

鱼终于有机会看清水的成分：一本了解中国治理的底层代码并看懂官制与权力的教科书

JokingKong · 2026-07-21 21:33

走在任何一个中国县城的马路上，你或许会看到，街上的行人在十字路口张望，有人夹着磨损的公文包步履匆匆，有人在路边摊为了一两块钱争执。这些看似琐碎、无序、暗淡的日常切片，构成了占中国九成以上人口的基层图景。长久以来，我们身处其中，像一条游荡在水里的鱼，感知着水温的每一次冷暖交替，却对水的成分一无所知。

普通人谈起体制，往往带着一种道听途说的神秘感，要么将其妖魔化为充满阴谋的泥潭，要么将其神圣化为无所不能的机器。可往往唯独缺少了一种脚踏实地的凝视，一种跨越宏大叙事与微观生活之后的恍然大悟。当读到聂辉华的《基层中国的运行逻辑》时，那些在日常生活里令人困惑的政经迷雾，才在一套系统的学术谱系中找到了各自的注脚。

这本书的诞生本身就带着某种时代的印记，它脱胎于互联网时代的知识付费大潮，却又沉淀了作者二十余年的教研心血、扎实的政企调研经历以及国家高端智库的工作经验。很多学术著作喜欢把自己包裹在厚重的理论硬壳里，用一些只有圈内人才能听懂的黑话构筑护城河。聂辉华选择站在时代的风口浪尖上，用通俗的语言向公众拆解专业的学术逻辑。在这个人人都在关注考公、人人都在讨论基层权力运行、人人都在为治理困境焦虑的当下，这本书无异于一剂及时雨。它试图填补的，正是那种长期存在于学界理论文本与大众现实感知之间的巨大鸿沟。

要看懂当下的基层，得先明白那些坐在办公室里的人是如何调配资源的。中国的国家治理架构呈现出一种纵横交错的复杂格局。纵向的“条条”是自上而下的职能部门，代表着集权与统一；横向的“块块”则是地方政府，手握属地统筹的大权，代表着分权与活力。这种架构最精妙的地方，莫过于它的动态调节能力。正如作者所言：「“条块结合，以块为主”的中央集权体制具有一个优势，就是可以根据国内外形势进行动态优化，通过加强“条”或“块”的权力来提高集权程度或提高分权程度，而不是实行静止的、极端的分权或集权体制，这其实就是一种制度韧性。」

在历史的长河中，生存效率永远是第一位的。当外部安全受到威胁，资源就需要向地方倾斜以应对风险；当内部稳定成为主要课题，集权的绳索便会悄然收紧。甚至连行政区划的划分，都深深烙印着这种权衡的痕迹。江南省的拆分，陕西跨越秦岭去管辖汉中，这些历史课本上的常态，其背后的逻辑无一是为了通过犬牙交错的地理设计来实现相互制衡，防范可能出现的地方割据。

然而，在引述历史观点的过程中，书中出现了一个瑕疵，当在阐释传统中国“皇权不下县”的治理模式时，作者在第四十三页直接引述了著名历史学家秦晖的完整表述，即“国权不下县，县下帷宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅”，以此来论证古代统治者依靠乡绅自治来实现治理成本最小化的传统逻辑。这一引注容易引发读者的误解，让人以为秦晖是这一观点的拥趸。

但如果对当代史学稍加考证便会发现，秦晖本人的核心立场恰恰立足于相反的维度。他以极其详

实的史料和严密的考据证明，古代的国家权力实际上早已穿透县级边界，延伸到了最基层的村落，“皇权不下县”在很大程度上只是学界旧说的一种浪漫化想象。作者在此处拿反方复述正方观点时的总结来作为正方的论据，未免显得有些掐头去尾，在文献背调上留下了些许遗憾。但撇开这一处引用上的小小失误，全书以内外冲突双均衡框架为基底的推论依旧是能够自圆其说的。

进入现代社会的治理语境后，数字技术的突飞猛进打破了古代因信息成本过高而不得不选择的自治状态。大数据的全方位覆盖，使得信息不对称的鸿沟被大幅度填平，但这同样带来了治理逻辑的深刻变迁。过去的官员考核像是一场大汗淋漓的百米冲刺，谁的经济数据好看，谁就能在晋升的舞台上拔得头筹；当下的治理则转变为一场战战兢兢的排雷游戏，监督常态化与多元问责将官员的行事风格从激励导向推向了监督导向。中国之治的智慧，往往就隐藏在这种“上下同治”的拉扯之中，既需要顶层的统一指挥，又极度依赖基层的自主活力。那些坐在旧藤椅上、茶杯里飘着廉价茉莉花茶碎屑的基层办事员，他们的眼神里有一种混杂了顺从与疲惫的温热，这种温热才是政策最终落地的温度。

