

草根动员：国家治理模式的新探索*

谢 岳 党东升

提要：在国家治理体系中，行政机构是治理的核心主体，但是，由于缺乏有效的监督机制，地方政府在执行中央政策时会出现偏差，从而影响到社会问题的治理绩效。本文提倡以草根动员作为国家治理的补充机制，以克服治理中的地方主义难题。底层民众发起的草根动员之所以能够提高治理的绩效，是因为集体行动能够在地方政府与社会之间建立起一种横向责任关系，给地方政府制造外部压力，从而迫使这些代理机构在政策执行时减少失误与懈怠。运用社会运动理论，本文将草根动员进行模式化，并通过一项农村的环境运动加以说明。案例研究发现，只要草根动员具备了一定的政治和社会条件，就有可能以理性与和平的方式推进基层社会的治理，使之成为国家治理体系的一个重要的组成部分。

关键词：草根动员 国家治理 社会运动

一、导 言

工业化与城市化既能创造财富与繁荣，也会制造种种社会问题。改革开放之后的中国既分享了现代化的成果，同时也被诸如环境污染等问题所困扰。如何处理好各种社会问题，直接关系到未来现代化持续的程度与水平。过去几十年里，我国社会问题的治理主要依托各级行政机构，通过发布自上而下的行政指令，由基层政府贯彻实施各项政策，然而治理的绩效并不理想。环境治理就是一个典型的事例。尽管国家在环境治理方面出台了大量的政策法规、建立了专门的环保机构，但中央的环境治理政策在地方执行的效果并不理想，70%左右的环保法规得不到执行，环境污染的状况得不到有效的改进（孙佑海，2013）。不仅如此，环境污染的纠纷还是社会不稳定的一个重要来源，在基层社会，由环境污染引起的社会冲突不仅屡见不鲜，而且农村的受害者大多采取暴力方式对抗（Deng & Yang, 2013）。

* 致谢：本文的写作得到全国哲学社会科学规划办公室重点项目的资助（13AZD019）。

需要弄清楚的是,为什么这种制度主义的模式在治理绩效上表现不佳?进一步的问题是,能否找到一种有效的方式或机制,来弥补以行政机构为主体的治理局限,提高国家治理的绩效水平与能力?本文假定,政府机构之间存在的委托代理关系是造成治理绩效低下的重要原因。基于这个假设,本文提倡以行动者中心(activist-centered)的治理模式作为制度模式的补充,因为在一定条件下,草根动员能够强化基层政府对上级政府的责任关系,从而提高国家治理的绩效。

二、行政治理的结构性难题

在世界范围内,以行政机构为主体的治理结构程度不同地面临着委托—代理的难题,这个难题根源于上下层级之间存在着的难以克服的信息不对称问题:通常情况下,代理机构会利用信息不对称来强化自身的议题,减少承担的责任,挤压委托人的目标,甚至对上级的指令“偷工减料”(Brehm & Gates, 1997)。结果,在监督不利的情况下,官僚机构自主性的强或弱,成为影响国家治理能力的最重要因素(Fukuyama, 2013: 347-368)。在权威主义社会,政府行为受到有限的责任制的约束,国家与社会之间的垂直责任(vertical accountability)以及国家机构之间的平行责任(horizontal accountability)都相对匮乏(O'Donnell, 1999: 29-51),因此,委托—代理问题就显得更加突出,并极大地影响到全国性政策的贯彻执行和国家治理能力的提升。

在不考虑其他因素的前提下,我国政府的委托—代理问题由于规模和结构的原因而带来的信息不对称问题显得尤其突出。有学者指出,在我国现有的五级政府层级结构中,即使假设每级政府百分之百地执行中央政策,来自最高层的政策在乡级政府层面最终也只能完成70%,而30%由于科层制的客观原因被消耗掉了(Wedeman, 2001: 59-83)。最近的研究表面上强调了基层政府偏离中央政策的主观原因,但在解释这种基层政府之间“共谋现象”时,周雪光仍然强调了政府之间存在的制度性问题,也就是客观的原因。他认为,存在于政府内部的三个组织悖论导致了基层政府之间制度化的、非正式的“共谋”现象:政策—统性与执行灵活性之间的悖论、激励强度与目标替代的悖论,以及科层制度非人格化与行政关系人缘化的悖论,鼓励基层政府与

它的直接上级政府相互配合,采取各种策略应对来自更上级政府的政策法令和检查监督(周雪光,2008)。

委托—代理问题在分权的背景之下变得更加突出,在某些政策(如环境保护等)的执行过程中,中央的权威性与地方自主性之间的矛盾显得难以调和。分权改革始于20世纪80年代。为了推行改革开放政策,调动地方政府的积极性,国家在财权与人事权上给予地方更多的自主权(Huang, 1996)。地方政府可以根据自身的发展需要进行相关的地方性立法,或者根据当地的情况对中央的政策做出灵活的调整。在人事方面,中央在干部管理上将原来的“下管两级”,调整为“下管一级”,下级政府依次类推。在财权上,先后从80年代的“分灶吃饭”过渡到90年代中期的“分税制”,对地方政府的财政实行“软预算”约束,鼓励它们创造更多的经济财富、承担更多的公共支出(Montinola et al., 1994; Wedeman, 2000)。分权改革为地方政府带去了强大的自主权,以至于在90年代中期,央地关系被形象地描述为“碎片化的权威主义”(fragmented authoritarianism)(Lieberthal, 1992: 1-30)、“国中之国”(State of the State)(Baum & Shevchenko, 1999: 333-362),地方政府在决策过程中建立起与中央或上级政府讨价还价的能力。

为了约束地方政府的行为,降低中央政策在地方上的执行偏差,国家在分权改革初期就试图建立一套完整的监督机制,在中央与地方之间维持一种有效的责任机制。在众多的监督机制中,干部岗位目标考核制度是约束地方干部、维护中央权威的一个主要责任机制。在上级政府与下级政府签署的目标责任书中,责任目标被分解为“硬指标”与“软指标”。“硬指标”主要包括经济增长、计划生育与社会稳定;“软指标”包括的内容更多,约束性也相对低得多。不过,研究显示,基层政府会在“硬指标”与“软指标”之间进行权衡,前者的执行情况通常要好于后者(Manion, 1985; Edin, 2003)。基层政府对上级政策采取“选择性执行”(O'Brien & Li, 1999)或“非均衡执行”(Schwartz, 2003; Göbel, 2011)的策略,反映了基层政府理性算计的一面,因为自主权的扩大强化了地方利益格局的形成,驱使地方政府设法追求和保护自身的利益,同时抵制中央那些与自身利益相冲突的政策(Huang, 1996; Wedeman, 2000)。从责任制的角度来看,基层政府的理性选择策略同时反映了中央那些旨在约束地方政府行为的措施效果并不理想。

