



典型治理:国家与社会的分离

——基于领导联系点的分析

李元珍

(华中农业大学 公共管理学院,湖北 武汉 430070)

摘要:在当下的国家治理背景下,作为一种传统的国家治理方式的典型,有其独特的生产机制和作用机制。文章通过对领导联系点树典型的过程分析,发现当前的典型生产机制正从传统的双典型结构变成单向度的排列,而其作用机制也发生了从“以点带面”到“以点代面”的转化。这样一种转变的发生,有其自身的逻辑,但从整个国家治理来看,这种转变所带来的则是,官僚制逻辑主导了社会建设中国家对社会的无意识排挤,导致国家治理的自我束缚。如何重新建立民众在国家治理中的主体性,应是当下国家治理体系建设的重要思路。

关键词:典型;领导联系点;国家与社会;官僚制;国家治理

中图分类号:D63 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)03-0101-09

一、问题的提出

毛泽东同志在《关于领导方法的若干问题》一文中曾指出:“共产党人无论进行何项工作,有两个方法是必须采用的,一是一般和个别相结合,二是领导和群众相结合”。所谓“一般和个别相结合”,就是领导人员“突破一点,取得经验,然后利用这种经验去指导其他单位”。也就是说,要通过解剖麻雀,从中找到普遍性的经验,再以点带面,点面结合。否则,盲目推广就会“无法考验自己提出的一般号召是否正确,也无法充实一般号召的内容,就有使一般号召归于落空的危险”。

“抓典型”一直是党和国家的重要工作方法之一。一般而言,典型也有其特定的生产机制和作用机制。在生产机制的分析方面,已有不少学者对中国的几个样板村,如华西村、小岗村、南街村进行了深入的解读。这些研究主要从两个视角展开:一是从内部视角来探究这些村庄成为典型的原因,如刘倩对南街村这个“共产主义小社区”文化特征的分析,认为南街村因其独特的管理模式与发展路径实现了由乡村逐步走向工业化的过程,并取得了令人瞩目的经济成就^[1];二是从外部的视角探讨国家权力和政府在典型塑造中的作用,即认为典型是权力建构的产物,典型的生产过程展现了权力的实践形态。如有研究认为,正是上级政府与基层村庄和村干部之间结成的庇护关系,促成了苏南地区许多“典型”的诞生^[2]。此外,还有一些研究关注了村庄内力和国家外力的双重互动作用^[3]。

从典型的作用机制来看,相关研究认为这种典型示范有两种重要的作用机制。一是保障政策过程的科学性。德国学者韩博天通过探索中国政策制定过程的历史,指出“由点到面”是一种成熟的方

收稿日期:2015-04-10

基金项目:教育部重大攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030);中央高校基本科研业务费专项资金项目“国家治理机制中的典型运作”(2662014BQ080)

作者简介:李元珍,女,华中农业大学公共管理学院讲师,博士,研究方向为政治社会学。E-mail:lyzldw@163.com

法论,是中国独具特色的政策制定模式。这种“分级制试验”是解释中国异乎寻常的适应能力和创新能力的一个重要因素。^[4]王绍光也认为,试点是一种重要的政策试验机制,这种机制有助于决策者和执行者不断学习,并获取必要的经验教训,进而调整政策目标和政策工具以回应变化万端的社会环境。^[5]在某种意义上,这也构成了“中国模式”的一个重要基础。二是能够起到“以点带面”的动员作用。有学者研究指出,中国在面临赶超型的现代化建设的背景下,必然要求动员、整合、控制一切社会力量共同推进现代化进程,除了国家政权建设以外,“树立典型”同样也是中国共产党延伸政治权力和政治文化的一种重要方式。^[6]在这种机制的作用下,我国曾涌现出了全国“农业学大寨、工业学大庆”的火热局面,并且正是依靠这种精神,为整个国家现代化的发展提供了巨大支持。

从上述分析可见,“树典型”作为一种传统的并且行之有效的国家治理方式,有着一整套相对比较完善的产生与作用机制。不过,随着国家政治、经济与社会的发展,这样一种传统的治理方式也有可能发生新的变化。那么,当下的典型的产生和作用机制如何,发生了何种变化,其变迁又意味着国家治理体系发生了何种变化,则是本文需要探讨的核心问题。

文章选择领导联系点作为经验研究对象,因为当前的领导联系点基本上都内含着将其打造成示范点的要求,反过来,当前的新农村示范点也基本上都是领导联系点。进而,这样一个切入点也可以展现较为完整的典型运作过程,有助于进一步的分析。本文的经验材料来源于笔者 2013 年在 G 省麦川县挂职期间参与式观察与访谈所得。

