
国家治理体系与能力现代化视野下的 社会冲突研究

GUOJIAZHILITIXIYUNENGLIXIANDAIHUASHIYEXIADESHESHEHUICHONGTUYANJIU

蒋俊杰 著

国家治理体系与能力现代化 视野下的社会冲突研究

蒋俊杰 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

随着经济的高速发展,我国的社会结构开始不断分化,公民的权利意识日益凸显,社会心态高度扭曲,社会冲突事件呈现出高发、频发和多发的状态,已经严重损害到地方政府的公信力。本书引入国家治理理论,运用案例研究方法,分析我国社会冲突的形成机理与国家治理之间的内在关联机理。在描述当前我国社会冲突中公民表达方式、冲突涉及领域、诉求形式和组织模式等方面新特点的基础上,从经济、社会和行政三个层面揭示我国社会冲突形成的深层次原因,提出转变经济发展方式,调整社会结构,增强社会弹性,调节社会心态以及创新社会治理理念等方面的对策建议。

图书在版编目(CIP)数据

国家治理体系与能力现代化视野下的社会冲突研究/蒋俊杰著.--上海:同济大学出版社,2015.10

ISBN 978-7-5608-6013-8

I. ①国… II. ①蒋… III. ①国家—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 224560 号

国家治理体系与能力现代化视野下的社会冲突研究

蒋俊杰 著

责任编辑 赵泽毓 责任校对 徐春莲 封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn
(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 常熟市大宏印刷有限公司

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 12.75

字 数 255 000

版 次 2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-6013-8

定 价 38.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

前 言

改革开放以来,我国的经济的发展取得了举世瞩目的成就,一跃成为世界第二大经济体。然而,伴随着经济的高速发展,社会结构开始不断分化,公民的权利意识日益凸显,社会心态高度扭曲,我国的社会冲突事件呈现出高发、频发和多发的状态,已经严重损害到地方政府的公信力。这不仅反映出转型期我国利益分配不公的问题,也深刻地折射出地方政府社会管理理念的偏差和管理模式的内在缺陷。

近年来,我国地方政府面对高发的社会冲突事件表现出高度的忧虑和紧张,冲突一旦发生,又迫不得已不惜一切代价采取“救火式”的应急处置方式。地方政府仍然习惯于采用层层加压的行政手段来控制社会冲突,缺乏对社会冲突深层次原因的系统认知,只能“头痛医头,脚痛医脚”,在社会冲突的化解中形成“按下葫芦浮起瓢”的负面效应。一些地方干部甚至错误地认为稳定就是不出事,奉行“搞定就是稳定、摆平就是水平、没事就是本事”的错误思维,最终导致地方政府陷入“越维越不稳”的困境。

党的十八大报告明确提出,要加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中首次提出“社会治理”和“国家治理体系和治理能力现代化”的概念,并指出要坚持依法治理,加强法治保障,运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。这些都为树立社会稳定和社会治理新思维,变革地方治理模式,进而从源头上化解社会冲突提供了理论和政策依据。

本书的创新之处在于从国家治理的视角分析社会冲突的发生机理和演变过程,并结合近年来我国发生的典型社会冲突事件,深入剖析各种类型社



会冲突的新特点和新趋势,联系我国地方政府化解社会冲突的现状,提出对社会冲突进行系统治理、源头治理和动态治理的对策建议。这将有利于我国在经济的新常态下,通过地方治理模式的不断变革,实现社会的和谐、稳定和有序。

本书的出版得到了中国浦东干部学院的大力支持。正是在学院“教学出题目、科研做文章、成果进课堂”这一“教学—科研—咨询”一体化理念的指引下,本书才有了思想的源泉和写作的动力。同济大学朱德米教授、上海交通大学彭勃教授,复旦大学顾丽梅教授为本书的修改和完善提供了真知灼见。同济大学出版社的赵泽毓、熊磊丽女士为本书的顺利出版付出了艰辛的劳动,在此一并表示诚挚的感谢。

对社会冲突进行系统研究并提供有效的政策建议是一项艰巨而复杂的任务。受笔者时间、精力和学识的限制,本书的理论研究、案例研究和政策建议一定还存在一些疏漏和不足之处。恳请读者批评指正。

