

Logic of stability:
*the social management
practice of a county level
government*

稳定 的逻辑：

一个县级政府的社会管理样本

钟伟军 —— 著

县级地方政府社会管理的基本思路在于确立法治化的权力逻辑，建立开放性的多元参与网络，并为社会力量设立有效的制度空间。

国家社科基金重大招标课题《地方服务型政府建构路径与对策》

(批准号: 09& ZD063) 阶段性成果

教育部社科基金“基于利益协调视角的‘联动-疏导’型维稳机制研究” 12YJC810001 阶段成果

Logic of stability:
*the social management
practice of a county level
government*

稳定
的逻辑:

钟伟军 —— 著

一个县级政府的社会管理样本



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

稳定的逻辑：一个县级政府的社会管理样本/钟伟军著.
—杭州：浙江大学出版社，2014.6
ISBN 978-7-308-13382-1

I. ①稳… II. ①钟… III. ①县—地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 129545 号

稳定的逻辑：一个县级政府的社会管理样本

钟伟军 著

责任编辑 曾建林

封面设计 续设计

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址：<http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州林智广告有限公司

印 刷 富阳市育才印刷有限公司

开 本 640mm×960mm 1/16

印 张 20.5

字 数 248 千

版 印 次 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-13382-1

定 价 38.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式：(0571) 88925591；

<http://zjdxcbbs.tmall.com>

目 录

绪论	1
第一章 稳定的逻辑与地方政府社会管理	20
第一节 分权化改革与地方政府行为逻辑转型	21
第二节 地方政府的稳定逻辑：“不出事”	31
第三节 稳定逻辑下的地方政府权宜式社会管理 行为分析	45
第二章 权力—利益结构转型与地方矛盾冲突	53
第一节 改革前的地方权力—利益结构	54
第二节 20 世纪 80 年代以来地方利益—权力结构的 转型	69
第三节 新型地方利益—权力结构下的利益冲突	85
第三章 矛盾纾解与信访体制在地方的运行	93
第一节 信访问题的由来与县级信访制度的历史	94
第二节 信访制度在地方的运行：来自×县的经验	102
第三节 信访的逻辑与信访体制的困境	119

第四章 社会管理中的目标责任制与平安建设	132
第一节 目标责任制由来及其特征	133
第二节 ×县平安建设中的目标责任机制	140
第三节 社会管理中目标责任机制的反思	155
第五章 再组织化与地方社会管理网络建设	166
第一节 基层治理网络变迁与再组织化	167
第二节 基层社会再组织化的努力：网格化管理、组团式服务	184
第三节 网格化管理、组团式服务与基层治理再组织化反思	199
第六章 政府与市场的逻辑与公共危机事件的事后处置	209
第一节 政府与市场：公共危机事件的内在逻辑	211
第二节 事后处置：政府市场关系逻辑下的地方群体性事件应对	221
第三节 地方政府职能转型与社会管理创新	236
第七章 从社会管理走向社会治理	247
第一节 纵向约束机制改革与地方政府社会管理创新	248
第二节 地方协调机制建设与社会管理创新	256
第三节 地方社会建设与社会管理创新	261
结语	270
参考文献	272
附录	287
索引	316
后记	323

绪 论

党的十八届三中全会首次将“创新社会治理体制”写入党的纲领性文件,而维护社会稳定,促进社会和谐,确保人民安居乐业是社会管理最为基础也是最重要的目标。当前,我国正处于社会转型的关键时期,经历着经济社会结构和利益关系的深刻调整过程,由此引发的各种矛盾和冲突越来越多,如果不能及时有效地化解这些矛盾和冲突,就可能影响到社会的基本稳定,从而影响到党的执政基础和和谐社会的建设。据有关部门统计显示,1993年我国发生社会群体性事件8700件,2005年上升为8.7万件,2006年超过9万件,并一直保持上升势头。在信访方面,情形同样如此,以集体上访为例,2000年,全国31个(省、市)县级以上的党政信访部门,受理的群众集体上访批次,人数分别比1995年上升2.8倍和2.6倍。2000年,国家信访局受理的群众集体上访的批次和人次,分别比上年上升36.8%和45.5%,2001年,同比上升36.4%和38.7%。2004年全国县以上接待的群众集体上访的年批次和人次增加15.2%和18.1%,

