

社会风险治理机制的选择与转换： “行政—市场—社会”动态分析框架

张杨波

摘要：学界围绕地方政府处置社会风险议题提出了风险规避、风险转化与风险吸纳等研究视角，这些视角刻画了地方政府面临的不同类型风险以及采取的化解策略，但是缺少对社会风险治理的动态分析。在凤城县城关农贸市场空间置换过程中，政府分别采用行政机制、市场机制和社会机制来治理社会风险，既能维持市场秩序又能保持市场活力。三种机制分别对应不同的合法性基础、治理对象与治理方式，同时也在市场搬迁的不同阶段发挥不同的作用，这就从动态角度为我们揭示了地方政府治理社会风险的制度逻辑。

关键词：风险治理；市场利益结构；行政机制；市场机制；社会机制

DOI：10.19836/j.cnki.37-1100/c.2023.02.008

一、问题的缘起

伴随着改革开放，我国各地政府为满足居民的生活需要，因地制宜开设了不少农贸市场，为经营户和本地居民提供了重要场所。农贸市场强调经营户公平竞争、价格随行就市，具有明显的经济属性，同时它作为保障城乡居民“菜篮子”的民生工程又具有社会公益属性。然而，近年来随着城市化的大力推进，传统农贸市场存在空间规划不合理、硬件设施滞后等诸多困境，往往成为城市更新改造的对象。这种改造方式主要包括空间置换和空间改造：空间置换指的是将老农贸市场搬迁到新地点择地重建，空间改造指的是在原址重建新市场。本文探讨的凤城县城关农贸市场搬迁属于空间置换的案例。

城关农贸市场(以下简称城关市场)位于凤城县城中心，地理位置优越且交通便利，是当地居民购买各类农副产品的好去处。凤城县自2014年开始争创省级文明县城，然而在2015年全省文明县城排名中位次靠后，其中城关市场周边环境的脏乱差是重要的丢分点。为此，县政府另择两地兴建城东和城北市场，计划整体搬迁老农贸市场的经营户。方案一公布，遭到不少经营户反对和抵制，政府为此成立了农贸市场搬迁工作组，采取多管齐下、刚柔并济的举措，终于在规定时间内完成搬迁任务。然而，其中诸多波折却发人深思。从当时情况看，政府还有其他备选方案，比如将新市场摊位面向全县经营户统一招租，但该方案由于对老经营户不利，在方案讨论阶段就被否决。让人困惑的是，政府最终推出的优先考虑老经营户利益的整体搬迁方案，不仅没有得到支持反而阻力重重。基于此，本文提出的研究问题是：地方政府在面对农贸市场搬迁议题时，如何制订搬迁方案？在方案实施过程中会遭遇哪些风险？地方政府如何治理这些风险？农贸市场搬迁背后隐藏的制度逻辑是什么？从更广泛的层面来看，现在全国有不少地方正在推进农贸市场更新改造工作，这项工作事关千家万户，稍有差池就会出现市场混乱甚至群体性事件。本文探讨的城关农贸市场搬迁论题正逢其时，文中概括的特色举措和提炼的理论观点或可为其他地区提供参考。

基金项目：国家社科基金后期资助项目“社会治理创新视野下城管执法改革路径研究”(19FSSH015)。

作者简介：张杨波，武汉大学社会学院教授(武汉430072；zszyb@163.com)。

如果从经营户角度来看,关于农贸市场搬迁话题的讨论属于社会抗争论题,可以与农民上访、业主维权等一并纳入社会抗争研究的范畴。这类研究的共同点是通常采取自下而上的分析视角,探讨抗争者如何在现有制度环境下,选择对己有利的策略来达到既定目标。然而,这类研究由于资料有限而无法揭示政府方面的行为,即缺少一个自上而下的分析视角。因此,从政府治理视角重新看待此类研究就显得弥足重要。关于我国地方政府治理风险方式的讨论亟需理论上的提炼和创新,从而为学界提供社会风险治理的中国版本。

作者采取参与式观察和深度访谈收集资料,全程跟踪城关市场搬迁过程,多次参加搬迁工作组召开的搬迁动员会和与经营户协商议事会,近距离观察、倾听各类经营户的各种意见与诉求。收集到的资料有三类:一是政府搬迁工作组公布的各种资料,例如《凤城县城关农贸市场整体搬迁关闭工作实施方案》《城关农贸市场整体搬迁办公室工作职责》《城关农贸市场整体搬迁工作任务安排表》等;二是访谈搬迁工作人员获得的资料;三是访谈各类经营户得到的资料。鉴于学术研究的道德伦理要求,文中人名和地名均为化名。接下来,本文将从四个方面展开论述:首先是以风险治理理论为中心,呈现地方政府化解两类风险的不同策略,提出风险治理的研究思路;其次是简要介绍城关市场搬迁过程;再次是按照市场搬迁的时间先后顺序,将其依次划分为方案制定、方案实施和方案结束三个阶段,逐一探讨行政机制、社会机制和市场机制在三个阶段的不同作用;文章结尾在总结全文观点的基础上,介绍了本文的研究贡献并就未来研究提出展望。

二、风险来源与治理机制:文献述评

政府行为研究是中国社会学研究的重要领域之一^①。学界对政府行为的研究集中在推动地方经济发展和有效治理风险上。本文聚焦风险治理,按照风险来源将其划分为来自上级的行政问责风险和治理辖区社会事务时产生的各类风险,地方政府面对两类风险发展出不同的应对策略。

