

文科一级教授周黎安：

行政发包制是大一统制度密码

□长江日报记者李煦

周黎安新书《大一统的制度密码：行政发包制与国家治理》本月面市。“行政发包制”是他打磨了近20年的概念。这一回不同的是，他把其上升为一种分析范式，试图回答中国古代大一统“为何反复再生、具体如何治理”的问题，并与古

罗马、波斯等帝国做跨文明对比。上周，他接受了长江日报《读+》周刊专访。周黎安，第十四届全国政协委员，文科一级教授，北京大学博雅讲席教授，现任北京大学经济与管理学部主任。

有了指标，税收反而增长。

由此周黎安提炼出“治理不可能三角”。刚性治理目标、刚性预算资源、刚性规则约束，三者无法同时最大化，最多只能守住两项，剩下一项必须做出弹性妥协，否则组织会结构性失灵。

由此，他进一步推出：治理的本质是权衡和取舍。

在目标、资源和规则之间，如果锁定目标和投入的资源，规则必然放松，比如清代县衙。

如果锁定目标和规则，那么预算（资源投入）必须给够，比如一些超级工程。

如果锁定规则和资源，目标就不能太高，所谓“有多少钱办多少事”，这就是和行政发包制对应的理性科层制，西方国家的“有限政府”就是这么回事。

如果硬要“三全其美”，少花钱、多办事、不出错，那就会出现瞒报造假、抢功卸责、挪用他处资源导致不可测风险等治理乱局。

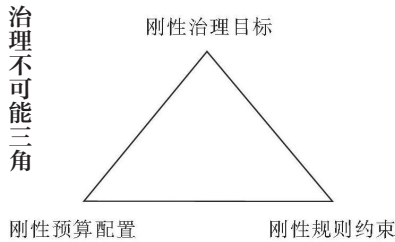
周黎安认为“治理不可能三角”是一般性规律。他以美国“加州山火”为例：联邦政府和州政府明确划分事权财权，消防救灾预算总额被严格限定，不愿投入更多人财物资源灭火，结果就是火势蔓延近一个月，1万多栋房屋被毁；但是民众总体也接受了这个现实，因为他们知道，不能指望“有限政府”有超强的动员能力。

既然治理的本质是权衡和取舍，周黎安又推出结论：“结果导向”的行政发包制相比注重过程和规则的理性科层制，二者并没有优劣高下、先进落后之分，只是面对“不可能三角”约束时，做出的两套不同制度选择。

面对任务复杂、地域差异大、资源紧张的场景，行政发包制拥有更强的适配能力；而在环境稳定、条件可控的情境下，理性科层制的程序正当性优势会显现。采用哪一种模式，取决于组织面临的现实约束，而非抽象的制度理想。

但是，周黎安并不把“治理不可能三角”当作无条件的绝对铁律。他认为，一旦发生重大技术突破、组织形态创新，或者出现战争、大规模灾害、大规模社会建设，人们可能会展现出现强烈的使命驱动和超额奉献精神，三角的张力就可以被重塑甚至部分消解。

周黎安对“治理不可能三角”很有自信。他告诉长江日报记者，人们承认自然规律和经济规律，但常认为治理是艺术，好像治理就没有规律可言，“我认为治理不可能三角就是治理规律，它不以人的意志为转移，人不能想干啥就干啥，这是一个很少见的、社会科学领域的规律！”



在于：所分授的究竟是“事务”还是“权力”。中国之所以能够维系长达两千年的大一统局面，其制度上的关键在于，用可回收、可考核、可轮换的行政承包，取代不可回收、世袭化的封建分权。

波斯王朝以总督统辖各行省，另设“王之耳目”巡察各地以作制衡。这一安排已初具行政发包的形态。然而，总督一身兼掌军事、行政、财政诸权，所受之权浑然一体而未作分割，且稽查机流于临时性而无常态化制度保障；总督拥兵自立便只是时间问题，波斯总督频繁叛乱正源于此。

古罗马更甚。共和时期，行省总督握有“治权”，集军事指挥权与民政管理权于一身；赋税征收则干脆外包给包税商，此处虽有“包”之名，但其本质是将榨取性权力私下授受，而非将治理事务纳入统一的官僚体系。罗马始终未能建成一套职业化的文官体系来承接治理事务，将领土一再将辖地经营为个人权力的根据地，马略、苏拉以至恺撒的内战皆由此而起。

