

民主主义与群众主义之间： 中国人民与国家关系的历史回顾与前瞻愿想

黄宗智

Philip C. C. Huang

摘要：当前的学术理论话语，多扎根于要么是西方经典自由民主主义意识形态，要么是其对立面的经典马克思主义-社会主义，包括中国革命的“群众路线”意识形态。本文试图探索综合与超越两者的道路，从历史回顾和前瞻愿想的双维来论析，介于上述二元之间的、或许可以称作“人民参与”，不简单地“民主”或“群众”，乃是最符合中国历史实际和当今需要的理念、最能够代表中国自身在宪法和党章中设定的“最大多数人民的根本利益”的崇高治理目标。近四十多年来，国家已经大规模让权于人民，先是赋予农民其“联产承包责任制”的耕地经营权，而后是通过市场经济而赋予（城乡）人民其在市场化了的经济中的私有创业、营业权，更是非常广泛地在治理实践中，采纳发包与承包的互动运作模式和激励机制，包括在中央与地方政府，以及国家与社会人民之间的关系。今后国家应该更进一步朝着如此的方向来激发更强大的政府领导+民众积极参与的能量，并借此来更有效地抑制长期以来的“官僚主义”问题，据此来建立一个独特的政治经济体制方式。

关键词：经典自由民主主义和经典马克思主义-社会主义与群众主义、官僚主义、发包与承包、人民参与、振兴农村

Abstract: Present-day academic discourse is generally anchored on the ideology of either classical Western liberal-democracy or classical Marxism-socialism, including the “mass line” tradition of the Chinese Revolution. This article seeks to integrate and go beyond both of those, from a retrospective-historical as well as a prospective-visionary point of view, to argue for participation of the people 人民参与, neither simply “democracy”民主 – i.e. “rule by the people” as juxtaposed against “rule by the king”-- or rule by “the masses” 群众 or “the mass-line”群众路线. The term people’s participation in fact best captures the relevant parts of the Chinese historical tradition and also meets China’s present-day needs, by capturing the lofty ideal avowed in both the state and party constitutions of aiming toward “the fundamental interests of the greatest majority of the Chinese people” 最大多数人民的根本利益. In the past forty-plus years, the state in China has in fact yielded enormous powers and rights to the people, including management powers and rights over cultivated land to peasants, the rights and powers to the (rural and urban)

people to establish private enterprises and businesses in the marketized economy, and, within its system of governance, adopted very widely the interactive principal-agent mode of operation and incentives, both among different levels of its government, and between the government and society. Further combining of such strong state leadership with active participation of the people can become also a major counter against the longstanding problem in Chinese governance of “bureaucratism,” and contribute toward developing an even more distinctive mode of Chinese governance.

Keywords: classical liberal democracy and classical Marxism-Socialism and “the mass line,” “bureaucratism,” participation of the people, responsibility assignments, revitalizing rural China

在当前的学术理论话语中，人们多要么扎根于西方经典自由民主主义意识形态，要么其对立面的经典马克思主义-社会主义意识形态。在治理理论层面上，有的论者更将其认作要么是西方的国家最小化的自由民主主义政治理念，要么是中国革命中的共产党+群众路线政治传统。同时，论者大多简单接纳自由主义和马克思主义关于小农经济的共识，即认为在“现代”发展过程中，小农经济和农村社区必将消失，被产业化农业和城市化所取代；那样的共识其实不符合中国实际，因为小农经济和农村社区无疑将较长期继续存在。

本文试图指出一条不同的综合和超越过去的两大经典意识形态的农业与农村发展道路，也是一条综合和超越两者的政治经济体系的发展道路。其关键不在西式的自由民主 liberal-democratic + “无为国家” laissez-faire state，也不在中国革命传统中的共产党领导+群众路线体系，而在一条超越性的，介于（自由）“民主主义”和“群众路线”之间的、以人民参与为核心的政治经济体系。

中国，由于西方既是其帝国主义敌人也是其现代化典范，过去长期受困于要么过度拒绝西方、要么过度模仿西方的困境，但如今则已经进入更自信的新型综合性视野和超越性愿想。在经济政策方面已经向全球提出新型的“一带一路”倡议（和亚投行）并引起全球的关注和众多西方国家的支持。在治理模式方面，今后也可以迈向类似的综合性视野和超越性愿想。

中国早已应该清晰地认识到西方现代的两面性——优良的自由民主理念和丑恶的帝国主义和霸权主义实际。认识到自由主义和新自由主义关于“无为”的国家一定程度上不过是个理想化的虚构，过去其实多成为帝国主义-殖民主义以及全球霸权主义的说辞和自我正当化。同时也明确，并不需要，也不可能，放弃面对帝国主义和霸权主义所必须形成的富强国力和国家机器。（黄宗智 2021a、2020、2019b）

中国在实践中更认识到，“市场经济”其实不一定要像新自由主义建构那样，与无穷逐利的资本主义和私有产权相伴合一，甚至将三者当作相互通用之词。中国在实践中已经将三者拆开，拧出其中为至关键的真正洞见：即平等互利的贸易会对双方都有利，协助推动双方的经济发展。中国还加上了来自中国自身经验的、将国家角色聚焦于贸易和发展不可或缺的基础设施建设，由此形成“一带一路”的倡议和推进没有资本霸权的、附有国家积极带动和参与的平等互利贸易。由此得出强国家+市场经济、公有+私有经济体系的实践道路。（黄宗智 2021a、2020）