地方政府首先面临的是来自上级政府的行政问责风险。探讨这个论题需要放在央地关系框架下来理解,学界围绕兵民分治和风险来源两个前提形成了帝国治理逻辑、行政发包制和上下分治的治理体制三个分析框架^②。第一,帝国治理逻辑以权威体制与有效治理矛盾为前提,指出中央政府通过为地方分权来进行有效治理,但不断增强的地方治理权可能会偏离或失控,从而威胁到中央政府,因此中央政府将通过运动型治理来纠正地方偏差^③。从该框架出发,地方政府面临的是来自上级的政绩考核风险^④和运动型治理带来的风险^⑤。第二,行政发包制模型运用行政权分配、经济激励与内部考核控制来刻画央地关系。中央政府为降低公共服务带来的统治风险,需要集中控制和减少发包;为应对民众对公共事务的质量压力,中央政府需要通过支付更高的行政成本来满足民众要求。从该框架出发,地方政府面临的是来自中央政府对特定领域(纵向发包程度高且横向晋升竞争程度低)专项整治而带来的行政问责风险^⑥。第三,上下分治的治理体制模型指的是中央政府通过分散执政风险机制和自发调节集权程度机制来维护政权稳定和降低政治风险^⑦。从该框架出发,地方政府面临的既有中央通过给地方过度分权带来的风险^⑧,也有采用纵向制约决策机制控制地区权力一元化带来的

① 周飞舟:《政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变》,《中国社会科学》2019年第3期。

② 曹正汉:《统治风险与地方分权:关于中国国家治理的三种理论及其比较》,《社会》2014年第6期。

③ 周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2011年第10期。

④ 荣敬本等:《从压力型体制向民主合作制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社,1998年,第28—57页。

⑤ 周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》2012年第9期。

⑥ 周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期。

⑦ 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期。

⑧ 曹正汉、周杰:《社会风险与地方分权——中国食品安全监管实行地方分级管理的原因》,《社会学研究》2013年第1期。

投资风险^①。地方政府面对以上风险,发展出不同的应对策略:风险软化指的是地方部门借助“申诉”行为,寻求高层变革治理目标进而软化风险环境^②;风险规避指的是基层政府与上级政府共谋来应对更上级政府的检查^③,还有通过作假来应付上级政府检查^④;风险转嫁指的是压力型体制下的地方政府会将这类风险传递给下一级的基层政府^⑤。

地方政府在治理辖区事务中会遭遇第二类风险,根据风险来源分为三个方面:一是中央政策一统性与地方执行灵活性错位匹配导致辖区民众抗争产生的社会风险,例如民众依法抗争带来的社会政治风险^⑥,高度分化的科层组织体系导致政策执行偏差的风险^⑦;二是地方政府在追求利益最大化过程中侵犯社会利益导致的各类风险,例如政府征地引发的群体性事件^⑧;三是地方政府在治理公共事务过程中由于政策失误而产生的风险,例如治理钉子户等引发的社会风险^⑨。地方政府对上述风险遵循“不出事逻辑”^⑩,根据不同情形发展出不同的应对策略:风险规避指政府采用“利益捆绑”的市场化机制、“有限自治”和“扶植社会组织”的社会化机制以及“强化基层主导地位”的科层化机制来分散风险^⑪;风险转移指政府通过组织积极分子做少数钉子户的工作,将钉子户与政府的矛盾转变为不同拆迁户之间的矛盾^⑫,还有动员与抗争者有关系的体制内成员通过关系控制来维稳^⑬;风险吸纳指政府通过讨价还价惯例化、设计科层规则与建构服务导向的政府来转移社会冲突^⑭。

上述研究文献对本文有很大启发,尤其是对风险来源的讨论清晰刻画了地方政府面临的风险类型以及化解策略,能够为我们认识政府治理行为提供帮助。然而,上述研究仍存在两点不足:一是侧重研究地方政府在风险爆发后采取的应对策略,对风险爆发前的研究相对缺乏,即缺少对社会风险的预判。实际上,对风险治理的讨论应该是动态演变的,从风险预判、风险识别到风险化解是一个连贯性过程。二是上述研究提出不少独创性概念,例如关系控制就是关系研究在社会抗争领域的深化,诸如此类,但缺乏一个整合性理论框架。社会风险治理是一个综合框架,其中既包含各种治理方式还包括各类治理方式的前提条件。基于此,本文指出地方政府在治理社会风险时,会根据不同社会情境灵活选择治理机制,并随着情境变化及时转换治理机制,这种研究视角能够为我们提供一个崭新的风险治理分析框架。

三、案例呈现:城关农贸市场的搬迁过程

城关市场拥有240余户经营户,凤城县城管执法局在2015年3月11日对所有经营户摸底清查,将

-
- ① 曹正汉、薛斌峰、周杰:《统治风险与地方分权:关于中国国家治理的三种理论及其比较》,《社会》2014年第6期。
- ② 吕方:《治理情境分析:风险约束下的地方政府行为——基于武陵市扶贫办“申诉”个案的研究》,《社会学研究》2013年第2期。
- ③ 周雪光:《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》2008年第6期。
- ④ 艾云:《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析:以A县“计划生育”年终考核为例》,《社会》2011年第3期。
- ⑤ 杨雪冬:《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》2012年第11期。
- ⑥ O'Brien K., "Rightful Resistance", *World Politics*, 1996, 49(1), pp. 31-55.
- ⑦ 陈家健、边慧敏、邓湘树:《科层结构与政策执行》,《社会学研究》2013年第6期。
- ⑧ 应星:《草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究》,《社会学研究》2007年第2期。
- ⑨ 刘伟:《治理转型中的“钉子户”及其抗争——反思既有讨论争议与局限》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2015年第5期。
- ⑩ 贺雪峰、刘岳:《基层治理中的“不出事逻辑”》,《学术研究》2010年第6期。
- ⑪ 盛智明:《地方政府部门如何规避风险?——以A市社区物业管理新政为例》,《社会学研究》2017年第5期。
- ⑫ Deng Y.H., "Autonomous Redevelopment: Moving the Masses to Remove Nail Households", *Modern China*, 2017, 43(5), pp.494-522.
- ⑬ 邓燕华:《中国基层政府的关系控制实践》,《学海》2016年第5期。
- ⑭ 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年第7期。

