当代中国的“维稳政治”:沿革与特点*

——以抗争政治中的政府回应为视角

肖唐镖

内容提要 本文从历时与横切视角,集中讨论了中国大陆政府的“维稳政治”。近三十余年来,政府维稳已逐步脱离“社会治安综合治理”和政法体制的总体框架,走向了“全面维稳”体制。这种全面维稳的政府回应体制是一种“全员动员”体制,在缺乏应有的法律指引和专业规范的条件下,只能在“压力型的运动式治理”框架内运行。为此,地方政府、尤其是基层政府的维稳技术尽管“日臻完备”,但其手段和策略却多是行政的、政治的,甚至是不合法的。这种政治化而非法治化的维稳政治,正是“全面维稳”与“全员动员”体制所固有的脱离法治化和专业化、强化行政化和政治化之本质所在。

关 键 词 维稳 维稳体制 维稳技术 维稳政治 抗争政治 政府回应

2008 年 4 月 29 日,北京奥运会前夕,国内权威媒体《瞭望(新闻周刊)》刊出新华社记者汤耀国先生的新闻稿《党政部门主要负责人要承担维稳之责》,报道称:围绕奥运召开的维护社会稳定工作正加紧展开,中央要求各级主要领导干部在维稳工作中尤其要主动承担第一责任。由此,在政府话语中已使用多年的“维稳”,作为一个深具中国特色的热词与社会政治现象,日益被媒体多面向讨论,为社会所广泛关注。人民日报社旗下的《人民论坛》杂志,在 2010 年 9 月和 2014 年 2 月设置专栏,专题讨论维稳话题。境内外深具影响的《凤凰周刊》(2011 年第 3 期)、《财经网》(2011 年 6 月 6 日)与《南风窗》(2014 年 1 月 27 日)等媒体也先后刊发有关“维稳”专题的深度报道。

在社会运动与抗争政治学中,反映政府角色与行为的“维稳”,乃是塑造抗争政治的重要变量。在广义上,政府维持其统治合法性、维护其统治秩序的所有行为,都是“维护社会政治稳定”,但同时又有可能开放或激发民众的抗争行动,从而影响到社会政治秩序。在狭义上,“维稳”即政府回应民众抗争的体制、机制与行动策略。实际上,在社会运动与抗争政治中的政府角色和行为,已得到国内外学界的高度重视和研究。本文拟集中于狭义角度,讨论我国政府“维稳政治”的变迁及其特征,分析政府处置民众抗争、化解社会矛盾

* 本文系国家社会科学基金项目“社会转型时期的群体性事件研究”(项目号:05BSH009)的阶段性成果。其主要观点与初稿曾在“第一届中国政治社会学讲习班”(2011 年 7 月 18 日 - 7 月 20 日北京)、“中国社会学年会”(2012 年 7 月 13 日 - 16 日银川)、“公共领域中的冲突解决:理论与实践”(2012 年 11 月 17 日北京)和“全球化背景下的国家治理学术研讨会”(2014 年 4 月 26 - 27 日上海)上发表,得到蔡永顺、张光与陈志柔等教授的有益评论与校正,特此致谢!

的有关体制安排、运行机制和技术。

研究的问题

西方学界对政府和国家对民众抗争政治已有长期而卓越的研究。近年两份优秀的综合性专题文章,对此作了较为详细的文献整理和述评。陈峰教授以国家对工人阶级形成及其抗争政治的影响为例进行分析,发现西方学界的解释大体从三个方面,即:国家结构和政权特性(国家权力的集中程度和压制性),公民权利安排(普选权的实施和政治参与)和国家的制度设计(联邦制和单一制,以及司法机构的地位),进行考察和分析(陈峰,2009)。黄冬娅博士的整理发现:西方学界大体将抗争政治研究中的"国家"区分为三个层次,即"稳定的政治结构"(国家性质、国家创建和国家政治制度)、"较为稳定的政治环境"(国家渗透能力、战略和策略)和"变化的政治背景"(封闭政体的开放、政治联盟的稳定性、政治支持存在与否、政治精英的分裂和政府的政策执行能力)三个层次,它们都对社会抗争的兴起、形式和结果以及对抗争主体的身份认同和行动能力产生了重要影响(黄冬娅,2011)。他们的分析框架、视角和方法值得借鉴。

在有关中国抗争政治的研究中,境外文献中已有不少关于政府和国家角色的出色研究。如:对学生运动中政府的研究(赵鼎新,2007),对农民在"依法抗争"中与政府的博弈(欧博文、李连江,2006),对劳资纠纷、工人抗争中政府、工会角色的研究(陈峰,2008),对基层政府维稳体制及其运行的研究(苏阳、贺欣,2011),对中央政府和地方政府不同的"维稳"角色的分析(蔡永顺,2011),对地方政府"关系型镇压"(relational repression)这一"软"手段的分析(欧博文、邓燕华,2013)。李静君与张文宏在近作中对中国基层政府维稳"三大"机制(抗争行为的讨价还价、制度化程序对社会不稳定因素的吸纳,恩庇侍从主义)的研究,将其概括为"议价的威权主义"。(李静君,张文宏,2013)可喜的是,境内文献中也有越来越多的高质量研究成果。比如,有关政法机器方面,对政法委、法院、"进京访"的系列研究(侯猛,2003,2005,2011a,2011b),对警察和公安体制的系列研究(樊鹏,2009;樊鹏、汪卫华、王绍光,2009;樊鹏、易君健,2009),对政法委制度沿革及其现状的研究(李铭,2008),对社会治安综合治理政策的逐步系统化并发展成为维稳模式的研究(谢岳,2013)。在法律和司法制度、纠纷及其解决方面,如对中国"群体性事件(非常规纠纷)"解决机制的评论(顾培东,2007),对司法调解、替代解决机制的研究(范愉,2005;徐昕,2008)等。在政府维稳体制与政策方面,已有众多关于维稳体制特点的研究(于建嵘,2009,2012;清华大学社会学系课题组,2010;徐行,2010;容志、陈奇星,2011;王玉荣,2011;朱四倍,2011;吕明,2011;陈发桂,2011;唐皇凤,2012;应星,2012;金太军、赵军锋,2012;中共金华市委政法委员会课题组,2012;李昌庚,2012;张丽琴,2013;岳经纶,2013;舒刚,2013),对政府处置行为、技术与策略的分析(黄卫平、陈家喜,2008;郑风田、许竹青、余杭,2012;张永宏、李静君,2012;朱德米、李燕,2012;袁倩,2013),对维稳绩效的分析(赵永琛,2010;廖小东、曹文波,2010;张荆红,2011;王梅枝,2011;李国强,2012;谢岳、党东升,2013)。在国家与政体的性质与结构方面,基于历史变迁对社会政治运动的宏观分析(冯仕政,2011),对国家控制对社会抗争的研究(李阳华,2011)。此外,还有对维稳理念、观念或思维的研究(彭光芒,2010;陈发桂,2011;杨兴培,2012;常存平、石彩平、刘智勇,2012;项赠,2014),对维稳干部与信访干部的调查(金国华、汤啸虎,2007;张炜,2009)。此外,常见更多从预期和建议角度,对政府应对群体性事件和社会矛盾的政策分析和建议。

上述研究从不同方面丰富了我们对政府维稳体制及其技术的认识,形成了一些相关共识,如维稳体制的刚性、压力型特点,维稳成本高昂等。但客观地说,该领域的系统性专项研究仍存在一些不足,正如苏阳、贺欣的所指出:多数研究者是通过观察运动和访问抗争人士来收集资料,缺乏来自政府方面的故事(苏阳、贺欣,2011:228)。在研究视野、维稳的逻辑起点等方面存在分歧。(张志荣、黄怡宁,2013)此外,一些针对政法或维稳机构的研究,对与民众抗争的互动联系关注不足。因此,本领域尚有极大的研究空间。

本文不拟对抗争政治中的政府与国家行为、角色和性质展开全面研究,仅将焦点聚集于"政

府回应”环节,即:仅关注群体抗争事件发生后的政府行为及其解释。它不是对国家、政府行为和角色的全过程关注,不注重国家、政府对社会运动与抗争的刺激与引发作用。显然,这里将“政府”做了极为宽泛的理解,包括多种公共权力主体或其行使者,如不分层级和区域的政府、执政党、政治性组织如工会、政府官员等。对“回应”的考察,一方面指向相对结构化的“维稳”体制、机制与政策,另一方面,也指向相对灵活的“维稳”技术,即其行为、方法与策略。与一些学者单纯从政法或信访视角讨论维稳问题不同,本文拟将两者结合,对政府维稳进行综合性考察。

本文分析所依据的资料,部分来自业已公开的政府文献,但主要来自于近 20 年间笔者的田野调查,包括实地观察以及对政府官员的深度访谈。

“维稳”体制是怎样形成的?

