

中国简约治理的历史传统与当代转型

王庆明

摘要 追溯中国简约治理的历史渊源与当代转型,可发现“治官的简约”和“治民的简约”两种形态:前者体现在州县官“一人政府”与官吏分途,后者体现在乡村社会非正式行政与“官民两便”。中华帝国的疆域面积及人口规模限制、儒法合一的意识形态、小农经济形态下的低税制、一统体制下中央集权的风险与家产官僚制组织特性的融合是影响简约治理形成的四个关键变量。简约治理能降低行政成本,提高治理效能,但这种半行政化、非正式的运作模式也为基层权力失序以及国家政权内卷化提供了便利。清末,伴随着国家政权建设的扩张,简约治理模式逐渐式微,但部分简约机制得以存留。在新的历史时期,以央地分权与“官民两便”为内核的传统简约治理与现代科层治理相互嵌合,这构成影响中国国家治理现代化转型的重要因素。

关键词 简约治理 历史传统 疏放性行政

作者王庆明,南开大学社会学院教授(天津 300350)。

中图分类号 C91

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2024)10-0126-12

DOI:10.19862/j.cnki.syk.000954

一、引言

在有关中国国家治理的研究文献中,一个重要议题是简约治理,它不单是透视中国一统体制下中央集权与地方分权矛盾的重要视点,还是理解基层政府组织各种非正式行政的重要框架。以往研究主要遵循两种研究策略:一种策略是针对黄宗智先生提出的“中央集权的简约治理”概念和解释边界进行学理性探讨,例如很多研究者聚焦简约治理的内涵与外延、简约主义的生成逻辑与功能定位、简约治理的价值主张及当代意义等^①;另一种策略是以简约治理作为基准概念,结合档案资料或田野调查的“经验”对这一理论概念进行分析拓展或理论修订,例如李怀印提出的实体治理、狄金华提出的复合治理、董磊明等针对简约治理向科层治理的转型以及欧阳静提出的将简约治理作为“超越科层化的乡村治理现代化”的分析框架等^②。这些实证研究为我们理解简约治理的嬗变以及基层治理的多样性提供了重要参照。特别是在“社会治理无死角”与“社会治理全覆盖”的当下,学术界对简约治理的持续关注为我们认识国家治理现代化提供了另一条分析

^① 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;史云贵、薛喆:《简约治理:概念内涵、生成逻辑与影响因素》,《中国人民大学学报》2022年第1期;欧阳静:《简约治理是什么》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2023年第3期;赵晓峰:《中国农村基层的简约主义治理:发生机制与功能定位》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2014年第6期;刘伟、黄佳琦:《乡村治理现代化中的简约传统及其价值》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2020年第3期;韩志明:《简约治理的价值主张及其实现方式》,《人民论坛》2022年第24期。

^② 李怀印:《华北村治:晚清和民国时期的国家与乡村》,王士皓、岁有生译,北京:中华书局,2008年;狄金华:《被困的治理:河镇的复合治理与农户策略(1980—2009)》,北京:生活·读书·新知三联书店,2015年;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》,《政治学研究》2023年第1期;欧阳静:《简约治理:超越科层化的乡村治理现代化》,《中国社会科学》2022年第3期。

路径。

然而，如果细究这些文献，我们不难发现，除了李怀印的研究，无论是针对简约治理概念和解释边界的学理性讨论，还是从经验出发连接理论的实证研究，这些文献主要是以当下基层社会的治理形态为事实基础对简约机制进行分析。换言之，这种社会学的想象力是聚焦当下“治理困境”而尝试寻求一种“历史性支援”的分析。这些聚焦简约主义“现实维度”的研究隐含的一个重要假设是：黄宗智针对清代司法实践乃至整个清代基层行政实践提炼的简约治理在经历无数次政治革命以及制度变革后仍延续至今。由此另一个遗留的问题可能是：为什么简约治理能够穿透历史而绵延不绝？而对这一问题的回答我们必须回溯历史。由此，在吸收既有研究的基础上，本研究试图提供的独特贡献在于：回到帝制中国晚期的历史场景，运用历史社会学视角考察简约治理的历史渊源及其延续性的机制。如果说既往研究更多呈现的是简约主义“现实维度”，那么本文所努力的方向更多是揭示简约主义“历史维度”。

以上述问题为指引，本文尝试考察近代以来中国简约治理的历史传统以及影响因素。在篇章结构上，安排如下：其一，对简约治理的概念进行厘定，进而从清代州县官府衙门之“一人政府”与“官吏分途”、基层乡村社会之非正式行政两个方面论证了简约治理的历史形态；其二，讨论简约治理的历史传统和理想图景，而后从四个方面分析了简约治理生成的内在机理；其三，从乡村自主空间的组织基础分析了简约何以有效，讨论了中央集权下的地方简约何以可能，同时分析了国家政权建设背景下的地方简约，透过“双轨政治”检视了中央与地方以及国家与民众双重关系的演变对简约治理的影响；最后，在总结全篇基本论点基础之上，立足当下乡村振兴背景下社会治理全覆盖和“数字形式主义”等问题，追问这种中国传统治理方法对理解现代国家治理转型以及中国式现代化能提供哪些可供借鉴的思路和方法。

二、何谓简约？州县衙门与乡村社会的双重表征

所谓简约治理，是相较于国家的正式科层治理而言的。黄宗智基于对清代司法实践的档案分析发现，“有了控诉才介入，并尽可能地依赖民间调解和半正式程序——不仅运用于民法体系中，也广泛地运用于整个清代地方行政中”，他将“清代利用准官员和纠纷解决机制进行地方治理的方式”定义为“简约治理”。同时强调，简约治理与“现代官僚政府及其使用的正式监督和形式化文书”不同，其本质特性是“半正式或非正式治理”。^①正是由于标准的现代官僚政府正式力量的不足——正式官僚机构、正式带薪官员以及正式行政制度的缺失，这种“半正式或非正式治理”才显得“简约”。这种半正式的简约治理形态生成的前提是国家与社会各有边界，基层有一定的自主空间。^②从黄宗智对这个概念的界定我们不难看出，无论是司法实践还是整个基层行政实践，只有当乡村社会的准官员主导的非正式治理（调解）无效时官府的正式行政力量才会介入。换言之，基层“自治失灵”时，“官治”（官府的正式力量）才会介入。明确了简约治理的概念与特征之后，我们需要检视中华帝国晚期简约机制的组织基础。接下来，笔者将以清代州县衙门和基层乡村社会两个场域的历史事实勾勒出“治官的简约”与“治民的简约”两个基本形态。

