

县乡关系的几种理论模式

吴理财

(来源:《江汉论坛》2009年第6期)

摘要:对于县乡关系的代表性描述主要有“压力”、“同构”、“共谋”、“互动”等理论模式,所有这些理论描述都从不同方面揭示了县乡之间的支配性权力关系,正是这种支配性权力关系内在地决定着上下级政府间的“职责同构”和“共谋游戏”,上下级政府之间所展开的一系列互动、博弈也是在这种支配性权力结构中演绎的。

关键词:县乡关系;府际关系重构;研究述评

县乡关系是我国府际关系的基础性环节,解析县乡关系对于理解我国政府之间总体关系具有启发价值。从既有的研究来看,对于县乡关系的代表性描述主要有“压力”、“同构”、“共谋”、“互动”等理论模式。本文将依次对这些理论模式进行述评,并希望藉此有助于理解中国政府之间的关系体制。

一、压力模式

县乡关系的“压力”模式是由荣敬本等人提出的。荣敬本领导的课题组通过对河南新密市县乡人大制度运行机制的调查,最早在其研究报告中提出,当时的县乡关系正经历着“从集中的动员体制到分权的压力型体制”的转变,并对“压力型体制”进行了初步理论阐述:“所谓压力型体制,指的是一级政治组织(县、乡)为了实现经济赶超,完成上级下达的各项指标,而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。为了完成经济赶超任务和各项指标,该级政治组织(以党委和政府为核心)把这些任务和指标,层层量化分解,下派给下级组织和个人,责令其在规定的时间内完成。然后根据完成的情况进行政治和经济方面的奖惩。由于这些任务和指标中一些主要部分采取的评价方式是‘一票否决’制,所以各级组织实际上是在这种评价体系的压力下运行的。”^①

在当时的行政体制中,虽然其它的府际关系也带有普遍的压力型体制特征,但是研究者更多地将它运用于县乡关系的描述。具体到县级,这种压力型体制运行可以分解为两块:一块属于“块块”之列,这是县级压力型体制的主要部分。以县委为中心推动工作,县内各种正式机构参加,这些机构包括人大、政协、法院、检察院、政府系列各职能部门、乡镇,以及工青妇等组织。这些机构根据县委每年确定的工作重点,围绕下达给自己的任务,展开工作。其中,乡镇是完成县下达任务的主要力量,如税收、经济增长、计划生育。随着自身财力的增强,乡镇正在成为一股独立意识和利益目标非常强大的力量。另一块属于“条条”之列。各职能部门在完成县委下达的任务的同时,也在执行着自己上级主管部门下达的指标。这些职能部门有自己的下属机构,有自己的管辖领域以及执法权力,因此,它们有着极强的部门意识和部门利益,同时也很容易与乡镇、企业等组织以及个人产生矛盾与冲突。

压力型体制的运行是围绕着数量化的指标和任务展开的。在县级经济增长过程中,其运行过程大致分为四个阶段:(1)指标任务的确定;(2)指标任务的派发;(3)指标任务的完成;(4)指标任务的评价。在这四个环环相扣的阶段中,这些“压力”是由上至下层层施加的^②。

1998年,这篇报告连同课题组其它几篇报告以《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》为书名,由中央编译出版社公开出版,“压力型体制”这一理论模式遂被学界广泛引用。

后来,杨雪冬在其专著《市场发育、社会生长和公共权力构建——以县为微观分析单位》中

对压力型体制作了进一步的阐释。他认为，这一体制指的是：在中国政治体系中，地方政府为了加快本地社会经济发展、完成上级下达的各项命令任务而建构的一套把行政命令与物质刺激结合起来的机制组合。它由三个部分组成：一是数量化的任务分解机制，二是各部门共同参与的问题解决机制，三是物质化的多层次评价体系。从本质上讲，这一体制是在现代化和市场化压力下出现的，以“赶超”为目标的传统动员体制的延伸，是中国制度转轨过程中的产物，可以被视为制度变迁中的过渡形态。它将经济上的承包责任制引入政治生活，用物质刺激来驱动政治过程，使各种组织和个人为了获得更多的物质满足去争资源、争名次、争个人升迁^③。压力型体制实际上是一种与财政包干制相适应的政治承包制，这种体制是计划体制向市场体制的过渡形式，带有较多的传统体制的弊病^④。

