

青年学术丛书·政治

YOUTH ACADEMIC SERIES-POLITICS



社会组织在公共冲突 治理中的作用研究

赵伯艳 著



人民出版社

青年学术丛书·政治

YOUTH ACADEMIC SERIES-POLITICS

社会组织在公共冲突 治理中的作用研究

赵伯艳 著



人民出版社

责任编辑:姜 玮
封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

社会组织在公共冲突治理中的作用研究 / 赵伯艳 著.

—北京:人民出版社, 2012.10

ISBN 978-7-01-011229-9

I. ①社… II. ①赵… III. ①社会团体—作用—突发事件—公共管理—
研究—中国 IV. ①C232 ②D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第223190号

社会组织在公共冲突治理中的作用研究

SHEHUI ZUZHIZAI GONGGONG CHONGTU ZHILI ZHONG DE ZUOYONG YANJIU

赵伯艳 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2012年10月第1版 2012年10月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米1/16 印张:16.75

字数:209千字

ISBN 978-7-01-011229-9 定价:35.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话(010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

教育部人文社会科学青年基金项目资助

(项目名称:“社会组织参与公共冲突治理的功能、机制和路径”,项目编号:11YJC630293)

序 言

我国已经进入公共冲突多发时期，公共冲突呈现出类型多样化、规模群体化、原因层次深化等特征。公共冲突的有效管理、化解和转化非常迫切。政府担负着公共冲突治理的主要责任，承担着巨大的冲突治理压力。但是，社会中间缓冲阶层缺失所导致的结构性断裂、“维稳”体制性压力都影响了政府治理的效果。为了满足当前公共冲突治理的迫切要求、弥补政府在公共冲突治理中的不足、缓解政府的压力以及提升公共冲突的治理效果，需要对当前以政府为主导的公共冲突治理模式和相关治理理念的合理性进行深入反思，探讨政府部门之外的社会主体参与公共冲突治理的必要性、可能性、可行性和可能的效果。

本书以社会组织与政府的功能差异和互补为视角，以社会组织在公共冲突治理中的作用为主线索，系统地探讨了社会组织参与公共冲突治理的必要性、社会组织在公共冲突治理中所担任的角色、社会组织参与公共冲突治理的积极意义和作用限度、社会组织参与公共冲突治理的条件和现实障碍等问题。本书还对中国社会组织参与公共冲突治理的实践进行了总结。全书共包括六章内容和系列附录，各章内容概述如下：

第一章主要交代了社会组织参与公共冲突治理的选题背景和意义、研究方法以及相应的理论基础。社会组织参与公共冲突治理的作用是一个具有理论意义和现实意义的研究问题。社会组织的公益性、非营利性、独立性、民间性等属性是其参与公共冲突治理的动力基础。从理论上以及境外经验来看，社会组织作为政府和市场力量之外的第三部门具有监督公共权力行使、抑制

市场暴力的使命感，而参与公共冲突治理是实现其使命的重要通道。那么，我国的社会组织是否有必要、有可能参与公共冲突治理，社会组织能够在公共冲突治理中承担何种角色、发挥何种作用等问题需要进行系统的研究。

第二章从公共冲突发展的趋势和特点入手，分析了对公共冲突进行整体性治理的迫切需求，同时探讨了现行公共冲突治理主体结构所面临的困境，论述了社会组织参与公共冲突治理的必要性。

第三章对公共冲突治理中的角色类型及其对承担者的要求进行了系统的分析，指出了当前公共冲突治理中所存在的角色问题。在此基础上，对政府和社会组织在公共冲突治理中的角色分工进行了理论上的分析，并指出了社会组织在公共冲突治理中的角色定位。

第四章探讨了社会组织在公共冲突的预防、过程管理、后续管理环节三个不同发展阶段以及在四个不同公共冲突事项中所发挥的作用，并系统总结了社会组织参与公共冲突治理的积极意义以及所带来的可能风险。

