

# 大国治理的负荷及其应对机制<sup>\*</sup>

## ——以规模问题为中心的理论考察

韩志明

**摘 要** 中国自古以来都是大国治理。规模问题及其治理负荷是国家治理的基本问题,具体包含人口与土地两个方面的要素。古今中外的思想家围绕规模问题形成了丰富的思考,提出了许多有关政制设计的思想,特别是探讨了适应不同规模条件的政体的问题。现代国家治理的规模问题主要是基于人口规模的管理和服务问题,具体的治理负荷包含了数量和质量两个向度,数量的向度与治理任务的多少是联系在一起的,质量的向度则是与治理任务的复杂性分不开的。规模问题的刚性,要求必须发展和应用适当的治理机制,其中的核心原理是以单一权威、有限职权和分化整合等为中心的应对机制。更好地理解基于人口的规模问题及其治理情形,是深入理解和阐释中国国家治理逻辑的重要内容。

**关键词** 规模问题;人口数量;治理负荷;治理机制;大国治理

中图分类号 D63 文献标识码 A 文章编号 1001-8263(2021)04-0082-10

DOI: 10.15937/j.cnki.issn.1001-8263.2021.04.009

**作者简介** 韩志明,上海交通大学国际与公共事务学院、中国城市治理研究院教授,社会治理创新研究中心主任 上海 200030

2019年底,中共第十九届四中全会审议通过了《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》,其中集中概括了中国特色社会主义国家治理体系的13个显著优势,包括坚持党的集中统一领导、坚持人民当家作主和坚持全国一盘棋等。这些论断概括和阐明了国家治理的制度优势,也折射出中国之治的特殊性。其中一个基本的事实就是,中国是一个大国,拥有近14亿的人口,占全世界人口总数的近20%,<sup>①</sup>一些省的人口就要比世界上许多国家的人口都还要多得多。

作为国家治理的基本国情,中国庞大的人口

规模建构了国家治理的规模问题。在党和政府的重要报告和文件中,在国家领导人不同场合的讲话中,在各种重大战略和政策的考量中,“人口数量”都是经常出现的话语,通常对应于“中国是拥有13亿人口的发展中大国”这句话。这指出了国家治理的基本事实,也明确了人口规模问题的治理含义,即国家治理的规模问题集中体现在有限的社会资源总量与超大规模社会对国家治理资源大规模需求之间的矛盾。<sup>②</sup>大国治理是未来国家治理不能回避的问题。<sup>③</sup>人口规模的事实及其治理任务决定了中国国家治理的情境、结构、过程和方法,也形成了具有中国特色的治理惯习和气质。

<sup>\*</sup> 本文是国家社科基金重点项目“协商民主的体系化及其程序机制研究”(20AZD023)、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“人民政协与国家治理体系研究”(19JZD026)的阶段性成果。

### 一、作为规模问题的人口数量及其治理负荷

国家是古老的历史现象。不同的国家学说提出了不同的国家概念,也形成了对于国家现象的不同解释。许多学者(如韦伯、迦纳、豪尔等)认为,国家是由人口和土地等要素构成的,试图不带任何价值判断地描述国家的要素,构成了国家要素说的基本认识。<sup>④</sup>对国家要素的认识是理解和认识国家的基本维度,比如古希腊时代的亚里士多德就认为,城邦所需要的主要配备是人民和土地,既要考虑到数量,也要考虑到品质。<sup>⑤</sup>国家规模大小,最基本的参数就是人口和土地的多少。两者是经济和社会发展的基本条件,也是决定国家兴衰的重要因素。

揆诸五千年的文明史,中国自公元前2世纪的秦朝时代就建立起了大一统的国家政权,拥有了辽阔的疆土和众多的人口,通过君主制、中央集权<sup>⑥</sup>和官僚制度等基本方式进行管理。<sup>⑦</sup>在两千多年的历史长河中,中国道路的鲜明特点是历史延续性而不是断裂性。<sup>⑧</sup>虽然社会发展的进程不断被王朝兴衰更迭的动荡局面所打断,但中国仍然可以从头开始重建辉煌的盛世局面。历朝历代,作为国家的基本事实,庞大的人口和辽阔的疆域既为经济和社会发展提供了多样化的资源,也给国家治理带来了现实的困扰和负担,影响了国家治理的结构、过程和方式等。

人口的多少和领土的大小以及由此衍生的治理需求,构成了本文所谓的国家治理的规模问题。简单地说,人口与领土规模与治理需求具有正相关的关系,规模越大,要素以及要素之间的关系越复杂,治理的需求越多、幅度越大、内容越多,难度也越大,从而构成了基于规模问题的“治理负荷”问题。其中,人口与领土要素可能是同步的,即人口大国也是领土大国,更多的人口也需要更多的领土来养活;也可能是有冲突的,比如日本和韩国等国都是人多地少,人口密度很高,加拿大和澳大利亚等国则是地广人稀,人口密度较低。

