

公共危机治理中社会动员的功能边界和优化策略

孙晓晖 刘同舫

摘要 在当代中国的公共危机治理中,发起大规模社会动员是党和国家防范化解重大风险的独特优势和有效手段。作为危机治理的方式和手段,社会动员的功能作用表现为:运用紧急动员快速实现资源集聚,通过参与式动员有效促成社会整合,诉诸传媒动员广泛凝聚多方共识。公共危机治理中的社会动员存在边界效应,动员不足容易使危机治理的效能递减,动员过度则易造成危机治理的效力失控。这种边界效应的内在症结在于公共危机治理中产生的动员失范,因而规范化建设对规避社会动员的运作风险至关重要。基于公共危机治理现代化的视域探讨社会动员的优化策略,必须遵循社会动员的适度性原则,提高社会动员的法治化水平、专业化能力和参与性质量,以公共危机治理现代化推进国家治理体系和治理能力现代化。

关键词 公共危机治理;社会动员;功能边界;优化策略;新型冠状病毒肺炎

中图分类号 C93-0;D63 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2020)03-0023-10

基金项目 广州市社会科学基金项目(2018GZMZYB21)

科学有效的危机治理离不开对公共危机的正确认知。公共危机是自然性、社会性和制度性因素发挥单一或综合作用而导致的压迫人的自由生存空间、破坏社会秩序、威胁公共安全和制度规范的危机事件,一般涉及自然灾害、公共卫生、公共安全和重大涉外等领域的现实危机。2020年初爆发并蔓延的新型冠状病毒肺炎(COVID-19)疫情(以下简称“新冠肺炎疫情”)即是一场重大突发性公共卫生危机。在应对公共危机的威胁性情势中,中国的国家制度和国家治理体系在化解危机的过程中能够发挥“集中力量办大事”的显著优势,发起大规模社会动员是这一显著优势的具体表现。在这一公共危机治理中,国家通过紧急动员、参与式动员和传媒动员等不同社会动员方式将各种政治和社会力量组织起来,促进人力、物力和精神等资源整合,凝聚社会各方共识并激发社会成员的整体潜能,形成应对危机的举国体制和统一力量,最终有效化解公共危机。作为国家治理的方式和手段,社会动员本身潜藏一定的运作风险,如动员不足或动员过度等不当行为都会对危机治理造成破坏性影响。社会动员的规范化建设是促进公共危机治理能力现代化的重要途径。厘清公共危机治理中社会动员的功能认知、边界规范及其路径优化等问题,对推进危机治理能力现代化,进而增益国家治理体系和治理能力现代化具有重要价值。

一、功能优势:社会动员在公共危机治理中的积极作用

“社会动员”最早由美国政治学家卡尔·多伊奇提出。他认为,社会动员是某一社会形态中社会成员发生全面变化的过程,“包括一些特定的变化过程,如居住的,职业的,社会环境的,人与人交往的,制度和作用和行为方式的,感受和期望等方面的变化,最后还有个人的记忆、习惯和需求的变化……这些变化单独的或几个共同的作用影响,甚至改变政治行为的倾向”^[1]。这一观点实际上是从广义维度将社会动员理解为现代化的过程,明确了社会动员与社会整体结构变动之间的一般性逻辑关系,但并未突出个体

成员参与社会变革的自主性和独特的作用空间。狭义维度的社会动员是指一种调动资源的过程,即“有目的地引导社会成员积极参与重大社会活动的过程”^[2](P184)。无论是从广义还是狭义视角,社会动员都与整个社会制度的发展和社会结构的变迁息息相关,其中,发挥社会动员在变革社会结构、展开社会治理中的功能对化解现实生发的危机至关重要。本文主要采用狭义视角解析社会动员,同时结合现代化过程的广义视角,将社会动员视为调动资源的治理能力的现代化过程,即通过社会动员增强危机治理能力,进而推动国家治理体系和治理能力现代化的整体提升。据此,公共危机治理中的社会动员可以界定为:由危机治理中的动员者(主体)、动员对象(客体)、动员方式(介体)、动员条件(环体)等各要素组成,通过主体对客体进行有目的的发动、号召、感化、组织和整合而形成相应的危机动员结构,引导动员对象使其有意识地参与并形成自觉行动的危机治理过程^[3](P17)。在公共危机治理中,社会动员的功能作用主要有以下方面。

