

# 县域公共权力运行的超内卷化风险 及悖论性矛盾纾解<sup>〔\*〕</sup>

胡锐军

(同济大学 政治与国际关系学院, 上海 200092)

**〔摘要〕**县域政治稳定是确保国泰民安的重要基础和关键“应力点”。随着时代主题的转换和社会变局的加剧,有些县域的公共权力不同程度存在内卷化、超内卷化风险同时呈现的现象,即除了原地踏步的内卷,还存在使状况变得更糟的“超内卷化”风险,这是比内卷化更严重的公共权力功能渐行性退化现象,主要表现在公共权力出现钝化、锐化和脆化,其最基底的结构根源在于公共权力的配置和分布缺陷,导致了一些悖论性矛盾,包括:权力的过稀与过浓、过疏与过连、过松与过紧、过轻与过重并存。因此,需要从更深层次、层面对有关矛盾作价值性纾解,重点要在“理性与经验”“权力与权利”“责任与回应”这几对价值关系上有清醒的认识。

**〔关键词〕**县域公共权力;超内卷化风险;悖论性矛盾;纾解

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2022.10.004

“郡县治则天下安”,县域政治稳定是确保国泰民安的重要基础和关键“应力点”。面对两个大变局的新变化、新要求和新挑战,更加需要树立防范化解重大风险的底线思维,县域政权承载着更多的使命责任。然而,随着时代主题的转换,尤其是疫情和不确定性风险传导的新压力,县域政权在力促经济社会发展,确保一方平安的同时,也不同程度呈现出比“内卷化”更严重的发展风险。因为根据吉尔茨的定义,“‘内卷化’是指一种社会或文化模式在某一发展阶段达到一种确定的形式后,便停滞不前或无法转化为另

一种高级模式的现象。”<sup>〔1〕</sup>内卷的后果是“原地踏步”,不使现有情况变得更糟,也不变得更好,正因如此,内卷化已经成为人们分析和描述发展滞涨状态的“高频词”“时髦话”。而就县域公共权力运行和发展的实际效果或“势能”看,近年来,虽然国家一直在通过各种治理方式的变革,提升基层治理效能和治理现代化进程,但有些地方仍面临内生动力不够、治理资源不足、服务导向不明等窘境,碎片化治理、运动式治理、作秀式治理等顽疾依然存在,人力、物力、财力空转,治理效能循环往复却“变而不化”“改而不革”,并

**作者简介:**胡锐军,同济大学政治与国际关系学院教授、博士生导师,主要从事政治学理论、传统政治文化、当代中国政府与政治、教育政治学研究。

〔\*〕本文系国家社会科学基金一般项目“县域政治稳定与风险管控复合治理研究”(19BZZ065)的阶段性研究成果。

且随着权力的“边际效应”日益递减,境况越来越糟,内卷化、超内卷化风险同时呈现,即除了原地踏步的内卷,还存在使状况变得更糟的“超内卷化”风险,这是比内卷化更严重的公共权力功能渐行性退化现象,需要引起高度重视,对相关风险点和矛盾根源及时排查、纾解。

## 一、县域公共权力超内卷化运行的渐行性功能退化

根据权力的特性和功能,我们常常把权力比作双刃剑,作为一种工具,其在发挥正向功能的同时也通常会有三种形式的渐行性功能退化,即钝化、锐化、脆化,因此,沿着这种“隐喻”,县域公共权力运行的超内卷化风险也主要体现在以下几个方面。

### (一)治理效能上呈现钝化性衰减

顾名思义,钝化即意味着权力之刃的锋利性减退甚至出现锈化,其作用效率大大减弱,不能形成有效“势能”。

#### 1. 民众汲取力悬浮

一方面,2002年开启的农村税费改革,对减轻农民负担,提升农民的政治认同起到了重要作用,但同时也在一定程度上也削弱了县域政治权力对基层的支配能力。由于没有了缴税交税的行为互动及政策掣肘,失去了同农民以“税”而“说”的打交道方式,公共权力近距离贴近农民的方式明显减少,农民同政府的联系减弱,党和政府在基层的权力动员和控制能力亦有所减弱,基层政权呈现“悬浮化”特征。另一方面,随着基层民主建设的不断发展,虽然民众的政治文化水平和维权意识大幅提升,但仍有一些人不能悟透和读懂“以人民为中心”“为人民服务”的价值意蕴,在“积极自由”“消极自由”的选择上,不自觉地站在了“积极自由”一边,于不知不觉或有意无意中把“以人民为中心”理直气壮地换成“以个人为中心”,并作为要挟政府的工具甚至伎俩。而面对此类“振振有词”式的“无理取闹”行为,基层政府又往往因为舆情和稳定的兜底压

力,只能主动或被动“躺平”,最终变成了不敢执法的“弱势群体”,缺乏治理能力的应变性提升。

#### 2. 经济支配力孱弱

如果用“钱袋子”“笔杆子”“刀把子”来形容和归类县域公共权力运行赖以依靠的工具,那么经济是权力之刃的磨刀石,“钱袋子”就是最基础性的力量。因此,在我国的县域治理实践中,如何赋予县级政府更多更大的财权,一直是改革的一条主线,无论是1994年分税制的施行,还是2018年国地税再次合并,都显示了中央政府的良苦用心。但总体看,县域政府一直没能突破和改变“乡财县管”“县财地或省管”的局面,整体上处于没有独立财税权的状态,不同县域的经济总量及其人才、资金和技术等方面的储值,存在很大不平衡性。对大多数县来说,“缺钱”始终是地方党政领导最头疼的问题,由于没有收入端的有力支撑,支出端就常常捉襟见肘,甚至“寸步难行”,地方政府不得不采取一些惯用或非惯用、常规或非常规的手段,甚至“土办法”来应对,从而使权力运行出现两重窘境:一方面,权力的公共效能缩减。由于县域政权没有自己的财政来源,对转移支付资金的长期依赖,使县域政府的财政资金不稳定性成为常态,在刚性财政支出的压力下,其他方面的公共价值属性落实往往缺斤短两,无法满足人们对美好生活的向往,没有足够经济动力的权力之车只能慢慢滑行。另一方面,权力的作用点偏移。由于资金使用缺乏独立性,甚至有些县就是“吃饭”财政,解决项目和资本驱动问题就成了县域经济发展的工作重心和主要引擎。为此,有些地方把招商引资、跑项目作为全县工作的重中之重,常常在全县范围铺开,给各职能部门下任务、下指标,就连妇联、计生委等都被下达招商引资任务,有些甚至分摊至公职人员个人。结果是地方官员要花费相当多精力周旋于要钱、要项目的“讨局”中,徘徊往返在“跑部钱进”“跑腿上进”的路上,于是权力的作用点及其施行压力也随之放大强化。最关键的是,顺从资本青睐的取向,将自动增加基层政

权对资本管制“放水”“放松”的频率,以至于地方债务越滚越大,面临巨大的风险,这从近几年频频爆出的县域债务超限甚至暴雷的案例就可窥一斑。

## (二)治理意念上存在锐化性冲动

除了军事、外交权之外,县域政权几乎囊括了所有的国家权力职能,承担着组织经济、政治、文化、社会、生态等各个方面建设发展的任务,县域公共权力承载着改善“国计民生”的殷切期盼,自然压力重重。由于治理面积大,公共权力的接触面就非常广,权力之剑也就自然会有触及各个领域的锐化性冲动,不自觉地会秉持全能治理惯性和思维。与此同时,在当下社会结构转型和整个国家治理框架下,发展变局日益复杂,政治稳定和社会安全隐患不断,使县域治理成为整个政治系统应对风险的薄弱环节和脆弱地带,因此更加偏好倚重“霸道”,喜欢“快刀斩乱麻”的“锐化式”“快餐式”治理方式。无可置否,过于倚重暴力等的高压式运行,虽然有利于提升权力之剑的锋利性,但过度“锐化”也必然反向加速权力功能的退化,因为权力大范围触及社会,难免伤及无辜,权力接触社会的面积越大伤及无辜的概率也就越高,权力之剑自身的“风化”“碎化”率也会随之增高,使得全能主义模式有加重之势。因此,虽然近年来县域治理的现代化水平日益提高,但全能主义治理模式的痕迹始终存在,这和权力持续不断的锐化倾向衍生的负效应息息相关。

