

【乡村治理现代化】

# 从“双轨政治”到“并轨政治”： 中国国家治理的简约主义

杜力

(上海交通大学 国际与公共事务学院,上海 200030)

**摘要:**超大国家治理的规模难题始终是中国国家治理面临的核心命题。在帝制中国的“双轨政治”结构下,国家以分而治之的方式实现简约治理。一方面,以地方精英为国家经纪人,运用半正式行政实现乡土之轨的简约治理;另一方面,以官吏分途和行政发包实现科层之轨的简约治理。与之不同的是,现代中国的简约治理是“并轨政治”结构下的统合治理。“并轨政治”依靠独特的党政科层体系,以治理结构的复合化、治理策略的弹性化和治理关系的人格化,实现集权的简约治理。尽管这两种简约治理形态存在差异,但是强调治权集中、半正式治理和治理技术集约化的简约主义价值内核依然在现代中国国家治理的过程中得以存续,而这也构成了中国式国家治理现代化的底层逻辑。

**关键词:**简约治理;双轨政治;并轨政治;统合治理

**中图分类号:**D035 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)03-0137-12

如何实现对超大治理规模和复杂治理事务的有效治理,以治理有效性巩固政治合法性,始终是中国国家治理面临的重要课题。但问题在于,大国治理的复杂性并不能因循复杂化的治理路径,依靠自上而下的行政体系予以应对<sup>[1]</sup>。一方面,以一体化、标准化和专业化为原则的行政科层组织主要依靠任务分解、问题分类和主体分化等方式,实现对复杂公共事务的拆解和遮蔽。另一方面,科层组织通过制度设计、机制创新和技术嵌入等方式,力图实现对复杂事务的清晰化描绘,从而提升国家“照看社会”的能力<sup>[2]</sup>。然而,科层组织这种简单化和清晰化治理策略不仅未能实现复杂性化约,反而因治理压力的层级传递和治理信息的跨域传导,使得治理过程更加复杂。为此,简约治理成为国家应对治理复杂性,实现有效治理的基本形态<sup>[3]</sup>。在帝制中国,以准官员和半正式行政为主要特征的简约治理通过“正式权力的非正式运作”实现一统体制与有效治理之间的平衡<sup>[4]</sup>。在现代中国,尤其是在当下高度不确定和复杂化的转型社会中,这种根植于中国国家治理情境的简约主义治理传统,依然有其存续和发展的现实意义<sup>[5]</sup>。本文试图在中国国家治理形态的历史变迁中把握简约治理的内涵与外延,分析简约治理的缘起与表现,探讨不同治理情境中简约治理的延续与转型问题。对上述问题的分析与讨论,不仅有助于挖掘简约治理的理论价值,而且对于回答“中国之治”的制度优势何以转化为国家治理效能的时代之问,也是大有裨益的。

收稿日期:2023-12-28

基金项目:国家社会科学基金重大项目“超大城市治理的理论逻辑与数字化转型路径研究”(22&ZD171);国家社会科学基金重点项目“总体国家安全观下特大城市社会治理创新研究”(21AZD047)

作者简介:杜力,男,上海交通大学国际与公共事务学院博士生。

## 一、规模焦虑与中国国家治理的简约传统:简约治理的缘起

作为一个人口众多、地域差异显著、社会结构复杂的单一制国家,中国的国家治理始终面临着治理规模以及由此产生的治理负荷问题的挑战<sup>[6]</sup>。因此,如何化解大国治理的规模焦虑,避免治理负荷超载及其引发的政治风险,便成为当代中国推进国家治理体系和治理能力现代化进程中的基础性议题<sup>[7]</sup>。这也构成了简约治理的逻辑起点,即通过正式制度与非正式制度相结合,运用名实分离的治理策略,增强治理过程的模糊性和包容性,以构建简约高效的治理体系,提升治理回应性。

### (一) 规模焦虑:大国治理的负荷问题

一般而言,大国治理的规模问题及其产生的治理负荷并非一个固定不变的常量,而是受到空间与人口规模、治理内容、治理结构等因素综合影响的变量。

第一,国家领土空间和人口数量是衡量国家治理规模的基本维度。就中国的社会历史而言,辽阔的疆域和众多的人口不仅给国家经济发展带来了富饶的物产和广阔的消费市场,也产生了国家治理的复杂性。一方面,广袤的领土空间往往意味着治理情境的多样性与多变性。自秦以降,超大的治理空间不仅使国家的经济发展和政治生活始终面临着地理气候差异、区域发展差异、资源分布差异和多元文化差异等问题,而且导致大一统国家面临的是一个“百里不同风,千里相异俗”的基层社会,进而加重了国家治理的负担和困难。另一方面,人口是国家构成的基本要素。庞大的人口数量既为国家经济和社会发展提供了丰富的人力资源,也为国家治理带来了巨大的成本和负担。国家治理面对的不仅是作为规模总量问题的人口,更是一个个具有自利动机和理性选择能力的鲜活个体。这些具有诉求多样性、观念多元性和利益竞争性的行为体,使得国家在秩序建构、资源分配和权威认同等方面面临着巨大挑战。

第二,治理规模及其负荷问题取决于治理内容的复杂性。这主要体现在处理治理体系的多层级关系、应对治理内容的高度异质性和国家权力扩张的负面效应三个方面。第一,单一制国家与超大规模的治理空间相结合意味着中国的国家治理必须解决好一统体制下,不同层级、不同区域和不同领域的治理主体之间的关系<sup>[8]</sup>。在这种治理体制下,国家既要处理好中央集权与地方分权的权威分配关系,又要处理好国家有效行政与社会有限自治的组织边界关系,还要处理好秩序与活力的价值均衡关系。第二,治理内容的高度异质性是指治理对象的偏好多样性、治理情境的跨域差异性、治理机制的多元聚合性和治理策略的自主灵活性。通常而言,治理内容的异质性会随着治理空间规模的扩大而增加,不同“身份”的社会群体、不同背景的治理情境、不同风格的治理机制和不同导向的治理策略往往会导致政策执行的偏差问题,使得中央的巡视巡察行动成为国家治理过程中不可或缺的环节,从而增加国家治理的负荷<sup>[9]</sup>。第三,随着科学技术的进步,国家用以控制和管理社会的形式日益多样化,国家权力也随之延伸到基层社会乃至家庭。与此同时,国家权力的扩张也意味着治理责任的加重。例如,在传统中国,乡村社会中的民生民事和基本农田水利设施的修建通常依靠士绅精英、宗法组织或行会组织,由乡土社会自行消化。而在现代中国,随着国家基层政权建设的完善,社会福利、就业和公共服务设施建设等公共事务也逐渐成为国家的治理责任。可见,随着现代行政国家的发展,国家治理的内容变得更加复杂,其治理负荷也更加沉重。

