



转型中的县域治理：结构、行为与变革

——基于中部地区5个县的个案研究

樊红敏 著

中国社会科学出版社



转型中的县域治理：结构、行为与变革

——基于中部地区5个县的个案研究

樊红敏 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

转型中的县域治理: 结构、行为与变革 / 樊红敏著. —北京:
中国社会科学出版社, 2013. 9
ISBN 978-7-5161-3404-7

I. ①转… II. ①樊… III. ①县—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(2013)第 243871 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 冯春风

责任校对 胡新

责任印制 王



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.cssp.cn>

中文域名: 中国社科网 010-64070619

发 行 部 010-84083685

门 市 部 010-84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2013 年 9 月第 1 版

印 次 2013 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 17.5

插 页 2

字 数 296 千字

定 价 49.00 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联系调换

电话:010-64009791

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	(1)
一 研究意义和问题意识	(1)
二 相关研究和文献回顾	(4)
三 研究思路 and 主要框架	(11)
四 研究方法和资料来源	(13)
五 概念界定和个案县简介	(15)
第二章 结构：治理行动的再结构化	(19)
一 行动者：从县域领导干部群体到一把手	(20)
二 县委书记的治理行动	(34)
三 县委书记的治理策略	(51)
四 县域治理的再结构化	(68)
小结	(71)
第三章 发展：不遗余力地经营	(73)
一 县域政府的发展理念	(74)
二 县域政府的发展模式	(86)
三 县域政府的发展策略	(111)
四 县域经济发展的治理逻辑	(134)
小结	(136)
第四章 维稳：日益绷紧的神经	(138)
一 县域政府的维稳理念	(142)
二 县域政府的维稳机制	(154)
三 县域政府维稳的行动模式	(167)
四 县域政府维稳的治理逻辑	(188)
小结	(190)
第五章 改革：模糊不清中的探索	(191)

一 官、学、媒改革话语中的思考	(191)
二 模糊不清中的改革探索与经验	(203)
三 县域治理改革的总体特征	(231)
小结	(236)
第六章 方向：明晰中前行	(238)
一 县域治理改革的内容	(238)
二 县域治理改革的根本	(244)
三 县域治理改革的切入点	(246)
第七章 基本结论与对策建议	(254)
一 基本结论：行政化动员型治理	(254)
二 县域治理的行动后果	(256)
三 县域治理改革的走向与对策建议	(258)
附录：县域治理综合调查问卷	(261)
参考文献	(264)
后记	(277)

第一章 导论

一 研究意义和问题意识

中共十六大提出了“壮大县域经济”的发展战略，在十七大报告中再次强调了这一战略。中共十八大提出了推动城乡发展一体化的总体要求。只有建立和完善有利于县域经济和社会发展的县域治理机制，才能为县域经济发展和中国农村的现代化提供政治和制度保障。“郡县治、天下安”，县作为一个有着长期历史整合的有机社会，在某种程度上被视为一个完整的空间体系、经济体系、社会体系、文化体系。当前县域经济占国家经济总量的一半左右，而县域人口则超过全国总人口的70%，土地约占总面积的90%。而经济转轨、社会转型、思想观念的多元化以及利益诉求的多样化，给基层治理带来了诸多挑战，基层治理改革也呼之欲出，据2009年《中国改革》杂志统计，在2009年中国改革十大“关键词”中，“县政改革”位居第四，成为关键词之一^①，县域治理、县政改革、基层社会矛盾成为学术和媒介场域的公共话语。县域本身的“问题”理路以及中国渐进改革的脉络共同构成了“县域治理”、“县域治理改革”的话语情境，从县域本身进行县域治理研究迫在眉睫。

县域在整个国家治理体系中的特殊地位，使县级政府在国家治理中成为非常关键的一环。杨雪冬、贺东航以及笔者认为在中国现代国家构建的框架中，县是最全面的微观单位，它在国家转型中扮演重要角色，不仅能够全面反映出整个体制的运行和变迁，而且能够集中体现出国家

