

DOI: 10.15918/j.jbitss1009-3370.2015.0207

# 论政社关系视域下的治理现代化 ——基于4类群体性事件的研究

张新文, 杜春林

(南京农业大学 公共管理学院, 南京 210095)

**摘要:** 群体性事件的频发以及社会不稳定因素的增加,需要重新思考政府与社会之间的关系,实现群体性事件的治理现代化以增加政府合法性和增强社会活力。通过构建政府与社会关系的理论分析框架,对当前中国四类群体性事件进行阐释。研究发现:当前中国强政府与弱社会的关系格局只是宏观的概况,微观上则呈现为具有自主性、自利性和独立性的强势基层政府与弱势的社会,正是因为基层政府的强势,而引发不同类型的社会群体性事件。因此,政社关系视角下群体性事件的治理现代化应从治理行为、治理主体、治理机制、调解层次以及考核评估等五方面着手。

**关键词:** 政社关系; 群体性事件; 治理现代化

**中图分类号:** D60

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1009-3370(2015)02-0049-08

## 一、研究背景与研究问题

### (一)研究背景

毫无疑问,社会管理的重点面向是基层。但近年来基层政府基本确立了两个具有明显特征的导向,即以区域经济发展为导向(政府层次的GDP比较)和以个人政绩为导向(官员个体的晋升)的运行趋势,进而形成组织伦理和个人伦理既有联系又有区别的常态化模式。两种导向的运行后果一定程度上导致了基层政府与基层社会的对立,如群体性事件的频繁出现。如何化解社会矛盾和促进社会稳定,党的十八大提出加强和创新社会管理的要求,十八届三中全会又明确指出要推进国家治理体系和治理能力的现代化。从根本上而言,社会管理创新以及治理能力现代化的命题需要在地方层面上构建政府与社会相互支持的关系模式,即不仅体现在中央政府“顶层设计”中的政策创新,更重要的是体现在基层政府社会治理现代化的体系。而要推进基层政府治理能力的现代化,更是要全面了解当前基层政府与社会的关系,发现这一关系所存在的症结,以期探寻社会群体性事件的治理之策。

### (二)研究问题

2013年中国社科院发布的《社会蓝皮书》指出,

现阶段中国社会处于矛盾多发时期,且社会矛盾形式多样而复杂。近年来,每年因各种社会矛盾而发生的群体性事件多达数万起甚至十余万起(随着公民意识抬头,中国维权运动开展,社会冲突事件大幅增加;根据南开大学2011年的一项研究,在2009年,中国发生了大约9万件群众骚乱、抗议、请愿以及其他社会不安事件)。2012年的情况也不容乐观,据全国总工会统计,2012年1—8月,全国共发生围绕工资纠纷的规模在百人以上的集体停工事件120多起,发生在19个省、规模在30人以上的270多起。群体性事件的形成原因,以征地拆迁冲突、环境污染冲突和劳动争议为主,征地拆迁引发的群体性事件占50%左右,环境污染和劳动争议引发的群体性事件占30%左右,其他社会矛盾引发的群体性事件占20%左右<sup>[1]</sup>。这些群体性事件正是基层政府与社会关系对立的集中体现,为了更加清晰地反映近几年来基层政府与社会关系对立的现状,本文通过搜集近年来部分基层政府与社会公众对立的典型群体性事件,并按照群体性事件的焦点将其划分为征地拆迁、环境保护、社会保障和公共服务等四大类别,其表现方式、冲突后果及发展趋势如表1所示。

根据本研究的案例搜集及整理,4类群体性事

收稿日期: 2014-01-10

基金项目: 国家社科基金“农村公共服务供给的‘碎片化’及其治理研究”(14BGL150);江苏省社科项目“江苏农村的治理现代化研究——社会政策的视角”(14SZB016);南京农业大学中央高校人文社科基金项目(SKPT2014033)之阶段性成果

作者简介: 张新文(1971—),男,教授,博士生导师,E-mail:zxw@njau.edu.cn;杜春林(1989—),男,博士研究生,E-mail:2013209003@njau.edu.cn

