



## “中国式”维稳：困境与超越

唐皇凤

**摘要：**维稳模式是一个国家治理模式核心特征的集中体现，展示了一个处于转型进程中的国家所面临的基本治理困境，而维稳模式的转型则明确昭示着一个国家政治建设的基本趋向。中国的社会政治稳定是一种刚性稳定和压力维稳，具有明显的运动式治理和组织化调控色彩。这种维稳模式具有明显的内在困境，集中体现为政治风险大，维稳成本高，有不断被异化和内卷化的趋势。有序推进政治民主化进程，构建公平正义的现代国家制度体系，构建多中心的合作治理模式，实现中国维稳模式的现代转型，是转型中国长治久安的治本之策。

**关键词：**维稳模式；治理困境；科学稳定观；合作治理

维护社会政治稳定是现代国家的核心职能，能否有效化解社会政治稳定的潜在风险和危机是对一种政治体制的弹性空间和理性能力的重大考验。维护社会政治稳定涉及国家的核心利益，一般集中和动员了所有可用的国家治理资源，维稳模式是一个国家治理模式核心特征的集中体现。因此，维稳模式往往展示了一个处于转型进程中的国家的治理困境，维稳模式的转型明确昭示着一个国家政治建设的基本趋向。随着社会转型进程的逐步深入，中国的改革开放事业已进入制度调整、体制变革与机制创新的关键阶段，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益结构深刻调整，思想观念深刻变化，人民内部矛盾日益凸显，群体性事件与各种信访活动逐年上升，对安定团结的政治局面构成了不同程度的挑战。如何顺应时代潮流，实现中国维稳模式的现代转型，有效维护利益大分化与制度大变革时代的社会政治稳定，成为当前中国国家治理与政治建设的重大历史使命。

### 一、“中国式”维稳的内涵与基本特征

“维稳”是一项有着中国特色、被提升到治国安邦层面、带有极强政治色彩的重要工作。在现行的维稳工作格局中，核心的工作任务是调适和管控各种社会利益纷争，平息各种社会不满情绪，有效维护社会政治秩序。党的十六大报告第一次把“维护社会稳定”作为单独的一部分内容予以集中论述；而党的十六届六中全会决议进一步明确“积极预防和妥善处置人民内部矛盾引发的群体性事件，维护群众利益和社会稳定”，意味着化解利益矛盾和解决社会冲突、维护群众合法权益开始成为“维稳”工作的重要内容；党的十七大报告将“完善社会管理，维护社会安定团结”放在一起论述，“维稳”开始被明确为“社会建设”方面的工作。因此，有学者认为“维稳”工作的发展历程是一个从单一强调“稳定压倒一切”，到“正确处理改革、发展、稳定三者之间关系”，再到大力推进民生建设、突出维护群众

权益的变化发展过程<sup>①</sup>。党的十七届四中全会通过的政治决议提出“发展是硬道理、稳定是硬任务”，并要求各级党政领导干部“切实抓好发展这个第一要务、履行好维护稳定这个第一责任”，“维稳”工作被提升到前所未有的高度。中国式维稳就是中国的执政党和政府为了维护国家长治久安以及安定团结的政治局面，确保基本政治制度的长期延续和社会政治秩序的长期稳定，应对和化解社会转型期的各种人民内部矛盾和社会政治不稳定因素，进而形成的针对社会政治稳定问题与形势的基本判断，以及为有效解决威胁中国社会政治稳定的潜在风险与危机而提出的一系列行为选择、工作机制、公共政策、制度安排、体制创新和战略部署。“中国式”维稳模式的主要特征包括：

第一，中国的社会政治稳定形态是一种刚性稳定。中国的稳定是一种“刚性稳定”，主要是指中国的政治和社会结构缺乏必要的韧性和延展性，没有缓冲地带，执政者时刻处于高度紧张状态，试图运用一切资源来维系稳定。而与之相对的“韧性稳定”不仅是分权开放的、动态的、和平而有序的，而且是可以自我修复的。中国的稳定以社会绝对安定作为管治目标，把一切抗议行为如游行、示威、罢工、罢市、上访等行为都视为无序和混乱，都采取一切手段进行压制或打击。在刚性稳定下，社会管治的方式总是简单化和绝对化，非此即彼，非黑即白，经常把民众正当的利益表达当成是对社会管治秩序的破坏<sup>②</sup>。在刚性稳定的思维下，各级官员非常容易出现一种“不稳定幻象”，总有一种中国目前的社会矛盾和社会冲突越来越尖锐、社会政治稳定局面越来越严峻的错觉。在这种不稳定幻象的刺激作用下，社会政治稳定问题被无限地加以放大，整个政治体制对任何矛盾和冲突都极为敏感，社会上的任何“风吹草动”都可能被扣上危及稳定的“帽子”而遭到横加干涉，乃至野蛮压制。危害国家和社会安全的暴力犯罪被认为是不稳定，由失业问题、医疗及养老保障问题、环境污染问题、腐败问题等引起的矛盾与冲突也一概被认定为不稳定因素，乃至为了维护所谓的“稳定”而人为地封锁重大公共安全信息来源，所有的一切工作都为“维稳”工作让路，甚至不惜牺牲国家长远的改革和发展利益。事实上，尽管我国目前存在许多矛盾和冲突，但中国社会有很大的弹性空间，执政党和政府具备足够的权威资源和调控能力，酿成大的社会危机和政治动荡的可能性并不大。刚性稳定追求绝对的社会秩序，往往以国家强制力为基础，以意识形态控制、思想政治教育、重点对象实时监控等为手段，把一切社会抗议行为、乃至法律允许的利益表达行为都视为社会政治不稳定因素而严加防范，动辄使用警力与国家暴力机器加以压制。这种社会政治稳定模式可能蕴藏着巨大的社会风险，极易引发民众与政府的直接对立和冲突。

