

理性建构 基层维稳机制研究

LIXING JIANGOU
JICENG WEIWEN JIZHI YANJIU

陈发桂 著



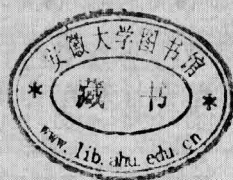
知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

广西哲学社会科学“十二五”规划课题(11FSH016)
中共广西区委党校、广西行政学院资助出版

理性建构 基层维稳机制研究

LIXING JIANGOU
JICENG WEIWEN JIZHI YANJIU

陈发桂 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

责任编辑：罗 慧
特约编辑：姜 颖

责任校对：董志英
责任出版：卢运霞

图书在版编目 (CIP) 数据

理性建构基层维稳机制研究 / 陈发桂著. —北京：知识产权出版社，2013. 8
ISBN 978 - 7 - 5130 - 2248 - 4

I. ①理… II. ①陈… III. ①基层工作 - 研究 - 中国 IV. ①D630. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 205006 号

理性建构基层维稳机制研究

陈发桂 著

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址：<http://www.ipph.cn>

发行电话：010 - 82000893 82000860 转 8101

责编电话：010 - 82000860 转 8345

印 刷：北京中献拓方科技发展有限公司

开 本：787mm × 1092mm 1/16

版 次：2013 年 8 月第一版

字 数：268 千字

ISBN 978 - 7 - 5130 - 2248 - 4

邮 编：100088

邮 箱：bjb@cnipr.com

传 真：010 - 82000923

责编邮箱：luohui@cnipr.com

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：19

印 次：2013 年 8 月第一次印刷

定 价：48.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。



陈发桂，2002年7月获广西大学法学硕士学位，现为中共广西区委党校法学教研部副教授，广西大学公共管理专业兼职硕士生导师。近年来在省级以上刊物发表关于公众司法参与、农村社会建设等方面的论文36篇，其中发表在中文核心期刊和CSSCI来源刊22篇。参与国家社科基金项目一项，主持广西哲学社会科学“十二五”规划课题一项。科研成果获广西社会科学优秀成果三等奖一次，广西党校系统社会科学优秀成果一等奖三次。

内容简介

基层维稳机制的理性化建构指维稳参与主体间具有维护基层社会稳定的共识，自觉地将其行动置于规则的有效约束下，并采取理性的方式解决彼此间的利益冲突。要有效解决基层维稳机制存在的非理性化问题，应当落实“十八大”所确立的以“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”为核心的基层维稳创新机制，使基层维稳运行机制从传统的“管控”型与“绥靖”型模式向“法治”型模式转化。

本书适合对社会学感兴趣者、相关研究者及基层工作者阅读。

责任编辑：罗 慧

封面设计：SUN工作室

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

前言

维稳是一项极具中国特色、被提升到关系国家长治久安层面、带有极强治理色彩的重要工作。而基层维稳又是整个中国维稳体制的重心和难点，基层维稳机制的理性化运行，是实现社会和谐稳定的基础与制度保障。在现行的基层维稳工作格局中，核心的工作任务是运用法治思维和法治方式解决基层社会矛盾和维护基层社会稳定，有效应对和妥善处置民众的各种利益诉求，切实维护基层社会的政治秩序。党的“十六大”报告第一次把“维护社会稳定”作为单独的一部分内容予以集中论述；党的十六届六中全会决议进一步明确“积极预防和妥善处置人民内部矛盾引发的群体性事件，维护群众利益和社会稳定”，意味着化解利益矛盾和解决社会冲突、维护群众合法权益开始成为“维稳”工作的重要内容；党的“十七大”报告将“完善基层维稳”“维护社会安定团结”放在一起论述，维稳开始被明确为“社会建设”方面的工作。^①党的“十八大”报告提出“正确处理人民内部矛盾，建立健全党和政府主导的维护群众权益机制，完善信访制度，完善人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道。建立健全重大决策社会稳定风险评估机制”。这充分表明：维稳工作的发展历程是一个从单一强调“稳控”，到“实现基层政府与社会民众间的良性互动关系”，再到大力推进民生建设、

