

# 财政专项资金运作模式与效果探析

郭海育 鲁敏 郭梦梦 何煜

(华北理工大学,唐山 063210)

**内容提要:**基于科层政府不同价值取向,本文构造出专项资金运作模式的五种理想类型,以扶贫领域专项资金运作为例,在经验层面对理论进行验证。同时,结合各省(区、市)在扶贫工作中的现实表现,具体探析了各运作模式的综合运作效果。研究发现,在扶贫领域中,并不存在整体科层型以及完全市场型这两种极端运作模式,多数省(区、市)归属为有限市场型以及权力发包型的运作模式。在各种运作模式中,偏向市场化运作的任务包干型运作模式所取得的扶贫效果最好,脱贫攻坚任务推进更为有力,但在资金使用过程方面表现欠佳。而偏向科层控制的有限市场型以及权力发包型运作模式则表现出较为稳健的特征。结合各模式归属数量,研究发现在扶贫领域中存在着运作效果与偏好选择相悖的现象,即综合运作效果较好的任务包干型其归属数量最少,而有限市场型和权力发包型等偏稳健性的运作模式归属数量反而最多,反映出多数地方政府在高压问责下的“维稳”偏好。基于研究发现,本文提出综合地域治理情境、合理引入市场化机制、推进对等性权责界定等优化策略,以期能够提升专项资金运作水平。

**关键词:**专项资金 运作模式 权力发包 政府偏好 效果评价

**中图分类号:**F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)04-0014-19

## 一、问题的提出与文献综述

财政专项资金指的是上级政府(包含中央政府)拨付本行政区域下级政府或本级政府拨付安排的用于经济建设、社会管理、公共事业等方面的具有指定用途的专门资金,是各级政府都可安排的财政专项支出。从总量和规模上来看,中央政府安排

的财政专项资金是我国财政专项资金的主要内容,在平衡地区经济发展、促进社会公平正义、引导重点工程建设等领域扮演重要角色。如何提升科层政府各类专项资金运作能力,对于推进中国式现代化所面临的各项治理任务具有重要作用。

从本质上看,财政专项资金的运作有着双重目标:一是在事本主义指导下,借由技术治理的方法

[收稿日期]2023-10-26

[作者简介]郭海育,经济管理学院硕士研究生,研究方向为政府运作与政策执行;鲁敏,经济管理学院教授,硕士生导师,南开大学中国政府发展联合研究中心研究员,研究方向为地方政府与纵向政府关系;郭梦梦,经济管理学院硕士研究生,研究方向为财务管理;何煜,经济管理学院硕士研究生,研究方向为行政管理。

[基金项目]河北省社会科学基金一般项目“权责配置视角下河北推进乡镇基层政府减负提质增效的体制机制研究”(HB22ZZ003)。

实现促进地方经济社会发展的目标;二是出于巩固科层治理的目的,借专项之名来贯彻中央政府的政策意图,效率性与权控性是专项资金运作的两个突出特性。为了获取效率,项目制的运作机制被引入专项资金的运作过程之中,专项资金被以偏竞争性的方式“在行政层级体制之外灵活处理”(折晓叶、陈婴婴,2011)。但是,地方政府在对资金运作效率的追求过程中却带来了一些“意外”后果。在项目制模式下,原有的行政体制之外产生了一种新的“项目权力”(渠敬东,2012),财政资源的竞争性配置以及相应产权激励机制所包含的“技术理性”思维超越了财政分配的公平属性,同时又在权力寻租、精英俘获等制度性内耗下,造成财政专项资金公平与效率的双重损失,专项资金的运作陷入失序状态。权控与效率问题成为财政专项资金运作不可避免的一个现实问题,如何平衡资金运作过程中对权控与效率的追求成为科层政府能否向社会治理深处扩展的关键。

在不断强调政府治理效能的背景下,专项资金管理和运作问题逐渐成为学者关注的焦点。总体来看,学界主要从结果评价、过程管理以及社会化运作等角度展开。

一是从结果评价的角度出发,希望通过更加精准的评价体系设计,以跟踪问效的方式促进专项资金供给效率的提升。绩效评价制度使财政资金管理的关注点从投入转向支出效果(李洁雯,2012),改变了传统专项资金管理中存在的“重投入、轻产出”的制度性问题(鲍静、李春,2014)。该角度认

为,评价主体决定了财政支出绩效评价的公信力(颜海娜,2017),不同评价主体启动绩效评价的动力来源不一,最终所产生的评价效果相异。作为独立于行政权力之外的政治主体,人大主导下的绩效评价能够有效克服政府内部评价的角色冲突(郑方辉、廖逸儿,2015),从而实现“将政府的收支行为置于人民及其代议机构的监督之下,确保财政支出履行其公共责任和财政收入用之于民”的制度构想(郑方辉等,2016)。

二是从过程管理的角度出发,关注专项资金分配方式以及分配途径的科学性,强调通过分配过程的公平公开以及强化全过程绩效管理,倒逼地方用好资金。该角度认为,在财政专项资金传统项目分配模式下,容易出现“跑部钱进”“领导拍板”“撒胡椒面”式的资金分配(林江等,2019),对财政资金造成极大浪费。在分配方式上,学界主要关注“项目制”的专项资金运作模式。“项目制”是在科层制体系中嵌入市场化运作的一种分级管理机制(吴思红,2020),通过“一对多”的选拔性审批,采用招投标方式建立起项目优选机制(林江等,2019)。当然,该角度注意到,“项目制”在运作过程中,由于“委托—代理”关系中的激励和授权问题没有得到有效解决,项目运作中多元主体围绕行政权力、资本和私人关系等,形成了复杂且充满不确定性的行动者网络(罗良文、史少杰,2021),不同层级主体之间利益交叉,因而产生诸如共谋、资金假配套等现象(李祖佩、钟涨宝,2022),不断消解市场化竞争性资源配置和相关管理制度的约束(吴思红,2020)。

三是从政府与市场合作的角度出发,通过采用准市场化的竞争性购买方式,拓宽专项资金社会化使用渠道,从而达到专项资金使用效率的提升。不论西方发达国家还是发展中国家,“官退民进”是公共服务发展的趋势和潮流(岳金柱,2017)。财政专项资金是地方政府购买社会组织服务的主要资金来源(魏娜、陈俊杰,2020),在购买过程中,政府直接支付财政资源和开辟活动空间给社会组织(管兵,2015),社会组织则以政府政策导向为依据调整自我发展方向(崔正等,2012),体现了在科层体制下政府主体与社会主体的双向嵌入(龙翠红,2018)。在“合作惯性”下(张汝立、陈书洁,2010),政府通过与其有过合作的社会(市场)组织建立合作关系,以“拨改投”“拨改保”等形式吸纳社会的专业服务能力实现国家治理能力的建制性增长(杨宝,2014)。

综合来看,绝大多数研究者从财政专项资金的绩效管理、分配模式、管理方式以及社会化运作等维度展开了细致的研究,不同观点严谨合理。但具体来看,无论是绩效管理还是社会化运作等内容,都是聚焦于专项资金某一具体环节,研究的系统性不足。同时,相关研究缺少与客观案例的对话,研究成果的指导性不足。

