

行政发包制与中国特色的国家能力

■ 周黎安

[内容提要]学术界关于中国国家治理模式与国家能力的讨论沿袭了不同的研究进路,前者以委托-代理关系和激励问题为视角,后者聚焦国家层面的“基础性权力”,但两者缺乏直接的对话和衔接。本文试图连结和“打通”两支文献,一方面以西方的国家能力理论为参照,探讨中国国家治理的常态化模式——行政发包制——作为一种国家能力形态的制度特征与治理逻辑,揭示中国国家能力形态的独特性、丰富性及其内在逻辑,纠正以主流的国家能力理论来解读中国国家能力存在的偏误;另一方面,本文借鉴国家能力理论的洞见丰富和发展行政发包制理论,引入“基础能力”概念,探讨国家治理机制与基础能力提升之间的互动关系,并以中国最近30年的水环境治理为例加以论析。本文力图更深入地理解中国正在发生的国家治理变革,为探索我国国家治理体系和治理能力现代化的实现路径提供理论参考。

[关键词]行政发包制 国家能力 基础能力 国家治理

一、引言

近年来,国家能力与经济发展、现代化的关系成为经济学、政治学、社会学等多个社会科学分支共同感兴趣的研究主题。按照文献普遍接受的定义,国家能力体现为国家征集税收,提供司法、秩序和社会公共产品,以及实现国家政策目标的能力。这包括国家政权渗透社会实现资源的汲取与动员,国家作为独立行动者自主制定政策并付诸执行等诸多维度的基础能力,涉及官僚组织的治理与运行,以及国家与社会的广泛关系。工业革

命及西方世界的兴起高度依赖于在此之前西欧国家的政权建设和国家能力的塑造过程,例如中央权力机构的强化以及对社会的渗透,大规模的资源汲取和军事动员(Tilly, 1990, 1975; Ertman, 1997)。西方国家的现代化也伴随着国家权力机构的集中化和自主化,预算的标准化与统一化,功能的层级化和理性化进程(Mann, 1993)。一系列实证研究提供的丰富经验证据表明,总体来说,发达国家与发展中国家相比,其税收占国内生产总值(GDP)的比例和人均税收水平都更高,具有更发达的司法实施和更集中化的政治机构,贫穷国

周黎安:北京大学光华管理学院(Zhou Li'an, Guanghua School of Management, Peking University)

家则更可能处于内部政治割据和种族分裂的状态,而且也更可能陷入内战和社会冲突(Johnson & Koyama, 2017; Besley & Persson, 2011; Michalopoulos & Papaioannou, 2014)。跨学科研究的一个共识是,贫穷国家之所以发展失败,脆弱的国家能力难辞其咎,导致政府无法提供充分的法律、秩序及基本的公共产品(如教育、医疗和基础设施)(North et al., 2009; Acemoglu et al., 2015)。

在国家能力理论的深刻影响下,关于中国国家能力的研究日益增多。有一支文献延续了西方国家能力经典理论的聚焦点,分析了新中国的国家(尤其是中央政府)资源汲取能力、再分配能力,以及公共产品的供给能力(如王绍光、胡鞍钢,1993;王绍光,2002;欧树军,2013),并进一步延伸到中国特色的重大决策机制,如举国体制(集中力量办大事),共识型决策(王绍光、樊鹏,2013),领导小组型的高位推动与统筹协调(贺东航、孔繁斌,2011;赖静萍、刘晖,2011)。另一支相关文献虽然不直接涉及国家能力,但因聚焦地方政府的政策执行过程和效果而与之间接相关,如“选择性执行”“正式制度的非正式化运作”“上下级共谋”“策略主义”“层层加码”“运动式治理”等分析概念的提炼,刻画了在中国的制度背景下地方政府(尤其是基层政府)对于上级政策的策略性应对的丰富场景(O'Brien & Li, 1999; 王汉生等,1997;周雪光,2005;欧阳静,2011;冯仕政,2011;周雪光,2012;周黎安等,2015)。这些理论概括均隐含着以理想的国家能力为参照基准,如国家政策的忠实执行,以正式制度和程序为基础的理性官僚制和法治化治理等,而将现实生活中所观察到的这些治理现象解读为对于理想基准的一种“偏离”。就其分析旨趣来说,第二支文献可以归属到更大的一支文献,即关于中国特色的国家治理机制或模式的研究,后者聚焦于委托人与代理人(如地方政府)关系中的代理人问题的

性质及其解决机制(如激励和监督机制的设计,压力传递,统治风险控制,治理成本节省等)(荣敬本等,1998;黄宗智,2008;周黎安,2014,2007;曹正汉,2011;周雪光,2011)。

一个有趣的现象是,直接关注国家能力的研究文献更强调国家宏观层面的基础能力,如资源汲取能力、协调整合或再分配能力,但很少涉及委托-代理视角下的代理人的激励和策略反应;国家经常作为单一行动者出现,不区分中央政府与地方政府,也不区分政策决策与政策执行,资源汲取与政策实施过程更像是一个黑箱。另一方面,直接关注地方政府政策执行的浩瀚文献,包括聚焦国家治理模式的诸多理论分析,更侧重于运用委托-代理分析视角来考察不同政策环境下代理人的激励和行为,但对于国家能力理论所强调的基础能力则关注不足。事实上,除了代理人的激励,代理人的专业能力以及执行政策所需的资源支持(即俗称的“人财物”)也不可或缺。更关键的是,国家治理机制与基础能力之间的关系应该如同生产力与生产关系一样,既相对独立又相互作用,共同决定一国国家能力的强弱。然而,据笔者所知,这两支文献虽然存在如此明显的内在关联,但因受制于各自的分析范式,长期以来几乎是独立发展和演化,而鲜有直接的对话与衔接。

如上两支文献的相互隔绝带来了不少分析上的问题和局限。例如,国家能力理论研究经常把国家作为单一的行动者,聚焦宏观层面的资源汲取能力和政策执行力。这运用到中国的制度场景,直接面对的问题就是,中国的事权高度集中于地方政府,地方政府是除国防、外交之外几乎所有公共产品的主要供应者,在国家正式预算之外的土地财政收入作为最近20年中国资源汲取最重要的方式之一,在地方政府的地方财政收入中占了一半以上的比例。在这种情况下,离开

央地关系博弈和地方政府激励的视角抽象地讨论国家能力,分析显然难以深入。更重要的是,基础能力(如资源汲取能力、政策目标传递与执行)如果没有代理人(地方政府)激励的驱使和支撑,也无法转化为真正的国家能力。在国家宏观层面笼统地讨论国家能力,导致我们无法解释在同一国家体制下,为何中国在不同的治理领域,国家能力呈现强弱并存的局面(周黎安,2014)。例如,为什么在有些治理领域呈现强大的国家能力(如“两弹一星”、高铁、核电),而在有些领域却又问题重重(如食品安全、医疗、教育等)?中国过去几十年国家能力的动态演进过程就更加难以解释了。例如,为什么有些治理领域(如环境保护)可以实现从乏善可陈到显著改进的跳跃?类似地,关于领导小组型的协调整合能力的研究揭示了中国独具特色的重大决策和协调机制,但与此同时,我们在众多日常决策领域也经常观察到“条块分割”“九龙治水”等“权力碎片化”现象(Lieberthal & Lampton, 1992)。为什么内嵌于中国体制的协调整合机制只在特定领域或特定时期发挥作用呢?

反过来,因为基础能力视角的缺失,关注代理人激励与策略反应的国家治理的理论分析也容易陷入解释上的困境。例如大量研究揭示了基层政府的“选择性执行”“上下级共谋”“策略主义”等等代理人行为,确实反映了基层政府在执行中央政策过程中的策略性偏离,在不少情境下造成了严重的政策扭曲效应。“一统体制与有效治理”的冲突(周雪光,2011)导致了央地之间收权-放权的周期性循环,这在历史上可以找到不少例证说明其内在的张力。又例如“运动式治理”理论(冯仕政,2011;周雪光,2012)揭示了在特定时期聚焦特定政策目标,集中资源解决治理问题的模式(如各类专项整治),体现为自上而下层层动员,短期成效明显,长期却难以奏效。以

上例举的这些分析都有其重要的理论价值和特定解释力,但是,当我们进一步追问,如果这些治理问题是给定的,那么,改善中国国家治理模式的出路何在?答案似乎只能是官僚制的理性化、制度化、法治化。可是,中国在相对短的历史时期内,从经济发展、“精准扶贫”到环境治理都取得了人类历史上罕见的成就,^①这些领域从国家能力的视角看也是经历了从弱到强的过程。在这一过程中,中国官僚制度的理性化、制度化和法治化虽然确实取得了不小的进步,但并不构成这些巨变的主要驱动因素。如果细致观察其演变过程,我们很容易看到“选择性执行”“策略主义”“上下级共谋”“收放循环”等传统现象的发生,我们熟悉的“运动式治理”也不时夹杂其中。那我们又如何解释中国国家能力在这些领域中的巨大进步呢?笔者认为,导致这些理论解释困境的一个重要原因是忽略了国家基础能力的积累与进步。而且,基础能力的形成与演进不是外生的参数,而是受到国家行动者或代理人建设基础能力的意愿和动机的影响,基础能力的变化反过来又进一步影响代理人的激励和行为;国家代理人的激励与基础能力的互动过程及其特征最终决定了相关领域的国家能力和治理绩效。

本文试图将以上两支重要文献——以代理人激励行为为中心的国家治理分析与以基础能力为中心的国家能力理论——进行对话和结合。这里笔者选取行政发包制作为基于代理人行为的国家治理模式分析的代表,与国家能力理论进行衔接和融合,主要基于两个原因。第一,行政发包制以属地化逐级行政发包为特征,构成中国长期稳态的国家治理形式,在不同历史阶段既体现了制度的延续性和路径依赖,也经历了持续的改造与演变,包含了极具中国特色的国家治理元素及结构特征(周黎安,2017,2014)。第二,在理论概括上,行政发包制所强调的三个分析维

度——行政权的分配,预算分配与经济激励,内部控制与绩效考核——正好与国家能力理论关注的决策自主性、资源汲取动员以及政策执行形成了有趣的对应,因而特别适合与国家能力理论进行对话衔接。不仅如此,现有的国家能力理论侧重于国家与社会二分的视角,而对国家内部多层次政府的运行机制鲜有涉及。行政发包制涉及了三重关系——中央与地方、政府与市场、国家与社会,且将承包方(代理方)的激励行为,以及正式与非正式制度的关系放在一个突出的位置。承包任务的下达与分配,行政分权,公共收入的剩余索取权,结果导向的绩效考核和人格化问责,均从不同层面塑造了承包方的激励性质与强度;而行政发包下承包方的权力(如自由裁量权)与正式授权,预算内正式财政与预算外多元筹资之间,则体现了正式与非正式制度的互动过程。行政发包制的这些分析特色,便于将国家治理与国家能力双重分析视角有机结合在一起。

