

【文献引用】

Heurlin, Christopher. 2016. *Responsive Authoritarianism in China: Land, Protests, and Policy Making*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781316443019.<sup>[1]</sup>



这本书没讲地方人大，主要讲全国人大；全国人大的作用是地方政府（各地）利益的代表，与国务院的各职能部门（部委）就社会稳定问题上展开竞争。

几个值得关注的点：（1）信访制度作为信息收集和筛选器；（2）国务院部委（中央利益）与全国人大（地方利益）之争；（3）条块之间谁更愿意回应（专门领域因为职能范围更窄，通盘考虑的需求更小，也更愿意经营好本模块，因此更愿意回应——可以对接绩效可见性）；（4）抗议活动形成有效信号的条件：规模、策略和目标；（5）政策回应性的概念与作用；（6）是否有政策回应的形成，取决于(a)抗议活动是否形成有效信号；(b)地方是否有足够的的能力（通常是财政能力）来“购买稳定”。

### 1. Protest and Policy Outcomes under Authoritarianism

“威权主义下的抗议与政策结果”一章探讨了抗议活动如何影响像中国这样的专制独裁政权的政策制定，尤其关注土地征收和拆迁问题。尽管中国政府素以镇压著称，但在 21 世纪初，面对失地农民和被驱逐者发起的一系列破坏性抗议浪潮，中国政府出人意料地采取了广泛的政策调整来应对他们的不满。作者克里斯托弗·赫林追溯了这些政策变化，从地方

<sup>[1]</sup> 这本书可以为论证将征地拆迁问题（Land and Demolition）视为敏感问题提供证据。

**抗议到全国人民代表大会和国务院等中央政府机构**，强调了地方抗议、国家机构和精英政治之间的相互作用。

这种观察到的响应性挑战了人们对威权国家的传统理解，威权国家通常被认为缺乏促进响应性的制度，例如全国选举或强大的反对党。赫林将“**响应性威权主义**”（Responsive Authoritarianism）定义为一种政体，**它主动监控公民的反对意见，并在反对意见广泛存在时选择性地通过政策调整来应对。这种做法并非软弱的表现，而是为了加强国家实力并阻止革命运动。**虽然先前的研究已经探讨了中国抗议活动的方方面面，但抗议活动对政策制定的直接影响却相对较少受到系统的关注。本书将政策制定过程分为两个阶段进行分析：**议程设置阶段**以及**政策制定和实施阶段**，并指出后者在现有学术研究中在很大程度上被忽视。**【研究政策回应性应该少不了看这本书】**

关于议程设置阶段的现有文献表明，**上访和抗议活动难以影响高层政治，信访制度通常被认为“存在严重缺陷”**。一些学者甚至认为，抗议活动可能适得其反，而非政府组织（NGO）和激进记者的游说可能更有效。其他研究强调舆论和媒体在调解抗议影响方面的作用，或将上访视为政策执行不力的信息来源。对于**政策制定和实施阶段**，主要研究方向有三种：**碎片化威权主义**，强调官僚机构的讨价还价如何因利益分歧而改变政策；**群众组织的倡导**，当抗议活动因其代表角色而威胁到他们的合法性时，他们可能会倡导政策变化；**成本效益分析**，中央政府对政权合法性的关注使其更倾向于政策变化，而成本则影响调整的步伐。

Heurlin 指出了现有文献中的一些缺陷，包括**缺乏对信访信息与正式政策变化之间联系的论证**<sup>[2]</sup>；对国家权力的分解不足以揭示中央和地方二分法之外的省级政府和中央部委之间的差异；以及受益于现有政策的官员倡导变革的原因尚不明确。他还指出，国务院和全国人大等正式政策制定机构在调解抗议影响方面的作用尚未得到深入探究。

本章强调，**由于官员层级繁多且信息操纵频繁，独裁者往往“信息匮乏”，这使得抗议和请愿对于传达公民的意愿至关重要。中国政府将信访系统（信访制度）用作“火警警报”，收集和公民反对意见的信息。**然而，该系统不堪重负，**必须优先处理信息**<sup>[3]</sup>，强信号会“排挤”弱信号。信访制度根据三个主要维度来判断抗议信号的强度：**抗议事件的数量**（因为数量越多表明政策存在缺陷，而不仅仅是执行不力）、**所使用的策略类型**（集体上访或堵塞交通等扰乱性策略表明由于成本和风险更高，民众的不满情绪更为严重）以及**动员目标**（针对中央政府的动员力度比针对地方政府的动员力度更大）。**最严重的问题被指定为“热点问题”，受到政策制定者的优先关注。**

关于威权主义中国官员为何回应抗议活动，本书引入了政治调解方法，该方法认为，**当官员认为帮助抗议者可以获得政治利益时，抗议活动就会产生影响。**干部任命制，一种自上而下的人事控制制度，是其中的核心，因为它使政治局常委能够激励省级领导和中央政府部长维护社会稳定和经济发展。随着晋升越来越趋向精英化，官员们力推政策变革，以展现其为减少社会动荡和提升职业前景所做出的努力。然而，省级领导面临着相互冲突的激励机制，因为**旨在实现稳定的政策（如社会保障计划）可能会产生财政和政治成本，从而阻碍经济增长——经济增长是晋升的关键指标。**部长们的政策职责范围较窄，如果他们的部门成为抗议的焦点，并且面临来自政治局常委的压力，他们往往比省级领导更倾向于做出影响深远的政策让步。**【条条官员比块块官员更可能做出政策让步**<sup>[4]</sup>**】**

政策制定机构的选择对结果影响重大，尤其是涉及国务院还是**全国人大**。国务院代表各部委和中央政府的利益，通常会赋予改革派中央部委权力，使其超越地方政府。相比之下，**全国人大更容易与地方政府沟通，这使得地方政府有更多机会推迟、影响或阻挠政策改革，**

<sup>[2]</sup> 包括信访等基层参与的信息如何被政府之外的中间层收集、提炼、汇报，都是一个几乎零研究的领域。

<sup>[3]</sup> 在三本书中首次提及自下而上渠道作为信息渠道内部的过载，内部也需要经历一轮筛选。

<sup>[4]</sup> 可以利用现有的数据做检验。

尤其是在政策受法律而非法规约束的情况下。这是因为法律需要全国人大批准，这实际上又增加了一个否决权者——地方政府——而地方政府往往成为抗议的目标，抵制那些威胁其利益的改革。