(一) 采取紧急动员快速实现资源集聚

社会动员的重要内容是治理主体在国家治理中通过有效调配国家资源促进经济社会发展。国家治理中的社会动员大多处在非危机的常规状态之下,而在非常规状态的危机情境中,社会动员通常表现为国家层面的紧急动员。启动紧急动员的意义“在于它打断了原有的常规机制和节奏,使得整个官僚体制进入一个高度关联、急速运转的状态,导致了政府治理模式的转化,即从‘行政发包制’或‘松散关联制’转化为‘高度关联制’”^[4](P130)。不同于常规状态的非危机境遇,公共危机具有较强的突发性和不确定性,极易在短期内致使常规状态下的国家治理面临巨大压力和严峻考验。在重大公共危机骤然爆发之际,国家资源通常相对稀缺,造成习惯于常规状态下的治理能力的紊乱和公共秩序的紧张。紧急动员则能够帮助国家快速集聚常规状态下所不具备的控制和调动资源的能力,并为资源的合理配置提供前提和保障。这些资源既包括人力物力资源,也包括精神力量资源;既涵盖体制内的行政资源,也涵盖体制外的社会资源。如在应对2008年汶川大地震这一公共危机事件中,中国以超强的动员能力在短短数日之内将上千万吨物资运往灾区,并从全国各军区调集派遣14万人的部队奔赴前线进行抗震救灾,涉及区域之广、动力量之多和投入速度之快,创下了我国军队救灾的历史纪录。在2020年抗击新冠肺炎疫情的过程中,超强的全国动员能力进一步得到展现:全国各地派出医疗队伍驰援湖北,社会各界捐赠大量物资支持抗疫一线,占地3万多平方米的“火神山”“雷神山”医院仅用半个月时间便极速建成并交付使用。不论是抗疫物资的空运能力、铁路运输能力还是医疗资源的动员能力以及基层党组织战斗堡垒作用的发挥、广大医务工作者的发动、人民解放军的调动和精神力量的汇聚等,都集中展现出中国高度组织化的社会动员能力。在国家层面发起紧急动员,能够激发并增进国家整体统筹和协调运作的功能。有些特殊的公共危机携带“涟漪效应”,治理不当很容易带来次生灾害和系统性风险,进而破坏现有社会资源及其功用性发挥。因而运用紧急动员快速实现资源集聚,对公共危机进行及时防控和有效治理至关重要。快速实现资源集聚的紧急动员过程,不仅仅是化个体为整体、化局部为全局,还是一种化分散为集中、化无形为有形的国家行动过程。紧急动员的资源集聚功能,有利于将我国“集中力量办大事”的制度优势有针对性地快速落实,从而高效调动各方面的优势力量,快速聚焦公共危机的治理目标,有效防控公共危机的进一步蔓延和升级。在紧急动员过程中,危机治理的动员主体运作得当,能够提升组织形象、增强组织权威,并进一步提升公共危机治理中社会动员的组织力和引导力。

(二) 通过参与式动员有效促成社会整合

国家治理的现代化促进了社会分化,社会分化是经济社会发展的重要动力之一,但无序性和非规范的社会分化难以凝聚社会成员之间在价值与行动取向上的共识,容易导致社会整体力量的分解,进而阻滞国家治理的现代化进程。对当前身处改革攻坚期和发展结构转型期的中国社会而言,利益诉求差异化、思想观念多样化以及社会思潮多元化等成为社会分化的具体表现,这对重大突发性公共危机的协同

治理带来了冲击和挑战。危机治理需要集中统一力量,要求社会进行参与式动员。参与式动员是社会整合的“粘合剂”和“推进器”,能有效促成社会成员的广泛参与,形成危机治理的多元主体参与模式,为最终解决公共危机提供源源不断的社会动能。在重大公共危机治理中,党中央始终坚持发扬“集中统一领导”“全国一盘棋”“集中力量办大事”“一方有难八方支援”的制度优势,通过大规模参与式动员整合全社会力量并投入疫情防控。中国特色社会主义的制度优势并不会天然具备治理效能的内涵指向,因而如何将制度优势转化为治理效能,需要处理好“集中力量办大事”与发挥地方治理积极性、“全国一盘棋”与守土有责、“一方有难八方支援”中有难一方与支援各方等多重关系。参与式动员有利于疏通制度优势转化为治理效能的阻隔,突破公共危机治理中的体制藩篱,打破利益固化的路径依赖,从而为成功治理危机提供基本制度保障。在抗击新冠肺炎疫情的过程中,大规模参与式动员表现为:包括千万级人口城市武汉在内的湖北省多个市县采取“封城”措施,多个省市区启动重大突发公共卫生事件一级响应,全国各省市分别对口支援湖北疫情严重的地级市,群团组织、社会团体等主动参与各种防疫活动,成千上万的家庭自觉减少外出、谢绝聚会等。大规模参与式动员的发起使得这场重大公共卫生危机的治理转变为一场联防联控、群防群控的人民战争。新冠肺炎疫情具有人际传播特性,隔离人群是避免疫情扩散的唯一有效手段,尤其是在春节假期人们频繁来往的主要阶段,阻断疫情集聚性扩展成为当务之急。在宣传、发动民众理解并参与到疫情防控阻击战中,各地政府积极发挥自身进行社会治理的动员主体力量,表现出超强的组织动员和执行协作能力。作为参与式动员的发起者和组织人,治理层面的动员主体一般可分为社会主体、集体主体和个人主体三种。当国家成为动员主体时,参与式动员在很大程度上表现为社会广泛参与的“国家义务”。在公共危机状态下,一个处于上升状态的国家政权、一个成熟的国家治理体系、一个强有力的最高领导集体,应当具备高度的政治自信与组织力量,赋予参与式动员以充足的合法性,以有效促成社会整合和国家团结,进而助使公共危机治理中的社会动员以合法名义和合理手段开展。党和政府能够通过公共危机治理的参与式动员,引发全社会广泛关注,激发社会组织和个体成员积极性,形成实质性的社会参与行动,汇集起共同应对危机的社会力量,弥补体制内救援力量的不足。