（一）治官的简约：“一人政府”与官吏分途

瞿同祖关于清代地方治理有三个基本判断：其一，各级行政单位由中央政府按同一原则设计，地方官是中央政府的代表；其二，州县及其所属乡村都没有自治，衙门选聘的地方准官员只是官府的代理人；其三，州县以下没有任何类型的正式政府组织存在，州县官乃“一人政府”，书吏差役等僚属都是没有正式权力的非正式官员。^③从州县基层政府的组织结构和人员构成看，在知州、知县两位“正印官”之下，通常还会有三种属官：助理知事、书吏首领和杂务官。单就知县属下的助理官员而言，通常只有八品的县丞（二尹，副知县）和九品的主簿（三尹，第二副知县）有品秩，书吏首领官（典狱官）和杂值官都属于没有品级的僚属。三类僚属官在地方行政中只占有很次要的地位，他们常被视为闲散、多余的官员，且被冠之以“闲曹”

① 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。

② 欧阳静：《简约治理是什么》，《广西师范大学学报（哲学社会科学版）》2023年第3期。

③ 瞿同祖：《清代地方政府》（修订译本），范忠信、何鹏、晏锋译，北京：法律出版社，2011年，第5—25页。

或“冗官”的称谓。僚属官的闲置无权，必然导致州县成为“一人政府”。在面对不堪重负的行政事务时，州县官不得不私人雇佣书吏、衙役、幕友和长随等助手参与地方治理。^①

地方州县“一人政府”的行政设置必然导致书吏、衙役等非正式行政人员充斥其间。白德瑞指出：在清代，“所有的法定行政权力都集中于知县一身，因此知县也被称为当地的‘父母官’，全权负责所在衙门的运转。而在知县的那些职责当中，首先就是要对其手下的那些差役们严加管束”。^②白德瑞此处的论述不单说明了县衙门是知县负责的“一人政府”，也指出知县所雇佣的这些吏役只是“官之爪牙”。一如作为中央政府代理人的州县官员具有与中央政府不同的利益目标，作为地方官员代理人的吏役同样具有相对独立的利益取向。吏役作为自上而下的官僚体系中的重要力量，他们不单会偏离中央政府的治理目标，也会呈现出与正式官僚不同的行政轨道。官和吏的职业分殊以及行动分化与中国历史上的官僚制度的改革紧密相关。周雪光从组织学视角指出，魏晋南北朝以来的“官吏分途”标志着中华帝国官僚体制的重要转型。具体而言，一是原由地方精英担当的郡县长官改由中央任命调派；二是在流品内外，“官”与“吏”职分两途，二者的身份等级、职业目标和激励机制渐行渐远。这种官吏分途的制度设置及其组织行为与韦伯式的官僚体制有很大不同。中华帝国的这种人事制度变迁也对后来的国家治理形态产生了重要影响。^③

官吏分途的制度结构形塑了中华帝国基层州县官“一人政府”统治形态，同时也造就了大规模的非经制吏役参与基层治理的格局。如果说州县官员的行动目标是通过制造政绩实现职位晋升的话，那没有正式品级和薪俸，且几乎没有上升机会的吏役的行动目标则是尽可能地敛取钱财。这种非正式官员的使用以及非正式经费的获取虽然为简约主义的治理提供了组织和财政基础，但也让基层存在着行政失序和权力腐败的隐患。这种隐患与风险，同样也存在于基层乡村社会的简约治理结构中。

（二）治民的简约：非正式行政与官民两便

清帝国有100个以上的普通州和1200—1300个普通县。州县大小从方圆大约一百里到几百里不等，人口从几万到几十万不等。州县的治所是一个有围墙的城，一些市镇和乡村环布其周围。每一个乡的头领叫“乡长”、在市镇叫“镇长”、在村庄叫“村长”（庄头）。这些市镇或乡村的“首领”由当地人推举产生，配合官府负责地方事务。此外，官府还常设一些“非自然的行政单元”，其大小规模与村镇规模并不一致。在清代地方行政中，主要有三类基层行政单元：首先是里甲，它是赋税和徭役的基本单元。在乡村地区，通常由10户人家组成一个“甲”，每110户组成一个“里”（或“图”）；在州县官的衙门驻地，其基本单元称为“坊”（行政区）；而在城郊地区，其基本单元称为“厢”。州县官任命甲长、里长作为代理人负责催征税赋、户口登记和安排徭役等事务。其次是保甲，它是治安联保的基本单元。通常10户组成一“牌”，100户组成一“甲”，1000户为一“保”。州县官任命牌头、甲长和保长作为自己的代理人。最后，地保，州县官会在一个街坊或一个乡村（有时是几个乡村）任命一位地保或地方作为一般性的代理人。地保要充当官府信差，传达官府政命，同时要监察地方上的可疑之人，还要保障徭役分派和督办案件审理等特定公务所需的物品等。^④

以上所述三类“非自然的行政单元”并不是以村镇的利益目标为基础的，而是以州县官府的行政目标为基础。瞿同祖强调，这些“非自然的行政单元”的地方首领是“为衙门服差役的人”，“在由官府设立的各种乡村单元（位）中执行特定行政职能的首领，仅仅是官府的代理人，由州县官任命，受州县官控制。不能把他们当成代表村民的乡间领袖。自治在城乡都是不存在的”。^⑤换言之，在瞿同祖看来，这些由衙门选出为其办事之人，仅仅是官府的“代理”而非乡村的“代表”。无论是由当地民众推举产生的“乡长”“镇长”“村长（庄头）”等基层社会自然行政单元的首领，还是里长、甲长、牌头、保长和地保等“非自然的行政单元”首领，他们都呈现出“以准官员为主的半正式基层行政”的特征，这恰恰是黄宗智所定义的“简约治理”的基本范畴。与瞿同祖的认识不同，黄宗智强调这些基层准官员既是政府的代理人，也是乡村社区的代

①④⑤ 瞿同祖：《清代地方政府》（修订译本），第15—25、6—10、11页。

② 白德瑞：《爪牙：清代县衙的书吏与差役》，桂林：广西师范大学出版社，2021年，第277页。

③ 周雪光：《从“官吏分途”到“层级分流”：帝国逻辑下的中国官僚人事制度》，《社会》2016年第1期。

表人，是国家与乡村社会的重要交汇点。^① 基层社会的非正式行政既是简约治理的重要范畴，亦是中央集权与地方分权张力的体现，而这一张力是中国帝国长期面临的难题。

三、中华帝国结构难题下的简约治理及其内在机理

在中国历史上，因幅员辽阔与人口众多，历朝历代一直被治理规模与成本所累。^② 为了处理好“治理负荷”与“规模焦虑”的挑战，中央政府不得不直面两个目标：一是如何降低治理成本、提高效率，以有效处理地方事务；二是如何降低统治风险，维护政权稳定。^③ 前者可以通过扩大地方分权来达致，后者可以经由强化中央集权来确保，这两重目标的内在矛盾与张力构成了另一个难题——如何协调中央集权与地方分权的关系？围绕这一结构难题，中国两千余年的封建王朝统治一直没有间断“封建”与“郡县”的治道之争。^④ 然而，在封建王朝的循环更替中，大一统的中央集权体制始终未变。与中央集权的持续性相伴而生的是，在传统农业社会，中央不得不依靠乡村地方性势力来协助其治理，并由此承认基层行政的变通性与自利性。对此，韦伯以“疏放性行政”的概念来概括中国官僚体系的运行，萧公权以“不完善的行政体系”来诠释中华帝国对基层乡村的控制，瞿同祖则以“未完成的（不彻底的）中央集权化”来指称中央对基层自主性的容忍。^⑤ 这些概念或表述揭示了中央专制权力（despotic power）的运行特征，一定程度上却忽略了迈克尔·曼（Michael Mann）意义上的基层渗透权力（infrastructural power）的作用。^⑥ 黄宗智指出清帝国的权力结构是“强中央专制权力”与“弱基层渗透权力”的组合，并以“中央集权的简约治理”来概括帝国行政的实践逻辑。^⑦