表1 4类群体性事件的表现方式、冲突后果及发展趋势

类别及典型案例	事发缘由	冲突后果	发展趋势
<b>征地拆迁类</b> (2010年山东烟台暴力拆迁、江西宜黄自焚事件;2011年广东乌坎事件;2012年湖北武汉鸣枪拆迁)	1.暴力拆迁、强制拆迁居多 2.补偿低 3.土地纠纷	1.基层政府让步、满足拆迁户要求 2.强制拆迁,动用警力压制 3.在上级政府及媒体的关注下,双方各退一步,达成妥协	随着城镇化及工业用地的逐步增长,征地拆迁类的冲突性现象在可预见的未来会逐步增多
<b>环境保护类</b> (2010年广西靖西铝业污染;2012年江苏启东王子事件、四川什邡事件;2013年成都PX项目)	环境污染,并危及民众生活环境及健康	1.基层政府让步,迁出或停业整顿污染项目 2.民众继续忍受环境污染,持续上访	中央政府对环境的治理态势愈发重视,但据报道1996年以来,环境群体性事件一直保持年均29%的增速
<b>社会保障类</b> (2009年吉林通钢事件;2011年江苏华飞工人示威事件;2012年重庆万盛群众聚集事件)	1.企业改制后职工安置及保障问题 2.福利待遇过低	1.基层政府承诺满足要求 2.未满足群体持续上访	随着社会保障制度的建设,社会保障类群体性事件预计会逐渐减少
<b>公共服务类</b> (2008年贵州瓮安事件;2011年广东增城事件;2011年浙江织里抗税事件;2013年湖南城管执法冲突事件)	1.公务执行方式激起民愤 2.公共服务待遇不平等	政府承诺改进工作方式,并惩治当事的基层执法者	随着政府对公务执行的规范性制度建设,群体性事件逐渐减少。但对于城管执法的负面报道屡见不鲜

件中,其参与人数从数十人到上万人不等,由于常规的寻求利益表达途径不畅,群体性事件的抗议方式主要采用的是非常规方式,集中表现为游行示威、集会、暴力对抗、损毁公共财物、扰乱公共秩序等。群体性事件中,很明显的特征是其事发缘由都直接指向基层政府或其公务员;征地拆迁是在基层政府的指导下进行;污染企业是基层政府着力引进;较低的工资福利标准基本由基层政府制定;待遇不公的公共服务都是由基层政府直接提供。群体性事件的频频发生值得我们思考:作为行使公共权力的基层政府组织,为何与社会公众发生冲突?

对于群体性事件的研究,学术界从不同的学科角度做了相应研究,从社会学角度来讲(朱力,2009),群体性事件是一种社会冲突<sup>[2]</sup>;从政治学的角度来看(裴宜理,2008;于建嵘,2009)是由于当前中国处于转型期,民主监督与管理体制尚未形成而引发的,群体性事件属于一种抗争性的政治<sup>[3-4]</sup>;从经济学的角度来看(陈晋胜和张涛,2004)是由于经济利益分配而引发的<sup>[5]</sup>。另外,还有学者从心理学、传播学等角度对群体性事件展开了相应的研究。但鲜有把基层政府作为引发群体性事件的“罪魁祸首”来展开研究的,从表1可看出,大部分群体性事件的诱因都是在基层政府方面。本文将以案例为基础,来探讨基层政府与社会对立关系的起因,并着重分析基层政府在这一对立关系中所产生的影响。

## 二、分析框架:强政府—弱社会的另一种解释

### (一)强势基层政府与弱势社会

正如塞缪尔·亨廷顿所言:现代性孕育着稳定,而现代化过程则孕育着动乱,一个高度传统化的社会和一个已经实现了现代化的社会,其社会运行是稳定而有序的,而一个处在社会急剧变动、社会体制转轨的现代化之中的社会,往往充满着各种社会冲突和动荡<sup>[6]</sup>。群体性事件不仅反映出现代化过程中的社会不稳定性,更反映出基层政府与社会之间的对立关系。

对于现代国家(或政府)和社会关系的研究是一个传统的话题,最早从社会契约论的代表人物开始,不同的学派从不同的角度都对这个问题做过深入的探讨。国家与社会关系研究的核心是权利、边界和交换问题,通过权利在政府与社会之间的分配,权利的边界得以划清,这也就决定了政府和社会的活动范围和行动能力<sup>[7]</sup>。从这一角度出发,理论上的政府与社会关系可划分为:强国家与强社会,弱国家与强社会,强国家与弱社会以及弱国家与弱社会<sup>[8-9]</sup>。具体点讲,这4种模式分别代表了:国家与社会都试图主导但维持均势;社会主导国家向民主转型;国家主导社会发展;国家与社会均无主导故维持均势<sup>[10]</sup>。虽然我国经历了30多年的改革,国家与社会的关系虽然已经不再是国家主导社会发展的模式,但是强国家弱社会的关系格局并没有彻底改变,“强国家、弱社会是改革后体制的重要特

点”<sup>[11]</sup>,此外,也有学者指出,中国的现代化需要依靠“强国家”进行组织和动员,强国家在中国现代化过程中起着领导作用<sup>[12]</sup>。无论在理论还是实践上,中国都体现出较为典型的强政府现象。

