

郡县国家:中国国家治理体系的传统及其当代挑战

曹锦清 刘炳辉

摘要: 中国在传统社会基础上逐渐形成了“郡县国家”为核心特征的国家治理体系,其以中原农耕乡土社会的“郡县制度”为主导和针对边疆游牧流动社会的“盟旗制度”为补充。“郡县国家”有四大支柱:中央集权为核心导向、文官制度为中层支撑、乡土自治为基层设计、行政区划为技术保障。“郡县国家”的静态社会治理经验至今依然有强大的历史惯性和影响力,但其在面对“流动社会”时出现了严重不适应,尤其体现在中央集权和地方自主、科层僵化与有效治理之间的矛盾。中国从传统社会向现代社会转型过程中,就国家治理的社会基础而言,是由一个“静态社会”向“流动社会”转变,这构成了以“郡县国家”为传统的中国国家治理体系和治理能力现代化的长期与根本挑战。

关键词: 郡县制度;盟旗制度;流动社会;科层制;国家治理体系

中图分类号: D616 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-1569(2016)06-0001-16

DOI:10.13658/j.cnki.sar.2016.06.001

党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”^①这一表述的重大理论和现实意义,目前还未被学术界所充分意识到。首先,在中国现代化转型历程中,围绕政治问题的思考与争论长期被西方的“政体问题意识”牵制大量精力和智慧。但我们首先要意识到“政体问题意识”是西方的特殊传统和经验,并不具有普世性,中国的传统政治问题意识更集中在“政道问题”和“治道问题”,^②注重的是实质,而非形式。其次,即使从学术上讨论“政体问题”,也应该意识到西方自冷战中出于意识形态对抗需要将政体问题简化为“民主/专制”二分法,是缺乏严肃和严谨的。因为政体问题是一个历史问题、具体问题,需要探讨其历史传统、客观条件、时代问题等诸多背景,而绝非是一个抽象的形而上学问题,抽象地大量讨论政体问题,弊多利少,尤其是对于我们这样一个还处于战略追赶和民族复兴前夜的大国而言。第三,治理问题才是当代中国的真问题。具体在文件表述的就是治理体系现代化和治理能力现代化两个方面,这就将我们的问题意识从西方设置的议题中拉回到中国的时代真问题上来,这是执政党睿智和理性的表现。

同时,显而易见的是,中国国家治理体系和治理能力现代化是一个动态过程,即隐含着从

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“构建全民共建共享的社会治理格局研究:聚焦人口流入型地区”(项目编号:15ZDC028)子课题“构建人口流入型地区全民共建共享社会治理格局的理论基础研究”。

作者简介: 曹锦清,华东理工大学社会与公共管理学院教授、博士生导师;

刘炳辉,华东理工大学社会与公共管理学院博士研究生,浙江大学宁波理工学院讲师。

传统的治理体系向现代转型之意。当前的理论关注往往聚焦于“过程”与“目标”，如近年流行的对西方以“多元”和“参与”为核心治理理念与体系的介绍，以及围绕党政科层运作机制的项目制、行政发包制、运动式治理、锦标赛体制、策略主义、简约治理等。但在这股学术潮流中，却普遍忽视了“源头”与“传统”，即传统的中国国家治理体系是什么？有哪些核心特征？为何需要转型？传统的治理体系在今天彻底消失了吗？如果没有，又发挥着怎样的影响并规制着选择路径？要回答这些问题，必须回到历史的宏大视野中对传统治理体系进行梳理。

本文认为从传统农业社会向现代工商业社会及后现代信息社会转型过程中，中国从一个“静态社会”向“流动社会”转变，这个转变构成了中国国家治理体系和治理能力现代化的长期与根本挑战。中国传统社会经过漫长的摸索，逐渐形成了针对治理“中原农耕乡土社会”和“边疆游牧流动社会”两种不同社会基础之上的“上层建筑”：即“郡县制+六部制”和“盟旗制度”的二元国家治理体系，这个二元体系以郡县制为核心和主导，笔者称之为“郡县国家”。自元朝开始这种二元体系初见端倪，及至清朝日臻成熟，美国汉学界兴起的“新清史”潮流中提出的“内亚史观”无非是对边疆中国重要性予以突出和强调，“但清朝多元治理的成功，可能恰恰不是‘多元’的成功，而是背后‘一体’或‘同体’的成功。实际上，正是‘多元一体’的治理模式，是清朝相对于元朝的成功之处。……‘大一统’作为中华体制的制度精神却始终贯彻于中国历史当中”。^③随着新中国的建立，持续两千年的代表治理静态社会核心经验的郡县制达到了顶峰，终于在新疆、西藏、内蒙等边疆地区最终确立而覆盖全国。“郡县国家”在这种一体化的过程中发挥了重要作用，至今依然发挥着重要影响。“郡县国家”有四大支柱：中央集权为核心导向、文官制度为中层支撑、乡土自治为基层设计、行政区划为技术保障。

看似郡县制一统天下时，另一个趋势却日趋明显，即近代尤其是改革开放以来，中国逐渐进入一个高频率、大规模、长时期、广空间的“流动社会”，“流动中国”已是事实并将是长期的趋势。“郡县国家”的静态社会治理经验出现了严重不适应，国家治理体系自清末开始的长达百年调整与变革过程至今尚未完结。

一言以蔽之，作为上层建筑的整个国家治理体系与其对应的社会基础结构之间发生了深刻的不适应。这对关系才是当前中国国家治理体系现代化问题的最核心命题，而非简单的政府间的层级关系、部门关系等科层制内部的组织社会学问题，或者干部行为动机、行动策略等行为主义导向的研究问题。

一、乡土与郡县：传统中国农业社会结构与国家治理体系

中国近代以来面临的“三千年未有之大变局”的要害在于，整个社会的生产方式和性质发生了完全不同于农业社会的转变。我们在农业社会历史阶段长期领先于世界的一整套治理体系、意识形态、制度规范都面临着失效的危机。中国农业社会的国家治理体系可以简单概括为“郡县制+六部制”。

郡县制核心在于“中央集权+文官制度”，中央集权解决的央地关系的价值取向问题，以中央集权为主导，以皇权为最高象征，自秦朝始延续两千年基本稳定。以往人们常常集中于探讨“集权”的是与非，但却忽视了产生集权“与否”问题的来源是“央地关系”。为何“央地关系”会成为一个如此突出而带有根本性的问题？因为“大国的治理，注定和小国的治理很不相同。首先是基本的制度，即宪制/构成（constitution）不同。例如，小国就不大会有什么地方割据或分裂的风险，也很难说什么中央与地方关系。而中国至少从西周分封诸侯开始，就一直有一个大致可谓‘中央与地方关系’的问题”。^④中央集权的政治功能，其根本在于保障国家的版图统一，而国家的统一对百姓而言是安居乐业的前提条件，否则分裂必然导致内战，内战则百

姓生灵涂炭。对于我们这样大版图、人口众、多民族、多宗教、区域差异极大的大国而言,维持统一无疑具有政治上压倒一切的优先性,也是任何执政集团先进与否的关键指标。对中华民族而言,郡县制的这一灵魂至今并不过时。由此,我们才能够理解为何中央集权对于我们这样国家的治理体系和治理行为具有如此深厚的影响和心理基础,以至于今日依然规制着我们变革的基本方向和选择空间。一味倡导“多元”,显然是与这个“郡县”传统相去甚远,在实践中也很难成为各方的首选方案。

文官制度是中央集权的手段和方式,中央派遣流动的不可世袭的官员到各地就职实现治理任务,所以中国较西方更早实现了中央集权和文官制度,二者不是偶然的,而是有内在的关联性,这一点在以往讨论郡县制时常常被忽略,仅注意到其央地关系的价值取向,而忽视其催生的实现手段。六部制,解决的是部门关系,是农业社会治理的分门别类的精细化,代表着农业社会治理事务专业化的成熟和定型,自隋唐始延续了千余年,六部制的发达与早熟,本质上也是文官制度的成熟与发达。从科层制的角度看,郡县制代表“层”的问题解决,六部制代表着“科”的问题解决。由于郡县制在这个科层结构中占据核心位置,所以下文中除非特别说明,一般以“郡县制”代指整个“郡县制+六部制”的传统汉族农耕地区的国家科层治理体系。