笔者以近 30 余年来 A 省政法、信访和“维稳”工作变迁的资料为主,结合全国性背景,将与其相关的显著性事件抽出,列入表 1。这一历时性的比较维度主要有二:一是信访、政法机器和维稳机构的变化情况,二是相关法律政策及其实施(管理)的变化情况。笔者以为,结合这两个层面的观察,应能较为准确地把握国内维稳体制变迁与成型的基本过程。

表 1　近 30 余年来我国政府“维稳”工作变迁简表

年份	重大事件	法律政策与管理活动	政法机器与维稳机构
1979	党的十一届三中全会		中央成立处理上访问题领导小组
1980		1980 年国务院颁布《关于维护信访秩序的几项规定》	中央政法委员会成立
1981		党中央提出社会治安综合治理方针	
1982	党的十二大	颁布《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》	中央《党政机关信访工作暂行条例》规定县以上各级党政机关都必须设置信访机构,成为常设性部门
1983		1983 年至 1987 年第一次“严打”	
1984		中央两办《关于六届人大、六届政协二次会议期间,严格控制上访人员来京的通知》,国办转发《北京市人民政府〈关于国庆节前后控制进京人员的请示〉的通知》	
1986		中央两办颁发《关于加强信访工作的通知》	法院设立告诉申诉庭,接受群众的涉诉信访并予处理
1987	实施《治安管理处罚条例》		
1988	党的十三大召开	公安部发布《关于处置各种突发事件的几点意见》	
1989	西藏事件、1989 年政治风波	《集会游行示威法》《行政诉讼法》	
1990		中共中央下发《关于维护社会稳定加强政法工作的通知》,中央两办颁发《关于预防和制止群众性械斗事件的通知》,A 省《实施〈集会游行示威法〉工作方案》	恢复设立中央政法委
1991		党中央、国务院和全国人大常委会先后作出《关于加强社会治安综合治理的决定》,中央综治委发布《关于实行社会治安综合治理一票否决权制的规定》,中办发布《信访问题归口分工处理办法》	中央社会治安综合治理委员会,其办公室与中央政法委机关合署办公
1992	党的十四大召开;A 省开始工商企业改革	A 省《社会治安综合治理条例》执行综合治理目标管理责任制和一票否决制	
1993	四川仁寿事件	中央综治委等五部委下发《关于实行社会治安综合治理领导责任制的若干规定》	A 省成立处置突发事件指挥小组
1994		中央两办颁发《关于处置紧急治安事件有关事项的通知》。A 省与区县签订“保一方平安”责任书、与部门签订“维护稳定”责任书。	

1995		《人民警察法》颁布。A 省《印发处理各类突发事件工作规范(试行)的通知》《关于认真解决当前社会热点问题保持社会稳定的紧急通知》。	中共中央转发《中央政法委员会关于加强各级党委政法委员会工作的通知》;A 省成立由党政主要领导负总责的维护稳定工作领导小组
1996		A 省《关于印发处理被拆迁人员群体性突发事件预案的通知》,全国第二次“严打”(至 1997 年)。	
1997	党的十五大	党的十五大第一次明确认可了国有企业职工下岗。A 省《关于进一步维护社会秩序的通告》。	A 省成立维护稳定工作领导小组
1998		A 省《关于认真做好维护社会稳定工作的通知》,强调做好“两会”、“两节”其间的稳定工作。	中央政法委发布《关于加强党委政法委员会执法监督工作的意见》。法院设立立案庭和审判监督庭,立案庭负责群众的涉诉信访接待和处理。
1999	法轮功自焚事件;国庆 50 周年	公安部《关于处置群体性事件慎用警力、武器警械、强制措施和严格请示报告的紧急通知》。	中央维护社会稳定工作领导小组成立,专门负责危及公共秩序的突发性事件;下发《中共中央关于进一步加强政法干部队伍建设的决定》;党委增添了 610 办公室,与政法委合署办公,防范和处理邪教。
2000		公安部《严肃依法严肃处理堵塞铁路、道路交通等群体性事件的紧急通知》,A 省《关于进一步做好“两会”期间群体性事件处置工作的紧急通知》《关于印发一会一节期间处置群体性事件应急方案的通知》。	中办、国办的信访局升格为副部级的国家信访局。
2001		党中央、国务院《关于进一步加强社会治安综合治理的意见》,公安部《关于公安机关处置群体性治安事件规定》《关于积极预防和妥善处置暴力恐怖活动的通知》;A 省《关于继续做好“退改离”人员工作的通知》;全国第三次“严打”(至 2002 年)。	A 省成立治安支队专司首脑机关周边群体性事件。江西省以省委办公厅信访处、省政府办公厅信访处为基础,组建中共江西省委信访局。
2002	党的十六大	江西省下发《关于妥善处理来省集体上访、异常上访维护省委省政府机关正常工作秩序》的工作方案、《关于建立处置重大安全事故和群体性事件工作机制的意见》《江西省委省政府信访局处置重大突发性群众来省集体上访工作预案》《江西省信访工作目标管理考评办法》。	A 省成立稳定工作领导小组、赴京稳定工作组。江西省委、省政府成立由省委副书记任组长、省委常委和副省长任副组长的“江西省信访工作领导小组”,负责协调、指导全省信访工作,研究、解决信访工作中的重大问题。
2003	孙志刚事件;“非典”事件	国办《关于认真做好城镇房屋拆迁工作维护社会稳定的紧急通知》。《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》废止	中央《关于进一步加强和改进公安工作的决定》,提出公安局长由同级党委常委或政府副职兼任。
2004	人权入宪;万州事件、汉源事件	中央两办下发《关于建立中央处理信访突出问题及群众性事件联席会议制度的通知》;中央两办转发《关于积极预防和妥善处理群体性事件的工作意见》;大规模治理信访突出问题和群体性事件。	中央建立“集中处理信访突出问题及群体性事件联席会议制度”,A 省和各地纷纷跟进。地方法院开始设立二庭,专门承担涉诉信访的职能。信访局升格①,大部分县建立了基层信访工作机构,形成“纵向到底横向到边”的工作网络。河南义马市在原信访局基础上组建群众工作局。
2005	池州事件	国务院颁布并实施修订后的《信访条例》;中央政法委发布《涉法涉诉信访案件终结办法》。	中央联席会议办公室改设在国家信访局;A 省成立预防和处置群体性事件工作领导小组及其办公室;广东省成立维稳工作领导小组和维稳办;江西省各市分别组建特警支队。

