

基层政策执行差异的影响与成因：2005 年信访改革基层成效研究

侯麟科

山东大学经济研究院讲师

陶郁

英国中央兰开夏大学亚太研究项目高级讲师

刘明兴

北京大学中国教育财政科学研究所教授

基层政策执行差异的影响与成因：2005 年信访改革基层成效研究

The Consequences and Causes of the Heterogeneous Policy Implementation in Rural China:
Evidence from the 2005 Reform on the System of Letters and Visits

摘要： 本文基于有代表性的全国抽样数据，系统考察了 2005 年信访改革在农村基层的差异性影响。这次改革有效消减了农村信访数量、但消解大规模群体性上访的效果却并不明显，甚至一定程度上刺激了非信访群体性事件。导致上述差异的关键，在于基层干部采用了不同手段和策略来执行消减信访的政策。在执行策略摇摆不定的村庄，消解信访可能额外激发制度外抗争；而在执行策略稳定的情况下，无论采用温和手段化解矛盾还是强硬手段压制抗争，都不会额外激发制度外抗争。造成基层干部出现执行手段和策略分野的原因，在于地方权力结构和资源禀赋的差异。

关键词： 政策执行；信访改革；基层治理

Abstract: Based on representative national survey data, this paper systematically investigates the heterogeneous impacts of the 2005 reform on the system of letters and visits in rural China. The reform, whilst ably reduced letters and visits to all levels of governments, appeared to have little effect on reducing large-scale collective petitioning and even triggered more transgressive collective incidents. The key reason for such pattern, we argue, lies on the various means and strategies through which grassroots cadres implemented the reform. On one hand, villages where local cadres took inconsistent implementing strategies witnessed a more rapid increase in transgressive contention after the reform. On the other hand, no significant difference in regard to the amount of transgressive contention is observed in villages where local cadres took consistent repressing or mediating strategies to implement the reform. The variation in local cadres' implementing means and strategies, we suggest, depends on the power structure they face and the resources they have.

Keywords: Policy Implementation, Reform of the System of Letters and Visits, Local Governance

基层政策执行差异的影响与成因：2005 年信访改革基层成效研究

侯麟科 陶郁 刘明兴

政策在基层的执行情况，不仅直接关乎社会治理质量，也是公共管理研究的前沿领域之一。如同葛琳多(Merilee S. Grindle)所指出的那样，政策执行无论成功与否，都远不止是将政策目标转化为有关部门日常行动的机械过程，而往往涉及到利益冲突、决策权力和资源分配等公共管理的根本问题^①。

针对当代中国农村基层的政策执行情况，已经产生了一些富有洞见的学术成果。例如，欧博文(Kevin J. O'Brien)和李连江发现，农村基层干部具有对政策进行“选择性执行”的自由裁量权，税费征收、丧葬改革和计划生育等容易被量化考核的政策常被优先执行，而那些成效不太容易被精确估量的政策则往往受到忽视^②。庄梅林(Mayling Birney)认为，农村基层干部倾向于按照行政命令的优先顺序确定政策执行的力度，为落实经济发展等优先程度较高的政策，一些干部甚至会漠视环境保护和基层民主等优先程度较低的政策^③。

上述成果无疑能够帮助我们更好地理解当代中国农村基层的政策执行情况，但也促使我们在两个方面继续思考。首先，既有研究虽然指出了农村基层干部具有选择执行（或不执行）某些政策的自由和偏好，却无法告诉我们：为何同一政策的执行情况，也可能呈现出显著的地方性差异？同时，既有研究充分强调了基层干部在政策执行方面通过自由裁量表现出的能动性(agency)；然而，干部能够选择采用何种手段与策略执行（或不执行）某种政策，往往也取决于他们所处的权力结构和所拥有的资源禀赋。换句话说，基层干部在政策执行方面固然具有能动性，但这种能动性本身或许也是某些结构性因素的产物，而对此问题的讨论目前尚不充分。

分析 2005 年信访改革在基层的执行情况，可以帮助我们填补上述空白。对于以村庄为代表的基层治理单位而言，信访改革是一项自上而下全面展开的重大政策，具有相当的外生性；因此，研究信访改革在基层的实际作用，可以帮助我们有效识别影响政策执行情况的重要因素。同时，分析导致基层干部在政策执行手段和策略等方面呈现出巨大地方性差异的原因，也有助于我们发现和理解影响基层干部能动性的结构性因素。此外，考察信访改革在农村基层的实际成效，还能帮助我们回应相关领域的现实争论：一方面，信访部门官方数据显示，信访形势在改革实施后明显好转^④；另一方面，一些批评者指出，信访改革试图用行政压力将问题解决在地方，形成了信访“一票否决”与“责任追究”等制度，扭曲了一些基层干部的行为，客观上催生了针对信访群体的非常手段和非法行动，反而威胁甚至破坏了社会稳定^⑤。

本文将立足于有代表性的全国抽样数据，通过计量分析系统检视信访改革在农村基层的实际执行情况。研究结果显示，前述关于信访改革成效的两种见解都有一定道理，但现实情况却远远更为微妙和复杂。我们发现，信访改革确实显著降低了信访总量，但这一过程却伴随着大

^① Grindle, M. S. *Politics and Policy Implementation in the Third World*[M]. Princeton: Princeton University Press, 1980: 3.

^② O'Brien, K., Li, L. *Selective Policy Implementation in Rural China*[J]. *Comparative Politics*, 1999, 31(2): 167-86.

^③ Birney, M. *Decentralization and Veiled Corruption under China's 'Rule of Mandates'*[J]. *World Development*, 2014, 53: 55-67.

^④ 官方数字显示：改革当年，全国信访总量便下降 6.5%，逆转了在此前 12 年持续增长的趋势，该指标更于次年再度下降 15.5%；参见：陈柏峰. 农民上访的分类治理研究[J]. *政治学研究*, 2012, 1: 28-42.

^⑤ 例如：于建嵘. 中国的社会泄愤事件与管治困境[J]. *当代世界与社会主义*, 2008, 1: 4-9；陈柏峰. 农民上访的分类治理研究[J]. *政治学研究*, 2012, 1: 28-42.