### 1. 偏激式锐意争优

在我们国家,发展是硬道理,稳定也是硬道理,发展和稳定始终是贯穿县域治理的两条主线,也是县域公共权力运行的激发点和矛盾点,换言之,在公权力锐意进取的过程中也同时会伴随一定的负向作用。

首先,在做发展标杆上。在新的发展理念下,唯GDP论虽不断被破除,但发展始终是第一要务,加之各种新指标的接踵而至(有些甚至是一票否决式的),县域政权必须把权力重点放在

好出成绩的地方。同时,伴随着治理现代化的推进,政绩考核的核心指标正由以往的GDP至上的单一体,演变为以GDP为中心的综合体,为了追求和实现更高标准的复合性指标要求,公共权力会主动选择锐意进取、锐意改革、锐意争先等积极的自为策略,但也会不自主地全方位侵入社会,出现剑走偏锋的现象。因为指标涵盖越宽泛、目标越明确、罚单越明晰,公共权力多快好省、抢先争优的业绩冲动就越迫切,尤其喜欢时间短、见效快的项目,不计成本、不顾边界、不讲法律、不计代价的政令思维也随之出现。问题是,这些激进式、高亢式、应景式的高投入并不能带来长久的高产出和正效益,相反还会在一定程度上产生反噬作用,形成高投资低服务的模式。也正因如此,医疗、教育、扶贫、社保等公共服务供给缺乏是大多数县面临的普遍性问题,公共服务亟待进行供给侧改革的原因也在于此。

其次,在做维稳先锋上。中国的问题压倒一切的是稳定,“维稳”一直是工作的一环,在这样的逻辑下,一些利益攸关的重大事项成了关键的考核指标。有些领域如疫情防控、资源消耗(碳达峰)、政府债务、脱贫攻坚、乡村振兴、综治维稳、环境保护等方面的指标是“一票否决制”的,可抵消当年考核中所有的正向绩效,直接影响到政府官员的升迁渠道是否通畅,或有无被问责追责的可能性。因此,县域党政机关的公职人员往往面对的是高风险弱激励的压力型考核机制。在这样的机制下,“避责”和“自保”将不自觉地变成其施政的首要动机,懒政怠政甚至恶政的现象频频发生也就不足为奇。在这样的思维主导下,相当多的地方政府都尽可能从最强最广的程度去布控和分配权力,把权力的强制性、占有性等属性用满用足,粗暴执法、人治思维等沉疴再次泛起,以至于近年来诸如“不讲条件、不讲困难、不讲价钱”“一人确诊全县停驶”“一人阳性全城静默”等“断臂求生”式的施政“誓言”,比比皆是。而从长远来看,这种动不动就顶天式、献身式、亢奋式的价值宣言并不符合治理的规

律,所以有些所谓的“妙招”,实则是“蠢招”甚至可以称之为“昏招”,长此以往,必将构成政治冲突爆发的新风险源。正如杜赞奇揭示的:“过去有一种流行的观点认为,国家政权的衰弱是发生革命的前提条件。对国家政权颇有研究的西达·斯科波尔(Theoda Skocpol)即持这种观点。国家政权内卷化对此有着不同的解释,它认为,国家政权在某些方面的加强亦会导致自身的腐败和革命的发生。”<sup>[2]</sup>

## 2. 机械式“速锐”灭火

随着市场经济改革的深入,尤其疫情出现后,世界变局的加剧,使得县域治理的结构性困境日益彰显,政府既要应对企业改制、市场低迷、经济下行、下岗失业、收入降低、生态恶化、脱贫返贫、上学难看病难买房难就业难等常规性发展问题,又要应对自然灾害、疫情防控、老龄化、不良贷款、非法集资、征地拆迁、股市震荡、楼市波动、地方债务等不确定性因素引发的风险。县域政权机关不得不将大部分时间和精力投入和消耗在如何“灭火”上,而实际的效果却并不理想:一方面,单一的动机加剧矛盾淤积。面对各种滴漏冒泡的社会稳定问题,政府的第一本能反应是“灭火”,故此常常会疲于奔波,忽左忽右、捉襟见肘、顾此失彼、按下葫芦浮起瓢等窘态,经常在一些地方碎片式呈现。而从社会冲突爆发的频度看,长时间单纯的灭火式思维只会淤积和加剧“官民”对立的矛盾,也正因此,群体性事件正作为“弱者的武器”被“弱势群体”广泛使用。另一方面,政策调整滞后延缓经济发展。面对诸如从“城镇化”到“新型城镇化”,从“脱贫攻坚”到“乡村振兴”,从常态化疫情防控到“动态清零”等发展和决策议题的快速转换,县域政府在准备和反映上,都有踌躇不决或仓促不及之感,应对上缺乏充分准备,不能从根源上对公共政策作出及时的应变性调整,也导致并加剧了灭火问题。

### (三) 治理状态潜藏脆化性风险

从工具属性看,任何器具都存在脆化性断裂风险,原因既可能是自身的材质质变,也可能是

外力的超限碰击,就县域公共权力看,权力之剑潜在的这种脆化性风险主要体现在两方面。

#### 1. 刀刃向内不足的自我脆裂

权力始终存在异化、蜕化的风险,必须适时进行自我净化,甚至是壮士断腕、猛药去疴、重典治乱、刮骨疗毒,如果这种刀刃向内的自我净化不足,必然会放纵权力的异化,而这种自我异化风险一定是脆化式的,即自我崩溃。我们党始终重视强力的打虎拍蝇,保持了基层政权良好的政治生态,但县作为国家权力的末梢,监管上天然存在鞭长莫及、天高皇帝远的弱点,因此基层公共权力运行中异化、虚置的问题仍然存在,权力暴力化、圈子化、培植化等风险依然较高,不作为、虚作为、乱作为、慢作为、庸作为等官僚主义、形式主义和腐败现象还没有得到根治,依然有一些人一旦有点权力就任性。由于县域公共权力直接面对一线群众,因此,权力异化将对国人产生最直接的破坏性示范效应。比如,在疫情防控期间就存在个别防疫人员拿着鸡毛当令箭为难民众等违规违纪现象。中纪委统计数据显示,2021年,全国纪检监察机关共处分62.7万人。其中,处分省部级干部36人,厅局级干部3024人,县处级干部2.5万人,乡科级干部8.8万人,一般干部9.7万人,农村、企业等其他人员41.4万人,<sup>[3]</sup>一大批群众身边的“蝇贪”被查处。从这些数据看,基层政权中血缘政治、家族政治、圈子政治、金钱政治、美色政治、雅腐政治、黑色政治等权力异化现象依然存在,使得“县级政权——这个微型国家拥有了畸形化的自主性”。<sup>[4]</sup>如扫黑除恶中的村霸问题、保护伞问题一方面反映了县域政治的“灰”“黑”化风险;另一方面也是县域经济发展行政化所结出的“恶之花”,凸显了少数县域政权具有较强的掠夺性特征。这些现象构成的权力脆裂风险直抵最基层的群众,有可能损毁党和政府在人民群众心中的形象,甚至将直接影响党的合法性基础和执政根基,是权力运行脆化的重大风险点,因为这种内部危机一旦爆发将是溃散式的。正如邓小平同志所

