



公共冲突管理评论

— 2015 —

主 编 常 健

副主编 许 尧

南开大学出版社

公共冲突管理评论

(2015)

主 编 常 健

副主编 许 尧

南开大学出版社

天 津

图书在版编目(CIP)数据

公共冲突管理评论. 2015 / 常健主编. —天津: 南开大学出版社, 2016.7

ISBN 978-7-310-05168-7

I. ①公… II. ①常… III. ①突发事件—公共管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 158489 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 孙克强

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

北京楠海印刷厂印刷

全国各地新华书店经销

*

2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

250×170 毫米 16 开本 27 印张 2 插页 438 千字

定价: 56.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

**南开大学周恩来政府管理学院
公共冲突管理研究中心**

前 言

2015年是公共冲突管理领域研究进一步深入的一年,学者们从各个不同层面和角度对公共冲突管理进行了富有启发性的研究。

首先,对公共冲突管理制度和机制的探讨成为这一年研究的突出亮点。常健在社会治理的宏观背景下研究了中国公共冲突治理制度建设的方向,并具体研究了在法治国家建设中四类治理规范的结构关系和协调机制;张振华则从相对的角度研究了中国的社会冲突缘何未能制度化;常健和刘一介绍了韩国公共冲突管理机制的系统化构建的经验,常健和李志行更具体地分析了韩国政府委员会在公共冲突治理中的作用及其对中国的启示;王玉良则研究了中国公共冲突管理中的政府责任及其机制建构,并特别探讨了在公共冲突治理中政府信任的缺失与建构方式。从总体上看,中国公共冲突管理最亟须解决的问题是建立有效的冲突管理制度和机制。上述这些研究对冲突管理制度和机制的建立与改善可以提供一些启发和促进。

其次,对公共冲突管理策略的研究更加具体。本书包括了阎耀军和郭涛用仿真模拟方法对社会冲突前馈控制方式的研究,张春颜对中国冲突治理中控制与化解的内在逻辑的研究,张春颜和常健对公共冲突控制与化解耦合效果的研究,赵伯艳对我国公共冲突干预治理中存在的角色混乱问题的解析,韦长伟对社会组织融入社会冲突管理的时机研究,韦长伟和贾晓光对社会冲突解决中“花钱买稳定”策略的研究,原珂和关耀强对基层政府公共冲突治理思路的研究,以及常健和原珂对西方冲突化解的主要方法及其发展脉络的研究。对以往公共冲突管理采取的各种具体策略的研究和评价,有助于公共冲突管理策略更加精制、更富成效。

再次,对公共冲突发展过程的研究更加聚焦。在本书收录文章中,包括了吕鹏运用广义共享性谱系对群体性事件演化规律的研究,原珂和齐亮对旁观者介入公共冲突过程的分析,徐祖迎对网络动员的影响因素的分析,杨华

和罗兴佐对征地拆迁中“闹大”现象的分析,以及常健和刘明对个人权利诉求导致公共冲突压力的影响因素分析。这些对公共冲突过程及其影响因素的更加细致的分析,为如何建立有效的公共冲突管理机制提供了有益的启发。

最后,公共冲突各领域的研究进一步展开。在本书中,包括了常健和李志行对韩国环境冲突历史发展与冲突管理体制的研究,许尧对医患冲突管理的研究,原珂对社区冲突化解的探讨,赵玉林对互联网多元治理模式的探索,徐小洪对劳动利益争议处理机制的建议,以及吕德文对城管机制的案例析。这些研究对于深入理解公共冲突管理的制度、机制和策略具有重要的启发意义。

此外,对公共冲突管理作为一个研究领域的研究也受到关注。李婷婷和李亚的文章对中国公共冲突管理的研究状况进行了总体回顾和评价,常健和王玉良的文章对冲突化解诸领域及其对公共冲突化解的影响进行了具体分析,徐祖迎的文章则从公共冲突管理的视角对有关网络动员的研究进行了述评。这些研究有助于对公共冲突管理研究的总体走向进行把握,使研究者们对自己从事的具体研究能够有更明确的学术定位。

