

# 理念、体系、能力:当前县域治理的 转型困境与发展方向

于建嵘<sup>1</sup>, 张正州<sup>2</sup>

(1. 中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732;  
2. 中国政法大学 政治与公共管理学院, 北京 100088)

**[摘要]**县域治理是我国基层治理最为重要的环节,也是国家治理体系与治理能力现代化的基础。以国家治理愿景的三维坐标——治理理念、治理体系与治理能力——来看,当前县域治理面临着从发展主义到社会建设、从政治统一到功能分化、从全能主义到有效治理的转型困境。但就其本质而言,当前县域治理困境应是中国国家治理从“计划经济—全能政治”向“市场经济—法治政府”转型过程中所必然出现的理念转变、体系重构和能力提升的系列问题的整体表达。这样来看,当前县域治理的发展方向应在于省思治理理念、优化治理体系与提升治理能力。

**[关键词]**县域治理;治理理念;治理体系;治理能力;政治发展

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2019.06.009

县域治理是国家治理体系与治理能力现代化的基础。无论是适应新时代城乡融合发展在经济、社会、治理等方面提出的实践需求,还是回应学理层面上国家治理体系与治理能力现代化所必需的逻辑演进,都要求关注和研究作为国家与社会联系接点的县域治理的任务、困境及其发展方向。十八届三中全会提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系与治理能力现代化”,从治理理念、体系 and 能力的三维坐标出发表述国家治理愿景,本文亦从县域治理理念、治理体系与治理能

力三个维度来透视当前县域治理的转型困境与发展方向。

## 一、治理理念:从发展主义到社会建设

改革开放以来,我国的经济建设取得了巨大进步,实现了国力的根本提升,然而与此同时,经济社会的发展与转型也衍生了不少问题和矛盾。在县域治理层面,这些问题和矛盾无疑是发展主义导向下的政绩动员和压力维稳的必然产物,反映着县域地方发展与依法治理实践所面临的结构性转型困境,以及县域社会建设滞后所造成的

**作者简介:**于建嵘,中国社会科学院农村发展研究所社会问题研究中心主任、教授、博士生导师,主要研究方向:政治社会学;张正州,中国政法大学政治与公共管理学院博士研究生,主要研究方向:社区营造、社会治理与政治发展。

累积性病症。就国家治理愿景的理念之维而言,完善和发展中国特色社会主义制度的根本目的是要让国家变得更加富强、让社会变得更加公平正义、让人民生活变得更加美好。<sup>[1]</sup>就此而言,在经济发展达到一定程度之时,治理现代化的理念根基应该逐步实现从发展主义到社会建设的转变,而这种社会建设应兼顾本地发展、依法治理、公共物品与公共服务供给等多重目标。

### (一)政绩动员与地方发展

现实背景下,县级政权的各级官员事实上都由上级组织部门任命;由于县级人大的虚化,导致民众无法通过人大机关监督各级官员的行为,基层官员的行为监督主要依赖上级政权的考核审查,这种考核的主要标准就是官员的政绩。“由此进一步强化了本地党政官员任用的异地化逻辑,以及党政官员完全服从上级党政机构的意志、将任职地利益置于国家利益之下的思维定势。”<sup>[2]</sup>为了保证自身的政绩,许多官员在接受上级任务的同时,将任务层层加码下压给下一级,通过压力来保证目标任务的完成。这种政绩压力体制,催生了官员群体的各种乱象。按照《党政领导干部任期暂行规定》和《组织法》等相关法律法规的规定,目前我国县级领导干部一般是任期五年,连续任职不得超过两届。在实践中,由于干部届中调整等人事流动,一个县委书记往往在任上不足五年就会调离,县委书记等县级主要领导者的平均任期为五六年左右。这种任期轮换制与以经济发展指标为主体的政绩考核制度相结合,催生了大量主政官员的短期行为。最常见的是对地方资源进行掠夺式的利用,不管政策是否符合本地利益,只要短期见效就行,往往是这一任捞到政绩升迁了,问题留给下一任解决。或者是一朝天子一朝政策,一届政府换一个发展方向,折腾不息,劳民伤财,严重影响了地方长期发展。对于除了县级主要领导人之外的其他干部来说,虽然他们来自本地,但是来自上级的政绩考核压力,导致其主要的行为取向是向上级主管领导负责,而不管本地群众是否满意。很

