

# 中国国家运动的形成与变异： 基于政体的整体性解释\*

■ 冯仕政

[内容提要] 本文旨在把新中国成立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,并力图以政体为中心为国家运动的形成和变异提供一个整体性解释。本文认为,继承革命遗产,并适应推进赶超型现代化的需要,新中国诞生的是革命教化政体。基于该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,于是形成国家运动。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。

[关键词] 国家运动 政治运动 运动式治理 革命教化政体

1949年新中国成立以后,全国性、地方性或部门性的政治运动此伏彼起,令人印象深刻。1978年以来,尽管以揭发和批斗为特征的政治运动大为减少,但以推动项目、执行命令为目标的“运动式治理”却层出不穷。在很多人看来,政治运动与“运动式治理”有本质区别,不可混为一谈,但换个角度来看,它们至少有两个共同点:首先,它们都是由国家发动的,国家机构在这些运动的动员和组织过程中扮演着核心角色;其次,都属于“运动”(campaign),即在运作方式上具有明显的非制度化、非常规化和非专业化特征。基于这两点,本文把它们统称为“国家运动”,并作为一个整体来研究。“国家运动”在中国虽然司空见惯,但社会学研究却鲜少涉及。本文既不是一个宏大的一般理

论,也不是典型意义上的经验研究,而是一个为将来的经验研究做理论准备的概念框架,其主要任务是提出问题、启发思路,希望借此开辟一个关于“国家运动研究”的社会学领域。

本文所说的“国家运动”,包括国家各级部门和政府为了完成特定政治、经济或其他任务而发起和组织的所有运动,既包括“反右”、“文革”等政治性很强的运动,也包括“爱国卫生运动”、“安全生产大整顿”等生产性运动,既包括由中央发起、波及全国的全国性运动,也包括由某个部门或地方政府发起的部门性或地方性运动。尽管在日常生活中“国家运动”也被称为“群众运动”或“社会运动”,但显然,这些运动既不是群众在运动,也不是社会在运动,而是国家在运动,群众和社会不过

是被运动的对象而已。为了避免歧义,本文使用“国家运动”,而不使用“群众运动”或“社会运动”这个概念。

作为中国特色的社会治理方式,国家运动早已引起国内外学者的注意,相关研究已然不少,但是,这些研究多只关注单一类型甚至单个运动,很少对国家运动的多种形态做整体考察,更很少从历史的角度把作为“革命后传”的国家运动与作为“革命前传”的民族解放运动联系起来思考。而另一方面,大量关于中国革命运动及其道路的研究虽然提到革命遗产对革命力量建政以后的社会治理行为的影响,但很少涉及革命运动的形态变异,特别是它在革命胜利后的延续及形态变异。

在批判继承以往研究成果的基础上,本文力图以国家政体为中心,为中国国家运动的形成和变异提供一个整体性解释。在这个解释中,新中国成立以来的国家运动被看作1949年以前的革命运动在革命胜利后的延续,继承革命遗产,同时适应推进赶超型现代化的需要,革命力量在建立新政权时创制了“革命教化政体”,该政体对社会改造具有强烈的使命感,并把拥有与社会改造相适应的超凡禀赋作为自己的执政合法性基础。基于这一政体的内在压力,国家需要不断发起国家运动,而基于这一政体所提供的组织和合法性基础,国家不但能够发起国家运动,而且能够根据需要不时变换国家运动的形态。不过,由于目标置换、政治凌驾专业、异化等因素的制约,任何一个国家运动都不可能永续发展。因此,从总体上看,国家运动总是间歇性发生,并从长期来说趋于消退。由于国家政体的性质及内在动力机制在整个解释中居于核心地位,本文把这个解释框架称为“政体模型”。

本文共分为十二部分。其中,第一部分讨论国家运动的特征及分类,并在此基础上将本文所要研究的国家运动的形成和变异问题进一步分解成

三个问题,即形成、形态变异和历史变异。围绕这三个问题,第二部分回顾了以往国家运动研究的理论贡献和不足,并推出政体模型作为替代。作为政体模型的逻辑起点,第三、四部分讨论当代中国的国家政体及其权威性质。然后,以政体模型为基础,第五至十一部分分别讨论国家运动形成和变异的三个核心问题。其中,第五、六部分讨论国家运动的形成,包括造成国家运动的结构压力,以及国家运动的动员和组织机制;第七至九部分讨论国家运动的形态变异,即国家运动在基本取向、变革目标和动员范围上的变化;第十和十一部分讨论国家运动的历史变异和历史发展趋势。最后,第十二部分是总结和讨论。

## 一、国家运动的特征与分类

作为讨论的基础,首先要揭示国家运动的基本特征和类型。国家运动作为一种社会治理方式,其基本特征是非制度化、非常规化和非专业化。所谓“非制度化”,是指国家运动为了完成任务而不惜打破既有的制度安排,包括价值、规范、法律、风俗等等;所谓“非常规化”,是指国家运动本身的行动目标、工作组织和活动方式等,都是围绕特定任务而临时设定并随时调整的,缺乏稳定性;而“非专业化”,则是指国家运动往往不尊重专业,甚至以打破专业为荣——这也是国家运动常常被称为“群众”运动的原因。非制度化、非常规化和非专业化都是国家运动具有革命性的表现。因为革命性,它不但热衷于打破外部既有的制度安排,而且拒绝把自身制度化,即倾向于保持非常规化;同样是因为革命性,它不会尊重专业,因为“专业”本身作为一种权威就是需要破除的对象,而且“专业”作为工具理性的表现,强调可计算性和可预期性,与“打破一切”的革命追求相扞格。因此,就国家运动而言,非制度化、非常规化和非专业化只是描述的

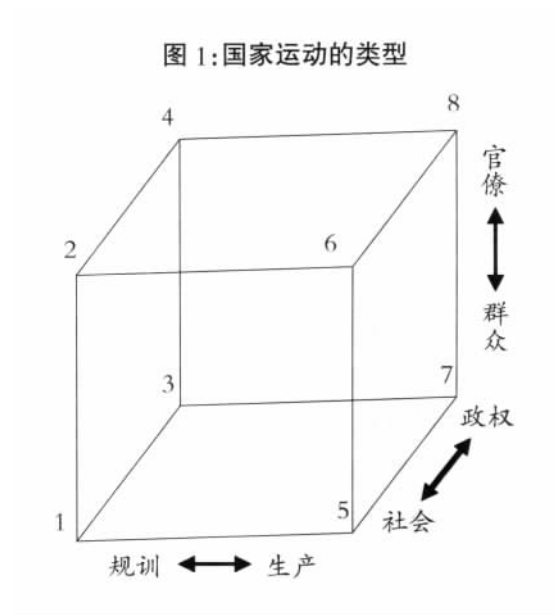
角度有异,实质是一样的。

尽管所有国家运动都具有革命性,但由于国家的需要不同,国家赋予不同运动的革命性也不同,由此形成国家运动的不同形态。考诸 1949 年以来国家运动的历史发展,似可从基本取向、变革目标和动员范围等三个维度对国家运动进行分类,从而厘清不同国家运动形态之间的区别和联系。这三个维度中的每一个都可以看作一个连续统。首先是基本取向,可以概括为一个从生产性(productive)到规训性(disciplinary)的连续统。生产性运动偏向于改造物质世界,包括改进生产技术和生产组织方式,目的是提高生产效率或产出,比如“大跃进”、“农业学大寨”等。规训性运动偏向于改造人,包括人的行为、关系和思想,目的是进行政治规整(political alignment),即驯服社会成员,使其态度和行为与国家保持一致,比如“反右”、“社会主义教育”等。

其次是变革目标,即特定国家运动所瞄准的改造对象,可以概括为一个从政权到社会的连续统。一些国家运动的改造对象仅限于政权系统内部的官员、部门或现象,比如“三反”和“四清”;而另一些国家运动则是针对社会中的某种结构、论调或文化传统,比如“工商业社会主义改造”、“破四旧”、“清除精神污染”等。

最后是动员范围,即国家为推展运动而调用的人力资源,可以概括为一个从官僚到群众的连续统。有些国家运动所调用的人力资源仅限于国家官僚,比如江苏宿迁市曾为打扫城市卫生而勒令 5000 多名机关干部当“清洁工”,另一些国家运动则将调用的人力资源扩大到普通群众——这就是通常所说的“群众运动”。

根据这一分类框架(见图 1),上述三个连续统所围成的立方体表示所有国家运动构成的全集,该立方体中的每个点  $c(x, y, z)$  表示某种特定类型的国家运动,点  $c$  坐标中的三个值  $x, y, z$



分别表示该类运动在基本取向、变革目标和动员范围这三个维度上的特征值。其中,立方体的八个顶点,即三个连续统的六个端点所构成的八种组合,代表国家运动的八种基本类型。这八种基本类型虽然只是出于分析的方便而构造的理想类型,但掌握这八种基本类型,可以使我们对国家运动的特征和谱系有一个概略但不失完整性和丰富性的理解。按图中的序号,这八种基本类型如表 1 所示。

基于上面对国家运动基本特征的分析,本文关于国家运动形成和变异的研究可以进一步分解为以下三个核心问题:一是国家运动的形成,即国家为什么会选择国家运动这样一种社会治理方式?国家运动是怎样兴起、动员和组织的?二是国家运动的形态变异,即国家运动在基本取向、变革目标和动员范围上的变异是怎样发生的?应当怎样解释?三是国家运动的历史变异。从时间上看,60 年来,国家运动总是与常规治理方式交替发生的,并且,在改革以前,国家运动的总体趋势是发生频率很高,并且越来越激烈(即运动的规训性越来越强,变革目标越来越大,动员范围越来越广),而改革以后,国家运动的总体趋势是发生频率显

表 1 国家运动的基本类型

序号	名称	基本取向	变革目标	动员范围	说明及举例
1	群众性社会规训运动	规训	社会	群众	发动群众对整个或局部社会进行思想政治改造,比如“破四旧”。
2	官僚性社会规训运动	规训	社会	官僚	利用国家机器(官僚系统)对社会进行思想政治改造,比如“社会主义教育”。
3	群众性政权规训运动	规训	政权	群众	发动群众对政权系统进行思想政治改造,比如1957年“反右”前夕的“百家争鸣、百花齐放”。
4	官僚性政权规训运动	规训	政权	官僚	政权内部自主进行思想政治整顿,比如“三讲”、“纠正行业不正之风”。
5	群众性社会生产运动	生产	社会	群众	鼓动群众相互竞争、协作、帮助或监督,以提高生产效率或增加产量,比如“除四害”、“增产节约”。
6	官僚性社会生产运动	生产	社会	官僚	发动官僚系统指导、帮助或支持群众进行生产,比如“三下乡”、“送温暖”。
7	群众性政权生产运动	生产	政权	群众	发动群众支持、协助或监督政权系统进行生产,比如近年比较流行的“全民招商”。
8	官僚性政权生产运动	生产	政权	官僚	政权系统内部打破制度、常规或专业界限而进行的生产性协作,即通常所说的“运动式治理”,比如“扫黄打非专项行动”。