(一) 中央集权

从封建制向中央集权的郡县制过渡,在中西方历史上都出现过,并且都不顺利。只是相对而言,中国出现得较早并基本完成了这个过程。中国在整个春秋战国时期,从封建制向中央集权的郡县制过渡。秦朝打下了基础,汉初重新恢复半封建半中央集权的郡县制度,郡和国并存,国王多是刘氏家族子弟,后引起“七国之乱”,到了汉武帝时期逐步收权。此后历代王朝都有封王制度,实为半封建制度。晋朝建立以后封了八王,皇帝死后引发“八王之乱”,结果导致当时已经进入黄河流域的五胡趁机作乱,北方一百多年不得安宁,是为“五胡乱华”。然后汉族政权被迫南移建立起东晋。北方动荡一百多年后进入少数民族拓跋氏建立的北魏,进而到北周一直到隋统一,只有三百多年时间。唐代“安史之乱”以后地方势力坐大,史称“藩镇割据”。九世纪初,柳宗元的名篇《封建论》就是总结这段历史经验。中国在宋代以后南北方关系逐渐变化,政治中心和经济中心远距离地分离了,此影响极其巨大。唐朝的藩镇格局,整个河北山东都是地方藩镇控制,中央缺乏足够的实力反制。京杭大运河的开通意义非常,沟通了南北,国家更便利从南方汲取赋税增强中央财政能力,此后中央可以调集足够的力量抑制藩镇。故唐以后,再无地方藩王可以造反成功,仅明朝的朱棣是个极偶然的例外。相对于西方中央集权的高度困难和不彻底,中国是比较特殊和幸运的,秦汉以后中央权力持续扩大,到宋代以后占据绝对主导地位,地方权力日渐式微。

尽管如此,新中国的缔造者毛泽东对于国家分裂割据的担忧从来不曾放松过。“一五”计划期间,中央权力和各部委权力极大,毛泽东感觉不妥,遂将权力下放。但又放得太彻底了,1958年时地方上已出现诸多乱象;所谓“一放就乱,一乱就收,一收就死,不断循环”。改革开放的三十年,整体是中央向地方放权,以至于地方市县乡各个层级都有权力或能力把农民的土地聚集起来。这种状态的优点是高度地竞争政绩,百强县、百强市的评比很受各地欢迎。而缺点则是分化加大,使得中央统一的政策法规难以贯彻到各个地方去。十八大以来,中央对此再次进行调整,加强了中央权威性。

农业社会需要农民稳定地进行耕种,从剩余非常有限的千家万户中汲取税收以维持上层建筑,进而保持整个社会的稳定。而郡县制恰恰具有定居的功能,这源于郡县制首先要“编户齐民”,即“地不动、户不动、人不动”,目的在于把人固定在土地上。“所谓‘编户’,是指正式纳入国家户口登记序列的人口;所谓‘齐民’,是说凡登记入国家户籍之中的人口,一律都是皇帝的臣民,原则上都要纳税服役,在这一点上,大家彼此彼此,不分你高我低。”^⑤古代农业社会

的流动速度比较慢,人被固定在土地上后就定居了,税收也因此稳定了。楚汉之争时,刘邦可以胜出,就是因为有萧何提供稳定的后方财税兵员保障,仗打败了还可以东山再起。萧何何以做到?因为当时关中平原和成都平原两地农业已比较发达,他们竭力打通两地的通道,战国时期秦国也是因为掌握这两个地方就具备问鼎中原的实力。萧何掌握秦国的所有户籍钱粮资料,其实只要掌握了户籍,就必然掌握赋税钱粮。民政部门的户口工作,就是为赋税服务的。那时关中平原和成都平原都比较肥沃,关中有足够能力供养中央的官僚管理人口,再有成都平原的支持,实力极强。

但这种功能也并非一劳永逸的,一般到了王朝中期,这种郡县管理也会慢慢失效。因为人口膨胀,加之权贵的土地兼并活动难以抑制,一遇天灾导致失地农民食不果腹而不断流动。如太平天国运动,因广东人口众多,一部分涌入广西,以致现在广西东部的语言都是粤语。太平天国的几个领袖多数原来都祖籍广东,土著是萧朝贵。外地人到了广西,难以获取土地,只能到山里去砍柴烧炭,地方政府也难以管理。外来的和本地的就容易起冲突了,抢地抢水,地方政府也不知如何处理,因为原来的职能里也没这个设计,就采取简单镇压的行动,结果导致事态扩大。

这里需要补充一点的是,为什么在边疆少数民族地区无法实现郡县制?因为郡县制在汉族农业地区实行的社会条件,少数民族地区恰恰不具备。边疆地区往往生产技术不高、地广人稀、农业剩余有限,历史上往往是汉族人进去之后,提高了当地的生产力水平,农业剩余增加,可提供的赋税上涨,养得起官了。此时才会先有一个县官,设立郡县制。可供养的财政人员越来越多之后,职能进一步分化,才有县一级的六部制与中央对应。所以一定是先有郡县制,再有六部制。

现在舆论时常抱怨县委书记权力过大,不受约束。为何权力这么大呢?这是因为历史上传统的县官权力就很大,不受约束,他并非代表一个个体,而是代表条块里的“块”,是一个行政层级的人格化象征。在省一级的设置上是要相互制约的,因为省一级规模就比较大,具备造反的条件了,所以省一级分权制衡,总督、巡抚、按察司等互相监督制约。县一级没有这一套设置,因为县一级的力量还不至于能够造反。当然这样一种约束较少的县官权力,是否还适应今天的社会需要,值得思考。

对于为何小农为主的农业社会时期就往往倾向于形成中央集权的上层建筑,迄今为止依然是马克思的回答最为经典。马克思认为,(小农)他们不能以自己的名义来保护自己的阶级利益,无论是通过议会或通过国民公会。他们不能代表自己,一定要别人来代表他们。他们的代表一定要同时是他们的主宰,是高高站在他们上面的权威,是不受限制的政府权力,这种权力保护他们不受其他阶级侵犯,并从上面赐给他们雨水和阳光。所以,归根到底,小农的政治影响表现为行政权支配社会”。^⑥通俗地讲,就是小农的社会基础支持中央集权的治理方式。马克思的这个重要论断和判断,对我们今天的理论和实践依然具有极其重要的意义。尤其是当我们把“小农”替换为“小生产者”时,如果这个结论依然是有效而成立的,则对我们思考当下和未来的中国国家治理体系和治理方式,将会产生重要影响。

中央集权为的是国家统一,国家统一从底线的角度看是避免内战和生灵涂炭。于积极的角度看,统一意味着国家存在整体利益,而且这个整体利益是可以被发现认识的。整体利益往往与长远利益相关联,要实现长远利益就要克服短期的困惑、诱惑与掣肘,故可以长期执政的领导集团殊为重要,制定稳定的中长期发展规划必不可少,高效奋进的文官队伍就成为关键。

(二) 文官体制

郡县制解决的是央地关系的原则导向——即中央集权,中央集权原则的一个具体实现方式就是“流官”制度,中央可以派遣官员到各地就任主政一方,而不许地方官僚或贵族世袭治

理权力。所以郡县制的逻辑中就包含着官僚制,尽管传统中国的官僚制度与现代官僚制还是有很大差异,但毕竟官僚制的传统肇始于此。

中国传统农业社会用郡县制解决了中央与地方关系问题。因为农业社会的管理事项比较简单,静态社会的治理职能容易渐渐稳定下来。“吏户礼兵刑工”六大部门可以涵盖农业社会的主要社会治理事务。唐以后就是固定下来这六个部门,到了清朝皇太极时期,形成了六部、都察院和理藩院合成的八衙门。但核心依然是六部,且六部中主要户部和刑部这两个部门。核心是户部,它管户籍、土地、税收。刑部管治安。还有就是工部,管一些水利建设、道路、城墙等。中央的职能容易做到细致分化,但到了地方就捉襟见肘了,县官只能统筹都管了。在县级层面,其实很多事情管不过来就不管了,所以中国古代乡土社会主要依靠乡绅自治。“日出而作,日入而息。凿井而饮,耕田而食。帝力于我何有哉!”^⑦这民谣更符合绝大多数古代中国农民的生活实际感受。传统农业社会乡村里不实行科层制,就是因为农业剩余有限,养不起那么“官”。“到了清代,在县衙设置了三班六房,三班即皂、壮、快班,六房即吏、户、礼、兵、刑、工房。”^⑧