概言之,以行政机构为中心的治理模式,是建立在下级组织对上级

组织负责的前提下的,上级通过内部的制度安排来规范下级官员的行为,以确保上级的行政指令能够得到有效的贯彻。然而,由于行政机构之间存在着信息不对称的问题,加上地方自主权的扩大,这样,下级政府常常出现违背上级政府指令的行为。政府内部责任制的低水平运行,削弱了中央政府的政策在地方社会的执行力,从而降低了国家对公共问题的治理能力。如今,新的治理模式必须能够有效地克服行政组织之间的结构性难题,强化地方代理机构对中央的责任关系,在这个基础上来提高国家治理能力。

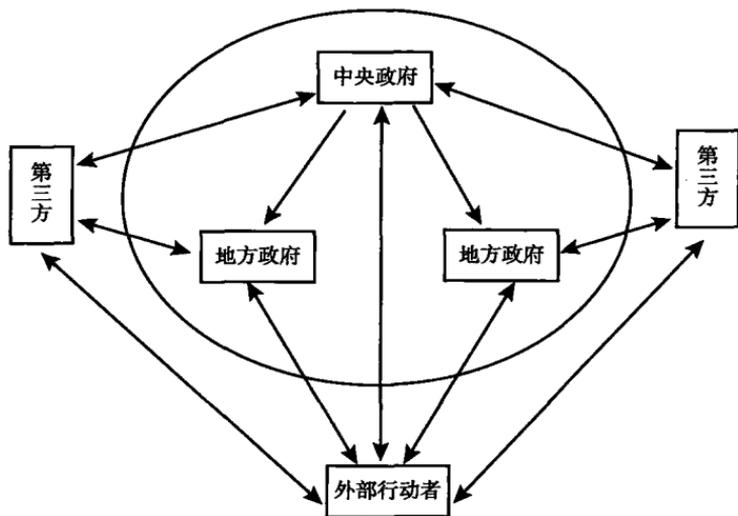
三、草根动员的治理过程

草根动员是一种规模很小的集体行动,行动的诉求通常既有个人的遭遇,同时也能够将群体的不幸联系在一起,行动者抗议的目标一般都是基层政府(有时是直接的,有时是间接的);为了降低政治风险,尽管偶尔会诉诸低度的对抗性行为,但草根动员的参与者大多会采取和平与理性的方式,集体诉讼是比较常见的形式;集体行动大多依靠个人关系而不是正式的组织,通常情况下,带头人就诞生于这种草根社会的关系网络之中。很显然,不同于革命,草根动员既无组织也无政治目标,而相对于社会运动来说,由于缺乏动员组织,草根动员难以发起跨地区的集体行动,对社会秩序不会构成实质性的威胁。

相对于革命或社会运动,小规模草根动员常常被研究者忽视,因为它们被认定对政策变迁影响甚微,更不用说推动政治变迁了。然而,新近的研究发现,日常的社会不满和小规模、偶发的草根动员,对政策过程与政治发展具有重要的价值和意义。在一项大规模的跨国研究中,政治学家将非洲的民主转型很大程度上归功于民众的日常抗议,那些日后要求政治变革的诉求恰恰来自于早期的、分散的社会经济抗争(Bratton & Van de Walle, 1997)。为什么草根动员能够对公共政策产生影响?最新的比较政治研究指出了动员与政策变迁之间的因果关系,草根动员在强化政府责任方面具有积极的意义:一方面,民众的集体行动在社会上制造舆论压力,从而使得政府在一定程度上不得不履行对社会的责任;另一方面,集体行动还有利于政府间以及政府部门之间的责任制(Anderson, 2008: 141 - 169)。换句话说,由于对政府行为

缺乏足够的责任约束机制,草根的集体行动者利用政府和社会的资源,制造内部与外部的舆论压力,迫使基层政府履行责任。这种因果关系正反映了草根动员的治理逻辑。

草根动员的治理逻辑不是在静态状态下自动生成的,也不是由行动者单方面的努力而促成。事实上,一项能够影响政策执行的草根集体行动,是在行动者、政府(中央、地方)与第三方(NGO、媒体等)的互动过程中形成的(Della Porta & Rucht, 2002)(互动模式参见下图)。通过持久的相互影响,多个参与主体共同提升了中央政府的权威,强化了地方和基层政府的责任机制,从而实现了治理目标。在环境冲突中,我们常常可以发现一些简单的草根动员,表面上看,它们有时也促进了当地的环境治理,但是,这种仅仅发生在民众与基层政府之间简单的、偶发的参与互动,大多伴随着暴力对抗的成分;而且,抗议者只表达个人的怨恨诉求,并没有将公共环境问题作为动员的目标(Deng & Yang, 2013)。这些参与者一旦要求得到满足,就会停止抗争。因此,从治理的意义上说,这种简单的互动方式不具备推广的价值,相反,国家应当考虑如何将这种方式塑造成为持久的、理性的与和平的公共参与模式。



草根动员治理的互动模式图

如上图所示,草根动员涉及多个主体(中央政府、地方政府、行动者、社会组织以及媒体)及其彼此之间的互动。借助于几个关键的机制——机遇/威胁的归因、行动框释以及“第三方”,^①草根动员给基层政府制造了治理的舆论压力,从而迫使基层政府对上级政府和社会更加负责任。

(一) 机遇/威胁的归因

草根社会的行动必须来自于国家层面的政治支持,否则集体行动就会因为缺少动力而无法展开(Eisinger, 1973)。国家层面的政治支持除了国家政策之外,还包括高层领导的个人支持,它们被统称为政治机会(McCarthy et al., 1991: 45 - 76)。在上图中,国家治理的相关政策将中央政府与底层民众的集体动员联系在一起,尽管两者关系很远。政治机遇的出现不仅为行动者提供动力,更重要的是,行动者还从机遇当中捕捉到了下级政府对上级政府的责任关系这个重要信息。在权威主义社会中,“中央政府的鼓励,地方政府的不作为”是集体行动的一个重要机会(O'Brien, 1996: 31 - 55)。正是由于公共政策的支持,草根行动者才有可能与中央政府之间建立起松散的政策联盟关系(Tarrow, 1994: 160 - 161),草根行动才有可能对基层政府的责任产生强化的作用。

基层政府的行为对于草根行动者而言,通常并不会表现为一种政治机遇,它们常常会采取不同于中央的态度来执行治理政策;另外,它们还担负着维持社会秩序的责任,对集体行动采取促进(facilitation)还是强制(coercion)的态度会极大地影响到行动者的策略以及行动的后果(Tilly, 1978)。通常情况下,行动者考虑到动员风险的问题而采取更加理性、和平的行动策略,有时候,行动者迫于压力会在治理议题上向基层政府让步、妥协甚至合作(Goldstone & Tilly, 2001: 179 - 194)。基层政府强制机制的存在,抑制了行动者的集体冲动,确保了草根动员不会对地方社会秩序构成冲击。