占有固定摊位、持有营业执照和定期交纳管理费的经营户界定为固定经营户,共168户;将没有固定摊位和营业执照且没有缴纳管理费的经营户界定为自由经营户,共70余户。按照经营种类又分为农副产品区和非农农副产品区两类,分别对应市场东段和西段。以东段为例,该区域历经多年逐渐形成了蔬菜区、肉类区、家禽类区和豆制品类区等,摊位定期由经营户抓阄来重新分配,但只能在内部流转,不准外人参加。与东段不同,西段经营户主营木器、铁器、瓷器和衣服等,通过先占先得或向他人赎买来获得摊位,不少经营户长期占据若干摊位。

城关市场的核心区域以固定经营户为主,他们要么通过定期抓阄来重新分配摊位,要么长期占据摊位,内部抱团且一致排外。边缘区域以自由经营户为主,他们在空闲区域先到先得临时摊位,彼此关系松散。这个市场具有内部边界强和外部边界弱的双重特点:内部边界强指的是固定摊位有限以及固定经营户围绕摊位流转形成的市场惯例,这不仅使他们关系紧密而且与自由经营户泾渭分明,双方默认的摊位边界让彼此相安无事;外部边界弱指的是固定经营户与自由经营户在市场外进行恶性竞争,一部分自由经营户擅自在市场周边出售农副产品减少了固定经营户的客源,双方在市场外围挤占街道,导致城市秩序混乱不堪。针对这种情况,当地政府对内制定市场规则,监督经营户照章营业,协调经营户间的纠纷;对外整治市场周边环境,严禁提篮小卖在市场周边兜售农副产品^①。

随着县城经济社会的不断发展,城关市场的局限性日益明显:一是狭窄的市场面积已不能满足经营户的需求;二是老旧的消防设施已不能有效应对火灾隐患;三是破损的防洪设施已不能消除洪涝灾害;四是市场环境的脏乱差已成为创建文明县城的短板。政府多次组织县消防大队、城管执法局和水利局等部门集中整治,但效果不佳。为合理规划县城中心城区并提高城市整体形象,政府择地兴建了城东农贸市场和城北农贸市场(简称城东市场和城北市场),准备在2016年9月投入使用。无论从硬件设施还是内部管理看,两个新市场都明显优于城关市场。美中不足的是,新市场的市场需求从短期来看还不是太大。此外,相对城北市场,城东位置好、摊位多且设施齐全。为此,政府在2015年初将此搬迁作为中心工作来抓,具体分为方案制定(摸底调查)、方案实施(宣传发动、搬迁动员和关闭老农贸市场)和方案结束(规范新市场秩序和防止搬迁户回流)三个阶段(见表1)。

表1 城关农贸市场搬迁过程

时间	县政府各职能部门和工作内容	经营户的态度
2015.3.11	县城管执法局通过前期摸底调查城关农贸市场,将经营户分为固定经营户(经营农副产品和经营非农农副产品)和自由经营户	经营户态度:向工作组提供摊位信息,包括摊位数量、经营种类和经营年限;提供虚假信息,但工作组通过张贴公告进一步核实
2016.7.26—7.31	(1)事前宣传动员:经营户属地乡镇做好宣传教育工作;城管执法局向经营户宣传搬迁工作;(2)召开座谈会:工作组听取经营户代表的要求和建议;(3)发布整体搬迁关闭通告:给经营户和广大市民的两封信;(4)培训工作人员:工作细则、操作规范、相关政策和步骤;(5)确定人员:名单、收集和联络负责人	经营户态度:反抗型明确表示拒不搬迁甚至准备越级上访或者寻找媒体曝光;谈判型向搬迁工作组提出各种诉求建议,争取更多的权益;观望型不表态支持与反对,但会极力回避工作人员
2016.8.1—8.6	(1)实行部门包保和区域包保捆绑责任制;(2)电视宣传:消防、水利、公安三部门发表电视讲话,向全县广泛宣传;(3)现场宣传:工作组发放致经营户一封信和致广大市民一封信;(4)在市场公示经营户名单,接受举报并核查准确名单	老农贸市场经营户的态度:反抗型明确表示不搬迁;消极型虚与委蛇,拒不配合工作组;谈判型向工作组提建议,积极争取更多的权益;退出型放弃新摊位另谋出路

^① 政府长期负责管理农贸市场,虽然后来将其委托给物业公司管理,但作为发包方的政府并未放弃管理。

续表 1

时间	县政府各职能部门和工作内容		经营户的态度
2016.8.7—8.18	8.7—8.11	经营户与工作组签订摊位租赁协议；工作组按照搬迁要求及优惠政策引导经营户进入两个新市场	老农贸市场经营户做法：准备与工作组签订租赁协议，积极反映新农贸市场存在的各种局限，与工作组人员确定分配摊位的方式
	8.12—8.17	经营户迁入新市场：按照摊位分配规则依次进入两个新市场	
	8.18	关闭城关农贸市场；严格管控城关农贸市场周围区域	
2016.8.19—9.18	巡查城关农贸市场周边，打击提篮小卖；巡查城东和城北市场周围，巩固新市场		一部分自由经营户在新老农贸市场周边摆摊

资料来源：《凤城县城关农贸市场整体搬迁关闭工作实施方案》。

四、地方政府如何治理社会风险？

地方政府从搬迁之前对不同方案的风险预判，到搬迁过程中的三管齐下，都是为了尽可能降低社会风险。接下来，本节从方案制定、方案实施和方案结束三个阶段来分别呈现地方政府是如何灵活选择并转换各类风险治理机制的。

（一）方案制定：老经营户与新摊位的有效匹配

城关市场搬迁方案涉及老经营户与新摊位匹配的论题，选择不同的方案不只意味着成本与收益的差别，而且还蕴含着不同的社会风险。

1. 市场搬迁方案：从有限分配到分层梯度匹配。城关市场的核心区域以固定经营户为主，他们拥有固定摊位且内部抱团；边缘区域以自由经营户为主，他们占有临时摊位且随时可能被替代。按照经营种类又分农贸产品类和非农贸产品类，前者出售蔬菜、肉类、水产类和干货类等，后者出售铁器、木器、陶瓷制品和服装类。政府派驻工作组提前调查每个固定经营户的摊位面积和数量，甄别出每个摊位上的经营户数量。