^① 魏群、韩雪：《2009 中国改革十大“关键词”》，《中国改革》2009 年第 12 期。

与社会的互动。县作为一个分析单位对认识和理解中国政治具有重大意义。^① 吴国光通过对县的人口和地域规模的分析认为，县政建设具有重大的政治意义，主张大体上以目前的县级行政区划为基本单位，重组中国的权力架构和政府体系。^② 在为笔者有关县域政治研究的专著所写的序言中，徐勇教授强调了县作为整个国家政治运作的枢纽，而又往往成为中央权力鞭长莫及之处的特殊地位^③；近期，徐勇教授提出的“接点”概念，形象地说明了县在中国政治架构中的特殊性。他认为，从县级政治看，县政承上启下，是国家上层与地方基层、中央领导与地方治理、权力运作与权力监控的“接点”部位；从县域社会看，县城是城市与乡村、传统与现代、中心与边缘地带的“接点”部位^④。也就是说“国家治理，成在县，败也在县”。而在当下社会结构转型和国家治理框架下，县无疑处于整个政治系统的薄弱环节和脆弱地带。“接点政治”的分析框架不仅指出了县域治理的重要性，而且提出了县域治理改革的思路，要“将县置于整体社会发展和国家治理体系中分析，找准县的位置和特性，把握其薄弱环节，采取相互联系的整体性措施”^⑤，而不是目前的头痛医头，脚痛医脚。

县域经济发展的困境与压力为县域政治发展提供了内在动力和要求，发展县域经济应当以积极推进县域治理改革为前提。城市化、城镇化不可能“化”掉中国的农村、农民，重建中国传统富有魅力的乡村生活方式是发展县域经济、建设新农村的目的和意义所在。因此，“壮大县域经济”被提到了中国经济现代化的战略高度。但县域经济总量以及在人才、资金和技术等方面的不平衡却极为突出。于建嵘、蔡永飞在调查中发现，“县域经济发展中存在的突出问题主要有四个方面：没钱、没权、没人、

① 杨雪冬：《市场发育、社会生长和国家构建——以县为微观分析单位》，河南人民出版社2002年版；贺东航：《当前中国政治学研究的困境与新视野》，《探索》2004年第6期；樊红敏：《县域政治：权力实践与日常秩序——河南省南河市的体验观察与阐释》，中国社会科学出版社2008年版。

② 吴国光：《“县政中国”——从分权到民主化的改革》，《当代中国研究》2004年第1期。

③ 樊红敏：《县域政治：权力实践与日常秩序——河南省南河市的体验观察与阐释》，中国社会科学出版社2008年版。

④ 徐勇：《“接点政治”：农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例》，《华中师范大学学报》2009年第6期。

⑤ 同上。

没地。县级政府‘主导乏力’”。^① 这些问题的背后隐含的是与以城市为中心的现代化战略相适应的国家治理结构的缺陷。发展县域经济，迫切需要以推进县域政治发展以及县域治理改革为突破口，着力调整中央与地方、国家与社会、城市与农村的关系。

县域治理生态的恶化和权力运行的异化，使县政发展显得尤为迫切。随着市场经济改革的深入，县域治理的结构性困境日益彰显：政绩考核制度所形成的 GDP 主义已经成为一种牢不可破的意识形态，妇联、计生委等都被下达招商引资任务凸显了 GDP 主义的急躁和动员的最大化，县域生态环境的急剧恶化更是 GDP 主义所导致的县域发展不能承受之重；县域经济发展行政化使县政职能异化，近几年频发的县域群体性事件以及一些地方如重庆“打黑风暴”中“灰社会”或“黑社会”头目堂而皇之地成为人大代表、政协委员，一方面反映了县域政治的“灰”、“黑”化倾向，另一方面也是县域经济发展行政化所开出的“恶之花”；而于建嵘、李连江的研究则反映了当前县域权力运行的异化问题。在目前的制度安排下，凡是意图约束地方政府官员的中央政策和国家法律，无论措辞如何强硬，在执行过程中最终都难免陷入执行者“球员兼裁判”的困境，从而丧失刚性约束力，县级政府权力运行异化为领导个人的政绩和升迁工具。