这种活力与秩序的张力，在城市的行政等级金字塔中体现得淋漓尽致。在中国，城市绝不仅仅是一个地理概念，其背后是一套精密、森严、等级分明的权力秩序。从正部级的直辖市到副省级城市，再到普通省会、地级市乃至县级行政区，层级的高低直接决定了财政拨款的多寡、政策权限的宽严以及公共服务的优劣。财政资金在自上而下的流动中，由于体制内各层级的雁过拔毛，往往会产生一种令人无奈的漏斗效应，等真正落到最底层的乡镇时，早已所剩无几。而高校、医院乃至优质企业这些社会资源的配置，同样遵循着这套行政逻辑。所谓的撤县设区或县改市，其内在动力绝非简单的地名变更，其实质是地方为了在这场等级竞赛中获取更高权限与更多资源而展开的制度博弈。

在这样一个场域里行走，理解官员的级别就成了一门必修的显学。作者如此总结道：「为什么理解官员的等级如此重要呢？第一，官员所处的场域天然是一个等级体系，行政等级决定了资源配置。官场不同于市场，它的管理是通过很多抽象的、原则性的、有弹性的法律法规来实现的，因此官场是一种典型的不完全契约，而市场近似于一种完全契约。在激励机制上，不完全契约的最优治理模式就是等级制。俗话说“官大一级压死人”，级别就是这个场域中的明规则。在这方面，古今中外莫不如此。第二，对官员最重要的激励方式就是级别的提升和职位的重用，因此，理解官员级别才能理解地方政府及其官员的行为模式。」

在这个庞大的不完全契约场域中，县委书记这一职位无疑是最具观察价值的切片。作为中国最完整治理单元的掌舵人，县委书记在辖区内拥有一种让人艳羡却又让人如履薄冰的独特地位。他的显性权力通过县委常委会发挥到了极致，决定着全县干部的政治前途、重大项目的生死存亡以及海量财政资金的流向。而更值得玩味的，是那种无法用白纸黑字写进文件里的隐性权力。作者强调：「民营企业向银行贷款，这种事情并不归县委书记管，但是县委书记可以跟银行的负责人沟通协调。中国有句古话：强龙难压地头蛇。在中国“条块结合，以块为主”的国家治理架构下，银行虽然属于垂直管理的条管单位，按说不归属地领导，但是要在当地开展业务，不可能完全不给县委书记面子，否则以后很多事情就无法得到地方支持。」

但若是因此把县委书记当成可以为所欲为的绝对主宰，那就完全误读了中国官场的生态。任何权力的行使，都伴随着等量的紧箍咒。行政等级的天然天花板、党政分工的相互制衡、垂直条线的客观约束，以及地方错综复杂的利益博弈，共同构成了权力的隐形边界。近年来基层一把手居高不下的腐败被查概率，更是从另一个侧面证实了这个岗位的危险系数。与县级层面的双班子架构不同，到了最底层的乡镇，治理模式往往走向了高度集中的一肩挑。这是因为乡镇面对的是最终的执行端，上级部门只看结果不问过程，责任压力重如泰山，如果再设立多重主官，必然会陷入无休止的内耗。权力这东西，在文件里是规矩，在县城里是面子。

至于如何衡量一个体制内岗位的实际含权量，书中的剖析给出了一个近乎世俗却又无比精准的计算公式。作者说：「如果我们把“官场“看作一个市场……可以总结一个“官场三因子模型”，即一个行政职务的含权量主要由三个因素决定：行政级别、管什么人、管多少钱。行政级别是首要因素，因为根据前面的等级制理论，级别越高，能够支配的资源越多，当然权力就越大。其次，看支配力。在一个行政单位或事业单位，最重要的实权无非是两个：管人和管钱。这里说的管人，不是简单地看管人的数量，否则就会得出“一个村长”的权力比局长还大”这样的错误结论——关键是看管什么人。同等情况下，管的对象越重要，职务含权量就越高。至于管钱，那就可以简单地看数量了，肯定是管的钱越多，职务含权量越大。而且，级别、管人、管钱，这三个因素叠加起来会进一步放大权力的价值。」

遵循这套逻辑去审视县域内的权力生态，你会发现那些看似平行的单位之间，其实有着一道道无形的鸿沟。发改局、财政局的一把手，在含权量上显然可以俯视那些边缘局办的主官；而同样是正科级，两办主任与组织部副部长的政治前途，也远非普通乡镇长所能比拟。然而，这种权力与利益的分配在体制内部最终会达成一种微妙的守恒。那些实权大、升迁快的岗位，往往伴随着常人难以忍受的工作强度与政治风险；而那些清闲的边缘单位，则需要付出边缘化与晋升无望的代价。在这个江湖里，从来就没有真正钱多事少离家近的完美选项，所有的获得都在暗中标好了价格。

