

再造“中心”:元治理视域下的国家在场及其治理策略

——基于S镇易地扶贫搬迁安置社区的实证研究

潘泽泉 孟梦

摘要:源于西方语境的治理理论谱系呈现出从“统治”到“治理”再到“元治理”的过程,基于国家中心的“元治理”对研究中国基层治理中的国家“再造中心”具有较强解释力。研究发现,在S镇易地扶贫搬迁安置社区治理中,国家并非直接实行自上而下强制性动员或行政命令,也并非依靠去国家化多中心治理,而是实施间接性、影响性控制行为,通过科层治理、市场治理和网络治理的策略性组合,经由国家引领治理全局和国家治理中心地位,经由治理权力集中和多治理主体合作的“双轨政治”,实现元治理下国家在场与“中心”再造,实现管理有效与治理民主兼顾。在搬迁阶段,作为国家基层代理人的地方政府,受目标管理责任制和搬迁锦标赛驱动,经由“文件政治”“会议政治”与“战时化叙事”,重建科层内部权威秩序;在治理阶段,则通过“去行政化”激活居委会,以“服务治理”促党建引领,经由物业与居民矛盾的“强制性协调”、生产空间政治化及居民自组织依附式发展,实现基层社会治理中的国家在场和“国家中心”再造。

关键词:元治理;易地扶贫搬迁;国家中心;治理策略

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2022.05.0011

一、问题提出与文献综述

“治理”自20世纪90年代成为学术热点问题以来,其理论谱系呈现出从“统治”或“管理”到“治理”再到“元治理”的过程^①,其逻辑递进主要围绕国家职能转型、国家与社会关系重构、新公共管理、善治等研究议题展开。从管理到治理转变,意味着治理工具、治理权力结构、治理关系与治理主体从国家中心主义逻辑向多中心抑或社会中心主义转变,等级科层制向去中心、去等级的参与式网络治理转变,支配型政府、层级式组织结构向服务型政府、扁平式治理结构转变,也意味着国家退出治理“驾驶位”^②,向非政府部门分权,形成平等合作伙伴关系,推动多主体协同共治,达成“没有政府的治理”^③。在现实中,“治理”的风险在于,它在促进主体多元化同时,可能过度信奉市场和社会力量,致使治理体系陷入“无中心”窠臼,引发治理失灵。为应对治理理论带来的风险与挑战,鲍勃·杰索普提

基金项目:国家社科基金重大项目“中国城乡融合发展的空间社会学研究”(20&ZD149);国家社科基金重点项目“中国城市社会治理转型与体制机制创新研究”(19ASH003)。

作者简介:潘泽泉,中南大学公共管理学院社会学系教授,博士生导师(长沙410083; panzequan@sina.com);孟梦,中南大学公共管理学院社会学系博士研究生(长沙410083; hf168meng@csu.edu.cn)。

① 刘祖云、李焯:《元治理视角下“过渡型社区”治理的结构与策略》,《社会科学》2017年第1期。

② Klijin E., Koppenjan J., “Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance”, *Public Management*, 2000, 2(2), pp.135-158.

③ 詹姆斯·N·罗西瑙:《没有政府的治理》,张胜军、刘小林等译,南昌:江西人民出版社,2001年,第3页。

出元治理理论^①,对治理理论的“去国家化”和“去官方化”趋势进行修正,呼吁国家凭借其“集权协作能力”^②,从治理结构边缘重新“回归”^③到中心位置,对治理体系实施必要管制,在确保治理主体完整的同时,提升治理网络有效性。

元治理本质上是国家对治理的管理,元治理由“掌舵、效率、资源、问责、民主、合法性”^④等核心要素构成。国家作为治理体系中的“元治理者”具有首要性,扮演“掌舵”角色,刚柔并济^⑤,对科层制、市场和社会网络三大治理模式进行统筹和整合,实现元治理过程中对管理有效和治理民主兼顾,最终实现治理效益最大化。随着元治理理论的深化与拓展,有学者认为应以“资源结构”作为参照标准,重新界定“元治理者”属性,非国家行为者一旦拥有资源优势,足以支撑其实现对治理体系“校准”^⑥,就可参与竞选“元治理者”,唯有国家才具有出任“元治理者”的资格^⑦,国家不仅在物质、人力、信息等方面资源雄厚,且具有政治合法性,控制了法律和政策资源。事实上,除资源条件外,国家要坐稳“元治理者”宝座,还需在意志力、自由裁量权以及能力方面达到一定标准。元治理策略要求变显为隐、化硬为软、轻刚重柔,在治理权力集中度和多治理主体合作度两方面同时着力^⑧;元治理思路重在国家对市场、法律、治理主体间关系进行再组织,提升治理共同体内部信任水平^⑨;元治理工具矩阵可依照国家对治理网络施加影响的方式“直接—间接”和程度“强—弱”两大维度进行构建,共区分出“网络设计”(间接—强)、“网络规划”(间接—弱)、“网络管理”(直接—弱)和“网络参与”(直接—强)四种元治理策略^⑩。“网络设计”和“网络规划”遵循结果导向,旨在影响宏观治理环境,可从政治、财政、组织、法律、政策以及叙事方式等方面入手。“网络管理”和“网络规划”则需要国家亲身参与治理全过程,贡献治理资源,充当“上诉法院”,平衡治理主体间的权力差^⑪。

源于西方“元治理”的国家中心主义,对于强化“国家主导”“党建引领”的中国治理实践具有一定理论解释效度和某种经验逻辑上的一致性。在国内诸如国家角色转型、政府职能定位、社区治理、贫困治理、环境治理、教育治理、社会福利供给等领域获得理论支撑和经验观照,如有学者提炼出“一核多元”“一主两辅”^⑫等治理结构。在中国基层社会治理场域中,国家始终是作为多元主体治理体系中的核心与主导者,在科层组织内部和“国家—市场—社会”之间进行双重“元治理”,发挥动员治理主体、制定治理规则、促进治理主体结构性与功能性整合之功用,进一步强化其治理中心地位,引领治理全局。

元治理对中国易地扶贫政策实践过程中的国家“再造中心”同样具有一定的理论解释效度和某种经验逻辑上的一致性。作为我国贫困治理的关键路径,易地扶贫这一政策实践过程呈现出多元行动

