

2012年度湖南省优秀社会科学学术著作立项资助出版

办点

红村扶贫开发的故事

何绍辉 著

CBS 湖南人民出版社

●湖南省社会科学院优秀学术文库

●2012年度湖南省优秀社会科学学术著作立项资助出版

办点

红村扶贫开发的故事

何绍辉 著

CS 湖南人民出版社

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。

未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

办点：红村扶贫开发的故事 / 何绍辉著. —长沙：湖南人民出版社，
2012.11

ISBN 978-7-5438-8996-5

I. ①办… II. ①何… III. ①扶贫—研究—中国 IV. ①F124.7

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第290548号

办点——红村扶贫开发的故事

编 著 者 何绍辉

责任编辑 黎晓慧

装帧设计 罗志义

出版发行 湖南人民出版社 [http://www.hnppp.com]

地 址 长沙市营盘东路3号

邮 编 410005

经 销 湖南省新华书店

印 刷 长沙富洲印务有限责任公司

版 次 2013年2月第1版

2013年2月第1次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 15.5

字 数 25千字

书 号 ISBN 978-7-5438-8996-5

定 价 28.00元

营销电话：0731-82683348

（如发现印装质量问题请与出版社调换）

序

吴 毅

何绍辉的这部著作是以他的博士学位论文为基础修改而成的。近年来，越来越多的青年学人以自己的博士论文为基础形成专著，这于学术的发展是一件好事。一方面，年轻人学术嗅觉灵敏，选题前卫；另一方面，围绕某一选题下数年功夫，其质量未必一定会低于那些挂上了国字号或部字号项目之名的应时之作。像这本书，作者从他硕士毕业，参加工作，就开始介入这方面的研究，收集这方面的材料。记得当时他研究生毕业参加工作后，单位派他去从事一年的对口扶贫，他就此事征求我的意见，我觉得这是一件好事，一来可以经受锻炼，二来也可以借此了解这方面的情况，于是他去了，并且一呆就是一年，亲历了在农村办扶贫点的全部过程。没有想到，这竟然成就了他日后博士学位论文的选题。以后，他又因为论文写作的需要，再次回到曾经驻村一年的扶贫点，进行了更加有理论自觉的田野调查。如此说来，此书是历经了多年的思考与磨砺的。

“办点”、“以点带面”，可以说是非常具有当代中国政治特色的一种治理方式，这种治理方式缘起于革命年代，并传承至今。其精髓是借“点”来总结经验，摸索方法和方案，然后将点上的经验凝结成可以在更大范围内操作与实施的政策或制度，加以普及推广。整个革命年代，包括从中共建政一直到改革开放以前，“办点”，对于执政者而言都可以说是得心应手，并且为人所熟知的。“办点”的好处是可以先从点上形成办法，形成经验，不至于搞拍脑袋工程，盲目推行，铸成大错，副作用则可能就是点上的认识与做法是否具有可普及性和可移植性了。但是，无论怎么说，在形成某项政策之前先通过局部实践去试水，总还不失为一种有道理的做法。也因此，“办点”也就成了当代中国公共治理的一大特色。

改革开放以来，公开的政治运动没有了，但各种显形或隐形的“运动式治



理”的影响和习惯其实还在。任何体制的运作都是有惯性的，这个惯性的基础，用学术语言来表述即是传统的路径依赖。在相当多的情况下，这种路径依赖之强，并不是短时期内可以克服得了的，更何况对上负责的集权制官僚结构追求政绩，上级政府要对下级政府和职能部门下任务，下级要向上级展示成绩，这也就为“运动式治理”的继续存在留下了空间，而运动式治理的一大特色——“办点”也因此有了继续存在的理由。

