

“收棺”缘何匆忙“收官”？ ——J省“跃进式”殡葬改革背后的行政逻辑与反思

摘 要

殡葬改革是社会治理的重要领域，它的改革理念与推行方式关乎人民群众的切身利益，关乎社会和谐稳定。殡葬的礼仪和习俗随着社会经济的发展和文明程度的提高，也在不断经历着变化。本案例以J省殡葬改革中一位改革执行者在改革过程中的真实经历为样本，客观还原了J省推行殡葬改革“零点行动”下，行政命令传递与执行的过程，以及这一过程中改革领导者、执行者与群众之间的行为博弈和利益冲突。在还原事件原貌的基础上，本案例通过对比J省跃进式改革方式的行政逻辑与科学的基层治理路径之间的差距，寻求改革困境的成因，并进一步探索有效平衡各利益主体间关系的破局之道，为成功推行绿色殡葬改革提供积极有益参考。

关键词：殡葬改革；跃进式；行政逻辑；利益博弈；基层治理

Abstract

Funeral reform is an important field of social governance. Its reform value and way to implement have substantial impact on the fundamental interest of people and social solidarity. With the development of social economy and the progress of civilization, funeral etiquette and customs have been changing all along. Taking the real experience of a reformer in the funeral reform of J province as a sample, this case replays the process where administrative order were passed on from top level government to bottom in the “Mission of Zero Hour”. It also depicts the different behaviors of reform leaders, executives and the masses, and the conflicts and benefit game among them. On the basis of restoring the event, it analyzes the gap between the leap-forward administrative logic of J province and the scientific grassroots governance mode, in order to find the causes of the reform dilemma. Finally, it explores effective ways to balance the relationship among stakeholders, so as to make recommendations to facilitate the implementation of green funeral reform successfully.

Key words: Funeral reform; leap-forward; administrative logic; benefit game; grassroots governance

引言

“逝者已入棺进坟，我们无论如何都不会同意起棺的！”争吵声从Y村村民家中传来，大声争辩的正是该户逝者郑某的家人。争吵的原因应追溯到2018年4月1日，村民郑某因意外死亡，郑某家人在其“头七”那日按照传统入土为安的习俗，为郑某实行土葬，将坟墓设在离家400米远的山脚下。而郑某去世的日子，正是J省X县召开全面绿色殡葬现场推进会的前一天，所以当地村干部来到了死者家中宣传绿色殡葬改革，但是郑某家人认为入土为安、逝者为大，在被要求起棺火化时表示强烈反对。按照当地的民间风俗，葬后起棺就是对死者“不尊”；当地村民也不解，Y村依河山纵向而建，郑某家又处于最尾，从街区步行到村头也需要半个小时，在谁也看不见的地方，为何要强制起棺火化？在多次劝说无果的情况下，4月17日X县殡葬综合执法工作组决定对郑某的坟墓强行起棺，并将棺木及死者尸体送往县殡仪馆进行火化处理。处理完毕之后，X县委宣传部通过微信公众号发文称“整个处置实施过程进展顺利，家属目前情绪稳定”。

这件事通过网络的迅速传播，当地的殡葬改革遭到了各方的批评和质疑，冲突双方的负面情绪不断发酵，使得突发事件迅速演变成对多方面产生影响的复合型公共危机，呈现复杂化、恶性化、扩大化发展的趋势。一时间，殡葬改革是否需要强制手段引起了一场全民大讨论。

一、“路漫漫其修远兮”，“收棺之路”艰难险阻

自2018年4月起，J省开始正式推行殡葬改革，大力推行绿色殡葬，当地村干部开始挨家挨户到老人家中询问是否有棺材，并一一进行了相关登记。

（一）“上热”：“军令如山”并立意深远

“殡葬改革工作现场推进会……”李某念着眼前的横幅。自成为X县殡葬综合改革工作领导小组成员后，由于对改革工作没有太多实际的接触，此时的李某倍感压力。主席台上，省领导强调，殡葬改革是破千年旧俗、树一代新风的社会改革，是一项利国利民和惠及子孙后代的好事实事。要围绕建设惠民、绿色、文明殡葬目标，进一步统一思想、提高站位，敢于担当、攻坚克难，坚定不移全面深化殡葬改革，大力推进移风易俗，促进精神文明和生态文明建设再上新水平，

加快建设富裕美丽幸福现代化 J 省^[1]。推进会的最后环节，勉励全体参会人员“务必自 9 月 1 日零点实行殡葬改革‘零点行动’，推行绿色殡葬，实现火化率 100%，火化后的骨灰一律安葬在本辖区公益性墓地内，严禁遗体装棺入土，严禁骨灰入棺土葬。”台下，李某飞快地在笔记本上将改革工作的目标和要求逐字记录下来：

1. 2018 年 9 月 1 日前，全面完成棺木收缴，实现棺木处理‘三无’目标：即群众家中无棺木存放，从业人员无棺木工匠，流通市场无棺木销售。

2. 改革工作要做到好、做到细，要坚持“教化在先、疏堵结合”的宗旨，紧紧围绕“教、堵、疏、管、转”五步工作法进行。

3. 在“疏”的环节上：一方面，加快推进城乡公益性墓地和骨灰堂建设，另一方面，广泛营造殡葬改革氛围。在“堵”的环节上：一方面，坚持日常巡查。充分发挥市、县、乡、村“四级联动”机制作用，另一方面，坚持专项整治。要统一思想，提高认识，切实增强抓好殡葬改革工作和专项整治行动的责任感和紧迫感。

4. 严格执行政策，坚决落实殡葬改革各项决策部署工作。

5. 充分依托所在村的村委会成员和基层党员的力量。

6. 深入做好改革群众的思想工作，加大宣传力度。

7. ……



图 1-2：殡葬改革推进会现场

（二）“中温”：“从令如流”却举步维艰

会上，X 县主要领导宣布了 14 位成员的驻村情况，李某被委任为改革组组长。在匆匆完成本职工作的交接后，李某提前来到 Y 村所属的 AA 镇拜访镇党

委书记和镇长。在镇长的介绍下，李某对即将开展改革工作的 Y 村有了一些了解：Y 村是此次改革任务最重的村，情况也相对比较复杂。当前，该村的大小事务都由村党支部书记梁某协调解决。镇党委书记嘱咐李某，梁书记群众基础好、威望高，改革工作得麻烦这位老书记多出力。

李某连夜收拾行李，第二天一早就来到 Y 村见梁书记。梁书记话语朴实、亲切随和，1993 年就进入 Y 村村委会工作，熟悉各方面的情况。接下来的几天，在梁书记的陪同下，李某走村入户，摸民情、拉家常，对 Y 村的殡葬礼仪和情况有了初步的了解，工作小本上密密麻麻地记录着各类信息。