第三,国家治理的规模也受到治理结构的影响。就中国而言,尽管大一统的中央集权体制在有效维护国家治理权威和增强国家动员能力方面具有巨大的制度优势,但也使中央政府

直接面对来自社会和民众的治理压力。一方面,中央政府直接承载着维护社会秩序、促进经济发展、合理分配资源和界定社会公共利益等多重治理任务。另一方面,在中央集权体制下,国家通过金字塔式的行政科层体系,分解治理压力和管理责任,从而产生复杂的委托代理关系,增加国家治理的组织控制和信息传递成本<sup>[10]</sup>。因此,中央政府必须通过治理权力的合理配置和治理幅度的适度调整,控制治理规模及其负荷,以不断提升国家治理效能,巩固权威主体的政治合法性。

## (二) 简约主义:规模焦虑的应对之道

国家难以通过正式制度的嵌入与正式组织的权力延伸,建立完全正式治理以应对超大国家治理的规模问题<sup>[11]</sup>。一方面,官僚组织的职能扩张与权力膨胀,不仅会提高组织的控制和协调成本,而且会造成国家治理的信息难题和协同困境,增加国家治理的负荷,造成国家治理失败。另一方面,国家治理权威主体的有限性意味着注意力资源的稀缺性,当国家既无力也无意对日益复杂化、多样化的治理需求进行同频式回应时,借助社会力量,以非正式制度与正式制度相结合的方式,提升国家的治理回应性,是其有限理性的直接体现。因此,在帝制中国的基层社会,基于非正式制度的半正式行政,以社会文化网络弥补了国家正式权力网络的不足,以“集权的简约治理”实现了国家治理的政治合法性与治理有效性之间的平衡。随着经济社会的发展,国家治理的内容越来越庞杂,治理过程也日益错综复杂,但也正因如此,复杂的现代国家结构更需要简约的治理机制,以“奥卡姆剃刀”实现对国家治理复杂性的化约。可见,为了应对大国治理的规模焦虑,国家不得不选择压缩治理领域,简化治理任务,消解规模压力,以简约主义的治理形态实现国家治理的权威维护与能力提升的双重目标<sup>[12]</sup>。

从简约治理的缘起来看,半正式行政、人格化治理和弹性空间是其区别于依靠官僚体系进行组织运作的科层化治理的基本特征。正是由于无需依靠正式的体制力量,这种半正式治理才能消解国家治理的规模焦虑,从而显得“简约”。然而,随着时代的变迁,简约治理的内涵、运作基础和实践机制也会有所不同<sup>[13]</sup>。

自秦以降的帝制中国,皇权止于县政,基层社会主要依靠地方精英和宗法组织进行治理,从而形成了国家治理的“双轨政治”,即自上而下的“郡县制”与自下而上的“乡村政治”的双轨治理结构<sup>[14]</sup>。在这种双轨结构下,基层社会的公共治理与服务主要依靠权力的社会文化网络进行自组织治理。国家往往在基层社会难以通过自治处理相关问题时才会介入。因此,双轨结构下的简约治理总体呈现“无为而治”的状态。自晚清以来的近代中国,传统双轨结构下的简约治理难以适应现代国家建构的政治需要,权力的文化网络也在现代化进程中逐渐被解构。因此,“无为而治”的简约治理形态便失去了相应的社会基础。在国家建构的过程中,一种以中国共产党的组织网络为运作基础,具有“积极有为”治理姿态的简约治理形态始终贯穿基层中国的建构、发展与治理之中。这种“积极有为”的简约治理形态,以执政党的组织理性而非现代行政官僚体系的科层理性为行为动机,以政治统合制实现对政府科层体系的功能重组、结构重塑和资源整合,从而实现简约治理。

总之,面对超大国家治理规模及其产生的治理负荷问题,无论是帝制中国还是现代中国并非通过大量的国家财政投入,建设一个复杂的科层体系实现对基层社会的有效控制,而是通过皇权与绅权的上下分治或政党组织的政治统合,实现资源统筹和内生秩序的建构与维系,进而降低国家治理的规模成本<sup>[15]</sup>。那么,立足于中国国家治理情境的简约主义治理形态,在不同历史时期是如何实现对基层社会的简约治理、有效化解国家治理的规模焦虑的?其价值内核、实现机制和内在逻辑又发生了何种变化?对上述问题的回答,构成了本文后续部分行文的逻辑起点。

## 二、双轨政治:简约治理的基本形态

作为典型的超大国家,无论是帝制中国,还是现代中国,始终面临着大国治理的规模焦虑。然而,大国治理的复杂性难以依靠科层治理的专业化、精细化和标准化逻辑进行化约。若因循科层治理的复杂化路径,将国家治理推演为一整套复杂的官僚体系,国家的良政善治便无法期待。因此,简约治理成为超大国家实现一统体制与有效治理的可行路径。在“双轨政治”结构下,简约治理因循有限国家、精简政府和集约化治理技术的简约主义治理策略,呈现面向社会的“接点政治”和面向政府的“控权政治”两种基本形态。