规模群体性上访和非信访群体性事件数量的上升。基层干部会采用多种手段和策略执行上级关于消减信访数量的政策，而不同手段与策略的“维稳”效果差异显著。具体来说，在执行手段稳定的村庄，无论基层干部采取较为温和的手段调解矛盾还是较为强硬的手段压制抗争，都不会在消解信访数量的同时额外刺激体制外抗争；但是，在执行手段不够稳定的村庄，信访数量的下降则往往伴随着体制外抗争的增加。而基层干部采用何种手段和策略消减信访数量的政策，则往往取决于地方政府的权力结构及他们所掌握的资源禀赋。

下文将分五个部分阐述并论证以上发现。首先，我们将概要介绍 2005 年信访改革及其对基层“维稳”形势的影响，并使用实证数据从总体上评估信访改革在农村基层的成效。然后，我们将结合既有研究，提出一个采用政策执行手段和策略差异分析信访改革成效差异的新框架。随后，我们将构建计量模型检验上述框架，并对计量结果进行分析与解读。此后，我们将继续采用实证方法，探究影响基层干部执行信访改革手段和策略的因素。最后，我们将总结全文，简要说明研究成果的理论意义，并提出两点政策建议。

一、信访改革及其对基层“维稳”形势的影响

2005 年左右，一场以升格信访机构、修订《信访条例》与规范信访制度为主要内容的改革，对基层“维稳”形势产生了重要影响。

上世纪九十年代中期以来，由土地征用、税费负担、村级选举、黑恶势力、干部腐败和环境污染等问题引发的农村抗争事件，受到各界强烈关注。进入新世纪，为消除抗争诱因，中央推出了一系列“以人为本”的新政策。一方面，农村税费体制改革进程得以加速，各级财政加大了对“三农问题”的转移支付力度，农业税更于 2006 年 1 月 1 日被全面取消^①。另一方面，2003 年“孙志刚事件”后，国务院废除了以“有罪推定”为原则的收容遣送制度，开创了社会治理政策改革的新格局。这些政策对化解社会矛盾与保护弱势群体具有积极作用，但信访数量却并未随之下降；相反，在 2002 至 2005 年间，不仅基层信访频次逐年增加，各地进京上访压力也迅速攀升，最终导致了 2004 年左右所出现的“信访洪峰”^②。

为应对这一挑战，中央于 2005 年修订了《信访条例》，强化了地方消减信访数量的责任，试图通过考核制度促使基层干部将信访问题解决在辖区内部。以此为基础形成的新型基层“维稳”体制，强调严格限制集体信访、暴力信访和越级信访等越轨行动；同时，修订后的《信访条例》进一步明确规定了县级以上信访机构的设置、性质和职责，确立了信访工作领导负责制，从程序上提高了信访处理效率。

具体来说，修订后的《信访条例》以及由此形成的新型基层“维稳”体制，至少呈现出了四个方面的显著特点。首先，该《条例》和制度加强了党政系统内部对于信访事件的领导负责制和“一票否决制”，上级通过考核压力来控制下级执行“维稳”工作的力度和成效。同时，该《条例》和制度强化了属地管理原则，强化了地方政府——特别是基层政府——在处理信访事件中的责任，要求变“上访”为“下访”，强调防范矛盾纠纷的源头，力争将矛盾化解在基层。此外，该《条例》和制度要求建立部门间协同机制，统一贯彻部署“维稳”任务。最后，藉由此改革，中央也对信访行为本身做出了更明确的规范：例如，修订后的《信访条例》第 18 条明确规定“多人采用走访形式提出共同的信访事项的，应当推选代表，代表人数不得超过 5

^① Lin, W., Wong, C. Are Beijing's Equalization Policies Reaching the Poor? An Analysis of Direct Subsidies under the 'Three Rurals'(Sannong)[J]. The China Journal, 2012, 67: 23-46.

^② Li, L., Liu, L., O'Brien, K. J. Petitioning Beijing: The High Tide of 2003–2006[J]. The China Quarterly, 2012, 210: 313-334.

人”，并针对缠访、闹访、重复访、越级访等行为，建立了三级终结制度^①。

从总体上看，修订后的《信访条例》总结了实践中的一些做法和经验，建立了新的信访工作格局。官方数字显示，由此建立的基层“维稳”体制，确实有效降低了信访数量。然而，研究表明，信访改革后形成的基层“维稳”机制，也在存在一些问题。从政策执行角度看，新的“维稳”体制以行政压力作为运转动力，在干部考核中强化了社会稳定指标，甚至对集体上访和群体性事件等诸多影响社会稳定的因素实行“一票否决”^②。在这种情况下，“维稳”压力几乎全被施加给了处于行政科层底端的基层政府，使这些机构疲于奔命。一些基层干部为追求迅速见效，不惜采用垂直命令和政治动员等方式生硬处理比较尖锐的矛盾和冲突，虽然可能暂时压制不稳定因素，却难以根治矛盾^③。由是，基层“维稳”压力在信访改革后持续增加；到2009年，“维稳”已不再被作为确保其他政策目标实现的手段，而直接被明确为各级领导干部的“第一责任”^④。

为系统考察信访改革对基层“维稳”形势的影响，我们希望超越官方数据、个案研究和媒体报道，对基于严格分层随机抽样产生的全国数据进行分析，以确保研究结果的代表性。本文数据来自2005年和2008年针对同一样本的两轮问卷调查，样本覆盖120个样本村庄^⑤。除基本背景外，2005年调查还采集了各样本村庄2001年以后历年信访和非信访群体性事件信息，包括参与人数、诉求对象和解决结果等数据。2008年调查不仅复核了第一轮调研采集的数据，还补充了样本村庄在2005年调查结束后至2007年12月间的信访和非信访群体性抗争情况。

基于上述数据，表1汇总了样本村庄在2001年至2007年间信访和非信访群体性事件发生频次的总体变化趋势。

表1 样本村庄信访和非信访群体性事件频次(2001-2007)

年份	信访事件总数	县乡政府处理信访数	地级以上政府处理信访数量	省级以上政府处理信访数量	进京信访数量	30人以上群体上访数	20人以上非信访群体性事件	50人以上非信访群体性事件
2001	143	85	58	32	15	12	3	2
2002	177	108	69	35	21	13	8	7
2003	222	140	82	41	25	24	4	3
2004	225	145	80	37	22	26	10	6
2005	206	139	67	30	14	27	10	4
2006	81	45	36	21	10	27	22	11
2007	133	93	40	19	5	35	25	11

注：N=114。

^① 曹康泰. 《信访条例》的指导思想、主要原则和制度[G]// 汪永清, 吕锡伟. 信访条例释义, 北京: 中国法制出版社, 2005: 1-23; 张巧艳. 对当前信访工作中缠访闹访问题的思考[J]. 人民论坛, 2014, 2: 75-77.

^② 渠敬东, 周飞舟, 应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2009, 6: 104-127.

^③ 清华大学课题组. 以利益表达制度化实现社会的长治久安[J]. 学习月刊, 2010, 465: 28-29.

^④ 容志, 陈奇星. “稳定政治”: 中国维稳困境的政治学思考[J]. 政治学研究, 2011, 5: 87-96.

^⑤ 需要指出, 受地震等不可抗力影响, 极少数样本村庄的调研结果存在数据缺失。本文中所有计量结果都已标明具体样本数量。关于抽样方法和调研过程更为详细地介绍, 参见: 徐志刚, 刘明兴, 刘永东. 农民组织对村庄公共融资的影响: 掣肘还是助推[J]. 经济学(季刊), 2009, 8(3): 849-870.

