

“全能主义政府”的公共危机治理困局^{〔*〕}

○ 张建荣

(兰州大学 马克思主义学院,甘肃 兰州 730000)

〔摘要〕在“全能主义政府”公共危机治理过程中,由于政府在行政组织架构设置,制度资源供给以及信息传播、社会动员等方面享有着其他社会主体所无法比拟的特殊力量与优势地位,从而使自身实现了对公共危机治理的全面干预和控制。这种状况的存在,不仅造成了政府公共危机治理效能低下,抑制了其他社会主体抗击公共危机的机会和空间,同时也隐含着更多危机产生与爆发的潜在风险。因此,要摆脱“全能主义政府”公共危机治理的困局,就必须要从现代国家建构的层面来深入推进我国政治体制改革,不断提升政府公共危机治理体系与治理能力的现代化水平。

〔关键词〕全能主义政府;公共危机;治理困境

公共危机作为一种由风险的不不断汇聚所引发的,使社会公众的生命、财产和安全面临严重威胁或挑战的紧急事件,对整个社会的正常运行及其价值观念体系造成了不同程度的影响,需要采取有效措施对其进行综合治理。长期以来,在传统公共危机管理理论和实践的支配下,政府总是被看作公共危机防治的应然主体,承担着危机治理的全部责任,这种“全能主义”的公共危机治理模式亦被看作是现代政府合法性的来源和基础。然而,当“全能主义时代的臣民心态”^{〔1〕}使得整个社会将防范和化解公共危机的所有责任都推向政府时,这种超负荷的公共危机治理模式不仅使政府自身疲于应对,而且其治理的能力和效果也不断

作者简介:张建荣(1978—),兰州大学马克思主义学院马克思主义理论博士后科研流动站博士后,主要研究方向:思想政治教育、政治伦理。

〔*〕本文系教育部人文社科基金青年项目“公共危机挑战下的中国公民责任及其教育研究”(13YJC710064)的阶段性研究成果。

受到来自其他社会主体的质疑和批评,从而使政府陷入了“全能主义政治”的困局之中。有鉴于此,本文试对当前我国“全能主义政府”公共危机治理模式的困境加以考察和反思,以期对政府公共危机治理体系与治理能力的现代化形塑提供一定的理论依据和实践参考。

一、“全能主义政府”公共危机治理模式的形成与特征

“全能主义”(totalism)一词是由美国芝加哥大学政治学系邹谠教授在其《二十世纪中国政治:从宏观历史与微观行动的角度看》一书中首次提出的。他将“全能主义”理解为是一种“政治机构的权力可以随时地无限制地侵入和控制社会每一个阶层和每一个领域的指导思想”,而“全能主义政治”即是在这种指导思想基础之上所建立起来的政治社会。^[2]“全能主义”(totalism)与“集权主义”(totalitarian)是两种不同的概念,“全能主义是从国家与社会的关系来谈的,即国家可以随时侵入社会的各个领域,而集权主义是从一种政治体制来谈的,……是与分权政治相对应的。如果按照这种方式来划分,世界上产生集权主义政治的国家极多,但是产生全能主义政治的国家却不多,即使是在政治专制的中国古代,皇权也不可能轻易进入社会的各个角落。”^[3]席晓勤等学者结合我国政治发展的实践,将“全能主义政治”的特点概括为:“党、国家的一体性和政治中心的一元性;政治权力的无限性和政治执行的高效性;政治动员的广泛性和政治参与的空泛性;意识形态的工具性和国家对外的封闭性”^[4]等特征。在他们看来,以“全能主义”思想建构起来的中国政治社会,“国家通过意识形态、组织结构以及有效的干部队伍实现了对社会生活所有方面的渗透和组织,”^[5]最终完全控制了社会,并且也促成了国家对外的封闭与自守。

