

把权力带回治理： 重新诠释国家-社会关系

■ 周黎安

[内容提要]围绕中央-地方关系和国家-社会关系的既有研究,往往分属不同的理论传统,缺乏统一的分析框架。本文运用“行政发包制”的分析概念,将“行政内包”与“行政外包”两种视角所关注的问题置于同一分析框架,并在此基础上构建一个由“目标刚性”“制度吸纳能力”“等级化权力的连续性”三变量构成的动态解释模型。本文指出,当治理目标刚性上升而组织吸纳能力受限时,行政体系将产生结构性承压,进而推动权力与责任向组织边界外溢;只要保持等级化权力的连续性,外包并不意味着权力退出,而是控制形式的转换。围绕这一逻辑,本文运用古今中国治理的实例展示外包嵌入、风险积累与再集中之间的循环机制。在理论对话层面,本文重新诠释“第三领域”——不是一个实体性空间或固定的制度区域,而是行政发包压力在特定结构条件下的制度化表达。本文旨在为理解中国国家治理的组织逻辑提供一种机制化解释,并对外包与合作治理理论在中国场景的可应用性提出挑战。

[关键词]行政发包制 国家-社会关系 中央-地方关系 第三领域 组织边界

一、引言

国家-社会关系是政治学、社会学与比较政治经济学的核心议题,其基本关切在于国家如何组织社会,社会如何影响国家决策,以及在不同制度背景下国家与社会的权力边界如何形成与演变。早期研究聚焦于国家自主性与社会力量的对立与张力,强调国家并非仅仅是社会利益的被动回应者,而是具有独立组织能力和制度惯性的行动主体。以斯考切波(Theda Skocpol)、伊文

斯(Peter B. Evans)、曼(Micheal Mann)为代表的学者提出“把国家带回来”的分析路径,推动了相关研究从社会中心论向国家能力与制度结构的视角转变。^①

在此基础上,米格代尔(Joel S. Migdal)提出“国家在社会中”的分析框架,强调国家权威是在与社会规范、地方势力和行业网络的持续互动中生成的,从而打破了国家与社会二元对立的静态想象。^②国家权力的实施呈现出领域差异性与结构碎片化特征,为理解不同部门与地域治理绩

周黎安:北京大学光华管理学院

效的差异提供了新的理论工具。政治经济学研究进一步指出,国家既需嵌入社会以获取信息与合作资源,又需保持相对自主性以避免被特定利益俘获。^③近年来围绕数字平台与监管权力的研究延续了这一理论传统,指出平台作为基础设施性力量,正在重塑国家与社会,特别是国家与资本、国家与公民之间的制度边界。^④

与传统的国家-社会对立视角不同,越来越多的研究开始关注社会组织、非营利部门与国家之间的合作机制,尤其在公共服务供给、社区治理与社会问题解决等领域的制度性融合。西方的“新公共管理运动”、协同治理与网络治理理论强调,国家通过制度设计动员市场与社会力量以拓展治理能力。^⑤在此过程中,社会组织并非单纯对抗国家,而是在公共服务、社区治理等具体领域中形成了协作式、网络化的合作关系。

在中国语境下,传统的“强国家-弱社会”框架已难以解释日益复杂的治理实践。近年来的研究更强调国家与社会的共同演化关系。康晓光等学者提出“行政吸纳社会”的著名理论,旨在强调国家依靠多种“吸纳”机制(如组织、资源、功能),以制度化的方式将社会力量纳入自身治理体系,转化为行政体系的延伸或辅助力量。^⑥蔡莉莉(Lilly L. Tsai)指出,在地方治理中,非正式社会网络与团结性群体通过形成特殊的问责机制,实现了公共品供给的制度创新;^⑦赫林(Christopher Heurlin)提出“响应式威权主义”,强调国家通过制度化的反馈机制吸纳社会意见,以增强治理的回应性;^⑧赵娜(Jessica C. Teets)则发现,社会组织在公共服务领域形成了“嵌入式自治”状态,既获得一定发展空间,又受国家监管的结构性约束和分类调节。^⑨这些研究超越了“强国家-弱社会”的简单叙事,揭示了国家与社会之间错综复杂的互动结构。

然而,上述理论隐含着共同的预设,即

国家与社会之间存在某种相对清晰的边界——即便是合作、协商、嵌入或博弈,也是在两个相对区分的行动主体之间展开。例如在西方公共部门外包理论中,政府公共服务外包通常建立在三项制度前提之上:其一,国家权力边界在法律上高度确定,政府、市场、社会之间的组织边界相对明晰;其二,公共组织与外包主体之间主要通过契约关系连接,控制机制以法律责任、合同履行和司法救济为核心;其三,官僚体系内部的等级化权力与外部主体之间不存在直接的人事与组织嵌入关系。合作治理理论虽敏锐地捕捉到国家边界的弹性与治理主体的多元化,强调网络协商、伙伴关系与互信机制,但其运作仍以组织自主性与权力分散为制度前提,而非建立在等级化控制之上。前述关于中国国家-社会关系的重要研究,亦以国家与社会的非对称性关系为背景,强调社会组织如何借助社会网络和道德约束^⑩,以及国家制度性反馈通道^⑪,或通过对国家监管框架的适应与配合^⑫来争取自主空间或对政策施加影响。在这些叙事中,国家与社会依然是二元分立的存在,处于“权利劣势”的社会力量通过非正式或正式制度,最终争取到某种程度的“对等性”——体现为相对于国家的自治性或其政策影响力。

以上诸种国家-社会关系理论,尽管视角各异,但均以国家与社会之间存在清晰的组织边界为前提,研究的重心在于两者如何跨越边界进行互动、合作或博弈。然而,当这种二元分立、边界清晰的理论框架被应用于中国的制度场景时,一个突出的挑战在于:中国历史上与现实存在着广泛而复杂的“第三领域”。

黄宗智通过对明清以来中国基层治理、司法实践与社会结构的系统考察,提出并论证了一类真实存在却被主流理论长期忽视的制度空间。^⑬这一空间以庞大的准官员群体为核心——如明

清的乡约、里正、士绅,当代的村干部与社区工作者,以及法官主导下的基层调解。这些主体既非国家正式官僚体系的一部分,亦非完全自治、对抗国家的“市民社会”,而是介于国家与社会之间,其实践领域兼具行政性与社会性,且具有深厚的历史连续性,贯穿帝制时期、近代与现代中国。周黎安进一步指出,在西方边界分明的国家-社会关系,到了中国却呈现为一个从国家到社会的连续序列,难以找到清晰的断裂点。^④以清代为例,从代表国家的州县官到代表社会的普通乡民,其间经历了书吏、衙役,到乡约、里正,再到士绅群体。除了少数经制书吏可领正式薪俸,勉强算作国家公务员,绝大多数编外书吏既无晋升机会也无薪俸,完全属于体制外人员。衙役更是“衙门之内、体制之外”,却仍享有官方身份。从衙役、乡约、里正到士绅,官方身份与行政约束逐次减弱,但从未完全消失。显然,我们无法在州县官与普通乡民之间找到一条清晰的分界线。这一现象在当代依然延续:从地方政府到纯粹的社会组织之间,存在着国有企业、投融资平台、事业单位以及与政府关系密切的社会组织。从承接和完成政府公共职责的角度看,这里呈现的同样是一个连续序列。国家与社会二元分立的观点在此也难以适用。

除了预设明确边界,国家-社会二元分立的观点还隐含着另一个重要假设,即国家与社会均为事先存在的、单一的行动主体,彼此相互作用。在中国的制度场景下,这一理论取向同样面临解释困境。例如黄晓春、周黎安的研究发现,在中国多层级的行政发包体制下,当上级政府(区政府)取消下级政府(街道办事处)的招商引资职能后,下级政府面临预算约束收紧的压力,不得不采取“行政借道社会”的策略——纷纷成立或“收编”一批看似完全独立、实则受其控制的社会组织,以恢复预算收支的弹性空间。^⑤社会组织的

蓬勃发展看似代表了独立于国家之外的社会自主空间的扩大,实际上只是官僚体系内部结构性压力的一种延伸与释放。该研究表明,社会组织的创立与发展,乃至国家与社会边界的伸缩变动,可能内生于国家内部功能结构与运行特征的变化。在此情形下,并非国家与社会各自独立存在,尔后展开互动博弈,而是国家内部结构——例如中央与地方关系——的变化本身在“制造”和“塑造”社会,“驱动”国家-社会关系(包括边界序列)的变化。如此一来,国家与社会之间不仅难以划分边界,甚至社会本身也难以被视为一个独立的变量,而更应被理解为国家的“内生”组成部分。