表 1 显示,新世纪以来,样本村庄的信访频次确实出现了显著上升的态势,并在 2003 年至 2004 年间达到顶峰。此后,确如官方统计数据所报告的那样,2005 年改革扭转了先前信访案件数量激增的趋势,无论是各类信访总量、还是各级政府处理的信访数量,都在 2005 和 2006 年间显著下降。进入 2007 年,向省级以上部门信访和进京上访事件的数量继续下降,而基层和地方信访事件数量虽然略有回升,但依然显著低于“信访洪峰”时的水平。可见,就消解信访案件数量而言,信访改革确实卓有成效。

然而,表 1 同样显示,信访改革未能有效消减样本村庄中 30 人以上群体性上访事件的数量,这类事件的频次在 2005 年后不降反增。同时,包括集体阻塞交通、阻拆阻建、围堵公务人员或到相关责任单位示威在内的非信访群体性事件也在 2005 年后显著增加。显然,信访改革对基层“维稳”形势的影响错综复杂,需要深入分析。

二、信访改革的基层执行手段及成效差异:一个分析框架

为何信访改革能够消减信访数量,却未能缓解群体性上访和非信访群体性事件等更越轨抗争性质的行动呢^①?既有解释倾向于将问题归咎于改革后形成的基层“维稳”体制,认为由社会稳定“一票否决”等考核制度所带来的行政压力,导致了两个方面的非预期后果。首先,“压力体制”可能扭曲基层干部的行为,为追求“刚性稳定”,信访责任人有时会采取“截访”、“销号”或“花钱买稳定”等非常规手段应对考核,甚至会侵犯民众的合法权益,从而引发更多抗争^②。同时,上级对于“维稳”成效的高度重视和反复强调,不仅导致基层“维稳”编制扩大、成本激增,还可能促使一些信访人把“自上而下施加压力的行动逻辑”作为与基层政府谈判的砝码、利用“维稳”压力与基层政府博弈,从而倾向于将事情闹大,甚至威胁或刻意制造群体性事件,迫使政府满足其要求^③。

以上分析对于我们理解信访改革在农村基层的实际成效不无裨益,但也值得我们继续思考与探讨。如表 1 所示,样本村庄信访总量在 2005 年后下降的幅度,要远大于群体性上访和非信访群体性事件的同期增幅,这说明:毕竟有相当数量的信访案件在改革后得到了有效终结。因此,要想全面理解信访改革的实际成效,就必须探究:为什么在有些情况下信访案件能够得到有效解决,而在另一些情况下终结信访却可能刺激越轨抗争?

我们认为,解答上述问题的关键,在于认识到基层干部可能采取不同手段来执行上级政府关于消减信访案件数量的政策要求。既有解释在分析信访改革对基层“维稳”形势的影响时,侧重强调来自上级的行政压力,却在很大程度上忽略了基层干部在政策执行方面的自主性。然而,研究表明,“压力型体制下的地方政府并非消极被动的政治行为体”,它们不仅拥有丰富的

^① 信访是制度赋予公民的合法权利;然而,现行《信访条例》明确规定,“多人采用走访形式提出共同的信访事项的,应当推选代表,代表人数不得超过 5 人”。因此,规模较大的群体性上访则已逾越了制度所允许的范围,应被理解为制度外抗争。集体阻塞交通、阻拆阻建、围堵公务人员或到相关责任单位示威在内的非信访群体性事件,无论目的是否合理,手段往往不完全合法,因此也应被理解为制度外抗争。

^② 关于“压力型体制”的详细介绍与分析,参见:荣敬本,高新军,杨雪冬,赖海榕,王安岭.再论从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革的比较研究[M].北京:中央编译出版社,2001;关于“维稳”压力对基层干部行为可能造成的扭曲,参见:于建嵘.当前压力维稳的困境与出路[J].探索与争鸣,2012,9:3-6;金太军,赵军锋.基层政府“维稳怪圈”:现状、成因与对策[J].政治学研究,2012,4:91-100;刘正强.信访的“容量”分析[J].开放时代,2014,1:130-143。

^③ 王勇.国家视角下维稳成本与收益分析[J].2012,2:53-58;秦小建.压力型体制与基层信访的困境[J].经济社会体制比较,2011,6:147-153;饶静,叶敬忠,谭思.“要挟型上访”——底层政治逻辑下的农民上访分析框架[J].中国农村观察,2011,3:24-31。

“地方性知识”，也存在“自身相对独立的利益诉求”；因此，政策执行过程中时常出现“创新”与“失真”^①。对自身利益的追求、对上级意图的揣测以及对执行措施成本与收益的理性分析，都可能促使基层干部“有选择性”地执行某些政策，而对其他政策阳奉阴违^②。我们认为，基于类似的逻辑，由于存在自由裁量权，基层干部也完全可能使用不同手段执行同一政策。

结合既有文献以及对部分样本村庄亲自走访的经验，我们认为：农村基层干部为消解信访案件所采取的手段，从总体上大致可以划分为温和与强硬两类。

首先，在条件允许时，基层干部可能采取温和手段化解矛盾，从而有效消解信访。研究表明，中国农村存在一批具有纠纷调解功能的社会组织，也存在一批能够同时获得群众与基层政府认可的“交叠权威”；依靠这些在村庄社会中富有影响力的组织或能人，基层干群矛盾可以得到有效缓解，而信访问题往往也能够各方共同努力下通过协商得以化解终结^③。信访人一般对通过温和手段处理的案件感到满意。

然而，在一些情况下，基层干部也可能采取强硬手段压制矛盾，从而强行终结信访。研究表明，面对考核压力，部分基层干部在无法解决问题的情况下，转而采取“稳控”（将信访人控制在当地）、“截访”（阻截信访人进入受理部门）、“销号”（买通信访部门注销已经登记的上访）等手段压制信访，或是依靠社会“混混”威胁恫吓信访人，甚至不惜采用劳教等方式打击迫害信访群众^④。信访人一般对通过强硬手段终结的案件感到不满。

依据基层干部执行信访改革的手段，我们可以区分出三类执行不同“维稳”策略的村庄。我们将第一类称为“温和型”村庄，其干部主要采用温和手段化解并终结信访案件，而村民对信访案件的解决结果则基本满意。相应地，第二类可被称为“强硬型”村庄，其干部主要采用强硬手段压制信访案件，而村民虽然被迫终结信访，但往往对解决结果并不满意。在第三类村庄中，基层干部既不具备采用温和手段化解全部矛盾的条件与能力，也无法单纯使用强硬手段压制信访，我们将之定义为“摇摆型”村庄。在这种情况下，基层干部不得不综合调动各种制度资源来解决信访事件，不仅常从信访者社会关系入手、通过劝说和施压来瓦解信访行动，有时还需要收买信访者，以确保其在关键时期暂时“息访”^⑤。这类村庄中，对信访案件解决结果满意和不满的意见往往同时存在。

我们认为，在上述三类村庄中，由于基层干部消减信访的手段和策略不同，信访改革对群体性信访和非信访群体性事件等越轨抗争行为的影响存在差异。

三、信访改革对各类村庄基层“维稳”形势的差异性影响

为对比和分析信访改革在不同类型村庄中的执行成效和作用后果，我们首先需要在样本中识别出“温和型”、“强硬型”与“摇摆型”三类村庄。

^① 贺东航，孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011, 5: 61-79.

