

社会治理法治前沿

The Frontier of Social Governance Law

2021年第1卷第2期

通过标语的基层社会治理*

——以新冠疫情防控为对象

张 华

摘要 | 从初期疫情阻击到后期疫苗接种，通过标语的治理是新冠疫情期间基层社会治理的重要方式和手段。新冠疫情防控中的标语由上层主体和基层主体发布，包含着管理逻辑和自治逻辑，发挥着政令传达、动员激励、教育科普、资源分配、行为指引、秩序维护等功能。新冠疫情期间，通过标语的基层社会治理是对以往治理经验的传承与发扬，具有简约化治理、迅捷化治理、群众性治理、运动式治理、中心工作式治理的特质。通过标语的基层社会治理在取得显著效果的同时，也存在着治理工具毛糙、治理要求不当、治理举措违法、治理依据不足等问题。为更好地发挥口号在基层社会治理中的作用，应注重把控标语的制定过程，保证标语形式的规范性、内容的适当性，推动标语之治从运动式治理向合法化治理转型。

关键词 | 标语；基层社会；治理；法治；新冠疫情

作者简介 | 张华，清华大学法学院博士生，研究方向为法理学、法社会学。

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



一、问题的提出

中国社会历来有通过标语进行基层社会治理的传统，^[1] 标语在中国基层社会治理中发挥着重要

的作用。^[2] 围绕着通过标语的基层社会治理（以下简称“标语之治”）的主题，既有研究对以标语为基础的社会动员、政治传播、社会治安、边境治理、文明建设、农村社会治理、社会抗争的话语体

* 基金项目：本文系 2020 年度清华大学国家治理研究院课题“突发重大公共卫生事件与城乡基层治理研究”的阶段性成果。

[1] 中国的标语历史源远流长，秦始皇一统六国后曾在泰山上“刻石颂秦德”。参见司马迁：《史记》，崇文书局 2011 年版，第 42 页。

[2] 本文所讨论的“基层社会”包括社区、村居、乡镇等，为县级以下（不含县级）的社会。

系等问题进行了多元的分析与探讨。^[1]这些分析与探讨在学术上积累了标语之治的理论范畴、方法准则、实践规范,为后续研究奠定了基础。^[2]

新冠疫情期间,各类标语布满城乡基层社会的物理空间,在疫情防控中发挥着重要的作用,学界于此背景下对新冠疫情期间的标语之治进行了颇具新意的研究。这些以疫情为背景的研究拓展了学术研究的对象和场域,将研究的背景从常态社会拓展到紧急状态中来。根据研究对象与视角的不同,以新冠肺炎疫情为背景的研究可分为两种类型,其一为标语中心式研究,其二为治理中心式研究。所谓标语中心式研究也即以标语为研究中心,附带论及基层社会治理。标语中心式研究不以标语为直接研究对象,而是在对标语的特点、结构、内容进行剖析的过程中顺带论及基层社会治理。^[3]所谓治理中心式研究也即以为标语出发点,对通过标语的基层社会治理现象进行探究和反思。例如李华胤、张怀东、蔡斐等研究者从宣传工具、责任性治理角度探讨了新冠疫情期间通过标语的基层社会治理实践。^[4]通观以疫情为背景的研究,相对于数量蔚

为可观且相对成熟的标语中心式研究,治理中心式研究尚不充分,前述所列举的探讨新冠疫情期间通过标语的基层社会治理实践的研究几乎囊括了全部治理中心式研究。而且,治理中心式的不足还有:其一,就研究内容而言,既有研究尚未对通过标语的基层社会治理的实践、功能、实效、特质等进行系统梳理。前述以疫情为背景对通过标语的基层社会治理所进行的研究,侧重于分析基层社会治理中标语的作用原理,并未对标语之治的实践、功能、特质等给予足够重视和关注。其二,通过标语的基层社会治理是存在于法治国家、法治社会中的治理,既有研究很少从法学角度对标语之治进行考察,如何推动标语之治走向法治化的问题尚未得到回答与解决。

由于既有研究尚不充分,我们难以据此知晓疫情期间的标语之治如何展开、有何功能、如何完善,难以对标语之治的实践样态、功能作用、实际效果、本质特征等有一个完整、全面、科学、具体的认识。为了解决这样的问题,本文将会在既有研究的基础上,从过程性治理与结果性治理的层面对非常时期

[1] 韩承鹏:《标语口号文化透视》,学林出版社2010年版;王志强:《中国的标语口号》,中央文献出版社2010年版;李世明、田修思:《指路的明灯:长征标语口号》,国防大学出版社2012年版;周裕琼:《从标语管窥中国社会抗争的话语体系与话语逻辑:基于环保和征地事件的综合分析》,《国际新闻界》2016年第5期,第52-68页;龚晓洁:《我国农村社会治理中的官方话语权困境——基于标语现象的研究》,《山东社会科学》2017年第11期,第80-84页;单连春、郎娇:《新中国宣传标语的功能演进及其价值诉求——基于标语政治学的视角》,《党政研究》2019年第6期,第78-85页;严彬野:《从运动到共治:改革开放以来我国治安标语的变迁》,《北京警察学院学报》2021年第1期,第65-71页;Karmazin, Ale, "Slogans as an Organizational Feature of Chinese Politics", *Journal of Chinese Political Science* 25. 2 (2020): 411-429; Lee M., D. So., "Corporate-slogans of corporations operating in Greater China", *Corporate Communications*, 12. 1 (2007): 58-74; Song J., J. Gee, "Slogans with Chinese characteristics: The political functions of a discourse form", *Discourse and Society*, 31. 2 (2019): 201-217.