① 鲍勃·杰索普:《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》,漆蕪译,《国际社会科学杂志(中文版)》1999年第1期。
 ② 孙珠峰、胡近:《“元治理”理论研究:内涵、工具和评价》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2016年第3期。
 ③ 彼得·埃文斯、迪特里希·鲁施迈耶、西达·斯考切波:《找回国家》,方力维、莫宜瑞、黄琪轩等译,北京:生活·读书·新知三联书店,2009年,第2-38页。
 ④ Bell S., Andrew H., *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*, Cambridge University Press, 2009, pp.48-55.
 ⑤ 张军:《网络社会治理中的“国家中心关系型”政府角色定位研究》,《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第3期。
 ⑥ Marsh D., *The New Orthodoxy: The Differentiated Polity Model*, *Public Administration*, 2011, 89(1), pp.32-48.
 ⑦ 鲍勃·杰索普:《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》,漆蕪译,《国际社会科学杂志(中文版)》1999年第1期。
 ⑧ 符平:《缔造引领型融合治理》,《学术月刊》2021年第7期。
 ⑨ 鲍勃·杰索普:《治理与元治理:必要的反思性、必要的多样性和必要的反讽性》,程浩译,《国外理论动态》2014年第5期。
 ⑩ 张继亮:《元治理:为何以及如何将国家带回到治理中来》,《国外理论动态》2018年第1期。
 ⑪ Sorensen E., “Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Process of Democratic Governance”, *American Review of Public Administration*, 2006, 36(1), pp.98-114.
 ⑫ 刘祖云、李焯:《元治理视角下“过渡型社区”治理的结构与策略》,《社会科学》2017年第1期。

者从自身角色与能力出发,进行博弈性互动而塑造出的多重制度逻辑。中国作为“积极国家”^①,成为易地扶贫“复合治理”中心,既沿“科层—村域”纵向路径塑造政治关联,也沿“政府—市场—社会”横向维度实现利益整合^②。在科层组织内部,中央政府主要通过“压力型体制”“目标管理责任制”“锦标赛体制”“条块并举发包制”“项目制”以及“运动其外常规其内”等策略对地方政府进行政治动员和行政动员;在“政府—市场—社会”之间,国家除了使用依托于权力的科层化动员制外,还选择从利益、话语、情感等要素入手,创造出资源动员、舆论动员、价值动员、组织动员等动员手段^③,进行自上而下的社会动员^④。易地扶贫政策的执行意味着国家以全新方式“再进入”^⑤和营造基层社会,基层政权基于向基层社会的资源反哺^⑥,将接续“汲取型”向“悬浮型”的转变^⑦,进一步向“融合型”迈进^⑧。市场和社会受国家动员,与其结成易地扶贫搬迁安置治理共同体,国家处于治理中心,发挥元治理的主导作用,与市场和社会进行非对称协作。

本研究以元治理为理论基础,通过对 S 镇 K 社区从易地扶贫政策执行的前期动员到后续搬迁安置社区治理的实地研究,考察国家通过何种治理策略完成了科层内部权威秩序的重建,同时对科层外部的市场规则和社会生活进行再组织,实现其治理中心地位的再塑造,基于此,本研究无疑具有重要的理论价值和现实意义。

二、案例介绍与研究方法

本研究所选取的案例位于 G 省 G 县 S 镇。为在脱贫攻坚战中获胜,S 镇政府将所辖四个贫困村内的贫困人口瞄准为该镇易地扶贫政策对象,将其集中安置到位于 S 镇上的易地扶贫搬迁安置社区 K 社区。在 K 社区治理主体构成上,S 镇政府组织成立社区两委,下设搬迁管理服务站,招标物业服务公司,引入扶贫车间,社区内另有数个居民自组织,其中之一已在 K 社区居委会完成备案。

易地扶贫搬迁缘于国家的脱贫大计和城镇化安排,K 社区由于位处“城市—乡村”“制度—生活”以及“现代—传统”三组对立二元的连续谱上,交叉生成了如下特征:第一,居民具有农民和市民的三重性,强烈依赖国家。易地扶贫政策的执行,大幅缩短城镇化建设时长,贫困村村民几乎是在一夜之间就完成了从农民向市民的制度身份转换,其“身”已经迈入了由国家主导进行选址、规划、设计、建设、房屋分配以及后续治理的城镇社区,但代表其社会文化体系的“心”还牢牢扎根于乡土。在农民市民化的过程中,居民“万事找国家”。第二,居民主体为“三留守”群体,市场化管理告急。搬迁造成居民“离乡又离土”,居民自身贫瘠的人力资本存量却不足以支持其迅速“非农化”,社区附近的乡镇企业吸收劳动力的能力又有限,虽有“一户解决一就业”的搬迁配套政策,但“包分配”同时也意味着低收入,城镇生活的高昂物质成本却不会因此就另外对居民“打折”,居民的消费水平由“生存型”被动转为“享受型”,收支“剪刀差”倒逼大量男性青壮年劳力远走务工,只留“三留守”群体常住 K 社区。居民对于城镇高消费产生拒斥,K 社区也因此出现物业费困局,市场化管理举步维艰。第三,社区社会资本

① 邓大才:《积极国家:反贫困战略中的政府干预与理论基础——基于国际反贫困战略的比较研究》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2021年第2期。

② 白浩然、李敏、刘奕伶:《复合治理:地方脱贫进路的一个理论解释》,《公共行政评论》2020年第1期。

③ 刘金菊、邓国彬:《精准扶贫战略的社会动员探究》,《学校党建与思想教育》2017年第5期。

④ 贫困治理的社会动员结构呈现出“双轨双层”的格局,即政府自上而下动员与民间自下而上动员相结合。但因本研究主题集中于元治理视域下的国家治理策略,因此重点论述国家自上而下的动员逻辑,民间自下而上的动员议题此处略去不表。

⑤ 郭星华、刘翔:《中国城乡关系七十年回望:国家权力的下沉、回缩与再进入》,《社会科学》2019年第4期。

⑥ 章文光、刘丽莉:《精准扶贫背景下国家权力与村民自治的“共栖”》,《政治学研究》2020年第3期。

⑦ 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》,《社会学研究》2006年第3期。

⑧ 符平、卢飞:《制度优势与治理效能:脱贫攻坚的组织动员》,《社会学研究》2021年第3期。

碎片化,渴望权威统合治理。如上所述,K社区的居民由四个贫困村村民拼合而成,整体的陌生人社会内部嵌套了多个小型的熟人社会,同质性与异质性混杂,居民仍然习惯以原村落进行身份认同,固守旧有的社会关系网络,社会交往呈现出“内倾性”特征^①,社区社会资本碎片化,整个社区层面的共同体难以形成。面对这些问题,就需要具有权威的“国家”对分散的社区治理力量进行统合。

