

当代中国地方政府间关系的重构

——基于浙江省县乡两级政府扩权改革的研究

郁建兴 李琳

摘要 浙江省县乡两级政府一直面临着“权小享多”的矛盾，这一矛盾在经济社会发展中愈加凸显，最终引发了两级政府的扩权改革。扩权改革通过调整省、市、县、乡四级政府间的权力关系，赋予县乡两级政府更大的自主空间，有效促进了区域经济和社会发展。具有适应和学习能力的地方政府以扩权改革的方式积极回应了经济社会发展过程中的挑战，这意味着地方政府间的权责分工处于自下而上的重构过程中。这种重构过程也蕴含在已有扩权改革面临的挑战之中。

关键词 地方政府 政府间关系 行政扩权

作者郁建兴，浙江大学公共管理学院教授（浙江杭州 310058）；李琳，浙江大学公共管理学院博士研究生（浙江杭州 31 0058）

中图分类号 D6 文献标识码 A 文章编号 0439-8041(2016)01-0101-16

已有关于中国纵向政府间关系的研究，言必称中央与地方关系，而这里的“地方”多指省级政府。比如，傅高义指出，邓小平时代改革的重要内容之一即是中央向省级政府放权。聚焦中央与省级政府之间的关系，似乎已成为中国纵向政府间关系研究的传统。郑永年指出，对中国“4行为联邦制”的分析不仅是对中央和省级政府间关系的理解，也适用于省政府和县市政府之间的关系。这些研究将中央作为讨论中国分权的当然起点，忽视了地方政府间关系在研究中国分权问题中的重要性。事实上，省以下地方政府的情况并不像我们想象的那样简单，这在中国最末端的政府层级——乡镇政府体现得尤为突出：一方面，乡镇政府的权力配里结构及内容与上级政府有所区别。例如，乡镇政府没有独立的财政权力，同时也缺乏执法机构和权力。另一方面，乡镇政府直接面对基层民众，经济社会发展带来的新变化也使其与上级政府相比面临着更大更具体的压力。因此，以往以中央为逻辑起点、自上而下的分析方式并不能完整地刻画中国整体的分权状况。本文聚焦当代中国地方政府间关系，并基于浙江省县级政府和乡镇政府扩权改革的案例，考察地方政府间权力关系的重构。

一、已有研究述评

学界对中国纵向政府间关系的讨论多关注中央与地方关系，这主要源于学者们关于中国未来命运的争论。20世纪90年代，以戈尔德斯坦和章家敦为代表的一部分西方学者曾预言，充满危机的中国将爆发大规模社会运动，从而走向崩溃。这种观点自发声之始就遭到了另一些学者的激烈反对，如黄亚生曾专门撰文讨论“为何中国不会崩溃”。近年来，中国不仅没有崩溃，反而取得了举世瞩目的经济成就。为了探索个中奥秘，学者们逐渐将注意力部分转移到中央与地方关系的分权问题上。

一些学者提出，中国在财政、行政方面皆呈现出分权特征，它们与经济发展具有密切关系。在财政方面，黄佩华和王绍光、胡鞍钢等人指出，中国国家财政汲取能力自改革开放后出现衰退现象，甚至在20世纪90年代初期形成了“弱中央、强地方”的局面。在行政方面，中央把干部管辖权从下管两级调整为下管一级后，对地方的控制力减弱，决策结果往往是领导人和各下属部门、地区达成共识和协调的结果。李侃如将这种现象描述为“碎片化威权主义”。谢淑丽甚至观察到中央部委与各省之间形成了讨价还价的平台。20世纪90年代中期以来，中央政府推行了分税制、撤销人民银行省级分行等一系列改革后，中央控制财政资源的能力有所提升。中国的财政分权状况呈现出支出责任高度分化而税收提取高度集中的特点。由于学者们尚未就指标体系达成一致，中国的财政分权程度尚未获得定论。不过，有学者基于数据分析指出，即使在分税制改革之后，财政分权对经济增长的影响依然显著为正，这实际上承认了中国存

在一定程度上的财政分权。同时，学者们认为中国依然具有行政分权的有关特征：地方政府拥有的行政决策权限已成为发展型政府的形成基础，而张五常也指出中央对地方的放权让利可通过地区间竞争促进经济增长。

李磊指出了中国的集权特征，并将其作为中国没有走向崩溃的重要原因。他认为，改革后的地方政府虽然拥有很大的自主权，但仍只是中央的代理人。中央坚持“党管干部”原则，通过选拔任用干部、换岗体制以及缩短任期年限，强调党对干部的绝对控制，从而形成了对地方的强大控制力。

更多学者则将中国的集权特征和分权特征结合起来，讨论其对政局稳定和经济发展的作用。霍契克罗福特构建了关于集权/分权问题的政治—行政分析框架，将1979年之后的中国视为政治集权、行政分权的典型。布兰查德和施莱弗基于对中国和俄罗斯的比较，指出政治集权正是中国在推行财政分权、取得经济发展的同时未走向国家分裂的原因。周黎安则认为财政分权不足以构成地方经济发展的全部激励，与之伴随的政治集权则为地方官员通过追求GDP增长而获得晋升机会提供了有效激励。

上述研究从政治、财政和行政角度分析了中国的中央与地方关系，这些讨论实质上是在委托—代理理论的框架内开展的：地方政府作为中央的代理人，在整个过程中充当被动接受中央命令的执行人角色。我们认为，将“威权主义”这种对中国状况先验式的判断作为潜在假设是出现上述情况的根本原因。与“威权主义”伴随的往往是“高度的中央控制倾向”，而这带来了两个后果：一是学者们将更多的注意力置于中央与地方关系，而对于地方政府间关系研究相对匮乏；二是学者们更加关心中央如何控制地方以及取得的效果，即将中央作为分析的逻辑起点，将其措施的属性（倾向于集权还是分权）作为变量，而未将地方的动态变化纳入考虑。

在已有研究中，也有学者试图将地方的动态特征纳入分析范畴。例如，欧博文和李连江指出地方层面在执行上级决策时存在“选择性执行”的情况；托马斯·海贝勒、舒耕德揭示了地方干部如何作为一个“战略性群体”执行政策；类似的还有周雪光提出的“战略性同盟”、希尔曼提出的“地方派系”等。不过，这些研究的主旨是分析地方官员的行为而非地方政府的行为，通常以对官员个体或者群体的分析替代了将地方政府作为一个组织层次的分析，从而倾向于强调官员道德品质或追求个体利益，这也是部分学者关心分权与腐败的关系以及如何克服地方俘获的原因。这些对于地方官员能动性的分析，根本上还是强调地方官员对中央控制体制的回应，而这种作为执行者的视角无法真正体现地方的动态特征。

还有一些研究考察了地方政府作为组织层次引起的地方动态变化，这主要体现在地方政府创新和新区主义的相关研究。政府创新是指政府第一次采纳某一新的项目或政策，这就意味着，地方政府的创新通常处于上级的“规定动作”之外。白惠娴通过考察温州模式，认为中国改革开放的动力来自自上而下和自下而上两个方面，中央政府的作用仍是主导性的。她并未否认地方在改革动力方面的主动作用，而地方的改革动力也成为了学者们开展地方创新研究的基石。在此基础上，朱旭峰和傅士卓等围绕地方创新的扩散、地方创新的制度化等问题开展了讨论。

