



# “不出事”治理:地方政府软化 钉子户的行动逻辑

——基于江苏省A市3个社区的实践考察

武小龙

(南京航空航天大学 人文与社会科学学院,江苏 南京 211106)

**摘要:**从“策略主义”视角对地方政府应对钉子户抗争的行为逻辑进行解读,通过对江苏省A市J、X、S社区的实践考察,研究发现:在新时代社会转型发展期,地方政府更多是应用一种“软策略”回应钉子户的抗争行为,包括妥协让步、间接动员、参与调解。这种“软策略”其实是一种“非正式策略”,体现的是压力型体制之下地方政府“避免出事”的治理逻辑,由此形成了一套基于“不出事”的治理术。作为一种权宜性的治理手段,不出事治理依旧是非战略的、不讲原则的,反映出中国社会基础性制度建设的不稳定性,并且这种治理技术的随意性可能会导致维权抗争的异化以及公正性的缺失。因此,推动“不出事治理术”向“法治治理术”的质性转变,才是中国社会整体进步之根本。

**关键词:**策略主义;钉子户抗争;软策略;不出事治理

**中图分类号:**C912.8      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2018)06-0042-10

## 一、问题的提出

目前,中国已进入新时代社会转型发展期,“乡村振兴”和“区域协调”成为新时代中国社会的转型向度。在从传统农业社会向现代工业社会转型过程之中,中国社会取得了惊人的历史性进步。然而,在近几年深化改革发展的同时,也萌发出越来越多的社会不安事件,其中,在城镇化进程中因征地拆迁引发的“钉子户抗争”即是近几年最严重的冲突事件之一。

通常而言,钉子户是指那些不肯迁走的土地或房产拥有者,是一种不配合、不服从的社会抗争行为<sup>[1]</sup>。为维持地方稳定、促进乡村城镇化有序推进,地方政府通常采用多种“灵活性”的策略以化解钉子户的抗争。比如,地方相关部门有时会使用“强制力量”平息钉子户的抗争,但这种做法往往会造成冲突的进一步升级,甚至会引发严重的人员伤亡,从而对地方政府的执政公信力形成较大的负面冲击。不过,在2011年9月9日最高人民法院发布《最高人民法院关于坚决防止土地征收、房屋拆迁强制执行引发恶性事件的紧急通知》后,近几年来,地方政府使用“强制力量”遣散钉子户抗争的现象已越来越少见;反之,以“避免出事”为核心的一种更加人性

收稿日期:2018-04-17

**基金项目:**国家社会科学基金青年项目“新型城镇化进程中城乡‘共生式发展’的治理机制创新研究”(16CZZ027);中国博士后科学基金面上资助项目“新型城镇化下城乡共生式发展的影响机理及优化机制研究”(2016M591847);江苏省博士后科研资助项目“江苏省城乡区域发展一体化的‘共生治理’机制研究”(1601244C)

**作者简介:**武小龙,男,南京航空航天大学人文与社会科学学院讲师,博士,硕士生导师。E-mail: wxloong@nuaa.edu.cn

化的“软治理策略”，越来越成为中国地方政府应对钉子户抗争的一个重要手段，因为“在中国社会治理过程中，以‘避免事故和容忍冲突’为主的处理策略，往往比积极追求可能破坏政府与公民和谐关系的冲突应对策略更有益”<sup>[2]</sup>。

基于此，本文主要采用“过程—事件”的分析方法，通过对江苏省A市J、X、S社区征地拆迁过程中三种类型钉子户抗争事件的实践考察，以“策略主义”为分析视角，侧重于探讨地方政府回应钉子户抗争的行动逻辑究竟为何？对地方政府应对抗争行为的内在机制展开深入的理论解释，包括三个问题：一是分析地方政府“软化”钉子户抗争的策略和手段是怎样的？二是主要关注抗争事件的背后，地方政府采用“软策略”这种行动逻辑的内在机制是什么？三是这种“软策略”本质上反映的是何种治理技术？这些构成本文重要的研究动机。

## 二、文献回顾与分析进路

关于民众抗争政治的研究，国内外学界在抗争形成的机理、社会抗争类型、抗争的性质与动因、抗争的治理逻辑等方面均形成了丰富的学术成果。西方学界主要集中于从国家政权特性、国家政策制度、公民权利三个视角考察社会抗争的影响<sup>[3]</sup>。纵观国内学界，拓展以国家为中心的理论分析范式，成为学者们探究社会抗争问题的共识之一，其中，国家政体差异、国家代理人角色、国家能力（财政/强制/组织）、政府应对策略均是理解中国社会抗争事件的关键变量<sup>[4]</sup>。

