

# 行政发包的组织边界

兼论“官吏分途”与

“层级分流”现象

社会  
2016·1  
CJS  
第36卷

周黎安

**摘要:**本文重新梳理了行政发包制理论中“行政”与“发包”的关系,将政治晋升机制正式引入行政发包关系,定义了行政内部发包与行政外部发包的组织边界。在此基础上,本文重新诠释了历史上的“官吏分途”以及当今的“层级分流”现象。本文认为,从秦汉到明清,中国经历了“官吏分途”和“吏役合一”的双重过程,这实际上代表了中国官僚体制组织边界的重大变化,即从“行政内包”到“行政外包”的过程,而推动整个过程的驱动力是帝国所面临的日益严重的财政压力。本文还对中国历史上国家与社会的关系特征进行了重新表述。相同的历史现象,不同的解析框架,本文与周雪光的帝国逻辑理论进行了一次深入的学术对话。

**关键词:**政府组织边界 行政发包制 行政外包 晋升机制 官吏分途

## Organizational Boundary of Administrative Subcontracting: An Analysis of “the Separation of Officials and Local Staff” and Stratified Mobility

ZHOU Li-An

**Abstract:** This paper introduces an analysis of administrative subcontracting in relation to the promotion mechanism in Chinese government administration and redefines the organizational boundary between internal and outsourcing administrative subcontracting. The relationship between administration and subcontracting is examined through the two salient features of government, namely, multitask and monopoly of public services and state violence. Subcontracting tends to save fiscal and administrative costs for the principles

---

\* 作者:周黎安 北京大学光华管理学院 (Author: ZHOU Li-An, Guanghua School of Management, Peking University) E-mail: zhoula@gsm.pku.edu.cn

and offer high-powered and differentiated incentives to subcontractors. However, it can also lead to power abuse and multitask distortion. To prevent subcontractors' misbehaviors, bureaucracy is also compelled to impose various administrative measures such as oversight authority, veto power, rules and procedures. The paper further examines the organizational boundary between internal and outsourcing subcontracting through the rank competition and promotion mechanism. If subcontracting is part of competition and promotion process, it is regarded as internal subcontracting within organization; whereas subcontracting separated from the bureaucratic hierarchical mobility is considered as outsourcing subcontracting. Using this new lens of rank promotion mechanism, we reinterpret the so-called "the separation of officials and local staff" (*guanli fentu*) in imperial China and the stratified mobility in modern time. The paper argues that the twofold process of "separation of officials and staff" and "convergence of staff and hired-hands" in imperial China from Qin-Han to Ming-Qing marked a significant change in state governing boundary from internal subcontracting to outsourcing subcontracting. This occurred because of the increasing revenue pressure. It is our hope that this study opens further dialogues on Xueguang Zhou's administrative subcontracting theory.

**Keywords:** organizational boundary of government, administrative subcontracting, administrative outsourcing, promotion, the separation of officials and local staff

## 一、引言

中国早在秦朝就建立了全国性和职业化的官僚体制,历时 2000 多年,是世界范围内建立最早、持续时间最长的文官制度。伴随着历史上一次次朝代更替,中国的官僚体制在某些方面——如中央集权、职业化官僚、择优取士——保持了惊人的稳定性,但在另一些方面也历经重大变迁。其中一项人事制度的演变,即从秦汉“官吏相通”到明清“官吏分途”,吸引了不少历史学家的眼光。关于它的演变与成因已经积累了一些很有价值的研究文献,<sup>1</sup>为进一步的研究奠定了坚实基础。然而,如何将“官吏分途”现象放在帝国治理这个大背景之下,解释其形成的逻辑

1. 关于官吏分途的具体历史过程及相关文献,读者可以参考周保明(2009)、周雪光(2016)。

辑与影响,进而认识中国官僚体制的独特性质及其变化,尚有许多可以探讨的空间。

周雪光(2016)从帝国逻辑的视角解析历史上的“官吏分途”以及当今的“层级分流”现象,揭示了两者在中國官僚体制漫长的演变过程中所体现的延续性和变异性。更重要的是,他结合早前提出的“帝国逻辑”理论(周雪光,2014a),从“委托与代理”“名与实”“正式与非正式”三个维度分析了“官吏分途”与“层级分流”的内在逻辑及其影响。周雪光(2016)的开拓性意义不仅在于打通了历史上“官吏分途”与当今“层级分流”现象之间的内在联系,还在于系统地将这些官僚体制的特征和演变与帝国治理的逻辑联系起来。周雪光认为,帝国治理日益加剧的规模之累是导致官吏分途的驱动力,而官吏分途使官和吏这两个群体既相互隔绝又鲜明对应:一是跨区域流动的官与固守本地的吏,一是作为官僚制度正式化、精细化的官与非正式、边缘化的吏。当今时代虽然不存在严格意义上的官吏分途,但与官吏分途所呈现的流动性与地缘性差异相似的层级分流仍然存在。这种流动性和地缘性的结构性差异,正式制度与非正式制度、名与实的对应与转换,正是对帝国治理中一统体制与有效治理之间矛盾的缓冲与调适,从而塑造了中央一统与地方多样性、灵活性并存的格局。

针对历史上“官吏分途”和当今的“层级分流”现象,本文的观察和分析视角与周雪光(2016)有所不同。本文在进一步发展行政发包制理论(周黎安,2008;周黎安、王娟,2012;周黎安,2014a,2014b)的基础上,试图重新诠释“官吏分途”和当今的“层级分流”现象,揭示两者的联系与区别。本文最重要的发展有两方面:一是从政府的多目标性和垄断性两个特征出发,重新梳理行政发包制中“行政”与“发包”的关系;二是将政治晋升机制(如“政治锦标赛”或“官场竞争”)正式引入行政发包关系,定义了行政内部发包与行政外部发包的组织边界。<sup>2</sup>行政科层制的边界是晋升链条由上而下所及的边界,晋升链条的底部断于何处,政府边界就止于何处。本文认为,从秦汉到明清,中国经历了“官吏分途”和“吏役合一”的双重过程,实际上代表了中国官僚体制组织边界的重大

---

2. 周黎安(2014a)讨论了行政发包制和政治锦标赛的互动对国家治理能力的影响,但政治锦标赛是被作为独立于行政发包制的一种激励机制看待的。本文则是将政治晋升机制引入行政发包制内部,在一个多层级的行政组织内,承包人可以晋升到更高的职位。

变化,即从“行政内包”到“行政外包”的过程。这个拓展的框架让我们看到“官吏分途”和“层级分流”现象的不同侧面和问题,由此可以引发更多的追问和探究。明清基层政府事务的外包是一个最糟糕的组合:所有政府事务,包括具备完全垄断性质的纳税、徭役和治安,全部外包给了胥吏,作为缺乏仕途前景的人,胥吏形同市场经纪人;而胥吏又全是当地人,占有绝对的信息优势,其职位是世袭的,手中握有不受任何约束的政府权力,背后是国家暴力机器的支持。这解释了为什么胥吏成为中国历史上最受人们诟病的一个职业群体。在一个大致相同的历史维度里,我们不仅看到从“官吏相通”到“官吏分途”的转变,也看到从乡官制向乡役制的转变,这意味着“官吏分途”可能是一个大规模的政府外包过程的局部。而针对一些相同的历史现象,本文给出的诠释与周雪光(2016)也有显著的不同。周雪光从“官吏分途”看到了地方多样性和灵活性对于一统体制的变通和调适,我虽然也部分同意这种说法,但更强调官吏分途之后的吏作为赢利型经纪人(政府事务的外包者)可能造成的诸多负面效应以及由此折射出的朝廷所面临的日益沉重的财政压力。本文还对中国历史上国家与社会的关系特征进行了重新表述,认为国家与社会不存在任何鲜明的边界,而更多地表现为一种连续的发包序列:从“行政内部发包”到“行政外包化”,再到“政府外部发包体系的行政化”。相同的研究对象,不同的解析框架,本文尝试与周雪光的帝国逻辑理论进行一次深入的学术对话,以期丰富和推进已有的研究。

## 二、行政发包制下“行政”与“发包”的关系

韦伯(2010)定义了现代官僚制的一系列特征,从本文的角度看,其中有如下几个特征值得强调:第一,官员有稳定的职业前景和晋升机会;第二,科层制内部存在上下级权力关系,职位的权限(管辖权)由法令清晰规定;第三,官员有可靠、合理的薪酬;第四,行政工具的集中化;第五,官员受到纪律和规则的控制。其中,第四个特征是指官员自己不支付行政所需的设备和费用,而由科层组织集中提供。韦伯认为,官员的管理权与行政工具所有权的分离是现代官僚制的一个核心特征,这一点在现有的关于韦伯官僚制的研究中没有得到足够的重视。

周黎安(2014a)所定义的划分官僚制(雇佣制)与行政发包制的三个维度——行政权的分配、经济激励与内部控制——与韦伯对官僚制

特征的描述有着显著的对应关系。行政权的分配对应着韦伯科层制的第二个特征:行政发包制意味着在上下级的权威关系中,作为下级的承包人享有大量的自由裁量权(实际控制权),这与官僚制度下由法令严格控制的职权相对应。经济激励(即财政预算与人员激励)对应着韦伯所定义的官僚制的第三和第四个特征:行政发包制意味着财政和预算包干制,承包人必须全部或局部自我筹资,以完成财政上缴和经费支出的任务;人员的报酬取决于提供服务的收费或收入分成。这和官僚制足额的财政预算及人员可靠合理的薪酬形成对照。内部控制对应着第五个特征:行政发包制意味着以结果为导向的考核与监控,纪律、规则和程序作用有限,这与官僚制以规则和程序为主的控制方式相对照。<sup>3</sup>