2018年，中共中央 国务院更提出了“乡村振兴”的发展战略，其中包括推广更蓬勃的城乡贸易的设想。（中共中央 国务院 2018）倡导者也许并没有充分认识到中国当代之前的城乡贸易其实并非亚当·斯密所看到和概括的城乡（以及国际）间的平等互利贸易以及其所导致的螺旋似的发展，而是在严重农业内卷化以及巨大“城乡差别”下形成了“畸形”单向的、榨取远多于平等互利的贸易。正因为如此，中国更需要大力推进其“战略规划”所设想的贯穿城乡的基础设施建设和平等互利贸易，扩大国内市场和内需，建立更可持续的发展。

本文进而聚焦于中国治理模式的过去和未来，从历史回顾与前瞻愿想的双重角度来探索新的概括和道路。其中一个关键部分在将综合平等互利市场经济和国家领导和参与的战略，也用于城乡之间的关系，借此来推动中国乡村的振兴。（黄宗智 2021b）同时，探索一条以人民参与为中心的超越性发展道路。它既不同于西方的“自由民主”道路，也不同于中国革命经验中的“群众路线”道路，而是一条综合与超越两者的，正在形成中的新型政治经济体系。其核心在借助国家与人民二元互动结合的巨大能量来推进全国国民经济和治理体系的更可持续的发展，

一、 既非民主主义也非群众主义

首先，我们要将人民参与区别于民主主义。民主的概念一般是一个相对（君主）政府或国家、非此即彼的二元对立的理论和理念。它设定要限制政府/国家的权力，建立被理想化为不干预市场经济“看不见的手”运作的“无为”国家，坚持最大的个人自由乃是最理想的国家政治经济制度。由此宗旨而衍生出行政、立法、司法三权分立的基本框架，要凭借民主代表制的立法机构和独立执法的司法机构来限制行政权力。

我们要明确，西方的民主主义所理想化的无为国家不仅不符合西方的历史实际，更不符合中国的现、当代历史的实际和需要。在帝国主义、霸权主义的侵略或支配下，一个后发展国家第一必要乃是富强的国家机器，那样才有可能独立自主。在被侵略、被压迫、被支配的客观实际之下，西方主流的无为国家理念只可能更进一步弱化发展中国家的政治机器。追随西方（特别是英美）那样的自由民主意识形态的话，后发达国家只可能长期继续被置于受外国支配的实际之下，最多只能希望达到唯老大哥是从的次级国家的地位。这是中国在中华民国时期已经经历过的历史，也是如今的“新”自由民主主义意识形态对中国这样的发展中国家的实际含义。（黄宗智 2021a）

同时，我们也要将本文主题的人民参与与“群众主义”和“群众路线”区别开来。后者是中国在革命战争中成长的一个传统。其原先的设想无疑带有一定的传统民本、现代西方民主，乃至本文所谓的人民参与成分，当然更是革命党的、动员民众来推翻旧专制政权而建立新的基于人民的政权的要求和方法。但是，在实际运作层面上，它是一个遵循领导远多于其自身主体性的群众。这是来自革命客观环境中，由少数的先觉、先进分子领导革命过程中所产生的思维传统和习惯。因此，导致诸多由上而下的概括和用词：譬如，“发动”、“动员”和“组织”群众，并在“群众”间区别其中的“积极分子”、“中间分子”和“落后分子”。那些在革命过程中的普遍用词都源自自由上而下的视野和态度。在革命与抗战的双重客观环境下，几乎必然如此。

更有进者，“群众”一词与“人民”的不同是，群众容易演化为一个运动型的现象，可以成为一种过分积极、过分感情化的现象，就如当代前期的“大跃进”或“文化大革命”那样。它带有脱离实际的情绪化倾向。在革命或抗战时期，它固然可以激发可贵的自我牺牲的精神和完全的投入、发挥强大的能量，但同时，也可能成为过激的运动、无政府似的

混乱，甚或被一小撮弄权者为自身的狭窄利益而掌控、摆布。（在西方德国和意大利的法西斯主义运动和政权中，民众运动甚至形成了至为恶劣的侵略型国家下的极端领导+民众暴力的结合。）在中国的革命时期，在过左的群众运动化“整党”或“肃反”中出现过一些过激的行为，更不用说在大跃进和文化大革命时期所展示的趋向和混乱。

以上两种倾向都是中国经历过的偏差，当然不适用于今天的中国。如今中国需要在西方自由民主主义和革命群众主义两者之间探寻更平稳中允的、可持续的能量和动力。它应该具有一定的民众主体性和参与性，但又配和而不是妨碍国家对国力、富强和稳定的追求，更要成为可持续的、不会成为偏激的混乱或暴动的能量。它需要的是，既能够发挥民众参与的能量又能够防范过分运动化的错误。这是本文对人民参与愿想的第一层次的考量。它的目标在追求良性的、可持续的国家与人民二元互动与合一，而不是非此即彼的对立，或由上而下的“动员”和“组织”，当然也不是无政府的混乱、暴动或被摆布。

二、 作为抑制中国政治体系长期以来的“官僚主义”弊端的方法

长期以来，中国政治体制的一个特别顽强的问题是“官僚主义”。它的起源之一是相对集权的一个政治体系。大家知道，如果中央（皇帝）权力或其分块的地方主要官员（县令）权力高度集中，很容易促使其手下的官员们较普遍的“媚上”和“欺下”的行为作风。这是难免的一种现象，也是中文语境中的常用官僚主义一词所批判的要点之一。