纵览华夏文明的悠久历史,“自打有中国这个概念开始,甚至更早,如夏商周,在这片土地上出现的最重要的政治实体就始终是个大国”,<sup>⑨</sup>即

在庞大人口数量和广袤疆域的基础上建立起大一统的国家政权。“中国社会是世界上独一无二的最大型社会,主要表现为其最大数量的人口规模上。”<sup>⑩</sup>超大规模的人口数量与广袤的领土范围,及其形成的纵横交错和叠加复合的复杂关系,构成了中国大国治理的现实基础,给中国社会的调控和转型提出了艰巨的任务。<sup>⑪</sup>国家治理与“数以亿万计民众的生计紧密地联系在一起”,国家治理的结构、形态和问题也都蕴含在这些关系之中。<sup>⑫</sup>

古代开明的政治家已经认识到人口和土地对于国家的重要意义。比如,孔子早就指出“地有余而民不足,君子耻之。”孟子则说“诸侯之宝三,土地、人民、政事。”<sup>⑬</sup>特别是国家根据人头征收人头税,人构成了国家的重要资源,人口多少是判断国家实力的直接指标。秦朝改革家商鞅就认为,“人众兵强,此帝王之大资也。”“国之所所以重,王之所以贵者,力也。”<sup>⑭</sup>荀子则说道“土地之与人也……国家之本作也。”<sup>⑮</sup>在传统农业社会,人口与土地相结合,才能转变现实的生产力,为国家提供赋税和徭役。所以历朝历代建立初期,都实行休养生息政策,奖励人口出生,努力发展生产。

周雪光指出“国土之大,发展之不平衡,文化之差异,对一统的政策制定和实施实在是一个严峻的挑战。”<sup>⑯</sup>领土辽阔意味着国家边界的增加以及安全风险的提高,因而需要更多的监控,以防范地方的对抗、反叛和不忠诚,比如藩镇割据及其尾大不掉的问题。“大型社会内部几乎总要产生剧烈的分化,地域上的差异同样也是文化方面的差异。”<sup>⑰</sup>在多元化和异质性较大的情况下,社会很容易形成更高层次的矛盾冲突,从而不同程度地形成国家治理的挑战,具体包括平衡地区发展之间的差距、消除不同群体之间的文化隔膜、促进民族之间的相互融合等。为了保证形式上的统一性,中央政府通常制定一般性或原则性的规范,而将处理具体问题的权力交给地方政府,由后者因地制宜地实施治理。

“规模问题是大国政治制度设计所面临的共同情境。”历史上无论是单一制大国,还是联邦主义大国,政治设计的出发点都是为了规避和解决

规模障碍。<sup>18</sup>俗话说得好,“大有大的难处”,<sup>19</sup>“大国的治理,注定和小国的治理很不相同。”比如小国就不大会有什么地方割据或分裂的风险,也很难说什么有什么中央与地方关系。<sup>20</sup>历史学家钱穆分析中西方古代的体制,就既注意到了希腊城邦国家“国土小,人口寡”的特点,也看到了秦汉以来中国疆土和户口众多的事实,并承认中国的“皇位世袭是中国已往政治条件上一种不得已或说是一种自然的办法。”<sup>21</sup>实际上也是将规模的因素纳入到政治的思考中来。

西方思想家也针对规模问题贡献了大量的智慧。正如达尔等所总结过的“古典观点认为,无论是民主制还是贵族制,城邦政体有效运作的前提条件是在一个小的地域范围内拥有少量的人口。”<sup>22</sup>在如何才能获得良好的城邦生活上,柏拉图和亚里士多德也都很早探讨了人口规模的问题,比如柏拉图认为最佳的城邦公民的人数应该是5040人,<sup>23</sup>亚里士多德认为城邦不宜过大,人口不宜过多,疆域更应适中。<sup>24</sup>在中国历史上普遍盛行大一统的思想倾向的时候,西方历史上却具有明显的对于小规模治理的偏好,认为小城邦才能实现优良的治理。

规模问题对于欧洲政治思想的影响,比哲学家们愿意承认的更为复杂和多变。与规模问题相对应的问题集中于政体选择及其相互匹配的问题。直到18世纪,欧洲主流的民主思想都认为,只有在人口不太多、地方比较狭小的地方才能实现共和国,而在土地广袤和人口众多的地方,君主制才是合适的政体。比如卢梭就坚定地认为,“民主政府就适宜于小国,贵族政府就适宜于中等国家,而君王政府则适宜于大国。”<sup>25</sup>直到代议制政府理论的出场,才使得民主有可能被拓展到更大的民族国家,适应更大的人口规模,与古典小规模信念彻底决裂。到19世纪中期,民主只适合城邦国家的观点完全失去了威力。<sup>26</sup>

任何管理活动都无法绕开规模问题,都要立足或处理特定的规模。管理学的基本原理表明,在既定的组织规模条件下,组织管理必须要设计适当的管理幅度(横向)和管理层次(纵向),以解决沟通距离、管理成本、决策速度、上级直接监督

以及灵活性等等问题。<sup>27</sup>这些原理同样适用于国家治理。规模问题是国家治理必须要面对的重要问题,不同的国家规模需要不同的政体来组织和管理,因而也具有不同的治理能力和绩效表现,良好的治理必须要使政体与规模匹配起来。这样就形成了规模问题与治理技术之间复杂的辩证关系:一方面是国家规模决定了应该采用什么样的治理技术,<sup>28</sup>另一方面是不同的治理技术形成了不同的治理绩效。