韦伯定义的官僚制既适用于政府,也适用于企业或类似的科层组织,而本文所讨论的行政发包制是指政府内部的发包关系。那么,政府又有哪些特征使之区别于市场上的企业?概括地说,多目标性(multitasking,又称“多任务性”)和垄断性是政府组织区别于企业和其他组织最重要的两个特征,也是我们思考政府治理问题最重要的出发点。<sup>4</sup>政府的多目标性是指政府需要同时服务于多重任务和职能,既要提供各式各样的公共服务(如基础设施、教育、环境、卫生、司法),又要征税、发展经济(如扶贫、创造就业)、维持社会稳定。相比之下,企业组

---

3. 周雪光(2014a)提出的帝国逻辑理论的三维机轴——委托与代理,正式与非正式,名与实——在周黎安(2014a)行政发包制的三维机轴上程度不同地有所反映,虽然不是一一对应。比如,委托与代理对应着发包人与承包人行行政权的分配,名与实对应着发包人的正式权威与承包人的自由裁量权,正式与非正式对应着内部控制当中官僚规则、程序控制与结果导向下的各种变通和应对策略。由此可见,行政发包制并不直接对应着正式制度,行政内部的权力划分也不一定采取“确权”形式。另外,本文增加了经济激励(财政预算与人员激励)这一新维度。这其实为行政发包制的形成和演化“预留”了一个外部冲击的入口(即委托人面临的财政约束的变化),加之我们强调行政发包制的三个维度是协同变化和相互维系的,这就为增强理论的解释力(预测力)和可证伪性奠定了重要基础。

4. 从政府的多任务性理解政府科层治理的特征始于霍姆斯特姆和米尔格罗姆(Holmstrom and Milgrom, 1991, 1994)。梯若尔(Tirole, 1994)和迪克西特(Dixit, 2002)基于政府的多任务性以及公共服务的垄断性给出了政府与企业的比较分析。哈特等学者(Hart, et al., 1997)基于多任务性、资产专用性和剩余控制权分析政府的边界。阿西莫格鲁等人(Acemoglu, et al., 2008)结合多任务性、公共服务垄断性和选举的不确定性分析政府弱激励成因则是一个最新的发展。政府对暴力的垄断是韦伯所强调的一个维度,为前述经济学家所忽略。在法治不健全的社会,政府对暴力的垄断是极其重要的一个维度。本文同时强调政府多目标性与公共服务和暴力的垄断性及其与发包制之间的互动对政府治理的影响。

织的目标比较单一,就是追求利润最大化。政府的多重目标之间还可能相互冲突(如发展经济与环境治理)。更重要的是,在一定的财力约束下,最终必须对不同目标有所权衡与取舍,如何维持多目标的平衡并实现目标就成为一个重要挑战。垄断性是指政府既垄断了国家暴力机器,同时又是公共事务的垄断提供者,<sup>5</sup>这与企业所面临的竞争性市场环境很不一样。垄断暴力意味着政府可能滥用权力甚至诉诸武力威胁平民百姓的生命、自由与财产。在法治不健全、政府权力不受约束的社会里,暴力垄断的威胁尤为突出,是激化社会矛盾的重要原因。公共事务的垄断提供则可能导致低效率、腐败与肆意盘剥,因此,如何保证政府的权力不被滥用、政府的服务廉洁高效(即所谓的“有限与有效政府”)是摆在所有政府面前的难题。

给定这两个特征及其潜在的问题,要有效发挥政府组织的治理功能就必须建立一个设计合理的官僚制度。政府的多目标性与公共服务的垄断性只能与官僚制的弱激励特征(如“收支两条线”以及官员收入与提供服务的数量脱钩)兼容,而引入强激励则会带来对单一目标(如获取收入)的过度追求,强激励与垄断供给的结合也很容易诱发盘剥行为。暴力和服务的垄断性所带来的威胁要求确立严格的官僚规则、合法性审查与程序控制,限制官员的自由裁量权,阻止其“合法伤害权”的运用。发挥政府组织的效率需要上级的一元化权力和支配性命令,给予官员稳定可靠的薪酬和晋升前景,给予足够的预算和行政工具,并要求官员的专业化素质。从这些方面看,政府应该比企业更具弱激励特征,实施更集权的管理,确立更多的规则约束和程序控制。

然而,如此严格设计的官僚制要在现实生活中“落地”,最终取决于一系列的成本因素、约束条件和外部环境。周黎安(2014a)强调了一些相关因素,如委托人的管理和监督成本,财政约束,激励代理人的成本,平民百姓的权利保障和合法性预期,等等,使得官僚制的现实版本偏离其理想类型,向行政发包制转型。另外,韦伯式官僚制的强规则和弱激励对于一个职能有限、且受到法治及选民约束的政府是合适的,但对于

---

5. 有些公共事务,如审批、办证、纳税、诉讼、徭役,只有通过政府才能完成,而有些公共服务,如养老、教育、救灾、修路,则不是政府完全垄断的服务。正是因为政府权力不受法律限制,以及一些公共事务必须与政府打交道才能完成,平民百姓经常受到政府人员的盘剥和敲诈。本文所述的政府事务的垄断性都是在这个意义上定义的。

一个自上而下、权力不受约束的无限政府来说,强规则难以推行;同时,给定一只“闲不住的手”,弱激励面临的最大挑战是如何提供差异化的激励,让权力不受法治约束的政府官员做好事不做坏事,让努力干活的人区别于懒政不作为的人。

从委托人的角度看,发包关系相比官僚制(雇佣制)来说,最大的好处是节省直接雇人可能带来的监督和管理成本,只需界定相对简单和明确的发包目标考核和问责承包人即可;同时,行政发包制也使得(属地)承包人可以因地制宜,对地方性信息做出更灵活的反应。对于像中国这么庞大的帝国来说,维持地方的灵活性和多样性是极其必要的(周黎安,2008,2014a;周雪光,2011,2014b,2016)。更重要的是,行政发包制也意味着一种差异化和灵活的激励机制,正式激励与非正式激励并存,层层分包过程也是层层分利的过程(周黎安,2014b)。然而,发包制也使得承包人可以更加自由和“狭隘”地实现自己的目标,损害委托人发包目标之外的其他利益。从这个角度看,发包制更适用于委托人目标相对单一且容易界定的场合,而如果发包制运用于多目标和垄断性场合,发包方则必须施加更多的“行政性”控制。这就是朝廷对地方官监控比对负责漕运、驿站、盐政、海关的官员的监控要严厉地多的原因;事实上,后者经常被委托给地方官员(如督抚)代为负责和监管。从另一方面来说,如果在多目标和垄断性场合,我们看到政府以发包的形式只聚焦于某些核心目标(如只关心税赋和治安),那就说明政府在这些方面遇到了非同寻常的压力而不得不“两害相权取其轻”,甚至“铤而走险”。

以企业外包为例,假定A企业从B企业订购一组零部件,双方协商好价格之后,B企业生产供货。这里,A企业是发包方,B企业是承包方。给定供货价格,B企业生产的成本越低,其获得的利润就越高。因此,发包关系提供了一种市场化的激励,在很多情况下比发包方自己雇人生产更有效率(这就是为什么发包方向外部市场购买而非自己生产)。发包方不仅关心价格,也关心零部件的质量,所以在订购合同里不仅会写明交货价格,还会对零部件的规格和质量标准有所要求。可以想见,关于产品质量的维度越容易界定,发包关系的效率就越高,反之带来的扭曲效应就越大,承包企业出于压缩成本的动机会降低产品的那些不易完全界定清楚的质量维度(如产品对人体辐射的危害效

应)。现在,我们进一步假定这个发包方不仅关注价格、质量,还关心承包企业的生产过程是否履行社会责任,如是否保护环境和保障劳工的合法权益(禁止使用童工和虐待工人,保证工人如期休假)。<sup>6</sup>然而,企业为了减低成本、增加利润,可能会不惜污染环境,暗地里雇佣童工,强迫工人加班加点和高强度工作,等等。显然,发包关系所导致的承包企业成本最小化激励与发包方的多目标之间存在严重冲突。这意味着发包方会把履行社会责任作为“供货要求”的一部分写进合同,以约束承包企业。这样,购买方不仅控制产出结果(价格和质量),还控制局部的生产过程。发包方的多目标直接导致了对发包关系的控制和监管的加强。可以想见,发包方的目标越多元化,写入合同的限制性条款可能就越多,甚至需要对承包企业进行定期和不定期的检查,以确保合同约定被严格执行。这样,发包关系就越来越偏离当初纯粹的形态,其中“行政性”的成分不断增多,<sup>7</sup>“行政发包制”的色彩日益浓厚。此时,鉴别发包制存在的核心标志是企业B是否仍然作为独立的企业存在,自己控制资产和雇佣员工。如果最后发包方把B企业收购了,变成自己控制的企业,这就是彻底向雇佣制(官僚制)的转型。因此,发包制当中的行政性设置是发包制与多目标性之间互动的必然结果。

上面的例子说明,在委托人多目标背景下引入发包关系,使承包人有更大的空间追求其狭隘的私人利益,其行为更加难以管束,更加可能偏离委托人的多目标原则。这是企业的情况。如果我们进一步假定发包人是政府,发包制引入到多目标和垄断暴力的政府比引入到自由竞争的企业会带来更广泛、更严重、更复杂的扭曲效应。政府不仅“天然”有多重治理目标,还垄断暴力机器和公共服务的供给。政府发包意味着暴力和公共事务的垄断权也随之分包给承包人(如下级政府)。垄断暴力赋予了承包人滥用权力、施加“合法”伤害的巨大空间,而公共事务的垄断权意味着平民百姓被迫跟政府打交道(如交税、服徭役、诉讼),

---

6. 目前,越来越多的企业把履行社会责任和“社会公民”义务作为公司的重要目标。国内的国有商业银行已经提出“绿色贷款”的概念和相应的政策。苹果公司曾经专门针对其代工企业富士康在中国大陆是否存在侵犯劳工权益的做法展开调查。

