

# 从“嵌入—吸纳”到“界权—治理”： 中国技术治理的逻辑嬗变 ——以项目制和清单制为例的总体考察\*

解胜利\*\* 吴理财

华中师范大学政治与国际关系学院 湖北武汉 430079

**摘要：**随着电子政务等新技术在治理过程中的普遍运用，技术治理在改革开放后成为突破总体支配体制笼罩的治理策略，形成了“以技术发展行政，以行政吸纳政治”内在关联的“行政—政治”发展模式，并深刻形塑了国家与其他内外多元主体的关系结构。以项目制和清单制为例探究中国技术治理的具体机制和逻辑转换，发现项目制以引导式嵌入和控制式嵌入吸纳了科层、社会和市场的发展压力和秩序压力，促成了由总体支配到威权控制的机制建构和统治合法性的现代化转换；清单制则以可视化、集成化和制度化的“界权”方式为形成府际分权、内部限权和外部赋权的治理图景提供了想象空间，也为技术治理以可控性和诱致性的方式通过“行政引导治理”走出威权体制内卷化发展困境，走向治理现代化提供了可能。

**关键词：**数字政府；电子政务；技术治理；社会治理

**DOI：**10.16582/j.cnki.dzzw.2019.12.010

改革开放以来，中国政府的改革实践经历了一个“从总体支配到技术治理”<sup>[1]</sup>（渠敬东等，2009）的深刻转型，技术治理逐渐成为当代国家治理的主导逻辑和显著特征。现代性在全球的扩散带动了技术治理在各个国家发展出更多的表现形式和制度内涵，“技术治理已然成为全球社会治理和政治活动中最重要和最明显的趋势”<sup>[2]</sup>（刘永谋，2016）。当然技术治理也招致了很多批评，如果说技术治理在发达国家招致的批评主要来自于它本身的理性化过度导致人的异化和对技术控制人类并消解民主的隐忧，认为它打破了那种稳定的制度，引发人类的精神、思想、伦理等方面的危机<sup>[3]</sup>（Gehlen A, 2008），技术理性与官僚主义具有天然的亲和性<sup>[4]</sup>（Postman N, 1992），以及国家工程学和现代技术性规划的失败<sup>[5]</sup>（詹姆斯·C.斯科特，1998），那么中国学

者对技术治理的反思则聚焦于其在运行中产生的偏离制度目标和带来意外后果的问题，以及更好地完善技术治理的对策建议，比如发现“技术治理在农村精准扶贫中数字生产的不精准”<sup>[6]</sup>；“项目制的技术治理长于简化与可测量，但陋于通盘权衡与整体治理”<sup>[7]</sup>。技术治理所内嵌的科学化、理性化延伸出的政府运作的制度化、法治化、标准化等技术化原则在当代中国不仅是值得追求的目标原则，也是中国治理现代化的关键议程。同时，中国的技术治理除了提高政府体系的理性化程度和效能化水平之外，还“突出表现为以工具主义的技术逻辑来应对、吸纳和化解总体结构层次的改革压力”<sup>[8]</sup>。因而中国的技术治理实践试图通过行政技术的创新以渐进式的改革来解决体制积累的深层次问题和面临的多维发展压力，形成“以技术发展行政，以行政吸纳政治”的间接

\*基金项目：“中国地方政府创新奖获奖项目跟踪研究”大型课题的阶段性成果之一（该课题由北京大学中国政治学研究中心主任俞可平教授主持）；华中师范大学中央高校基本科研业务费项目“中国地方治理现代化及国际比较研究”（项目编号：CCNU14Z02008）；中央高校基本科研业务费资助“优博培育项目”（项目号：2019YBZZ105）。

\*\*通讯作者 收稿日期：2019-09-10

式问题解决路径和政治合法性的现代转换。中国的技术治理实践不仅具有多重治理目标,且在不同社会发展阶段技术治理机制也具有不同的治理逻辑。本文拟对引起广泛讨论的“项目制”和正在加紧实施的“清单制”两种比较典型的技术治理机制进行总体性分析来呈现中国技术治理的演进和转型。一则是探查项目制作为技术治理的代表性和在实际运用中的普遍性,“项目治国”是对项目制的普遍性和对当代中国治理深远影响的精当概括,且项目制体现出“行政吸纳政治”的治理逻辑;二则是捕捉到清单制作为当下最新型和影响整个政府体系的技术治理机制,它既延续了“行政吸纳政治”的治理逻辑,也发展出“行政引导治理”的新路径。本文将在透视二者具体运作机制的基础上捕捉中国技术治理实践的内在逻辑转型,并探讨技术治理在政府治理转型中的功能和对国家整体治理形态的影响。

## 一、技术治理:当代中国政府的治理转型

### (一) 何为技术治理

技术治理(technocracy)理念已有很长的发展史,“在理论上,一般把技术治理思想追溯至弗朗西斯·培根和圣西门,19世纪下半叶从欧洲传入美国,经贝拉米、凡勃伦和弗里德里克·泰勒等人的努力,逐渐成为系统的技术治理理论,之后得到罗斯托、加尔布雷兹、布尔斯廷、布尔津斯基、丹尼尔·贝尔、奈斯比特、托夫勒和D.K.普赖斯等人的发展而在美国形成了连绵不绝的美国技术主义理论传统。”<sup>[9]</sup>技术治理真正应用于实践开始于美国经济大萧条时期,当时“为回应经济大萧条,技术治理作为衰退社会的救治方案备受青睐,社会治理和公共管理被它视为‘某种技术性事务’,这种事务由技术专家和工程师实施科学管理。”<sup>[10]</sup>技术治理试图把社会和公共事务的管理还原为技术性的操作,并赋予了技术专家和工程师追求和执掌社会管理权力的合法性,所以它在这一时期也表现为“知识阶层要求更

多政治权力的‘革命运动’”;技术治理的基本内涵就是“将科学技术运用于社会治理和公共政治中,以提高社会运行的效率”<sup>[11]</sup>。它主要由两大原则构成:“原则1:科学管理,即用科学原理和技术方法来治理社会;原则2:专家政治,即由接受了系统的现代自然科学技术教育的专家来掌握政治权力。”<sup>[12]</sup>因此,从根本上说,技术治理是要求由掌握了现代科学管理方法和技术的专家来具体实施对社会的管理和运行机制的设计,以促进社会运行的理性化水平,提高政治及行政活动的专业化水准和效率。

### (二) 何为中国的技术治理

那么何为中国的技术治理,或者说何为中国政治学关注的技术治理,在中国从总体支配到技术治理的具体实践中体现出哪些明显的特征和逻辑,这需要既对既有文献进行梳理,才能给出答案。