赫林批判性地评估了精英政治的另一种解释，这种解释将民粹主义政策的转变归因于胡锦涛的民粹派相对于江泽民的精英派的崛起。本书认为，这种解释并不充分，因为中央政府在江泽民执政期间就开始应对社会动荡，而且两党都强烈支持旨在解决社会稳定的政策。本章最后概述了研究方法，重点研究了浙江和湖北两省的土地征收和拆迁案例，采用了访谈和大量的一手文献资料，并用定量数据检验了定性论证。

## 2. Land Takings, Demolitions, and a Rising Wave of Protest Signals

“土地征用、拆迁与日益高涨的抗议信号”一章探讨了**抗议活动如何影响专制独裁政权的政策制定，尤其关注中国的土地征用和拆迁问题**。克里斯托弗·赫林认为，尽管中国政府以镇压著称，但它出人意料地通过**政策调整**来应对广泛的破坏性抗议活动，以解决失地农民和被征地者的不满。核心论点是，地方政府利用土地征用和拆迁作为一种政治策略来促进经济增长和收入，而经济增长和收入是干部考核体系的关键目标，从而激励官员支持这些政策。**为了克服地方政府对这些有利可图却又充满争议的政策反对，公民需要有效地向省级和中央政府发出反对信号**。本章旨在解释失地农民和被征地者如何实现了高度动员，并达到了足以引起信访系统持续关注的水平。这种观察到的响应性挑战了人们对威权国家的传统理解，威权国家通常被认为缺乏促进响应性的制度。本书指出了促成抗议浪潮出现的几个因素，包括引发强烈不满的经济变化、利用已有的社会网络进行“蜂窝式”抗议，以及随着地方政府加速征地拆迁，受害人数呈指数级增长。

本章首先详细介绍了地方官员的政治激励机制，其根源在于“干部任命制”(nomenklatura system)，也称为基层干部考核制度。这种自上而下的人事控制制度赋予党委和组织部任命、提拔和解职官员的权力，极大地影响了地方官员的职业利益。地方官员由其直接上级行政主管部门根据“软目标”、“硬目标”(可量化)和“否决目标”体系进行考核，在“软目标”体系中，一个领域的失败可以凌驾于其他领域的成功之上。自20世纪90年代以来，中央政治局常委(PBSC)一直强调社会稳定和经济发展是省级领导和中央政府部长最重要的两大目标。经济增长和社会稳定被认为是地方官员关注的重点，调查显示，绝大多数乡镇党委书记都将此视为其主要职责。征地拆迁在服务于这些职业利益方面尤为有效，因为它们吸引了投资，促进了GDP增长，并带来了可观的税收收入，尤其是在蓬勃发展的房地产市场。这些活动也是腐败的温床，贿赂在项目支出中占了相当大的比例，进一步激励官员支持现有政策。

本章随后深入探讨了威权政体下抗议浪潮的形成过程，指出与其他背景下的抗议浪潮不同，中国失地农民和被征地拆迁户的抗议浪潮并非由正式组织或反对党协调。**相反，这种现象被概念化为“大群体现象”的演化，即公民发现自己处于相似的结构位置，从而集体动员起来。这些抗议活动的一个关键特征是其“细胞性质”，在居住社区的微观层面组织起来，提出改革主张，并且在很大程度上缺乏不同抗议地点之间的横向协调。在这种细胞式抗议中，受影响人口的规模至关重要，它将个体的不满转化为大规模的浪潮。这些不满被描述为具体的纠纷，通常是对人们生计的“突然施加”的威胁，从而激发人们参与集体行动的意愿【分散性+大规模】。**

就失地农民的抗议浪潮而言，现有政策日益成为威胁而非机遇。虽然土地征用最初在20世纪80年代和90年代初因提供城市户口和非农就业岗位而颇受欢迎，但到20世纪90年代中期，市场经济转型使这一制度不堪重负。1998年颁布的《土地管理法》(LML)虽然增加了现金补偿，但却取消了就业安置，导致许多失地农民普遍失业，收入大幅下降，使土地征用广受诟病。这导致人们对地方官员产生了深深的不信任，他们越来越依赖强制手段，

将土地征用转化为一种“生存威胁”，引发了危险的抗议活动。村庄内部原有的社会网络，例如“小组”或生产队，成为这些“细胞式”抗议活动的重要组织基础，促进了地方动员，尽管跨村协调仍然很少见。**镇压虽然有时能够有效地阻止大规模运动，但却矛盾地强化了抗议活动的细胞性，因为它凸显了更广泛组织的风险。**2000年至2003年间，土地征收的迅速扩张导致失地农民人口激增，引发了小规模的抗议活动，最终汇聚成一股强大的浪潮。1998年至2004年间，向北京国土资源局（MLR）上访的人数激增了十倍，数千人参与了大规模抗议活动，正是这种激增的例证。

同样，随着现有拆迁政策成为威胁，拆迁户也掀起了一股动员浪潮。虽然拆迁最初在20世纪80年代因房屋破旧不堪而盛行，但20世纪90年代末的住房改革允许居民购买住房，这使得拆迁问题变得更加复杂，因为拆迁需要与数百名房主进行谈判。安置方式发生了变化，被拆迁户被迁移到偏远的农村边缘地区，安置房建设落后于拆迁，导致长期等待，最终在2001年《城市房屋拆迁条例》中取消了安置要求。该条例将强制拆迁纳入法典，并将货币补偿定为常态，但行政规定的补偿标准与快速上涨的市场价格存在显著差异，成为主要诉求。**被拆迁户还利用了原有的社会网络，尤其是在以前的“单位”住房小区，那里的居民既有居住地，也有工作单位，这促进了群体性抗争模式的形成。**拆迁规模和频率的急剧增加，比上一个五年计划增加了一倍，在武汉等城市更是增加了两倍，这加剧了被拆迁户群体的扩张及其抗议浪潮，到2010年代初，全国被拆迁户人数估计已达到1000万至2000万。1997年至2004年间，住房和城乡建设部（MOHURD）收到的上访数量也增加了十倍，表明民众的不满情绪日益高涨。

本章随后拓展了研究范围，指出受害人口扩张和抗议浪潮动员的模式不仅局限于土地征用和拆迁，还涉及**环境保护**等其他问题。数据显示，工业固体废物和废水排放量的增加与相应的上访数量呈显著正相关，这表明受影响的公民越多，动员浪潮就越大。然而，受害人口较少的群体，例如残疾机动三轮车司机，则更难动员足够的上访来发出强烈信号，而且往往需要群众组织的外部援助。