① 根据抗争政治理论的传统,抗争行动是由多个过程构成的,而发生在这些过程中的机制更加多样,它们的不同组合影响到抗争的方式和结果(McAdam et al., 2001; Tilly & Tarrow, 2007)。鉴于讨论的焦点主要是集体行动如何强化政府责任,本文只涉及动员过程中的几个关键机制。

(二) 行动框释

草根动员不仅需要来自国家的支持,也需要社会的参与和支持。不过,把社会问题转化为集体行动不是自动发生的,而是需要行动者借助于媒体和社会成员,共同阐释、定义和重新定义集体行动的形式(Klandermans, 1997: 44)。在微观层次上,理论家用行动框架(framing)来解释社会运动的动力:对行动者而言,他们需要表达不平等,寻找不平等的根源,以便说服当事人参与到集体行动中去,动员更多的旁观者支持他们的集体行动(Snow & Benford, 1992: 133 - 155)。集体行动的框释将上图中的中央政府、第三方以及行动者紧密地联系在一起,前两者对公共问题的治理更加关注,而后者则在表达公共问题的同时也表达了自身的遭遇。

通过将个人遭遇和公共利益的破坏结合起来,草根行动者不仅能够动员参与者,更重要的是,他们还能够赢得社会组织和媒体的同情与支持,扩大行动的影响力。以公共问题为行动诉求的草根动员不仅赢得了社会的支持,而且还得到了上级政府的支持,这些支持既抑制了基层政府对待草根行动者的行为,同时也迫使它们回应来自行政与社会的压力。

行动框释需要运用某些基本策略才能发挥动员的作用,才能制造更强大的舆论压力。最根本的是草根行动者需要将个人遭遇恰当地与当时的社会主框架(master frame)相吻合,因为更大范围、更加宏观的框架因素决定了草根动员能否在治理议题上取得成功(Snow & Benford, 1992: 133 - 155)。^①例如,在环境治理问题上,草根民众的个人遭遇如果偏离或忽视环境保护这个全国性甚至国际性的主流话语,动员就很难赢得政府与社会的支持,也很难通过行动向基层政府施加舆论压力。

(三) 关键的“第三方”

在治理的意义上,草根动员还离不开“第三方”的参与和支持。“第三方”包括专业化社会组织和媒体,它们能够帮助提供“选择性动

① “主框架”并不是某个具体抗议事件的行动框架,而是众多抗议活动的主导性解释话语;它是宏观的、广泛的,弥散于更大范围和人口之中;它是那些具体行动框架的资源库,凡是成功的抗议行动,它们的行动框架通常会符合当时的主导性解释框架(Snow & Benford, 1992: 133 - 155)。

机”来说服人们加入集体行动 (McCarthy & Zald, 1977)。律师和律师事务所是社会运动不可或缺的成员和组织,因为他们能够向行动者提供专业的法律服务,告知参与者行动的边界在哪里,如何利用法律来实现诉求等 (Lipsky, 1968)。在律师的帮助下,集体行动者更加偏好以和平、理性的方式表达诉求,暴力行动的可能性被减少。

大众传媒的作用更不可小觑。大众传媒总体而言是同情与支持社会运动的,它们的报道或者批评政府行为或者直接支持公民诉求 (Della Porta, 1997: 66 - 96)。由于公开报道能够将地方性的抗议议题扩大为全国性的议题,能够将地方社会与全国性政府甚至国际社会联系在一起,草根动员在媒体的支持下,不仅能够建立外部支持的同盟,更重要的是,参与者的行动借助于外部支持而在地方上获得了优势,因为外部支持能够给地方政府制造行政与舆论压力。

作为关键的“第三方”,媒体的同情与支持也会发挥像律师那样的作用,对草根动员的方式也会产生影响。由于希望得到社会的支持和政府的关注,行动者也会顾及自身在媒体上的公众形象,所以,他们通常不会优先考虑使用暴力行为,而是诉诸和平的方式 (Della Porta & Diani, 2006: 160 - 161)。

关于草根动员的治理过程及其关键机制,本文将通过分析一个环保运动来加以说明。该案例生动地展示了行动者、政府以及外部支持者之间的互动过程,同时展示了贯穿于此互动过程中的三大主要机制。该案例的参与者之所以获得成功,部分得益于他们带头人的作用,而当地环境之所以能够得到治理,则很大程度上得益于这些机制之间的相互影响。如果缺乏这些机制,该项运动或许像大多数集体抗议一样,要么不了了之,要么以暴力的方式草草收场。

案例发生在福建省 PN 县政府所在地的城郊。作者从 2006 年开始追踪此案例,资料收集既来自于对当事人的多次访谈,也来自媒体的相关报道。这一案例的起因是环境污染,纠纷的根源在于当地政府 1994 年从福州引进了一家化工企业 (福建 RP 化工有限公司,以下简称 RP)。该公司生产污染性极高的氯酸钾产品。由于没有采取污染处理措施,在长达 10 年的时间里,RP 向企业所在地的 XP 村排放了大量的废水、废气和废渣,致使当地环境遭到严重破坏。在村赤脚医生 ZCJ 的带领下,近两千村民将该企业告上法庭,经过数年艰苦的努力,在媒体和环保 NGO 的帮助下,2005 年村民们赢得了诉讼。但村民们没有满足

于诉讼的暂时胜利,而是积极地在当地从事与环保相关的活动。有趣的是,经过多年的环保动员,2013年,行动者与当地政府之间的关系由对抗走向了合作,政府在资金上扶持行动者从事环保节能项目。

四、行动框释

20世纪90年代之前,工业化与城市化还没有完全波及PN县郊外三个毗邻的村庄——XP、HL和XD。那时,当地农民的生计主要依靠土地和自然环境,从事粮食生产、山林种植和草场畜牧。但这种传统的农耕状态到90年代初被打破了,工业发展与城市扩张很快将三个村庄变为城市的一部分。由于工业发展与城市建设对土地的强大需求,农民赖以生存的耕地变得越来越少,各种工业项目与城市开发占用了大量耕地。RP化工厂正是当地工业化的一个缩影,也成为社会冲突的一个源头。由于长期排放污染性极强的废气、废水,严重破坏了周边的环境,这个号称亚洲最大的氯酸盐生产企业彻底改变了村民们洁净的环境、和谐的生活,同时,也影响到了当地的政治生态。