渠敬东等基于对中国30年改革经验的社会学分析,做出中国从总体支配到技术治理转型的基本判断,认为自2004年以来,国家将经营性的政府行为转变为以公共服务为本的治理体系,并将法治化、规范化、技术化和标准化作为行政建设和监督的核心议题<sup>[1]</sup>。这是中国学者首次把技术治理引入到中国政治场域,这一判断和引入也摈弃了早期技术治理的总体主义追求,而把它窄化为专业性的治理技术,其中暗含着政治与行政的二分。因此,在中国语境中技术治理已从总体性的维度下降为行政系统内非政治性的治理工具,这就接续上韦伯的官僚制治理传统和黄仁宇的“数目字”技术建设。而该文反思出技术治理的形成与强化,带来政府职能过重、行政成本过高、社会空间发育不足的矛盾等问题,也成为后续中国技术治理研究的基础和基调。

目前,学界由渠敬东等所引出的技术治理研究主要聚焦于以下三个方面:一是对技术治理实践的个案研究,以探究治理技术和权力体系以及基层社会的互动(黄晓春<sup>[12]</sup>,2010;王雨磊<sup>[6]</sup>,2016;彭亚平<sup>[13]</sup>,

2018; 陈靖<sup>[14]</sup>, 2016; 万兰芳、向德平<sup>[15]</sup>, 2016)。二是对具体技术治理类型的研究, 以透视不同类型的技术治理效应与后果(应小丽、钱凌燕<sup>[7]</sup>, 2015; 任超、谢小芹<sup>[16]</sup>, 2018; 苏永建<sup>[17]</sup>, 2017)。三是对技术治理本身的运行机制和实践逻辑的探讨(黄晓春、嵇欣<sup>[8]</sup>, 2016; 张丙宣<sup>[18]</sup>, 2018)。

通过已有文献梳理发现, 技术治理在当代中国具有多种类型和表现形式, 总体而言可分为三个类型: 一个是“硬”的技术治理, 主要是指国家通过引入现代科学技术以提高行政效率和治理效能, 比如电子政务中心的建立; 二是“软”的技术治理, 主要是指通过管理方式和机制的创新与技术化以达成治理目标, 比如项目制的广泛实施; 三是软硬结合的融合型技术治理, 主要是指现代信息技术与机制创新的融合, 比如精准扶贫和清单制的运行。在电子政府和“互联网+政务”的迅猛发展之下, 技术和机制的融合已成为技术治理的主流形态, 尽管硬的技术治理还普遍存在, 但是纯机制性的软技术治理越来越少, 任何机制性的创新都要借助于现代科技和信息技术的辅助。硬技术治理如学者所言具有两副面孔, 即“技术的以生产和赋权特征为代表的仁慈面孔有助于增进社会福祉, 同时, 技术的以侵入和约束为特征的阴暗面孔使技术治理潜藏着系统的社会风险和政治风险”<sup>[10]</sup>。因此, 硬技术治理本身的效用与风险已无需多言, 这更多属于科技哲学的研究范畴。而落入政治学研究视野的更多是软技术治理或者融合型技术治理, 也即是以项目制、精准扶贫机制、民意调查机制、清单制为代表的具体的政策机制, 在这些制度、机制创新的技术治理实践中, 引发了国家与社会的互动、权力与资源的分配、自主与控制的博弈, 进而影响到宏观权力结构和微观权力场域, 这是政治学视域下中国技术治理的主要图景。

虽然已有研究在宏观上指明了从总体支配到技术治理的现代转型, 在微观上透视了具体案例中的技术治理

运行机制和后果, 但是对于其“行政吸纳政治”的内在逻辑和机制还缺乏深度论述和解析, 更没有关注到技术治理内在的“行政-政治”转化逻辑的新的转型。本研究试图对以上问题进行探究, 以丰富中国技术治理研究的知识图景。

## 二、项目制的技术治理逻辑——双维嵌入与双重吸纳

渠敬东等最早把项目制纳入到技术治理的范畴, 发现“项目”已经成为中国政府进行“技术治理”的重要手段, 并认为“技术治理的理念, 极为强调理性化的目标管理和过程控制。而项目制, 则恰恰最符合这种意义上的制度精神”<sup>[19]</sup>。因而项目制是中国技术治理的典型机制。对项目制的宏观透视, 一是如前所述把它作为新的国家治理体制; 二是把它纳入到现代国家建设的视野之中, 认为“‘项目制’的治理实践是中国国家建设的一部分”<sup>[20]</sup>。对项目制的微观聚焦, 一是发现了项目制运行中的分级运作机制<sup>[21]</sup>(折晓叶、陈婴婴, 2011); 二是在个案中反思出项目制的意外后果(李祖佩、钟涨宝<sup>[22]</sup>, 2015; 叶敏、李宽<sup>[23]</sup>, 2014)。现有研究在中观层面对项目制的剖析还较为少见, 特别是对项目制隐含的“行政吸纳政治”逻辑的具体机制论述还不够充分。本研究试图构建出项目制的“嵌入-吸纳”框架来联结项目制的具体机制与“行政吸纳政治”的治理逻辑。

“嵌入”是一个在多学科中广泛使用的概念。卡尔·波兰尼首次提出“嵌入性”概念, 以分析市场经济与社会保护运动的互动关系(Karl Polanyi, 1944)。格兰诺维特认为, 在经济社会人们有意识的行为都是嵌入在具体的既存的社会关系网络当中<sup>[24]</sup>(Granovetter, 1985)。埃文斯发展出“嵌入性自主”概念, 作为判定强大国家能力的标准<sup>[25]</sup>(Peter Evans, 1995)。本文认为嵌入既可以是双向的过程, “在内容上是同时包括了‘嵌入’和‘受嵌’两个过程”<sup>[26]</sup>, 也可以在两个维度上实现嵌入。双维嵌入, 首先是主体把某个客体嵌入到

更大的体系之中，其次是主体嵌入到该客体之中。项目制的双维嵌入是指国家首先通过项目制把科层、市场和社会嵌入到宏观治理体系中；其次又通过项目嵌入到科层、市场和社会的内部结构之中。

### （一）嵌入科层与嵌入到科层——从引导科层发展到控制科层分离

韦伯所发现的现代社会管理的奥义——由理性化和制度化加持的科层制代表着效率和形式的合理，改革开放以来中国对行政体制的诸多调整都隐含着建立现代科层制的努力。项目制具有和科层制相同的制度化运行机制和理性化运行内核，分税制之后项目制的大范围推行，可看作是以项目制为媒介在行政体系内嵌入现代科层制的技术路径，以此把理性化精神和程式化机制引入到各级政府部门和公务人员行为规范之中，从而在行政系统强化科层制的运作逻辑，健全科层制的运作体系。在较为封闭落后的中西部地区，项目制的广泛实行对于地方政府建立健全现代科层制，具有不言而喻的引导和规制作用。而以项目嵌入科层的极端表现是基层村委会的行政化，频繁的项目申报和项目进村使村委会已成为地方政府科层的一环，扭曲了“乡政村治”的治理模式。以项目制为代表的技术治理的扩散和强化使科层规则和工具主义治理逻辑嵌入到社会各子系统，进而“使社会生活出现‘泛行政化’的态势”<sup>[6]</sup>。