蒋俊杰

2015年9月于中浦院

目 录

前言

理 论 篇

绪论	002
第一节 研究的现实背景	002
第二节 国内外研究现状	005
第三节 本书的研究思路	009
第一章 研究的理论背景	012
第一节 社会冲突理论	012
第二节 国家治理理论	015
第二章 我国社会冲突的特征分析	021
第一节 表达方式多样化	021
第二节 涉及领域广泛化	023
第三节 诉求形式多元化	026
第四节 组织模式虚拟化	026
第五节 同类事件扩散化	027
第六节 矛盾冲突聚焦化	028

第三章 我国社会冲突的成因分析·····	029
第一节 经济层面·····	029
第二节 社会层面·····	031
第三节 行政层面·····	033
第四章 我国社会冲突的治理对策·····	040
第一节 转变发展模式·····	040
第二节 培育中产阶层·····	041
第三节 调节社会心态·····	043
第四节 转变地方政府社会治理的理念和思维方式·····	044
第五节 创新地方政府社会治理方式·····	047
第六节 构建社会稳定风险评估机制·····	050

案 例 篇

第五章 我国重大工程项目中的环境冲突及其治理·····	056
第一节 案例介绍·····	056
第二节 案例分析·····	067
第六章 我国医患冲突及其治理·····	074
第一节 案例介绍·····	074
第二节 案例分析·····	077
第七章 我国民间借贷危机:成因、演变与治理对策·····	084
第一节 案例介绍·····	084
第二节 案例分析·····	088
第八章 我国流动人口问题与社会融合·····	097
第一节 案例介绍·····	097

第二节 案例分析·····	103
第九章 个体性极端暴力事件及其治理·····	108
第一节 案例介绍·····	108
第二节 案例分析·····	114
第十章 我国基层社会治理创新与社会冲突防范·····	119
案例介绍·····	119

论 文 篇

一 我国地方政府政策执行中的社会风险探析·····	134
二 我国城市跨界社会问题的整体性治理模式探析·····	147
三 焦点事件冲击下我国公共政策的间断式变迁·····	159
四 从传统到智慧:我国城市社区公共服务模式的困境与重构·····	172
五 “考核新政”背景下地方领导干部治理能力现代化的困境与对策·····	184



理 论 篇



绪论

第一章 研究的理论背景

第二章 我国社会冲突的特征分析

第三章 我国社会冲突的成因分析

第四章 我国社会冲突的治理对策

进入 21 世纪,我国出现了大量不稳定、不确定、不安全因素,社会冲突进入一个高发、频发、多发的阶段,并成为经济改革和社会变迁过程中的一种常态。社会冲突作为人类社会普遍存在的一种社会现象,它是指不同利益群体之间因社会利益的差异和对立而产生的外部对抗行为,是社会经济发展到一定阶段的产物。近年来,社会冲突已经成为影响当代中国社会稳定的突出问题,迫切要求我国政治学、公共管理学和法学界对社会冲突的形成机理和演进过程进行系统研究,并提出有效的治理对策。

第一节 研究的现实背景

一、社会结构紧张

“社会结构紧张”(Social Structure Strain)这一概念是美国社会学家默顿(Robert K. Merton)首先提出的,它是指社会文化所塑造的人们渴望成功的期望值与社会结构所能提供的获得成功的手段之间产生的一种严重失衡状态^①。在计划经济下,国家通过人事和户籍制度对社会进行严密的控制,整个社会处于高度的同质化状态,人们捧着平均主义的大锅饭和铁饭碗,在社会结构中的地位与位置相对稳定,没有竞争压力和紧张感,社会活力也因此丧失。但是,自改革

^① MERTON R. K. Social Theory and Social Structure[M]. New York: Free Press, 1968.