[2] 需要说明的是,多数研究并不是从治理角度展开的研究。多数研究往往是从语言学、政治学、传播学、管理学、教育学、社会学、心理学、历史学、逻辑学等角度出发,对标语的演化、标语的传播、标语的价值、标语的功能、标语的语言结构、标语的作用机理、标语的话语策略以及标语的本体特征进行研究。

[3] 王新:《新冠肺炎疫情下的标语研究》,《山西大同大学学报(社会科学版)》2020年第2期,第109-114页;林纲:《疫情防控宣传标语的语言生态分析》,《传媒观察》2020年第4期,第30-36页;刘国强、粟晖钦:《共意动员:农村抗疫“硬核标语”的话语框架与建构逻辑》,《现代传播》2020年第8期,第69-74页;吴礼权:《口号标语的政治修辞学分析》,《江苏师范大学学报(哲学社会科学版)》2021年第1期,第37-52页;原慧艳:《抗击疫情“硬核”标语的语言艺术》,《语文建设》2020年第4期,第70-73页;张清:《从“雷人”抗疫标语探讨民众法治文化和法治思维建设》,《政法论坛》2021年第3期,第83-93页。

[4] 李华胤:《标语何以有效防疫:“责任性治理”的解释——以农村“硬核标语”为分析对象》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2020年第5期,第62-73页;张怀东:《从宣传工具到治理资源:重大疫情期间的乡村标语研究》,《广东行政学院学报》2020年第5期,第64-72页;蔡斐:《有意而为的面子威胁行为:对“硬核”防疫标语的治理学解读》,《新媒体与社会》(第二十六辑),社会科学文献出版社2020年版,第171-183页。

的标语之治进行系统考察,全景式展现非常时期标语之治的实践样态、功能作用、本质特征、历史渊源,并在此基础上对非常时期的标语之治进行法理反思,探寻在法治国家、法治社会建设中提升标语之治法治化水平的可能进路,从而将有关标语之治的研究向前推进一步。

为实现上述目的,2021年1月15日至5月10日期间,笔者在北京、山东、广东等地进行了实地调研并在互联网上进行了搜索,共获得疫情防控标语874条。下文将会对这874条标语进行分类、剖析和总结,在治理事实层面建构起新冠肺炎疫情防控中标语治理的实践样态和基本事实,在治理效果层面勾勒出新冠肺炎疫情防控中标语的治理功能和治理效果,并在此基础上对通过标语的基层社会治理进行法理反思,填补既有研究的空白,将相关研究向前推进一步。

需要说明的是,本文所言的标语是书面化的标语。通常认为,标语是用简短文字写出的有宣传鼓动作用的口号,口号是供口头呼喊的有纲领性和鼓动作用的简短句子。^[1]标语是口号的物化。为了增强研究的集中度,本文仅讨论新冠肺炎疫情防控中作为书面语的标语,不讨论作为口头语的口号。

二、通过标语的基层治理的实践

由于既有研究尚未对通过标语的基层社会治理的实践进行系统梳理,我们难以对之产生系统、完整的认知。本部分将会以治理实践的展开逻辑为出发点,从治理主体、治理对象、治理方式、治理形式、治理监督五个维度来描绘刻画非常时期通过标语的基层社会治理的现实图景。

其一,通过标语的基层社会治理的主体。通过对874条防控标语进行梳理发现,疫情期间的防控标语分别由两类主体发布,标语之治具有“双主体”的特征。一方面,为了向基层社会发布政令、普及知识、树立导向,县级以上(包括)的党委、政府以及临时组建的疫情防控领导小组和指挥部等党政机关(下文统称为“上层主体”),会有计划、有组织地拟定、下发包含管理逻辑的标语。例如甘肃省疫情联防联控领导小组办公室为“充分发挥科普宣传在新冠病毒疫苗接种工作中的重要作用”,印发了《关于做好新冠病毒疫苗接种科普知识宣传工作的通知》,发布了“一针疫苗一份心,预防接种尽责任”“新冠疫苗尽早打,防患未然靠大家”等

12条疫苗接种宣传标语。^[2]另一方面,为了在基层社会贯彻政令、维持秩序、动员群众,基层村民委员会、居民委员会、村党组织、社区党组织、业主委员会、物业、学校、企业等基层群众自治组织、基层党组织和企事业单位以及乡镇、街道党政机关(下文统称为“基层主体”),会自主自觉地拟定、发布兼具管理逻辑和自治逻辑的标语。例如为了广西民族大学为了“为坚决贯彻落实中央、自治区决策部署”,发布了“生命重于泰山,疫情就是命令,防控就是责任”等29条标语。^[3]温州市洞头区北岙街道“发动了辖区十余名书法协会会员书写疫情防控宣传标语600多份,准备发放到该街道25个村”。^[4]显然,相比于常规时期,非常时期下防控标语呈现出多样化和碎片化的特点,标语的制定主体更加多元,具有较为明显的双主体特征。

其二,通过标语的基层社会治理的对象。从治理对象来看,标语通常既适用于作为“我们”的共同体之内的人员,例如深圳富士康公司发布的标语“是否被逼婚、是否被相亲?何以解忧,唯有留守”适用对象为本公司人员;^[5]也适用于作为“他们”的共同体之外的人员,例如河北怀来县西辛堡村发布的标语“低眉谢绝您入村,花开春暖您再来”适用对象则为有意入村的村外人员。通过建构“我们”与“他们”的共同意识,借力差序格局的思维惯性,治理主体得以达到共识凝聚与社会动员的治理目的。

[1] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室:《现代汉语词典》,商务印书馆2005年版,第88页。

[2] 参见《甘肃省新冠肺炎疫情联防联控领导小组办公室关于做好新冠疫苗接种科普知识宣传工作的通知》,2021年3月24日发布。

[3] 参见《广西民族大学新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作领导小组指挥部关于印发新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控宣传教育工作方案的通知》,2020年3月3日发布。

[4] 苏红、刘畅:《〈迎战疫情〉三盘社区:手写标语强宣传 群策群力战疫情》,洞头新闻网, <http://www.dtxw.cn/system/2020/02/05/013689513.shtml>,最后访问日期2021年4月4日。

[5] 《“何以解忧,唯有留守”,富士康标语火了!》,搜狐网, https://www.sohu.com/a/444359344_742234,最后访问日期2021年4月6日。

