



《大一统的制度密码：行政发包制与国家治理》

周黎安 著

格致出版社 2026-8

ISBN: 9787543238053

内容简介

从漫长的小农经济到新中国经济建设时期的工业化与城市化，再到改革开放以来的市场化与全球化嵌入，直至当下方兴未艾的数字化与智能化转型，中国以“大一统”为核心的国家结构不仅未被打破，反而持续展现出强大的整合能力与制度弹性。中华大一统这一千年“老瓶子”，何以持续装下不同时代的“新酒”？它前所未有的连续性和创造性的背后究竟隐藏了哪些奥秘？围绕这些问题，本书突破长期以来将中国国家治理割裂为帝制中国、计划经济和改革开放三个历史阶段的传统叙事，首次以统一的分析框架贯通中国国家治理自清代演变至今的历史脉络，提出行政发包制正是理解中国“大一统”持续再生和创新适变的制度密码，也是重新认识中国国家治理逻辑的一把关键钥匙。

作者简介

周黎安，国家文科一级教授，北京大学博雅讲席教授，北京大学经济与管理学部主任，光华管理学院经济学教授，北京大学经济学学士、硕士，斯坦福大学经济学博士。先后提出“晋升锦标赛”“行政发包制”“官场+市场”等原创性概念，在国内外学术界具有跨学科的广泛影响力。

目录

第一部分 研究问题与理论基础

第一章 导论

第二章 行政发包制：分析概念与理论框架

第二部分 帝制中国

第三章 清代基层治理

第四章 清代海关治理

第五章 “一体多面”：帝制中国的国家-社会关系再研究

第三部分 从“以苏为师”到“以苏为鉴”

第六章 透视中国特色的计划经济模式

第七章 空间发包、单位制与城市建设

第八章 计划经济时期中苏教育体制比较

第四部分 改革开放时期：承续与重构

第九章 国家治理转型之财政维度：政府间财政关系

第十章 国家治理转型之财政维度：预算管理制度

第十一章 当代县域治理

第十二章 行政发包制与中国特色的国家能力

第十三章 行政“借道”社会

第五部分 从中国走向世界

第十四章 跨越文明的对话

第十五章 把权力带回治理

第十六章 治理不可能三角

第十七章 迈入数字时代：行政发包制的重构与再生

第十八章 结束语

参考文献

后记

后记

“行政发包制”——从最初概念的萌芽，到最终落笔完成这本大部头的学术专著，恍若卸下一副重担，又如翻过一座高山。如释重负之余，心中亦不免百感交集。如今回望，这段旅程更像是一场梦幻而奇妙的学术之旅。

时光倒回至 2007 年，我正埋头撰写《转型中的地方政府：官员激励与治理》一书。彼时，我已提出了“晋升锦标赛”这一概念，用于刻画中国地方官员之间的横向竞争。然而，如果要真正理解中国地方政府的运行机制，仅有横向维度远远不够，我迫切需要一个能够解释政府间纵向关系的分析概念，以完成那幅尚未拼合的理论图景。

就在我反复思索、迟迟不得其解之际，一个看似平常的习惯却起了决定性作用——逛书店。若干年前随手购得的两部历史书籍，瞿同祖的《清代地方政府》与黄仁宇的《十六世纪明代中国之财政与税收》，在此时重新进入我的视野。瞿同祖笔下的州县官，俨然一个“承包人”：每年所得收入定额向朝廷缴纳钱粮之外，其余则成为其可支配的“剩余”；黄仁宇描述的明代江南造船，则呈现出一种层层分解、分段承包的生产组织方式。读至此处，我忽然意识到：这不正是一种嵌于行政体系之中的“发包-承包”关系吗？不同于市场中的外包，这是一种被权力结构所包裹、被等级秩序所支撑的制度安排。“行政发包制”的概念，由此浮现。

概念的提出并不意味着理解的完成。它与现实究竟有多深的关联，以我当时对经验世界的了解，并无十足把握，彼时文献所能提供的经验证据也极为有限。随着著作出版的大限步步逼近，我只好抱着几分忐忑与惶恐，于 2008 年 7 月硬着头皮交稿作罢。

一个重要转折点出现在 2010 年至 2011 年。因偶然机缘，我接触到清代中国海关的史料，了解到英国人赫德接任海关总税务司后，对传统海关进行了彻底的现代化改造。这令我眼前一亮：这不正是历史上发生的最佳自然实验吗？赫德前后的海关管理制度提供了比较传统行政发包制与现代理性官僚制的绝佳案例。于

是我带领博士生王娟遍寻史料，条分缕析，完成了这一案例研究。这项研究不仅重新点燃了我对这一问题的兴趣，也为相应的理论深化提供了坚实支撑。

以此为基础，我开始尝试将行政发包制从一个经验性描述，推进为具有一般解释力的理论框架，以弥补《转型中的地方政府：官员激励与治理》第一版留下的缺憾。形成的工作论文在 2014 年于上海大学举办的组织社会学实证研究工作坊上宣读，收获了积极的反馈与评价。会后，周雪光教授提议围绕我的文章在《社会》杂志组织一期专题研讨，邀请多位专家同仁撰文点评，他负责组稿，并亲自撰写专门的评论文章。这一轮集中对话，使行政发包制逐渐走出最初的个体思考，进入跨学科的学术视野。