在1990年代，由于县乡之间这种压力型体制的存在，最终导致了压力的承受者——乡镇政府公共权力的异化和乡镇角色的变异：一方面是自下而上地逐级集中财税资源和自上而下地逐级将事权下移（或下压），层层向下“甩包袱”。最终承接“包袱”的乡镇政府，为了完成上级压力性考核指标，并利于自身利益，只有变相地将“包袱”转嫁给农民群众^⑤。另一方面县级政府只关心乡镇任务和指标的完成结果，却不管乡镇采取何种方法、何种途径（合理的或不合理的，合法的或不合法的^⑥）来完成这些任务和指标，这就在体制上促使了乡镇政府角色的蜕变^⑦。这两个方面都使得乡村管治不断趋向恶化，演化为农村基层的治理性危机，以致中央政府不得不在2000年最终下定决心进行农村税费改革。

压力型体制比较好地解释了1990年代中国农村基层治理的变迁机理。在这一理论模式中，自上而下的行政压力运行图式十分形象地勾勒了中国农村基层政治运作的“路线图”，尤其是其中单向运作的“压力”给人留下了深刻的印象。这一理论模式的明显特色，却也是它的一个不足之处：我们往往因此而较多注视从上而下的“压力”，同时却可能轻忽自下而上的“抵抗”。

压力型体制模式的提出者虽然在最初的研究报告中论及压力型体制中的“减压机制”，但是，他们的论述却是点到即止。他们论述道：在压力型体制运行的四个阶段中都存在着相应的“减压阀”。“减压阀”包括两种：(1)关系；(2)统计方法和手段。前者是非正式的制度；后者则是制度的非正式化。这两种“减压阀”的作用集中地体现在压力型体制运行的第二阶段指标任务的派发以及第四阶段指标任务完成的评价。在指标任务派发时，下级部门会尽量利用各种关系与上级讨价还价，诉说工作难度，以求降低指标任务额度，获得上级更多的报酬承诺；在指标任务完成评价时，一方面通过关系，尽量向上级说情，突出成绩，隐藏失误；另一方面可以利用统计工作的漏洞，在统计数字上做文章^⑧。但是，从这一论述中使用的“减压阀”一词来看，论者更多的是一种静态的描写，对于下级部门（或乡镇）如何运用、操作“减压阀”没有做进一步的展开阐述。

总之，诚如杨雪冬所言，“压力型体制并不是新的现象，而是传统的动员机制在市场化、现代化这个背景下的变形”^⑨。这也就不难发现，在压力型体制中，仍然带有比较浓重的政治动员或行政支配的色彩。与其说县乡关系是一种压力型体制，毋宁说是支配性权力结构。

二、同构模式

我国政府之间普遍存在“同构”（isomorphism）现象，但是，一般都是将它作为一个问题提出，较少从理论上对府际关系中的同构现象进行深入探讨和阐释。例如，笔者曾经撰文认为，在支配性政府间体制下，上下级政府机构的设置趋于“同构”，这不单有利于上下级政府之间的“沟通”，更主要的是为了便于上级政府支配、驾驭下级政府。由于这种“同构”，使下级政府的每一次机构改革必须首先依赖上级政府的机构改革，下级政府的改革几乎无一例外地套用上级政府的制度设计，一点也不能反映本级或本地方的特色^⑩。

严格而言，国内对同构模式最早进行理论探讨的当属朱光磊和张志红在《北京大学学报（哲学社会科学版）》上发表的《“职责同构”批判》一文。该文提出了“职责同构”理论模式，是作者对中国政府间关系总体特征的一个理论概括。所谓“职责同构”，是指在政府间关系中，不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一、一致。通俗地讲，就是在这种政府管理模式下，中国每一级政府都管理大体相同的事情，相应地在机构设置上表现为“上下对口，左右对齐”。

中国府际关系中的职责同构，源自计划经济体制下中央既要集中掌握社会资源，又要支持地

方自主发展来限制部门集权的制度安排需要。虽然在特定的历史时期，职责同构模式有助于在一定程度上调动地方积极性，减少计划体制的效率损失，同时也比较“方便”从计划向市场过渡的制度变迁，避免了改革过程中地方和部门的过度分散。但是，在实行市场经济体制之后，这种“全能型”地方政府的发展，严重地阻碍了全国统一市场的形成，同时“条条”的辖制，也削弱了市场配置资源的优势，限制了地方的活力。也就是说，一方面是“地方全能”，一方面是“地方无能”；一方面是中央集权，一方面是中央的权力被地方所分割。职责同构成为了“条块矛盾”长期存在，政府职能调整和机构改革不能很好到位的症结之所在。