多时候为了满足上级不切实际的政策目标,还会采用造假的方式,如“数字出干部,干部出数字”,应付检查的形象工程等就是这么来的。因此,目前县域治理的权力授予机制事实上缺乏公共性保证,仅仅依靠上级组织监督控制,难以将县级党政权力“关在笼子里”,在合理范围内理性运行。让权力不至于落入官员生长地的社会网络中却无法保证权力公正、廉洁且高效运作的异地任职制度,其实完全无法达到有效制约权力的目的。<sup>[3]</sup>由此,在压力型政绩动员之下,县级政权中的干部主要精力都集中在产生各种可以量化的政绩,以满足上级的考核和政治期待,所以基层干部中流传着“不怕群众不满,就怕领导翻脸”的说法。财政支出大量用于兴建投资项目,造广场、道路等“看得见”的工程,对于关系到民众生活的医疗、卫生等公共服务却投入甚少。地方发展中不见本地民众的需求和呼声,只看到上级政绩的指挥棒,导致本地民众的长期利益被置之度外,地方发展也难以持续。

### (二)压力维稳与依法治理

根据中央制定的综治维稳信访工作领导责任查究制和一票否决权制的规定及其具体实施情况,维稳的重点是县域,维稳工作是县域治理的主要内容,维稳的责任追究针对的目标也主要是县乡干部。这样的制度规定,并不区分问题产生的原因和地方是否有能力解决,而是简单要求地方不能出现上访等群众不满的现象,导致许多事实上无法解决的压力都给了地方干部,地方干部为避免在维稳考核中被一票否决,不得不采取无原则的化解方式。

这种无原则的化解方式主要表现为两种:第一是“花钱买稳定”,给信访人钱息事宁人,或者去上级信访部门销号等;第二,在钱难以解决问题的情况下,就采取暴力截访、非法拘禁等手段,严重损害了党和国家各级政府的形象,而且这些压力最后还是传导给了中央政府。荣敬本先生曾以“压力体制”来描述当代中国政治体制的基本特征,并解释高度集权的中央政权对地方政权

的领导状况。<sup>[4]</sup>对此,笔者曾指出:在当前中国,两种不同的压力影响着中国的政治运行状况:一是中国政治运作中自下而上的增压机制;二是自上而下施加的压力以非暴力的方式直接从民众向压力的起点即中央反弹。中央自上而下施压,导致的是压力的转移,而不是压力的消解,压力最终还是转移到中央,增加压力的最终着力点还是中央。压力维稳是中国目前特殊政治生态下的产物,是与中央集权的政治行政结构相适应的,同时也是与常态化的政治行政运行格格不入的。<sup>[5]</sup>推进国家治理体系与治理能力现代化,离不开法治建设与法治的保障,将法治理念融入国家治理体系与治理能力现代化的历史进程之中,才能确保治理现代化的长远利益。“法治的方式为国家治理体系和治理能力的现代化提供了形式上、行为上、目的上的可靠实现路径,它们是国家治理体系发挥其巨大作用的基本手段,是国家治理体系开拓更为丰富的方法的坚实基础,也是国家治理体系发展和自我完善的内在机制。”<sup>[6]</sup>一言以蔽之,维稳体制和信访制度在本质上有违现代法治原则,尤其是信访,让老百姓寄希望于通过引起上级领导的注意而关照解决问题,在国家司法程序之外一事一议,具有浓重的人治色彩。这种做法不仅给基层干部带来巨大的维稳压力,也导致各种社会矛盾不断向政府汇集,许多本应通过司法渠道解决的问题也涌入了信访渠道,产生了巨大的政治压力。

## 二、治理体系：从政治统合到功能分化

自古及今,作为大一统的单一制国家,中国的县域治理一直以官治为主、自治为辅。近代虽有“以地方之人,按地方之意,用地方之财,办地方之事”之自治一说,但并没有成为现实,县政自治也不是目前的选项。综合历史与当下可以看出,县域治理体系一直都表现出很强的政治统合特征:在国家纵向权力体系之中,县级权力一直都是中央权力在县域的代表,流官当政的权力运作模式有力地抑制了地方势力的坐大,维系了政

治共同体的有效整合,但愈来愈不能满足中央与地方两个治理主体相对独立的治理偏好,以及县域治理体系现代化对地方社会民众参与治理的需求;而县域治理体系之中的党政关系模式也面临诸多问题,尤其在规范层面需要进一步予以理顺,同时在具体运行中党政权力也应实现一定程度的功能分化。