本文研究方法为实地研究,通过访谈法进行资料收集,访谈对象涵盖S镇政府、K社区居委会、K社区物业服务公司、扶贫车间、社区居民等多元治理主体。

三、易地扶贫搬迁安置中的国家入场:多重动员与国家中心生产

国家基层代理人——地方政府在易地扶贫搬迁安置社区治理中的入场围绕易地扶贫政策执行这一目标而进行,该政策执行不仅需要面向科层内部的参与激励,亦涉及面向科层外部的认同建构。通过国家的多重动员,科层内部自上而下的层级秩序获得重塑,科层外部的目标认同得以凝聚,国家完成了其治理中心地位的生产。

(一)地方政府入场的动力逻辑:目标管理责任制和“搬迁锦标赛”

基于S镇K社区易地扶贫搬迁安置过程的实地调查发现,目标管理责任制和“搬迁锦标赛”机制为地方政府入场提供行政监控和协调激励,且经由不同路径实施加码驱动。易地扶贫政策的执行,主要沿着“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的“政策执行链条”进行自上而下的推动^②,不同于委托人——国家(中央)基于“改善的逻辑”和“控制的逻辑”制定出易地扶贫政策^③,地方政府^④作为国家权力的基层代理人和政策的具体执行者有其自身的利益驱动结构。

在S镇易地扶贫政策执行过程中,纵向政府间由目标管理责任制进行“上游”加码驱动。由于事关中国共产党“到2020年贫困地区和贫困群众同全国一道进入全面小康社会”“政治承诺”的兑现与否,S镇易地扶贫的政策执行成为各级政府的“中心工作”。S镇政府工作人员MLJ说:“县长和州上签了军令状了,他们和州上签,我们就要跟他们签。那时候真是全镇上下都围着它(易地扶贫搬迁)转,任务特别的重,你想想它就是这么一级一级地压过来的。搬迁搞不好,直接把你刷下去,其他事情你就做得再好都没用。”(S镇政府工作人员MLJ访谈记录,20190715)基于S镇易地扶贫政策执行发现,各级“一把手”都要与上级签订“军令状”,领取上级派发的目标任务,经过量化分解后再逐级向下传递,且“层层加码”,待落实到S镇政府这一层时,已近乎“不可承受之重”。但基于严格的考核和问责制度,且易地扶贫已成为G县全年绩效评价指标体系中的“一票否决”项目,S镇政府只能全力投入到易地扶贫的政策执行中去。

在S镇易地扶贫管理体制中,易地扶贫执行的是三级管理体制,即从委托方(中央)到管理方(省)再到代理方(市县)的“行政发包”过程。与项目制治理的操作类似,有的地方政府在目标任务的加码过程中,也会乘机融入自身意图,基于自身偏好对政策进行“再组织”化的“打包”^⑤,在其自主裁量空间内追求自身利益最大化,基于经济理性,必然会积极推动易地扶贫政策的执行。S镇易地扶贫政策执行过程中所呈现出的“集中进城”热潮,是对S镇政府理性“经济人”属性的强有力说明。虽然《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》为易地扶贫规定了集中安置和分散安置两种安置方式,但是集中安置更

① 刘庆、陈世海:《移居老年人社会适应的结构、现状与影响因素》,《南方人口》2015年第6期。

② 贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011年第5期。

③ 吕鹏:《斯科特:〈国家的视角〉》,《公共管理评论》2006年第1期。

④ 若按照“中央—地方”的二分视角去分析易地扶贫的层级管理体制,地方政府应包括省市县乡多级政府,但因为易地扶贫的政策执行要求“层层压实”,具体的落实责任其实主要由县乡承担,也因为笔者的田野调查范围主要在乡镇和社区,所能获得的研究资料有限,所以本研究的地方政府主要指的是S镇政府。

⑤ 折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》2011年第4期。

有利于节约资金和土地,用于发展当地工商业。安置点多规划在城镇,也是为了以易地扶贫政策助推城镇化建设,正如 S 镇政府工作人员所说,“把人从村上搬到镇上,易地扶贫和城镇化工作同步进行。活是一份,成绩是双份。”(S 镇政府工作人员 MLJ 访谈记录,20190715)两相结合,就造成了 S 镇易地扶贫政策执行过程中的“城市迷思”^①。并且,由于 S 镇政府在科层序列中处于较低层级,所需要承担的由于一项公共政策制定失误而产生的合法性风险是较低的,由此孕育出一种“搭便车”心态,即所谓“只管干就好了,万一出了事情不好怪我,我是按照你的要求来的”(S 镇政府工作人员 MLJ 访谈记录,20190715),加之对于政绩的渴求,定会严格执行该政策。

在 S 镇易地扶贫政策执行过程中,横向由政府间由锦标赛体制进行自我加码驱动。上级政府为强化下级对于易地扶贫政策的执行动力,在进行“强监控”的同时,还会施以“强激励”,建立地方政府横向之间的“锦标赛”体制,诱发地方政府彼此间为“排名”进行竞争,消解其“合谋应付”的可能性,包括“官员晋升锦标赛”和“指标锦标赛”^②。除了被动接受来自上级层层加码的目标任务外,S 镇政府为了在 G 县政府主办的搬迁“锦标赛”中取胜,以获得晋升和政治荣誉,争取更多的财政专项资金分配,还主动对指标进行“自我加码”,参与哄抬目标任务^③。S 镇政府工作人员 MLJ 说道:“县里下的指标本来就已经比州上给的要高了,各乡镇之间为了拼能耐,还要自己主动往上加,而且是比着加,你要加一,我就加二,不敢落后。最后确定下来的指标高得离谱,其实一大部分都是我们自己哄抬上去的,像炒房一样炒指标。”(S 镇政府工作人员 MLJ 访谈记录,20190715)G 县政府还组织各乡镇间互评政策执行情况,为横向竞争进一步创制场域。S 镇政府为了完成纵向派发的目标任务,避免受到惩罚,同时在横向搬迁“锦标赛”中获得激励,积极推动易地扶贫政策执行。

(二)地方政府的入场机制:人造秩序与动员式认同建构

任务落实、考核和问责的压力源源不断地顺着科层序列自上而下压向地方政府,虽有目标管理责任制和锦标赛体制施以强约束和强激励,但在科层组织内部,政府所能调动的行政资源也存在“预算约束”,且基层政府于税改之后已从“汲取型政权”渐变为“悬浮型政权”,向下汲取终止的同时伴随对科层外部即基层社会控制和动员能力的弱化^④,以上因素交叉生产出一种“挤压型”的政策执行环境^⑤。而易地扶贫政策本身作为一项顶层设计又缺乏对“地方性知识”的把握,移民作为该政策的目标群体,配合政策的意愿略显不足,这更加剧了地方政府的执行难度。但地方政府在科层组织内部通过将文件政治、会议政治和临时包干组织的战时化叙事相结合,重申了科层内部自上而下的层级秩序。在科层组织外部则进行舆论动员和贫困标签化,以建构科层外部的目标认同,成功实现科层组织内外部的双重动员,缓解了易地扶贫政策执行的压力。