其三，通过标语的基层社会治理的方式。在上层主体与基层主体制定的874条标语中，治理主体通过标语进行治理的方式包括科普方式、劝说方式、警告方式、恐吓方式四种。四种方式的严格程度逐渐递增。从标语类型来看，四种治理方式对应的标语类型分别为科普类标语、劝说类标语、警告类标语和恐吓类标语。其中，上层主体下发的防控标语以科普类、劝说类标语居多，基层主体发布的防控标语以警告类、恐吓类标语居多。前者例如“戴口罩、勤洗手，测体温、勤消毒，少聚集、勤通风”“见屏如面，网络拜年也是团圆”，后者例如“不戴口罩乱集聚，家人含泪过头七”“带病回家，牢底坐穿”。这些不同类型的标语通过诉诸责任^[1]、引发共情、隐喻战争、威胁恐怖、借古喻今等方式普及知识、教育教化、宣传政策、规制劝阻，从而营造有序氛围，发挥治理功能，实现治理目标。

其四，通过标语的基层社会治理的形式。在标语被制定出来之后，为了充分发挥标语的治理作用，标语的发布者借助多类载体、多种工具将标语张贴、悬挂、放置、散布于基层社会的全部物理空间，提升标语的传播范围与传播实效。例如甘肃秦安县千户镇“在各村主巷道张贴宣传标语，要求标语入巷道，宣传全覆盖，做到户户清楚，人人皆知。”^[2]这些散布于城乡基层社会的标语载体多元，形式多样，既包括红底白字的打印横幅、打印条幅，也包括张贴于墙体的手写标语。例如，在四川泸州护国镇凤凰村“路边上形形色色的手写宣传标语更是吸引了村民的目光。”^[3]此外，还有因地制宜的其他形式的标语，例如在黑龙江哈尔滨市南岗区泰山小区内，“居民和志愿者一起垒起了一道50米多长的‘雪墙’，并在上面写

下了铿锵有力的抗疫标语”。^[4]梳理发现，承载标语的载体或工具包括：条幅、横幅、旗帜、车贴（屏）、灯箱、口罩、文化衫、电子屏、粉刷墙体、报纸以及电视、网站、微信、微博、论坛等。通过标语的治理是一种低成本的基层治理方式。充盈于现实世界与网络世界的标语以无形的方式传达治理理念，动员普罗大众自觉参与到新冠疫情防控中来，成为新冠疫情防控运动中基层社会治理的参与者和推动者。

其五，通过标语的基层社会治理的监督。通过标语的基层社会治理的监督也即治理主体根据疫情防控要求，对标语内容进行审视并适时清理、更换标语。一方面，在治理全过程中，为了防止和消除不适当标语可能带来的负面影响，治理主体会对标语内容进行审视，筛选出不适当的标语并予以清理，提升通过标语治理的效果。另一方面，在疫情防控形势发生的情况下，部分标语内容将会变得不合时宜，治理主体会审时度势地对之进行更新、撤换，以配合疫情防控工作的顺利推进。例如湖南安仁县在疫情防控形势发生了变化的情下，公开发布了清理和规范疫情防控宣传标语的通知：“当前，新冠肺炎疫情防控形势持续向好，进入疫情防控常态化阶段，部分宣传标语、宣传海报、政策通告不符合现行政策，不符合当前疫情防控工作要求……对不符合当前政策、不符合当前疫情防控工作要求的宣传标语、横幅、海报等进行集中更换，对张贴不规范的宣传标语、横幅、海报进行集中清理。”^[5]

三、通过标语的基层社会治理的功能

在整个新冠疫情期间，治理主体之所以高度重视标语，在很大程度上是看重标语所承载的基层社

[1] 这里的责任既指违反防控措施所应承担的不利后果，也指个体分内应做的事和担当。后者深受“修身、齐家、治国、平天下”的文化传统和观念的影响，修身齐家是一种责任，抗击病毒同样是一种责任。

[2] 秦安县融媒体中心：《〈疫情防控·消息〉千户镇：标语入巷广动员 疫情宣传全覆盖》，秦安县人民政府网，https://www.qinan.gov.cn/html/2020/zwyw_0206/40088.html，最后访问日期2021年4月4日。

[3] 吴崑：《纳溪区护国镇：抗击疫情老党员自写标语接地气》，四川新闻网，<http://lz.newssc.org/system/20200203/002847873.html>，最后访问日期2021年4月4日。

[4] 王铁军：《巾帼志愿者筑50米“抗疫雪墙”》，《新晚报》2021年2月6日第3版。

[5] 《中共安仁县委新冠肺炎疫情防控应急处置指挥部关于清理和规范疫情防控宣传标语的通知》，2020年5月28日发布。

会治理功能。典型的、传统的标语研究者对常态社会中标语的治理功能曾进行过多视阈的梳理。^[1]但在新冠肺炎疫情的非常时期与特殊背景下,标语究竟承载着哪些治理功能,则尚未得到系统梳理。本部分将会在既往研究的基础上,通过对874条标语进行语料解码与类型化重构,来梳理和展现新冠疫情防控中标语所承载的基层社会治理功能。

(一) 政令传达功能

政令传达功能也即将中央、省、市、县的疫情防控精神、防控原则、防控政策、防控总体要求传达至基层社会的功能。在有限的字符内把政令内容表达出来是通过标语的治理区别于其他基层社会治理手段的首要特征。通过发布标语,治理主体把中央指示、政策精神用群众听得懂、看得懂、容易理解的方式进行宣传,以一种群众喜闻乐见的方式传播开来。通过对前述874条防控标语进行分析发现,疫情防控中既有直接传递政令内容、传达政策要求的标语,例如标语“把人民群众生命安全和身体健康放在第一位”“接种新冠疫苗,共筑免疫长城”,明确了疫情防控目标和要求,将中央精神中的短句子直接用作标语内容,以一种“自上而下”的方式进入基层社会;^[2]也有明晰政令重要性、间接传达政令内容的标语。例如,广西民族大学新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作领导小组指挥部发布的标语“迅速落实‘十严格’,广为宣传‘十严格’,人人皆知‘十严格’”,叮咛学校师生严格落实广西壮族自治区提出的学校疫情防控工作“十严格”要求。

作为一种高效的传达政令工具和治理资源,简约化的标语能够将中央精神、上级指示、政策方针、行政指令转化为易懂易记的口号,易于受众认知、认同以及在此基础上贯彻执行。治理主体的政令文件通常包含很多政策,体现着治理主体的政治目标导向、政策目标导向,而标语则将最核心的部分提炼出来向社会予以输出和展示。通过浏览或诵读标语内容,广大群众能够最为主观、迅捷地了解治理主体倡导什么、反对什么、允许什么、禁止什么。

