

国家建设与 政府行为

周雪光 刘世定 折晓叶 主编

State Building and
Government Behavior

中国社会科学出版社

国家建设与 政府行为

周雪光 刘世定 折晓叶 主编

State Building and
Government Behavior



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家建设与政府行为 / 周雪光, 刘世定, 折晓叶主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2012. 6
ISBN 978 - 7 - 5161 - 1041 - 6

I. ①国… II. ①周…②刘…③折… III. ①国家建设 - 关系 -
政府行为 - 研究 IV. ①D03

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 128292 号

出版人 赵剑英
责任编辑 任明
特约编辑 乔继堂
责任校对 邓晓春
责任印制 李建

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网址 <http://www.csspw.com.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京奥隆印刷厂
装订 北京市兴怀印刷厂
版次 2012 年 6 月第 1 版
印次 2012 年 6 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 25
插页 2
字数 435 千字
定价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010-64009791
版权所有 侵权必究

目 录

导言 (1)

第一单元 治理模式

权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑 周雪光 (7)

中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释 冯仕政 (33)

私有财产运用中的组织权与政府介入

——政府与商会关系的一个案例分析 刘世定 (71)

行政发包制与雇佣制：以清代海关治理为例 周黎安 王 娟 (97)

国家治理的有效性与合法性

——读后感点滴 蔡 禾 (129)

第二单元 政府与资源配置

项目制的分级运作机制和治理逻辑

——对“项目进村”案例的社会学分析 折晓叶 陈婴婴 (145)

财政资金的专项化及其问题：兼论“项目治国” 周飞舟 (183)

政府财政与公共利益

——国家政权建设视角 张 静 (217)

项目制：一种新的国家治理体制

——兼评“国家建设与资源配置”三篇论文 渠敬东 (238)

第三单元 政府与社会管理

身份权利及其竞争

——制约中国社会组织发展的一种机制及其实证检验

..... 曹正汉 李国武 周 杰 (279)

制造同意：基层政府如何吸纳民众的抗争 张永宏 李静君 (300)

“关系”运作与基层官员晋升 欧阳静 (326)

技术治理的运作机制研究

——以上海市 L 街道一门式电子政务中心为案例的研究

..... 黄晓春 (348)

政府与社会管理：新的研究尝试及其问题 应 星 (378)

导 言

未来的历史学家来看待今天的中国，很可能会有如此观察：此时此地的中国社会正长驱直入一个崭新的历史阶段，而强大的国家机器正是驱动这一进程的火车头。这一驱入带有长长的历史尾巴，发动机的轰轰推动力中，也伴随着不谐和、摩擦紧张的杂音，但国家机器的巨大作用却是毋庸置疑的。在这一大背景下，中国也正经历着一个意义深远的国家建设过程。这一过程及其发展轨迹将在很大程度上决定今后中国社会发展的方向和趋势以及中华民族在世界之林的位置。

在社会科学研究中，“国家建设”（state building）特指有关现代国家及其功能形态形成、演变的过程。国家建设这一研究领域始于西方社会科学家对欧洲大陆自封建社会向资本主义转化过程中现代国家形态的形成和演变，以及这一过程背后的影响因素的解读。而中国正在经历的国家建设，不论起点还是结构上都拥有着其鲜明的特点。欧洲大陆在18世纪至19世纪由封建社会到资本主义社会的过渡，是由分散、封闭的区域性经济走向统一的国内市场，由分散、微弱的领地权力走向相对集中强大的中央集权。而中国目前国家建设的起点却于上述过程大相径庭，它起始于一个相当成熟完整的中央集权体制，一个历经两千年修补增订的科层体制，一个覆盖了规模庞大的国民经济和亿万民众生计的计划经济模式。这意味着，中国的国家建设必然要经历一个不同于其他社会的道路。

