

赵全军 著

社会转型与压力型动员

改革后中国农村义务教育 供给制度研究



政治与公共事务论丛



上海人民出版社

SOCIAL TRANSFORMATION AND
PRESSURE-TYPE MOBILIZATION:

RESEARCH INTO THE SUPPLY INSTITUTION OF
RURAL COMPULSORY EDUCATION
AFTER CHINA'S REFORM

赵全军 著

社会转型与压力型动员

改革后中国农村义务教育 供给制度研究



上海人民出版社



上海人民出版社

SOCIAL TRANSITION AND
PRESSURE-TYPE MOBILIZATION
STUDY ON THE SUPPLY SYSTEM OF
RURAL COMPULSORY EDUCATION
IN TRANSITION CHINA

图书在版编目 (CIP) 数据

社会转型与压力型动员:改革后中国农村义务教育供给制度研究/赵全军著. —上海:上海人民出版社,2009
(政治与公共事务论丛)
ISBN 978-7-208-08722-4

I. 社... II. 赵... III. 农村-义务教育-研究-中国
IV. G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 127265 号

责任编辑 徐晓明

封面设计 王小阳

· 政治与公共事务论丛 ·

社会转型与压力型动员

——改革后中国农村义务教育供给制度研究

赵全军 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 14.25 插页 4 字数 209,000

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-08722-4/D · 1575

定价 26.00 元

序 言

所谓农村公共物品,是指相对于由农民或家庭自己消费的“私人物品”而言可以由当地农村社区集体参与共享的“物品”。从功能的视角来看,这类物品普遍具有消费的非排他性和供给的连带性的特征,对于促进农村经济发展、减轻农民负担、增加农民收入、改善农民生活质量有着重要的意义和价值。但受计划体制的影响,新中国建立后我国形成了城乡分割的二元公共物品供给机制,农村社区的公共物品主要由农民自行供给,由此造成农村公共物品供给普遍不足,并因此形成了阻碍农村社会发展的一个制度性障碍,因为公共物品供给的不足不仅降低了农民生活质量、加重了农民负担,而且制约了农业生产效率的提高和农民收入的增长。所以,对于当前我国正在进行的农村改革而言,农村公共物品的供给问题有着至关重要的意义,只有把这一问题解决好、落实好了,农村的生活环境、生产条件才能有所改善,农村的可持续发展才能实现,当前的“三农”困局才能破解。

而就农村公共物品而言,义务教育无疑是农村最大的公共物品,是整个农村公共物品体系建设的关键与核心。因为从价值的视角来讲,以基本的生存技能训练和合格的国民素质培养为目标的义务教育服务是现代国家最根本的需求之一,它不仅是公民个体适应、融入社会,获取经济和非经济回报的基础,直接关系到每一个公民或家庭的切身利益;而且也是国家传播意识形态、培养政治认同、塑造合格社会公民、维护既存社会结构和社会秩序的途径和媒介,直接关系到国家的利益。所以,政府和公民普遍关心义务教育问题。也正因为如此,义务教育不仅成为了人类社会过程中不可或缺的动力,而且也成为了大多数现代国家的基本职能之一。

自 19 世纪欧美国家率先实行普及性的义务教育制度以来,至今在全球 190 多个国家或地区中已经有一百七十多个国家实施了义务教育制度。作为一个后发展中国家,我国引进、推行义务教育制度已经有了一百多年的历史,其间先后经历了清末民国、新中国建立后到改革前、改革开放以后三个不同的历史时期。在这一过程中,不同时期的政府大都能从政治的角度出发,高度重视义务教育发展问题,赋予其相应的法律地位,其中关于义务教育普及的目标更是被不断地提出。但与此同时,我国一直有着“双轨政治”的传统,是一个典型的二元社会,义务教育的推行始终都是一个自上而下的过程,教育资源(信息、资金、人才)基本上也都是沿着首都→省府→中心城市→县城→乡镇→村不均匀地向下流动。在这样一个等级制式的推行体制中,农村义务教育始终处于体制的末梢,很难得到体制内的资源补充,一直需要从乡村汲取资源。因此,自义务教育制度确立以来,“城乡有别”、“以基层政府为主”、“农民负担”一直是我国农村义务教育供给过程中一个不变的传统(只不过在不同的制度环境下,具体的微观制度设计可能会有所不同而已),围绕义务教育成本分摊而引起的利益冲突始终未能得到有效解决,由此导致义务教育在我国农村地区推行一直困难重重。