^① 唐皇凤，“中国式维稳”：困境与超越[J]．武汉大学学报（哲学社会科学版），2012（5）．

突出维护群众权益的变化发展过程。习近平总书记强调：加强和创新基层维稳，要同做好群众工作紧密结合起来，深入研究形势和任务的发展变化对群众工作提出的新要求，积极探索加强和改进群众工作的新途径新办法，把群众工作贯穿到基层维稳各个方面、各个环节，从源头上化解社会矛盾、维护社会稳定。由此，维稳工作被提升到前所未有的高度。可以说，基层维稳运行机制是国家制度安排、基层治理秩序、乡村社会运作逻辑和民众权益认知结构共同作用的结果。

近年来，“基层维稳”这个词汇受到社会各界前所未有的关注。无论是各级政府对于“基层维稳”的理解和贯彻还是民间以及学界对于“基层维稳”的评判和解析，都体现出基层社会稳定在中国当前政治社会生活中的重要性。但是在社会急剧转型的当代中国，基层维稳过程中公众利益诉求表达行为呈现出“数量扩大、规模增加、行为激烈、诱发点多、涉及面广、对抗性强等特点”^①。而直接承担维稳重任的基层政府（本书主要指县、市、区和乡镇、街道两级政府），如何在维稳过程中理性应对公众各种各样的诉求，将面临着极大的挑战和考验。

基层维稳机制的理性化建构是指维稳参与主体间具有维护基层社会稳定的共识，自觉地将其行动置于规则的有效约束下，并采取理性的方式解决彼此间的利益冲突。国内一些学者对影响基层维稳无序运行的压力维稳机制与静态稳定观等问题进行了较深入的探讨。此外，从宏观的角度对如何实现基层社会稳定，分别从法治重建与公众有序参与等途径进行了探讨。而对如何通过法治保障途径来实现基层维稳机制的有序运行尚未展开充分论证。就法治等规范因素对社会稳定的作用而言，美国社会学家 T. 帕森斯在其《社会行动的结构》一书中就明确指出：“正是因为社会的规范因素，使得实际社会总体上处于相对和谐的状态而不是战争状态。”^② 中共“十八大”提出了基层维稳创新机制的政治话语，将“法治保障”作为基层维稳

① 应星，“气场”与群体性事件的发生机制——两个个案的比较 [J]，社会学研究，2009（6）。

② [美] T. 帕森斯，社会行动的结构 [M]，南京：译林出版社，2003。

创新机制的重要内容，特别在 2013 年全国政法工作会议上，从破解基层社会维稳难题的目标出发，对劳动教养制度的改革和将涉法涉诉信访纳入法治化轨道问题进行了专门研究和部署。现实充分表明，仅仅从宏观上研究和谐社会构建的法治保障还远远不能解决现实中的诸多基层维稳难题，只有就基层维稳机制理性化运行与法治保障的关联问题进行深入研究，才能真正实现基层社会的长治久安。

当前，处于权力意志与民意张力最直接连接点的基层维稳行动，被视为国家有效治理的前提和基础。对中国基层维稳的现状而言，以参与主体、应对手段及评价方式单一性为表征的传统基层维稳机制，逐渐呈现出疲于应付的发展态势。当前基层维稳运行机制的缺陷主要呈现为：在缺乏公众与社会组织有效参与的情况下，维稳参与主体的单一性、维稳应对手段的单一性与维稳评价方式的单一性造成基层政府与社会民众的关系高度紧张与对立，非理性的维稳手段由此频繁发生。这种非理性的维稳机制形成的原因在于社会组织与民众参与维稳的渠道不畅通、政府维稳与民众维权的力量不均衡及权力意志与民意的整合不到位。要有效解决目前基层维稳机制存在的非理性化问题，应当落实“十八大”所确立的以“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”为核心的基层维稳创新机制，使基层维稳运行机制从传统的“管控型”与“绥靖型”模式向“法治型”模式转化，才能有效消解基层政府与社会公众间的非理性冲突。可见，法治是维稳参与主体间寻求沟通、理解与双赢，实现基层维稳机制理性化运行的必由之路。