当然,西方的思想家们主要从政体角度考察了规模问题,并且主要是集中在民主制和共和制等的差别及其有效性上。需要指出的是,规模往往同时包括了人口和领土等要素。人口与领土是两个既相互联系又相对独立的变量,思想家有时候是将两者混在一起来讨论的,比如“共和政府能比民主政府管辖更为众多的公民和更为辽阔国土”;<sup>29</sup>有时候是将两者分开来处理的,比如“民主政体将限于一个小小的地区,共和政体能扩展到一个大的地区”。<sup>30</sup>其中的核心问题都是,如何才能将人口和土地都纳入国家的治理框架中来,应该采用什么样的制度机制来实现对不同规模国家的有效治理。

但这里的区别在于,从政体的层面上说,人口的规模问题主要考虑的是个人参与以及意见表达的可能性,也就是个人与国家或政治的关系的问题;而领土的规模对应的主要是中央与地方的整合及其关系问题,即国家的统一性的问题。但世界各国大国治理的历史也证明,大规模的治理也可以采用不同的治理结构,比如中国的历史证明中央集权的君主制也能够很好地进行大国治理,而美国发展的历史则证明联邦制度也能治理好大国。那么在政体选择上的宏观问题解决后,需要进一步思考的是,国家治理在实际操作中是如何应对和处理人口规模问题的,其内在逻辑和机制是什么?

## 二、人口规模的治理负荷及其基本向度

达尔认为“一个地域实体的规模包括如下几个重要维度:人口数量、地域面积、人口密度及其他。”<sup>31</sup>人口和土地是国家治理的两种基本要

素。任何国家治理都要直接面对人口和领土的规模问题,规模问题是最直观和最现实的问题,但也是最容易被人有意无意忽略的问题。其中,由于现代国家的领土范围都基本确定下来,也都建立了适合各自历史和现实的政体以及不同的政府管理层级,实现了对领土范围内的有效管理,以至于领土规模问题似乎根本就不是问题,人口规模问题则构成了日常管理中时刻需要面对的问题。

对于大国来说,在辽阔的领土面积上,各地资源的禀赋有差别,经济和社会发展水平不一样,甚至文化和宗教等也大不相同,因而带来了基于地区差异性的治理规模问题。但严格来说,基于领土规模的问题的主要是宏观的结构性问题,涉及到主要的国家权力结构、行政管理体制和经济发展战略等方面的问题,具体如,中央与地方的关系问题、地区之间的经济发展不平衡以及城市与乡村之间的差距问题等。相应的国家治理实践包括分税制改革、乡村振兴、城乡融合、中部崛起、振兴东北、西部大开发以及新型城镇化等国家战略。

基于领土规模的治理问题是非常重要的,但这些很大程度上都是“高大上”的问题,是超越具体的治理过程及其细节的方向性或原则性问题,包含了引领和指导具体国家治理实践的理念、方案和方法。相对而言,人口规模则是国家治理的日常性问题,贯穿在国家治理的各个领域,渗透在国家治理过程的所有环节。换言之,日常的国家治理过程也许不必要去考虑遥远的其他地区的情况,也很少受到其他地区及其不同情况的干扰,但却必须要随时随地应对和处理庞大的管理和服务对象的事实。其中不仅仅是单纯的人口数量问题,而且个人之间的差异化及其矛盾冲突等,都决定了国家治理应该做什么以及怎么做。

人口是国家治理的基本对象。与“死的”物质资源不同,人是“活的”,具有判断、选择和行动的能力,也具有自主性、能动性和创造性,人能够四处流动,能够发生变化,也能做出调整。人口规模首先体现为“加总”效应,即人口越多,需求越多,不仅要消耗更多的资源,也需要更多的管理和服

务;其次是“分母”效应,即人口越多,“分母”越大,社会资源的人均拥有量就越小,比如中国已经

成为世界第二大经济体,但人均GDP在世界上还排在100多位;最后是“乘数”效应,人口越多,要素之间的关联性和互动性就越大,结果就是社会要素相互产生乘数效应,形成更加复杂的结果。

人既是劳动力,能创造财富,也是消费者,要消耗各种资源。“人口问题的本质是数量问题而非发展问题,而发展问题又在很大程度上为人口数量所左右。”<sup>②</sup>中国自古就是人口大国,自秦朝建立大一统的中央集权的国家之后,虽然屡经治乱兴衰的动荡时代,但历朝历代的和平时期都拥有较大规模的人口体量。通常人口较多的时候,也是经济发展、社会稳定和国家强盛的时代,比如清朝的“康乾盛世”时期,但其中往往也酝酿着由盛转衰的危机,当人口数量超过农业生产力的承载水平,就很容易形成人口与土地的紧张关系,带来社会动乱的隐患。

作为基本的国情要素,人口规模及其治理负荷规定了国家治理的情境,也很大程度上定义了国家治理的任务和目标。作为一个发展中国家,中国的基本国情就是,人多多少,以占世界7%的土地养活占世界22%的人口,其中,数千万甚至上亿的贫困人口也构成了这个情境的重要组成部分。改革开放以来,庞大的人口规模及其治理负荷所形成的基本问题是“人民群众日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”,这个主要矛盾决定了国家发展的主要任务是解放和发展生产力,提高人民群众的生活水平,解决十几亿人的温饱问题,实现广大人民群众的小康生活。

