

抗争治理：一个剖析抗争中国家作用的理论框架

◇ 武汉大学社会学系 桂晓伟^①

内容摘要：基于对海内外近 20 年来有关中国社会矛盾研究的述评，本文指出了现有文献中的一个不足，即“国家”视角的缺失，并据此提出了一个“抗争治理”的理论框架。这一框架包括“多元合法性的张力”“国家能力的变化”“信访体系的矛盾”“官僚机构间的分歧”“官民权力利益关系的强弱”和“抗争治理的策略”六个方面，从“政府官员”的视角更细腻地剖析了国家与社会在抗争中的互动，对我国加强和创新社会管理能力具有积极的价值。

关键词：抗争 治理 国家 社会

这几年，笔者经常看到抗争者通过“缠闹”等手段成功迫使国家满足其利益诉求。这一发现并非个例，因为基层政府面对抗争者的纠缠不休而用“人民币解决人民内部矛盾”的现象也频繁出现在其他学者的研究中（申端锋，2009；孙立平等，2010；田先红，2010；陈柏峰，2011）。

国家对抗争者的“妥协”^②十分令人困惑：首先，中国式抗争常常是小规模、弱组织、缺少资源和非对抗性的（O'Brien，2002，2009；应星 2007）。它们因为缺少抗争的“组织要件”（比如大规模、强组织、领导者和资金），而往往被认为是难以成功的（McAdam & Su，2002；McAdam 1999：43~48）；其次，作为一个富有经验的执政党，很难想象其不知道向抗争者“妥协”可能带来的风险：一方面，国家企图用微小的让步掩盖自身的问题，可能激发人们进一步改革的诉求；另一方面，国家在妥协中展现的脆弱，可能诱使人们趁机向其索要更多（Goldstone & Tilly，2001：188~189）；再次，虽然国家经常容忍抗争，但其并没有丧失对社会的控制力，也仍然有决心和力量化解任何威胁其统治的挑战；最

^① 桂晓伟，武汉大学社会学系讲师，哥本哈根大学社会学博士，武汉大学法学博士。课题资助：本研究是教育部人文社会科学研究青年项目（16YJC840004）和武汉大学自主科研项目（人文社会科学，2017QN045）的阶段性成果，并得到“中央高校基本科研业务费专项资金”资助。

^② “妥协”（concessions）在此是指国家全部或部分满足抗争者的诉求，并对相关官员进行处罚的行为（Cai，2010：5）。在这个意义上，国家对抗争者的“妥协”同时也意味着抗争者获得了某种程度的“成功”。

后也最重要的是，国家从来都没有轻视抗争可能带来的风险，而是不断采取各种措施督促基层官员及时妥善地处理各类社会矛盾（Chen，2012：87～131；田先红，2012a）。

那么，小规模、弱组织、缺少资源和对抗性的中国式抗争为什么可以持续甚至“成功”？基层政府对这些抗争的“妥协”又具有怎样的理论价值？对上述问题的探讨构成本文的主题。

然而，通过对海内外近20年来关于中国社会抗争文献的梳理，本文发现既有研究并无法满意地回答上述问题。更具体地说，这些研究大致分为两类：一类是“社会中心”的研究，其致力于从抗争者的视角解释抗争的动态和结果，但如前文所述，中国式抗争往往缺少可以使之持续并获得成功的“组织要件”；另一类是“国家中心”的研究，其虽然强调国家在塑造抗争中的重要性，但更关心抗争者如何利用国家释放的政治机会实现自身的诉求，因此国家往往成为此类研究分析抗争的背景，而其自身的复杂性则被简化了。进一步剖析，上述两类研究失于对国家的细腻理解的一个重要原因在于他们分析的重心仍然在抗争者而非应对抗争的官员身上。然而，基于国家在中国式抗争中扮演的重要角色（O'Brien & Li，2006：99；Cai，2010：2～8；Zhao 2010：459），这些抗争成功的“线索”更可能存在于国家而非社会之中。因此，本文强调从官员的视角分析抗争，并建构了一个“抗争治理”的理论框架，从“多元合法性的冲突”“国家能力的变化”“信访体系的矛盾”“官僚机构间的分歧”“官民权力利益关系的强弱”和“抗争治理的策略”六个方面更为细腻地剖析国家对抗争的影响。

接下来，笔者将依次展开对上述内容的深入分析。需要强调的是，“社会中心”或“国家中心”的理论区分主要是为了凸显这两类研究看待问题的不同视角，而并非在方法上对国家和社会的割裂。事实上，抗争必须被置于国家和社会的互动过程中来讨论（Migdal，2001），任何企图割裂两者的分析都可能损害我们对这一问题的丰富性的理解（O'Brien & Li，2006：97～99）。

一、“社会中心”的抗争理论

过去20年，所有重要的抗争政治理论都被用来解释中国社会的抗争。其中，“社会中心”的理论尤其受到青睐。此类理论强调抗争者的“不满”“策略”，以及各种能够增强抗争力度的“组织要件”对抗争走势的重要性。这些理论虽然极大地丰富了我们对于塑造抗争的社会力量的理解，但也有其局限之处。

◎ 中国乡村研究

462

（一）抗争者的不满

基于不满的解释被频繁用以分析转型社会的抗争，因为大规模的市场化、工业化、城市化往往造成普遍的社会不满，这些不满如果无法被及时化解，则可能引发社会失序和政治动荡（Durkheim, 1951; Huntington, 1968）。

当下中国正处于转型巨变之中，不堪税赋的农民（Bernstein & Lü, 2003）、被下岗的职工（Cai, 2006; Lee, 2007）、生存环境受到威胁的移民（应星, 2001; Jing, 2010; Deng & Yang, 2013; 邓燕华, 2016）、没有得到妥善安置的退伍军人（Diamant & O'Brien, 2015），以及在征地拆迁中没有获得足够补偿的人们（于建嵘, 2005; 耿羽, 2013），都在转型过程中积聚了不满，这成为他们抗争的重要诱因。

一些研究因此将抗争者的不满作为解释他们参与集体行动的重要原因（Hurst & O'Brien, 2002; 应星, 2011）。不可否认，不满可以帮助人们正当化自身的利益诉求、塑造群体内部的团结、坚定抗争的决心，并吸引公众的注意（陈颀、吴毅, 2014），这使其成为解释抗争何以发生的一个必要条件（赵鼎新, 2006: 82）。然而，此类解释难以就抗争的动态提供更细腻的分析。

首先，这种解释难以回答为什么不满各异的抗争者却常常采用类似的抗争形式。比如各类抗争者都会不约而同地采取静坐、示威、上访等为政府带来麻烦但却并不极端的抗争行动，而已有研究表明，官僚机构间的“分歧”（比如上下级政府对待抗争的不同态度）是造成上述情况的主要原因（应星, 2001; O'Brien & Li, 2006）。

其次，它也无法解释为什么一些抗争可以成功，而另一些却不可以。虽然不满的程度（比如利益受损的多少）可能左右抗争的走势，但其仍然无法回答当抗争者的不满类似时，为什么其中一些人可以成功而另一些人却不可以。要解答这一疑问，我们需要进一步分析抗争的策略和组织要件的作用。

（二）抗争的策略

抗争策略对分析抗争的动态和结果非常重要（McAdam, 1983）。就中国研究而言，学者们主要归纳了三种代表性的抗争策略。

第一种是依据法律或政策但又“踩线不越线”的策略。“依据政策的抗争”（policy-based resistance）（Li & O'Brien, 1996）或“依法抗争”（rightful resistance）（O'Brien, 1996）是欧博文（O'Brien）和李连江对中国社会抗争特点的概括。“依法抗争”是指“创造性地使用国家法律、政策和其他官方倡导的价值来

反对不遵守这些规范的地方精英的抗争”（O'Brien & Li, 2006: 2）。这种抗争往往“踩线不越线”，它既不完全违法也不完全合法，而是介于两者之间的一种准制度化抗争（O'Brien, 2002: 53）。更具体地说，这种抗争往往采用“有节制的群体聚集手段，边缘性的触响秩序的警铃，有分寸地扰乱日常的生活，以危及秩序的信号来唤醒官员们解决问题的诚意”（应星，2007: 17）。

作为第二种策略，“制造麻烦”是对“踩线不越线”的更具体表述。尽管很多学者都提到过这一策略，但陈曦对其做了非常细致的归类 and 总结。他将这一策略划分为四类：第一类是“吸引注意型”，比如打标语、喊口号；第二类是“表演游说型”，比如下跪、穿丧服；第三类是“破坏社会秩序型”，比如堵塞交通和罢工；第四类是“破坏政府办公秩序型”，比如堵政府大门，拦领导公车等（Chen, 2009: 457）。通过上述策略，抗争者既可以提高自身的博弈能力，又可以控制“制造麻烦”的风险。