1978 年以后,我国启动了改革开放进程,进入到了体制转轨和社会转型的阶段,农村经济体制、社会结构以及组织方式的变革极大地改变了我国农村治理的经济与社会基础,制度环境发生了巨大变化,农村义务教育供给制度因此发生了深刻变迁。一方面,我国农村义务教育供给责任体制逐渐从“以乡(镇)为主”上升为“以县为主”,与之有关的筹资主体日趋高端化、融资方式日渐多元化、管理责任配置日益边缘化;另一方面,我国农村义务教育供给方式逐渐由完全的行政垄断走向了政府主导下的市场局部参与,市场精神开始渗透到义务教育领域,多中心治理趋势开始出现。这样的变迁取得了明显的制度绩效,改革开放以来我国农村义务教育取得了突破性的进展。1978 年以后,我国不仅颁布了专门的《义务教育法》把义务教育的产品标准由初等教育上升到了中等教育(即实行了九年制义务教育),而且在确保办学条件不断改善、教学质量不断提高的基础上,基本实现了快速普及义务教育的目标。2000 年我国预期的“两基”目标如期实现,全国范围内义务教育的人口普及率达到了 85%,其中“一

片”地区“普九”人口覆盖率高达95%；而到2002年全国90%的县（即2598个县）实现了“两基”目标，农村地区小学和初中入学率分别达到98.6%和90%。从这个角度来讲，改革开放以后我国农村义务教育的治理取得了不错的业绩，这些业绩的取得不仅促进了我国国民素质的提高，而且也为我国经济社会的可持续发展以及政治的稳定提供了动力和保障。

但与此同时，这样的制度变革并非尽善尽美，也造成了一些负面的后果。首先，尽管在政策上，农村义务教育被摆在了优先发展的地位，是教育治理中的重中之重，但农村义务教育的财政经费支出却长期达不到“法定比例”，不仅经费短缺是一个普遍现象，而且义务教育经费被挤占、挪用、克扣的现象也屡有发生，在部分地区农村中小学教师工资拖欠严重、学校债务压力巨大，农村义务教育的供给存在着绝对数量的不足。其次，教育“三乱”现象屡禁不止，中小学收费居高不下，农民教育负担沉重，农村贫困人口子女无钱读书、流动人口子女无校读书问题严重，而且“普九”数据造假、“普九”之后辍学大幅反弹的问题也相当突出，所以，在供给结构上，义务教育失衡的现象进一步加剧，地区差别、城乡差别、阶层差别、校际差别进一步拉大，义务教育的公平受到了挑战。再次，公共教育资源利用效率低下、义务教育服务质量滞后于社会发展与公民需求、教育内容与农村实际不符等问题也比较突出，农村义务教育的供给存在着质量和效率低下的问题。同时，城乡分治的制度安排，使得农村义务教育的供给一直以乡村为主，主要是通过制度外筹资的方式由农村社区与农民自行供给，义务教育支出也因此成为了诱发基层政府财政危机和农民负担增加的一个非常重要的诱因，由此造成农村治理性危机的发生。

之所以会产生这些负面的后果，跟改革后我国农村义务教育的治理方式有着密切的关系。从应然的视角来讲，作为一种全国性的公共物品，农村义务教育经费的筹集一般应该由较高层次的政府来负责，具体的生产与管理过程应该由具有丰富社区知识的地方政府负责，而在资源配置上则应该是有限的政府和有限的市场的统一。但改革后我国农村义务教育供给的制度安排，却呈现出不同于上述应然状态的独特特征：首先，农村义务教育的筹资主体和管理主体呈现出基层化的特点。无论是改革初期“以乡（镇）为主”的责任体制的确立，还是税费改革中“以县为主”体制的建构，农村义务教育的供给始终都是基层的县乡政府的基本职责。其