因此,要真正理解中国的国家-社会关系,就不能仅聚焦于两者跨边界的互动关系,而应从完整连续的序列视角出发。这一连续序列不仅贯通从国家到社会的全过程(如从州县官至民间社会),还需上溯至国家内部,考察多层级政府结构及其变化,将中央与地方关系也纳入分析视野。长期以来,国家-社会关系与中央-地方关系在学术界对应着两条相对独立的研究谱系。研究中央-地方关系的文献多以官僚体系内部为分析单位,关注权力分配、财政分权、事权划分、条块关系等问题,^⑥默认治理是在“政府之内”完成的,对政府间关系如何形塑国家-社会关系涉及较少;研究国家-社会关系的文献则以国家边界为分析起点,关注外包、合作治理、社会组织、市场主体等问题,默认外包即意味着国家能力的让渡或边界的外移,而未能深入考察国家内部多层级结构可能带来的影响。然而,问题的关键在于:中国现实的治理实践恰恰经常表现为,官僚体系内部的压力、任务和责任,系统性地从官僚体系外溢,并进入社会领域。如果固守“政府内/政府外”的静态边界划分,便难以解释这种连续性外溢的制度动力。

为建立关于国家-社会关系的全序列视角,弥合中央-地方关系与国家-社会关系两支文献之间的断裂,本研究引入“行政发包制”作为统一的分析框架。该框架不再以组织边界为起点,而是以治理任务如何被分解、转移和承接为核心分析单元。在这一视角下,中央-地方关系与国家-社会关系并非两套并行的治理逻辑,而是同一发包-承包机制在不同组织边界上的连续展开:行政内包通过层级发包将治理任务与不确定性下压至地方政府;当地方政府在预算、编制和程序约束下难以继续吸纳这些压力时,行政外包便作为一种内生结果应运而生,治理任务与风险沿着既有责任链条进一步转移至体系外的承包主体。行政发包制将内包与外包统一为一个连续谱系:发包的逻辑是统一的,变化的只是承包人的组织位置(是在官僚体系之内还是之外)以及承包的组织形式(自由裁量权、预算、问责考核等维度的差异)。

进一步地,本研究将行政发包制概念化为一种以结果为中心的事后不确定性管理技术。与试图通过规则和资源的事前配置来消除不确定性的事前科层治理不同,行政发包制在目标刚性、资源受限和信息分散的条件下,通过责任下压、绩效考核与人格化问责,在结果端吸纳不确定性。正是在这一机制的作用下,官僚体系内部的行政内包与体系外部的行政外包形成了结构性衔接。土地财政下的投融资平台、国企承包公共职责和社会组织工具化等现象,便不应视为治理失序的表现,而是行政发包制在既定制度约束下的内生性外溢现象。

在此基础上,本研究作出三方面相互关联的理论贡献。

第一,在分析框架上,本研究基于行政发包制的视角,整合了长期被分割讨论的中央-地方关系与国家-社会关系,避免将二者视为彼此独

立或相互替代的治理模式。不同于以组织边界为起点的研究,本研究以治理任务、不确定性与责任如何在层级与组织边界之间转移为核心分析单元,揭示了行政内包与行政外包在等级化权力的贯穿之下,如何形成连续的治理链条。这一框架不仅超越了传统的“强国家-弱社会”二元叙事,揭示了中国国家治理中官僚体系内外连续性的深层逻辑,也为理解中国国家治理结构的独特性提供了更具机制性的分析工具。

第二,在机制层面,本研究从不确定性转移与责任再分配的角度,解释了行政外包的制度起源及持续扩张的内在逻辑。国家权力并未在外包过程中中断,而是通过人事控制、资源阀门与相机干预等方式,在组织边界上实现再部署,从而使行政外包既具备高度弹性,又不至于演变为权力失控。本研究还进一步区分了两种性质根本不同的外包形态:主动设计型外包与压力外溢型外包,并将其提升为对外包与合作治理研究的一个关键分岔。西方主流治理理论多以制度改革或政策创新为起点,将外包、合作与网络化安排理解为国家主动进行能力重组与工具理性优化的结果。然而,本研究指出,在等级化权力连续性存在的体制中,大量外包并非出于制度优化设计,而是源于组织内包承压后的边界外溢。前者是能力扩展逻辑,后者是不确定性安置逻辑;前者是改革驱动型,后者是结构压力驱动型。忽视这一分岔,容易将责任转移误判为权力分散,将控制形式转换误读为权力结构转型。

第三,在理论意义上,本研究对既有治理理论提出了一项一般性修正。通过将国家权力重新带回治理情景,本研究指出,公共服务外包、合作治理与多元参与并不必然意味着去中心化,其制度含义取决于国家权力在组织边界处是否连续以及责任是否可回流。由此,本研究推动治理研究从对制度形式与治理工具的描述,转向对权

力如何通过治理来运作的解释,为比较不同政治体制下治理模式的差异与后果,提供一个更具解释力的分析视角。

二、行政-发包动态模型: 责任、不确定性的跨边界转移

如前所述,在主流治理理论中,官僚层级控制与国家-社会的跨组织合作通常被视为两种相互替代甚至对立的治理模式:前者依赖等级权威,后者仰仗契约或网络。然而,中国的治理经验表明,二者之间并未形成制度断裂,反而呈现为连续的责任传递链条。这一现象引出一个核心理论问题:在何种制度机制的作用下,行政内包与行政外包能够被整合于同一治理链条?

为回答这一问题,本研究提出“行政-发包动态演化模型”。该模型围绕三组核心变量展开:一是目标变量,即目标刚性。国家在政治结构中承担最终治理责任,因此治理目标具有高度刚性——任务必须完成,责任不可推卸。二是约束变量,即制度吸纳能力。该能力由预算约束、编制与组织容量、程序与规则约束三项要素构成。这既反映了国家资源汲取能力所面临的限度,也反映了科层制集中控制和规则治理的内在要求。当目标刚性持续增强,而制度吸纳能力受到压缩时,系统进入承压状态。三是结构变量,即等级化权力的连续性。这一变量决定外包是否会削弱国家控制力,其核心在于国家等级化权力是否能够跨越组织边界而持续存在。这涉及国家权力相对于社会团体的控制力和谈判力。若等级链条中断,外包即意味着权力让渡;若等级链条连续,外包则体现为控制形式的转换。

在上述变量条件下,行政-发包动态模型围绕责任与不确定性的跨边界转移与配置展开,其演化过程可大致划分为七个阶段。

第一阶段:任务目标从发包人下达至下级承包人,责任随之下压。在“任务必须完成”的刚性要求下,上级政府将治理任务分解并下压至下级政府。此即行政内包过程,其核心机制是通过权力下放、绩效考核与责任制,将不确定性沿层级向下转移。为了完成任务,下级(尤其是基层)承包方通常面临较大的预算压力,需要在正式预算之外筹措必要的经费和资源。

第二阶段:制度约束形成承压极限。随着预算收紧、编制冻结与程序强化,下级政府的制度承受力与吸纳能力逐步下降。当目标刚性超过制度吸纳能力时,系统进入承压极限状态。

第三阶段:任务压力与不确定性开始外溢。当内部层级已无法在既有规则与预算内完成任务并吸纳风险时,不确定性开始向组织边界外溢,行政外包由此成为压力释放机制。

第四阶段:外部承包器生成。不确定性在边界处寻找承接载体,催生各类外部承包主体——投融资平台公司、国有企业、准公共组织、特定类型的社会组织,以及编制外雇佣人员等。这些非政府承包主体的出现与运行,是结构性压力的制度产物。

第五阶段:等级化权力嵌入外包体系。外包是否会削弱国家控制力,关键取决于这一阶段。在等级化权力连续的体制中,承包主体以多种形式被“纳入”等级化权力关系:或将其关键人事纳入党政干部管理体系,或使其核心资源(如政策、资质、许可、政治荣誉)的获取仍依赖行政调度,从而使任务责任可回溯至政府,外包体系仍然处于政府的“控制范围”。此时,行政外包并非去等级化或多中心化的体现,而是嵌入式等级化权力体系的延伸与扩展。

第六阶段:风险积累。随着发包链条延长,责任界限模糊化、承包方激励扭曲、法外征用、债务攀升等问题逐渐显现,财政与组织风险不断累

积。此阶段凸显了行政-发包机制的内在张力。

第七阶段:风险回流与再集中。当统治风险超出系统容忍阈值时,国家可能通过更高层级的介入进行集中整顿,如强化审计、上收权力、财政兜底、机构重组等。等级化权力在此过程中重新集中,发包链条被暂时性收缩。

