《学术界》(月刊)
总第254期,2019.7
ACADEMICS
No.7 Jul. 2019

社会动员在国家治理中的功能及其合理边界〔*〕

贺治方
(中共湖南省委党校　期刊社,湖南　长沙　410006)

〔**摘　要**〕尽管大规模的、群众运动式的社会动员因其诸多弊端逐渐淡出了我国政治和社会生活,但社会动员在现代社会依然扮演着重要角色,是国家治理的一种重要方式,在集聚发展资源、凝聚社会共识、促进社会整合、应对公共危机中发挥着重要作用。社会动员作为一种扩张性权力,在国家治理中也存在着运作风险,容易破坏正常的社会秩序、容易成为攻击国家政权的工具、容易侵害公民独立自由的权利、容易破坏社会民主法治。作为一把"双刃剑",社会动员必须在国家治理中划定合理边界,不能违背公民意愿、不能突破法治规则、不能过度频繁使用、不能代替正常的官僚制运作。

〔**关键词**〕社会动员;国家治理;中国共产党
DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2019.07.009

社会动员是组织群众、发动群众的过程,是人类社会一种常见的社会和政治现象。"一部中国共产党的历史就是一部社会动员史"。[1]在革命战争年代,通过广泛的社会动员,中国共产党组织了一系列的工人罢工和商人罢市活动,并形成了抗日民族统一战线,为革命的胜利做出了巨大贡献。建国以后,中国共产党沿袭了革命战争年代的动员思维,国家权力渗透到经济社会生活的方方面面,社会动员进入前所未有的巅峰时期,虽然凝聚了现代化建设的强大力量,但也在一定程度上破坏了社会民主法治,造成了民众疲惫,损耗了社会资源。社会动员由此在学术界遭到诸多责难和批判,"频繁的社会动员也带来了一系列负面影响:从法治化角度而言,社会动员扰乱了法治秩序,削弱法律规范的权威性,并对司法系统形成冲击,不利于国家法治化建设。"[2]在国家治理现代化进程中,社会动员能否成为一种治理方式?有何积极功能和负面效应?社会动员的合理边界是什么?这是国家治理理论面临的重要课题。

一、社会动员在国家治理中的积极功能

社会动员在革命和社会主义建设阶段中发挥了重要作用,这一点已毋容置疑。在国家治理现代化进程中,社会动员依然发挥着重要作用,可以有效弥补官僚制的不足,在集聚经济资源、

作者简介:贺治方,博士,中共湖南省委党校期刊社助理研究员。
〔*〕本文系中共中央党校2019年度校级科研重点项目"中国现代化前景及问题研究"的阶段性成果。

促进社会整合、凝聚社会共识、应对公共危机等方面发挥着积极作用。

(一)社会动员能够实现资源集聚效应

从动员对象来划分,社会动员既包括对人的动员,也包括物的动员,对人的动员主要通过转变其思想观念,而对物的动员则是对资源的配置,即资源的动员。在国家治理中,政府通过对国家资源进行有效调配来促进经济发展是社会动员的重要内容,而社会动员的功能则表现为促进资源的合理配置。资源具有稀缺性和有限性的特点,不同资源的配置和使用方式产生的效果完全不一样,效率问题涉及到经济发展的本质,"经济发展就是要提高资源尤其是稀缺资源的配置效率,以尽可能少的资源投入生产尽可能多的产品、获得尽可能大的效益。"[3]一个国家的"经济发展在很大程度上依赖于现代化过程的智力方面和政治方面,依赖于知识和政治领导动员资源的能力"。[4]因此,如何对资源进行有效利用和配置是国家治理的重要内容,考验着执政智慧和治理水平。市场经济的优势在于市场成为整个社会经济联系的纽带,通过价格机制实现资源的有效配置。迄今为止,全世界绝大多数国家都纷纷走上了市场经济的道路。但市场在资源配置中也不是万能的,由于现实的经济是一个充满着外部性的非完全竞争的市场,市场配置会出现无效率和不公平的问题,也即是"市场失灵",市场经济本身的固有缺陷要求政府参与资源的配置。除了弥补"市场失灵"之外,我国在资源配置中要强化政府的资源动员能力还有着以下两个方面的原因:

第一,社会动员在资本的原始积累阶段发挥重要作用。从农业社会向工业社会的过渡需要资本的原始积累,先发资本主义国家依靠侵略和掠夺的方式实现资本积累,后发国家有的依附于发达国家在短期内迅速实现资本积累,大多数后发国家普遍存在资源短缺的问题。第二次世界大战后迅速崛起的"亚洲四小龙"选择的是依附型的发展道路,但对于中国这样的大国则行不通。在中国现代化进程的起步阶段,必然依靠国家力量整合各个部门和各个条块的社会资源。刘一皋认为,"动员的形式与规模,决定社会发展的速度与特征,特别在发展中国家,动员乃是实现赶超必不可少的条件。"[5]后发国家要想快速实现现代化,就必须通过高投资、高积累来推动国家的工业化建设,为现代化建设奠定坚实的物质基础,而这样一种发展模式必然要求国家具有强大的资源动员能力。"这样一种实现工业化的原始积累方式,比侵略型道路道德水平高,比依附型道路速度快。"[6]

第二,政府主导型的现代化发展模式决定了我国政府在经济发展中必然发挥重要作用。西方国家的现代化是市场主导型的现代化模式,强调限制政府权力,政府在经济发展中承担"守夜人"的角色。而我国的现代化进程并不是一个自然过程,政府承担了重要的引导、组织甚至直接参与的功能,工业体系、交通、水利等衡量现代化的基本指标都是在政府的直接参与下完成。政府掌握了大量的国家资源,包括税收、国有土地、国有企业、制定经济政策的权力等,这些资源是市场经济中的企业和个人所不能比拟的,正是通过对这些资源的有效调度来实现对社会资源的有效配置,推动现代化发展。比如在新中国成立初期,国家农业基础设施薄弱,为了实现农业现代化,国家大量动员农民兴修水利,1949 年冬至 1953 年 10 月,全国共兴修整修小型塘坝 600 多万处,扩大灌溉面积 4600 多万亩。[7]通过社会动员,短期内实现了农业基础设施的改善,我国很多农村的水利灌溉设施至今为此期间所建。党的十九大报告明确指出,使市场在资源配置中起决定作用,同时更好发挥政府作用。在现实经济工作中,"工程""指挥部""战役""决胜""作战图""攻坚战"等带有强烈动员色彩的词汇仍然经常使用,也说明了我国政府在经济发展中有着强烈的动员思维,集中优势资源来推动现代化建设。

(二)社会动员是实现社会整合的重要手段

现代化促进了社会分化,社会分化是社会发

展的重要动力,但无序的分化与差异将社会推向破裂的边缘,最终阻碍了现代化的进程。因此,社会分化需要社会整合,而社会动员是社会整合的重要手段。社会动员通过对社会群体思想观念的影响,引导社会成员朝着某一特定社会目标行动,并呈现出行动的相对一致性,“还在一定程度上表现为一种日益强化的社会行为”,[8]最终实现社会成员在某一时段、某一领域的行动一致,促进社会秩序的有机运行。

新中国成立以后,为了扭转了旧中国“一盘散沙”的局面,中国共产党建立了高度统一的政治组织形式,“将全中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里”,[9]形成了一种全能主义的政治模式,社会高度统一,同质性极高,没有流动性和创造力,整个社会缺乏生机活力。改革开放后,随着市场机制的引进,社会迅速分化,异质性增强,原有的“两阶一层”的社会结构迅速分化为“千层饼”式的差异性结构。[10]社会分化一方面带来了社会活力,原来捆绑式、先赋性的身份体系,被代之以契约性的职业角色体系,因而有助于解放个体生产力,可以说,社会分化是促进社会生产力发展的重要驱动力量,是改革开放 40 年来中国经济建设取得重要成就的重要动力。但另一方面,过度的社会分化也带来了一系列的问题,主要表现为区域发展的不平衡、城乡发展的不平衡以及“边缘化”现象突出,[11]并由此产生了一系列的社会矛盾,如城乡矛盾、官民矛盾、劳资矛盾、医患矛盾、贫富矛盾、行业矛盾等等,加剧社会运行风险。

社会动员促进社会整合的功能体现在以下两个方面:

第一,化解社会矛盾。社会动员通过促进不同社会阶层、地区之间的有效流动,增进不同阶层、行业之间的信息互通和融合,从而消解不同阶层、地区之间的对立,如近年来通过大规模的农民进城务工和城市反哺农村,城乡之间的矛盾逐渐缓解。同时,在一系列的矛盾纠纷中,通过做好各矛盾对立面的思想工作,化解矛盾纠纷。比如征地拆迁是我国城镇化发展面临的一个不可避免的问题,为获取更多拆迁赔偿,拆迁户必然与城市管理者及拆迁施工方发生矛盾,属于典型的利益冲突。为了确保拆迁的顺利进行并防止出现矛盾冲突升级,就必然在拆迁前期及拆迁过程中进行广泛的宣传动员,向拆迁户宣讲政策和法律,并通过召开会议、典型示范、经济奖励、党员带动等方式动员拆迁,有效化解拆迁过程中的矛盾。