### (一)流官当政与地方自治

官员异地任职回避有着深厚的历史文化传统。早在西汉时期,为防止官员在地方形成割据势力、结党营私、危害中央统一政令的贯彻执行,就开始实行地方首长的属籍回避制与三年一届任满轮换制度。唐朝制定了较完善的《回避条例》,不许官吏任“本郡州县及邻本郡县官”,起先提出“三百里内不为官”,后又改为“五百里内不为官”“千里内不为官”。此后历代大一统王朝基本沿袭了这一任职回避制度,比如明代就有“定南北变调用人”“南人北官,北人南官”的规定。<sup>[7]</sup>县级主政者异地任职,除了避免形成地方割据势力、影响中央统一之外,还有避免裙带关系、抑制官员腐败等方面的考虑。因此,这一制度理念也深刻影响了我国当代干部任用制度的设计与实践。

20世纪80年代初期,随着市场经济发展下权钱交易的愈演愈烈和“拉关系”“走后门”等腐败现象的出现,为使领导干部摆脱人际关系的羁绊,更好地履行职务,作为干部人事制度改革的一项重要内容,县级主要官员异地任职并按期轮换的制度应运而生。《党政领导干部任职回避暂行规定》指出,县市级主要领导必须回避原籍或成长地,地级市党政主要领导“一般不得”在原籍或成长地任职。《中华人民共和国公务员法》第六十九条也明确规定:“公务员担任乡级机关、县级机关及其有关部门主要领导职务的,应当实行地域回避,法律另有规定的除外。”<sup>[8]</sup>这里的“地域”,指的是任用官员的原籍地或成长地。“法律另有规定的除外”,主要是指民族自治地方公务员任职回避的特殊情形。可见,不论是党

纪还是国法,都规定了干部任用的回避原则。《党政领导干部选拔任用工作条例》第五十五条“实行党政领导干部任职回避制度”再次强调了这一规定。<sup>[9]</sup>

县级主政干部异地为官,理论逻辑上看可以有助于消除本地私人关系对其行为的牵涉,有助于减弱裙带关系,避免与本地官员形成利益小集团。但这一制度设计却没有考虑到这样一个问题,即来自异地的主政官员与本地官僚集团之间的关系如何处理?在政治实践中,异地而来的县委书记、县长等主要官员与本地官员之间的斗争和摩擦的问题早在20世纪90年代就已经凸显出来,本地官员对主政官员的阳奉阴违和政策执行上的梗阻,已经成为了一个严重消耗政治资源的问题。事实上,随着经济社会的发展变迁,民众产生了越来越强烈的利益表达需要,中央与地方两个治理主体也越来越显示出相对独立的治理偏好,“以本地人办本地事”、某种程度的“地方自治”才可能真正满足县域治理体系现代化的要求以及其对地方社会民众参与治理的需求。

## (二)党政关系与政治发展

### 1. 党政关系

党政关系的问题已经屡见不鲜。人大是我国宪法明确规定的国家权力机关,按照法理,县级人大是县级政权范围内的最高权力机关,而“党领导一切”又是我国政治制度的核心要素,表现在县一级,就是县级党委总揽本县的经济社会方面的一切重大决策。这就造成了权力归属的二元冲突问题。但从法理上看,地方人大作为同级党委领导下的工作机关,尽管在《宪法》和《地方组织法》之中都缺乏直接的法律条文的依据,不过,在新近颁布的《中华人民共和国立法法(2015年修正)》和《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法(2006年)》之中,则得到了明确的体现。这表明,地方各级人大及其常委会的活动,都必须要坚持中国共产党的领导。

从一般政治原理来看,相对于政府的行政过程,作为代议机关的人大的运行过程,在性质上

应该属于政治过程。<sup>[10]</sup>而在中国共产党所领导的人民代表大会制度的实践运行中,作为政治过程的决策过程,主要发生在党委之内。此后的合法化过程和行政过程,既是发生在人大之内将党委的意志上升为政府整体意志的过程,也是在党委的领导之下,通过党委散布于政府之中的组织体系保证党委的意志得以贯彻的过程。正是在这个意义上,斯大林才将各级苏维埃与党的关系界定为:党是无产阶级联合的最高形式。苏维埃是劳动者的群众组织,它首先在国家事务方面把党和劳动者联系起来。<sup>[11]</sup>县级人大与党委的权力冲突表现在人事、财政以及经济社会决策等领域,最为明显的是人事权问题。按照法理规定,县级人大享有人事权,选举产生并监督本县行政、立法、司法等各个部门的主要领导人的任免。而事实上,按照“党管干部”的原则,本县各级各部门的干部均由相应的党委组织部门考核任免。于是,政治实践中的做法就是事先将组织部的人事任免安排提交给人大,通过统一思想认识,保证组织部门的意图在人大选举中顺利通过。财政权和重大事项决定权等重要权力的行使遵循的也是这一模式。

