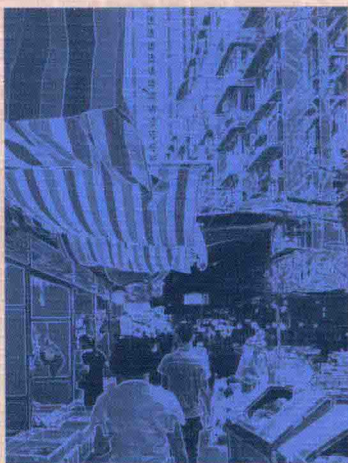


边缘地带的 治理

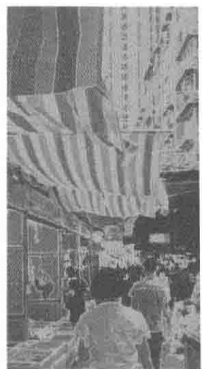


STREET CORNER
POLITICS AND SOCIAL
GOVERNANCE

吕德文 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



边缘地带的 治理

吕德文 著

STREET CORNER
POLITICS AND SOCIAL
GOVERNANCE



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

边缘地带的治理 / 吕德文著. -- 北京: 社会科学
文献出版社, 2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0845 - 4

I. ①边… II. ①吕… III. ①城市社会学 - 研究
IV. ①C912. 81

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 111695 号

边缘地带的治理

著 者 / 吕德文

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任晓霞

责任编辑 / 任晓霞

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学编辑部 (010) 59367159

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11.25 字 数: 148 千字

版 次 / 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0845 - 4

定 价 / 49.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

导 言

有人说，这个社会戾气太重，处处充满冲突。

吊诡的是，我们既是这个时代冲突的受害者，也是始作俑者。有谁会认真审视冲突的呈现样态并探析社会戾气产生的深层逻辑？又有谁会反思是否我们的群情激愤不但无益于问题的解决，反而在酝酿更多的戾气？

不错，每个个体都希望利维坦这个庞然大物能够自我节制，因为个体在其面前显得过于弱小。可是，谁都不愿意回到丛林法则主导的时代，都需要利维坦这个丛林的统治者。暴力很可恶，但谁都离不开它。

这是一个快速变动的时代。高速运转的社会处处产生缝隙，私人暴力在这些缝隙带此起彼伏，连看似强大的利维坦也感觉力不从心。我们或许应该心平气和地看看身边的戾气，反思一下是否也应理解国家的无奈。在对夏俊峰们感到唏嘘的同时，也留点同情给被他伤害的那两个城管。

缝隙是如何产生的

在国家与社会之间，存在一个广阔的边缘地带。对于国家权力而言，这意味着专断权力的行使受到限制，从而不得不借助一系列行政技术来实现对社会的治理。对于社会而言，这是个最具活力、最具风险的领域，社会的自我治理在此显得困难重重，同样不得不借助于国家权力。

在传统时代，国家权力有限，无法深入边缘地带，因此发展出一套半正式的行政技术。这个地带的绝大多数行政人员并非正式官员，而是国家权力的代理人。代理人的成分极为复杂，既有属于官僚体系的胥吏，也有属于社会自治体系的士绅豪强。长期以来，胥吏与士绅豪强各司其职，相互配合、互相制衡，自上而下的权力与自下而上的自治形成的双轨政治在这个边缘地带交汇。

在政治清明、社会稳定的帝国时代，双轨政治是一个官民两便的行政体制。对于国家而言，通过半正式的行政体系实现了接触社会的目标。相对于正式行政体系而言，这是一个极为简约高效的制度设置。对于社会而言，通过代理人实现了与国家权力的对接，既可借助国家权力避免社会的丛林法则，又可防止国家专断权力横征暴敛，保护了社会。

帝国的崩溃往往起源于边缘地带社会治理的混乱。比如，胥吏未能受到有效约束，贪污腐败，激起民愤；士绅蜕化，社会权力为豪强把持，地方治理黑社会化。半正式行政体系的崩溃，使得国家与社会之间无法有效贯通，直接导致国家能力的削弱、社会治理的混乱，间接导致改朝换代。