在政府应对策略上，既有成果揭示了地方政府应用多种不同的策略以回应民众抗争冲突。一方面，以“强制力量”为主平息社会抗争，比如，蔡永顺研究认为，面对民众的集体抗议，当“妥协让步”难以化解紧张局势时，“镇压”是维持秩序重要且有效的选择之一<sup>[5]</sup>。欧博文和邓燕华<sup>[6]</sup>指出“关系型镇压”对平息民众抗争亦十分有效，这是一种基于关系的“强制性动员”治理策略。另外，还有学者将中国政府吸纳民众抗争的一系列机制解读为一种“议价的威权主义”，当前中国社会的稳定即是以威权体制为基础的“刚性稳定”<sup>[7]</sup>。另一方面，亦有学者指出要实现中国社会的长效稳定，必须摒弃“刚性控制”的惯性思维，建立平等协商的氛围<sup>[8]</sup>。因此，相比过去以“强策略”平息冲突的手段外，在近些年，调解、情感动员等“软治理手段”逐步成为地方政府解决社会冲突的具体方式<sup>[9]</sup>。甚至有学者指出，地方政府现今更倾向于运用消极被动的“摆平策略”选择性应对社会抗争事件，具体包括：拖延、收买、欺瞒、要挟、限制自由等手段<sup>[10]</sup>。具体到“钉子户抗争”的政府应对策略上，“软手段”亦是政府回应的主要方式，比如，欧博文和邓燕华<sup>[11]</sup>研究发现可以利用钉子户的社会关系（在公共部门工作的亲属和朋友）劝服他们同意拆迁，这是一种“株连拆迁或亲情拆迁”的方式。邓燕华<sup>[12]</sup>还指出，自治改造委员会是城市拆迁的一种新模式，该组织主要通过情感工作、边缘化策略、集体骚扰的策略，以化解钉子户的抗争行为。李晨等<sup>[13]</sup>人研究认为，面对不同类型钉子户的抗争时，地方政府采用的是“灵活性策略”，目的是为了满足不同钉子户的实际需求从而平息冲突。另外，还有研究指出，中国政府普遍使用带有“偏向性的宣传策略”将钉子户描述为一种“机会主义者”，以制造公共舆论应对拆迁抗争<sup>[14]</sup>。

综合已有研究，可以发现：一方面，现有关于钉子户抗争的研究多数偏向于理论化的博弈模型或技术手段的评价分析，而对钉子户抗争行为以及政府应对的内在机理的剖析相对缺乏，本文则定位于政府回应钉子户抗争“是什么”实然逻辑的分析。另一方面，在政府回应抗争的具体策略上，以“威权政府”为视角，对政府平息冲突“硬策略”的分析相对成熟，而关于“软手段”的研究虽然近些年逐步形成理论积累，但尚未形成一种完善的理论体系或治理机制，本文则在此基础上继续挖掘对“软手段”的机理分析。概言之，在新时代社会转型发展期，以“平等、参与、协商”等为核心的“软治理”正逐步成为地方政府应对社会抗争的核心理念，笔者通过对江

苏省A市J、X、S三个社区几种钉子户的实践考察,归纳出地方政府回应钉子户抗争中常见的三种软策略:妥协让步、间接动员、参与调解。本质上看,这种“软手段”是一种“非正式策略”,体现的是在压力型体制之下地方政府“避免出事”的治理理念,是一种基于“不出事”的治理术。笔者即重点落脚于对这种“软策略”以及“不出事治理术”内在逻辑的分析,这是本文最重要的理论贡献。

### 三、案例描述:三种钉子户类型

本文选择江苏省A市J、X、S三个社区<sup>①</sup>为调研区域。在过去几年,A市的城镇化发展速度非常快,为响应中央政府“生态文明”的建设目标,A市政府试图将本市打造成花园城市,其中,决定在J、X、S区域建立公园、湖泊以及相应的医疗文化配套设施。在2013年1月,A市政府规划局决定对三个社区先后进行统一拆迁,X和S社区集约后的土地主要用于建设绿化公园和湖泊,J社区拆迁后主要用于建设安置房,用于安置三个社区的居民。在资料的收集上,本文所有的数据主要是通过对官员的半结构化访谈、相关政府文件以及官方会议纪要获得,在2017年7—8月,课题组一共对A市三个社区的相关官员组织了十多次的半结构化访谈,尽可能详细记录了政府应对钉子户抗争的细节信息。通过访谈,笔者共获取到多个钉子户的抗争案例,归纳整理后,重点选择了三种典型的钉子户作为分析对象。

#### (一)类型一:有权势

第一种类型的钉子户发生在J社区。2013年1月,A市正式启动J社区的拆迁改造项目,计划在2014年6月前完成拆迁。本案例中的钉子户是两兄弟,他们做石油生意,在当地有钱有势。对于抵抗拆迁的原因,根据官方记录,“一方面,他们的房屋面积较大,装修豪华。两兄弟认为政府的补贴标准太低,始终以强硬的态度进行抵抗。另一方面,他们有一定的政治背景,在当地有强大的社会关系”,这可能导致两兄弟敢于和基层政府(街道和区级)抗争。