六部制到了清朝后期就难以维系了。中央层面,因为西方入侵而无力抵挡,被迫将“外交事务”上升为重要政府工作内容,远非以往理藩院职能所能涵盖,不得已成立一个机构“总理各国事务衙门”专门对应和处理与西方人的关系,放到跟六部平级尚无法获得西方认可,最后是高于六部,相当于今日的副国家级了,由恭亲王负责。此时,传统“六部制”被突破并一发不可收拾。地方层面,外交事务显然不是地方治理工作的突出内容,但大量农村人口进入城市导致的秩序混乱和市政基础设施破败不堪,成为突出的城市治理问题,“警察局”的出现成为地方政府职能与机构变革的突破口和切入点。“警政的兴起是我国城市管理向现代化转变的重要标志性事件,对中国城市现代化进程意义十分重大。”^⑨“北京警察负责人口普查、公共工程、消防、救济贫困、公众健康、公共卫生及社会治安等。”^⑩“晚清警察在中国城市出现后,扮演的角色是多重性的,可以说超越了现代意义上的警察职能,更类似现代城市政府,可以说是传统官衙门向现代城市政府转变的一种过渡型管理机构。”^⑪

民国政府时期,由于持续的内外战争导致政府无法正常稳定运转,这方面不再赘述。新中国建立后,我们可以注意到计划经济时代的政府部门明显具有传统社会不具备的以工业革命和促进生产计划的性质。改革开放以来则以促进市场经济发展和服务为主导,行政机构改革几乎是每五年就有一次,变动频繁,但总体的趋势显然是现代党政治理机构数量远远超过传统农业社会。仅国务院部门而言,“2013年3月10日,国务院机构改革和职能转变方案公布。这次改革,国务院正部级机构减少4个,其中组成部门减少2个,副部级机构增减相抵数量不变。改革后,除国务院办公厅外,国务院设置组成部门由2008年的27个变为25个”。^⑫除了政府,还有党、人大、政协、纪委、军委等组织下辖的诸多部门。笔者曾经细数过一本县政府印制的内部通讯录,各套班子的部门加起来近百个。从“六部”向“百部”的转变不过是百年的时间,足见社会管理服务职能的增长之迅速。

对于这种职能部门的增多与转变,不能简单以“民少相公多”的批判色彩来看。毕竟古代社会县衙里不需要教育局,也没有交通局、城管局、环卫局等等。这些职能部门都很好地体现了社会的发展变化。在快速的变动中,有些政府职能部门可能某项工作职能消失了,编制却还在,所以工作人员平时闲散,人浮于事被舆论批评为官僚机构。但还有的部门非常繁忙,手忙脚乱地在适应这个变动的社会。

当人口流动之后产生新的社会管理服务需求,政府设置新的部门来管理应对,这从理论上是简单清晰的。但在实际运作中往往极其困难和波折重重,因为科层制下的部门设置往往需要全国统一,有的地方有这个需求就设立新部门,有的地方没有这个需求就不增设,那么大一

统的格局就破坏了。这是设置新部门背后涉及的中央集权统一与地方自主性之间的矛盾问题。是否需要给地方党政设置行政管理服务机构的自主权?给到什么级别?可以设置哪种类型的机构?条件需要哪些?这些都是非常具体而真实紧迫的当代中国地方治理问题。

从西方国家的发展历史来看,也概无例外地发展起了官僚制,地方的权力逐步收为中央所有了,但其起步时间和过程都较中国坎坷得多。

欧洲诸国中,法国大约在1500年以后就最早发展起来了,路易十四时期达到一个高峰,其官僚制是反封建制过程中实行的中央集权的郡县制度。在英国,13世纪初英王集权,结果被贵族联合起来打败了,1215年签署《大宪章》,贵族议会制确立。由此可见,议会民主制是封建制的一部分,是当初反中央君主集权的产物,确立了贵族的权限。当时的英国主政者都是贵族,何来有资产阶级?英国议会采取两院,上院全是贵族,下院日后才逐渐对资产阶级开放。英国从封建制向中央集权制的过渡,一直极为困难。美国的建国时间较短,且一开始就是自下而上组建的国家,“自由”成为最核心的价值观,“不信任政府”是传统,在这样一个国度实现中央集权的难度自然可想而知。即便如此,现在西方各国的中央政府承担的责任也是越来越多,所以虽然表面上保留一些地方自治系统,但趋势也是日益弱化了。

马克思对国家机器和官僚制的批判是全面而彻底的,尤其是针对法国当时的变革写作的《法兰西内战》和《路易·波拿巴的雾月十八日》都有专门章节阐述。法国的行政官僚体制在大革命以后就完备起来并不断变动。对于国家,《法兰西内战》时期的马克思和恩格斯认为“国家无非是一个阶级镇压另一个阶级的机器”,国家是“一个废物”“一个祸害”“一个要由社会供养的寄生赘瘤”“一个凌驾于社会之上的寄生赘瘤”。¹³马克思在总结巴黎公社的经验时,最核心的是两条:国家消亡和公务员普选。他认为无产阶级不能简单地掌握官僚机器,要摧毁它。第一条就是取消官僚制,第二条就是官员的工资不能高于普通职工的工资。当然后来的历史我们已经看到了,列宁根据实际情况修正了国家消亡的理论,“一是把无产阶级专政等同于无产阶级国家,二是把国家的存在时间无限期的推后了”。¹⁴

有趣的是,在此问题上托克维尔和马克思的意见是基本一致的。托克维尔在其《旧制度与大革命》和《论美国的民主》中也都有详细描述。早于马克思的《黑格尔法哲学批判》之前出版的《论美国的民主》中,对于民主制度和国家消亡,托克维尔写到“在新英格兰,公民是通过代表参与州的公共事务的。不是这样办不行,因为无法直接参与。但在乡镇一级,由于立法和行政工作都是就近在被统治者的面前完成的,所以没有采用代议制”,“乡镇的公务活动是极其繁多而又分得很细的。但是,大部分行政权掌握在几个每年一选的名为‘行政委员’的手里”,“于是,在美国乡镇,人们试图以巧妙的方法打碎(如果我们可以这样说的话)权力,以使最大多数人参与公共事务”。¹⁵托克维尔和马克思都看到了美国是一个民主国家,没有官僚和常备军,而这两点恰恰是传统和现代国家都非常重要的特点。马克思对这两点特别重视,认为用民兵来替代常备军,用民选来替代官僚,废除军队和官僚,那么美国没有常备军、官僚,因而税收就少了,且都是民选的官。同时,马克思也看到了美国的高度腐败,且民主和高度腐败相伴生的。那么如何解除腐败呢,他建议进一步民主,随时可以撤换来替代四年一选。当然我们现在可以总结出来,选举并不是腐败的天敌,法治才能约束腐败。美国自身也在其19世纪后期陷入了极其严重的分肥政治泥潭中,激起了社会各界的普遍不满,最后在“扒粪运动”中推动了现代文官制度(官僚制)的建立才予以一定程度克服。

今日我们看到所有的国家都存在着官僚机器,而且日益完整,军备竞赛也是愈演愈烈,这或许就是理想与现实之间的距离吧。韦伯对官僚制(科层制)的分析总结,与日后的历史相对更接近一些。按照其理想类型的方法,科层制概括起来主要有以下几个特点:专业分工、权力等级、注重文书、规章制度、非人格化、铁饭碗。¹⁶

总而言之,科层制体系管理一个常态的、人口流动性少、区域差异性小、阶级分化弱的社会,是很有效的!反之,则会捉襟见肘,难以应对。中国现在需要认真思考的是,几千年的中央集权郡县制度一直保留到现在,这个制度是不是适应当代中国经济社会需要,亦或是一种落伍的东西?

