

喝药跳楼方有解：基层政权抗解问题之困

——以鄂东黄镇野猫抓伤学生事件为例

目录

案例正文.....	1
摘要.....	1
一、猫抓人后果难料，家与校相互推责.....	2
1. 班主任：“小姜自己也有一定责任”	2
2. 教导主任：“怎么赔只能校长说了算”	3
3. 冯校长：“药费可以赔，负责到底是不可能的”	3
二、要价过高谈不拢，教管部门逼出场.....	4
1. 黄女士：“保险赔偿一点都不能少”	4
2. 围观群众：“你是耗不过学校的”	5
3. 中心学校：“随便她怎么折腾吧”	6
三、政府接访循常规，举家缠访渐绝望.....	7
1. 信访办：“你先回去等通知”	7
2. 黄主任：“我们政府就是劝架的”	8
3. 党政办：“你们还是去信访办吧”	9
四、喝药跳楼惊书记，多方协商急拨款.....	11
1. 工作人员：“快打 120，黄阿姨喝农药了”	11
2. 信访办：“学校正在和你丈夫协商”	13
3. 黄书记：“陈所长，赶紧拨钱”	14
结语.....	16

案例分析.....	18
一、理论视角：抗解问题.....	19
二、分析框架：事件属性-治理机制.....	20
（一）基层政权治理对象的复杂性.....	20
（二）治理机制的多样化.....	22
（三）事件属性、治理机制与治理绩效.....	25
三、基层政权应对作为抗解问题的猫抓人事件的困境.....	27
（一）猫抓人事件属于典型的抗解问题.....	27
（二）猫抓人事件的次生成本.....	30
四、抗解问题遭遇科层制：小“猫爪”为何困住基层政权.....	32
（一）消极责任导致上访者的不信任.....	33
（二）碎片化的部门制导致协作困难.....	33
（三）治理手段单一导致多方妥协难以达成.....	34
（四）程序化处理逼迫上访者采取激进策略.....	34
（五）拖成危机事件，逼迫“联合行动”.....	35
五、基层政权合作治理机制的建构：应对抗解问题的策略.....	36
（一）建立事件识别机制，对问题性质进行准确的界定.....	37
（二）建立积极的责任框架，强化对抗解问题的回应能力.....	38
（三）强调协调谈判的政策工具，提升基层政权应对技能.....	38
（四）构建跨部门、多主体的治理网络，实现整体性治理.....	39
（五）考虑多主体的竞争性诉求，开阔解决问题的视野.....	40
（六）把握问题的演化节奏，增强基层政权的领导力.....	40
结语.....	41
参考文献.....	43
附录.....	45

案例正文

摘要

习近平总书记强调要综合施策，下大气力处理好信访突出问题，把群众合理合法的利益诉求解决好。要加强源头治理，努力将矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，避免小问题拖成大问题，避免一般性问题演变成信访突出问题。当前随着市场经济的深入发展、信息的广泛传播，我国农村社会的价值、观点和利益日益多元化和复杂化，包括村民在内的各主体权益意识日益增强，基层政府面临着越来越多抗解问题的挑战，鄂东黄镇一在校学生被野猫抓伤事件就是典型例子。本案例以一队员处理该事件亲身经历为基础，运用访谈、档案查阅等研究方法，描述了一个普通的猫抓人事件，如何导致受害家庭祖孙三人持续两个月缠访，并逐渐恶化为家长喝农药、威胁跳楼，将小问题拖成了大问题，最后政府不得不拨款垫付赔偿的故事。在抗解问题视角下，运用“事件属性-治理机制”分析框架，发现基层政权运用碎片化的官僚机制应对抗解问题，是导致猫抓人事件长期得不到解决的关键原因。基层政权要有效应付日益增多的抗解问题，需要创新治理模式，逐渐建立起合作治理机制。

关键词：抗解问题 基层政权 喝药跳楼 合作治理

引子

2014年11月14日下午5:30，家住阳县太镇的小姜同学照常回到家中，家中的饭香似乎预示着这只是一个平常的周末，却不想，恰恰是这顿饭打开了故事的话匣。席间，小姜手上若隐若现的伤口依旧逃不开母亲的眼睛。经询问，小姜手上的伤口竟然是昨天在学校被一只跑进宿舍的野猫所抓伤，孩子觉得破了点皮流了点血不是什么大事，便没有向老师报告，因此也没有能够及时地去打狂犬疫苗，现在已经过了24小时了，黄女士着急地带小姜去了村里的卫生室。村卫生室晚上没有人值班，黄女士就带着小姜径直来到了村卫生室主治医生余医生的家中。经过余医生的简单处理之后，余医生对黄女士说“孩子这情况必须打狂犬疫苗，但是我这里没有，



图1 太镇卫生院

你必须去镇卫生院打才行……”

第二天一早，黄女士就带着小姜去了太镇卫生院，经询问后，在柯医生的建议下，给小姜注射了狂犬疫苗和破伤风。事后，医生的一席话让黄女士刚刚放下的心又揪了起来：

“孩子这情况，虽然接种了疫苗，但是狂犬疫苗接种的时间越早越好，如果是超过 24 小时注射疫苗也可以发挥效用，但效果就不一定好。再说狂犬病的潜伏期波动很大，短则几天，长则几年，一般是 2 周到 3 个月内发病，99%在 1 年内发病，也有报道十几年或几十年后发病的，这些风险我觉得还是有必要跟你说一声，你自己心里要有数。”

一、猫抓人后果难料，家与校相互推责

1. 班主任：“小姜自己也有一定责任”

经过在家两天的反复思量，黄女士决定去学校讨个说法。2014 年 11 月 17 日一早，黄女士和小姜来到了小姜就读的学校（位于黄镇与太镇交界处的一所全日制住宿私立学校，属黄镇管辖，但距离太镇较近）。

黄女士先找到了小姜的班主任易老师，将事情的前因后果告知后，提出了自己的想法：学生在校期间的一切安全均由学校负责，既然孩子在校期间出了事故，就应由学校来承担相应的责任，更何况是由于学校的安保措施不到位，才会导致野猫跑进宿舍，对自己的孩子造成伤害。同时，易老师作为班主任也没有尽职尽责，学生受伤了，班主任居然全然不知，更应该承担相应的责任。

而班主任易老师在听到这番话后，也不乐意了，他表示：

“虽然学校是应该对学生的安全负责任，但是学校经常提醒教育学生，碰到猫和狗不要随便挑逗和接近，以免受到伤害，万一被猫抓或者被狗咬，也要及时跟老师反映情况以便尽早处理。小姜不仅对老师的教导置若罔闻，甚至还在寝室逗猫，被猫抓伤了还不报告，现在这种情况主要是小姜自己造成的，而且学校这么大，也不是铁板一块，一两只野猫跑进来也属于正常的，学校不应该负全部责任，老师也不是万能的，能够照顾到所有的学生，如果学生不主动汇报，我也不可能知道所有学生的情况。”

黄女士在易老师处碰了钉子，只好去找学校负责安全的教导主任。

2. 教导主任：“怎么赔只能校长说了算”

教导主任了解了事情原委后，看了一眼易老师，很负责地说道：

“学校范围大、事务杂、日常安全工作实在是难以面面俱到，野猫的出入也难以防控。出于对学生的关怀，我们可以承担小姜注射狂犬疫苗和破伤风的钱。同时后期会加强学校的防护措施，更注重学生的安全教育，同时对于小姜，黄女士您自己也需要加强一下教育，以后再遇到事情要及时向老师汇报。”

对于这样的回复，黄女士表示不能接受，她直接告诉教导主任，学校不仅要承担小姜注射狂犬疫苗和破伤风的医药费，还要给予另外的经济补偿。

“狂犬疫苗是在 24 小时之后才注射的，医生说了，潜伏期长达几十年，万一后期小姜要是真的被感染了狂犬病毒，发病了，到了那个时候，我们这个贫困家庭怎么都承担不了这个结果。所以学校必须承担责任，给予一定经济的赔偿……”

此时，教导主任表示这件事自己目前只能给出这个答复，其他的事情需要向校长汇报。于是教导主任、易老师以及黄女士三人来到了冯校长办公室，却发现冯校长出差了，需要第二天才能回来解决这件事，请黄女士今天先回去，第二天再来。

3. 冯校长：“药费可以赔，负责到底是不可能的”

2014 年 11 月 18 日一早，黄女士再次来到了学校并直接去了校长办公室，一场并不愉快的对话将这件事情推向了风口浪尖。

“黄女士，教导主任已经向我反映了这件事，目前来说，学校可以赔偿小姜注射狂犬疫苗和破伤风的医药费，但是其他的赔偿确实不太合理，且小姜本身受伤的主要原因也是因为自己，学校也一直在开展各类安全教育，但是小姜并没有吸取教训，所以在主观上小姜自己也是要负一定责任的。学校能够做出补偿已经是让步了，希望您能理解。”

冯校长的答复显然并不能让黄女士满意，她说道：

“校长，这已经不是简单的医药费的事情了，而是我的孩子生命存在威胁。学校既然能够出医药费，就证明学校觉得自己该负责任，那就必须负责到底，不可能就简简单单只出医药费而已，必须要给我家孩子购买保险，还得赔钱，不然这事可没那么简单就算了。”

冯校长觉得黄女士这样的要求确实太不合理了，学校出于人情考虑才同意赔付医药费，但是现在黄女士提出来的要求学校实在是不能答应，如果黄女士坚持这样，学校也无能为力。眼见着自己的诉求得不到实现，黄女士当即就在校长办公室哭了起来，哭闹声吸引了很多老师过来围观，有些老师也劝起了黄女士，冯校长却在无奈和一声叹息中离开了办公室。黄女士旋即又在办公室哭了起来，旁边的老师只好在一旁陪着，等了大半天，冯校长再也没有回来了。

黄女士累了便回到了自己的家中，随后跟自己的丈夫联系，表示自己以后天天去学校盯着，必须要学校承担经济损失。随后几天，虽然黄女士每天都去学校等候，冯校长却又出差了，近几天之内都不会回来了，就这样一周过去了，黄女士的诉求并未得以解决。



图2 学生宿舍外观及内部

二、要价过高谈不拢，教管部门逼出场

1. 黄女士：“保险赔偿一点都不能少”

2014年11月24日早上，黄女士来了学校门口，但这次她没有再进入学校试图找到冯校长，而是直接在学校门口喊起来：“不得了，学校闹人命了啊，校长和老师都不是好东西，完全不管学生死活啊……”黄女士这一嗓子顿时吸引了不少人围观，黄女士眼看着有人围观，当即边哭边骂地更加厉害。围观的人在了解到了这件事情的大概情况后，也开始有了各种各样的言论。

“小孩子被猫抓伤，又不是什么大事，这么闹，犯不着吧……”“不不不，话可不能这样说，要知道狂犬病一旦发作，死得很快的，而且潜伏期确实挺长的，像小姜这样的，还真有可能面临这样的风险。”“那学校是要负责任啊，这谁知道万一会出现个什么情况呢？”“她可以去派出所报案啊”“派出所对于这

样的事情才不会管呢，估计学校也爱面子，不会闹到派出所去的……”

在众人你一言我一语的讨论中，黄女士哭得更加起劲了，喊叫的声音更大了，围观的人越来越多。这时学校的保安打开了大门，告诉黄女士，冯校长回来了，让她去办公室坐下来好好说。来到了冯校长的办公室，黄女士表示如果学校还不解决问题的话，她就天天到学校来闹，她要求学校必须给小姜购买 60 年的人身保险，还要赔偿 50 万元。冯校长表示购买保险可以，同时予以一定金额的赔偿也可以，但是购买保险的年限和金额不可能按照黄女士的要求来，毕竟学校只是个普通私立学校，经济效益一般，资产有限，她提出来的这个金额学校难以接受。黄女士再次不依不饶地喊起来。



图 3 学校正门及学校对面图片

随后几天，黄女士趁着早上人多的时候在校门口又哭又喊，围观的人渐渐也多了起来，原本宁静的学校多了几许嘈杂，冯校长虽对此表示无奈，但是却无可奈何，因为黄女士并没有任何松口的迹象，自己又无能为力，于是关上门，撒手不管了。于是学校天天早上都会出现这样的情景，大家天天仿佛看热闹一般，想看这件事情最后到底怎么解决。此时双方也并没有想过要将此事报至派出所，请派出所予以处理。

2. 围观群众：“你是耗不过学校的”

2014 年 11 月 28 日，黄女士照常来到学校门口开始哭闹，围观的一个小卖部的老板（该小卖部的老板，与学校老师相对比较熟，知晓学校部分情况）忍不住说到：

“妹子啊，你总这么闹下去，学校不出面问题还是解决不了的，学校就这么拖着，你是耗不过学校的，不如你到中心学校去反映一下情况看看，毕竟私立

学校都归中心学校管理，跟他们的上级反映，应该是可以帮助解决问题的。”

听闻这话，黄女士回头看了看冯校长那紧闭的办公室大门，决定马上去中心学校。

3. 中心学校：“随便她怎么折腾吧”