除了以项目制的形式在行政体系中嵌入科层，引导科层制发展，国家还通过项目制把自身嵌入到不甚成熟的科层制之中，强化对科层制运作过程的控制。如周雪光从控制权的角度分离出目标设定权、检查验收权和激励分配权三个维度，展示了政府通过项目制控制下级科层的具体方式<sup>[27]</sup>。项目资金则在相当程度上强化了中央对地方、上级对下级的控制权<sup>[28]</sup>。尽管地方政府有权宜之计来进行反控制，但从总体上看，项目制加强了中央对地方的监督和控制。以项目制的形式控制各级科层，削弱了分税制后地方的分权倾向，重塑了单一制下的央

地关系。当然，实践中的项目具有非常规化和多样化的特征，它在实际运行中与科层制也存在张力。史普原发现了项目制在实践中呈现“科层为体，项目为用”<sup>[1]</sup>的运作悖论。而“为了控制非科层制的发包可能带来的失控，项目制要求以科层的方式对项目加以管理，于是分级的科层体制与竞争性的越级运作同时并存”<sup>[21]</sup>。

项目制在两个维度的嵌入既有助于科层制的建立和完善，也强化了对科层制的控制，形成“以技术发展科层，以技术控制科层”的治理路径。项目制通过行政嵌入吸纳了现代国家建设中的双重政治压力：一是对从传统迈向现代的政治理性化压力的吸纳，项目制的广泛施行把理性化的政府运作理念和机制植入到从上到下的整个治理系统，这种引导式嵌入能够缓解现代理性行政与传统管理思维的张力，潜移默化地实现理性化治理的转型；二是对单一制央地关系下分权压力的吸纳，现代国家必须通过对地方的适当分权来保持地方发展活力，应对地方纷繁复杂的治理任务，但作为巨型国家如何确保分权后地方政府与中央政府在大的方针上保持一致，项目制的引入就建立一种新型控制地方科层的隐秘机制，以化解分权可能带来的脱离控制的倾向。可以说，项目制和科层之间的互动所展现的“嵌入-吸纳”关系是行政吸纳政治逻辑的有力注解。

### （二）嵌入市场与嵌入到市场——从引导市场发育到管控市场扩张

亚当·斯密发现了市场机制及其神奇作用，他推崇绝对自由的市场体制，拒绝政府干预。凯恩斯修正了政府与市场间的关系，为政府干预市场提供了理论支撑。相比凯恩斯理论而言，“东亚模式”形成了更加复杂的政府与市场关系，展现出政府的强烈发展意愿和强大的市场引导能力。改革开放之后，中国政府积极拥抱市场，但要想快速建立完善的市场体系，参与国际市场竞争，政府必须进行积极而有力的干预。特别是在中西部地区建立现代市场体系面临多重困难；培育新兴产业

主体也充满挑战。项目制是解决这些问题的一个有力抓手，从20世纪九十年代中后期开始，项目制的不断扩展和中西部市场主体的培育以及新型产业主体的崛起不仅具有时间上的一致性，也具有发展关系上的相关性。

“在项目落实的过程中，许多地方政府也通常采用市场化的方式，即政府发包或转包给专业技术公司这种企业化的模式来运作，致使一些公共投入和建设项目也最终被纳入到资本化的逻辑来运营。”<sup>[1]</sup>项目制的市场化运作，也是在地方社会嵌入市场，培育地方市场主体的行为和过程。中西部地区市场经济发育迟缓，而项目化资金可为市场发展提供引导资金，项目实施的招标投标程序，则倒逼或者引导市场主体建立规范完善的现代经营体制。在中部地区的调研发现，村村通项目的实施使县域之内短期内建立了多个道路建设公司，而这些公司的前身很多都是包工头组织的施工队，为了具备竞标资格，必须成立公司并建立现代经营管理制度。因此，多样化的项目下乡把市场运作理念和运作机制嵌入到地方社会之中，引导和促进了县域内多元市场主体的发育和市场体系的完善。

项目制也是政府嵌入新型产业市场主体的有效方式。以文化产业为例，文化主管部门积极以项目化方式引导文化产业发展，从2005年开始文化部文化产业司在全国征集汇总各类文化产业项目，编印《文化产业项目手册》，对于入选项目给予政策和资金支持。在“‘十二五’期间，中央文化产业发展专项资金共安排202亿元，支持项目3500多个”<sup>注1</sup>。对文化产业项目的大力支持和引导，已助推我国文化产业取得了长足进步，“从2009年起，国内文化产品出口额大幅度上升，呈指数增长，现已居于世界第一”<sup>注2</sup>。大量文化产业项目的引导使我国在较短时间内建立了具有国际竞争力的文化产业体系。

政府在通过项目嵌入市场，促进市场发育的同时，也利用项目制运作机制嵌入到市场体系之中，形成对市场主体的权威管控。随着项目制的大范围推行，地方政府掌握了大量项目资金。市场主体要想获得政府项目合同，一是要满足地方政府制定的进入标准；二是要积极和地方政府合作，比如某些项目需要配套资金，政府在自身财力不足的情况下，可能要求市场主体帮助提供配套资金，这种合作关系也是戴慕珍所谓“地方政府公司化”的一个表现(Jean C. Oi, 1997)，当然在合作中地方政府处于更具优势的地位。地方政府还控制着市场主体申请项目的初始审核权，能够决定哪些市场主体有资格向上级政府申请项目支持，自下而上的申报程序为地方政府通过项目申报控制市场主体提供了合法化的手段。所以项目制为地方政府嵌入到市场之中控制市场主体提供了多重支持，这是形成地方化市场主体和“依赖-庇护”型政商关系的技术机制。

政府通过项目制对市场的双维嵌入形成一种政府引导市场发育和市场在政府控制中发育的“国家-市场”关系发展图景。项目制对市场的嵌入也在两个层面吸纳了政治发展转型压力：一是改革开放后政权的革命政治合法性让位于发展绩效合法性，通过项目在社会中嵌入市场观念、机制和主体，促进了市场主体发育和新型产业发展，由此而来的经济快速发展提高了政府的发展绩效合法性，吸纳了统治合法性转型压力；二是如卡尔·波兰尼所说，自由市场具有天然的脱嵌本性，它意图摆脱一切限制，凌驾于社会之上。威权国家对市场的引入也会生长出威胁秩序的力量。中国现阶段社会力量的发育远低于市场力量的发展，在社会还没有能力规制市场的情况下，政府通过项目制对市场的技术化管控减轻了以硬手段控制市场的政治压力，吸纳了现代化过程中新生经济阶层对政权的反对压力，维护了政治与市

