

治理不可能三角

社会
2026 · 3
CJS
第 46 卷

周黎安

摘 要：本研究在行政发包制研究的基础上，丰富和发展了“治理不可能三角”这一中层理论，指出在任何一个层级化委托—代理结构中，刚性治理目标、刚性预算配置与刚性规则约束三者都不可能同时成立，组织必须在三者之间进行结构性取舍。本文据此重构了行政发包制、韦伯式理性科层制与现代公司治理三种典型形态的比较逻辑，并提出一组可检验命题用以解释非正式制度扩张、选择性执行、运动式治理、模糊发包、组织变形等众多治理现象的内生机制。本文进一步分析了“不可能三角”成立的隐含条件（技术、组织吸纳能力、代理人行为、风险外化与合法性资源）及其可能的突破路径（技术进步、超常动员与组织重构），并从事前与事后不确定性管理的视角揭示了行政发包制与韦伯式理性科层制的根本差异，并指出，在目标刚性、资源约束、信息分散、风险外溢等结构条件下，中国国家治理形成了以科层制为“底盘”、发包机制为“发动机”、外部“承包器”为补充的混合制度结构，从而在不可能条件中维持治理的可行性与连续性。

关键词：治理不可能三角 行政发包制 理性科层制 现代公司治理 不确定性管理

DOI:10.15992/j.cnki.31-1123/c.2026.03.007

Governance Impossibility Triangle

ZHOU Li-An

Abstract: Building on the analysis of administrative subcontracting, this paper develops the governance impossibility triangle as a mid-range theoretical framework. It argues that within any hierarchical principal-agent structure, three constraints—rigid performance targets, fixed resource constraints, and strict rule enforcement—cannot be simultaneously maximized. Organizations must therefore make structural trade-offs among these three elements. Based on this insight, the paper reinterprets three ideal-typical governance forms—administrative subcontracting, Weberian bureaucracy, and modern corporate governance—as distinct equilibria under different constraint combinations. It further derives a set of testable propositions to explain

* 作者：周黎安 北京大学光华管理学院 (Author: ZHOU Li-An, Guanghua School of Management, Peking University) E-mail: zhoulia@gsm.pku.edu.cn

endogenous phenomena such as the expansion of informal institutions, selective implementation, campaign-style governance, ambiguous subcontracting, and organizational distortion. The paper also examines the implicit conditions under which the triangle holds—including technological limits, organizational absorption capacity, agent behavior, risk externalization, and legitimacy resources—and identifies potential pathways for reconfiguration, such as technological innovation, extraordinary mobilization, and organizational restructuring. By distinguishing between ex ante and ex post uncertainty management, it reveals a fundamental divide between bureaucratic and subcontracting logics. Finally, the paper argues that China's governance system, under conditions of rigid targets, resource constraints, dispersed information, and high risk externalities, has evolved into a hybrid structure: bureaucracy as the institutional base, subcontracting as the operational engine, and externalized organizational forms as complementary absorbers. This configuration enables governance to remain viable under structurally impossible conditions.

Keywords: Governance Impossibility Triangle, Administrative Subcontract, Rational Bureaucracy, modern corporate governance, uncertainty management

一、引言

组织治理研究长期面临一个反复出现却始终难以彻底化解的理论困惑:那些在实践中被视为“合意”的治理原则——刚性、挑战的绩效目标,统一、严格的规则约束,以及纪律严明的预算与资源控制,往往难以同时成立。当组织试图在同一时刻强化目标问责、规则合规与资源约束时,治理结果未必会带来效率的提升或秩序的改善,反而常常表现为形式主义、策略性执行、非正式制度扩张乃至系统性失灵。

这一现象广泛存在于不同的组织形态。公共部门在强调绩效考核与财政纪律的同时推进合规改革,往往会诱发基层治理过载与隐性执行。例如,近年来,随着治理重心的下移,在强化目标责任的同时,上级政府对基层政府的监管力度也在不断提高,从而导致基层负担超载(吕德文,2022);大型企业在强化合规监管与业绩压力而不相应增加资源投入时,就容易出现数据造假和指标操纵问题(Roychowdhury, 2006; Kedia and Philippon, 2009);历史上的官僚国家在资源有限的条件下还要维持

高强度的统治目标,一般就是依赖非正式规则与弹性运作。诸多关于清代地方政府的研究发现,当朝廷下达刚性的钱粮上缴指标而预算又极其有限时,地方官员就不得不依靠“潜规则”和收取火耗、陋规等灰色甚至非法的收入维持政府的运转(瞿同祖,2003;曾小萍,2005;魏光奇,2010)。这些现象并不是在特定情境下的偶发偏差,而是跨组织、跨制度环境反复出现的结构性模式。

既有的社会科学理论对此已有大量解释。例如,新制度经济学强调制度安排是在交易成本、信息不完备与契约不完全条件下形成的次优选择,而非最优解(Williamson, 1975, 1985);委托—代理理论则系统分析了在信息不对称条件下,如何通过激励与监督的方法缓解道德风险与逆向选择(Akerlof, 1970; Jensen and Meckling, 1976; Holmstrom, 1979; Milgrom and Roberts, 1992; Laffont and Tirole, 1993);组织社会学研究进一步指出,形式结构与实际运作之间往往存在“脱钩”的问题,组织会通过仪式化合规来应对外部制度压力(Meyer and Rowan, 1977; DiMaggio and Powell, 1983)。这些研究各自揭示了治理失灵的一个侧面,但仍未回答一个更为根本的问题:为何在逻辑上相互支持的治理原则在实践中却呈现系统性的相互冲突?换言之,这些“良治原则”为何在同时实施时反而变得不可行?

本文提出,治理困境并不是主要因为激励设计不当、规则执行不力或组织文化存在缺陷,而是植根于一种更为基础的结构性约束。具体而言,在任何层级化的委托—代理关系中,组织治理都同时受制于三类核心约束:对结果的目标约束、对投入的资源约束和对行为方式的规则约束。本研究的核心主张是:这三类约束不可能同时被刚性化,当其中两项被严格锁定时,第三项必须保持弹性,否则,治理在结构上将不可行。

基于这一判断,本文试图进一步丰富和发展“治理不可能三角”这一中层理论(周黎安,2024),系统刻画组织治理中的可行性边界,引申其背后的理论命题,探究“治理不可能三角”所依赖的组织条件及其对组织创新的潜在影响,并在此基础上重新辨析行政发包制与韦伯式理性科层制的核心区别。

“治理不可能三角”理论并不试图回答哪种治理模式更优,而是聚焦一个更具现实主义色彩的问题:在不同约束组合下,哪些治理安排是

可行的,哪些又必然会诱发策略性应对与治理变形?在这一框架下,本文对若干经典治理形态作出了重新解释。行政发包制、韦伯式理性科层制与现代公司治理并不是简单的历史阶段或制度优劣之分,而是对“不可能三角”中不同约束组合的稳定回应:行政发包制通过放松规则约束来维持目标刚性与资源约束,从而在资源不足的条件下确保结果可交付;韦伯式理性科层制以目标弹性换取规则与预算纪律,以程序正当性维系合法性;现代公司治理通过资源投入弹性使严格规则与高强度目标得以并存。由此,“治理不可能三角”理论将分散于不同学科与经验领域的治理模式纳入统一的分析视角和解释框架。

基于这一理论框架,本文进一步提出一组可检验的命题,并揭示多种重要经验现象的内在机制。其一,当目标刚性与资源约束叠加时,规则执行必然会变得弹性化,从而解释了非正式制度扩张、选择性执行与基层治理“灰色空间”的普遍存在;其二,当规则刚性与资源约束叠加时,治理目标会趋于弱化或重定义,表现为“程序替代绩效”的组织行为;其三,当目标刚性与规则刚性并存时,资源弹性必然会上升,体现为预算扩张、隐性投入与风险转移;其四,当三类约束被强制同时刚性化时,组织将出现系统性“异常反应”,如数据扭曲、责任规避、过度动员、风险外溢等。通过这些命题,本文把长期被视为“偏差”或“例外”的治理现象重新界定为在结构约束下的理性均衡结果。

在此基础上,本文进一步拓展了该理论的解释边界。一方面,通过提出“低张力均衡”这一概念,说明治理体系也可以通过同时降低目标、资源与规则的约束强度的方式在低风险领域形成稳定均衡,从而突破了“高强度治理”的单一路径假设。在中国国家治理中广泛存在的行政外包(如土绅承包地方性公共产品等)、当代社会治理领域的“模糊发包”等现象均可纳入“低张力均衡”的范畴加以重新解释(黄晓春,2015;周黎安,2016,2022)。另一方面,本文系统分析了“不可能三角”成立的隐含条件,包括技术约束、组织吸纳能力、代理人行为边界、风险回流机制、合法性资源结构等,并提出技术进步、超常动员与组织重构三种可能的“突破路径”。这些分析表明,“不可能三角”并不是静态约束,而是随制度条件与技术环境演化而不断重构的动态约束。