7. 有研究表明,当企业面临多目标的要求并对多个委托人(如股东、社区、绿色组织等)负责时,其内部激励合同的激励强度会弱化,本来只追求利润最大化的企业也就变得更加“政治化”了(Dixit, 1997)。



别无选择,这又给承包人增加了盘剥和欺凌老百姓的机会。在这种情况下,发包关系带来的市场化激励和多目标的冲突被进一步放大。明清时期,州县官“承包”每年的钱粮上缴,虽然钱粮上缴这个目标对于朝廷来说更加有保障,也减少了朝廷直接派人组织大规模财政收入的成本,但这往往会促使州县官为了完成上缴任务而不择手段,包括加大农民的税负,甚至强行让负责税赋的里正等吏役垫支,致其倾家荡产。这些都会导致民怨沸腾,加剧社会矛盾,伤及统治者社会稳定的目标。“包税”也会促使州县官在征税之外附加各类火耗杂费,弥补自身公费和薪酬之不足。州县官及胥吏为实现个人私利肆意欺凌、鱼肉百姓的故事屡见不鲜。“官逼民反”所带来的社会反抗和动荡最终危及统治者的政权稳定,这就是统治风险。行政发包制所带来的扭曲效应最后都会直接和间接地转化为统治风险(曹正汉,2011;周黎安,2014a),它是最终约束政府内部发包程度的重要因素。

于是我们看到行政发包制当中“行政性”设置的重大意义:委托人的正式权威和剩余控制权要用来控制重大决策,否决、制止和监督承包人的决策和行为。上级政府对下级政府定期和不定期的指导、巡视和监察,针对某项规定实施效果的检查等,都是委托人的防范和纠偏行为。官僚规则和程序控制则是约束承包人的常规化制度设置。简言之,“行政性”就是对“发包制”在政府内部可能造成和放大的扭曲和负面效应的约束,即发包人试图通过一系列管控机制、激励机制(如后文涉及的晋升机制)和官僚规则,将承包人狭隘自利可能伤及统治者的行为限制在可以接受的范围。从这个意义上说,政府发包离开了行政性约束就像脱缰的野马一样不可控制。在政府内部引入发包制其实对行政性设置提出了更多的要求。当然,“行政性”设置越有效,承包人所享受的自由空间就越小,发包制的成分也就越少。在这种情况下,行政与发包是替代关系。

问题就在于“行政性”设置能否有效。在前文企业发包的例子中,即使在合同里加上了一系列的社会责任条款,在合同实施上也可能存在问题,毕竟发包人只能从外部去检查监督,无法深入企业内部进行直接控制。从最高统治者的主观意愿来说,发包制盛行的同时,上级政府施加于承包人的各种行政约束会随之加强,至少名义上的规则限制会增加。至于这些自上而下颁布的各项管制规则能否落到实处,真正起到约束承包人的作用,则取决于监督的投入、技术和制度条件。当统治

者发现施加的规则不奏效,也许还会继续颁布更加严厉和繁琐的规定加以管制。在一定条件下,实际上的发包制特征与名义上的官僚制特征可能共同增长,出现一种令人迷惑而奇特的制度现象。当然,这种趋势超过一定限度之后可能引发杜赞奇(1995)所谓的“国家政权内卷化”和治理危机。中国国家治理的状态就取决于在行政与发包两者间维持的平衡状态。

行政发包制当中“行政”与“发包”的内在张力解释了中国帝国治理的一些悖论性现象:一方面是发包制色彩浓厚,州县官像“百里侯”一样享有大量实际控制权和自由裁量权,地方财政是事实上的包干制,甚至有州县官“个人承包”的性质,官员个人的收支与政府的收支纠缠不清,“公”与“私”边界模糊。这与州县政府为“一人政府”的特征(瞿同祖,2003)相适应。另一方面是十足的“官僚化”面孔:皇帝拥有绝对权力,财政名义上中央集权,不存在地方财政,上级的巡视、监察机构叠床架屋,无所不在,官僚规则和法律条文细密繁复。有历史学家感叹,清代的行政领域名义上“有法”,且法文苛繁,但实际上处于“无法”状态,官员为所欲为(魏光奇,2010)。中国国家治理广泛存在的悖论式对比——名与实、正式与非正式——也是周雪光帝国逻辑理论所强调的,说明我们确实都看到了类似的国家治理特征。区别在于,本文基于政府多目标性和垄断性的双重特征,从发包的特征和影响解析行政性设置的意义,进而说明两者之间不是简单的替代关系,在现实生活中有可能是相互依存、甚至相互激发的互动关系。

经济学以企业为聚焦点讨论的雇佣制和发包制是两个极端的组织形态,而行政发包制是一个中间混合形态,它本身就是一个矛盾体,经常以悖论性的方式存在着。<sup>8</sup>特定的发包形态(如发包事务的单一性与综合性,竞争性与垄断性,发包目标的单一性与多元性)要求特定的行政性设置。上述分析有助于进一步理解“行政”与“发包”的内在联系和组合关系,从而拓展周黎安(2014a)关于行政发包程度和范围的决定因素的分析。

### 三、行政发包的组织边界

行政发包制理论是一个解释官员激励和政府行为的分析概念。在

8. 如同截然分别的黑白两色并不多见,更常态的是灰色,只是更接近黑色还是白色而已。在此意义上,行政发包制是关于政府治理的灰度理论。

厘清其与市场外包制的区别时,笔者反复强调行政发包制是政府内部的发包关系(周黎安,2008;周黎安、王娟,2012;周黎安,2014a)。<sup>9</sup> 政府内部的一些特征,如发包人与承包人之间非对称的权力关系,官僚规则和程序控制,构成行政发包制当中“行政性”的核心维度,以区别于市场上的发包关系。当然,在这些维度上,政府内部发包与外部发包之间确实存在差别,比如政府向市场(或社会机构)外包公共事务,不是基于上下级的权力关系,而是基于契约或平等地位;政府内部的官僚规则和程序也不能简单套用到外包的市场机构。但是,这些差别在现实生活中更多地表现为一种程度上的差别,一种连续的变化,有时难以清晰识别两者的边界和断点,例如,强大的政府与相对弱小的市场机构之间也会存在非对称的权力关系,政府的外包合同也可以附加许多限制性条款,类似于官僚规则和程序控制。在这个意义上,如何清晰界定政府内包与外包的实质性区别?从政府内包到外包要经过怎样的断点?政府组织的边界在哪里?目前的行政发包制理论尚没有给出令人满意的解答。

经济学非常重视企业相对于市场的边界问题,因为这涉及企业的最优规模问题。从科斯1937年的经典研究开始,企业的边界问题就一直是交易费用经济学和契约理论的中心问题(Coase,1937;Williamson,1975,1985;Holmstrom and Milgrom,1991,1994;Grossman and Hart,1986;Hart and Moore,1990)。面对与企业、市场相对应的政府,我们同样可以问:什么是政府组织相对于市场和社会的边界?如何定义政府组织内外的边界特征?什么决定政府组织的边界?回答这些问题势必涉及政府作为行政科层制或者官僚制区别于市场和企业的本质特征。目前还没有文献对这些问题做出过系统的解答,但这显然又是极为关键的理论问题,其重要性可以和企业的边界问题媲美。威廉姆森(Williamson,1985)曾经强调,委托代理关系既可以发生在企业内部,也可以发生在企业之间,委托代理本身不能解释企业的边界问题。威廉姆森对委托代理理论的批评在一定程度上也适用于目前定义的行政发包制。

关于行政内部发包的边界问题,韦伯所定义的官僚制的特征给出

---

9. 关于笔者提出的行政发包理论与周雪光、练宏(2012)基于控制权理论的行政发包制理论之间的区别,参见周黎安(2014b)。

了解答的线索。官僚制的组织边界,即政府与市场和社会的组织分界线是由官僚组织内部上下级职位系列的晋升链条所决定的,自下而上的晋升链条断于何处,官僚制就止于何处,晋升链条的最顶端定义了行政组织的最高权威,晋升链条的最底端定义了行政组织的边界。<sup>10</sup> 如果不同的官员有机会晋升到更高的同一层级,则这些官员就同属一个官僚组织。当然,晋升链条的高低是由处于不同层级的代理人的权力链条来决定的,而权力的大小则由否决权来界定,如果一个人的决定无法被任何人否决,那此人就是科层制的最高领导和权威。

人事任免权对于官僚组织来说非常重要,它在不同层级间的分配是集权与分权的一个标志,但不决定组织边界,而晋升序列可以定义组织边界。比如从新中国成立至1984年,中央实行“下管两级”的人事任命和管理制度,即中央决定省部级和地厅级两级干部的任免,省部级决定县处级干部任免,以此类推。1984年之后改为“下管一级”,中央只决定省部级干部的任免。“下管一级”是人事管理分权化的重大措施,但它本身不改变国家官僚体制的边界。晋升序列可以定义官僚体制的边界:比如村干部一般不在地方干部的晋升序列,所以,村干部不属于国家正式公务员,行政村也不在正式的官僚体制之中;乡镇政府是作为一级地方政府还是县政府的派出机构,涉及地方政府不同层级间的集权与分权管理或者发包程度的区别,但不涉及地方政府的组织边界。

在行政发包制当中引入行政晋升机制,我们就可以明确定义作为政府内部关系的行政发包制的边界。晋升序列既定义了权力等级的等级结构,也定义了行政内包与外包的边界。一个代理人如果处于某个官僚组织的晋升序列,他就是在这个组织的边界之内;如果他与该官僚组织有交易或合作关系,但不在官僚组织的晋升序列之中,就说明他处于正式官僚组织之外。区分行政内包与外包的关键是承包人是否在官僚组织的晋升序列之中。