开放以来,我国社会结构和利益格局发生了深刻的变化,“铁板一块”的社会阶层结构逐渐向多元结构变迁,不同的社会阶层和社会群体开始成为利益主体,并展开相互博弈。这种机制激发了全社会的活力,调动了整个社会的积极性,但是各个利益群体在利益博弈的过程中也产生了巨大的结构性张力。在市场经济中,由于利益主体的明晰化,强势群体一步领先,步步领先;而弱势群体一步落后,往往是步步落后,在经济资源贫乏的同时,也丧失了政治资源与社会声望,甚至话语权,缺少与强势群体博弈的能力。这就是竞争的过程与结果中产生的优势积累与劣势累加效应^①。这种社会的结构性紧张强化了群体间互不信任的社会心理,并蕴藏了巨大的社会风险,如干群关系恶化、仇富心态蔓延、无直接利益的社会泄愤事件不断发生等。

二、社会冲突高发

近年来,我国的社会产生了剧烈的结构性摩擦,各种社会冲突此起彼伏。各地高发的动拆迁冲突、征地纠纷、劳资纠纷、环境冲突、企业改制矛盾、执法冲突以及历史遗留问题等牵制了地方党委和政府的大量精力。当前,我国社会冲突主要是基于经济利益的不平衡而引发的,公众所提出的诉求目标主要指向的是经济利益。但是,随着我国社会形势日趋复杂,不同群体的诉求心态更加复杂多变,公众的诉求也更加多元化。部分群体除表达物质利益诉求外,一些权利方面的诉求也被激活,呈现出物质利益诉求与权利诉求相互交织的态势。利益诉求主要表现为利益受损群体追求基本的民生保障、征地补偿款、动拆迁补偿款、拖欠工资以及各种赔偿款等要求。权利诉求是指公众在一系列政治、经济、社会和文化等方面的权利,例如,选举权、知情权、决策参与权、公平享受基本公共服务的权利等。近年来我国各地不断反复重演的公众反对地方政府上马PX项目事件,其背后折射出的深层次问题就是民众高涨的参与热情与地方政府决策封闭化之间的尖锐矛盾。利益诉求可以通过经济补偿的方式加以调和,但是公众的参与诉求和权利诉求是难以通过单一的利益补偿手段得以调节的,只有通过治理体系的完善、法治保障和制度变革才能从根本上有效解决。

^① 朱力. 弹性社会期待新型整合机制[J]. 人民论坛, 2009(10):26.

三、新媒体快速发展

根据 CNNIC 第 35 次《中国互联网发展状况统计报告》，截至 2014 年 12 月，我国网民规模达 6.49 亿，互联网普及率为 47.9%。我国手机网民规模达 5.57 亿，较 2013 年底增加 5 672 万人。网民中使用手机上网人群占比由 2013 年的 81.0% 提升至 85.8%。微博和微信等新媒体的产生和发展深刻地改变了人们的生活方式和工作方式，带来了一场社会变革，对传统的社会管理模式提出了严峻挑战。其一，新媒体激发了公众的参与和权利意识。新媒体特有的开放性、便捷性和廉价性，突破了传统媒体信息发布与传播的垄断和特权，个人信息的即时发布和自由传播成为现实。新媒体的自由性、自主性和开放性，各个阶层、各种身份的人都能够以网民的身份而自由表达意见，并将信息广泛传播到社会各个层面。新媒体形成的虚拟空间能迅速形成一种新型的、广阔的、影响力巨大的公共舆论场，这将大大提升公众表达的意愿和政治参与的方式。其二，新媒体改变了信息传播的方式。移动互联网时代的新媒体改变了传统媒体信息传播的广度、角度和路径，形成以信息传播者为结点的全方位无限传播，并从多个层面改变了传统社会生活中事件和议题的发展轨迹。在新媒体时代，信息呈现裂变式、点到面和自下而上的传播模式，传统的依赖信息控制的行政管理和社会管理模式已经失效。其三，新媒体改变了社会动员方式。新媒体具有高度的信息传播互动化、信息共享快速化等特点，在虚拟场景中聚集的人群更易被动员，而且带有强烈的情绪性。在发生社会热点事件后，网民往往借助虚拟社区和聊天平台开展大规模动员，并与传统媒体相互借力，形成网上和网下共振的格局。

