

国家治理的有效性与合法性

——对周雪光、冯仕政二文的再思考

■ 蔡 禾

[内容提要]任何国家治理都必须解决治理的有效性与治理的合法性问题,周雪光的文章指出了国家治理的有效性困境,冯仕政的文章指出了国家治理的合法性困境。本文试图从有效性与合法性的关系去解读当下国家治理的逻辑和问题。

[关键词]威权国家 革命教化政体 有效性 合法性

近年来,关于国家治理的研究文献众多,产生了许多堪称经典的作品。不过多数此类研究往往关注于某一治理具象,例如,承包制如何导致“政府及厂商”的后果^①,税制改革如何导致乡村治理的失效^②，“经营城市”治理行为的分析^③。另外,多数此类研究都把研究背景放在改革开放这一时间空间下,企图从转型来解释今天的治理问题是如何发生的,例如渠敬东等人的研究提供了这一研究的典范^④。不过,这种理论企图背后似乎有一个默认的假设,及计划经济下的国家治理没有今天的这些治理问题,而这一前提是否真实是值得讨论的。例如,今天看到的国家治理中的中央集权与向地方放权的纷争与计划经济下的“条块之争”其实是有同质性的。所谓“条”,体现的是以中央政府部委为主实施政府治理的集权方式;所谓“块”,体现的是以地方政府为主实施政府治理的分权方式。事实上,在整个计划经济体制时期,国家治理中的“条块之争”没有间断过。正因为如此,研究国家治理问题,如果仅仅

对某一治理具象做出研究,回答某一种治理问题是怎么产生的,或者只对改革开放后的中国国家治理做出研究,回答经济体制改革对国家治理的影响是不够的。因为尽管这些研究能非常很好地解释某一治理具象产生的原因,但是它无法回答为什么在同一时间内,各种看起来矛盾的治理问题会在同一时期内存在?例如,我们既可以看到诸如计划生育、汶川赈灾这样高度有效的治理行为,也可以看到许多政府在实现自己治理意愿过程中遇到的阻碍和困难,甚至“分割”。例如,尽管国家三令五申不得建立高尔夫球场,但许多地方的高尔夫球场建设仍然未停止,^⑤即使是征粮征税这一几千年来中国国家治理中的当然之事,往往靠正式的制度也无法实现。^⑥而且这些治理问题会周期性地循环出现,堪称顽疾,为什么?要回答以上疑问,需要有更为宏观的视角和长时段的视野。

《开放时代》2011年第10期刊登的周雪光的《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制

度逻辑》^⑦和2011年第1期刊登的冯仕政的《中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释》^⑧两篇文章也是对国家治理问题的研究，但我以为周雪光和冯仕政的文章都是试图超越治理具象和转型这一特定时空，站在一个更为宏观的立场上开展的研究。正如周雪光在文章中指出的，他们试图回答：“是不是有一个理论视角，一个大的思路，可以把这些分散在不同领域、不同场景、不同形式的现象和问题放在同一个分析框架里，探究它们之间的关联以及其背后的制度逻辑”。他们的研究是极有特色的，但是也为后面的研究留下了许多可以再思考的空间。

任何国家治理都必须解决两个基本问题，所以在一个关于国家治理的宏观解释框架中，治理的有效性与治理的合法性都应该拥有自己的位置，并能够从二者的关系去说明国家治理的逻辑和问题。我在后面的分析中，将尝试沿着这两个线索展开分析。

一、治理的有效性 ——一个基于结构功能的分析

中国是一个一党领导、权力高度集中的国家，许多学者用“威权主义”来表达中国国家治理的性质。周雪光认为，权威体制的核心是中央政府（广义上）对广大国土的统辖权，体现在中央政府自上而下推行其政策指令意图、在资源和人事安排上统辖各地的权力。显然，威权体制并非只有中国才有。但在周雪光看来，建立在中国这样一个“幅员辽阔、多元的、发展不平衡的区域性经济与社会”上的威权体制，势必在有效治理上存在不可克服的内在矛盾：幅员辽阔意味着区域差异性巨大，体现中央意志的统一制度和政策治理的有效性难以符合不同地区的经济社会状况；幅员辽阔意味着从中央抵达地方的治理层级链条

