

• 政治学研究 •

# 论现代政治增长及其对国家治理的影响

桑玉成 张剑波

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

**摘要:** 长期以来学界以及社会总是将“政治—市场—社会”相互关系置于相互竞争和挤压的语境,但从历时性的角度上看,政治、市场和社会在改革开放以来却在不同程度的同时增长。分析我国政治增长的历史基础,并从政府规模、组织结构、技术加持三个方面,阐述政治增长的事实和趋势,发现现代社会的流动性和复杂性奠定了现代政治增长的合理性基础,这种政治增长对于国家治理和国家能力建设具有重要的积极作用。但是需要关注的是,政治增长所带来的影响也不完全是积极的。政治增长挤压社会自主发展的空间、带来政治成本的大幅度提高、直接间接地影响到人民的应有权益,也是需要我们关注的现实问题。

**关键词:** 政治增长; 政府规模; 组织结构; 技术加持

**中图分类号:** D033      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1009-8860(2021)02-0083-08

长期以来,人们对于经济增长一直保持着浓厚的兴趣,但是比经济增长更为重要的一个问题,即政治增长的问题却常常被忽略,或是视而不见,或是习以为常。在学术领域,人们通常将政治增长现象置于“政府与经济、政府与社会”究竟孰大孰小的语境下,即衡量政治增长或者收缩的标准在于政府对于经济社会的干预程度,而且,传统的“政治—市场—社会”的分析模式将这三个领域看成是互相挤压的竞争者,而不是一个可以共同增长甚至是可以互相促进增长的领域。实际上,改革开放40多年以来,毫无疑问我国呈现出政治、市场和社会各方面均有不同程度增长的现象。不管我们支持政府干预或政治领导,还是倾向于社会保护和私人领域,政

治体量在现代社会获得巨大的增长已是不争的事实。不管是西方主张最小政府是最好政府的国家还是主张政府主导经济发展的国家,政治体量相比于以往都出现快速增长的态势。

无论从什么角度来看,现代社会与古代社会都有着本质的区别。譬如说,古代社会的体量小、结构简单而且是静态社会,而现代社会体量大、结构复杂而且是流动性的。从传统社会到现代社会的这种结构性变迁使得现代政府治理社会面临更复杂的结构,在这种意义上,现代政府的政治增长便具有了合理性基础。在社会体量上,古代人口与现在无法比拟。有学者做出统计,我国西汉人口数量达到鼎盛大约在6000万左右。<sup>[1][168]</sup> 宋朝经济的繁荣超过了历史

收稿日期: 2020-12-16

作者简介: 桑玉成(1955—),男,江苏张家港人,上海市政治学会会长、复旦大学国际关系与公共事务学院教授;张剑波,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。

基金项目: 本文系国家社科基金项目“全面从严治党背景下良好政治生态评价指标体系构建研究”(20BZZ009)的阶段性成果。

的最高水平,中国人口发展也首闯1亿大关。<sup>[1][P446]</sup>到了清代,生产力才有了更大的提高,社会经济、特别是农业经济的更高发展为人口的增殖提供了更多的生活资料,这一时期人口大幅增长,在道光年间人口突破4亿大关。<sup>[1][P645]</sup>到了现代中国,人口又再次实现跨越式增长,以第六次人口普查数据为例,中国人口达到13.3亿规模,<sup>[2]</sup>相比于古代人口最多的清代也增长了数倍之多。在社会结构上,传统中国与现代中国也差别巨大,传统中国的社会结构大体可以分为“士、农、工、商”四大阶层,而现代中国早已不再局限于这样几个阶层。改革开放之后,中国社会结构在原先“两个阶级一个阶层”(工人阶级、农民阶级和知识分子阶层)的基础上就发生了巨大的变化。陆学艺等学者2002年就曾在《当代中国社会阶层研究报告》中将改革开放之后出现的新社会结构划分为十大阶层。<sup>①</sup>随着时代的变化,围绕互联网而出现的产业群快速发展,原来将中国社会分为十个阶层也已经不太适宜,这突出表现在近些年伴随互联网行业兴起而出现的新媒体从业人员的快速增长。在古代中国,对于整个国家而言,商业发展显然不是重要的,农业生产以及确保自给自足的生产方式是国家经济发展的核心。然而在现代社会,传统农业部门已经不再是经济发展的中心,第二产业和第三产业的发展成为经济发展的重点。再者,传统中国是静态的社会,而现代中国是流动的社会。当一个以农业为主的国家转型为工商业为主的现代国家时,同时面临着一个变化就是工商业社会人口的广泛流动性。尽管传统中国也面临着“流民”的问题,但是传统中国的“流民”是一种非常态现象,它是正常的社会秩序被破坏之后的不良结果。作为国家的统治者,社会中“流民”的增加会对整个统治秩序带来很大的挑战,因此处理“流民”问题的最好方式就是将“流民”在籍化、再农耕化、定居化和教化,从而促使不受国家治理体系约束的流民转化为定居的齐民。<sup>[3][PP141-166]</sup>但是到了现代