职责同构强化了“全能型”政府体系的构筑，不利于市场经济条件下政府自身职能的转变：一是政府权力“集分反复”，增加了政府运行成本；二是造就了自下而上的问责格局，奠定了“政绩”指挥体系的基础；三是滋长官僚主义的重要土壤。只有打破“职责同构”，合理调整政府纵向间职责配置，才有可能使政府职能转变、行政体制改革和理顺条块关系等工作同步推进。要在打破职责同构的基础上，倡导建立伙伴型政府间关系，科学规划中央与地方的关系，以全面推动政府发展。^⑪

朱光磊等所论的职责同构模式，虽然主要是放置在计划经济体制向市场经济体制转轨的背景下进行阐述的，但是它对于从总体上把握我国当下府际关系的主要特征仍然不失启发意义。如果说有何不足的话，这篇文章对职责同构的形成机理语焉不详。这一职责同构模式后来被一些学者所征引，至今仍然没有发现有专文对职责同构的形成机理进行深入剖析。

相比较而言，国外组织社会学者对这种同构模式进行较为系统、深入的论述，稍有不同的是他们将这种同构现象称之为“制度同构”。诚如保罗·迪马久、沃尔特·鲍威尔所言，制度同构概念是一个理解广泛流行于现代组织生活中的政治和仪式的很有用的工具。尤其是对于像中国这样成熟的、高度制度化的行政组织，更为适用。^⑫

制度同构有以下三种机制：一是强制性同构，源于政治影响力和合法性问题；二是模仿性同构，源于对不确定性所作的合乎公认做法的反应；三是规范性同构，源于专业化要求^⑬。对于乡镇政府这样处于高度结构化、集中化的行政体制的基层组织而言，其制度同构更主要源于体制的强制压力和规范要求，这种强制压力和规范要求主要是通过“压力型体制”、“逆向问责机制”、相应的制度和政策文本、以及经常性的工作检查和政绩考核来传递、实施。

国外关于“制度同构”的研究是在一种中性的语境中进行的，它注重于理解或阐释。与之形成鲜明对照的是，国内学者关于“职责同构”的研究一般都是放在“批判”的语境中展开的，并且是一种“问题导向”的，侧重于对同构现象弊端的揭示。尽管这些研究者并未具体地研究中国县乡关系中的“同构”问题，但是，我国行政体制中的“同构”所有弊端却最终都沉积在县乡基层，并且这种矛盾在县乡基层表现得尤为突出，以致每次机构改革都在农村基层首先开始。

农村税费改革特别是全面取消农业税，对于农村基层政府而言的确是其职能转变的一个良好契机，人们都期望它能够及时转变为服务型政府。但是，基层政府的职能是否能够最终得以有效转变，还与它所处的制度场域有关；问题是，如果这个制度场域不能同步改变的话，它必然对它施加“同构”的压力，回归到原来的职责同构状态。也就是说，这种制度性同构本身具有一种“再生产”机制，正是这种再生产机制导致了过往几次县乡机构改革“精简—膨胀”的反复循环。

职责同构论者与压力型体制论者的侧重点虽然不同，一个侧重于府际关系的“结构”分析，一个侧重于府际关系的运作机制探讨，但从现实来看，二者却是相得益彰、互为补充的，职责同构既是压力型体制运行的前提基础，也是压力型体制运行的结果要求。虽然二者各有侧重点，却又殊途同归，都希望建构新型的伙伴型政府间关系或民主合作体制，替代旧有的府际关系模式。

三、共谋模式

作为中央政策执行过程的最终环节，基层政府在中国政府组织制度中有着极为重要的位置。上级决策者和政策研究者经常用“上传下达、令行禁止”这样的词汇来形容基层政府工作的理想状态。但实际生活中的一个突出现象是，在执行来自上级部门特别是中央政府的各种指令政策时，基层政府常常共谋对策、暗度陈仓，采取“上有政策、下有对策”的各种手段，来应付这些政策要求以及随之而来的各种检查，导致了实际执行过程偏离政策初衷的结果。更多的情形下，这类行为体现在上下级基层政府持续双向的互动过程中。因为这些应对策略和行为常常与上级政策指