(三) 乡土自治

传统农业社会的上层建筑比较简单,以“六部制”为典型体现,而基层农村社区则以“乡土自治”为主导。之所以能够实现乡土自治,源于农业社会要处理的人际关系也比较简单,“三纲五常”足够解决多数日常问题了。整个社会人际关系的核心有两条:一是平辈的男女之间关系,夫为妻纲;二是纵向的父子辈关系,父为子纲。但现代社会的流动性增强了,要处理的关系复杂多了,无法简单用熟人社会中的伦理道德来解决,而必须依靠更加专业化和强制性的法治科层体制来处理陌生人与半陌生人社会事务。现代社会到县一级还是科层制的,也是专业化的管理,但到了乡镇就不行了,村就更做不到了。所谓“上面千根线,下面一针穿”就是这个状态的真实写照。科,就是“条”,是一个社会里稳定的某一类专业事务管理工作。但到了乡镇无法完全落实,就混在一起干了。有关乡土自治的研究汗牛充栋,本文就不展开。

(四) 行政区划

行政区划之所以被笔者列为郡县制的四大支柱之一,源于它是实现中央集权的一个技术保障,尽管这个技术细节往往被政治制度研究者所忽视,而仅仅为舆地学或政治地理学者所注意。郡县制,本质上是一种国家治理的空间制度安排,其采取的原则导向是中央集权的,其行动主体是文官集团,但其最终注定无法回避技术上的行政区划的地理因素问题。“夫仁政,必自经界始”^①中国传统社会于行政区划问题的经验总结一直高度重视,自元朝起,最终“犬牙相入”原则取代了“山川形便”原则而占据主流。^②这种空间上的变动往往极为缓慢,不易为擅长制度和行为研究的学者所洞察,只有放在历史的长河中才能窥探其深远影响和重要意义。

行政区划是传统郡县制的题中应有之义,此处特别加以强调,只是突出郡县制是一个“空间问题”。而当大流动时代来临时,这个“空间问题”原有解决方案的社会基础裂变。过去讲“郡县治,天下安”,是因为绝大多数小农一生都不会走出自己生长生活的县,农业时代的交通、信息流动皆较为困难,而人口流动也十分困难。建立在地理限制基础上的郡县制治理体系的确是高度有效的。但今天我们面临的真问题是“天下已不安(大流动),郡县何以治”,此时再一味抱守古训而不解其中条件和基础,则无异于刻舟求剑了。在高铁航空四通八达、网络全面普及、资金全球涌动、人口大规模流动的当代中国社会,诸多社会治理事务的解决显然早已经突破郡县的范围,需要国家进行大范围统筹的事务越来越多。“天下安”的地理基础还是不是“郡县”,成为一个我们不得不认真思考的问题。而当前学界在讨论县域治理、县域政治等问题时,往往没有走出传统观念的窠臼,多集中于政治与治理,而忽视了县域的时代意义已经悄然变化。

二、游牧与盟旗:传统中国的北方边疆社会结构与国家治理体系

除却汉族聚居的中原和南方的农耕区域外,在边疆中国则是另外一番景象,这里长期不以农耕作为主要生存方式,上层建筑自然也不是郡县制与六部制的组合。传统中国的北部边疆盛行游牧生活方式,以盟旗制度作为主要管理制度。西南山区则是农业狩猎相结合,以土司制度为主。本文主要关注静态社会与动态社会的不同治理经验,西南土司制度主要体现在相对于中原开放核心地带而言的封闭边缘地带的治理经验,所以不作展开论述。

(一) 游牧边疆:农业时代的流动社会

相对于农业社会的生活方式已经成为多数中国人的常识,游牧生活方式则略显生疏,在此需在基本背景上稍作补充。从概念上讲,马克思给“游牧”一词所作的定义为:游牧,总而言之,流动,是生存方式的最初形式,部落不是定居在固定的地方,而是在哪里找到草场就在哪里放牧,所以,部落共同体,即天然共同体,并不是共同占有和利用土地的结果,而是其前提。^①庄孔韶在《人类学概论》中论述人类生计方式时提到的“游牧”定义:游牧(nomadism)一词(和游牧、游耕)同样标明这也是一种具有流动性的生计方式。在全球不同的环境中,绝大多数牧人依赖自然生长的草场提供生计基础,放牧着牛、骆驼、绵羊、山羊、驯鹿、马、美洲驼、南美羊驼、牦牛等各类群居动物,并依靠畜类提供的肉、奶、奶制品、毛等产品维持生计和生活。^②在《文化人类学》中,哈维兰将“畜牧”定义为在一种社会中,人们把放牧啃食牧草的动物看作是理想的谋生方式,而且把整个或部分社会的迁移看作是正常的或自然的生活方式,把“Transhumance(转场)”定义为在不同环境地带之间严格地根据季节流动的模式。^③吴宁在综合学术界对游牧的不同界定后,将传统上的游牧重新界定为“游动型畜牧业”,他认为游牧(nomadism)指一种依靠牲畜的生存方式和经济系统,其中涉及的群体(部落、联户)携带起主要家产——牲畜在一定地域范围内进行间歇性或周期性的空间迁移,以保证在特定环境、经济和社会政治条件下的生活。“Transhumance”在中文里常被译为“游牧”,该词最早是指法国南部阿尔卑斯地区的一种放牧方式。^④

围绕着长城一线,几千年来北方游牧民族与汉族农耕文明展开了持续的拉锯战,先后兴起的匈奴、鲜卑、突厥、契丹、蒙古、女真等不同力量,随气候周期冷暖而不断南侵。宋之前汉族胜多负少,宋之后则胜少负多。在农业文明时代,汉族人在人口、经济和文化发展上均占据更为优势的地位,长期以来一直以主流文明和中心地位自居,对繁衍生息于北方草原大漠的游牧民族缺乏深入的了解,往往持有各种偏见和想当然的误解。大概最流行的就是一句“逐水草”,由此联想到的自然是自由、居无定所、流动、出没没有规律而难以管理、无组织无纪律、生活艰辛、骁勇善战、粗鲁野蛮等。这些联想有些是对的,有些则是缺乏了解的无知。据《史记·匈奴列传·第五十》记载:匈奴“随畜牧而转移……逐水草迁徙,毋城郭常处耕田之业,然亦各有分地”。^⑤“分地”正是游牧民族边界的表述,并非汉族所想象的自由自在、漫天遍野地驰骋。不但在空间边界上有所固定,在时间上也遵循特定的规律进行“转场”。“转场是游牧规律的一种体现,这种规律保证了游牧社会的流而有序,动而不乱。”^⑥他们不固定在一个土地上耕种,而是到处放牧。把牛羊圈在一个地方,是无法生活下来的,草不够吃,必须逐水草而居,远距离放牧,一定季节再返回,即“转场”,或者半耕半牧的生活方式。我国西南西北地区,一个县的面积经常跟东部中部地区一个省一样大,就是因为地广人稀。在农业文明时代,中央政府要派多少人去管理如此地广人稀的区域,才是财政投入和治理收益上划算的呢?显然无法简单复制汉族农耕地区管理方式和体系的根本社会基础条件,所以只能让当地土人管,这样制度一直延续到明清,直到雍正时期才明显改变。

游牧民族的流动是按季节走的,在今天的眼光看来算是缓慢流动了,但放在农业文明时代,游牧民族已经算是流动性很高的一个群体了。他们如何实现有效的管理,这些经验对我们今天治理流动社会是否还有借鉴意义,或者我们其实已经在不自觉地运用呢?

(二) 盟旗制度:北部草原的传统治理体系

“在游牧社会,转场虽然体现了游牧社区流动的特点,但是这种流动是传统的、自然的,社会结构是稳定的,也可以说是静态的,礼俗社会的特点在游牧社区中都有充分的体现。”^⑦

游牧民族虽然是流动的,但这种流动并非无序,而是“有序”的,是有组织的,以整个社区(部落)为单位进行,且遵守特定的时间节奏。比之我们今天近3亿规模的农民工流动大军而言,其组织化程度要高很多。简单地说,游牧社会是流动的社区,而非流动的个人。

高度无序流动的个人难以管理,所以面对必须流动的生存环境,游牧民族创造了有序流动的管理制度——盟旗制度。该制度不是为了鼓励流动,而是为了限制无序流动的负面作用,引导流动实现有序化。盟旗制度让流动有序起来,是高度组织化的流动,军事、行政和社会三位一体的组织,实属草原上的“郡县制”。这恐怕是绝大多数汉族人所没有料想到的,但却是合乎情理的实践经验。我们今天党政力推的农民工流动党团支部、各类商会、社会组织其实也是新时代的“盟旗制度”。只是传统的盟旗制度,游牧民族的组织形式是靠血缘和地缘纽带组织起来的,是军事、经济、行政社会多元一体的混合组织,而我们今天的组织形式多是国家政治社会组织,且很难与经济生产活动结合起来,这也是我们的组织动员力度相对弱于盟旗制度的原因。