### 2. 政治发展

就中国政治制度的发展变迁来看,随着地方各级党委对地方人大的领导力度的强化,作为工作机构的地方人大与同级党委之间的关系已经更加紧密化。而地方人大的代议机关本质和市场化过程中个体利益的成长,同样决定了地方民意正在通过各种途径和方式进入地方人大,驱动着地方人大在更大程度上显现出地方民意代表机关的角色。随着个体利益表达的趋势的增强,那些具有一定的知识背景、经济实力和权力基础的个人和组织,就可能先行进入地方人大,通过各种入口表达自己及其所代表的利益。这样,中国的地方人大即将进入一个多元力量塑造和多元主体复杂互动的时代。<sup>[12]</sup>

就此而言,立足于县域治理的体系之维,按照现代国家构建的基本原则,执政党的领导应该

是政治领导,是组织、原则和方向上的领导,而不是以具体的决策权代替国家权力机关的决策。县委领导县域治理,要通过县级人大做出决策、任免干部才具有合法性,才能保证各项决策的公共性。中国共产党和人大制度的关系的变革,是我国县域治理变革的根本之所在,乃至是当代中国政治发展的着力点,当代中国体制改革应当以完善人民代表大会制度为突破口,重点释放人大已有的政治功能,使之充分发挥代议与监督的职能。

### 三、治理能力：从全能主义到有效治理

伴随着经济发展和社会转型,基层政府的治理能力存在不同程度的衰微之态。改革开放之前,中国政治社会呈现出全能主义<sup>[13]</sup>的运行状态,这种全能主义以单位制为细胞、以纵向组织为中介、高度中央集权,在农村地区,政社合一的人民公社体制将农村社会纳入到计划经济管理体制之中,在强大的国家控制体系之下,农村社会维持着低水平的制度均衡,产业规模简单维持,公共物品的供给高度匮乏。改革开放之后,虽然中国政治社会的治理模式并未发生根本性变化,但以县政权力为代表的基层国家权力却发生了种种异化,其中主要是公共管理职能的缺位与越位并存现象:一方面,随着教育、医疗等公共服务领域的市场化改革,基层政府的公共投入大幅减少,农村地区的公共物品高度匮乏;与之相映照的是国家权力对社会资源的控制不断加强,突出表现为县域政府以行政权力替代市场经济的资源配置功能,直接干预地方经济的发展。<sup>[14]</sup>由此导致县域治理能力衰退和县域治理失序,使得提高县域治理能力和有效治理成为县域治理走出困境的首要选择。

#### (一) 社会转型与治理失序

改革开放四十年来,中国最醒目的一个现象就是社会趋于解体。传统中国县以下社会由乡村士绅凝聚起一个共同体,具有经济、社会和自卫的功能。1949年以后,这个自然自治的共同体被强行打破,政府曾用人民公社这种行政建制的

的地方共同体来重建农村社会。这个新的行政共同体的前提是个体人失去流动自由,但能够提供一些基本的社会福利保障。<sup>[15]</sup>改革开放以来经济社会的快速发展不但瓦解了行政建制的地方共同体,而且加速了农村社会自然共同体的解体。面对这种摧枯拉朽一般的社会巨变,地方政府尤其是基层政府却没有很好地扮演相应的角色、履行相应的责任。于是,各种错综复杂的社会矛盾在县级层面凸显出来,如城乡、区域和经济社会发展的失衡问题、三农问题、腐败问题以及各种突发性群体事件等。<sup>[16]</sup>