因此，对于普通的老百姓而言，“运动”和“办点”似乎已经淡出了视野，但是对于政府及其职能部门而言，“运动式治理”其实还仍就为他们所热衷。只要做过农村调研的人都知道，近年来一场又一场自上而下的，以各种名义展开的发展或者改革，如从土地承包到税费改革，从新农村建设到土地规模化经营，哪一场在实质上又不是以运动的方式在推进？相应，“办点”也就自然在持续。只不过在新的形势下，“办点”有了不同的效用与侧重。例如，一方面“办点”仍然是某些政策全面铺开之不可或缺的前奏，另一方面，对那些因为各种条件而无法全面推广的政策，为了政绩的需要，也需要维持“点”的存在。在一定程度上，后一种意义的“办点”可能还更加具有时代的特色。但凡对政府运作有所了解的人都会注意到，不仅各级政府及其职能部门会为了各种事由而在基层“办点”，各级政府及职能部门的一号领导也往往会亲自挂点，直接过问点上的工作。这样，为了确保领导们办的点能够达到预期的目标，各级相关部门都会通过各种资源的投入和关系运作，确保试点单位能够获得比非试点单位更多的资源投入，以让其风声水起，有声有色。这样，“办点”的意义其实在很大程度上也就由“以点带面”的先期探索变成了突出和展现领导政绩的窗口和平台，至于这个点的经验和做法是否能够获得进一步的推广或变为政策，其实就已经不是蹲点的工作班子所刻意要关注的事情了。

正是在这个意义上，我们便理解了本书的作者何以要将扶贫开发与“办点”相联系。作为研究者，作者敏锐地发现了“办点”与扶贫开发的内在联系，而作为“红村”扶贫开发点上的亲历者和后期的田野调查者，这种联系又经由工作经历和学术反思而更加深刻，由此，他便将有关扶贫开发这一农村发展领域的研究带入了治理及“运动式治理”的公共政治与行政学及政治社会学的研究领域，从而既拓宽和加深了我们对中国式扶贫开发的认识，又深化了对中国式治理的认识。与一些涉及到治理的泛泛之论不同，作者以田野工作与民族志写作的方式将这一主题加以过程化的呈现和解释，让读者以亲历现场般的感受去了解、认知和理解“红村”的扶贫开发，并由此上升到对于我国政治与行政运作之一般机制这个更加具有宏观学术启发的社会学思考。这样，读完全

书，我们所看到和理解的，便不仅仅是扶贫开发，而是在中国式政治行政场域内所发生的扶贫开发。由此，本书就不仅是关涉到扶贫开发的，更是关涉到政治社会学和公共管理的。

因此，作为作者的博士学位论文指导老师，我以为本书的意义无疑是明显的，它以民族志的方式展现了一个中国村庄扶贫开发的故事，为我们呈现了一个不可多得的专题性田野文本，更是透过这个文本，让我们去理解转型期我国政治与行政运作及农村基层治理的某些特征，以及构铸这些特征的社会基础。

本书作为作者的处女作，也难免有青涩之处，例如，理论的运用也许还可以更加老练，叙事与分析也还存在可以进一步有机互融的空间。但是，作为起步之作能够有现在这样一个好的开端，还是足以让人欣喜的。所以，我希望作者能够以此书为开端，不断写出有分量、有深度的作品。