1994年的分税制对于中央政府而言,只是财力得到了增强,但如果从公共权力的影响角度而言,基层政府对于社会公众的影响力事实上是与日俱增,因为公共服务、社会保障及发展经济等职能随着事权的分配,以“发包”的方式落入基层政府手中,所以,强势的不是中央政府,而是基层政府。此外,在划分政府与社会边界关系时,往往把政府作为一个独立存在的单元,但事实上政府也并不是一个独立的单元,在其内部存在着权力的划分<sup>①</sup>。我们可以将其划分为以制定政策为主的上级政府(high-level government)和以执行政策为主的基层政府(basic-level government)。假如不考虑基层政府的影响力,那么中国的政府与社会关系就变成弱政府、弱社会型,这也就不难解释我们常见的政府内部出现“上有政策,下有对策”的现象,正如郑永年教授所说的中国不仅社会很弱,政府也很弱,政府的很多政策推行不下去。王绍光、胡鞍钢(1998)就曾指出中央政府的汲取能力越来越弱,是一个外强中干的“弱政府”,地方政府和企业常常用他们掌握的预算内和预算外资金追求与全局利益相悖的特殊利益<sup>[13]</sup>。分税制改革之后,下放财权制造了既得利益者,地方政府为了保

护既得利益者,便会制造更多的资源扭曲<sup>[14]</sup>。不仅如此,以周黎安(2007)为代表的学者把政治因素纳入到基层政府,地方政府官员的政治晋升也是促使地方政府表现出强势的一个重要因素<sup>[15]</sup>。另外,国外学者米格代尔(2012)指出地方政府拥有的政策执行权力,国家领导人意志要靠政策执行才能实现,但生存政治又使得政策执行者往往偏离原有的政策目标<sup>[16]</sup>。因此,准确地讲,中国当前呈现的政社关系是弱高层政府、强基层政府与弱社会的关系,而强势的基层政府正是引发群体性事件、导致基层政府与社会对立关系的属性根源。

## (二)强势基层政府的三重属性

基层政府的强势主要表现在3个方面:一是相对于制定政策的上级政府,基层政府的自由裁量权较多,自主性的特点较充分,例如,基层政府在政策执行过程中容易扭曲上级政府那些符合民意的政策;二是相对于同级政府,在与同级政府(或公共组织)竞争过程中出现的逐利现象而损害社会公众的利益,即自利性(例如政府部门的单位领导人为各自分管业务的政绩竞争);三是相对于社会公众多元化的利益,强势的基层政府容易脱离社会,不能有效地接受社会的监督,即独立性。因此,基层政府之所以强势的这3个表现在极端化的状况下都会引起基层政府与社会关系的紧张,以至于对立,如表2所示。

表2 强势基层政府的三重属性

相对应的主体	与基层政府的关系	基层政府强势的原因	强势的表现
上级政府	政策执行层次上的委托—代理关系	政策执行情况的信息不对称	自主性
同级政府	政治晋升与经济发展层次上的竞争或合作关系	区域保护主义或官员的晋升压力	自利性
基层社会	公共权力行使层次上的委托—代理关系	信息不对称、缺乏监督,社会利益多元化以致难以调和	独立性

## 三、强势基层政府的三重属性——政府与社会关系的症结

### (一)基层政府的自主性与政策扭曲

中央政府制定的大政方针绝大部分都是符合民意或符合各地普遍的实际情况,但是缘何执行政策的基层政府与社会的关系却存在不少的对立,甚至发生群体性事件。理论上讲,中央政府的政策虽然符合民意,但是其所拥有的只是政策制定权,而

没有执行政策的能力。这是因为,在政府体系内部,存在一个“十字形博弈”,而在政府纵向层级结构中处于两端的政府却是弱势地位<sup>[17]</sup>。事实上,国家的社会控制分散在各种各样的组织中,虽然基层政府是上级政府的代理人,但具有很强的自主性,它不仅代行国家的基础性权力<sup>[18]</sup>,而且还代行上级政府政策执行的权力。而有效的政策执行是基于基层官员或地方政府的自由裁量权,而非层级结构的指挥命令、监督控制系统<sup>[19]</sup>。由于信息不对称,中央政府很

