

从法治到心治：政府 社会管理中的软执行力

麻宝斌 董晓倩

摘 要 政府软执行力是指政府在社会管理与公共服务过程中,尊重并顺应管理和服务对象的社会心理和个体情感等因素,运用说服教育等柔性管理手段,充分发挥社会组织和公民的作用,以实现改变人们行为与社会风气等政策目标的程度。提升政府软执行力不仅是继承德治传统的需要,也是改革的需要;既是改善政府自身形象,提高政府公信力的需要,也是化解社会矛盾和冲突,促进社会和谐发展的需要。政府可以通过观念变革、科学规划、方法创新、经验积累和减少阻力等途径提升软执行力。

关键词 政府社会管理 软执行力 柔性手段 心治

近年来中国在经济高速增长的同时,也出现了日益严重的社会问题和社会矛盾,这必然要求政府加强两方面工作:一是规范自身行为,落实依法行政,建设社会主义法治国家;二是不断加强与创新社会管理,提高政府执行力。由此,“法治”和“执行力”等逐渐成为社会的基本共识。但严格执法和强化执行力似乎并未收到预期的效果,上访和群体性事件为标志的社会冲突却呈现愈演愈烈的趋势。这促使我们思考一个问题,社会管理乃一项系统工程,法治应与德治并行,管理应融合于服务,人的行为改造应与观念的形塑相连,“硬执行力”应有“软执行力”的配合。本文引入“软执行力”概念,力图挖掘软执行力的内涵,探讨软执行力的作用领域,阐释软执行力在政府社会管理中的现实意义,探寻政府软执行力的提升路径,从而展现政府社会管理从“法治”到“心治”的可能前景。

一、政府软执行力的内涵与作用领域

一般而言,政府执行力是指政府在贯彻执行法律法规、制度纪律、政策决策和组织战略中完成目标与任务的程度。这意味着,执行力是一个以“结果”为导向的概念,它不同于执行能力,执行主体有能力未必就能达到预期效果。当实现某一特定结果的目标被高度关注时,采取何种手段就成了次要问题。在时间急迫、任务繁重和“一票否决”等执行环境下,执行主体基于惯性的官僚化思维,往往优先采取习以为常的、能熟练掌握的执行方式,尤其偏爱强制性程度高、短期效果明显的行政手段。此时只能实现形式上的执行力,也就是用非正确的方法达到了预期的效果,但可能引发非预期的连锁反应或执行效果不可持续。如果我们追求实质意义上的执行力,就不仅要求用正确的方法(低成本)达到预期效

果(事),还要求能达到(让人)满意的效果。

根据强制性程度可以将政府执行手段划分为行政规制手段、经济诱导手段、信息劝说手段和社会参与手段,前两种属于刚性手段,后两种属于柔性手段^①。当我们综合考虑政府执行的手段与结果时,若政府更多地依靠刚性手段完成目标和任务,则称之为“硬执行力”强;若政府更多地依赖柔性方式实现目标,其依赖程度越高,说明“软执行力”越强。所谓政府软执行力,是指政府在社会管理与公共服务过程中,尊重并顺应管理和服务对象的社会心理和个体情感等因素,运用“价值播种”、舆论宣传、文化传导、说服教育、精神感召等柔性手段,充分发挥社会组织和公民的作用,以实现改变人们行为与社会风气等政策目标的程度。

当年美国的“禁酒令”和前几年我国一些大城市颁布的“禁放(烟花爆竹)令”最后都不得不解禁,以及2011年颁布的“禁烟令”在实施中所遭遇的尴尬,都说明仅依靠法律和监管手段难以起到改变人们行为习惯的效果,政策的有效执行离不开作用于心灵的柔性管理手段。软执行力强调立足于人性,具有成本较低和效果持续性强的优势,有助于将权力演变为权威,获得执行对象的自愿服从。当然,软执行力也不是无所不能,其依赖的知识传递、道德劝说等手段都存在约束力弱、见效慢、实施效果不容易衡量和目标群体存在差异等不足,因此,软执行力的运用只适合于特定的政策和政策环境。也就是说,软执行力与硬执行力之间并非截然对立的关系,事实上,二者相互作用,彼此统一,共同构成了政府执行力的两个方面。

从深层次看,“软执行力”反映了管理思维的深刻变革。第一,软执行力意味着从两极思维到中庸思维的转变。执行力的传统概念片面强调政府目标或政策执行的结果,缺乏对执行手段和方式的考察,软执行力则弥补了这一不足,强调对手段与结果的双重关注。第二,软执行力意味着从单向思维向双向思维的转变。软执行力要求政府执行必须突破工具理性的局限,同时考量价值理性与工具理性;在执行过程中,刚性手段与柔性手段相互补充、取长补短,可以综合运用。第三,软执行力意味着从正向思维向逆向思维的转变。硬执行力思维的特点是“手段→目标”,基于偏好的既定手段以期达到预定的目