那么,地方政府在推动专项资金所涉及的各项权力运作的过程中是否会形成各异的运作模式?不同模式又呈现出怎样的运作特点?如何提升专项资金的综合运作水平?这是本研究尝试回答的问题。

## 二、从整体科层到完全市场:一个分析框架

(一)权控与效率:财政专项资金运作的目标指向

中央财政专项资金是我国财政专项资金的主要内容和典型形式,其中所蕴含的体制结构和机制特点成为观察整个科层政府专项资金运作特征的重要窗口。鉴于此,本研究的分析框架主要建立在对中央财政专项资金的考察之上。

我国国家治理的一个中心问题是“一统的权威体制与地方性有效治理之间的矛盾”(周雪光,2011)。任何依靠国家体制运作的内容都兼具维护国家统治和上层权威的目的,但同时又有着向效率追逐的驱动力,财政专项资金的运作尤为如此。一方面,中央政府财政专项资金作为在资源高度集中条件下中央政府从国家和区域的整体利益出发进行资源配置的有效形式,其根本目的在于维护统治稳定和贯彻中央意志,“权控性”是财政专项资金运作的一个典型特征。所谓权控性,从目的上讲,指的是财政专项资金在设立上的专用性以及为了确保专用性而设计的各种规则约束。与其他财政资金不同,财政专项资金被上级权威主体戴上了各种指定的“帽子”,规定了专门的用途,“严格体现着资金拨付部门的意志”(周飞舟,2012)。高层政府针对专项资金提出宏观目标并设定主要运作参数,通过硬化权力约束的方式提升相应的供给能力,下级政府必须在高层政府设定的行为框架内依据“契约”订立的权力关系来细化落实专项资金,专项资金需要“嵌入于科层制并服从于科层治理逻辑才能

运行”(李祖佩、钟涨宝,2022)。同时,从过程上讲,权控性也指上层政府为了实现专项资金的有效运作而不断细化的专业分工以及为了“兜底”下级主体行为而设计的各种监管和控制机制。为了对接专项资金,不同条块之间细分出专门化的协调和管理机构,并以制度化的规则来限制彼此行为。以层级控制层级、以权力限制权力是专项资金内嵌于科层体制运作“土壤”中所表征出的必然属性。

另一方面,从我国现行运作的政府过程来看,维护“一统的权威体制”貌似是高层政府尤其是中央政府的事,地方政府尤其是越靠近基层的政府更多关注的是那些“有利于经济增长和地方发展”的事(周美多、颜学勇,2010)。对于下级政府来说,再次通过“层级控制层级、权力限制权力”显然无法跳出帕金森定律的怪圈,权控思维之外,市场化运作成为科层主体跳出制度内耗、汲取运作效率的一个可行性方向。当然,权控性和效率性并不天然相悖:对权控的追求让专项资金运作有如置入韦伯所构想的“精密仪器”中一般,严格的规

则约束和层级控制在设计之初恰恰是用来确保整体的有效运转。但是,在这种对人格的理性假设缺陷以及对规则和制度的过度强调下,高度集权化、细分化和规则化设计虽意在理性和效率,却在实际演进中异化为节制和低效,导致“无论是增加人数还是增加正式组织和管理过程的层级,都会导致低效率”状况的出现(布劳,2001)。这样,在权控与效率所构建的张力空间内,拥有主体精神的地方政府在财政资金运作框架上的选择并不统一:或以权控为主,在封闭的科层体制内部严格依照“条块”线条来配给和管理专项资金;或追求效益至上,借助完全市场化的运作方式,对接市场机制采用竞争的手段来获取专项资金的最优使用效益;又或在中央政府总体性治理框架下,柔性使用市场化运作工具,从而兼顾权威与经济、公平与效率、规则与变通。如果将专项资金运作的目标(即权控与效率)作为科层政府行为坐标轴的两个趋向端的话,便能模拟刻画出我国财政专项资金运作的理想类型(参见图1)。

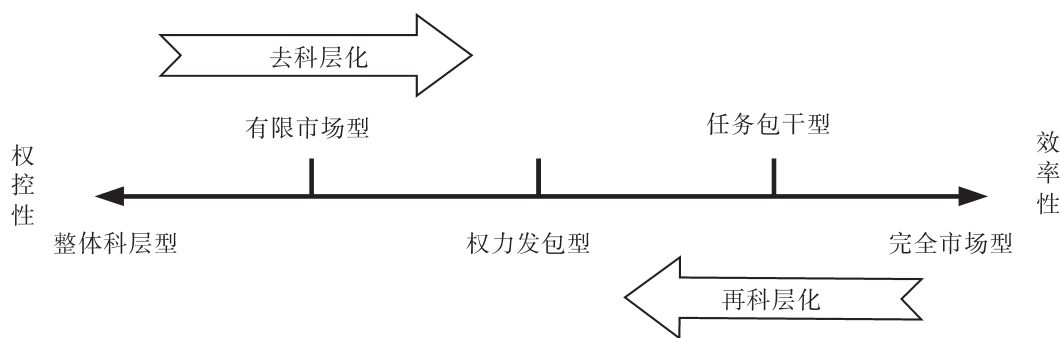


图1 “权控—效率”框架下财政专项资金运作的理想类型

当相关权力依据等级链条向基层政府延伸时——伴随着地方发展情境、区域资源禀赋等具体因素的加入——专项资金运作的效率属性不断被强调。不过,在科层体制主导下所构建起的政府组织关系中,由于信息和监管等难题的存在,加重了上级主体对规则的依赖,条块化和规则化的思维或主动或被动地充斥在地方政府决策过程之中,为获取资金支持,下级政府说服上级的方式之一就是“制定比上级要求更为繁杂的规则和条例”(史普原,2015),这从另一方面又强化了资金运作的科层特性,“去科层化”的效率导向以及“再科层化”的权控导向并存于专项资金的运行过程之中。从而,在实际运作中地方政府对专项资金的权控性和效率性追求兼而有之,可能兼具几个理想角色的特征,

呈现不同类型结合的混合形态。

(二)从总体科层到完全市场:财政专项资金运作的类型学分析

科层政府在财政专项资金运作过程中的价值取向应当如何度量?如何更加精准地定位不同专项资金的运作模式?“剩余控制权”理论提供了一个可行的研究视角。财政专项资金自高层政府到使用主体的运作过程主要涉及资金的分配、使用、管理和检查等环节,相应的控制权也可以抽象为分配拨付权、使用管理权、检查验收权三种权力,从权力分配角度来看,这三种权力在不同府际间的分配便会产生不同程度的权控关系和互动类型,从而映照不同专项资金运作模式(参见表1)。

表1 财政专项资金运作的类型学划分

运作类型	运作阶段		
	分配拨付	使用管理	检查验收
整体科层型	权威指派	科层控制	逐级责任
有限市场型	因素分配	项目遴选制	逐级验收
权力发包型	因素分配	项目招标制	行政监管+社会监督
任务包干型	竞争分配+因素分配	项目制+市场化机制	政府+市场协同监管
完全市场型	竞争分配	市场化机制	第三方社会力量

### 1. 整体科层型

在科层治理中,固有的等级控制思想以及层级控制权分配使得任何依靠科层体制条线运作的内容都呈现出整体科层式的刚性逻辑。财政专项资

金承载着中央政府推进国家机器平稳运行的总体性意志,其运作不得有失。在权控理念指导之下,科层主体通过对制度和规则的强调来确保专项资金的运作过程契合高层意志。为避免不同条块间