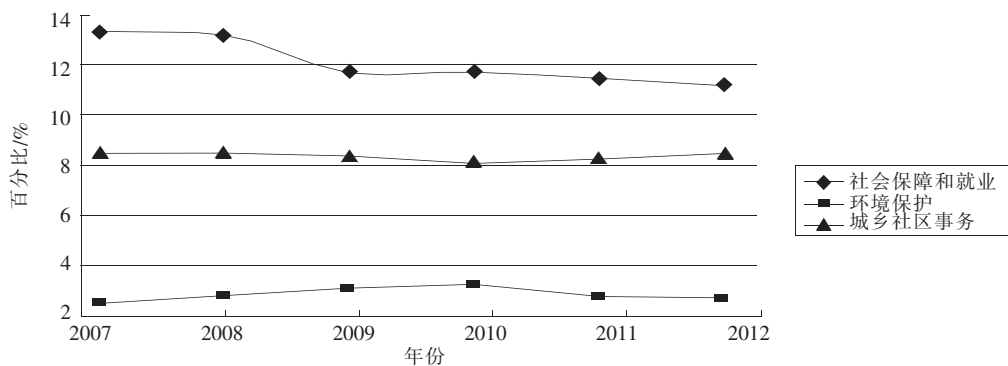
①我国对政府层级的划分基本存在两种解释:五级政府体系,即中央、省(直辖市、自治区)、地市、县、乡镇;三级体系,即中央、地方政府(包括省及地市级)、基层政府(包括县及乡镇)。从公共政策的制定和执行来看,三级政府管理体系比较适合解释,因为包括县乡级在内的政府事实上扮演了最强有力的政策执行者角色。



难把握基层政府政策执行的情况,基层政府的政策执行者在实施政策过程中,往往会制定各种个性化的政策,自行制定一套本位政策,并形成一套“上有政策、下有对策”,或者是一种“讨价还价”式的执行体系,以此替换甚至抵抗上级下达的方针和政策。有学者就总结了基层政府在政策执行过程中就出现6种政策执行偏差现象,包括象征式政策执行、附加式政策执行和选择式政策执行等<sup>[20]</sup>。从这角度来讲,中央政府处于弱勢的地位。

近年来,中央政府一直采取不同的形式强调维护社会稳定,促进社会和谐,特别强调房屋拆迁补偿、环境保护、社会保障与就业以及公共服务等惠及民生方面的规范性措施。从党的十七大报告到党的十

八大报告,以及2007—2013年的政府工作报告,都致力于建设一个和谐的社会环境<sup>①</sup>。但相比中央政府出台的这一系列惠民政策,本研究通过观察地方政府2007—2012年中这6年地方财政中环境保护、社会保障与就业和城乡社区事务支出占地方财政支出比重的变化趋势(如图1所示),可以看出地方政府对这3类的投入都呈不同幅度的下降趋势,特别是社会保障和就业支出,下降趋势十分明显。这也在一定程度上反映强势的基层政府对上级政府三令五申要强调保护环境、加强社会保障与促进就业等政策的扭曲,以至于达不到预期的效果。基层政府的代理人角色所拥有的高度自主性是导致政策扭曲的主要原因,而政策扭曲最大的利益受损群体便是社会公众。



数据来源:根据2008—2013年《中国统计年鉴》计算整理得出。

图1 2007—2012年地方财政中各项支出占地方财政支出比重变化趋势

## (二)基层政府的自利性与竞争冲动

科层制体系是由众多的理性官僚所构成,作为理性的个体,都具有自利性的倾向,官员会考虑自身的利益,甚至打着公共利益的幌子,谋求个人私利。在自利性的驱使下,基层政府扮演着营利者的角色,其中包括政治升迁、经济收入以及社会声望等。由于基层政府之间以及基层官员之间在这些方面都存在竞争性,再加上基层政府的强势地位使其更有能力去追求自身利益。就政治晋升而言,绝大多数是由上级政府所控制,这也导致地方政府官员

之间存在激烈的竞争。当前中国考核基层官员的一个重要指标就是就是经济发展水平,即以GDP为核心的绩效考核方式。Li(2005)的研究发现,地方政府年度GDP增加率与官员晋升存在明显的正相关关系,官员晋升每增加15%的可能性,年度GDP增长率将提高0.06<sup>[21]</sup>。周黎安(2007)采用晋升锦标赛理论来探讨中国地方政府官员的治理模式及其对政府行为和地区经济发展的影响,认为无论中央政府还是地方政府考核下一级官员时,都采用的是相对绩效评估方法,这使得政府官员为了晋升不得