的;软执行力思维的特点在于不断创新,是基于目标而采取任何可能的方法,且不限于某种特定的方法。在社会管理领域,硬执行力对应着加强社会管理;软执行力则对应着创新社会管理。真正有效的政府执行应具有一定弹性,能够实现软硬之间的平衡。

综合执行手段和执行目标两个方面,可以将政府执行划分为不同类型,并由此分析软执行力的作用领域^②。一般来说,政策目标有刚性和柔性之分,刚性目标往往有明确的完成期限和评价标准;柔性目标常常因涉及形塑思想观念与社会风气,难以进行量化考察和评估。通常的看法是,柔性政策目标更适合采取柔性手段,若采用刚性手段则往往难以收到深入、持久、稳定的效果。菲律宾曾立法规定国民唱国歌不能跑调,否则可能坐牢或被罚款,就是一个典型的误用刚性手段实现柔性目标的例子。我国也曾有人建议立法规定“子女常回家看看老人”,但立法即便能约束人的行为,也难以起到融洽感情的作用。相反,柔性执行手段在传播知识,塑造美好心灵,弘扬社会正气,推动社会形成共同道德规范和理想信念方面具有先天优势。比如,我国青岛市委宣传部门紧紧抓住一个多次向红十字会捐款的“微尘”典型,通过公益电影、公益之星评选活动、公益足球邀请赛等让广大市民认识“微尘”、学习“微尘”,使一个市民的爱心行动,经过宣传—培育—再宣传—再培育的过程,演变为全体市民的爱心符号和城市精神的象征^③。那么,是否刚性目标就一定要用刚性手段去完成呢?实际上并非如此。比如,近年来在处理群体性事件、场所行业治安管理、危险物品治安管理和公共交通管理等公安执法过程中被广泛应

① 行政规制手段是以制裁为依托,政府命令目标群体的行为与相关规定保持一致的方式,如行政命令、行政处罚等。经济诱导手段是政府通过赋予或剥夺物质资源使目标群体“自愿”服从的方式,如贷款、担保等。信息劝说手段是政府通过传播知识、情感灌输、道德教化等来影响目标群体的方式,如舆论宣传等。社会参与手段是通过社会组织、家庭、个人亲自参与执行过程来影响目标群体的方式。这四种手段的强制性程度依次递减。要强调的是,威胁性信息实质是一种行政规制,而不是信息劝说,是基于对惩罚的恐惧而不是自主的承诺。

② 综合执行手段和执行目标可将政府执行划分为四种类型:以柔性手段实现柔性目标;以刚性手段实现柔性目标;以刚性手段实现刚性目标;以柔性手段实现刚性目标。

③ 王梦奎:《和谐社会的治理之道:领导者的讲述(续集)》,中国发展出版社2007年版,第193~199页。

用,并取得较好效果的“说理执法”。“说理执法”是行政执法人员以事实为依据,以法律为准绳,通过民主、平等的方式,对行政相对人说透法理、说明事理、说通情理,保证法律实施的一种新型执法模式。实际上,很多社会问题,其解决途径必须综合运用刚性、柔性两种手段,正所谓“刚柔并济”。

二、政府软执行力的理论价值与社会功能

从理论上说,政府软执行力的概念弥补了组织和国家之间“缺失的一环”。就组织内权力运用的研究来说,上世纪20年代,西方学者就提出了人际关系理论,认为组织成员不是只为了经济利益也是为了自我价值的实现而工作,因而需要被尊重、理解和关心。领导者必须满足被领导者的心理和社交等方面的需求才能形成威信,提高领导效率。就国家层面的权力研究来说,上世纪90年代初,约瑟夫·奈提出了“软实力”^①概念。软实力是国家实力的一种形式,是国家通过自己的吸引力来实现发展的目标,而不是靠武力威胁、武力报复以及经济制裁,软实力产生于一个国家的文化吸引力、政治行为准则和政策。国内有学者提出了“执政软权力”的概念,着力探讨“一定阶级、政党和社会集团在获得执政地位以后通过主导意识形态、信息舆论、文化教育等非强制性的手段对社会成员的思想观念和行为方式产生影响,达到维护其执政地位和社会和谐发展的目的”^②。软权力不仅存在于组织内部、国家之间,也同样存在于组织之间、组织和管理对象之间。有学者将其命名为“行政软权力”^③,本文将行政组织在履行管理社会事务职能过程中所体现出来的软权力称为软执行力,是为了从执行过程和执行结果两方面综合考察执行情况。开展政府软执行力的研究,既可以从理论上弥补一个缺失的环节,又可以有效拓展政府执行问题的研究范围。