上述动态模型揭示了行政内包与行政外包之间的几大关键衔接机制。

其一,责任链条的连续外推。地方政府在行政内包结构中既是承包人,又是再发包人,形成责任链条由中央向地方,再向社会主体的连续外推。在行政内包体系中,地方政府被塑造成属地事务的综合承包人,对辖区内几乎所有结果性指标负责,但地方政府自身仍然面临预算与编制约束,以及程序与问责约束。当这些约束使地方政府无法在体系内部完成承包任务时,其理性的反应不是“拒绝任务”,而是继续发包——将任务再分解给体系外的主体。

这一机制在历史与现实中均有典型体现。以清代州县为例,州县官是衔接中央与地方、国家与社会的关键节点:向上承接来自知府、道台、督抚、朝廷的指令与任务,向下连接书吏、衙役,进而间接联通乡约、里正、士绅乃至乡民。朝廷下达的钱粮上缴、司法审判和社会治安等“刚性”任务,实质上是针对州县官一人发包——在这个意义上,州县政府堪称“一人政府”。^⑩正如白瑞德所描述的那样,州县官的重点工作,便是向相关房科的书吏“转包”,并行使监督之责;书吏再择机向衙役“转包”,衙役组成“工作小组”承接任务;责任链条由此依次传递给乡约、里正乃至士绅乡民。^⑪当代中国的基层治理同样遵循这一逻辑:上级下达的招商引资、土地拆迁、环境整治等治理任务,经由县级政府转包传递至乡镇(街道),再以转包方式连接村干部(社区工作者),组成“职责共同体”,最终加以完成。精准扶贫任务

的推进,调动了各地区各部门的行政力量,行政部门也借助各种资源和手段动员国有企业、民营企业和社会组织等多方力量广泛参与。

其二,不确定性的逐级转移。作为一种事后不确定性管理机制,行政发包制使得不确定性在官僚体系内部逐级下压,并在制度约束日益强化的背景下向体系外部溢出,进而推动行政外包的制度化扩展。在这一逻辑框架下,中央政府通过行政内包,将完成任务过程中所面临的不确定性“压”至地方层级,由地方政府官员承担相应的政治责任与问责风险;地方政府在科层体制、预算约束与法律框架的限制下,首先尝试“内部消化”这些不确定性。然而,一旦超出其制度吸纳能力的极限,这些不确定性便会被进一步“推出”官僚体系,转由外部主体——如平台公司、国有企业或其他社会力量承担。在外包阶段,不论是不确定性所体现的财政压力、债务风险,还是经营与市场风险,其承载主体已然转换。这表明,行政外包并非消除不确定性,而仅仅是改变了不确定性的载体——在行政内包与外包之间形成了一条不确定性逐级外推的制度通道。

例如在清代,朝廷对于州县政府所能雇佣的书吏和衙役人数均有严格规定,但胥吏的实际人数远超国家规定的数额。^⑫当代中国的城市管理、公安、交通等职能部门的运作中也有大量的“编外人员”。面对持续扩大的公共需求与日益严格的编制约束,编外人员规模的扩张成为许多政府职能部门的一种普遍应对策略。^⑬然而,编外人员不享有体制内编制的稳定性、薪酬福利与晋升渠道,却参与执法等涉及公共权力的行动,如何有效监管其行为,成为一个亟待解决的难题。大规模使用编外人员不仅对行政机构形成财政压力,亦带来治理上的监管风险。大规模编外人员的存在正是目标刚性上升而正式编制吸纳能力不足时,发包压力向组织边界外溢的

体现。

分税制改革之后地方政府的制度演变也提供了责任和不确定性跨组织边界溢出的经验证据。分税制改革导致“事权层层下沉、财权层层上收”,而1994年颁布的《预算法》明确规定地方政府不得列支赤字,不得举债或向银行贷款。在此约束下,地方政府纷纷设立国有性质的城投公司、城建公司等融资平台,以承担向银行借贷和发行债券的融资功能,并配合土地财政,为地方公共支出“兜底”,以缓解财政收支压力。^④随着“收支两条线”、国库集中收付、预算外资金取消等预算管理制度改革的推进,地方政府对投融资平台及地方国有企业的依赖进一步加深,地方债务风险亦随之累积。类似现象也出现在基层治理领域:当部分地区的街道办事处被取消招商引资职能,预算约束逐步收紧时,一批与政府关系密切的社会组织迅速兴起,实际上承担着街道委托的行政任务,呈现出“以体制外之名,行体制内之实”的特征。^⑤

其三,组织形态的梯度化。中国情境中存在由官僚组织、准公共组织、市场与社会组织构成的组织梯度与连续序列,使行政内包与行政外包之间呈现出渐进而非断裂的转化形态。即行政外包并非一步跨越到“纯市场”或“纯社会”,而是呈现出明显的组织梯度:从官僚体系内部(政府部门),到半官僚、准公共组织(平台公司、国有企业、事业单位),再到社会组织、市场主体。这一梯度结构,使得行政内包与行政外包之间并不存在清晰的断裂,而是通过组织形态的渐进变化完成衔接。从行政发包制的视角看,这些组织不过是处于不同层级、不同边界位置的承包人,其差异主要体现在可享用的自由裁量空间(是否受到严格的行政规则约束),可使用的资源类型(是国家拨付预算还是自筹经费),以及可被问责的方式(取消晋升机会还是批评教育,甚至取消承包

资质)等方面。这一分析表明,前文所述的中国国家与社会的连续序列(包括黄宗智揭示的“第三领域”)不是偶然现象,而是内生于行政内包与行政外包的衔接机制。

如果说行政发包制解释了治理任务如何被转移,那么接下来需要追问:是什么力量保证了这种转移不是无序扩散,而是沿着特定方向、以特定形式发生? 笔者的回答是:国家的等级化权力体系并非仅仅是背景条件,而是行政内包向行政外包“可控过渡”的关键中介机制。正是它将行政内包与行政外包连接成一条有方向、有层级、有回流通道的责任链,使其不至于演化为权力失序或治理解体。

首先,等级化权力为行政外包提供了方向性与可控性。在行政内包阶段,等级化权力主要承担“向下压实任务”的功能:通过命令、考核、问责和干部管理,将治理目标与结果责任层层下移。当地方政府在预算、编制和程序约束下难以继续在官僚体系内部完成承包任务时,等级化权力并未阻断这一责任链条,而是通过授权、默许和协调,为治理任务向体系外转移打开制度空间。由此,行政外包并非脱离等级化权力体系的断裂行为,而是在等级化权力体系引导下发生的制度延伸。

其次,等级化权力通过对承包对象的筛选与嵌入,将行政外包保持在“国家可控范围”之内。能够稳定承接行政外包的,并非任意的社会主体,通常是那些与地方政府在组织、人事或资源上存在高度依赖关系的准公共组织或社会主体,如平台公司、国有企业、事业单位以及“行政借道”的社会组织。这些特殊组织和主体虽位于官僚体系之外,却被嵌于等级化权力网络之中:其关键负责人往往被纳入党政干部管理体系,或其资源获取高度依赖行政审批与政策空间。

以明清士绅阶层为例,他们作为社会承包方

承担了政府赋予的广泛职责——礼仪教化、社区公共设施修建(如水利、道路)、赈灾救济等,但在某种意义上,他们也是国家精心“制造”的特殊精英群体。其跻身这一特殊阶层的凭据,并非财富多寡,而是与国家权力的关系:一方面享受国家赋予的政治荣誉、经济和司法特权,另一方面也接受来自政府的绩效考核和政治问责,因而无法与国家权力公开对抗。^②这种安排使“组织外包”并不等同于“权力外移”,而是形成了一种跨组织边界但控制不断裂的结构。

再次,等级化权力为行政外包提供了风险回收与再集中机制。在常态治理中,外部承包器承担了大量资源动员与风险吸纳功能,而当风险积累至不可承受的程度时,等级化权力又能通过专项整治、审计问责、组织调整乃至财政兜底,将风险重新“收回”官僚体系内部。这种“平时外推,出事回收”的非对称安排,使行政外包既具备高度弹性,又不至于完全失控。

从中央到地方、从国家到社会,自上而下、层层发包-转包各项治理任务,容易给人们造成一种假象:似乎中央或上级政府是在通过“下放”和“外放”目标压力,“推卸”责任,“屏蔽”风险。^③其实,这只是看到了行政发包序列的局部过程。最高发包方一直在关注和控制风险,因为治理风险一旦积累到一定阈值,便会演变成统治风险,危及政权稳定,最终回流至统治者。^④这正是上述行政-发包动态模型包含第五至第七阶段的原因。从对社会承包主体的资格认定与资源阀门的控制,到集中整治、加强监管、收回权力、改组机构等一系列措施的推进,均体现了国家高层对治理风险所采取的制度性防范。当风险积累至一定程度时,往往触发集中的紧急行动,以达成止损与清理之效。