^② O'Brien, K. J., Li, L. Selective Policy Implementation in Rural China[J]. Comparative Politics, 1999, 31(2): 167-86; Birney, M. Decentralization and Veiled Corruption under China's 'Rule of Mandates'[J]. World Development, 2014(53): 55-67.

^③ 刘明兴，刘永东，陶郁，陶然. 中国农村社团的发育、纠纷调解与群体性上访[J]. 社会学研究, 2010, 6: 178-200; 陶郁，刘明兴. 群众社团与农村基层冲突治理[J]. 政治学研究, 2014, 1: 52-61.

^④ 田先红. 基层信访治理中的“包保责任制”[J]. 社会, 2012, 4: 164-193; 温铁军，郎晓娟，郑风田. 中国农村社会稳定状况及其特征[J]. 2011, 3: 66-76; 陈柏峰. 两湖平原的乡村混混及其政治社会影响[J]. 战略与管理, 2010, 6: 79-103; 夏柱智. 乡村合谋视角下的混混治村及后果[J]. 青年研究, 2014, 1: 10-21.

^⑤ 张永宏，李静君. 制造同意：基层政府怎样吸纳民众的抗争[J]. 开放时代, 2012, 7: 5-25; Deng, Y., O'Brien, K. J. Relational Repression in China: Using Social Ties to Demobilize Protesters[J]. The China Quarterly, 2013, 215: 533-552.

在 2005 年和 2008 年调研中，我们在每个样本村庄随机抽取了 16 位左右村民，邀请他们报告亲自经历或确切知晓的信访事件是否得到了满意解决。我们特别关注 2005 年的信访终结情况，因为改革当年的数据更能准确反映基层干部首先倾向于采用何种手段消减信访。具体来说，我们将村民对 2005 年终结的所有信访案件处理结果都表示满意或部分满意的样本识别为“温和型”村庄，将村民对 2005 年终结的所有信访案件处理结果都表示不满的样本识别为“强硬型”村庄；而如村民对 2005 年终结的一些信访案件处理结果满意或部分满意，但对另一些处理结果不满意，则样本被识别为“摇摆型”村庄。剩下的村庄，要么未能在 2005 年终结任何既有信访案件，要么在 2005 年并不存在任何历史遗留或者新发信访事件。在这两种情况下，我们都无法估测信访改革的影响，因而未将其直接列入分析范围；不过，在分析信访改革对“温和型”、“强硬型”与“摇摆型”三类村庄的影响时，我们仍会将这些村庄合并入对照组中。表 2 报告了各类村庄 2005 年信访事件的频次分布情况。

表 2 各类样本村庄 2005 年信访事件频次

2005 年信访频次	“温和型”村庄	“强硬型”村庄	“摇摆型”村庄	其他村庄	合计
0	0	0	0	48	48
1	9	12	0	12	33
2	1	3	1	1	6
3	2	2	3	0	7
4	1	0	5	0	6
5	0	4	2	0	6
6	0	1	3	0	4
7	0	0	1	0	1
8	0	1	3	0	4
9	0	0	1	0	1
13	0	0	1	0	1
总计	13	23	20	61	114

注：N=114。

本文采用双重差分法(difference in differences)来评估信访改革的效果在“温和型”、“强硬型”与“摇摆型”三类村庄之间是否存在显著差异。具体来说，我们首先分别计算出各样本村庄在信访改革前后各三年时间内（即 2002 至 2004 年、及 2005 至 2007 年）的各类事件总量，藉此比较各样本村庄“信访数量”、“30 人以上群体性上访数量”和“非信访群体性事件数量”等指标在改革前后变化的绝对程度和相对幅度。在此基础上，通过引入村庄类型变量、并考察村庄类型与信访改革对各类事件发生频次的交互影响，我们便可分析出：某类村庄“信访数量”、“30 人以上群体性上访数量”和“非信访群体性事件数量”等指标在改革前后的变化幅度，相对于其余村庄是更大还是更小，从而测算出改革各类村庄的“维稳”形势是否存在异质性影响。具体计量模型如下：

$$Event_{it}^j = \beta_0 + \beta_1 VilType_i + \beta_2 Reform + \beta_3 VilType_i * Reform + \varepsilon_{it}^j$$

其中， $Event$ 表示某类事件在某个时期的发生频次；二元变量 $VilType$ 表示样本是否被识别为某类村庄（ $VilType = 1$ 表示样本被识别为该类型村庄， $VilType = 0$ 表示样本未被识别为此类村庄）；二元变量 $Reform$ 表示观测时期（ $Reform = 1$ 表示观测值为改革后三年间——即 2005、2006 和 2007 三个年度——的事件总数， $Reform = 0$ 表示观测值为改革前三年间——即 2002、2003 和

2004 三个年度年——的事件总数); β_0 为常数项; β_1 、 β_2 和 β_3 分别为自变量和交互变量的系数; ε 为残差项; 下标 i 代表村庄, 下标 t 代表时期, 上标 j 代表具体事件类型。^①

我们首先来考察信访改革对于“温和型”村庄的影响。表 3 显示: 在所有 6 个模型中, 村庄类型变量的系数 β_1 针对因变量都不显著; 这说明: 总体来看, 在改革前, 无论就各类信访事件的数量而言, 还是就各类非信访群体性事件的数量而言, “温和型”村庄与其余样本村庄并无显著差异。表 3 还显示: 时期变量的系数 β_2 在因变量为“信访事件总数”和“省级以上信访数量”时显著为负, 在因变量为“非信访群体性事件总数”和“20 人以上非信访群体性事件数量”时显著为正, 而针对其他两个因变量不显著; 这说明: 总体而言, 在非“温和型”村庄中, 改革后三年间信访案件的数量确实较改革前三年间有所下降, 但改革对“30 人以上群体性上访事件”的消解效果并不明显, 而改革后非信访群体性事件数量更有所上升。表 3 还显示: 我们最为关注的交叉项系数 β_3 针对所有因变量均不显著^②; 这说明: 就改革后各类事件数量较改革的变化幅度而言, “温和型”村庄与其余样本村庄并无显著区别。换句话说, 2005 年信访改革对“温和型”村庄基层“维稳”态势并无特别突出的影响。

表 3 信访改革对“温和型”村庄各类事件发生频次的影响

	信访事件			非信访群体性事件		
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6
	事件总数	省级以上事件数量	30 人以上事件数量	事件总数	20 人以上事件数量	50 人以上事件数量
村庄类型						
1=“温和型”村庄	-1.11	-0.26	-0.05	-0.10	-0.09	-0.06
0=非“温和型”村庄	(-1.34)	(-0.90)	(-0.20)	(-0.48)	(-0.43)	(-0.39)
时期						
1=改革当年或之后	-1.17***	-0.18*	0.05	0.35***	0.30***	0.08
0=改革之前	(-3.42)	(-1.69)	(0.53)	(3.82)	(3.22)	(1.10)
村庄类型×年度	1.62	0.37	-0.05	-0.35	-0.30	-0.16
	(1.48)	(1.04)	(-0.16)	(-1.24)	(-1.05)	(-0.73)
常数项	2.83***	0.45***	0.32***	0.19***	0.18**	0.15***
	(11.03)	(4.88)	(4.43)	(2.65)	(2.52)	(2.79)