著降低,并且越来越温和。那么,这种历史变化趋势又当如何解释?从长远来看,国家运动又将如何发展?在回答这些问题之前,首先来看前人的研究。

## 二、关于中国国家运动的理论回顾

虽然没有使用“国家运动”这个名词,但它作为一种经验现象早已进入中外学者的视野。在国内,相关研究多属中共党史学和历史学的范畴,注重政治意义的申论和史实的辨正,理论解释比较薄弱。相对而言,国外研究的理论兴趣要浓厚一些,但这些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。

根据基本理论分歧,以往关于中国国家运动的理论解释可以划分四种类型(见图2)。这些分歧主要表现在两个方面:首先是历史哲学,即对国家运动形成和变异的根本动力来源有不同的看法。在这个问题上,主要是意志论(voluntarism)和结构论(structuralism)的对立。意志论倾向于从人类意志,包括政治领袖的政治哲学和国家的意识形态中寻找国家运动的根本动力,而结构论则倾向于从人类意志难以控制和克服的结构性因素,比如组织、群体、阶级、派系的关系中去理解国家运动。其次是解释位点,即进行经验解释时所选择的立足点不同。在这个问题上,主要是领袖论和体制论的对立。领袖论者立足于国家领袖——包括其政治意志倾向和客观特征——去解释国家运动,而体制论则把解释焦点放在整个政治体制的

图 2 关于国家运动的基本解释类型

	领袖论	体制论
意志论	1. 领袖的革命偏好或革命哲学	3. 极权主义
结构论	2. 卡理斯玛权威体制论	4. 多元主义、新传统主义、新阶级论

精神倾向或结构性关系上。

第一种解释,同时是意志论的和领袖论的,故称为“领袖意志论”。这种解释把国家运动归结为革命领袖,特别是毛泽东的革命意图——具体来说,就是毛泽东推崇的斗争哲学、群众路线和“继续革命”理论。谁也不能否认革命领袖的个人意志对国家运动的影响。但是,有很多国家运动是地方性的、部门性的,还有很多国家运动是在毛泽东以及其他革命领袖逝世之后发生的。这些运动都与毛泽东和其他革命领袖的个人意志没有关系。因此,第一种观点是不完备的:要承认革命领袖的个人意志对国家运动的重大影响,但更重要的是回答这些意志是如何通过体制得以延续和展现的。

第二种解释不再从领袖的意图,而是从领袖毛泽东所属的权威类型及其结构性特征中找原因,不妨称为“领袖权威论”。这种解释认为,毛泽东属于卡理斯玛权威(charismatic authority),而根据韦伯的观点,卡理斯玛权威在行为倾向上是非理性的,在组织上是非结构性的,因此常常和革命运动联系在一起。国家运动正是毛泽东作为卡理斯玛权威的不稳定性的表现。这种观点除了不能解释那些地方性、部门性的国家运动和毛泽东去世之后发生的运动之外,也不能解释这一点,即国家运动并不是非结构性的,相反,它是依靠国家官僚机构发动和组织的,是组织性很强的。

第三种,极权主义论(totalitarianism),从其强调意识形态这一点来看是意志论的,从其强调国

家而非领袖来看又是体制论的。这种观点从国家的意识形态逻辑及后果来解释国家运动,认为在极权主义体制下,国家自命知晓全体人民的真正利益所在,从而有权利代表他们;在行动上,国家一方面用这种意识形态蛊惑和麻醉人民,另一方面又利用国家机器限制社会内部的直接交往,使之保持有利于国家控制的“原子化”状态。基于国家的绝对权力和整个社会的非结构化,国家能够根据自己的意志发起任何行动,包括政治或社会运动。这一解释的缺陷是显而易见的:如果真像极权主义想像的那样,国家运动纯粹是为了操纵和镇压民众,那些以政权本身为变革目标的运动和那些纯粹生产性的运动又该如何解释?

第四种解释,包括多元主义(pluralism)、新传统主义(neo-traditionalism)和新阶级论(new class theory),都是用社会裂隙(social cleavage)所造成的政治冲突来解释国家运动,而不像极权主义观点那样,认为国家精英内部是高度团结的,联合起来对付普通民众。三种观点所不同者,是它们对社会裂隙的形态有不同的理解:多元主义认为,与西方一样,共产主义国家的政治活动也是以利益集团为基础的,国家运动就是不同利益集团之间的斗争。与此不同,新传统主义认为,中国只存在以不平等的恩报关系为基础的私人关系网(patron-client network),不存在西方式的利益集团。因此,国家运动本质上是一个作为主子的精英带领一帮作为扈从的群众与别的同样性质的集团之间的斗争。而新阶级论则认为,革命胜利以后,掌握国家政权的官僚们蜕变成了新的统治阶级,国家运动就是人民群众反对这些新贵的政治斗争。<sup>①</sup>这三种观点看到了政治体制的结构性矛盾及其对政治行为的影响,但是,第一,中国的国家运动并不都是政治斗争;第二,上述三种观点分别揭示了以利益、关系和阶级为基础的社会分裂,然而,即使是在斗争性很强的国家运动中,社会势力

的分化和组合也比这三种理论所想像的要复杂得多。比如“文革”中“革命派”与“走资派”的对立能说是以利益、以关系或以阶级为基础的社会分裂吗？显然不能，因为很多时候所谓“走资派”和“革命派”纯粹是一个政治标签，被打入一“派”的人与人之间根本谈不上利益交换或关系交往，更没有什么共同的阶级地位或阶级意识。

综上所述，以往的理论解释虽然都揭示了国家运动的某些特征和机制，但都不能为国家运动提供整体性解释。与这些解释不同，本文力图以国家政体为中心来剖析国家运动的形成和变异。道理很简单：既然国家运动是由国家而不是其他社会力量发起和组织的，只是国家行使其政治权力的一种方式，而国家行使政治权力的基本方式又是由政体决定的，那么，顺理成章，国家政体就应该成为理解国家运动的最佳切入点。以往研究所揭示的领袖、体制、结构、意志等因素，都只是国家政体的一个方面而已。

### 三、中国革命与革命教化政体

现代民族国家的形成都会经历一个国家缔造 (state-making) 过程。由于缔造过程的内外条件不同，所形成的国家形态及性格也不同。<sup>⑫</sup>新中国政权是中国近代百年民族解放运动的产物，所形成的革命教化政体也具有强烈的革命精神和社会动员倾向。

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。毛泽东对工人阶级——实际上是中国共产党——领导地位的一段论述集中而鲜明地体现了新中国政权作为“革命教化政体”的本色：“人民民主专政需要工人阶级的领导。因为只有工人阶级最有远见，最大公无私，最富于革命的彻底性。”<sup>⑬</sup>在这里，“最

富于革命的彻底性”体现了国家对社会改造的强烈使命感，而“最大公无私”和“最有远见”则是对国家超凡禀赋的描述。其中，“最大公无私”是就“德”而言，指国家是广大人民的忠实代表，能确保社会改造不至于背离广大人民的根本利益；“最有远见”是就“才”而言，指国家掌握了历史发展的规律，能确保广大人民根本利益不至于因盲动而落空。

根据这一逻辑，国家的权力既不是民众根据某种法理转让给国家的，也不是国家通过暴力僭取的，而是民众因衷心佩服国家超凡的德才禀赋而自愿服从的结果。因此，国家与民众的关系既不是代表与被代表的关系，也不是统治与被统治的关系，而是领导与被领导的关系。基于这种关系，国家有权对民众进行教育和改造，使之认清历史发展规律，放弃一己之私和一孔之见，服从国家所代表的全民整体利益和根本利益。显然，这样一种权力，既不是“民主的同意权力”，也不是“不民主的横暴权力”，而是一种“既非民主又异于不民主的专制”的“教化权力”。<sup>⑭</sup>用西方代议制民主观念来衡量，教化权力确实是“专制”的，但这种“专制”又不像极权主义设想的那样，完全是邪恶的、蛮横的、欺骗的。准确地说，这种权力是“爸爸式的”<sup>⑮</sup>，是“父爱主义”的<sup>⑯</sup>，兼有专断和疼爱两种性格。

基于这种政体的革命性和教化性，本文称之为“革命教化政体”。革命教化政体是中国革命的产物，是历史选择的结果。所有关于中国革命和革命道路，亦即关于中国国家缔造过程的研究几乎无一例外地承认两点：一是近代以来，中国在国际竞争中的连连惨败促进了中国国家的革命化，因为唯有有一个革命化的政权才能对外争取民族独立，对内打破各种传统势力的阻碍，领导和推动现代化，避免在国际上继续挨打；二是国内以小农为主的落后生产方式，催生了中国共产党这样一个以群众动员见长的政党，正是在中国共产党出色

的组织 and 动员下,中国革命才能在组织性极差的小农经济条件下走向胜利,取得民族独立,建立新政权。<sup>①7</sup>通过这样一个革命过程缔造出来的国家,自然具有强烈的革命精神和动员倾向。

革命胜利后,这样一种革命精神和动员倾向最终以革命教化政体的形式肯定下来。革命教化政体的诞生,不仅是对革命成果的继承和肯定,同时也是为了适应推进赶超型现代化的需要。对中国革命来说,建立革命政权“只是万里长征走完了第一步”<sup>①8</sup>,更艰巨的任务是推进“赶超型现代化”<sup>①9</sup>。在国际秩序仍然为西方所控制而国内的市场和社会力量既薄弱又落后的情况下,只有推进赶超型现代化才能保证国家和民族的生存,并且只有国家才能担当起推进赶超型现代化的重任。要推进赶超型现代化,就必须进行激烈的社会改造。而要进行激烈的社会改造,首先,在精神上,国家作为现代化的火车头,必须保持革命性,不能懈怠;其次,在行为上,国家必须保证社会改造的合法性(legitimacy)和有效性(effectiveness)。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;所谓有效性,指国家有足够强的资源汲取和配置能力,能够保证社会改造目标的充分实现。与任何组织一样,合法性和有效性是国家在运转过程中面临的两个最基本的约束。只有合法性与有效性相辅相成,国家才能对社会实施有效治理。但在现实生活中,有合法性的政策不一定有效,有效的政策不一定有合法性,令国家难以兼顾。<sup>②0</sup>

根据新政权的设想,革命教化政体能够完美地解决激烈社会改造所面临的革命性、合法性和有效性问题。首先,国家是由拥有先进道德和知识的工人阶级领导的,天然“富于革命的彻底性”;其次,强大的教化权力为社会改造提供了锐利的武器,使国家能够充分贯彻自己的革命意志,从而保证社会改造的有效性;第三,国家葆有先进的道德

和知识,在方向上能够保证社会改造不至于偏离广大人民的根本利益,在效能上能够保证社会改造不至于沦为盲动,从而进一步保证合法性和有效性。总之,革命教化政体被认为能够完全保证国家推进赶超型现代化所需要的革命性、合法性和有效性,避免陷于僵化和保守,并免除常常困扰其他政体的合法性与有效性之间的矛盾。