经过几日的筹备，以李某为组长、Y 村党支部书记梁某为副组长、村办 8 名骨干和 16 名生产队长为成员的“Y 村殡葬改革工作小组”正式成立。在改革小组成立会议上，李某与小组成员共同商定了 Y 村推行殡改政策的执行规范，并再三强调：对于最易引起矛盾的补偿标准和奖励措施，一定要告知全体村民，即 2018 年 9 月 1 日零点起，不论身份和地区，丧葬实行 100% 火葬且遗体免费火化，文明办理丧事，要安葬进公墓。还要全面收缴棺木，实现棺木处理“三无”目标，村民在 9 月 1 日前主动上缴家中棺木的，政府给每副棺木补偿 2000 元。

Y 村殡葬改革的气氛愈来愈浓，宣传殡改的标语随处可见，村广播站的喇叭也持续播报殡改的相关事宜。然而，改革并非易事。在走访和宣传过程中，李某和成员遇到的不是躲避的眼神，就是激烈的抗拒言辞，甚至吃闭门羹。组织村民代表召开的 Y 村殡葬改革动员大会收效甚微，李某耐心地讲解着殡葬改革政策，围坐的村民却交头接耳、各执己见，有的在研究补偿标准，有的在交流丧葬习俗，整个会场嘈杂不已。整个村庄仿佛陷入了一场改革小组与村民间无硝烟的战争，就连村口的犬吠声都似乎充满了敌意。时间一天天过去，而村民主动上缴棺木的数量少之又少。



图 3:Y 村殡改动员大会

图 4:随处可见的殡改宣传标语

（三）“下冷”：“不接地气”自遭遇冷场

收棺数量与政绩考核直接挂钩，这可愁坏了李某。为了完成这个棘手的任务，李某要求分片负责、包干到人，将小组拆分为几个小队，各小队成员分工游说家族亲属主动上缴棺材。同时，李某也努力动员和组织本村多位老党员上门给其亲属做思想工作，力求起到示范作用。但在动员的过程中，村民纷纷反映：一方面，现行规定 2000 元/副棺木的补偿款远远不够，按照当地市场价格，不同木材的棺木售价也有差异，每副棺木的价格基本在 4000 元到万元不等，2000 元的补偿款连成本都不够；另一方面，土葬历史悠久，入土为安是华夏民族自古以来的丧葬传统，也是对逝者的尊敬。因此，棺木上缴不仅仅是钱的问题。面对此情此景，李某只好解释：如果不上缴棺材，不仅得不到补偿款，以后也没办法使用。县城及村里都有公益性公墓，未来去世遗体火化后将安葬于公益性公墓。尽管如此，村里还是有很多老人思想转变不过来，不愿意拿棺木补偿款，更不愿意主动上缴棺木，“入土为安”的观念已根深蒂固。

在动员工作开展几天又毫无进展的情况下，迫于政治压力，无奈之下，李某只好向领导请示，最后做出决定——殡葬执法大队人员到每家每户进行查看登记，统一收缴，再集中处理棺材。

很快，一场轰轰烈烈的“收棺行动”在 Y 村迅速展开，执法队进村入户，将村民家中的棺木强行抬走，进行统一处理。成百副棺木，密密麻麻地在空地上堆积如山。这些棺木要怎样处理呢？李某和县领导一致决定用挖掘机集中捣毁再用作生物质能发电。一来也可以给人们敲响警钟，砸的不止是棺木，更是殡葬陋

习；二来也不浪费资源。

“挖掘机，准备，开始！”随着现场指挥一声令下，一台台重型挖掘机开足马力，伸出长长的铁臂，抵向一副副棺木。瞬间，几百副棺木成为碎木散落遍地。在毁棺现场，围观的人很多，年轻人举着手机拍照，但很多白发老人，眼睁睁地看着自己准备的棺木被捣，眼里满满的泪花，甚至伏地失声痛哭，凉了百姓的心。

看着此情景，李某不禁陷入沉思：“收棺行动”虽然结束了，这种一刀切的做法是否合理呢？这样做是否顺应民意、体察民情？此类强推改革的措施恰与改革者所描述的愿景相逆，这是成功还是失败呢？



图 5：棺木捣毁现场图



图 6：强行毁墓现场图

二、“一波未平一波又起”，“零点行动”再生波折

跨过收棺这个“急坎”后，李某和小组成员在安抚村民情绪的同时，也不断地向他们宣传殡葬改革带来的好处。他给村民们算了一笔账：一是经济账，修一座坟、买一口棺木再加上办丧事的花费，费用可是不低；二是土地账，公墓节省了 90%的土地，还可以恢复耕地的原貌方便机械化耕作；三是资源账，全村每年可节约木材 1 万方左右；四是安全账，公墓设有专门焚烧区可有效消除山林火灾这一安全隐患；五是环境账，雾霾已成为全民公害，上坟烧纸严重影响了空气质量；六是祭祀账，散葬墓穴缺少管理，易风化湮没，而公墓配套设施完善，群众祭祀更为方便。

本以为算好账之后，能得到村民的支持，改革就会风平浪静地持续下去，可又发生了一件让李某很纠结的事。村里王某的父亲去世了，主动送去火化处理，李某正心中暗喜，以为改革成果终于颇有成效了！然而，传来了一股呛鼻的硫味和吵闹刺耳的唢呐声、鞭炮声。李某寻声望去，看到的场景顿时让他跌入谷底：

王某和七八个人抬着棺木“浩浩荡荡”地走向墓地。这就让李某又惊又纳闷了，不是都火化处理了？怎么还会用棺木下葬呢？

原来，王某家祖辈世代均以手工做棺木为生，生意一直不错，赚了一些钱，但就是因为不久前的收棺事件，让他们家告别了这个行当，延续了几代的棺木手艺也就到此结束。王某的父亲因此郁郁寡欢，加上年事已高，就这样离开了这个世界。临终前，他叮嘱王某：可以实行火化，但是一定要装棺再埋葬。他不能接受为别人做了几十年的棺木，到头来自己却什么都没有棺木、死无定所，所以就出现了刚才的那一幕。