本文首先以西方的国家能力理论为参照,探讨行政发包制作为一种国家能力形态的制度特征与治理逻辑,揭示中国国家能力形态的独特性和丰富性,并检视主流的国家能力理论可能误读中国国家能力的“盲区”。总体而言,西方的国家能力和政权建设理论所关注的国家相对于社会的自主性问题在中国并不凸显,中国是国家内部政策执行的代理人问题表现突出。与西方国家治理机构的科层化和理性化相比,中国表现为科层化进程与行政发包关系并存融合,制度化、规范化进程与人格化问责,体制动员性和弹性治理携手共进,“正式化与非正式化”二元互动混搭。国家权力的渗透性和基础性在中国则是另外一番图景,呈现为“垂直化与属地化相结合”,不以中央机构垂直渗透社会为目标,而是通过层层属地分包,借助行政中介(如多层级地方政府)和社会力量的广泛参与,间接实现对社会的渗透与资

源汲取。进而言之,在国家能力上,西方主要体现在国家层面的集中性财源汲取,国民信息(如社会保障号、个人收入信息)集中性收集,法令集中性制定和统一性实施;而中国则借助逐级属地行政发包制,将财源的中央集中征收与地方分散多元筹措相结合,信息的中央集中采集与地方属地化控制相结合,法令和政令的集中性制定下达与地方多样性实施相结合。在西方,国家与社会之间呈现分工明确、职责清晰、边界分明的互动关系;在中国,则通过行政外包而表现为以“政府引导、社会参与、协同治理”为特征的社会动员与整合模式。

行政发包制从中华帝制时代至新中国经历了重要的制度改造和治理形态演变,在不同历史时期的国家政权建设和国家能力上也呈现巨大差别。为了将行政发包制的不同治理形态与国家能力的强弱对应起来,本文也力图借鉴和汲取国家能力理论的洞见,引入“基础能力”的分析概念,既打通融合有关国家治理与国家能力的这两支文献,又进一步丰富和拓展行政发包制的理论谱系。这里定义的“基础能力”借鉴了迈克尔·曼提出的“基础性权力”概念(Mann, 1986),反映的是发包方和承包方的专业化水平、资金预算、人员规模以及治理技术等方面的“基础设施”水平和供给能力,这与强调信息不对称、代理人激励和策略反应的“治理机制”形成了对应。行政发包制所蕴含的承包方激励的强弱,包括政治激励(如晋升激励)、经济激励(如财政分成比例)以及行政分权的激励效应,与它所依赖的“基础能力”的高低,可以形成不同的组合关系,每一个组合正好对应特定治理领域的国家能力高低和国家治理绩效的好坏。承包方激励特征与基础能力之间的互动关系为我们提供了一个简明清晰的分析框架,既可以内在一致地解释文献所揭示的诸多国家治理现象(如运动式治理、策略主义、共

谋串通、“装门面”行为、“九龙治水”等),也可以解释中国何以在行政发包制的总体架构下依不同领域、不同历史时期而呈现不同国家能力的内在逻辑。

最后,基于以上拓展的分析框架,本文以中国近30年水资源治理的演变为例,分析中国的环境保护如何从治理相对失败演变为改善成效显著。具体而言,极具行政发包制色彩的“河长制”将中国特色的治理机制(如“分段承包”、人格化问责、政治激励)与信息技术相结合,持续提高环境治理的基础能力,形成了治理机制与基础能力之间的良性互动,进而显著改善了水资源环境的治理。我们进一步的讨论表明,中国水资源治理(包括更大范围的环境治理)的变迁从一个侧面反映了中国正在发生的国家治理变革,也预示了中国国家治理体系与治理能力现代化的一种值得探索的路径。关键的启示在于,国家治理的法治化、制度化和规范化进程不可能脱离中国现行的行政体制和治理模式,依靠外部移植或强行嵌入,而必须与现有国家治理体制衔接磨合,以此获得必要的激励驱动和资源支持;现代信息技术的发展使得传统的行政发包制获得了“新生”,如同河长制等新型治理形式所表明的那样,中国特色的治理机制、制度化、法治化与治理技术之间有可能形成良性互动关系,进而持续改善国家能力和治理绩效。

二、西方理论视野下的国家能力

有关国家建构与国家能力的早期文献聚焦于欧洲绝对专制主义国家之间的战争如何迫使封建君主建立中央权力机构渗透社会,大规模征税和汲取社会资源,发展军事动员能力(Tilly, 1990, 1975; Skocpol et al., 1985; Mann, 1986; Ertman, 1997)。^②与这个公权力渗透和军事动员

过程相伴随的是国家权力的重新建构,中世纪后期分散在封建诸侯、贵族或地方社会的行政、司法和军事权力逐渐集中到统一的国家机构,国家成为疆域之内唯一行使强制力的行政组织。在这种理论视野之下,国家能力主要体现为国家的资源汲取动员能力,以及法令在全国统一实施的能力。例如,英国在17世纪的崛起与英国发展起来的强大征税机构、公债融资能力以及相对统一有效的司法制度分不开;而同一时期的法国落后于英国,是因为法国享有诸多特权的地方贵族势力阻碍了国家权力的集中化,导致司法和财政能力趋于分散化和碎片化。

除了资源汲取之外,国家能力的一个关键性维度是国家政策制定及执行的效能,这涉及国家提供安全秩序和公共服务以及实现国家目标的能力。许多学者从国家与社会的关系入手,研究能够决定国家目标实现能力的相关因素和条件。曼提出了“专制性权力”与“基础性权力”的区分(Mann, 1986)。专制性权力是指国家不与公民社会团体协商而单独采取行动的能力,基础性权力是指国家渗透社会,实现其政策法规的“后勤”保障能力,后者构成国家能力的关键性维度。基础性权力主要与国家的“数目字管理”“精细管理”“国家权力的渗透性”直接相关。一个例子是现代国家对于每一位纳税人收入状况的精准掌握,这是征收国民所得税的基本条件,反映了国家征税的基础性权力。专制权力强不能保证国家具备强大的汲取能力和政策执行力。曼认为,在帝制时代的中国,皇帝具有绝对的专制性权力,但王权对于民间社会的渗透却非常有限,代表了专制性权力强而基础性权力弱的组合(Mann, 1986)。西方国家的现代化和民主化进程则指向另外一种组合,即专制性权力的削弱(如议会制、民主选举、有限政府)与基础性权力的加强(公民自愿纳税,法治和有效政府)相伴随。

有一支文献则从国家与社会互动关系的类型出发,提出了“强国家、弱社会”及“弱国家、强社会”概念(Migdal, 1988)。米格代尔基于发展中国家广泛存在的地方强人现象,指出当地方强人(如酋长、部落首领)掌握地方社会的经济、文化资源进而实施强力控制时,国家政策就很难直接进入地方社会。国家为谋求政治支持而不得不与地方强人进行政治交易,达成妥协,从而使地方强人的既得利益得以维持。这就形成了“强社会、弱国家”的局面。国家渗透社会的能力受到严重抑制,自然谈不上国家政策法令的有效实施了。二战之后,一些非洲国家在政权建设过程中面对种族和部落林立的挑战,国家领导人只能以城市地区为权力中心,争取少数种族和部落的政治支持,而将大部分乡村腹地交给当地部落自我管理,国家机构基本不涉足其内部事务(Herbst, 2000)。米格代尔等人的研究实际上是延伸了曼的关于“基础性权力”的理论,指出在发展中国家“基础性权力”难以形成的社会原因,即有限的国家权力资源、强大的地方势力和社会网络限制了国家权力的渗透。这种观点隐含的假设是国家与社会之间具有潜在的对立性,国家与地方强人围绕着社会控制权而相互竞争。

为了实现特定的政策目标,国家一方面需要制定和执行政策的自主性,另一方面为了政策落地,又需要深入社会加以落实。但是,国家机构和代理人与社会的密切关系也可能带来寻租腐败和利益捕获,致使国家政策的执行最终偏离初始目标。埃文斯通过对韩国、印度产业政策实践的比较研究,提出了“嵌入性自主”这一重要概念(Evans, 1995)。“嵌入性自主”强调国家能力的两个关键维度,一是国家对于社会团体的“嵌入性”,国家机构与社会的密切互动关系为资源的汲取和政策的渗透提供重要的保障;二是国家的自主性,即嵌入社会之中的国家机器不被社会力

量捕获和寻租,能够自主制定和贯彻国家目标。国家对于社会的“嵌入性”和“自主性”必须结合起来,才能使国家的产业政策得以有效实施。埃文斯的这个概念是在“发展型国家”概念的基础上,更为精准地界定了发展型国家之所以成功的制度性条件。“发展型国家”理论侧重强调国家通过职业化和专业化的官僚队伍自主制定积极赶超的产业政策,使国内企业在政府扶持下参与国际竞争,持续提高产业技术水平(Johnson, 1982; Amsden, 1989; Wade, 1990)。埃文斯认为,日本、韩国这种“发展型国家”的成功还依赖于日韩政府与企业之间密切互动的关系网络,这些国家的“嵌入性”特征有助于政府与企业界形成良好沟通和相互配合,促进政府产业政策的具体执行,并取得良好效果。相比之下,印度政府则缺乏这些政商关系网络,类似的产业政策实施效果不可同日而语。

主流的国家能力理论背后隐含了一个关于法理型科层制的形成与演化过程,认为理性化的行政科层组织是动员和汲取资源(如征税),有效实施司法保护和提供公共产品的行动主体,构成国家基础性权力的重要基础。欧洲18世纪开启的国家政权和国家能力建设过程实质上是一个国家治理机构的科层化(或官僚化)进程(Mann, 1993)。国家行政机构逐渐从中世纪特殊主义、分散化和割据的状态走向理性化、集中化、自主化(隔绝于社会力量的直接渗透);随着国内关卡和贸易壁垒的取消,国内市场日益走向统一。官僚队伍也从传统世袭或家产制的任命与晋升变成统一考试选拔,依据业绩晋升,享受年薪和退休金,从而摆脱与国王、地方贵族的私人庇护关系,成为国家雇佣的职业官吏。政治与行政的分离彻底塑造了官僚机构的独立性和专业性特征。官职的私人占有、买卖和牟利行为被逐渐禁止,地方诸侯、贵族或高级神职人员所控制的地方行