最后，本章探讨了“动员门槛”的概念，探讨动员到什么程度才“足以产生影响”。**信访系统存在“挤出效应”，优先收集数量最多、最具破坏性的骚乱源头的信息，这些源头被称为“热点问题”。【信息 / 注意力的相互竞争性】**根据国家信访局局长2004年的统计数据，占总上访量（不包括诉讼）9%及以上的申诉，被视为动员程度高且属于“热点问题”。这意味着，一个群体必须在全国范围内达到**超过50万份**上访，或向北京提交数万份上访才能获得足够的关注。最大的上访源头——土地征收、拆迁和国有企业重组——都符合这一模式，这表明**只有政治经济的巨变才能影响到足够规模的群体，从而产生有效的信号。**本章最后重申，征地拆迁政策严重损害了失地农民和城市被拆迁户的利益，引发了大规模的群体性抗议浪潮，有效地表达了他们对中国政府的不满。文章强调，地方官员抵制政策变化与干部考核体系对经济发展和财政收入的重视密切相关。

### 3. Disruptive Tactics and Buying Stability in Local Government Responsiveness

“扰乱性策略与地方政府应对措施稳定性”一章探讨了21世纪初中国抗议策略和地方政府应对措施的重大转变，重点关注了争议如何变得越来越具有扰乱性，甚至暴力化。本章在前一章对整体动员水平的讨论基础上，重点关注抗议信号的第二和第三个组成部分：策略和目标**【规模、策略和目标】**。核心论点认为，这种向扰乱性策略的转变源于“机会-威胁螺旋”，即地方官员在中央关于社会稳定的指令的压力下，容易受到此类策略的影响。这导致了一个正反馈过程：**让步助长了进一步的动员和扰乱性行动，而镇压却反而加剧了争议，最终导致地方政府“强硬”的声誉受损，取而代之的是“响应性”。**

在20世纪90年代初至中期，地方政府对反对征地拆迁的抵抗行动普遍反应迟钝，保持了“强硬”的声誉。这一时期的抗议活动并不频繁，且大多收效甚微，经常遭到镇压。政府

做出的让步也很少且鲜为人知，从而避免了机会与威胁之间的恶性循环。

然而，由于环境变化，情况在 20 世纪 90 年代末和 21 世纪初发生了巨大变化。**社会稳定目标变得更加严格，加大了地方官员的压力。这种日益增加的压力已成为常态，并通过干部考核制度制度化，即使是小规模扰乱性抗议活动也会对官员的职业生涯产生累积性影响。**中央政治局常委介入信访工作，向省级领导施压，要求他们减少集体上访和重复上访，尤其是针对上级政府的上访。浙江等省级领导在 1999 年实施了“一把手工程”，要求市级领导亲自负责减少上访目标，重点关注重复上访、集体上访等扰乱性手段以及针对上级政府的上访。未能达到这些目标可能会受到正式批评或处罚，包括扣奖金或职业停滞，这进一步强化了官员们**对社会稳定作为“一票否决”目标的重视。**

最初，地方官员通常对信访或个别上访等常规手段采取默许态度。然而，土地征用和拆迁纠纷的性质使其难以完全忽视，因为地方政府通常需要合作才能完成项目，这导致了“钉子户”的出现——这些失地农民和被拆迁户拒绝离开。成为“钉子户”提供了巨大的政治和经济筹码，因为项目延误（通常是由官员的职业目标和开发商的贷款成本造成的）可能会付出高昂的代价。

为了应对钉子户问题，国家逐渐转向强制拆迁，意图以此作为一种威慑手段来展现决心（“强拆一个，教训一群”）。然而，**强拆往往适得其反，引发新的不满和进一步的动员，从而加剧了纠纷。**虽然强拆的规模难以估计，但暴力威胁往往足以获得默许。此外，强拆的成本越来越高，审批流程冗长，开发商还要支付高额利息，这使得强拆的吸引力下降。失地农民和被拆迁户常常对传统上访的无效性感到不满，于是采取堵塞交通、抗议、集体上访和静坐等扰乱性手段，加剧了纠纷。这些手段经常**将目标从地方政府上移到省级甚至中央政府**，表明他们对下级政府的决议缺乏信心。即使在北京，上访者也采取了更具破坏性的行动，例如象征性地“闯入”各部委或围堵党的高层官员。

国家对破坏性手段的最初反应往往是镇压，这与社会稳定目标相符。这包括逮捕、监禁、政府与黑社会勾结以及截访。**虽然镇压有时能成功遏制未来的抗议活动，但也可能适得其反，通过“反弹”效应引发进一步的动员。**尤其是截访，这给地方政府带来了巨大的成本，成为沉重的财政负担，因为他们不得不从北京接回上访者，有时甚至不得不做出让步以防止进一步的麻烦。

这种不断上升的压力使地方官员夹在上级（社会稳定目标）和下级（公民抗议）的要求之间，导致上访官员中出现了“三个 90%”现象（90%的人不想工作，90%的人想跳槽，90%的长期官员有心理问题）。

这种压力的一个显著后果是**地方政府的积极响应**，通常表现为增加补偿，尤其是对那些动员起来扰乱秩序的人。这些让步，虽然在其他情况下有时被认为是“小额的”，但在征地拆迁方面往往意义重大，常常使原本盈利的项目变得无利可图。矛盾的是，对“钉子户”和扰乱秩序的抗议者的**让步无意中激励了其他人采取类似策略，从而消除了搭便车问题【看到了参与集体行动有明确的回报】**。在征地拆迁完成前采取扰乱秩序策略的抗议者通常更容易获得更高的补偿。地方政府的这种积极响应是主动的，而不仅仅是上级干预的结果。

频繁的让步削弱了政府强硬的声誉，取而代之的是**积极响应的声誉**。成功让步的消息通过口口相传和媒体报道传播开来，形成了强调扰乱秩序策略有效性的俗语，并提高了被拆迁者的期望。**地方官员承认，这刺激了上访者的“玩弄权术”，他们学会了如何利用这个制度。**

总体而言，这种机会-威胁螺旋式上升导致政府明显转向更具破坏性的策略。浙江和四川的数据以及律商联讯（LexisNexis）的数据集显示，集体上访、抗议以及静坐、堵塞交通等破坏性策略的使用显著增加。这种积极响应并不仅限于浙江；在财政能力较强的省份（如广东），甚至在财政能力中等或较弱的省份（如江苏、河北、四川、广西和青海），官员也经常向失地农民和被征地者做出让步。这种“买稳定”（Buying Stability）的做法在 21 世纪初