国家,人口的流动和迁移是社会良性发展和正常运行的常态,人们不可能像过去那样一辈子束缚于自己的土地上。我国改革开放以来,在市场化的作用中,人口在农村和城市、不同地区之间广泛流动,而其中最为突出的就是农业人口在城镇与农村之间的广泛流动,从而形成了具有鲜明中国特色的流动社会。

可以说,正是因为传统社会与现代社会这样本质上的差异,奠定了现代社会政治增长的基础。社会发展带来的复杂性在加剧,才决定了现代国家政治维度上与时俱进的合理性。面对极为复杂的现代社会,我们不能想当然地设想回归到传统国家的治理模式中。由此看来,现代社会的政治增长是一个时间性的问题,而不是一个简单的政治与经济、社会之间的互相挤压问题,尽管这种挤压现象还是存在。

需要指出的是,现代社会的政治增长不仅仅体现在中国,而是一个普遍性的趋势。19世纪80年代德国著名经济学家瓦格纳(Adolph Wagner)在对许多国家公共支出资料进行实证分析基础上得出一著名的“瓦格纳法则”。即当国民收入增长时,财政支出会以更大比例增长;随着人均收入水平的提高,政府支出占GDP的比重也将会提高,这就是财政支出的相对增长规律,被后人归纳为瓦格纳法则,又称为政府活动增长法则。<sup>[4][PP1-15]</sup>美国学者约翰·F·沃克、哈罗德·G·瓦特在《美国大政府的兴起》一书中也以政府雇员占平民劳动力的百分比表示政府规模的趋势,据统计,美国这一方面的数据从1900年以来就处于一直上升的态势。1990年美国的这一数据是3.86,1929年上升为6.42,1959年上升为11.65,1989年上升到14.35,1994年进一步上升到14.53。<sup>[5][P6]</sup>而进入本世纪以来,这个增长趋势应该更快。

有学者以“公务员占人口比例”对很多发达国家和发展中国家做过统计比较,其中,以美国(2002 3.25%)、德国(2002 4.82%)为代表的部分经济发达国家的比例均超过了3%;部分经济

<sup>①</sup>陆学艺教授等将改革以来的社会分化表述为阶级、阶层的分化,认为中国社会已经分化为“十大社会阶层”,即国家与社会管理者阶层、经理人员阶层、私营企业主阶层、专业技术人员阶层、办事人员阶层、个体工商户阶层、商业服务业员工阶层、产业工人阶层、农业劳动者阶层、城乡无业失业半失业者阶层。参见陆学艺主编《当代中国社会阶层研究报告》,社会科学文献出版社2002年版,第10-23页。

处于转型期的国家如俄罗斯、波兰、捷克等,这个比例则维持在2%上下;而以埃及(1.4%)、巴西(1.95%)为代表的部分发展中国家的公务员占总人口比例则介于1%到2%之间。而目前中国在国家整体层次上,公务员的总量虽然在缓慢增长,但是“公务员占总人口的比例”始终控制在1%以内。<sup>[6]</sup>从这些数据上看,西方国家和一些发展中国家的政府规模的扩张甚至已超过中国,当然这仅仅只是从政府规模这一视角看待政治增长扩容问题,而本文所致的政治增长的内涵还不仅仅指政府规模。

本文认为,中国的政治增长主要表现在三个方面:(1)政府规模;(2)政治组织结构及组织化程度;(3)政府的技术装备。本文主要建立在历史维度的分析基础之上,强调现代政治增长是一个历史性的问题,但更是一个需要引起学界高度关注的现实问题。

