动营造的、正在形成的10个新常态之一，^① 社会治理新常态与党的十八届三中全会提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”的全面深化改革的总目标一脉相承，是理论界热议的重要内容。习近平总书记指出，社会管理面临新情况、新问题，必须通过深化改革，实现从传统社会管理向现代社会治理转变；社会治理是社会建设的重大任务，是国家治理的重要内容；治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。“社会治理新常态为政府改革提供了契机，因为政府必须适应新的形势来转变职能，建立新的规范和行为准则，新常态表明

^① 施芝鸿：《逐步适应和习惯当下中国的新常态》，《人民日报》2014年10月13日第7版。

了政府的职能必须转变，政府的行为也必须转变。”^①从上述论断可以看出，要创建社会治理新常态，推进国家治理体系和治理能力现代化建设，需要实现政府职能的重大转变。

转变政府职能是2003年以来历次政府机构改革的核心内容，从2013年开始的最新一轮政府机构改革和职能转变，首先在国务院层面展开，目前正在推进其他层面的改革。为深入推进政府职能转变，2015年4月18日成立了国务院推进职能转变协调小组，统筹领导推进政府职能转变工作，可见转变政府职能是最新一轮政府机构改革的最核心内容。那么，基层政府职能转变在整个政府职能转变中处于什么地位？习近平总书记指出：社会治理的重心必须落到城乡社区……尽可能把资源、服务、管理放到基层，使基层有职有权有物，更好为群众提供精准有效的服务和管理。李克强总理指出：“地方政府直接与企业接触，直接联系人民群众，市场主体和人民群众的权益也主要通过地方政府去实现、维护和发展。在整个政府体系中，地方政府作用十分重要，我国90%以上的公务员、85%左右的财政最终支出是在地方。尤其是基层政府，属于我们通常讲的‘最后一公里’。政府机构改革能不能达到预期目的，职能转变能不能落实，很大程度上取决于地方政府。”从上述论述可以看出，基层政府的职能转变关乎整个政府体系职能转变能否达到预期目的，关乎整个政府体系职能转变的成败。因此，基层政府职能转变在社会治理新常态建设和本轮政府职能转变及机构改革中，地位和作用非常重要，深入研究基层政府在职能转变过程中存在的问题和困难，具有十分重要的意义。

就政府职能转变的内容看，李克强总理《在国务院机构职能转变动员电视电话会议上的讲话》中提出：“转变政府职能，就是要解决好政府与市场、政府与社会的关系问题，通过简政放权，进一步发挥市场在资源配置中的基础性作用，激发市场主体的创造活力，增强经济发展的内生动力；就是要把政府工作重点转到创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义上来。”因此，政府职能转变是与政府的最基本的定位紧密联系在一起的。那么，乡镇政府作为直面广大群众的最

① 竺乾威：《经济新常态下的政府行为调整》，《中国行政管理》2015年第3期。

基层政府，其职能定位和职能转变现状是否与李克强总理明确提出的上述政府职能转变目标一致呢？从对乡镇政府职能已有的研究看，“当前乡镇政府的主要职能是促进经济发展和财政增收，如招商引资、项目建设、产业发展、基础设施建设等”^①，“在转变职能、构建服务型政府方面仍停滞不前”^②，乡镇政府实际履行的职能并没有实现服务型政府的职能转变，存在着严重的职能错位、越位现象，乡镇政府职能与县级政府职能划分不清，这与公共权力运行的制度化和规范化的国家治理体系现代化的标准背道而驰，也不利于推进政府事权规范化、法律化的目标。因此要实现国家治理体系和治理能力现代化，形成基层社会治理的新常态，需要重新界定乡镇政府职能。乡镇政府实际履行了什么职能？当前的乡镇政府职能有什么特点？乡镇政府为什么无法实现职能转变的目标？只有对此问题进行深入研究，才可能提出有针对性的改进建议，促进乡镇政府职能转变目标的实现，进而通过转变乡镇政府职能加快基层社会治理新常态建设，这就是本书研究的中心问题。

就乡镇政府职能转变具体的研究时空来说，为了更好地研究乡镇政府职能转变问题，笔者选取了一个华北的乡镇——石镇作为研究对象，先后于2013年4月和7月两次深入石镇的部门、站所、管区、村庄进行调研，取得了大量的第一手资料，这些资料构成了本书研究的依据；就研究的具体时间段来说，本书集中关注2000年税费改革以来的乡镇政府职能转变情况，具体时间为2000—2013年7月第二次笔者到石镇调研这一时间段。