中国渐进改革的逻辑和现代化的发展道路把县域治理改革推向了风口浪尖。过去 30 多年的经济改革成就了包括资本市场、股份公司和现代税收体制的当代中国市场经济体制，经济发展使中央政府的财政汲取能力得到了前所未有的提升。渐进改革发展的逻辑要求改革的下一步是实现堪与经济转型相匹配的政治发展。如果没有稳固而良性运行的基层治理体制，任何大的政治改革举措都可能导致政治社会的动荡不安甚至是国家的一体化危机。县政作为中国政治发展的基础，建构并夯实政治的基础是中国政治发展的必由之路。中国现代化进入了一个新的阶段，其主要特征就是沿海试验地点向内地全面推进，由经济层面向社会政治层面快速拓展。在这个阶段，县级政府将发挥重要作用，第二期现代化要想取得成功，有必要

^① 于建嵘、蔡永飞：《县政改革是中国改革新的突破口》，《东南学术》2008 年第 1 期。

在这一领域取得突破性进展。^①从国家建设的角度来看，县域治理问题不仅仅是为了解决今天中国所面临的问题，更是为了未来的国家建设。^②贵州瓮安事件、江西南康事件、湖北石首事件表明，在社会结构性变革的当今，政治体系各部分的“政治应力”更为不平衡，社会矛盾及其集中反映的群体性事件很容易在那些“政治应力”最为脆弱的“接点”部位发生。^③换句话说，县域已经成为社会冲突与社会不稳定的主要地带。

另外，在基层治理实践层面，改革开放以来基层社会累积的大量社会矛盾，以及以县域群体性事件为表征所凸显的治理危机，使“县域治理”得到了中央高层的高度重视，并采取了一系列措施：一是“强县扩权”，实行省直接管县的财政管理体制改革。二是建立新的激励机制，如有的省实行“一把手”连续任职五年享受副厅级待遇，有的省已开始实行将县的“一把手”提升到副厅级。三是对县级主要官员进行“跨级直训”。另外，2010年11月，中共中央纪委、中共中央组织部出台了《关于开展县委权力公开透明运行试点工作的意见》，规范县委权力运行，特别是加强对县委书记职权的规范。

但是，现实的关切和学理支撑是制度设计和制度变迁的依据，近年来，中国基层治理模式面临着巨大的挑战，并正在经历着艰难而重要的转型，如何让县域政治发展为中国政治发展投石问路，如何通过县域治理改革提升县域治理的绩效，如何通过县域政治发展助推县域经济发展，如何通过县域社会建设推动社会转型，是本书的现实关切，也是本书的问题意识。

二 相关研究和文献回顾

县域治理越来越多地受到学界的关注和重视。对县域治理的研究包含在有关地方政府和基层治理的研究中，以多学科、多视角的态势，产生了丰富的研究成果。其研究脉络和分析框架简略来看主要有以下四个层面。

① 储建国、贺东航：《第二期现代化与县政发展》（<http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp>）。

② 郑永年：《中国政治改革从县政开始》，《南风窗》2009年6月15日。

③ 徐勇：《“接点政治”：农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例》，《华中师范大学学报》2009年第6期。

