

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

理论粤军·教育部在粤人文社科重点研究基地建设资助项目

2024. 5

VOL.17 NO.5

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

● 专栏：交通与城市治理

专栏导语：从交通政策到城市韧性：可持续发展的新范式

..... 陈 娜 1

“禁、限”政策能否长效缓解交通治理困境？

——基于替代效应的实证分析

..... 肖 潇 程 跃 刘 鑫 4

“互联网+政务服务”平台能否提升城市韧性？

——基于营商环境与创新的视角

..... 刘 敏 肖 霞 杨彩婷 梁峻宇 26

新兴交通技术对城市韧性与可持续发展的影响研究

..... 陈 娜 陈 璐 刘海清 46

●论文

“拼凑式合作”：资源约束下基层治理的“权宜之计”？

..... 徐国冲 宋知远 65

调查研究何以驱动政策形成？

——以《农业六十条》的制定为例

..... 费久浩 83

“体制化能动”：国家定纷止争的本土实践逻辑

..... 汪广龙 杜超峰 104

外在激励如何影响基层公务员的公共服务动机水平？

——一项调查实验研究

..... 刘华兴 侯雅文 124

文有定法：探寻政府文书的写作逻辑

..... 刘 杰 任 骏 陈念平 143

以文辅政：领导文书制定的运作机理

..... 谢振达 161

行为公共政策的工具设计、应用策略与政策效应：基于类型学的分析

..... 满小欧 张 雨 179

●英文目录与摘要 196

“体制化能动”：国家定纷止争的本土实践逻辑

汪广龙 杜超峰*

【摘要】活力和秩序有机统一的必要前提，是构建国家秩序治理的边界，避免其对活力的“恣意”干预。现有理论将国家介入社会纠纷的边界诉诸于程序政治和形式理性，但该逻辑与转型中的治理现实存在明显断裂。论文发现，国家介入纠纷解决的本土实践，不是国家简单提升损益的干预力度和规则刚性，而是强调以行政统合全面吸纳诉求并构建整体同意；不是被动守住底线预期，而是通过形式法治主动嵌入社会，确保多元规则体系的整体可靠；不仅是从外部协助推进妥协与协商，更是以总体领导推动信任、交往与合作的良性循环。文章认为，这些多样和特殊的本土调适背后，呈现的是“体制化能动”的实践逻辑，这构成国家介入纠纷解决的清晰指引和可靠约束。

【关键词】活力与秩序 边界 纠纷解决 本土实践

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2024) 05-0104-20

一、问题提出：活力与秩序的有机统一与国家定纷止争的边界

活力与秩序的关系是推进中国式现代化需要处理好的重大关系，也是世界性难题。其治理难点不仅在于生机勃勃和井然有序之间本身存在的内在矛盾，更在于两者在治理实践中的绝对不均衡和操作困难。作为一种治理目标，活力的内涵与外延难以被清晰描述，但秩序的边界却可以被轻易划定。而且，制度寻求持久稳定约束的理性化逻辑也赋予其不断强化秩序的强大内生激励 (DiMaggio & Powell, 1983)。结果是，“有活力”的程度事实上被动地取决于治理系统为“有秩序”划定的边界和让渡的空间。对于处于深度转型的治理系统而言，这尤为艰难。在这些转型国家，由于制度化本身的匮乏和内在矛盾，决定

* 汪广龙，中国海洋大学国际事务与公共管理学院副教授；杜超峰，中国海洋大学国际事务与公共管理学院硕士研究生。感谢匿名评审专家、编辑部以及黄冬娅教授的意见与建议。

基金项目：国家社会科学基金项目“主动警务与重大突发事件中的违法犯罪防控” (20VYJ045)。

“有秩序”的往往不是正向给出的制度设计和权益界定，而是各主体在秩序的边界地带的争议、冲突和动态均衡。伴随着治理系统对“失序”的动态介入，活力与秩序之间的治理边界也更为模糊。构建国家秩序治理的清晰可靠边界，避免其对活力的“恣意”干预，由此成为转型国家在治理层面实现活力和秩序有机统一的必要前提，也是中国社会长期稳定奇迹之所以构成治理经验和具备学理支撑的关键。

这些秩序边界地带的争议，可能指向统治权力的来源或者集体权利身份结构的设定。但更普遍和可能的是在既有权利体系内的权益争议，指向的是第三方权威的确认、裁决和保障。其在中国的治理实践中被表达为“安定团结的政治局面”和“稳定有序的社会环境”。相比于政治冲突，社会纠纷更具多样性、动态性和普遍性。正因如此，国家的定纷止争对秩序治理边界的构建有更直接、更现实和更深刻的影响。

不同于政治冲突的解决，“定纷止争”的本质是恢复和稳定当事人对继续互动的期待（Expectation）。这既需要关注现实损益与不满，以恢复当事人的实质认知性期待，又需要关注规则结构的一致性和一般化，以维持虽然经历损益的实质失望仍不会改变的规范性期待（卢曼，2013；哈贝马斯，2014）。围绕对当事人损益和规范的救济主体与救济方式的差异，现有研究或者在国家中心主义路径下强调集体意志的理性支配，或者在法律多元主义路径下推动多元主体在“法律阴影”中合作，或者在治理共同体路径下寻求妥协与协商。显然，三条路径下国家的角色、所提供的干预以及与纠纷当事人的互动都存在巨大差异。那么，如何可能为一线国家行动者多样的损益和规范救济提供清晰指引和可靠约束？现有研究一般将其诉诸于程序政治生产的主权意志和集体共识，以及由科层和制定法保障的形式合理，并以此理论逻辑来判断中国“秩序与活力”的边界是否清晰可靠。

然而，一方面，更多研究认为，浩荡的中国转型，大大降低了损益和规范的可协商性、可预期性、可计算性，需要国家突破程序政治和形式理性的逻辑，以科层渗透的方式进行损益干预和规则约束，进而构建同意；需要国家规则更多被“适应性调整”，以协助多元主体稳定社会期待；需要国家进行更为深入和广泛的价值、资源和规则动员，以推动纠纷当事人的共识与合作。另一方面，从“深入农村、方便群众、手续简便、不拘形式、调审结合”的“马锡五审判”，到“发动和依靠群众、就地解决矛盾纠纷”的“枫桥经验”，从“运用政治、经济和法律等手段综合治理”，到“共建共治共享，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制”，直至近年来的“党建+引领矛盾纠纷解决”，都表明“程序政治和形式理性”的理论逻辑与国家定纷止争的多样本土实践之间存在巨大断裂，以此将中国纠纷治理实践标记为“临时性、策略性和相互矛盾的治理术”也缺乏牢靠的经验基础。

显然，要理解国家定纷止争的清晰可靠边界，需要两个层面的问题意识与研究增进：第一，三条纠纷解决路径的本土调适过程中，国家的定纷止争是否存在相对可靠，且条件和适用明确的具体机制？第二，这些适应本土的多样纠纷解决机制背后，是否存在超越程序政治和形式理性的实践逻辑，以为现实中国家行动者的复杂角色和作用发挥提供清晰指引与可靠约束？

二、纠纷解决的三条理论路径与本土实践挑战

经典理论表明，现实中的社会纠纷至少包括个体的“感知伤害与不满”（Perceived Injurious Experience and Grievance），个体间的“指责与冲突”（Blaming and Conflict），以及强调第三方规则救济的“纠纷”（Dispute）等不同面向（Felstiner, et al., 1980）。定纷止争的实现不仅需要保证对纠纷的有效裁决，更需要最大限度地降低伤害感知、不满和指责。如习仲勋（1995：10）所说：“只会断官司、写判决书的话，即使官司断的清楚，判决书写的漂亮，则这个断官司、写判决书的本身，仍将是失败的，因为他和多数人民的要求相差很远。”但是，转型国家如何降低纠纷当事人的伤害感知、不满和指责，提供相应的规则救济，以真正实现稳定的定纷止争而不是临时的妥协和服从，现有理论存在诸多争论。

（一）国家中心主义路径与主权意志的理性支配

国家中心主义路径认为，随着社会的日益分化、多元和祛魅，充满地方性及随意性的神灵、宗族和道德的权威性及其有效性都日益衰退，而作为共识代表、具有暴力后盾以及非人格化制度和组织形式的国家（State），不仅能提供更具广度、有效性和不可随意支配性的规则救济，在保证补偿性再分配的公平性方面也具有天然优势（哈贝马斯，2014）。以此，由政治统治确保的法律和政治统治的法律运用，在暴力资源的协助下，排斥了其他权威力量，确保来自国家的损益和规则救济与当事人的期待之间建立起稳定、可预期的联系。

