

# 地方软财政支出与基层治理\*

——以编外人员扩张为例

叶 静

**提要:**中国的官僚体系呈现出一个独特现象,即政府部门尤其是地方政府雇佣了大量的编外人员。为什么会出现如此大规模的非正式人员?这样一个介乎于普通民众和正式官僚体系之间的模糊地带是如何形成的?这是中国基层治理中一个有趣的问题。本文通过对东部一个富裕县公安部门警辅队伍演变的个案研究,揭示了在地方政府职能扩张和编制严格受限的情况下,地方政府存在着不受财政部门 and 人大立法机构控制、主要受经费使用部门和地方主要负责人影响的财政支出行为。这种地方软财政支出,正是编外人员得以扩张的重要原因。

**关键词:**地方政府 软财政支出 编外人员 基层治理

如今,现代国家(modern state)俨然已成为世界上多数地区组织政治生活的主要模式。正如曼(Mann,1993)指出的,虽然这种政治模式形成较晚,且仍在成熟过程之中,但凭借其能够组织战争、为政治民主提供场域、实施宏观经济计划等功能而日益变得重要。一个构建良好的国家政府体系也是经济竞争力的重要源泉(Evans & Rauch,1999)。正因为如此,第三世界的很多地区都不同程度地在进行国家构建(state building)(Anderson,1987)。国家构建的含义之一就是从小依赖地方精英居中调解的非直接统治型国家向直接统治型国家转变。从欧洲国家的经验来看,直接统治型国家的特征有:法律—理性的行政机构、广泛的行政和监督能力、汲取国内资源的有效机制(瓦尔德纳,2011:24-30)。由此可见,建立一套功能完备、规则化的官僚体系是国家构建的内涵之一。

---

\* 本研究受2014年度教育部人文社会科学研究青年基金项目(14YJC810015)和对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金资助(CXTD6-04)。本文曾在2015年北京青年政治学论坛上宣读。本文在写作和修改过程中,先后得到了潘维、路风、朱天飏、杨大利、张长东、陈慧荣、黄琪轩、黄冬娅、周强等师友的指导和帮助,匿名评审人对本文修改提出了宝贵的意见,在此一并表示感谢。文责自负。

中国很早就建立了科层体系,但是与韦伯意义上的官僚机构存在着较大差异。一个重要的区别就在于,直至清代,中国的地方政府都没有建立起功能分化的官僚机构;相反,朝廷任命的知州和知县领导着一批书吏、衙役以及私人性质的随从和幕僚进行着地方治理。这四类人常常功能重叠,没有专业分工(瞿同祖,2011)。书吏和衙役的数量远远不能满足地方治理的需求。费正清曾感叹:“中华帝国有一个不可思议的地方,就是它能用一个很小的官员编制,来统治如此众多的人口”(费正清、刘广京编,1985:20)。少数知州和知县统治众多人口的秘诀之一是任用远超出规定数量的书吏和衙役,这些书吏和衙役常由于薪俸的微薄而诉诸各种陋规(王业键,2008:54-59)。这样的政府体系在面对脱胎于战争、整个机构服务于军事竞争的欧洲现代国家自然是毫无比较优势。在战争压力之下,中国自清末就开始了长期、缓慢和反复的国家构建过程。就官僚机构建设而言,到了清末,经过10多年的调整和增设,中央政府已经形成了10个行政部,而户部、刑部等旧有衙门则被改建为具有近代意义的行政机构(鞠方安,2014:229)。与中央政府的快速改革和相对成功相比,清朝地方政府建立职官体系、实现分科治事的改革时间滞后,各地改革不均衡,且多滞留在省级层面,州县改制没有深入扩展,效果有限(关晓红,2014:588-592)。清亡之后,民国时期的国民政府也进一步推进官僚机构的建设(Strauss, 1998)。比如,20世纪30年代末,各地县政府已不存在书吏和差役,取而代之的是县政府科、局等正式科层机构和从国家领取薪饷的新式政务警察和司法警察。县以下则谋求建立统一的区乡行政和系统的基层编民组织(魏光奇,2004:168,183)。值得指出的是,国民党时期的行政机构也出现了正式官员少、雇佣非正式人员的情形。以警察为例:

警察力量不够……所以现在各县办理警务的有两种固定的组织——公安局和保卫团,与另一种临时的协防组织——保安队。……保安队……是一种变态的警卫行政。他们既不是普通警察,又不是正式军队,其人数也不少,估计起来,全国各省市共有二十多万人,每年的经费统计约三千多万。(程方,1939:252-253)

虽然1949年之前的国家构建存在着诸般不足,但这些努力毕竟为新中国奠定了一定的基础(Bedeski,1975)。在此基础上,新中国在国

家构建方面实现的成就是之前无法企及的:通过运动的方式消除了传统社会力量对政权的竞争(Strauss, 2006);通过干部网络将权力扩展到了最遥远的农村(Shue, 1988);行政机构增长迅速,以离行政中心最远的广东为例,1960年广东农村人口达到3200万,而公社、大队和生产队的干部有100万,重要的经济、文化、教育和农村的活动都置于政府的管理范围之内(傅高义, 2008: 332 - 333)。然而,政府组织的快速扩张并不意味着韦伯式官僚制在中国的最终建立。在计划经济时期,中国的政府组织建设多年受到因精英关系变动导致的政治运动的冲击(Ye, 2013),所形成的政治模式和韦伯式的官僚机构完全不同(Eddy, 2007: 20)。

中国改革开放伊始就在这种政治模式的基础上直接分权,仍缺乏理性—法律(rational-legal)的机构体系(Boisot & Child, 1996)。20世纪80年代以来,尤其90年代之后,中国官僚体系建设有了不少进步,各级政府的治理能力得到显著的改进,更加透明化、理性化(Yang, 2004: 2)。今日中国的官僚组织要比历史上其他任何一个时期更为完备:科层分级明确且功能分化、规则和制度日益被强调、公务员考试注重技术能力等(渠敬东等, 2009: 122 - 123)。然而,中国官僚组织却仍然呈现出一个与传统社会类似的现象,即政府部门尤其是地方政府雇佣了大量的编外人员。<sup>①</sup> 这些人员介于正式政府官员和普通民众之间。他们在政府部门工作,执行政府政策,接受来自政府的薪资,不过没有正式编制,和政府签订劳动合同或属于劳务派遣,与正式公务员享受的待遇存在较大差别。为什么会出现如此大规模的非正式政府人员? 这些人员得以扩张的原因何在? 为什么存在这介乎于普通民众和正式官僚体系之间的模糊地带? 这是基层治理中一个有趣的问题。

## 一、编制、财政收入与编外人员

对于大量编外人员的存在,一个最直接的解释就是正式编制人员

---

<sup>①</sup> 根据贾栋的计算,2003年,在32个省市区中,11个省市区行政编制超编,18个省市区政法专项编制超编,16个省市区的县乡事业编制超编,15个省市区的乡镇事业编制超编(贾栋, 2007)。