次,改革后我国农村义务教育筹资责任主体和管理责任主体高度统一,政府间的义务事权划分非常不均衡,某一层次的政府要么既是筹资者又是生产管理者,要么就基本没有承担什么职责。同时,尽管改革后我国农村义务教育供给也呈现出市场化的趋势,但因为改革背景和动因的不同,我国义务教育的市场化改革与西方的市场化改革有着明显的不同,其更多的是资源筹集方式的市场化,而不是资源分配方式的市场化,在这一过程中地方政府有着强烈的“甩包袱”的卸责冲动。正因为如此,使得当前我国的农村义务教育发展出现了上述诸多的问题与困境。

为什么会发生这样的变迁或形成这样的制度安排呢?这正是这本专著想探讨的问题。在作者看来,社会生态环境的变化当然是一个非常重要的诱因。改革开放以来,我国启动了分权化、市场化改革,与之有关的政治、经济和社会结构发生了巨大变化,制度环境和需求环境的变革对农村义务教育治理提出了新的要求和挑战,不断地为相关制度的变迁提供诱致性的动力。但在一个政府主导型的国家,各种改革本质上都是在国家体制内成长起来的,尽管可能有着各种各样的制度变迁的诱因,但制度变迁能否发生或会发生什么样的变迁则主要取决于政治或行政的体制与结构。

本书的研究以其翔实的实证资料,有深度的理论分析及有力度的逻辑力量向人们表明,尽管改革开放以后,市场取代计划成为了资源配置的主要机制,但在经济分权已经发生而行政集权没有根本改变的条件下,我国的行政体制仍是一个压力型的体制,政治结构与行政权力仍是主导我国农村义务教育及诸如此类农村公共物品供给及其制度变迁的支配性力量,与之有关的事权的划分、供给方式的选择,以及所需资源的筹集与动员主要是由高端政府通过行政的方式来确立和推行的。从本质上讲,这是压力型的行政体制在公共物品治理上的体现。事实上,这种压力型的体制不仅表现在政府间权责关系的划分上,而且还表现在上级政府对下级政府的动员上。在农村义务教育并不能给基层政府及其官员带来最大化利益的条件下,中央政府要想保证下压的责任能得以有效地落实,使这一非行政一致性改革能顺利推行,除了要下放一定的权利或权力作为交换的礼物以外,其还必须通过政绩考核的方式赋予基层政府及其官员一定的政治压力和激励。所以,在行政集权的体制下,改革后我国建构起了压力型的农村义务教育治理机制,其中行政权力是这一治理体制的核心。

而从制度实施的后果来看,这种治理机制在国家资源或体制内资源比较匮乏的条件下,不失为一条有效的路径选择,但同时其也存在着内在治理激励缺失的缺陷,并由此导致了诸如基层政府财政危机、农民负担增加、干群矛盾激化等非预期的负效应的产生。因此,农村义务教育供给体制变革并不是简单的增加政府投入的问题,关键是必须要突破这一改革所面临的体制性障碍,尤其是要通过配套制度变革的推进,解决压力型治理机制所产生的内在激励缺失的问题。

总之,探讨农村义务教育及诸如此类农村公共物品供给问题必然涉及一个深受政治法则驱使的等级权威结构和科层化体制,把握其运行的深层次逻辑,可以对农村公共物品的供给问题给予较好的解释。这也是本书不同于其他探讨同类问题的著述的一个地方,而这样的探讨是具有挑战性的,它要求作者具备政治学和行政学的分析思维与视角。作者显然对这种挑战给出了一份出色的答卷。本书从行政学的视野出发,结合相关学科的研究成果,在规范与经验的层面上,对改革开放以后中国农村义务教育供给制度的变迁过程、运作机理及其行政后果进行研究,有助于人们从两个方面把握其中的关键问题及深层次逻辑。一方面,从新的视角、在更深的层次上对改革后我国农村义务教育及其诸如此类的农村公共物品供给制度的内在本质、变迁过程、运行机理进行深度理解;另一方面,通过义务教育的个案,探寻诸如此类的农村公共物品供给的普遍规律。

本书的研究为理解和分析当前中国农村问题提供了一个新的视角,也丰富了行政学的研究题域,有助于催生符合时代特征、中国国情的农村改革理论与治理之策,这对我国正在进行的农村义务教育管理体制改革乃至整个农村社会的治理都具有重要的参考价值和借鉴意义。总而言之,本书是一本具有一定的理论深度、并具有学术价值和实践价值的研究农村义务教育问题乃至整个农村治理问题的学术佳作。