这种游牧地区的管理制度也在近百年里经历了巨大变迁,新中国成立前北方游牧地区实行“旧苏鲁克制度”,对牧民压榨较为严重,生产和生活水平整体低下。新中国成立后,施行“新苏鲁克制度”,大幅改善和提升普通穷苦牧民的收益分成比重,促进了百姓生活水平提高,但集体劳动中的生产积极性问题也同时存在。20世纪80年代初期先后经过“草畜双承包”之后,游牧地区以往以部落集体为生产单位的方式迅速向以家庭单位转变,整体而言,是一种从游牧生计方式向定居生计方式的剧烈转型。“如今的牧民依然游牧,但这是一种在定居点与夏草场、自草场和租草场、牧区与城镇以及更大范围内的游牧,‘居而不定’一词也许更能确切地表述如今牧民的游牧生活。”^②

在吉登斯眼中,“断裂”是现代性的基本特征,现代社会变迁的速度、范围和深刻性都是以往社会无法比拟的。^③现在看来,结论下得未免过于武断,在断裂中其实还是有大量的延续。不仅游牧民族的这种“从动到静”的变化中有延续,下文还会谈农耕民族“从静到动”的过程中依然有延续,中国农民在城镇化过程中的“同乡同业”正是在异乡的流动中延续着故乡的亲缘关系。

概而言之,相对于汉族农区而言,中国北部的边疆地区以游牧为主,首先他们是一个流动的社会。其二他们是有序的流动。其三是近代以来游牧民族开始了定居化过程,流动性在下降。其四在这种从流动向定居的转变过程中并不是“断裂”的,而是定居中依然保持着某种“流动性”。从这样一种“传统农业时代的流动社会”的治理经验中,梳理出有益于我们当下时代要求的思路与方法,是中国应对“流动社会”中亟需补课的领域。因为这样的经验,往往根植于我们若隐若现的传统和习惯之中,最容易为治理主体和治理对象双方所接受和掌握,实现更高水平和社会条件下的“秩序”。

三、郡县的胜利与江湖的韧劲

(一) 郡县制的胜利

郡县制可以采取编户齐民,税收比较平而均,每个县的事务都差不多,管理起来比较容易。古代的郡县制度,从来没有蔓延到长城以北,因为流动的牧民无法适应。也没有蔓延到南方山区去,因为那里生产太落后,农业剩余过少,而且南方族群也是半流动的,经常从一个山跑到另一个山上去耕作生活。南方山区经常以氏族部落形式出现,主要是属群的,而非属地;中原汉族主要是农耕群体,以属地为主。

长城以北,两百年来最大的变化——游牧不游,开始属地化管理了。尤其是建国以后,其实北方游牧已经消失了。为什么?因为“旗”原来是流动的,现在不流动了,相当于“县”建制。空间被划定了,就是人不能出“旗”了。“旗”从一个属群的部落称谓,变成一个属地的空间称谓。再往下,“苏木”是乡镇区划概念了,村一级叫“嘎查”。游牧不游,就可以用郡县的办法来

管理了。南方丘陵山区开发以后,少数民族也获得了一些农业技术,也不是半农半狩猎了,也可以用郡县化管理了。

郡县制从秦汉开始在汉族地区推行,明朝开始试图推进到西南边疆的贵州广西等地。明清时期因为人口增长,向山区流动,引起了汉族与当地苗族的矛盾。持续的苗民起义,主要因为汉族过去与其“争地”核心还是土地问题。一直到清朝雍正年间才彻底在西南地区完成了“改土归流”,实行郡县制,至今也才三四百年。清政府自认从明朝继承十八行省,1884年在新疆设省,成为第19行省;1884年置台湾府,1885年建台湾省,成为第20行省;1907年在覆灭前夕,将东北地区析为三省。1928年,国民党政府定都南京后,当年就在内外蒙古地区设省,以及在宁夏、青海也设省。而西藏一直到新中国成立后,1951年和平解放,1965年设立西藏自治区,实行以郡县制为核心特征的治理方式。由此我们可以发现,自秦始皇开始的中国“郡县国家”一直持续到1965年在大陆彻底完成,前后持续两千余年。毛泽东曾言“百代皆行秦政制”,“秦政制”的核心就在于郡县制,此言不虚,确实是把握住了历史的脉络。

郡县制在中国的彻底推广完成一直持续到现代。所以,郡县制离我们并不遥远,其所体现的中央集权大一统为特色的央地关系对当下的中国国家治理体系依然发挥着根本性的作用。尤其是当我们与美国、法国、印度、巴西等世界主要人口大国进行对比时,这种差异性会更加明显。但我们对以郡县制为核心的传统治理体系的研究,还显得很不充分。比如,为何一个地方之前不设县,后来可以设县呢?为什么一个地方可以改土归流?需要出现哪些条件?当这些条件变化之后,是不是“流”与“土”的关系也要变化?如何变化?

(二) 游民与江湖:二元结构的边缘

上述二元结构的划分,涵盖的是传统中国在空间和数量上占据主流的两大部类,在这两大群体之外还有一些边缘群体。这里也稍作补充,传统农业社会真正的无序高流动人群也是存在的——就是游民——包含流民与游士。“随着人口的增长和社会的动荡,有一部分人从网络中脱离出来,成为游民。宋以前游民是旋生旋灭的,没有形成群体和独立的力量。宋代由于城市格局的变迁和商业的繁荣,给游民在城镇生存提供了机会,于是产生了活跃于城镇的游民群体。皇权专制社会中期以后,游民成为脱离现存社会秩序的最重要的群体。”“游民意识有四个特点:(1)强烈的反社会性;(2)在社会斗争中最有主动进击精神;(3)注重拉帮结派,注重团体利益,不重是非;(4)失去了宗法网络中地位的游民,同时在社会中也没有了角色位置,丧失角色位置的人们当然也就没有了角色意识。”^②只是农业社会的政府从来不准准备认真地“治理”一个高流动的游民群体,而总是想办法“消灭”这个群体,因此也就形不成所谓的治理体系。当王朝建立初期,人地矛盾不突出,农民基本附着于土地上,游民不构成一个明显的问题。王朝中期,土地兼并难以抑制,豪强并起而挤压农民脱离土地成为流民。到了王朝后期,游民群体日益增多无立锥之地则起义内乱纷纷,加之外族入侵与疫病流行,最终难免残酷的战乱洗礼而王朝覆灭。新王朝建立时人口锐减,人地矛盾不突出,农民再次附着于土地之上,故事周而复始。在当时的时代背景下,游民得不到合适的对待和当作治理对象,秩序只能在“江湖”中自发产生形成“帮会”等地下秘密组织。

传统中国社会中也有少量的边缘流动群体,却没有成熟的治理体系。当今我们面对大规模的流动人口时,或多或少带有传统社会对待游民与流民的思路和警惕,须知这二者之间还是有很大不同的。传统农业社会游民的流动更多属于“逼上梁山”被迫型,而当代工商业社会的流动人口更多属于追逐利益融入城市的发展型。更为关键的是这种城市化进程即使完成之后,现代信息社会的特点也必然是一个人才不断流动的时代,高流动将成为常态,而非从固定在农村的土地变化为固定在城市楼房的简单变化。

另外,值得顺带提及的是沿海渔民的生活方式。渔业的生产具有较强的流动性,如果说侠

士们组成的“江湖”是个形象的比喻的话,渔民们的“江湖”就是实实在在的了。根据范涛对广东省台山市赤溪镇大襟岛的人类学研究,“中国的农耕文化孕育出传统的社会结构,现代社会处处可见传统的影子,社会并没有发生结构性的质的变化。海岛社会仍然是汉人社会,通过和陆地的联系,传统型的关系概念得以在延伸和发展。……在陆地村落社会盛行的关系概念在海岛村落社会依旧盛行,它建立在亲属关系的基础之上,流动性是其重要特征”。^②这与笔者在全国最大的群岛——浙江省舟山群岛的调研相吻合,渔民的生产确实具有较强的流动性,与农民的劳动范围相对狭小固定很不一样。但这种流动并非无序,而是也遵循一定的规律,渔民之间也有相应的习俗规范协调彼此的行动。即使今日交通工具发达到可以远航南半球捕鱼,却依然如此。渔民们在海上的行为也是有高度管理性,甚至等级感更加森严,更加有组织纪律性,而不是一般汉族农民想象的漫无目的的自由自在地在海上作业。渔民与牧民的流动,之所以都具有有序性和规律性,源于作为一种农业生计方式,他们与农民一样,都依赖大自然,而大自然是有规律的,所以建基在其上的生产经营活动也必然有规律可循。但考虑到海洋渔业在中国传统治理历史上所占据的影响较游牧地区又小很多,所以不再专门展开。