同时，在任何相当高度官僚化，乃至韦伯型的（Weber 1978）现代“科层制”化的治理体系之中，常规性的运作和复杂繁琐的运作规则都难免会导致一种比较僵硬的，不讲实质，只讲形式化规则的运作。这也是中国的官僚体系长期以来直到今天几乎不可避免的一个常见问题，同样可见于官僚主义和“形式主义”两个贬词长期被广泛使用的实际。

即便是高度专业化分工和分层化的韦伯型“形式理性”科层制中的官员，也同样具有较强烈的脱离实质的偏向（中国语境中的）形式化官僚主义规则的弊端。即便是韦伯自己，尤其是在其晚期，已经观察到并提出这样的问题，甚至使用（被用英语翻译为）“铁笼” iron cage 的隐喻来描述这个问题：即“理性化”的科层制怎样才能避免过度（近似中国语境中的）官僚主义化的实际运作？（赖骏楠 2016；Reed 2018）

在中国的群众路线运动传统中，不乏借助群众来抑制政党国家内的官僚主义弊端的历史尝试。毛泽东便多次依赖动员民众来试图克服官僚主义：譬如，解放战争时期的“开门整党”，或后一段时期中近乎普遍地要求官员们不可“脱离民众”，要求干部们参与劳动、深入调查，甚或“下放”到民间与其“三同”（同吃、同住、同劳动），来克服官僚主义倾向。毛泽东自身还老早就采用与民众“座谈”的“调查研究”方式来了解实际情况，抑制“脱离群众”、“脱离实际”的弊端（尤见其《兴国调查》文——毛泽东，1931）。在文化大革命中，甚至全面动员群众来试图克服官僚主义。

当前新一代的改革时期的青中年人们没有亲身经历过这样的一个群众运动或其所要求的“三同”传统，大多已经远离革命时期的群众运动。那些制度以及群众路线本身一定程度上已经成为过去，就连“三同”一词也已经多被赋予其它的含义来使用（如完全不同含义的“三同时”等），不再附有其革命和文革时期的威信。我们要探索的是，在中国过去的革命式群众主义和西方的（半虚构的）自由民主主义和国家最小化之间，一个比较中允的、符合中国实际的、以人民为主的，人民参与的中间地带。

三、 借助“第三领域”传统来建立新型的民众化政治体系

与西方传统不同，中国长期以来一直都比较突出地采用介于中国革命时期的群众路线和西方现代化民主主义治理两大传统之间的比较特殊的（笔者称作）“第三领域”传统。它是由官方正式体系和民间非正式体系的互动而组成的，在过去和现在都渗透政府与人民之间的关系的实际运作，更渗透政府自身内部上下层关系的运作。

（一）半正式治理

与西方（的古代和现代）不同，中国一直都没有接纳将国家与人民、政府与民众认作非此即彼的对立二元的形式主义逻辑思维，而是，一直都更倾向将经国家和人民视作一个二元合一、二元互动的，类似于乾与坤、阳与阴的二元，与西方形式逻辑截然不同。这是一个深层的思维方式层面的不同，部分源自中国文明在农耕期间便已形成的关于人间和人与自然间的关系的深奥宇宙观传统。

同时，中国的半正式治理也是一个比较独特的、根植于中国长期以来的“集权的简约治理”传统而产生的一个现象。一方面是中央（皇帝）高度集权，而正因为是高度集权，它会尽可能避免中央和社会基层间过多的不同层级化。这是因为，在中央集权（和模仿中央的地方分块政治体系之下）每多隔离一层便会造成多一层的离心威胁，因此而尽可能试图将层级最小化，由此导致一个基层渗透度较浅的治理体系。我们从地方政府档案获知，迟至 19 世纪后期，正式官僚体系仅只达到县一级（平均 25 万人口），其下仅设半正式人员的简约基层治理体系。在 19 世纪后期，其最基层的人员乃是县衙门之下一级的半正式“乡保”（平均每名乡保负责 20 个村庄），由其来协助县衙门征税、治安、传达官府谕令等职务。他是不带薪酬、不带文书记录的，由社会显要人士推荐、官府认可的半正式人员。（黄宗智 2019a、2008）

简言之，中国的乃是一个高度中央集权但低度基层渗透权力的治理体系，与西方现代民主传统中相对低度中央集权但是高度渗透基层的科层制体系十分不同（Mann 1984）。即便是与前现代的西方相比也如此。中国皇帝的专制威权远远大于西方的国王（更不用说西方现代三权分立的中央政府），但其渗透基层的权力要远低于西方。即便是前现代的西方，这个差别可以具体见于两者间税收的不同。在西方，即便是在非常低度中央集权的封建制度时期，其政府机构在基层的征收所占的总产出比例也远高于中国——约 10%（具体体现于“什一税” *tithe* 一词），而 19 世纪晚期的中国的则才约 2-4%。（Wang Yeh-chien 1973a、1973b）如今在信息时代和高度金融化的西方的巨大国家预算和专业化科层制下，其强大的渗透社会能力更不用说了。

这是笔者“集权的简约治理”概括的实际，与西方传统和现代都十分不同。伴之而来的是西方体系中所少见的简约治理，并由其正式和非正式政府两者互动而产生的巨型半正式、半非正式的“第三领域”。上述的乡保便是一个实例，而且，不仅是治理和治安方面，也是正义体系方面，都呈现众多迥异于西方的半官方、半民间的第三领域机构和组织。它长期以来成为中国政经体系之与西方不同的一个基本“特色”。