在近代以来的国家建设中，国家权力具有强烈的改造半正式行政体系的冲动，主要表现为将半正式的行政机构和人员正式化，如压缩代理人的治理空间、建立基层政权。其结果是，帝制时代的双轨政治被拆解，正式行政的政治单轨成型。不过，单一行政体系的建成并不代表边缘地带的消失，也并不意味着这一地带固有的治理困境的消除。事实上，很少有一个国家能够将其行政体系延伸到社会的最基层，也很少有一个国家的权力能够渗入社会的每一个角落，因此国家治理仍需借重于代理人体制。

国家与社会的边缘地带的治理，本质上属于熟人社会的治理。熟人社会是一个同质的社会，共同体内部信息高度互通。在这个意义上，国家介入其中反而增加了治理单元的复杂性。充分

依赖代理人进行治理，实际上是在尊重共同体的完整性。半正式行政体系也是熟人社会中非常高效的治理方式，因为代理人可以准确把握信息，还可充分利用熟人社会的规则开展治理活动。在熟人社会中，有专断能力的国家权力只要保持消极姿态，基本上可以实现简约治理。在传统时代，半正式行政的危机主要来自国家权力从无为政治的形态转变为积极行政。这破坏了熟人社会的治理形态，让代理人游离于熟人社会之外，国家治理的缝隙来源于代理人无法有效勾连国家与社会。

很多人认为这个时代的冲突泛滥也根源于国家权力过于积极。然而，这并不全是事实。客观上来说，在基本上实现了政治单轨的今天，国家权力并不算积极。冲突过多根源于熟人社会的解体，它使得半正式的行政体系无法发挥作用。在陌生人社会中，代理人无法有效掌握治理信息，人情、面子等广为应用的熟人社会规则也难以运用于正式行政中，这使得半正式行政成本大为提高。代理人无法有效完成行政任务，就有可能引入私人暴力等非正式的行政技术，这会激化基层治理矛盾。这一逻辑在城市治理中体现得更为明显。改革开放后，单位制逐渐瓦解，大量流动人口涌入城市，城市治理面临严峻挑战。绝大多数地方的城市治理仍然延续了半正式行政体系的构架，但在实际的行政实践中，却逐渐放弃了熟人社会的治理技术。比如，“临时工”已非来自本地的熟人，而是在社会招聘或劳务派遣的劳务人员——城市里的陌生人。

在某种意义上，今日之中国已经告别了乡土气息，连社会冲突也带着城市味道。

城市冲突的产生

现在的问题是：在陌生人的社会治理生态中，正式行政是否可以完全取代半正式行政体系，让国家权力畅通无阻。答案是否

定的。改革开放以后，与熟人社会的瓦解相伴随，国家治理领域开启了行政理性化进程。其基本逻辑是：加强正式行政的管制，严格限制半正式行政人员参与地方治理。从表面上看，这是正式行政体系自我约束、国家权力自我控制的表现，但产生的实际后果是：正式行政逐渐主导了边缘地带的社会治理，半正式行政体系处境尴尬。这最终导致城市冲突增加。

半正式行政体系的尴尬，在于其处于熟人社会的瓦解和行政理性化的两面夹击中。由于熟人社会的治理已不可行，半正式行政相较于正式行政，在有效获取信息、灵活运用行政技术等方面的绝对优势已经丧失。同时，半正式行政逐渐丧失了合法性，不仅无法获得社会认可，也无法获得正式行政的授权。

不过，边缘地带治理的复杂性在于：社会事务往往是细小琐碎、无法定性的，并不适应科层制行政中的分门别类、按部就班的要求。在行政事务上人为划分正式行政与半正式行政的界限，并不是一线行政实践的客观反映，而是形式理性化的结果。这造成了一种体制性的困境：一方面，由于正式行政存在局限，一线行政仍严重依赖半正式行政；另一方面，国家治理体制并不认可半正式行政存在的合理性，并预设其必将消亡。然而，绝大多数城市治理领域中的半正式行政人员在急剧增加。与之相关的是，“越权执法、执法犯法”现象屡禁不绝。