注1：财政部文资办主任王家新：坚持“破”“立”结合，使有限的财政资金效益最大化和效率最优化。参见：[http://www.cfen.com.cn/tjztl/201602/t20160215\\_1694354.html](http://www.cfen.com.cn/tjztl/201602/t20160215_1694354.html)。

注2：中国文化产品出口额位居世界第一，参见：<http://news.163.com/17/0531/01/CLNSA82U000187VI.html>。

场的秩序均衡。由项目制建立的国家与市场的双重“嵌入-吸纳”机制已成为技术治理在市场领域的隐秘逻辑。

### (三) 嵌入社会与嵌入到社会——从引导社会发展 到控制社会偏离

托克维尔在美国民主实践中发现公民结社与政治社团的广泛存在不仅能制约政府权力保卫自由，还可以弥补小政府提供服务的不足。罗伯特·帕特南从“社会”中提炼出“社会资本”以描述“社会”行动的机制和网络，认为社会资本是民主运转的关键变量。在国家与社会二分的现代国家建构理论中，对社会及其能力的建设也是政治现代化的必要构件。在社会如何发育及其与国家的关系模式上，主要有独立于国家的公民社会模式，二者互赖的合作主义模式，而这些理论对中国独特的社会事实解释力不足。康晓光等人基于“行政吸纳政治”的启发提出了“行政吸纳社会”模式，以解释中国的国家与社会关系发展模式，抓住了国家发展社会的内在逻辑，彰显了国家的自主性。对培育社会组织的项目制分析发现，作为行政吸纳社会的技术机制，通过项目形成了对社会的二维嵌入。

面对日益繁重的公共服务重担和社会治理困境，政府积极推崇治理理念，希冀在多元主体参与治理的话语宣传之下，培育社会组织，以社会参与治理实现对某些政府功能的替代和补充，而项目制成为政府培育社会组织的可行选择。进入21世纪，发达地区地方政府开始以项目资金的形式引导社会组织发展，通过政府向社会组织购买服务的方式，促进政府管理方式转变。2012年底，财政部、民政部出台《中央财政支持社会组织参与社会服务项目资金使用管理办法》，这是对前期通过项目制购买社会服务经验的肯定和规范。随着政府购买社会服务政策的推进，社会组织参与公共服务扩散到多个领域。如在“国家公共文化服务体系示范区”项目创建

标准中明确规定了要培育社会力量参与公共文化服务，这项规定有力推动了文化类社会组织的繁荣。对社会组织的项目支持和引导，助力我国社会组织得到迅猛发展。据统计，2014年上半年全国向社会组织购买服务资金总计13.28亿元，涵盖了助老、扶贫、救灾、儿童关爱、残疾人服务、文化服务等多领域。<sup>注3</sup>截至2016年底，全国共有社会组织70.2万个，同比增长6.0%<sup>注4</sup>。在项目制助推下，公共服务领域中逐步嵌入大量社会组织，这既促进社会力量不断生长，也发展出“社会”的行动能力。

政府通过项目制引导社会组织发育以嵌入“社会”的同时，也以项目机制嵌入到社会组织之中，控制社会组织的运作和发展方向。“政府运用‘嵌入式控制’的行动策略，以‘关系嵌入’与‘结构嵌入’为手段，将社团运作纳入政府体制内进行管理”<sup>[28]</sup>（吴月，2013），而项目制就是政府嵌入到社会之中的有效形式。社团组织要想获得资金支持和政策，须加入到地方政府转包的子项目之中；向上级政府申请项目也必须经过当地政府的审核和推荐；在具体项目资金的使用上，则要接受地方政府的监管。项目制所附带的资金后盾和申报审核机制，形成了政府嵌入到社会内部的技术基础。而对社会组织严密的技术控制，也制约了“社会”的超越性发展和公共性扩展，导致其表现出“无发展增长”的状态。

政府通过项目制形成了对“社会”的二维嵌入，一是引导性嵌入以发展社会，以项目推动社会组织和力量的发展；二是控制性嵌入以管制社会，通过项目嵌入到社会组织之中，形成对社会的总体管控。项目制也在两个维度上形成对现代国家建设压力的吸纳：一是吸纳现代国家建设构造“社会”的压力。发育出兼具能动性和自主性的社会并保持与政府的有机互动是现代政治的建

注3：政府购买社会组织社会服务问题研究，详见：<http://www.chinanpo.gov.cn/700105/92459/newswjindex.html>。

注4：2017年中国社会组织情况分析，详见：<http://www.chyxx.com/industry/201711/581996.html>。

构要件，在社会自主发育缓慢的情况下，通过项目制引导可在现有结构体系中嵌入社会，加快推进社会力量的生长和社会行动能力的发育。二是吸纳现代化进程中社会自主性发育对权威秩序的压力。如亨廷顿所言，“现代性孕育着稳定，而现代化过程却滋生着动乱”<sup>[29]</sup> (Samuel Phillips Huntington, 1994)。在没有建立起充分的体制化利益表达渠道的情况下，利益多元化和社会力量的分化很容易导致政治的失序。而通过嵌入式控制，使社会力量的参与在有序轨道运行，也就有效吸纳了多元社会主体分化秩序的压力。

总之，在国家从总体性控制到技术治理的转型中，项目制通过对科层、市场和社会的双维嵌入，形成了嵌入引导和嵌入控制的双重技术治理机制，吸纳了现代国家建设中的多元主体发展压力和多元主体分化秩序的压力。项目制对地方科层、市场和社会的选择性放权，突破了总体性社会的压抑和管制状态，释放了地方、市场和社会的活力，促进了多元主体的发育和生长。同时，依托技术性的控制又确保了地方、市场和社会的发展方向和发展秩序，推动改革开放后全能主义向威权主义的转型，形成了一种温和开放的威权体制，在这种威权结构下项目制是达成政治、经济、社会三者受控型均衡的重要力量。当然，在技术治理实践中也存在紧张和挑战，项目制控制机制的严密和有效彰显了前期技术治理并没有超越总体性控制的逻辑，只是形成了更隐秘的技术化控制体系，亟需通过新的技术治理机制打破技术性控制的逻辑，真正开拓出由技术而“治理”的新路径。