在这个意义上，人民共和国60年历史即是一个国家建设的过程：新中国成立后的一系列国家运动如公私合营、统购统销、资产国有化、集体化，计划经济、单位制、五年计划等，这些制度措施的出台和兴起体现了国家行政权力延伸到社会各个领域、层次、群体乃至社会角落的历史进程；在这个过程中，国家建设走向了一个历史上前所未有的高度控制的组织体系。这一体制的利弊在共和国前30年已经逐渐展露出来，导致了70年代末的改革开放转折点。在随后的30余年，农村土地承包，市场经济发展，传统单位制演变，双轨制实施，国有企业改制，非国有经济组织的出现，融入国际市场，都对过去的国家形态产生了巨大的冲击，推动国家建设进入了一个新的摸索、试错的阶段。随着20世纪90年代以来国家财政能力的增强，国家及

其各级政府力量正重新进入各个不同的社会角落，承担起越来越多的社会管理功能，从而进入了国家建设的一个新的阶段。

如何认识和解读国家这一强大推动力及其长远影响？这是本文集背后的大问题。国家建设体现在政府行为之上；而政府行为又为国家建设提供了实践基础，这是认识、解读国家作用的一个切入点和坐标。近年来，社会科学诸学科的学者们十分关注和研究国家建设和政府行为，成果斐然。为了推动这一领域的研究，一些学者近年来多次召开讨论会，进行学术交流切磋。这一文集即是这些交流活动的成果。文集从实证研究的角度来使用国家建设与政府行为概念，论述分为三个单元：国家建设与治理模式、国家建设与资源配置、国家建设与社会管理。这三个单元构成了分析和解读国家建设与政府行为的三个角度。在进行研讨和编辑文集的同时，我们还邀请了在学术上颇有建树的三位同仁蔡禾、渠敬东、应星担当评论人，针对这三个单元的文章和领域提出他们的见解和评论。

简要概括这些单元主题如下。

第一单元：国家建设与治理模式。国家建设的轨迹集中表现在治理模式和治理机制之上。每个国家因其政治体制、历史演变、社会文化、地理环境、资源与人口状况不同而有着各具特点的国家治理模式。中国的国土、人口规模和历史以及执政党的发展历程都对中国国家治理模式打上了深深的烙印。在这一单元，学者们讨论了权威体制与有效治理间的矛盾及其由此衍生的治理模式（周雪光）、国家运动的治理模式（冯世政）以及国家与商会等中间组织在改革开放时期的互动模式（刘世定）。周黎安和王娟的文章则从历史角度对行政发包制治理模式与雇佣制加以比较，进行了深入的阐述和分析。这些研究工作从不同角度、不同制度设施着眼，试图去勾画中国国家治理模式的轮廓、澄清其背后的机制过程。蔡禾的评论文章在讨论这些研究工作的特点、不足之上提出了新的见解及其研究方向。

第二单元：国家建设与资源配置。国家建设不是一个抽象概念，在很大程度上反映在具体的政府行为，特别是政府配置资源的过程和形式之中。在计划经济时期国家总揽经济、社会资源，置全国各行各业于计划经济调配部署之下，塑造了特定的国家—社会关系。这一资源分配形式在改革开放时代有了重大变化。近年来，随着国家汲取资源能力的增强，又出现了新的资源配置的形式和机制。第二单元的多篇文章特别关注了国家自上而下、由条及块的“项目制”形式。折晓叶、陈婴婴的文章对这一新型资源配置制度的实施过程以及各方互动环节有着精细讨论，提出了一系列分析概念。周飞舟

从义务教育领域资金分配模式转变的案例入手，对项目制的历史沿革过程及其意外结果进行了深入的剖析。张静的文章分析讨论了在新的国家配置资源方式这一大背景下，地方政府动员资源、稳定财政来源的一系列努力和相应的制度化过程。最后，渠敬东的评论文章对这一制度背后的国家治理模式及其潜在后果进行了深入的理论分析和讨论。