①例如:在拆迁方面,为了规范国有土地上房屋征收与补偿活动,维护公共利益,保障被征收人的合法权益,2011年国务院颁布《国有土地上房屋征收与补偿条例》。在环境保护方面,十七大报告明确指出要建设资源节约型、环境友好型社会,十八大报告在此基础上又提出加快建立生态文明制度,健全国土空间开发、资源节约、生态环境保护的体制机制。为贯彻中央政府的大政方针,推进和规范环保部门以及企业公开环境信息,维护公民、法人和其他组织获取环境信息的权益,推动公众参与环境保护,环境保护部于2008年起实施《环境信息公开办法(试行)》。在社会保障方面,以养老保险为例,根据党的十七大和十七届三中全会做出的决策部署,近年来中央政府下大力气建立城乡社会养老保险制度。2009年下半年,国务院决定开展新型农村社会养老保险试点,2011年启动城镇居民社会养老保险试点。2012年国务院决定在全国所有县级行政区全面开展新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险工作。这些措施都旨在提高人们生活水平,让越来越多的城乡居民享受到实惠。在公共服务方面,就城乡规划而言,2005年10月,十六届五中全会通过《十一五规划纲要建议》,提出要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,扎实推进社会主义新农村建设。2008年实施的《中华人民共和国城乡规划法》第29条就指出城市的建设和发展,应当优先安排基础设施以及公共服务设施的建设,妥善处理新区开发与旧区改建的关系,统筹兼顾进城务工人员生活和周边农村经济社会发展、村民生产与生活的需要。另外,早在2007年中央政府为了促进就业,促进经济发展与扩大就业相协调,促进社会和谐稳定,就颁布了《中华人民共和国就业促进法》。

不做超越其他竞争者的业绩;另外,政府官员晋升是以GDP增长率为标准,这使得政府官员在面对晋升竞争时,更加关注于GDP增长率、财政收入等相关经济指标的排名<sup>[22]</sup>。自利性不仅表现在政治晋升方面,而且还包括经济收入和及社会声望等方面。基层政府官员在追求经济利益时难以回避寻租现象,例如,土地出让过程的种种不确定性对政府官员以及政府组织的腐败有着诱致性,这种诱致性来源于政府垄断和约束缺位所留出的巨大寻租空间<sup>[23]</sup>。而对于社会声望,集中表现在基层官员的好大喜功,如对“形象工程”“城市地标”的盲目上马。

就征地拆迁类事件而言,1994年的分税制改革使财政收入上移和地方财政支出增加,促使地方政府寻求新的财政收入来源,而土地出让金从1994年起不再上缴中央财政,成为地方政府预算外收入的主要来源,成为地方政府的一致经营对象。基层官员为了能在晋升过程中处于优势地位,便盲目出让土地以追求GDP的增长。

近10年来,土地出让金收入从2000年的595.6亿元增至2010年的29109.9亿元,年均增长率达到47.5%,其占地方财政收入的比重也从9.3%上升至71.7%。土地财政已经成为地方财政收入的重要来源,并在财政支出竞争中扮演重要角色<sup>[24]</sup>。张莉(2011)的研究表明,地方政府官员的晋升与其辖区经济绩效显著相关,地方政府官员为增长而竞争,致力于招商引资等发展辖区经济,土地无疑是地方政府官员竞相招商引资发展辖区经济的主要手段,因此,地方政府官员有可能出于对政绩的追求而出让土地<sup>[25]</sup>。甚至有些基层官员把土地无偿划拨给开发商,为的就是地方GDP的增长以及个人政绩,却不顾其行为给国家和社会公众所造成的损失。在中国的寻租案件中,90%都与土地有着不同程度的联系,土地寻租成为了当前中国腐败的重灾区。据国土资源部2010年所查证,2009年国土部批准用地比2008年增长了21%,实际供地增长了44%;但核准违规用地达20.5万亩;全国共立案查处违法案件4.2万件,118人被追究刑事责任<sup>[26]</sup>。

刘佳利用中国地市级面板数据,对地方政府官员晋升与土地财政之间的关系进行实证考察,结果表明,地方政府官员的晋升竞争是导致地方政府土地财政问题不断恶化的根源之一<sup>[27]</sup>。2004年湖南嘉禾的拆迁事件从另一个侧面反映落后地区的基层政府为在与其他地区竞争过程中获得优势地位以及官员的晋升机会,盲目追求政绩工程和高

GDP。嘉禾县政府在拆迁过程中打出:“谁影响嘉禾发展一阵子,我就影响他一辈子”这类强势标语。广东乌坎事件起因便是基层政府官员在土地出让过程中私吞土地转让金而引发的。基层政府官员为了政治晋升、经济收入等自身利益需求而盲目地征地拆迁所导致的直接后果就是社会公众利益的受损,以至于基层政府与社会之间的对立。