### 一、我国政治增长的历史基础

通常认为,我国是一个“官本位”色彩浓厚的国家,在文化层面上,我国民众和精英很早就确立了政治本位的心理意识和价值观念。在实际的国家治理上,自秦代以来,我国就建立了中央集权的郡县国家,地方上“编户齐民”早已成为国家掌控地方民众的技术工具。在此之后的两千多年里,超大规模的中央集权治理体系便一直延续下来。美国学者弗兰西斯·福山在《政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命》就指出,中国在秦朝就建立了强国家的传统,而西方进入这样的现代国家建构阶段则晚至近代<sup>[7]</sup> (pp109-124)。尽管如此,现代中国与古代中国的政治体量相比依然跨越了多个阶段。不管是体量、渗透还是技术,现代中国更像一个“超级利维坦”,这个“超级利维坦”政治体量巨大、渗透能力极强而且在现代社会,还有现代科学技术的加持。

如果抛开以社会参与为主的非正式地方治理不谈,那么在正式的官僚体系层面古代和现

代在部门结构和工作分工上也存在着重要的差别。以清代地方县衙为例,其主要有品级的核心官职并不多,主要包括正七品县令、正八品县丞和正九品无定员的主簿。<sup>[8]</sup>据《清史稿·职官志》的记载,清代地方政府的职能主要是“知县掌一县治理,决讼断辟,劝农振贫,讨猾除奸,兴养立教;凡贡士、读法、养老、祀神,靡所不宗。县丞、主簿,分掌粮马、征税、户籍、缉捕诸职”<sup>[9]</sup> (P14)。而在省级政府,官职和部门也同样简约,比如以清代为例,在省一级政府中,其主要的官职为总督、巡抚、提督学政、按察使、布政使、盐运使。而在清代中央政府,其主要官职和机构稍多一些,主要有核心的六部(吏部、户部、礼部、兵部、刑部、工部)、以及理藩院、都察院、通政使司、大理寺、翰林院、詹事府、太常寺、光禄寺、太仆寺、鸿胪寺、国子监、衍圣公、钦天监、坛庙官、僧录官、陵寝官等等。<sup>[10]</sup>古代的官职结构是与古代的生产力和生产关系所构成的经济基础所决定的,之所以提及古代的官职结构,正是说明这样的道理。即是说,现代国家的官职结构之设置,其依据不是原有的官职结构基础,而是现代国家所治理之社会的经济基础。今天的政府部门不管是在中央、省市还是在县乡,都比古代的部门设置要多得多复杂得多,其主要的依据正是现代社会的经济基础对政府部门提出的客观需求。而且,现代国家的政府结构在纵向层次上也日臻清晰完善,譬如说在不同层级结构层面,需要有上下对应的部门配置,以完成相应的来自上级的任务。实际上,地方政府已经成为我国政府规模中所占比例最大的群体。<sup>①</sup>

在行政技术上,我国古代的郡县治理也不可能与现代中国相比拟,黄仁宇在《中国的现代国家之路》中就指出,中国古代国家治理社会的一个根本问题就是难以在数目字上进行管理。而中国过去的困境,在本质上则是技术性的,而现代科技则肯定能够解决这个问题。<sup>[11]</sup> (P26)由此可见,数字管理能力的缺乏对于

<sup>①</sup>国务院发展研究中心“国家治理体系与治理能力”基础领域课题组曾在2018年对中国政府规模做出过统计,报告认为当前我国中央一级政府规模并不太大,政府雇员主要集中于市、县两级地方政府。参见高世楫、许伟、徐晓新《比较视角下的中国政府规模:雇员数量》,调查研究报告,2018年第188号(总5463号)。

国家治理而言所具有的重要意义。实际上,不论是王安石变法还是张居正改革,都是希望对于社会治理变得更加精细和有效,但是这样的希冀终究在古代社会难以实现。但是在现代中国,随着互联网—大数据—人工智能技术的广泛运用,在数字上进行管理已经成为一个现实。