第五章分析了社会组织参与公共冲突治理的自身条件和制度空间以及参与障碍。

第六章从社会组织自我完善的视角以及政府开放社会组织参与公共冲突治理制度空间的视角，分别提出了社会组织有效参与公共冲突治理的路径。

结语部分对全书的主要观点进行了总结和提炼。

附录提供了一些相关的案例分析。

研究工作永无止境，永远充满遗憾。本书为社会组织参与公共冲突治理作用这一议题的研究搭建了一个研究框架，但是，研究框架内的每一个研究子课题都需要进行更为深入的研究。同时，受本人学识所限，本书的一些内容难免存在疏漏，一些观点仍有待继续观察和讨论，恳请各位专家学者批评指正。

赵伯艳

2012年7月1日

目 录

序 言.....	1
第一章 导 论.....	1
第一节 问题的提出及研究的意义.....	1
第二节 文献综述.....	5
第三节 主要概念.....	18
第四节 理论基础.....	27
第五节 研究方法、创新点与不足.....	38
第二章 社会组织参与公共冲突治理的必要性.....	42
第一节 对公共冲突进行整体性治理的迫切需求.....	42
第二节 现行公共冲突治理主体结构所面临的困境.....	54
第三节 社会组织补充公共冲突治理结构的必要性.....	72
第三章 社会组织在公共冲突治理中的角色.....	84
第一节 公共冲突治理中的角色类型及其对承担者的要求.....	84
第二节 政府和社会组织在公共冲突治理中的角色分工.....	96
第三节 公共冲突治理中的角色问题.....	113
第四节 社会组织的角色定位.....	122
第四章 社会组织在公共冲突治理中的作用.....	133
第一节 社会组织在公共冲突治理各阶段中的作用.....	133

第二节 社会组织在治理不同类型公共冲突中的作用.....	136
第三节 社会组织参与公共冲突治理的积极意义.....	163
第四节 社会组织参与公共冲突治理的可能风险.....	169
第五章 社会组织参与公共冲突治理的条件与障碍.....	173
第一节 社会组织参与公共冲突治理所需的自身条件.....	173
第二节 社会组织参与公共冲突治理所需的制度空间.....	182
第三节 社会组织参与公共冲突治理的障碍.....	188
第六章 社会组织有效参与公共冲突治理的路径.....	198
第一节 社会组织视角：自我发展和完善.....	198
第二节 政府视角：开放社会组织参与公共冲突治理的制度空间.....	205
结 语.....	218
参考文献.....	226
附 录.....	241
案例 A：四类调解型社会组织及其典型代表.....	241
案例 B：台北宝藏岩聚落拆迁冲突.....	243
案例 C：中华环保联合会参与环保冲突的方式.....	250
案例 D：草根社会组织的身份尴尬和资金困境.....	257
后 记.....	261

第一章 导 论

第一节 问题的提出及研究的意义

如何有效地预防、化解和转化公共冲突是一个需要迫切研究的问题。当前，政府主导的公共冲突治理模式的治理绩效存在一定的问题。为了满足公共冲突治理的迫切要求、弥补政府治理能力的不足以及治理效果的欠缺，引入社会组织参与公共冲突治理的过程、拓展公共冲突治理的主体、形成政府部门和社会力量联合共治的局面看似是一个不错的选择。社会组织的属性以及参与治理的热情是其参与公共冲突治理的内在驱动力。然而，社会组织参与公共冲突治理的外部条件是否具备？社会组织自身做好各种准备了吗？社会组织在参与公共冲突治理的过程中承担何种角色、发挥何种作用？对社会组织参与效果的理论预想真的能实现吗？这些都是需要加以细致研究的问题。对这些问题的回答，不仅有助于探寻提升公共冲突治理绩效的新路径，而且有助于拓展社会组织的功能，为社会组织的发展带来更多的机会。

一、问题的提出

我国已经进入公共冲突多发时期，公共冲突急待有效治理。如何有效地预防和治理公共冲突，如何变挑战为机遇、利用治理冲突的机会推进制度改革，如何构建常规化的公共冲突预防体系、治理体系以及转化体系已经成为

