

论基层运动型治理*

——兼与周雪光等商榷

■ 欧阳静

[内容提要]如果说国家运动型治理的研究呈现了国家治理的形态和运动型机制的政治逻辑(背后往往暗含着国家政治民主化改革的取向和关怀),那么基层运动型治理的研究则鲜活地展现了基层治理的特征和运动型机制的行政逻辑。与国家运动型治理不同,基层运动型治理是一种常规性的行政机制,而非临时的、任意发动的、非常规化的政治机制。在实际运作中,基层运动型治理与官僚体制互相依存、交织运作,应对基层政府的“中心工作”,实践基层社会治理。基于其行政逻辑,基层运动型治理往往更多地考虑基层政府本身的有效性,而非社会有效性。

[关键词]基层治理 运动型机制 有效性 官僚制

一、国家运动型治理

作为中国国家治理的独特现象,运动型治理或曰运动式治理早已被中国大众普遍感知,特别是那些惊心动魄、疾风骤雨般的政治运动,不仅令人印象深刻,也引发了诸多学者的关注和思考。分别刊登于《开放时代》2007年第3期、2011年第1期和2012年第9期的3篇文章便专门对这一特殊的国家治理机制作了极为深刻且富有启发性的

讨论。它们分别是唐皇凤的《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》、冯仕政的《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,以及周雪光的《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》。

唐皇凤将运动型治理视为传统社会主义时代中国的一种国家治理方式,是一个“非常态社会”的产物。因为“这种国家治理的方式以执政党在革命战争年代获取的强大政治合法性为基

欧阳静:江西财经大学财税与公共管理学院(Ouyang Jing, School of Public Finance and Public Administration, Jiangxi University of Finance and Economics)。

*本文是国家社科基金“城乡一体化进程中的基层治理能力研究”(项目号:12CSH038)的阶段性成果。

基础和依托,通过执政党和国家官僚组织有效的意识形态宣传和超强的组织网络渗透,以发动群众为主要手段,在政治动员中集中与组织社会资源以实现国家的各种治理目的”。他认为:

“在一般的常态社会,国家治理的主导模式应该是官僚制模式”,“国家治理应该是依靠官僚制的制度规范、合法程序和官僚组织的结构完善、功能发挥与资源的有效整合与运用。运动型治理则超越了官僚制的组织结构和行政程序,把国家治理动力寄托在被动员起来的社会大众身上,这不符合常态社会的治理要求”。(唐皇凤,2007)

通过对中国历次社会治安中“严打”政策的分析,唐皇凤认为,常态社会所应该摒弃的“运动型治理”之所以仍然在当代国家治理中延续,既是社会调控方式“路径依赖”,也是在现有国家治理资源贫乏的限制性条件下,国家通过集中与动员有限的司法资源,解决突出社会治安问题的“理性选择”。

与唐皇凤一样,冯仕政也认为运动型治理形成于1949年以来新中国政权所拥有的超凡禀赋和国家作为卡理斯玛权威的合法性基础。但与唐皇凤不同,冯仕政把建国以来所有形式的政治运动和运动式治理作为一个整体,即“国家运动”来研究,并以“革命教化政体”为构架,阐述国家运动的形成和变异:所谓“革命教化政体”,是指国家对社会改造抱有强烈使命感,并把国家拥有符合社会改造需要的超凡禀赋作为执政合法性基础的政体。基于政体强烈的历史使命感和所面临的强大绩效合法性压力,以及该政体所提供的组织和合法性基础,国家能够不时打破制度、常规和专业分际,强力动员国家所需要的社会资源,国家运动因此形成。尽管国家能够根据社会改造需要而不时变换国家运动的基本取向变革

目标或动员范围,但由于目标置换,政治凌驾专业和异化等因素的制约,任何一个国家运动都不可能永续发展,而只能与常规社会治理方式交替发生。随着国家卡理斯玛权威的常规化,国家运动在总体趋势上会越来越温和,发生频率越来越低,直至消亡。(周雪光,2012)

在运用“革命教化政体”框架阐述国家运动的形成和变异的同时,冯仕政还指出了运动型治理的两个显著特征:一是由国家发动;二是运作方式的非制度化、非常规化和非专业化。

周雪光的文章以一场发生于1768年乾隆盛世的“叫魂”事件开始(孔飞力,1999)。这无疑在开篇就表明他对运动型治理的论述将不同于那些以1949年为逻辑起点的研究。他认为运动型治理并非产于1949年的新政体,而是有着长久的历史渊源:

虽然在漫长的中国历史中,国家治理主要建立在官僚制的常规机制上,但由于中国大一统的集权体制,存在着中央集权和地方治理之间的深刻矛盾。运动型治理正是针对这一矛盾及其引发的官僚制组织的失败和危机而产生的替代机制。也就是说,运动型治理源于中国官僚制组织自身固有的缺陷和危机。(周雪光,2012)