### (一) 乡土之轨:基层治理中的接点政治

从黄宗智提出“集权的简约治理”这一分析性概念来看,简约治理最初聚焦于帝制中国的乡村治理,是对帝制时代的国家-社会关系的学理解读。与现代西方国家的“国家-社会”二元对立论不同,在中国的治理情境中,“国家”和“社会”是相互联结、紧密互动、相互塑造的既“二元”又“合一”的体系<sup>[16]</sup>。因此,在国家与社会之间存在一个“第三领域”。在这个领域内,国家的正式制度和治理体系通过“借道”社会,充分运用社会的非正式制度和行动网络,实现礼法合一,无为而治,从而化解大一统国家的超大治理规模及其负荷问题。

在第三领域中,国家通过有限分权的方式将“细事”交给社会自治,以减轻国家治理的负荷。黄宗智在研究帝制中国司法体系与民事纠纷解决的过程中发现,国家倾向于将涉及民众个体的土地、债务、财产继承、社会福利与救助等民生事项视为“细事”,并认为这些“细事”不利于国家集中精力处理税赋征收、选贤任能和政治控制等“大事”。因此,为了减轻超大国家治理的负荷,国家不仅将正式的官僚体系止于县政,而且将县政事务局限于“大事”,将细微琐碎、相对不重要的民政交由社会处理<sup>[17]</sup>。因此,国家对乡土社会并非直接介入,而是间接管制。尽管这种方式行政效率极低,实际上却为事势所需,它在成千上万农民之间解决了官方鞭长莫及的难题<sup>[18]</sup>。所以,通常“细事”的处理方式主要依靠乡土社会内部的协商妥协。国家的干预往往发生在半正式调解失败之后。

半正式行政是实现国家与社会协力运作的主要机制。与韦伯的“世袭主义官僚制”和迈克尔·曼的“高度专制权力-低度基层渗透权力”模式不同,帝制中国在其国家与社会的接点上,主要依靠不带正式薪酬的准官员群体,运用乡土性与法理性相结合的方式,进行半正式行政。一方面,这种半正式行政有利于避免正式官僚体系层级扩张引起的个人忠诚度递减与地方性的势力分割,维护一统体制;另一方面,这种“编外用工”的方式也在一定程度上减少了帝国官僚机器的运作成本。具体而言,这种半正式行政主要体现为国家经纪机制和礼法合一的治理。第一,在帝制中国,以士绅阶层为代表的社会精英是联结国家与社会的主要经纪机制。他们活跃于第三领域,既是国家与社会的中介机制,也是简约治理的主体生成机制。他们通过乡土社会的文化网络获取治理权力,并在“乡保”制度的运作中获得国家统治权威的认可,具有政治和文化的双重合法性,成为维护社会秩序、协调利益冲突的关键群体。第二,这些准官员群体在乡土社会的治理实践并不完全依据正式的制度规范,而是以礼法合一的方式,实现正式权力的非正式运作。作为“经纪”的士绅群体,具有双重代理角色,既是社会的代表,又是国家的代理人。这意味着他们的治理行为既要符合道德伦理、地方风俗等“礼治”要求,又要符合国家正式制度规范的“法治”要求。因此,以士绅群体为主的“乡保”在治理过程中并不依靠正式的文书行政,而是借助社会网络进行内部调解。

总之,聚焦乡土社会的简约治理通过经纪机制,将第三领域作为联结国家与社会、正式与

非正式治理的接点,使国家权力与社会权力达成了一种平衡,即国家能够为乡土社会提供政治合法性和暴力保障,乡土社会则为国家提供财税和象征性支持<sup>[19]</sup>。一方面,这种简约治理模式是基于乡土性的非正式治理,具有较高程度的内生性和自主性。它借助宗族组织和士绅群体,以道义经济为乡土社会提供道德教化、福利救助和社区安保等基本公共物品。另一方面,国家以有限分权的方式,将社会层面的矛盾和冲突转移到社会自治领域,以宗族和家户体系化解民众的反叛风险和基层官僚的代理风险,降低国家治理成本与规模风险。

## (二) 科层之轨:组织运作中的控权政治

与国家治理基层社会的有限分权策略不同,为了应对超大国家治理的组织控制和信息传递成本,帝制中国在政府治理方面采取精简政府和集约化治理技术相结合的治理策略,以实现有效的政治控制和高效的政府运作。就组织运作而言,超大规模国家的治理不仅需要一套正式制度提供可信承诺和稳定性,而且需要非正式制度提供灵活性,以消解一统体制的权威性与治理有效性之间的张力<sup>[20]</sup>。因此,帝制中国的官僚组织并非韦伯式的官僚制,而是一种家产官僚制<sup>[21]</sup>。一方面,它通过大一统的中央集权制度实现权威调控,避免地方主义引起的治理碎片化,降低国家治理的行政协调和组织动员成本,从而消解超大国家的规模焦虑。另一方面,它以组织儒家化实现政治权威卡里斯玛化和组织的人格化运作,为治理资源和组织信息的跨层级流动提供组织空间,进而降低官僚组织的控制和信息成本。

第一,大一统的中央集权是超大国家化约治理复杂性,消解治理规模及其负荷的体制基础<sup>[22]</sup>。一统体制的权威性是简约治理应对规模问题的制度保障,只有保持国家权威的单一性和超越性,才能有效避免地方主义引起的权威碎片化,实现社会事实的清晰化和简约化描绘,减少治理过程的不确定性,提升国家规训官僚组织和“照看”社会的能力。因此,帝制中国在政府体系的设置上采取相对精简的组织设置策略,通过简约而有限的职权范围,保持适度而合理的国家职能,降低行政过程的复杂性和国家治理成本,实现一统体制的权威性与治理有效性的平衡。一方面,在中央政府层面,通过有限的职能分权,以适度的专业化提升中央政府的行政效率。另一方面,在帝制时代的大部分历史时期,政府体系在纵向层级上一般保持从中央到县域的四或五个行政层级,王权始终止于县域。这种“上分下统”的组织结构不仅通过有限的职权分化降低了国家治理过程中的横向协调成本,而且以适度的管理幅度实现了中央权威对地方官员的有效控制。