### 三、清单制的技术治理逻辑——从“行政吸纳政治”到“行政引导治理”

基于和项目制的类比以及和技术治理构成要件的对

比，发现清单制作为一种机制创新，需要专家学者的研究和设计；作为一种信息清晰化集成工具，它与信息技术相结合，因而可以认定它是一种软硬结合的融合型技术治理类型。如果说项目制是前期最具影响力的技术治理形式，那么现阶段最有潜力的技术治理机制则是清单制。“项目治国、清单治权”<sup>注5</sup>，由行政系统主推的清单制是“行政吸纳政治”逻辑的延续和技术性控权的新形式。既有研究关注到了清单制在公共治理中的制度逻辑和类型划分<sup>[30]</sup>，探讨了清单制与国家转型的内在关联<sup>[31]</sup>，总结了权力清单具有的“公共性、明晰性、公开性、合法性”四个特征<sup>[32]</sup>，认识到权力清单制的限权功能和多方面的正向治理效应<sup>[33]</sup>，认为基本公共服务清单的制度设计应以促进多元主体互动与协商的公共价值生产转型为导向<sup>[34]</sup>。既有的文献对清单制进行了多方面的研究，也关注到了清单制的分权或者限权的功能。但是对于清单制如何对权力进行重新界定，在哪些主体间进行了界定，以及清单制作为技术治理形式具有哪些潜在的政治突破价值，还没有完全理清。研究发现清单制通过分权、限权、赋权的“界权”<sup>注6</sup>方式摒弃了传统的控制式内部吸纳，而把压力外化进行外部吸纳，由此带来新的治理功能。

#### (一) 府际分权——重塑府际关系

府际关系包括纵向的央地关系及其上下级政府间关系和“彼此间不存在行政隶属关系的地方政府间的横向关系网络，以及政府内部不同权力机关间的分工关系网络”<sup>[35]</sup>。各国政府都面临着府际关系的调整和优化问题，特别是在单一制国家，央地间权力划分一直是普遍的政治议题。新中国成立就确立了单一制国家结构形式，为激发地方活力，建国以来进行了行政性分权、经济性分权和公平性分权<sup>[36]</sup>（邵明明，2008），然

注5：如渠敬东所言项目制已成为遍布各领域的新的国家治理体制，形成了“项目治国”的治理景观，而清单制在党政机构内部的广泛实施，也可能形成一种影响广泛的治理权力本身的体制机制创新。

注6：这里借鉴严复先生的群己权界概念，认为不管是分权、限权还是赋权，实质上首先都是对不同主体间权力范围的重新界定。

而一系列的分权操作并没有建立起科学合理的央地关系架构。复杂模糊的央地关系不仅使学界产生近乎矛盾的理论观点，也造成政府运行的诸多龃龉。“压力型体制”<sup>[37]</sup>（荣敬本等，1998）和“运动式治理”<sup>[38]</sup>（唐皇凤，2007）的解释模型映射出总体性政治在当代央地关系中的遗留和变形，在当前央地关系中单一制的集权能力仍然可以贯通整个行政体系。“谋利型政权经营者”<sup>[39]</sup>（杨善华、苏红，2002）、“地方发展型政府”<sup>[40]</sup>（郁建兴、高翔，2012）等解释模型捕捉到地方政府自主性的生长和异化。而对地方政府实际运行过程则出现了“选择性执行”<sup>[41]</sup>（曾凡军2013）、“策略主义”<sup>[42]</sup>（欧阳静，2011）、“基层政府共谋”<sup>[43]</sup>（周雪光，2008）等解释框架，这些对中央权威的“弱者的反抗”，缓冲了单一制下中央集权对地方的压力和控制，同时也佐证了在央地互动上“倒逼-反倒逼”<sup>[44]</sup>（李芝兰、吴理财，2005）的解释理路。央地关系“行为联邦制”<sup>[45]</sup>（郑永年，2013）理论认为，中国实然的央地体制是一种介于地方自治制度和联邦制之间的“行为联邦制”，这种有限和受控的地方分权模式具有不稳定性 and 不确定性，中央政府或者上级政府能够轻易破坏这种模糊性的分权结构和选择性分权模式。在单一制结构下，选择性分权和模糊性分权释放出的地方政府自主性促成了地方竞争发展的局面，但同时也“很难从根本上走出我国央地关系之间‘一收就死、一放就乱’的循环局面”<sup>[46]</sup>。

清单制的实行在保证单一制宪政结构的前提下，通过行政式分权为形成清晰化和制度化的央地分权结构提供了可能。首先，“推行政府部门权力和责任清单制度是党的十八届三中、四中全会部署的重要改革任务，是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要举措”，因而清单制具有高度的制度化、权威化特征，加上其公开化的实施方式就打破了前期分权的模糊性和选择性，确保清单分权的稳定性和不可逆性。其次，权力清单按照

“清权、减权、制权、晒权”的程序进行编制，在清权和减权的过程中重新勘定了各权力主体的边界，把各政府主体的权责事项进行重塑和集成，在制权和晒权的过程中向社会公开各权力主体的职责，权力清单的创制过程也是重新分权的过程。在从国务院到省级政府直至乡镇政府的权力清单的制定和公开中，实现了府际权责的清晰化、可视化，为央地分权提供了技术支撑。这里的分权不只是和集权对应的权力分派和下放，也内含着要通过清单厘清各主体权力边界的意涵，本质上也是界权的过程。

清单制的技术性分权既为单一制下地方自主性发展让渡了制度空间，也为制约地方主义的膨胀提供了制度规约，可以有效纾解单一制央地关系中的发展活力与发展秩序的张力，因而它依然遵循了“行政吸纳政治”的技术治理逻辑。但是相比内部运作的“嵌入-吸纳”技术治理机制，通过权威制度化和外部公开化的“界权”式吸纳，实现了府际分权的稳定性和确定性。权力清单制的推行实现了从模糊式分权到清晰化分权，从选择性分权到制度化分权，从内部化分权到开放式分权的升级，形成了较为实质性的行政清单分权，这在理论上既可以制约高层级政府运动式治理的威权倾向，也可规避低层级政府的选择性执行与策略性共谋的自利偏好，使各级政府各司其职、各谋其政，进而实现治理的现代化和公共性。

## （二）内部限权——厘清政府权责

“一切有权力的人都容易滥用权力，这是一条千古不变的经验。”<sup>[47]</sup>限制政府权力是现代政治的共识，不管是三权分立还是议行合一，都构成了对权力的宏观结构制衡。然而随着“行政国家”崛起，宏观限权机制在纷繁复杂的微观行政权力面前显得无措、无力。而中国大政府的传统理念和现实使行政部门成为群众接触最多的机构，也是群众抱怨最多的地方，原因还是政府的职能边界不够清晰明确，权力运行方式不够规范合理，运



行流程不够细化优化,权力监督不够透明有力。现实状态是行政权力表面上受到了宏观制衡,实质上却规避了具体制约。而清单制正是从微观层面发力,以微控权的方式达到政府内部限权的目的。权力清单的“制图术”中包括权力范围和界限的地图,权力行使的流程图,因而除了国家可以“越来越依靠这些可视化的技术知识对地方政府进行监控”<sup>[48]</sup>,民众也可以用广泛公开的清单对地方政府进行便捷的监督。