当我们将目光继续下沉，投向街道办、居委会以及村委会这些社会治理的微细血管时，会发现这里正在上演着最真实的生存挣扎。街道办作为区县政府的派出机构，虽然级别与乡镇平齐，但它在属地管理的紧箍咒下，承担的是一种几乎毫无边界的无限责任。这种无限责任的根源，在于中国特色属地管理背后的深层逻辑。用政治经济学的视角来拆解，这一现象并非偶然。正如作者所言：「中国的上级和下级之间、中央和地方之间、上层和基层之间，是一种典型的不完全契约，即无法将双方在未来的所有权利和义务都“一网打尽”，必然是有漏洞的，必然是存在灰色地带甚至是空白地带的。这是因为人都是有限理性的，不可能预测到未来所有可能的情况，也不可能用双方都能理解的语言清晰地描述所有的争议，并且信息不对称还会导致一些条款难以被第三方证实。除了事实上的不完全契约，还要考虑中国特色的属地管理。属地管理的本质是“政治承包制”。所谓政治承包制，就是辖区内“一把手“实际上对本地区的所有事务负有领导责任。不完全契约加上政治承包制，就会导致事实上的无限责任制。否则，如果契约是完全的，即便实行政

治承包制，责任也是有边界的。如果责任是无限的，那么为了确保责任落实到位，权力就必须无限扩张、政府就必须无所不管，否则就会出现权责不对等。也因此，“小政府，大社会”这一理念在中国是很难落地的。」

这种无限责任最终演变成了基层干部的精神枷锁。在自上而下的压力型体制下，各职能部门为了在有限的资源中争夺主要领导的注意力，纷纷将自己的本职工作升格为考核指标。作者进行了如此的深化：「首先，在一个自上而下的权力科层中，考核就是指挥棒。抓住了考核，就抓住了对下级单位的控制权，本部门的工作就有了抓手。而且，本部门也从具体的工作落实部门就变成了督查部门，实现压力向下传导，指标向下分解。因此，每个部门都希望自己的工作被纳入党委和政府的综合考核范围。其次，党委和政府主要领导的注意力是有限的，不可能每件事都关注，更不可能把所有资源平均分配到每件事情上。因此，各个部门，尤其是职能部门，本来对下级单位就只有“指导”权，没有“领导”权，就更是希望将本部门的工作纳入党政主要领导的“法眼”。一旦本部门工作纳入了考核指标，有了考核指挥棒，像市农业农村局、教育局这样的职能部门在县农业农村局、教育局眼里就从“指导”地位变成了“领导”地位。」

当每项工作都变成硬性指标，当一票否决的事项在基层泛滥成灾，考核的边际效用便开始走向反面。乡镇干部们在“上面千条线，下面一根针”的被动局面下，每天疲于应付各种会议、迎来送往以及无穷无尽的台账检查。数字技术的引入本来是为了减轻负担，但在实际运行中，往往又演变成了一种新的数字形式主义。多款App的重复打卡、为了应付卫星卫片执法的生搬硬套，让基层工作在技术理性的包裹下，反而丧失了因地制宜的灵活性。年轻的乡镇公务员们，在微薄的薪酬、遥不可及的晋升天花板，以及时刻可能降临的纪律问责之间反复拉扯。就像用一台精密至极的量子计算机去统计街道上随地吐痰的次数一样，技术越是发展，那种荒诞感便越是漫溢出来。相较于行政层面的左支右绌，基层经济的运转则更像是一场赌上身家性命的豪赌。县域财政常年处于入不敷出的紧平衡状态，为了保运转、保民生，招商引资成了悬在历任官员头上的达摩克利斯之剑。从早期的乡情招商、产业招商，到后来的平台招商、政府风投，地方政府为了吸引资本落地，不惜在土地、税收、补贴上展开恶性竞争。合肥模式的成功固然令人艳羡，但那种需要天时地利人和的高难度操作，在绝大多数缺乏专业人才与资本积淀的普通县城里，根本无法复制。更多的时候，地方政府在非理性的冲动中，往往沦为不良企业恶意骗补的牺牲品，政企合作最终演变成政企伤害，留下一地鸡毛与满目疮痍的烂尾园区。

这种对发展速度的病态渴求，在过去的二十多年里，主要依赖土地财政这一剂饮鸩止渴的猛药来支撑。分税制改革将财权集中到上层，却将庞大的具体事权留在了基层；土地管理法与住房改革的叠加，则赋予了地方政府垄断土地一级市场的特权。这种低价征收工业用地以招商、高价拍卖商住用地以变现的闭环模式，在很长一段时间里充当了城市化建设的超级发动机。然而，当人口红利见顶、房地产泡沫渐趋冷静，土地出让金神话不再的时候，多年累积的高额地方债务便化身为一头庞大的灰犀牛，轰然踏进基层的视野。城投平台的隐性债务如同一颗定时炸弹，在缺乏长效化债机制的前提下，时刻威胁着基层政权的金融安全。面对县域人口流失、产业空心化的残酷现实，尽管“数商兴农”等电商模式在某些长尾领域点燃了星星之火，但在宏观的要素流动大势