第二,帝制中国的官僚组织是建立在卡里斯玛权威基础上的家产官僚制。在这种支配形式中,君主的任意专断权和建立在“恩庇-侍从”关系上的人身依附与个人忠诚度是其权威调控的制度基础<sup>[23]</sup>。因此,君主能够运用其任意专断权,打破官僚组织体系的层级化运作,通过运动型治理的方式对官僚体系的组织运作过程进行纠偏,以政治权威的跨层级传递,降低组织的控制成本。同时,这种家产官僚制不是韦伯式的理性官僚组织,而是以儒家道德伦理为文化基础的儒家化组织。这意味着帝国官僚体系的组织运作具有鲜明的人格化特征。它通过政统、道统和学统关系的融合,在理性结构与非正式关系的互动过程中,突破官僚组织层级化运作的制度约束,实现资源和信息的跨层级流动<sup>[24]</sup>。可见,帝国官僚组织运作过程中基于非正式制度的人格化关系在一定程度上能够降低国家治理的纵向协调成本,实现集权的简约治理。

第三,在治理技术层面,帝制中国运用集约化的治理机制化约国家行政过程的复杂性以实现简约治理。这主要体现在行政发包制和目标责任制两个方面。一方面,帝制中国的行政过程本质上遵循的是基于不完全契约的委托-代理关系。作为委托方的政治权威通过治理权委托,将特定的治理目标承包给地方官员。在这个过程中,相应的剩余控制权也赋予了作为

承包方的地方官员。因此,地方官员有权决定管理区域内的治权分配、组织激励和资源调度等治理事务。这种基于不完全契约关系的行政发包制不仅保障了发包方政治权威性,而且赋予了承包方自由裁量权,为地方治理的简约主义预留了空间<sup>[25]</sup>。更为重要的是,这种治理权的“打包”本质上就是一种简约治理,它在以目标责任导向和适度的行政集权保留问责权力的同时,赋予地方治理灵活性,从而降低了国家治理的成本<sup>[26]</sup>。另一方面,帝国官僚组织的运作始终遵循“重目标管理,轻程序控制”的目标管理责任制,侧重于结果管理,而非过程管理<sup>[27]</sup>。因此,在政府治理方面,帝制中国通过人格化问责和以结果为导向的绩效考核,实现纵向监督的强化和治理内容的简化,既增强了政府治理效能,又降低了官僚组织的控制成本。可见,集约化治理技术在帝制中国国家行政过程中的应用是化解规模焦虑,实现一统体制权威性与治理有效性平衡的关键所在。

### 三、并轨政治:简约治理的延续

帝制中国时期的双轨政治结构与基层社会的精英群体和乡土社会的文化网络息息相关。事实上,随着以儒家道德伦理为基础的文化规则体系的解构和士绅群体的没落,“双轨政治”下的简约治理形态也失去了相应的文化和社会基础<sup>[28]</sup>。那么,双轨政治之后的国家对基层社会的治理呈现何种结构特征?对此,费孝通先生认为,随着中央集权的强化,基层民主自治的空间将被逐渐压缩,从而演变为自上而下的单轨结构<sup>[29]</sup>。然而,现实是尽管基层治理始终遭遇着行政化治理的“科层之累”,但是基层民主自治的合理性和实质性并未被消解,而是呈现“行政下乡与自治下沉”并存的双重面相。这意味着国家政权建设并非国家权力与社会权力零和博弈的政治过程,基层治理也不是在“行政化与自治化”之间非此即彼的单项选择题。事实上,国家权力的介入并不必然导致基层自治的消解,也可能呈现“政党激活社会”<sup>[30]</sup>和“政党统合治理”<sup>[31]</sup>等国家与社会二元合一的协同共治面相。从这个意义上讲,在现代中国的基层治理实践过程中,政党以其组织公共性整合乡土社会的伦理性、科层制的程序性和群众路线的政治性,促进了国家与社会的治理互动,从而突破了单轨政治的理论预设<sup>[32]</sup>。就此而言,现代中国的基层政权建设并非“政权下乡”瓦解基层社会自治的过程,而是“政党下乡”重塑国家基层政权与社会自治关系的互动过程。

双轨政治的终结并不意味着基层社会自治的消失和单轨政治的形成,而是以政党嵌入形成并轨政治结构,实现行政与自治的有效衔接,民主与集中的合理均衡<sup>[33]</sup>。在并轨政治结构下,国家通过借助执政党的双向嵌入型权力结构,实现对国家和社会的嵌入式整合<sup>[34]</sup>。一方面,现代中国以党建引领基层社会治理再造社会联结,将空间场域内原子化、分散化、个体化的利益整合为社会公共利益,以社会的再组织化降低国家治理基层社会的控制成本。另一方面,它以党政科层制为组织基础,借助政党权威的政治势能实现行政科层体系的跨层级整合和跨部门协同,在一定程度上消解了国家行政过程的复杂性,实现了政府运作的简约化<sup>[35]</sup>。这表明,与单轨政治中国家自上而下的“命令-控制”行动体系相比,并轨政治依靠执政党的组织机制和现代民主政治的制度规则,实现了国家政权建设与基层自治的有效衔接。

然而,与双轨政治下的简约治理形态不同,基于政党组织理性的政治逻辑而非乡土社会的文化逻辑成为“并轨政治”结构下基层社会简约治理的主导逻辑。因此,以执政党的组织网络为运作基础的现代简约治理形态,其治理功能的有效发挥深受政治动员和社会动员的影响。其中,政治动员以政党的组织网络和政治势能为基础,通过政治统合机制实现;社会动员则以群众路线推动政党社会化,密切党群关系,从而以人格化互动实现对基层社会的情感治

理。可见,为了破解现代中国国家治理的规模难题,政党统合主义通过一系列反科层化治理方式,建构简约高效的基层治理体系,不仅延续了国家治理的简约主义传统,而且以一种“积极有为”的治理姿态实现国家与社会的协同共治<sup>[36]</sup>。