2006	中共十六届六中全会,要求建设和谐社会	中办《关于预防和化解行政争议健全行政争议解决机制的意见》提出要积极探索和完善行政和解、行政诉讼和解制度。颁布《治安管理处罚法》。公安部《关于实施社区和农村警务战略的决定》。最高人民法院发布《关于妥善处理群体性行政案件的通知》。中华全国律师协会下发了《关于律师办理群体性案件指导意见》。广东省《处置群体性事件办法》《预防和处置群体性和突发公共事件责任追究办法》。	A 省维稳工作专题会议常态化
2007	党的十七大	国务院颁布《行政复议法实施条例》,规定了复议和解制度。国家《突发事件应对法》;中共中央、国务院《关于进一步加强新时期信访工作的意见》,提出构建统一领导、部门协调,统筹兼顾、标本兼治,各负其责、齐抓共管的信访工作新格局。最高人民法院出台《关于进一步发挥诉讼调解在构建社会主义和谐社会中积极作用的若干意见》。A 省颁布《各类突发事件和社会热点问题舆论引导工作暂行办法》。	第六次全国信访工作会议,时任总理温家宝与时任国家副主席曾庆红会见与会代表
2008	北京奥运会;西藏 314 事件;瓮安事件;孟连事件	中央政法委明确“社会矛盾化解,社会管理创新,廉洁公正执法”为“三项重点工作”,中央维稳工作的重点转变为构建社会维稳网络,并开始探索新的维稳模式。最高人民法院出台《关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》。A 省开展重信重访专项治理活动,努力实现北京奥运期间非正常赴京访的零目标;天津市《关于依法处理进京上访活动中违法犯罪行为适用法律有关问题的通知》。	全国 2000 余名县委书记轮训“维护社会稳定及突发事件处理”
2009	国庆 60 周年;石首事件	全国推行重大决策事项信访稳定风险评估;中央两办转发《关于领导干部定期接待群体来访的意见》《关于中央和国家机关定期组织干部下访的意见》《关于把矛盾纠纷排查化解工作制度化的意见》《关于进一步加强和改进涉法涉诉信访工作的意见》《关于深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法的意见》。最高人民法院出台《关于当前形势下做好行政审批工作的若干意见》。	全国 3000 名县公安局长和 2000 名县纪委书记进京轮训;进一步明确国家信访局为国务院办公厅管理的国家局
2010	上海世博会	9 月中共中央政治局就正确处理新时期人民内部矛盾问题研究进行第 23 次集体学习。《最高人民法院关于进一步贯彻“调解优先、调判结合”工作原则的若干意见》将和解作为处理案件的首要选择,明确行政协调和解案件的范围。最高人民法院召开“全国法院开展解决行政案件申诉上访专项治理活动”会议,发布《人民法院涉诉信访案件终结办法》。	中央决定在市县两级党委政府全面铺开“用群众工作统揽信访工作”的试点
2011		全国人大常委会通过《行政强制法》,承认行政机关和被执行人可以采用缔结“执行协议”的方式达成行政和解。出台《中共中央国务院关于加强社会创新管理的意见》。	中央政治局会议研究加强和创新社会管理问题,中央综治委更名。北京成立综治委社会矛盾多元调解工作协调委员会,广东省委设立社会工作委员会
2012	党的十八大		第七次全国信访工作会议;十八大后各地政法委书记大多已不再由公安局长兼任
2013	中共十八届三中全会	中央部署地方司法机关的垂直管理改革。国家信访局取消对各省市的信封排名、通报。信访部门不再受理涉法涉诉信访,改由政法机关统一受理。运行了近 60 年的劳教制度被废除。	
2014	中共十八届四中全会	中央政法工作会议提出:促进社会公平正义是政法工作的核心价值追求。中央出台《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》。	中央政法工作会议召开,中共中央总书记习近平和中央政治局常委刘云山、张高丽出席

资料来源与说明:(1)A 省资料来自笔者的第一手调查,全国性资料和其他省市的资料,多数来自公开的出版物,少数来自笔者的访谈;(2)对相同主题的显著性事件,表内一般仅列其最早出现的时间。

大体上来说,国内维稳体制的形成可以划分为如下三个阶段:

1.1992 年以前,社会治安综合治理阶段

笔者将影响社会政治秩序稳定的问题,按其影响程度分为三类:其一为影响个别公民安全和社会一般秩序的问题,包括一般性的社会治安问题、刑事犯罪以及纯民间性的群体冲突(如纠纷、械斗);其二,针对基层和地方政府、干部的矛盾冲突,或针对公共目标(如交通)、严重影响局部社会秩序的问题,如针对政府和干部的上访和群体性事件;其三,针对政权和国家安全、或影响全局稳定的问题,前者如地区分裂活动、反体制活动,后者如大规模骚乱、学潮或恐怖主义活动。在性质上,第一类属一般的社会治安问题;第二类虽已上升至政治层面,但它一般不反政权、不反体制;第三类则上升到政权稳定和国家安全层面。

以上述标准检视第一个阶段的社会政治稳定问题,可以发现:(1)一般性的社会治安问题特别突出,快速增长的治安案件和刑事案件严重影响到群众的安全感,各地农村还发生了大量的群体性械斗事件;(2)围绕历史遗留问题和农村改革政策的落实问题,出现了两波上访潮,一次在1978 年 – 1980 年间,再一次在 1984 年 – 1986 年间,但均以去信访和个人访为主(肖唐镖,2003);(3)在城市发生数次以大学生为主体的"学潮"。

从 1982 年 2 月全国第三次信访工作会议至 1995 年第四次全国信访工作会议召开的这一时期,全国已形成了中央、省、地、县、乡五级信访工作网络,信访工作从国家政治生活的边缘走到了中心位置,既是信访工作的辉煌时期,又是信访制度建设的过渡转型时期。②至此,信访已经形成一套包括中央和地方的庞大的制度体系,包括人大信访、行政信访、法院与检察院的司法信访等在内的较为完备的制度体系,构建起"大信访工作格局"。③

从总体上看,当时影响稳定的主要因素是第一类问题,政府的维稳工作以维护社会治安和打击刑事犯罪为主。政府从 1983 年 9 月到 1987 年 1 月,开展了严厉打击刑事犯罪的第一次"严打"活动,期间又包含了三次战役和一些专项斗争。"这一次严打可以说是暴风骤雨式的,声势很大,而且持续的时间比较长。"④

针对出现的信访潮、尤其是"京访潮",1978 年全国第二次信访工作会议重点研究了一些历史遗留问题的解决之道。次年,成立"中央机关处理上访问题领导小组",中央派出工作组分三批赶赴各省、自治区、直辖市,协助处理上访工作。与此同时,沿袭自 1953 年始的"接访"(侯猛,2011a)等方法,要求地方进京接访,对部分上访人员"收容送回"。值得注意的是,1984 年,"中央两办"(中共中央办公厅、国务院办公厅的简称,后同)下发《关于六届人大、六届政协二次会议期间严格控制上访人员来京的通知》,要求在此两会期间,对来信来访人员中可能去北京上访的人员,认真做好工作,对其他单位受理的坚持要去北京上访,可能危害首都治安的人员,要配合有关单位做好劝阻工作。同年,国办转发北京市人民政府《关于国庆节前后控制进京人员的请示》的通知,对控制对象作了具有规定(应星,2001:55、396 – 399)。此时虽未出现"敏感时期"、"敏感人员"的称谓,但实际的对象却有了。"敏感时期"一词正式出现于 1990 年。针对学潮事件,尤其是 1989 年西藏骚乱和 1989 年政治风波,1990 年中央恢复"中央政法委",加强有关突发事件的处置,出台《集会游行示威法》。

总之,当时政府的维稳工作,尽管进行了一系列的非常规型活动(如严打、处理信访潮),但总体上仍在已有的政法体制框架内展开,沿袭着传统的"社会治安综合治理"模式⑤。为此,A 省全力推行《社会治安综合治理条例》,执行综合治理目标管理责任制和一票否决制。

2.1993 年后进入针对政府和官员的社会矛盾与冲突日益显现时期

自 1993 年至 2000 年,与前一阶段相比国内社会矛盾出现了新的特点。(1)一般性治安和刑事案件虽依然较多,但在这一阶段得到较好地治理;(2)社会矛盾和冲突的基本面发生转向,即从上一阶段以民间性冲突为主,转变为针对基层政府和基层干部为主。这种"官民矛盾"、干群冲突中的群众方主要是部分特定的阶层群体,即以税费抗争为主的农民和对企业改革不满的下岗工人群体,其抗争方式不仅有日益增多的上访尤其是集体访,而且有日趋激烈的群体性事件。就全国农村而言,1993 年四川仁寿事件是个标志,成为

引起中央上层与举国关注的显著性事件。在A省,1992年开始商业企业“四放开”、工业企业“五自主”改革,便出现了职工集访、罢工怠工等影响治安的不安定因素。此后,国内城乡地区群体性事件日益增多,至1999年,全国群体性事件数量已是1993年的近4倍;(3)其他的涉及政权类群体性冲突大大减少,但一度也出现被境外学者所称的“政教合一的异端教派”即“数码教派主义”(Cybersect)的法轮功(Patricia M. Thornton, 2003)。

在政府维稳工作方面,一方面继续努力改善社会面上的治安形势,如从1996年4月到1997年2月进行第二次“严打”;另一方面,将工作重心转向“维护社会稳定”,即加强处置人数众多却属弱势的农民和工人群体的抗争,同时严厉处置异端教派。地方党委和政府开始以非常设机构(领导小组)的方式介入维稳工作,但实际工作依然以已有的政法体制框架为基础,并努力寻求处置工作的标准化、制度化。如在机构变化方面,A省政府1993年成立了以行政首长为负责人的处置突发性事件指挥小组,1995年成立由党政主要领导负总责的维护稳定工作领导小组。2000年,原隶属于中办和国办的信访局升格为国家信访局。在处置工作标准化、制度化方面,1994年中央两办颁发《关于处置紧急治安事件有关事项的通知》,1999年公安部发出《关于处置群体性事件慎用警力、武器警械、强制措施和严格请示报告的紧急通知》,均是对处置群体性事件工作的必要规范。在A省,1993年政府印发了《处置突发性事件预案》,1995年再次下发《关于印发处理各类突发事件工作规范(试行)的通知》,相关业务部门还相继推出了系列处置一些特殊性群体事件的预案。