例如,自20世纪90年代以来,中央政府对预算外资金展开规范化管理,推行“收支两条线”改

革,至2010年彻底取消预算外资金,并将土地出让收入纳入政府性基金管理。这一系列改革的深层动因在于,地方政府依托行政事业单位创收及融资平台大规模举债的行为,引发了财务管理风险,同时,滥收费、土地征收中的暴力冲突等问题也激起了社会广泛关注。再如,新旧世纪之交启动的农村税费改革,其核心指向同样是基层政府(包括村干部)为完成上级财政任务,以多种名目向农民“乱收费、乱罚款、乱摊派”,导致农民负担沉重,一度成为社会焦点议题,国家最终于2006年全面取消农业税。^⑤从2000年前后推行的“乡财县管”改革,到事业单位分类改革,再到近年来对地方债的集中置换,清理投融资平台债务以及收回地方发债权等高层推动的系列治理行动,均可视为风险回流与再集中的制度回应过程。

回顾清代国家与宗族的关系史,围绕宗族是否拥有对族人的生杀大权,政策取向几经反复,也鲜明地体现了国家权力对行政外包制度化边界的关键性调节和规范作用。

清代在统治实践中曾在一定程度上默许甚至鼓励宗族发挥“准司法”作用,允许其酌情处理族内纠纷,对情节严重者则要求“禀官究治”,以此协助维持地方秩序。宗族承担司法调处与惩戒职能,并非国家权力退出,而是等级化权力跨越组织边界的表现。然而,在祠堂、族长能否依据家法处死族人这一核心问题上,清代的政策经历了多次重大调整。在顺治、康熙时期,国家不承认祠堂、族长对族人的处死权,至雍正年间,政策发生逆转,法律上公开认可了宗族的这一权力。雍正帝曾下谕,准许宗族对族人行使生杀大权。然而,这种“自治权”在实践中迅速引发了严重问题:宗族私刑泛滥成灾。部分宗族首领滥用手中权力,对族人动用私刑,甚至擅自处死。一些家法族规中竟然出现“勒毙”“活埋”“烧死”等

极为野蛮残酷的处决方式。^②这不仅严重侵蚀了国家的司法权威,也导致大量社会不公现象的发生。原本设计为“送审权”的制度,意在让父祖将忤逆子孙扭送官府,但在实际操作中,宗族常常自行了断,甚至包庇罪犯,致使国家法律难以在基层有效贯彻。^③

当宗族权力膨胀至威胁中央责任闭环时,风险开始回流并触发制度再集中。乾隆五年(1740年),针对各地频发的宗族滥用私刑、擅自处死族人等现象,乾隆帝发布了一道具有里程碑意义的上谕,明确指出:“同族之中果有凶悍不法之徒,族人自应鸣官治罪……况生杀乃朝廷之大权,如有不法,自应明正刑章,不宜假手族人”。^④这段话直指国家收回死刑权的核心逻辑——司法权,尤其是生命予夺的最终裁决权,绝不容假手他人。这一上谕标志着朝廷对基层社会控制权的重新界定:从“认可宗族自治”转向“收回并垄断生杀大权”,旨在防范宗族权力滥用,强化中央集权与司法统一。清代国家通过政策回调,重新划定了行政外包的制度边界,体现出对治理风险的高度警觉与对制度弹性的审慎把控,同时也说明国家权力在衔接和调节行政内包与外包过程中的关键作用。

由此可见,行政内包与行政外包之间并不存在制度断裂。二者之所以能够在实践中紧密衔接,或者往复变换,根本原因在于国家等级化权力始终贯穿其中,并在不同阶段转换其运作方式:在行政内包阶段,它是责任与压力的传导装置;在行政外包阶段,它是承包对象的筛选器与边界管理者;在风险阶段,它又是权力再集中与秩序重建的制度来源。

至此,本研究不仅在经验上将中央-地方关系与国家-社会关系纳入同一分析框架,而且在理论上提出了一种以不确定性转移与责任再分配为核心机制的统一解释路径。上述七个阶段

并非一次性过程,而可能构成周期性循环:发包—承压—外溢—嵌入—积累—回收—再发包。这意味着国家理性具有阶段性特征。这一动态演化可能形成两种均衡状态。一是嵌入式均衡,其形成条件包括等级化权力的连续性,风险可回流,国家保有资源阀门(如预算拨款、政策支持、资质许可、政治荣誉等)的控制权。在这种均衡下,行政外包成为常态治理工具,国家中心性得以维系。二是断裂式均衡,其形成条件是科层等级链条中断,风险不可回流,承包主体趋于自治化,其特征是治理碎片化、政治冲突外显、权力边界重构。

中华帝制时期的国家-社会关系特征为理解上述两种均衡的分析提供了重要的历史经验背景。^⑤在帝制时期的大部分阶段,朝廷掌握着对经济与社会制度的最终设置权,能够通过行政设计、制度制订与相机干预,主导国家与社会互动的基本规则。因此,民间社会并未构成一个与国家相对峙的自治领域,而是持续内嵌于国家权力体系。多样化的行政外包形态,无论是士绅参与基层治理,还是会馆、宗族、社仓、善堂承担公共事务,都类似于权威组织内部对决策权、执行权与资源动员权的不同配置组合。其核心问题并非不同权力主体之间的政治博弈,而是如何在控制统治风险的前提下,通过制度化授权降低治理成本,提升治理效能。由此,潜在的社会冲突与利益张力被系统性地行政化处理,并纳入行政管理与治理技术的范畴。会馆、宗族、社仓、善堂等民间组织的“自主管理”,以履行国家职责、认同国家意识形态并接受国家监管为前提,其发展并不意味着国家权力的衰减,反而在相当程度上延伸且加固了国家的治理能力。“民治”在一定范围内弥补了“官治”的不足,但并未转化为独立于国家的政治力量。

然而,这种以行政外包为核心的国家-社会

均衡,有赖于一个不可或缺的前提条件:国家必须保有对治理秩序的实际控制权,尤其是相机控制权。正是这种终极干预与调节能力,构成了行政发包体制中各项中心化设置的制度根基。一旦国家丧失这种实际控制力,行政外包关系便难以维系,原本被行政化处理的社会问题将重新政治化,演变为独立权力主体之间的对抗关系。魏晋南北朝时期门阀制度的兴起,严重削弱了皇权对地方社会的实际掌控,导致族权与皇权分庭抗礼,国家与社会之间的行政外包关系由此瓦解。晚清时期,为应对太平天国运动,清政府被迫依赖乡绅发展团练,承担军事与社会职能,并赋予其税收权力。这一权宜之计虽在短期内维持了统治,却显著抬升了绅权的正式地位,侵蚀了朝廷的相机控制能力。随着国家控制力的持续衰退,原本通过行政外包维系的官绅合作失去制度基础,最终演变为地方自治运动的兴起与传统国家的解体。

至此,一个完整的理论闭环得以呈现:行政发包制通过等级化的权力配置,将行政内包与行政外包整合为一条连续的治理链条;行政外包并非国家权力的削弱,而是国家权力在组织边界上的再部署;行政发包制是国家在既定结构的约束下,通过改变控制形式而非放弃控制本身,实现治理能力延展的一种制度机制;这一整合的极限,取决于国家是否仍然掌握对治理秩序的最终调节权。这一理论框架不仅有助于解释中华帝制时期国家-社会关系的独特形态,也为理解当代中国行政内包与行政外包的制度整合,提供了深层的历史参照与理论启示。

三、延伸讨论

(一)主动设计型与压力外溢型行政外包

在分析行政内包与行政外包的衔接机制时,

有必要对两种性质不同却又相互关联的情形做出区分:一类是国家在相对可控条件下,对治理任务进行有意识、主动设计的行政外包;另一类则是当治理目标刚性叠加制度约束时,行政内包的压力被迫溢出组织边界所形成的行政外包。前者体现为行政外包作为一种治理技术的理性运用,后者则体现为行政外包作为不确定性溢出口的制度结果。

做出这一区分非常必要,因为若不加以辨析,行政发包制理论容易被误解为一种“全知全能、精心规划的国家工程论”,仿佛行政内包与行政外包的制度整合,全是国家在高位冷静计算的结果。然而,中国治理实践恰恰呈现为两种状态的叠加:有些行政外包是治理工具箱中的主动选择,有些行政外包则是在任务压力与制度约束下的不得已之举。因此,区分这两类情形,既是对经验现实的尊重,也是对理论框架的自我限定与精细化处理。