黄女士来到中心学校直接找到了中心学校的邓校长，并将前因后果叙说了一遍，邓校长表示自己也只能帮忙在学校和黄女士两边牵线协商，旋即给冯校长打电话要求他前来中心学校协商。可当两个人在邓校长办公室碰面时，双方各执一词，黄女士坚持自己的赔偿要求不变，冯校长表示无法承担，最终不欢而散。



图4 中心学校示意图

随后邓校长将此事反馈给了黄镇政府分管文教卫的王姓正科干部，请求政府帮助协调，王姓干部知道此事之后，分别前去找冯校长和黄女士了解情况。冯校长表示学校本身就是收益一般的民办学校，且同年因学生在放学途中溺水身亡，学校赔偿了20万。

“她这样是属于狮子大开口，学校根本无力承担，再这么闹下去也没什么意思，随便她折腾吧，反正只要学校能上课就行。”

黄女士则表示自己的孩子在未来的成长过程中，随时都有生命危险，学校就应该负责到底，自己还只是要求了50万和60年的人身保险，如果加上自己和丈夫未来养老的钱，这么多钱根本就不够，自己已经很是为学校考虑了。

经过王姓干部几番做工作，无奈双方都不接受彼此提出的条件，王姓干部和中心学校的调解也只能就此作罢，于是双方就这样继续僵持下去了。即使在镇政府王姓干部出面协商的情况下，前后长达一个月的交涉最终也没能达成理想的协商结果，黄女士看中心学校似乎也解决不了这个问题，于是决定去找政府解决这个问题。

三、政府接访循常规，举家缠访渐绝望

1. 信访办：“你先回去等通知”

2014 年 12 月 1 日，黄女士来到黄镇政府，径直走进离大门最近的办公室大喊道：

“我要见书记，我要见镇长啊，学校马上要出人命了，你们到底还管不管的啊？”

黄女士所进办公室是黄镇政府的党政办，是乡镇的综合办公室和信息传递中心，日常办文办会、上传下达，负责配合信访办开展群众日常接待工作。因党政办所处位置，办事群众进入政府的第一个办公室的即为党政办（如图 5 所示）。正因为如此，办公室的工作人员对于像黄女士这样的上访群众已经见怪不怪了，于是按照惯例，值班的小顾和小毛还是按照往常一样请黄女士在办公室坐下，并给她倒了一杯水，然后告诉她这种情况属于信访事项，应该到隔壁的信访办去反映情况。



图 5 黄镇人民政府办公楼基本示意图

黄镇信访办共有工作人员两名，一名为信访办主任黄科长，另外一名为信访工作人员小丁，其与镇综治办一样均由政府分管综治信访的王姓领导班子成员负责，上面由镇党委书记为主要领导。日常接访主要由小丁负责处理，基本按照属地管理的原则，将信访人反馈的情况到各村村干部或者相应的单位以及对应的主管部门、驻村干部、驻村单位以及分管领导，要求现场予以协商解决，最大限度将矛盾化解在基层，做到“大事不出镇，小事不出村”，且镇信访办还针对信访工作制定了类似于《黄镇信访接待群众来访工作流程图》《矛盾纠纷排查制度》

难处一并告知了小丁。



图8 政府办公环境（党政办内部及外部环境）

根据《黄镇信访工作办法》，信访办表示要求王姓干部联合中心学校、学校驻地的驻村镇干部以及村支书一起去了解情况，将两个人的意见传达一下，尽量做好协商工作，可是得到的结果却不尽如人意。信访办再次与冯校长沟通，冯校长表示经过这么长时间的协商，学校教学秩序受到了影响，学校的名誉和自己的名声也受损了，学校本就收益甚微，现在更加无力且无心给黄女士家赔偿了。

同时信访办也通过村里了解到黄女士家的其他情况：黄女士的丈夫之前因为故意伤害人罪被判处有期徒刑，刚刚刑满释放，现在在外务工。由于黄女士的丈夫刚刚刑满释放不久，家中经济条件不是太好，现在找的工作收入也不稳定，不排除其想通过这件事情来捞一笔钱的可能，而且两人平时在村里也属于行事比较“强势”的人。

王姓干部的建议是：

“对于这种群众，能先拖一拖就拖一拖吧，兴许到后面就会放松条件要求了。”

在收到这样的反馈意见后，小丁将王姓干部掌握的情况上报给了信访办主任。黄主任对“捞钱”一说表示了赞同，他说：

“既然他们谈了这么久都没有谈拢，那我们政府作为劝架的，就先等一等吧，多一事不如少一事。”

3. 党政办：“你们还是去信访办吧”

2014年12月8日，黄女士按照约定来到了政府，前往信访办询问事情处理

的情况，小丁告知黄女士，经过多方了解，她所反映的情况前因后果已经清楚了，这件事情解决的重点是需要他们双方进行协商调解，如果协商不成功的话，政府也无法采取其他强制性的措施。黄女士表示私立学校和中心学校都是政府管理的单位，况且都是在政府辖区内发生的事情，怎么管不了，政府到底是不能管还是不想管，都必须给她一个说法。

第一次上访未果，黄女士回到家中。隔壁邻居刚好过来串门，询问其情况，得知学校不管、中心学校也不管、现在连政府也说管不了的情况后，告知黄女士可以效仿周堡村的毛某某：

“你不知道他啊，天天去政府上访，现在都成老上访户了，政府也拿他没办法，每次去了还得好言好语对待，中午还管饭，又不用干啥，你可以去试试啊，说不定问题就解决了呢。”

（附录二：信访事项处理意见书）

2014年12月9日一大早，黄女士就带着小姜还有自己的母亲来到了政府，并认定在距离大门最近的党政办待着能够引起大家关注，效果更好，于是三人一起在党政办的办公室沙发上坐了下来。值班人员小毛一看，默默给他们倒了水，并说道：“黄阿姨，信访办在隔壁办公室呢，你们在我们办公室坐着也没用啊，还是去信访办吧。”



图9 部分上访现场图

“我哪也不去，我就要在这坐着，让大家都来看看，你们政府是怎么不管老百姓的死活的，让大家来评评理。”

小毛没办法只能去找信访办的同事，却得到这样的回复：

“他们这个样子我们也没办法啊，如果他们协商不了的话，就算丢给我们政府也没办法处理啊。就随他们去吧，让他们坐着吧。”

小毛同看着同事就这样把事情丢给不相干的自己，既无奈又没办法，只能默默的回到办公室边安抚黄女士，边继续工作。吃中饭的时间到了，母子三人径直走向了政府的食堂，开始在政府食堂吃饭，吃完饭又坐在了党政办的办公室里面，偶尔还能听到黄女士及其母亲的几句骂人的话，小姜则在一旁沉默不语。傍晚时分，一辆车来到了政府门口，黄女士接到了一个电话，便带着自己的母亲和小姜

走出了政府大门，上了车扬长而去。后来才了解到原来是黄女士的丈夫姜先生不知道从哪里弄来的一辆车，每天来接送他们母子三人到政府来上访，姜先生也在黄女士第一次来政府上访的时候就已经从外地赶回了家中。

随后两天，黄女士一行三人每天如此，党政办同志已经见怪不怪了，但是还是出于善意的提醒：

“小姜现在正是念书的时候，你这么天天让他跟你一起到政府来，会耽误他的学习的，你看你母亲年纪也大了，每天跟着你奔波，身体也扛不住啊，还是带他们回去吧。”

“命都要没了，还上什么学？我们这些老家伙又怎么活的下去哟？”

党政办的同志顿时哑口无言，党政办的同志也去提醒信访办的同志，表示黄女士每天这样在党政办坐下去也不是个办法，影响也不好，问题总是要解决的，还是尽快联系宏达学校早日来商议解决，总拖下去也不是办法。信访办表示他们也没办法，既不能不接访，也不能对学校采取强制措施，只能慢慢做双方的工作，但是现在双方都僵持不下，互相不妥协，就只能采取拖延方式看谁先松口了。

四、喝药跳楼惊书记，多方协商急拨款

1. 工作人员：“快打 120，黄阿姨喝农药了”

2014 年 12 月 12 日，黄女士自己一个人来了，依然静静坐在沙发上，突然问党政办的工作人员：“这件事你们就解决不了了？”小顾表示当事人双方自己都不去协商，互相不退让，政府也无可奈何。“既然你们这样说，那就是不帮我解决问题咯？好，那我们就走着瞧吧，到时候你们可别后悔。”说完这句话黄女士旋即离开了政府，党政办的小顾和小毛面面相觑：

“两个吵架的人自身的问题，一个劝架的人反而现在下不了台，天天受气，现在的群众怎么这么难讲道理？以前不是也有这样的案例，都是人家自己协商解决的，关政府什么事？”

2014 年 12 月 23 日上午，黄镇党政办的值班人员正在办公室值班，只见黄女士手提一个装有疑似瓶装物的塑料袋进入了办公室，在沙发上坐下，一言不发。因为每天有太多以各种理由来上访的人，基本上一周之内就会有四到五回以各类理由来上访的群众，而且很多时候他们上访的理由都属于只站在自己的利益诉求

面，不考虑利益诉求是否合理，是否符合政策，是否能够得以解决，只是知道有事就往政府跑，所以党政办人员对于此类情况已经见怪不怪了。而且一般这种单个群体的人，不是大规模的上访，或者有过激行为的，基本上很多人就是来了党政办或者信访办吐吐苦水就走了，在村干部和镇干部的劝说以及耐心做工作之下，基本上都能够顺利解决。如果碰到极个别情况恶劣的，也是会跟派出所或所在村的村干部以及驻村干部进行联系，将其劝回，因此对于黄女士这个“老熟人”，党政办的同志已经见怪不怪了。她每天除了在沙发上坐着诉苦水和骂几句之外也没有什么其他的行为，小毛照旧给黄女士倒了一杯水，便埋头自己的工作去了。中午 11 点左右，党政办工作人员还在心想：“今天她怎么这么安静啊？”黄女士见一早上无人理会自己，似乎心下一定，打开了随身携带的瓶子，猛地喝了几口，随即口吐白沫，晕倒在党政办的沙发上。

“快打 110，黄阿姨喝农药了！”

值班人员拨打了 120 和 110 后，第一时间向主要领导黄书记和石镇长汇报此事，分管综治的王书记还有信访办的工作人员立刻将黄女士送去医院抢救，经过抢救后，黄女士并无大碍。随后信访办同志告知了中心学校和宏达学校这件事情，随后信访办分管领导王书记还有分管文教卫的王姓干部以及中心学校邓校长、宏达冯校长一起前往医院看望了黄女士，医药费由政府予以承担。

随后由政府牵头，组织相关部门召开了专题工作会议（附会议纪要），要求尽快将这件事情予以解决。

“决不能一拖再拖，宏达学校要切实担负起责任，镇干部要和中心学校一起继续做好黄女士一家人的思想工作，派出所要注意控制事态影响，注意其家人是否还会有其他过激行为，争取早日将问题解决，同时也要注意舆论影响，避免事态进一步扩大，造成其他不良影响。”

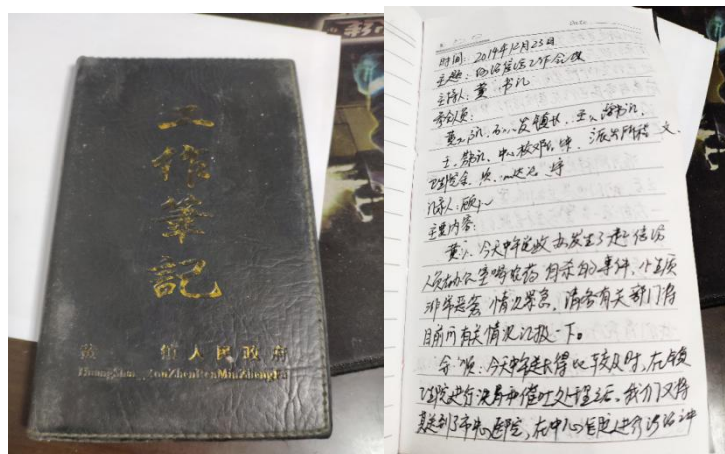


图 10 专题会议记录

2. 信访办：“学校正在和你丈夫协商”

2014年12月29日-12月31日期间，黄女士的丈夫每天带着自己的岳母按时到黄镇政府上访，仍然坚持此前的赔偿条件，不妥协也不让步。黄女士母亲每日在党政办内哭诉：“你们这群没良心的，我女儿现在还在医院里面，随时有生命危险，更何况喝了农药，以后还不知道是个什么情况。你们这些政府的官员不管老百姓的死活，哪天我这个老婆子也一起去了算了，省得遭罪……”。

时任书记在了解到这件事后迅速部署了工作：“（1）要求驻村干部和中心学校及王姓干部必须前去医院进行慰问，同时与黄女士的家人谈谈协商条件；（2）建议带小姜去医院进行鉴定，对后续的协商有个交代，“给大家心里交个底”。

2015年1月5日，黄女士在其丈夫的陪同下，刚出院便又来到了黄镇政府，进门便躺在党政办进门的沙发上呻吟哭诉，坚持要求政府出面处理此事，否则将继续以喝农药等方式来表达自己的抗争，反正政府总是不替自己说话。在党政办进门的沙发上，开始呻吟哭诉，信访办的工作人员告诉她：“学校现在正在和你丈夫进行协商，相信很快就有结果的”。