而随着经济和社会的发展,人民群众的需要日益发生变化,比如由物质生活需要发展到公平正义的需要,<sup>③</sup>社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。正如党的十九大报告指出的,人民美好生活需要也日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长,由此国家治理也出现了重要的转向,即必须要坚持以人民为中心的发展思想,让广大人民群众共享改革和发展的成果,让人民群众有更多的获得感,实现全体人民的共同富裕。

### (一) 治理负荷的“量”的维度

“量”的维度与人口的数量联系在一起。即随着人数以算术级数增加,社会关系则以几何级数增加,任何一个人,每一种社会关系,都是治理负荷的组成元素,特别是构成了具体政策执行的目标群体。人数越多,需求越是多样,社会关系越复杂,交互影响的层面和环节越多,偏好的差异性越大,矛盾纠纷也就越多。因此,每一个人都可以成为社会问题的策源地,个人对社会的不满有可能导致破坏性的危机,因而每一个人都成为国家要管理和服务的对象,包括基本的生存和生活需要。而且,不同的社会关系及其问题也都不同程度地构成了需要国家治理的理由。

“量”的维度对应于人口事实的客观描述,具体的数量单元或者是个人,或者是家庭,或者更大的概念群体,如劳动模范、在校大学生或残疾人等。数量描述了可能的或真实的治理对象,也界定了可能的治理问题,比如流动人口的数量、贫困人口的数量或者失独家庭的数量。在现代国家,任何一个人构成了国家治理的对象,从摇篮到学校再到坟墓,个人都被纳入国家治理的视野中来,成为国家关注、认证、监控和服务的对象。个人的学习、工作和生活以及生老病死等,都构成了国家治理的任务,比如义务教育、社会救助、就业保障和养老保障等。

“量”的维度包含了多重的测算指标,比如劳动力人口总数、老龄人口的比例以及新增就业人口的数量等,通过从不同的维度来测量人口,摸清人口的基本状况及其趋势,可为国家治理的重大方针政策提供基本的依据。相应的参数包括总数、总量、比例、比重、平均数、增长率、下降率等。任何一个指标和参数都包含了特定的治理含义,也是通过特定的计算公式来获得的,比如60岁及以上老年人口占总人口比例超过10%,即该地区视为进入老龄化社会。当然不同社会历史时期的计算公式也是不一样的,还是变化的。

“量”的维度对应的治理问题主要体现为绝对数量带来的管理和服 务难题。比如庞大的流动人口数量带来社会治安的压力,上下班的人流高峰导致严重的交通拥堵问题,老龄人口的增加导

致社会养老投入的巨大的负担,学龄儿童人数的增加需要更大的义务教育投入等。这些问题说到底是一个“加”或者“减”的问题,基本的格式就是人多、事多、任务重、压力大。国家治理的形式主要是合理计算治理负荷,划定适当的治理单元,确立合理的治理口径,提供不同“面值”的管理和服务,主要的问题是治理资源的短缺及其造成的治理失灵等问题。

### (二) 治理负荷的“质”的维度

“质”的维度涉及人口规模中的复杂性、差异性和离散程度,通常是对应于规模要素中那些无法量化的方面,特别是关于人的特性的因素,实质上是很难给予量化的。“质”的维度首先是对应于社会关系及其问题的性质。人口规模越大,需要解决的问题越多,问题的复杂性程度越高,除了通过社会途径能够自行解决的外,越来越多的问题都需要国家出面来解决。实际上,随着从农业社会的熟人社会向工业社会的陌生人社会的转变,以及从乡村社会到城市社会的转变,社会的异质性随着国家规模的扩大而增加,个人之间的社会关系越来越多地需要公共权力的协调。

问题还不仅仅在于问题数量的迅猛增加,而且在于要素及其关系类型越来越多样化。人数越多,人的差异性越大,个人偏好以及诉求的维度越多,互动关系的数量及其类型就越多,形成摩擦、矛盾和冲突的概率也越大,结果就是越来越多地需要公共权力的裁决和干预。尤其是现代社会的发展,社会分工越来越细化,个人越来越多地专注于自己的专业,但同时个人与外部的交往和互动也就越来越多,最终形成了高度复杂的社会关系网络。在现代政府的公共服务逻辑中,个人及其特殊性正在不断成为公共服务的正当理由,提出个性化服务的要求,从而给政府施加了精细化管理的要求。

“质”的维度意味着个人及其社会关系交错纵横,环环相扣,相互套嵌,牵一发而动全身,特别容易形成“蝴蝶效应”。衡量质性维度的指标往往与人的特性和类型有关,比如文化习惯、宗教信仰、受教育程度、社会流动性和中产阶级等,描述这些维度的“参数”是与社会中个人与个人、群

体与群体之间的接近性、信任度、疏离感、冲突性以及包容性等密切相关。相应的治理技术及其难题则体现在,如何识别和测量不同维度的治理问题。国家治理就不仅是简单的“加减”计算,而且是复杂的“乘除”计算,需要更加复杂的治理公式。