(三) 诉诸传媒动员广泛凝聚多方共识

公共危机治理中的传媒动员是在危机应对过程中通过各种传统和现代的、主流和民间的媒介形式而发起的社会动员方式。在应对重大公共危机中的威胁性情势时,传媒动员具有判断事实、凝聚共识、舆论监督和宽慰焦虑等功能。社会动员就是广义的社会影响或社会发动,“是指人们在某些经常、持久的社会因素影响下,其态度、价值观与期望值变化发展的过程”^[5](P199)。在重大公共危机面前,传媒动员推动社会公众在精神上紧密团结、在共识上空前凝聚,为危机治理铸就内在精神力量。其中,主流传媒动员所具有的权威性、公信力以及凝聚共同体意识的能在回应公共危机及其滋生的质疑声中发挥不可替代的功能。在抗击新冠肺炎疫情中,国家将报刊、电视和移动互联网(如微信、微博)等多种宣传形式加以整合,倡导社会各界和海内外同胞用真情义举驰援防疫一线,增强人民群众战胜疫情的坚定信心,为打赢疫情防控阻击战提供了即时准确的信息参考。在不鼓励出门、聚会的特殊时期,传媒动员扮演了抚慰大众情感的重要角色,舒缓了大众对疫情危机的恐慌情绪。传媒动员“向新媒体转轨的过程,总是充满深刻的动荡”“所以它不得不诉求于有组织的力量,将有组织力量作为确保连续性的工具”^[6](P156)。新媒体在疫情逐步加重的报道中存在信息过载的实情,必然造成民众在海量信息中难辨真伪而陷入困顿焦灼的境地,主流舆论的传媒动员对于稳定民心具有重要作用。如农历2019年除夕夜央视春晚临时增设无彩排抗疫朗诵节目《爱是桥梁》,一句“我们在这过年,你们却在帮我们过关”动容无数观众。同时,基于现代传播技术的传媒动员也以柔软、间接和润物无声的方式引发民众对疫情防控的情感共鸣,在观念上强化了人们将抗疫作为系统性工程的理性认识,凸显特殊时期“共意”在重塑社会价值上的精神性力量。如自2020年2月17日起,“最美逆行者”的笑脸在广州塔、猎德大桥、海心沙等广州地标建

筑的室内外LED屏上绽放,这些笑脸如春风般吹拂大街小巷,温暖并鼓舞着疫情中焦虑的人们。“万众一心、众志成城、抗击疫情、鼓励信心、为武汉加油、打赢阻击战”的抗疫理念通过现代传媒影响社会大众,在产生极强视觉效应和心理冲击的同时凝聚起全民共战疫情的治理共识。传媒动员勾勒出一幅波澜壮阔、可歌可泣的危机共治图景:通过国家领导人第一时间进行总体部署、亲临疫情现场鼓舞士气,人民军队驰援救急疫区,志愿者们积极主动施以援手,各地民众无私奉献个体力量等现实活动,民族和国家命运在危急时刻系于一身。人们在共患“疫难”中增强了情感联结,凝聚了社会共识,“共意”观念深入人心,为国家治理造就了强大精神动力。

二、边界效应:公共危机治理中社会动员的运作风险与合理尺度

在深入推进国家治理体系和治理能力现代化的时代背景下,衡量公共危机治理中社会动员是否卓有成效的重要标准在于,动员本身能否将应对危机的制度优势转化为处理危机的治理效能。作为一种“扩张性”权力工具,社会动员在公共危机治理中是一把“双刃剑”,运作得当能够快速汲取和高效调配社会资源,从而将应对危机的制度优势转化为治理效能;运作不当则会对社会造成破坏性影响,反过来制约公共危机治理效能的生成。社会动员内藏一定的运作风险,动员不足或动员过度均不利于危机治理效能的转化。只有进行规范化建设才能更好发挥社会动员对公共危机治理的功能优势,确保中国特色社会主义的制度优势有效转化为危机治理的效能优势。

(一) 动员不足会削弱公共危机治理效能

常态化国家治理中的动员不足是指动员主体因保守调配社会资源而错失现代化发展机遇的组织行为,公共危机治理中的动员不足则表现为未能及时有效地集聚社会资源而失去处理危机的最佳时机,致使公共危机进一步蔓延。在国家治理体系和治理能力现代化深入推进的背景下,社会动员运作得当在公共危机治理上可以发挥积极作用和独特优势,但动员不足也会暴露公共危机治理的体系漏洞和制度短板,妨碍治理制度的深入实施。总体来讲,当前我国在重大公共危机治理中的社会动员执行力强,风险预警的动员意识较弱;应对确定性危机的动员能力强,防范不确定性危机的动员能力较弱;公共危机治理的行政动员力强,社会自组织动员力较弱;社会动员的紧急执行力强,紧急动员的精准性不强;快速集聚资源的动员能力强,有效配置资源的动员能力较弱;舆论动员的力度大,针对性和有效性相对不足。此外,公共危机治理中的动员不足还表现为动员方式较为单一,动员手段的科学性和法治性有待提高,动员过程中存在“重发动、轻协同”现象等。动员不足的原因,除了现代性公共危机尤其是高科技风险造成的危机形态升级演化、治理难度不断增强等客观因素外,还存在四点主观因素:一是对重大风险的防范意识不足,导致风险预警的动员能力较弱;二是风险研判机制存在缺陷,造成应对不确定性危机的动员不足;三是政府的公信力建设存在短板,导致社会自组织动员不足;四是一些政府部门存在形式主义、官僚主义等问题,造成紧急动员的精准性不强和有效配置资源的动员能力较弱。