第一,以空间化党建重塑社会联系,实现社会整合和社会动员,降低治理对象原子化、异质化和分散化引起的回应型负荷。如何有效地将社会组织起来,避免政治参与的规模风险和治理信息的整合困境,是大国治理面临的重要课题<sup>[37]</sup>。在帝制中国,国家通过以血亲关系为纽带、以儒家道德伦理为基础的家户制度将个体化、零碎的民意整合为宗族的“集体意志”,降低了国家组织和控制社会的治理成本。但是,随着基层社会乡土性的消解,现代中国难以借助传统的家户体系实现基层社会治理的简约化,而是在革命、建设和改革的各个历史阶段,不断向基层社会延伸政党的组织网络,从而形成“纵向到底,横向到边”的组织体系。在组织嵌入的基础上,运用空间化党建机制,实现信息沟通,参与互动和情感共通<sup>[38]</sup>。一方面,随着城镇化的发展,城市社区的人口规模日益增大,共同体再造面临现实困境,通过治理单元重构和党组织下沉,一些以小区和楼栋为基本单元的基层社会治理创新,通过缩小集体行动规模的方式,在降低基层社会利益协商和组织动员成本的同时,促进了生活共同体向治理共同体的转型。另一方面,以空间场域为基础的党员联户制度与党建活动的生活化相结合,不仅打破了传统单位化党建的组织壁垒,而且借助政党组织的政治联系助推共同生活空间内的公共交往,实现治理权威的在地化和党群联系的情感化和人格化。这种空间化党建以政治世界与社会生活世界的关联和融通,将基层党建与社区治理、公共服务、社区自治和居民生活联结起来,不仅实现了治理资源的集约化使用和跨组织调配,而且以具象化的党员群体和符号化的政党形象,消除了横亘在国家与民众之间的信息沟通障碍,激发情感共鸣,降低了国家治理的信息沟通成本<sup>[39]</sup>。

第二,统合型治理的组织基础是党政科层制,而非行政科层制。这种党政科层体系以执政党的政治势能和先进意识形态消除了行政科层体系的组织刚性化、结构碎片化和形式主义等组织弊病,兼具价值导向和行政效率,协调弹性权变和依法办事,是一种旨在化解国家复杂行政过程的简约治理模式<sup>[40]</sup>。它通过“归口管理”和“党管干部”的政治原则,应对政府运作的组织缝隙问题,构建整体性政府,从而扩展组织的管理幅度,降低国家治理的组织控制和信息沟通成本<sup>[41]</sup>。在这种政党统合主义的治理风格影响下,基层政权能够通过包保责任制、小组治理和统分结合等治理方式,整合有限的治理资源,构建简约高效的基层治理体系<sup>[42]</sup>。首先,包保责任制是将特定的工作任务分配到具体的单位或个人,并要求其承担相应治理责任的组织管理技术。一方面,它通过任务分解以治理责任的整体“打包”实现结果控制,强调责任追究和治理过程的包容性,从而赋予一线行动者一定的自主性和灵活性。另一方面,它借助“一竿子插到底”的信息监督方式,通过委托方而非代理方的主动搜集和追踪,避免信息逐级传递引起的信息扭曲,降低政府治理的规模成本,实现对治理过程的控制<sup>[43]</sup>。其次,小组政治是指在党政科层体系内,为解决某个特定问题,通过高位推动成立领导小组的方式,实现治理资源的整合,治理主体的跨部门、跨领域或跨区域协调<sup>[44]</sup>。这种小组政治主要遵循“借力”逻辑,通过向高位组织或领导人“借力”推动治理权力的一体化,增强治理权威的组织协调能力<sup>[45]</sup>。更为重要的是,小组政治的运作具有减少组织过程中官僚主义弊病的功能,以弹性化层级和扁平化结构,实现灵活高效的纵向协调和横向协调,增强了国家行政过程的制度弹性,实现了行政复杂性的化约。最后,统分结合的工作策略是指基层政府在日常的工作实践中,受制于有限的编制和财政资源,难以实现“定岗定责定人”的刚性化组织分工,只能采取一人多岗或一岗多责的职责设置,以“下去一笼统,上来再分工”的方式,实现有限治理资

源的集约化使用。

第三,以党建引领共治,缔造治理网络,实现国家与社会的有效衔接。随着城镇化、市场化和信息化的发展,处于转型社会的现代中国面临日益复杂的治理情境,公共问题的跨界性、模糊性和不确定性对传统的科层制和市场制构成重大挑战。因此,网络治理成为回应治理复杂性的第三种选择。与科层制和市场制相比,网络治理强调通过多元主体的相互协作,分散治理风险,链接知识、技术和资源,形成协同效应以应对复杂的公共问题。然而,治理网络本身内含复杂性,如多元主体间的价值冲突、利益矛盾和能力差异等,直接影响网络治理化约治理复杂性的成效。为此,以执政党为组织基础的统合治理,借助政党权威,将治理网络内的横向合作关系转化为党组织与多元主体的纵向引领关系,以整合逻辑化约治理网络的复杂性,进而提升应对基层社会复杂公共问题的治理能力,实现“集权的简约治理”<sup>[46]</sup>。具体而言,这种基于整合逻辑的简约治理形态主要以权力复合化实现网络复杂性化约。多种权力的复合交互增加了基层组织职能与权力的模糊性,为多重权力的跨边界综合使用预留组织空间,进而降低治理网络的复杂性与网络协调成本。一方面,通过空间符号的重叠,实现自治主体组织形象的“国家化”,为社会“借道”政治和行政提供便利。在基层治理实践过程中通常表现为居委会、社区工作站和相关挂牌机构的空间一体化。这种空间符号的重叠,营造了虚拟的“国家感”,为整合社会、降低治理对象的复杂性提供了权威保障。另一方面,通过身份复合化实现权力集中。基层党组织与自治组织间的交叉任职一肩挑现象,实现了分散组织职权的集中,实现了领导权与治理权的复合,为权力的跨边界使用奠定基础,从而增加了治理主体的灵活性和治理过程的模糊性。