为了保证拆迁工程的顺利进行,街道的城市建设与环境保护部门(以下简称“城建部门”)、区政府的住房与城乡建设局(以下简称“住建局”)的相关领导先后出面与两兄弟正式洽谈了七次,更多是以一种“妥协让步、劝服沟通”的方式,试图动员其签署拆迁协议。街道城建部门与两兄弟展开了四次博弈,根据A市拆迁安置补偿标准,两兄弟的拆迁补偿款应为480万元,但其一直坚持索要800万元的高额补偿款才同意签约。在第一次博弈中,街道城建部门提出多增加10万元的补偿款;第二次提出多增加20%的补偿款;第三次提出在增加20%补偿款的基础上,再增加一年的过渡费(约10万元);第四次提出增加30%的补偿款,即总价625万元,试图能与钉子户达成和解。然而,街道的这种妥协加价却遭遇钉子户的反复抵抗。并且,在经过多次商谈后,两兄弟又提出了一个新要求,“如果不能提供800万元的补偿款,就多提供3套120平方米的安置房作为签约条件”<sup>②</sup>。显然街道无法回应这一要求。由于长时间未能达成拆迁协议,一年多内,民怨四起,发生了多起民众上访举报的事件,特别是在2015年11月,有近50户居民联名实名向区住建局、市政府12345热线上访。在强大的舆论压力下,区政府住建局安排一位副局长出面协调,在三次协调过程中,提出“增加50%的补偿款并多提供一套80平方米的安置房作为最终的补偿条件(总价接近800万元)”。但钉子户不仅没同意,反而突然提出了1600

① 本案例中的三个社区,原先属于A市城郊乡村,是兼具城市和乡村土地利用性质的过渡地带。在A市快速城市化的进程中,J、X、S三个村庄在2015年下半年被先后纳入城市范围,脱胎为新城市社区。由于本案例中J社区和X社区的拆迁是发生在2015年之前,因此这两个案例依旧属于农村集体土地的征用;而S社区的拆迁发生在2015年之后,该案例则属于城市房屋拆迁。

② 根据当地的房价水平,3套120平方米的房屋总价在300万元左右,这和钉子户的心理要价基本接近。



万元的天价补偿款<sup>①</sup>。谈判再次陷入僵局,在之后的大半年里,民众的怨愤进一步发酵,甚至有发生群体性抗争的可能。在巨大的舆论压力下,该抗争事件引起了A市政府的密切关注,在“保稳定”的原则下,2016年11月,A市城乡建设局以超高昂的补偿款(这个价格是秘密协议)与钉子户达成协议。在2017年1月,由区委书记亲自监督,在整整抗争了两年半之后,这个钉子户最终被拆除。

## (二) 类型二:耍无赖、人心贪

第二种类型的钉子户发生在S社区。2016年3月,S社区的整体搬迁工程正式启动,计划2016年11月前完成。这是一个普通的工人家庭,抗争了一年多,2017年5月份才同意签约。为什么不愿意搬迁?根据访谈反馈,这个钉子户发现之前在J社区的拆迁工程中,僵持到最后的居民大都可以或多或少以较高的价格签约,因此,他认为最后签约可获得高额的补偿款,因此一直僵持。这是一种典型的耍无赖、人心贪的钉子户,也是拆迁过程中最常见的钉子户。

为了顺利迁移这个钉子户,街道城建部门重点采取了两种应对方式:一是利用该钉子户的社会关系,采用这种变相迂回的方式,试图通过亲属劝说其放弃抗争。由于该户主的堂哥是区政府秘书的司机(无编制),通过相关沟通,区政府领导让其放假两周,劝说户主达成拆迁协议后再回来上班,但效果并不明显。由于户主堂哥并非是体制内人员,并没有对户主形成太大的行政压力。根据访谈获知,该户主认为,“如果真的可以靠这次拆迁获得一笔高额补偿款,换工作也值得”。二是在S社区的拆迁中,当地政府使用了一个新政策,规定如果一个单元的所有住户均能在政府规定时间内签署拆迁协议,即可额外奖励每户1万元,否则所有住户均不能获得此奖励。这是一种“利益连带”的方式,更是一种“拆迁矛盾转化”的做法。由于该钉子户的抗争,导致S社区其中一单元的所有住户都损失了1万元的奖励,居民便自发聚集起来,有时三五人、有时十多家一起指责这个钉子户,在巨大的群众压力下,钉子户最终被软化并签署拆迁协议,补偿款不变,但提供一套面积较大的安置房作为签约条件。

## (三) 类型三:因家庭内部矛盾拖延拆迁

除了以上两种类型的钉子户外,还有一种钉子户并不是因为自身有权有势敢于抗争,也不是为了索要更高的补偿款,而是因为家庭内部存在矛盾,被迫成为“钉子户”,与前两种“主动型钉子户”不同,这是一种典型的“被动型钉子户”。这发生在X社区的拆迁过程之中。2015年3月,A市启动了X社区的拆迁程序,计划2015年11月前完成。其中,一户居民主要涉及遗产房继承问题的纠纷,导致家庭内部难以达成拆迁的一致协议。该户产权人已故,配偶85岁,有两个儿子,但均已故,还有一个女儿,一直照顾母亲,另外还有两个儿媳妇。按照继承的原则,应该是产权人的配偶签约,但大媳妇一直不同意母亲签字,认为大儿子在世的时候是建房的主要力量,理应继承,而二媳妇和小女儿均不同意,由此矛盾激化,一直僵持。