---

10. 哈特等人(Hart, *et al.*, 1997)是按照资产所有权(及由此衍生的剩余控制权)所涵盖的资产边界定义政府的边界,本文的定义与此不同。当然,在很多情况下,资产所有权(及剩余控制权)与晋升序列的定义导致相同的边界划分,但在有些场合会出现明显的区别,比如下文将涉及的乡镇政府作为县政府的派出机构和作为一级地方政府显然关系到资产所有权(及剩余控制权)的变化:在前一种情况下,乡镇政府的资产属于县政府所有;在后一种情况下,乡镇政府是独立的资产所有者。这两种情况所对应的行政内包的程度有所不同,但从晋升序列看不出影响政府组织边界的变化。

引入晋升机制之后,我们就可以更好地定义行政发包制的“行政性”内涵。<sup>11</sup>它主要体现在以下三个方面:第一,发包人与承包人同处于一个权威体系,发包人具有支配性权力(所谓“权大一级压死人”),且双方是“不完全契约”的关系,发包人有剩余控制权。<sup>12</sup>这有别于正常情况下市场外包中双方自由平等的契约关系。第二,承包人具备晋升到上一级发包人的可能性,即具有“仕途前景”,如果存在多个相似的承包人,则承包人之间存在“官场竞争”。晋升序列是决定行政内包关系的核心维度,虽然不是唯一维度。第三,承包人面临一定的官僚规则约束和程序控制。

晋升序列与行政性维度的其他两个特征(如代表委托人正式权威的剩余控制权、官僚规则与程序控制)相比,因其鲜明的结构性特征,很自然地定义了行政组织的边界。但除此之外,它有何特殊之处,使之成为决定行政内包与外包最重要的分界线?

我们来比较一下晋升机制与委托人剩余控制权、官僚规则和程序控制之间的差异。<sup>13</sup>从广义的角度看,人事任命权是委托人正式权威的一部分。为了分析的方便,这里我们将人事权和晋升机制独立出来,与正式权威的其他剩余控制权进行比较。委托人的剩余控制权主要是指委托人命令、否决、惩罚、监察承包人的权力,以期承包人的决策和行为控制在委托人希望的轨道上。由于信息不对称,这些权力的有效行使完全取决于委托人所掌握的关于承包人决策和行为的信息(比如地方官员是否遵守皇帝关于安抚百姓的手谕),而这些信息在现实中往往是非常难以获取的,尤其对于中国这样一个庞大的帝国来说。换言之,委

---

11. 周黎安(2014a)提出行政发包制理论之后受到一些评论者的批评,认为这个概念对“发包制”界定清晰,但对“行政性”阐释不足(周雪光,2014b;冯仕政,2014)。

12. 发包人与承包人权力的非对称性和契约的不完全性对于理解行政发包制的一些协同特征(与预算包干)是极为重要的。

13. 官场晋升机制与行政发包制的其他维度可能产生相互作用。在行政权的分配方面,晋升机制的存在或者晋升激励强(应该是在绩效更容易测度的情况下)可以导致发包人将更多的权力下放给承包人,或者允许承包人掌握更多的自由裁量权,在这方面晋升竞争机制与行政发包制是互补的。但是,在经济激励方面,两者可能存在替代关系,这是因为物质报酬和晋升激励之间可以存在替代关系。晋升激励的来源包括权力、社会身份、荣誉等非物质报酬或者未来收入的增加。晋升带来的不管是非物质报酬还是未来报酬的提高,为了达到相同的激励效果,当期的物质报酬都可以降低一些,或者说物质报酬与工作量的依赖关系可以降低。晋升竞争机制与行政发包制在总体上呈现什么关系,取决于这两方面的综合作用。

托人的正式权威能否变成实际权威取决于信息的获取成本(Aghion and Tirole, 1997)。与相机决策的剩余控制权不同,委托人设立的一套官僚规则和程序控制是更常态化和固定化的对于承包人的规范和管制,如果能够获取承包人具体的行为信息,要判别其行为是否符合官僚规则和程序一般是容易的,然而这类信息最难获取。比如在清代,朝廷要求每个州县官离任必须完成财务交接手续,类似于现今官员的离任审计,只是在古代没有第三方审计,主要是离任官和继任官之间的事情。从制度设计上看,该项规定对官员的违规违法行为是一种震慑,继任官也有一定的激励查清前任的问题。然而,从古到今,地方官员有形形色色的办法让规则失效,程序空转。也就是说,这些规则程序的有效性也取决于委托人的信息获取能力(承包人不愿意主动披露)。那么,晋升机制有何不同呢?

承包人晋升与否首先需要考核其政绩,政绩好坏当然也需要收集相关信息。不同之处在于,委托人可以侧重那些相对容易衡量同时又很重要的政绩(如钱粮上缴、社会治安、司法公正)<sup>14</sup>再者,晋升机制主要看参与人绩效的相对排序,而不是精确的差距,对于不容易测度的指标也可以进行考评,决出优胜者。如前所述,将发包制引入政府内部是一种很强大的激励机制,只是承包人的强激励与政府的多目标性和垄断性相结合之后,一方面有利于发包目标的实现,但另一方面又会带来多重的扭曲效应。晋升几率与承包人可观察的绩效之间的关联性可强可弱,在理论上它既可以将晋升与单一绩效挂钩(如“GDP挂帅”),也可以与多个目标挂钩,进行综合评价(如兼顾GDP增长、环境保护、保障民生等),提拔那些“综合素质强、综合表现好”的官员,发挥“指挥棒”的引导作用,<sup>15</sup>在一定程度上矫正发包制导致的负面效应。绩效考核是聚焦于少数几个核心指标还是看综合表现本身也是一个重要选项。

更重要的是,晋升机制为官员提供了职业前景激励(career concerns),一种面向未来的长期动态激励,而不依赖于当期的物质报

---

14. 西汉时期,朝廷经常派出一些御史到民间走访,听取老百姓对地方衙门的抱怨。明清时期朝廷规定,老百姓进京上访,地方官员不仅不能阻拦,还必须解决路途费用。这些都是考察政绩的一种方式。

15. 如果晋升与越来越多的绩效指标挂钩,实际上会使绩效评价更为主观(因而更容易受到人际关系或其他非绩效因素的干扰),承包人的行为激励也会趋于弱化(周黎安, 2008)。

酬。对于那些处在仕途上升期的官员,这种激励尤为重要,可使其行为有所顾忌和约束,更愿意考虑委托人所关心的目标,并在多种目标冲突的情况下尽可能地寻求平衡。晋升机制和仕途前景激励如果有效发挥作用,也可以减少集权控制和规则约束的必要性,赋予承包人更多的自由决策空间。当其他行政性设置因为严重的信息不对称而失效时,晋升机制的激励与约束作用就会成为最高统治者控制大局的最后武器。在这个意义上,晋升机制更像是一种“底线”控制工具。由于晋升机制的这些特殊作用,从秦汉建立全国性的郡县制以来,朝廷一直牢牢控制着从上到下、从院部到地方衙门所有官员(低至县佐贰官)的任命。<sup>16</sup> 委托人控制“乌纱帽”是比其他行政性限制更为有效的控制和激励机制。

引入晋升机制对于克服发包制的弊端有好处,但成本也会提高,主要是将这些承包人纳入晋升序列所需支付的薪酬,考察绩效和监督行为的成本,其中预算成本的压力最为重要。国家治理体系在哪个层级引入“官场竞争”机制,确定行政发包的组织边界,不仅需要考虑到晋升机制本身的有效性,还要考虑将这些参与人变为正式政府雇员所带来的潜在成本。官场竞争机制在国家治理体系中的适用范围本身就是涉及到行政组织边界的内生决定。<sup>17</sup>

如前所述,在多目标和双重垄断的政府内部引入发包制已属不易,需要依靠一系列行政性设置(包括晋升机制)来尽量减少发包制带来的多种扭曲效应。收缩政府组织边界、推行政府外包制则是一种更加“冒险”的制度安排。政府外包是指处于政府组织之外(即不在政府晋升序列中)的代理人承包政府事务。由于失去了晋升机制这最后一道约束力,行政内包业已偏向市场化的激励,政府外包则完全变成了纯粹的赢利动机,即所谓的“赢利型国家经纪人”。这些单纯为了赢利的代理人

---

16. 晋升机制要起到激励官员的作用,必须保证官员在晋升与不晋升之间存在足够显著的差别,如收入(包括显性和隐性收入)、地位和权力。这可以解释为什么明清时期各级地方官员名义收入很低,但实际各项收入加总可以达到惊人的数字,而且沿着权力阶梯上升,地方官员的预期收入和权力呈现非线性增长。

17. 城管队伍的管理从新中国成立之初就一直存在体制(编制)内与体制(编制)外的纠结与摇摆:将城管人员纳入体制内和正式编制有利于约束其行为,弱化其“市场牟利”动机,但这对体制的财政压力较大;将他们作为编外人员,采取“行政外包”方式,减少了城市管理的预算成本,但同时也让这些城管人员的“市场化”行为难以控制,导致商贩怨声载道。具体细节可以参见黄冬娅(2009)的著作。

以国家暴力机器做后盾,借政府事务的垄断性之利滥用权力、鱼肉百姓。从最高统治者来说,如果不是面临巨大的无法承受的成本压力(如财政压力),应该不会轻易走向政府基层事务外包这一步。当然,给定政府基层事物全面外包不可避免,最高统治者只能尽可能施加一些限制,更重要的是寄希望于直接雇佣外部承包人的官员去制约他们,让有仕途前景的官员最终对外部承包人的行为负责。然而这经常是不易做到的,尤其当官员自身也是行政承包人的时候。这就是我们在“官吏分途”的历史过程中将要看到的问题。