行政理性化是一种组织内部控制，既要实现行政目标，又要避免行政瑕疵。边缘地带是正式行政与半正式行政的交汇地带，组织内部控制直接影响了这两个体系的关系。在熟人社会的治理环境中，半正式行政具有天然合法性。国家权力在绝大多数情况下保持消极姿态，这使得正式行政体系与半正式行政体系能够相互配合、互相牵制，双轨政治可以并行不悖。甚至在多数情况下，半正式行政在边缘地带的治理中居于主导地位。

行政理性化的进程使得半正式行政体系失去了与正式行政相互配合、相互牵制的地位，在法律上只是正式行政的辅助力量。

例如，“辅警”“协管”等词明确地显示了半正式行政的从属地位。这种地位在组织内部控制中表现为：在一线行政实践中，半正式行政人员受正式行政人员的节制，而且半正式行政体系事实上被纳入科层体制的最下层。这意味着，半正式行政人员往往是冲在最前线的行政人员，事实上在代替（而非仅仅辅助）正式行政人员完成行政任务。但当出现行政瑕疵时，他们却要面临苛刻的行政处罚。组织调控倾向于限制一线行政人员的自由裁量权，但边缘地带的复杂性要求一线行政人员，尤其是半正式行政人员在政策执行上必须拥有足够的自由裁量权以保证随机应变。

在合法的自由裁量权受到严格控制而半正式行政方式又因熟人社会的瓦解而无法施展的情况下，一线行政人员需要千方百计维持执法秩序。这个秩序的核心是：承认行政能力的限度，行政目标只能是将违法违规现象限制在一定范围内，而非杜绝违法违规现象。在被承认的秩序中，边缘地带的各种力量处于动态平衡中，所以一旦失衡，社会就容易失序，而城市冲突就此产生。

行政理性化的初始目标是控制国家暴力，但客观结果是城市暴力的产生。其基本逻辑是：在行政能力有限的情况下，限制一线行政人员的自由裁量权必然意味着非正式行政技术的扩张；在熟人社会的治理术失效的情况下，私人暴力成为最后的备选方案。边缘地带的常规治理秩序是一个被承认的秩序，也就是说，行政能力的限度意味着必然承认一定范围内灰色秩序的存在。无论是国家权力的积极介入，还是被治理者的强力挑战，都会打破灰色秩序。由于半正式行政体系从属于正式行政体系，半正式行政人员的身体暴力与民众的私人暴力之间的对抗就成为城市冲突增加的根源。

街头政治

绝大多数城市冲突是以私人暴力形式出现的，但社会批判矛

头几乎集中指向国家暴力。就如夏俊峰们，明显是以私人暴力挑战国家权力，并伤害了执法人员的生命安全。但人们却还是愿意相信，他们是因受国家暴力的压迫不得已而为之。即便是“城管打人”事件，大多数主角也是协管，他们在法理上并不拥有公权力，因此这些事件中的暴力也是私人暴力。作为利维坦的国家，其核心含义即是垄断暴力。

“把权力关进笼子里”改变不了一个事实：我们现在仍然需要利维坦。因此，不顾前提地批判国家权力，会造成适得其反的结果。尤其是在边缘地带的治理中，限制一线行政的自由裁量权并杜绝执法人员使用暴力，往往意味着私人暴力的泛滥。可惜的是，很少有人去仔细思考其中的逻辑。人们更愿意将所有问题都诉诸国家政治，却从来不去面对街头政治。

街头政治是关于“江湖”的“政治”。在国家权力介入之前，边缘地带并不是不存在秩序，也不是没有暴力。只不过，街头秩序是一种自治的秩序，是豪强主导的秩序。这个时候的街头是弱肉强食的，是残酷的。在某种意义上，正因为国家是个利维坦，才使得其可以压制豪强，避免丛林法则。因此，现代社会已无真正意义上的“江湖”。但是，“江湖”所特有的治理特征仍广泛存在，坑、蒙、拐、骗等仍然是相当一部分人的营生手段，流动、陌生的街头为这些行业提供了温床。街头执法，尤其是正式行政很难消灭“江湖”，只能承认其存在的合理性并将之限制于地下，以不影响正常的社会秩序。

“江湖”政治意味着，想象现代社会高度文明、纯净、典雅是不现实的，“江湖”消失之时，也是个体权利绝对让渡之时，是国家权力行使无阻之时。同样，个体的绝对自由以及社会高度“自治”也是一种假象，因为，那或许意味着豪强政治的再生。