二、单向度排列的典型生产机制

1. 双典型结构:一个理想模型

在分析典型的产生机制之前,有必要从政策过程的角度构建一个关于典型生产的理想模型。这个模型在“从群众中来,到群众中去”的领导工作方法的基础上,借鉴了戴维·伊斯顿的政治系统论^[7],将其扩展成一个完整的政策过程。在理想形态下,典型在这个过程中有两个产生机会。具体见下图 1:

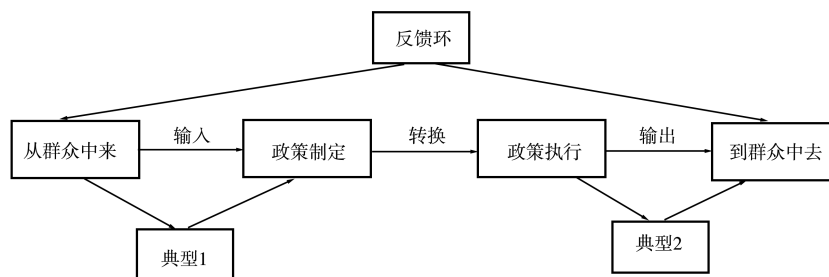


图 1 典型的产生过程

在上图中,领导干部通过“从群众中来”的方式获取信息资源,从而进入到政策制定阶段。在这个过程中,由于群众中会有很多创造,也即“草根探索”,如河南五公村的耿长锁,在组建合作社的过程中就带领几个骨干进行了多次摸索。^[8]这些探索一旦经上级确认,就会产生“典型 1”。典型 1 的产生会对政策决策产生重要影响,在经过系统的总结提炼后会作为正式的决策进入到面上的执行阶段。由于在执行中一是要进一步检验决策的科学性与适用性,二是为了更好地实现“到群众中去”,有必要进一步探索推广的方式、方法,因而也需要从中发现一定的典型,这就是典型 2。经过典型 2 的示范带动之后,广大群众在接受这一政策的过程中,又会对政策形成一定的反馈,从而进一步修正之前的政策决策。通过这个“反馈环”的不断循环,也就实现了“一次比一次更正确、更生动、更丰富”的马克思主义认识论。

在这个循环中,典型 1 和典型 2 是在政策过程的两个不同阶段产生的典型。典型 1 是创新性的典型,里面存在着对现有体制机制的诸多探索,典型 2 主要是技术层面的探索,更多地是对政策决策

的操作化。典型2必须建立在典型1的基础之上,且只有维持这种“双典型结构”才能保证政策的完善及其顺利推广。需要指出的是,这只是一个理想模型。在当下的实践中,虽然地方政府创新层出不穷,各种典型也是频繁地“被生产”,但如果仔细加以辨析,可发现当前的典型主要是指典型2,是操作性的典范,而不是创新性的典范。这样一种典型是如何产生的,缺乏典范1支撑的典范2,又会对实践产生什么样的影响,则需要进一步的探索。

2. “单向度排列”的典型生产机制

一个理想型的典型生产应该是自下而上的探索与自上而下的认可、推广相结合,是实践与认知的有机结合,并在不断结合的过程中形成一个螺旋式上升的发展过程。然而,当前的典型主要是操作性的典型,是中央政策、地方主政领导思路以及地方实践三者相结合的产物。也即,在很大程度上,是地方主政领导在中央政策的指导下,先在观念层面寻找到自身的施政理念之后再产生相应的地方实践,或者是将已有的地方实践在中央政策层面找到一个合适的对应点,从而进行人为包装。在这个过程中,实践只是理念的阐释者,而缺乏自我表达的功能,自然也无法形成理论与实践之间的反馈环。

以麦川县闻名全省的“唐家模式”和“立新模式”为例。这两个模式最根本的经验就在于土地小块并大块,极大地提高了农民耕作的便利指数^①。然而,作为一种模式,其解读却与这个根本经验相去甚远,并且,两种模式之间也差异巨大。其中,所谓唐家模式就是指“猪-鸭-鱼”或者“猪-沼-果”的循环农业模式,而立新模式就是“土地流转共议制、产业发展片区制、公共资源配置集中制”的“三制模式”。

这两种模式的提炼之所以与实践相去甚远,并且彼此不同,在于两个主要方面。首先,地方政府领导的风险承担能力。一个典型,一种模式,本身就意味着对原有体制机制的改变或者说创新。这个过程本身是存在一定风险的,一旦无法获得上级领导的认可,地方政府领导就将承担主要的领导责任。并且,创新的尺度越大,风险也越大。而这两个地方的土地小块并大块的实践恰恰与中央土地承包政策的“长久不变”相抵触,尽管有一定的现实合理性,但地方政府从来都只能是睁一只眼闭一只眼,更别提将其树为一种典型,予以全面推广。由此,为了保险起见,地方政府一般都只能是对中央政策进行阐释性执行。这也即是为什么近些年来地方政府创新主要集中在技术层面,而缺乏制度创新的主要影响因素。