对政府内部限权,从中观行政法层面来说也即要做到“法无授权不可为”,但各级政府各职能部门的职能权限散见于从宪法法律到地方性法规的法律条文之中,不可避免地会给职权行使者带来混乱和不便,而清单制以技术化手段解决了这一问题。权责清单的制作经过“清权、减权、制权、晒权”的完整过程,通过理清各项职权的法律依据,实现了内部权力边界的勘定和职权程序的标定,为行政人员按图索骥、依单行政提供了制度保障。同时,把各级职能部门的法定职权通过清单制实现集成化、公开化和可视化,一目了然,一清二楚,使“法定职权必须为”有了明确的监督依据、标准和渠道,为实现“清单之外无权力”提供了技术保障。清单制的限权功能还体现在流程化限权上,权责清单不但厘清了权力的界限,还对具体职权的运行流程进行了优化和控制,建立权力运行程序、环节、过程和时限的标准化流程,以流程的细化和优化实现最大限度的便民利民。公开的标准化职权运作流程既是政府的自我加压,也为群众监督政府工作提供了详细参照。

权责清单一方面理清了各职能部门的权责事项,勘定了具体职权的运行边界,为行政部门践行“法无授权不可为”的公法原则提供了更具操作性的手册,有效吸纳了建设有限政府和法治政府的压力;另一方面,权责清单细化和优化了具体职权的运行流程,对权责事项的各项要素都做了标准化规定,以此更好地落实“法定职

权必须为”的行政原则和提高行政效率,进而吸纳建设服务型政府和效能政府的压力。权责清单在界权的基础上,形成了集成化、公开化、可视化的技术化限权,相比宏观结构制衡的苍白无力以及运动式内部整治的不稳定性和非制度化,“权力清单制度给权力打造了一个制度的笼子,形成一张‘权力使用的流程图’,责任清单对权力的监督形成一张‘权力运行的监督图’”<sup>[49]</sup>。因此,权责清单既是解决政府职能“缺位、错位和越位”的有效抓手,也是以技术化方式推进政府现代治理能力建设的微观路径。

### (三) 外部赋权——奠基多元共治

现代国家治理绩效的高低取决于国家、市场和社会的分权化制度安排的合理程度。对后发国家来说,在现代国家建构中,国家应逐步向个体、市场和社会进行有效的赋权,以形成合理的分权结构。由全能政府过渡到威权政府之后,国家如何进一步放权和为外部赋权,以应对公民、市场和社会的自主发展压力,夯实国家的基础性权力,成为威权体制缓和社会矛盾、引导社会发展的重要课题,清单制则可以通过对外部赋权以突破威权体制下公民、市场和社会的内卷化发展困境。

清单的制定关乎民众权利和福祉,因而清单设计之初公民参与就被纳入其中,“国务院部门审批权力清单中,在每一项审批之下都设置了向社会征求意见机制,公众可在网上以投票的方式选择‘保留’‘取消’或‘下放’并说明理由”<sup>[50]</sup>。在权责清单编制的“整个征求意见期间,龙岗区共收到社会各界意见建议8250条,这对权责清单的编制工作起到有力的监督推动作用。<sup>注7</sup>各种清单都列出了明确的权利救济方式、追责情形和监督途径,形成了对政府各项权力、各责任主体全过程全领域的监督机制,保障了公民对政府的监督权利,不仅为公民参政提供了新的途径,也能提高清单制的民意基础。清单制在全国范围的施行,为公民参政提供了新空间,

注7: 深圳龙岗:积极推行权责清单制度改革 成效显著,参见:<http://www.gdjct.gd.gov.cn/zhyw/28878.jhtml>。

也为解决“政治参与的扩展与国家权力及其合法性加强之间的矛盾”<sup>[51]</sup>(孔飞力, 2013)打通了行政通道。

市场主体的发育生长需要政府的有效监管和良好服务。政府的一纸许可决定市场的生死,因而政府管制的市场准入领域也是腐败多发之地。市场准入负面清单的产生则为市场主体进行了实质赋权。国务院明确指出“市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等,各类市场主体皆可依法平等进入”,“通过实行市场准入负面清单制度,赋予市场主体更多的主动权,有利于落实市场主体自主权和激发市场活力,有利于形成各类市场主体依法平等使用生产要素、公开公平公正参与竞争的市场环境”<sup>注8</sup>。有了市场准入负面清单,市场主体就被清晰、公开地赋予了平等的市场发展权利和享受政府服务的权利。

社会主体的发育包括社会组织的孕育和社会自治的成长,清单制在这两方面都可有所助益。首先,负责社会组织注册审核的各级民政部门都形成了权责清单,对注册审核的各项流程进行了优化和公开,社会组织发展权利的可视化和清晰化消除了它潜在的发展障碍,为其自主发展进行了有效赋权。其次,自治权力清单的创新则为社区自治开拓了新空间,自治清单通过梳理自治组织和党组织的权力事项,以明确各自的权力边界和职责内涵。“清单可以将基层自治空间和政府职能转移的内容清晰化,并借助国家权威赋予其正式规范地位,以此约束基层政府和越线部门向社会的过分渗透”<sup>[30]</sup>,如浙江省宁海县组织制定了《宁海县村级权力清单36条》,“‘36条’让村民们懂得如何维护正当权益,如何监督村官,让村民们知道自己所应享有的权利,知道村干部哪些能为,哪些又绝不能为”<sup>注9</sup>。因此自治权力清单也是向社会再赋权的新形式。

清单制在制定和实施的过程中引入了公民参与,完

善了公民监督机制,对公民进行了有效赋权,可以广泛吸纳公民政治参与压力。市场准入负面清单提高了市场准入的透明性,破除了市场发展的隐形障碍,为市场自主发展进行了实质赋权,吸纳了资产阶级追求市场发展自主性的压力。清单制的创新也为社会发展进行了制度赋权,为社会组织的发育消除了隐形的制约,为社区自治提供新的制度加持。因此,清单制所形成的外部赋权,调整了国家与社会的界限,形成了国家与公民、市场和社会新的界权,为多元主体生长奠定了制度基础。

清单制通过在其形式和内容中体现出的参与性、公开性、可视化、集成化打造出府际分权、内部限权和外部赋权的界权结构。清单制的清晰化分权、制度化分权和开放式分权形成了较为实质性和具体性的行政清单分权,吸纳了现代国家建设中的央地关系发展压力、内部控制压力和多元主体自主发展的压力,为多元力量生长让渡了制度化空间,为形成多元主体参与治理提供了可能,同时使技术治理的“界权-治理”机制为突破威权体制的内卷化发展和以“行政引导治理”超越“行政吸纳政治”提供了可能。清单制作为一种制度创新扩散到政治、经济、社会等层面,带来多个层面权力结构调整和运行方式再造,释放出多元主体发展机遇和活力,必将重塑政治、经济与社会的多维关系,促使三者之间形成动态的均衡结构。当然,清单制的技术治理在实践中也充满挫折和挑战,它依然会面临公民参与不足和政府权力强大的结构性制约,技术化的“界权-治理”机制还需在实践中调试和完善。