党政办值班人立即联系黄女士的丈夫姜先生，他虽表示马上来接黄女士回家，但是一直到下午仍然不见人影。傍晚的时候，姜先生开着车姗姗来迟，正当大家以为姜先生要将黄女士接回家的时候，他居然从车上牵出了他的岳母，并将其带到了政府党政办，随后开车扬长而去。面对这一老一病，镇党政办的同志小顾、小毛也是哭笑不

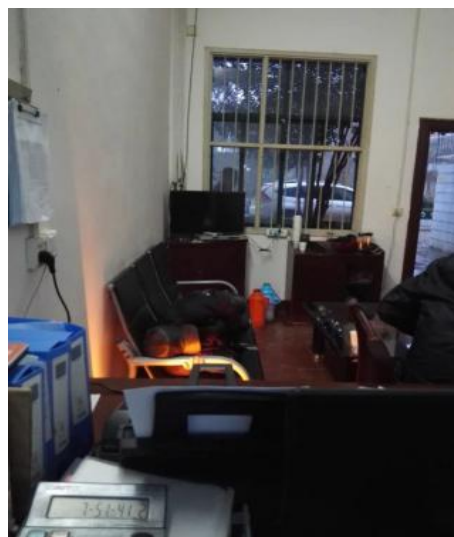


图 11 黄女士母亲在党政办沙发上躺着

得，不得不与其母女两人一起熬夜守护了一晚上，以防出现其他的情况。

3. 黄书记：“陈所长，赶紧拨钱”

因为有黄女士喝农药事例在前，为防止事态继续扩大，派出所、信访办、中心学校、涉事学校以及黄女士家属这次终于面对面坐在一起，商讨解决办法。协商之前卫生院和派出所所有关同志已带小姜去市中心医院进行了鉴定，医生表示“疫苗已经产生了抗体，半年有效期内需要继续保持观察，后期可以继续增补疫苗，这样还是可以做到有效控制，避免意外。”得知鉴定结果后，黄女士一家终于松口了，表示赔偿标准可以有所降低，但是钱还得赔，保险得照买。经过几天的协商，最终双方达成协议，涉事学校给予黄女士家 10 万元的经济赔偿并给小姜购买了 20 年的人身保险，由镇政府和中心学校做见证人，后期如有其他问题，再补充协商，双方在 1 月 8 日签订了协议，宏达学校表示将在十天之内将赔偿款落实到位。

2015 年 1 月 9 日一早，黄女士又来到了政府大院，并嚷嚷着：“协议已经签了，今天必须把钱给我，万一学校又拖着不给呢，你们政府又不会管了，学校今天必须要把赔偿款落实到位，否则我就从楼上跳下去……”，同时在政府工作人员目瞪口呆的表情中，已经走上了黄镇政府院内一栋三层楼的楼顶，同时在楼顶不停大声喊叫。因为在早晨，政府的干部都在单位，鉴于上次“喝农药事件”，所以综治办的王书记和分管文教卫的王姓干部均走到楼前对其进行劝说：

“学校答应了十天之内落实到位，肯定是会落实到位的，上面太危险，你赶紧下来吧。”

“不行，今天不见到钱，我是不会下来的，况且已经‘死过一回’了，不怕再死一回了。”



图 12 黄女士要跳楼的地方

信访办的同志马上将此事汇报给了党委书记，同时与宏达学校进行联系，学校表示筹款还需要几天，钱款今天不能到位。为防止事态严重，在乡镇政府书记的授意下，政府部门先将政府在财政所账户上的钱紧急拨出来，帮助宏达学校将赔偿款落实到位了，后期再由宏达学校将赔款偿还给政府。而黄女士在接到其丈夫的电话，得知钱已经到账后，才肯从楼上下来离开了政府。至此这件事才算告一段落，带给孩子心灵上的伤害，带给黄女士身体和心灵上的双重损伤，对宏达学校、黄镇政府和当地民众的思考和启发却远远没有停止，人们时隔几年谈起这个故事仍感慨不已。

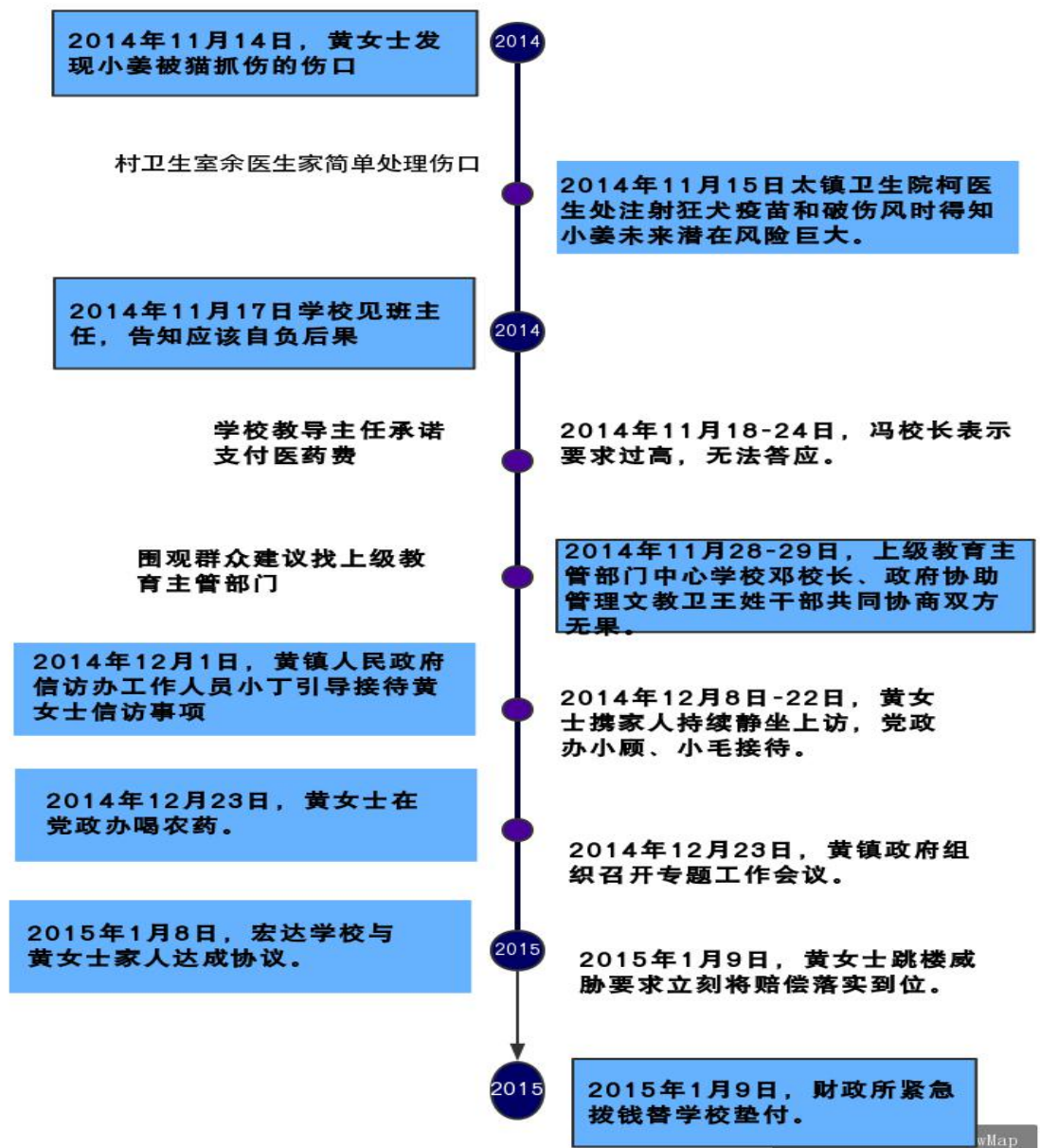


图 13 鄂东黄镇野猫抓伤学生事件过程图

结语

野猫抓人本是小事，奈何未能及时注射狂犬疫苗潜伏风险大，学生家长要求学校负责到底，购买保险和赔钱，校方认为已尽到教育告知义务且学生家长要价过高，于是学生家长天天闹访学校干扰学校秩序，双方争执不下，校长闭门拒客。学生家长听取围观者建议寻到中心学校，在经过层层上报与调解之后，由中心学校主持的协商还是失败了。学生家长最终找上了基层政府，工作人员依照惯例登

记处理，但是政府作为第三方只能从中协商，眼见补偿遥遥无期，学生家长采用了静坐、耍赖甚至出动全家的手段，政府部门则是能拖就拖，事件陷入僵局。最后学生家长通过喝农药、威胁跳楼的极端手段逼迫镇政府出面承诺并最终通过财政替学校垫付拿到了补偿。

在整个猫抓人事件中，政府和学校不是不主动承担责任，但责任到底怎么划分，谁能说得清楚？一起本该由协商解决的小小民事纠纷，为何会拖成大问题，演变为恶性上访事件？不幸中的万幸，黄女士没有发生生命危险，如果发生，问题是否可能更大？各部门都是按照自己的职责开展工作，都没做错什么，但为何付出如此巨大的次生成本？在此情境下政府部门常规化、程序化的解决机制又为何失效？基层政权在面对类似的危机处理，是否存在更好的处理方式？

案例分析

从科层制到合作治理：抗解问题的基层政权之困及其解

抗解问题是指单一主体无法用简单方法解决的非常复杂的问题，而且解决问题的措施拖得越久，实现目标的代价就越大。

——Bulletin of The Atomic Scientists

基层工作很重要，基础不牢，地动山摇

各地各部门要加强风险研判，加强源头治理，努力将矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，避免小问题拖成大问题，避免一般性问题演变成信访突出问题。

——习近平

中共中央总书记、国家主席习近平就妥善处理信访突出问题指出，要加强源头治理，努力将矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，避免小问题拖成大问题，避免一般性问题演变成信访突出问题。国务院总理李克强也要求政府有关部门有针对性地完善解决思路和措施，注意完善体制机制，努力化解矛盾，维护群众合法权益¹。在过去的十多年中，以技术治理为主要特征的行政科层化改革在解决种种社会矛盾中扮演着重要的角色²。但是，在新的形势下，尤其是在市场化和分权过程中，社会结构和行动者利益的分化，公共事务复杂性、动态性和多样性的程度不断提高³，基层政权面临巨大的社会治理挑战。特别是近些年不断涌现的抗解问题，这些问题由于界定的模糊性、解决的棘手性和影响的复杂性，在本质上对传统的科层制构成严峻的挑战。

以黄镇猫抓人为代表的抗解事件虽然几经波折最终得以平息，但政府、学校和个人都付出了极大的社会成本。并且这种单纯的民事纠纷往往因为治理不当，经过多次极化的过程可能演变为重大社会风险事件，不断考验基层政权的治理能力。基层政权为何会围困于抗解问题，陷入徒增治理成本的困境？通过何种的治理机制才能走出这种困境？本文通过引入抗解问题的理论视角，构建“事件属性

¹ 习近平：把群众合理合法的利益诉求解决好
http://news.cnr.cn/native/gd/20160421/t20160421_521945504.shtml

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(06):104-127+207.

³ 李文钊：理解治理多样性：一种国家治理的新科学[J].北京行政学院学报,2016(06):47-57.

-治理机制”的理论框架，重新审视基层政权面临的治理困境。本文认为作为治理机制的科层制与抗解问题的错配是上述问题发生的主要原因，破解之道在于超越科层制，寻求构建基层政权的合作治理机制，进而实现良好的社会治理绩效。

一、理论视角：抗解问题

抗解问题（wicked problem）这一概念要追溯到霍斯特·里特尔和麦尔文·韦伯⁴。里特尔和韦伯（1973）将抗解问题定义为无法清晰界定、依靠专业技术不能解决的问题，并且这种问题涉及多元利益主体和不同价值观，没有根本原因和最佳解决方案。在此基础上，他们全面归纳了抗解问题的特征：（1）问题没有确定的形式；（2）问题没有终止规则；（3）解决方式只分好坏，难辨对错；（4）解决方式不可直接或最终检验；（5）每个问题都必须一次性解决，没有试错机会；（6）不具有可列或清晰界定的潜在解决方案集；（7）每一个问题从根本上上都是独一无二的；（8）每个问题都能被看成另一问题的表征；（9）问题表现出的纷争有多种解释；（10）规划者没有犯错的权利⁵。抗解问题的存在已经得到广泛的认同，经学者持续跟进后成为公共管理领域的热门议题⁶，诸如气候变化、自然灾害、环境污染等，都可在抗解问题这一视角下研究。

抗解问题具有多样化的属性。首先，从公共管理的视角来看，不确定性是抗解问题的核心属性，这种不确定性分为认知不确定性、战略不确定性和制度不确定性，且这种不确定性嵌入于制度和知识的场景中⁷。其次，由于社会生活各领域天然具有不确定性，抗解问题还必须满足复杂性和价值冲突的条件，因此，抗解问题还具有多样性和复杂性的属性⁸。复杂性是指问题有多个相互印象概念股的要素和子系统、产生于问题和过程固有的不确定性、潜在风险的不可通约性和利益相关者的多样性，将会导致歧义而非共识；多样性表现为抗解问题参与者的看法、价值和策略意图不一致，多样化的行动者和制度场景导致相异的观点、价值和知识基础，使得对问题的界定和解决看法不一致。

⁴ 国内一些学者也将其译为棘手问题、邪恶问题、不道德问题、奇怪问题。

⁵ Rittel H W J, Webber M M. Dilemmas in a general theory of planning[J]. Policy sciences, 1973, 4(2): 155-169.

