

# 群众动员与动员式治理

## ——理解中国国家治理风格的新视角

汪卫华

(上海外国语大学法学院, 上海 201620)

**摘要:** 群众动员可以作为一种解决公共问题的治理手段。在不同的条件下,动员、强制、交换三种基本手段的不同运用对应了动员式治理、科层制管理、市场化处理三种治理机制,三种治理机制不同程度混合搭配运用,从而构成了不同的治国理政风格。革命年代训练出来的群众动员技巧与工作方法在中国共产党取得执政地位后,仍旧是行之有效的治理手段。站在后发国家现代化进程的整体大背景下,以群众动员为基础的动员式治理构成了对科层制和市场化治理机制的必要补充。重拾中国共产党群众动员的治理价值,对于探索一条既有本国特色,又有普适意义的创新型国家发展道路,在理论上和实践中都是富于时代意义的重大课题。

**关键词:** 群众动员; 中国共产党; 国家治理; 动员式治理

中图分类号: D63 文献标识码: A 文章编号: 1008-7095(2014)05-042-12

DOI: 10.13806/j.cnki.issn1008-7095.2014.05.005

在长期革命实践中,中国共产党作为社会动员组织不断发展壮大,锻炼出了成熟的群众动员技巧。发动群众不仅是中共革命历程中对敌斗争的法宝,也在苏区和根据地政权建设中逐渐发展为重要的治理机制。新中国建立后,执政的中国共产党仍旧以娴熟的群众动员技巧配合整齐高效的科层制管理,迅速实现了政权稳定与经济过渡。但动员式治理与日趋科层化的党政组织本身蕴含着显著的内在矛盾,最终通过文化大革命这样的极端形式,让人们认识到失去有效制度约束的群众动员难免会与其初衷南辕北辙。在“以经济建设为中心”的改革时期,中国共产党明确放弃了大规模的群众运动,但又试图继续维护“从群众中来,到群众中去”的群众路线,继续保持群众动员的政治优势,把动员式治理作为科层制管理和市场化处理手段的有效补充,从而形成了独具特色的国家治理风格。

### 一、究竟何谓“动员”

中文语境中“动员”的日常用法往往含混不清。细加拆解,“动员”一词包括了三个内涵不同,外延却时常相互交织的义项:

其一,动员即流动。中文里动员既是动词,也是名词。不少中文译著不加分辨地把西方现代化理论语境中所言的 Social Mobilization 统统译作“社会动员”,其实,现代化理论语境下的社会动员强调的是现代化进程中社会个体以及社会阶层之间“流动性”的增强。卡尔·多伊奇(Karl Deutsch)较早地从这层意义上考察因社会流动性增强带来的政治发展问题。<sup>①</sup>在他看来,

收稿日期: 2014-02-08

作者简介: 汪卫华, 北京大学中国与世界研究中心特约研究员, 上海外国语大学法学院副教授。

<sup>①</sup> Karl W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development", *The American Political Science Review*, 1961, 55 (3): pp. 493-514.

现代化不但是目标,更是一个社会结构变迁过程。在从传统社会向现代生活方式巨变的进程之中,社会流动性加剧,传统的社会束缚、经济限制与心理道德约束不断被冲蚀撕裂,人们需要适应新的社会化形式和行为模式。多伊奇进而选择了大众传媒的发展、识字率变化、城市人口的增长等一系列具体的量化指标,试图借此考察“社会动员”对于政治发展的影响。

对于社会动员的这种理解侧重于社会变迁过程中社会集团和组织形态的分化重组。伴随着商业化、工业化和城市化进程,社会流动性增强,各种传统的集团和组织认同逐步被新的形态取代,<sup>②</sup>社会集团的分化重组孕育了新的政治参与诉求,从而推动着政治制度发生变化。在政治现代化研究领域,这一巨变促使政治学家们把社会动员问题与新兴国家的政治制度化和政治参与联系在一起加以考察。<sup>③</sup>所以,现代化理论所言的社会动员即社会结构层次的“社会流动化”,很明显,在中文日常语汇里,“动员”一般并不用以表达这样的义项。<sup>④</sup>

其二,动员即集中,既可以指物力、财力的集中,也可以是人力的集中。在军事动员、社会运动或集体行动的语境下,动员主要指的是这个义项。尽管早期的革命和集体行动理论多把注意力放在群体行为的大众心理层面,视之为易受到群体情绪感染与煽动的非理性行为,<sup>⑤</sup>但这些理论成果也明确将社会动员与对集体行动的考察联系在一起。此后社会运动领域在集体行动的意义考察社会动员,更将动员过程中的组织整合与资源集中问题展现出来。<sup>⑥</sup>社会运动研究领域的“资源动员模型”,正是在“如何获取人财物支持并集中使用”的意义上理解社会动员的。考虑到无论人力还是物力、财力的集中又必然以其“流动”过程为前提,因而“动员即集中”与“动员即流动”这两个义项往往是交织在一起的,先有流动后有集中,通过流动起来达到集中的结果。

其三,动员即发动、鼓动。在中文语境下,动员大会、做动员、思想动员、动员群众等常见的说法均是在这一层意义上来讲的,着重描述影响或促成他人有所行动(“作为”或“不作为”)的一种手段。这层意义上的“动员”涉及如何去影响和改变具有能动性的行为主体(agent)的行为“动机”。在这一义项上,将中文所言的动员对译成英文,更准确的表达显然是 Motivate(Mobilize 本身也包括这一涵义,但不限于此),动员的对象也就只限于有思想意识的人,而不包括物质资源了。

特别值得一提的是,与理性选择范式惯用的激励(incentives)一词相比,动机是一个更趋于内在化的概念。动机天然与价值观、情感等“非理性”的观念因素相联系,强调人的主体性或主

② 多伊奇举的例子是士兵从他原来的家庭与家族“被动员”到他所服役的军队中。这个例子也客观上说明“动员”的习惯用法原本包含了“自上而下”的形式在内,并没有天然地与国家-社会两分框架联系在一起。事实上,西方政治学对动员的研究最早根源于对极权主义和极权体制的描述和分析,而极权主义本身就预设了国家对社会的绝对支配。

③ Joseph LaPalombara and Myron Weiner, eds. *Political Parties and Political Development*, Princeton, N. J.: Princeton University Press., 1966. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968. Birgitta Nedelmann, “Individuals and Parties: Changes in Processes of Political Mobilization”, *European Sociological Review*, 1987, 3(3): pp. 181—202.

