

常规治理何以替代运动式治理

——基于一个县计划生育史的考察

陈 恩

内容提要:本文旨在通过海南省一个县30年计划生育史来考察运动式治理为何及如何转向常规治理。在中国社会体制结构下,治理目标和治理能力不匹配是运动式治理的充分条件。但解决治理的有效性和合法性问题只是常规治理取代运动式治理的必要条件。基层政府缺乏将运动式治理转向常规治理的内源动力,治理模式转型是来自国家顶层的外在动力驱动,是一种外生逻辑所致;生育控制成效显著、节育对象减少等出生人口控制目标变得不再紧迫为常规治理解决治理有效性奠定基础。国家顶层通过改变目标管理责任制考核指标来推动基层政府建设系统性治理能力,从而为治理模式转型奠定基础。而长期计划生育宣传、节育对象服从使常规治理解决了合法性问题。在常规治理具备解决计划生育的有效性和合法性问题前提下,基层政府在上级考核压力之下才将运动式治理转向常规治理。

关键词:运动式治理;常规治理;计划生育

一、问题的提出

在日常生活中,我们时常见证轰轰烈烈的国家治理行动,“严打”、“整治”等各种专项治理都以运动形式开展。甚至基层政府对上级政府的每项“中心工作”都习惯以运动形式推进(欧阳静,2014)。“运动式治理”一词于2004年首次出现在公开文献里(刘效仁,2004),随后运动式治理及其对应治理方式——常规治理成为学界研究的热点。运动式治理是国家治理对革命时代政治动员方式的路径依赖(曹龙虎,2014)。运动式治理以政治动员方式集中社会资源来弥补国家治理能力的不足,实现国家治理的目标(White, 2006;唐皇凤,2007)。运动式治理的突出特点是中止科层机构的常规运作,代之以自上而下的政治动员方式调动资源、集中力量和精力完成特定任务(周雪光,2012)。这些研究从治理资源和行政有效性考察运动式治理产生的原因。冯仕政(2011)根据曼(Michael Mann)关于国家权力理论的分析总结了运动式治理发生的三个条件:一是国家对社会改造的态度比较激进;二是国家能力严重滞后,致使国家无法通过制度化办法实现社会改造目标;三是国家权力很大,在采用激进手段时无须经过社会同意,社会也无法制约。除了国家能力,冯仕政还从专制性权力角度讨论运动式治理产生的结构条件。蔡禾从有效性和合法性角度

考察国家治理(包括运动式治理和常规治理),但他未指出不同国家治理模式的转化条件。徐岩等认为,合法性承载及其引起的注意力分配是运动式治理产生的核心变量,治理对象的合法性承载越强,其在基层政府注意力分配中占比例越大,越有可能引发运动式治理(徐岩、范娜娜、陈那波,2015)。以上研究将合法性界定为政权(政府)合法性,即认为通过运动式治理快速取得治理效果以提高政权合法性,而忽视很多运动式治理并未涉及政权合法性的事实,如运动式计划生育。政府通过运动式计划生育不是为了获得政权合法性,而是为了压制政策合法性不足引起的不服从。行政有效性和政策合法性(即对政策的接受程度)是考察计划生育中运动式治理和常规治理的两个重要视角。

学术界对运动式治理以否定的价值取向为主(杨志军、彭勃,2013),也有一些研究认为运动式治理具有政策合理性,是常规国家治理资源不足的产物(唐贤兴,2009;唐皇凤,2007)。有研究认为,常规治理并未取代运动式治理成为国家治理的主要形式,运动式治理仍然作为某些领域的政策执行工具(倪星、原超,2014)。因此,我国出现“运动式治理的常规化”和“常规治理的运动化”的有趣现象(冯仕政,2011;倪星、原超,2014)。虽然暴风骤雨般的运动式治理的短期效果明显,但长期治理绩效差、治理成本高也是其不可回避的缺陷(王洛忠、刘金发,2007)。既有研究主要关注运动式治理或常规治理,运动式治理转化为常规治理的过程机制是个有意思的研究问题。中共中央十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,治理能力现代化的典型特征是常规治理。因此,研究运动式治理如何转向常规治理对考察国家治理能力具有非常重要的理论价值和现实意义。实际上,在计划生育领域中运动式治理已经被常规治理取代,这为我们研究这一问题提供了很好的案例。本文通过H县计划生育30年的历史变迁考察运动式治理和常规治理的转换机制和运行逻辑。本文要回答的问题是:运动式治理为何及如何转化为常规治理?本文资料来源于笔者2012年和2013年在海南省H县做计划生育史田野调查,分别对H县、2个镇(即DA镇和SG镇)、2村(即DA镇A村和SG镇B村)三级计划生育干部进行深度访谈,并在2个村庄对村民进行深度访谈。

二、计划生育:运动式治理的典范

1973年以来,H县计划生育一直以行动高潮^①的形式执行,但是直到1983年的全国性行动高潮掀起,之前“还没有组织过一次像样的高潮”。^②1978年,中央将“群众运动”确立为计划生育工作的36字方针之一。^③之后,“行动高潮”、“小突击”、“突击行动”、“集中服务活动”等都是不同时期群众运动式计划生育的叫法。当时代表国家的省委常委杜瑞芝在全省计划生育先进集体/先进个人代表大会上讲话对运动式计划生育的表述是,“……就是集中时间,集中力量,集中领导来搞”(广东省计划生育委员会,1983:36)。H县计生服务站站长说:“(计划生育)都是以高潮形式做,一年几次高潮。”除了人口生育高峰期的运动式治理是由国家或省里自上而下地统一部署的,其他运动式治理多是由县里发起。

^①官方文件将运动式治理称为“高潮”、“行动高潮”,本文的“高潮”、“行动高潮”、“集中行动”、“运动”、“突击”等即计划生育运动式治理的代名词。

^②引自中共H县委书记《LYG同志在县计划生育行动高潮动员大会上的讲话》(1983年6月6日)。

^③1978年10月26日,中共中央、国务院批转《国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》,其中陈慕华副总理提出的计划生育36字方针为“书记挂帅,全党动手,宣传教育,典型引路,加强科研,提高技术,措施落实,群众运动,持之以恒”。

1979年9月和10月,H县分别发起为期7天的以人流引产为重点的计划生育行动高潮。1983年6月发起为期5个月的以结扎为重点的两次行动高潮;1984年9月发起为期3个月的计划生育行动高潮;1985年6月发起两次计划生育小突击行动;1986年5月发起3次行动高潮;1987年发起为期3个月的两次计划生育行动高潮;1988年9月发起秋季计划生育突击行动;1989年发起夏、秋两次计划生育行动高潮;1990年发起4次计划生育行动高潮。1983-1990年全县先后发动15次计划生育工作大高潮(H县地方志编纂委员会,1993:118)。1991年至2000年制度化为一年的春季、秋季两次行动高潮,2001年起改称“计划生育集中服务活动”,^①每次持续1-2个月。