第一类,主动设计型行政外包。其核心特征是国家“有余地、有选择、有控制”。具体而言,这一类型具有以下典型特征:国家(或地方政府)仍然掌握制度主动权;行政外包发生在国家能力尚未被逼至极限之前;承包对象经过筛选,制度边界相对清晰;国家保有明确的相机控制与回收机制。典型例证包括:明清时期官府有意识地动员士绅参与赈灾、教化、公共工程;改革开放后通过事业单位、国有企业、政府购买服务,承接公共事务;某些平台公司最初作为“项目载体”或“投融资工具”的制度设计。在这一情形下,行政外包作为一种治理技术,是行政内包的功能延伸;国家通过外包降低治理成本,提高治理弹性;行政外包与国家中心性之间呈现出正和关系。这是行政发包制在控制风险前提下的理性扩展。

第二类,压力外溢型行政外包。其核心特征是“任务刚性+制度约束”的结构性矛盾。这一

类型的外包,恰恰不是“精心设计”的结果,而是由以下矛盾所推动:治理任务持续加码(目标刚性)与预算编制持续收紧、程序规则受限并存;官僚体系内部已无法继续吸纳不确定性。在这种情况下,行政外包不再是可有可无的选项,而是不得已而为之的被迫反应。典型例证包括:地方融资平台在财政约束强化背景下的爆发式增长;基层政府通过行政外包、编外人员、项目制应对“责任无限化”的治理压力;条线垂管强化后,属地政府组织外部力量完成任务。在这一情形下,行政外包作为不确定性的溢出口,是行政内包张力的制度外溢,国家并未事先“设计”这些组织形态,行政外包常先于监管、规范和合法性确认而发生。这恰好说明:当科层底盘持续加固而发包发动机不减速时,外部承包器的膨胀便具有结构必然性。

主动设计型与压力外溢型这两种行政外包对应着两种不同的风险结构与合法性轨迹。前者通常伴随清晰的责任界定与制度边界安排,其风险主要表现为效率失灵或激励错配;后者则产生于组织吸纳能力受限条件下的不确定性转移,其风险更多表现为责任模糊、权力寻租与控制失衡。因此,国家-社会合作网络的出现并不必然意味着权力去中心化,也可能意味着责任链条的重新嵌入。这两类行政外包若不加区分,便无法解释为何某些治理网络增强国家能力,而另一些却积累系统性风险。

当然,在中国情境中,这两类行政外包并非彼此割裂,而是常常在同一治理过程中相互转化:主动设计的外包在规模扩张与任务加码中可能演变为被迫外溢,而被迫外溢的外包又往往通过事后规制与制度化,被重新纳入国家治理框架。正是这种“设计—外溢—规制—再设计”的循环,使得行政内包与行政外包能够在高度约束的治理环境中持续整合。

上述分析有助于澄清国家理性的层次结构。我们不再需要假定国家是全知全能,可以预见所有的制度后果,而是可以明确:国家理性是分散的、阶段性的,常常需要事后反思的。同时,这一分析也将“制度失败”重新纳入解释框架——压力外溢型行政外包并非政策执行偏差或地方激励扭曲,而是制度张力的必然表现形式。在此意义上,治理现代化的关键不在于消灭行政外包,也不在于一味规范行政外包,而在于识别哪些外包仍处于“可设计区间”,哪些已经进入“压力外溢区间”。行政外包既不是国家深谋远虑的纯粹产物,也不是治理失控的偶然结果,而是国家在目标压力与科层约束之间反复调适所形成的制度轨迹。

(二) 治理机制的适用条件与制度边界

在比较治理研究中,一个常见但隐含的假设是:官僚制、市场治理或网络治理等机制,构成了一套可供不同国家根据需要进行组合与选择的制度工具箱。然而,从跨国比较的视角看,这一假设本身需要被反思。治理机制并非抽象中立的技术方案,而是深度嵌入特定国家结构、历史经验与权力组织方式的制度结果。不同国家所面对的,并非“采用何种治理模式更高效”的技术选择问题,而是在既定规模、社会结构与政治责任配置条件下,哪些治理机制具有可持续的可行性问题。正是在这一意义上,治理机制的有效性具有鲜明的国家条件,而非普遍适用性。

将行政发包制置于跨国比较的尺度加以审视,可以发现其稳定运行依赖若干关键条件。首先是超大规模与高度层级化的治理结构。在广阔疆域与多层级体系中,单一官僚制难以吸收全部治理压力,行政发包通过分包执行与集中回收,为治理提供了必要的弹性空间。其次是政治责任的高度集中。行政发包之所以能够持续运作,并不在于承包主体拥有完全自主性,而在于

国家始终拥有对最终治理后果的责任承担能力。正是这种责任集中,使得发包-承包关系得以在失败风险可控的前提下不断展开。再次是国家权力对关键资源与规则制定的掌控能力。行政发包并非权力分散的结果,而是权力以制度化方式被拆解和再组织的过程。缺乏这一权力基础,发包关系便容易退化为纯粹的契约外包,难以承载政治性治理任务。

尽管行政发包制在特定文明条件下具有显著的适用性,但其并非一种可以无限扩展的治理机制。随着发包层级增多、组织外溢加深,治理结构中不可避免会出现责任模糊、风险累积与激励扭曲等问题。平台化治理与国企化承包所暴露的财政风险与组织异化,正是这一边界的集中体现。当发包目标持续刚性化,而资源供给与规则约束未能同步调整时,行政发包容易从“弹性治理机制”转化为“压力传导机制”,将治理负担不断向下或向外推移。这一过程若缺乏有效的风险回收与制度校正,便可能从整体上削弱国家治理能力。

行政发包制的另一重要边界,体现在治理能力与治理合法性之间的张力。当发包关系高度依赖绩效指标、项目完成度与短期成果时,治理逻辑容易向可量化目标倾斜,而忽视长期制度建设与公共服务的稳定供给。在此情形下,行政发包虽可在短期内提升执行效率,却可能在较长时期中侵蚀治理的规范基础。因此,行政发包的可持续性,并不取决于是否能够不断生成新的组织形式,而在于国家是否具备通过预算治理、规则重塑与责任回收,对发包结构进行周期性校正的能力。缺乏这一校正机制,行政发包便可能越过其制度边界,转化为治理风险的放大器。

从跨国比较的角度看,行政发包制并不是一种可以简单移植的治理方案,其有效运行依赖特定的历史经验、权力结构与社会期待。在政治责

任高度分散、国家权威受限或公共事务去政治化程度较高的社会中,行政发包往往难以形成稳定的制度结构。这并不意味着其他文明国家“缺乏”行政发包,而是意味着类似机制往往以碎片化、临时性或部门化的形式存在,难以发展为统摄性的治理逻辑。由此,行政发包制的比较意义,并不在于提供一种普遍模式,而在于揭示不同文明国家在回应治理难题时所面临的制度可能性边界。

将治理机制置于国家条件与制度边界的分析框架之中,可以更为清晰地理解行政发包制的理论地位。它既不是中国治理的“历史遗留物”,也不是现代治理的“非常规偏差”,而是一种在特定文明条件下反复生成并通过制度调适维持运作的治理机制。正是在明确其文明条件与制度边界之后,行政发包制才能作为一个严肃的分析范畴,进入更广泛的治理理论讨论。

四、对话治理理论

本节要对话并修正的,是以网络治理与协同治理为代表,并在新公共管理外包改革背景下发展起来的一类制度转型理论,该理论将跨界合作、多元参与与组织边界松动视为国家能力扩展与权力去中心化的制度进展,而本研究则从责任闭环与不确定性安置机制出发,对这一前提提出结构性修正。

如果我们将中国的行政外包实践置于合作治理与新公共管理的理论语境中加以反思,可以发现一个常被忽略的前提性差异:这两类理论均建立在“等级化权力在政府-社会边界处中断或显著弱化”的制度假设之上。正是在这一前提下,外包与合作被理解为国家能力的横向扩展,而非纵向权力的延伸。

新公共管理理论将公共服务外包视为提升

效率与绩效的核心工具,其控制机制以契约、竞争与绩效评估为支柱。^⑩该理论预设政府与外包主体之间的关系主要是契约性的、可替代的,国家对执行过程的控制依赖事前合同设计与事后法律救济。在这一框架中,外包意味着国家对直接控制的自愿让渡,其治理能力的提升以等级化权力的部分牺牲为代价。外包的难点在于:当合同不完备、任务高度复杂或风险显著外溢时,国家往往缺乏有效的回收与再集中机制。

合作治理理论则试图超越市场化外包的局限,强调政府、社会组织与市场主体之间的协商、互信与伙伴关系。^⑪尽管这一理论弱化了“控制-被控制”的二元对立,但其制度前提依然是:参与主体在法律与组织上具有相对独立的地位,治理依赖网络协调而非等级化权力。在此情境中,官僚层级控制与跨组织合作被视为两种相互替代的治理模式,难以在同一责任链条中实现有效衔接。