在现实中,政府软执行力有广泛的应用空间。提高政府软执行力,不仅是继承德治传统的需要,也是改革的需要;既是改善政府自身形象,提高政府公信力的需要,也是化解社会矛盾和冲突,促进社会和谐发展的需要。

首先,提高政府软执行力,有助于继承和发扬我

国的“德治”传统。在传统社会中,“皇权不下县”,基层社会主要是依靠宗族和乡绅治理。乡规民约、社会习俗对规范人的行为,调节社会关系,促进社会和谐稳定具有特定的功能。有效利用传统社会中的优秀社会文化遗产,充分运用道德教化、沟通协调等柔性手段,将有助于化解社会矛盾,增进社会和谐。中国共产党在长期的革命和建设实践中,同样积累了丰富的柔性管理经验。比如,革命战争年代既强调武装斗争的重要性,又注意团结一切可以团结的力量;社会主义建设时期既强调依法治国,完善社会主义民主法制建设,又重视以德治国,加强社会主义思想道德建设;在社会发展上,既重视物质文明,发展社会主义经济,提高国家的综合实力和国际竞争力,又重视精神文明和政治文明,加强意识形态建设,着力建设社会主义和谐社会。对这些有价值的管理思想和方法,我们应予以继承发展。

其次,提高政府软执行力,有助于提升政府公信力,改变政府硬执行有余、软执行不足的现状。当前社会管理实践中,政府主要还是采取单一的行政干预手段,即政府凭借政权力量,依靠自上而下的行政组织制定、颁布、运用公共政策和指令的方法来实现国家对社会的领导、组织和管理,而柔性手段运用不足。这种管理现状恐怕还会延续一段时期,还会在一定范围内引发和激化社会矛盾。比如,1996年,《中华人民共和国行政处罚法》施行,中国地方政府开始探索相对集中行政处罚权改革。试点城市的改革实践证明,城市行政执法提高了城市管理水平,但是,政府执法不是一个简单机械的过程,执法人员面对的是民众一连串复杂的行为和事件。一味地处罚只会使民众慑于外在强制力而不得不服从,但很容易丧失积极性和主动性,甚至有人会感到痛苦、不满、愤怒和敌视。实际上,除了规范执法行为、严格执法程序、完善监督制度等措施外,还需要不断探索更具人性化的执法手段,寻求管理与服务相结

① 软权力(Soft Power)是一种通过让他人做他想做的事而获得你所预期结果的能力。从国际关系角度来看,国家软权力一般源于国家资源,所以学界通常将软权力称为“软实力”。

② 李辽宁:《执政软权力研究》,中国社会科学出版社2011年版,第31页。

③ 门中敬:《行政软权力的特征和价值与功能》,《法学论坛》2009年第1期。

合的有效途径,获得广大人民群众的理解和支持,从而不断提升政府公信力。

最后,提高政府软执行力,有助于培养公民意识,顺应公民社会与和谐社会建设的需要。随着社会问题的多样化、复杂化和动态化,政府认识到社会组织和公民在社会管理中的特有优势,开始从管制和约束转向鼓励和促进公民参与。然而,形成普遍的公民意识必须以每个人的具体实践为必要前提。政府管理者在面对各种矛盾和冲突的过程中,既可以通过强制性和约束性的手段,也可以通过不同利益主体之间沟通与谈判的方式来解决。两类方法相比,柔性的方法不仅成本低、效力久,有利于缓解矛盾,而且有利于鼓励公民勇于承担责任,激发其积极性、创造性和进取精神,培养其公民意识。

三、政府软执行力提升路径与方法

提升政府软执行力是一项涉及执行环境、主体、内容、对象、方法等多个要素的系统工程。政府作为执行活动的组织者、推动者和实践者,在提升软执行力过程中发挥着不可替代的作用。

1. 树立“柔性管理”观念,提升政府软执行力。

树立“柔性管理”观念是政府提升软执行力的基础。“如果一个国家的人民缺乏一种能赋予这些制度以真实生命力的广泛的现代心理基础,如果执行和运用着这些现代制度的人,自身还没有从心理、思想、态度和行为方式上都经历一个向现代化的转变,失败和畸形发展的悲剧结局是不可避免的。再完美的现代制度和管理方式,再先进的技术工艺,也会在一群传统人的手中变成废纸一堆”^①。