在总体上,这一阶段,政府维稳工作仍在原有的常规性治安工作大范畴内展开,但非常规成分已明显提升。后者,除了增设非常规性领导机构外,还有:(1)以目标压力为核心的动员型管制方式开始出现,如在A省,1994年政府与各下级政府签订“保一方平安”责任书、与各部门签订“维护稳定”责任书;(2)非常规性工作日益增多,“敏感时期”不断延伸,不仅包括重要会议期,也包括国庆、春节等节假日,为此省级以上政府不断发出“关于保持社会稳定的紧急通知”。

3.2001年后进入全面维稳的阶段

进入新世纪后,国内社会矛盾前一阶段的基本面没有变化,却已向多个阶层和领域延伸,民众抗争所涉及的领域与阶层日益扩张。在全国范围内,民众“信访潮”持续上涨,到2004年达到高峰,群体性事件至今一直在高位运行。在此期间,从2001年4月到2003年开展了第三次严打,以维护社会上的治安形势;但对于日益突出的社会矛盾的处置,却已越来越成为各级党政维护社会稳定工作的重中之重。

社会矛盾面的扩展,在国内不同省份之间略有时间差。在A省,尽管在1996年就已开始发生拆迁类的群体性事件,但作为矛盾显著性扩展的标志,却应以2001年为开端。2001年,该省群体性事件日益严重,以致影响到省委省政府的正常工作。为此,该省设立治安支队,“专司处置首脑机关周边的群体性事件工作”。自该年始,涉及“退改离(退休改为离岗,即买断)”、征地、拆迁、退役军人、出租车、民办教师、中小教师、原支边青年、原筑路工人、原下放知青、原农业农技基层站所、移民、环境污染、社会保障等所涉群体,连同农民和下岗、待业职工,均陆续成为群体上访或抗争的群体。

在这一时期,国内先后召开党的十六大和十七大,尤其是2008年“北京奥运”、2009年国庆60周年、2010年“世博会”,营造“社会和谐”的氛围成为各级党委和政府的重要任务。面临日益严重的社会矛盾,政府大力发掘自身的传统优势,以全员性的政治动员方式大力实施非常规型治理。以A省为例,2002年,为部署“十六大”期间的维稳工作,成立了以省委书记为负责人的稳定工作领导小组,并组建赴京稳定工作组、专门应对民众赴京访问题。2004年,成立“处理信访突出问题及群体性事件联席会议”⑥;2005年,成立预防和处置群体性事件工作领导小组,其办公室与维稳办、信访办“三办”合一。自此,原本作为非常设的领导机构及其办公室常态化,党委的维稳工作专题会议也常态化。本来属于政府组成部门的公安局,其局长也自2004年始由同级党委常委或政府班子中的副职兼任。信访局也已开始进行成为“党委工作部”的改革。⑦为努力实现北京奥运期

间非正常赴京访的零目标,地方政府“接访”、“截访”等非常规性维稳工作变得日益常态化、甚至暴力化。

与此相对应,有关信访工作和群体性事件处置工作的法制化进程却极为缓慢,尽管部分省份如广东省,自 2006 年以来陆续推出《广东省处置群体性事件办法》、《广东省预防和处置群体性和突发公共事件责任追究办法》、《广东省实施〈信访条例〉办法》等七个暂行规定(李国波,2010)。维稳工作仍然继续依靠的是文件、政策而不是法律。更严重的是,法律甚至还在为维稳政策让路,如 2006 年 5 月中华全国律师协会下发《关于律师办理群体性案件指导意见》,对律师办理群体性事件中的司法援助与诉讼活动予以严格限制。同年,中共中央办公厅下发《关于预防和化解行政争议健全行政争议解决机制的意见》(中办发〔2006〕27 号),提出“要积极探索和完善行政和解、行政诉讼和解制度”。自 2007 年至 2010 年,最高人民法院一直努力贯彻“调解优先、调判结合”的工作原则。换言之,维稳工作已不再在现行的政法体制内、已不再主要依托该框架而展开,相反,走上了政治化的轨道,后者甚至将本应专业化的政法工作也吸纳进去。这也就是一些公安干警告诉笔者——自 1990 年代开始,公安的职能在变化、进入新世纪后已从抓治安变为“维稳”——的忧虑所在。实际上,“维稳”工作通过政治化过程,已在并在继续吸纳专业化的司法及多个面向的专业化行政。这是一种可称之为“政治吸纳司法”的现象。⑧不过,在这里,政治对司法的吸纳,并非以法治的精神和方式改造政治,将政治纳入法治轨道,而是相反,即将政治的过程和方式纳入司法,消解法治所应有的专业精神和本质。在这个意思上,将这个过程称为“司法政治化”更为合适。也正是在这个意义上,笔者称其为“全面维稳”阶段。

欣慰的是 2012 年中共十八大以后,维稳格局出现了系列新变化。如,地方党委政法委书记大多已不再由公安局长兼任;取消劳教制度;信访取消全国排名;实施信访分流改革,信访部门不再受理涉法涉诉信访,改由政法机关统一受理;部署地方司法机关相对独立于同级党政机关的改革;2014 年的中央政法工作会议特别强调“法治方式和法治思维”,提出维权与维稳的统一。对此,已有媒体乐观地表示,这些均体现了权利维稳“新思维”的“维稳大变局”(叶竹盛,2014)。十八届四中全会更提出“全面推进依法治国”的总目标。显然,这种良性的“大变局”是否能真正出现,尚有待后续实践的进一步发展与检验。

维稳体制

上一节的分析表明,“全面维稳”的出现,既与社会矛盾形势本身的变化有关,也与国际尤其是国内所面临的重大任务和形势有关。针对前者,政府更多是在回应压力和挑战;面对后者,政府除了回应压力和挑战外,更有“自我加压”的特点。那么,在这种回应和自我加压基础上形成的“维稳”体制,究竟是一种什么样的体制?它的基本特点是什么?

对于当前政府的维稳体制,学界已有一些意见较为相近的评论。如于建嵘(2009)称其为“刚性维稳”,顾培东(2007)认为,当前政府应对群体性事件的基本特点是:党委政府牵头、各部门全力配合的主体与动员机制,以维护稳定为主要价值目标,实行恩威并济与利益平衡的主导性解决方式,发挥媒体内扬外抑的特殊功能。清华大学社会学课题组(2010)提出,目前的维稳体制体现着“运动方式与权宜之计”的基本特征,具体表现为四个方面,即:(1)处理社会矛盾的运动式方式;(2)体制性防卫过当;(3)机会主义与非规则化;(4)社会矛盾终止机制缺失。还有人称当前的维稳模式为“非理性维稳”:基层维稳运行朝着非理性方向发展,运行成本的高昂化,运行行为的暴戾化,运行目标的短期化(陈发桂,2011)。就国家对基层社会稳定而言,相对于建国后所实行的专门路线与群众路线相结合的方针,改革开放以来,国家在发展正规的治理结构,但同时也部分地继承了寓行政于正式与半正式机制相结合的治理方法与传统(樊鹏,2009)。这些评论各从不同的侧面较为准确地揭示了维稳体制的基本特点或缺陷。

这里,笔者拟从制度安排、运行机制和基本政策方面,集中分析维稳体制的基本特点。

1. 全员动员的体制

维稳政治的制度性安排,体现为各相关权力

主体之间的结构性关系。从上一节的回顾性描述可见,这种维稳体制不仅是一种动员型体制,而且是全员动员型体制。与一般的动员在时间、空间和对象(人力)等方面有特定指向不一样,全员动员却并无此类限制,维稳成为地方政府全部工作的实际中心、压倒一切的头等。它是一种以党政首脑为核心、专业职能部门为中心,各级各部门和政治力量全面参与的维稳体制。具体表现为:

首先,以党政首脑为核心。通过兼任“领导小组”主要负责人、“联席会议”主持人,以及对上并对下签订“维稳目标第一责任人”等方式,地方党政主要领导成为维稳工作的总枢纽、总负责。