第二，中国式维稳的运作机制是一种压力型体制。我国目前的维稳机制主要是一种压力维稳机制，其体制支撑则是与中国政治和行政体制相适应的压力型体制。压力型体制是指在中国政治体系中，各级党委、政府为了加快本地社会经济发展，完成上级下达的各项命令和任务，而构建的一套把行政命令与物质利益、职位晋升刺激相结合的工作机制的组合<sup>③</sup>。压力型维稳机制由三个部分组成：(1)维稳工作数量化的任务分解机制。作为各级党委政府“第一责任”的维稳工作往往千头万绪，涉及方方面面，十分的复杂。为了搞好综治维稳工作，需要动员各方面的力量，并把维稳工作任务进行精细化的分解，如越级上访和集体上访、群体性事件等的数量控制指标等。各级党委一般根据上级的要求，并结合本地区的维稳工作实际，首先把本地区维稳工作的目标和任务进行具体的量化分解，通过签订责任状的形式层层下派到下级组织和个人，要求在规定的时间内完成各种任务指标。(2)物质化的多层次评价体系。在具体问题的解决过程中，中国发展了各部门共同协作与参与的问题解决机制。常规方式是党委、政府的各部门工作围绕维稳的工作计划和工作重点进行日常工作安排，在完成来自上级的临时性任务或工作的时候，则从各部门抽调人员或者整个部门集中采取行动。同时，完善各种考核激励机制，对于完成指标任务的组织和个人，除了采用授予先进称号这样传统的精神奖励之外，还增加了包括提级、提资、提拔、奖金等物质奖励。(3)严格追究的领导责任制。领导责任制就是各级党委、政府把抓好综治维稳工作，确保一方平安，作为各级党委、政府和各部门党政领导干部的任期目标之一，并同党政领导干部的政

① 参见容志、陈奇星：《“稳定政治”：中国维稳困境的政治学思考》，载《政治学研究》2011年第5期，第87~96页。

② 参见于建嵘：《抗争性政治：中国政治社会学基本问题》，人民出版社2010年，第38~39页。

③ 参见杨雪冬：《市场发育、社会成长和公共权力构建》，河南人民出版社2002年，第107页。

绩效考核、晋职晋级和奖惩直接挂钩。并且，在维稳工作中实行“一票否决”制，对所属地区、部门和单位及维稳主要责任人，因对维稳工作不重视，措施不落实，导致出现重大不稳定事件，造成严重后果，而对其被授予综合性荣誉称号、评先授奖、晋职晋级的资格予以否决。2009年7月12日《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》发布，规定了七种对党政领导干部实行问责的情况，其中两种直接和群体性事件有关，标志着维稳问责开始明晰化和具体化，并且日益规范化和制度化。地方党政领导干部在权衡“发展”与“稳定”的价值目标排序的时候，开始出现新的偏移，因为经济发展工作搞得不好，最多是不能升官；而社会政治稳定工作搞得不好，则有可能丢官。近年来的每次大规律群体性事件之后，都会有一批官员被问责，乃至被撤职。

第三，中国式维稳往往呈现出运动式治理的特征。在“维稳压倒一切”的观念主导下，由于对维稳工作的重要指标实行“一票否决”，维稳往往牵动着官员的每一根神经。为了完成维稳工作任务，地方官员往往采取“人民战争”、“群众动员”的方式，呈现出典型的“运动式治理”的特征。运动式治理是传统社会主义时代中国最常见的一种国家治理方式，这种国家治理方式以执政党在革命战争年代获取的强大政治合法性为基础和依托，通过执政党和国家官僚组织有效的意识形态宣传和超强的组织网络渗透，以发动群众为主要手段，在政治动员中集中与组织社会资源以实现国家的各种治理目标，进而达成国家的各项治理任务<sup>①</sup>。运动式治理作为实现特定政府工作目标的一种治理工具，在转型中国的国家治理实践中屡见不鲜。为了解决一些比较尖锐、比较突出的矛盾和冲突，各级党委政府以垂直命令、政治动员的方式，在某些特定的时期集中调动力量、配置资源，以有效化解社会政治不稳定因素，运动式治理已成为一些地方政府运用最为广泛的维稳工作方式。这种模式往往具有行政主导、不计成本、“一刀切”、“一阵风”等特点。作为一种非常态的治理方式，它往往追求一时功效，更多地依靠权力或权宜措施，但很难形成制度化的累积效应。面对复杂而琐碎的以利益冲突为主的社会矛盾时，容易陷入“治标不治本”的困境。运动式治理长期延续的根本原因是中国国家治理资源的贫弱，常规化的治理体系由于缺乏足够的资源支撑而很难有效运转起来，在特定的历史条件下，通过运动式治理来维护社会政治稳定是不得已而为之的权宜之计。