对于新中国政权,以往有极权主义、新传统主义、威权主义、防卫型政体等多种界定。<sup>②1</sup>这些界定多是从现实的权力分配出发。与此不同,本文立足于国家本身的合法性观念来界定政体。这么做,一般地说,是因为如韦伯(Max Weber)所言,“没有任何支配关系会自愿把延续的基础局限在物质的、情感的 and 假想的动机上。相反,每一个支配系统都企图建立和培养其‘合法性’。而所主张的合法性类型不同,服从的类型、用以保证这种服从的行政系统,以及行使权威的方式,都会发生根本性差异。同样,行使权威的效果也有根本性差异。”<sup>②2</sup>特殊地说,是因为新中国政权不是在旧中国的废墟上自发产生的,而是中国共产党通过革命缔造出来的。适应艰苦的革命动员的需要,中国共产党不仅形成了一套严密的意识形态理论,并且对意识形态路线,特别是政治合法性非常敏感。<sup>②3</sup>由于这个原因,国家的意识形态观念对政体的创制及运作具有奠基性和中枢性影响。在这个意义上,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。

#### 四、国家作为卡理斯玛权威

在革命教化政体中,国家用自己拥有符合赶超型现代化所需要的超凡禀赋来论证自己的执政合法性,显然属于韦伯所说的卡理斯玛权威。在韦

伯的理论中,原初的或理想类型意义上的卡理斯玛权威,是指那些因为拥有超凡禀赋而得到众人拥戴的领袖。与传统型权威和法理型权威的合法性基础不同,卡理斯玛权威完全取决于被支配者对其超凡魅力的“承认”。<sup>②4</sup>在这个意义上,卡理斯玛权威既很脆弱,又很强大。说它脆弱,是因为一旦被支配者取消承认,卡理斯玛权威即告崩溃;说它强大,是因为被支配者的承认不是基于利害算计,而完全是基于一种信仰。但韦伯也承认,原初意义上的卡理斯玛权威在现实生活中很少存在,或存在时间很短。在现实生活中,大量存在的是卡理斯玛权威的变形。其中一种变形是“现存秩序之卡理斯玛的正当化”<sup>②5</sup>,即一些个人、组织或体制,它们所标称的超凡禀赋并没有得到被支配者的承认,却用卡理斯玛合法性逻辑将已经获得的权力“正当化”和“神圣化”<sup>②6</sup>。在这里,卡理斯玛合法性只是一种政治修辞和手段,而不是被支配者发自内心的认可。

用韦伯的观点来看,中国1949~1976年间的国家当属原初意义上的卡理斯玛权威。在当时,新政权以其巨大的革命功绩赢得了民众的广泛拥戴,对国家所标称的超凡的德才禀赋,民众基本上是深信不疑的。因此,尽管当时国家在实际工作中存在失误,甚至严重失误,国家仍能凭其意识形态论述所展现的力量和前景获得整个社会的拥护,即获得“意识形态合法性”<sup>②7</sup>。“意识形态合法性”实际上是国家真正拥有卡理斯玛权威的表现。“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。对此,国家内心是清楚的,所以一方面对国家精英发出“保持先进性”的警示,另一方面放弃纯粹的意识形态说教,转而更多地用实绩来证自己的力量。<sup>②8</sup>然而,不管社会对国家超凡禀赋的认可和服从程度有何改变,从国家这方面来说,它至

今都是用自己的超凡禀赋来正当化自己所建立的政治秩序和所拥有的权力,并且这一合法性观念对现实政治的运作发挥着实实在在的影响。在这个意义上,1949年以来的国家一直是“卡理斯玛权威”。注意到国家权威的卡理斯玛性质,对于理解国家运动具有非常重要的意义。

国家所秉持的卡理斯玛合法性观念,对国家机器的构造和运作具有深刻的影响。最突出的表现之一,便是政治官僚制的形成。1949年以后,适应社会改造的需要,新政权对国家机器也进行了大规模改造。经过改造,国家官僚机构几乎实现了对整个社会的“总体性支配”<sup>②9</sup>。不过,这个官僚系统虽然在形制上与韦伯所推崇的现代官僚制毫无二致,但其组织法则或曰精神气质却与现代官僚制相去甚远。用傅高义(Ezra Vogel)的话来说,它是“政治官僚制”(politicized bureaucracy),而非“理性官僚制”(rational bureaucracy)。两种官僚制的区别在于:

在许多西方国家,政治家与公务员的角色之间有一个重要的区分:政治家是一个掌握权力、平衡利益集团、组织和塑造舆论、关注主要政策问题的通才。根据相对支持度的变化,他立刻上台或下台。其政治角色并不必然构成一个职业生涯,有时甚至不构成一个全职性的、职业性的专业。

与此相反,公务员被期望保持政治中立。他通常不会主动参与政治斗争或发表政治意见,他被期望与政治压力充分隔绝,以便能够在政见不同的多个政治家手下履行职责。原则上,他是基于普遍性的任职能力而获得任命和提升。他的工作通常局限于特定的专门任务,他的工作线路构成一个职业生涯。他根据组织内部的空缺及自身的相对资历和任职能力,沿着各种程序有序地晋升。

在共产党中国,就像在其他共产党国家一样,政治家与公务员之间没有明确的区分。所有政治



领导人同时是官僚，而官僚也不被要求保持政治中立，官僚们即使不是共产党员，也被要求致力于共产主义事业，同时致力于专门的政策。尽管在西方国家，高层官僚也可能同时是一个政治家和一个官僚，但在中国，政治与行政服务的混合贯穿于从上到下的所有官僚等级。<sup>⑩</sup>

由于结构上把政治代表与行政服务不加区隔地融合在一起，政治官僚制内部存在着政治忠诚 (political loyalty) 与胜任能力 (competence) 之间的严重紧张。作为政治代表，官僚必须在来自国家和社会的多种相互冲突的利益和兴趣之中择一而从，要求展现的是政治忠诚，而作为公务员，官僚必须尽可能提供有效率的行政服务，要求展现的是胜任能力。政治忠诚是针对具体人群和议题的，强调特殊主义 (particularism)，而行政服务要求一视同仁，故胜任能力强调普遍主义 (universalism)。两者之间的紧张是显而易见的。怎样平衡两种功能，对官僚来说是一个严峻的挑战。

傅高义极有洞察力地发现了“政治官僚制”与“理性官僚制”之间的区别，以及“政治官僚制”的内在矛盾，但他没有揭示催生这一体制的意识形态基因。中国的官僚制之所以是政治化的，而非理性化的，根源正在于革命教化政体所秉持的卡理斯玛合法性观念。根据这一观念，国家官僚应该同时拥有崇高的道德和超凡的才能，即“德才兼备”。“德才兼备”原则是组织上将政治代表与行政服务两种功能熔于一炉的观念原型。在革命教化政体的意识形态中，“德”虽然经纬万端，但根本要求是每个国家工作人员都应该大公无私，做人民利益的忠实代表。在西方，这主要是由政治家扮演的政治代表角色。而“才”呢，则是“干一行，钻一行，精一行”。在西方，这主要是对普通行政服务人员的要求。由此可见，“德才兼备”原则实际上是认为，国家官僚系统中的每个位置都同时具有政治代表

和行政服务两种功能，占有这个位置的每个人都应该同时扮演好政治家和公务员两种角色。在这一原则指导下，所谓“政治和行政服务的混合贯穿于从上到下的所有官僚等级”，就是再自然不过的事了。政治官僚制为国家运动的形成和变异提供了组织基础。下文将作专门阐述，此处不赘。

## 五、社会改造与国家运动的兴起

基于革命教化政体的卡理斯玛合法性逻辑，国家对社会改造的绩效有特殊要求，那就是，必须以比其他政体更快的速度向前发展，即获得超常绩效。正如邓小平所说：“社会主义制度优越性的根本表现，就是能够允许社会生产力以旧社会所没有的速度迅速发展，……生产力发展的速度比资本主义慢，那就没有优越性，这是最大的政治。”<sup>⑪</sup>然而，与国家对于超常绩效的要求不相适应的是，国家的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”<sup>⑫</sup>，这样就造成了国家运动。由此可见，国家运动实际上是国家意欲尽快推进社会改造而又缺乏足够的有效性手段时不得不采取的社会动员策略。

不是所有国家都需要发动国家运动，也不是所有国家都有能力发动国家运动。国家运动的实际发生，需要同时具备三个条件：一是国家对社会改造有强烈抱负或面临强大的绩效合法性压力，因而对社会改造的态度比较积极甚至激进；二是国家的基础权力严重滞后，致使国家无法通过制度化、常规化和专业化途径实现社会改造目标，不得不采用运动这样的激进手段；三是国家的专断权力很大，在采用激进手段时无需经过社会同意，社会也无法制约。中国之所以反复爆发国家运动，

就是因为革命教化政体同时提供并反复再生着这三个条件。首先来看国家对超常绩效的需求。

国家对超常绩效的需求,有两个原因:一是国家对社会改造的远大抱负,二是国家面临强大的绩效合法性(performance legitimacy)压力<sup>③</sup>。总的来说,1976年以前,国家对超常绩效的要求主要来自国家本身对社会改造的远大抱负,是内生的。因为当时当政的基本上是革命干部,国家的革命精神仍然十分旺盛,抱负十分远大;与此同时,国家的卡理斯玛权威得到社会的广泛承认,民众深信国家所描述的美好未来,对国家当下的绩效表现要求尚不十分迫切,因此国家面临的绩效合法性压力,即国家由于必须满足社会对国家的绩效要求而面临的压力并不大。而1976年以后,随着技术官僚(technocrats)逐渐登上政治舞台<sup>④</sup>,国家本身的革命精神大大减退,基于社会改造抱负的超常绩效需求随之下降,但由于社会对国家卡理斯玛权威的崇拜明显消退,国家不得不更多地依靠超凡的业绩来证示自己的力量和合法性,于是基于绩效合法性压力的超常绩效需求急剧上升,并且比其他政体国家的压力要大得多。

国家对超常绩效的需求使之倾向于采取比较激进的社会改造方略。但这一主观倾向是否必要和能否转变为国家运动,还取决于国家能力的结构,亦即专断权力与基础权力之间的关系。任何国家都需要从事社会改造,但随着国家能力的变化,国家需要和能够采取的社会改造策略是不同的。只有那些基础权力(infrastructural power)严重滞后而专断权力(despotic power)相对很强的国家,才既有必要又有可能把激进的社会改造设想转变为现实的国家运动。

根据迈克尔·曼(Michael Mann)的观点,国家能力可以分为专断权力和基础权力。专断权力是指“(国家)精英不与民间社会团体进行常规性的、制度化的协商即有权采取的行動的范围”,国家可

单方面采取行动的范围越大,专断权力越大。而“基础权力”,是指“国家实际上渗入民间社会,以及在后勤上将政治决定施及整个治域的能力”和“通过设施渗入和统合民间社会活动的能力”。<sup>⑤</sup>国家对社会的渗透和统合能力越强,基础权力越大。简单地说,专断权力是国家能够单方面主张的权力,而基础权力是国家能够事实上实现的权力。显然,不是国家主张的所有权力都能落到实处,也不是国家能够实现的权力就一定被赋予了国家,两者之间存在落差。

根据能力结构,国家可以划分为四种理想类型(见图3)。第一种国家,专断权力很强,但由于基础权力同样很强,因此,即使社会改造的压力很大,它也可以从容地通过常规化、制度化、专业化渠道实现自己的意志,而无需采取激进的国家运动方式。如此强大的国家在历史上很少见。如果一定要找一个典型,那么斯大林时期的苏联庶几近之。在斯大林时期,即使是大规模“肃反”,也没有像中国那样广泛发动群众和官员,而是由内务部等专业部门去执行的。<sup>⑥</sup>第二种国家,专断权力弱,但基础权力强。这种国家虽然实际行动能力很强,但由于专断权力受到很大限制,即使想搞国家运动,也很困难。英、美等国大致属于这一类。第三种国家,不仅专断权力受到限制,而且基础权力也有限,不难理解,它更难以发起国家运动。很多第三世界“民主国家”就属于这种类型。

