

# 利益表达、社会稳定与公共治理\*

桂林 尹振东 聂辉华

**内容提要：**维稳制度在维护社会稳定中发挥了重要作用，但也带来了值得关注的社会问题。当民众因利益受损而采取利益申诉行为时，维稳补偿政策可以化解民众的申诉行为，且补偿中的“溶解效应”可以节省维稳成本，但这种维稳均衡不稳定。虽然设置严厉的维稳考核制度可以激励维稳部门尽可能地消除“引信效应”，从而保证维稳制度能有效实施；然而严厉的维稳考核又为谋利型上访的出现提供了空间。补偿式维稳政策实施中社会不满的持续积累与维稳均衡的不稳定性，会使公共治理陷入“越维稳越不稳”的维稳悖论。通过加强法治建设等措施来为民众提供充足利益表达渠道，是社会长治久安的治本之道。

**关键词：**维稳 上访 法治

## 一、引言

近年来，群体性事件呈逐年增多趋势<sup>①</sup>。为了维护社会稳定，政府出台了维稳政策。维稳政策的实施较为成功地遏制了大量的社会骚乱事件，并防止它们演变为有组织的跨阶级、跨地区和跨议题边界的抗议（张永宏、李静君，2012）。然而，为应对日益增多的社会矛盾和冲突，政府投入了巨额的维稳经费<sup>②</sup>，花费了巨大的人力物力财力，维稳成本相当高昂（清华大学课题组，2010）。在“零指标”和“一票否决”的考核压力<sup>③</sup>下，有些基层政府甚至通过截访、销号、拘留等手段来达到维稳目的，致使干群矛盾日益突出，加剧了社会的不稳定（金太军、赵军锋，2012）。基层政府为了维稳而疲于奔命，浪费了行政资源，降低了治理的绩效（田先红，2012）。实证分析也发现农民上访后弱化了其对政府的信任（Li，2008）。在压力型维稳体制下，谋利型上访<sup>④</sup>开始凸显并呈现出蔓延趋势，出现了一批上访专业户群体，甚至出现了“上访产业”（田先红，2010、2011）。维稳工作的泛化造成最终所有的社会问题都要求政府予以包揽解决，这对于尚处于转型期的社会来说是不利的（容志、陈奇星，

---

\* 桂林，江西财经大学经济学院，邮政编码：330013，电子邮箱：glnavy(at)sina.com；尹振东，中央财经大学经济学院，邮政编码：100081，电子邮箱：yinzd86(at)163.com；聂辉华，中国人民大学经济学院、中国人民大学国家发展与战略研究院，邮政编码：100872，电子邮箱：niehuihua(at)vip.163.com。本文得到了国家社科基金项目（14BJL006）、中央财经大学“青年教师发展基金”项目（QJJ1504）、中央组织部首批青年拔尖人才专项课题的资助。作者感谢匿名审稿专家以及中国社科院数量经济与技术经济研究所、中央财经大学经济学院、第三届中国组织经济学年会、第二届香樟经济论坛、第十五届中国青年经济学者论坛学者们的建设性意见和建议，文责自负。

<sup>①</sup> 据中国社会科学院《社会蓝皮书》不完全统计，群体性事件的数量由1993年的8700起上升到2006年的90000起以上，在2010年增加到了180000件。2013年《社会蓝皮书》（陆学艺等，2012）指出，近年来，每年因各种社会矛盾而引发的群体性事件多达数万起甚至十余万起。

<sup>②</sup> 据估计，广州市2007年社会维稳支出高达44亿元，远远超过当年社会保障就业资金的35.2亿元。其他一些地方的情况也与之类似，甚至更为严重。维稳工作的各种投入，已经成为地方政府一项占相当比重的常规性支出。据统计，我国2010年用于内部保安的预算达人民币5140亿元，公共安全财政支出在去年增加16%的基础上，今年将再增8.9%，增幅超过军费，实际金额亦与国防开支相差无几。数据来源参见：清华大学课题组（2010）。

<sup>③</sup> 哪些问题进入考核标准中，政府部门制定了详细的考核标准。这些标准大同小异，不妨参考某省社会治安综合治理工作目标管理考评方案：[http://www.jxfazhi.gov.cn/ztl/zxc/201108/t20110817\\_931816.htm](http://www.jxfazhi.gov.cn/ztl/zxc/201108/t20110817_931816.htm)。

<sup>④</sup> 谋利型上访则属于要求不合理（法）额外利益的上访行为，不同于在权益受到侵害后而上访的维权行为。

2011)。因而，在肯定维稳制度积极作用的同时，对其带来的社会问题也需给予研究和关注，以期减小其负面效果，达到进一步提升公共治理绩效的目的。

中央对社会稳定与社会治理问题一直高度重视，习近平总书记在2016年1月22日召开的中央政法工作会议上指出，全国政法机关要提高维护国家安全和社会稳定的能力水平，增强人民群众安全感；要全面深化司法体制改革，提高司法公信力。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013）提出要推进国家治理体系和治理能力现代化，要创新社会治理，提高社会治理水平，创新有效预防和化解社会矛盾体制，推进平安中国建设。

温铁军等（2011）认为由于地方政府“土地财政”的迫切需求和相关制度建设的落后，征地问题成为农村冲突的最主要原因之一；张影等（2015）采用访谈形式进行实地调查研究，发现新疆因征地引发的失地农民上访现象中，矛盾的焦点问题主要集中于补偿标准偏低、失地农民社会保障缺失、利益诉求机制不完善等方面；田先红（2010、2011）认为公民维权意识增强、维权话语权呼应，以及民众为争夺政府投入日增的惠民政策，造成了上访日益增多。

然而，压力维稳面临着利益冲突加剧、维稳政策偏差、信息技术发展、维权意识增长等多方面的挑战。在各级政府层层施压与“一票否决”量化指标考核压力下，下级政府既可能尽力去维护群众权益；也可能选择不计代价动员各种力量，甚至采取堵截、限制人身自由等方式，千方百计地减少信访量、到京访量和重复上访量，这进一步激化了社会矛盾。制度运行的异化倾向使得社会治理陷入“越维稳越不稳，越不稳越要维稳”的“维稳悖论”（温铁军等，2011；景跃进，2011；杨瑞龙等，2010）。

关于谋利型上访的出现，罗朝慧、双艳珍（2014）认为，近代以来传统伦理道德受到冲击、不完善的市场经济与法治、不完善的新公共管理改革，以及腐败对国家公共性伦理精神与道德引领的破坏，是当代中国社会道德危机的根源与实质。田先红（2010、2011）与金太军、赵军锋（2012）认为压力型维稳体制使得稳定压倒一切、不出事的官僚逻辑在基层政府运作中占主导思想的地位，弱化了基层政权的治理能力。“花钱买平安”、“人民内部矛盾用人民币解决”是普遍运用的解决问题的思路。而这会误导群众：要想问题得到解决，必须制造点威胁稳定的事端。这种维稳模式甚至培养了一批谋利型的“职业上访群体”。

对于群体性事件这些具有集体行动特征的申诉行为的形成机制，较早的解释来自社会心理学。勒庞（2004）认为个体一旦参加到群体之中，由于匿名、模仿、感染、暗示、顺从等心理因素的作用，个体就会丧失理性和责任感，表现出冲动而具有攻击性等过激行动。发泄心理、逆反心理、表现欲、英雄情结、盲目从众、法不责众心理都会成为群体性事件的缘起和发展的重要因素。经济学文献中，Edmond（2013）建立了一个全局博弈（global games）模型来描述信息对于集体行动的重要性，但在此类描述中，市民是在观察到信息后同时（one-shot）做出行动选择的，模型并没有阐述个体之间行为选择的相互影响关系。本文希望用一个动态的博弈模型来描述个体间行为的相互影响。与本文较为接近的文献是传染博弈（interaction games）（Ellison, 1993; Young, 1993; Kandori et al., 1993; Morris, 2000）。这类文献通常引入有限理性的假设，并假设个体决策有遗传变异或说有犯错误几率等随机因素，来考察个体之间如何动态协调行为策略；并关注这个体动态调整的过程能否随着时间收敛到一个均衡。