中国经验对上述理论构成了重要挑战。正如本研究所揭示的,中国的行政外包并非发生在等级化权力退出的空间,而是发生在等级化权力重新配置的过程中。行政外包并不意味着从“等级”转向“网络”或“市场”,而是意味着控制形式从组织内命令转向组织外嵌入。平台公司、国有企业与部分社会组织之所以能够承担外包任务,是因其被纳入了同一套结果导向与责任回流的权力结构。

从这一视角看,合作治理与新公共管理理论只适用于特定制度条件下的中层理论:当国家权力边界清晰,等级化控制在组织外部中断时,它们能够较好地解释外包与合作的运行逻辑,但在国家等级化权力贯穿政府内外的体制中,这些理论便难以解释行政内包与行政外包为何能够形成连续、可控的治理链条。因此,本研究的行政发包制视角并非对上述理论的简单否定,而是一

种前提性修正。它表明:外包并不必然意味着权力分散,合作也不必然意味着等级消解。能否整合行政内包与行政外包,关键不在于外包形式本身,而在于国家是否具备跨越组织边界的等级化权力与责任回流机制。

这一反思可以提炼为四个层面的理论修正。

第一,从“边界治理”转向“链条治理”。西方主流的外包/合作治理理论往往以“国家-社会边界”为分析起点:外包意味着跨越边界,合作意味着在边界上协商。本研究提出的修正是:在一些政治体制中,关键不在边界本身,而在边界两侧是否被同一条责任-控制链条所贯通。若边界处权力中断,主体自治,则外包/合作呈现为“横向网络”治理;若边界处权力连续,责任可回流,则外包/合作可成为“纵向链条”的延伸。因此,外包/合作应被重新理解为治理链条的延展方式,而非单纯的边界跨越行为。

第二,从“契约/协商”转向“不确定性安置”。新公共管理理论强调契约与绩效,合作治理理论强调协商与互信,但二者都倾向于将外包/合作解释为协调与控制问题。本研究的修正是:外包/合作首先是一个不确定性的安置问题。在典型的韦伯式科层制中,不确定性的化解被尽量前移,通过事前清晰界定的权力边界、管辖范围、预算分配和有限责任来最大限度消除自由裁量空间。而在行政发包制的逻辑中,通过任务下达、有限预算、结果问责与无限责任,不确定性被保留在过程中,并在结果端得以吸纳。在这个意义上,外包/合作本质上是将不确定性重新安置于特定主体、组织形态与责任端口。外包的核心不是如何把任务分配出去,而是如何配置不确定性和风险。

第三,从“权力让渡”转向“控制形式转换”。西方主流理论往往将外包视为国家对直接控制的让渡,乃至对权力的削弱。本研究的修正是:

外包的权力含义具有体制条件依赖性。在权力边界清晰且主体自治的体制下,外包确实意味着更高度的分散化与自治,但在等级化权力贯穿边界,并能通过组织、人事与资源阀门实现控制的体制下,外包可能只是控制形式从组织内命令向组织外嵌入的转换。因此,外包应被区分为至少两种理想类型:一是自治型外包,以契约、法治与司法救济为核心;二是嵌入型外包,以等级化权力、人事嵌入、资源阀门与责任回流为特征。

第四,从“治理能力”转向“责任可回流性”。合作治理与新公共管理理论都关注“治理能力如何扩展”,却较少系统讨论“失败责任在哪里终止”。本研究的修正是:判断一种外包/合作模式能否长期稳定运行,关键指标之一是社会承包主体是否可控制,责任与风险是否可回流。若风险可回流,外包可以成为常态治理工具;若风险不可回流,外包则更容易导致权力碎片化、推诿与治理失败。换言之,治理制度的稳定性不只来自效率,更来自责任闭环是否成立。

综上所述,行政外包与合作治理的制度含义并不由“市场/社会参与程度”所决定,而由国家权力结构所决定。更具体地说,决定外包/合作能否与官僚体系的内包整合为一条连续治理链条的关键,在于边界处等级化权力是否连续,以及不确定性与责任是否能够跨边界回流并被再吸纳。

五、国家-社会连续结构的组织生成: 重新解读“第三领域”

黄宗智提出“第三领域”概念,旨在突破国家-社会的二元对立结构,他指出在实践层面存在大量既非纯国家,亦非纯社会的制度形态。^③该理论在解释中国基层司法、乡村治理、民间调解等现象时具有重要洞见。然而,从机制层面

看,“第三领域”若被理解为一个稳定存在的“中间空间”,仍然保留着空间性的想象前提:仿佛国家与社会各自存在,国家与社会彼此边界相对清晰,其间存在一个夹层地带。

本研究试图推进这一理论,将“第三领域”从空间概念转化为机制概念。所谓“第三领域”,并非预设存在的制度区域,而是行政发包制在组织边界处因责任压力与资源约束所生成的嵌入式执行层。它不是一个本体性的结构板块,而是一种在特定条件下生成、扩张、收缩并可能消失的边界状态。

这一转化的关键在于重新理解国家与社会的关系形态。在行政发包制的结构中,国家与社会并非两个截然分离的实体,而呈现为一个连续的组织嵌入序列。与其讨论“边界在哪里”,不如讨论“嵌入度如何分布”。为此,笔者提出三维嵌入模型,包括财政嵌入度、人事嵌入度与责任嵌入度。任何位于国家与社会之间的组织或行动者,都可以在这三个维度上进行定位。财政嵌入度指其是否纳入正式预算体系,人事嵌入度指其是否进入国家正式官僚序列,责任嵌入度指其是否承担来自国家权力结构的政治或行政问责。

所谓“第三领域”,本质上是上述三种嵌入度处于中间组合状态的组织形态。例如,在中国历史上,秦汉时期“官吏一体”,乡官高度嵌入国家体系,在财政、人事与责任三方面均与中央官僚结构紧密连接;明清时期“官吏分流”,胥吏脱离正式官僚序列,财政保障有限,却承担具体执行责任;新中国成立至改革开放初期,村干部长期未被纳入正式公务员体系,其收入来自村庄自筹,但在政治责任结构中承担着高度问责压力;近年来,村干部普遍存在“官僚化”倾向——从财政领取工资并实行八小时坐班制;当下,部分社区工作者被逐渐纳入事业编制或财政保障体系,其嵌入度明显上升。上述变化并非“第三领域”

自身形态的变异,而是嵌入梯度位置的移动。

因此,“第三领域”并不是国家与社会之间的独立地带,而是国家权力在组织边界处的嵌入式延展。其生成机制,与行政发包制的基本结构密切相关。行政发包制是一种在等级化权力体系内部,通过发包-承包关系组织公共事务执行的混合治理形态。其核心张力在于责任高度集中,但财政资源与编制容量有限。当治理目标扩张,政治责任强化,正式科层体系又无法相应扩容时,发包方必然在组织边界之外生成准执行层,以分担执行压力并降低固定成本。此即边界外溢阶段。

然而,边界外溢并非稳定均衡。准执行层在获得一定裁量空间后,可能积累腐败风险、合法性风险或治理失控风险。一旦风险突破制度容忍阈值,责任将向发包方回流,组织边界随之收缩,执行层官僚化或被重新纳入正式体系。此即边界再集中阶段。当再集中带来的财政与组织成本上升到不可承受的程度时,发包机制又可能重新启动。由此形成周期性波动:外溢—风险积累—再集中—再外溢。所谓“第三领域”,正是这一波动过程中的弹性缓冲层。

因此,从行政发包制的视角出发,“第三领域”并不存在固定、清晰、边界分明的形态。它与国家、社会混杂在一起,是组织嵌入梯度中的一个动态区间。国家与社会也并非两个本体性实体,而是同一发包结构在不同嵌入梯度上的表现形态。所谓国家-社会问题,本质上是组织边界嵌入度如何分布,如何调整,如何在风险与财政能力之间寻求平衡的问题。

在这一意义上,“第三领域”不再是一个领域,而是一种边界状态;不再是一个空间板块,而是一种组织生成机制的结果。通过将其机制化与动态化,本研究不仅推进了黄宗智的理论洞见,也在国家理论、组织理论与财政社会学之间

建立了一条新的对话通道。

与韦伯的理性科层模型相比,行政发包结构并不追求边界的固定化与去人格化,而是在责任与资源张力之间维持边界弹性。韦伯式科层制强调明确的职权分工、稳定的职位结构与固定财政来源,其理想类型建立在财政能力持续扩张与法律理性稳定的前提之上。^④而在行政发包结构中,边界本身成为可调节变量。行政发包制不属于科层制的未完成阶段,而是一种不同的组织理性:其核心不是规则稳定,而是责任集中与边界伸缩之间的动态平衡。

