

人民日报学术文库

郡县治 天下安

县级政府化解社会矛盾应对策略探研

罗 骥◎著

人民日报出版社

人民日报学术文库

郡县治 天下安

县级政府化解社会矛盾应对策略探研

罗 骥◎著

人民日报
出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

郡县治 天下安: 县级政府化解社会矛盾应对策略

探研 / 罗骥著. —北京: 人民日报出版社, 2017. 7

ISBN 978-7-5115-4851-1

I. ①郡… II. ①罗… 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 (2017) 第 179901 号

书 名: 郡县治 天下安: 县级政府化解社会矛盾应对策略探研

著 者: 罗 骥

出 版 人: 董 伟

责任编辑: 蒋菊平 牛幸佳

封面设计: 中联学林

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369527 65369846 65369509 65369510

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65369528

网 址: [www. peopledailypress. com](http://www.peopledailypress.com)

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市华东印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

字 数: 146 千字

印 张: 13. 5

印 次: 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-4851-1

定 价: 68.00 元

目 录

CONTENTS

绪 论	1
第一章 县域社会矛盾多发的背景	5
一、多中心诉求的形成及舆论的兴起	5
二、稳定与动荡中的“县”	8
三、两个群体的兴起	12
第二章 群体性事件的界定及类型	18
一、群体性事件的概念	19
二、群体性事件与其他相关概念的区别	22
三、群体性事件的类型及特征	27
第三章 “火药桶”的前世今生	36
一、一座特殊的县城	37

二、骤然而发的瓮安“6·28”事件	40
三、瓮安事件深度解析	55
 第四章 县域群体性事件典型案例比较	60
一、“孟连事件”——利益纠纷群体性事件	60
二、“石首事件”——泄愤式群体性事件	65
三、“乌坎事件”——标本式的群体性事件	71
四、“什邡事件”与“启东事件”	77
 第五章 县域群体性事件新趋势及共性特征	86
一、“网络公知”与“键盘革命家”	87
二、“网络公知”与“键盘革命家”对县域群体性事件的 影响	92
三、邻避型群体性事件	102
四、县域群体性事件共性特征	106
 第六章 县域群体性事件成因分析	112
一、县域群体性事件产生的社会背景	113
二、县域群体性事件直接成因分析	115
三、县级区域内群体性事件间接成因分析	125
 第七章 县级政府应对群体性事件的应急措施	142
一、应急措施原则	142
二、应急措施步骤	146
三、基于缓和曲线理论的应急措施创新	151

第八章 县级政府应对群体性事件的思路变革	156
一、多中心治理理论与县域治理	157
二、多中心县域治理模式	162
三、多中心县域治理原则	170
第九章 多中心县域经济发展模式	179
一、以新型城镇化建设为载体	179
二、加速县域创新驱动助力精准扶贫	183
三、引导发挥社会企业的重要作用	187
结语	193
参考文献	196
后 记	201

绪 论

公元前 841 年，西周国君周厉王用极端暴力的手段处置那些指责他失政的平民，国都镐京出现了人心惶惶、人人自危的局面，于是“国人莫敢言，道路以目……三年，乃流王于彘”^①。史学界通常将西周镐京平民抗击暴虐的王政，最终攻陷都城流放周厉王的这一事件称为“国人暴动”。周朝国君被流放后因无人执掌朝政，群臣便推选召穆公、周定公共同行政，号为“共和”。或许这便是中国有文字记载以来发生的第一次因群体性事件而引发的“革命”，这也是“共和”一词第一次载入中国史册。

2000 多年后，法国巴黎的民众不满国王路易十六的暴政，一举攻陷巴士底狱，拉开了法国大革命的序幕。“天赋人权”、“君主立宪”、“三权分立”、“主权在民”、“人权宣言”、“拿破仑法典”等关键词登上历史舞台，世界历史进入了新的篇章。在反映法国大革命的著作《旧制度与大革命》中，法国著名历史学家托克维尔如此评价：“1789 年，法国人以任何人民所未尝试的最

^① 《国语·周语上》。

大努力，将自己的命运断为两截，把过去与将来用一道鸿沟隔开。”^①虽然法国民众从起初的抗议示威发展到通过暴力革命推翻法国皇室，最终却并未获得他们所期待的结果。法国在混乱共和制、政党专制和君主专制之间交换轮替，最终走上了一条曲折而又漫长的国家重建之路，而这种复杂局面的出现绝非当时愤然攻陷巴士底狱的民众所能想到。