在数千年的中华帝国行政实践中，“国计民生”一直被赋予双重面貌：一方面是帝国的物质面貌，政府运行需要向民众征收充足的税收；另一方面是帝国的道德面貌，即政府的税收汲取不应以剥夺民众生存之道为前提，轻徭薄赋是确保民众生计和达至帝国善政的前提。^⑧ 国家治理的这两重目标构成了简约治理的理想图景。轻徭薄赋的仁政理想以及对应的意识形态与政府对基层社会的道德设想紧密关联。无论是基层的司法体系，抑或是基层行政体系，都依赖半正式的简约治理。与现代国家科层化的正式监督机制和形式化文书不同的是，清代官府利用准官员和纠纷调解机制进行地方治理的简约主义是一种从实践出发的变通性策略。^⑨ 国家利用无薪俸的准官员处理地方事务，以最小成本达至财政汲取和社会控制的目标。此处，我们需要直面的一个重要问题是：如何理解中国一统体制下的中央集权与松散疏放的简约治理长期并存的社会事实？内嵌于中国传统社会并延续至今的简约治理生成的内在机理为何？下面笔者将着手从如下四个方面进行分析。

其一，中华帝国的疆域面积及庞大的人口规模是统治模式趋向于简约治理的限定因素。一种理想化的治理模式是，中央集权统治者能够将政治主张有效贯彻到疆域的每一个角落。为此，帝国的统治者需解决的首要问题是如何保持对其臣民的牢固控制，从秦朝至清朝的王朝更替中，统治者一直延续的一种有效方案是：建立一套确保臣民服从并预防反叛的行政组织。萧公权概括了帝国控制臣民的基本策略：首先，是要确保臣民的基本物质需求，避免臣民因为生计而铤而走险；其次，通过向臣民灌输服从的道德教条，使其接受并认同现存统治秩序；最后，通过检查体系监视臣民，查出“奸民”及时采取措施。这套政治统治体系通过在战

① 参见黄宗智：《华北小农经济与社会变迁》，北京：中华书局，2000年；黄宗智：《国家与社会的二元合一：中国历史回顾与前瞻》，桂林：广西师范大学出版社，2022年，第106—107页。

② 在中国历史上“人口众多”只是一个相对概念，特别是在非一统的战乱时代，人口锐减也构成中国历史的另一种面貌，但就中国帝制时期各朝代人口与同一时期其他国度人口相比，人口规模是相对较大的。参见张善余：《中国人口地理》，北京：科学出版社，2003年；周雪光：《国家治理规模及其负荷成本的思考》，《吉林大学社会科学学报》2013年第1期。

③ 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》，《中山大学学报（社会科学版）》2021年第4期；曹正汉：《中国的集权与分权：“风险论”与历史证据》，《社会》2017年第3期。

④ 渠敬东：《中国传统社会的双轨治理体系——封建与郡县之辨》，《社会》2016年第2期。

⑤ 马克斯·韦伯：《中国的宗教：儒教与道教》，康乐、简惠美译，上海：上海三联书店，2020年，第97页；萧公权：《中国乡村：19世纪的帝国控制》，张皓、张升译，北京：九州出版社，2020年，第6页；瞿同祖：《清代地方政府》（修订译本），第11页。

⑥ 迈克尔·曼：《社会权力的来源》（第二卷）上，陈海宏等译，上海：上海人民出版社，2018年，第69页。

⑦⑧ 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。

⑨ 曾小萍：《州县官的银两：18世纪中国的合理化财政改革》，董建中译，北京：中国人民大学出版社，2020年，第11页。

略要地驻军而得以加强。^①

帝国控制的三种策略实则依托三种基础性的制度设置来实现：其一，减少压榨满足臣民基本物质需求，主要通过调整土地和赋役制度来实现；其二，思想上控制臣民，通过教化制度来实现；其三，监视臣民，则通过保甲制等治安制度来实现。以此为基础，鲁西奇概括出王朝国家控制乡民的三种对应方式：（1）将乡民安置在土地上劳作不息以保持生产自存，同时供应王朝国家所需；（2）编排户籍，将乡民纳入王朝国家的户口控制系统；（3）编排层级制的乡里组织，建立将行政管理、治安与思想教化融为一体的“乡里共同体”。田制、户籍和乡里三重制度紧密关联，构成专制主义王朝国家控制乡村的三个支柱。^②在实践中，乡里共同体既是中央政府的代理，亦是基层自主性空间的组织载体。然而，中华帝国的广阔疆域、明显的地域差别以及较大的人口规模致使“治理负荷过高”是一个基本挑战。面对这一限制，中央集权的施政者只能将村社领袖作为代理人进行补充管理。在委托代理过程中，中央政府不得不赋予基层准官员一定的自治权利，以维系中华帝国官僚体系的有效运转。这种依靠准官员的半行政化的简约治理是行政实践的变通手段与策略机制。

其二，儒法合一的意识形态是“非必要不介入”的简约机制形成的思想基础。瞿同祖在《中国法律与中国社会》中指出，中国历史上的法律在具体制定和实施过程中是被不断“儒化”的，法家律法严苛的意识形态被儒家仁政的思想所中和。^③中国传统的儒家意识形态主张宽仁无为的朝廷统治，并坚信基层社会的秩序可以通过礼治教化的道德机制来维系。^④虽然上述主张仅仅是一种理想形态，但在中国传统社会的认知范畴中占据了重要地位。如费孝通指出：“一个负责地方秩序的父母官，维持礼治秩序的理想手段是教化，而不是折狱。”^⑤与费孝通针对中国传统社会是礼治的“无讼”社会判断相似，黄宗智指出儒家信奉对社会事务的最小干预，政治理想是建设一个近乎自我管理的道德社会，为政一方的州县官员以树立教化地方的道德楷模为治理方法。^⑥