从权力理论角度看,这一模型也对曼的“基础性权力”概念有所补充。曼认为,国家的基础性权力取决于其通过官僚体系渗透社会的能力。按照这一逻辑,科层化程度越高,基础性权力越强。^⑤然而,在行政发包制的结构下,国家的社会渗透并不完全依赖官僚体系扩张,而是通过权力嵌入式的外包体系实现低成本延展。“第三领域”的扩张,并不意味着国家权力的衰弱,而是权力结构的外延式组织化。因此,中国历史上的国家渗透能力,并非通过全面科层化,而是通过嵌入梯度来实现的。渗透路径不是单向的官僚扩张,而是边界生成机制的周期性运作。

财政社会学传统则强调税收能力与预算控制能力在国家能力形成中的基础地位。^⑥行政-发包动态模型进一步指出,财政能力不仅决定国家规模,还决定组织边界结构。当财政能力增强时,国家更有能力进行内包与官僚化;当财政能力受限时,边界外溢成为必然选择。“第三领域”的规模与财政能力呈反向波动关系。财政能力不足以支撑全面科层化时,国家通过调节嵌入外包体系的程度维持责任集中与延续治理。由此,财政能力不仅塑造国家规模,也塑造国家-社会嵌入梯度的分布形态。

在文明比较层面,这一机制解释了不同历史

路径的差异。欧洲国家在财政能力持续增强的背景下,逐步固定科层边界,实现国家与社会的制度分化。相较之下,中国国家长期维持边界弹性结构,通过发包与嵌入机制实现低成本治理延展,而不依赖彻底的科层扩张。这种结构既避免了封建分裂,也避免了全面官僚化所带来的高成本僵化,其独特性不在于国家弱或强,而在于边界机制的制度化方式。

六、结语

传统的国家理论多建立在“统治”范式之上。在这一框架中,国家被视为拥有统一意志与强制能力的权威主体,治理过程主要通过命令-服从、层级控制与规则执行来完成。无论是以君主制、官僚制还是以现代民族国家为背景,统治范式关注的核心问题始终围绕权力的合法性、集中程度及约束方式展开。在这一意义上,国家权力构成了理论分析的前提条件,而非需要被进一步拆解和解释的变量。

随着社会复杂性上升,公共事务专业化与执行场景多样化,单一的统治范式逐渐暴露出解释力的局限。正是在这一背景下,“治理”范式应运而生。治理理论试图突破国家中心主义视角,将分析重心从单一权威转向多元主体之间的协调机制,强调网络结构、合作关系、政策工具组合以及非国家行动者在公共事务中的作用。这一转向在很大程度上丰富了对现实治理过程的理解,但也在无意中带来一个重要后果:国家权力在理论中的退场——国家权力在治理分析中被去政治化,并逐步退居背景位置。

在治理范式中,国家往往被描绘为诸多治理主体之一,其权力被等同为资源、能力或工具箱中的一个选项,其行政行为则被理解为对市场机制、社会组织或契约安排的策略性运用。由此,

公共服务外包、合作治理与多元共治被自然化为“现代治理”的应有形态,而国家权威本身如何构成,如何进入治理过程,反而不再成为分析的中心问题。

上述治理范式的一个结构性困境在于,它高度重视执行层面的协调与效率,却往往回避或弱化一些更为根本的问题:治理目标从何而来,发包权力由谁掌握,失败责任最终如何归属。当治理被理解为多元主体之间的互动与合作时,行政内包与行政外包往往被视为彼此并列,甚至可以相互替代的制度选项:前者代表官僚制控制,后者象征治理创新。然而,在实际运作中,无论是行政体系内部的任务分派,还是对事业单位、国有企业、平台组织或社会主体的外包安排,其共同前提不是来自主体间的平等协商,而是国家对公共目标的界定权,对关键资源的配置权以及对最终政治后果的承担能力。正是由于这一前提在治理范式中常被视为理所当然,而未被系统化地加以分析,导致治理研究在描述执行网络时愈发精细,却在解释权力结构时趋于模糊:行政外包被理解为效率工具,而非权力延伸;多元参与被视为治理进步,而非国家权力重组的结果。国家权力并未真正消失,而是被理论性地“抽空”了。

治理理论的问题不在于忽视国家,而在于忽视国家权力如何通过治理而运作。行政发包制的理论意义,正在于对上述治理范式进行结构性修正。它并不否认治理实践中多元主体与多样工具的存在,也不试图回到以命令-服从为核心的统治模式,而是提出一个不同的分析起点:将国家权力视为治理结构本身的组成部分,而非外在背景。对行政内包与行政外包的整合分析,实质上是一种将国家权力重新带回治理情景的理论努力。不同于将国家视为治理工具或制度背景的研究取向,本研究将国家权力理解为一种在

治理过程中持续运作、不断重塑组织边界与责任结构的机制性力量。这一视角表明,治理并非发生在权力“之后”或“之外”,而是国家权力在目标压力、不确定性与制度约束条件下的具体运作形态。行政外包并不必然意味着权力的让渡或去中心化,而可能构成国家权力在组织边界上的再部署。通过这一再情景化的分析,本研究试图推动治理理论从对制度形式的描述,转向对权力如何通过治理实现自身的解释。

本研究通过与“第三领域”理论的对话,将这一描述性概念转化为可用于机制分析的范畴。本研究表明,所谓“第三领域”并非一个预设存在的制度区域,而是行政发包制运行至组织边界时,在责任压力与资源约束双重作用下生成的嵌入式执行层。换言之,“第三领域”不是一个实体,或者边界清晰的固定领域,而是可伸缩、可吸纳、可外溢,由行政-发包关系动态塑造的边界形态。

与此同时,本研究也明确了行政发包制的适用条件与制度边界。作为一种治理机制,行政发包制的稳定运行依赖若干关键条件:超大规模与高度层级化的治理结构,政治责任的高度集中,国家对关键资源与规则制定的掌控能力。当这些条件发生变化,或当发包链条过度延伸而缺乏有效的风险回收机制时,行政发包便可能越过其制度边界,从弹性治理机制转化为压力传导机制,甚至演化为治理风险的放大器。因此,治理现代化的关键不在于消灭外包或一味规范外包,而在于识别哪些外包仍处于“可设计区间”,哪些已经进入“压力外溢区间”,并据此建立差异化的调控策略。

从比较的视角看,行政发包制的有效运行,依赖特定的历史经验、权力结构与社会期待。在政治责任高度分散、国家权威受限或公共事务去政治化程度较高的社会中,行政发包往往难以形

成稳定的制度结构。这并不意味着其他文明国家“缺乏”行政发包,而是意味着类似机制往往以碎片化、临时性或部门化的形式存在,难以发展为统摄性的治理逻辑。由此,行政发包制的比较意义,并不在于提供一种普遍模式,而在于揭示不同文明国家在回应治理难题时所面临的制度可能性边界。

注释:

①Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, 1985; Micheal Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results,” *European Journal of Sociology*, 25(2), 1984, pp. 185–213; Michael Mann, *The Sources of Social Power*, Vol. 1, Cambridge & New York: Cambridge University Press, 1986; Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1990*, Cambridge, MA: Basic Blackwell, 1990.

②Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988; Joel S. Migdal, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, 2001.

③Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1995.

④José van Dijck, Thomas Poell & Martijn de Waal, *The Platform Society: Public Values in a Connective World*, Oxford University Press, 2018; Tarleton Gillespie, *Custodians of the Internet: Platforms, Content Moderation, and the Hidden Decisions that Shape Social Media*, New Haven, CT: Yale University Press, 2018.

⑤Christopher Hood, “A Public Management for All Sea-

sons?" *Public Administration*, 69, 1991, pp. 3-19; David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading: Addison-Wesley, 1992; Chris Ansell & Alison Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 2008, pp. 543-571; Erik Hans Klijn, et al., *Governance Networks in the Public Sector*, London: Routledge, 2015.

⑥康晓光、韩恒:《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,载《社会学研究》2005年第6期;康晓光、卢宪英、韩恒:《改革时代的国家与社会关系——行政吸纳社会》,载王名(主编):《中国民间组织30年——走向公民社会》,北京:社会科学文献出版社2008年版。

⑦Lilly L. Tsai, *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*, Cambridge University Press, 2007.

⑧Christopher Heurlin, *Responsive Authoritarianism in China*, Cambridge University Press, 2016.

⑨Jessica C. Teets, *Civil Society under Authoritarianism: The China Model*, Cambridge University Press, 2014.