其次,以专业职能部门为中心。各级政府通过组建“领导小组”和“联席会议”等领导机构的方式,将各主要的相关部门联系并统筹起来,但其中心主体是党委和政府“两办”、党委政法委、公安局、检察院、法院、司法局、信访局、应急办等部门,这些部门的负责人成为联席机构的成员。联席机构作为维稳工作的领导机构,承担着主要的决策职能。在联席机构下,再分别设立维稳办、联席办、综治办或处突中心(办)等临时或常设性办事机构,承担日常的管理工作。按通例,这些办事机构往往挂靠于上述某一个专业职能部门,但其成员一般来自联系机构各主要成员所在的单位。

再次,各部门、各正式社会团体全面参与。作为压倒一切的要务,维稳不再仅是相关职能部门的业务,而已成为党委、政府所有部门的大事,因此,不仅党委的宣传、纪检、组织、统战等部门要全面参与,政府内部即使专业性甚强的技术性管理部门,如科技、质量监督、卫生等部门也要全面参与。此外,所有承担一定社会管理业务、或有社会政治色彩的组织和团体,如工青妇组织、政协、科协、文联、行业协会和城乡基层自治组织,也要全面参与。

最后,各级政府、各部门、各行业、各组织基本复制同一结构。如果被管理的面宽、对象众多,这些部门或行业或组织不仅要建立相似的“领导小组”,而且要建立相应的办事机构;如果被管理的面较小、对象少,也应当在主要负责人负总责之外,还指定专门的领导成员具体负责,并安排相应的工作人员或联络人员。

2. 压力型的运动式治理

维稳工作的制度安排得靠一定的运行机制来实现。有人认为,维稳运行机制包含了在情报获取、科学决策、事件处置、考核评价等过程中的方法与措施。在实践中,不少地方的维稳运行机制建设科学化、制度化、规范化水平不高,体现出较为明显的应急性、波动性、补漏性、随意性和形式性(陈刚,2011)。有研究者通过对基层政府治理上访的研究,发现它们采取了目标管理责任制、同级部门联动机制、领导干部包保责任制、敏感时期重点人员的稳控等工作机制,它们都“离现代法治还有距离,表明基层的上访治理陷入了困境”(陈柏峰、申端峰,2011)。

再以北京市的信访工作机制为例。按该市信访办负责人的意见:其体系日渐成熟,形成了“纵向到底、横向到边”的整体工作框架。所谓“纵向到底”,即指建设以联席会议联动协调为平台,以区县社会矛盾调处为龙头,以街乡矛盾调处分中心为前沿,以村社“连民心恳谈室”和社区工作站为基础,以信访信息员为前哨的“五层级”信访工作体系;“横向到边”则指充分发挥北京信访联席会议综合协调和 8 个专项工作组的职能,形成与市委、市政府相关工作部门、群众团体、行业组织的有机联动,建立和完善 14 项联动机制,整合政府中所有与百姓密切相关的部门,形成化解矛盾纠纷的合力。⑨换句话来说,北京市信访维稳工作期望实现一种与各级、各部门、各单位“无缝对接”的工作机制。这正是“全员动员”体制的表现。

各地维稳的工作机制尽管表现形式未必一致,却均表现着三个特点:一是以目标驱动为特征的高压或压力型,二是自上而下的运动式,三是工作不计社会经济成本与效益。三者之间高度契合,相互呼应。其运行过程一般是:根据上级所定及自我设定的维稳目标,全面分解任务、落实到具体的责任单位和责任人,“时刻将弦绷紧”。每临关键时期或一旦“事发”,相关责任方、甚至所有相关部门都要立刻行动,放下所有正常的业务,全力应对。这种周期性行动,既包括可以预见的“敏感时期”,也包括不可预见的事件突发时刻,这是典型的运动式治理,却已成为常态。以这种方式维稳,其所耗费的人力、物力和财力,及其对政府正规化建设的影响,必然是巨大的。

3. 滞后且难操作的处置类法律政策

在讨论中国传统王朝处理民众集体行动的政策时，巫仁恕认为它有两种：一种是“抚”，即抚谕的政策，第二种是“剿”，即镇压的政策。依政府有剿到抚的程度，可分成五级，分别为：直接镇压政策；名义上采抚谕方式，实则派兵镇压；采取剿抚兼用政策；欲用镇压政策但形势不利，之后改为抚谕政策；直接采取抚谕政策。明代以“抚”为主，到清代，政府对付城市集体行动的政策则以“剿”为主（吴仁恕，2011：118 - 121）。单光鼐则认为，政府回应的政策有“排他”和“整合”两类，前者以对立、极化、压制为取向，即镇压；后者，以“包容、合作、同化”为取向，即尊重民意，吸纳诉求（单光鼐，2011）。

有领导曾提出有关处理“群体性事件”的两个原则：第一个原则是采取主动，地方政府“应当将问题消灭在萌芽状态，减少出现集体冲突的可能”；第二个原则要求地方政府部门于发生群体抗争事件时亲临现场。换言之，他们必须于第一时间赶赴第一现场。此外，如表 1 所列，中央 2004 年关于处置群体性事件的文件和公安部文件均反复强调另一个重要原则：“慎用警力”，以免激化矛盾。前公安部长孟建柱在一个被广泛报道的会议上也警告要慎用警力——不要或限制使用武器或其它警具。⑩中央纪律检查委员会发布的文件规定，“胡乱行使警力”会令有关地方领导的行政职位和党籍同时被撤。⑪但是，前述第一个原则强调的是预防，后两个原则更近于处置技术。

在实践中，按赵鼎新的观察，政府的基本政策乃是“镇压、限制、疏导加妥协”，这些做法“基本上是人治的手法，其核心就是上访加金钱。通过加强上访，政府试图把集体抗争个体化。通过金钱，政府对已发起集体抗争事件的人们加以妥善处置”（赵鼎新，2010：24 - 26）。蔡永顺却认为政府的政策已陷于“镇压与妥协的困境”（蔡永顺，2011），而苏阳和贺欣在广东却观察到基层政府以另类的“包容”方式维稳（苏阳、贺欣，2011）。也有海外学者认为中国政府实行的是包容和排斥并存或选择性执行的模式（Bruce Dickson，2009）。

上述学者对中国政府政策的观察结论虽不一致，但对其法治内涵的判断意见却是一致的，即法治严重不足、甚至是人治式的治理。自 2006 年至 2011 年间，中央层面连续下发多个文件，强化“和解”、“调解”化解社会矛盾与冲突，如，2006 年中共中央办公厅下发《关于预防和化解行政争议健全行政争议解决机制的意见》，强调“要积极探索和完善行政和解、行政诉讼和解制度”。2007 年，国务院颁布《行政复议法实施条例》，首次规定了复议和解制度。2007 年到 2010 年，最高人民法院也先后出台《关于进一步发挥诉讼调解在构建社会主义和谐社会中积极作用的若干意见》、《关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》、《关于当前形势下做好行政审批工作的若干意见》、《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾解决机制的若干意见》与《最高人民法院关于进一步贯彻“调解优先、调判结合”工作原则的若干意见》等多个文件，十分鲜明地强调“调解优先、调判结合”原则。2011 年全国人大常委会通过《行政强制法》，承认行政机关和被执行人可以采用缔结“执行协议”的方式达成行政和解。相反，至今却无一部具有操作性的处置民众群体抗争的法律。现可依凭的法律，只有《刑法》、《集会游行示威法》和《治安管理处罚法》，但操作甚难，其中《集会游行示威法》实际上更是一部“禁止法”而非行动法。可依凭的行政性规章如《信访条例》、《公安机关处置群体性治安事件规定》、《人民调解委员会组织条例》等也存在同样问题，如《信访条例》禁止 5 人以上的群体访，但如若发生又当如何，却语焉不详。

“维稳”技术

与相对固化的维稳体制相比，维稳技术相对灵活，是“流动着的治理”。作为维稳技术，反映着维稳过程中所展示的行为、方法与策略。

在西方国家，政府对民众抗争的处置作为警察部门的专业性业务，被称为“抗议处置（Policing protest）”。“抗议处置”，即以警察处理民众抗议事件。按苏阳教授的意见，近 100 多年来，美国政府对游行、示威等民众抗争行动的管理，出现了从暴力镇压走向和平、协商管理的转型，其第一个阶段在 1900 年代及其前，民众与警察之间是投石与枪击的关系（Stoning and shooting）即暴力冲突型；至 1950 年代，发展到较为和平的推推搡搡关系（Pushing and shoving）；至 1990 年代，进一步过渡