老子在《道德经》中讲：“祸兮，福之所倚；福兮，祸之所伏。”他用朴素的辩证法告诫世人，任何一件事情都有可能带来与你原本期望相反的结果。所以无论是国人暴动的周朝平民，还是法国大革命中的巴黎民众，或是在人类社会进入到 21 世纪后，新中国发生的第一起纵火焚烧县委、县政府的群体性事件中的瓮安民众，以及之后相继发生的一系列群体性事件中的线上或是线下的参与者们，不管他们本身出于何种目的和动机，当他们试图用一种较为激烈和极端的方式来发泄内心的不满和表达利益诉求的时候，他们永远无法掌握事件下一步的走向。

2012 年 12 月，中国社会科学院社会学研究所编写发布了《2013 年社会蓝皮书》，其中指出，中国社会现阶段处于矛盾多发期且现阶段的矛盾凸显出复杂的多样性，每年因各类社会矛盾而引发的群体性事件多达数万起甚至十余万起。据全国总工会统计，仅 2012 年 1—8 月，全国共发生围绕工资纠纷，规模在百人以上的集体停工事件 120 多起、涉及 19 个省，规模在 30 人以上的达 270 多起。蓝皮书进一步表示，群体性事件的形成原因主要包含劳资纠纷、环保冲突以及征地拆迁。其中，征地拆迁和因环

^① 托克维尔，旧制度与大革命 [M]，北京：商务印书馆，1992：1.

保引发的冲突是目前群体性事件频发的两个主要原因。2015年12月,中国社会科学院社会学所编写发布了《2016年社会蓝皮书》,开始关注逐渐显露的带有明显多中心倾向的舆论及力量。这些舆论,往往是由游离于政府体制之外的网络舆论、自媒体舆论,甚至街谈巷议、小道消息、流言蜚语、社会戾气构筑而成。这些力量,往往是由市场经济体制冲击下,各种不同利益群体,主要是受到冲击的利益群体,或自我感觉受到冲击的利益群体,或不满他人所获得的利益的群体所构成。他们所要求达到的目的有时是一个,有时是多个的混合指向。他们的表达方式从语言到行动在不断发展变化。遗憾的是,进入21世纪的今天,许多县级政权的主政者没有看到随着市场经济发展下的县域内已经开始呈现的多中心社会舆论及力量,不能正确运用政府领导下的核心力量、主体舆论去引导、去矫正、去化解其他社会舆论和社会戾气,去解决和消除其他社会力量提出的合理与不合理的利益诉求,而是依然沿袭传统的、计划经济的、命令主义的强权性垂直思维与管理模式,试图化解矛盾、解决问题,结果往往是南辕北辙、事与愿违。

习近平总书记指出:“面对改革进入攻坚期和深水区、各种深层次矛盾和问题不断呈现、各类风险和挑战不断增多的新形势,如何提高改革决策水平、推进国家治理体系和治理能力现代化,迫切需要哲学社会科学更好发挥作用。”当前世界正发生复杂深刻的变化,不稳定、不确定因素增多,发达国家整体增长乏力,新兴经济体走势持续分化,全球经济增速创下6年新低,各国面临的发展问题依然严峻。我国国内长期积累的矛盾和风险进一步显现,经济增速换挡、结构调整阵痛、新旧动能转换相互交

织，经济下行压力加大。2020年，我国要实现全面建成小康社会，真正跨越中等收入国家陷阱，迈入发达国家行列，挑战与希望并存，现阶段发展不平衡、不协调、不可持续等突出问题与矛盾黏吝缴绕，处置稍有不慎，大规模群体性事件就有可能卷土重来。

我们研究县级政府化解群体性事件的思路变革与县域多中心治理模式，并不是要在县级政府这个县域经济社会发展领导核心之外人为另设一个或多个中心，使之政出多门，降低行政效率，更不是要实行西方社会的宪政民主，而是与时俱进，探讨县级政府怎样更好地适应改革开放和社会主义市场经济加速发展的新形势。对县域内渐露的由网络媒体和现代通信工具衍生的多种社会舆论积极加以引导和监管，随着国务院2016年1月13日修订并实施的《社会团体登记管理条例》，县域内迅速增加的社会组织，依法依规实施登记、监督、管理，更好地推动其释放参与社会发展的积极性，使小道归于大道，涓涓细流汇入江海，创新驱动县域经济社会的健康发展。