⁶ Weber E, Khademian A M. Managing collaborative processes: Common practices, uncommon circumstances[J]. Administration & Society, 2008, 40(5): 431-464.

⁷ Van Bueren E M, Klijn E H, Koppenjan J F M. Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective[J]. Journal of public administration research and theory, 2003, 13(2): 193-212.

⁸ Head B W. Wicked problems in public policy[J]. Public policy, 2008, 3(2): 101.

抗解问题的产生有两种解释的路径：意见不统一和信息不充分⁹。一方面，价值、观念和利益的差异乃至冲突导致问题的抗解化¹⁰；另一方面，信息不足导致了人们不能理解和解决某特定问题。尤其是在现代社会，民主和市场经济的扩张、社会交流的增多，加剧了价值的差异；技术和信息革命让解决程序更复杂；政策和管理中意识形态转变产生的分权、实验、弹性化和创新弱化了传统权威，控制机制对冲突的统摄功能，管理和管理者不得不借助更多外部力量来应对抗解问题¹¹。抗解问题的解决路线呈现锯齿状，并不遵循传统的线性路径¹²，而科层制的层级化控制、渐进决策方法等也难以应对抗解问题；新公共管理运动以结果为导向的决策方法，限制了处理抗解问题的能力；部门间竞争也限制了信息共享的程度等等。随着抗解问题在社会各领域的广泛出现，传统的社会管理模式面临的挑战凸显。

二、分析框架：事件属性-治理机制

公共事务嵌入在特定的社会环境之中，是社会的内在组成部分。公共事务的属性及社会环境的特征是选择不同治理方式的基础。因此，治理机制的选择必须和复杂的情景相协调，建立在对事务属性的理解把握之上。结构权变理论认为，组织的治理效果不仅取决于自身的特征，也和所属情境的匹配程度呈现出正相关¹³。在抗解问题日益对政府的治理能力构成挑战的背景下，有必要回到更高层次的问题：何种治理机制能够解决哪种类型的公共事务？科层制如果和抗解问题进行匹配会产生何种的治理绩效？基于上述困惑，本文首先对政府面临的治理事件进行区分，构建“事件属性-治理机制”分析框架，分析不同治理机制应对不同属性事件的有效性。本文认为，面对复杂的抗解问题时，应当超越传统科层制的局限，构建合作治理机制，进而提高基层政府的治理能力。

（一）基层政权治理对象的复杂性

1、治理事件类型

⁹ 吴淼,邵欣.国外公共管理抗解问题研究综述[J].国外社会科学,2016(06):113-123.

¹⁰ Rittel H W J, Webber M M. Dilemmas in a general theory of planning[J]. Policy sciences, 1973, 4(2): 155-169.

¹¹ Roberts N. Wicked problems and network approaches to resolution[J]. International public management review, 2000, 1(1): 1-19.

¹² Weber E P, Khademian A M. Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings[J]. Public administration review, 2008, 68(2): 334-349.

¹³ Nadler D A, Tushman M L. A model for diagnosing organizational behavior[J]. Organizational Dynamics, 1980, 9(2): 35-51.

公共管理领域存在着纷繁复杂的社会问题，通过对这些社会问题进行分类，我们可以更好的对治理对象进行理解。海费茨曾提出管理者在实际工作中面对不同情况的问题，并根据困难等级进行了分类，在此基础上，我们可以将基层政权的治理事件为驯服问题（tame problem）和抗解问题（wicked problem），并且根据问题界定、责任归属、决策方法、和解决方案这四个维度对这两类问题进行拆解。



图 1 事件类型

来源：参考 Heifetz 对不同问题的划分

2、驯服问题

驯服问题包括简单问题和复杂问题¹⁴，其中，面对简单问题，决策者可以明确识别，即使这类问题会重复发生，各主体对问题的定义很容易达成一致，因此问题有明确的解决方案，这类问题用技术的方法便可以解决。复杂问题是简单问题的复合，问题具有可分割性，但是由于问题涉及部分利益相关者，以致解决方案并不清晰，但是问题的响应机制产生可预测的行为结果，因此可以试用和排除一些潜在方案以找到正确的解决方案，这些都可以运用技术方法去解决。

3、抗解问题

抗解问题就是一个多面体，不同主体从不同角度去理解问题，都是事实的一部分，因此问题很难被界定；而由于问题可能是另一个问题的表征，问题各部分之间相互依存，没有可识别的根本原因，对问题的不同解释也直接导致解决方案的多样，问题形式的多种多样也导致解决方案不具有普适性。这些解决方案总有改进的空间，彼此之间只有接受程度的差异，没有一套标准去准确的判定解决方

¹⁴ Roberts N. Wicked problems and network approaches to resolution[J]. International public management review, 2000, 1(1): 1-19.

案的对错，不可直接或最终检验；并且必须一次性解决，否则问题就会演变得更
为恶劣，这就要求处理抗解问题的方法也要具有弹性。

（二）治理机制的多样化

由于人类社会具有复杂系统的典型特征以及公共事务具有多规模、复杂性、不确定性等特征，因此需要建立对人类社会属性和公共事务属性正确把握基础上的治理理论，以维护人类社会的秩序。自 20 世纪 90 年代以来，治理理论在西方兴起，并逐渐成为替代新公共管理的有力竞争者。治理理论的关键特征是强调公共领域的“开放性”，放弃政府对公共议题治理的垄断地位。但是对于“什么样的治理”这一理论问题，至少存在六类研究的路径¹⁵：强调没有政府的治理的社会治理理论；主张通过治理方式的改变来提升国家治理能力的国家治理理论；强调多主体之间合作的合作治理理论；分别拥有独立决策权的多层次和多类型的组织，通过契约、冲突管理和合作来协调一致的多中心治理理论；联合国发展署和世界银行倡导的善治理论。不同路径的存在意味着学者们意识到不同的治理类型有不同的适应范围，治理需要根据情景采取不同的策略。

在承认治理多样性的前提下，采取何种治理机制将不同行动者整合起来也成为具有多种答案的重要议题。合作治理、市场治理、等级治理、自主治理等多种机制被学者提出用于实现对公共事务的治理。如威廉姆森认为人类的经济组织具有复杂性和适应性的特征，在给定制度环境的条件下，治理结构的选择应该与交易的特征相匹配，经济主体的行为根据治理结构来调整行为，从而实现交易成本最小化，为此提出了市场的、科层的和混合的治理机制¹⁶。有学者通过将交易成本经济学与信任的概念进行整合，提出市场、科层化和基于信任的控制机制¹⁷。市场治理是通过供需关系，以个体的自由选择来实现交易各方的合作和配置资源，核心是价格和竞争机制；科层制是基于命令和服从，通过契约明确双方的权利和义务，制定明确规则、标准和制度，依靠严格的监督和评估来保证执行；基于信任的模式则依靠行动者之间良好、善意的合作。近些年，合作治理作为一种治理机制被广泛作为治理“药方”，成为公共管理时髦的词汇¹⁸。合作治理强调共识导

¹⁵ 李文钊.理解治理多样性:一种国家治理的新科学[J].北京行政学院学报,2016(06):47-57.

¹⁶ Williamson O E. The mechanisms of governance[M]. Oxford University Press, 1996.

¹⁷ Van der Meer-Kooistra J, Vosselman E G J. Management control of interfirm transactional relationships: the case of industrial renovation and maintenance[J]. Accounting, organizations and society, 2000, 25(1): 51-77.

¹⁸ Ansell C, Gash A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of public administration research and theory, 2008, 18(4): 543-571.

向以及让非政府行动者参与进决策的过程之中。

本文认为一方面，市场与科层单一主体依靠单一手段都不足以有效解决抗解问题；另一方面，在当前的一统体制下，科层制因其固有的等级制、非人格化、按章办事等特征越来越难以应对抗解问题。传统的科层制聚焦于政府的角色、责任、成本、规章、程序等，而合作治理更看重各方的合作、信任、协调、互动¹⁹，二者在各个方面都存在巨大的差异性，具体如表 1 所示。因而合作治理成为解决抗解问题的有效路径。

表 1 治理机制的划分维度

维度	科层制	合作治理
价值取向	忠诚与效率	合作与共识
权力结构	等级式	扁平式
解决冲突	行政命令	共同协商
责任机制	被动接受	主动承担
治理手段	手段单一	手段多样化
行为模式	严守规章与程序	具有灵活性
协作方式	部门相互独立	主体内外协作

来源：小组成员根据相关文献整理

1、科层制

韦伯式的官僚制以近代盛行的理性精神为内核，以一整套规章制度对个人行为进行制约²⁰，追求整个组织的忠诚和效率。为了维护组织稳定和保障效率，权力结构体现出严格的层级性，下级对上级的指令必须严格服从，使得权力体系结构稳定。不同岗位上的成员经过严格的筛选，对个人的特征和情感因素进行严格控制，建立起非人格化和价值中立的管理机制²¹。

在这种等级分明的环境下，个人的权利与义务被限制在规则制度下，上级的权力和意志通过行政指令层层向下传达。面对社会管理中的事务，个人意志与公务处理被严格隔开，各级严格按照规章和行政命令行事。个人的力量相对于组织十分微弱，为了避免在严格的赏罚机制下承受损失，偏好于被动的接受责任。因

¹⁹ 林杰.美国院校组织理论中的科层制模型——以斯特鲁普的理论为原型[J].北京大学教育评论, 2009,7(02): 143-161+192.

²⁰ [德]马克斯·韦伯. 经济与社会（第一卷）[M].上海:上海人民出版社,2010:324.

²¹ [德]韦伯.支配社会学[M].康乐,简惠美译.桂林:广西师范大学出版社,2004.

此，在面对日常事务时，科层制的成员以僵化的行政手段和法定程序进行处理。科层制下各部门在自身职权范围里各自为政，制度供给和跨部门治理的需求不匹配，当面对复杂的社会问题时，不同层级和部门的成员之间相互推诿，形成严重的部门主义倾向²²。面对复杂度很高的抗解问题时，各部门很难在部门间进行协作和信息交流，难以形成有效的合作。

2、合作治理

合作治理是以共识为导向，一个或多个公共部门与非政府部门一起参与正式的、商议的、旨在制定或执行公共政策或管理公共事物或资产的治理安排²³。或者可以更广泛地将合作治理定义为，使人们建设性地参与公共政策决策和管理的过程和结构，以实现无法实现的公共目标²⁴。合作治理具有6个重要的标准：（1）由公共部门发起；（2）参与者包括非政府的行动者；（3）参与者直接参与决策而非只是做为公共部门的咨询对象；（4）公共论坛是正式组织起来并且集体性地召开；（5）决策由共识驱动，即使实践中未达到共识；（6）合作的焦点在于公共政策或公共管理。总之，合作治理之下，多个主体共同讨论和交流，贡献权力，彼此在决策中的地位相对平等，能够吸收多主体的利益诉求，呈现出扁平式的权力结构。

尽管合作治理具有上述的优势，但是合作治理并非自然而然地存在。合作开始时的条件可以促进也可以阻碍利益相关者之间的合作²⁵。这些因素包括领导能力、重要的激励、相互依赖性以及不确定性。领导能力指的是某个存在的领导者能够为合作治理的发生提供资源和支持；重要的激励指的合作行动内部（问题、资源需求、利益或机遇）或外部（危机状况、威胁等）的驱动因素；个人或组织无法单独完成某项事情，也即相互依赖性被广泛认为是合作行动的前提条件；不确定性也是管理抗解问题的主要挑战，能够驱动不同的群体为了减少、分散和共享风险而合作²⁶。

除了上述因素作为合作行动的启动条件外，合作治理还涉及动力学的问题。

²² 张建平. 马克思·韦伯科层制思想解析[J]. 社会科学论坛, 2016(04): 42-49.

²³ Ansell C, Gash A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of public administration research and theory, 2008, 18(4): 543-571.

²⁴ Emerson K, Nabatchi T, Balogh S. An integrative framework for collaborative governance[J]. Journal of public administration research and theory, 2012, 22(1): 1-29.

²⁵ Ansell C, Gash A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of public administration research and theory, 2008, 18(4): 543-571.

²⁶ Emerson K, Nabatchi T, Balogh S. An integrative framework for collaborative governance[J]. Journal of public administration research and theory, 2012, 22(1): 1-29.