然而,以县级政府为代表的地方政府和基层政府不但没能妥善应对社会转型所派生出的种种问题,其种种行为反而进一步加剧了县域治理困境。郑永年指出,中国许多县(市)级以下区域已经进入严重的无政府状态。这里的无政府当然不是说没有政府,而是说政府已无法完全履行其基本功能,如提供公共安全和服 务、社会正义和公正等公共产品。<sup>[17]</sup>概而言之,县级政府对其具有的国家权力存在一种“选择式执行的倾向”:在某些部门或官员个人利益相关的行业,权力的触角不断向社会延伸,而对于国家权力应当发挥主要作用的公共服务领域,部分国家权力机关却利用市场化的作用机制,推卸其提供社会公共产品的重要责任。<sup>[18]</sup>强势的经济发展取向、利益取向使县级政权组织以追逐部门利益、单位利益和个人利益为第一选择,而县级政府作为一个独立的利益整体,其“经济人”的角色也逐渐压倒其作为“公共事务管理者”“公共物品提供者”的角色,从而导致县域社会治理的日益恶化。强势的经济发展取向、利益取向同时也弱化了基层政府提供公共产品和公共服务的职能,反而使得基层政府扩充其强制能力,打击报复各种维权行为,在不断催生群体性事件、恶化县域社会治理的同时,又使得基层政权“黑恶化”,污染县域政治生态。

#### (二) 县政权力与县政能力

社会转型期县域治理的失序、县域治理困境

的加剧与县域政治生态的恶化,反映出作为治理主体的县级政府无法有效治理县域社会,根源则在治理能力的衰微、匮乏乃至退化。英国学者迈可·曼区分了国家权力与国家能力的实质内涵:国家权力是国家专制的权力(despotic power),即国家精英可以在不必与市民社会各集团进行例行化、制度化讨价还价的前提下自行行动的范围;而国家能力是国家的基础性权力(infrastructural power),它是国家事实上渗透市民社会,在其统治的领域内有效贯彻其政治决策的能力。<sup>[19]</sup>美国学者福山在其国家构建的理论中,提出了一个国家活动范围和国家权力强度的二维分析框架,他认为虽然从表面上看,美国的制度限制了国家的活动范围,但是在这个范围内,国家的意志却能有效地贯彻和执行,从而使整个社会机制的运行有条不紊,社会生活呈现出蓬勃兴旺之态。<sup>[20]</sup>可见,国家能力是与国家权力有很大不同的一个概念,它超越了国家权力所特有的强制性特点,而突出强调了国家权力的有效运作。

结合国内学界对国家能力的表述,可将其大致划分为汲取能力、规范能力、分配能力、强制能力四种,县级政权具备的这四种能力的强弱直接影响基层政府权威和地方社会秩序。<sup>[21]</sup>就县级政权的汲取能力而言,由于长期以来公共财政制度的缺位,上下级政府通过极不均衡的利益博弈对公共财政资源进行分配;与此同时,在纵向权力支配关系下,上级政府将提供地方公共物品和公共服务的责任一级一级加压给最基层的县乡政府,而基层政府则将地方的基本公共服务开支极度压缩,将财政的压力向社会转移,从而削弱了县级政权的汲取能力。<sup>[22]</sup>汲取能力与分配能力相互影响,县级政权在财政资源分配中汲取能力的弱势必然导致在公共产品和服务供给中分配能力的萎缩。当前县级政权规范能力也呈衰微之势,主要体现在三个方面:一是由于国家权力在某些领域的不适当退出,导致社会的某些治理盲区被各种体制外的权威所操控;二是农村政策法规体系的严重缺失;三是法律规则对公共权

力部门缺乏有力的约束。县级政权强制能力则一方面畸变为某些政府官员和部门实现个人利益和部门利益的暴力工具,被不断地强化,而另一方面,在国家权威遭受风险和危机的关键时刻,县域政府的强制能力却发生萎靡,突出表现为县域政府应对外界环境变化和抵抗公共突发危机的经验不足。<sup>[23]</sup>这样来看,县级政权汲取能力的弱势、分配能力的萎缩、规范能力的不足、强制能力的异化严重影响了县域的整体治理能力,提示着县域治理的能力之维的现实境况。