权威过于分散,基于权控性目标的上层政府便更会加强对过程的控制和对规则的强调,从而将专项资金置于一个“由上级严密控制的制度化体系中”(付伟、焦长权,2015)。从具体运作过程来看,专项资金的分配拨付权、使用管理权以及检查验收权都被严格控制在高层政府手中,其既通过把控专项资金目标设定等权力的方式来设置下级政府的行动框架和发力方向,同时,又以检查验收权上收的策略来兜底下级政府行为,保证专项资金的运作整体趋于稳定,更好落实资金使用的权控性目标。

## 2. 有限市场型

在有限市场型塑造的运作模式中,出于对资金运作效率的追求以及对科层刚性的延展,诸如产权交易等效率化思维以及与此对应的项目运作机制被引入到专项资金的使用、管理等环节中。但是,科层治理模式中的等级控制思想以及等级权力支配结构所引致的张力使得财政专项资金即使是以项目制运作也并没有脱离科层体制的常规,专项资金运作呈现出“有限市场”的结构特征。从具体运作行为上来看,专项资金的分配拨付权仍被严格控制在高层政府手中,但是,诸如地区资源禀赋、产业发展基础、政策任务分配等地方治理情境中的具体因素取代来自核心科层的“长官意志”成为高层政府在分配过程中的主要参考。在使用管理环节,项目运作思想引入财政专项资金使用及管理过程中。需要指出的是,在科层体制的权控思维影响下,资金项目并非采用竞争立项的方法来确立,取而代之

的是,资金使用主体采用预建项目库的方法来确定:当专项资金由上级主体拨付后,下级政府从已有的项目“资源库”中遴选出适合的项目,在纵向府际互动的过程中以有限介入的操作机制将项目运作拉回到权控治理的轨迹上。在检查验收环节,权控思维更加显性化,高层政府通过逐级责任制的方式,层层审核、层层验收,同时配以审计部门共同进行权威施压,压缩下级政府在此环节可能存在的“变通”空间。

## 3. 权力发包型

不同层级政府之间存在着辽阔的行政范围和漫长的空间距离,高层政府在行使某些控制权的时候成本高昂,甚至力不从心,这为府际之间建立起委托—代理关系留下合理空间。在考虑效率和成本的基础上,作为委托方的高层政府会在设定财政专项资金整体目标的基础上,将一定控制权发包给作为代理方的下级政府,下级政府亦在效率思维影响下,以市场化资源配置方式推进资金运作。在具体运作行为上,专项资金的分配拨付权依然被高层政府把控,其通过因素分配的方法将专项资金下达至资金使用主体。而在使用管理环节,市场化、竞争性工具被引入进来,相关控制权被发包到专项资金使用主体手中,握有专项资金的下级政府以“招投标”的方式来模糊条线秩序,选取更有竞争价值的项目上马,以期获得专项资金使用的高效率状态。不过,由于审核验收环节关乎资金运作目标是否实现,是高层政府将下级政府拉回权控轨迹的关

关键环节,作为发包方的高层政府对此环节中下级政府可能采取的作假行为尤为敏感,因为这意味着“整批货物的质量有可能普遍存在问题(周雪光、练宏,2012)”。所以,检查验收权又再次被高层政府掌控,其通过建立层级严密的检查规则,以便保持对资金使用主体的权控压力。

#### 4. 任务包干型

为了消除科层链条过长而导致的信息对接问题以及委托—代理关系所引致的监管难题,握有专项资金分配拨付等权力的上级政府以近似包干的形式将专项资金分配至资金使用主体,后者可以自行安排资金使用机制并承担相应的成本。在该类型下,伴随着相关控制权的下放以及市场化、竞争性思维依据权力线条的“回溯”,高层政府对专项资金的权控性逐渐隐去,专项资金运作的效率属性进一步凸显。与权力发包型运作模式所不同的是,资金申请和项目立项的竞争性前移到了专项资金的分配拨付环节,下级政府可以通过展示绩效的方式获取资金拨付主体的注意,从而在均等基础上争得更多财政资源。在使用管理环节,除项目招投标制之外,诸如政府购买服务、与社会资本合作等市场化运作机制被运用进来。在检查验收环节,科层主体通过信息共享与成果互认等方法与第三方社会力量建立起协同监管机制,依靠第三方社会力量对专项资金使用效果进行评价,有效减少验收环节的管理和信任成本。

#### 5. 完全市场型

在对专项资金运作效率的强力追求下,高层政府成为只关注任务执行结果的委托方,仅关注任务是否依据“契约要求”达到预期成果,这种“只要结果不问过程”的特点为代理方在体制外寻求激励空间提供了可能(李祖佩、钟涨宝,2022)。因而,除确定专项资金运作的整体目标以及对资金运作的结果保有形式控制权外,其将剩余的控制权交给代理方,以调动后者在财政资金运作过程中的积极性,后者又在追求效率的过程中,全方位引入市场化机制,最大化提升专项资金各个环节的效率。具体来看,在分配拨付环节,竞争性分配方式成为主要的资金分配方式,那些收益更高的领域和项目将优先获得更充裕资金的投入。在使用管理环节,诸如招投标式、政府购买服务、与社会资金合作等市场化运作机制成为专项资金主要的使用及管理方式。在检查验收环节,更具效益的第三方社会力量的监督成为主要的检查验收方式。

从整体科层到完全市场,反映了我国政府在中央财政集权体制下将专项资金运作分解为各种更具专业性的技术治理过程。位于等级秩序中的科层主体在上级权控性目标和下级效率性目标间进行博弈,在摆动“利益天平”朝着对自己有利的方向倾斜的过程中展现出当代中国政府科层体制特有的柔性特点。那么,诸种专项资金运作模式的划分是否合理,各模式能否得到验证?接下来,本研究以脱贫攻坚背景下财政专项扶贫资金为例,具体分析不同

省(区、市)专项资金运作模式以及运作效果。

### 三、财政专项资金运作模式的验证——以扶贫专项资金运作为例

#### (一)脱贫攻坚与财政专项扶贫资金

2012年,国务院扶贫办(现更名为国家乡村振兴局)发布了国家扶贫开发工作重点县名单以及全国连片特困地区贫困县名单,在22个省、自治区和直辖市范围内确立了全国832个国家级贫困县。这些贫困人口绝大部分位于我国中西部地区自然条件差、经济基础薄弱的偏远地区和城乡市场结构的末梢(张兆曙,2023),难以享受到城市经济发展的红利,无法通过市场化进程自然脱贫,因此,财政专项扶贫资金成为推动地方扶贫工作的关键资源。

财政专项扶贫资金主要指由中央财政预算安排的用于改善贫困地区生产和生活条件,提高贫困人口生活质量,支持贫困地区发展经济和社会事业而设立的专项资金。随着我国扶贫工作由传统的给物型扶贫向开发式扶贫的转变,财政专项扶贫资金也主要投向促进贫困地区产业发展以及提升贫困人口脱贫能力等方面。2017年3月,由财政部联合多部委印发的《中央财政专项扶贫资金管理办法》(财农〔2017〕8号)(以下简称《管理办法》)指出,各省要积极创新资金使用机制,围绕脱贫攻坚总体目标整合使用扶贫资金,形成合力;同时要求各省根据《管理办法》,结合本省实际制定具体实施办

