

[SUFU-IAR-201003]

上海财经大学高等研究院 2010 年度政策研究报告之三

摒弃压力维稳 规范政府角色

——关于降低社会不稳定因素冲击政治稳定的政策建议



社会发展与稳定研究中心

上海财经大学高等研究院

2010 年 10 月

摘要

改革开放 30 多年来，政治的总体稳定有力地保障了我国经济和社会等各项事业史无前例的大发展。然而，近年来频繁爆发的群体性事件以及校园恶性事件等社会不稳定因素也引起了政府和学界对我国社会乃至政治稳定前景的忧虑。考虑到我国的政治体制特征和社会高速转型的现状，如何看待和应对这些社会不稳定因素所带来的挑战，是政府和学界共同面临的难题与责任。为此，上海财经大学高等研究院社会发展与稳定研究中心于 2010 年 6 月 6 日召开了以“中国社会发展与稳定”为题的研讨会。

会上，来自全国各高校和研究机构的十几位相关专家学者进行了自由而充分的交流与讨论。经过为期一天的激烈辩论，在仍然存在一些分歧的同时，也达成了以下几点共识：

——现行的压力维稳模式给政府带来了沉重的财力、物力和人力负担，在束缚地方政府实施各项改革措施、压制改革进程的同时，也诱发了部分地方政府“乱作为”和“不作为”等功能异化，促发了社会下层激进主义现象，亟待予以摒弃。

——当前我国政府陷入了“滥用警力”和“保护群众不力”的双重责难，这个悖论的根源就在于政府的角色界定不清，导致在应对社会抗议和骚乱事件时执法不明。当务之急是要明确界定国家与社会、市场之间的边界，规范政府角色，一方面对于各种社会矛盾和冲突，政府不该管的部分坚决不介入，避免无端揽责上身；另一方面对于职责范围内的社会矛盾和冲突，政府应依法规范处理，维护法制尊严并树立国家的权威形象。

——政府并非唯一甚或最好的处理维稳事件的主体，社会和市场应该也可以在维稳中发挥积极作用。从而，应当放手让社会中利益矛盾和冲突的双方在规则允许的范围内进行博弈协商，并合理利用社会中介组织参与调解社会矛盾和冲突。

关键词：压力维稳 社会矛盾和冲突 政治稳定 国家角色 市场和社会

目 录

一、关于维稳的几个认识误区.....	1
二、压力维稳的负面后果.....	3
三、社会矛盾和冲突中的政府角色.....	8
四、社会和市场在维稳中的积极作用.....	11
附录 1 专题座谈会嘉宾名单.....	14

摒弃压力维稳 规范政府角色

——关于降低社会不稳定因素冲击政治稳定的政策建议*

上海财大高等研究院社会发展与稳定研究中心

【按语】2010年6月6日，上海财经大学高等研究院社会发展与稳定研究中心召开了“中国社会发展与稳定”专题研讨会。参加座谈的学者包括：上海财经大学高等研究院、经济学院院长田国强教授，上海财经大学高等研究院常务副院长、统计与管理学院院长艾春荣教授，中国社会科学院农村发展研究所于建嵘教授，中国人民大学社会学系李路路教授，中央党校文史教研部徐平教授，华东师范大学社会学系陈映芳教授等国内外知名学者专家（会议出席者的详细名单请见附录一）。基于本次会议的讨论内容及其所达成的共识，上海财经大学高等研究院社会发展与稳定研究中心形成了这份政策建议书，供政府决策参考。

一、关于维稳的几个认识误区

纵览近现代史，中国发展的黄金时期曾有多次因遇到政治和社会动荡而被迫中止，究其原因，既有外侮也有内乱。其中最典型的的就是1895年的甲午中日战争、1937年的抗日战争以及1966年开始的文革十年浩劫。这些事件肇始之前，展现在中国面前的无不是一个万众一心、百业待举的大好发展局面，然而政治和社会的动荡让中国屡屡丧失发展良机，国人也在一次次扼腕叹息中煎熬。与之相对应，及至改革开放后，政府通过平息89学运等可能造成政治和社会动荡的事件等一系列措施，有力地保障了中国三十年来政治和社会的稳定，从而也收获了就规模和速度而言史无前例的三十年大发展。