实际上,在过去计划经济的集体化时代,我国政治增长就取得了长足的发展。在这方面,最为直接的体现就是国家政权在农村和城市的全面体现,在农村地区一举打破了千年不变的“皇权不下县”的治理格局;而在城市地区则建立起了广泛的单位组织,城市单位不仅仅承担一个工业生产的功能,同时也是国家体制内的机构,也承担工人生活的组织,在国家与民众之间建立起了直接的连接机制。国家组织能力的提升是集体化时期最为重要的特征。为了服务于落后国家快速实现工业化的需要,个人被要求服务于国家和组织的目标,国家所有制和集体所有制经济占据绝对主导地位,由此国家可以通过计划手段组织生产、流通、分配和消费。正是这种服务于快速工业发展需要的目的,使这一时期的政治体量得到了快速增长。1949年新中国成立时,当时的政务院下属机构(委、部、属、院)只有30个,而到1953年底国务院机构增长到42个,到1956年政务院改名为国务院时,下属机构甚至增长到81个,到1976年时国务院的部门数量竟达到了100个。<sup>[12]</sup>在传统中国,官僚最重要的只能是保证税收和赋役,是不直接承担发展生产和促进经济社会发展的功能的,可是在新中国建立后国家既面临实现现代化的要求但是也面临资源禀赋极少的矛盾,使得新中国需要通过强大的政治组织方式来发展生产。随着现代化的不断推进,一些与经济发展直接相关的部门不断增长,比如机械工业部先后有第一、第二至第七机械工业部,商业部也有第一、第二商业部。但是需要指出的是,当时虽然在组织上实现了全面支配,但是在技术上却难以跟上组织履行经济社会发展的要求。计划经济对生产、流通、分配和消费的全面把握要求国家对于经济信息的精确掌控,可是在当时信息不对称所造成的矛盾显然是计划经济难以维系的一个重要因素。

改革开放之后,国家权力在某种意义上调整了对于社会及市场的关系,政治虽然转换了角色但发挥作用的领域更大,同时还培育出了相对独立的市场和社会。对于这种变化,有学者将其概括为从“总体支配”向“技术治理”的过渡。<sup>[13] (PP104-127)</sup>在这一时期,我国经济获得了巨大的发展,同时社会流动性和复杂性也空前增加。因此,政府要回应和处理现代流动和复杂社会的问题,必然相应地也要在政治上进行扩容,因为一个市场活动高度发达、社会流动性极强的社会需要更高的政治能力予以配合。在改革开放进入更高阶段之后,政治上的增长便具有了客观的依据和现实的必要。在这样的背景下,鉴于过去国家与社会相互分离的趋势,国家治理开始向更加注重整体性方向推进,国家对社会和地方再度进行统合,如所谓“纵向到底、横向到边”、“全覆盖、无缝隙”、“网格化”等等战略举措,这些都意味着政治再次对社会、市场等领域的强化。

## 二、规模、结构与技术:现代政治增长的三个面向

现代政治增长的态势可以有三个基本面向的考察视角,即规模、结构和技术。在这里,规模是指公共权力主体的量,无论是个体的还是团体的,公共权力主体实际上存在着一个量的问题。结构反映的是公共权力主体之间、以及权力主体与社会之间的关系形态,这种关系形态决定了公共权力的功能强度。技术是指现代科学技术在公共权力中的运用情况。

### (一) 政府规模的增长

到底通过什么样的数据来表示政府的规模,在不同的国度不同的历史时期都不尽相同。即使是在同一时期同一国度,也有可能因为使用不同的口径和方法而得出不同的结论。在我国,尽管控制政府规模一直是党和政府长期以来所关注的问题,但是不可否认的是,改革开放以来政府规模的增长是一个毋庸置疑的基本事实。由于目前尚没有关于政府公务员数量的权威统计报告,学界对此也持有不同的意见。但是有一点可以肯定的是,改革开放以来政府规