1994年初,为了增加当地财政收入,PN县政府从福州市引进了这一化工项目,而该项目由于严重的污染问题被福州市列入转移产业的名单。化工厂落户XP村投产后不久,严重的污染问题就暴露出来。比较显著的影响是空气质量越来越差,附近山上的毛竹、果树、农作物大面积枯死。XP村的村民们向化工厂方面反映情况,提出索赔要求,同时向乡、县各级地方政府以及环保部门频繁投诉。1995年1月15日,化工厂与村委会签订了协议,对部分村民因作物死亡而造成的经济损失给予了一定赔偿。1998年,化工厂扩大规模,二期工程投入生产,污染程度进一步加剧。

如果仅仅将自己的遭遇定义为周围环境的破坏,受害者还不足以形成强烈的怨恨感并采取集体行动。强烈怨恨感的激发来自于当地村医ZCJ的发现。由于职业的关系,ZCJ最先了解到污染的严重程度。通常情况下,村民们会首先到他的诊所治疗由污染而造成的身体不适。在诊断记录中他注意到,化工厂周围的居民患头晕、脑胀、腹痛、恶心、呕吐、肩背腰痛、胸闷、心烦、干咳、皮肤瘙痒、眼酸流泪、记忆力衰退、头发脱落等症的情况明显增多。他的更重要的统计结果将村民们的不满

提升到了一个新高度。ZCJ发现,1990-1994年,XP村只有1人因患癌症死亡;1995-1998年,有4人死于癌症;而1999-2001年仅两年时间里,竟有17人死于癌症。他还发现,从1995年即化工厂投产的第二年起至2004年,XP村适龄青年征兵体检连续9年无一人合格。由于有多年的行医经验以及在当地村民中良好的个人威望,张的上述发现起到了抗议归因的作用,不仅将化工厂的污染与村民的身体状况建立起因果联系,而且坚定了村民们对自身遭遇的认识,加深了他们对不正义的理解。ZCJ无意间帮助村民初步完成了草根动员所必须的“认知的解放”(McAdam, 1982)。对RP化工厂采取的早期抗议专注于诉说个人的遭遇和不幸,并且寻求责任者的经济赔偿,因此,受害者动员的方式没有什么特别之处,主要采取的是信访、围堵工厂大门等常见的抗议形式。这些抗议诉求和动员形式收效甚微,不仅得不到化工厂更多的经济赔偿,而且还常常受到当地县乡政府的压制。

从1999年开始,ZCJ倾注了大量精力从事污染投诉工作。他不仅向相关的政府主管部门反映企业的污染情况和村民们的不幸遭遇,还向外界包括全国性媒体和环保非盈利组织寻求支持。在长期的投诉过程中,基于早期失败的经验教训,ZCJ逐渐形成了自己的行动策略:将村民的污染遭遇与PN的环境破坏联系起来。在投诉书中,ZCJ不仅描述了XP村的污染状况,而且还机智地利用了PN县独有的环境资源作为说服上级政府部门、媒体和其他组织机构的工具。据他的叙说,尽管PN县地理位置偏僻,经济发展较为落后,但是它却以自然资源丰富、景色优美而闻名;由于其位于武夷山的东侧,境内山峰迭起、溪流密布、地貌奇特,有“国家地质公园”之美誉,同时,在国家重点风景名胜区——鸳鸯溪自然保护区还生活着世界濒危动物鸳鸯和猕猴。在描述PN得天独厚的自然资源的同时,ZCJ在投诉书中提醒人们,如果污染问题得不到控制,这些资源很有可能遭受毁灭性的破坏。这种动员策略——将地方性议题变为一个公众性议题——果然收到了效果。从2001年起,高层政府部门和媒体开始关注ZCJ的投诉,并且陆续介入此事:2001年12月6日,国家环保总局在回复ZCJ的电子邮件时表现出积极支持的态度,指导他和村民如何按照程序进行投诉;2002年1月12日,国务院总理朱镕基也收到了他的投诉信,并亲自回复了邮件,对ZCJ和村民的环保行动表示支持;2002年1月下旬,通过ZCJ的电子邮件而获悉PN污染事件的《方圆》杂志社记者从北京来到PN,实地采访

了受害者、污染企业和当地政府,并以《还我们青山绿水》为题刊发了报道,引起较大反响。

显然,引起高层政府、官员以及媒体关注的主要原因不是村民们的个体遭遇,而是个体遭遇背后的群体性利益,即 PN 县的环境保护问题。不过,作为一项环境保护运动,仅仅将个体遭遇与地方性的集体事业联系起来还不足以解释它为什么能够引起全国性的关注。在动员的高峰时期,高层政府的深度干预以及大量媒体和环保 NGO 的介入肯定不仅仅是为了支持 ZCJ 的行动和 PN 的环保事业。事实上,如此深度的干预与高度的关注离不开当时正在推进的全国性环境保护行动。1998 年,鉴于环境资源的重要性,同时也是为了响应联合国在世界范围内推行的可持续发展战略,全国人大和国务院将环境保护确定为一项基本国策,在全国范围内施行。在此背景下,环境立法和环保组织建设得到不断完善,由国家环保总局推动的环保执法制造了范围广泛的轰动效应(PN 县的环保运动也是其中一例)。在运动理论看来,全国性环境保护行动构成了 PN 县农民集体行动的主框架。ZCJ 所发起的草根环保动员发生在我国环境保护事业的关键时期。正是因为村民们的个体遭遇和 PN 县的环境危机契合了全国性的环境政策,他们创造的行动框架才获得了全国性的关注与支持。

五、关键的“第三方”

草根动员如果希望借助于外部力量对当地政府和污染企业产生足够的压力,他们必须建立起与外部世界的联系,扩大行动的盟友,利用盟友的力量壮大草根动员的声势和影响力,迫使抗议对象让步。对草根动员意义重大的外部资源主要来自媒体和环保 NGO 所提供的支持。正是由于这些组织的支持与帮助,PN 农民的草根动员才会选择以司法诉讼的方式进行,他们的行动也才得以引起全社会特别是政府高层的关注,从而给当地政府施加了压力。

在世界范围内,媒体都是环保运动的同情者和支持者(Dalton, 1994:166、185)。在国家致力于环境治理的大背景下,中国的媒体也不例外,在某种程度上,对环境污染的“揭黑”本身就是一场社会运动(林芬、赵鼎新,2008)。ZCJ 领导的环保草根动员不仅证实了媒体与环保

运动之间的密切关系,而且他们的行动在很大程度上得益于媒体的支持。前文述及的《方圆》杂志的报道只是媒体行动的开始,更大规模的支持行动在此之后很快形成高峰。加入到 PN 污染事件报道的既有主流媒体,也有网络媒体;既有国内媒体,也有国际媒体。它们的努力不仅将这个小山城的纠纷塑造成为一个全国性的事件,而且成为国际环境保护运动中一个引人注目的案例。在 ZCJ 罗列的媒体清单中,国内几乎所有的国家级媒体都在其中,而且有些媒体还进行了系列跟踪报道。对草根动员能够产生直接帮助的媒体当属中央电视台主办的《新闻调查》节目和《南方周末》报。这两者都是极具影响力的全国性媒体,以批评性报道著称。前者常常代表政府的声音和立场,而后者更多地反映社会舆论。它们对环保行动的同情以及对制造污染者的批评,给行动者以鼓舞,给企业和政府以压力。