放眼世界，在中国三十年大发展的同时，前苏联和东欧剧变，不少

* 本报告主笔人为上海财经大学高等研究院社会发展与稳定研究中心杨宏星博士。

国家也自此陷入了政局动荡、颜色革命频发的恶性循环之中，严重阻碍了他们自身的发展。由此观之，国内外以及正反两方面的实践经验都证明，政治和社会稳定是社会经济发展的前提。也正因为认识到政治和社会稳定关系到改革和发展能否顺利进行下去，政府把维稳放在了各项工作中的重中之重，不仅提出了“稳定压倒一切”的口号，而且在各级地方政府内设置“维稳办”或“综治办”这一世界独一无二的专设机构的同时，在对地方党政机关考核时也采纳了信访“零上访”和维稳“一票否决制”这样严厉的措施。然而，近年来群体性事件在各地频发，各种社会泄愤和社会骚乱事件也屡见不鲜，而且有愈演愈烈之势。严峻的现实使我们不得不反思目前政府所秉持的维稳理念和采取的维稳模式。会议认为，造成目前这种困境局面，与以下几个认识误区不无关系：

——认识误区之一：稳定意味着政府管制下绝对的社会秩序，意味着社会抗议活动不发生或很少发生。

——认识误区之二：社会不稳定主要源于经济发展水平落后。经济发展速度越快，人们得到的实惠越多，社会抗议活动和骚乱事件就越少，因而短期内压制社会抗议并集中精力搞建设是缓解社会矛盾和冲突的有效方式。

——认识误区之三：中国社会自古以来“不患寡而患不均”，社会抗议主要来源于城乡差别、地区发展不平衡及权贵资本主义等造成的社会分配不均。因此，解决了社会公平问题就消除了造成社会不稳定的主要结构性因素，就能够从总体上遏制社会抗议活动和骚乱事件发生的频率。

——认识误区之四：社会抗议活动和骚乱事件是对国家政治稳定的严重威胁，因而政府有责任和义务去处理各种可能引发不稳定现象爆发的社会矛盾和冲突。任何大规模的社会抗议活动和骚乱事件背后都难逃

境内外一些敌对势力有预谋的导演痕迹，非与之直接相关的社会团体和个人的介入会使得处理这类矛盾和冲突愈发复杂与困难。有鉴于此，政府才是最有能力、甚至是唯一有权利来处理社会抗议活动和骚乱事件的主体。

上述认识上的误区直接导致了扭曲的维稳模式。下文将结合具体政策建议对以上几个认识误区展开论述。

二、压力维稳的负面后果

当前，伴随着我国的经济的发展，人们的物质财富得以大幅度地增长。然而，物质生活水平的提高并不一定就自然而然地带来更安宁的社会生活。相反，近年来各式各样的社会抗议活动和骚乱事件在各地频繁发生，其中有些极大地威胁着国家的稳定和社会的安定团结。例如，不少地方发生过带有暴力性质的群体性事件，给当地的发展秩序带来了很大的干扰。单就我国的群体性事件而言，国家安全部公布的数据显示，2003年为58000起，2004年为74000起，而到了2005年已经达到87000起，逐年大幅攀升的数字令人忧虑（更多年份数据见表1）。¹ 这些问题如果得不到妥善解决，势必危及到社会稳定，从而破坏我们经济可持续发展和构建和谐社会的长远目标。

表 1: 中国各年群体性事件发生数目：1993-2005

年份	群体性事件数目
1993	8, 700
1994	10, 000
1995	11, 500
1996	12, 500
1997	15, 000

¹ Joseph Kahn, “Pace and Scope of Protest in China Accelerated in '05,” *The New York Times*, January 20, 2006.

1998	24, 500
1999	32, 500
2000	40, 000
2001	N/A
2002	50, 400
2003	58, 000
2004	74, 000
2005	87, 000

Source: Mertha, Andrew C. 2009: Pp. 2-3.