新区主义的相关研究强调结构化的制度并非决定地区发展的唯一因素，而不同地区在某些因素上的差异才从根本上塑造了地方经济社会发展的差异。2014年，瑞思迈敏锐地捕捉到了布雷兹尼茨、唐纳森等人一系列研究中体现的“新区主义”内涵，并将此概念应用于讨论中国问题。她认为，地方政府可以根据自身资源禀赋以及约束条件制定决策。影响地方政府决策的常见因素有地方政府以往实施的制度或政策、地区观念及文化、社会和政治历史状况。

地方政府创新和新区主义的相关研究是对地方动态特征分析的有益尝试，但这些讨论依然在“地方政府间的权力关系固定不变”的潜在假设下开展：讨论地方创新的研究将创新视为“规定动作”之外的创造性做法，而“新区主义”关注的是地方政府在上级指示权力范围之内的决策，更加侧重讨论地方因素带来的地区间发展差异。地方政府的能动性只是地方动态特征的一个方面，上述文献较少直接关注地方政府间权力关系的动态特征。

总体而言，传统的中央与地方关系视角较为忽略地方政府间关系这一中国纵向政府间关系的重要组成部分，较少考虑地方的动态变化。已有一些研究试图推进这一方面研究，但多数囿于地方政府作为执行者的分析框架或侧重分析地方政府的能动性，较少关注地方政府间关系的动态特征。而已有基于“强县扩权”“扩权强县”以及“强镇扩权”的讨论多分析改革的必要性及效果，较少从地方政府间关系重构的角度出发，阐释完整的过程链条。因此，本文试图基于浙江省县乡两级政府扩权改革的案例，分析地方政府间关系的动态特征，从而丰富当代中国

二、研究方法与研究假设

与以往的研究不同,笔者认为,地方政府间关系处于自下而上的重构过程之中。那么,重构为何发生?如何发生?为回答上述问题,我们将结合案例内分析和跨案例分析两种方法开展研究。

“过程追踪法”(Process Tracing)是我们主要采用的案例内分析方法。它指的是“围绕研究者提出的研究问题和假设,系统检验选用于分析的诊断性证据”。“过程追踪法”是定性分析的基础性工具之一,也是讨论因果机制的有效方法,其以“展现变量如何发挥作用”为基本特征,与因果影响共同构成了因果推理的两大类别。乔治和本奈特作为将此方法发展为案例内分析主要方法的先驱,甚至断言其为“以共变为因果推断主要来源之外的唯一可观察方法”。本文将注重观察地方政府间关系的动态变化过程。为了避免陷入“过程描述”的泥淖,我们将遵循“过程追踪法”的运用原则:在理论基础上,根据假设推出尽可能多的可供观察的中间步骤;尽量为每一个中间步骤提供尽可能全面的竞争性解释,并在案例中检验这些竞争性解释;结合官方文件、新闻报道、访谈、统计年鉴、量化数据等多种数据来源考察中间命题。多(双)案例比较是我们主要采用的跨案例分析方法。罗伯特·殷指出,在案例研究中,致力于总结大量实证材料基本属性的“统计性归纳”属于致命性的错误。因此,本文对案例的讨论并非简单地举例或归纳总结,而试图通过“逐项复制”(Literal Replication),分别独立地从两个案例中得出结论并相互印证,从而更加全面地展现当代中国地方政府间关系重构的图景。

本文的假设为:地方政府间关系自下而上地重构是地方政府适应经济社会环境变化的结果。经济社会的发展变化是促使地方政府间关系重构的压力来源,而地方政府的适应和学习能力则为重构提供了条件。

基于该假设,结合已有的相关研究,笔者得到了如下三个命题:

命题一:近年来的经济和社会发生了不同于以往的变化,对政府能力提出了新的挑战。

一个可能的竞争性解释是:近年来的经济和社会发展没有发生变化,或者发生的变化属于随机波动产生的变化而非系统性变化。对此,大量文献已提出当代中国正处于社会转型时期的论断,它们分别从利益格局、价值观念、社会关系、生活方式等角度分析了单位制社会向市场经济社会的转变特征。致力于解释改革开放以来制度变迁的主流理论多强调国家逻辑与市场逻辑的相互作用,周雪光提出的“互动演化论”则分析了不同逻辑可能受到的历史背景影响。冯仕政进一步指出,受到历史因素影响的渐进式改革路径,不可避免地带有“路径依赖”以及“文化堕距”的烙印,国家内部、市场内部、社会内部不同层次、不同部分的变化逻辑、速度和方向更加多元。同时,市场化程度的提高增进了社会分工,随着经济自主性增强,个体取代集体成为利益实现的主体。大量多元、复杂的社会需求涌现,不仅要求政府做出积极回应、及时处理公共事务,而且大大增加了治理的难度。

命题二:县乡政府无法切实履行职能的一个重要原因是权力受限,这一问题在当今经济社会发展的压力下更加突出。

第一个可能的竞争性解释是:县乡政府无法切实履行职能的原因是政府官员的消极怠工。“一杯茶,一支烟,一份报纸看半天”以及“门难进,脸难看,事难办”等广泛流传的调侃式看法可视为这种解释的代表。不过,这一原因并不足以解释所有的政府履职困境,假设政府工作人员都能保持热情诚恳的服务态度,仍有一些事项由于县乡政府的权力限制而无法顺利解决。第二个可能的竞争性解释是:县乡政府无法切实履行职能的原因是政府职能转变尚未实现,政府未能恰当地处理其与市场、社会的关系。关于服务型政府建设和新农村建设中政府职能转型的大量文献多秉持这种观点,学者们论及乡镇政府角色及职能定位问题时则更加强调这一点。然而,朱光磊认为,切实转变政府职能,除了已有规范意义上的讨论,还要有细节上的操作方案,尤其是应梳理纵向政府层级间的职责配置。近年来关于县级政府、乡镇政府扩权改革的大量文献为我们描述了其受限于财政及行政权限而无法切实履职的图景,因而学者们也渐渐将讨论重点由对政府职能转变的倡导转向对纵向政府间权力配置的梳理。

命题三:地方政府的学习和适应能力是其调整政府间关系以应对经济社会发展压力的必要

条件。

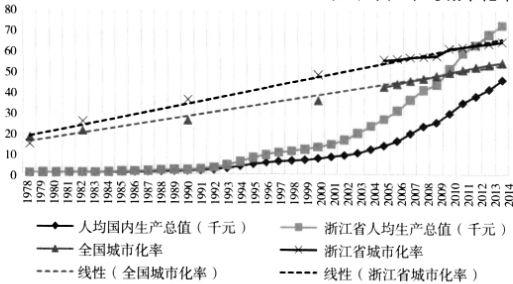
一个可能的竞争性解释是：经济社会发展新形势使县乡政府面临的压力剧增，地方政府不具备适应和学习能力而无法及时回应。由于权力受限阻碍区域经济社会发展，寻求改革以调整政府间权力关系似乎成为必然。在某种程度上，受到经济社会发展新形势影响越严重、问题越突出的地区，试图解决现实问题、推动改革的压力相对更大。那么，在感知到外界经济社会环境带来的压力后，所有地方政府均能推行政府层级间关系的重构改革吗？地方政府间的权力关系改革作为一种组织变革，往往是变革力和稳定力博弈的结果。经济社会发展新形势带来的压力仅仅是改革动因之一，并非唯一。这也为扩权改革并未在全国各地自发生长提供了一种解释。吴建南等对地方政府创新的研究可以印证这一点：受到内在动力和外在压力的影响，中国东部地区的地方政府创新远多于中西部地区。