变得普遍。

总而言之，本章认为，反对征地拆迁的抗议在争取额外补偿方面比之前认为的更为成功。虽然大规模的抗议固然有益，但**即使是少数“钉子户”也能产生巨大的影响力**。干部考核体系中社会稳定目标的收紧，无意中增加了地方官员遭受破坏性手段攻击的几率，导致机会与威胁的恶性循环。这种让步而非持续镇压的动态，促使抗议者转向更具破坏性的手段，表明地方政府的政策响应能力在塑造抗议浪潮中至关重要。**【策略/目标：吸引上级注意力、利用更具威胁的手段；利用上级对下级的施压】**

#### 4. Social Stability and the Petitioning System's Role in Agenda Setting

“社会稳定与信访制度在议程设置中的作用”一章探讨了信访制度如何在将社会稳定提升到中国政策制定议程的过程中发挥了关键作用，尤其是在 20 世纪 90 年代末和 21 世纪初，这挑战了认为该制度存在严重缺陷或无效的观点。本章认为，**即使个别抗议活动未能成功，也能将民众的不满情绪推上政策议程。**

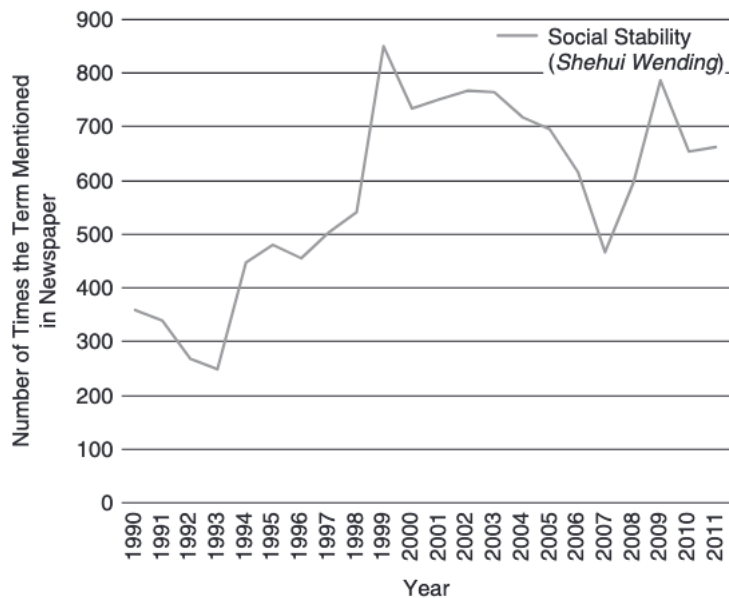


FIGURE 4.1: Social stability in the *People's Daily* (*Renmin Ribao*).  
Source: Author's calculations.

社会稳定成为政策制定议程中的优先事项，这一点从 1989 年天安门事件后的一段低迷时期开始，从 1998 年起《人民日报》对社会稳定问题的提及次数不断增加便可见一斑。这种日益突出的地位很大程度上归功于信访制度。

当代信访制度植根于“群众路线”意识形态，其运作方式是收集公民信息，然后由党的中央领导层根据这些信息制定政策。朱镕基总理强调信访制度是了解民情、及时获取政策执行反馈的重要渠道，并认为这种反馈对于政策的修改和完善至关重要。尽管党的高层领导人反对截访，但地方官员却经常参与其中，由此产生的紧张局面，体现了群众路线政治的矛盾。

**信访制度将原始的公民“信号”转化为对政策制定者（包括省级领导、部长、国务院领导和政治局）有用的数据。【除了人大之外的又一层信息】**这些信息被认为质量相对较高。数据收集的形式包括“一般统计数据”（月度、季度或年度，涵盖信访数量、来访数量、申诉数量、处理方式以及随时间推移的变化），更重要的是“**专项统计数据**”（重点关注特定地区或部门的新问题或持续存在的问题）。这些专项统计数据通常构成调查报告的基础，用于

分析原因并提出政策调整建议。该系统会选择性地分配注意力，根据策略类型（例如，上访优先于信访、重复上访优先于首次上访、集体上访优先于个人上访、阻塞交通等“极端策略”以及针对更高层级政府的请愿）优先处理更强的信号。这些信号被认定为“热点问题”，并会得到关键政策制定者的大量资源和关注。【内部信息处理和筛选机制】

普遍认为 2003 年至 2006 年是信访的“高潮”，但实际上早在 1998 年就开始稳步增长，到 2000 年，全国范围内的信访数量几乎是 20 世纪 90 年代中期的两倍。集体上访，尤其是针对北京的集体上访，显著增加，强化了政策偏好的信号，并引起了党的高层领导人的警觉。朱镕基总理就这一趋势进行了汇报，胡锦涛副主席也作出指示，要求对未解决的重复上访问题进行深入调查，并暗示政策问题可能存在。这促使中共中央办公厅和国务院于 1998 年召开了一系列会议并发出联合通知，强调要加强信访工作，解决“热点问题”。社会稳定工作成为政治局常委会的“工作重点”。胡锦涛在 2003 年的干预（早于广为人知的“高潮”）以及温家宝随后的批示之前，凸显了领导层对破坏性手段的警惕以及对“维稳”的重视。这表明，“高潮”导致社会稳定在议程中的地位日益凸显，助长了民粹主义政策，而不仅仅是破坏了信访制度。

在省级信访部门，每年都会确定“热点问题”。2005 年，浙江省的上访主要原因是征地拆迁，约占所有投诉的三分之一。地区差异很大，征地问题在东部沿海省份（占 82.5%）的议程中最为突出，这些省份征地拆迁较为普遍；而在中部/东北部省份（占 60.9%）和西部省份（占 53.6%），征地拆迁问题则相对较少。拆迁在全国范围内更为突出（87.5%），地区差异不大 [296-299, 298t]。

省级信访官员对土地征用问题进行了广泛调查，将上访案件的增加归咎于政策失误，尤其是补偿金额过低或不一致、失地农民缺乏社会保障以及强制征地。他们认为大多数申诉是合理且正当的，并非革命性的，而是“经济问题”。同样，对于拆迁问题，官员们也大多认为投诉是合理的，并将补偿问题和强制拆迁列为骚乱的主要根源。虽然官员们承认抗议活动并非革命性的，但党的高层领导人担心“外部敌人”可能利用社会动荡来挑战党的统治。

TABLE 4.1 *Agenda of the Provincial Petitioning Bureaus, 1998–2010*

Location	Land takings	Demolitions	Years reported
<b>East Coast</b>			
Fujian	100	100	1
Guangdong	75	62.5	8
Jiangsu	100	100	8
Tianjin	50	100	2
Zhejiang	87.5	75	8
Average	82.5	87.5	5.4
<b>Central and Northeast</b>			
Anhui	87.5	87.5	8
Guangxi	87.5	62.5	8
Heilongjiang	33.3	66.7	3
Henan	75	100	4
Jiangxi	100	100	4
Jilin	75	100	8
Liaoning	50	50	2
Shaanxi	0	100	1
Shanxi	40	100	5
Average	60.9	85.2	4.8
<b>West</b>			
Guizhou	100	100	1
Inner Mongolia	100	100	12
Ningxia	75	100	4
Qinghai	0	33.3	3
Sichuan	100	100	9
Xinjiang	0	100	1
Yunnan	0	100	3
Average	53.6	90.5	4.7
National average	63.6	87.5	4.9

*Source:* Author's data base.