政、司法权力集中到国家层面,保障了法令和政策的统一制定和实施。中世纪后期,欧洲战争逐渐从雇佣军模式向常备军(军队职业化、科层化)模式过渡,政府征税由传统的包税制(即包税商征收)过渡到国家征税机构征收(Mann, 1993)。到了19世纪末、20世纪初,大部分西欧国家的国家机构实现了行政的集中化与自主化、预算的标准化与统一化、功能的层级化与合理化的进程。韦伯关于国家官僚机构的科层制理论正好对应了一种国家能力的建构形式,基本反映了西方国家的科层化以及基础性权力的扩张过程,包括集中性的资源汲取和足额预算,组织严格的职能分工和层级关系,官僚的职业化和专业化,程序和规则主导的按章办事和依法行政(韦伯, 2010)。韦伯意义上的理性科层制支持了政府的政策制定与官僚的严格执行力,有限政府(依法行政与规则程序至上),国家与公民社会的严格边界(杜绝人情关系和非正式关系网络介入)。

西方国家能力理论聚焦于国家作为单一行动者的自主性,通过区分专制性权力与基础性权力,强调国家对于社会的渗透性和基础能力建设,国家政治机构的科层化和理性化被认为是提升国家权力渗透性、基础性和自主性的重要组织保障。这些关键性问题反映了西方工业化、现代化和民主化进程中国家能力构建的核心维度。在18世纪的欧洲,除英国之外,法国、西班牙、波兰、普鲁士都曾因地方贵族和诸侯的强大而阻止了国家司法和财政能力的一体化(Johnson & Koyama, 2017)。而一些发展中国家(如非洲、东南亚国家)所面临的成为治理失败国家的风险,与这些能力维度的缺失密切相关,如国家资源汲取(如征税)能力有限,国家治理机构科层化,官僚制理性化不足(如政治庇护关系、寻租腐败盛行),国家政策制定和执行缺乏自主性和渗透性。也有一些成功的“发展型国家”,既依靠理性化和

专业化的官僚制,保证了国家政策的自主性决定,又与社会的私人部门保持良好合作网络,保障了产业政策的有效执行,形成了基础性权力的结构性条件。

国家作为一个单一的行动者,大致符合西方国家政治机构集中化和全国化的事实,政党、阶级均是在全国层面组织活动和发挥影响。但这也导致该理论较少分析产生这些效能所需的国家行动者及其代理人的行为逻辑和激励条件。后面我们将表明,中央和地方的互动以及国家代理人的激励与行为,构成了中国式国家能力的关键性分析维度。

三、国家能力视角下的行政发包制

行政发包制是在一个权威组织(体制)的上下级之间引入的发包-承包关系,在三个维度上具有区别于理性科层制的鲜明特征(周黎安, 2016, 2014)。在行政权分配上,发包方的正式权威(包括下达任务)与承包方的自由裁量权(实际控制权或实质权威)并存,这跟科层制当中委托人的决策权与代理人的忠实执行形成对照;在经济激励与预算筹集上,承包方承担相当部分的经费自筹义务并享有一定的创造收入的剩余控制权,与韦伯科层制的足额预算、固定薪酬、代理人不承担公务经费筹措功能形成对照;在内部控制与监督考核上,发包方更强调对承包方进行结果导向的绩效考核(弱化程序控制)和人格化问责,与韦伯科层制的规则、程序控制为主和尽职免责形成对照。

如果把行政发包制嵌入一个层级化的权威体制之中(正如中国的情形),这三个维度的特征与国家能力所涉及的几个关键维度就形成了有趣的对应,如国家目标的自主制定与贯彻执行,资源汲取与动员,以及科层化(理性化、程序化和

制度化)的程度。如果我们进一步区分权威体制内部的行政内包和面向体制外社会力量的行政外包(周黎安,2016),广义的行政发包制还涉及国家能力理论极为关注的国家与社会关系,可以为我们理解中国独特的国家能力与国家治理问题提供新的视角。与此同时,广义的行政发包制还带来了更为丰富的视角和关注点,区分了三个层面的行动主体:上级(中央)发包方、下级(地方)承包方,以及处于公权力(官僚)机构之外的社会(如体制外的组织机构与个人)。

下面从行政发包制的三个维度与国家能力的核心维度进行对应和比较,由此界定行政发包制在构建国家能力方面所呈现的特征。

首先,从行政权的分配看,发包方掌握了所有名义上的权威(如监督权、指导权、否决权),从发包方到承包方的权力转移与分配往往未经过清晰明确的授权过程,承包方所拥有的更多是实际控制权和自由裁量权。自由裁量权是一种相对模糊的相机授权,上级给予下级自由发挥的一定空间,但空间多大,边界何在,事前并未清晰界定,上级可以视结果好坏而决定是否干预。这正体现了权威体制内发包关系的独特性。它区别于市场上的发包关系,因为市场上的承包方对于产品设计和生产过程的自主性不是严格意义上的自由裁量权的体现,而是法律保护的授权,发包方不能轻易干预(除非事前写在契约里)。它也区别于科层制下的正式授权,因为科层制的设计旨在消灭代理人的自由裁量权,代理人也经常以规则和程序的名义保护自己的利益(Crozier, 1964)。美国官僚部门通常备有详细的行动指南,尽力让官僚的日常决策不超出授权范围,服从事前规定的程序与规则(Wilson, 1989; Kelman, 1990)。

曼关于“专制性权力”与“基础性权力”的区分在行政发包制的行政权配置维度上有所反映,

尽管不是一一对应。对于政府内部的发包方与承包方来说,作为上级的发包方拥有“专制性权力”,它不受制于下级承包方或外部的社会团体而可以单方面采取行动。但是,发包方的政策和任务目标能否贯彻执行,即“专制性权力”能否转化为“基础性权力”,取决于承包方贯彻上级政策的激励以及调动社会力量的能力(如“人财物”的配置和治理技术)。如果承包方通过政策变通,与社会团体合谋或数据造假等行为“忽悠”“应付”发包方,“专制性权力”在体制内部就会受到阻碍而无法转化为“基础性权力”。上级政府的政策目标能否得到忠实执行,直达社会层面,也取决于行政外包的治理机制,即政府与体制外的行动主体(即“社会”)的发包关系,作为内部承包方的地方政府如何与行政外包方(如企业和非营利组织)形成有效沟通和密切互动,就变成一个重要条件。

国家能力所强调的国家自主性和“嵌入式自主”问题在这里也有具体体现。发包方的目标制定和向承包方分派目标任务的权力是国家自主性的体现。自上而下的政策制定和任务发包一般不存在国家政策制定层面的利益捕获或政治庇护,也不用担心发展中国家常见的“强社会、弱国家”或地方强人的情形,真正的挑战在于政策代理人(承包方)的自主性和执行性的问题,在于承包方层面政策执行的选择性、利益捕获、合谋串通、策略主义。承包方的自由裁量权有可能变成与社会利益团体合谋的基础,无数分散和局部的庇护主义网络可能穿透国家与社会的边界,借助国家的权力和资源,实现局部狭隘的利益交换与政策套利,变通、规避国家政策的执行,从而消解国家能力(Wank, 1999)。在中国,国家对于社会的“嵌入性”也不构成严重问题,因为国家以“行政外包”的形式实现国家与社会行动的衔接与配合。历史上,王朝政权尤其是地方官与地方

士绅建立密切关系,在一系列地方公共产品领域(如水利、交通、救荒)形成了官民合作(周黎安,未刊稿)。新中国成立之后,国家政权直接进入城市街道和乡村。在改革开放时代,社会精英以各种形式被行政“吸纳”(康晓光、韩恒,2008),不同程度地参与政府主导或引导的治理过程,回应政府需求,尤其在公益慈善、抗震救灾、精准扶贫等方面表现突出;行政发包制借助“官场+市场”的双重竞争机制,实现辖区内地方政府与企业围绕“政绩-业绩”纽带的密切合作,共同实现地方经济和社会发展的目标(周黎安,2021,2018)。

其次,在经费自筹与经济激励方面,从国家能力的视角看,它们涉及资源汲取与动员的重要维度。研究国家能力的文献强调战争促使欧洲君主发展中央集权并建立全国性征税机构,全面渗透公民社会汲取税源,因而更关注国家集中性汲取财源,如建立全国性征税机构统一进行征税,或在国内外资本市场上发行公债融资。然而,行政发包制作为一种国家能力形态,也存在发包方的集中性汲取(如中央层面的税收)和预算分配,但更重要的是承包方的经费自筹和财力分摊。实际上,为了解决一个大国资源汲取的难题,行政发包制在相当程度上以承包方的分散性经费自筹和多元化资源汲取替代了国家(中央)集中性征税和资源动员。

考虑到中国是在一个多层级政府体系中层层发包公共事务的,中国的资源汲取与动员实际上伴随了层层财力分摊与多元化经费自筹的过程。在中华帝制时期,国家名义上是一个高度集权的财政体系,地方很少有机动自主的财力(地方留存也是属于中央财源,受朝廷支配),但在实际运行上,州县官和基层政府在完成钱粮上缴之后主要依靠“非正式的经算体系”(如陋规、火耗及徭役的派发等)维持政府的日常运行(包括聘用幕僚、支付胥吏薪水、修缮办公设施等)及必要

的地方公共产品供应(曾小萍,2005;周黎安,2017)。新中国的计划经济时期,国家的基础教育、医疗、养老等公共服务基本上是基层政府(县和人民公社)的职责(相当一部分又转给企业分担,即“企业办社会”)。进入改革开放时代,尤其是20世纪八九十年代盛行政府间“财政包干制”和“预算包干制”,预算外财政一直是地方政府提供公共服务的重要财源。^③这曾经导致政府部门“乱收费、乱摊派、乱集资”的行为。2010年地方政府的预算外财政被取消,部门预算统一管理和集中支付杜绝了部门的“小金库”。但是,财政预算的制度化和规范化并没有取消地方政府的实质性“预算外”融资体系。2008年推出“四万亿”财政刺激政策之后地方投融资平台的崛起和土地财政的强势兴起相互推动,变成了地方政府广义预算体系和多元化融资机制的关键组成部分。

再次,在内部控制和监督考核方面,人格化问责与结果导向考核是在行政发包体制下国家目标执行与政策实施的重要保障机制。在西方国家,相对独立的司法体系和职业化、按章办事的韦伯式官僚组织是国家法令(政策)统一实施的组织保障;而在中国,政策执行主要依靠纵向监督(如巡视、督察)和人格化的绩效考核,与行政权力、预算分配及经济激励协同一致,促使承包方完成国家任务和目标。发包方对治理任务越重视,承包方面临的绩效考核和问责压力也就越大。中国国家治理长期以来实施属地管理,贯彻“谁主管,谁负责”的原则,就是一种以行政区划边界作为责任边界的绩效考核方式。改革开放以来逐渐完善和规范的目标责任制则是绩效考核和问责的进一步精细化和技术化。曾经一度非常流行的市长“菜篮子”“米袋子”工程在食品价格上涨时期也是一种目标清晰、责任到人的问责方式。从地方党政领导承包辖区内重要产业或企业发展,再到近年来地方领导人对于地方