第一，是现代国家建构的理论脉络和分析框架。现代国家建构理论将地方治理研究置于国家政权建设的历史脉络和理论框架中，这一研究框架认为，近代以来，中国处于从传统向现代的转型过程中，而国家转型是这一转型的核心，这个过程就表现为地方权威再造和国家对地方政权的行政整合。因此，许多研究的关注点都集中在地方政权建设方面。士绅社会模式是该研究的一个重要的成果。瞿同祖的《清代地方政府》是第一本系统、深入研究古代地方政府的专著。这本书系统分析了清代州县官的职能及其运作，作者通过各种手本和札记，同时参考大量的官方资料，全面考察了在清代地方政府正式体制中非正式人事因素的运作，特别考察了地方精英或乡绅对政府管理过程的参与以及地方利益对政府政策的影响，为我们提供了迄今为止最为完整的关于传统中国地方政治运作的图解。^① 黄宗智通过对清代民事诉讼的研究，将地方行政实践广泛使用的依赖由社区自身提名的准官员进行县级以下的治理称之为“集权的简约治理”。所谓“集权的简约治理”，是指地方政府的正式权力已是高度集权化，但是，在权力的实际运作上，基层政权组织依靠那些无须支付薪水的非正式官员，并依赖乡村社会的纠纷解决机制进行半正式的地方治理，以一种低成本、低负担、高效率的方式来实现税收、纠纷调解和公共事业建设等治理和行政目标。^② 费孝通在关于皇权与绅权的讨论中，强调士绅在地方社会作为国家科层制的代表或其自然延伸，同时维系着帝国国家与社会的整合。他强调了地方士绅的自主性所导致的地方自治及其对君权的限制。^③ 张仲礼、周锡瑞、芮玛丽强调士绅集团在中国传统政治结构中的特殊地位和功能，认为士绅是沟通官民的中介，国家依赖士绅来控制和管理社会，而行政官员大多出自这个阶层。他们从士绅和精英的角度对国家权力和控制体系的结构和运行进行了解释。^④ 杜赞奇《文化、权力与国家》一书中，提出了富有分析意义的核心概念“权力的文化网络”，分析了国家权力是如何通过这一网络而运作的，以及地方政权官僚化的过程中，政治权

① 瞿同祖：《清代地方政府》，法律出版社2003年版。

② 黄宗智：《集权的简约治理：中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，载《经验与理论：中国社会、经济与法律的实践历史研究》，中国人民大学出版社2007年版。

③ 吴晗、费孝通等：《皇权与绅权》，天津人民出版社1988年版。

④ 张仲礼：《中国绅士——关于其在19世纪中国社会中作用的研究》，上海社会科学院出版社1991年版。Joseph W. Esherick, Mary Rankin, *Chinese Local Elites and Patterns of Dominance*, Berkeley: University of California Press, 1990。王先明：《近代绅士》，天津人民出版社1997年版。

力与文化网络脱节的过程，它的直接后果就是基层政权的内卷化。^① 这些研究都大大拓宽了本书的历史视野。

魏光奇的《官治与自治——20 世纪上半期的中国县制》详细地考察了从清末民初的县自治经北洋政府的县知事试验到国民党新县制实施的整个历史过程及其机构、职能、人事、社会背景等诸方面的变革，是目前看到的比较系统、深入地专门研究民国时期县政的专著。^② 杨雪冬的《市场发育、社会生长和公共权力构建——以县为微观分析单位》，以涞源县为例，对县准确而全面的描述对县级政治研究的进一步展开有较大价值。^③ 周庆智《中国县级行政结构及其运行》，以一个县政府为分析对象，从结构与功能的进路对县级政府的行政结构及其运行进行了详细的描述。^④ 贺东航的《地方社会、政府与经济发展》以晋江为个案，通过对晋江模式生成发展的观察，探讨了现代国家建构的路径问题。^⑤ 樊红敏在《县域政治：权力实践与日常秩序》中，提出了二元政治的解释性框架来分析县域权力实践和秩序生成。^⑥ 也有一些学者对当代中国的县政改革这一主题进行了研究，主要存在四大进路：一是从县域经济发展的角度来论述县政的改革，即对“强权扩权”、改革“市管县”体制的研究；二是从县职能转变、完善机制等角度提出的县政改革；三是从县级财政解困的角度提出县政改革；四是从农村综合治理角度提出的县政改革。^⑦