我们将在讲述浙江省县级政府和乡镇政府扩权案例时分别考察上述三个命题，并在之后开展跨案例分析，进而形成对基本假设的初步检视。

三、浙江省县乡两级政府扩权案例

改革开放以来，作为中国长三角的主要省份之一，浙江省实现了经济的飞跃发展。2014年浙江省生产总值为40154亿元，在31个统计省份中位列第四位，人均生产总值为72967元，超出全国平均水平46531元56.8%。与此同时，浙江省城市化水平也迅速提高，2014年常住人口城市化率达64.87%，高出全国平均水平10.1个百分点。实际上，浙江省在经济发展和城市化方面并非一直处于全国前列：1978年改革开放前，其人均生产总值仅为331元，低于全国平均水平50元；城市化率也仅有14.5%，低于全国平均水平3.4个百分点。20世纪末以来，浙江省人均生产总值在数值和增长速度上均持续领先于全国平均水平，城市化率则保持以10个百分点左右的优势领先于全国平均水平（如图1）。为什么浙江省能实现经济和城市化的持续、快速发展呢？史晋川认为，中央以发展经济为工作重点后，专业市场和民营企业成了推动浙江区域经济发展的两大动力。严士凡、卢新波则讨论了“浙江模式”中商业传统与自主精神的作用及自然资源匮乏倒逼非农经济发展的机制。浙江经济在20世纪90年代初期的迅速发展吸引了全国注意，但如图1所示，随着20世纪末期经济增速放缓，浙江遭遇了新的挑战。2002年县级政府扩权改革深化与2006年乡镇政府扩权改革的启动，为浙江经济的再出发注入了活力，嗣后浙江经济发展速度较以往上了一个台阶。改革后的县级政府和乡镇政府拥有比以往更大的经济社会管理权限及财政、人事方面的政策优惠，不仅缩短了审批程序，还获得了更大的自主空间，从而更高效地回应市场和社会发展需求。

图1 1978—2014年全国及浙江省人均生产总值（千元）与城市化率（%）^③



来源：作者根据《中国统计摘要（2014）》《中国统计年鉴（2014）》《浙江省统计年鉴（2014）》《2014年国民经济和社会发展统计公报》《2014年浙江省国民经济和社会发展统计公报》及国家统计局网络数据库整理制作。

（一）县级政府扩权改革

中国宪法规定设有“省、县、乡”地方政府层级，但自1982年中央出台《（改革地区体制，实行市领导县体制的通知）》后，多数情况下“市”已超越其作为省级政府派出机构地位而成为一级政府，从而构成了现实运作过程中“省、市、县、乡”四级地方政府层级。改革开放初期，中国地方政府间关系依然遵循之前的运作方式，经济项目的启动需经历自下而上的层层报批。在此背景下，浙江省县域发展中需审批的项目要经由市审批之后再向省级部门报批。这在计划经济时代并未遭遇太多问题，毕竟当时经济活动数目少而简单，且多由政府自主行为、自我监管。秉持集聚资源要素、以行政手段推动城乡统筹发展的目标，“以市带县”成为主要发展样态，县级政府一度在治理体系中被边缘化。在市场经济时代，县域经济发展的活力受到

以往行政体制限制，僵化体制遗留的问题逐渐暴露。

浙江省早在 1953 年中央取消大区一级财政后，就普遍建立了县级财政与省级财政直接对接的财政省直管县制度。独立的财权为浙江省各县提供了更大的资金自主权，但也使经济发展与行政管理权限不协调的矛盾很快暴露。层层审批不仅手续繁杂、过程冗长，造成政府工作量增加，往往还会给企业带来无法计量的经济损失。由于审批时间太久，为避免耽误工期，一些企业只好把建设项目拆分成多期工程，分几次报批。这使县级政府的工作量大大增加，不规范审批也大量存在。一位官员曾经指出：“如果严格按照原来的审批制度，下面都管死了，没法发展……有的项目要盖一百多个章，跑了 2 年下来，项目已经没有意义了。”原绍兴县柯桥镇某公司负责报批自营进出口手续的项目部主任曾抱怨：“去了县外经贸局，还得去市外经贸局。部门领导总是很忙，不是出差就是下去检查工作，硬着头皮敲门，老是找不到人，而一般人员又做不了主。政府一级级掌勺，企业一级级跑堂。很多环节毫无实质意义。跑路子的费用不说，公司好几笔出口业务被耽误了，损失不知道找谁赔，搞那个手续前后花了 6 个月的时间。”

追求经济发展是各级地方政府的共同目标，因此，浙江省政府意识到县级政府有限的权力约束其发展后，很快做出积极回应，从而拉开了浙江省五轮县级政府扩权的序幕。

1992 年，浙江省政府决定扩大萧山、余杭、慈溪等 13 个县（市）的部分经济管理权限。文件提出：“为了鼓励和支持一些经济比较发达县（市）的更快发展，增强我省邻近上海几个县（市）对浦东开发区辐射的吸纳能力，充分发挥港口城市的优势，加快全省改革开放步伐，省政府决定，适当扩大萧山、余杭……等 13 县（市）的部分经济管理权限。”可以看到，成立浦东开发区是当时改革的契机，因此，此轮改革的对象主要是部分邻近上海、位于港口城市的经济发达县。从改革内容来看，一定额度以下基本建设和技术改造项目审批权、外商投资项目审批权等相关前期工作、实施工作以及竣工验收审批权限均下放给试点县，超过限额的项目则由县政府直接报省政府审批。

1997 年，萧山、余杭两个县级市向浙江省政府提交了《关于要求赋予地（市）级有关经济管理权限的请示》。随后，省政府同意将萧山、余杭两个县级市的部分经济管理权限扩大到设区市水平。此轮改革不仅进一步扩大了两市在基本设施、技术改造以及外商投资项目的审批权限，还新增了金融审批管理、计划管理、土地管理、建设企业资质、财税管理、“农转非”以及体制改革相关审批权限。省政府还承诺将视国家及省重点项目建设情况适当追加两市用地指标，优先安排两市的“造地改田”项目等，以调节两市权限与经济发展之间的紧张关系。值得注意的是，1992 年的文件曾指出：“除宁波外，其他县（市）扩权具体事宜由各地市（地）政府牵头，省、市（地）有关部门和县（市）政府配合，并对 13 个县（市）在所在市（地）政府的领导下，发挥示范带头作用。”在 1997 年发布的这份文件中，相关表述则转变为：“上述各项权限的具体界定、划分由省有关部门会同杭州市、萧山市、余杭市加以细化与落实。”这一变化说明了设区市的位置逐渐被省“架空”，逐步从扩权改革中的主要参与者转变为配合者。