目 录

上篇 理论实证篇

第一章 导论	(3)
第一节 问题的提出及意义	(4)
第二节 相关研究文献述评	(6)
第三节 研究视角与方法	(14)
第四节 论述框架与内容安排	(18)
第二章 基层维稳机制理性化运行的理论基础、话语 内涵及其走向	(24)
第一节 马克斯·韦伯的理性化理论及其启示	(25)
第二节 基层维稳机制理性化运行的话语内涵	(32)
第三节 我国基层维稳机制理性化运行的走向 ——基于社会控制的理论视角	(43)
第三章 当前基层维稳机制的运行现状、行动逻辑及其 面临的困境	(48)
第一节 当前我国基层维稳机制的运行现状	(48)
第二节 当前基层维稳运行机制的行动逻辑	(55)
第三节 当前非理性的基层维稳运行模式及其面临的困境	(58)

第四章 基层维稳机制陷入非理性运行困境的原因分析	(64)
第一节 民众被物化为基层维稳对象	(64)
第二节 忽略基层维稳过程中的利益动态均衡	(69)
第三节 对民众的诉求缺乏有效的回应	(72)
第四节 基层维稳机制缺乏自我化解社会冲突的能力和空间	(75)
第五章 当前基层维稳机制理性化建构样本之比较分析	(82)
第一节 基于社会稳定风险评估的四川“遂宁维稳样本”	(83)
第二节 基于网格化治理的浙江“舟山维稳样本”	(92)
第三节 基于维稳力量整合的广西“贵港维稳样本”	(99)
第四节 基于民权保障的广西“经开维稳样本”	(105)

下篇 路径探索篇

第六章 基层维稳机制理性化建构的路径之一：惯性思维矫正	(111)
第一节 基层维稳过程中惯性思维的展呈	(112)
第二节 基层维稳惯性思维形成的原因分析	(115)
第三节 有效矫正基层维稳惯性思维的路径选择	(120)
第七章 基层维稳机制理性化建构的路径之二：民权保障	(132)
第一节 民权保障话语：基层维稳机制理性化建构的一个 分析框架	(133)
第二节 民权保障的缺失：基层维稳机制无序运行之反思	(135)
第三节 公民权保障视域下基层维稳机制理性化建构的具体 对策	(142)
第八章 基层维稳机制理性化建构的路径之三：社会组织的 有效嵌入	(161)
第一节 “嵌入性治理”：基层维稳机制理性化建构的分析 框架	(162)
第二节 社会组织嵌入基层维稳过程中的价值功能	(166)

第三节 通过社会组织嵌入实现基层维稳理性化运行的 具体举措	(173)
第九章 基层维稳机制理性化建构路径之四：多元共治	(181)
第一节 从管制到多元共治：基层维稳运行模式的转换	(182)
第二节 多元共治是建构基层维稳机制理性化运行的 重要前提	(187)
第三节 当前我国单一性基层维稳运行机制之表征	(192)
第四节 我国单一性基层维稳运行机制形成之内在机理	(196)
第五节 多元共治：基层维稳机制理性化建构之制度逻辑	(199)
第十章 基层维稳机制理性化建构路径之五：公民有序维稳 参与	(210)
第一节 公民有序维稳参与的话语内涵	(211)
第二节 公民有序维稳参与和基层维稳机制理性化运行 之间的内在关联	(221)
第三节 如何通过公民有序维稳参与实现基层维稳机制的 理性化建构	(225)
第十一章 基层维稳机制理性化建构路径之六：法治保障	(236)
第一节 基层维稳过程中法治保障的话语内涵	(237)
第二节 法治在理性建构基层维稳机制中的价值考量	(246)
第三节 法治保障下我国基层维稳机制理性建构的路径选择	(249)
结语	(274)
主要参考文献	(279)
后记	(288)