其次,一届领导一个典型。一个典型即是一张名片,既能起到对外宣传的作用,也具有极强的资源吸附能力。尤其是在当前的项目制时代,典型既意味着资源的堆积,也意味着强大的资源获取能力。由此,地方领导无论是从地方发展所需要的资源角度,还是从自身的政绩考虑,都必须提出自己的施政理念,打造属于自己的典型。反过来,一个典型的生命周期也就是一届领导的任期。如唐家模式和立新模式,虽然在实践内容上并没有本质差异,但由于其分属于两届不同的领导名下,在最终的总结提炼中也就出现了完全不一样的经验。更为有趣的是,只要基本的硬件设施配套之后,各个部门都可以根据本部门的需要来进行经验总结,从而将其作为部门典型予以推介。在一个地方政府的治理中,典型所扮演的便是在各种检查、交流中“以不变应万变”的角色。如麦川县委组织部为了体现立新村的成绩是在党委领导下取得的,便总结出了一个“支部承诺强动力,党群共建成合力,产业建党激活力,结对共建借外力”的“四力工作法”,以此将其作为组织部门的典型。

相较于一些纯粹靠项目资源堆出来的典型,麦川县在土地整合方面的这种探索,客观上有着非常重要的意义。在访谈中,有农民明确表达,“国家不能光给我们钱,还要给点权”,他们其实非常希望国家能出台相关法律法规,以对付个别不愿意土地整合的“钉子户”。但是,这样一种可贵的经验,从唐家村被表述成循环农业的唐家模式,到立新村被含糊不清地表述成以土地流转为基础的立新模式。

^① 唐家村在1990年代完成了一个创举,他们先是将集体所有的荒山、荒地、荒坡、疏残林以及农户分散、零星的土地集中起来统一开发种植脐橙,再按照5亩一块重新划块承包,并按照“统一开发、统一管理、统一品牌、统一销售”的原则进行连片规模经营。随后,他们分批次将这一做法扩展到农民所有的土地和水田。通过这种将承包到户的土地重新收回,再重新划片分配的办法,土地得以小块变大块,村民彻底实现了集中连片耕种,提高了规模经济效益。2007年,立新村借助偶然的项目机会,也学习唐家村的经验,开始尝试进行土地整合、流转。两年时间内,也整合流转了村内1000多亩土地。

实践经验与阐释经验之间的这种频繁错位,也表明了当前典型生产的基本逻辑。

也就是说,当前的典型实际上完全可以脱离实践,只需根据中央的政策意图以及地方主政领导的理念进行打造与总结。典型原本是一种促进政策过程更好循环的机制,起到的是一种工具理性的作用,现在反而变成了目的理性,典型本身成了目的。由于每个领导联系点都要求打造成相应的典范,这样的典型虽然在内容上无法推广,但在形式上却在不断地进行复制,不断地产生同类型的典型 a、典型 b……典型 n。如麦川县先后产生的唐家模式、立新模式、华阴模式以及正在打造的新寨模式。这些模式也即典型之间并不能构成继承与发展的循环,而是具有高度的同质性,由此也就形成了地方政府创新的“孤岛效应”“昙花现象”^[9]。相较于之前的双典型生产机制,笔者将这种典型生产机制称为“单向度排列的典型生产”,具体可参见图 2:

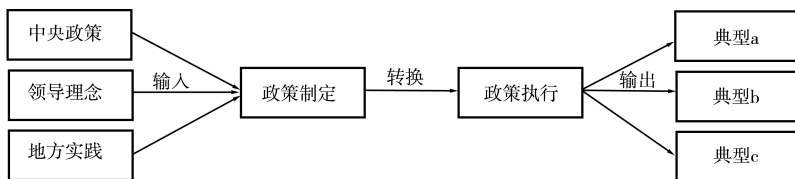


图 2 联系点的典型生产图

从“双典型结构”到“单向度排列”,典型的生产过程出现了重大变化。不仅典型 1 不复存在,而且典型 2 更多是自上而下的政府内部的操作,缺乏真正的探索与创新,整个政策的输出也就无法获得有效的回应,政策过程的“反馈环”因此而断裂。典型由此成了一种不断传输各种理念,却无法获得社会给养的悬浮之物。