1.科层内部的秩序重建:文件政治、会议政治与战时化叙事

易地扶贫政策执行的规范和权威秩序主要依靠“文山会海”自上而下地进行供给。所谓“文山会海”,是对“文件政治”^⑥和“会议政治”这一套科层常规治理“组合拳”高频使用的恰切形容^⑦。在 S 镇政府推行易地扶贫政策的两年时间中,来自“文件治理链”上游的文件数量巨大,对这些文件进行“效率—合法性”分类,可以发现有些文件的生产和传递是出于理性的工作需要,而另一些文件则是作为一种政治象征符号,旨在强调科层制内部授权的自上而下式路径^⑧。这在 S 镇政府工作人员 MLJ 的

① 马流辉:《易地扶贫搬迁的“城市迷思”及其理论检视》,《学习与实践》2018年第8期。

② 周飞舟:《锦标赛体制》,《社会学研究》2009年第3期。

③ 王刚、白浩然:《脱贫锦标赛:地方贫困治理的一个分析框架》,《公共管理学报》2018年第1期。

④ 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》,《社会学研究》2006年第3期。

⑤ 李棉管:《精准扶贫中的基层分包制——挤压型情境下的行政动员》,《中国行政管理》2021年第3期。

⑥ 施从美:《“文件政治”:当下中国乡村治理研究的新视角》,《江苏社会科学》2008年第1期。

⑦ 杨帆、王诗宗:《组织多重互动下基层“文山会海”的形成机制——一项多案例研究》,《行政论坛》2021年第2期。

⑧ 周庆智:《“文件治理”:作为基层秩序的规范来源和权威形式》,《求实》2017年第11期。

谈话中得以体现,“有些文件讲的特别细,具体要你干什么、怎么干、干完了他又要怎么考核你,这种文件我们比较好照着落实;还有一些文件主要就是讲“精神”,说哪项工作的意义如何如何重大,领导如何如何重视啥的,那就比较宏观了。”(S镇政府工作人员 MLJ 访谈记录,20190715)

在地方政府的行政管理体系中,文件除了作为政策工具,由上而下传递政策信息,更重要的是它的符号意义,即重申官僚组织的等级性,在科层制内进行控制、约束以及行政整合。文件的传达主要经由各种大大小小的会议,S镇政府有关易地扶贫的会议主要有四种形式,起到四种工具性作用:思想动员会,解释政策的重要性,宣告组织上层“不达目的誓不罢休”的意志,吸引下层对易地扶贫政策的“注意力”^①,生产出其对于易地扶贫的价值认同;介绍思路会,理顺政策执行思路,为政策实施提供必要信息;典型表扬暨经验推广会,点明表扬具有高绩效的乡镇,同时让其面向其他乡镇讲授自身经验,起到提供信息和激励的双重作用,同时诱发其他“后进”乡镇进行“自我动员”;后进批评会,对执行不力的乡镇进行批评,施加政治压力^②,本质上是一种“弱惩罚”。四种类型的会议即S镇政府工作人员口中的“定调子”“理路子”“树模子”“打靶子”(S镇政府工作人员 MLJ 访谈记录,20190715),尤其是“树模子”和“打靶子”的会议,是搬迁锦标赛和问责具体实践的场域。

在S镇易地扶贫过程中,体现出一种类似“金字塔”的层级会议结构,这种层级会议结构是对科层体系自上而下权力关系的二次确认,同时内涵国家意志向基层政权的强势下渗。S镇政府工作人员 MLJ 说:“我们只要一听讲这两天州上领导上省里开会去了,那接着就轮到县里领导去州上了,回来就是给我们开,我们上县里开完回来就得给下面村上的开。”(S镇政府工作人员 MLJ 访谈记录,20190715)科层权力通过会议这样一种“仪式政治”进行“剧场化运作”^③,会议室就是其上演的剧场和剧院的前台,可以归为吉登斯所说的“场景”^④,它不是一个简单的物理空间,而是被权力关系所生产出来,又不断再生产权威秩序和实施规训的过程。

通过“文件政治”和“会议政治”这两种科层治理的常规机制,政策信息得以往下传递,实现对基层的技术供给,更重要的是,国家权力以文件和会议为载体,成功地下沉至基层,实现了科层组织的内部动员。“文件政治”和“会议政治”属于科层治理机制中制度化的常规手段,但易地扶贫政策执行这一专项任务,时间紧、任务重、难度大,面对这一非常规的任务,就需要配备非常规治理手段予以短期性回应,运动式治理作为全能主义时代行政手段的“遗产”,被再度启用^⑤。临时包干是易地扶贫政策执行过程中运动式治理的具体组织方式。S镇政府组织成立易地扶贫专项工作队,队内组织框架由“指挥部”和“前线队员”两大部分组成:S镇一位副镇长就任队长兼指挥长,连同几位副指挥长“稳坐军中帐”,进行顶层设计,“前线作战”则由工作队队员具体负责。S镇政府工作人员 MLJ 说:“在镇政府上班的,除了指挥部里面坐镇的几位领导,剩下的每个人都给分了人,有多有少,按照官大官小来分,官大的,分的人就多一点,最少的也分了一个。”(S镇政府工作人员 MLJ 访谈记录,20190715)工作队队员包括S镇政府的绝大多数工作人员,实行“干部到人”,每位队员都要与数户建档立卡贫困户“结对子”^⑥,这一工作队的成立具有专项性,因此也是一种临时性的制度安排^⑦。

“等级化”逻辑于此处再次出现,并通过话语体系“战时化”得到再加强:脱贫攻坚被定性为“一场人民战争”,党中央、国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战3年行动指导意见》则是在“部署作战图”,S镇

