

公共冲突管理评论

— 2016 —

主 编 常 健

副主编 许 尧

非外借

南开大学出版社

公共冲突管理评论

(2016)

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. 2016 / 常健主编. —天津:
南开大学出版社, 2018.1
ISBN 978-7-310-05521-0

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(2017)第 306812 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人:刘运峰

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

*

天津午阳印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

250×170 毫米 16 开本 24.25 印张 2 插页 392 千字

定价:60.00 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

2016 年是中国公共领域冲突治理不断取得成效的一年。尽管环境冲突、社区冲突、医患冲突、劳资冲突等形式的公共冲突仍然不时出现，但中央和各级政府不断尝试公共冲突处置、化解和转化的新思路新举措，取得了许多有益的经验，也吸取了一些重要的教训。与此同时，对公共领域冲突治理的研究也在不断深入进行。正如一位澳大利亚冲突管理专家来南开讲座时所指出的，当前最复杂的公共冲突现象出现在中国，最前沿的公共冲突研究也在中国。中国公共冲突管理研究者们针对当前中国公共领域的各种冲突进行了广泛的实地调研、案例剖析、理论建构和对策分析，问题导向明确，研究日益深入，提出了一些有重要启发意义的概念和理论假设，建构了一些有解释力的结构模型。

本书收录了 2016 年 7 月 15~17 日在南开大学周恩来政府管理学院召开的“第五届全国公共领域冲突治理学术研讨会”的部分参会论文，也收入了一些学者在这一领域撰写的重要研究成果。这些研究成果表现出一些重要的特点。

首先，对公共冲突发展过程与应对的研究更加具体。公共冲突的发展过程涉及多元因素的交汇和相互作用，是最富有动态性和挑战性的研究主题。在这方面，文宏通过对兰州市宋村集体土地纠纷的案例研究，分析了政治机会结构与民众抗争行为的策略选择；常健和张雨薇通过对大量案例的总结和归纳，展现了组织化类型对公共冲突及其管理方式的影响；常健和杨帆对族际冲突中族群与非族群因素及相互作用进行了深入分析；王玉良细化分析了猜忌在公共冲突中内涵、诱因和化解策略；李亚和陈玲构建了冲突治理视角下的政策过程模型；张春颜和阎耀军对比分析了吉林“11·13”、天津“8·12”两起爆炸事故，深刻分析了重大灾害引发“后发危机”的生成机理与防控策略。这些研究细化和丰富了冲突过程的有关理论，也为现实工作的改进提出

了很多富有启发性的建议。

其次,对公共冲突的不同类型及有效治理的研究更加深入。不同领域的公共冲突及发展演化规律既有当代社会宏观结构横切面的共同烙印,也有各自不同的历史纵深。在这方面,陈明用历史比较的视野分析了土地冲突中权力与权利的互动,王宏斌探讨了转型期环保领域新型“官民互动”关系的塑造,任丙强具体分析了邻避冲突如何作为公众议程;原珂对城市社区冲突扩散、升级、化解的相关机制进行了探讨;李鹏、林晗和李姣姣对参与型诊疗过程的解释框架与风险识别进行了研究;宋衍涛对政治冲突基础形态进行了剖析。这一组文章着眼于具体冲突,论述深入,针对性强,有助于促进相应领域冲突管理机制的精致化和科学化。

再次,网络社会中公共冲突的表现及有效治理引起热切关注。网络社会的诸多特性对公共冲突表达、扩散、升级、化解具有显著的影响。针对网络社会所带来的挑战和变化,郝其宏分析了网络群体性事件的风险管理;赵玉林和原珂通过基层治理中微信政治参与的激进化,讨论了微信民主和制度吸纳问题;张梅对阶层分化与媒体赋权背景下如何达成社会共识进行了分析;孙荣和薛泽林通过分析长三角地区公共冲突事件的案例,从公众参与的视野研究了公共冲突事件的发生和化解机理。这一组研究既是对当代新生公共冲突问题的及时回应,也探讨了未来可能发展的方向,体现了学者对社会变化的敏锐洞察。

最后,对公共冲突化解的机构、机制与方法的研究进一步推进。常健和杜宁宁对比分析了中外公共冲突化解机构的异同;刘明聚焦于公共冲突中多维度的协商机制,对此进行了深入研究;常健和毛讷讷针对地方电视台调解类节目的公共冲突化解作用进行了分析;许尧对维权与维稳的内在逻辑及相互促进机制进行了理论思考;黄爱教讨论了基于权利共识的公共冲突化解。这一组文章,既有高屋建瓴的中外比较,也有细致入微的深入分析;既有针对一点进行的重点剖析,也有基于一线进行的系统梳理。通过深度聚焦、广泛比较、剖析难点、反思生活等途径,将公共冲突化解的研究引向了更深的层面。