本书收录了2015年9月19日在清华大学公共管理学院举行的以“风险评估与社会冲突治理”为主题的第四届公共冲突管理年会中的部分论文,同时收录了2014年第三届公共冲突管理会议中一些未及在《公共冲突管理评论(2014)》中收录的论文,还包括一些学者在这一研究领域撰写的重要研究成果。由于我们的视野所限,可能还会有一些重要的研究成果未能包括进来。我们衷心希望通过出版《公共冲突管理评论》能够使更多的公共冲突研究者聚拢在一起,相互启发、相互促进,为改善中国的公共冲突管理做出我们力所能及的贡献。

常健 许尧

2016年1月31日于南开大学

目 录

公共冲突管理的制度与机制

社会治理视角下中国公共冲突治理的制度建设 / 常健	3
法治国家建设中四类治理规范的结构关系和协调机制 / 常健	12
中国的社会冲突缘何未能制度化：基于冲突管理的视角 / 张振华	16
公共冲突管理机制的系统化构建——韩国的经验及借鉴 / 常健 刘一	34
韩国政府委员会在公共冲突治理中的作用及其启示 / 常健 李志行	49
公共冲突管理中的政府责任及其机制建构 / 王玉良	63
缺失与建构：公共冲突治理视域下的政府信任探析 / 王玉良	74

公共冲突的治理策略

社会稳定风险仿真模拟与社会冲突的前馈控制 / 阎耀军 郭涛	89
控制与化解的交互：转型期中国冲突治理的内在逻辑 / 张春颜	103
公共领域冲突控制与化解的耦合对治理方式与 效果间关系的影响研究 / 张春颜 常健	112
我国公共冲突干预治理中存在的角色混乱问题解析 / 赵伯艳	127
社会组织融入社会冲突管理的时机找寻 / 韦长伟	136
社会冲突解决中的“花钱买稳定”策略研究 / 韦长伟 贾晓光	150
公共冲突视角下的基层政府治理新思维 ——基于群体性事件的分析 / 原珂 关耀强	162
西方冲突化解的主要方法及其发展脉络 / 常健 原珂	170

公共冲突的过程分析

广义共享性谱系与群体性事件演化规律研究 / 吕鹏	183
--------------------------------	-----

“旁观者”现象：旁观者介入公共冲突的过程分析 及破解策略 / 原珂 齐亮	206
网络动员的影响因素分析 / 徐祖迎	220
农民的行动策略与政府的制度理性 ——对我国征地拆迁中“闹大”现象的分析 / 杨华 罗兴佐	232
国家安定与个人权利保障：转型悖论及其消解 / 常健 刘明	249

公共冲突管理的不同领域

韩国环境冲突的历史发展与冲突管理体制研究 / 常健 李志行	263
当代中国医患纠纷的治理机制：现状、问题及建议 / 许尧	278
医患纠纷治理中的冲突转化及其途径 / 许尧	299
中国城市社区冲突及化解路径探析 / 原珂	311
构建我国互联网多元治理模式 ——匡正互联网服务商参与网络治理的“四大乱象” / 赵玉林	324
“劳动利益争议”处理机制的缺失与构建 / 徐小洪	336
灰色治理与城市暴力再生产 ——鲁磨路“城管”实践的机制分析 / 吕德文	344

公共冲突管理研究回顾与借鉴

中国公共冲突解决研究述评 / 李婷婷 李亚	381
冲突化解研究诸领域及其对公共冲突化解研究的影响 / 常健 王玉良	394
网络动员研究述评——以冲突管理为视角 / 徐祖迎	412