最有可能搞国家运动的是第四种,即专断权

图3 国家能力与国家运动关系的理想类型

		专断权力	
		低	高
基础权力	高	2. 无意愿	1. 不需要
	低	3. 不可能	4. 最可能

力很大,基础权力却严重滞后的国家。可以设想,一个专断权力很大的国家对社会改造的愿望十分强烈,而既有的制度安排又无法提供足以支应的基础权力时,该怎么办?自然会将有有限的基础权力集中起来,投入到国家认为最重要或最紧急的目标上去。由于最重要、最紧急的目标是随国家偏好和社会压力而不断变动的,因此集中改造的方向也是不断变动的。基于国家对社会改造的激进倾向,凡是被国家列为集中改造的目标,其制度、常规和专业界限就会在很大程度上被打破,于是发生针对这一目标的国家运动。

1949年以后的中国就属于第四种国家:一方面,基于卡理斯玛合法性逻辑,国家所拥有的专断权力可以说是无限的,它可以以全民根本利益的先知和忠实代表的名义对国民采取任何行动。在革命教化政体看来,国家拥有专断性的社会改造权力是再正当不过的事情,因为掌握社会发展规律而又道德高尚的先锋分子总是少数,占人口绝大多数的普通群众都具有不同程度的落后性,依靠他们自发实现共产主义是根本不可能的,先锋分子必须“同自发性进行殊死的斗争”<sup>③7</sup>,方能“使人类进到大同境界”<sup>③8</sup>。但与专断权力所展现的勃勃雄心相比,国家的基础权力却很弱。原因在于,中国作为一个贫穷落后的发展中国家,国家赖以推动现代化的精神和物质资源本身极度就匮乏,而如下文将要指出的,政治官僚制又总是将政治凌驾于专业之上,常常导致效率不彰。

综上所述,国家运动的形成是三方面动力耦合的结果:一是对国家对社会改造的远大抱负或所面临的绩效合法性压力,这使国家对社会改造有强烈兴趣,并希望获得超常绩效;二是,基础权力严重滞后于社会改造需要,国家不得不打破既有的制度、常规和专业界限,以便将有有限的基础权力集中起来,投入到国家认为最重要的目标上去;三是国家拥有的强大专断权力,不但有意愿这样

做,而且能够这样做。

## 六、国家运动的动员与组织

国家对超常绩效的强烈需求、严重滞后的基础权力和强大的专断权力只是为国家运动的发生准备了结构性条件,而把这些结构性条件演绎为现实的国家运动,还需要一个动员和组织过程。政治官僚制正好为国家运动的发动和推展提供了组织和合法性基础:首先,为了维护整个国家的卡理斯玛权威,国家不得不把体制内的各级首长也塑造成各自领域内的卡理斯玛权威。被赋予卡理斯玛权威的首长于是获得了打破现有体制的兴趣、组织基础和合法性,成为全国性、地方性或部门性国家运动的首倡者。其次,基于政治官僚制对政治忠诚的强调,国家官僚和普通群众不但无法阻挡来自国家的运动要求,而且会积极参与。

先来看第一点。国家自己不会运动,正是有了作为卡理斯玛权威的首长,国家才运动起来。国家运动的首倡者不是别人,正是政权内部的各级各类首长。这里所说的“首长”,是指对一定范围内的国家事务负有领导和管理之责的长官,既包括地方和部门首长,也包括国家最高领袖。首长们之所以会成为国家运动的首倡者,根源正在于政治官僚制的合法性逻辑和结构性特征:根据国家主张的“德才兼备”的合法性原则,德才资质应该是政治权力的基础,道德越高尚、能力越强者,获得的权力应该越大。如果坚持这样一种原初意义上的卡理斯玛合法性逻辑,国家政权无疑会相当不稳定,因为谁都可以以拥有超凡的德才禀赋为名要求获取政治权力。为了维护现存体制的稳定性,国家只能倒过来,把权力等级尊为禀赋等级,将权力越大者塑造为道德和知识水平越高者。如此正当化的结果,是每位官员,特别是那些在一定范围内代表国家权威,并掌握一定国家资源的“首长”,在

自己的管辖范围内都成为垄断政治、道德和知识权力的卡理斯玛权威，下级不仅在政治上要表示服从，而且在道德和知识上也要表现得谦卑。也就是说，为了维护整个体制的卡理斯玛权威，国家不得不把体制内的各级首长也塑造成卡理斯玛权威。这些首长的权威虽然来自体制，但基于卡理斯玛权威的革命性格，一旦被塑造出来，本身即获得了打破体制、挟持体制的动机和能量。就这样，首长与体制之间形成了一种奇特的相互依存而又相互对立的关系。

根据政治官僚制的组织原则，任何国家工作人员，上至国家领袖，下至普通公务员都是国家在特定范围内的政治表征，是人格化的国家。而大大小小的首长，因其领导地位，作为国家政治表征的意味就更强烈。因为这样一种政治定位，国家作为一个整体对超常绩效的需求，就会作为一种压力分解、传递到每位首长头上。尽管随着国家施政重点的转移和所任官职的不同，首长们领受国家绩效压力的大小和方式也有差异，但不管怎样，那些感受到强大压力的首长必须在社会改造中做出足够好的成绩，以纾缓压力。由于每位首长都是自己辖区内的“卡理斯玛领袖”，所以有意愿、有能力、也有合法性打破既有的制度安排，因此，如果辖区内的资源和效率供给严重滞后于合法性所需要的政绩需求，该辖区的首长就有可能求助于国家运动。在中国，不仅最高领袖能够搞运动，大大小小的地方或部门首长也在搞运动。因此，除了全国性运动，还可以看到很多地方性和部门性运动。比如，河南省南街村党委书记就在搞“建设共产主义小社区”运动，并在运动中大量拷贝“文革”的做法。<sup>③</sup>不可否认，由于偏好、能力等因素的差异，即使面临相同的结构性条件，不同首长倡导运动的可能性也有差异。但毕竟，相对于结构性条件的影响来讲，这些个性因素造成的影响是微不足道的，因此不影响这里理论解释的有效性。

如是观之，依托政治官僚制，国家各级各类首长都有搞运动的能力和合法性。而毛泽东，只不过是众多具有运动能力和合法性的首长中的一个。他之所以特别引人注目，以至于有研究者用他的个人意志和权威特征去解释国家运动，是因为相对于其他首长来说，他享有的卡理斯玛权威最高、能调动的国家资源最多，因此能够发起的国家运动也最大。但就其发起国家运动的机理来说，他与其他地方或部门首长并没有根本区别。基于毛泽东在中国国家缔造过程中的特殊地位，领袖论者在解释国家运动时突出毛泽东的影响可以理解，但脱离整个体制孤立地去看毛泽东，就显得太片面了。相反，如果从首长与政体既依存又对立的关系中去理解国家运动和毛泽东，那么对国家运动的解释就要开阔得多、周延得多。

由于首长在国家运动的组织和动员过程中的巨大影响力，国家运动不仅随首长的政治层级和工作领域而有全国性运动与地方性、部门性运动之别，而且往往随着首长的更替，运动的形态和节奏也会发生变化——新领导一来，运动跟着就来；领导一离任或转任，运动即告终止，甚至会成为后任批判他的罪状。

首长们首倡的国家运动，要依靠辖下的官僚队伍向下推行。从官僚队伍这方面来说，基于又红又专而事实上红高于专的组织原则，他们不会基于专业立场驳回来自上级的运动指令。相反，他们会积极参与。因为国家运动本身是一个重要的忠诚审查机制，首长会把是否积极参与运动作为考核下级在政治上是否忠诚的重要指标。由于在政治官僚制中职业阶梯(job ladder)是高度政治化而非专业化的，政治忠诚对于职业晋升和生涯具有决定性意义，因此，国家运动会在官僚中造成一种特殊的竞争——“忠诚竞争”，即为了获取所需要的利益而积极表现自己对特定政治路线的忠诚。由于首长就是特定政治路线在特定范围内的人格

化体现,所以对特定政治路线的忠诚往往被转化为对特定首长的忠诚。制造“忠诚竞争”,是国家运动的一个重要动员机制,它能够利用官僚队伍内部的鹬蚌相争,充分调动各方面力量去推行国家运动。不仅如此,由于国家运动的革命性,很多时候,一个人如果不积极参与,且勿论晋升,就连基本的生存都成问题。因此,无论首长所发起的运动从专业角度来看多么可笑,对官僚队伍来说,积极参与都是一个理性的选择。

政治官僚制作为国家运动的动员和组织机制,不仅对国家官僚起作用,对普通群众也起作用。那些积极参与国家运动的普通群众,会因表现积极而得到国家的酬赏,表现消极则可能会给自己带来负面影响。特别是在改革开放前,整个社会的资源和机制几乎完全被国家所掌控时,这一机制的作用更为明显。魏昂德(Andrew Walder)关于中国工厂中群众与干部之间依附性关系的研究已经注意到这一点。<sup>⑩</sup>

## 七、国家运动的基本取向

尽管所有国家运动本质上都是国家在社会改造愿望强烈而有效性手段不足的情况下采取的一种社会动员策略,但由于社会改造的任务和可资利用的条件不同,国家会采取不同的运动策略,从而形成国家运动的多种形态。从这一节开始,本文将阐述国家运动在基本取向、变革目标和动员范围等三个维度上的变异。首先来看国家运动在基本取向,即在生产性与规训性上的变异。

既然造成国家运动的基本动力是国家基础权力的效能跟不上社会改造需要,给国家造成了严重压力,那么,为了缓解压力,国家不外有两种选择:一是放弃改造计划,二是提高有效性供给。第一种选择显然不是最好的选择,因为这些改造计划维系着国家的合法性,如果主动放弃,将有损国

家的卡理斯玛权威,不是万不得已,国家不会走这条路。只要有一线希望,国家都会走第二条路——提高有效性供给。办法有两个:一是着眼于人与自然(包括人化自然)的关系,通过技术手段挖掘生产潜力,二是着眼于人与人的关系,通过政治手段调整生产关系。前者形成生产性运动,偏向于改造自然;后者形成规训性运动,偏向于改造人。

国家之所以有这两种基本取向,从实际需要的角度来说,社会改造作为一种打破各种制度、常规和界限的具有革命性的行动,一方面要求国家自身必须保持革命精神,另一方面必须说服社会接受和支持社会改造,所以,不管是对国家官僚还是对普通民众,都有必要进行规训。怎么规训?基于“德才兼备”的合法性原则,国家对官僚和民众会以“又红又专”相期许。“红”是要求官僚和民众衷心地服从国家意志,“专”是要求他们具备有效执行国家意志的能力。于是,对“红”的要求演变为规训性运动,对“专”的要求演变为生产性运动。