此外,在对“公共冲突管理研究”的“研究”方面,张振华回顾和反思了社会冲突研究中的概念、分类与量化,提出用制度化指数替代群体性事件数量作为度量社会稳定形式的主要指标。

中国正处于社会转型阶段公共领域冲突高发的特殊时期，对中国公共冲突及其治理的研究是一个“学术富矿”。衷心希望通过《公共冲突管理评论》(2016)的出版，能够展现和积淀中国学者对这些问题的学术努力，引发更多研究者对这一领域的关注，通过合作深耕来提升中国公共冲突管理能力和研究水平，为世界公共冲突治理研究做出中国学者的贡献。

常健 许尧

2017年3月1日于南开大学

目 录

公共冲突的发展过程与应对

政治机会结构与民众抗争行为的策略选择

——基于兰州市宋村集体土地纠纷的案例研究 / 文宏3

组织化类型对公共冲突及其管理方式的影响研究 / 常健 张雨薇 25

族际冲突中族群与非族群因素及其相互作用 / 常健 杨帆 41

猜忌型公共冲突：内涵、诱因及其化解

——基于一个典型样本的现实剖析 / 王玉良 53

冲突治理视角下的政策过程模型 / 李亚 刘玲 67

重大灾害引发“后发危机”的生成机理与防控策略研究

——基于典型案例的对比分析 / 张春颜 阎耀军 78

公共冲突的不同类型及有效治理

历史比较视野下的土地冲突：土地权力与土地权利的互动 / 陈明 99

转型时期我国环保领域新型“官民互动”关系的塑造 / 王宏斌 118

邻避冲突原因、困境及其治理途径

——基于个案的分析 / 任丙强 130

城市社区冲突的扩散过程与升级机制探究 / 原珂 144

中国城市社区冲突化解与治理机制探究 / 原珂 164

参与型诊疗过程的解释框架与风险识别 / 李鹏 林晗 李姣姣 179

政治冲突的基础形态研究 / 宋衍涛 189

网络社会与公共冲突治理

网络群体性事件的风险管理 / 郝其宏 199

微信民主和制度吸纳:基层治理中微信政治参与的激进化 ——以浙江海盐垃圾焚烧发电厂抗议事件为例 / 赵玉林 原珂·····	211
异质与同一:阶层分化与媒体赋权背景下的社会共识 / 张梅·····	235
冲突与达鹄:公众参与视野下的长三角公共冲突事件分析 ——基于2010~2012年的案例 / 孙荣 薛泽林·····	248

公共冲突化解的机构、机制与方法

中外公共冲突化解机构的比较与启示 / 常健 杜宁宁·····	265
论公共冲突中多维度协商机制的构建 / 刘明·····	277
地方电视台调解类节目对冲突化解的示范作用及其局限 ——以河南电视台《百姓调解》栏目为例 / 常健 毛讷讷·····	288
维权与维稳的内在逻辑及相互促进机制 / 许尧·····	298
基于权利共识的社会冲突化解 / 黄爱教·····	342

公共冲突管理研究的回顾与展望

社会冲突研究中的概念、分类与量化 / 张振华·····	359
-----------------------------	-----

公共冲突的发展过程与应对

政治机会结构与民众抗争行为的策略选择

——基于兰州市宋村集体土地纠纷的案例研究

文宏

摘 要：政治机会结构理论是一种强调外部情境“政治属性”的理论观点。本文依照“文化—制度”及“稳定—多变”维度，以宋村集体土地纠纷事件为案例，区分文化性与制度性政治机会，将稳定的与多变的政治机会分离，详细阐述了多元主体的博弈过程，重新梳理和整合相关变量，从而淡化不同国家间政治制度差异对抗争行为的决定性影响，结合我国现有制度“政治性”“稳定性”和“竞争性”特点，实现了政治机会结构理论的本土化改造，突出了权威性话语的转变、弱化的乡村治理结构、精英的突出表现三个显性机会要素的影响权重；同时，借助事件链的形式对隐性机会空间中抗争双方围绕着“土地财政下的政府角色”这一隐性机会机构变量所进行的博弈过程进行了梳理，试图论证政治机会结构与民众抗争行为策略选择之间的关联。