第四，中国式维稳的本质特征是一种组织化调控。在特定的中国情境下，组织化调控是指通过党的组织网络和政府的组织体系，并在组织建设和组织网络渗透的过程中不断建立和完善执政党主导的权力组织网络，使社会本身趋向高度的组织化，最终主要通过组织性的力量来实现国家治理目的的一种社会调控形式<sup>②</sup>。在中国式维稳模式的构建过程中，各级党组织发挥了核心主导作用，通过执政党的人事控制权，在各级党委系统内设立权威性的维稳工作综合协调机构和工作机构，并不断强化原有机体的维稳功能并提升其政治地位，以实现体制内资源的集中与动员。在各级党委政府维稳工作机构体系中，各级维稳工作领导小组和维稳办、各级党委政法委和社会管理综合治理委员会和综治办充当了“统揽全局、协调各方”的核心作用，除依靠武警、警察、民兵这些压制性力量，还大量设置“维稳中心”、“维稳工作站”、“应急管理办公室”等组织机构，由地方重要领导亲自担任负责人，并雇佣相当数量的专职人员进行维稳工作，一个健全、庞大的维稳机构体系正在形成。群众工作室、维稳信息中心、人民调解委员会、矛盾纠纷调解中心等组织网络体系不断延伸到街道办和村（居）委会等基层组织。如在福建、江苏、浙江等民营企业发达的地区首倡的“综治维稳进民企”，目前已在全国普遍推开，企业内部也设立了维稳办公室。广西贵港的5个县市区全部建立了群众工作部，74个乡镇（街道）全部建立了群众工作中心，1148个村（社区）全部建立了群众工作站，县乡两级维稳工作平台专门从事维稳工作的人员600多人、村级维稳信息员3500多人，维稳工作力量渗透到了基层的每一个角落<sup>③</sup>。虽然各地都建立起了庞大的专职维稳机构和维稳队伍，但从实际工作效果上看，不少地方的维稳运行机制建设科学化、制度化、规范化水平依然不高，体现出较为明显的应急性、波动性、补漏性、随意性和形式性。在中国社会转型过程中，原有

①唐皇凤：《常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究》，载《开放时代》2007年第3期，第116页。

②唐皇凤：《社会转型与组织化调控：中国社会治安综合治理组织网络研究》，武汉大学出版社2008年，第60页。

③莫小松：《维稳力量渗透基层每个角落 广西贵港三级维稳工作平台畅通群众诉求》，载《法制日报》2009年12月24日。

的动员体系日益弱化,社会与单位调控体系日益蜕变与衰微。日益分化的社会结构迫切需要制度来规范社会主体的行为,转型期的秩序维持与秩序建构迫切需要以普适的、抽象的国家法律、制度来实现“抽象化的国家治理”,并且通过塑造现代性的“规训”主体来安定人心秩序,实现社会秩序与人心秩序的有机连接。以控制为主导的组织化调控必将让位于以“规训”为主导的制度化调控。

第五,中国式维稳的具体工作手段带有明显的暴力压制性和经济利益补偿性,以政治、行政手段为主。在“稳定压倒一切”的刚性稳定的政策指导下,地方政府形成了“上访等于不稳定”的思维定势。不少地方苛求基层“不能出事”,不发生群体事件,无大规模上访,无人进京上访就叫“稳定”,并以此为重要指标评价干部能力和政绩。一些地方只要辖区内发生“进京上访”、“非正常上访”事件,当地政府主要负责人就被一票否决<sup>①</sup>。这种严苛的倒逼问责机制,使得有些地方频繁动用国家专政工具甚至勾结黑恶势力,采取诸如截访、殴打、拘留、罚款、劳教、判刑、连坐以至于公然在北京雇佣私人保安公司开设“黑监狱”等手段压制上访群众,严重侵犯了他们的各种合法权益,甚至造成上访群众人身和精神的巨大伤害。为了维护社会政治稳定,地方政府一般会采用“胡萝卜加大棒”的办法:一是“花钱买平安”,“人民内部矛盾用人民币来解决”;二是不惜动用包括警力等在内的暴力工具,强行将群众的上访和合法的利益诉求压制下去。某些地方政府为了减少各种非正常上访数量对地方党政官员仕途的消极影响,针对某些多年的老上访户或者缠访对象,不惜花血本进行经济利益的收买,无原则地一味迁就,而不寻求问题的根本解决。有的地方党委政府存在简单化、片面化与官僚化的思维模式,将“维稳压倒一切”、“维稳是第一责任”简单解读为只要不上访不出事就是稳定,潜意识中就把社会弱势群体合理合法的利益表达和维权行为认为是“和政府过不去,对着干”,为此而经常使用警察等专政工具进行威吓和压制,高压维稳,造成警民对立。暴力维稳正在严重伤害政府机关在群众中的形象,逐步侵蚀着执政党的政治合法性基础。因此,目前的暴力压制型维稳和经济利益收买型维稳,不仅可能加大治理成本,加剧地方治理危机和政治风险,而且使得基层社会高度政治化,稍有不慎即引发社会政治不稳定因素。