其中国家信访局的集体上访人次与批次上升了 44.6% 和 73.6%^①。十八大报告强调社会管理的体制创新与治理方式的改进在很大程度上是基于过去社会管理实践的反思以及社会管理中现有困境的一种方向性的路径指引。而在这种社会管理体制中,地方政府无疑扮演着极为重要的角色,一方面,上述群体性事件以及集体上访等不稳定因素在很大程度上都发生在地方或者来自地方,地方政府是地方社会稳定的建设者和维护者,是社会稳定的基石,地方稳定则社会稳定,地方和谐则天下和谐,地方是国家长治久安,经济社会兴旺发达的基础,俗话说,“基础不牢,地动山摇”。因此,地方政府社会管理行为以及治理方式在很大程度上决定着社会管理创新的成败。另外一方面,目前不少群体性事件和集体上访本身就与地方政府的行为有着非常密切的联系,一些地方政府的乱作为、不作为,权力滥用和腐败引发了社会的不满,成为社会不稳定的诱因之一,如何通过社会管理体制的创新推进地方政府的行为方式转型、规约公共权力过程是地方政府治理变革的题中之义。

实际上,在过去很长的时间里,我国地方政府在社会管理方面似乎总是没有办法走出令人迷惑不解的悖论:一方面,近几年地方政府对社会管理不可谓不重视,不管是投入的人力、物力还是财力都非常大,甚至不少地方已经把社会管理作为头等大事,但是另一方面,这种大投入效果并不理想,甚至陷入了“越维越不稳”的怪圈。在一些地方,地方政府的社会管理行为本身甚至成为一个新的不稳定因素,由此引发的不稳定事件也频频发生。稳定压倒一切的首要原则,在部分地方政府实践与理解中显露出令人担忧的负面效应。不少地方把稳定当成搞定、把水

^① 朱力. 中国社会风险解析——群体性事件的社会冲突性质. 学海, 2009(1), 71.

平当成摆平,颠倒民生与稳定的关系,把保民生促稳定误解成保民生为稳定^①。不少地方政府清楚地了解,一些社会管理行为不合法、不合理也不合适,但是,在体制的惯性作用下,在整体性制度框架之中,在自身利益的驱动下,地方政府依然无法克服自身行为的冲动。很多的时候,人们习惯于将问题的矛头指向地方政府,认为地方政府的很多行为是导致今天很多地方问题的“罪魁祸首”,但是,地方政府只不过是现有特殊体制以及特殊的经济社会结构体系中的一个行动主体而已,其本身的角色和职能有着深刻的内在规定性。在自上而下的权威组织和自下而上的民意双重压力中,在经济发展与维护社会稳定双重责任下,在不同地方政府之间的竞争博弈里,地方政府需要基于理性的原则进行行为选择和角色扮演。本书试图以一个县的社会管理实践为分析对象,通过解剖麻雀的方式对地方政府的社会管理逻辑、机制和过程进行展示,从而更加直观地呈现当前地方政府社会管理的真实场景,试图透过地方政府社会管理的具体实践展现背后更加宏观的制度、经济与社会的图景,从而跳出地方政府的场域来更加深刻地反思我国地方政府的社会管理问题,这对当前地方政府社会管理体制的创新也许更加有益。

一、问题的提出

提到谈论当前我国存在的各种矛盾、冲突和风险的时候,我们往往把其归因于转型过程中的必然阵痛。对于中国来说,特殊性在于,这种转型将几个不同的过程交织在一起,这几个过程是:从计划经济向市场经济转型的过程,从工业化中的劳动密集型经济到技术密集型经济的过程,现代化过程中的农村人口

^① 沈荣华. 地方政府改革与深化行政管理体制改革研究. 北京: 经济出版社, 2013. 前言.