(二) 动员激励功能

新冠疫情防控需要治理主体理性布局与客观行动,也需要治理参与者的积极、广泛、深度、全面的参与。以疫情防控工作为中心,治理主体通过发布具有目标驱动、利益驱动、情感驱动、理想驱动价值的标语,全方位地号召和鼓舞散布于基层社会

中的各类个体与群体严格遵守防疫规范、主动参与疫情防控工作。例如标语“我们一起打疫苗,一起苗苗苗苗苗”通过借力流行文化的方式动员人民接种疫苗,标语“为了家里老小,请打新冠疫苗”通过亲情驱动的方式动员人民接种疫苗,标语“有国才有家,抗疫靠大家”借力家国观念与家国情怀发动人民参与防控活动,标语“发烧不说的人都是潜伏在人民群众中的敌人”通过对抗战战争话语建构共意,动员人民群众遵循疫情防控措施。

新冠疫情防控中通过标语的动员模式承继和完善了中国传统的动员模式,形成了行政权力建构和社会参与并行的模式。一方面,官方主体主要通过宣传、劝说的方式,对外讲好抗疫故事、传播抗疫声音,对内营造出来的积极、有序的氛围,抵消、消解恐慌、焦虑的负面社会情绪,增强社会信心,引领防控方向、稳定防控大局。例如标语“疫情不退,我们不走”“我们同努力,疫情定可防”通过正向情感话语抵消迷茫、恐慌的消极情绪,动员各类主体积极主动地履行疫情防控责任、助力防控运动。另一方面,基层主体习惯于通过警告、恐吓的方式督促共同体成员遵守防控措施,落实防控措施、服务防控大局。例如标语“莫出门,有瘟神”通过断言式风险话语引起警觉,“用意志来解释疾病和死亡的愿望”^[3],达到劝诫人们减少聚集的目的。在双线并行的动员逻辑下,紧张、乐观、积极有序在疫情防控局面得以形成。

总体而言,防控标语通过目标驱动、利益驱动、情感驱动、理想驱动的方式建构共意、凝聚共识、

[1] 参见王志强:《中国的标语口号》,中央文献出版社2010年版;韩承鹏:《标语口号文化透视》,学林出版社2010年版;Karmazin, Ale. “Slogans as an Organizational Feature of Chinese Politics.” *Journal of Chinese Political Science* 25. 2 (2020): 411-429.

[2] 标语是权力的体现和象征,代表着一定的话语权。在福柯看来,权力始终与话语相伴相随,而话语最终也发展成一种权力,从而对他人的行为产生控制和约束作用,对社会生活具有渗透作用。参见[法]米歇尔·福柯:《必须保卫社会》,钱翰译,上海人民出版社2018年版,第45-89页。

[3] Rosenberg, Charles, “Disease and Social Order in America: Perceptions and Expectations”, *Milbank Quarterly* 64, 1986: 34-55.

营造范围,形成治理主体的权威力和凝聚力,号召全民参与新冠疫情防控中来,引导人们在情感上认同防控措施、行动上落实防控措施,从而使得治理主体顺利完成共识动员、行动动员、社会动员的治理任务。

(三) 行为指引功能

通过对治理前文所述 874 条防控标语进行分析可以发现,治理主体通常会在防控标语中为受众提供明确的行为指导,告诉人们应当做什么怎么做、不应当做什么,确立疫情下人们应当遵循的行为规范和行为模式。

行为指导功能在治理实践中体现为两个方面。一方面,从积极方面明确治理参与者和下级治理主体可以做什么、应当做什么、建议做什么。例如标语“严防死守阻病毒,党员干部是先锋”“党员干部强担当,百姓健康我护航”明确了党员干部的先锋模范角色,明确了党员干部应当发挥带头作用,标语“一针疫苗一份心,预防接种尽责任”明确了社会大众的疫苗接种义务。另一方面,从消极方面明确治理参与者不得做什么、不应做什么、不宜做什么。例如标语“电梯内少交谈”“老实家里转,不给国家添麻烦”直接从负面明确了治理参与者不得、不应、不宜进行的活动。上述标语明晰了受众应当遵循的行为规范和行为模式,使得受众能够从积极方面和消极方面知晓该做什么、不该做什么,具有较强的行为指引价值和作用。上述标语明晰了受众应当遵循的行为规范和行为模式,使得受众能够从消极方面和积极方面知晓该做什么、不该做什么,具有较强的行为指引价值和作用。

(四) 教育科普功能

通过标语的基层社会治理须离不开具有较高认知能力和行动能力的治理参与者。通过发布具有科普和教育意义的标语,治理主体能够以潜移默化的方式教育治理参与者,增强参与者的认识水平和行动能力,使得治理主体的治理理念、治理路线、治理方案更为顺畅地内化到治理过程中。

标语是疫情防控知识的载体,受众可通过它获取防控原理、防控手段、防控技能等多方面的疫情防控知识。在新冠疫情防控中,通过拟定和发布标语,治理主体能够普及防控知识,指导防疫实际操作,为疫情防控提供行为规范、操作标准、技术指南。例如,标语“不能迷信板蓝根和熏醋,一定要

听听医生的话”以及“吃维生素 C 不能预防新型冠状病毒感染的肺炎”纠正了某些食、药能够消灭新冠病毒、治疗新冠肺炎的错误认知,为疫情防控的科学开展培养了较好的社会基础,标语“戴口罩勤洗手,喷嚏咳嗽捂口鼻”“讲究卫生,注重营养,加强锻炼,增强体质”普及了病毒传播途径及阻断方法的科学知识,标语“接种新冠疫苗是防控新冠疫情最有效措施”向大众普及了疫苗的科学价值。综合来看,教育科普类标语所传播和普及的疫情防控知识包括防控措施内容、防控方法、防控实施者、防控对象(病毒)、防控流程、防控用品等。这些疫情防控知识在基层社会的普及、接受和内化的结果是造就了一批具有防控技能的治理参与者,奠定了危机治理的社会主体基础。“通俗易懂的标语,以群众喜闻乐见的方式敲响防疫警钟、传播防控知识,让群众在耳濡目染中养成良好习惯。”^[1]