债务、生态环境损害的终身追责,精准扶贫中党政负责人的责任追究和“第一书记挂帅”(如不脱贫则不允许调动职位)等等,都是在不同重要领域加强人格化问责的具体形式。

基于以上讨论,我们认为,行政发包制作为特定的国家能力形态具有三个鲜明特征,这些特征也是基于西方国家能力理论和现代化实践容易误读中国国家能力的地方。

第一,中央政府与地方政府之间的行政权分配体现的是行政发包式放权,它的相机性、灵活性与科层制的制度性、法理性授权形成鲜明的对比。韦伯式科层制的一个重要方面是基于法理基础的制度化、理性化过程,这也是西方官僚组织和国家能力现代化演进的总体方向。与此相对照,行政发包制是一种相对模糊和灵活的授权,糅合了正式和非正式的制度元素,中文语境下的“放权”——既可以下放也可以收回——是更为准确的刻画。中国的现行宪法第三条关于中央和地方国家机关职权的划分,表述为“遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”,说明地方享有的治理权力并非法律上清晰界定的分权或权力分割,而是组织内部自上而下的“权力下放”。

第二,中国国家的资源汲取和动员是以中央直接征税与地方多层次、多元化、分散化汲取动员相结合。如果以主流的国家能力理论看待中国国家财政汲取能力,一个潜在的误区是只看中央政府集中的财力,或者只看政府预算内财政汲取能力,而忽略了中国在资源汲取和动员方面的广泛性和多元性,进而低估和误读中国潜在的国家能力。西方国家的现代化过程就是国家预算统一化、集中化和标准化的过程;分税制改革以来中国也经历了一个预算统一化、集中化和标准化的过程,这是与西方国家能力现代化相似的一面。但是另一方面,中国各级地方政府一直依靠

多元化的融资体系(包括延伸至民间和体制外各类组织)来弥补国家预算资金的缺口,从而支持行政发包体系的正常运行。

第三,人格化问责与结果导向的考核以无限责任、责任落实到人为特点,看似有悖于现代科层制的尽职尽责和有限责任逻辑,其实体现了中国政策执行机制的稳定化和程序化特征,而非临时权宜的制度安排。这一特征经常与饱受批评的“人治”联系起来,似乎与国家治理现代化所预期的法理化、制度化逆向而行。然而,有趣的是,随着中国经济的现代化和国家治理的演进,人格化担责和结果导向考核并未像人们预期的那样趋于减少和消失,而是广泛应用,甚至有向纵深发展之势,如近年来迅速推广的“河长制”“路长制”“街长制”等治理形式(后面将深入分析其背后的逻辑)。人格化问责事实上不仅赋予承包方以激励和压力,还有助于撬动承包方利用各种非正式手段如社会网络、个人资源去实现上级下达的正式目标(如对口支援、精准扶贫、领导包干产业发展等)。

四、政治激励、基础能力 与行政发包制的谱系

上述讨论刻画了行政发包制作为一种国家能力形态不同于西方国家的独特性,但是对于国家能力的强弱未能予以区分。同样属于行政发包制的治理形态,其所对应的国家能力可能有天壤之别。从晚清、民国到新中国,行政发包制作为一种治理模式在总体上得以延续,但具体到组织形式和运行机制则差异甚大,政策执行力和资源汲取能力更是不可同日而语。比如在大众教育领域,中华帝制时代采取了松散的行政外包方式,国家层面极少参与,地方官不承担具体职责,只是发挥倡导规劝的义务,主要依靠士绅、宗族

等民间力量举办私塾、社学、义塾等乡村教育。晚清开始引入“新学”，民国政府建立现代教育行政体制，推广新式学校，在基础教育普及上有所进步。但中央与地方的关系深受地方军阀割据等因素掣肘，国家政策难以深入基层政权。国家试图增加乡村税收以支持新学，带来的却是赢利型经纪现象和基层政权的“内卷化”（杜赞奇，1993）。到了新中国时期，基层政权得以重建，国家政权深入乡村，以党建和国家权力支持的层层动员体制迅速确立，乡村基础教育发展迅速，从新中国成立初期的扫盲班、夜校到计划经济时期小学教育的基本覆盖和初中教育的大规模普及。对比这三个时期的教育管理模式，自然会引出如下问题：行政发包制的不同形态应该如何区分，它们与国家能力的强弱之间又是如何对应的呢？

从国家能力强弱的视角看，行政发包制可以从两个方向上加以区分，进而丰富行政发包制的类型谱系。第一个方向是承包方在特定承包事项上所面临的激励强度。行政发包制的三个维度（行政权分配，预算分配与经济激励，绩效考核与问责）均涉及承包方的激励强度。行政分权和承包方自由裁量权的大小决定承包方做事的空间，权力下放可以激励承包方更努力地工作（Aghion & Tirole, 1997: 1-29）；财政分成和预算分配决定承包方的经济激励，绩效考核和问责压力决定承包方的政治激励。这三者——分权激励、经济激励和政治激励——联合起来塑造了承包方在特定治理领域的激励特征。^④作为承包方的地方政府面对的是多任务、多目标的治理格局，在地方领导人注意力和治理资源的双重约束下，注意力和治理资源在各项治理目标之间如何分配，孰轻孰重，很大程度上取决于地方领导人（承包方）所面临的绩效考核体系及其权重结构。

在中国的体制背景下，政治激励相比分权激励和经济激励在设置上更为灵活，也更为关键，

直接决定了国家政策目标在地方层面的执行力。周黎安（2014）曾经从行政发包制与晋升锦标赛的结合类型区分我国在不同治理领域国家能力的强与弱。这一分析聚焦于晋升锦标赛与行政发包制作为两种治理机制的互补性特征及其影响，发现中国过去国家能力的强项领域主要集中于“晋升激励强、行政发包强”的领域，如招商引资、流行病防控，或者“晋升激励弱、行政发包弱”的领域，如高铁、核电、南水北调等国家级工程项目；而“晋升激励弱、行政发包强”的领域（如食品安全、医疗教育、环境保护）则是国家能力弱项比较集中的治理领域。当特定治理领域的绩效进入地方官员的考核体系且成为重要的考核指标时，晋升锦标赛既强化了各承包方之间的竞争，又降低了发包方的监督和考核成本。

区分行政发包制所对应的国家能力强弱的第二个重要方向是引入“基础能力”这个分析维度。基础能力指的是发包方或承包方可以依赖的治理技术（如发包方的信息监测技术、承包方的征税技术），专业技术（如发包方或承包方的人员素质、专业化技能），资源汲取和动员能力（如预算、人员），以及协调整合能力的总和水平，^⑤它在一定程度上决定了发包方从“专制性权力”到“基础性权力”的传递效果及最终实现的组织绩效。

基础能力的高低显然直接影响到行政发包制的结构参数和运行效率。发包方或承包方通过技术变革拥有更强的资源汲取能力（如金税工程大幅度提升了增值税的征收水平，同时提高了中央和地方的资源汲取能力），以及提高承包方的职业化或专业化水平（如20世纪80年代以来强调党政干部的“革命化、知识化、专业化、年轻化”），均可以改善治理绩效。由技术驱动的基础能力提升也可以通过放松行政发包制的信息约束而间接提高国家治理绩效。例如发包方借助信息化技术提升了监测、跟踪承包方行为的能

图1:行政发包制与基础能力的组合

承包方激励 基础能力	强	弱
强	招商引资、计划生育、竞技体育、河长制、精准扶贫、疫情控制等	日常化的跨区域、跨部门、条块之间的协调与合作
弱	各类专项整治、欠发达地区普及九年义务制教育达标等	帝制时代的大众教育,1980年—2000年的环境保护、食品安全等

力,减少了发包方和承包方之间的信息不对称,进而提高整个治理机制的治理绩效。事实上,文献所揭示的“运动式治理”“策略主义”“合谋串通”等现象滋生的一个重要原因,正是基层干部可以操纵上报的绩效数据或关键信息而蒙混过关。如果发包方可以更好地监测承包方的行为和绩效信息,这一类政策扭曲现象将会显著减少。近年来借助信息化技术在全国各地建立的国内生产总值统计数据的直报系统,要求企业不经过属地政府而直接在国家统计局的信息系统输入产值数据。这使得上级政府对于下级政府国内生产总值绩效的考核更为真实可靠^⑥,显著减少了围绕关键性考核指标的信息不对称,地方竞争所造成的负面影响(如地方官员的数据造假行为)可以得到扼制,正向激励效应将进一步加强。

至此,我们看到行政发包制所对应的国家能力与承包方的激励特征、基础能力水平密切相关。图1提供了一个分析框架,将行政发包制所体现的承包方激励特征与基础能力分成不同的组合关系,识别不同治理领域的国家能力和治理绩效。首先,我们区分行政发包制之下承包方的激励特征的强弱,通常由政治激励的强弱牵引决定;其次是基础能力的强弱,包含发包方的监督技术、预算转移支付能力,承包方的资源汲取动员能力、协调整合能力、专业化水平等方面的高低。两者的组合情况给出了行政发包制的不同谱系,清晰地刻画了不同治理领域所对应的国家能力和治理绩效。

行政发包制在何种条件下可以带来相对有效的国家能力,而在什么条件下它倾向于治理失败?根据图1的分析思路,这取决于承包方在特定治理事项上所拥有的激励特征与基础能力的组合情况。当承包方具有强大的政治激励、经济激励或分权激励,同时又有资源汲取和动员能力支撑时,往往会对应着国家能力强的情况,如地区招商引资、精准扶贫等。在区域经济发展方面,围绕经济绩效的官员晋升锦标赛提供了强大的政治激励,而地方分权,尤其是在经济领域的放权,赋予了地方政府发展经济的充分自主性;虽然从“财政大包干”到分税制实施之后,地方政府拥有的税收分成比例几经调整,整体上趋于减少,但地方政府通过经营城市、土地财政和房地产等联动机制,内生发展出巨大的融资能力(赵燕青,2014;周黎安,2017),极大地支持了地方经济发展。地方政府服务企业及产业的行政效率和专业能力也在不断提升,从早年经济开发区的“一站式服务”,到近年来的“放管服”改革和“最多跑一次”,进一步简化审批手续,优化了营商环境。2015年—2020年精准扶贫的巨大成就,也是与中央设计的“第一书记挂帅”“责任落实到人”等强力问责机制密不可分。^⑦这又跟全国贫困户“建档立卡”和动态跟踪、精准记录的信息化技术联系在一起,让以前扶贫实践中经常出现的业绩造假、争当贫困县等问题基本消失。与此同时,各地对于精准扶贫“一村一策”的充分授权,从中央各部委到各级地方政府调配专项公共资金的