说的,“关键是我们共产党内部要搞好,不出事”。<sup>[5]</sup>

## 2. 不堪外力重压的应力式碎化

权力必须承担责任和应对困难,对一些重大风险、重大阻力、重大挑战、重大矛盾等必须敢于亮剑、善于亮剑,但对于县域政权来说,发展的局限性,使得公共权力在应对一些重大战略问题乃至一些事关长远的基础性工程上,尤其在一些需要快刀斩乱麻、刀剑迅速出鞘的时刻和场景,又存在着刚性不足、锋利不够、应力不久的脆碎化特征。在国家治理现代化的征程中,这种不堪重负的风险,主要体现在承载城镇化有关问题的载荷不足,尤其是应对新的流动性问题能力不足而面临的应力式碎化。毫无疑问,城镇化是国家现代化的重要标志和必由之路,也是党和国家的重要施政方略。近年来,我国的城镇化率大幅提升,我国第七次全国人口普查数据显示,我国城镇常住人口为90199万人,占总人口比重为63.89%。城镇化的快速推进大大增加了流动性,并且这种流动与以往的流动大大不同,不再是从一个点到另一个点的简单的直线式运动,而是全方位、多样性、多元性、全要素的交互性流动,是包括人口、资本、信息、文化,乃至族群等在内的全国性、全球性流动。作为地方政权的重镇,县城正变成人流、物流、资金流、信息流、文化流的集散地、聚集地,犯罪流、抗议潮也随之潜行,流动的人群风险和生存要素风险构成了流动性风险的两大主体。因此,大规模的城镇化流动性趋势在给县域经济发展带来蓬勃生机的同时,也带来了一系列安全管理难题和风险隐患,能否妥善应对和引导这些流动性,成为考验地方政府执政能力和执政水平的重要标志。面对这样的时代考题,一些县域政府并不能交出满意的答卷,权力调适性运行不能及时跟进:一方面,对日益空心的村落缺乏填充手段,面对“空地、空人、空村”等空心化问题,缺乏应有的“填空”智慧。另一方面,对日益拥挤的城镇又缺乏疏散、吸纳、消化能力,面对进城居民日益高涨的公共需求,缺少充沛的公共资源、公共产品,把微薄的财力

作天女散花式的布点应景,权力的职能中心也随之“碎化”式散布,机构臃肿而无力。以教育为例,由于教育资源有限,加之过于依赖房地产,有相当一部分县城规定进城居民要通过买房来获得入学资格,这无疑变相加重了进城农民的负担,进一步支持和强化了土地财政和房地产经济的单一性发展路线,这既加重了社会上的对立情绪,又加剧了经济发展的畸形化。这种碎化必然加速公共权力运行的超内卷化风险,严重的将减损政府的合法性基础,结果是“在日益临近的危险的笼罩下,责任得到重新界定,行动权限开始集中,现代化进程中的一切细枝末节都被科层化的控制和规划所掌握。现代化风险得到承认,其中包含的危险与日俱增,这导致系统本身也出现了某些变化。在形式上,这当然不是一场公开的革命,而是‘悄无声息的革命’,这场革命源于每个人意识的转变。它也是一场颠覆活动,但其中既没有臣民,也缺失精英的勾结,同时还保留了旧秩序”。<sup>[6]</sup>

## 二、县域公共权力超内卷化运行的悖论性矛盾

人类社会政治发展的实践证明,权力有着固定的运行特性和基本规律,公共性、集体性、强制性、私利性、腐蚀性、变异性等是耳熟能详的特性归类。总体来看,权力的运行无外乎就是让运权者在面对私利与公益的博弈关系时,能够克制私利等负面特征,尽最大可能发挥公益性正向功能的过程。因此“权力的这两方面,个体性(distributive)和集体性(collective),利用性(exploitative)和功能性(functional),是同时起作用,并且交织在一起”。<sup>[7]</sup>同时,“从宏观的社会角度来分析,政治权力的实施呈现复杂的状态。因为各种政治力量之间关系复杂,并且经常处于互动之中,所以,各种权力主体构成一个非常复杂的权力关系网络。它们之间的互动关系和结果,可以用‘力的平行四边形’法则来做出解释。”<sup>[8]</sup>县域公共权力的上述风险,本质上体现了公共权力的配置和分布存在一定的缺陷,从而导致不同权力主

体和权力形式在权力关系网络的博弈中产生了一定的负值或熵,使权力的生长出现了一定的困境,归结起来看,主要存在以下一些悖论性矛盾,导致了公共权力的生长乏力甚至衰退。

### (一)权力的过稀与过浓并存

要推动社会进步与发展,权力必须充分发挥其广泛性、深入性特性,广泛性(extensive)权力具有把分布在辽阔领土上的大量人民组织起来,从事最低限度稳定合作的能力。无论所处地区大小和人数多少,深入性(intensive)权力都具有紧密组织和指挥、高水平动员或使参加者承担义务的能力。<sup>[9]</sup>也正是这两种特性的价值要求,使得权力运行过程中,很难合理地做到主次分明,存在度量把握不准的可能。同时,权力运行关涉决策和运行成本,“理性而明智的个人会选择将人类活动的哪些领域纳入集体选择的范围,这在很大程度上取决于他怎样预期各种选择过程的运作。”<sup>[10]</sup>掌权部门进行公共决策时,天然具有经济人的主观偏好或缺陷,通常,经济人理性会让决策和运权者避开成本高的领域,对于收益低的地方可能兴趣不高、热度消减,对于收益高的地方则热情高涨,如土地财政等一直是县域权力最喜吸食的“食物”或最具瘾性的策略。具体来看,权力过稀主要表现在,对于一些和考核关联不密或短期效应不明显的公共服务领域不甚关注,有些领域就算是关涉老百姓利益,权力也不愿意进入,有的是无暇顾及。如果用管理四象限分类,公共权力的这一分布和作用偏好就更加清晰,在重要紧急、重要不紧急、紧急不重要、不紧急不重要的事项选择中,权力在重要不紧急领域内的分布往往过稀,而除了在重要紧急领域内需要保证权力的浓度外,在一些紧急不重要的领域内也往往因“面子”因素,注入了超高浓度的权力,最终导致有些领域出现了权力真空和权力盲点。而权力过密则突出体现在政绩冲动和问责压力上,常常导致一些领域权力分布过浓过厚,即在政绩考核关涉的领域,尽可能用足甚至超标配置权力,如在维稳、督查、招商、房地产管理等

部门“重兵把守”,已经成为基层政权的标配型做法。有些地方甚至加量、加压执行国家政策,如有悖市场经济规律的限购、限贷、限电、限工等“一刀切”现象,有些县域公共权力甚至与资本紧密结合,形成强势利益集团、利益链条和利益联盟,而这些利益集团往往漠视甚至侵害弱势群体利益,不断制造“利益受损群体”。