是为序！

2012年11月16日于武昌喻家山

本书主要出场人物一览表

蔡力中：省民政厅人事处副处长。

陈广州：红村村民，2005年3月起任红村村党支部分书记，村委会主任。

陈小来：红村村民，原村主任。

陈中华：省民政厅党组成员、老龄办主任。

段小美：红村村民，2002年3月起任红村村妇女主任。

雷大明：红村村民，2002年3月起任红村村党支部书记。

李正强：河沙职业技术学院副教授，工作组组员。

刘某：长岭县人，水库工程承包人。

龙文欢：牛车镇民政干事。

龙东盛：省民政厅优抚处副处长，工作组组长。

彭大军：长岭县县委常委、组织部长，县委农村基层办主任。

王强：红村村民、村支部书记妹夫、电杆厂负责人。

肖小永：牛车镇党委书记。

闫三明：大学生村官、红村村主任助理。

王为民：省民政厅党组书记、厅长。

李正鲲：省民政厅优抚处处长。

曾学州：红村支部委员、治保主任，2008年3月起任村委会委员。

曾大智：红村村民，原村支部书记。

曾远州：红村村会计，2008年3月起任支部委员，并兼任会计一职。

贺勋：省民政厅党组成员、纪检组长，联系省厅建整扶贫点。

吴小明：长岭县民政局革命纪念馆会计，工作组组员。

朱清运：省民政厅党组成员、副厅长，分管优抚处。

目录

本书主要出场人物一览表 / 001

第一章 导论 / 001

- 一 研究缘起 / 001
- 二 理论基础 / 004
- 三 田野与方法 / 015
- 四 文本框架 / 024

第二章 准备工作：有计划的社会变迁 / 026

- 一 千年等一回：变迁运动的开幕 / 028
- 二 组织队伍：运动中的“钦差大臣” / 039
- 三 难以产出的规划：后派性斗争下的村庄政治 / 047
- 四 国家权力介入与乡村社会变迁 / 058

第三章 日常工作：流变的生活政治 / 060

- 一 喝酒：艺术与政治并存 / 061
- 二 “搞活动”：休闲、工作两不误 / 069
- 三 接待：没完没了 / 076
- 四 日常生活中的权力与政治 / 079

第四章 中心工作：实践中的协调术 / 083

- 一 水库之“深”：多样的治理术 / 084
- 二 道中有“道”：利益纠葛下的地缘政治 / 094
- 三 家外之“家”：冷处理与搞庆典 / 099
- 四 沼气真“气”：基层政府的官僚化 / 103



- 五 烤烟之“考”：扶贫开发与诱民致富 / 105
- 六 换届成“戏”：特殊时期的选举政治 / 112
- 七 报告之“法”：争资跑项与项目制管理 / 121
- 八 协调：一种非正式权力技术 / 125

第五章 连带工作：进行中的社区国家化 / 129

- 一 三下乡：资源输入中的政治 / 130
- 二 多难兴邦：危机下的村民 / 141
- 三 社区国家化与感恩型国家观念 / 148

第六章 扫尾工作：选择性的目标责任 / 152

- 一 待检：责任分解与选择性执行 / 153
- 二 迎检：政治承包与应酬政治 / 161
- 三 尾声：变迁运动与长效机制 / 168
- 四 目标责任制与压力型体制 / 173

第七章 结语 / 177

- 一 扶贫的政治学：谱系及其逻辑 / 177
- 二 权力退出还是治理转型 / 189
- 三 国家政权建设：何以可为 / 195

参考文献 / 198

附录1：中国农村扶贫开发纲要（2001-2010） / 214

附录2：J省农村扶贫开发规划（2001-2010） / 222

附录3：关于加强贫困地区农村基层组织建设和扶贫开发整村推进工作的意见 / 230

后 记 / 235

第一章 导 论

本书以华中地区一个村庄的扶贫开发故事为表述对象，通过利用人类学的田野调查（fieldwork）和参与式观察等方法，来探究整个扶贫开发过程中工作组（国家）、地方政府与村庄（村民）在扶贫开发行动中的权力运作及其逻辑；在此基础上，探询扶贫开发与运动式治理之间的内在关联与逻辑路径，进而在为理解和把握后全能主义时代下的基层治理提供一个微观的个案图谱之同时，亦对转型期运动式治理中的权力、技术、关系与策略展开实证性考察。

一 研究缘起

贫困，既是政治、经济、文化和社会落后状况的表征，也是当前困扰世界各国的焦点难题，更居世界三大社会发展问题之首。每年的10月17日，亦被联合国确定为“世界消除贫困日”，各国政府和社会组织对贫困问题寄予了高度关注，并采取了各种可能的措施来消除贫困。