令不符甚至相悖，所以它们大多是通过非正式方式加以实施。对于基层政府间这种普遍流行的共谋现象虽然有不少人在一些研究中有所提及，但是，除了周雪光以外笔者几乎还没有发现他人对它进行专题研究或系统论述。

周雪光主要是从组织社会学角度对基层政府间的共谋现象进行系统性阐释。他认为在现有体制下，基层政府的共谋行为已经成为一个制度化的非正式行为；这种共谋行为是其所处制度环境的产物，有着广泛深厚的合法性基础。这些行为并不是个别官员或个别部门的私人活动，在许多情形下，它们在正式组织权力结构下公开运作，以政府部门的组织权威辅以实施，甚至是大张旗鼓地加以部署安排。这些做法已经成为上下级政府甚至中央政府的“共有常识”（common knowledge）。

共谋行为反映了中国政府组织制度环境、组织决策过程、激励机制诸方面的不兼容性及其矛盾，而且常常是近年来政府改革中各种“理性”制度设计所导致的未预期的后果。从制度上来看，基层政府间的共谋行为主要源自于这样三个“悖论”：(1)政策一统性与执行灵活性的悖论；(2)激励强度与目标替代的悖论；(3)科层制度非人格化与行政关系人缘化的悖论。

通过对这三个悖论的讨论，周雪光提出了下列6个富有启发性的命题：(1)政策的一统性越强，它与基层实际情况的差异越大，基层政府在执行过程中注入的灵活性就会越大；因此，基层政府间共谋行为的空间便越大。(2)一个领域中的资源分配渠道越集中，或者政策执行的链条越长，基层政府在执行过程中注入的灵活性越大；因此，基层上下级政府间共谋行为的合法性便越强。(3)政府内部的考核机制设计在很大程度上促就了基层政府间形成利益共同体，为各方维护共同利益而参与共谋行为提供了另外一个制度化基础，导致了目标替代。(4)在激励与组织目标不一致的情况下，正式激励机制力度越大，目标替代的现象越严重，共谋行为的驱动力便越强。(5)在目前中国政府组织环境条件下，制度正式化给基层官员的职业生涯带来了极大的不确定性和风险；而行政关系人缘化是政府官员针对这些风险的应对策略。(6)在制度正式化的过程中，制度环境压力越大，政策执行的不确定性越高，行政关系人缘化趋势越强，政府间共谋行为的程度便越高。

周雪光强调：共谋行为不能简单地归咎于政府官员或执行人员的素质或能力，其稳定存在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结果。在上面讨论的诸种问题中，政策一统性与执行灵活性这一悖论是关键所在，可以概括为这样一个组织机制：组织决策与执行过程的分离程度与组织决策的集中程度成正比。组织决策的一统性加剧了执行过程的灵活性：当决策权力以及资源向政府上层机关集中时，自上而下的决策和随之而来的资源分配就更需要依赖漫长的行政链条和基层政府的“灵活执行”实施之，从而为共谋行为提供了组织基础和制度环境。简言之，基层政府共谋行为是中央集权决策过程所付出的代价。^⑭

纵观全文，周雪光对基层政府间的共谋现象的讨论，并没有局限于基层政府之间关系的题域，而是着力探讨它的制度层面的逻辑。换言之，他讨论的目的并不在基层政府间共谋现象本身，而是它的制度场域，试图通过基层政府间共谋现象的分析，指向中央集权行政体制的检讨或批判。尽管如此，这一讨论仍然有助于我们深刻理解县乡关系问题的实质。

四、互动模式

严格而言，目前还没有比较成熟的关于县乡关系的互动理论模式。不过，李芝兰、吴理财在对农村基层财政体制变迁的讨论中所描绘的地方政府之间的“倒逼”与“反倒逼”的图式，却大致勾勒了一幅地方政府之间的互动模式的草图。

我国农村基层的财政体制，大致经历了从“统收统支”、“分灶吃饭”（以及“分税制”）到“统管”的变迁过程。“统收统支”是与我国计划经济体制相适应的财政体制，这种体制在从计划经济向市场经济转型过程中势必会成为国家和各级政府的一个重大“包袱”。随后实行的“分灶吃饭”（甚至包括以后的“分税制”改革）则沿袭了承包制改革的一些重要特征。自上而下的逐级“分灶”乃至“分税”，由于各级政府之间没有同步进行相应的（规范性）“分权”，以致这一体制在实际运行中各级政府几乎都是从自身的利益角度考量而尽量地将事权下移（或者通过所谓的目标考核机制下压），最终演变为一种逐级向下“甩包袱”现象：上级政府将“包袱”甩给了基层政府，