^① 具体来说, 上表 j 所代表的具体事件类型包括“全部信访事件”、“将省级以上机关作为对象的信访事件”、“30 人以上共同参与的集体上访事件”、“5 人以上共同参与的信访群体性事件”、“20 人以上共同参与的信访群体性事件”和“50 人以上共同参与的信访群体性事件”等 6 类。故而, 上述公式实际代表由 6 个自变量完全相同、但因变量各不相同的回归模型所构成的模型组。为直接观测改革对于“温和型”、“强硬型”和“摇摆型”三类村庄中各种信访事件和信访群体性事件数量和变化幅度的影响, 我们利用上述模型组对三类村庄的情况分别进行了考察, 并将对每类村庄的考察结果分别汇总在一张表格中。因此, 下文表 3、表 4 和表 5 中实际报告了 3 组共 18 个回归模型的结果。我们也在保持自变量不变的情况下, 对三类村庄进行了合并回归, 结果显示表 3、表 4 和表 5 中的回归结果具有稳健性。囿于篇幅, 此处不再显示稳健性检验结果, 但欢迎有兴趣的读者向我们索取。

^② 我们重点关注交叉项系数 β_3 , 是因为通过分析该指标的显著性水平和方向, 我们可以得知: 就某种事件在信访改革前后数量变化的相对幅度而言, 作为考察对象的某类村庄与样本中除此之外的村庄之间是否存在显著差异。据此, 我们可以判断出 2005 年信访改革在某类村庄的执行成效与作用后果, 是否与样本中除此之外的村庄存在显著不同。

R²	0.079	0.030	0.003	0.047	0.045	0.001
----------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

注：N=114*2。括号内为 t 值；***、**和*分别表示系数在 0.01、0.05 和 0.1 的水平上显著。

依照同样的方法进行的操作，我们继续考察信访改革对于“强硬型”村庄的影响，并将结果报告在表 4 中。与表 3 类似，表 4 中村庄类型变量的系数 β_1 针对所有 6 个模型中的因变量都不显著；这说明：从总体上看，信访改革前“强硬型”村庄中各类事件的数量并不比非“强硬型”村庄明显更多或更少。通过判读时期变量的系数 β_2 ，我们得知：在非“强硬型”村庄中，改革后三年间信访案件的数量较改革前三年间有所下降，但改革对向省级以上机关信访事件和群体性信访事件的消解效果并不明显，而改革后非信访群体性事件数量更有所上升。然而，同样与表 3 类似，在表 4 中，我们最关注的交叉项系数 β_3 亦针对所有 6 个模型的因变量均不显著。这说明：就我们所考察的各类事件在 2005 年改革前后的变化幅度而言，“强硬型”村庄与非“强硬型”村庄之间并无显著区别。因此，与 2005 年改革对于“温和型”村庄的影响一样，改革对“强硬型”村庄信访事件和非信访群体性事件数量的影响并不显著突出。

表 4 信访改革对“强硬型”村庄各类事件发生频次的影响

	信访事件			非信访群体性事件		
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6
	事件总数	省级以上事件数量	30 人以上事件数量	事件总数	20 人以上事件数量	50 人以上事件数量
村庄类型						
1=“强硬型”村庄	0.57	0.07	-0.10	0.19	0.15	0.18
0=非“强硬型”村庄	(0.90)	(0.30)	(-0.54)	(1.13)	(0.86)	(1.39)
时期						
1=改革当年或之后	-1.04***	-0.11	0.03	0.29***	0.24**	0.05
0=改革之前	(-2.88)	(-0.94)	(0.33)	(2.99)	(2.39)	(0.72)
村庄类型×年度	0.19	-0.23	0.06	0.14	0.19	0.04
	(0.22)	(-0.84)	(0.28)	(0.61)	(0.83)	(0.24)
常数项	2.62***	0.41***	0.33***	0.14*	0.14*	0.11*
	(9.71)	(4.24)	(4.38)	(1.90)	(1.91)	(1.96)
R²	0.081	0.023	0.002	0.047	0.045	0.001

注：N=114*2。括号内为 t 值；***、**和*分别表示系数在 0.01、0.05 和 0.1 的水平上显著。

换句话说，表 4 的计量结果告诉我们，那些完全通过强硬手段压制抗争来执行消减信访要求的“强硬型”村庄，其群体性上访事件和非信访群体性事件在改革后的增幅并不必然更高。这说明：即便压制信访如一些研究者所认为的那样可能会引发更多抗争^①，但在压制最为严密的村庄，改革后抗争的增幅却并未明显更高。可见，压制本身并不是导致一些村庄基层“维稳”

^① 例如，于建嵘，李连江。政治发展下一步：县政改革[J]. 领导者, 2007, 18: 107-117; 温铁军，郎晓娟，郑风田。中国农村社会稳定状况及其特征[J]. 2011, 3: 66-76。

形势在信访改革后反而恶化的唯一原因。

带着上述疑问，我们最后考察信访改革对于“摇摆型”村庄的影响。表 5 显示，村庄类型变量的系数 β_1 在因变量为“信访事件总数”和“省级以上信访事件数量”时显著为正；这说明：从总体上看，在改革前，“摇摆型”村庄中的信访总量往往要比非“摇摆型”村庄更高，“摇摆型”村庄也往往存在更多将省级以上机关作为对象的信访事件；不过，就大规模群体性上访事件与非信访群体性事件的数量而言，“摇摆型”村庄与非“摇摆性”村庄并无显著区别。与表 4 中的情况一致，表 5 中年度变量的系数 β_2 也针对“信访事件总数”显著为负，而针对“非信访群体性事件总数”和“20 人以上非信访群体性事件数量”显著为正；这说明：在非“摇摆型”村庄中，信访事件总数在改革后显著下降，而非信访群体性事件总数和 20 人以上非信访群体性事件数量，则在改革后显著上升。

与表 3 和表 4 不同，表 5 中交叉项系数 β_3 在多个模型中均通过了显著性检验。具体来说，该系数在模型 1（因变量为“信访事件总数”）中显著为负，这说明：相对于非“摇摆型”村庄而言，“摇摆型”村庄在 2005 年改革前后信访事件总数的降幅明显更大。同时，该系数在模型 3（因变量为“30 人以上群体性上访事件”）、模型 4（因变量为“非信访群体性事件总数”）、模型 4（因变量为“20 人以上非信访群体性事件数量”）和模型 5（“50 人以上非信访群体性事件数量”）中均显著为正；这说明：相对于非“摇摆型”村庄而言，“摇摆型”村庄在 2005 年改革前后大规模群体性上访和非信访群体性事件上升幅度显著更高。此外，该系数在模型 2（因变量为“省级以上信访事件数量”）中不显著，说明就此类事件在 2005 年改革前后的数量变化而言，“摇摆型”村庄与非“摇摆型”村庄并无显著差别。