作为有着扶危济困、扶弱抑强等优良传统的中华民族，有史以来就在不断地进行着反贫困斗争，这不仅表现在我国文学艺术中有关仗义疏财等故事传说上，更是表现在各级政府和社会组织的扶贫开发行动中。新中国成立前，我国是一个经济基础薄弱、社会发展极不平衡的落后国家。新中国成立后，虽然历经了1949—1978年的社会主义革命与建设，但贫困问题并未根本根除，农村贫困人口绝对数量依旧居高不下，部分地区农村还存在着“普遍”贫穷的现象。

十一届三中全会以后，我国工作重心开始转移到经济建设上来，党和政府在反贫困问题上也采取了一系列措施，其中最为根本和关键的是1978年开始的农村家庭联产承包经营责任制的确立及其推行，这不但调动了农民的生产积极性，也奠定了农村反贫困的制度基础。有数据显示：1979年我国农村贫困人口2.5亿，至1985年时减至1.25亿，下降50%，贫困率下降至13.9%，年均减少贫困人口1786万。（国风、晓东，2004）此外，党和政府还从其他有关社会政

策上给予贫困人口极大扶持与帮助，制定和颁发了一系列专门针对农村贫困的制度和政策^①。

比如，1984年9月，中共中央、国务院发出了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，这个《通知》开启了全国扶贫开发行动的序幕。此后，针对全国大多数地区农民温饱问题已经基本解决，但还有部分地区发展缓慢、部分人群极度贫困的状况，1986年国务院成立了扶贫开发领导小组，制定了一系列扶贫开发政策。到1993年，全国贫困人口由1985年的1.25亿，下降到8000万。而这8000万贫困人口，主要分布在边远山区、老革命地区、荒漠地区、干旱地区和少数民族地区。很显然，此后的扶贫形势艰难、任务艰巨、难度极大。

在这种情况下，1994年4月，国务院印发了《国家八七扶贫攻坚计划》，这是我国历史上第一个有明确目标、对象、措施和期限的扶贫开发行动纲要。《国家八七扶贫攻坚计划》决定：从1994年到2000年，集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，力争用七年左右的时间，基本解决全国农村八千万贫困人口的温饱问题。据统计，到2000年底全国贫困人口已下降至3000万，占全国总人口的2.31%，占农村总人口的3.71%，基本实现了《国家八七扶贫攻坚计划》确定的战略目标，剩下的3000万贫困人口多居住在自然条件恶劣的地区，属于特困人口。

进入21世纪以后，由于我国贫困人口基数仍然较大，虽然之前的扶贫开发工作取得了一些成绩，但因返贫现象不同程度地存在，加之一些特困人口的贫困程度尚未缓解。总体而言，扶贫开发形势依旧严峻。为此，2001年，党中央、国务院制定并颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》（以下简称《纲要》），《纲要》明确提出了继续解决和巩固农村贫困人口温饱问题、促进贫困地区全面发展、为达到小康水平创造条件的奋斗目标。在上述《纲要》精神指引下，全国各省市也相应地依据本地基本情况制定了有关的扶贫开发政策。

以J省^②为例，2002年3月，J省人民政府根据《国务院关于印发中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）的通知》精神，紧密结合J省省情，制定了《J省农村扶贫开发规划（2001—2010年）》（以下简称《规划》），《规

① 以下梳理主要参考国务院扶贫开发领导小组办公室《中国农村扶贫开发概要》（中国财政经济出版社2003年版）一书。

② 按照研究惯例，本书对所涉及的人名与地名均进行了技术性处理。

划》提出了全省2001—2010年扶贫开发的总体奋斗目标：尽快解决全省农村110万贫困人口温饱问题，进一步改善贫困地区的基本生产生活条件，巩固温饱成果，提高贫困人口的生活质量和综合素质，加强扶贫开发工作重点地区的基础设施建设，改善生态环境，逐步改变贫困地区经济、社会、文化的落后状况，为迈向小康水平创造条件。