也即，合作动力的各组成因素以互动和迭代的方式一起作用产出了合作的行为。本文主要关注合作动力的三个相互作用的组成部分：有原则的参与、共有的动机和共同行动的能力。首先，有原则的参与随时间的推移而发生，以面对面、虚拟、跨组织网络等方式进行。通过有原则的参与，具有不同内容、关系和目标的人在他们的所属的制度环境、部门或管辖范围内工作以解决问题、冲突和创造价值。其次，共享的动机是一个自我强化的循环，包括互信、理解、内在的合法性和承诺。共享的动机强调合作动力的人际关系元素，有时也称为社会资本。最后，共同行动能力的概念是四个必要元素的组合：制度安排、领导能力、知识和资源。这些元素对能够产生可持续的共同行动，进而解决依靠单一组织无法完成的目标。

总之，在合作治理中，不同行动者表达出自身的观点，努力提高信息的多样化和共享程度，增加了最终决策结果的合法性和权威性。环境的不确定性产生了模糊的权责边界，多元利益主体之间的互信则有助于通过协商划清权责，促进各方积极承担自身的责任，主动参与到问题的解决中来。所有参与者的意见被平等的对待和纳入解决方案的考虑，解决问题的手段也就更加具有弹性和灵活性，在行政命令之外增加了更多治理手段。尽管部门间存在权责的范围划分，各个主体也有着利益上的潜在冲突，但抗解问题的解决符合所有人的期望。在减少风险和成本的驱动下，各方逐步形成稳定有效的制度，加强部门内外的协作，寻找出互利互益的合作方案。

（三）事件属性、治理机制与治理绩效

美国学者斯密德曾在其著作《财产权利与公共选择》中提出了 SSP 分析范式，即状态（situation）-结构（structure）-绩效（performance），状态包括社会问题的原始状态也即事件属性；而组织结构包括权利的分配与运行等，即治理机制；而治理绩效与公共利益相联系。斯密德也谈到：“状态是固有的，结构是选择的”。在事件属性-治理机制的框架中，事件属性是不变的，而治理机制是可选择的，事件属性—治理机制的匹配构成基层政权的治理策略。根据前文所分析的两种事件属性与两种治理机制，其治理策略有四种组合（见图 2）：驯服问题—科层制、驯服问题—合作治理、抗解问题—科层制、抗解问题—合作治理。这四种治理策略呈现不同的绩效表现。由于驯服问题的属性，基层政权使用科层制便可以有效的解决，所以第二种策略（驯服问题—合作治理）在实践中并不常见，

故下文仅就其中三种策略进行简单介绍。

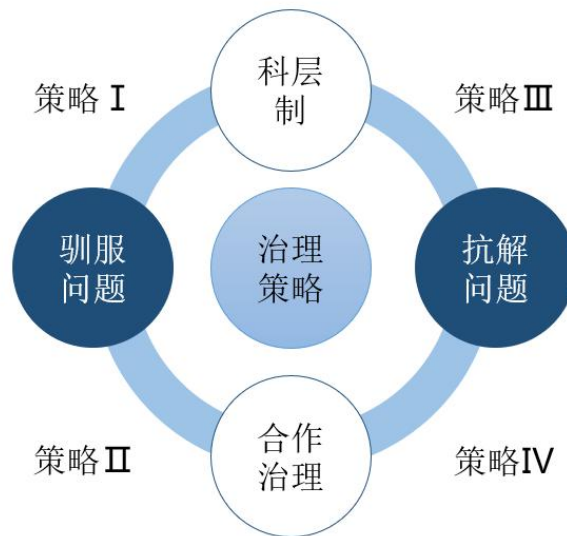


图 2：四种治理策略

I 策略：第一种治理策略是驯服问题—科层制。驯服问题由于界定比较明确，解决方案也较清晰，遵循问题界定、管理和解决的线性路径。由于涉及同质性较高的利益主体，当驯服问题纳入科层制的程序，公共部门人员以专业化的视野来明确界定问题，并且快速地制定解决方案。科层制的战车能够完全“承载”这类问题，并且实现有效的产出，基层政权得以有效的履行实现社会管理的职能。

III 策略：第三种策略是抗解问题—科层制。虽然抗解问题没有最佳的解决方案，但是社会问题出现，政府已经出场的情形下，政府的工作人员却必须去解决。基层政府面临社会问题往往依赖于政治判断，善于提前制定各种解决方案，但是抗解问题从本质上就没有一个明确而一致的解决方案，传统的工具理性范式并不能容纳多元利益主体差异化的价值观点。基层政府科层制的管理模式也使得在应对抗解问题时将相互依存的利益主体切割开来，各部门间壁垒导致处理问题时呈现碎片化趋势，无法提出解决问题的整体性方案和综合举措。新公共管理运动兴起后，对提高服务效率的要求，使得公共部门出现分散化和小型化趋势，政府中的工作人员更注重管理的短期效益和部门利益，这无助于抗解问题的解决，甚至会使问题恶化。

IV 策略：第四种策略是抗解问题—合作治理。抗解问题由于问题本身和解决方案难以明确界定，多元异质主体持有不同的价值观念，难以形成统一的行动，也就无法共同解决抗解问题，所以必须建构具有弹性的治理体制以协调不同行动

者趋向共同目标，这不仅仅是基层政权内部部门间的合作，还包括公私部门间的协调。而合作治理以多元行动者之间的平等讨论与协商来寻求公共性的实现²⁷，行动者合作网络的出现，提高了认识问题本质和潜在因果关系的可能性²⁸，在这个过程中，实质性、总体性的共识得以构建；与此同时，各主体话语权的释放、共享决策权力与共同担责，有利于解决方案的实施，也为主体间的利益平衡提供了制度支持，这样相互冲突的利益才得以调和并且形成集体行动，实现有效的治理。合作治理作为应对具有跨组织责任边界性的抗解问题的一种有效的治理形式，为大多数研究者所推崇²⁹。

本文引入事件属性—治理机制的分析框架，认为事件属性与治理机制之间的不同匹配导致不同的绩效表现。对本案例的问题界定和相应基层政权的治理机制进行梳理，猫抓人事件由于不确定性、多样性、复杂性和动态性等属性，属于典型的抗解问题，基层政权在处理猫抓人事件时，将其纳入传统的科层制之中，采用第三种抗解问题—科层制的治理策略。由于科层制的责任机制、协作方式、行为模式、治理手段和解决冲突的方式等固有特征，事件中的各个主体都不同程度地遭受到损失，导致社会成本被大量消耗。合作治理作为更具弹性的一种治理机制，其在应对抗解问题与科层制有显著不同的绩效表现。

三、基层政权应对作为抗解问题的猫抓人事件的困境

（一）猫抓人事件属于典型的抗解问题

不确定性、复杂性和多样性是抗解问题的主要属性³⁰。除此以外，由于没有根本原因，各利益主体间相互依存，因此事件可能就是另一问题的表征，解决方案实施后的影响会持续下去，具有明显的动态性。本案例野猫抓伤人的事件集中体现了这四个特征。

²⁷ 肖亚雷.碎片化的共识与合作治理重构[J].东南学术,2016(03):55-61+247.

²⁸ P. North. Is There Space for Organization From Below within the UK Government's Action Zones? A Test of "Collaborative Planning"[J].Urban Studies,2000(37):1261-1278.

²⁹ 张康之,张乾友.民主的没落与公共性的扩散——走向合作治理的社会治理变革逻辑[J].社会科学研究,2011(02):55-61.

³⁰ Brian W. Head, John Alford. Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management[J]. Administration and Society, 2013(06): 711- 739.

表 2 抗解问题的特征

特征	案例的展现
不确定性	技术的不确定性；责任难以界定；政府对其上访行为的难以界定
复杂性	参与者众多；时间节点的影响；跨越多领域
多元性	多样化的行动者；多元制度场景
动态性	问题是另一个问题的表征，事件性质不断变化

1、猫抓人事件整体存在不确定性

不确定性是抗解问题的核心属性，即问题本身难以明确界定。整个治理过程都充满了未知。冲突双方持有相互冲突的信念和逻辑，对事件的解释也不同，解释方式的选择也决定了解决方案的性质。在猫抓人事件中，整个事件从缘起、演变到恶化等一系列过程都存在着不确定性。在事件缘起之时技术界定存在不确定性，事件处理中涉及责任划分的不确定性，以及事件进一步发酵后政府对其上访行为处理的不确定性。

首先，从技术手段上讲，由于狂犬病的潜伏期很长，同时致死率也很高，以现有的技术水平和政策文件不能准确的评估相关责任方所应承担的赔偿金额，没有一个得到共识和权威的标准。其次，从责任划分来讲，学校有管理不善的责任，而小姜由于主观上有逗猫的行为，且被猫抓伤后并没有告知老师，也应承担一部分责任。家长可以漫天要价，学校也可以借故推脱。最后，作为调解者的政府由于难以对黄女士的上访行为进行定性（即判断到底是维权上访还是谋利上访），以及对黄女士上访行为的后果难以明确。政府出于理性的考虑，往往不追究事件的因果，而是根据上访人数和上访人的行为来进行分类处理。这种模糊处理有可能暂时地缓解问题，但也为后续事件的进一步恶化埋下了隐患。

2、事件由复杂的要素构成

抗解问题由诸多不同性质的要素构成，包括相关利益者、时间、场景等，这些要素构成不同的子系统，要素和子系统之间相互影响，这些要素和子系统又嵌入在一个变化的社会情境之中。猫抓人事件中，参与者众多，特定时间节点的影响，事件的缘起与蔓延跨越多个领域。

首先，在这起事故中除了学生家长、涉事学校和政府部门参与外，非直接利益相关者也参与到整个问题进程中，比如医生对病情的诊断结果影响到黄女士的

态度，其学校旁的摊贩指导黄女士去当事学校的上级部门反映情况，这时中心学校才被动出场；在黄女士到基层政府反映情况第一次出师不利时，其邻居以“上访专业户”的事例为其“支招”，黄女士依葫芦画瓢将抗争对象由学校转向政府，事件进一步升级。其次，事件持续时间较长，使得黄女士对学校 and 政府的效率产生怀疑，加之“年底结账”的迫切心理，在黄女士与学校达成协议后，黄女士再次出现激烈的举动，以跳楼相威胁，逼迫政府兜底。最后，事件从发生伊始涉及医疗领域、教育领域，最终扩展到政治领域，事件的复杂性不断加深，家长、学校和政府任何一方都没有充足的资源去应对，而最终也是政府召开专题会议，经过医院的鉴定、协调学校和家长的利益诉求，通过集成多领域的信息达成协商。

3、涉及多元异质主体

抗解问题各利益主体的看法、价值和策略意图不一致，多样化的行动者和制度场景导致相异的观点、价值和知识基础，使得对问题的界定和解决看法不一甚至完全冲突。在猫抓伤学生的事件中，存在多样化的行动者，这些主体在面对这起事件时，有着不同的立场和诉求，其认知存在分歧，所以对问题的解决方式也有不同的意见，而采取的相应行为策略也存在差异。

小姜的母亲将事故的责任全部推给学校，要求学校赔偿 50 万元，并且为小姜购买 60 年的人身保险，期望学校为确定和不确定的风险买单，并且为了获得赔偿，多次到学校和政府部门进行抗争；学校由于经济原因以及责任有限，既无理由也无力承担小姜母亲的赔偿要求，协商陷入僵局；中心学校和镇政府的分管领导、信访办和党政办给自己的定位则是调解者，将事件定性为民事纠纷，所以解决方式还是需要学校和学生家长的协商，政府只是一个“劝架人”，后来经过黄女士将事件逐步“闹大”之后，政府出于平息事态的立场，掌握更多资源的主要领导出面，更多强制性和权威性的力量使得双方得以协商成功。

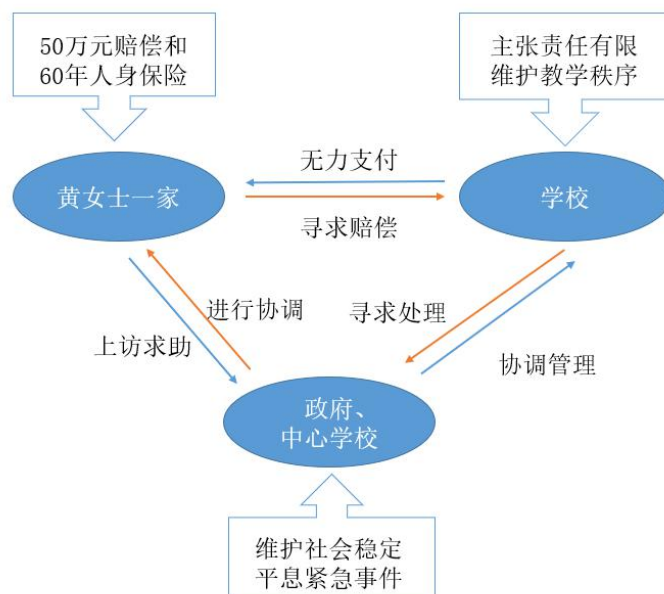


图4 多元异质主体诉求及冲突

4、事情处于不断的演变之中

里特尔和韦伯在归纳抗解问题特征时曾指出问题没有终止规则，每个问题都可以看作是另一个问题的症状。而且解决方案总有改进的空间，潜在的后果可能无限期地持续下去。事件冲突主体在学生家长与学校、中心学校、信访办、党政办不断转向的过程中，事件性质主要发生了3次转变。