但是中国的治理实践表明，转型时期深刻的损益变动难以预估，群体意志的多元化与急剧变迁，同主权意志与形式制定法的自足机制产生巨大冲突，难以产生稳定和符合一般期待的损益与规范救济（张静，2012；熊万胜，2009）。而面临转型时期大量增加的争议，形式法本身法理不清、程序缺失、效力不足、成本高昂，不仅难以抑制机会主义不服行为，也与既有的规范期待互为冲突、加剧矛盾（黄宗智，2016）。因此，实践中的本土定纷止争，是透过党领导的科层或半科层权力结构，将思想文化引领、制度化的程序规则以及公共物品和公共服务供给结合起来，实现对矛盾纠纷的技术综合治理（渠敬东等，2009）。

不过，转型时期的纠纷事实往往疑难复杂，存在多重权利义务复杂并置的情况，科层逻辑追求的清晰一致与转型时期纠纷的复杂性与偶在性构成深刻矛盾^①，由行政逻辑主导的自上而下主权支配面临深刻的实践约束和内生困境。一方面，科层组织缺乏查明和判断案件事实、去伪存真的能力，真实行动中的纠纷解决只能依赖当事人不对等的自我举证和诉求表达，国家的损益和规则救济转化为民众向科层组织争取诉求表达机会（Michelson，2007）。这不仅为代理人的恣意专断与自利留下大量灰色空间，进一步瓦解国家救济的确定性（欧阳静，2011），也在事实上鼓励了司法系统之外的非制度化表达，诱发了诉求的集体化聚合和抗争化升级（何艳玲、汪广龙，2016）。这导致社会纠纷向政治冲突转化的巨大风险，意味着国家中心主义路径维持活力与秩序边界的深刻内生悖论。另一方面，复杂的纠纷现实导致科层组织内广泛的信息不对称和信息模糊问题，底线控制和过程控制成为有效激励科层组织的主要方式。在此之下，矛盾纠纷治理转换为官僚体制对“不出事”的判断。而为了从源头上防止各类问题的出现，各级政府便有了将一切信息、资源和关系都完全掌控并纳入科层运作轨道的内在冲动。近年来，国家民事职能扩张和资源下乡更强化了地方政府的控制能力。社会本身的资源和规则要么成为日益精密的行政系统的末端，要么在“去行政化”中被边缘化和非制度化（陈家建、张琼文，2019；董磊明、欧阳杜菲，2023）。在此过程中，纠纷治理越发悬浮于真实情境，大量赢利型代理人加剧了恣意的干预，难以实现稳定的定纷止争，也进一步压缩了社会自主活力的空间。

（二）法律多元主义路径与多元救济

面对国家中心主义与矛盾纠纷复杂性、偶在性的深刻悖论，法律多元主义者认为，构筑于血缘、地缘、业缘的长期依赖，以及集体共识、地方性知识的各类社会规范和私力救济，在恢复和稳定当事人期待中也扮演着重要角色。“法律制定者如果对那些促进非正式合作的社会条件缺乏眼力，他们就可能造就一个法律更多但秩序更少的世界”（埃里克森，2003：354）。这一视角强调相对地弱化国家角色，承认并赋予多元规则以独立治理地位，依托不同权威资源的多元规则在不同层面为纠纷当事人提供权威性的损益救济和规范约束。黄宗智（2016）认为，中国“行动中的法”或者“实践中的法”是成文法律、社会非正式调解与行政参与三个机制的高度互嵌，国家将“户婚田土钱债”等细碎纠纷交由民间调解和半正式程序解决，其自身则奉行“不诉不理”“严禁越诉”，以充分利用各自规则的权威逻辑，降低经过正式程序解决纠纷的成本，减少正

^① 按照卢曼的理解，复杂性指与现实化的可能性相比，总还有更多的可能性；偶在性指在下一个体验中，被指向的可能性总是有可能与期望的可能性不一致（卢曼，2013）。

式制度负担。

虽然多数研究都认可多元的损益和规范干预在解决纠纷中的重要作用，但更多学者认为，简单的国家退出和多元主体的自由救济，带来的更可能是多中心无序内耗，甚至导致矛盾纠纷的复杂化。粗糙和实用的传统、习惯和礼俗缺乏内部一致性，当事人常常会对其内容和适用范围产生分歧，不足以提供有约束力的救济。即便在传统中国，“礼治秩序”也更像一个人为构造的虚幻实在（梁治平，1999）。与其说其依托的是多元主体本身的可靠性，毋宁说是基于长期依赖的脆弱均衡。

随着转型时期流动性和异议的急剧增加，各类共识、知识和长期依赖的构建越发困难，多元救济的不可靠性也被进一步放大。多元规则被当事人选择性利用，为自身的权益伸张赋予合法性，或者是互相对抗的凭借和“外力”，基层社会回落到基于力量竞争的自然状态（张静，2012）。不同的矛盾纠纷治理制度互相隔绝、互不相容，矛盾纠纷在其中持续地发酵、碰撞，难以定纷止争、案结事了，带来冲突升级和规范瓦解（陆益龙，2019）。因此，当代纠纷解决中，社会本身越发期待“迎法下乡”（董磊明等，2018）。这里迎接的“法”，并不主要是国家制定法，而是更具公平性、有效性和不可随意性的国家权力。这其中，国家权力或者提供更多的资源注入和损益再均衡，或者单纯是作为一种相对强大、能超越其他规则的力量（熊万胜，2009）；又或者是提供形式化的可靠，包括由其出面提升社会内部参与、沟通和协商的制度化水平，对社团组织章程、村规民约、风俗习惯进行调查、整理和甄别，推动社会治理规则的成文化、显性化、系统化和规范化，这也是“枫桥经验”的重要内容（汪世荣，2018）。

（三）治理共同体路径与基于共识的合作互惠

研究认为，在治理层面的共同体并不是乌托邦式的追寻集体良知和道德，更不是强调追求利他主义和构建友谊，而是强调通过发掘和增进社会成员间的网络链接、信任与互惠，在更为广泛和频繁的互动中结成坚固和持久的关系（李猛，2012），进一步在共识达成导向（Consensus Oriented）下让各方进行更加真诚和可信的讨价还价，推动妥协和合作的达成（Ansell & Gash，2008）。

具体来说，一是强调以有机的体戚与共来超越机械的价值归属与个体合作，形成整体本位的内部控制机制，在规避不同规则权威竞争的同时，恰当发挥不同主体的定位和优势；二是以长期的弱激励契约和基于信任的互让互惠，来超越短期强激励契约，以降低纠纷解决的信息感知和判断需求；三是以成员间的行动网络和关系纽带，来超越命令链条和交换，规避多元主体解决纠纷面临的可信承诺和监督困境（李荣山，2015；李友梅、相凤，2020）。以此，多元主体通过共同体得以有机地整合在一起，提供整体性的损益救济和规范约束。

依据以上逻辑，中国背景下的研究认为，治理共同体路径更能规避抽象的主权意志、制定法面对复杂纠纷的嵌入性和纵向控制难题，以及多元主体的可靠性问题和混乱冲突。在实践中，治理共同体路径强调自治、法治、德治的融合，通过乡贤参事会、法律服务团等载体，在政府、社会组织、公众等多元治理主体之间构建互动协商、权责对等、相互关联、相互促进的内在机制，实现纠纷解决中的人人有责、人人尽责、人人享有（郁建兴，2019）。但是，合作动机的形成不仅需要合作者内部的信任、相互理解、内部合法性和共同承诺，也需要外部的诚实调解、资源支持、权力均衡等（Emerson, et al., 2012）。在纠纷解决中，充满对抗性的双方之间更是充满不信任、误解以及隐藏信息，给国家介入提出了更多挑战。

（四）重新发现国家定纷止争的本土调适与实践逻辑

现有研究呈现了纠纷解决的三条路径，以及三条路径下国家干预损益与规则的差异机制，并尝试发现这些差异机制背后的一致逻辑。部分研究认为，在国家干预损益与规则的差异机制背后，能够为现实场域中国家行动者的复杂策略选择提供清晰指引和可靠约束的，是由程序政治生产的主权意志和集体共识，以及由科层和制定法保障的形式理性（见图1）。在这里，程序政治和形式理性相得益彰、互为辅助，将个体当事人对损益和规范的期待转化为来自国家的权利界定和维护，确立超越时间、物质和社会群体特征的清晰可靠边界。