本文试图建立一个博弈模型来刻画民众利益申诉行动的微观机制，并在此基础上给出补偿式维稳制度化解申诉行为的作用机制，并说明该维稳均衡的不稳定性。基本逻辑是：若地方政府执行项目损害到民众利益，会引起民众上访申诉；但民众的上访申诉可被补偿式维稳策略瓦解，且利用“分而治之”式补偿策略具有的“溶解效应”，可以节省补偿成本；通过建立“一票否决”式严厉的维稳考核制度，可以防止已被补偿策略安抚了的民众因新上访民众吸引而去重新选择上访，使得“引信效应”失效，从而保证了维稳均衡的稳定。但有的民众会利用基层政府面临压力型维稳考核的现实，来进行谋利型上访。

本文为人们理解维稳问题提供了一些新的角度：(1) 维稳政策的执行虽然使得利益受损民众虽然保持了沉默，但由于补偿所得只是所受损失的一部分，所以民众还是“愤怒”，这种“沉默的愤怒”的积累是社会陷入更不稳定状态的重要原因。(2) 维稳政策带来的维稳均衡不稳定，易被打破。这是因为其他人的上访行为会激起处于“沉默的愤怒”中的民众重新加入到上访队伍当中去，从而使社会维稳陷入到“维稳悖论”当中去。(3) 严厉的维稳考核制度可以保证维稳均衡的稳定，但这种压力型维稳常会是基层政府“迁就”闹访民众，为“谋利型上访”的出现提供了空间。

下文内容做如下安排：第二节建立一个基本模型来刻画政府地方政府和民众的行为选择，以及补偿式维稳策略的微观运作机制；第三节讨论维稳政策是如何引致出谋利型上访的；第四节讨论法治作为利益表达的重要途径是如何限制地方政府行为的；最后一节是本文简要总结。

## 二、模型分析

据近年《社会蓝皮书》的研究显示<sup>①</sup>：群体性事件的形成原因，以征地拆迁冲突、环境污染冲突以及劳动争议<sup>②</sup>为主。征地拆迁与环境污染等造成的群体性事件，都与地方政府公共决策不合理有关：如拆迁补偿不到位、暴力拆迁、部分地方政府上马项目而忽视本地民众对环境的诉求<sup>③</sup>等。本文主要研究这类群体性事件，其中地方政府与民众的利益并不总是一致；当两者发生利益冲突时，民众的利益表达行为选择可能会引起群体性事件。

简化起见，假设地方政府可以选择项目规模  $p$ ，其取值  $p \in [0,1]$ 。地方政府执行该项目获得的收益为  $p$ ，同时会给辖区内每位民众带来利益损失  $p$ <sup>④</sup>；辖区民众总数为 1。利益受损的民众可以选择上访 (cry) 来做利益申诉或者放弃利益申诉，即保持沉默 (silence)<sup>⑤</sup>。这里的上访是指民众选择信访、集会甚至集体围堵或冲击相关行政部门等方式来表达利益诉求的行为；沉默是指民众不做任何利益诉求表达。民众  $i$  的上访成本为  $\sigma_i$ <sup>⑥</sup>；民众相互间是

<sup>①</sup> 近些年历年群体性事件的特征如下：征地拆迁引发的群体性事件占一半左右，环境污染和劳动争议引发的群体性事件占 30% 左右，其他社会矛盾引发的群体性事件占 20% 左右（陆学艺等，2012）。环境问题而发生的群体性事件却在快速上升（李培林等，2013）。2014 年以来，社会矛盾现象出现反弹，大规模群体性事件时有发生。农村征地问题、劳动关系问题、环境问题、城管执法问题继续成为社会矛盾冲突多发频发的主要诱因（李培林等，2014）。征地拆迁矛盾以及环境污染问题引发的群体性事件仍频发；2015 年，“民告官”的案件明显增多（李培林等，2015）。

<sup>②</sup> 劳动争议造成的群体性事件呈逐年增多趋势。然而，正如张永宏、李静君（2012）、Lee and Zhang（2013）研究的结果所显示的，很多民间的冲突最后由政府来买单。这其中不乏谋利型上访的案例，见本文谋利型上访部分。在本文的逻辑中，民间的劳动争议最后由政府财政来买单，是本文阐述的维稳逻辑的果，而不是因。也就是说公权的不当运用造成了社会不稳定，而社会不稳定需要维稳政策，压力型维稳政策为谋利型上访提供了空间，客观上部分造成了民间劳动争议最后由政府来买单，这是维稳造成的社会问题泛政治化的结果。

<sup>③</sup> 如 2007 年厦门 PX 项目事件、2012 年启东事件、2016 年连云港核废料处理厂事件，都是规模较大的环境群体性事件。

<sup>④</sup> 也就说项目规模越大，地方政府收益越高，但给民众带来的损失也越大。如在政府拆迁卖地问题上，地方政府是期望通过拆迁卖地获得更多的财政收入，如果补偿拆迁户过高，则意味着财政收入会变少。现实中，地方政府常常以较低的拆迁成本（包括给拆迁户较低的拆迁补偿）获得土地，然后以较高的价格出售土地，从这个差价中获得土地财政收益。这种项目是零和博弈，从社会福利最大化的角度来看，没有必要执行项目；但地方政府从自身利益出发，可能会选择执行该项目。

<sup>⑤</sup> 在后文的对于法治治理的讨论中，我们会考虑民众可以选择法院上诉 (judiciary) 的情形。

<sup>⑥</sup> 农村上访者的身份特征，王海港等（2010）通过实证分析表明，农村上访者中，农民的村镇干部身份、参加社会养老保险与否、对货币补偿的满意度、对目前工作的适应情况以及对相关政策法规的知晓程度等对于其上访倾向有显著影响。

原子式的个体，无协商和交流<sup>①</sup>，每个民众只知道其他民众上访成本在 $[0, \theta]$ 上均匀分布，其中常数 $\theta \in (0, 1)$ 。上访成本为 $\sigma_i$ 的民众的编号 $i \equiv \frac{\sigma_i}{\theta}$ ，即上访成本越高民众的编号越大。针对民众的上访申诉行为，地方政府可采取维稳策略。这里的维稳策略主要是指“花钱买稳定”式补偿政策以及维稳考核制度等一整套制度安排。

博弈顺序如下：（1）地方政府选择项目规模 $p$ ；（2）维稳政策实施<sup>②</sup>；（3）民众在上访和沉默策略间做出选择；（4）各方收益实现。

下面我们用逆向归纳法来求解模型。首先来分析没有维稳制度安排情况下，民众的策略选择；接着分析补偿式维稳的作用机制，以及此时民众与地方政府的策略选择。

### （一）民众的策略选择

无维稳政策时，因地方政府执行项目而利益受损的民众将如何选择其策略呢？民众 $i$ 选择沉默的收益<sup>③</sup>为 $u_{is} = -p$ ，而选择上访的收益 $u_{ic} = I \cdot 0 - (1 - I)p - \sigma_i = -(1 - I)p - \sigma_i$ ，其中 $I$ 是参加上访的民众的期望人数，其大小也表示了上访成功的概率，就是说参加上访的民众人数越多，上访越可能获得成功。

下面来分析一下民众在上访与沉默策略间的选择。民众 $i$ 选择上访策略与沉默策略的收益差为 $\Delta_{cs} \equiv u_{ic} - u_{is} = Ip - \sigma_i$ ，其中 $I \equiv \frac{\sigma_{cs}}{\theta}$ ， $\sigma_{cs}$ 为在上访策略与沉默策略间收益无差异的