三、从以点带面到以点代面

之所以强调典型、强调模式,都是为了“营造出一种能提供政治认同及引导民众政治态度的符号模型”^[10]。这种符号“是社会整合的最好工具,它们促成了一种对社会意义的共识,有利于社会秩序的再生产”^[11]。这样一种符号生产长期存在于中国国家治理的历史中,也因此,有人将中国国家治理称为“典型治国”^[12]。在共产党人的表述中,这种治理方式也就是“以点带面”的工作方法,这种方法曾经为整个国家政策过程的科学性提供了巨大保障。然而,在当前的社会转型时期,典型作为一种符号的意义正在不断被消解,以点带面作为一种有效的工作方法也不断被异化。正如有研究者所指出的,“有些地方官员把‘以点带面’变成了‘以点代面’,只注重在点上做文章,却很少在面上下功夫,形成总结汇报专讲点,调查研究只去点,服务工作围绕点,资金投放保证点,优惠政策照顾点……”^[13]尽管这些现象已经引起了足够多的关注,但这种转变究竟是如何完成的,其内在机制如何,会对我国的政策过程以及整个官僚体系的运转产生什么样的影响,还需要进一步的探讨与分析。

1. 点面关系的两种形态

至今为止,点面关系已经出现了“以点带面”和“以点代面”两种不同的形态。这两种形态共存于实践之中,其逻辑表现既存在明显的差异,又有一定的交叉,尤其是“以点代面”常常会制造出一种“以点带面”的表现形态,因而需要对此进行细致的厘析。

当前,实实在在的“以点带面”主要存在于民间实践中,笔者将其称为实践经验的草根推广。在调研过程中,经常遇到村民集体组织外出学习,如麦川县华阴村,村干部组织外出学习过 17 次,每次少则几个村干部,多则全村数百名家庭代表。他们或者到麦川县境内参观这几个比较有名的村,或者去参观邻县的新农村建设。只要是村干部有一定想法的自然村,都会组织这样的参观学习活动。这种参观,一是学习当地实实在在的经验,比如,唐家村的土地流转,这在当地是人尽皆知的事情,所以凡是想在本村推行这种流转模式的村干部都会带上村民去这个村庄参观。这种参观基本上是本村自行组织,没有政府领导事先安排,到达以后也不一定会和当地的村干部接洽,召开经验交流会之类的,

主要就是参观人员自己看一看,找当地村民问一问具体的做法,存在的困难之类的。这种参观并不是无的放矢,它很重要的一个功能就是通过让本村的村民开开眼界,更多了解外面的发展形势,从而起到动员村民积极发展本村的作用。

从这种村干部自发组织村集体外出参观学习就可以发现,当地的基层社会蕴含着强大的积极性,非常富有生机和活力。在中国区域差异的背景下,并不是每个地方都有这种集体能动性。这种内在动力原本应该是政府推动各项工作的良好基础。要是能充分调动这种积极性,以点带面,形成一个比学赶帮的氛围,则可以实实在在地做到“四两拨千斤”,以“小投入”获得“大产出”。只可惜,当地政府对于这种力量并没有加以很好地利用。虽然领导干部也成天强调要“以点带面”,但在官僚体系内部的以点带面都是名实分离,在形式上建构了一套完整的模式推广体系,在实践中却是不折不扣的“以点代面”。

首先,官僚体系内部存在一套完整的模式推广体系。当前的模式都是领导加工的产物,这样的模式也必然产生于领导联系点。一旦某个联系点被建构为某种模式,宣传部门便会大力跟进。我在访谈县委宣传部一名股长时,他表示:“领导在哪,资金就到哪,资金到哪,亮点就在哪,宣传也就跟到哪。几个要素要凑到一起,才能形成更大的亮点”。所以,只要确定了某个地方为亮点,宣传部门便会发动报刊、电视、网络等媒体来进行频繁报道。这种报道并不能仅仅限于本县范围之内,而应该逐级向上递送稿件。正因为如此,被上级媒体采用了多少报道一直是考核宣传部门成员的重要内容。只有通过这种方式,才有可能在一定程度上引起上层领导的关注,毕竟只有获得上层领导的认可,一个模式才有可能走出本辖区,在更大范围内获得推广。

这里的推广并不是向面上推广,而是一种横向的平面推广。当一个地方提出某种模式之后,首先是该县其它乡镇的党政领导班子率团前来考察学习。当这个模式获得更高层领导的认可之后,就会有更多地区的领导干部前来参观学习。如立新村,由于获得了省委书记等领导的认同,其推广的范围就必然会涉及到整个区,尤其是本市的相关单位都要前来参观调研。然而,在这层出不穷的各种模式,以及络绎不绝的考察调研背后,却很难发现这些模式真正能在哪个地方落地生根,予以复制。关于模式的这一整套完整的推广体系,实际上是起于官僚体系,也终于官僚体系,形成了一个点自身的内循环。具体可见下图3。