较长，治理信息的传递难免发生阻碍和偏差，对基层地方政府行为的监督比较困难。因此，“权威体制与有效治理”之间存在内在矛盾，这种矛盾在治理上会引发悖论式的治理现象：一方面中央政府越是要通过集中权力来实现自己的意志，其决策可能越偏离基层的实际状况，基层治理的有效性可能越差；另一方面中央政府通过向地方政府放权来适应基层的实际状况，地方政府偏离中央政府意志的可能性越大，宏观治理的有效性可能越差。因此，中国的国家治理始终在集权与分权、死寂呆板与偏差失控之间纠结，各种治理问题循环往复地出现。尽管我们可以在每一个治理问题中找到具体的原因，但在周看来，各种治理问题频繁往复与领袖的个人魅力、官员的个人品格和能力没有实质性的联系，经济体制改变也不是解释中国政府治理问题的核心变量，中国的政府治理问题“是特定国家治理模式的运作逻辑内生所致”。

既然治理问题是威权体制“是特定国家治理模式的运作逻辑内生所致”，那么体制本身必然会产生出反应机制，来调节或克服内在的结构性问题。周雪光将其归纳为决策一统性与执行灵活性、政治教化的礼仪化、运动型“纠偏”三种机制。有意思的是，这些在许多学者那里被看作是治理“问题”的现象，被周雪光做了“机制”的功能主义的解释。

所谓“执行的灵活性”是指地方政府不按照上级政府的统一规定或要求来实践它的治理行为。例如在欧阳静的桔镇研究里，基层政府在面对计生和招商的任务指标时，采取了“只能做不能说，更不能形成文件”的做法，这种做法“在部分干部看来并不违反政策精神，从某种意义上说还是一种创造呢，有时会受到上级的默认”。^⑨桔镇的治理实践展现出基层政府是如何“在结构还是运作方式上均采用非正式运作”，周雪光把它

称为“共谋”^⑩。不过这里的共谋不是指上下级之间为谋私利的一种勾结行为,而是应对更上一级领导要求而做出的“上有政策、下有对策”的反应。周雪光看来,威权体制的政策“一统性越强,它与基层实际情况的差异越大,基层政府在执行过程中注入的灵活性就会越大;因此,基层政府间共谋行为的空间便越大”。这意味着,威权体制的一统性客观上需要执行的灵活性作为互补,原本被看作是“问题”的共谋行为对威权体系是有功能的。

关于运动式治理,国人的研究已经很多了,许多人把他看作是革命时期留下来的传统,或是意识形态的结果。例如唐皇凤就把运动式治理看作是以阶级斗争为纲的计划经济下的国家治理工具,认为是“非常态社会”的产物,并相信随着改革开放,“当代中国社会转型进程的实质是中国开始步入一个常规化的社会,日益成为一个摒弃运动式治理的常态社会。”^⑪在他看来,市场经济下如果还存在类似“严打”这样的运动式治理,是因为政府“面临资源瓶颈问题”,政府在资源有限的情况下,必须集中有限治理资源解决治安这个突出问题。但是周雪光把运动式治理看作是威权体制应对地方政府“执行灵活性”的机制。“执行灵活性”是威权体制必需的,但是“执行灵活性”必然会带来地方政府的治理行为偏离中央政府的可能,甚至可能导致保护地方利益,损害中央利益。所以“执行灵活性”必须符合中央政府的要求,在一个中央政府可以接受的空间存在,一旦偏离,中央政府就会在某一时间力集中力量“纠偏”,运动式治理的功能是保障威权体制政策统一性与地方政府执行灵活性之间的“适度”。

现代国家的治理都表现出科层制特征,科层制不仅仅是指分科分层的外在组织形式,还包括法制化、制度化、专业化等内在特质。从逻辑上

讲,一个体系的运作机制既要适应体制的外在形式,还要有助于内在特质的成长。中国在长达两千多年的历史里,国家治理的组织形式就表现出高度的科层化外在形式,但却一直无法生长出现代国家科层治理需要的内在特质,为什么?从马克斯·韦伯开始,人们就在探讨这个问题,文化的解释占据了重要的地位。周雪光从他的分析逻辑出发,指出了威权体制自身的另一个悖论:威权体制内生的应对有效治理问题的机制反过来侵蚀了科层治理需要的内在特质。这个悖论表现在:依法治国是现代国家的基本制度,但法律的稳定性和非人格性束缚了中央政府使用运动型机制的空间和范围,限制了有效治理的灵活性;制度化是科层理性的要求,它要求官员按章办事,不徇私情,不接受上级领导任意干涉的权威,但威权体制要求中央政府有权力突破按部就班的科层来实现中央政府决策的效率和应急能力;专业化是与科层化相关连的,但是威权体制的一统需要不断进行观念的教化,因而阻碍或“否认”了各个专业领域中建立共享观念的独立过程,专业化过程不断被打断,被虚化。当法制化、制度化、专业化这些科层治理必要的特质不断被威权体制自身的应对机制侵蚀时,原本就存在的有效治理问题就愈发凸显。