第二，是制度经济学的理论脉络和分析框架。在制度经济学的分析框架下，中外学者以地方政府与市场关系为切入点，对地方政府在经济增长过程中的角色和作用进行了深入的研究。戴慕珍（Jean Oi）提出的“地方政府法团主义”（Local state corporatism）以及沃尔德（Walder Andrew）提出的“地方政府即厂商”（Local government as industrial firms）的概念，

① [美] 杜赞奇：《文化、权力与国家》，王福明译，江苏人民出版社 1994 年版。

② 魏光奇：《官治与自治——20 世纪上半期的中国县制》，商务印书馆 2004 年版。

③ 杨雪冬：《市场发育、社会生长和公共权力构建——以县为微观分析单位》，河南人民出版社 2002 年版。

④ 周庆智：《中国县级行政结构及其运行》，贵州人民出版社 2004 年版。

⑤ 贺东航：《地方社会、政府与经济发展》，中国社会科学出版社 2011 年版。

⑥ 樊红敏：《县域政治：权力实践与日常秩序》，中国社会科学出版社 2008 年版。

⑦ 苑丰在《近 30 年中国县政研究综述》（《东南学术》2008 年第 1 期）中，对当前有关县政改革的研究进行了较为全面的梳理分析。

认为地方官员成为市场取向的代理人和行动者,完全像一个董事会成员那样行动,并通过各种行政手段介入企业的经营运作,以获得更多的利润。^①一些学者的研究认为,改革开放之后,中国的地方政府越来越具有明显的“理性人”的行为逻辑。地方政府不再完全是上级或中央政府的命令执行者,政治忠诚也不再成为支配地方政府行为的关键逻辑,在中央与地方关系上呈现出“财政联邦主义”特征。^②何显明对改革开放之后地方政府的行为逻辑进行了概括性研究,认为地方政府具有明显的自主性,由此表现出区别于上级政府和地方公众意愿的行为逻辑。^③周雪光用“逆向软预算约束”概念概括基层政府自上而下向所管辖区域下属组织和个人索取资源的行为,并从组织分析角度探讨这类现象产生的渊源。

曹正汉和史晋川则比较了中国改革开放过程中地方政府发展理念的不同特征。他们通过案例研究和逻辑分析所得出的结论是:1980年以后,中国地方政府在决定其工作重心方面,其行为目标和行为所依据的原则是“抓住经济发展的主动权”。也就是说,地方政府所决定的工作重心必须满足这样的条件:这种工作重心之实施,既能有效地促进地区经济增长,又能不放弃对地区经济的领导权和控制权。这种行为特征的表现之一,是1992年至2000年间地方政府应对中央政府的市场“战略转型”策略:地方政府由经营企业转向经营所辖区域。地方政府之所以转向新的发展战略,是因为中央政府推行市场化改革,改变了地方政府的外部环境;在市场化环境中,地方政府为了确保其政治上最优的经济增长目标能够实现,需要控制土地要素的供给权和定价权,相应地,在经营方式上,也就需要把所辖区域当作一家企业来经营。因此,用地方官员的话说,地方政府推

① 丘海雄、徐建牛:《市场转型过程中地方政府角色研究述评》,《社会学研究》2004年第4期。

② “财政联邦主义”由钱颖一等人提出,主要来解释地方政府在发展经济中的激励问题。可参见 H. Jin, Y. Qian, B. R. Weingast, “Regional Decentralization and Fiscal Incentive: Federalism, China Style”, *Journal of Public Economics*, Vol. 89, 2001, pp. 1719-1742; Y. Qian, Gabriella Montinola, Barry Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, *World Politics*, Vol. 48, No. 1, 1995, pp. 50-81。

③ 何显明:《市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2007年第11期。

动“战略转型”的目的，是为了在市场环境中“抓住经济发展的主动权”。^①周飞舟则通过分析土地征用和开发中的地方政府收入和地方政府行为，试图理解转型期地方政府行为的一些特点和模式，并提出影响转型期地方政府行为的因素是软预算约束与政府获取体制外资源的能力。^②