④ 遗憾的是,大多数研究社会动员的中文文献,包括研究中国共产党在不同历史时期社会动员、群众运动或群众工作实践的著作和论文中,往往不加分辨地同时援引多伊奇(Deutsch 1961)和亨廷顿(Huntington 1968)的社会动员与政治动员概念,而两者其实侧重的都是政治现代化过程中社会流动性的加强与社会集团重组。

⑤ Gustave Le Bon, *The Crowd: A Study of the Popular Mind*, New York: Viking Press, 1960[1895]. Neil J. Smelser, *Theory of Collective Behavior*, London: Routledge, 1962.

⑥ Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo: Universitetsforlaget, 1970. Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution*, Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1978. Birgitta Nedelmann, “Individuals and Parties: Changes in Processes of Political Mobilization”, *European Sociological Review*, 1987, 3(3): pp. 181—202.

观能动性。与外在环境、制度等所谓“选择性激励”<sup>⑦</sup>因素对人的刺激相比,动机的改变本身必定伴随着行为主体思想观念的内在变化。仅从选择性激励的视角看,可以假定行为主体的动机结构或偏好是给定不变的;但从动员的视角看,行为主体的动机结构或偏好是可变的。微观层面的动员就是通过影响行为主体的动机结构,塑造其偏好,进而改变其行为。

## 二、交换、强制、动员

厘清动员概念的三层义项,尤其是将“动员”与“动机”串联起来,有助于我们揭示动员作为一种促成集体行动的工作方法与其他影响手段之间的本质区别。除了基于理性行为体假设下的“恩威并施”、“胡萝卜加大棒”(即通过利益交换或者诉诸强制手段)之外,人们还可经由各种社会关系或情感纽带,通过说服方式,“动之以情、晓之以理”,影响和改变行为主体的内在动机或偏好,进而影响或改变其行为。由此,我们可以区分出三种不同的影响社会个体行为的手段“理想型”:交换、强制、动员。三种手段各自的基本逻辑,用通俗的讲法分别就是:利诱、威逼、说服。

基于行为动机的理性化程度、组织结构的科层化程度以及不同手段中体现的分工与专业化的程度,我们可以将交换、强制、动员这三种用以影响和改变社会个体行为的手段作如下区分:

表 1 交换、强制与动员三种手段

	交换	强制	动员
行为动机	工具-目的合理性	工具-目的合理性	价值与情感
组织结构	扁平化网络化	科层化	扁平化网络化
分工与专业化程度	高	高	低

在《政治与市场》一书中,林德布洛姆“从所有政治—经济制度都使用的社会控制的要素机制开始”,找出了三个方法:交换、权威和说服。<sup>⑧</sup> 交换是市场制度赖以建立的基本关系,权威关系是支撑政府的柱石。而在林德布洛姆看来,“说服在所有社会制度内都是一个中心的和基本的要素,但它在任何现有的政治—经济制度中,并未充当交换在市场或权威在政府中扮演的那种特有角色”。但“借助意识形态教导和宣传,说服成为精英控制民众程度的一项主要方法,

⑦ 在奥尔森(Olson 1965)的经典作品《集体行动的逻辑》中,奥尔森明确承认“经济激励不是唯一的激励;人们有时候还希望去获得声望、尊敬、友谊以及其他社会和心理目标。……因此必须考虑以下可能性:当不存在经济激励驱使个人为集团利益做贡献时,可能有一种社会激励会驱使这么做。而且显然这是可能的。”“社会制裁和社会奖励是‘选择性激励’;即它们属于可以用来动员一个潜在集团的激励。社会激励的本质就是它们能对个人加以区别对待:不服从的个人受到排斥,合作的个人被邀请参加特权小集团。”(中译本,第 70—71 页)尤其是在第二章的注 17 中,奥尔森明确指出“除了货币和社会激励,还有性爱激励、心理激励、道德激励等。”在解释为什么没有用道德力量或激励来解释集团行动的任何事例时,奥尔森归结为:首先,不可能得到个人行为背后的动机的经验性证明,因而用道德因素来解释就会使理论站不住脚;其次,不需要这样的解释,因为其他因素就足以用来解释所有的集团行动;第三,多数有组织的压力集团总是明确地为自身利益奋斗,而不是为其他集团的利益,在这种情况下把集团行动归因于道德准则就不是很合理。笔者需要指出,由于奥尔森研究问题(集体行动)与分析层次(集团)的限定,他在这里的取舍显然是有道理的。但是为了形式理论上的简化需要而对某些因素存而不论,并不等于否定这些因素本身。笔者在这里之所以要把以通过改造人们内在的行为动机结构来改变个体行为的动员说服方式,与承认既有人们内在的动机结构的利益交换、强制命令方式区别开来,就是要明确后两种手段在意的是外在的选择性激励,而动员说服针对的是内在的动机结构。事实上,奥尔森在这条重要的解释性注释中一方面自信地说“对家庭和情感集团相当重要的性爱和心理激励可以很合乎逻辑地在这个理论框架中进行分析”,另一方面,“家庭和友谊这类‘感情’集团一般可以用完全不同的理论加以研究”。笔者对此的理解是,作为理性选择范式开创者之一,奥尔森本人并没有绝对地把所有的问题简单化约为理性选择,至少为其他的解释思路留下了余地和机会窗口。

⑧ Charles E. Lindblom, *Politics and Markets: The World's Political-economic Systems*, New York: Basic Books, 1977.