(一)“大造声势”:营造不可违抗的“大气候”

计划生育政策限制农民生育和强制结扎绝育等手术会冲击农民的生育底线^②(陈恩,2013),农民“卧土不怕跌”、“死猪不怕开水烫”的违抗行动使常规治理不能实现控制出生的国家目标。所以,国家以行动高潮的形式来推动计划生育是为了对群众形成一个“大兵压境,势不可挡之状态”,^③解决计生政策执行中遭到常见抗拒的合法性困境。运动式治理以暴风骤雨的政治动员来压制节育对象的违抗。在B村,村民通常以“这是一次运动”、“这是一次高潮”来表达运动式治理期间不能直接抗拒基层政府的节育要求,否则会“吃亏”。此外,运动式治理还可以压制来自基层干部的异议或不情愿。

“在开始的时候要大造舆论,进行大宣传、大发动,形成一种势不可挡的氛围。”^④为了营造一种计划生育不可违抗的“大气候”,基层政府通过一系列的宣传手段进行“大造声势”。县工作队、公社工作队进驻各大队,组织大队干部发放计划生育宣传资料,在村庄入口、村部挂起计划生育动员横额,电影队巡回放映电影、并在电影放映前或中间宣传计划生育,在显眼的墙壁上刷计划生育标语口号,县、公社派出宣传车游走广播,宣传画、黑板报、墙报等出现在村庄的公共场所。工作队、接送对象的汽车是真实的国家权力在场,而宣传车、标语、横额等宣传工具在不断地制造和加强一种国家在场的意象。在区政府大院内和手术点的周边,红旗飘飘,墙上刷着鲜红的标语口号,到处张贴宣传画,门口挂着计划生育的宣传动员横额,干部、对象、对象家属挤满了手术点。H县计生服务站站长在回忆1990年代初期的手术点场景时说:

(一天)83个(结扎对象)什么概念?83个意味着服务站那条街人山人海,那时做结扎手术不像现在,一个对象做结扎,往往老公、还有父母、甚至姐妹等亲人都来,还有村里干部、镇里干部陪着来,80多个(对象)意味着有300-400人在服务站前聚集,那块地挤满人。(20120509-CZZ)

1980年代女性结扎手术后要住院观察7天,结扎对象集中手术形成了很大的规模,政府往往在大礼堂、大会议室等空旷的地方,用板凳和床铺板搭起通铺安置手术对象住院。大礼堂里上方用竹竿或铁丝架起吊杆,挂满了婴儿的摇篮(因为节育手术对象处于哺乳期),屋子的外面堆砌一排排简易的炉灶,供对象在住院期间陪同家属做饭。A村的结扎对象对此种情景记忆犹新。国家的宣传动员、对手术现场的布置和对象集中手术所形成的“高潮”一起塑造围绕每一个人的不可违抗的“大气候”。正是这种“大气候”克服了政策合法性不足引起的违抗。

①“计划生育集中服务活动”与之前的计划生育“行动高潮”、“突击”的最大差异是专职人员取代兼职人员和经常性工作主导。

②生育底线是指农民生育数量和性别结构的最低水平,H县多数农民的生育底线是指至少有一个男孩存活。

③引自H县计划生育行动高潮办公室《H县计划生育第一次行动高潮情况综合》(1983年9月13日)。

④引自中共H县委、县人民政府《关于组织计划生育行动高潮的决定》(1983年5月28日)。

(二)“集中力量办大事”:治理资源的整合

运动式治理是要打破治理资源不足的限制,通过政治动员的方式在特定时间内征调各种治理资源用于完成特定任务。1983年开展行动高潮的时候,H县计划生育办公室只有10个干部,各区镇只有1名计划生育专职人员(H县地方志编纂委员会,1993:117)。1983年海南行政区下达给H县的任务仅结扎手术就高达1.2万例。要在3个月内完成如此大规模的节育手术任务,常规的科层机构运作是不可能实现的,动员对象的干部队伍、实施手术的医疗队伍、经费床位车辆等后勤供应规模之庞大要求对全县的治理资源进行整合,以“集中力量办大事”。

为了打破治理资源分布于体制内条条块块的格局,H县委县政府将行动高潮的决定以体制内最权威的“红头文件”颁布,自上而下地成立整合资源的临时指挥机构——“计划生育行动高潮办公室”(简称“高潮办”),将全县治理资源集中用于计划生育行动高潮。在高潮期间,高潮办被授权征调和支配县域内的相关治理资源。1983年9月24日,针对农村的第二次行动高潮开始后,县委县政府从县级机关等体制内单位抽调干部职工组成若干个县计划生育工作队(以下简称工作队),向各公社、镇派出工作队共158人,副局长以上领导68人。^①在高潮接近尾声的时候,为了完成任务,再从县一级机关抽调240名干部职工下乡(见表1),要求指定单位自带小车下到包干点,接送结扎人员。^②除了县里从各机关抽调干部组成县工作队外,区、镇一级也将其全部在岗干部组成区计划生育工作队与县工作队一起下乡动员。

表1 1983年计划生育行动高潮中H县机关干部、车辆征调情况

战线	包干单位	抽调人数	车辆供应单位
党群战线、农村部	BP区	30	组织部、农村部
统战战线	WC镇	5	民委、侨办
财贸战线	LJ区、CF区、DA区	60	商业局、税务局、 供销社、财政局、 粮食局、工商局
计委战线	DM区	20	计委、基建局、物资局
经委战线	HC区	20	矿物站、交通局、监理所
宣传战线、老区办、民政局	SG区	15	老区办
农村水战线	HA区、HL区	50	农办、农业局、林业局、水利局、热作局
文教、外经战线	LG区	30	教育局、外贸局
政府办、科委战线	LL区	10	政府办

资料来源:中共H县委、县人民政府《关于抽调干部下乡抓计划生育和秋粮征购工作的通知》(1983年11月8日)。

在1990年代每次计划生育行动高潮中,全镇各村两委干部都被集中起来,与镇干部混编组成若干计生行动小组,由镇里统一指挥到各村执行计划生育任务,进行“大兵团”集中作业。B村的村支书回忆:

全部集中(干部)调去大造(村)。……比如你做不上去,可以在夜里,都是在夜里集中行动的,过去都是下半夜三四点钟,在镇里集中后,开几辆车去,都是这样的。(20120506-CDX)

A村的村干部也经常被抽调组成镇计生工作队去其他村抓节育对象。高潮期间要完成的指标是

^①引自H县计划生育行动高潮办公室《简报》1983年第29期(1983年9月28日)。

^②引自中共H县委、县人民政府《关于抽调干部下乡抓计划生育和秋粮征购工作的通知》(1983年11月8日)。

节育手术,除了上环手术比较简单外,结扎、人流引产等手术对医疗条件、技术要求都比较高,并且要求在短时间内完成大规模的节育手术。只有6个人员编制的县计划生育服务站在1983年计划生育行动高潮中才成立,至1990年服务站才有5名医生能够做节育手术(H县地方志编纂委员会,1993:117)。而区、镇卫生院1984年之后才有医生会做结扎手术。高潮期间巨量的计划生育手术需要大量懂外科手术的医务人员。H县解决手术医务人员途径:一是请求上级支援,包括从部队医院借用;二是从县域内的国营农场医院借调;三是县属医院的外科医生。县里派出节育手术医疗队在各乡镇手术点轮流巡回作业。