此外,通过标语不仅能够教会人民应对新冠肺炎的技能和方法,传播科学知识,指导防疫实际操作,而且还能够倡导观念、启迪思想,完成卫生教育、文明教育、健康教育、安全教育等社会化教育功能,促进整体国民科学素养的提升,促进人类文明的进步。

(五) 资源分配功能

新冠疫情得到迅速控制极大地展现了中国高效的资源配置方法和资源配置能力。为了实现资源利用的最大化,一方面,治理主体通过直接发布指令的方式调配自身可直接支配的财政资金、医用物资、人力资源、防控场地、信息和技术知识等稀缺的疫情防控资源,并通过发布标语转述、复述指令的方式重述治理主体发布的资源分配指令,强调资源分配的基本原则和主要方案,推进资源分配指令的细化落实,为资源分配提供舆论支持和正当化论证。另一方,通过发布标语的方式动员其他主体分享其所掌握的防控资源,促进资源向防控一线和重点疫区集中,在保证公平的前提下实现疫情防控资源效用的最大化。换言之,防控标语的资源配置功能既包括传达、转述直接资源分配的指令,推进资源分配指令的细化落实,为资源分配提供舆论支持和正当化论证,也包括

[1] 谢军:《好标语凝聚精气神》,《人民日报》2020年2月14日第5版。

通过动员的方式分配治理主体不直接掌控的资源，促进资源集中、提升资源的利用率。

在本文所统计的 874 条标语中，不少标语具有明显的资源分配功能。例如标语“时刻准备着，召必至战必胜”“坚持在防控一线用身影指挥、用行动说话”发挥着分配人力资源的作用，标语“集中患者、集中专家、集中资源、集中救治”“前线第一，优先支援前线”为行政主体集中分配防控资源提供正当化论证，“武汉胜则湖北胜，湖北胜则全国胜”“捐得不多，绵薄之力。武汉加油！中国加油！”号召社会大众将疫情防控资源向湖北集中、向武汉集中。

（六）秩序维护功能

有序、稳定的社会秩序是疫情防控工作顺利开展的基础，而新冠疫情防控工作中社会秩序的维护则离不开标语作用的发挥。通过发布具有秩序维护功能的标语，从正向和反向两个维度强调秩序的重要性，治理主体得以通过标语维护防疫秩序、诊疗秩序、市场秩序、生产秩序、接种秩序、社会秩序。例如，标语“农时不会等人，防疫也要春耕”“一手抓疫情防控，一手抓恢复生产”，通过正向宣导维护（恢复）经济秩序、生产秩序；标语“你把门串，疫情扩散，逮捕法办”“依法打击制假售假，严厉惩处哄抬物价”，通过反向告诫维护防控秩序、经济秩序。概言之，通过严正提醒、时时处处告诫，及时明确行动指引、发布关键信息、传播权威声音，治理主体一方面能够从正面明确行为导向，恢复原有秩序、维持基本秩序，另一方面能够从侧面粉碎谣言、安抚民心，创建新秩序、校正秩序偏差。“在‘秩序为重’原则的强力支撑下，各项防控工作得以有序开展、有力推进。”^[1]

总体而言，上层主体与基层主体发布的标语在新冠疫情防控中发挥着政令传达、动员激励、教育科普、资源分配、行为指引、秩序维护的治理功能，共同建构起了通过标语治理基层社会的现实图景。其中，科普类标语侧重于宣传教育，劝说类标语侧重于治理动员和明确角色，警告类、恐吓类标语侧重于政令传达、秩序维护。

四、通过标语的基层社会治理的思考

新冠疫情期间，虽然标语之治培育了普通群众的防控意识、促进了疫情防控信息的沟通、提升了普通群众的积极性、改变了治理参与者的行为，在

维护基层社会秩序、提升基层社会治理水平等方面发挥了积极作用。但这种治理模式在治理要求与治理手段方面存在着不足，使其无法产生长远影响，可对其进行法治化改善，以改善治理实效、提升治理效果。

（一）通过标语的基层社会治理的特质

通过标语的基层社会治理是中国式基层社会治理的体现，具有简约化治理、迅捷化治理、群众性治理、运动式治理、中心工作式治理的特质。标语之治的这些特质使其能够实现其治理功能，并在诸多基层社会治理手段中脱颖而出。

其一，通过标语的基层社会治理是一种简约化治理。相对于正式化、规范化、程序化、制度化、复杂化、精细化的技术治理，通过标语的基层社会治理是一种非正式、半正式的简约化治理。在治理资源有限、治理时间紧迫、治理目标明确、治理事务密集、治理手段受限的疫情防控形势下，相对于技术治理治理手段，作为简约化治理手段的标语之治具有低成本、高效率的特征和优势。技术治理手段的特性，尤其是制度主义、程序主义的特性，与突发公共卫生事件本身所具有的偶发性、非程式性、综合性的特点并不契合，甚至会延缓防控措施的下沉，影响治理实效。因而，简约化治理更能适应非程式性、非规范性的疾速变幻的疫情世界。在疫情防控中，治理主体为了向基层传达政令，实现治理目标，通常会兼采多种手段，包括通过发布红头文件、举办会议、举办座谈会、领导人讲话等方式。与其他治理方式相比，通过标语的基层社会治理更具简约性：治理主体通过将中央精神、政令文件、上级指示、行政指令中最核心的部分提炼出来，转换成易懂易记的口号，并直接向社会予以展示，使得受众更易于理解与遵从。当然，简约治理并非一种没有规则的治理，其治理规则是基于情、理、法合一而形成的共识。

其二，通过标语的基层社会治理是一种迅捷化治理。疫情防控的形势下，宣传推广政令的方法手段并不少，譬如通过发布红头文件、举办会议等方

[1] 高其才、张华：《习惯法视角下突发公共卫生事件应急指挥机构的组织和运行规范——以新冠肺炎疫情防控工作领导小组和指挥部为对象》，《学术交流》2020年第5期，第49页。