本文从“事前—事后不确定性管理”的视角对行政发包制与韦伯式理性科层制进行了重新解释。前者通过责任绑定与激励机制在结果端

吸纳不确定性,后者则通过规则与资源的事前配置来压缩不确定性。两者并不是简单的历史演进关系,而是两种方向相反但同样具有现代性的治理技术。这一视角表明,“不可能三角”的深层根源在于不同不确定性管理技术之间的内在张力。

本文最后将指出,在目标刚性、资源约束、信息分散、风险外溢等结构条件下,中国国家治理形成了一种具有内在逻辑的混合制度结构:以科层制为制度“底盘”,以发包机制为治理“发动机”,并以政府之外的平台公司、国有企业、社会组织、特殊阶层人士等为外部“承包器”来吸纳制度外压力。这一结构绝不是过渡性或临时性安排,而是在“不可能三角”约束下形成的一种稳定制度均衡,从而解释了中国治理体系在长期资源约束与高目标压力并存条件下的持续运行能力。

本研究的经验意义在于为理解一系列长期困扰治理实践的复杂现象提供了统一的解释框架。例如,在中国的组织治理中广泛存在的行政发包机制、预算外资源动员(如土地财政、投融资平台、编外人员扩张等)和非正式制度运行,可被理解为“目标刚性—资源约束”组合下的稳态均衡;被广泛探讨的运动式治理现象(冯仕政,2011;周雪光,2012)则是在目标刚性增强和资源难以扩展的情形下,通过压缩规则的方式来实现短期目标的制度性反应。同样,在现代公司中,当组织同时强化绩效目标与合规规则时,资源扩张与成本上升往往会成为维持均衡的必要条件。正如任正非总结华为战略成功的经验时所言,为了攻下“一个城墙口”,就必须进行“饱和式攻击”¹(后文将展开具体分析)。但如果资源扩张的条件不被满足,则可能会演化出数据造假、业绩操纵、形式主义合规等扭曲性组织行为。

更为重要的是,本文的理论启示在于,它将“治理失败”从规范性偏差重新界定为结构性结果,从而为制度设计提供了一种更具现实主义的分析框架。与其追求在单一制度中同时实现高目标、严规则与紧预算,不如明确不同治理情境下的约束组合及其取舍逻辑,通过分层配置与结构重组实现治理能力的整体提升。由此,治理问题不再聚焦于如何做到三者兼得,而是转向在何种条件下选择何种可行组合。

本文的理论贡献体现在三个方面。第一,将资源约束提升为与激励

1. 引自:“28年只对准一个城墙口冲锋——与任正非面对面”,新华社深圳2016年5月9日电。

和规则同等重要的核心治理变量。政治学、社会学和经济学日益重视“国家能力”概念,将国家的资源汲取与财政供给能力视为经济发展与现代化进程的关键推动力量(Tilly, 1975; Mann, 1986; Besley and Persson, 2011)。但经济学中的委托—代理理论、企业理论、交易费用理论长期以来都忽视了预算约束在组织设计(如产权制度、企业边界)中的关键作用(Jensen and Meckling, 1976; Williamson, 1985; Hart, 1995),本研究则强调了资源与预算约束是构成治理所面临结构性张力的重要组成部分。第二,本文提供了一个可跨越公共治理、企业管理与历史制度分析的中层分析框架。该框架不仅为分属不同社会科学领域的组织模式(如行政发包制、韦伯式理性科层制、现代公司治理等)提供了一个统一的分析基座与比较维度,还将诸多看似分散独立的治理现象(如运动式治理、模糊发包、行政借道社会、编外人员扩张、非正式运作等)贯通起来,将其视为“治理不可能三角”这一“大家庭”中的不同“成员”,揭示其背后共同的“家庭背景”。第三,将非正式制度与各类治理“变形”从规范性偏差重新界定为结构性均衡结果,从而为理解复杂组织如何在“不可行条件”下维持运行提供了新的理论视角。长期以来,韦伯式理性科层制成为国内学术界分析国家治理问题的理想基准,用以识别和界定中国治理实践中呈现的各类“差距”与“偏离”(如运动式治理、非正式运行、预算外体系等),并从规范性角度加以评判。本研究试图强调,这些所谓的治理“偏差”与韦伯式理性科层制一样,都是对三角结构性张力的制度性回应,各有其内在的选择条件与逻辑,并无天然的优劣之分。

本文接下来的结构安排如下:第二部分界定“治理不可能三角”的核心概念及其理论基础,随后分析三种典型治理形态如何分别回应这一结构约束;第三部分提出并展开一组可检验命题;第四部分讨论该框架的隐含条件与突破机制;第五部分从不确定性管理角度深化理论内涵;第六部分解释在“治理不可能三角”中中国国家治理更靠近行政发包制这一角的深层原因;第七部分是结束语。

二、治理不可能三角:一个一般性的组织治理命题

关于清代基层治理的相关研究反复揭示了一个看似具有经验性却又极具普遍性的治理现象:一方面,朝廷向地方官员下达了极为刚性的

治理目标——定额化的钱粮上缴、无限的属地治安与公共事务责任；另一方面，朝廷给地方政府配置的正式治理资源极为有限，无论是财政预算还是人员编制，都不足以应对这些目标所隐含的治理需求，同时，朝廷又不断颁布大量律例、规章和制度文本，试图用细致规则约束地方官员的行为。这样的治理模式就造成了一个长期存在且高度稳定的制度现象：正式规则在大量关键事务中“形同具文”，预算内与预算外并行，正式制度与非正式制度并存，地方治理高度依赖陋规、潜规则与弹性运作（瞿同祖，2003；魏光奇，2009；白瑞德，2021；周黎安，2024）。在中国当代的基层治理实践中，也可以观察到普遍存在的类似现象：一方面是上级下达的刚性目标任务，另一方面是基层政府预算内经费严重不足。为了完成任务，基层政府人员必须通过预算外渠道筹措经费，不得不采取非正式的方式或策略“选择性”执行上级政策（周雪光，2005；欧阳静，2011）。

这些经验事实与行政发包制所试图解释的国家治理现象高度相关（周黎安，2014，2016，2017）。由此引申出的一个根本性问题是：在治理目标、治理资源与规则约束之间是否存在一种更为一般性的结构张力？行政发包制所呈现的规则“弹性”甚至“失灵”究竟是制度落后、道德风险或执行偏差的结果，还是源于某种更深层、跨组织普遍成立的治理逻辑？

正是在这一问题意识之下，周黎安（2024）尝试在行政发包制分析的基础上提炼和引申出一个更具一般性的理论命题——“治理不可能三角”。所谓“治理不可能三角”，是指在任何层级化的委托—代理结构中，刚性治理目标、刚性预算配置与刚性规则约束（见图1）三者不可能同时兼得。这一命题并不是经验归纳意义上的“倾向性结论”，而是一个

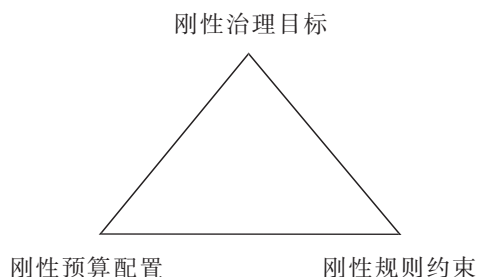


图1：治理不可能三角

具有结构必然性的组织治理约束。其核心逻辑可以表述为:委托人不可能在同一时间内既要求代理人严格遵守事先确立的规则和程序,接受事前配置的数量有限且不可突破的治理资源(如预算经费、人员编制等),同时又要求代理人必须完成一个具有挑战性和高度政治或绩效压力的治理目标。

通俗地说,委托人可以“既要,也要”,但不能“既要,也要,还要”。在现实运行中,上述三个刚性要求只能其中两个同时成立,第三个则必须保持开放性和弹性。由此可知,“治理不可能三角”并不是价值判断,而是一个关于层级组织如何避免系统性失灵的底层约束条件。在“治理不可能三角”的框架下,不同组织形态的差异不在于是否“更先进”,而在于它们选择了哪两个刚性要求,并对第三个要求保持弹性。

行政发包制对应的是“刚性治理目标+刚性(有限)预算资源+弹性规则约束”的组合。在这一模式下,委托人(中央政府)向代理人(地方官员)下达明确且不可讨价还价的治理目标,就像压力型体制(荣敬本等,1998)和目标责任制(王汉生、王一鸣,2009)所呈现的那样,同时对预算和人员规模进行严格限制。在这种条件下,如果仍然坚持规则的绝对刚性,代理人将会陷入结构性不可能完成的状态。因此,规则必须“网开一面”:正式规则被选择性执行,非正式制度、潜规则与灰色运行空间成为维系治理的必要补充(王汉生等,1997)。从这一视角看,行政发包制下的规则失效并不是治理失败,而是对“不可能三角”的制度回应。