一 乡镇机构改革的历史回顾

自1983年重建乡镇政府至今，至少经历了四次乡镇机构改革。一次是1986年以加强基层政权建设为主要内容的改革；一次是1992年、1998年以精简乡镇机构、人员为主要内容的改革；一次是2000年以来的新一轮乡镇机构改革，尽管闫健将2000年以来的乡镇机构改革划分

① 侯麟科等：《中国农村基层政府职能的实证分析》，《经济社会体制比较》2009年第3期。

② 贾晋：《乡镇改革：困境与破局》，《中共四川省委党校学报》2012年第4期。

为2000年和2004年两次,^①但从总体来看这两次改革属于一个整体的乡镇机构改革过程,正如原中央编办主任王东明所说,“新一轮乡镇机构改革包括先行试点(2000—2005)、扩大深化试点(2006—2008)和全面推开(2009—2012)三个阶段”^②,因此本书将其归为一次机构改革。另一次是始于2013年的以转变政府职能为核心的政府机构改革,由于目前正在推进县乡层面的改革,目标是2015年年底完成县乡层面的改革任务,因此对本次尚未结束的乡镇机构改革,本书暂不做讨论。

由于乡镇政府重建后存在条块分割的现象,“当时乡镇面临的主要问题是乡镇政府职能不健全、机构不完备,乡镇政府只有一个正乡镇长、两个副乡镇长,另加民政助理、司法助理和文书,乡镇政府作为一级政府既没有归自己管理的部门,也没有一级政府应该具备的一级财政”^③。加强乡村基层政权建设就成为当时面临的突出问题,为此中共中央、国务院在1986年下发了《关于加强农村基层政权建设工作的通知》,该通知强调“改革的基本原则是简政放权,凡属可以下放的机构和职权,要下放给乡,要尽快把乡一级财政建立起来,对已建立乡财政的要在发展商品经济的基础上为乡多开辟一些财源”,要求改变县级职能部门在乡镇统得过多多死的现象,尽管此次乡镇机构改革也有精简机构、人员的内容,如撤销已没有存在必要的临时机构,基本取消县级以下的区公所等。在中央要求强化农村基层政权的形势下,“乡镇各种机构迅速成立起来,随着分税制改革的出现,乡镇经济效益好的站所再次被县级政府职能部门控制,乡镇政府机构膨胀现象开始出现”^④,因此需要对乡镇机构进行新的改革。

伴随加强乡镇基层政权建设出现的乡镇机构膨胀、乡镇与上级职能部门之间条块关系矛盾等,要求对乡镇机构进行新的改革,因此有了1992年的县乡机构改革。本次机构改革首次把转变乡镇政府职能确定

① 闫健:《成都市的乡镇机构改革》,《当代中国政治研究报告》,2012年。

② 王东明:《农村税费改革以来乡镇机构改革情况与成效》,《中国财政》2011年第9期。

③ 李媛媛等:《从“放权”到“收权”:“简政放权”的怪圈》,《社会主义研究》2005年第9期。

④ 吴理财:《治理转型中的乡镇政府》,博士论文,华中师范大学,2006年。

为改革的主要目的,改革的方向是建立小机构、大服务的乡镇政府,改革内容包括精简乡镇机构、人员,改革县、乡之间条块分割的体制,健全乡镇政府功能,向乡镇放权,把大部分县直部门设在乡镇的机构下放到乡镇管理。对那些设在乡镇实行双重领导的部门,其干部任免、调动与奖惩需要征求乡镇同意。通过这些措施增强乡镇政府的服务功能,逐步理顺条块关系,也精简了部分乡镇机构和人员。

开始于2001年的市县乡机构改革到2002年结束,由于该次乡镇机构改革于1998年首先在国务院层面展开,随后在其他政府层级展开,因此本书将其归为1998年的改革。本次乡镇机构改革的主要内容包括精简乡镇编制20%,同时减少乡镇机构设置,清退乡镇超编或各种临时聘用人员,合并乡镇管理的事业单位,压缩乡镇财政供养的人员。转变乡镇政府职能仍是本次机构改革的指导思想,改革的目标是通过这些措施降低乡镇政府的行政成本、减轻乡镇政府的财政负担。