上篇 理论实证篇

第一章 导 论

基层维稳，是指基层政府及其相关部门基于维护社会稳定的政治需要而采取的系列措施和进行的系列活动的总称。近年来，由于制度改革和社会变迁所引发的基层社会矛盾不断增多。在和谐成为发展主题、稳定重于一切的背景下，维持基层社会稳定成为基层治理的头等大事。为实现“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交，上访不越级”以及应对上级考核的巨大压力，基层治理者常常需要想方设法确保辖区社会秩序平稳。于是，衍生出各种旨在以最快速度把矛盾“搞定”和“摆平”的维稳方式，滥用权力、财力以及人力维稳的现象普遍存在。^① 事与愿违的是，涉及民众与基层政府之间及社会民众之间的矛盾冲突非但没有得到有效解决，其数量和规模反而与日俱增，基层社会维稳呈现出成本高效益低的现象。那么，在质疑当前维稳思路及方式的正当性和合法性的同时，如何转变基层维稳思维、改进基层政府的维稳方式，将社会矛盾和冲突的解决纳入法治化的轨道，就成为值得关注的问题。考察既有研究，目前对基层社会稳定问题进行探讨的主要是社会学、政治学、管理学的研究者，关注重点包括基层稳定形势的变迁，影响基层社会稳定的因素，基层维稳陷入非理性化运行状态的原因，基层社会维稳的完善对策等。但对于基层维稳机制的运行状态缺乏深入和体系化的研究，导致基层维稳机制的非理性运行状态一直处于难以自拔的尴尬状态。

① 唐鸣，张丽琴．农村社会稳定问题研究：共识与分歧、局限与进路 [J]．社会主义研究，2012（1）．

第一节 问题的提出及意义

目前,中国基层社会稳定格局受到各种类型的突发事件特别是群体性事件的严峻挑战,基层政府与社会民众之间的对抗不断加剧,导致基层维稳机制陷入僵局。各种频发的自然灾害以及群体性事件对政府的“维稳处突”能力提出了越来越高的要求,尤其是作为国家神经末梢和管理终端的基层政府遭遇的压力更大。导致上述境况,与非理性的基层维稳运行机制有直接关系,这种运行机制以“管制型”和“绥靖型”模式为表征,以“静态”稳定观为理念,以追求社会的“刚性稳定”为目标,以行政单方“强制措施”为手段,在实践操作中不可避免地呈现出非理性的治理危机。“由于大多数群体性事件最初都发生在基层,所以直接面对群体性事件的基层政府,就面临着极大的挑战和考验”。^①

基层政府一方面是维护社会稳定的实施主体,一方面又成为群体性事件的主要对象。这一尴尬的双重困境是由其在国家维稳系统中的角色和作用决定的。基层政府一般包括县(市、区)和乡镇(街道)两级。从县域层面来看,县政是社会稳定的“接点”,县政承上启下,是国家上层与地方基层、中央领导与地方维稳、权力运作与权力监控的“接点”部位。从乡镇层面来看,乡镇行政是整个国家行政的基础,还是整个国家机器的“末梢神经”。国家有关维护稳定的法律、法规、命令、指示等,都需要通过基层政府来组织、协调、监督、实施。随着现代化进程的不断推进,我国社会阶层不断分化,社会异质性增加,社会矛盾日益凸显,基层成为社会矛盾的集聚场域,基层政府成为公民表达利益诉求的直接对象。当基层政府漠视甚至压制公民的利益诉求时,公民的对立情绪“在高压下得到积累、强化和扩散,并在寻求着以非制度化、非理性的方式释放的时机”,一

^① 戚建刚.论群体性事件的行政法治理模式——从压制型到回应型的转变[J].当代法学,2013(1).