李某赶紧通知改革小组一起到现场处理。王某说，“死者为大，父亲已经因为殡葬改革失去工作和生命，作为儿子的我应该尽力去实现父亲临终前最后的愿望”。尽管王某苦苦哀求，但毫无疑问，王某为父亲准备的棺木还是被没收了。因为李某觉得这种行为是一定要阻止的，如果不阻止，从执行结果来看，是对前段时间强制起棺去世的郑某家属的一种不公，在殡改过程中政策执行的“一碗水”要“端平”，可是到底怎么样才能“端得平”呢？一边是法理一边是情理，一边是改革一边是稳定。李某也陷入了两难之中。他无法想象家属的情绪是怎样的，无法想象村民会怎样看待这件事，毕竟这是一个有着上千年土葬历史的村庄，村民的思想根深蒂固，一时难以接受新事物、新思想。殡葬改革，禁止土葬，推行火葬，移风易俗是好，但是应该以什么样的方式来进行改革？这样的改革能走多远？

三、此中滋味“更与何人说”，局中人其苦难言

（一）“压力中突围”，乡镇干部的尴尬

为了多角度、全方位地了解情况，我们特地采访了参与“收棺行动”的几位负责执行落实的乡镇干部，他们详细介绍了当时的具体情况。在对强制执行“收棺行动”的王某进行采访时，他说道：“很多老人眼睁睁看着陪自己多年的棺材要成为一堆废木，忧愁愤怒无处诉说。有的老人默默流下眼泪，更多的老人则是大声痛哭，还有老人看着棺材被拖走，他们跳进棺材，要与棺材一起‘走’，任人如何劝说，就是不肯爬起来，最后我们只能强行把老人拖出来。看着这样的情形，我们心里也是不好受的。入土为安是大多数年纪大的村民的看法，他们受千

百年传承下来的思想影响，认为死了以后尸身要被烧毁是件很悲惨的事，认为长寿棺被捣毁会折自己的寿，这种固化的思维是难以改变的。”当然王某最后也说道：“尽管现在还有村民不理解、不支持、不配合我们的工作，由此也引发了一些冲突，但无论如何，勇于改革总是值得尊敬的。安于现状，自然无功无过；振臂高呼，势必惊扰美梦。我们必须将改革的试错成本降到最低。”从执行者的回答中，我们可以看到他们的尴尬处境，但他们依然保持着理性。习总书记有句治国理政的名言：“惟改革者进，惟创新者强，惟改革创新者胜”。改革不是搞革命运动，创新不是脱离实际。如何让改革者、执行者慎思慎行、蹄疾步稳，避免尴尬境地，在改革的征程中如何踏出康庄大道是值得思考的。



图 7：干部下村调研殡葬改革工作

（二）“里外难做人”，村干部的无奈

村支书作为村里各项工作的带头人，在殡葬改革过程中发挥着重要的组织、表率 and 协调作用，村支书的态度和看法对工作的推进有重要的影响。因此，我们特地采访了 Y 村的村支书。对于正在开展的殡葬改革工作，书记表示，从长远考量，为改善环境、治理污染、节约土地，绿色殡葬工作是必须坚持推进的。作为村干部要落实好国家的政策，做好群众工作，保证改革工作的有序进行。但是，在另一方面，作为村民推选出来的“父母官”，也得站在村民的角度考虑问题。面对传统思想根深蒂固的老人家，要让他们接受现行的做法，既费时又费力。此外，他还告诉我们，在有着浓厚土葬风俗的农村，棺木是许多老人后半辈子最重要的“财产”，强制收缴棺木令他们在心理上备受打击。“即便四五十岁的壮汉，听到要收缴棺木时，都直接掉眼泪。”村支书的回答，透露着在改革实际执行过

程中沉重的压力与无奈。



图 8：村干部在与村民解说殡葬政策

（三）“艰难破旧俗”，村民的痛苦

在经济欠发达的地区，乡土观念依然浓厚，农村更甚。未实行殡葬改革之前，老人过世是村子里的头等大事，全村人每天都要来帮忙，包括外出 150 公里的务工人员都会赶回来，这是对逝者的尊重！守灵是必须的，还要找法师看好安葬的日子，做法式，头七祭祀等。而棺木作为一个家庭与逝者的重要信物，以及家族联系的纽带，入棺土葬是对逝者的敬畏和缅怀。在不少村庄至今还延续着这样的传统，老人们会在自己 60 多岁身体尚且康健的时候，把寿棺做好，因为他们相信“越早准备自己的寿棺，寿命就会越长”。很多老人的土葬思想根深蒂固，对于绿色殡葬改革这一政策难以接受，甚至仍有众多村民坚决反对。甚至一些老人在大限来临前，选择了自杀以入土为安。