式以及通过报纸、传单、电视、广播等载体宣传推广政令。在诸多政令推广手段中,相比于其他手段,通过标语宣传推广政令是一种成本低、见效快、效果好的迅捷化治理手段。通过发布“硬核”标语,治理主体能够以最快速度取得最大的治理效能。随着直截了当、一目了然、易记易识、短小精炼的标语在基层社会迅速散播开来,以标语为形式的政策得以敏捷地从应然化为实然。特别是,悬挂一条“今年串门,明年上坟”之类的“硬核”标语所达到的效果往往比发布红头文件、举办会议、举办座谈会等治理方式更加显著。而且,相比于报纸、传单、广播等宣传手段,标语的一个独特优势是其能够更为长久地存在,在疫情防控行动中能始终较大幅度地跨越时间的界限,始终做到“在场”,使得迅捷化治理从“快现快消式治理”升级为一种具有持久影响力的治理。

其三,通过标语的基层社会治理是一种群众性治理。在基层社会治理中,公文语言通常风格庄重、规范严谨、专业严谨、条目众多,难以为群众所熟知。而在新冠肺炎疫情防控期间,治理主体特别是基层主体,通过将政令内容简约为朗朗上口、言简意赅、生动形象的标语,使其更容易为大众所了解、接受、识记和熟习。这样的标语符合群众认知惯性、认识心理和理解程度,具有明显的群众性。进而言之,通过标语的基层社会治理的群众性表现在两个方面:一方面,标语来自群众,例如湖南省科学技术协会、科技志愿者总队发布了《关于组织征集科普宣传标语的通知》,向社会征求疫情防控科普宣传标语,^[1]杭州市余杭区妇女联合会、余杭网络文化协会联合发起了防疫宣传标语征集,向社会征求能够让社区民众易于接受的标语;^[2]另一方面,标语面向群众,例如“以前蒙面像坏人,现戴口罩好邻居”“里不出村外莫入屯,不听劝阻就是罪人”“新冠疫苗尽早打,防患未然靠大家”等标语,所面对的对象均为普罗大众而官僚体系内部的政策执行者。以往的通过标语的基层社会治理更注重传播者意图,新冠疫情期间通过标语的基层社会治理更为强调受众的主体性,疫情期间治理主体通过发动群众、借力群众的方式完成中心工作,治理主体与普通群众在某种程度上形成了同盟关系,将胡塞尔提出的“互为主体”理念(inter-subjectivity)变成了现实。观察实践发现,新冠疫情期间真正

深入人心、有生命力、有影响力的标语往往是基层主体发布的符合群众心理、满足群众需要、能为群众接受的“土味”标语和“硬核”标语,而非上层主体发布的文明规范、高端优雅的标语。后者在某种程度上可以说是以往风格的延续。

其四,通过标语的基层社会治理是一种运动式治理。在大多数空间和时间中,常规型治理占主导地位。在抗击新冠疫情的特定的时期,运动式治理则上升至主导地位,而通过标语的基层社会治理,则是特殊时期下运动式治理的代表之一。一方面,在标语内容上,防控标语叫停了常规的各就各位、按部就班的正常社会运作过程,例如“只要还有一口气,就在家中守阵地”“外来人员不能进,体温异常请远离”等以改变正常社会秩序为目的的标语是疫情期间十分常见的标语;另一方面,在标语作为一种工具的运用上,治理主体习惯于突破常规程序和组织结构,突出标语的作用。例如广西平果市要求“各乡镇、各相关单位要高度重视,狠抓落实,不得自行停止播放宣传标语”^[3],湖南溆浦县桥江镇“在辖区内主要路口或人员集中居住地张贴疫情防控宣传标语、有关通告、宣传单等……共张贴红纸标语1530张、悬挂横幅63幅”。^[4]不同于常规型治理,作为运动式治理的标语之治以非常规化的动员方式,暂时突破常规的程序、常规的组织结构以及常规的各就其位、按部就班的运作过程,以抗击疫情为工作的重心和出发点,从被动员对象身上获得治理能量和治理动力,最终形成无人不抗疫、无时不抗疫、无事不抗疫、无处不抗疫的“全员抗疫”场面。作为“一种与官僚制常规

[1] 《防疫宣传标语征集中心!就等你来!》,新浪网, <http://zj.sina.com.cn/comprehensive/2021-02-05/detail-ikftpnny5320151.shtml>, 最后访问日期2021年3月29日。

[2] 湖南省科学技术协会、湖南省科技志愿者总队《关于组织征集科普宣传标语的通知》,2020年1月29日发布。

[3] 《注意!平果市新冠肺炎疫情防控指挥部通知》,搜狐网, https://www.sohu.com/a/432862530_120065618, 最后访问日期2021年3月30日。

[4] 《桥江镇疫情防控宣传工作开展情况总结》,溆浦县人民政府网站, <http://www.xp.gov.cn/xp/c110634/202007/c6cd0825ae9f4f04b495c5d7aec83313.shtml>, 最后访问日期2021年2月15日。

机制相对立的、非常规性的政治运行机制”^[1]，运动式治理“通过自上而下的各类运动方式调动资源和注意力来追求某一目标或完成某一特定任务”^[2]。由于运动式治理“其启动和运作是暂时的，有针对性的和策略性的”^[3]，在新冠疫情逐步得到控制之后，基层社会治理逐渐退出了暂时性的“运动”状态，逐渐回归常规的治理状态。典型的表现是，在后疫情时代，“不戴口罩，就戴手铐”“停下你归乡的脚步”等突破常规社会运行机制的标语逐渐减少，而“依法科学有序防控，坚决遏制疫情扩散”等强调法治和常规秩序的标语渐次登场。

其五，通过标语的基层社会治理是一种中心工作式治理。开展运动式治理的前提是出现了亟待完成的中心工作。中心工作是运动式治理的主要内容和目标，在全局中处于统领地位。在新冠疫情期间，各类治理主体，无论其原来的本职工作是什么，都不得不暂时放下手中的活，与卫健部门一样把时间和精力集中于疫情防控的中心工作，通过“全员抗疫”的方式投身中心工作。新冠疫情期间通过标语的基层社会治理是一种中心工作式治理，大致表现为两个方面：一是治理主体拟定并发布了大量强调当前中心工作的内容、重要性的标语，明确当下中心工作是什么，例如“离开XX再回来，需要隔离十四天，请想好再上高速”“疫区来琼返X人员要主动接受医学观察14天”“防疫道路千万条，接种疫苗第一条”等标语，明确了交通管控、人员管控、疫苗接种等中心工作。二是治理主体通过大量发布标语，明确中心工作的开展主体、开展方法、开展路线等内容，指导中心工作的开展。例如，“抓行业把关键盯住人，‘十严格’来控疫情”“听从指挥、顾全大局，主动配合检疫、公安部门工作”“号召全民接种，建立最强屏障”等标语，明确了中心工作的关键内容、指挥者、参与者，指导中心工作的开展。