法。那么,面对中央层面出台的《管理办法》相关政策要求,各省是如何回应的?是否存在如前所述的模式划分?本研究将对此进行验证。

#### (二)政策回应:府际间财政专项扶贫资金运作模式的实证展现

面对财政部以及多部委联合发布的《管理办法》,各省结合本区域脱贫攻坚的具体情况制定出相应的回应性政策。从归属省(区、市)来看,国务院划定的832个国家级贫困县主要分布在全国范围内的22个省、自治区和直辖市。同时,这22个省(区、市)又在中央政府制定的《管理办法》的要求之下,出台了各自的扶贫资金管理办法。据此,本研究通过各级政府官网、公报以及北大法宝等数据库,收集了各省(区、市)所出台的扶贫资金管理办法(参见表2),系统梳理各省(区、市)的扶贫资金运作类型。

通过前述理论层面的分析可以得出,判断一个省级政府专项资金的运作模式可以从以下3个节点展开:

1. 财政专项资金的分配与拨付环节,是依靠高层政府行政性指令配置还是参考其他客观因素分配,又或是市场化的分配方式。
2. 财政专项资金的使用与管理环节,是在科层制下的等级化管理还是采用项目制管理,是自建项目库还是项目申报制,又或是其他社会化运作机制。
3. 财政专项资金的检查与验收环节,是科层控



表 2 22个省(区、市)财政专项扶贫资金管理政策一览

所属省(区、市)	政策名称	年份	文号
安徽	《安徽省财政专项扶贫资金管理办法》	2016	财农〔2016〕716号
甘肃	《甘肃省财政专项扶贫资金使用管理实施办法》	2017	甘财农〔2017〕41号
广西	《广西财政专项扶贫资金管理办法》	2017	桂政办发〔2017〕42号
贵州	《贵州省财政专项扶贫资金管理办法》	2017	黔财农〔2017〕220号
海南	《海南省财政专项扶贫资金管理暂行办法》	2016	琼府办〔2016〕324号
河北	《河北省财政专项扶贫资金管理办法》	2017	冀财农〔2017〕68号
河南	《河南省财政专项扶贫资金管理办法》	2017	豫财农〔2017〕216号
黑龙江	《黑龙江省财政专项扶贫资金管理办法》	2017	黑财发〔2017〕25号
湖北	《湖北省财政专项扶贫资金管理办法》	2017	鄂政办发〔2017〕91号
湖南	《湖南省财政专项扶贫资金管理办法》	2017	湘财农〔2017〕21号
吉林	《吉林省财政专项扶贫资金管理实施办法》	2017	吉财农〔2017〕309号
江西	《江西省财政专项扶贫资金管理办法》	2017	赣财扶〔2017〕13号
内蒙古	《内蒙古财政专项扶贫资金管理办法》	2017	内财农规〔2017〕11号
宁夏	《宁夏回族自治区财政专项扶贫资金》	2017	宁财(农)发〔2017〕637号
青海	《青海省财政专项扶贫资金管理办法》	2017	青财农字〔2017〕925号
山西	《山西省财政专项扶贫资金管理办法》	2017	晋财农〔2017〕124号
陕西	《陕西省财政专项扶贫资金管理办法》	2017	陕财办农〔2017〕57号
四川	《四川省财政专项扶贫资金管理办法》	2017	川财农〔2017〕102号
西藏	《西藏自治区财政专项扶贫资金管理办法》	2017	藏财农字〔2017〕161号
新疆	《新疆维吾尔自治区财政专项扶贫资金管理办法》	2017	新财扶〔2017〕32号
云南	《云南省财政专项扶贫资金管理办法》	2017	云财农〔2017〕213号
重庆	《重庆市财政专项扶贫资金管理实施办法》	2017	渝财农〔2017〕145号

制下的层层责任制还是与第三方社会主体协同监管。

从而,本研究共构建出包含3个树节点、11个子节点在内的节点构成表(参见表3)。在此基础上,借助Nvivo质性分析软件,对22个省(区、市)政府出台的扶贫资金管理办法进行文本信息的提取与编码,考察不同省(区、市)在3个树节点上的政策行为,同时结合11个子节点来具体划分不同省(区、市)扶贫资金运作模式,编码过程示例参见表4。

通过对各省(区、市)扶贫政策文本的考察可以发现,当具体到扶贫领域的财政专项资金运作时,不同省(区、市)形成了模式各异的运作类型,有的省(区、市)偏重科层控制,将专项资金使用权上收,严格管理专项资金申报、使用及监督;有的省(区、市)偏重任务发包,将拨付下来的专项资金依据政策指示切割分块下达相应条块机构,仅对资金监管提出要求;有的省(区、市)则偏重市场化的运作机

制,将财政资金以竞争立项的方式进行分配。最 体上区分出22个省(区、市)所属的运作模式(参见  
 终,本着重整体而不拘于单一的思路,本研究在总 表5),基本验证了理论分析框架的合理性。

表3 节点构成表

树节点	子节点
资金分配与拨付	行政分配
	因素分配
	竞争分配
资金使用与管理	科层运作
	项目遴选
	项目发包
	社会化运作
结果检查与验收	层级上报
	分级责任
	协同监管
	市场化监管

表4 编码过程示例

政策文本	参考点	子节点	树节点	归属类型
《河北省财政专项扶贫资金管理 办法》	资金分配参考贫困人口规模及比例、农村人均纯收入、 地方人均财力等因素进行分配	因素分配	分配与拨付	有限市场型
	县级财政部门收到上级资金后,及时通知同级主管部 门,同级主管部门从项目库中选取项目	项目遴选	使用与管理	
	各级主管部门负责资金和项目使用管理、监督检查工 作,按照权责对等原则落实监管责任	分级责任	检查与验收	

表5 我国各省(区、市)财政专项扶贫资金运作模式划分

运作模式	所属省(区、市)	数量
整体科层型	—	—
有限市场型	广西、贵州、河北、江西、宁夏、青海、山西、新疆	8
权力发包型	甘肃、安徽、海南、河南、湖南、黑龙江、吉林、四川、云南、重庆	10
任务包干型	湖北、内蒙古、陕西、西藏	4
完全市场型	—	—

注:标“—”表示该项内容为空。

#### 四、权控还是效率——基于熵权-TOPSIS 法的专项资金运作效果评价

##### (一) 评价体系构建

哪种模式更能发挥专项资金改善民生、促进公平、推动发展的治理愿景? 接下来, 本研究对各省(区、市)财政专项扶贫资金的运作成效进行综合评价, 具体描绘各资金运作模式的现实效果。

本研究从结果导向—扶贫成效以及过程导向—资金使用两个维度出发, 遵循系统性、准确性、操作性等构建原则, 构建出包含贫困削减、条件改善、资金利用、负面违规等四项一级指标, 并在此基础上结合现有数据构造出贫困削减率、负面违规率、名义资金利用率等六项二级指标, 评价体系及指标说明参见表6。