韦伯式理性科层制对应的是“刚性规则约束+刚性预算资源+弹性治理目标”的组合。在这一治理模式中,组织的核心不在于完成某个具体的具有挑战性的绩效目标,而在于按照既定规则、程序和法理行事。预算与人员配置在事前被明确界定,事后不轻易调整,但代理人的自由裁量权被严格压缩。治理的合法性主要来自程序的正当性,而非结果的优劣——“有多少钱办多少事”“尽职尽责”就是贯彻程序正当性的具体表现。正因如此,在纯粹的韦伯式理性科层制中,委托人往往会避免向代理人提出过于刚性的绩效目标,因为一旦强行引入目标压力,就极易诱发规则异化、责任规避或形式主义。

现代公司治理对应的是“刚性治理目标+刚性规则约束+弹性治理资源”的组合。在公司治理中,委托人(股东或董事会)往往对代理人

(管理层)提出明确且具有约束性的绩效目标,同时要求其严格遵守规则,满足合规与审计要求。²在这种条件下,预算不可能是刚性的:资源配置必须根据经营环境、项目风险和目标的实现情况保持高度弹性。如果公司在严格规则与高绩效目标并存的情况下仍然对预算设置刚性上限,结果往往不是效率提升,而是目标扭曲或风险转移。

清代海关制度的转型成为“治理不可能三角”极具说服力的历史实验(魏尔特,1993;周黎安,2024)。在1863年英国人赫德出任海关总税务司之前,清代海关是典型的行政发包制性质的组织:上下级之间实行包税制和预算包干制,各地海关向朝廷上缴固定税额;正式财政拨款极少,官员与职员靠“提成”生存;朝廷虽颁布规章,但实际上并不执行。赫德改革的关键并不在于“反腐”或“引入现代管理技术”,而在于对“不可能三角”组合方式的根本性重排:彻底取消包税制,实行“应收尽收”;建立全口径预算与决算制度,消灭预算外收支;要求朝廷放弃对海关的关税上缴目标,并显著提高预算拨款。总理衙门最终答应了赫德提出的不设上缴目标和拨付高额预算的请求,结果是清代海关从“行政发包制”转向了一种接近韦伯式理性科层制的组织形态。转型之后规则之所以能得以真正执行,不是因为官员的道德改善或认识提高,而是因为“不可能三角”被重新配置。

“治理不可能三角”为理解不同条件下组织形态的模式转换提供了新的分析视角。以企业或公司为例,从初创阶段逐步发展为行业巨头的过程中,它们往往会经历多种管理模式的更替。在创业初期,公司通常更注重具有挑战性的经营目标,但由于融资困难,预算与人员配置极为有限,因此对内部规则与程序的建立及遵循关注不足,绩效考核也更倾向于“以结果论英雄”。在此阶段,组织治理方式更接近行政发包制。随着公司规模扩张和资金实力的增强,执行内部规则与程序的重要性不断提升,制定经营目标与确定预算规模之间的协同性也相应加强。而当企业处于行业垄断地位时,内部规则与程序将占据中心位置,制定经营目标的相对意义随之下降,其治理模式便可能趋近政府形态的理性科层制。这个例子也说明,行政发包制和韦伯式理性科层制作为组织治理的模式并不必然与政府或公共组织联系在一起,也可以是公司治理

2. 这里我们定义的“现代公司”是指那些广泛采用现代化管理技术和内部规章体系较为完备有效的大中型公司。

所采取的组织模式。

由此,“治理不可能三角”理论旨在超越行政发包制或韦伯式理性科层制的单一理想类型而将它们置于一个更为一般的治理理论框架。行政发包制之所以在中国历史与现实中反复出现,正是因为它在特定的约束条件下选择了一种符合治理“不可能三角”的稳定组合(后文将详细分析)。“治理不可能三角”提供了一种跨越公共治理、企业治理与历史制度分析的统一视角:它不评价哪种治理模式“更先进”,而是揭示不同组织形态在何种约束条件下必须作出怎样的制度取舍。在这一意义上,行政发包制不再只是中国经验,而是成为理解复杂组织如何在不可能条件中实现“可行性运转”的一个关键入口。

三、可检验命题与经验推论

“治理不可能三角”的核心不在于提供概念比较或制度分类,而在于提供一系列可以被经验研究检验的理论推论。这些推论不预设哪种治理形态更优,而是指出:当组织在三类治理约束中强化其中两类时,第三类治理必然会发生系统性调整。这一结构性关系可被转化为一系列可观察、可比较的经验命题。

(一)命题一:目标刚性与预算刚性叠加将导致规则弹性上升

在治理目标具有高度刚性且预算与人员配置受到严格约束的条件下,组织中规则执行的弹性必然会上升,表现为非正式制度扩张、选择性执行增加和程序性规则的工具化使用。它的经验含义是:当绩效指标被明确量化和问责压力显著上升而预算和编制无法同步扩张时,我们可以观察到以下现象:正式规章在关键事务中被“灵活解释”;临时性安排、口头指令与灰色操作频繁出现;跨组织边界的行政外包、项目化运作与编制外用工增加;合规文本与实际执行之间的偏离扩大。该命题可用于检验行政发包制、运动式治理、基层减负失灵等现象。

长期以来,运动式治理常被理解为常规治理失灵后的非常态手段,或被归因于政治动员传统、治理现代化不足等规范性偏差(冯仕政,2011;周雪光,2012)。然而,这种理解忽视了一个更具结构性的事实:在现实治理情境中,政府往往同时面对目标高度刚性、治理资源有限和制度化程序约束不断强化的多重张力,而这三者在结构上难以同时最大化。本研究提出,将运动式治理置于“治理不可能三角”的分析框架,有

助于将其重新理解作为一种内生于现代治理结构的制度性反应，而非治理失序的偶然结果。

在治理目标不可退让和资源配置短期难以扩张的条件下，程序性约束往往会成为唯一具有调整弹性的维度。运动式治理正是在这一约束结构中，通过非常态动员、跨部门整合与责任压强的集中释放，对既有程序、边界与常规规则进行策略性压缩，从而在短时间内达成目标。这一过程并不是对制度和规则本身进行全盘否定，而是对程序化治理机制的阶段性的替代：当常规制度无法在既定时间与资源条件下承载目标压力时，作为一种“时间压缩型治理机制”，运动式治理会暂时接管治理功能，以维系整体治理体系的可运行性。

通过这一治理类型的解析，本研究把行政发包制与运动式治理从“常态—非常态”的二元对立中解放出来，转而将其理解为治理体系在“不可能三角”约束下形成的不同制度均衡形态，从而为比较不同治理机制的生成条件、运作逻辑及其相互转化提供了统一的分析框架。从这一视角看，运动式治理并不是行政理性或法治化进程的简单对立面，而是治理体系在“不可能三角”约束下形成的一种短期均衡形态。它与行政发包制、地方政府投融资平台、编外人员扩张（叶静，2016）、“行政借道社会”（黄晓春、周黎安，2017）等治理机制具有内在一致性，均体现了在目标刚性上升而制度供给与资源扩展受限的情境中，治理压力向非常规工具与制度边界之外转移的共同逻辑。因此，运动式治理将不再只是一种“例外状态”，而是理解当代治理结构张力与制度调整路径的一个关键切入口。

（二）命题二：规则刚性与预算刚性叠加将导致目标弹性上升

在规则和程序约束高度刚性且预算和人员配置受到硬性限制的条件下，组织的治理目标将趋于模糊或可调整，表现为绩效目标的弱化、延后或被程序正当性所替代。它的经验含义是：在强调依法行政、合规审计和流程控制的组织环境中，如果预算无法灵活调整，往往会出现：绩效目标被重新定义为“按程序完成”（例如赫德主张的海关“应收尽收”原则）；目标完成期限被延长或拆解为阶段性合规任务；决策趋于保守，风险回避行为增强；结果评价弱化，过程评价强化。该命题适用于分析韦伯式理性科层制中的效率损失、反应迟滞、形式主义等现象，以及“程序替代绩效”的“避责”行为。

在“不可能三角”中,韦伯式理性科层制显然优先保障了过程的可预测性,其预算通常在事前进行配置,一经批准便难以调整,因而呈现出较强的刚性特征。在西方国家,政府预算必须经由立法机构审批,且批准之后原则上不再追加。由于民主国家的政府预算属于全口径预算,即除议会批准的拨款外,政府部门并没有其他预算外收入来源,因此,在预算审批环节必须尽可能在事前核定与部门职能相匹配的预算额度。当然,这一过程在很大程度上也会受到国家财政汲取能力和整体政府收支状况的影响。

然而,这种制度安排的代价在于,当组织面临高度复杂、目标多元且情境变化迅速的任务时,挑战性目标的实现或最终成果的可交付性往往难以被制度优先考虑。当正式规则难以覆盖所有现实情境且缺乏裁量空间与激励机制时,组织就更可能倾向于“合规优先于效率”,从而导致出现程序完备但绩效不足的局面。此外,由于韦伯式理性科层制遵循的是“有限责任”的问责逻辑,在实践中往往呈现“有多少钱办多少事”的行为特征。一旦出现重大外部冲击或预算配置不足,便只能以牺牲绩效表现为代价,因为严格的规则约束是不能突破的底线。因此,韦伯式理性科层制本质上是以牺牲结果可交付性为代价来换取执行过程的稳定性和代理人行为的可预测性。