第二,促进社会参与。社会参与能够促进社会凝聚力的增强,而社会凝聚力是社会整合的重要标志。近代中国在小农经济和封建专制的影响下,社会参与度极低,社会冷漠无情,社会毫无凝聚力。新中国成立后,通过动员民众热火朝天搞建设、披荆斩棘促改革,全国各民族、各阶层、各地区高度统一团结在一起,社会参与度和社会凝聚力明显增强。中国民众在改革开放前的社会参与可以说是空前绝后的,中国共产党通过发动一次又一次的频繁的社会运动,公民广泛地参与到国家的经济、政治、文化甚至国防建设,虽然产生了一系列的负面效应,但不可否认的是广泛的社会参与极大地提高了中国的社会凝聚力和民族自尊心,社会也高度稳定。改革开放后,在重大国家活动的社会参与方面,社会动员依然发挥着重要作用,如 2008 年奥运会动员了 170 万名志愿者在各类服务领域累计服务超过 2 亿小时,[12]很难想象,如果没有动员广大志愿者和公民对奥运会的支持,仅仅依靠政府的力量难以组织如此规模盛大的国际赛事。

(三)社会动员能够凝聚起广泛的社会共识

戴维·米勒指出:“共识是指在一定的时代生活,一定的地理环境中的个人所共享的一系列信念、价值观念和规范。”[13]共识是人类文明的基础,人类生活的一致性和共同的目标及协作劳动,必然要求人们互相之间形成共识,以此来规范集体行为,进行分工合作,并在此基础上形成国家、法律、道德、文化等上层建筑。当代中国政治社会化过程中的社会认同是形成社会共识的

基础,没有形成统一的社会共识,国家发展战略和政党政治意图就难以实现社会化。社会动员在本质上就是组织和发动群众的过程,是动员主体有效传播其价值和主张引导社会参与的过程。因此,社会动员的一项重要功能是凝聚社会共识,获得公民的政治和文化认同。当大规模的群众运动退出历史舞台后,凝聚社会共识成为我国开展社会动员的主要任务。不言而喻,不同的个体、不同的群体对事物的看法都不会一样,存在一定的分歧,形成不同的价值观,不同的价值观会产生不同的行为模式和结果。差异性的价值观对于活跃社会思维、激发社会创造有着重要作用,但当一个社会形成几种截然不同、互相对立的价值体系时,就可能撕裂社会共识,造成社会动荡。当前我国正是通过社会主义核心价值观来统领和凝聚社会思想,作为一种社会意识和价值观念,社会主义核心价值观充分反映了人民群众的利益诉求,是中国人民共同奋斗的思想基础和精神动力,是新时期我们行为活动的重要指引和规范准则,有着鲜明的中国特色、民族特性和时代特征,可以说,社会主义核心价值观是凝聚当代中国社会共识的最大公约数,关系着国家的长治久安。

(四)社会动员在应对公共危机中发挥重要作用

现代化进程是一个从传统社会向现代社会转型的过程,是一个利益分化和调整的过程,也是一个社会结构和思想文化巨大变迁的过程,充满着矛盾、风险和危机。亨廷顿认为,“现代性孕育稳定,而现代化也滋生动乱”,[14]通过对众多发展中国家的考察,亨廷顿发现,高度传统和高度现代化的国家都是非常稳定的,比如传统的农业国家和现代化程度较高的工业国家极少发生社会动荡,但从传统向现代转型的国家其社会结构最为不稳定,极容易发生动乱。因此,现代化进程中尤其需要应对可能出现的各类社会风险和公共危机。在公共危机中,社会动员的功能表现为两个方面:

第一,在突发公共危机中,政府通过强制行政手段调动国家资源,进行紧急动员。紧急动员既包括对行政资源的动员,如军队、储备物资、运输设备等,还包括对社会资源的动员,如紧急情况下征用民房、私人汽车、民间人力资源等,并带有较强的强制性。中国地大物博,又处于社会转型期,潜在的社会风险极容易演化为公共危机,因此,紧急动员能力对中国至关重要。比如在2003年应对SARS病毒中,北京中小学停课、多数高校被封锁、大型商场被关闭、大型活动被取消,所有党员干部要求24小时轮流值班,这即是一种应急状态下的紧急动员。在应对2008年汶川特大地震中,中国以超强的动员能力在短短几天时间内就调遣了十几万解放军和武装部队赶赴震区开展救援,上千万吨物资也在几天时间内被运往灾区,相当于迅速组织了一场规模不小的战斗,其紧急动员能力让世界为之惊叹。