西欧中世纪则径直走上分封之路，久而久之皇帝皆演变为世袭领地，附庸的附庸不再直接效忠君主，权威本身被层层分割，再无一个可以贯彻到底的顶端。西欧由此长期陷入碎片化状态，大一统政治始终未能生成。

幕府时期的日本，各藩大名世袭其领地，自置家臣、自行征收年贡、自定法令；幕府另以参勤交代制度牵制，要求大名定期赴江户参谒并以正妻子女为人质，在分封结构之上叠加了一套相当高明的控制手段。这套安排换来了两百余年的和平局面，但大名始终是可以自成一体的世袭权力中心，一旦外部压力来临，萨摩、长州等藩国便顺势成为推翻幕府的策源地。

反观中国，自秦朝之后，便走上了一条迥然不同的道路。郡县长官由中央任命而非世袭，任期有限而须轮换，且受回避制度约束，不得在原籍任职；有考核制度、有监察御史；科举制度又持续不断地输送一批认同于朝廷，而非依附于地方势力的官员。所有这些制度安排，其着眼点均在于：使治理一地之人，无从将该地转化为自家的世袭产业。

分的是事务，统的是权力——这既是大一统绵延两千年而不坠的制度要害，也正是本书所谓“制度密码”的核心要义。超大政治体的长期可治理性之谜，至此便可归结于这一关键机制。



周黎安。

长江日报记者李煦 摄

了近6000人。而在山东、浙江不少县，实际衙役上千人属于常态。这些“编外人员”的衣食、薪水全部由县官承担，国家一分不给。

——弥补财政亏空（个人无限连带责任）：钱粮上缴如果出现亏空，离任审计时县官必须自掏腰包填补，不然就要受处罚，甚至会追究到官员后代。于是出现了荒唐的一幕，有些贫瘠州县赋税常年亏空，没人愿意去做官，谁当县官谁赔钱，只能让佐杂（县里的办事员）代理。

不但钱少而且事多。仅举一例，《清律例》规定，州县官不许委托乡约、地保调查抢劫、杀人等重大案件，对于死亡案子，必须亲自验尸。清代的州县官兼行行政、税务官与法官于一身，按照规定还要充当警察局长和验尸官，著名历史学家瞿同祖称之为“一人政府”。

从历史的字缝里看出“发包”

后人看这段历史，常觉得荒唐可笑、不近情理，或者简单批判为“逼良为娼”，纵容、迫使州县官把权力“变现”，去压榨百姓。问题是，为什么这种“不近情理”的东西长时间、大范围存在？

那只能说明，还有某种隐秘的“情理”藏在后面。

中国现存时间跨度最长、数量最多、保存最完整的县级地方历史档案是“巴县衙门档案”，美国汉学家白德瑞据此写出《爪牙：清代县衙的书吏与差役》；杜凤治几百万字

姓特别激烈的反弹。但如果抵御外敌打一场大仗，朝廷财政亏空了，上面开始加派税收任务，引发地方官吏进一步加征。官僚集团通常无法克制自己的贪欲，内部利益固化；当国家财政困难增加税负，他们也不愿意减少自己的利益份额，上面任何加派都被转嫁到老百姓身上，甚至层层加码，这就走向了横征暴敛，农民最后就只有揭竿而起了。

所以古代王朝的覆灭或者说崩盘，可以看出是通过王朝更替来释放行政发包制长期积累的治理压力和隐患，然后重新开启新一轮发包。

这里有必要指出，明清皇帝都有些限制赋税规模的措施。明朝万历皇帝之后曾经要求把田赋、地方存留经费固定下来，清代的“滋生人丁、永不加赋”将这一原则推向顶峰。有学者称之为“财政原额主义”。

我认为，历史上一部分统治者明白“治理不可能三角”的道理。他们当然不会用这种语言来表达；但他们的决策和行为反映出，他们意识到了，如果对底层的治理目标要求越高，那么州县官上下其手的机会就越大。他们的想法是，“如果我能控制自己的欲望，那也就控制了底下的贪欲”。

他们以道德化的姿态比如“仁政”“轻徭薄赋”出台这些政策，试图锁定官方正税的规模上限。这相当于在“治理不可能三角”中选择了低目标，在预算有限的条件下以此缓和矛盾，避免州县官在违背“规则约束”方面跑得太远。