(三)命题三:目标刚性与规则刚性叠加将导致预算弹性上升

在治理目标与规则约束同时保持高度刚性的条件下,组织必然会通过增加资源弹性来维持可行性,表现为预算扩张、资源追加、外部融资或隐性投入的系统性上升。它的经验含义是:当组织既要求完成明确且高强度的绩效目标,又要求严格遵守规章制度与审计规则时,若任务仍可完成,通常会伴随:预算追加、专项拨款或资本注入;加班、超负荷劳动与隐性人力投入;风险通过保险、外包或金融工具转移;成本上升但规则与绩效同时得以维持。该命题在现代公司治理、大型项目攻关和部分高强度公共政策中尤为适用。

与国家治理不同,公司治理的一个关键特征在于:治理目标高度单一且可量化(利润、股东价值);资源主要通过市场机制实现事前筹集(如资本市场、债务融资等)。这使得公司治理能够在资源条件相对可预期的前提下采用高度结果导向的激励机制(如绩效薪酬、期权、利润分成等),从而实现高强度目标。在“治理不可能三角”中,公司治理优先

保障结果的可交付性(即实现既定目标)。如果公司同时坚持严格的内外合规性要求,并强调内部规章制度的约束性,则必须确保资源的充分性与可预期性。

这正是任正非非常说的华为战略特点——朝着一个城墙口进行饱和式攻击。³这句话包含三个层面的含义:第一,攻下“城墙口”是不可退让的战略目标;第二,华为内部严格执行一套规章制度与流程管理,这一要求同样不可突破;第三,为“攻下城墙口”,可以在资源上不吝惜投入,需要多少就投入多少,实施“饱和式攻击”。由此可见,公司治理是一种通过市场化资源供给为“强激励—严规则—强结果导向”组合“买单”的制度形态。

事实上,中国利用“举国体制”“集中力量办大事”实施的重大项目(如“两弹一星”)也具有类似特征:一是目标必须达成;二是项目实施必须遵循财务、项目与技术等方面的内在规则与制度;三是为了实现目标,可采取全方位资源动员与超常规支持的方式保障投入。

(四)命题四:“三角并行,同时占据三个顶点”将导致系统性失灵

在其他条件不变的情况下,一个组织同时对治理目标、治理资源和规则约束施加刚性要求时,系统性失灵将不可避免,其表现并不是单一偏差,而是一组可预期的“异常反应”。

“治理不可能三角”的核心含义在于:任何治理制度都只能在三角内部或靠近某一顶点形成相对稳定的制度均衡,而不可能同时占据三个顶点。在公共治理中,当委托人试图强制“三角并行”,即同时要求刚性目标、刚性预算与刚性规则时,组织必然会出现一系列“异常反应”。例如,在治理目标上,有可能会出现数据造假、装门面(Fang, *et al.*, 2023)或多目标扭曲(即以其他目标的损失为代价)、直接放弃(如躺平摆烂)等现象;在治理资源层面,有可能会出现工作人员过度加班和疲于奔命、征用大量“编外人员”、从其他用途大量调用资金资源(“拆东墙补西墙”)等现象;在规则约束方面,则可能出现形式主义、官僚主义、消极避责代替主动作为等现象(田先红、周展, 2024)。另外,还可能

3. 引自:“28年只对准一个城墙口冲锋——与任正非面对面”,新华社深圳2016年5月9日电。

出现治理风险向组织边缘或向外溢出转移的问题,如行政外包、项目化与影子运作加速等(黄晓春、周黎安,2017),长期来看,组织信任与能力可能会被侵蚀。该命题提供了一种结构性解释,用以理解为何某些治理改革方向正确但结果失真的情况。

上述分析说明,公共治理存在一般性、底层性的组织逻辑和“铁律”原则。如果违背这些组织逻辑和“铁律”,就会造成上述一系列“异常反应”,导致组织内耗、行为失序和资源浪费,其严重程度取决于“三角并行”的强制程度。

需要指出的是,“治理不可能三角”并不意味着治理目标、资源约束与程序约束三者无法同时存在,而是强调它们难以在同一组织形态中被同时最大化。由此可知,该框架并非只适用于解释目标高度刚性、治理压力集中的现代治理困境,也同样能够解释那些目标、资源与规则均为低强度配置的稳定治理形态。在某些低风险的治理领域,尤其是在地方公共产品供给与日常事务治理中,治理体系并不试图对目标进行严格量化或全面覆盖,也不依赖高度集中的财政与组织资源,更不强调形式化、程序化的治理规则,而是通过对三项要素的同步“去刚性化”,形成一种低冲突、可持续的制度均衡。例如,在中国历史上,朝廷将地方公共产品包给地方士绅这类治理安排的共同特征是:在治理目标(如修路、治安、赈济、教化等)的界定上较为模糊,弹性大;在资源供给上属于典型的非财政化、非预算化——主要靠地方自筹和社会动员;在规则约束上无法施加科层程序,只能基于社会惯例、道德规范与身份秩序进行柔性规范(周黎安,2024)。

“低张力均衡型”治理通常出现在治理风险较低、问责压力有限且目标难以精确量化的领域。在此情境中,治理目标被有意保持在较为宽松和模糊的状态,国家并不试图通过严格考核或全面覆盖来实现治理效果,而是将具体公共事务的供给责任交由地方主体承担;资源配置也不以财政预算和正式编制为核心,而是依赖地方自筹、社会动员与声望激励;规则约束则更多体现为惯例、身份秩序与道德责任,而非形式化程序。这种治理组合通过同步降低目标、资源与规则的约束强度,系统性地回避了“不可能三角”所揭示的结构性张力。这个组织形态可以理解为在“不可能三角”内部而非边界上形成的一种制度均衡。与追求治理目标、预算控制和程序约束全面强化的治理路径相比,这种“三者皆

适中”的配置反而更有利于在低风险、低问责压力的情境中维持治理的长期稳定。

(五)命题五:治理目标、预算约束和规则约束同时降维将形成低张力均衡

表 1 构建了一个基于“治理不可能三角”的行政发包的类型结构,用以比较不同治理情境下目标、预算控制与程序约束的组合方式及其对应的制度形态。这些类型不代表治理模式在效率或现代性上的优劣排序,而只是反映了它们各自在特定约束条件下的制度均衡。当治理目标的刚性、预算约束与程序化要求无法同时被最大化时,治理体系往往会通过对三项要素进行差异化配置的方式在不同制度工具之间进行选择与切换。其中,“低张力均衡型”治理通过同步降低目标、资源与规则的制度强度系统性回避了“不可能三角”所揭示的结构性张力,其稳定性来自社会嵌入而非行政动员;“常态承包型”治理以行政包干制为核心,在维持一定程序和边界的前提下,通过责任分解与层级承包的方式缓解资源与信息约束;“高压加速型”治理则在目标高度刚性且期限受限的条件下,通过压缩程序与集中资源形成短期治理能力。这对应着前文所说的运动式治理形态。基于上述讨论,我们可以引申出如下命题:治理目标、预算约束和规则约束同时降维将形成低张力均衡。

表 1:“不可能三角”与行政发包制的类型

治理类型	目标特征	资源配置	规则程序约束	治理机制	典型制度形态
低张力均衡型	弱刚性、目标模糊	低集中度、资源社会化、地方自筹	弱行政约束、依赖惯例、身份与道德约束	模糊发包	地方士绅承包公共事务,当代社会组织发展
常态承包型	中等刚性、可分解、可考核	分层配置、二元预算供给	中等程序化和规约束、自由裁量空间较大	行政包干制	河长制、链长制、对口支援、属地发包治理
高压加速型	高度刚性、不可退让、强问责	短期高度集中、跨部门动员	规则压缩型或暂时搁置	运动式治理	专项整治、集中攻坚、应急动员

命题五为我们理解国家在特定治理领域主动维持低压力的行政发包模式提供了理论基础。前文已经指出,明清时期朝廷将部分地方公共产品供给让地方士绅承担,其运作特征表现为:任务目标模糊,考核问责弱化,激励方式以内在驱动为主(以道德规范和身份认同为核心)而

非依赖物质性奖惩。这种机制避免了由强激励引发的行为扭曲等潜在治理风险。黄晓春(2015)在对当代中国政府与社会组织关系的研究中识别出一种类似的机制,称之为“模糊发包”。其基本逻辑表现为:上级对社会组织发展设定的目标相对模糊,检查验收程序也维持低强度,基层政府在此背景下既面临较高的创新风险(因为难以准确把握上级意图),又缺乏可预期的财政或晋升激励,从而倾向于采取保守的应对策略。在黄晓春(2015)的框架中,模糊发包的核心特征包括任务边界不精确、责任标准难以量化、绩效评价空间具有弹性等,使上下级之间形成了策略性模糊。这为理解“低张力均衡型”治理提供了关键的组织机制解释。