的缺乏。编制是用来创建或取消职位的一套体系,它指的是所有官方创设的职位,但不涉及官员任命等其他人事权限(Burns, 2003: 775 - 776)。改革开放以后,编制常被作为机构改革和精简人员的工具,即通过削减政府机构人员编制来消除冗员、裁并和调整机构。从机构改革实践来看,20世纪90年代以来的机构改革基本上都是先从中央开始,然后以2至3年左右的时间扩散到地方。除了2008年的大部制改革没有以减少人员编制为硬性要求之外,之前历次改革,无论是中央还是地方的机构改革,都会规定一个削减编制的幅度,各级政府都按照这个目标来裁减人员。比如1998年开始的以定机构、定职能、定人员这“三定”为原则的行政机构改革,在人员编制方面,党中央和省级党委各部门精简20%,国务院各部门精简47.5%,省级政府精简48.2%,市县乡各级党政群机关精简19.4%(刘智峰,2007:192)。

这种以人员精简为硬性规定的行政改革带来了一些问题。首先是机构改革分流的未必是冗员,反而是可以办事的人员。刘智峰(2003: 25)指出,在其工作的工会系统,经历了1998年的机构改革之后,出现了4、5个工会主席领导一个办事员的情况,且这种情况不在少数。其次,由于编制在改革开放之后主要功能是控制政府规模,这就限制了它在创设政府机构职位方面应有的作用。以2008年开始的大部制改革为例。石亚军和于江(2012:53)调研了中央5个部委之后指出,人员编制的一刀切致使政府职能弱化:“相比原建设部,住建部新组建了两个司,却只增加了15名行政编制,只能压缩原来部分司局的编制,致使一个处往往只有2-3人,一些职责只能放一放。”而地方政府的编制控制得更为严厉。《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》规定,通常行政编制核定之后,一定时期内应保持相对稳定,而精简是编制核定的原则之一。为了限制地方政府随意增加编制,编制核定属于垂直管理。行政编制总数由中央统一核定下达,地方各级政府在下达的编制总数内分配和调剂使用。具体办法是:省级提出编制总额,国务院编制办核定后下达,各省再分别下达,县、区根据市审定的行政编制总额,确定本级行政编制和所属乡、镇、街道的编制。这种管理办法使得地方政府在编制上受到严格的层层限制,无法根据快速变迁的社会经济状况来调整政府规模。杨国栋(2008:44-45)在苏州的调研发现,现有行政编制总量是1993年政府机构改革核定的,之后政府机构改革都是全国硬性精简一定比例,很少根据各地经济社会发展的实际

情况来动态调剂编制总量。对一个地区的宏观编制总量核定与审批,并不存在一套科学、合理的标准作为依据。石亚军和于江(2012:53)指出,中央到地方的编制内人员配置呈现倒金字塔状,基层人员编制十分不足:“如住建部机关行政编制为 345 名,贵州省住建厅为 75 名,且地方一个处(科)室往往对应中央三四个司(处)。”

与此同时,社会经济的发展使得政府职能在不断扩张,各级政府只能雇佣编外人员来弥补编制内人员不足带来的问题。翟校义(2010:50-51)的调查显示,62.1%的被访者认为编外人员和借调人员出现的最主要原因在于人手不够。而人手不够是因为 2001 年完成编制改革之后,中央政府对行政编制的控制非常严格。地方各部门在工作压力之下,只能求助于编外人员。这个结论也受到其他学者的支持。朱光磊和李利平(2009:70)指出:“2004 年,政府部门以编外或超编的形式雇佣人员的比重为 45.3%,中国的行政编制太少了,而且,由于行政编制太少,难以满足政府运行的基本需求,政府各部门不得不大量使用编外或超编人员。”

既然如此,为什么中央政府不多增加各级政府编制呢?一些学者指出这是基于财力的考虑。编制核定需要考虑财力的规模,控制编制可有助于缓解财政收入紧缺。新中国历史上多次的精兵简政都是出于这个目的:“有时为了减少支出、节约开支,采取精简和改革的方法,紧缩人员编制。1942 年延安时期的精兵简政,以及建国后五六十年代的几次精简机构,减少财政支出、节约经费开支是重要目的之一。每次精简对于减少财政负担、缓和经济困难,都起了很大的作用”(钱其智,1990:154)。这种做法一直延续到改革开放后,比如柏思德(Brødsgaard,2002:362)认为 1998 年机构改革的动机之一就是为了节省政府管理预算开支,1979 年开支数为 55 亿元,而 2000 年却高达 2768 亿元。简而言之,这派理论认为:紧张的财力造就了严格受控的编制体系,从而使得编外人员出现扩张。

这种解释具有一定的合理性:在中国政府财力比较紧张的时候,编制体系自然是限制政府规模的有效工具。然而,从 20 世纪 90 年代中期开始,全国财政收入和中央政府财政收入都有了大幅增长。1993 年全国财政收入是 4348.95 亿元,2013 年上升到了 129209.64 亿元,1993 年以来全国财政收入的增长速度每年都超过了经济增长速度。与此同时,1993 年中央财政收入为 957.51 亿元,占全国财政收入的比例是

22%，而至2013年收入总额达到了60198.48亿元，占全国财政收入46.59%。<sup>①</sup>所以，就财政征收能力而言，中国政府早已不是一个弱政府。现在，财力并非是限制政府编制规模的最主要因素。其次，从逻辑上说，严格控制的编制体系在政府职能扩张的情况下会带来两种可能的结果：或是地方政府编外人员扩张，或是由于人手不够导致政府职能崩溃。为什么在现实中出现了前一种结果而非后者？是什么因素使得地方政府编外人员扩张成为可能？

黄冬娅(2009:286-292)基于对广州工商所演变的考察，从财政收入角度对编外人员的出现给出了另一个解释：计划经济时期，国家由于缺乏财政经费，无法供给区级市场管理机构，只能从收取的摊贩税中提成手续费加以解决。这种吃杂粮的财政体制延续到了改革开放之后，直接导致拥有部门经费的工商所招录了大量的协管员。换句话说，计划经济时代因财力紧缺形成的制度性遗产——吃杂粮的财政收入体制，导致了大量协管员的产生。这项研究的启示是随着预算改革的进行和部门小金库的消失，编外人员也会随之减少。然而，事实并非如此。中国预算改革早在1999年就开始了，收支两条线得以实现，部门小金库得到整治。然而，政府一些机构的编外人员继续存在，且规模呈现出不断扩大的趋势(黄冬娅,2010:122-123)。那么，究竟是什么因素使得地方政府编外人员仍然能够存在并且规模不断扩大？这是本文具体要探讨的问题。