从威权体制自身的一统性与有效治理之间的矛盾出发,发现应对治理问题的机制,进而揭示出应对机制对科层治理的侵蚀,至此,周雪光完成了他的理论建构。不难看出,这是一个逻辑紧凑、有宏大理论思考的分析框架,显示出他的理论企图,即“把这些分散在不同领域、不同场景、不同形式的现象和问题放在同一个分析框架里,探究它们之间的关联以及其背后的制度逻辑”。不过,这个框架仍然留下了一些有待深化的问题。

首先,从组织学的观点来看,一个组织随着

规模的增长,结构就会出现分化,管理的层次就会增加。而随着管理层级的增加,最高层对下层的掌握就可能出现偏差,其结果可能一方面是上级的决策与实际情况不符,另一方面是下级的越轨行为难以监管,治理的有效性随之产生。从这个意义上讲,任何大型组织都可能存在制度的一体化要求与执行的灵活性矛盾。如果是这样的话,那么我的问题是,体制一统性与有效治理灵活性之间的矛盾究竟是威权体制本身固有的还是所有大型组织中固有的现象?或者是威权体制在大型组织中的现象?如果体制一统性与有效治理灵活性之间的矛盾在不同类别大型组织中产生的影响是不一样的,那么我们就需要找出导致不一样的原因是什么。

面对体制一统性与有效治理灵活性的矛盾,一般大型组织采取的是分权策略,中国的政府治理其实也不例外。尽管中国有一个大一统的中央政府,但在治理实践中往往采取的是分权模式,但是为什么这种分权没有解决问题?周雪光认为,这种分权只是“行政分权”,中央保留了“事后追究”的权力机制,从而使分权失去实质意义。但是,我们在大型企业组织的管理中同样可以看到周雪光描述威权体制的特征:最高层自上而下推行其政策指令意图,最高层在资源和人事安排上统辖各地的权力,最高层“事后追究”的权力机制。然而大型企业组织中似乎并没看到中国国家治理中如此不可克服的内在治理悖论。周雪光在没有展开的最后论述中仍然把下放权力作为纠正治理悖论的策略,显然在这里他不是指行政放权,可能是宪政意义上分权。问题是我们假设中国实行联邦制,大的威权体制化作多个小的威权体制后就可以化解以上的治理悖论吗?结论可能很难得出。不可否认,不同规模的政府组织中,以上问题呈现的程度可能有差别,但规模应该不是根本的解释。

周雪光将决策一统性与执行灵活性、政治教化的礼仪化、运动型“纠偏”作为威权体制解决治理问题的三种机制,但我以为还需要回答的是,体制在什么情况下启动这些机制?因为“运动”不是任何时候都在发动,“礼仪式的教化”也不是随时都在开展,它总是治理问题发展到一定阶段才可能产生。或许我们可以说,是由治理问题的客观发展程度决定的,但在现实中我们经常看到的是,有时候治理问题的客观状态已经很严重了,但是看不到什么纠偏机制的启动,例如农民工子女的教育问题;而有时候,一个很小的事件就可以引发中央政府重大的制度变迁,例如一个孙志刚事件就导致了执行几十年的收容遣散制度的瓦解。

周雪光的理论企图是提出一个对1949年后六十余年的中国国家治理实践的解释框架,这是非常有意义的。但是1978年开始的改革开放对中国产生的影响是巨大的,它不可能不影响国家治理。经济体制的变化对国家治理产生的影响是什么?它是加剧了国家治理的内在紧张还是松弛了内在紧张?国家在不同时期是否根据不同的治理信号来开展治理,以防国家治理的崩溃?如果不把这些问题纳入解释框架,其理论的现实意义会受到很大影响。

二、治理的合法性 ——一个基于行动的分析

与周雪光首先从宏观结构体制的矛盾分析出发,进而解释在这一体制中发生的治理具象的分析路径不同,冯仕政是以“国家运动”这一治理具象为对象,但它与周雪光的理论企图是有共性的,即不满足以往研究“要么只关心国家运动的社会功能或表现,而不关注其成因和变异,要么虽然关注其成因和变异,但只关注一类甚至一个