2015 年前后，新的问题再次浮现。彼时雪光教授刚刚完成了关于“官吏分流”的文章初稿，计划在《社会》杂志组织专题讨论，我受邀参与评论。在研读雪光教授的文章、参与交流讨论的过程中，我发现中国历史上“官吏分流”的现象，可解读为行政发包制的组织边界的调整过程。这让我意识到，对行政发包制的分析需要考虑组织边界及其动态调整。随后我提出行政发包制存在两种展开形态——官僚体系内部多层级政府间的“行政内包”，以及国家与社会承包主体之间的“行政外包”。如此，行政发包制作为一个分析概念，既可涵盖中央与地方关系，又可解析国家与社会关系。

2016 年初，我开启了与上海大学黄晓春教授的合作，围绕如何拓展行政发包制与“行政外包”理论，深入讨论中国新时期的国家与社会关系，尤其是城市街道与社会组织的关系。研究这一问题的缘起，是有一次偶然听黄晓春教授说起，某大城市的一些街道自 2007 年起取消了招商引资功能。我当即觉得，这是对行政发包制的一次“准自然实验”：行政权分配与任务目标下达照常，内部考核与结果问责照常，而预算弹性却显著减少，这势必引发行政发包体系的内部调整。这个尚显朦胧的理论预感，经过我们一年多的努力，终于在 2010 年之后该市社会组织的井喷式出现中找到了关键线索和经验证据。在 2017 年发表于《中国社会科学》的文章中，我们将这种国家-社会关系概括为“行政‘借道’社会”——以成立社会组织为名，行恢复预算弹性之实，并与著名的“行政吸纳社会”理论展开对话。

正当我以为围绕行政发包制的研究告一段落之时，2018 年的一封邮件再次改变了路径。黄宗智先生邀请我与他进行“学术对话”，接受邀请后，我开始系统研读黄先生的主要著述。2019 年，我们完成了第一轮学术对话。之后我们意犹未尽，又进行了多轮对话，写就的十余篇文章于 2024 年以《黄宗智对话周黎安：实践社会科学》为名结集出版。

在这一时期，多项相关研究齐头并进。我将行政发包制的研究从改革开放时代延伸至计划经济时期。我指导我的博士生白惠天开展了若干颇有价值的合作研究。一是详细考察了计划经济时期四次大规模地方放权运动，探究中国如何从全面“以苏为师”逐步转向“以苏为鉴”。二是利用翔实的文献资料与历史数据，考察了中国地方放权对基础教育和医疗普及的影响；同时还专门撰文，研究苏联与中国在教育管理体制上的系统性差异。

最近几年，向历史纵深推进的研究又取得了重要突破。其中一个关键契机，是我偶然发现了两部重要著作：一是中山大学邱捷教授关于清代著名州县官杜凤治数百万字日记的研究专著，二是美国历史学家白德瑞利用巴县档案撰写的关于清代州县官府内部运作及书吏、衙役日常生活的专著。这些史料翔实的学术著作激发了我深入探究清代州县官府及基层治理的兴趣，期望在坚实的微观资料基础上，探寻清代基层治理实践中所呈现的行政发包制的形态。

2024 年 6 月，我完成了一篇四万余字的论文《探寻行政发包制的历史渊源：以清代基层治理为考察对象》，发表在当年的《清华社会科学》上。清华大学的应星教授是该杂志的主编，他借助我的行政发包制概念提出了著名的“军事发包制”理论，并认为“军事发包制”是当代行政发包制的重要历史起源。我的研究试图把行政发包制的历史渊源进一步延伸至清代，并分析传统行政发包制、军事发包制与当代行政发包制之间的异同和演变脉络。我惊奇地发现，清朝州县官府的运行，在官方颁布的律例、规则、政策文本层面，属于纯粹的“科层制”，而在实际运行中，却充斥着纯粹的发包-承包关系。

这一历史回溯，既是回到起点，也是一次理论的再生。在探寻行政发包制的历史渊源的过程中，结合我以前对赫德时期中国海关的研究，又额外收获了一个重要的理论成果——治理不可能三角理论。这个治理不可能三角理论，将分散于不同学科与经验领域的治理模式，纳入统一的分析视角与解释框架之中。

至此，这段学术旅程呈现出一种意想不到的闭环：从行政发包制出发，经由与理性官僚制的对话，最终又上升到一个更为一般的理论框架。行政发包制不再只是一个中国经验的描述，而成为治理不可能三角中的一个稳定解；而理性官僚制，也不再是其对立物或理想彼岸，而只是另一种同样成立的制度回应。

回望这段学术旅程，我逐渐意识到，所谓理论的生成，不是想象的那样直线推进，而更像是在反复往返中不断逼近一个早已存在却未被言说的结构。行政发包制最初只是一个用以解释经验现象的概念，而在不断追问与比较之中，它将我引向一个更为基础的问题：治理为何在某些条件下“必然失灵”，又如何在不可能之中维持运转。在概念和认知上，这既是一次摸索、彷徨和发现的探险之旅，也是一次解构、祛魅和建构的神奇之旅。