#### 四、结论与讨论

本文通过对项目制和清单制的总体考察,解析了中国技术治理实践中“行政吸纳政治”逻辑的具体机制和内涵,发现了技术治理中“行政引导治理”的逻辑转

注8: 国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见, 参见: [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-10/19/content\\_10247.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-10/19/content_10247.htm)。

注9: 让“权力清单”助力基层治理, 参见: <https://www.chinacourt.org/index.php/article/detail/2018/08/id/3477256.shtml>。

向。在项目制技术治理运作中，对科层、市场和社会的引导型嵌入和控制型嵌入，分别吸纳了现代国家建设中的发展压力和秩序压力。清单制经过高层党政联合推动得到了权威化和制度化的政治加持，辅以集成化、可视化、清晰化的技术创新，形成了明晰稳定的府际分权结构、稳固精准的内部限权机制、严格广泛的外部赋权制度，可以加快建构出规范化、制度化的政府内部运行体系，有效化解央地关系中的扞格，提高政府服务的效率和责任感。而对外部的赋权，将进一步拓展公民参与的空间和市场、社会的发展空间，并把这些增量权利空间锁定了存量。因而，清单制的制度设计逻辑中展现出“行政引导治理”的潜能和图景。如果说项目制是内部化和嵌入式的选择性分权机制，那么清单制则是一种外部化、制度化的“界权”式分权；如果说项目制是政府主导下的分权，那么清单制则是主要对政府进行分权、限权。因而，清单制的技术治理形成了对“行政吸纳政治”逻辑的超越，生成一种“界权-治理”的新逻辑。可以说项目制的广泛实行打破了总体性社会的掣肘，而清单制的普遍推行为打破威权体制的内卷化发展提供了可能。

新时期技术治理的逻辑为何以及何以可能从“行政吸纳政治”转向“行政引导治理”，并展现出二者变奏与重奏的时空格局。研究发现，随着威权体制的成熟强化以及技术治理与体制的碰撞融合，“嵌入-吸纳”治理逻辑的边际效应不断递减，技术与体制之间不再形成发展性的促进，而是出现治理异化的状态，导致“技术将持续复制和再生产体制，固化体制”<sup>[12]</sup>的内卷化运行困境。“嵌入-吸纳”型技术治理的扩张导致政府规模的自我增殖和运行过程的复杂化，权力的技术化控制体系越发完善，多元主体的自主性发展能力越发受限，无法分化生长出现代的多元主体共治结构，因而以技术治理发展壮大起来的行政权力体系本身将成为技术治理的新客体。与此同时，通过行政嵌入吸纳政治压力，也越

来越不适应日益崛起的公民权利意识，各种控制型技术治理手段呈现出“有嵌入无吸纳”的陷阱，而嵌入型发展也越来越不能满足改革向纵深发展的新时代要求，随着中国进入新的发展阶段，单纯的发展绩效已无法显著增强民众的合法性认同，地方政府通过技术化引导经济发展的方式也带来“有发展无认同”的悖论。因而，以上几点构成了技术治理逻辑从“行政吸纳政治”转向“行政引导治理”的背景和肇因，而信息技术的扩散和发展、公民参与意识的生长和张扬以及政府的治理自觉和自为，都促使新型的技术治理机制为形成“行政引导治理”提供了可能。“行政吸纳政治”表现为内部化和嵌入式的选择性分权机制，具有隐秘性和伸缩性，“行政引导治理”则形成一种外部化、制度化的“界权”式分权，具有公开性和固定性。“行政引导治理”的过程也内含着“行政吸纳政治”的逻辑，但是它所带来的结构性变化隐含多元共治的潜能，在当前的技术治理实践中，“行政吸纳政治”和“行政引导治理”会呈现出二重奏的共存局面。

由项目制和清单制所展现的从“行政吸纳政治”到“行政引导治理”的逻辑发展连续谱，显示出技术治理推动中国形成了独特的“行政-政治”的转型发展模式。通常而言，行政相对政治具有从属性和依附性，政治系统主导和控制行政体系的发展方向与发展内容，政治结构的转型引发行政结构的改变，因而由政治到行政是一般国家治理转型和发展模式的基本路径。而“行政-政治”发展模式则是以行政的方式来推动政治结构变迁，达到治理效应的提升。在项目制和清单制的技术治理实践中可以发现，通过行政系统的技术治理把政治目的分解为行政步骤，把政治压力转化为行政策略，把行政创新抬高到政治的高度进行推动，在不改变基本政治制度的前提下逐步优化政治运行的社会基础，生长出更具多元化的力量，推进政治权力结构的非正式化变革，在这一过程中同时会带来政治压力的释放、合法性

的转换、权力结构的优化、效率与秩序的均衡。“行政-政治”发展模式具有过程的渐进性、风险的可控性、方式的技术化等特征。“行政-政治”发展模式是通过对行政权力进行技术化创新以提高效率和对行政权力进行技术化控制以界权引导治理——两个层面上的行政操作促进政治结构转型的独特路径,这一发展模式既有中国作为后发国家的国情制约,也有“行政国家”彰显和技术进步的变量支撑。

总之,技术治理在中国的发展不只是追求一种技术效率的提高,更重要的是确保技术机制的可控性和体制的可承受性。它更多是一种行政领域的创新,即使向公民、市场和社会的实质性技术性分权,也不会引起太大的争论,反而以政策创新的面目,增加了自身合法性,化解掉总体结构层次的压力,确保不会冲击到政治结构的内核。技术治理以引导和诱致的方式打破了原有体制的束缚,在渐进可控的进程中不断拓展公民、市场和社会的自主生长空间,为多元共治的成长打开了制度空间。尽管技术具有压制民主的潜在威胁,但技术治理在中国的实践也展现出由技术达致民主的潜能,这种潜能的扩展需要在未来的技术治理中更多以“行政引导治理”的逻辑去设计和推动。作为推动中国从总体性控制过渡到权威型体制的内在隐秘力量,技术治理不仅深刻改变了政治社会发展结构,它所带来的治理绩效的扩散也推动了统治合法性的现代化转换,可以说技术治理已经成为内嵌于当代中国国家治理中的制度精神和实践逻辑,形成了一种体系化的技术治理方略,技术治理也将国家治理现代化进程中继续扮演重要的角色。

#### 参考文献:

- [1]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[J].中国社会科学,2009(06):104-127.
- [2]刘永谋.技术治理的逻辑[J].中国人民大学学报,2016(06):

118-127.

