

政治运动：作为一种社会管理方式的逻辑及其困境

张成福*

30年前，夏老呼吁把行政学的研究提上日程，其目的在于顺应中国社会转型之要求，建立理性高效的公共行政，促进行政的现代化。夏老之文章，充满了理性的批判精神。一个社会的进步和发展最重要的是这个社会的人们能够具有理性批判和反思的精神。吾辈如果愈能反思自己，愈能具有创新的精神，也就愈能不断地进步。特撰写此短文，以资学习与纪念。

透过政治的宣导、政治家或精英人物的号召，通过广泛的政治动员，从而调动政治社会的人们去达成某种目标（政治的、经济的和社会的），是人类进入政治社会之后的一种统治方式或者社会管理的方式。这种方式，从古代到近现代都可以看到。人本质上是政治的动物，暗含着人类要通过政治的行动或者集体的行动来实现个体力量所不能达到的状态。当一个群体、组织、国家，甚至于民族在受到被他们认为的敌人的群体、组织、国家乃至民族的威胁时，发动政治运动便会显示出无比强大的力量。在这个时候，出于对自我生存和安全的本能考虑，政治群体往往会搁置内部的争议或斗争而一致对外并显示出空前的团结；在这个时候，任何对自己的利益的片面考量和追逐会被社会认为是不道德的，从而面临着被社会成员广泛谴责甚至被“逐出”的危险；在这个时候，为了“大我”而放弃“小我”被视为最高的美德而被广泛的颂扬，为此我们崇拜英雄；在这个时候，我们的组织和社会显得更有组织性和纪律性；在这个时候，出于对神圣使命的履行，我们宁愿放弃自己的权利，我们的社会成员显得更有责任感；在这个时候，个体的金钱、地位和名誉显得微不足道，而任何为自己斤斤计较的人，显得是那么的

* 张成福，中国人民大学公共管理学院，教授。

卑微；在这个时候，我们同仇敌忾，勇往直前……这样的情形，我们几乎可以从一切民族和国家的历史中得到验证。当然，在历史上，我们同样看到这样的情形：邪恶的政客和集团出于邪恶的目的，制造所谓的“敌人”发动政治运动，利用人们的善良或无知达到自己以及集团的目的，这样的例证同样是屡见不鲜的。

在和平和发展时期，我们中的许多人自然而然地会有这样的想法，如果政治运动的方式是有效的，我们为什么不能将这种政治动员的模式运用于社会问题的解决之中？如果是可行的，那么我们为什么不选择这样的方式呢？在当今，我们社会中的许多领导者和管理者一直试图延用政治运动的方式去解决公共领域的许多问题，在此，我们没有理由怀疑我们领导者的动机。问题在于，政治运动作为一种管理的方式，是否有其内在的逻辑及其限度？从公共管理的视角来看，政治运动欲作为一种常态的管理方式，最起码要满足以下的基本条件和假设：

一致的利益和目标。构成政治运动中的行动者必须有共同的利益。如果政治运动中的成员有共同的利益和目标，如果政治运动的行动者是理性的，那么他们就采取行动实现那一目标。

理性的规划。政治运动的发动者和倡导者必须作出理性的规划并使政治运动的参与者相信其决策、政策是正确的和理性的，是可以接受的。所谓理性的规划，是指政治领导者能够掌握充分的信息，了解所有人的偏好；能够排出优先的次序；能够知道每一个方案的后果。

持续的诱因和动力。即参与政治运动的人们能够保持一种行为的强度，都愿意积极地投身到运动过程之中，能够避免集体行动中出现的浑水摸鱼和坐享其成的行为。这取决于运动参与者对自己可得（精神上的、物质上的所得）的考虑。

责任机制问题。政治运动的成功，在很大程度上取决于明确的责任归属，即谁为运动负责的问题，也就是讲，集体行动的风险由谁来承担的问题。可以肯定地讲，所有的人承担责任就等于没有人承担责任。