值得一提的是，该《规划》不仅确定了18个县（市、区）为新阶段第一轮省扶贫开发工作重点县，长岭县名列其中^①；而且就扶贫开发形式进行了规定，如要求继续开展党政机关定点扶贫，鼓励多种所有制经济组织参与扶贫开发；要把党政机关定点帮扶贫困地区作为一项制度，长期坚持下去；要充分发挥民主党派和工商联、群众团体、大专院校、科研机构、人民解放军和武警部队等社会各界在扶贫开发中的重要作用^②。2004年12月29日，中共中央组织部、国务院扶贫开发领导小组印发了《关于加强贫困地区农村基层组织建设推动扶贫开发整村推进工作的意见》的通知，同样要求各地区、各部门结合自身实际，切实搞好新时期农村基层组织建设与扶贫开发整村推进工作。紧接着，2005年2月，中共J省省委农村基层组织建设领导小组、J省扶贫开发领导小组以及中共J省省委组织部联合出台了J省《关于加强贫困地区农村基层组织和扶贫开发整村推进工作的意见》（以下简称《意见》），《意见》指出：自2005年起，再开展3轮贫困地区农村基层组织和扶贫开发整村推进工作，每轮2年、安排1500个左右贫困村，实行“领导办点、部门联村、三级联创”的方式，由省市县继续派工作组驻村，力争到2010年，使全省38个国家和省扶贫开发工作重点县的4000多个贫困村稳定脱贫，基本改变落后面貌^③。其中，2007—2008年度，全省省直50个联村单位共派出91名同志，组成45个工作组，分别进驻了45个县市区的45个村开展工作。

2008年2月，我作为国家示范性职业院校河沙职业学院国家重点建设专业的专任教师，在高职院校对双师型教师的要求与省委、省政府扶贫开发的号召之下，被选拔到省民政厅挂职并负责新一轮省扶贫开发工作重点县长岭县的农村基层组织建设与扶贫开发整村推进工作，开展为期1年的驻村定点扶贫后续工作。正是借此挂职锻炼的机会，我有幸可以直接进入扶贫开发工作中的核心

① 参见《J省农村扶贫开发规划（2001—2010年）》第三条第二款。

② 参见《J省农村扶贫开发规划（2001—2010年）》第三条第二款。

③ 参见组发[2005]5号文件《关于加强贫困地区农村基层组织和扶贫开发整村推进工作的意见》。



地带，亲自感悟扶贫开发中的权力运作，并“制定”和搜集了丰富而珍贵的扶贫开发第一手材料。

本书选择自己亲身参与的扶贫开发工作作为研究对象，希求在为下一阶段扶贫开发战略之制定提供个案经验材料之同时，也望能为推进贫困理论研究的进一步深入、为理解新时期国家与社会关系及转型期的国家治理等问题助力。

抱着上述想法，本书拟以华中地区红村的扶贫开发为研究对象，试图从基层治理角度来探讨：转型期党政机关定点扶贫的本质属性是什么？作为此种治理方式之一的扶贫开发行动是如何开展的？此种治理方式存在的结构性制约是什么，其与整个国家治理、乡村社会之间是一种什么样的关系？为此，本书拟在国家与社会关系理论下来对上述追问逐步做出回答。

值得指出的是，尽管本书是一具体而微观的个案研究，不能从整体上把握我国扶贫开发的基本历程、现状以及问题，但却可以为反思新时期的扶贫开发战略提供一面镜子，因此对于我国反贫困政策的制定而言同样将具有极其重要的参考价值。另外，就扶贫开发工作如何进一步走向深入、扶贫开发战略如何更好地确立、扶贫开发方式如何更加科学地加以完善等问题与疑问，本书也将有所涉及。我们认为，对这些问题的探讨和追问将极大地推进我国扶贫开发战略向纵深发展，从而也将尽可能地提高和改善贫困人口的总体福利。