萧山和余杭的扩权改革在全省反响强烈，很多县纷纷要求享受类似权限。于是，浙江省政府于 2002 年将县级扩权改革的范围扩大到绍兴县、温岭市、慈溪市、诸暨市等 17 个县（市），杭州市萧山区、余杭区以及宁波市鄞州区参照执行。此轮改革将下放权限的原则由“部分下放”转变为“能放都放”，大大扩大了放权范围：“除国家法律、法规有明确规定的以外，目前须经市审批或由市管理的，由扩权县（市）自行审批、管理，报市备案；须经市审核、报省审批的，由扩权县（市）直接报省审批，报市备案。”这轮改革不仅给予改革试点县更宽松的经济管理权限，提升了其已有的审批额度，还下放了部分社会管理权限，例如有关劳动、人事、教育、民政等审批管理权限。

义乌市早已不满于已有的经济社会管理权限，却直到 1997 年的第三轮改革才搭上扩权的“顺风车”。由于缺乏相应的城市规划权限，县级政府甚至不被允许擅自将道路拓宽。一名曾经担任义乌工业开发区常务副主任的官员介绍说，改革之前，义乌作为县级市，其权限只能允许开发区的道翻故到巧米宽，而跟义乌对接的省级道路是 50 米宽，大大限制了交通流量。除此之外，进出口检验检疫、金融机构设置、用电指标、用地指标、信贷指标等方面的权限都无法跟上义乌的经济发展步伐。2003 年，义乌市提出了“三步走，翻三番，争十强”的建设国际性商贸城市的总体思路。2006 年，浙江省政府再度发文，将义乌确定为县级扩权的进一步改革试点，将其经济社会管理权限扩大到几乎与设区市同等的水平。

2008 年 12 月，浙江省基于义乌市的试点经验，将改革对象扩大到所有县市（含萧山区、

余杭区)：“下放义乌市经济社会管理权限 618 项，其中，继续保留原有扩权事项 524 项，新增事项 94 项。下放其他县(市，包括杭州市萧山区、余杭区)经济社会管理权限 443 项。”为保证县级政府扩大的权限得以确认，浙江省于 2009 年出台了《浙江省加强县级人民政府行政管理职能若干规定》，阐明省政府、省政府职能部门「1、设区市政府及县级政府在确定县级政府行政职能过程中的不同任务。自此，浙江省县级政府扩权改革的总体特征已从“强县扩权”转向“扩权强县”，改革的红利惠及了浙江省所有县。这意味着，扩权改革不仅是对经济社会发展需求的回应，更成为进一步促进发展的手段。

县级政府的扩权改革使县域发展活力被释放，大大刺激了区域经济增长。浙江省县级政府扩权第一轮改革于 1992 年启动，而 1992 年底至 2006 年 9 月发布的九届全国“百强县”名单正是根据各县前一年的数据排名，恰好可为我们提供评估改革成效的依据。如图 2 所示，浙江省拥有的席位逐渐由第一届的 12 席增至第九届的 30 席，从而成为拥有“百强县”最多的省份，其相较于其他省份的优势也得以显现。实际上，在第一轮浙江省县级政府扩权改革确立的 13 个试点县(市)中，有 11 个试点连续八届以上(含八届)榜上有名。如图 3 所示，这 11 个试点在“百强县”中的排名基本呈上升状态，嘉善、平湖、海盐三县由第一届未进入“百强”，到第九届基本稳定在三十名左右，进步尤为明显。由此，试点县获得改革红利后的发展优势得以体现。

图 2 第 1—9 届全国“百强县”主要省份分布图

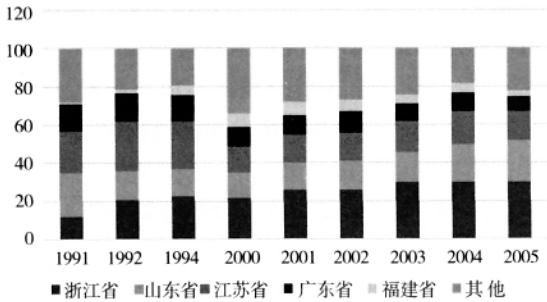


图 3 第一轮改革试点县(区)在第 1—9 届全国“百强县”中的排名

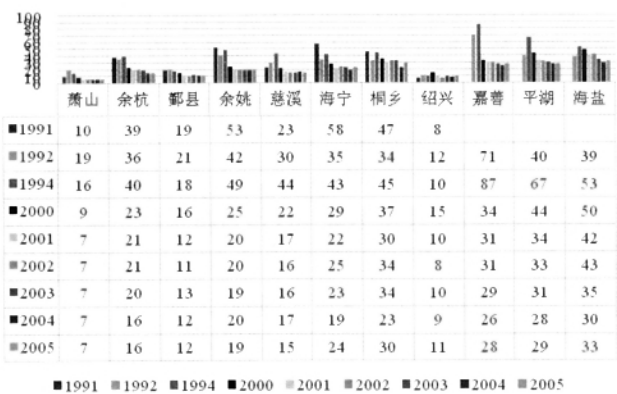
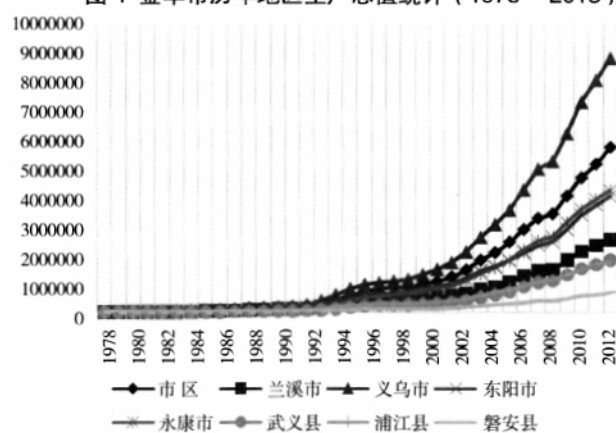


图 2、图 3 来源：作者根据九届“百强县”名单整理制作。

为避免纵贯数据研究中历史多重共线性带来的虚假相关，笔者以以往囿于有限经济社会管理权限问题最突出的义乌市为例，分析义乌及金华市市区、金华市下辖其他县(市)自 1978 年至 2013 年的地区生产总值。如图 4 所示，1997 年义乌市开展扩权改革前，其相对金华市下辖其他县(市)的经济发展优势已略微显现，而这一优势在 1997 年之后愈加明显：其地区生产总值增长速度显著提升，并大大超越了其他县(市)的增长速度。义乌市强劲的经济活力和超越周边地区的优势得益于扩权改革。其在改革之后获得了几乎与设区市等同的经济社会管理权限，在土地规划、基础设施建设以及外贸投资项目审批方面的自主性大大增强。海关、进出口检验检疫、交通建设等配套设施逐渐与其经济发展相匹配。结合国务院有关部门的定向放权，外国人来华签证等也可直接在义乌办理。这些改革带来的便利提供了义乌市经济迅速发展的基础。此外，图 4 也体现了其他县(市)在享受到扩权改革红利之后的发展趋势：兰溪市、东阳市、永康市、武义县、浦江及磐安县的地区生产总值自 2008 年浙江省将县级扩权改革对象扩大到所有县级政府后，其增长速度均较 2008 年前有明显提升。