改革开放30多年来,中国基本实现了相对平稳的社会转型,不仅实现了政局的长期稳定,而且确保了宏观政策体系的基本连续性,以及政治领袖集团代际更迭的有序性,长期的政治稳定有力地保障着中国经济社会的快速发展。从这个意义上讲,中国所创造的“经济奇迹”、“政治奇迹”是中国式维稳模式有效性的重要证据。另一方面,与政权稳定性并存的则是近年来维稳成本一路攀升,人们开始深刻感受到现行维稳模式的结构性缺陷与弊端所带来的切肤之痛。社会转型进程中的各种不稳定因素犹如一个挥之不去的梦魇,成为悬在许多地方党政领导者头上的达摩利克斯之剑,时刻拷问着中国执政者的政治智慧。

## 二、“中国式”维稳模式的内在困境

中国式维稳模式使中国社会日益陷入一种“维稳的怪圈”,各级政府将大量的人力物力财力用于维稳,但社会矛盾和冲突的数量非但没减,反而不断增加,在某种意义上已经陷入“越维稳越不稳”的恶性循环<sup>②</sup>。中国式维稳模式的内在困境主要体现在:

第一,维稳工作内涵泛化,极易引发政治风险。在不稳定幻象的催化作用下,在压力型维稳模式的强力推动下,地方政府很容易风声鹤唳,草木皆兵,形成一种社会政治不稳定的恐惧感,任何正常的、鸡毛蒜皮的小矛盾、小冲突都可能被认定为影响不稳定的大问题与大事件,社会政治稳定固化为一种没有任何冲突和矛盾的绝对的静态稳定。为了达到这种静态、绝对稳定的目标,在中国现行的政治、行政体制下,很容易导致维稳工作内涵的扩大化和泛化,以及维稳工作的功能异化。一方面,中国目前的“维

<sup>①</sup>王梅枝:《试论从刚性维稳向韧性维稳的转变》,载《党政干部学刊》2010年第4期,第59~61页。

<sup>②</sup>在中国,社会不稳定的恶性循环体现为:越是要强调社会稳定、强化维稳工作,政府特别是基层政府就越是不能容忍民众的利益表达;民众越是缺乏有效的利益表达,社会中的利益格局就越倾斜,尤其是底层群体受到的损害也就越大;利益格局越是倾斜,利益矛盾和冲突也就越尖锐,不满情绪也就越强烈;由于正当的利益要求受到压制,一些群体或个人就只能采用体制外的方式,有时甚至是暴力的方式来表达和发泄不满,于是导致社会矛盾越加激烈;而社会矛盾越是激烈,政府就越是要强化维稳工作。孙立平、沈原等:《以利益表达制度化实现社会的长治久安》,载《领导者》2010年4月总第33期。

稳”工作经常忽视对公民参与和利益诉求的制度化吸纳，社会政治不稳定对象和问题极易被“泛政治化”和意识形态化，大大压缩了各利益相关者之间民主协商与政治妥协的可能空间，加剧了不稳定问题的治理难度。随着大量社会问题的政治化，造成社会的各种经济问题、管理问题、法律问题和社会民生问题都指向政治领域，都要求政府予以包揽和解决，减缓了政府职能转变的进程，使得中国政府长期陷于“体制性的职能超载”而无法自拔，这无疑是一个相当危险的信号。另一方面，很多官员不能用“平常心”看待社会冲突，为了维稳不惜一切代价，经常运用暴力手段维稳。政府忙于应付而忽视其正常的工作职责，社会管理和公共服务职能弱化，人民的社会不满情绪日益集聚。事实上，基于利益的社会冲突具有很大的讨价还价空间，其政治风险是不大的。而在现行的维稳模式下，维稳工作很容易陷入一种“摁下葫芦浮起瓢”的恶性循环和“越维越不稳”、“治标不治本”的怪圈。