公共冲突管理的制度与机制

社会治理视角下中国公共冲突治理的制度建设

常健

摘 要：公共冲突治理制度建设与完善可以使冲突各方建立合理和稳定的行为预期，从而使其行为更趋于理性，更偏向采取合作策略。中国现行公共冲突治理制度在应对现实公共冲突的过程中面临着一系列严峻的挑战，包括冲突治理规范的结构性价错位降低了治理效能，冲突治理主体的单一化格局使治理潜能受到限制，过度强调冲突预防的冲突治理策略使冲突的正向功能难以释放，冲突治理形态的运行失衡造成制度成本提高，以及冲突治理手段的控制导向使治理缺乏成效。中国公共冲突治理的制度建设应当致力于三种冲突治理规范的结构契合，三类冲突治理主体的分工协同，合法性边界的适度拓宽为冲突“自我治愈”功能的实现留下空间，冲突控制与冲突化解两种手段的耦合互补，以及应急管理与管理常规两种态势的运行平衡。

关键词：公共冲突；社会治理；社会建构主义；公共冲突治理制度

公共冲突治理的制度建设，对于有效应对由于社会转型导致的各种多发、持续和难以化解的公共冲突具有极其重要的作用。近些年来，国家在公共冲突治理的制度化建设方面作出了积极的努力并取得了显著的成效。但由于各

作者简介：常健，南开大学周恩来政府管理学院副院长、教授、博士生导师，研究方向为公共冲突管理、人权理论。

基金项目：国家社科规划重点项目“公共领域冲突管理体制研究”（项目编号：13AGL005）。

文章来源：本文刊载于《天津社会科学》2015年第2期。

种历史和现实的原因,现行的公共冲突治理制度和体制仍然面临着一些较为严峻的挑战。中共十八届三中全会将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标,并提出要“加快形成科学有效的社会治理体制”,这为建立健全公共冲突治理制度、完善公共冲突治理体制和机制提出了明确的指导性原则。

一、公共冲突治理对制度建设的要求

公共冲突是指公共领域中发生的事关公共利益的冲突。中国目前正处于社会转型的关键时期,社会矛盾的聚集使公共冲突在发生频率、规模和强度方面都呈现急剧上升的趋势。尽管在社会转型时期都会出现这种状况,但能否有效地治理公共冲突,关系到社会的深层稳定和国家的长治久安,考验着政府的治理能力。

有效地治理公共冲突需要以完善的公共冲突治理制度为背景。制度是规定人们行为方式的相对稳定的规则体系。公共冲突治理制度可以对公共冲突中的合法行为与不合法行为作出明确的界定,为合法行为规定实现条件,对不合法行为规定惩罚措施,并对如何裁定行为的合法性规定明确程序,对如何调解两种合法要求规定必要的机制,对惩罚不合法行为规定必要的手段。公共冲突治理制度可以使冲突各方对彼此行为的选择及其结果形成理性的预期,并促使其更倾向于作出理性的选择。同时,公共冲突治理制度也为冲突治理者提供了良好的制度依据和合法手段,使其可以更加有效地进行公共冲突治理。

评价公共冲突治理制度是否完善,可以从五个维度加以分析:

第一,制度的各种规范之间是否有良好的结构关系。如果各种制度规范之间的结构关系不够合理,那么它本身就会产生很多无法解决的冲突,不仅无法对冲突行为形成有效的规制,而且其本身就会成为冲突产生的重要根源。

第二,制度规定的冲突治理主体的结构是否合理。这包括三个方面:一是制度是否安排了足够的主体来参与公共冲突的治理;二是制度是否赋予各类冲突治理主体以充分的合法性权力;三是制度是否对各类冲突治理主体的相互协同作出了适当安排。

第三,制度对公共冲突治理的基本导向是否合理。公共冲突治理的导向

涉及如何看待公共冲突的作用和功能,以及如何应对这些作用和功能。如果将公共冲突的作用完全视为消极的,就会形成治理的防御导向;如果认为公共冲突也具有某些积极作用和功能,就会形成治理的利用导向;如果认为公共冲突的作用和功能完全是积极的,就会形成治理的促进导向。