唐人杜荀鹤在《泾溪》一诗中写道：“泾溪石险人兢慎，终岁不闻倾覆人。却是平流无石处，时时闻说有沉沦。”面对这一中国经济社会发展历程中的独特阶段，我们必须拿出相当的勇气，去正视、深思、剖析过去所发生的一切，采取拿来主义的办法，借鉴西方多中心治理理论，探索县级政府化解群体性事件思路变革的政策与策略。这不仅仅是对那段历史的尊重，也是改革逐渐步入深水区，每一个当政者应当保持“安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱”的一份警醒。

第一章

县域社会矛盾多发的背景

一、多中心诉求的形成及舆论的兴起

中国是一个国土广袤、民族众多、人口数量世界第一的发展中大国。改革开放以来，在短短 30 余年的时间里，中国经济社会发展取得了举世瞩目的进步，甩掉了整体贫困的帽子，在工业化、城镇化的进程中，几乎是快步疾行完成了西方发达国家普遍需要步履蹒跚一二百年才能完成的现代化之路，成长为世界第二经济大国。中国经济社会的发展虽然取得了长足进步，但以社会化大生产为主要特点的城市经济和以小生产为主要特点的农村经济并存的二元结构却并未得到根本性解决；以资源换发展、以人力换红利、以土地换财政成为一些地方政府的“三大法宝”，由此派生出的贫富差距扩大、城乡发展不对称、东西部发展不均衡等一系列矛盾并未得到有效缓解，局部地方甚至出现加剧的态势。

进入 21 世纪以来，特别是随着中国经济社会快速发展，中国城镇化建设明显提速，农村人口以每年超千万的速度涌入城镇，中国社会正面临着人类有史以来规模最大、最为复杂、涵盖面最

广的经济社会转型与变革。2014年10月16日，国务院总理李克强曾在联合国粮农组织总部发表演讲强调：“中国已进入城镇化快速推进的阶段。预计到2020年，将会有约2亿左右的农村人口陆续到东、中、西部的市镇落户。”

按照一般的经济社会规律，经济社会快速发展，全民共享国家的现代化成果无疑是积极的，但历史发展却总是充满着偶然和吊诡。托克维尔在《旧制度与大革命》中不无悲观地指出：“法国大革命的一大原因并不在于人民的长期贫困，而在于他们生活条件随着经济增长的大幅度改善，在于法国大革命前那种史无前例的、持续而稳定增长的繁荣，以及由此引起的一种普遍的不安定情绪。”这段关于持续的繁荣和增长而引发社会不安定的总结被称为“托克维尔效应”。而这段看似悖论的表述却与中国的发展进程出现了惊人的相似。

在中国这场规模巨大的经济社会转型中，利益格局发生巨大变动。中国社会内部涵盖的思想意识、经济体制、社会架构、管理制度、管理者的手段、措施、方法等，无不在国家的高速发展中产生急剧的变革。但是一些地方的公务员群体从思想到行动、从认识到管理，却显示出不可理喻的滞后性，在立法规避、政策应对和微观处理上显得十分拙笨和不尽如人意。于是在社会转型、管理的滞后性、民众主体意识觉醒三方作用下，社会矛盾和冲突在所难免。这主要表现在以下几个方面：一是经济社会快速发展的巨大成果并没有让一些民众得到相匹配的、实质性的、与切身利益相关的共享；二是在信息时代和经济全球化浪潮的冲击下，民众对自身权利的运用产生超前支配意识，甚至产生罔顾国情，一切朝西方发达国家看齐的极端思潮；三是《物权法》的颁

布使民众维护自身利益的愿景日趋强烈，但忽视了理性的申诉渠道及合理的表达方式；四是部分地方政府固守管治理念，在政府职能转变的意识和行为手段上严重滞后，对民众切身利益关注不够，对如何更好地调整日益拉大的收入差距缺乏应有的力度；五是市场化、城镇化的快速发展使原有的较为恒定的社会层面与群体受到冲击。在新社会组织缺失、缺位的前提下，这些群体产生了极强的边缘感，催生了社会的浮躁和公众的焦灼情绪，一部分人通过网络进行大面积宣泄和自我矮化，严重干扰了社会舆论导向。