由于媒体的广泛报道,ZCJ 在 2005 年赢得了“年度十大环保卫士”称号,成为一个全国性的新闻人物。在地方政府和企业那一方,舆论形成的声势对他们构成了越来越大的压力。2002 年,舆论压力导致的直接结果是,RP 化工厂被国家环保局列入 55 家污染最严重的企业黑名单。地方政府的压力表现在他们对待媒体报道的行为上。2003 年 4 月 12 日,就在《新闻调查》节目播放前,地方政府指使电力部门切断了村民的用电,阻止他们收看节目。《新闻调查》的报道还直接导致了福建省环保局领导的介入。就在报道后不久,省环保局派出副局长亲临 PN 调查。压力还远不止于此。同年,县政府从化工厂撤出其全部股份,作为对行政、舆论和行动者的回应。

国内媒体对草根动员的报道还引发了其他连锁反应,其中一个显著的后果是,这个小小的环保运动被无意间介绍到了国际社会。在国际媒体的报道下,ZCJ 和村民们以及他们从事的环保运动成为了国际新闻人物和事件。2006 年 7 月,以《赤脚医生打响了环保保卫战》为题,《华尔街日报》报道了 PN 县农民的环保行动。这个报道也为记者赢得了当年度的普利策新闻奖。很难确切地知道,这种国际报道对运动本身产生了什么样的影响,因为相对于国内媒体而言,国际媒体的报道很难对企业与政府产生压力,即使会形成压力也是间接的。不过,在对 ZCJ 所做的访谈中笔者发现,国际媒体的行动对他和村民们的影响仍然是积极的。在他们看来,国际媒体的报道至少表明,他们的遭遇是不公正的,而回应不公正的集体行动是正义的。访谈还发

现,草根动员的带头人会在媒体的报道下增加自身英雄气概的认知,从而强化他们对运动的坚持与对参与者的承诺(应星,2007)。在记者的采访中,ZCJ 自比电影《永不妥协》中的女主角,他乐观地认为:以法律对抗环境污染既是正义的,也会取得成功。

在环保政策执行的高峰时期,由于媒体与环保 NGO 之间存在着密切的联系,彼此会就环境治理问题建立起合作与联盟的关系(Yang, 2005),因此,媒体的高度关注有可能在农村社会的草根动员与全国性的环保 NGO 之间建立起联系,使后者能够向前者提供运动所需要的更多资源。深度介入 PN 县草根动员的第一个也是最重要的环保 NGO,是经由《方圆》杂志记者引荐的中国政法大学污染受害者法律援助中心。这个组织在整个草根动员过程中扮演着举足轻重的角色。

援助中心的最大贡献在于动员与指导农民,以文明、有序的形式捍卫自己的权利,用法律来化解污染纠纷。除了在行动策略上为草根动员积极分子提供建议外,援助中心还在多个方面为他们提供帮助,尽最大努力争取赢得环保诉讼。尽管援助中心在经费方面存在困难,但负责人 W 教授决定,不仅为 PN 的农民免费提供诉讼代理,而且提供诉讼所需的全部费用。在中心的大力支持下,2002 年 11 月 7 日,1721 名环境污染受害者向宁德市中级人民法院提起了民事诉讼。由于环境污染诉讼需要受害者自己收集证据,而收集证据本身是一项专业性很强的活动,因此,援助中心多次邀请 ZCJ 到北京接受专业培训,学习如何有效采集污染样本。2005 年底,经过 ZCJ 等人和援助中心长达 3 年多的共同努力,村民们胜诉了。尽管环保诉讼暂告一段落,但经由草根动员而形成的资源网络并没有消失,它们在 ZCJ 所坚持的环保事业中继续发挥作用。访谈中,ZCJ 谈到,2012 年,为了躲避当地政府对他从事环保事业所采取的压制行动,中国政法大学的援助中心和其他环保 NGO 安排他在北京生活;并且,W 教授利用个人的影响力,说服当地政府不再对 ZCJ 的行动实行“秋后算账”(访谈记录,2012 年 9 月 7 日,PN)。在 PN 的草根动员中,援助中心的至关重要的作用有力证明了,专业组织的动员资源对于社会运动的开展是不可或缺的。

福建省的大学生环保 NGO 也对 PN 的环保动员发挥过积极的作用。2004 年 8 月,厦门大学绿野协会牵头国内 7 所大学的 16 名学生组成厦门大学大学生绿色营,在 PN 进行了为期 20 天的环境考察。尽管活

动在当地开展得并不顺利,但是大学生们最终还是完成了调查,并且撰写了长达 50 多页的调查报告。他们将调查报告递交到国家环保总局,得到了有关领导的重视。2004 年底,在厦门大学绿野协会的帮助下,ZCJ 开始向全球绿色基金会(GGF)申请项目经费,开始了更加系统和组织化的环保运动;同年 12 月 7 日,在绿野协会的帮助下,ZCJ 还成立了自己的环境保护组织——PN 绿色协会(赖芸,2007)。

国际 NGO 的帮助不仅仅是经济方面的,它们还将 ZCJ 的行动国际化了。国际化一方面提高了草根动员的专业水平,另一方面也给当地政府施加了更大的压力。2004 年 3 月,ZCJ 受日本一个环保组织的邀请,与中方代表团一起参加“第二届中日环境纠纷处理国际研讨会”。这一事件给当地政府造成了巨大压力。ZCJ 接到邀请函后不久,县乡政府不时派熟人登门劝阻,还在他赴京过程中设置障碍,6 名 PN 县官员还到北京“活动”(赖芸,2007)。

六、机遇/威胁的归因

来自中央的环保政策(如环境立法和成立环保机构)被草根参与者理解为支持他们行动的政治机遇(Brettell, 2000; Ho, 2001)。PN 农民的草根动员也受到类似政治机遇的影响。他们对自身遭受到的环境污染以及行动正义性的理解,极大地受到中央积极环保政策的鼓舞。他们认为,对抗污染企业的草根动员符合中央在环境保护方面的精神,与政府的环保努力是一致的。ZCJ 甚至认为,他们的行动本身就是环境保护行动的一部分(访谈资料,2012 年 9 月 7 日,PN)。20 世纪 80 年代后期以来,中央在环境方面的立法工作以及为了执法而采取的行动,为 PN 农民的草根动员提供了重要的政治机遇。