当然，儒家的“民本”思想以及轻徭薄赋、与民休养生息的施政理念，通常只是国家意识形态的合法性基础，具体的治理实践环节仍会以法家学说作为御民之术。汉代“罢黜百家，独尊儒术”之后，中国逐渐形成了儒法合一的稳定的中央集权制国家，即“儒法国家”。^⑦“儒化的法家”是清朝末期将民法所处理的案件视为“细事”的思想基础。单就基层行政实践来看，利用乡村社会内在权力结构，进行半正式或非正式治理是其本质特征。^⑧中国帝制时期的儒法国家和以“儒士”阶层掌控的乡村社会之间的互动，不仅是经由强力控制和反抗而达成的，也是基于共享的官民两便的意识形态来实现的。在儒法合一的意识形态形塑下，“儒法国家”充分发挥“非必要不介入”的简约策略，试图用疏放的权力介入以及最少的资源投入来实现财税汲取和基层控制的目标。

其三，中国传统小农经济形态下的低税制是简约治理延续的经济基础。法国汉学家魏丕信指出，在农业社会，“赋税人口”是一个国家财政收入的指示器^⑨，“赋税人口”而非国家总体的人口规模是国家汲取能力的决定因素。王绍光将国家汲取能力定义为“政府从社会获取财政资源的渗透能力”，并强调这是国家政权建设的首要目标。^⑩根据珀金斯（Perkins Dwight）的研究推算，在中国帝制时代，国家对社会的汲取能力是十分有限的，帝国财政从来没有超过GDP的4%。^⑪另据李稻葵、管汉晖的推算，明代国家税收在经济中所占比重为3%—10%。^⑫黄仁宇在《中国大历史》中指出：传统中国社会的“政权”往往通过抽象的国家观念和

① 萧公权：《中国乡村：19世纪的帝国控制》，第3页。

② 鲁西奇：《中国古代乡里制度研究》，北京：北京大学出版社，2021年，第1—6页。

③ 参见瞿同祖：《中国法律与中国社会》，北京：商务印书馆，2010年。

④ 秦晖：《传统中华帝国的乡村基层控制：汉唐间的乡村组织》，《中国乡村研究》第一辑，北京：商务印书馆，2003年。

⑤ 费孝通：《乡土中国 生育制度 乡土重建》，北京：商务印书馆，2011年，第57页。

⑥⑧ 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。

⑦ 参见赵鼎新：《儒法国家：中国历史新论》，徐峰、巨桐译，杭州：浙江大学出版社，2022年。

⑨ 魏丕信：《18世纪中国的官僚制度与荒政》，徐建青译，南京：江苏人民出版社，2018年，第2页。

⑩ 王绍光：《国家汲取能力的建设——中华人民共和国成立初期的经验》，《中国社会科学》2002年第1期。

⑪ Perkins, Dwight, "Government as an Obstacle to Industrialization: the Case of Nineteenth Century China," *Journal of Economic History*, Vol. 27, NO. 4, 1967, pp. 478-492.

⑫ 李稻葵、管汉晖：《明代GDP试探》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》2009年第3期。

意识形态实现对社会的低度统合，国家政权向基层扩张存在诸多障碍，除了地方组织的阻隔以及技术设备的欠缺外，财政能力的限制是重要障碍。^① 黄宗智发现，中国这种独特的“集权”与“简约”相结合的帝国治理体系“自始便与中国小农社会经济特早兴起，特早成熟，特早支撑高密度人口，特别强韧持续至今紧密相关”。^②

明清以来直至改革开放前，中国土地的亩产量整体上呈增长状态，而小农经济一直处于糊口水平，其重要原因是人口的过密化。例如，20世纪30年代之前的三个世纪中，冀鲁西北平原上的大部分小家庭农场（农户）存在人口过剩和劳动力利用不足的现象，人口压力使得相对贫穷的家庭农场劳力的边际报酬降至雇佣劳动工资和家庭生计需要之下，农业的内卷化、乡村社会的阶级分化以及小农半无产化相交汇，构成了乡村社会变迁的主要动力。^③ 这种糊口状态的小农经济本身并不能供养大规模的官僚体系，明清两代的税赋一直被限定在极低的水平。特别是明朝张居正“一条鞭法”的税制改革，以及清朝康熙时期推行的“盛世滋丁，永不加赋”的固定税额，都试图以低税赋来巩固国家政权。这也使得中央政府的渗透力难以达至最小的基层单位。中国小农经济以及低税制的稳定性是简约治理延绵不绝的经济基础。

其四，一统体制下中央集权的风险以及家产官僚制的组织特性致使国家治理趋向于君臣分职与官民两便的简约机制。从秦统一六国至清朝的帝制统治，“中央集权不断加强，法律规章更加详细，监视更加严密，控制更加严厉”。^④ 然而，秦朝二世而亡的历史教训不单促使汉朝重兴封建制，也一直警示后人：中央集权直面基层民众的统御模式具有很大风险，这种高度集权化的治理模式在超大规模社会难以持续有效。曹正汉指出，长期以来中国国家治理的一个重要特征是治官权与治民权的分设，中央政府控制官员的任命、监督与奖惩；地方政府管治民众。这种上下分治的结构，可以分散执行风险和自发调节集权程度，从而有助于治理体制的长期稳定。^⑤ 一统体制下中央高度集权的风险，让中央君主和地方官僚之间“君臣之分，各有所司”。此外，中国独特的官僚体制也使国家治理趋向于简约机制。

在韦伯看来，中国的家产官僚制是传统型支配的变体。传统型支配源自家长对其家共同体的无可置疑的权威，而这种权威本身是基于一种严格的、个人性的恭顺关系。^⑥ 一旦这种支配结构扩展到家庭的狭小领域之外，并发展出特别的行政机构和武装力量，且这两者都成为支配者的工具时，就产生了家产制支配。^⑦ “在一个家产制国家里，孝被转化到所有的从属关系里”，特别是官员“会认为孝是所有其他德行的源头。孝被认为是无条件的纪律之奉行的试金石与保证，是官僚体制最重要的身份义务”。^⑧ 在中国的封建体制下，作为地方权力持有者的官员和自组织的地方民众都是中央权力执掌者“君父”之“子民”，即便他们之间是松散关联，也具有象征性的身份义务。中央集权的世袭制与地方官僚的选聘制的结合让这种身份关系更加明确。在家族网络发挥重要作用的乡村社会，家族制和官僚制的融合是简约治理生成的重要土壤。

中华帝国的统治者坚持世袭制集权，同时又必须努力降低独立的世袭领地的分裂倾向。^⑨ 无论是汉朝还是明朝，在开国之初都采用了分封制，在中央集权统治相对稳固并感受到世袭领地的分裂风险后，又都试图削藩。无论是汉朝的“七国之乱”还是明朝“靖难之役”都是为了预防地方分裂或反抗中央收权引发的战争冲突。从降低统治风险的角度，曹正汉重新解释了中央集权与地方分权的关系，并概括了两类风险：一是集权统治有可能遇到民众抵制的社会风险；二是地方偏离中央控制，甚至反叛中央或谋求割据独立的代理风险。他强调在财政、行政成本、军事技术、政治竞争等条件约束之下，为了确保政权稳定，中央政府需要同时考虑这两类风险，以使其对政权稳定的威胁最小化。无论是中央过度集权或地方过度分权都会增加统治风险。^⑩