第三种是“问题化”策略。“问题化”是指抗争者不断运用各种“说”、“闹”、“缠”的策略和技术把自己的生活困境建构成政府不得不面对的紧要问题（应星，2001: 317~320；应星、晋军，2000）。蔡永顺则发现了另一种“问题化”的方式，即抗争者通过将地方官员的其他违法行为（比如腐败）“问题化”，向对方施压，从而迫使其解决自己的诉求（Cai, 2010: 69~70）。

近年来，学者们还提炼出“弱者的韧武器”（折晓叶，2008）、“以势抗争”（董海军，2008）、“以身抗争”（王洪伟，2010），以及“以诗维权”（黄志辉，2012）等抗争策略。这些研究对于深入理解“踩线不越线”“制造麻烦”和“问题化”三大基本策略在实践中的运作机制提供了重要的启发，但其在策略类型上并未超出前三者的范畴，故此不再赘述。

上述抗争策略对于理解弱者如何使用低风险但却简便易行的策略对抗强者极具启发，然而它们也不足以回答抗争者何以成功，因为这些策略是大多数抗争者都可以掌握和使用的，但现实中却只有部分抗争者能够获得成功。

（三）抗争的组织要件

相对上述易于操作的抗争策略，能提升抗争力度的诸如动员网络、领导者、资源等组织要件则不是抗争者轻易可以获得的。这些“组织要件”因此可以帮助我们解释为什么一些抗争可以成功而另一些却不可以。

抗争的“组织要件”一直是解释抗争走势的关键变量（Gamson, 1990: 38~71；McAdam, 1999: 43~48；Tarrow, 2011: 119~139）。受其影响，研究中国的学者发现媒体和官员的额外帮助（Shi & Cai, 2006），较强的社会纽带

(Kuang & Goebel, 2013; Deng & O'Brien, 2014), 弹性的领导艺术 (Kuang & Goebel, 2013; Li & O'Brien, 2008), 持续的冤屈和统一的话语诉求 (Kuang & Goebel, 2013), 以及充足的经费支持和时间 (Deng & O'Brien, 2014) 是抗争得以持续和成功的重要因素。

然而, 上述解释是否具有代表性却存在疑问, 因为中国式抗争往往是小规模, 弱组织, 缺少资源和非对抗性的。举例来说, 较强的社会纽带可以提升抗争的力度, 但此类纽带更可能存在于南方农村。与之相对, 北方和中部农村的社会结构则比较松散 (桂华、贺雪峰, 2013; 贺雪峰, 2012)。同时, 在当前的政治生态下, 优秀的抗争领袖和充足的经费支持也都更可能是随机而非普遍的现象。此外, 虽然于建嵘 (2004) 认为中国社会的抗争出现了组织化倾向, 但他的发现同样存在争议, 并遭到应星 (2007) 和吴毅 (2007b) 的批评。而且, 于建嵘的经验主要来自湖南, 其他地区是否如他所言同样存在疑问。因此, 抗争的“组织要件”仍然难以解释大量并不具备这些要素的中国式抗争是如何持续并取得成功的。

二、“国家中心”的抗争理论

其实, 即便上述抗争的“组织要件”具有代表性, 仅仅关注它们也不足以解释抗争的动态和走向, 因为国家在抗争过程中扮演着决定性的角色 (Zhao, 2010), 而政府对抗争的回应是比抗争力度更具决定性的影响抗争结果的要素 (Cai, 2010: 2~8)。

欧博文和李连江因此倡导一种分析“(抗争)结果的互动视角”(an interactive approach to outcomes) (O'Brien & Li, 2006: 97~99)。这一视角主张“放弃过于社会中心的偏好, 而将我们的注意力从对抗争力度的关注上转移到抗争者与国家的互动上” (O'Brien & Li, 2006: 99)。^① 随着对国家重要性的强调, 研究者们开始探讨“官僚机构间的分歧”和“国家对抗争的回应”对抗争的影

^① 其实很少有研究会忽略国家在抗争中的作用, 然而很多研究确实也存在一种社会中心的偏好, 即主要从抗争者一方获取经验素材, 将重心放在描述他们的不满、抗争和挫折上。这类研究因此忽略了故事的另一面, 即基层官员在治理抗争中面临的压力、束缚和对策 (Su & He, 2010: 158)。在这个意义上, 欧博文和李连江的建议具有一定的积极意义。

响。^① 接下来，笔者将依次讨论这两种路径的解释力及其局限。

（一）官僚机构间的分歧

“官僚机构间的分歧”是指纵向的各级政府或者横向的同一政府的不同部门之间因为不同的利益考量而为抗争者释放的政治机会。多年来，学者们对抗争者如何创造并利用国家“纵向”（应星，2001；O'Brien & Li，2006；Cai，2010）和“横向”（Mertha，2008；Shi & Cai，2006；Sun & Zhao，2008）的官僚机构间的分歧进行了深入的分析。然而，这一路径因为对国家的简单化理解而无法充分解释中国式抗争的成功。

首先，这一解释以国家权力的强大为预设，但却忽视了国家权力的局限。更具体地说，这一解释认为权力和财富集中于精英之手，并因此剥夺了其他人影响重要决策并改变自身生活的机会（McAdam，1999：36～37）。因此，抗争者成功的关键便在于增强抗争力度以创造和利用国家权力机构间的分歧。基于此预设，当研究者试图解释抗争何以成功时，其重心往往转移到能够增强抗争力度的“组织要件”上，从而陷入后者所面临的代表性质疑（比较 Cai，2010：87～109，110～134）。其实，除了国家权力机构间的分歧，国家权力的局限也会对抗争产生影响。比如，一些研究指出国家控制和渗透社会能力的下降使其难以应对基层社会的抗争（Chen，2012：60～62；申端锋，2009；田先红，2012a；吕德文，2009；吴毅，2007a）。然而，此类研究的潜力尚未被充分挖掘。

其次，官僚机构间的“分歧”致力于挖掘官僚体系内存在的政治机会，但却忽略了国家和社会真正相遇的基层政治的丰富空间。比如，除了上下级政府或官员间的“分歧”，基层官员以及协助其治理的混混和黑保安间的分歧和共谋同样可以对抗争结果产生重要影响，但后者却没有被充分重视。

最后，国家意识形态或制度设计中的模糊和矛盾也是一个影响抗争的因素（Chen，2012：196）。对此，一个很好的例子是既被用来控制上访又被同时要求便利上访的自相矛盾的信访体系（Cai，2004；Chen，2008）。然而，此一研究脉络也没有被充分讨论。

进一步分析，国家所可能释放的政治机会远比官僚机构间的“分歧”丰富和复杂，而既有研究忽略这一现象的一个重要原因是它们的重心仍然放在“抗争

^① 国家视角下的抗争研究早在上世纪70年代即被学者们所强调。按照斯考切波的划分，国家作为“制度结构”和“行动者”均会对抗争产生影响（Skocpol，1985）。而当前学界对“官僚机构间的分歧”和“国家对抗争的回应”的研究则是在继续推进这一工作。

者”而非“官员”身上。在这一视角下，国家只是影响抗争的政治背景，而抗争者如何创造和利用国家释放的政治机会才是分析的重点。循此思路，国家被简化为多层级的、具有内部分歧的权力结构，抗争者的行动逻辑被简化为基于不满的维权，而研究的重心则重新回到那些可以增强抗争力度的要素上。因此，要想深入理解复杂的中国政治生态，我们需要以国家而非抗争者为重心，并从官员的视角更细致地检视其是如何治理抗争的。

（二）国家对抗争的回应

“国家对抗争的回应”是另一个塑造抗争的重要因素，其包含三种基本类型：忽略抗争者行动的“容忍”、对其采取强硬手段的“压制”和试图对之进行安抚的“妥协”（Piven & Cloward, 1977: 27）。

“国家对抗争的回应”在很长一段时间被简单理解为“压制”（O'Brien & Stern, 2008: 24; Cai, 2008a）。近年来，“容忍”（Cai, 2010: 45）、“拖延”（应星 2001: 370~372; 陈柏峰 2004: 234~235; Chen, 2012: 83~85）、“劝说”（Chen, 2012: 83~85; 吕德文, 2012; Habich, 2015; O'Brien & Deng, 2015），以及“妥协”（Cai, 2010: 6~7; Chen, 2012: 74~76; Su & He, 2010; Tong & Lei, 2010）等相对柔和的治理手段开始受到更多关注。