表6 财政专项扶贫资金运作成效评价体系

目标	维度	一级指标	二级指标	指标说明	属性
财政专项扶贫资金运作效果评价	结果维度	贫困削减	贫困削减率 ( $X_1$ )	(统计期期初贫困人口—期末贫困人口)/期初贫困人口	效益型指标
			贫困发生率降幅 ( $X_2$ )	统计期初贫困发生率—期末贫困发生率	效益型指标
		条件改善	可支配收入增长率 ( $X_3$ )	统计期内年均可支配收入增长率/统计年数	效益型指标
			最低生活保障增长率 ( $X_4$ )	统计期内年均最低生活保障增长率/统计年数	效益型指标
	过程维度	资金利用	名义资金利用率 ( $X_5$ )	每人口脱贫所用专项资金量(统计期内贫困人口总量/统计期内中央下达该省资金总量)	效益型指标
		负面违规	综合违规率 ( $X_6$ )	整体违规率=抽审发现的在各环节存在的违规额/抽审总额	成本型指标

在各项指标中, 贫困削减、条件改善、资金利用等属于效益型指标, 其特征为越大越好; 负面违规属于成本型指标, 其特征为越小越好。需要指出的是, 诸如贫困人口、资金数量等指标受各省(区、市)经济体量、人口规模等地域性因素影响, 不便于对不同省(区、市)展开截面分析, 故本研究各二级指

标皆借助边际思维来考察不同省(区、市)间每一经济要素的投入所引致的效用变化, 着重剔除不同省(区、市)自身人口、区位等因素所带来影响。

##### (二) 数据来源

通过查询国家统计局、国家财政部、国家审计署以及各省(区、市)政府官网发布的统计公告及年

鉴,同时参考《中国农村贫困监测报告2021》《中国扶贫开发年鉴2021》等权威资料,获取各项具体数据。需要说明的是,由于西藏和新疆在国家审计署组织的四次审计中均未被抽审,相关审计数据缺失,故本研究在对各省(区、市)扶贫资金运作情况进行评价时剔除二者数据,针对余下20个省(区、市)展开分析。鉴于数据获取难度,本研究将负面违规指标的相关数据获取及计算过程进行展示。

负面违规指标主要是考察各省(区、市)扶贫资

金从分配、使用到验收的各个环节所出现的违规情况。为推进各省(区、市)专项资金高效利用,国家审计署自2016年起,采用抽审的方式连续4年发布针对各贫困地区扶贫资金使用情况的审计报告(参见表7),同时将抽审发现的各地区违规情况进行公布。由于审计署相关数据以整体形式公布,故本研究以资金的综合违规率进行后续相关指标计算及效果评价。

表7 扶贫资金审计结果公告

名称	文号	审计区间	被审计县数量/个	被审计资金总额/亿元
《审计署关于40个县财政扶贫资金的审计结果》	2016年第7号公告	2013—2015	40	50.13
《158个贫困县扶贫审计结果》	2017年第6号公告	2016	158	336.17
《145个贫困县扶贫审计结果》	2018年第46号公告	2017	145	625.85
《乡村振兴相关政策和资金审计结果》	2019年第6号公告	2017—2018	52	106.38

结合审计署审计报告,采用单位年度内抽审发现的该省违规资金总额除以该年度抽审总额的方式计算出各省(区、市)2013年—2018年专项资金运作违规情况的面板数据(参见表8)。

前述内容展示了负面违规指标的数据获取过程。接下来,根据表6中“指标说明”所列出的其余指标计算方式,分别计算出20个省(区、市)贫困削减、条件改善、资金利用等指标的具体数值,并最终汇总成为各省财政专项扶贫资金运作成效评价指标具体数值表(参见表9)。

(三)基于熵权-TOPSIS法的专项扶贫资金运作效果评价

在获取各指标相应数据后,本研究采用熵权-TOPSIS法针对各省(区、市)专项扶贫资金运作综合效果展开评价。熵权-TOPSIS法主要用来对一个拥有多项指标的对象进行综合分析评价,其原理是在虚拟一个由各项指标的最大值及最小值分别构成的正负理想解的基础上,确定评价对象距离正负理想解的欧氏距离,并由此计算出各评价对象对正理想解的相对接近程度,从而确定出各评价对象的优先位次。

表8 2013年—2018年各省(区、市)专项扶贫资金运作违规情况

省(区、市)	2013—2015		2016		2017		2017—2018		平均综合违规率/%
	违规总额/万元	抽审违规率/%	违规总额/万元	抽审违规率/%	违规总额/万元	抽审违规率/%	违规总额/万元	抽审违规率/%	
河北	23198.5	4.63	15341.45	0.46	5757.63	0.09	—		1.73
山西	917.26	0.18	14988.07	0.45	7279.91	0.12	—		0.25
内蒙古	—		8251.02	0.25	1053.63	0.02	7136.5	0.67	0.31
吉林	3695.42	0.74	4128.02	0.12	9032.46	0.14	6276.55	0.59	0.40
黑龙江	734.61	0.15	10128.87	0.30	1275.67	0.02	13551.7	1.27	0.44
安徽	—		19323.44	0.57	405.75	0.01	5668.45	0.53	0.37
江西	—		6951.27	0.21	44988.33	0.72	21530.54	2.02	0.98
河南	2469.14	0.49	5338.25	0.16	4189.52	0.07	—		0.24
湖北	161.57	0.03	29255.69	0.87	7916.65	0.13	2884.22	0.27	0.33
湖南	1214.57	0.24	44118.76	1.31	8260.87	0.13	—		0.56
广西	—		22561.05	0.67	145529.3	2.33	—		1.50
海南	230.27	0.05	2027.33	0.06	1013.75	0.02	75235.27	7.07	1.80
重庆	638.65	0.13	59036.77	1.76	18213.6	0.29	—		0.72
四川	11683	2.33	31419.13	0.93	62814.52	1.00	—		1.42
贵州	—		21805.82	0.65	28750.17	0.46	—		0.55
云南	2433.94	0.49	57595.93	1.71	9279.33	0.15	—		0.78
西藏	—		—		—		—		—
陕西	1179.84	0.24	15487.61	0.46	3791.01	0.06	—		0.25
甘肃	297.58	0.06	21876.18	0.65	11151.14	0.18	—		0.30
青海	—		8457.19	0.25	12122.17	0.19	—		0.22
宁夏	—		22366.18	0.67	—		—		0.67
新疆	—		—		—		—		—

注:标“—”表示该省未被抽审

1. 采用熵权法确定各指标权重

在信息论中,熵表示能够从一组不确定的事物中提取的信息量的多少。熵值越大,表示系统越混乱和不稳定,信息量越少,相应的指标权重就越小;

反之,熵值越小,表明该指标权重越大。

对评价体系  $m$  个评价样本和  $n$  个评价指标中第  $i$  个对象的第  $j$  个指标取值为  $X_{ij}$ ,从而构造出判断矩阵  $X=(X_{ij})_{m \times n}$  ( $i=1,2,\dots,m;j=1,2,\dots,n$ )。