关键词：抗争行为；政治机会结构；博弈；农村

作者简介：文宏，土家族，华南理工大学公共管理学院教授，中国社科院政治学所博士后，研究方向为地方政府治理。

基金项目：国家社会科学基金项目（12CZZ037）；中央高校基本科研业务费专项资金资助（2015ZDXMPY06）。

文章来源：本文刊载于《南京农业大学学报》2016年第5期。

一、问题的提出

民众的各类抗争行为(Contentious Movements)折射着众多社会问题,是分析国家政治结构变迁的重要窗口。当前社会冲突日渐激烈,抗争行为日趋增多,西方学者对抗争行为的生成机理、目标指向以及社会影响进行了深入的研究,经历了从起初聚焦抗争主体“生存伦理”、内在动机向聚焦抗争主体与外部资源环境互动的转变,实现了从强调抗争行为“对抗性”“自发性”向意识到其“政治性”的变迁;重点强调在某一政治情境中,参与抗争的对立两方围绕一些结构性因素互动,并最终影响着抗争的进程与结果的政治过程理论。在分析民众抗争行为时,不再简单地将其视为某种孤立的“底线抗争”,而是以更为宏观的视角,将之置于社会变迁背景中去分析,着重考察抗争过程中的个体与群体、国家与社会之间的政治互动过程。

当前我国正处于社会转型时期,各类民众抗争行为频繁发生,抗争主体日趋多元。民众抗争行为面临着社会资源的争夺日渐激烈、利益主体之间矛盾日趋尖锐的外部情景。正是“特定政治情境所形成的相对常规、稳定的制度性结构,影响了人们(对集体行动)成功或者失败的预期,为人们提供激励以从事集体行动”^①。这些相对常规、稳定的外部制度结构,为抗争参与者提供了行动空间和可凭借的行动策略,构成了推动集体行动产生的“政治机会结构”(Political Opportunity Structure)。近年来,我国土地拆迁领域各种民众抗争行为频发,本文所选取的兰州市宋村集体土地纠纷案例,正是城市化进程中的典型实例。正如学者塔罗(Tarrow)所言,“抗争行为的出现及其最终效果,既不取决于人们的愤恨,甚至也不取决于所能利用的资源多少,而是取决于政治机会结构的特点和人们把握政治机会的能力”^②。城市化进程中,经济体制、社会结构、价值观念的深刻巨变,营造了与以往截然不同的政治机会结构,影响甚至决定着民众抗争行为的产生及其演化逻辑。民众抗争行为与政治性情境的互动得以充分展示,原有政治机会不断被重塑,新

① Sidney Tarrow. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. New York: Cambridge University Press, 1994, p.251.

② Sidney Tarrow. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. New York: Cambridge University Press, 1994, p.251.

生的政治机会诱发不同的抗争行为,不同主体之间的相互利益博弈十分突出。因此,在民众抗争行为研究领域,引入政治机会结构理论,着重考察不同主体间的博弈与互动,不仅可以阐释抗争行为与政治情境之间的互动,而且可以探讨民众抗争行为的深层特性,更为准确地理解日益泛化的民众抗争行为。

二、文献回顾与概念界定

(一) 政治机会结构: 一个关注外部政治因素的解释框架

任何社会运动都无法脱离其所处的时代背景及政治情景。内外部情境因素的共同作用,推动并左右着抗争行为的产生及演化。作为政治过程理论的重要组成部分,政治机会结构理论聚焦于促进社会运动产生的外部结构性因素,即通过一组政治机会变量的集合来阐释抗议者与抗议对象(往往是各国政府)之间的互动对运动形式与运动结果所带来的影响。美国学者艾辛杰(Eisinger)通过研究20世纪60年代以来美国城市地区的民众抗争活动,将政治机会结构(Political Opportunity Structure)“作为一个整体概念引入社会运动研究领域,其发现一个系统的政治机会结构,能够为参与者提供进入某个既定政治系统的机会,行动者可以通过政治机会这扇政治系统中开放的大门,影响政府的政策制定和决策形成,无论是单个因素作用还是各因素共同起作用,它们以各种方式阻碍或促进追求政治目标的公民活动”^①。后续更多学者对“政治机会”研究进行了拓展,如查尔斯·蒂利(C.Tilly)提出了政体模型和资源动员模型,认为国家机器作为一个完整的政体,具有一定的排他性,政体外的成员的利益表达行为必然需要借助政体内成员的资源 and 力量,与政体内成员形成同盟;而集体行动的有效开展依赖于共同的利益、行动参与者的组织动员能力、个体加入社会运动的阻碍或推动因素、政治机会或威胁,以及社会运动群体所具有的力量^②;学者麦克亚当(D.McAdam)基于对当代美国黑人运动的长期考察研究,指出社会发展会带来国家整体权力结构的变化,预示着政治机会空间的扩展和民众自发运动组织能力的提升,为社会运动的发生提供了必备的组织条件,并将社会运动理解为政治机会、