民众的上访成本。可求得在此两策略之间无差异的民众类型为<sup>④</sup> $\sigma_{cs} = \begin{cases} \theta, & p \geq \theta \\ 0, & p < \theta \end{cases}$ ，知上访成

本位于 $[0, \sigma_{cs}]$ 的民众选择上访，而位于 $[\sigma_{cs}, \theta]$ 的民众偏好沉默；从而 $I = \begin{cases} 1, & p \geq \theta \\ 0, & p < \theta \end{cases}$ ，就是

说这里民众的选择是角点解<sup>⑤</sup>。

### （二）地方政府的决策

现实中被维稳部门采用的维稳策略较为丰富，如利用社会关系网络来化解申诉行为的“关系型平抑”（relational repression）策略（Deng and O'Brien, 2013），当然也有暴力维稳。但这些策略使用的风险较大，成本较高<sup>⑥</sup>，因而，维稳部门一般优先考虑补偿策略；“花

<sup>①</sup> 诚如张永宏、李静君所说：“这些‘运动’并不是采取持续的、有组织的动员形式，而是采取零碎的、局部的、短暂的、无数片段式的集体抗议”。另外，居民做策略选择时可能会“看他人怎么行动后再来决定自己的行动”，考虑此种“协调”（coordination）手段，并不会影响模型结果。

<sup>②</sup> 本文中我们把维稳制度的实施放在项目执行后、申诉前，是因为我们假设维稳部门是知道居民的上访成本的，故可以在申诉发生之前就做补偿。例如，在拆迁项目立项后，拆迁办就成立了，这利于对居民的申诉行为做预先的防范工作。当然，现实中，不少维稳措施出台是在申诉行为发生后，本文的早期版本做的是这样的假设。需说明的是，这样的假设选择不影响本文的基本结论。

<sup>③</sup> 对于上访，维稳部门通常采取“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”。如果居民受到了损害而不去上访，将一无所得。

<sup>④</sup> 简单起见，我们假设 $p = \theta$ 时，所有民众都不选择上访。

<sup>⑤</sup> 现实中，居民的选择为内点解的情况更常见。考虑到本文主要想刻画清楚的是上访中存在的“溶解效应”和“引信效应”，因而这个“结论”可以看成是技术性假设。

<sup>⑥</sup> 现实中，“关系型平抑”和暴力维稳一旦被媒体曝光，维稳官员将会承受极大压力甚至受到严厉处罚。拆迁中的“关系型平抑”案例如江西省永丰县正县级离休干部李水生案例，参见：陈兰茜，《面对正县级“钉子户”永丰用了哪些招》，《潇湘晨报》2014年8月25日。

钱买稳定”是维稳中最常用的策略（张永宏、李静君，2012；田先红，2010、2011）。正如张永宏、李静君所说：“基层政府通过‘买稳定’来维稳——它通过与维权工人、农民和业主的讨价还价来分配货币补偿。当钱失灵时，这种常规和常规化的实践才会转向暴力。因此，本文把主要的分析重点放在最常用维稳策略——“花钱买稳定”式维稳政策上。

若补偿成本由财政支付，这会降低地方政府执行项目的成本。现实中，补偿成本一般由财政支付<sup>①</sup>，这会降低地方政府执行项目的成本（降低补偿成本系数 $\alpha$ ），但补偿成本过高也会给地方政府带来负面影响，如其政治声誉、政绩的损害，因而会有 $\alpha > 0$ <sup>②</sup>。

如何补偿能做到以最低的成本化解上访申诉呢？由于民众选择参与上访对于其他参加上访的民众具有正的外部性，即提高了其他人上访成功的概率；反过来民众选择退出上访对于其他参加上访的民众具有负的外部性，即降低了其他人上访成功的概率。由于这种外部性的存在，可以采取“分而治之”的补偿策略：要使得支付的补偿成本最低，可首先补偿上访群体中最易接受补偿的民众，这会降低第二步补偿的成本；第二步补偿剩余上访群体中最易接受补偿的成员，此过程持续到所有的上访民众均接受补偿为止。之所以这种补偿方式成本最低，是因为补偿任何一个民众减少的民众上访成功概率是相同的，因而选择补偿成本最低的民众优先补偿是最优的选择。

（1）当地方政府选择的项目规模 $p \geq \theta$ 时，如前面分析的，上访人数 $I = 1$ 。达到化解上访申诉，民众均保持沉默这个政策目标而补偿成本最低，补偿的过程如下：首先把上访民众按上访成本高低均分为 $n$ 份<sup>③</sup>，再按上访成本由高到低补偿；如果某一阶段的补偿合同无民众响应，则补偿终止，博弈结束。

要使得上访成本位于 $[\frac{n-1}{n}\theta, \theta]$ 区间的民众放弃上访，补偿额度不能低于民众放弃上访的收益<sup>④</sup>，上访成本为 $\frac{n-1}{n}\theta$ 的民众上访收益 $\Delta_{cs}^n = \frac{n}{n} \cdot p - \frac{n-1}{n}\theta$ ，此区间的其他人的上访收益不会超过此收益，若给此区间每人 $\Delta_{cs}^n$ 的补偿，则此区间每个人都会接受补偿。当上访成本位于 $[\frac{n-1}{n}\theta, \theta]$ 区间的民众接受补偿退出上访后，可以继续来补偿上访成本位于 $[\frac{n-2}{n}\theta, \frac{n-1}{n}\theta]$ 区间的民众，补偿额为 $\Delta_{cs}^{n-1} = \frac{n-1}{n} \cdot p - \frac{n-2}{n}\theta$ （上访成本为 $\frac{n-2}{n}\theta$ 的民众上访收益）。依此方法类推，直到以 $\Delta_{cs}^1 = \frac{1}{n}p - 0$ （上访成本为 $0$ 的民众上访收益）补偿上访成本位于 $[0, \frac{1}{n}\theta]$ 的

<sup>①</sup> 如《J省社会治安综合治理条例》（2003年修订版，第三十七条）、《H省社会治安综合治理条例》（2007年，第二十七条）均规定：社会治安综合治理所需的经费由各级人民政府列入财政预算，专项下达，专款专用，并随着经济的发展，逐步增加投入。我们这里仅仅指出了维稳过程中的补偿成本，实际上维稳成本远不止这些。赵永琛（2010）认为维稳支出有：（1）维稳的人力支出。（2）维稳的设施、装备和其他物力支出。（3）办案的开销。

<sup>②</sup> 若维稳成本需要经过纳税人或其代表的充分讨论和许可才能财政支付，使得财政资源不正当使用的成本较高（提高 $\alpha$ ），就会减少公共资源为权力滥用“买单”的可能性。

<sup>③</sup> 由于假设维稳部门对于居民个体的上访成本是知情的，因而维稳部门可以针对每位居民给出补偿。我们这里假设维稳部门把上访居民按上访成本高低均分为 $n$ 份，是为了通过离散方式逼近连续的情况，来求总的补偿；也就是说，当 $n \rightarrow \infty$ 时，就相当于维稳部门针对每个居民给出了依赖于上访成本的补偿。后面的脚注也会说明通过连续的方式求得的结果和通过离散方式求得的结果一致，只是离散的方式看起来更为直观，故这里采用离散的方式来描述补偿过程。

<sup>④</sup> 维稳过程中，维稳部门甚至不需要知道每个具体民众的类型，只需向民众报告补偿是多少，不同类型的民众可以来决定是否接受该补偿。这类似于信息甄别（screening）合同的作用机制。