#### 四、重新解析“官吏分途”:行政外包化

中国历史上,从中央到县的中间层级经历过多次变化和调整,从两级到三级,有过不同名称(如郡、路、道、节度使、行省),功能各异,从监察、节制到一级地方政府。与此相对应,从县一级单位的数量(大约1000个左右)到无所不包的职权(税赋、司法、治安、教化、公共工程等)一直处于变化中,县行政却高度稳定。县正佐官员均为朝廷命官,但如何治理县政,县官具有很大的自由裁量权。到明清时期,州县官作为独立的正印官(即“一元化”领导),州县行政变成“一人政府”,行政包干色彩更为浓厚。名义上留成不是州县官可以自由支配的收入,他必须按照规定用途支出,而这部分费用所能覆盖的公共支出只是极为有限的一部分,大量的公费支出,如修建公共工程,延聘幕僚和雇用长随的薪水,均需要州县官自己解决。火耗、陋规、规费等是弥补支出缺口的主要来源。州县官对上缴钱粮的亏欠也负有直接责任。由于州县官是流动的、具有晋升空间的流内官,所以朝廷将州县行政分包给他是属于政府内部的发包关系。

吏在中国官僚体制中的地位和角色则经历了重大的变迁。<sup>18</sup>秦汉时期的吏被称为斗食佐史之吏,包括在郡县诸曹管理文书的掾、史、书佐等,虽然职位在县正佐官之下,但享有正式的职级和俸食,而且可以向上晋升,汉初有胥吏成为“布衣将相”的例子。这一时期吏和官的区别主要是职责分工和职级的差异。“吏”是百官的总称,当时有“吏员自

18. 如同周雪光(2016)所界定的那样,本文所说的“吏”主要是指基层地方政府(州县)雇佣的书吏、承差、典吏等“外吏”,与中央部院衙门所雇的“京吏”相对应。



佐史至丞相,十二万二百八十五人”之说(赵世瑜,1988)。用上文给出的定义,“官吏相通”说明官吏均位于政府组织的边界之内,从官到吏即使事务上有发包关系也是政府内部的关系。魏晋南北朝时期,随着九品官人法的确立,职官出现品流之分,官吏的身份之别日益明显。隋唐科举制的建立使科举成为做官的正途,而佐史掾吏落入“流外官”的序列,但从流外官到流内官的进阶仍然保留了一丝希望,胥吏经过考核可以成为低级的流内官。至宋代,官吏的社会地位进一步分化。元代因为是外族政权,出现了向“官吏相通”回归的历史景象,这一现象一直延续到明初。但从明中期之后,官吏分途已是不可阻挡的历史大势。用前述的分析框架看,随着官吏分途,胥吏逐渐被排除在正式的官僚体制之外,由官至吏,行政内包走向行政外包。

州县官将行政事务分包给书吏,书吏如同“官衙事务的承包人”(宫崎市定,1993),书吏再分包给衙役(如皂、快、捕、壮四班)。正役之外的贴写、帮役以及白役可以看作是官员和书吏花钱雇佣的私人帮手,他们从书吏手中分包相关的政府事务,分享由此产生的手续费(宫崎市定,1993)。在宫崎市定看来,清代的胥吏以给老百姓办事收取手续费为生,如同现代日本的代书人。两者的区别在于,清代胥吏提供类似代书的服务是在官衙之内,而不是自己摆一张书桌在政府大门的外面;更关键的是,胥吏的服务是垄断性的,而日本代书人则面临同行的竞争。宫崎市定看到了胥吏作为政府事务承包人的特征以及政府事务的垄断性特征,但本文认为这里还存在一个核心特征,即胥吏虽活动于“官衙之内”,但事实上处在“体制之外”,即“官场之外”,属于政府事务的外部承包人。<sup>19</sup>

“行政外包”意味着承包者履行政府职责,但是人在体制外,没有体制内仕途前景的激励与约束,换来的是体制外纯粹的市场化激励。作为外部承包者的胥吏可以更加肆意地从各项政府事务中收费,敲诈勒索,上下其手,这是所有胥吏积弊的根源。经制差役可以获得官府正式的工食银,但很微薄(每年六两银子),经制外的差役则完全没有正式薪俸,两者主要靠规费和陋规收入。衙役办事是由各房书吏差使调度,公

19. 这里再次表明了本文与哈特等人(Hart, *et al.*, 1997)区分政府边界的差异。按照后者的定义,“官衙内外”是政府边界的标志线,而本文认为,晋升序列所对应的“体制内外”才是区分政府边界的标志。

事分应差和办案两类，差务收费不多，办案可照章收费，因此应差和办案必须结合，应差之后才可能有办案的机会。应差以差票为凭证，差票的决定权在州县官，但具体的拟稿权在书吏手里。差票成为各班衙役争夺的重点，因为有了差票在手，就有了办案机会，就可以向老百姓照章收取各种规费、陋规，甚至敲诈勒索，横征暴敛。当然，书吏、正役差役也要参与应差办案的收入分成。这些吏役已经如同政府事务的市场经纪人，牟利成为首要目标。在清代，依靠各种收费，一些州县每吏年收入可在千两白银以上，每役在千两左右（李荣忠，1989）。

由于只有经济利益而无仕途前景，吏职吸引的也是品行低下、生活无靠的市井无赖，行政外包也造成了应聘者“劣币驱逐良币”的“逆向淘汰”。行政外包伴随着市场化趋势，理论上政府应该花钱招募的、被社会视为“歧途”“贱役”的胥吏职位，实际上是需要花钱购得的，在市场上明码标价。明中期以来就开始出现纳银充吏制度，即求充吏者考试合格之后还必须照例纳银，最低者十五两，高者可达白银数十两。为了确保获得吏役职位，求充者还要贿赂相关官吏，支付所谓的“顶头银”或“替头钱”。到清代，康熙二年曾一度停止援纳，要求各衙门召募，十四年又提准“书吏承充仍照旧例援纳”，纳银充吏得以延续。在雍正朝，胥吏的平均捐纳银数在三百两左右（宫崎市定，1992）。胥吏的捐纳最终都进了地方官员的口袋，成为他们收入的重要来源。

清代州县官还有“差垫”的积习。州县官上任后，凡是公私费用，先让书吏差役垫支，然后让他们从承征的钱粮中扣偿垫项，称为差垫。这使书差作为市场经纪人的身份体现得淋漓尽致：承包政府事务先垫支各项费用，然后再从各项规费收入中扣偿。垫支反映了州县官的强势谈判地位，吏役是肥差，众人趋之若鹜，为了谋得职位必须支付银两，事后还必须先垫付政府开支。这一切都反映了政府事务承包人的身份可计算的市场价值，吏役从入职到履职的成本收益计算昭然若揭。吏役的市场化性质是政府外包在当时的情况下所造成的结果。道光朝福建漳州知府周镐对此有如下描述和感慨：“书缺买定也，某书管某县，某吏值某科，皆量其出息之多寡，以为授受，州县特其佃户耳。买定之后，则以此缺为传家之宝。官有迁调，而吏无变更，即或因事革除二恶，易名顶替者，仍其人也。”（贺长龄，1992）

行政外包不仅发生在州县官与房科书吏之间，也发生在书吏与乡

村社会的吏役之间。明清时期,地方衙门进一步把钱粮催征、徭役分派、维护治安等任务发包给了里正、书手之类的下层吏役,而他们是没有什么工食银可以领取的,主要依靠收取费用为生,社会地位比书吏还要低下。杜赞奇(1995)将这些下层吏役称为收费经纪人,而国家利用以收费为生的下层吏役治理乡村的模式被称为“赢利型经纪体制”。在“赢利型经纪体制”下,20世纪初中国乡村的国家政权建设造成了政权“内卷化”的结果。

随着“官吏分途”的发展,明清两朝的最高统治者对吏弊均有警觉,试图加以防范。朱元璋重典治吏,设立“粮长制”就是想既增加税赋缴纳又绕开吏役盘剥。明清对胥吏的召募、任期、工食银、员额等方面均有一些管制措施。明代胥吏投充要求“例于农民身家无过、年三十以下、能书者选用”。<sup>20</sup>清代规定,“载粮民籍,身家清白,并无重役过犯违碍等弊”。承充书吏均以五年为期,役满可考职从九品以下职衔。各类衙门的吏员、差役都有定额,在定额范围内的正身差役(简称“正役”)可以领取规定的工食银两(如六两银子)。然而,在现实当中,关于胥吏的召募、编制、使用等方面的规定并没有被有效执行,形同空文。吏的管理权基本掌握在地方官手中,地方官决定吏的实际收入、编制和职责。州县官支使大量正役之外的帮役和不入卯册的白役,多达几百人,甚至上千人。从嘉庆八年到清末,巴县衙门差役定额为70人,而光绪二十七年巴县禀报给四川总督的帮役和白役数为649人,这个数字还大大低于实际数字(李荣忠,1989)。

胥吏均由当地人担任,固定的吏与流动的官相对应。对胥吏行政性控制最失败的方面体现在胥吏职位的世袭化,子承父业或一家兄弟轮流占据空缺的情况比比皆是,以至于有“官无封建,吏有封建”之感叹。胥吏职位的世袭化不仅强化了胥吏作为政府事务的外部承包人的身份,也使得胥吏成为外包市场上的卖方垄断。州县官本来拥有的选择胥吏的权力丧失殆尽,朝廷寄希望于官制约吏的美好愿望也大打折扣。吏的固定性和世袭性有两个后果:一是导致官吏的关系更具行政外包的色彩,由于吏的信息优势和资源优势,“属地分包”变成了“属吏分包”;二是官被胥吏反制,甚至主宰。胥吏以地方性知识和社会网络

---

20. 参见《大明会典》卷八。

与官的支配性权力相抗衡,获得自己利益的实现和保障。胥吏职位的世袭可以看作是胥吏强大的谈判砝码的结果。宫崎市定(1993)的文章中也提及,胥吏曾经以“罢工”相威胁捍卫自己的利益诉求,并获得成功。