事件发生伊始，只是一起民事纠纷事件，从医学鉴定，家长找到学校，家校之间发生冲突，这涉及社会各主体之间的利益纠纷，之后中心学校介入，一起民事纠纷事件逐渐演变为维权事件；学生家长黄女士向政府上访，而协商失败后维权手段转变为缠访，并采取喝药的激烈手段，把事件性质推为政府不得不处理的政治事件，政府的角色由中间人转变为事件的责任方。虽然镇政府以紧急财政拨款平息事端，但是这一行为又涉及到基层政府的财政合法性。从民事纠纷到上访维权，再到政治事件，猫抓人事件的涉及的部门和人员越来越多，影响越来越大，每一次解决方案的失效都推动了事件的转向，为其解决所付出的成本也随之加大。

（二）猫抓人事件的次生成本

野猫抓伤学生作为一种抗解问题，基层政权在应对时“捉襟见肘”，事件的演变过程中存在着一系列的困境。事件所涉及的多元行动者，都是在现有制度和

社会环境的总体约束下作出理性选择。但是各方的理性选择却使得事件进一步恶化，一个本应化解在萌芽状态的小问题拖成大问题，对学生家长、学校、基层政权以及社会都造成了二次伤害，为此都付出了大量次生成本。

事件		2014. 11. 14	2014. 11. 17	2014. 11. 28	2014. 12. 1	2014. 12. 12	2015. 1. 9
		黄女士发现小姜在学校被猫抓伤	到学校讨说法，双方各执一词	赴中心学校协商无果	至政府上访无果，黄女士开始静坐	黄女士喝农药，镇政府出面达成协议	黄女士跳楼威胁，财政所垫付赔款
利益各方的所耗成本	家庭	狂犬病的潜在风险很大	权益迟迟未得到维护	时间成本	租车等行为的金钱成本；影响小姜的学习	黄女士身体健康的损害	
	学校		影响正常教学秩序	协商成本	协商成本	学校信誉受损，影响招生	学校向财政所追补赔偿
	政府			干扰中心学校办公秩序	干扰镇政府办公秩序	政府的治理能力、合法性和权威性损害	干扰财政程序合法性

图 5 猫抓人事件的次生成本

1、学生及其家长维权成本高昂

随着事件的演变黄女士一家的成本由一开始小姜身体的损伤，到一再投入时间、金钱、人力等维权成本，最终付出了高昂的代价才推动问题解决的进程，得以维护自己的合理合法权益。其中所涉及的维权成本具体如下：

一是小姜被野猫抓伤，疫苗效果有限，同时狂犬病的存在很大潜在风险，作为一名限制民事行为能力的初中生，学校应该对其安全负有一定的责任。二是黄女士一家的利益诉求有一定的合理性，随着事件一拖再拖，却迟迟没有得到维护；三是黄女士花费了大量的时间去上访，甚至在长达 20 多天的缠访期间，小姜的学业也被一再耽搁；四是在外打工赚钱的小姜父亲回到家，并租车接送一家人往返于住所与政府之间，小姜一家的经济来源被打断并且为上访付出了一定的金钱；最后万幸的是黄女士喝农药得以抢救成功，但对身体机能的损伤却不可忽视。

2、宏达学校教学受到黄女士持续干扰

对学校而言，如班主任所讲，所承担的责任是有限的。学校在安全防范方面已经做了工作，而小姜的逗猫行为是直接起因，承担有限责任的校方也表态承担确定的风险，而黄女士去校长办公室哭闹引发了学校大量教师的围观，校长并没有强制型的资源去阻止这一行为，最后只能与其玩起了“捉迷藏”。黄女士为逼迫校方到学校门口撒泼打滚的行为，使得校方不得不花费更多的精力去控制影响，

黄女士这一系列的行为已经严重影响到学校正常的教学秩序。经此事件后，学校声誉受到一定程度的损害，进而对未来的招生产生负面影响。

3、上访户长期干扰镇政府的办公秩序

在政府干预阶段，学校与学生家长存在较大分歧，导致协商失败，事件陷入僵持。中心学校和镇政府的分管干部以及信访办在黄女士反映问题后，按照常规程序来调解，但是黄女士调转枪头，将抗争对象指向政府，在镇政府党政办公室，向行政人员持续的抱怨甚至辱骂政府的不作为，对党政办公室值班人员的工作造成了影响，甚至黄女士母子三人直接去“蹭”镇政府的食堂，这一系列的缠访行为长期干扰镇政府的办公秩序。

4、问题的解决需要持续增加的社会成本

问题的解决对政府的治理能力、合法性和权威性都造成了损害。尤其是事件的最终解决是建立在黄女士在政府部门喝药，送到医院抢救等引发的一系列社会资源的消耗的基础上，社会福利也遭受到极大的损失。

黄女士喝药跳楼的行为，将政府拉进这场冲突的漩涡，迫使政府采取财政垫付的方式来处理，行政命令、利益兜底的事件处理方式，缺少制度化和规范化，挑战了政府的治理能力。一方面，利益兜底的方式使得群众在社会冲突中更依赖政府解决，强化了群众心中无限政府的形象。另一方面通过博弈解决问题，容易形成路径依赖³¹，从而衍生更多社会管理困境。其次，财政垫付赔款的方式既涉及到程序的合法性，也将政府权威与公民权利商品化。除此以外，黄女士喝药跳楼所吸引大社会人群的持续关注力，对政府的形象也造成了一定损伤。

无论是黄女士一家高昂的维权，还是学校教学秩序的混乱，以及政府的治理能力和合法性、权威性的损伤，都是社会成本的巨大消耗。比较政府干预阶段的多次协商，虽然事件最终在一定程度上得到了解决，但整个事件的演变和恶化对各个利益主体造成了二次伤害，消耗了大量的社会成本。

四、抗解问题遭遇科层制：小“猫爪”为何困住基层政权

如前所述，科层制在处理猫抓人抗解事件时出现了诸如公共秩序遭到侵蚀、处理成本不断增加等一系列成本问题，且解决这一问题十分复杂和困难。以基层政府、村级组织、公安机关等代表的基层政权，因其广泛的科层结构在处理这一

³¹ 张永宏,李静君.制造同意:基层政府怎样吸纳民众的抗争.开放时代, 2012(07): 5-25.

具有内在复杂性的事件中运作不良。如随着时间的推移，猫抓人事件从开始家长和学校协商，演变为后期在镇政府的静坐，乃至最后喝药跳楼，基层政权的不当处理导致了前一阶段的后果叠加到后一阶段。案例中引人关注的是，此案中基层政府将问题纳入科层制运行的程序，如信访办接访按照常规化的程序处理，无法解决案件，传统科层制陷入了抗解问题的治理困境。

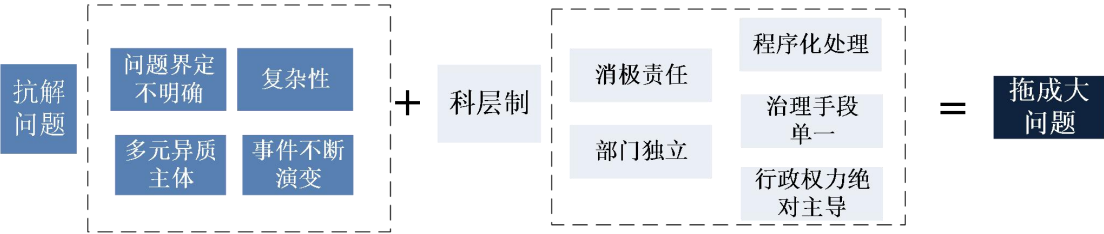


图6 抗解问题遭遇科层制

（一）消极责任导致上访者的不信任

在当代中国科层制中，基层政府官员的选拔是由上级政府进行任命，并根据其绩效来决定是否升迁的。而基层政府的绩效考核指标是两大项——发展与稳定，基层政权在经济发展方面非常热情，积极主动履行其职能；而有限的治理能力与繁重的维稳压力使基层政府遵从短期维稳逻辑，没有激励去发现民众不满的根源，在社会管理上表现出了普遍的消极、应付等特征。

由一只野猫抓伤学生引起的事件，虽涉及学校和学生家长两方利益主体，学校和学生家长间的冲突完全属于一件涉及人员较少，无重大伤亡的完全民事主体的小型纠纷，所以在黄女士与学校起冲突的阶段，派出所并没有第一时间出警，维持社会秩序。而黄女士到政府上访，政府并没有动用更多资源进行调解，这种被动的应对没有满足黄女士的诉求。黄女士对政府的态度由一开始上访的“信心满满”转变为对政府的不信任。在第二次上访时黄女士当众指责政府的不作为，而基层政府工作人员对此表示无能为力，这种拖延战术使得黄女士对政府的“信任流失”。

（二）碎片化的部门制导致协作困难

科层式组织结构中强调专业化的分工，却在无形中使每个部门都成为文化堡垒。由于抗解问题的利益相互联结，不可分割，所以科层制这种过于追求分工的专业化原则难以处理抗解问题，并且部门相互独立行事，不同职能部门各自为政、

缺乏沟通、缺乏协调，表现出“碎片化”困境³²。尤其是归属于全部的利益相关者的治理责任被不同层级和不同职能部门所分割，这与抗解问题的治理需要相冲突。

猫抓人事件中涉及到的各部门独立行事，协作困难。中心学校、分管干部、信访办、党政办、医院、司法部门都分属不同职能，表面上看这种管理专业化似乎界限清晰、效率较高，但是在事件发展演变过程中，信访办-中心学校-分管干部出面调解的流程，并不能为黄女士积极解决问题，况且面对这类事件，各部门都没有寻求医院的鉴定介入，而司法部门则直接“销声匿迹”，整个治理流程被切割为相互孤立和隔离的部分，各个部门的工作人员都根据自身所获得的信息作出判断，缺乏统筹协调治理抗解问题的能力，难以达成有效的协作。

（三）治理手段单一导致多方妥协难以达成

科层制的权力等级式结构分布，在很大程度上限制了对可能由抗解问题引发的此类政策问题进行扩展思考的机会。整个科层制组织结构设置上的专业化和分工化，使部门中的工作人员受与部门和岗位职责的限制，不能掌握跨域、全局的信息，难以具备跨域的视野和整体分析的知识能力。

中心学校、镇分管干部、信访办和党政办在前期都是统一使用组织协商的手段去处理问题，整个治理过程，在黄女士没有喝药跳楼之前，各个部门的工作人员都是使用这种单一的治理策略，并没有采用技术或法律手段。这种偏好调解的行为模式，有一定的制度惯性和路径依赖因素，又为科层管理体制所强化。单一的治理手段导致事件的解决陷入了停滞。镇政府信访办在这种缺乏技术手段、协商的权威性资源和强制型资源的情况，并没有重启问题解决程序的能力。

（四）程序化处理逼迫上访者采取激进策略

科层制关注于程序服从的过程控制系统，其程序给问题的解决提供了游戏规则，黄女士将维权诉求传送进来，基层政权便启动科层制战车运转，将此事纳入常规程序，只关注于解决方案的产出，而不追究事件背后的因果链。政府的这种常规的解决方式需要信息充分和目标清晰的条件，并不适用于抗解问题的解决。

政府常规化的处理以及搁置争议的行为，激怒了黄女士。黄女士到政府上访，

³² 李胜,卢俊.从“碎片化”困境看跨域性突发环境事件治理的目标取向[J].经济地理,2018,38(11):191-195+240.

镇政府信访办的工作人员以常规程序来解决（按照属地管理的原则，将信访情况反馈到相应的单位以及对应的主管部门、驻村干部、驻村单位以及分管领导，要求现行予以协商解决），这种常规化的处理无助于事件的解决。随后面对黄女士的缠访，政府工作人员选择搁置争议，采取拖延战术，激怒了黄女士，使得黄女士将抗争矛头转向政府，动员一切资源向政府施压。但相对于政府而言，黄女士缺乏诉求表达的知识，也没有强有力的社会交往网络和话语权，只能采取更为激烈的上访手段比如喝药跳楼等，将事件不断闹大。

（五）拖成危机事件，逼迫“联合行动”

基层政府常常根据对特定社会抗争事件是否超出可控范围可能性的估计，选择性地应对³³，这出于基层政府自身的理性逻辑。由于制度理性和资源有限，基层政府不可能感知或处理所有的社会问题，所以只有少数的社会冲突才会从纷繁复杂的社会现象中“脱颖而出”，纳入政策议程，政府才会介入并着手解决。

政府的事件解决的无力和拖延，迫使黄女士以喝药跳楼的行为将事情闹大，其抗争行为成为基层政府维稳的重要内容。多次协商失败，黄女士在长期静坐无果的情况下，采取喝农药的自杀行为，一场社会冲突就转变为学生家长与政府的博弈，这时政府如果不采取积极的措施应对，事情就会难以收拾，很可能丧失政治信任和政权合法性，基层政权陷入政治漩涡。于是政府积极动员各种资源，政府组织相关涉及到的人员（分管王书记、信访办工作人员、分管文教卫王姓干部、中心学校、宏达学校）开展工作会议，带学生小姜到医院做疫苗鉴定，并通过与冲突方有关系的体制内人员做工作，冲突双方才接受政府提出的解决冲突的方案，最终平息事态。

传统科层制由于消极应对的责任机制、程序化的行为模式、相互独立的部门行事以及单一的治理手段，陷入了抗解问题治理困境，这些科层制的特征在猫抓人事件中展现得淋漓尽致。比较政府干预阶段的多次协商，我们思考，抗解问题是否需要更多无谓的伤害才得以解决呢？抗解问题从根本上抗拒任何形式的科学分析和线性规划，社会治理主体的基层政府如何更为积极的去应对和有效地解决抗解问题呢？

³³ 郁建兴,黄飏.地方政府在社会抗争事件中的“摆平”策略[J].政治学研究, 2016(02): 54-66+126-127.