面对这种类型的钉子户,街道城建部门更多的做法只能是调解,一是街道司法所去调解这种家庭内部纠纷,另一个是区社会矛盾纠纷调处中心,专门协调一些产权纠纷的问题。X社区和街道司法所出面调解的次数最多,他们更多是通过政策宣传、情感劝导等方式,试图化解纠纷。除此之外,还通过找该钉子户相关的中间人做“情感工作”,如朋友、关系人。其中,调处中心主要是通过劝导该户主的哥哥出面协调解决,他是整个家族里比较有权威并且能说得上话的人,常年对家里亲戚有较大的帮助,在多方调解下,最终达成协议:房屋归老太太所有,小女儿和小儿媳妇共同负责赡养老人,她俩支付大儿媳妇十万元作为补偿。X社区的一个官员说:“家庭矛盾带来的钉子户问题,对我们来说还不是最难的,可以通过调解来解决,虽然时间拖得比较

<sup>①</sup> 官方反馈,钉子户突然加价有两个原因:一是,他们认为出面的领导越来越大,对他们拆迁来说是个好事,可以索要更高的价格;二是,可能因为他们在当地的政治背景,因此了解政府的底线,所以敢这么要价。

长,但对我们来说压力不是特别大。”

#### 四、“软手段”:地方政府回应钉子户抗争的行动策略

“策略主义”是欧阳静在《策略主义:橘镇运作的逻辑》一书中提出的,主要用于解释乡镇政权的运作逻辑,研究认为,乡镇政府在基层社会治理活动中,主要以各类权宜的、随意的策略和方法为原则,来实现既定的短期利益目标。这样的行政方式大多是非正式的、非战略的、不讲原则的<sup>[15]</sup>。本案例中,地方政府在应对“钉子户抗争”的事件上,即是运用的一种灵活性、非正式的“软策略”进行回应,具体表现为妥协让步、间接动员、参与调解。

##### (一)策略一:妥协让步

为了建立“和谐社会”,现阶段地方政府更多是采取一系列“机动性的策略”遣散民众抗议,其中,“让步与妥协”成为近几年基层政府回应社会抗争最主要的策略<sup>[16]</sup>。通常而言,在城镇化发展的新时代,基层政府大多是通过物质上的让步,来解决基层社会的拆迁抗争问题。“花钱买平安”成为一种最流行的解决土地权利、财产纠纷等社会冲突的有效手段<sup>[17]</sup>。从本质上看,“花钱买平安”即是最为常见的“妥协让步”策略之一,在拆迁纠纷问题上,地方官员最常用的让步方式就是增加补偿款,这是平息钉子户抗争特别有效的策略。因为,土地征用补偿款的不足往往是后税费时代民众抵抗行为的最主要症结<sup>[18]</sup>。政府通过补偿款的适当增加,可使得民众得到他们心中所想的“蝇头小利”,从而使双方顺利达成一致同意。

在本案例中,A市所有的区政府都被要求设立关于拆迁安置的“应急基金”,用以处理钉子户的抗争事件。当然,这种“应急基金”也是有限的,尤其“在后税费时代乡镇一级政府‘财政空壳化’的情境下,‘悬浮型’乡镇政府并没有太多的权力和资源处理基层发生的社会冲突和民众抗争问题”<sup>[19]</sup>。因此,为了不影响工程建设的进度,街道城建部门通常的做法是大多按照“扫尾户”的标准,适当提高10%~30%的补偿款,以解决钉子户的抗争。不过,对于一些特殊的“硬钉子”,街道一旦意识到应对钉子户的条件过高,有时也可能拒绝,转向更高一级政府出面“摆平”。在J社区的拆迁抗争事件中,可以发现,地方政府在面对“有权势”的钉子户时,最初负责拆迁工程的街道城建部门,在多次与钉子户的博弈中,总是试图以一种逐步提高补偿款的“妥协让步”的方式,寻求与钉子户达成一致协议,从最初的480万元,通过四次让步,提高到625万元,但由于始终与钉子户的要价800万元存在差距,一直久拖未决。由于街道决策权限和资源调用能力的有限性,在无法回应这样的抗争诉求以及在巨大信访压力的情境下,区政府住建局和市政府城乡建设局又先后出面,并再次妥协让步,最终以高昂的秘密协议价格与钉子户达成协议,完成拆迁。

从J社区的拆迁案例可以看出,地方政府在回应有权势的钉子户抗争时,为了维持基层社会的稳定有序,总是在有限的范围内尽可能以“妥协让步”的方式寻求与钉子户的一致约定,这和以往的“硬策略”形成鲜明对比。因此,为了“避免出事”,地方政府在应对钉子户抗争上付出的成本和代价是高昂的。

##### (二)策略二:间接动员

在过去绝大多数拆迁事件中,地方政府更习惯于采用“强制动员”的策略“拔除钉子”。反之,“间接动员”则是一种特殊的应对钉子户抗争的“软策略”,在S社区的拆迁案例中主要包括“亲属游说”和“群众劝服”两种方式。“亲属游说”是利用抗争者的私人关系,通过行政权力驱使体制内的公职人员劝服亲属配合拆迁的一种“软手段”<sup>[20]</sup>;“群众劝服”则是通过大多数人动员少数钉子户放弃抗争的一种行为。两种方式殊途同归,均是通过中间力量的“间接动员”形成的一种反向利用机制,这可有效分解地方政府与钉子户博弈中面临的阻力,更是一种基于关