国家运动,很少注意国家运动的多样性,未把国家运动作为一个整体来分析”,希望能揭示隐藏于治理具象背后的国家治理逻辑及其内在矛盾。

任何国家治理都面临有效性与合法性问题,虽然每个执政者可能都追求有效性与合法性的共赢,但在现实的治理实践中,二者并非完全一致,甚至存在紧张。冯仕政的研究实际上是想从二者的关系中解释国家运动,不过他把重点放在合法性上,在他看来,“掌握了中国政体背后的意识形态逻辑,特别是合法性逻辑,就等于掌握了理解国家机器构造和运作的‘众妙之门’,也就等于找到了解开国家运动的一把钥匙。”

冯仕政的分析是从“革命教化政体”这一概念开始的,“革命性”和“教化性”是国家政体的两个基本特征,前者是中国近代历史和现代国际环境造就的,它使国家处在不断追求超常发展政绩,展现有效性治理的热情中;后者是由国家拥有的卡理斯玛禀赋造就的,他不仅使国家拥有了实践自己目标的合法性,而且还拥有改造人民、教化人民的合法性。

在关于运动式治理产生原因的研究上,相当多的学者都是从历史选择与现实条件的困境来解释,^②冯仕政也采取了这一立场。他把国家运动的产生归结为,国家在追求超常绩效要求时,有效性手段总是跟不上国家的社会改造需要。“因此,国家不可能按部就班、好整以暇地推进社会改造,而必须根据需要不断打破制度、常规和专业界限,以便‘把国内外一切积极因素调动起来,为社会主义事业服务’”。但不同的是,冯仕政只把这些原因看作是国家运动产生的必要结构条件,其产生还需要组织与合法性基础,他认为这些条件是革命教化政体的卡理斯玛权威塑造出来的。

冯仕政认为,政治官僚体制是国家运动产生的组织基础。在这种官僚体制中,政治家与公务

员之间、政治代表与行政服务没有明确的角色区分,理论上讲,这二者之间必然存在紧张。但是这种紧张因革命教化政体所秉持的卡理斯玛合法性得到了松弛,因为卡理斯玛权威禀赋要求每一个官僚既具有政治家的“德”,又具有一般公务人员的“才”。“德”的要求清除了对国家治理合法性的组织障碍,“才”的要求清除了对国家治理有效性的组织障碍,国家运动获得了一个保持高度一致行的动员和组织体系。在冯仕政看来,革命教化政体也能有效地施魅于人民。因为国家不仅因革命成功赢得了人民的认同,也在对各级官僚进行德才兼备的规训,建构自身的卡理斯玛权威时,从人民那里再次赢得了合法性,人们同时从中受到教化,被规训为“又红又专”的人,从而服从甚至积极参与国家运动。

尽管冯仕政突出强调革命教化政体的卡理斯玛禀赋在国家运动中的作用,但他也看到了革命教化政体与国家运动之间的内在矛盾。由于国家是一个追求“超常绩效”和“教化”目标的政体,所以国家运动要么是以实现有效性为主要目的的生产性运动表现出来,要么是以实现政治性为主要目的的规训性运动表现出来,运动的历程也会随着条件变化在两种运动中转换。但对于国家来讲,无论哪种运动,他的产生和过程都是建立在国家的卡理斯玛权威基础上的,因此任何一种运动都必须满足维护国家的卡理斯玛权威,有助于卡理斯玛权威在意识形态中的神圣性。这样一来,发动运动的领袖,执行运动的官僚,参与运动的人民,都只能在意识形态的合法性逻辑中展开行动。其结果是各种治理问题得以产生:人们借意识形态合法性逻辑话语之名参与到国家运动中来,实际上行个人私利之实,国家运动的目标可能发生替换;“德才兼备”和“又红又专”让位于以“德”为先,以“红”为先,国家治理的专业化精神难以为继,国家治理的有效性受到影

响;维护卡理斯玛权威的神圣性演变为维护代表革命教化政体的官员的形象,这就“赋予了他们发起运动的兴趣、能量和合法性……国家运动本是用来促进社会公共利益,结果却被一些首长用作塑造政绩工程或展开派系斗争的工具”,现代国家科层治理中必需的专业化、制度化和常规化被拥有卡理斯玛权威的革命教化政体全部打破。

