


- 国家安全研究丛书
- 本成果受到中国人民大学“985工程”的支持

公共冲突管理与解决

GONGGONG CHONGTU GUANLI YU JIEJUE

王宏伟 著

 中国劳动社会保障出版社

国家安全研究丛书

本成果受到中国人民大学“985工程”的支持

公共冲突管理与解决

王宏伟 著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共冲突管理与解决/王宏伟著. —北京: 中国劳动社会保障出版社,
2015

(国家安全研究丛书)

ISBN 978-7-5167-1811-7

I. ①公… II. ①王… 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(2015)第 054094 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

保定市中画美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 15 印张 225 千字

2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

定价: 39.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

**我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。**

举报电话: (010) 64954652

序

目前，我国正处于经济转轨、社会转型的关键时期。随着改革开放进入深水区，社会矛盾和风险积聚，各种公共冲突发生的概率明显增大，挑战着政府的公共管理能力。如何有效地管理和解决公共冲突，关系着中国和谐、稳定的大局，也关系着建设平安中国、实现中华民族伟大复兴梦想的大业。

近年来，我国各类公共冲突不断发生，如医患冲突、城管执法冲突、劳资冲突、邻避冲突等，有的还表现为大规模群体性事件。这些公共冲突成为社会公众和媒体舆论关注的焦点，如果政府处理不当，就会导致公信力受挫，引发严重的形象危机。

在一定程度上，公共冲突频发的深层次原因是公众利益诉求表达渠道不畅，甚至是公共政策制定、执行偏差造成公众利益受损。因而，公共冲突管理不能止于事后的控制，而必须进行事先的风险防范与前馈控制、事后的问题反思与解决。王宏伟的《公共冲突管理与解决》一书就体现了这样的思想。

自2003年“非典”以来，我国政府非常重视突发事件的应对。突发事件被分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。其中，社会安全事件的发生与演进规律与其他三类突发事件不同，表现出明显的非线性特征。公共冲突与社会安全事件联系密切，但并不完全相同。公共冲突如果得不到有效管理，就有可能升级为社会安全事件。作为长期研究应急管理的一名学者，王宏伟对公共冲突管理与解决的探讨，无疑是在其既有基础上的一种自然的学术延伸。

《公共冲突管理与解决》是中国劳动社会保障出版社出版的“国家安全研究丛书”中的第一本书。党的十八届三中全会以来，以习近平同志为核心的党中央对国家安全高度重视，成立了国家安全委员会，高屋建瓴地提出了总体国家安全观。现在，国家安全的内涵远远超出了以外交、军

事安全为核心的对外安全，而兼有对外、对内两个维度：对外，维护国家的主权、安全与发展利益；对内，维护政治安全与社会稳定。在经济全球化迅猛发展的今天，国际问题与国内问题相互转化，传统安全威胁与非传统安全威胁交织，公共安全与国家安全的界限日渐模糊，这使得国家安全应该成为、也正在成为公共管理学科研究中的一个新的重要课题。

总体国家安全观要求我们“对内求发展、求变革、求稳定、建设平安中国，对外求和平、求合作、求共赢、建设和谐世界”。公共冲突管理与解决无疑是政府促进发展、推动改革、实现稳定所必须掌握的一项基本技能，无疑是建设平安中国、实现国家安全治理能力现代化的题中应有之义。所以，它既属于公共安全研究的范畴，也属于国家安全关注的领域。

在这种背景下，王宏伟副教授尝试将国家安全与应急管理研究结合起来，是非常有意义的一件事情。我想，不站在国家安全的高度，研究应急管理或许就缺乏一种全球化时代所必须的世界眼光；不落实到公共管理与政策层面，国家安全战略或许就容易流于空泛。

进入新世纪后，中国人民大学组建公共管理学院，曾经率先在全国非军队、公安院校成立了第一家国防与国家安全研究所。2003年，王宏伟进入该所任教，主要从事国防经济与国家安全教学与研究。2006年，从美国伊利诺伊大学访学回来后，他开始学术转向，研究公共安全、应急管理、反恐怖等方面的问题，并与相关实践部门开展了大量的课题研究。我相信，以其学术经历和积累，他一定能够在学科的交叉处获得成功。