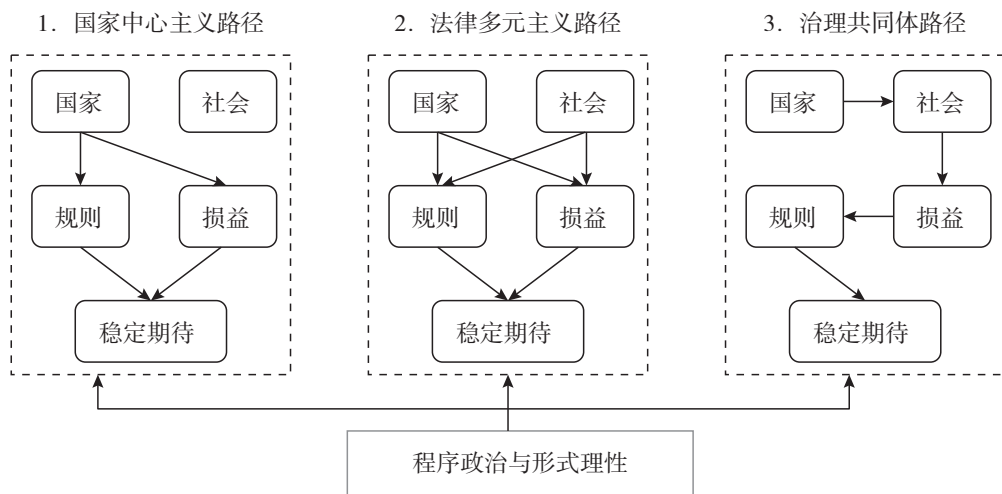


图1 纠纷解决的三条理论路径与国家干预

资料来源：作者自制。

但更多的研究发现，中国快速的经济、社会转型带来了社会复杂性与偶在性的急剧增加。这对不同路径下的国家损益和规则救济产生重大影响，国家行动者也常常突破程序政治和形式理性的逻辑边界。第一，深刻的损益和规范变

动给主权意志的生产和形式理性的有效性带来巨大挑战。国家尝试通过纵向科层渗透提升损益干预的力度和规则约束的有效性。但科层逻辑的自上而下控制和简单清晰，与自下而上复杂多变的期待表达之间存在深刻悖论。两者如何在中国情境下完成对接，才是依托主权意志的自上而下理性支配得以定纷止争的关键。第二，长期依赖、信任、互惠的瓦解，以及多元规则的不可靠性，不仅需要威严化、脸谱化、形式化的国家权力，更需要国家通过语言、程序、形式的“适应性调整”，以现实主义的态度深入社会（苏力，2000），协助多元主体稳定社会期待。第三，面对损益的偶变性、社会资本匮乏、机会主义泛滥的环境，仅靠非人格化调解、资源支持和均衡权力等国家外部协助，难以达成纠纷当事人的共识与合作，这需要国家更为深入和广泛的行动。

各级政府对矛盾纠纷进行“系统治理”“依法治理”“综合治理”“源头治理”的多样实践，不仅表明纠纷解决的三条理论路径存在更多的本土调适，更表明本土实践中存在超越程序政治和形式理性的逻辑，能够为各级政府适应本土情境的、复杂和多样的纠纷干预提供指引与约束。

三、一个街道定纷止争的多样本土实践

本文观察的 T 街道地处中国第一批改革开放沿海城市，是典型的中心城区边缘街道和开放渔港。伴随着较早到达的改革开放和市场化浪潮，T 街道传统的社会和空间特征已然远去，在较早享受发展红利的同时，也存在人口结构、地权属性异常复杂，以及空间规划混乱、基础设施老旧的特征，社会纠纷多样繁杂。2021 年以来，研究者对 T 街道及其上级政法、综治、司法和信访等部门进行了持续的调研和深入的田野观察，还收集了系统的历史档案和二手资料^①。

（一）对诉求的全面吸纳与整体同意的构建

处于 T 街道的海岸大院虽然老旧，但却是整个 A 市都稀缺的海景小区。早在 2006 年上半年，海岸大院所在村委会响应上级政策要求，对旧村开展了系列改造。改造规划需要扩宽主干公路，而海岸大院正处于规划线路的征收范围内。改造由村委会和开发商主导，为鼓励动员村民搬迁，村委还在村民会议上向村民承诺，一定会充分利用好村集体土地，不但要扩宽马路，方便村民交通，还要建设安置房和商业设施，带动村里经济发展，收取租金获利，并每年向全体村民进行分红。

改造公布后，在同步开展海岸大院征收的同时，施工方先行开展了马路拓

^① 基于研究伦理，本文对人名和地名做了匿名化处理。

宽。但拆迁方案发布后，由于补偿标准与村民要求相差甚远，遭到很多村民的抵制。村干部认为，村民要求的补偿数目已经超出了开发预算，根本不可能满足。为推进拆迁工作，村委会让村干部出面，对村民逐户动员，签订拆迁协议。同时，因为施工的夜间噪音、道路开挖以及水电管道的中断，工程也给村民继续居住产生较多不便。当地村民开始联合起来，要求更高数额的征收补偿和损失赔偿。

面对村委会和村民双方僵持不下的局面，为避免矛盾进一步升级，T街道办介入了纠纷解决。首先，以街道党工委的名义出面，请求公安机关打击少数滋事分子。其次，T街道办出面联系区国土资源分局、建设工程指挥部、交通运输管理局对开发线路重新规划，变更设计路线，决定不再对海岸大院进行征收。最后，请司法部门进村调解，试图依据法律，说服村民配合拆迁工作。司法调解员根据《D省城市房屋拆迁管理条例》，向村民解释补偿数额必须结合房屋评估报告。但村民的逻辑很简单，法律给出的补偿与真正的市场价值相差甚远，用司法调解员的话讲：

老百姓从内心深处不认可，硬靠法律说事是不行的。（访谈资料，0512SFTJY03）

T街道办的这些措施并没有真正解决纠纷，反而引起了村民更强烈的不满。村民认为：

村委会在住户未迁出的情况下就开始施工，拆毁了小区院墙，还动摇了大楼地基，导致业主纷纷迁出。马路修好后，街道政府又称不拆迁了，导致小区成了孤岛，环境严重破坏，我们还被称为“钉子户”。（访谈资料，0921HANM07）

此后，村民不断地给地方政府写上访信，要求赔偿因施工造成的经济损失和精神损失，并委托有资质的房屋安全鉴定机构对房屋质量进行鉴定。因街道办未能给当地村民满意答复，当地村民开始联合起来，频频到市级和省级信访部门进行集体上访。

但是，当纠纷进入信访流程，特别是发生集体信访后，T街道办的行为逻辑便发生了变化。在强大的考核压力下，一旦发生集体信访，按照属地管理原则，需要第一时间主动介入处置。街道包片领导也必须全程参与，出台新的方案和解决措施，在办结时限内化解信访案件。在具体工作方案中，街道办明确要求街道包案领导及工作专班密切关注信访人动态，对重点信访人落实专人盯守，逐一落实稳控责任。此后，包案领导和专班多次约谈当事信访人，同时决定以“帮扶救助生活困难群众”的名义，通过各个渠道给予各信访人一定数目的安抚金，给予其对村建安置房的优先选择权，确保信访村民承诺不再因该问题到各级政府上访。当然，最终房子未被拆除，仍然像一座孤岛独踞马路分叉路口。大部分村民搬到了村里新建的安置房中，小区的房子大多闲置或被出租给外来

打工人员。

可以看到，简单地自上而下贯彻主权意志并不能有效解决纠纷。其效果的实现需要以科层链条为核心的“统合”过程：国家一方面力求借助严格和理性的科层一体化，确保体制全面吸纳当事人诉求；另一方面又自上而下综合多数政治、资源分配和形式法等，形成相对于当事人的权力优势地位和支配关系，确保双方当事人的“同意”和纠纷解决过程的稳定可控（张永宏、李静君，2012）。但在此过程中，政府部门从裁决者和救济人转为纠纷当事人，也意味着科层内的代理挑战和问责压力深刻介入纠纷解决过程，科层内的指标测量、考评验收和官僚的自主逻辑重塑了国家的定纷止争逻辑。

与其他各地相类似，T街道近年来也进行了系列变革。一是通过党建和网格化推动组织资源下沉，提升对纠纷相关信息的收集能力和感知能力，强化对纠纷的预防和回应。二是随着国家财力向基层投入的增加，T街道办握有的资源大大增加，资源分配能力的强化提升了其与纠纷当事人讨价还价的余地。三是随着信息系统的广泛使用，基层政府对辖区人、地、事、物、组织的信息掌握能力大大提升，改善了纠纷解决过程中的权责分配和流程控制难题。从实践来看，这些变革让T街道的纠纷得以在更早、规模更小和冲突程度更低的时候被体制识别和解决，这也构成近年来基层治理创新的重要经验。