最后,人口的规模问题是辩证的,从积极的方面看,人口规模意味着充裕的劳动力资源,能够为经济和社会发展带来人口红利;消极的方面看,人口规模则意味着巨大的消耗、负担和麻烦,比如就业和养老问题等。特别是,以人口为中心的治理不仅仅是面对单个或孤立的个人,也不仅是要处理个人加总而形成的总体性问题,还要处理个人和群体之间错综复杂的关系。<sup>③④</sup>在高度流动的现代社会,随着人口数量的算术级数的增长,治理的目标和任务及其复杂性会出现几何级数的增长。

### 三、应对规模问题的治理机制及其逻辑

自秦汉开始,中国很早就建立起大一统的国家政权,在辽阔的疆域上维持着稳定而有效的统治。历朝历代,不同时期的人口规模或有差异,但大国治理的情景始终如一。与西方思想家对于小规模城邦的迷恋不同,中国大一统的历史传统自信而乐观地追求更大的规模,甚至相信只有大一统的中央集权才能管理好国家,给人民带来安宁、秩序和幸福。许多思想家也都意识到了人口规模对于国家治理的影响,比如道家思想的鼻祖老子就提出了“小国寡民”“治大国,若烹小鲜”<sup>⑤</sup>等政治主张,这里就已经是提出了解决大国规模问题的技术,也即中国传统社会中的所谓“黄老之术”。

#### (一) 中央集权的政治体系

规模问题首先提出和所要解决的,无疑是国家的统一性和中央政府的有效性问题。中国很早就建立了一体化的权力体系,以防止规模问题带来的对于国家政权的挑战。由于中国人口众多,“通过一个中央权威保持统一,仍然是必要的”。<sup>⑥</sup>统一的中央集权大国始终是中华帝国的主导形式,辽阔的版图、众多的人口以及灿烂的文明延续至今。<sup>⑦</sup>在广袤的土地上,社会普遍认为中央集权是治国平天下唯一可行的宪制,是促进和平交流、经济发展和政治整合的基本制度。反之,如果中

央集权不能有效运作,“以天子或皇帝为核心的中央政府弱了,挂不住了,撑不住了,社会秩序的其他基本关系……就一定会乱。本来大致有序的政治经济文化生活就会全面陷入无序。”<sup>⑧</sup>

对于巨大的规模及其治理负荷而言,大国治理要能有效和有效率,只能依赖于一元化的权威,加强权力的集中化和绝对化,历史上的经验也似乎支持这一点,否则就会被无休止的分歧和冲突所拖垮,如此一来,“单一制中央集权国家是大国治理的体制基础。”<sup>⑨</sup>虽然统治的现实是多样的、实在的和特殊的,但国家权威的理念则是单一的、超越的和普遍的。<sup>⑩</sup>“崇尚权威的大国试图建立一套自上而下的制度,以应对来自社会的挑战。当然,权威必须是行之有效的,才能维持国家的稳定。”

中央集权的制度安排强调中央权威,权力和资源等都集中于中央。地方政府官员由中央任命,地方政府向下逐级代理,服从中央政府的领导,接受中央政府的指令,重要的决策最后都提交给中央裁决,以保证中央集权的有效性,也避免地方特性及其多样化的干扰,更不受到具体的个人的影响。地方权力不仅从各个方面受制于中央,而且相互之间还存在着此消彼长的竞争关系。这就给予中央政府更大的能力去统筹全局,协调局部性关系,调剂不同的利益诉求,实现总体的稳定和协调,比如对口支援可以减轻超大规模国家的治理负荷,而成为将制度优势转化为治理效能的实现机制,<sup>⑪</sup>否则如果差异性演变为相互冲突甚至不服从,就会挑战甚至颠覆中央权威,造成混乱无序的结果。

#### (二) 精简有限的政府机构

从隋朝到清末,一千多年的漫长历史,虽然经济和社会情况有了很大的变化,但“在13个世纪的大部分时间内,中国民政由著名的吏、户、礼、兵、刑、工六部分掌”。<sup>⑫</sup>虽然这是“发展得最彻底、最巧妙的官僚体制”,<sup>⑬</sup>但这个官僚体系也是精简的和有限的。“中华帝国有个不可思议的地方,就是它能用一个很小的官员编制,来统治如此众多的人口。”<sup>⑭</sup>在人口增长和治理任务扩张的条件下,中央政府始终尽可能维系着“集权的简约治理”。<sup>⑮</sup>这也正如斯科特所指出的,“国家机构没

有,也不可能有更多的兴趣描述整个社会现实。他们的抽象和简单化都被锁定在很少的几个目标上,到19世纪,最突出的目标一般还是征税、政治控制和征兵。他们只需要能满足这些任务的技术和理解就够了。”<sup>④⑥</sup>

中国社会良性发展的关键在于是否能找到有助于减轻国家治理负荷的制度安排。<sup>④⑦</sup>国家机构的简单性及其稳定性反映了国家治理的简约性,即国家保持最低限度的国家职能,收缩政府的职权边界,缩减国家干预的范围,具有所谓“以不变应万变”的特性。同时这也是国家治理能力短缺的重要体现。但现代社会的政府职能日益扩张,治理的单元日益细化到个人及其需求,个人权利和国家福利的兴起使得个人成为国家直接服务的对象,治理的内容和形式也都更加丰富,因而也就要求更加精细化的治理。相应地,政府大力推行各种机构和制度改革,不断改进和优化管理和服务及其流程,包括以大数据的手段提高服务效率,满足社会巨大的治理需求,可谓是“以万变应不变”。