即便在当前的中国，一个具体的第三领域实例是，行政村级的村委会和自然村级的村小组组织（乃至城市社区的居民委员会——见马卫红 2016），它既不是纯粹的正式政府，也不是纯粹的民间组织，而是介于两者之间的，具有双重性质的半政府、半民间的制

度。其成员大多来自本社区，但又受到党组织的领导和乡镇级的政府机构一定程度的管辖。它的领导层一般不会进入正规的“国家干部”或“官员”的体系，一定程度上延续了传统基层行政人员的模式，即由社区推荐，官方（县政府）认可的制度。在清代和民国时期一般不带有薪俸，在集体化时期则是以村庄社区集体的“工分”来计算，如今虽然有的带有薪俸，一定程度上已被正式化，但大多仍然没有。

我们如果去掉“行政村”的“村委”（村委主任）和村党支部书记，而聚焦于更低一层的“自然村”或村“小组”，就更加完全如此。他们与民国时期的“村长”比较相似，不带薪俸、没有正式化的官职或“工资”、全是本社区的人员。这是官府与民间二元合一的一个具体实例。

从如此的角度来考虑，一个尚待充分挖掘的制度性资源是原有的集体产权和整合的社区传统，可以借之来推进扎根于自然村社区纽带的合作组织（本书第 10 章；黄宗智 2021c），包括自助性的产、加、销“纵向一体化”的新型物流体系，来协助小农户应对大市场（并辅之以国家建设的服务性批发市场），一如过去非常成功的“东亚模式”那样（黄宗智 2018），也可以借之来建设其他更有效的村社公共服务体系。那样，既可以协助国家完成其“乡村振兴战略规划”的关键性“最后一公里”，也可以重新振兴乡村社区。（本书第 9 章；黄宗智 2021b）

（二）正义体系

另一具体例子是中国比较特殊的正义体系。长期以来，在县级的正式基层衙门/法院之下，首先是最底层的村庄级的非正式民间调解体系广泛存在，可见于二十世纪的实地调查资料，特别是满铁在 1930 年代后期和 1940 年代初期对众多村庄所做的扎实系统的实地调查。（黄宗智 2009：尤见第二章，20-61 页）

今天仍然如此。如表 1 所示，在最基层的村庄社区中，非正式的民间调解仍然在正义体系整体中起着极其重要的作用，组成其最基层的首要部分，如今每年在全国平均 1030 万起有记录的纠纷之中，成功地调解结案不止一半，530 万起（52%）。而高一层的乡镇级的法律服务所则既为村民提供法律服务，又具有一定的半正式、半政府权威，每年平均处理约 70 万起纠纷，其中，调解结案的有 63 万起（90%）。我们如果将社区的民间调解

定性为“非正式”，县级的基层法院定性为“正式”，那么，法律服务所的类型无疑乃是“半正式”的“第三领域”组织，既非纯粹的官方机构，也非纯粹的民间的服务性组织，而是两种性质皆有的、来自正式与非正式体系间的结合而产生的半正式体系。类似的纠纷处理组织还有（工商管理部下属的）消费者协会（75万起）和公安部门（247万起）。最后则是正式法院体系所进行的调解。合起来，调解结案的总数达到 1075 万，即所有纠纷中的 43%。

表 1 各种主要类型调解的总数（万），2005-2009

	人民调解		行政调解		司法调解	总数
	村、居民调解委员会	基层司法服务	消费者协会 (工商管理部门)	公安部门	民事法院（一审结案）	
每年平均处理纠纷/案件数	1030	70*	75	840	492	2507
调解结案数	530	63	67	247	168	1075
调解结案%	52%	90%	89%	29%	34%	43%

数据来源：朱景文编，2011：表 4-2，303-304 页；表 4-4，334-335 页；表 4-13，372-373 页；表 4-15，374 页；表 4-16，376 页。

*没有 2006 年数据

无论是纯民间的调解体系还是半正式的调解，还是正式的法院调解，都绝少见于西方的正义体系。西方最近几十年中兴起的“非诉讼纠纷解决”运动 alternative dispute resolution, 简称 ADR, 不是一个具有像中国这样来自民间社区的长期以来的传统，而是一个在近几十年来，相应其必分胜负的正规法庭体系费用过高，而后产生的“另类”纠纷

解决制度。它所处理的纠纷一般最多仅占到所有纠纷中才 2-4%的比例，并且是（正式与正式）两者截然分开（一般规定非正式调解过程中的证据和讨论都不可被用于正式法庭诉讼），与中国第三领域调解，以及正式的基层法院的调解不成，便即判决的制度完全不同。（黄宗智 2016）

（三）中国共产党作为第三领域半正式组织

如今，即便是中国共产党组织本身，显然也是一个类似的半官方、半民间的第三领域组织。它同时具有集中的领导和广泛的民间成员参与，其成员人数已经达到一个中型国家人口的幅度（不止 9000 万，仅次于排名第 15 的、9.6 千万人口的越南）；融合两者是它的一个重要特色。如今，它已经纳入了不同的社会基础，包括知识分子、职工、农民和企业家。而且，党内兼有左、右、中三方不同意见的成员。它不仅仅代表企业家或马克思主义，也不仅仅代表上层精英或基层工人，而是一个比较典型的“第三领域”组织，既非纯正式官员，也非纯社会民众，而是一个试图有机地综合两者的组织。相比西方，毋庸说乃是是个非常罕见的组织。（黄宗智 2019b）