为协商谈判关系(Arranging a loan from a bank)。⑫在西方学界,对抗议处置方式有多种分类。Gary T. Marx 将其区分为:(1)公共信息的收集,限制社会活动的资源、制约其功能;(2)遣散活动者;(3)逮捕组织活动者;(4)推动组织内部争端;(5)唆使各集团之间的冲突;(6)蓄意破坏特定的行为。Tilly 则将其简化为“镇压”与“缓和”两类。按珀塔(Porta)与瑞特(Reiter)课题组的研究,西方国家抗议处理方式的总体趋势正转向柔性(soft)、容忍、选择性、合法化、预防性、合意、灵活以及职业化。在 20 世纪 90 年代抗议处置方式呈现三个最显著的变化趋势:一是抗议合法化。有关抗议形式的各种违法行为开始被警察所容忍;二是寻求双方协商,谈判手段越来越正式化;三是大规模的收集信息。实际上,从 30 年代起,传统的干预方式开始向智能手段转换,即信息收集和监视手段,包括大量使用收集的文件作为宣传,以打消抗议者的念头(Porta & Reiter,1998:2 -3、6 -7)。

与西方国家抗议处置的专业化、专门化模式不一样,我国政府在“全员动员”模式下应对民众抗争的策略和技术,并不取决于科层制机构,而更取决于主政的党政负责人个体。不过,从实践情况看,政府回应的策略也有一些基本类型。应星在对大河移民上访故事的精彩研究中发现,地方政府应对民众上访和闹事的策略,有“捂盖子”、“拔钉子”、软硬兼施和恩威并立的“摆平术”等类型(应星,2001)。郑欣基于对基层农民上访的田野调查发现,乡村干部对上访民众的回应策略大体有四类:一是信息不对称方法,即对上对下的风险控制;二是政治太极法,采取灵活应变的对策措施;三是禁、堵、劝、哄,实行软硬兼施的应对策略;四是“秋后算账”,即进行各种形式的“打击报复”(郑欣,2005:237 -266)。有研究者基于亲身处置群体性事件的经验,认为地方政府对民众集体抗争的“反制措施”大体有:政府工作人员的解释说明、乡亲邻里的劝阻、干部对越轨行为的有效制止、现场干警对违法苗头即使制止和控制、对违反分子的警告、教育和打击等等(常宇,2010)。

上述研究所显示的策略多为“拖”、“堵”、“禁”等类型,属于“不作为”或“不积极作为”的非良性回应策略范畴。实际上,政府回应也有另外的选择。如黄卫平等人对 S 市 N 区三个城市业主维权案例的观察,发现在城市业主维权运动不断增加的背景下,地方政府在与维权精英的博弈中采取了区分性回应策略,除了使用“压制与分化”策略外,还会使用“吸纳与协商”、“组织动员与利益补偿”策略(黄卫平、陈家喜,2008)。蔡永顺也认为,政府处理民众社会抗议的主要策略,主要有让步、容忍及镇压三类,政府一般会依据目标利益的不同,以及处理事件所付出的成本大小,来采取不同的策略。在我国,中央政府的策略选择却陷于“镇压或让步”的两难处境。为此,在不完全放弃镇压手段的前提下,中央会将处理社会抗争事件的权责分给地方政府。而地方政府由于采取镇压策略的成本并不大,往往可能采取镇压的手段,如与民间公司合作阻止民众上访;以违反信访条例进行处置;与地痞流氓合作,对抗争的领导者进行骚扰等等(蔡永顺,2011)。

从笔者的观察和调查看,面对群体性事件等群体抗争活动,政府往往从以下方面展开全面的应对:一是信息与舆论的掌控;二是分化或分类对待行动者;三是稳控现场;四是通过谈判或强制等方式散去民众;五是善后处置,如进行经济让步、补偿或扶持,处理涉事干部和民众,强化政法机器,改进工作作风,调整相关政策等。近年来地方政府在这些方面的表现,按单光鼐教授的观察,“正在进步,但还有严重挑战”。一些地方政府仍然应对失当,如“敌对思维”、“封锁消息”、“工作方法简单”和“错误归因”(单光鼐,2011)。从分类学角度看,地方政府的回应策略大体有以下三大类:

第一类,限制、打击和镇压方式。如对民众行为进行“禁”与“堵”,按“专政(敌对)思维”找“幕后黑手”,“封锁消息”,甚至滥用警力进行打击。个别地方政府的“聚焦”行为也是如此:一旦民众有所不满,发起抗议,地方党政主要负责人便十分主动地置身于矛盾焦点,认为“这是冲党和政府来的”,试图以此进行威慑与压制。

第二类,依法依理分类处置,或者协商让步,或者依法限制和打击。在这里,限制和打击的对象仅针对违法和严重犯罪的行为,而不是合理表达要求的行为。

第三类,退缩、敷衍甚至一味迁就。面对民众

的意见表达、甚至过激的行为表达，有的地方政府主要领导不敢亲临现场，甚至躲、退；有的则采取敷衍策略，能拖一天是一天，不作为、懒作为，以致“小事拖大，大事拖炸”；有的则一味息事宁人，不敢依法依理进行解决，而是简单地“花钱买平安”。

如果可以说第一类是“粗暴滥法”方式，第二类是“依法处置”方式，那么，第三类便可称之为“懒政庸政”方式。在实践中常见的是第一类策略方式。不过，地方政府一般会三种方式并用，只是会依时空与对策的变化而有所变化。其基本常态即：为了完成维稳任务，并无时空和人力财物等方面的限制，实施超强度的管控。如以从事该领域工作的人士的话语，便是“盯牢看死”或“严防死守”。主要表现如下：

一是对“稳控对象”、重点人头实行“稳控”。采取人海战术，“多跟一、全天候”，或者贴身紧随，或者“邀请”其外出旅游，或者实行“软禁”；二是对“敏感区域”、“敏感时点”的“稳控”。即，实行所谓“白加黑、黑加白”，不分白天与昼夜的守候、盯牢；三是对异常上访行为的处置。首先，会围追堵截，如2010年“宜黄事件”中的阻登机、堵厕行为。但如上访者已经抵达上级政府，则往往会被无条件、甚至被暴力劝返、接回并处置。2010年被媒体披露的“安元鼎事件”表明，处置异常上访行为已经成为某些人士的“经济产业”，政府甚至与保安公司合谋，非法侵害访民权利。而媒体披露的多起“被精神病”案例、进“学习班”案例、被拘留或劳教案例，更是显示了地方政府行为的暴戾化；四是对群体性事件的处置。尽管有前述的分类处置包括良性处置的策略，但简单劝返、甚至暴力驱散和镇压，也是一些地方政府的首选。

地方政府在实施上述稳控行动中，往往采用十分多元的手段和方法，如强化“预警”的各种手段，包括排查、线报等信息手段，推行“重大项目和重大决策的稳定风险评估”，设立处置群体性事件的预案并演练等等。此外，有的地方政府也会使用阴暗甚至严重违法的手段，如定州事件中市委书记为了尽快完成征地工作，竟然与黑社会勾结，对抗争民众大打出手，酿成血案。

从总体上说，在现有的维稳体制下，地方政府的维稳手段、方法和技术已被推到了极致。用地方干部的话语来说，就是“能想的招都想到了，能用的招都用了，不能想、不能用的招也想到了、也用了。”很有些“黔驴技穷”、难以为继之意。也就是说，这些手段和技术尽管多元，但多已“失范”并失效。所谓“失范”，一方面是指行政和政治手段有余而法治手段不足，另一方面是指机会主义手段泛滥，缺乏必要的准则和规范。也因此，其功能日益递减，已难以为继。2010年7月，有位长期在政法岗位上工作的领导干部曾对笔者感叹说，现在的维稳工作是“三讲三不讲”，即：讲政治不讲政策（法律），讲形式不讲实际，讲短效不讲长效。总之，维稳手段多是人治的手法，缺乏现代的文明和法治精神。

结　论

近三十余年来，我国大陆政府对民众抗争的回应，已形成独具特色的“维稳政治”，它已逐步脱离“社会治安综合治理”和政法体制的总体框架，走向了“全面维稳”的阶段。这种全面维稳的政府回应体制是一种“全员动员”体制，然而，在缺乏应有的法律指引和专业规范条件下，政府回应却一直在“压力型的运动式治理”框架内运行。地方政府、尤其是基层政府的维稳技术尽管“日臻完备”，但其手段和策略却多是行政的、政治的，有时甚至是不合法的。换言之，这是一种仍然主要依靠人治而非法治的“社会政治秩序治理”。笔者以为，这正是“全面维稳”和“全员动员体制”所固有的脱离法治化和专业化、强化行政化和政治化的本质和代价。从这个角度来说，当前我国政府面对民众抗争的回应体制——维稳政治体制，乃是一种政治化而非法治化的维稳体制。