表9 各省(区、市)财政专项扶贫资金运作成效评价指标数值表

省(区、市)	贫困削减		条件改善		资金利用	负面违规
	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>	X <sub>4</sub>	X <sub>5</sub>	X <sub>6</sub>
河北	51.06	9.9	10.9	9.18	99.12	1.73
山西	41.96	10.6	11.4	8.46	39.7	0.25
内蒙古	55.40	5.8	10.9	7.05	38.7	0.31
吉林	36.86	7.4	10.3	4.16	13.46	0.40
黑龙江	48.08	9.4	10.6	3.87	47.08	0.44
安徽	53.31	7.1	11.0	6.67	97.41	0.37
江西	49.19	7.6	11.4	10.07	71.53	0.98
河南	38.55	6.0	10.7	8.36	102.16	0.24
湖北	48.49	8.4	9.5	6.35	54.6	0.33
湖南	42.02	8.7	11.2	9.95	86.19	0.56
广西	39.77	8.1	11.2	14.94	30.44	1.50
海南	54.66	11.2	10.0	5.70	12.88	1.80
重庆	59.82	3.9	11.2	7.51	30.05	0.72
四川	38.73	7.5	11.2	9.27	36.43	1.42
贵州	39.51	10.3	10.9	5.08	76.57	0.55
云南	36.24	11.5	11.1	7.75	69.21	0.78
陕西	44.29	9.5	10.6	9.02	54.85	0.25
甘肃	36.13	12.0	11.1	8.07	53.65	0.30
青海	39.63	6.9	10.0	12.35	20.16	0.22
宁夏	40.94	7.3	10.7	10.06	15.88	0.67

注:考虑到数据获取难度及国家官网统计习惯等因素,表中整体违规率相关统计数据的时间跨度为2013年—2018年,其余指标统计数据的时间跨度则尽量靠近2016年—2020年的时间区间。囿于篇幅限制,本研究仅将负面违规相关统计数据的计算过程进行展示,其他数据计算过程可联系作者获取。

在确定各指标权重过程中,由于各指标测度值的单位、量纲和数量级不同,无法进行直接比较,需要对决策矩阵进行归一化处理(也称无量纲化处理)。

对于各效益型指标,其归一化处理公式为:

$$X'_{ij} = \frac{X_{ij} - X_j^{\min}}{X_j^{\max} - X_j^{\min}} \quad (1)$$

对于各成本型指标,其归一化处理公式为:

$$X'_{ij} = \frac{X_j^{\max} - X_{ij}}{X_j^{\max} - X_j^{\min}} \quad (2)$$

式中: $X_{ij}$ 表示原矩阵中的指标值; $X'_{ij}$ 为归一化

处理后的指标值; $X_j^{\max}$ 以及 $X_j^{\min}$ 分别为同一指标下所有样本的最大值和最小值。经归一化处理后得到新的判断矩阵 $X'$ 。接下来,本研究根据熵值法的具体内容进行权重计算,具体计算过程和公式如下。

第一步,确定各指标所占比重,即指标变异度

$$P_{ij} = \frac{X'_{ij}}{\sum_{i=1}^m X'_{ij}} \quad (3)$$

第二步,计算各指标熵值

$$E_j = -K \sum_{i=1}^m P_{ij} \ln P_{ij} \quad (4)$$

第三步,计算各指标权重

$$W_j = \frac{1 - E_j}{\sum_{j=1}^n (1 - E_j)} \quad (5)$$

式中: $P_{ij}$ 表示第*i*个评价数据对第*j*项指标的贡献度; $E_j$ 为第*j*项指标的信息熵; $K = \frac{1}{\ln n}$ ;  $W_j$ 为第*j*项

指标的权重。

根据以上熵权法计算过程及公式,本研究得到财政专项扶贫资金运作效果的各项评价指标权重。在确定各二级指标权重的基础上,采用累加的方式确定所构建评价体系中各一级指标权重(参见表10),进而确定整个评价体系的权重分配。

表 10 财政专项扶贫资金运作成效评价体系权重分配

目标	维度	一级指标	二级指标	权重
财政专项扶贫资金 运作成效评价	结果导向——扶贫成效 63.636%	贫困削减 39.011%	X <sub>1</sub>	29.104%
			X <sub>2</sub>	9.907%
		条件改善 24.625%	X <sub>3</sub>	8.253%
			X <sub>4</sub>	16.372%
	过程导向——资金使用 36.364%	资金利用 24.162%	X <sub>5</sub>	24.162%
		负面违规 12.202%	X <sub>6</sub>	12.202%

## 2. 评价结果分析

在确定各项指标权重的基础上,本研究采用TOPSIS法对各省(区、市)扶贫资金运作效果进行综合评价。

第一步,由矩阵*X'*与熵权法求得的各指标权重*W<sub>j</sub>*相乘,得到加权决策矩阵*Z*。

$$Z = (Z_{ij})_{m \times n} = (W_j \times X')_{m \times n} \quad (6)$$

第二步,确定正理想解*Z<sup>+</sup>*和负理想解*Z<sup>-</sup>*。正理想解由加权决策矩阵*Z*中各项指标的最大值构成,负理想解由加权决策矩阵*Z*中各项指标的最小值构成。

$$Z^+ = (z_1^+, z_2^+, \dots, z_n^+) \quad (7)$$

$$Z^- = (z_1^-, z_2^-, \dots, z_n^-) \quad (8)$$

式中: $z_j^+ = \max\{z_{1j}, z_{2j}, \dots, z_{mj}\}$ ;

$z_j^- = \min\{z_{1j}, z_{2j}, \dots, z_{mj}\} (j = 1, 2, \dots, n)$ 。

第三步,计算评价指标与正、负理想解的距离。

$$D_j^+ = \sqrt{\sum_{j=1}^n (Z^+ - Z_{ij})^2} \quad (9)$$

$$D_j^- = \sqrt{\sum_{j=1}^n (Z^- - Z_{ij})^2} \quad (10)$$

式中: $D_j^+$ 表示第*j*个指标与正理想解*z<sub>j</sub><sup>+</sup>*的距离,

$D_j^-$ 表示第*j*个指标与负理想解*z<sub>j</sub><sup>-</sup>*的距离。

第四步,计算各样本与理想解的相对贴近度*C<sub>i</sub>*。相对贴近度越大,表明该样本综合评价位次越靠前。

$$C_i = \frac{D_j^-}{(D_j^+ + D_j^-)} \quad (11)$$

根据以上TOPSIS综合评价法的具体过程和公式,本研究计算得出20个省(区、市)在扶贫资金运作效果上的综合排名,评价结果参见表11。

表 11 各省(区、市)扶贫资金运作效果评价结果

省(区、市)	正理想解距离 $D_j^+$	负理想解距离 $D_j^-$	相对贴适度 $C_i$	排名
安徽	0.1588	0.3416	0.6827	1
河北	0.1834	0.3215	0.6368	2
江西	0.1887	0.2684	0.5872	3
重庆	0.2481	0.3196	0.5630	4
内蒙古	0.2297	0.2839	0.5539	5
湖南	0.2398	0.2660	0.5259	6
河南	0.2899	0.2856	0.4963	7
湖北	0.2468	0.2304	0.4829	8
陕西	0.2502	0.2238	0.4721	9
黑龙江	0.2698	0.2190	0.4489	10
海南	0.3158	0.2469	0.4388	11
贵州	0.2998	0.2256	0.4294	12
山西	0.2936	0.2071	0.4136	13
云南	0.3244	0.2150	0.3986	14
甘肃	0.3353	0.2100	0.3851	15
广西	0.3323	0.1993	0.3748	16
青海	0.3461	0.1863	0.3499	17
宁夏	0.3449	0.1550	0.3101	18
四川	0.3427	0.1405	0.2907	19
吉林	0.4101	0.1219	0.2291	20