A村的对象一般都记得给自己做结扎的医生来自部队或农场,而B村妇女的结扎医生多从农场调来。高潮期间,大规模的集中结扎、人流引产需要更多手术室、病床、病房等场地和资源。大礼堂、会议室等空间较大的房子成为征用的对象,在高潮中将会议室或礼堂改造成临时医院。有些地方甚至搭建简易帐篷作为临时住院部。比如在1980年代末1990年代初的几次高潮中,SG镇征用了房子较多的镇农科所作为临时住院部,从镇卫生院手术点将做完手术的对象用车拉到临时住院部住院。A村的对象对此记忆犹新。高潮期间,接送对象的车辆主要来自社会上的私人拖拉机等农用车和县机关、区镇政府等的公务用车。通过征集治理资源,以集中力量,从技术上和后勤上保证在短时间内完成平时不可能完成的巨量任务。

(三)“斧子打柴,柴打柴”:压力型体制的激励

行动高潮之前,国家将生育控制指标逐级层层分解。运动式计划生育要求在短时间内完成数倍、数十倍、甚至上百倍于平时的任务指标,任务压力也是沿着国家权力层级自上而下地逐级传递。省里对县里施加压力,县里组织高潮向下逐级传递压力,“层层订‘军令状’,论功行赏,表现好的表扬鼓励,表现坏的撤职查办”。^①除按照行政单位进行指标分解外,计划生育行动高潮所产生的压力也通过新建的临时责任体系传递。县四套领导班子成员实行分片包干(见表2);1983年,高潮办由县委、县政府统一领导,县委代书记、县长、副县长兼高潮办主任3人坐镇指挥。指定县直机关部门包干区、镇。层层实行任务包干,在区镇一级和村一级实行包干到人。行动高潮的任务压力通过这种临时责任体系传递给每个干部。

表2 1983年第二次行动高潮H县四套班子成员包干表

四套领导班子成员	包干单位
人大副主任ZSY	LG区、SG区
副县长CMF	HL区、GB区
县委常委HWY	LL区、LM区、BD区
县委常委GHL	DM区、HA区
政协主席CPB	HC区
政协副主席HHS	WC镇
县委副书记、人大主任MZQ	县直机关、BP区
人大副主任CDB	SGL区、NL区
副县长WRX	IJ区
县委副书记、县长LCK	DA区

资料来源:H县计划生育行动高潮办公室编《简报》,第29期,1983年9月28日。

很多研究发现,基层政府及其官员在“锦标赛体制”的考核压力之下会不惜代价地追求政绩,超额完

^①引自XXL同志在三级干部会议上的讲话《全县人民动员起来 切实搞好第二次计划生育行动高潮》(1983年9月19日)。

成行政发包任务(周飞舟,2009;陈潭、刘兴云,2011;李永刚、管玥,2012)。高潮的任务压力通过不同途径传递给临时责任体系中的领导干部,其中公布各责任单位任务完成进度是最常见的办法。一般来说,公布进度的对象是所有在高潮中参与竞赛的单位和掌握其政治前途的县高层领导。公布渠道:一是在公共场所设立展示栏;二是通过有线广播、简报等通报;三是将进度汇总定期报送县领导层。1983年行动高潮期间,县高潮办检查组和县四套领导班子带领的计划生育检查组对各区、镇的行动高潮进度进行密集的检查督战。1987年行动高潮,在县委门口立起两块黑板专门做进度公布,将全县任务进度表公布,每天公布各单位完成任务的数字、名次、包干单位、包干领导,给各单位造成强大压力。^①1988年行动高潮中,要求各乡镇将突击行动情况和“四术”进度,每逢双日,上报县计划生育突击行动办公室。^②最后,制度化为每个月全县各乡镇的计划生育工作进度排名都送到县委、县政府领导手中。区、镇一级作为国家权力体制的正式系列,压力传递的有效性来自行政体制内的激励机制。而在国家行政系列之外的村一级,上面下达的指令在村一级形成压力在于镇一级对村干部的制裁措施有效性。在计划生育行动高潮中,撤换村干部是很少发生的。在A村和B村未曾发生过因计划生育撤换村干部的事。对村干部的压力,B村的村支书说:

过去是每几天开一次(动员会),一个星期开一次大会总结、表彰、批评,看谁这个星期的进度上去了,谁的落后,都是有对比的。它(镇里)把任务分配给村里,给你多少个对象指标……你必须完成,不完成的就让你上(台)去做检讨……将你做不完的原因说出来,为什么未完成,要提出理由。那时候不讲理由和条件,只讲结果,只要说得你结果……做检讨后要争取完成,一定要争取完成。(20120506-CDX)

镇里将各村委会完成进度情况公布在镇政府大院的黑板上,每天公布进度和上台检讨结合使用。除了评比、检讨外,进度也关系到村干部与镇领导之间私人关系的维护。A村原村支书也感到评比带来的压力:

为什么别人可以做,你做不了呢。就像学生一样,人家考试每次得七十分,你只得五十分,你也会觉得难堪的,你也得努力,对照就是这样的。(20120426-ZSQ)

这种来自上面的压力逼着村干部必须认真执行国家的生育政策,从而使计划生育政策落实到农民的身上。在A村和B村,村干部们都感受到计划生育行动高潮带来的强大压力。

三、运动式治理的有效性与局限性

在面临被界定为紧急而严重的危机时,国家意欲迅速达到治理目标,而常规治理能力不足,运动式治理便成为1949年后中国政府偏好的治理模式。通过运动式治理,国家可以克服治理资源限制、官僚惰性,向不愿执行政策的基层干部施压,压制群众反抗(Huang & Yang, 2003; White, 2006)。国家精英们首先建构一种危及民族存亡的人口危机,然后提出控制人口增长的激进计划生育政策(陈恩,2012)。运动制度化为计划生育执行手段,究其原因是,对国家来说运动式治理具有常规治理所缺少的优点,有利于克服计划生育引起的农民抗拒,快速动员紧急执行巨量任务所缺少的常规治理资源,短期内实现治理目标。H县1983年的第一次行动高潮在三个月时间内完成结扎2317例、人流引产1408例、上环1342例,三个月所完