一些研究者将中国古代社会的治理结构称为是“王权不下县”,但这也被认为是“纯属无稽之谈”。<sup>④⑧</sup>古代国家正式的权力层级止于县是不容否认的。而通过编户齐民,对个人征收赋税和徭役,甚至动员民众参与战争,国家权力已经延展到个人,县官之下有大量的辅助人员参与国家政策的执行。面对规模问题带来的治理负荷,国家通过将更多的权力交给非正式的地方权力网络,利用社会力量来解决社会问题,有利于减轻国家治理的负担。但现代国家却不可能回避对于公民个人的义务,更需要提供各种类型的公共服务,因此就不得不向社会延伸触角,将基层也纳入到国家治理的体系中来,从而带来了更加繁重的治理负荷。

### (三) 集约化的国家治理技术

面对规模问题及其治理情境,国家治理的机制和方法集中体现为集约化的技术,也就是通过类型化的方式来简化整体,而且是不断地瞄准、细分和拆解人群,形成既相互区分而又相互交叉的目标群体,以实现可能的、可行的和可操作的治理单元。常用的做法就是采用批发或打包的方式予

以处理,而不是去逐个考虑每个个体的情况,比如古代政府以“户”为单位,“主要目的就是便于直接从家户手中汲取资源。”<sup>④⑨</sup>农业社会的家户制度是“农业生产的最佳组织单位”,也是国家治理的最佳单位规模。家户的大小既无法具备抗拒政府及其资源汲取的能力,又缩减了国家整合对象的数量,即整合的是多人的户,而不是单个的个人。

在管理技术上,秦朝推行统一文字、货币和度量衡等工作,逐步消解了六国人民对于原有政权的忠诚,奠定了单一化的中央集权制度的技术基础,减少了社会的交易成本,也深刻塑造了大一统的观念,其中也包括根深蒂固的集体高于个人的观念。这些价值观为加强中央集权、打击分裂势力、维护国家统一以及保持社会的凝聚力等提供了强有力的支撑,对于维系中国统一的国家形态具有非比寻常的意义,也维持了中国社会传统的稳定性和持续性。这些一体化和标准化的国家治理技术简化了社会事实,减少了社会活动的不确定性,拓展了国家测算和干预社会的能力,最终提高了国家处理规模问题的效率。

通常,面临多元化的规模挑战,国家治理的重要选择就是,让做出决策的人尽可能少一点,尤其是让拥有权力和地位的精英来做出决策,压缩参与者的人数以及由此带来的偏好和意见流量。虽然这与现代的平等价值是格格不入的,但这无疑是解决规模问题所带来的治理负荷的重要方法。由此,国家治理被看成是权力精英们掌控的事情,个人更多被看作是负担和麻烦,参与也被看成是制约性甚至破坏性的力量。相反,在“为民做主”的政治逻辑下,个人往往就被取消掉了,被纳入到“总量”或“总体”中去,不管其名称是人民、群众或是老百姓。实际上,由于国家缺乏恰当的治理技术来归总和汇集民意,以至于零碎、分散和个体的民意还难以成为公共决策的信息基础。

另外,“国家治理资源的贫弱直接决定了国家的治理方式与治理能力。”国家治理的效果取决于社会资源总量所能允许的程度。中国国家治理的历史始终面对的瓶颈是,“有限的社会资源总量与超大规模社会对国家治理资源的大规模需求的矛盾将长期存在。”由于治理资源的匮乏,国

家不可能调动足够的资源来实现社会的需要,<sup>50</sup>也没有充分的能力去解决社会的问题,因此不得不给予地方或社会相对的自主性。这些地方或社会的自主性和非正式性是不可扼杀的,但由此也形成了中央与地方之间的控制与反控制,制造了国家与社会之间的紧张感,增加了正式制度与非正式制度的冲突。

规模问题直接支配着政策实践,最重要的体现就是国家不断地切割、肢解、筛选和定义社会人群,有选择和分类地实施差异化的政策方案,给予不同社会群体以不同的资格、权利、福利或待遇等,在动态的平衡中满足不同社会群体的需求。就此而言,“让一部分先富起来”和“让广大人民群众共享改革发展的成果”都包含了对规模问题的斟酌取舍,即选择部分人还是所有人。同样,由于资源和能力是有限的,国家主导的公共服务的均等化只能是“基本公共服务的均等化”,是大体的均等,而不是平均主义,范围要适中,标准要适度。实际上,所有人都享有完全一致的公共服务是不可能的,也是不现实的。

最后,正如我们所看到的,适应内部多样性和差异性的需要,中央政府的政策和指令通常比较原则和笼统,具体怎么做则由地方或基层政府结合实际情况去制定实施细则,这就不可避免地形成了“上有政策、下有对策”的现象以及相应的难题。产生诸如“一刀切”或“运动式治理”等具有特色的治理景观,固然其中存在这样或那样的弊病,但其共同点都是解决国家治理规模问题的方法,“是国家党政机构采用搞运动的方式来实现集权的集约化治理”,<sup>51</sup>方便于一揽子或集中化地解决问题,也有利于集约和节约治理资源,避免了在个别问题上的纠缠不休,无效消耗。