二 理论基础

学术是一个不断累积和发展的过程，任何研究都是立基在前人的研究基础上的。于当下中国学术研究来说，似乎已经没有了“处女地”。本书的学术资源主要来自以下三大块：

（一）干部驻村与部门包村的相关研究

下派干部驻村开展工作，实施部门包村或者联村以帮扶后进，这是党和政府开展农村工作的一项重要机制，也是我党干部锻炼制度的重要组成。党和政府历来所开展和实践的农村工作机制中，与驻村相类似的有：蹲点、包村、挂村、联村以及帮扶等等。党和政府抽调干部组成工作组（队）进驻农村开展工作的制度，我们可以称之为是包村制度（王红亮，2008），干部驻村、部门包（联）村是包村制度的核心构成。

学界对下派干部驻村工作模式的大力关注，主要源自20世纪末福建“南平经验”、“南平机制”的讨论与争论。1999年初开始，福建省南平市委、市

政府在“高位嫁接、重心下移、夯实农村工作基础”工作思路的指引下，从市县相关部门下派科技特派员、村党支部书记、乡镇流通助理等“三支队伍”来应对农业和农村工作中的一些突出问题，这一创新农村工作机制的做法，对于干部密切联系群众、解决农村工作难题、探索市场经济下的农村工作机制和开创农村工作新局面而言无疑具有重要意义。（习近平，2002）

也因此，有学者从公共管理角度就干部驻村进行了分析和探讨，并认为：

“干部驻村作为一种政策工作和强政府的表现形式，不但以较高的政府强度有效地确保了各种制度安排的顺利实施，而且以较高的治理绩效激活农村经济与缓和随之产生的各种社会、政治、经济压力，促进了农村公共物品的制度供给和公共事务管理的制度创新，有效地推动了‘三农’工作，具有积极的意义”。（谢耀南，2006）另外，也有学人通过对农业税改前后乡镇干部“包村”的比较与研究，探讨了其中所蕴含的乡村关系问题，并且认为其正在经历一种从“管治”到“服务”的变化，一种良性的乡村关系正在形成。（张传玉，2007）

干部驻村、部门包村，作为党和政府开展农村工作的一项重要机制，使党和政府在一定时期内，集中地、迅速地解决一些焦点问题有了可能。但是，这种包村制度也遭遇了一些不同意见。有学者通过对江西省20年运动式乡村建设的研究，认为农村工作中所时常践行的“政府主导的运动式乡村建设模式存在严重的内在制度性缺失”，其“虽形式上已高度制度化，但实际上却是高度的非制度化，难以成为乡村建设的长效机制”。（严国方、肖唐镖，2004）

党和政府在一定时期、为了完成一定的目标而从有关部门抽调干部，以向边远农村、落后地区下派，从而帮助其发展经济、推动生产。虽说这是我国干部锻炼的一种重要形式，但更是一种国家权力与乡村社会互动以及国家资源运作的重要方式。转型期党政机关定点扶贫就是如此。党政机关驻村扶贫作为我国现阶段农村扶贫开发的基本模式之一，学术界关注较少，大多都是一些零星的宣传性文章，对其深入开展研究的不多。好在，这一具有中国经验与中国特色的贫困治理模式，还是引起了部分学人的关注，如刘宇通过对湘西老村某省直机关工作队开展扶贫工作的人类学调查，以此整体地观感当地社会文化变迁的效果，并完成作者对于国家与村庄关系、乡村社会文化变迁的理解与展示。（刘宇，2006）另外，还有学者从制度创新的角度，探讨了挂职扶贫这一制度在湖南省的实践与发展问题。（杜建安、王义高，2010）

且不论下派干部包村制度的利与弊，单以干部驻村扶贫本身而言，它作为现时段农村扶贫开发的一种常见机制，自改革以来就一直存在并持续发挥作

用。那么，党政机关驻村扶贫开发的本质是什么？它是如何开展的？支撑它生发、维系它存续的社会历史条件与结构性因素有哪些？对于这些问题，我们的学者涉及不足、发问过少，更缺乏较为深入的研究和探讨。