在获取各省(区、市)相对贴适度  $C_i$  的基础上, 获取各专项资金运作模式在扶贫领域的最终效果采用聚类分析方法, 根据各省(区、市)所归属的专项资金运作模式求出各模式的平均贴适度  $\bar{C}_i$ , 从而排名(参见表 12)。

表 12 各财政专项资金运作模式效果综合排名

所属类型	平均贴适度 $\bar{C}_i$	排名
任务包干型	0.5030	1
权力发包型	0.4459	2
有限市场型	0.4431	3

当然, 为进一步评价不同模式在权控以及效率两个维度上的得分, 利用各指标权重以及 TOPSIS 计算公式, 分别得出各模式在资金运作结果维度以及资金运作过程维度上的得分位次(参见表 13), 从而更加直观地判断不同运作模式在权控性和效率上的相对表现。



表 13 不同维度下各模式得分位次表

所属类型	结果导向——扶贫效果维度		过程导向——资金使用维度	
	平均贴近度	排名	平均贴近度	排名
任务包干型	0.810016	1	0	3
权力发包型	0.201824	3	0.987252	1
有限市场型	0.208834	2	0.206517	2

从表 12 可以看到,在扶贫领域中任务包干型的运作模式所产生的综合运作效果最好,权力发包型次之,有限市场型排在最后,这一排序位次与市场化运作机制的涉入程度基本呈现出正向相关性。从得分情况来看,权力发包型和有限市场型二者得分极为相近,这表明在扶贫领域,这两种模式的资金运作效果大体一致。

对各模式资金运作结果和资金使用过程进行考察可以发现,在以结果为导向的扶贫效果维度,任务包干型的运作模式排名最高,权力发包型和有限市场型运作模式排名稍后,这表明任务包干型作为分权程度较高的运作模式在效率性方面的表现更好,上级政府通过以权控换效率的方式,将相关运作权力下放给下级政府以刺激后者行动,后者则在自主空间内综合采用市场化、竞争性机制来推进扶贫资金运作效果,从而以更高的效率完成脱贫攻坚工作。但在以过程为导向的资金使用维度,这一排名位次恰好相反,权力发包型以及有限市场型两种分权程度较低的资金运作模式表现更好,任务包干型则排名最后,反映出权力发包型以及有限市场型运作模式所具有的强规制性特点,其通过对制度和规则的强调以压缩下级政府行为空间,确保资金运作契合高层意志,是较为稳健的资金运作模式。

结合各模式归属数量可以发现,归属于权力发包型的省(区、市)最多,归属于任务包干型的省(区、市)最少,反映出多数地方政府在扶贫过程中更倾向于对工作规范性的追求。那么,为什么会出现在综合效果最好的任务包干型资金运作模式,其归属省(区、市)数量反而最少的悖反现象呢?一个可能的原因是,面对史无前例的脱贫重任,中央政府下达了最为严格的扶贫工作指示,要求各级政府层层落实责任,省市县乡村五级书记一起抓扶贫。同时规定脱贫攻坚任务重的省市区一把手签订脱贫攻坚责任书,立下军令状。在问责追责的高压态势下,地方政府极力避免在政策执行过程中出现过失,选择较为稳健的运作模式来减少扶贫过程中的不确定性因素。从而,偏向对资金运作权力把控的权力发包型以及有限市场型运作模式成为在“避责”行为和“维稳”逻辑主导下地方执政者的理性选择。

### 五、结论与进一步探讨:在权控与效率之间的平衡

如何提高财政资源使用效率,提升科层政府各类专项资金运作能力,对于实现中国式现代化具有重要作用。本研究以财政专项资金运作的模式划

分以及效果评价为主要研究内容,采用宏观视角规范化理论构建与微观视角实证案例研究相结合的方式,具体探析了专项资金运作的模式划分和运作效果。

研究发现,在扶贫领域中,并不存在整体科层型以及完全市场型这两种极端性分布,多数省(区、市)归属为有限市场型以及权力发包型运作模式。在各种运作模式中,偏向市场化运作的任务包干型所取得的扶贫效果最好,脱贫攻坚任务推进更为有力,但在资金使用过程方面其表现欠佳,资金运作的负面违规问题较为严重。而偏向科层控制的有限市场型以及权力发包型运作模式则表现出较为稳健的特征,虽然在资金运作结果维度上略有逊色,但在资金使用以及管理维度上,这两种模式都取得了一定效果。结合各模式归属数量,研究发现,在扶贫领域中存在着运作效果与偏好选择相悖反的现象,即综合运作效果较好的任务包干型其归属数量最少,而有限市场型和权力发包型等偏稳健性的运作模式归属数量反而最多。究其原因,可能是多数地方政府在面对脱贫攻坚等高层政府注意力高度关注的重点任务时,选择权控性更强的资金运作模式来实现对自身及下属失序行为的规避,反映出多数地方政府在高压问责下表现出“维稳”偏好,倾向对稳健性资金运作模式的选择。另外,研究还表明财政专项资金运作效果受到过程和结果两个维度的综合影响。在合理的分权临界点内,效率因素的介入可以有效提升资金运作效果。但是,一旦这一合理限度被突破,权控换来的便不是效率,而可能是下级政府在规制解绑后的诸如挪用、盗用等失序行为,从而消解专项资金运作效果,这从任务包干型运作模式在过程维度略逊的表现中便可见

一斑。继续分权下去,必然会导致对效率的无限追逐而遭到“反噬”,从而造成非效率的后果。

综合看来,专项资金运作的权控性与效率性俱佳的状态是一种理想的运作状态,目前并不存在一种既成的资金运作模式能够同时实现二者最优。当然,这是我国政府今后努力的一个方向。在这一过程中,科层政府应当注重在以下方面做出努力。

#### 1. 综合地域治理情境,在渐进改革中寻找权控与效率的平衡区间

地域治理情境的复杂性是导致不同地区专项资金运作模式存在差异的重要因素。要想实现权控与效率的平衡,不同地方政府需要在综合区域发展任务、政策历史沿革、经济产业基础等综合因素的基础上,渐进发力,循序渐进专项资金拨付、管理、验收等环节的改革。具体来看,对于归属为有限市场型的河北、广西等省(区、市)以及归属为权力发包型的吉林、四川等省(区、市)来说,要实现资金运作效率的提升,应当在综合区域治理中多方面情境的基础上,采取范围试点、试错调适的方式将竞争立项、政府购买、第三方社会力量监管等手段引入到专项资金的运作过程中来,以扩大市场化机制摄入程度的方式扩展运作模式的可行区间。而对于湖北、陕西等归属为任务包干型的省(区、市)来说,市场机制的摄入已无法为其带来运作效率的提升,资金使用过程的负面违规情况凸显出对资金运作行政监管的迫切需求,加强对资金运作的权力把控是其未来的发力方向。