图4 金华市历年地区生产总值统计（1978—2013）



来源：作者根据《金华统计年鉴（2014）》整理制作。

（二）乡镇政府扩权改革

乡镇政府是中国政府层级的末端，也是基层治理的重要主体，处于国家与农村社会之间的“前线”，承担着直接面对广大农民、执行上级政府政策的重任。在当代中国政府研究中，学者们对乡镇政府的关注度较低，主要原因在于乡镇在经历了“乡财县管”“撤乡并镇”的改革后，不再是一级完整的政府，而更多地作为上级政府决策的履行者履行职能，甚至有学者将乡镇政府的形象称为“行政空壳”。

城市化进程的加快前所未有地激化了乡镇财、权、人少与承担任务多的矛盾。中国的城市化进程一度非常缓慢。1978年，中国的城市化率仅有17.92%。改革开放后，城市化随农业生产力的恢复而逐渐发力。1995年城市化率已提高到29.04%，年均增长0.65个百分点。1995年后，中国的城市化率迅速提高，2014年已达54.77%，年均增长1.35个百分点。中国正从“转型中国家”向“城市化国家”过渡，浙江、广东、辽宁、江苏等地多数指标已属城市化阶段。

乡镇政府在中国的城市化进程中扮演了非常关键的角色，却因能力和行政权力有限，无法顺利完成城市化进程中的任务。中国的城市化自始就以小城镇建设为重点，并长期在官方文件中以“城镇化”混用甚至替代“城市化”。在城市化进程中，乡镇要处理的事务前所未有地增加，财政支出事项增多，但其因为财力、人力有限而处处受阻，不能为城市化提供配套的基础设施建设等支持。此外，有限的行政权力也限制了乡镇发展：首先，经济管理权限缺乏掣肘经济持续增长。市容交通、规划建设、项目审批等权限仍在县级以上政府，这使乡镇无法及时、充分满足企业的发展需求。其次，社会管理权限缺乏导致百姓生活不便。很多小城镇已经聚集了大量人口，却仍只是乡镇建制，导致居民要到县级民政部门才能办妥婚姻登记等日常事务，也无法享受与城市建设配套的社区服务。最后，乡镇政府缺乏查处违法行为的综合执法权使违法乱象屡禁不止。乡镇工作人员“看得见，管不着”，很多时候只能束手无策。例如，养殖的鱼苗因附近工厂偷排污水而大量死亡，乡镇既未设立环保执法机构，也无权查处排污企业，只好到县级部门举报，县级部门却因为管辖范围广而无法及时处理，造成农户损失扩大。因此，财力有限和行政权力缺乏导致乡镇原本的困难加剧，乡镇在集聚人口增多、规模扩大后，依然受到原有行政管理体制的束缚，就像“长大成人后依然穿着小时候的衣服”，无法获得更好发展。

浙江省的乡镇扩权改革起源于绍兴县。根据浙江省县级单位的平均水平，绍兴县是一个较大的县，其下辖19个乡镇，户籍人口已于2005年底达70.47万。在乡镇机构撤并和“乡财县管”的背景下，乡镇“财少权小”，面临城市化进程中市场、社会需求史无前例扩大的境况，其权力配置已不适于城市化发展的需要。这些问题在改革前的绍兴县十分突出：随着企业规模扩大和市场化、国际化程度的不断提升，经济发展对规划建设、市场监管、金融、涉外服务等公共需求也不断增长。例如，钱清镇拥有国内最大的轻纺原料市场，年成交额达200亿元以上，但由于镇里没有规划权，导致市场的规划和管理无法与其发展同步。伴随乡镇经济发展的是大量涌入的外来人口，这使当地的公共服务供给和治安管理压力骤增。同时，原有的乡镇政府权力配置也已无法满足城市经济形态下居民对养老、社区服务、就业、环保等的需求。

2006年，当普遍精简、撤并乡镇机构之风席卷全国时，浙江省绍兴县“逆势”而上，开

始进行县级政府向乡镇委托下放执法权试点的试验。绍兴县政府发布文件，选择了 5 个镇作为权力下放试点：县政府 7 个主管部门分别与之签订“委托行使管理职能协议书”，把环保、安全监督、劳动和社会保障、林业部门的检查、监督和部分审批、处罚权等 30 项管理职权委托给专门成立的镇综合执法所，并规定涉及审批和处罚的事项由县主管部门盖章。除了扩权，县政府还推行了返还土地出让金净收益、党委书记兼任镇长等政策，不仅给予试点镇更多财政支持，也提高了行政效率。2007 年 2 月，绍兴市出台文件将绍兴县的试点经验推广到全市，并确立了市级中心镇培育试点。

同年 4 月，在绍兴市经验的基础上，浙江省开始大规模推行“强镇扩权”试点。这一改革至今已经历四轮。

2007 年浙江省发布的第一份乡镇扩权文件指出：“中心镇是发展县域经济的重要载体，是就近转移农村人口的重要平台……要有重点地选择 200 个左右中心镇……按照‘依法下放、能放就放’的原则，赋予中心镇部分县级经济社会管理权限。”从这份文件可以看到，尽管乡镇普遍需要县级政府放权，但省级大规模推行的乡镇扩权仍着眼于选择性试点。省政府根据多年来对乡镇的评估结果确认试点镇的范围，将经济基础及地理分布的平衡等纳入考虑。另外，虽然文件提出强化中心镇的服务职能，但并未明确予以实质性的权力支持。

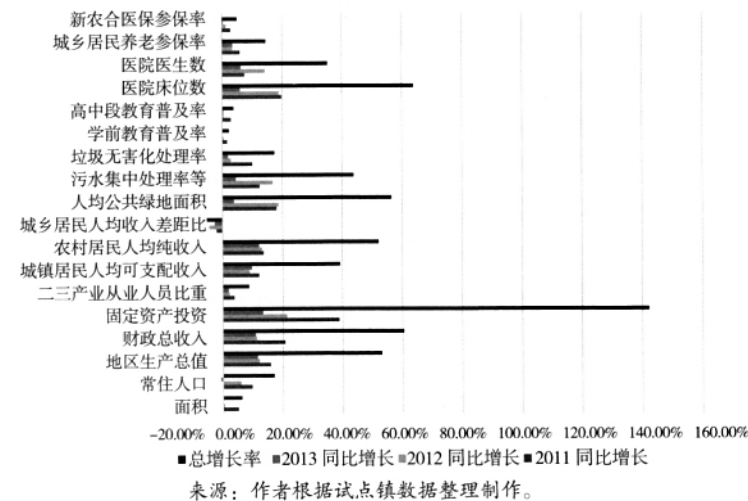
2010 年 10 月，在新型城市化和城乡一体化发展的背景下，浙江省推出了第二轮乡镇扩权文件。此次改革相比第一轮扩权具有三个变化：一是更加强调中心镇在城市化中的作用而非仅仅着眼于农村发展。文件指出：“把培育发展中心镇作为推进新型城市化、促进城乡一体化发展的重要战略支点和节点……”二是下放的行政权力除了与经济发展直接相关的“经济类项目核准、备案权”之外，还新增了与城市化需求密切相关的“市政措施、市容交通、社会治安、就业社保、户籍管理”等社会管理权。三是区分了非行政许可事项和行政许可事项的不同下放程序：“鼓励将非行政许可事项由县级部门直接交办给中心镇行使。行政许可事项由县级部门依据法律、法规、规章的规定，委托给中心镇直接行使。”此外，文件还提出“开展小城市培育试点”，这就将乡镇扩权推向了更高层次的第三阶段。