但只是约束了正式财政的规模，并不能完全管制住法外加征。随着人口增长，治理事务不断增多，战争、气候灾害等外部冲击，都需要财政支持。可是，当社会治理需求持续扩张之时，正式预算却原地不动。由此，“原额主义”逐步走向其初衷的反面：一边是低水平固定的正额财政，另一边是火耗、陋规、摊捐构成的非正式财政的增长，后者成为地方运转必不可少的支柱。

读+：从您书中关于清代海关的描述来看，至少在海关这个问题上，理性科层制明显胜过发包制。对此应该怎么看？

周黎安：您的这个问题包含了一个潜在的推论——如果当年清政府灵光一现，广泛采用理性官僚制，是不是会改善治理的效果？

我想说，这个很难复制。海关的改革，首先是总理事务衙门给了足额预算74万两海关银，这在历史上是从没有过的；还答应是赫德一个要求，就是不设税收目标。这两条要复制到别的地方去，几乎是不大可能。当时的海关还从英国引入了一套现

清代县官俨然“百里侯”

“县官的收入，无论增加或减少，朝廷是不管的。实际上，朝廷是把这一块地方包给县官了，县官只要把每年规定的银子定额上缴国库，就算尽职了。县官实际上等于一个封君，他所管的一县就是他的‘采邑’。所不同于古代的封君者，就是古代的封君把采邑的收入全归自家享受，而县官则必须照定额向国库交银子。在这些地方，可以看出古代分封制的残余痕迹。”

这段话出自著名哲学家冯友兰。1907年，冯友兰的父亲在湖北崇阳县当知县，这段经历让冯友兰得出结论——清朝的县官，就是这方圆百里的“诸侯”。

周黎安在书中引用了冯友兰这段话。有意思的是，一个清朝七品“百里侯”，名义上的法定年薪是45两银子，这点钱，养个师爷都不够。一名知县，通常至少聘请刑名、钱谷等两到三名师爷，每名师爷的年薪从几百到上千两银子不等。

雍正皇帝做了一点改革，给县官们增加了“养廉银”，贫瘠小县每年400—600两，中等县800—1000两，富庶大县1000—2000两。这不过是杯水车薪，因为县里公账私账不分，除了上交钱粮以外，县官还要负责四大类开支。

——公务费用：下乡催征赋税、抓捕盗贼的日常行政开销；衙署、城墙、学宫、祠庙、道路桥梁维修，朝廷给地方安排了极低的公共工程修缮费用，比如文庙修理仅10两，缺口由县官自己填；省城、府城所在县的县官，还要出钱修缮上级官员的衙署、添置器物，承担上司部分公务车马花费。

——准公务费用：向上级送礼（冰敬、炭敬、节寿礼）；接待过境上级官员（食宿、宴席、馈赠），还要给随从人员红包。还有各种“摊捐”，包括上级衙门办公经费摊派，省内灾荒豁免钱粮各县分摊，省里财政亏空强制向下摊派。1866年在广东肇庆广宁县等地当知县的杜凤治，在日记中记载，任职四年，摊捐8000多两银子。

——人员薪酬开销：除了几位师爷，还有自己全家和仆佣的生活开销，以及长随（县官私人亲信助手）和大量编外书吏、帮书、白役衙役的酬劳。朝廷规定县衙门正式书吏定额只有1—14名；州县的额定衙役通常不到100人。实际上，以四川巴县为例，法定衙役定额70人，可是1901年上报的帮役、白役就有649人；巴县知县刘衡回忆，当地依附衙门的差役不下7000人，他上任之后裁减

访谈

行政发包制与“说一套做一套”

读+：您认为，中国古代的行政发包制是朝廷理性设计出来的吗？

周黎安：体现官僚制特征的内容，如等级性权力、州县官职责、州县官的人事任免、预算分配、薪俸待遇、绩效考核均在清代的律例规则、政府公文、皇帝御批等官方文本里可以找到，有明白无误的表述，这部分人的正式制度确实是国家顶层理性设计的结果。

然而，镶嵌在正式科层制之中的发包—承包制度几乎不可能在正式的规章制度和政府公文里寻见踪影，而更多是以非正式和“法外”的形式在运行，它不是理性设计的结果，而是正式规章制度遇上严峻的资源、信息和技术的约束和现实压力之后自发生长、内生演化出来的一套被绝大多数人默认和容忍的惯例、规则体系。