为了应对日益加剧的社会维稳挑战，政府采取了一系列措施。这些措施的实施，一方面维护了国家和社会近三十年来总体上稳定的局面，另一方面，我们也必须承认现在的稳定是所谓的“刚性稳定”，是很难持久的，它所隐藏的危机必须引起我们足够的重视。

由于当前政府所采取的维稳措施，中央政府一般不直接参与处理各地方的社会抗议事件，使得维稳的压力更主要的集中在各地方政府层面。也正因为如此，社会上各种抗议活动针对的矛头在大多数情况下并没有直接指向中央政府。同时，政府严厉打击垮行业和跨境的串联抗议活动，再加上各种社会抗议活动所涉及的利益呈现出多元化和单位分割的特点（冯仕政，2006），²使得时至今日国家和社会在政治层面总体上没有出现大规模骚乱或革命运动的危险，在可预见的未来这种威胁也不大可能出现。但是，这绝不意味着现在政府所采取的维稳模式就是比较理想和富有成效的，绝不意味着我们就可以高枕无忧。现在政府所采纳的压力维稳模式隐含着诸多不合理和危险因素，具体表现如下：

（1） 压力维稳给政府带来了沉重的财力、物力和人力负担

近年来，各地维稳投入急剧上升，已成为地方政府一项占相当比重的常规支出。据估计，广州市 2007 年社会维稳支出高达 44 亿元，远远

² 冯仕政，单位分割与集体抗争，《社会学研究》2006（3）：98—134。

超过当年社会保障就业资金的 35.2 亿元。³2009 年底，云南省在其全省的政法工作电视会议上宣布，从 2010 年开始，将把全省的人均综治经费标准提高一倍。《法制日报》在 2 月份报道说，2009 年财政收入为 1500 亿的辽宁省，在今年的省两会上公布 223.2 亿元为维护社会稳定支出，比 2008 年上涨 15.5%，相当于拥有 4500 万人口的辽宁省每人为维稳支出 500 元。⁴据《2009 年预算执法情况及今年预算草案报告》显示，我国 2009 年全国用于公安的支出高达 4720 亿元，增幅达到 16%。而 2010 年用于我国内部保安的预算达人民币 5140 亿元，将在去年暴涨的基础上再增 8.9%，增幅超过军费，实际金额与国防开支相差无几。另据非官方的数字估计，中国大陆约有 2000 万公安及 100 万武警，此外，还有约 400 万各类保安。⁵十七大期间，为了保证所谓“零进京”，从 9 月 28 日到 10 月 25 日，河北省某个上访问题并不严重的县组建了驻京工作组进行截访和劝返，人员包括主管信访工作的县委副书记、县政法委书记、信访局、法院、检察院、公安局等部门的主要领导和工作人员 25 人。这个县 4 个有上访人员的乡镇，分别还派出 2 至 3 人到北京值班，全县到京接访的人近 36 人。据最保守的估算，这个期间，整个河北省进京接访人数达到了 5000 多人。全国像河北省这样进京上访较多的省近 10 个，加上其他省市，全国在北京接访人员近 10 万人。这么多官员和工作人员到北京来接访，对基层政府来说是一笔不小的行政开支。对此，山东一位基层领导曾坦言：“上面传信来要我们去接人，立即派出两三个人过去，连吃带住加汽油费，一次就花了一两万元。”截一个上访者的费用有时足以解决其实际问题。

³ 笑蜀，“高昂维稳成本为何难降”，《东方早报》2009 年 6 月 26 日 A23 版。

⁴ 胡贲，【中国“治道”变革·中央】“维稳”：体制隐然成型，《南方周末》2010 年 3 月 3 日。

⁵ 见第一金融网（<http://www.afinance.cn/new/gncj/201003/257419.html>）。届全国人大会议的新闻发言人李肇星 4 日说，2010 年中国国防费预算拟为 5321.15 亿元，比上年预算执行数量增加 371.16 亿元，增幅 7.5%。

(2) 压力维稳导致出现下层激进主义现象

由于基层民众的社会利益表达渠道被扼杀，使得他们极易在“欲诉无门”的绝望情况下出现下层激进主义现象，具体表现为自残、自杀甚至无端攻击无辜群众或党政机关的社会泄愤和骚乱事件。近年来，各地因拆迁、上访等自杀、自焚的现象屡屡见诸报端，“宝马”事件也连续多次出现，显示下层激进主义现象有暴涨的趋势，而且有“负向示范”效应发生的嫌疑，必须引起我们的充分重视。例如，今年3月23日福建南平发生了残杀23名学生的“南平血案”后，类似的事情4月12日在广西合浦县、4月28日在广东雷州、4月29日在江苏泰兴、4月30日在山东潍坊、5月12日在陕西南郑相继发生了，不到两个月发生了6起校园内或附件残杀学生的惨剧。⁶