### (二)权力的过疏与过连并存

确保权力链的稳定性和连贯性是权力正态运行的基础,尤其对处于权力链底端的基层权力而言,本来就存在能量供给不足的问题,容易导致权力断联或时断时续的过疏现象发生,但同时某些领域却又存在着粘连不清、藕断丝连等过连现象。这种过疏和过连表现为两个方面:(1)横向上,在政府、市场、组织、社会之间,权力的贯穿性、连贯性不足。如对收入端领域的天然青睐和对支出端领域的天然紧缩,必然使市场与政府通过权力亲密接触,而政府与社会领域之间却因权力稀薄变得疏远隔阂,甚至在某些公益领域出现断点,权力分布显现出时断时续、冷热不均状况,或厚此薄彼、或忽冷忽热、或深浅不一。同时,对于如何协调好党政权力关系,仍然存在盲点,党政权力之间的冲突依然存在。由于新中国成立之初,党政关系经历过过度连接时期,因而我们党针对“党政不分、以党代政”问题进行过讨论和纠正。但在实践中,这种讨论和纠正又逐渐走向了另一个极端,即把“党政分开”的观念过于放大,以至于相当长的一段时间内一些地方存在党政权力过于二分的情况,过度强调党政权力截然分开,反而使党政权力之间出现连接断点,形成两个权力中心,带来机构重叠、政出多门、权力冲突等诸多问题,党的领导也出现弱化、虚化、边缘化现象。而实际上,参照现代政党政治实践,党和政府既不能过度联结也不能截然分开,党和政府一旦截然分开,政党就失去了存在的意义和价值。(2)纵向上,央地权力关系存在若即若离现象。一方面,从中央到地方的权力纵贯和连通,犹如输油管一样,存在流速过快或过

慢现象,权力的延伸也会有粗细不均与断点并存的情况。这既有一些顶层设计科学性不足的问题,也有地方政府执行不到位的问题,尤其是绩效考核与问责压力,会让基层政权对中央政策作偏好性选择,对利好的权力,如财政权力能主动对接,并且会紧缠不放,让权力过连,而对利空的权力,如文化权力则蜻蜓点水,一笔带过,甚至置若罔闻,权力的链条无疑会出现断点,整个政策的信息流也便会出现减损走样。另一方面,为了显示对中央政策的拥护,各级政府往往会在执行中央政策的过程中主动加码,而在上报信息的时候,迫于问责的压力,又往往层层过滤,选择报喜不报忧,甚至刻意虚报、瞒报,于是喜事的连通顺畅如流,而坏事却断点连连,基层权力与中央权力的对接在某些地方出现弯曲和错位也就在所难免。尤其需要指出的是,财权的断连是县域公共权力运行超内卷化风险出现的一个关键因素。我们看到,虽然近年来我国不断地进行系列财税改革,如财政省直管、地税国税的“合一分一合”等,但仍无法完全避免和改善中央财政的“抽水机”现象,如前所述的“找钱”就成了大部分县级政府的头等大事,“项目制”也成了县域治理最主要的驱动力,诸如“县委常委有表率项目、处级领导有示范项目、正科级领导有品牌项目、副科级领导有特色项目、干部职工有亮点项目、乡镇部门有标杆项目”等“项目经”已经成为有些地方的标配治理理念,因此,以财政权力为代表的权力分布头重脚轻现象一直是横亘在县域治理道路上的障碍。此外,由于机构设置的科学性、精准性不足,如中央与地方机构改革的超前和滞后交错并存,使得权力分配出现了“上面一根针下面千条线”“上面千条线下面一根针”并存的现象。

### (三)权力的过松与过紧并存

“治大国若烹小鲜”,县域治理同理。能否恰如其分地把握和运用其精妙之义,常常成为衡量县域治理优劣的重要标尺,也构成评价政治是无为还是过为的分水岭,稍有不慎就可能步入两

个极端,前者体现为权力过松,导致权力钝化,后者体现为权力过紧,导致权力锐化。从过松看,主要体现出三种情况:一是权力结构和机制松散,行政效率低下,谨小慎微、故步自封,虚作为、庸作为、不作为。二是权力之间相互割裂,不同权力彼此分立、各行其是,如党建与业务工作两张皮、不同权力部门各自为政甚至相互设卡等。三是权力之间没有顺畅的联动机制,缺乏一以贯之的执行,以至于政策执行“上热中温下凉”。此外,基层干部发展空间不足也削弱了运权者的积极性,个人发展的天花板效应增加了其职业倦怠感和无力感,使其缺乏职业进取心、工作散漫懈怠,这无疑是权力过松的又一种表现。与权力过松的无所事事相比,权力的紧张则是权力一直处于高负荷运转状态,持续处于行政超载的环境中,而这又主要源自压力型体制,受运动式治理观念的驱使。运动式治理常常以限期完成、定向爆破、靶向治疗、定点清理、工程导向、集体作战等为导向和特征,权力需要对某一事项进行持续性、大范围、高频度、高强度跟进,权力运行必然一直处于紧张和紧绷的状态。更为关键的是,在这种压力型体制下,运权者还会打破或跳出经济人理性,选择不计成本不计代价的治理方式。因此,我们常常能见到地方政府“不计任何成本、不惜任何代价”的高亢宣誓和激情表态,这种应急式的权力紧张固然能在短期内产生巨大的效能,但也从反向加大了权力的脆性,既会造成物质的大量减损,也会导致人员的精神懈怠和疲惫。同时,按照杜赞奇所揭示的,以治理乡村乡镇为要的县域公共权力的运行受制于深厚的权力文化网络,“‘权力的文化网络’中的‘文化’一词是指各种关系与组织中的象征与规范,这些象征与规范包含着宗教信仰、相互感情、亲戚纽带以及参加组织的众人所承认并受其约束的是非标准。这种象征性价值赋予文化网络一种受人尊敬的权威,它反过来又激发人们的社会责任感、荣誉感——它与物质利益既相互区别又相互联系——从而促使人们在文化网络中追求领导地

位。”<sup>[11]</sup>面对错综复杂的网络关系,身处其中的运权者在运用权力时必然会遭遇力不从心、身不由己的窘境,也无法避免顾此失彼、冷热不均等情况。

#### (四)权力的过轻与过重并存

保持权力的结构关系、分配布点以及作用方向的动态平衡,是确保权力可以正态、良性运行的基本机制,反之就会出现系列风险。但是要达到这一状态需要高水平的治理现代化,这对于一些治理水平相对一般的基层政权而言很难实现,表现出来的要么就是用力过轻,要么就是用力过猛,形成一种过度均衡与过度失衡并存的非均衡状态。一是过度均衡。地方政府是各种利益的交织场、“狩猎者”的逐鹿场,也是各种问题的展示场,这些交错层叠的问题迫使县域政权试图将权力触及各个领域,且解决问题的最基本动力和最关键目标是“维稳”,因而有些地方喜欢同一性思维,追求全覆盖式的一网打尽,千人一面的步调一致,形成了一种静态僵化的均衡,尤其以确保政治生活的各个领域都要保持一致刚性稳定为目标的治理指向,还会形成超静态的均衡,但“政治体系的第一个相似性就是:政治资源的控制权分布得并不均衡”。<sup>[12]</sup>二是过度失衡。主要有三个方面:首先,力量形式失衡。公共权力一般有政治暴力、政治权力、政治权威三种力量形式,能否科学合理对三种力量加以运用,是权力能否产出正向效能的关键,而这与治理体系和治理能力现代化水平息息相关,即既需要超优的治理体系也需要超高的治理能力,所以,就是对于居于核心的中央政权而言,也难以一劳永逸地调适好,需要不断创新的政治智慧,对于处于一线的基层政权而言就愈加困难,往往难以拿捏到位。因此,县域机关对权力职能和边界的认识不够清晰,是权力超内卷化风险出现的另一关键因素,最突出的原因是政治权力使用不足、权威塑造不够而暴力偏好有余。因为政治暴力具有迅速止血功能,因而在用“王道”还是“霸道”上,基层政权往往偏向于“霸道”,如在群体性事件的