2010 年 12 月，浙江省政府发布文件开展小城市培育试点工作，从前期培育的 200 个中心镇中优选了 27 个小城镇作为试点，并把 2011-2013 年定为第一轮建设周期，从而形成了浙江省“小城市培育试点”与“中心镇培育试点”并存的乡镇扩权格局。从培育“小城镇”到“小城市”的转变，意味着培育城镇工作更加强调其城市功能。因此，相比中心镇培育中的扩权范围，小城市培育试点更进一步规定：“通过委托、交办、延伸机构等方式和途径，赋予试点镇与县级政府基本相同的经济社会管理权限。”此次改革不仅新增了小城市培育试点的经济社会管理权限事项，还将其已拥有的权限提升到县级水平，并通过建立综合行政执法试点提高乡镇执法水平。改革后，行政事项如需省或市政府审批，可通过县主管部门直接盖章并上报，县不再实际履行审批权。

2014 年，为进一步扩大第一轮小城市培育试点效应，浙江省开始推行第二轮小城市培育试点，在首轮 27 个小城市培育试点镇的基础上，将 9 个中心镇和省级重点生态功能区范围内的 7 个县城纳入新一轮小城市培育试点范围。与首轮以经济强镇为主要试点不同，第二轮的试点注意发展小城镇的生态和居住功能。文件以“法律法规是否规定由镇行使”作为区分依据，并将“行政处罚”纳入讨论范围。更重要的是，新文件细化了对行政许可、行政处罚类事项下放的讨论，采取了“法无禁止”即直接下放到乡镇的“负面”规定方式，进一步扩大了直接下放到乡镇权限范围：“对于涉及行政许可、行政处罚等事项，没有法律、法规或规章依据明确由镇行使的，按照程序依法采取委托方式下放；其他行政管理事项，除法律、法规或规章有明确规定外，采取直接下放方式，赋予强镇相关管理权限。”与前三轮改革相比，新文件将扩权原则由“依法下放、能放就放”改为“权责统一、依法下放、能放则放”，明确把“权责统一”放在首位，使权力下放更加科学。

通过三轮乡镇扩权改革，浙江省的城镇实力获得了重大发展。第四轮改革的效应也将在一段时间后显现。2006 年，在中国 1000 个综合发展水平较高的小城镇中，浙江有 268 个人入围。而到 2010 年，这一数字增加至 334。就 2011-2013 年开展的第一轮小城市培育试点而言，试点镇地区的城镇规模、经济实力、产业结构、城乡一体化水平、生态环境和社会事业都获得了显著发展。如图 5，试点镇的医院床位数、污水集中处理率、城乡居民人均纯收入、固定资产投资、财政总收入及地区生产总值均增长 40% 以上，固定资产投资总增长率甚至达到 140% 以上；城乡居民人均收入差距比明显下降。新农合医保参保率、城乡居民养老参保率、高中段及学前教育普及率等几个增长不显著的指标实际上在 2013 年年底已基本达到 99% 以上，个别达到 99% 以上。试点镇的城市化率也从试点前的 57.2% 提高到 2013 年底的 64.8%。

图 5 2010—2013 年小城市试点镇主要指标年同比增长率及总增长率



在 2013 年浙江省经济形势整体下行的背景下，试点镇部分指标的增长速度尽管放缓，但相比省内其他地区仍具有明显的经济发展优势：2011-2013 年，试点镇的平均年生产总值增长率与平均年财政收入增长率均高于浙江省平均水平，其年生产总值及年财政总收入占浙江省比重也逐年提高，充分体现了其相对于其他地区的发展优势（见表 1）。

表 1 2010—2013 年小城市试点镇与浙江省主要经济指标对比

	2010	2011	2012	2013
试点镇平均年生产总值增长率		17.60%	13.70%	13.20%
浙江省平均年生产总值增长率		9%	8%	8.20%
试点镇平均年财政收入增长率		26%	12.60%	13.40%
浙江省平均年财政收入增长率		21%	8.30%	7.80%
试点镇年生产总值占浙江省比重	5.58%	5.80%	6.16%	6.44%
试点镇年财政总收入占浙江省比重	3.77%	4.26%	4.38%	4.43%

来源：作者根据文件、公报等整理制作。

四、浙江省县乡两级扩权改革中的地方政府间关系重构

政府向市场、向社会、向低层级政府的放权构成了当代中国政府改革的主题。自 1992 年开始，浙江省政府推行了五轮县级政府扩权改革，赋予了县级政府大量设区市级经济社会管理权限，部分县获得了几乎与设区市同等的经济社会管理权限。从 2002 年开始，浙江省推行了四轮乡镇政府扩权改革，赋予了乡镇政府更多的经济社会管理权限和行政执法权，部分试点镇获得了与县基本相同的经济社会管理权限。依据浙江省县乡两级政府扩权改革的案例，我们检视了基于前述假设得出的命题，具体分析如下：

1. 经济社会发展带来的挑战是县乡扩权改革的压力来源。在市场经济改革和城镇化的大背景下，区域治理面临的挑战前所未有地增多，扩权改革成为县乡政府回应挑战的重要方式。县级政府一度在计划经济时代治理体系中被边缘化，而市场经济改革则为繁荣县域经济提供了条件。浙江省发达的县域经济对政府治理能力提出了新要求，构成了县级政府扩权改革的压力来源。乡镇政府在基层治理中的作用也一度被忽视，“撤乡并镇”和“乡财县管”削弱了乡镇政府的治理能力，而在以小城镇建设为重点的城市化进程中，乡镇扮演了重要角色。经济和社会的新发展使“权小事多”的矛盾更加突出，成为乡镇政府扩权改革的压力来源。
2. 有限的经济社会管理权限是县乡政府无法切实履行职能的重要原因。经济和社会的发展变化使县乡政府无法切实履行职能的问题更加突出。在浙江省县级政府扩权改革的案例中，改革前，行政审批的环节多且所需时间长，有限的城市规划权限限制了经济强县进一步发展。很多问题源于县级政府有限的权限，因此，这些问题均无法通过单纯地改善工作人员态度及强调政府职能转型解决。改革在提升行政效率方面的成效也说明了这一点：省、县政府间公文上传下达正常完成时间由原来的十五天缩短到七天，财政资金由省到县由原来至少三天缩短到