为了回答这个问题，本研究采取对单个案例进行描述性阐释的办法。先挑选了一个经济富裕的县级市作为调查地点，以公安部门为主要的调查对象。选择县级市作为调查地点，是因为县历来是中国基层政治的重要治理层级。在折晓叶和陈婴婴(2009:87-89)看来，县(市)是中国政府分权的临界点、社会转型基本问题的交汇处、地域社会发展模式的主要创新点和社会结构稳定支架。同样，周飞舟(2006:3)在讨论国家和农民关系时也指出，就地方政府而言，省市常常起到上传下达的作用，而直接和社会发生各种联系的是县乡两级。正因为如此，本文所指的县级市更多是一个地理概念，既研究县本身又论及下属区镇，编外人员的性质在两级政府的互动中才更为彰显。选择经济

<sup>①</sup> 根据国家统计局公布数据计算(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>)，登陆时间2014年12月15日。

富裕的县级市,是为了更好地展示编外人员产生的机理。一个区域经济越富裕,需要处理的社会经济问题也越多,也就更加要求政府职能的扩张。在编制控制的情况下,这样的区域往往是编外人员扩张幅度最大的区域。以公安部门为主要的调查对象,是因为公安部门作为国家强制能力的基础,正如弗朗西斯·福山(2007:6)认为的那样,“国家的本质就是执法,即拥有一名身着制服、手持枪支的人去强迫人民遵守国家的法律这样一种最高权力”。韦伯(Weber,1946)定义国家时也提出国家是对合法使用武力的一种垄断。然而,改革开放以来,中国并没有通过中央集权,垄断暴力职能,地方政府反而负有相当多的权责(樊鹏,2009:63)。地方上的公安部门出现了大量介于政府和社会组织之间的人群,他们受雇于政府,穿着与警察类似却又不同的制服,没有配枪权,配合警察完成大量公共职责。在获取资料方面,除了文献资料研究,本研究采取了半结构化访谈的方式,于2014年11月至2015年4月访谈(包括少量电话访谈)了包括中央编办、L县公安局及其派出所、财政局及财政所、人力资源和社会保障局等部门负责人、普通工作人员和L县下辖乡镇负责人等在内的近30人。

## 二、从联防队、辅警到警辅

L县位于长江中下游地区,原本是一个农业县,20世纪80年代初在周边县区中属于经济发展水平最差的一个县。L县通过招商引资的方式来发展经济:80年代中期创办了经济技术开发区”,80年代末引进第一家外资企业,随后又吸引了一大批外商的独资企业。L县凭借着外资外贸在全国“百强县”中一枝独秀,经济表现十分耀眼。这种经济发展路径为L县带来了大量的流动人口,人口规模迅速膨胀。2014年,L县户籍人口75万,外来暂住人口为125万。

人口规模的扩大,特别是流动人口的集聚,意味着社会治安压力的加大。然而,整个L县公安系统的编制规模却多年来维持在较低水平:目前,整个L县有编制的公安人员仅为1700多名。L县人社局负责人说得很清楚:

现在工作量、人口量大,编制不够,中央编办来调研过几次,都

没有动,说如果不升级,<sup>①</sup>就没法增加编制。L县以前是小六子,<sup>②</sup>编制最少,现在呢,人口最多,外来人口喜欢来我们这个地方,编制肯定不够用。现在编制不得突破2012年底人数,控制得更加严格了。自从三定之后,这里编制就没有变过。(L县人社局负责人访谈,20150217m)

在社会需求增加和警察编制紧张的矛盾之中,L县采取了相应的制度创新来进行应对:建设一支地方性的保安力量。不过,这支保安力量其实并不是近年来的产物。在L县,它最早的名称是联防队。L县的联防队产生于20世纪70、80年代,目的在于增加巡逻、预防社会治安事件的出现。最早的联防队是从国有单位中抽调一些积极分子组成,联防队的人员工资由原单位支付。但是,国有单位支持下的联防队并没有延续很长时间,原因有两方面。首先,这支队伍在实际工作中并没有得到社会公众的认可,反而负面评价不断。为何本来要改善社会治安的一支队伍得不到认可呢?L县公安局警辅大队负责人给出了答案:“由于所在单位认为你已经去派出所了,而派出所又认为你不是本单位的人,所以都不管联防队。正因为如此,联防队成员不正经工作,在社会上混”(L县公安局警辅大队负责人访谈,20150211m)。由于社会上的负面看法,L县很多父母都不倾向于让自己的子女去联防队工作。另一方面,随着国有单位的倒闭或者效益变差、外资企业和私人企业的发展,原本支持联防队的经济来源逐渐萎缩。越来越多的单位注重成本控制和效率提升,越发不愿意出钱养一个不为自己单位工作的员工。这两个方面结合起来,原本由国有单位支持的联防队伍逐渐萎缩。在这个时候,地方政府开始在地方性保安队伍的维持上发挥着日益重要的作用。

从20世纪90年代初期开始,L县县级和区镇级政府代替国有单位以财政支付各自辖区内联防队的人员费用。这是因为L县招商引资的成功使得大量外来人口涌入,治安形势变得严峻,而当时L整个县的警察编制也就500多人。不过,当时的联防队伍依然比较松散,没有统一的招录、考核标准,人事管理方面非常随意,其性质游走在群众

① 指城市行政级别升级。

② 指L县在同级别6个县区中经济发展水平排名最后。



性组织和政府治安工作人员两者之间,职业发展途径不明确。因而联防队依然不是一个具有吸引力的工作,很多联防队成员是当地找不到更好工作的本地人,“主要是些闲散青年,政府给你点钱,买个安分,也算是份工作”(L县公安局警辅大队负责人访谈,20150211m)。也因为如此,联防队的规模在90年代并没有得到很大的扩张,保持在一个较小的规模内。以L县下辖的Q镇为例,该镇辅警中队副队长介绍道:“我2001年参加工作,那时联防队也就30、40人,2004年时开始增加得比较多,有一两百人了,那时候招都是好几十人那样的招”(Q镇辅警中队副队长访谈,20150210a)。2004年之所以成为一个节点,是因为L县出台了《L县治安辅助队伍管理规范》,规定了这支地方保安队伍为治安辅助队伍,社会上一般称之为辅警,性质是由政府出资、公安管理的群众性职业组织。出了这个管理规范之后,L县以及下面区镇政府都开始向社会公开招录辅警人员,之后几年L县辅警人员快速增长,从2004年的2000多人一直发展到了目前的7511人。L县于2005年设立了对应的管理部门,即辅警管理科(又称为“警务辅助人员管理大队”)。随着辅警人员规模的迅速扩大,如何管理这支队伍并明确辅警的法律地位和职责分配成为了亟待解决的问题。