^①引自H县计划生育委员会《1987年工作总结》。

^②引自中共H县委、县人民政府《关于组织今年夏季计划生育突击行动的通知》(1988年4月15日)。

成的结扎手术例数超过了1949-1982年的结扎手术例数总和。^①加上此后的另一次高潮,1983年的5个月时间全县完成了13538例女扎、542例男扎、人流引产4803例、上环4827例(H县地方志编纂委员会,1993:119)。当地政府对1984年运动式计划生育的优点表述为“高潮期间上下一致、各方配合,势如破竹,仅三个月时间就做节育手术8673例,其中结扎7310例,人流429例,引产83例,上环907例”。^②并且多次强调“组织突击行动,是计划生育落后地区落实节育措施的有效办法”。^③运动能在短时间内取得显著的治理绩效,但同时也暴露了运动式治理的短暂性、周期性、不稳定性等缺点。1983-1984年高潮过后,1985年县计生委在调查后发现,有些区人口计划基本没有落实,领导不重视,仅发个通知或开会布置就不了了之,过后也不检查落实。^④DM、CF、SG等几个区在历年的行动高潮中都取得较大成绩,1985年又放松了。于是在1985年下半年县里提出狠抓人流引产2000例,结合结扎、上环的小突击行动。运动成效立竿见影,基层政府发现问题后仍然诉诸运动式治理。而且,主要领导任期短暂,加剧了各级政府对短期见效的行动高潮的偏好。

在计划生育运动高潮中,外来的国家干部在农村执行限制生育政策时表现得超脱乡土。由县级机关干部组成的工作队和由乡镇干部组成的专业队,专门做“难通户”、“钉子户”、“外逃户”的工作,成为“哪里工作难度大就出现在哪里”的“救火队”。这些来自村外的国家干部代表国家监督执行计划生育,避免村干部所顾虑的乡里乡亲感情。然而,正是这些外来干部忠诚地执行计划生育政策,才使得国家与农民关系变得高度紧张,这点在以往研究和民间记忆里都能得到印证(陈心想,2004;郭亮,2010)。每次计划生育行动高潮都会引来镇里和县里的计生工作队,工作队的干部不像村干部一样顾及面子,B村唯一的1例纯女户结扎就是在县工作队干部鼓动下做的,而之前村干部不敢动员未生育男孩的夫妇做结扎绝育手术。

计划生育治理目标是控制人口出生率,作为年度统计指标的出生率在持续时间较短的运动式治理中无法考核,控制人口出生的治理目标在运动中被分解为控制出生和身体管制的上环、结扎、人流引产等数量指标测量,虽然运动式治理以高指标逐级向下施加高强度压力,但作为目标的出生率和作为手段的节育手术指标并非等同。下达指标任务的运动式计划生育使各级干部存在单纯任务观念,重视“四术”例数,忽视了计划指标的落实。^⑤“几年来,从来没有一个领导知道H县有多少人违反计划生育”,“年年抓计划生育,年年抓那些已经不想再生育的妇女搞结扎,没有解决问题”。^⑥在1988年夏季计划生育突击行动中,“不少单位为了早日收兵,图省事,不是下大力气去抓对当年人口计划起举足轻重的人流引产,而是把主要精力放在比较容易做工作的多胎结扎上,结果是结扎做了不少,单项任务也完成得较好,但是出生率降不下来,多胎率反而升高”。^⑦对运动式治理效果的异化,DA镇计生办的干部回忆1980年代运动式计划生育:

先从生孩子多的开始做,轮到生两个(孩子)的(对象)时候,任务基本已经完成,那时候都是定任务做的。做(结扎)的都是三胎及以上的。(20120424-FQL)

可见,高指标的运动式治理在计划生育中很难完全达到控制出生的预期目标,运动式治理的考核指标

①引自XXL同志在三级干部会议上的讲话《全县人民动员起来切实搞好第二次计划生育行动高潮》(1983年9月19日)。

②引自H县计划生育委员会《1984年工作总结》。

③引自H县计划生育委员会《1986年工作总结》。

④引自H县计划生育委员会《关于当前我县计划生育工作情况的调查》(1985年7月12日)。

⑤引自H县计划生育委员会《1985年工作总结》。

⑥引自H县计划生育委员会《1987年工作总结》。

⑦引自H县计划生育委员会《关于组织秋季计划生育突击行动的报告》(1988年8月17日)。

和计划生育的治理目标转化存在不确定性。基层政府在运动式治理中为了完成考核指标而采取先易后难的治理策略,不愿再生的多孩夫妇成为完成任务的优先安排,而可能超生的两孩夫妇则延后。运动式治理的短暂性、周期性的弱点导致个别对象能有效逃避政策规制,“突击一阵风,平时一身松”,在H县搞突击行动才有人抓计划生育,平时很少人过问,突击时不惜财力、物力四处追查“四术”对象,突击过后,在身边走过挺着“大肚皮”的妇女没人问查。^①A村、B村的对象都熟悉政府每年发起的“结扎季节”,个别对象就在此时逃回娘家。运动式治理的一个核心是,决策者和管理者过分相信强制和暴力的惩罚在诱导或驱使人们遵守规则方面的重要性,希望通过高潮“大气候”所产生的威慑效果以达到治理目标(唐贤兴,2009)。行动高潮中,各级领导干部在强大的体制压力下默许、纵容甚至鼓励强迫命令和暴力强制。

四、计划生育的“范式转换”:常规治理

(一)常规治理的外生逻辑

蔡禾(2012)认为,任何国家治理都要解决治理的有效性和合法性问题。他指出运动式治理解决了治理的有效性和合法性,但未指出常规治理出现的条件。运动式治理是国家在治理资源不足情况下做出的政策工具选择以解决有效性问题,同时运动式治理还可以消解政策合法性较低引起的违抗压力;所以运动式治理解决了计划生育政策执行的有效性和合法性难题。既有研究认为,在当代中国社会体制结构下,治理目标和治理能力不匹配是运动式治理的充分条件(唐皇凤,2007;唐贤兴,2009;冯仕政,2011)。一些地方和领域出现常规治理退回到运动式治理都是发生在突然剧增的治理任务(即过激治理目标)和既有常规治理能力不匹配,这再次说明治理目标和治理能力不匹配是运动式治理的充分条件命题成立。而常规治理解决治理的有效性和合法性问题只是取代运动式治理的必要条件。治理目标和治理能力匹配只是常规治理的必要条件。常规治理取代运动式治理还须克服基层政府对运动式治理的路径依赖,基层政府建构常规治理所需的系统性治理能力和治理模式转型的动力从何而来?这必须考证计划生育常规治理的发展历程。1982年,国家提出计划生育工作必须坚持“经常工作与突击活动,以经常工作为主”(国家人口和计划生育委员会,2007)。这表明此时国家在强调常规治理的同时,并未否定运动式治理的必要性。H县计划生育在20多年后,运动式计划生育才逐渐地消退,常规治理才取代运动式治理。2001年初,H县计生局报告:

以往计划生育工作靠一年两次集中突击来解决人口问题,造成工作一阵热一阵冷,节育对象也掌握了规律,行动一来就逃,突击行动一过又回来。而人口的变化是个连续不断的动态的过程,不能长期靠突击行动,而应稳定队伍,长期开展经常性工作。(引自H县计划生育局《关于近期我县计划生育工作的情况通报》(2001年5月17日))

