

动员视域下的“内生性 权责困境”*

——以“5·12”汶川地震中的基层救灾治理为例

樊佩佩 曾盛红

提要:本文研究灾难背景下权力与制度双向互动的逻辑及其所形成的资源配置架构。文章分析了全能取向下的“家国同构”所内含的道德回应性与国家基础性权力的“强制性”面向如何引致动员的发生,以此来解决救灾响应不足的问题;展现了科层制和社会动员为克服国家权力的有限性所形成的嵌入型结构契合;提出“权威—责任—权力”的解释框架,来考察三者之张力如何对权力意志构成掣肘,从而产生“内生性权责困境”;最后,文章探讨了强制性、回应性、合法性与自主性四大要素是如何影响救灾过程中的权力结构的。

关键词:基础性权力 国家权力 社会动员 回应性 权责困境

一、引言:转型背景下国家—社会关系的调适

现代意义上的社会,在国家权力的渗透下成长,面临着与其分离、重建自身的过程。国家被视为“从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量”(中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局,1972:266、171)。社会的地位和边界在某种程度上是由国家界定的,至少需经由国家与社会的互动来体现,国家决定了我们理解社会的方式。“由于亚洲国家在不同程度上纷纷采取西方形式的机构设置类型,那种认为当前统治者已经掌握了西方政治权力精髓的观点促成了权力下移错觉的产生,即使最终的考验仍然取决于民众对上忠诚

* 本研究受到江苏省社会科学基金课题“中国梦与民族复兴的共识凝聚与实践路径研究”(项目编号:13WTB031)的资助,也是国家社会科学基金项目“群体事件中的集体认同意识及合理疏导研究”(项目编号:12CSH041)的阶段性成果。本文立足于作者樊佩佩的博士论文研究,非常感谢周晓虹教授的悉心指导,以及张静教授的意见;感谢外审专家的批评意见。文责自负。

的意愿”(Pye,1985:285)。国家与社会两大主体并未得到对等的成长机会和相应的自主性,从而决定了以此为基础生成的“社会”与国家并非对立和抵制,还有相互交织与借用。

而国家—社会关系的具体样态,取决于国家权力控制和配置资源的广度、深度和力度。孙立平等人把建国后的中国社会称为“总体性社会”,即在资源高度垄断格局下国家控制一切(孙立平等,1999:67)。冯仕政(2011)认为,对超常绩效的追求和对改造社会的强烈欲求,是中国这一“革命教化政体”的内在矛盾,也即意欲尽快推进社会改造但缺乏足够有效手段时推行国家运动的原因。改革开放后,由于国家所能直接控制和调度的资源受到限制,“总体性社会”的结构强制力不断弱化和消解,进入了“转型期”。在社会转型的背景下,国家如何调整权力运作以达致有效治理?

渠敬东等(2009)指出,在改革开放时期,尤其近10年来,国家治理从计划经济时期的总体性支配到近年来向建立于科层组织基础上的技术治理转变。但应当看到,建基于科层制的国家治理,在得益于组织化的同时,也面临着相应的问题:一方面,国家借助科层组织的扩展与渗透,将权力“蔓延”到社会之中(Shue,1990),从而使其汲取资源和控制社会的能力全面提升,政策贯彻的能力也大大加强;但另一方面,作为国家代理人的科层组织立基于常规机制,其内在缺陷也容易被放大而常常导致组织的失败和危机(周雪光,2012)。此外,政治过程中讨价还价、变通等行为的普遍存在也使科层组织存在不同程度的分割,而导致决策的分散化,使国家呈现出所谓“碎片化的威权主义”(fragmented authoritarianism)特征(Lieberthal,1988:2)。因此,在转型条件下,国家治理也在不断调整——权威与权力的“内核机制”(特定时期使得社会系统要素聚合的关键机制)仍在发挥作用,其“变”与“不变”反映了国家的自主性及其限度,重塑了国家权力的实施方式及其运作逻辑,而转型过程中新的要素与传统要素如何契合,形成怎样的结构形态,将有待进一步审视。

基于此,本文以权力对资源的控制与配置为切入点,剖析一个抗震救灾及灾后重建的个案,来观测权威转型和权力行使的变迁路径。之所以选取这样的个案,是因为其能够集中凸显那些平日处于“蛰伏”状态的社会结构与政治过程——救灾与重建如同一次“控制性实验”,在相对短的时期内实现了“强制性变迁”。而灾难研究具有学术显著性,

且研究视角多元化,如历史学及其荒政领域不乏对救灾制度沿革的著述(孙绍骋,2004;孔祥成,2005),以及救灾如何影响传统公共行政体制的制度设计,推进官僚制转型以走向复合治理体系的研究(谢亮,2011)。魏丕信(Pierre-Etienne Wiu)尽管从灾荒史角度研究前现代中国国家机器的运作,指出了国家的救灾努力对官僚制度的效能以及国家对社会的控制等影响(2003),但笔者更愿将之划归灾害政治学领域。当灾难超出社会自救的范畴时,国家在集中资源及有效动员方面的“相对比较优势”得以凸显——是“一个能够在最短时间内最大限度地集中救灾资源的集权权威”(王勇,2012;王玲、申恒胜,2012),乃至灾害救援能力增强的过程就成为现代民族国家建构的过程,如魏特夫(Karl A. Wittfogel)认为,水利工程促成了政治权力的集中和东方国家专制性质的形成(魏特夫,1989)。

如果说荒政研究主要关注灾难与传统国家政治机制的互动,那么应急管理研究则侧重于当代国家的危机应对如何对社会结构和基层治理模式进行重构,这两者均关涉官僚制实践的“内生性困境”,^①题中之义一脉相承,所以聚焦灾难和国家建制,以及权力运作之间的关系颇有必要。该领域揭示了权责一致性问题、行政运作逻辑与国家—社会互动模式:临时性的应急主体,暴露出法律责任承担主体的缺位,无法严格实现行政问责制(赵绘宇、赵晶晶,2009);科层制的条块分割与应急处置一体化的矛盾,造就了地方政府与驻地中央机构在危机互动中的信息不对称和碎片化,需要反思的是权责一致性的制度阻滞(孔祥利,2012);还有研究探讨面临巨大的公共政策困境时,国家的能力如何演变,国家与社会在救灾不同阶段所形成的强弱对比的应对格局(张强等,2011)。

还有角度是从社会学视角研究基层灾后恢复的社会资本、住房重建、灾民心理重建及灾区民众的发展策略。此类研究分析了灾民在灾后如何利用社会网络获得正式和非正式支持,从而更快、更好地恢复正常生活(赵延东,2007)。如汶川地震灾民如何由“认知失调”的“矛盾情感”恢复到相对平静的认知状态(赵旭东、辛允星,2010)。在灾后发展过程中,民众与政府双方借用国家主流的“发展话语”来论证自身主

^① “内生性”是强调困境之产生内源于制度结构本身并“嵌入”其中。本文提出的“内生性权责困境”主要是指国家在灾难治理过程中所倚重的科层结构与动员体制,“内生”着权力与责任的结构不对等以及权力的履责能力不足等问题,并进一步对体制与结构本身构成多重压力,是为“困境”。

张与行为的合理性,从而将建设资源转化为灾区地方政府官员与部分灾民的“经营物”(辛允星,2013)。不论是作为灾后混乱时期正式救灾制度补充的社会资本,还是借助适应性转换机制进行心理重建,抑或通过综合斗争策略影响中央政策在基层的“落地”,与应急管理侧重于分析科层制的“层级”和“位差”造成的公共危机中行政体制运作的痼疾有所不同,这些研究关注各种社会网络和组织形式在灾后进行公共资源配置的特性,从基层社会的角度聚焦灾后修复机制所带来的政治、社会与心理变迁。

