

## 从维稳式治理到多中心治理: 群体性冲突治理的 困境、超越与重构<sup>〔\*〕</sup>

○ 张庆彩<sup>1,2</sup>, 董 茜<sup>3</sup>, 董 军<sup>1</sup>

(1. 合肥工业大学 马克思主义学院, 安徽 合肥 230009;

2. 北京师范大学 马克思主义学院, 北京 100875;

3. 合肥工业大学 党委离退休工作处, 安徽 合肥 230009)

〔摘 要〕传统维稳式群体性冲突的治理模式, 以政府为单一治理主体, 采取封闭式决策与自上而下的宣教模式, 以压制对抗、以权代法的思维处置冲突, 压制了社会活力和公民自主性, 难以满足公民意识觉醒、利益诉求日益多元化的需要。而花钱买平安、法不责众、妥协退让等息事宁人的维稳式治理, 又强化了通过扩大事态、抗争获利的社会认知模式, 使群体性冲突的治理陷入困境。超越困境, 首先, 借鉴多中心治理中的“平等参与”“责任共担”与“利益共享”理念, 避免社会治理权力的政府垄断, 建立一个多元主体平等参与、协商合作的治理体系。其次, 从信息发布、利益协调、防范预警、及时回应与学习反馈等方面重构治理体系。最后, 以激励与约束相匹配、权责利相统一为原则再造群体性冲突事件善治的实现机制。

〔关键词〕群体性冲突; 维稳式治理; 多中心治理

DOI: 10.3969/j.issn.1002-1698.2017.07.017

近年来, 我国群体性冲突事件时有发生, 引起政界与学界的高度关注。随着经济社会转型, 各类矛盾不断累积, 频发的群体性冲突事件不仅影响某个诸如拆迁项目、邻避设施建设项目本身的推进, 还可能成为激化社会其它矛盾的引爆点。以 2016 年 6 月湖北仙桃市的群体性冲突事件为例, 市民聚集在一起反对垃

---

作者简介: 张庆彩(1971—), 合肥工业大学马克思主义学院副教授, 北京师范大学马克思主义学院高级访问学者, 研究方向: 公共治理、环境政策与法律; 董茜(1972—), 合肥工业大学党委离退休工作处, 研究方向: 行政管理; 董军(1971—), 合肥工业大学马克思主义学院副教授, 研究方向: 环境伦理、科技与社会。

〔\*〕本文系教育部人文社科规划项目“环境型邻避冲突治理的政府责任及其实现机制研究”(15YJA810008)、教育部人文社科规划项目“邻避冲突及其治理——基于环境正义视角”(13YJAZH014)阶段性成果。

圾焚烧发电站落户仙桃城区,当地政府运用警力维稳,激愤的市民与警察发生激烈冲突,最终该项目停建,仙桃市委书记因问责被免去职务。诸如此类的群体性冲突事件表明,我国现有的维稳式社会冲突治理模式已陷入“政府决策——民意抵制——大规模群体性冲突——政府妥协维稳——项目延期或停止——问责主要官员”的怪圈。<sup>[1]</sup>维稳式治理虽在短期内迅速平息了群体性事件,但消耗大量人力、财力、物力,产生了高昂的政治维稳成本,且治标不治本,并未从根本上解决社会矛盾。随着公民权利意识的觉醒以及公民利益诉求日益多元化,公民参与社会公共事务治理的要求日趋强烈,采取传统维稳模式管理社会,可能引发更多的群体性冲突事件。本文在探析群体性冲突事件的性质及其爆发根源的基础上,反思维稳式治理模式的内在缺陷,进而借鉴多中心公共治理理论,结合中国实际,从治理理念的重塑、治理体系的重构、实现机制的再造三方面,提出构建中国特色的群体性冲突治理模式的政策建议。