老经营户准备搬入的是城东和城北两个新市场（见表2）。城东市场共有两层：一层为蔬菜区、家禽区、水产区、豆制品区和肉类区；二层为自产自销区、农副产品及副食品区、塑料制品区、服装区和铁木器区。城北市场拥有各类摊位92个，有水产区、家禽区、豆制品区、蔬菜区、肉类区、干货区和自由市场区。相对城北市场，城东位置好、摊位多且硬件设施优越、市场前景好，是大部分经营户希望搬入的地点，但是摊位有限，不可能满足所有老经营户。如何用有限的市场摊位来满足老经营户的入场需求就成为一个难题。

表2 城东市场与城北市场

特征	城东农贸市场		城北农贸市场
相同	市场空间布局相对科学合理，防洪、防涝、防火设施齐全		
差异	面积	面积大	面积小
	一层	内部有蔬菜区(89个)，家禽区(19个)，水产区(15个)，豆制品区(15个)，肉类区(27个)	水产区(10个)，家禽区(6个)，豆制品区(4个)，蔬菜区(24个)，肉类区(10个)，干货区(25个)，自由市场区(13个)
	二层	内部有提篮小卖区，农副产品区，塑料制品区，待定区(服装区、木器和铁器等)	
	地理位置	县城未来的一个繁华地带	县城郊区
	市场环境	居民住宅楼，较强的购买力	较弱的市场购买力

资料来源：作者自制。

按照经营户的入场资格和获得市场新摊位的方式,可以有四种方案:一是将新摊位看作商品,按照市场竞价标准,面向经营户公开招租,根据入场资格不同又分为完全竞价方案(面对全县的经营户)和有限竞价方案(只面对老经营户);二是将新摊位看作福利,按照济困优先标准,面向经营户统一分配,根据入场资格不同又分为有限分配方案(只面对老经营户)和完全分配方案(面对全县的经营户)。值得注意的是,如果将每个搬迁方案放到城关市场利益结构中,就会发现不同方案带来的不只是成本和收益论题,更重要的是由此引发的不同社会风险。第一,完全竞价方案简便可行,但是会破坏原有的市场利益结构,容易引发老经营户的集体行动,摊位租金上涨的成本又会转嫁到市民生活开支上,引发当地民众不满。第二,有限竞价方案由于保留了原市场利益结构,虽降低了老经营户集体行动的可能性,但摊位租金上涨成本依然会转嫁到市民生活开支上,引发民众不满。第三,完全分配方案不存在租金上涨转嫁市民开支成本的风险,但是会破坏原有市场利益结构同样可能会引发集体行动,依然存在社会风险。第四,有限分配方案既保留原市场的利益结构又没有将摊位租金上涨成本转嫁到市民生活上,与上述方案相比,这种方案带来的社会风险相对较小。

然而,有限分配方案只强调老经营户优先入场选择新摊位,并没有指明进入哪个新市场。当地政府最终推出的方案其实用分层梯度匹配搬迁方案表述才更准确:第一,细化市场利益结构,按照成员资格和经营种类将老经营户分为经营农副产品的固定经营户、经营非农副产品的固定经营户和自由经营户三类群体;第二,将新市场界定为城东和城北市场,向社会公布详情;第三,按照优先次序依次将三类经营户对应两个新市场,经营农贸产品的固定经营户迁至城东市场,经营非农贸产品的固定经营户(含自由经营户)迁至城东市场二楼或城北市场。分层梯度匹配方案包括分层和梯度两个维度:分层既包括对老经营户与其他经营户的区分,也包括对固定经营户(经营农副产品和经营非农副产品)与自由经营户的区分,在这个基础上按照优先序列依次将他们分为农副产品的经营户、非农副产品的经营户、自由经营户和其他经营户;梯度强调给予上述四类经营户选择不同新摊位(城东一楼市场、城东二楼市场和城北市场)的优先权。

2. 通过社会机制来化解风险:援引产权补偿的社会规范。分层梯度匹配方案是政府部门在识别原市场利益结构、区分两个新市场和充分考虑各类经营户的利益基础上制定而来,其中蕴涵着摊位产权认定的社会规范,具有较强的社会合法性。已有研究指出,产权认定的社会规范主要有强力原则、投资原则、先到先得和生存原则^①。搬迁方案其实是通过援引摊位产权认定的社会规范来提前消解一部分社会风险:新旧市场搬迁不能以摒弃老经营户的生计为代价,政府优先考虑他们遵循的是生存原则;城关市场核心区域的固定经营户通过长期经营形成的利益共同体具有集体行动的能力,政府优先考虑他们遵循的是强力原则;城关市场两人及以上共用一个摊位或者一个人占用一个以上摊位的,搬入新市场只能一个人经营户安排一个摊位,这意味着在新市场对所有经营户遵循的是先到先得原则;老经营户对繁荣城关市场的历史贡献大于自由经营户,让他们优先选择城东市场遵循的是投资原则。可以说,产权认定的社会规范在分层梯度匹配方案中体现得淋漓尽致,这就使得该方案在推出后更容易被经营户们接受。因为这些产权认定原则是民众在日常生活中“广为接受”的社会规范,具有很强的社会合法性^②。换言之,这份搬迁方案对各类经营户群体的资格划分,维护了大部分老经营户的原有利益,提前化解了可能爆发的群体性事件。同时,对新摊位没有采取市场竞价,这既能维持合理的农副产品价格又能消解老经营户的抵触情绪。可是,由于新市场前景不够明朗,大部分经营户依然不愿搬迁,双方僵持不下,处置不当很容易激化社会矛盾。