（二）多元规则的关系重构与救济体系的权威可靠

随着放权让利改革和国家力量的退出，体制外组织的规模和行动能力迅速成长，这为社会力量和社会规则参与纠纷化解提供了更多可能。从2011年左右开始，T街道便开始提出要探索新形势下各类矛盾纠纷事件的规律和化解方法，强调社会矛盾纠纷化解的多元力量和多种规则：调动综治、信访、维稳、司法、人民调解员、村居干部等多元力量，整合辖区内小区物业规范、村规民约和水产、渔业等行业规范等多种社会资源，综合运用调解、仲裁、诉讼等多种纠纷解决方式和手段。

2004年前后，村民李某在山脚路边开垦了一块未承包的荒地，种上了樱桃、桃树和小菜。该村有个不成文的规定，这类地作为村里的“公用地”，任何人不得承包或续包，但是地里种着农作物或者树木的可以继续种植。所以，2013年土地确权时李某并没有获得登记颁证。在现实实践中，对于这类非恶性违法用地，土地执法部门也一般不予追究，允许其模糊存在，于是，李某“合情合理”地继续种植该地。村民王某也有一块地，紧挨着李某的地。2014年，王某通过宅基地置换的方式取得了这两块地的房屋建造权。为建房，王某到李家协商，王某提出给予李某一定补偿，要求其将种植的农作物全部清理，但李某拒绝。

面对多样的纠纷解决规则，双方都尝试寻找自己的优势地位。首先，李某去村委会反映，要求村委和村主任出面阻止王家盖房。因为按照村里惯例这是

李某“自家”的地。村主任希望李某和王某两家自行商议协调。但在李某一再要求下，村主任还是到王家进行了简单的调和与劝说。王某当场应和，同意暂缓盖房，但双方未达成解决协议。次日，王某带着一帮人到李某家告知，自己一定要建楼房，没有商量的余地，而且自己已经取得了住建部门的同意，限期5天内李家必须把地里所有的农作物清理掉。李某一家不乐意地先答应下来，但是并没有采取实际行动。5天后，王某雇用铲车，把地里的农作物全部推平，双方发生了激烈的冲突。

随后，李某报警。但派出所答复说纠纷所在地位于省自然保护区，要求当事双方联系森林公安处理解决。后来，森林公安介入并对王某进行了多次调查询问。但王某坚持认为自己已获得房屋建造权，李某无土地使用权。森林公安遂告知李某，公安不能简单地对王某进行处罚，建议双方签订村里的调解协议书之后，再做最终的处理决定。在森林公安介入调查的同时，李某继续栽种了农作物，而王某再一次雇铲车把农作物推平。双方矛盾加剧。在此情况下，李某到T街道办事处强烈请求政府处理。按照李某的说法：

凌晨3点多，王××非法推倒并铲除树木，土匪做法，侮辱人格，无视法规，令人气愤。事情发生后，我们向当地派出所报警，并找森林公安报了案，时过多日，均未得到任何答复。政府要为老农民出头啊。^①

街道领导要求街道信访部门出面解决。信访部门给双方的回复是：

街道裁决这块地应该归王某所有。公安部门已出具责任认定报告，但是具体涉及金额赔偿、土地权属等问题，不在信访受理范围内，属于涉法涉诉，建议走司法程序。街道将全力做好服务工作及稳控、协调工作。^②

显然，面对李某和王某各自占据优势地位又都“合法”的诉求，信访的介入并不能实现定纷止争。于是，李某以王某霸占农田，毁坏私人财物为由，向当地法院提起了诉讼。法院审理后作出判决：一是确认被告王某强行毁坏李某土地附着物的行为违法。二是责令被告王某采取补救措施。^③ 法院的判决虽给出了明确的裁定，但王某认为，李某是在自己的土地上种植农作物，自己反而要给对方赔偿，他对这个判决结果并不接受。而李某认为，如果不是王某“多事”，那块地就是自家的。法庭判决也难以实现最终的定纷止争。

定纷止争重任又重新转回到了村委会。村干部了解发现，久拖不决的纠纷让双方家庭都很疲累，因此转向做当事双方家庭成员的工作。随后又召集当事双方家庭到村委会调解，就具体赔偿问题进行协商讨论。最终，李某同意清除土地上的附着物，而王某则一次性赔偿李某1万元，双方达成调解协议。

① 资料来源：根据T街道政府接待访谈记录及录音整理（2014年5月）。

② 资料来源：《T街道关于李××信访事项答复意见书》（2014年7月）。

③ 资料来源：《×市×区人民法院民事判决书》（2015年8月）。

在此纠纷中，李某依据传统和惯例，王某依据自己取得的土地建设行政许可，各自主张都得到了“合法”规则的支持。在纠纷解决过程中，不同的国家部门又依据各自逻辑对双方诉求进行不同伸张，导致纠纷来回激荡，难以找到定纷止争的出口。最终，纠纷的解决是在疲累之下的诉求放弃。国家试图动员体制内外规则资源，尽量将矛盾纠纷都纳入纠纷解决体系，实现对矛盾纠纷的全覆盖和多元化解。但一方面，传统、习惯等虽然贴近事实，拥有更为广泛的社会约束机制，但其逻辑冲突、形式粗糙，往往充满人格化和恣意专断的特征，难以为高度可变的社会事实建立化解冲突的稳定机制。另一方面，虽然在新时期，国家不断推进组织、资源、服务、法律等下沉，但国家供给的多样规则在部门法之间、行政规章与法律之间相互割裂、内容冲突，政府部门之间的专业分工和管辖权责不清也加剧了这个困境。这样一来，被动员起来的多元规则并未如人们预想的那样互为补充、形成合力，而是在相互竞争中让纠纷变得越发疑难复杂。

在推动法律、规则下乡的基础上，提升多元化解的整体性和规范性成为近年来本土实践的重要内容。一是在体制内重塑排查解决矛盾纠纷的工作程序，建设“一站式”的综治中心、综治信访维稳中心、矛盾纠纷调解中心等，推动相关部门集中入驻办公，由中心进行领导、指挥、管理、调度和协调，对纠纷进行统一受理、统一分流、统一协调、统一督办、统一归档和联调联处，要求实现矛盾纠纷的全流程闭环处置、各部门对纠纷进行集中会商研判、统一口径答复等，以解决部门对纠纷的碎片化和相互矛盾的干预，实现体制内各类纠纷解决规则的协调衔接。二是在更为广泛的范围内建设更加公正、高效、权威的社会主义司法制度，解决群众反映强烈的“立案难”“诉讼难”“执行难”以及执法不严、司法不公等执法司法方面的突出问题，建立涉法涉诉信访依法终结制度，稳定纠纷解决中的底线和预期，让当事人服判、息诉、息访。

（三）基于总体性的社会动员与共识达成

近年来，建设共建共治共享的社会治理格局成为纠纷解决的重要路径转换。在实践中，基层政府以一定业缘、趣缘、地缘关系为基础，灵活采用政府平台建设、网络搭建、资源嵌入、群众动员等各类非科层方式，主动对各类治理主体进行赋权、增能，主动排查、全面发掘民众各类诉求，推动建设居民议事、业主协商等各种议事协商机制，激励公众参与社会治理，培养社会成员的归属感、认同感等纽带，赋予基层解决矛盾纠纷时更强的差异灵活处置和统筹兼顾能力（郁建兴、任杰，2020；欧阳静，2022）。

在T街道，这些具体实践包括：第一，基层政府通过网格化、群众端APP、12345热线、微信公众号等多种方式全方位感知民生诉求，将各项业务纳入“一网通管”，优化办事流程，方便群众，提高办事效率，实现“民情全掌握、

民意全畅通、服务全方位”，强化体制与群众间信任、情感和利益纽带，为纠纷解决奠定基础。第二，重建基层治理的队伍和网络。包括通过领导“直联包靠”^①，机关单位联系村（居），干部驻村（居），担任第一书记，培育社区工作者、志愿者等多方治理力量，整顿软弱涣散的基层党组织和软弱涣散的社区（村），帮助培养村居治理带头人，吸引优秀人才、资源和项目下沉等。第三，整合信访、司法、公安、民政、综治等部门力量，形成“矛调室”“评理室”“民情恳谈室”“心理疏导”“法律诊断”等固定对外服务窗口，在渔业、水产、旅游、电商等领域成立具备行业性、专业性的合作社、联盟和调解组织，推动成立物业治理联席会议、村居议事协商小组，为社会搭建各类协商、议事和互动的平台。在此背景下，共同体协同成为解决纠纷的新尝试。