（二）通过标语的基层社会治理的渊源

通过标语的基层社会治理是新冠疫情期间基层社会治理的重要特征、重要内容、重要方式和重要手段。得益于独特的作用方式和价值功能，通过标语的基层社会治理在结果上取得了良好成效。实际上，通过对标语的进化史进行考察可以发现，中国具有悠久的“标语之治”的传统。新冠疫情期间通过标语的基层社会治理可以在很大程度上被认为是

固有社会简约化治理的体现，是我们的治理主体对以往经验的承继和吸纳。历史上，凡革命者都会制定自己的口号，彰显自己的政治目的，譬如秦末陈胜、吴广起义使用“王侯将相，宁有种乎”开创了用标语口号引发大规模农民战争的先河；明代的教民榜较大程度上推动了明初的基层社会治理；土地革命时期，“枪杆子里面出政权”和“星星之火，可以燎原”直接孕育了毛泽东思想的形成，“打土豪、分田地”等口号宣传了我党的思想政策；新中国建设时期，“工业学大庆，农业学大寨”明确了工农业的发展方向。这些历史性标语是当时社会的写照，也是新冠疫情期间的标语之治的历史资源。

新冠疫情期间，治理主体为完成治理任务、实现治理目标，通过借力历史文化传统和革命传统，形成了抗击疫情的文化氛围与意识认同。具体而言，一方面，治理主体通过借力文化传统形成抗击疫情的文化氛围，例如“带病回乡不孝儿郎，传染爹娘丧尽天良”“女如何算孝顺？看住爸妈不出门”等标语，通过借力传统文化中的孝文化，形成新的文化氛围。另一方面，治理主体通过传承革命传统形成意识认同，例如“全员动员，坚守家门，在家也能干革命”“今年过年不串门，来串门的是敌人”“防控战疫要打赢，接种疫苗我先行”等标语隐喻着奋勇抗敌的民族精神与爱国主义价值观，^[4]通过将有助于疫情防控工作的行为上升为敌我矛盾，形成抗击疫情的意识认同。

相较于历史上的标语之治，新冠疫情期间标语之治的治理主体更具多元色彩。在相对遥远的古代社会，通过标语的社会治理是一种自上而下的散布式治理，标语的作用主要在于传播官府政令，使得在朝之令得以在野下沉。在强调阶级斗争的时代，

[1] 欧阳静：《论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷》，《开放时代》2014年第6期，第182页。

[2] 周雪光：《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究》，生活·读书·新知三联书店2017年版，第139页。

[3] 周雪光：《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究》，生活·读书·新知三联书店2017年版，第125页。

[4] 隐喻是疫情期间标语拟定者的常用手法。通过将源域映射到目标域，既往经验得以和疫情防控连接起来并产生现实意义。参见[美]乔治·莱考夫、[美]马克·约翰逊：《我们赖以生存的隐喻》，何文忠译，浙江大学出版社2015年版，第19页。

通过标语的社会治理也是一种自上而下的散布式治理,标语的主要作用在于实现上层主体向社会大众进行政策宣导和政治动员的目的。通过对新冠疫情期间的防控标语与历史上的标语进行对比分析可以发现,疫情期间通过标语的基层社会治理具有明显的主体多元性。虽然在疫情防控期间作为治理主体的上层主体多将基层群众作为治理客体,区分自我与他者,群众往往被置于他者之位,这与历史状况一脉相承。但在疫情防控期间,基层主体特别是基层群众自治组织成了重要的治理主体,并且基层主体习惯于将大多数群众作为自我,将少数人作为他者,扩充“自我”的力量和数量。正是在此意义上,新冠疫情期间的标语之治的治理主体更具多元色彩。治理主体多元化的积极意义在于,更多的群众从被动的被宣导、被教育的对象变为主动的行动者与推动者,从而在更大的层面上形成政治认同和政治共识。

(三) 通过标语的基层社会治理不足及完善

得益于简约化、迅捷化、群众性、运动式、中心工作式的特质和优势,通过标语的基层社会治理在新冠疫情防控期间取得了显著的效果。但通过标语的基层社会治理也存在着一些明显的问题和不足,影响了标语之治的实践效果。具体而言,标语之治的问题与不足包括以下两个方面:

其一,治理工具毛糙。在标语之治中,作为治理工具的标语本身质量高低直接关系到标语之治的价值实现程度。通过对本文所收集的874条防控标语进行逐句逐字检查发现,不少标语十分毛糙,普遍存在着内容粗劣、发布主体不明的问题。例如“口罩你不带,病毒把你爱”“坚决打赢防疫站”“接种疫苗,新冠病毒躲你走”等标语混杂着“带”“站”“寇”等错别字,内容粗劣毛糙。更为严重的问题是,在本文所收集的874条标语中,超半数的标语并未标明发布主体,受众无法判断出发布标语的单位、组织和机构,从而影响了标语之治的权威性、规范性、专业性。此外,与标语内容粗劣问题相照应,部分标语张贴、悬挂于人流较少场所或影响市容、村容的场所等不当场所,影响了标语之治的实效。

其二,治理要求不当。通过对本文所搜集的874条标语内容进行分析发现,由标语内容所表达出来的治理要求存在着严重的歧视对待、恶俗粗暴的问题。典型者例如,“武汉来人要报告,你

不报告我举报”“敢从武汉来,坚决不接待”等标语所倡导、传达的治理要求存在着对污名化特定人群、歧视对待特定人群的问题,在一定程度上分裂了治理共同体,影响了标语之治的文明程度。再如,“返乡人员不隔离,亲人不死扒层皮”“家乡建设你不在,千里投毒你最快”等标语充斥着恶俗和粗暴,给治理要求蒙上了阴影,影响了标语之治的实践效果。