#### 四、小结和进一步思考

任何国家治理都不可能脱离人口规模问题,规模问题是背景,也是条件,还是变量。人口的规模及其形成的治理负荷构成了国家治理的基本问题,无论是政制设计、政策规划还是日常管理,国家治理无时无刻不受到人口规模的影响,也随时随地要以不同的方式来应对规模问题,其中就包

含了运用各种形态的化约技术,以提高国家治理的可行性、可能性、效率性和有效性。

在中国的历史传统中,“百代皆行秦政法”,自秦朝至清朝,基本都建立了中央集权的君主制度,通过郡县制来管理广大的人口和领土,似乎从来没有担心过规模可能带来的问题。西方政治思想家们长期所焦虑的那些问题,怎样才能保证良好秩序、如何避免内外部的威胁、民众如何参与和监督政府、人们怎样相互了解、如何塑造公民和城邦的美德等,似乎从来没有成为中国国家治理的问题,至少没有成为国家管理者担心的显著问题。

如果大一统、君主制和中央集权曾经是规模问题在实践上的古老答案,那么治官权与治民权分设的上下分治的“管治结构”<sup>52</sup>以及“集权的简约治理”等都可以说是规模问题理论上的解释。<sup>53</sup>在传统国家控制能力低下以及信息严重不对称的情况下,连坐和保甲制度所具有的连带责任有效地利用分散化的信息,对维护国家大一统及社会稳定具有重要作用。<sup>54</sup>中国自古就有简约治理的传统,比如法律上的“约法省刑”的传统,也为现代国家治理提供了可以借鉴的智慧。

必须承认,现代社会是复杂社会,需要更加灵活多样的混合治理形态。<sup>55</sup>现代国家的治理无可避免是复杂的,但国家治理的理念、制度和举措应该是简洁明了的。“复杂的现代国家需要简约的治理机制。”<sup>56</sup>比如农村事务的特性要求基层治理要有相当的灵活性,不应该盲目追求高成本的规范和科层化的体制,而是低成本的简约制度。<sup>57</sup>正如当前行政体制改革过程中所经常强调的,“大道至简”,要“以简约治理促进社会繁荣富裕”,大张旗鼓的“放管服”改革内在地就包含了集约、放权和简化等简约含义。

大多数时候,人口规模是隐而不彰的治理参数,渗透在国家治理的方方面面,不断地提出简单化、清晰化、可计算以及可视化等要求。但国家视野中的个人不是被动的和静态的人,而是能动的和自主的个人,很难加以简单的测量、描述、汇总和计算等。国家运用各种各样的简化机制,分类、简化、转移甚至压制和忽略治理负荷,以解决规模问题形成的压力、紧张和冲突。这些都是大国治



理的基本现实,由此决定了大国是如何得到治理的,也影响了大国治理的效率和绩效。如何更好地理解 and 应对规模问题,还需要深入的理论和实践探索。

注:

- ①党和国家领导以及党和国家的重要文件经常在不同的情境中提到我国人口规模巨大的事实。正如温家宝总理曾经说过的,中国有世界上最多的13亿人口,不管是多么小的问题,只要是乘以13亿,那就成为很大的问题;不管多么可观的财力物力,只要除以13亿,那就成为很低的人均水平。这是中国领导人任何时候都必须牢记的。
- ②⑩⑪唐皇凤《大国治理:中国国家治理的现实基础与主要困境》,《中共浙江省委党校学报》2005年第6期。
- ③⑨⑫杨志军《中央与地方、国家与社会:推进国家治理现代化的双重维度》,《甘肃行政学院学报》2013年第6期。
- ④孙关宏、胡雨春《政治学》,复旦大学出版社2002年版,第34页。
- ⑤亚里士多德《政治学》,商务印书馆1983年版,第352页。
- ⑥从政体来说,中国是全球十大经济体中唯一一个实行中央集权制的国家,其他国家是联邦制、邦联制或共和政体等。
- ⑦阎步克《帝国开端时期的官僚政治制度——秦汉》,吴宗国:《中国古代官僚政治制度》,北京大学出版社2004年版,第19页。
- ⑧⑬徐勇《历史延续性视角下的中国道路》,《中国社会科学》2016年第7期。
- ⑨⑭苏力《作为制度的皇帝》,《法律和社会科学》2013年第12卷。
- ⑩王沪宁《政治的人生》,上海人民出版社1995年版,第8页。
- ⑫⑮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。
- ⑬《孟子·尽心下》。
- ⑭《商君书·弱民》。
- ⑮《荀子·致士》。
- ⑰安东尼·吉登斯《民族—国家与暴力》,上海三联出版社1998年版,第62页。
- ⑱谢岳《联邦主义——大国繁荣的政治抉择》,《探索与争鸣》2012年第9期。
- ⑲曹雪芹《红楼梦》第六回《贾宝玉初试云雨情,刘姥姥一进荣国府》,王熙凤对刘姥姥说,“况且外面看着,虽是轰轰烈烈,不知大有大的难处,说给人也未必信。”1957年3月1日,毛泽东在最高国务会议的结束语中,也用这句话来说明大国的事情并不是那么好办。1962年9月28日,毛泽东在中共中央工作会议上谈论国际形势,也用了这句话来说明美国和苏联在国内国际到处碰钉子。
- ⑳苏力《大国及其疆域的政制构成》,《法学家》2016年第1