如今，国家安全的内涵空前丰富。国家安全研究已经不再能由任何一个学科所包揽。可以说，总体国家安全观的提出为公共管理学科提供了一个新的学术生长点。但是，客观地讲，目前，我国公共管理学者在国家安全研究领域里的话语权还很有限。我期待，越来越多的公共管理学者向这一片学术沃土进军，为维护中国的国家安全提供智力支持。

全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会秘书长
中国人民大学公共管理学院教授 董克用

2015年1月22日

目 录

第一章 聚焦公共冲突与管理 / 1	
第一节 公共冲突概述	2
第二节 公共冲突的根源	12
第三节 公共冲突的管理与解决	22
第二章 公共冲突的前馈控制 / 30	
第一节 重大决策社会稳定风险评估的缘起与意义	31
第二节 社会稳定风险评估的制度与问题	35
第三节 社会稳定风险评估机制的完善	43
第三章 行政纠纷解决与信访制度 / 50	
第一节 行政纠纷解决	51
第二节 信访的历史与作用	56
第三节 信访制度存在的问题与解决	66
第四章 群体性事件应急管理 / 70	
第一节 群体性事件的界定与性质	70
第二节 群体性事件的特征与生成机理	75
第三节 群体性事件“标本”解析：瓮安事件	82
第四节 群体性事件的应急管理之道	87
第五章 个人极端暴力事件管理 / 94	
第一节 个人极端暴力事件与公共冲突	94
第二节 个人极端暴力事件的特征	98
第三节 个人极端暴力事件的预防与应对	104
第六章 劳资冲突管理与解决 / 110	
第一节 劳资冲突的性质与诱因	110

第二节	劳资冲突的原因分析	117
第三节	劳资冲突的表现形式与特点	120
第四节	劳资冲突的管理与解决	123
第七章	环境冲突管理与解决 / 130	
第一节	环境冲突的原因	131
第二节	环境冲突的博弈	142
第三节	环境冲突的特征与演化	145
第四节	环境冲突的管理与解决	152
第八章	征地拆迁冲突管理与解决 / 155	
第一节	征地拆迁中的利益博弈	155
第二节	征地拆迁冲突的原因与特点	158
第三节	征地拆迁冲突的管理与解决	167
第九章	城管执法冲突管理与解决 / 171	
第一节	城管执法的污名化	171
第二节	城管执法的困境	177
第三节	城管执法冲突的管理与解决	180
第十章	医患冲突管理与解决 / 186	
第一节	医患关系的演化	186
第二节	医患冲突的管理困境	192
第三节	医患冲突的管理与解决	200
第十一章	农村公共冲突管理与解决 / 206	
第一节	农村公共冲突的类型	206
第二节	农村公共冲突的特征与影响因素	213
第三节	农村公共冲突的管理与解决	215
结束语	总体国家安全观、平安中国建设与创新公共冲突治理 / 219	
	参考文献 / 227	
	后记 / 230	



第一章

聚焦公共冲突与管理

在现实中，公共冲突常常表现为媒体关注的焦点性事件。提起公共冲突，人们会情不自禁地想起医患关系、征地拆迁过程中的以命相搏、城管与小贩的猫鼠游戏、PX 项目引发的公众抗争、个人极端暴力事件等。这些都是中国在现代化过程中正在经历的阵痛，我们应该深刻理解中国经济社会发展形势、利益格局调整状态以及公众思想观念变化，反思自身社会管理、包括公共冲突管理观念与方式的短板与弊端，进行有效的调整，减缓现代化带来的震荡。

从宏大的时代背景来看，我国正处于经济转轨、社会转型的关键时期。它是一个被描述为以“四个深刻”为特征的特殊时期：第一，经济体制深刻变革；第二，社会结构深刻变动；第三，利益格局深刻调整；第四，思想观念深刻变化。所有公共冲突的发生都与此有着密切的关系。

环顾我们生活在其中的社会，有时，新与旧的体制在猛烈地碰撞着，激进与保守的理念在激烈地冲突着；有时，它们又相安无事。“破”字当头，但“立”却未在其中。由此留下了巨大的制度空白或恼人的思想迷茫。无论哪一种情形，都会导致公共冲突不断发生，甚至演变为带有破坏性的社会安全事件，对社会和谐与稳定产生严重的影响。