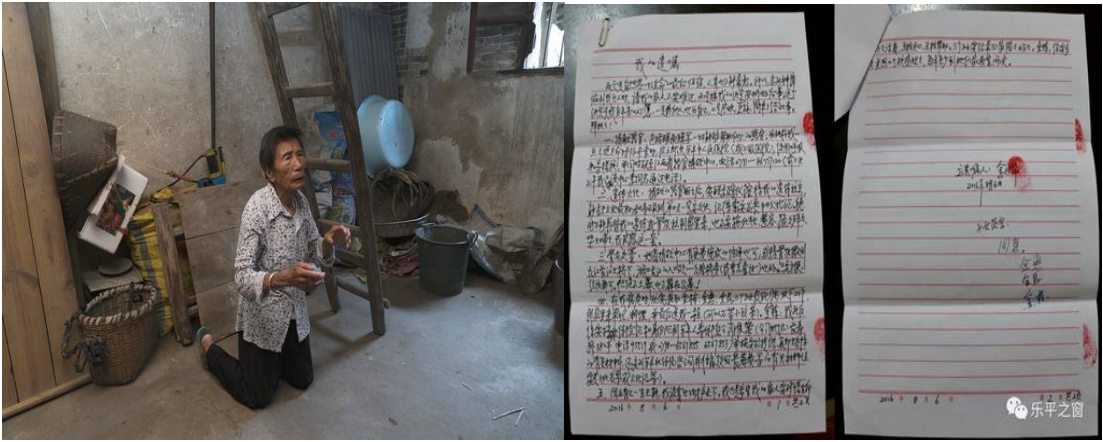


图 9：老人演绎丈夫生前为赶最后一批土葬自杀

图 10：老人立下遗嘱

四、“横看成岭侧成峰”，殡改深陷舆论漩涡

“抢棺”事件发生后，众多媒体纷纷发文质疑。国家行政学院纪检监察室主任、公共管理教研部教授竹立家接受《华夏时报》记者采访时表示，“首先，明确我国的殡葬制度改革的方向没有错。其次，外国人有信仰，我们也有我们的文化，在这种情况下就必须要把握殡葬改革的进度和尺度，分阶段、分层次地往前推进，绝不能盲目地一刀切。最后，当地应该把主要精力放在提高经济建设方面，经济发展了，精神文明建设自然也就跟进了^[2]”。新京报指出，“传统千年未必是陋习，心存敬畏。殡葬改革，决不能简单化为环境改造问题，而是家风、乡风与民风的传承问题。面对千年流转下来的历史河流，要心存敬畏，不能一时冲动，随意让千年断流，即使要与时俱进，也要留下一点谦卑，留下时间与空间，让历史的河流慢慢转弯。”还有学者指出，“殡葬改革，欲速则不达，不强制，应鼓励。声势浩大的殡葬改革，引发群众不满，地方官员不可能不知情；之所以仍然强力推进并且要求立竿见影，背后动机是否纯正，不得不令人怀疑。比如，强制迁移坟墓是不是‘为了卖地’？强制火化是不是为了‘照顾火葬场的生意’？禁止土葬是不是为了‘搞集体公墓赚钱’？对于类似的质疑，有关部门要反思。殡葬改革的推进，善治能力比强力作为更重要。因为后者在执行中，很容易变味。只要工作到位，假以时日，村民观念并非不可改变。事实上，土葬观念真正强的老人，主要集中在年纪较大的群体里，基数并不太大。政府部门可以先建公墓，慢慢让村民接受，而不是一下子把棺材收光^[3]。”

从文化视角分析，对于愈演愈烈的殡葬改革，专家们指出了自己的见解。法律专家认为，“棺木是私人财产，受物权法保护，非经同意，不得超越法律职权收缴和没收其私人财产，政府无权收缴捣毁，抢棺木行为与依法行政原则是背道而驰的。”民俗专家高巍认为，“目前我国面对的一个现实问题就是人口多、土地有限，包括从生态环境等方面考虑，实行殡葬改革，推进火化率很有必要。但一味的强行推广，不顾及百姓思想的做法显得有些不恰当。”高巍认为，“几千年来，我国长期存在土葬、请风水先生看风水等风俗，其观念已经深入大多数农村居民的内心，而火葬在国内存在时间可能还没有土葬存在时间的零头多，百姓受限的教育水平导致思想没有完全转变，有滞后性也很正常，如何让百姓发自内心地乐于接受火葬的先进思想，就需要政府和有关部门把其好处、政策、优惠等宣传到

位，给民众一定的宽容性，通过宣传教育让老百姓自觉去行动。应该给百姓一个合理的过渡时间，而不是前期宣传不到位，后期靠强制力让老百姓接受。”宗教学家认为，“中国传统丧葬礼，从根本上说是一种宗教文化现象，它不仅是人们灵魂信仰观念的表现，其组织形式也与宗教活动要素相符，在当今民间的传统丧葬习俗中，人们通过五花八门的仪式表达对死者灵魂的信仰，并期望灵魂或‘祖先神’对他们的现实生活有益，也算是人们的一种情感寄托。政府在推行火葬的过程中，遇到了不少麻烦。那么，这其中殡葬改革的根本症结是什么呢？除了传统土葬习俗在人们心中的文化心理定势外，恐怕问题还出在现代新式殡葬本身。”北京大学吴飞教授指出，“现在中国的殡葬改革是把人的尸体当成垃圾在处理，殡葬部门就是一个人体垃圾站，它的目的不是维护敬爱之情，不是慎终追远，而是怎么尽快把死人处理掉，割断了人们与已逝去的亲人的纽带^[4]。”

从经济视角来看，殡葬改革涉及到的经济利益引人深思。自殡葬改革的兴起，殡葬行业经营者对此项改革充满了欢呼与雀跃。殡葬服务设施属于国家特殊管理领域，由于其特殊性，在同一地区殡葬服务设施是有限的，某些行业仍然属于垄断经营状态，而殡葬业暴利的根源就在于此。近些年来，由于火葬业的特殊垄断，部门职能监管的不到位，殡葬法律制度流于形式，使得殡葬用品市场混乱，经营者抓住人们办丧事的攀比心理，巧立名目，漫天要价，行业暴利愈演愈烈。一位知识分子坦言：“虽然大家都明白节俭文明办丧事的道理，但是大家都是这么办的。如果不办的话，会遭人笑话的，在这一点上谁都不能免俗。”据一位从事十余年的殡葬服务行业的老板自述：“别看我们这一行不好听，可是死人的钱是真好赚，火葬的利润一般是 300%，死一个人至少要花上万元，这还是少的，要是想风光大葬的话，我们还有很多配套的服务，一套搞下来，四五十万元也不算多得了。”其实从殡仪馆的账目上来看，消费并不高：火化费 300 元、整容费 300 元、接送遗体费 200 元、租用告别厅大厅 300 元、告别小厅 120 元，再加上花圈费林林总总的大概需要 1000 多元，可实际操作起来并不止这么点，例如寿衣最便宜的棉布面料的也要 800-1200 元，最廉价的骨灰盒 1500 元，而就连一般的家庭也一般会购买三四千元的红木骨灰盒，这样面子上才过得去。除了这些，在墓园的花费也同样昂贵，办证费、取尸费等费用加起来一般也要个七八千元。如此算下来，痛失亲人的家属们不仅要承受情感之痛，经济上也是遭受重大损失。殡

葬行业获得如此暴利，一时间即将演变成热门行业。

五、“山重水复疑无路”，“收棺”运动匆忙“收官”

无论是移风易俗的需要，还是践行生态环保的发展理念，殡葬改革都是无法绕开的议题。但是，在这场关于破与立的突围战中，有些县乡对殡葬改革的复杂性认识不足，没有进行充分深入的宣传引导，更有部分执行者过于追求政绩，急功近利，导致出现入户收集、集中拆解棺木等简单过激的做法，这些现象虽属少数，但却造成了不良影响。很多家庭认为他们自备的棺木，属于个人私有的合法财产，上门强制“收棺”“毁棺”，过于暴力也不合乎法理。但是，作为移风易俗的重要内容，殡葬改革势在必行，如何处理好各方意见，积极稳定推行，需要探索出一条科学发展之路。

目前，J省民政厅相关负责人表示，为避免“收棺”、“抢棺”、“毁棺”这种伤害群众感情的事情再次发生，殡葬改革要坚决防止“一刀切”的“运动式”倾向。在殡葬改革过程中，不仅要做好尊重逝者、安慰生者、服务群众等工作，更要因地制宜、补齐短板^[5]。下一步，相关部门还将继续完善绿色殡葬奖补机制，督导加快殡仪馆、公益性公墓(骨灰堂)等殡葬基础设施建设，继续开展散埋乱葬坟墓治理，推行节地生态安葬，提升基本殡葬公共服务水平。同时，开展殡葬改革示范创建活动，培育殡葬改革先行示范区20个和婚丧礼俗改革试验区10个，推进婚丧礼俗改革，弘扬文明节俭新风尚。