2012年,L县所属的S市在全国范围内率先出台《警务辅助人员管理办法》。L县地方治安力量发展进入第三阶段。首先,这个管理办法明晰了这支治安力量的性质:“由公安机关统一招录并与其建立劳动关系,在公安机关及其人民警察的指挥和监督下辅助履行本办法规定职责的人员”。由于这个管理办法,在L县工作的辅警人员也确定了自己的新身份——警辅。“现在不叫辅警了,我们现在是警辅了。12年管理办法出来后,更加正规了。和以前的联防队什么的完全不一样了,我们现在有管理规定,有考核”(L县警辅队员电话访谈,20150125a)。其次,在具体职责上,警辅人员的工作内容也明确化了,主要包括以下六项工作:

第一项是治安巡逻检查、卡口值守、接处警、维持大型公共活动以及突发案(事)件现场秩序、现行违法犯罪嫌疑人的扭送、纠纷调解、治安宣传教育等警务活动;

第二项是交通相关的工作,主要负责疏导交通,劝阻、查纠交通安全违法行为,维护交通事故现场秩序,开展交通安全宣传教育

等警务活动；

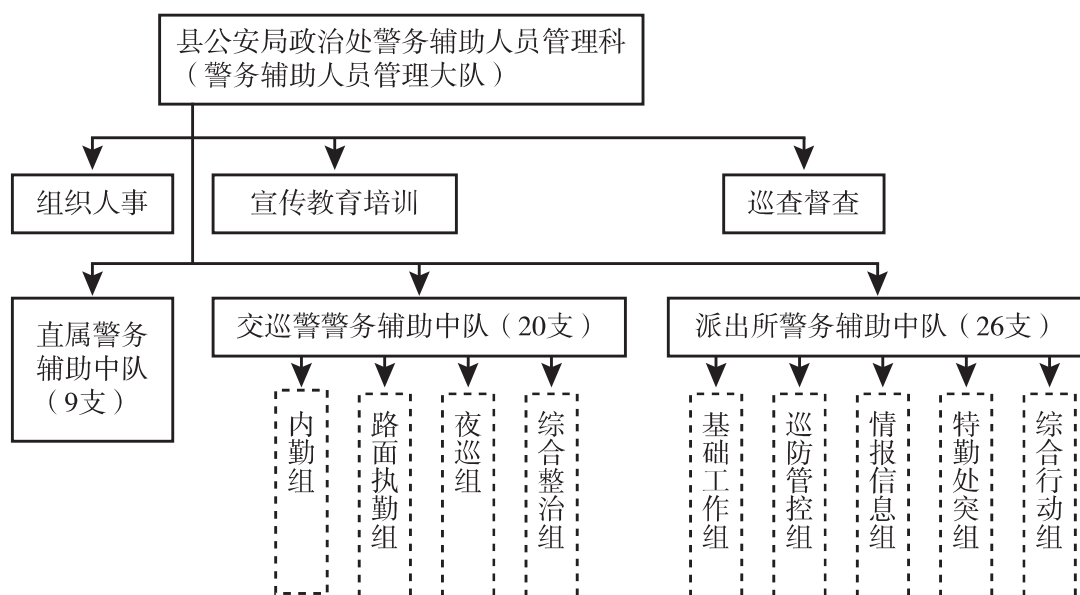
第三项是社区管理、特种行业管理、养犬管理等公安行政管理活动；

第四项是信息采集、数据统计、文字记录等警务活动；

第五项是专业技术、后勤等警务保障活动；

第六项是公安机关确认的其他辅助性警务活动。

一位警辅中队队长用比较通俗的话进行了概括：“普通老百姓可以做的，我们就可以做。比如抓贼，普通老百姓能抓吧，属于见义勇为，所以我们也就能抓”（Q镇警辅中队队长访谈，20150210a）。再次，L县警辅大队的组织框架也逐步建立起来。到目前为止，L县的警辅大队分为三级：警务辅助人员管理大队隶属于L县公安局政治处，下辖55支警辅中队（包括9支直属警务辅助中队、20支交巡警警务辅助中队和26支派出所警务辅助中队），交巡警和派出所警辅中队下面还分若干支警辅小队（见下图）。最后，L县警辅队伍的管理也日益规范化，出台了针对性的管理条例——《L县警辅队伍建设管理规范》、《L县警辅队伍“三项制度”》，考核变得有章可循，对违规行为分谈话教育、黄牌警告和解聘辞退三种惩戒方式。



资料来源：《L县警务辅助人员管理大队工作流程册》。

L县警务辅助人员管理大队组织框架

简而言之,L县地方治安队伍的发展呈现出三个阶段:从联防队走向辅警,再从辅警走向警辅,整个队伍的管理日益正规化。然而正规化并不意味着科层化。虽然从形式上来看,目前警辅队伍已经分成大队(县级)、中队(区镇级)和小队这三个层次,但在实际管理上,大队对中队的制约很小。其背后的原因在于地方治安队伍其实是各辖区政府的“嫡系部队”,主要受同级政府的控制,而非上级职能部门的制约。

### 三、“嫡系部队”与地方软财政支出

警辅队伍是L县各级辖区政府的“嫡系部队”,首先体现在其招录上。警辅人员的招录具有明显的地方性,招聘人数和标准由需招录的当级政府来定。招聘的标准在2012年之前十分多元,各个招录单位可以拟定各自的标准,年龄和学历都没有统一的规定。“各个区镇各行其是,非常松散。有的乡镇要求高中文凭,有的乡镇要求初中以上,有的乡镇40岁、50岁甚至60岁都可以进去”(L县公安局警辅大队负责人访谈,20150211m)。2012年后L县对招聘标准进行了统一,但是事实上的招聘录用权仍在各辖区政府手里。

2012年开始统一招聘,一个地方要招警辅,那么我们政治处就派人下去,告知程序,全程监督,确保招聘符合条件。但是具体招多少人,招了谁,我们是管不了的,区镇说了算,我们只能保证招的人符合程序、符合标准。(L县公安局警辅大队负责人访谈,20150211m)

基层政府又是如何确定自己需要多少名警辅人员的呢?这也不存在十分客观的根据,由当级政府自己决定。

要建一个经济开发区,这个开发区里总要有人巡逻的,那么,就报个20人。20人这是打个比方啊。到底具体报多少人,大约报报,没有什么标准的。说是说要按人口比例来报的,万分之几吧,但是实际中都是大约报报的。(Q镇警辅中队队长访谈,20150208a)

虽然 L 县各辖区政府的招录行为很多元,但有一点是相同的,即它们招录的警辅人员都为 L 县本地人,其中缘由与这支治安队伍的本地属性密切相关。第一个是程序上的原因。招录警辅最后一个步骤是政审,对于这样一个地方性的用人行为,L 县各辖区政府不可能去外地对一个外来人口进行政审。第二个原因则是各辖区政府希望通过这支队伍实现其他的社会目标,比如安排本地人的就业:“组织办公室也会有一些人,找不到工作,文凭不高,但政历清白,也就是没有什么前科。在招的时候,推荐给我们”(Q 镇警辅中队队长访谈,20150210a)。