从环境保护类事件的角度来讲,由于污染企业多是纳税大户,这与基层政府追求高GDP以及财政收入不谋而合,以至于在自利性的驱动下不顾社会公众的反对以牺牲环境为代价来发展经济,为自己的仕途铺平道路。湖南嘉禾血铅事件东窗事发之后,当地环保部门官员就直言:周边县市都在搞经济发展,嘉禾落后了,好不容易来几个企业,就不好去管<sup>[28]</sup>。广西富川白沙镇的砒霜厂在运营过程中,镇主要领导就对群众说,“办砒霜厂没有什么毒,可以提高我乡财政收入,改变村容村貌,如果有人搞破坏,就是被挂牌游街的下场”<sup>[29]</sup>。陕西凤翔县以各种优惠政策引进了投资16亿元的东岭冶炼公司,2008年该企业交税收达1.23亿元,其中为地方财政收入贡献2400万元,占凤翔县地方财政收入总额17%,凤翔县把这个污染企业引进来,看中的是它能给当地带来可观的GDP增长,而不是社会公众的健康和生态环境保护。从厦门、宁波、成都和昆明等地的PX项目(对二甲苯化工项目)中,可以看出基层政府官员都是受政绩的刺激,而将这类具有潜在环境污染的企业引入当地,以至于遭到当地民众的反对。由于在基层政府官员眼中,经济发展始终是第一位的,只有经济发展才能换取在政治晋升方面的优势,而对于社会公众来讲,健康安全才是第一位的,这两者之间无法调和的利益需求是导致矛盾激化的主要原因。

### (三)基层政府的独立性与权力膨胀

基层政府与社会关系对立的第三个原因便是强势的基层政府相对于弱社会具有独立性,现实中又演化为基层官员凌驾于社会公众之上的独立地位。社会契约论认为,政府的权力是由公民让渡出来的,政府应该对社会民众负责。但是在中国当前的官僚制体系中,政府的权力虽然是来源于社会,但政府官员实际上由上级任命,并对上级负责的。因此,从基层政府的角度来讲,其权力源自于社会;而从基层官员的角度来讲,其权力源自于上级任命,这就导致基层政府很难受到社会力量的约束。由于公共权力“公属”和“私掌”的分离以及“善”的目

的和“恶”的可能融为一体<sup>[30]</sup>,而基层政府又很难找到自身的行使权力边界,再加上行政自由裁量权的驱动,为了实现自身利益最大化,基层政府权力的不断膨胀,相应的社会声音就会越来越小。基层政府的独立性导致权力膨胀,由于政府管理的社会事务增多和公共支出的增长等,超越权力的边界便会侵犯社会公众的利益,引起社会公众的反抗。

在自利性的驱动下,政府官员避开公众参与的盲目决策,以至于侵犯社会公众的利益。从征地拆迁的群体性事件中可知,导致这类事件的主要原因集中在征地补偿款过低和拆迁手段粗暴两个方面。于建嵘曾指出,土地问题已占全部农村群体性事件的65%。并认为土地纠纷有以下几种:一是不经农民同意强迫征地;二是补偿过低;三是即使补偿低还发不到农民手中;四是补偿款被贪污挪用。广东乌坎事件起因便是在当地居民不知情的情况下,被政府陆续贩卖3 200亩土地,卖地款项达7亿多元人民币,而补助款只有每亩500元,其余全部被当地官员私吞,当地村民多次上访无果;黑龙江肇东强拆事件正是因为基层政府强行让村民用3千多元1平米的黄金地段换取1千多元1平米的偏远地区而导致;甘肃陇南事件是因为当地政府没有对拆迁户的住房、土地以及生活方面的问题作出相应的答复,酿成群体性事件。

同样,各地的环境保护类事件都是由于基层政府在没有社会参与的情况下,引进污染企业,影响当地居民的生活环境,引起社会公众的抗争。浙江东阳事件就是由于当地政府在2001年引进13家化工企业,使得农田不可以耕种,庄稼无法良好生长,到2005年2月,村民因不满化工企业污染环境,要求化工企业搬迁,与执法人员发生冲突;四川什邡事件发生后,什邡市委、市政府发布通告明确表示,群众不理解、不支持就不开工,但这种亡羊补牢的做法,无疑是对先前自身那种独断专行的行为不打自招。社会保障类事件主要集中在工资或福利待遇过低,基层政府在制定工资福利标准时,未征求社会公众的意见,不仅如此,基层政府在处理职工工资纠纷时置社会公众利益于不顾,从表1中所列的社会保障类事件可以看出,大部分群体性事件都是因为基层政府拖欠单位职工工资而引发的。公共服务类事件主要是基层政府在提供给公共服务时,由于方式失当而引起民愤。例如:辽宁庄河千人下跪事件起因是基层政府决策不透明,以及村庄贫富差距不断扩大;南京梧桐树事件就是由于市政府

忽视市民与梧桐树之间的历史情结,为修地铁而大量砍伐梧桐树;广东潮州古巷事件是因为基层政府处理民工讨薪问题不当所致等。

强势基层政府的三重属性是形成当前基层政府与社会对立关系的主要原因,但是基层政府的三重属性并不是孤立的,而是彼此关联。正是这三重属性之间的相互作用,才使各类事件频频爆发。基层政府在政策执行的自主性是其自利性和独立性的前提基础,自利性是自主性和独立性的内在驱动,而独立性则是自主性和自利性的外在推动。正是因为其三重属性之间的内在关联,造就了基层政府的强势表现。