总而言之,政府外包使得胥吏成为政府事务的市场经纪人,而政府事务的垄断性和对暴力的垄断赋予了承包人职位以较高的市场价值。正是胥吏职位所内含的市场价值导致一系列看似反常的现象:政府应该出钱招募的“贱役”变成需要花重金购买的职位,胥吏为州县官垫支公费支出,胥吏职位世袭化,等等。当然,政府事物外包的代价也是巨大的,导致政府事务性质的“异化”和社会矛盾激化,胥吏成为中国历史上最受人诟病的一个职业群体。

由于本文和周雪光(2016)文章的理论视角不同,对于“官吏分途”现象的解读也存在显著差异。首先,周雪光认为,官吏分途使得中央一统体制得以被地方性知识和多样化实际所缓冲和调适。流动的官更代表帝国一统性,而胥吏基于地方性知识灵活变通,这是帝国得以在如此庞大的规模上进行治理的重要基础。然而,从本文上述的分析可以看出,吏作为政府外包者成为政府事务的市场经纪人,既不代表地方利益,也不代表国家(虽然名义上如此),他们是一个只代表自己的利益群体。如同房地产经纪人,他们不管在法律意义上应该代表谁,在实际意义上既不代表卖家,也不代表买家,只为自己的利益服务。士绅代表地方性社会和网络,但吏不是,吏是在政府与地方性网络之间的独立“夹层”。就地方利益的代表而言,吏甚至不如当今处于正式官僚体制之外的村干部,因为大多数村干部长期居住在其所管辖的村庄,与村民有着千丝万缕的感情或利益的联系,在官民冲突中有可能站在村民一边。通过职位的固定化、专业化和世袭化,胥吏与乡村之间不存在这种联系。他们的地方性知识(尤其是关于村民田赋徭役等重要信息)其实是像传家宝一样被刻意隐藏,作为与州县官讨价还价的工具,轻易不会与州县官分享。因此,帝国治理当中所体现的地方多样性和灵活性,更多地应该是各级地方官基于本地情况对中央政策的策略应对和灵活变化。地方官员了解地方情况肯定有胥吏的贡献,但是最终的策略选择是由“守土有责”的地方官(尤其是州县官)做出,或者在官与吏之间周旋和策略互动中形成。官如何治吏成为无数官箴笔记讨论

的主题(周保明,2009),其中讨论的官吏博弈并不是中央一统与地方灵活应对的矛盾,而是官如何尽量不受胥吏摆弄和欺骗,避免吏弊使局面失控的问题。

周雪光(2016:23)列举了胥吏在县衙捕盗的一个例子,以此说明胥吏在非正式制度中如何灵活处理政府事务的作用。为了便于讨论,此处把周雪光文中的引文全部照抄过来。一位捕役如是说:“捕役非不爱赏畏比也,非尽养贼纵贼也,但破一案不易,办一案更不易。破一案必多雇帮役,百端踹踩,盘缠饭食其费从何而出?办一案于审明后,赃据确实,重则拟死,轻则充发,解府解省等候多时,花消不少,费又从何而出?每结一案,费至一二百金不等,穷役费无所出,是以宁受责毋拿贼也。”(周保明,2009:78)面对同一个历史镜头,本文的解读截然不同。本文认为用这个例子说明胥吏如何因地制宜、灵活处理上面的规定和政策可能失之偏颇,因为它更多反映的是行政外包带来的双重扭曲,即“不作为”和“乱作为”。<sup>21</sup>第一重扭曲是作为政府外包,捕役“自带干粮”去履行政府职责,这反映了古代政府外包特有的强制性和不平等性。在这种情况下,办案之多少完全取决于承包人自己的财力和奉献精神,或者政府背后的潜台词是让捕役从缉拿或审判盗贼的过程中获得补偿,这里已有“逼良为娼”的意味了。这使得胥吏因财力约束或个人觉悟有限而“不作为”。第二重扭曲是政府外包“异化”了政府服务本身的性质(维护司法正义),事务的执行变成了纯粹的金钱计算,有利可图就做,无利可图就不做,<sup>22</sup>而这恰好是行政外包带来的直接后果,即胥吏的“乱作为”。这两方面的后果结合起来,使人很难将“官吏分途”理解为积极意义上的策略变通和灵活应对。

本文与周雪光(2016)的第二个区别在于如何理解“官吏分途”演变的成因。周雪光强调帝国治理的规模之累。毋庸置疑,帝国治理规模的扩大(如不断扩大的疆域和人口)是造成“官吏分途”的重要原因,治理成本(如监督成本、信息收集成本)的提高显然会加大行政发包制出

21. 类似的差别也反映在周雪光(2014b)对周黎安(2014a)的评论以及周黎安(2014b)的回应上。

22. 这个例子说明为什么政府通常是弱激励的制度安排,以鼓励政府秉持司法正义而非金钱原则。

现的可能性。基于前面的分析,这里进一步提出一个更“可证伪”的猜想:帝国僵硬的财政体制遇到的日益加剧的财政压力是迫使最高统治者不得不走向政府外包的关键原因。<sup>23</sup>随着帝国规模的不断扩大,政府的公共支出随之增加。然而,中华帝国解决财政问题一直秉承“量入为出”的原则,且受制于“财政原额主义”的制约,使得正式财政规模并没有与帝国规模同步增长,甚至绝对规模也在下降(岩井茂树,2011)。明朝财政最大的问题是朝廷财政收入减少。“在明代二百七十余年中,额田减少,税粮额减,危及朝廷财政,度支部入不敷出,于是各种改革均不涉及减收而只是在均粮上做文章,而实际则种种额外增收。”(朱伯康、施正康,2005:165)清朝面临类似的问题,朝廷正额财政缩减,增加的是地方政府的非正式财政收入(岩井茂树,2011)。军事支出的份额经常占据朝廷支出的一半以上,加之物价上涨的压力,使保守僵化的财政体制无法应对帝国规模的变化。与明清“官吏分途”相伴随的是明清官员相比前朝官员的低薪制,正式薪俸连维持正常生活都有困难,遑论官员庞大的人员费用和各项应酬支出。清朝绿营军同样采取低饷制,官兵以兼营第二职业为生,无心训练,战斗力严重丧失。清朝经历了严重的通货膨胀,然而财政原额主义让朝廷实际财政收入锐减,也让清初制定的官员薪俸标准捉襟见肘。决定政府外包边界的是朝廷的正额财政。正额财政的僵化及其萎缩与不断扩大的帝国规模之间的关系日益失衡。正是不断加剧的财政压力迫使统治者将基层政府所有的公共事务,包括以暴力机器作为基础,具有天然垄断性的政府事务(纳税、徭役、诉讼),全面外包给受高度市场化激励支配的胥吏群体,即使胥吏积弊已经严重威胁到帝国治理也无可奈何。

伴随着“官吏分途”的演化,中国基层乡里制度也经历了由乡官制向乡役制的转型。<sup>24</sup>秦汉时期县以下有乡、亭、里三级,乡置三老,有秩、啬夫、游徼,属于享受正式薪俸和品位的政府官员序列。三老权力很大,掌管乡里各项事务,从教化百姓、维护治安到征收税赋、听

---

23. 这个猜想要变成严格扎实的学术观点当然需要基于大量数据和历史资料的实证分析,这不是笔者目前所能完成的工作,但可以作为未来的一个研究课题。

24. 关于中国乡里制度的历史沿革,可参阅赵秀玲(1998)的著作。

讼案件,无所不包,上可影响皇帝的决策,下可与县令丞尉分庭抗礼,俨然是一级地方政府的架构。乡官向上晋升的通道也是开放的,汉代曾有三老升为公卿大夫的例子。从魏晋南北朝开始,乡里组织的首领(如里正、里吏)显露出向职役转化的迹象;乡官的权力变小,由秦汉时期全面管理乡村事务逐渐集中于户籍管理和催征租税。到了隋唐,这一趋势不断加强。县以下有乡、里、村三级,乡一级的功能进一步弱化,而里、村的重要性上升。选拔乡官的标准从秦汉时期的品德、才能过渡到财富,以承担繁重的差役和费用摊派。到宋代则正式完成了这个转型,里正、乡书地位低下,差役繁重,经常因为完不成催征而垫支,以至倾家荡产。明清时期里正等职役成为“贱役”,比胥吏的社会地位更低,有身份的人避之唯恐不及。

在这个过程中,有几点值得关注:第一,原属于政府序列的乡官变成了“体制外”地位卑贱的职役,这是“行政内包”向“行政外包”的转化,类似于“官吏分途”过程。第二,乡里基层行政从一个较为完整的政权层级变成了户籍管理和催征奔波的基层单位,“乡”一级的综合性承包功能弱化,与户籍管理和催征钱粮相关的专业性需求增加,因此与这些需求相对应的里、村组织得以强化,乡组织行政事务由多任务向单一任务转型,<sup>25</sup>帝国治理对乡里组织的定位发生了重要变化,而这个定位直接与财政压力的解释相一致。财政压力让朝廷不得不牺牲乡村治理的其他维度而聚焦于财政汲取。第三,与乡组织的定位变化相一致,乡组织首领的选拔标准从才德兼备变为单纯依靠经济实力,征收钱粮和摊派徭役成为乡里组织最重要的功能,最后往往落到贫户头上。

从本文的视角看,乡官制向职役制的演变与官吏分途有着相似的历史轨迹,两者之间也许还有深刻的内在关联。朝廷将基层政府事务不断外包给“体制外”的胥吏和职役,这意味着中国在秦汉时期建立的官僚体制,经过魏晋南北朝之后,就其组织边界看,在不断朝着“行政外包”的方向发展,至明清发展到最高峰。从唐宋的“两税法”,到明代的“一条鞭法”,再到清朝“摊丁入亩”,整个发展线索是国家财政收支的货