(二)方案实施:关闭老农贸市场

政府在制定搬迁方案时已优先考虑了老经营户利益,但是在公布方案后依然掀起了轩然大波,不

^① 折晓叶、陈婴婴:《产权怎样界定——一份集体产权化社会文本》,《社会学研究》2005年第4期。

^② 周雪光:《组织社会学十讲》,北京:社会科学文献出版社,2003年,第73页。

少经营户拒不搬迁,个别经营户准备越级上访或向新闻媒体曝光,社会矛盾一触即发。其实当地政府在搬迁过程中没有依靠权力强制搬迁,而是通过召开经营户座谈会和设置搬迁工作组来解答经营户们的疑惑,并在政策允许范围内尽可能满足他们提出的合理诉求,整个过程经历了平息众怒与分化激励前后两个阶段。

1. 通过行政机制来化解社会风险:程序正义、行政强制与利益协商。政府在公布搬迁方案的同时,对此次工作作了详细说明和周密安排,主要通过行政机制来化解社会风险。第一是论证农贸市场搬迁的合法性与合理性。其一,城关市场用地属于国有土地,政府依法收回并不违法。其二,老市场由于功能设施老旧和地处河岸的缘故,存在火灾和水灾隐患,政府依据消防法和防洪法来关停市场有法可依。县政府召开相关职能部门开会讨论,通过合法性论证和民主决策制定搬迁方案。依法行政不仅可以化解经营户的质疑而且还能化解违法执法的风险。第二是运用行政强制来推进搬迁工作。县政府成立了以县长为组长的搬迁工作组,联合全县相关职能部门和乡镇推进搬迁工作。在工作组人员构成上,县长担任组长,副组长包括县政法委书记、常务副县长、副县长和城管执法局局长,涉及职能部门有信访局、教育局、财政局和司法局等25个。搬迁工作由7个专项工作小组组成,包括涉稳信息收集组,现场群众工作组,现场秩序维护组,城关农贸市场关闭工作组,信访接待组、宣传报道组和现场救护组。同时,工作组还做好了应急预案处置。值得一提的是,工作组还积极吸纳经营户的各类诉求,从宣传动员到召开座谈会再到做好上访回复和解释工作,尽可能将每个环节做到位。为动员经营户顺利搬迁,县政府要求各职能包保单位、包保辖区乡镇人民政府按照包保名册切实履职尽责,包保到户,责任到人,对每位经营户宣传动员到位。按照“属地管理”和“谁主管、谁负责”原则,明确老经营户所在乡镇为包保稳控责任主体,县直有关单位予以协助配合。第三是通过利益协商来化解经营户的抵制。一是工作组现场办公,听取经营户的各种意见并当场反馈,不能马上解答的也会在内部讨论后尽快给出解决方案。例如蔬菜经营户提出新市场摊位划界不合理,工作人员马上重新划界。二是承诺新市场具有美好前景。工作组反复强调市场是做出来的,城东市场附近未来会有更多居民入住,市场前景好。此外,新市场属于民生工程,当地政府在摊位租金、管理费上也尽可能给予经营户优惠。第四是通过程序正义来保证搬迁程序公平。针对个别经营户有瞒报摊位数量和面积的可能,搬迁工作组在农贸市场内部张贴公告,一旦发现信息有误立即更正。

2. 通过行政机制来强化社会机制:加大政策宣讲力度。搬迁方案公布后,立即在老经营户内掀起了波澜。不少经营户认为与老农贸市场相比,新市场交通不便、位置较偏且摊位小,市场前景不乐观。本文通过分析资料后将经营户们的意见划分为回避型、担忧型、反抗型和谈判型。回避型指拒绝接受搬迁告知书。工作组考虑到部分经营户会以没有收到搬迁通知作托词,专门派遣工作人员递送《给经营户的一封信》并保留签字回执或影像证明。担忧型指由于不清楚新市场前景,担心搬到新市场会减少利润。反抗型指个别经营户拒不搬迁,扬言到市里、省里越级上访并向媒体曝光。谈判型指部分经营户已经为进入新市场做准备,向工作组提各种意见并希望予以满足。

分层梯度匹配方案遵循的是产权认定的社会规范,具备很强的社会合法性因而容易被经营户们所接受,然而这种搬迁方案需要广而告之才能让大部分经营户对号入座,否则这种风险治理的社会机制就会失效。换言之,如果经营户在不知情条件下被其他拒绝搬迁的经营户裹挟,势必进一步加剧社会矛盾。基于这种考虑,县政府在公布搬迁方案后立即对全体经营户进行了广泛宣传和重点宣传。广泛宣传包括线上和线下两种方式,线上由县消防大队、县水利局和县公安局在县电视台广而告之,线下则是在农贸市场内外张贴此次搬迁通告,目的就是让更多经营户知悉此次搬迁内容;重点宣传则是要求经营户的属地乡镇(芹池镇、西河镇和横河乡等)对包保的经营户做好宣传教育工作。政府始终传递的是整体搬迁思路,就是说将进入新市场的优先权给予老经营户,如果他们放弃,空出的新摊位才会留给其他经营户。对经营非农副产品的经营户来说,他们属于盈利性买卖,按道理不应该进入新市场,但考虑到他们对老农贸市场的历史贡献,还是给予了入场机会,只是位置稍偏。

3. 通过市场机制来化解风险:提高部分经营户的相对剥夺感。市场机制则是通过价格机制来吸纳与排斥不同的经营户进驻新市场。政府通过调整市场规则来影响不同经营户的利益,让他们通过对新老市场的收益比较来选择去留。这次搬迁对三类经营户影响并不一样:对农副产品经营户来说,市场收益短期来看相对减少,但在政府介入下新市场前景看好;对非农副产品的固定经营户来说,市场收益积聚下滑未来也不容乐观,因此会考虑退出;对农副产品的自由经营户来说,市场收益相对减小但风险尚在承受范围内。面对非农副产品经营户的极力抵制,工作组反复强调新市场是面向经营农副产品的民生工程,主要为这些经营户提供摊位,非农副产品的经营户虽不在此列,但是也不会直接排斥而是将选择权交到他们手中。通过市场机制吸纳或排斥部分经营户在一定程度上降低了风险爆发的可能性。