在国家层面，国家信访局（SBLV）在将土地征用和拆迁问题提请政治局关注方面发挥了关键作用。例如，国家信访局关于征地问题的特别报告促使温家宝总理要求进行调查，这证实了农民投诉的真实性。**2004年，胡锦涛应对“信访高潮”，成立了中央处理信访和群体性事件突出问题联席会议，并设立了农村征地和城市拆迁专项工作组，研究制定政策解决方案。尽管2005年后上访数量有所下降，但中央领导人仍然高度关注，并在2007年重申了解决征地拆迁问题的重要性。《人民日报》的媒体报道也反映了上访数量的增长，显示征地拆迁在议程上的地位日益突出，且上访数量与媒体提及量之间存在很强的相关性[319, 312f]。**

一旦土地征用和拆迁进入政策制定议程，**信访系统就会积极游说，要求政策调整。**省级信访局向省级政府提交专门报告，提出政策调整建议。在国家层面，国家土地征用委员会向政治局和国务院提供信息和统计数据，中共中央办公厅和国务院强调，中央政府部门在制定政策时必须考虑国家土地征用委员会的建议。例如，国家土地征用委员会的拆迁研究小组建议修改拆迁政策，原因是补偿不足且与《物权法》相冲突。**【信息渠道制度转化为现实政策回应】**

本章还批判了“精英政治”的解释，该解释将民粹主义政策转变归因于胡锦涛民粹派的

崛起。本文认为，这种解释存在缺陷，因为中央政府对社会动荡的应对始于江泽民执政时期（2002 年领导层更迭之前）。此外，无论是江泽民的“精英派”还是胡锦涛的“民粹派”，都“得到了两党的强烈支持”，尤其是在社会稳定方面，这表明，在维护稳定方面，制度利益比派系关系更为重要。

### 5. Protest and the Political Mediation Approach in Provincial Policy Making

“抗议与省级政策制定中的政治调解方法”一章探讨了应对社会动荡的政策如何经常起源于省级层面，之后才成为中央政策。文章认为，**由于中央政府施加压力以维护社会稳定并化解不满，干部任命制反而激励省级领导人响应民众的政策偏好**。某些省份比其他省份先出现政策改革，这归因于政治背景，包括动员水平和省级经济状况，从而在经济增长与稳定之间形成了一种权衡。然而，省级政府并未满足所有诉求：例如，强制征地和拆迁仍然存在，因为更激进的改革会削弱地方官员将这些活动作为政治策略的倾向，即使他们采取了提高薪酬和社会保障等温和的改革。

中央政府通过中共中央政治局常委会对各省人事任命的控制，极大地塑造了动员的政治背景。担任省级领导是迈向政治局常委的关键一步，确保其与中央政府目标相符。**政治局常委将经济发展和社会稳定并重，要求各级官员对这两个目标负责。经济增长与晋升挂钩，但社会稳定也同样受到高度关注**。党通过“追责地方”策略和基于上访情况的竞争排名，要求地方政府对其管辖范围内的骚乱负责。对省级高级官员的调查证实，人们对社会不稳定的担忧日益加剧，尤其是自 1998 年以来。

当社会稳定成为一个省级关键问题时，省级领导就会有动力向上级反映情况。由于党的高层领导人施加的压力越来越大，预计在动员程度更高的省份，政策变化会更快出现。然而，由于中国的分散支出和地方政府依赖土地征收来获得收入和经济增长，这些政策应对措施会给省级政府带来成本。这就形成了一种权衡：**强大的经济体更容易吸收改革成本，即使动员力度较小，政策变化也更快；而较弱的经济体则更加犹豫【更快转型为具有回应性的政府类型，更有钱去“买稳定”】**。一个基于动员力度（低/高）和财政能力（弱/强）四种组合的框架可以预测政策变化的速度，即在不利环境下缓慢变化，在有利环境下快速变化[348, 349, 350, 351t]。

TABLE 5.1 *Provincial Political Contexts and the Pace of Policy Change*

	Low mobilization	High mobilization
Weak fiscal capacity	Unfavorable political context (slow policy change)	Mixed political context (medium policy change)
Strong fiscal capacity	Mixed political context causes (medium policy change)	Favorable political context (fast policy change)

TABLE 5.3 *Pace of Adoption for Social Security Insurance Policies for Landless Farmers*

	Model 1	Model 2
Petitions (MLR)	0.630** (0.297)	
Petitions (Yu)		0.773* (0.456)
Populist faction in 2004	0.243 (0.480)	0.711* (0.426)
Politburo member in 2004	-0.217 (0.676)	-0.635 0.708
Revenue per capita	0.001** (0.000)	0.001** (0.000)
Social welfare spending per capita	-0.022 (0.016)	-0.027 (0.017)

$N = 30$ . Coefficients are given with the standard error in parenthesis.

\*\* indicates significant at the 95 percent confidence level;

\* indicates significant at the 90 percent confidence level.