向城市转移的过程，由闭关锁国到进入世界市场和国际社会的过程。这几个过程的交织，将使未来的中国社会面对极为复杂的局面^①。这种转型必然导致利益格局的调整，产生新旧利益关系的冲突以及各种利益主体之间的不协调，由于社会转型所导致的各种矛盾和冲突具有明显的累加效应，到一定的临界点，就可能会冲击现有的社会秩序。而对于中国来说，特殊性还在于，这些转型过程中的各种风险与工业社会本身“不可计算的不确定性”^②产生的种种风险相伴相随，也就是转型的风险与工业社会本身的风险同时威胁到社会的稳定。但问题在于，为什么这种转型会产生看起来如此激烈且带有普遍性的群体性事件，这种内在的逻辑到底在哪里？为什么中国经历了30多年的“转型”过程，直到今天这些矛盾和冲突才让人感觉到迫在眉睫？为什么矛盾冲突和对立呈现的形式跟很多国家转型过程中呈现的不一样，以至于“维稳”成为中国社会中一个如此重要的议题？如果不对这些问题进行深入思考，就很难真正把握社会管理的要义。

针对以上问题，尽管目前有不少答案，包括经济增长的视角、社会心理的视角以及文化价值的视角，等等，但是，如果抛开地方政府行为的视角的话，总是让人感觉至少是不全面和客观的。这不仅仅是因为过去30多年来地方政府的行事方式与当前地方社会稳定有着极为密切的内在联系，更是因为作为地方社会稳定维护者的地方政府当前以及未来的行动逻辑和职能转型在很大程度上决定着社会管理的水平，因此，地方政府是理解我国社会管理的一把重要的钥匙。道理很简单，30多年来的经

① 孙立平. 转型与断裂——改革以来中国社会结构的变迁. 北京：清华大学出版社，2004. 33-34.

② 贝克，邓正来，沈国麟. 风险社会与中国. 社会学研究，2010(5). 208-212.

济改革发轫于地方和基层,市场化力量对地方的渗透改变了地方和基层原有的秩序与权威,也改变了原有的利益和观念体系,地方政府在30多年后的今天自然承担了越来越重的秩序重建和利益整合职能。在过去的30多年时间里,中国经济的增长奇迹已经成为一个不争的事实,而这种经济奇迹的背后是三十多年来孜孜不倦地对传统体制进行改革而不断释放出活力的结果。在这一持续复杂而又漫长的改革链条中,基层和地方,尤其是农村基层和地方的改革无疑是最为重要的环节和起点。这场以基层和地方为起点的改革为此后环环相扣的改革提供了“活水源头”。然而,这场以非集体化为核心的改革也在很大程度上改变了基层和地方原有的权威与秩序,尤其是在30多年后的今天:国家权力体系的逐渐撤出使得原有的国家与地方社会之间的正式的权威链接变得更加松弛甚至断裂,国家到底应该以怎样的方式与分散化的个体、家庭和日益多样的经济组织打交道是一个新的问题;政治文化、国家控制和地方关系网络结合得如此之深,以至于根本没有办法通过特殊的政策来摧毁它^①,原有的被国家权威掩盖的传统价值观念、亲戚与个人关系、宗族等地方因素构成的农村权力基础正以各种形式在农村社会中“登堂入室”;市场化所带来的资源和人员流动也深深地改变着基层和地方原有的关系与结构。经济转变重塑了社会结构,它正在改变地方政府与上级,地方政府与社会之间的权力分配。它改变了社会赖以组织的规则,以及社会与国家机构之间相互影响的方式。中国的统治方式已经发生了重大的改变,这在地方层面最为明显^②。所有的这些变化对于社会管理,尤其是稳定问题

① [美]弗里曼,毕克伟,赛尔登.中国乡村,社会主义国家.陶鹤山译.北京:社会科学文献出版社,2002.372.

② [美]托尼·塞奇.盲人摸象:中国地方政府分析.经济社会体制比较,2006(4).97.

必然会产生很大的影响,这不能不引起我们的重视。可以看出,这种转型过程并不仅仅意味着利益关系变化这么简单,而是原有的以组织权威为单一核心的地方和基层秩序权威体系向多元化的观念体系、多中心的利益主体、多面向的互动网络为特征的地方社会经济结构转变,现有的矛盾与冲突不仅仅体现为利益这单一的维度,同样也包含着观念体系和不同面向网络之间的相互排斥,当现有的利益、观念以及网络没有办法在相互认同的规范体系中得以整合的时候,必然以不同的形式体现出来,甚至表现得比较激烈,不稳定由此产生。