- [3]盖伦 A. 技术时代的人类心灵[M]. 何兆武, 何冰, 译. 上海: 上海世纪出版集团, 2008: 111.
- [4]波斯曼 N. 技术垄断: 文化向技术投降[M]. 何道宽, 译. 北京: 北京大学出版社, 2007: 48-49.
- [5]斯科特 J C. 国家的视角——那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M]. 北京: 社会科学出版社, 2004: 1-9.
- [6]王雨磊. 数字下乡: 农村精准扶贫中的技术治理[J]. 社会学研究, 2016(06): 119-142.
- [7]应小丽, 钱凌燕. “项目进村”中的技术治理逻辑及困境分析[J]. 行政论坛, 2015(03): 93-97.
- [8]黄晓春, 嵇欣. 技术治理的极限及其超越[J]. 社会科学, 2016(11): 72-79.
- [9]刘永谋. 论治主义: 以凡勃伦为例[J]. 哲学研究, 2012(03): 91-97.
- [10]张丙宣. 技术治理的两幅面孔[J]. 自然辩证法研究, 2017(09): 27-32.
- [11]刘永谋, 李佩. 科学技术与社会治理: 技术治理运动的兴衰与反思[J]. 科学与社会, 2017(02): 58-69.
- [12]黄晓春. 技术治理的运作机制——以上海市L街道一门式电子政务中心为案例[J]. 社会, 2010(04): 1-31.
- [13]彭亚平. 技术治理的悖论: 一项民意调查的政治过程及其结果[J]. 社会, 2018(03): 46-78.
- [14]陈靖. 地利分配中的技术治理——基于赣南C镇土地开发的分析[J]. 求实, 2016(11): 89-96.
- [15]万兰芳, 向德平. 反贫困中的技术治理机制及效果研究——以华中农业大学定点扶贫为例[J]. 中南民族大学学报, 2016(06): 145-148.
- [16]任超, 谢小芹. 论精准扶贫的技术治理[J]. 长白学刊, 2018(01): 123-130.
- [17]苏永建. 体制化的技术治理与中国高等教育质量保障[J]. 高等教育研究, 2107(03): 10-17.
- [18]张丙宣. 政府的技术治理逻辑[J]. 自然辩证法通讯, 2018(05): 95-102.
- [19]渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(05): 113-130.
- [20]曹龙虎. 迈向“项目中国”: 项目制与国家建设[J]. 南京社会科学, 2016(01): 77-84.
- [21]折晓叶, 陈婴婴. 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[J]. 中国社会科学, 2011(04): 126-148.
- [22]李祖佩, 钟涨宝. 分级处理和资源依赖—项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持[J]. 中国农村观察, 2015(02): 81-93.
- [23]叶敏, 李宽. 资源下乡、项目制与村庄间的分化[J]. 甘肃行政学院学报, 2014(02): 14-21.
- [24]Granovetter M. Economic action and social structure: The problem of embeddedness[J]. American Journal of Sociology, 1985, 91(November): 481-510.
- [25]Evans P. Embedded autonomy: States and industrial transformation[M]. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995: 49.
- [26]刘鹏. 从分类控制走向嵌入型监管: 地方政府社会组织管理政策创新[J]. 中国人民大学学报, 2011(01): 91-99.
- [27]周雪光. 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, 2008(06): 2-21.
- [28]吴月. 嵌入式控制: 对社团行政化现象的一种阐释——基于A机构的个案研究[J]. 公共行政评论, 2013(06): 107-129.
- [29]亨廷顿 S Y. 变化社会中的政治秩序[M]. 李盛平, 译. 北京: 三联书店, 1989: 38.
- [30]付建军. 当代中国公共治理中的清单制: 制度逻辑与实践审视[J]. 当代世界与社会主义, 2016(05): 166-174.
- [31]付建军. 清单制与国家治理转型: 一个整体性分析框架[J]. 社会主义研究, 2017(02): 73-80.
- [32]田进, 卓文婧, 朱利平. 权力清单制度: 概念过程及调试[J]. 中国机构改革与管理, 2015(05): 10-15.
- [33]李丽萍. 论权力清单制的限权功能[J]. 经济与社会发展, 2015(02): 59-62.
- [34]高红. 论基本公共服务清单制度: 公共价值管理的视角[J]. 求实, 2017(07): 43-53.
- [35]徐宛笑. 国内府际关系研究述评: 内涵、主体与脉络[J]. 武汉理工大学学报: 社会科学版, 2015(06): 1118-1122.
- [36]邵明明. 从效率性分权到公平性分权: 当代中国中央与地方权力调整轨迹分析[J]. 经济社会体制比较, 2008(03): 91-96.
- [37]荣敬本. “压力型体制”的研究回顾[J]. 经济社会体制比较, 2013(06): 1-3.
- [38]唐皇凤. 常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究[J]. 开放时代, 2007(03): 115-129.
- [39]郁建兴, 高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J]. 中国社会科学, 2012(05): 95-112.
- [40]杨善华, 苏红. 从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J]. 社会学研究, 2002(01): 17-24.
- [41]曾凡军. 政治锦标赛体制下基层政府政策选择性执行及整体性治理救治[J]. 湖北行政学院学报, 2013(03): 22-26.
- [42]欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较, 2011(03): 116-122.
- [43]周雪光. 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, 2008(06): 2-21.
- [44]李芝兰, 吴理财. “倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动[J]. 社会学研究, 2005(04): 44-63.
- [45]郑永年. “行为联邦制”: 中央地方关系的变革与动力[J]. 决策, 2014(08): 96.
- [46]张紧跟. 府际治理: 当代中国府际关系研究的新趋向[J]. 学术研究, 2013(02): 38-45.
- [47]孟德斯鸠. 论法的精神(上)[M]. 北京: 商务印书馆, 1961: 154.
- [48]杜月. 制图术: 国家治理研究的一个新视角[J]. 社会学研究, 2017(05): 192-217.
- [49]李德勋, 张杰, 李和中. 从政府责任清单到廉政清单: 制度逻辑和价值探析[J]. 领导科学, 2016(08): 16-18.
- [50]沈荣华, 冯英. 权责清单制定中的难题与对策[J]. 中国行政管理, 2017(07): 6-9.
- [51]孔飞力. 中国现代国家的起源[M]. 陈兼, 陈之宏, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2013: 2.

#### 作者简介:

解胜利, 华中师范大学政治与国际关系学院博士研究生, 中国农村综合改革协同创新研究中心研究人员。

吴理财, 华中师范大学政治与国际关系学院教授, 博士生导师, 中国农村综合改革协同创新研究中心主任。