这在共产主义体制中较之自由民主体制里远为普遍”。<sup>⑨</sup> 毛泽东时代将说服作为社会控制的突出手段,林德布洛姆把这种“政府精英藉由大规模的、单向的说服来教导民众”的形式概括为与(建立在权威关系基础上的)政府体制、(建立在交换关系基础上的)市场体制相区别的“训导体制”(the preceptoral system)。

很明显,上述从影响社会主体行为的角度对利益交换、强制命令、说服动员所作的区分,与林德布洛姆所言的交换、权威、说服这三种社会控制要素只不过存在观察视角的差异,在分析思路其实是共通的。

但是,在林德布洛姆的分析框架中,交换、权威与说服这三种要素之间的相互关系如何语焉不详。更令人疑惑的是,如果说市场体制以交换关系为基础,政府体制以权威关系为基础,那么训导体制赖以存在的“说服”是否构成一类独立的、清晰可辨的社会关系呢?林德布洛姆对说服与训导体制的分析概括了“以理服人”这一类现象,那么“以情动人”或者“以德服人”这样的做法又属于哪一种要素呢?

显然,训导教育和道德激励仅仅属于透过说服来影响和改变他人行为的一种类型,它不足以涵盖调动情感因素、精神感召以及群体、同侪压力等来促成个体行为动机发生改变的情形。

无论透过以理服人、以德服人,还是以情动人,甚至“以脸面压人”,它们赖以产生影响的机制是一致的:不是在社会主体行为动机结构既定的前提下,通过外在激励结构的改变来影响其行为,而是试图影响其内在的行为动机结构本身。因此,相较于说服和训导,以说服或情感工作为基础的“动员”更能概括这样一大类不同于利益交换、强制命令等对社会个体行为施加影响的手段。

更重要的是,上述从三个不同维度对三种方式的概括和区分不仅仅着眼于其“社会控制”的功能,而试图更一般化地将它们理解为不同的解决问题的方式。由此,现实中各种应对公共问题的治理手段都可加以分解,简化为上述三种方式不同程度的混合形态。明乎此,我们就可以追问:这三种要素或手段之间是否存在相互替代的可能?它们各自在哪些问题领域更能有效地发挥作用?在不同的社会背景下,人们可否对它们做出不同程度的自主选择和适当混合,从而呈现为不同的治理风格?

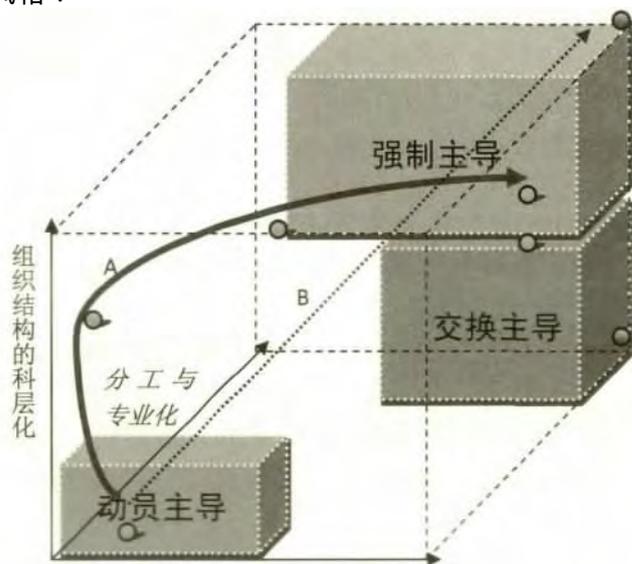


图1 影响社会行为及解决公共问题的不同手段:交换、强制、动员

<sup>⑨</sup> Charles E. Lindblom, *Politics and Markets. The World's Political-economic Systems*, New York: Basic Books, 1977, p. 13.

如图 1 所示,通过行为动机的理性化程度、组织结构的科层化程度、用以解决问题的思路中分工与专业化的程度三个维度,我们可以将交换、强制及以说服或情感工作为基础的动员这三种影响社会行为及解决公共问题的不同手段(理想型)放在一个统一的框架内加以比较。

就行为动机的理性化程度而言,利益交换或强制命令方式都建立在理性人的预设下,不试图去改变的社会个体既定的价值观与行事逻辑,而是透过调整外部选择性激励因素来改变对象对其行为后果得失的判断,进而影响和改变其行为。由于现实之中这种理性选择过程往往不那么纯粹,故而可以将受到其他“非理性”因素的干扰越少、越单纯的得失计算视为理性化程度越高。至于以说服或情感工作为基础的动员方式则是在“社会人”的预设之下,通过改造社会主体的主观认知,影响其内在的动机结构或偏好,进而改变其行为。

例如通过群体或同侪压力对他人施加影响,并没有改变其既定的价值标准与行事逻辑,不过使之顾及“脸面”,不能单纯地进行利益最大化的理性选择。这种做法较之通过调动情感资源——不论是正向的同情心,还是负向的仇恨感——来改变特定社会个体的行动,就明显更偏向理性化一端。

林德布洛姆讨论过的透过道德激励、教育训导进行说服的做法,则侧重于改造个体的认知结构和行事动机,强化道德原则、社会规范对个人行为的内在约束。“正其义不谋其利,明其道不计其功”,这与目的—工具合理性显然更加背道而驰,在理性化的维度上较之同侪压力、情感工作更趋向于理性化程度较低的一端。

如果考虑到“价值合理性”的存在,我们也可以说“以德服人”、“以理服人”这样的感召、说服方式是在以另一种“合理性”取代单纯的“目的—工具合理性”考虑,较之“以情动人”或同侪压力,更加强调社会价值的内化。或者说,一切以调动非纯粹的功利考虑因素来影响社会个体行为动机、改变其行为的做法都可以被笼统地归入不那么理性化的“动员”空间,从而与交换、强制相对区分开来。