民众为止<sup>①</sup>。

总的补偿成本为  $tc = \frac{1}{n} \sum_{l=1}^n \Delta_{cs}^l = \frac{1}{n} \left[ \frac{p}{n} \frac{n(n+1)}{2} - \frac{\theta}{n} \frac{n(n-1)}{2} \right] = \frac{n+1}{2n} p - \frac{n-1}{2n} \theta$ ，因而实施补偿策略后地方政府的收益为  $u_g = p - \alpha \cdot tc = \left( 1 - \frac{\alpha(n+1)}{2n} \right) p + \frac{\alpha\theta(n-1)}{2n}$ 。可令  $n \rightarrow \infty$ ，来逼近求解<sup>②</sup>补偿成本。可求得  $n \rightarrow \infty$  时，总的补偿额度  $tc = \frac{p-\theta}{2}$ ，地方政府收益  $u_g = \left( 1 - \frac{\alpha}{2} \right) p + \frac{\alpha\theta}{2}$ 。可知，当  $\alpha \geq 2$  时，最优的项目规模为  $p^* = \theta$ ，地方政府收益为  $u_g = \theta$ ；当  $\alpha < 2$  时，最优的项目规模为  $p^* = 1$ ，地方政府收益为  $u_g = 1 - \frac{(1-\theta)\alpha}{2}$ 。

(2) 当政府选择的项目规模  $p < \theta$  时，如前面的分析，上访人数  $I = 0$ 。地方政府的收益为  $u_g = p$ ，最优行项目规模为  $p^* = \theta$ ，因而收益为  $u_g = \theta$ 。总结上述分析结果，我们有如下命题，

**命题 1** 博弈的解为如下子博弈精炼纳什均衡：(1) 当  $\alpha < 2$  时，地方政府选择的最优项目规模为  $p^* = 1$ ，民众接受补偿后保持沉默，总补偿额  $tc = \frac{1-\theta}{2}$ ，地方政府收益为  $u_g = 1 - \frac{(1-\theta)\alpha}{2}$ ；(2) 当  $\alpha \geq 2$  时，地方政府选择的最优项目规模为  $p^* = \theta$ ，民众均选择沉默，总补偿额  $tc = 0$ ，地方政府收益为  $u_g = \theta$ 。

从命题 1 看到，当维稳补偿成本在地方政府的收益中占的权重  $\alpha$  越低，执行项目的成本越低，项目规模越大，民众受到的损害更大；而补偿成本在地方政府的收益中占的权重越高，执行项目成本越高，地方政府会选择越小的项目规模。另外，民众上访的成本越低，会使得总的补偿成本越高、地方政府会选择越小的项目规模、执行项目收益越低，这都比较符合直觉。

如果不采取这种分而治之的逐步补偿的策略，而是同时补偿整个上访民众群体，则  $p > \theta$  时的总补偿为  $tc' = \int_0^\theta (p - \sigma) d\sigma = p - \frac{\theta}{2} > tc$ ；这就是说，逐步补偿策略通过“孤立”剩下的上访民众，使其上访成功率逐步降低，这会降低地方政府对其的补偿成本。利益矛盾好比就是用铁锤难以敲碎但可被溶液溶解的固体矿物，“分而治之”式补偿策略就能起到溶液的功能：溶液可以层层溶解剥离难以溶解的矿物质，直到溶解完矿物质内核为止。可把补偿策略具有的这种效果称为“溶解效应”，把通过上述维稳方式得到的社会稳定状态称为维稳均衡。

现实中，具有“溶解效应”和“分而治之”思想的补偿策略被广泛采用。吴毅（2007）

<sup>①</sup> 补偿到某一个区间  $\left[ \frac{i-1}{n} \theta, \frac{i}{n} \theta \right]$  就停止补偿政策是否是最优的？显然，停止补偿时，地方政府的期望收益是低于继续执行补偿政策的。这是因为不继续补偿，未被补偿的居民给地方政府带来的损失为  $\frac{i}{n} \cdot p$ ，是高于继续执行分而治之补偿策略时支付给每个上访居民的成本（为  $\frac{i}{n} \cdot p - \frac{i-1}{n} \theta$ ）的。

<sup>②</sup> 其实，我们也可以用连续的方法计算总补偿成本，即  $tc = \int_0^\theta \left( \frac{\sigma}{\theta} p - \sigma \right) d\sigma = \frac{p-\theta}{2}$ ；连续的算法和离散的算法得到的结果是一样的。本文主要采取离散的表达方式，是因为离散的表达更直观，也更利于讨论。

观察到维稳过程中，政府往往只针对那些“冲在前面”的“积极分子”，对其要么安抚拉拢、要么惩处监控。温铁军等（2011）观察到政府部门对于“乡村地方政府”、“维权领袖”格外重视，试图将其纳入到制度体系内以进行“招安”，并通过种种“稳控”措施加以监控<sup>①</sup>。

维稳补偿政策可以以较高的效率让受到项目损害的民众保持沉默；然而，民众只不过将这种不满隐藏在心里，不会显化为具体的申诉口号或行动，称为“抽象愤怒”。这种表面遵循规则，内心却对不合理、不公平规则的愤怒和不满不容忽视，因为这些愤怒就像无法准确预测，随时都有爆发的可能。这些群体性事件的参与者的主要目标是发泄情绪，表达对带有全局性、整体性问题如司法不公、贪污腐败、公权滥用等的不满（清华大学课题组，2010）。在这种现象背后往往有长期积累的不满和怨愤。本文的语境下，不妨把民众的这种“抽象愤怒”称为“沉默的愤怒”。这是因为，在实施维稳政策的情况下，没有拿到任何补偿资金但保持沉默的民众当然会有“沉默的愤怒”；而拿到了补偿资金而保持沉默的民众也会有“沉默的愤怒”，因为补偿资金只是仅仅不低于其参加上访的收益（为  $\Delta_{cs}^i = \frac{i}{n} \cdot p - \frac{i-1}{n} \theta$ ），这样的补偿就可以让民众放弃上访而保持沉默，但这个补偿是小于民众的全部损失（为  $p$ ）的<sup>②</sup>。这就是说，“沉默的愤怒”可用民众受到政府项目损害而没有获得相应补偿的总量大小来测度。具体可算得，当  $\alpha \geq 2$  时，“沉默的愤怒”  $si = p^* - tc = \theta$ ；而当  $\alpha < 2$  时，“沉默的愤怒”  $si = p^* - tc = \frac{1+\theta}{2}$ 。显然，容易得到  $\frac{dsi}{d\theta} > 0$ ， $\frac{dsi}{d\alpha} \leq 0$ 。我们有如下命题，

**命题 2** 降低民众上访的成本，限制财政资金不当使用，可以降低“沉默的愤怒”  $si$ 。

这是因为降低民众上访的成本，可以增加补偿成本，降低了地方政府执行项目的激励，从而降低了沉默的愤怒。这种沉默愤怒持续积累引发的普遍和长期的愤怒是许多社会群体事件爆发的重要社会背景。很多参与者并不与事件有最直接的关联，但却不自觉地卷入群体运动中，就是因为这些参与者心怀怨气以求泄愤。

然而，事物发展的逻辑并没有到此终止，外部的扰动因素会使得上述通过“花钱买稳定”而达成的“维稳均衡”很难维持。类似的情境如下：假设除上述民众外，有数量为  $\frac{1}{n}$  的其他民众  $A$  也受到了政府其它项目的损害（大小为  $p$ ）；其上访成本也在  $[0, \theta]$  上均匀分布。若此时这部分民众选择上访，最容易激起已被前述补偿策略补偿的上访成本位于  $[0, \frac{1}{n}\theta]$  的民众重新选择上访，随后激励起上访成本位于  $[\frac{1}{n}\theta, \frac{2}{n}\theta]$  的民众。依此类推，直到所有的民众都被激起上访。民众愿意重新加入到上访中去，这是因为上访成本位于  $[\frac{m-1}{n}\theta, \frac{m}{n}\theta]$  ( $m < n$ ) 的民众重新选择上访得到的额外收益增量为  $\Delta_m = (\frac{m+1}{n} p - \frac{m-1}{n} \theta) - (\frac{m}{n} p - \frac{m-1}{n} \theta) = \frac{p}{n} > 0$ ，其

