

政治统合制及其运行基础*

——以县域治理为视角

■ 欧阳静

[内容提要]政治统合制是指党委围绕中心工作,对行政科层制进行结构整合、资源聚集、功能重组的治理模式。在县域治理实践中,为了克服行政科层制的缺陷与惰性,以党委为主体的政治机制将重要的治理事务转化为中心工作,再通过压力机制、动员机制和行政包干制等机制重构科层结构、整合科层资源,完成具有综合性、紧迫性的中心工作,从而形成了政治统合制。政治统合制不仅呈现了党委在国家治理结构和治理体系中的功能与意义,也为我国经济社会发展的动力与机制提供了一种新的解释路径。但是,政治统合制最大的风险是政治机制本身的官僚化。因此,发挥政治统合制的积极因素,避免党组织的官僚化,既是我国政权建设的挑战,又是其建设的意义所在。

[关键词]政治统合制 行政科层制 中心工作 县域治理

改革开放以来,中国取得了举世瞩目的成就,创造了世界经济史上的诸多奇迹。在对中国奇迹的解释中,“中国式的联邦主义”“地方政府法团主义”等理论都显著地突出了政府所起的关键性作用(Montinola, Qian and Weingast, 1995; Walder, 1995; 周黎安, 2008)。中国政府在经济发展中所发挥的关键作用已成为西方经济学界对中国改革的一种共识(Li, 1988)。这些研究形象地说明了在经济分权激励下,具有企业家精神的地方政府高效、快速地推动了地方经济发展。

但不足之处是,它们重点分析了地方政府如何利用市场机制的竞争和激励来创造发展的活力与动力,而没有突出政府运行机制的重要性,也没有阐释政府自身的政治和行政机制是如何发挥作用的。此外,它们对“政府”的理解也相当笼统,没有区分党与政府在经济社会发展中具体扮演的角色。

从实践看,中国共产党在我国经济社会发展中发挥着重要的领导作用。正如习近平(2014: 119)总书记指出,“改革开放30多年来,我国经济

欧阳静:江西财经大学财税与公共管理学院(Ouyang Jing, School of Public Finance and Public Administration, Jiangxi University of Finance and Economics)

*本文受到邓燕华、董磊明、郭亮、吕德文、杨华、袁松、折晓叶等师友的批评指正,一并感谢。

社会发展之所以能够取得世界罕见的巨大成就,我国人民生活水平之所以能够大幅度提升,都同我们坚定不移地坚持党的领导,充分发挥各级党组织和全体党员作用是分不开的。在我国,党的坚强领导由政府发挥作用的根本保证。”

尽管党在国家治理体系和治理实践中处于如此重要地位,但无论在政策研究层面还是在学术讨论中,鲜有论者关注党的具体治理实践及其运行机制,也少有论述党的治理结构在国家治理体系和治理实践中是如何发挥作用的。^①基于此,本文将以县域治理实践为视角,呈现党在经济社会中具体扮演的角色及其运行基础,以阐释我国的政治和行政机制在推动经济社会发展中是如何发挥作用的。

一、县域治理中的政治统合制

在国家治理体系中,县级政权处于承上启下的关键环节,是落实国家政策、促进地方发展、实现国家长治久安的重要基础,所谓“郡县治,天下安”。县域治理也被形象地概括为既“接天线”又“接地气”,是落实国家战略部署、推进经济社会发展的坚定基石。^②

尽管县域治理极为重要,但关于县域治理的实证研究刚刚兴起。大多数研究处于应然研究阶段,习惯于用西方政治学的话语体系和理论逻辑去评判和审视我国县级政权组织体系及其治理实践,并据此设计“县政改革的目标和路线图”(于建嵘,2010)。在这样的视野下,我们看到的往往是“基层制度的诸问题”,是与韦伯的科层制组织理论不相符的基层政权组织形象(杨雪冬,2002;张静,2007;樊红敏,2008)。一旦我们将视野转向县域治理的实际运行过程和效果,就会发现虽然县域治理机制不完全遵循科层制逻辑,但它仍然实现了县域经济社会的快速发展,特别是在落实

和推动诸如计划生育、税费改革、新农村建设等重要国家政策和应对诸如非典、地震等突发性危机时,表现出了现代科层组织难以企及的效能,基本实现了既“接天线”又“接地气”的治理功能。那么,是怎样的机制使县域治理实现了科层制难以实现的效能?对这一问题的思考有助于我们理解中国政治和行政机制的运行特点与逻辑。

笔者自2012年开始陆续在县级政府开展田野工作。最先在中部D县^③的县委办、政府办等综合性部门进行了为期6个月参与式观察,以了解县级政府“做什么”。调查发现,全县各部门几乎是围绕县委办和县政府办制定的考评指标方案运行。县域考评指标方案所占分值最重的工作其实就是本文所说的“中心工作”,即解答县域政府“做什么”的问题。之后,围绕“怎么做”的问题,我们运用事件调查法,考察县域的一些中心工作(比如招商引资、扶贫工作)的推动和实施情况,同时对旅游局、信访局、公安局、财政局、民政局等行政部门进行参与式观察,以了解行政科层组织是如何应对中心工作的,即本文所论述的治理机制。

在有关县域治理机制的研究中,折晓叶(2014)的《县域政府治理模式的新变化》最富启发性。该文用“统合化”概述了县域政府“政治-行政-公司”统合运行的治理模式。其中,行政机制是指科层组织的科层制机制。它遵循事本主义、专业主义、程序主义的逻辑和技术治理的路线,强调规章、规则等文本制度的重要性,表达的是县域政府的“权力”。政治机制则是一种旨在打破科层制机制的非正式机制,代表了县域政府谋求发展的“意志”。公司机制是“政府在控制核心资源要素的情况下,通过经营土地等地方稀缺资源,借助生产、建设和经营公共物品的项目公司,进行资本动员,实现融资等目标,落实‘政府主导结合市场机制’的制度安排和经营策略”,是

一种帮助政府规避风险、实现“绩效”的机制。在“政治-行政-公司”统合制过程中,政府运用其行政机制,借助项目平台,通过行政审批权获得了土地这一核心要素,再通过政治机制的动员、主导性作用以及公司机制的市场化运作,实现了权力、意志、绩效的相互推动,最后产生出经济发展的新活力。显然,“行政-政治-公司”三位一体的统合机制成功地解释了地方政府推动城市化发展中的动力、资金、资源和绩效问题。

然而,折晓叶的统合模式只是将政治和行政机制作为一种隐形的推动力,分析的重点仍然是土地、项目、企业等资源要素在县域发展中的作用,而不是政治和行政统合的具体实践。比如,她用“非正式机制”概述了代表县域发展“意志”的政治机制,并没有明确指出这种政治机制是如何运行的。但县域治理机制统合化的发现,对于理解中国政治与行政机制的运行特点、逻辑颇具启发性。