第二，维稳工作本身经常被异化，中国有不断滑入“维稳陷阱”困局的趋向。维稳陷阱就是对维稳手段与维稳目的的本末倒置，把本来只是一时手段的维稳当做了目的，导致维稳扩大化、产业化，从一时的权宜之计趋于凝固、趋于常态，使维稳的经济成本和社会成本不断攀高而至无从遏制<sup>①</sup>。目前，一些地方的维稳工作已经明显出现了“异化”现象。虽然各级政府投入维稳的人力、资金及精力越来越多，但是社会矛盾和冲突并没有因此而明显减少，社会政治稳定的形势仍不容乐观，维稳面临着越来越大的工作压力，维稳的边际效应逐渐递减。主要表现为：（1）维稳理念的异化。一些地方政府和官员的维稳思维存在重大误区，将维稳看做是纯粹的政治任务，将社会政治稳定理解为绝对的“稳定太平”和表面的“风平浪静”。因此，在处置社会矛盾的过程中，常常将民众正当的利益表达与社会政治稳定对立起来，将维权与维稳对立起来，甚至将人民内部矛盾上升为刑事化、意识形态化的政治问题。（2）维稳政绩考核功能的异化。维稳作为一项重要的政绩考核指标，异化为官员“维稳压倒一切”的现实考量，很多基层官员把绝大部分精力集中于应付与维稳相关的事项上，如截访、销号、拘留、罚款、劳教、判刑等控制性手段上，而不去思考如何解决群众的利益诉求和引发不稳定的大量社会问题。（3）维稳功能异化。维稳从手段变成了目的，甚至嬗变为一些地方政府非法行政和维护部门利益乃至私人利益的借口。政府往往采取简单化和绝对化的社会管治方式，事后补救多于事前预警，头疼医头，脚疼医脚，重堵轻疏。往往通过压制和牺牲弱势群体的利益表达，来实现短期内的社会稳定。并且经常轻率地滥用警力，高压维稳，结果不仅无助于矛盾化解，反而造成警民对立、干群对立，不断制造新的社会矛盾和冲突。（4）维稳方法异化<sup>②</sup>。一是领导方式的异化，不是通过民主法治的手段和建立长效的治理机制，而是异化为“首长挂帅”、“部门参与”、“全民动员”的运动式治理方式。二是治理方法的异化。对不稳定因素，特别是突发性群体事件，不是疏导情绪、听取民意、耐心解释、化解矛盾，依法办事，按规章按程序解决，而是异化为镇压、驱散、限制、跟踪、截访等。并且，处理社会矛盾排斥民主法治的方式，有明显的“去司法化”特征。在处置征地拆迁、国企改革、职工下岗等重大问题时，一些地方寻求“法外解决”，导致社会矛盾的处理“非规则性”和“非终局性”。总之，一些地方在维稳工作中偏离法治的轨道，习惯于用行政方式代替司法方式、以个人权威取代法治权威、以权代法。这不仅严重增加了化解社会矛盾的成本，而且助长了民众的机会主义心理。

第三，维稳工作逐步陷入内卷化的泥沼，长期在暴力维稳和无原则的利益收买之间徘徊，与民主法治的现代治理模式相去甚远。维稳的内卷化是指各地不断增加维稳人力、物力和财力投入，但在一定程度之后，其边际产出和收益是递减的，甚至是负的，如更多的侵权，更多的群体事件等。近年来，随着“维稳基金”在各级政府中的普遍设立，“花钱买平安”的“权宜性治理”方式也普遍起来，就是所谓“人民内部矛盾用人民币解决”。在实际操作中，问题的解决往往只凭负责官员的个人判断，即所谓的“一把钥匙开一把锁”，其所体现出的政府行为明显缺乏原则性和规范性，往往忽视、扭曲甚至排斥法律的作用，因为缺乏基本的公信力，耗散了地方政府的治理权威。现行维稳模式的暴力性与利益收买性，与制度化的人

①笑 蜀：《维稳社会成本高企值得关切》，载《南方周末》2010年6月3日。

②参见徐行：《中国式维稳误区：异化与挑战》，载《人民论坛》2010年9月下；以及封丽霞：《应纠正地方维稳工作中的“异化”现象》，载《学习时报》2011年3月7日第五版。

权保障和中国的法治化建设进程相悖。近年来,在维稳工作中滥用权力、胡乱作为的现象不断被媒体曝光。一些地方政府在维稳工作中所采取的手段和措施,完全是非法行政,侵害公民权。很多地方官员将维护社会稳定与加强法治权威对立起来,认为维稳与法治是一组悖论,要维稳就不能讲法治,讲法治就难以维稳。一些地方甚至常常超越现行法律规定,采取“围堵”、“非法拘禁”、“游街示众”、“公审大会”、将访民“劳动教养”或“被精神病”等非法治化的方式来解决社会矛盾。这些做法只能暂时压下冲突,根本不能真正解决矛盾和问题,而且对法律、对政府的公信力都会造成极大损害。事实上,牺牲民主、法治与人权、突破法律与政策底线的维稳,只能是“表面”且低层次的稳定,最终因缺乏坚实的社会基础而轰然塌陷。而以民主法治、公平正义的治理方式解决社会政治稳定问题,不仅是走出维稳模式内卷化困境,也是实现国家长治久安的战略选择。

第四,天价维稳可能诱发贫困地区政府的财政危机。目前,地方政府在“维稳”开支中存在明显的地区差别,越是发达地区,经费投入越多。以2008年为例,广东省在公检法司和武警方面的投入就接近400亿元,而宁夏则只有19亿。上海在社会保障方面的投资接近340亿,而西藏仅仅只有28亿。上海只有6.34%的年财政收入用于公检法司和武警的支出,而宁夏这一比例则高达28.4%;在社会福利开支方面,上海只有14.2%的财政收入用于社会福利,而宁夏则达到惊人的91.6%。这些数据表明,落后地区在“维稳”方面的经济压力,要远远大于发达地区;更大的财政压力意味着很多省份因“维稳”而负债经营<sup>①</sup>。2009年我国公共安全方面的财政支出增加了16%,而2010年8.9%的增幅已超过国防开支增幅,总金额亦逼近后者,高达5140亿元人民币,2011年则首次超过了国防开支。如果不改变现有的维稳工作方式,维稳成本无疑将会成为各级地方政府和社会的一个日益沉重的负担,一个上访对象拖垮一个乡政府的现象已经屡见不鲜。