我国的改革开放是渐进式的，如今，改革开放已经进入“深水区”或“攻坚期”，滋生公众不满的风险越来越大。深化改革，举步维艰；不深化改革，死路一条。在这种形势下，有效化解公共冲突、积极维护社会的和谐稳定、为改革开放事业的持续、深入进行营造一个良好的社会环境，这

是各级党委和政府责无旁贷的重要职责。

危机与转机、风险与机遇历来都是相辅相成、相克相生的。党的十八届三中全会高屋建瓴地提出要推进国家治理体系与治理能力的现代化，这为当代中国转变公共冲突管理的理念与方式指明了一个全新的方向。我们需要在公共冲突管理中引入治理的理念，变政府的自上而下管理为多元化的社会共治，促进社会的和谐与稳定。

第一节 公共冲突概述

人们往往将冲突与矛盾相提并论，但是，冲突与矛盾既有区别，又有联系。公共冲突导源于社会矛盾，是社会矛盾的表面化。社会矛盾得不到有效的管理，就可能转化为公共纠纷。公共纠纷是公共冲突的浅表层次，是公共冲突的初级表现形式。如果公共纠纷不能得到有效化解，对社会稳定造成严重冲击的群体性事件就有可能发生。群体性事件是公共冲突的高级形式。因个人合理、合法诉求得不到有效满足而引发的个人极端暴力事件则是公共冲突的极端形式。

一、冲突的界定

冲突与人类发展的历史始终相伴，如影随形。在历史的长河中，人类无往而不在冲突之中。何为冲突？根据《现代汉语词典》的解释，冲突的含义有两个：（1）矛盾表面化，发生激烈争斗；（2）相互矛盾，不协调。^①冲突不同于矛盾。蛰伏的矛盾并非冲突。如果有矛盾而无激烈的争斗，那就不会形成冲突。

公共冲突管理是一个舶来品。在西方，冲突（conflict）是国际关系学者在20世纪六七十年代开始研究的一个重要社会现象。他们主要关注的是国家之间的行为，其焦点是决策行动。例如，博尔丁（Boulding）在1962年出版的《冲突与防务》一书中将冲突解释为“为了价值以及获取稀缺的

^① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》（第6版），商务印书馆2012年，第179页。

地位、权力和资源而进行的争斗”。冲突是由于互不兼容的利益、价值以及彼此对立所引发的对抗行为。其中，战争是最具破坏力的冲突形式，直接表现为敌对双方之间的暴力对抗。

冲突与矛盾、纠纷、危机、突发事件是相互关联、又相互区别的几个概念。在实践中，上述几个概念往往会交叉使用、不作区分。但是，为了准确地界定“冲突”这一概念，我们还是需要从学理上对其进行精准的辨析。

第一，冲突与矛盾。《现代汉语词典》是这样解释“矛盾”的：“因认识不同或言行冲突而造成的隔阂、嫌隙。”^① 矛盾与冲突二者之间关系密切：矛盾可以转化为冲突，冲突如不能有效解决，也会加剧矛盾。但是，矛盾可以是显性的，也可以是隐性的。隐性的矛盾不是冲突。只有表现为双方激烈争斗的显性矛盾，才可能被称为冲突。

第二，冲突与纠纷。“冲突”一词经常同义使用的是“纠纷”（dispute）。在汉语中，“纠”者，缠绕也；“纷”者，杂乱也。纠纷是指“争执的事情”^②。国外有学者认为，二者有着重要的区别。约翰·伯顿（John W. Burton）对冲突与纠纷进行了区分：“冲突”的背景是现有规范、关系、决策规则受到严重的挑战，“纠纷”被用于因具体政策事实而引发的管理问题。也就是说，“纠纷”反映的是权威决策的不公正，而不是从根本上质疑决策的合法性及其背后的主导价值和制度程序。^③ 他还说，纠纷表现为“正常的、通常是具有协作性与创新性的关系，遍布于所有的社会关系之中，是竞争性系统不可分割的一部分”，而冲突则“深深地植根于人的需求，通常需要重大的环境与政策重塑才能解决”。纠纷所指称的情境是：“问题可以谈判，其中会有妥协，因而不会思考对制度及结构进行替换”。而冲突则指一种“超越了正常分歧和对抗的行为”，有可能会对人、财产和系统造成破坏。^④

可见，纠纷的层次要低于冲突，具有就事论事的特征，未对基本的决

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》（第6版），商务印书馆2012年，第877页。

② 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》（第6版），商务印书馆2012年版，第693页。

③ Ho-Won Jeong, *Understanding Conflict and Conflict Analysis*, Sage, 2008, PP. 6-7.