上述的这些问题随着互联网时代的全面来临变得更为尖锐和突出。人作为社会成员，所有的行为都是其内在思想意识的外在表现。而思想意识和价值观念的形成会受到外界信息的影响，特别是青年群体因为社会阅历浅薄，固定成熟的价值观尚未形成，极易受到外界思想的左右。在传统媒体时代，外界信息的传播始终处于可控状态。互联网时代的来临，使信息的传播完全打破了传统意义上时间、空间、地域、语言、文化等一切隔阂，人的思想意识发展几乎完全没有约束。随着整个国家社会的现代化进程越加深入，特别是转型期间所产生的一些社会矛盾逐渐成为社会现象，传统主流媒体习惯于倚重报纸、杂志、电视、电台等传统阵地，习惯于倚靠意识形态主管部门以行政命令的方式，从正面进行思想上的团结、动员、教育、宣传、总结、评价、激励，在舆论引导上显露出方式单一，思想僵化，强硬说教多、柔性引导少等不足，一些地方的主流媒体甚至顽固地抱着领导不发话不发声的心态。在面对社会关注的热点问题时，主流媒体缺少自我革新的勇气和“明者因时而变，知者随事而制”的宣传技巧，极易

陷入与公众舆论相对立的不利局面，在一定程度上积压了社会冲突的诱因。而当自媒体技术迅速发展成熟并成为信息传播的主要手段后，信息传播显得更加多元化。在此基础上民众的自我意识得到空前强化，对自身权利的认知能力迅速提高，参政、议政甚至直接介入公共事务管理、影响公共政策施行的愿景空前高涨，舆论监督的力度空前加强。特别是微博、微信等即时通信软件的普及，使每一个人都拥有了评论时政的机会和平台。原本以政府管控为主导的主流媒体以及衍生的宣传渠道，被多渠道、多平台、多元化地消解。

二、稳定与动荡中的“县”

马克斯·韦伯在20世纪初提出了官僚制理论。他认为，官僚制是指一种以分部—分层、集权—统一、指挥—服从等为特征的组织形态，是现代社会的合法统治的行政组织制度。因此，马克斯·韦伯被称为现代“组织理论之父”。其实我们不难看出，马克斯·韦伯这一理论与中国封建制度高度契合。

早在秦朝统一之初，廷尉李斯便提出改革周王朝的分封制，施行郡县制。并指出“海内为郡县，法令由一统，自上古以来未尝有，五帝所不及”，“今海内赖陛下神灵一统，皆为郡县，诸子功臣以公赋税重赏赐之，甚足易制。天下无异意，则安宁之术也”。两句论述完全包括了马克斯·韦伯对官僚制特征的归纳。中国的郡县制自秦为开端，延续近2000年，作为一级行政组织和政权管理机构一直是中国社会、经济生活最稳定的层级。县级的政权架构与中央机构基本对应，具有国家社会发展的一般特征。在实行善政、直接对民众的服务上，任何行政权力主体均不足与

县级政府相提并论，所以中国自古有“郡县治，天下治”、“郡县安，天下安”之说。

吊诡之处在于，中国的郡县制施行的时间跨度之长，最为稳定，也高度契合马克斯·韦伯关于法理权威是官僚制中最适宜的组织形式的观点，但中国历史上每当社会发生动荡之时却往往首先波及县，而非中心城市。一些观点认为，中心城市的阶层较为恒定，不易发生动荡。还有的观点认为，中心城市始终处于中央政权重点防范的区域，而对于县却相对放任。但事实并非如此，中心城市的发展水平较高且有一定的历史积淀，各阶层之间的划定较为明确，却并不一定比县稳定。一般来讲，中国历史上县一级政府的管治主要由三方面构成，一是中央政府异地委派的县级主官，代表中央政府对照法令行使职权。二是大量启用本地人作为县级政府的吏员，协助县级主官处理政务。三是倚靠本地的宗族乡绅，通过宗法、血缘、乡约民俗等约束普通百姓。而采取这三方面共治的管理模式也是根据中国是农业国，县的行政区域面积较小，民众根据宗族姓氏聚居等特点量身定做的。事实证明，这种政治结构较为稳定，而这些特点中心城市均不具备，也并不显得更具有稳定性。至于中心城市比县更容易成为中央政府重点防范区域的观点也很难成立。历史上，封建王朝腹地的城市从来都不是防范的重点，反而是那一个个密如蛛网的县、府才是朝廷驻军的要害所在。