① 黄仁宇：《中国大历史》，北京：生活·读书·新知三联书店，1997年，第117页。

②⑨ 黄宗智：《国家与社会的二元合一：中国历史回顾与前瞻》，第200、100页。

③ 黄宗智：《华北的小农经济与社会变迁》，北京：中华书局，第6—7、176、228页。

④ 萧公权：《中国乡村：19世纪的帝国控制》，第3页。

⑤ 曹正汉：《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》，《社会学研究》2011年第1期。

⑥⑦ 马克斯·韦伯：《支配社会学》，康乐、简惠美译，桂林：广西师范大学出版社，2004年，第90、333页。

⑧ 马克斯·韦伯：《中国的宗教：儒教与道教》，第226—227页。

⑩ 参见曹正汉：《中国的集权与分权：“风险论”与历史证据》，《社会》2017年第3期；曹正汉：《统治风险与地方分权》，《社会》2014年第6期；曹正汉、薛斌锋、周杰：《中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证》，《社会学研究》2014年第3期；曹正汉、周杰：《社会风险与地方分权——中国食品安全监管实行地方分级管理的原因》，《社会学研究》2013年第1期。

由此可见，无论是分权还是集权都不是帝国的直接目标而是实现统治目标的手段。更重要的是，一如分权与集权是既矛盾又抱合的统一体，当提高治理效能与降低统治风险这两重目标共存时，一方面这两个目标难以同时达至，另一方面二者之间的张力本身也蕴含着破解治理困境的密码。

以上四点是我们分析的中国传统社会简约治理生成的内在机理。在帝制中国时代，如何防范风险是中央政府考虑的重要任务。防治风险的不同策略又呈现出不同的治世之道。中国传统社会由殷周、秦汉之变开始，经过后续各代的发展变迁，均围绕着封建制与郡县制的辩证关系而展开。^①从逻辑上讲，简约主义的非正式制度能与封建制契合，以降低分封建制的世袭领地的分裂倾向；同时它也能与郡县制融合，以降省府州县的行政成本，提高治理效能。简约治理既避免了分割政权的危害，又维护了低成本运行，使得“官民两便”。但这种半行政化、非正式运作的制度体系也为胥吏横行、基层权力失序以及国家政权内卷化提供了便利。在中国历史上，这种简约治理机制的创生与延续使得介于国家正式体系和社会（民间）非正式体系之间的、互动合一的“第三领域”特别发达。“第三领域”经历了从中国古代到近现代，再到新中国成立后的集体化时期以及改革时期的嬗变，并一直影响到当下。^②然而，这里遗留的问题是：帝制中国时代的中央集权与地方的简约主义这两种不同的轨道如何有效衔接？换言之，简约何以有效？

四、简约何以有效？国家政权控制下的双轨机制

（一）中华帝国晚期的乡村自主空间及其组织基础

很多研究者意识到，中国当下的国家治理体系与传统中国社会的治理结构存在很大的关联性。如周雪光指出：当今中国社会的国家治理与中国魏晋南北朝以来的“帝国治理”逻辑具有很大相似性。自秦始皇统一六国以来，中华帝国就因疆域庞大和地域差别而面临独特的组织困难和挑战。魏晋南北朝以来逐步形成的官吏分途的制度设置，是回应帝国治理规模所累和委托—代理困境的重要产物。^③中国历史上，封建制与郡县制的交叠更替亦体现了国家治理策略以及国家与民众关系格局的变迁。秦统一六国之后，兴郡县废封建，强大的秦帝国以郡、县、乡、亭等官僚机构统御天下。对此，严耕望指出，秦始皇一统天下后施行的郡县制实则是国家直接控制基层民众的治理结构。^④但诚如前文所述，这种高度中央集权的自上而下治理具有很高风险，中国历史上长期存在的简约治理传统一定程度上可以被视为对这种高风险治理结构的调整，这也为我们理解中国传统社会的乡村治理形态提供了重要的思想基础。

长期以来，学术界对于中国基层社会治理传统的理解存在很大争议。韦伯从疏放性行政的视角指出，“帝国行政力的微弱所代表的意义是，实际上中国的市镇与乡村‘各治其事’”。^⑤韦伯特别强调，受宗族势力影响的村落之所以是“自治团体”，还因为官方行政权力的有限性。“事实上，皇权的官方行政只施行于都市地区和次都市地区。因为在这儿，它不用面对在这些地区以外所遭遇到的、强固的氏族血缘纽带的对抗，行政便能有效地运作于商人与工匠的行会。出了城墙之外，行政权威的有效性便大大地受到限制。因为除了势力强大的氏族本身之外，行政还遭遇到村落有组织的自治体之对抗。城市里也住着许多农民，既然城市不过是‘农耕者的都市聚落’，那么城市与村落之间，仅有行政技术上的差别罢了：‘城市’就是官员所在的非自治地区；而‘村落’则是无官员的自治地区！”^⑥

受韦伯影响，西方一些研究者认为中国的行政管理系统的效力非常有限，地方乡村是一个乡村自治的共同体。与此相关联的是，在有关帝制时代国家与乡村的关系问题上，乡村作为自治共同体的判断占据了一定话语。温铁军的观点——帝制中国时期的治理形态是“皇权不下县，县下皆自治”^⑦——是这一派的集中代

① 渠敬东：《中国传统社会的双轨治理体系——封建与郡县之辨》，《社会》2016年第2期。

② 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》，《开放时代》2019年第3期。

③ 周雪光：《从“官吏分途”到“层级分流”：帝国逻辑下的中国官僚人事制度》，《社会》2016年第1期。

④ 严耕望：《中国地方行政制度史——秦汉地方行政制度》，上海：上海古籍出版社，2007年，第237—244页。

⑤⑥ 马克斯·韦伯：《中国的宗教：儒教与道教》，第47、143—144页。

⑦ 温铁军：《半个世纪的农村制度变迁》，《战略与管理》1999年第6期。

表。然而，这一观点也遭到一些历史学家的批评，如鲁西奇指出，“县级政权以下的、直接或间接地控制乡村民户与地域、以最大程度地获取人力与物力资源、建立并维护乡村社会秩序的控制制度，是王朝国家诸种统治制度的组成部分”。^① 秦晖也指出温铁军的判断——“国权不下县，县下惟宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅”——与真实的历史样态有一定距离。他通过解读长沙走马楼出土的三国时期吴国的简牍发现，国家政权在县以下的活动和控制非常突出，“当时当地不仅有发达的乡、里、丘的组织，而且常设职、科层式对上负责制与因此形成的各种公文程式都在简牍中有所反映”。^②