然而，上述很多研究仍然热衷于讨论各种使“回应”得以可能的要素（比如抗争策略的合理性和抗争力度的强弱），而非“回应”本身的丰富细节。比如，蔡永顺将“妥协”简单定义为“满足抗争者的诉求”，并将主要精力放在抗争者如何利用策略和资源实现这一结果上（Cai, 2010; 类似参见 Chen, 2009）。而实践中，恰恰是“妥协”本身的丰富细节有助于我们深入理解抗争的走势。比如，满足上访人的合理要求是一种“妥协”，满足其无理要求花钱消灾也是一种“妥协”，两种取向可能造就完全不同的抗争结果。

不难看出，上述研究错失“回应”之丰富细节的一个重要原因也是因为它们将“抗争者”而非“官员”作为分析的重心。与之相对，最近的一些研究开始更多关注国家应对抗争的过程和细节。

李静君和张永宏归纳了基层政府维稳的三个微观机制，即与抗争者讨价还价、通过制度化程序吸纳抗争，以及运用“恩庇侍从”（patron-client）关系控制抗争（Lee & Zhang, 2013）。其中，与抗争者讨价还价是核心机制，这一机制又细分为五个环节：第一，区分不同抗争并采取相应的安抚措施；第二，将抗争者纳入谈判轨道，分化瓦解并各个击破；第三，通过讨价还价与抗争者共同界定现

实的而非法定的“权益”；第四，辅以使用或威胁使用武力；第五，在妥协中实现双方的“非零和博弈”，比如官员通过维稳获得政绩而抗争者则获得一定的物质利益（Lee & Zhang, 2013: 1485~1495）。

此外，邓燕华和欧博文发现“利用关系施压”（relation repression）是基层政府控制抗争的重要软性策略（Deng & O'Brien, 2013; O'Brien & Deng, 2015; O'Brien, 2016）。为实施这一策略，基层政府首先会调查抗争者的社会关系，然后确定可对其进行思想工作的人员名单，并利用停薪、转岗甚至开除公职等手段督促他们投入工作（Deng & O'Brien, 2013: 536~541）。这一策略的有效性取决于基层政府与思想工作者，以及后者与抗争者之间的关系强度。三者之间的关系越紧密，其有效性也就越高（Deng & O'Brien, 2013: 541~546）。

然而，上述研究虽然深化了我们对国家治理抗争的过程和细节的理解，但对国家为什么要如此（比如花钱买平安或者利用关系施压）应对抗争的结构性因素则缺少分析。找出这些因素，将有助于我们进一步理解国家在治理抗争时所面临的困境，以及相应的解决之道。

对此，另外一些研究为我们提供了启发。它们不仅揭示了国家应对抗争的丰富细节，也从国家而非抗争者的视角解释了这些“回应”背后的逻辑。其中，应星对“国家摆平术”的分析十分精彩。这一摆平术由“拔钉子”“开口子”和“揭盖子”三种技术手段构成。“拔钉子”是通过打击为主的各种手段摆平上访组织者；“开口子”是将上访过程中可能危及政权合法性的矛盾进行局部化处理；而“揭盖子”则是处理相关责任人以“杀一儆百”（应星，2001: 91~265; 324~327, 391）。除了挖掘上述权力技术的细节，应星另一个贡献是为这些权力技术的运作逻辑提供了一个同时强调国家和社会要素的解释思路。更具体地说，这些权力技术在实践中运用，既取决于抗争策略的有效性，也取决于社会控制体系、科层体制和信访体制的运作，还取决于国家控制社会能力的改变（即“总体性社会”的解体）和国家中心工作的转移（即从革命转向经济建设）（应星，2001: 317~320; 332~335）。

应星这种同时糅合了微观层面的国家社会互动、中观层面的制度运行和宏观层面的国家能力和国家合法性变化的分析为我们深入理解国家对抗争的回应提供了重要启发。不过，应星的分析仍可进一步完善。第一，所谓国家中心工作从革命向经济建设的转移其实质是国家从侧重意识形态合法性向强调政绩合法性的转变。然而，应星对合法性的讨论仍然较为笼统，既没有区分合法性的不同维度（比如意识形态和政绩都是合法性的重要维度），也没有看到这些维度之间的冲突对国家行动的影响。第二，相比应星所描述的情况，当前国家控制社会的能力进

一步弱化。同时，国家对代理人的监控和考核体制也发生了调整。上述变化对官民互动模式的影响值得进一步观察。第三，应星对微观层面的国家社会互动的理解也不够细腻。比如，吴毅就指出地方社会的“权力利益的结构之网”是比应星所说的宏观“合法性困境”更为优先的导致农民抗争弱组织化和非政治化的要素（吴毅 2007b：22）。

近年来，一些学者进一步挖掘了国家的各类“摆平术”及其背后深层次的结构原因。他们发现，基层治理资源的缺失（比如意识形态话语等权威性资源和土地、农业税等配置性资源）、乡村传统规范的式微、强化技术手段但模糊政治原则的压力型体制共同导致了上访治理的乱象（陈柏峰，2011，2012；田先红，2010，2012a；申端峰，2010）。在面对各种刚性指标的压力时，基层政权常常秉承“不出事”逻辑而诉诸各类“摆平术”（欧阳静，2011：55~61）。比如，吴毅发现，乡镇会以“小恩小惠”的方式在私底下收买个别上访“领袖”（吴毅，2007a：617）；而其他一些学者也总结了包括批准入党、给予“低保”、享受“免费医疗”、启用“信访救助”等各种五花八门的“摆平术”。这些“摆平术”是基层政权在穷尽了其他包括规劝、跟踪监控、拦截，甚至暴力威胁上访人无果之后的无奈之举，而它们又催生了大量“无理”和“谋利”上访，导致基层治理陷入恶性循环。为此，必须强化基层的治权、确立正确的分类原则、合理的治理方法和必要的配套措施（陈柏峰，2011，2012；田先红，2010，2012a；申端峰，2010）。

上述学者所提出的“治理的视角”为我们深入理解国家应对抗争的行动逻辑提供了重要启发。其最重要的贡献在于推进了我们对基层政权特性和村庄社会结构的认识，而这是我们研究科层制运作、国家能力建设和抗争治理的必要前提（欧阳静，2011；田先红，2012b）。同时，他们也在更宏观的层面探讨了当前的基层治理困境与国家能力和国家意识形态之间的关联（田先红，2010；陈柏峰，2011）。不过，此派观点尚有优化空间。第一，其主张增强国家实际渗透社会并执行其决定的“基础性权力”，但却没有深入思考国家的“基础性权力”和国家不经与社会协商而单独采取行动的“专断性权力”之间的悖论（李强，1998）。^①更具体地说，强化国家的“基础性权力”或许可以帮助基层政权更有效地控制社会抗争，但它同时也可能为“专断性权力”的滥用埋下隐患，而这进而可能引发更多抗争。因此，在国家制度化抗争的过程中，如何清晰界定两种权力的边界仍然需要探讨；第二，其主张找回“意识形态”以规训无理抗争者，但却忽略了国

^① 关于“基础性权力”和“专断性权力”的界定和区分，参见 Mann（1993：59）。

家合法性来源已然发生改变这一现实。然而，在法治建设已然成为国家合法性来源的一个重要维度的前提下，如何协调既有意识形态和法治的关系还需要进一步思考。

三、聚焦“官员”的抗争治理

至此，本文完成了对“社会中心”和“国家中心”的抗争理论述评。其中，“抗争者的不满”“抗争的策略”“抗争的组织要件”是典型的聚焦于抗争者的解释。尽管“官僚机构间的分歧”和“国家对抗争的回应”两种解释强调国家对抗争的塑造作用，但它们更关心的是抗争者如何创造并利用这些分歧并迫使国家做出让步，而国家政治生态的复杂性和国家行动的多样性在其研究中都被简化了。与之相比，另一些研究虽然揭示了国家应对抗争的丰富细节及其背后的结构性因素，但它们对国家的理解仍有疏漏之处。

基于此，本文提出一种以“官员”作为重心分析官民互动的“抗争治理”路径，以帮助我们更为细腻地剖析“国家”对抗争的影响。接下来，笔者将首先阐明“抗争治理”的研究对象和研究策略，然后在下一节建构一个“抗争治理”的理论框架。