总而言之，无论在治理、正义或革命传统的共产党组织等领域中，我们都能看到中国之与西方的鲜明不同：即，比较广泛依赖非正式体系，以及伴随其与正式体系互动所产生的第三领域的半官方、半民间的一系列组织，与西方现代极其高度正式化的、科层制化的，与民间社会截然分开的治理体系十分不同。它不是二元对立的正式国家 vs. 非正式社会的、非此即彼的体系，而更多是一个二元合一的体系。

四、 中国古今的发包与承包治理体系

中国治理体系长期以来的上下和官民互动、互补的治理方式和机制，也可见于其官场本身的运作中。它一直借助同一种运作机制来进行官方自身不同层次间的互动。发包与承包实际上不仅是政府与社会间的治理操作方式，也是国家机构内上层与下层间的治理运作方式和机制。

（一）传统的内包与外包制度

在传统中国分块的集权的简约治理基本体制框架下，长期以来其实一直都在使用如今被称作“发包”与“承包”的行政手段和机制。（与西方理论所称作“委托-代理” principal-agent 关系的理论有一定的相似之处，虽然，也要看到其间的不同。）皇帝将某地的责任委托/发包给其紧密控制的官僚体系中的地方官员，特别是负责某块地方的主要官员，主要如（清代的）（二三省的）总督和（单一省）的巡抚（统称督抚）、和州、县级的（知州和）知县。一方面，这些地方官员属于被皇帝（中央）紧密控制的正式行政体系，其委任、升降、罢免都取决于中央（皇帝），州县令基本同样。同时，地方政权高度块块化和集中，基本是复制中央的一个小块型体系，其最高官员具有较大的权力，包括一定的自主权力。

县令具有分别的、区别于其正规收入（薪俸）的半正规的“养廉银”和非正规的（习惯性）“陋规”收入。根据瞿同祖的关于清代地方官员的权威性研究，清代一位知县的正规收入才 80 银两一年，其半正规的养廉银则 500-2000 两；此外，还有多种非正式的、可多可少的“陋规”收入——时人甚至据此将高收入的和低收入的空缺知县职位称作“美缺”，相对于“丑缺”。同时，每位县令上任都会带有自身的幕友（主要是司法的“刑名”和税收的“钱谷”两位），书启/书禀、账房，以及长随等。他们的薪俸都由知县自身的收入而不是衙门的正规预算来承担。（Ch' ū, 22-32, 93-103）

如此的中央和地方官员治理体系人员，显然不同于现代西方带有固定薪水和专职的科层制人员，而更符合我们这里说的“半正式”“第三领域”模式。一方面，承包职责者带有一般科层制专业化官员所没有的对其块块化的地方辖地的自主权；另一方面，他们当然也处于皇帝/中央政府权力的严密控制范围之内。这样的制度与西方现代的科层制的专业化领薪官员十分不同。一方面，知县的职责带有更为宽阔的集权自主权力，但也带有体系内一定的管控和激励机制（主要是官场晋升机会），更包括半正规和非正规的收入；另一方面，中央具有绝对的严密控制其官员的权力，包括委任、晋升或降职、罢免，乃至生死大权。正是如此的操作方式给予“集权的简约治理”体系比较具体的阐释。

以上是官场内部的发包与承包关系和机制，可以称作“内包”，用以区别于正式的官府与官府之外的社会间的关系，后者可以称作“外包”。（周黎安 2019、2018）这里我们可以再次以清代的 19 世纪制度为例：相当丰富的档案资料已经证明，当时，连接官府

与社会的关键性的最基层人员是位于县衙门和村庄间的“乡保”（原来的设计蓝图中的“乡约”和“地保”两个制度在实际运作中合二为一的职位）。在华北平原，平均每一名乡保负责约 20 个村庄。他们是由地方显要们推荐，县衙批准的人员，协助税收和治安，传达官府谕令、调解纠纷等职务。他们是非正式的、不带薪酬、不带书面记录文书的最基层半正式人员。而且，地方档案资料更说明，县衙一般不会介入乡保的惯常工作，要到（由于其执行职务而）出现纠纷或更替乡保人员时才会介入。由此，我们可以看到清政府的基层治理体系是多么简约的一个第三领域体系。（黄宗智 2007：11-13）

根据县政府档案资料，我们还可以看到，如此的运作方式还被广泛用于县衙门本身。县令和其下的各房（特别是管理司法的刑房和管理税务的户房）间的关系也高度依赖发包与承包的运作方式。各房都带有一定的收入，而县令委任负责各房的“典吏”所采用的方式基本还是发包的方式：将一房的职务发包给某人。由于各房都带有一定的（主要是）非正规的收入（特别是刑房所收纳的诉讼相关费用），“承包”该房职责的人士必须缴纳给县令一定的“参费”（从100两到1000两），由此而获得该房收入的支配权。之后，“承包”该房职责的典吏会采用同样的方式来委任该房的其他常在书吏，同样要求后者交付一定的参费。此中的逻辑其实是和就任该县的知县与其与上级的关系基本一致的，不像一般的现代科层制的带薪官员。承包者在职期间同样具有相当程度的自主权，同样具有薪俸以上的财源，不是韦伯型科层制理论所能认识 and 理解的。（Reed 2000：尤见第 2 章；亦见黄宗智 2019a：45-46）

这种委托-代理关系在现代西方也可以看到，但一般都是作为一种正式常规治理以外的辅助性操作方式（譬如，为了某种特殊任务的需要而建立跨部门的临时委员会 *ad hoc committee*），但不是正式科层制中的常规运作方式或机制。一般的公务员都会带有较明确的正式工资和职责，而不是像中国发包-承包制这样运作。