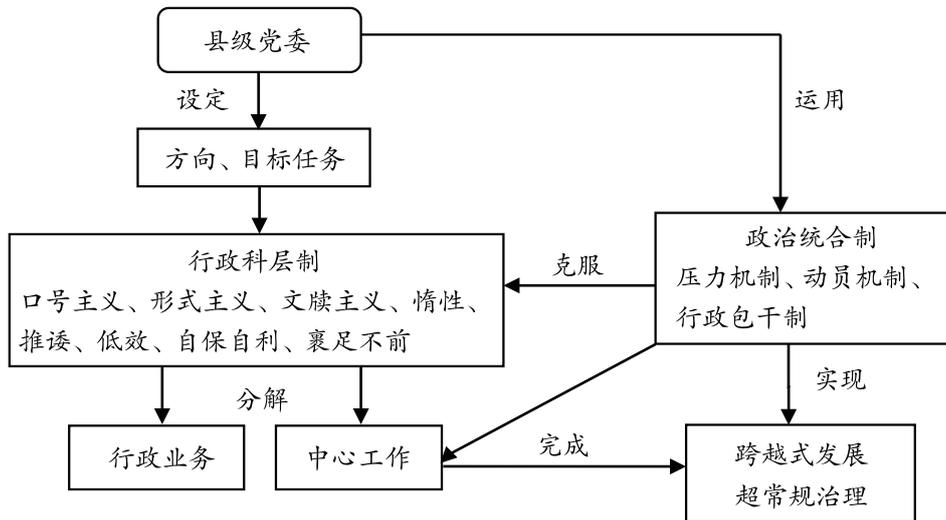
本文将政治机制具体为党委的运行机制,行政机制则是指政府科层组织的运行机制。根据韦伯等人的科层制理论,行政科层制的优势是循序渐进、按部就班、照章办事,具有规范性、程序性、精确性、连续性和可操作性,能够较好地履行行政职能(韦伯,1997:248-324;毕瑟姆,2005:4)。正如布劳和梅耶(2001:19)所说,“充分发达的科层制机构,其工作效率与其他组织相比,恰恰如大机器生产和手工业生产之间的比较。精确、快速、明确、熟知文本、连续性、处理权限、统一性、严格从属关系、减少相互摩擦和降低物质和人工成本,这些都是科层制行政优于其他组织的特点”。但与此同时,行政科层制固有的口号主义、形式主义、文牍主义、推诿扯皮等“反功能”(Crozier,1964;Merton,1958;毕瑟姆,2005:23),又易导致科层组织自保自利、裹足不前,难以实现政治系统所形成的公共政策目标。而我国政

策执行过程中出现的“最先一公里”“最后一公里”和“中梗阻”等现象也不是新鲜事,“以文件落实文件,以会议落实会议”等文件治国、会议治国的现象也在各级行政机关普遍存在^④。李克强曾多次指出,“目前在政策落实中确实存在推诿扯皮、搞选择性落实、象征性执行等问题,也存在‘中梗阻’和‘最后一公里’不到位等现象。”^⑤

显然,政治机制如何利用行政科层制优势的同时克服其固有的缺陷,对于公共政策的执行和经济社会的发展具有重要意义。如图1所示,在县域治理实践中,以党委为主体的政治机制为了应对和克服行政科层制固有的惰性与反功能,将重要的治理事务转化为中心工作;再运用压力机制^⑥、动员机制^⑦和行政包干制^⑧等具体机制落实中心工作,从而实现县域经济社会的跨越式发展和超常规治理。在此过程中,党委既要利用行政科层组织的组织资源,发挥行政科层制正功能,又要通过其政治机制对科层组织进行政治动员、结构整合、功能重组、资源聚集和思想领导,以克服科层制的反功能,从而形成了独特的政治统合制模式。

因此,政治统合制并不是对行政科层制的替代,而是对行政科层制功能的纠偏,以回应行政科层制难以应对的具有综合性、紧迫性的中心工作。简言之,党委的政治统合制回应的是党委设置的中心工作,而政府的行政科层制则应对的是常规的日常工作,从而使党委和政府之间既有分工又有合作,使治理实践主次分明、重点突出。行政科层制采用程式主义的任务传递和事本主义的行政激励的方式,政治统合制却采用突出重点、难点的中心工作模式和突破常规的政治激励。行政科层制强调理性化、程序化和技术性,而政治统合制强调统筹性、动员性、整合性。从县域治理的实践来看,由于政治动员的有限性,政治统合制在完成中心工作时,并没有与行

图 1: 县域治理中的行政科层制与政治统合制



政科层制产生激烈的矛盾,甚至没有影响科层制的连续性和正常运转(杜鹏,2018)。相反,正是由于政治统合制的运行,诸如繁文缛节、形式主义、相互推诿等行政科层制的缺陷才得以克服,其资源才能被调动起来进行超常规治理。

二、政治统合制的实践： 以D县招商引资为例

(一)作为中心工作的招商引资

在D县治理实践中,县乡干部一般将县域内的治理事务分为两大类,一类属于一般性行政事

务,另一类是由县级党委统领的中心工作,也即基层干部通常所说的“政治任务”。中心工作虽然也是以政府部门为主体运行,但它主要是由县级党委转化和设定的。县级党委根据中央、省、市上级党委对经济社会发展的整体思路和本县经济社会发展的具体情况,通过党委会议的形式,依据治理事务的轻重缓急,将重要的、紧迫的治理事务转化为中心工作。

D县根据完成期限长短,将中心工作分为长期性中心工作和阶段性中心工作(见表1)。前者一般以年度为标准,每年进行一次综合考评;后者则是在一年内的某段时间要完成,既包括上级

表 1:D县中心工作

	重点性中心工作	一般性中心工作
长期性中心工作	招商引资,园区建设,城区建设,小城镇建设,精准扶贫。	综合治理,计划生育,新农村建设。
阶段性中心工作	征地拆迁,城区三轮车专项整治,信访维稳专项治理,煤炭行业税收专项治理,“清洁家园、美化乡村”百日行动。	创建文明城市,创建卫生城市,林权改革,土地确权,采石场综合治理,超限超载专项治理,工程建设领域突出问题专项治理。

部门下达的任务,也有县域范围内的专项治理和“创优争先”,还有可能是某些突发性、临时性事务。按照中心工作重要程度的主次排序,D县的中心工作又分重点性中心工作与一般性中心工作。重点性中心工作是县域治理中最重要事情,涉及经济社会发展最重要的考核指标,所占分值很大。对于重点性中心工作,县委、县政府主要领导最为重视,由县委书记、县长负责,县域内所有单位和部门都参与进来。一般性中心工作重要性稍弱,在考评指标体系中占一定分值,一般由县委、县政府副职领导负责。