（一）抗争治理的研究对象

从官员角度分析抗争中的官民互动并不是一个新的视角。蒂利（Tilly）很早就为我们提供了两种解释抗争的路径：一条以抗争者为中心，关注各种扩展其抗争机会但规避其抗争风险的要素；一条以政府为中心，关注各种其用以便利或压制抗争的要素（Tilly, 1978, chapters 3, 4, 6）。受蒂利启发，大量研究开始关注警察对抗争的治理（Della Porta, 1999; Della Porta & Fillieule, 2004）。

具体到中国语境，基层官员而非警察或上级官员才是抗争治理的主体。在中国，官员承担着安抚抗争者，避免冲突升级，并维护社会稳定的重任；而在现有的政治生态下，基层官员又被顶在第一线，他们既是抗争的对象，又承担着化解抗争的重任（比如信访工作的“属地原则”）（Cai, 2010: 4; 贺雪峰 2011）。虽然近年来警察在处理抗争时的作用愈发重要，但其主要受命于政府主要领导（Cai, 2010: 8）。此外，尽管上级政府不时会介入对抗争的处理，但这种介入是选择性的，大量小规模、非对抗性的抗争无法得到上级的干预（Cai, 2010: 7）。因此上级官员也不是抗争治理的常规力量。

（二）抗争治理的研究策略

要想更好地理解国家对抗争的影响，我们需要一个能够深入剖析国家政治生态的研究策略。对此，既有研究主要采用了一种“受中观结构要素影响的机制分析”，而本文则倡导一种“受宏观结构要素影响的机制—过程分析”（macrostructural informed mechanism-process research）（Zhao, 2010: 470）。

“受中观结构要素影响的机制分析”致力于揭示能够对抗争产生影响的中观要素。机制分析虽然有利于揭示被结构分析所遮蔽的有价值的细节，但它需要某些“线索”（sensitizing hunches）的引导以免流于琐碎。这些“线索”便是中观的“结构性倾向”（structural propensities），因为真正的行动就发生在宏观和微观之间的中观地带（McAdam, 2003）。

这一研究策略主要有两点局限。首先，中观的“结构性倾向”往往是特定而具体的，我们就其对抗争的影响了解越多，就越可能只见树木而不见森林。比如，当既有研究过分关注中观的“官僚机构间的分歧”时，它反而简化了对国家复杂政治生态的理解。其次，中观的“结构性倾向”不是使一个国家的政治生态区别于其他国家的关键变量。比如，“官僚机构间的分歧”虽然是塑造抗争的重要变量，但不同的政体，由于“国家合法性”和“国家能力”的不同，其“官僚机构间的分歧”可能有很大差异。因此，要深入理解一国的政治生态，我们必须从对其更有决定作用的宏观结构要素入手。

因此，赵鼎新建议从国家的宏观结构要素入手进行机制过程分析。他将这一研究策略称为“受宏观结构要素影响的机制—过程分析”（Zhao, 2010: 470）。赵鼎新指出，由于常常存在各种可能的解释抗争的机制（比如搭便车和国家的镇压都可以解释抗争的失败），将微观经验与决定国家性质和国家社会关系的宏观结构要素相连接，将有助于我们洞悉一国政治生态区别于其他国家的关键所在（Zhao, 2010: 468）。他进而认为“国家合法性”和“国家能力”是两个决定性的塑造机制的宏观结构要素，它们不仅可以帮助我们发现各种解释抗争的机制，还能够帮助我们厘清这些机制之间的关系，以及他们在解释抗争时的重要性（Zhao, 2010: 468~471）。不过，赵鼎新并没有就如何使用这一研究策略做细致分析（Zhao, 2010: 470），而本文则试图推进这一工作。

四、“抗争治理”的理论框架

受赵鼎新启发，本文建构了一个“抗争治理”的理论框架。表一是这一框架

的具体内容。在其左侧，依次是影响“抗争治理”的两个宏观要素：“多元合法性的张力”和“国家能力的变化”，两个中观要素：“信访制度的矛盾”和“精英的分歧”，两个微观要素：“官民权力利益关系的强弱”和“抗争治理的策略”。而在其右侧，则依次是这些要素的不同维度。对上述要素的剖析有助于深入理解当下中国的政治生态及其对抗争的塑造作用。其中，两个宏观要素最为关键，它们进而决定了两个中观要素和两个微观要素对抗争的影响。

表一 “抗争治理”的理论框架

	要素	维度
宏观层面	多元合法性的张力	意识形态合法性
		规范合法性
		政绩合法性
	国家能力的变化	专断性权力
		基础性权力
中观层面	信访体系的矛盾	便利/控制上访
		监控/依赖基层官员
	精英的缝隙	官僚机构间的纵向缝隙
		官僚机构间的横向缝隙
		精英个体间的分歧和共谋
微观层面	官民权力利益关系的强弱	与政府关系紧密者
		与政府关系松散者
	抗争治理的策略	策略执行者：官员/私人
		强制力程度：硬性/软性
		是否违法：显性/隐形

（来源：作者总结）

（一）多元合法性的张力

既有研究广泛讨论了合法性对中国社会抗争的影响。一种普遍的观点是上级政府更在乎自身的合法性，并三令五申地管束基层政府的不法行为，从而为抗争者创造了很多政治机会（应星，2001：336～337；Cai，2008b：417；O'Brien，2009：27）。然而，这些研究往往将“合法性”看作一个整体，而没有注意到合

法性不同维度之间的冲突，以及这种冲突对抗争的影响。

其实，一个国家很少将自身的统治建立在某种单一的合法性资源上。当前中国政府在治理过程中主要依赖三个维度的合法性：“意识形态合法性”、“规范合法性”和“政绩合法性”。其中，“意识形态合法性”对应一套具有吸引力的价值体系（Zhao，2009：418）；“规范合法性”用以反映国家致力于制度化其行为的各种努力（Schubert，2008：196），并区别于民主国家基于选举而产生的“程序合法性”（procedure-based legitimacy）（Zhao，2010：471）；而“政绩合法性”则对应国家能够提供的各种经济、社会服务（Perry，2008；Zhao，2009）。

更具体地说，当前中国政府的“合法性”即不同于集体化时代的意识形态优先，也有别于民主国家的法律至上和竞争性选举，而是在改造意识形态的同时，更加强调制度建设和政绩提升。进言之，随着改革的推进，社会主义法治开始成为一种新的意识形态，这进而促进了“规范合法性”的提升。与此同时，国家也没有放弃对原有的社会主义意识形态的强调，并一直致力于为民众提供良好的政绩和服务。

在抗争治理问题上，这种同时强调意识形态、规范和政绩合法性的设计常常发生冲突。比如“群众路线”的意识形态原本具有动员和教育大众的双重功能（冯仕政，2012）。然而，随着依法治国的推进，“群众路线”已经很难发挥其区分并规训大众的功能，因为这与法律面前人人平等的观念相矛盾；再比如，收容遣送和劳教制度的废除，其更深层的原因也是依法治国理念下的制度安排与阶级斗争思维下的社会控制体系的冲突。而在上述治理手段相继失效的同时，国家基于政绩的考虑，仍然强调为民排忧解难甚至不惜为此牺牲法制而对上访人提供兜底服务。上述矛盾使基层政府往往难以有效区分有理和无理上访者，并迫于政绩压力而常常对后者作出妥协。因此，多元合法性之间的冲突为我们理解抗争治理过程中的制度实践，以及官民双方在此实践下的互动提供了更细腻的视角。

（二）国家能力的变化

不少研究注意到国家能力变化对抗争的影响。这些研究认为，肇始 20 世纪 90 年代的经济社会转型弱化了国家对社会渗透和控制能力。普通民众比以往拥有更多获取资源的途径，他们因此更少依赖基层政府，也更不畏惧与后者进行对抗（应星，2001：324；O'Brien，1996：42）。

虽然上述研究对问题的宏观把握基本准确，但他们的分析却不够深入。迈克尔·曼恩（Michael Mann）区分了两种不同的国家能力：一种是国家的“专断性权力”（despotic power），即国家精英在不与市民社会进行制度化商谈前提下的

自行配置资源的权力；一种是国家的“基础性权力”（infrastructural power），即国家渗透市民社会并贯彻其决策的制度化能力（Mann, 1993: 59）。根据曼恩的界定，当前政府确实具有相对较低的“基础性权力”，但这并不意味着其“专断性”权力也被削弱。实际上，很多研究均发现，国家在基层仍然具有较强的“专断性权力”，并主导着大多数优质资源的配置（吴毅，2007b）。