支持,民营企业和社会组织的广泛参与,自然也功不可没。经济发展和精准扶贫的成功诠释了承包方激励与基础能力的良性互动所带来的国家能力提升。

然而,行政发包制在有些条件下容易陷入“国家能力弱”的治理格局,这往往对应着承包方激励弱化、基础能力(资源投入和治理技术)不足的行政发包体制,如曾经长期困扰国人的食品安全、医疗教育、环境保护问题(周黎安,2014),此处不再赘述。还有一种组合是承包方激励强、基础能力弱的情况,这对应着短期内承包方“问责”压力陡然上升,上级强压任务指标,层层传递压力,但是下级承包方面临严重的资源约束(如人员、经费紧张)。各式各样的“专项整治”活动、达标评比等“运动式治理”就具有这些特征。作为承包方的基层政府只能“拆东墙补西墙”,紧急调配资源,临时应付检查,^⑧或者采取合谋变通的策略主义、形式主义的“避责”“躺平”策略等等;专项运动结束,考核压力放松之后,一切就会回到原初状态。最后一种组合是承包方激励弱、基础能力强的情况,这对应着政府部门日常化的跨地区、跨部门的协调与合作。即使中国的党政体制赋予了特殊的协调整合能力(如成立领导小组、实行领导督办、组建工作专班),但许多日常程序化的决策通常缺乏强大的政治激励支撑,又由于涉及利益冲突的不同地区和不同部门,往往表现为地方保护主义、“九龙治水”和“权力碎片化”(Li-eberthal & Lampton, 1992;周黎安,2004)。

值得强调的是,图1的分析框架还可以解释在特定治理领域国家能力和治理绩效的变迁。例如计划生育曾经作为一项基层政府的重要治理事项,早期是以“运动式治理”的方式介入,但随着“一票否决”考核制度的引入以及专项经费、人员编制配置到位,计划生育工作人员的专业化和信息化技术的进步,计划生育工作逐渐进入常

态化和规范化轨道,治理绩效也随之提高(陈恩,2015)。前述关于不同历史时期大众教育普及的例子也可以用上述框架进行解释。首先,地方官员的激励特征在历史上不同时期表现出显著的差异。在中华帝制时代,国家对于普通百姓的识字教育基本上不予重视,相比钱粮上缴和社会治安,地方官投入的精力和资源极为有限,基本上外包给了士绅;到了晚清和民国,大众教育在地方政府的职责体系中地位有所上升,但由于中央对地方政府的控制力有限,国家政策的传导明显受阻,与新中国时期国家对于教育普及的重视程度以及各级政府的执行力不可同日而语。其次,中国不同历史时期大众教育普及的差异性也可以从基础能力这个维度加以解释。相比中华帝制时代的有限汲取模式(如原额主义和固定税额摊派),民国政府提升了财政汲取能力,一度在中央层面大力投资国民教育(如1928年至1936年)。新中国成立之后,国家全面、系统地重构和提升了基础能力。具有巨大动员能力的党政体制全面深入地嵌入国家治理体系,深入广大乡村,自上而下建立起了强大的政治领导、统筹协调和政策执行机制;^⑨地方党委的中心化协调功能也便于打破传统部门的组织界限和壁垒,整合全社会资源和协调各部门的行动。除此之外,计划经济的资源配置能力和农村集体经济为全国范围内农村教育的扩张和普及提供了重要的经济保障。基础教育作为一种准公共产品(具有收益的外溢性),由人民公社和生产大队负责投资正好可以克服私人经济激励不足的问题。

然而,农村教育在20世纪八九十年代面临着预算经费紧张、农民负担沉重的严峻局面(袁连生,2017)。这一方面与那个时期国家财政收入占国民收入比重下降有关,另一方面也源于行政发包制所依赖的基础能力和激励系统发生了重大变化。包产到户之后,集体经济组织的资金积

累能力被削弱,基层政府的资源汲取方式也有所改变,从集体劳动力的统一配置和经济剩余的集中分配转变为面向农民摊派劳力和征收税费,沉重的税费负担引发农民普遍抱怨和抵制(陈锡文,2003)。相比计划经济时期,农村基层干部政治激励的变化与资源汲取能力下降交织在一起,让情况更加恶化。20世纪八九十年代乡镇领导重视招商引资、忽视公共服务的激励特征,也将公共教育的资源投入“挤”了出去,中西部地区普遍出现拖欠农村教师工资的问题,就是其中的一个表征。

五、行政发包制与国家能力的演进： 以水环境治理为例

本节试图从行政发包制的激励特征与基础能力交互作用的视角解析行政发包制在水环境治理领域的演变及治理绩效。我们将看到,曾经一度被认为是中国国家能力不足之代表的环境保护,经过制度创新之后逐步取得显著进步,这诠释了行政发包制作为国家治理制度在新的技术条件下所发生的深刻变革,对于我们理解行政发包制谱系与国家能力的对应关系具有重要的启示意义。

随着工业化和城市化进程加速,国内大量河湖的生态环境遭到严重破坏,水质重度污染、生态功能退化、河湖水域大面积萎缩等问题日益凸显。周黎安(2014)从纵向行政发包与横向晋升竞争的契合性质分析了长期以来环境治理问题重重的制度根源。虽然环境治理属于地方政府的属地发包责任,但在长时间内未能进入地方官员绩效考核的“硬指标”系列,致使晋升激励不发挥作用,弱政治激励下行政发包制的软肋——执法者与污染企业合谋以及监管者激励不足等问题——难以扼制,环境治理乏善可陈。如同长期

困扰我们的食品质量和安全生产监管问题,这曾经属于我国“基础性权力弱”的典型领域。绝大多数地区环境治理的失败与中国普遍的招商引资和经济发展的成功形成鲜明对比,后者是行政发包程度高与晋升激励强的完美结合。

2007年,无锡市爆发太湖蓝藻危机,引发社会高度关注。作为一种应急方案,无锡为太湖流域在辖区内的64条主要河流设立“河长”,由各级党政负责人担任,负责河湖的治理与保护,并出台了一系列强有力的配套措施。因为治理成效显著,2008年江苏在全省境内的太湖流域普及河长制,要求每条河流设立省、市双级河长。经过几年的努力,太湖富营养化程度迅速减轻,流域污染状况得到了明显改善(朱玫,2017)。这一创新性举措产生了立竿见影的成效,很快吸引浙江、江西等地仿效,在没有上级政府压力的情况下,河长制逐步在全国推广和完善。河长制所负责的范围从最早的水污染防治扩大到包含水资源保护、水域岸线管理、水环境治理在内的流域生态环境的综合治理。2016年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》(以下简称《意见》),要求建立省、市、县、乡四级河长体系,实现所有江河湖泊全覆盖。这标志着一项由地方发起,带有应急性质的创新试验正式上升为国家层面的基本制度。2019年颁布新修订的《水污染防治法》,进一步将河长制纳入国家法律框架。

河长制自创立以来,不断完善,各地虽赋予自身的一些特色,但它总体上具备如下基本组织架构和运行机制:^⑩在纵向维度上,各省设立总河长,从省、市、区(县)到乡镇和村,由各级党政负责人担任河长。上一级河长负责督导下一级河长,并对其工作进行考核问责;层级越高的河长负责的水域范围越大。在横向维度上,除了直接与水域治理相关的环保、水利、农业、林业等部门

之外,发改、经贸、财政、规划、建设、国土、城管、工商、公安等各部门也各司其职,协同发力,例如行政执法与司法执法联动,有些地区(如福建省)还成立了生态综合执法局,加大执法力度。一些地区将网格化管理引入河湖治理,将河长制延伸到沟、渠、塘等小微水体,实现“纵向到底,横向到边”治理网络全覆盖。各级河长背负着相对明确的河湖治理目标,包括一些量化指标,并对其负责,考核结果还被纳入党政领导干部综合考核评价,作为领导干部自然资源离任审计的重要参考。

与治理实践中广受欢迎形成对比的是,河长制出现伊始就受到不少学者的质疑和批评。河长制的高位推动、行政主导、层层动员、层层压责,集合了一些经常受人诟病的中国治理的传统元素,如强烈的以“人治”代替“法治”,行政主导替代公众的广泛参与,尤其是水污染治理,往往带有典型的“运动式治理”的色彩,看似不可能形成持久的治理效果。河长制也是一种典型的行政发包制的运用。^⑩从行政权的分配看,每个河长都是所分配河段流域治理任务和责任的总承包人。上级河长拥有正式权威,具有任命、督导、考核下级河长的权力,而下级河长拥有河湖治理的自由裁量权和实际控制权,这体现在因地制宜、“一河一策”的要求上。在财政预算和经济激励上,虽然上级政府可能会提供一定的资金支持(如专项资金),但更重要的是依靠本级河长的经费自筹和资源动员。在一些地区,河长需要缴纳保证金,治理成绩不达标者将失去这部分保证金,而治理成绩优秀者可以获得一定的奖励。从内部控制和考核看,河长制是一种典型的以结果为导向的人格化问责方式。河长对所辖流域的治理承担“无限责任”,他(她)无法动用免责条款为自己推卸责任。

为了理解河长制何以奏效,我们先来分析一

下在2007年河长制出现之前水环境治理失败的原因。首先,如前所述,环境治理(包括水污染防治)虽然属于地方政府的职责,但在那段时期,环境治理尚属于地方官员“弱激励”的领域。这直接导致的后果就是当经济发展与环境保护形成冲突的时候,地方政府往往以经济发展为重而牺牲环境质量。水污染问题的根源之一就是各种化工、造纸等重污染行业沿江沿河布局。不仅如此,水资源和水环境治理的实际责任主体在环保部门,而非地方主官。当某地出现重大环境污染事件时,受到处罚的一般也是地方环保部门的官员,最多是主管环保工作的副职市县领导,这实际上是对地方主官的一种行政“保护”。其次,河湖管护“九龙治水”,涉及环保、水利、国土、交通、住建、农业、林业等多个部门,职能划分交叉重叠,责任边界模糊不清,导致出现问题时各部门之间相互推诿扯皮,协调难度大。以环保部门的职权,要协调多部门综合解决水资源和水环境问题,显然力不从心。虽然各地设有环境治理联席会议制度,但它只是起到会商协调的功能,经常是“议而不决”,即使达成了某种共识,也形成不了有约束性的行动方案。再次,由于人员配备和专业能力有限,日常监管巡查和执法能力也不足,导致难以发现污染源头,即使有确凿证据查处污染企业,也经常遇到“执法难”的问题。