在 ZCJ 的 PN 绿色协会网站上(www.pnlszj.ngo.cn),^①多部环境保护方面的法律规章被上传,其中包括最为重要、影响较大的《环境保护法》和《环境评估法》。2002 年 2 月 26 日,PN 农民组织环境保护义务宣传活动,向全县市民发布了《抗污保命倡议书》。倡议书的开头部分就直接引用了《环境保护法》第六条:一切单位和个人都有保护环境的

^① 2004 年 12 月建立,笔者 2006-2007 年多次进入浏览。

义务,并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。^① 环境立法也为 PN 农民的司法诉讼提供了机会。由于中国政法大学的污染受害者法律援助中心积极推动全国的环保公益诉讼,在中心的全面帮助下,PN 农民同意依法维权。在他们的诉讼书中,农民们不仅把《宪法》以及其他民事法律作为维权的依据,而且重点引用了与环境保护相关的法律条款。在胜诉后,PN 农民的司法动员也成为了全国环境诉讼的一个标志性事件,同年,该案例被评为全国十大影响性公益诉讼。

中央的环境立法还为 PN 农民后续的环保动员继续提供政治支持。2005 年 12 月 26 日,PN 村民以《拯救鸳鸯猕猴自然保护区——国家地质公园》为题,投诉 PN 县拟建“PN HLX 一级水电站”。投诉信列举了该项目的违法行为,认为当地政府违反了《国务院办公厅关于进一步加强自然保护区管理工作的通知》、《中华人民共和国自然保护区条例》、《国家环保总局关于涉及自然保护区的开发建设项目环境管理工作有关问题的通知》和《国务院办公厅关于加强风景名胜区保护管理工作的通知》的规定。^② 2007 年 12 月 10 日,PN 农民 SZY 和 ZCJ 等 10 余人向国家环保总局递交了《强烈请求停止违法企业非法建设工程的报告》。报告中,他们依据化工部、国务院经贸办发布的《化学危险物品安全管理条例实施细则》(化劳发[1992]第 677 号)第九条、第十条的规定,控诉 RP 化工有限公司的环境违规行为。^③ 2008 年 5 月 13 日,村民们又以《为了拯救生态环境、民众的身心健康和财产安全 构建鸳鸯溪、白水洋自然生态旅游强县 强烈请求立即停止 RP 化工有限公司化学危险品生产厂扩建工程并迁出该厂》为题,向有关部门投诉。在投诉书中,村民们根据国家环保总局的文件《危险废物安全填埋处置工程建设技术要求的通知》(环发[2004]75 号),认定 PN 化工厂存在以下违法行为:在 HL 村建设危险铬渣填埋场,该填埋场与 HL 村相距不足 500 米,与 DL 自然村距离不足 600 米。^④ 2009 年 1 月 10 日,村民们还依据相关的行政法规,对宁德市环保局的行政决

① 参见 ZCJ 的博客(http://blog.sina.com.cn/s/blog_481f8fe70100cww4.html),博客的浏览时间皆为 2014 年 6 月 2 日。下同。

② 参见 ZCJ 的博客。

③ 参见 ZCJ 的博客。

④ 参见 ZCJ 的博客。

定提出质疑,不服该局于2008年12月17日作出的庇护企业、不作出的行政答复。^①

对于草根环保运动而言,法律制定只是政治机遇出现的一个信号,而让运动者坚定其对机遇的正面理解则要取决于国家的执法决心,国家的意志与决心只有通过政策执行才能得到真正的显现。幸运的是,本文探讨的案例正是发生在国家大力推进环境保护政策的大背景下。国家通过多种途径和手段强化环境政策的执行,其中最主要的手段则是在政府系统内逐步建立与完善覆盖全国的组织网络,扩大其行政管辖的权力与范围,提高政府环保机构的地位与权威,在政府内部建立环境保护责任制,以便保障环境保护的法律法规得到有效执行(Jahiel, 1998)。在2003年后的几年内,通过行使环境评估权力,对环境评估不合格的企业实行“一票否决”,国家环保总局将自身的影响力提升到了一个前所未有的高度。国家环保总局的强力推进使得环境保护政策的执行在全国上下产生了广泛的影响,其中一个重要结果是,政府与民众在环境保护上达成了一定程度的共识。政府在环境保护上所展示的姿态对民众而言是强烈的政治机遇信号。在地方层次上,一旦政治机遇出现了,社会运动就会立即给予回应并迅速兴起(Donatella & Rucht, 2002)。

PN县村民的行动验证了社会运动理论家的观察。当雪片似的诉讼信向外发放的时候,ZCJ和他的同伴们将希望重点放在了政府的环保机构上,因为他们知道国家对环境保护的态度,也知道环保机构所拥有的权力。2001年12月6日,国家环保总局以电子邮件的形式回复了ZCJ的污染投诉,这既是双方互动的一个片段,也是政治机遇的一个明证。在国家环保总局的干预下,福建省环保局对PN的污染事件迅速作出回应。2002年11月20日,福建省环保局下发了《福建省环保局关于印发RP联营化工厂年产二万吨氯酸盐技改项目环保验收征求意见会纪要的通知》,其中第一条规定,“限期于今年年底前,RP联营化工厂完成对一期工程堆放在后山的含铬废渣的清理,按规范对废渣进行处置,并对原后山堆场进行封场”。^②2005年4月27日,福建省环境保护局还对村民们投诉PN县在HLX水电站项目上的违法行为作出

① 参见ZCJ的博客。

② 参见ZCJ的博客。

积极的回应,向当地政府发出了《福建省环境保护局环境行政处罚决定书》,裁定水电站项目没有进行环境评估,违反了《环境评估法》。^①国家环保总局和福建省环保局对投诉行动作出的回应表明,政治机遇是实实在在地存在着的,并且发挥了积极的作用,这有助于 ZCJ 和村民们发起一系列既抗议污染企业又对抗当地有关部门的行动。

PN 农民在积极利用那些显著的政治机会的同时,县乡政府的态度与行为也在极力抑制他们的集体动员方式,提醒他们尽量缩小动员的范围和行动的激烈程度。在整个动员过程中,县乡政府总的来说对他们的行动是持反对态度的,并且对带头人的行为采取了多种惩罚性措施,其中影响最大的惩罚是 2003 年 ZCJ 被县卫生局取消了行医资格。尽管他多次提出行政复议以及行政诉讼,但这个处罚决定一直没有被推翻过,由于继续行医,他还被当地法院拘留过。^②在 2005 年赢得诉讼之后,ZCJ 和几位环保积极分子经常与当地政府部门发生小摩擦,用媒体的话来说,当地政府对环保人士进行“严格执法”,除了取消行医资格之外,还包括将 ZCJ 成立的环保组织(PN 绿色协会)定性为非法组织,查缴与没收该组织的全部设备(韦洪乾,2007)。