第二,政府通过对公共危机的宣传报道,引发社会的关注,并激发全体社会组织与个体行动起来,汇集社会资源与社会力量,弥补政府救援力量的不足。经过改革开放40年的发展,我国社会组织蓬勃发展,根据民政部发布的《2017年社会服务发展统计公报》,截至2017年底,全国共有社会组织76.2万个,比上年增长8.4%。这些社会组织在应对公共危机中,有着分布广泛、灵活性大、专业性强、具有较强的志愿服务精神等特点,能够有效弥补公共危机中的“政府失灵”。比如汶川地震抗震救灾时,境内外的社工机构在灾区过渡安置和灾后恢复重建过程中发挥着重要作用,帮助疏导心理情绪,进行震后心理疏导,重建生活信心。[15]

二、社会动员在国家治理中的运作风险

社会动员作为国家治理的一种方式,是对社会资源的汲取和调配,作为一种带有一定“扩张性”的权力,其本身是一把“双刃剑”,如果运用不当,也可能给社会造成一定的破坏作用,潜藏着一定的运作风险。

(一)过度动员破坏正常的社会秩序

良好的社会秩序是人类发展进步的前提和基础,正如卢梭所说,“社会秩序乃是为其他一切权利提供了基础的一项神圣权利。”[16]一个国家的发展,也离不开稳定的社会秩序,当社会秩序动荡不安时,各类社会矛盾、社会冲突、社会风险就会增多,潜在的安全隐患无处不在,国家难以制定和实施有效连续的发展战略和规划,经济发展和现代化建设也会受到各种不稳定因素的影响;而当一个国家社会秩序良好时,社会矛盾和社会风险变小,国家就能够安心发展经济。

社会动员过程中大量人群的聚集容易产生群体的非理性行为,并演化为群体性事件,破坏社会秩序和稳定。法国著名社会心理学家古斯塔夫·勒庞在《乌合之众:大众心理研究》中指出,群体行为是非理性的,普通的个体很容易对这个人数庞大的集团产生过度的信赖感,个人的情绪也极容易被集体的情绪所带动和感染,理性的个体容易失去理性,变得失去责任、暴躁和易受煽动,并采取集体一致的行动,产生巨大的破坏力量。失控的集体行为由于本身的无目的,由于情绪化的高强度,势必会冲击着社会原有的正常秩序。“二战”期间日本普通民众变为战争机器、“大跃进”时期的浮夸风、“文革”青年变得丧失理智,这些都是无序化社会动员的恶果。同时,大规模的社会动员,要将数十万甚至数百万人群进行组织调配,其本身是一项极为复杂的工作,在动员过程中,如果调配不当,则容易造成大规模人群的混乱,甚至造成社会骚乱。比如近几年在我国出现的一些非理性爱国运动中,一些群众盲目参与游行示威,由于缺乏有力的组织,出现了一些打砸抢恶性事件,破坏了社会的和谐稳定和正常的社会秩序。

(二)容易成为攻击国家政权的工具

社会动员既是国家进行组织和管理的重要手段,也可以成为社会成员反抗政治权力的“弱者的武器”和“革命的杠杆”。通过社会动员,可以将弱小的个体汇聚成为强大的力量,并最终与国家相抗衡。中国历史上任何一次农民起义都是通过广泛的社会动员将群众组织起来反抗统治政权,并最终推翻政权,社会动员的惊人力量不可轻视。在现代社会,国家掌握着强大的暴力机关,但社会动员依然能够成为推翻政权的重要工具,这在国外已有殷鉴。2010 年以来席卷中东地区的“阿拉伯之春”运动,就是通过社会动员推翻了突尼斯、埃及、也门、叙利亚等众多阿拉伯国家的政权,并造成了社会的动荡不安和经济下滑。在运动中,一些政府反对派和国外势力利用民众对当局政府的不满情绪,以社交媒体为主要工具,动员民众推翻执政党的统治。在整个“阿拉伯之春”运动中,反对派和国外敌对势力与国家政权之间并没有发生激烈的战争,而是利用现代传媒手段对社会力量进行动员,依靠社会力量来反抗国家政权的“和平抵抗运动”,在现代民主政治国家,这种反对力量成为推翻政权最为有力的工具。