四、“郡县国家”遭遇大流动社会的挑战

当传统的郡县制在中国彻底推广时,却发现其原来所依赖的以静态为主的社会基础逐渐松动瓦解了,一个高流动的现代中国日益迅猛地呈现在历史面前,郡县制何去何从?是会被釜底抽薪而难免盛极而衰,还是在新技术条件下浴火重生?这都是执政党带领人民实现伟大复兴所遇到的仍未完全解决的命题。

(一) 大流动时代的本质

“中世纪本质上是个农业社会,它到处弥漫着庄园。作为经济组织和社会组织的庄园,具有宗法性质。在此,无上权力的领主决定着一切。由于缺乏市场,这些领主并不追逐利润,也无需剩余产品,一切够满足就行了。”^③“现代工业通过机器、化学过程和其他方法……不断地把大量资本和大批工人从一个部门投到另一个生产部门。因此,大工业的本性决定了劳动力的变换、职能的变动和工人的全面流动性。”^④

古代社会是静止的,为什么现代社会要流动?因为基本的生产在流动和变化。为什么生产要流动和变化?因为人的欲望在不断的变动。这种变动在世界进入资本主义时期以来尤为突出。中国几千年历史中,进入如此大规模的流动社会,还是仅仅最近二十多年的事情,“2015年全国流动人口有2.92亿人……同2010年第六次人口普查相比,增长11.89%”,^⑤占总人口的五分之一略多。

人类生产效率的不断提高,资本、信息、技术、人口等各种要素流动加快,这个趋势是无法改变的。所以如何应对高速流动的社会,是一个有意义的真问题,而且是一个长期有效的问题。“整个19、20世纪迁徙搬家的美国人总数清楚地凸显了美国居民的流行性。人口流动性是美国历史最有活力也最普遍的特点之一。……今天,分析家们惊异地发现,每年有约五分之一的美国人换居住地。今天居住地流动性和一个世纪前一样频繁。”^⑥考虑到美国早已成为一个高度城市化和后工业的社会,即使美国人是一个“热爱搬家”的民族,也必须意识到大流动是一种未来的常态。人口大流动,不仅仅存在于城镇化过程中的农民工身上,也依然存在于城镇化高度发达之后的白领身上,原因如上述所言。当然,不同群体和阶层之间的人口流动性是否有差异,值得我们日后更细致的研究。如美国,“外国移民的流动性比本地人差,白领阶层的流动性比蓝领工人阶层差”。^⑦反观国内,我们当前的一些政策和思路总是想把社会再固定下来,多少有些一厢情愿,必须从社会大流动的原因上去分析,而不能仅仅从治理的主观愿望

去入手。

(二) 大流动时代的特性

当我们意识到大流动时代的来临具有必然性和长期性之后,需要更细致地对流动中国的诸多特征进行认识,否则建立在似是而非的错误判断基础上的决策和对策,都将造成进退失据甚至南辕北辙。关于当代中国流动社会特性,笔者认为至少在以下三个领域值得深入展开:流动本身、内外有别、有序流动。

学术界常常被“乡土中国”的衰败甚至“空心化”所震撼,要拨开表面的迷雾深入流动中国的内里和实质需更多深入的研究和有创建的概念阐释。近期学界从“同乡同业”的角度也作出了一些论证与探讨,都是极有价值 and 贴近中国实际的研究。吴重庆从人口流出地的“无主体熟人社会”延伸到人口流入地的“同乡同业”,修正了“乡土社会解体”的简单片面流行判断,揭示了“大流动格局下的农民积极运用本土社会网络在远离家乡的广大城镇,依托同乡关系,开展同业经营,并凭借快捷的行业信息沟通及融资,击败同乡关系网之外的竞争者。可以说,农民离土离乡,不见得就会导致乡土社会资本流失,相反,可能因为在外同乡同业间互动机会及互惠需求的增加而加速了乡土社会资本的运作,并使乡土社会资本增量”。^⑤谭同学对于湖南新化人在数码快印业的研究显示,“从事数码快印业的新化人以亲缘、地缘关系网络为基础,加上技术上的优势,在市场上占据了主导地位,其企业呈‘内卷化’方式发展”。^⑥夏循祥的“作为酵母的社会关系——湖北监利一个被馒头改变的乡镇”和郑莉的“东南亚莆田人的同乡同业传统——马来西亚芙蓉坡的例证”,都是这方面的优秀研究。比新化人从事快印业更为全国所熟知的是兰州拉面和沙县小吃,遍布全国各地的兰州拉面餐馆主要都是青海化隆县人所经营。诸如此类,还有河南周口人在出租车行业的广泛覆盖,福建“莆田系”民营医院等。

“同乡同业”是描绘流动中国真实图景的一个重要而有趣的视角,值得有志于建立中国学派的学者投入更多精力。反之,如果认识不到流动中国的这些真实画面,对流出地的判断彻底悲观,认为其毫无区别地陷入瓦解和衰败之中,则必然会采取将农村的生产资源和资料集中到大户或者大企业手中。其实很多地方在本地人口流出的同时也依然有其他地方人口的再次流入,进而继续保持着活力。“事实上,在目前的客观环境下,小农场仍然享有众多比大农场有利的条件。”^⑦推演开来,这直接涉及到对农村地区的基本经营体制改革方向的争论,意义十分巨大。

(三) 大流动时代的挑战

国家治理体系一般以政府科层组织为核心,加之中国历来国家与社会彼此嵌入的传统以及当代党政紧密结合的国情,党政科层结构显然是当代中国国家治理体系的关键,这也是笔者将“流动社会”治理的研究聚焦于“国家视角”的原因。这套带有浓厚“郡县国家”传统色彩的治理体系在面对一个“流动社会”的突然到来时,其所产生的诸多困惑背后涉及的深层次挑战主要有以下三方面。

第一,新事物层出不穷,政府职能无法适应稳定。在东部中国的田野调查中,党政机构负责流动人口相关工作的人员经常抱怨的事情,就是涉及流动人口的诸多事务不知到底该归口到哪个部门负责。大量具体治理事务,远非高层级机构几句姿态性的话语就可以化解。原先以户籍人口为对象的整个治理和服务体系,面对一个庞大的大范围流动的人口群体时,显得异常吃力。因为之前的“属地管理”和“属人管理”之间并不冲突,事随人走,人已经附着在地上,属地本身也蕴含着属人之意。但在流动中,人地分离,同时也意味着人的信息无法为属地的机构所掌握。掌握被服务对象真实可靠的信息,是提高服务质量和效率的基本保障,属于国家基础能力的基础。“证明”成为当下基层单位和工作人员实践中解决信息不对称问题必不可少的“基础”,这绝不是什么官僚作风和为难流动人口那么简单,有其深刻的社会背景。笔者在

拙作《当代浙北乡村的社会文化变迁》一书中最后一章曾专门记录了建国后到九十年代四十余年的基层政府机构变化,背后体现的就是乡镇政府职能的变迁。^⑧而最近二十余年这方面的变化依旧非常剧烈,若能深入梳理六十年来一个县和乡镇的政府职能变迁,会是一件极有现实和理论意义的事情。

理论层面上总结,就是以“规则导向”的科层制,在剧烈变动时期,难以满足“问题导向”的弹性治理的现实要求。而此类情况中,中国共产党作为执政党始终保持着对民意的高度敏感,“回应性”较快,以“党的领导”的“政治性”克服科层行政系统的因循守旧。学界近年热门的“运动式治理”“项目制”等本质上都是这方面的体现。

第二,区域发展不均衡,地方改革冲击统一结构。尽管新事物层出不穷,政府职能难以稳定,但处于东部人口流入地的地方政府解决实际治理难题的紧迫性促使它们采取了诸多探索。以党政机构的科层组织体系变革为例,浙江省先后有嘉兴、绍兴、温州、舟山四个地级市成立了专职的流动人口服务管理部门,还有一些县区如义乌也成立了相应的单设部门。同处长三角的江苏,在苏南的县级市张家港等地方也成立了类似的专职机构。珠三角地区先后有深圳、东莞、广州、惠州在地级市层面成立专门政府机构负责流动人口事务。但笔者在以上诸多城市的实地调研中,无不发现其在现有科层结构中的生存困难和诸多困惑。成立于2008年的东莞市的新莞人服务管理局已于2014年底并入人力资源局。^⑨同样的尴尬在近两年的浙江也普遍存在。其背后凸显的是,中央集权大背景下的科层体系对自上而下的组织结构统一性高度敏感,与区域发展不平衡进而治理任务迥异所需要的地方自主性产生了深刻矛盾。人口流入地需要专设部门解决相关问题,但人口流出地却因为人少事简倾向于撤乡并镇压缩机构。即使是在东部地区同一个省内,不同城市间的治理任务也有较大差异,如广东的珠三角区域和非珠三角区域、浙江省内的浙东与浙西、江苏的苏南与苏北等都属于经济社会发展地区不平衡的复合体,同一个省内尚且无法在机构设置上整齐划一,又何谈跟中央“对口”呢?所以单设部门的城市陷入了与国家整个科层体系对接的困难之中。回顾当下,“领导小组”模式在此中显现出自身适应当下体制的优势,“增设部门”与“领导小组”之间的竞争与优劣则是另外一个需要专门探讨的问题了。