## 一、群体性冲突事件的性质及其根源探析

### (一)群体性冲突事件的性质

群体性冲突事件是指突然爆发的,由少数利益相关人员挑起,大量群众参与,通过扰乱破坏社会公共秩序,以扩大事态、加剧冲突等方式引起社会与政府关注,获得某些权益目标的事件。一般来讲,社会冲突主要分为政治型社会冲突与利益型社会冲突两种。政治型社会冲突主要源于价值观、宗教信仰、基本社会制度、政治权力分配等所产生的激烈争斗。而利益型社会冲突主要是权益与资源在不同利益群体之间分配不均所引致的激烈争斗。我国群体性冲突事件多是政府主导的征地拆迁、邻避设施的建设、国有企业的改制、公共安全事故的处理等损害了部分居民的利益,没有得到很好地解决,导致的社会冲突。目前,我国绝大部分冲突性群体事件属于利益型社会冲突,这类群体性事件,无论是自发的,还是有组织的,其目标是争取获得更多的经济利益补偿,并不带有政治目的。这些群体性事件中虽然伴有扰乱破坏社会公共秩序的违法犯罪行为,但事件性质整体上仍是人民内部矛盾,而非敌我矛盾,其矛盾的解决属于社会治理范畴。

### (二)群体性冲突事件追根溯源

群体性冲突事件发生的根源在于权益在不同群体之间缺乏公正的协调与平衡。以2016年6月湖北仙桃群体性事件为例,该事件起因于仙桃拟建的生活垃圾焚烧发电站项目选址距离居民区太近,周边居民担心项目建设对自身健康、环境质量、资产价值产生负面影响。实际上,垃圾焚烧发电站项目既有利于解决仙桃的城市垃圾问题,又能够利用发电所获收益弥补部分城市垃圾处置费用,减少财政负担,属于满足城市生产和生活特定需求的环境型基础设施项目。该项目的公共产品(Public Good)属性,<sup>[2]</sup>使得依靠市场来运作存在“搭便车”现象,<sup>[3]</sup>市场缺乏提供该设施的内在动力,由政府支持修建实属应当。此类公益项目之所以遭到众多居民的反对,主要原因在于垃圾焚烧发电站项目本身具有负外部

性(Negative Externality),存在技术风险(Technical Risk)与监管风险。垃圾焚烧发电站项目建设虽然有利于仙桃整体市民社会福利水平的提升,但该项目建设对周边民居产生了不利影响。受益主体与受损主体不一致性,受损主体的利益缺乏公平的补偿,在公民环境权意识日益觉醒的今天,很难通过简单的局部利益服从整体利益式的说服教育来化解矛盾。

群体性冲突事件治理的难点在于地方政府的社会公信力已落入“塔西佗陷阱”。从厦门、大连、昆明、成都、宁波等地发生的反PX项目事件,到北京六里屯、上海虹桥、广州番禺、湖北仙桃等地发生的反垃圾焚烧发电项目事件等群体性冲突可以看出,社会公众对地方政府的高度不信任是群体性冲突难以化解的关键。一般来讲,政府会依法对高度敏感的项目进行严格的环境影响评估。随着公民权利意识的觉醒,其对环境安全的诉求日益增强,对影响自身生命健康与资产价值的项目特别敏感。在全媒体时代,项目可能产生的风险易被夸大扭曲并迅速传播扩散,引致居民集体焦虑、恐慌。“塔西佗陷阱”使得虚假、负面信息更易引发社会公众认同,<sup>[4]</sup>而通过政府官方媒体发布的真实信息、解释说明、谣言澄清等正面信息反而不易得到社会公众心理上的认可。政府公信力流失使得冲突更难化解。

群体性冲突频发的重要缘由在于维稳式治理模式所产生的不良示范与学习模仿效应。长期以来,地方政府为在最短的时间内、以最快的速度平息群体性冲突,降低事件的负面影响,往往采取花钱买平安、法不责众、缓建停建等手段处置事件。维稳式治理模式对早期无意识、无组织、自发爆发的大规模群体性事件的处理,对社会公众起到不良的示范与学习模仿效应。社会公众逐步通过学习模仿,有意识、有组织地通过集体抗议施压政府,形成了“不闹不解决,小闹小解决,大闹大解决”的社会认知模式,引致部分公众有意制造大规模群体性事件,以期在社会冲突中获得更多利益。

## 二、传统维稳式治理模式的困境

### (一)维稳式治理模式的主要特征

我国传统维稳式治理模式呈现五个主要特征:

1.以“稳定压倒一切”为最高目标。稳定是发展的前提,群体性冲突事件是社会稳定的重大威胁,维护社会稳定的目标本身无错。但由于事前没有对涉及社会公众利益的敏感事件进行深入调研,有意无意忽略公民正当的利益诉求。群体性冲突爆发的临界期,又把有着正当诉求的居民当作无理取闹者,采取强硬措施进行压制。当大规模群体性冲突爆发后,为维护稳定,又不计代价,不辨对错,息事宁人,但问题并未真正得到解决。

2.以政府为单一主体的封闭式治理。过度强调政府的管理控制职责,垄断社会公共事务,政府成为社会冲突治理的唯一主体。政府提供公共产品与公共服务时,管理控制职能强势扩张,企业、公众与社会组织等参与决策、监督的机制

缺失。在前期调研、专家论证等环节,政府强力主导,忽略公民的知情权,专家意见缺乏独立性。在决策、执行、监督环节大包大揽,欠缺社会力量参与、民主协商和社会监督。在北京六里屯、广州番禺等事件冲突中,地方政府都是在居民走上街头进行体制外抗争后才召开座谈会的,这些理应制度化的公民参与渠道,在现实中成了政府亡羊补牢、挽救局面的急救措施。

3.自上而下的政府宣传教育。政府以“慈父”自居,以老旧的说教方式开展宣传教育,忽略民众的利益关切,没有取得公众理解,强迫公众接受。<sup>[5]</sup>一方面,新媒体时代,人人都是传播者和接收者,信息来源多元化,传播迅速快捷。面对全媒体社会,政府所采用的宣传方式仍是说教与命令式,内容片面、空洞,不仅难以服众,有时甚至会引起反感,激化矛盾。另一方面,仍然视传统媒体为喉舌,以说教代替协商,对项目可能造成的风险避而不谈或避重就轻,在网络舆论阵地失去主导地位,造成网上热议与传统媒体沉默的巨大反差,使得政府的决策在公众的质疑声中迅速成为众矢之的。

4.对抗式治理。地方政府面对群体性冲突时,片面呼吁公众牺牲自我成全大局,以拖延、回避、漠视、压制等态度应对居民的正当权益诉求。政府自觉、不自觉地将自己置于公众的对立面,视抗争中的居民为闹事者,采用强压措施,手段单一粗暴,甚至武断地动用警力控制事态、维护稳定,导致矛盾激化后适得其反。对抗式治理模式,不仅未解决问题,反而激化了社会矛盾,破坏了党群、政群、干群关系,严重影响党和政府的形象。<sup>[6]</sup>

5.以行政权力代替法律。在群体性冲突事件处置中,社会公众以法不责众的心态参与抗议活动,而政府为迅速平息事态,抱着“多一事不如少一事”的心态,事后并没有依法追究违法者的责任。法不在严,在于必行。如果群体性冲突事件中的违法行为长期未受到法律惩处,公众会质疑法律的权威,失去对司法的信任,使更多民众产生侥幸心理,可能引发更多类似违法事件,也使得依法治理社会冲突变得更困难。

## (二)维稳式治理模式的内在缺陷

传统维稳式治理模式,以农业经济与工业经济为背景,社会价值更多侧重于对经济利益的追求,该治理模式兼具权力型治理与管理型治理特征。<sup>[7]</sup>而信息快捷传播的当下,公众权利意识觉醒,社会价值取向日益多元,维稳式治理模式对社会冲突的治理存在着内在缺陷。

1.“治标不治本”,机会主义盛行。维稳式治理模式最终以项目缓建、停建或迁址而结束,政府妥协退让成为常态。虽然在短期内迅速平息了群体事件,但并未从根本上消除民众对政府的不信任,矛盾并没有得到化解,反而对后续类似事件博弈各方带来不良的示范效应与学习模仿效应,机会主义大行其道,少数民众利用政府官员的维稳心态,要挟政府,漫天要价,谋取更多的不当利益。现实中,“敲竹杠”“钉子户”等现象层出不穷,反而使群体性冲突事件演变成旷日持久的社会冲突。

2. 缺乏社会力量参与, 治理力不从心。维稳式治理模式中, 政府凭借行政权力, 形成单中心的、封闭僵化的社会治理模式。以政府为唯一权威的单中心治理结构, 没有充分动员社会力量参与社会治理, 不仅使社会公众不理解、不支持, 而且政府所能动员的财力、物力与人力有限, 无法满足机会主义者无限欲望的需求, “花钱买平安”的做法难以持续, 在治理群体性冲突事件时显得力不从心。