以D县招商引资为例,中心工作具有以下几个显著特点。一是政治性。中心工作是“一把手”工程,是衡量干部工作成绩的重要指标。D县县委书记在招商动员会上强调,“招商任务要不折不扣地完成,在这件事上没有商量的余地,没有任何价钱可讲。要把招商引资实绩作为考核干部工作政绩的重要依据,以招商引资成绩论英雄、排位次、定奖惩。工作成效突出的,不但要重奖,而且要重用。对无所用心、无所适从、无所作为的招商人员,不但要及时调整,而且应考虑给予适当处理。”^⑨可见中心工作一旦下达,必须保质保量甚至超质超量完成,否则就会被政治问责。二是紧迫性。中心工作有明确的时间表,必须在某个时间段内完成。D县招商工作要求“具有‘时不我待、只争朝夕’的紧迫意识,以一日无功、三日不安、食不甘味、寝不安席’的紧迫感完成招商引资目标”。^⑩三是整体性。所有的党政机构和部门都需要参与到中心工作中,要“齐抓共管、密切协作”。D县要求“无人不招商、无处不招商、无时不招商”,“各乡镇、各部门要在政策、资金、人力等多方面为招商引资和工业园区工作提供大力支持,营造‘一心一意抓经济,聚精会神搞建设’的工作氛围”。^⑪四是超常规性。中心工作的完成重视效果而不拘泥于过程,要求突破陈

规、容许变通和鼓励创新。D县县委办主任说,“招商引资工作,‘守株待兔’是行不通的,仅靠单一的招商方式也不会有大的作为,必须不断创新方式、善于动脑、勇于钻研、敢于实践,才能收到好的效果。‘会个面,吃顿饭,从此不再见’,这是不行的。一旦有了意向,就敢于盯上、跟上、靠上、粘上、豁上,一次不行两次,两次不行三次,不要怕麻烦,不能怕反复”。^⑫

借用D县县委书记的话概括,中心工作是县域各级党委主要领导的第一重要事务,要“放在心上,抓在手上”。^⑬这说明中心工作不仅要求党委领导将时间和主要精力放在中心工作上,而且要求将党性觉悟、政治态度等投放到中心工作上,以形成中心工作运行的压力、责任和政治氛围。因此,相对于科层组织按部就班的行政业务,中心工作要求打破常规、大刀阔斧和大胆创新,以便在短时间内实现改变,达到跨越式发展和超常规治理的目标。

(二)政治统合制:完成中心工作

县级党委作为县域治理的政治系统,为了完成中心工作,通过压力机制、动员机制和行政包干制等具体机制,对政府的行政系统做了全方位的调整,包括行政机构整合、行政资源的聚集、行政功能重塑及行政激励的政治化考量,从而形成了政治统合制的治理模式。具体而言,为了完成中心工作,压力机制将中心工作的目标任务分解、量化后分配给下级部门和单位,再通过组织考核和经济奖罚等激励措施,将政治压力传递给下级党政部门或个人。动员机制在短时期内调配和组织党政部门及人员,以工作组的形式分工,同时成立领导小组或指挥部,对所动员和调配的机构和人员进行统一指挥和调度,以高强度、突击式的工作方式完成中心工作。行政包干制是党委将中心工作、责任和权利包干给部门和个人,充分发挥他们的责任心、主动性和创造性

以完成治理任务的一种治理形式。三套机制各有侧重、相辅相成,共同落实中心工作。

1. 压力机制:目标任务分解、双重激励

如果说党委会议是中心工作的转化器的话,那么压力机制就是中心工作的传输杆和转动轴。县级党委通过压力机制将自上而下的目标任务分解和量化,层层下达给下级组织和部门,再通过政治和经济的双重激励,传输压力,保证目标任务有效完成。

比如,D县县委办每年年初出台招商引资的专项考评方案,设定招商引资的具体目标任务。2009年的总目标:全县规模以上工业增加值增长41%,工业投入资金9000万元,新上亿元以上项目2个,新增投资5000万元以上的项目6个。总目标又具体分解为招商引资实际到位资金、招商引资企业新增税收、500万元以上项目投资完成额、项目建设、企业帮扶等5项具体指标。

目标任务分解下达至各单位后,县委书记、县长与全县23个乡镇和108个县直单位签目标责任状,作为考核、评价各单位领导班子招商业绩的重要指标和干部晋升的重要依据。实行“每月一通报、两月一调度、半年一小结、年终算总帐”的制度,“对完成或超额完成引资任务的责任单位和责任人,按照县委、县政府招商引资有关规定给予经济奖励,并通报表彰。奖励资金,由县财政负担,列入年度财政预算。对于不能按要求完成任务的单位和个人,第一年对其一把手进行诫勉谈话;连续两年不能完成任务的,单位由副职主持工作,一把手外出招商引资,直至完成任务;连续三年不能完成任务的,一把手和分管领导就地免职。”^⑭

由此可见,压力机制的运转大致包括两大步骤。一是对中心工作的目标任务进行分解量化,再下达至下级组织和部门,最后到达具体的党政干部,其中“一把手”是目标责任状的责任人,再

由他(她)将任务和压力传递给其他干部。二是政治和经济激励。上级党委根据目标任务的完成时效、完成情况进行考评,并根据考评结果进行政治和经济激励。简要地说,压力机制主要下达了目标任务和奖惩措施,但没有说明如何完成任务,也没有给予人、财、物、权等配套资源。压力机制这种“只有任务没有配套”“只要结果不问过程”的特点,迫使任务承担者自己调动治理资源、选择治理工具完成任务,并承担治理的成本。

2. 动员机制:结构重组、资源整合

动员机制是中心工作任务承担者整合治理资源的重要机制。动员机制是通过动员和调配组织内部各类资源(组织资源、人力资源和财力资源等),以超越科层组织的专业壁垒和部门阻隔的一种治理机制(欧阳静,2014)。招商目标责任下达后,D县首先成立招商引资调度领导小组,由县委书记任组长,县长任副组长。各乡镇和县直单位成立招商分队,一把手担任队长,听从县招商引资调度领导小组的安排。招商调度领导小组办公室下设综合协调组、重点项目组、宣传组、督导组等5个工作组,具体负责全县招商引资日常工作。如表2所示,招商引资调度领导小组对县域大部分组织和部门进行重整,要求“党政部门齐抓共管、密切协作、横向联动”。^⑮

从D县招商引资工作的运行看,动员机制是对县域内的党政组织进行高强度统一动员、调配和整合,力求在极短的时间内实现治理目标。这种统一动员和调配的意义在于,它可以打破科层组织层级分明、分工精细和部门分割的特点,从而实现部门间的整体协作、信息共享、资源聚集与功能重整的综合治理目标。换言之,与压力机制不同的是,动员机制不仅仅是一种上下级组织之间纵向的运行机制,更是同级组织之间横向的运行机制。特别是相对于组织严密、专业主义和职能分割的科层组织来说,动员机制是一种跨部