#### 四、群体性事件的治理现代化路径

群体性事件的发生反映了基层政府在社会治理层面的困境,其治理能力的提升关系到国家整体的治理水平。当前中央政府重点推进国家治理体系和治理能力现代化的建设,这也是促进基层政府改革传统的治理方式、把“强势”特征转化为“有效”特征的契机,并以此构建和谐均衡的政社关系。基层政府在群体性事件中的治理现代化路径体现在5个方面,即治理行为、治理主体、治理机制、调解层次以及考核评估,这5个方面的改进对于实现基层政府与社会关系的良性发展起着重要作用。

##### (一)政府治理行为的透明化

政府治理能力的提升需要让社会公众了解政府所获取的信息以及政府的行为,而基层政府自主性和政策扭曲的主要原因就在于其行为的不公开、不透明,强势的基层政府正是依靠垄断信息致自利性。基层政府在决策以及执行的公开化、透明化可以使社会各界对其形成有效的监督,约束基层政府的自主性,回归到基层政府与社会之间的均势,从而避免基层政府的“暗箱操作”引起社会的抗争。

##### (二)群体性事件治理主体的多元化

治理是网络化的公共行为,将网络分析方法运用到治理理论中形成的网络化治理预示着不只是政府雇员来提供公共服务实现政策目标,还包括私人公司和非营利组织以及政府之间的协同、联合提供整体化的公共服务<sup>[31]</sup>。群体性事件中,促进治理主体网络化的重要导向就是“去中心化”,并以此回应基层政府的自利性对社会公众造成的利益损失,也避免了基层政府之间或行政官员之间的恶性竞争,网络式多元主体之间的合作对话,可以打破因基层



政府的权力垄断而形成的逐利倾向。

### (三) 预防性治理机制的有序化

“预防胜于治疗”是20世纪80年代以来西方新公共管理改革的重要理念。当前因土地征用、房屋拆迁以及生态环境等问题引发的社会矛盾多样多发,一个重要原因是部分基层政府在处理社会公众切身的利益关系上,既缺乏社会风险意识,也缺乏预防性的危机治理机制。当前城镇化的快速发展势必对于城市空间的扩张产生更多的需求,旧城拆迁与生态破坏所带来的社会矛盾也在逐步增加,这不仅要求政府在社会风险管理方面建立相应的预防性治理机制,也需要有序化的化解机制。

### (四) 社会冲突调解走向社区协商化

社会冲突问题的出现需要提高政府的回应力,并主动下沉到社区层次。社区治理之所以区别于政府层面上的行政管理,是因为其权力的运行方式不是通过自上而下的途径,而是通过协商合作、协同互动和协作共建等参与治理的方式,化解

社会矛盾,通过社区的力量,把群众合理的利益诉求及时回应和处理。行政事务与社区事务对于政府的社会管理而言,事实上是紧密关联的,构建“行政+民事”协同的社会管理与公共服务有助于把潜在的政社冲突或矛盾化解在社会最末端。

### (五) 社会问题治理评估注重公益化

群体性事件的初始焦点与公民内心的公平感、环保、福利、拆迁补偿等关联度较高,说明基层政府所强调的、且以发展经济为手段增进收入的方式,被公民感同身受的幸福逐渐剥离开来,政府官员的考核指标体系也应该逐渐向公民的幸福指数体系靠拢。公益是那些能提升公共安全、有利于增加社会福利的公共产品,其本身就是社会建设的重要内容,同样也应该是政府绩效考核体系的重要内容。基层政府的强势表现大部分体现在经济发展范畴,而社会发展和社会建设领域的积极行动才是治理能力从传统模式向现代化转变的关键。