第三单元：国家建设与社会管理。这一单元的研究工作涉及近年来所谓社会管理这一领域中国家建设和政府行为的动态和现象。多年来，政府在处理各社会群体间关系、维稳、平息社会抗争等方面煞费苦心、竭尽全力，种种应对策略和制度安排随之出台，广为效仿；在这一过程中塑造着新的国家治理模式和国家—社会关系。作者们特别关注了在强大维稳压力下，基层政府的种种应对行为，以及随之诱发和塑造的国家—社会关系。曹正汉和李国武的文章提出，传统制度下的国家统制诱发了个人身份基础上的利益竞争，弱化了社会横向联合的动机和活动，限制了民间组织的发展。而李静君和张永宏、欧阳静的两篇文章讨论了不同场景下、不同区域中基层政府面临的制度环境及其诱发的官员行为特点。黄晓春的文章关注了基层政府发展中新技术应用对其组织结构和实践的影响。应星的评论文章在更大背景上指出了这些研究工作的特点和不足，对这一领域的研究方向和方法提出了许多有启发性的见解。

今天，我们从大历史和全球化背景下来看国家建设，有两个课题值得进一步关注。第一，我们应该把国家建设放在社会建设这一大背景下进行审视讨论。在研究文献中，“国家建设”与“社会建设”（*nation building*）是一对相应的概念。所谓“社会建设”，即社会不同阶层、群体、利益与现代国家融合成一个有机整体的过程。在中国社会的历史背景上讨论国家建设，有必要把国家建设与社会建设作为两个共生并存、相辅相成的过程来看待。中国社会在改革大潮中，在与国际社会的互动中，正发生着巨大变化：各类信息经多种渠道的持续流动，文化价值的多元分化，不同群体因利益、价值、兴趣而聚集兴起，不同组织形式共生并存，这一切都对国家建设提出了一系列的新的挑战，提出了一个更为宏大的问题，即政府组织在现代社会中的位置。国家如何融入社会之中，而不是凌驾于社会之上，是两者相互交织，进而整合为一个整体，这将是当代国家建设的重大课题。从实证研究着眼，重视国家建设问题的研究，并不意味着持所谓“国家主义”的规范立场与主张。所谓的“国家主义”的思路极可能导致国家试图吞噬或替代社会，造成国家与社会日益分离、相互对立的恶果。第二，组织的局限性。国家建设

是建立在政府科层组织之上的，而正式组织有着其特定结构和运作逻辑，因其过去经验的学习和保存造成了组织结构化，体现了不同的利益群体关系，表现出了路径依赖等局限性。史学研究指出，在历史上中国文明和科技发现曾据世界领先地位，有条件实现重大突破；即使在近代落伍的境况下也还有机遇迎头赶上，但结果却是无可奈何地落后挨打，其主要原因就是中国的官僚体制僵化保守，扼杀社会创新发展的能力。今天，在看到国家在 30 年来经济发展起飞中的巨大牵引作用的同时，在讨论国家建设、顶层设计、举国之力等治国方略的同时，我们更需要清醒地意识到科层组织的局限性。这两个问题在文集的研究工作中均有所涉及，但未及深入讨论，需要在今后的研究工作中大力正视和开掘。

工欲善其事，必先利其器。长期以来，政府行为与公共管理这一领域中充斥着规范性（normative）研究，一些学者的关注点不是研究解释现实生活中的现象和问题，而是从一些大而化之的理论说法来演绎“应该怎么办”这一问题。急功近利的政策性研究既来自于急功近利的政策过程，又反过来加剧了急功近利的政策后果。久而久之，研究工作就可能成为无源之水、无本之木，失去其生机勃勃发展的根本。如欲提高学术界对政策制定与实施的贡献，就需要推动学术研究的深入进行，需要在理论思路、概念工具和研究成果诸方面的持续积累。因此，在各种治国济世方略纷纷攘攘出台之际，我们希望这本文集在积累学术研究知识、推动进一步学术研究工作中有着它的一份贡献。

第一单元 治理模式

权威体制与有效治理： 当代中国国家治理的制度逻辑*

周雪光

摘要：本文以权威体制与“有效治理”间的矛盾为主线，从国家治理模式视角提出一个分析框架，用以解释当代中国政治运行过程中的一系列稳定重复的重大现象——集权与放权的交替往复，整顿治理的运动型机制，绵延不断但收效甚微的政治教化活动，举步维艰的科层政府理性化和法制建设发展，政策执行中的变通和共谋行为等，以及它们之间的内在联系和深层制度逻辑。