表 2: D 县招商引资调度领导小组整合部门

被整合的部门	配合招商引资的工作要求
国土局、发改委	做好土地报批工作,加强对已上报土地项目的跟踪,积极向上争取用地指标,在可调控的范围内向重点项目倾斜。
人事劳动与社会保障局、教育局、招商局	做好县有关重点招商引资企业的招工工作,配合企业培训员工。推动校企“招工、培训、就业”的全程合作。
工业园区办公室、建设局、国土局	做好企业用地征地拆迁工作,盘活工业园区现有土地,合理利用土地。
建设局、国土局、环保局	为企业基建、环保工程建设提供相关支持,有关费用要予以优惠,促成项目早开工、早建设。
供电局、交通局、自来水公司、中石化分公司	为客商和企业 在供煤、供电、供气、供水及运输等方面开辟绿色通道,主动搞好衔接,优先予以保障。
人民银行、发改委、经贸委、财政局	集中银行信贷资金,争取银行业金融机构采取总行项目直贷、银团贷款、授信等方式对重大项目给予资金支持,同时采取降低市场准入门槛,拓宽民间投资领域和范围,激活民间对重大项目的投资。
纪委监委局、投诉中心	认真受理和查办客商的投诉,做到事事有回音,件件有落实。

门分工合作的运行机制。

3. 行政包干制:发挥主动性,鼓励创造性

行政包干制也是围绕中心工作运作的一种机制。^⑥在县域治理实践中,行政包干制既发生于地方政府和村委会之间,也发生于政府内部的上下级组织之间,同级政府中的上级领导和下级行政人员之间或上下级领导之间。比如城镇化过程中征地拆迁时针对拆迁户的“包片、包户、包人”(郭亮,2015),或县域经济发展中针对领导干部的“四包四联”的制度(樊红敏,2013:58),或县域信访工作中针对信访户的“包保责任制”(田先红,2012:165-183)都是发生于地方政府内部的行政包干制。

行政包干制的特点是,上级组织将任务和权力下放给下级组织和个人,强化包干责任,而下级组织和个人具有很强的自主性,可以自行安排完成任务的时间、方式和方法,同时承担相应的

风险。行政包干制的目标任务是完成县域治理的中心工作,所以行政包干制的激励方式不像企业领域内的包干制那样,按照一定比例对生产任务和财富进行分配,而是压力机制中政治和经济的双重奖罚。行政包干制形式上是对治理事务的包干,实质上是对政治任务的包干制。

例如,为了推动各部门的招商工作,D县实施四套领导班子招商的包干制:每个县委常委年内引进一个投资5000万元人民币或500万美元以上的工业项目,其他县领导班子成员年内引进一个投资2000万元人民币或200万美元以上的工业项目。对引进的重点项目和重点企业,所有县领导要进行包干,实行“一个领导包干、一个部门牵头、一套工作方案、一笔专门经费、一个责任目标”的“五个一”办法,帮扶、服务项目和企业。

表3是D县领导招商包干制的具体实践要求。在其具体实施方案中,对领导包干重点项目

表3:D县2011—2013年领导招商包干制的具体实践要求

类别	包干责任人	工作要求
招商任务	各单位一把手	无人不招商、无时不招商、无事不招商、无处不招商。
重点企业	县级领导	招商引资,服务和帮扶落户于工业园区的企业。
重点项目	县级领导	协调、督查规划建设和正在建设的各类项目。

的工作职责规定如下。第一,定期走访。包干领导每月必须深入包干项目,走访两次以上,及时掌握项目的建设状况,了解困难和问题。第二,现场调度。由包干领导牵头召集有关部门现场办公,以最快的速度解决重点企业用地、用工、用水、用电、环保、交通等问题。第三,定期调度。包干领导每季度召开一次重点项目运行调度会,协调解决从项目签约到建设过程中遇到的各种困难。第四,亲切慰问。在重大传统节日,包干领导深入项目建设一线,走访慰问,让广大职工感受到县委、县政府的关心和关怀。第五,自查、督查。包干领导每月末对照项目的月进度计划表进行自查。县委、县政府不定期地对包干领导为企业办实事、解决难题的情况进行督查、通报。

D县招商引资工作的包干表明,党委把重点性中心工作的目标任务分解,包干给县级主要领导。包干领导要负责所包干任务的指导、协调、督促和落实,他们在各自所包干的领域享有一定的自主权,并承担相应的风险和责任。领导包干制是由包干领导、包干部门和协助包干的部门组成的一个包干体系。在这个包干体系中,包干领导是包干主体,负有“谁包干、谁牵头、谁负责、谁落实”的包干责任,包干部门则是领导完成包干任务的组织资源,是执行目标任务的主体,部门协助包干的作用在于强化部门之间的合作,共同推进目标任务的完成。

可见,领导包干制不同于科层组织的领导分管制。领导包干制中,领导有权力调配和动员包干体系中所涉及的所有部门及资源,包干体系中

的所有部门有义务做到“统一思想,加强合作”。而领导分管制是一种科层制的运行机制,分管的领导只能在其分管的领域按章办事,不能随意涉足其他领域,否则会视为“越权”,遭致同级其他领导的非议。领导包干制则赋予领导“越界”的权力,可以依据治理需要调配其他部门,从而有效弥补科层组织之间部门化分、专业阻隔等不足。

三、中心工作与政治统合制的特点

既有研究虽然分析了压力机制、动员机制和行政包干制的运行特点,但只是将每个机制视为独立运行的机制和系统,并没有涉及这些机制之间的内在关联(荣敬本等,1998;陈家建,2013;欧阳静,2014;郭亮,2015)。正如前文所述,县级党委是中心工作的生产机制,扮演着政治引擎的角色,它将重要的治理事务转化为中心工作,改变了事务的性质,从而使之不同于科层制的业务工作。如表4所示,应对专业性的业务工作是行政科层制的主要目标,行政科层制因此具有专业分工、按部就班、水滴石穿的功能特点以及按章办事、非人格化、程序主义的机制特点;而政治统合制的主要功能是回应中心工作,它具有统揽全局、协调关系、整体推进的功能特点,以及打破部门分割、突破专业壁垒、消除繁文缛节的机制特点。

由于政治统合制运行的组织体系仍然是行政科层组织,所以它的运行是针对行政科层制缺陷的一种矫正机制。

表4:行政科层制与政治统合制的特点比较

组织类型	科层组织	党组织		
治理主体	政府及职能部门	党委		
治理机制	行政科层制	政治统合制		
功能特点	业务工作	中心工作		
	专业分工 按部就班 水滴石穿	统揽全局 协调关系 整体推进		
机制特点	层级分明 部门分割 按章办事 非人格化 程序主义 文牍主义	压力机制	动员机制	行政包干机制
		政治考核 传送政治压力 承担政治责任 回应社会问题	打破部门分割 突破专业壁垒 消除繁文缛节 “特事特办” 协同治理	向下分权 克服惰性 发挥自主性 鼓励创造性