表 5 信访改革对“摇摆型”村庄各类事件发生频次的影响

	信访事件			非信访群体性事件		
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6
	事件总数	省级以上事件数量	30 人以上事件数量	事件总数	20 人以上事件数量	50 人以上事件数量
村庄类型						
1=“摇摆型”村庄	4.15***	0.46**	0.22	0.03	0.04	-0.05
0=非“摇摆型”村庄	(7.35)	(2.04)	(1.28)	(0.17)	(0.24)	(-0.38)
时期						
1=改革当年或之后	-0.66**	-0.14	-0.03	0.21**	0.17*	-0.00
0=改革之前	(-1.97)	(-1.21)	(-0.34)	(2.26)	(1.77)	(-0.00)
村庄类型×年度	-1.99**	-0.06	0.43*	0.59***	0.58**	0.35**
	(-2.49)	(-0.23)	(1.92)	(2.62)	(2.53)	(2.00)
常数项	2.00***	0.34***	0.28***	0.17**	0.16**	0.15***
	(8.46)	(3.60)	(3.78)	(2.37)	(2.23)	(2.73)
R²	0.122	0.018	0.034	0.047	0.045	0.001

注：N=114*2。括号内为 t 值；***、**和*分别表示系数在 0.01、0.05 和 0.1 的水平上显著。

以上结果说明，在“摇摆型”村庄，基层干部通过“软硬兼施”的策略性手段，在 2005

年改革后往往能够更大幅度地消减信访数量。然而，这并不必然说明“摇摆型”村庄的社会稳定程度就比其他村庄更高。相反，如表 5 所显示的那样，在改革前，“摇摆型”村庄的信访数量往往就更高；因此，“软硬兼施”的策略性手段，更可能是改革后基层干部面对上级行政压力、为迅速降低信访数量而采取的权宜行动。

那么，应当如何理解信访改革对不同类型村庄“维稳”形势的影响呢？首先，表 3、表 4 与表 5 中的计量结果再次确认了表 1 的发现，即：总体来看，2005 年改革确实有效消减了信访案件总量，但对大规模群体性上访和非信访群体性事件等越轨抗争行为的作用效果却不理想。同时，综合分析表 3、表 4 与表 5 中的计量结果，我们可以发现：改革之后，相对于“温和型”和“强硬型”村庄，大规模群体性上访和非信访群体性事件等越轨抗争行为的增幅在“摇摆型”村庄中更为显著。从这个意义上说，前文所综述的关于“压制信访导致更多体制外群体抗争”的既有观点，似乎更适于解释“摇摆型”村庄的情况。

在“摇摆型”村庄中，基层干部在面对包括信访在内的抗争事件时，常常存在欺“软”怕“硬”的现象。具体来说，对于涉及人数相对较少、抗争手段相对缓和的信访事件，基层干部为追求迅速见效，往往采取强硬手段迫使农户放弃信访；而对于抗争规模大且较为坚决的信访事件，在压制不凑效的情况下，基层干部又往往倾向于息事宁人，甚至动用各种资源和制度“收买”抗争群众^①。这种“软硬兼施”而又摇摆不定的策略性手段，虽然能够通过“治标”在短期内消减信访案件数量，从而应付上级考核，但往往会引发两个相互关联的负面后果。首先，通过强硬手段压制的信访活动，往往是烈度较小的良性冲突，这些冲突本来并未逾越制度规定的框架，也不直接威胁基层社会稳定；然而，压制与打击这些活动，却可能促使当事人寻求制度外的表达与发泄渠道，从而威胁村庄社会长期稳定^②。更重要的是，在“摇摆型”村庄，面对基层干部欺“软”怕“硬”的策略性“维稳”手段，民众更可能采取“闹大”策略，试图将上级政府与社会舆论拉入博弈框架，以便向基层干部施加压力、迫使后者做出妥协^③。在以上两方面因素综合作用之下，“摇摆型”村庄在消解信访案件数量的同时，往往却引发出更多的越轨抗争事件。

而在“温和型”和“强硬型”村庄中，各类事件在信访改革前后的变化幅度与样本村庄的总体平均水平并无显著差异。可见，无论温和地化解矛盾还是强硬地压制抗争，如果基层干部在执行消减信访的政策时始终采取一致手段，都会使民众对抗争后果产生相对稳定的预期。具体来说，在“温和型”村庄，息访意味着矛盾得以化解，因而群众没有将事情“闹大”的需求；而在“强硬型”村庄，信访虽然被强行压制，但由于将事情“闹大”的风险远高于“摇摆型”村庄，而收益机会却远低于后者，因而信访人往往缺乏动力和能力发起更多制度外抗争。换句话说，表 3、表 4 与表 5 中的计量结果告诉我们，从根本上说，农村社区能否稳定，不单纯在于基层干部具体使用何种手段消减信访，而更在于他们是否始终如一地采用同一种手段。

然而，我们希望提醒读者注意：以上计量结果建立在六个年度数据的基础之上，要想充分理解从根本上维护社会稳定的长效机制，就必须综合全面地思考各种政策手段的短期作用和长期效果。诚然，计量结果显示：在“强硬型”村庄中，越轨抗争数量在改革后的增幅并不比在“温和型”村庄中更高、甚至要比在“摇摆型”村庄中显著更低；但这并不意味着强硬手段能

^① 田先红. 基层信访治理中的“包保责任制”[J]. 社会, 2012, 4: 164-193; 郑欣. 乡村政治中的博弈生存[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005.

^② 清华大学课题组. 以利益表达制度化实现社会的长治久安[J]. 学习月刊, 2010, 465: 28-29.

^③ 韩志明. 利益表达、资源动员与议程设置[J]. 公共管理学报, 2012, 9(2): 52-66; Cai, Y. Local Governments and the Suppression of Popular Resistance in China[J]. The China Quarterly, 2008, 193: 24-42.