警辅队伍为地方的“嫡系部队”,还体现在具体的警辅组织设置因地方而不同。2012 年后,L 县警务辅助队伍呈现出三级梯队的层级结构,警辅大队也期望各区镇能够按照自己的指示在中队下面建立相应的小队,但是实际上区镇的小队设立五花八门。“那些派出所下面的小队并没有按照警辅大队组织框架图来设立。各个区镇有自己的一套”(L 县公安局警辅大队负责人访谈,20150211m)。拿 Q 镇为例,Q 镇的警辅小队分为 5 队 5 室,分别是巡逻队、社区队、防暴队、<sup>①</sup>研判便衣队、直属队、<sup>②</sup>消防警务室、交通警务室、内勤室、警务指挥室、公条对接室。<sup>③</sup>这与 L 县公安局所期望建立的小队类型有着明显的差别。最后,警辅人员承担了很多非警务职责,他们并非仅仅是警察的助手,在一定意义上也是地方政府的助手。Q 镇派出所主要负责人在介绍警辅的功能时概括道:“有五个功能,第一个功能是维稳防控,就是处理上访和社会不稳定因素;执法办案,处理刑事案件;服务民生,比如食品、药品、环境等事务;走进社区和队伍建设”(Q 镇派出所主要负责人访谈,20150208a)。警辅人员承担非警务职责,在 L 县其他区镇也表现明显。比如在邻近 L 县县城、主要承接 L 县转移出来的化工企业的 Z 镇,一名警辅队员这样说道:

我们的很多工作,60% 以上都是非警务工作,比如处理拆迁,主要是违章建筑的拆迁比较麻烦,给政府活动提供保安,处理环境污染带来的民众不满,有时候排污太厉害,民众不满,打电话就打

① 又称特勤队,主要处理应急、集体上访等事件。

② 主要负责安保、看守、门卫等事务。

③ 与司法部门对接,处理治安类纠纷。

110;还有各种民事纠纷,讨债啦,楼上高跟鞋太吵啦,给五楼老人搬煤气啦,我们都要管的。事实上,我们做这些事替政府减少了好多麻烦。(Z镇警辅中队队员电话访谈,20120122m)

正是因为警辅队伍要完成的任务如此繁杂,所以2012年S市试图规范警辅的工作职责。不过,警辅的职责并没有随着规定出台而发生质的变化。“以前那么多事,现在还是那么多事,只可能更多”(Q镇警辅中队副队长访谈,20150210a)。另一方面,地方政府也很愿意使用这支队伍来处理问题。Y镇派出所一位前任负责人给出了原因:“这支队伍好用,总的来说不像正式警察那样有那么多约束,地方政府用起来顺手”(Y镇派出所前任负责人电话访谈,20111225a)。L县警辅大队负责人也指出:“地方政府喜欢用这支队伍”(L县公安局警辅大队负责人访谈,20150211m)。为什么这支治安队伍具有那么强的地方属性呢?原因就在于L县各辖区政府为这支队伍提供了最直接的财政支持。Q镇警辅中队队长一言中的:“我们警辅的钱都是镇里出的,不听镇政府听谁的?”(Q镇警辅中队队长访谈,20150210a)地方政府在用人方面的预算实际上是非常灵活的,这种灵活的预算财政支出是地方编制外人员能够扩张的重要原因。

自20世纪90年代以来,中国财政体系在收入和支出方面呈现出截然不同的特征。财政收入方面,以分税制为代表的制度变迁使得中央政府征得越来越多的财政收入,而地方政府财政征收的比例和自由度(以预算外收入为代表)则大大减小。然而,这并不意味着由地方政府经手的财政资源变少了,因为地方政府依然承担了大量的公共职责(Wong, 2009:938-939)。李磊(Landry, 2008)观察到,1995年之后由中国地方政府经手的财政支出比例高于历史上其他时期,其占总财政支出的比例在21世纪初达到了70%,远超其他国家,他因此形象地称之为一个分权化的权威体系。地方政府在争取财政收入和支配财政支出方面依然有较强的自主权。渠敬东(2012)关于项目制的研究细致地刻画了地方政府在寻求转移支付(即各种项目)和实施项目过程中发挥的主动性和灵活性。换句话说,通过争取上级转移支付、转让土地、招商引资等方式,中国地方政府依然掌握着大量财政资源,并在这些资源的分配中起到关键的作用。虽然这种分配以财政预算支出的方式进行,但事实上得不到有效约束。正如王绍光和马骏(2014:147-

148) 指出的那样, 一个问题是部门通过“编制”预算的方式对资金有着事实上的使用权, 另一个问题在于预算监督还很不到位。现有研究常常指出中国地方政府存在软财政约束, 指的是地方政府的财政收入并不受到预算的限制(Ong, 2012; 周雪光, 2005)。其实在财政支出方面, 地方政府的行为同样也是软性的。财政部门 and 人大立法部门无法对地方政府的财政支出行为施加硬性约束, 经费使用部门和地方领导对财政支出有着事实上的决定权。从 2006 年 4 月到 2015 年 8 月为止的 10 年时间里, L 县与财政管理相关的政策法规文件一共有 268 项, 然而涉及政府整体财政监督的仅为 4 项, 在一定程度上也反映了财政监督在地方财政工作中所处的位置。<sup>①</sup>

这种软财政支出行为给编外人员扩张创造了极大空间。编外人员每年的增量、工资待遇以及人数总量, 都不受财政部门和人大的实质性约束, 而直接取决于用人部门需求和地方主要领导的态度。这里以 Q 镇警辅人员为例。Q 镇位于 L 县的南端, 在 L 县下辖的 12 个区镇中属于经济发展中上水平。Q 镇同样通过招商引资的方式在辖区内聚集了很多工业企业, 这为 Q 镇带来了较为丰厚的财政收入。和 L 县的其他乡镇一样, Q 镇已经实现了统收统支, 其财政收入主要分为三块。

一是公共预算财政, 进入金库, 每月结算, 这是镇政府的大头; 二是政府性基金, 包括土地收入、城市建设配套和地方教育附加, 这一块返还部分给镇的账户; 三是上级部门要求配套的转移支付, 镇向市财政局申请。总的说来, Q 镇实际掌握使用的财政收入是不不少的。(Q 镇财政所预算办公室工作人员访谈, 20150223a)

Q 镇流动人口很多, 常住人口达到了 20 万, 但在这样一个镇, 目前只有 24 位有正式编制的警察。显然, 这样的公安规模满足不了日益膨胀的需要, 于是 Q 镇前后招揽了很多警辅人员, 2015 年初警辅人数达到了 348 位, 是正式编制人员的 14.5 倍。警辅人员的招录遵循逐级上报的方式。当 Q 镇警辅中队人员出现紧缺, 警辅中队队长、副队长和