<sup>①</sup> 本文假设每个民众对于上访成功的贡献是同质的，没有做能力异质性假设。但这不会影响本文的主要结论：（1）这种“限制头羊”的策略和上面描述的“溶解”补偿策略都是秉承以最小的成本来获得最大的收益的精神；（2）这两者都是通过“分而治之”来化解上访行为，通过补偿限制部分人来瓦解其他人继续参加上访的动力，都存在“溶解效应”，只不过实施形式稍有差异。

<sup>②</sup> 正如张永宏、李静君（2012）所说：居民主张他们的合法权利但认识到其最好的谈判筹码就是权宜性的货币回报。政府对社会不稳定的任何迹象进行地毯式清理的压力迫使一个合乎正义的要求诉诸于强迫的调解和打了折扣的赔偿。凡是与政府打过交道签了“不平等条约”的居民都会深感权利被剥夺和不满。

中 $(\frac{m+1}{n}p - \frac{m-1}{n}\theta)$ 是此区间民众重新加入上访队伍能得到的总收益， $(\frac{m}{n}p - \frac{m-1}{n}\theta)$ 为其前期获得的补偿。从而所有的民众都会依次被重新激起参与上访；要使得所有民众重新选择沉默，政府需额外支付 $\Delta_m = n \cdot \frac{1}{n} \cdot \frac{p}{n} = \frac{p}{n} > 0$ 。这就是说通过“花钱买稳定”而得到的“维稳均衡”不稳定；张永宏、李静君（2012）称此种维稳困境为“易破碎的同意”。

其实，防止已被补偿策略补偿成功的民众重新加入到上访队伍中，至少有两个策略：（1）在执行补偿策略时，给上访成本最低的民众一个更高的补偿，使得其重新加入上访队伍无利可图，从而避免引信效应带来的连锁反应。具体来说：如果在首次执行补偿策略时，给上访成本位于 $[0, \frac{1}{n}\theta]$ 区间的民众一个更高的维稳支付 $\Delta_{cs}^{1s} = \frac{p}{n} + \Delta_{cs}^1 > \Delta_{cs}^1$ ，则这个区间的民众随着新上访者重新加入上访当中去，是无利可图的；由此，上访成本低的民众也不会重新加入到上访当中去，依此类推，维稳均衡得以维持。这种补偿需额外支付的补偿资金为 $\frac{1}{n}\frac{p}{n} < \Delta_m$ ，是值得的。（2）对起“引信”作用的民众A实施补偿策略，从而避免A的上访行为引起被补偿策略补偿成功的民众重新加入到上访队伍中。问题在于，达到同样的目的，哪一种办法成本更低？显然，前一种方法是对上访成本最低的民众群体进行补偿，其成本会高于后一种补偿方式。这是因为补偿A中的民众j需支付的补偿额为 $\frac{p}{n} - \sigma_j$ ，该支付是小于支付给每位上访成本位于 $[0, \frac{1}{n}\theta]$ 民众的增量补偿 $\frac{p}{n}$ 的，故选择补偿A来阻止维稳均衡失效，是一个理性的选择。这就是说，为了维持“维稳均衡”而又使得成本最小化，应该选择补偿起“引信作用”的A。

因为有一个被补偿了的遭受过政府项目损害的民众群体存在，A的上访行为会引起这个被补偿了的民众群体的连锁上访反应，也就是说一个小的上访行为会激起大群体的上访行为，从而使得维稳补偿政策失效。为了避免这种连锁上访反应，最好实现“零上访率”；而“一票否决”等严厉的考核措施<sup>①</sup>将为此目标实现提供足够的激励。维稳部门对于“一票否决”等严厉的考核制度安排的回应保证了“零上访率”能够最大程度的得到实现。

如果把这个被补偿了但怀有“沉默的愤怒”的民众群体称为“火药桶”，那么A扮演的就是火药桶上的“引信”。要防止火药桶被点燃，首先需要严防引信走火。不妨把A的这种作用称为“引信效应”<sup>②</sup>，这同前面所说的补偿过程中的“溶解效应”相对应。在本文的语境中，我们把这种政府项目以及“花钱买稳定”维稳补偿带来的“火药桶”称为“维稳火药桶”。“维稳火药桶”与“引信效应”的存在，使得维稳均衡很容易被打破，即维稳均衡不是一个稳定均衡，从而地方政府愈发地要维持稳定。总结如下，

**命题 3** 在补偿式维稳政策的实施过程中，利益受损民众并未得到全额补偿，民众易受其它上访行为的激励而重新选择上访，这会使得维稳陷入“维稳悖论”。

<sup>①</sup> 维稳不力的官员将受到严厉的惩罚，甚至是失去政治前途，这将激励官员在维稳工作中投入足够的精力。如新近的报道：湖北省仙桃市发生部分群众反对建设垃圾焚烧发电项目事件。近日，湖北省纪委就此发布问责通报，因在事件中领导不力、工作失职，造成恶劣影响，湖北省委决定，免去仙桃市委书记冯云乔（副厅级）职务，终止其提拔任用程序。参见：沙雪良，《湖北仙桃市委书记因处置群体事件不力被免职》，《京华时报》2016年08月24日。

<sup>②</sup> 较近的一个例子是2015年5月2日警察开枪打死徐纯合的事件。事件发生后，副县长董国生被举报年龄造假、学历造假和妻子吃空饷等罪；县委书记也被举报；5月12日民办教师孙广旭、陈船明举报庆安县大批官员涉嫌买卖300个教师编制；县检察院检察长被举报腐败违纪；县公安局副局长被举报徇私枉法罪、滥用职权等等。也就是说，徐纯合事件引发了一系列连锁举报行为，故有评论说“一声枪响，庆安官场全面崩塌”。这其中除了该事件引起全国瞩目后举报成本下降的因素外，“引信效应”也应该发挥了重要作用。

### 三、谋利型上访

实际上，中央社会治安综合治理委员会在 1992 年就在综治维稳工作中的推行了“一票否决制度”<sup>①</sup>。如前所述，严厉的维稳考核制度为消除补偿式维稳存在的“引信效用”提供了制度上的保障。然而，令严厉维稳考核制度设计者始料不及的是，该制度实施十多年后，由压力型维稳制度引致了更多的社会问题，其中谋利型上访问题日益增多，甚至催生了上访产业（田先红，2010）。所谓的谋利性上访，是相对于维权型上访来说的：维权型上访是在自身权益或者公共利益遭受确实侵害时而采取的上访行为，其具体内容包括因加重农民负担、干部侵权和干部经济作风问题而导致的上访行为；而谋利型上访则属于积极主动争取额外利益的上访行为，从而不同于在权益受到侵害而上访的维权行为，其具体内容包括生活照顾等利益要求等等（田先红，2010）。我们认为，谋利型上访逐渐出现并日益形成规模，与严厉的压力型维稳考核制度有密切关系。

假设有交易的  $B$ 、 $C$  两方，双方发生（交易）纠纷。事实上此交易中  $B$  没有责任， $C$  也知道这个事实，但除纠纷双方外第三方不知道纠纷责任所在，责任分清需司法证实<sup>②</sup>。 $C$  可以选择上访，也可以选择法院上诉<sup>③</sup>。但考虑到司法能证实纠纷责任时， $C$  一无所获；司法不能证实责任时，根据无罪推定<sup>④</sup>原则， $C$  将一无所获，因而  $C$  不会选择上诉。

假设  $C$  的数量为  $\frac{1}{n}$ ，其上访成本也在  $[0, \theta]$  上均匀分布。这里  $C$  起到的作用和  $A$  一样，其上访行为会使得先前的维稳均衡失效。在“一票否决”制度下，下层官员有激励来采取措施使  $C$  放弃上访：现实操作中，为了综治考核达标，各级单位会给  $B$  施加压力，从而迫使  $B$  赔偿  $C$ ；甚至在某些情形下，政府愿意和  $B$  共同承担赔偿责任支付<sup>⑤</sup>，只要这种支付不太高（小于  $\frac{\theta}{n}$ ）。这不仅会造成“冤假错案”，而且会激励一些处于  $C$  类似位置的民众采取谋利型上访来获益，这将侵蚀整个社会的道德水准。