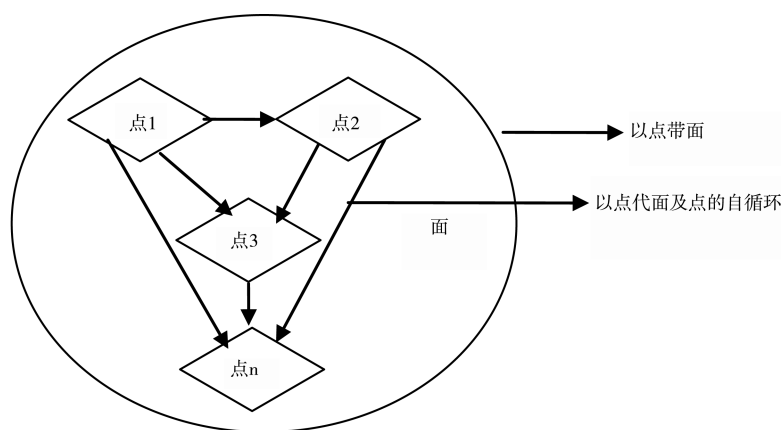


图3 点面关系的两种实践形态

在上图中可以看到,真正的经验本应该是通过点推广到面上,它首先应该是向一个区域内用力。比如唐家模式,首先应该是向本乡镇的其它村庄推广,再向全县其它乡镇推广,最后如有可能,再向更大范围推广。但现在普遍的情况是,典型根本就没有下沉到本乡镇其它村庄这个基本的面上,而是直接向其它乡镇,甚至其它县市横向扩散。由此而造成一个问题便是,整个官僚体系都是横向在点上用力。他们在这轰轰烈烈的过程中所制造的、所推广的和所学习的,就是如何办好这个点。换句话说,当前的模式推广已经变成了从点到点,他们学习的就是办点的经验,而不是这个典型的内生产

机制,及其在面上的可推广性。但是,这个点本身是很难有经验可言的。在众多的点与点之间,尽管能根据领导的理念总结成不同的模式,但最根本的差别就在于哪个地方的挂点领导级别更高,投入的项目资金更大,从而打造得更加壮观。对于这样的模式,也只能是蜻蜓点水,听听、看看、转转,从而完成一次又一次的活动。

然而,就是在这看似形式化的运作中,点已经成了官僚体系内部诸多运作的一个重心,比如乡镇将其作为最重要的中心工作,部门将其当做整合资源的重要手段,由此而形成了一套关于点的常规化的运作体系,使其具备了自我复制的能力,从而使得各地不断呈现出一个个单一的点。在更大的程度上,以点为中心还形成了一个官僚体系内部上下左右交往沟通的体系,从而构建了一个庞大的政府间关系网络。如此,一方面,学习先进经验,以点带面,在党和政府的话语体系里占有相当重要的地位。另一方面,正如在图中所见,点本身已经脱离面,形成了一个巨大的自循环系统。所谓的模式推广体系已经变得非常固化,而官僚体系对此既无反思也无反抗,在某种程度上甚至已经演化成了一种不得不完成的“政治任务”,整套系统已经陷入了毫无意义的空转之中。

2. 以点代面的形塑逻辑

任何政策推行,都需要先找准一个点,在点上将一般政策和特殊经验相结合,来验证一般政策的科学性与适应性。点本身只是为了政策更好执行的一种工具,有趣的是,当前的点已经成为了目的本身,并且以此为基础构建了一套自我复制、自我循环的系统。从“以点带面”到“以点代面”,这个转换尽管受到了人们的不断抨击,但却尚未对其内在的机制进行深入的探讨。

官僚体系内部这种以点为中心的运作,并不能将其仅仅解释为一种领导为了个人政绩的行为,正如新制度主义所宣称的,是“制度教会人如何思考”^[14]。所以,其运作背后必然存在一定的体制机制予以支撑。在笔者看来,至少存在以下几点诱因。

首先,当前的考核体系决定了地方官员只需要做点,不需要带面。在这个所谓的“数字管理”时代,为了体现公平、公开、公正,必然需要一套比较明确的、具有可操作性的标准来实施管理,由此就产生了相应的绩效考核体系。虽说当前的官员晋升不可能严格按照每年的绩效考核来进行先后排名,但该考核体系也是其中一项重要指标。更关键的是,各乡镇干部每年的年终奖都跟该考核密切相关,对于一把手而言,这也就具有了凝聚班子战斗力的重要作用。所以,绩效考核指标在很大程度上就体现了当下基层政府的工作倾向。