改造自然是任何政体的国家都在做的事情,中国的特别之处在于采取国家运动的方式。从广义上说,其他政体也在改造人,但这种改造一般是从外部进行,即国家直接改变的只是人的生存环境,然后引起人们主动地、自发地适应已被改变的外部环境而完成的。但在革命教化政体中,国家对人的改造是直接进行的,是将国家认为先进的思想“灌输”到人的头脑中去。在国家看来,采用间接的方式改造人无异于向自发性让步,而自发性与所国家推崇的激进社会改造是对立的。

前已指出,生产性运动与规训性运动的区分只是一种理想类型。在现实生活中,生产性运动和规训性运动往往是相互包含、相互转化的。国家的合法性理论为两种运动的相互包含和转化提供了基础。根据该理论,革命教化政体能够并且应该做到合法性与有效性的完美统一,其途径就是人人“德才兼备”、“又红又专”。才和专虽然是提高生产

效率的必要因素,但如果不用德和红加以约束,就有背离广大人民群众根本利益的危险,走上“白专道路”;反过来,德和红虽然是政治要求,但本身也是有生产性的,它们不但可以保证社会生产维持正确的政治方向,而且可以调动社会成员的生产积极性。因此,生产性运动和规训性运动是可以而且应该相互转化的。事实上,国家也经常将两种手段组合使用,根据需要随时需要增减运动的生产性成份和规训性成份。

尽管生产性运动与规训性运动在现实政治中往往穿插在一起,但这并不意味着每个运动都具有同样的生产性和规训性。相反,在不同运动中,生产性成分和规训性成分的比例有很大的差异。把握两种运动之间相互包含和转化的条件及机制,对于理解国家运动的形成和变异具有重要意义。有的时候,基于红与专相辅相成的观念,即使是生产性运动,也被要求按照某种意识形态教条加以组织,到最后甚至连增加生产这个初始目标也被忘记了,生产如何组织反倒成了关键。就像“农业学大寨”,本来是生产性运动,后来变成规训性运动,连“大寨田”、“大寨地”之类纯属生产技术的内容也变成神圣的政治符号向外输出。同样,政治规整被认为具有解放生产力、发展生产力的意义,所以为了发展生产,国家有时也会发动一些规训性运动。作为改革之先声的“真理问题大讨论”即属此类。

在另一些时候,是生产性运动遭到失败后向规训性运动转化。转化的目的,一是希望能够通过“抓革命”来“促生产”,二是希望引导民众把生产挫折朝国家所期望的方向政治化:比如,把生产效率不彰归咎于落后思想的阻碍,归咎于对上级精神领会不够、贯彻落实不力等等。于是,对生产责任的追究就变成以清除落后思想或落后分子为目标规训性运动。反过来,规训性运动的失败也可能使国家趋于务实,从而引起生产性运动。比如,

“文革”结束后不久,当时的国家领导人马上又发动了“洋跃进”。

生产性运动与规训性运动的相互转化,既可以表现为一个运动内部或少数运动之间的短期趋势,也可以表现为长时段性质的历史大趋势。从生产性运动向规训性运动转化的大趋势,在新中国成立之初到“文革”结束之间的国家运动发展过程中看得非常清楚,而从1949年到现在整个60年的发展趋势来看,国家运动总的来说又是从规训性运动向生产性运动转化的。关于这一变化趋势,后面将作专门解释。

不管是哪种运动,既可以是温和的,也是可以激进的。一般来说,生产性运动因为不涉及或较少涉及对社会的改造,相对比较温和,很多时候甚至是非常和谐的,比如在那些“比学赶帮超”、“一帮一、一对红”的运动中,完全没有人与人相互斗争的情况。而规训性运动,因为热衷于价值观念、社会规范和角色关系的改造,相对比较激进,有时甚至激进到采用“专政手段”的程度。但也不尽然。比如,“大炼钢铁”是生产性运动,但连家里的锅碗瓢盆等基本生活用品也被收去炼钢,不可谓不激进;而一些规训性运动,比如“爱国卫生运动”,虽然是对民众生活观念的规训,但并不激进,反而是民众乐意接受的。由此可见,国家运动并不总是对抗性的、斗争性的,有时也是友好型的或只是竞争性的。这一点,是那些极权主义理论或新阶级、利益集团、新传统主义理论所没有看到的。

## 八、国家运动的变革目标

不管社会还是政权系统本身,都可以成为国家运动的变革目标。社会成为目标不难理解,因为国家运动的目的本来就是要改造社会。而要改造社会,国家机器本身就得足够强大,为了这个目的,国家也会发动针对政权系统本身的运动。为了

便于表述,这里把目标针对社会的运动称为“社会建设运动”,把针对政权系统的运动称为“政权建设运动”。

根据革命教化政体的合法性理论,相对于社会,国家同时拥有知识和道德优势,因此既可以利用知识优势发起针对社会的生产性运动,以改变其落后的生产方式或资源配置方式,从而提高生产效率;也可以利用道德优势发起针对社会的规训性运动,以改变社会中被认为落后的生产关系、生产观念和 production 道德。不管是哪种运动,都有破和立两个方向,即一方面打破国家认为有碍于现代化的旧传统和旧结构,一方面建立符合国家需要的新传统和新结构,最终目标是保证社会“又红又专”。

自秦以降,中国虽然号称中央集权国家,但国家对社会的实际掌控十分有限。基层社会基本上掌握在宗族、士绅、长老等地方势力手中。在传统社会中,国家与这些势力相互依偎,共治天下。但在现代化进程中,这种相依共治的关系被瓦解。中国的现代化是西方列强枪炮逼迫下的现代化。在与西方列强的接触中,首先遇到生存危机并且生存危机最大的是国家;为了摆脱生存危机,国家变得越来越激进,越来越革命化。而那些地方势力,由于不是列强攻击的直接目标,加上“船小好掉头”,感受到的危机不如国家严重,因此在很大程度上保持着传统特征,连带使他们控制下的社会也保持着传统特征。在革命时期,革命运动虽然对这些旧的文化传统和社会结构有所动摇,但毕竟不能根除。革命胜利以后,革命力量自然会利用政权力量“继续革命”,清除那些被认为有碍于现代化的文化和势力。新中国成立之初的社会主义改造运动,就是一次集中对传统社会结构进行改造的运动;“地、富、反、坏、右”在历次运动中总是成为靶子,也是国家运动这一倾向的反映。

执政后的革命力量不但要破坏一个旧世界,

而且必须建立一个新世界。为了建立符合自己需要的新世界,国家自然会通过一系列运动,如农村互助合作运动、人民公社化运动、“农业学大寨”、“工业学大庆”、“学雷锋、树新风”、“五讲四美三热爱”等等,来倡导、培育和建立新的文化传统、新的社会结构。

破和立两种方向、生产和规训两种取向,在“社会建设运动”中经常混合在一起。比如,人民公社化运动,开始只是认为人民公社这样一种生产形式更有利于提高资源利用效率,基本取向是生产性的。但后来,是否坚持人民公社制度被演绎为姓“资”还是姓“社”的政治斗争,规训上升为基本取向。在维护人民公社制度的过程中,国家在不断创造和调整集体农业形式的同时,又在不断打击“分田单干”和“发家致富”等所谓“旧思想”,将破旧和立新两个过程统一在一起。

社会改造的最终目标虽然是社会,但它既然是国家任务,自然会影响到国家政权系统的构造和运作。前已指出,要推行积极的社会改造,国家一是必须保持革命进取精神,不懈怠;二是必须保证社会改造的合法性和有效性,避免社会改造背离广大人民的根本利益或陷入“瞎指挥”、“瞎折腾”。为此,国家祭出的法宝是政治官僚制。政治官僚制一方面想发挥官僚制因为讲专业而形成的效率优势,另一方面又想通过政治化,即革命化,使官僚系统始终保持进取精神和政治忠诚,克服官僚制因重规则而形式主义、因重技能而不讲政治的毛病。政治官僚制在理论上是完美的,但在现实运作中,它既不能完全满足国家的积极社会改造对超常效率的需求,也不能始终保持“革命本色”。为此,国家不得不经常发动运动,对官僚系统本身进行整顿,于是形成了以政权系统为目标的“政权建设运动”。

政权建设运动的目标也有两个:一个取向是规训性的,目标是让国家机器始终保持进取精神

和正确的政治方向,防止官僚系统因常规化(routinization)而怠惰,或因遭腐蚀而异化;另一个取向是生产性的,目标是增强国家官僚系统的行政技能或效率,克服国家基础权力严重滞后于社会改造需要的窘境。针对国家政权系统的运动,一般是由上级整顿下级。

政权建设的最终目的是为了加强社会改造。这样一种目标与手段的关系,必然导致政权建设运动与社会建设运动发生联动或相互转化:一种情况是,为了给社会建设运动做准备或解决社会建设运动中出现的問題而发起政权建设运动。比如,1959年庐山会议认为“大跃进”的失败是由于一些领导干部思想右倾造成的,于是发起了针对领导干部的“反右倾”运动。另一种情况是,为了体现政权建设运动的成果而引发社会建设运动。庐山会议掀起“反右倾”运动后,一些地方和部门为了落实这一运动,不顾“大跃进”已经造成的重大损失而继续“跃进”,结果造成更大的损失。<sup>①</sup>政权建设运动引起的社会建设运动既可以是生产性的,也可以是规训性的;所引起的国家与社会的关系既可以亲和性的,也可以是斗争性的。反之亦然。

## 九、国家运动的动员范围

无论什么国家运动都涉及调用人力资源的问题。根据人力资源的调用范围,国家运动可以划分为官僚性运动和群众性运动。在官僚性运动中,国家所动员的人力资源仅限于国家官僚系统内部;而在群众性运动中,所动员的人力资源主要是普通群众。无论什么取向、什么目标的国家运动,都既可以把动员范围局限于国家官僚系统内部,也可以扩大到普通群众。官僚和群众都是国家可以调动的人力资源。国家可以根据需要将两种人力资源进行搭配,有时让他们相互斗争,有时则让他

们相互配合。

前已指出,在政治官僚制下,参与、动员和组织运动本身就是国家官僚的职责之一;基于政治官僚制的运行机制,国家官僚对这些运动必须而且必然积极参与。因此,无论什么运动,国家调动官僚系统都是题中应有之义。而对于群众,国家可以通过两种方式进行调动:一是思想动员。任何社会都有矛盾,而国家可以用一个观念框架把民众对矛盾的兴趣和认识引导到国家所希望的方向上去,从而激发他们参与运动的兴趣,控制他们参与运动的方向。二是物质动员,即提供政治的、经济的或其他刺激,使群众基于利害的考虑而参与运动。

既然官僚和群众都是可以依靠的力量,那么,动员范围是限于官僚系统内部,还是扩大到普通群众?国家选择动员范围时,既要考虑可能带来的有效性后果,也要考虑可能带来的合法性后果。从有效性来考虑,官僚性运动和群众性运动各有优劣。官僚性运动的优势是组织性好,专业能力强,对有关问题比较熟悉,但也存在声势小、难以避免因专业分工造成的本位主义和认知偏见等弱点。群众性运动的优势是声势浩大,而且可以调动国家内部所没有的资源,劣势是组织性差、针对性差、可控性差。