这一切说明的是，在中国前现代的基层治理体系中，类似于发包与承包的关系是多么广泛地被采用的。它是如今的内包与外包运作机制的历史根源。（见黄宗智 2019a、2007；亦见周黎安 2019、2018）

（二）当代的发包与承包体系

官场的发包与承包如今已是中国政府最常用的治理手段，包括至为关键的中央与地方政府之间的（官场内的）“内包”关系，也包括诸如“项目制”下各级政府层级之间的关系，以及政府与社会（包括村庄）、私企和个人之间的（官场与社会间的）“外包”关系。

在迄今至为关键的中央和地方政府关系中，它所采纳的是几种不同的激励机制。一方面是中央紧密控制的人事权，对地方官员的评审权力以及对其晋升的竞争激励机制。至于政府和社会或企业和个人之间的外包关系之中，其激励机制则在政府发包的项目资金。另一方面，由于设定的目标主要是经济发展，这样的做法还会间接地受到市场竞争机制的检验和约束：最好的地方政府业绩是发展出市场经济中最成功的国营和私营企业。那样的竞争对滥用政府资源形成一定的约束：地方政府设立的亏本的企业在这个体系的运作中是缺乏竞争力的。周黎安教授已经详细论析和证明（周黎安 2018、2019），这些是政府运作中至为关键的机制。它是一个具有明确针对性的发包与承包的体系和机制的运作方式。它成功地推进了中国近几十年的快速经济发展，激发了众多好的计划与项目，包括政府、企业和个人的项目，当然也有一定比例的走形式的“形象工程”或官员腐败的私人逐利等“异化”现象。但总体来说，发包与承包无疑乃是目前的治理体系中至为关键和相对成功的一个制度和机制。

西方的委托-代理关系则不多被用于其官僚体制之内，而是更多被用于其外的市场化的私营企业或个人之间。作为一个治理体系和机制，它仅是一个协助高度科层制政府运作中的一个辅助性“临时”ad hoc 方法和机制，远远没有像在中国这样将发包与承包、内包与外包，建立成为渗透全治理体系的至为重要的运作方法和机制。

其中原委来自中国与西方现代治理模式的根本性不同。一个是高度中央集权而又低度渗透基层的治理体系，一个是其相反的低度中央集权但高度基层渗透的体系，但又是高度私有化的社会经济和企业制度。正是前者的特殊组织方式促使更多、更广泛的发包与承包机制渗透治理体系内部层次间的关系和其外部与社会间的关系。西方依赖的则主要是韦伯型科层制，绝对没有像中国治理体系中这样广泛依赖发包-承包关系来贯穿、主导整个治理体系。

它既非一个高度科层制化的、政府与社会截然划分乃至对立的体系，也非西方据其“自由民主”意识形态而建构和想象的无为国家，更不是其据此而建构和投射于中国的、

设定为与其自身自由民主制度逻辑上截然对立的“极权控制体系”totalitarianism。实际上，中国的绝非那么简单的一个体系，而是一个高度由上而下和由下而上互动的体系。它是一个（从西方视角来看的话）独特的、政府与社会之间的，由上层和下层、政府和民众间互动所组成的第三领域体系。它依赖的不是西方设想的由社会来限制政府专制权力的自由民主体系，也不是一个完全由政府控制的体系，而是一个上下层以及政府与社会互动组成的二元合一体系。

固然，在过去它也显示了不容忽视的异化现象，会导致有没有实力和没有市场竞争力的“形象工程”以及不少的个别官员腐败行为，也会由于地方竞争激烈而出现一些过分的、不经济的补贴现象（Tjia 2020），更会出现不顾民众意愿和仅是追求政府业绩和收入的行为——譬如，在部分地方征地过程中，借助黑社会势力来打击“钉子户”等行为（耿羽 2015）。

虽然如此，从整体大局来看，中国迄今的第三领域和发包（包括内包与外包）方法，应该可以说基本还是一个比较成功的经验和机制，推动了中国几十年来的举世瞩目的发展，实在无可厚非。如今，它已经成为中国政经体系中至为突出的，与西方截然不同的中国“特色”的现代政经体系运作方式和机制。

至于笔者多次提出的基于社区合作的自助性合作组织设想（黄宗智 2021b、2021c、2018），它当然也会是一个第三领域性质的组织，仅可能在国家领导+社区自助、自主的动力下才可能成功建立。它无疑也必须来自国家与社会良性互动的机制，不仅可以协助推进、落实“乡村振兴战略规划”，也可以协助抑制、化解长期以来的“官僚主义”弊端。

五、 迈向人民参与化的政治经济体系

以上所举的一些具体例子的主要特色乃是结合由上而下的领导和由下而上的参与。那样的一个体系的运作是好是坏的关键其实在人民的意愿。总体来说，获得民众积极支持或持久参与的国家战略、计划、工程、措施一般都会是好的，是真正受人民欢迎的；受民众抵制或导致异化的实施的一般都是需要重新考虑的政策或措施。这也是历代谚语“得民心者得天下”至理的部分含义。