#### 四、结语:当前县域治理的发展方向

综上所述,以国家治理愿景的三维坐标——治理理念、治理体系与治理能力——来看,当前县域治理面临着从发展主义到社会建设、从政治统合到功能分化、从全能主义到有效治理的转型困境。但就其本质而言,当前县域治理困境应是中国国家治理从“计划经济—全能政治”向“市场经济—法治政府”转型过程中所必然出现的理念转变、体系重构和能力提升的系列问题的整体表达。这样来看,当前县域治理的发展方向应在于省思治理理念、优化治理体系与提升治理能力。首先,检视当前发展主义导向的治理理念,认识到经济发展与社会转型所必然伴生的矛盾与问题,确认发展的终极目标是要让国家变得更加富强、让社会变得更加公平正义、让人民生活变得更加美好,进而将发展重心转向社会建设,改变政绩动员的发展模式、压力维稳的治理模式,为经济社会发展寻求深层次动力。优化县域治理体系,合理处理集权与分权、执政党领导与政府运行的关系,建立起在行政分权和政治分权基础上的县域治理体系,同时需要调整中央与地方之间的关系,充分重视地方的自主性和特殊性、发挥地方的创造力,还需要具有权威的司法制度来制约地方的政治行为,以保证国家的政治统一有效性。<sup>[24]</sup>而在县域治理体系优化的同时,还应在县政权力运行之中提升县域治理能力,在县域内优先达成有效治理,力求满足规范权力运

行、培育社会力量以及实现县域“善治”等方面的需要,从而逐渐确立起社会民众对县政权力的监督与制约机制渠道,进而建立真正意义上的责任政府、推进县域治理现代化、推动县域政治发展。

### 注释：

[1]何星亮：《为什么要完善和发展中国特色社会主义制度》，人民论坛网，<http://www.rmlt.com.cn/2018/1229/536355.shtml>。

[2]谢岳：《完善人大制度：中国政治体制改革的当务之急》，《学术月刊》2005年第6期。

[3]任剑涛：《党权、异地任职与中央控制》，《江苏社会科学》2010年第6期。

[4]参阅荣敬本：《再论从压力型体制向民主合作体制的转变》，北京：中央编译出版社，2001年。

[5]于建嵘：《压力维稳的困境与出路》，《探索与争鸣》2012年第9期。

[6]常保国：《法治建设与国家治理体系和治理能力现代化》，《政治学研究》2014年第2期。

[7]董志霄：《新时期我国党政干部选拔任用适度制度化研究》，《河北经贸大学学报(综合版)》2010年第2期。

[8]《中华人民共和国公务员法》，[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-09/12/content\\_2028698.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-09/12/content_2028698.htm)。

[9]《党政领导干部选拔任用工作条例》，<http://www.12371.cn/special/dzldgxbrytl/>。

[10][美]古德诺：《政治与行政》，王元、杨百朋译，北京：华夏出版社，1987年，第12-13页。

[11]斯大林：《马克思恩格斯列宁斯大林论无产阶级革命

政党》，北京：人民出版社，1978年，第84-85页。

[12]何俊志：《中国地方人大的三重属性与变迁模式》，《政治学研究》2016年第5期。

[13]邹捷提出“全能主义”，即“政治机构的权力可以随时无限地侵入和控制社会每一个阶层和每一个领域的指导思想”，而“全能主义政治”则是指以这种指导思想为基础的政治社会。中国学术界对全能主义一词予以接受，并将之对应于计划经济时代的中国。参见邹捷：《中国廿世纪政治与西方政治学》，《经济与社会体制比较》1986年第4期；褚松燕：《从全能主义到权能主义——改革开放以来中国政治发展变迁的一种解释框架》，《中央社会主义学院学报》2018年第4期。

[14][18][22][23]罗筠：《当下中国县域政治权力生态恶化之探析——基于现代国家构建的视角》，《暨南学报》2011年第1期。

[15]郑永年：《中国政治改革应从县政开始》，[http://www.360doc.com/content/15/0622/08/22953\\_479719630.shtml](http://www.360doc.com/content/15/0622/08/22953_479719630.shtml)。

[16][17]万明国、陈萌：《县权、县政和县域治理的逻辑关联与进程》，《北京航空航天大学学报(社会科学版)》2015年第3期。

[19]Michael Mann, *States War and Capitalism*, Oxford: Blackwell, 1988, pp. 5-9.

[20][美]弗朗西斯·福山：《国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序》，黄胜强等译，北京：中国社会科学出版社，2007年，第4页。

[21]王绍光、胡鞍钢等编：《国家制度建设——第二次转型》，北京：清华大学出版社，2003年，第20-25页。

[24]于建嵘：《中国县政改革的目标和基本路径》，《理论参考》2009年第4期。

[责任编辑：汪家耀]