中国的全能主义政治兴起于20世纪初叶的民族危亡之际。封建王朝体系的崩塌以及连年的军阀混战,使得整个民族国家爆发了全面危机,客观上需要形成一种强势的国家力量来组织和领导整个社会因应民族国家“救亡图存”的需要。全能主义政治正是在这样的历史背景中得以出现,并成为应对整个社会全面危机的首选方案和有效手段。在此基础之上,中国革命在中国共产党的领导下,“形成一种以政权组织渗透社会以进行革命战争动员的体制模式,即通过组织严密的党的系统掌握政权机器,形成强有力的渗透社会的组织力量,通过从社会中获得源源不断的人力、财力与物力,形成强有力的革命战争机器,”^[6]最终领导人民实现了民族国家的独立与解放。新中国建立以后,严峻的国际国内形势以及苏联模式强大的示范作用,使得全能主义政治不仅未能退出历史舞台,反而进一步得到强化和发展。政府通过镇反、肃反等运动,在政治上强化了国家的威慑力量;通过三大社会主义改造,实现了国家对整个社会经济资源的掌控和支配;通过城乡二元的户籍制度,以及独具特色的单位体制,使得基层社会组织和个人成为政府的附属物。及至“文化大革命”时期,全能主义政治与个人崇拜的意识形态相形并进,使得全能主义政治达到了前所未有的程度。这其中,由于政

治权力的过度扩张,国家完成了对社会的绝对控制,整个社会自主的空间和力量被大大削弱,自主的社会系统几乎消失。改革开放以来,伴随着经济社会的快速发展,政治、经济、社会领域的改革不断深入,国家与社会的关系也面临着不断高涨的改革呼声。虽然在一定程度上,国家对整个社会的干预还将长期存在,但国家再也不能无视社会力量的存在而“独步天下”,全能主义政治在中国的发展逐渐为政府、社会与公民个体之间的良性互动与“复合共治”所替代。

与全能主义政治在中国的兴起与发展相适应,建国以来,我国公共危机治理的模式也充分体现着全能主义政治的特征:即政府通过其在行政组织架构设置,制度资源供给以及信息传播、社会动员等方面所享有的特殊力量和优势地位,可以在全社会范围内广泛调配各种资源,协调各方面利益冲突和矛盾,最终使自身实现了对公共危机治理的全面干预和控制。

首先,政府全面掌控着公共危机治理的制度供给。在众多的危机治理主体中,作为公共权力的拥有者和公共事务的实际决策者,整个社会公共危机治理体制、机制的建构以及全部制度的供给都由政府掌控着。政府所拥有的这种权力与优势,使得其在危机治理的过程中,不仅能够通过体制、政策等要素的配置达到公共权力的有效划分,进而在时空压力高度紧张的危机状态下做出及时有效的应对之举,而且也使自身承担着其他社会主体所无法承担的治理责任,成为现代政府合法性的来源和基础。

其次,政府掌控着公共危机治理的绝大部分社会资源和公共力量。这主要表现在:一方面,政府通过自愿与强制相结合的税收管理,不断积累起庞大的公共财政资源。凭借这种资源优势,政府不仅可以对整个社会的危机治理体系进行完善和扩建,而且还能够左右各种救灾资金和物品的投放时间和对象,体现出其对于公共危机治理的支配地位;与此同时,政府还拥有着为数众多的军警系统、公务人员和专家团队,能够为危机的防范和治理提供基本的人力保障和科学预测。拥有和使用这些资源,也在客观上决定着政府必须主导整个公共危机治理的全部过程。

再次,政府掌控着公共危机治理的信息与传播。由于政府所具有的资源 and 权力优势,其能够通过自身建立的庞大信息系统获得一般公众无法获取的危机情报与信息。同时,这些情报与信息向谁发布、怎样发布、发布多少,都是由政府来决定的,公众完全处于被动接收的地位。这种由于信息的垄断所造成的不对称局面,进一步强化了政府危机治理的核心地位。

最后,政府还掌控着公共危机治理强大的社会动员能力。公共危机的高度复杂性决定了单个个体的力量显然是无法抵御危机的侵害与袭扰的,必须通过政府来全面动员并整合社会力量共同面对危机的挑战。政府可以通过舆论宣传、信息发布以及奖惩机制等方式来引导公共危机治理的有序进行,以达到政府危机管理有效应对的目的。然而,广泛的社会动员如何进行,以及在多大范围内进行,都是由政府根据危机情态的发展所做出的决策。这恰恰又导致了“拥有