① 练宏:《注意力分配——基于跨学科视角的理论述评》,《社会学研究》2015年第4期。

② 陈家建:《政府会议与科层动员——基于一个民政项目的案例研究》,《甘肃行政学院学报》2017年第5期。

③ 樊红敏:《县域政治:权力实践与日常秩序》,北京:中国社会科学出版社,2008年,186页。

④ 安东尼·吉登斯:《社会的构成》,李康、李猛译,北京:生活·读书·新知三联书店,1998年,第45页。

⑤ 潘泽泉、任杰:《从运动式治理到常态治理:基层社会治理转型的中国实践》,《湖南大学学报(社会科学版)》2020年第3期。

⑥ 刘金海:《工作队:当代中国农村工作的特殊组织及形式》,《中共党史研究》2012年第12期。

⑦ 李卓、徐明强、左停:《“扶贫包干制”的制度建构与实践路径——基于黔西南B镇的案例分析》,《西南大学学报(社会科学版)》2020年第2期。

作为 G 县易地扶贫政策执行的“前线”和“主阵地”,S 镇“一把手”务必“亲自挂帅”,向贫困“亮剑”,“不破贫困终不还”。战时化叙事形式渲染了易地扶贫政策执行的紧迫色彩,有助于克服 S 镇政府工作人员因长期浸淫于科层常规治理模式而养成的官僚惰性^①,促使其快速完成政策目标任务,但也暗示着一种与军队管理类似的层级化体系,又一次完成了对科层组织内部的“等级化”规训。通过“文件政治”“会议政治”和战时化叙事,不仅完成了科层组织的内部动员,国家权力也同时在科层末梢实现了“人造秩序”^②的建构。

2. 科层外部的动员式认同建构:舆论动员与贫困标签化策略

S 镇政府在易地扶贫政策执行过程中针对科层组织外部移民的搬迁弱意愿进行了舆论动员和贫困标签化处理,建构出移民对于易地扶贫政策的认同。舆论动员方式主要为大篷车环村流动宣传、村广播站全天播放宣传以及高强度的入户宣传,向贫困村村民讲解易地扶贫政策,并对 K 社区进行“推销”,营造出利于易地扶贫政策执行的舆论氛围。

村民的搬迁弱意愿主要源于易地扶贫政策的“土地增减挂钩”安排,即村民在同意搬迁至安置社区的同时,也需签字确认一份“同意旧房拆除”的协议。这构成了易地扶贫政策执行过程中最大的阻力来源。S 镇政府工作人员 MHS 认为,“土地增减挂钩是跟易地扶贫配套来的,只要老屋还在,他对这个村就还有念想,就不会全心全意地搬过去,住个两天就往回跑,就是要把退路给他们截断。”(S 镇政府工作人员 MHS 访谈记录,20190715)“有感情”和“留后路”是村民对于旧房最主要的两大留恋因素,“为了留住旧房,宁愿不要新房”“宁留后路,不要前路”的说法在短时间内甚嚣尘上,S 镇的易地扶贫政策执行陷入僵局。为减小政策执行阻力,G 县发布《G 县易地扶贫搬迁旧房拆除和宅基地复垦工作实施方案》,向村民作出部分让步:“对部分确需保留生产用房发展后续产业的,经所在乡人民政府审核同意,可保留部分生产用房”,以争取村民配合,此举是对《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》中“充分尊重搬迁群众意愿”规定的基层落实,但这同时给 S 镇政府的易地扶贫政策执行制造了新的困境。S 镇政府工作人员 MHS 说:“国家这些个政策设计的,既要这样又要那样。你一边跟贫困户讲随他意愿,那他不搬,一边又把压力往我们身上压,到什么什么的时候要完成多少多少任务,那你们都随他意愿了,我们怎么完成任务。没有办法,我们只能天天像狗皮膏药一样黏在他家,这样总有一天你会‘自愿’搬的。”(S 镇政府工作人员 MHS 访谈记录,20190715)基于以上叙述,可以发现易地扶贫政策的部分政策文本与压力型科层制与地方政府的要求相矛盾,在巨大的张力中,村民的意志被“牺牲”,“尊重群众自愿”在很大程度上停留于文本层面,无法得到真正的落实,即村民所谓“不能不自愿”。

除进行舆论动员外,S 镇还实施了更为隐性的方式去推动易地扶贫政策的执行——为贫困村及其村民贴上“贫困标签”。根据标签理论,“贫困者”的身份建构主要是基于权力者和“贫困者”之间的互动过程,而不是首先根据“贫困者”自身的特征,其体现的是一个社会的权力结构。换言之,一旦被贴上“贫困标签”,贫困者就会跨过“初级贫困”的临界状态,成为非被帮扶不可的“次级贫困”,贫困者自此不再拒斥“贫困标签”,完成了“贫困者”的自我认同,并成为其诸多身份认同的核心,导致其贫困的延续和强化^③。一方面,贫困村的识别就是为村庄粘贴“贫困标签”的过程。在 S 镇的调研发现,N 村的水土状况并未到非搬迁不能脱贫的程度,在村村民通过发展花椒种植业以及牛羊养殖业,再配以离村村民在发达地区的务工,经济收入可维持基本生存,只需对 N 村村内及周边交通设施进行大力改善,降低农牧产品的运输成本,N 村村民的脱贫本可不必离土又离乡,但 N 村仍被规划为 S 镇搬迁村,易地扶贫从此成为该村村民唯一的脱贫路径,别无他途。另一方面,建档立卡贫困户均须按照政府规定,实施“一户一策精准脱贫帮扶计划”“上墙”,无论这张纸的初衷如何,但其确已成为“贫困标签”的

① 贺璇、王冰:《“运动式”治污:中国的环境威权主义及其效果检视》,《人文杂志》2016 年第 10 期。

② 邓正来:《社会秩序规则二元观——哈耶克法律理论的研究》,《北大法律评论》1999 年第 2 期。

③ 尹金凤、蒋书慧:《社会控制与文化同化:芝加哥学派亚文化研究的理论遗产及其当代价值》,《学术研究》2020 年第 8 期。

具象化,促使村民形成“贫困自觉”^①,接受官方知识话语的灌输和支配,认同易地扶贫政策。正如 K 社区居民 MFT 所说的:“没搞这个搬迁之前,我觉得我们村子跟外面比,穷也当然是穷,但我们种点这个花椒,家里面还养着点东西,大儿子去了大城市当小工,日子紧紧巴巴的,也凑合着能过。但这个政策一来,政府的人把我们村子说的啥也不是,时间久了,我也觉得我们村子不能住人了。”(K 社区居民 MFT 访谈记录,20190718)

总之,在 S 镇 K 社区易地扶贫搬迁安置过程中,移民群体成为动员对象以及 S 镇政府的多重动员方式,都透露了地方政府进行社会整合的意图,以及整合路径的更新。全能主义政府时期直接控制的官僚制不再有效,国家仅凭自上而下的科层力量难以完成社会动员,治理手段需具策略性、灵活性和间接性,在治理监管、驾驭协调方面发挥关键作用,通过目标管理责任制、搬迁锦标赛、文件政治、会议政治、战时化叙事、舆论动员、贫困标签化等多种规制网络的使用,S 镇政府执行易地扶贫政策的场景成为当代国家和社会关系转型大背景下国家实施元治理的具体说明。