与乡村自治与否的一般性争论不同，一些研究者意识到，中国历史上乡村能否自治以及如何自治往往取决于国家的控制效力。瞿同祖在《清代地方社会》一书中指出：“在州、县或组成州县的市、镇、乡村，都没有自治”，即便是基层村镇存在推举负责地方事务的“村长”或“庄头”的事实，他也一再强调“这种首领推举从未进化到自治”。^③ 萧公权聚焦 19 世纪中华帝国基层行政体系的结构与功能，通过保甲和里甲这两大组织体系透视基层行政实践。他发现对于州县衙门所在的城市，或协助知县的佐贰官驻守的镇里设置一个充满效力的行政机构并不困难，而对于居住着众多人口的乡村地区则很难实现有效控制。然而，帝国统治者对这种“不充分的国家控制”并没有坐视不理，而一直试图在因应乡村内在权力结构秩序基础上培育有效的代理人。^④ 据此萧公权指出，“官府不干涉哪些事务，村庄就享受哪方面的自主权”。换言之，乡村的自主权并不是由清政府直接赋予的，而是因为清王朝无力完全控制和监管，亦即这种乡村自主空间的出现是清政府不能完全中央集权化的后果。^⑤

在萧公权看来，乡村社会的自主性是由于中央政府干涉不到位而“制造”出来的。基于此，他认为中华帝国对乡村的控制呈现为一种“不完善的行政体系”。换言之，虽然萧公权指出了 19 世纪中国乡村的地保、村首等“准行政代理人”因上级无力监管而具有一定的自治权利，但他所发现的“自治”也是“官治”未及造成的，是一种“预期的意外后果”。诚如有研究者指出的，在完全的正式治理不可能的前提下，“正式权力对基层主动、直接、实质性介入的过程”，也可以视为简约治理生存空间的生成过程。寻求治理结构的平衡是简约治理生成过程的本质。^⑥ 由此不难看出，瞿同祖、萧公权代表的“官治论”与“自治论”的主张形成了明显的分歧，但不同判断背后隐藏的共通性假设是：国家控制权力的限度是探讨基层社会自主性的前提。

然而，是不是中央的低度统合就一定会导致地方的简约治理呢？显然答案是否定的。由此，杜赞奇提出的重要问题是：中央政府如何协调其与地方社会自组织力量之间的关系？或者说中央政府如何能建立一套有效规约地方权力的监察机制？以及如何建立一套连接最高权力机关与普通民众的调节机制？^⑦ 在 19 世纪中国的清代官僚体制中，一个官方代表通常会管治着数十万人，杜赞奇将此称为一种低密度的政府治理模式。这种低密度的、简约主义的治理模式，在中国传统社会得以维系并逐步演化为一种相对稳定的政治结构，其重要基础是以乡绅为代表的地方精英能够实现国家政权与普通民众的联通。虽然这些地方精英没有制度化的薪俸，但他们却拥有重要的象征权力与社会声望。名望与权力的获得使地方精英与地方官员抱持相似的价值理念，而且地方文化网络赋予这些精英处理乡村事务的权威性与合法性。政府通过赋予地方绅士以“准官职”和特定权力，地方绅士得以与政府保持一致的治理目标。基于此，杜赞奇指出：意识形态共同性以及建基于此的教化民众的道德表达是维系国家与社会平衡的重要机制。^⑧ 然而，《辛丑条约》签订后，清政府为了汲取更多税负，国家政权开始逐步向基层渗透并不断加重摊派，这打破了传统的简约治理格局，遂而引发了一种意料不到的社会后果，即由士绅与乡保的退场而出现的乡村权力的真空。

① 鲁西奇：《“下县的皇权”：中国古代乡里制度及其实质》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2019年第4期。

② 秦晖：《传统十论：本土社会的制度、社会及其变革》（修订版），太原：山西人民出版社，2019年，第15页。

③ 瞿同祖：《清代地方政府》（修订本），第5、7页。

④⑤ 萧公权：《中国乡村：19世纪的帝国控制》，第6—7、314—315页。

⑥ 史云贵、薛喆：《简约治理：概念内涵、生成逻辑与影响因素》，《中国人民大学学报》2022年第1期。

⑦⑧ 杜赞奇：《从历史和比较的观点看中国改革》，《开放时代》2009年第8期。

在这种背景下，土豪劣绅和营利型经纪（entrepreneurial brokerage）开始不断攫取基层权力，充当搜刮基层民脂民膏的爪牙，这不单打破了国家与社会的平衡机制，扰乱了固有的权力结构和道德秩序，也最终导致了杜赞奇所说的“国家政权内卷化”。^① 杜赞奇将普通乡民大众的文化认知引入分析范畴之中，超越了以士绅社会和儒家思想为主导的精英主义的文化史观和分析进路。他强调“文化网络由乡村社会中多种组织体系以及塑造权力运作的各种规范构成，它包括在宗族、市场等方面形成的等级组织或巢状组织类型”。^② 具体而言，这些文化网络包括宗族组织、宗教组织、多层级的市场组织、人际关系网络、水利组织（水会）、商业组织（商会）、地方保卫组织（青苗会）等。在这里，我们可以将杜赞奇的“权力的文化网络”概念理解为乡村社会民众交往的各种组织载体及其制度规范。

19 世纪末 20 世纪初的华北乡村社会的政治权威，在一种“权力的文化网络”的框架下得以呈现，最典型的地方权威框架是宗族和宗教组织。国家政权在关帝崇拜的演进过程中充当了重要角色，与这一过程相伴而生的是国家始终努力将文化霸权凌驾于大众信仰之上。经过不同历史朝代的意识形态过滤，“忠义仁勇”逐渐成为关帝崇拜的重要象征，这一象征符号既是儒家伦理的内核，亦是民间信众和不同利益集团追溯的价值规范。国家政权将自身的正式权威及价值诉求与宗教和文化网络有机融合，由此产生的一个重要后果是这种民间信仰也具有了法统意义上的合理性。由此不难看出，这一时期的中国乡村社会内在的政治权威来源于由宗族、宗教等各种组织以及各种象征性权力构成的“权力的文化网络”。在当时，乡村领袖是“保护型经纪体制”的核心，他们需要将自身人际关系积累的象征资本融入到宗族和宗教组织之中。^③ 在这里，作为“保护型经纪”的乡村领袖既是国家政权的代理人，也是乡村社会民众的代言人。他们是基层乡村社会非正式行政的重要担纲者。作为乡村领袖，他们既是维系国家治理之简约主义特征的有效支点，也是保护乡民社会，确保国家与社会平衡的重要力量。然而，清朝末期，伴随国家政权建设的不断推进，当国家权力为了进一步的财政汲取与社会控制而深入到乡村内在肌理之后，固有的乡村秩序开始出现重大转变。