着众多社会资本和强大动员能力的政府,也承担着更多的公共危机治理责任”^[7],从而使自身成为一个包揽一切的“全能主义政府”。

二、“全能主义政府”公共危机治理的困局

建国以来,借助于“全能主义”的公共危机治理体制,“国家成功地消灭了长期困扰中国社会的传染疾病,成功地治理了淮河,兴修了大规模的水利,为克服数千年来的自然灾害与发展农业提供了重要条件。”^[8]尤其是近年来对“非典”、禽流感的成功防治,以及在各地抗震救灾中所表现出的快速、高效的反应等,都一再使我们认识到:政府在社会中扮演一个关键的、甚至是“全能”的角色,不仅是公共危机治理得以有效进行的关键和基础,而且也是“集中力量办大事”的社会主义制度优越性的充分体现。恩格斯曾指出:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^[9]政府可以运用强大的社会动员能力,调集广泛的社会资源来抵御或降低公共危机对于整个社会造成的危害,这一点无论从理论和实践上来讲都是毋庸置疑的。

然而,问题的关键在于,当这种“全能主义”的政府危机治理模式发展为完全取代、甚至吞没了整个社会自主的危机调控系统时,社会自身也就进一步失去了缓冲、制衡与抑制危机发生、发展的能力。邓小平同志曾经深刻地指出:“我们的各级领导机关,都管了很多不该管、管不好、管不了的事,这些事只要有一定的规章,放在下面,放在企业、事业、社会单位,让他们真正按民主集中制自行处理,本来可以很好办,但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来,就很难办。”^[10]“全能主义”包揽一切的公共危机治理模式,不仅限制了政府危机治理能力的有效发挥,有时甚至还隐含着危机产生与爆发的潜在风险,从而使政府陷入了“全能主义”的危机治理困局之中。

1. “全能主义政府”责任无限与能力有限的矛盾,造成了公共危机治理效能低下

由于追求权力影响的无孔不入,使得“全能主义政府”与社会之间完全重合,“在这种状态下,所有事情至少在潜在的意义上都是政治的。国家因此便无法声称其独特的政治特征了”。^[11]高度集权的行政管理体制囊括了整个社会生活的各个领域,呈现出极端政治化的特征。然而,权力的无限扩张,同时也带来了责任的无限承担。伴随着经济社会的快速发展,“全能主义政府”责任体系已经过度繁杂并难以测量,在责任机制的建立上也缺乏有效的监督和保障措施,由之而来的,则是政府社会治理责任的超负荷状态与治理能力的不断衰退。

这种问题也同样出现在其公共危机治理的过程中。虽然近年来我国政府危机治理体制机制不断优化,法制化进程不断加速,大量公共危机事件得以有效应对与化解,但经济社会发展所造成的全部风险仍然由政府承担的观念并没有得到根本转变,加之政府权力扩张的倾向与能力不足等问题长期存在,政府公共危

机治理的效能发挥受到了极大的影响。“近年来,中国因小事酿成的局部骚乱没有一件事可以不依靠政府的力量来解决。这种状况既说明目前我国的社会制度结构还不合理,受力点过少,也证明政府仍然是转型期社会矛盾的主要受力点。”^[12]

2. “全能主义政府”导致社会萎缩,抑制了其他社会主体抗击公共危机的能动性

为了实现自身国家建设的需要,“全能主义政府”往往会通过意识形态、组织结构以及干部队伍等方式对社会生活所有方面进行强有力的改造和重塑。在这一过程中,政府对社会空间的挤压和侵蚀必将消解其他社会主体参与社会生活的能动性,导致社会组织与公民积极性被大大地抑制和束缚,其对于政府社会治理工作也将缺乏必要的支持和认同。“全能政府不仅使得社会组织的功能分权化程度降低,社会中介组织往往由于缺乏独立性而依附于政府,并表现出较强的官僚化特征,而且,由于政府职能的过度膨胀,还会导致人们对于政府的依赖心理,忽视了个人行为的自我约束与社会约束,进而造成社会也难以对政府及其公务人员实施有效的监督和约束。”^[13]