关键词：权威体制 国家治理 制度逻辑 国家—地方关系

一、现象与思路

在当代中国 60 年的政治历程中，一些重大现象稳定存在或重复再现：宏观上，中央—地方关系在集权与放权的抉择中轮番交替，自上而下的运动型治理整顿在不同领域中重复出现，林林总总的政治教育运动收效甚微但仍然绵延不断，法律制度、科层制度的发展举步维艰。从微观上来看，诸多基层问题——例如，政策执行过程中的不力，变通与共谋等——急药慢攻，反复治理，但仍痼疾难除、去而复来。这些问题各有其独特的场景，它们发生的形式、实际内容各异，节奏每每不一，若分门别类或许可以逐一论到其原因。但是，这些现象的重复再现提出了一个令人深思的问题：它们背后是否存在着一个稳定共享的制度逻辑？进而言之，是不是有一个理论视角，一个大的思路，可以把这些分散在不同领域、不同场景、不同形式的现象和问题放在同一个分析框架里，探究它们之间的关联及其背后的制度逻辑，以期越树木而见森林，溯溪流而求渊源？

这正是本文的基本立论：上述种种现象以及其他相关问题均来源于中国

* 原文刊登在《开放时代》2011年第10期。本文的思考和写作过程，得益于与许多学者的讨论交流以及他们的研究工作。他们是：艾云、蔡禾、曹正汉、冯仕政、李路路、练宏、刘世定、渠敬东、沈原、史普原、张静、赵树凯、张永宏、张翔、折晓叶、周飞舟、周黎安等。本文在第七届“组织社会学实证研究工作坊”（上海大学，2010年7月）和“国家建设与政府行为”讨论会（北京大学，2010年9月）上宣读，并得益于与会者的讨论批评。按学术界惯例，文责自负。

政体内部的一个深刻矛盾，即权威体制与有效治理之间的矛盾，集中表现在中央管辖权与地方治理权间的紧张和不兼容：前者趋于权力、资源向上集中，从而削弱了地方政府解决实际问题的能力和这一体制的有效治理能力；而后者又常常表现为各行其是，偏离失控，对权威体制的中央核心产生威胁。在权威体制中，这一矛盾无法得到根本解决，只能在动态中寻找某种暂时的平衡点。

在中国政治进程中，权威体制的两个维系机制——科层制度和一统观念制度——受到了多重挑战：科层制度承担越来越多的治理功能，不堪重负；一统观念制度受到多元社会的碰撞挑战，难以为继。面对这些困难压力，一系列应对机制应运而生：决策一统性与执行灵活性以及逐级代理制的动态平衡，政治教化的礼仪化以及运动型“纠偏”机制。具体说来，逐级代理制度导致中央与地方的松散关联，基层政府在执行过程中的灵活变通和共谋缓解了这一矛盾；而教化活动的礼仪化，虽然对重建一统观念制度无回天之力，但对于维系国家象征性权威却起到了重要作用；自上而下的运动型治理机制成为中央政府不断规范基层灵活性的边界、强化中央与地方纽带的重要手段，使得这一体制在不断调整与波动中走下去。

虽然这一系列机制缓和了权威体制与有效治理之间的矛盾，但与现代国家制度建设不兼容甚至冲突，衍生了其他始料未及的后果，因此潜伏着极大的危机。第一，国家建设在集权与放权、名与实、“失控”与“纠偏”的两个极端之间不断摇摆转换，对已经负荷累累的权威体制造成不断的冲击振动，稍有不慎，则可能酿成局势动荡。第二，这一体制的制度逻辑限制了制度创新和可能抉择的空间，使得法制、科层理性、专业化过程难以充分展开，只能畸形生长，为中国未来的发展前景投下更大的不确定性阴影。