第四,制度确定的公共冲突治理形态是否合理。公共冲突治理形态可以分为常规形态和非常规形态。常规治理形态有确定的治理阶段和步骤,明确的程序要求和权力与资源的协调配置。而非常规治理形态则更多要求在短时间内采取紧急行动,程序相对简化,权力和资源集中配置,并赋予治理主体更多的自由裁量权。合理的公共冲突治理形态应当以常规治理形态为主,以非常规治理形态为例外。如果情况发生了颠倒,就会出现“治理过度”或“治理不当”。

第五,制度对公共冲突治理的手段安排是否合理。公共冲突治理的手段可以分为冲突控制类手段和控制化解类手段。公共冲突治理手段的合理安排一方面涉及以哪一类手段作为主要手段,另一方面涉及是否能够规定适当条件使两类手段充分耦合。

根据制度的建构主义,制度是在应对现实需求中形成和调整的。中国的公共冲突治理制度正在经历根据冲突治理需求的变化进行调整的过程。在计划经济时代,中国政府根据当时公共冲突的性质和特点建立了一整套治理公共冲突的制度规范,对治理当时的公共冲突是具有一定成效的。但随着社会主义市场经济体制的建立和社会多元化结构的形成,公共冲突的性质和特点都发生了深刻的变化,原有的冲突治理制度也不再适应公共冲突的治理要求。改革开放以来,中国的公共冲突治理制度不断发展变化,以适应新形势下公共冲突的治理要求,但从总体上看,当前我国公共冲突治理制度的整体架构还存在许多缺陷,需要认真加以分析。

二、当前公共冲突治理制度存在的问题

根据上述五个维度来进行考察,中国现行的公共冲突治理制度在应对现实公共冲突中存在以下五个方面的问题。

1. 冲突治理规范的结构错位降低了治理效能

公共冲突的治理规范从形态上大体可以分为三类:法律规范、行政规范、

社会规范。法律规范是立法机构制定的规范,行政规范是行政机构制定的规范,社会规范是社会组织制定的规范。在中国的冲突治理规范中,行政规范是主导,法律规范和社会规范都相对较弱。同时,与其他国家有所不同,中国的法律规范和行政规范之间的关系有其特殊性,即行政规范可以在符合宪法、法律的前提下作出带有创制性的规定,可以对某些尚未受到法律调整的社会生活作出行政规范的调整。依照 1985 年全国六届人大三次会议作出的《关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定》,国务院制定的行政法规在关于经济体制改革和对外开放等问题上,可以体现某些立法上的“超前性”和“实验性”,经过实践检验,条件成熟时由全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会制定法律。

法律与法规之间关系的这种特殊性势必会造成各种规范的结构矛盾。首先,由于缺乏实际的违宪审查,一些具体法律与宪法不相契合,这表现为两种形式:一是宪法的规定缺乏具体法律予以体现;二是具体法律的一些规定违背宪法原则。其次,行政规范与现行法律不相契合,这也表现为两种形式:一是一些行政规范无现行法律可依;二是一些行政规范与现行法律相冲突。

各种规范之间的结构性矛盾,会导致现实中的各种冲突。一方面,各种利益相关者会各执对自己有利的规范而发生冲突,如前些年《物权法》和《城市房屋拆迁管理条例》之间的冲突。另一方面,一些在宪法中规定的权利没有在具体法律中予以体现,因此造成人们依据宪法主张自己的权利,却无法依据具体法律予以救助。如在受教育权方面的“齐玉苓案”所引发的争议。

此外,中国社会规范较弱的特点,也使社会生活的很多具体方面缺乏必要的规范约束,从而导致一些公共冲突的发生和难以治理。如在教育、医疗、商品生产和服务、互联网等领域,就缺乏强有力的行业组织对从业者进行行为规范。