对此,我们不能简单地说中央集权的方式就不好,考虑到中国多元一体的多民族国家现状,如果没有以中国共产党为核心的坚强权威,版图的统一恐怕都会出现挑战。因此,这个问题其实是中央集权的统一性与地方有效治理的自主性之间的平衡问题。中央在此方面始终保持着足够的权威进行调整和收放,不要忽视了那些曾经增设部门的城市尽管最近有所收缩,但毕竟也同样是在现有体制下仅仅是几年前就增设了。而且,中央对机构进行整合撤并,地方对其权威性保持足够的敬畏前提下,最基层的原来已经存在的工作队伍并没有撤销,这是笔者在长三角和珠三角调查中都注意到的现象。

第三,人口低序大流动,管理服务财政成本极高。现在总结来看,计划经济时代的将人口固定下来的做法短期可行,长期是控制不住的。当时一个户籍证明和工作证就可以起到管束作用,到哪里一查便知。现在人口和户籍地已经脱离了,人们可以在全国各地流动,户籍无法约束。随后工作单位也不断变化,工作证也作用式微。最后只能是采用身份证,个人必须随身携带以备查验。身份证与犯罪记录、金融信用等信息绑定,这是国家治理的一个重大变化,国家机器要直接对接个人。但这需要大量的技术设备投入,属于技术与资本密集型治理。即便如此,还是需要有一个庞大的基层的治安巡防与人口信息登记队伍,不论市县两级的机构采取何种形式应对人口大流动,但在最基层的街道社区,东部人口流入地普遍存在这样一个编外人员群体。这个群体与传统社会中的“吏”有些相似,叶静对此的研究显示“职能扩张是编外人员扩张的充分必要条件,但只有加上了财政支出软约束,才一起构成了编外人员扩张的充分必

要条件。在一定意义上,是编外人员的扩张使得紧张的编制体系在中国一些经济社会快速发展、政府职能急剧扩张的地区依然可以延续的重要原因”。^⑩可供养如此庞大一个编外人员队伍,所需要的财政支持也是沉重的,在过去经济长期繁荣期或许还可以应对,一旦经济陷入低增长的新常态,财政能否持续是个问题。笔者在苏南和深圳的调研中,根据两地这支队伍建设的最好的情况来看,人员配比一般在外来人口的1‰-2‰,基层巡防员(或称网格员、协管员等)一般年收入要在5万出头。即使如此,编外人员工作往往较为辛苦,却拿着科层体系中最低的薪酬,对于提升待遇有着强烈的吁求。这支队伍较高的人员流失率就是这方面的典型体现,甚至当经济萧条时期,这支队伍是否本身会构成问题也是需要思考的。

五、结 论

认真总结中国在农业时代的国家治理体系的基本构成和经验,既要看到我们“郡县国家”治理静态社会的成功的一面,也要看到其时代条件和局限。而且不能忽视即使传统中国时期,我们依然有北方游牧地区、东部海洋地区和民间江湖社会的“流动社会”的一面,哪怕这些传统历史时期的流动社会是属于支流、补充和边缘,也依然有其重要的借鉴意义。汉族学者和群众往往将传统时期的边疆牧渔生产生活方式想象成无拘无束的“自由流动”,其实是一种深深的误解和农耕文明的偏见,无论游牧还是渔业的流动,都是“有序流动”,而且这种有序流动的优点和方式很可能是我们未来治理流动社会时最基本的思路 and 传统治理遗产。

历史有其惯性和内在逻辑,郡县国家的四大核心支柱依然深刻影响着当下的中国国家治理体系形态和发展方向,中央集权的原则不可动摇,文官制度日益规范、精细和现代化,行政区划在省层面变动极小。变化最为迅速明显的是乡土自治,因为中国正快速地从乡土中国转变为城市中国,“行政下沉”的趋势继续发展,国家要直接面对和组织个人的趋势较历史上任何时期都更为有能力和有意愿。上世纪90年代初开始的人口大流动,似乎在市场条件下将人们从原有的村社和单位中解体出来成为一个个自由的个体劳动者,回头看来也仅仅是短暂的历史瞬间。本世纪初以来,执政党迅速意识到这种无序的流动对于治理所带来的严峻问题,着手以各种形式重新将亿万分散流动在城市中的劳动者重新组织起来。而且这种再组织化明显具有以党建带社建的鲜明中国特色,各类群团组织、社工机构等社会组织必须认识到这个中国特色是有其深厚的传统逻辑和惯性在其中的,即国家在组织动员个体居民过程中的核心地位。西方近几十年流行的深受新自由主义思潮影响的新公共管理运动中,诸如一些业务外包等思路和做法,与中国的传统与国情相去甚远,并不能简单套用。如果最基层的组织动员群众的工作都可以通过“购买服务”而实现“外包”,那么如此简单的“花钱”的工作岂不是谁来干都可以?在服务组织动员群众的过程中,其实还有一个执政党的政治合法性再生产问题,这类事务是不可能主要依靠假手他人来做的,这也是为何中共高度强调“群众路线”的一个原因。而且,中共恰恰是在服务组织动员人民群众和文官制度两大领域,大幅度地改造了中国传统郡县国家的治理体系,构建了一个更加强有力的现代国家治理体系,其基层的民众更有组织性,其干部队伍充满工作积极性。

“郡县国家”遭遇“流动社会”会是当下以及未来相当长历史时期内,中国国家治理体系变革所必须回应的深层次根本问题。其核心要害在于:第一,是中央集权与地方自主之间的平衡,或者说“中央和地方两个积极性”问题。第二,是科层制的僵化呆板与大变革时代有效治理的灵活性的矛盾,或者说“政治”对“行政”的短板的克服。我们会发现,这两个问题的关键都在于中国共产党,而且要看到中国共产党在应对这个流动社会过程中的权威、弹性、灵活等特点,总体上是起到积极正面作用的,是基本应对了这个史无前例的“流动社会”。而且,

对比处于相同工业化、城市化、市场化历史阶段的西方国家而言,中共的治理绩效无疑更为出色,还要考虑到当前我们处于全球化、信息化的新环境下,难度会更大。只是对政府治理过程、政府组织机构的研究因为较难获取信息和资料,所以理论上的提炼总结还显得很不到位,政府更多是在凭借实务工作中的“手感”和“直觉”开展工作,不过随着中国的自信不断提升和对学界的开放度不断加大,这方面的研究条件也在日渐成熟。

当今的流动社会,是城市中国的一个表征,已突破原来农业时代的空间上二元划分,无论长城内外大江南北,都混合相近,国家治理体系更接近“一元”。但这种新的“一元”,却是混合着“动静”的一元,这种新的国家治理体系,会兼有“郡县”与“盟旗”的特点。中共在这个过程中如何调适,从过去组织静态小农的经验转变成组织流动的农民工与白领,将成为长期的新课题。我们曾经在农业时代的治理流动社会的经验至今仍有意义,但却往往被汉族学者构成的学术界主流所忽视;我们在当下的变革中潜意识里仍保留着农业社会的治理经验中对“流民”的恐惧惯性,自觉不自觉地倾向于排斥、限制人口流动,并希望恢复到一个静态社会进行治理。这样的实践方向是值得探讨的,这样的心态是值得检视反省的。我们应积极准备应对治理一个“流动社会”(城市中国),对传统治理经验进行梳理和总结,并认真分析其成功条件和当代挑战。从社会具有了高流动性并要求相匹配的“上层建筑”这一结构功能视角出发,我们会对当代中国国家治理体系的变革性质和方向有新的理解和把握,并认识到中国共产党的“弹性与权威”在适应这个大流动时代中相对于政府科层体制的“僵化与分权”的特殊优势和积极意义。