赵全军是个充满灵气、刻苦上进的青年才俊,在读博士期间就展示了他不凡的才华。专著的出版,既表明他达到的一个高度,也将激励他攀向更高的高度。此序言也表达我对他的祝贺和期望。

是为序。

复旦大学国际关系与公共事务学院博士生导师

竺乾威

2009年3月

内 容 提 要

本书以相关学科研究成果为起点,从行政学的视野出发,在规范与经验的层面上,对改革后中国农村义务教育供给制度的变迁过程、运作机理、内在逻辑及其制度后果进行考察与分析。同时,本书把对农村义务教育供给制度的研究置于转型时期中国农村社会治理方式的历史演进之中,力图通过义务教育的个案研究,探寻出诸如此类的农村公共物品治理的普遍规律,为理解和分析当前中国农村问题提供一个新的视角。

本书从考察和分析我国农村义务教育供给的历史入手,以分权化和市场化改革为背景,以供给责任体制和供给方式变迁为主线,对改革开放后我国农村义务教育供给问题进行了深入研究。研究认为,自义务教育制度确立以来,“城乡有别”、“以基层政府为主”、“农民负担”一直是我国农村义务教育供给过程中一个不变的传统,但在不同的制度环境下,具体的微观制度设计可能会有所不同。与改革前一元化的政治空间相比,改革后我国农村经济体制、社会结构以及组织方式的变革极大地改变了我国农村治理的经济与社会基础,在制度环境发生巨大变化的条件下,农村义务教育供给制度的变革势在必行。

从供给责任配置的纬度来看,改革后我国农村义务教育责任体制发生了两次显著的变迁:一是改革初期“以乡为主”的责任体制的确立;二是税费改革中“以县为主”责任体制的建构。但无论是“以乡为主”还是“以县为主”,改革后我国农村义务教育筹资责任主体与管理责任主体始终是统一化、基层化的,而且农村义务教育供给责任的划分也始终是在中央政府的主导下进行的,尽管这一过程中有着不同层次政府之间、政府与公民之间的博弈,但中央政府发挥的是一元化的建构作用。

而从供给方式的纬度来看,在改革之初的 20 世纪 80 年代,我国仍处在计划经济体制之下,国家采用行政垄断的方式来供给农村义务教育;而 90 年代以后,伴随着市场化改革进程的推进,我国农村义务教育市场逐步形成,市场的机制及其相关的运作方式开始介入我国农村义务教育领域,公立学校自主权的扩大、新的供给主体的出现及学生自主权的增长等使得农村义务教育的供给由完全的行政垄断走向了政府主导下的市场局部参与。但在穷国办大教育和农村义务教育供给责任基层化的背景下,尽管我国农村义务教育的市场化改革也存在着对供给质量和效率的追求,但大多数地方政府对它的热衷更多的是对让渡义务教育筹资责任的渴求,这显然与通过市场机制的引进来全面改善和提高义务教育质量和效率的动因是不一致的,正因为如此,使得我国教育市场化改革出现了诸多的问题与困境。

基于上述的分析,本书认为,一方面,在我国国家的现代化进程中,教育始终只是边缘性而非核心化的结构,有关这一物品治理的制度会不会发生变迁或会发生什么样的变迁主要取决于中央政府对现实政治、经济生活的考量而非义务教育本身的发展规律。所以,改革后我国农村义务教育供给制度的变迁不仅始终都只是国家政治、经济体制改革的“配套工程”和“副产品”;而且所有的变迁也始终都是在政府的主导下进行的,尽管在变迁的过程中不乏各种诱致性因素的诱导,但行政权力才是其中的支配性力量,整体的制度变迁过程呈现出强制性变迁的特点。另一方面,在经济分权已经发生、但行政集权没有根本改变的条件下,改革后我国的行政体制仍是一个压力型的体制,行政权力在我国农村公共物品的治理中仍占据着支配性的地位,其不仅是我国不同层级政府间事权与财权范围划分的依据,而且是支配地方政府及其其他社会主体行动的主导力量,横向的政府对社会资源的动员、纵向的上级对下级的动员大都是依靠行政权力、通过行政方式来进行的。所以,在压力型的体制下,政治结构与行政权力仍是主导我国农村义务教育以及诸如此类农村公共物品治理及其制度变迁的支配性力量,与之有关的事权的划分、供给机制的建构以及所需资源的筹集与动员主要是由高端的政府通过行政的方式来确立和推行的。而从制度实施的后果来看,这种治理机制在国家资源或体制内资源比较匮乏的条件下,不失为一条有效的路径选择,但同时其也存在着内在治理激励缺失的缺陷,并由此导致了诸如基层政府财政危机、农民负担增加、干群矛盾激化等非预期的负效应的产生。因此,从某种意义上讲,这一体制已经成为诱发当前农村治理困境的一个非常重要的诱因。