四、价值观多元化

价值观是一个社会的凝聚剂，对社会的治理和社会冲突的化解产生至关重要的影响。价值观是指人们所持有的思想、观念、态度、信念、信仰和理想系统，它是人们判断善恶、美丑、真假、荣辱、优劣、贵贱的标准，对人们起着行为导向、情感激发和评价标准的作用。价值观是由社会主体的地位、需要、利益和能力状况决定的，不同地位、需求和经历的人有不同的价值观，在经济和社会结构多元

化的背景下人们之间的价值观也呈现出多元状态。改革开放以来中国社会发展正在经历剧烈的转型,主要表现为从封闭向开放,从单一向多样,从礼俗向法理的转变。目前,我国有三种价值观形态同时并存:一是与计划经济体制相适应的以集体为本位的价值观;二是随着市场经济体制的逐步建立所形成的重功利、重才能的价值观;三是在西方文化影响下形成的极端利己主义、绝对功利主义价值观^①。多元化价值观的冲突引发的信仰危机也造成了社会理想和信念的混乱。例如,由于市场经济发展中产生的负面效应,社会主义的价值观念发生偏离,出现物欲主义、享乐主义、个人主义、拜金主义等现象流行,社会风气恶化,社会诚信严重缺失。社会价值观的多元化极大地增添了社会分歧,地方政府社会治理中共识的凝聚难度空前增强。地方政府在公共政策制定、改革方案的形成与实施过程中正面临着如何在众声喧哗、焦虑弥漫的舆论场中来认识和梳理各种群体之间的“最大公约数”的难题^②。另一方面,由于人们产生的思想困惑、心理失衡、情绪波动,社会的评价标准也极易出现“失范”,各种社会群体对地方政府社会治理中的任何一种行为都会有不同的或是相对立的解读,有时甚至出现地方干部好心办事却得不到社会认同的尴尬局面。

第二节 国内外研究现状

长期以来,社会冲突一直是西方政治学和社会学研究的重要概念和领域。韦伯从社会分层的维度对社会冲突进行了研究,他认为社会冲突的根本原因在于权力、财富和声望在各阶层之间的分配不均。由于一小部分人掌握了权力、财富和声望,作为被统治者的绝大部分人则被排除在外,低的社会阶层缺乏向上流动的机制,这样就会产生社会冲突^③。达伦多夫认为社会是一个动态的、非稳定的过程,现代社会冲突是一种应得权利和供给、政治和经济、公民权利和经济增长的对抗,其核心在于应得权利和供给所导致的冲突^④。科塞也指出冲突是价

① 莫于川,市场经济发展引起的法律价值观变化与行政法回应[J],河南财经政法大学学报,2009(3):1.

② 尹汉宁,凝聚改革共识要找最大公约数[N],光明日报,2013-03-20(16).

③ 张卫,当代西方社会冲突理论的形成与发展[J],世界经济与政治论坛,2007(5):117.

④ [德]达仁道夫著,现代社会冲突[M],北京:中国社会科学出版社,2000:3.

价值观、信仰以及稀少的地位、权力和资源分配上的斗争。他提出了著名的“安全阀”这一概念,用以表示将敌对情绪引向替代对象的制度(或为这种转移提供替代手段的制度)^①。

20世纪末以来,社会冲突也开始成为我国学术界的热点议题,法学、政治学、社会学和公共管理领域的学者对其进行了多维度、跨学科的深入研究,概括起来有以下几种视角:

一、利益冲突与博弈的视角

郑杭生认为,我国当前的社会矛盾突出表现为不同利益群体之间的一致与摩擦、相同和相异,形成了不同利益要求的相互冲突和博弈^②。孙立平将社会矛盾的产生及其激化归因于利益集团与其他阶层之间的分裂,他进一步指出,一些既得利益集团对社会决策的影响,不利于协调各社会阶层的关系,相反却容易激化社会矛盾^③。冯玉军从利益博弈的角度研究了我国城市拆迁冲突的形成过程,他认为政府、开发商、法院、建筑公司、社会公众都卷入其中,私人权利与公共利益、个人利益与政治权力以及商业利益交织在一起,相互博弈,造成社会关系的高度紧张^④。

二、政治与社会结构的视角

施云卿则认为,地方政府的特殊权力结构将为维权营造机会结构,借由行动者的积极建构,这种机会结构会发展成为真正可以利用的机会空间。石秀印在阶层分化背景下分析了我国的社会冲突,认为目前中国日益分化的社会阶层形成了特殊的“政治—社会”结构,这种“政治—社会”结构既包括社会结构,也包括中央政府与地方政府之间的结构以及地方政府辖区内的社会共同体结构。在这种“政治—社会”结构下进行博弈只能导致部分弱势群体的利益被牺牲,从而实

① [美]科塞. 社会冲突的功能[M]. 北京:华夏出版社,1989:34.