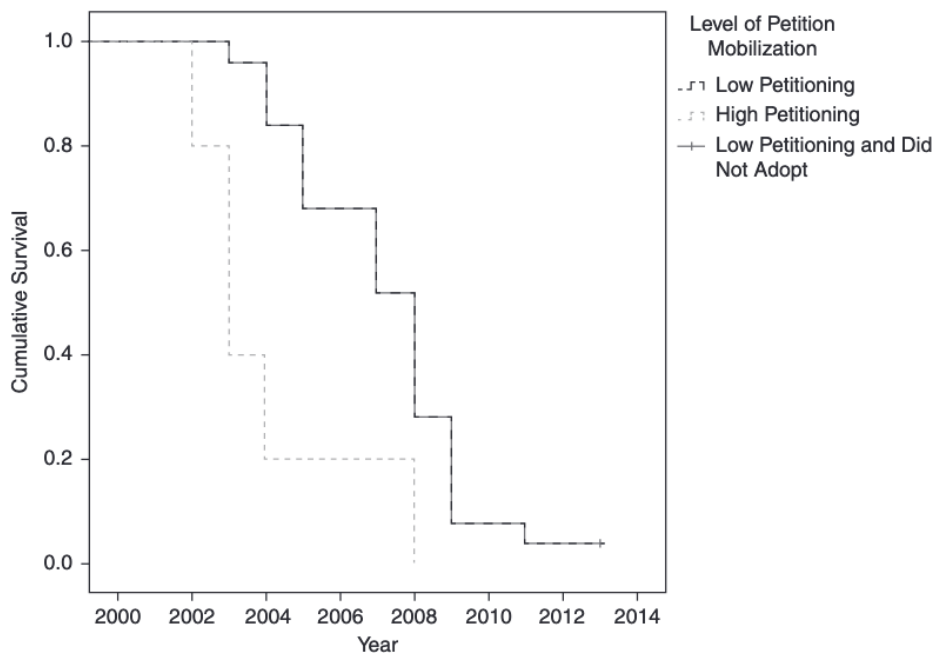


FIGURE 5.1: Provincial policy adoption by petitioning.

使用信访指数（2001-2003 年）和财政能力（2002 年人均政府收入）进行的初步统计检验，有力地支持了这一论点：**高动员+高财政能力政治环境下的省份采用社会保障政策的速度最快**，其次是政治环境下的混合省份，在低动员+低财政能力政治环境下最慢[353, 354, 355, 356, 357, 358]。Cox 比例风险模型进一步证实，**请愿动员的增加和人均政府收入的提高加速了失地农民社会保障保险的普及**[363、364、365、366、367]。该模型对民粹主义派系政治的影响得出了混合结果，但对政治局成员人数或社会福利支出没有显著影响。**【有需求+有能力供给=回应性】**

定性案例研究支持了这些发现，首先是中央政治局、国务院和国土资源部对各省施加的压力，要求其解决征地上访问题。**浙江省是一个高度发达的东部沿海省份，财政能力强，失地农民动员率高，这为其提供了有利的政治环境。**浙江省于2002年率先出台了针对失地农民的社会保障政策。在朱镕基总理和温家宝副总理等党的高层领导的巨大压力下，省领导积极开展信访工作和调查研究，结果发现政策不完善、补偿低、社会保障缺失以及强制征地等问题正在引发社会动荡。尽管浙江省委书记与江泽民的“精英”派系关系密切，但强大的财政能力使其能够在不危及经济增长的情况下推进改革。

同样位于东部沿海的山东省，财政能力较弱，农民动员率高，代表了混合的政治环境。2003年，尽管其官员与民粹派系缺乏联系，但**山东省还是相对较快地出台了社会保障政策。**这一举措是由前所未有的社会动荡和来自党的高层领导人的压力推动的，尽管省级官员承认财政拮据。

天津省是一个高度发达的省级城市，财政能力极强，但由于大规模城市化导致动员率低，其政治环境也参差不齐。天津省的领导人不属于民粹派系，在土地征用方面面临的压力有限，但在国务院授权后不久，即2004年就**出台了一项社会保障计划。**强大的财政能力使其能够在没有大规模动员的情况下满足民众的要求，北京和上海等其他富裕的省级城市也出现了类似的情况。

湖北省是中国中部的一个省，财政能力薄弱，动员率低，其政治环境不利。尽管湖北省委书记是政治局委员，但该省却将社会保障政策的实施推迟到2009年。省级官员意识到征地是“当务之急”，但中央几乎没有施加任何压力，而且财政能力薄弱，这需从贫困地区转移资金。

关于拆迁政策，虽然定量数据稀缺，但浙江的定性案例研究也显示出类似的模式。浙江拆迁的积极动员导致国务院和省级调查的压力加大。浦江县的“模拟拆迁模式”强调拆迁人协议，最大限度地减少了强制拆迁，成为一项创新的地方试点。该模式广受欢迎，得到了住房和城乡建设部（住建部）甚至政治局常委周永康的支持。然而，广泛推行该模式的努力遭到了地方政府及其建设部门的反对，他们担心限制强制拆迁会阻碍经济发展和职业前景。尽管如此，省建设厅仍力推“市场比价”补偿，取代了之前的基准价格法，并于2007年浙江省拆迁条例中正式实施，同时还施加行政压力，以减少强拆。

总而言之，本章认为，受政治局常委对稳定和财政收入双重重视的影响，省级官员的政治激励机制在抗议活动对政策制定的影响中起到了中介作用。政治环境良好的省份（动员程度高且财政能力强）反应迅速，政治环境复杂多样的省份反应缓慢，而政治环境较差的省份反应迟缓或完全没有反应，政治局委员的影响力并不明显。**这种灵活、有针对性的政策使当局能够在维护其他地区中央政策的同时，缓解争议地区的纠纷。**单靠抗议活动的信号传递功能可能不够；它需要党国机构的介入，这体现了中央政府对地方政策创新影响力的局限性。

## 6. The State Council and the Nation People's Congress as Veto Players in the Policy

### Outcomes of Protests

“国务院和全国人民代表大会作为抗议政策结果的否决者”一章分析了中央政府对土地征用和拆迁的不同政策回应，指出拆迁领域经历了深远的改革，而土地征用领域仅经历了温和的调整。核心论点是，**参与政策制定过程的“否决者”的数量及其政治动机显著影响着政策对抗议的回应<sup>[5]</sup>。**政治局常委（PBSC）向中央政府部长和省级领导施加压力，要求他

<sup>[5]</sup> 政策回应是否能形成（或者政策能否出台本身）就有否决点的限制。只有多个否决点同时意识到需要以政策回应民意，政策才可能出现；这是信息视角看不到的问题。

们维护社会稳定并创造收入。与省级领导相比，部长的职业道路与经济表现的直接关联性较小，因此当他们的具体政策领域成为骚乱的目标时，他们往往会支持更广泛的政策变化【按照马老师的理论，他们也需要制造可见的绩效】<sup>[6]</sup>。然而，那些没有面临这种压力的部长可能会反对与其官僚利益相冲突的改革。