2. 冲突治理主体的单一化格局使治理潜能受到限制

公共冲突的治理主体也可以大体分为三种类型,即司法主体、行政主体和社会主体。司法主体是司法机关及其工作人员,行政主体是政府行政机关及其工作人员,社会主体包括各种社会组织及其成员、媒体及其从业人员等。

在中国当前的冲突治理体制的主体设定中,行政主体仍然居于主导地位。这既有计划经济时代行政主导的遗迹,也有改革开放以来政府强势推动改革

的影响。但从冲突治理的角度来看,这会导致两个不利结果。一是司法机关与行政机关的一体化,二是社会组织缺乏充分的发展空间。这两者结合形成了公共冲突治理主体单一化的格局。司法机关与行政机关的一体化,会使司法机关在处理公共冲突时缺乏独立性。在许多公共冲突中,政府往往成为冲突的一方。在这种情况下,司法机关缺乏独立性,就会使冲突的其他各方不相信司法机关的中立性和司法判决的公正性,导致冲突不断升级。社会组织缺乏充分的发展空间,使得公共冲突治理中政府行政机关不得不事事出头,去做许多政府不适宜做的工作,失去了回旋的余地,降低了政府威信。

3. 防御性的冲突治理导向使冲突的正向功能难以释放

对公共冲突作用和功能的理解,决定了冲突治理制度建设的基本导向。根据冲突管理理论,公共冲突既有负向效应,也有正向功能。其负向效应经常是显而易见的,但其正向功能往往被忽略。公共冲突对社会的正向功能主要包括以多元化的小型冲突防止社会的整体性分裂,作为“安全阀效应”防止大规模破坏,作为动力促进新机制的产生,作为平衡机制有助于社会的维系,创造联盟关系形成共同利益。公共冲突对冲突各方的正向功能主要包括平等化、吸引关注、凝聚力量、组织人员、提升认同感、评估自身、修正主张、加深相互理解等。公共冲突对公共组织的正向功能主要包括暴露关键问题、促进革新,激发批判性思维,创造新的解决方案,提供更多备选方案、预防潜在风险,以及促进深度交流和相互理解。^①公共冲突治理的目标就是要抑制冲突的负向功能,发挥其正向功能。

但在当前社会转型的背景下,政府更加关注公共冲突的消极影响,因而在公共冲突治理的制度导向上更加强调冲突预防,希望将各种公共冲突尽早消灭在萌芽状态。这种防御性的冲突治理导向固然会大幅减少公共冲突可能产生的负向效应,但同时也会使公共冲突的正向功能得不到充分释放和发挥。就如同孩子刚一感冒发烧就马上给吃退烧药,虽然可以迅速减轻感冒症状,但却会使发烧的正常机体功能无法发挥其应有作用,久而久之,就会降低机体自身的免疫能力。

4. 冲突治理形态的运行失衡造成制度成本提高

在制度成熟的国家中,对公共冲突的常规管理是常态,应急管理是非常

^① 参见常健等:《公共冲突管理》,北京:中国人民大学出版社,2012年,第5~9页。

态,只有当公共冲突的发展威胁到社会整体的安全和稳定时,才会采取以强力控制为特征的应急管理状态。在通常情况下,对各种公共冲突只是按照常规程序进行治理,使冲突能量得到合理宣泄,也使冲突各方有更多的沟通和互动空间。

由于中国公共冲突治理的防御性导向,近些年来中国公共冲突治理的制度建设主要强调应急管理,特别关注各种应急预案的制定和实施。但对于公共冲突的常规化治理却关注较少。过度强调应急管理而忽视对公共冲突的常规化治理导致了三个方面的问题:一是使公共冲突的治理成本大幅度提高;二是激化了许多可以通过常规程序有效治理的冲突;三是造成了许多负面的“溢出”效应,如应急机构变成了常设机构,权力的过度集中成为常态等。