农村税费改革从2000年开始首先在安徽等地试点,因乡镇机构改革是农村税费改革的一项配套改革措施,从而开启了新一轮的乡镇机构改革。本轮乡镇机构改革与农村税费改革同步试点,具体时间是2000年到2005年12月,开始主要是在安徽省和其他一些进行农村税费改革试点的地区,后来逐步扩大到湖北、黑龙江等地区,改革的主要内容是精简乡镇机构和财政供养人员,改革的主要目的是减轻乡镇财政负担和农民负担。

2006年后全面取消农业税,标志着农村改革进入农村综合改革阶段,主要内容包括落实农村义务教育投入保障机制、把农村义务教育纳入公共财政保障的范围、撤乡并镇、精简机构、进行县乡财政管理体制改革等。2009年中办、国办转发的《中央机构编制委员会办公室关于深化乡镇机构改革的指导意见》(下简称《意见》),标志着本轮乡镇机构改革全面展开,本轮乡镇机构改革的主要内容包括推进乡镇政府职能转变、精简乡镇机构和人员编制、创新事业站所管理体制,改革后多数乡镇会设置3—5个综合性办公室,执行乡镇机构编制和乡镇实有人员只减不增的政策底线。

在党的十二届四中全会首次提出转变政府职能后,党的十三大又提出转变政府职能是行政管理体制改革的关键,转变政府职能从此成为

90年代以来历次乡镇机构改革的核心内容,但每次乡镇机构改革在机构和人员精简后,很快又恢复到精简前的状态,甚至比原来更加膨胀,出现了乡镇机构改革中的精简—膨胀怪圈;历次乡镇机构改革除1986年的改革没有明确提出乡镇政府职能转变外,其他历次改革都以转变乡镇政府职能为指导思想和工作目标,但“以精简乡镇政府的机构人员、撤并乡镇为主要内容的乡镇机构改革并没有收到预期的效果”^①,机构改革中的“精简乡镇机构、人员,往往是重新合并、调整了一些乡镇政府的机构、人员,乡镇政府职能并没有因乡镇机构改革而发生根本性转变,乡镇政府实际从事的工作也没多少变化”^②。

对乡镇政府职能的法律规定自1986年起至今没有发生变化,但就影响乡镇政府职能的外部环境来说,自1986年起近三十年的时间里发生了巨大的变化。先是1994年推行的财政分税制改革,这场改革最初仅在中央政府和省级政府之间进行,但随后省级以下各级政府也进行了层层分税,自然包括县级政府与乡镇政府之间的分税。分税制后出现的一个现实状况是财权层层上收、事权层层下放,到最基层的乡镇一级财力最弱,而乡镇在分税制后实际承担的职能并没有相应减少,乡镇政府开始出现财政上的困难,因此加大了对农村的汲取力度,这导致在整个20世纪90年代中后期农民负担非常沉重。为彻底解决农民负担于2000年实行农村税费改革,先后取消了乡镇政府的农业特产税、屠宰税、乡镇统筹、农村集资、筹劳等权力,并取消了农业税,代之以上级转移支付制度,但这并没有解决乡镇面临的比较普遍的财政困难问题。因此乡镇在税费改革后主要精力转向招商引资、项目建设等能够增加财政收入的事项上,这与转变乡镇政府职能、建设服务型政府的目标导向不尽一致,因此转变乡镇政府职能的实际效果不理想。深入研究乡镇政府职能转变对这一问题的解决有一定促进作用,这构成了本书的研究背景。

乡镇政府职能转变既是政治体制改革的一个现实任务,也是行政学或行政管理研究较为关注的一个理论问题。现实工作和学术研究都表

① 张晓山:《简析中国乡村治理结构改革》,《管理世界》2005年第5期。

② 吴理财:《治理转型中的乡镇政府》,博士学位论文,华中师范大学,2006年。

明,乡镇政府职能转变存在很多问题,因此剖析一个乡镇在税费改革之后职能转变的真实情况,对深入研究乡镇政府职能转变具有一定的意义。同时,国家近年来先后提出服务型政府、社会主义新农村建设、新型城镇化建设等执政理念和措施,这些理念和措施要在广大农村地区取得实效,无不取决于乡镇政府职能的根本转变。乡镇政府职能转变的目标实现不了,乡镇政府还停留在传统的经济发展模式和管理方式上,这些理念和措施的效果就要大打折扣,农村社会和广大农民亟须的各项公共物品和服务得不到满足。通过深入剖析石镇政府职能转变,发现石镇政府实际上究竟履行了哪些职能,对还原一个客观、真实、全面的乡镇政府,破除对乡镇政府和乡镇干部的一些误解,具有一定的现实意义。据此,客观分析乡镇政府职能转变面临的困难和原因所在,提出可能改进的建议,从理论上深化乡镇政府职能转变的研究深度。通过对案例乡镇的深入分析,希望对尽快实现乡镇政府职能转变的目标起到积极的促进作用。