（二）运动式治理的相关研究

治理理论作为诞生于西方社会的一种重要理论，近年来颇受政治学、社会学与经济学等学科学者的青睐。关于治理的相关研究和探讨在学界甚是流行，各种各样的著作、论文亦是层出不穷。治理理论引起广泛关注，并成为—个新兴研究领域，这主要起始于世界银行的报告以及有关机构和学者们的推动。自从1989年世界银行首次提出“治理危机”以来，“治理”概念便被广泛使用；1992年，世界银行的年度报告以“治理与发展”为标题；1996年，联合国开发署在—份年度报告中同样冠以“人类可持续发展的治理、管理的发展和治理的分工”标题；同年，经济合作与发展组织公布了一份题目为“促进参与式发展和良好治理的项目评估”的报告，这些都极大地促进了治理理论的兴起与发展。

对于治理的内涵，各政治学家和经济学家们给予了不同的理解。治理理论创始人罗西瑙在其名著《没有政府的治理》和《21世纪的治理》等文章与书中认为：治理与政府统治不是同义词，二者之间有重大区别。治理指的是一系列活动领域里的管理机制，它们虽未得到正式授权，却能有效发挥作用。与统治不同，治理是指—种由共同的目标支持的活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现。（罗西瑙，1995）斯托克（1999）在对各种治理理论梳理后，就各国学者对治理理论的主要看法和观点概括为五点：①治理指出自政府但又不限于政府的社会公共机构和行为者；②治理理论明确指出在为社会和经济问题寻求解答的过程中存在的界限和责任方面的模糊性；③治理明确肯定涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖；④治理常常意味着行为者网络的自主自治；⑤治理还指办好事情的能力并不在于政府的权力，不在于政府的发号施令或运用权威。在关于治理的定义与诸多理解中，全球治理委员会的观点被公认为最具权威性与代表性，该委员会就治理概念如此定义：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其公共事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征：治理不是一套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是

持续的互动。(全球治理委员会, 1995)

治理理论的兴起, 其起因便在于国家管理危机的出现以及政治统治的失效。在各种危机面前、在资源配置中, 人们看到了政府的失效, 也看到了市场的失效, 寻求新的解决之道便成为学者们的追求。可以说, 治理就是在此种背景之下产生的。正如有学者认为: “西方的政治学家和管理学家之所以提出治理概念, 主张用治理替代统治, 是他们在社会资源的配置中既看到了市场的失效, 又看到了国家的失效”、“愈来愈多的人热衷于以治理机制对付市场和国家协调的失败”。(俞可平, 1999; 杰索普, 1999)

西方治理理论的兴起, 除了国家失效与市场失效的推动之外, 西方社会思潮也同样促进了其兴起与发展。就治理理论兴起的渊源而言, 公共选择学派、新自由主义、有限政府论、委托—代理理论以及新公共管理理论等起到了推波助澜的作用, 同时为其提供了非常厚重的理论基础。(李风华, 2003; 龙献忠、杨柱, 2007) 随着治理理论研究的深入, 它还将吸收更多营养, 并在实践中得到进一步丰富与完善。

虽说治理理论还不是很成熟, 甚至还存在滥用现象, 但是治理理论对于打破社会科学中长期存在的两分法传统思维方式, 即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会, 它把有效的管理看做是两者的合作过程等等, 它对于政治学研究与其他学科研究来说意义十分重大。(俞可平, 1999) 当然, 治理理论作为源自西方的学术思想, 同样引起了部分学者的反思, 尤其是对治理理论的全球化以及它作为霸权主义的工具问题, 需要我们高度警惕。(俞可平, 1999; 胡祥, 2005)