也有学者从制度变迁的角度对地方政府的角色进行了研究，其中杨瑞龙的研究影响较大，他提出了我国制度变迁方式转换的三阶段论，认为具有独立利益目标与拥有资源配置权的地方政府在制度变迁中起着关键性作用，是中间扩散型制度变迁方式中的“第一行动集团”^③。何显明在其《市场化进程中的地方政府行为逻辑》中，以“地方政府行为自主性”为分析工具，运用制度—行为分析法研究了当代中国地方政府自主性扩张的制度环境、动力机制和基本策略，探讨了地方政府自主性扩张与地方政府运行机制、国家自主性之间的关联，论述了地方自主性自身存在的悖论。^④这些研究对理解地方政府在市场经济发展中的角色以及行为具有很强的启发意义。

第三，行政管理学理论脉络和分析框架。行政管理学的理论脉络把关注的问题集中于行政体制、科层制的发展、地方政府管理模式以及政府职能问题等。荣敬本等在《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》一书中，通过对一个县级市的研究提出了基层政权的运行机制：压力型体制。^⑤王圣诵、暴景升等从行政学的角度探讨了政府管理模式创新问题。^⑥周黎安运用激励理论来解释地方政府行为，他提出了晋升锦标赛模式，所谓晋升锦标赛，是指上级政府对多个下级政府部门的行政长官设计的一种晋升竞赛，竞赛优胜者将获得晋升，而竞赛标准由上级政府决定，可以是GDP增长率，也可以是其他可度量的指标。同

① 曹正汉、史晋川：《中国地方政府应对市场化改革的策略：抓住经济发展的主动权》，《社会学研究》2009年第4期。

② 周飞舟：《生财有道：土地开发和转让中的政府和农民》，《社会学研究》2007年第1期。

③ 杨瑞龙：《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》，《经济研究》1998年第1期。

④ 何显明：《市场化进程中的地方政府行为逻辑》，人民出版社2009年版。

⑤ 荣敬本等：《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》，中央编译出版社1998年版。

⑥ 王圣诵：《县级政府管理模式创新探讨》，人民出版社2006年版；暴景升：《当代中国县政改革研究》，天津人民出版社2007年版。

时,他将中国的行政体制称为行政逐级发包制,基层地方政府实际上最终承包了几乎所有的政府事务,是最后的执行者和实施者。^① 欧阳静以乡镇招商引资为例,指出基层政权组织的行为缺乏稳定的、抽象的、普遍主义的运作规则以及基于长远发展的战略目标,而是以各类具体的、权宜的和随意的策略与方法作为原则,只顾追求眼前的短暂目标,并将其称为“策略主义”,从压力型体制的角度对策略主义行为进行了解释。^② 王汉生、王一鸽从分析目标管理责任制入手,探讨当代中国基层政权的运作特征及重大变化。他认为,目标管理责任制是在当代国家正式权威体制的基础上创生出的一种实践性的制度形式。^③ 周雪光、练宏以一个地级市环境政策实施为例,以博弈论为分析视角,提出了政府内部谈判博弈的一个序贯模型以及有关的分析概念、理论思路,这一分析模型有助于区分上级部门选择常规模式和动员模式的条件,以及下级部门选择不同策略的条件和行为特征。^④

第四,组织社会学的理论脉络和分析框架。组织社会学的理论脉络倾向于从社会学的角度研究组织现象。张静提出了“政权经营者”的概念,她认为,基层政权的所为远远超出了它的名分,它并非代表国家、依据国家的规则管理乡村生产资源,而是发展出自己的规则;它距离一个典型的科层组织也相去甚远,是一个具有官方身份(兼服务于国家的部分目标)同时又具有自己政治经济利益的组织。她强调了基层政权自主性的一面,并将之归因于一系列制度性缺陷。^⑤ 在此基础上,杨善华又进一步提出了“谋利型政权经营者”的概念。^⑥ 周雪光研究了基层政府间的共谋行为,他认为共谋行为的产生和重复再生是政府组织结构和制度环境的产物,是现行组织制度中决策过程与执行过程分离所导致的结果,在很大程度上也