#### 参考文献:

- [1] 陆学艺,李培林,陈光金. 社会蓝皮书:2013年中国社会形势分析与预测[M]. 北京:社会科学文献出版社,2013:13-14.
- [2] 朱力. 中国社会风险解析——群体性事件的社会冲突性质[J]. 学海,2009(1):69-78.
- [3] 裴宜理. 底层社会与抗争性政治[J]. 阎小骏,译. 东南学术,2008(3):4-8.
- [4] 于建嵘. 利益博弈与抗争性政治——当代中国社会冲突的政治社会学理解[J]. 中国农业大学学报:社会科学版,2009(1):16-21.
- [5] 陈晋胜,张涛. 群体性事件经济成因分析[J]. 山西大学学报:哲学社会科学版,2004(1):53-56.
- [6] 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 李盛平,译. 北京:华夏出版社,1988:40-41.
- [7] 张静. 国家与社会[M]. 浙江:浙江人民出版社,1998.
- [8] 颜如春. 当代中国的政府与社会关系模式探析[J]. 探索,2006(3):65-68.
- [9] 郑永年. 强政府与强社会[J]. 浙江人大,2011(9):21.
- [10] Stephen D Krasner. Defending the national interest:raw materials investment and U. S. foreign policy[M]. New Jersey:Princeton University Press,1978:55-59.
- [11] 萧功秦. 中国转型中期的五大困境及前景展望——从中道立场理解中国转型[J]. 学术界,2012(11):16-32.
- [12] 冯仕政. 当代中国的社会治理与政治秩序[M]. 北京:中国人民大学出版社,2013:23-24.
- [13] 王绍光,胡鞍钢. 中国政府汲取能力的下降及其后果[M]//张静,编. 国家与社会. 浙江:浙江人民出版社,1998:1-23.
- [14] Alwyn Young. The razor's edge:distortions and incremental reform in The People's Republic of China [J]. Quarterly Journal of Economics,115(4),2000:1091-1135.
- [15] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007(7):36-50.
- [16] 乔尔·S米格代尔. 强社会与弱国家——第三世界的国家社会关系及国家能力[M]. 张长东,译. 南京:江苏人民出版社,2012:248-255.
- [17] 刘祖云. 政府间关系:合作博弈与府际治理[J]. 学海,2007(1):79-87.
- [18] Michael Mann,The autonomous power of the state:its origins,mechanisms and results[J]. Archives Europeenes de Sociologie,1984(25):185-213.
- [19] Richard F Elmore. Backward mapping:implementation research and policy decisions[J]. Political Science Quarterly,1979-1980,94(4):601-616.
- [20] 宁国良. 论公共政策执行偏差及其矫正[J]. 湖南大学学报:社会科学版,2000(3):95-98.

- [21] Li H,Zhou L. Political turnover and economic performance:the incentive role of personnel control in China [J]. *Journal of Public Economic*,2005,89(9-10):1743-1762.
- [22] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. *经济研究*,2007(7):36-50.
- [23] 陈明. “土地财政”的多重风险及其政治阐释[J]. *经济体制改革*,2010(5):25-29.
- [24] 颜燕,刘涛,满燕云. 基于土地出让行为的地方政府竞争与经济增长[J]. *城市发展研究*,2013(3):73-79.
- [25] 张莉,王贤彬,徐现祥. 财政激励、晋升激励与地方官员的土地出让行为[J]. *中国工业经济*,2011(4):35-43.
- [26] 唐云松,梁贤杰. 中国土地寻租问题的治理——以公共选择理论为视角[J]. *社会科学家*,2010(8):97-100.
- [27] 刘佳,吴建南,马亮. 地方政府官员晋升与土地财政——基于中国地市级面板数据的实证分析[J]. *公共管理学报*,2012(2):11-23.
- [28] 邓海建. 嘉禾血铅事件,权利又一次输给逐利[N]. *扬子晚报*,2010-03-17.
- [29] 蒋桂斌. 上千农民“闹”了10年才“赶跑”小砒霜厂[OB/OL]. (2005-05-28)[2013-12-20]. [http://news.xinhuanet.com/mrdx/2005-05/28/content\\_3013756.htm](http://news.xinhuanet.com/mrdx/2005-05/28/content_3013756.htm).
- [30] 刘祖云. 用责任取代权利——公共行政的逻辑[J]. *南京农业大学学报:社会科学版*,2003(3):46-52.
- [31] 斯蒂芬·戈德史密斯,威廉D埃格斯. 网络化治理——公共部门的新形态[M]. 孙迎春,译. 北京:北京大学出版社,2008:8-9.

## Researching of Governance Modernization on the Relationship between Government & Society

—Based on the Group Events of 4 Types

ZHANG Xinwen, DU Chunlin

(College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

**Abstract:** The frequent occurrence of group events and the growth of social instability lead us to rethink the relationship between government and society, to realize the modernization of management of group events and to increase the government's legitimacy and enhance social vitality. In order to explain the group events of four types we have collected, this paper constructs the framework of theoretical analysis between government and society. The study has found that contemporary China is characterized by strong government and weak society at the macro level while at the micro level the presence of the strong local government with the features of autonomy, self-interest and independence leads to different types of group events. This paper thinks that the path of harmonious relationship for government and society lies in five parts, that is, government activity, multivariate subjects in governance, system of governance, hierarchy in conflicts mediation and the governance assessment in social contradiction.

**Key words:** relationship between government & society; group events; governance modernization

[责任编辑:宋宏]