当下较为迫切的研究课题之一，这对维护安定团结、社会稳定、长治久安以及整个社会的全面可持续发展具有重要意义。

公共冲突的治理通常被认为是政府的职责。在应对和处理公共冲突事件的过程中，政府无疑承担着重大的责任，因而也背负着巨大的压力。这些压力包括自上而下的刚性“维稳”体制性压力以及来自公众自下而上的政府治理绩效评价压力。尤其是自上而下的刚性“维稳”体制性压力造成了当前政府主导的“维稳”模式存在一定的问题：首先，政府“维稳”高度依赖财力、人力、物力的巨大投入，过度依赖行政和强力手段的运用，而较为忽视法律和制度手段的运用，造成了治理行为的短期化，不利于公共冲突的深度化解；其次，运动式“维稳”较多、常规性“维稳”不足，冲突管理重结果、轻过程，重数量、轻质量；第三，在公共冲突的处置过程中，政府急于充当冲突当事方来“了事儿”，出现了“中立第三方”和“直接冲突方”的角色混淆，甚至引火烧身，将冲突矛头引向政府自身。与政府行政部门面临繁重的公共冲突治理压力这一境况相似，司法机构也面临着“诉讼爆炸”的压力。

在现实冲突治理压力以及体制性压力双重重压之下，当前冲突治理模式中存在的问题不是短期可以克服的。因此，为满足当前公共冲突治理的迫切要求、为克服和弥补政府在公共冲突治理中的弊端和不足、为提升公共冲突的治理效果、为缓解政府的冲突治理压力，我们需要探讨政府部门之外的主体参与公共冲突治理的可行性和效果。那么，除了政府之外，谁还可以在公共冲突治理中扮演重要的角色呢？我们将目光投向政府之外的另一类公共组织——社会组织^①。由于社会组织与政府一样具有公益性和非营利性，这为其参与公共冲突治理提供了内在的动力，因此，其可以承担一定的公共冲突治理职责。同时，与政府相比，社会组织还具有民间性、专业性等差异化属性，这为其在参与公共冲突治理的过程中发挥一些不同于政府的作用

① 对于社会组织的界定，将在下文中系统阐述。

用、补充政府治理能力的不足和治理效果的缺失奠定了基础。建立以政府为治理主体、以社会组织为补充的多元共治机制，将有助于缓解行政部门和司法部门的冲突治理压力，有助于为冲突治理带来民主化的氛围，有助于追求实质正义，有助于缓和乡土社会与现代法律规则的矛盾和冲突。

从现实来看，有越来越多的社会公众把社会组织作为反映诉求、服务社会、展现自我、丰富生活的载体，通过建立组织或参与组织活动来实现个人的社会价值。与此相应，我国的社会组织也在蓬勃发展，并在提供服务、参与公共治理、进行政策倡导、推进公民社会的养成等方面发挥了重要作用。然而，目前我国社会组织在不同领域的作用度是不平衡的，其作用主要集中在提供社会服务方面，而在参与公共问题的治理、预防和化解重大群体性事件和重大公共安全事件方面的作用空间还有待提升。这不禁引人深思：

第一，社会组织的作用空间是否应在作用广度和作用深度上有所拓展？从作用广度来看，社会组织更多地在提供服务这一领域发挥作用，而较少在参与治理和价值倡导等方面发挥作用。那么，社会组织是否有拓展作用领域的可能性？从作用深度来看，一些社会组织已经在化解社会矛盾这一公共冲突预防方面发挥了一些积极作用，那么，社会组织是否可以进一步参与公共冲突的过程管理和后续管理环节并在其中发挥积极作用？

第二，从理论上来说，社会组织的公益性、非营利性、民间性、专业性等珍贵属性及其所带来的功能优势会使社会组织在公共冲突治理中具体可以扮演哪些积极角色？承担哪些正向功能？在公共冲突治理过程中的众多角色和功能当中，哪些是社会组织所能扮演和承担的，哪些不是？政府和社会组织在公共冲突治理中各自的优势和局限是什么？如何进行互补？

第三，在现实中，都有哪些社会组织参与到哪类的公共冲突治理过程当中？在这些类别的公共冲突治理过程中，社会组织发挥了怎样的作用？社会组织参与公共冲突治理进程会制造冲突还是会预防和化解冲突？社会组