也正因此,与唐皇凤的“非常态化”和与冯仕政的“非制度化”不同,周雪光认为运动型治理具有“稳定的”、“制度化”的组织和合法性基础,即卡理斯玛权威及其专断的“随意性权力”,以及卡理斯玛权威常规化的现代执政党及其稳定的组织基础。在他看来,也正是由于受卡理斯玛权威的“随意性权力”(而非法理性权威的“常规性权力”)支配,运动型治理是一种应对官僚制失败而临时启动的政治机制,“它的启动和运行是暂时的,有针对性的和策略性的,表现出间断性和不确定

性”,“在运动型治理机制高速运转的阶段之后,科层制的常规机制又占据主导地位”(周雪光,2012:23)。由此可见,虽然三位学者对运动型治理的特点、发生机制,以及其在当代国家治理中的组织和制度基础的论述有所不同,但其背后的逻辑是一致的,均将运动型治理视为一种与官僚制常规机制相对立的、非常规性的政治运行机制①。

总体而言,三位学者主要是从宏观的国家层面讨论运动型治理的运作特性及其政治逻辑。在他们的论述中,运动型治理具有相同的运行结构,即专断的国家权力(或皇权)是运动型治理的发动者,普通大众是被动动员的对象,意识形态宣传、卡里斯玛权威则是运动型治理机制发生作用的合法性基础。如果我们将宏观视角转向微观经验,我们会发现,运动型治理在基层所表现出来的特性将不同于其在国家宏观层面和宏大事件中所彰显出的特性,它更像是基层政府的一种常规化的行政和治理机制。更为确切地说,它与官僚制机制一样,是基层政府实现其功能的一种常态化和常规化的行政机制,而非临时的、任意发动的非常规化的政治机制。

本文的中心命题是,与国家运动型治理不同,基层运动型治理所遵循的是官僚制本身的行政逻辑。在实际运作中,它与官僚体制相互依存,相互作用,应对基层政府的“中心工作”,实现基层政府职能、达成基层社会治理目标。为了展开对这一中心命题的论述,本文将首先运用基层治理的经验材料来展示基层运动型治理机制的结构和实践过程,然后再分析基层运动型治理的独特性,最后讨论运动型治理与官僚制之间的内在关系。为了便于表述,文中将发生于国家宏观层面上的运动型治理简称为“国家运动型治理”,将发生在微观基层政府层面上的运动型治理简称为“基层运动型治理”。

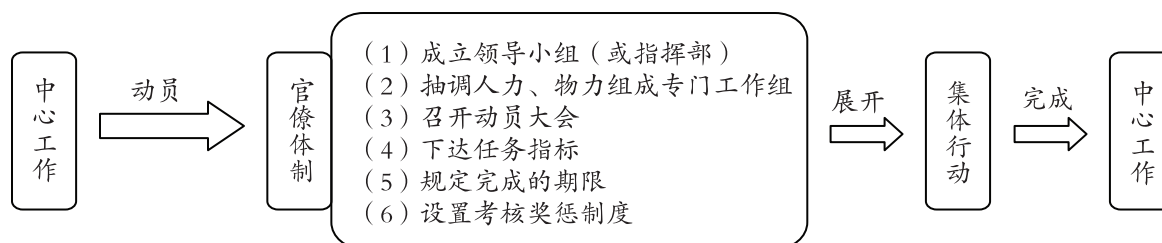
二、基层运动型治理

笔者的一位亲友在中部D县的旅游局任职②,但他经常向我谈论诸如征地拆迁、工业园区建设、美丽乡村建设、村级帮扶等一些与旅游局职责不太相干的工作。因为按照政府机构的职能设置目标,旅游局的本职工作应该是对旅游景区、旅游商品、旅行社、餐饮、星级酒店等旅游设施进行行业管理。这些在我看来有些“不务正业”的工作,在我这位亲友那里却是十分重要,他说这些均是县里的“中心工作”。笔者在D县的进一步观察还发现,不仅仅是旅游局,其他县职能部门也一样,都要参与完成县里的各类“中心工作”。比如,D县将2013年3月定为“征地拆迁攻坚月”,在这期间,全县所有部门(包括人大、政协和党委系列机关)都被动员起来,共同参与完成一定数量的征地拆迁任务。为了集中领导,统一指挥,D县为此专门成立了“征地拆迁指挥部”,指挥部由县委副书记亲自出任指挥长,常务副县长和组织部部长任副指挥长,各部门负责人担任各小组的小组长,亲自带队,参与全县征地拆迁的统一行动。相对于官僚制运作形态,D县对中心工作的运作方式是一种典型的“运动型治理”

(一)中心工作与基层运动型治理

如上文所分析,在对国家运动型治理进行分析时,以上三位学者主要将国家、官僚和群众视为运动型治理运行的主要主体。在这三个主体中,皇权或国家是发动者,官僚和群众是被动动员的对象;而改造社会、规训群众和官僚,以及控制和应对官僚体制则是各类运动型治理的主要目标。对此,冯仕政专门从动员目标和动员对象的角度对运动型治理进行分类。他将国家运动型治理分为生产性运动、规训性运动和官僚性运动、群众性运动两大类。但无论是针对官僚的动员还是发动群众的动员最终都是为了规训群众和官僚,变革社会和官僚体制。所以黄科(2013)