这种体制的形成有其客观背景，即社会矛盾的变化与重大事件的影响，也有“自我加压”甚至刻意加压的影响。所谓“自我加压”，即尽力将“稳定形势”估计的更严重一些、更悲观一些，试图将问题消灭在所谓的萌芽状况，以致——“见风就是雨”，“杀鸡要用牛刀”。这种希望“一片和谐、永远和谐”的心态，正是“稳定压倒一切”理念的绝对化。它所体现的正是以静态、排他、刚性而脆弱为特征的传统稳定观和秩序观，而不是现代性的动态、包容、柔性而坚韧的稳定观和秩序观。这种非现代的稳定理念，正是导致“自我加压”、

从而维稳全面升级的根子所在(肖唐镖,2013)。

按理来说,在任何社会、任何国家,存在社会矛盾和冲突都是合理的、正常的。在当下中国,只要对这些社会矛盾和冲突的目标、性质和功能进行科学分析,就会发现其中绝大多数或许仅是针对一般的社会问题、社会政策,或基层政府和干部,而不是针对政权、体制和社会核心价值,也就是说,仅是一般的工具性冲突而非价值性冲突。(肖唐镖,2012)对此,仅需在常规的法制框架下进行技术化处置,则大可增进社会的和谐度。反之,将一般的社会矛盾进行政治化处置,“自我加压”,则既会使政府和体制承担不应有的重负,更可能将社会矛盾逐步“建构”为真正的政治问题。

对上述部分后果,一些学者已有所揭示。如赵鼎新认为,目前的维稳方式对民众机会主义的刺激、对法治和规则主义的消解,尤其是对民粹激进主义的成长,均有可能成为催化剂(赵鼎新,2010:24-26)。清华大学社会学系课题组的报告(2010)也曾尖锐指出:旨在消除不稳定因素的维稳工作,已成为导致社会不稳定的重要因素,形成“越维稳越不稳”的恶性循环。实际上,在大量发生的群体性事件案例中,政府回应已对事件本身的暴力化带来了消极后果(肖唐镖,2011)。更令笔者忧虑和担心的是,这种政治化的维稳体制对社会矛盾和冲突的“政治化建构”后果。不能不高度警惕的是,本应作为提升国家能力和政治正当性之举的“维稳”工作,究竟会对国家建设产生怎样的影响。

①当年,全国31个省(区、市)省级信访机构有19个为正厅级。

②③吴超、刘春:《全国信访工作会议与信访制度的建立和发展》,《信访与社会矛盾问题研究》2012年第4辑,第52、59页。

④关于“严打”的分析,可见:陈兴良,《对我国“严打”刑事政策的检讨》,华东司法研究网(2005年9月20日访问)。

⑤关于“社会治安综合治理”法律政策及其实施状况的分析,可见:康均心、周亮,2011。

⑥此为因应中央之举。在中央层面,2004年该联系会议办公室最初设在国务院办公厅,未久即改设至国家信访局,与国家信访局合署办公。

⑦至2011年6月,28个省(市、区)的100多个市(地)、1000多个县(市、区)已铺开这一改革,但改革尚未提至省级层面。2011年6月海南省委群众工作部宣布成立,海南省信访局也正式升格为正厅级单位,与省委群众工作部合署办公。见彭美《中共海南省委成立群工部信访局地位再次提升》,《凤凰网》2011-6-21。另据报道:到2011年底,全国近半数的市、县在信访部门的基础上设立了群众工作部门,海南、重庆、云南等地成立了省级群众工作部门。见:薄钢,《信访学概论》,中国民主法治出版社2012年,第166页。

⑧有研究者指出了相近的现象和担忧:信访工作在其职能定位没有很好研究的情况下被无限放大,这是现在最大的问题。在处理社会矛盾过程中,现在并没有往前走,至少在决策、观念、制度的构建上没有往前走,相反是往后退。信访部门的权力不是来自法制,而是来自政治,来自党对国家、对政府的政治领导权。见《首都信访工作“十二五”规划专家论证会》,载《信访与社会矛盾问题研究》(北京)2011年第3期。

⑨薄钢:《新形势下首都信访工作的力量探索与实践思考》,《信访与社会矛盾问题研究》2011年第1期。

⑩钟欣:《公安部长:处置群体事件慎用武器》,《南方都市报》2008年第4期。

⑪李亚杰、余庆红:《〈关于违反信访工作纪律处分暂行规定〉颁布实施违规用警力处置群体事件将追责》,《海口晚报》2008年6月23日。

⑫苏阳:《从暴力镇压走向和平管理——美国游行示威管理的历史沿革及启示》演讲,2010年,未刊稿。

参考文献

1. Bruce Dickson:《中国政治变迁的压力以及政权延续的来源》,《中国选举与治理网》(www.chinaelections.org)2009年9月15日。
2. O'Brien & Li, *Rightful Resistance in Rural China*, New York and Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
3. Patricia M. Thornton, The new Cybersects: Resistance and Repression in the Reform Era, in Perry & Selden (ed.), *Chinese Society, Change, Conflict and Resistance* (2nd edition), RoutledgeCurzom. 2003, pp. 247-270.
4. Porta & Reiter, *The Policing of Transnational Protest*, Ashgate Publishing Company, 1998.
5. Yanhua Deng & O'Brien, Relational Repression in China: Using Social Ties to Demobilize Protesters, *The China Quarterly*, 2013, 215, pp. 533-552.
6. 薄钢:《新形势下首都信访工作的力量探索与实践思考》,《信访与社会矛盾问题研究》2011年第1期。
7. 本刊编辑部:《维稳要有新思维——地方政府维稳的实践探索》,《人民论坛》2010年9月号(下)。
8. 蔡永顺:《从抗争政治看中国体制的弹性》,《当代中国研究通讯》(台北)2011年第15期(2月号)。
9. 常宇:《认识维权型社会冲突的三个维度——以JP高速路征地维权群体性事件为例》,《中国社会科学内部文稿》2010年