另一方面,与理性化的特性相一致,在分工与专业化的维度上,动员方式同利益交换、强制命令存在着明显的程度差别。无论利益交换的市场运作逻辑还是强制命令的政府运作逻辑都是趋向于分工细化,倾向于以专门人员、专业手段来解决问题。而以说服或情感工作为基础的动员方式的运作逻辑是强调广泛的群众参与,倾向于以“群策群力”克服专业化资源的不足,这就意味着调动非专业人员的积极性和创造力来解决现实问题。

组织结构这一维度彰显出强制命令方式(政府)与其他两种手段的差别。任何组织越成熟、越复杂,难免都会走向等级制与科层化;但交换与动员手段都意味着在灵活的扁平式、网络化的组织结构条件下更能运转良好。经济学对自由竞争市场、对交易费用以及企业性质的讨论其实都从不同角度探讨了在利益交换方式下组织科层化的限度。与此相似,以说服和情感工作为主要内容的动员要起作用,需要动员者与被动员对象之间形成尽可能密切的交往互动和平等关系,而就动员组织内部来说,基层组织网络越庞大、横向沟通的渠道越多,则意味着该组织有更大的社会动员覆盖面;组织纵向的科层化程度越有限,层级尽可能精简,则意味着动员组织本身行动更灵活,更能适应外部环境的变化。

按照上述思路,交换、强制、动员三种手段可以沿着三个维度整合到同一分析框架之中。那么,为何基于西方现代化经验的政治学或政治经济学分析传统甚少在解决公共问题的治理方式这类意义上来讨论社会动员,而往往只局限于政府与市场、国家与社会的两分呢?

笔者认为,这与费孝通先生所言的西方社会“团体格局”传统密切相关:正因为不同社会群体的组织、动员在现代化之前业已久经考验,故而西方社会在现代化进程之中相对于非西方世

界向来不缺少如何组织社会力量的经验。<sup>⑩</sup>在此基础上,行为动机的理性化程度与解决手段中体现的分工与专业化的程度基本上在西方各国是同步发展的,因而不同社会之间呈现出来的差异主要体现在科层化程度这一维度。在马克斯·韦伯看来,这三者无非是一回事情,现代化即理性化。发展政治学家们则以“制度化程度”统而言之。

问题是,如果一个社会的治理手段在这三个维度上的演进原本是不同步的,尤其是当现代化进程开启之初,社会力量的整合与组织并非西方既有经验的成例之时(譬如费孝通所言的差序格局、孙中山所说的一盘散沙),那么造就不同社会发展程度差异的主要因素就不是这个社会治理手段的理性化程度或制度化水平,而是交换、强制与动员这三种手段之间混合配比的差别——即以说服和情感工作为特征的“动员式治理”、以法治与强制手段为保障的“科层制管理”、以利益交换为核心的“市场化处理”等三种不同的治理机制相互混合搭配。

换言之,如果社会现代化进程中,个人作为社会能动者,其行为动机的理性化程度与社会组织方式的分工与专业化程度并不是同步发展的,那么用以解决公共问题的治理手段的潜在差异就不应仅仅体现在科层化程度这单一维度上,也就不能简单地体现为政府与市场、国家与社会非此即彼的两分法。在现实中,这意味着在解决公共问题时,除却单纯的科层制管理、市场化处理以及二者的混合形态之外,还可以藉由引入动员式治理的方式,拓宽治理机制的组合空间,从而形成不同的治理风格(Governing styles)。随着时间的演进,不同时期一个国家治理风格的变化亦可以标识为图1所示的不同演进轨迹(如轨迹A或轨迹B),尽管治理风格理论上可能存在如轨迹B那样直线演进的可能,但受制于各种客观因素的影响,科层制管理、市场化处理、动员式治理三者的配搭不可能同步发展,轨迹A的演进路线更加合乎中国共产党治国理政风格演化的基本经验。

### 三、微观机制与宏观效果

无论革命战争年代,政权巩固与社会主义建设时期,还是改革开放以来,中国共产党的群众动员实践都是微观机制与宏观效果的统一。不同历史时期,中国共产党社会动员实践的宏观效果——即人力物力财力的集中——都是在不同的公共问题领域,将强制、交换、动员三种不同的工作方法(微观机制),通过多样化的具体组合形式搭配运用取得的。

从微观机制上讲,在不同的历史时期,中国共产党基于自身力量和组织结构的变化,因应革命斗争和国家建设形势的发展需要,为解决不同的具体问题,实现不同时期的中心任务,在坚持群众路线这一基本原则的基础上,将动员、强制、交换三种具体工作方法、治理机制相互搭配,形成了不同的工作作风与治理风格。

在宏观效果上,中国共产党创造性地将一盘散沙的中国小农社会整合起来,取得了革命胜利,巩固了人民民主专政的国家政权,初步建立起较为完备的国民经济体系,进而实现了由计划经济向市场经济的历史性转型。

如果我们只着眼于社会动员的宏观效果,那么将强制、交换、动员混为一谈并无不妥——事实上,以往在群众运动语境中对中国共产党社会动员、群众动员或政治动员的研究大都是这样做的。例如徐彬借鉴新制度经济学有关“强制性制度变迁和诱致性制度变迁”的分类法,将中国政治动员的类型抽象为“强制性政治动员和诱致性政治动员”。<sup>⑪</sup>在笔者看来,这样讲动员只是强调了宏观层面人力物力财力的集中,而造成这种集中后果的手段实则都是建立在理性选择基础上的强制命令或者利益交换。如此一来,社会动员的结果就只取决于组织自身的行动能力和