表1清晰地表明,在“治理不可能三角”的结构性约束下,行政发包机制并不是呈现为彼此割裂的制度类型,而是构成了一个连续谱系。从模糊发包到常态承包再到高压承包,其变化并不是根本制度属性的转变,而是在治理张力强度递增的驱动下任务清晰度、资源集中度与问责强度逐步提升的结果。模糊发包位于张力谱系的低端,以任务边界弹性化与责任可解释空间大为主要特征;常态承包居于中间区间,通过项目化运作与分层考核维持相对稳定的责任关系;高压承包则位于张力谱系的高端,以目标刚性和程序压缩为特征,服务于短期集中动员的需要。发包机制的连续分布表明,行政发包并不是单一制度形态,而是一种随治理压力、资源调配与程序约束组合方式变动而调整的结构性组织技术。这一分析有助于突破将现代治理理解为单一演化路径的线性叙事,为比较不同治理模式的制度逻辑及其演化条件提供了统一的分析视角。

四、“治理不可能三角”的隐含条件与突破机制

“治理不可能三角”所揭示的是一种在特定制度框架与技术条件下显现的结构性张力,但并不代表制度演进的绝对不可能性。其核心命题可概括为:在常规治理情境下,目标刚性、规则密度与资源约束三者难以长期维持强约束并行状态。然而,该命题的有效性依赖于若干隐含的制度前提。只有当这些前提成立时,“不可能三角”才呈现为稳定结构约束;一旦相关条件发生结构性变化,三角张力就可能被压缩、重塑,甚至转化为制度创新的动力来源。

（一）“治理不可能三角”的隐含条件

1. 技术条件的稳定性假设

该三角结构隐含地假设信息采集、行为监督与组织协调技术未发生根本性跃迁。在信息成本与监督成本较高的制度环境中,提升目标刚性与规则密度往往会带来显著的制度执行负担,进而与资源约束形成内在紧张关系。但当数字化治理、数据平台支撑、算法辅助决策等技术手段显著降低信息处理与监督成本时,部分张力可能会被技术吸收。例如,基于实时数据反馈和绩效监测的平台系统能够在不大幅度增加人力编制的情况下强化制度执行力。可见,三角的“几何结构”并不是一成不变的,而是部分取决于技术基础的演化。技术变革虽然无法完全消解张力,但可能会推动其分布形态出现结构性调整。

2. 组织模式保持相对稳定假设

三角隐含的第二个前提是,组织的权责结构、层级体系、协调机制、信息沟通等相关方面保持相对稳定。当目标刚性持续强化而组织结构和运行机制又大致稳定而致使组织吸纳能力无法同步提升时,内部张力才会显现。如果组织模式出现重大创新(例如平台化结构、网络型组织、跨部门协同机制等),吸纳能力的边界就可能会被重新定义。换言之,三角理论默认组织模式处于相对稳定状态。

3. 代理人行为的常态假设

三角理论还包含一个关于代理人行为的基本假设:在常规激励结构下,个体的工作投入与风险承担意愿存在一个限度(如代理人总体上是厌恶工作和冒险)。在此前提下,强化治理目标与规则遵从必然会要求提升激励强度或压缩制度弹性空间。但需要指出的是,在特定历史情境下——如战争动员、重大灾害应对或大规模社会建设时期,代理人可能会展现出强烈的使命驱动和超额奉献行为,从而在短期内显著压缩制度张力。这类“超常动员”并不是由制度结构的根本改变所致,而是伦理引导与政治动员暂时替代了资源投入的机制体现。因此,三角张力本质上是关于长期均衡的命题,而不是对瞬时状态的绝对描述。

4. 风险不可无限外化假设

三角理论还隐含着风险最终将回流至组织核心的假设。如果治理风险能够通过债务扩张、预算外安排或制度外包等方式长期外化,张力

的显现则可能会被暂时遮蔽。然而,在一个责任闭环的制度结构中——组织行为所酿成的风险最终仍然需要组织的委托人来承担,短期外化的风险将回流至核心系统,使其承担组织失序紊乱带来的后果。

5. 合法性资源有限假设

最后,“不可能三角”理论还隐含着社会合法性储备有限的假定。这里的“合法性资源”不是抽象的“民心”,而是一组可被动用、消耗、补充的政治资本,用来让社会接受“治理不可能三角”中的某种“强制并行”组合(如高目标、强规则、低配资源组合等)。它至少包含三类来源(可以视为三种“合法性账户”):一是绩效合法性:能否交付结果(增长、治安、公共服务、危机应对等);二是程序/法理合法性:规则是否可预期、是否被认为公平、是否能申诉纠错;三是社会认同/价值合法性:共同体叙事、使命动员、国家象征、身份认同等。这些账户在不同阶段可互相替代:绩效强时可以“抵消”程序不完善;程序强时可以容忍短期的绩效波动;认同动员强时可以暂时压缩资源与福利。但这种替代面临边际效用递减(如动员口号的“号召力”随频率递减)和跨期透支⁴的问题。在合法性资源充足时,社会可能会容忍高强度目标与高密度规则,但资源具有合法性并不意味着无限供给。当社会容忍阈值下降时,张力将加速显性化。

(二)“不可能三角”的突破机制

在下述条件发生变化时,“治理不可能三角”可能被重新配置。其突破机制主要表现为三种路径:

第一,技术突破。借助数字化、智能化和平台化治理手段显著降低信息不对称和监督成本,可以使高规则密度与高目标刚性能够在资源有限增长的条件下实现并行。这种突破路径的实质是以技术要素替代部分组织资源,但其可持续性取决于技术系统的维护成本以及技术与制度之间的适配程度。

第二,超常动员。通过政治动员、价值感召与使命引领的方式临时拓展代理人行为边界,可以使高强度目标与规则能够在资源不足的条件下暂时并存。这类路径往往具有阶段性与情境依赖性。如果未能及时将动员成果转化为制度安排,动员退潮后就可能会引发执行疲劳或隐

4. 强制“三角并行”往往以“将来补偿”“未来改善”为隐含承诺(如更高的福利、更公平、更安全等)。这会形成跨期负债;如果未来兑现不足,合法性会以更快的速度坍塌。

性风险积累。

第三,组织重构。通过组织形态创新的方式,如平台化协同机制、跨部门整合与责任结构再设计等,提升制度吸纳能力,可以在更具有弹性与多元性的制度框架中重新平衡三角张力。与前两种路径相比,组织重构型突破具有更强的可持续性,其成功的关键在于是否能够有效重构责任闭环体系与风险分配机制。

值得强调的是,“治理不可能三角”不仅构成了制度运行的约束条件,也可能会成为制度演进的创新压力源。当三角模式被强制维持并行时,制度系统往往面临两种可能结果:一是风险积累与责任再集中引发的制度震荡;二是技术与组织层面的制度创新。因此,三角张力具有“双重后果”:既可能导致制度失衡,也可能成为制度升级的重要催化剂。但必须明确指出的是,所谓“突破”,并不是张力的彻底消除,而是张力配置方式的系统性转变。“治理不可能三角”无法被根本消解,但可以被技术嵌入、组织重构与动员机制不断重塑。

因此,“治理不可能三角”不应被简单理解为一种静态的制度不可能性命题,而应被视为一种在特定隐含条件下成立的反映长期结构性约束的分析框架。当技术基础、组织形态、行为伦理与合法性资源发生演化时,三角张力会被压缩、延后或转化。这一视角赋予三角理论以解释、生成与预测的多重功能:它既能解释为何强制并行往往导致组织紊乱、风险回流与制度震荡,也能解释为何在特定历史节点制度压力反而催生出治理创新与结构性突破。

五、事前还是事后不确定性:再论行政发包制与韦伯式理性科层制的区别

前文比较了行政发包制与韦伯式理性科层制在治理机制和基本特征上的差异,接下来,我们将转换视角,从事前不确定性与事后不确定性的管理技术入手,揭示二者更深层也更根本的区别。我们将论证:行政发包制主要强调对事后不确定性的应对能力与灵活空间,而韦伯式理性科层制更倾向于追求事前的确定性与可控性。然而,最大化事后不确定性的应对能力与最大化事前的确定性之间存在张力,难以兼得。正是这一张力,构成了“治理不可能三角”的内生基础。

从传统中国到当代中国,我们可以窥见“大一统”的国家治理内含

一种底层的运作逻辑:并不是以资源的充分供给来支撑治理,而是通过国家权力本身撬动国家治理。其核心不在于事前配置充足而稳定的财政与组织资源,而在于围绕政权稳定这一最高目标,以治理任务和治理结果为中心,运用国家权力作为杠杆,动员多层次、多主体和多类型的治理资源,进而实现对广阔疆域与复杂社会的有效统合。