<sup>①</sup> 这 4 个文件分别是《省财政厅关于印发严肃财经纪律若干规定的通知》(2015 年)、《市政府办公室关于深入推进市级预决算公开工作的意见》(2014 年)、《财政部财政监督办法》(2012 年)、《省财政监督办法》(2007 年)。除了这 4 个文件之外, 还有一些涉及具体财政资金的监督管理规定, 比如对于专项资金(16 项)、投资项目(6 项)管理的规定。

警辅中队指导员一起讨论需要招录的人数,正如上文指出的那样,具体增加的幅度并没有一个客观的标准。此外,增加人员这种需求并不受财政预算周期的影响,“有需要就可以打报告,没有规定什么时候可以报,什么时候不报。灵活的”(Q镇警辅中队队长访谈,20150210a)。接着,警辅中队队长将这个需求反映给Q镇派出所所长和政治处指导员,而所长和指导员基本上都会同意,之后所长会向分管副镇长汇报,并向镇组织办发文,向镇长和书记请示。最后,经镇长和书记同意后,组织办盖章发文。这时警辅中队就可以组织人员招录,而财政所就会根据组织办文件提供人员资金。在整个过程中,财政所对于人员扩张的限制作用非常小。“财政对于人事没有决定权,组织办同意了,财政部门就支付”(Q镇财政所预算办公室工作人员访谈,20150223a)。而L县县级的警辅人员扩张也走类似的程序,唯一的不同在于公安局给市政府打报告后,市政府往往会要求财政局和人社局提意见。有时这种提意见以几个部门开会的方式进行。

我们领导就和公安局领导碰头开会,问为什么要这么多人,承担什么职能,过一下。一般么,他们会多要一些人,我们就给他们砍掉一些人,或者分几期来招。财力上,我们不会考虑的,主要是根据职能来定人数。(L县人社局负责人访谈,20150217m)

有时,以人社局发文给财政局,请财政局行政事业财务科给书面意见的方式进行。当行政事业财务科拿到人社局发来的要求增加警辅人员的文件时,基本上以同意为答复:“这就是一个程序,基本上会批”(L县财政局预算科工作人员访谈,20150213a)。这也同样说明,L县的财政局对于编外人员的扩张没有实施事先的限制。

除了人数增量之外,警辅人员的工资又如何来确定呢?在Q镇,其警辅人员工资参照L县的标准,2014年一位警辅一年的收入是5万。<sup>①</sup>警辅人员工资总量和派出所的罚没收入没有直接联系:“罚没收入统一进入财政金库,罚没收入和警辅支出没有什么关系。警辅的工资都是固定的。财政根据警辅人头来发”(Q镇派出所主要负责人访谈,20150208a)。其他乡镇也是如此,都是参照县里标准,然后根据自

<sup>①</sup> 实拿4.8万,0.2万作为统筹,购置服装、安排体检、培训、过节发福利等。

身经济发展水平做微调。同样,L县警辅人员工资确定也不以L县财力为主要标准,是人社局根据L县周边县市警辅人员的工资标准以及当地事业单位公益性岗位人员的工资作为参照,经过县主要负责人同意后,确定县级警辅人员的工资。总而言之,在L县无论是警辅人员人数的增加还是工资的确定,与公安局及其派出所的预算外收入完全脱钩,由地方财政统一支付。不过,财政部门在人员经费方面发挥的权力很小,在人事方面的财政支出随着部门要求而发生,并不存在事先的硬性约束。

财政部门除了不控制警辅人员的增量外,也不控制警辅人员的总量。L县各政府部门的预算制定时间在下半年。Q镇派出所的预算一般是在12月开始制定,其预算主要做两块内容,一块是人员工资福利支出,一块是项目支出。<sup>①</sup>人员工资福利支出指的是警辅人员的工资福利支出,并不包括正式警察的工资福利支出。<sup>②</sup>这块人员工资福利支出被纳入政府商品服务支出这一项中。按照预算管理规定,派出所的预算制定之后需要交给财政所审核,拿到财政所的意见后进行整改,接着再提交,财政所再返还修改意见,即所谓的“两上两下”程序。实际运作中,“一上时财政所一般对派出所的预算并不做大幅修改,只是核对一下人数等细节问题”(Q镇派出所财务与预算办公室工作人员访谈,20150216m)。真正控制预算规模的是各政府的主要领导。在Q镇,就是镇长和镇党委书记。各部门预算经过修改再第二次提交(即二上)后,镇长会去财政所提意见。“总的财政收入就是一个蛋糕,要看怎么切,不同部门之间怎么分配”(L县财政局预算科工作人员访谈,20150213a)。在这个过程中,领导个人的倾向和偏好、与部门领导的关系在一定程度上决定着财政支出的方向和规模。“与领导私交较好的部门领导,提前就与镇长或者书记进行沟通,对于这些部门的预算在会上就是走个形式”(Y镇派出所前任负责人电话访谈,20111225a)。而私交不那么好的部门,其预算是否能顺利通过,则取决于领导个人倾向与偏好。比如,L县H镇的前任领导如此说道:“当然了,个人因素也会体现。比如部门领导报告是否清楚有条理,如果合理那么我们一般就批准(他的预算)”(H镇前任领导访谈,20150223e)。对于编

① 指的是建造岗亭等费用。

② 正式警察的工资福利支出由镇财政所来制定预算。



制外人员的经费,政府领导基本上是不在意的:“领导一般审核重点支出和专项支出。编制外人员的经费就是一个小头,不会在意这个部分,不会审”(L县财政局综合办工作人员访谈,20150406m)。部门预算经过两上两下的程序之后,由财政部门归类后出一个总的报告,还要经过常委会和人代会的通过,但是这两个会基本上都不会对此做出改变。相比于常委会,人代会在决定部门预算方面发挥的作用更加有限。由于财政部门对各部门预算进行了归类处理,且只是总盘子中的一个部分,人大代表们在很短的会期内很难做出实质性监督。<sup>①</sup>因此,“人大没有产生什么实质作用。实际上领导说了算”(L县财政局预算科工作人员访谈,20150213a)。换句话说,虽然从2007年起省财政厅和财政部两次发文要求规范财政监督问题,但是事实上这种监督仍然流于形式。

总而言之,在警辅人员逐年扩张和总量控制的过程中,L县财政部门没有施加任何硬性约束,地方人大也没有充分发挥监督部门预算的功能。相反,公安局及其派出所等这些用人单位,以及各辖区政府的主要领导在该过程中发挥了主要作用。财政支出有着较强的灵活性,是一种软财政支出行为。正是这种软财政支出行为,使得L县警辅规模得以壮大,至2014年其人员经费累计投入7.8亿多元。<sup>②</sup>