由上可知,基层政府清楚地知道“集中突击”的运动式治理缺陷和“经常性工作”的常规治理优点,常规治理取代运动式治理看似是基层政府的内生逻辑所致。然而,时任H县计生局长在讲话中提到,“我们县计生工作之所以落后和被动……但基础不牢是个主要原因。去年,我们按照省计生局的要求,下决心从队伍建设入手,加强基础工作”。^②另外,1999年起省计生局在对市县的目標管理责任制考核指标体系中加重

^①引自H县计划生育委员会《关于组织秋季计划生育突击行动的报告》(1988年8月17日)。

^②引自H县计生局局长《有所作为 不辱使命》(全省计划生育工作会议发言材料)(2002年2月18日)。

“经常性工作”的权重。其实,从1998年起原国家计生委将原来强调“三为主”的常规治理纳入各级党委、政府计划生育目标管理责任制考核的主要内容,并要求各省要在2000年实现计划生育工作“三为主”常规治理。由此可见,计划生育的常规治理取代运动式治理是国家自上而下地从外部输入的替代逻辑,属于外生逻辑。基层政府对常规治理的系统性治理能力建设并非主动而为,而是由国家上层机构的外源型压力推动。正是这些外生压力才促使对运动式治理产生路径依赖的基层政府转向常规治理。

为什么国家上层此时要推动基层政府转向常规治理?而基层政府为什么此时才建构常规治理所需的系统性治理能力?常规治理解决合法性和有效性只是其取代运动式治理的必要条件,常规治理取代运动式治理的动力源头是追求多元目标的国家上层。2000年前后,国家对社会稳定更加重视,不同于其它领域,计划生育涉及对人的直接生育控制和身体管制,更容易引发社会秩序的不稳定。1998年国家在基层政府重申了1995年下发的关于计划生育运动式治理中常见七种强迫命令行为禁令,强调依法行政。2000年起,《计划生育法》和《计划生育技术服务条例》进一步约束基层干部。此后,常见基层干部抱怨“硬办法不敢用”、“老办法不能用”。2002年,H县计生局长承认“新法规的出台,对我们的工作提出了更高的要求,依法行政,依法管理,将逐步走上正轨”。^①从以上可以看出,国家对运动式治理可能引发社会不稳定的忧虑。但真正促使国家推动基层政府转向运动式治理的另一个背景是控制人口增长目标已经不再紧迫。1992年,我国人口的总和生育率降到低于代替水平的2.1,之后一直处于下降趋势(郭志刚,2000)。生育控制成效显著、节育对象减少、运动式治理的弊端等为常规治理解决治理有效性奠定基础;而长期计划生育宣传、经济社会变革降低了生育意愿、节育对象服从使常规治理解决了合法性问题。在常规治理解决治理有效性和合法性问题的条件下,基层政府在上级考核压力之下才有可能将运动式治理转向常规治理。运动式治理违背法治和危害个人权利、与依法治国冲突、群众维权意识觉醒、“和谐社会”维稳要求等排斥运动式计划生育,“七不准”行政禁令、依法行政、计生法规等与运动式治理格格不入。因此,常规治理成为基层计划生育“锦标赛”中行政发包主要考核指标。而常规治理所需要的系统性治理能力建设也是外生逻辑所致。从H县计生考核指标权重变化过程看,系统性治理能力指标分值与总分值比在1991年、1996年、2004年分别为0/100、30/100、350/850,系统性治理能力所占比重越来越大。可见,常规治理的系统性治理能力建设受到来自国家上层的压力越来越大。1990年代后期常设计划生育技术服务力量能提供日常治理所需的避孕节育服务;2000年之后将计算机引入H县基层计生管理,建立信息系统使上级对下级的监控实时准确,对象信息一旦录入信息系统无法随意更改,杜绝了纸质时代对计划生育卡册档案的随意改动更换等;长期的无处不在的宣传教育,配以诱导服从的激励机制,群众的生育意愿与生育政策张力减小。这些外源型压力推动H县建设计划生育系统性治理能力,解决常规治理的有效性和合法性问题。

(二)常规治理的必要前提:职业化

不同于其他专项治理,计划生育的运动式治理一直由非职业化的兼职干部参与和动员其他部门加入,以此整合治理资源,弥补治理能力不足。运动式计划生育是由县里临时从政府各部门抽调干部组成计划生育工作队配合区镇工作队下乡执行,期间的科层化专门机构临时中止常规运作。1983年的县高潮办取代县计生办成为计划生育的临时组织机构,乡镇(区)也成立高潮办;1989年的高潮中成立的临时机构——

^①引自H县计生局局长《有所作为 不辱使命》(全省计划生育工作会议发言材料)(2002年2月18日)。

H县计划生育行动高潮指挥部及其办公室取代计生委,^①之后历次行动高潮以县计生委为基础建立临时指挥机构,但期间作为计划生育专门机构的“县计生委—镇计生办”在结构和功能上停止运转。运动中,各单位必须服从上升为“政治任务”的治理目标,在党政领导统一指挥之下参与运动式治理。如政法部门直接参与威慑违抗计生的对象,中小学校等教育部门配合将入学与征收超生罚款挂钩。2001年之后,“计划生育集中服务活动”取代“计划生育行动高潮”,经常性工作的常规治理成为H县计生工作模式,最显著的特征是兼职干部介入减少乃至消失,专职人员全面取代兼职队伍,其他部门很少乃至不再直接介入计划生育。

中国体制背景下,健全组织网络和充实职业队伍只是常规治理的必要条件。很多运动式专项治理是在职业化队伍较为健全的情况下发生的,而所有常规治理都是由职业化队伍执行的,这说明职业化是常规治理的必要条件而非充分条件。在加强镇一级计划生育机构的同时,将计划生育的组织网络继续向村一级延伸。2001年之前由村干部(一般为妇女主任)兼任的计划生育管理员随着村民选举等原因,很难完全作为上级计划生育机构的延伸。对此,县计生局报告说,“目前我县基层队伍非常薄弱,人数偏少,素质偏低……村级计生信息员绝大多数是妇女主任兼,年龄老化,家务繁重,工作缺乏积极性和创造性,影响计生工作开展”。^②另一方面,省里提出“三年打基础、五年上水平”的目标,实施了分类管理晋级达标的新考核办法。^③依靠突击的运动式治理使H县计生工作长期处于倒数三名的重点管理单位,考核晋级必须从健全机构人员队伍等基础工作开始。2001年,H县招聘大专以上学历的乡镇计生专职人员(即计生专干)46名,高中教育程度的村级计生专职人员(即信息员)228人(每个行政村一名)。^④A村和B村的专职信息员都是从2001年开始上岗的。这些专职干部属于县计生委的派出人员,其薪酬和任命都由县计生委决定,县里真正实现计划生育日常治理网络向村里延伸,标志着国家搭建起了“国家计生委—省计生委—县计生委—镇计生办—村信息员”的专门组织网络。2004年,县计生委派出镇计生专干增加到56名。“而之前乡镇一级计生办仅配2名专干,只能做一些计生办的资料统计工作,大量服务工作靠乡镇全体干部阶段性来抓。”^⑤作为计划生育专门机构组成部分的计生专干和计生信息员开始分别取代原来兼职的镇干部和村干部,进行农村计划生育的日常工作,与计生无关的其他村镇干部逐渐退出计划生育工作。DA镇计生办一干部说:

到2000年后,镇里领导不重视,只有分管领导和计生办的下村,镇里没有一个干部协助抓计生,即使难做也不调动镇里干部,都是计生办的这十个人,由分管领导带队,只是这样。下面(村)宣传和发动都是信息员。说句实话,现在村委会干部不集中,像以前那样去做思想(工作),思想不通再去抓。现在只有信息员一个人去,个别的还有妇女主任配合,都是信息员一个人。(20120516-ZZQ)

2000年以后,镇、村的计划生育工作逐渐由专门的机构和人员执行,以县派驻镇计生办的计生专干分片负责镇内的计划生育宣传、动员等工作,之后县里很少向镇村派出专门的计划生育工作队,镇里的其他

^①根据中共H县委办公室、县人民政府办公室《关于成立H县计划生育行动高潮指挥部的通知》(1989年5月2日),1989年的计划生育行动高潮指挥部由县委书记任总指挥,县长、分管副县长任副总指挥,计生委主任担任指挥部办公室主任,办公室工作人员从计生委、宣传部、政府办、卫生局等单位抽调。

^②引自H县计生局《关于近期我县计划生育工作的情况通报》(2001年5月17日)。

^③引自H县计生局局长《有所作为 不辱使命》(全省计划生育工作会议发言材料)(2002年2月18日)。

^④引自H县计划生育委员会《2001年工作总结》。

^⑤引自H县计生局《关于近期我县计划生育工作的情况通报》(2001年5月17日)。

干部也很少介入计划生育工作;而县聘村级信息员负责所在村的计划生育工作,以前的妇女主任变成了配合协助的角色。B村的村支书说:

到现在这个阶段,我很少管的,有一个信息员和一个妇女主任管了,并且现在不像过去一样去抓。你有两胎的,他就跟你做思想工作,开导你,去签订合同,带去上环,再订合同,这些都是由分内的领导去做。只是再有些难度的,就向我请示,我召集大家坐下来讨论,看怎么办。(20120506-CDX)

运动式计划生育转变为常规治理后,村里的两委干部很少像以前一样参与计生,平时的计划生育工作主要由信息员做。从2001年开始上岗的A村信息员说:

她管她的妇女工作,我负责计生,也参与村委会,跟书记一起做(妇女主任说,(我)参与的,每次她都叫我一起去)。……比如新婚、怀孕等,是我自己去的(妇女主任说,如果需要上门让她(对象)上环、结扎呀,就我们一起去,如果登记出生等什么的,她就汇报给我,发证什么的,是她自己去发的)。……对象该什么的,作为村委会干部,你不去接触那些育龄妇女,如果生二胎的,她们在叶酸方面也要给对象发的(妇女主任说,我兼保健员的,保健员是没有工资的),这是她的工作职责,她需要这方面的,我也需要像育龄妇女了解点情况,两人工作一起做。(20120423-CGF)

信息员和妇女主任的职责分离,信息员专门负责村里的计划生育工作,妇女主任从计划生育中淡出,职业化使信息员比原先兼职的妇女主任投入更多精力和时间,才可能实现计划生育的常规治理。兼职的妇女主任“家务繁重”,平时很难集中精力参与常规治理所需要的更细致工作,兼职干部只适合短时间集中突击的运动式治理;而县聘专职信息员精力集中且独立,更适合常规治理。

(三)“成规例”和“上轨道”:常规治理的运作逻辑

在H县实地调查中,计划生育工作已经“成规例”、“上轨道”是笔者听到最多的反映。集中突击的运动式治理是非制度化的运作,参与治理的人员工作方法、程序往往是自由发挥和目的导向的;而常规治理是规范化的可预期的,所有专职人员的工作内容、程序、方法都是自上而下地成文规定的。为将已经搭建起来的“县—镇—村”计划生育职业化组织网络整合为功能协调的日常治理机构,2002年H县推行“三级例会”制度,县、镇、村每月召开一次工作例会,全面小结上月工作情况,汇总填报计生工作各类信息,安排本月的工作任务。^①三级例会使县、镇、村的计生工作相互衔接,产生对县、镇、村三级计生工作流程制度化的要求。每月例会 will 将镇、村两级计生干部工作都纳入制度轨道,计生干部不仅要参加本级例会,还要参加上一级召开的例会,例会制度化迫使计生干部在计生日常工作中必须根据一定的规则,才能消解每个月参加上一级例会的压力。县聘的村信息员将村庄的计划生育工作真正纳入了国家的范畴。通过三级例会,国家可以形成逐级监控的权力运作,例会记录簿的“书写”为国家权力运作提供了信息编整的功能。这种制度化的工作程序保证了国家权力自上而下的有效控制。B村的信息员说:

从我们开始做(信息员)起,一直有例会的,有一本例会记录簿。比如你这个月做什么,全部登记在例会(记录本)上。比如,你(信息员)下村多少次,带谁去上环,全部记录的。……我们(开的)是村一级例会,(计生办)主任开镇一级例会。……(村一级例会)一般是村委会的那些干部,汇报讨论,本月谁做结扎呀,怎么抓(计生工作),等等。……一直在做的,每个月开一次。这种东西,我实话告诉你,实际是让村里书记要经常开会讨论布置,现在一般不是书记开会了,都是我自己做到的,填写登

^①引自H县计划生育委员会《2002年工作总结》。

记簿。……是的,例会已经没有了,但是例会记录本还有,还得填写。比如,登记这个月带谁去上环、做结扎,下村叫谁做什么啦。……镇里的例会是(计生办)主任开的,其实主任不开(例会),我也得每个月去镇里向计生办汇报村里的计划生育情况。我们会在例会上汇报,这个月村里有多少个怀孕的,计生办会登记的。现在我们每个月2号参加镇例会。……(镇例会上)主要问你(信息员)下村工作情况,检查情况,比如,这个月你们村有几个人生孩子,你知道吗;多少人新婚,你知道吗;多少人死亡;你带多少个(对象)去做结扎、上环?也就是调查你(信息员)这个月情况。(20120507-CY)

作为仪式的村级例会因为计划生育不再是村委会工作的重点和难点而在事实上中止,但是作为档案记录的村级例会一直在延续。县级例会对各镇的计划生育情况进行逐月掌握,镇计生办的例会则对村信息员的工作进行有效监控,这种监控促使信息员对工作流程、工作内容实现制度化的运作。代表国家的村信息员根据制度化的工作程序对全村的计划生育情况进行掌握。信息员必须及时登记村里的结婚、怀孕、出生、死亡、流动、节育等情况,按月上报。B村的信息员介绍了自己的工作职责和流程:

(信息员主要)调查初婚、怀孕、死亡、流入流出情况,调查之后做登记,怀孕的要直报,都是向上报,初婚怀孕、死亡都是向上报。……我下村调查,如有人初婚,必须登记,假如怀孕的,要给人家办(准生)证。卡册,就要立卡,发现(有人)初婚后要回去立卡。……要下村,到对象家里,比如张三的儿子结婚,他叫什么名字,拿户口本出来,全部登记清楚,之后就到计生办立卡,立卡之后再立户。要将下面的低向(计生办)上报。……平时也做的,一有发现,就去上报;到月报表的时候,如果还有(其他对象),再另报。……到月报表的时候,比如说,这个人(对象)大概,你想现在报也可以,到月报单的时候做也可以,随时都得做(登记工作)。……经常有办证的,带去上环的,办证还得告诉他怎么办……(20120507-CY)

工作流程制度化不仅体现在例会、月报,信息员还会随时发现随时上报。信息员的工作步骤是调查—登记—立卡—办证—上报,这种制度化工作流程,保证了国家及时有效地掌握村庄内部计划生育信息,农村计划生育工作按部就班地进行。信息员根据县里预先制定规则安排自己的日常工作,即有“轨道”可循,而运动式治理期间计生干部的工作具有突发性。有固定规则的工作使国家可以有有条不紊地按照计划去实施生育控制,而不需掀起运动式治理。除了信息登记上报外,宣传、动员等也是信息员职责。B村信息员说:

以前需要准生证,报个名就可拿到准生证,现在要证明,比如从外地娶老婆的,比如你东澳镇的男子,但老婆是礼纪镇的,或者是外县的,都需要证明回来办准生证,证明齐全了,(计生办)主任才会批证。另外,现在什么都实名制,要复印件——户口本复印件、身份证复印件,以前名字随便填个阿妹、阿菊就行,五婆(妇女主任)那段时间做的时候,现在的工作越来越细,越来越多。现在录入计算机后,名字、身份证等一律要一致的,非常详细,准确,没有一个人(信息)错的。……刚开始没有这样规范,不要复印件,上门问你叫什么,就写什么,然后办证,办准生证。现在全部要复印件,全部都齐全了才会批准。(20120507-CY)

规则是要减少随意及随意所带来的不确定性。以准生证为例,在制度化之前,办证具有很大随意性。不仅不需要正式的身份证明,甚至连对象姓名都可以随意化为亚弟、亚妹,准生证是根据原来负责村里计生的妇女主任身份担保办理的,根据个人身份识别而非制度化的文件证明来获得出生许可证。办证规范化和制度化也属于工作程序制度化的一部分。制度化的“手续齐全”取代了随意性的“熟人面子”成为

办理准生证的制度流程。这种制度化的工作流程能保证准生证在控制生育中的有效性,为农村计划生育常规化奠定了预期约束的制度基础。

五、“有多少做多少”:常规治理的绩效

在A村和B村,计划生育的常规治理是由职业化的信息员负责,信息员按照规定的程序进行工作。在平时,信息员在村里宣传、采集信息、上报信息、发证、动员、回访等。而不再像以前那样,村干部要等到计划生育“季节”才会按照镇里的统一布置进行集中工作。对于结扎、上环的对象,“时间到一律做的,只要有(对象)就全部做”(B村信息员语),不再像以前的运动式计划生育那样,对象做节育手术要等到高潮集中做。运动式计划生育要求村里要在高潮期间完成下达的任务指标;在常规治理中,动员对象接受节育手术不再按照任务指标去做,而是“有多少做多少”。B村的妇女主任说:

当时下达任务很重的,比如上面分配十例给你,你不全部完成,即使到洞里也得找出来。现在呢,有多少做多少。当然你有多少个做多少个,你要是没有那么多个,人家也不强迫你做那么多。……现在有多少做多少,做不完的,我们心里也有底,也掌握了。确实有这么多个,做不完,该挨批评就挨批评吧。但是当时,无论多少任务都必须完成……(20120507-FNZR)

运动式治理计划生育通过下达任务指标给干部施加了很大压力,会迫使干部采取强迫命令或弄虚作假去消化这些压力。而常规治理之后,这些压力消失了。A村的原村支书说:

根据指标,过去有(指标),上环多少人,结扎多少人,引产多少人,这三个指标。……目前来说……逐渐形成了一个习惯,哪个管区有结扎对象,主动带去(县里)。……落实,一般都落实。现在给指标都是根据实际情况,不像过去那样分任务,一定要完成这些,没有的必须想其他办法。(20120424FQL)

计划生育实行常规治理后,国家对计划生育对象的监控更加严密。生活于村庄熟人社会的信息员对村民形成全景式监视。B村的村支书说:

这个由信息员……她都是下村的,它是分阶段的,比如一个月、两个月、半个月,下村一次,一方面,通过卡册掌握那些育龄妇女,谁未婚、谁结婚、谁是没有生育能力的,全部掌握的。那些有生育能力的,她就一个月一个月到村里访查一次,看是否怀孕。(20120506-CDX)

全景式监视使对象的怀孕、生育、节育都处于国家的有效监控之下。常规治理中,规范化管理使对象很难隐瞒、造假,逃避国家的生育规制;常规治理后,对象一旦怀孕躲避不过信息员的监视和向上报告,及时动员对象去做人流,避免大月份引产造成的更大风险。常规治理增强了国家对农民的生育控制能力,可能会造成对农民生育底线的冲击。同时,常规治理更加规范的工作,没有“政治任务”强度的指标压力和“铁面无私”的工作队,农民所面临的强迫命令可能性就减少。在实行常规治理后H县计划生育工作取得了显著绩效,2001年仍被省计生局评为后进的重点管理市县,2004年晋升为先进二类市县,2006年进一步上升为一级达标市县。由此可见,常规治理解决了计划生育治理中的合法性和有效性问题。

六、结语:替代的逻辑

治理目标和治理能力不匹配是运动式治理的充分条件。计划生育意味着国家权力伸向农民的生育领

域,国家的生育规制冲击农民的生育底线,引起服从的困境。从合法性和有效性来说,急迫的国家目标与常规化的国家能力之间的巨大差距使国家转向依赖运动式治理。在运动式计划生育中,政府营造不可违抗的“大气候”,打破科层制的常规程序约束,在特定时间内集中治理资源于特定任务。运动式治理计划生育能在短期内克服国家治理资源不足,取得明显的治理绩效;运动式治理能解决计划生育政策执行的有效性和合法性问题,长期以来基层政府对运动式治理产生路径依赖。运动式治理的周期性、暂时性等导致可持续性差,并且运动式治理忽视规则,短期内下达巨量任务,层层施加强大政治压力,导致基层干部在运动式治理中往往“只讲结果、不讲手段”,容易走向强迫命令的粗暴行政。但运动式治理的短期明显治理绩效抵消了基层政府转向常规治理的内源动力,基层政府对运动式治理形成路径依赖和制度惰性。