系的“治理术”。

从社会行动的角度看,行动者社会行为的发生与其自身的社会位置以及关系网络紧密相关。在S社区的拆迁中,当街道面对“无赖型”钉子户的抗争时,分别利用了不同的社会关系以软化钉子户的抗争,两种动员策略的方式、行为表现和作用效果均不相同。一是“亲属游说”的方式,这是一种基于私人网络关系,以血缘连接为纽带的情感动员。该案例中,钉子户的堂哥是区政府无编制的秘书司机,政府通过停职两周的方式,让其回家做亲属的思想工作,以协助政府推进拆迁,在政府看来,作为公职人员,即使是体制外的公职人员,都应有“顾全大局”的意识。虽然,堂哥的劝说和动员并未彻底让其放弃抵抗,但至少起到了动摇钉子户持续抗争的效果。二是“群众劝服”的方式,这是一种基于社会网络关系,以利益关联为中心的面子动员。该案例中,S社区的街道相关部门摸索出一条新的拆迁政策——“整体搬迁奖”,即在政府规定时间内全部完成拆迁签约的住户,每户额外奖励1万元,否则所有住户均失去这一奖励。这种方式可有效提高居民配合拆迁的积极性,更重要的是,可以把政府和钉子户的博弈冲突,自然转化成大多数群众与个别钉子户的对抗,最终,在群众动员的巨大舆论压力下,钉子户顺利被“软化”。

仔细来看这一动员过程可以发现:一方面,与“妥协让步”的策略不同,“妥协让步”属于政府的“直接动员”,是政府机关公职人员的直接参与、协商和博弈;“间接动员”则是亲属、朋友、群众等第三方力量的参与,是基于社会关系的一种“软策略”。并且,在动员方式上,间接动员更多是一种劝说、情感说服、思想开导,而非基于行政命令的强制执行。另一方面,“间接动员”其实是政府“矛盾转嫁”的一种“智慧型”做法,可以有效规避因“强制动员”带来的政治风险,甚至影响自身政绩和仕途升迁。在权力机制上,“间接动员”显得更加隐晦,从“国家—社会”关系塑造的角度上看,这也是国家权力深入基层社会甚至私人网络关系中的一种“巧妙做法”。

### (三)策略三:参与调解

在2011年4月22日,中央社会治安综合治理委员会、最高人民法院、国土资源部、住房和城乡建设部等16部门联合印发《关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见》,其中,要求国土部和住建部在“大调解”工作平台的基础上,分别设立土地纠纷调解工作小组和日常工作联络员制度,以重点调解因城市房屋拆迁、土地权属、乡村征地补偿安置等引发的矛盾纠纷。在这一规定之下,“大调解”成为目前在中国提出的一个新概念,依赖于调解,可将各种社会资源和政府资源联系在一起,从而更有效地解决冲突<sup>[21]</sup>。这也是中国政府现阶段鼓励使用的一种更有效、对抗性更少的解决冲突的“软方法”之一。

有学者研究认为,对于中国乡村的社会冲突,“自下而上”的村领导的调解参与往往比“自上而下”政府的解决方案更有效且更具正义性<sup>[22]</sup>。在基层社会拆迁纠纷的处理中,“调解组织”起到的作用亦越来越关键。在X社区的拆迁纠纷中,A市主要设立了两个调解部门:街道司法所和区社会矛盾纠纷调处中心。由于该案例的拆迁纠纷是因家庭内部财产继承问题拖延拆迁被动成为钉子户的,故而,X社区和街道司法所成为调解的主要力量,这亦是一种居民自治的调解方式。一方面,X社区居委会和街道司法所主要通过乡村土地纠纷调解员,对政策的详细解读、拆迁法规的认真宣传,以及对家庭成员的情感说服等方式,试图让家庭成员(大儿媳、小女儿和小儿媳)之间达成一致意见。因为,在“半熟人社会”的农村社区,社区居委会是最了解居民生活、家庭成员结构和关系的主体,他们能在充分尊重“地方性知识”的基础上,确定“应该做什么、为何做、何时做、何处做、如何做”,从而妥善调解拆迁矛盾冲突。另一方面,区社会矛盾纠纷调处中心则主要通过挖掘家族中有威望的人(户主的哥哥)出面调解,在村社区和街道司法所的协同下,最终成功化解纠纷。这一做法和中国乡土社会的“宗族文化”紧密相关,从中国乡土社会的性质来看,不同的农村社区均有其独特的习俗、文化、关系和乡规民约,其中,宗族文化和家族文化是理解中国乡土社会行动者行为的重要向度之一,通常而言,家族中的“精英或能