综上所述,在平息众怒阶段,双方通过反复谈判甚至激烈对抗来了解彼此的底线诉求。对政府来说,从摸底调查、方案制定、工作布置到政府各职能部门全力参与,市场搬迁工作确定无疑;对老经营户来说,从获悉方案、独立核算、广泛讨论到提出各种利益诉求,搬迁事宜尚需斟酌。为此,政府搬迁工作组灵活选择并转换三种风险治理机制来化解随时可能爆发的风险。

搬迁工作组在解答完大部分经营户的疑惑后,接下来便是通过分化激励方案来吸引老经营户尽快签协议。针对新市场摊位,搬迁工作组制定了“谁先签协议谁优先选摊位”且还能减免一部分租金的方案。如果老经营户没有按时签协议就被取消入场资格,多余摊位就会被分配给其他经营户。这里以城东市场为例。城东市场的入场时间与租金优惠情况如下:8月12日入场,免6个月租金(2016.8.18—2017.2.17);8月13日入场,免5个月租金(2016.8.18—2017.1.17);8月14日入场,免4个月租金(2016.8.18—2016.12.17);8月15日入场,免3个月租金(2016.8.18—2016.11.17);8月16日入场,免2个月租金(2016.8.18—2016.10.17);8月17日入场,免1个月租金(2016.8.18—2016.9.17);8月18日及以后入场,不安排摊位。这种先到先得的分化激励举措能尽快吸引老经营户们进驻新市场,加速原有市场利益结构的分解。如果说此前的分层梯度匹配方案是一股推力,那么此时“谁先签协议谁优先选摊位”的方案就是一股拉力,它会促使更多的经营户尽快签订租赁协议。

(三)方案结束:建立新农贸市场

当越来越多的老经营户签订协议进驻新市场后,政府在关闭老农贸市场中产生的各类风险就被逐步化解了,但是此时风险并未完全消失。因为如果新市场最终没建立起来,社会风险依然存在。接下来,本节将从市场秩序建立与市场活力激发来继续探讨地方政府治理风险的各项举措。

1. 建立市场秩序:通过行政机制来强化社会机制。经营户们与工作组签订租赁协议后便是进驻市场选择新摊位。他们没有采取市场竞价,而是通过抓阄和先到先得来获得新市场摊位,选择哪种方式取决于不同经营户签订协议的时间差:如果同类经营户在同一时间与工作组签协议,由于无法区分谁先谁后就选择用抓阄来解决;如果同类经营户签订协议有先后次序,那么就采取先到先得,例如县水利局包保的腌制品、熟食品、粮油和面条采取的就是先到先得分配摊位的规则。

摊位分配由经营户内部协商并经工作组同意,抓阄各有不同但都包括划区域、摊位公示和正式抓阄三部分。一是划分区域,工作人员事先将市场分为不同区域,将该区域分为若干等份并对每个等份安置了号牌。二是摊位公示,在抓阄前,经营户们可以现场勘查。三是正式抓阄,工作组公布抓阄程序并全程监督,确保抓阄结果的公正性。抓阄分一轮过、二轮过和三轮过。一轮过类型:家禽类经营户共有18户,由县财政局负责,先将摊位编号,经营户直接抓阄选号。二轮过类型:电器塑料类经营户共有14户,由县规划局和林业局负责,第一轮抓阄确定第二轮抓阄的序号,将摊位依次编号,第二轮抓阄,谁选中哪个编号,摊位就属于谁。三轮过类型:第一轮抓阄确定下一轮抽签的序号,第二轮抓阄确定入场挑选摊位的序号,第三轮根据进场先后顺序来抓摊位号。蔬菜经营户采取的这种办法。

当确定入场的经营户后,新摊位既可以根据市场竞价也可以按照公平分配。按照市场竞价,经营

户就可能将租赁成本与摊位管理费转嫁到商品价格上,导致商品涨价进而降低居民购买力从而减少市场需求,最终引发经营户不满。新农贸市场的定位是民生工程,给予经营户更多的政策优惠和较低的摊位管理费。面对这种情况,工作组采取的抓阉办法体现了产权认定的公平原则:第一,坚持公平原则,化解了经营户由于争夺摊位而引发的各类纠纷;第二,由于较低的摊位租金和管理费,有助于农副产品维持在合理的价格范围内。

2. 激发市场活力:通过行政机制来激活市场机制。当经营户们签订协议进入新市场后,社会风险并未完全消除。如果此前是通过提高相对剥夺感排斥一部分经营户,那么此时则是通过降低相对剥夺感来稳定这些新经营户,为此工作组采取巩固、整修市场来激发市场活力。

巩固市场指的是政府要积极引导市民去新市场,通过提高市场购买力来尽快降低新经营户的相对剥夺感。工作组采取了三项举措:一是打击自由市场,派驻工作队对新市场周边地区加强执法,通过宣传、劝导甚至行政处罚来督促提篮小卖进入新市场;二是宣传新市场,通过县电视广播和张贴公告广而告之,让当地市民知晓新市场;三是关闭旧市场,在经营户们迁入新市场后,工作组现场张贴封条和毁弃场内设施,告知市民正式停用老市场。为此,政府部门及时安排施工队拆除原农贸市场内的各类设施,断水断电,架设围栏并砌砖墙关闭;县司法局安排公证人员,城关镇及社区工作人员对不愿搬迁经营户的物品进行公证、登记、拍照、封存;县城管执法局、公安局安排足够人员,严格管控城关农贸市场的重点出入口、环城路、广场巷和前进南路,及时引导经营户和市民进入新农贸市场,同时严禁市场周边有占道经营的情况出现。