关键词:农村义务教育 供给制度 压力型体制 行政权力 社会转型

Abstract

With the research findings of certain related disciplines as the starting point, from the perspective of administration science, in the factual and evaluative level, this book investigates and analyzes the evolution process, working mechanism, internal logic and the administrative results of China's rural compulsory education after China's reform and opening-up to the outside world. Meanwhile, by putting the research of the supply institution of China's rural compulsory education against the background of the mode of social governance of China in transition being in the historical process of evolution, the author attempts to work out general rules which apply to other rural public products from the investigation of the individual case of rural compulsory education, so that they can offer a way to look at the problems occurring in the countryside.

With the investigation and analysis of historical development of China's rural compulsory education as the starting point, with decentralization and marketization reform as a background, with the changes of supply responsibility system and supply methods as the main line, the thesis conducts an in-depth study on the supply of the rural compulsory education after the reform and opening-up in China. The research finds that, since the establishment of the institution of China's rural compulsory education, the traditions has always been "differences existing between cities and rural areas", "grass-root governments playing a leading

role”, “burden being on peasants”, but differences may exist in the design of concrete micro-systems under different system environments. Compared with the political centralization before China’s reform and opening-up, the reforms of rural economic system, social structure and mode of organization has significantly changed the economic and social foundations of China’s rural governance. In the condition of great changes taking place in the broader system environment, it is essential to reform the supply system of rural compulsory education.

Horizontally speaking, the responsibility system has undergone two striking reforms after the reform and opening-up: one is the establishment of the “town-centered” responsibility system; the other is the construction of “county-centered” responsibility system in the free-to-tax reform. However, in both “town-centered” and “county-centered” responsibility system, the subject of raising funds resources and administration are unified and from the grass-root. In addition, the division of supply responsibility is accomplished under the control of central government. Though there exist competitions among governments of different levels and between governments and citizens, the central government plays the role of uniting them.

Vertically speaking, in 1980s when China had the planning economy, rural compulsory education is exerted by means of administrative monopoly, but since 1990s, with the marketization reform advancing, the market of rural compulsory education has been emerging, the working mechanisms of market has entered into the field of rural compulsory education, the autonomous right of private schools has been enlarged, new supply subject has turned up, the autonomous right of students has increased. All these factors contribute to the supply of rural compulsory education switching from governments controlling absolutely to market playing a limited role. However, under the circumstance of operating education in an underdeveloped country and the government of grass-root taking the responsibility of supplying resources, most local govern-

ments are keen on handing over the responsibility of raising resources, which obviously opposes to the motives of fully improving the quality and efficiency of compulsory education by introducing market system. Thus, that causes lots of difficulties and problems for maketization reform.

Based on the above analyses, the writer believes that, on the one hand, in the process of national modernization, education is always a fringe but not staple in it, so whether its governance will evolve or how will it evolve is determined by the political and economic reality in the eyes of the central government but not the evolving rule of rural compulsory education itself. Therefore, the development of the supply system of rural compulsory education is only a by-product of national political and economic reforms. In addition, all evolutions take place under the control of the central government. Though there are some factors triggering the above developments, but on the whole they take on a compulsive character since the central government is the determining force during this process.