图1:基层运动型治理机制的结构和过程



直接将运动型治理划分为政治规训性运动和行政控制性运动。周雪光(2012)虽然未对运动型治理进行分类,但也明确指出皇权或常规化了的卡里斯玛执政党之所以叫停官僚体制的常规型治理而启用运动型治理机制,其主要目的是为了应对官僚体制的“惰性和失控”,从而“将官僚体制的运行重新纳入国家意图期待的轨迹上来”。

与国家运动型治理不同,我们在微观层面所观察到的运动型治理有着不同的运作结构和特点,如图1所示。

首先,基层政府的中心工作是开启基层运动型治理机制的钥匙。中心工作也因此成为基层运动型治理的主要内容和目标。但基层政府的中心工作具有多样性和常规性的特点,这决定了运动型治理机制的常态化,从而使运动型治理更具有行政运作的特点而非政治动员的特点。中心工作的多样性在于,它或源于自上而下的行政或政治性任务,或是基层政府出于社会治理和社会发展需求而自我设定的任务。常规性则是指基层政府的中心工作与其他日常工作一样,也是一种经常性和固定性的工作,而非临时性或随意性的工作。之所以称为中心工作,只是因为它比其他日常工作更为重要,完成时也更具有压力。它的重要性则往往与基层政府的财政收入、干部考核及社会稳定有直接关系。根据基层政府中心工作以上的特点,欧阳静(2011)曾将基层

政府的中心工作分为长期性中心工作、临时性中心工作和阶段性中心工作,如表1所示。

也正是因为基层政府中心工作的重要性和紧迫性,基层运动型治理才有了施展其才能的机会。而又因基层政府中心工作的常态化,又使运动型治理具有长期发挥其效能的用武之地,并成为基层治理中的常态机制之一。这也是基层运动型治理有别于随意性、临时性和非常态化国家运动型治理的一个明显特点。

其次,基层运动型治理机制并非官僚制常规机制的代替机制,而是两者相互依存、相互作用、共同推动基层政府运行。从图1可以看出,基层政府运动型治理的一个显著特征在于其动员对象的内部化和动员方式的去意识形态化。即基层政府的运动型治理主要是在其官僚体制内部进行,是对官僚体制本身的动员,其对象主要是官僚和相应的官僚机构,普通群众很少被动员其中。可以说基层运动治理是官僚制内部的一种行政机制,几乎与社会大众无关,也即通常所说的“官动,民不动”(一个重要原因是当前的基层政府已无力动员起群众,下文将论述)。与此不同,国家运动型治理往往“超越一般的行政组织结构 and 行政程序,把国家治理动力寄托在被动员起来的社会大众身上”(唐皇凤,2007)。

此外,如果说政治动员与意识形态宣传是国家运动型治理中的核心要素,那么,在基层运动

表 1:基层政府的中心工作类型

类型	举例
长期性 中心工作	2006 年前的农业税费征收、计划生育、社会治安综合治理、招商引资、新农村建设
临时性 中心工作	蚕桑种植、殡葬改革、退耕还林、防“非典”、防“禽流感”、林权改革、抗冰冻灾害、植树造林
阶段性 中心工作	森林防火、防洪抗旱、村级组织的换届选、征地拆迁

型治理中则显得不那么重要。基层运动型治理虽然也离不开政治动员——即动员大会,但主要依靠于具有实际意义的绩效考核体系,而非官员的“政治正确”或“德行”。绩效考核的结果直接与干部的绩效工资和职位晋升相关,这很大程度上仍然是官僚制的行政运作逻辑。基层运动型治理也几乎没有意识形态宣传。相反,基层政府更多地从治理效用的角度强调创新和发明新的治理技术和治理手段,以期又快又好地完成中心工作。

简要地说,基层运动型治理的结构和过程可以总结如下:基层政府首先面临某项常规工作,为了完成这项工作,基层政府将其进行“泛政治化”(杨雪冬,2012),上升为中心工作;以这项中心工作为目标,基层政府对整个官僚组织和官僚进行动员,再借用官僚组织的绩效考评体系对中心工作的实施情况进行监督、检查和考核;最后是完成这项中心工作,基层运动型治理接着进入下一项中心工作的运作中,如此周而复始。

(二)基层运动型治理的实践

除笔者在D县所观察到的经验外,一些关于基层政府运行的研究也为基层运动型治理机制的运行提供了鲜活的经验材料。比如狄金华(2010)对一个乡镇政府“植树造林”运动的描述,以及张晨(2012)对地方政府“招商引资”工作的呈现,为本文的论述提供了很好的实践性例证。