首先,行政科层制确保了业务部门的专业化,但通常每个部门只负责其分内之事,对部门职能之外的事务置之不理,导致不同职能部门在分工界限和权力、资源上相互竞争,又相互推卸责任。而政治统合制通过动员和行政包干机制,使行政部门进行横向的联动和合作,充分调动、协调和整合各部门的资源,并通过动员机制中的领导小组、工作调度会等实现统筹布局,协同治理。正如D县招商引资工作的做法,县委根据完成中心工作的需要,从政府各行政部门抽调人员组建各种领导小组、指挥部、工作组等机构,完成行政功能重塑和行政资源聚焦。

其次,科层制讲究程序主义、按章办事,以精确性和低差错率来衡量绩效,就像一部重复操作的精密机器,输入指令后批量产出标准产品。一些部门在面对新事项、新任务时不求无功但求无过,不愿意突破常规,缺乏应对能力,这使得许多事务的治理时间拖长,甚至放任社会问题的恶化。政治统合制可以克服行政科层制的上述刻板性和惰性,发挥任务承担者的主动性、积极性和创造性。比如,D县的领导包干制突破行政科层

制的领导分管制,不仅可以跨行业、跨部门协调、整合各方资源,而且鼓励突破陈规,鼓励工作方法、方式的创新,激发以“时不我待、只争朝夕”的迫切感实现目标任务。

再次,科层制注重技术和工作的持续性,这使得所有工作的档案记录不可或缺,而且在跨越层级的考核中成为主要依据。然而,在治理实践中,许多零散细碎的工作无法标准化记录,与群众的日常互动在文本的制作上也面临着困难,需要耗费大量宝贵的时间。由于对技术手段的看重并与绩效挂钩,职能部门可能更注重工作的外在形式和文本措辞的创新,而忽视实际的工作效果,容易使一些小问题不能及时解决,逐渐发展成大问题,最终造成“治理失败”。政治统合机制则通过部门重构、资源整合,全面协调、系统解决行政科层制因部门分割和过度文牍主义而积累的治理问题,并通过“特事特办”及时回应一些特殊的社会治理问题,以避免社会矛盾积重难返。

最后,行政科层制“只对事不对人”的非人格化特征虽然排除了工作中的特殊主义,但也使科层组织作为执行政令的机器缺乏政治传输与政

治表达的功能,导致对社会问题的敏感性和回应性不足。在实际工作中,科层组织的职权和合法性来自于上级,而党委统筹机制的运行主体是党组织,党组织的合法性来自于人民,来自于“党与人民群众的血肉联系”。政治统合制因此具有回应民众需求的政治责任,它要求行政组织及时有效地回应民众需求,并塑造良好的党群、干群关系。^⑩为此,政治统合制通过压力机制传送政治责任和政治压力,并通过组织考核、政治问责等方式将行政责任转化为政治责任,将行政激励转化为政治化考量,以回应民众对其政治合法性的支持。

总之,政治统合制在发挥行政科层制的组织资源与机制优势的同时,又克服其繁文缛节、刻板僵化、边界高筑、自保自利、互相推诿等缺陷。两者并行不悖地运行于同一制度体系之中,虽有区别,亦互帮互助;虽有张力,却相互转化。

第一,互有区别。政治统合制与行政科层制就性质而言,前者的任务是具有政治性的中心工作,后者的任务是行政性的业务工作;在运作方式上,前者是政治动员,后者是常规行政;在时限要求上,前者强调中短期快速治理,后者力求保持行政的连续性;在资源投放上,前者具有多部门聚合性,后者仅依靠本部门的资源;在治理功能上,前者是有机整合的、综合性的,后者是分化的、单面向的;在治理效果方面,前者是总体性的、结构性的,后者是专门性的、局部性的,等等。

第二,相互支持。行政科层制对政治统合制的支持,首先是人、财、物、权上的支持和行动上的配合;其次是利用行政资源为政治统合制提供便利,包括默许“先上车后买票”,“先做,再走程序”(李辉,2009),甚至出台特殊政策,规定某些治理事项可以超越特定行政程序和行政规范约束;最后,政治统合制需要突破常规时,职能部门有可能“特事特办”。政治统合制对行政科层制

的支持,主要是通过压力机制、动员和包干机制,在短期内集中处置大量治理事务,尤其是那些单一部门无法解决、积重难返的事务,从而改善和优化治理环境,减轻职能部门的治理负担。

第三,相互转化。行政科层制转化为政治统合制的情况有以下几种:一是行政科层制忽视和积累的问题增多,可能引发社会问题;二是出现了单一部门无法解决而行政系统内部又无法联合、协调行动的治理问题;三是社会快速发展过程中出现了新问题,不在任何职能部门的业务范畴,谁都不愿意主动承担。政治统合制向行政科层制的转化也有几种:一是经过政治统合制的治理后,治理问题得到好转,党委就会停止统合制,并将治理事务交还职能部门;^⑪二是新的治理问题经过政治统合制治理后,再交由新成立的职能部门;^⑫三是有些长期性的中心工作,在持续运转过程中,其临时机构逐渐固定化、常规化且不断完善,如招商引资办公室转变为招商局、企业局,开发区、工业园区逐渐发展为机构相对齐全、功能相对完备的一级行政单位。两类治理机制的相互转化是动态的、不间断的,视治理问题的性质转化而定。

第四,互有张力。一方面,科层制有其独立的利益,它不愿意做业务范围之外的事情,承担增量任务,耗费行政资源。若不是有政治压力,即便是分管领导、部门主要领导也不情愿“自找麻烦”。^⑬另一方面,科层化是现代国家建设的趋势,国家通过政府职能部门的建设强化对社会的渗透和监管。随着现代公共行政的深入和完善,职能部门的科层化、理性化、专业化不断加强,其职权运行、人员安排、资源调度越来越法制化、规范化和制度化。但是,政府职能部门的科层制越发达,其保守僵化、边界高筑、繁文缛节等反向作用会越强,从而增加政治统合制对科层制结构整合、资源聚焦和功能重组的难度。

四、政治统合制的运行基础

从政党发展的历史来看,现代政党最早产生于西欧,起源于新兴资产阶级与君主贵族之间对政权的争夺与分享,是代议制和普选制发展的产物,一般都与民主政治相提并论。民主政治通过选举制度来运行,而政党又是组织和实施选举的主要中介组织。因此,许多政治学者将政党的出现和选举联系起来,比如迪韦尔热认为以选举为形式的民主政治推动了政党的发展(迪韦尔热,1987:127),而熊彼特则直接把民主制度定义为政治精英定期通过选举来获得政治权力的政治制度(熊彼特,2004:395-400)。在民主政治就是党派政治的普遍认识中,政党也因此被定义为一种表达、整合社会各阶级和各群体利益的机制。