然而,需要明确的是,尽管以党政科层制为组织基础的政党统合型基层治理模式依靠执政党特有的组织机制、政治传统和制度设计,将基层社会的复杂公共事务和现代国家多元化的治理目标糅合起来,以整体打包的方式委托给基层治理主体,进而实现简约治理,但是,当党政科层体系中的政党理性逐渐被官僚群体的技术理性所稀释和消解时,这种政党统合型治理便会演变为强调效率逻辑和管控逻辑的行政化治理模式。在这种技术理性驱动下,多元化或具有冲突性的治理目标强化了基层治理的指标控制体系,而考核控制的精细化又导致基层治理陷入文牍主义和程序主义的困境,从而使治理折叠在一定程度上被拆解开来,最终将简约治理变为科层治理,增加了基层治理的负担<sup>[47]</sup>。因此,保持执政党作为“使命型政党”的意识形态先进性和组织公共性,以党群互动破解“科层铁笼”,实现国家政权建设与基层民主建设的双向融合是现代简约治理形态得以有效运转的关键。

#### 四、从“双轨政治”到“并轨政治”:简约治理的变与不变

尽管从帝制中国到现代中国的国家治理情境发生了重大转变,但是简约高效的治理风格依然是应对大国治理规模难题的重要路径。一方面,超大规模的治理空间意味着社会情境因时因地而异和地方性知识广泛存在,因此国家治理面临的是高度复杂化和异质化的基层社会。为了化约这种治理复杂性,国家需要借助熟悉地方性知识的经纪人,以情、理、法的规则融合,而非正式规则的程序规范性,实现国家权力的社会化运作。这种极具实用主义色彩的半正式治理实践具有灵活变通和简约高效的特点,因而在基层社会治理中得到广泛应用<sup>[48]</sup>。另一方面,超大规模的治理空间需要单一集中的政治权威,以权力一体化避免地方主义引起的权威碎片化困境,降低国家治理过程中的组织控制和协调成本。

随着政党-国家形态的建立,传统“双轨政治”下“无为而治”的简约治理路径逐渐被“并

轨政治”下“积极有为”的简约治理路径所替代。国家不再通过分权和分治,借助地方精英实现国家治理的成本控制和负荷分担,而是通过执政党的“双向嵌入”结构和政党组织的政治势能实现集权的简约治理。这种路径转换体现了简约治理因应时代变迁而进行的治理转型。

第一,从有限国家到有为国家。在帝制中国,简约治理在基层社会的运作主要以半正式行政的方式展开,国家并非直接接入乡土社会,而是通过有限分权将社会事务交给地方精英和宗法组织处理。通过这种治理权分享的方式,国家既避免了政府体系延伸增加国家治理的行政负担,又借助社会力量,以正式权力的非正式运作提升国家的社会渗透能力和资源汲取能力。随着改革开放和市场经济的发展,现代中国已不再受制于“小农经济的有限税赋”,国家完全有资源和能力实现国家权力向基层社会的延伸。但国家“积极有为”的介入依然遵循简约主义的治理传统。不同的是,现代中国依靠政党组织实现对基层社会的整合。一方面,以党建活动的开放化和生活化将党员与基层群众联系起来,再造情感联系,实现政党有效在场,为非正式治理提供情感基础。另一方面,以党组织的枢纽功能破解信息传递和资源分配的层级化流动困境,实现资源和服务的有效下沉,从而降低治理过程中的成本损耗。

第二,从精简政府到有效政府。在帝制中国,简约治理在政府体系中的运作主要体现为中央政府的“大部制”、官吏分途和治权的整体委托。首先,中央政府的三省六部的分权结构与地方县官主政集权结构相结合,形成“上分下统”的科层组织形态,既以专业化分工提升中央政府的行政效率,又以治权的整体委托赋予地方自主性和灵活性。其次,官吏分途的二元官僚体制,既降低了国家的行政成本,也为半正式行政的运作奠定了组织基础。与不同的是,现代中国政府治理过程中的简约主义主要依靠政治官僚制——而非家产官僚制——进行组织化运作<sup>[49]</sup>。尽管这种党政科层体系在组织设置上存在重叠和交叉,显得并不精简,但是,它充分利用了党组织的政治整合功能,弥合了政府体系的组织缝隙,降低了纵向的组织控制成本和横向的组织协调成本。这种党政统合的治理结构兼具治理“弹性”和功能机制的复合性,遵循整体性治理的逻辑,因而能够有效化约治理过程的复杂性,提升国家治理效能<sup>[50]</sup>。

第三,从分类治理到统合治理。帝制中国的国家治理因循“双轨政治”的分类治理逻辑,采取分而治之的形式实现乡土之轨和科层之轨的简约治理。一方面,以治理事务的分类授权,实现国家与社会的共治。国家通过有限分权,将涉及民众生活的琐碎“细事”交给社会,而将政治控制、军事安全和税赋征收等涉及权威维护、政治稳定和资源汲取的“大事”交给政府,从而避免了国家直接介入社会引起的治理负荷问题。另一方面,以官民分治的方式,既保障了中央对地方的集权控制,又给予了地方权力一定的灵活性和自主性,进而形成“集权的简约治理”。与此相反,现代中国的国家治理遵循“并轨政治”的统合治理逻辑,借助政治机制的灵活性和权威性实现治理网络和治理过程的复杂性化约,从而降低国家治理成本。它通过党组织自身能力的强化,运用党委统筹的项目制和组织过程的人格化构建治理网络,助推社会建构,以内生化的体制力量激活社会自身的自我调节和运转能力。

虽然,简约主义的治理传统因应时代变迁在简约形式和路径方面发生了重大转变,但是,它所强调的正式与非正式治理的制度融合、统分结合的治理策略,在现代中国的国家治理过程中得以存续。这主要体现在基于集权的组织逻辑、基于情境的行动逻辑和基于化简的技术逻辑三个方面。