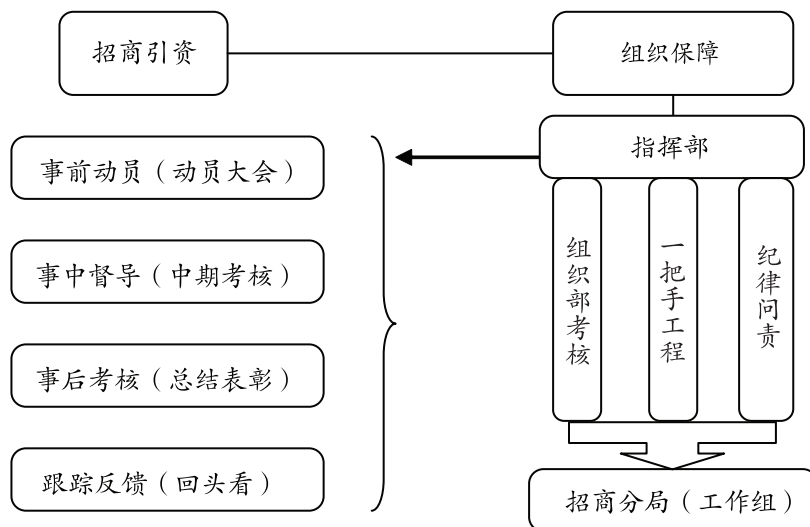
狄金华发现乡镇政府的植树造林运动是“通过将常规性工作升级为中心工作,进而通过运动的方式进行中心工作的实践,以完成所规划的任务”,并认为“与总体性社会时期的运动式治理带有极强的政治色彩相比,当下的乡镇通过运动进行的治理则更具行政色彩”。虽然他将基层运动型治理的内部动员特征,即“上面运动、下面不动”视为运动型治理的一个“明显的不及之处”,但也恰好从反面说明了基层运动型治理是基层政府内部的一种常态化行政机制。

张晨关于地方政府“全员招商”的地方治理模式流程图则非常详细地体现了基层运动型治理的结构和特点(见图2)。

张晨将这种以“全员招商”为核心的地方“治理策略”归结为“领导挂帅、部门联动、对外驻点、目标倒逼、强化考核、责任管理、合力招商”。具体的组织结构和实施过程如下:

- 1. 招商引资工作指挥部。市委书记和市长分任政委、指挥长,其指挥部办公室作为全市招商引资工作的权威协调机构。
- 2. 一把手工程。在干部考核体系中,招商引资的成效被作为衡量领导干部特别是主要领导是否懂经济、有能力、有作为的重要标准,明确一把手的主要任务就是招商引资,发展经济。
- 3. “全员招商”及其配套举措。要求各级党政领导全员参与招商,树立“没

图2:张晨的“全员招商”地方治理模式流程图



有与招商引资无关的领导干部,没有与招商引资无关的部门,没有与招商引资无关的岗位”意识,形成“无人不招商、无时不招商、无事不招商、无处不招商”的局面。全市各区、各个单位都通过签订目标责任状,逐级分解招商责任,甚至街道办事处也要承担分下来的招商任务,实行乡镇(街道)为县(市、区)工业园区、商务区招商,工作实绩与财政补贴挂钩制度。4. 市委、市政府将党委系统的两个强力部门——组织部与纪检监察部门作为招商引资考核评价办公室和投资软环境建设办公室,使党委系统围绕经济发展这一中心开展工作。5. 通过从各职能委、办、局抽调干部组成项目式管理的招商小分队,便于联系和协调,对外称招商分局。(张晨,2012)

尽管张晨仅仅从基层治理技术的角度将“全员招商”的治理模式作为现实基层政府治理目标的一种“治理策略”,其目的并不在于对基层运动型治理机制的讨论,但“全员招商”模式却给我们展示了基层运动型治理实践的生动画面。如图2所示,地方政府的招商引资工作将整个官僚体制

都动员其中,形成“无人不招商、无时不招商、无事不招商、无处不招商”的“全员招商”的运动型治理机制。从中我们可以看出,与国家运动型治理不同,基层运动型治理是将某一项常规性的行政任务刻意转换为调动全体官僚参与的政治任务,同时又运用了官僚制组织的目标管理制度和相应的激励考核制度,对这些政治任务的实施情况进行评估。所以,尽管基层运动型治理将行政任务“泛政治化”,但只是限于官僚制内部,仍然是官僚制内部的行政动员逻辑,而非国家运动型治理中的政治动员逻辑。

进一步而言,如果说国家运动型治理所考虑的问题是如何动员群众的力量来纠正官僚体制失控,应对官僚体制的失败,那么基层运动型治理所要考虑的则是如何动员官僚和官僚体制本身的力量来有效地完成某一项中心工作。在此过程中,基层运动型治理其实和官僚制组织融合于一体,是通过动员和常规的相互借力、相互渗透的一种行政和治理机制。它既充分运用了运动型治理的动员机制,又极大地发挥了官僚制组织的常规机制;既合理地展示了官僚制组织的专