#### 四、结 论

近年来,国内媒体在报道一些执法不当事件造成的社会群体性事件时,常常指出肇事的执法人员是“临时工”或是“非公务员”。社会舆论通常认为这是当地政府撇清责任的推诿之词。然而,其实在很大程度上这就是基层治理的现实状态。有正式编制的公务员人数太少,编

---

① L县财政局负责人在L县人大所作的《关于L县2014年财政预算执行情况和2015年财政预算草案的报告》中,分列了21项财政支出,分别是一般公共服务支出,国防支出,公共安全支出,教育支出,科学技术支出,文化体育与传媒支出,社会保障和就业支出,医疗卫生支出,节能环保支出,城乡社区支出,农林水支出,交通运输支出,资源勘探电力信息等支出,商品服务业等支出,金融支出,援助其他地区支出,国土海洋气象等支出,住房保障支出,粮油物资储备支出,国债还本付息支出,其他支出。显而易见,各部门的预算支出在L县人大报告中是不显示的。

② 数据来自访谈所得资料《L县警辅工作汇报材料》。

外人员完成了大量的政府职责以及政府转移的社会职责。为何会出现大量的编外人员?现有的解释多从职能扩张与财政收入角度进行分析,而本文通过L县公安部门警辅队伍产生和壮大的描述和分析指出:财政支出是解释编外人员得以扩张的重要维度。地方政府的软财政支出行为,即不受财政部门 and 人大立法部门控制、主要受经费使用部门和地方主要负责人影响的财政支出行为,使得地方政府可以雇佣大量编制外人员,以维持基层政府运作和满足日益增长的社会需求。<sup>①</sup>换言之,职能扩张是编外人员扩张的必要条件,但只有加上了财政支出软约束,才一起构成了编外人员扩张的充分必要条件。在一定意义上,是编外人员的扩张使得紧张的编制体系在中国一些经济社会快速发展、政府职能急剧扩张的地区依然可以延续的重要原因。

今日中国之编外人员和传统上的“吏”有着一定的相似点。在中国传统社会,官和吏伴随出现,吏的阶层虽然是“公门中为政府服务的下层百姓之地位”,但客观上也构成了一个较庞大的社会政治集团,尤其在清代为盛,所谓“吏与幕僚共天下”(赵世瑜,1994:162,330)。吏的出现固然与政府功能扩大、处理事务繁琐、政府官员轮换制度、科举考试内容僵化等原因相关(周保明,2007,2009;张正印,2007;陆平舟,2005;薛恒,2003)。然而除却这些原因,还存在一个财政方面的原因,即中国王朝时期没有现代国家的预算制度,地方政府无论是收入还是支出在事实上都是不受约束的。比如清代的“耗羨归公”并没有阻止地方政府诉诸各种非正式的附加税收,而这正是吏,尤其是那些“编外”的吏赖以生存的经济来源(Zelin,1984)。中国迈上构建现代国家之路后,传统意义上大部分“吏”的功能已经由普通公务员代替。不过,在政府职能急速扩张的地区,编外人员不可避免地再次出现了。如本文L县这个案例所显示的,在一些地方,这些编外人员所得到的经费支持与非正式的附加税收已经没有直接的关系,它由地方财政统一支付,但属于软财政开支的产物。

软财政支出行为也有助于我们理解中国目前行政体系的一些特征。荣敬本等(1998)把中国的行政体系描绘成一种压力型体制,上级政治组织将任务和指标分解后下派给下级完成,并以此为考核标准。

<sup>①</sup> 中央政府也存在办事人员不够的情况,但更多地采用借调等方式来满足工作需求,其内在机理类似于本文描述的L县早期的联防队——依赖于其他国有单位提供人手。

周黎安(2014)提出了行政发包制的概念,认为中国上下级政府存在一种下级拥有索取权和自由裁量权的行政分权体系,他通过行政发包和横向竞争的组合来解释国家能力的高低。中国行政体系之所以出现这样的特征,关键一个原因在于基层政府的软财政支出行为。软财政支出使得地方政府有能力和资源去完成上级指标和发包任务,并且在统一政策下因地制宜的灵活性。周雪光(2011)曾提出中国权威体制和有效治理之间存在紧张和不兼容,而其中一个应对机制正是决策统一性和执行灵活性。一些学者(Whittaker et al., 2010)提出“适应型国家(adaptive state)”是理解中国应对挤压型发展挑战的方式。而地方政府软财政支出带来的灵活性无疑是适应型国家的重要组成部分。

软财政支出造成的编外人员扩张使中国基础性权力得以增长。曼(Mann, 1986:59)曾将国家的权力区分为专制性权力和基础性权力。前者指的是国家精英可以不与公民社会团体日常协商而采取行动的权力,后者指的是国家渗透社会、协调社会生活的权力。就中国的公安系统而言,它毫无疑问属于专制性权力,但是由于编外人员的存在,它又构成了国家的基础性权力。公安系统的编外人员承担了大量非警务职能,他们调解社会矛盾,建立国家和社会的日常沟通渠道,有利于国家对社会的渗透和控制,同时也有利于社会需求向国家的传导。<sup>①</sup>

中国基层治理依赖大量的编外人员,挑战了一些学者对中国人事管理系统的固有看法,即认为中国的人事管理是高度集权的,通过编制和党管干部的方式,中央政府牢牢控制了人事权(Chan, 2004; Edin, 2003)。然而,中国人事管理还有另一面,也就是人事管理的分散性,这点常常被忽略。地方政府在地方人事的管理过程中依然发挥着很大作用,他们招录了很多替政府办事的人员,这些人员每天都在与社会民众打交道,是国家机器运作不可或缺的一部分。可以说,人事管理体系并非是一套从上而下控制得极为严密的系统,相反,这套体系可能已经有所“松动”了。

需要指出的是,这套体系在不同省市和不同部门松动的程度是不一样的。跨区域和跨部门的差异本文没有回答,这也正是单个案例研究的内在缺陷。单个案例研究可以提出新解释,但是无法验证。经济发

---

① 不可否认,编外人员也会出现与社会的冲突、甚至依仗背后的专制性权力而侵害社会,其中有些是管理不善带来的,还有些是政府政策本身造成的。

达地区是否比经济落后地区在人事管理方面更为灵活,原因何在?在同样经济发达的省市,为什么有的省市编外人员比例更高,是因为该地方政府财政支出灵活性更高么?在同一个地区不同部门使用编外人员的比例也是不一样的。为什么会出现这种差异?这些问题都有待进一步的实证研究。如果把L县警辅队伍的扩张认为是编外人员扩张的典型案列,或许会犯以偏概全的错误。由于区域的多样性,软性财政支出行为在不同地方可能会有不同的表现,因此系统的比较研究必不可少。