具体而言,这一治理逻辑至少体现在三个相互嵌套的制度机制中。第一,通过国家权力设定治理责任,并以层级化的方式进行分解与发包。中央政府并不直接承担具体的治理事务,而是将治理目标转化为可分解的责任包,沿着行政层级逐级下压,由各级“承包方”负责具体执行。第二,通过国家权力撬动广义的财政资源,实现资源筹集的多元化与社会化。与现代预算国家以“事前给钱”为前提不同,行政发包制的一个典型特征恰恰是“不给钱,只给政策”。上级政府通过赋予或默许一定的政策空间,将筹资责任与资源动员责任一并转移给“承包方”。地方政府及其他承包主体由此得以在正式预算之外通过土地出让、税费、经营性活动、社会动员乃至行政外包等方式筹集资源,以完成既定治理任务。预算二元体制、制度外财政、行政外包等正是在这一逻辑下生成的制度形态。第三,通过国家权力赋予“承包方”多重且高度弹性的激励机制,这种激励并不局限于货币化报酬,而是综合运用行政放权、考核评价、政治晋升、收入分成、政策倾斜等方式,将治理绩效与承包人的政治前途、组织地位和经济收益紧密绑定。

这一底层逻辑并不仅存在于行政体系内部的中央—地方关系中,还以不同强度和不同形式延伸至国家—社会关系层面。无论是对地方政府的行政内包,还是对士绅、商人及各类社会主体的行政外包,核心都是通过权力授权与责任转移将原本应由中央政府直接承担的治理成本外化、分散并社会化(周黎安,2016,2022)。

概而言之,行政发包制并不追求基层治理过程的高度可预测性,而是将确定性集中于最高统治目标本身,例如,政权稳定、钱粮上缴或关键治理指标的完成。只要最终结果得到保障,过程中的资源来源、执行方式乃至制度边界均可以保持高度弹性。与此形成鲜明对照的是,韦伯式理性科层制的治理逻辑建立在完全不同的制度前提之上,它以法理、规则、程序为核心,通过限制代理人的自由裁量权的方式确保组织行为的确定性与可预测性。为了实现这一目标,科层制必须依赖相对稳定且

事前可预期的预算与资源配置,使组织成员能够在明确规则与资源保障下履行职责。这种制度安排与工业资本主义的经济结构高度契合:无论是大规模固定资产投资还是长期生产计划的制定,都必须建立在可预期的收益与稳定的制度环境之上(韦伯,2010)。

这正是两种制度在治理理性上的根本分野:韦伯式理性科层制通过规则与资源的事前配置来消除不确定性,行政发包制则通过权力、责任与激励的事后绑定来吸纳不确定性。从更抽象的制度视角看,行政发包制与韦伯式理性科层制不是同一治理逻辑在不同历史阶段的连续形态,而是两种方向相反但同样现代的“不确定性管理技术”。二者的根本差异并不在于是否追求效率或理性的差异,而在于不确定性被安置在治理过程中的不同时间位置,即事前还是事后。

韦伯式理性科层制是一种典型的事前不确定性吸收机制,其制度设计的核心目标在于尽可能地将不确定性在治理行动发生之前就予以消除或压缩。这一目标通过一整套相互配合的制度安排来实现:明确的法律授权、稳定的组织边界、标准化的程序规则、清晰的职责分工及其相匹配的事前预算配置。通过将行为方式、决策权限和资源使用预先制度化,科层制试图把组织成员的判断空间转化为可预期的规则遵循,从而确保治理行为在时间上的连续性和在空间上的可复制性。然而,这种事前不确定性的管理技术高度依赖两个前提条件:治理任务本身具有相对稳定的目标和清晰的边界;组织能够在行动之前获得相对充分且可预期的资源支持。一旦这两个条件难以满足,科层制便容易陷入“规则充分但行动乏力”的困境,表现为程序完备而绩效低下,甚至会演化为形式主义。

与韦伯式理性科层制形成鲜明对照的是,行政发包制是一种典型的事后不确定性吸收机制。它并不试图在行动发生之前穷尽所有可能的情境变化,也不力图通过细密规则来消除信息不对称,而是将不确定性有意识地留置于治理过程,并在结果阶段通过责任追究、绩效考核和激励约束的方式加以吸纳。在这一制度安排下,治理目标本身被设定为高度确定,实现目标的路径、资源来源和具体手段则保持高度弹性。正是在这一意义上,作为一种以权力逻辑撬动治理的运行机制,行政发包制的特点是将确定性尽可能留在发包方,例如,制定挑战性的任务目标、保证财政上缴和属于发包方的税收分成、以人格化问责

促其完成等,而将不确定性“下沉”并转移给了“承包方”。“承包人”不仅要承担执行责任,还必须自行应对信息不足、资源匮乏、环境变化等风险。国家权力并不完全依靠事前规则来控制其行为,而更多是通过事后问责、政治评价和激励兑现的方式来规训其选择。治理秩序由此不再主要依赖规则的一致性,而是依赖结果的可交付性。

将二者并置,我们可以看到一种清晰的结构性对称关系:韦伯式理性科层制主要依赖规则与资源的事前配置来吸收不确定性,行政发包制则主要通过责任与激励的事后绑定来吸收不确定性。前者追求过程的可预测性,试图消除裁量权,后者则是追求结果的可实现性,最大限度地利用裁量权。这一差异也意味着,两种不确定性管理技术各自具有明确的适用边界。事前技术在治理环境稳定、财政能力充足、法治基础坚实的条件下具有显著优势;在治理任务高度复杂、信息高度分散、资源约束显著且目标优先级清晰的情境中,事后技术往往更具适应性和动员能力。在这个意义上,行政发包制不属于韦伯式理性科层制的“低配版本”,而是一种在特定约束条件下通过重新安置不确定性而形成的替代性治理技术。

从“治理不可能三角”的视角出发,我们可以更深入地理解韦伯式理性科层制与行政发包制之间的本质性差异及其内在张力。可以想象,在同一组织层级内,如果试图最大化事前的确定性,如通过完备的规则体系或严格锁定预算规模,就必然会压缩代理人的自由裁量权,进而削弱其在事后吸收不确定性的能力;反之,如果试图最大化事后的责任绑定,如施加高强度的问责压力或刚性绩效目标,就必须赋予“承包方”充分的自由裁量权和灵活应对空间,而这又以牺牲过程的可预测性为代价。由此可见,同一层级的组织不可能同时实现自由裁量权的最小化与自由裁量权的最大化。换言之,我们无法既追求事前确定性的最大化,又期望组织具备应对事后不确定性的充分弹性,二者犹如鱼与熊掌,不可兼得。通过对事前与事后不确定性的区分,我们得以从一个新的视角揭示潜藏在“治理不可能三角”背后更深层次的结构性张力。

前文讨论的“治理不可能三角”是将现代公司作为治理结构性张力作用下的一种可供选择的制度均衡。上述讨论自然引发了一个有趣的问题:作为三角之一的现代公司如何处理事前和事后的不确定性?这种

处理方式与“治理不可能三角”又有何关系?

与韦伯式理性科层制和行政发包制不同,现代公司在治理逻辑上表现出独特的混合特征:一方面,它制定并推行挑战性组织目标,通过“施压”机制将事后不确定性转移给内部代理人;另一方面,它又强调合规体系与规则程序,力求在事前锁定不确定性。这种看似同时追求事前确定性最大化与事后不确定性应对能力最大化的实践,似乎打破了“治理不可能三角”的约束。然而,就像任正非所说的“饱和式攻击”一样,兼容二者并不是依靠制度设计的精巧平衡,而是依赖充足且可预期的资源投入。反之,如果预算资源供给不足,公司便不得不以降级绩效目标(减少事后不确定性的转移与下沉)或突破合规与程序约束(削弱事前不确定性的锁定)为代价,甚至需要二者并举方能维持运行。

由此观之,预算与财政供给能力构成了组织应对事前与事后不确定性的关键变量。正是在这一维度上,现代公司与韦伯式理性科层制下的政府组织呈现出根本性差异。现代公司,尤其是大型公司,可依托其盈利前景从金融机构与资本市场大规模募集资金,其预算供给能力具备显著弹性(这也是经济学“传统厂商理论”与委托代理模型通常假设企业不面临预算约束的理论依据)。而政府组织的预算一般需要经过立法机关或上级部门审议批准才能生效,一旦确定,就难以灵活调整,因而缺乏弹性反应空间。另外,政府的预算充足程度取决于国家资源汲取能力,这又与公共支出和税收制度、征税技术、公众纳税意愿等复杂因素有关,大多数情况下无法“按需分配”,预算紧张是一种常态。

因此,从治理视角看,预算约束弹性的差异使现代公司与科层制政府分化为两种独立的治理制度形式。作为一种理想类型,韦伯式理性科层制将现代官僚部门与现代公司共同纳入事本主义、理性化的组织形态范畴而未加严格区分(韦伯,2010),但本研究基于“治理不可能三角”理论,揭示了二者在资源约束与不确定性应对机制上的结构性分野,从而对韦伯范式做出了重要的补充和修正。

从这一视角出发,行政发包制与韦伯式理性科层制之间的关系不能被简单地理解为线性演进意义上的替代,而是一种围绕不确定性安置方式展开的制度分工与张力共存。理解了这一点,对于进一步讨论不同治理模式的制度组合、结构性冲突及其内在极限将具有重要的理