这些研究涉及灾难应对中的国家渗透、政府主导、网络化协同治理以及草根生存策略,具有启发性。但强调某一主体或路径有失偏颇,难以回答这种机制的凸显是因为国家“束缚—保护”(金雁、秦晖,2004:12)的同步弱化,还是由于救灾技术的介入;加之能动视角与结构分析的隔阂,使得对国家权力的判断易流于形式化,屏蔽了多样性的社会背景设置、中观结构后果和宏观体制背景。

本文无意于“社会中心”抑或“国家中心”的争执,我们所关注的,一方面以救灾为切入点,集中呈现危机中的国家运作特征;另一方面试图剥离灾难的“外壳”,通过国家权力对救灾和重建的介入过程,分析权力特性和制度结构如何形塑基层社会的治理困局。具体而言,本文以2008年“5·12”汶川地震发生后的救灾与重建过程为案例,^①基于作者2010—2012年间3次赴震中及若干重灾区(W县、W县Y镇、S市、S市L镇和M市等地^②)实地调研,对当地灾民、参与救灾和重建的

① 关键性案例对于社会变迁之所以具有价值,是因为它并未从既有制度形式的层面来影响国家—社会关系,而是在长时段的结构进程中打开新的突破口,让我们有机会超越表面的制度和组织结构来深入探究国家—社会之间的权力博弈。选择“5·12”抗震救灾这一案例,是因为其能充分展现转型时期国家的政治动员全过程,以及在中层社会组织发展的基础上,社会力量积极参与抗震救灾,既承接了建国以来救灾制度的沿革,又是集中动员体制的延续,且在转型社会的背景下展现出新的特质,所以这是观察作为一种治理方式的社会动员与社会转型如何互动的机会。依学术惯例,本文对访谈和档案资料中涉及的人名和地名进行了匿名处理。

② W县位于我国四川省A州境内,是作者主要的访谈资料和档案资料采集地。W县Y镇地处W县南部,是A州的门户、交通要道。这里是“5·12”汶川地震的震中和重灾区,作者在此搜集了大量基层政府和抗震救灾指挥部关于救灾治理的访谈资料及档案资料。S市为四川省德阳市的一个县级市,为本次地震的极重灾区之一,作者在此主要搜集基层政府应急救灾的访谈资料。M市地处四川盆地西北部,为德阳市下辖县级市,因处于龙门山断裂带,M市在地震中受损惨重。作者在该市主要对基层政府相关负责人进行了应急管理建设的访谈。

干部、群众和社会组织所做的深度访谈,^①以及搜集到的与救灾和重建相关的档案资料,^②考察灾难场景下社会动员如何发生、^③基层社会的治理结构如何得以重构,进而对权力、动员与组织、制度之间的关联与困境作出探究。研究基于两个中层分析架构:一是基础性权力的不同面向与权威—权力—责任之间张力的形成;二是科层制与社会动员为克服国家权力的有限性困境所形成的嵌入型结构契合。本文试图解析国家权力如何规导运动式治理,动员效应如何被拆分与重构,基础性权力的二元面向如何形塑“内生性权责困境”,以及权力的强制性与道德回应性如何实现权力的再生产秩序。

二、家国同构:权力强制性与道德回应性的整合基础

1949年建国后,随着国家政权建设向下渗透,国家机构和人员下沉,将行政系统延伸至乡镇层级。国家权力对基层的渗透,使得“国家—社会”关系从国家与社会的疏离变成“家长式”管理,剥离了中间阶层,基层民众直接面对作为国家代理人的官僚机构。权力对地方事务介入越多,随之而来承担的维持社会秩序的责任越重,也带来民众更多的期待与依赖。“家国同构”,使得一种源自血缘关系的强控制成为应当源自利益需要的国家政治控制方式的超稳定性蓝本。建立在此基础上的国家,势必以情感与行动的双重控制作为核心导向,所以国家范围内的全能化走向具有某种必然性(任剑涛,2004:178)。“家长制”为社会主义国家将权力集中并交给官僚组织提供了主要的意识形态合法

-
- ① 考虑到研究主题的复杂性和一定程度的敏感性,以及研究对象——作为地震抢险救灾当事人的基层官员、社会组织和民众的特殊性,本研究采取质性研究的方法,采用半结构式的深度访谈法。作者访谈了参与救灾与重建的基层政府干部和工作人员,以及灾后进入灾区提供服务的社会机构、社会工作机构的负责人,还有参与抗震救灾与重建的志愿者,整理了57个深度访谈个案近20万字的当事人口述资料,每个访谈个案耗时1-2小时(在几次调研访谈中,同一个被访者有可能职务有变动,所以按访谈时间会形成不同的案例),挖掘了大量事态发展的细节和深层次的态度、动机、感受与想法。
- ② 在当地档案馆搜集了2008年W县和W县Y镇基层政府及各部门,以及W县抗震救灾指挥部和Y镇前线指挥部的各种文件、指令、申请、汇报等资料。
- ③ 本文将“社会动员”这一概念界定为:经由特定权威主导的、有目的地引导社会成员积极参与重大社会活动的过程,包括官僚体系、政党组织在其内部进行的政治动员和面向社会大众实现的动员式参与,从而使国家掌控、市场配置和个人所有的各类资源向特定地域和层面进行转移和再分配。本文着重考察政府体系内的动员。

性(科尔奈,2007:51-52)。国家为提供福利和保护的角色,担负着伦理型社会的政治职责,处于“家长”位置的官僚集团对民众施行“束缚—保护”的模式(金雁、秦晖,2004:12);如果只有束缚而没有保护,冲破它就无所顾忌;如果双重功能对应,民众就能感到权利和义务对等带来的公平,冲破它就面临道义上的缺失和失去保护的风险。在社会主义体制中的民众向政府索取父爱主义的关心,希望政府保护个人免受转轨和经济转型带来的冲击。因此,建立在人格化治理实践下对国家职责的回应^①具有道德必然性。国家实现有效统治的方式建立在道德政治化和政治道德化的双重控制机制上:前者造就道德规训的刚性,后者使得权力支配的强制性被掩盖。随着道义与情感相捆绑,情感操控的隐性横暴性化身为道德感召力,影响诸如意识形态、符号体系,甚至阶级划分等方面,自上而下地接管了本应在“社会”领域实现的“情感整合”。

救灾在我国历史发展进程中具有高度的政治性。在国家权力的演变过程中,权力伸缩与聚散状态都受自然灾害的影响,与此相伴生的是个体性权力向集体性权力的让渡。“5·12”汶川地震这一天灾具有很高的政治显著性,且天灾与人事的深度关联使国家政权面临道义拷问;国家将其承受的合法性压力作为政治实践的共识基础,能采取迅速、有力的措施应对灾难,以此可以论证国家的必要性。尽管这种必要性从国家为公民提供生存保障的角度而言是其重要职能之一,但它却往往被混同乃至用于裹挟合法性。因此,民众会把救灾作为一种包含道义因素的责任指向直接面对的基层政府;而作为公共利益代理人和官僚组织权威来源的中央政府,仅仅作为了抽象的“国家”而存在,一方面出于道义压力,另一方面出于整合不同机构行政效率与利益的目的,通过“从上到下”的制度性动员与民间社会力量的参与,消解权威面临的压力的同时也间接提高了民众对国家义务的期待。强权的国家与人道主义的国家虽然在表面上以救灾和重建的名义聚合在一起,暂时表现为强权的隐没,但不影响随后后者对前者的退让。