(3) 压力维稳促发地方政府的不规范维稳行为

近年来，借维稳名义滥用权力、胡乱作为的现象不断见诸报端。一些地方搞非法的暴力拆迁，动辄就动用警力，也称之为是“维稳”；紫金矿业瞒报污染，也是出于考虑“维稳为重”；公民发帖批评县委书记，除了被公诉犯有“诽谤罪”之外，也被指“破坏全县稳定发展的大好局面”……“维稳”成了一些地方非法行政的借口。

究其根源，则是由于中央一直强调把矛盾化解在基层，以减少北京和各省市面临的工作和社会稳定压力，逐级下达信访工作责任目标考核。面对中央的压力，地方政府往往并不是去解决问题，而是对上访群众采取截访、销号、拘留、罚款、劳教、判刑、连坐、甚至送精神病院等控制手段压制上访人员。这使得一些民众，特别是有上访经历的民众对政府的公信力产生怀疑，而且上访的次数越多、时间愈久以及上访诉求的政府层级越高，访民的失望度越大，对政府的政治不信任程度也越高。还有一些地方政府为了息事宁人，采取金钱等手段收买访民，这种

⁶ 见 <http://news.163.com/10/0513/04/66HN7B4000014AED.html>。

做法虽然可能帮助政府解决了燃眉之急，在短期内帮助政府减轻了维稳的压力，但却不能让社会公众明白事情的是非曲直，不能告诉社会公众什么是可以做的，什么是不可以做的，什么是合法的，什么是不合法的。更有甚者，这还很可能给社会公众发出错误的信号，使一些人认为只要把事情闹大，政府就得做出让步，出钱“消灾”，这在客观上也助长了不正当的上访和闹事行为，形成了“上访/抗议—维稳”的恶性循环，严重损害政府权威，使得老百姓“政治不信任”逐级上升，有最终指向中央政府甚至危及政体合法性的潜在威胁。

例如，2010年1月12日，贵州省安顺市关岭自治县坡贡镇发生“安顺枪击案”，事件发生以后，当地政府一方面一口咬定死者是“因打架袭警并抢枪”被警方击毙，同时又迅速与家属达成和解，支付高达70万元的赔偿，相当于坡贡镇三年的财政收入。《检察日报》的时评说，“如果死者无辜，政府财政即便倾家荡产，也难以使他们瞑目。如果死者有辜，70万元补偿岂非令警徽蒙羞？”可见，由于维稳目的异化，出现了一些地方官员只保自己官帽，不管民众疾苦的现象。个别地方政府维稳思维的一个最大误区，就是将民众的利益表达与社会稳定对立起来，把公民正当的利益诉求与表达视为不稳定因素。同时，一些地方政府的维稳是治标不治本，常动用警力等专政工具来压制和牺牲弱势群体的利益表达，以实现一时的社会稳定。

（4） 压力维稳严重束缚了地方政府实施各项改革措施，压制了改革进程

由于现行的维稳模式采取的是地方维稳“零上访”和“一票否决制”，让维稳成为一项各级政府在政治上不容闪失的任务。而大多数改革措施都涉及到利益分配和利益格局的重组，难免有社会矛盾和冲突的产生。顾及到有可能引发大规模社会抗议或群体性事件，一些地方官员在改革时难免畏手畏脚。而一些社会群众掌握了地方政府担心承担群体性事件政治后果的心理，反而故意将小的社会矛盾和冲突扩大化，用来要挟政

府获取更大的利益。这反过来又加剧了政府对风险和争议较大的改革措施的保守心态，形成了阻碍深化改革的一个恶性循环。

三、社会矛盾和冲突中的政府角色

一个值得反思的事实是，为什么杀学生这样的校园惨案在中国发生后老百姓的反应是要去“杀政府”，而在美国有过之而无不及的校园枪击案件层出不穷却很少被上升到“杀向白宫”的高度？为什么在我国一些看似与政府毫无关系的民事和刑事案件（例如，工人罢工等劳资纠纷，贵州瓮安事件，湖北石首事件等等），会导致涉及到政治稳定甚至政权合法性的危机？而类似的事情在西方社会也并不鲜见，但却很少会引发类似的质疑？为什么在应对社会抗议和骚乱事件时，政府一方面被指谴责为“滥用警力施暴”，而另一方面又在诸如新疆“七五”事件中因未能及时出警而饱受“保护群众不力”的苛责？