“全能主义政府”对于公共危机事件的单一应对,使得整个社会其他组织和公民无法有效地参与到危机治理的过程之中,不仅造成政府自身危机治理费用的大幅提升,而且还丧失了民间力量同政府一道责任共担、协同治理的机会和空间,进而也就在客观上限制了其他社会主体依靠自身力量的联合来共同抗击公共危机的能动性,只能完全依靠政府来消弭公共危机的不利影响,导致公共危机治理的效率受到极大的影响。“一个现代社会,是一个高度自治的社会,社会需要政府,但绝不会再在一切事情上依赖政府。社会假如没有各种自组织的社群,没有丰富的社群生活,而是让人们在所有事情上都直接面对政府、依赖政府,在各种突发事件爆发的时候,都会造成不必要的政府危机。”^[14]

3. “全能主义政府”自身也带有诸多根深蒂固的深层次弊病,隐含着公共危机的诱发因素

多年来,“全能主义政府”在我国经济社会的发展过程中虽然发挥了许多至关重要的作用,但其自身也存在许多难以克服的体制、机制矛盾和障碍,隐含着诸多潜在的风险,并成为当前我国多发性公共危机的政府诱发因素。“必须清醒看到,我们工作中还存在许多不足,前进道路上还有不少困难和问题。主要是:发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出,……一些干部领导科学发展能力不强,一些基层党组织软弱涣散,少数党员干部理想信念动摇、宗旨意识淡薄,形式主义、官僚主义问题突出,奢侈浪费现象严重;一些领域消极腐败现象易发多发,反腐败斗争形势依然严峻。”^[15]正因为如此,改革开放以来,中国共产党始终都将深化我国行政管理体制改革作为推进社会主义民主政治建设的中中之重,党的十八届三中全会更是将“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标,要求加快建设社会

主义法治国家的进程。^[16]

三、“全能主义政府”公共危机治理模式的转型

当整个社会将防范和化解公共危机的责任全部推向政府,并将政府看作是解决所有社会矛盾与问题的唯一主体时,“全能主义政府”自身危机治理能力的不足与超负荷状态,使我们清醒地认识到:“全能主义只应当也只能是政治现代化发展过程中的一个过渡阶段,”^[17]要走出“全能主义政府”公共危机治理的困局,就必须要从现代国家建构的层面来深入推进我国政治体制改革,不断提升政府公共危机治理的能力和现代化水平。“在这种情况下,中国政治改革面临的一项重大任务就是构建现代国家,其中最重要的是重新构建专门履行国家职能的、以职能分殊与有限政府为原则的国家机构。”^[18]

转变政府职能,对政府在公共危机治理中的角色进行科学定位,是现代政府公共危机治理体系与治理能力现代化的前提。“全能主义政府”虽然享有无限的权力,表面看似十分强大,但在这种强大背后却隐含着政府公共物品供给的短缺与无能。庞大的国家机器与宽泛的政府职能,不仅耗费了大量的社会资源,也造成了经济社会发展在一定程度上的扭曲。因此,必须实现政府职能的转变和政府行为的制度化,通过“重新定位政治空间,重新明确政党责任,重新建立治理体系,重新理解传统价值”^[19]等方面的改革,剥离形形色色的非国家职能,逐步建立起一个以单纯行使公共行政权威,高效提供公共物品为职责的现代国家和政府。在此基础之上,加强政府社会治理和公共服务职能,实现政府由“管理型”向“服务型”转变,积极培育社会公共空间的自主性与能动性,将自身从公共危机治理的“统治者”转变为危机治理的“领导者”和“协调者”,从而在简政放权的过程中不断提高政府公共危机治理的能力与水平。