3. 压制社会活力和公民自主性, 不适应多元化社会需求。维稳式治理模式以全能型政府、“慈父式”政府的理念治理冲突为逻辑起点, 以社会管理取代社会治理, 政府权力过度膨胀, 忽视公民思想意识与价值观念的变化, 忽视公民本身作为社会治理行为主体的合法地位, 严重压抑社会活力和公民自主性, 妨碍社会主义民主制度作用的充分发挥。实际上, 随着经济增长与社会发展, 社会结构、公民意识都已发生了巨大变化, 慈父式包办替代的治理或标准化公共服务模式难以满足多元化社会需求, 必然陷入政府费了九牛二虎之力, 社会公众却并不满意的困境。

4. 激励与约束机制不匹配, 过度治理与治理不足同时并存。政府部门的激励与约束机制不匹配主要表现为: 社会冲突治理涉及多个不同的政府部门, 而行政权力碎片化导致政出多门、多头执法, 争权推责、推诿扯皮, 影响治理效率; 如果激励与约束机制不匹配, 要么是政府官员不愿承担风险与责任而减少提供社会公共产品与公共服务, 影响社会经济的正常发展, 即治理不足; 要么是政府权力缺乏约束, 以社会管理为名, 盲目上马公共设施项目, 危害公众利益, 即治理过度。社会力量的激励与约束机制不匹配主要表现为: 由于没有受到必要的法律约束, 利益集团常常影响政府决策, 损害公共利益和弱势群体利益; 漫天要价、“敲竹杠”“钉子户”现象没有受到有效的法律约束; 因“法不责众”而出现的“无成本的抗争”与“有成果的收获”, 即居民的违法成本为零或者较低, 而抗争成功后可以获得一定的收益。抗争的收益大于成本, 激励社会公众更多参与群体性冲突事件。<sup>[8]</sup>

### 三、多中心治理的逻辑思路及其对维稳模式的超越

#### (一) 多中心治理的逻辑起点与内在要求

多中心治理模式是指以提供良好的公共服务为目标, 借助多个而非单一权力中心和组织体制来治理社会公共事务的模式。多中心治理的逻辑起点包括两个方面: 第一, 公众需要的不仅仅是政府提供的公共设施与公共服务本身, 而且需要在社会公共服务中体现自我价值与公民权利, 大量同情、围观冲突事件的公众反对的并不是诸如拆迁、邻避设施等项目建设本身, 而是反对自身被排除在社会治理机制之外。在治理主体上, 多中心治理模式反对社会治理权力的垄断与集中化, 承认存在多个相互独立、平等的决策中心, 由多个权力中心来承担管理社会公共事务的职能; 在利益协调上, 多中心治理模式强调充分考虑各利益相关方的利益, 容忍不同利益主体之间的相互博弈、相互妥协与协调平衡, 通过相互

博弈抑制“搭便车”行为。第二,随着社会经济的发展,公众对公共设施与公共服务的需求日益多元化,以政府为主导的单中心治理无法满足社会多元化需要。而多中心治理模式的基础是自发秩序或多主体治理,强调向社会分权,强调治理体系中各治理主体的平等参与,强调多个治理主体之间双向互动、多中心互动,以相互信任、相互妥协、协商认同的方式解决问题。<sup>[9]</sup>

## (二)多中心治理对维稳式治理的超越

1.多中心治理模式的社会资源动员能力更强大。不同于传统政府包揽一切,官员承担无限责任,多中心治理模式强调政府拥有有限职能、有限权力,官员承担有限责任,让参与的社会力量承担更多的责任。多中心治理模式明确了社会各方的职能、权力与责任,让社会各方力量在公共治理体系中发挥其应有的作用,以民主、法治思维方式化解社会冲突。

2.多中心治理的利益协调更容易。多中心治理模式强调社会冲突各利益相关方,在相互信任、相互博弈的基础上协商谈判、求同存异、寻求共赢。绝大多数人的利益并不完全等同于公共利益,少数利益受损者的利益应得到充分关注与合理补偿。政府组织协调各方利益,而非运用公权力强迫各方接受政府制定的利益分配方案。政府不再处于社会公众的对立面,而是以第三方身份,在各利益主体相互博弈的基础上,协调平衡各方利益,提升了政府的公信力。