---

25. 北宋发展起来的“保甲制”在后世得以延续。保甲制侧重维护治安,里甲制侧重徭役派征。清代“摊丁入亩”改革之后,里甲制名存实亡,它的许多功能逐渐转移到保甲制。

币化过程,然而这些改革没有解决朝廷面临的财政压力问题,甚至还引发了物价上涨带来的实际正额收入下降的问题。“官吏分途”只是一场大规模的政府基层事务外包过程的冰山一角。从行政发包制的角度入手,关注政府组织边界的变化,可以看到比“官吏分途”现象更广泛、更深刻的国家治理体制的变迁。

## 五、国家与社会:政府外包体系的行政化

关注古代官吏制度的变化,我们看到的是官、吏、役、地方性社会网络四个层面的治理体系,这构成了从朝廷到老百姓的发包治理的一个链条,也是政府内部的发包逐渐过渡到政府外部发包的一个过程。从秦汉到明清,史学家认为存在一个“官吏分途”和“吏役合一”的过程。在这个逐级分包的过程中,官僚制的特征(正式晋升机制、职业化雇员、预算、官僚规则管制)在逐渐减少。

士绅作为乡村社会的精英人士,既有财富和地位,又有领导力和影响力,官府明确赋予这个群体教化和管理社会的职责。在这个意义上,士绅也是公共事务(如教化、举办公共工程、协调邻里纠纷、调停官府与乡村矛盾)的外部承包人。士绅需要自筹资金,利用自己的影响力实现乡村社会的有序管理,当然,他们也在所提供的这些公共服务中获取一些收入(张仲礼,1991)。士绅整体来说是在为乡里百姓谋利,享有较好的社会声誉,并没有获得像胥吏那样的恶名。<sup>26</sup>

同处于政府的外包体系之中,士绅为什么不同于吏?因为大多数士绅家境殷实,拥有较高的社会声誉和地位,比吏更关注自身言行的社会影响,而非只为经济利益。此外,士绅身居乡间,也容易与当地百姓形成情感和利益的联系。这些因素都对士绅的行为产生约束和激励。关于胥吏与士绅的区别,丁日昌的评论最为贴切:“绅董若有侵渔尚惧清议之持其后,差役则唯利是图,非清议所能动心……弟里居时,每见孤贫、育婴恤嫠诸善举,由绅董经营者,虽不能滴滴归源,尚有七八成可归实济;由书差经营者,则账房分十之二三,杂务门上分十之二三,书差又复侵渔十之三四,穷民所占实惠,不过一二而已”。<sup>27</sup>

26. 当然,并非所有的士绅都是如此,关于劣绅、豪绅的抱怨和控诉也时有记载。

27. 参见丁日昌,《抚吴公牍》卷十八,第2-3页。转引自张仲礼(1991:60)。



胥吏处于官与士绅之间,三者都是政府事务的承包人,后两者面临仕途或声誉的约束,胥吏则完全不受这些约束。胥吏与官和士绅相比,市场化激励最强,社会地位最低,面临的内在与外在约束(仕途、声誉、官僚规则等)最少,因而在朝廷—地方官—胥吏—士绅—乡村社会的治理链条中是最黑暗、最腐败的一环。从国家治理来说,所幸胥吏只是夹在行为有所约束的官与士绅之间,不至于无法无天到让帝国迅速崩溃。从这个意义上说,帝国治理的命运就取决于这三者间关系的平衡。

吏和士绅无法在官僚体制内晋升,但政府仍然可以对吏和士绅的身份、地位和职位进行控制和影响,吏和士绅依然需要保住位子或者社会荣誉,“横向竞争”机制还可能起作用,从而使得吏和士绅的行为最终受到官员的制约(因此,官如何治吏,如何对待士绅就变成非常重要的问题)。

当然,吏的固定化和世袭化已经表明官员制约吏的手段所剩无几。<sup>28</sup>但是,官府可以决定士绅的“社会地位”和“政府荣誉”,将社会精英纳入到“官本位”的体系之中,即所谓的“吸纳”过程。处于正式官僚体制之外的承担各种政府事务的社会精英虽然不可能进入官僚体制的“职位晋升”序列,但被推进了由政府掌控的非政府“头衔”(荣誉)体系的晋升序列。士绅享有政府给予的政治、经济、司法等各种特权(张仲礼,1991),比如可以获得官府的礼遇和尊重,免除丁税和各种徭役,犯法不与庶民同罪。但是特权和荣誉可以给予,也可以剥夺,操控权在政府手里。

在国家—社会关系当中,中国是“行政内部体系的发包”与“外包体系的行政化”的结合。在西方学者眼里清晰的国家与社会的边界在中国变得相对模糊了,从国家到社会更多地是一个连续变化的治理体系。如果要寻找这个连续体系的断点,那它就是从政府职位晋升序列到非政府头衔晋升序列的跳跃。

外包体系的行政化表现在外包者处于由政府控制的头衔(荣誉)体系的晋升序列,政府对外包者进行监管和限制,外包者高度依赖于政府

---

28. 明清官箴书给官员提供的忠告多是尽量自己直接处理政府事务,不让或少让胥吏参与政府事务(周保明,2009)。

的资源支持。前文论及“行政性”要素包括权力的支配性、晋升机制和官僚规则,这些方面在政府外包体系之中也forms、不同程度地有所体现。中国历史上不受约束的皇权对民间社会的渗透力和支配力极其强大,朝廷从来都是资源的掌控者和规则的制定者,政府与社会间是非对称的权力关系。“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”,在资源所有和晋升序列两个维度上,中国社会长期以来存在“行政化”倾向,官府对民间行为方式的各种管制和规定也一直存在。中国社会所存在的“泛行政化”“泛国家化”,或者说国家与社会边界模糊,在政府外包体系的行政化特征中得到充分体现。

## 六、关于“层级分流”

周雪光(2016)对新中国之后人事制度中的“层级分流”进行了深入的分析。他发现,对于特定行政区域里的绝大多数干部来说,其终身仕途都固定在本地区域,只有少数“幸运儿”能够跨地区流动。这虽然不完全等同于古代的“官吏分流”,但是,从空间流动性来说,仍然可以分出“流动的官”与“固守的官”,因而与古代的“官吏分途”又有相似性。而且,“层级分流”还具有官吏相对谱系的特征:对某一特定行政层级的官员,其上层的官员的空间流动性更像是“流动的官”,而其下层的官员则更像“固守的吏”。从国家治理的角度来说,当今流动的官与固守的“吏”这一制度设计也具有中央一统和地方多样性的缓冲与调适,中央政策与地方利益之间的冲突与妥协的功能。本文认为,揭示中国人事制度的这个结构性特征非常重要,其治理后果和影响值得学界进一步研究。<sup>29</sup>关于“层级分流”现象,本文有以下几点补充观察。

第一,历史上的“官吏分途”在新中国仍然有直接的沿袭,比如长期以来“干部”编制与“工人”编制的隔离,“工人”身份很难晋升到“干部”身份,甚至存在“以工代干”:临时担任干部职位,但仍然是“工人”身份。“干部”与“工人”身份的差别不仅在晋升序列,而且也体现在工资待遇、退休福利等方面(王爱云,2011)。决定干部与工人编制规

29. 周黎安(2014a)关于地区主政官与职能部门分别扮演“帮助之手”与“掠夺之手”的角色的区分,可以视为“官吏分途”的一个现代版本。

模的一个决定性因素是国家当时的财政实力,这就是为什么长期以来国家严格控制干部编制规模的原因。但是,必须强调,1949年之后干部与工人的事务分工并不存在像明清时期那样鲜明的由官至吏的行政外包关系。

第二,周雪光(2016)所发现的“层级分流”现象主要是1984年国家干部管理制度改革的产物,即从“下管两级”变为“下管一级”。“下管一级”之后,每个省、地级市(地区)、县都变成了相对独立的“官场”,即同一个省内的地级市官员<sup>30</sup>在一个官场竞争,而分属两个省的相邻的两个地级市官员却不在一个官场竞争;同理,一个地级市内的区县官员在一个官场竞争。<sup>31</sup>这就出现了政府官员空间流动的“层级分流”和“相对谱系”的现象。这是中央人事权下放改革的结果。在改革之前“下管两级”的体制下,层级分流和相对谱系的特征要弱很多。在古代,所有县官及以上的官员都是朝廷命官,人事权集中在朝廷。尤其到明清时期,吏部直接任命,地方官员在全国范围内频繁地跨地区流动,彼时不存在当今如此分明的“层级分流”和“相对谱系”现象。

学界经常不加区别地使用“横向竞争”“晋升竞争(锦标赛)”和“政治锦标赛”这些概念,从组织边界的角度看,区分三者是重要的。<sup>32</sup>在政府组织内考虑晋升竞争(即所谓的“官场竞争”)的时候,不仅涉及官员

30. 这里所指的官员都是在对应的行政层级的主要官员,如“地级市官员”是指地级市担任实职的厅级主要领导(如书记、市长、副书记、副市长等)。

31. 虞吉海等人(Yu, *et al.*, 2013)利用中国2000-2005年地级市的数据发现,地级市之间固定资产投资的空间相关效应更可能是在省内地级市之间,而非跨省的两个相邻地级市之间,而同省之内则更可能是在人均国内生产总值规模相似的地级市之间。这说明中国地级市层面是以省作为官场竞争的组织边界。