基层政府则千方百计地将“包袱”甩给农民群众，最终演化为严重的农民负担问题。

1990年代以来，农民负担问题愈演愈烈，使我国一些农村地区出现了比较严重的治理性危机。于是，国家在农村地区全面推行农村税费改革。在一些人看来，农民负担问题主要是由于农村基层政府的“三乱”引起的，推行农村税费改革在一定意义上对农村基层政府具有某种“倒逼”机制——一方面堵住农村基层政府向农民乱集资、乱摊派和乱收费的“口子”，另一方面又强化基层财政的预算管理，逼迫农村基层政府在十分有限的财政资源约束下不得不对自己进行改革，以期达到精简机构和转变职能的目的。

面对税费改革的“倒逼”，作为一级具有自身利益的行为体的农村基层政府做出了反应。不过在压力型体制下，农村基层政府相对于具有绝对性权威的上级政府而言，无疑是一个“弱者”。在国家和社会夹缝中生存的农村基层政府，只能运用“弱者的手段”（*tactics of the weak*）来抵挡上层政府和乡村社会舆论的两面“夹击”。这些“弱者的手段”主要有“诉苦”、抱怨、欺瞒、变通、执行对自己有利的政策、消极对待改革、尽量减少或不向农民提供公共服务，等等。

不过，“弱者的手段”并不是达致某个预设目标的策略，而是“弱者”在压力下被动使用的某种行为选择，藉此缓解来自于“强者”的压力，以维护自身的利益。譬如，乡镇之所以采取变通的手法，与“分灶吃饭”财政体制和县乡压力型体制不无关系。乡镇政府的许多任务指标（包括财政收支指标）都是上级政府通过所谓的目标考核机制压下来的。在这种明显偏重于“县”的“分灶”体制和任务目标考核机制的双重作用下，乡镇只能千方百计地“钻政策的空子”、灵活变通地施行政策。在不切实际的税收任务压力下，当一些变通“伎俩”也不足以应付时，乡镇政府只能通过“买税”、“卖税”甚至运用财政“空转”的“技术”来完成上级定下的考核任务。至于只执行对自己有利的政策，故意不执行或者阻碍执行对自己不利的政策，更是举不胜举。再就是消极对待改革。尤其是在乡镇机构改革中，表现得最为明显，以至于许多地方的乡镇改革都是“走过场”。他们之所以消极对待改革，主要是这些改革没有照顾到他们的利益和要求，只是将他们视为“负担”或者“包袱”作为被动改革对象，而根本没有想过将他们当作改革的“主体”或者“改革者”来看待，没有积极调动他们必要的积极性。

相对于消极对待改革而言，有意减少或者根本不向农民提供公共服务，这个“弱者的武器”似乎更为有效，进一步加剧了“三农”问题的严重性，引起高层政府的重视，而不得不将政府的注意力集中到“三农”问题上来。促使许多省份和中央政府不得不从深层次上解决乡镇政府的运转困难问题，而加快了农村基层财政体制改革的进度^⑮。

面对日益严峻的农村治理危机，中央和省级政府试图通过“调整和完善县、乡财政体制”，从体制上解决问题，达到推进中央政策的效果。这种“乡财县管”式改革，从表面上看似乎缓解了乡镇的财政危机，但是它只是将乡镇的财政困难上移到县一级，没有从根本上解决县乡财政难题，遑论乡镇政府能够在职能上有所转变，成为一个农村公共服务的有效提供者。“乡财县管”改革一个意想不到的后果却是，增加了乡镇对县的依附性，这种依附性不单表现在财政关系上，更主要地体现在县乡权力结构的变化上，乡镇政府在沦为县一级政府事实上的派出机构的同时，不但削弱了乡镇政府的权力，也同样减轻了他们肩上的责任，使得县一级政府必须承担更大的农村公共服务的职责。到这个时候，乡镇改革实际上已经演变为自下而上的“倒逼”机制！上一级政府不但要继续考虑如何解决县乡的财政困难问题，还要进一步思考如何建构一个新型的农村公共服务体系，才可满足农民日益增长的合理需求^⑯。