我国当前正处于社会转型期,“中国现阶段所面临的事情是最多的,是巨量的,而巨量的事情势必引发大量的社会矛盾”。[17]社会矛盾和社会风险的增多容易引发群众的不满,造成一系列群体性事件,特别是在网络时代,群体性事件极容易演化为对政府的攻击。如贵州瓮安的“6·28”事件、重庆万州事件、广东乌坎事件、江西南康事件等。在群体性事件中,社会动员容易让人产生群体认同,拉塞尔哈丁认为,“强大的群体认同是群体冲突演化为暴力的答案。”[18]群体性事件正是通过动员来构建起强大的群体认同,进而采取集体性破坏行为。比如2009 年6 月 15 日发生在江西南康的群体性事件中,最开始表现为网络诉苦,引发网民的大量关注和转发,形成了强大的心理认同,网络将一对一的动员升级为一对多、多对多的动员,网络话语诉苦和内心情感共鸣最后演化为现实中的群体行动,6 月 15 日当天,上万群众在南康主干道 105 国道聚集,参与集群上访的既有实际利益相关的维权家具业主、底层工人,也有被情感带动的围观群众,在

南康 105 国道上聚集的数万民众中约有百分之八九十是听到消息后赶来“凑热闹”或“声援”的。[19]当这些人聚集在一起时,个人的思维和行动就会与群体趋同,同时个体心中对政府的不满、对社会的不公情绪在群体中被极大地调动起来。我国的群体性事件一般都属于人民内部矛盾,可以通过制度内化解。而一些极端暴力事件和恐怖活动则威胁了国家政权和稳定,比如拉萨“3 · 14”打砸抢事件和乌鲁木齐“7 · 5”打砸抢事件中,其动员的目标则是颠覆国家政权,试图分裂国家。

(三)容易侵犯公民独立自由的权利

古往今来,无数思想家、政治家从人性、国家治理、社会发展等多个角度论述了自由的价值,形成的一个基本共识是自由是人类最大的幸福,独立自主的自由公民是现代社会的支柱。启蒙思想家洛克被认为是“第一个自由主义者”,[20]他认为建立政权和政治体制的根本目的就是为了保护人们的自由。公民自由的充分实现,需要国家权力的实施和保障,但是,公民自由权利所面临的最大的威胁同样也来自公权力。由于公共权力的扩张性,使得保护公民权利的社会动员极容易成为侵害公民权利的手段。当公民自由权利在社会中受到其他人侵犯时,公民可以寻求公权力的保护,但当公民自由受到公权力侵害时,权利保护则显得苍白无力。在社会动员过程中,动员主体为达成一定目的,必然要求动员对象参与一定的社会活动,这样一种参与如果是一种强制性的参与势必侵犯公民的人身自由,并导致公民为此付出一定的时间成本。特别是在一些不当的社会动员中,动员主体往往容易打着国家主义和集体主义的旗号,对动员对象实施道德绑架,使动员对象被迫参与,而动员对象一旦不参与其中,不仅会受到一定程度的打击,更是会受到群体的排挤。计划经济时期,频繁的社会动员在一定程度上侵犯了公民自由,比如在大炼钢铁、修水坝、打麻雀等运动中,公民实际上是没有选择退出的权利的。

当前,保障公民自由成为中国特色社会主义的内在要求,是社会主义核心价值观的重要组成部分。开展社会动员必须以保障公民自由为前提,合理划清国家与社会关系的界限,充分尊重民意,国家权力不能过度干预公民私领域。在实施社会动员的过程中,不能简单以公共利益和集体利益作为最高标准和优先选择,并且不能将其视为干涉公民私人领域和个人自由的依据。公权力和国家利益并不是绝对优先的,它只是在公私利益的具体权衡中才展现其相对优先性。[21]

(四)过度的群众运动容易破坏社会民主法治

在革命战争年代,社会动荡不安,动员的目的是破坏现有秩序,推翻政权,因此,革命战争年代的群众运动是十分必要的。但随着现代化建设的逐步开展,群众运动的巨大力量就会发挥负面作用,频繁和大规模的群众运动不能使人民安下心来搞建设,特别是以群众运动的方式处理人民内部矛盾、发展生产、维护社会秩序并不能发挥好的效果,相反,群众运动在处理人民内部矛盾的过程中可能会造成矛盾的激化,将社会问题演化升级成阶级斗争,变成政治运动,比如“反右斗争扩大化”“文化大革命运动”等。在群众运动中,“法不责众”的心理助长了人们对法律的轻视和抵制。在缺乏法治的情况下,群众运动可以让公权力从国家过渡到部分人手中,并变得肆意妄为,比如在“文化大革命运动”中,各地的红卫兵成为公权力的掌握者,动辄对人们进行抓捕、审查和批斗,而这样一种行为没有经过严格的程序,随意性极大,使人们陷入极大的恐慌之中,社会秩序陷入混乱。邓小平在总结这一经验教训时指出:“‘文化大革命’是指‘大民主’,以为把群众哄起来,就是民主,就能解决问题。实际上一哄起来就打内战。”[22]