（二）国家政权建设中的地方简约：双轨政治的嬗变

从世界各国现代化的进程看，“国家政权建设”似乎是一个全球性现象。从表面看，清末新政开启的中华帝国的国家政权建设（state-making）在形式上与查尔斯·蒂利（Charles Tilly）等人所关注的近代欧洲早期的国家政权建设的基本意涵是相似的，即大体上都要经历如下变化过程：国家政权进一步官僚化和理性化、国家为了军事和税收目标将权力的触角向基层进一步渗透、乡村社会为了反抗政权侵入和财政榨取而不断反抗斗争、国家为了巩固政权与“新精英”进行联盟等。^④ 然而，蒂利所关照的是“民族国家”这种政治组织形态。^⑤ 而清末的国家转型，是由一个军事、行政上非集中化的帝国，转变为高度集权、统一的现代国家。在此期间，对抗西方列强的外部入侵是重要目标，在对抗失利后，国家重建的重心被迫转移到内部，消除对抗中央的离心力量成为重要目标。^⑥

所以，从更多历史的事实看，清末新政开启的国家政权建设与 18 世纪欧洲的政权建设在具体推进进路和实施策略上又有很大不同。欧洲早期的政权建设和民族形成（nation building）并不同步，强大的民族国家（nation-state）往往先于民族形成。而清帝国晚期的政权扩张则是在面对西方列强殖民入侵的危机下，在加快推进民族振兴和现代化进程的旗号下推进的。^⑦ 面对内忧外患，民族主义与现代主义的旗号为国家权力的扩张提供了一定的合法性基础。^⑧

西方的中国研究往往将“国家政权建设”作为分析工具来观察和解析中国乡村的基础秩序及其演变过程。与这种主流的研究进路相契合的一种“规范性认识”主张：国家政权建设是中国乡村社会结构和基础秩

①②③④⑦⑧ 杜赞奇：《文化、权力与国家：1900—1942 年的华北农村》，王福明译，江苏：江苏人民出版社，2003 年，第 25、15、178—179、1—2、1—3、1—3 页。

⑤ Charles Tilly, *The Formation of National State in Western Europe*, Princeton: Princeton University, 1975, pp. 26—27.

⑥ 李怀印：《现代中国的形成：1600—1949》，第 13 页。

序变迁的动因，而乡村社会中呈现出的种种新的结构形态与特征是因应国家政权建设的后果。^① 这种主流认知隐含了两个基本假设：其一，中国近代以来乡村社会的基础秩序是“静态的”，其内在的制度体系和权力结构本身难以构成制度变革的动力基础；其二，近代以来国家政权向基层的扩张使乡村社会发生了根本性变化，改变了传统的社会关系结构。这种规范性认识与隐含假设背后仍遗留的一个重要问题是：国家政权建设在给乡村社会注入新鲜血液并使之发生根本性变革的同时，中国乡村的治理结构是否也随之发生了根本性变化？或者说在国家自上而下的权力轨道运作过程中是否与乡村自下而上的权力轨道之间出现了新的耦合？这需要重识中国的“双轨政治”。

20世纪30—40年代，费孝通针对中国传统社会政治运行的特征提出了“双轨政治”概念。费孝通强调，中国社会的有效治理需要两条平行轨道：一条是自上而下以皇帝和官僚制为基础的中央集权专制轨道；另一条是自下而上以乡村士绅和家族制为基础的基层社会自治轨道。前者强调正式官员和知识分子依托官僚组织进行治理，后者强调以乡村士绅为主的地方精英依靠宗族组织进行治理。这种双轨政治及其内在治理机制维系了中国传统社会的“超稳定结构”。^② 诚如费孝通所言：“政治绝不能只在自上而下的单轨上运行。人民的意见是不论任何性质的政治所不能不加以考虑的。一个健全的、能持久的政治必须是上通下达、来往自如的双轨形式。”^③ 由此，国家政权与基层社会民众的联通互动成为政权持久与社会稳定的基石。费孝通的双轨政治论揭示出理解国家治理的两条重要线索：中央与地方的关系以及国家与民众的关系。这两条线索是洞识中华帝国治理传统的重要视角，亦是穿透历史理解新中国成立以来七十余年国家治理实践，分析当前国家治理内在逻辑的有效路径。

就中央和地方的关系而言，一方面，中央和地方在集权与分权的艰难抉择中轮番交替，且一度陷入“一收就死”“一放就乱”的循环困境之中；另一方面，许多治理难题在上有权策下有对策的变通过程中痼疾难除。周雪光将这种张力概括为权威体制与有效治理之间的矛盾。^④ 就国家与民众的关系而言，传统中国社会的士绅阶层充当国家与民众沟通的桥梁；新中国成立后至改革前，普通民众由人民公社和单位组织充当国家治理的中介。改革开放以来，一方面，社会空间不断发育，行政权力总体性支配的结构逐渐向技术治理模式转变^⑤；另一方面，在人民公社组织解体、单位向社区转型的过程中，国家权力不得不直面原子化的个体，在社会组织培育不足的情况下，这既增加了国家治理的成本也阻隔了民众自下而上的表达。特别是在当下乡村振兴的背景下，伴随着国家政权深入基层，市场资本、数字技术等要素一并下乡正在深刻地改变着乡村，也改变着国家治理的格局。

五、结语：转型视域下简约治理的当代趋向

聚焦中央集权与地方分权之间的矛盾，笔者检视了帝制中国晚期简约治理的具体形态、简约治理的生成机理以及简约治理运行的财政基础，本文不单要尝试从中国的历史事实中寻求治乱兴衰的线索，还试图从国家治理的历史谱系中找寻有效治理的共通性以及化解治理困境的可行路径。国家简约治理的绩效，已经从国家运行的历史长程中得到验证。任剑涛基于国家治理的“奥卡姆剃刀”（Ockham's Razor）原理强调，虽然现代国家治理是涉及多个部门、多重逻辑的复杂公共事务，但现代国家治理的基本理念、制度取向与举措安排需要简约主义的治理机制。简约治理的达成需要遵循两条基本准则：以简驭繁定理和删繁就简的改革原则。前一准则，从“国家—市场—社会”的三分框架出发，强调要建立国家的分权制衡原则，确立政治、法律与管理的具体策略与边界；后一准则强调，要尽量规避国家对市场与社会的吞噬，避免国家成为吸纳一切社会资源的超级政府，并依此准则进行改革，以便使之成为有限有效政府。对于有违以上两条准则的政府行为，

① 张静：《基层政权：乡村制度诸问题》，北京：社会科学文献出版社，2019年，第35页。

② 金观涛、刘青峰：《兴盛与危机：论中国社会超稳定结构》，北京：法律出版社，2011年，第219页。

③ 费孝通：《乡土重建》（1947），《费孝通全集》第5卷，呼和浩特：内蒙古人民出版社，2009年，第36—37页。

④ 周雪光：《权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑》，《开放时代》2011年第10期。

⑤ 渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理：基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》2009年第6期。