基于道义责任维系的国家,其与社会之间的关系呈现模糊的分野,并为维护道德秩序及维持绩效合法性的“全能家长式”的国家形象制

^① “政府回应性”是西方新公共管理中出现的概念。美国行政管理学者格罗弗·斯塔林把政府回应界定为:回应意味着政府对民众对于政策变革的接纳和对民众要求做出的反应,并采取积极措施解决问题(斯塔林,2003:63)。本文中的“回应”指的是权力对贯穿其地域的民众的选择和需要做出响应,并承担相应的职责。

造空间。在这种意义上,国家在道义责任的基调下为社会成员提供公共产品和福利并不等同于单纯的救助,借助灾难叙事介入社会生活秩序,使得国家制度的覆盖性和渗透性在灾难铺就的秩序框架中得以强化。所以,国家对灾难叙事的起点并不是个人所承受的肉体“痛苦”或精神“恐慌”,而是要回应这些个体反应的集聚对于社会秩序的冲击以及对统治正当性的威胁。国家以强制力与悲悯性回应灾难和民众的个体痛苦,在“失序”的界定下引入一套新的国家秩序和灾难叙事。灾难叙事是施展国家之于个体的道德性义务的附着点。因而国家与民众的纽带空前强化,古典国家的人格化运作模式和现代国家的制度化运作模式在救灾中的胶着形态,呈现在“全国一盘棋”、“讲大局,讲政治”、“政治责任感”、“有什么困难,将来政府都会管”(光明日报出版社,2008:31)、“抗震救灾必须举全国之力”(《人民日报》,2008)的措辞中。把救灾诉诸“以人为本”的政治任务,“集中动员体制”下的举国救灾彰显的是国家以强制力与悲悯性回应灾难和民众个体痛苦的“英雄”面向。

家长制国家的“全能主义”定位裹挟着道义合法性作为权力运作的起点。在“举全国之力抗震救灾”的语境下,“天灾”被置换为填补国家意志与国家能力之间障碍的一个背景因素。“打一场硬仗”与其说是面对大自然的斗争,不如说是超地域的国家权威全力突破地域条块分隔和资源配置等限制的努力。灾难叙事的铺陈完成了从“灾难”到“国难”,从“救援”到“施恩”的合法性生产。

三、强弱相济:基础性权力的二元面向与动员的嵌入路径

应对巨灾是国家行为,更是地方责任。政府合法性构建的关键在于权力与责任的匹配,也即根据权力的大小配置责任的限度,则可以形成合法性来源。从政治文化的角度看,中国百姓与政府之间有一种在西方意义上的理性选择以外的关系。政府对百姓有一种建立在千年政治传统之上,并不基于民主选举的契约责任关系:政府官员虽然不是选举出来的,却认为自己对于百姓有一定的责任。所以,国家对于民众福祉的道德义务是“德政”的立足点,也是在民主选举以外构筑统治正当性的重要支撑。

面对汶川地震突发的巨灾,由于国家在组织机构、人员配备、资源等方面专业化、常规化和制度化方面存在不足,使得政府在灾难中的治理能力与政策目标之间产生了一定距离,因而需要把社会事务政治化,以政治逻辑替代科层制的行政逻辑。在地震灾区,党委和政府承担起领导和组织抗震救灾和灾后重建的具体责任;在那些党政系统遭受重创的灾区,组织显示出快速的“自我修复”能力——上级政府迅速派驻或从其他地区抽调人员进行补充,保障领导与组织作用的发挥。

为分析国家的权力运作方式,本文引入曼(Michael Mann)在界定国家权力属性时所使用的“基础性权力”(infrastructural power)这一概念:即一个中央集权国家专制的或非专制的,通过国家基础来协调社会生活的制度能力(曼,2007:69)。国家的强弱指的就是国家基础性权力的强弱,而其强弱有赖于国家基础设施的发展与完善(欧阳静,2010)。所以,基础性权力既有“专制性”^①与“非专制性”的区分,也有“强”与“弱”的二元面向。国家基础性权力实质上就是国家渗透社会的能力,作者将其内涵划分为基础性权力的物质基础与政策执行能力两方面,以便分析国家在基层的救灾行动。下文将从资源配置、代理人监控以及制度化渗透的角度,观察动员的实现以及如何应对基层社会救灾资源的瓶颈、弥补职能延伸的不足和政策执行的乏力。

(一)抗震救灾指挥部:“权威性资源配置”的组织依托

吉登斯(Anthony Giddens)将资源分为配置性资源和权威性资源两类,前者指对物质工具的支配,后者指对人类自身的活动行使支配的手段(吉登斯,1998:7-8)。现代世界中组织的行政管理情境则成为一种“权力集装箱”(power containers),它通过集中配置性资源和权威性资源而生产出权力(吉登斯,1998:14)。在“5·12”汶川地震中,党、政、军多方力量合一的“抗震救灾指挥部”可以说是一个基于行政架构的、高度集中的“权力集装箱”——通过掌握权威性资源而以命令和动员的方式来调集配置性资源应对救灾治理。

运用行政力量进行权威性资源配置的主要途径是依托中央和地方各层级的“抗震救灾指挥部”体系。“集中动员体制”借助权威的层级

^① “专制性”面向指的是国家权力的运作不需要与公众进行例行公事式的协商。

性结构实现资源集中与重新配置:中央政府与四川省政府处于资源链条的“前端”——发挥着汲取资源的动员作用,国家层面的资源配置主要表现为跨地区的调拨与协调;而灾区的基层政府处于资源流向的“末端”——作为政策执行者和资源的再分配者,是各种资源诉求的直接响应者,在具体的救灾任务中发挥权威性资源再分配的作用。

基层政府进行资源再分配主要是回应各方诉求以保证工作顺利开展,以工资、工程建设经费和应急补助等形式下拨资金。地震造成巨大的经济损失,使得当地原本只能维持基本运行的地方财政捉襟见肘;灾后增加的抢险救灾、治安管控、秩序维持和物资保障等方面的大量事务,对资源的需求激增,基层政府很多职能部门无论在人力、物力还是资金上都倍感掣肘。是故,因“向上集中”而资源更为充裕、支配权力更大的上级抗震救灾指挥部,自然成为其“求援”的对象。下表记录了部分求助申请情况。

救灾期间(2008)各部门财力求助申请(部分)

日期	申请部门及项目	具体申请内容
6月5日	W县公安局:《关于解决公安交通协警员工资的请示》	经费十分紧张,无力支付41名协警员工资。申请解决协警员61500万元/月的工资(每人每月1500元,含工资、服装费、各类保险等)。
6月7日	公安抗震救灾州县联合指挥部:《关于划拨我局捐款的请示》	维持前阶段正常的工作秩序主要靠借支、店面欠账等形式支撑,现欠借数量过大,资金十分紧张。申请将内蒙古S公安局等4家单位的捐款共计363245元划拨到我局帐户,以便及时支付相关费用。
7月22日	W县人武部	申请解决J县民兵抢险突击队每人每天100元补助标准和100元误工工资。
8月4日	W县X镇抗震救灾指挥部	美国“爱心基金会”援助X镇的野战医院需要进行打地基和基础设施安装等工程。申请解决工程费用余额82025元。
8月6日	W县S乡指挥部:《关于“5·12”地震征用商户货物所需资金的请示》	前期为保障受灾群众生活,将全乡所有商户的库存物资(共计资金145392元)全部征用、统一分配,现对所征用物资进行补助迫在眉睫,但乡财政资金十分缺乏。请县人民政府解决物资补助资金145392元。