治理目标和自理能力匹配是常规治理的必要条件,而非充分条件。对运动式治理形成路径依赖之后,基层政府缺少转向常规治理的内源动力。解决合法性和有效性是国家治理转型的必要条件,运动式治理转向常规治理并非内源性动力,而是外生逻辑所致。治理模式转型的重要前提是人口增长已经得到有效控制,治理目标变得不再急迫,农民的生育意愿、生育行为与国家政策之间张力缓解;宏观的社会环境对激烈运动式治理所带来社会秩序危机的敏感,不同于其它治理领域,计划生育政策执行是直接限制人的生育行为和管制妇女身体,更容易引起基层政府和农民之间的冲突。2000年前后先后出现的“七不准”禁令、计生相关法规、依法行政要求都与运动式治理格格不入。转向常规治理并非基层政府主动为之。运动式治理的有效性并非如一些研究所认为的那样理想,在以运动式治理短时间内消化长期累积的任务量后,运动式治理的缺陷暴露无遗。基层政府转向常规治理主要是因为来自国家顶层的外生压力。国家顶层通过锦标赛体制中的目标管理责任制考核推动基层政府建设常规治理所必需的系统性治理能力,H县在2000年之后才建立起来的系统性治理能力加强了计划生育常规治理的有效性。最后,基层政府才转向常规治理。

通过系统性治理能力建设形成常规治理之后,运动式治理仍然存在再次取代常规治理的可能性。常规治理退回运动式治理一般发生在上级对基层治理绩效的否定之后。在计划生育中,已经实现常规治理的地方在上级的考核检查中受到“红牌”等警告时,意味着其治理绩效被上级否定,并且党政领导的前途受到“一票否决制”的威胁,因此急于在短时间内达到治理目标,即便已经具备常规治理所需要的系统性治理能力,但是对治理目标的过激追求仍然会促使常规治理退位于运动式治理。比如2007年5月,广西博白县等因上年度被自治区计生部门考核红牌警告后,县委书记、县长等党政领导面临着被一票否决的局面,因此发起的轰轰烈烈的运动式治理,最终引发大规模骚乱事件。^①

参考文献:

- 蔡禾,2012,《国家治理的有效性与合法性——对周雪光、冯仕政二文的再思考》,《开放时代》第2期。
曹龙虎,2014,《国家治理中的“路径依赖”与“范式转换”:运动式治理再认识》,《学海》第3期。
陈恩,2012,《论独生子女政策的社会起源》,《中国社会科学院研究生院学报》第3期。
——,2013,《国家与农民关系的再建构——H县两个村庄的计划生育史(1979-2009)》,中国社会科学院研究生院博士学位论文。
陈潭、刘兴云,2011,《锦标赛体制、晋升博弈与地方剧场政治》,《公共管理学报》第2期。
陈心想,2004,《从陈村计划生育中的博弈看基层社会运作》,《社会学研究》第3期。

^①《广西玉林官方公布博白乡镇政府遭围堵事件的经过》,中国新闻网,2007年5月24日,http://www.chinanews.com/gn/news/2007/05-24/942911.shtml。

- 冯仕政, 2011, 《中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释》, 《开放时代》第1期。
- 郭亮, 2010, 《“钟摆型”的国家: 计划生育二十年——记述一位村支部书记的政治生命史》, 黄宗智主编《中国乡村研究》第八辑, 福州: 福建教育出版社。
- 郭志刚, 2000, 《从近年来的时期生育行为看终身生育水平: 中国生育数据的去进度效应总和生育率的研究》, 《人口研究》, 第1期。
- 国家人口和计划生育委员会编, 2007, 《中国人口和计划生育史》, 北京: 中国人口出版社。
- 李永刚、管玥, 2012, 《地方官员竞赛的政治锦标赛模型及其优化》, 《江苏行政学院学报》第2期。
- 刘效仁, 2004, 《淮河治污: 运动式治理的败笔》, 《生态经济》第8期。
- 迈克尔·曼, 2007, 《社会权力的来源》, 刘北城、李少军译, 上海: 上海人民出版社。
- 倪星、原超, 2014, 《地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的?》, 《公共行政评论》第2期。
- 欧阳静, 2014, 《论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷》, 《开放时代》第6期。
- 唐皇凤, 2007, 《常态社会与运动式治理》, 《开放时代》第3期。
- 唐贤兴, 2009, 《政策工具的选择与政府的社会动员能力》, 《学习与探索》第3期。
- 王洛忠、刘金发, 2007, 《从运动型治理到可持续型治理——中国公共治理模式嬗变的逻辑与路径》, 《未来与发展》第5期。
- 徐岩、范娜娜、陈那波, 2015, 《合法性承载: 对运动式治理及其转变的新解释——以A市18年创卫历程为例》, 《公共行政评论》第2期。
- 杨志军、彭勃, 2013, 《有限否定与类型化承认: 评判运动式治理的价值取向》, 《社会科学》第3期。
- 叶敏, 2013, 《从政治运动到运动式治理》, 《华中科技大学学报》(社会科学版)第2期。
- 周飞舟, 2009, 《锦标赛体制》, 《社会学研究》第3期。
- 周雪光, 2012, 《运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考》, 《开放时代》第9期。
- 广东省计划生育委员会, 1983, 《广东省计划生育先进集体/先进个人代表大会资料汇编》。
- H县地方志编纂委员会, 1993, 《H县志》, 海口: 南海出版公司。
- Huang, Yanzhong & Dali L. Yang 2002, “Bureaucratic Capacity and State-society Relations in China.” *Journal of Chinese Political Science*, Vol.7, P.19-46.
- White, Tyrene 2006, *China's Longest Campaign: Birth Planning in the People's Republic, 1949-2005*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Why Routine Governance Replaced Campaign-style Governance: Based on the Birth Planning History of a County

CHEN En

Abstract: This paper focuses on why and how routine governance replaced campaign-style governance in China, based on 30 years birth control history of a county. The governance capability doesn't match the governance target is the sufficient conditions for campaign-style governance in China. However, the effectiveness and legitimacy of the governance are necessary conditions for that routine governance replace campaign-style governance. Local governments lack of internal dynamics for switching campaign-style governance to routine governance. The governance model transformation are driven by the external force from central and provincial governments. Effective birth control and declined fertility rate make it no longer a urgent governance target, and lay the foundation for effectiveness of routine governance. Central and provincial government forces the county government to construct systemic management ability, by changing the index of local government performance evaluation system. The Long-term propaganda of birth control and more and more people abide by the birth control policy, as a result, the routine governance obtain legitimacy. Under the pressure from the performance evaluation by the higher government, local government changes campaign-style governance into routine governance in birth control.

Key words: campaign-style governance; routine governance; birth control

(责任编辑: 李丁)