但是,如果将政党放在现代民族国家产生和发展的历史进程中去审视,我们会发现,政党不仅仅与现代民主政治相联,而且也与现代民族国家的产生、建设和发展密切相关。正是因为政党与国家关系的不同,才塑造了政党在先发国家与后发国家中的不同角色与功能。由于中国共产党不仅创建了国家,也创建了政府,政府的合法性直接源于党,而党的合法性则源于人民,源于她与人民之间的密切关系(习近平,2014:365-371)。所以,中国国家治理的合法性基础关键不在于党政之间的关系模式,而是在于党和人民之间的关系。只要党与人民群众之间保持血肉相联的密切关系,无论是党政统合还是党政分工,都具有合法性基础。相反,一旦党与人民相脱离,缺乏人民性,那么无论是党政统合还是党政分工,都会丧失其合法性基础。党之所以要将与国家发展、社会需求和人民利益密切相关的重要事项转换为整个官僚机构的中心工作,正是因为她具有回应人民合法性诉求的天然责任。

政治统合制的合法性基础便是源于中国共产

党在国家建设和社会发展中所扮演的治理角色而非仅仅是政治角色。中国共产党自诞生之日起便将实现国家的独立与富强作为其首要的历史使命。也正因如此,中国共产党从最初建立一个领土完整、主权独立的新中国,到如今追求工业化、现代化的富强中国,都是在回应不同时期的历史使命,实现不同时期国家建设和发展的目标。这在具体实践层面则为本文所呈现的中心工作。比如,当控制人口成为国家战略时,计划生育便成为县域党委的中心工作;当经济发展成为国家建设的重要目标时,那么开放市场、招商引资则成为县域党委的中心工作;当统筹发展、区域均衡成为国家发展的新目标时,扶贫工作、社会综合治理又会成为县域党委的中心工作。总之,一旦将国家建设和社会发展作为自己的历史使命,政党的功能就不再仅仅是政治参与的工具,而是国家建设和社会发展的政治和组织引擎。

党和国家的关系不仅塑造了中国共产党特有的历史使命及其角色功能,而且也形塑了中国治理实践中特有的党政关系。政治统合制则是党实现国家建设和社会发展目标的具体实践机制,也是党统合、调配和重组政府组织的具体方式和方法;而“党的领导地位不是自封的,是历史和人民的选择,是由我国国家性质决定的”(习近平,2016:102)。因此,当我们面对党组织与政府行政组织的组合机制时,不能简单以“党政不分”对其进行评判,也不能单向度地将韦伯式的科层组织机制视为代表现代文明的“正式制度”,其他不符合科层制标准的机制视为落后的“非正式制度”,而需要寻找一种基于实践的“现代传统”,以理解制度本身的逻辑与特性(黄宗智,2005)。

中国共产党有着很强的使命感和责任感,要带领中国尽快迈入现代化强国的行列,带领中国人民实现中国梦,如果按照科层制运作逻辑,则无法实现超常规和跨越式发展,而在民族国家建

设实践中形成的政治统合制能有效突破科层制的局限性。

如果说中国共产党在国家治理中的功能及其回应执政合法性的禀赋,是政治统合制的政治合法性基础,那么转型期中国社会的复杂性则是其运行的社会基础,即政治统合制与变迁中的中国社会特征相适应。转型期我国社会旧有的规范和秩序已经打破,而新的规则和秩序还没有完全建立,新问题、新现象层出不穷。现代行政科层制最大的缺陷是难以预知因社会急剧变迁所出现的新问题、新现象,由此容易留下许多“规则空间”和“治理空白”(唐斯,2006)。在实践中,往往还存在诸如政治统合制等科层制之外的其他治理机制,以适应急剧变迁的复杂社会。

更为重要的是,与西方发达国家的现代都市社会相比,我国基层社会具有其独特性。对此,学者用“熟人社会”“半熟人社会”和“无主体熟人社会”来揭示中国基层社会结构、价值观念和行为习惯之特点(费孝通,2008;贺雪峰,2000;吴重庆,2014)。比如,杨念群(2001:188)在评论基层治理时认为,“农村社会的程式化和模式化程度是很低的,实际上缺少一成不变的正式程序和正式规则。在许多情况下,即使存在这样的程序和规则,有时也不会真正起作用。相反,一些重要而敏感问题的解决,往往采取非正式的方式或随即处理的弹性手段”。这种对基层社会非程式化的概述恰恰说明了为什么我国自20世纪80年代中期以来的基层科层化建设一般只是停留在墙壁上、纸上。县域政府在实际运作中往往通过“目标责任制”“工作组”“包村制”等方式替代科层化的设置和运作(王汉生、王一鹤,2009;欧阳静,2011)。“目标责任制”“工作组”“包村制”恰恰是县域政治统合制的具体运作形态,即县域党委通过其政治统合制对行政科层制组织进行重构,以适宜基层社会特性。

基层社会的另一个特点是基层治理问题的整体性,即单一的治理问题不仅仅涉及其本身,而且具有拓展性和延伸性,会牵扯到更广泛、更复杂的其他层面的问题。例如,城镇化建设问题,就可能会涉及邻里纠纷、土地调整、人情关系等,而邻里纠纷又可能牵涉历史遗留的家族矛盾及其他隐秘事项。因此,在具体治理中,许多看似细小琐碎,但又并非不重要的事项几乎很难找到一个专门的机构来应对。转型社会的治理是一种整体性很强的治理形态,而简单的、专业化的科层制技术路线难以切中盘根错节的治理问题的要害。政治统合制具有综合、全局的思维,它可以对复杂的、整体性的基层治理问题进行通盘考虑、全面协调,有效地实现多部门之间的合作和沟通。更为重要的是,相对于种类繁多的治理问题,政府的治理资源相对有限,尤其是在那些区域发展不平衡的中西部地区,政府难以应对所有的治理问题,而政治统合制可以依据治理事务的轻重缓急,对重要的中心工作进行资源配置和整合,解决发展不平衡问题,以回应民众最为关切的治理需求。

五、结论

邓小平(1993:337)说,中国的制度优势是能够“集中力量办大事”。习近平(2014:119;2016:103)指出,中国制度优越性的一个突出特点就是“坚持党的领导,发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用”。县域治理实践所折射的政治统合制实质是党委发挥“总揽全局”作用的“办大事”的机制,是党委在落实国家政策、推动经济社会发展时克服政府科层组织的弱点、转化政府科层组织的功能,最终实现经济社会发展目标的一系列机制和制度实践。党委的政治统合制与行政科层制虽有本质区别,但又并行不悖。正如黄宗智所

言,中国国家治理体系最大的特征是一些不同特性的制度与机制在单一悖论体系中相互依存、互为补充、交织运行(黄宗智,2008)。因此,我们讨论中国国家治理机制与逻辑时,需要超越非此即彼的“二元对立”语境,探讨矛盾统一体之间并存与互动的原理(黄宗智,2005)。