④ John Burton, *Conflict: Resolution and Provention*, first published by MacMillan Press Limited, 1990, PP. 1-2.

策或制度提出质疑。纠纷是冲突的表象，不触及本质。如果说纠纷是正常社会生活的一部分，那么，冲突则挑战着人的生理与心理安全，影响着社会的发展。但是，纠纷有可能在一定的条件下升级为冲突，从否定决策的内容演变为否定内容背后的决策弊端。冲突的概念不是一个抽象的空壳。在本书中，纠纷也被视作一种冲突，即冲突的低级阶段。

冲突管理者应该具有见微知著的洞察力和防微杜渐的警觉性，对纠纷进行干预与解决。日本学者棚濑孝雄认为，解决纠纷的方式有两类：一是纠纷当事人的合意解决，包括和解、调解；二是第三方决定解决，包括仲裁、诉讼。^① 冲突管理要关口前移，从纠纷化解做起。否则，纠纷就可能升级为冲突，这是因为人们有可能从对具体政策的不满转变为对根本政策与制度的否定。

第三，冲突与危机。“冲突”与“危机”（crisis）不同，但二者之间有着密切的关联。最初，国外学者引入“冲突”这一学术范畴的目的是为了更好地理解国际危机中外交决策者的行为。荷兰著名危机管理学者罗森塔尔认为，危机是指“一个系统的基本结构或基本价值和规范所受到的严重威胁”，“由于受到时间压力和处于高度不确定状态，这种威胁要求人们做出关键性的决策”。^② 这个定义为中国学者所普遍接受并大量引用，因为它揭示了危机的基本内涵，即危机是一种情境。在这种情境之下，某个系统的整体受到根本性的挑战，决策者必须在压力下做出至关重要、往往是生死攸关的决断。冲突的急剧升级可能会引发危机，同时危机也可能表现为一种激烈的冲突。

美国学者将危机分为“一致型危机”（consensus crisis）和“冲突型危机”（conflict crisis）。前者虽然是一种社会扰动性事件，但它使整个社会在外部压力之下更加团结。在这种危机情境中，整个社会表现出紧急一致性，公民角色扩张，各相关利益主体都有相同或大致相同的主张与价值取向。例如，在“5·12”汶川特大地震发生后，中国人民面对巨灾众志成城、共同抗灾。这场危机是一致型危机，但它不是一种冲突。

^① 转引自邱星美：《调解的回顾与展望》，中国政法大学出版社2013年版，第4页。

^② U. Rosenthal, “Crisis Decision Making in The Netherlands”, *Netherlands' Journal of Sociology*, 22 (1986), pp. 103-129.

冲突型危机表现为社会扰动及分裂事件，包括骚乱、动乱、甚至某种形式的冲突、战争，其中存在着两个及两个以上持有不同观点或要求的利益主体，一部分人试图骚扰或伤害另一部分人，如民族之间的冲突。这类冲突如果处理不当，将加剧既有的矛盾、威胁社会的和谐与稳定。

第四，冲突与突发事件。根据 2007 年颁布实施的《中华人民共和国突发事件应对法》，突发事件是“指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”。并非所有的冲突都需要采取应急措施。也就是说，只有威胁公共安全、需要应急处置的严重冲突，才可能成为突发事件。

作为突发事件中的一种社会安全事件，群体性事件是冲突的一种高级表现形式。严重的社会群体性事件就是社会骚乱。此外，个人极端暴力事件也属于社会安全事件的范畴。它可能是纠纷长期未能有效管理与解决的后果，可以被视作公共冲突的极端形式。

总之，冲突是一个与矛盾、纠纷、危机、突发事件相关的概念。它是指一种对抗性的社会行动，涉及两个或两个以上的行动者。当冲突发生时，不同行动者之间在目标、价值与利益等方面存在着分歧并表现为激烈的对抗。公共冲突有三种表现形式：公共纠纷是公共冲突的初级表现形式，群体性事件是公共冲突的高级表现形式，个人极端暴力事件是公共冲突的极端表现形式。