资料来源:根据W县档案馆相关档案资料整理。

首先,由于上级政府掌握着资源的支配权,上述情形很容易造成下对上的依附。对于乡镇和县级各个职能部门而言,县政府及县抗震救灾指挥部是惟一的资源诉求端口。“集中动员体制”的要义就是在紧急时期形成一个集权的核心以便迅速做出反应和决策,但其首先面临着“政出多门”和“数出多门”的困境。例如,W县《关于规范统计信息工作的建议》中指出:“由于前期工作需要,许多信息和数据均由县指挥部统一管理和报送,而专业部门只是部分参与,知之甚少,甚至未参与……加之县抗震救灾指挥部(以下简称“县指”)与各专业部门报表不统一,上级检查时难圆其说,造成上级对W县数据的准确性产生怀疑,工作十分被动。而且出于应急的工作需要,由‘县指’和各部门研究确定了多个数据,但很多数据乡镇部门还不认可或无法完成数据支撑。”^①这凸显出条块分割的管理体制与应急协同一体化之间的矛盾。

其次,集中动员体制造成专业部门职能悬置和工作上对指挥部的依赖,无法独立开展工作。对此,随着应急状态的解除,W县也专门提出:要逐步弱化县指挥部的工作职能,使职能部门真正进入常态化管理,恢复职能部门的工作职责。县指挥部的工作职能应当逐步由事务性工作向监督管理转变,具体事务由职能部门承担,使数据和信息的口径一致和连续。^②

再次,在集中动员体制主导的权威性资源配置过程中,处于动员“前端”的上级政府面临监督的难题,而作为动员“末端”的基层政府则面对资源的瓶颈。有研究指出,在科层制中,信息不对称使得有效监督代理人的行为难度加大,而随着科层组织结构和功能日渐分化,基于分割和隔离的官僚机构独立性所形成的部门本位主义具有走向利益本位主义的取向(孔祥利,2012),这样的自主性与自利行为容易诱发社会矛盾。在救灾中,上级所能采取的措施就是机构和人员下沉,直接对下级的政策执行进行监控和问责,制度成本越来越高。另外,救灾的责任重大和事无巨细,也对基层政府的资源和能力构成前所未有的挑战。如从相关档案资料可以发现:县城有大量救灾帐篷却没有存放的仓库,

① 资料来源:W县抗震救灾指挥部办公室,《关于规范统计信息工作的建议》,2008年8月6日。

② 资料来源:同上。

致使部分损毁；部队撤离后物资的装卸和分发成为大问题；人力紧张使得捐赠“物资”难以发挥实效，如果雇人，经费又成为障碍。^①

可见，借助权威的等级结构发起的动员并不能解决目标一致性问题。换言之，政治压力并不能完全替代科层制中的激励问题，自上而下的资源支配权并不能保障政策的执行，相反还可能成为基层政府发挥自主性的约束。对此，戈德史密斯和艾格斯指出：“最大的障碍，是政府的组织、管理与人事系统原本是被设计在等级化而非网络化的模式下运作的”（Goldsmith & Eggers, 2004: 22）。权力地位的“位差”导致制度授权的差异，基层政府的协同效能随之弱化。

此外，国家的总体性控制能力与渗透能力的不彻底也带来了权力分流过程中的政策扭曲。国家权力对社会实行大包大揽和全面控制的治理逻辑，资源分配的渠道高度集中，导致民众、基层政府和社会组织等主体对国家的单向度依附，缺乏规避市场风险的动力。如灾区物价居高不下，救济资源通过市场流向了特定利益群体，国家控制此局面的能力却很有限。^② 国家权力的吊诡之处在于，致力于规避“市场失灵”的政治动员和资源集中配置（如涉及的物资、安置、防疫、建房等诸多事务性工作），最终却引致市场机制的自利性对公共利益的蚕食。每一种资源的配置手段都具有嵌入性和自主性，很难以权力的强制性将其从社会环境中剥离，隔断与其他社会经济要素的关联。诚如傅高义所言，中国的科层体制是“政治官僚制”而非“理性官僚制”（Vogel, 1969, 转自冯仕政, 2011），其支配权力不是来源于对制度与秩序的尊重，而是对政治权力的服从——建立于对党政动员系统服从基础上的权威性资源配置，强化了国家权威的支配格局。

（二）“驻村”与“包乡”：权力下沉的动员路径

基层社会的抗震救灾动员，实质是一种自上而下的压力传导机制。

① 资料来源：W县抗震救灾指挥部物资保障组，《关于物资保障组当前面临的主要困难的报告》，2008年8月11日。

② 例如，国家出于改善农户居住条件的考虑，限定建房工期，保障灾区尽快恢复生产、生活，同时为了督促建房进度，层层压缩重建周期。基层政府为了敦促农房重建进度，对住房补助金额采取“间断发放”的策略（徐晓军, 2011: 218），部分地区规定必须完成某个阶段任务才能拿到相应的补助费用。结果是住房等基础设施的重建采取“倒排工期”、“层层加码”的方式压缩修建时间，农房重建时间由中央制定的3年经过“加码”缩短到地方政府规定的半年，使得某一时期的建材需求量激增（徐晓军, 2011: 52-53, 94-95）。

社会动员的实现依托于既有的制度和组织进行上传下达的执行。如实行“乡镇驻村制”，又叫做“包村制”，驻村干部代表乡镇领导去指导、督促和协助村干部完成下达到村庄的所有行政任务。这是中国共产党“走群众路线”、“密切联系群众”的制度化运作机制，其实质则是一种反科层制的运动式工作方法。如今，“驻村制”已经从基层政权与农民群众之间的治理关系演变成乡镇政权与村干部之间的指导关系或“类行政关系”（欧阳静，2012）。

Y镇的“驻村干部”制度，在平时将各乡镇干部分派到各个村，有明确的分工和责任范畴，在紧急情况下第一时间就会去当地发挥领导作用。在抗震救灾阶段，W到村上去就是去救人，配合救援工作。然后就是防疫，相关群众工作就是过渡。先是临时安置，再是板房安置，然后是外出过渡。老百姓回迁以后就是整个社会系统的恢复，包括基础设施、水、电和道路。“驻村干部”制度在不同时期的中心任务不同。比如在抗震救灾期间，主要是维稳和安居，下一项工作就是集镇产业复兴，以后还有计生、环保、教育、卫生等工作，（这些）驻村干部都要管，要完成各类自上而下的指标与任务，“驻村制”实际上成为行政系统内部的上传下达机制。（访谈记录 20101120WYJ）

Y镇遭巨灾后，镇政府干部、县政府干部和A州下派干部多方面力量共同发挥联系村的作用。^①一方面是因为Y镇作为震中和极重灾区，各村人员伤亡极其严重，当地缺乏与其行政和治理任务相匹配的资源；另一方面也是因为Y镇这一“政治高地”所获得的极高关注度，势必转换成政治压力从上而下层层辐射，每一层级政府为了督促救灾工作的开展必须明确自身的责任范围。为了加大当地抗震救灾和重建的工作力度，多方联系村制度就成为层层施压的联动机制。这相当于将三种权力结构植入村级社会，乡镇政府和村级组织不再是指导—协助关系，三种行政层级领导的逻辑与村级自治逻辑相交织，将村级组织纳

^① “干部联系村”是指相关层级的党政机关指派工作人员与特定村建立固定的联络沟通，并负责对该村重大事项进行协调指导的制度。这一“联系”的制度样式（尽管称谓不尽一致），既有“群众路线”的经验作为背书，又能够绕过科层将“触角”伸入基层，已经成为政府治理基层社会所广泛采取的举措。

入行政体系的辐射范围以内。如此安排,转入灾后重建后,Y镇政府发文要加强恢复“干部联系村”和“驻村干部”制度。根据Y镇“驻村干部”的安排,几乎每个村均有4名来自镇、县和州政府的“下派干部”。就管理方式而言,强化了科层制的支配性关系,同时强化了村级组织的官僚化。