其三,治理举措违法,治理依据不足。通过标语的基层社会治理本身属于运动式治理的一种,不可避免地具有运动式治理要求违法、治理依据缺乏的缺点和不足,对常态下的法治秩序形成冲击力。疫情期间不少标语所传达的治理举措对常态化的法治秩序提出了不少例外化的特殊诉求,涉及到了对公民基本权利的特殊限制或对现有法治秩序的超越,在很大程度上破坏乃至架空了常态下的某些法律制度,导致常态下的法治秩序难以完整地发挥作用。例如“外来人员私自进村者,车报废,人打残!”“出门打断腿,还嘴打掉牙”“不戴口罩,就戴手铐”等标语所蕴含的治理举措无视公民的基本权利、宣扬非法行为,明显违背现代社会法治理念。而且由于治理依据不足,缺乏成熟的制度规范的约束,“运动式治理一旦启动,难以为启动者所持续有效控制……动员力度越强,偏离趋势越大”。^[1]正是由于标语之治存在着问题,有论者认为“法治社会是一个理性社会,一切按规则行事,不需要靠铺天盖地的标语来动员全民行动。”^[2]

通过标语的基层社会治理是在法治国家、法治社会中的治理,改变、矫正标语之治的问题和不足,最终还是需要回到法治上来,还是需要依靠法治思维,通过法治手段、法治方法,形成、完善有关标语本身和标语之治的制度、规范和准则。对于通过标语的基层社会治理的有益经验,应及时总结、留存并以制度规范的固定下来,予以类型化、制度化、逻辑化、系统化、规范化、标准化,使得“善治”的治理目标以“良法”的形态予以呈现,最终实现“良法善治”。“对于基层政权而言,最简单的治

[1] 周雪光:《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究》,生活·读书·新知三联书店2017年版,第149页。

[2] 刘仁文:《标语与法治》,《观察与思考》2009年第4期,第47页。

理方式实际上是“法治”^[1]。这样做能够为标语之治提供规范依据、规范基础，使得标语之治是依法而治、缘法而治。具体而言，我们可以从以下两个方面，对标语之治进行法治化改善：

其一，注重把控标语的制定过程，保证标语形式的规范性、内容的适当性，解决标语之治工具毛糙、要求不当的问题。在具体措施上，可通过总结既有经验，形成和完善成文的法律规范或习惯规范的方式。在成文法律规范或习惯规范中明晰标语负责把控标语形式和内容的责任主体，确定标语的悬挂主体、悬挂时间、悬挂场景、悬挂方式等悬挂规范，内容导向、修辞方法、表述方式等表达规范，裁量空间、监督审查、违规处置等监督规范，以及撤换主体、撤除时间等裁撤规范，由责任主体按照悬挂规范、表达规范、监督规范、裁撤规范的要求完善标语形式、改善标语内容，通过法治的方式解决标语之治的治理工具毛糙、治理要求不当的问题。

其二，在整体上推动运动式治理的法治化，改变标语之治的治理举措违法、治理依据不足的问题。虽然具有运动式治理特质的标语之治承继了运动式治理的不足，对法治秩序形成了冲击，但在特殊的情形下，“运动型机制恰恰因常规型机制的失败而启动运行”^[2]，舍弃标语之治的基层社会治理是不可想象的。因而，这里值得思考的问题是，法治秩序如何容纳、吸收作为非常态治理的标语之治，从而使得标语之治既符合法治秩序又效果显著。从既有研究关于“调适论”与“转型论”的论争出发，笔者以为我们可以在整体上推动运动式治理的法治化，改变标语之治的治理举措违法、治理依据不足

的问题。具体而言，一方面，在《突发事件应对法》《传染病防治法》等法律以及与之配套的法规和规范性文件框架下，通过在立法中适当扩大必要的授权的方式，进一步明晰标语之治的法律依据，为标语之治提供规范依据、规范基础，使标语之治仍能在法治的轨道上运行，推动标语之治从运动式治理走向法律规范约束下的常态化、法治化治理。^[3]另一方面，在运用标语进行基层社会治理的过程中，严格坚持权利保障原则、权力依法行使原则、合理性原则、效率原则、比例原则、信息公开原则等基本法治原则，减少治理举措的违法性。^[4]

五、结语

通过标语的基层社会治理是新冠疫情期间一种有效的基层社会治理方式和治理手段。通过制定和发布标语，治理主体得以实现、完成和取得政令传达、动员激励、教育科普、资源分配、行为指引、秩序维护的治理目标、治理任务，取得良好治理效果。可以说，通过标语进行基层社会治理是疫情下的必然选择。

当然，作为一种非制度化的运动式治理方式，通过标语的基层社会治理存在着治理工具毛糙、治理要求不当、治理举措违法、治理依据不足等问题，导致标语之治在结果上实效受限、长效缺乏。为了改变这种状况，应注重把控标语的制定过程，在整体上推动运动式治理的法治化进程，从而使标语形式规范、内容适当、举措合法、依据明确，将标语之治约束在法治之内，为基层社会治理水平提升以及基层社会治理体系和治理能力现代化奠定基础。

[1] 吕德文：《简约治理与隐蔽的乡村治理：一个理论述评》，《社会科学论坛》2010年第8期，第153页。

[2] 周雪光：《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究》，生活·读书·新知三联书店2017年版，第125-126页。

[3] 例如《突发事件应对法》第五十五条规定：“突发事件发生地的居民委员会、村民委员会和其他组织应当按照当地人民政府的决定、命令，进行宣传动员，组织群众开展自救和互救，协助维护社会秩序。”《传染病防治法》第九条规定：“国家支持和鼓励单位和个人参与传染病防治工作。各级人民政府应当完善有关制度，方便单位和个人参与防治传染病的宣传教育、疫情报告、志愿服务和捐赠活动。”《突发公共卫生事件应急条例》第三十四条规定：“县级以上地方人民政府卫生行政主管部门应当对突发事件现场等采取控制措施，宣传突发事件防治知识”。

[4] 有关上述六项法治原则的详细论述可参见王奇才：《应对突发公共卫生事件的法治原则与法理思维》，《法制与社会发展》2020年第3期，第65-77页。