② 郑杭生. 当前我国社会矛盾的新特点及其正确处理[J]. 中国特色社会主义研究,2006(4):32.

③ 孙立平. 转型与断裂:改革以来中国社会结构的变迁[M]. 北京:清华大学出版社,2004:35.

④ 冯玉军. 权力、权利和利益的博弈:我国当前城市房屋拆迁问题的法律与经济分析[J]. 中国法学,2007(4):39.

现整体利益格局的平衡^①。

三、政府治理的视角

丁元竹从政府公共服务的角度研究社会冲突,他认为由于失业和缺乏基本的社会保障而导致越来越多的不满情绪,尤其是大量的农民工在城里缺乏基本的社会保障和公共服务,以及缺乏正常的权利保障,成为威胁城市社会稳定的潜在原因^②。张康之从政府行为的视角分析社会冲突,他分别将政府的不当行政行为和腐败道德化问题等视为社会冲突的原因之一^③。朱德米从政策制定与公众参与的角度研究社会冲突,他认为转型期的社会冲突产生于公民在公共政策制定中的制度性参与渠道缺失^④。

四、社会心理与文化的视角

李培林等人的研究指出,利益格局的变动对社会冲突数量的增多的确有影响,但利益变动本身尚不足以导致冲突行为的发生,由利益变动导致的不公平感和对现状的不满才是冲突行为产生的直接根源^⑤。向怀林也认为传统价值体系的倾覆与当代社会行为的失范使当代社会陷入前所未有的社会冲突^⑥。

五、行动主体策略的视角

一是抗争策略—手段的维度。欧博文和李连江提出了“依法抗争”的概念,他们认为,“依法抗争”即“以政策为依据的抗争”(policy-based resistance),是农民积极运用国家法律和中央政策维护其政治权利和经济利益不受地方政府和地

① 石秀印、许叶萍. 多重博弈下的阶层分化与弱势阶层的抗争[J]. 江苏社会科学, 2005(6): 11.

② 丁元竹. 2010年: 中国的三种可能前景——对98名政府和非政府专家的调查与咨询[J]. 战略与管理, 2004(4): 1.

③ 张康之. 在政府的道德化中防止社会冲突[J]. 中国人民大学学报, 2002(1): 80.

④ 朱德米. 构建维稳与维权统一的制度通道[J]. 复旦学报, 2014(1): 147.

⑤ 李培林. 社会冲突与阶级意识: 当代中国社会矛盾研究[J]. 社会, 2005(1): 7.

⑥ 向怀林. 中国传统文化在当代社会冲突中的价值意义[J]. 河南师范大学学报, 2009(6): 88.

方官员侵害的政治活动,从其内容和形式两方面看,依法抗争都兼有政治参与和政治抵抗的特点;就其过程和结果看,依法抗争有可能通过促进国家法律或中央政策的落实而演变成完全的政治参与,而且恰好是处于一般意义上的“政治抵抗”和“政治参与”之间的灰色地带,它在内容上基本上属于“政治参与”,但在形式上则明显地兼有“抵抗”和“参与”的特点^①。裴宜理认为中国民众的抗争是“规则意识”大于“权利意识”。于建嵘提出了“以法抗争”的解释框架,他认为“以法抗争”作为新的有关农民维权活动的解释框架,首先是农民的维权活动在方式上发生了许多值得注意的演变,这种演变大体上显现出这样一个重要特点:上访虽然仍是农民抗争的最重要形式之一,但它已具有了新的意义,更值得关注的是那些新型的更具有主动性的抗争方式和手段^②。应星提出“以气抗争”的解释框架。“气”传统上是一个哲学概念,应星将其社会学化,它的含义是:“现实性社会冲突与非现实性社会冲突融合在一起的一种状态,是人对最初所遭受到的权利和利益侵害,而后这种侵害又上升为人格侵害时进行反击的驱动力,是人抗拒蔑视和羞辱、赢得承认和尊严的一种人格价值展现方式。”^③董海军提出“依势博弈”,他认为随着公民社会的发展成熟,抗争政治逐渐走向博弈政治;一般情况下,调解或裁决方的出场主要是应博弈主体或博弈对象的要求,也即博弈主体之“势”与博弈对象之“势”无法调和时,框架模型就要求调解方的出场,从而形成一个由三方构成的稳定的模型结构;利益博弈具有很强的策略性^④。