面前，这些微观的努力依然显得有些势单力孤。

当我们把视线从个别辖区的困顿中移开，上升到全国统一大市场的宏观视阈时，才能真正体会到大国治理的浩瀚、繁复与沉重。中国经济之所以能在风雨飘摇中展现出巨大的腾挪空间，很大程度上得益于其内部存在着一套多层次、呈梯度的内部分工体系。这种由胡焕庸线划分出的地域差异，构成了中国城市化战略选择的辩证基础。在“大城论”与“小城论”的长期笔战中，作者并没有简单地倒向任何一方，而是通过其原创的营商环境指数，表达了对制度成本的深切忧虑。

对于无数身在体制外、渴望在商海中捕捉一丝确定性的普通投资者而言，营商环境的好坏，直接决定了其身家性命的安危。正如作者所言：「从经济学的角度来看，营商环境就是制度。而制度经济学早已证明，制度是一个国家或地区长期经济增长的决定因素。因此，完全可以说营商环境决定了一个城市的长期经济发展。其实，营商环境不仅决定了一个城市的发展，也在很大程度上影响了个人的生存和发展。」在这种语境下，营商环境的核心价值，就在于如何在套不完全契约的体制中，最大限度地去为微观主体剔除那些由于权力任性而带来的不确定性。作者又说：「除了战争，政局动荡、制度不健全、法律不完善、社会不稳定，都会导致某种程度的不确定性。因为现实中的人都是“有限理性”的，不是“完全理性”的，因此不可能预测到未来所有可能发生的事件，并且以双方都没有争议的语言表述出来。用经济学的术语来说，这就是我们在本书中多次提及的“不完全契约”。这里的“契约”包括各种制度、法律、合同或者政策，它们表示当事人或者不同行为主体之间关于权利和义务的一种约定。当契约中没有想到的不确定性出现了，当事人之间很可能要重新分配权利和义务，这就必然导致利益冲突。」

书中提到的东平文旅项目案的阴影不远，它用一种近乎残酷的方式提醒着世人，当权力的边界缺乏真正的法治约束时，再宏伟的投资蓝图都不过是沙滩上的城堡，经不起地方人事变迁的一场风浪。

通读整部《基层中国的运行逻辑》，最让人感佩的，是作者展现出的那种审慎、周密、客观、务实、通透、练达的学者情怀。通读全书后，我最大的感受是：这是目前市面上最贴合当下、最体系化、最通俗实用的中国基层官制与治理科普读本，填补了同类书籍的一大空白。大众日常总能听到正县级、副部级、职级、行政级别等体制相关名词，但绝大多数人始终分不清各类头衔、级别、职级的内在关联，更不了解体制内的特殊例外规则。而这本罕见地以教科书式的严谨逻辑，系统梳理了当代中国完整的官制体系，把晦涩杂乱的体制名词、层级关系、特殊情形逐一拆解厘清，解决了普通人认知里最大的盲区。

除此之外，本书的独特价值，在于它聚焦基层、落地细节。它没有停留在宏观制度理论，而是细致拆解了基层政府的核心职能、工作重心与运行逻辑，更真实还原了基层公职人员的工作状态、隐性规则、晋升惯例与职业出路。不同于很多空谈理论的学术著作，这本书兼具实用性与指导性，既是普通人看懂真实中国基层运转的通讯读物，也是备考公考、深耕仕途人群的实战手册。对比同领域经典著作，周雪光先生的《中国国家治理的制度逻辑》早已深入人心，但该书成书距今已有十余年，虽然该书也十分炸裂，但毕竟出版已久，内容相对不够与时俱进，难以适配当下不断迭代的基层治理规则与体制生态。而本书是同赛道中最新、最贴合当下国情的作品，内容更新

、细节更全、落地性更强。

当然受限于客观因素，书中部分深层潜规则、隐性逻辑无法直白阐释，这是难以避免的遗憾。但瑕不掩瑜，全书覆盖面极广、框架完整、通俗易懂，既能帮普通读者破除对体制的刻板印象，也能为体制从业者、公考学习者搭建一套完整、真实的基层认知体系。它让我们看清，那些在基层发生的荒诞、无奈、奋斗与挣扎，绝非单纯由于某个个体的善恶，其背后的本质，全是一套严密、稳定且在不断自我演化的制度逻辑在暗中操控。读懂了这本书，你便拿到了看清真实中国基层运转，乃至看清个人在时代洪流中命运走向的那把钥匙。



扫码进原文:

<https://ximutan.com/forum/post/20>

以书会友，谈论天下

© 西木读书论坛