#### 参考文献:

- 程方,1939,《中国县政概论》下册,长沙:商务印书馆。
- 程念祺,2005,《科举选官与胥吏政治的发展》,《学术月刊》第11期。
- 樊鹏,2009,《中国社会结构与社会意识对国家稳定的影响》,《政治学研究》第2期。
- 费正清、刘广京主编,1985,《剑桥中国晚清史,1800-1911年》上卷,北京:中国社会科学出版社。
- 傅高义,2008,《共产主义下的广州:一个省会的规划与政治》,高申鹏译,广州:广东人民出版社。
- 福山,弗朗西斯,2007,《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》,黄胜强、许铭原译,北京:中国社会科学出版社。
- 关晓红,2014,《从幕府到职官:清季外官制的转型和困扰》,北京:生活、读书、新知三联书店。
- 黄冬娅,2009,《转变中的工商所:1949年后国家基础权力的演变及其逻辑》,北京:中央编译出版社。
- ,2010,《多管齐下的治理策略:国家建设与基层治理变迁的历史图景》,《公共行政评论》第4期。
- 陆平舟,2005,《官僚、幕友、胥吏:清代地方政府的三维体系》,《南开学报》第5期。
- 贾栋,2007,《超编问题的人员编制管理研究——以陕西省人员编制情况为例》,西北大学公共管理学院硕士学位论文。
- 鞠方安,2014,《中国近代中央官制研究》,北京:商务印书馆。
- 刘智峰,2003,《第七次革命:1998-2003中国政府机构改革问题报告》,北京:中国社会科学出版社。
- ,2007,《中国政治:当代中国政治若干问题分析》,南昌:江西人民出版社。
- 钱其智,1990,《机构编制管理教程》,北京:中国人事出版社。
- 渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理》,《中国社会科学》第6期。
- 瞿同祖,2011,《清代地方政府》,范忠信、何鹏、晏锋译,北京:法律出版社。
- 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等,1998,《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》,北京:中央编译出版社。

- 折晓叶、陈婴婴,2009,《县(市)域发展与社会性基础设施建设》,陆学艺、浦荣皋主编《苏南模式与太仓实践》,北京:社会科学文献出版社。
- 石亚军、于江,2012,《大部制改革:期待、沉思与展望——基于对五大部委改革的调研》,《中国行政管理》第7期。
- 瓦尔德纳,戴维,2011,《国家构建与后发展》,刘娟凤、包刚升译,长春:吉林出版集团有限责任公司。
- 王绍光、马骏,2014,《走向“预算国家”》,王绍光《中国·治道》,北京:中国人民大学出版社。
- 王业键,2008,《清代田赋刍论》,北京:人民出版社。
- 魏光奇,2004,《官治与自治——20世纪上半期的中国县制》,北京:商务印书馆。
- 杨国栋,2008,《我国市级政府编制总量调控研究——以苏州市为例》,苏州大学政治与公共管理学院博士论文。
- 薛恒,2003,《清代对胥吏的管理及其失控原因》,《东南文化》第7期。
- 翟校义,2010,《地方政府编外用人现象探析》,《新视野》第3期。
- 张正印,2007,《宋代司法中的“吏强官弱”现象及其影响》,《法学评论》第5期。
- 赵世瑜,1994,《吏与中国传统社会》,杭州:浙江人民出版社。
- 周保明,2007,《清代的的地方吏役、地方政府与官僚政治》,《史林》第62期。
- ,2009,《清代地方吏役制度研究》,上海:上海书店出版社。
- 周飞舟,2006,《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》第3期。
- 周黎安,2014,《行政发包制》,《社会》第6期。
- 周雪光,2005,《“逆向软预算约束”一个政府行为的组织分析》,《中国社会科学》第2期。
- ,2011,《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第10期。
- 朱光磊、李利平,2009,《公务员占人口的适当比例问题刍议》,《中国行政管理》第9期。
- Anderson, L. 1987, “The State in the Middle East and North Africa.” *Comparative Politics* 19(1).
- Bedeski, R. E. 1975, “The Evolution of the Modern State in China: Nationalist and Communist Continuities.” *World Politics* 27(4).
- Boisot, M. & J. Child 1996, “From Fiefs to Clans and Network Capitalism: Explaining China’s Emerging Economic Order.” *Administrative Science Quarterly* 41.
- Brødsgaard, K. E. 2002, “Institutional Reform and the *Bianzhi* System in China.” *The China Quarterly* 170.
- Burns, J. P. 2003, “‘Downsizing’ the Chinese State: Government Retrenchment in the 1990s.” *The China Quarterly* 175.
- Chan, H. S. 2004, “Cadre Personnel Management in China: The Nomenklatura System, 1990 – 1998.” *The China Quarterly* 179.
- Eddy, U. 2007, *Disorganizing China: Counter-Bureaucracy and the Decline of Socialism*. Stanford: Stanford University Press.
- Edin, M. 2003, “State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective.” *The China Quarterly* 173.
- Evans, P. & J. Rauch 1999, “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of

- ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth.” *American Sociological Review* 64(5).
- Landry, P. F. 2008, *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party’s Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. New York: Cambridge University Press.
- Mann, M. 1993, “Nation-States in Europe and Other Continents: Diversifying, Developing, Not Dying.” *Journal of the American Academy of Arts and Sciences* 122(3).
- Mann, M. 1986, *The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to AD 1760*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Ong, L. H. 2012, “Fiscal Federalism and Soft Budget Constraints: The Case of China.” *International Political Science Review* 33.
- Shue, V. 1988, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. Stanford: Stanford University Press.
- Strauss, J. C. 1998, *Strong Institutions in Weak Polities: State Building in Republican China, 1927 – 1940*. Oxford: Clarendon Press.
- 2006, “Morality, Coercion and State Building by Campaign in the Early PRC: Regime Consolidation and After, 1949 – 1956.” *The China Quarterly* 188.
- Weber, M. 1946, “Politics as a Vocation.” In H. H. Gerth & C. W. Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Whittaker, D. H., T. Zhu, T. Sturgeon, M.H. Tsai & T. Okita 2010, “Compressed Development.” *Studies in Comparative International Development* 45(4).
- Wong, C. 2009. “Rebuilding Government for the 21st Century: Can China Incrementally Reform the Public Sector?” *The China Quarterly* 200.
- Yang, D. L. 2004, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford: Stanford University Press.
- Ye, J. 2013, “The Political Logic of Changes in Local Fiscal Capacity in China.” *The China Review* 13(1).
- Zelin, M. 1984, *The Magistrate’s Tael: Rationalizing Fiscal Reform in Eighteenth-Century Ching China*. Berkeley: University of California Press.

作者单位:对外经济贸易大学国际关系学院  
责任编辑:闻 翔