二 乡镇政府行为：经营谋利说

研究乡镇政府职能需要研究乡镇政府行为,这是因为“学界目前对地方政府职能转变的研究基本上停留在理论上的应然分析和规范性界定,无法对地方政府职能转变遇到的现实困境做出应有的回应,更不用说提供必要的理论指导,只有深入研究地方政府行为才能深刻地理解和揭示地方政府转变职能的种种行为选择之内在逻辑,因此对于地方政府的研究,需要在研究视角和研究方法上,实现从规范性的政府职能界定到政府行为过程的实证分析的重大转变”^①。从乡镇政府职能转变已有研究的上述不足来看,要深入推进乡镇政府职能研究,需要深入研究乡镇政府行为,探讨乡镇政府职能转变中的现实困境。

开展本研究的一个基本前提是如何认识和定位当前乡镇政府行为。已有研究中比较有影响的一个观点是,乡镇政府是一个“政权经营

^① 何显明:《地方政府研究:从职能界定到行为过程分析》,《江苏行政学院学报》2006年第5期。

者”^①或“谋利型政权经营者”^②，是谋取“利益最大化的利益集团”^③，是“策略主义”^④运作逻辑下的“悬浮型政权”^⑤，是既不代表国家也不代表农民利益的自利化组织。如果当前乡镇政府的实际角色是这样的话，这么一个近乎恶贯满盈的一级组织就没有存在的必要了，因此有学者认为应该撤销乡镇政府。^⑥乡镇政府行为真如上述研究所认为的那样吗？本书通过深入剖析一个乡镇政府个案试图对此进行回答。

国外学者对乡镇政府的研究与地方政府研究混在一起，而对地方政府的界定并不一致，如戴慕珍（Jean Oi）将其界定为“县政府、乡镇政府及村委会的机构和工作人员”^⑦，钟扬（Zhong Yang）则界定为县乡政府机构，国内学者一般将其界定为县乡政府机构。^⑧本书遵循国内学者对地方政府的一般界定，地方政府指的是县乡政府机构。

就“经营谋利说”来说，杜赞奇（Prasenjit Duara）研究的尽管是20世纪上半叶的乡村社会，但其将“代理人”概念首先引入解释乡镇政府的行为中，^⑨认为“国家政权现代化的努力与财力冲突，代理人蜕化为赢利型经纪人”^⑩，成为乡镇“经营谋利说”的一种有力的分析框架。随后萧凤霞（Helen Siu）研究发现，“乡镇政府通过各种办法控制村庄，乡镇政府从国家的代理人角色中获得了利益”^⑪。许慧文（Vivi-

① 张静：《基层政权——乡村制度诸问题》，浙江人民出版社2000年版，第51页。

② 杨善华等：《从代理型政权经营者到谋利型政权经营者》，《社会学研究》2002年第1期。

③ 贺雪峰：《论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例》，《开放时代》2011年第2期。

④ 欧阳静：《策略主义——桔镇运作的逻辑》，中国政法大学出版社2011年版，第1页。

⑤ 周飞舟：《乡镇政府“空壳化”与政权“悬浮”》，《中国改革》2007年第4期。

⑥ 章荣君：《财政困境与乡镇治理》，中国社会科学出版社2012年版，第4页。

⑦ Jean C. Oi, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, *World Politics*, Vol. 45, 1992, pp. 99–126.

⑧ Zhong Yang, *Local Government and Politics in China: Challenges from Below*, Armonk, NY: London: M. E. Sharpe, 2003, p. 16.

⑨ Prasenjit Duara, *Power in Rural Society: North China Villages, 1900–1940*, Ph. D. Diss., Harvard University, 1983.

⑩ Prasenjit Duara, “De-Constructing the Chinese Nation”, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, Vol. 30, 1993, pp. 31–55.

⑪ H. Siu, *Agents and Victims in South China: Accomplices in Rural Revolution*, New Haven: Yale University Press, 1989.