中国的第三领域化、人民化治理模式与西方的自由民主理念十分不同。后者固然有其自由、民主选举和三权分立等较良好的理念的一面，但它同时又将其虚构为一个政府对市场干预最小化的体系，凭借“自由贸易”、“理性”、“科学”等虚词而将其建构为一个自我美化的意识形态，实际上则同时也是帝国主义侵略和殖民化他国的说辞和自我辩护，如今则是在全球占到支配性霸权的体系的说辞和意识形态。对中国和其他发展中国家来说，不干预经济的国家或最小化的政府等理念，根本就没有可能领导中国这样的反帝国主义革命，或建立中国这样的独立自主国家，或推进近几十年那么快速的经济增长（黄宗智 2019b、2020b）

但是，我们也要考虑到中国这个治理模式所包含的弊端，特别是在国家权力过分压倒社会的情况下，很容易导致完全是由上而下脱离实际的“瞎指挥”、权力滥用、官员贪污、欺下媚上（或骗上）、偏重形式化规定多于实质、一刀切等中国政体长期以来的“官僚主义”弊端。如今，中国应该有意识地更多借助社会的由下而上的力量来抑制和预防那样的偏颇，不是凭借之前曾经借助过的带有过分反对政权的、过分运动化，乃至暴力化倾向的“群众路线”，或无目标、无政府的混乱。

由下而上的均匀持续的积极参与乃是国家政策和措施最好的测验器；受到民众欢迎和积极参与和贯彻的国家政策才是真正符合共产党和国家宪法设定的追求“最大多数人的根本利益”的核心治理理念和宗旨。国家如今应该有意识地更进一步放权赋能予人民和社会，包括各级的人民代表大会、媒体、商界、学术界、专业界、社团组织、社区组织等，有意识地借助那样的放权来克服自身由于集权而可能产生的官僚主义倾向，不仅依赖党内纪律而更依赖民意和人民的权力，有意识地追求真正的国家与人民的二元合一理想状态。改革以来国家实际上已经一直朝着这个方向在做，譬如，广泛使用联产承包责任制，将土地经营权出让给小农，废弃之前主要是由上而下的计划经济。又譬如，积极推进私营企业的发展，将计划经济中的国家决策权力大规模出让给市场经济中的私营企业。再譬如，将发包制度广泛用于内包和外包，赋权和赋能予下层以及官僚体系之外的社会，由此释放了极大的能量。当然，在其它诸如媒体、商界、专业界、学术界、网络信息和讨论等方面，也都展示类似的倾向和现象，即便也有“放”与“收”的摆动。这些是大家有目共睹的实际经验。这些措施并不来自西方理论所设想的与国家对立的“市民社会”，而是来自国家积极

扶持或赋权的人民的能量。它不是一个相互对立的虚构所能认识 and 理解的。我们要实事求是地认识和追求中国国家自身的，符合其基本实际中的最好的决策和最有效的实施。

早在中国延安时期的陕甘宁革命根据地，我们便已经看到过生气蓬勃的、将领导和民众差异最小化的比较理想状态。我们看到其惯常性的上下互动，政党-国家与民众的互动合一，由此形成其特别突出的、少有官僚主义弊端的氛围。我们也在国内抗战和革命战争中看到过民众支持共产党及解放军军队的巨大能量和效应，更在朝鲜战争中看到通过全民投入来克服科技相对落后的弱点的巨大能量。（黄宗智 2019b）

迄今的改革时期所展示的生气的相当部分正是来自将人民从唯令是从的计划经济，改革、解放为农村人民积极自我经营，以及放任的市场经济激励所发挥出的民间自我创业和建业能量（当然也包括众多其它方面的类似现象）。而且，并不与国营企业相矛盾，而是建立了两者并存，既结伴、结合、互动，又在市场经济中竞争的体系，借此做到显著的经济发展。

六、乡村振兴

虽然如此，国家在已经过去的几十年中，确实一定程度上对农村人民的利益关注不足，长期主要偏重由上而下的资本化、产业化了的农业和农业组织——龙头企业、大户、所谓的（成规模的）“家庭农场”以及同样性质的大型“专业合作社”，较少关注小农户，基本忽视 1980 年以来真正促进农村的“隐性农业革命”的“新农业”小农户。（黄宗智 2016b；2014；2010）但是，自从 2018 年以来，国家的策略已经有一定的转向，已经拟定（长达 37 章、78 页的）“乡村振兴战略规划”，要求 2050 年做到一个现代化的、旺盛的乡村。这是非常重要的转向，也是具有巨大潜能战略。（中共中央 国务院 2018；黄宗智 2021b）

笔者长期以来一直提倡，要瞄准推荐小农经济的发展，因为它是中国农业、农村和文化传统的根本，也仍然是大多数人民所在或紧密关联之地。特别需要的是，更积极地支持新农业的小农户，为其建立新型的服务型物流体系。同时，像“振兴”规划所提倡的，要积极创建现代化的基础设施，创建纳入所有农户的交通（即“加快推进通村组道路、入户

道路建设”——中共中央 国务院，2018：第二十章、第二节）和信息化网络与物流体系，借此来更大规模地推进城乡的双向贸易和平等互利发展，借此做到巨大的国内市场和更可持续的发展。那样的举措只可能获得农村人民广泛积极的支持和参与，其所能释放的巨大能量可以预期。（黄宗智 2021a）

国家还可以借此机会来推进迄今被忽视的农村社区的振兴，进一步强化承继中华传统文化和其优良的社区纽带与社区正义体系，并将其进一步发扬光大。那无疑将是至为具体和深入的、能够激发农村全民众积极性的举措和方向，更进一步发挥人民参与化和社区化的新型上下互动、携手合一的政治经济体系的真正能量。（见第 10 章；黄宗智 2021c）