<sup>⑩</sup> 费孝通:《乡土中国》,北京:人民出版社,2008[1947]年,第25—34页。

<sup>⑪</sup> 徐彬:《前进中的动力:中国共产党政治动员研究 1921—1966》,北京:新华出版社,2007年。

依凭的强制手段了。

另一方面,在具体的个案研究中,若我们仅仅关心社会动员过程是如何发展的——比如我们的研究对象是某一个具体的群众动员实例,或者我们的观察局限于某一特定的时间段、特定的区域——由于控制了外部政治结构与社会条件大体保持不变,我们得到的解释就只能是特例式的(idiographic),很难对不同工作方法或治理手段之间的消长概括出一般性的(nomothetic)理论认识。

一旦涉及当今中国政治,执政的中国共产党的社会动员能力到底较之革命年代是增强了,还是衰弱了?——一边是群体事件激增、干群关系恶化,各级地方政府极力维稳,没人相信领导人还能发动“文革”式的群众运动“瞎折腾”;另一边却是现实中载人飞船上天,电影里国产方舟下水,“集中力量办大事”的政治优势焕发出前所未有的活力。正如谢淑丽巧妙地给中国贴上“脆弱的超级大国”这一看似矛盾的新标签,<sup>⑫</sup>要理清这一系列宏观层面的悖论现象,如果不回归微观机制,拆解不同的工作方法到底是如何取舍的,就很难准确地把握中国共产党社会动员实践的脉络。

群众动员是为了“集中力量办大事”,但集中力量(尤其是集中人力)的手段并非只有动员。我们所观察到的宏观层面种种悖论现象,其实是三种不同的治理机制在结合比重上此消彼长,导致党和政府治国理政风格逐渐转换的结果。工作方法或治理手段的取舍既受制于外生的客观条件,也取决于内生的主观意愿,从施政者的角度来说,既有“能不能”的问题,也有“想不想”的问题。

#### 四、客观条件与主观意愿

到底以强制、交换、动员哪种思路为主来解决具体问题,首先取决于施政者掌握的资源,主要是物质资源,同时也包括专业性的人力资源。

当施政者有较为丰厚的财力和物力作为依托时,无论以强制手段还是交换手段解决具体问题都是更为“合理”的选择——顺应民众的想法当然比改造群众的观念更为容易。

同时,无论强制还是交换,都尽可能试图用专业人员来解决专业性问题——强制本身需要以正规化的强力机构和人员作为后盾,交换的逻辑永远是希望在成本既定的情况下效益最大化。与这两种思路相反,群众动员的工作思路就是要在物质资源不足、专业力量不足的情况下尽可能以看起来更“便宜”的人力成本、非专业人员,来弥补物质资源和专业力量的不足。

革命时代中国共产党对动员手段的依赖以及高超的群众动员技巧,是不得已而为之,在物质资源与专业力量不足的情况下从实践中摸索出来的。执政后,随着手中掌握的物质资源和可以调动的专业力量增加,党和政府越来越倾向于更频繁地运用强制手段、科层制管理机制来解决矛盾。一旦财力更加雄厚,“花钱买平安”、“购买第三方服务”等隐含着交换逻辑的工作方法和市场化处理措施就是更加简单的选择。

其次,需要解决的公共问题自身的属性也会制约三种手段能够取得的客观效果。大跃进时期中国共产党采用了激进的群众动员方式来推动生产建设,但是“村村点火、户户冒烟”不仅没有能够实现在钢铁生产上“超英赶美”,反而极大地浪费了人力物力,破坏了环境,浮夸风盛行。这种违背客观规律对动员手段的滥用必须彻底否定,但不能就此认为在所有的公共问题上群众动员都是无效的。

毛泽东时代在农田水利设施的兴建整修、防治血吸虫病等公共卫生防疫、农村医疗卫生服务的普及和人均寿命的提高、人民群众识字率的提高、社会治安环境的彻底改善等方面都取得了举世瞩目的成就。这些领域无一例外都与放手发动群众的执行措施紧密联系在一起。这些行之有效的依靠广泛动员群众解决公共问题的思路和做法时至今日仍体现在那些戴着红袖章、举着小红旗,在上下班高峰时出没于公交站点、十字路口维持交通秩序的老大爷老大妈身上;体

<sup>⑫</sup> Susan L. Shirk, *China: Fragile Superpower*, Oxford and New York: Oxford University Press, 2007.

现在城市社区义务巡逻队员身上；体现在北京奥运会、上海世博会、广州亚运会等大型活动，以及每年春运高峰在火车站汽车站帮助维护秩序的数十万志愿者身上。

如果需要解决的问题本身在专业性上没有特殊要求，那么能否调动普通民众的主人翁意识和积极性，有效地组织群众参与，就是决定问题是否能够得到妥善解决的最关键因素。

再次，与强制和交换手段不同，动员手段的运用无论对于发动者还是动员对象都需要经常性的训练。

动员的基础是透过社会纽带进行耐心细致的说服与情感工作，情感是在日常交往中培育起来的。在这里，动员的群众基础既是客观存在的社会条件，也是施政者在日常互动中“建构”起来的。如果平日里板起一副冷冰冰的官僚面孔，不去深入群众，关心群众生活，倾听民众呼声，缺少一点一滴的情感积累，就无法在群众中树立威信，无法产生感召力，自然也做不到“天下云集响应，赢粮而景从”。

正因为相较于强制与交换，动员依赖平时大量艰苦细致的群众工作作为先决条件，施政者只有在平时有意识地加以培植，才能熟能生巧，在需要时加以运用。这就意味着施政者去做发动群众的工作需要首先“想到”，才有可能“做到”。

矛盾的是，平时点滴积累的群众工作往往看不到明显的效果，很难纳入官僚体系常规化、刻板的考核指标，“常抓不懈”往往流于口号和形式。要保持发动者“与群众在一起”的意识，仅仅依靠不断强化的理想信念教育和意识形态灌输也是不切实际的，只有在具体的社区、单位日常的人际交往中，无形的社会纽带和群体压力才能成为切实有效的软约束。明乎此，我们才更需要透过轰轰烈烈的群众运动，耐心细致地梳理平时的群众动员机制到底是怎样运作的。