一天。。改革后，绍兴县国土资源局在十天里就为6家着急等待的企业办理了供地手续；而改革前，面积2-5公顷的建设用地项目报到市里审批的时间为一周到两个月不等，平均为三周。改革前后的机构人员并未发生剧烈变动，而政府职能转变对于县乡政府而言更多是一种提倡，由此可见，行政效率的提高主要得益于扩权改革。类似地，浙江省乡镇扩权改革案例反映乡镇政府在改革前面临的治理难题，如婚姻登记、环保执法、市场规划等，也无法通过改善工作态度或强调转变乡镇政府职能解决。

3. 扩权改革的核心是扩大县乡政府在经济和社会管理方面的自主权。相较于提高行政效率，改革更重要的意义可能在于其赋予了县乡政府更大的自主权。针对县级政府扩权改革，浙江省发展和改革委员会一位前副主任曾指出：设区市对发展县域经济的冷淡态度部分缘于他们认为，县级政府官员在市级审批的项目中获得了所有的实惠（包括晋升），而一旦项目出现了问题，市级官员则需要为其承担责任。在这样的情况下，市级政府往往倾向于谨慎地处理县级政府提交的项目申请，并优先考虑市级项目。而县级政府扩权改革则减少了设区市源于谨慎或“偏心”带来的指标截留等问题。在乡镇扩权改革案例中，浙江省政府出台了“要求各县（市）在年度城镇建设用地切块指标中（对中心镇）专门作出安排”“（小城市培育试点镇）土地出让净收益留成部分和城镇基础设施配套费全额返还”等措施，有效避免了上级政府对指标、资金、项目和各种行政审批等中间环节的“截流”，扩大了乡镇政府的自主空间，使其发展活力被释放。与行政扩权改革配套的优惠措施为县乡政府自主权的发挥提供了保障。1953年启动的财政省直管县和1983年开始的省直管各县（市）党政一把手的干部管理制度为“强县扩权”改革提供了有力支持。而伴随乡镇扩权的是专项配套资金和党委书记优待。这些政策增强了扩权县乡承接下放行政权力的能力，使地方政府在履行职能时拥有更大的自主权，也使改革因避免频繁的人事变动而更加平稳。

4. 地方政府的适应和学习能力是扩权改革的必要条件。浙江省县乡两级的扩权改革均由浙江省政府主导并推动，起始点却略有不同：县级扩权改革始于省政府对13个县的试验性扩权，而乡镇扩权改革则始于绍兴县的探索。无论最早提出改革的是省政府还是县政府，地方政府在面临经济社会发展变化时应对压力的探索精神和适应能力可见一斑。这种适应和学习能力也体现在改革日渐深入：县乡扩权改革历经多轮，改革内容逐渐丰富，力度愈加增大，改革范围也逐渐扩大。县级政府扩权改革范畴逐渐从经济管理权限扩大到社会管理权限，下放权限的原则也由“部分下放”转变为“能放都放”，覆盖范围从“强县”扩大到全域。乡镇扩权改革也经历了以扩大经济管理权限为主到扩大社会管理权限，小城市培育试点中的扩权乡镇更是成为之前中心镇扩权改革的“升级加强版”，改革范围则从绍兴县域内的五个乡镇扩大到省级中心镇、小城市培育试点镇等多个乡镇。我们在前述案例中分析了扩权改革对经济社会发展的积极作用，正是这一作用为改革延续和深入提供了经验支持和信心来源。在此基础上，改革不仅得以自我强化，扩权层级也从县级政府拓展到乡镇政府，形成了更加丰富的改革体系，扩权效应也随之放大。第一份乡镇扩权文件中指出，“中心镇……是发展县域经济的重要载体”。这表明乡镇扩权改革的逻辑与县级扩权改革一脉相承，也是发展县域经济的重要组成部分。绍兴市政府更是在2009年发布的一份文件中指出“扩权强镇……符合上级‘扩权强县’、重心下移的工作思路……有利于进一步调整市、县、镇三级政府的权力关系”，直接表明了两者逻辑的一致性。更进一步地，乡镇政府在一定程度上承接了县级扩权的影响，其扩权改革效应因此被放大。例如，绍兴县政府在2009年发布的文件区分了乡镇扩权事项中的新扩权事项和扩权强县的延伸扩权事项。其中，应由省级、国家投资主管部门核准的外商投资技术改造投资项目的审核权也随县级扩权延伸到了扩权后的乡镇。这种传递作用使乡镇获得了更高层级的审批权限，行政权力得以进一步扩大。

浙江省县乡两级政府的扩权改革实际上反映了省、市、县、乡四级政府的权力关系重构过程。改革之后，县级政府获得了以往设区市才具备的经济社会管理权限。改革不仅使县级政府的自主审批权限扩大，超出审批权限的项目也可直接提交省政府审批，减少了设区市的干预，避免了指标被截留。省政府更直接地与县政府对接，可保证面向县域经济发展的优惠政策落实到位。而扩权之后的乡镇政府不仅拥有了更大的经济社会管理权限，行政执法能力也得以提高，还获得了人员编制、用地指标、专项资金等方面的支持。确需由省或市政府审批的事项，可通过县主管部门直接盖章并上报，县级政府不再实际履行审批权。值得注意的是，浙江省县乡两级扩权改革反映出的地方政府间关系重构是地方政府凭借其适应和学习能力对经济社会发展变化做出的积极回应。这不仅意味着地方政府间关系重构的过程出现在其他地区的可能性，也暗示了重构过程的动态性。

实际上，如果我们审慎地分析县乡政府扩权案例，就会注意到现有扩权改革面临的挑战。这些挑战意味着地方政府间关系仍具有进一步调整的空间，地方政府间关系重构是一个动态过程。县乡扩权改革共同面临的挑战主要在于：

1. 下放权力与实际需要不完全符合。一方面，很多下放的经济社会管理权限不符合承接政府的实际情况；另一方面，设区市或县政府仍将县乡迫切需要的某些权力掌握在手中。例如，属于行政体制内日常事务的事项，本应取消、还权于市场和社会的审批事项，以及对地理条件有特殊要求的事项（草原、海事相关），并不符合承接政府的实际需要。同时，上级政府也会通过拆分下放的方式将核心权力把握在手中。乡镇干部曾坦言“现在放的不是权，而是事”。在县级政府扩权改革中，扩权内容也存在“缩水”的可能。绍兴县发展计划局某职工称：“实际执行中，由于‘地市和省级部门意见不一致’一些权力放不下来。”还有一部分权力难以下放源于省级部门自身缺乏相应权力。由于浙江省长期以来实行财政省管县制度，市本级所能支配的财政收入仅限于所辖区，由于目前的城市聚合能力较弱，无法有效促进本级财政增长。扩权改革之前，设区市尚可以通过截流部分指标以及其他政策优惠优先促进城区发展，然而这些在权限下放到县之后变得十分困难，设区市的发展后继乏力。分权带来的“分利”使设区市缺乏放权的激励。