四、易地扶贫搬迁安置中的国家营场:非对称协作与国家中心再生产

易地扶贫政策执行可分为两大阶段,即搬迁阶段和安置社区治理阶段。动员搬迁工作一旦完成,S 镇政府的主要任务就从入场转入营场——引导构建 K 社区内地方政府元治理下的多主体治理结构。K 社区治理共同体由社区居委会、社区党委、物业服务公司、扶贫车间以及居民自组织构成。其中,社区两委代表国家负责科层治理、物业服务公司和扶贫车间代表市场采取市场治理,居民自组织代表社会进行网络治理,三大治理形式之间形成非对称协作治理格局——科层治理主导,市场和社会参与,三者对 K 社区进行合作治理,国家在社区治理过程中完成其中心地位再生产。

(一)社区居委会:经由“去行政化”激活行政化治理

K 社区居委会通过“居站分离”的去行政化外形掩盖甚至激活了其行政化内涵。根据我国城市居民委员会组织法规定,居委会本应是居民自治组织,但对照现实,它却长期扮演自治组织和“国家权力末梢”的双重角色,自治性与行政性兼具,且行政性日益强于自治性^②。S 镇政府于搬迁工作收尾阶段,在 K 社区中组织成立社区党委和居委会两委,并对居委会实施了看似“去行政化”的“居站分离”改革——增设 K 社区搬迁管理服务站。该站根据 S 镇政府规定,将承担 K 社区管理和服务的一切行政性工作,包括社区环境卫生、社区消防、居民就业创业指导、法律政策宣传等。概言之,该站将接替 K 社区居委会,承接 S 镇政府下派的行政事务,居委会将彻底回归其自治属性。但深究发现,S 镇政府同时规定,K 社区搬迁管理服务站须服从 S 镇政府与 K 社区两委的领导和监督,该站站长由 K 社区党委书记兼任,工作人员亦皆由 K 社区两委成员充当,运行经费由 K 社区两委负责拨给。可以看出,K 社区的去行政化改革名不副实,搬迁管理服务站和 K 社区居委会之间只是“一套班子,两块牌子”,居委会的行政化趋势被掩盖甚至激活。S 镇政府则通过将科层体系延伸至居委会成功进入 K 社区,并对 K 社区居委会进行身份和行为的双重赋权^③,对 K 社区进行科层治理。

(二)社区党委:经由服务治理实现党建引领

改革开放以来,社区制以流动取代单位制的凝滞,在单位制时代作为基层整合手段的“嵌入吸纳制”陷入困境,于是在社区中,党开始谋求以服务大众巩固并增强自身合法性,实现对基层社会的长久

① 周恩宇、卯丹:《易地扶贫搬迁的实践及其后果——一项社会文化转型视角的分析》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2017年第2期。

② 孙柏瑛:《城市社区居委会“去行政化”何以可能》,《南京社会科学》2016年第7期。

③ 张庆贺:《“行政激活治理”:社区行政化的新阐释》,《求索》2021年第5期。

引领^①。S镇政府遂在K社区中指导设立“党员服务岗”,作为K社区党委服务居民的平台。党员服务岗的产生,说明S镇政府放弃了“命令—服从”的旧整合思路,改由服务路径吸引居民支持,以服务治理改善党群关系,确保自身引领地位,提升社区治理绩效。但在调研过程中,当笔者向居民问及K社区的党员服务岗时,有居民表示:“我不懂这个服务岗和居委会里面的服务站有哪些差别,我看反正都是一样的人在那里坐着上班,也都说有事可以找他们,不知道它特殊在哪里。”(K社区居民MSD访谈记录,20190717)这表明K社区两委成员和功能的重合,造成了社区居民认知中的分野不清,也可能是由于党员服务岗的出现并非出自K社区居民内生性需要,而是源于S镇政府外生性制度安排,党员服务岗从一种“仪式化景观”成长到足以发挥实际引领功效,尚需时日。

(三)物业服务:科层制“强制性协调”与“制度—生活”之张力

K社区物业服务公司向社区内注入的市场制度与社区居民的日常生活摩擦产生“治理噪音”,二者之间的张力依靠S政府和K社区居委会“强制性协调”^②。K社区物业服务公司作为正式组织,创制出各种具有市场契约性质的正式“制度”^③,旨在对K社区居民形成规则约束,诸如《K社区物业管理办法》《K社区物业费征收细则》《K社区植被绿化养护规定》等。但社区居民的生活惯习与之发生抵牾,继而引发居民动用“弱者的武器”进行反抗,致使K社区市场治理出现两方面不畅:一方面,物业费征收出现困局。物业服务公司作为市场治理主体,遵循市场交换规则,其运作以利益最大化为目的,其物业服务供给需要居民缴纳物业费进行交换。但是K社区居民多来自于市场交换意识薄弱的农村,不适应社区物业服务的经营化,对物业费这一超出其地方性知识范围的制度产生了巨大的“文化震撼”,进而通过拒缴物业费这一行动来表达拮据和自我捍卫。物业服务公司为解决物业费征收问题,先后采取了如下行动:一是创制出更多制度文本,如《K社区物业费征收公告》《关于对K社区物业费拖欠进行惩治的声明》等,收效甚微。二是根据物业费缴纳与否,差异化对待社区居民,这加剧了K社区居民的分化程度,居民除了以原村落进行身份认同外,还依照与物业服务公司的关系好坏再分阵营,社区社会资本愈发碎片化。三是威胁退场,S镇政府见此情状,遂向物业服务公司进行拨款,为日后行政权力“强制性协调”找到契机,“自从拿了政府的钱,他们有事就总喜欢找我们,说是帮忙,其实不干不行,你—不干他就断供。”(K社区物业服务公司工作人员LMK访谈记录,20190717)

另一方面,居民对过往生活惯习存在路径依赖。物业服务公司工作人员向笔者展示了一些照片,照片呈现的是现代城市社区中的乡村空间实践,如种了菜的社区绿地和养了家禽的居民阳台等。物业服务公司先将居民的生活惯习污名化为“愚昧落后”,然后采取“先礼后兵”的策略,即先利用“社区公告”等制度文本进行劝阻,见之无效又采取了激烈手段进行处置,引发居民对抗升级。为避免事态进一步恶化,S政府和K社区居委会只好充当“上诉法院”,对居民和物业服务公司之间的争端进行“强制性协调”,向社区居民进行利益倾斜,指示物业服务公司规划社区居民种菜专用空间。S政府通过对K社区内部“制度—生活”张力的成功化解,有可能对社区居民寻找国家“主持公道”的行为形成正强化,增强了其进入并主导社区治理的合法性基础,国家治理中心地位获得再生产。