最后，具体的社会大形势，换用学术行话即“结构性背景”(the structural context)，对三种手段的取舍与运用只能产生间接的影响，不具有决定性意义。一般而言，无论选择什么手段来解决问题，顺势而为较之逆势而动当然更有利于达到施政者的目的。但正如对结构与能动者关系学术界至今纠缠不清一样，<sup>⑬</sup>在具体的个案场景中，形势顺逆只具有间接的干扰作用。尤其对于动员手段而言，正如铁人王进喜所讲的“有条件要上，没有条件创造条件也要上”，它更强调有意识地变被动为主动，克服不利条件，想尽一切办法创造条件解决问题。

## 五、群众动员何以重要

无论在革命时期还是改革年代，无论在对抗性的战争条件下还是非对抗性的国家建设中，尽管对群众路线的内涵理解发生了极大变化，中国共产党并未否定群众动员的重要性。我们可以将三个历史时期中共群众动员实践区分为工作方法、施政风格、思想路线三个层次，整理对比如表2。

表2 三个时期中共群众动员情况对比

层次	内容	各个历史时期的主要特点		
		革命时期	建政时期	改革时期
思想路线	群众路线	定型	坚持	弱化、模糊
施政风格	发动群众	对敌斗争保证； 经济建设功能； 社会改造功能。	动员式治理主导； 科层制管理趋强； 制度化程度不高。	运用领域有限； 整体基本不提； 强调专业化正规化制度化。
工作方法	动员	核心依靠手段	巩固政权的基础； 过度运用于经济建设。	口号化仪式化； 有限范围运用； 动员社会力量。

<sup>⑬</sup> Alexander E. Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", *International Organization*, 1987, 41(3): pp. 335-370.

中共从早期革命年代逐渐锻炼形成了建立在情感与说服基础上进行群众动员的技巧,使之服务于革命战争的需要,并在抗日根据地建设中初步形成了动员式治理为主导的施政风格。通过发动群众,中共有效地弥补了自身在物质资源和专业力量上的不足,为取得革命胜利奠定了基础。在革命实践中,中共逐步形成了完整的“一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来、到群众中去”的群众路线论述,成为“根本的政治路线,也是根本的组织路线”,并在七大载入党章。

取得全国执政地位之后,中共面对一穷二白的国内经济建设家底和建国初期严峻的外部威胁,继续发挥其善于组织和动员群众的政治优势,通过发动群众巩固政权、恢复经济、改造社会面貌,取得了国民经济恢复和社会主义革命的成功。但是,从大跃进开始,群众动员被过度运用到赶超式的大规模国家建设之中,严重违背了经济发展的基本规律,酿成恶劣的经济和社会后果。随着中国共产党执政地位的巩固,一方面通过单位制、街居制、人民公社制度有效地建立起国家权力对基层社会的渗透,建立了发动群众办大事的体制基础,另一方面科层制管理趋势难以避免地日渐强化,治理风格中强制命令的成分增加,但制度化程度又不高,从而形成动员式治理与科层制管理交织起伏的“运动治国”特点。这一时期,由于在意识形态宣传上高度强调群众路线,也有助于党能够在造成治国理政发生严重失误的情况下,仍能维护其执政正当性。

进入改革时期,“以经济建设为中心”确立为中国共产党治国理政的中心任务。在对前 30 年群众性政治运动经验教训深入反省的基础上,中国共产党在坚持群众路线意识形态正当性的同时,彻底放弃了以“发动群众”方式来进行国家建设和实施公共政策的做法,仅在社会治安综合治理等领域有限地保留了“发动群众”这一宣传口号。在施政举措和治理风格上,中共转向以专业化、正规化、制度化的科层制管理为主导,并随着物质能力的提升越来越习惯以市场化手段处理某些公共问题。尽管党仍试图保持其社会动员能力,但在实践之中,动员日趋口号化、仪式化,动员的对象也逐渐从“群众”转化为“各方社会力量”,显示了动员重点从强调群众的主体地位、主动性、积极性,转向人财物资源的集中。

由于群众路线失去其实践层面的支撑,其传统宣传表述模式日渐苍白无力、脱离现实,意识形态的宣传价值和政治社会化功能大为弱化。与之形成鲜明对比的是,在市场化转型带来的社会急剧变迁和社会集团分化重组过程中,社会主流价值体系瓦解,党的理论话语、传统意识形态受到西方自由民主话语体系的巨大冲击。1990 年代以后频繁出现的社会群体性事件与各地方党政机构在处置群体性事件和群众上访问题中对强制手段的过分倚重相互激荡升级,对社会稳定造成严重冲击,进而威胁了中国共产党的领导地位。正是在这样的大背景下,官方话语论述从 2007 年开始逐渐提出“以人为本、坚持和尊重人民主体地位、尊重和发挥人民首创精神”这样的新表述,试图重拾群众路线的传统,维护党的领导。2012 年 11 月,中共十八大报告中总结了“八个必须”,“在新的历史条件下夺取中国特色社会主义新胜利,必须牢牢把握以下基本要求,并使之成为全党全国各族人民的共同信念”,排在第一位的就是“必须坚持人民主体地位”。<sup>⑭</sup> 报告明确提出“最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业、积极投身社会主义现代化建设”。<sup>⑮</sup>

通过梳理三个历史时期中国共产党群众动员从实践到意识形态的变动脉络,我们可以发现,能够有效地动员和组织人民群众,这是中国共产党政治优势的基本前提,也是将中国共产党

<sup>⑭</sup> “尊重人民首创精神”是在报告第一部分阐述科学发展观有关内容时出现的,参见胡锦涛:《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——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》(2012 年 11 月 8 日),北京:人民出版社,2012 年单行本,第 8 页。