“谋利型上访”式社会败德行为的产生逻辑，可以总结如下：（1）从根本上来说，之所以  $C$  的败德行为能够成功，是因为有一个被补偿了的遭受过权力执行项目损害的民众群体存在， $C$  的上访行为会引起这个被补偿了的民众群体的连锁上访反应，也就是说一个小的上访行为会激起大群体的上访行为。（2）为了避免这种连锁上访反应，最好的选择是消除任何可能引起此连锁反应的源头（如上面描述的  $A$  的角色），实现“零上访率”。（3）“一票

<sup>①</sup> 参见中央社会治安综合治理委员会 1992 年发布的《中央社会治安综合治理委员会关于实行社会治安综合治理一票否决权制的规定（试行）》（发布文号：综治委 [1992] 1 号）。

<sup>②</sup> “谋利型上访”情形下， $C$  指代上访者， $B$  指代政府。如“医闹”情形下， $C$  指患者， $B$  指医疗机构。

<sup>③</sup> 这里不考虑  $B$  上访。

<sup>④</sup> 无罪推定（presumption of innocence）原则一般要求遵从如下判决要求：证据不足，不能认定被告人有罪的，应当做出证据不足、指控的犯罪不能成立的无罪判决。

<sup>⑤</sup> 张永宏、李静君（2012）、Lee and Zhang（2013）考察了华北华南各一个城市，发现很多的民事纠纷最终是由政府来买单的鲜活案例：（1）在华南某市，因为劳资纠纷最为普遍，所以市政府从 1997 年起就设立了“欠薪保障基金”，要求街道办事处和企业主共同承担起补偿拖欠工人工资的经济责任。在 2008 年，该市欠薪保障基金共拿出 4300 万元用于支付 13300 名工人的工资。在华南 T 街道的一个保障性住房质量纠纷中，市建设局直接支付了 2000 万元人民币，用于减免所有小区业主 3 年的物业管理费。（2）华北某市每个区政府每年的“维稳费”预算金额从 200 万到 1 亿元人民币不等。除了直接花钱摆平那些威胁要采取直接行动的人之外，如果纠纷的对象是服务和公用事业，“买稳定”的形式就变成了基层政府掏钱来提供应急性的服务、支付公用事业费。例如，华北的 M 街道办事处为了防止情绪激动的业主上街游行，就自己掏钱帮助业主修理水管。在另一个社区，物业管理公司因为业主拖欠管理费而暂停业主用水，街道办事处给业主送来成桶的水。

否决”等严厉的考核措施<sup>①</sup>将为促使基层政府认真实现“零上访率”这个目标提供足够的激励。(4) “一票否决”等严厉维稳考核制度下，在这种压力型维稳体制下，基层维稳部门常常屈服于“谋利型上访”这种闹访行为，这就使得谋利型上访广泛出现。由于不知道哪些人具有谋利型动机，谋利型上访很难管控，一旦管控不当或补偿失败，谋利型上访者C就会起到引信作用，维稳均衡会被打破。

**命题4** 谋利型上访的出现，会进一步降低维稳均衡的稳定性。

田先红(2011)的乡村实地调研也印证了我们的推论：由于难以对一些农民上访行为的正当性进行定位，使得基层政权不得不对他们进行模糊处理，这种模糊处理有可能暂时地缓解问题，但也为那些谋利者提供了空间。当上访成为一种可资谋利的手段时，便会激发更多的人走上上访之路，产生越来越多的谋利型上访者，从而形成“谁上访，就有好处，就得多”的恶性循环。严厉的维稳考核迫使基层政权不得不向上访者步步退让，而上访者则步步紧逼，基层官员只得继续采取各种手段对上访者进行安抚，包括违规进行政策变通、给予小恩小惠等。“花钱买稳定”、“人民内部矛盾必须用人民币解决”成为流行做法。对于那些上访的骨干分子，请他们吃吃喝喝，买点小东西，他们就不带头了。

“火药桶”来自于权力执行项目与滥用，“引信”来自于谋利的民众；从这个意义上来说，权力执行项目与滥用派生出了谋利型上访；而且在维稳政策异化的情况下，两者还有共生关系(Lee and Zhang, 2013)。

#### 四、法治治理

政府和民众存在着利益冲突时，而这种利益冲突未得到很好的解决，就会带来民众的利益申诉行为，从而带来一些社会不稳定因素；维稳制度可以消解社会不稳定因素，但会引致出谋利型上访。这样看来，规范政府行为、约束权力运行是一个保持社会长期稳定的治本之法。其中通过加强法治建设，降低民众通过司法途径来申诉的成本，增加地方政府滥用权力的成本，是一条重要的治理途径<sup>②</sup>。

在基本模型中民众要么选择上访，要么沉默；在现实生活中，民众还可以选择法院上诉途径来解决利益侵害问题<sup>③</sup>。下面来讨论一下民众还可以通过司法途径来解决问题的情形。

民众*i*选择上诉的收益<sup>④</sup>为  $u_{ij} = kq \cdot 0 - (1 - kq)p - \sigma_i = -(1 - kq)p - \sigma_i$ ，其中  $q \in [0, 1]$  为地方政府不当执行项目行为被法院所确认的概率，其大小表示了司法效率高，系数  $k \in [0, 1]$  越小，说明法院自主判案能力越小。经推导，有命题如下，

<sup>①</sup> 在现实中，政府通过一系列“综治考核”制度安排来实现这一目的，把综治考核与单位的年度评先评优、单位负责人的晋职晋级等紧密相联，实行“一票否决”、“零上访率”考核制度，对不达标的单位负责人给予相应行政处分。在科层体制运作中，责任追究通过上级对下级的权力运作来实施。下级一旦出现过失，就要受到诸如警告处分、免去职务、开除党籍之类的惩罚。层层压力和责任追究共同塑造了一个充斥着风险的科层体制，这样一个高风险的政治生态环境导致许多官员在日常工作中往往异常小心谨慎。从而，“严防死守”、“消灭在萌芽状态”、“构筑护城河工程”等，成为维稳工作中经常而普遍使用的语言。

<sup>②</sup> 在本文的一个早期版本中，除了法治分权，我们还考虑了财政分权、社会分权等多种形式的分权治理形式来制约地方政府行为。限于篇幅，我们这里重点讨论通过法治来规范权力运行的机制。

<sup>③</sup> 这里的上诉指的是居民通过法律诉讼途径来实现自身的利益诉求。

<sup>④</sup> 这里我们假定居民*i*的上访成本和上诉成本是一样的，以便比较其他因素对于民众策略选择的影响。

**命题 5** 当  $k=1$  时，博弈的解为如下子博弈精炼纳什均衡：（1）当  $\theta - q^2\delta < 0$  时，地方政府最优选择是不去执行项目，即  $p^* = 0$ ，其收益为  $u_g = 0$ ；无民众申诉。（2）当  $0 < \theta - q^2\delta < 2\theta q^2$  时，地方政府选择的最优项目规模为  $p^* = \frac{\theta - q^2\delta}{2q^2}$ ，其收益为  $u_g = \frac{(\theta - q^2\delta)^2}{4\theta q^2}$ ；上诉成本位于  $\left[0, \frac{\theta - q^2\delta}{2q}\right]$  的民众选择上诉，而位于  $\left[\frac{\theta - q^2\delta}{2q}, \theta\right]$  的民众选择沉默。（3）当  $\theta - q^2\delta \geq 2\theta q^2$  时，地方政府最优的项目规模选择是  $p^* = \theta$ ，其收益为  $u_g = \theta - q^2\delta\theta - q^2\delta^2$ ；上诉成本位于  $[0, q\theta]$  的民众选择上诉，而位于  $[q\theta, \theta]$  的民众选择沉默。