(四)扶贫车间:生产空间政治化与工厂政体形成

K社区附近原有的乡镇企业数量少且规模小,吸纳劳动力能力有限,无法用来兑现当初动员村民搬迁时许下的“一户解决一就业”承诺,S镇政府遂从资金帮扶、土地降租、电水价优惠与税费减免等方面入手,吸引企业来此产业扶贫,Z公司扶贫车间由此设立,帮助吸纳了K社区部分剩余劳动力。S镇政府通过国家扶贫政策,深度嵌入到车间的劳动管理过程中,推动车间生产政治化,从以下三方面

① 刘伟:《从“嵌入吸纳制”到“服务引领制”:中国共产党基层社会治理的体制转型与路径选择》,《行政论坛》2017年第5期。

② 刘祖云、李焯:《元治理视角下“过渡型社区”治理的结构与策略》,《社会科学》2017年第1期。

③ “制度—生活”分析框架中的“制度”或称“正式制度”,其制定和行使主体多局限在国家权力部门。笔者在此处借用该词,用以指代K社区物业服务公司这一市场组织所制定的市场规则。

构建“劳动者友好型”工厂政体^①。一是生产目标政治化。企业通常以营利为目的而组织生产,但在 S 镇政府派驻车间参与管理的政府工作人员看来,扶贫车间是国家扶贫政策和市场力量“联姻”的产物,和一般企业不同,扶贫车间的首要生产目标是推进产业扶贫,优先遵循政治逻辑而非市场逻辑,政治逻辑促使 Z 公司从优给予贫困员工薪资待遇。二是合同内容政治化。中国的市场转型是一场“从身份到契约的运动”^②,市场治理依照契约进行,扶贫车间员工与 Z 公司签订劳动合同,合同中包含部分政治内容。“我们对扶贫车间设置了绩效考核,比如规定它要服务于国家脱贫,那你每个月给贫困员工开的工资就不能太低,这个我们都是让他们拟定进员工合同里的。”(S 镇政府工作人员 MKG 访谈记录,20191109)三是管理话语政治化。扶贫车间内部随处可见写有脱贫攻坚标语的横幅,诸如“就业一人,脱贫一户”“勤劳可致富,车间来帮助”等。车间负责人在管理贫困员工时,也倾向于使用脱贫攻坚的话语体系,用脱贫政策话语塑造劳动现场和劳资关系。

(五)居民自组织:依附换取发展与政府俘获社会

K 社区内目前已存在多个居民自组织,其中的社区广场舞小队在与 K 社区居委会以及 S 镇政府的互动中,明显表现出依附性,以换取组织合法性、物质资源和在与其它居民自组织的竞争中取胜。一是通过依附换取合法性。组织合法性对社区居民自组织发展状况形成重要制约^③。K 社区广场舞小队的发展,亟待取得 S 镇政府和 K 社区居委会的合法性认同。通过在 K 社区居委会完成备案,广场舞小队的合法身份获得确认。“社区内正在运行的居民自组织宽泛一点讲,也可以说有好几个,但实际上获得承认的只有广场舞一个,毕竟只有它一个备了案。”(K 社区居委会工作人员 ZP 访谈记录,20190707)二是通过依附换取物质资源。资源依赖是导致社区居民自组织依附式发展的关键因素^④。K 社区广场舞小队运行所需的场地、器材、服装等资源均有赖于 S 镇政府和 K 社区居委会提供,大量的资源供给促使小队成员对镇政府和社区居委会更怀“感恩”和“报答”之心,自组织依附性持续获得再强化。三是通过依附换取竞争获胜。K 社区内部的多个居民自组织围绕社区内的有限资源展开竞争,广场舞小队得到了“裁判”——S 镇政府和 K 社区居委会的偏向,屡屡取胜。“我们社区建成没有多久,能够利用的场地就一个小小的广场,本来这个广场一到晚上就是给广场舞小队跳舞专用的,结果社区里几个爱写毛笔字的大爷聚到一起,说他们晚上想到广场用拖把蘸水写大字。我们没有同意。”(K 社区居委会工作人员 MCM 访谈记录,20190716)总之,社区居民自组织通过表达依附态度,换取了组织合法性、物质资源和在与其它居民自组织的竞争中取胜等多方面的发展,最终形成政府“俘获”社会格局。

五、结论与讨论

S 镇 K 社区易地扶贫政策的执行以及搬迁安置社区的治理实践,使我们得以发现国家权力如何在策略性的持续运作中实现自身中心地位的生产与再生产。在 S 镇 K 社区的治理实践中,国家并非直接实行自上而下的强制性动员或行政命令,也不只是依靠去国家化的多中心多元主体协同治理,而是实施了间接性、影响性的控制行为。国家作为社区多主体治理的核心与主导者,在治理监管、驾驭协调等方面发挥关键作用,通过诸如目标管理责任制、搬迁锦标赛、文件政治、会议政治、战时化叙事、舆论动员、贫困标签化策略、生产空间政治化、政府俘获社会等多种规制网络的使用,动员治理主体、制定治理规则、促进治理主体结构性与功能性整合,形成治理与控制的平衡,建立科层治理、市场治理和网络治理的策略性组合,引领治理全局,实现了元治理策略下的国家在场和国家“中心”再造,达成

① 李超海:《扶贫车间:嵌入政策的劳动管理何以可能》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2021 年第 5 期。