处置中,一些县域政权仍然偏好简单粗暴的执法方式,惯于动用强制性权力对“利益受损群体”进行震慑打压,有些甚至武断地将利益纠纷定性为“黑恶势力作怪”,这也从反向使基层对抗的矛头直指地方政府,县域政治成为中国政治最具不确定性的一个政治断面。其次,内外关系失衡。按照理想政府的构建逻辑,中国特色的权力运行模式应保持党和政府在“国家—社会”关系中的持续性、阶段性强势交叉互动,并动态调适。即在国家与社会关系上,适度推行“大政府—大社会”的阶段性双强治理模式;在政党与社会关系上,保持“强政党—强社会”的持续性双强治理模式。但这种双强应该在公共权力体系内运行,即限定在党政机关内部运行,可有些地方很难把握这一边界和限度,经常越界行事,令越界的权力大幅度侵入社会。最后,“左”右方向失衡。确保权力在正确的轨道上运行,包含的一个重要逻辑就是方向问题,既要防“左”也要防右,更不能忽“左”忽右。但我们看到,现实的县域政治活动却经常犯忽“左”忽右的毛病,某种程度,这一问题构成了权力超内卷化运行的最深层根源,因为上述所陈的诸多问题,都能从理念上看到“左”和右的影子。也正是因为此,邓小平同志早就明确告诫:“‘左’带有革命的色彩,好像越‘左’越革命。‘左’的东西在我们党的历史上可怕呀!一个好好的东西,一下子被他搞掉了。右可以葬送社会主义,‘左’也可以葬送社会主义。中国要警惕右,但主要是防止‘左’。”<sup>[13]</sup>

### 三、县域公共权力运行超内卷化风险的 防御和矛盾纾解

县域公共权力运行的超内卷化风险和权力安排中形成的悖论性矛盾的正关联性,预示着县域治理现代化之路任重道远,也提醒我们需要从更深的层次去寻求破解之道。无疑,制度改革和建构是首当其冲的策略,而事实上,近年来中央已经作出了一系列变革性的治理制度安排,但仍然存在不尽如人意的地方,且新问题不断,证明



在制度之后还潜藏着更深层的问题。并且从实践看,在某些环境中与时域下,“制度并不是永动机”,光有制度并不能对权力形成百分之百的钳制,所以在补足制度短板之余,还要在更深的价值层寻求权力的约束之策。由是观之,公共权力运行中显现的功能渐行性退化和根源性矛盾之间的关联,本质上反映的是权力主体认知和执行观念的走偏,蕴涵着深层次的价值判断和价值认知问题,要么是以结果判断掩饰过程判断,要么是以过程判断遮蔽结果判断,而其核心根源是一些权力主体在认识上存在着价值悬浮、价值漂移和价值移接。价值悬浮是完全不执行和不遵守既有价值判断,另起炉灶或逞“将在外君命有所不受”的一时之勇;价值漂移是不能稳定地善始善终地贯彻和坚守有关价值判断;价值移接则是将一些自以为科学而实则是误识、偏差乃至非科学、非理性的价值观念,移接到公共权力的治理实践中,尤其是一些欠发达县,虽然想要高效率解决发展问题,但很多好的规则和价值观执行起来都面临阶段性成本,因而权力主体常常难以取舍,最终自觉不自觉地进入另类价值秩序中。显然,这三种价值执念及价值错位必然从根本上左右和扰乱公共权力的配置结构、执行路线,因此,更加有必要在价值层面厘清权力主体的观念认识,让其保持科学的价值定力,重点要在以下几对价值关系上有清醒的认识。

### (一) 理性与经验

人类的政治活动离不开理性与经验的指导,因为从认识论层面或狭义层面看,经验与理性是指导人类开展活动的先验性判断,意涵相对,而从实践论角度看二者又都是人类认识自然、改造自然的工具性手段,意涵相涉,经验也因此常常被纳入广义的理性范畴。所以从这个角度看,维系公共权力科学运行包含着价值理性、科学理性、工具理性、经验理性等常用手段,而如何运用这些范畴,将其妥善安置,则取决于运权者在政治活动的先验认识上如何在理性主义政治和经验主义政治间取得平衡。因此,纵观人类政治实

践史,人们对政治生活的理解、感知、设定、描摹和构想,通常是沿着理性主义和经验主义两条路线行进,它们构成了最深层、最基本、最底层的思维基线。这一思维基线决定了人们政治价值的萌发生长,而政治价值是具有定盘星作用的上层建筑,尤其是“某些政治价值可能变得比其他价值更具抵抗力和持续性”,<sup>[14]</sup>而某些政治价值又变得比其他政治价值更具破坏力。所以,从人类政治实践的历史经验和指向看,对二者观念秉持和处理不同,造就了人类万千多样的政治形态、风格迥异的政治实践以及结果悬殊的政治成果。同时,无论是对理性主义还是经验主义过于倚重都会对公共权力的运行形成干扰,对政治活动产生阻滞。由是观之,对直沉一线的县域政权而言,更加离不开对理性与经验关系的正确认识。从表象上看,基层政权的政治活动似乎更贴近经验,超越或超然于理性,而事实却并非如此,除了经验主义和理性主义之间的割裂,还存在过于倾向一边的剑走偏锋现象,有时对理性主义的痴迷甚至超越了对经验主义的认识。按照欧克肖特的观点,并回顾前述列举的县域政权的种种脆性风险,防止过度理性主义可能比防止过度经验主义更为急迫。

#### 1. 从过度的经验主义政治看

所谓经验主义政治,就是重视传统和当下,通常没有通盘的计划或目标,只追求一时的欲念。因此过度经验主义会拘泥于陈规和当下,缺乏创新性的改革动力,甚至不相信科学、不遵循法律,也常常喜欢短视的功利行为和不计成本的治理方式,人治色彩浓厚,突出表现在两个方面:一是教条主义。包括盲目奉行和坚持某些“信条”,生搬硬套某些理论乃至字句来佐证其决策的科学性、可行性,照搬照抄以往的经验或套用他人经验,执拗地坚持非科学、非理性的行为决策,等等,这实际是对真理的曲解和伤害。二是机械主义。表现为思想行为机械僵化,如为完成某些政绩考核而不计条件或推行不切实际的规定,甚至把不惜一切代价实现某项任务作为夸口

式、邀功式的泛化性常规政策手段。而从常识性判断看,不惜一切代价属于非常态时的紧急性策略,有着特定的时局和语义环境,如果不顾一切地一刀切,那么彼时的良策极有可能变异为此时反噬人民的恶政,这都是过度依赖经验主义所导致的弊端。事实上,没有纯粹的经验主义政治,因为人的活动,尤其是政治活动,总是有目的和意义的,一时的欲望实际上并不是一时的,作为人的产物,它们必然含有思想和意义的成分,如果过度地依赖经验主义就有可能好心办坏事,也有可能是私心办坏事,如有人打着诸如解决人民急难愁盼之事的幌子,刻意放大甚至无限放大权力的“强制性”“自主性”,严重的还大搞权力腐败,以善之名行恶之实,那么对老百姓肯定有着一定程度的误伤甚至重伤。所以只有克服过度经验主义的思想弊端,才能避免历史上治理的通病在县域公共权力的治理实践中常犯。

## 2. 从过度的理性主义政治看

按照欧克肖特揭示的原理,理性主义政治是功利的政治、完美的政治(the politics of perfection)、整齐划一的政治(the politics of uniformity)以及意识形态的政治或书本政治(the politics of book)。“任何问题的‘理性’解决,在其本质上都是完美的解决。在理性主义者的计划中没有‘在这些环境下最好’的位置;只有‘最好’的位置。”<sup>[15]</sup>他们专注于确定性、一致性,渴望永恒,相信自己的未来计划或规划是最好的,也相信它是放之四海而皆准的,相信政治可以利用从书上学到的知识和技术来实现,而不是通过实践智慧实现。认为可以用思想、知识、技术等理性来设计、控制和监视社会政治生活的各个方面,追求步调一致的“程式化”“一体化”。因此特别看重技术操作的具象功能、意识形态的精神牵引和未来自景的理想感召,而忽略传统和经验甚至抛弃传统,只照着抄本作技术操作。在理性主义者看来,政治是与其他工程一样的技术过程,只要先于政治经验规划好政治蓝图和政治构想,提出一定的政治目标和政治愿景,然后按部就班地“照