加强体制机制建设,不断提升政府公共危机治理的法制化与科学化水平,是现代政府公共危机治理体系与治理能力现代化的基本保障。一方面,在当前我国传统安全威胁因素未除,新的非传统安全因素又逐渐显现的现实条件下,受“全能主义政治”影响所建立的公共危机治理体制和机制必须要加以改革和完善,必须从系统性、战略性的高度加强公共危机治理能力法制化建设的顶层设计,通过制度化、法制化的方式建立有效应对各种突发公共危机事件的体制、机制,为维护广大人民群众的生命和财产安全奠定坚实的法律基础。另一方面,公共危机治理能力与水平的提升,还必须与运用现代科学技术紧密结合。由于信息技术的迅猛发展以及全球化时代的到来,公共危机的治理日益复杂,计算机网络技术、卫星遥感监测技术以及现代公共管理学等学科的发展,都能够促使公共危机治理实现质的飞跃。政府应当继续大力投入公共危机治理智能化系统的建设,将有限的公共财政资源运用到建立一套统一、高效、权威的公共危机应急处理系统之中,不断提升自身指挥调度的能力与水平,为各类公共危机的有效应对提供及时、准确和科学的信息、决策与技术保障。

转变治理理念,强化公务人员的思想道德素质与科学文化素质,是现代政府公共危机治理体系与治理能力现代化的关键。在“全能主义政府”公共危机治理过程中,广大干部队伍往往扮演着极其重要的角色。一方面,他们能够快速、高效地传达政府高层的决策,成为政策执行的有效推动者和实施者,政治权力借此可以迅速触及到社会的各个层面;但另一方面,作为政府权力的实际拥有者和执行者,其自身的特殊利益倾向也会使他们对“全能主义政府”抱有极大的热情和思维惯性,进而将其作为意识形态工具在全社会范围加以固化和推广。因此,在提升现代政府公共危机治理能力与水平的过程中,公务人员的思想观念必须首先要加以转变。“要促使广大公务人员尤其是领导干部树立正确的危机意识、风险意识和治理意识,加强公共危机治理知识、能力的培训和锻炼,不断提高其自身协调不同利益关系和应对复杂局面的能力。”^[20]同时,还应当建立科学、规范的干部绩效考核与责任追究机制,使广大公务人员真正摒弃以往那种“只对、不对下”“运动式”“唯 GDP”论的社会治理观念,统筹协调好经济社会发展的各个方面,从而实现公共危机的有效治理。

积极培育和提升社会主体的参与意识与能力水平,鼓励和激发公民及其他社会力量的参与,是现代政府公共危机治理体系与治理能力现代化的基础。

重视开展国际合作,努力学习和借鉴外国先进经验,是现代政府公共危机治理体系与治理能力现代化的有效途径。

注释:

[1][14]许纪霖:《回归公共空间》,江苏人民出版社,2006年,第131、129页。

[2][3][4][11][17][18]席晓勤、郭坚刚:《全能主义政治与后全能主义社会的国家构建》,《中共浙江省委党校学报》2003年第4期,第15、15、15-16、16、18、20页。

[5]郭坚刚、席晓勤:《全能主义政治在中国的兴起、高潮及其未来》,《浙江学刊》2003年第5期,第157-158页。

[6][8]萧功秦:《重建公民社会:中国现代化的路径之一》,《探索与争鸣》2012年第5期,第24、24页。

[7]张建荣:《公共危机治理中的政府与公民责任关系论析》,《理论与改革》2011年第7期,第34页。

[9]《马克思恩格斯文集》(第九卷),人民出版社,2009年,第187页。

[10]《邓小平文选》(第二卷),人民出版社,1994年,第328页。

[12]杨宇立:《政府太累》,当代中国出版社,2004年,第171页。

[13]周志忍:《现代化进程中的政治与行政》,北京大学出版社,1998年,第572-573页。

[15]胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》,中国共产党第十八次全国代表大会上的报告,《人民日报》2012年11月18日。

[16]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月13日。

[19]林尚立:《变革时代的执政逻辑》,《学习时报》2003年2月18日。

[20]马建珍:《我党加强公共危机治理能力建设的进程及经验》,《理论探索》2010年第5期,第53页。

[责任编辑:钟 和]