旦出现突发事件或偶然事件,“政府临场处置稍有失当,或者控制不力,处置不及时,或者控制过头,滥用警力,都可能引发‘气’以大规模骚乱方式的彻底释放”^①。例如,一些地方发生的环境维权事件,其起因仅仅是因为地方政府在建造垃圾填埋场过程中,与周边群众没有进行充分沟通就开始施工,在群众提出异议并进行阻挠施工时,所引发的官民对抗。因此,基层政府在维护社会稳定的系统中处于特别地位:基层政府的所作所为成为社会稳定的关键性变量,它可能直接促进社会稳定,也可能直接加剧社会动荡。那么,当下基层政府维稳运行机制处于一种什么状态?为什么会呈现这种状态?对实现社会的长治久安有什么影响?这无疑是具有重大现实意义的课题。

实际上,早在20世纪80年代国内一些学者就敏锐地洞察到社会稳定问题并开始了相关研究,一些关于社会治理的论著在学界产生了较大影响。20世纪80年代末后,作为改革开放总设计师的邓小平审时度势,突出强调制止动乱、保持稳定,学界逐渐把目光转向社会稳定研究,发表了大量的论文,出版了一系列的著作。^②综观整个20世纪90年代,关于社会稳定的研究主要在国家层面展开,聚焦改革开放、现代化以及社会转型对稳定的影响。进入21世纪,随着政府职能转变和行政体制改革的推进,社会稳定研究虽然还保持着以前的认知惯性,但是开始把研究视角转移到政府层面,越来越多的研究者注意到,政府行为与社会稳定具有直接的关系。有学者认为传统的基层维稳是通过抑制手段维持现存秩序的“静态稳定”,要有效破解基层维稳困境,需要根据多数公民的意愿和现实发展的需要,不断地打破现状,用新的平衡代替旧的平衡,实现“动态稳定”^③。有学者认为压力型体制下各级政府追求短期利益的最大化,从而导致政治合法性

① 应星. “气场”与群体性事件的发生机制——两个个案的比较 [J]. 社会学研究, 2009 (6).

② 金太军, 赵军锋. 基层政府“维稳怪圈”: 现状、成因与对策 [J]. 政治学研究, 2012 (5).

③ 同上。

的快速流失。政治体制用来维护自身生存和运行的成本越来越高，支付成本的能力并不一定同步提高。一旦政治体制的维护成本超过其支付能力，就可能出现社会无序和冲突失控。有学者认为基层政府维稳思路 and 模式存在偏差，重堵轻疏，公众表达利益机制缺失，导致基层政府陷入一种“越维越不稳”的恶性循环。有学者认为基层政府出于强力维稳需要，对群体性事件往往依赖政府直管模式下的强力压制方式处置，这导致基层政府运行机制存在较多的制度性缺陷；而且维稳问责日益强化，导致基层维稳运行范式朝着非理性方向发展。

总的来说，学界对基层维稳的研究，主要从维稳方式切入，以基层政府应对手段为重点，已经达到相当的研究深度，但还存在着明显的不足：第一，对于基层政府维稳运行机制存在的问题缺乏系统性的具体阐释；第二，过度强调基层政府的强力压制一面，而忽视了隐藏在基层非理性维稳机制背后的制度动因；第三，孤立地从基层政府或社会层面探讨基层维稳，没有将其置于“基层政府与社会”互动的关系之下考量，因而不足以描述和解析当前基层维稳机制非理性运行的实际状态。有鉴于此，本书从实证分析入手，采用调查问卷和比较研究的方法对基层政府的维稳行为进行探析，同时结合已有文献资料梳理基层维稳机制非理性运行的现状，深入揭示基层非理性维稳运行机制的症结，在“基层政府与社会”互动关系下剖析非理性运行问题成因，提出实现基层维稳机制理性化运行的六大路径，提升基层政府治理能力、积极探索基于“多元共治”与“法治保障”下的基层维稳运行模式，构建基层政府维护社会稳定的长效机制。

第二节 相关研究文献述评

一、基层社会的稳定形势及其变迁

维持基层社会稳定从来就是党和政府的一项重要工作。20 世纪 80 年代，通过在农村实施改革，党和政府确保了基层社会稳定，进而使中国在