当然,政治统合制的“统合化”并非意味着没有任何风险和弊端。政治统合制最主要的风险是蜕变为纯粹的治理技术和效率机制,而忽视技术背后的政治问题与合法性。这种只关注技术问题而不考虑政治问题的“策略主义”逻辑在现实的治理实践中已经发生(欧阳静,2011)。比如,“无论用什么方法,只要能搞定、能摆平就行”,“摆平就是水平,搞定就是稳定”,“人民矛盾用人民币解决”,等等,日益成为基层干部的治理策略(欧阳静,2011)。与此相对应的是,基层治理中的治理对象也在某种程度上放弃是非标准,机会主义盛行,比如“无理上访”“谋利型上访”、专业上访户涌现,他们善于利用“会哭的孩子有奶吃”,“小闹小解决、大闹大解决、不闹不解决”的权力技巧,追求自身利益最大化(田先红,2012)。虽然这种只讲技术和策略、不讲政治的治理实践造成了基层治理诸多的困境与危机,但党的十八大以来的“法治国家、法治政府、法治社会的一体建设”^②,也正有效地应对政治统合制的这一风险。运用法治思维和法治方式来实现公共利益、维护社会秩序将日益成为治理主体和治理对象的共同规范。

政治统合制最大的风险是党政组织自身的封闭性、官僚化,从而使政治统合制的运行脱离基层社会的具体经验和问题,排斥社会的监督与参与。正如前文所述,政治统合制的合法性源于党组织对其执政合法性的回应,而党组织的合法性则源于人民,源于她与人民之间的密切关系,所以一旦政治统合制丧失与基层社会的亲和性,

失去与人民群众之间的血肉联系,走向封闭和自利,就会丧失其合法性基础。党的十八大以来,党的群众路线教育实践活动,以及全面从严治党的实施,是规避政治统合制之官僚化风险、保持党组织与人民群众密切相联的重要举措。^②

因此,发挥政治统合制的积极因素,使之既能有效地应对社会治理复杂性与科层组织技术性之间的矛盾,又能避免党组织的官僚化,是我国政权组织建设的挑战与意义所在。

参考文献:

- 毕瑟姆,2005,《官僚制》,韩志明等译,长春:吉林人民出版社。
- 彼得·布劳、马歇尔·梅耶,2001,《现代社会中的科层制》,马戎等译,南京:学林出版社。
- 陈家建,2013,《项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察》,载《中国社会科学》第2期。
- 邓小平,1993,《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社。
- 迪韦尔热,1987,《政治社会学——政治学要素》,杨祖功、王大功译,北京:华夏出版社。
- 社鹏,2018,《县域治理中的临时机构》,载《云南行政学院学报》第1期。
- 樊红敏,2013,《转型中的县域治理:结构、行为与变革——基于中部地区5个县的个案研究》,北京:中国社会科学出版社。
- 樊红敏,2008,《县域政治:权力实践与日常秩序》,北京:中国社会科学出版社。
- 费孝通,2008,《乡土中国》,北京:人民出版社。
- 郭亮,2015,《土地征收中“行政包干制”及其后果》,载《政治学研究》第1期。
- 贺雪峰,2000,《论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角》,载《政治学研究》第3期。
- 黄宗智,2008,《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》,载《开放时代》第2期。
- 黄宗智,2005,《走出二元对立的语境》,载《中国改革》

第1期。

李辉,2009,《资本—国家互动视角下的县级政府行为逻辑与表达——以豫西南B县招商引资为个案》,华中师范大学硕士论文。

欧阳静,2014,《论基层运动式治理——兼与周雪光等商榷》,载《开放时代》第6期。

欧阳静,2011,《策略主义——桔镇运作的逻辑》,北京:中国政法大学出版社。

荣敬本等,1998,《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。

唐斯,2006,《官僚制内幕》,郭小聪等译,北京:中国人民大学出版社。

田先红,2012,《治理基层中国——桥镇信访博弈的叙事,1995~2009》,北京:社会科学文献出版社。

王汉生、王一鹤,2009,《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,载《社会学研究》第2期。

马克斯·韦伯,1997,《经济与社会》上卷,林荣远译,北京:商务印书馆。

吴重庆,2014,《无主体熟人社会及社会重建》,北京:社会科学文献出版社。

习近平,2016,《打铁还需自身硬——关于全面从严治党》,载中共中央宣传部(编):《习近平总书记系列重要讲话读本》,北京:学习出版社、人民出版社。

习近平,2014,《习近平谈治国理政》,北京:外文出版社。

熊彼特,2004,《资本主义、社会主义和民主》,吴良健译,北京:商务印书馆。

杨念群,2001,《中层理论:东西方思想会通下的中国史研究》,南昌:江西教育出版社。

杨雪冬,2002,《市场发育、社会生长和公共权力构建:以县为微观分析单位》,郑州:河南人民出版社。

于建嵘,2010,《县政改革的目标与路线图》,载《中南学术》第1期。

张静,2007,《基层政权:乡村制度诸问题》,上海人民出版社。

折晓叶,2014,《县域政府治理模式的新变化》,载《中国社会科学》第1期。

周黎安,2008,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社、上海人民出版社。

Crozier, Michel, 1964, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: University of Chicago Press.

Li, David, 1988, "Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy," *American Economic Review*, No. 2.

Merton, Robert K., 1958, *Social Theory and Social Structure*, New York: Free Press.

Montinola, Gabriella, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, 1995, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China," *World Politics*, No. 1.

Walder, Andrew, 1995, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *American Journal of Sociology*, No. 2.

注释:

①汗牛充栋的党建文献主要是在理论逻辑上论述党组织建设,很少从实践角度讨论党的角色与功能。基于实践经验的研究多为历史的角度,缺少现实分析,参见陈明明:《在革命与现代化之间——关于党治国家的一个观察与讨论》,上海:复旦大学出版社2015年版。

②习近平高度重视县域治理,多次阐述怎样当好县委书记。详见习近平:《做焦裕禄式的县委书记》,北京:中央文献出版社2015年版,第36、52页。

③D县是中国中部山区一个普通农业县,辖23个乡镇、2个国有林场。全县约60万人口,以农业生产和外出务工为主,2017年财政总收入约13亿人民币。

④黄小伟:《如何疏通政令不畅的堰塞湖》,中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/09/content_2697074.htm。

⑤余瀛波:《解决最后一公里落地问题须实现督查常态化长效化》,法制网, http://www.legaldaily.com.cn/index_article/content/2014-07/17/content_5671338.htm。

⑥以往对压力机制的讨论主要集中于压力传递的特点,却忽视了对中心工作的性质和地位的讨论。压力机制

是完成中心工作的压力,而不是行政压力或其他压力。可以说,没有中心工作,就无所谓压力机制。参见荣敬本等:《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社1998年版。

⑦从现有文献看,关于动员机制的研究大多是指国家对群众进行动员或群众对社会运动的政治参与。相关研究见 John D. McCarthy and Mayer N. Zald, “Resource Mobilization and Social Movement: A Partial Theory,” *American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 6, 1977, pp. 1212-1241; Yu Liu, “Maoist Discourse and the Mobilization of Emotion in Revolutionary China,” *Modern Chinese*, Vol. 36, No. 3, 2010, pp. 329-362; 周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,载《开放时代》2012年第9期。本文的动员机制是指组织内部的动员,见欧阳静:《论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷》,载《开放时代》2014年第6期