政治动员系统不仅是靠“部门驻村帮助工作”的“驻村制”使得乡镇干部得以与村中的工作相联系,而且靠一系列责任包干制度(如县委、常委领导乡镇工作的“包乡制”,以及各个村干部负责不同农户的“包户制”)划分出权力控制范围,形成上传下达的压力传递系统,在抗震救灾期间以“领导包乡,部门包村,干部包户”的形式发挥作用。与“驻村制”着重于对村中事务进行指导不同,“包乡制”在抗震救灾过程中起到了领导统率的作用,与同处于系统内的乡镇政府形成一种上下级的行政统管关系。^①

1. “下沉”与“真空”

县级领导到乡镇督促工作的“包乡制”在灾前普遍存在,其目的在于保稳定、促发展,工作重心随政府中心任务的变动而变化。在抗震救灾初期,“包乡”的县委领导要带人到对应乡镇勘察灾情、组织动员,发挥统一指挥的“主心骨”作用。县级领导对于乡镇级政府来说职务最高,在当地有调度部队、协调各方工作的权限,在救灾中起主导作用,之后还要协助化解社会矛盾。上级领导包稳定、包发展的“包乡制”与“驻村制”的不同在于,前者由行政权力的层级决定了包乡干部与乡镇干部的上下级领导关系,而后者所涉及的乡镇干部和村级组织并非是科层制内的隶属关系。但即使后者这种“协助—指导”关系,在有些地区也演化为实质上的“领导—被领导”关系,进而弱化了村级组织的自治能力。因此,与其说这是一套应对突发事件和社会问题的动员系统,不如看作是在明确责任划分前提下的压力传导机制。

许慧文(Vivienne Shue)指出,1949年后,国家对社会生活实行全面控制造成了社会的细胞化(social cellularization):社会在按照意识形态分类组织起来的同时,也被分割成无数小的、互相割裂的细胞。这种格局造成了社会的两极化,一端是政策制定的最高层,另一端是直接执

^① 作者在W县人民武装部访谈Z时,他详细描述了“包乡制”下早期抗震救灾的动员过程(访谈记录20111226ZGQ)。

行政策的地方官员,而这中间缺乏拥有真正权威的行政组织。即使政权机构实现了下沉,但没有嵌入社会的“强”国家事实上是脆弱的(Shue, 1994:65-88)。在抗震救灾中,虽然“全州千名干部下基层”、“包乡制”和“驻村制”表面上是以科层制来强化基层社会治理的手段,但实际上是反科层、跨层级地贯彻国家意志的渠道。自上而下的施压并没有加强基层社会科层制的建设,相反弱化了乡镇和村级组织的管理职能。

“包乡制”和“驻村制”除了在抗震救灾时期发挥动员、组织救援作用外,在重建阶段则着力于加强扶贫开发攻坚和加快转变经济发展方式。如四川省委在“驻村制”的基础上提出开展“挂包帮”的活动,指的是通过“领导挂点,部门包村,干部帮户”进行扶贫。^①“挂包帮”其实是以扶贫为中心,结合了发展和维稳等多项任务的一种“上级包干制”。但如此各种“下沉”举措也带来了另一个问题,即派员机构的“真空”状态,影响到其自身工作的开展和职能的履行。^②

为了加强对基层社会的动员、组织,上级行政机构人员“下基层”到县上、“下沉”驻村,不管是直接指导下级工作,还是提升群众的意识,都是强化基层治理能力的措施。下基层、包乡等制度可以归为“包片”这类风险防治与管理的责任包干制度。纵然出发点如此,但是“下沉”与“真空”之间的矛盾就是基层政府治理能力弱化困境的具体展现:“有些面上的工作,如检查之类的,要帮助乡镇去干。自身的职能会受到影响。地震以前缺人的现象也有,反映为干部断档,只是地震后更突出”(访谈记录 20111228 YSN)。如此“下沉”,既未从根本上解决基层实现治理目标能力衰微的困境,下沉机构自身也受到很大影响。从这个意义上说,上级行政领导的“下沉”作为“救火队员”的作用甚于基层政权建设的意义。

① 据《人民日报》报道,四川省委从2010年起连续3年在国家扶贫开发重点县和地震重灾区实行“省市县党政领导和部门(单位)负责人挂点联系制度”:省级领导联系一个经济片、一个县,市州领导和省直部门(单位)主要负责人分别联系一个乡镇、一个村,县级领导和市县部门领导分别联系一个村,每名挂点领导还要联系帮扶一户特困家庭。挂点的各级领导共6500名。各部门(单位)分别联系帮扶一个以上贫困村,省、市、县三级部门共包村16864个,覆盖了全省行政村总数的35.2%(《人民日报》,2011)。

② W县环保局的一位官员详细介绍了“挂包帮”制度的组织实施(访谈记录 20111228 YSN):除了“下沉”带来的机构“真空”可能影响自身职能履行之外,机构人员“下沉”对于资源损耗相应提高。如W县公安局将机关警力全部分配到河谷地带的社区警务室,由此带来一个问题——车辆使用量大增带来油料消耗巨大,不得不向上级申请解决;同时也使得本来人力资源就不够充裕的基层警务力量更加紧张(经过作者整理归纳)。

2. “下沉”与“悬浮”

除了“下沉”与“真空”这对固有矛盾，“下沉”与“悬浮”也是“驻村制”的痼疾。旨在上情下达和下情上报的“驻村”制度，因为下沉不到位逐渐远离“群众路线”的初衷；而重在争取资金促进发展的“驻村”方式，因忽视了“维稳”这项政治责任，以至于没有履行好“宣传抗震救灾政策”、“维护社会政治稳定”和“巩固党在农村的执政基础”的职能。为纠正这一系列问题，在抗震救灾重建与北京奥运会召开的重叠时期，加上作为藏羌自治州有“反分裂斗争”的背景，A州在农房重建阶段这个农村社会矛盾极其突出的时候下发了《关于进一步加强“‘千名干部下基层’活动的通知”》，强调“下派干部”的“政治工作队”角色，是为了“巩固党在农村的执政基础”，用党组织的领导推动州委干部下基层活动，以加强党的执政基础为着力点来进行社会矛盾纠纷排查，维护农村社会稳定，这无疑加强了国家基础性权力对基层社会的渗透。

A州党委推行的“政治工作队”在本质上也是一种反科层制的政治干预行政的治理方式。其具体体现：一是以州级行政力量驻扎农村基层社会的权力构架，跨过乡镇政府直接指导村级组织的工作，扭转乡镇干部“驻村”工作的不力，使上级部门的意志直接渗透到农村社会的方方面面，使得州委的控制能力更强大；二是通过“火线入党”、“火线教育”和指导农村党支部开展工作等方式，巩固党在农村的执政基础，既将村级自治组织纳入科层制的辐射范围，同时又以党的权力渗透来规导村级组织的社会控制逻辑。出于维稳的需要，党政组织在非常规态势下两条线同时植入农村社会，控制基层社会的领导权，强化了对上负责的依附关系。

不管是县级领导包乡、县级部门包村、乡镇干部和下派干部还有驻村干部包组、包户、包人的工作机制，还是四川省下派的“驻灾区工作组”，几乎每一项救灾任务的推进，都需要借力于机构人员下沉来解决委托—代理中的监督问题。

省纪委在S市有办事处、还有监察局，我们都要配合。现在省上的驻S市纪委拆了，但是S市的纪委监察局同样要管，我们好多项目都还在审计局排着队接受审计。……我们通过驻村来管理村上……每个村都有联系干部，平时党委政府的方针政策要贯彻，市上的要贯彻就通过他们，底下的问题他们帮着协调解决，解决不了的带回来。（访谈记录 20111217YTC）