在冯仕政看来,以上国家治理的困境导致了国家不断地在运动式治理与常规治理之间循环,在生产性运动与规训性运动间循环。不过,冯仕政认为,随着国家运动产生的结构条件变化和卡理斯玛权威自身面临常规化的要求,国家运动会变得越来越温和,并最终消亡。

不难看出,冯仕政继承了韦伯的分析传统,把国家看作一个行动者,进而解释国家这个行动者行动背后的价值,其分析逻辑是,共产党通过革命成功的实践和革命所表达的理想使其政权获得了卡理斯玛权威禀赋,这种禀赋是国家运动得以开展的正当性来源,也是约束官员,教化人民的正当性来源。但卡理斯玛权威维系于治理的有效性检验和自身的常态化要求,因此,国家通过意识形态建构使国家治理不断地卡理斯玛化正当化,从而持续获得国家运动的合法性和能力。应该说,冯仕政提供了一个解释国家治理的独特视角,说它独特不是因为他采用了韦伯关于统治的合法性分析立场,而是他关于国家是如何获得卡理斯玛权威,并通过卡理斯玛权威实施运动式治理的,是他从卡理斯玛权威来解释不断出现的生产性运动和规训性运动的逻辑。但是这一分析留下了不小的讨论空间。

首先,“国家运动”这一概念在冯仕政这里是一个十分宽泛的概念,不仅包括政治运动、经济运动、社会运动等不同类型的运动,还把从中央政府发动的运动到单位、部门开展的活动放在一起,这种把不同层次的分析内容放在一起的做法

可能无助于概念的解释力。

其次,“合法性”是文章的关键分析概念,但是文中的合法性实际包含两种含义,一是韦伯意义上的合法性,即冯文中说的社会改造合法性,“所谓合法性,是指社会改造的目标和手段应该符合社会期待,以赢得社会的认可、支持和忠诚”;二是意识形态合法性,这种合法性是国家意识形态自我正当化的合法性。尽管这二者可能保持一致,但肯定存在对立,因为从逻辑上讲,意识形态合法性可以无需民众认同而存在。冯文没有清晰地地区分二者,并常常单独使用“合法性”概念,这给准确理解文章精髓带来困难,甚至困惑。而且按照冯仕政的解释,“中国1949~1976年间的国家当属原初意义上的卡理斯玛权威”,即冯所指的社会合法性;“1976年‘文革’结束以后,虽然国家仍坚持用卡理斯玛逻辑来正当化自己的执政合法性,但由于种种因素的影响,民众对国家所标称的超凡禀赋的怀疑大大增加”,即冯所指的意识形态合法性。也就是说,革命教化政体的卡理斯玛权威禀赋经历了社会合法性向意识形态合法性这样的根本性转变。假如这样的话,我们很难想象国家运动发动的原因、方式、策略、后果不会没有差别,社会合法性与意识形态合法性之间的不一致不会带来治理的紧张,国家治理的有效性与合法性之间的关系不会出现新的特征。对于这些,冯文虽有涉及,但是没有一个是清楚的分析框架。

第三,在冯仕政看来,革命教化政体是中国国家政体的根本特征,而卡理斯玛权威是革命教化政体的根本特征。但冯仕政又认为国家政体的卡理斯玛权威是会逐步走向常规化的,如果这样的话,国家政体还是革命教化政体吗?如果不是,中国的国家政体会走向何方?如果是,它靠什么合法性维持?另外,在冯这里,国家运动之所以可能就在于卡理斯玛权威,如果卡理斯玛权

威会走向常规化,那么是否意味着国家运动也会消失,而不是形式上变得温和?这些问题不回答,冯仕政建构宏观解释的理论追求就难以实现。

三、我的一点思考

在前面我们已经指出,任何国家治理都面临治理的有效性与合法性问题。如果说周雪光的文章是从威权国家大一统的体制与“幅员辽阔、多元的、发展不平衡的区域性经济与社会”之间的关系指出了国家治理的有效性困境,那么冯仕政的文章则从革命教化政体的卡理斯玛权威专断力与卡理斯玛权威的常规化要求之间的关系指出了国家治理的合法性困境,但是他们都没有从治理有效性与治理合法性的关系去探索国家治理的逻辑,说明国家治理中的问题。