① 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,格致出版社2008年版。

② 欧阳静:《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》,《经济社会体制比较》2011年第3期。

③ 王汉生、王一鸽:《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》2009年第2期。

④ 周雪光、练宏:《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学》2011年第5期。

⑤ 张静:《基层政权——乡村制度诸问题》,浙江人民出版社1998年版。

⑥ 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。

是近年来政府制度设计，特别是集权决策过程和激励机制强化所导致的非预期后果。^① 具有突破性意义的研究是应星的《大河移民上访的故事》，作者细致地讲述了一个冗长的上访故事，深入展现了基层政府乃至市、县政府的行为模式。这一研究的价值在于其并非运用潜在的国家—社会模式去解释农民的上访行为，而是利用对“上访”这种逐级“渗入”到各级政府内部的行为分析，显现出地方政府行为的复杂特点，开始打破对地方官僚的脸谱化理解。基层治理的复杂性在此得到了充分展示，在社会学经验研究的意义上，这是将政府行为作为分析对象的可贵尝试。^② 周飞舟从财政和税赋制度入手，对基层政府行为模式进行探讨，他认为基层政权从过去的“汲取型”变为与农民关系更为松散的“悬浮型”。^③ 而吴毅的《小镇喧嚣》、赵树凯的《乡镇治理与政府制度化》无疑加深了对基层政权的认识。^④

上述研究和具体进路具有启发意义，也是后续研究的基础。既有的学理分析，为我们理解变革时期中国地方治理提供了重要的切入点。但是，在以上这些研究中，尽管已经积累了许多成果，但不仅各自都还存在着一些问题，而且，从所研究的主题和取得的成果来看，尚没有形成较为统一的研究方法、研究概念、研究问题与研究范式；从研究的内容上来看，切入县域治理的日常实践层面的研究迄今还比较少见，在官员行动的微观解释力方面，仍有继续拓展和深入的余地。在中国政治社会快速转型的背景下，县域行动者的日常行为是如何结构化的？从县域经济发展视角来看，县域治理的特质和治理逻辑是什么？从维稳的视角分析县域治理逻辑是什么？从现实的层面来看如何通过县域治理提升县域治理的绩效？如何在当前县域政权建设面临多重困境之下，理清县域政权建设目标任务与实现路径？县域治理改革的方向和切入点是什么？本书尝试从日常政治分析的角度，力图阐释县域治理的实践逻辑，在此基础上，思考县域治理转型的方向和未来。

① 周雪光：《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》，《社会学研究》2008年第6期。

② 应星：《大河移民上访的故事》，生活·读书·新知三联书店2001年版。

③ 周飞舟：《从汲取型政权到“悬浮型”政权》，《社会学研究》2002年第1期。

④ 吴毅：《小镇喧嚣》，生活·读书·新知三联书店2007年版；赵树凯：《乡镇治理与政府制度化》，商务印书馆2010年版。

三 研究思路和主要框架

什么是实践?布迪厄指出,所谓的实践(practice)并不是践履某种观念或者理想意义上的那种实践(praxis),而是平常进行的日常的、普通的实际行为,他从否定的角度对实践的逻辑加以解释,实践的逻辑是与话语与思想的逻辑相对立的,实践的逻辑常常不可能按照行动者事先的规划去行事,因为千变万化的制约因素总是迫使行动者不是按照理论可能性而是根据现实可能性对行为路径或行为模式做出选择。^①中国治理转型面临着传统与现代、一元与多元、理念与历史、文本与实践的四重维度与矛盾,地方秩序不是理念制度规范出来的,而是在实践的过程中互动形成的,现代性的文本在有着地方性的文化、历史、传统的具体场域中是如何对接的?基于此,本书将行动者的视角作为研究进路,从行动者具体的、动态的、繁杂的治理活动及治理运作的过程去思考制度与结构问题,着力于探讨微观治理秩序的生成逻辑。