期。

- ㉑钱穆《中国历代政治得失》,三联书店2001年版,第2页。
- ㉒⑳达尔、塔夫特《规模与民主》,上海人民出版社2013年版,第17、17页。
- ㉓柏拉图《法律篇》卷五,740B—741A。
- ㉔杨共乐《古代希腊城邦特征探析》,《北京师范大学学报》(社会科学版)2008年第6期。
- ㉕卢梭《社会契约论》,商务印书馆2003年版,第83页。
- ㉖高民政、孙艳红《规模与民主:西方的争论与达尔的总结》,《浙江学刊》2005年第3期。
- ㉗参见谢默霍恩《管理学原理》,人民邮电出版社2005年版,第120—121页。
- ㉘罗斯金也对此进行过思考,“在一个大家彼此相识而且需要投票决定的事情也比较简单的小市镇里有可能实现每个人的直接参与,但要想在像美国这样有两亿六千万人并且必须处理极为复杂的问题的国家实现直接民主却非同寻常。参见迈克尔·罗斯金等《政治科学》,华夏出版社2000年版,第68页。
- ㉙⑳汉密尔顿等《联邦党人文集》,商务印书馆1980年版,第50、66—67页。
- ㉚原华荣《人口数量有关问题》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2008年第3期。
- ㉛周利生《准确认识和把握我国社会主要矛盾的新变化》,《光明日报》2018年9月17日。
- ㉜俗话说,“一个和尚有水吃,两个和尚抬水吃,三个和尚没水吃”这也可以看成是一个规模增加基础上的关系复杂性问题。随着规模数量的增加,复杂性则以几何级数增加。
- ㉝语出老子《道德经》第六十章。习近平同志也曾引用过这句话,以说明大国治理的要求。在接受巴西《经济价值报》记者提问时,习近平回答道,“这样一个大国,这么多的人民,这么复杂的国情,领导者要深入了解国情,了解人民所思所盼,要有‘如履薄冰,如临深渊’的自觉,要有‘治大国若烹小鲜’的态度,丝毫不敢懈怠,丝毫不敢马虎,必须夙夜在公、勤勉工作……”但在另一方面,孙子从战争指挥的高度提出了治众如治寡的管理理念,这个当然跟国家治理是有区别的。
- ㉞费正清《伟大的中国革命》,世界知识出版社1999年版,第432页。
- ㉟金观涛、刘青峰《兴盛与危机——论中国社会超稳定结构》,(香港)中文大学出版社1992年版,第20页。
- ④①许慧文《统治的节目单和权威的混合本质》,《开放时代》2008年第2期。
- ④②周光辉、王宏伟《对口支援:破解规模治理负荷的有效制度安排》,《学术界》2020年第10期。
- ④③④④费正清《美国与中国》,世界知识出版社1999年版,第102、101页。
- ④⑤费正清、刘广京《剑桥中国晚清史》(上卷),中国社会科学出版社1985年版,第20页。

- ④⑤ 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。
- ④⑥ 詹姆斯·C. 斯科特《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》，社会科学文献出版社2004年版，第22—23页。
- ④⑦ 周雪光《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，北京三联书店2017年版，第14页。
- ④⑧ 张新光《质疑古代中国社会“皇权不下县、县下皆自治”之说——基于宏观的长时段的动态历史考证》[EB/OL]，<http://www.aisixiang.com/data/14627.html>。
- ⑤② 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。
- ⑤④ 张维迎、邓峰《信息、激励与连带责任——对中国古代连坐、保甲制度的法和经济学解释》，《中国社会科学》2003年第3期。
- ⑤⑤ 韩志明《混合治理的维度及其实践逻辑——面向复杂性的基层治理新形态》，《华东理工大学学报》(社会科学版)2020年第5期。
- ⑤⑥ 任剑涛《国家治理的简约主义》，《开放时代》2010年第7期。
- ⑤⑦ 何雪峰《农村基层治理应注重简约低成本》，《第一财经日报》2016年4月21日。

(责任编辑: 若 谷)

## The Governance Burden of Major Countries and Their Coping Mechanisms: A Theoretical Investigation Centered on the Issue of Scale

*Han Zhiming*

**Abstract:** China has been a major country since ancient times. The scale issue and its governance burden are the basic problems of China's state governance, which specifically include the two elements: population and land. Thinkers from ancient and modern times, home and abroad, have formed rich thinking on the issue of scale, and put forward many ideas about the design of the political system, especially discussed the problem of the political system that could adapted to the conditions of different scales. The scale issue of modern state governance is mainly the issue about the management and service based on population size. The specific governance burden includes two degrees: quantity and quality; the degree of quantity is related to the number of governance tasks, while the degree of quality cannot be separated from the complexity of governance tasks. The rigidity of scale issue requires the development and application of appropriate governance mechanism, the core principle of which is a single authority, limited powers and responsibilities, as well as differentiation and integration as the center of the response mechanism. A better understanding of population-based scale issue and its governance condition is key to the understanding and explaining of China's state governance logic.

**Key words:** scale issue; population; burden of governance; governance mechanism; governance of major countries