六、结束语：绿色殡改仍需“上下而求索”

殡葬改革工作如火如荼地开展，改革风波虽然暂时得以平息，但是绝不意味着事件的真正结束。殡葬改革涉及面广，涉及广大群众的切身利益。李某回想他来到村里之后发生的一系列事情，犹如电影画面一般帧帧闪过。他意识到“一刀切”的火葬政策，尽管可以满足国家殡葬改革要求，但对于这项涉及广大群众切身利益和民俗传统的重大决策，如果缺乏对公序良俗的尊重和对法律程序的遵循，不仅成效难以保障，也可能误伤“人心”。一个有着上千年土葬文化的社会，以如此剧烈、快速甚至强制的方式推进殡改，强行起棺、当众销毁棺木，难免显得“操之过急”。殡葬改革，是一场思想革命，也是社会文明进步的标志，不可能一蹴而就。改革中存在的问题，需要在整个过程中不断完善、稳步推进。

只要改革的方向是正确的，工作还是要继续的。有些问题不能只从当下看，也要从过去看，更要从未来看，殡葬习俗并非一成不变。随着时代的进步和生活的发展，人们的观念也会发生变化。我们不否认在改革过程中可能出现一些问题，但是不能因小失大，要把握方向，掸掉“灰尘”，解决问题，稳步前进。殡葬改革是破旧俗、树新风的社会改革，是一项利国利民的好事实事。正是因为迈开第一个步子，我们才更清楚地知道下一步怎么走，才能走得稳妥。改革重在实践，在实践中积累的智慧，是能够帮助更好推进改革的。所以，殡葬改革也要客观看待遭遇的瓶颈，要克服问题不逃避，要认真处理不气馁，要充分把握民情、舆情，作为推动自身工作更好开展的助力，上下而求索，取得新的进步。

案例分析报告

J省殡葬改革历经暴风骤雨后，风波虽然暂时得以平息，但是绝不意味着事件的真正结束。殡葬改革改的是民生，更是民心。案例中跃进式的殡葬改革背后的行政逻辑是否科学？简单粗放的“激进式”管理离科学的基层治理还有多远？如何探索平衡各利益主体间关系的破局之道？我们将结合当下殡葬改革的现状和特点，反思此次殡葬改革的行政逻辑以及改革陷入困境的原因，并进一步探讨如何制定和实施更加符合民心的公共政策，以解决“一刀切”殡葬改革的后遗症，实现改革目标。

一、理论框架

（一）分析思路

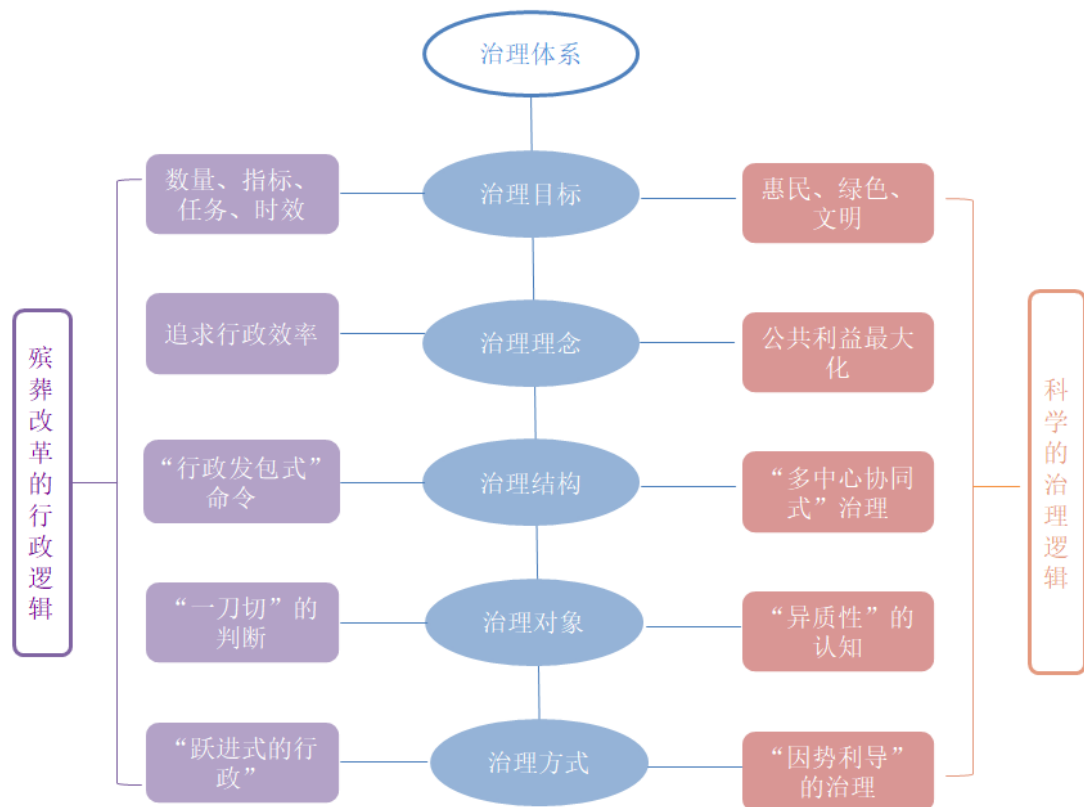


图 11：J 省殡葬改革的“行政逻辑”与科学治理逻辑

治理理论兴起于西方国家为谋求解决所面临的各种公共危机而形成的一种公共管理改革运动，旨在寻求探索和建立由政府、公民以及市场等多方主体共同参与的互动型管理机制，协调多方利益矛盾，化解公共事务危机^[6]。治理体系包

含治理目标、治理理念、治理结构、治理对象、治理方式等^[7]，其中治理目标是通过科学的治理最终希望实现社会稳定和谐状态；治理理念是以公共利益最大化为要求；治理结构则是政府与社会、政府与公众等多元治理；治理对象是治理的客体，其复杂性和异质性决定治理要立足于当下的“人”、“事”、“势”，做到“因人而异”、“因地制宜”、“因势利导”，才能实现有效治理；治理方式是政府治理的关键手段，直接影响治理目标的最终实现。