上述学者从不同的维度对社会冲突进行了多元化的研究,有力地解释了中国社会冲突形成的复杂原因,也推动了西方的政治学、社会学和行政学理论与中国情境的有力结合。但是,这些研究也呈现出一些明显的不足,主要表现在学术界对社会冲突的解释性研究偏多,而对社会冲突治理的研究偏少,社会冲突解释

① Lianjiang Li and Kevin J. O'Brien, *Villagers and Popular Resistance in Contemporary China*. *Modern China*, Vol. 22, No. 1 (Jan. 1996); Kevin J. O'Brien, *Rightful Resistance*. *World Politics*, Vol. 49, No. 1 (Oct. 1996)

② 于建嵘. 当代中国维权抗争的行动取向[A]. 陈明明主编. 权利、责任与国家. 上海人民出版社, 2006: 57.

③ 应星. “气场”与群体性事件的发生机制[J]. 社会学研究, 2009(6): 105.

④ 董海军. 依势博弈: 基层社会维权行为的新解释框架[J]. 社会, 2010(5): 96.

范式与冲突治理范式之间还存在脱节现象。近年来,随着各种类型的社会冲突不断涌现,传统的地方政府的管理模式受到极大挑战,这就迫切要求学术界深入到国家治理体系的内核,构建社会冲突解释范式与社会冲突治理范式之间有机衔接的研究体系和框架。

第三节 本书的研究思路

本书将引入国家治理理论体系,运用案例研究方法,着力分析我国社会冲突的形成机理与演进过程,尤其是社会冲突与地方治理之间的内在关联机理,并提出社会冲突的治理对策。

第一部分为理论篇,重点是对社会冲突进行规范研究:绪论部分从我国经济社会转型和社会冲突的研究现状两个角度介绍本书的研究背景;第一章从社会冲突和国家治理两条理论谱系,系统梳理社会冲突及治理所涉及的相关理论;第二章从公民的表达方式、冲突涉及领域、诉求形式、组织模式、同类事件扩散性以及矛盾冲突的指向等角度分析当前我国社会冲突的基本特征;第三章从经济、社会和行政三个层面揭示我国社会冲突形成的深层次原因。第四章则从转变经济发展方式,调整社会结构,调节社会心态,创新地方政府社会治理的理念和方式,以及完善社会稳定风险评估机制等层面提出对社会冲突进行动态治理、系统治理、源头治理的对策。

第二部分为案例篇,着重对社会冲突进行实证研究:第五章在细致描述启东王子造纸排水工程事件、四川什邡钼铜项目事件、江门反核项目事件、宁波PX项目事件、茂名PX项目事件的基础上深入分析我国重大工程项目中社会冲突的特点、成因和治理对策。第六章以温岭杀医血案、齐齐哈尔杀医事件、潮州“押医游行”事件为例,分析近年来我国医患纠纷的特点、成因和治理对策;第七章在描述陕西神木、鄂尔多斯民间借贷危机的基础上,重点分析我国民间借贷危机的成因,演变特点,并提出相应的政策建议;第八章在描述湖州织里事件,潮州古巷事件,广州增城事件的基础上,揭示我国本地人口和外来人口之间社会排斥性冲突形成的原因,并提出治理对策。第九章重点研究近年来在我国发生的个体性极端暴力事件,在介绍孙中界断指事件、云南巧家爆炸案、江西抚州爆炸案、福建