5. 冲突治理手段的控制导向使治理缺乏成效

单纯采用冲突控制手段虽然可以使公共冲突在短时间内得到抑制,但冲突治理的短期效果和长期效果都值得担忧。如果过度采用控制手段,而缺乏充分的冲突化解手段的支持,就有可能产生两种负面效应:一是短期的冲突激化效应,促使冲突升级;二是沉默火山效应,使冲突能量聚集而无法得到有效疏泄,导致冲突的频繁复发或集中爆发。

在防御性冲突治理导向和以应急管理为主导形态的冲突治理格局下,中国在公共冲突治理的手段选择上,自然就更倾向于采用冲突控制手段,而只是将冲突化解作为辅助性手段。这些手段可以熄灭公共冲突的表层火焰,却难以触及公共冲突的深层根源,其结果是仅仅维持了表层的平静,却难以达至深层稳定,甚至会在一定程度上牺牲深层稳定。同时,冲突控制和冲突化解手段在运用上也缺乏充分的协同配合,使两种手段的功效难以得到充分的发挥。

三、从社会治理视角看公共冲突治理制度的改善方向

十八届三中全会提出了“社会治理”的思路。与“社会管理”的提法相比,“社会治理”强调系统治理、依法治理、综合治理和源头治理,注重建立有效预防和化解社会矛盾的制度、体制和机制,为公共冲突治理制度建设指明了改进的方向。

从“社会治理”的视角出发,公共冲突治理制度建设应重点关注以下方

面的改进:

1. 三种冲突治理规范的结构契合

从总体上看,公共冲突治理制度建设要逐渐从行政规范中心转向法律规范中心。那些与现行法律相悖的行政规范,或者提升为新的法律,或者被放弃。另一方面,要大力发展社会规范,以弥补法律规范和行政规范的不足,形成层级分明、相互补充的公共冲突治理规范体系。

但在冲突管理的法治建设过程中要特别注意防止两种倾向。第一,要特别防止以法律规范替代其他两类规范。法治建设的目的是使法律成为最终规范,而不是成为唯一规范。第二,要特别注意防止冲突治理立法操之过急。当条件和时机不成熟时强行立法,很容易形成行之有效的管制性立法。

2. 三类冲突治理主体的分工协同

在强调调动司法、行政和社会三方力量的同时,在制度上要明确三方的职责分工,并要特别防止形成简单的一体化格局。在有效的冲突治理中,需要相对中立的第三方干预。在许多国家的冲突治理实践中,司法机关、行政机关和社会组织都会在特定的冲突化解中承担中立的“第三方”角色。因此,在制度设计上,我们应明确规定第三方的相对独立性,这有助于在任何一方卷入冲突时,仍然存在相对中立的第三方。

在明确司法、行政和社会三方分工的基础上,要注重三方力量的协同。在中国的冲突治理实践中,司法、行政和社会的三方协同程度,对冲突治理的效果有很大的影响。例如,中国的社会组织如果缺乏一定的官方背景,在承担第三方干预角色时就会面临公信力不足的问题。再如,中国的“诉访循环”形成的重要原因之一,就是司法机关与行政机关缺乏适当的沟通和协调。

3. 合法性边界的适度拓宽为冲突“自我治愈”功能的实现留下空间

根据社会建构主义的相关理论^①,冲突治理的制度建设应当是为了应对现实的挑战,而不是依据抽象理性来裁切。如果现实中的公共冲突可能通过自身发展达到自治,新的制度建设就是没有必要的。因此,在公共冲突治理的制度建设中,应当充分考虑冲突本身的“自我治愈”“自我消解”功能,顺应其自然的发展规律,适当地施加制度外力来强化冲突的“自我治愈”和

^① 社会建构主义是彼得·博格(Peter Berger)和托马斯·卢克曼(Thomas Luckmann)提出的理论,它解释了制度的自然产生方式。有关这一理论请参见 Peter L. Berger and Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York: Penguin Books, 1966.