业化分工功能,又适当地利用了运动型机制以克服专业分工所产生的阻隔和低效率。

基层运动型治理和国家运动型治理之所以表现出不一样的特性,主要是因为支配二者的制度基础不同。正如前文所述,支配国家运动型治理的组织设施基础是卡理斯玛权威。根据韦伯(1997)的说法,卡理斯玛权威主要是建立在领袖或组织的超凡禀赋、卓越功绩和脱俗魅力的基础上,能获得民众发自内心的无条件认同和服从。也正是因为卡理斯玛权威建立起了民众对国家无条件的认同和服从关系,皇权和传统社会主义国家权力才得以动员起群众进行运动型治理。

然而,基层政府不具有国家运动型治理中的卡理斯玛权威。事实上,相对于高居庙堂的君主、超凡禀赋的领袖或时常“送温暖”的高层政府,民众对基层政府的认同度就一直不高。所谓“中央是恩人、省里是亲人、地区有好人、县里多坏人、乡里尽是敌人”的流行说法,形象地说明了民众对高层政府和基层政府的不同认同度。造成基层政府认同度最低的原因肯定是多方面的,但最主要的原因可能是基层政府是与民众直接打交道的政府,处于各类矛盾的第一线,其职能也总是与“征”、“收”、“罚”、“摊”等涉及民众利益的行为相关。在基层政府不具有卡理斯玛权威的现实下,国家卡理斯玛权威又面临着世俗化。如同周雪光(2013)所观察到的那样,今天的中国毕竟进入了21世纪,社会不可抑制地向多元化发展,国家和社会的关系发生了深刻变化,卡理斯玛权威无可奈何地日渐式微。“民众不再以卡理斯玛权威的追随者角色出现”,而是在公民权利、法律面前人人平等的法理型权威基础上发出声音。正是基于基层政府自身权威的缺失和国家卡理斯玛权威的世俗化,基层政府难以发动民众参与到运动型治理实践中来,即使运动型治理的目标中有一些对民众有益的中心工作。例如当

基层政府试图依靠动员民众进行新农村建设时,群众的反应是,“不给钱谁干呀?现在去外面随便干什么事都是上百元一天。”即使一些老党员也很理性地说,“新农村建设,那是村干部的事,他们是拿了国家的工资。我们何苦管这闲事,又没谁给我们发工资”(欧阳静,2011)。这形象地说明了为何运动型治理只是在官僚体制内部运动(即“官动、民不动”)的原因所在。

既然基层运动型治理的合法性基础中没有卡理斯玛权威,那么支配其运行的基础和机制又是什么?我们从基层运动型治理的结构和实践过程中可以找到答案。正如图1和图2所示,一方面,启动基层运动型治理的是基层政府的“中心工作”,这说明支配基层运动型治理的仍然是官僚制的“制造工作”逻辑^③;另一方面,官僚制自身的组织结构体系,如官僚制的“晋升考核”、绩效考评、奖惩制度、“向上负责制”等构成了基层运动型治理运行的组织和制度基础。也就是说,运动型治理与卡理斯玛权威相脱离之后,它就成为了官僚制内部的一种运行机制,主要依靠于整合官僚制内部的人员和组织资源,以及发挥官僚制相关的考核和激励机制。显然,作为一种官僚制逻辑的行政机制,基层运动型治理的主要目标不是卡理斯玛权威的政治热情及其政治目标,而是追求官僚制内部组织的行政绩效。

三、基层运动型治理的有效性

蔡禾(2012)从有效性和合法性的角度分别对周雪光和冯仕政的上述论文进行评论时认为,有效性具有两个层面,一是自上而下的有效性,即国家意志和政策得以准确、及时贯彻;二是自下而上的有效性,即国家意志或政策的执行带来了国家发展、社会平等和有序。自上而下的有效性所体现的其实是官僚制组织内部的行政逻辑,

即保证上级政策、任务和命令的有效贯彻和执行。自下而上的有效性所要体现的则是反映社会效益的政治逻辑。我们暂且把这两个层面的有效性分别简化为政府有效性和社会有效性。

仅就基层运动型治理本身的特性而言,作为一种行政治理机制,它主要是为了实现政府有效性,而非社会有效性。这其实与官僚制的逻辑和目标是一致的,即都是为了实现官僚制组织内部的高效率和官僚制组织治理的有效性。更为重要的是,在实现政府有效性方面,运动型治理机制比官僚制机制更有优势。因为运动型治理机制不仅可以有效地克服官僚制组织的资源不足、效率低下和部门分隔等问题,而且在关键时候能对当代复杂的中国社会问题实行“综合治理”。正如唐皇凤(2007)和蔡禾(2012)所说,在现有国家治理资源贫乏的限制性条件下,通过集中与动员有限的资源,运动型治理能有效地解决较为突出的社会治理问题。从这一意义上而言,以“中心工作”为目标的基层运动治理,其所要应对的正是当前基层政府财政资源匮乏、基础性权力缺失、基层组织溃散,以及基层社会问题复杂多样性的现实(周飞舟,2012;欧阳静,2011;贺雪峰,2012;吕德文,2014a;赵树凯,2010、2013;潘维,2014)。也正因此,基层运动型治理机制在当前基层社会治理中,具有一定的现实意义。