本文旨在进一步阐述和扩展讨论上述立论和有关命题。我用图1简要概括这些现象背后的逻辑关系以及本文的相应结构（见图1）。我把这些现象依序归纳为三类：第一，有些现象是“权威体制与有效治理”间基本矛盾在不同层次和不同领域中的体现——特别是组织制度和观念制度的维系机制；第二，另外一些现象反映了中国政治运行过程中应对这一矛盾的治理机制；第三，还有一些现象则是这些治理机制所衍生的后果。下面的讨论也依序从三个层次逐一展开：首先分析阐述权威体制与有效治理之间的深刻矛盾；然后讨论中国政治运行过程中演化出的三个应对机制，即决策一统性与执行灵活性之间动态关系，政治教化的礼仪化，运动型治理机制；最后，讨论这些应对机制所产生的一系列后果以及由此所生的诸种现实困境。

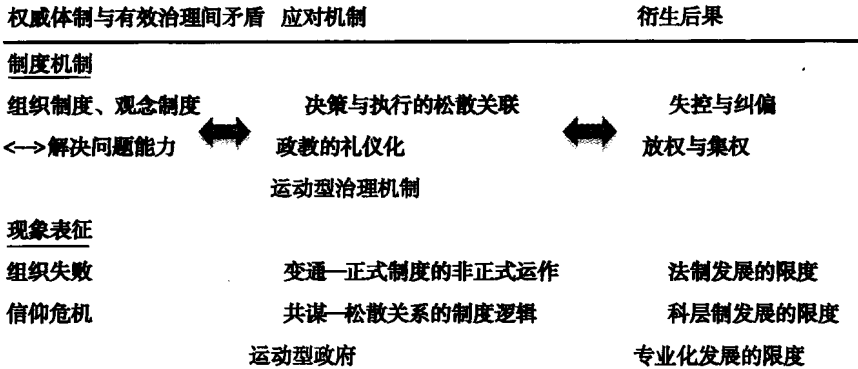


图1 理论分析脉络示意图

这里有必要对本研究的分析视角略加说明。第一，本文主要是从组织学的角度讨论权威体制与有效治理之间关系，及其内在的矛盾和相应的制度逻辑。矛盾者，相对而连接之关系也，所以理应置于一个整体之中以观之。第二，这一分析思路不是也不可能解释以上所列各类现象的方方面面，也不欲穷尽所有的影响因素。文中涉及的各类具体现象及其原因已有大量研究文献；本文倚重和借用这些研究成果，而着眼于从一个特定理论视角——组织理论与组织治理——切入，揭示这些现象之间的稳定关联及其背后的制度逻辑。最后，本文的讨论分析采取了自上而下的国家视角，从国家宏观管理的层次来认识理解上述矛盾，即从国家建设、国家治理和中央政府面临的挑战和压力的角度来解读这些现象和由此衍生的应对机制。这一视角有利于我们透视上述种种现象背后的逻辑联系，但这并不意味着对这些现象作合理性与否的价值判断。

二、权威体制与有效治理：一个深刻的矛盾

任何一个国家政权都面临着竞争生存的压力，面临着所属疆域内经济与社会发展的挑战。不同国家因其面临环境生态、统辖规模和治理模式的差异，所面临的困难和挑战也每每不同。简言之，在其他条件相同的前提下，国家治理模式决定了其政治运行特定的优势、负荷、困难和挑战。而国家治理模式不是任意选择的，常常与一个国家的历史演变过程有着深刻关系，有着明显的途径依赖性（Levi, 1988; Tilly, 1975）。