林尚立曾在他的《在有效性中累积合法性:中国政治发展的路径选择》一文中^③,对中国国家秩序建设中的有效性与合法性关系做了论证,他把中国国家秩序建设的路径概括为“通过创造有效性来累积合法性”赋有启发,但值得商榷。

首先要肯定,任何政府都要面对合法性问题,而且治理的有效性确实有助于治理的合法性。但是,源于韦伯关于权力认同的合法性含义,其实存在两个层面,在这一点上林尚立做了很好的工作。他认为“认同”可以分为对政治体系“特征”的认同(以下简称“体制特征合法性”)和对政治体系“作为”的认同(以下简称“体制作为合法性”)。我以为,前者是指民众对国家权力获取的制度安排是否认同,后者是指民众对政府具体治理行为是否认同,显然这两种认同并不完全一致。例如,美国民众对民主选举制度的认同并不等于对奥巴马政府出兵伊拉克政策的认同。反之一样,民众对政府某一具体治理行为的

认同并不等于认同国家权力获取的制度安排,苏联和东欧社会主义国家的历史说明了这一点。所以,我们可以说,有效性必然能够累积“体系作为合法性”,但并不必然导致“体系特征合法性”。

中国的政治体系,无论是把它叫做“威权主义体制”还是“革命教化政体”(以下简称“威权主义体制”),它的性质决定了,其“体系特征合法性”来源于具有卡理斯玛迷魅的领袖或领袖领导的组织,在这一点上,冯仕政做了很好的论证。但是,随着卡理斯玛迷魅领袖的离去,其“体系特征合法性”受到挑战,而威权主义体制本身难以内生出新的“体系特征合法性”。这一体制特征决定了,威权主义国家必须要有更高的“体系作为合法性”来抵消对“体系特征合法性”的质疑,政府治理面对更大的“体系作为合法性”压力,这种压力势必体现为对治理有效性的更高要求。

有效性同样可以分为两个层面。一个是周雪光指的自上而下的有效性,即国家意志和政策得以准确、迅速地贯彻和执行;另一个可以说是自下而上的有效性,即国家意志和政策的执行是否真的带来了国家发展、社会平等与秩序。在前述周雪光的分析中我们已经看到,由于威权体制存在的内在治理困境,自上而下的有效性无法得到保障。另外,即使存在自上而下的治理有效性,也不保证它与自下而上的有效性相一致。因为在威权体制下,国家意志和政策得以贯彻和执行的组织能力可能很高,但是由于自上而下的决策过程既不能保证它与基层实际相一致,也不能保证它能建立在各种利益群体共识的基础上。在一定条件下,这种自上而下的有效性不仅不能带来自下而上的有效性,甚至可能是无效或者负效。例如,1958年的“大办钢铁”、1966年的“文革”发动,无不体现出自上而下的有效性,但却是自下而上的无效和负效。威权体制的性质决定了它无法在常规化的治理实践中保障国家治理

的有效性。

威权体制下的政府,一方面承载着“体系特征合法性”和“体系作为合法性”双重合法性要求的治理有效性要求,另一方面却无法在常规化的国家治理实践中保障治理的有效性,其结果是政府不得不不断地开展非常规化的国家治理活动,希望通过这些治理活动来展现治理的有效性,累积治理的合法性。这些非常规化的治理活动往往以下列两种方式体现:一种方式是政府会不断设立一些非常规化的治理目标,以“集中力量办大事”的方式去实现这些目标,追求“标志性”的结果。例如中央政府的奥运会举办,高铁修建,一些地方政府每年都提出“为老百姓办十件实事”的治理目标;另一种方式是政府针对一些重大问题开展的超常规强化治理,这包括前面提到的运动式治理,也包括类似汶川震后恢复重建、禽流感控制等这样的突发事件治理。由于政府难以在常规化的治理中形成有效治理,累积合法性,因此对这些非常规化治理,政府在资源投入上是超大的,在运作的制度空间上是“特事特办”的,政府不仅要通过这些治理目标的实现来彰显出治理的有效性,更需要通过这些治理目标的实现来彰显治理的合法性,不仅彰显“体系作为合法性”,更要彰显“体系特征合法性”。所以我们经常会看到这样的现象,政府在实践中这些非常规化治理目标时,不在乎它的经济效益,更注重它的政治效益,政府在总结这些治理经验时,更强调它的“社会主义制度优越性”的一面。毫无疑问,这些非常规化治理的有效性确实能赢得某种“体系作为合法性”。但是,只要它不能转化为常规化治理的有效性,就不可能累积“体系特征合法性”,这是林尚立没有看到的。“体系特征合法性”越不能建立,政府使用非常规化目标治理的策略就越频繁;而使用非常规化目标治理的策略越频繁,国家治理就越不经济,治理行为对有效