T街道W社区为村改居社区，位于当地著名风景区。居民刘某和徐某系前后屋，徐某的房屋在前，刘某的房屋在后，中间隔着一条窄胡同。2019年，徐某进行了房屋翻建，翻建后的房屋比刘某的房屋高，导致遮挡问题。刘某同徐某协商无果，便向城管部门举报徐某违建。城管部门进行现场调查取证时，徐某出具了相关房产证明，证实该房屋不属于违法建筑。举报不实，刘某未能阻止徐某建房，这事也成为两家的历史积怨。

徐某房屋西侧屋檐下有一条狭窄小路，居民为了上山方便都走这条路。2020年初，徐某将自家西侧道路修整，安上了铁门。徐某又给上山的居民发了铁门的钥匙，却唯独没有给刘某。刘某向社区举报徐某“私自设置铁门”，社区居委会给出的答复是：

徐××是为了提高护林防火安全措施，以及防止驴友从该处爬山进入山顶引发安全隐患，所以（社区）同意徐××在此设置栅栏、铁门。安上铁门既解决了游客逃票问题，也防止驴友从此经过顺手采摘村民瓜果，获得了周边村民的支持。（访谈资料，200619SWJW04）

刘某未能得到满意的答复，随后将门锁破坏，并与徐某发生了激烈的争吵。此后，刘某又将徐某屋后的排水管道堵住。徐某查看后表示会把门焊得更结实，而且绝对不会给刘某钥匙，并报警。警方了解情况后，认为刘某行为不构成治安案件，无法处罚。案件由诉求解决平台自动流转到街道矛盾调解中心。

街道矛盾调解中心接手该案件后，首先通过社区干部和片区网格员了解事件详情。社区干部表示，基于自身管理需要支持徐某修路设门，徐某因两家建房积怨坚持不给刘某钥匙，社区也不好调解。社区干部和网格员也反映，徐某和刘某都是村里巡山防火队员，还一起参加过扑灭山火，是有交情的，现在平

① 作为当前基层的普遍实践，领导“直联包靠”是领导联系基层的进一步发展，其不仅强调领导直接联系基层，开展调查研究，听取意见建议；还要求领导“靠前包保”，到一线、搞服务、抓落实，进驻包靠单位，参与基层决策部署，主动帮助解决难题难事。

时仍正常接触合作。除此之外，徐某的亲戚刘某在“街道大调解”组织中担任队长（下文称“刘队长”以示区别），网格员代某之前多次帮刘某代办证件、申请津贴，因此刘队长与代某分别能和徐某、刘某“说得上话”，可以作为关键调解人。

此后，基于全面细致的信息掌握，街道矛盾调解中心约双方到街道“评理室”。“矛调中心”向双方详细讲解了房屋修建、私人物权、财产权等法律政策，提出继续闹下去对双方都是损耗。但刘某坚持认为徐某针对自己，除非把徐某的房子和铁门全部拆除，才能咽下这口气，不再继续闹下去。而徐某坚持认为不给钥匙是其个人的权利。双方互不相让，均坚称要打官司争输赢。

“矛调中心”请刘队长和代某充当双方调解人，中心调解员和两位调解人试图从利益、情感、面子各方面给双方梳理利害关系。

大家关系都不错的，低头不见抬头见，住得这么近平时有事互相帮忙也方便。打官司需要耗费时间、金钱，真要打官司没好处。你们为了一点小事打官司，让别人看热闹、看笑话。以前的时候你们两家都相处得不错，之前你们一起巡山防火算是战友了。^①

徐某表示会慎重考虑。但“矛调中心”电话联系刘某进行二轮调解时，刘某却说自己没有时间，不愿意继续调解，要求找更高层次的领导解决。在此情况下，调解员告知刘某，街道的“民情恳谈室”，每周有一名街道领导利用一天时间专门负责处理辖区居民提出的困难和问题，能当场答复的当场答复；不能当场答复的，经“两委”集体研究讨论后答复。刘某可以到“民情恳谈室”向领导反映自身诉求。

在“民情恳谈室”，街道党工委委员、居委会主任、刘队长和网格员悉数到场，街道调解员还邀请了数位热心村民，共同出面调解纠纷。街道领导对发生矛盾纠纷的双方“晓之以理，动之以情”。基于前期调解和双方诉求，街道党工委进一步给出的解决办法是：因为涉及防火、防盗和防止游客私自进山，铁门由街道和居委会共同出资进行修复，以后铁门和进山道路由居委会负责管理和维护，网格员负责巡查反馈。同时明确，要让刘某等有实际需求的居民都有配钥匙的权利。而刘某和徐某双方应该互相谅解、各退一步。徐某房屋合法合规，刘某不应堵其屋后污水管道。双方最终达成调解协议。

在这个“细碎”的日常纠纷解决过程中，国家呈现了不同于前述行政统合和规则理性化的介入机制。其一，近年来，国家希望借助信息技术和网络组织等多重方式，全面掌握和满足各类民生诉求。至少在纠纷解决场域，其相对降低了通过科层组织实现稳定目标可能面临的信息不对称、信息模糊和有效激励

^① 资料来源：《关于刘××案件调处化解报告》（2021年）。

挑战。其二，案例显示，在现代异质型社区，业缘、趣缘、地缘逻辑很难实现休戚与共、让步及均衡。国家的各类项目、平台往往成为构建互动网络、纽带，以及形成信任的关键节点。日常公共服务构建的情感和资源纽带，也在某种程度上消解了纠纷双方对基层政府作为调解人的怀疑和不信任。不过，不同于行政统合下对规则和资源的行政调配和支配关系的构建，这里国家更多是通过资源介入，动员更广泛的利益相关者和规则资源，以此超越纠纷场域内狭隘的权利义务关系，寻求在更为广泛的利益、情感等社会总体性层面解决纠纷。其三，国家参与建设的多样组织和网络在某种程度上有利于社会形成多样合作关系和先期合作经历，虽然这并不一定能搭建长期依赖关系，或达成实质性妥协，但仍然为纠纷双方进一步谈判奠定了信任基础。

可是，由国家主导矛盾纠纷治理共同体运行并非易事。作为关键节点，国家并不是简单的协调者和催化剂，而是携资源和权力操控过程，进行权威干预和裁决。但为降低对抗性，鼓励当事人互留余地和修复关系，避免互相揭短曝丑，实践中的纠纷解决往往不鼓励全面深入的事实调查，不鼓励当事双方进行激烈讨论和讨价还价。因此基层治理者难以进行复杂的事实判断，易给人留下“主观与恣意”印象的风险。多样的共同体均衡在科层组织内也极易简化为国家的资源投入，导致高昂的治理成本。更有甚者，在利益进行深刻调整的情况下，以资源和利益均衡为核心的纠纷解决面临稳定性困境，某一方会迅速发现原有方案的效用损失。显然，单一的利益或规范博弈远不如利益－规范的负向连带博弈更均衡稳定（刘世定等，2022）。

四、行政统合、形式嵌入与总体领导：国家定纷止争的本土调适

T街道的多样实践细致呈现了国家中心主义、法律多元主义和治理共同体三条纠纷解决路径的本土调适过程。在本土情境下，国家的定纷止争需要更为特别的作用机制，适用不同的纠纷情形，也面临差异化的前提条件和潜在风险（见表1）。

表1 国家定纷止争的多样本土调适

	国家中心主义路径	法律多元主义路径	治理共同体路径
国家的作用机制	行政统合：科层对诉求的全面吸纳与整体同意的构建	形式嵌入：基于形式法治的多元规则关系重构与救济体系的权威可靠	总体领导：基于总体性的方向引领、协商网络和依赖关系搭建、承诺保障

(续上表)

	国家中心主义路径	法律多元主义路径	治理共同体路径
适用纠纷情形	损益重大, 事实和权利义务较明确, 如房产、债务侵权、医疗、治安等	损益较轻微, 事实和权利义务关系较为复杂, 如婚姻、家庭、合同、劳动、城市管理、物业等	损益重大, 事实和权利义务关系较为复杂, 如资源权属、山林、宅基地、改制等
前提条件	科层激励、诉求吸纳	形式法治、社会嵌入	信任构建、依赖关系
潜在风险	纠纷官民化、抗争化	纠纷复杂化	纠纷转移升级、官民化