资源约束问题。任何运动的成功，不仅仅取决于政治运动发动者和参与者的热情，更重要的是取决于在多大程度上调动和使用资源，以及资源使用的有效度。

政治运动的成本与绩效。如果政治运动是低成本的和高效率的，那么政治运动就是可期待的。在笔者看来，我们将政治运动作为一种常态的管理方式的时候，

始终面临着许多无法克服的障碍和困境。

多元利益的困境。公共管理者面对的往往是多元利害关系人，多元利害关系人往往有着各自的利益，甚至于冲突的利益。公共管理者要做的不是选择一种利益而压制其他的利益，而是要在多元利益之间寻找平衡。这并不是讲政治社会没有共同的利益。退一步，即使存在共同的利益，也不保证追求自我利益的人们采取共同的行动。

理性规划的困境。事实上人们的理性是有限的，这些限制包括主观的限制，如决策者本身的价值观和政治立场将会影响其理性的主观性，以致无法完成目标、方案与优先顺序的客观评比；多元价值与目标的冲突，社会具有多元价值与目标，且经常冲突，以致无法进行价值的比较与平衡；未来充满了不确定性或高度的风险性，要对未来进行预测，非常困难；还有公共问题的本质难以界定，传统决策巨大的沉淀成本等。显然，诸如此类的问题往往会导致政策正当性的不足，而政策正当性不足，则使政策一方面可能无法存续，也无法获取信任；另一方面则可能无法获得足够的支持。

诱因和动力机制的困境。人们的一切行为都是与自己的利益有关的，除非有一种十分有效的诱因和动力机制，否则，构成集体行动的人们会缺乏动力去做事情。集体行动中的每一个人投入多大的力量成本去从事这种行为，取决于个人对成本和利益的计算，如果一个人认为这种活动的成本大于其收益，他将选择放弃，即使在存在高压强制的情况下，也会出现偷懒的行为。研究表明，作为集体行动，不可避免地会出现“搭便车”行为。由于集体行动的收益是公共性的，即参加活动的成员都能共同分享它，而不管他是否为之付出了成本，这种情况便导致成员想坐享其成。即使运动的组织者能够制定出赏罚分明的诱因机制，组织者仍然会面临十分高昂的实施成本。

责任泛化的困境。在运动过程中，组织者和参与者本居于关键的地位，一旦出现人谋不臧的情况，则可能扭曲原有的计划，破坏制度和程序，甚至导致悲剧性后果（中国历史上的许多运动皆是如此）。人谋不臧，可能出现主观故意，如贪污舞弊、利益交换、徇私偏袒、行贿受贿、假公济私，甚至草菅人命、侵犯人权和自由。这样，如何维持责任的运动，便是要解决的问题。在这些运动中，首先面临的是责任泛化的问题，即人人负责，但实际上人人都不负责。即使政治运动

的组织者建立了责任机制，也往往因许多原因的存在，如信息不对称、权责不分、运动参与者的规模和范围的庞大等原因使问责变得十分困难。因此，如何解决运动参与者与组织者可能出现的逆向选择和道德风险是一个难题。

资源约束的困境。政治运动的成效并不单纯取决于组织者的热情，也涉及运动资源的充分程度和有效利用程度。事实上，任何公共问题得到解决皆需要以充分的资源作为支持，这种资源既包括有形的资源（人力、物力、财力、设备），亦包括无形的资源（法律、知识、信息、技术、社会信任与社会资本）。许多运动本身就是想突破资源约束的限制，但反制的法则往往使这种运动本身变成了一种只具有象征意义的东西，而无法达成政治的目标。这些从“大跃进运动”和诸多“赶超运动”的失败中皆能得到证明。

绩效的困境。运动的正当性在很大程度上取决于运动的绩效，当这种运动能够促使公共问题得到实质性解决的时候，运动本身便具有正当性。事实上，当代许多公共问题的复杂性并非能够通过一场政治运动来解决。经验证明，许多政治运动往往是只开花，不结果，甚至是劳民伤财的。当运动的参与者更趋于理性的时候，人们会逐渐选择退出或者放弃运动，这也是当今人们对许多运动冷漠与疏离的原因之一。

在笔者看来，运动式的管理方式代表着一种旧的管理典范，这种典范的特征在于泛政治化的思考；企图通过权威的推动来实现变革；主张外部的、强加的变革；强调统治他人；重视一致与服从；强调一元，否定多样性；主张权力的集中而非共享；在理想与现实之中游摆不定等。在社会趋于多样化的今天，我们需要思考的是我们需要建立什么样的公共管理典范。