新冠肺炎疫情爆发初期,当地政府动员迟缓的原因纷繁复杂,但思想根源在于社会动员中重大风险的防范意识不足。疫情苗头出现之际,能否在面对不确定性风险时提早动员部署,这考验的是政府部门的研判机制和应急制度设计。当前,各级政府整体上能够贯彻上级精神保障动员部署的决策高效、目标一致、动员充足,但在面对不确定性风险时,动员部署的效率则相对低下,社会动员滞后的问题集中凸显。作为政治安全领域内的一种公共信任,政府公信力建设对社会自组织动员至关重要。具有较高公信力的政府,在进行社会动员时更能得到社会公众的自觉响应,激活社会自组织的“自救”功能,最终帮助国家平稳渡过危机;反之,如果政府公信力低下,无论社会动员对危机治理是否有效,都难以获得社会公众的理解与支持。公开透明的舆情信息发布对政府公信力建设意义重大。在新冠肺炎疫情初期,当地政府顾及到发布信息对“两会”召开、春节氛围和社会稳定的可能影响,唯独欠缺了对政府公信力损耗的考虑,以致出现医院不断收治病人与举办社区“万家宴”“迎春晚会”等大规模集会同时并存的矛盾现

象,最终削弱了社会自组织动员的效果。面对重大疫情,一些政府部门还出现了大量令人焦急的低效动员状况,如湖北省和武汉市红十字会对医疗救援物资的分配效率低下,极大影响了紧急动员的精准性和资源配置的有效性。出现动员低效的根源在于动员主体长期存在的形式主义、官僚主义等内生性问题。动员不足归根究底是政府公信力的缺失以及应对紧急危机效力的欠缺,极易损害公共危机治理的政府形象和组织信誉,不利于发挥我国“集中力量办大事”的制度优势,并对制度优势转化为危机治理效能造成破坏性影响,导致公共危机治理的效能递减。

(二) 动员过度易造成公共危机治理应激过度

常态化国家治理中的动员过度是指动员主体超越实际需要调配社会资源,从而影响和破坏经济社会发展的持续性和稳定性的组织行为,公共危机治理中的动员过度具体表现为过度动用行政力量和占用社会资源、过度损耗大众的社会参与热情和精力,出现破坏社会秩序和社会文明可持续运行的隐患。“治理型国家强调制度治理是一种最为基本的治理方式”^[7],而非常态下的公共危机治理,由于突发性危机容易导致社会动员过度而出现非制度规范化治理的状况,因而在“危机—应激”的反应模式下,危机治理中的社会动员不可避免地会出现压缩社会成员、企业主体正常自由活动的现象。判断社会动员是否过度的根本标准在于,社会动员有无遵循依法治理的原则。超出法律制度范畴甚至违背法律规范和制度理性的社会动员即属于动员过度,其无益于公共危机的治理效能转化,且会破坏正常的社会文明秩序。危机治理中的动员过度,究其原因主要有四点:一是权威舆论对公众未能实现有效引导,致使过激的社会舆情产生;二是社会建设亟待优化,引发过度的社会恐慌现象;三是地方政府对守土有责和“全国一盘棋”的危机治理关系权衡不清,导致动员行为逾越法律制度边界;四是广大民众对公共危机缺乏专业素养,造成社会动员在面对危机时过度应激。

在新冠肺炎疫情的防控中存在两种截然相反的动员情势,既存在众志成城的全民动员的积极因素,又存在网络空间动员中的消极因素。消极因素滋生了伴随疫情蔓延而不断发酵的社会恐慌,恐慌的社会情绪进一步转化为各种愤怒与批判之声,在层出不穷的谣言助燃下演变为过激的社会舆情和部分过度应激行为。如当媒体发布“武汉封城”“世界卫生组织宣布新冠病毒疫情已构成国际突发公共卫生事件”“双黄连可抑制新型冠状病毒”等报道后,公众的过度解读或错误认知引致对疫情客观事实的错误判断,进而出现“抢购蔬菜”“囤积口罩和消毒酒精”“抢购双黄连”等社会恐慌和过度应激行为。过度应激既与主流舆论部门公布信息不及时、不准确紧密关联,也与民众自身的公共观念淡薄、危机素养欠缺等因素割舍不开。除了公众对危机的过度应激行为,一些政府部门也出现了过激防控问题。究其原因,一方面在于没有权衡好“守土有责”与“全国一盘棋”的危机治理关系。对很多地方而言,属地管理已经被强制化为一种刚性责任制。在疫情防控上没有做到守土有责就难免被问责,因此,为了实现局部利益不惜放弃大局意识,正是不少地方治理者心照不宣的动员逻辑。另一方面也与社会对国家高度依赖、社会建设亟待优化有关。社会自组织建设和治理体系不完善、现代性应急管理制度缺失、依法治国的制度理念没有深入人心等,都是导致政府在公共危机治理中动员过度的症结所在。危机治理中的动员过度,不仅容易导致行政力量对社会资源的强制支配,造成公民合法权益被剥夺被侵害、国家法治秩序被破坏的严重后果,而且会反噬社会动员对危机治理的积极作用和功能优势,降低公众对国家紧急动员的理解度和配合度,造成公共危机治理的效力失控。