⑩同注⑦。

⑪同注⑧。

⑫康晓光、韩恒:《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》;Jessica C. Teets, *Civil Society under Authoritarianism: The China Model*。

⑬黄宗智:《中国的“公共领域”与“市民社会”?——国家与社会间的第三领域》,载邓正来、J·C·亚历山大(编):《国家与市民社会:一种社会理论的研究路径》,北京:中央编译出版社1999年版;黄宗智:《国家-市场-社会:关于中西国力现代化路径不同的思考》,载《探索与争鸣》2019年第3期。

⑭周黎安:《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》2016年第1期;周黎安:《探寻行政发包制的历史渊源:以清代基层治理为考察对象》,载《清华社会科学》第6卷第1辑,北京:商务印书馆2024年版。

⑮黄晓春、周黎安:《政府治理机制转型与社会组织发展》,载《中国社会科学》2017年第11期。

⑯例如钱颖一、温加斯特(Barry R. Weingast)和许成钢为代表的研究,强调在政治集权框架下地方政府的治理能动性;戴慕珍、李侃如等学者则从条块关系与地方国家能力出发,揭示了地方政府具有公司主义的制度角色。参见 Yingyi Qian & Barry R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 1997, pp. 83-92; Chenggang Xu, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development," *Journal of Economic Literature*, 49, 2011, pp. 1076-1151; Jean C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism," *World Politics*, 45(1), 1992, pp. 99-126; Kenneth Lieberthal, *Governing China: from Revolution through Reform*, W. W. Norton & Company, 1995。

⑰瞿同祖:《清代地方政府》,范忠信等译,北京:法律出版社2003年版。

⑱白瑞德:《爪牙:清代县衙的书吏与衙役》,尤陈俊、赖骏楠译,桂林:广西师范大学出版社2021年版。

⑲李荣忠:《清代巴县衙门书吏与差役》,载《历史档案》1989年第1期。

⑳叶静:《地方软财政支出与基层治理——以编外人员扩张为例》,载《社会学研究》2016年第1期。

㉑曹光宇等:《财政压力与地方政府融资平台的兴起》,载《金融研究》2020年第5期。

㉒同注⑮。

㉓Yu Hao, et al., "The Making of Bad Gentry: The Abolition of Keju, Local Governance, and Anti-Elite Protests, 1902-1911," *The Journal of Economic History*, 82(3), 2022, pp. 625-661.

㉔曹正汉认为,中央政府采取由地方政府直接面对民众、中央控制地方政府的方式(即“中央治官、地方治民”),降低和屏蔽统治风险。曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,载《社会学研究》2011年第1期。

㉕这正是笔者与曹正汉对统治风险理解的不同之处。

曹正汉将统治风险界定为中央政府面临的源自民众不满、反对或抗争的风险,并认为中央政府通过让地方政府直面民众,来实现对自身风险的屏蔽。而笔者所定义的统治风险,是同时来自地方政府与民众两个方面,既包括直接的统治风险(如国家分裂、社会暴动与革命),也涵盖间接的统治风险(如社会经济层面的失序与波动),并指出,地方政府的行为本身即构成潜在的治理风险(如腐败寻租、对基层的搜刮等)。从中央政府的视角看,来自民众抑或地方政府的统治风险,往往难以截然区分。然而,最为关键的事实在于:无论统治风险源于何处,最终都会影响政权稳定,中央政府始终是所有统治风险的最终承担者。关于笔者与曹正汉在解析统治风险上的分歧,参见周黎安:《再论行政发包制:对评论人的回应》,载《社会》2014年第6期。

②⑥田毅、赵旭:《他乡之税——一个乡镇的三十年,一个国家的“隐蔽”财政史》,北京:中信出版社2008年版。

②⑦姚晔:《明清时期徽州家法族规的地域特征及其成因》,载《光明日报》2020年6月22日,第14版。

②⑧冯尔康:《清代宗族史论》,天津人民出版社2019年版。

②⑨同注②⑦。

③⑩以下关于中华帝制时期国家与社会关系的分析参见周黎安:《“一体多面”:中华帝制时期的国家—社会关

系再研究》,载《社会》2022年第5期。

③⑪Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, 69, 1991, pp. 3–19; David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*.

③⑫Chris Ansell & Alison Gash, “Collaborative Governance in Theory and Practice,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 2008, pp. 543–571; Erik Hans Klijn, et al., *Governance Networks in the Public Sector*.

③⑬黄宗智:《中国的“公共领域”与“市民社会”?——国家与社会间的第三领域》。

③⑭马克思·韦伯:《经济与历史:支配的类型》,康乐译,桂林:广西师范大学出版社2010年版。

③⑮Michael Mann, *The Sources of Social Power*, Vol. 1.

③⑯Joseph Schumpeter, “The Crisis of the Tax State,” in A. T. Peacock, et al. (eds.), *International Economic Papers*, Vol. 4, pp. 5–38, New York: Macmillan, [1918] 1954; Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkeley: University of California Press, 1988; Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1990*.

责任编辑:刘 琼

the Destined One, in which a legal philosophical experimental field pivoting on the theme “mandate of heaven and cosmic order” is constructed by simulating the emergence, evolution, and reconstruction of legal rules and social order. Within this narrative framework, “mandate of heaven” serves as both an ideological instrument for rulers to sustain their legitimacy and a source of will that sparks individual awakening and resistance. The game’s two alternate endings unfold entirely divergent legal philosophical paths. In the first ending, the Destined One overthrows the old order yet is ultimately assimilated by the established system. In the second, the Destined One achieves full awakening of its own agency, transcends established legal orthodoxy, and strides toward autonomous construction of a new order. The latter path echoes the dialectical logic regarding revolution and legal construction laid out in the Preamble of the Constitution of the People’s Republic of China, metaphorically reflecting the dynamic tension between constituent power and constituted power while affirming the intrinsic rationale of the principle of popular sovereignty. Therefore, *Black Myth: Wukong* is more than an artistic landscape of the digital age, but also serves as a unique platform for thought experiments that offer a theoretical reference for advancing legal innovation with the spirit of self-reform from the perspective of socialist rule of law with Chinese characteristics in a New Era.

Keywords: *Black Myth: Wukong*, law and games, legal philosophical thought experiment, mandate of heaven, socialist rule of law

ECONOMY AND SOCIETY

Bringing Power Back into Governance: Reinterpreting State-Society Relations

193

Zhou Li'an

Abstract: Existing studies on central-local relations and state-society relations mostly fall under different theoretical traditions and lack a unified analytical framework. Drawing on the analytical concept of “administrative subcontracting system”, the author has placed the issues examined from two perspectives – “administrative insourcing” and “administrative outsourcing” – within a single analytical framework, and on this basis, constructed a dynamic explanatory model composed of three variables of “outcome rigidity”, “institutional absorption capacity”, and “the continuity of hierarchical power”. This study reveals that when the rigidity of governance targets intensifies while organizational absorption capacity remains constrained, the administrative system will face structural pressure, which further drives power and responsibility to spill beyond organizational boundaries. As long as the continuity of hierarchical power is maintained, outsourcing does not signify the withdrawal of power, but rather represents a transformation in the form of control. Following this logic, cases of governance in China—both historical and contemporary – are analyzed to illustrate the cyclical mechanism linking outsource embedding, the accumulation of risks, and re-centralization. At the level of theoretical dialogue, the author has reinterpreted the “third realm” – viewing it not as a substantive space or a fixed institutional zone, but as the institutionalized expression of administrative subcontracting pressure under specific structural conditions. This study

aims to provide a mechanism-based explanation for understanding the organizational logic of China's state governance, and challenges the applicability of outsourcing and collaborative governance theories in the Chinese context.

Keywords: administrative subcontracting system, state-society relations, central-local relations, the third realm, organizational boundaries

FIELDWORK

Vow Repayment and Sin Expiation: A Case Study of Gratitude Rituals in Putian City

213

Li Chao

Abstract: Discussions on Chinese religion have long been marked by the stereotype that a sense of sin is absent. Taking the gratitude rituals at Baiyun Cave Temple on Jiulong Mountain in Putian City as a case study, this paper offers in-depth investigations into the indigenous logic in which vow repayment and sin expiation intertwine and embed each other. This study reveals that the “sin” addressed in gratitude rituals is highly situational. It only emerges as a mortal-divine debt within rural folk logic amid specific existential crises and through dynamic interplay with “vows”. Within this cosmology, individual fate is embedded in the family, an ethical entity transcending life and death, and supernatural debts incurred by ancestors transform into earthly misfortunes endured by their descendants. Faced with supernatural oppression and worldly stigma, local practitioners adopt the strategy of “transforming sin through festivity”, turning the anxiety-laden core of sin expiation into a public vow-repayment spectacle that glorifies the family. This mechanism not only converts uncontrollable unpredictable disasters into shared economic obligations within the family, but also achieves the restoration of both supernatural order and mundane social order through the dynamic integration of vows and sin.

Keywords: gratitude rituals, vow repayment, sin expiation, situationality, transforming sin through festivity