国家治理模式有两个主要线索：一是中央权威与地方权力间关系，一是国家与民众间关系。本文所关注的主要是第一种关系，即中央权威与地方权

力间关系。中国国家的权威体制和疆土规模，使得这一关系成为勾勒中国国家治理框架最为凝重的笔墨。中国历史上国家政权的基本特点是中央权威一统而治，即所谓“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”（《诗经·小雅·北山》）。中国国家形成的历史轨迹造就了一个幅员辽阔、多元的、发展不平衡的区域性经济与社会。^① 在长期的历史发展过程中，这些不同的区域和属地间虽有经济、文化和人口迁徙的交融联系，但它们之间更多的是通过国家的行政体制和官方观念统辖在一起的。在这一特定的国家治理模式下，权威体制将中央政府与辽阔的国土、数千里的疆土边界、不平衡发展的区域、多样的文化制度、各种自然和人为的灾害和危机，以及数以亿万计民众的生计紧密地联系在一起了。尽管在 20 世纪初，这一治理形态发生重大变化，但其内在矛盾在随后的政体迭换中并没有得到真正解决。不仅于此，“在民族平等、公民权利和人民国家的合法性宣称之下，现代国家在‘革命’、‘解放’和‘合法权利’等名义下将个人重新组织到国家主导的集体体制之中，从而赋予现代国家对于个人的更为直接的控制权”（汪晖，2003：96）。在这一大背景下，中央政府依赖什么样的组织机制来维系其权威体制呢？这是国家在实际运行过程中必须回答的问题，其兴亡成和未来演变与这些组织机制抉择和相应的制度安排息息相关。这也是我们认识分析权威体制治理模式的切入点。

权威体制的核心是中央统辖权与地方治理权之间的关系；两者之间的紧张和不兼容集中体现在权威体制与有效治理之间的内在矛盾。在这里，权威体制的核心是中央政府（广义上）对广大国土的统辖权，体现在中央政府自上而下推行其政策指令意图、在资源和人事安排上统辖各地的权力。有效治理指政府在不同领域或属地管理中处理解决具体问题的可行性、有效性，尤其体现在基层政府解决实际问题的能力，例如完成自上而下的资源动员任务、公共产品提供、解决地方性冲突等。这两者之间的深刻矛盾是：权威体制的集中程度越高、越刚性，必然以削弱地方治理权为代价，其有效治理的能力就会相应减弱；反之，有效治理能力的增强意味着地方政府治理权的增强，常常表现在——或被解读为——各自为政，又会对权威体制产生巨大的

^① “在 21 世纪，中国是这个世界上唯一一个将前 19 世纪的幅员、人口和政治文化保持在主权国家和民族范畴内部的社会。与所有帝国分裂为主权国家的形式不同，中国近代的民族运动和国家建设将前 19 世纪混合型的普遍主义帝国体制的若干特征和内容直接地转化到民族—国家的内部结构之中。”（汪晖，2003：21）

威胁。从组织治理的角度来看，这一矛盾的激烈程度和表现形式取决于两个因素：一是统辖的内容或治理的范围，二是资源和权力的重心所在。统辖的内容越多越实，或治理的范围越大，资源和决策权越向上集中，那么，治理的负荷就会越沉重，其有效治理程度就会越低，此时两者间矛盾主要体现为集权下的死寂呆板；另一方面，从国家视角看，权力下放、管理范围缩减，会加强体制内有效治理能力，但此时两者矛盾则更多地体现在偏离和失控的情形中。权威体制与有效治理间的矛盾轻则体现为两者之间的紧张、不协调，重则表现在两者间的互为削弱，甚至直接冲突和危机。在当代中国，国家在经济社会发展中大多扮演了一个积极主导者的角色，承担社会经济生活方方面面的事务，力图置政府于一切社会经济活动之中心，治理范围大大扩展，如社会主义计划经济时期的状态。如此，权威体制和有效治理之间的矛盾诱发了一系列的应对机制和随之而来的诸种现象。

在中国历史上，权威体制始终生存在统一与分裂、集权与失控的矛盾之间，而中央权威与地方属地之间的关系一直是这一体制的核心所在。^①有关中国国家建设的组织制度安排，上到政府机构设置，下至基层官员的选拔和流动制度，林林总总，不胜枚举，是诸多学术领域长期关注的课题，已有大量的研究积累和颇为一致的结论。^②从国家的视角来审视当代中国的政治过程，我们的问题是：如此负荷累累的权威体制是如何维系的？从本文关注的制度逻辑来看，以下两个机制尤为突出：第一，一个严密有序的科层制组织制度贯彻自上而下的行政命令和政策意图，从而确保不同属地与中央政府的步调一致；第二，以认同中央权力为核心的价值观念制度，在政府内部官员和社会文化中建立和强化对中央政权的向心力。^③简言之，维系权威体制的两个核心组织机制，一是科层制度，二是观念制度。前者涉及中央政府及其下属各级政府机构间的等级结构；后者则表现为国家与个人（官员、公民）之间在社会心理、文化观念上的认同，体现在政府内外、全国上下的共享价