在关于社会冲突的讨论中，政府往往被要求承担责任，很多事其实跟政府没有多大关系，但是政府也会被卷进去，比如学校里的学生被杀了，有人贴横幅“冤有头，债有主，前面右转是政府”。学生被杀了，大家要求去杀政府——政府总是被社会认为是罪魁祸首，被认为是造成社会冲突的根本原因。问题是，什么事情都怪政府合理不合理？中国的社会冲突，在什么意义上，在多大程度上是由政府造成的？政府在中间应该承担什么样的责任，又怎么承担责任？这些问题都需要做进一步的研究。

现代民族国家形成后的三个特点决定了维护社会秩序和管制社会冲突必然成为其基本责任之一。首先，现代民族国家垄断了很多资源，包括对使用暴力的垄断；其次，它汲取社会资源的能力大大增强了；再次，它还在对社会忠诚的竞争中独占鳌头：现代民族国家形成前很多社会组织如宗族、血缘组织都在与国家一起竞争社会的忠诚，而民族国家

形成后对于国家的忠诚是第一位的，其它的忠诚都得靠后。这些特点使得现代民族国家建构后就成为整个社会运动的中心力量了，国家对整个社会秩序的控制和牵制力量最大，因而相应的维护社会秩序、管制社会冲突就成为其基本责任之一。从这个意义上说，只要发生社会冲突，国家都应该承担责任。但国家应当承担什么样的责任呢？这还得具体分析。

我们应该从“公民”构成政治秩序的基石出发来考察国家在社会冲突中具体应承担的责任。

民族国家形成之后，国家国民基本的关系，从以前的草民、臣民、贱民等等关系变成以公民为基础的关系，我们以前基于特殊性的身份逐渐被公民身份取代了，公民成为国家和社会的基本的连接点，所以，公民的意识形态和制度安排应该成为我们思考国家在社会冲突中责任的基本出发点。

英国社会学家马歇尔认为，在现代民族国家里，公民的内容应该包括三个层面，一是民事的，是说公民作为一个人，在社会中应该享有的基本权利和承担的责任，包括人身自由、言论和思想信仰自由，包括交接朋友的自由，财产不受侵犯，自由签约、享受司法平等的权利和自由，这是民事的方面。第二是政治的，主要是参与和控制国家权力的权利和自由，包括获得选举权和被选举权，获得投票权。第三是社会的，享受社会福利和保障，分享社会成果，按照社会的基本标准过上体面生活的权利。

现在看中国的情况，中国公民权的提供，由改革开放以前以人民为核心的政治概念转向以公民为核心的政治概念，原来分为两种基本矛盾，人民内部矛盾用一种规则，敌我矛盾用一种规则，但现在以公民为核心的政治概念把这两种基本矛盾的划分模糊了。另外，我们是“父爱

主义”国家，国家尽可能提供社会性公民权，选择性提供民事性公民权，严格控制政治性公民权。这样一种策略限制了公民在社会冲突中的自我救济能力，成为滋生社会冲突或发生社会冲突后难以控制的一个重要原因。国家对公民权的限制使得政治压力集中到国家，国家承担着一些不该承担的责任，比如富士康事件，一般来说，这是工人和资本家之间的事情，但是现在我们国家也承担很多的指责。

国家对公民权的限制在一定程度上模糊了国家与市场和社会之间的边界，在压制市场和社会崛起时也大包大揽地承担了一些本应由市场和社会承担的义务和责任，从而招致国家自身疲于应付各种各样的社会问题和矛盾冲突，以至于到了不堪重负的边缘。不仅如此，一旦政府在某些事情上处理不当，就必然会承受指责，在巨大的社会压力下又可能变得畏首畏尾，更加约束了政府处理问题的能力。因此，政府很容易由此陷于进退失据、“吃力不讨好”这样的两难和被动局面，并进而发展到国家与社会越来越分离的恶性循环之中。只有国家厘清了自身的角色和责任，在处理社会抗议和骚乱事件时做到进退有据，方可摆脱目前这种困境。以处理维稳事件中的政府“出警”问题为例，在遭遇社会抗议活动和骚乱事件时，政府在“慎用警力”的前提下，必要时也应“准确、坚决地使用警力”，保护社会大众的生命和财产安全及其它合法权益。政府一方面要“慎用警力”，另一方面又要“坚决地使用警力”，这看似是个悖论，实则是对政府厘清自身角色和责任的考验，其关键就在于政府如何审时度势。只要政府在使用警力时做到有理有据，就能在摆脱目前这种两头受气(既承受“滥用警力”的苛责又饱受“保护无辜群众不力”之诟病)的被动局面，同时，也维护了法制的尊严，树立了国家的权威形象。