围绕惠民、绿色、文明这一改革目标，科学的殡葬改革治理应基于公共利益最大化的理念，在多中心协同治理的框架下，针对殡改对象的复杂性，分类、分层，因势利导地推进改革。然而，案例中J省殡葬改革的行政逻辑却体现为，以完成政绩指标考核等为目标，从追求行政效率的理念出发，以“行政发包式”的命令对殡改对象进行“一刀切”的判断，以“跃进式”的行政方式完成改革任务。最终殡葬改革因方式过激，悖离改革目标而陷入困境。本文将从治理目标、治理理念、治理结构、治理对象、治理方式五个方面着重分析J省殡葬改革的行政逻辑与科学的治理逻辑之间存在的差距，剖析改革陷入困局的原因，并提出建议对策，以促进绿色殡改目标的实现。

（二）理论依据

1. 协同治理理论

基层治理现代化是国家治理现代化的重要基础，构建多元主体参与的协同治理体系，是基层治理现代化的重要内容。协同治理作为一种新型国家治理模式，在明晰权力及职责基础上强调政府与社会力量的相互配合、合作共治，传达了“共同参与、和谐善治”的治理理念，积极引导多元主体参与是协同治理的重要内容^[8]。

协同治理体制机制，是保障多元主体共同参与基层治理的重要基础。协同治理需要政府进行新的制度设计与安排，通过建立利益相关者共同参与、协同行动的集体决策和多元主体参与机制，从政府单一决策主体转变为多元主体协同共治，建立开放式的政府决策模式，让公众可以表达其政策需求和政策偏好，从而使政策能够更有针对性和回应性^[9]。

社会整体利益的最大化是多元社会主体协同的最高目的，政府发挥主导作用的主要任务是充当支持者、组织者、倡导者的角色^[10]。从我国农村建设及其治

理的发展规律来看，政府应该逐步从主导者向引导者、支持者角色转换。

在J省的殡葬改革中，各级政府更多地充当了规划者的角色，政府在整个过程中都发挥着主导的作用。以政府为主导、民众为治理对象的命令式改革，缺乏民众和社会组织的参与，民众作为“被改革”对象却没有政策制定和讨论的权利。如何让民众在改革中“发声”？“协同治理”理论为此提供了理论解释。

2.行政生态理论

行政生态学是指借用生态学研究生命主体与环境的相互关系和相互作用的基本理论和方法，来研究行政系统与行政生态环境之间的相互关系，即通过生态系统的模拟来研究行政生态系统^[11]。行政生态环境是与行政系统有关的各种条件的总和，在诸多的行政生态环境中，政治环境、经济环境和社会环境对基层乡镇行政体制起着最基础、最主要的作用。

行政系统与行政生态环境相适应，是行政系统存在和发展的必要条件，也是行政活动顺利高效进行的重要前提。当行政系统与行政生态环境不协调的时候，行政系统通过与其外部行政生态环境进行物质、能量与信息的交流实现一定程度的调节，来达到与外部行政生态环境之间的一种动态平衡。而行政系统又一直处于一定的行政生态环境中活动，经常会面临着行政生态环境施加给它的新的压力。因此，行政系统始终与行政生态环境保持着一种“不平衡—调节—平衡—不平衡”的博弈状态^[12]。

当前我国农村行政生态环境不断变化发展，基层行政体制中与行政生态环境不相适应的问题也日渐凸显。几千年来我国长期存在土葬风俗，殡葬改革是对千年习俗的挑战。J省的殡葬改革在没有充分了解当地农村的风俗以及人文环境，且政策宣传教育不到位的情况下，贸然推进“零点行动”，忽视了行政所处的“社会圈”，将行政政策与外部环境割裂，使得行政系统与行政生态环境处在不平衡状态，从而导致改革过程中阻力重重。“行政生态学”的理论解释了案例中多元主体关系失衡的症结所在。因此，只有充分认识殡改所处的外部环境，并进行相应的政策调整，才能保持基层行政体制与其行政生态环境的动态平衡。

3. 行政发包制

国内学者周黎安提出“行政发包制”，即行政组织机构边界之内的“内部发包制”，指在统一的权威之下，上级与下级之间嵌入了发包的关系，其总体特征

是正式组织内部的层层发包关系^[13]。学者周雪光针对“行政发包制”提出了一个“控制权”模型，分为三个维度：目标设定、检查验收和激励分配权^[14]，“行政发包制”属于三维控制权的不同分配而产生的一种国家治理模式。上级作为委托方（发包方）设定目标和政策取向，然后将任务“发包”给下级承包方；委托方保留检查验收、评估执行结果的控制权，但政策执行和激励分配等剩余控制权都赋予承包方；承包方在其管辖范围行使自己的剩余控制权来安排落实政策执行活动。

表 1. “行政发包制”治理模式

行为主体	控制权类别	政府层级	行为表现
委托方	目标设定权、检查验收权	上级政府	检查验收策略
承包方	激励分配权	下级政府	执行阶段层层加码 验收阶段合谋行为

J省的殡葬改革遵循的正是这样一种以科层制为基础的行政发包式的管理逻辑。在这一逻辑框架下，省政府制定殡改目标，从理念层面在全省统一认知，并以“零点行动”的跃进方式向下级政府发包改革任务，并确保政策的落实（见表1）。在“省政府—市—县镇—村”之间的合理关系中，绩效考核和激励机制促进了压力的向下传递，也强化了下级政府的“向上负责”的行政特征。在整个政策执行的过程中，“向上负责”的行政方式忽视了民众对政策合理性的需求，最终使得村民对改革产生很多争议和看法，而政策执行者在面对群众的不支持、不理解与上级考核压力的两难中也有自己的无奈和尴尬。殡葬改革下的“零点行动”正是下级政府作为承包方面临“行政发包制”的压力下做出的选择。

4. 运动式治理

运动式治理是治理主体运用自身资源，打破常规程序，对社会重大问题或难题进行的运动式专项整治的方式^[15]。通常它与常规官僚体制失败，社会动员能力下降和压力型体制等制度性障碍紧密相关。究其意义而言，运动式治理能够在短时间内动员行政资源和权力再分配来获得规制，服从并建构社会秩序，进而提高政府治理的有效性。

运动式治理在中国历史上反复出现，不是偶然的或个人意志所为，而是国家治理制度逻辑的重要组成部分^[16]。在我国社会转型期和制度有效性供给不足的现

阶段，运动式治理是一把“双刃剑”，其发挥作用的空間越大、效用越明显，风险和副作用可能也越大。运动式治理的动员机制可能会增加“行政之恶”的风险以及会推迟常规治理的建设进程。运动式治理这一自上而下的动员机制至少在三种情形下容易增加“行政之恶”的风险。一是上级权威出现价值偏颇，做出错误或不当指令时；二是当行动者对上级指令理解偏颇时；三是当行动者不能内化整合的憎恨和侵略性被放大并与道德错位相结合时。这三种情形使“行政之恶”风险增加的根源在于服从心理与组织机构相结合而加剧了法律和制度的缺位^[17]。