街头政治是关于“承认”的政治。应该清楚，在国家与社会的边缘地带，没有哪一种力量可以主导一切。行政理性化本是一个良好的愿景，很多人却将之想象成现实，这是当前的街头治理

面临的重大问题。在这个假象下，人们既要政府约束权力、杜绝使用暴力以避免个人权利受到损害，又要政府提供良好的服务以创建一个良好的街头秩序。从来没有人考虑过，街头治理并没有一个抽象的“政府”，也没有抽象的被治理者——“政府”由正式行政人员与非正式行政人员组成，被治理者形形色色。对政府的高要求往往意味着非正式行政人员的压力大增，对市民权利的单向度保护往往意味着放任如“钉子户”这样的机会主义者横行街头。最终的结果是：最容易使用私人暴力的非正式行政人员和机会主义者短兵相接，街头冲突不断。

国家权力天然具有垄断暴力的资格，毫无原则地批判权力是没有任何理由的，挑战执法人员权威的社会戾气更不应受到鼓励；但也应该承认现有行政能力的不足，国家权力是有限度的。因此，街头政治是保守的、现实主义的，而非绝对的、理想主义的——街头秩序的底色是灰色的，不是非黑即白的。

街头政治当然也是关于“庙堂”的政治。国家能力并不主要表现在其专断权力是否强大以及能否有效地动员其官僚体系和暴力机关，而在于其行政体系能否在国家与社会的边缘地带有效运转。当私人暴力兴起成为街头政治的主题时，我们应该清醒地认识到这不是国家权力强大的体现，而是国家权力过于弱小的体现。当一个国家的暴力机关没有实现暴力的垄断，而社会还在不断鼓励戾气时，我们应该想想其中是否有蹊跷。

这是一个城市冲突兴起的时代，也是重塑秩序的时代。期待暴力远离街头！

2013年10月初稿

2016年2月1日修订

2017年8月31日定稿

目 录

导 言 / 1

一 街头秩序的缝隙 / 1

“江湖”秩序 / 3

现场的力量 / 8

“临时工”困境 / 14

上访钉子户 / 20

制造黑校车 / 24

抵抗的话语 / 30

冤案是如何炼成的 / 37

一线行政的缝隙 / 43

二 国家行政的限度 / 51

信访的政治维度 / 53

劳教的制度淤塞 / 59

“剩余部门”的困局 / 65

信访局的“垃圾箱”功能 / 74

非法营运为何存在? / 81

民政是娘 / 89

医疗纠纷可以调解么? / 96

一场“城市革命” / 102

民意不可违? / 108

柔性执法批判 / 116

三 城市冲突的产生 / 123

基层权力失控的逻辑 / 125

城管“暴力执法”的认知误区 / 131

地方行政的漏洞 / 137

受害人：城管 / 143

医闹的社会病理分析 / 150

和谐拆迁? / 159

拆迁的暴利与暴力 / 165

街头秩序的縫隙

“江湖”秩序

现代城市的兴起，造成陌生人社会的广泛存在，也扩大了“江湖”的空间。“走江湖”变得更加方便，适合地下行业生存的地域空间也不断增加——城市的每个角落都有“江湖”。

近些年，关于乞丐“江湖”的报道时有出现，乞丐“江湖”的样态与人们的想象存在巨大差距。比如，乞丐（职业乞讨者）可能并不意味着弱势群体，而是一个营生。南京的一些职业乞讨者月收入过万、拥有两套房，还有护照，一些乞丐甚至为了争夺繁华地段的“生意”而交3000元/月的管理费。大量职业乞讨者往往采取“欺讨”的办法骗取钱财。面对乞丐“江湖”，相关城市管理机构如公安、民政、城管，显得束手无策。因缺乏有效措施和足够的执法力量，上海地铁被迫发布“乞讨排行榜”以提醒民众注意。

“江湖”在哪里？

自古以来，坑、蒙、拐、骗、偷等都属于社会营生，同样需要一定的职业技能。其与任何行业一样，也存在竞争、合作，因此也会形成相对固定的秩序。所不同的是，这些营生以无偿占有为目的，只能是地下行业，其秩序也只能是地下秩序，是为“江湖”。