论意义。

六、为什么中国国家治理天然更靠近行政发包制？

中国国家治理之所以在结构上“天然”更靠近行政发包制这一极，并非仅由历史惯性或治理文化偏好所致，还因为一组结构性约束将治理格局持续推向了以“结果可交付性优先、过程可预测性让位、资源不确定性制度化容忍”为特征的均衡点。换言之，中国地方治理是在“不可能三角”内部被迫选位：在多目标压力与资源约束之下，它更倾向于用事后机制吸纳不确定性而不是以事前规则体系来消除不确定性。

第一，治理目标的高度刚性。中国国家治理长期以来依赖绩效合法性维系运转（杨宏星、赵鼎新，2013）。在帝制时代，“国泰民安”（维持政权稳定与社会安定）被置于最高优先级，体现为自上而下、层层传导的钱粮上缴与社会治安目标。1949年以后，经济赶超、工业化和现代化成为国家优先追求的治理目标。层层传递的政治目标具有刚性约束，使“结果兑现”获得压倒性权重。在当代中国地方治理中，存在一类具有强约束力的“底线目标”与“关键绩效目标”，涵盖稳定、安全、重大任务落地、上级考核指标、阶段性攻坚等事项。这类目标通常有两个特征：一是必须完成，不许失败，失败的政治代价要显著高于程序偏差的制度代价；二是具有时间敏感性，常伴随着节点、窗口期与运动式节奏。当治理目标呈现“刚性优先级”时，制度理性自然就倾向于将确定性集中于“能否完成”，而非“是否按标准流程完成”。于是，以结果为中心、允许路径弹性、依赖事后问责的行政发包制就成为更具可行性的组织解决方案。

第二，财政一事权的结构性张力。作为一个超大型国家，中国始终面临财政资源筹措的紧迫压力，通常的应对策略是优先保障中央政府的财政收入，各级地方政府，尤其是基层政府的预算资源则具有高度不确定性——正式预算配置普遍紧张且不足。任务扩张与资源约束并存迫使地方政府将“资源筹措”内化为治理机制的有机组成部分。改革开放以来，地方政府承担的公共服务、基础设施、产业发展、风险处置等责任长期高位运行，而预算内收入与规范举债能力难以同步匹配。特别是近年来，预算约束趋严，债务监管强化，土地与房地产周期波动加剧，这导致地方政府的治理难题往往不是“如何按规程花钱”，而是“钱从何处来”。这一局面直接将治理推向行政发包制逻辑：上级更多以政策、指

标、任务的形式下达目标,而地方在“不给钱只给政策”的授权与默许空间中,通过融资平台、国有企业、项目资金、社会动员等方式自筹资源。资源不确定性被制度化地“下沉”给“承包方”,因此,行政发包制并非对科层制的替代,而是对“资源缺口—任务刚性”这一结构性矛盾的制度化回应。

第三,信息结构的高度分散化。对于中国这样一个拥有超大的疆域和人口规模的国家,治理信息的高度地方化使得事前规则难以穷尽各地的异质性与变动性,只能依赖事后结果来对冲信息不对称。中国国土幅员辽阔,区域差异显著,治理对象与治理场景呈现高度异质性与动态变化,中央政府难以用统一规则来覆盖地方政府的具体情境。即便制定了规则,也常常会陷入规则细密但不接地气的困境。在此结构下,试图以事前方式消除不确定性将面临两难困境:规则越细越可能会失真,规则越粗则约束力越弱。行政发包制的优势恰恰在于:承认信息掌握在地方政府手中,允许地方政府通过自由裁量权适配情境,再由上级政府通过考核、督查、问责等事后机制校正偏差。简言之,信息越分散,就越难以事前规定,进而越依赖事后评价与调试。在多层级地方政府体系中,信息不对称与层级间的策略互动使这一逻辑变得更为复杂。

第四,风险治理的外溢性与兜底预期。在稳定、安全、金融、公共卫生、极端事件处置等领域,治理失败的外溢性极强。面对高风险议题,上级往往更关注“矛盾是否就地解决”,而非“是否严格按标准程序推进”。这强化了两种制度倾向:对地方而言,宁可过程“非常规”,也要确保结果“无事故”;对上级而言,则通过督导、问责、专项检查等方式在事后强化控制。由此可知,“事后技术”更容易成为常态化选择,重大风险的存在使“结果导向+事后校正”成为更稳妥的政治策略。

概而言之,中国国家治理之所以在结构上“天然”更靠近行政发包制,是因为其长期处于一组特定的结构性约束中:绩效合法性所导致的目标刚性(必须完成)、大国治理面临的资源约束(预算紧张)、信息分散(难以事前规则化)、风险外溢(依赖事后控制)等。在这组条件下,最可行的均衡点并不是将不确定性“提前消灭”,而是将不确定性“保留在过程中”,再通过责任、激励与问责在结果端加以吸纳,这正是行政发包制在“治理不可能三角”中所占据的位置。

从制度整体性来看,中国国家治理并不是由单一治理模式主导,

而是呈现为一种稳定且具有内在逻辑的混合制度结构:以科层制为制度“底盘”,以发包—承包机制为治理“发动机”,并以众多非政府的组织形态为制度外部的“承包器”与缓冲地带。这一制度组合绝非权宜之计或改革的过渡形态,而是在“不可能三角”约束下形成的一种结构性均衡。

首先,作为“底盘”,科层制为治理提供了最低限度的制度稳定性与合法性边界。地方政府的正式组织体系、预算程序、编制管理、审计监督及法律责任构成治理运行不可或缺的制度框架。科层制“底盘”的功能并不在于能解决所有治理问题,而在于维持基本的组织秩序与权威合法性,划定可接受与不可接受的制度边界,并为问责、监督与再集中提供制度接口。换言之,科层制的核心责任并不是完成所有任务,而是保证体系不失控。

其次,作为“发动机”,发包—承包机制为地方治理提供了持续的动员能力与结果导向。在目标高度刚性、任务密集叠加、资源难以事前充分配置的情境下,仅靠科层制的事前逻辑难以支撑治理运转,行政发包制因此就成为推动治理前行的关键动力装置:上级通过任务分解、指标设定与责任压实,将治理压力层层传导;地方通过绩效考核、政治激励与责任绑定,获得“必须完成”的行动动机;不确定性被有意识地保留在执行层面,并通过事后机制加以吸纳。在这一结构中,行政发包制并不取代科层制,而是嵌入内部,对其能力边界进行功能性补偿。

最后,作为外部“承包器”,政府之外的准政府组织与社会组织承接并吸纳科层体系无法容纳的治理压力。当预算约束强化、举债渠道受限、程序监管趋严时,地方政府完成治理任务所需的资源、灵活性与风险承受能力往往会超出正式行政体系的制度承载能力。分税制改革之后兴起的平台公司、国有企业和其他准公共组织正是在这一背景下扮演了制度外“承包器”的角色:在组织形态上,它们游走于政府与市场之间,既受地方政府控制,又具备市场化融资与经营能力;在功能上,它们承接基础设施建设、产业投资、公共服务等高投入、高风险、高不确定性的任务;在制度意义上,它们成为行政发包制向组织外部延伸的关键载体。因此,原本应由政府直接承担的治理成本与风险被系统性地转移、分散并外包。

将三者置于同一分析框架,我们可以辨识出一种清晰的分工逻辑:

科层制“底盘”负责规则、合法性与最低秩序;发包“发动机”负责动员、压力传导与结果交付;外部“承包器”负责资源动员、风险吸纳与制度弹性。正是在这一组合之下,中国地方治理才得以在高度不确定、资源约束显著、目标要求刚性的条件下持续运转。

这也解释了一个常被误解的现象:地方政府融资平台化、国企扩张、事业单位介入经营性活动等并不是简单的“政府越界”或“市场扭曲”,而是行政发包制在预算国家与科层治理边界内向组织外部溢出的制度性结果。因此,中国地方治理的核心问题并不在于“是否回归纯粹科层制”或“是否彻底市场化”,而在于如何重新校准这一制度组合的内部边界,在哪些领域应强化科层“底盘”,在哪些任务中允许发包“发动机”运转,又在哪些条件下需要对外部“承包器”进行功能收缩与风险隔离。这一问题恰恰成为了理解当代中国治理改革逻辑的核心线索。

七、结语

任何文明都必须回答一个根本性问题:在资源有限、风险无法消除、目标持续扩张的条件下如何维持秩序的连续性?“治理不可能三角”所揭示的正是这一问题的结构性表达:在常规制度与技术条件下,目标刚性、规则密度与资源约束难以长期强制并行。这意味着,任何文明的治理逻辑都只能在约束与期望之间作出配置,而无法实现无代价的全面扩张。

本文发展和完善了“治理不可能三角”理论,为若干看似分散和独立的治理形态和治理现象提供了统一的分析语言和解释框架。不同治理组织,像行政发包制、韦伯式理性科层制和现代公司治理,都是在目标—预算—规则组合面临不同的结构性压力下呈现的制度均衡。这有助于我们突破“西方中心论”的困扰,正如我们的分析所表明的那样,行政发包制和韦伯式理性科层制并不处于单一演化序列中的不同阶段,也不存在规范意义上的优劣之分,而是对“不可能三角”中不同约束组合的稳定回应和对不确定性管理技术的取舍。