这是在制度化的控制缺位时实行的“代理人行为的完全责任性”（福山，2007：62）的体现。L镇党委的一位官员说：“压力型体制”自上而下的权力约束，试图保证政策的执行和国家意志的实现，但“完全责任性”难以形成最好的监督机制，因为它不能保证委托人与代理人的目标一致性，并且难以对代理人绩效的透明度进行监督，也就丧失了最好的激励机制，所以不能成其为最有效的动员。

（三）应急体系的重建与下沉：权力再生产的制度化渗透

灾难使得既有的社会秩序所赖以维持的社会结构、控制手段和运行功能遭到瓦解，相应的防疫、生存、安置和安全等需求无法依靠基层政权自身力量得以满足。灾区面临失序的风险，亟需国家力量的介入来解决公共物品匮乏问题，以及重建政策贯彻的制度性能力、确立救灾和重建的制度体系，同时着眼于今后的应急和防灾。出于制度惯性和“压力型体制”的要求，应急管理工作向持续性、制度化方向推进。^①

与很多地方一样，虽然M市应急办的机构设置早已存在，主任多由政府办公室主任兼任，^②但是长期以来因为人力资源和成本的限制，可以说是一个空架子，而真正的应急体系的建立是因地震推动起来的，目的是让应急工作走向制度化和常态化。“5·12”地震后，基层社会开始有了防灾意识，应急管理工作才被推向实质性发展阶段，并且在接下来的地震次生灾害中发挥作用。^③ W县地处山区，相对封闭，因为长期以来没有发生过大规模灾难和公共危机，因而上上下下都缺乏防范

① 2003年的“非典”可以说是中国大陆建立现代应急管理制度的重要里程碑。党的十六届三中全会明确提出，要建立健全各种预警和应急机制，提高政府应对突发事件和 risk 的能力。国务院办公厅成立了应急预案工作小组，重点推动突发事件应急预案编制工作和应急体制、机制、法制建设。2004年是中国应急预案的编制年，党中央、国务院提出要建立健全社会预警体系，形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制，提高保障公共安全和处置突发事件的能力（参见唐云明，2010）。这里“应急管理”的对象主要是针对公共危机下的非常态“突发事件”。

② 2007年12月M市就成立了“M市人民政府应急管理办公室”，机构级别为副科级，归口市政府办公室管理。

③ 2010年，M市建立起应急预警短信平台，覆盖至每个村民小组，可在第一时间向全市或局部范围人群发送预警短信，为及时做好应急准备、有效处置突发事件、减少人员伤亡和财产损失争取时间。此外，还建立了M市综合应急救援队伍和防汛抗旱应急救援支队等14支专业应急救援队伍，组建了42人的应急救援专家组，按部门、镇乡分类建立了应急救援装备数据库，统筹该市百余台抢险救灾机械设备，并明确了装备的数量、存放地点等基本情况，从而使应急管理成为了一项制度化、常态化的工作。

意识。以往,限于财政拨款仅仅“开得了门”,经费仅能满足日常运作,县、乡镇以及更低级别的应急体制建立远远滞后于国家应急管理体系的发展规划。“5·12”地震后,依据A州的要求成立应急管理办公室,逐渐从政府办公室中分离出来,^①然后再将这种制度和机构建设的任务层层下达到乡镇以及村级自治组织。

自上而下的制度建设其推动力往往源于自下而上产生的压力。以前基层政府下属的应急管理办公室只是一种协调性机构,不能真正统一组织、指挥和协调各种突发事件应对工作,还存在以部门职能为中心的部门主义倾向,缺少联动的应急指挥组织系统。如今,应急体系与应急预案依托于高度统一的党政领导体制实现强化渗透,推动应急工作走向基础性和制度化建设,着力于扭转缺少规范、遇事采取临时措施、职责不清的局面,克服目前在突发事件应对组织体制领域过于分散、制度化水平低的弊端。

地震后灾区的政府行政秩序和职能遭受不同程度的损毁,基层社会资源匮乏和职能缺失在巨灾中被放大,但基层政权主导的职能重建使得基层社会的功能和秩序得以迅速恢复,而这正是得益于国家政权下渗所造就的“强”制度性能力。可以说,巨灾损毁的是作为行政序列末梢的基层政府人员和常规行政秩序,而非官僚制系统本身或者“中枢”;所以,其自身的修复能力决定了基层政府人员以及办公设施的损失在实质上无损于救灾与重建的实施。国家基础和国家的制度性能力这一结构性安排并未因地震而受损。相反,依靠既有的组织和制度,借助于强有力的国家基础实现了快速的职能重建,保证了政府主导救灾重建的效率、效果以及制度性能力的强化。一方面,国家的基础性能力呈现出强制性面向,对社会生活进行强有力的规制,对灾难治理进行有效动员;而在另一些基础性职能上,由于基层社会缺乏应对巨灾的制度和资源准备,导致秩序紊乱和职能履行的掣肘,国家的基础性权力的“回应性”受到阻碍,这是资源匮乏和职能不足导致的基

① W县的应急管理办公室虽然在2008年地震后就成立了,但直到2010年才开始步入正轨。在地震次生灾害——2010年“8·14”泥石流以后才有专门的应急办主任。当时应急办挂在县政府,只是县政府的一个科室,但与所有政府部门都要打交道,关系还没理顺,很多不该报给应急办的事情也报给他们做。作者于2010年11月在W县人民政府应急办调研,新主任刚从乡镇调上来,对情况还不熟悉,一阵忙乱后告诉我,她正在通过书本知识学习。只有墙上的一张应急管理的流程图呈现了从乡镇到州一级的应急处理方式,所以作者也无法询问到更多细节。

础性能力的“弱”的面向,所以便借助于动员来扩充再分配的空间和权力运作的强度。

四、讨论:动员诸问题及权责困境的突破

(一)动员式治理偏好的制度基础

将救灾纳入一个政治过程,国家依靠强制力经由应急动员介入资源再分配、修复损毁基层社会功能,以及制度化能力的下沉过程,弥补巨灾后职能延伸的不足和政策执行的乏力。动员是国家普遍使用的治理工具。不少研究承认“事本式”运动式治理的短期绩效,也批判了其有违理性科层制发展的后果,但却很少阐释动员式运作的“例行化”与正式权威的非正式运作之间的矛盾并置,以及动员在中国情境中对于重构“上令下达”的制度化连接中所发挥的作用。

多中心的制度安排形式,因为主体的多元与过程的复杂,使制度预期目标多元化,往往在过程意义上存在效率损失。如果国家在有限时间内追求单一或较为集中的目标,倾向于减少制度协商的成本,强化封闭式的制度安排,那么制度安排的偏好就倾向于运动模式。米格代尔(Joel S. Migdal)就曾指出,动员能协调国家机构,防止国家的各个部门按相反的目标行事,但“每一个机构都倾向于成为一种离心力”(米格代尔,2009:217,275)。这一悖论在于,国家机构既是动员实现的前提又是实施动员的阻碍,社会控制的碎片化制约了国家权威和规则的支配能力。而且,由政治与行政主导的制度变迁,意味着资源集聚于行政系统内部,社会缺乏相应的资源以及能力来影响行政系统,使得运动式的制度安排成为一种行政机制获得了实际的合法性,进而在动员体制下形成上下对口、职责同构的行政体制,促使横向地区间、部门间在短时间内实现制度模式的扩散或复制(徐晓林、朱国伟,2011)。

动员情境下,政策的推动与执行,延续并借助常态社会下既有的机制和运作方式,倚重的是高度组织化的党政系统——政策的高位推动与基层社会的层级性治理并重,运动式治理与制度化渗透共存。采取“以党领政、部门联动、齐抓共管”的方式,实现社会资源的汲取与权力下沉的监控。国家主导的“集中动员体制”,依靠党政系统,成立自上而下的“指挥部”系统作为“权力集装箱”而汇聚资源,同时采取“代理