J省推行殡葬改革采用的正是这种运动式治理。改革过程中，下级政府在不充分理解上级政府制定政策的情况下，操之过急，执行走样；治理手段简单粗暴、较少跟进配套；基层政府处境尴尬、多个目标冲突；上级监督困难、多依赖“运动式督察”，追求短期效果而非持续性的发展，这些行为都增加了“行政之恶”的风险，最终导致强烈的民意反弹。

二、殡改风波后的反思

追求政权稳定以及提高治理效率是政府在治理过程中的两个主要目标。基于科层管理架构的行政发包制通过层层压力传递，在一定程度上具有高效的政策执行特征，并衍生出“上级治官，下级治民”的管理结构。然而当政策执行在面临民意压力时，统治风险与治理成本之间的张力就会影响其高效性的特征，甚至陷入政策执行的困境。J省“收棺运动”最终匆忙收官，值得反思的是这一风波背后的深层次原因，找到殡葬改革跃进式的行政逻辑与现代治理方式之间的差距是管理者走出困境的应然之举。

（一）治理目标：有悖于改革初衷

治理目标是治理体系的核心，它决定了治理理念以及政策的制定、执行和实施。党的十九大报告提出推进国家治理现代化，国家治理目标围绕着“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展。随着社会经济、政治的发展和文明程度的提高，殡葬的礼仪习俗不断经历着变化和改革，殡葬改革是破千年旧俗、树一代新风的社会改革，是一项利国利民和惠及子孙后代的好事实事。

案例中改革的目标是发展惠民、绿色及文明殡葬。然而殡葬业的垄断经营、配套设施尚不完善、市场调节机制不灵活导致火葬成本高昂、群众安葬不方便等问题尚未得到很好地解决，火葬是否能做到真正的惠民、绿色、文明值得深思。

与此同时，基层政府在执行殡葬改革政策过程中，强调“火葬 100%”、“零点行动”等数量和时效上的指标，紧盯上级考核任务的做法，也导致改革有悖于绿色殡葬的初衷与目标。

（二）治理理念：以追求“行政效率”代替公共利益“最大化”

治理起源于公民希望改变合作自主性和集体行动无序状态的初衷，试图以多元共治的方式实现社会的有序运行，强调利益相关者通过协商合作的途径，达成对公共事务的共识，从而构建和谐有序的社会。治理以实现公共利益最大合理化为核心，治理的本质特征就在于它是政府与公众对生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种和谐关系，是两者的最佳状态，是科学治理的终极和理想状态^[18]。

治理理念是价值观的重要体现，具有引导作用，理念出现偏差，方向则会偏离正轨。J省殡葬改革的理念以获得行政效率为核心，缺乏对社会效益以及民主权益的充分关注。事实证明，在这种理念的指引下，J省的殡葬改革走上了偏激的道路，让改革者陷入舆论的漩涡之中，对当地政府的形象造成了极为不利的影响。科学的殡葬改革应以保障人民的利益为导向，在最大程度实现公共利益最大化的基础上，制定符合民意的政策，以确保改革的顺利推进。

（三）治理结构：以“行政发包式”的命令代替“多中心协同式”的治理

上级政府想要获得政策贯彻落实情况的全部信息，交易成本是巨大的，因此往往采取“行政发包式”的上下分治的治理模式，通过对担任各级政府党政领导干部的考核与督促，来间接实现改革的目标。

J省殡葬改革呈现出以科层制为基础的行政发包制的治理结构：省政府可以看作发包人即“委托方”，而各市县镇政府、村级组织是承包方，委托方拥有最高的目标设定权和最终的裁定权，承包方则负责方案的具体实施。在集权体制下，委托方拥有为下级设定目标任务权以及评定目标控制权，考核结果作为地方党政领导干部综合考核评价的重要依据，对失职失责的要严肃问责^[19]。基层政府在行政考核的压力下，出于怕被问责的考虑而不得不服从上级的规定与要求，实现火化率 100%，结果引发当地民众的不满，从而降低了执政合法性并增加了执政风险。

在“行政发包制”下，下级政府有可能偏离上级政府的控制，增加执政风险，

这是行政发包制本身存在的深刻矛盾使然。J省殡葬改革治理主体存在单一性以及单向性,缺乏自上而下与自下而上的有机结合以及构建多元共治的环境治理体系,使得改革面临“政府主导”与“民众主体”之间的矛盾,出现了政府动员失灵的困境。科学的殡葬改革政策应由民众参与、协商形成,有了参与的民主性,政府的治理水平和质量才能逐渐提升,从低水平、低质量的“命令”走向高水平、高质量的“善治”。

(四) 治理对象:以“一刀切”的判断代替“异质性”的认知

治理对象是现代治理的重要内容,治理对象的不同影响着治理的手段以及实施。当前,我国处于社会建设和社会转型的关键期,缓解社会矛盾、调节社会纠纷、解决社会治理突出问题急需政府以强大的治理绩效作出回应。但在制度有效性供给不足的情况下,常规式治理不能满足社会转型期对高效治理的迫切要求,运动式治理就逐渐成为政府不得不依赖的“法宝”。运动式治理能在短时间内充分调动内外资源,实现组织行动力和协调性短期提升,同时克服政府部门因条块关系而产生的互相推诿和“踢皮球”现象,强化了政策的执行力和有效性,成为科层制的重要补充。但是并非所有的改革对象都适用于运动式治理,若不能正确认识治理对象的异质性,一刀切地采用运动式治理,结果只会适得其反。

殡葬改革旨在改变几千年来人们根深蒂固的丧葬风俗,非一朝一夕之功可以解决。遗憾的是,J省一些地方在执行过程中未认识到改革对象的特殊性,忽视改革本身的复杂性,始终采用运动式治理方式,在政策制定环节封闭式决策、衡量标准一刀切,执行环节手段单一,并追求短期政策效果,强制执行“收棺运动”,结果导致改革之路风波不断。

(五) 治理方式:以“跃进式”的行政代替“因势利导”的治理

美国著名行政专家里格斯认为,行政生态环境制约着行政系统,因此行政系统应该通过一定程度的调节来适应行政生态环境,并对行政生态环境产生影响。

J省的殡葬改革嵌套在中国传统的丧葬风俗的文化环境之中。因此,改革能否顺利推进取决于改革政策是否能与现存的文化环境在互动中形成新的平衡。然而,思想观念的转变是个长期过程,这也注定了殡葬改革将会是一场漫长的征程。J省殡葬改革的实践告诉我们,想以跃进式的行动手段迅速实现行政生态的平衡是不可取的。只有通过对村民持续的文化教化、政策宣传与激励,因势利导地将