性与合法性贡献的边际效益就越低,法制化、制度化、专业化的治理就越难以实现,最终距离实现“体系特征合法性”可能越远。这一点我们可以清楚地从国家信访实践中看出。这些年来,我们国家的信访人数居高不下,而且越级上访呈增长趋势^⑭,为了解决这一问题,从中央到地方都采取了领导大接访、领导督办的办法,以期化解矛盾。但是,领导大接访、领导督办越成功,人们越级上访的冲动就越大,普通信访人员的常规化信访工作就越没有权威,越没有效率。

当一个政府无法在常规化治理中实现有效性,累积合法性,而只能靠非常规化治理实现有效性,积累合法性时,它还会导致两个治理后果:第一,在非常规化治理中政府对合法性的高度追求与常规化治理中政府对合法性的低度追求形成鲜明对照。例如,我们一方面可以看到,在乌坎这个非常规化治理案例中,政府高度追求民众的合法性认同,^⑮但另一方面我们普遍看到的却是,在“只要不死人”这一近乎无视民众认同的治理目标追求下,随意征地、拆迁的政府治理行为。第二,当政府治理的有效性承载了体系特征合法性和体系作为合法性的双重压力时,面对民众的治理诉求,政府会极度敏感。这种敏感既有可能导致政府在直面民众对“体系作为”的合理抗争时过度政治化的解读,采取诸如“暴力维稳”的治理手段;但也有可能导致政府在直面民众对“体系作为”的不合理抗争时也过度政治化解读,采取诸如“花钱买平安”的治理手段。这就是为什么这些年来,我们在不断看到政府强权一面时,也越来越多地看到“法不责众”的政府弱权或民粹主义的显现。

概括而言,威权体制的“体系特征合法性”不足导致对“体系作为合法性”的高要求,但是威权体系内在的治理有效性困境,导致它难以实现常规化治理的有效性,只能依靠非常规化治理目标

的开拓和有效治理来累积“体系作为合法性”，但非常规化治理目标的开拓和有效治理的策略运用得越频繁，维持运作的经济成本就越高，累积合法性的边际效应就越低，常规化治理的有效性也越不能形成，距离“体系特征合法性”也越来越远。

注释：

①Jean Oi, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China,” *World Politics*, Vol. 45, No. 1, Oct. 1992, pp. 96-126.

②周飞舟：《从汲取型政权到悬浮型政权：税费改革对国家与农民关系之影响》，载《社会学研究》2006年第3期，第1~38页；周飞舟：《分税制十年：制度及其影响》，载《中国社会科学》2006年第6期，100~115页。

③王霞：《土地财政的成因及其路径依赖的破解》，载《系统工程》2011年第5期，第124~126页。

④渠敬东：《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》，载《中国社会科学》2009年第6期，第104~207页。

⑤《全国高尔夫球场建设屡禁不止》，财经网，<http://www.caijing.com.cn/2011-08-12/110809160.html>。

⑥孙立平、郭于华：《“软硬兼施”：正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》，载《清华社会学评论》特辑，北京：社会科学文献出版社2000年版。

⑦周雪光：《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》2011年第10期，第66~85页。

⑧冯仕政：《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》2011年第1期，第75~97页。

⑨欧阳静：《运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权：以桔镇为研究对象》，载《社会》2009年第3期，第42~67页。

⑩周雪光：《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》，载《社会学研究》2008年第6期，第1~23页。

⑪唐皇凤：《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》2007年第3期，第115~129页。

⑫王蔚：《论政治运动对新中国政治发展的经验与教训》，载《武汉科技大学学报(社会科学版)》2008年第4期。

⑬林尚立：《在有效性中累积合法性：中国政治发展的路径选择》，载《复旦学报(社会科学版)》2009年第2期，第46~54页。

⑭于建嵘：《中国信访制度批判》，载《中国改革》2005年第2期，第26~28页。

⑮《尽快恢复乌坎村正常秩序》，载《羊城晚报》2011年12月21日，A4版。

蔡 禾：中山大学社会学与人类学学院

责任编辑：吴 铭