人行为的完全责任性”的方式推动国家意志下沉。

因此,将动员放在权力结构与组织现象相连接的意义上来理解科层组织如何实现有效的基层治理,可以发现基础性权力在科层组织中的二元面向:既是贯彻强制性权力的动员装置,亦是通过动员方式来实现政治功能的运作结构。传统科层制建立在行政和政治相分离的基础上,其使命就是高效率地执行政治意图。当科层内部的监控结构和激励结构无法回应巨灾所产生的巨大治理负荷之时,动员与科层制围绕权威式微以后的权力建立有效治理的结构进行整合,动员机制在权力的强制性与回应性交汇的二维面向上萌生,成为权力再生产的一环,实则是围绕权力之轴来整合行政资源,弥补政府责任和治理能力之间的沟壑。让渡社会生活范围内的集体权力而强化中央集权,加强的是基础性权力的渗透性和支配性,遗留下国家意志如何制度化贯彻的问题。动员“嵌入”在制度基础上得以实现,最终遭遇科层制的“自主性”侵蚀而产生偏离。

(二)治理资源的有限性与动员效应的局限性

首先,动员规导的“权威性资源配置”对稀缺资源进行行政划拨,不仅在“条”上使得下级政府对上级政府形成资源依赖,而且在“块”上“一肩挑”地包揽事务性工作造成职能部门对基层政府的依赖。在资源和行政权限上的垄断,成为专业部门独立开展工作和基层政府向监管职能抽身的障碍。

其次,在动员的方式上采取政府体系内机构与人员下沉的举措,着力于解决行政系统的效率障碍与监控难题。“驻村”、“包乡”等制度在应急状态下可以借助权威的等级结构解决权力的渗透性与支配性,却无法实现制度化的回应性弊端——如在“驻村制”的实施中出现的“下沉”与“真空”、“下沉”与“悬浮”以及“下沉”与“资源损耗”这三对矛盾。

再次,解决“市场失灵”的动员方式,无法克服市场的“自主性”,由动员引致的资源配置方式成为组织中政策贯彻的掣肘,一个集中的表现是,力图解决市场失灵的权威性资源配置缺乏弹性空间,导致市场对灾民利益的反噬。

当国家这一强势主导者“退场”之后,后续问题才开始浮出水面。“动员体制”所形塑的国家—社会关系不可避免地染上依附色彩。“权威性资源配置”的方式,一方面强化了国家权威和科层制的运作逻辑;

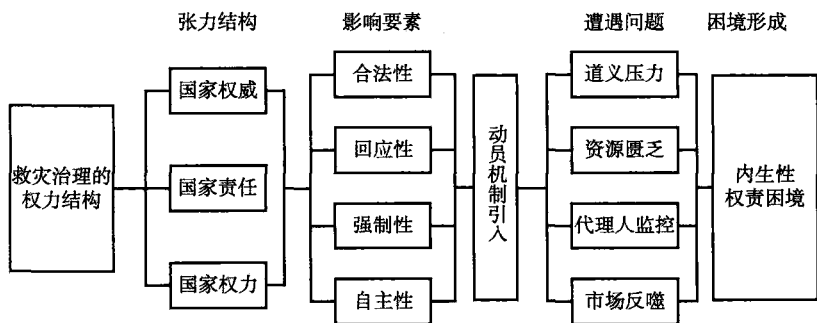
另一方面在依附格局下,重建的国家基础性权力,难以摆脱对外部扶持的长期依赖。灾难的突发性使救灾与重建的动员带有“疾风暴雨”的性质,是国家意志自上而下层层加码、强力推动甚至“强制”执行的结果,容易产生与地方社会实际脱节或“水土不服”的局面;在从“特殊秩序”回归“常态秩序”的过程中,国家以及外部要素逐步从地方社会抽离,然而制度化的、稳定的资源及其获取渠道却未健全、完善。这些都会导致被救灾地区在恢复常态社会以后缺乏可持续发展的动力。

(三) 国家神话的“内生性权责困境”

任何一种社会秩序都要依靠政治秩序和道德秩序来共同维持。在西方国家的历史上,国家负责政治秩序而教廷负责道德秩序。即使在政教分离之后,教会仍然掌管着道德秩序,而国家则一心追求以理性计算的社会政治经济利益。由于中国没有西方式的宗教传统,国家就担负起了维护道德秩序的责任,从而把政治秩序和道德秩序合二为一(童燕齐, 2008)。在中国的政治传统中,“受天命”的统治并不表示建立了现实的合法性,还需要一个“以德辅天”的实践展示才能最终完成这一过程。早期依靠神授或血缘继承的国家,虽然可以在理论上建立起对一种现实权力的认可,但要取得合法性,仍取决于这种权力的实际作为。在这个过程中,如果现实的“行”无法与“天命”产生合理契合,其合法性则有消解之虞。在这种政治传统的影响下,国家对于民众福祉的道德义务是“德政”的立足点,也是在民主选举以外构筑统治正当性的重要支撑。一方面,家长制国家的全能主义倾向对灾难治理的“回应性政治”有高度敏感性,道德的刚性运作成为政治逻辑的起点;另一方面,古典国家的人格化运作模式与现代国家的制度化运作模式在救灾中的嵌入性与自主性的价值认同基点上汇聚,构建起源自家国同构传统的、政治的弹性运作结构。所有这些救灾与重建政策的实施,仰仗一套从上到下的官僚系统,资源配置以再分配的形式逐级加以实现。距离再分配中心越远,基层社会官僚对权力意志的效忠性越低。正是再分配制度的实施与强化,而非资源再分配本身在救灾过程中生成了非预期性后果。

从长远来看,因面临代理人结构问题和资源匮乏导致的权力与权威的非对称性,以及权力与责任的不对等结构,反映在动员与制度的“嵌入”、“契合”且“纠葛”的过程中,是内在要素相互碰撞所产生的难以避免的困局。权威—责任—权力之间的张力对救灾和重建过程中的

权力意志产生掣肘,动员体制与委托—代理机制这两种权力机制交织产生了监管真空,合法性、强制性、回应性和自主性四大要素交织构建的“权责困境”是根植于灾难治理过程中的内生性束缚(如下图所示)。



救灾的权力结构、影响要素与困境形成图^①

国家权威所面对的压力,一方面来自于权责不对等,即权力的行使大于责任的履行,或者权力并未履行相对应的责任,因而产生合法性压力;另一方面是履行责任的能力低于民众的要求和期待,基础性权力的“强制性”面向超过“回应性”面向,其手段正当性受到质疑。灾难与危机背景下民众的权利诉求与政府职能履行能力之间张力的产生,既是社会动员发生的动因,也使社会动员乃至国家治理体系承受进一步的考验。

国家积极主导救灾和重建,为灾区提供各种公共物品与服务,实现了对民众生存权和治理绩效的回应;但国家治理本身在实现权力下沉过程中逐渐突破原有边界,溯及原来难以企及的空间和范围,在以渗透性和制度化加强对社会的整合以外,还应当完成一种面向公共组织的内在规范性转向——从张静所倡导的从最传统的作为“守卫者”和“仲裁者”的角色,^②转变为公民利益的促进者和捍卫者(张静,2001);从基于“束缚—保护”模式的绝对性权力统摄,走向基于公共性转向的“权

① 国家责任在狭义上指对内责任,即一个国家的政府要为其国民的生存、发展、安全、健康、幸福生活和可持续发展承担和履行责任。在特定时点上,可以看作政府在某一个时期内既定的主要社会治理任务或执政目标。但在一定时期内,可以视为一种与权力对应的义务,随权限相应扩大的职责,进一步可以看成民众对国家的执政期望。