模的增长趋势还是非常明显的。我们看到,1978年《中国统计年鉴》关于“国家机关、政党机关和社会团体就业人员”和“公共管理和社会组织就业人员”一栏的数据为467万人,<sup>[14] [P24]</sup>而据《2015年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》中单单公务员数量就为716.7万人。<sup>[15]</sup>需要注意的是,这两者的统计口径并不一样,《中国统计年鉴》的数据囊括了“社会团体就业人员以及社会组织就业人员”,而《人力资源和社会保障事业发展统计公报》中提到的仅仅是公务员数量,如果统计口径相同,数据上的上升就更显著了。如果说这种不周全的数据只能反映一种趋向性的态势的话,那么人们的经验感知也能够很大程度上反映这样的变化事实。多少年来我们都可以注意到,无论在什么层面,譬如说我们所能看到的各地各级政府的办公大楼和办公场所,以及各级各类政府开会的场面等等,都是与几十年前所完全不能比拟的。而且,党和政府也一直致力于压缩政府人员的规模,也从另一个侧面反映了政府规模扩大的事实。2013年3月两会期间,李克强总理明确提出本届政府任期内的约法三章,其中就包括了“财政供养人员只减不增”的目标。<sup>[16]</sup>但是,随着经济社会的发展与大量行政审批事项、执法任务和服务工作的下沉,基层政府的工作任务却显现为“只增不减”。财政供养人员的“只减不增”与基层政府工作量的“只增不减”构成了基层治理中的一对突出的矛盾。为化解这一矛盾,很多基层政府在核定的编制外,以各种形式聘用了大量由财政负担薪酬或自收自支的“影子雇员”,使基层政府实际上呈现出隐性增长之势。<sup>[17] [PP100-107]</sup>此外,由于区域经济发展不平衡,有些经济规模较大的乡镇,仍按原人口规模配备人员编制,也感到人手不足,并且采用变通方法增加人员。<sup>[17]</sup>如最近几年我们注意到,仅就警察队伍方面,因为警察编制受到严格控制的原因,各种类型的警察文职、辅警、协警人员显然在大量增加。而在广义上说,这些人员也当属公职人员之列。

## (二) 组织结构的强化

党政组织机构不仅仅是公务员队伍的载体,同时也是党和国家联系社会的载体。在这

个意义上,组织结构的强化主要包括两个方面,一是公共权力主体内部的组织力的增长和强化,二是公共权力主体作用于社会的能量和力度的增强。我们注意到,在政府机构内部,国务院经历了多次的部门机构改革,但是改革的结果却往往陷入了“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。<sup>[18] [P93]</sup>当然了,国务院机构改革也并不仅仅以精简机构为目标,而是为了不断适应社会主义市场经济体制的需要。但或许也正是由于这样的需要,使得政府的机构实在也没有办法得到精简。

改革开放之后,党和政府开始试图从原先对社会和经济的全面掌控中撤离出来,从而留出社会和市场独立发展的空间。但是这种撤出并不是顺畅的也不可能是顺畅的,党和政府依然需要履行促进经济发展和维系社会秩序和社会稳定的职能,因此这一时期的党和政府组织由于需要承担新的职能而不断增长。在省级和地方政府部门,为了能够有效处理市场化之后新出现的一些社会问题,完成各项具体任务,还曾经在一段时间之内出现过部门的快速增长。“增设部门”的改革是一种典型的党政科层制的“横向增长”,尽管其未必是人员编制上的绝对增加(不少地方往往采用从其他部门调配编制组建新的部门的形式),甚至也未必是部门数量的绝对增加(有的增设部门采取与其他原有部门合署办公的形式),但这显然是一个在党政科层体系中的职能新增。<sup>[19] [PP31-39]</sup>

组织结构的强化还体现为公共权力主体向社会领域的不断推进和渗透。多少年来,党和政府开始重新建立国家与社会的一体化关系,在保护市场和社会自主性的前提下,公共权力的能量不断向社会全方位拓展。这种拓展我们可以通过那种“横向到边,纵向到底”、“全覆盖、无缝隙”、“网格化”等等的战略举措可见一斑。在这样的战略举措下,很多过去公共权力所不及或者不能所及的地方和领域,现在都毫无遗漏地进入了公共权力的架构。