像温和手段那样长期而持续地确保基层社会平稳安定。研究表明，执行强硬手段的成本往往极高，而且强硬手段往往只能用于重点盯防少数抗争积极分子，不可能大范围长期使用^①。此外，强硬手段往往在一定时期内有效，但持续频繁使用却可能激化干群矛盾，造成基层政权“内卷化”，在长期内引发更多抗争^②。

四、各类村庄特征及政策执行手段与策略的塑造因素

通过上述计量分析，我们发现：在以不同手段消减信访数量的样本村庄之间，2005年改革对于基层“维稳”形势的影响存在显著差异。为理解基层干部在执行信访改革政策时为何采取了不同的手段和策略，有必要进一步分析“温和型”、“强硬型”和“摇摆型”三类村庄的特征。为此，我们首先在表6中报告了对上述各类型村庄地方权力结构、改革前信访态势和其他基本特征等情况的描述性统计结果。

表6 对各类村庄特征的描述性统计

	“温和型”村庄	非“温和型”村庄	“强硬型”村庄	非“强硬型”村庄	“摇摆型”村庄	非“摇摆型”村庄	所有样本村庄
村庄数量	11	103	21	93	17	97	114
乡镇党委书记平均年龄	40.4	40.0	38.6	40.3	40.4	39.9	40.0
2002至2004年间平均每村信访量	2.0	1.8	2.0	1.8	3.5	1.6	1.8
平均人均集体收入（万元）	0.02	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01
平均村庄人口（千人）	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
平均人均纯收入（万元）	0.34	0.28	0.25	0.29	0.31	0.28	0.29
村庄到最近柏油路的平均距离（公里）	0.7	1.3	1.3	1.2	1.6	1.2	1.2

在此基础上，我们构建了以下线性概率回归模型来分析影响基层干部选择信访改革政策执行手段的因素：

$$Type_i^k = \beta_0 + \beta_1 SY_j + \beta_2 PR_i + \beta_3 VL_i + \varepsilon_i^k$$

其中，二元因变量 *Type* 表示村庄是否属于某种类型；向量 *SY* 表示村庄所在乡镇的地方权力结构，由一组测度乡镇主要领导背景的变量构成；*PR* 表示村庄在改革前三年（即2002至2004年）间的信访情况，在不同模型中分别采用“信访总量”、“30人以上群体性上访数量”和“进京上访数量”等指标进行测量；*VL* 为一组表示村庄基本情况的变量，包括人均集体收入、人口、人均纯收入和村委会到最近柏油路的距离等指标； β_0 为常数项； β_1 、 β_2 和 β_3 分别为三组系数向量； ε 为残差项；下标 *i* 代表村庄；下标 *j* 代表村庄所在乡镇；上标 *k* 代表模型所讨论的具体村

^① 田先红. 基层信访治理中的“包保责任制”[J]. 社会, 2012, 4: 164-193.

^② 于建嵘. 黑恶势力是如何侵入农村基层政权的[J]. 理论参考, 2009, 4: 6-9; 陈柏峰. 两湖平原的乡村混混及其政治社会影响[J]. 战略与管理, 2010, 6: 79-103; 胡荣. 社会资本与地方治理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.

庄类型。^①表 7 报告了回归分析结果。

表 7 影响基层干部选择信访改革政策执行手段的因素分析

	模型 1			模型 2			模型 3		
	“温和型”村庄 1=是; 0=否			“强硬型”村庄 1=是; 0=否			“摇摆型”村庄 1=是; 0=否		
地方权力结构									
乡镇党委书记年龄(岁)	-0.00 (-0.01)	0.00 (0.07)	0.00 (0.12)	-0.00 (-0.31)	-0.00 (-0.37)	-0.00 (-0.17)	0.01 (0.75)	0.01 (1.21)	0.01 (1.13)
乡镇党委书记履历 1=上级下派 0=本地晋升	-0.14** (-2.41)	-0.14** (-2.36)	-0.14** (-2.42)	0.11 (1.38)	0.11 (1.36)	0.10 (1.35)	0.22*** (3.25)	0.23*** (3.28)	0.23*** (3.31)
镇长履历 1=上级下派 0=本地晋升	-0.04 (-0.72)	-0.05 (-0.84)	-0.04 (-0.72)	-0.14* (-1.78)	-0.13* (-1.74)	-0.13 (-1.64)	0.13* (1.93)	0.08 (1.10)	0.07 (1.04)
2002 至 2004 年信访情况									
信访总量	0.00 (0.16)			-0.01 (-0.36)			0.05*** (3.34)		
是否发生 30 人以上群体 性上访 1=是; 0=否		-0.04 (-0.82)			-0.00 (-0.03)			0.01 (0.12)	
是否发生进 京上访 1=是; 0=否			0.05 (0.85)			0.12 (1.64)			-0.05 (-0.75)
村庄基本情况									
村庄人均集 体收入(万 元)	6.96*** (3.20)	7.07*** (3.27)	6.99*** (3.24)	-2.11 (-0.74)	-2.01 (-0.70)	-1.88 (-0.67)	3.26 (1.33)	2.54 (0.98)	2.51 (0.97)
村庄人口 (千人)	0.27 (0.77)	0.30 (0.86)	0.25 (0.71)	0.33 (0.71)	0.31 (0.67)	0.24 (0.51)	0.65 (1.61)	0.79* (1.87)	0.82* (1.95)
村庄人均纯 收入(万元)	-0.29 (-1.09)	-0.32 (-1.19)	-0.29 (-1.08)	0.10 (0.29)	0.11 (0.30)	0.12 (0.35)	0.02 (0.07)	-0.02 (-0.07)	-0.03 (-0.10)
村庄到最近 柏油路的距 离(公里)	-0.01 (-0.65)	-0.01 (-0.74)	-0.01 (-0.58)	-0.02 (-1.18)	-0.02 (-1.14)	-0.02 (-0.97)	0.03* (1.95)	0.02 (1.45)	0.02 (1.35)
Constant	0.32 (0.90)	0.32 (0.89)	0.29 (0.80)	0.20 (0.42)	0.21 (0.44)	0.13 (0.27)	-0.58 (-1.44)	-0.67 (-1.58)	-0.64 (-1.49)

注: N=110。括号内为 t 值; **、**和*分别表示系数在 0.01、0.05 和 0.1 的水平上显著。

^① 在因变量为二分变量(特别是取值分别为 0 和 1)时, logit 模型和 probit 模型是更为常用的处理方法。然而, 本回归模型的首要作用, 在于识别出那些对因变量取值具有显著影响的解释变量, 从而理解影响基层干部采取不同策略应对信访活动的重要因素, 而不是基于既有数据来预测某个村庄的基层干部面对信访活动会采取何种手段。因此, 就本文研究目的而言, 在理解变量影响等方面, 线性概率模型与 logit 模型和 probit 模型的回归结果是等效的。不过, 为确保计量结果稳健, 我们也用通过多项 logit 模型重新进行了估计, 结论与线性概率回归的结果一致。囿于篇幅, 此处不再显示稳健性检验结果, 但欢迎有兴趣的读者向我们索取。

表 7 显示，三类村庄在地方权力结构、改革前信访情况和村庄基本情况等方面都存在一定区别；其中在地方权力结构方面的差异最为显著和稳健。

就乡镇权力结构而言，在控制住乡镇党委书记年龄的情况下，“温和型”村庄更容易出现在由本地干部担任党委书记的乡镇，而镇长是否由本地干部担任则关系不大；“强硬型”村庄更容易出现在由本地干部担任镇长的乡镇，而党委书记是否由本地干部担任则影响不大；“摇摆型”村庄则往往更容易出现在党委书记和镇长都为外来干部的乡镇。

就改革前信访情况而言，“摇摆型”村庄在 2002 至 2004 年间的信访总量显著高于非“摇摆类”村庄，但群体性上访和进京上访数量则与其他村庄无明显差别，这印证了表 5 中的计量结果。“温和型”和“强硬型”村庄的各类信访情况均与其他村庄无明显差异。