四、社会和市场在维稳中的积极作用

我国现在面临的许多维稳问题，都是改革开放过程中社会转型所带来的。经过 30 多年的改革开放，我国社会从原来高度一体化的社会结构变得越来越分化。现在我们面临的很多矛盾和冲突，都是在社会地位、社会行为、社会价值观念、特别是社会利益分化的基础上形成的。中国 30 多年来的社会变迁尽管复杂多样，但其实质就是一个向市场经济转型的过程。我们处在一个越来越多地通过市场机制分配财富、分配资源、协调经济的社会，与过去计划体制下的差别越来越大。不管我们现在的市场机制多么不完善，市场化程度多么低，甚至还存在着到底有没有纯粹的市场或还是只有伪市场、准市场等疑问，但毕竟是越来越向着市场化的方向转变，所以在迈向市场经济的今天，利益矛盾和利益冲突跟计划经济体制下就有所区别，我们就不能用过去的方法来解决今天的问题。

过去计划体制下的利益矛盾和冲突是国家再分配的结果，是自上而下决定的，而今天市场经济下面的利益矛盾和冲突的不同表现在：（1）它是交换性的；（2）它是相对独立和平等的；（3）它是契约性或理性化的。今天发生的很多事情都与此相矛盾，那些非理性的巧取豪夺，强买强卖，不公平的权利和市场交换，都至少违背了市场经济下基本的形式上的平等和自由交换原则。30 多年前，我们有了矛盾、冲突和不满时可以通过国家的政策，通过国家的再分配机制来调整，但是今天，我们在市场经济背景下出现的利益分化和冲突，就要按照市场经济的框架来解决问题。

在西方公共管理学界，有句话说，政府既是问题也是答案，这种现象在中国表现得尤为突出。我们很多问题的制造者是政府，然后又只有一个国家或政府的机制来解决问题。我们本来期待市场化与社会崛起促

使政府逐渐摆脱直接的社会压力，转向扮演仲裁者、执法者的角色，但结果并非如此。我们的政府把市场的机制和社会的机制给压制住了，所以最后只有政府一家在那里疲于应付连绵不断的社会、经济和政治危机。而且，现在我们国家处理维稳，仍旧采用过去动员式的方式，只求平息事端的短期效应而非从长期制度化建设出发来从根本上解决问题，导致同样或类似的问题周而复始地循环出现，进而逐步加大了解决问题的难度和成本。

这样的例子在征地拆迁和劳资纠纷等领域举不胜举。本来，很多征地拆迁和劳资纠纷问题应该分别是老百姓和开发商之间，以及工人和雇主（资本家）之间的利益博弈，在正常情况下可以通过市场机制来解决，可在中国发展到最后，基本上都是政府为了防止出现维稳事故而出面进行行政干预，压制其中一方或双方（例如强迫提高拆迁补偿标准或提高工资），从而让他们接受一个政府安排的妥协方案。这样的结局，一方面使对解决冲突方案不满意的一方或双方累积了对本不相关的政府的怨恨情绪，另一方面也间接鼓励了潜在的类似冲突者中能预期从政府干预中获利的一方挑起或扩大冲突。显然，这种情况下的政府干预起到了适得其反的效果。所以，真正的稳定靠疏，而不是靠堵。只有让人们真正满意和获利的改革或制度安排所导致的稳定，从而不致使变革引发社会不稳甚至动荡，才是满足参加性约束条件下的真正稳定，让社会稳定建立在合理的利益均衡结构和经济发展结构基础上，从而形成一种动态内生的韧性稳定。一味去堵和“刚性稳定”只会暂时掩盖问题无法根本解决问题⁷。