在这个意义上，当前基层政府虽面临“基础性权力”流失的困境，但却同时保持了较强的“专断性权力”。进一步深究，强“专断性权力”和弱“基础性权力”的共存一定程度上又与合法性构成的改变有关。比如随着规范合法性的增强和阶级斗争意识形态的弱化，一些与之相悖的制度设置（比如收容遣送和劳教）逐渐被废止，而这在释放社会活力的同时，也削弱了基层政府控制和渗透社会的“基础性权力”（桂晓伟，2017）。与此同时，当前的改革尚未完全打破权力垄断的局面，这又使得基层政府通过对优质资源的支配继续保持了其“专断性权力”。转型时期基层政府这种强“专断性权力”和弱“基础性权力”并存的格局究竟会如何影响抗争值得进一步分析。

（三）信访体系的矛盾

信访体系是对与信访工作相关的制度、机构和人员的统称。在中国，大多数抗争以上访的形式出现，这使信访体系成为国家对抗争时最重要的制度安排（Minzner, 2006; Chen, 2005: 86~187; 陈柏峰，2012）。

信访体系是我党的群众路线政治实践的重要组成部分（应星，2004: 60; Chen, 2005: 97; 冯仕政，2012）。受群众路线意识形态影响，信访体系具有两个结构性矛盾。首先，信访体系既要便利上访人，也要控制和教育他们。便利上访人是为了倾听和回应群众的诉求，而控制和教育他们是为了维护党的正确领导。唯有如此，信访体系才能真正反映群众路线的初衷，将“先锋队的领导作用和有意义的群众参与结合起来”（Frakt, 1979: 690）。其次，信访体系既要通过群众反映的问题监控基层官员，又不得不依靠这些官员处理上述问题。监控基层官员是为了督促他们更好地维护群众利益，而主要依靠他们自查则是强调党的领导和权力集中的必然逻辑。

虽然上述信访体系的结构性矛盾一直存在，但在“合法性”和“国家能力”发生改变的宏观背景下，这些矛盾对抗争治理的影响被进一步放大了。进言之，在“以阶级斗争为纲”的集体化时代，信访体系的教育动员功能仍然发挥着强大的规训作用（冯仕政，2012）。同时，一系列行之有效的控制上访的制度（比如劳教和收容遣送）也畅行无阻（应星，2001: 396~399; 陈柏峰，2004: 233~

234; Chen, 2005: 147~158)。而在后集体化时代,随着经济社会的变迁,国家控制和渗透社会的能力开始下降;社会主义法治的引入不仅消解了信访区分并规训上访人的功能,导致了一系列与之不符的控制制度的废除,还促成了很多便利上访的规定的实施(比如信访渠道的增加以及领导干部接待和处理信访的制度化)。

上述改变进一步凸显了信访体系的结构性矛盾。一方面,当上访被极大便利,而控制上访又成为不得不完成的刚性指标时,基层官员就可能采取各种策略以停访息诉,并同时欺瞒或贿赂其上级官员以逃避惩罚;^①另一方面,上级官员虽然肩负“监控”基层官员的职责,但在上访被极大便利,又必须维稳的背景下,其常常选择与基层官员“共谋”,放任其相对温和的“变通”(比如赎买上访人),而约束其较为极端的举措(比如殴打上访人)。^②而以上这些变化又将进一步塑造抗争者的行动逻辑并改变其抗争的进程。

(四) 精英的分歧

精英的分歧为弱势群体的抗争提供了重要的政治机会。此类分歧被很多研究简化为上下级政府间的分歧。对此,上文已有讨论,兹不赘述。实际上,横向的官僚机构间的分歧也是一个塑造抗争的重要变量(O'Brien, 2014: 1054)。此外,精英个体间的利益分化也会对抗争产生重要影响。然而,后两种精英的分歧并未被既有研究所充分讨论。

首先,横向的诸如基层政府和公检法、媒体以及其他政府机关之间的分歧对抗争的影响需要被更多地关注。不可否认基层政府仍然有效地控制着上述机构,但它们彼此之间的边界较之以往要更有弹性,而这种弹性常常与国家就同一问题所发出的多种不同声音有关(Stern & O'Brien, 2012: 174)。

① 根据我的调研,上述刚性指标体系主要由如下几个部分构成:首先是县委书记和县长每年和上级部门签订的“目标责任书”,这其中最主要的任务是彻底避免赴京非正常上访和赴京集体上访、将赴京正常上访控制在人口数的十万分之一、办结上级交办的85%的案件等硬指标。两位主要领导继而又会以“包案”的形式将信访疑难问题分解到每一个基层干部头上。最常见的方式是针对每一个疑难上访问题成立工作小组,由县领导带队,并且将相关的乡干部、村组干部纳入其中。在责任到人之后,接下来就是具体的视情节而定的责任,这主要包括“责成说明情况”、“通报批评和责令书面检查”、“黄牌警告”、“重点管理”、“诫勉谈话”、“一票否决”,乃至接受“党纪国法的处理”。这种层层传递的压力体系为基层干部,尤其是主要领导带来了很大的压力。

② 根据周雪光的分析上下级政府间的共谋行为是中国官僚体系内的一个突出现象(周雪光, 2009)。

在这个问题上，“多元合法性的张力”可以为我们提供重要的线索。更具体地说，重视“政绩合法性”决定了国家既要维护社会稳定的大局，又必须推进制度建设，以妥善化解社会矛盾，有效遏制基层政府的违规行为。顾全大局，常常成为基层政府干预司法审判和媒体报道的理由，但尊重法律（即“规范合法性”）又为媒体和公检法争取了自主的空间。根据我的调研，媒体在报道基层政府的违规行为时，只要内容真实，事后往往不会受到严肃处理。虽然一些报道通过政府的“斡旋”在事前审查时被拿下，但这种“斡旋”本身也是对媒体相对独立性的承认。同时，公检法对案件的处理也越来越强调规范性和专业性。在法律上经得起考验的案件越来越难以被政府干预；而一系列包括人事任免、财政支出、防范领导干部干预司法等规定的出台也进一步强化了公检法的独立性。^①此外，“意识形态合法性”也常常成为上述机构抵御政府压力的挡箭牌。比如，在当前的“意识形态”下，政府对下岗职工、失地农民、讨薪民工和被拆迁户负有道义上不可推卸的责任，这为媒体曝光其在处理上述弱势群体问题中的失职提供了天然的正当性。不难看出，多元合法性的张力为媒体和公检法抵御基层政府的随意摆布提供了更多独立的空间，而这些精英的“分歧”也成为抗争者可以利用的政治机会。

其次，精英个体间的利益分化也值得进一步分析。在米格代尔的“国家人类学”（anthropology of the state）设想中，国家被区分为四层，其中直接与各种社会力量接触的基层官员被看作一个重要的层级（Migdal, 2001: 117~118）。在中国，国家在基层的治理主体主要由四类人构成，他们是地方主要官员、地方普通官员、准官员（即村、组干部），以及混混、截访者和信息提供者。相比官僚机构间的“分歧”，上述主体在抗争治理过程中的利益分化为我们解释抗争的走向提供了一个更细腻的视角。

要理解上述治理主体的行动逻辑，我们首先需要了解他们在官僚体系中的境遇，以及这一体系带给他们的机会/威胁。而要弄清这一点，我们又必须知道官僚体系内有关奖惩的考核规定，而这些规定同样受到多元合法性的影响。进言之，基于对政绩的强调，国家对官员的考核更加注重实际。相应的，官员解决复杂社会矛盾的能力而非德行更加受到青睐。然而，官员并不能随心所欲地使用各种摆平术，因为其行为还受到“规范合法性”的约束。官员也不能对缠访闹访者不闻不问，即便后者真的无理取闹，因为“意识形态合法性”已经预设了他们必

^① 关于上述改革的更具体的规定，参见中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，和十八届四中全会通过的《依法治国若干重大问题决定》。

须为群众排忧解难的公仆形象。因此，对于官员来说，最明智的做法是尽可能避免信访人的纠缠，如果躲不过，就试着让信访人满意，如果还是做不到，那就在不诉诸暴力的前提下想尽办法让他们停访息诉。

受此观念影响，不同的地方精英在处理抗争过程中表现出不同的行动逻辑。地方主要官员是体制内考核压力的直接承受者，他们因此倾向于在适当的时机赎买缠访者，如果此种努力可以让他们在任期内安枕无忧；地方普通官员是否尽力则首先要看其是否具有升迁的可能。职业前景暗淡的官员更可能选择消极避事或者出工不出力。作为准官员的村、组干部往往也会消极应付上面派来的任务，因为他们不仅缺少职业激励还不得不面对与之相熟的缠访人带来的伦理压力。至于混混和截访者们则可能受到利益的驱动而鼓励上访人继续缠闹。在这个意义上，精英个体间的利益分化值得我们好好研究，因为他们可能为抗争者提供意想不到的机会并改变他们的抗争轨迹（Gui，2017）。

