PANORAMA SCHOLARLY GROUP

Rural Governance and Green Development



从“县官不如现管”到机制创新：《县乡中国》的权力逻辑与基层治理韧性

From “County Magistrates Are No Match for Local Operators” to Institutional Innovation: Power Logic and Governance Resilience in *County and Township China*

宋安邦（Song Anbang）[a,] *

[a] *航天开元科技有限公司，中国（Aerospace Kaiyuan Technology Co., Ltd., China）*
DOI: *https://doi.org/10.5281/zenodo.17328345*

ARTICLE INFO

Keywords:
County-level governance modernization
Central-local relations
Grassroots autonomy
Cadre incentive mechanisms
县域治理现代化
条块关系
基层自主性
干部激励机制

ABSTRACT

This review centers on Yang Hua’s County and Township China: Modernization of County-Level Governance, summarizing its key contributions in the areas of central-local relations, policy execution, grassroots autonomy, and cadre incentive mechanisms. Grounded in long-term fieldwork, the book reveals the institutional logic behind the governance dilemma encapsulated in the saying “county magistrates are no match for local operators.” It illustrates the tensions between national governance uniformity and grassroots flexibility under the modernization framework. The review notes how county governments consolidate resources by framing key issues as “political tasks,” which fosters risks of formalism, while also acknowledging how local governments demonstrate resilience through institutional innovations. The book offers a valuable empirical lens for understanding the complexities of contemporary county-level governance in China, with significant implications for rural revitalization and the modernization of national governance.

本书评围绕杨华的《县乡中国：县域治理现代化》，概述了其在条块关系、政策执行、基层自主空间和干部激励机制方面的核心贡献。书中基于长期田野调查，揭示了“县官不如现管”这一治理命题的制度逻辑，展现出县域治理现代化在国家统一性与基层灵活性之间的张力。评述指出，县级政府通过“政治任务”实现资源统筹，导致形式主义风险，但同时基层也通过机制创新展现出韧性。该书为理解当代中国县域治理的复杂性提供了宝贵的实证视角，对乡村振兴和国家治理现代化研究具有重要启示意义。

本书评聚焦于杨华撰写的《县乡中国：县域治理现代化》，该书基于作者累计超过 1300 天的扎实田野调查，深度剖析当代中国县域治理的制度结构与治理实践，是一部兼具理论深度与实证广度的案例研究型著作。

本书的核心价值在于其对国家治理基石——县域治理现代化方向与路径的深刻解读，尤其聚焦于正式权力与非正式权力之间的长期张力，回应了“县官不如现管”这一长期困扰基层治理的核心命题。作者指出，县级行政既是政务执行的关键单元，

* Corresponding author. e-mail: cqusong@qq.com

也是国家与社会的交汇点，要求县级官员同时扮演政务官与事务官的双重角色。本书通过细致描绘县乡治理中的权力关系、激励结构和治理实践，展现出基层政治生态在当前治理现代化语境下的多重面向。

1. 权威重构：以“政治任务”为名的条块整合机制

本书对中央—地方（条块）关系的分析极具启发性。作者指出，在中央权威加强、垂直部门权力直达基层的背景下，县级党委政府却通过将党建、扶贫、环保等重点事务上升为“政治任务”，实现了对分散资源的整合。

通过成立以县委书记和县长为双组长的指挥部机制，县级党委政府将党政资源纳入统一指挥体系，进而整合跨部门资源（如 14 类涉农资金），使原本横向分割的部门关系被重新内嵌于“政治中心工作”逻辑中。这种“讲政治”的治理方式一方面增强了县级整合能力，另一方面也打破了常态治理下的权力均衡机制，弱化了条线部门的牵制功能，提升了主要领导推动工程项目的能力，却也带来了“大而无当”、资源错配等风险。

2. 政策执行科层化与形式主义的结构性生成

作者细致描绘了在监督问责体系日益完善的背景下，县域治理由结果导向向过程导向转变的趋势。乡镇工作逐渐由“单中心”考核走向“全中心”覆盖，所有事务均被政治任务化，形成了工作重负与责任压力同步上升的局面。

尤其值得注意的是，本书提出的“Ⅳ型治理模式”（即高密度政治任务+高强度过程监督）概念，用以揭示形式主义的结构性来源。过程管理要求痕迹留存、材料齐全与指标合规，加之问责制度以个体为核心责任单位，使基层干部普遍陷入“唯上负责、重痕迹轻实效”的困境。形式主义因此不仅是态度问题，更是制度性产物。

3. 基层韧性与机制创新的治理空间

尽管面临多重压制与资源约束，本书指出，乡镇治理仍展现出显著的制度韧性。其中，“片线结合”制度为代表的机制创新，提供了提升治理效能的新范式。

该制度通过“双向选择”方式，推动干部在“片区”和“线路”之间灵活分配，调动了经验型干部的积极性，实现了人岗匹配与组织赋权的优化：

实现了内生激励与能力调动的结合，激发了干事创业动力；

强化了中层干部队伍的治理功能，通过包干制保障其资源配置权与执行权；

乡镇党委则通过结果控制与反馈监督实现制度性控权，达成授权与控权的动态平衡。

此外，在县级执法权下沉的问题上，作者对比了“扩权强镇”与“街乡吹哨、部门报到”两种路径，指出后者通过制度平台协调多部门资源，能在不扩编、不增人前提下，有效提升综合治理能力。

4. 干部激励机制与政治生态重塑

作者以丰富的田野材料描绘了干部选拔、任用与流动的非正式机制，提出“隐性层级”与“曲线流动”是当前县域政治资源配置的重要特征。

县级领导通过在同一正式等级内部的“次序性安排”，实现对干部群体的普遍激励。同时，年轻干部晋升观念的转变（从“靠关系”转向“靠能力”）显示出选人用人机制向更规范、能力导向型发展的趋势。然而，政治问责的高压与“一票否决”项目的泛滥，使许多干部在实际操作中趋于保守，削弱了治理创新与担当精神。

中西部地区基层干部在经济待遇、职级激励与家庭支持条件上的不均衡，也进一步制约了动员力。尤其对中年事业编干部而言，经济激励与事务自主权成为其主要行为驱动因素。

5. 结语：治理统一性与基层灵活性的动态张力

综上，《县乡中国》不仅是一部展现县域治理结构性张力的写实之作，更为“国家治理现代化”这一宏大命题提供了基于田野的基层视角。其核心贡献在于揭示：治理有效性的关键不在于单纯的制度刚性与监督密度，而在于能否为基层保留“政策转化”与“机制创新”的自主空间。

真正实现县域治理现代化，需要在“治理统一性”与“基层灵活性”之间找到张力平衡点。只有通过强化内生激励、机制赋权与制度性授权，才能激活基层治理的自主动能，防止因制度惰性与形式主义而削弱治理效能。

作者贡献声明（Author Contribution）

宋安邦，硕士，单位：中国航天开元科技有限公司，北京市，邮编 100043。

遵守伦理声明（Compliance with Ethical Standards）

无须伦理审查。

资金来源声明（Funding）

无。

竞争利益声明（Competing Interest Declaration）

作者声明，依其所知，在本稿件所述研究工作中不存在任何可能被视为潜在利益冲突的经济、个人或专业关系。

致谢（Acknowledgments）

无。

参考文献（References）

1. 杨华.（2022）. 县乡中国：县域治理现代化. 中国人民大学出版社.