就村庄基本情况而言，最为稳健的发现在于“温和型”村庄具有明显更高的人均集体收入水平。此外，部分计量结果显示，“摇摆型”村庄可能人口更多或者距离柏油路更近，但上述计量结果并不十分稳定。

上述计量结果说明，基层干部采取何种手段和策略消解信访，在很大程度上取决于他们在地方权力结构和资源禀赋等方面受到的约束。就权力结构而言，当乡镇主要领导为上级下派的非本地干部时，基层较难形成稳定的政策执行策略。下派干部在同一乡镇任职时间通常较短，升迁调动的机会却往往很多；此外，与本地干部相比，他们往往不那么熟悉“地方性知识”，受当地社会网络的支持和约束程度也比较低^①。因此，正如一些学者指出的那样，下派干部往往倾向于推行短期化政策，针对不同抗争相机采用最能直接见效的手段，力图在任期内“少出事”、“不出大事”，而较少考虑离任后可能出现的长期负面结果^②。因此，在外来领导担任书记的乡镇，面对 2005 年信访改革后的考核压力，基层干部更可能被要求采取各种手段、不惜一切代价终结信访，从而更可能造就出“摇摆型”村庄。如果村庄人口庞大、在改革前信访事件更多，或因距离柏油路更近而相对更容易面临征地拆迁等问题，上述现象可能更为突出。

相反，当乡镇主要领导为本地干部时，政策执行手段则相对确定。与下派干部相比，本地干部长期在家门口为官，往往对辖区社会负有更强的道德责任。更重要的是，根据奥尔森的理论，本地干部拥有“涵盖利益”，可以长期从辖区中获益，因而往往也更有意愿维护辖区的长期稳定^③。此外，本地干部通常更熟悉当地的社会关系网络和非正式制度，因而更有能力确保执行手段稳定，相对而言不易造就“摇摆型”村庄。

不过，在本地干部领导的乡镇，既可能产生“温和型”村庄，也可能产生“强硬型”村庄，而基层干部的资源禀赋则往往对村庄类型分野具有重要影响。在集体经济比较发达的村庄，干部拥有较多资源投入纠纷调解，有利于形成政策执行手段稳定的基层权威、按稳定的规则给予群众比较合适的补偿，干群矛盾不会特别尖锐。由于政策执行手段稳定，干部和群众对于补偿力度能够产生共识，不会激发通过升级抗争来获取更多利益的“闹大”行为，这种情况对于培育“温和型”村庄相当有利。然而，在集体经济规模较小甚至毫无村财的村庄，基层干部却无法通过提供补偿的方式舒缓干群矛盾。在这种情况下，如果地方权力结构比较稳定，乡镇领导往往会将一些村庄社会中的“强势人物”吸纳为基层干部，依靠这些人完成汲取或维护稳定，采取强硬手段压制抗争，造成基层政权“内卷化”，形成“强硬型”村庄。

^① 章奇，刘明兴. 权力结构、政治激励和经济增长[M]. 上海：格致出版社，2016.

^② 于建嵘，李连江. 政治发展下一步：县政改革[J]. 领导者，2007，18：107-117.

^③ 奥尔森. 权力与繁荣[M]. 上海：上海人民出版社，2005.

五、结论和讨论

通过对有代表性的全国样本进行计量分析，本文发现 2005 年信访改革政策对基层“维稳”形势具有复杂而微妙的影响。首先，从总体上看，改革有效消减了农村信访数量、减轻了各级机关信访压力；然而，改革对大规模群体性上访的效果并不明显、甚至伴随着非信访群体性事件的攀升。其次，由于基层干部消解信访的手段和策略不同，改革对不同类型村庄“维稳”形势的影响存在差异。具体来说，无论基层干部完全采用温和手段化解矛盾的“温和型”村庄、还是基层干部完全采用强硬手段压制抗争的“强硬型”村庄，改革都没有额外激发更多越轨抗争；而“摇摆型”村庄中基层干部变化不定的策略，却在消减信访的同时刺激了越轨抗争数量额外上升。最后，乡镇领导由本地干部担任的村庄，更容易形成稳定的“维稳”策略。其中，集体经济比较发达的村庄，更容易成为“温和型”村庄；而缺乏集体资源的村庄，基层政权则在“维稳”压力下更容易“内卷化”，形成“强硬型”村庄。由上级下派的外地干部担任主要领导的乡镇，更容易形成采取策略性手段追求短期效应的“摇摆型”村庄。

本文不仅有效回应了关于信访改革成效的现实争论，还在三个方面丰富和深化了对于农村基层干部政策执行情况的研究。首先，本文指出：基层干部除可能有选择性地执行或不执行某些政策之外，还可能采用不同手段执行同一政策，由此也会导致政策在不同村庄产生迥然相异甚至截然相反的效果。同时，本文发现：“维稳”政策的成效，不简单取决于执行手段本身，更取决于执行策略是否稳定；越轨抗争并不总出现在压制最强的村庄，而往往出现在“维稳”策略摇摆不定的村庄。最后，本文说明：即便在中央和上级的强大行政压力下，基层干部对政策执行手段和策略的选择，依然受制于地方权力结构和资源禀赋^①。

在优化信访改革效果、促进农村社会稳定、提升基层治理水平等方面，本研究亦为我们提供了两方面启示。首先，在地方权力结构相对稳定的情况下，干部往往更了解辖区情况，更容易避免短期行为，从而得以确保政策执行手段与策略的稳定，有效防止为实现诉求而不断升级事态的制度外抗争。因此，政策设计者和实践者应当创造条件，一方面鼓励基层形成相对稳定的权力结构和利益分配规则，另一方面防止其出现“内卷化”。实现上述目标的关键，在于充分信任基层干部，避免过多使用行政力量干预基层事务，同时通过制度手段赋予基层一些可以自由支配的资源，确保基层治理结构能够有效运转并且有所作为。

同时，社会转型期难免出现冲突，而引发抗争的因素五花八门，“头痛医头、脚痛医脚”地“治标”，要么会“顾及一点，不及其余”，要么可能在此过程中引发更多矛盾和问题。反之，如果承认冲突的普遍性与常在性，不将社会治理的目标简单界定为消灭冲突，而积极寻找能够使冲突以较为和缓方式释放的机制，或可更有收获。将矛盾和不满通过良性渠道比较温和地释放出去与表达出来，才能真正实现长治久安。因此，政策设计者和实践者应当充分尊重那些具有纠纷调解功能的群众社团与草根权威，为他们提供发育发展的空间，最大限度发挥他们在化解矛盾方面的积极作用。

^① 这一发现与罗润岑(Peter Lorentzen)等人关于环境信息披露政策的研究成果一致；上述学者指出，环境信息披露政策的执行力度环境信息披露政策的执行力度与城市污染程度关系不大，但与城市对污染企业的经济依赖程度关系密切。参见：Lorentzen, P., Landry, P., Yasuda, J. Undermining Authoritarian Innovation: The Power of China's Industrial Giants[J]. *The Journal of Politics*, 2014, 76(1): 182-194.