^① Eisinger P.K. "The Conditions of Protest Behavior in American Cities," *The American political Science Review*, 1973 (1).

^② 赵鼎新:《社会与政治运动讲义》,北京:社会科学文献出版社,2006年,第21、191~192页。

社会运动组织力量及认知解放三大因素共同作用的结果^①。随着社会运动在全球多个国家的兴起,政治机会结构理论的研究不断深入,如何确定政治机构结构变量呈现出百家争鸣的状态。然而,学者们一致看重政治机会结构中的“政治属性”,政体的开放程度、国家镇压的能力与倾向、精英联盟的稳定程度、在精英中有无同盟是当前最为主流四个变量。

国内学者非常注重底层民众抗争行为及策略方面的研究。众多学者倾向于将民众抗争视为一种非制度化利益表达和权利维护的形式,注重抗争行为的田野观察与理论回应。虽然并未直接借助“政治机会结构”这一理论框架进行分析,但不少学者开始关注抗争主体博弈的行为策略,将“闹大”视为一种无奈被迫选择转为主动诉求策略的抗争形式^②,围绕抗争策略选择与行为目标实现程度进行了充分探讨,将利益冲突格局、社会意识形态观念转变、社会制度结构重塑等一系列外部制度性因素,作为催生民众抗争行为的重要驱动力。相关的研究视角,无论是依法抗争、抗争主体的“问题化”策略^③及底层政府对于维稳事项的“体制性过敏”特征^④,还是“以法抗争,明确利益代言人,通过建立相对稳定社会动员网络,以维护政治性权利”^⑤,抑或是“法权抗争”,以上访维权、诉讼维权及立法维权的不同形式^⑥及以弱者身份为武器的“身体维权”抗争^⑦,都是借助各种维权方式,期待所形成的巨大社会舆论压力引起高层或上级政府的关注,促使政府进行制度化或非制度化的解决。社会结构、社会组织、传播形式、网络媒介及民众情感等,都成为不同利益群体相互利益争取或稳定维护的重要工具,在很大程度上契合了政治机会结构理论的论断;与此同时,也有国内学者将国家视为一个常量,将之作为民众抗争的外部政治因素,从宏观层面上指出国家或政府在经济发展和转型中的主导力量,忽视国家权力结构、政府职能及政府能力等因

① 赵鼎新:《社会与政治运动讲义》,北京:社会科学文献出版社,2006年,第193页。

② 田先红:《从维权到谋利——农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架》,《开放时代》,2010年第6期。

③ 应星:《大河移民上访的故事——从“讨个说法”到“摆平理顺”》,北京:生活·读书·新知三联书店,2001年,第317~320页。

④ 韩志明:《行动的选择与制度的逻辑——对“闹大”现象的理论分析》,《中国行政管理》,2010年第5期。

⑤ 于建嵘:《当前农民维权活动的一个解释框架》,《社会学研究》,2004年第2期。

⑥ 陈鹏:《当代中国城市业主的法权抗争——关于业主维权活动的一个分析框架》,《社会学研究》,2010年第1期。

⑦ 折晓叶:《合作与非对抗性抵制——弱者的韧武器》,《社会学研究》,2010年第1期。

素在民众抗争中的重要作用；虽然提及政治机会与民众维权效率之间的关联，引入环境保护、生态破坏类群体性事件领域的具体案例，突出人口数量、环境污染水平、公众受教育程度、经济发展水平等要素，强调公共政策制定过程中的公民参与，部分阐释了农民维权行为无序化及暴力化的症结，但并未突破将这些手段视为底层民众与官方对抗的一种博弈策略。