<sup>⑮</sup> 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——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》(2012 年 11 月 8 日),北京:人民出版社,2012 年单行本,第 14 页。

与西式代议民主制度下的一般政党和政治团体区分开来的核心特征。由于群众动员对中国共产党而言不仅是工作方法问题,也是一种政治合法化机制,它的衰落不可避免地对党的执政能力,尤其是处理人民内部矛盾的能力,构成实质性挑战。

## 六、返本开新:重拾群众动员的治理价值

中国共产党的群众动员传统本身是为了适应革命环境的变化,主动选择和锻炼的结果。群众动员被不恰当的滥用和被放弃,与领导人、党员干部的个人意志、行事风格有着紧密的关联。与更为依赖客观条件和物质资源的强制、交换两种手段相比,动员手段的运用首先是个主观意愿问题。以情感和说服为基础的动员手段最擅长解决的也是人的观念、动机问题。我们可以说,动员传统能不能恢复,首先取决于领导人想不想继续采用这种手段来解决问题,取决于党内是否有这样的思想共识。我们从官方话语变化中可以看到这样的意愿是存在的。

比想不想更难以解决的是客观上能不能,动员手段与(随着党员队伍的壮大而产生的)党的组织体系内在的科层化趋势之间的矛盾才是更为根本的问题。实践证明,通过经常性的整党整风运动来加强党员密切联系群众的作风是难以持续的。尤其在非危急环境下,个体特性差异可以轻易抵消党性修养所能维系的价值共识。集团规模扩大会带来集体行动能力的下降,奥尔森所言“集体行动的逻辑”对中国共产党这一集体组织同样适用。因此,强调个人党性修养和作风建设固然有助于克服党组织涣散懈怠的倾向,但要把提升党组织动员能力的希望全部寄托在强化党员政治思想教育方面是不现实的。

群众路线是典型的实践型意识形态。它能否被坚持下去,取决于它在多大程度上可以被实践。群众动员才是群众路线最根本的实现方式。

与动员相适应的是能够广泛接触动员对象,有深厚的社会关系纽带可以调动运用的、扁平化的组织形态。中共群众动员实践中最有创造力的阶段,也恰是在自身力量分散,基层党组织和各革命根据地分割分散的时期。党中央的政策方针不必要具体到落实手段,只要有一个明确的大方向,各地基层组织可以因地制宜、各显其能。而建国之后真正在群众动员中取得突出成果,并被广为推广的经验,往往也是从基层组织因地制宜的创新实践中“提炼”出来的——如鞍钢宪法、如大寨大庆、如红旗渠、如华西村。

随着中共取得执政地位,在党的一元化领导体制下,党组织体系和国家政权捆绑在一起,政权系统无法克服的官僚科层化倾向迅速蔓延到中共组织体系之中。进而,眼睛朝上而不是目光向下,教条僵化而不是实事求是,政策划一而不是因地制宜,官僚主义命令强制而不是群众路线教育说服,这些作风蜕化的背后都有其组织形态的根源。

但另一方面,社会动员体现为微观手段与宏观效果的统一,没有一个落实民主集中制原则的统一的政党组织,缺少必要的中央权威和纪律约束,中共就无法做到“集中力量办大事”。因此,对于什么样的组织形态支撑了中共群众动员实践成果,我们也不能简单地讲扁平化、分散化、网络化的组织形态就是有效的。

就组织形态而言,既要保持灵活高效的群众动员能力,又要做到目标一致、形成合力,必须在落实民主集中制原则基础上,将党的组织建设重心下移到基层党支部,通过建立适宜的制度激励,使基层组织有足够的动力去加强群众联系,恢复党的基层组织的活力。历史上,这曾经是三湾改编“支部建在连上”的重要经验。现实中,这在当今中国市场转型造就的日趋原子化的社会结构条件下对于中共自身执政地位的维持而言尤其显得迫切。

在近期的创先争优活动中,中共中央将2012年确定为“基层组织建设年”,对基层支部建设和基层党组织带头人队伍建设,建立创先争优长效机制,新建非公企业和社会组织党组织,保证流动党员能够有效纳入组织管理、参加党内生活等几个方面提出了具体。中组部明确提出“要

加大基层组织建设人力、物力、财力投入,使基层党组织工作有力量、办事有经费、活动有阵地”。尽管这种自上而下层层布置的阶段性的党建工作到底有多大成效尚待观察,并且从基层组织建设年各地汇报的总结来看,<sup>①⑥</sup>对基层组织“全覆盖”的兴趣要远远大于基层组织群众工作的创新,很多工作明显带有强调制度形式的影子,但是,重视基层党组织建设的思路对于群众动员能力的恢复提升来说是一个准确的发展方向。

相对于强化基层组织建设而言,最麻烦的难题恐怕还是过于庞大的党员队伍。8千多万人,几乎相当于德国的全国人口(世界第16位)。治大国若烹小鲜,不能轻易翻腾。但对于中共这样治大党堪比治大国的情形而言,清静无为恐怕就要重蹈苏共亡党的覆辙。如此庞大的党员队伍,没有足够有效的清退机制,要始终保持“先锋队”的战斗力的,已然是不可想象的。据统计,2010年中国共产党新发展的党员是307万名,净增220多万名,其中差额部分,大部分是因为党员去世,全国出党人数为3.2万,大部分是因腐败或违纪问题被开除党籍。<sup>①⑦</sup>而堪资对比的是,建国初期三年整党期间,有32.8万人离开了党组织,<sup>①⑧</sup>这期间吸收新党员107万,与清退出党者相抵,全国党员人数由1951年整党开始时580万人增加到636.9万。<sup>①⑨</sup>毛泽东曾言:“一个无产阶级政党也要吐故纳新,才能朝气蓬勃。不清除废料,不吸收新鲜血液,党就没有朝气。”对于执政已近65年的中国共产党而言,不下决心整顿党员队伍,让党员干部和基层组织真正当好“带头人”,恐怕其社会动员能力的提升也只能是一个难以实现的愿望,或者只能以“动员”之名行“强制”之实。

如果索性放弃动员传统,按部就班地进行制度化建设呢?