2. 扩权之后的责任认定存在法律困境。目前，县乡扩权的主要方式是上级政府的授权、委托、交办和机构延伸。但在现行法律中，这些扩权方式所对应的行政诉讼或行政复议程序中的被告认定主体却存在区别：如果较高层级政府“授权”给较低层级政府，则后者具有独立的法律主体资格，可成为被告；但如果前者“委托”给较低层级政府，则后者不具有独立的法律主体资格，前者应成为诉讼中的被告。这意味着如果上级政府以“委托”的方式下放权力，尽管下级政府才是做出具体行政行为的行政机关，但一旦被卷入诉讼，上级政府仍可能为下级政府的行为“买单”。浙江省政府已经试图通过“谁审批谁负责”回应此问题，但仍面临着与国家法律冲突的困境。

3. 财政权力与支出责任不匹配削弱了扩权政府的履职能力。对县级政府而言，直接与省财政对接的独立财政能力使其很可能出现被市“区别对待”的情况，从而难以提供良好的公共服务。改革之后县级政府在公共服务、城市规划方面仍需与市级相协调，财政方面又对市本级无贡献，这种“没钱从县里来，却出钱给县花”的矛盾使民生政策的落实面临困难。例如，萧山在2001年并入杭州成为萧山区，其依然保留了以往的财政权力和在县级政府扩权改革中获得的经济社会管理权限。然而，杭州市却在公共服务全城一体化方面走了十三年。以往杭州市发布的政策常注明“萧山区、余杭区除外”，造成两区与杭州主城区“貌合神离”，两区百姓对杭州的归属感很弱，阻碍了城市的融合和一体化发展。直到2014年，杭州市才发文实现了萧山、余杭两区在户籍、教育、社保、卫生等公共服务政策与杭州主城区并轨。由于国家或省政府相关部门发布的医疗、教育等方面文件中，一般需要市级政府提供配套资金或技术援助，其他没有出现“撤市设区”的县也同样面临政策落实缺乏激励的问题。对乡镇政府而言，“乡财县管”影响了其承接行政权力的能力。目前，在试点乡镇中，只有3个试点镇有自己的独立金库，其余乡镇均不具有一级财政，它们的财政收入严重依赖上级政府。试点镇尽管拥有来自省级政府的专项资金支持和县政府的配套资金，但由于资金仍相对匮乏，财政负担依然较重，履行社区服务、养老等城市职能的积极性不高。一份第三方评估机构出具的小城市培育试点中期考察报告指出，上级政府拨付的资金虽然有限，但仍在刺激乡镇经济增长方面起到了巨大作用。这意味着，如果乡镇政府履行职能的财政来源得以保障，拥有更大的自主权，实现真正的财政分权，可能会获得更好的发展。财政能力的掣肘加上每年有限的核准编制，导致乡镇政府无法拥有更大的自主空间，阻碍了其在扩权后顺利履职。

此外，对县级扩权改革而言，县级政府面临着扩权后与上级政府行政摩擦增加的问题。扩权县尽管在改革后获得了更大的经济社会管理权限，但在行政上仍由设区市代管，各部门仍归设区市市委市政府或下属部门；同时，除党政一把手由省里选拔、任命外，其他干部的仕途很大程度上仍掌握在相应的设区市手中。“两个婆婆”常使扩权县面临管理混乱的窘境而疲惫不堪。例如，义乌一位官员称，同样内容的一个会议，以前只要勤口一次，现在则要参加两次：到省城杭州参加了一次之后，过几天还得去金华再参加一次。

对乡镇政府扩权改革而言，行政扩权尚未实现制度化推广。乡镇扩权试点改革并未从根本上改变已有体制，改革目前仍面向经济强镇。试点镇在被拔擢为试点的过程中，大量优惠政策和财政、人员等资源支持仍具有选择性。这导致：一方面试点受惠镇担心自己因政策改变而失去发展的机遇，例如，试点镇之一的钱清镇党委书记曾表示：“不怕工作辛苦，不怕资金紧张，也不怕政策难处理，就怕三年时间一到，省里就收回培育政策。”另一方面，未享受优惠的镇“输在了起跑线上”，扩权的红利无法惠及更广范围，造成区域经济发展不平衡。已有关于乡镇扩权改革的文件中并未明确提供设立中心镇、小城镇和小城市的分类与权责标准。如何顺应城市化的自身机制确立未来改革方向及制度化范围，也是乡镇扩权改革的一大挑战。

五、结论与讨论

基于浙江省县乡两级政府扩权改革的案例，笔者发现，经济社会发展带来的挑战是地方政府间关系重构的压力来源。有限的经济社会管理权限削弱了县乡政府履行职能的能力。扩权改革则通过调整省、市、县、乡四级政府间的权力关系，赋予了县乡政府更大的自主空间，提升了其治理能力，有效促进了区域经济和社会发展。具有学习和适应能力的地方政府以扩权改革的方式对经济社会发展进程中“权小事多”的挑战做出了积极回应，这意味着地方政府间的权责分工处于自下而上的重构过程之中。

同时，这种重构过程也蕴含在已有扩权改革面临的挑战之中。两种扩权改革在下放权力内容、责任认定、承接能力、制度化等方面尚面临挑战。认识到这些挑战，为我们讨论如何实现更有效的分权以及更合理的政府间职责分工提供了参考，也为地方政府间关系的进一步重构提供了空间。

当代中国正处于全面深化改革的新时代。各省依托于自身资源禀赋而形成的不同发展模式体现了改革红利实现的多重路径，例如利用国际产业转移机遇发展的“广东模式”，依托于集体经济发展的“苏南模式”以及借助国家级开发区建设而获得迅猛发展的“浦东模式”等等。这些模式之间并不存在相互替代关系，而是各地差异化发展的真实表现。浙江省曾因以发展民营经济为特色的“温州模式”而取得了全国瞩目的经济成就，如今又凭借县乡两级政府的扩权改革获得了新的发展活力。这并不意味着其发展模式必然优于其他省份，却可以启示我们政府间关系的变化既是经济社会发展推动的结果，又是政府为适应这些变化的主动选择。另一方面，浙江省的扩权改革也具有一定的示范意义。中央政府曾认可浙江省的放权经验，并将其做法在全国倡导。例如，浙江县级政府扩权的经验已扩散到吉林、山东等 19 个省份，逐渐成为全国性制度。小城市培育试点工作也曾得到李克强总理、张高丽副总理的批示肯定。由此，浙江乡镇政府扩权改革也可以为全国的地方政府分权改革提供有益的借鉴。值得注意的是，这两个层级的扩权改革均是由经济社会发展需求自下而上推动的结果。因此，改革经验的扩散需要更加细致地分析不同地区的不同条件。县级政府扩权的经验扩散经历了“中央倡导、地方自主推进”的过程，并在改革省份呈现出参差多态的效果。已有研究指出，这些不同的改革效果意味着县级政府扩权需具备一定条件，如广泛的改革共识、必要的经济基础、较好的技术保障及充分的试点经验等。这启示我们在讨论乡镇政府扩权经验在全国的扩散时，也应充分考虑改革的条件。

考察浙江省县乡两级政府扩权改革的经验，不仅可以使我们更全面地理解当代中国的分权改革，还启示我们：对于拥有多层级政府的国家而言，以分权释放藏富于体制的活力，既要通过中央政府与地方政府的分权实现，也应通过地方政府间权力关系的重构实现，从而最大化分权收益，使每一政府层级都能更准确、有效地回应属地居民对于公共服务和社会管理的需求。