在对当地环保局、财政局与公安局的访谈中我们发现,当地政府对 PN 农民的草根动员实施强制措施,既是为了履行政府责任,也是基于政府财政的考虑。

首先,“维稳”的行政压力驱使地方政府对草根动员采取强制措施。与全国其他地区一样,上级政府要求下级政府严格执行维护地方秩序的政策,对于群体性事件、恶性安全生产事故、越级或进京上访者等处理不利的政府部门与官员将给予严厉处罚(见本文的第二部分)。在诉讼之初,为了筹集环保诉讼费用,ZCJ 带领村民上街,向社会呼吁捐赠,并散发《方圆》杂志对该村环境污染的报道。这次行动受到当地政府的阻止,警察不仅收缴了捐款箱,还强行驱散了街头的聚集(何海宁,2004)。诉讼之后,ZCJ 的几次环保活动也受到了当地公安机关的干预,其中,2011 年举办的由当地 30 多人参加的法制培训班引起了政府的极大关注(访谈资料,2012 年 9 月 7 日,PN)。

其次,财政压力迫使地方政府设法阻止村民们的行动。PN 县长期

① 参见 ZCJ 的博客。

② 参见 ZCJ 的博客。

以来一直是国家级贫困县,财政收入在宁德市也位列末端,有限的财力极大地影响到当地的经济建设与社会发展。政府之所以对化工厂的污染管理不利,也正是由于该化工厂对政府巨大的财政贡献。在退出股份之前,政府每年1/3的财政收入就来自于化工厂的股权收益。在诉讼之后,ZCJ还将环保动员扩大到本地的其他事项上。例如,批评县民政局在建设殡仪馆项目上违背了《环境保护法》。但是,这些批评未对殡仪馆项目产生任何影响,反而让民政局官员与ZCJ之间结下了怨恨,因为该项目有一定的盈利目的,会对县财政做出贡献(韦洪乾,2007)。

第三,当地政府持续的强制行为还来自于他们对由媒体制造出来的负面舆论的恼怒。在前面的分析中我们已经注意到当地政府对媒体报道的敏感及其采取的应对措施。不论地方政府对上级政府的政策采取怎样的“阳奉阴违”态度与做法,只要这些行为不被曝光,地方政府和官员就会安之若素;一旦被公之于众,当地政府特别是主要领导人不仅会觉得丢了“面子”,更重要的是,行政不作为或乱作为有可能会被上级政府问责。对当地政府来说,既然阻止媒体的介入更加困难,那么给ZCJ施加压力也许会更加有效。

当地政府对PN农民草根动员的反应,影响到参与者对政治机会/威胁的理解。他们既尝到了来自上级政府提供的政治机会的甜头,同时也切身体会到了来自当地政府的压力。这种理解帮助行动者尽量采取那些风险最低、代价最小的行动。在访谈中,ZCJ表示,他始终坚持用法律来对抗污染行为,因为这样做至少可以避免不必要的风险。他还说明了他的行动策略所取得的效果:由于理性行动策略让当地干部难以找到压制村民行动的理由,有的村委会干部甚至采取设置陷阱的办法,诱使他采取激进的方式抗议污染企业(访谈资料,2012年9月7日,PN)。

然而,在持续多年的对峙中,当地政府和ZCJ之间的互动也从对抗走向了合作:一方面,ZCJ坦陈,政府的压力让他感到紧张,特别是在被取消了行医资格之后,生活陷入困境。因此,他不再希望这种恐惧感继续下去。另一方面,当地政府也感到,对待PN农民特别是ZCJ的“老办法”起不到积极的效果,政府在应付他带来的“麻烦”上疲惫不堪,常常承受来自上级政府与社会舆论的双重压力。在这种情况下,当ZCJ提出响应国家“建设节能环保型社会”政策、成立节能环保设备公司的时候,当地政府表现出少有的热情,认为这是一件难得的好事,并承诺在资金上给予扶持。

七、余 论

在工业化与城市化过程中,社会问题的治理成为我国政府一项越来越迫切的任务。已有的做法主要是依靠行政机构来执行各项治理政策,这是一种典型的制度主义的治理模式。这种模式具有很大的比较优势,但是也面临着自身难以克服的弊端。困扰制度主义国家治理模式的一个主要难题来自于组织内部存在的信息不对称,正是由于这种信息不对称导致了监督不利、责任制难以落实的后果,从而影响到了治理绩效的水平。基于制度主义治理模式的内在缺陷以及造成的后果,本文倡导以行动者为中心的草根动员模式。这种模式的运行逻辑是,通过草根行动者的动员,在基层社会,中央政府能够对它的代理机构形成一种有效的外部监督,弥补自上而下的行政机构内部监督不到位的缺陷,督促地方政府更加积极地执行国家的治理目标。

草根动员的治理模式是一个多方互动的过程,反映了多元共治的核心价值。在三大关键机制的引导下,政府、外部组织以及行动者之间不仅建立起很强的关联性,更重要的是,这种关联性经过相互影响,最终强化了基层政府对中央政府的责任机制,从而使得国家的治理目标在基层社会能够得到更加积极的对待和执行。在草根动员过程中,行动者似乎扮演着核心角色,但是,如果缺乏国家的政策支持,如果得不到专业组织的指导以及媒体的报道,行动者很难将他们的诉求转变为基层政府的舆论压力。此外,如果基层政府在社会秩序的控制上乏力,行动者的不满有可能演变为泄恨行为,而不是将个人不满升华为对公共问题的关怀。草根动员中的互动,既强化基层政府的治理责任,又抑制行动者的集体行为,使得治理过程表现得既理性又和平,既追求责任又保持秩序。草根动员模式在PN县的农民环境保护运动中得到了体现。在环保组织的指导、媒体的支持下,同时在当地政府的压力之下,行动者利用有利的国家环保政策,通过司法动员(Burstein, 1991)的形式,给地方政府制造了实实在在的压力,迫使当地政府在环境保护问题上有所作为。

PN农民的环保行动表明,草根动员在提高国家治理绩效方面具有独特的意义和价值,完全可以被模式化,可以运用到类似的或其他问题的治理过程中去。为了能够让草根动员在治理问题上发挥更大的作

用,让集体行动在草根社会演变为一种常规性的机制,除了继续强化内部的责任机制建设,国家应当为草根动员创造更加有利的条件,大力推进社会组织的发展,完善法治在治理过程中的关键作用。同时,鼓励媒体积极参与到治理过程中,帮助政府与社会监督中央治理政策的落实情况。对于草根动员的行动者来说,有利的动员条件不仅能够帮助他们维护自身的利益,更重要的是,经过与政府和社会之间的持续互动,他们逐渐学会了如何规约自己的行为,从而间接地维护了地方社会秩序。

参考文献:

- 何海宁,2004,《一个小山村的艰辛环保路》,《南方周末》9月14日。
- 赖芸,2007,《为了家乡清澈的溪水而抗争》,《自然之友通讯》第6期。
- 林芬、赵鼎新,2008,《霸权文化缺失下的中国新闻与社会运动》,《传播与社会学刊》第6期。
- 孙佑海,2013,《七成左右环保法规未得到遵守》,《法制日报》7月30日。
- 韦洪乾,2007,《对环保人士进行“严格执法”》,《方圆与法治》第201期。
- 应星,2007,《“气”与中国乡村集体行动的再生产》,《开放时代》第6期。
- 周雪光,2008,《基层政府间的“共谋”现象:一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》第6期。
- Anderson, Leslie E. 2008, “The Authoritarian Executive? Horizontal and Vertical Accountability in Nicaragua.” *Latin American Politics and Society* 48(2).
- Baum, Richard & Alexei Shevchenko 1999, “The ‘State of the State’.” In Merle Goldman & Roderick MacFarquhar (eds.), *The Paradox of China’s Post-Mao Reforms*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Benford, Robert D. & David A. Snow 2000, “Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment.” *Annual Review of Sociology* 26.
- Bratton, Michael & Nicholas van de Walle 1997, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brehm, John & Scott Gates 1997, *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Responses to a Democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Brettell, Anna 2000, “Environmental Non-Governmental Organizations in The People’s Republic of China: Innocents in a Co-opted Environmental Movement?” *Journal of Pacific Asia* 6.
- Burstein, Paul 1991, “Legal Mobilization as a Social Movement Tactic: The Struggle for Equal Employment Opportunity.” *American Journal of Sociology* 96(5).
- Dalton, Russell 1994, *The Green Rainbow: Environmental Groups in Western Europe*. New Haven: Yale University Press.
- Della Porta, Donatella 1997, “The Political Discourse on Protest Policing.” In Marco Giugni, Doug McAdam & Charles Tilly (eds.), *How Social Movements Matter*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Della Porta, Donatella & Dieter Rucht 2002, “The Dynamics of Environmental Campaigns.” *Mobi-*

- lizational 7(1).
- Della Porta, Donatella & Mario Diani 2006, *Social Movements: An Introduction*. New York and London: Wiley-Blackwell.
- Deng, Yanhua & Guobin Yang 2013, "Pollution and Protest in China: Environmental Mobilization in Context." *The China Quarterly* 214.
- Edin, Maria 2003, "Remaking the Communist Party-State: The Cadre Responsibility System at the Local Level in China." *China: An International Journal* 1.
- Eisinger, Peter K. 1973, "The Conditions of Protest Behavior in American Cities." *American Political Science Review* 67(1).
- Fukuyama, Francis 2004, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- 2013, "What is Governance?" *Governance* 26(3).
- 2014, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Göbel, Christian 2011, "Uneven Policy Implementation in Rural China." *The China Journal* 65(1).
- Goldstone, Jack A. & Charles Tilly 2001, "Threat (and Opportunity): Popular Action and State Response in the Dynamics of Contentious Action." In Aminzade, Ronald R., Jack A. Goldstone, Doug McAdam, Elizabeth J. Perry, William Hamilton, Jr. Sewell, Sidney G. Tarrow & Charles Tilly, *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ho, Peter 2001, "Greening Without Conflict? Environmentalism, NGOs and Civil Society in China." *Development and Change* 32(5).
- Huang, Yasheng 1996, "Central-Local Relations in China During the Reform Era: The Economic and Institutional Dimensions." *World Development* 24(4).
- Jahiel, Abigail 1998, "The Organization of Environmental Protection in China." *The China Quarterly* 156(4).
- Klandermans, Bert 1997, *The Social Psychology of Protest*. Oxford: Blackwell.
- Lieberthal, Kenneth 1992, "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations." In K. Lieberthal & David Lampton (eds.), *Bureaucracy, Politics, and Decision-Making in Post-Mao China*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Lipsky, Michael 1968, "Protest as a Political Resource." *American Political Science Review* 62(4).
- Manion, Melanie 1985, "The Cadre Management System, Post-Mao: The Appointment, Promotion, Transfer and Removal of Party and State Leaders." *The China Quarterly* 102(2).
- McAdam, Doug 1982, *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930 - 1970*. Chicago: Chicago University Press.
- McAdam, Doug, Sydney Tarrow & Charles Tilly, 2001, *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCarthy, John & Mayer Zald 1977, "Resources Mobilization and Social Movements: A Partial Theory." *American Journal of Sociology* 82.

- McCarthy, John, David Britt & Mark Wolfson 1991, "The Channeling of Social Movements in the Modern American State." In Louis Kriesberg (ed.), *Social Movements, Conflict, and Change*. New York: Jai Press.
- Meyer, David 2007, *The Politics of Protest: Social Movements in America*. New York: Oxford University Press.
- Montinola, Gabriela, Yingyi Qian & Barry Weigast 1994, "Federalism, Chinese Style: The Political Bases for Economic Success in China." *World Politics* 48(1).
- O'Brien, Kevin J. 1996, "Rightful Resistance." *World Politics* 49(1).
- O'Brien, Kevin J. & Lianjiang Li 1999, "Selective Policy Implementation in Rural China." *Comparative Politics* 31(2).
- 2006, *Rightful Resistance in Rural China*. New York: Cambridge University.
- O'Donnell, Guillermo 1999, "Horizontal Accountability in New Democracies." In Andreas Schedler, Larry Diamond & Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Putnam, Robert 1995, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6(1).
- Schwartz, Jonathan 2003, "The Impact of State Capacity on Enforcement of Environmental Policies: The Case of China." *Journal of Environment and Development* 12(1).
- Snow, David & Robert Benford 1992, "Master Frames and Cycles of Protest." In Aldon Morris & Carol McClurg Mueller (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press.
- Tarrow, Sydney 1994, *Power in Movement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles 1978, *From Mobilization to Revolution*. New York: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Tilly, Charles & Sydney Tarrow 2007, *Contentious Politics*. Boulder and London: Paradigm Publishers.
- Wedeman, Andrew H. 2000, "Budgets, Extra-budgets, and Small Treasuries: Illegal Monies and Local Autonomy in China." *Journal of Contemporary China* 9(25).
- 2001, "Incompetence, Noise, and Fear in Central-Local Relations in China." *Studies in Comparative International Development* 35(4).
- 2003, *From Mao to Market: Rent Seeking, Local Protectionism and Marketization in China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yang, Guobin 2005, "Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China." *The China Quarterly* 181(1).

作者单位: 同济大学政治与国际关系学院、
同济大学城市治理研究中心(谢岳)
同济大学政治与国际关系学院(党东升)
责任编辑: 张志敏