很显然,地方政府在这种地方秩序结构的转变过程中并没有适时地调整治理方式,对地方政府来说,如何实现地方经济的快速发展成为其过去 30 多年来理念和行为的核心,至于其他的问题,则被放在了一边。这产生了两种看起来截然相反的效果:一方面,正是地方政府的这种不遗余力的经济发展行为成就了地方经济高速增长,从而成为中国经济奇迹的重要“功臣”,没有地方政府的这种行为也许就不会有中国经济发展的今天;但是另一方面,地方政府这种以经济发展为核心的行为模式产生了同样明显的负面效应,地方政府以权威化的手段推动经济发展的方式产生了矛盾的累积效应,为经济发展而忽视甚至牺牲社会福利的做法带来了巨大的社会成本。这些矛盾和社会成本在经济发展的过程中会以不同的方式呈现出来,构成了今天地方政府社会管理必须面对的主要问题。地方政府肩上一头挑着经济发展的重任,另一头挑则着社会管理的重任,在过去的 30 多年,地方政府经济发展的重任显然重于社会管理,地方政府经济发展的步子在过去看起来走得非常快,但是因为重心不平衡,其实走得并不稳。而 30 多年后的今天,社会管理的重要性不断上升,地方政府要做的是如何实现肩上这两种重任的有效平衡,在未来的道路上走得更加稳健,这很大程度取决于地方政府及

时调整自身的行为逻辑、方式和职能,有效地寻找承载两种重任的杠杆平衡点。可以说,在我国现有的体制中,地方政府是管理过程中最为重要的一个影响因子,从地方政府的角度来回答前面提出来的这些问题显得非常重要。

二、分析思路

本书的分析思路是基于地方政府的角色这一基点来展开的。从地方政府角色的角度来说,新中国成立以来的时期总体上可以划分为两个大的阶段:从新中国成立伊始到20世纪70年代末的30年时间里,这一阶段地方政府职能的核心是政治执行,从20世纪80年代初期到现阶段的30年时间里,地方政府角色的核心是经济发展,而未来地方政府的角色核心是社会治理。当然这种划分不具有严格意义上的科学性,更多的是出于分析的简便性或者说是偷懒行为,最主要的目的在于呈现本书内含的分析思路。地方政府三种不同角色的背后是三种不同的行为逻辑的体现,“政治执行”是权威逻辑下的必然产物,是中央高度集权体制下中央—地方权威关系的生动呈现。而“经济发展”则是效率逻辑下的行为取向,是中央地方关系在分权让利为主线的改革后由过去完全意义上的权威支配关系转变为权威相对松散后在效率逻辑主导下的地方政府行为取向,而“社会治理”更多的是政府、市场与社会关系相对扁平化结构中“善治”逻辑下的角色定位。

地方政府的“政治执行”角色是在新中国成立之后,为了实现中华民族百年来“现代化”这一核心目标,在当时特殊的历史和国际环境中的角色定位,具有客观性和必然性。高度集中的计划经济体制需要解决的核心是如何在“一个资源禀赋较差的、发展中的农业国家,通过内向型自我积累追求被西方主导的工

业化的发展问题”^①。在一些人看来，一个国家走向现代化必须具备一些最基本的条件，其中体现在政治方面是：行政管理实行高度中央集权，这有助于力量的协调和资源的征用，以支持现代化进程；高度分权化和专门化的制度发展，这为政治作用的稳步扩大做好准备，是现代化发展的典型过程；中央、行省和地方三级结合的行政体制，这能为有效率的政治管理做出重要贡献；具备一支干练而熟谙规章制度的行政官员，这对于扩大现代化所必需的政治手段具有决定意义^②。最终，在现代国家，国家机器才成功地垄断了暴力工具，国家机器的行政控制范围才与领土边界直接对应起来，并史无前例地把权威性资源(authoritative resources)高度集中起来^③。斯考切波(Theodore Skocpol)认为，任何国家都要首先并主要从社会中抽取资源，并利用这些资源来创设和支持强制组织和行政组织^④。正因为如此，新中国成立以来，在基层和地方通过国家组织化的手段把资源有效地集中起来以按照国家现代化的需要进行有计划有意识的配置就具有逻辑上和现实上的合理性。与西方不同的是，我国采取了一种非常特殊的现代化模式，体现在政治整合方面就是以国家为中心的自上而下的强力模式，这是一种历史性的选择，创造的是一种国家和大众高度融合的社会结构^⑤。体现在地方和基层就是

① 温铁军. 中国农村基本经济制度研究——“三农”问题的世纪反思. 中国世纪出版社, 2001. 15.

② [美]罗兹曼. 中国的现代化. “比较现代化”课题组译. 南京: 江苏人民出版社, 2003. 54.