第五,维稳工作基层组织网络运转和功能发挥的失灵直接影响了组织化调控的绩效。组织化调控意味着国家治理绩效取决于组织功能发挥的程度,组织绩效是国家治理绩效的基础和保障。在国家治理体系中,基层基础结构居于关键地位,直接决定了国家治理的效能。而现实的情况却是,由于集权机制导致的财权向上集结,而事权又不断下放给基层政府和基层组织,基层组织面临着权责严重失衡的尴尬局面,不仅挫伤了其工作积极性,也在不断诱发基层治理危机。同时,由于市场经济条件下人们行为动力机制的变化,既缺钱又缺人的基层组织很难有效地运作起来,充分地发挥其治理功能,基本处于悬浮状态,极大地损害了组织化调控体系的治理绩效。现行的维稳模式极易导致矛盾纠纷化解的责任与权力、资源之间的错位。“维稳”压力往往被科层体制传递到其最末端,即最基层的政府和“准政府”。相较于更上级的政府来说,他们确实占有“信息优势”,对具体情况和对象更为了解,但从制度上看,处于科层最低端的他们又显示出明显的“权力劣势”,即其决策权和可资动员的资源相对来说是很有限的,甚至已有“碎片化”的倾向。一方面是横向之间的碎裂,如垂直管理部门分割了县乡两级政权的部分社会治理权;一方面是纵向之间的碎裂,如基层决策权有限,而治理责任却无限。因此,有近四成的受调查官员发出“因体制、机制问题,地方官员常常两头受气”的感慨<sup>②</sup>。

中国目前的这种维稳模式,不仅严重增加治理成本,而且破坏社会基本的是非观、公正观等价值理念,在道德与制度正义上削弱政府形象。而为完善市场经济和构建和谐社会所必须的一些重要的制度性和体制性的改革,也往往由于担心造成不稳定而被束之高阁。一些必要的改革措施因此错失良机而不能顺利出台,导致失衡的社会利益格局迟迟得不到有效调整,既得利益集团不断坐大,形成固化的社会阶层结构,阻碍改革事业的深化。因此,深刻反思现有维稳模式的困境与弊端,超越现有维稳模式的局限性,实现维稳模式的现代转型,是确保中国长治久安的关键。

### 三、探寻中国社会政治稳定的新模式

有学者以经济发展程度与公民满意度为指标,认为由于目前中国经济与社会发展的非均衡性过大,

<sup>①</sup>谢岳:《中国天价“维稳”模式需改变》,载《新加坡联合早报》2010年10月28日。

<sup>②</sup>王慧:《官场中的维稳烦恼》,载《领导文萃》2010年第24期,第85~88页。

以及政治上的表达渠道拥塞，社会政治不稳定主要是一种“高经济发展程度低公民满意度”类型，即“拥塞式不稳定”<sup>①</sup>。同时，目前中国的刚性稳定模式是借助权力的垄断性，把对所有权力的冲击都视为不稳定因素而予以打击，是一种维稳成本畸高、政治风险极大的维稳模式。因此，有序推进政治民主化进程，构建公平正义的现代国家制度体系，实现中国维稳模式的现代转型，是转型中国长治久安的治本之策。

第一，科学的稳定观是构建转型中国维稳新模式的理念基础。稳定并不单纯意味着对社会的有效管控，现代社会的稳定应该是一种和谐与有机的稳定，一种基本满足了人民群众物质文化需求基础之上的稳定。科学稳定观是坚持以人为本、动态、公正、民主、和谐、可持续的法治稳定观<sup>②</sup>。科学稳定观是实现社会长治久安的必然要求，稳定观的现代转型主要体现在：(1)从简单的“管控人”转向真正的“以人为本”。“以人为本”是科学稳定观的核心。“人民看到稳定带来的实在的好处，看到现行制度、政策的好处，这样才能真正稳定下来。”<sup>③</sup>传统稳定观过于强调通过对人的社会控制而实现稳定，以国家本位和社会本位为出发点，强调对人的限制与约束，而忽视人的主体和核心地位。科学稳定观是以人为本的稳定观，以满足和发展人的各种物质文化需要作为一切稳定工作的出发点和归宿点，它服务于人的自由而全面发展这个最根本的目的。(2)从机械稳定转向有机稳定。机械稳定观把稳定理解为一个静态的过程，认为压制就是维持现有秩序的最佳手段，总是采用“头疼医头、脚疼医脚”的被动应急式治理以缓解社会矛盾和冲突。在有机稳定观看来，不稳定是社会矛盾运动过程中的不平衡所致，稳定是整个社会政治系统的动态平衡，关键是从制度与机制上实现对不稳定问题的有效治理。要从根本上维护稳定，必须提升公民社会的自治水平，建立一种社会自我化解与消融矛盾与冲突的机制，尤其是利益协调机制与民主协商机制。同时，通过对社会政治系统的制度创新，特别是对各种社会政治不稳定因素的调节机制的创新，以实现稳定而均衡的发展，最终实现有机的稳定。(3)从静态稳定转向动态稳定。“静态稳定”就是禁止人们做任何危及稳定的事情，以堵为主。这种稳定往往通过对社会内部实行严密的政治与行政控制，以牺牲经济发展、社会活力与公民的合法权益为代价而实现，是一种社会基础相当脆弱的稳定模式。而“动态稳定”就是鼓励公民有序的政治参与和合法的利益表达，并适时进行制度调整与政策改进，以疏为主。这种稳定既是一种发展与稳定共存的状态，也是一种具有灵活性和适应性的相对稳定；既是一种有着局部变化而全局相对不变的大局稳定，也是一种通过对局部变化的制度化调节而保持全局稳定的动态平衡。并通过渐进式的平衡态改善，以不断达致一种更高层次的稳定与平衡状态。树立科学的稳定观，意味着我们需要正确看到社会政治冲突的积极作用，同时正确处理改革、发展与稳定的关系，在政治稳定的前提条件下深化改革与促进发展，把最广大人民群众的根本利益作为正确认识和处理改革、发展与稳定关系的结合点，注重提高改革决策的科学性，增强改革措施的协调性，通过改革与发展来实现动态的、更高层次的稳定。