但我们希望的理想模型是,基层运动型治理既能实现政府有效性,同时又能实现社会有效性,因为这样就能积累政府的合法性。可现实是,遵循行政逻辑的基层运动型治理,其所热衷的往往是政府有效性,而非社会有效性。因为社会有效性的实现不是行政逻辑所要解决的问题,它需要依靠行政之外的政治逻辑及相应的政治机制。这种政治机制在当代西方国家表现为官僚制组织之外的竞争性民主政治制度,在当代中国则表现为具有本土特色的“群众路线”(吕德

文,2012)。如果官僚制的行政机制实现了政府有效性,官僚制之外政治机制实现了社会有效性,那么政府就会积累合法性。换言之,政府合法性的实现依赖于行政机制和政治机制的有机结合,也即政府有效性和社会有效性的共同实现。

然而,在当前基层治理中,由于官僚制组织和“群众路线”的脱离,导致了基层治理中的“去政治化”,即基层治理过分考虑治理技术和行政效率而不顾政治原则和社会有效性(吕德文,2014b)。这种分离在基层运动型治理中的表现是,基层运动型治理中的一些“中心工作”与基层社会民众的实际需求相悖离。正如我们在各地农村所观察到的那样,虽然基层政府在税改后将农村工作的重心放在新农村建设上,但这些建设大多属于“涂脂抹粉”或“锦上添花”的马路政绩或形象工程。仅以D县2012年的“美丽新乡村”运动为例,该县为响应上级政府的号召,对全县国道两侧村庄的所有农房进行统一风格地粉饰,并对所有的农房楼顶进行统一样式地改造。“美丽新乡村”运动也因此被当地干部形象地称为——“穿衣戴帽”运动。仅仅为了完成这项运动,笔者所蹲点的乡镇于2012年负债6000万。尽管如此,村民们并不愿意他们的房子被强行地“穿衣戴帽”,所以并不配合基层政府的这一运动,并经常与强行实施这一运动的乡镇干部发生纠纷和冲突,甚至引发村民的集体上访。村民们认为,基层政府只顾建设一些政府喜欢看的形象工程,却不顾乡村社会急需期待解决的切实问题,比如农技服务的需求、农田水利设施的建设和维修、乡村道路建设、农村老年人赡养和养老问题、留守儿童的生活和教育问题,以及村庄邻里间矛盾纠纷,等等。可见,由于基层运动型治理与相关政治机制的脱离,导致政府有效性和社会有效性的分离。其结果是基层运动型治理获得的政

府有效性越高,离社会有效性的目标也就越远,基层政府的合法性流失得也越快。

四、讨论与结语:官僚制与运动型机制

中国国家治理是由众多机制组合而成,所以对一个有机整体的单个机制进行理解往往不具有普遍的确定性。因此,从不同层面、不同层次去理解同一类型的治理机制,以及对同一整体的其他治理机制的理解便显得既有必要也有意义。本文与已有的运动型治理研究进行对话和呼应,正是为了呈现同一治理机制的多个面向及其多重运作逻辑。如果说国家运动型治理的研究呈现了国家治理的形态和运动型机制的政治逻辑(研究的背后往往暗含着国家政治民主化改革的取向和关怀),那么基层运动型治理的研究则鲜活地展现了基层治理的特性及其行政逻辑。

不过,无论是国家运动型治理研究还是基层运动型治理研究,理解和思考中国官僚制运作的特点和逻辑可能是这两者所关心的一个共同话题。在周雪光的国家运动型治理研究中,官僚制的常规机制代表着一种正式制度,运动型治理代表着一种与官僚制相对立的非正式制度,两者互不相容,就像两条不相交的平行线。虽然他在后来的文章修正了关于非正式制度的观点,认为“非正式制度不是正式制度的补充机制,也不是后者失灵时的补救机制,更不是后者失败的负面效应。恰恰相反,中华帝国治理逻辑的核心在于,非正式制度与正式制度是两种互为依存、并行运作的机制,同时发挥作用,并在一定条件下和不同时间点上转化”(周雪光,2014)。但他坚持认为,非正式制度孕育着深刻的治理危机,因为其难以应对“权威体制和有效治理间的矛盾”,而且会使得“中国官僚体制走上了与韦伯式官僚组织大相径庭的发展轨迹,也使得当今官僚体制的

理性化过程步履蹒跚,难以实现”(周雪光,2014)。

从对国家运动型治理的研究中可以看出,周雪光对非正式制度制约中国官僚制发展的焦虑源于对非正式制度的合法性来源和支配方式的认识。在他看来,官僚制机制是建立在等级结构和规章制度的“常规权力”之上,运动型治理则是建立在具有卡理斯玛权威的君主或执政党的“专断权力”之上。以专断权威为基础的皇权或国家权力与以法理权威为基础的官僚制之间往往有着内在的紧张和不兼容性,国家运动型治理恰恰源于这两者之间的矛盾与冲突,它是卡理斯玛权威的君主或执政党用来应对这一矛盾和冲突的替代性“政治机制”(周雪光,2011)。这一逻辑的背后所表达的是,阻碍官僚制组织向理性化方向发展的并非运动型治理等非正式制度本身,而是背后支配其运行的卡理斯玛权威及其专断权力。也正因此,如何使卡理斯玛权威及其专断权力转变为法理型权威,如何使中国官僚制建立在法理权威基础之上,才是国家运动型治理研究所要表达的关怀。显然,这是一种政治关怀,因为它直接指向国家权力来源及其合法性问题。