资料来源: 作者自制。

第一, 简单提升损益干预的力度和规则刚性这种做法, 难以在转型背景下稳定期待, 更需要行政科层有能力全面吸纳纠纷当事人的直接和非直接救济诉求, 通过更广泛的资源和规则动员, 避免陷于复杂和碎片化的讨价还价, 寻求在整体层面获取当事人的同意, 并透过严格委托-代理关系, 保障裁决的稳定。在具体实践中, 行政统合路径需要通过更科学的权责分配、流程和标准, 驱动科层组织主动解决纠纷; 通过强化社会渗透提升对纠纷相关信息的收集能力和感知能力, 查明纠纷案件的基本事实, 并尽可能掌握隐藏的损益关系; 在此基础上, 动用政治、经济、法律等各方面的治理资源与手段, 超越具体损益的讨价还价, 构建整体同意。这个机制也预示着, 行政统合更适用于损益重大但事实较清楚、权利义务较明确的纠纷解决, 如房产、借贷、侵权、医疗等纠纷。当纠纷事实不清、争议较多、主体关系复杂时, 对纠纷的科层简化和量化, 可能诱发权威对纠纷事实的脱嵌与悬浮, 导致纠纷向官民冲突和民众抗争的方向转换。

第二, 多元规则的简单自主合作难以形成合力, 诱发更多规则冲突和混乱。这意味着, 国家不能只是隐藏在多元规则背后, 以最低标准的程序政治和形式理性被动地守住底线预期, 还需要以“唯一有资格以社会的名义言说和行动的社会实体的总和”(涂尔干, 2006: 335) 的权威地位, 作为超越多元规则的限制性力量主动介入, 重构多元规则的关系。一方面, 国家清理多元规则中相互矛盾的权利义务界定, 协助多元规则应对机会主义, 推动多元规则的协调衔接。另一方面, 国家通过主动调查、简化程序、增加形式、降低成本等方式, 再平衡当事人的规则运用能力。本研究的案例显示, 当国家规则本身缺乏稳定的形式和适当的社会嵌入能力时, 在多元规则竞争支配力的过程中, 纠纷变得越发疑难复杂。

第三, 面对多元主体缺乏自主行动能力且联结松散的现实情境, 纠纷治理共同体的运转不仅是在一般意义上强调自下而上的协商共识和合作实现, 还更

多依赖于党组织的引领示范、对基层社会的网络联结以及资源支持，进而实现对社会共识以及对合作治理行为的带动（何艳玲、王铮，2022）。本文认为，这是一种葛兰西式的总体领导（Hegemony）机制（Anderson，2017）。通过先进力量的主动宣传、鼓动和联结，搭建互动和协商网络，广泛介入各主体的日常生活和风俗习惯，动员更为广泛的利益相关者，构建更为广泛的约束和依赖关系。作为诚实可靠的第三方，总体领导为缺乏参与能力、组织、地位或资源的一方赋能，或者通过制定和维护规则防止强大参与者的单方面操控，保障承诺的可信，形成各方信任、真诚交往与互让互惠的良性循环（Ansell & Gash，2008）。这一模式能更有效地处理中国变革时期存在的各类争议较多、主体关系复杂的矛盾纠纷。但一方面，总体力量的介入并不意味着共识和互惠让步的必然达成。在此情况下，前置性的广泛介入和干预也可能导致纠纷的复杂化，并转换为当事人与制度的冲突。另一方面，在以简单化、标准化为核心的科层逻辑下，总体领导机制可能在实践中逐渐消退，基层政府不自觉地更多借助强制手段、资源分配、合法性赋予等形式重新获得对其他规则的规训，消解了公众的个体性表达，共同体下的总体领导也就回到国家中心主义下基于主权意志的理性支配。

五、“体制化能动”：纠纷解决的实践逻辑与可靠边界

按照卢曼（2013）的理解，功能分化的纠纷治理系统是应对社会复杂性和偶然性持续增长的必然结果，实现社会整合的不再是以道德规则形式存在的集体良心，而是多个分化系统的协调。在现代社会，为纠纷解决提供稳定性内核的是由程序性民主政治生产的集体约束力，以及以“合法”“非法”判定的形式合理性。前者不仅在于生产具有集体约束力的决定，而且依托集体约束进行资源再分配。后者不再强调通过压制性制裁和惩罚恢复认知层面的期待，而是着力于恢复大家对规范的期待。

但本文的研究显示，在三条纠纷解决路径的本土调适过程中，国家的定纷止争依赖于行政统合、形式嵌入、总体领导等更为特别的作用机制。国家不是简单提升损益干预的力度和规则刚性，而是强调以行政统合全面吸纳诉求并构建整体同意；不是被动地守住底线预期，而是通过形式法治主动嵌入社会，确保多元规则体系的整体可靠；不仅从外部协助推进妥协与协商，更是通过总体领导下宣传、鼓动、连接和赋能等方式，形成各方信任、交往与合作的良性循环，达成基于共识的互让互惠。

显然，它们在不同层面超越了程序政治和形式理性的既有理论逻辑。那么，是否还存在一致的本土逻辑，能够为现实中国家行动者的复杂角色和作用发挥

提供清晰指引和可靠约束，进而避免对活力的“恣意”干预呢？基于前述分析，本文将其概括为“体制化能动”（Activism within Institutional System）^①，具体有以下内涵。

首先，以多样和差异的“救济渠道”来避免程序政治和形式理性下的“赢者通吃”。多元和繁多的和解、人民调解、劳动争议调解、商事调解、行政调解、信访、行政裁决、行政复议、仲裁、诉讼等矛盾纠纷化解机制的存在，不仅能降低诉讼成本和对抗性，提高灵活性、实用性和可及性，更有利于避免如下情形——在难以预估的行为范式和深刻的损益变动下，有缺陷的单一规则对社会行为的不恰当干预或干预不足（顾培东，2010）。这意味着，中国多样救济显著不同于国外广泛实践的替代性非诉纠纷解决机制（Alternative Dispute Resolution, ADR），不仅强调程序和当事人的自愿合意，或者是“在法律的阴影中”的低成本博弈，更强调渠道的多样性和可及性，以及对不同价值或规则的包容性。

其次，透过特殊和具体的政治行动，而非普遍和抽象的规则和可计算程序，不断超越转型时期纠纷的复杂性和偶变性。转型时期的纠纷解决不是在传统“无讼”逻辑下强调乡土社会的长期实践均衡，国家主要负责“以刑为主”下的“训谕顽劣”；也不是在程序政治和形式理性下对当事人诉求的被动反应。而是由代表总体性人民意志的党，在实质性的表达、参与、协商、管理、监督的现实治理互动中，不断动态凝聚和发现最大多数人的根本利益和最广泛的社会共识（樊鹏，2021），进而通过主动和深入的行政统合、形式嵌入和总体领导三种机制，主动介入纠纷甚至前置性不满和冲突，整合与协调经济交换、道德规范、集体政治、稳定法律和强制威慑等不同规则资源，以超越具体静态和不确定的损益和规则，帮助当事人在更为广阔的“不满－冲突－纠纷”关联场域内发现基于“主体间性”的稳定约束和期待。

最后，稳定国家行为边界和社会期待的，不是由程序政治生产的主权意志和集体共识，或是由科层和制定法保障的形式合理，而是呈现体系化和整体性的纠纷解决体制（Institutional System）^②设计。一方面，其强调体制的稳定性、

① 其不同于以司法为核心的“司法能动主义”（Judicial Activism）。

② 黄宗智（2016）曾将其总结为“正义体系”（Justice System）。他认为“正义”比“法律”含义宽阔，它包含“非正式”的社会惯习，尤其是民间的调解制度，而“法律”则一般只考虑国家的正式成文法律。而“体系”又比“制度”宽阔，因为它不仅包含法律条文和制度，也包含其实际运作。本文将其理解为“纠纷解决体制”，意味着其更多是实践效果导向而非价值导向，其不仅强调系统性，更强调内含“制度化运行”理性内核。正如哈贝马斯（2014）所说，由政治统治确保的法律和政治统治的法律运用是互为前提的。基于集体理性化思考的“人为”政治统治只有以形式法治的形式才可能构成。

连续性，具有极大的权威及集体约束力，通过持续稳定生产政治共识，以应对形式理性化的不足，为纠纷的解决提供稳定的规范性期待。另一方面，体制运行的核心是具有先进性的政治主体主动对不同群体进行动员和联合，这不是在松散政治市场（Political Market）中进行被动的简单互动博弈和妥协，而是通过现实的、实质的政治互动（不是抽象讨论和代表），构建超越精英与社会团体的“共同体权力和意志”，以此实现对程序政治和形式理性的超越和创造性否定（Backer, 2012; Jiang, 2014）。