（五）官民权力利益关系的强弱

国家与社会关系的变化是另一个影响抗争的要素，本文将这种关系具体化为官民之间的权力利益关系。这是因为利益分配是官民互动的核心内容，而以政府权力为核心配置社会资源和编织关系网络仍然是当下地方政治的一个重要特点，并深刻塑造了身处其中的人们的行动逻辑。

就官民权力利益关系对抗争的影响，既有研究主要有两种代表性观点。一种观点认为，集体化时代官民之间的“支配—依赖”关系（Oi，1985，1991；Walder，1986）被改革以来的经济社会转型所打破。随着国家渗透和控制社会能力的削弱，人们更少依赖基层政府，从而也更不畏惧与之对抗（Chen，2012：60～65；O'Brien 1996：42）。而另一种观点认为改革并没有改变以官权力为核心配置社会资源和编织关系网络的地方政治生态。生活在其中的人们因此被先在地嵌入在基层政府主导的“权力利益结构之网”中，他们在权益受到侵害时，是否维权、如何维权首先受制于这一网络的过滤。后者因此成为束缚所有抗争者（既包括地方精英，也包括普通群众）维权行动的更加常态和优先的要素（吴毅，2007b：21～24，38～40）。

然而，上述两种观点均忽略了转型社会的复杂性，从而简化了对转型时期官民权力利益关系的理解。而曼恩对“专断性权力”和“基础性权力”的区分则可以帮助我们更准确地理解国家能力的变化，以及其对官民权力利益关系的影响。更具体地说，第一种观点对官民权力利益关系的理解是“开放”式的。这一观点只看到了基层政府“基础性权力”的弱化，就认为其已无法有效控制抗争者，但

却忽视了其强大的“专断性权力”，以及其对与之利益关系紧密者的束缚（比如政府公务员及其近亲属）。而第二种观点对官民权力利益关系的理解则是“封闭”式的。这一观点只看到了基层政府强大的“专断性权力”，就认为其仍然可以有效控制抗争者，但却忽视了其“基础性权力”的弱化，以及其在控制与之利益关系松散者时的无力（比如小商贩、下岗职工和普通农民）。

在这个意义上，当前的官民权力利益关系是由强大的“专断性权力”和弱化的“基础性权力”共同塑造的。这一关系因此处于一种“半开放”状态，即基层政府仍然可以有效控制与之利益关系紧密者，但却难以控制与之利益关系松散者。据此，本文将抗争者分为与政府关系紧密者和与政府关系松散者。这一细分将有助于我们更清晰地看到不同抗争者所具有的不同政治机会或束缚。

（六）抗争治理的策略

基层政府治理抗争的策略也是一个影响抗争的重要因素。然而，相对于抗争策略的研究，学界对政府治理抗争策略的研究则相对滞后。如前所述，很多研究聚焦于使政府的治理策略可能的要素上，而非这些策略本身的细节。另一些研究虽然揭示了很多治理抗争的策略，但其分析主要是列举式的，而缺少对所有可能策略的系统分析。此外，既有研究主要聚焦于政府官员如何治理抗争，而很少探讨混混和截访者们在治理抗争中的作用。

为了推进上述研究，本文通过三个关键维度建构了一个政府治理抗争策略的类型学。首先，根据强制力程度，抗争治理的策略可以分为硬性和软性策略；其次，根据是否为国家法律、法规、政策所公开禁止，其又可以分为显性和隐性策略；最后，根据策略执行者的身份，其还可以分为官员和私人实施的策略。将这三个维度两两组合，我们便可以建构一个涵盖所有可能的抗争治理策略的类型学。

这一类型学的价值在于：首先，它为我们探究所有可能的抗争治理策略提供了方向上的引导；其次，它为我们更好地比较和评价这些策略提供了一个分析框架；最后，基于对上述策略的细致分析，我们可以深化对抗争动态和结果的认识。下面我将通过具体分析，帮助读者更好地理解这一类型学。

如表二所示，基层政府治理抗争的策略主要包括八类，即分别由政府官员和私人实施的“软性且显性”、“软性且隐性”、“硬性且显性”和“硬性且隐性”策略。

表二 基层政府抗争治理的策略

	软性		硬性	
	显性	隐性	显性	隐性
官员	拖延 劝说 帮扶救助	监控 暗补	行政拘留 判刑	找弱点 稳控
私人	劝说	监控	依法协商	威胁或使用暴力

（来源：作者总结）

在“软性且显性”策略中，由官员或私人实施的“劝说”十分常见，并常常和“帮扶救助”一起使用，所谓“晓之以理，动之以惠”。这两个策略虽不违法，但效果也有限。

与之相对，“监控”和“暗补”则是“软性且隐形”策略，因为他们常常处于法律禁与不禁的灰色地带。随着国家“基础性权力”的弱化，“监控”的效果比较有限。“暗补”虽然比“帮扶救助”更有弹性，并因而更有效果，但政府若想在议价中占据主动，还需要借助其他策略的综合运用。

“行政拘留”和“判刑”是由官员实施的“硬性且显形”策略。“行政拘留”处罚期限较短、威慑性较低，其可以暂时阻止意志薄弱者，但对顽固分子则作用有限。“判刑”虽然可以有效阻止抗争者，但后者往往都深知“踩线不越线”的道理，极少会让政府抓住把柄。由私人（比如开发商或企业主）与抗争者“依法协商”解决纠纷是化解抗争的有效手段，但现实中，双方在法律框架内达成一致的的概率很低。

实践中，被普遍使用的是一系列“硬性且隐形”策略。“找弱点”是其中风险较低但效用较高的一种。然而，具有“弱点”（比如违法乱纪、自己或亲属身居公职）的抗争者很少。各种诸如拦截遣返、办“学习班”的“稳控”手段虽然可以暂时控制抗争者，但如前所述，国家官僚体系存在很多“分歧”，这为抗争者突破政府的防线创造了很多机会。“威胁或使用暴力”是由私人实施的“硬性且隐形”策略。这种手段虽然相对有效，但风险太大，已经逐渐被基层政府抛弃。

综上所述，不难发现当前基层政府化解抗争的“有效”手段十分有限。要更好地理解这一点，我们仍然需要借助“国家合法性”和“国家能力”这两个宏观变量。一方面，对“规范合法性”的强调使上级政府近年来不断地通过各类措施

严禁基层政府在治理抗争中的违规操作。这不仅加大了行政拘留和判刑等“硬性且显性”策略的制度成本，也增加了使用稳控和暴力手段等“硬性且隐性”策略的风险。另一方面，基层政府“基础性权力”的弱化也削弱了劝说和监控等“软性”策略的效力。这使其更容易通过“软性”手段控制那些与之利益关系紧密的抗争者（比如公职人员及他们的近亲属），而对那些与之利益关系松散的抗争者却无能为力（比如下岗职工、小商贩和普通农民）。对后者，政府不得不一边采取有限度的“硬性”策略与之周旋，一边通过“暗补”来花钱消灾。这种变质的“妥协”不仅塑造了抗争者的缠闹逻辑，也埋下了社会稳定的隐患。

五、结论

当下中国同时经历着市场改革、经济社会转型和城市化。如此艰巨的挑战不可避免地引发了各种社会矛盾。与之相应，中国的抗争研究正在成为一个“快速发展的行业”（Perry, 2008: 37）。

基于对海内外近 20 年来有关中国社会抗争研究的系统回顾，本文指出了既有文献中的一个不足，即“国家”视角的缺失。针对这一现象，本文提出了一个“抗争治理”的理论框架。这一分析框架具有如下理论价值。

首先，这一框架从“国家”的视角分析国家与社会在抗争中的互动，增进了既有研究对国家在抗争中的作用的理解。如前所述，既有研究对抗争的解释主要包括如下理论路径，其中“抗争者的不满”、“抗争的策略”和“抗争的组织要件”直接从“抗争者”的视角分析抗争；而“官僚机构间的分歧”和“国家对抗争的回应”虽然与国家相关，但它们更多是从“抗争者”而非“国家”的视角来解释抗争中的国家社会互动。上述研究遮蔽了国家政治生态的复杂性及其对抗争的影响。与之相对，其他一些研究开始关注国家在抗争中的作用，并将之与国家合法性和国家能力的变化、官僚体系的压力以及基层社会结构的变迁等要素联系起来。然而这些研究仍有进一步深化的空间，而本文则是对此的进一步推进。^①