县虽然在中国政治结构上最基础、最稳定、历史最悠久，却也是最容易动荡的层级，其原因也正是从其行政区域面积较小、民众根据宗族姓氏聚居、倚靠乡绅施行半自治等特点而来。第一，中央政权根据相应的行政区域设立县级政权，作为其中央政

权最为基础的构成部分，但县又恰恰是整个政治结构中离中央政权最远的政府层级。考虑到其直接面对管辖民众，要根据中央政权政策推行相关措施，县级政府均拥有相对程度的独立性，也同时获得匹配这种独立性的一切权力。第二，县级区域内百姓根据宗族姓氏聚居，相互之间以血缘为纽带，极易形成一个相对严密、不受外界干扰的群体，一人有事则会群起响应。第三，倚靠乡绅通过宗法、血缘、乡约民俗等约束普通百姓，实质上意味着半自治，这极大弱化了政府的权威和朝廷法令的威严，无异于埋下了一个与中央政权相抗衡的隐患。当然只要中央政权稳固，这些弊端都不会显现出来。但在中国历史上只要中央政权稍有变动，县级政府当中隐藏的这些弊端便会集中爆发，引发一系列的连锁反应。

让我们把目光回归当下，目前中国共有 2861 个县级政府行政区划，其中国家级贫困县 592 个。20 世纪 90 年代以来，处在社会转型期的中国，市场经济改革开始向纵深推进，社会利益格局逐步进入深度调整，但中国经济最根本的问题——“二元结构”矛盾依然存在，发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，既有的发展方式积累的结构性矛盾尚未得到有效解决，各类纷繁复杂的社会矛盾日益增多，社会发展领域新旧矛盾交织，经济发展总量与社会生活质量不相适应，城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大，农业稳定发展和农民持续增收不相一致，一些涉及民众切身利益的问题突出，比如教育公平、医疗及社会保障体系建设尚待完善、收入分配不均、社会管理滞后，一些领域存在道德失范、诚信缺失现象等。县域内各个不同利益群体的需求，正当与不正当诉求交错纷呈，给县级政府带来不同的

压力。加之一些县级党委、政府承担的部分职能与职责缺失，少数党员干部理想信念动摇、宗旨意识淡薄，形式主义、官僚主义问题突出，奢侈浪费现象严重，一些基层党组织软弱涣散，许多民众正当诉求得不到及时解决，导致社会矛盾明显增多，纠纷日益突出，造成群体性事件呈上升趋势，严重影响社会的和谐与稳定。“瓮安事件”就是一个极为典型的案例。

瓮安县地处乌江中游，黔中腹地，黔南北部。县城南距自治州首府都匀市 120 公里，西距省会贵阳市 174 公里。“瓮安事件”以一名女中学生非正常死亡为开端，以街头暴力为突出表现形式，群众传播各种流言蜚语，发泄对县委、政府的不满，煽动民众情绪，使县域社会秩序受到严重破坏。这次事件并不是一场群氓式的“偶然狂欢”，而是瓮安县在多年经济社会发展过程中衍生的种种社会矛盾，由于缺乏合理的诉求渠道、缺乏相应的缓解政策，加之县委、政府在事件发生的过程中，思想不敏锐，意志不统一，反应迟钝，行动缓慢，应对不力，畏首畏尾，最终酿成震惊全国的群体性事件。

“瓮安事件”仅仅五个月后，甘肃陇南爆发“陇南事件”。一年后，湖北爆发“石首事件”。相继爆发的一系列类似事件，将经济社会转型期间的许多问题暴露了出来。在这些事件中，地方党委、政府都忽略了县域内呈现的多中心社会舆论及力量，应对乏力，或在事件爆发初期无动于衷，或在事件爆发中应对失策，有的甚至违反国务院“群体性事件不得擅自调用警力”的有关规定，调集大批警力试图强行平息事件，使得局面迅速恶化，最终酿成社会影响恶劣的大规模群体性事件。

中央政府对于这些由一般性社会矛盾因处置不当转变为带有