本”加以技术性操作,就能保证社会政治生活达到完美的境地。因此,在实践中“工程”“建设”“操作”这些技术性词汇也就成了较普遍的政治词汇,是否政治正确的意识形态判断成为重要的检视工具。而事实上,政治是一个实践活动,有着很大的不确定性、复杂性和偶然性,政治活动总是先于意识形态存在,过于强调程式化的技术规划,必然会陷入种种形式主义、官僚主义、机械主义等困境乃至乌托邦的窠臼。而且人的理性也是有限度的,个人的理性受制于特定的社会进程,既无法离开自身来检视自身的行为,也无法脱离生成发展它的传统和社会来审视、评价它们,因此,我们在认识自身和社会生活方面存在局限性,过度依赖理性必然会陷入观念的陷阱。由此反观基层政权前述列举的诸多问题,有相当的政治观念和活动对应了理性主义政治的特性,园区建设、开发区建设、“重点”工程、“品牌”工程等,都是近年基层耳熟能详的技术性“词汇”“口号”和热火朝天的建设场景,也是基层常见的治理手段。毋庸置疑,这些举措对确保县域公共权力的正态运行起到了重要作用,但也带来了脆性化的弊端,如整齐划一、千篇一律的开发区、试验区,步调一致、格式化的口号,等等,都是忽略县情的跟风式趋同,这恰恰窒息了各个县的个性化发展,有些就是不切实际的画饼式的面子工程、应景式的乌托邦构想,有些甚至成了权力膨胀、权力腐败的遮羞布,这些都或多或少留存或显示出理性主义嗜好的影子。

可见,对于理性主义政治或者经验主义政治,无论偏向哪一方都会出现问题,而且二者在过度功利化上存在共同取向,即政绩情结,但政绩情结本质上是一种急于让权力符号化的表达。而过度符号化必将带来理念的共同体意识的极化,因为“符号化因此势必需要二分法。如果有可能要做决定,那么一个社会行动计划必须由‘是’或‘否’的形式来表决”。<sup>[16]</sup>而事实上,理性和经验相互涵涉,没有纯粹的经验主义政治,也没有纯粹的理性主义政治,只有在二者之间取得

动态平衡,才能形成合理的政治观。

## (二)权力与权利

县域公共权力运行超内卷化的风险形式及其矛盾,表面上体现的是权力与权力之间的张力,本质上则取决于权力对权利的反应方式。毋庸置疑,权力与权利之间是天然的你进我退关系,权力虽然保障权利但也侵蚀权利,因此权力与权利之间有着天生的“互斥性”,也正因此,决定了权力与权利之间有着永久的张力关系,甚至是严重的对立关系,二者之间此消彼长、你强我弱。如不能在权力与权利之间建立和维系合理的张力关系,即权力不能对权利的诉求作出合理回应,必然导致权力体系建构的失衡并引发频繁的官民冲突。严重的政治冲突将是颠覆性的,如派伊认为现代国家政治发展中最常面临也是最危险的认同危机、合法性危机、渗透性危机、参与性危机、整合性危机,无一不反映的是民众的权利遭到减损、削弱甚至剥夺的境况。事实也是如此,我们看到,基层爆发的各种冲突,根源就在于人民权利诉求与政府权力回应之间存在较大的差距。此外,权力与权利之间的张力关系还会投射和关联到权力内部各部分之间的张力以及权利内部各部分之间的张力中。因此,要防御和避免县域公共权力运行的脆性风险,首先要在权力与权利、权力与权力、权利与权利间的张力关系上有清醒的价值判断和价值认知,而这又必须建基在对权力回应权利的方式的前置逻辑有清晰的理解和认识之上,包含两个方面。

### 1. 权利让渡权力的双重过滤

公民权利是国家权力的基础,国家权力是公民权利的保障,国家权力是通过公民让渡其部分“自然权利”而获得的,这是普遍的真理。但是,公民权利如何让渡出国家权力,其方式却因国而异,有的甚至截然不同,尤其是后发国家和早发国家相比,方式更是大相径庭。从国家建构历史视野看,我们大都认同我国是后发国家,与早发国家的普遍性非政党建国不同,后发国家大都是通过政党的带动而创制的,因此政党和国家的关

系也就成为后发国家绕不开的国家权力问题,党国体制也自然而然铺就了后发国家绕不开的建设路径。换言之,早发国家的建立和发展路径是非政党力量→政体→官僚体制,而后发国家则是政党→政体→官僚体制,后发国家在权利让渡权力的横向关系上多了一重政党。不仅如此,我们国家的创制还有一个鲜明的特征,即我们不仅是先有政党再有国家,而且党和国家始终稳健紧密地联系在一起,从未发生过党内的分化、重组,更未发生过下野现象。新中国成立以后,人民民主专政制度的形成,使得人民权利对公共权力的授予或让渡具有两重路径,形成了独特的党的代表大会和人民代表大会两重授权、双重过滤的特殊形式,公共权力分化为党、政二种。这就决定了我国的公共权力肩负着党和人民的双重嘱托,与其他国家的公共权力相比,公共性、人民性更强,责任更大。因此,无论是中央还是地方,无论是哪个层级的权力主体,在运权过程中都必须充分考虑政党和国家的关系,既要维护政党的安全,也要维护国家和人民的利益。也正因此,人民授权或让渡出的公共权力在我国就表现为党的权力、政府的权力,进而形成了独特的党政关系,及由此衍生出的党与社会的关系、国家与社会的关系等三重关系,如何妥善处理这三重关系,尤其是党政关系,一直是我国公共权力运行的核心议题。以此为逻辑前提,作为国家政权体系的重要一环,县域公共权力的运行和架构,必须充分考虑公共权力来源的双重过滤属性,以及党、政、社会三者间彼此张力关系的主次平衡,任何对党国体制的忽视和误读都会从根本上引发权力配置的错位。忽视党国体制会使权力配置过稀,过度强化党国体制则会导致权力配置过浓。一方面,要确保党的权力始终处于权力链条的顶端,不被弱化、虚化和边缘化,事实上,有些后发国家在维系政党安全上的未尽人意,尤其是失败教训,如苏共、印度国大党的分变等,更加警醒我们一定要把政党安全放在重中之重的位置。另一方面,又要界定权力的边界,让党的权力、政

府的权力都限定在党政机关自有的权力体系内运行,不随意侵入社会,因为无论是在党与政、政党与社会还是政府与社会的张力关系中,偏袒任何一方过紧过松,都不利于权力的良性运行,也无法保障人民权利的实现。

## 2. 权力回馈权利的梯度逻辑

权力回应权利的诉求,既有权力自身的力量强度和安全需要的考量,也取决于在观念层面对权利的诉求有着清晰的辨识,因此其对权利的回馈无论是在次序上还是方式上都存在一定的梯度逻辑,只有很好地在价值观念层面厘清权力如何回应权利的程度、边界、方式、优选顺序等问题,才能避免权力配置的悖论性矛盾和超内卷化风险的脆性表现。因为“国家不但有自己的安全需求,国家对于不同权利的秩序也是有选择性的,而这种选择性既有可能基于自己的价值判断,也有可能因理性地回应民众的优先诉求所致。这就是一个国家政治发展的战略选择问题。理想地说,这既需要国家的‘顶层设计’,更需要国家和社会共同地、理性地、客观地分析公民诉求,有序地满足民众的不同诉求,最终渐进地和平地完成现代国家的建构”。<sup>[17]</sup>