事实上,如果我们不以二元对立的视角去看中国官僚制的常规机制和非常规机制(或正式制度和非正式制度)的运行,特别是不以韦伯(1997)官僚制的理想类型作为论述和对比的参照标准,那么君主专断权力和官僚制常规权力可能并非冲突对立的两部分,而是“单一悖论体系中相互依存的两个部分”(黄宗智,2008)。这个单一悖论体系便是韦伯所说的“君主制的官僚制”(patrimonial bureaucracy)。恰如黄宗智所言,“君主制的官僚制”,作为世袭主义君主制和官僚制两个概念的融合,其实证伪了韦伯本人从前现代的、前官僚化的国家变化到现代的、官僚化的理性国家的直线理论体系。

毫无疑问,韦伯式的官僚制组织是一种标准化、同质化的组织制度,而中国的地方治理则表现出独特性、多样性、复杂性和异质性的特点。这种复杂性,自然是与现代社会变迁所形成的复杂社会结构和社会经验相吻合。但问题在于,对复杂的地方社会进行治理时能否沿循标准化的路径,从而将国家治理推演为一套易于供人们把握的标准化体系?也许,包括运动型治理在内的非正式制度,恰恰是中国官僚制组织应对复杂社会的治理技术和治理机制。所以,如果我们从行政和治理技术的角度,以行政的逻辑而非政治的逻辑去理解中国官僚制的特性,那么我们会发现,中国国家治理中的非常规机制(或非正式制度)可能是基于官僚制本身的弱点和惰性(等级森严、边界高筑、刻板僵化、繁文缛节、互相推诿等),以及中国社会结构和社会经验所产生的行政和治理技术。例如,中华帝国之所以采取“半正式行政”的“简约治理”机制(黄宗智,2008),是因为当时的乡村社会具有“长老统治”、“礼治秩序”等“乡土性”元素(费孝通,1999),或者说具有承载简约治理机制的“权力的文化网络”(杜赞奇,2003)。而现代社会的基层运动型治理以及各类非正式治理技术产生可能源于国家治理资源和治理能力的缺失,以及变迁社会的复杂性。所以,中国官僚制从一开始就是正式制度和非正式制度的相互交织、相互依存,并行不悖地实践着国家治理,从而构成既矛盾又统一的治理体系。在黄宗智(2008、2010)看来,正式制度与非正式制度的交织运行,恰恰可能是中国帝国实现有效治理的“隐蔽逻辑”,是极具特色的中国式治理模式,并且可能在中国追求自身特色的政治和经济现代性中扮演角色④。

由于中国社会的多样性和复杂性,同一性质的治理模式可能在不同时期或国家结构的不同层次表现出不同的结构和特点,也可能内含

着不同的制度逻辑和影响后果。在中国国家治理中,对于包括运动型治理在内的非正式机制而言,到底是富有一定意义的中国特色,抑或是引发治理困境和危机的糟粕?也许还待更多学者的更多研究。

参考文献:

- [英]戴维·毕瑟姆,2005,《官僚制》,韩志明等译,长春:吉林人民出版社。
- 狄金华,2010,《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略——对中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》,载《社会》第3期。
- 杜赞奇,2003,《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社。
- 费孝通,1999,《乡土中国 生育制度》,北京大学出版社。
- 冯仕政,2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,载《开放时代》第1期。
- 贺雪峰,2012,《组织起来》,济南:山东人民出版社。
- 黄科,2013,《运动式治理——基于国内研究文献的述评》,载《中国行政管理》第10期。
- 黄宗智,2010,《中国发展经验的理论与实用含义——非正规经济实践》,载《开放时代》第10期。
- 黄宗智,2008,《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》,载《开放时代》第2期。
- 孔飞力,1999,《叫魂:1768年中国妖术大恐慌》,陈兼、刘昶译,上海三联出版社。
- 吕德文,2014a,《灰色治理与城市暴力再生产——鲁磨路“城管”实践的机制分析》,未刊稿。
- 吕德文,2014b,《找回政治——评〈“策略主义——桔镇运作的逻辑”〉》,载《农村社会学研究》第1卷。
- 吕德文,2012,《群众路线与基层治理——赣南版上镇的计划生育工作(1991~2001)》,载《开放时代》第6期。
- 欧阳静,2011,《策略主义:桔镇运作的逻辑》,北京:中