“江湖”存在于社会的边角，游离于主流社会之外，但任何地下行业都需要见阳光，并向社会汲取资源。从城市治理的角度

看，虽然“江湖”中的有些营生是非法的，但大部分都游离在合法与非法之间。比如，乞讨也是一种营生，并不被法律禁止；但当它转化为“欺讨”时，就会影响公共场所的正常秩序，成为非法之事。算命也是一种营生，但这一行业最容易被骗子所侵蚀，当然需要治理。至于小偷，虽然法律规定偷窃是非法的，但偷窃达不到一定数额，也很难受到有效惩罚。总之，“江湖”广泛存在于地下行业和社会边缘地带，其治理形态也必定不同于一般意义上的社会治理。

虽说“江湖”治理也要依赖于法治和正式行政力量，但是，大部分地下行业的治理往往没有严格的法律依据；即便是有，也可能因为执法力量不足而可能疏于管理。故而，“江湖”的重要特征是：它是一种被迫承认的秩序。

“江湖”中的各个地下行业很难在熟人社会中存在。熟人社会的治理依赖于血缘和地缘关系构筑的社会网络，这是应对坑、蒙、拐、骗行为的天然屏障。熟人社会中的边缘人，很容易被贴上标签并为人熟知。在传统社会，为了应对熟人社会的治理，“江湖”具有很强的流动性，人们将从事地下行业的行为形象地称作“走江湖”。那些人口流动性本来就强的地方，如车站、码头，则为大量的地下行业提供了生存空间。现代城市的兴起造成陌生人社会的广泛存在，也扩大了“江湖”的空间，“走江湖”变得更加方便——城市的每个角落都有“江湖”。

一般而言，国家权力的增长与城市的兴起相伴生。没有相对完善的社会管理制度（典型如人口登记制度、身份识别制度），没有足够的街头执法力量（如城管、警察），没有有针对性的城市管理法律（如社会治安管理条例、城市管理条例），城市秩序就很难维持正常。可实际情况是，城市的发展往往先于国家政权建设，且城市空间不均衡也未令市政管理有所差异，这些缝隙就给“江湖”提供了空间。旧时的“江湖”具有非常清晰的地缘（老乡）和行业色彩，两者甚至合二为一。这是民间自发形成的

秩序，帮会甚至足以与统治者相抗衡，转化为半正式的城市管理力量。现在的“江湖”仍然部分保留了这一传统，比如媒体时常报道的“小姐村”“小偷村”，但这种秩序显然不足以与国家力量相对抗。如何躲避国家权力的宰制，仍是地下行业生存的主题。

乞丐“江湖”

城市管理永远都有限度，否则城市就会失去活力。同样，“江湖”也有稳定的地下性质，一旦“江湖”大佬企图取代市政当局，城市就会失序。因此，正常情况下，地下行业与市政当局之间形成了相对稳定的支配结构，城市秩序与“活力”处于微妙平衡之中。

收容遣送制度的变迁很能说明这一道理。新中国成立后，行乞是个典型的地下行业。因为人口流动受到严格限制，而乞丐又有非常合理的存在理由，即总有人因为不幸而陷入困顿而需要乞讨，《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》就兼具城市管理和社会救助的功能。其本意是通过国家力量救助那些流浪乞讨人员，在实现救助目的的同时维护城市秩序。随着大量流动人口涌入城市，传统的城市管理方式面临挑战，相关管理部门无法对那些“三无”人员（无合法证件、无固定住所、无稳定收入的流动人口）进行有效管理。在此背景下，与乞丐具有类似性质的城市管理对象也被纳入了收容遣送制度的管理中。20世纪90年代初，国务院《关于收容遣送工作改革问题的意见》出台，收容对象被扩大到“三无”人员，收容遣送制度俨然成为城市管理最重要的法律之一。

很显然，这一法规并不适合现代城市管理。因为，“三无”人员并不必然从事地下行业，即便是从事地下行业，比如乞讨，也并不一定严重扰乱城市秩序。况且，社会救助应该建立在被救助者自愿的基础上。把收容遣送制度转化成城市管理的主要法律