通常，资源的稀缺性与价值的不兼容性是冲突各方彼此对峙、争斗的根源。长期存在的冲突往往源于政府在管理对立关系方面的失灵。如果政府能够及时、有效地消除对立性关系、合理地解决矛盾、及时地排解纠纷，就能够预防冲突，防止包括群体性事件和个人极端暴力事件在内的社会安全事件的发生。

二、公共冲突的界定及其演化

人们可以在“冲突”一词之前冠以各种形容词以对其进行限定，如“国际冲突”“社会冲突”“公共冲突”“人际冲突”。就西方学者而言，他们经常研究的是“国际冲突”与“社会冲突”，而较少使用“公共冲突”这一术语。这或许是因为其学术背景多为国际关系、社会学的缘故。

在国外，冲突是和平学（Peace Studies）所研究的一个核心对象。在和平学的视野下，冲突所指非常宽泛，从国家间战争到家庭暴力，涵盖从国际冲突到社会冲突各个层面。“早期的和平与冲突研究主要关注武器竞赛、核裁军和战争问题，其研究目的就是防止战争。”^① 冷战结束后，和平学开始关注国家内部发生的社会冲突。

公共冲突是我国公共管理学者所青睐的一个术语。它不仅体现了学者个人的学术偏好，也反映出社会转型期我国频发的社会冲突对政府执政能力的挑战。公共冲突是转型期中国社会冲突的一个特殊类型，是与公共利益攸关的社会冲突。

关于公共冲突的分类，南开大学学者常健认为，从内涵说，“公共冲突是指那些事关公共利益的冲突”；“从外延上说，可以将公共冲突分为两类。第一类是社会型的公共冲突……，第二类是公共组织内的冲突”^②。公共冲突属于社会冲突的范畴。但是，并非所有的社会冲突都涉及公共利益。换言之，并不是所有的社会冲突都属于公共冲突，如人际冲突和家庭冲突就是非公共性的私人社会冲突。但是，私人社会冲突也可能成为公共冲突。人在社会中生存就离不开人际互动。有人际互动，就有人际冲突。人际冲突反映出的问题如果具有普遍性，就可能演变为社会冲突。而社会冲突一旦进入政府的政策议程、成为一个公共政策问题，就会转化为公共冲突。

本书所指的公共冲突不包括公共组织冲突，而主要指社会公共冲突。其表现形式主要有两类：（1）政府与公众之间的冲突，即官民冲突，通常表现为公众不满政府出台的公共政策而与政府对立、向政府施加压力；（2）公众与公众之间的冲突，通常表现为公众之间因利益纠纷而引发的对峙、对抗。公共组织之间与公共组织内部发生的冲突也可能会影响公共利益，但不在本书的研究范畴之列。

在经济全球化时代，研究公共冲突管理需要具有宽广的国际视野和见微知著的洞察能力。国际冲突与社会冲突、公共冲突与私人冲突之间的界限趋于模糊化。第一，国际冲突的发生也可能会引发国内的公共冲突。第

^① 刘成：《和平学》，南京出版社 2006 年版，第 2 页。

^② 常健编著：《公共冲突管理》，中国人民大学出版社 2012 年版，第 3~4 页。

二，私人冲突的普遍化与扩散可能会导致社会问题被纳入公共政策议程，演化为对公共利益产生影响的公共冲突。

一般而言，公共冲突的演化有一个过程：社会矛盾——公共纠纷——群体性事件——个人极端暴力事件或社会矛盾——公共纠纷——个人极端暴力事件（参见图 1—1）。因此，公共冲突管理要从解决社会矛盾、化解公共纠纷入手，设立三道“闸口”：防止社会矛盾升级为公共纠纷；防止公共纠纷转化为群体性事件；防止公共纠纷或群体性事件演化为个人极端暴力事件。