三、社会动员在国家治理中的合理边界

作为国家治理的一种工具,社会动员能够发挥“集中力量办大事”的优势,但如果使用不当,

也会出现“集中力量坏大事”的情况。18 世纪,法国启蒙思想家孟德斯鸠曾精辟地论述道:“一切有权力之人都容易滥用权力,这是一条万古不易的经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”[23] 因此,社会动员必须有其合理边界,不可无限制地使用。

(一)社会动员不能违背公民意愿

社会动员是动员主体与动员对象双向互动、密切配合的过程,是动员对象对动员主体和动员目标的认可和支持,只有动员对象愿意参与到动员过程之中,才能保证动员效果。特别是在现代民主社会要求国家与社会保持合理边界,国家不可随意强迫公民参与社会动员。

在计划经济时期,由于国家掌握了几乎所有的社会资源,控制了民众基本的生产工具和生活资料,因此,计划经济时期的社会动员往往没有尊重公民意愿,主要采取行政命令的方式,容易侵犯公民的合法权益。比如在“大跃进”和人民公社化运动中,一些地方组织为了动员群众积极参加,采取“扣帽子”、不分配生产生活物资等激进的方式逼迫群众参与,“在国家控制所有生存必需资源的前提下,被动员者实际上是没有退出权的。”[24] 这种违背公民意愿的社会动员显然不能运用到现代国家治理之中。

社会动员过程中充分尊重公民意愿就应当主要采用利益引导和情感激发的方式来调动公民参与动员的积极性。利益引导机制类似于市场交换机制,通过设置与动员对象切身利益相关的动员目标,能够有效吸引动员对象参与到社会动员之中,而一旦动员目标侵害了动员对象的利益,则很难吸引动员对象的参与。因此,社会动员的目标要与人民群众的利益诉求高度契合,人民群众关注什么、需要什么,就进行什么样的社会动员。同时,人不仅是理性的,也是感性的,不只是受物质利益的驱使,也受感情因素的影响。在特定的场合,激起人们情感的力量,比利益的引诱更能动员他们,通过鼓舞人心的宣传口号和行动,调动社会群体的心理情绪,并使社会成员之间的情绪互相感染,形成一种群体合力。这种出于公民自愿的动员往往要比行政命令式的动员效果更好。

(二)社会动员不能突破法治规则

亚里士多德曾指出,为政最重要的一个规律是:“一切政体都应订立法制并安排它的经济体系,使执政和属官不能假借公职,营求私利。”[25] 社会动员是一种强大的公共权力,赋予了动员者组织群众、发动群众的权力,并以国家强制力为后盾,带有一定的压迫性和扩张性,如果使用不当或者没有被有效限定,极容易被动员主体所滥用,导致动员权力的不断扩张而难以约束,呈现随意性、主观性、扩大性的特点,甚至将社会动员作为个人谋取私利的工具,因此,社会动员必须在法治规则下运行,依靠法律来防止社会动员权力的滥用。党的十九大报告提出要“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进”。[26] 这就要求一切国家和社会治理手段都必须纳入到法治的轨道,社会动员也不能例外。

为防止权力滥用,西方发达国家出台了一系列的法律法规约束社会动员,将社会动员的实施范围进行严格规定。美国应对公共危机的法律体系最为完善,其中很多法律对公共危机中国家动员的权力进行了明确规定,如 1976 年就制定颁布的《全国紧急状态法》,对全国进入紧急状态的条件、程序、期限和终止进行了规定,特别是对总统在紧急状态下拥有的特别权力进行了详细规定,既赋予了总统非常时期的特定权力,又对这种特定权力进行限制,防止权力滥用,此后,1992 年制定了《联邦响应预案》,并于 2004 年上升为《全国响应预案》,2008 年又修订为《全国响应框架》,对全国紧急状态下社会动员的预案、准备、保护、恢复等进行了详细规定。法国 1955 年颁布了《紧急状态法》,其特点是“侧重于规定紧急状态下政府的权力和公民应承担的义务”。[27] 德国注重社会动员运行机制的建设,统一协调物质资源和各方力量,建立了由国家、非政府组织、企业和民众协调参与的社会动员机制,确保社会