国政法大学出版社。

潘维,2014,《当前“国家治理”的核心任务》,载《人民论坛》第13期。

唐皇凤,2007,《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》,载《开放时代》第3期。

韦伯,1997,《经济与社会》,林荣远译,北京:商务出版社。

杨雪冬,2008,《近30年中国地方政府的改革与变化:治理的视角》,载《社会科学》第12期。

张晨,2012,《“动员—压力—运动治理”体制下后发地区的治理策略与绩效》,载《领导科学》第4期。

赵树凯,2013,《县乡政府治理的危机和变革——事权分配和互动模式的结构调整》,载《学术前沿》第11期。

赵树凯,2010,《乡镇治理与政府制度化》,北京:商务印书馆。

周飞舟,2012,《以利为利——财政关系和地方政府行为》,上海三联出版社。

周雪光,2014,《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索》,载《开放时代》第4期。

周雪光,2013,《国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角》,载《开放时代》第3期。

周雪光,2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,载《开放时代》第9期。

周雪光,2011,《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,载《开放时代》第10期。

化和制度化的运行机制,是指运动型治理具有稳定而制度化的政治运作基础——卡理斯玛权威及其合法性基础。换言之,稳定和常态化的卡理斯玛权威及其合法性基础造就了稳定和常态化的运动型治理。他将运动型治理视为一种非常规机制,则是相对于官僚制这一常规机制而言。因为在他看来,支配运动型治理的机制是卡理斯玛权威所拥有的专断的随意性权力,而非科层制组织的常规性权力,所以运动型治理的运行又是非常规性的、随意性和不确定性的。本文将基层运动型治理视为一种常规性机制是相对于其他临时性、替代性和不确定性的机制而言。与周雪光不同,本文将基层运动型治理视为一种常态化和常规性机制是基于官僚制本身的行政逻辑而言,与官僚制在同一意义上使用。换句话说,基层运动型治理机制和官僚制机制一样,都是一种常规性的行政机制,它与官僚制机制的终极目标是一样的,都是追求组织的最大效率。所不同的是,官僚制强调循规蹈矩、墨守成规;运动型治理则强调分工协作、共享信息、整合资源,强调打破专业壁垒,进行“综合治理”。

②正是得益于该亲友的帮助,我才得以在D县较为顺利地展开相关研究的田野工作。

③正如戴维·毕瑟姆(David Beetham, 2005)所言,官僚制的一大兴趣就是不断地“制造工作”。

④基于清帝国、民国时代和毛泽东时代的纠纷调解、教育和税收管理等行政实践,黄宗智认为帝国政府为了避免繁密的“官僚政治”,而有意地选择了“集权的简约治理”,即国家借用或动员官僚体制之外的资源(诸如半正式乡保、乡地、村长和“非法官员”)来实现地方公共治理。

注释:

①需要说明的是,周雪光认为运动型治理是一种常态

责任编辑:皮莉莉

The Medicalization of Delivery: Reflections on A Process of Social Construction 168

Yang Lei & Ren Yan

Abstract: From the origin of humanity to the present, delivery has evolved from a natural physiological process to a medical process. From the angle of social construction theory, this paper tries to explore systematically the historical and social context in which delivery has been medicalized. Our study shows that in the recent hundred years of the practice of western medicine in China, three major social forces, i.e. state intervention, scientism, and market incentive have come into interplay to shape the act of delivery into a medial issue.

Keywords: delivery, medicalization, social construction

CRITIQUE

On Campaign-styled Governance at the Grassroots Level: A Discussion with Zhou Xueguang 180

Ouyang Jing

Abstract: If the studies of the campaign-styled governance of the state have demonstrated the pattern of state governance and the political logic of the campaign mechanism (behind which lies the concern and the orientation of political democratization of the state), the studies of the campaign-styled governance at the grassroots level have vividly revealed the features of grassroots governance and the administrative logic of the campaign mechanism. As opposed to the campaign-styled governance at the level of the state, grassroots campaign-styled governance is a regular administrative mechanism, not a temporary, wantonly initiated, irregular political mechanism. In real practice, grassroots campaign-styled governance and bureaucracy are interdependent and interwoven in handling the “central task” of the local government and practicing social governance at the grassroots level. Due to its administrative logic, grassroots campaign-styled governance gives more consideration to the efficiency of the local government itself rather than social efficacy.

Keywords: grassroots governance, campaign mechanism, efficacy, bureaucracy

“THE WORLD OF ALTERITY”

Dóng lài Hānm gūn: the Life Ethics, Traditional Indoctrination and Social Control in the Tai Villages in Mangshi 192

Chu Jianfang

Abstract: *Dóng lài Hānm gūn*, a term used among the ethnic Tai villagers in Mangshi to comment on a person or a certain type of persons, means “knowing and having good manners”. This paper tries to cut deep into the implications of the term, its usage, the context in which it is used, and the object to which it refers. The paper then describes the Buddhist faith and practice among the Tai villagers from the perspective life ethics, highlighting the populace-friendly character of their Buddhist faith. The author argues that there is strong coherence and isomorphism between Tai Buddhism, the traditional political power of Tai nationality, its kinship system, its age group system, and other social forces. Such a delicate system has gone a long way towards shaping, controlling