从合法性来考虑,一些针对官僚系统的规训性运动,如果吸收群众参与,可以增强群众对国家的合法性支持,但同时会降低官僚对国家的认同;一些针对社会本身的规训性运动,如果搞成群众性运动,则可能造成社会分裂,在提高一些群体对国家的合法性支持的同时,却降低了另一些群体对国家的合法性支持。在生产性运动中,如果调动国家官僚系统服务群众,群众对国家自然很满意,但官僚则可能因过度役使、不堪重负而对国家心怀不满,如果调动群众协助官僚系统工作,官僚系统可能因负担减轻而心情大好,但群众可能怀疑



被国家剥夺而生怨言。

从合法性与有效性的关系来考虑,两者也有矛盾:一些运动虽然能够带来合法性,有效性却不够理想,甚至很不理想——这一点正是很多人质疑“运动式治理”的原因。另一些运动虽然有效性很高,但合法性却很差,比如一些地方发生的“逼民致富”运动<sup>⑫</sup>,虽然单纯从生产角度来看预期效果不错,却遭到农民的强烈抵制。

尽管不排除一些国家运动能够做到合法性与有效性“双丰收”,干部和群众“两满意”,但对国家的合法性和有效性需要而言,不管是官僚性运动还是群众性运动,都是一把利弊相生的双刃剑。随着动员范围的变化,国家运动在有效性和合法性上的收益也会发生变化。因此,国家不得不慎重选择运动的动员范围。国家对动员范围的选择,一是取决于运动本身的性质,包括其基本取向和变革目标。不同取向和目标的运动所需要的动员范围是有差异的。二是取决于国家,具体来说是发起运动的首长对特定政治任务的认识及其政治技能。

在国家运动的动员和组织过程中,凡是被国家选中作为依靠力量的个人或群体,政治地位即显著上升,他们也因此而获得特别的运动能量。然而,这些个人或群体不管运动能量如何强大,不管其打破制度、常规和专业分工的欲望多么强烈,有一条底线是它永远不能也不敢突破的,那就是:尊重国家的合法性逻辑。因此,在国家运动过程中,各种社会力量不管真实目的是什么,都必须尊重革命教化政体的合法性论述,都需要通过宣称自己拥有该政体所推崇的那些道德和知识来证示自己的合法性。于是,对国家合法性逻辑的熟练运用,就构成各种社会力量在国家运动中最重要生存能力,一旦在合法性竞争中吃了败仗,就有兵败如山倒之虞。“文革”中的“语录仗”就是这一政治逻辑的生动体现。基于这样一种政治逻辑,即使是一些大有益处的生产性运动,也必须用国家的

合法性逻辑精心包装,否则前景堪忧。

由于在政治官僚制中,国家的卡理斯玛权威是由一个个首长来体现并呈等级排列的,首长级别越高,政治合法性就越高,并且上级可以否决下级的政治合法性。依循这一逻辑,在国家运动过程中,各种社会力量会把对国家合法逻辑的尊重转换为对特定首长的尊重,获得特定首长的肯定成为各种力量最直接、最现实的合法性来源。相应地,在国家运动中,各种力量最重要的生存和发展策略之一就是寻找一个“够硬”的首长做靠山,用首长的合法性来加持自己的合法性。一旦首长撤销合法性加持或该首长在政治上失势,以之为靠山的社会力量就会“树倒猢猻散”。“文革”中的许多“群众领袖”和运动派别就是这样兴衰沉浮的。

由于国家运动具有打破制度、常规和专业分工的功能,因此,一般来说,动员的范围越大,国家运动的声势就越大,对社会现状的颠覆也越严重,从而引起不同程度的社会紊乱。像“文革”那种发动群众并以整个社会为变革目标的规训性运动,甚至会造成“天下大乱”。但由于国家在运动过程中对各种社会力量的调度始终坚守自己的合法性逻辑,各种社会力量不管革命性有多强,在打破制度、常规和专业分工时也不敢挑战国家的合法性逻辑,所以,不管国家运动引起的社会紊乱如何严重,国家从来不会对社会秩序失去控制。这一点体现了国家运动在革命性中的保守性。

## 十、国家运动的困境

国家运动是国家适应赶超型现代化的需要而采取的特殊社会治理方式。根据国家的设想,它应该而且能够带来常规治理方式所没有的超常绩效。不可否认,新中国成立60年来,国家运动在特定领域、部门或时期确实创造了奇迹。但是,作为一种治理方式,国家运动也有其不可克服的困境:

第一,运动进程严重依赖于国家官僚或普通群众,难以摆脱“目标置换”(goal displacement)<sup>③</sup>的困扰,从而陷入没有实质内容的形式主义;第二,常常以政治凌驾专业,妨碍国家官僚和整个社会专业能力的展现,造成严重的效率损失;第三,无法避免因“寡头统治铁律”(iron law of oligarchy)<sup>④</sup>而发生的异化,偏离国家利用运动推进赶超型现代化的初衷。由于这些困境所造成的负面影响,国家运动常常事与愿违,获得的不是超常的高效率,反而是超常的低效率。

国家运动的第一个困境在于,国家运动是基于赶超型现代化的革命追求而发起的,但它不能保证国家运动的组织者和参与者都具有同样的革命追求。在革命力量尚未掌握政权时,参加革命是一件危险的事情,因此,革命过程本身就是一个筛选过程,会不断淘汰那些革命精神不够或追求不纯的参与者。而在革命力量掌握政权之后,攻守之势发生变化,参加“革命”(包括国家运动)是一件没有什么危险甚至有利可图的事,不积极参加反而有风险。这样,抱着各种各样目的的人就主动或被动地卷入国家运动的潮流中。这些人表面上在参与,甚至积极参与国家发起的运动,实际上却见缝插针地置入自己的目标,不断以自己的目标替代整个运动的目标。这就是组织运作过程中常见的“目标置换”。经过目标置换过程的不断消解,国家运动最终沦为有革命之形而无革命之实的空壳。所谓“认认真真搞形式,扎扎实实走过场”,说的就是这种情况。在最糟糕的时候,甚至会“打着红旗反红旗”。一般来说,运动的动员范围越大,运动的时间越长,被目标置换的风险就越高,目标置换问题也越严重。

尽管国家对此有所警惕,并千方百计地保证革命队伍的纯洁。但是,国家无论如何努力,也不可能将“动机不纯”的参与者完全阻挡在国家运动之外。一个原因在于,在任何社会中,真正大公无

私的先锋分子总是极少数,大量社会治理任务不得不依靠先锋分子之外的普通官僚和群众去完成,即使是富于革命气质的国家运动,也不得不依靠既有的官僚系统去组织和动员,有时甚至将会动员范围扩大到普通群众。另一个原因在于,如下文所述,任何具有革命精神的卡里斯玛权威都面临被常规化的问题,在此过程中,卡里斯玛权威的革命精神会不断泯灭。国家所依靠的那些先锋分子也不例外。正因为这个缘故,尽管一些国家运动本身就是为了纯洁革命队伍而发起的,一些国家运动在运动过程中也在不断整顿队伍,但这些运动本身却常常陷入派性斗争的泥沼,因为国家无论依靠哪种力量,它们都会在运动过程中置入自己的目标,使国家运动陷入左支右绌的窘境。就像“文革”中,尽管毛泽东不断变换依靠力量,一会儿依靠红卫兵,一会儿依靠工人,一会儿依靠军队,但最终,非但未能实现他的革命理想,反而造成天下大乱。

国家运动的第二个困境是,它同样面临政治忠诚与胜任能力之间的紧张。在国家运动过程中,国家以德才兼备的卡里斯玛权威自居,并要求官僚系统或整个社会保持服从和忠诚。如果国家能够真正代表社会公共利益,并真正洞悉社会发展规律,亦即真正达到“德才兼备”的境界,那么,国家运动确实能够带来效率优势,因为它能大幅削减,甚至彻底消除多元治理状态下自发性和不确定性所造成的交易成本和效率损失。但问题是,要么由于认知能力的局限,要么由于利益冲突,国家对社会公共利益的代表和对社会规律的认识不可能达到“德才兼备”的理想状态。在这种情况下,国家强制要求官僚系统或整个社会保持高度忠诚,不但会严重限制官僚团队和整个社会专业能力的施展,而且会让他们卷入复杂的政治斗争,破坏专业精神。由于抑制了专业能力的充分发挥,国家运动在很多时候成了徒然消耗社会资源的“瞎折

腾”,或单就特定目标、领域或阶段而言是“高效率”,但从整体和长期而论,则效率甚差。比如,国家曾长期认定农业集体化是中国农业发展的必经道路,不惜一切代价维护人民公社制度,为此搞了一个又一个运动,结果却是严重束缚了农民的积极性 and 创造性。国家运动的优势是能够集中力量办大事,但有时办的是大好事,有时却会办成大坏事。

国家运动的第三个困境是,如前所述,国家体制内的各级首长对国家运动的发生时机、形态和走向起着很大的决定作用,革命教化政体同时赋予了他们发起运动的兴趣、能量和合法性。然而,正是这一机制使国家运动无法摆脱“寡头统治铁律”: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。这无疑偏离了国家希望通过运动尽可能多、尽可能快地造福广大人民的初衷,发生了“异化”。一旦发生这种情况,国家运动不但对促进社会公共利益没有效率,而且会丧失社会的认同和支持,从而丧失政治合法性。

任何国家运动,不管其基本取向、变革目标和动员范围为何,都不可能完全避免上述三种困境。在一个具体的国家运动过程中,这三种困境或者单独发生,或者多种困境同时发生、交互作用。国家运动所面临的困境对国家运动的变迁和长期趋势有深刻影响。

## 十一、国家运动的周期性与长期趋势

基于革命教化政体对超常绩效的需求,如果可能,国家宁愿国家运动一直持续下去。但由于上述三种困境,国家运动在绩效输出上不但难以获得预期的优势,有时甚至低于常规治理方式。长此以往,不仅国家运动本身的合法性,就连整个国家的合法性都将受到损害。这一潜在威胁使任何一

个运动都难以长期维持咄咄逼人的革命势头,而必然在持续一段时间后,要么由于社会的抵制(包括消极的和积极的),要么由于国家意识到风险而主动改弦更张,总之会走向衰落,直至完全平息。社会治理于是回到制度化轨道上来。但是,革命教化政体内部促成国家运动发生的三个条件并没有从根本上消除,因此,过一段时间,随着内部或外部形势的变化,国家运动又会卷土重来。就这样,国家运动总是间歇性地与常规社会治理方式交替发生。两者的交替发生造成了国家运动的周期性。

国家运动的周期性,既可以表现为一个地方、一个部门或一个较短历史时段内的小周期,也可以表现为全国层面的或一个较长历史时段内的大周期。大周期体现的是国家作为一个整体的运行节奏,而小周期则是一个部门或地方相对独立的运行节奏。小周期与大周期就像地球的自转与公转之间的关系一样,小周期有自己的相对独立性,但又受到大周期的牵动和支配。从全国性国家运动的大周期来看,新中国成立60年来的一个总体趋势是:改革以前,运动比较频密,并且越来越激烈(即规训性越来越强,变革目标越来越大,动员范围越来越广);而改革以后则反之,运动比较稀疏,并且越来越温和。那么,这样一种趋势是如何产生的?应当如何解释?