② 梅因:《古代法》,沈景一译,北京:商务印书馆,1959 年,第 97 页。

③ 赵孟营:《组织合法性:在组织理性与事实的社会组织之间》,《北京师范大学学报(社会科学版)》2005 年第 2 期。

④ 卢素文、艾斌:《资源依赖与精英权威:农村社会组织与基层政府的双向依赖和监督》,《中国农村观察》2021 年第 4 期。

管理有效和治理民主兼顾,提升治理共同体内部的信任水平。

一方面,在易地扶贫政策执行阶段,国家权力基层代理人——地方政府受目标管理责任制和搬迁锦标赛加码驱动入场,在科层组织内部通过将文件政治、会议政治和临时包干组织的战时化叙事相结合,重申了科层组织内部自上而下的层级秩序。在科层组织外部则进行舆论动员和贫困标签化,建构出科层组织外部的目标认同,成功实现科层组织内外部的双重动员,国家权力完成了自身治理中心地位的生产。另一方面,在搬迁安置社区后续治理阶段,S镇政府从入场转入营场,引导构建K社区内地方政府元治理下的多主体治理结构。K社区治理共同体由社区居委会、社区党委、物业服务公司、扶贫车间以及居民自组织构成。其中,社区两委代表国家负责科层治理、物业服务公司和扶贫车间代表市场采取市场治理,居民自组织代表社会进行网络治理,三大治理形式之间形成非对称协作治理格局——科层治理主导,市场和社会参与,三者对K社区进行合作治理。国家在社区治理过程中通过采用看似“居站分离”的去行政化外形掩盖甚至激活了社区居委会的行政化内涵;设立党员服务岗,意在通过服务治理实现党对社区治理的引领;“强制性协调”物业服务公司市场“制度”和居民“生活”间的张力;借助扶贫政策嵌入扶贫车间,促使生产空间政治化与工厂政体形成;社区居民自组织也选择依附国家权力换取自身发展,国家权力在社区治理进程中完成了其治理中心地位再生产。事实上,国家对基层社会的整合手段已从改革开放前的强硬直接行政干预变为如今的策略性、灵活性和柔性治理。权力不应被看作是一种所有权,而应被视为一种战略,一种非直接、灵活性和影响性的控制行为,这是一种被行使的而不是被占有的权力^①。新中国成立后,国家于城市实施单位制辅以街居制、在农村建立人民公社体制,使得全能主义弥散于社会各个角落,国家政权强势下沉,党政系统严厉控制着基层社会的一切。改革开放促生了市场机制和社会空间,全能国家开始回缩,城市基层社会的单位制和街居制由社区制接替,农村也开始实施村民自治,但基层政权悬浮却使城市和农村分别出现了“下岗潮”与“豪强化”以及“宗族化”的恶性现象。面对市场的失灵和社会的羸弱,国家选择携社区建设运动再进入到基层社会治理的前台,此时正值治理范式在世界范围大流行,面对如此的制度环境,国家需要放弃全能主义的旧路径,注重治理主体的多元化。有鉴于此,国家选择变“管理”为“元治理”,虽还是以科层制作为主要治理工具,但并未直接罢黜市场和民间社会,而是在强调国家于治理网络中首要地位的前提下,经由积极性国家和能动性社会,协调二者建立多主体治理结构,实现科层治理、市场治理与网络治理的组合,国家位居治理中心位置,治理策略愈加灵活,实现管理更加有效,治理更加民主,治理共同体内部的信任水平不断提升。

事实上,西方新近流行的“元治理”理论在中国基层社会治理实践场域中具有一定的理论适用性和某种经验逻辑的一致性,为中国基层社会治理提供了重要的研究思路,但其在中国情境中的不适用性值得关注。一方面,西方的元治理理论提出建立在市场和社会发展比较成熟的基础上,目的是解决“市场失灵”与“社会失灵”,而中国是建立在“市场”与“社会”发展不成熟的基础上。在中国社区治理实践场域中,作为“元治理者”的国家对于治理主体多元化“组织外形”的塑造已经基本完成,但市场和社会治理能力仍显不足,需要借助于国家治理手段的行政化力量,发挥国家在基层社会治理中的核心作用、组织和领导作用,这是提升基层治理效能的重要前提和基础。另一方面,在中国基层社会治理实践中,国家需要不断通过吸纳机制整合社会力量,培育社会治理共同体,提升国家治理效能,实现国家政权的合法性建构。基于国家中心的吸纳机制创新强调国家的统合治理,以提升动员力为核心,强调国家的社会整合、社会动员和资源整合优势,体现为国家的凝聚力建设、社会动员能力建设、社会力量统合力建设。国家需要继续通过培育市场和社会力量,链接和整合资源,实现对市场与社会进行“趋中心”牵引,并在向市场和社会适当“让权”的同时增强自身治理有效性,注重对市场、法律、治理主体间关系进行再组织,提升治理共同体内部信任水平,致力于发挥国家在动员治理主体、制定治理规

^① 米歇尔·福柯:《规训与惩罚》,刘北成、杨远婴译,北京:生活·读书·新知三联书店,1999年,第28页。

则、促进治理主体结构性与功能性整合之功用,进一步强化其治理中心地位,提高基层社会治理效率。

总之,鉴于中国有着深远的强国家传统和中国基层社会治理的经验逻辑,基层社会治理不可能完全摆脱对“管理”模式的路径依赖,基层社会治理中国家必然会长久在场,并经由“国家在场”或“国家中心”实现多元治理主体间利益整合,实现国家在基层社会治理中的有效动员。在中国基层社会治理行动中,需要不断通过基于“国家中心”的组织化再造机制提升组织力,通过行政吸纳机制整合社会力量,通过服务引领机制提升社会服务效能,以强大的国家政权合法性为基础,以合法性动员为手段,强化社会治理网络渗透,实现国家对基层社会的有效引领、动员和整合,全面推进基层社会治理体系与治理能力现代化。

Reinventing the “Center”: State Presence and Its Governance Strategy from the Perspective of Meta-governance

——An Empirical Study Based on A Relocation for Poverty Alleviation Community in S Town

Pan Zequan Meng Meng

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410083, P.R.China)

Abstract: The genealogy of governance theory, derived from the Western context, presents a process from domination to governance to meta-governance, and the meta-governance theory based on state-centrism has a strong explanatory power for the study of state “reconstructing center” in the process of poverty alleviation and relocation. The study finds that in the governance of the poverty alleviation and resettlement community in S town, the state does not directly implement top-down mandatory mobilization or administrative orders, nor does it rely on non-state multi-center governance, but implements indirect and influential control behaviors. Through the strategic combination of section-level governance, market governance and network governance, the state leading the overall governance and the central position of governance, and the dual-track politics of cooperation of the concentration of governance power and the multiple governance subjects, it realizes the state presence and reconstructing center under the meta-governance, as well as the balance between effective management and democratic governance. The local government as the agent of the state at the grassroots level, during the relocation phase, driven by goal management accountability and relocation tournaments, creates the internal authority order of the bureaucracy through the politics of documents, the politics of the conference, and the narrative of wartime. During the governance phase, the neighborhood committee is activated through “de-administrating”, and the party building is led by “service governance”. Through the “mandatory coordination” of the contradiction between the property and the residents as well as the politicization of the production space and the dependent development of the residents’ self-organization, the state presence and the “state center” in the grassroots social governance are realized.

Keywords: Meta-governance; Relocation for poverty alleviation; State center; Governance strategy

[责任编辑:陆 影]