都应使用“奥卡姆剃刀”加以剔除。^①

以西方理论范式为标尺审视中国历史上中央行政“集权化”与地方治理“简约化”在同一时空和同一体制下并存的形态，似乎容易得出“矛盾的”、“偏差的”或“悖论性的”认知。但如果从长时段的历史视角看，中央集权化与地方简约化的并存互融则是另一种基础性的社会事实。作为中国治理传统积淀而成的一种社会实在，简约主义机制能够跨越体制与历史，成为透视中国传统治理图景的重要线索。透过近代以来中国国家政权建设的整体进程，我们不难发现，明清时期盛行的简约主义治理传统，在民国时期、新中国成立后的集体化时代以及改革开放以来都得以部分保留。诚如黄宗智所言，在新的历史时期，面对国家治理的现代转型以及民众对医疗、教育、社会保障等领域的福利需求，简约主义的半正式行政方法以及国家倡导社会参与的模式仍会在政治现代性中扮演一定角色。^②由此可见，“中央集权的简约治理”构成中国传统社会延续至今的既矛盾又抱合的治理统一体。

中国乡村从古代至近世一直延续着简约治理传统，但关键的问题是：我们该如何在更长的历史镜框中认识简约治理的当代价值及其现实趋向？董磊明、欧阳杜菲强调，简约治理根源在于外在的国家财政能力限制以及内生的乡村共同体维系机制，国家凭借疏放性的权力介入即可维持基层秩序与政治整合。然而随着新型城镇化带来的农民非农化以及社区异质性增强，地方权威逐步消解，村庄共同体的纽带难以维系。加之国家财政能力提升以及国家民事职能向乡村的扩展，基层政权正逐步向职业化、科层化模式转变。由此，他们判断乡村简约治理或将消失，并由科层治理代之。^③与此观点不同，欧阳静指出，在乡村振兴的背景下，以党组织为基础的简约治理构成国家治理现代化的重要基础。具体体现在，党组织通过群众路线、驻队、包村制、工作组以及“统分结合”等非科层化的治理方式构成新时期乡村“简约治理”的重要内涵。在“上面千条线”与“下面一根针”的层级矛盾下，新型的简约治理是克服形式主义与官僚主义泛滥，并确保乡村自主性的一种可行策略。^④

基于以上讨论，至少可以明确的一点是，不单传统的帝国统治需要简约治理的机制，部门庞杂的现代国家结构同样需要简约主义的治理方略。韦伯强调，前现代社会向现代社会治理转型的一个重要标志是西方民族国家政府机构的扩张以及由此带来的官僚化（bureaucratization）与理性化进程。循此逻辑反观中国，无论是民国时期县政府之下设立“区”级行政机构，还是新中国成立后增设“公社”（后改为乡镇）一级政府，中国近代以来的治理转型似乎确实出现了清晰的官僚化进程。与国家政权深入基层相关联的是，国家官僚体系内的公务人员数量也不断增长，从晚清 25000 多人的官员队伍，到 1979 年“机关团体”人员已经达到 500 万人，1999 年到达顶峰 1100 万人。^⑤此后，虽然因机构调整公务员有所减少，公务员人数总数一直在 700 万左右。^⑥

此外，除了这些编制内的公务员，当前基层政府为了应付多重压力还聘任了很多编制外人员。换言之，我们不能仅研究国家政权官僚化、理性化的进程，还需要关照与此进程平行的另一进程，即简约治理的嬗变过程。当代中国的乡村治理应该被理解为现代官僚政治的科层治理与简约主义治理传统互动的结果。与昔日无薪俸的半正式官员相似，在当前的基层治理中，很多“编制外公务人员”因为没有编制也不能领取国家的正式薪资，而只能由聘任他们的地方政府筹集资金。虽然构成简约治理的部分内涵，但在压力型体制下这批编外公务人员在应付上级监察、处理繁重任务等方面发挥着重要作用。在数字技术快速发展的当下，技术赋能虽然一定程度上可以实现“无死角全覆盖”监管，但这并不等于有效治理。在数字乡村建设背景下，层层

① 任剑涛：《国家治理的简约主义》，《开放时代》2010 年第 7 期。

② 黄宗智：《国家与社会的二元合一：中国历史回顾与前瞻》，第 106—107 页。

③ 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》，《政治学研究》2023 年第 1 期。

④ 欧阳静：《简约治理：超越科层化的乡村治理现代化》，《中国社会科学》2022 年第 3 期。

⑤ 参见黄宗智：《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。

⑥ 2009 年公务员人数是 678.9 万人，到 2015 年公务员人数为 710 万人。参见人力资源部网站：2015 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报（mohrss.gov.cn）。

加码愈演愈烈，基层工作人员频于应付自上而下的各种考核与“报表”。与这种无孔不入的数字监管相伴而生的是一套新型的数字形式主义。在新的历史时期，中国传统的简约治理与源自西方的现代科层治理相互嵌合的结构，是影响中国国家治理转型以及中国式现代化进程的重要因素。以央地分权与官民两便为内核的简约治理传统抑或是化解数字形式主义问题的一剂良方。

[本文为天津市哲学社会科学规划重点项目（TJSR23-001）的阶段性成果。感谢刘世定教授和周雪光教授的批评意见，感谢狄金华、丁惠平、田耕、吴柳财、张震、周子玥、孙美玲、程达、王皓、李锦晔和编辑部的宝贵建议，文责自负。]

(责任编辑：朱颖)

Historical Tradition and Contemporary Transformation of Minimalist Governance in China

WANG Qingming

Abstract: Tracing the historical origins and contemporary transformation of China's minimalist governance, this paper summarizes two forms: "minimalism in governing officials" and "minimalism in governing the people". The former is reflected by local officials' "a single person government" and "the separation of officials and local staff"; the latter is reflected by the informal administration of rural society and "the mutual convenience between officials and the people". The four key variables that affect the formation of minimalist governance, the limitations of the territory and population size of the Chinese Empire, the ideology of Confucianism and Legalism, the low tax system under the form of small-scale agricultural economy, the integration of centralization risks and bureaucratic organizational characteristics under the unified system. Minimal governance can reduce administrative costs and improve administrative efficiency, but this semi-administrative and informal operational mode also provides convenience for the disorder of grassroots power and the state involution. In the late Qing Dynasty, with the expansion of state power construction, the minimalist governance model gradually declined, but some minimalist mechanisms have survived. In the new historical period, the traditional minimalist governance with the cores of decentralization of power between the central and local governments and "the mutual convenience between officials and the people" is inter-embedded with modern bureaucratic governance, which constitutes an important factor affecting the modernization transformation of China's national governance.

Key words: minimalist governance, historical tradition, lenient administration