第一,基于集权的组织逻辑强调以治权集中,化约治理主体的复杂性。超大的治理规模意味着国家需要应对政府层级体系带来的组织控制问题和横向空间差异引起的组织协调问题。当多层级政府体系与超大的治理空间相叠加时,层级和空间的异质性便会增加政府组织过程的复杂性,形成国家治理的规模成本<sup>[51]</sup>。为此,中国的国家治理始终注重以一元化权威

实现治权集中,避免权威碎片化引起的组织控制与协调难题。无论是帝制中国,还是现代中国,在国家治理的过程中始终遵循整体主义的逻辑,或以治理权的整体打包,增强地方主官的政治权威性和治理灵活性;或以党政科层体系中政党组织的高位政治势能,实现领导权与治理权的复合化,避免主体多样性和异质性带来的治理成本增加问题。

第二,基于情境的行动逻辑强调以半正式治理,化约治理对象的复杂性。作为治理对象的民众并非抽象的“人民”或“百姓”,而是生活在广袤地域空间上,具有民族、文化和阶层差异的具象化的理性行动者。因此,如何应对人口规模及其个体差异带来的治理对象复杂性,成为中国国家治理面临的重要课题。尽管数字管理能够提升国家治理的清晰化程度,但抽象的数字化简的是生活在具体情境中的个体,是遮蔽了复杂性,而非实现复杂性化约。为此,无论是帝制中国,还是现代中国的简约治理都始终尊重地方性知识,主张以正式制度与非正式制度相结合的方式,运用情感联系和关系网络将分散的、具象化的个体整合起来,以降低国家治理的回应型负荷。

第三,基于化简的技术逻辑强调以集约化的治理技术,化约治理过程的复杂性。超大规模国家的治理是多样化治理事务与多层化治理体系交互作用的过程。在这个过程中,政治、行政与自治相互交叠、治理与服务相互融合,呈现治理过程的复杂性特征。因此,如何应对治理内容扩张和主体关系交互引起的治理过程复杂性,成为中国国家治理面临的又一现实难题。为此,无论是帝制中国,还是现代中国都并非单纯依靠科层组织的专业化、标准化治理技术,而是注重运用弹性化、集约化的治理技术,增加政策过程的模糊性和治理策略的灵活性,实现国家治理的简约化。

## 五、结语:简约治理能力与中国式国家治理现代化

党的二十大报告指出,中国式现代化是人口规模巨大的现代化。这种巨量的人口规模和广阔的空间规模,使得中国式国家治理现代化面临的艰巨性和复杂性是前所未有的。从当下“积极有为”的简约治理来看,以党政科层体系为组织基础的简约治理、以统合主义的治理逻辑,破除了理性科层制的组织碎片化困境和官僚主义弊病,构成了中国式国家治理现代化的底色。

与“双轨政治”下分而治之的简约治理不同,现代中国的简约治理是“并轨政治”下“党政一体,政社协同”的统合治理<sup>[52]</sup>。它通过党组织的双向嵌入结构,运用空间化党建、政治引领和政党社会化机制,进行政治整合和社会建构,实现对国家行政过程的简化和社会整合。这种基于整合逻辑的简约治理,强化了基层组织的治理能力,使其既能有效“串联”上面的“千条线”,又能应对基层社会的差异性和复杂性。基于此,中国式国家治理现代化应当超越科层治理的专业化、程序化和标准化逻辑,在治理重心下移的过程中,遵循统合治理的复合化、弹性化和人格化逻辑,以正式制度与非正式制度相结合的方式,提升党组织的简约治理能力,实现治权集中、社会联结和过程简约。在推动中国式国家治理现代化的过程中,应当尊重中国的社会情境,避免陷入“想象的科层制”和“竞争性民主”的西式国家建构理论的思维定式之中,关注制度背后的生活逻辑,注重挖掘基层社会的非正式治理资源,找回社会治理的情感之维,重新发现中国共产党的“群众路线”和群众工作方法的治理价值。同时,也应当注意防范非正式制度的越轨使用带来的治理风险问题。

### 参考文献:

[1]任剑涛.国家治理的简约主义[J].开放时代,2010(7):73-86.