③ [英]安东尼·吉登斯. 民族—国家与暴力. 胡宗泽, 赵力涛译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1998. 7-8.

④ [美]西达·斯考切波. 国家与社会革命: 对法国、俄国和中国的比较分析. 何俊志, 王学东译. 上海: 上海世纪出版集团, 2007. 30.

⑤ 孙立平. 转型与断裂——改革以来中国社会结构的变迁. 北京: 清华大学出版社, 2004. 33-34.

地方民众被通过“集体”或“单位”整合在国家的体系之中,这种整合是建立在中央集权、计划经济的基础之上,是以实现政治为中心任务的。地方政府有效地执行来自中央和上级政府的各种指令和计划是保证这种现代化模式有效运行的非常重要的一环,不折不扣地体现并落实中央政府的意志是地方政府政治任务的核心体现。

而地方政府的“经济发展”角色是对原来以政治为核心的思维模式进行改革进而转变为以经济发展为核心的效率至上思维模式下的逻辑结果。对中国来说,改革开放所要解决的核心问题是,如何在一个借助国家权威成功启动了现代化进程但后劲不足甚至乏力的追赶过程中保持充足的活力,以实现现代化的可持续性发展,“建立一种能够促进技术变革、提高生活水准并支撑国际安全的更有效的经济,一直是中国改革的核心”^①。进入20世纪70年代末以来,中央政府已经充分地意识到尽管中央高度集权的计划体制在现代化的启动方面因为可以有效地节约摩擦成本而具有先天的优势,但是在后续的可持续性方面存在着难以忍受的负面效应,就是僵化、无效率,地方政府应有的积极性功能在原有的体制中受到了很大程度的压抑。因此,下放权力,承认地方社会和地方政府利益的相对独立性,并把这种地方利益转化为推动地方经济社会发展的重要动力成为改革的一个新的视角。以分权让利为核心的改革的主要就是通过权力下放以及利益地方化充分地激发地方政府在经济发展方面的积极角色,地方政府因此获得了更大的行动空间和主动性权力,在财税体制和干部人事体制等配套体系的激励下,地方政府的职能从过去的“政治执行”转变为“经济发展”,如何充分地发

^① [美]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. 251.

挥现有的行动空间，利用各种资源和手段千方百计地推动本地经济的发展成为地方政府角色的最重要体现，而为了营造出经济快速发展的空间和环境，地方社会中的其他问题则被放在了相对次要的地位。

最后，“社会治理”是地方政府角色未来改革的目标，也就是在中国地方经济社会结构日益扁平化，网络化的环境下，地方政府改变现有的具有较为浓厚管理色彩的行为模式和自我利益的行为导向，转向社会公共的善和公共服务的供给。可以说地方治理是对传统地方政府管理观念的替代，地方治理依靠众多的服务提供者——如果说不是多种多样的提供者的话——来实现：这好像是一个体系的分散，即在这样一个体系内，出现了越来越多的具有专门目的的特定群体，越来越多地使用任命而非选举产生的群体^①。社会治理意味着地方政府的角色发生了重要的转变，地方政府不再是传统地方公共权力的唯一中心，组织结构不再是自上而下的权威等级权力体系，地方政府和地方中介组织、私人组织等构成一个网络和伙伴的关系，更加强调地方公共部门和其他组织之间的合作，也就是说，地方权力结构从原来的单一中心化转变为地方权力多元主义。地方政府不再是地方公共服务的唯一提供者和垄断者，传统由政府主导和影响的地方公共舞台已成为多重组织和个人与政府共同表演的场所，地方政府更多时候是推动者和协调者，而非指挥者和控制者，地方政府更多地是把公共服务转交给私人组织和中介组织。在价值理念上，地方政府更加强调对地方公众的回应性，强化地方政府的服务理念，地方公众在地方政府看来在某种意义上是顾客。在过程方面，地方政府更加强调动态性和参与性，在公共决策过

^① [英]卡洛林·安德鲁，迈克·戈登史密斯，从地方政府管理到地方治理，周红云译，俞可平主编，治理与善治，北京：社会科学文献出版社，2004，179-187。

程中注意开辟适当的渠道让公民和其他组织参与其中,凸显公民意见在公共决策中发挥的影响作用,从而使得政策的制定更具互动性。开放、透明、民主、多中心是其最为突出的特征。