**证明：**见附录。

命题中的  $\delta$ （其中  $\delta > 0$ ）为法院判地方政府败诉时地方官员要受到的惩罚<sup>①</sup>。法院自主判案能力<sup>②</sup>最强（ $k=1$ ）时地方政府之所以不会选择一个激起民众上访的项目规模，是因为此时要使得民众不去选择上诉，需要选择一个很高的项目规模  $p > \theta$  才能使民众预期上访比上诉更好，因为高的项目规模会激起更多民众上访。但提高项目规模对于地方政府有利有弊：较高的项目规模增加政府的项目收益，但会激起更多民众参加上访，从而减少项目收益。当项目规模较小时，前一种效应强于后一种效应，因而此时提高项目规模会增加地方政府的项目收益。但项目规模  $p > \theta$  会激起大规模的上访行为，提高项目规模引起的民众上访增加造成的收益损失会超过增加项目规模带来的收益。上诉对于地方政府选择项目行为的约束由此可见。

上诉效率  $q$  越高、对政府执行不当项目的惩罚  $\delta$  越大，执行项目的成本就越高，执行项目激励就越低。特别当  $1 - q^2\delta < 0$  时，地方政府最优选择是不去执行项目。推论如下，

**推论 1**  $k=1$  且不实施补偿式维稳时，（1） $\frac{dp^*}{dq} \leq 0$ ， $\frac{dp^*}{d\delta} \leq 0$ ， $\frac{dp^*}{d\theta} \geq 0$ ；（2） $\frac{du_g}{dq} \leq 0$ ， $\frac{du_g}{d\delta} \leq 0$ ， $\frac{du_g}{d\theta} \geq 0$ 。

这是因为上访成本越低时，即使执行一个对民众损害较小的项目也会激起大面积的上访。因而民众上访成本上限  $\theta$  越低，地方政府选择的项目规模越小。若地方政府不希望看到

<sup>①</sup> 居民上访成功时，政府除了要把相应执行项目所得返还居民，相关官员还可能要受到党纪政纪处分，甚至移交司法。

<sup>②</sup> 意识到司法对于行政权力的制约和监督的重要性，中央文件特别强调了司法建设的重要性。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013）指出，要确保依法独立公正行使审判权检察权。改革司法管理体制，推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，保证国家法律统一正确实施。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（2014）完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度。各级党政机关和领导干部要支持法院、检察院依法独立公正行使职权。建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情，任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求。对于干预司法机关办案的，给予党纪政纪处分；造成冤假错案或者其他严重后果的，依法追究刑事责任。

大规模的上访而选择让民众选择上诉，也应该选择一个较小的项目规模，地方政府执行项目收益自然也降低了。

由命题 1 与命题 5，比较可知，当  $k=1$  且不允许补偿式维稳时，地方政府项目收益都不高于  $\theta$ ，而  $k=0$  且允许补偿式维稳时地方政府项目收益都不低于  $\theta$ 。显然，有维稳政策且法院自主判案能力弱对地方政府更为有利；这在一定程度上也解释了为什么现实中维稳政策得以长期维持。这是因为这样可以减少司法对于项目的限制，以及分而治之式的补偿策略，这些都降低了地方政府执行项目的成本。

**推论 2** 增强法院自主判案能力，限制补偿式维稳，可以降低地方政府项目规模与收益。

现实中民众受权力侵害时宁愿去选择上访而不是去寻求法院上诉解决，正是因为觉得上诉判案会受到干预，成功概率低，诉讼成本也较高（汪庆华、应星，2010；温铁军等，2011）。增加民众的利益表达途径与渠道，减轻利益表达的成本，可有效限制地方政府滥用手权力，保障民众利益；这其中法治扮演着重要的角色。

加强法治会使得利益受到损害的民众更多的选择上诉途径来解决问题，从而减小了通过上访来申述的民众群体。“火药桶”的变小甚至消失，这会使得 C 选取闹访来达到谋利的成功概率下降；而且，上诉效率的提高使得一些谋利型动机更容易被鉴别出来，这些都会削弱一些人采取谋利型上访的激励。

## 五、结论

分析表明，维稳政策可利用上访集体行动中的“溶解效应”来补偿上访民众以维护社会稳定，但这种维稳均衡很容易被“引信效应”所打破。为了消除“引信效应”，政府需实施严厉维稳考核制度，而这又会引致出谋利型上访。现今的维稳政策虽对于社会稳定起到了一定的作用，但治标不治本，不能从根本上保证社会稳定。维稳政策是把民众对社会的显性不满转为隐性不满，这不断积聚的隐性不满会转化为“沉默的愤怒”，这无疑为未来长期社会稳定埋下了引信俱全的炸药包。维稳政策实施中带有“沉默的愤怒”的持续积累与维稳均衡的不稳定性，是维稳陷入“越维稳越不稳”维稳悖论的重要原因。要根治社会不稳定，需要约束和规范权力的运行。

当今社会呈现出利益主体与利益诉求多元化趋势，这属于社会发展过程中的正常现象。然而，若对这些矛盾与问题处理不当，也会带来社会的不稳定。研究表明，包容性的制度才能够促进一个国家的长期稳定与发展（Acemoglu，2012），对于民众的利益诉求，要有容纳、归置这类现象的渠道和方式，应以利益表达制度化来实现国家的长治久安（清华大学课题组，2010）。这其中，法治建设可以发挥重要作用，因完善法治可以更多的为民众提供利益申诉与表达的渠道，从而规范权力运行，减少因权力的不当使用带来的社会不稳。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（2014）强调要加强对政府内部权力的制约，其中强化对行政权力制约是重点；依法治国，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关党和国家长治久安。

维稳政策的实施还会带来其它重要问题。为了维持社会稳定，国家政策上要向保护居民利益倾斜；但由于采取的维稳路径有偏和异化，使得社会更不稳定，政府可能会进一步加强集权来对基层进行治理，政策的有偏性、扭曲性进一步加强，从而使得转型社会陷入收权与放权间反复震荡状态。如果政府更多地以金钱来解决问题，它的政策就会培养谋利性群体，地方变得难以治理；特别是当经济发展势头减缓，国家和地方财政收紧时，政府解决社会冲突的回旋余地就会大大减小（赵鼎新，2010）。这些问题对于一个转型中的国家来说，都是需要防范的风险，值得学者们进一步深入探讨与研究，以便为实现国家与社会的长治久安提供充分的智力支持。

## 附录

**命题 5 证明：**在基本模型中已讨论过民众在上访策略和沉默之间的选择行为，下面来分析一下民众的其它组合策略情况下的选择。

(1) 上访与上诉间的选择。民众选择上访策略与上诉策略的收益差为  $\Delta_{cj} \equiv u_{ic} - u_{ij} = (I - kq)p$ 。可见当  $I < kq$  时，民众会选择上诉； $I \geq kq$  时选择上访。(2) 上诉与沉默间的选择。民众选择上诉策略与沉默策略的收益差为  $\Delta_{js} \equiv u_{ij} - u_{is} = kqp - \sigma_i$ 。由  $\Delta_{js} = 0$ ，可求得在此两策略之间无差异的民众上诉成本类型为  $\sigma_{js} = kqp$ 。易知当  $\sigma_{js} \leq \theta$  时，上诉成本位于  $[0, \sigma_{js}]$  的民众选择上诉，而位于  $[\sigma_{js}, \theta]$  的民众偏好沉默；当  $\sigma_{js} > \theta$  时，所有民众都选择上诉。

假设民众做策略选择的顺序是：民众首先比较上访策略和沉默策略，确定相关参数空间的优胜策略；再比较第一轮的优胜策略和上诉策略在相应参数空间的优劣度<sup>①</sup>。结合基本模型中民众在上访和沉默策略之间选择的结论，则民众在三个策略之间的最优选择可描述如下：(1) 当  $p \geq \theta$  时，在上访策略与沉默策略间，所有民众会选择上访策略，即有  $I = 1$ 。