读+：我想追问的是，“内生演化、自发生长”出来的这套惯例，与正式文本之间的矛盾张力，是否导致官员士大夫们说一套做一套，逐步在政治伦理上走向破产？

周黎安：我觉得任何朝代，政治伦理跟政治实践都会有差距，这是很正常的。出于各种现实原因，行政体制不可能完全按照政治的伦理来运作。尤其在这种行政发包体制下，为了因地制宜满足地方的多样性，中央的政策有的时候是落不了地的，必须做一些变通。这个变通在很多情况下是出于善意，也取得了积极效果。至少对这些体制内的官员来讲，他认为这个偏离是必要的。我认为这一部分偏离并不会导致你说的伦理破产。

在一些特别极端的情况下，如果出现说一套，做的是完全反过来的一套，对社会、对老百姓造成了巨大伤害，那至少会让一部分心怀理想的士大夫产生幻灭感。这往往就是到了一个王朝走向没落时期，横征暴敛，鱼肉百姓，导致大家对国家政权失去信心。

晚清海关是一个“制度特区”

读+：中国古代的发包行为是否无法避免横征暴敛？您只写到清代，但是清代以前必然也有发包，是否每一轮发包最终都导向农民战争？

周黎安：从最终的结局来看，确实是这样。行政发包制是一个预算多元体系，正式预算严重不足，高度依赖于预算之外的资源汲取，肯定会增加老百姓的负担，但这里存在一个“度”的问题。如果税费征收没有超过社会默认的“度”，也不会引发老百

有一种智慧叫『发包』

□王永芳

家里装修那会儿，朋友给我介绍了包工头老张。第一次见面，我跟老张讲：第一，活儿按这个标准干；第二，钱按这个节点付；第三，干好了尾款多给1000，干砸了返工的钱从你工钱里扣。我想明白了：我把活包给他，要的是结果，过程让他自己安排。老张听完嘿嘿一笑：“你放心，干不好我在这片儿还怎么混。”

果然他干得不错，还主动帮我补了两处我没发现的小毛病。

生活里这种事不少。当妈之后，体会尤其深。孩子写作业，我坐在旁边盯，她烦，我累，最后两人都崩溃。后来我换了个思路。我跟她约定：9点之前写完，写完剩下的时间归你，画画、看动画片都行；写不完，明天自己跟老师解释。我只负责9点检查结果。

后来她写得快了，因为她知道那是“她的事”，不是“妈妈的事”。

家里请阿姨打扫，我也不会盯着她先擦哪儿后擦哪儿。说清楚：哪些地方必须搞干净，做完我检查。怎么做，她自己安排。生活、工作事情纷杂，要把有些任务分出去。

本周，《读+》周刊专访北京大学一级教授周黎安，他讲“发包”，也是这个道理：分的是事务，统的是权力。把执行权放出去，但目标设定权、验收权、奖惩权，一样没丢。

我们这代女性，容易掉进一个陷阱：以为凡事必须亲力亲为才算负责。职场上怕被人说“不称职”，家里怕被人说“不是好妈妈”，于是把自己活成了一支队伍——工作要盯、孩子要管、家务要抓、老人要顾。最后呢？自己累得半死，身边人还觉得你控制欲强、不信任人。

“发包”的智慧，是你越信任别人能干好，别人越可能干好；你越把该放的放出去，你越有精力管住真正该管的事。承认自己不是全能的，也相信别人是有能力的。

当然，“发包”不是当甩手掌柜。周黎安讲得很清楚，行政发包制之所以能在中国延续2000年，是因为它始终守住了三条底线：第一，权力不散。承包者拿到的是执行权，不是所有权。他可以因地制宜，但不能把地盘变成自己的；第二，结果可考。发包方保留验收权和问责权。干得好有激励，干不好要担责；第三，随时可收。发包方保留剩余控制权。平时不干预，但关键时刻能插手、能收回、能换人。

中国历史上，把“发包”用好的时候，国家就持续发展；“发包”退化成分封，或者收权收到僵死的时候，就出问题。汉初郡国并行出了七国之乱，唐末藩镇割据几乎倾覆大一统，这是“发包”失控的教训。反过来，宋代把地方长官的权力拆开、分设通判和转运使，不是不“发包”了，而是把“发包”重新拉回体系之内。智慧的要领，是“怎么发、发多少、发出去之后怎么收”。

我后来跟老张熟悉了，他跟我说：“我愿意接你的活儿，因为你事少，但钱清、活明。最怕那种天天来、天天改、最后还赖账的。”我说：“我也怕那种什么都答应、最后什么都干不好的。”

说到底，“发包”体现对人性的理解、对分寸的把握、对自己能力边界的诚实。

周刊