第二，公平正义是中国维稳新模式的价值之基。正义是社会制度的首要价值。在一个正义的社会里，平等的公民自由是确定不移的，由正义所保障的权利决不受制于政治交易或社会利益的权衡<sup>④</sup>。社会公正是政治稳定的价值基础，是一种支撑社会政治稳定极其强大的内在心理力量。社会公正是人的基本权益需要，有助于人民维护和发展其政治、经济、社会和文化权利。一个社会越公正，生活于其间的人们就越有正义感，维持这种制度的欲望就越强烈，促进社会政治稳定的力量随之也将日益强大，毋庸置疑，其社会政治稳定性必然很高。对于构建中国新的维稳模式而言，最关键的乃是各项国家治理制度价值准则的选择与确定。以公平正义为准则，构建现代治理体系是中国社会长治久安的根本。首先，牢固确立公民权平等的制度基础。通过制度和政策的调整与改善实现每个人生存、发展机会的平等化，同

①在这种模式下，经济较为发达，财政收入及人均GDP也相对较高，但整体的经济发展成果并没有有效转化为民众对政府及其行为的满意度，政府合法性程度较低。王军洋：《稳定与不稳定的政治区隔及其演变规律——深入观察群体性事件发生机理的宏观视角》，载《战略与管理》2011年7/8合编期。

②参见胡鞍钢、胡联合：《转型与稳定：中国如何长治久安》，人民出版社2005年，第76~95页。

③《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年，第355页。

④参见约翰·罗尔斯：《正义论》，中国社会科学出版社1988年，第1~5页。

时,大力推行公共服务均等化,尤其在就业、教育、医疗、社会保障等领域,真正做到“以人为本”。其次,大力推进社会分配制度的改革,公平分配收入和财富,抑制和缩小收入差距,纠正社会不平等和社会不公正。一方面,积极而稳妥地消除一切阻碍社会流动的体制与机制障碍,建立充满流动机会的、富有弹性的、公平开放的现代社会结构,为社会政治的长期稳定提供结构性的支撑条件。另一方面,加强反腐败的制度建设,努力消除一切有违机会公正的体制和机制障碍;统筹效率与公正、机会公正与结果公正的关系,统筹城乡之间、地区之间、经济与社会之间的发展与稳定,加强社会安全网建设和国民收入的二次分配再调节制度建设,防止社会的两极分化,不断减少社会不公正现象,从源头上不断减少社会不公正感的滋生,逐渐实现社会政治的和谐稳定。

第三,现代国家制度体系是中国维稳新模式的制度支撑。传统与现代维稳模式的分水岭不在于社会当中有没有矛盾,而在于制度是否能够有效化解矛盾和冲突,在于国家制度建设是否能够为公民的有序政治参与提供制度化的管道。实际上,好的制度不是消灭冲突,而是能够容纳冲突,并用制度化的方式解决冲突。把对政府的不满情绪和公民合法权益的政治表达纳入法治化轨道,是巩固国家政权和维护政治稳定的巧妙武器,现代国家制度建设有利于实现长期而可持续的政治稳定。制度建设不仅有利于节约社会交易成本和国家治理成本,而且还能有效缓解社会不满情绪,具有预防和化解社会冲突的功能。合理的制度设计能够吸纳、疏导和纾解社会不满,实现社会政治秩序的和谐稳定。处于社会转型期的中国,有效提高解决利益矛盾和社会冲突的能力,要以法治建设为中心,不断提高国家制度体系理性化与民主化的水平,渐进有序地推进政治民主化建设,扩大公民的有序政治参与,不断增强政治体制的灵活性和适应性。同时,不断强化选举制度、政党制度、人大制度和政治协商制度的利益表达与政治整合功能,建立健全公民与现代国家之间的制度化联系机制,增强法律法规、公共政策与制度体系容纳与调适利益矛盾与社会冲突的理性能力,为构建中国维稳新模式和实现国家长治久安奠定坚实的制度基础。