在我国，社会稳定与政治稳定纠葛在一起，很难分隔。但是两者并

⁷ 关于发展和稳定的内在经济学逻辑的讨论，参见上海财经大学高等研究院 2010 年政策研究报告之二：《破除中国模式迷思 坚持市场导向改革——中国下一步改革的关键在于政府职能的两个根本转变》。

不等同。社会不稳定与社会差别、社会结构的不平等有关。这里通常有个比较大的认识误区，即把“差别”等同于“不平等”。任何社会都有差别，适当的差别实际上还具有推动发展的功能。但是多大的差别可以被认为是“不平等”则是一个社会判断的问题，它和不同社会的历史发展条件、阶段、公众容忍度、甚至文化有关。因此对于差别是否公平合理做主观的理解，并形成社会共识，最终达成“社会公平”这个过程很重要。从有差别到不平等或社会公平，其实是个政治过程，是不同利益群体通过讨论、谈判形成的意识形态认知结果。

举一个例子，香港现在收入分配差别大于国内任何一个城市，但是在香港人们对收入不平等的感觉并没有大陆这么严重，为什么？因为他们觉得这是公平合理的，大家还是有机会的。但是在大陆很多人就是“夹着筷子吃肉，放下饭碗骂娘”。为什么大陆的人们会有这种不公平感？因为在大陆目前还缺乏一个被广泛认可的主流社会价值观，不同利益群体之间、公众与政府之间也缺乏互动交流的平台，大家在没有充分讨论和博弈的情况下对于如何才算“社会公平”没有共识，结果是大部分人都觉得自己受到了不公平地对待。在达成“社会公平”共识的过程中，各利益群体之间基于市场原则上的利益博弈过程非常重要。例如，在劳资纠纷中工人同雇主之间，在土地拆迁中居民与政府或开发商之间如果是通过谈判达成了协议，这种在平等的市场交换原则上双方自愿形成的共识就要远比现实中由于政府干预导致的被动接受的协议和谐稳定得多。从这个意义上说，国家要尽量采取市场原则而非行政干预来处理利益矛盾和冲突，避免出现不必要的维稳问题。

此外，社会中介组织能够为利益冲突和矛盾的双方提供一个交流和博弈的平台，对处理维稳也有非常重要的积极作用。康瑟豪斯（Kornhauser）对于大众社会的政治（Politics of Mass Society）以

及赵鼎新对于 1989 天安门事件的研究都表明，社会中介组织可以起到提供给矛盾双方一个交流平台、缓解矛盾冲突激化的作用，而社会中介组织的匮乏则有可能导致冲突双方直面激烈的对抗。西方社会社会中介组织发展的经验也证明，由于利益诉求的多元化，大量动员社会运动的中介组织往往与反对社会运动的组织并存，它们对国家和社会的冲击力通常会相互抵消，从而使看似繁复纷扰的社会运动社会更加不可能出现大规模的革命运动。这也解释了为什么在西方社会，由于大量的社会中介组织的存在，局部的社会抗议活动繁多而社会总体上却更加稳定这样一个悖论。我们应该从中看到在我国发展社会中介组织、利用社会力量来促进维稳工作的重大启示意义。

附录 1 专题座谈会嘉宾名单

（排名按姓氏拼音顺序）

1. 艾春荣（上海财经大学高等研究院副院长）
2. 陈映芳（华东师范大学社会学系主任）
3. 范丽珠（复旦大学社会发展与公共政策学院副院长）
4. 冯仕政（中国人民大学副教授）
5. 李路路（中国人民大学社会学系主任）
6. 李向平（华东师范大学哲学系宗教学教授）
7. 卢汉龙（上海社会科学院社会学所研究员）
8. 单光鼐（中国社会科学院社会学所研究员）
9. 田国强（上海财经大学高等研究院院长兼社会发展与稳定研究中心主任）

10. 王天夫（清华大学社会学系副主任）
11. 肖唐镖（西南政法大学中国社会稳定与危机管理研究中心主任）
12. 徐 平（中央党校文史教研部教授）
13. 杨宏星（上海财经大学高等研究院社会发展与稳定研究中心副主任）
14. 于建嵘（中国社会科学院农村发展研究所社会问题研究中心主任）
15. 张永宏（中山大学社会学系副教授）