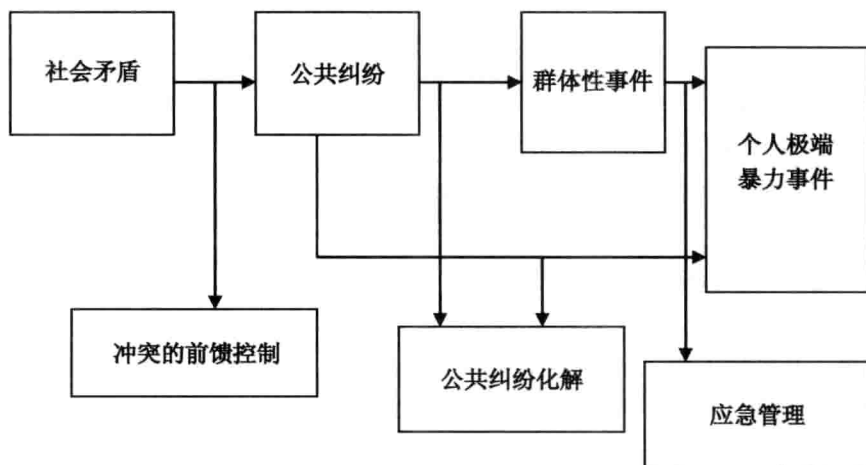


图 1—1 公共冲突演化路径示意图

1. 社会矛盾向公共纠纷的演化。有人的地方就有社会矛盾，这是一个尽人皆知的常理。社会矛盾如果不能得到有效的管理与解决，就会升级为公共纠纷。对公共利益造成严重影响的社会纠纷就成为公共纠纷。学者苏珊·卡本特与 W. J. 肯尼迪（Susan L. Carpenter & W. J. D. Kennedy）认为，公共纠纷是对公众产生影响的矛盾，一个或多个层级政府卷入其中。

作为决策者，政府通常是纠纷中的一方。纠纷产生的原因往往是某一工程、某种规定的制定与实施或政府出台的公共政策。^① 政府的公共决策

^① Susan L. Carpenter & W. J. D. Kennedy, *Managing Public Disputes: A Practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreements*, 1988 by Jossey-Bass Inc., Publishers, P. 4.

不当容易损害社会公众的利益，引发公共纠纷。有时，两个社会群体之间的对立关系得不到改善时，政府也往往会不得不卷入其中，成为公共纠纷的一方。为此，我们对公共冲突进行前馈控制，从公共政策制定环节入手，防止重大决策引发或激化社会矛盾，形成公共纠纷。

当公共纠纷发生时，公众依然停留在就事论事的层次，发泄的是对具体政策的不满情绪。此时，公共纠纷若不能得到有效管理与化解，则会升级为群体性事件。此时，公众就会不再就事论事，而对决策的合法性等深层次的问题表示质疑，并诉诸激烈的对抗行动。

2. 公共纠纷向群体性事件的演化。在公共纠纷产生后，社会公众往往会以个体或群体的形式，通过制度化的合法渠道表达自己的诉求与主张。如果达不到目的，他们就会以不合理、甚至非法集体行动的形式来传递自身的情绪，强化自身的利益诉求表达，展示自身的力量。这时，公共冲突从低级形式向高级形式演化，表现为群体性事件。在这个过程中，有效的公共纠纷化解可以起到“阻燃”的作用。

近年来，我国群体性事件频发，大多数表现为公众的合理利益诉求与不合理、甚至不合法表达方式的聚合体，是公共纠纷未能得到有效化解的结果。从性质上看，群体性事件没有政治诉求，没有超出人民内部矛盾的范畴。但是，一些严重的群体性事件可以界定为社会骚乱，如2008年发生的瓮安事件。一般的群体性事件与社会骚乱之间存在一个基本的界限：在一般的群体性事件中，公众尽管以不合理、不合法的方式表达合理的利益诉求，但其行为基本没有越出理性的范围。但是，当社会骚乱发生时，公众会丧失理性，陷入癫狂的无序状态，甚至以打、砸、抢、烧等暴力行为来发泄对社会的不满情绪。特别是，当有国外势力插手时，局势尤其难以把控。

3. 公共纠纷或群体性事件向个人极端暴力事件的演化。群体性事件的解决如果单纯地以暴制暴，就会引发个人极端暴力事件。个人极端暴力事件以并未明确的意识形态作为支撑，以暴力手段表达绝望的情绪、发泄对社会的不满。无论从何种意义上讲，个人极端暴力事件都没有合理性可言，尽管有的个人极端暴力事件是由合理诉求得不到解决所引发。研究个人极端暴力事件有助于我们研究公共冲突并从根本上防止个人极端暴力事件的发生。

作为公共冲突极端表现形式，个人极端暴力事件的行为实施者有一个共同的心路历程：个体体制内抗争—诉诸群体性事件—个人极端暴力事件。也就是说，个人的社会不满情绪接连冲破纠纷解决、群体性事件管理两道“闸门”而引发个人极端暴力事件。当然，有时由于纠纷化解机制不健全而使个别社会公众诉求长期得不到解决、直接诉诸个人极端暴力手段的事情也时有发生。