针对上述流域治理的难点和痛点问题,河长制在相当程度上给出了解决方案。首先,党政负责人担任“河长”,且承担流域治理的领导责任,一旦考核不合格就将直接面临“一票否决”的威胁。而党政负责人也同时面临经济发展绩效的“大考”,多任务环境下地方领导在经济发展与环境保护上必须统筹兼顾,权衡得失,致使经济发展、招商引资可能对水污染造成的“溢出效应”在党政负责人层面上内在化,迫使地方政府尽量寻求环境友好型的产业发展,提高企业准入门槛,

调整和升级产业结构,从污染源头上做文章。通过直接赋予党政负责人对环境治理的领导责任,流域治理在源头上得到了有效的控制,至少避免了过去基本无视经济发展的环境破坏后果的局面。其次,党政负责人承担环境治理的主体责任,彻底扭转了过去环保部门负责环境治理的窘迫状况,虽然在河长制下,水利和环保部门仍然是执行的主要机构,但借助地方主政官的威权行使职责,其协调力度大幅提高。再次,针对过去“九龙治水”、多方协调失败的问题,河长制通过撬动河长的行政权威促成了领导小组统筹、多部门协调、社会各方力量参与的治理局面。自上而下多层级的河长体系使得上级河长有责任协调和督导下级相邻河长之间的跨界治理,有助于避免各承包河段之间的跨界治理可能面临的“公有地悲剧”问题。例如安徽省建立跨界河流联席会议制度,围绕重点敏感水域,全省共签订跨界联防联控协议达25份(徐文庆、黄卫良,2018)。随着河长制的全面落实,众多流域治理责任主体的清晰塑造产生了财产“确权”的激励效应,在流域跨界“溢出效益”明显的地方,跨省的地方政府之间也在尝试生态治理的谈判与合作。

最后,与河长制相伴随的水流域治理的能力建设是关键的一环。凡是河长制取得显著成效的地区,通常都伴随一系列基础能力的重构和升级,这包括大规模投资建设水污染处理设施、一体化的信息平台、联防联控的执行体系,以及提高生态修复技术等。这里需要特别强调,河长制的实施伴随着信息化技术的大规模运用,显著改变了发包方与承包方之间的信息不对称,极大地提升了应对水环境问题的国家治理能力。河长制依托信息化、大数据、物联网技术,对河湖水域岸线、水资源、水质、水生态进行动态监测和实时跟踪,对河湖管护的相关信息及时采集汇总,并进行信息共享和通报。河长制强调建立信息共

享和报送的制度化 and 日常化,同时建立分级负责的举报投诉和受理处置及反馈机制。关于水域污染情况的全流程信息化监测、跟踪、反馈使得承包方的任务完成情况(如水域治理绩效)容易清晰界定,这不仅便利了发包方对于承包方的绩效考核与问责,使之免受承包方数据造假和绩效包装之苦,而且发包方对于承包方治理绩效的精准监测、反馈和督办,又促使承包方必须将更多精力放在任务的完成质量上,包括协调各部门聚焦问题,协同解决问题,而非数据造假或粉饰成绩上。对于流域治理的核心目标,如水资源保护、水污染防治、水环境治理,可以形成清晰化的量化指标体系,而对于侵占河道、围垦湖泊、超标排污、非法采砂、破坏航道、电毒炸鱼等突出问题,则可通过无人机航拍、摄像头实时监测、人工巡河、社会监督等多种形式发现。

治理界面精准信息的采集、监测与反馈,人格化的激励与问责,同多元化有效的监督机制相结合,才能发挥“组合拳”的综合治理效应。地方信息的精准采集与监测,加上对于地方官员的人格化问责,仍然无法完全制止地方政府内部可能的合谋、串通与敷衍(包括多层级地方政府联合起来敷衍中央)。为了形成对地方责任人的事前威慑与事后惩罚,就必须伴之以多重外部监督和制约机制,这包括纵向的中央环境督察和横向的人大、政协与社会公众监督。郁建兴、刘殷东(2020)以浙江省经历的中央环境督察为例,研究了中共十八大以来不断启用的中央督察制度对于降低委托-代理关系的信息不对称,强化地方的政策执行效果的重要意义。该文指出,中央督察组派出经验丰富的专家,采取调阅资料、随机暗访、接受信访、“一竿子插到底”等形式,能够相对准确全面地获取代理人在环境治理方面的相关信息,以此对代理人产生强大的震慑作用。

如前所述,传统的“运动式治理”往往只是短

期内动员和聚集资源,运动一结束,治理对象基本上又会回到原初状态,难以形成实质性治理能力的提升。运动式治理发生的一个重要条件是治理目标与治理能力的不匹配,其中治理能力不足又与缺乏信息监测及共享,治污设施和人员配备不足密切相关,这导致了过去污染源头无从获取,污染问题难以精确定位。信息化技术的普及、治污基础能力的现代化弥补了以前治理能力的缺陷,为常态化有效治理奠定了重要基础。

一个有趣的观察是,河长制以落实党政负责人的人格化责任为契机,但是它的行政发包色彩并非排斥法治化、规范化和制度化治理,事实上,常态化的河长制为环境监管和执法的制度化与规范化提供了动力和诱因。在河长制草创阶段,一些地区就通过出台地方规范性文件使之正式化和制度化,无锡、昆明等地更进一步以地方立法的形式加以规范。2016年《意见》颁布之后,新修订的《水污染防治法》正式规定地方党政负责人担任各级河长为法律职责,并加大了对违法行为的惩治力度,一改过去关于河长制“职非法定”的情况,同时为实施河长制提供了更有力的法律武器。河长制以治理目标清晰化和考核问责人格化形成倒逼机制,一些地区(如无锡市)尝试实施了加大环境执法力度的长效举措,例如在环保行政执法与司法执法之间建立制度化的衔接与联动机制,通过引入司法审判和多方联动(如环保、监察、公安、法院、检察院),克服以前环保行政执法长期存在的“执法取证难、现场处置难、强制执行难”的问题(张雨濛,2017)。

虽然河长制一直以来均是以政府主导和行政推动为特征,但它在一定条件下也可以吸引社会多方力量的参与。一些地区在这方面积累了较为成功的经验。例如浙江省坚持采用“党政河长+民间河长”相结合的模式,民间河长包括“企业河长”“乡贤河长”“华侨河长”等,鼓励社会多

方力量参与。江苏省则探索设立“志愿者河长”“义务监督员”,参与河湖管理与保护(吴文庆[主编],2018:55)。广东省制定地方法规,将河长制实施情况纳入人大监督范围;深圳市面向社会公开招募“民间河长”,鼓励公众参与水环境治理(刘长兴,2017)。湖南省湘潭市以环保协会为媒介,打造“河长助手·湘江卫士”网格化管理平台,促进社会公众积极参与,助力河长制的有效运行(王园妮、曹海林,2019)。

六、延伸讨论

河长制实施之前,流域治理普遍失效的原因经常被归结为“九龙治水”和公共治理碎片化。然而,“九龙治水”和治理碎片化不是流域治理所面临的独特挑战,这是中国条块分割的治理体制所造成的普遍问题,权威的碎片化现象就是对这一现实的理论刻画。地方政府招商引资项目落地也涉及众多部门,如发改、财政、工商(市场监管)、国土、税务、公安、环保、消防等等,在制度设计上也面临“九龙治水”和权力碎片化的局面,但为什么在招商引资和经济发展方面很少引致普遍性问题?远在“放管服”改革之前,各地经济开发区就普及了“一站式办公”整合各相关办事机构;地方领导包干重要行业和企业,对于重大招商项目专门成立地方领导小组协调督办,这些做法也非常普遍。问题不在于条块分割所造成的权威的碎片化,而在于地方政府的激励的差异性,导致潜在的协调整合能力激活不足。在强激励领域(如招商引资),领导小组体制、中心工作机制、党委的统筹协调机制、主管领导产业包干制等等“中国特色”的国家治理元素均可顺利启动。在弱激励领域,这些治理元素则缺乏启用的驱动力,“九龙治水”的问题会特别凸显。因此,在政府主导型的国家治理体系中,如何激发

政府的内在驱动力,启用其独特机制实现有效治理,是一个关键性条件。在这个意义上,河长制成功的关键不在于克服“九龙治水”的问题,而首先在于嵌入了启动特殊协同整合机制的政治激励。这同样适用于理解前面涉及的精准扶贫的巨大成效,“第一书记挂帅”和“责任到人”起到了纲举目张的关键性作用。

当然,行政发包体制的一种内在倾向就是以强化问责、压实任务作为解决问题的“撒手铜”。如前所述,如果治理任务和考核问责超出承包方的能力,承包方也会以各种代理人策略“应付”,包括做表面文章、业绩造假、合谋串通等等,这就是“运动式治理”常见的治理效果。在许多地区,河长制取得成效的原因,除了党政负责人“挂帅”之外,还包括信息技术变革对于治理体系和制度可能带来的深刻影响。借助信息技术与治理元素的交互融合,水环境治理从属地化发包到界面发包,从模糊性治理到清晰化治理,发包任务及其完成过程变得可视化、可量化、可追溯,从界面信息的精准采集、汇总到信息反馈、问题追溯、责任落实和问题解决,形成一个治理闭环,使得强化的政治激励所产生的动力不是朝着“装门面”和“策略应付”的方向(这是传统运动式治理的常见“套路”),而是朝着聚焦问题、寻找办法、解决问题的方向努力。凭借政治激励、问责和督察机制、基础能力提升之间形成的良性循环,行政发包制本身也在被重构和赋能。河长制摆脱运动式治理陷阱的关键在于,治理界面清晰化^⑩、激励问责人格化和基础能力提升持续化之间形成了良性循环、相互强化的过程。治理界面被不断细分和切割,实质在于使得河长(乃至沟渠的网格长)的责任边界尽可能明晰化、易识别,与(不同层级的)河长的治理能力相匹配,这有助于强化河长的问责和激励,而水域治理状态的实时监测、信息反馈、传播共享(即通过水域治理信息平

台的一体化提升基础能力)进一步清晰界定和反馈了河长治理的绩效,便于监督和考核,从而强化了激励效应,促使河长采取更为有效的办法协调和整合多部门力量,加大水污染源头控制力度,增强水污染处理能力,这些都大大增强了水域治理的基础能力建设。如果只有治理界面的清晰化和激励问责的人格化而无基础能力的持续提升,则极可能又陷入运动式治理的困境。资源的动员和整合是暂时性的,多部门协调也只是在专项治理期间发生,运动结束就基本回到原初状态,导致治理效果的短期化。