### (1) 权利实现的次序性

权利与权利之间,不同权利的实现是彼此博弈的过程:一方面,经济基础决定上层建筑,在经济权利、政治权利、文化权利等不同利益的横向序列中,维护和实现人民经济权利始终是最基础的,因此无论是中央还是地方,在权力配置中,都应该把财权放在突出的位置,赋予地方更多的财力和财政自主性权限。另一方面,不仅不同时期不同阶段的民众权利诉求不同,同一时期不同群体的权利诉求也千差万别,有着一定的次序性。虽然从普遍意义的福祉上,人民群众都追求自由、平等、公正、法治、富强、民主、文明、和谐等价值皈依,希望满足最大限度的幸福感、安全感、获得感,但具体到不同群体和时境,则又有着巨大差异,不同阶层的人的利益诉求截然不同,如没房的人希望降低房价,看不起病的人希望免费医

疗,升学率低的地方的人希望教育资源均衡,炒股的人希望股市一直牛气,富人想的是如何少吃肉以保证健康,穷人想的则是如何吃到更多的荤腥,等等。面对多样诉求,基层政府除了在普遍意义上建立起托底的民生底线和经济发展路径外,还要有选择性地根据自己的财力物力、民情县情,因地施策、因城施策,科学地作出经济发展规划,合理适度开展项目工程,不一窝蜂式上马也不磨洋工式躺平,所谓“问计于民、问需于民、问政于民”说的就是这个道理。

### (2) 权利实现的规模性

公共权力应该全心全意地为人民服务,让权力大规模地贴近和服务于人民利益,但“身处中国转型时期的我们时刻面对无比强大的国家权力因而主张更多的公民政治权利,而公民政治权利一方面可能不是其他人群的优先需要而不被大规模支持,另一方面受到高强度支持的公民政治权利又面临特殊的党国体制、民族自决意识的考验”。<sup>[18]</sup> 人民权利得以实现的规模和程度,有着一定的要素要求,县域权力机关应该根据自身的情况来合理规划实现人民利益的规模度。同时,基于政治安全和理性经济人偏好考虑的运权者,在面对权利间张力而产生的权利诉求时,通常会持更加审慎的态度,也正是这种审慎,使得政府为人民服务在规模上可能存在折损、变异两种倾向,要尽力避免:一是折扣式全心全意为人民服务。以需要阶段性、选择性逐一实现人民权利为由,对人民的诉求置若罔闻。二是“大跃进”式全心全意为人民服务。因为急于“为人民服务”而采取冒进策略,把为民服务变成了武断的“替民做主”,激进式、不计成本式、遍地开花式地上马一系列所谓的“民生工程”,看似是为人民,实则夹杂着地方官员带有个人私利的政绩冲动。

### (3) 权利实现的王道性

在公共权力的基本分类中,每一种权力形式都有着各自的功能定位,这即意味着以什么样的权力形式来实现什么样的利益有着相对固定的

对应关系,通常是政治暴力保障安全、政治权力保障秩序、政治权威保障正义,这也是被人类的社会政治实践广泛证实了的对举和对应关系,显然,治理现代化水平越高,对暴力的依赖就越低,因此县域治理应该多用“王道”,少用、慎用“霸道”。所以有些县域政权机关在实践中倾向依赖“霸道”,既和人民性的本义背道而驰,也不符合权力高阶发展的基本价值规律。

### (三) 责任与回应

“有权必有责”,权力取之于民必须用之于民的规定性和约束性,决定了运权者必须承担相应的政治责任并作出有效回应,监督部门需要对责任主体建立必要的政绩考核机制,对优秀者予以奖励,对失职渎职者进行相应问责。不仅如此,我们党“全心全意为人民”“以人民为中心”的服务宗旨,更加强调了公共权力的责任性,任何运权者都不能把权力公器作为谋取个人私利的工具,并且“中国历史传统中,‘政府’历来是广义的,承担着无限责任。党的机关、人大机关、行政机关、政协机关以及法院和检察院,在广大群众眼里都是政府”,<sup>[19]</sup>政绩考核也因此成为推动政府治理水平提升的重要变量,但对政府及其责任“有限”与“无限”的相互关系如何认识,责任范围和问责力度如何界定,将大大影响权力运行的效果,过大过小、过松过紧、过轻过重都不利于权力的有效运行,这就决定了在县域政治的治理实践中要对责任和回应的关系有理性的价值判断。从目前反映的情况看,各级官员普遍面临巨大的责任压力,频繁的政绩考核,尤其层层加码、超多的一票否决式问责压得基层干部喘不过气来,有些地方已经出现了捆绑式、连带式,甚至“连坐式”考核,考核变成了督促干部的“万能钥匙”,而最终的结果只会适得其反。且从责任本身产生的压力属性看,超限的责任通常比不足的责任带来的负能量更多。因此,对运权者的政绩考核既要补责任不足,也要防担责有余,而且时下的境况是防担责有余比补责任不足更重要。正如哈耶克所指出的,现代社会责任感被削弱的

重要原因之一,就是责任的范围被过分扩大,超出了政治责任主体的承担能力,因此,“欲使责任有效,责任就必须是明确且有限度的,而且无论从情感上讲还是从智识上讲,它也必须与人的能力所及者相适应”,<sup>[20]</sup>其逻辑前提是,责任与回应存在不同的关系形式,对公共权力责任主体来讲,通常有两种关系形式:一是全责任与全回应,即百分之百的担责并且百分之百的由自己来直接实现;二是全责任与有限回应,即责任主体直接实现一部分,其他部分通过一定的方式借助其他力量来实现,也就是说权力主体实际上只直接承担有限责任。从历史经验看,对政府和权力主体来讲,有效的做法是更多地采取责任的有限回应方式,其依据在于以下两点。

#### 1. 履责能力具有一定的限度

(1) 权力运行主体能力和水平的有限性决定了责任的有限性

理性选择制度主义已经揭示了政治决策的人性缺陷和相关成本,如果责任过大,经济人本性导致政府失灵的概率也将增大,除此之外人的能力也是有限的,“政治责任主体履行积极意义的政治责任的能力,是由其理性能力所决定的,人的理性能力的有限性决定了政治责任主体履行积极意义的政治责任的能力的有限性,从而决定了政治责任的范围的有限性。”<sup>[21]</sup>如果不顾人自身的有限性而要求和期望运权者对几乎所有权力所关涉的事负责,对政治责任主体来说无疑是过于严苛且不切实际的,最终的结果也只会适得其反,使运权者要么是什么责任都不负,顾此失彼、瞻前顾后;要么是贪大求全,因为责任越大,政绩的冲动也自然越强,官员的摊子自然会铺的越大,甚至有可能重回“人有多大胆,地有多大产”的偏激思维,久而久之政绩考核就会反过来,转变为压垮权力之剑的最后一根稻草。

(2) 政治活动支撑要素和资源的有限性决定了责任的有限性

政治活动输入输出的要素要求,也决定了“政治决定的有效范围不应扩展太远……有效范

围不仅取决于——举例说——为政治生命不得不紧张地不停斗争的政府能够成功地处理问题的性质和数量；而且在任何特定的时间和地点，也取决于组成政府人员的素质以及这些人必须在其中工作的政治机器的类型和社会舆论的模式”。<sup>[22]</sup>并且，从资源角度看，当权力可支配的资源总量既定时，权力作用的范围与效力通常是负相关的，在资源有限的情况下，管得过多必然会出现“心有余而力不足”的情况，表面看起来是“敢于担当”，而实际效果是不仅会管不好，还有可能产生更大的负效应，使情况变得更糟，权力的扩张必然导致权力效力的衰减。