## (三) 政治技术的运用

黄仁宇指出古代中国治理面临的一个根本问题就在于国家不能在“数目字上进行管理”<sup>[20] [P26]</sup>,因此国家不能有效地对社会进行可

靠的渗入和干预。这里实际上涉及了一个关于政治统治的技术问题。而在大数据和人工智能时代,这一问题发生根本性、颠覆性的变化。由于科技的持续进步,更由于公共权力的独大地位,改革开放40多年以来,政府在治理社会方面的技术装备得到了根本性的改善。就以数字化治理而言,在当今社会,政府已经具备了强大的数字化管理和运用的能力。可是在过去,由于政府的“简洁治理”理念和实践,还由于技术手段本身的原因,政府缺少强大的技术能力对基础人口和财产进行准确的统计和管理,因此可以看见很多脱离国家治理体系的“黑户”和“流民”,在财产征收时也可以发现一个常见的现象就是“无产者多交税、有产者少交税”的悖论。而在现代社会,政治技术的进步,使得政府完全能够应对流动社会和复杂社会带来的治理挑战。信息采集、反馈以及计算分析等技术上的不断改善使得政府能够大大地提升工作效率。<sup>[21]</sup> PP31-39) 这种信息系统的全面认证为更好实现城市治理提供了基本的条件。在社会治安管理方面,公安系统技术上的进步极为显著。在传统社会,警察追查疑犯可能需要到处布控、通缉,而基于如今的数据系统,疑犯已经很难摆脱数字天网的火眼金睛。

随着大数据工程以及人工智能等等领域的进一步发展,科技进步的成果无疑为国家治理奠定了获得最优技术装备的基础和条件。近几年来,很多地方政府开始实施智慧城市、智慧公安等等的专项建设,并着力推行“一网通”工程,以致力于做到“一网通办、一网通管”的治理目标。基于这样的一个技术基础,现在的国家已经形成了一种新的形态,这种新国家形态凸显出三个基本特征:一是新国家形态实现了从“全能型”到“确能型”的转变。过去有所谓全能型政府的倾向和努力,但是受限于主观的客观的种种原因,很多方面的公共事务还是力所不及的。但是在新国家形态下,已经达到了“确能型”的转变,就是说,从国家的角度来看,

只要想做,无事不成。二是“父爱主义”与“监护主义”的双重角色和功能。国家可以通过其庞大的组织系统和技术系统,从吃喝拉撒到言行举止,实行全方位的供给和规范。三是“国家至上”的理论与实践得到完满统一。<sup>[22]</sup> (PP60-70)

### 三、政治增长对国家治理的影响

在现代社会,政治增长是社会发展的必然趋势,也是现代国家治理的必然要求。面对现代社会纷繁复杂的多样性和复杂性,政治组织和政治技术上的跟进是国家治理有效性的重要保障,也为提高国家治理能力提供了有力的支撑。

从其积极意义上来看,政治增长扩容对国家治理带来的影响体现在三个方面,一是政治的增长尤其是技术上的加持可以提高国家决策的合理性。在大数据和人工智能时代,国家对社会信息的精确掌握有助于克服长期以来国家治理中信息不周全不对称等方面的问题,而充分必要的数据为政府的科学决策奠定了坚实的基础。二是政治的增长也有助于提高政策执行的有效性。长期以来有关“政权内卷化”的问题一直影响着中央集权国家的治理绩效,导致了中央的政策在地方落实时出现的扭曲和变形<sup>①</sup>,“上有政策,下有对策”的困境长期以来制约着国家治理能力和治理绩效的提升。政治的增长力求通过“横向到边、纵向到底”的渗透性,并借助发达的政治组织真正实现国家的政策在地方的全面落实。三是政治的增长还为政府机关更好履行职能奠定基础。在现代市场经济体制以及社会结构更加复杂多样的情况下,社会对于政府管理和服务提出了更多更高的要求。因此,顺应社会经济形势的变化,适应现代社会并且为现代社会经济发展提供政治支持便显得极为重要。此外,现代社会日益多样化和复杂化,现代经济部门体量和结构也非过去单纯的农业生产那么简单。因此政府有必要在政府组织结构上对应社会和经济部门的变化趋

<sup>①</sup>杜赞奇在《文化、权力与国家:1900—1940年的华北农村》一书中提出“政权内卷化”的概念。杜赞奇强调20世纪之前中国国家对于地方社会的统治依托文化网络系统,20世纪之后,国家的权力试图对地方社会进行扩张,但是国家正式权力的扩张并真正提高国家政权的效率,而是国家收入增长与地方“营利性经纪人”贪污受贿同时增长。参见杜赞奇《文化、权力与国家:1900—1940年的华北农村》,王福明译,江苏人民出版社2003年版,第180—189页。