^① 笔者注意到了一些学者对国家如何塑造抗争的研究，关于此的一个系统综述请参见黄冬娅的研究（黄冬娅，2011）。然而，正如本文所指出的，具体到中国语境，此类研究仍然不够深入。欧博文曾经点出了这一现象背后的一个重要原因。在他看来，海外中国研究，因为其自身学术生态的约束，常常不得不迁就“学科性”而牺牲“特殊性”（即将中国作为一个案例去证实或证伪某些理论，而不是将中国作为研究的中心），这使很多研究难以对“中国”本身做深入分析（O'Brien, 2011）。据此来说，身处中国的研究者恰恰具有比较优势来进一步挖掘国家对抗争的塑造。

更具体地说，本文在上述研究的基础上总结和提炼了一个“抗争治理”的理论框架。这一框架包含“多元合法性的张力”“国家能力的变化”“信访体系的矛盾”“精英的分歧”“官民权力利益关系的强弱”和“抗争治理的策略”六个方面，它们可以帮助我们更好地理解国家对抗争的影响和塑造。

其次，这一框架不仅总结了国家塑造抗争的六个要素，并且区分了这些要素的重要性以及他们之间的逻辑关系，这有助于我们洞悉中国政治生态的关键所在。更具体地说，国家合法性构成的改变是这一分析框架最核心的要素。正是国家增进其“规范合法性”的努力促使其废止了一系列与之不符的制度安排，这导致国家渗透和控制社会的“基础性权力”的弱化。同时，由于这一改革尚未完成，基层政府仍然保留了较为强大的“专断性权力”。而“国家合法性”和“国家能力”这两个宏观要素的变化进而又影响了中观层面的“信访体系”和“官僚体系”的运作。就信访体系而言，其日渐丧失了教育民众的功能，但却仍然承担着便利上访维护社会稳定的作用。这导致信访体系无法像以往那样有效地控制和甄别上访。就官僚体系而言，面对日益增加的信访压力和日渐衰落的控制社会的能力，不同的官员之间逐渐出现了利益分化，而这为抗争者提供了更多博弈的空间。最后，在微观层面，基层政府不得不首先利用与抗争者之间的利益关系来阻止他们上访，但官民之间的“权力利益关系”随着国家能力的弱化呈现“半开放”状态，这使基层政府可以稳住与其关系紧密者，但却无法约束与其关系松散者。最终，上述因素共同塑造了基层政府治理抗争的策略，使其倾向于通过一系列“硬性且隐形”的策略与抗争者达成暂时的和解。

一个变迁社会常常同时面临着推进政治参与并避免社会动荡的双重挑战（Huntington, 1968），而其政体的稳定则取决于它控制和疏导社会力量的能力（Perry, 2007）。因此，从“官员”的视角深入挖掘国家政治生态的复杂性及其在抗争治理过程中所面临的机遇和挑战，对于我们加强和创新社会管理能力，实现社会稳定和谐具有重要的理论和现实价值。在这个意义上，如何理解中国抗争政治研究的本土经验，并深入挖掘国家在其中的理论价值，值得我们认真思考，而本文对“抗争治理”的理论建构便是对此的一个抛砖之举。^①

^① 需要说明的是，正是基于上述考虑，本文并不是一个纯粹的文献述评，而是在书本和田野之间反复碰撞的结晶。然而，受篇幅所限，本文对“抗争治理”的六个方面的讨论并未结合经验研究充分展开。此外，现实中也可能存在本文尚未涵盖或研究不深的其他理论面向。这些遗憾只有留待后续研究完善了。

参考文献

- 陈柏峰 (2004):《缠讼,信访与新中国法律传统法律转型时期的缠讼问题》。《中外法学》第2期,第226~238页。
- 陈柏峰 (2011):《无理上访与基层法治》。《中外法学》第2期,第227~247页。
- 陈柏峰 (2012):《农民上访的分类治理研究》。《政治学研究》第1期,第28~42页。
- 陈硕,吴毅 (2014):《群体性事件的情感逻辑:以DH事件为核心案例及其延伸分析》。《社会》第1期,第75~103页。
- 邓燕华 (2016):《中国农村的环保抗争》。中国社会科学出版社。
- 董海军 (2008):《作为武器的弱者身份:农民维权抗争的底层政治》。《社会》第4期,第34~58页。
- 冯仕政 (2012):《国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变》。《社会学研究》第4期,第25~47页。
- 耿羽 (2013):《征迁政治:基层治理视域中的白沙区土地开发(1990—2013)》。华中科技大学博士论文。
- 桂晓伟 (2017):《重新理解“政治”:对信访治理困境的政治社会学解读》。《思想战线》第2期,第120~129页。
- 桂华、贺雪峰 (2013):《再论中国农村区域差异:一个农村研究的中层理论建构》。《开放时代》第4期,第157~171页。
- 贺雪峰 (2011):《国家与农民关系的三层分析:以农民上访为问题意识之来源》。《天津社会科学》第4期,第68~72页。
- 贺雪峰 (2012):《论中国农村的区域差异:村庄社会结构的视角》。《开放时代》第10期,第108~129页。
- 黄冬娅 (2011):《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》第2期,第217~242页。
- 黄志辉 (2012):《以诗维权:代耕粮农的政治文学及其国家想象》。《开放时代》第5期,第109~119页。
- 李强 (1998):《国家能力与国家权力的悖论》,载张静编,《国家与社会》,第17~23页。浙江人民出版社。
- 吕德文 (2009):《治理钉子户:农村基层治理中的权力与技术》。华中科技大学博士论文。
- 吕德文 (2012):《媒介动员、钉子户与抗争政治:宜黄事件再分析》。《社会》第3期,第129~170页。
- 欧阳静 (2011):《“维控型”政权:多重结构中的乡镇政权特性》。《社会》第3期,第42~57页。
- 申端锋 (2009):《治权与维权:和平乡农民上访与乡村治理》。华中科技大学博士论文。

- 申端锋 (2010):《乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转换》。《开放时代》第6期,第5~23页。
- 孙立平、沈原、郭于华 (2010):《以利益表达制度化实现长治久安》。《领导者》第4期,第11~24页。
- 田先红 (2010):《从维权到谋利:农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架》。《开放时代》第6期,第24~38页。
- 田先红 (2012a):《治理基层中国:桥镇信访博弈的叙事,1995—2009》。社会科学文献出版社。
- 田先红 (2012b):《基层信访治理中的“包保责任制”:实践逻辑与现实困境》。《社会》第4期,第164~193页。
- 王洪伟 (2010):《当代中国底层社会“以身抗争”的效度和限度分析:一个“艾滋村民”抗争维权的启示》。《社会》第2期,第215~234页。
- 吴毅 (2007a):《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》。生活·读书·新知三联书店。
- 吴毅 (2007b):《“权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境》。《社会学研究》第5期,第21~45页。
- 应星 (2001):《大河移民上访的故事:从“讨个说法”到“摆平理顺”》。生活·读书·新知三联书店。
- 应星 (2004):《作为特殊行政救济的信访救济》。《法学研究》第3期,第58~71页。
- 应星 (2007):《草根动员与农民利益群体的表达机制:四个个案的比较研究》。《社会学研究》第2期,第1~23页。
- 应星 (2011):《“气”与抗争政治:当代中国乡村社会稳定问题研究》。社会科学文献出版社。
- 应星、晋军 (2000):《集体上访中的“问题化”过程:西南一个水电站的移民的故事》,载《清华社会学评论(第一辑)》,第80~109页。鹭江出版社。
- 于建嵘 (2004):《当前农民维权活动的一个解释框架》。《社会学研究》第2期,第49~57页。
- 于建嵘 (2005):《土地问题已成为农民维权抗争的焦点:关于当前我国农村社会形势的一项专题调研》。《调研世界》第3期,第22~23页。
- 赵鼎新 (2006):《社会与政治运动讲义》。社会科学文献出版社。
- 折晓叶 (2008):《合作与非对抗性抵制:弱者的“韧武器”》。《社会学研究》第3期,第1~28页。
- 周雪光 (2009):《基层政府间的“共谋现象”:一个政府行为的制度逻辑》。《开放时代》第12期,第40~55页。
- Bernstein, Thomas P., and Xiaobo Lü. (2003). *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*. New York: Cambridge University Press.
- Yongshun Cai (2004). “Managed Participation in China.” *Political Science Quarterly*, 119, 3: 425~451.