On the other hand, the writer holds that in the condition of power division and insufficient administrative decentralization, Chinese political system is still a system of pressure, in which administrative power has a dominating position in the governance of the supply of rural public products. The administrative power is not only the measure for dividing operating power and financial power among different levels of governments, but the leading power dominates local governments and the behaviors of other social subjects. The government mobilizing its parallel social organizations as resources and the upper level mobilizing the lower level as well are realized by administrative means. Therefore, in a system of pressure, administrative power and political structure still play the leading role of the governance of China's rural compulsory education and other rural public products, and the related power division of affairs, construction of supply system, the raising of required resources

are mainly accomplished by the central government using administrative power. But from the results of its implementation, we find that, under the circumstance of the lack of national resources and external resources within the system, it is a not ineffective choice, but it has the weakness of internal motives deficiency, which lead to unexpected side-effects of the contradiction of supply system, fiscal crisis of grassroots governments, increasing burden on farmers, the upgrading of the conflicts between cadres and the public and the like. Therefore, this sort of system, in a certain sense, has become an essential factor triggering the crisis in rural governance.

Key words: rural compulsory education, supply institution, a system of administrative pressure, administrative power, social transformation

上海人民出版社相关书目

《中国共产党领导创建的地方行政制度研究》	李金龙著	42.00 元
《社会抗争与民主转型:20 世纪 70 年代以来的威权主义政治》	谢岳著	30.00 元
《中国政治学:科学与人文的探索》	孙关宏著	42.00 元
《公共管理学基础》	李金龙等主编	42.00 元
《新型产业工人与中国工会——“义乌工会社会化维权模式”研究》	韩福国等著	48.00 元
《政府信用论》	章延杰著	20.00 元
《改革开放中的青年和青年研究》	谢昌遼著	28.00 元
《当代中国政治沟通》	谢岳著	28.00 元
《新权威主义政权的民主转型》	陈尧著	35.00 元
《政治的逻辑——马克思主义政治学原理》	王沪宁主编	45.00 元
《中华人民共和国政治制度》	浦兴祖主编	58.00 元
《告别理想——人民公社制度研究》	张乐天著	40.00 元
《社会危机治理——价值变迁与治理成长》	蔡志强著	29.00 元

以上图书均可在上海人民出版社读者服务部买到。

邮购地址:上海市绍兴路 54 号上海人民出版社读者服务部

邮编:200020

联系电话:021-64313303

邮购方法:在定价的基础上加价 15% 的挂号邮寄费,量大者(请先致电联系)可免邮寄费。

欲了解更多相关书目,请浏览上海人民出版社网址:www.spph.com.cn。

目 录

内容提要	1
Abstract	1
导 论	1
第一节 问题的提出	1
一、研究的缘起	1
二、问题的提出	5
三、核心概念的界定	9
第二节 文献综述:多学科的透视	15
一、关于义务教育供给责任横向划分的研究	15
二、关于义务教育供给责任纵向划分的研究	20
三、关于义务教育供给方式的研究	24
四、关于义务教育供给中政府行为的研究	29
第三节 研究方法 with 本书结构	32
一、研究方法	32
二、研究资料	34
三、本书的结构	36
第一章 改革后我国农村义务教育供给制度变迁的诱因与方向	38
第一节 我国农村义务教育供给制度的历史演进	39
一、清末:衰微的国家力量与官督绅办的供给体制	39

二、民国:基层化的供给体制与义务教育补助制度的形成	42
三、1949—1978年:行政集权式的供给体制	44
第二节 改革后农村义务教育供给制度变迁的内在诱因	49
一、集体农作制度的瓦解	50
二、乡镇企业的兴起	51
三、撤社设乡(镇)	54
四、义务教育需求的变迁	57
第三节 改革后农村义务教育供给制度的演进方向	60
一、农村公共物品供给制度的类型	60
二、农村公共物品供给制度演进方向的决定因素	62
三、改革后我国农村义务教育供给制度的演进方向	65
 第二章 从三级办学到以县为主	
——改革后农村义务教育供给责任体制的变迁	68
第一节 财政包干改革与三级办学体制的形成	68
一、财政包干体制改革及其影响	68
二、三级办学体制的确立	71
三、三级办学供给责任体制的基本特点	75
四、三级办学体制的制度分析	80
第二节 分税制改革与农村义务教育发展困境的凸显	82
一、分税制改革的实施	82
二、县乡财政困境与制度外义务教育经费筹集体制的形成	87
三、农村义务教育发展困境的凸显	92
第三节 农村税费改革与“以县为主”责任体制的形成	97
一、农村税费改革的推行及其影响	97
二、“以县为主”供给责任体制的确立	101
三、“以县为主”供给体制的绩效分析	106