势。由此看来,政府组织结构上的增长在此种意义上是政府服务能力提升的必要条件。

但是,我们也必须注意到,现代政治的增长扩容给国家治理带来积极意义之外,也不可避免地给国家治理以及社会发展带来一些消极意义和负面影响。正视这样的消极意义和负面影响,理性地把握政治增长扩容的方向和趋势,并在必要时适度抑制政治的增长扩容,也应该成为推进政治发展的题中之意。

简而言之,政治的增长扩容所带来的消极意义和负面影响主要表现为:一是政治的增长扩容直接带来了国家治理成本的增加。尽管面对现代社会的复杂性和流动性,加上需要管理现代复杂的社会事务,现代政治的增长是一个不得不面对的一个现实。但是需要指出的是,现代政治的增长已经使得维系国家治理的成本日益提升。二是政治的增长挤压了社会发展的自主空间。尽管现代社会在很大程度上改变了国家与社会的关系,但经典意义上国家与社会的关系问题依然存在。一个不争的事实是,在一个既定的“总盘子”里,政治的增长必然挤压到社会自主空间的发育和发展。在经典的意义上,政治以保护社会为依归,以促进经济发展为目的。政治的增长并不是说政治可以侵占和替代经济与社会,而是更好地保障并服务于社会的健康发展。詹姆斯·斯科特在《国家为什么失败?那些改善人类状况项目是如何失败的》这本书中就指出,传统国家向现代国家过渡的过程就意味着国家能力的巨大增加,在传统国家,国家对于统治对象的控制是模糊的,可是现代国家统一度量衡的确立、土地和人口调查、语言法律条文的标准化等一系列清晰化的措施逐渐将复杂的地方的社会实践知识给取消,可是由于忽视了地方性的社会本身的知识 and 秩序,那些纯粹的国家理性的工程项目到最后可能并不能得到理性的结果。<sup>[23]</sup> [PP1-2]可以说好的国家治理是国家理性与社会自发秩序良性互动的结果,而不是那种一边挤压另一边的关系。三是政治的增长扩容也直接间接地影响到社会个体的权益,并影响到社会发展的生机和活力。强大的政治力量和装备已经越来越进入了社会成员的私人空间,这也是近些年来为很多人所

感受到并为之而担忧的事实。这里的问题是,作为一个社会成员,究竟有没有以及有多少的私人空间是需要由自己保留的。另一方面,作为公共权力,在多大程度上以及什么样的领域内可以进入到社会成员的私人空间,这些都是现代社会在政治增长扩容之后需要认真审视和对待的问题。四是政治增长在某种程度上会导致公权力的失衡,使得对权力本身规范和制约的难度不断加大。一个得到广泛公认的事实是,对公权力的规范和制约是现代政治的基本特征。而可以肯定的是,是否能够有效规范和制约公权力,当直接与公权力主体本身的规模和强度有关。因此,如果政治增长并由此助长了权力本身的任性,那么规范和制约权力的难度和成本都会提高。

总而言之,在政治本身得到快速甚至无限度增长之后,给社会发展以及人民生活毫无疑问带来了一系列新的课题。从长远的角度看,这种政治增长扩容所给社会及其成员带来的影响究竟如何评估,尚不能做出一般的研判尤其是不能做出简单的结论。本文的任务主要还是提出问题,期待有关于这个问题的更多讨论。尤其是,在这样的一个新国家形态下的权力主体,需要反思由于政治增长扩容所带来的或多或少的那种“所向披靡”的优越感,用一种谨慎的态度来对待与此相关的问题及其趋势。因为在现代社会,政治与经济、与社会已经完全连接在一起而无法切割。譬如说,政治上的一个不经意的举措,就有可能导致股市的即刻变动从而影响到股民的收益;政治上一纸公文,就有可能影响到所有相关人的权益,如此等等。因此,关注并很好地研究政治增长的趋势,不仅仅是一个理论问题,也是一个关系到人民切身利益的实践问题。

#### 参考文献:

- [1]路遇 腾泽之. 中国人口通史[M]. 济南: 山东人民出版社, 1999: 68.
- [2]国务院人口普查办公室、国家统计局人口和就业统计司: 中国2010年人口普查资料[M/AD]. (2012) [2019-08-19] <http://www.stats.gov.cn/tjsj/pc-sj/rkpc/6rp/indexch.htm>.