从“分灶”到“统管”，农村基层财政体制的这一变迁过程，为我们展现了一幅上级政府与基层政府之间动态的博弈画面：首先是自上而下的“甩包袱”，所有甩下来的“包袱”最终沉积为“农民负担”，引起上层的重视而不得不着手加以解决；为了治理农民负担问题展开的农村税费改革，对基层政府来说又是新一轮的“倒逼”，可是这种“倒逼”的最终效果却通过“三农”问题的日形恶化而表现了出来，再次引起上层的高度关注，促使他们将“三农”问题摆在政府重要的议事日程上来。上级政府与基层政府之间的这种互动，采取历史过程的视角来看，其实，很难说是谁“倒逼”了谁。

无独有偶，李芝兰、吴理财针对农村基层财政体制变迁的上述观察与分析，其最终指向也是中国政府间关系问题。他们提出：良性的政府间博弈，必须建立在制度化的“分权”基础之上；

在规范的分权架构内，不但可以建构一种可欲的新型政府间博弈关系，而且可以促进政府治理水平的进一步改善。

五、小结

通过对县乡关系几种理论模式的梳理，我们发现：

(1) 现有的几种关于县乡关系的理论模式，侧重点各不相同，压力模式更加侧重于县乡关系的运行机制的分析，同构模式更加侧重于“结构”分析，共谋模式更加侧重于制度环境的分析，互动模式更加侧重于具体行为的分析。如果能够将这些侧重点加以整合，对县乡关系进行系统性研究，或许更具现实意义。

(2) 所有这些理论描述都从不同方面揭示了县乡之间的支配性权力关系，正是这种支配性权力关系内在地决定着上下级政府间的“职责同构”和“共谋游戏”，上下级政府之间所展开的一系列互动、博弈也是在这种支配性权力结构中演绎的。

(3) 综观这些关于县乡关系的讨论，其学术关怀其实并不是县乡关系问题本身，而是中国总体的府际关系体制，其最终旨趣是改造现有的府际关系体制，建构全新的分权式、伙伴型或民主合作式体制。也正是因为这个原因，这些关于县乡关系的学术讨论，只是总结了我国府际关系的普遍性特点一面，而没有对县乡关系本身独有的特殊性进行理论探讨。在我国，县乡关系虽然具有府际关系的一般性特点，但更具有它的独特性特征，由于乡镇政府的不完全性，它更像县级政府的一个下属工作部门，从这个意义上来说，毋宁将它们视为一个整体进行研究更为恰当。

注释：

①②③ 《县乡人大运行机制研究》课题组：《县乡关系的政治体制改革：如何建立民主的合作新体制》，《经济社会体制比较》1997年第4期。

④ 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，第107~108页。

⑤ 荣敬本、崔之元等：《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，第27~28页。

⑥ 李芝兰、吴理财：《“倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动》，《社会学研究》2005年第5期。

⑦ 杨雪冬则将之概括为“半企业化”，他认为，地方政府的“半企业化”有两层含义：一是地方政府在完成某项任务时追求结果的最大化，这类似于企业的行为；二是由于政府对公共权力的垄断，所以在实际运行中没有充分考虑完成的成本。参阅杨雪冬：《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，第154页。

⑧ 吴理财：《农村税费改革与“乡政”角色的转换》，《经济社会体制比较》2001年第5期。

⑨ 杨雪冬：《压力型体制十年：一个概念的简明史》，载《“基层民主与乡镇党政领导人选举”学术研讨会交流论文集》，上复旦大学选举与人大制度研究中心，2009年1月。

⑩ 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。

⑪ 朱光磊、张志红：《“职责同构”批判》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2005年第1期。

⑫⑬ 保罗·迪马久、沃尔特·鲍威尔：《铁的牢笼新探讨：组织领域的制度趋同性和集体理性》，载张永宏主编：《组织社会学的新制度主义学派》，世纪出版集团、上海人民出版社2007年版，第26~28页。

⑭ 参阅周雪光：《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。

⑮ 参阅李芝兰、吴理财：《“倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动》，《社会学研究》2005年第4期。

⑯ 参阅李芝兰、吴理财：《历史记忆影响着乡镇改革决策》，《中国社会科学内刊》2008年第1期。

基金项目：本文系教育部哲学社会科学重大攻关项目“新农村建设中的社区建设研究”（批准号：07JZD0024）、中国博士后科学基金第四十二批资助项目《县乡关系：问题与调适》（编号：20070420410）的阶段性成果。

作者简介：吴理财，男，1970年生，安徽潜山人，政治学博士，华中师范大学中国农村问题研究中心教授，中央编译局博士后工作站研究人员。