我们可以据此预见到一些历史性的正面后果：促进城乡的平等发展，真正解决目前的城乡差别问题；建立克服之前几十年以来中国政体中对待农村的脱离实际的官僚主义政策弊端的问题；借助城乡平等互利的双向贸易来推进更宽大更可持续的全国民经济发展；发扬光大长期以来的社区组织与合作传统；同时，推进政经体系整体的“人民参与化”，不是西式的、与共产党权力相悖的自由民主化和国家最小化，也不是由上而下的群众动员或运动，而是由共产党领导的国家与社会的长期良性互动，真正做到党章和宪法所一再申明的“最广大人民的根本利益”的优良治理理念，迈向综合与超越自由民主主义和群众主义两大对立传统的人民参与治理体系。

参考文献

耿羽，2015，《当前“半正式行政”的异化与改进——一征地拆迁为例》，载《中国乡村研究》第 12 辑：79-95 页，福州：福建教育出版社。

黄宗智，2021a，《探寻没有股市霸权的市场经济发展道路，兼及振兴中国农村问题》，载《中国乡村研究》，第 16 辑：xxx-xxx，桂林：广西师范大学出版社。亦见 http://www.lishiyushehui.cn/modules/topic/detail.php?topic_id=1002，工作稿，2020 年 11 月 11 日。

黄宗智，2021b，《乡村振兴：历史回顾与前瞻愿想》，载《中国乡村研究》，第 16 辑：xxx-xxx，桂林：广西师范大学出版社。亦见 http://www.lishiyushehui.cn/modules/topic/detail.php?topic_id=1003，工作稿，2020 年，11 月 11 日。

- 黄宗智, 2021c, 《集体产权改革与农村社区振兴》, 载《中国乡村研究》, 第16辑: xxx-xxx, 桂林: 广西师范大学出版社。亦见 http://www.lishiyushehui.cn/modules/topic/detail.php?topic_id=1004, 工作稿, 2020年11月11日。
- 黄宗智, 2020, 《新综合性视野和远瞻性愿景: 中国的“一带一路”倡议和亚投行》, 载《学术月刊》, 第7期: 93-104页。
- 黄宗智, 2019a, 《重新思考“第三领域”: 中国古今国家与社会的二元合一》, 载《开放时代》, 第3期: 12-36页。
- 黄宗智, 2019b, 《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: 42-56页。
- 黄宗智, 2018, 《怎样推进中国农产品纵向一体化物流的发展? ——美国、中国和“东亚模式”的比较》, 载《开放时代》, 第1期: 151-165页。
- 黄宗智, 2016a, 《中国古今的民、形事正义体系——全球视野下的中华法系》, 载《法学家》, 第1期: 1-27页。
- 黄宗智, 2016b, 《中国的隐性农业革命(1980-2010)--一个历史和比较的视野》, 载《开放时代》, 第2期: 11-35页。
- 黄宗智, 2014, 《“家庭农场”是中国农业的发展出路吗?》, 载《开放时代》2014年第2期, 第176-194页。
- 黄宗智, 2010, 《中国的隐性农业革命》, 北京: 法律出版社。
- 黄宗智, 2009, 《过去和现在: 中国民事法律实践的探索》, 北京: 法律出版社。
- 黄宗智, 2007, 《集权的简约治理》, 载《中国乡村研究》, 第5辑, 福州: 福建教育出版社: 1-23页。(亦可见《开放时代》, 2008, 第2期: 10-29页。)
- 赖骏楠, 2016, 《马克思·韦伯“领袖民主制”宪法设计的思想根源》, 载《人民大学法律评论》, 第一辑: 151-178页。
- 马卫红, 2016, 《“内卷化”省思: 基层治理的“改而不变”现象》, 载《中国行政管理》, 第5期: 26-31。
- 毛泽东, 1931, 《兴国调查》, <https://baike.baidu.com/item/%E5%85%B4%E5%9B%BD%E8%B0%83%E6%9F%A5/142151?fr=aladdin>
- 中共中央 国务院印发《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》, http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/26/c_1123487123.htm
- 周黎安, 2019, 《如何认识中国? ——对话黄宗智先生》, 载《开放时代》, 第3期: 37-63。
- 周黎安, 2018, 《“官场+市场”与中国增长故事》, 载《社会》第2期: 1-45页。
- 朱景文编, 2011, 《中国法律发展报告 2011: 走向多元化的法律实施》。北京: 中国人民大学出版社。

Ch'ü T'ung-Tsu 瞿同祖, 1962, *Local Government in China under the Ch'ing*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Mann, Michael, 1984, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results," *Archives europeennes de sociologie*, 25: 185-213.

Reed, Bradley W., 2000, *Talons and Teeth: County Clerks and Runners in the Qing Dynasty*, Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Reed, Bradley W., 2018, "Bureaucracy and Judicial Truth in Qing Homicide Cases," *Late Imperial China*, 39, 1 (June): 67-105.

Tjia, Yin-nor Linda (2020) "The unintended consequences of the Belt and Road's China-Europe freight train initiative." *China Journal* (Jan.): 58-78.

Wang, Yeh-chien, 1973a, *Land Taxation in Imperial China, 1750-1911*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Wang, Yeh-chien, 1973b, *An Estimate of the Land Tax Collection in China, 1753 and 1908*. Cambridge, Mass: East Asian Research Center, Harvard University.

Weber, Max, 1978, *Economy and Society*, 2 Vols., edited by Guenther Roth and Claus Wittich, Berkeley: University of California Press.