注释:

①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1001-23559207.html,最后查询2016-04-30。

②王绍光《中国·政道》《中国·治道》,中国人民大学出版社2014年版。

③张志强《超越民族主义“多元一体”的清代中国——对“新清史”的回应》,《文化纵横》2016年第2期。

④苏力《大国及其疆域的政制构成》,《法学家》2016年第1期。

⑤宋昌斌《编户齐民——户籍与赋役》,长春出版社2004年版,第1页。

⑥[德]马克思《路易·波拿巴的雾月十八日》,《马克思恩格斯选集(第1卷)》,人民出版社1995年版,第678页。

⑦(清)沈德潜选《击壤歌》,《古诗源》,中华书局1963年版,第1页。

⑧宋亚平《中国县制》,中国社会科学出版社2013年版,第206页。

⑨何一民《中国城市史》,武汉大学出版社2013年版,第548页。

⑩⑪史明正《走向近代化的北京城——城市建设与社会变革》,北京大学出版社1995年版,第29页。

⑫《国务院机构改革和职能转变方案》,http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/10/c_114968104.htm,最后查询2016-03-20。

⑬[德]马克思、恩格斯《马克思恩格斯文集》第3卷,北京人民出版社2009年版,第157页。

⑭李惠斌《马克思〈法兰西内战〉研究读本》,中央编译出版社2013年版,第85页。

⑮[德]马克思、恩格斯《马克思恩格斯文集》第1卷,北京人民出版社1956年版,第68-75页。

⑯Gerth, H. H. and C. W. Mills(eds.), 1946, From Max Weber, New York: Oxford University Press, P. 196-203.

⑰杨伯峻《滕文公上》,《孟子译注》,中华书局2008年版。

⑱周振鹤《中国地方行政制度史》,上海人民出版社2005年版,第226-249页。

⑲[德]马克思、恩格斯《马克思恩格斯全集》第46卷(上),人民出版社1979年版,第472页。

⑳庄孔韶《人类学概论》,中国人民大学出版社2006年版,第212页。

㉑[俄]巴托尔德《蒙古入侵时期的突厥斯坦》,张锡彤、张广达译,上海古籍出版社2007年版,第535-537页。

㉒吴宁《川西草地的传统利用——关于游牧的辩驳》,《山地学报》2004年第11期。

㉓(汉)司马迁《史记》,台海出版社1997年版,第811页。

㉔解志伟《游牧:流动与变迁——新疆木垒县乌孜别克族游牧社会的人类学考察》,全国知识产权出版社2012年版,第155-158页。

②⑥张昆《蒙古族定居牧民的生计选择与草原情节——以东乌珠穆沁旗调查为例》，中山大学博士学位论文 2014 年版，第 240 页。

②⑦[英]吉登斯《现代性的后果》，田禾译，译林出版社 2004 年版，第 6 页。

②⑧王学泰《游民文化与中国社会》，同心出版社 2007 年版，第 720 - 721 页。

②⑨范涛《流动的关系——大襟岛的个人、亲属与社会》，中山大学博士学位论文 2009 年版，第 147 页。

③⑩[比]亨利·皮朗《中世纪欧洲经济社会史》，乐文译，上海人民出版社 2001 年版，第 61 页。

③⑪[德]马克思《资本论》，载《马克思恩格斯全集》（第 23 卷），人民出版社 1992 年版，第 353 - 354 页。

③⑫2015 年中国 1% 人口抽样调查主要数据公报（全文），http://www.china.com.cn/news/txt/2016-04/20/content_38288171.htm，最后查询 2016-04-21。

③⑬[美]霍华德·丘达柯夫、朱迪丝·史密斯、彼得·鲍德温《美国城市社会的演变（第 7 版）》，上海社会科学院出版社 2016 年版，第 99 页。

③⑭[美]Howard P. Chudacoff, *Mobile Americans: Residential and Social Mobility in Omaha, 1880 - 1920*. New York: Oxford University Press, 1972

③⑮吴重庆《无主体熟人社会及社会重建》，社会科学文献出版社 2014 年版，第 189 页。

③⑯谭同学《亲缘、地缘与市场的互嵌——社会经济视角下的新化数码快印业研究》，《开放时代》2012 年第 6 期。

③⑰黄宗智《中国的隐形农业革命（1980 - 2010）》，《开放时代》2016 年第 1 期。

③⑱曹锦清、张乐天、陈中亚《当代浙江乡村的社会文化变迁》，上海人民出版社 2014 年版。

③⑲秦小辉《新莞人局成立 6 年后被收编》，《羊城晚报》2014 年 9 月 19 日 A21 版。

④⑰叶静《地方软财政支出与基层治理——以编外人员扩张为例》，《社会学研究》2016 年第 1 期。

参考文献：

俞可平《中国治理变迁 30 年（1978 - 2008）》，《吉林大学社会科学学报》2008 年第 3 期。

徐勇、吕楠《热话题与冷思考——关于国家治理体系与治理能力现代化的对话》，《当代世界与社会主义》2014 年第 1 期。

渠敬东《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012 年第 5 期。

黄宗智、龚为纲、高原《“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗》，《开放时代》2014 年第 5 期。

史普元《科层为体、项目为用：一个中央项目运作的组织探讨》，《社会》2015 年第 5 期。

周雪光《国家治理逻辑和中国官僚体制：一个韦伯理论视角》，《开放时代》2013 年第 3 期。

周黎安《行政发包制》，《社会》2014 年第 6 期。

冯仕政《政治市场想象与中国国家治理分析：兼评周黎安的行政发包制理论》，《社会》2014 年第 6 期。

周雪光《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》2012 年第 9 期。

刘剑雄《中国政治锦标赛竞争研究》，《公共管理学报》2008 年第 3 期。

欧阳静《论基层运动型治理：兼于周雪光等商》，《开放时代》2014 年第 6 期。

欧阳静《压力型体制和乡镇的策略主义逻辑》，《经济社会体制比较》2011 年第 3 期。

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》，《开放时代》2008 年第 2 期。

任剑涛《国家治理的简约主义》，《开放时代》2010 年第 7 期。

ABSTRACTS OF MAIN ESSAYS

Prefecture – and – County Country: Tradition of China's National Governance System and Its Contemporary Challenge

Cao Jinqing/Liu Binghui

The starting point to achieve the transition and development towards modernization is the tradition and source of China's national governance system on which in – depth analyses have been made. A national governance system with the core feature of the "prefecture – and – county country" has gradually been established in China based on its traditional society. It is dominated by the "prefecture – and – county system" directed at agrarian society in the Central Plains and supplemented by the "league – and – banner system" directed at nomadic society of the border areas. The four mainstays of the "prefecture – and – county country" include: centralized authority as a core orientation , civil service system as a middle support , local autonomy as a basic design and administrative division as a technical guarantee. The experience in governing the static society of the "prefecture – and – county country" has so far had a great historical inertia and widespread influence. However , it has become seriously maladapted when faced with the "mobile society" , especially reflected in the contradictions between centralized authority and local autonomy and between hierarchical rigidity and effective governance. As far as national governance and social foundation are concerned , China has been changing from a "static society" to a "mobile society" in the course of transformation from traditional society to modern society , which has become a long – term fundamental challenge to China's national governance system and governing ability featuring the tradition of the "prefecture – and – county country".

Re – discussion on the Nature of Historical Conception in Marx's 1844 Manuscripts

——Questioning on a Popular View in Academic Circles

Lin Feng

The historical conception in Marx's Economic and Philosophic Manuscripts of 1844 has long been questioned and criticized in the academic circle. It is regarded as a "non – Marxist" historical conception and is even unequivocally characterized as the so – called the "idealist conception of history". In the sight of those critics , 1844 manuscripts not only can not reach the ideological level of "materialist conception of history" , but is obviously on its "opposite side"; it was just after Marx overcame and cast off the tendency of "idealist conception of history" in his Manuscripts that he finally founded the "materialist conception of history" and thus realized the "philosophical revolution". However , such a point of view is not in conformity with true colors of Marx's thoughts , neither desirable nor fair. Based on analyses and explanations of several typical statements in the Manuscripts supplemented by necessary theoretical analyses , the paper expounds and proves the consistency in both "spiritual nature" and "spiritual temperament" between historical conception in the Manuscripts and materialist conception of history , arguing for the historical conception in the Manuscripts.