从而民众选择上访成功的概率为 1，不低于民众选择上诉时所获得的成功率  $kq$ ，因而所有民众都会选择上访策略。(2) 当  $p < \theta$  时，在上访策略与沉默策略间，所有民众会选择沉默策略，即有  $I = 0$ ；在上诉和沉默策略间，如上所述，当  $\sigma_{js} \leq \theta$  时，上诉成本位于  $[0, \sigma_{js}]$  的民众选择上诉，而位于  $[\sigma_{js}, \theta]$  的民众偏好沉默；当  $\sigma_{js} > \theta$  时，所有民众都选择上诉。

基本模型的分析中，民众只有上访和沉默两种策略可供选择，实际上相当于  $k = 0$ ，即法院自主判案能力最弱时的情形。下面我们不妨考察一下法院自主判案能力最强 ( $k = 1$ ) 且不允许对申诉民众进行补偿式维稳时，民众与地方政府的選擇。

如上所述，当  $p \geq \theta$  时，所有民众都会选择上访，有  $I = 1$ 。此时地方政府的收益为  $u_{gc} = p - I \cdot Ip = 0$ ，其中第一项为项目收益总额，第二项是民众上访成功地方政府要退还给民众的执行项目所得。而当地方政府不去权力执行项目时，即  $p^* = 0$ ，其收益为  $u_g = 0$ 。这两种项目规模选择给地方政府带来无差异的收益，地方政府没必要去选择一个激起民众上访的项目规模。

当  $p < \theta$  时，因有  $\sigma_{js} = qp < q\theta < \theta$ ，故上诉成本位于  $[0, \sigma_{js}]$  的民众选择上诉，而位

<sup>①</sup> 每个居民对这三个策略的偏好满足可传递性，策略选择顺序假设不会影响最终选择结果。

于 $[\sigma_{js}, \theta]$ 的民众选择沉默。地方政府的收益为 $u_{gj} = p - \frac{qp}{\theta} \cdot q(p + \delta)$ ，第二项是指有 $\frac{\sigma_{js}}{\theta} = \frac{qp}{\theta}$ 数量的民众参与上诉诉讼并以 $q$ 的概率诉讼成功，此时地方政府不仅要归还这部分民众被侵占的利益 $p$ ，而且地方政府要受到额外的惩罚 $\delta > 0$ 。由于 $\frac{du_{gj}}{dp} = \frac{\theta - q^2\delta - 2q^2p}{\theta}$ ，通过简单推算，容易得到命题5。■

## 参考文献

- 景跃进, 2011:《演化中的利益协调机制: 挑战与前景》,《江苏行政学院学报》第4期。
- 金太军、赵军锋, 2012:《基层政府“维稳悖论”: 现状、成因与对策》,《政治学研究》第4期。
- 李培林、陈光金、张翼, 2013:《社会蓝皮书: 2014年中国社会形势分析与预测》, 社会科学文献出版社。
- 李培林、陈光金、张翼, 2014:《社会蓝皮书: 2015年中国社会形势分析与预测》, 社会科学文献出版社。
- 李培林、陈光金、张翼, 2015:《社会蓝皮书: 2016年中国社会形势分析与预测》, 社会科学文献出版社。
- 勒庞, 2004:《乌合之众: 大众心理研究》, 中译本, 中央编译出版社。
- 陆学艺、李培林、陈光金, 2012:《社会蓝皮书: 2013年中国社会形势分析与预测》, 社会科学文献出版社。
- 罗朝慧、双艳珍, 2014:《当代中国社会道德危机的根源实质及伦理重建》,《天津行政学院学报》第3期。
- 清华大学课题组, 2010:《以利益表达制度化实现长治久安》,《学习月刊》第9期上半月。
- 容志、陈奇星, 2011:《“稳定政治”: 中国维稳困境的政治学思考》,《政治学研究》第5期。
- 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。
- 田先红, 2011:《乡村治理转型与基层信访治理困境》,《古今农业》第3期。
- 田先红, 2012:《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。
- 王海港、李伟巍、罗凤金, 2010:《什么样的农民容易上访——对失地农民上访倾向的实证分析》,《世界经济文汇》第2期。
- 汪庆华、应星, 2010:《中国基层行政争议解决机制的经验研究》, 三联书店。
- 温铁军、郎晓娟、郑风田, 2011:《中国农村社会稳定状况及其特征》,《管理世界》第3期。
- 吴毅, 2007:《小镇喧嚣: 一个乡镇政治运作的演绎与阐释》, 三联书店。
- 杨瑞龙、尹振东、桂林, 2010,《上访与对地方政府问责》,《经济研究》第12期。
- 张影、汪霖、潘丽萍,《对新疆失地农民上访问题的思考》,《经济研究导刊》2015年第19期。
- 张永宏、李静君, 2012,《制造同意: 基层政府怎样吸纳民众的申诉》,《开放时代》第7期。
- 赵鼎新, 2010:《中国冲突性政治的民粹化倾向》,《文化纵横》第4期。
- 赵永琛, 2010:《维稳的成本和收益》,《红旗文稿》11月4日。
- Acemoglu, D., and Robinson, J., *Why Nations Fail*, Crown, New York, 2012.
- Deng, Y.H. and O'Brien K., 2013, “Relational Repression in China: Using Social Ties to Demobilize Protesters”, *The China Quarterly*, 215, pp.533-552.
- Edmond, C., 2013, “Information Manipulation, Coordination, and Regime Change”, *Review of Economic Studies*, vol. 80(4), pp.1422-1458.
- Ellison, G., 1993, “Learning, Local Interaction, and Coordination”, *Econometrica*, Vol.61, pp.1047-1071.

Kandori, M., Mailath G. and Rob, R., 1993, "Learning, Mutation, and Long Run Equilibria in Games", *Econometrica*, Vol. 61, pp. 29-56.

Lee, C.K. and Zhang, Y.H., 2013, "The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China", *American Journal of Sociology*, Vol. 118(6), pp. 1475-1508.

Li, L., 2008, "Political Trust and Petitioning in the Chinese Countryside", *Comparative Politics*, 40(2), 209-226.

Morris, S., 2000, "Contagion", *Review of Economic Studies*, Vol. 67, Jan., pp.57-78.

Young, P., 1993, "The Economics of Convention", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.10, pp.105-122.

## Interest Expression, Social Stability and Public Governance

Gui Lin<sup>a</sup>, Yin Zhendong<sup>b</sup> and Nie Huihua<sup>c</sup>

(a: Jiangxi University of Finance and Economics;

b: Central University of Finance and Economics; c: Renmin University of China)

**Abstract:** Stability maintenance policies play an important role in maintaining social stability at the same time, but also brought some severe social problems. Elites' abuse of power for rent-seeking will cause people's struggle. "Nibble effect" of redemption policy can help elites suppress mass protest, and strict stability appraisal system can eliminate "fuse effect" in collective actions of citizens, which ensure the successful implementation of the policy of redemption. Some people can take advantage of nonverifiability of information and "fuse effect" to put pressure on the government to ask for unreasonable profits. So local governments will agree with these requirements under severe pressure from stability assessment, which contribute to social moral hazard. Implementation of stability maintenance policies will cause the accumulation of social discontent, and society is caught by "stability paradox" which means "the more severe the policies is, the more unstable society is". Through decentralized governance measures, such as rule of law, people can regulate the run of power and elimination of social instability basis and ensure the long-term stability of society.

**Key Words:** Stability Maintenance; Petitioning; Public Governance

**JEL Classification:** D72, D74, P16

引用:

桂林、尹振东、聂辉华, 2016, 《利益表达、社会稳定与公共治理》, 《经济研究》, 第 11 期, 第 153-165 页。