

石破天惊！北大周黎安教授的“行政发包制”打破了西方理论 对中国治理的解释

郑渝川

《黄宗智对话周黎安：实践社会科学》集合了著名法律史学家、美国加利福尼亚大学洛杉矶校区荣休教授，中国人民大学前讲座教授黄宗智，与经济学家、北京大学博雅特聘教授周黎安就中国治理的经验、模式以及中国治理与西方不同理论流派政治思想的关系所展开的学术对话文章。



周黎安教授提出过一个非常具有想象力，也很具概括性的观点，那就是在中国各级政府之间，上级政府和下级政府之间存在的**发包制**。这种发包制体现为发包方通过政策、法律将剩余控制权转移到承包方（下级，基层政府），“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索取权”；发包商更强调对承包商进行结果导向的绩效考核和人格化问责。

周黎安教授的这个观点，其实就是打破了西方理论视野下有关国家能力等同于国家治理机构的科层化和理性化的认知。如果依照西方理论观点来呆板审视中国古代、近代、现当代的国家能力，就很难得出正确答案。

1. 行政发包制：国家能力的依托

依照周黎安教授的观点，行政发包制成为了中国增进国家能力、快速启动工业化、国家创新发展进程的关键。发包方无疑掌握了所有名义上的权威，

权力转移与分配往往并没有经过一个比较清晰明确的授权过程，承包方拥有的更多是实际控制权和自由裁量权。这意味着，行政权的转移本身是“相对模糊的相机授权”，不可能全然清楚地表述在书面，往往会根据项目进程、社会和经济效益、廉洁、环保、民众获益与否及多与少来进行结果评价。

西方理论对国家能力的强调，会注重资源汲取和动员。如周黎安教授所说，这其实与欧洲近代历史进程中，民族国家、统一国家往往是在打破教会、贵族、地方权威而发展中央集权，并全面渗透公民社会汲取税源。实际上，这恰恰也是很多发展中国家在迎来民族独立、国家初建时，因全盘复刻西方国家模式带来的教训。《黄宗智对话周黎安：实践社会科学》这本书指出，中国在明清时期，虽然国家名义上是一个高度集权的财政体系，但在实际运行中，州县官要完成职责就不得不依赖由各种陋规、火耗、徭役派发等组成的非正式经费体系。这一做法在 20 世纪 80-90 年代也被重新沿用，这也是为什么当时的地方政府严重依赖于财政、预算包干。尽管地方政府的预算外财政在 2010 年被取消，但同期又通过大量新成立的地方投融资平台和土地财政，建立起地方政府广义预算体系和多元化融资机制。

周黎安教授所指的人格化问责，与前述的“相对模糊的相机授权”、结果评价相吻合、衔接，也就是为不同权重的目标责任制落实官员治理责任，目标清晰，责任到人。这种责任制逐渐建立起比较清晰的制度规则。但也完全不同于西方国家相对独立的司法体系、职业化、按章办事。究竟哪种做法更可能快速回应社会和经济治理的需要，哪种更能带来政治稳定，其实经过深入思考，不难发现，中国政策执行机制更具有稳态化、程序化机制。

周黎安教授的这些观点，算是有点“石破天惊”，但有效祛除了许多学界人士基于西方的国家理论对中国治理现代化的“人治”批评。

当然，从目前情况来看，行政发包制总体上高度有效，在部分领域展现出巨大优势，比如招商引资、流行病防控，以及原先相对低效但在“提级”管理从而变得非常有效的领域，如河流治理（河长制）、耕地红线维护。这种情况下，作为发包方的国家级和省级，得以将主要精力集中在高铁、核电、南水北调等重大项目建设，以及攻坚扶贫等领域。

但必须看到，行政发包制也不可避免导致在发包方和承包方信息高度不对称，且很难通过督察、数据核查等方式予以督导的部分领域，出现应付式的运动式治理，甚至扭曲统计数据。部分地区的财政困境也使得其很难履行部分公共职责。一些基层干部也因此变得倦怠，履职敷衍了事，成为所谓的躺平干部。

2. 发包-承包制并非新事物

黄宗智教授则从历史和现实的不同视角，深入思考了“第三领域”。在中国清代以及民国时期，基层社会和国家政权互动间产生了半正式的治理和正义体系。县以上官府向基层征收的税额很低，19世纪后期和20世纪前期才相当于农业产值的2%-4%，相较于西方和日本已经很低了。

“‘集权’和‘简约’的帝国治理体系自始便与中国小农社会经济特早兴起，特早成熟，特早支撑高密度人口，特别强韧持续至今紧密有关”。两者的结合是依托中央集权的关键，也导致了紧密聚居的村庄及其自治、纠纷解决机制的产生。这本身就是帝国政府向基层转移权威，一种初级形态的发包-承包方式的体现。

20世纪前期，中国社会在近代化进程中开始发生演变，但社会领域仍然稳定依托于民间自治力量。而在20世纪50-70年代，也就是计划经济时期，国家将第三领域的商业部分纳入国家治理体系，而由基层的人民公社、生产队或街道办、居委会替代了过去由第三领域的社会部分。这种替代虽然相当程度上压抑了民间经济的发展，但国内外政治学界、社会学界均认为国家力量的充分介入，大幅度地推进了性别解放，为城乡基层推广覆盖了公共教育和卫生——这些介入带来的结果，是中国改革开放以后获得了海量的、满足工业化转化需求的劳动力。

改革开放以来，在市场快速发育充实的同时，也暴露出因国家介入开始收缩引起的基层治理空缺及其引发的各种问题。社会发育不足被证明不能很好地通过市场机制来加以弥补。因而，21世纪初，国内城乡基层治理开始重新结合古代智慧，参照西方、日韩等国家的治理经验，培育中国特色式的社会空间和自治方式。

黄宗智教授在点评周黎安教授有关行政发包制观点的叙述中指出，后者的论析不同于新古典教科书经济学，也不同于一些经济学家轻率地将中国的发展归结于所谓的政府退出、仅仅依托市场“看不见的手”的资源配置和营利机制所起作用的论定。

事实上，黄宗智教授也在参照周黎安教授的观点，开始致力于对中国历史学界以及海外历史学界、汉学家对于中国古代县乡胥吏的呆板化评价。

其实，在古代，县乡一级甚至州府一级，行政权力相当程度上也呈现类似于发包制的制度安排。这甚至在现在的一些地方和单位，也同样存在，也就是基层治理单位不仅在外向第三方购买各类公益型、半公益型的服务，在内部也通过引入劳务派遣的临聘人员，也解决公共服务专业度、人手不足等问题，这显然也可以视为一种发包-承包制。

发包与承包关系，以及其他相似的委托-代理关系，是解开中国治理、发展、增长等一系列复杂问题的关键。