(三) 社会动员规范化建设为公共危机治理提供合理尺度

新中国成立后,随着社会主义制度的建立,中国建设了具有强大动员能力的现代国家体制,这个体制在中国历史上从来没有出现过,其动员渗透的范围涵盖社会的各个领域^[8](P125)。在推进现代化、获取现代性的过程中,社会动员能催生非常强的国家意识,将社会中多数人的意志力凝聚在需要最优先发展的目标上。作为国家治理的重要方式和手段,社会动员运作得当能够充分发挥“集中力量办大事”

的制度优势;但如果运作失当,可能导致“集中力量坏大事”的情况^[9]。社会动员的边界效应在公共危机治理中产生了双重影响:一方面,在公共危机状态下社会公众处于完全被动地位,在“大难临头”时更容易对国家的“扩张性”权力产生高度依赖心理,这为社会动员的大规模开展创造了有利条件,而治理主体由于很快尝到紧急动员带来的“甜头”,在非常态下很容易产生对多样“非制度化”动员手段的路径依赖;另一方面,在现实操作中社会动员的合理尺度由于缺乏科学规范的量化标准而难以被准确把握,在威胁性情势下,危机动员主体往往着眼于短期应急而忽视后续发展及长远效应,运作不慎极易出现动员不足或动员过度的失当行为,反而对公共危机治理产生负面效应,并最终侵害社会公众的合法权益,削弱社会成员与政府之间信任关系。因此社会动员不可无限制使用,应当加以规范化建设和节制性开展。在公共危机治理过程中不断总结社会动员经验,学习提升社会动员技巧,探寻社会动员的合理尺度,理应成为我们国家治理体系的一项重要制度优势。在遭遇重大公共危机考验时,由于危机治理中的历史惯性和非常态的治理需要,社会动员的运作风险往往难以规避。尽可能减少社会动员运作不当造成的破坏性影响,实现公共危机治理中社会动员的规范化,必须解决危机治理与社会动员的两难问题:如何在充分发挥社会潜能的同时不过度损耗社会资源的可持续发展能量;怎样在启动大规模动员治理危机的同时又能维护社会发展的安定有序。作为一种合理有序的动员形态,社会动员规范化的建设以规避动员不足和动员过度等运作不当风险为基石,引导社会动员朝向切实精准把握公共危机的需要指向运作,能够整体推进公共危机治理能力,进而为国家治理体系和治理能力现代化提供源泉动力。

三、优化策略:公共危机治理现代化视域下社会动员的改进路径

作为国家治理能力现代化的重要内容,“公共危机治理现代化是一个国家公共危机治理主体构建和创新危机治理制度体系以及运用这些制度体系进行有效治理达到善治的过程和能力”^[10]。社会动员的规范化建设是促进公共危机治理能力现代化的重要途径。从公共危机治理现代化视域探讨社会动员规范化的改进路径,亟须深刻把握其存在的边界效应,切实针对其潜藏的运作风险实施优化策略,遵循社会动员的适度性原则,提高社会动员的法治化水平,提升社会动员的专业化能力,增强社会动员的参与性质量,以公共危机治理现代化推进国家治理体系和治理能力现代化。

(一) 合理动员:遵循公共危机治理中社会动员的适度性原则

社会动员的规范化建设对公共危机治理能力现代化具有重要意义,而规范化建设取决于对动员行为适度性的准确把握。作为一种带有导向性的社会参与活动,社会动员在常规状态下的国家治理中存在适度性原则,动员不足容易导致无法及时调配资源而错失经济社会发展良机的问题,过度动员则容易造成社会和政治上的不稳定状态。从常态化的国家治理延展至公共危机治理,这一适度性原则仍然存在。“与面临紧迫任务时求助于钱袋的西方政府相比,中国政府往往求助于扩音器”^[11](P216),美国学者汤森形象道出了中国政府在面临危机时的动员优势。但社会动员的功能优势绝不会自动发挥,必须通过正视边界效应、规避运作风险和掌握动员分寸加以获取,在公共危机治理的社会动员过程中依然需要秉持适度性原则。背离适度性原则的社会动员非但不能发挥功能优势,还会使常态化国家治理中的动员失范蔓延至公共危机治理中,并对化解公共危机产生不利影响。遵循适度性原则,就是要从社会动员的内在规律性出发探寻合理性尺度,找到有效规避动员不足和动员过度等不当行为的最佳平衡点。在应对新冠肺炎疫情危机中,很多地方面临既要防控疫情反弹又要做好复工复产的双重挑战,加之舆论场上不同声音泥沙俱下、网络空间鱼龙混杂以及社会过度恐慌等复杂境况,给社会动员的适度性原则带来了负面影响。从社会事实角度来看,重大疫情带来的紧张气氛和威胁性情势,极易诱发疫情防控中的动员不当问题。正确看待过度应激问题,才能更有效地保障防控决策的合理性与社会动员的适度性。在重大疫情的危机治理中,对社会动员适度性的准确把握,很大程度上取决于对疫情危机发展态势的科学研判和随机应变能力。一般动员复工复产迅速的地方,也是对疫情局势的判定和疫情防控的响应最快的地方,