② “国家最传统的角色是守卫者和仲裁者”(陈淳文,2006:264)。作为守卫者,主要是负责对外的国防和对内的治安;作为仲裁者,则主要是负责司法和审判。

利—权力”模式的权—责互赖。而这一转向的核心是用责任对公共权力进行规范,使得国家与民众之间的“权利与权力”的关系从力量失衡走向对称,从而更充分地开发政府的效能,并确保政府效能发挥具有最终的合理性,不啻为解决有效性与合法性矛盾的一种出路。

参考文献:

- 陈淳文,2006,《公民、消费者、国家与市场》,刘擎主编《公共性与公民观》,南京:江苏人民出版社。
- 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》,《开放时代》第1期。
- 福山,弗朗西斯,2007,《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》,黄胜强、许铭原译,北京:中国社会科学出版社。
- 光明日报出版社,2008,《感动生命的100个瞬间》,北京:光明日报出版社。
- 吉登斯,安东尼,1998,《民族—国家与暴力》,胡宗泽、赵力涛译,北京:三联书店。
- 金雁、秦晖,2004,《十年沧桑:东欧诸国的经济社会转轨与思想变迁》,上海:上海三联书店。
- 科尔奈,雅诺什,2007,《社会主义体制:共产主义政治经济学》,张安译,北京:中央编译出版社。
- 孔祥成,2005,《民国江苏救灾机制研究》,华东师范大学博士论文。
- 孔祥利,2012,《地方政府与驻地中央机构的互动——以“央视大火”的应急处置过程为例》,《中国行政管理》第6期。
- 曼,迈克尔,2007,《社会权力的来源》(第二卷·上),刘北成等译,上海:上海世纪出版集团。
- 米格代尔,乔尔·S.,2009,《强社会与弱国家——第三世界的国家社会关系及国家能力》,张长东、朱海雷、隋春波、陈玲译,南京:江苏人民出版社。
- 欧阳静,2010,《策略主义与维控型政权——官僚化与乡土性之间的乡镇》,华中科技大学博士论文。
- ,2012,《乡镇驻村制与基层治理方式变迁》,《中国农业大学学报》(社会科学版)第1期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理:基于治国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 任剑涛,2004,《社会的萎缩与重建——转型中国国家与社会互动状况的分析》,张一兵、周晓虹、周宪主编《社会理论丛》(第二辑),南京:南京大学出版社。
- 《人民日报》,2008,《温家宝主持召开国务院抗震救灾指挥部会议时强调抗震救灾必须举全国之力》,5月16日。
- ,2011,《四川“挂包帮”助推贫困地区发展》,6月19日。
- 斯塔林,格罗弗,2003,《公共部门管理》,陈宪、王红、金相文、程大中译,上海:上海译文出版社。
- 孙立平、晋军、何江穗、毕向阳,1999,《动员与参与——第三部门募捐机制个案研究》,杭州:浙江人民出版社。
- 孙绍骋,2004,《中国救灾制度研究》,北京:商务印书馆。
- 唐云明,2010,《海峡两岸应急管理制度之比较》,台湾铭传大学“警学与安全研讨会”论文。
- 童燕齐,2008,《中国政府与百姓——政治学研究劄记》,《观察与交流》第22期。

- 王玲、申恒胜,2012,《自然灾害与国家研究:缘起与拓展》,《理论与改革》第2期。
- 王勇,2012,《国家起源及其规模的灾害政治学新解》,《甘肃社会科学》第5期。
- 魏丕信,2003,《18世纪中国的官僚制度与荒政》,徐建青译,南京:江苏人民出版社。
- 魏特夫,卡尔·A.,1989,《东方专制主义——对于极权力量的比较研究》,徐式谷、奚瑞森、邹如平等译,北京:中国社会科学出版社。
- 谢亮,2011,《传统荒政的公共性与行政国家成长的再审视——基于“官僚制实践困境”命题中的行政伦理》,《浙江社会科学》第10期。
- 辛允星,2013,《“捆绑式发展”与“隐喻型政治”——对汶川地震灾区平坝羌寨的案例研究》,《社会》第3期。
- 徐晓军,2011,《灾后财富分配与流动——汶川地震个案研究》,武汉:华中师范大学出版社。
- 徐晓林、朱国伟,2011,《解释与取向:运动式治理的制度主义视野——以“治庸问责”风暴为背景的分析》,《学习与实践》第8期。
- 张静,2001,《国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾》,《开放时代》第9期。
- 张强、陆奇斌、张秀兰,2011,《汶川地震应对经验与应急管理中国模式的建构路径——基于强政府与强社会的互动视角》,《中国行政管理》第5期。
- 赵延东,2007,《社会资本与灾后恢复——一项自然灾害的社会学研究》,《社会学研究》第5期。
- 赵旭东、辛允星,2010,《否定的逻辑:汶川地震中灾区民众的情感认知冲突及其转换》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 赵绘宇、赵晶晶,2009,《环境事件中行政主体责任一致性研究》,《内蒙古社会科学》第6期。
- 中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局,1972,《马克思恩格斯选集》(第4卷),北京:人民出版社。
- 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》,《开放时代》第9期。
- Goldsmith, Stephen & William D. Eggers 2004, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Lieberthal, Kenneth 1988, "Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitations." In Kenneth Lieberthal & Michel Oksenberg (eds.), *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. N. J.: Princeton University Press.
- Mann, Michael 1984, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results." *European Journal of Sociology* 25 (2).
- Pye, Lucian W. 1985, *Asian Power and Politics: The Cultural Dimensions of Authority*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Shue, Vivienne 1994, "State Power and Social Organization in China." In Joel S. Migdal, Atul Kohli & Vivienne Shue (eds.), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. New York, NY: Cambridge University Press.

作者单位:江苏省社会科学院社会发展研究中心(樊佩佩)
南京大学政府管理学院政治学系(曾盛红)
责任编辑:张志敏

Social Mentality: Social psychological research on transitional society

..... *Wang Junxiu* 104

Abstract: In the context of social transformation, Chinese social psychologists should focus on the reality of social transformation, and a macro paradigm should be taken in social psychological research of social transformation. The paper analyzes the current status and the problems of social mentality research on the social transformation. The author argues that social mentality research can learn from the legacies of history, sociology and psychology. The author also proposes the paradigm of social mentality research, including the analytical levels of social mentality, the expanding boundary of the discipline, the structure and the methods of the measurement of social mentality. The paper suggests that social transformation is the core subject of social mentality research, and the social mentality research focusing on social transformation is a social developmental research.

“Intrinsic Power-Responsibility Dilemma” in Social Mobilization: A case study of disaster governance at grassroots during Wenchuan earthquake relief *Fan Peipei & Zeng Shenghong* 125

Abstract: This paper examines the interactions between power and institutions, as well as the structure of resources allocation during disastrous times. The authors analyze the moral responsiveness due to “family-state co-construction” under totalitarianism state, and the coerciveness of the infrastructural power, which resort to social mobilization to overcome the systematic inefficiency during disaster relief. The paper finds that the bureaucracy and social mobilization form an embedded structure to reduce the limitation of state power. The authors propose an interpretative framework, which integrates the three factors of authority, responsibility and power, trying to figure out how the tensions between the three impede the will to power, and thus generate a “intrinsic power-responsibility dilemma”. Moreover, the authors explore how the four elements of coerciveness, responsiveness, legitimacy and autonomy, affect the power structure in disaster relief.

Exchange, Welfare or Exploitation: Right-at-work of disabled people under the protective employment *Liao Huiqing* 148

Abstract: How the right-at-work of disabled people was realized under the protective employment policy? Were there any different characteristics in different business organizations under different supporting policies? The paper developed an analytical