提升软执行力首先就必须从理念上破除传统的“官本位”意识,树立“民为本”的思想,强化“想人民之所想,急人民之所急”的服务理念。政府既要满足民众的物质需求,也要满足民众的精神需求。特别是在民众温饱问题基本解决的情况下,更应关注人的价值、权益、发展潜能与幸福指数。只有从根本上实现由管理者向服务者的角色意识转变,政府在执行过程中才会做到“听人民心声、请人民支持、让人民满意”。提升软执行力需要政府打破偏好强制力的惯性思维,树立以目标为导向、运用多种执行手段的科学思维。

“政有三品:王者之政化之,霸者之政威之,强者之政胁之,夫此三者,各有所施,而化之为贵矣”^②。政府软执行力提倡的是运用柔性手段,通过目标群体的思想转变和人心信服来实现“无为而治”。用严格的制度、僵硬的规范和行为标准约束民众的行为,用惩罚的手段来维护社会管理体系,虽然可能获得服从的效果,但却可能丧失创新的活力,甚至导致人“心”的背离。民众对政府的不信任和不配合,使政府执行举步维艰。所以,对政府来说必须正确理解“心之为用大矣哉”的思想精髓,争取人心。若忽视了对民心的争取,舍本逐末,只会导致社会管理乏力。

2. 运用多种社会调查方法,了解目标群体的心理特征,从决策环节提升软执行力。

战略规划能减少执行行为的盲目性,增强主动性和针对性。政府在明确政策目标后,首先要勘测执行环境,了解政府的强项、弱项、潜在的机会;其次要摸清目标群体心理,划分出重点对象;最后要确定在什么时间、什么地点,对谁、运用何种柔性手段。决策的基础是信息收集,信息收集则应做到软硬信息兼收。所谓硬性信息是指统计数字、分析报表和报告等。软性信息是指来自决策对象或执行人员的反馈。有利于高效执行的决策应该在软性信息与硬性信息之间取得平衡点。决策方法从技术上可以分为“硬”技术和“软”技术。“硬”技术是指建立在数学模型基础上,运用电子计算机辅助决策的方法。决策中的“软”技术则是指建立在心理学、社会学、行为科学等基础上的“专家法”,即“专家创造力技术”。软技术适合于受社会因素影响较大,所含不确定因素多的综合性决策,可以填补硬技术对政治、社会和人文因素无法定量测算分析的不足。采取不同的方法或将两者混合使用,有助于做出更为科学的决策,也有助于决策的有效执行。

3. 学会评估政府软执行力,重点考核执行手段和结果,积累软执行经验。

绩效评估有助于提高政府的公信力和执行力。然而,政府软执行力却难于评估。一方面,人的观念

^① 英格尔斯:《人的现代化》,殷陆君译,四川人民出版社1986年版,第4页。

^② 张创新、马虹:《中国帝王文化名著》,延边大学出版社1995年版,第196页。

变化具有无形性和隐蔽性,难以考察其变化程度;另一方面,促使观念变化的因素多种多样,很难判断就是政府软执行的结果,更难判断是哪种柔性手段发挥了主要作用。所以,政府经常习惯性地绕开对软执行力的评估。比如,对于限塑政策执行情况的评估,人们往往关注于政策目标的实现程度(减少塑料袋使用数量),却很少评估媒体(柔性手段)对这一结果产生的影响。对政府软执行力的评估不能忽视以下问题:一是效果,目标群体行为及行为意向的改变程度,对执行活动的知晓情况,对不同执行手段的反应情况和目标群体的满意度;二是效益,政府软执行力在多大程度上解决了社会问题,其中不同柔性手段对政策目标做出了多大的贡献;三是效率,总体的执行成本,不同手段的执行成本(具体包括人力、物力、财力、时间等);四是广泛性,执行手段的覆盖面等;五是针对性,政府执行手段是否适合解决所针对的社会问题,是否适合目标群体的特点。

4. 调动社会自组织力量,积极参与政策执行,

减少执行阻力。

在合作治理、参与行政、合作行政等观念的指导下,将社会力量引入政府执行中,构建政府主导、社会参与的执行体系将有助于增强执行的正当性和可接受性。因此,政府要积极扩大社会自组织参与公共政策执行过程的范围,提升参与层次。一是扩大政策执行中的政务公开范围,让社会自组织全面清楚地了解其相关权利和义务,参与行为可能发挥的正面或负面作用;二是完善社会自组织参与的渠道和方式,不断开拓新的渠道;三是建立健全社会自组织参与政策执行的相关法律和制度,对公民参与公共政策执行的内容、方式、途径等作出明确的、具有可操作性的规定,实现参与的科学化和规范化。

(本文作者:麻宝斌 吉林大学行政学院教授;
董晓倩 吉林大学行政学院博士生)

责任编辑:杨 好