如非疫情爆发地的浙江和广东,都是全国率先启动重大突发公共卫生事件一级响应的省份。当疫情蔓延势头得到初步遏制、防控工作取得阶段性成效时,很多地方仍在加强乃至升级防控措施、忙于“防人”动员,而浙江和广东等地已经悄然出现“抢人”复工趋势。“防人”和“抢人”的背后,体现了各地对公共危机治理的能力差异,也充分证明了遵循适度性原则之于公共危机治理中社会动员的重要作用。在应对重大疫情中如何找到坚持疫情防控不松懈与抓好复工复产促建设之间的最大公约数,各地政府亟须因地制宜、因时而动,提高从常态治理到危机治理以及从危机治理到常态治理的动员切换能力。只有在准确判断形势的基础上,根据具体情况统筹兼顾疫情防控,确保社会正常运转和发展的适度性动员,才能有效发挥社会动员在公共危机治理中的功能优势。

(二) 依法动员:提高公共危机治理中社会动员的法治化水平

社会动员在国家治理中通常表现出“非制度化”特征,但并不影响动员行为与制度之间并行运作的需要和可能。公共危机治理中的依法动员,是指运用法治制度和方法进行社会动员,确保危机治理中各种动员活动都在法治轨道上运行,最大程度地发挥动员对危机治理的有效功能。法治是国家治理体系和治理能力的重要依托,依法动员是最可靠、最稳定和最管用的危机治理方式。衡量公共危机治理中社会动员是否规范化的根本标准在于其是否在法治轨道上良性运行。在应对新冠肺炎疫情中,部分地方政府的硬核措施与“硬来”之间实际上只有一步之遥,如何把握其中的“度”则是对地方处理危机的法治化水平的考验。疫情防控中出现的动员不足和动员过度等不当行为,是背离法律制度规范和依据的现实表现。如云南大理“紧急征用”重庆口罩的动员过度行为涉嫌违反《中华人民共和国传染病防治法》第四十六条关于县级以上地方人民政府只能“在本行政区域内紧急调集人员或者调用储备物资”的相关规定。习近平指出:“疫情防控越是到最吃劲的时候,越要坚持依法防控,在法治轨道上统筹推进各项防控工作。”^[12]如何提高社会动员的法治化水平关涉社会动员与法治制度结合的基本要求,一要在公共危机治理中科学把握社会动员的功能优势与法律制度的底线思维之间的关系,这是提高社会动员法治化水平的前提性条件。现代公共危机治理是一场全面动员、人人参与的系统工程,充分发挥社会动员在危机治理中的功能优势不能以牺牲法律规范的制度底线为代价,只有在树立法治观念、夯实制度理性、遵循法律规范基础上的社会动员才是公共危机治理能力现代化的题中之义。确保紧急动员持久快速地集聚资源、参与式动员能更好地实现社会整合、传媒动员最大限度地凝聚多方共识,必须以法律为准则。二要将中国应急法制体系的制度优势转化为社会动员的功能优势,这是提高社会动员法治化水平的关键性环节。2003年“非典”的爆发给中国公共卫生体系造成了强烈震撼,汲取“非典”事件教训,国务院于2006年颁布《国家突发公共事件总体应急预案》,全国人大于2007年通过了《中华人民共和国突发事件应对法》。这些法规的出台和机构设置,标志中国应急管理进入“一案三制”时代^[13],自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件被明确为应急社会动员的主要对象。党的十八大后,伴随党和国家机构改革的深化,国家安全委员会和应急管理部应运而生,为新时代中国应急管理体系的变革发展和社会动员作用的发挥提供了更具综合性、权威性和专业性的组织基础。在法律制度完善和政策制度改进的历史变迁过程中,我国应急法治体系呈现出鲜明的经验特征和制度优势。而面对公共危机治理需求不断升级的现状,社会动员面临前所未有的制度环境和治理革命,其功能与结构、边界与尺度等层面所存在的一系列新旧问题亟待进一步破解。只有将我国应急法治体系的制度优势转化为社会动员的功能优势,才能为依法动员提供全新的制度动力。三要探索符合地方特色的社区(乡村)危机防控制度和机制,这是提高社会动员法治化水平的基础性保障。在当前我国的治理体系中,“国家的基层越来越多地掌握了主动权,在许多情况下限制了高层渗透地方,以及从地方获得支持和资源的能力”^[14](P315)。破解这一治理难题离不开对基层民众的广泛动员,而增强基层民众的法纪意识和制度素养是推进依法动员的基石所在。在公共危机的现代治理中,要将法治思维和法治方式融入基层社区(乡村)动员过程,健全和

完善各类社会力量参与危机治理的保障机制,不断将紧急动员、参与式动员与传媒动员纳入法治化建设轨道,将“自上而下”的应急式危机处理转变为“自下而上”的法治化韧性治理。