整修市场指的是围绕经营户们提出的各种问题,工作组在力所能及的情况下予以满足:针对家禽类经营户提出的下水道问题,及时更改和维修;针对停车难问题,在周边拓展区域做停车场;个别经营户希望扩大摊位,工作组就在空闲区域做调整。简而言之,政府通过打击自由市场、关闭老市场和积极宣传新市场来进一步巩固新农贸市场,目的就是为新市场积聚客源与人气,通过发挥市场机制来化解社会风险。政府通过协商治理和利益让渡来整修市场,在满足经营户合理诉求基础上及时解决了他们的意见诉求。

(四)小结:迈向风险治理的动态分析框架

围绕城关农贸市场搬迁过程可能引发的各类社会风险,地方政府在不同阶段灵活选择并转换不同的风险治理机制,将社会风险控制一定范围内。本文指出三类风险治理机制之所以能发挥作用,是基于相应的合法性基础和对经营户的身份资格认定。第一,行政机制的合法性基础是法律公正,将经营户界定为公民,强调他们的公平性特征。这种机制依据法律条款将各类市场主体与市场事务纳入法律范畴,通过依法行政来化解风险。这种风险治理机制包括程序正义、行政强制与协商治理:程序正义指的是政府严格遵照法律依据,将市场活动纳入法治轨道,依据法律来化解风险;行政强制指的是政府在执法过程中以合法性暴力为依托,依靠行政执法来化解风险;协商治理指的是政府会适当考虑市场主体的经济利益,在条件允许范围内通过利益让渡来化解风险。行政机制方式直接且效果明显,然而使用不当则很容易引发经营户的不满和反抗,引发更大的风险。第二,市场机制的合法性基础是市场竞争,将经营户界定为投资者,强调他们的盈利性特征。这种机制通过充分发挥市场价格机制来淘汰或吸引部分经营户来化解风险。这种风险治理机制包括市场吸纳与市场排斥:市场吸纳指的是通过价格机制吸引新的经营户加入,而市场排斥指的是通过价格机制排斥一部分经营户进入市场。与行政机制相比,市场机制相对隐蔽,因为被排斥的经营户会认为这是市场竞争的结果。第三,社会机制的合法性基础是社会情理,将经营户界定为劳动者,强调他们的生存性特征。这种机制通过援引人们“广为接受”的社会规范来重新界定不同经营户的利益优先次序来化解风险。这种风险治理机制包括承认现状和利益补偿:承认现状即尊重对产权调整的市场惯例,利益补偿即通过产权认定的社会规则来补偿经营户一部分经济损失。此外,三类风险治理机制既可以是相互独立也可以是相互强化的关系。接下来,本文将总结当地政府在城关农贸市场搬迁过程中如何灵活选择三类机制来有效治理风险。

表3 社会风险治理机制的分析框架

风险治理机制	合法性基础	身份认定	特征	治理方式
行政机制	法律公正	公民	公平性	程序正义、行政强制与协商治理
市场机制	市场竞争	投资者	盈利性	市场吸纳与市场排斥
社会机制	社会情理	劳动者	生存性	承认现状与利益补偿

资料来源:作者自制。

从搬迁进程看,城关农贸市场搬迁分为方案制定、方案实施和方案结束三个阶段,政府在不同阶段分别采取了不同的风险治理机制。三种风险治理机制在不同阶段的重要性各有不同。其一,在方案制定阶段,社会机制相对更重要。政府通过调查城关农贸市场经营户情况识别出市场利益结构,在遵循产权认定的社会原则前提下制定出分层梯度匹配方案。该方案依据产权认定的生存原则、投资原则和强力原则对不同类型经营户的入场顺序做了优先次序安排,具有较强的社会合法性基础,这种举措其实提前化解了大部分经营户拒不搬迁所带来的社会风险。其二,在方案实施阶段,尽管三种机制都在发挥作用,但是行政机制相对更重要。方案公布后,政府部门通过反复论证市场搬迁的合法性与合理性,并将农贸市场搬迁作为政府中心工作来抓,在很大程度上消解了经营户们对搬迁工作的反对与抵制,进而降低了风险爆发的可能性。此外,政府通过广泛宣传和召开经营户座谈会等政策宣讲方式来落实分层梯度匹配搬迁方案,让各类经营户对号入座,提前降低了风险暴发的可能性。当然,政府部门还通过市场机制将一部分经营户排斥在外,因为相对农副产品经营户来说新市场对非农副产品经营户更不利。其三,在方案结束阶段,市场机制相对更重要。政府通过建立市场秩序和激发市场活力来巩固新市场。为尽快建立新市场,政府通过制定严密的选摊位程序将摊位产权认定的公平原则落到实处;为尽快激发市场活力,政府通过关闭旧市场和营造新市场来降低新经营户们的市场相对剥夺感。

三种风险治理机制在三个阶段的重要性各有不同。其一,社会机制在方案制定阶段遵循的是在援引产权认定的社会原则基础上对各类经营户进行优先次序的排列,在方案实施阶段遵循的是对进驻新市场经营户们保持公平原则(谁先签协议谁优先选摊位),在方案结束阶段依然遵循公平原则(抓阄选摊位)。其二,行政机制在方案制定阶段遵循的是程序正义,即通过深入调查农贸市场来识别各类经营户进而为搬迁方案制定提供先决条件,在方案实施阶段遵循的则是程序正义、依法行政与利益让渡,而在方案结束阶段遵循的则是程序正义与依法行政。其三,市场机制在方案制定和方案实施阶段是通过提高相对剥夺感来排斥一部分经营户,但在方案结束阶段则是通过降低相对剥夺感来稳定新经营户。

此外,我们还需要识别三种风险治理机制在不同阶段产生的交互影响。在方案制定阶段,尽管社会机制作用相对较大但也是建立在行政机制基础上。如果没有政府部门的摸底调查,分层梯度匹配方案的合法性也会大打折扣。在方案实施阶段,行政机制作用相对较大。它既强化了社会机制(通过政策宣传让大部分经营户知晓此次搬迁内容),又落实了市场机制(新市场对各类经营户产生了不同的相对剥夺感)。在方案结束阶段,政府通过行政强制和协商治理让市场机制在新市场发挥了更大作用。进而言之,社会风险治理的动态分析框架有两个关键点:其一,强调社会风险演变的阶段性,即不同阶段的风险各有特点,这意味着政府部门在治理风险时要关注风险演变的阶段性特征;其二,强调社会风险治理机制的交互性,三种风险治理机制既可能是独立发挥作用,也可能是相互强化来共同发挥作用,例如政府部门在方案实施阶段就是通过行政机制来放大社会机制的作用。