国家运动的上述总体发展趋势与国家的常规化进程有关。任何卡理斯玛权威都逃不脱被常规化的命运。<sup>④</sup>所谓常规化(routinization),是指卡理斯玛权威逐渐被法理型权威或传统型权威控制下的官僚组织所取代的过程;随着组织形态的日益官僚化,程序和规则将逐渐取代革命理想成为行政活动的最高准则,整个行政活动因此而变得高度程式化。如前所述,中国的赶超型现代化需要国家保持卡理斯玛权威。事实上,国家也一直力图保持这一权威——截至目前,国家不但仍然坚持卡理斯玛合法性逻辑,而且为了保持国家的革命精

神和证示国家的革命力量而不时发起国家运动。然而,国家无论如何努力,也难以阻挡被常规化的趋势:

首先,任何卡理斯玛权威不管其标称的禀赋如何超凡,在生存问题上都不能免俗,即,要想永续存在下去,就必须保持生产、交换和分配活动的系统性、连续性和可预期性,而要做到这一点,不借助专业化的管理机构和制度化的指挥机制是不可能的。在革命教化政体下,国家虽然自期最有远见,但事实上,它不可能像孙悟空那样,举眼一望即可洞悉前进道路上的妖魔鬼怪,而必须借助科层化的组织协作,分工负责、步步为营地推进国家任务,由此导致国家行政管理活动逐渐脱离革命形态而步入制度化、常规化和专业化轨道。

其次,相应地,国家不得不在干部的选任上更加注重专业能力,而排除那些信仰很虔诚但能力有限的追随者。并且,随着组织的扩大,国家对管理干部的甄选不可能维持小团体时期依靠领袖直接指认和加持的办法,而必须借助脱离领袖个人特征的,从而更有普适性的组织程序。选任标准和程序的变化,再加上自然的人事代谢,国家管理队伍会逐渐由革命干部占主体转变为由技术官僚占主体。显然,技术官僚对革命的兴趣会显著低于革命出身的干部。

最后,卡理斯玛气质一般为超凡领袖个人所有,无法继承和传承。随着毛泽东等卡理斯玛领袖逝世,社会对国家卡理斯玛权威的崇拜也大大消退。尽管国家仍可用卡理斯玛逻辑将现存秩序正当化和神圣化,但毕竟,国家所拥有的实质意义上的卡理斯玛合法性已大不如前。与之相应,国家对社会的号召力会下降。

随着国家常规化进程的不断加深,官僚队伍的革命兴趣在不断衰退,国家对社会的号召力在不断下降,国家运动发生目标置换和异化的风险因此而越来越高,效果也越来越差。面对这一困

境,国家的选择有两种:要么接受常规化,从而放弃国家运动,改走专业化、制度化的社会治理道路,要么拒绝常规化,同时也是拒绝专业化、制度化,坚持走“继续革命”道路。总的来看,在改革以前,国家选择是第二条道路,而在改革以后,国家选择的是第一条道路。国家选择的差异,导致改革前后国家运动的发展趋势各不相同。

在改革以前,由于国家选择的是“继续革命”道路,所以国家运动连绵不断。由于随着时间的推移,国家机构的常规化程度不断加深,国家为了避免常规化而采取的手法也不得不越来越强硬,国家运动因此而不断升级:规训性越来越强(即越来越“上纲上线”)、改造目标越来越宏大、动员范围越来越广泛。而在改革以后,国家选择走第一条道路,所以国家运动日渐温和,发生频率也不断降低。

国家在常规化问题上的选择差异固然跟毛泽东等国家领袖的个人意志有一定关系,但根本原因还是结构性的:在1978年以前,一是国家官僚组织从最高领袖和普通干部,刚从革命中走来,在社会治理方面的经验不够,专业素养不足,但革命精神却很强,二是社会对国家卡理斯玛权威的认同度很高,这两方面条件使国家搞运动既有精神动力,也有组织和合法性基础,自然会偏向于选择第一条道路。而1978年以后,一是频繁的国家运动给国家的生存和社会的发展造成了严重危机,国家不得不面对现实,二是国家运动的缺陷暴露得越来越充分,从官僚到群众都“对大规模的运动厌烦了”<sup>④6</sup>,国家和国家运动的号召力严重下降,三是随着代际更替,技术官僚逐渐走上政治前台,他们的专业素养更好而革命兴趣锐减,于是像邓小平这样的国家领袖就顺势而为,提倡“不搞运动”<sup>④7</sup>,而改走专业化、制度化和常规化的社会治理道路。由此可见,国家在常规化问题上的道路选择本身就是国家常规化进程的一个历史结果。由

于国家的常规化程度是随着时间推移而不断加深的,因此,可以预测,从一个历史长时段来看,国家运动会不断趋于温和,直到最后完全消失。

不过,从近期来看,国家运动仍会在一定范围内存在,并可能在一定历史时期内发生反复。根本原因在于,促成国家运动的三个条件在短期内不可能消除。首先,中国仍然是一个相对落后的发展中国家,推进赶超型现代化仍然是举国公认的最高政治目标,国家的执政合法性仍然维系于社会改造的有效性,在强大的绩效合法性压力之下,国家推行高强度社会改造的意愿仍然十分强烈。其次,虽然经过几十年的发展,综合国力有所增强,但国家的基础能力仍然跟不上赶超型现代化的需要,仍然需要不时“调动一切积极因素”,以“集中力量办大事”的方式向前发展。第三,虽然随着民主和法治的发展,国家的专断权力受到一定制约,但关于国家合法性的意识形态理论并没有根本性改变,政治官僚制仍然维持,因此,国家仍然拥有发起国家运动的合法性和组织基础。正因为这个缘故,改革开放以后,尽管邓小平一再重申“不搞运动”,但国家运动仍不时发生。特别是近十年来,中国进入现代化的关键时期,各种社会矛盾更加突出,国家面临的绩效合法性压力也随之加大,所以国家运动,特别是其中的“运动式治理”有愈演愈烈之势,以至中央不得不反复强调各项工作都要注重建立“长效机制”。<sup>④</sup>

## 十二、总结与简短的评论

综上,本文以革命教化政体的内在矛盾为中心,分析了国家运动的形成及其形态的特征变异和历史变异:基于革命教化政体所秉持的卡理斯玛合法性理念,国家对社会改造有强烈的兴趣,并对取得超常社会改造绩效有着强烈的需求。但与这一需求不相适应的是,国家的基础权力严重滞

后,国家于是借助强大的专断权力,不时打破制度、常规和专业界限,以便调动一切积极因素,并将有限的资源集中起来,投入到国家认为最重要、最紧急的目标上。这样就形成了国家运动。在国家运动的动员和组织过程中,政治官僚制提供了组织和合法性基础:为了维护国家的卡理斯玛合法性,国家不得不把各级首长也塑造成代表国家的卡理斯玛领袖,使之获得了在自己管辖范围内发起国家运动的兴趣、能量和合法性,从而成为国家运动的首倡者;对于首长首倡的国家运动,基于政治官僚制又红又专而事实上红高于专的组织原则,国家官僚和普通群众不但无法阻止,而且会主动或被迫积极参与。同样是基于革命教化政体的合法性理念和所提供的组织基础,国家能够根据需要不断变换国家的基本取向、变革目标和动员范围,从而形成国家运动的多种形态。尽管国家希望通过国家运动获取超常绩效优势,但由于目标置换、政治凌驾专业、异化等困境的影响,任何一个国家运动都不可能永续发展,而必然在持续一段时间后逐渐衰退,然后平息。由于促进国家运动的基本条件仍然存在,因此经过一段时间,国家运动又会重新爆发,于是形成国家运动与常规社会治理交替发生的周期性现象。随着国家卡理斯玛权威的不断常规化,国家运动将越来越难以发动,效果也越来越差。面对这一困境,在改革以前,国家选择通过“继续革命”对抗常规化,结果导致国家运动频繁发生,并且越来越激烈。1978年以后,国家逐渐接受被常规化的命运,国家运动因此而变得越来越温和,发生频率越来越低。从今后一段时间来看,由于造成国家运动的条件在短期内不可能消除,因此国家运动仍将在一定范围内存在,并可能在一定时期内出现反复。尽管有这些历史插曲,但从长期来看,国家卡理斯玛权威的常规化是无法抗拒的历史趋势,因此,国家运动变得越来越温和,并最终消亡也是不可避免的。本文还认

为,国家运动是中国近代百余民族解放革命的延续,因为国家运动赖以形成和变异的革命教化政体是这场革命的政治遗产之一。

中国的国家运动经常被认为是“专制政治”的表现而遭非议。但事实上,如果从世界历史的高度来考察,我们不得不承认国家运动的必然性和合理性。随着以西方为中心的世界体系的形成,在这个体系中处于边缘位置的中国只要不甘于被排斥的地位,就不得不以国家力量对这个体系发起挑战。从中国内部来看,国家运动是国家在运动,但站在世界体系的角度来看,国家运动实际上也是国家“被运动”,被西方列强所运动,即国家为了推进赶超型现代化,以便摆脱在世界上落后挨打的局面而不得不运动。当然,这并不是说,所有国家运动都是合理的。如前所述,由于目标置换、政治凌驾专业和异化等因素的影响,国家运动有时不但不能实现赶超型现代化所需要的超常绩效,反而会造成严重的效率损失,甚至严重偏离推进赶超型现代化这个初始目标。总而言之,对中国这样一个发展中国家来说,国家运动是一枚有正反两面的硬币,现在的问题不是要抛弃这枚硬币,而是怎样尽可能发扬其正面而抑制其反面。

\* 本文在写作和修改过程中,赵鼎新、张杨和刘亚秋提出了重要修改意见。周雪光、彭玉生、沈原、杨大利、张永宏等也曾评议过本文的不同版别或以之为基础的学术报告。对以上诸位的意见和建议,笔者深表感谢。

注释:

关于“运动式治理”的研究,可参见唐皇凤:《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;冯志峰:《中国运动式治理的成因及改革》,载《唯实》2007年第1期;冯志

峰:《中国运动式治理的定义及其特征》,载《中共银川市委党校学报》2007年第2期;郎友兴:《中国应告别“运动式治理”》,载《同舟共进》2008年第1期。

关于中国1949年以后的运动的研究,笔者所见的比较重要的文献有:Gordon Bennett, *Yundong: Mass Campaigns in Chinese Communist Leadership*, Berkeley: Center for Chinese Studies, University of California, 1976; Gordon Bennett, “Chinese Mass Campaigns and Social Control,” in A. Wilson, S. Greenblatt, & R. Wilson (eds.), *Deviance and Social Control in Chinese Society*, New York: Praeger, 1977; Charles Cell, *Revolution at Work: Mobilization Campaigns in China*, New York: Academic Press, 1977; Sidney Greenblatt, “Campaigns and the Manufacture of Deviance in Chinese Society,” in A. Wilson, S. Greenblatt, & R. Wilson (eds.), *Deviance and Social Control in Chinese Society*; Richard Madsen, “Mass Mobilization in Mao’s China,” *Problems of Communism*, Vol. 30 (Nov.–Dec. 1981); Victor Nee, “Revolution and Bureaucracy: Shanghai in the Cultural Revolution,” in V. Nee and J. Peck (eds.), *China’s Uninterrupted Revolution: From 1840 to the Present*, New York: Pantheon Books, 1975; Frederick Yu, “Campaigns, Communications and Development in Communist China,” in D. Lerner and W. Schramm (eds.), *Communication and Change in the Developing Countries*, Honolulu: East-west Center Press, 1967。以及 Martin Whyte 的三篇文章:“Iron Law vs. Mass Democracy: Weber, Michels, and the Maoism Version,” in J. C. Hsiung (ed.), *The Logic of “Maoism”: Critiques and Explanation*, New York: Praeger, 1974; “Bureaucracy and Anti-Bureaucracy in the People’s Republic of China,” in G. Britan and R. Cohenzz (eds.), *Hierarchy and Society: Anthropological Perspectives on Bureaucracy*, Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1980; “Who Hates Bureaucracy? A Chinese Puzzle,” in V. Nee, D. Stark, and M. Selden (eds.), *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern*