类似地,借助信息化技术,精准扶贫的建档立卡和动态信息跟踪是区别于以前的扶贫实践的关键一环,如果没有这个技术赋能,书记挂帅所能发挥的作用就要大打折扣,问责压力在有些情况下可能就转化成合谋串通了。同样,中国应对新冠肺炎疫情的成功秘诀,除了传统的属地责任和以社区为基础的联防联控体系,健康码的创新为人员流动的精准信息跟踪、疫情监控和责任认定——本质上是“基础性权力”的渗透性——提供了极为重要的技术保障。虽然技术不可能解决所有的治理问题,它必须与合适的治理机制相结合,但包括河长制、精准扶贫、疫情防控在内的这些治理实践,正是中国特色的行政发包体制与数字化技术紧密融合,以中国特色的数字化治理模式提升国家能力的极佳案例。

从河长制的实践我们可以看到,行政发包制(如属地管理、人格化问责、“一把手”协调整合)与法治化、制度化并非像许多学者想象的那样相互排斥和二元对立,而是存在兼容共进之道。如前所述,河长制的推进和完善一直伴随着相关举措,使之纳入制度化和法治化的轨道,与此同时,一些地区为了有效治理水资源污染,加强了行政执法和司法执法的衔接互动,解决了过去以行政执法代替司法执法,或者司法执法乏力的诸多弊

端。这可能预示着中国治理体系和治理能力现代化的一条可行路径,即法治化、制度化与行政发包制交织融合,动态演进,推动基础能力的累积提升,聚焦解决经济社会的痛点难点问题。有趣的现象是,近年来中央政府大力倡导的“依法治国”和“依法行政”的治理改革高度依赖地方政府的参与和推动,而地方法治建设更多是采取“承包型法治”模式加以推进:与国家治理的行政发包制相适应,地方政府作为承包方按照中央政府设定的“国家法治”的目标任务在自己的属地内自主设计和创新实施多样化的法治建设项目(丁轶,2018)。

河长制的成功催生了类似治理模式的推广,如“路长制”“街长制”“田长制”等等。这一方面说明基于清晰治理界面而设置人格化责任制具有一定的推广价值,另一方面也引发人们对基层党政负责人的责任负荷过重和有限注意力分配难题的担忧。如果这些新增治理责任与已有的经济发展、环境保护、社会民生等诸多属地责任叠加在一起,有可能导致基层承包方顾此失彼,不堪重负。在多任务环境之下,这是人格化考核与问责最终面临的瓶颈问题,也是“集中力量办大事”体制在特定时期聚焦特定治理事项可以奏效,但在常态化多任务目标下难以长期奏效的原因所在(周黎安,2014)。为应对这种多元化目标的治理难题,中国的解决之道是,根据国家在不同历史时期所面临的最突出挑战和任务,多元化治理任务被赋予不同的考核问责权重,使治理机制与基础性治理能力之间在共时和历时意义上形成良性互动。在每一个特定时期,地方政府的工作重心总是有所倾斜和取舍,但在历时意义上将工作重心不断调整转换,多元治理的基础能力也会得以动态积累和交替提升,国家的多元任务目标则是在动态过程中实现平衡和兼顾。中国过去四十年的经济发展经验也表明了这一点。

从20世纪80年代至21世纪初,地方政府基本上是以经济发展为中心,聚焦相对单一的政绩目标(如“以GDP论英雄”);随着国家经济实力和人均收入水平的大幅度提升,地方政府的工作重心逐渐过渡到“不再简单以GDP论英雄”,而是采用指导性目标(如经济发展)与约束性指标及“一票否决”指标(如环境保护、安全生产)相结合的多元化考核体系,将环境保护的考核进一步分解为空气污染治理方面的“空气质量优良最低天数”和水资源治理方面的河长制。地方政府工作重心和目标体系能否顺利切换,多元治理领域的基础能力的相继提升是关键性条件。地方政府的工作重心从以经济发展为主,切换到经济发展与环境保护并重,意味着经过几十年的招商引资竞争和引导地方经济发展,地方政府应该建立起相对有效的基础设施建设、产业集聚和行政服务能力,积累必要的资源和条件,容许当地企业通过技术进步和产业升级寻求经济发展与环境保护之间的平衡。类似地,随着河长制的实施与完善,绝大多数地方的水环境治理预期应该建立起相对制度化、规范化的运作机制和日渐成熟的治理技术与专业化能力,各级河长要从繁琐的管理细节中解脱出来,只需聚焦最关键、最迫切的治理问题。这样,治理机制的完善与治理能力的现代化就能形成良性互动,“以时间换空间”,实现国家的多任务目标。

七、结论

本文以行政发包制作为国家治理模式的主导分析框架,与有关国家能力研究的文献进行对话与融合。首先,笔者界定行政发包制所对应的中国国家能力的特殊形态,矫正了从西方的国家能力理论出发解读中国国家能力所可能产生的误区和盲点;然后再引入“基础能力”概念,建立

一个以承包方的激励特征与基础能力互动关系为核心的分析框架,以此揭示中国不同治理领域和不同历史时期的行政发包制所对应的国家能力的强弱以及内在逻辑。最后,本文以中国过去30年的水环境治理为例,借助我们建立的新分析框架,解释了为什么中国的水环境治理可以借助极具中国特色的河长制实现从治理失败到成效显著飞跃。

本文的分析得出了几个重要的结论,具有一定的理论和政策意义。第一,中国因为自身的历史遗产和发展需要,通过常态化的行政发包制塑造了独特的国家能力形态,如国家权力渗透的“垂直化与属地化相结合”,资源汲取动员的“集中化与分散化相结合”,国家治理机构的“科层化与行政发包相结合”,与西方国家现代化的独特路径所形塑的国家能力形态形成了鲜明的对比。如果简单以西方典型的国家能力形态,例如中央机构对社会的基础性渗透,资源汲取的集中化,科层制的理性化和法治化,来判别中国国家治理的优劣或者国家能力的高低,必将陷入分析的误区。第二,由于基础能力视角的缺失,当前关于中国国家治理问题与现象的理论分析虽然有其特定的解释力和适用性,但无法解释为何中国在一个大致相似的国家治理机制(如行政发包制)之下却在不少重要治理领域获得了历史性的突破与显著进步。而聚焦于国家层面的国家能力分析通常回答不了为何中国在同样的党政体制下却在不同治理领域呈现国家能力强弱不等的问题。本文结合代理人激励系统与基础能力提出一个新的分析框架,试图同时克服当前两支文献所面临的分析局限,为理解中国独具特色的国家治理与国家能力的演进提供重要的分析工具。第三,数字技术的发展有助于增强国家(尤其是中央政府)对于基层社会的基础性权力和信息治理的“穿透力”,但基础能力的提升和引导仍然离

不开关于代理人激励机制的设计和实施,数字化治理必须与合适的激励机制携手共进。第四,与学界普遍预期的中国国家治理现代化的理想路径——制度化、法治化和科层制理性化不同,本文的分析旨在强调,中国国家治理现代化更为现实可行的路径是,借助中国特色的治理元素和机制(如强化政治激励和行政发包的河长制),以此撬动和赋能法治化和制度化进程。国家治理体系和基础治理能力必须交织融合,相互促进,这样才能推动中国经济社会的现代化转型。

参考文献:

- 曹正汉,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,载《社会学研究》第1期。
- 陈恩,2015,《常规治理何以替代运动式治理——基于一个县计划生育史的考察》,载《社会学评论》第5期。
- 陈锡文,2003,《中国县乡财政与农民增收问题研究》,太原:山西经济出版社。
- 丁轶,2018,《承包型法治:理解“地方法治”的新视角》,载《法学家》第1期。
- [美]杜赞奇,1993,《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社。
- 冯仕政,2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,载《开放时代》第1期。
- 韩志明、李春生,2021,《治理界面的集中化及其建构逻辑——以河长制、街长制和路长制为中心的分析》,载《理论探索》第2期。
- 贺东航、孔繁斌,2011,《公共政策执行的中国经验》,载《中国社会科学》第5期。
- 黄冬娅,2008,《比较政治学视野中的国家基础权力发展及其逻辑》,载谭安奎(主编):《中大政治学评论》第3辑,北京:中央编译出版社。
- [美]黄宗智,2019,《国家-市场-社会:中西国力现代化路径的不同》,载《探索与争鸣》第11期。
- [美]黄宗智,2008,《集权的简约治理——中国以准官

员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,载《开放时代》第2期。

康晓光、韩恒,2008,《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,载《开放时代》第2期。

[美]罗伯特·劳伦斯·库恩、汪三贵等,2020,《脱贫之道:中国共产党的治理密码》,重庆出版社。

赖静萍、刘晖,2011,《制度化与有效性的平衡——领导小组与政府部门协调机制研究》,载《中国行政管理》第8期。

刘长兴,2017,《广东省河长制的实践经验与法制思考》,载《环境保护》第9期。

欧树军,2013,《国家基础能力的基础》第3编(认证与国家基本制度建设),北京:中国社会科学出版社。

欧阳静,2011,《策略主义——桔镇运作的逻辑》,北京:中国政法大学出版社。

任敏,2015,《“河长制”:一个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究》,载《北京行政学院学报》第3期。

荣敬本等,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。

沈坤荣、金刚,2018,《中国地方政府环境治理的政策效应——基于“河长制”演进的研究》,载《中国社会科学》第5期。

汪三贵,2020,《脱贫攻坚与精准扶贫:理论与实践》,北京:经济科学出版社。

王汉生等,1997,《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,载《中国社会科学季刊》(香港)冬季号。

王绍光,2002,《国家汲取能力的建设——中华人民共和国成立初期的经验》,载《中国社会科学》第1期。

王绍光、樊鹏,2013,《中国式共识型决策:“开门”与“磨合”》,北京:中国人民大学出版社。

王绍光、胡鞍钢,1993,《中国国家能力报告》,沈阳:辽宁人民出版社。

王国妮、曹海林,2019,《“河长制”推行中的公众参与:何以可能与何以可为——以湘潭市“河长助手”为例》,载《社会科学研究》第5期。

[德]马克斯·韦伯,2010,《经济与历史:支配的类型》,康乐等译,桂林:广西师范大学出版社。

吴文庆(主编),2018,《河长制湖长制实务——太湖流域片河长制湖长制解析》,北京:中国水利水电出版社。

郁建兴、刘殷东,2020,《纵向政府间关系中的督察制度:以中央环保督察为研究对象》,载《学术月刊》第7期。

袁连生,2017,《中国教育改革大系:教育体制与教育财政卷》,武汉:湖北教育出版社。

曾小萍,2005,《州县官的银两——18世纪中国的合理化财政改革》,董建中译,北京:中国人民大学出版社。

张长东,2018,《比较政治学视角下的国家发展理论》,载《北大政治学评论》第1期。

张雨霏,2017,《环境司法与行政执法联动机制的实践与完善——以无锡市为调研样本》,载《福建法学》第4期。

赵燕青,2014,《土地财政:历史、逻辑与选择》,载《城镇化》第1期。

周黎安,未刊稿。

周黎安,2021,《地区增长联盟与中国特色的政商关系》,载《社会》第6期。

周黎安,2018,《“官场+市场”与中国增长故事》,载《社会》第3期。

周黎安,2017,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社。

周黎安,2016,《行政发包的组织边界——兼论“官吏分途”与“层级分流”现象》,载《社会》第1期。

周黎安,2014,《行政发包制》,载《社会》第6期。

周黎安,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,载《经济研究》第7期。

周黎安,2004,《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设长期存在的原因》,载《经济研究》第6期。

周黎安等,2015,《“层层加码”与官员激励》,载《世界经济文汇》第1期。

周建国、熊烨,2017,《“河长制”:持续创新何以可能——基于政策文本和改革实践的双维度分析》,载《江苏社会科学》第4期。

周雪光,2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度

逻辑再思考》，载《开放时代》第9期。

周雪光，2011，《权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑》，载《开放时代》第10期。

周雪光，2005，《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》，载《社会学研究》第6期。

朱玫，2017，《论河长制的发展实践与推进》，载《环境保护》第2期。

Acemoglu, Daron et. al., 2015, “State Capacity and Economic Development: A Network Approach,” *American Economic Review*, Vol. 105, No. 8.