#### 2. 合理引入市场化机制,在规制基础上推动专项资金的效率化运作

市场化机制的引入能够有效激发科层体制在资金运作方面的体制活力,是提升专项资金效率化

运作的主要发力方向。但也应当注意,偏向市场性的资金运作机制往往需要一定的制度性约束和规则保障,以防止其向“失序”倾斜。政府和市场是两个天然对立的主体,一方代表着规则和秩序,另一方则象征着自主和分化,理想的财政专项资金运作模式应该是在市场化机制与适当行政干预所构成的张力空间内实现平衡,从而达到权控性与效率性的耦合,在提升过程规范性和结果效率性的过程中,结合科层权控和市场自主来自由缔结契约,从而保证资金运作契合科层意志的同时,又为地方政府留出一定的灵活空间,让后者能够自主、积极地运转。

### 3. 推进对等性权责界定,在均衡基础上推进专项资金的长期化运作

不同资金运作模式代表着不同形式的财权与事权的组合,展现出不同层级政府之间的博弈和对资金运作效果革新的尝试。对于具有利己动机的政府组织来说,其存在着“追权弃责”的天然倾向,这种倾向使得下级政府在向上索取专项资金运作权力的同时,尽可能降低自己承担的责任,从而导致权责失衡状态的出现。正是这种失衡状态的存在为下级政府在资金运作过程中挪用、盗用等行为留下变通空间。因此,应当在坚持权责对等、主体明确、加强监督等原则的基础上,以动态均衡的思维推进权责界定和规则构建,最大程度缩减府际间讨价还价的空间,使专项资金运作更加规范化和长期化。

#### 参考文献:

- [1] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(04):126-148+223.
- [2] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5):113-130+207.
- [3] 李洁雯.财政资金绩效评价制度存在的问题及建议——以教育支出绩效评价为例[J].会计之友,2012(3):57-58.
- [4] 鲍静,李春.第三方参与财政专项资金绩效评估的理论基础与制度设计[J].行政论坛,2014,21(6):47-51.
- [5] 颜海娜.评价主体对财政支出绩效评价的影响——以广东省省级财政专项资金为例[J].中国行政管理,2017(2):118-124.
- [6] 郑方辉,廖逸儿.财政专项资金绩效评价的基本问题[J].中国行政管理,2015(06):46-52.
- [7] 郑方辉,邓霖,林婧庭.辅助性财政政策绩效目标为什么会走样?——基于广东三项省级财政专项资金绩效第三方评价[J].公共管理学报,2016,13(3):122-134,159.
- [8] 林江,王琼琼,曹越.广东财政专项资金竞争性分配改革研究[J].地方财政研究,2019(1):44-48+58.
- [9] 吴思红.乡村振兴中财政专项资金公平效率损失的内在逻辑——基于样板示范与市场化运作的分析视角[J].理论月刊,2020(6):87-96.
- [10] 罗良文,史少杰.乡村振兴背景下扶贫专项资金使用效率研究——以湖北省为例[J].湖北社会科学,2021(5):83-92.
- [11] 李祖佩,钟涨宝.项目动员:“统合化”背景下的县域政府治理[J].社会学研究,2022,37(6):143-163+229.
- [12] 岳金柱.政府购买社会组织服务实践探索与创新研究——以北京市社会建设专项资金购买社会组织服务为例[J].行政管理改革,2017(2):36-41.
- [13] 魏娜,陈俊杰.政府购买服务视角下的政社关系再审视——基于A市“市级社会建设专项资金”(2013-2016)的实证研究[J].北京行政学院学报,2020(2):26-37.
- [14] 管兵.竞争性与反向嵌入性:政府购买服务与社会组织发展[J].公共管理学报,2015,12(3):83-92+158.
- [15] 崔正,王勇,魏中龙.政府购买服务与社会组织发展的互动关系研究[J].中国行政管理,2012(8):48-51.

(下转第96页)

- [32] 杨铭宇,张琦.从空间不平等到空间正义:农村基本公共服务高质量发展的理论阐释与实践路向[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(05):86-96.
- [33] 袁威.基本公共服务均等化的政策逻辑与深化:共同富裕视角[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2022,26(04):56-63.
- [34] 尚虎平.“尽力而为、量力而行”:以“保基本”升级推进共同富裕的逻辑理路[J].行政论坛,2023,30(02):20-28.
- [35] 张永祎.中国农村社会养老保险制度可持续发展研究[D].武汉:武汉大学,2020:61-65.
- [36] 郑秉文.非缴费型养老金:“艾伦条件”下农村养老保险制度变迁与改革出路[J].华中科技大学学报(社会科学版),2020,34(03):2-18.
- [37] 李珍,王海东.养老金替代水平下降的制度因素分析及对策[J].中国软科学,2013(04):50-59.
- [38] 刘昌平,刘威.城乡居民基本养老保险财政补贴模式优化研究[J].上海经济研究,2019(10):69-79.
- [39] 沈毅.中国城乡居民社会养老保险适度水平研究——基于“生存公平”需求的测算与比较[J].西部论坛,2015,25(02):47-53.
- [40] 齐海鹏,姜阳,魏春艳.完善我国农村社会养老保险的思考[J].地方财政研究,2018(11):74-78+84.
- [41] 胡杨木.统筹城乡社会养老保险制度研究[D].武汉:中南财经政法大学,2022:51-58.
- [42] 裴育,徐炜锋.我国农村社会养老保险的财政负担研究——基于适度保障水平的政策仿真[J].财政监督,2019(02):15-26.
- [43] 裴育,徐炜锋.中国农村社会养老保险对地方财政可持续性影响研究——基于PVAR模型的实证分析[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2018,43(06):128-141.
- [44] 高培勇,蒋震.新常态下的中国财政:若干趋势性变化[J].财政研究,2016(06):2-15.
- [45] 韩文龙,唐湘.三次分配促进共同富裕的重要作用与实践进路[J].经济纵横,2022,No.437(04):21-29.
- [46] 孙珠峰,胡近.“元治理”理论研究:内涵、工具与评价[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2016,24(03):45-50.

【责任编辑 王东伟】

(上接第32页)

- [16] 龙翠红.政府向社会组织购买服务:嵌入性视角中的困境与超越[J].南京社会科学,2018(08):90-96.
- [17] 张汝立,陈书洁.西方发达国家政府购买社会公共服务的经验和教训[J].中国行政管理,2010(11):98-102.
- [18] 杨宝.政社合作与国家能力建设——基层社会管理创新的实践考察[J].公共管理学报,2014,11(02):51-59+141.
- [19] 岳经纶,王燊成.社会服务管理中的管理主义与专业主义张力:基于政府购买社会服务的分析[J].行政论坛,2018,25(01):34-42.
- [20] 周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10):67-85.
- [21] 周飞舟.财政资金的专项化及其问题 兼论“项目治国”[J].社会,2012,32(1):1-37.
- [22] 周美多,颜学勇.省内转移支付均等化效应研究——政府间财政分配行为的视角[J].公共行政评论,2010,3(6):134-152+202.
- [23] [美]彼得·布劳,马歇尔·梅耶.现代社会中的科层制[M].马戎等译.上海:学林出版社,2001.
- [24] 史普原.科层为体、项目为用:一个中央项目运作的组织探讨[J].社会,2015,35(05):25-59.
- [25] 付伟,焦长权.“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府[J].社会学研究,2015,30(2):98-123,243-244.
- [26] 周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012,27(5):69-93+243.
- [27] 张兆曙.国家贫困治理的“总体—技术范式”——脱贫攻坚如何克服“时间—任务悖论”[J].浙江学刊,2023(03):123-136.

【责任编辑 韩旭光】