- [3]郑鹏,陈光金. 禁山后国家缘何上山: 明代荆襄流民的治理史[J]. 社会发展研究 2018 (3).
- [4]Adolph Wagner ,Three Extracts on Public Finance ,in Richard A. Musgrave and Alan T. Peacock ,eds. ,Classics in the Theory of Public Finance [M]. London: Macmillan ,1958.
- [5]约翰·F. 沃克,哈罗德·G. 瓦特. 美国大政府的兴起[M]. 刘进,毛喻原译. 重庆: 重庆出版社 2001.
- [6]李子腾. 浅谈我国改革开放新阶段公务员队伍的规模与范围[J]. 法制博览 2015 (2): 280 - 281.
- [7]弗兰西斯·福山. 政治秩序的起源: 从前人类时代到法国大革命[M]. 毛俊杰译. 桂林: 广西师范大学出版社 2012: 109 - 124.
- [8]贾顺波. 中国古代县级政府机构沿革述略[J]. 河西学院学报 2008 (6): 85.
- [9]赵尔巽主编. 清史稿·职官志[M]. 卷一百一十六.
- [10]赵尔巽主编. 清史稿·职官志[M]. 卷一百一十四 卷一百一十五.
- [11]黄仁宇. 现代中国的历程[M]. 北京: 中华书局 2011.
- [12]国家部委六十年: 历数机构改革中被撤销和新组建的部委[EB/OL]. (2009 - 08 - 20) [2019 - 08 - 01]. <http://politics.people.com.cn/GB/1025/9893075.html>.
- [13]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 (6).
- [14]沈荣华,张文彬. 我国政府公务人员规模和结构的实证分析[J]. 经济与管理研究 2012 (3).
- [15]2015 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. (2013 - 03 - 17) [2019 - 08 - 25]. [http://www.gov.cn/xinwen/2016-05/30/content\\_5078119.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-05/30/content_5078119.htm).
- [16]李克强谈本届政府“约法三章”: “三公”只减不增[EB/OL]. (2016 - 05 - 30) [2019 - 08 - 06]. [http://news.china.com.cn/2013lianghui/2013-03/17/content\\_28269333.htm](http://news.china.com.cn/2013lianghui/2013-03/17/content_28269333.htm).
- [17]颜昌武. 刚性约束与自主性扩张——乡镇政府编外用工的一个解释性框架[J]. 中国行政管理, 2019 (4).
- [18]何艳玲,李丹. 机构改革的限度及原因分析[J]. 政治学研究 2013 (4).
- [19]刘炳辉. 超级郡县国家: 人口大流动与治理现代化[J]. 文化纵横 2019 (2).
- [20]黄仁宇. 现代中国的历程[M]. 北京: 中华书局 2011.
- [21]刘炳辉. 超级郡县国家: 人口大流动与治理现代化[J]. 文化纵横 2019 (2).
- [22]桑玉成,马天航. 中国政治学四十年: 议题设置与政治发展[J]. 学术月刊 2019 (12).
- [23]詹姆斯·斯科特. 国家的视角: 那么改善改善人类状况的项目是如何失败的[M]. 王晓毅译. 北京: 社会科学文献出版社 2004.

责任编辑 王金水

## Modern Political Growth and Its Influence on State Governance

SANG Yu-cheng & ZHANG Jian-bo

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** For a long time, the researchers and the society have always placed the “politics-market-society” relationship in the context of mutual competition and repulsion, but in fact, politics, market and society grow simultaneously to different degrees since the start of the reform and open-up drive from the diachronic perspective. This paper analyzes the historical basis of China’s political growth, and expounds the facts and trends of political growth of three aspects including government size, organizational structure, and technical support. This paper argues that the mobility and complexity of modern society lays the foundation for the rationality of modern political growth. Political growth has an important positive effect on national governance and national capacity building. However, it is important to note that political growth may squeeze the space for social independent development, brings about a substantial increase in political costs, and directly and indirectly restricts the rights of individual citizens. It is also a realistic issue that demands our due attention.

**Key Words:** political growth; government scale; organizational structure; technical support