动员中各方力量的平衡,防止社会动员过程中某一动员主体权力的无限扩张。

(三)社会动员不能过于频繁

过于频繁的社会动员有着以下三个方面的危害:第一,造成社会资源的枯竭。米格代尔从国家与社会关系的角度,认为国家能力包括渗入社会、调节社会关系、提取资源,以及以特定方式配置或运用资源。[28]社会动员实质上是执政党渗入社会、提取社会资源、依靠社会力量弥补自身能力不足的过程,适度的社会动员能够有机整合政府力量与社会力量,实现国家能力的强大,但过于频繁的社会动员使得国家源源不断地从社会提取资源,造成社会资源的枯竭,社会难以成为一个独立的力量在国家治理中发挥作用。第二,使得民众不胜其扰。社会动员意味着大规模的群众参与,在此起彼伏的社会动员中,民众不得不牺牲大量的体力、精力和时间参与其中,甚至会产生一定的厌烦心理。比如从 1950 到 1976 年,中国共组织发动了 75 场全国性的大规模群众运动,内容涉及政治领域、经济领域、意识形态领域和社会生活领域。[29]这些过于频繁的社会动员使得民众疲于应对各类持续不断的社会运动,正常的生产生活受到影响。第三,社会力量难以被再次调动起来。社会动员带有一定程度的兴奋性,社会动员属于一种群体行动,群体行动更容易受到感情的影响。“在群体中,每种感情和行动都有传染性,其程度足以使个人随时准备为集体利益牺牲他的个人利益。”[30]社会动员中的这种群体兴奋性容易产生巨大能量投入到一种高度情感化的事业之中,但如果过度频繁地使用,则容易造成民众的疲惫心理,民众参与社会动员的热情难以被再次调动起来。因此,社会动员必须在“有限性”和“有效性”之间寻求平衡,不能为了追求动员效果而无限扩大动员范围和动员力度。

(四)社会动员不能代替正常的官僚制运作

德国社会学家马克思 · 韦伯于 20 世纪初提出了官僚制理论,并将“合法性”与“合理性”作为官僚制的基础,以权威、服从、等级制、理性为基本特征。韦伯认为,正是这种非人格化的管理体制显示出了以往其它管理模式无法媲美的管理效率,适应了现代经济、技术和社会的发展需要,是“实施统治形式上最合理的形式。”[31]20 世纪以来,所有的民主国家都抛弃了传统的治理模式,将官僚制作为政府的基本运作框架,并有力地推动了现代化发展。官僚制也有其缺陷,如低效率、缺乏民主精神、难以调动积极性、缺乏创新等。对官僚制的批判一直不绝于耳,如诺贝尔经济学奖得主约瑟夫 · 斯蒂格里兹认为,官僚制总伴随“低效率,缺乏创新、僵化、教条、办事拖拉”,[32]但所有的这些责难和批判,都并没有触及官僚制的理性、权威等核心原则,这些批判与其说是对官僚制的反对,更像是对官僚制的一种修补和完善,至今仍没有一种组织理论能够代替韦伯的官僚制理论。

在国家治理中,社会动员实际是对官僚制的一种解构,采取动员的方式进行治理依靠的是大量的人海战术,打破了官僚制的种种束缚,中央的决策通过动员能够直接传达到基层,而官僚制却需要通过层层传达,在治理速度和效率上,社会动员明显要高于官僚制。改革开放以来,社会动员在我国行政管理中的运用主要表现为“运动式治理”。当原有的官僚体制中政绩激励不足、行政资源不足、科层组织失效时,运动式治理就必然会出现。同时,社会外在环境的变化导致某一项工作成为政府急需解决的中心工作时,也会用运动式治理来弥补官僚制的不足。不可否认的是,动员行政资源和社会力量来进行治理,能够实现“集中力量办大事”,打破条条块块的分割,调动方方面面的力量,并且能够取得几乎是立竿见影的效果。但是,过度的社会动员,或者用社会动员来代替正规的官僚体制,则存在着弊端。

其危害主要表现为以下三个方面:第一,动员机制需要行政力量的强制推动,是一种自上而下的压力传导,并使人处于一种高度紧张的状

态,一旦上级放松要求,下级各部门也会处于一种松弛状态,在动员状态下压制的问题就会再次复发甚至爆发,走进“治理—反弹—再治理—再反弹”的怪圈。第二,动员机制带有明显的人治色彩,上级部门和行政首长的个人态度在治理中发挥着很大作用,决定着治理的力度和结果,与依法治国格格不入。第三,动员机制过分强调“疗效”,在手段上往往无所不用其极,而忽视必要的程序正义和合理性,如上世纪80年代的“严打”,本着从重、从快、从严的原则,虽然有力打击了各类违法犯罪活动,但也造成了大量的冤假错案。同时,“中心工作”一来,往往在行政机关内抽调大量人员集中开展某一项工作,这不仅影响了正常工作的开展,还有违公共伦理的基本精神,势必影响整个行政体系的运行效果。