织参与公共冲突治理会带来哪些问题？

第四，与域外经验相比，我国社会组织参与公共冲突治理的实践存在哪些差异和差距？为什么目前我国社会组织参与公共冲突治理的实践很少？社会组织参与公共冲突治理的条件是什么？社会组织参与公共冲突治理的现实障碍是什么？如何克服？

本研究致力于对以上问题加以解答。

二、研究的意义

（一）理论意义

首先，在研究内容上，本书将对社会组织的研究锁定在其参与公共冲突治理过程的功效这一方面，这是对社会组织新功能领域的探讨，拓展了对社会组织的研究领域；其次，在研究对象上，本书将在实际中参与公共冲突治理过程的社会组织从其他的社会组织中抽离出来，对这类组织参与冲突治理的进程、功效和参与路径进行专门研究，这在当前对社会组织的研究中尚不多见；第三，本书尝试将国外冲突管理的理论成果与中国公共冲突管理的实际相对接，尝试以冲突管理的理论和思想为指导，审视我国现行公共冲突管理模式及其功效，在此基础上结合中国的实际情况，探索我国公共冲突治理模式的重塑之路，形成适用于中国具体情境的、对现实具有指导意义的新的理论成果。

（二）实践意义

第一，本书探讨社会组织作为公共冲突预防和化解新渠道的可行性和实现途径，这是对现有公共冲突预防和化解渠道的拓展研究；第二，本书对社会组织利益表达和利益代言功能的探讨，不仅有利于维护弱势群体的利益，防止社会不满的积聚，而且为社会力量维护自身权益、有序参与公共冲突过程提供了指导；第三，本书的成果可以直接服务于公共冲突治理的具体实践，为公共冲突管理的公共部门进行相应的制度或法律变革提供参考；第

四, 本书对社会组织参与公共冲突治理作用的系统研究和相关结论, 为当前我国社会组织拓展组织功能、达成组织使命提供了新的选择方向, 为变革社会组织的管理制度提供参考; 第五, 将社会组织引入公共冲突治理过程作为中立第三方, 有利于推进我国公共冲突治理主体多元化和治理途径的多元化, 满足公众组织化参与公共冲突治理的冲动, 推动公共冲突的深度化解; 最后, 针对当前我国公共冲突常规化治理机制的缺失, 探讨包括社会组织参与其中的常规化治理之路。

第二节 文献综述

尽管公共冲突与公共危机不同, 但是, 如果公共危机没有得到及时有效的治理, 就有可能演化为公共冲突。鉴于公共冲突和公共危机在某些方面的同质性以及相互转化性, 社会组织参与公共危机治理议题的研究积累, 对本书具有重要的参照意义。因此, 文献综述将首先对社会组织参与公共危机治理的研究现状进行概括。但是, 公共冲突和公共危机又具有很强的差异性, 二者不能混为一谈。在参与治理的方式、可能性、功效和作用方面, 社会组织参与公共冲突治理和参与公共危机治理也会存在很大的差异。因此, 要在区别公共危机和公共冲突的基础上, 对当前社会组织参与公共冲突治理的研究现状加以总结。此外, 本研究探讨社会组织参与公共冲突治理的功效, 最终目的是为了推进公共冲突的有效治理, 因此, 本书属于公共冲突治理这一研究领域, 公共冲突治理的研究现状也在本综述的介绍体系之中。最后, 对相关研究成果进行简单的评价。

一、社会组织参与公共危机治理文献综述

目前我国学界对社会组织参与公共危机事件管理、突发事件应急管理的作用这一议题的研究已经积累了非常丰硕的成果。一般认为,社会组织在参与公共危机治理的过程当中展现出了灵活反应能力和资源动员能力,在参与应急救援、危机现场管理、提供后续服务等方面发挥了一定的作用。薛澜在《危机管理:转型期中国面临的挑战》一书中指出,社会组织在减灾、救灾、灾后重建、危机意识宣传、危机萌芽预警和监控等各个缓解方面发挥作用,并且比较了政府与社会组织参与应急管理的异同。^①贾西津认为社会组织的参与就如同危机应对“挡风高墙”中的“水泥”,起到弥补缝隙的作用。^②在社会组织参与公共危机治理的具体功能方面,相关研究主要围绕以下几个方面进行了论述:张勤等人指出社会组织在公共危机发生时具有动员与整合、疏导化解冲突矛盾、修复与回应反馈等作用。^③蔺俊萍认为社会组织在突发类公共危机事件中具有精神动员功能、社会资源整合功能、协调沟通功能。^④正是考虑到社会组织在公共危机管理中的作用,张成福在《公共危机管理:全面整合的模式与中国的战略选择》一文中强调,有效的危机管理要注意资源整合,不仅要整合各级政府的资源和力量,同时也要整合政府、公民社会、国际社会、国际组织的资源,建立多主体之间的协作伙伴关系。^⑤