① 柳宗元的《封建论》表达了国家视角下对封建割据的深深忧虑，即一旦地方政府的权限通过正式制度确立下来，对于地方政府管辖区域内的诸多情况，中央政府的干预权就会受到极大束缚，“侯王虽乱，不可变也；国人虽病，不可除也”。而郡县制度下，“时则有叛人而无叛吏，人怨于下而吏畏于上”。

② 从钱穆、黄仁宇、王亚南到新近有关中国国家制度（科举、文官、基层控制）的研究（白钢，2007；吴宗国，2004；阎步克，2010；楼劲、刘光华，2009等），学者们虽然在具体细节和着眼点上各有侧重，但他们在中国国家治理机制大脉络上的见解却有着很大程度的共识。

③ 自汉代罢黜百家、独尊儒术以来，这一观念制度一直是以儒教文化为核心的。所以，黄仁宇（1997a）把这一价值观念归结为道德价值。这一观点在学术界有着相当一致的看法。

值上。对于两个制度的分析为我们解读权威体制提供了线索。

（一）国家的科层组织制度

现代国家的基本组织形式是科层组织，其基本特点表现在权力关系明确、等级层次有序的组织结构，通过专业化人员和正式规章制度来贯彻落实自上而下的政策指令，提高解决问题的效率。^① 这一制度的基本核心是：中央政府拥有行政统辖规划的权力，特别体现在人事安排和资源调配上的权力。在人事安排上，通过自上而下的人事管理制度和激励设计来周密完整地覆盖不同区域、部门和领域，从而确保科层制国家的一统性（Landry, 2008；Schurmann, 1968；周黎安, 2008）。例如，中央政府在人事管理制度上拥有集中权力：公务员进入、考核、选拔、提升、流动，有着自上而下的统一规定。在资源安排上，中央政府有着极大的权力集中、动员和调配资源；而随之而来的自上而下的资源再分配又进一步强化了中央权威，加强了中央政府与各地区、社会（城市居民或农民）的联系。在权威体制中，国家组织覆盖范围之广，治理层次之深入，涉及内容之繁多，行政性动员之频繁，是任何其他治理模式所无法望其项背的。国家治理模式的这个特点意味着，权威体制对组织严密和协调程度的制度设置提出了更高的要求。当然，这些正式制度并不是一成不变的，它们在不同时期不断地加以调整，并且在实际运行过程中通过科层制内部不同层次、不同机构间的互动而变通实施，表现出了多样不一的实际过程和结果；中央与地方关系也不是绝对权力的从属关系，而是常常体现在讨价还价的过程中。但需要强调的是，这一权力关系的实质仍然是中央政府拥有最后的决定权和支配权，而下属各级政府只有实施过程中的执行权和授权范围内的治理权。尽管共和国历史上经历了不同时期的沧桑剧变，但体现在这些正式制度中的基本权力关系并没有实质性变化，我们看到的这些变化和调整仍然被困缚在权威体制和有效治理的矛盾之中。

（二）观念制度的建立和维系

面对辽阔国土上多元的文化和民众，科层组织制度——可以说，任何组织制度形式——无法单独地有效实施权威体制的权力，实现其所承担的责任，解决所面临的问题。因此，权威体制的维系需要其他相应的治理机制来渗透和连接这一体制所覆盖的各个层次和不同角落，而认同和顺从中央权威

^① 韦伯（Weber, 1978）注意到并分析了中国传统的科层制度与西方理性权威基础上的科层组织之间的差异。这是进一步分析中国政府组织的切入点。