人”(有钱、有权、有声望、有知识)对家族成员的行为有较大影响,是家族成员利益的代言人,往往能有效保证整个家族的冲突解决与运转有序。因此,社区作为最贴近基层社会的服务者和知情者,在地方文化的基础上巧妙利用这种“隐性”的社会关系化解纠纷的做法不容小觑,这亦是S社区拆迁中“间接动员”策略的另一种表现形式。这也是为什么“自下而上”的调解,对于化解冲突效率更高的原因所在。

从这一“过程—事件”的分析可知,和以往政府“自上而下”行政命令式的“硬策略”不同,“大调解”更多是一种“自下而上”的社区工作人员或相关关系人共同参与化解矛盾的一种“软策略”,是一种集合“心理感悟”和“情感投入”更加人性化的应对方式,亦是一种“半正式”的治理策略。

## 五、软策略、压力型体制与“不出事”治理的内在逻辑

通过对A市3个社区拆迁抗争事件的考察,可以发现,在新时代社会转型发展期,地方政府更多是应用一种“软策略”回应钉子户的抗争行为,主要包括妥协让步、间接动员、参与调解三种形式。从本质上看,这种“软策略”其实是一种“非正式策略”,体现的是在压力型体制之下地方政府“避免出事”的治理逻辑。

### (一)“不出事”:地方政府基层治理的“共性”行为

何谓“不出事”治理?目前有两种界定较具代表性,一是贺雪峰、刘岳<sup>[23]</sup>将中国基层政权的行为运作概括为“不出事逻辑”,认为这是一种消极和不作为的基层治理行为,甚至会引发乡村治理的内卷化困境。二是钟伟军<sup>[24]</sup>分析指出,地方政府在社会管理中的“不出事逻辑”重点包括三层含义:不发生冲击地方社会秩序的重大事件,不引发中央高度关切的地方负面事件,不出事是一种结果导向的治理行为。在两位学者研究的基础上,本文则重点通过对拆迁抗争案例的深描与归纳,进一步对“不出事治理”的内涵及其背后的内在机制展开剖析。笔者认为,所谓“不出事治理”,主要是指为了维护地方社会秩序,基层政府在治理权力有限、治理资源短缺和治理工具单一时所采取的一种权宜性治理方式。作为一种非常规性的治理技术,它往往是在某些特定的时期集中调动有限的、碎片化的资源,以化解基层社会的不稳定因素,但这种权宜性的举措却难以真正形成制度化的运转效应。并且,这种治理方式通常是暂时的、不计成本的和非持续性的。在治理目标上,是不发生扰乱地方稳定的大事件,比如群体性事件和社会广泛关注的负面事件;在治理本质上,是不发生被上级政府关注(尤其是省级政府和中央政府)的社会影响较大的抗争冲突事件;在治理工具上,为达成“不出事”的结果,可以使用各种“灵活性的、非正式、非战略的”技术手段,甚至是不讲原则的行为策略。因此,以“不出事”为原则的基层社会问题的治理,成为地方政府之间一致默许的“共性”行为。而在本案例中,地方政府面对“有权势、耍无赖、家庭纠纷”等不同类型钉子户的抗争时,采取的“物质让步、关系动员、参与调解”等手段,反映的即是一种基于“半正式的、非原则的、权宜性的”不出事治理术,以达成维持地方秩序、避免高层政府关注的根本目的。

### (二)“不出事”治理术:压力型体制之下的行动产物

那么,“不出事治理术”何以形成?本质上看,这是中国政治体制形塑的结果。中国的政治体制以威权政体为核心,为消除政治风险以及维持政权的合法性,中央政府主要通过建立“自上而下”的官员干部评价体系,以控制下级官员的政治行为,并据任务完成情况决定地方官员的政绩和政治生涯,从而达到维护社会稳定、维持政府公信力与合法性的根本目的。荣敬本等<sup>[25]</sup>更是将这种机制概括为“压力型体制”,在这种“压力式”的规定下,高层政府甚至将地方党政一把手设定为维持地方秩序的第一责任人,对于调解不力、发生危害社会稳定纠纷事件的地方政府,

实施一票否决制。因而,这种“下压式”的评价体制极大地框定了地方政府基层治理的实际行为,特别对于当前基层社会治理来说,“社会和谐、秩序稳定”被摆在突出的位置,地方政府为了保证辖区内的稳定发展和秩序均衡,平息民众抗争、化解社会冲突成为基层政府的中心工作之一。维持社会稳定也由此成为当下地方政府解决各种社会冲突事件的中心目的,更是政府回应民众抗争和维护统治合法性的一种体制机制与行动策略<sup>[26]</sup>。所以各级组织实际上是在这种“压力型体制”之下运行的,对于拆迁安置的任务而言,为了在上级政府规定的时间内完成拆迁,一系列灵活性的“软策略”便成为基层干部化解冲突的重要技术手段之一,这种策略往往只求“不出事”的结果。