五、基层政权合作治理机制的建构：应对抗解问题的策略

在猫抓人事件中，基层政权通过科层制的运作将抗解问题纳入常规程序，通过系统内部的权威和对社会的规制能力来促进黄女士和学校的“和解”。诚然，对于具有不明确性、复杂性、多样性和持续性的抗解问题，把它交给某个人或群体来解决，其他人则遵守他的决定的权威策略，也具有高效和迅速的优势。但是一方面，寄予厚望的“权威者”的作用可能取决于他们的知识、专业能力、在组织层级的位置和拥有的信息；另一方面，这些知识和经验也限制了他们在狭窄的范围内寻找解决方法，可能会忽略考虑重要的因素。特别是，碎片化的政府部门也造成了抗解问题处理的成本增加。因而，抗解问题的解决不可能仍然保持科层制结构不变，与其相适应的治理机制必然是合作型的³⁴，即基层政权的治理策略应从III策略（抗解问题-科层体制）转向IV策略（抗解问题-合作治理）。

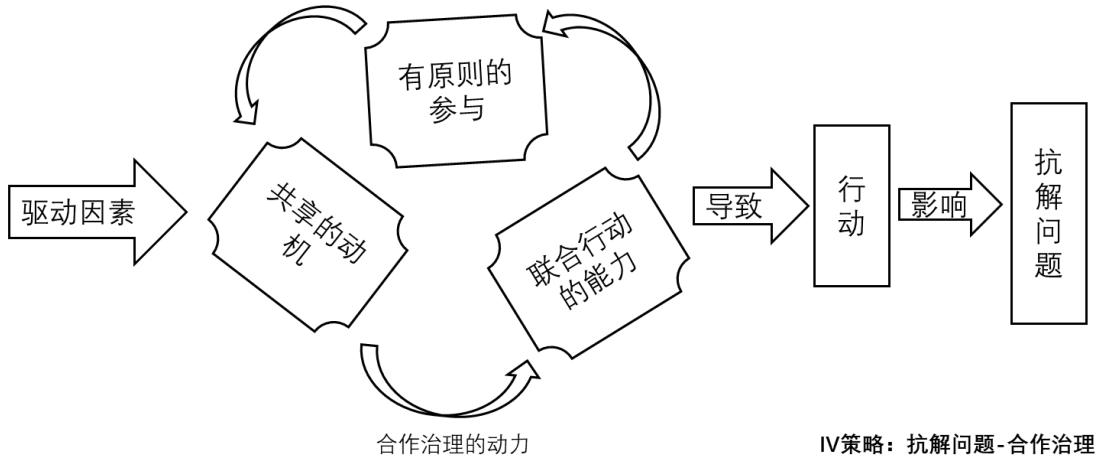
如前所述，合作治理并不是自发形成，有着自身形成的动力机制。首先，一些重要的因素使得合作治理得以发生必要条件：领导能力、重要的激励、相互依赖的性质以及不确定性，其中一个或多个条件的存在会启动合作治理。其次，有原则的参与通过四个基本的流程元素（发现、定义、审议和决定）迭代发生。发现是指对个人以及共同的利益、关注点和价值的揭示，以及识别和分析相关的重要信息；定义指的是明确和调整彼此任务和期望，制定评估信息和备选方案的共同标准，阐明目标以构建共有意义的持续努力；审议是坦诚沟通的过程；决定则包括达成协议制定等成果的程序性决定以及达成协议的实质性决定。

第三，共同动机的第一个要素是信任的发展，随着时间的推移，当各方共同努力、相互了解并向对方证明他们是合理的、可预测的和可靠的时候，信任就会发生；相互理解指的是理解和尊重他人立场和利益的能力，即使在双方意见相左的时候；相互理解也产生了基于认知的合法性；前述三种要素导致共同承诺纽带的建立，使参与者能够跨越组织、部门或管辖边界。最后，联合行动的能力包括制度安排、知识、资源和领导能力。需要强调的是合作在本质上需要聚合、分离、重新组装数据和信息以及产生新的知识。此外，分享和利用稀缺资源的能力，如充足的预算、时间、技术支持等，也是联合行动的关键。

至此，本文已经从理论上拆解了合作治理的动力黑箱，通过三大动力下各元

³⁴ Head B W. Assessing network-based collaborations: effectiveness for whom?[J]. Public Management Review, 2008, 10(6): 733-749.

素的选择，产生特定的行动进而为抗解问题提供应对策略。进一步，本文根据这一框架有选择性地提出应对抗解问题的策略，如事件识别机制的构建其实是有原则参与的映射；建立积极的责任框架、考虑多主体的竞争性诉求是形成共享动机的重要手段；强调协调和政策工具，提升领导能力则会促进联合行动的能力。由于不同的理论为人们提供不同观察现实的“透镜”，理论之网也有选择性地捕捉某些维度而忽略某些维度，因此本文并不否认有其他的策略也可以作为应对抗解问题的手段。



驱动因素	合作治理的动力		
	有原则的参与	共享的动机	联合行动的能力
-领导能力	-发现	-相互信任	-制度安排
-重要的激励	-定义	-相互理解	-领导能力
-相互依赖	-审议	-内部合法性	-知识
-不确定性	-决定	-共享的承诺	-资源

（一）建立事件识别机制，对问题性质进行准确的界定

抗解问题的复杂性和不确定性，遭遇基层政府不完备的问题判别能力，使得政府将其视为驯服问题加以应对，导致简单的小问题被拖延为大事件，给抗解问题的解决带来更大变数。因此，基层政府要建立完善的事件识别机制，对各种问题的属性和预期走向进行准确的判断。

首先，基层行政人员作为公众与政府打交道的“门面”，同样可以扮演“政策企业家”的角色。在面对各种社会事件时，通过对危机状况的感知和定义，与民众保持积极的交流和沟通，获取充足的信息，倾听民众的利益诉求。其次，话

语的建构和转换也是降低事件严重程度的重要途径。面对特定上访者不合理的诉求，政府可以寻求将事件纳入到专业领域的逻辑之中，寻求基于知识的权威。如“猫抓人”事件中可以引用医疗机构、司法鉴定机构以及公安部门的专业意见，还原事件本身，以使其不再演化为更为严重的事件，进而将事件稳定在可控的范围内。最后，在对问题的审议过程中，可以通过引入利益相关者以及具有一定影响力的社区或居民代表组成议事会议，发挥公众的智慧和舆论力量，而非某一利益相关者单一的说辞，来进一步协商以达成公允的解决途径。

（二）建立积极的责任框架，强化对抗解问题的回应能力

在社会冲突发生后，消极的应对（拖延战术）可能暂时平息了争端，但也可能适得其反，使得矛盾进一步激化，产生“逆火效应”³⁵。因此地方政府必须能在第一时间回应民众诉求，使事件在可控范围内，避免二次伤害。然而循规蹈矩的科层制，本质上是以消极责任为特征，也即政府在应对突发事件时有选择性的作为，甚至是不作为的状态，而不是积极履行职责的状态。而积极责任的实现是需要构建特定的激励机制，使基层干部的行为激励兼容。

积极的责任框架可在三个层次上落实治理责任。一是要为基层干部干事创业建立容错机制，让基层干部在解决抗解问题时，在政策法规以及条件允许的情况下，可以给基层干部更多发挥主观能动性的空间，落实容错免责原则和澄清保护机制。二是在管理层次上，镇政府要统筹类似抗解问题的应急管理整体设计，在探索基层治理规律的基础上加强部门之间的交流，积极整合内部资源，将解决事件的整体责任落实到部门和个人。三是要强化基层人员的主动回应能力。基层政权的机构及人员必须对公民所反映的问题作出及时和负责的回应，必要时基层政府人员应主动对基层群众反馈问题、解释政策、普及法律知识等，积极履行自身的职责和机构职能。

（三）强调协调谈判的政策工具，提升基层政权应对技能

在政策工具理论看来，政策环境以及政府施政风格影响着政策工具的选择，以及有效性的发挥³⁶。“协调谈判”实质上是基层政府社会管理的一种政策工具，

³⁵ K. J. O'Brien, Y. Deng. Repression Backfires: tactical radicalization and protest spectacle in rural China[J]. Journal of Contemporary China, 2014.

³⁶ Salamon L. M, Lund M. S. The Tools of Approach: Basic Analytics [M]. Washington DC: Urban Institute Press, 1989: 41.

在选择这项政策工具解决社会问题时，受到具体的政策环境、政策工具特性和行为模式偏好等诸多因素制约；同时不同政策工具之间存在共时互动的作用，因此要格外关注不同政策工具间的互动。基于这两点，要完善政策工具的选择与匹配，提高基层政权应对抗解问题的技能，应从以下三个方面进行：

第一，培养非技术性的系统思维。克服传统惯性思维以及传统科层制中的命令—控制机制，采取整体的和互动的方法分析和界定事件属性和影响。不仅考虑解决方案的直接效果，还要考虑背后诸要素间的因果、实施过程、以及这些影响产出的复杂网络。如该事件中政府可以尝试描述形成如此复杂局面的因素，绘制复杂的因果关系图，并尝试分析帮忙协调和不协调可能产生的影响。在某些重大社会风险，如群体性事件中，这种分析可以由能够提供绩效评估和相关知识的非政府组织参与。**第二**，政府要与技术部门、治安管理部门等部门形成密切的合作伙伴关系，基层政府可以从医疗机构、保险机构以及其他事故鉴定机构着手，提高资金利用效率，聘请专业人员，例如乡镇的司法所和法律顾问，不断提高应对抗解问题的能力。**第三**，在制度安排层面，一方面，要培育基层社会组织将民众组织起来，使民众诉求表达有组织化和制度化的途径；另一方面，要完善社会冲突和应急法治建设健全法庭和调节诉讼制度为涉及多元异质主体的抗解问题治理提供法治保障。

（四）构建跨部门、多主体的治理网络，实现整体性治理

与抗解问题相匹配的合作治理机制意味着以单一主体的管理必须让位于多元主体合作治理，构建跨部门、多主体的治理网络，即实现公共部门与私人部门或个人与机构的合作网络，实现整体性治理。要进一步加强利益相关者之间的合作，加强信任和互惠互利，才能在问题的解决上保持更多的一致性。整体性治理不仅关注于原来相互独立行事的多元部门在解决抗解问题上的连贯性，而且还强调通过多元协作的治理网络实现部门内部与部门间影响力的相互增强，从多方利益主体的相互赋能来构建治理机制。

整体性治理的构建包括以下三个方面：一是提高资源共享程度，其中资源包括数据存储、信息系统等一系列整合时需要的资源，其中平等和互信是资源共享的基础，各主体之间信任程度较高，资源共享的程度就相应提高，各主体之间被平等的对待，资源共享才有意义；二是拓展合作网络的广度，这个广度包括参与

合作的相关利益主体的数量和以合作形式进行的相关活动，合作网络应不仅包括政府内部不同层级、政府与各项社会组织，还包括利益相关者和市民的有效参与，以便更好理解抗解问题的复杂性，取得更多共识；三是转变官民意识形态。政府由全能型政府向有限政府转变，从过去包办一切、无所不能的政府转型为有选择地治理的小政府，而民众仍持有传统的意识形态要求政府成为一个无限责任的政府，在民众的期望和政府的转型间存在张力，这种张力的弥合仅靠单一的部门，甚至是政府单一主体的努力很难实现，需要政府调用更多资源来弥合。

（五）考虑多主体的竞争性诉求，开阔解决问题的视野

抗解问题的复杂性和多样性，就要求我们以更开阔的思维考虑抗解问题的变量、界定和联系，冲突多方在参与事件进程中存在一个思考问题、价值判断和诉求表达的过程，因此在考虑问题抗解性的变量时，应当充分考虑人们因多元价值观而产生的分歧，以及所表达的竞争性诉求。

首先，要培育民众的法制观念，基层政府要积极引导农民通过合法合规的渠道解决冲突。在培养法制观念方面，持续的专题宣传教育和政策普及，定期召开居民会议和培训会议都可以作为重要的学习途径。而基层政权本身要冲破传统科层制的束缚，充分接纳民众的合理诉求。其次，培育第三方社会组织或开展公益活动，规范表达诉求手段，畅通民众表达渠道，使其诉求表达组织化和制度化。最后，建立妥协议价机制。抗解问题从纳入议事日程到最终解决，伴随诸多正式规则之外的变通，比如上访者与学校、政府之间的妥协议价。基层政府始终秉承个案化的处理规则，最终的定价依赖于上访者所采取的不同的抗争方式。因此，政府要建立常规化的议价机制，使冲突各方分担维权成本，行为越界一方应承担更多风险。冲突各方根据对方态度而调整行为策略，将各自诉求降低到各方都可以接受的范围。通过这些制度化措施来保障多主体正当诉求的表达，提高政府管理的开放性。