失去制度约束的群众动员会造成难以预计的惨痛代价,换言之,恢复党的群众动员能力并不意味着恢复动员式治理的主导地位。如果对这个曾经行之有效的解决公共问题的手段弃之不用,要么就需要将对应科层制管理与市场化处理的强制或交换手段发展到足以应付现实需要,要么就让问题留在那里慢慢解决,或者索性不去解决。前一种情形在当今中国急剧社会变迁中显然是不可想象的,后一种情形则意味着要承受治理绩效整体下降的潜在风险,而这也是大多数发展前景堪忧的后发国家面临的老大难问题。

有三种手段可以运用总归要比只有两种手段有利,选择余地增加了,“办法总比问题多”。坚持群众的主体性,调动人的主动性和积极性,这是中共群众动员传统的历史和现实价值,而本文试图呈现的就是这一传统的历史价值与内在困境,从而明确其现实意义。在国家建设整体走向专业化、正规化、制度化的大趋势下,用保持不懈的群众动员弥补科层制管理能力的不足,这恐怕是一个较为适宜的现实立场。

如果以其他社会组织来替代党组织的社会动员功能呢?

正如蔡晓莉对中国农村连带团体提供公共物品的研究中所展示的,当基层政权缺位、正式制度供给不足时,宗教团体、宗族团体等都可能承担社会动员的功能来做事情。<sup>②⑩</sup>至于城市和农村非政府组织、志愿者服务组织近年的兴起更是受到了海内外学界的广泛关注,认为这代表了

<sup>①⑥</sup> 《以创先争优为动力加强基层组织建设 以基层组织建设年为抓手深化创先争优——各地区各部门各单位贯彻落实基层组织建设年工作综述》。http://cxzy.people.com.cn/GB/196034/17361726.html,2013年4月25日。

<sup>①⑦</sup> 中国社会科学院中国特色社会主义理论体系研究中心:《90年来中国共产党党员数量与结构的变化与发展》,《光明日报》2011年7月5日。http://theory.people.com.cn/GB/15078164.html,2012年12月10日最后访问。

<sup>①⑧</sup> 其中23.8万被清除出党,9万余人不够条件自愿或被劝告退党,参见中共中央党史研究室:《中国共产党历史》第二卷上册,2011年,第172页。

<sup>①⑨</sup> 中共中央党史研究室:《中国共产党历史》第二卷上册,2011年,第172页。

<sup>②⑩</sup> Lily L. Tsai, *Accountability Without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

中国培育公民(市民)社会的发展方向。毫无疑问,在一个需要组织起来的现代化社会中,没有必要、也不可能期待某一个社会组织甚至某一类社会组织垄断全部的社会动员功能。近十年来,党和政府也开始逐渐转变了以往对社会组织的排斥态度,开始较为积极地“动员全社会力量”提供公共服务。但是,姑且不论形形色色的社会组织在活动地域、功能以及行动能力上的悬殊差别,在笔者看来,很难想象未来较长的一段时期内,中国社会足以培育出类似中共基层组织这样覆盖全国范围、有足够属地社会关系纽带,且组织体系健全,与政府保持有充分沟通渠道的另一套社会组织体系。更关键的是,与非政府组织、志愿者服务组织较强的专业分工特性相反,中共群众动员传统的特色之一就是不以专业化作为解决问题的前提。中共群众动员传统的现实优势就是:少花钱、多办事、集中力量办大事。而这个优势,相当长时间也很难找到别的社会组织来替代。

既然有这样那样的现实问题摆在那里,既然我们还无法找到现实可行的替代方案;更重要的,既然中国共产党自身也在适应新形势,重新试图回归群众路线的传统;那么切实的建设性态度就是讨论如何促使这一超大型政治组织顺利完成其新的转型。

中国共产党长期的群众动员实践表明,中国国家与社会关系的概貌,转型中国的整体治理前景,与其说有赖于中共由革命党向执政党的角色转变,不如讲取决于党组织(尤其是党的基层组织)在多大程度上能够恢复其作为社会动员组织的“元气”。找到一条适宜中国共产党在群众动员机制上返本开新、促成其基层组织恢复社会动员活力的道路,这或许意味着真正区别于西方现代化模式的,既具有本国特色,又具有普适意义的创新型国家治理道路能否开创成功。

## Mass Mobilization and Mobilized Governance: A Novel Perspective on Chinese Governing Style

WANG Wei-hua

(Center for Chinese Global Affairs, Peking University, Beijing 100871; School of Law, Shanghai International Studies University, Shanghai 201620, China)

**Abstract:** Mobilization could be adopted as a governing means to address public issues. By reconceptualizing the term ‘mobilization’ in the Chinese context based on three basic factors influencing people’s behaviors, namely, exchange, coercion, and mobilization, this paper proposed a novel analytic framework of governing styles. Under different social circumstances, the various adoptions of the three basic factors are in correspondence with three types of governing mechanisms, which are, mobilized governance, bureaucratic management, and market-based settlement. In reality, the configuration of these basic factors adopted to different degrees will generate different governing styles. Mass mobilization techniques and working styles obtained in the revolution era remained effective after the Chinese Communist Party took its ruling position. Against the backdrop of the modernization of developing countries, the mobilized governance based on the mass mobilization constituted a necessary supplement to the bureaucratic management and the market-based settlement mechanisms. It was a topic of theoretical and realistic significance to rediscover the values in mobilized governance so as to explore an innovative developing path for China with both distinctive Chinese characteristics and the universal applicability.

**Key words:** mass mobilization; Chinese Communist Party; state governing style; mobilized governance