治理理论作为一种舶来品, 它是否不折不扣地切合中国社会实际, 切合中国治理实践与发展逻辑? 整体观之, 我们的学人似乎缺乏深入的思考。治理理论被移植到中国后, 因受到中国传统文化、思维定式以及社会结构等的影响, 在治理主体、国家与社会合作以及其运行机制等方面的中国特色尤为明显。正如有学人指出: “目前关于治理的研究大都停留在对西方理论拷贝的阶段, 缺乏对中国治理现实的理性思考, 简而言之, 没有将治理理论中国化”, “西方治理理论的中国化就是运动式治理”。(单鑫, 2008) 笔者并不完全赞同该学人对治理研究的总体判断, 但却对“西方治理理论的中国化就是运动式治理”的观点表示欣赏。可以说, 他指出了中国式治理的真正本义, 尤其是中国式治理中治理主体的特殊性, 即以公共权力推进的治理——运动式治理。那么, 何谓运动式治理? 运动式治理在当下中国的实践运作与理论研究情况怎样?

有人对2007年以前国内学界的运动式治理研究做了统计, 发现: 与运动式

治理相关的研究专著只有2本，期刊论文16篇，网络文章21篇，剔除源自期刊和报纸文章后的博客文章9篇。（冯志峰，2007）而依笔者对近年来的“运动式治理”相关文献的检索与分析，之前与现在的研究中，与运动式治理相关的研究专著、论文和网络文章确实不足50篇。作为一种时刻发生在我们身边的治理方式的运动式治理，学界如此的研究现状与运动式治理的运作与实践极不相符。仅有的两本专著其实也并非是专门探讨运动式治理的，只是在论述相关治理与管理理论与方式时稍有提及。不过庆幸的是，运动式治理作为一种治理方式，还是得到了学术界的部分关注，并未完全落入历史的遗忘角落。

总的来说，学界既有的运动式治理研究主要集中在如下三个方面：

第一，何为运动式治理？运动式治理并非一个新事物，但是如何界定运动式治理，它具有什么独特本质，这是任何一个研究者在研究之前都必须明确的。学者们就何为运动式治理这一问题从不同的学科角度与学术视野出发，得出了各自不同的理解。比如冯志峰（2007）通过对中国运动式治理的研究现状、定义和特征研究分析后得出“运动式治理是一种非常态的治理手段”的基本判断与结论。而唐皇凤（2007）通过对转型中国“严打”政策的研究，认为：“运动式治理”是传统社会主义时代中国最常见的一种国家治理方式。单鑫（2008）同样开拓了运动式治理的研究视野，提倡要用横向、纵向的多维视野来开展运动式治理研究，并且认为“运动式治理是西方治理理论的中国化”。

第二，运动式治理为何发生？不论运动式治理是一种非常态治理也好，还是传统治理方式也罢。总的来看，对于运动式治理的理解离不开对“运动式治理为什么会发生、在何种领域发生”之类问题的追问。学人们就这些问题也做出了初步探讨。比如冯志峰（2007）对中国运动式治理的成因及改革进行探讨时认为：作为一种非常态的治理手段，运动式治理在中国有着顽强的生命力；制度式治理取代运动式治理的关键在于提高国民的法治意识和强化治理过程中的执行力。

作为一种在当下中国社会中“普遍”存在的治理方式，运动式治理渗透领域极其广泛，其中，在公检法领域屡试不爽的“严打”政策就是典型。唐皇凤（2007）通过对转型中国社会治安治理中的三次“严打”政策的研究，不仅分析了运动式治理发生的必然性，而且从国家治理转型的高度表达了自己的理解。她认为：“集中有限的国家治理资源解决突出的社会治安问题是执政党与政府在‘实用理性’主导下、面临资源瓶颈问题的理性选择；通过运动式治理实现国家权力的再生产与再扩充，确保政治秩序合法性的延续与维系是国家治理资源贫弱的转型中国国家治理的内在逻辑。”