绿色殡葬的观念传递给村民，并使之自然地接受，才能逐渐降低改革阻力，让殡葬改革慢慢走出困境。

三、推进殡葬改革的对策建议

（一）创新理念，利民为本

习近平总书记强调“治国有常，而利民为本”，要坚持以人民为中心，始终把人民利益摆在至高无上的地位，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着实现全体人民共同富裕不断迈进。在殡葬改革过程中，应充分重视人民的地位、权利、价值尊严和生命发展。政府应转变传统的行政思维，提升行政智慧，在充分尊重传统殡葬文化的基础上，增强行政的柔性力量，缓和矛盾，把以人民为中心、满足群众殡葬需求作为出发点和落脚点，坚持推进殡葬改革与完善殡葬服务供给相结合，优化殡葬资源配置，完善殡葬服务网络，建立基本殡葬服务制度，确保实现人人享有公益性基本殡葬服务，让人民群众成为殡葬改革的最大受益者。

（二）多元共治，协同推进

改进上下分治基础上形成的行政发包制，关键还是在于改变“治民权”由地方政府独享的治理模式。引入社会及公众的力量，加强对地方政府官员的监督与牵制，让其成为地方事务治理的重要主体；引入多元的、多中心协同治理机制^[20]，通过多种公开方式收集民意，扩大公众的知情权与参与权，增加公共决策的透明度，实现公共决策中利益博弈与整合的公平，提升地方政府的法治水平，有效制约政府的权力行使，形成国家与社会、政府与民众之间良好的合作治理模式，才可能真正实现惠民、绿色、文明的愿望。

（三）因地制宜，循序渐进

公共事务关系千千万万的民众利益，决定了其复杂性与特殊性，要因地制宜、从实际出发找到治理公共事务的正确方向与思路^[21]。殡葬改革政策在执行和实施过程中，应充分适应行政生态环境，发挥基层乡镇行政体制与行政生态环境的互动作用。一方面，科学设置基层政府职能部门，提高政府公共服务能力；建立灵活性、制度化的基层乡镇用人机制和激励机制。另一方面，按照年龄、文化程度、接受程度等对老年人进行分层，通过配套建设公墓设施，逐步推进改革，尊重部分年事较高、暂时无法接受火葬的老人意愿，实行“老人老办法、中人中办法、

新人新办法”，循序渐进，进一步明确和细化火葬区与土葬改革区的划分标准、划分程序和调整周期，并按规定将划分情况报民政部备案。在殡葬改革、殡葬服务、殡葬管理等方面，探索符合实际、行之有效的改革路径，形成各具特点的发展模式，培育健康发展的新样本、新机制。

（四）多措并举，善治善为

几千年来，我国长期存在土葬风俗，如何让百姓发自内心地乐于接受火葬，需要政府和有关部门多措并举。要加强宣传教育，把好处、政策、优惠等内容宣传到位，把尊重生命、绿色文明的理念贯穿于殡葬改革全过程，把文明节俭治丧、节地生态安葬、文明低碳祭扫转化为人们的情感认同和行为习惯；要畅通民意倾听和反馈渠道，充分开展调查研究，例如通过召开听证会、网络意见箱、领导接待日以及“互联网+”等新媒体手段；要深入群众基层，充分掌握一线情况，才能制定科学、合理、正当、民主的政策，也才能得到百姓的支持和拥护；在执行中要职权法定，法定职责必须为，法无授权不可为；要不断健全权力运行制约和监督体系，各级政府行政权力不再“任性”，习惯用法治思维和法治方式成为解决问题、化解矛盾的自觉选择，简政放权让群众得到真正的实惠，树立殡葬新风尚。

结束语

绿色殡葬改革是对千年习俗的挑战，政府治理不仅需要责任和担当，更需要科学的治理路径。J省殡改跃进式行政逻辑的形成并非偶然，也非举国之特例。这一现象产生的根源与现代基层治理之路的方向值得我们深思……

参考文献：

- [1] 搜 狐 网：江 西 召 开 宾 葬 改 革 工 作 现 场 推 进 会
http://www.sohu.com/a/244223708_260616
- [2] 华夏时报：面对上演“抢棺材”闹剧，专家建议殡葬改革切忌一刀切
<http://www.chinatimes.net.cn/article/78959.html>
- [3] 中 国 新 闻 网：宾 葬 改 革，好 政 策 不 能 被 执 行 歪 了
<http://www.chinanews.com/gn/2018/08-01/8585812.shtml>
- [4] 人 民 网：“宾 葬 改 革”切 莫 砸 了 棺 材，伤 了 民 心
<http://bbs1.people.com.cn/post/2/1/2/168438433.html>
- [5] 江 西 民 政 网：江 西 要 求：宾 葬 改 革 要 坚 决 防 止 简 单 过 激 做 法

<http://www.jxmzw.gov.cn/system/2018/08/01/017045986.shtml>

[6]乔福龙：《中国治理模式的特色与成长逻辑——基于公共治理的视角》，《内蒙古大学学报》，2011年第7期

[7]薛澜、张帆、武沐瑶：《国家治理体系与治理能力研究：回顾与前瞻》，《公共管理学报》，2015年第3期

[8]姜晓萍：《国家治理现代化进程中的社会治理体制创新》，《中国行政管理》，2014年第2期

[9]叶大风：《协同治理：政策冲突治理模式的新探索》，《管理世界》，2015年第6期

[10]邵静野、来丽梅：《社会治理体制创新中社会协同机制的构建》，《东北师大学报（哲学社会科学版）》，2014年第1期

[11]王沪宁：《行政生态分析》，复旦大学出版社，1989年

[12]彭文贤：《行政生态学》，台湾三民书局，1988年

[13]周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海人民出版社，2008年

[14]周雪光，练宏：《中国政府的治理模式：一个“控制权”理论》，《社会学研究》，2012年第5期

[15]孙培军，丁远朋：《国家治理机制转型研究——基于运动式治理的视角》，江西师范大学学报，哲学社会科学版，2015年

[16]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

[17]艾赅博，百里枫：《揭开行政之恶》，白瑞，任剑涛，译，中央编译出版社，2009年

[18]俞可平：《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000年

[19]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

[20]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

[21]王频、陈科霖：《我国纵向府际关系失序现象及其内在逻辑》，《学术论坛》，2016年第6期