- [2] 彭亚平. 照看社会: 技术治理的思想素描[J]. 社会学研究, 2020, 35(6): 212-236.
- [3] 赵吉. 简约而非简单: 基层复杂社会的折叠型治理形态[J]. 宁夏社会科学, 2020(5): 125-130.
- [4] 黄宗智. 集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J]. 开放时代, 2008(2): 10-29.
- [5] 吕德文. 治理现代化进程中的简约治理[J]. 云南行政学院学报, 2017, 19(6): 60-62.
- [6] 周雪光. 国家治理规模及其负荷成本的思考[J]. 吉林大学社会科学学报, 2013, 53(1): 5-8.
- [7] 周光辉, 王茜, 王匡夫. 国家调查队: 应对规模治理“信息难题”的体制设计[J]. 社会科学研究, 2022(1): 25-37.
- [8] 周光辉, 王宏伟. 对口支援: 破解规模治理负荷的有效制度安排[J]. 学术界, 2020(10): 14-32.
- [9] 周光辉, 陈玲玲. 巡视巡察: 应对规模治理“失察难题”的长效机制[J]. 行政论坛, 2022, 28(1): 5-16.
- [10] 周雪光. 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑: 中国国家治理逻辑的历史线索[J]. 开放时代, 2014(4): 108-132.
- [11] 史云贵, 薛喆. 简约治理: 概念内涵、生成逻辑与影响因素[J]. 中国人民大学学报, 2022, 36(1): 149-159.
- [12] 韩志明. 规模焦虑与简约治理——大国治理历史与现实的理论考察[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2021, 61(4): 183-193.
- [13] 欧阳静. 简约治理是什么[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2023, 59(2): 86-95.
- [14] 费孝通. 中国绅士[M]. 惠海鸣, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2006: 46-52.
- [15] 董磊明, 欧阳杜菲. 从简约治理走向科层治理: 乡村治理形态的嬗变[J]. 政治学研究, 2023(1): 133-146.
- [16] 黄宗智. 重新思考“第三领域”: 中国古今国家与社会的二元合一[J]. 开放时代, 2019(3): 12-36.
- [17] 刘伟, 黄佳琦. 乡村治理现代化中的简约传统及其价值[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2020(3): 40-48.
- [18] 黄仁宇. 万历十五年[M]. 增订本. 北京: 中华书局, 2007: 56.
- [19] 唐皇凤, 王豪. 可控的韧性治理: 新时代基层治理现代化的模式选择[J]. 探索与争鸣, 2019(12): 53-62.
- [20] 周雪光. 论中国官僚体制中的非正式制度[J]. 清华社会科学, 2019, 1(1): 7-42.
- [21] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [22] 杨志军. 中央与地方、国家与社会: 推进国家治理现代化的双重维度[J]. 甘肃行政学院学报, 2013(6): 12-20.
- [23] 马克斯·韦伯. 支配社会学[M]. 康乐, 简惠美, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004: 96-102.
- [24] 约瑟夫·R. 列文森. 儒教中国及其现代命运[M]. 郑大华, 任菁, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2000: 177-187.
- [25] 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[J]. 社会, 2016, 36(1): 34-64.
- [26] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012, 27(5): 69-93.
- [27] 周黎安. 行政发包制与中国特色的国家能力[J]. 开放时代, 2022(4): 28-50.
- [28] 郑卫东. “双轨政治”转型与村治结构创新[J]. 复旦学报(社会科学版), 2013, 55(1): 146-153.
- [29] 费孝通. 乡土中国 乡土重建[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2021: 164-166.
- [30] 徐选国, 吴佳峻, 杨威威. 有组织合作行动何以可能? ——上海梅村党建激活社区治理实践的案例研究[J]. 公共行政评论, 2021, 14(1): 23-45.
- [31] 何艳玲, 王铮. 统合治理: 党建引领社会治理及其对网络治理的再定义[J]. 管理世界, 2022, 38(5): 115-131.
- [32] 杜鹏. 组织公共性与乡村社会治理共同体的再造[J]. 天津社会科学, 2023, 14(6): 63-71.
- [33] 熊万胜, 郑楷. 并轨政治视角下的村干部半职业化现象[J]. 浙江社会科学, 2022(8): 87-95.
- [34] 杜力. 在国家与社会之间: 政党嵌入与国家-社会关系理论的反思与重构[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2021(2): 71-79.

- [35] 彭勃,杜力.“超行政治理”:党建引领的基层治理逻辑与工作路径[J].理论与改革,2022(1):59-75.
- [36] 欧阳静.简约治理:超越科层化的乡村治理现代化[J].中国社会科学,2022(3):145-163.
- [37] 范逢春,谭淋丹.城市基层治理70年:从组织化、失组织化到再组织化[J].上海行政学院学报,2019,20(5):14-23.
- [38] 彭勃,吴金鹏.以空间治理破解基层党建“科层化漩涡”[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2021,29(1):134-142.
- [39] 王浦劬,汤彬.基层党组织治理权威塑造机制研究——基于T市B区社区党组织治理经验的分析[J].管理世界,2020,36(6):106-119.
- [40] 刘炳辉.党政科层制:当代中国治体的核心结构[J].文化纵横,2019(2):32-43.
- [41] 王阳,熊万胜.党政科层体系:“制度-关系”视野下的政党治理与国家治理[J].开放时代,2021(6):124-138.
- [42] 欧阳静.政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角[J].开放时代,2019(2):184-198.
- [43] 冯定星.政策执行中的“包保责任制”——以Q市创建国家卫生城市工作为例[J].社会发展研究,2014,1(3):59-99.
- [44] 吴晓林.“小组政治”研究:内涵、功能与研究展望[J].求实,2009(3):64-69.
- [45] 周望.超越议事协调:领导小组的运行逻辑及模式分化[J].中国行政管理,2018(3):113-117.
- [46] 汤彬.基于整合的协同:城市社区统合治理的实践逻辑[J].甘肃行政学院学报,2022(2):21-31.
- [47] 彭勃,赵吉.折叠型治理及其展开:基层形式主义的生成逻辑[J].探索与争鸣,2019(11):92-101.
- [48] 苏力.送法下乡:中国基层司法制度研究[M].北京:中国政法大学出版社,2000:136-139.
- [49] 王亚南.中国官僚政治研究[M].北京:商务印书馆,2017:181-185.
- [50] 王浦劬,汤彬.当代中国治理的党政结构与功能机制分析[J].中国社会科学,2019(9):4-24.
- [51] 杨龙,吴涵博.国家治理的空间建构:治理单元的设定与运用[J].天津社会科学,2022,13(2):40-47.
- [52] 李庆瑞,曹现强.党政统合与自主治理:基层社会治理的实践逻辑——基于2020年至2021年社会治理创新案例的扎根理论研究[J].公共管理学报,2022,19(3):110-122.

(责任编辑:宋雪飞)

## From “Dual Track Politics” to “Union Politics”: Minimalism in China’s State Governance

DU Li

**Abstract:** The challenge of mega-state governance has always been a central issue in China’s state management. In imperial China, under a “dual-track politics” structure, the state adopted a divide-and-conquer approach to achieve simplified governance. Locally, elites acted as state intermediaries, employing semi-formal administrative methods to streamline rural governance. Simultaneously, the separation of officials from local personnel and the subcontracting of administrative tasks simplified bureaucratic governance. In modern China, governance is streamlined through an integrated “unification politics” structure. This relies on the distinctive party-government bureaucratic system to achieve centralized and efficient governance, leveraging a compound governance structure, flexible strategies, and personalized relationships. Although these two minimalist governance models differ, the core minimalist values of centralized authority, semi-formal governance, and intensive governance techniques persist in modern China’s state management, underpinning the logic of governance modernization with Chinese characteristics.

**Keywords:** Minimal Governance; Dual-track Politics; Unification Politics; Integrated Governance