（二）政治机会结构变量的界定

政治机会结构理论源自西方发达国家，具有典型的西方政治体制特性。对于这样一种强调外部情境“政治属性”的理论观点，必须将其原有政治机会变量进行本土化改造，才能符合我国特定的政治情景，提升其阐释中国民众抗争行为的适用性。笔者借助甘姆森（Gamson）和梅耶（Meyer）所提出的“文化—制度”及“稳定—多变”维度切入，区分文化性与制度性政治机会，将稳定的与多变的政治机会分离^①，重新梳理和整合相关变量，从而淡化不同国家间政治制度差异对抗争行为的决定性影响，为政治机会机构理论的本土化改造提供了现实可能。

首先，政治机会机构理论中的一国“政体的开放程度”与“国家镇压的能力与倾向”变量，在一定时期内通常是稳定的，且两者之间一般存在着一种负相关的关系，即政体的开放程度越高，执政者对于集体行动的包容程度可能越高，相应的镇压能力与倾向就越小，反之亦然。^②当前中国政府治理的具体情境，从宏观层面而言，中国体制具有部分“威权主义”政体特征。^③行政部门在社会生活中占据强势地位，可以或多或少地牵制民众的抗争行为。“国家镇压的能力与倾向”介于放任与严惩之间；从操作层面而言，政体开放程度主要涉及民众是否享有正式的政治参与渠道，以及表达合理合法诉求的制度渠道。在具体的政治过程中，主要包括民意影响公共政策制定的程度、政务公开的范围、社会利益群体的多元化表达程度以及社会多元价值的包容等，内容非常庞杂。如果简单地设定指标，并不能充分地体现这一变量的“政

^① Gamson W., Meyer D. *Framing Political Opportunity in Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp.275-290.

^② 按照艾辛杰的观点，当政体极端开放时由于没必要通过集体行动来实现利益诉求，因此执政者对其予以镇压的能力与倾向也相应地不复存在；而当政体极端封闭时，任何集体行动都不可能改变执政者的决定，因此不会出现集体行动，相应地也不存在镇压的能力与倾向问题。

^③ 冯秀文：《世界政治史研究中的威权主义及其历史定位——以拉丁美洲为例》，《世界历史》，2005年第2期。

治属性”。随着我国改革发展的不断推进,国家治理能力及治理体系持续完善,政体的开放性及包容性趋势日渐增强,国家对民众集体行动的制约不断弱化。因此,本文采用“权威性话语”反映国家政治体制改革及治理体系的趋势,用来替代两个政治机会变量,从而强化其“政治性”及“稳定性”内涵。

其次,政治机会结构理论中的“精英联盟的稳定程度”变量,具有显著的西方政体特性。在西方国家的精英联盟内部,往往存在不同利益主体,存在党派纷争、利益分歧乃至权力交易,其联盟内部结构较为松散,难以形成一致对外的利益诉求。而我国民众抗争行为,绝大多数的抗争对象是地方政府,是执政体系中的重要组成部分,并不存在显性的政治诉求及党派利益纷争。因此,我国民众抗争行为中的“精英联盟的稳定程度”变量具有较强的稳定性,不能简单套用西方政体精英联盟自身“分裂”观点。当然,政治理念与宏观导向的一致性并不意味着联盟内部竞争性的消退。相反,随着我国经济分权和财税制度改革的推进,官僚体系内部出现了事实层面的断裂化及碎片化,其主要表现,一是税费改革后基层政府治理能力衰退引起的政权“悬浮”及其导致的国家或中央政策与基层乡村社会的断裂^①,基层治理能力和行政权威的虚弱暴露无遗;二是地方政府被困于“锦标赛体制”之中,而不得不竭力在发展与稳定之间寻求平衡的竞争张力,经济改革和发展成为各级党委和政府的头等大事,使得地方政府围绕经济绩效展开了激烈竞争,从而迫使他们不惜一切手段去获得经济发展^②,导致地方政府与地方利益集团容易结成联盟。这种全新的政治情境,使得民众抗争的参与者习惯秉持中央政府的“政策精神”与基层政府“谈判”,形成了一种基于精英联盟内部“竞争性”的政治机会结构。基于以上分析,笔者将“精英联盟的稳定性”这一变量表述为“精英联盟内部的竞争性”,使其更贴近于当前我国民众的抗争实际,为了适用于分析具体的土地纠纷案例,笔者将其确定为“弱化且混乱的乡村治理结构”与“土地财政政策及政府角色”。

最后,政治机会结构理论中的“同盟者”变量,在我国呈现出两种不同的支持状态。一方面是学界精英的理论研究以及具体的“直接援助”。当前

① 周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》,2006年第3期。

② 周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》,2004年第6期。