社会组织在参与公共危机治理中的作用与社会组织在参与公共冲突治理

-
- ① 薛澜、张强、钟开斌:《危机管理:转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社2003年版,第136页。
- ② 贾西津:《NGO:挡风高墙中的水泥》,《决策》2005年第8期,第23页。
- ③ 张勤、钱洁:《促进社会组织参与公共危机治理的路径探析》,《中国行政管理》2010年第6期,第88页。
- ④ 蔺俊萍:《突发事件应急管理中非政府组织的作用》,《经济导刊》2010年第12期,第90—91页。
- ⑤ 张成福:《公共危机管理:全面整合的模式与中国的战略选择》,《中国行政管理》2003年第7期,第7页。

中的作用具有一定的相似之处。比如,社会组织在参与公共危机所展现的矛盾化解、信息传递、协调沟通等作用,同样可以在参与公共冲突治理的过程中得以展现。

二、社会组织参与公共冲突治理文献综述

从国内外的研究成果来看,对社会组织参与公共冲突治理的研究着重于研究其参与治理的功效。社会组织参与公共冲突治理功效的研究成果集中在两个方面:首先是从社会结构的视角来看待社会组织的作用,认为社会组织作为社会中层力量有助于缓冲政府和民众的矛盾,释放冲突能量,因而起到预防冲突爆发和防止冲突升级的作用;其次是从社会组织的利益表达功能入手,认为社会组织作为民众利益表达、利益协商、利益维护的渠道而参与公共冲突进程,与冲突各方或政府谈判、协商和沟通或影响政策议程,最终有助于争议结点的聚焦和打开,因此对公共冲突具有预防和抑制作用。

(一) 社会组织对公共冲突事件爆发的缓解作用:社会结构视角

国外研究从社会结构、社会运动、组织网络、政治过程等视角探讨了社会组织对于冲突预防和化解的功能。大众社会理论的代表人物威廉·康豪瑟(William Kornhauser)非常强调社会中层组织的作用,认为位于政治精英和民众之间的社会中层组织通过其缓冲作用和交流平台作用释放了冲突的能量,中层组织的多样性推动民众利益和认同感的多样化,降低了民众被大量动员到社会运动中的可能,减少大规模社会冲突的发生。反之,如果社会变化削弱了社会中层组织的力量使得精英和民众面对面接触的话,就会很容易产生大规模社会运动。^①与康豪瑟不同,政治过程理论的代表认为唐纳德·冯纳卿(Donald Von Eschen)对社会组织抑制社会运动的功能并不乐观。他指出,组织网络越发达,就越容易产生社会运动,具有与社会主流不

^① William Kornhauser. The Politics of Mass Society. New York: Free Press, 1959.

同价值观的社会组织还可能会促进其成员对各类社会运动的参与。^①对于这一争论,赵鼎新做了很好的解读,他认为康豪瑟的理论和冯纳卿的理论并不矛盾,冯纳卿关注的是中小规模社会运动的微观动员过程,而康豪瑟则是从宏观的角度来说明社会中层组织越发达,就越不容易产生大规模的社会运动。总体而言,赵鼎新赞同康豪瑟的观点,认为中层组织之间以及中层组织与国家之间的对话有利于缓解公众对社会的不满情绪,从而不会因为冲动而轻易加入某个大众运动。^②