注释:

〔1〕李德成、郭常顺:《近十年社会动员问题研究综述》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2011年第6期。

〔2〕周凯:《社会动员与国家治理:基于国家能力的视角》,《湖北社会科学》2016年第2期。

〔3〕《十八大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2014年,第499页。

〔4〕〔以〕S. N. 艾森斯塔特:《现代化:抗拒与变迁》,张旅平等译,北京:中国人民大学出版社,1988年,第27页。

〔5〕刘一皋:《社会动员形式的历史反视》,《战略与管理》1999年第4期。

〔6〕杨帆:《对中国计划经济时期成就的客观评价——从历史与可持续发展角度》,《云南财经大学学报》2008年第2期。

〔7〕贾双跃:《更好发挥社会参与主体在乡村振兴中的作用》,《中国党政干部论坛》2018年第8期。

〔8〕吴忠民:《社会动员与发展》,《浙江学刊》1992年第2期。

〔9〕李强:《从现代国家构建的视角看行政管理体制改革》,《中共中央党校学报》2008年第3期。

〔10〕吴晓林:《现代化进程中的社会分化与整合》,《河南大学学报(社会科学版)》2012年第3期。

〔11〕戚攻:《我国转型期社会分化的动力机制》,《社会科学研究》2003年第3期。

〔12〕郭焕龙:《话说社会动员机制》,《前线》2009年第3期。

〔13〕〔英〕戴维·米勒、〔英〕韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治百科全书》(修订版),邓正来译,北京:中国政法大学出版社,2002年,第106页。

〔14〕〔美〕塞缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,沈宗美校,上海:上海人民出版社,2008年,第37页。

〔15〕郭虹:《“社会动员”和“社会参与”:国家治理中应对社会公共事务的新途径》,《党政研究》2015年第5期。

〔16〕〔法〕卢梭:《社会契约论》,何兆武译,北京:商务印书馆,2010年,第4页。

〔17〕吴忠民:《社会矛盾新论》,济南:山东人民出版社,2015年,第202页。

〔18〕〔美〕拉塞尔·哈丁:《群体冲突的逻辑》,刘春荣、汤艳文译,上海:上海世纪出版集团,2013年,第57页。

〔19〕宋佳梅:《群体性事件的动员研究——以“南康6·15事件”为例》,南昌航空大学硕士学位论文,2017年,第23页。

〔20〕〔美〕大卫·鲍兹:《古典自由主义:入门读物》,北京:同心出版社,2009年,第42页。

〔21〕叶传星:《在私权利、公权力和社会权力的错落处——“黄碟案”的一个解读》,《法学家》2003年第3期。

〔22〕《邓小平选集》(第3卷),北京:人民出版社,1994年,第200页。

〔23〕〔法〕孟德斯鸠:《论法的精神》(上册),张雁深译,北京:商务印书馆,2004年,第184页。

〔24〕孙立军、晋军等:《动员与参与——第三部门募捐机制个案研究》,杭州:浙江人民出版社,1999年,第88页。

〔25〕〔古希腊〕亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆,1965年,第274页。

〔26〕《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》,北京:人民出版社,2017年,第54页。

〔27〕李菊:《国外突发事件应急法律制度扫描》,《中国人大》2006年第14期。

〔28〕〔美〕乔尔·S·米格代尔:《强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》,张长东、朱海雷、隋春波等译,南京:江苏人民出版社,2009年,第5页。

〔29〕彭红波:《中国转型期的国家动员研究——国家与社会关系的视角》,中共中央党校博士学位论文,2013年,第66-67页。

〔30〕〔法〕古斯塔夫·勒庞:《乌合之众:大众心理研究》,冯克利译,北京:中央编译出版社,2014年,第9页。

〔31〕〔德〕马克斯·韦伯:《经济与社会》(上卷),北京:商务印书馆,1998年,第248页。

〔32〕〔美〕约瑟夫·斯蒂格里兹:《政府经济学》,曾强、何志雄译,乌家培、高正琦校,北京:春秋出版社,1988年,第191页。

〔责任编辑:刘姝媛〕