因此,“不出事治理术”作为一种“对上负责”的治理行为而逐步成为地方政府广泛使用的应对技术。这种“不出事”除了不能发生扰乱基层社会秩序的冲突事件外,更重要的一点是避免发生被高层政府(省级和中央)关注的负面事件,因为一旦抗争事件被高层政府所关注甚至干预介入,这往往意味着下级政府在处理矛盾纠纷和维持社会稳定上的无能和失败,由此影响地方官员的政绩和政府形象。故而,从地方政府自身(作为一种官僚特性)来看,地方政府亦是一种理性的“经济人”,基层干部大多希望不要在自己有限的任期内“摊上”大事情,也即“不出事”是说不要在自己的任期内出现扰乱社会秩序或者引起高层政府关注的负面事件,一旦做到这一点,在应对基层抗争冲突的问题上便认为是成功有效的。而这往往又进一步框定了地方政府“怕出事、怕惹事、不出事”的治理行为,为了维持自身的政绩和政府形象,基层政府便有着强烈的动机化解抗争纠纷,并且在策略上往往“不问手段”,这也是在拆迁冲突问题上,存在多样化的“软策略”(让步、动员、调解)以应对钉子户抗争的关键原因。

### (三)“不出事”治理：以权宜性的“软策略”为行动手段

在新时代发展期,以“软性协商”为核心的“软治理”方式可有效解决矛盾冲突,达成多方共赢的局面。对于城市社区而言,可应用调解、协商、讨论、引导、说服等灵活手段和较强的谈判指导功能,化解社会矛盾,实现城市社区的共同治理<sup>[27]</sup>。对于新农村社区而言,可在“软法和软权力”的基础上,利用心理疏导、人文关怀等“柔性”执法手段,实现乡村社会的治理有序<sup>[28]</sup>。而本文所提及的基于压力型体制形成的“不出事治理术”,其实即是新时期一种以“软手段”为实践表征的权宜性治理策略。

从“不出事治理”的本质可以看出,在本文的拆迁抗争案例中,当街道面对“有权势、耍无赖、家庭纠纷”三种类型的钉子户时,为了顺利完成拆迁任务,避免发生因钉子户抗争而影响政策执行甚至扰乱地方稳定,基层政府即是分别巧妙地运用了“权宜性的软技术”妥善化解了抗争纠纷。针对有权势的钉子户,采取了逐步增加补偿款的妥协让步策略;针对耍无赖的钉子户,采取了“亲属游说和群众劝服”的间接动员策略;针对家庭内部矛盾引发的钉子户,则是利用“大调解”的策略最终妥善消除冲突。纵观之,这三种策略均是一种“非正式或半正式”的“软治理手段”,在行动目的上,重点是为了避免抗争事件升级以及维持地方运转的稳定有序;在行动手段上,“主要依靠的是道德、风俗、习惯以及在实践中总结出来的经验,而非依赖于‘正式制度’采取的硬治理策略。这种半正式的‘软治理策略’可以有效达到节制国家官僚体系和节约社会治理成本的双重目的,是一种国家与社会实现良好互动和合作的治理机制,有利于社会善治格局的生成”<sup>[29]</sup>。

## 六、结论与讨论

本文主要利用“过程—事件”的分析方法,从“策略主义”视角对地方政府应对钉子户抗争的行动逻辑进行实证分析与理论解读。通过对江苏省 A 市 J、X、S 社区三种类型钉子户的实践



考察,研究发现,在新时代社会转型发展期,地方政府更多是应用一系列“软手段”回应钉子户的抗争行为,包括:妥协让步、间接动员、参与调解。这种“软手段”本质上是一种“不问过程只求结果”的“非正式策略”,体现的是在压力型体制之下地方政府“避免出事”的治理理念,以此为准则,由此形成了一套地方政府在新时代基于“不出事”的治理术。

“不出事治理术”可以理解作为一种“人性化”的“软策略”,更是一种中国特色的治理艺术,它是基层政府在治理权力有限、治理资源短缺和治理工具单一时所采取的一种权宜性治理方式。“不出事”重点包括三层含义:在治理目标上,不发生扰乱社会秩序的负面事件;在治理本质上,不发生引起高层政府(省级和中央)关注甚至介入的抗争冲突事件;在治理工具上,只重“不出事”的结果,而治理手段通常是暂时的、不计成本的和非持续性的。另外,值得注意的是,这种基于“不出事”的治理术,根本目标不是为了实现对社会的控制,而是促成社会事业的进步;控制手段不是以“强制力”作为保障,而是集合“心理感悟”和“情感工作”于一体的软化机制;策略本质不是基于“正式规范”,而是一种“半正式或非正式”的行动逻辑。它的独特之处就在于,在“法治建设”仍不健全的当代中国社会,通过“非正式策略”和“正式制度”融合,有效实现了国家权力对基层社会的全面控制与渗透,是中国地方政府治理在新时代转型期的一种“智慧型”做法。