Aghion, Philippe & Jean Tirole, 1997, “Formal and Real Authority in Organizations,” *Journal of Political Economy*, Vol. 105, No. 1.

Amsden, Alice, 1989, *Asia's New Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press.

Besley, Timothy & Torsten Persson, 2011, *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*, Princeton University Press.

Crozier, Michael, 1964, *The Bureaucratic Phenomenon*, University of Chicago Press.

Ertman, Thomas, 1997, *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*, Cambridge University Press.

Evans, Peter B., 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Fang, Hanming et al., 2020, “Window Dressing in the Public Sector: A Case Study of China's Compulsory Education Promotion Program,” NBER Working Paper w27628.

Greenstone, Michael et al., 2022, “The 2008 Olympics to the 2022 Olympics: China's Fight to Win Its War Against Pollution,” Working Paper.

Herbst, Jeffery, 2000, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton University Press.

Johnson, Charlmers, 1982, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*, Stan-

ford University Press.

Johnson, Noel & Mark Koyama, 2017, “States and Economic Growth: Capacity and Constraints,” *Explorations in Economic History*, Vol. 64.

Kelman, Steven, 1990, *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*, Washington: AEI Press.

Lieberthal, Kenneth & David M. Lampton, 1992, *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley, CA: University of California Press.

Mann, Michael, 1993, *The Sources of Social Power*, V. 2, Cambridge; New York: Cambridge University Press.

Mann, Michael, 1986, *The Sources of Social Power*, V. 1, Cambridge; New York: Cambridge University Press.

Michalopoulos, Stelios & Elias Papaioannou, 2014, “National Institutions and Subnational Development in Africa,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 129, No. 1.

Migdal, Joel, 1988, *Strong Societies and Weak States: State – Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press.

North, Douglass C. et al., 2009, *In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and the Problems of Development*, New York: Cambridge University Press.

O'Brien Kevin & Lianjiang Li, 1999, “Selective Implementation in Rural China,” *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2.

Skocpol T. et al., 1985, *Bringing the State Back in*, New York and Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly, Charles, 1990, *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1990*, Cambridge, MA: Basic Blackwell Inc.

Tilly, Charles, 1975, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press.

Wade, Robert, 1990, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.

Wank, David L., 1999, *Commodifying Communism: Busi-*

ness, Trust, and Politics in a Chinese City, Cambridge University Press.

Wilson, James, 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.

注释:

①中国的经济发展奇迹有目共睹,无须赘述。2015年以来,“精准扶贫攻坚战”让近一亿人脱贫,为世人所瞩目(库恩等,2020)。2013年以来,“污染防治战”使全国污染下降40%,占全球同一时期污染减少的四分之三;中国七年所取得的成就,美国花了几十年的时间才完成(Greenstone et al., 2022)。

②关于国家建构和国家能力的文献综述,参见Johnson & Koyama, 2017;黄冬娅,2008;张长东,2018。

③在这一时期,乡镇政府高度依赖乡镇企业提供“预算外”财力补充公共服务资金之不足;类似地,高校依靠校办企业来弥补办学经费的缺口。

④根据笔者的分析(周黎安,2014),行政发包制的三个维度一般是朝着同一方向协同变化,当绩效考核和问责压力(即政治激励)上升的时候,承包方的经济激励(包括预算外融资比例)和分权激励也会加大,至少不会朝着相反方向变化,因此我们可以将政治激励、经济激励和分权激励看作朝着一个方向协同变化的激励系统,并统一称之为承包方的“激励特征”。当然在特定时期,不排除三个维度的变化不协同一致(如政治激励加大而分权程度降低,自由裁量权减少),但这种情况

必然导致承包方避责懈怠,难以长期持续。

⑤请注意:基础能力与行政发包制的维度特征在概念上是相互独立的,比如,基础能力所涵盖的资源汲取能力(如征税技术)或预算规模,在行政发包制的相关维度上是预算或税收分成比例以及代理方的收入与创收的关系;基础能力所强调的发包方对承包方的信息监测能力,在行政发包制的维度上是利用监测到的绩效信息对承包方进行考核和问责。两者虽有联系,但并不相同。

⑥安徽省蚌埠市提出的2021年国内生产总值预期增长目标为8.5%,而官方公布的实际增长为零(参见《每日经济新闻》2022年1月23日的报道《GDP零增长,真蚌埠住了?》),这在国内生产总值统计直报制度改革之前是难以看到的情况。

⑦关于中国精准扶贫成功经验的总结,可参见汪三贵,2020;库恩、汪三贵等,2020。

⑧例如关于普及九年义务制教育达标评估中一些地方政府的“装门面”策略,可参见Fang et al., 2020。

⑨革命战争时期中国共产党的组织文化对于新中国的现代国家能力建设产生了重要影响(黄宗智,2019)。

⑩关于河长制的详细研究,可参见任敏,2015;周建国、熊烨,2017;沈坤荣、金刚,2018。

⑪从行政发包制的视角分析河长制的运行机理,可参见周黎安,2017。

⑫关于界面集中化在河长制中所发挥的治理作用,可参见韩志明、李春生,2021。

责任编辑:周 慧

OPEN TIMES

4th ISSUE, 2022

CONTENTS

THEORETICAL STUDY OF SOCIALISM WITH CHINESE CHARACTERISTICS

The Civilization Significance of “the Chinese Communist Party and the Chinese People” 13

Xie Maosong

Abstract: The Chinese Communist Party, as leader and organizer, and the Chinese people, as the object of organization and mobilization, are actually outgrowths of the same body, and the two always stand together through thick and thin. If the Chinese Communist Party is divorced from the people, it will become nil. On the other hand, without the leadership of the Chinese Communist Party, the Chinese people will be like a sheet of loose sand and will no longer be the Chinese people in the strict political sense. Mao Zedong’s assertion at the preparatory meeting for the Seventh National Congress of the Chinese Communist Party that “there has never been such a people since ancient times, and there has never been such a communist party since ancient times” best highlights the fact that the Chinese Communist Party has forged the strongest ever organization and has consequently brought the Chinese together as a people so fully organized and mobilized. This is the political significance of “the Chinese Communist Party and the Chinese people.” The two can be said to have jointly constructed a new political order and a new political principle of Chinese civilization.

Keywords: the Chinese Communist Party, the Chinese people, party organization, civilization significance

FEATURE TOPIC I: STATE GOVERNANCE (I)

Administrative Contracting System and State Capacity with Chinese Characteristics 28

Zhou Li'an

Abstract: The academic circle has so far adopted two different approaches to the issues of China’s governance model and China’s state capacity respectively, with the former taking a principal-agent perspective and stressing the role of incentive, and the latter focusing on the “infrastructural power” at the state level. The two approaches, however, have long been unconnected. This paper attempts to bridge the two approaches. On the one hand, with the western theory of state capacity as the frame of reference, this paper explores the administrative contracting system, the normalized model of China’s state governance, as the characteristic institution and governance logic of China’s state capacity, with a view to revealing the uniqueness, richness and inherent logic of the Chinese-

style state capacity and correcting the orthodox but biased interpretation of China's state capacity in terms of the western theory. On the other hand, this paper attempts to incorporate the insights of the western theory of state capacity to enrich and develop the theory of administrative contracting system and, by introducing the concept of "infrastructural capacity" and taking China's water environment governance in the past 30 years as the object of analysis, explore the interaction between state governance and the improvement of infrastructural capacity. This paper aims at a deeper understanding of the changes in the state governance of China and a theoretical frame of reference for exploring the modernization path of China's state governance system and governance capacity.

Keywords: administrative contracting system, state capacity, foundational capacity, state governance

The Nature of Rural Public Goods and Distributive Mobilization

51

He Xuefeng & Gui Hua

Abstract: After abolition of the agricultural tax, the state began to transfer a large amount of resources to the rural sector for the construction of rural public goods, and the relationship between the state and the peasants underwent a fundamental change. With the movement of resources to the rural areas, the power of the state has become so prevailing as to drastically cut back on the autonomy of grass-roots governance, and the peasants have changed from the providers to the beneficiaries of rural public goods. Grassroots governance is suffering from involution, and efficient governance has become a problem. In the past ten years, along with the construction of urban-rural coordination pilot zone, Chengdu has provided each village in the zone with public service funds and encouraged the peasants to allocate resources through village councils to build up village public goods. In this way, a distributive democracy with Chengdu's characteristics has been formed. To be more specific, the state transfers part of the agriculture-aid resources to the villages on a per capita basis, which will be freely used by those villages as public service funds. The villages then allocate the resources through internal democratic procedures. In the process of resource allocation, the Party will play the role of leadership in recruiting activists and mobilizing villagers. As a result, the villages are galvanized and a mobilization system for distribution is formed to ensure effective use of national resources. In this way, truly efficient grass-roots governance is realized, leading to the shaping of a strong society that matches a strong state.

Keywords: movement of resources to rural areas, village autonomy, distributive mobilization, rural public goods

Towards A County-Free Era? Summary and Reflections on City-County Merge in Contemporary China

62

Cao Shu & Zhang Zhaoting

Abstract: As an important means of implementing new urbanization and coordinating regional development,