五、总结与讨论

本文以凤城县城关农贸市场搬迁为案例,通过构建风险治理分析框架,指出政府部门通过灵活选

择行政机制、市场机制和社会机制来控制 and 消解社会风险,尽可能降低诸多风险带来的不利影响。三种风险治理机制在方案制定、方案实施和方案结束阶段分别发挥不同的作用:行政机制体现的是法律公正合法性,将经营户界定为公民身份,采用程序正义、行政强制和协商治理的方式;市场机制体现的是市场竞争合法性,将经营户界定为投资者,通过价格机制对各类经营户逐步吸纳和排斥;社会机制体现的是社会情理合法性,将经营户界定为劳动者,通过援引产权认定的社会原则来展现社会公平。三种风险治理机制并非相互独立,在特定条件下可以相互强化而消解风险。

与既有文献相比,本文有两个学术创新点:其一,突出市场结构并进行类型学划分。经济社会学认为,运用利益概念对经济进行社会分析有重要优势^①。本文突出利益概念,按照摊位产权和入场资格两维度将市场划分为四种市场结构。无论是治理市场还是搬迁市场,都必须辨析不同类型市场的内在差异。如果将该论题继续深化,关于市场治理的社会基础将引发更多反思,例如,技术应用成败的关键在于这项技术是否惠及相关的利益团体^②,新技术由于增加商人的生产成本而被排斥^③。其二,构建一个社会风险治理的动态分析框架。该分析框架有两个优点:一是系统性,文章从风险治理机制、合法性基础到治理方式逐一解析了行政机制、社会机制和市场机制的主要内容;二是动态性,研究指出三类治理机制在方案制定、方案实施和方案结束三个阶段分别发挥不同的作用。此外,本文提出的分析框架或可以解答类似的现象,例如武汉市政府在2003年专项整治“麻木”就与本研究异曲同工。市政府为“麻木”司机提供再就业机会和降低出租车起步价就体现了三种风险治理机制。在这个意义上,我们需要重新认识地方政府在社会风险治理过程中的关键角色。

本研究从风险治理视角为政府行为研究提供了新的切入点,但仍有一些新问题值得做进一步的讨论。一是风险治理机制中的社会机制还有待深化,这种机制能否发挥作用取决于援引的社会规范是否具有合法性基础,问题是如果这种规范本身就具有争议性,那么如何为这些社会规范进行合法性论证就显得很重要。二是地方政府对社会治理的风险预判需要更多的经验案例来支撑,他们判定风险大小的依据是什么?他们将会采取何种措施?这些都是我们接下来需要继续深化的学术话题。

The Choice and Transformation of Social Risk Governance Mechanism: A Dynamic Analysis Framework of “Administration-Market-Society”

Zhang Yangbo

(School of Sociology, Wuhan University, Wuhan 430072, P.R.China)

Abstract: This paper discusses the approach which local government adopts to resolve social risks in the process of relocation of farmers' markets. The study uses the risk governance explanation framework and points out that in the process of replacing the old market with a new one, the government minimizes risks by implementing institutional arrangements and governance methods to ensure successful relocation. In the two stages, disintegrating an old market and establishing a new one, the government adopts administrative mechanism, market mechanism, and social mechanism respectively, to manage social risks in a comprehensive way. This study points out that three types of risk

① 理查德·斯维德伯格:《经济社会学原理》,周长城等译,北京:中国人民大学出版社,2005年,第1—4页。

② 张茂元、邱泽奇:《技术应用为什么失败——以近代长三角和珠三角地区机器缫丝业为例(1860—1936)》,《中国社会科学》2009年第1期。

③ 符平:《市场的社会逻辑》,上海:上海三联书店,2013年,第193—244页。

governance mechanisms correspond to the legitimacy basis and the identity of proprietors. The legitimacy of the administrative mechanism relies on legal justice, which defines proprietors as citizens and emphasizes the fairness, including procedural disputes, administrative coercion, and negotiated governance. The legitimacy of the market mechanism is based on market competition, which defines proprietors as investors and emphasizes the profitability, including market exclusion and market absorption. The legitimacy of the social mechanism is based on social reasoning, which defines proprietors as workers and emphasizes the work for a living, including recognition of the status quo and interest compensation. This study also suggests that in different stages of a market's relocation three risk governance mechanisms are different in the following aspects. Firstly, the importance of three different risk governance mechanisms varies across three stages. In the plan formulation stage, social mechanisms are relatively more important. In the plan implementation stage, the administrative mechanism is relatively more important. In the plan completion stage, the market mechanism is more important. Secondly, each risk governance mechanism plays a different role in the three stages. In the plan formulation stage, the social mechanism sorts all kinds of proprietors according to the social principle of property right recognition. In the plan implementation and completion stage, it follows the principle of fairness. Thirdly, the three risk governance mechanisms will interact with each other at different stages. In the plan formulation stage, the social mechanism appears to be more important but it works on the administrative mechanism's basis. In the plan completion stage, the administrative mechanism takes a more important position. Meanwhile, it not only strengthens the social mechanism but also contributes to the market mechanism's implementation. In the plan completion stage, the market mechanism becomes more important under the influence of the administrative mechanism. The risk governance framework proposed in this study emphasizes both the stages of risk evolution and the interaction of risk governance mechanisms and from a dynamic perspective it demonstrates the institutional logic of local governments' social risk governance.

Keywords: Risk governance; Structure of market interest; Administrative mechanism; Market mechanism; Social mechanism

[责任编辑:陆 影]