本研究揭示了现有文献没有注意到的公共治理更为深层和更具一般性的组织逻辑。“治理不可能三角”理论的一个重要启示是,就像我们必须尊重自然规律、经济规律一样,作为组织的设计者和领导者,也必

须要尊重组织治理的内在“规律”。公共治理也存在一般性、底层性的组织逻辑和“铁律”原则,如果违背这些组织逻辑而一意孤行,就会造成一系列的“异常反应”,从而导致组织内耗、行为失序和资源浪费。与此同时,面对“治理不可能三角”,组织领导人的一个重要战略判断和抉择是根据组织发展所处的特定阶段的具体情况,审时度势,决定守住哪两个角,开放另一个角,并与时俱进,相机调整。

从本研究的视角看,行政发包制远不只是一种制度安排,更构成了一种文明层面的治理路径选择。它依托等级权力的连续性,通过边界嵌入与责任下压,将不确定性沿组织链条重新分配,使权力既不完全内收,也不完全外放。所谓介入国家与社会之间的“第三领域”(黄宗智,2003),也并不是国家与社会之间的制度空隙,而是文明在长期资源约束下形成的责任缓冲结构:既化解治理压力,又维持权力连续性;既生成风险,又为风险回流预留通道。“治理不可能三角”因此超越了制度技术的层面成为文明形态如何回应结构性张力的表达。在某些历史时刻,技术创新、组织重构或高强度动员可能暂时压缩张力,使目标、规则与资源看似并行,然而,这种“强制并行”要么转化为新的制度结构,要么在风险回流中陷入危机或被重新调适。文明的延续之道不在于消除张力,而在于张力的反复重构。

如果说“治理不可能三角”揭示了任何复杂社会都必须要面对的结构约束,那么不同文明的差异便不在于是否存在这一张力,而在于如何组织、分配与重构它。换言之,文明治理理性的分野体现在对资源有限性与目标扩张之间矛盾的制度回应方式上。

近代西方治理秩序的形成建立在边界分割的逻辑之上,国家、市场与社会被制度化区分,不同领域承担不同风险与责任:政府不设定有约束力的目标,目标扩张主要通过市场机制与社会自治吸纳,规则密度通过法治与契约体系加以约束,资源约束则通过财政制度与代议政治加以平衡。西方政府强调“有限责任”,因此,联邦制下的地方政府如果资不抵债就可以申请破产重组,公司和个人如果经营失败也可以申请破产。通过清晰界定各方的权利义务边界,政府与市场、国家与公民的“社会契约”以及私人主体之间的契约也将清晰地分配和区隔风险和责任。这一逻辑下,“外包”“合作”“网络治理”常被解读为国家能力的分散化与多中心化,是对科层制资源约束的制度优化。三角张力的处理方式是通过制

度化分权、有限责任、领域分割等方式将压力分散至多个结构单元。

与之相对,中国治理理性长期形成于另一种结构条件:等级权力的连续性高度稳定,政府与市场、国家与社会之间缺乏清晰的组织边界(周黎安,2016)。在这一结构中,目标刚性往往优先于边界分割,国家必须在资源有限的条件下维持秩序稳定性。因此,治理压力并不是经由制度性分权而被切割,而是通过行政发包在组织边界处嵌入、外溢与回流。所谓“第三领域”,不是独立领域的制度确认,而是责任链条延伸的产物;与行政内包相比,行政外包并不意味着国家权力的退出,而只是控制形式的转换。

因此,两种文明治理理性的核心差异不在于“集权”与“分权”的程度,而在于对三角张力的配置方式。西方国家的治理原则倾向于通过制度分割吸纳张力,将不可能性分散于多元领域;中国治理理性则通过等级权力的连续性维持责任闭环,在边界嵌入中循环调节张力。前者强调制度边界的清晰性,试图以规则确定性降低治理不确定性;后者强调权力链条的连续性,依赖责任下压与风险回流来管理不确定性。然而,两种治理逻辑都无法摆脱“治理不可能三角”的制约。技术跃迁、组织创新或政治动员可能暂时压缩张力,但从长期来看,资源约束与目标扩张之间的矛盾始终存在。不同文明的稳定性不在于能否消除这一矛盾,而在于是否形成了一套可持续的张力重构机制。

因此,行政发包制与“治理不可能三角”所提供的不是关于某一国家的特殊解释,而是一个具有普遍意义的比较框架:它使我们能够在同一结构坐标系中理解不同文明如何组织权力、分配责任和管理风险。文明的差异不在于是否面对不可能性,而在于如何以制度化方式承受并重构不可能性。

参考文献(References)

- 白瑞德.2021.爪牙:清代县衙的书吏与差役[M].尤陈俊、赖骏楠,译.桂林:广西师范大学出版社.
- 冯仕政.2011.中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释[J].开放时代(1): 73-97.
- 黄晓春.2015.当代中国社会组织制度环境与发展[J].中国社会科学(9): 146-164.
- 黄晓春、周黎安.2017.政府治理机制转型与社会组织发展[J].中国社会科学(11): 118-138.
- 黄宗智.2003.中国的“公共领域”与“市民社会”?——国家与社会间的第三领域[G]//中国研究的范式问题讨论.黄宗智,主编.北京:社会科学文献出版社.

- 吕德文.2022.监督下乡与基层超负:基层治理合规化及其意外后果[J].公共管理与政策评论(1):34-42.
- 欧阳静.2011.策略主义:桔镇运作的逻辑[M].北京:中国政法大学出版社.
- 瞿同祖.2003.清代地方政府[M].范忠信、晏锋,译.何鹏,校.北京:法律出版社.
- 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪东,等.1998.从压力型体制向民主合作制的转变:县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社.
- 田先红、周展.2024.风险治理市场化:责任过载时的基层政府避责行为研究——基于J市Y镇保险政策实践过程的观察[J].理论与改革(3):127-142.
- 王汉生、刘世定、孙立平.1997.作为制度运作和制度变迁方式的变通[J].中国社会科学季刊(21).
- 王汉生、王一鸽.2009.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究(2):61-92.
- 韦伯,马克斯.2010.经济与历史:支配的类型[M].康乐,等,译.南宁:广西师范大学出版社.
- 魏尔特.1933.赫德与中国海关(上册)[M].厦门:厦门大学出版社.
- 魏光奇.2010.有法与无法:清代的州县制度及其运作[M].北京:商务印书馆.
- 杨宏星、赵鼎新.2013.国家自主性、绩效合法性与中国经济发展[G]//比较政治评论(第一辑).杨光斌,主编.北京:中国社会科学出版社:131-145.
- 叶静.2016.地方软财政支出与基层治理:以编外人员扩张为例[J].社会学研究(1):146-167.
- 曾小萍.2005.州县官的银两——18世纪中国的合理化财政改革[M].董建中,译.北京:中国人民大学出版社.
- 周黎安.2014.行政发包制[J].社会(6):1-38.
- 周黎安.2016.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(1):34-64.
- 周黎安.2017.转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)[M].上海:格致出版社.
- 周黎安.2022.“一体多面”:中华帝制时期国家社会关系再研究[J].社会(5):1-36.
- 周黎安.2024.探寻行政发包制的历史渊源:以清代基层治理为考察对象[J].清华社会科学(1):3-60.
- 周雪光.2005.基层政府间的“共谋现象”:一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究(6):1-21.
- 周雪光.2012.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(9):105-125.
- Akerlof, George A. 1970. "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism." *The Quarterly Journal of Economics* 84(3):488-500.
- Besley, Timothy and Torsten Persson. 2011. *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review* 48(2):147-160.
- Fang, Hanming, Chang Liu, and Li-An Zhou. 2023. "Window Dressing in the Public Sector: Evidence from China's Compulsory Education Promotion Program." *Journal of Public Economics* 222:104878.
- Hart, Oliver. 1995. *Firms, Contracts, and Financial Structure*. New York: Oxford University Press.
- Holmstrom, Bengt. 1979. "Moral Hazard and Observability." *Bell Journal of Economics* 10(1):74-91.
- Jensen, Michael C. and William H. Meckling. 1976. "Theory of the Firm Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure." *Journal of Financial Economics* 3(4):305-360.
- Kedia, Simi and Thomas Philippon. 2009. "The Economics of Fraudulent Accounting." *The Review of Financial Studies* 22(6):2169-2199.

- Laffont, Jean-Jacques and Jean Tirole. 1993. *A Theory of Incentives for Procurement and Regulation*. Cambridge: The MIT Press.
- Mann, Michael. 1986. *The Sources of Social Power*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Meyer, John W. and Brian Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83(2): 340-363.
- Milgrom, Paul and John Roberts. 1992. *Economics, Organization and Management*. River, NJ: Prentice Hall.
- Roychowdhury, Sugata. 2006. "Earnings Management through Real Activities Manipulation." *Journal of Accounting and Economics* 42(3): 335-370.
- Tilly, Charles. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Williamson, Oliver E. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, and Relational Contracting*. New York: The Free Press.

责任编辑:张 军