32. 从经济学的角度看,这三个概念的含义并不完全相同。“横向竞争”对应着经济学上的“标尺竞争”(yardstick competition)。两个承包人做相似的任务,委托人可以对两者进行相对绩效评估,优胜者获得更多的奖励和报酬(包括晋升、奖金或收入)。在标尺竞争中,竞争者主要提供了绩效比较的基准,更好地解决了委托人面临的信息不对称问题。“晋升竞争”对应着我们通常所说的职位竞争,两个承包人相互竞争,两人的绩效相互比较,优胜者可以获得职位的晋升。晋升竞争既可以发生在行政组织内部,也可以发生在企业内部或其他组织内部。横向竞争是更具一般性的竞争形式,可以涉及职位(职级)晋升,也可以不涉及。跨省的两个相邻地级市之间可以发生标尺竞争,但不在同一个官场竞争。在这个意义上,锦标赛也不必然是职位晋升的机制。“晋升锦标赛”涉及职位的变化,但不限于政府内部。只有“政治晋升锦标赛”(简称为“政治锦标赛”)才是我们所说的“官场竞争”,涉及行政组织内部的职位(职级)晋升。

的职位变化,还意味着这些官员是这个正式组织的成员,处于政府组织的边界之内。如果是横向竞争,竞争的参与人可以不是组织内的正式成员,而是外部的承包人。

第三,从纵向流动性来说,“层级分流”表明从一个省到它下属的市、县、乡镇均存在流动性的结构性差异以及“相对谱系”,但不涉及政府发包组织边界的变化,一个省内部从最高的书记、省长到乡镇官员都在政府的晋升序列之内。与此同时,“下管一级”也定义了官员横向流动的组织边界。

前文有关“官吏分途”的解析是把正式的官僚组织作为一个整体看待,事实上胥吏被排除在这个官僚组织(所谓“体制”)之外,这使得胥吏被视为政府的外部承包人。我们以这个现象作为基点分析政府外包与政府内包的区别及其影响。现在我们进入正式官僚组织的内部,发现一个官场竞争的有效边界,如“下管一级”体制下一个省内地级市官员之间,一个地级市的区县官员之间,一个县的乡镇官员之间,其实就定义了一个亚组织边界。A省的地级市官员正常情况下进入不了B省的晋升序列,按照我们前面的定义,A省的地级市官员就不是B省组织的“有效”成员,所以A省和B省就是两个相对独立的亚行政组织。这也就清晰划分了两个组织的利益边界。组织内动员能力加强,组织之间的隔阂也相应增加,地区间的恶性竞争和地方保护主义由此产生(周黎安,2004)。

## 七、结论

如果说笔者以前的行政发包制理论更多地是定义和描述行政发包制作为一种理想类型的特征及其意义(周黎安,2008,2014a,2014b;周黎安、王娟,2012),那么本文试图赋予这个理论以更多分析的基础和动力。本文的贡献在于引入了政府的多目标性和垄断性特征,揭示出“行政”与“发包”的内在张力和相互依存性;然后通过引入晋升机制,区分了行政内包与行政外包的组织边界。本文基于晋升机制的组织边界的划分显然与哈特等学者(Hart, *et al.*, 1997)基于资产所有权的划分有所不同,政府事务承包人是否在“官衙之外”固然重要,但是否在“体制之外”更重要。明清的胥吏属于典型的“官衙之内、体制之外”的情形。需要强调的是,行政发包制并不只对应着

正式的制度安排,也并不意味着委托人与承包人的行政权分配必然是一种稳定的“确权”形态。当然,最关键的问题还是如何将“行政性”设置与“发包”关系的各种组合具体化,并与发包事务的性质及特定的外部条件对应起来,对行政发包的组合类型进行解析和预测,行政发包制作为一种理论才真正具有分析力和解释力。本文正是沿着这个方向做了一些初步的探索。

本文用这个拓展的行政发包制理论重新解释了历史上的“官吏分途”现象,认为它其实代表了政府事务由行政内包走向行政外包的漫长而深刻的过程,这个过程包括了同一时期由乡官制向乡役制的转变。关于评价和解析基层政府外包化这一历史进程的性质、影响和成因,本文的分析只是尝试性的,未来还有进一步研究的空间。与当今时代政府外包不同的是,明清时期所有与老百姓接触的政府事务(包括具有完全垄断性质的税收、诉讼、治安)都不加选择地外包给了固定和世袭的胥吏,胥吏借助不受约束的政府权力和国家暴力机器扮演着市场经纪人的角色,这是当时帝国治理面临的最大挑战。然而迫使最高统治者出此“下策”的一个关键因素是中华帝国长期以来僵硬的财政体制和帝国规模扩大之后日渐沉重的财政压力。这些历史解读与周雪光(2016)基于帝国逻辑的解读形成了一次有趣的学术对话。

## 参考文献(References)

- 曹正汉. 2011. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究(1):1-40.
- 杜赞奇. 1995. 文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村[M]. 王福明,译. 南京:江苏人民出版社.
- 冯仕政. 2014. 政治市场想像与中国国家治理分析:兼评周黎安的行政发包制理论[J]. 社会 34(6):70-84.
- 宫崎市定. 1992. 宫崎市定全集[M]. 东京:岩波书店.
- 宫崎市定. 1993. 清代的胥吏和幕友[G]//日本学者研究中国史论著选译(明清第六卷). 刘文俊,主编. 北京:中华书局.
- 贺长龄. 1992. 上玉抚军条议[G]//清经世文编(卷二四)北京:中华书局.
- 黄冬娅. 2009. 转变中的工商所:1949年后国家基础权力的演变及其逻辑[M]. 北京:中央编译出版社.
- 李荣忠. 1989. 清代巴县衙门书吏与差役[J]. 历史档案(1):95-102.
- 瞿同祖. 2003. 清代地方政府[M]. 范忠信,等,译. 北京:法律出版社.
- 王爱云. 2011. 试析新中国成立后我国身份社会的形成及其影响[J]. 中共党史研究

(11):48-60.

- 韦伯, 马克斯. 2010. 经济与历史: 支配的类型[M]. 康乐, 译. 桂林: 广西师范大学出版社.
- 魏光奇. 2010. 有法与无法: 清代的州县制度及其运作[M]. 北京: 商务印书馆.
- 岩井茂树. 2011. 中国近代财政史研究[M]. 付勇, 译. 北京: 社会科学文献出版社.
- 张仲礼. 1991. 中国绅士: 关于其在 19 世纪中国社会中的作用研究[M]. 李荣昌, 译. 上海: 上海社会科学院出版社.
- 赵世瑜. 1988. 明代吏典制度简说[J]. 北京师范大学学报(2): 98-107.
- 赵秀玲. 1998. 中国乡里制度[M]. 北京: 社会科学文献出版社.
- 周保明. 2009. 清代地方吏役制度研究[M]. 上海书店出版社.
- 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问题长期存在的原因[J]. 经济研究(6): 33-40.
- 周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究(7): 36-50.
- 周黎安. 2008. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 格致出版社.
- 周黎安. 2014a. 行政发包制[J]. 社会 34(6): 1-38.
- 周黎安. 2014b. 再论行政发包制: 对评论人的回应[J]. 社会 34(6): 98-113.
- 周黎安、王娟. 2012. 行政发包制与雇佣制: 以清代海关治理为例[G]//国家建设与政府行为. 周雪光、刘世定、折晓叶, 主编. 北京: 中国社会科学出版社.
- 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[J]. 开放时代(10): 67-85.
- 周雪光. 2014a. 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑: 中国国家治理的历史线索[J]. 开放时代(4): 108-132.
- 周雪光. 2014b. 行政发包制与帝国逻辑: 周黎安文章读后感[J]. 社会 34(6): 39-51.
- 周雪光. 2016. 从“官吏分途”到“层级分流”: 帝国逻辑下的中国官僚人事制度[J]. 社会 36(1): 1-33.
- 周雪光、练宏. 2011. 政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型: 以环境政策实施为例[J]. 中国社会科学(5): 80-96.
- 周雪光、练宏. 2012. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究(5): 69-93.
- 朱伯康、施正康. 2005. 中国经济史(下卷)[M]. 上海: 复旦大学出版社.
- Acemoglu, Daron, Michael Kremer, and Atif Mian. 2008. “Incentives in Markets, Firms, and Governments.” *Journal of Law, Economics & Organization* 24(2): 273-306.
- Aghion, Philippe and Jean Tirole. 1997. “Real and Formal Authority in Organizations.” *Journal of Political Economy* 105(1): 1-29.
- Coase, Ronald. 1937. “The Nature of the Firm.” *Economics* 4(16): 386-405.
- Dixit, Avinash. 1997. “Power of Incentives in Public versus Private Organizations.” *The American Economic Review* 87(2): 378-382.
- Dixit, Avinash. 2002. “Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review.” *The Journal of Human Resources* 37(4): 696-727.
- Grossman, Sanford and Oliver Hart. 1986. “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical Integration.” *Journal of Political Economy* 94(4): 691-719.
- Hart, Oliver and John Moore. 1990. “Property Rights and the Nature of the Firm.” *Journal of Political Economy* 98(6): 1119-1158.
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1997. “The Proper Scope of

- Government: Theory and an Application to Prisons.” *Quarterly Journal of Economics* 112(4):1127 - 1161.
- Holmstrom, Bengt and Paul Milgrom. 1991. “Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design.” *Journal of Law, Economics & Organization* 7(Special Issue):24 - 52.
- Holmstrom, Bengt and Paul Milgrom. 1994. “The Firm as an Incentive System.” *The American Economic Review* 84(4):972 - 991.
- Tirole, Jean. 1994. “The Internal Organization of Government.” *Oxford Economic Papers* 46(1):1 - 29.
- Williamson, Oliver E. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, and Relational Contracting*. New York: The Free Press.
- Yu, Jihai, Li-An Zhou, and Guozhong Zhu. 2013. “Strategic Interaction in Political Competition: Evidence from Spatial Effects across Chinese Cities.” *Regional Science and Urban Economic* (Forthcoming).

实习编辑:冯莹莹  
责任编辑:田青