（六）把握问题的演化节奏，增强基层政权的领导力

科层体制中由于部门本位主义，缺乏各项关于沟通、协调、合作的集体行动，进而形成一种相互独立、分散的碎片化状态。通过猫抓人的演变过程来看，不同政府部门本着部门利益最大化的原则，如党政办和信访办的推诿，导致问题处理

的流程被切割开来，缺乏权威的领导者进行协调和创造性地解决。特别是在压力型体制之下，越是处于底层位置的行政主体，越是承受更大的责任和事务压力，因而面临更大的执政问责风险。因此基层政权要把握问题的演化节奏，而这种节奏的把握往往需要领导者角色的参与。海菲茨等人对抗解问题中领导作用的探索，认为抗解问题的合作因利益和能力的多样化而在本质上是游离不稳的，领导扮演着整合、聚神的角色³⁷。因此，需要培育多种领导的机会和角色，诸如发起人、召集人、社区代表、技术人员等领导角色。特定领导角色在整个事件过程中可能发挥不同的作用，有些角色在特定的阶段更为重要。当合作治理中存在着领导促进和参与者利益相互依赖的条件时，参与者将更具有协商意愿。本案例中，第一次协商进行调解的政府人员包括镇政府分管文教卫的王姓干部、信访办分管领导、中心学校校长。但是受制于权威性有限，信访办和党政办等政府部门也不具有让涉事学校强制执行某项决定的权限，在黄女士采取闹访策略后，握有更多资源的主要领导将冲突双方拉回谈判桌前，才最终协商成功，达成协议。

结语

抗解问题广泛存在于社会管理的各个领域，也正成为公共管理领域的热门议题，霍斯特·里特尔和麦尔文·韦伯提出并阐释抗解问题这一概念，将其与驯服问题区分开来，能更有效地对这一新领域开展研究。面对这一新问题和新的挑战，本案例分析构建“事件属性-治理机制”的分析框架，通过对政府面临的治理事件进行区分，分析不同治理机制应对不同属性的事件的有效性。

猫抓人事件具有的不确定性、多样性、复杂性和动态性，呈现出典型的抗解问题特征，事件所涉及的多元行动者（学生家长、学校和基层政府）的行为策略使得事件进一步恶化，对各主体造成了二次伤害。在探究其治理体制时，我们发现以基层政府、村级组织、公安机关等代表的基层政权，因其广泛的科层结构在处理这一具有内在复杂性的事件中运作不良，比如消极应对的责任机制、程序化的行为模式、相互独立的部门行事以及单一的治理手段等等，使得一个本应化解在萌芽状态的小问题拖成大问题。

³⁷ B. C. Crosby ,J. M. Bryson. Leadership for the Common Good (2nd ed.) [M].San Francisco, CA: Jossey-Bass,2005.

合作治理比科层制更具弹性，在对抗解问题时，它能够很好地保护老百姓的权益，将矛盾最大限度化解在基层，防止小事件拖成巨大危害的大问题。我们从理论上拆解了合作治理的动力黑箱，通过三大动力下各元素的选择，产生特定的行动进而为抗解问题提供应对策略：比如构建事件识别机制提供有原则参与；建立积极的责任框架、考虑多主体的竞争性诉求以形成共享动机；强调协调和政策工具，提升领导能力则会促进联合行动的能力。抗解问题本身的复杂性和独特性，使得合作治理得以发生成为必要，但要想达成良好的治理效果，还需要相关制度配套和综合性的改革提高整体治理水平。在复杂的治理环境中，抗解问题并没有确定的形式，合作治理也并不是万能药，不是所有的问题都可以有效的解决，但它是目前最为有效的治理制度，相比于治理方式是一种更好的选择。因此，基层政权在未来应在合作治理的基础上，努力探索多样化的治理模式，以更有效地应对抗解问题，确保社会既充满活力又和谐有序。

参考文献

- [1]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(06):104-127+207.
- [2]李文钊.理解治理多样性:一种国家治理的新科学[J].北京行政学院学报,2016(06):47-57.
- [3]吴淼,邵欣.国外公共管理抗解问题研究综述[J].国外社会科学,2016(06):113-123.
- [4]林杰.美国院校组织理论中的科层制模型——以斯特鲁普的理论为原型[J].北京大学教育评论, 2009,7(02): 143-161+192.
- [5]张建平.马克斯·韦伯科层制思想解析[J].社会科学论坛,2016(04):42-49.
- [6]肖亚雷.碎片化的共识与合作治理重构[J].东南学术,2016(03):55-61+247.
- [7]张康之,张乾友.民主的没落与公共性的扩散——走向合作治理的社会治理变革逻辑[J].社会科学研究,2011(02):55-61.
- [8]张永宏,李静君.制造同意:基层政府怎样吸纳民众的抗争.开放时代, 2012(07): 第 5-25 页.
- [9]李胜,卢俊.从“碎片化”困境看跨域性突发环境事件治理的目标取向[J].经济地理,2018,38(11):191-195+240.
- [10]郁建兴,黄飏.地方政府在社会抗争事件中的“摆平”策略[J].政治学研究, 2016(02): 54-66+126-127.
- [11][德]马克斯·韦伯.经济与社会(第一卷)[M].上海:上海人民出版社,2010.324.
- [12][德]韦伯.支配社会学[M].康乐,简惠美译.桂林:广西师范大学出版社,2004.
- [13]A.爱伦·斯密德.财产、权力和公共选择[M].上海三联书店、上海人民出版社,1999: 56.
- [14]Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008, 18(4): 543-571.
- [15]Brian W. Head, John Alford. Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management[J]. Administration and Society, 2013(06): 711- 739.
- [16]Emerson K, Nabatchi T, Balogh S. An Integrative Framework for Collaborative Governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012, 22(1): 1-29.
- [17]Head B W. Wicked problems in Public Policy[J]. Public Policy, 2008, 3(2): 101.
- [18]Nadler D A, Tushman M L. A Model for Diagnosing Organizational Behavior[J]. Organizational Dynamics, 1980, 9(2): 35-51.
- [19]P. North. Is There Space for Organization From Below within the UK Government's Action Zones? A Test of“Collaborative Planning”[J]. Urban Studies,2000(37):1261-1278.

- [20] Rittel H W J, Webber M M. Dilemmas in a General Theory of Planning[J]. Policy Sciences, 1973, 4(2): 155-169.
- [21] Roberts N. Wicked Problems and Network Approaches to Resolution[J]. International Public Management Review, 2000, 1(1): 1-19.
- [22] Van Bueren E M, Klijn E H, Koppenjan J F M. Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2003, 13(2): 193-212.
- [23] Van der Meer-Kooistra J, Vosselman E G J. Management Control of Interfirm Transactional Relationships: the Case of Industrial Renovation and Maintenance[J]. Accounting, Organizations and Society, 2000, 25(1): 51-77.
- [24] Weber E, Khademian A M. Managing Collaborative Processes: Common Practices, Uncommon Circumstances[J]. Administration and Society, 2008, 40(5): 431-464.
- [25] Williamson O E. The Mechanisms of Governance[M]. Oxford University Press, 1996


附录

附录一：信访事项登记表

黄真群众接访接待服务中心
信访事项登记表

来访编号	无			来访日期	2014.12.01		
信访人姓名	黄	性别	女	年龄	38	电话	13916
身份证号	42020529			问题 发生地	私立双语学校		
工作单位	无		住址	阳县太镇村湾20号			
来访性质	<input type="checkbox"/> 集体访 <input checked="" type="checkbox"/> 个人访	人数	1人	来访标识	<input checked="" type="checkbox"/> 初访 <input type="checkbox"/> 重访	历数	2周
诉求分类	其他			信访目的	要求赔偿		
接谈部门	黄真镇信访办			接谈人	丁		
信访 事项 及诉求	反映其儿子在 双语私立学校读书期间在宿舍被野猫抓伤， 超过打疫苗最佳期限 24 小时，要求学校为其儿子购买 60 年的人生 保险和赔偿 50 万元。						
上访简况	最初上访时间：2014 年 12 月 1 日 最近上访时间： 年 月 日 到 县 上访情况： <input type="checkbox"/> 是 <input checked="" type="checkbox"/> 否 时间： 年 月 日 到 上访情况： <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 时间： 年 月 日						
处理意见	建议与 双语私立学校进行协商调解，由分管文教卫干部和 中心学校进行情况了解并协助进行调解						

附录二：信访事项处理意见书

信访事项处理意见书					
信访件查询码		信访人姓名	黄	联系电话	1390 16
身份证号	42022 0529	住址	阳县太 镇 村 家湾二组 50 号		
随访人姓名	黄 丁				
信访日期	2014 年 12 月 1 日				
信访事项	反映其孩子在 私立学校宿舍被野猫抓伤，要求学校予以 50 万元赔偿和购买 60 年人生保险。				
办理部门	信访部门	经办人	王贾	联系电话	071
处理意见	<p>经查，其孩子在宏达私立学校被野猫抓伤事情属实，与宏达私立学校相关赔偿事宜正在进一步磋商中。</p> <p>如对此处理意见不服，可以自收到之日起 30 日内向阳新县人民政府或阳新县人民政府办公室书面提出复查申请。</p> <p style="text-align: right;">2014 年 12 月 8 日</p> <p style="text-align: right;">  </p>				
送达时间	2014-12-8	送达人	黄 丁	联系电话	071
信访人意见	<p>信访人（签字）：黄</p> <p>2014 年 12 月 8 日</p>				

附录三 专题会议记录（经手写会议稿整理而成）

时间	2014 年 12 月 23 日
主题	信访工作会议
主持人	黄某书记
参会人员	黄某书记、石某发镇长、分管综治信访维稳党委班子王某增书记、协助文教卫管理王某芳书记、中心校长邓某来、派出所程某文、卫生院余某顺、涉事私立学校校长冯某宇
主要内容	<p>黄某书记：今天中午党政办公室发生了一起信访人员在办公室喝农药自杀的事件，性质非常恶劣、情况紧急，请各有关部门将目前的有关情况汇报一下。</p> <p>卫生院余某顺：今天中午处理的比较及时，在镇卫生院进行洗胃和催吐处理后，我们又将其送到了市中心医院，在中心医院进行诊治时已确定其并无生命危险，目前已经转院回来了，现在正在本镇卫生院，我这边已经安排院里的医生密切关注了，目前患者家属已经在医院陪伴了，暂时应该没有其他问题。目前黄在医院的医疗费是卫生院垫付的。</p> <p>派出所程某文：今天中午接到政府报警之后，我们也是立刻派警力赶赴现场，一方面派一名警察全程跟卫生院一起，另一方面当即保护了现场，取得了证据，经过查明，农药为非致命性草药，目前已作为有效证物在派出所，一名警员也在医院陪护，我们将轮岗对该人员进行看护。</p> <p>王某芳：之前这件事我已经跟王书记讲过，我们也一直在协商解决，相应的程序也是按照相关信访程序来办理的，之前她到政府来上访，也每次都跟她谈，看她们家能否降低标准，希望这件事情能够尽快解决，没想到今天又发生这样的事情。</p> <p>王某增：这件事责任在我们信访部门，还是对这件事的重视程度不够，预防工作和沟通协商工作都没有做好，导致今天这样的事情发生，后期我们马上去进行协商，也去医院对猫抓伤的孩子进行鉴定，看看是否有抗体产生，至少能够缓和一下目前紧张的局势。</p> <p>石某发：今天的事情突发状况让我们的干部有点措手不及，之前有扬言喝农药、炸政府的，基本上就是说说而已，今天这个事给我们提了个醒，说明我们广大的干部职工还是对工作重视程度不够，对群众利益诉求不重视，对工作方法研究得不多，工作不主动、不积极。针对今天的事情，我们要引以为戒，当前要做好以下几个方面的工作：</p> <p>一、镇派出所、镇卫生院要加强人员的管护工作，以免出现二次事故，同时要协助政府前往市中心医院做好鉴定；</p> <p>二、镇信访办、中心学校以及宏达学校要加强与其家人的沟通，待鉴定结果出来之后再进一步商讨赔偿条件，要注意稳控情绪；</p>

	<p>三、此次诊疗费用和鉴定费用由政府的政治维稳经费支出，各方要做好工作，密切关注动态，确保早日将此事稳妥解决；</p> <p>四、信访办和党政办的同志要切实提高思想认识，汲取经验教训，同时要做好解释工作，避免事态进一步扩大</p> <p>黄某书记：刚才大家都说得很详细，我不再赘述了，建议大家一起去医院慰问一下表示心意；是建议在校园开展“平安校园行”活动，排查安全隐患；三是在岁末年初，在全镇组织开展信访矛盾摸排工作，减少矛盾和摩擦，化解积压矛盾，各村要进一步做好重点信访对象的稳控工作。</p> <p style="text-align: right;">记录人：顾某</p>
--	--