具体的政策制定机构——**国务院还是全国人民代表大会（NPC）**——在决定各部委与地方政府之间讨价还价的结果方面发挥着至关重要的作用。**决策场所通常取决于现有政策是法规（由国务院颁布）还是法律（由全国人大制定），而这又决定了否决权的拥有者数量。国务院主要代表中央政府和各部委的利益，这增强了改革派部委不顾地方政府反对推动政策变革的能力。相反，全国人大更容易与地方政府沟通<sup>[7]</sup>，这为地方政府提供了更多机会来拖延、影响甚至阻挠政策改革。因此，当公民试图修改法规而非法律时，中央政府的反应会更加积极，因为法律涉及全国人大，而全国人大赋予了地方政府选举权。当官僚机构冲突涉及中央与地方利益，以及政策变化有利于中央部委但对地方政府利益产生负面影响时，适用这一框架。因此，由国务院法规管理的拆迁领域经历了广泛的改革，例如废除行政强制拆迁和引入市场补偿；而由全国人大法律管理的土地征收领域则经历了较为有限的改革，例如增加补偿和社会保障，但并未限制强制征地。**

**中央政府在向其各部委施压以解决社会不稳定问题方面往往比向省级领导施压更有效。部长被视为职能专家，其狭隘的政策职责使其利益与中央政府更加一致。**政治局常委要求各部委对其管辖范围内的政策引起的社会动荡负责，尤其是当动荡是基于政策且高层领导根据信访系统的报告发布指示时。部长有政治动机推动政策改革以减少动荡，并将此类变化视为成就，尤其是在政治局常委强调某个问题值得关注的情况下。

就政策制定过程而言，**国务院是行政法规相对集中的制定机构**，既是党的领导层利益的代表，也是部际讨价还价的舞台。国务院通常偏向各部委的利益，使其在立法过程中占据主导地位，尽管省级政府可以通过征求意见稿和巡视期间的游说活动施加一定影响。相比之下，**全国人大在立法方面的权力不那么集中，涉及多个环节和领域，包括国务院、政治局和全国人大本身。**全国人大赋予地方政府更多影响政策制定的机会，因为代表（通常是地方官员）代表地方利益，可以反对、拖延或修改立法提案。由前部长和地方官员组成的全国人大常委会通过控制哪些法案进入表决程序，进一步增强了地方影响力，实际上为反对者提供了阻止法案的“第二次机会”。【国务院法规的否决点少，人大的否决点多，所以代表中央利益的法规比代表地方利益的法律更容易制定】

在城市房屋拆迁方面，由于社会动荡加剧，住房和城乡建设部（住建部）面临着来自国务院和中央维稳领导小组的巨大压力。**住建部主张进行根本性改革，包括严格界定公共利益、严格限制强制拆迁（例如推行浦江县的模拟拆迁模式，最大限度地减少了强制拆迁）、禁止行政强制拆迁（需经法院裁定）、实行市场价值补偿，以及赋予被拆迁人“重返家园权”。**然而，地方政府强烈抵制这些限制，认为它们阻碍了经济发展和职业发展。在最高人民法院和司法部的支持下，地方法院也反对废除行政强制拆迁。尽管如此，2007年《物权法》的通过为住建部提供了一个推动制定新拆迁法规的机会，因为现行法规与新法存在冲突。由于地方政府的反对，该法规僵持了两年，最终国务院和住房和城乡建设部经过多稿修改，于2011年1月颁布了新的法规。虽然地方政府成功阻止了严格的“九成协议”原则（取而代之的是“社会稳定风险评估”），但其他重要改革，例如禁止行政强制拆迁和市场化补偿，仍然有效。

在土地征收改革（2001-2004年）方面，由于征地上访人数不断增加，国土资源部（MLR）受到了朱镕基总理和后来胡锦涛政府的压力。**国土资源部将这些上访视为对其政策的公投，**

<sup>[6]</sup> 部长留言板，可以收。

<sup>[7]</sup> 或者说全国人大代表很大一部分就是地方政府官员构成，这样比较容易理解。

最终支持了改革。国土资源部倡导市场化补偿、为失地农民提供社会保障、明确界定公共利益以限制土地征收，以及改革财政和干部制度。地方政府意见分歧：一些东部地区社会动荡较为严重的省份赞成增加补偿，但财政能力较弱的中西部省份则因成本问题而反对。地方政府尤其反对限制强制征地或严格界定公共利益，担心这会阻碍经济增长。土地征用政策的法律地位（《土地管理法》）使得改革难以在全国人大获得通过。为了规避这一问题，国土资源部和国务院于 2004 年 12 月发布了一项国务院“决定”，这是一项附属法律规范，改变了补偿计算方法，并授权省级政府为失地农民建立社会保障制度。该决定还提高了农民应承担的土地出让金份额。

在土地征用改革的第二阶段(2005-2013 年)，国土资源部认为 2004 年的改革力度不足，继续推动对《土地管理法》进行广泛修改，包括缩小公共利益范围并改善补偿和安置制度。然而，地方政府持续反对这些改革，主张对公共利益进行宽泛的定义，并抵制可能阻碍发展或增加财政负担的改革。一些中央部委（例如铁道部、交通部、水利部）也反对提高补偿标准，因为这会增加他们的项目成本，而且他们在其管辖范围内面临的公共财政委员会压力小于国土资源部。2011 年的新拆迁条例进一步加剧了地方政府的反对，因为他们担心土地征用也会出现类似的限制性后果。尽管土地征用地管理条例的修订在 2007 年就被列入全国人大的立法计划，并得到了中央农村工作领导小组和胡锦涛主席的高层支持，但改革仍陷入停滞。国务院和国土资源部尝试采取双轨制策略（通过全国人大对土地征用地管理条例进行最低限度的修订，通过国务院制定更广泛的行政法规），但全国人大常委会在地方政府意见的影响下，于 2012 年 12 月拒绝对土地征用地管理条例进行一读，导致该法案被否决。这凸显了地方政府及其相关部委在全国人大内部的巨大阻挠力量。党的领导人随后不得不在地方层面启动试点改革。

本章还讨论了对这些政策结果缺乏充分的对立解释。“精英政治”或“派系”路径认为政策转变源于领导层的更迭（例如从江泽民到胡锦涛），这种路径被认为是不充分的，因为改革是在江泽民执政期间启动的，而且两派领导人都担心社会动荡。“意识形态解释”（胡锦涛的“和谐社会”）也被认为不足，因为土地征用改革早于其明确阐述。“媒体压力”本身并非主要驱动因素，因为拆迁条例的起草工作早在备受瞩目的自焚事件发生数年之前就开始了，媒体的影响次于制度动力。最后，虽然法律的立法程序比法规的立法程序更耗时，但《拆迁法》修正案的长期搁置表明，不仅仅是程序上的差异在起作用，这表明全国人大的“程序保守”性质可能会阻碍其响应能力。