(三) 科学动员:提升公共危机治理中社会动员的专业化能力

现代公共危机治理对社会动员的科学专业能力有着较高的要求,由危机引发的公共决策、城市治理、集体行动和民生保障等相关问题需要公共管理学、社会学、心理学和经济学等诸多领域的专业知识进行针对性的解决。在化解公共危机的合力中,法治化路径为社会动员提供了行动遵循,科学思维则为社会动员明确了认识和方法层面的正确指导。公共危机治理中的科学动员,是在尊重危机发生机理和发展规律基础上,在社会公众中广泛发扬科学精神,通过贯彻适度性原则、依循法治思维与科学研究相结合的措施来有效动员相关专业人士参与危机治理的社会活动。科学动员有利于充分吸纳专业人士提出的意见建议,促使广大民众以科学的态度对待疫情的爆发及其衍生的社会舆情危机,提升整个社会动员的专业化能力,推动社会动员的功能优势转化为破解危机的科学胜势。在社会动员中彰显科学专业能力的动员力量必须循序渐进。首先,着力激活“外脑”的预见能力,构建科学家参与危机防范的动员机制。“有预见的政府做两件根本性的事情。它们使用少量钱预防,而不是花大量钱治疗;它们在作出决定时,尽一切可能考虑到未来。”^[15](P164) 检审公共危机的发生机理,可以发现危机治理能力现代化的首要任务是将危机治理的重心从事后管理转变为事前防范,不断完善危机防范的制度体系。对一些技术性要求较高的重大公共危机(如疫病传播、生化袭击和高科技犯罪等),治理主体在危机防范时由于自身技术匮乏和信息不全等因素的影响,容易出现“群体盲思”的现象,以致严重影响应急预警的成效。治理主体的危机防范对专业的技术性有着很高的要求,必须构建相关社会动员机制以发动科学家参与公共危机治理,着力激活“外脑”的“预见能力”,即发挥各种智囊机构和专家人才的作用,并从制度层面切实保证各种智囊机构相对独立的工作。即使有些危机由于无法避免而发生,科学家的专业化建议也有助于减少社会公众心理恐慌,为社会动员提供准确性和预见性的技术保障。其次,将危机治理的科学精神植入社会动员全过程,坚持实事求是与尊重科学规律相统一。面对公共危机,科学家必须锻造并发挥科学精神,既要为危机实情探索出专业化的科研成果,更要为公共舆论的传播提供科学技术的支持和科学价值的引领。只有在全体社会成员中贯彻科学精神,整个社会动员活动才能获取详实可靠的信息,进而提升公共危机治理中社会动员的专业化能力。新冠肺炎疫情是涉及到现代医学、传染病学、病毒生物学等科学专业领域的重大突发性公共卫生危机。疫情的产生和发展是一个客观事实,绝不能人为操控瞒报和漏报相关数据,只有在准确把握疫情真实状况基础上科学应对,才能更好地对疫情防控进行精准周密的组织部署,进而为打赢疫情防控阻击战提供更科学的社会动员。最后,发扬党和国家“群众科学”的优良传统,将危机知识和民众日常结合起来。“‘群众科学’是指通过大规模群众性运动组织起来的科学研究和技术创新、普及,而这一形式本身又包含着对科学技术研究和创新的主体及其性质的内在要求。”^[16]“群众科学”是提升社会动员专业化能力的主要依靠力量。“群众科学”是一个历史性范畴,在延安时期的“科学大众化”与“自然科学运动”中,“群众科学”强调科学技术为人民大众服务,兼顾科学技术的普及与提高。现代公共危机治理要依据新的危机治理需要来转化“群众科学”的动员形式,发挥“群众科学”关于科学素养普及的有益理念,在社会动员中将知识生产、素养提升与治理革新结合起来,构建起不同于发达资本主义国家的危机治理现代化范式。

(四) 高效动员:增强公共危机治理中社会动员的参与性

公共危机治理不仅需要国家运用行政力量对人力、物力和精神等资源进行调动和集中,也需要诉诸现代已经发育成熟的民间社会力量,最大程度地吸纳和融汇体制外的各种社会自主力量,以此实现各方力量的多元共治。在公共危机治理中,社会公众的广泛参与不等于社会动员的高质量参与。参与性质量的保障依托于社会民间组织的良性发展,而民间组织的良性发展则植根于社会自主力量的生长,归根结

底要注重社会参与平台的搭建。社会自组织动员有利于改善危机治理中党政部门担责过多、资源配置效率不高等问题。在新中国 70 多年来历次公共危机的治理中,党和政府在公共危机治理的应急响应、信息公开、舆情引导和资源配置等方面取得了长足进步,形成了高效有力的“对社会动员”模式。然而在社会自组织动员方面,尚没有形成一整套运行有效的“由社会动员”模式。“由社会动员”的自组织模式主要依赖于民间组织独特的动员功能,而在相关部门设置过高准入门槛等政策的控制下,众多社会民间组织无法获得登记资质,合法社会地位的缺失抑制了其自身的正常发育,造成社会自组织动员在公共危机治理中的独特功能难以奏效。组织集团“潜在的力量只有通过‘选择性激励’才能实现或‘被动员起来’”^[17](P48)。要探索自下而上地培育和引导民间组织的改进路径,使社会公众在面临公共危机和重大风险考验时能努力做到“自救”。实现民间组织的高效动员需要实施自组织应对策略。其一,明确界定民间组织在危机治理中的动员角色,在保障政府集中统一领导的前提下,赋予其一定的治理独立性和资源配置权限,避免其成为官方附属机构;其二,逐步降低危机救助类民间组织的登记准入门槛,在资源、人员和空间等方面制定相应的扶持政策措施,着力破除阻碍民间组织良性发展的制度性障碍;其三,设计提升应对危机能力的专项计划,组织专业机构对民间组织进行应急技能培训,加强思想宣传教育的同时对其进行依法监管,通过建立有效信息沟通渠道形成政府与社会的“双强”局面;其四,加强社会自组织动员的机制建设,搭建民间组织与政府部门的合作平台,促使国家行政动员与社会自组织动员良性融合发展。在培育和发展民间组织以增强危机动员的参与性质量上,必须摆脱西方公民社会的发展窠臼,“西方公民社会的模式不适用于今天中国的状况”^[14](P314-315),这种社会自主动员机制是截然不同于西方公民社会模式并具有中国特色危机治理体系的发展路径。进入新时代,中国的社会力量逐步发育成熟,在公共危机治理中政府部门与民间组织的合作“应该形成一种长效机制,而不应成为一种战时动员型的临时合作”^[18](P186)。因此,必须深入发掘社会力量的危机治理潜能,实现社会动员权限的适度下移和公共危机的多元共治,以建立政府部门与社会力量的长效协同治理伙伴关系,形成良好的互动回应机制,不断提升公共危机治理中社会动员的参与性质量。