六、余论

本文发现了三条纠纷解决路径适应本土的具体机制，并在此基础上进一步归纳出了不同于程序政治和形式理性的“体制化能动”逻辑。“体制化能动”强调的是体制化的先进性引领和政治行动，通过多样但体系化的救济，主动追求社会意义上的期待稳定。本文认为，其不仅保障了转型进程中活力与秩序有机统一的清晰可靠边界，也描绘了中国矛盾纠纷“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”的深层整体关联。

但无论是国家“体制化能动”的基本逻辑，还是更为具体的行政统合、形式嵌入、总体领导机制，自上而下的权力体系都是其介入纠纷的核心工具，伴随着严格的监督考评，组织纠偏与再造，带来高昂的体制运行成本。同时，多元的权利义务伸张及其背后的价值和利益考量，都需要透过国家政治系统和政治行动加以整合。这使国家政治系统的边界不断扩张，社会生活系统被源源不断地挤压和卷入。而地方性和特殊主义的不断加入，复杂性和偶在性程度越来越高，这给政治系统基于普遍和一致的正当化再生产带来沉重的负担。随着我国进入经济社会高质量发展阶段，从增量改革到存量改革过渡，社会中伤害和不满的生成机制以及对规则救济的诉求都在发生重大变化，愈发需要“体制化能动”的继续调适，实现活力和秩序的高水平良性互动。

参考文献

- 爱弥尔·涂尔干（2006）. 孟德斯鸠与卢梭. 李鲁宁等，译. 上海：上海人民出版社.
- Durkheim, E. (2006). *Montesquieu and Rousseau*. Li, L. N. et al., Trans. Shanghai: Shanghai People's Publishing House.
- 陈家建、张琼文（2019）. 地方政府处理社会矛盾的“分级应对”机制研究——以S省M市医疗纠纷为例. 公共行政评论, 12(3): 85-103+191-192.
- Chen, J. J., & Zhang, Q. W. (2019). Research on the “Graded Response” Mechanism of Local Government in Handling Social Contradictions: A Case Study of Medical Disputes in M City. *Journal of Public Administration*, 12(3): 85-103+191-192. (in Chinese)
- 董磊明、欧阳杜菲（2023）. 从简约治理走向科层治理：乡村治理形态的嬗变. 政治学研究, (1): 133-146+160.

- Dong L. M., & Ouyang D. F. (2023). From Minimalism to Bureaucratism: The Evolution of Rural Governance. *CASS Journal of Political Science*, (1): 133 – 146 + 160. (in Chinese)
- 董磊明、陈柏峰、聂良波 (2008). 结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读. *中国社会科学*, (5): 87 – 100 + 206.
- Dong, L. M., Chen, B. F., & Nie, L. B. (2008). Structural Disorder and Receiving Law in the Country: An Interpretation of Legal Practice in Songcun Village, Henan. *Social Sciences in China*, (5): 87 – 100 + 206. (in Chinese)
- 樊鹏 (2021). 全过程人民民主: 具有显著制度优势的高质量民主. *政治学研究*, (4): 3 – 10.
- Fan, P. (2021). Whole-Process People's Democracy: High-Quality Democracy with Significant Institutional Advantages. *CASS Journal of Political Science*, (4): 3 – 10. (in Chinese)
- 顾培东 (2010). 能动司法若干问题研究. *中国法学*, (4): 5 – 26.
- Gu, P. D. (2010). Several Issues of Judicial Activism. *China Legal Science*, (4): 5 – 26. (in Chinese)
- 何艳玲、汪广龙 (2016). 中国转型秩序及其制度逻辑. *中国社会科学*, (6): 47 – 65.
- He, Y. L., & Wang, G. L. (2016). The Institutional Logic of Order in China's Transitional Period. *Social Sciences in China*, (6): 47 – 65. (in Chinese)
- 何艳玲、王铮 (2022). 统合治理: 党建引领社会治理及其对网络治理的再定义. *管理世界*, 38(5): 115 – 131.
- He, Y. L., & Wang, Z. (2022). Integrated Governance: Social Governance Led by Party Building and Its Redefinition of Network Governance. *Journal of Management World*, 38(5): 115 – 131. (in Chinese)
- 黄宗智 (2016). 中国正义体系中的“政”与“法”. *开放时代*, (6): 141 – 159 + 9.
- Philip C. C. H. (2016). “Administration” and “Law” in the Chinese Justice System. *Open Times*, (6): 141 – 159 + 9. (in Chinese)
- 李猛 (2012). “社会”的构成: 自然法与现代社会理论的基础. *中国社会科学*, (10): 87 – 106 + 206 – 207.
- Li, M. (2012). The Formation of “Society”: Natural Law and the Foundation of Modern Social Theories. *Social Sciences in China*, (10): 87 – 106 + 206 – 207. (in Chinese)
- 李荣山 (2015). 共同体的命运——从赫尔德到当代的变局. *社会学研究*, 30(1): 215 – 241 + 246.
- Li, R. S. (2015). The Fate of Community: Theoretical Change from the Era of Herder to the Present Age. *Sociological Studies*, 30(1): 215 – 241 + 246. (in Chinese)
- 李友梅、相凤 (2020). 我国社会治理共同体建设的实践意义与理论思考. *江苏行政学院学报*, (3): 51 – 60.
- Li, Y. M., & Xiang, F. (2020). Practical Significance and Theoretical Thinking of the Building of Social Governance Community in China. *Journal of Jiangsu Administration Institute*, (3): 51 – 60. (in Chinese)
- 梁治平 (1999). 从“礼治”到“法治”? *开放时代*, (1): 78 – 85.
- Liang, Z. P. (1999). From “Rule by Rites” to “Rule of Law”? *Open Times*, (1): 78 – 85. (in Chinese)
- 刘世定、严俊、刘玉照 (2022). “利益 – 规范”双重博弈——一个基础性探讨. *社会学评论*, 10(2): 5 – 28.
- Liu, S. D., Yan, J., & Liu, Y. Z. (2022). Dual Game of Interest and Norm: A Basic Discussion. *Sociological Review of China*, 10(2): 5 – 28. (in Chinese)
- 陆益龙 (2019). 乡村民间纠纷的异化及其治理路径. *中国社会科学*, (10): 184 – 203 + 207 – 208.
- Lu, Y. L. (2019). Alienation in Civil Disputes in Rural Areas and a Governance Approach. *Social Sciences in China*, (10): 184 – 203 + 207 – 208. (in Chinese)
- 罗伯特·埃里克森 (2003). 无需法律的秩序——邻人如何解决纠纷. 苏力, 译. 北京: 中国政法大学出版社.
- Erickson, R. (2003). *Order Without Law: How Neighbors Settle Disputes*. Su, L., Trans. Beijing: China University of Political Science and Law Press. (in Chinese)
- 尼克拉斯·卢曼 (2013). 法社会学. 宾凯、赵春燕, 译. 上海: 上海人民出版社.
- Luhmann, N. (2013). *Sociology of Law*. Bin, K., & Zhao, C. Y., Trans. Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 欧阳静 (2011). “维控型”政权多重结构中的乡镇政权特性. *社会*, 31(3): 42 – 67.
- Ouyang, J. (2011). The Maintenance/Control Type of Political Power: Characteristics of Township Governments in the Web of Multiple Structures. *Chinese Journal of Sociology*, 31(3): 42 – 67.
- 欧阳静 (2022). 简约治理: 超越科层化的乡村治理现代化. *中国社会科学*, (3): 145 – 163 + 207.
- Ouyang, J. (2022). Minimal Governance: Rural Governance Modernization that Transcends Bureaucracy. *Social Sciences in China*, (3): 145 – 163 + 207. (in Chinese)
- 渠敬东、周飞舟、应星 (2009). 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. *中国社会科学*, (6): 104 – 127 + 207.