本书从结构、行为、变革三个维度来透视县域治理的实践逻辑,主要框架包括县域治理结构、县域治理行为、县域治理变革三大部分,其中县域治理行为主要从当前县域政府的职能——经济发展和社会稳定两个方面进行透视。其中前四部分结构、发展、维稳、改革是实然的研究,主要是探讨日常行为视角下的县域治理结构化、县域政府发展经济、维稳的治理逻辑以及当前县域治理改革实践的总体特征;第五部分是应然的研究,探讨县域治理改革的路径和发展方向。具体框架和主要内容如下。

在结构这一维度,以吉登斯的结构化理论为分析框架,从行动者—行动者的行为—结构为分析框架,以县委书记的治理行为为分析视角,揭示县域治理在转型社会中的实践形态,进而呈现并透视县域治理再结构化的过程和逻辑。

在行为这一维度,主要从当前县域政府职能——经济发展和社会稳定两个方面进行透视。在县域经济发展方面,通过呈现县域政府的发展理念、发展行为以及发展策略,剖析县域经济发展的治理逻辑。在县域维稳方面,通过呈现县域政府维稳的理念、机制以及模式,剖析县域维稳的治

^① 朱国华:《权力的文化逻辑》,上海三联书店2004年版,第189—190页。

理逻辑。

在变革这一维度，主要从县域治理变革的实然逻辑（改革）和应然逻辑（方向）两个方面进行透视。在县域治理变革实践方面，重点分析“省直管县”改革、县人大改革、县委权力公开透明运行、乡村治理改革等县域治理改革的探索和实践，在此基础上，提出县域治理改革的行为特征。在县域治理变革方向方面，主要从应然的角度厘清县域治理改革的方向，内容包括当前县域治理的困境、县域治理改革的内容、县域治理改革的根本和县域治理改革的切入点。

研究发现：首先，行政化动员型治理：县域治理的再结构化。县域治理秩序超越了嵌入县域科层组织的制度化文本，是一个再结构化过程。这一再结构化的过程，也是政治行政化以及行政化动员的过程，这种再结构化的县域秩序本书称之为行政化动员型治理结构。所谓政治行政化是指县域政治中履行自下而上表达功能的机构和行动都被整合进了行政过程中。所谓行政化动员型治理是指在县域政治实践中，县域核心行动者以成立各种领导小组为组织策略，以任务分解、目标管理为工具，以开展活动为实施办法，以包村包案为渗透方式，将全部的政治精英和政治机构都动员到行政过程中，对县域进行非制度化的行政整合。其次，经营性政府：县域经济发展的治理逻辑。本书通过透视县域政府的发展理念、发展行为、发展策略，发现县域经济发展的治理逻辑体现为经营性政府，即以发展至上为理念，以行政主导为前提，以企业化运作为动员策略，以目标责任制为管理策略，注重量化考核和经济效益；以优化环境为竞争策略，以经营的泛化为行动策略，不断追求利益最大化的治理模式。再次，权宜性治理：县域政府维稳的治理逻辑。通过呈现县域政府维稳的理念、机制以及行为策略，本书发现县域政府所遵循的是权宜性治理的逻辑，所谓权宜性治理是指在维稳压力不断增大的背景下，县域政府为实现绝对稳定的稳控目标以增压机制、行政动员、变通应对为策略的治理模式。总起来看，当前县域政府的维稳行为表现出以下几个特征：权宜性、短期性、背离法治性和逆向激励性。最后，“盲人摸象”：县域治理改革实践的总体特征。通过分析“省直管县”改革、县人大改革、县委权力公开透明运行、乡村治理改革等县域治理改革的探索和实践，本书揭示了当前县域治理改革实践的总体特征——“盲人摸象”，即县域治理改革实践虽然从不同的层面、不同的角度进行了大胆的探索和试验，但改革的共识、改革的目标和方向