现代社会公共危机已经成为影响社会成员生存发展和社会整体运行的共同命运性问题,因而公共危机的治理需要全体社会成员的共同参与和协同并进,社会动员自然而然地成为现代公共危机治理的重要方法。诉诸集中力量来寻求和构建公共危机治理体系的理想蓝图,是社会动员的功能优势所在,能够确保社会力量得到及时有效的聚集。但隐含在社会动员中的政策失控和限制倾向则导致了动员行为中功能边界的必然存在,难以维持危机治理的长效性和社会发展的稳定性。公共生活的每个成员都在社会动员中具有一定的认知权利和行动空间,同时在参与公共危机治理中也带有一定的思维偏见和行动局限,需要在公共危机治理现代化的视域下实现对全体社会成员合理、依法、科学和高效的动员,最终将徘徊在传统社会动员功能边界中的思维与实践定势转化为加强社会成员之间有机团结和现实联合的规范模式,减少并防止社会动员中各种冲突形式对危机治理和公共生活的破坏,保持公共危机治理成效的长期稳定性与可持续性。

参考文献

- [1] 卡尔·多伊奇. 社会动员与经济发展. 国外政治学, 1987, (6).
- [2] 吴忠民. 渐进模式与有效发展——中国现代化研究. 北京: 东方出版社, 1999.
- [3] 孙晓晖. 风险社会视域下的应急处置与动员研究(1978-2011). 广州: 广东人民出版社, 2018.
- [4] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2017.
- [5] 郑永廷. 现代思想道德教育理论与方法. 广州: 广东高等教育出版社, 2000.
- [6] 哈罗德·伊尼斯. 传播的偏向. 何道宽译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [7] 郑智航. 治理能力现代化视角下的地方立法权扩容. 中国特色社会主义研究, 2019, (6).
- [8] 朱云汉. 高思在云: 中国兴起与全球秩序重组. 北京: 中国人民大学出版社, 2015.

- [9] 贺治方. 社会动员在国家治理中的功能及其合理边界. 学术界, 2019, (7).
- [10] 袁明旭. 国家治理体系视阈下公共危机治理现代化研究. 贵州社会科学, 2018, (3).
- [11] 詹姆斯·R. 汤森, 布兰特利·沃马克. 中国政治. 顾速, 董方译. 南京: 江苏人民出版社, 2003.
- [12] 全面提高依法防控依法治理能力 为疫情防控提供有力法治保障. 人民日报, 2020-02-06.
- [13] 朱正威. 中国应急管理 70 年: 从防灾减灾到韧性治理. 国家治理, 2019, (4).
- [14] 李侃如. 治理中国: 从革命到改革. 胡国成, 赵梅译. 北京: 中国社会科学出版社, 2010.
- [15] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府: 企业家精神如何改革着公共部门. 周敦仁等译. 上海: 上海译文出版社, 2006.
- [16] 易莲媛. “群众科学”与新中国技术政治研究述评. 开放时代, 2019, (5).
- [17] 曼瑟·奥尔森. 集体行动的逻辑——公共物品与集团理论. 陈郁, 郭宇峰, 李崇新译. 上海: 上海人民出版社, 2018.
- [18] 王冬芳. 非政府组织与政府的合作机制: 公共危机的应对之道. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.

Functional Boundary and Optimization Strategies of Social Mobilization In Public Crisis Management

Sun Xiaohui (Guangdong University of Finance and Economics)

Liu Tongfang (Zhejiang University)

Abstract In the governance of public crisis in contemporary China, launching large-scale social mobilization is a unique advantage and effective means for the party and the state to prevent and resolve major risks. As a means of crisis management, the function of social mobilization lies in the following aspects: adopting emergency mobilization to realize resource accumulation quickly, promoting social integration through participatory mobilization effectively, and appealing to media mobilization to build consensus widely. There are boundary effects in social mobilization in public crisis management. Insufficient mobilization is likely to reduce the efficiency of crisis management, while excessive mobilization may cause the effectiveness of crisis management to be out of control. As the internal crux lies in the mobilization anomie in public crisis management, standardized construction is essential to avoid the operational risk of social mobilization. To explore the optimization strategy of social mobilization from the perspective of modernizing public crisis management, we must follow the principle of moderation in social mobilization and improve the level of rule of law, professional ability and participatory quality of social mobilization so as to promote the modernization of national governance system and governance ability.

Key words public crisis management; social mobilization; functional boundary; optimization strategy; COVID-19

■ 收稿日期 2020-03-02

■ 作者简介 孙晓晖, 法学博士, 广东财经大学马克思主义学院副教授; 广东 广州 510320;
刘同舫, 哲学博士, 浙江大学马克思主义学院教授、博士生导师、院长; 浙江 杭州 310028。

■ 责任编辑 涂文迁