而在现阶段,地方政府的角色具有明显的过渡色彩,所谓“过渡”是指相对于过去地方政府的角色来说,一方面地方政府的角色已经与过去计划经济时代的政治执行有了很大的区别,也与改革开放之后很长一段时间以来完全以经济发展为中心,而忽略其他职能的行为取向不一样,地方政府在经济发展的同时开始注意公共服务的供给,社会福利、环境保护也成为政府职能中越来越重要的部分,唯 GDP 的行为取向开始逐渐改变。但是,另一方面,地方政府的角色在很多时候有着过去政府角色的浓厚的影子,在特殊的中央地方关系和社会主义体制下,自上而下的组织权威和官僚体制同样成为政府角色背后的重要逻辑,基于自我利益为导向的经济发展角色在现阶段至少依然是政府角色中非常重要的一面。同时,相对于未来社会治理的角色来说,一方面,地方政府已经有意识地朝着治理的方向逐渐地移动,一些地方政府开始有意识地培育和发挥非营利组织和社区等社会力量的功能,越来越多的公民参与成为现实,市场机制开始成为公共物品提供中的新的力量,但是,另一方面,其与社会治理中地方政府的角色依然有很大的距离,政府依然是单一中心的权威中心,垄断性的政府行为和基于组织的权威管理依然是政府最为常见的行为体现。在这种过渡性的阶段,地方政府的行为具有明显的混合特征,也许可以用一个成语来表达这种混合行为——“刚柔并济”——地方政府在社会管理过程中综合地运用“刚”“柔”两种手段来实现社会和谐与稳定的目标。“刚”是指依赖于组织权威的硬性手段,也就是压力型体制下地方政府通过加温加压的方式层层推行各项任务,通常的作为就是目标责任、项目式管理和奖惩体系相结合的手段机制,而“柔”主要

指三个方面：一是公民参与机制表达机制的建设和中介组织的吸纳；二是发挥传统文化体系中的亲情、乡情，通过与地方公民博感情的方式化解矛盾；三是积极主动地了解公民偏好，解决公民现实的各种问题，提升公共福利和民生支出。图1较为简单和直观地呈现了本书的分析思路。目前，地方政府的刚性手段依然是社会管理的主要方式，因此，本书在具体内容呈现方面，“刚”的部分依然在其中占有较大比例。

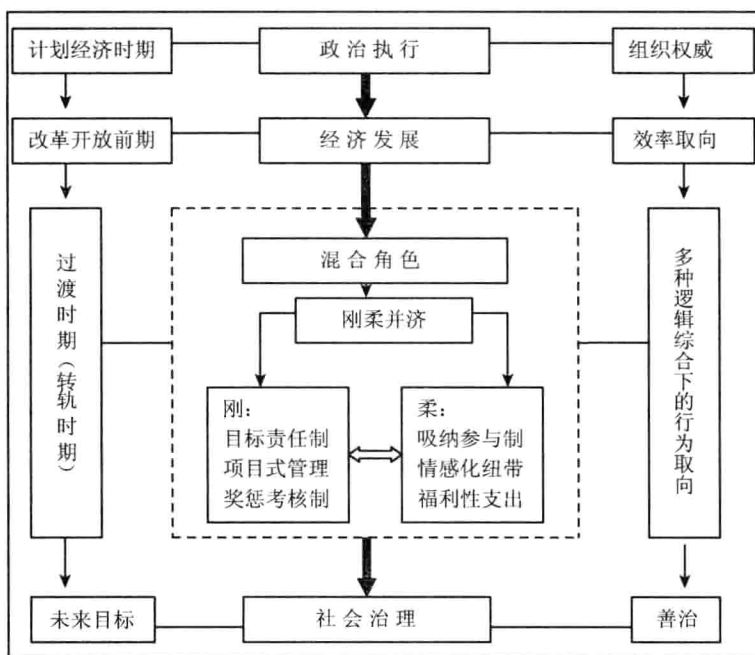


图1 本书的分析思路

资料来源：作者自绘

而本书之所以命名为“稳定的逻辑”，就是说在当前这种过渡阶段，地方政府社会管理的核心目标依然是想方设法维护社会最基本的稳定，而这种稳定更多地是指表面的和眼前的“不出事”，地方政府主要运用刚性的手段实现地方社会的平稳，所有的社会管理的手段和方式都是围绕着这种稳定的基本逻辑来展