(二) 社会组织对公共冲突事件爆发的抑制作用:利益表达视角

以上研究从社会结构这一宏观视角,探讨了社会组织对于完善社会结构、建立政府和民众之间的缓冲地带、抑制公共冲突发生所起到的作用,具有一定的启发意义。此外,还有一些学者从较为微观的视角,探讨了社会组织在公共冲突治理中的作用。其中,社会组织的利益表达功能及其对公共冲突事件爆发的抑制作用受到了普遍的关注和认可。阿尔蒙德指出,当一个社会的民众无法通过成立组织或依靠现有组织来充分地表达或代表自身利益的时候,任何一个偶然因素都可能会引发民众以出乎预料或难以控制的方式来发泄长期积聚的不满。^③拉尔夫·达伦多夫(Ralf G. Dahrendorf)认为,冲突的暴力性程度与组织和利益清晰表达的程度呈负相关关系,一旦群体在表达利益诉求的过程中缺乏组织依托、利益难以清晰表达时,就会导致大量情感因素卷入冲突过程,冲突也就更具暴力性。^④乔治·齐美尔(Georg Simmel)指出,冲突群体的利益表达和目标越清晰,其越会较少地采用暴力性的

① Donald Von Eschen, Jerome Kirk, Maurice Pinard. The Organizational Substructure of Disorderly Politics. Social Forces. 1971,49(4):529~544.

② 赵鼎新:《社会与政治运动理论:框架与反思》,《学海》2006年第2期,第23页。

③ 阿尔蒙德:《比较政治学:体系、过程和政策》,上海译文出版社1987年版,第202页。

④ Ralf Dahrendorf. Class and Class Conflict in Industrial society. Stanford, California: Stanford University Press, 1959.135.

手段，而更多地使用讨价还价的手段以达成目标。^① 乔纳森·特纳（Jonathan H. Turner）表达了相似的观点，他认为冲突群体内组织化程度的提高以及冲突群体间联系的提高会使得冲突的暴力性下降，利益组织化与清晰表达的后果是竞争、讨价还价与妥协。^② 以西方国家的劳资冲突演变历史来看，在成立工会前，由于工人的利益和目标不能得到很好地表达，劳资纠纷很容易演变为暴力冲突；而工会成立之后，大规模的暴力性劳资冲突则有所减少，工人的利益诉求得以组织化地表达之后，利益目标也便更加清晰，暴力性冲击手段逐渐被谈判和协商所取代。

于建嵘在总结“瓮安事件”的教训时，强调要允许一般民众形成自己的利益表达组织并对其开放，以此推动相对均衡的利益分配格局的形成。^③ 李永杰认为社会组织通过发挥利益表达机制、促进公平机制可以有效化解社会冲突。^④ 彭小兵论证了社会组织在化解城市拆迁的矛盾中的作用机理，指出社会组织可以通过创设完善的利益表达渠道，提供畅通的信息交流平台，承担多样性拆迁诉求，来发挥其制衡监督、利益表达和弱化矛盾等作用机制的功能，实现城市拆迁的协调沟通和利益平衡。^⑤ 齐海丽认为位于国家与民众之间的较为成熟的社会组织，其利益表达和聚合功能、信息传达和利益协商功能，化解了公民与政府之间的矛盾。^⑥ 张玉磊认为公民社会的发育以及公民权利意识的觉醒共同推动着我国整体社会空间的扩大，以组织化的方式来推进利益表达和利益维护越来越具有可行性，其在现实中的突出表现就是维权类结社组织的迅速发展。要实现组织化这种利益表达方式的稳定和持续发展

① Georg Simmel. *Conflict and the Web of Group Affiliations*. Free Press, 1955.

② 乔纳森·特纳：《社会学理论的结构》，邱泽奇、张茂元译，华夏出版社 2001 年版。

③ 于建嵘：《瓮安事件给我们哪些教训》，《学习月刊》2008 年第 9 期，第 41 页。

④ 李永杰：《公民社会组织的社会矛盾化解机制》，《辽宁行政学院学报》2007 年第 4 期，第 17—18 页。

⑤ 彭小兵、巩辉、田亭：《社会组织在化解城市拆迁矛盾中的作用研究——基于利益博弈的架构》，《城市发展研究》2010 年第 4 期，第 69 页。

⑥ 齐海丽、张晓军：《服务型政府建设中的社会组织参与》，《学会》2010 年第 3 期，第 9 页。