所以，如何对运权者的责任进行分配，需要建立一套责任伦理，不是责任压得越多效果就会越好，相反，政治责任的范围越广，权力主体履职尽责的难度就越大，执行公共权力的能力和效果就越弱，被问责的概率就越高。问责还有沦为权力斗争铲除异己工具的可能，事实上有些地方已经出现了这样的苗头和案例。

## 2. 治理现代化决定了担责的相对性

推进县域治理现代化是国家治理现代化的题中之义。治理现代化的显著特征是，在坚持党的领导核心的前提下，形成治理主体和治理方式复合、协同、多元的互补互动态势，追求治理效果和治理机制的动态性、协同性、多样性和差异性。这就意味着，我们需要辩证科学地把权力主体“无限地为人民服务”与其责任的担当方式、范围、层次区别开来，即“无限地为人民服务”隐喻的“无限责任”并不意味着所有的责任都要直接和绝对地落在权力主体的身上，而是要通过责任的分担和委托等机制，以及协同治理等方式把责任和风险分摊给不同的治理主体，让一部分目标由别的治理主体来实现，而不是由基层政府直接实现。即调动更多的力量来协助党和政府把“以人民为中心”“全心全意为人民服务”的“无限”或“广义”责任落实好，这才符合治理现代化的要义，从这个角度看，政府的责任既是“无限”的又是“有限”的，二者是辩证的动态的彼此涵涉

关系。因此，县域治理过程中对政治责任需要有两种新的认知。

### (1) 要形成合理的责任分担机制

在治理现代化的勾画中，广义治理主体包括政府、市场、社会、政党，狭义治理主体则涵盖党政机关、人大、政协、法院、检察院、军队、事业单位、企业、社会组织（社会团体、基金会、社会服务机构）、媒介等，是一个各负其责的治理格局，政府也应该承担有限的责任，而不是把责任都揽在自己身上，责任越大，集结的矛盾和冲突就会越大，过度超载必然会压弯权力之剑、压垮政策之门。而且，从风险治理的角度看，风险的不可清零性是政府需要面对的客观事实，自然决定了政绩考核与问责的相对性和差异性，所以，不顾时情实情，动不动就采取不惜一切代价式的责任担当方式并不完全符合风险治理规律。也正因此，正确的“出路并不在于为达成确定性而不顾一切代价去做所有事情”，<sup>[23]</sup>而是在现代治理的取向按照生态政治的要求，建立生态型新型举国体制，充分建立合理的责任分担机制，系统推进“有限政府”向“有能政府”升阶，并实现二者的有机统一，进而实现“无限责任”与“有限责任”，“无限责任”与“有限实现”的有机统一。

### (2) 要建立差异化的政绩考核方式

现代治理之所以不同于传统治理，就是因为其更富包容性、多样性。因此，对运权者或责任主体的政绩考核应该采取差别化的方式，而目前，我们在基层见到的事实是，几乎所有的县都把“农业稳县、工业强县、商业富县”作为普遍性口号，考核指标囊括了农林牧副渔工商等各个方面，但事实是，有些地方是以畜牧业见长，根本不具备大规模培育现代工业的条件；有些地方以旅游等服务业居长，不仅发展工业的条件不具备，发展农业的自然条件也很欠缺。在攀比式、竞争式乃至跟风式创新驱动观念下，每个县又都会提出个性化的发展口号，诸如“……就是品牌”“阳光城”“生态城”等，这些口号对促进地方因地制宜的个性化发展起到过一定的作用，但也不得不

看到,有些口号并没有经过严格的逻辑和理论推敲甚至规划论证,并不符合自身发展实际,有些甚至是为了标新立异而生造的作秀“词”,最终必然会演变为“口号式”“运动式”等假大空式的治理实践。可见,政绩考核有着相对的边界,必须对问责的内容、原则、对象、方式、程序和处理作出具体规定,一定要从严、从实、从紧,不能泛化、虚化、扩大化,如果不能很好地分摊运权者的政治责任,政绩考核的形式、结果不能得到有效、充分的运用,政绩考核就必然会沦为形式主义、官僚主义,严重的则沦为权力斗争的工具。

总之,“基础不牢地动山摇”,县级政权是我们党和国家权力结构的关键一环,拥有系统完备的权力治理体系和社会管控功能,对维系社会稳定和国家长治久安具有举足轻重的作用,尤其在新时代、新征程中,我们需要时刻准备经受风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验,破解和防止县域公共权力运行的超内卷化刻不容缓。这也是党的二十大报告所提出的要“夯实国家安全和社会稳定基层基础”的题中之义,我们看到,无论是张扬式的政绩冲动还是自保式的原地踏步抑或破坏式的自毁前程、开历史倒车,都违背了权力运行的规律,是从正向和反向对公共权力过度功利化的追逐和私藏,是异化了的政绩观,必然导致公共权力功能的渐行性退化,而潜藏在背后的权力配置的悖论性矛盾则充当了最基底的结构根源。因此,除了制度的完善,我们还需要从更深层次对有关矛盾作价值性纾解,让县域权力主体形成正态的政治价值观念,才能对县域公共权力超内卷化运行的脆性风险构筑有效防线。

注释:

[1][2][11][美]杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942

年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社,2010年,第53-54、213、9页。

[3][去年全国纪检监察机关处分62.7万人包括36名省部级干部],《人民日报》2022年1月22日。

[4]杨雪冬:《县域政权改革的逻辑》,《探索与争鸣》2009年11期。

[5][13]《邓小平文选》第三卷,北京:人民出版社,1993年,第381、375页。

[6][德]乌尔里希·贝克:《风险社会:新的现代性之路》,张文杰、何博闻译,南京:译林出版社,2018年,第89页。

[7][9][英]迈克尔·曼:《从开端到1760年的权力史》,《社会权力的来源》第一卷,刘北成、李少军译,上海:上海世纪出版集团,2015年,第8-9、10页。

[8]燕继荣:《现代政治分析原理》,北京:高等教育出版社,2004年,第167-168页。

[10][美]詹姆斯·M.布坎南、戈登·图洛克:《同意的计算:立宪民主的逻辑基础》,陈光金译,上海:上海人民出版社,2017年,第7页。

[12][美]罗伯特·A·达尔、布鲁斯·斯泰恩布里克纳:《现代政治分析》(第六版),吴勇译,北京:中国人民大学出版社,2012年,第76页。

[14][美]罗伯特·E.戈定:《牛津政治行为研究手册》,王浦劬等译,北京:人民出版社,2018年,第290页。

[15][英]迈克尔·欧克肖特:《政治中的理性主义》,张汝伦译,上海:上海译文出版社,2003年,第6页。

[16][美]哈罗德·L.拉斯韦尔:《精神病理学与政治》,魏万磊译,北京:中央编译出版社,2015年,第127页。

[17][18]杨光斌:《比较政治学:理论与方法》,北京:北京大学出版社,2016年,第50-51、49页。

[19]《王岐山两会上说的这三句话值得细思量》,中国网, [http://www.china.com.cn/lianghui/news/2017-03/07/content\\_40421382\\_3.htm](http://www.china.com.cn/lianghui/news/2017-03/07/content_40421382_3.htm)。

[20][英]弗里德里希·冯·哈耶克:《自由秩序原理》,邓正来译,北京:生活·读书·新知三联书店,1997年,第99页。

[21]张贤明:《论政治责任:民主理论的一个视角》,长春:吉林大学出版社,2000年,第110页。

[22][美]约瑟夫·熊彼特:《资本主义、社会主义与民主》,吴良健译,北京:商务印书馆,2019年,第424页。

[23][德]尼克拉斯·卢曼:《风险社会学》,孙一洲译,南宁:广西人民出版社,2020年,第118页。

[责任编辑:刘 鏊]