- Qu, J. D., Zhou, F. Z., & Ying, X. (2009). From Macromanagement to Micromanagement – Reflections: Based on Thirty Years of Reform from the Sociological Perspective. *Social Sciences in China*, (6): 104 – 127 + 207. (in Chinese)
- 苏力 (2000). 送法下乡：中国基层司法制度研究. 北京：中国政法大学出版社.
- Su, L. (2000). *Sending the Law to the Countryside: A Study of China's Grassroots Judicial System*. Beijing: China University of Political Science and Law Press. (in Chinese)
- 汪世荣 (2018). “枫桥经验”视野下的基层社会治理制度供给研究. 中国法学, (6): 5 – 22.
- Wang, S. R. (2018). A Study On the Supply of Grassroots Social Governance System under the Perspective of the “Fengqiao Experience”. *China Legal Science*, (6): 5 – 22. (in Chinese)
- 习仲勋 (1995). 习仲勋文选. 北京：中央文献出版社出版.
- Xi, Z. X. (1995). *Selected Works of Xi Zhongxun*. Beijing: Central Literature Publishing House. (in Chinese)
- 熊万胜 (2009). 小农地权的不稳定性：从地权规则确定性的视角——关于1867—2008年间栗村的地权纠纷史的素描. 社会学研究, 24(1): 1 – 24 + 243.
- Xiong, W. S. (2009). The Instability of Peasants' Land Property Rights: A Description of Li Village's History about Land Property Strife in 1867—2008. *Sociological Studies*, 24(1): 1 – 24 + 243. (in Chinese)
- 尤尔根·哈贝马斯 (2014). 在事实与规范之间：关于法律和民主治国的商谈理论. 童世骏，译. 北京：生活·读书·新知三联书店.
- Habermas, J. (2014). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Tong, S. J., Trans. Beijing: SDX Joint Publishing Company. (in Chinese)
- 郁建兴、任杰 (2020). 社会治理共同体及其实现机制. 政治学研究, (1): 45 – 56 + 125 – 126.
- Yu, J. X., & Ren J. (2020). Social Governance Community and Its Implementation Institutions Design. *CASS Journal of Political Science*, (1): 45 – 56 + 125 – 126. (in Chinese)
- 郁建兴 (2019). 社会治理共同体及其建设路径. 公共管理评论, 1(3): 59 – 65.
- Yu, J. X. (2019). Social Governance Community: Definition and Approaches. *China Public Administration Review*, 1(3): 59 – 65. (in Chinese)
- 张静 (2012). 社会冲突的结构性来源. 北京：社会科学文献出版社.
- Zhang, J. (2012). *The Structural Origins of Social Conflict*. Beijing: Social Sciences Academic Press. (in Chinese)
- 张永宏、李静君 (2012). 制造同意：基层政府怎样吸纳民众的抗争. 开放时代, (7): 5 – 25.
- Zhang, Y. H., & Li J. J. (2012). Manufacturing Consent: How Grassroots Governments Absorb People's Resistance. *Open Times*, (7): 5 – 25. (in Chinese)
- Anderson, P. (2017). *The Antinomies of Antonio Gramsci*. London: Verso Books.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543 – 571.
- Backer, L. C. (2012). Party, People, Government and State: On Constitutional Values and the Legitimacy of the Chinese State-party Rule of Law System. *BU Int'l LJ*, 30: 331 – 408.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147 – 160.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1 – 29.
- Felstiner, W. L., Abel, R. L., & Sarat, A. (1980). The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming. *In Theoretical and Empirical Studies of Rights* (pp. 255 – 306). Routledge.
- Jiang, S. G. (2014). Chinese-Style Constitutionalism: On Backer's Chinese Party-State Constitutionalism. *Modern China*, 40(2): 133 – 167.
- Michelson, E. (2007). Climbing the Dispute Pagoda: Grievances and Appeals to the Official Justice System in Rural China. *American Sociological Review*, 72(3): 459 – 485.

责任编辑：黄冬娅

long-term strategy for grassroots governance under resource constraints. The components of governance resource bricolage that is driven by point-based incentives consists of institutional bricolage, labor bricolage, scenario bricolage, financial bricolage, and market bricolage. The interrelationships of complementarity, mutual construction, and tension collectively shaped the complex mechanism of resource bricolage in G city. Building upon this, the paper employs symbiosis theory to evaluate the collaborative effects. Through a horizontal comparison of three cases, it points out that “bricolage collaboration” relying on the supply of resources from a single actor, characterized by biased mutual benefit. However, it may lead to the dilemma of governance resource depletion, making such collaboration a temporary strategy under resource constraints. On the other hand, emphasizing the mutual complementarity and interactive circulation of governance resources, characterized by mutual symbiosis, collaboration becomes a long-term strategy for grassroots governance bricolage, providing a new perspective for understanding grassroots collaborative governance.

Key Words Resource Bricolage; Collaborative Governance; Resource Symbiosis; Bricolage Collaboration; Points System

How does Investigation and Research Drive Policy Formulation? A Case Study of the Formulation of the *Sixty Articles of Agriculture* Jiu hao Fei

Abstract The value of the investigation and research process in contemporary Chinese governance is that it encompasses both epistemology and methodology. The process plays a significant, driving role in policy formation, but the academic community rarely observes and explains this aspect of China’s policy creation. Process tracing of the formulation of the *Sixty Articles of Agriculture* in the early 1960s shows that the investigation and research process drove the policy initiative, which included drafting, revisions, and formation. This paper’s theoretical analysis indicates that the fundamental reason why investigation and research can play such a role is that it contains three mechanisms needed for policy formulation: problem construction, knowledge production, and consensus cohesion. More generally, the investigation and research process is the realization path of the policy philosophy known as “seeking truth from facts” and “mass line” in contemporary China. It constitutes the methodological guarantee of policy scientization and democratization.

Key Words Investigation and Research; Policy Formulation; Problem Construction; Knowledge Production; Consensus Cohesion; *Sixty Articles of Agriculture*

“Activism within Institutional Systems”: The Practical Logic of State Dispute Resolution

..... Guanglong Wang & Chaofeng Du

Abstract For a dynamic yet orderly system to function effectively, it is crucial to clearly set the boundary of state interference. The existing literature ascribes the boundary to procedural politics and formal rationality. Yet it is unable to fully explain transitional China’s practice of state dispute resolution, which has three aspects. First, rather than turn to intensifying profit and loss interventions or rigid rule enforcement, state dispute resolution incorporates administrative integration to address demands and build consensus. Second, it not only safeguards basic expectations but also actively embeds formal legal principles into society to enhance the reliability of a diverse legal system. Finally,

state dispute resolution moves beyond merely facilitating compromise and negotiation, instead it fosters trust, communication, and cooperation through hegemonic influence. The paper argues that the concept of “activism within the institutional system” represents the practical logic and stable boundary essential for effective local dispute resolution in transitional China.

Key Words Vitality and Order; Boundary; Dispute Resolution; Local Practice

How Does External Motivation Affect Public Service Motivation of Grassroots Civil Servants? A Survey Experiment Study Huaxing Liu & Yawen Hou

Abstract Enhancing public service motivation (PSM) among grassroots civil servants has become an urgent issue. Existing research has insufficiently addressed the incentivizing attributes of PSM and fails to explore the causal mechanisms within the Chinese context. To address this gap, this study employed a survey experiment study, focusing on grassroots civil servants in Shandong Province. It investigated the causal impact mechanisms of different external incentives, such as the nature (positive and negative incentives) and forms of incentives (monetary and honor incentives), on PSM. This paper examines the moderating effect of incentive forms on the relationship between the nature of incentives and PSM. Compared to negative incentives, positive incentives have a stronger impact on the PSM of grassroots civil servants. However, there is no significant differential impact on PSM levels between monetary and honor incentives. Additionally, the form of incentive moderates the relationship between the nature of incentives and PSM, with positive incentives under monetary incentives having a stronger impact on PSM than under honor incentives. This research expands the exploration of antecedents of public service motivation among public officials, enriches the theory of motivating grassroots civil servants, and provides decision-making support for the government in formulating more scientific and reasonable incentive mechanisms for civil servants.

Key Words Grassroots Civil Servants; Public Service Motivation; Incentive Nature; Incentive Methods; Survey Experiment

The Rules in Papers: Exploring the Logic of Government Documents

..... Jie Liu, Tao Ren & Nianping Chen

Abstract Government documents play an important role in China’s political operation, but the fundamental question of “how exactly the government’s documents are produced” has not been clearly answered. This study analyzes the experience of the writer and finds that there is a common dominant logic in this production. Document writing in practice is actually comprised of three processes: the political process of leading the direction and transmitting the value, the administrative process of finding, reflecting, and solving problems, and the language application process of organizing internal and external communication. Consequently, the political logic is oriented by value guidance; the administrative logic is oriented by problem solving; and, the linguistic logic is oriented by formal compliance jointly dominate the writing process of government documents.

Key Words Government Documents; Document Writing; Writing Logic

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第17卷，第5期（总第101期）
2024年10月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.17 No.5
Published in October 2024

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地—
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨
主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486