如果说在收取农业税费的时期,基层政府的工作面是全域性的,要涉及到每家每户,尤其是对于那些“钉子户”,更是基层政府的重点工作对象^[15],即当时其实是以一个辖区范围内的“后进”来决定基层政府工作绩效的话;那么,现在的情形正好与之相反,完全是由“先进”来决定其工作成效。连县委书记在会上都能公开强调,“要做特长生不做优生”,由此可见,当前的考核体系是典型的“一俊遮百丑”。县委绩效办的工作人员也表示,各个乡镇只要没有出现一票否决的情况,其它工作成绩都差不多,就看各自的特色工作能加多少分。

表 1 某镇 2012 年度绩效考评加分申请表

序号	加分事项	加分类型	加分值	理由	证明材料
1	全国土地流转工作现场会在立新村举行,并在全国推广	工作创新	2	全国推广	相片、简介
2	市纪委廉政风险防控现场会在立新举行	现场会	0.5	市级现场会	相片
3	纪委“十个一”阳光惠民工程在全省获得推广	经验推广	1	全省推广	简介
4	立新村成功创建 G 省和谐村屯	表彰	1	省级表彰	文件
5	立新村成功创建并通过验收市级生态村	表彰	0.5	市级表彰	奖状
6	《某镇立新村企地结对共建工作的实践与思考》在期刊上发表	工作创新	0.5	市级表彰	论文
7	国家农业厅到立新村委检查工作	工作创新	1	省部级检查	相片
8	立新村获得全国创先争优先进基层党组织	表彰	2	奖状	相片

实际上,由于点本身就具有极强的“资源吸纳”效应,一个地方只要被地方领导确认为“点”,各个部门都会前去“搭便车”。从表1中也可以看到,立新村原本最多具有土地流转的示范意义,结果,纪委的活动、生态村的创建等等,都被吸纳了进来。被吸纳的资源越多,成绩就越丰富,绩效考核中加分的项目也就越多。所以,该乡镇在2012年仅凭立新村这一个亮点就获得了8.5分的绩效加分。正常情况下,乡镇之间的差别不可能超过10分。凭这8.5分的加分,该镇的绩效考核就要远远超过其它乡镇。

从上述绩效考核运行来看,集中力量打造一个典型,对于一个乡镇的运转来说显得极为重要。至于该镇其它10多个村庄,只要没出现群体性上访等事件,基本就可以不在乡镇的工作重心之列。除了这一个村庄是全镇的“政治任务”以外,其它村的工作都是靠交情、靠良心。客观而言,这样一套以点代面行为逻辑的出现,只不过是绩效考核体系的一个运作结果,也许还是一个意外的结果。所以说,以点代面看似是地方政府官员不作为,但根子还在于上级政府的“指挥棒”。

其次,资源主导型的典型消解了群众参与的主体性,点无法带动面。以点带面作为一种重要的动员机制,在社会主义建设时期,有效地调动了广大人民群众学习榜样,积极赶超先进,为各行各业的快速发展奠定了重要基础。但是,随着国家能力的加强,整个国家也逐渐步入到“工业反哺农业,城市支持农村”的建设阶段,并力求实现“基本公共品供给均等化”。近年来,随着国家专项转移支付的持续增加,基层公共品服务更是大量依靠国家项目资源来提供,“向上要”已经成为了当前农村建设的基本现实。简言之,当下的农村发展已经进入了一个“资源主导型”的时代。

在这样一种背景下,所有的村庄都已经形成了强大的“争资跑项”的逻辑,一个村干部要是跑不来项目,就是没本事的表现,在下一任村干部选举中就有可能被选下。在这种逻辑下,村干部只需要跟上面打交道,跟普通村民的关系已经变得越来越淡薄。普通村庄尚且如此依赖于项目,那些典型就更加如此。

麦川县的这几个典型,除了唐家村是2003年打造的,不知道具体的项目额度以外,其它的几个典型耗资都在千万元以上,最近的新寨村更是达到了8000多万元。正如李儒康在一次访谈中提到的,对于普通村庄来说,这样的标准“不论领导如何英明、群众如何卖力,十年内都难达到”^[16]。因而,这样的典型好是好,就是学不了,不具有任何示范意义。这种论断一般是从正面出发来思考典型的示范意义,然而,换个角度就可以看到,这样的典型对于民众的认知与行为实际上产生了巨大的影响。