Europe, Stanford, Calif: Stanford University Press, 1989。

在新中国的所有运动中,最受研究者重视的运动是“文革”。比如 Joel Andreas 的两篇文章:“Batling over Political and Cultural Power During the Chinese Cultural Revolution,” *Theory and Society*, Vol. 31, No. 2 (Aug. 2002), pp. 463-519; “The Structure of Charismatic Mobilization: A Case Study of Rebellion During the Chinese Cultural Revolution,” *American Sociological Review*, Vol. 72 (Jun. 2007), pp. 434-458; 以及 Elizabeth Perry & Xun Li, *Proletarian Power: Shanghai in the Cultural Revolution*, Boulder, Colo.: Westview, 1997; Andrew Walder, “The Chinese Cultural Revolution in the Factories: Party-State Structures and Patterns of Conflict,” in Elizabeth Perry (ed.), *Putting Class in Its Place: Worker Identities in East Asia*, Calif.: Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley, 1996。此外还有研究“上山下乡”运动和“大跃进”等其他运动的,比如 Thomas Bernstein, *Up to the Mountains and Down to the Villages: The Transfer of Youth from Urban to Rural China*, New Haven: Yale University Press, 1977。

比较著名的作品有 Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston: Beacon Press, 1966; Mark Selden, *The Yen-an Way in Revolutionary China*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971; Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1979。

张立:《最富争议的市委书记》,载《南方周末》2004年2月5日,第1版。

关于这种观点,代表性的著作可参见 Roderick MacFarquhar & Michael Schoenhals, *Mao's Last Revolution*, Cambridge, Mass., London: Belknap Press of Harvard University Press, 2006; Richard Solomon, “On Activism and Activists: Maoist Conceptions of Motivation and Po-

litical Role Linking State to Society,” *The China Quarterly*, Vol. 39 (Jul. - Sep. 1969); James Townsend, *Political Participation in Communist China*, Berkeley: University of California Press, 1969; James Townsend & Brantly Womack, *Politics in China*, Boston: Little Brown, 1986, 第4章; Brantly Womack, “Where Mao Went Wrong: Epistemology and Ideology in Mao's Leftist Politics,” *The Australian Journal of Chinese Affairs*, Vol. 16 (Jul. 1986)。

这种观点在“文革”的研究中尤其流行。比如 Joel Andreas, “The Structure of Charismatic Mobilization: A Case Study of Rebellion During the Chinese Cultural Revolution”; Shaoguang Wang, *Failure of Charisma: the Cultural Revolution in Wuhan*, Hong Kong; Oxford: Oxford University Press, 1995; 武丽丽、赵鼎新:《克里斯玛权威的困境:宁夏文革的兴起和发展》,载《二十一世纪》(香港)总第101期(2007年)。

参见麦克斯·韦伯:《韦伯作品集(III):支配社会学》,康乐、简惠美译,桂林:广西师范大学出版社2004年版,第261~348页。

虽然很少见到用极权主义观点研究中国运动的专门作品,但极权主义论在阐述自己的观点时,其经验对象往往是指涉所有“共产主义政体”的,中国自然也不例外。关于极权主义政体及其中群众运动兴起的机理的论述,可参见 Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, London: G. Allen & Unwin, 1958; William Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, Glencoe, Ill.: Free Press, 1959。

参见 H. Skilling, “Interest Groups and Communist Politics,” *World Politics*, Vol. 18, No. 3 (Apr. 1966); “Interest Groups and Communist Politics Revisited,” *World Politics*, Vol. 36, No. 1 (Oct. 1983)。

Andrew Walder 是“新传统主义”观点最有力的阐述者。该观点最早在其 *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* (Berkeley: University of California Press, 1986) 一书中提出来,后来又运用关于“文革”的一系列研究,除上面的前注中提到的

论文外,还有:“Beijing Red Guard Factionalism: Social Interpretations Reconsidered,” *Journal of Asian Studies*, Vol. 61, No. 2 (May 2002); “Ambiguity and Choice in Political Movements: The Origin of Beijing Red Guard Factionalism,” *American Journal of Sociology*, Vol. 112, No. 3 (Nov. 2006)。

⑩关于这种观点,可参见 Joel Andreas 的“Battling over Political and Cultural Power During the Chinese Cultural Revolution”一文和 Elizabeth Perry & Xun Li 所著 *Proletarian Power: Shanghai in the Cultural Revolution* 一书关于“文革”的研究。

⑪关于国家缔造过程的论述,请参见 Charles Tilly & Gabriel Ardant, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, 1975, pp. 1-12。

⑫《毛泽东选集》第4卷,北京:人民出版社1991年版,第1479页。

⑬费孝通:《乡土中国》,北京出版社2005年版,第99页。

⑭同上,第93页。

⑮雅诺什·科尔奈《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2008年版,第51页。

⑯关于这一点,可参见 Moore, *Ibid*; Selden, *Ibid*; Skocpol, *Ibid*。

⑰同注⑬,第1438页。

⑱关于“赶超型现代化”的论述,参见王雅林:《中国的“赶超型现代化”》,载《社会学研究》1994年第1期;林毅夫、蔡昉、李周《中国的奇迹:发展战略与经济奇迹》,第2章,上海:三联书店1994年版;罗荣渠《建立马克思主义的现代化理论的初步探索》,载《中国社会科学》1988年第1期。

⑲关于国家合法性与有效性之间的矛盾,更详细的论述可参见 Martin Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*, London: Heinemann, 1960, pp. 64-69。

⑳极权主义政体观点可见 Benjamin Schwartz, “Totalitarian Consolidation and the Chinese Model,” *The China*

*Quarterly*, No. 1 (Jan. - Mar. 1960); 新传统主义政体观点,可见 Andrew Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*; 威权主义政体观点,可见 Dingxin Zhao, *The Power of Tiananmen: State-Society Relations and the 1989 Beijing Student Movement*, University of Chicago Press, 2001; 防卫型政体观点,可见 Dingxin Zhao, “Defensive Regime and Modernization,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 3, No. 7 (Fall 1994)。

㉑Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, trans. by G. Roth and C. Wittich, New York: Bedminster Press, 1968, p. 213。

㉒中国共产党一直强调“从思想上建党”,坚持把思想理论建设放在党的建设的首位。另,关于中国共产党意识形态特征与中国革命环境之间的关系,可参考 Mark Selden 前引书中关于“延安道路”形成过程的论述。

㉓麦克斯·韦伯:《韦伯作品集(III):支配社会学》,第269页。

㉔参见麦克斯·韦伯:《韦伯作品集(III):支配社会学》,第329~332页。

㉕同上,第329页。

㉖Dingxin Zhao, *The Power of Tiananmen: State-Society Relations and the 1989 Beijing Student Movement*, pp. 22-23。

㉗这鲜明地体现在邓小平所提出的“三个有利于”标准,即判断姓“资”还是姓“社”的标准不是意识形态教条,而是看“是否有利于发展社会主义社会的生产力,是否有利于增强社会主义国家的综合国力,是否有利于提高人民的生活水平”。具体请参见《邓小平文选》,北京:人民出版社1993年版,第372页。

㉘孙立平等:《改革以来中国社会结构的变迁》,载《中国社会科学》1994年第2期;渠敬东等:《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。

㉙Ezra Vogel, “Political Bureaucracy: Communist China,” in L. Cohen & J. Shapiro (eds.), *Communist Systems in Comparative Perspective*, New York: Anchor



Press, 1969.

⑳转引自中共中央文献研究室(编):《邓小平年谱(1975—1997)》上卷,北京:中央文献出版社2004年版,第379—380页。

㉑中共中央文献研究室(编):《建国以来毛泽东文稿》第六册,北京:中央文献出版社1992年版,第82页。

㉒Dingxin Zhao, *The Power of Tiananmen: State-Society Relations and the 1989 Beijing Student Movement*, pp. 21-23.

㉓Hong Yung Lee, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*, Berkeley: University of California Press, 1991.

㉔Michael Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results," in J. Hall (ed.), *States in History*, New York: Basil Blackwell, 1986, pp. 113-114.

㉕参见徐天新:《苏联30年代大清洗——一场震惊世界的政治悲剧内幕》,载沈志华(主编):《一个大国的崛起与崩溃:苏联历史专题研究(1917—1991)》中卷,北京:社会科学文献出版社2009年版。

㉖《列宁选集》第1卷,北京:人民出版社1995年版,第327页。

㉗《毛泽东选集》第4卷,第1469页。

㉘参见冯仕政:《国家、市场与制度变迁:1981~2000年南街村的集体化与政治化》,载《社会学研究》2007年第2期;刘倩:《南街社会》,南京:学林出版社2004年版。

㉙Andrew Walder, "Organized Dependency and Cultures of Authority in Chinese Industry," *The Journal of Asian Studies*, Vol. 43, No. 1 (Nov. 1983).

㉚关于这段历史,可参见薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》,北京:中共党史出版社2008年版,第593~619页的有关论述。

㉛马明洁:《权力经营与经营式动员——一个“逼民致富”的案例分析》,载《清华社会学评论》特辑,厦门:鹭江出版社2000年版。

㉜Robert Merton, *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, Ill.: Free Press, 1957, pp. 199-202.

㉝罗伯特·米歇尔斯:《寡头统治铁律:现代民主制度中的政党社会学》,任军锋译,天津人民出版社2003年版。

㉞韦伯对卡理斯玛权威的常规化有很多精彩的论述,具体可参见《韦伯作品集(III):支配社会学》,第261~348页;《韦伯作品集(II):经济与历史 支配的类型》,第363~379页。后文关于常规化的论述是对韦伯观点的综合运用。

㉟《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社1993年版,第349页。

㊱参见田宪臣:《邓小平“不搞争论、不搞批判、不搞运动”策略思想述评》,载《河南大学学报(社科版)》1997年第2期;钟家栋:《“我们不搞运动”——学习邓小平关于不搞运动的论述》,载《社会科学》1993年第11期。

㊲近年来,在中共中央发布的文件中,针对多项工作都提出了建立长效工作机制的要求。比如,据新华社2月11日报道,中共中央于近日专门印发了《关于建立健全学习实践科学发展观长效机制的意见》。在中央人民政府网站(<http://www.gov.cn/>)上用“长效机制”一词作全文搜索,可检索到相关报道和文件9098篇(截至2010年4月9日),最早的一篇出现于2005年6月27日。由此可见,“运动式治理”已经成为近年国家政治生活的一个热点问题。

冯仕政:中国人民大学社会学系

责任编辑:吴铭