所以，我们应不断完善纠纷化解机制，使公众的合理诉求能够在制度内得以解决。当群体性事件发生后，我们要采取有效的应急管理措施，不仅要稳控现场局面，也要反思、解决群体性事件反映出来的社会矛盾、公共纠纷，防止个人极端暴力事件的发生。

总之，公共冲突管理与解决应着眼于消解社会矛盾，提升社会的和谐度，尽可能防止社会矛盾演变为公共纠纷、公共纠纷演变为群体性事件或个人极端暴力事件，以维护社会稳定的大局。

三、公共冲突的双重社会功能

公共冲突打破了社会的均衡状态，对社会秩序构成威胁。严重的公共冲突危及公共安全，对社会的和谐、稳定造成消极影响。如何将公共冲突控制在既定的范围，这是管理者必须深思熟虑的一个重要问题。但是，公共冲突不仅具有负面的社会功能，也具有正面的社会功能。认识不到这一点，公共冲突管理就可能失当，甚至走向维护社会和谐与稳定的反面，陷入“越维稳就越不稳”的怪圈。

公共冲突、特别是暴力性公共冲突的发生可能会引发正常经济社会生活的极大扰动，使公共秩序遭到严重的破坏，公众的生命、健康与财产安全蒙受重大的损失，社会和谐、稳定面临严峻的挑战。其负面作用不言而喻。同时，并非冲突的所有功能都是负面的，也并非所有的冲突只有负面功能。对此，国外学者有着较为深刻的论述。

齐美尔认为，社会冲突具有积极的功能，有利于社会整合和社会稳定。科塞在1956年出版的《社会冲突的功能》这本著作中也持有同样的观点。他认为：冲突有助于建立和维持社会或群体的身份和边界线；与外界群体的冲突，可以对身份的建立和重新肯定做出贡献，并维持它与周围社会环境的界限。模式化的憎恨和相互对立可以起到保护社会分工和分层

系统的作用。^①。研究公共冲突需要解读冲突的心理与社会动力。在冲突中，各方之间存在着不兼容的目标、价值以及信念。从这个方面来看，冲突中有主观因素在起作用。透过主观因素，人们看到的是引发冲突的物质基础，即不平等的社会与经济关系。

但是，不平等的社会、经济关系不一定必然会引发公共冲突，前提条件是它们可以被冲突中有关方面所认知。“被感知到的利益、价值及需要可能是社会冲突背后最基本的要素。群体冲突时常表现为不同的生活方式和意识形态，使各方对相互关系的看法存在不一致。”^② 因此，庸俗的经济决定论有时在阐释社会冲突的过程中是苍白无力的。

在转型期，我国社会因贫富分化等社会问题引发的“相对被剥夺感”是公共冲突的重要原因。冲突管理者应该关注的不仅仅是公共冲突本身，而应着力解决社会公平与正义缺失问题、消除社会公众的相对被剥夺感。

公共冲突的适度存在不仅于社会稳定无害，反而有益。它不仅是一个可以起到“叫早”作用的预警器，也可以起到疏解怨愤的“安全阀”作用。一个社会表面上看波澜不惊，也可能隐藏着巨大的社会危机。

科塞的社会冲突理论

社会冲突是社会学理论中的一个视角。1907年，美国社会学年会第一次把“社会冲突”当做主要议题。1930年，“社会冲突”再次成为当年美国社会学年会的主要议题。齐美尔、达伦多夫、米尔斯、科塞都对社会冲突进行过论述。其中，科塞的《社会冲突的功能》最具代表性。

科塞的冲突论主要是从齐美尔的冲突思想中加以扩展而形成的。他把冲突定义为“冲突是有关价值，对稀有地位的要求、权利和资源的斗争”。在这种斗争中，对立双方的目的是要破坏以至伤害对方。科塞的理论主要论述了冲突的各种积极功能。他认为，冲突的首要作用是有对群体聚合的功能。群体内部的小的冲突可以增强群体内部的凝聚力，同时与外群体的

^① L. 科塞：《社会冲突的功能》，华夏出版社1989年版，第23页。

^② Ho-Won Jeong, *Understanding Conflict and Conflict Analysis*, Sage, 2008, P. 9.