村民对于这些典型最直接的反应就是“现在国家真有钱,能把农村都修得这么好”。在这个“国家真有钱”的认知背后,其实也就蕴含了对于国家的期望,而那些原本由村干部组织村民投工投劳进行的新农村建设,也因为国家资源的大量下拨而开始纷纷抱怨,“凭什么他们分分钱都是由国家出,我们分分钱都是自己出”。这种怨恨情绪的产生,进一步加剧了村民即便对于一些力所能及的小修小补,也都抱着一种“等国家项目来了再做”的等靠要心态。对此,一位老党员不无忧虑地说道,“现在自己田边上的过水沟都不清了,我们那时草都看不到一根,现在草比人还深,都等着国家项目来,国家哪有那么多钱呢?国家体谅我们农民,我们也要心疼国家啊”。这位老党员的觉悟的确让人钦佩,只可惜这种双向支持的国家观正日益变得“不合时宜”,国家已经被资源裹挟上了一条不可逆的道路。

典型原本就是为了起到一种动员、整合的作用,现在却反而催生了农民的等靠要思想,这是一个非常吊诡的结果。之所以出现如此结局,就在于之前的典型主要是发挥调动、整合人心的作用,而当下的典型主要是在整合资源,这是两种具有根本差异的整合逻辑。前者是在激发人的主动性与创造性,而后者恰恰是在不断消解这种基础。当农村发展失去了这种主动性,农民成了自己家园建设的旁观者,则任凭中国经济体量再庞大,要想为9亿中国农民,为大约60万个村庄提供完善的基础设施建设,在未来数十年之内几乎是不可能的。并且,失去了这种基础,所谓的以点带面也就不再具有任何意义,农村只能是坐等国家来一个点一个点地完成建设。

四、国家与社会的分离

典型作为一种治理方式,在中国有着悠久的文化传统和思想渊源,在传统时期即表现为旌表制度。这种制度的本质即是国家话语的民间基层表达^[17],是依靠文化传统表达国家意志的重要手段,同时也是简约治理的深刻表现。随着新文化运动的开展,以及民国时期国家政权建设的行进,“权力的文化网络”遭到破坏^[18]。新中国成立之后,为了尽快地实现政治稳定 and 经济发展,国家开始不断通过树典型来开展各种运动和传播新的意识形态。应该说,这一时期的树典型活动对于国家整合和社会动员起到了巨大的作用,国家与社会也在此充分融为一体。当然,也有相关研究表明这一时期由于全能主义国家的渗透,社会活力无法得到顺畅释放^[19]。

不过,社会的改革开放并未能让中国产生一个与西方社会相应的,且相对独立的“公民社会”。从上世纪七十年代,西方兴起新公共管理运动以来,国内相应的理论倡导已经经历了多次继承与创新,但是,从当前的实践来看,至少从整个领导联系点树典型的过程中可以看到,民众一直是沉默的大多数。而且,与此前不同的是,在当下的典型运作过程中,民众既没有被整合进整个政府的运作之中,也没有被当成相对独立的个体获得平等对待,而是被排斥于政府运作之外。如此,当下的社会已经被国家予以悬置。这一结果的出现,并不内在含在典型运作的预期目标中,而在很大程度上只是官僚制行政的一个意外后果。

首先,这是国家治理日趋制度化的结果。随着国家治理体系的制度化建设步伐日趋加快,我国的官僚制行政也日臻成熟。而官僚制行政在具有“程序主义、照章办事、非人格性”^[20]等一系列特点能保障官僚行政有章可循的同时,也伴生了官僚主义、形式主义等一系列问题。更为重要的是,官僚体系倾向于自上而下的程式化,由此便日益形成一个相对封闭的运行体系。然而,民众积极参与的典型在很大程度上意味着动员甚至运动,而这其实是为官僚制行政所极力避免的。改革开放以来,运动式治理虽然仍然常见于中国的国家治理中,但当下的运动式治理由于缺乏分类治理的能力,更多的只是动员官僚投身其中。^[21]同样,五花八门的民众探索与诉求与程式化的官僚体系运作也日益难以兼容。官僚体系基于自身运作的简便主义,所谓的典型运作也更容易被操作成官僚体系内部一个程式化的流程,并且在每一个节点都已经形成了相对完备的运作机制。

其次,当前国家的资源分配方式也即财政体制为其提供了资本。自国家提出“城市反哺农村,工业反哺农业”“城乡统筹发展”的战略目标以来,国家不仅取消了农业税费,还变“汲取”为“分配”,通过项目制向农村转移支付大量资源。然而,在国家需要向农村汲取资源时,二者是一个相互依存的关系,也即互有权利义务。当国家不再汲取资源时,农民在失去这种义务的时候,相应地也丧失了自己的权利。由此也就导致国家在进行新农村建设的时候,民众几乎进入集体失语的状态。即便是作为典型,也只不过是处于当前的项目制之下,原本是为了调动地方政府积极性而设置的竞争性获取项目的制度,由于缺乏明确可操作的标准,只能以典型来作为资源分配的依据。典型主导了项目制之下的资源分配秩序,而民众充其量只是地方政府资源争夺中的道具。在就是说,树典型虽然在形式上仍然存在,但在国家资源分配的逻辑下,更主要的是动员官僚而非动员民众。