⑧欧阳静:《县域政府治理中的包干制》,未刊稿。

⑨D县县委书记在全县招商引资工作调度会上的讲话稿,调研笔记,2014年8月3日。

⑩D县县长在全县招商引资工作会议上的讲话稿,调研笔记,2014年7月16日。

⑪D县县委书记在招商工作会议上的讲话稿,调研笔记,2014年7月16日。

⑫访谈笔记,2013年8月10日。

⑬访谈笔记,2013年8月1日。

⑭《D县2009年招商引资考评方案》。

⑮《D县2013年围绕招商引资工作提升办事效能、提升服务水平的工作实施方案》。

⑯行政包干制在县域实践中有县领导包干、部门领导包干和乡村干部包干等多种形式,本文重点呈现了领导包干。

⑰习近平多次指出,“密切联系群众是党的性质和宗旨的体现,是中国共产党区别于其他政党的显著标志,也

是党发展壮大的重要原因;能否保持党同人民群众的血肉联系,决定党的事业的成败”。见习近平:《群众路线是党的生命线和根本的工作路线》,载《习近平谈治国理政》,北京:外文出版社2014年版,第365—371页。

⑱典型的如近年来出现的农村垃圾治理问题。按照科层制的专业职能设置,这个问题理应由环境保护部门处理,但即便基层环保部门在每个村民小组专门设立卫生员,也无法完成工作。其原因,一是存量垃圾太多,二是农民处理生活垃圾的习惯不能在短时间内改变,增量垃圾也无法应对。通过基层党委开展的垃圾专项处理工作,可在短时间内将存量垃圾处理完毕,还可以通过添置相关设备将新的卫生习惯植入农民生活中,使之养成定点丢垃圾的习惯。之后,环保部门便可对村组的垃圾进行常规化处理。

⑲城管局是典型的因城市微观管理问题兴起之后,新成立的一个综合管理部门。

⑳例如,江西某县2011年进行过一次大规模的整治城区三轮机动车泛滥的专项行动。但作为该事务治理主体的交管部门、运管部门和城管部门的领导及分管副县长,都没有向县委常委提出过进行专项整治的申请,他们在该项整治任务中成为被动员的对象。受访者称这些主要领导都不愿意“没事找事”。

㉑习近平:《坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设》,载《习近平谈治国理政》,第144—146页。

㉒习近平:《群众路线是党的生命线和根本的工作路线》,载《习近平谈治国理政》,第365—371页。习近平:《打铁还需自身硬——关于全面从严治党》,载中共中央宣传部(编):《习近平总书记系列重要讲话读本》,北京:学习出版社、人民出版社2016年版,第101—126页。吕德文:《找回群众:重塑基层治理》,北京:三联书店2015年版,第15—36页。

责任编辑:郑英

word “revolution” had evolved from its classical sense to the modern sense of striving for republic, equality and civil rights, marking the beginning of modern revolution. At this time, Cao Yuanbi raised the issue of King Wen’s claim of the throne as a response to both classical revolutionary theory and modern revolution process.

Keywords: ancient revolution, modern revolution, King Wen’s claim of the throne, Cao Yuanbi

LAW AND POLITICS

“Strong Reigme, Weak Nation”: An Explanation of the Rise and Fall of State in Chinese History 165

Zhenghan Cao

Abstract: In ancient China, replacement of a dynasty by another was usually followed by the collapse of the state. Ancient scholars pondered over this phenomenon and formed an explanatory view characterized as “strong regime, weak nation”, implicating the inherent flaw of prefecture-county state. With the system of prefectures and counties, the ruler was capable of establishing a strong regime and an unified empire; in the meantime, such a strong regime weakened national cohesion and impeded the development of a national commonwealth, so that when the dynasty fell, the fragile national commonwealth went with it. This paper develops this view to a theoretical model and argues that “strong regime, weak nation” was the result of the conflict between political power building and national commonwealth building. This paper also tries to explain why a strong regime led to a weak nation.

Keywords: regime, national commonwealth, state-building, the system of prefectures and counties

Political Integration and Its Operative Basis: From the Perspective of County Governance 184

Ouyang Jing

Abstract: The political integration system refers to the governance mode in which the party committee works around the central tasks and carries out structural integration, resource aggregation, and functional restructuring of the administrative bureaucracy accordingly. In the practice of county governance, in order to overcome the defects and inertia of the administrative bureaucracy, the political mechanism consisting mainly of the party committee transforms important governance affairs into central tasks and sets about fulfilling them by using pressure mechanism, mobilization mechanism, the administrative contract system and other mechanisms to coordinate bureaucratic restructuring and bureaucratic resource integration. This is how a political integration system is formed. Such a system not only reveals the function and significance of the party committee in the governance structure and governance system, but also provides a new interpretation for the dynamics and mechanism of China’s economic and social development. However, the greatest risk of such a system is the bureaucratization of the political mechanism itself. Therefore, giving full play to the positive factors of the political integration system while avoiding bureaucratization of the party organization is a challenge to China’s political power

construction as well as a testification to its necessity.

Keywords: political integration system, administrative bureaucracy, central tasks, county governance

“THE WORLD OF ALTERITY”

Why the Commons is A Tragedy? An Anthropological Discussion on the Dispute over Water Resources in the old Pugao Village 200

Ma Chongwei & Sun Dongbo

Abstract: With the rise of tourist inns in the old Pugao Village located at the heart of Hani Terrace Field, a world cultural heritage, part of the villagers there enjoy greater economic returns. At the same time, obscured identity of those living in the village is leading to the collapse of village collectivity. In the struggle for more water resources, people privately channel water from public-owned forests to their own lots or dispute over water sources, and the “tragedy of the commons” occurs. Separation of the symbolic right to water from the substantial right to water, and the decline of the former, has inevitably caused the “tragedy of the commons” which is essentially a matter of behavioral irregularity and institutional inefficiency. To avert the “tragedy of the commons”, it is of fundamental importance to reconstruct social order and prevent the subjugation of society to the economy. In the new social and cultural construction characterized by a resort to traditional village-ism, the government, which has the power to regulate the market, should assert itself.

Keywords: the tragedy of the commons, world heritage, village-ism, symbolic right, substantial right

Fluid Anthropological Poetics: Ballads and Poems in the Valley of the Golden Wing 211

Zhuang Kongshao

Abstract: During the recent process of directing and filming the anthropological documentary ‘The Winter Solstice in the Valley of the Golden Wing’, we collected a series of academic papers based on multiple creative practices in the forms of scholarly monographs, ballads, poets, films, dramas, and new media, along with discussions on the juxtaposition of emic and etic as well as the combination of multiple disciplines in performance and circulation. The anthropological interpretation of local ballads on winter solstice and the filed poems enables us to convey to the reader the characteristics of anthropological poetics on the encounter between local people and anthropologists and their long-time mutual communication.

Keywords: ‘The Golden Wing’, ballads on Winter Solstice, anthropological poetics, juxtaposition of emic and etic, juxtaposition of multiple disciplines