- Yongshun Cai (2006). *State and Laid-off Workers in Reform China: the Silence and Collective Action of the Retrenched*. London: Routledge.
- Yongshun Cai (2008a). "Local Governments and the Suppression of Popular Resistance in China ." *The China Quarterly*, 193: 24~42.
- Yongshun Cai (2008b). "Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China ." *British Journal of Political Science*, 38, 3: 411~432.
- Yongshun Cai (2010). *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail*. Stanford: Stanford University Press.
- Xi Chen (2005). *An Authoritarian State and A Contentious Society: The Case of China* (PhD Thesis) . New York: Columbia University.
- Xi Chen (2008). "Collective Petitioning and Institutional Conversion." pp. 54~70 in Kevin J O'Brien (ed), *Popular protest in China*. Cambridge MA: Harvard Univeristy Press.
- Xi Chen (2009). "The Power of" Troublemaking ": Protest Tactics and Their Efficacy in China ." *Comparative Politics*, 41, 4: 451~471.
- Xi Chen (2012). *Social Protest and Contentious Authoritarianism in China*. New York: Cambridge University Press.
- Della Porta, Donatella (1999). "Protest, Protesters, and Protest Policing." pp. 66 ~ 96 in Marco Giugni, Doug McAdam, and Charles Tilly (ed), *How Social Movements Matter*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Della Porta, Donatella, and Olivier Fillieule (2004). "Policing Social Protest." pp. 217~241 in David A. Snow, Sarah A. Soule, Hanspeter Kriesi (ed), *The Blackwell Companion to Social Movements*. London: Blackwell Publishing Ltd.
- Yanhua Deng and Guobin Yang (2013). "Pollution and Protest: Rural Environmental Mobilization in Context." *The China Quarterly*, 214: 321~336.
- Yanhua Deng and O'Brien, Kevin J. (2013). "Relation Repression in China: Using Social Ties to Demobilize Protesters." *The China Quarterly*, 215: 533~552.
- Yanhua Deng and O'Brien, Kevin J. (2014). "The Society of Senior Citizens and Popular Protest in Rural Zhejiang." *China Journal*, 71: 172~188.
- Diamant, N.J. and O'Brien, Kevin J. (2014). "Veterans' Political Activism in China." *Modern China*, 41, 3: 278~312.
- Durkheim, Emile (1951). *Suicide*. Glencoe, IL: Free Press.
- Frakt, Phyllis M. (1979) "Mao's Concept of Representation." *American Journal of Political Science*, 23, 4: 684~704.
- Gamson, William A. (1990). *The Strategy of Social Protest (2nd ed.)*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company.
- Goldstone, Jack A, and Charles Tilly (2001). "Threat (and Opportunity): Popular Action

- and State Response in the Dynamics of Contentious Action.” pp.179 ~ 194 in , Jack A. Goldstone, Doug McAdam, Elizabeth J. Perry, William H. Sewell Jr, Sidney Tarrow, and Charles Tilley (ed), *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Xiaowei Gui (2017). “How Local Authorities Handle Nail-Like Petitions and Why Concessions are Made.” *Chinese Sociological Review*, 49, 2: 162~182.
- Habich, Sabrina (2015). “Strategies of Soft Coercion in Chinese Dam Resettlement.” *Issues and Studies*, 51, 1: 165~199.
- Hurst, William. and O'Brien, Kevin J. (2002). “China’s Contentious Pensioners.” *The China Quarterly*, 170: 345~360.
- Huntington, Samuel (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Jun Jing (2010). “Environmental Protests in Rural China.” pp.197~214 in Elizabeth J. Perry and Mark Selden (ed), *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance*. London: Routledge.
- Xianwen Kuang and Christian Goebel (2013). “Sustaining Collective Action in Urbanizing China.” *The China Quarterly*, 216: 850~871.
- Lee, C. K. (2007). *Against the Law : Labor Protests in China’s Rustbelt and Sunbelt*. Berkeley: University of California Press.
- Lee, C. K. and Yonghong Zhang (2013). “The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China.” *American Journal of Sociology*, 118, 6: 1475~1508.
- Lianjiang Li and O'Brien Kevin J. (1996). “Villagers and Popular Resistance in Contemporary China.” *Modern China*, 22, 1: 28~61.
- Lianjiang Li and O'Brien Kevin J. (2008). “Protest leadership in rural China.” *China Quarterly*, 193: 1~23.
- Mann, Michael (1993). *The Sources of Social Power. Vol. 2, The Rise of Classes and Nation States*, 1760~1914. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug (1983). “Tactical Innovation and the Pace of Insurgency.” *American Sociological Review*, 48, 6: 735~754.
- McAdam, Doug (1999). *Political Process and the Development of Black Insurgency*, 1930~1970. Chicago: University of Chicago Press.
- McAdam, Doug (2003). “Beyond Structural Analysis: Toward a More Dynamic Understanding of Social Movements.” pp.281~298 in Mario Diani and Doug McAdam (ed), *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. New York: Oxford University Press.

- McAdam, Doug and Yang Su (2002). "The War at Home: Antiwar Protests and Congressional Voting, 1965 to 1973." *American Sociological Review*, 67, 5: 696~721.
- Mertha, Andrew (2008). *China's Water Warriors: Citizen Action and Policy Change*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.
- Migdal, Joel S (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. New York: Cambridge University Press.
- Minzner, Carl F (2006). "Xinfang: An Alternative to Formal Chinese Legal Institutions." *Standford Journal of International Law*, 42: 103~179.
- O'Brien, Kevin J. (1996). "Rightful Resistance." *World Politics*, 49, 1: 31~55.
- O'Brien, Kevin J. (2002). "Neither Transgressive nor Contained: Boundary-spanning Contention in China." *Mobilization: An International Quarterly*, 8, 1: 51~64.
- O'Brien, Kevin J. (2009). "Rural Protest." *Journal of Democracy*, 20, 3: 25~28.
- O'Brien, Kevin J. (2011). "Studying Chinese Politics in an Age of Specialization." *Journal of Contemporary China*, 20, 71: 535~541.
- O'Brien, Kevin J. (2014). "Rightful Resistance Revisited." *The Journal of Peasant Studies*, 40, 6: 1051~1062.
- O'Brien, Kevin J. (2016). "Preventing Protest One Person at a Time: Psychological Coercion and Relational Repression in China." (Unpublished) .
- O'Brien, Kevin J. and Deng, Yanhua (2015). "The Reach of the State: Work Units, Family Ties and 'Harmonious Demolition'." *China Journal*, 74: 1~17.
- O'Brien, Kevin J. and Lianjiang Li (2006). *Rightful Resistance in Rural China*. New York: Cambridge University Press.
- O'Brien, Kevin J. and Stern, Rachel (2008). "Studying Contention in Contemporary China." pp. 11~25 in O'Brien, Kevin J. (ed), *Popular Protest in China*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oi, Jean C. (1985). "Communism and Clientelism: Rural Politics in China." *World Politics*, 37, 2: 238~266.
- Oi, Jean C. (1991). *State and Peasant in Contemporary China: the Political Economy of Village Government*. Berkeley: University of California Press.
- Perry, Elizabeth J. (2007). "Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution?" *The China Journal*, 57: 1~22.
- Perry, Elizabeth J. (2008). "Chinese Conceptions of Rights: From Mencius to Mao- and Now." *Perspectives on Politics*, 6, 1: 37~50.
- Piven, Frances Fox, and Richard Andrew Cloward (1977). *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail*. New York: Vintage Books.
- Schubert, Gunter (2008). "One-Party Rule and the Question of Legitimacy in Contemporary

China: Preliminary Thoughts on Setting Up a New Research Agenda.” *Journal of Contemporary China*, 17, 54: 191~204.

Fayong Shi and Yongshun Cai. (2006). “Disaggregating the State: Networks and Collective Resistance in Shanghai.” *The China Quarterly*, 186: 314~332.

Handling Contention in China: A Theoretical Framework on the Role of the State

Xiaowei Gui

Abstract: While the study of contention in China has become a “rapid-growth industry,” existing explanations cannot convincingly account for the positive outcome of numerous Chinese protests, many of which lack the social strength required to succeed. Based on a systematic review of these studies, this article finds that an important reason for the weakness of these studies is that they focus on the protesters advocating change rather than the officials handling them. Accordingly, they pay too much attention to the factors increasing social strength, and ignore far more interesting clues about how the state can also influence contention. The article redirects our attention away from protesters and toward officials, and provides a framework for analyzing the handling of Chinese protests based on six analytical dimensions: changes in state capacity, tensions between different dimensions of state legitimacy, contradictions in the *xinfang* system, divisions among elites, state-society links, and state strategies in response to protests. This more meticulous examination of the state’s position thus supplements the previously informative but incomplete understanding of the Chinese state and sheds further light on the dynamics and outcomes of Chinese protests.

Key words: contention, handling protests, state, society