五、结论

从上述分析可以看出,当前的典型相较于传统的典型治理,在生产机制和作用机制方面都有了很大的不同。在生产过程中,典型已经不再需要“从群众中来到群众中去”,而是地方主政领导在中央政策意图之下,结合自己的理解刻意塑造相应的典型。如此产生的典型,既不可能也不需要以点带面,而是把典型作为一种形式在官僚体制内部予以不断循环。也就是说,无论是在生产还是在作用过程中,当前的典型都缺乏自下而上的民众参与,典型只是作为一种形式理性在官僚体制内部空转。尽管这种差异的产生有其各自的逻辑,但如果仍将当前的典型作为一种治理方式的话,那么,这样一种

治理方式将既不同于皇权不下县的“简约治理”,也不同于现代治理中所要求的民众高度参与,而是在资源反哺的背景下,国家对社会的离弃。

十八届三中全会提出,要“推进国家治理体系和治理能力现代化”。也许,制度体系的设计相对而言只是一种比较简单的技术设置,关键在于这些看似精美的制度体系如何与一个仍未完全脱离小农社会的民众相结合。可以肯定的是,如果无法建立起民众在国家治理中的主体性,像类似于典型这样能调动巨大的民间积极性的社会建设机制,也因为官僚体系的自负,而被封存不动,甚至采取反向激励,那么,整个国家治理也必将因此而自我束缚。进而,也必将影响整个政治系统的有效性与合法性。

参考文献:

- [1] 刘倩. 以革命的名义:南街社会的文化特征[J]. 江苏社会科学, 2001(4):149-153.
- [2] 宋婧, 杨善华. 经济体制变革与村庄公共权威的蜕变——以苏南某村为案例[J]. 中国社会科学, 2005(6):129-142.
- [3] 冯仕政. 国家政治文化变迁与农村社区制度选择——南街村案例研究[J]. 西北师范大学学报:社会科学版, 2009(5):44-50.
- [4] 韩博天. 通过试验制定政策:中国独具特色的经验[J]. 当代中国史研究, 2010(3):103-112.
- [5] 王绍光. 学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示[J]. 中国社会科学, 2008(6):111-133.
- [6] 冯仕政. 典型:一个政治社会学的研究[J]. 学海, 2003(3):124-128.
- [7] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 王浦劬, 译. 北京:华夏出版社, 1999:25-38.
- [8] 弗里曼, 毕克伟, 赛尔登. 中国乡村, 社会主义国家[M]. 陶鹤山, 译. 北京:社会科学文献出版社, 2002:226-232.
- [9] 郭正林. 乡镇体制改革中的“孤岛现象”[J]. 半月谈, 2004-7-30.
- [10] 戴维·米勒, 韦农·波格丹诺. 布莱克维尔政治学百科全书[M]. 邓正来, 译. 北京:中国政法大学出版社, 1992:364.
- [11] 皮埃尔·布迪厄. 论符号权力[M]//学术思想评论:第五辑. 沈阳:辽宁大学出版社, 1999:167.
- [12] 苗春风. 典型中国——当代中国社会树典型活动[D]. 上海:上海大学博士学位论文, 2009.
- [13] 刘必建. “以点带面”与“以点代面”[J]. 党的生活, 1994(3):36.
- [14] 周雪光. 制度是如何思维的?[J]. 读书, 2001(4):10-18.
- [15] 吕德文. 乡村社会的治理[M]. 济南:山东人民出版社, 2013:172-233.
- [16] 李儒康. 典型为什么会变成形式主义[N]. 学习时报, 2013-10-21(5).
- [17] 杨建宏. 论宋代的民间旌表与国家权力的基层运作[J]. 中州学刊, 2006(3):193-195.
- [18] 杜赞奇. 文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村[M]. 王福明, 译. 南京:江苏人民出版社, 2003:15-25.
- [19] 邹谠. 二十世纪中国政治:从宏观历史与微观行动的角度看[M]. 香港:牛津大学出版社, 1994:69-72.
- [20] 韦伯. 支配社会学[M]. 康乐, 简惠美, 译. 桂林:广西师范大学出版社, 2004:22-87.
- [21] 吕德文. 群众路线与基层治理——赣南版上镇的计划生育工作(1991—2001)[J]. 开放时代, 2012(3):117-129.

(责任编辑:宋雪飞)