但不可忽略的是,和“策略主义”一样,“不出事治理术”依然是一种“非正式、非战略”的,甚至是“不讲原则”的行为逻辑,反映出中国社会基础性制度建设的不稳定性。并且,这种治理技术同样存在一定的潜在性风险:一方面,可能引发“谋利型”的非法抗争。在以“不出事”为核心的治理框架下,抗争者可能会利用地方政府“怕出事、怕惹事”的心态,形成一种“积极主动争取额外利益的抗争行为”,从而导致以利益侵害为核心的维权抗争的异化,甚至形成基层治理的内卷化和恶性循环怪圈。比如,本案例中“有权势和耍无赖”的钉子户,在长期抗争后,最终即可得到一笔高于其他居民的特殊补偿款,长此以往,其他居民也许能效仿这种行为,并最终导致抗争治理的失败。另一方面,可能会引发社会治理的不公正。在回应钉子户抗争的过程中,地方政府是以牺牲“守法居民”的合法权益为代价的,为了不出事,基层政府通过提高补偿款软化钉子户抗争,这损害了其他公民的经济利益权,并且在长期解决抗争的过程中,又导致早已签订拆迁协议的居民无法按期拿到安置房,这又牺牲了其他居民的时间成本。因此,笔者认为,处于转型时期的中国社会,应努力促进“法治治理”体系的建立和完善,推动“不出事治理术”向“法治治理术”的质性转变,才是中国社会整体进步和未来发展之根本。

## 参考文献:

- [1] 刘伟. 治理转型中的“钉子户”及其抗争——反思既有讨论的争议与局限[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015(5):123-129.
- [2] Ulbig S G, Funk C L. Conflict Avoidance and Political Participation [J]. Political Behavior, 1999, 21(3):265-282.
- [3] 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[J]. 社会学研究, 2009(5):165-188.
- [4] 周凯. 抗争政治中的国家视角:回顾与展望[J]. 当代世界与社会主义, 2015(5):152-158.
- [5] Cai Y. Local Governments and the Suppression of Popular Resistance in China [J]. The China Quarterly, 2008(1):24-42.
- [6] Deng Y, O'Brien K J. Relational Repression in China: Using Social Ties to Demobilize Protesters [J]. The China Quarterly, 2013(2):533-552.
- [7] Lee C K, Zhang Y. The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China [J]. American Journal of Sociology, 2013, 118(6):1475-1508.

- [8] 金太军, 沈承诚. 长效社会稳定、政治话语权均衡及型构路径[J]. 社会科学, 2014(9):74-79.
- [9] Perry E. Moving the Masses: Emotion Work in the Chinese Revolution [J]. Mobilization: An International Quarterly, 2002, 7(2):111-128.
- [10] 郁建兴, 黄飏. 地方政府在社会抗争事件中的“摆平”策略[J]. 政治学研究, 2016(2):54-66.
- [11] O'Brien K J, Deng Y. The Reach of the State: Work Units, Family Ties and “Harmonious Demolition” [J]. The China Journal, 2015(74):1-17.
- [12] Deng Y. “Autonomous Redevelopment”: Moving the Masses to Remove Nail Households [J]. Modern China, 2017(5):494-522.
- [13] Li C, Wang M, Day J. Dealing with Different Types of Chinese “Nail Households”: How Housing Demolition-Induced Disputes Were Settled in Urban China [J]. Geography Research Forum, 2015(35):42-57.
- [14] Shin H B. The Right to the City and Critical Reflections on China's Property Rights Activism [J]. Antipode, 2013(5):1167-1189.
- [15] 欧阳静. 策略主义: 桔镇运作的逻辑[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2011:12-13.
- [16] Zhan J V, Ming Z. Resource Conflict Resolution in China [J]. The China Quarterly, 2017, 230(2):489-511.
- [17] 张永宏, 李静君. 制造同意: 基层政府怎样吸纳民众的抗争[J]. 开放时代, 2012(7):5-25.
- [18] Wang J. Shifting Boundaries between the State and Society: Village Cadres as New Activists in Collective Petition [J]. The China Quarterly, 2012(3):697-717.
- [19] Smith G. The Hollow State: Rural Governance in China [J]. The China Quarterly, 2010(3):1-38.
- [20] 海云志. “关系型”强制动员——城市拆迁中私人关系网络的反向利用机制[J]. 青年研究, 2011(5):75-82.
- [21] Hu J. Grand Mediation in China: Mechanism and Application [J]. Asian Survey, 2011(6):1065-1089.
- [22] Michelson E. Justice from Above or Below? Popular Strategies for Resolving Grievances in Rural China [J]. The China Quarterly, 2008(1):43-64.
- [23] 贺雪峰, 刘岳. 基层治理中的“不出事逻辑”[J]. 学术研究, 2010(6):32-37.
- [24] 钟伟军. 地方政府在社会管理中的“不出事”逻辑: 一个分析框架[J]. 浙江社会科学, 2011(9):36-41.
- [25] 荣敬本, 赖海榕. 关于县乡两级政治体制改革的比较研究——从村到乡镇民主制度建设的发展[J]. 经济社会体制比较, 2000(4):1-53.
- [26] 肖唐镖. 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[J]. 学海, 2015(1):138-152.
- [27] 郝建. 城市社区软治理破题[J]. 人民论坛, 2014(7):37-39.
- [28] 刘祖云, 孔德斌. 乡村软治理: 一个新的学术命题[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2013(3):9-18.
- [29] 谢小芹. 半正式治理及其后果——基于纠纷调解及拆迁公司参与的半正式行政分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2014(5):123-128.

(责任编辑: 宋雪飞)