总而言之，在政治局常委的压力下，国土资源部和住房城乡建设部等中央政府部委不太可能成为旨在缓解社会动荡的政策改革的倡导者。政治局常委的支持至关重要，但其权力有限，正如温家宝总理无力推动土地征收改革所见。政策制定过程的碎片化加剧，以及省级官员在全国人大等场合的参与度提高，削弱了中央政府对抗议活动的响应能力，迫使各部委接受更为温和的改革。矛盾的是，征求公众意见也可能赋予根深蒂固的官僚反对派权力，使政策对公众需求的响应能力下降。

## 7. Conclusion

“结论”一章强调了过去十五年来中国政府应对社会动荡的策略发生了重大转变，从镇压转向更具响应性和灵活性，并在土地征收和拆迁等领域做出了重大政策让步。信访制度极大地促进了这种响应性，该制度将大量公民投诉处理并优先处理，使其成为“热点问题”，从而引起党的领导层的关注并进入政策制定议程。

抗议信号的影响受到官员政治动机的影响，而官员的政治动机深受干部任命制的影响。政治局常委（PBSC）向省级领导和中央政府部长施加压力，要求他们维护社会稳定，实现经济增长和增收。虽然省级领导面临着确保经济发展的竞争性动机，但作为政策职责范围较窄的职能专家，部长们在政治局常委的压力下，更倾向于倡导广泛的政策改革，以减少

**其特定领域的动荡<sup>[8]</sup>**。政策制定场所进一步影响了结果：代表中央和各部委利益的国务院为改革派各部委提供了便利，而全国人民代表大会（NPC）更容易与地方政府沟通，这为地方政府提供了阻碍或改变改革的机会。

关于政策回应对动员的影响，**证据复杂且混杂**。浙江省在改革后上访数量最初有所下降，但随后随着补偿标准的提高导致预期提高和新的不满情绪（例如，旧政策与新补偿方式的冲突）出现回升。国土资源部的汇总数据显示，上访重点从征地补偿转向“大规模的综合性农村问题”，这表明增加补偿措施取得了一定成效，但总体动员程度仍然很高。关于拆迁，信息不太完整，但坊间证据表明，2011年的法规有助于缓解纠纷，导致浙江省上访数量下降，甚至促使一些地方政府在面临阻力时放弃拆迁计划。然而，强制拆迁并未完全消除。

本章还讨论了这些研究结果在土地征用和拆迁之外的普遍适用性。农村税费和养老金等案例体现了国家更广泛的响应趋势，重大抗议活动促成了政策变化，包括彻底取消农业税以及建立失业保险和下岗职工基本生活保障制度。相比之下，社区/代课教师和退役退伍军人尽管表达了不满，但由于总体动员水平较低，他们大多未能促成国家政策的重大变化，这导致官员们将他们的的问题视为执行问题，而非根本性的政策缺陷。民政部的官僚主义薄弱以及退伍军人缺乏强大的群众组织也阻碍了政策倡导。《劳动合同法》在全国人大遭遇拖延和削弱的经历，与《土地管理法》所面临的挑战如出一辙。本章分析了习近平执政时期的延续性和变革性，指出针对各类群体的政治镇压显著增加，但奇怪的是，由于“劳教制度”的废除，访民遭受的镇压却“略有减少”。然而，其他形式的镇压依然存在，对抗议者的镇压总体上也保持了一致。**镇压加剧的潜在影响可能是通过取代让步来降低地方政府的响应能力，但这是否能从根本上削弱抗议者的士气，从而消除人们对中央政策变革的必要性，仍需进一步考量。**

就更广泛的影响而言，本书认为**抗议活动会影响议程设置和政策制定**，挑战了认为抗议活动只影响政策执行的观点。它完善了对策略转变的理解，揭示了干部考核体系中的社会稳定目标，加上“机会-威胁螺旋”，如何激励破坏性策略和让步。抗议的有效性与争议事件的绝对数量以及其目标向中央政府的上移有关，而不仅仅是平均规模。**该研究强调了诸如信访制度和干部任命制度等制度如何调解抗议信号，过滤较弱的信号并影响政策制定过程。**这种信号传递功能在缺乏其他问责机制的威权政体中尤为重要。

本书运用碎片化威权主义模型，为公共政策研究做出了贡献，强调对社会稳定的担忧如何迫使官僚机构处理抗议者的投诉，尽管上访者的影响力在议程设置阶段仍然高于制定阶段。**“否决者”的概念阐明了人大（通常代表地方利益）如何成为响应的“程序保守”障碍，尤其是在改革产生地方成本的情况下。然而，信访制度可以作为反对派代表的“制度替代品”。中国的“游击式政策制定风格”——即操纵法律形式以绕过制度限制——加上信访制度和干部任命制度的信息收集作用，促成了“中央集权政治权力下的分散主动性”，从而导致多个行政层级的政策响应。**

最后，关于威权主义的韧性，本章认为，针对具体政策（例如土地征用）的抗议活动，其破坏性小于针对政权本身的抗议活动，但如果得不到解决，具体的不满情绪可能会削弱分散的支持。**政策回应，即使是部分的回应，也能增加具体的支持，并增强政权的合法性，尤其是在中央政府被视为防止地方不法行为的保护者的情况下<sup>[9]</sup>**。这表明，让步的门槛低于“革命门槛”，因为独裁者认为主动化解对政策的反对是最佳选择。强大的国家机构，尤其是人事控制和信息收集机构，通过可靠地识别非革命性的抗议活动，促进了这种响应能力。该框架挑战了中国民粹主义仅仅是精英政治的产物这一观点，相反，它认为它是对社会动员

<sup>[8]</sup> 但我认为是否进行回应还取决于这一领域是否是涉及社会面的，或者说是当前诉求主要集中的领域。像铁道部、交通部这种在征地中只负责建设、不面向社会的部门，基本上就不会考虑社会动荡问题。

<sup>[9]</sup> 对政策回应性作用的解读。

的回应，由国家机构和政治激励机制介导。

然而，“隐患”依然存在，例如，如果活动人士协调一致，单元式抗议活动可能会分裂成更统一、更激进的社会运动；以及由于土地减少和地价下跌，“土地财政”模式难以为继，这可能导致经济放缓和社会动荡加剧。在这种情况下，国家做出让步或维持强制措施的能力将受到挑战，凸显了国家在经济低迷时期保持响应能力的重要性。