第四,高效合法的公共权威是中国维稳新模式的主导力量。强能力政府在一定发展阶段是保持政治稳定的必要条件。在发展中国家的现代化过程中,巩固政治权威和强化政府能力是维护政治稳定的有效途径。政治是否稳定与政府控制社会的能力的强弱有关,政府控制社会的能力的弱化,是导致发展中国家政治不稳定的基本原因。在中国,社会经济分化的速度远远高于社会同化与整合的速度,在现代国家制度体系、市场机制和契约性社会纽带发育尚不成熟的现实条件下,国家保持充沛的权威合法性资源,强化政令的有效贯彻,是维护社会政治稳定的基本途径。也许更为重要的是,政治稳定必须要有一个具备强大凝聚力的政党作为政治体制的核心主导力量。一个强大的政党在现代民主制度的规训下,会不断地向制度化方向发展,成为联系社会各派力量的纽带,从而为政治稳定和有序变革提供关键的支撑力量。近代中国政治发展的鲜活实践表明,实现超大规模社会的平稳转型,非常需要一个能够定型社会结构的主导力量,中国共产党作为这种结构性的主导力量是历史选择的结果。坚持中国共产党的领导,不断提升其治国理政的能力,是超大规模社会实现有序而平稳的制度转型的基本保障。加强党的建设,凭借执政党的政治权威保持政治稳定,是维系社会转型期政治稳定的中国经验。在中国的现代化进程中,政治秩序的安排首先依赖于坚强有力的政党领导。因此,全面提升执政党建设的科学化水平,推动中国共产党自身的适应性调整和现代转型,在回应社会挑战、化解社会危机的过程中不断实现自身的理性化与现代化,在不断增强体制弹性和制度学习能力的基础上,实现理性、民主而高效的国家治理,才能真正实现社会和谐与政治稳定。

第五,多中心治理与合作治理是中国维稳新模式的核心要素。新中国成立后,中国共产党一直高度重视群众工作,在社会治安工作中提倡专群结合的方针,构建群防群治网络成为维护社会政治稳定的核心技术。面对维稳困境,除了破除不正确的稳定观外,关键是推进社会治理模式的改革和创新,变革行政权主导的一元化治理模式,积极培育非政府组织,实现国家—市场—社会三者之间的合作治理,形成多中心治理模式。政府清晰界定其职能边界,向社会适度放权。同时,大力培育现代公民社会,合理分摊市、区、街道和社区的公共安全治理成本,加大对社会自治组织和社区的政策与资金扶持力度,不断提高基层社会自我管理和化解矛盾冲突的能力,巩固和强化中国政治稳定的社会基础。科学合理地配置

基层警力,并向基层社区适度倾斜。推进基层民主治理,提高基层社会的组织化与制度化水平,加强社会自治组织建设,尤其是加强治安保卫委员会、人民调解委员会的力量。大力推进城乡结合部社区的物业化管理,让保安服务公司和物业管理公司承担更多的公共安全管理责任。充分发挥社会组织和市场组织的作用,加大社区建设与社会管理创新的力度,建设一个充满友爱、公平正义、民主法治的现代和谐社区,逐步构建国家—市场—社会有机协作的多中心治理和合作治理模式。切实创新社会管理体制,建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局,是中国走出治理困境,实现社会和谐和政治稳定的重大举措。

#### 四、基本结论

中国的社会政治稳定是一种刚性稳定和压力维稳,具有明显的运动式治理和组织化调控的色彩。执政党与国家主导社会秩序的建构,同时充分利用各种新兴的市场组织与社会组织资源,通过组织化调控的方式,构建完整而相对严密的“社会控制之网”,不断拓展国家治理空间,是保证超大规模社会相对平稳转型的主要历史经验。目前中国的维稳模式具有明显的内在困境,集中体现为政治风险大,维稳成本高,有不断被异化和内卷化的趋势。有序推进政治民主化进程,构建公平正义的现代国家制度体系,构建多中心的合作治理模式,实现中国维稳模式的现代转型,是转型中国长治久安的治本之策。社会政治的稳定源于制度体系和价值体系的稳定,源于社会的结构性稳定。中国要塑造一个稳定与发展的未来,就必须下决心推进社会的整体性和结构性的改革,破除社会的不公正现象,改革政治行政体制以约束权力,建立健全社会公共生活领域,发展社会组织,切实保障人民群众的“基本权利”。在社会转型的背景下,通过国家调控体系的重组与再造,在平衡各社会主体之间利益关系的基础上,以社会管理创新促进社会和谐与政治稳定,达成社会秩序、政治秩序与人心秩序的维系与有机统一,进而构建与新的经济形态相适应的秩序形态,建设中国文明的政治秩序,是中国国家治理和政治建设的根本历史使命。

---

■ 作者简介:唐皇凤,武汉大学政治与公共管理学院副教授,政治学博士;湖北 武汉 430072。

■ 基金项目:国家社会科学基金一般项目(10BZZ003)

■ 责任编辑:叶娟丽