第4期。
10. 常存平、石彩平、刘智勇:《邓小平维稳思想及其现实价值研究》,2012年。
11. 陈柏峰、申端峰:《无理上访与基层治理》,《中国社会科学内部文稿》2011年第1期。
12. 陈发桂:《基层维稳的行动逻辑:从体制化运行到社会化运行》,《理论与改革》2011年第6期。
13. 陈发桂:《基层维稳过程中惯性思维的展呈、原因及其矫正》,《岭南学刊》2011年第6期。
14. 陈发桂:《我国基层维稳的理性化运行:语境、问题及路径选择》,《中国井冈山干部学院学报》2011年第2期。
15. 陈峰:《国企改制与工人抗争》,《马克思主义评论网》2008年5月26日。
16. 陈峰:《国家、制度与工人阶级的形成——西方文献及其对中国劳工问题研究的意义》,《社会学研究》2009年第5期。
17. 陈刚:《社会管理创新与基层维稳实践——以北京市朝阳区"一网、两库、三关"科学维稳体系为例》,《中国延安干部学院学报》2011年第1期。
18. 单光鼐:《尽快开启越来越逼近的制度出口》,载肖唐镖《社会稳定研究:城乡之间》,学林出版社,2011年。
19. 樊鹏:《中国社会结构与社会意识对国家稳定的影响》,《政治学研究》2009年第2期。
20. 樊鹏、汪卫华、王绍光:《中国国家强制能力建设的轨迹与逻辑》,《经济社会体制比较》2009年第5期。
21. 樊鹏、易君健:《地方分权、社会犯罪与国家强制增长:基于改革时期中国公安经费发展的实证分析》,《世界经济文汇》2009年第2期。
22. 范愉:《集团诉讼问题研究》,北京大学出版社,2005年。
23. 冯仕政:《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》2011年第1期。
24. 顾培东:《试论我国社会中非常规性纠纷的解决机制》,《中国法学》2007年第3期。
25. 侯猛:《司法改革背景下的政法治理方式——基层政法委员会制度个案研究》,《华东政法学院院报》2003年第5期。
26. 侯猛:《经济体制变迁中的最高法院(1949-1978)》,《政法论坛》2005年第2期。
27. 侯猛:《中国政法治理方式的制度变迁——以政法委员会为研究中心》,《北大法律信息网》2011年7月17日。
28. 侯猛:《进京接访的政法调控》,《中国社会科学内部文稿》2011年第2期。
29. 黄冬娅:《国家如何塑造抗争政治——关于社会抗争中国家角色的研究评述》,《社会学研究》2011年第2期。
30. 黄卫平、陈家喜:《城市运动中的地方政府与社会——基于N区业主维权案例的分析》,《东南学术》2008年第6期。
31. 金国华、汤啸虎:《信访制度改革研究》,法律出版社,2007年。
32. 金太军、赵军锋:《基层政府"维稳怪圈":现状、成因与对策》,《政治学研究》2012年第4期。
33. 康均心、周亮:《从"综治"到"法治":犯罪控制的科学之路——写在社会治安综合治理两个〈决定〉颁布20周年之际》,《法治研究》2011年第8期。
34. 李昌庚:《维稳与改革的博弈与平衡——我国转型时期群体性事件定性之困惑及解决路径》,《江苏社会科学》2012年第2期。
35. 李静君、张文宏: The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China, *American Journal of Sociology*, Vol. 118, No. 6 (May 2013), pp. 1475-1508.
36. 李国波:《农村群体性事件法律研究》,中山大学出版社,2010年。
37. 李国强:《地方政府维稳绩效的前期考核——以T县"矛盾纠纷排查调处"机制为例》,《经济社会体制比较》2012年第1期。
38. 李铭:《政法委制度的沿革、现状与改革》,中国人民大学中共党史系硕士论文,载《中国选举与治理网》(www.chinaelections.org/NewsInfo.asp? NewsID=128784)2008年6月3日。
39. 李阳华:《社会抗争与国家控制——基于群体性事件频发的分析》,《江淮论坛》2011年第1期。
40. 廖小东、曹文波:《西部民族地区维稳的经济成本分析——以贵州省为例》,《特区经济》2010年10月号。
41. 刘泰洪:《劳资冲突化解的地方治理机制——基于中国国情的现实选择》,《探索》2012年第2期。
42. 吕明:《刚性维权与动态维稳——"权利本位说"在维稳时代所遭遇的挑战》,《法律科学》2011年第4期。
43. 彭光芒:《官场系统中的维稳心态》,《人民论坛》2010年9月(下)。
44. 清华大学社会学系课题组:《以利益表达制度化实现社会的长治久安》,清华大学社会发展论坛,2010年。
45. 容志、陈奇星:《"稳定政治":中国维稳困境的政治学思考》,《政治学研究》2011年第5期。
46. 舒刚:《从政治稳定到政治安全——转型期中国维稳战略的创新性转换》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2013年第5期。
47. 苏阳:《从暴力镇压走向和平管理——美国游行示威管理的历史沿革及启示》,(演讲)未刊稿,2010年。
48. 苏阳、贺欣:《马路上的法庭——某基层政府对劳动者集体抗争的包容》,载肖唐镖《群体性事件研究》,学林出版社,2011年。
49. 汤耀国:《党政部门主要负责人要承担维稳之责》,《瞭望》(新闻周刊)2008年4月29日。
50. 唐皇凤:《"中国式"维稳:困境与超越》,《武汉大学学报》

(哲学社会科学版)2012 年第 5 期。
51. 王梅枝:《当前中国地方政府维稳扩大化成本分析及其治理对策》,《湖北行政学院学报》2011 年第 5 期。
52. 王玉荣:《基于社会管理视域的基层维稳运行模式研究》,《学术界》2011 年第 11 期。
53. 吴超、刘春:《全国信访工作会议与信访制度的建立和发展》,《信访与社会矛盾问题研究》2012 年第 4 辑。
54. 吴仁恕:《激变良民——传统中国城市群中集体行动之分析》,北京大学出版社,2011 年。
55. 项赠:《维稳的理念与方式反思——以党的群众观为视角》,《求实》2014 年第 1 期。
56. 肖唐镖:《二十余年来大陆农村的政治稳定状况》,《二十一世纪》2003 年第 2 期(4 月号)。
57. 肖唐镖:《民众是碎片化还是组织化更有助于社会稳定?——以群体性事件的暴力化为视角》,《中国社会科学内部文稿》2011 年第 5 期。
58. 肖唐镖:《当代中国的“群体性事件”:概念、类型与性质辨析》,《人文杂志》2012 年第 3 期。
59. 肖唐镖:《抗争政治的到来及其治理转型》,《领导者》2013 年第 5 期。
60. 谢岳:《维稳的政治逻辑》,(香港)清华书局,2013 年。
61. 谢岳、党东升:《“维稳”的绩效困境:公共安全开支视角》,《同济大学学报》(社会科学版)2013 年第 6 期。
62. 徐行:《维稳误区:异化与挑战》,《人民论坛》2010 年 9 月号(下)。
63. 徐潜川、李微敖:《维稳机器》,《财经网》2011 年 6 月 6 日。
64. 徐昕:《迈向社会和谐的纠纷解决》,中国检察出版社,2008 年。
65. 杨书房、王军洋:《压力维稳的官博解构及其发展》,《湖北社会科学》2012 年第 3 期。
66. 杨兴培:《“黑监狱”事件折射地方“维稳观念”的偏差》,《法学》2012 年第 5 期。
67. 叶竹盛:《维稳大变局》,《南风窗》2014 年 1 月 27 日。
68. 应星:《大河移民上访的故事》,生活·读书·新知三联书店,2001 年。
69. 应星:《超越“维稳的政治学”——分析和缓解社会稳定问题的新思路》,《人民论坛(学术前沿)》2012 年 7 月(下)。
70. 于建嵘:《当前压力维稳的困境与出路——再论中国社会的刚性稳定》,《探索与争鸣》2012 年第 9 期。
71. 于建嵘:《从刚性稳定到韧性稳定——关于中国社会秩序的一个分析框架》,《学习与探索》 年第 5 期。
72. 袁倩:《单向度整合——由政策工具看维稳“内卷化”困境》,《领导科学》2013 年 10 月(中)。
73. 岳经纶:《在维权与维稳之间:中国劳动关系的困境与出路》,《探索与争鸣》2013 年第 9 期。
74. 张荆红:《“维权”与“维稳”的高成本困局——对中国维稳现状的审视与建议》,《理论与改革》2011 年第 3 期。
75. 张丽琴:《农村社会稳定形势与既有维稳方式局限性研究——基于湖北农村的调查与分析》,《云南行政学院学报》2013 年第 3 期。
76. 张丽琴:《试论农村社会稳定的真实面相、主要问题与完善对策》,《求实》2013 年第 4 期。
77. 张敏:《透过群体性事件发生机理看中国维稳困局》,《人民论坛》2014 年 2 月(中)。
78. 张炜:《公民的权利表达及其机制建设——来自基层信访状况的研究报告》,人民出版社,2009 年。
79. 张永宏、李静君:《制造同意:基层政府怎样吸纳民众的抗争》,《开放时代》2012 年第 7 期。
80. 张志荣、黄怡宁:《共识、分歧与展望:近年来国内基层维稳路径研究述评》,《社会主义研究》2013 年第 3 期。
81. 赵鼎新:《国家社会关系与八九北京学运》,香港中文大学出版社,2007 年。
82. 赵鼎新:《社会与政治运动讲义》,社会科学文献出版社,2010 年。
83. 赵永琛:《维稳的成本和收益》,《红旗文稿》2010 年第 21 期。
84. 郑东阳:《压力维稳中的官博突围》,《凤凰周刊》2011 年第 3 期。
85. 郑风田、许竹青、余杭:《政府态度、网络媒体与我国群体性事件的扩散效应》,《江苏社会科学》2012 年第 2 期。
86. 郑欣:《乡村政治中的博弈生存——华北农村村民上访研究》,中国社会科学出版社,2005 年。
87. 中共金华市委政法委员会课题组:《维稳工作由高压态势转向常态管理的路径选择》,《公安学刊(浙江警察学院学报)》2012 年第 1 期。
88. 朱德米、李燕:《政策缝隙对社会稳定的影响——以苏州“通安事件”为例》,《理论导刊》2012 年第 1 期。
89. 朱四倍:《从压力维稳到科学维稳转向的制度支撑机制研究》,《领导科学》2011 年 4 月(中)。

作者简介:肖唐镖,南京大学公共事务与地方治理研究中心教授、博士生导师。南京,210023

〔责任编辑:成 婧〕