3.多中心治理效率更高。多中心治理模式通过制度安排,整合政府部门、企业、社会公众与社会组织多种行为主体,确定冲突治理的目标、范围、规则、程序、组织机构,明确各治理主体的职能、权力、责任、利益。包括政府部门在内,任何个人、企业与社会组织均不能凌驾于法律之上,保障了治理效率。

4.多中心治理模式的治理成本更低。多中心治理模式改变了传统科层式自上而下的命令与控制体系,转向以社会网络为依托的协商与说服体系,实现由管理控制向上下互动、彼此合作、相互协商转型。街头群体冲突与对抗转向谈判桌前的平等交流、利益博弈、协商妥协,以疏通表达愿意,民主协商的渠道大大降低了交易成本、社会成本、监督成本与政治成本。

## (三)多中心治理模式的现实着力点

多中心治理在我国仍存争议。部分学者认为,强调政府在治理中担当关键角色,发挥重要作用,这与我国社会治理主体中党组织的领导核心定位相符合,更符合我国现实。<sup>[10]</sup>但从我国群体性冲突治理的演进历程看,以政府为唯一权威的单中心治理结构长期占主导地位,过度强调政府在社会治理中的重要作用,容易让多中心治理模式陷入公权力过度干预、政府过度控制、专制主义的困境,<sup>[11]</sup>重新回归到传统维稳式治理模式的老路。实际上,我国群体性冲突多因争取某种具体的权利与利益,而非对社会主流价值观、宗教信仰、社会制度与政治权力等方面的要求,多中心治理并未削弱党组织的核心领导地位。没有多元主体的平等参与,冲突难以从根本上化解。多中心治理模式在我国实践中应更强调“多中心”的平等地位,突出“平等参与”“责任共担”与“利益共享”。而政府

的角色则向协商平台的构建者、游戏规则的制定者、利益协调的平衡者转变。

多中心治理模式也可能因某类治理主体的“敲竹杠”“钉子户”等自利投机行为陷入机会主义<sup>[12]</sup>的困境。在我国实践中,虽然承认存在多个相互独立的决策中心,但所有社会治理主体的独立性都是有限的,没有任何企业、社会组织和社会公众的意志与权威能够凌驾于法律之上。机会主义源于人的自利本性,机会主义虽难以消除,但可通过相应的制度安排将机会主义约束在合理限度内。因此,通过法律法规,约束居民与利益集团通过机会主义损害公共利益,保护弱势群体利益至关重要。<sup>[13]</sup>

#### 四、我国群体性冲突治理模式的重构

##### (一)治理理念的重塑

治理理念是治理体系的核心。<sup>[14]</sup>构建中国特色的群体性冲突治理模式,需要破除维稳式治理的思想禁锢,借鉴多中心治理的合理内核,重塑群体性冲突事件治理的理念。

1.破除传统的全能政府思想,树立有限政府理念。有限政府<sup>[15]</sup>意味着依法赋予企业、公民、社会组织更多参与社会公共事务管理的权力。在党的领导下,依托基层群众组织,通过自我管理、自我服务、自我发展、自我监督的自治活动解决社会矛盾。凡是社会组织通过自律能够很好解决的事项,凡是社会和市场能够很好解决的公共服务,交由社会协商解决,而政府只把有限的人力、物力、财力投入到社会其他机构无法胜任的工作中。政府充当制度和游戏规则的供给者、社会冲突的裁判员与调解员,政府在规则制定、裁判与调解过程中保持公平、公正、中立,重塑政府的公信力。

2.破除政府单一中心管理社会公共事务的思想,贯彻党领导下人民当家作主的社会主义民主理念。在群体性冲突事件的治理中,要以人为本、执政为民,充分发扬社会主义民主,不能把有利益诉求的公民视为刁民,将党和政府置于群众的对立面,应通过交流、沟通、协商、谈判,重科学、摆事实、讲道理,促进各方的信任与合作,而非采取说教、压制、控制的态度,甚至动用警力应对人民内部矛盾。

3.破除社会管理权力的政府垄断,建立一个多元主体平等的合作治理体系。构建自下而上的多方参与、公开透明、反馈回应、权责利匹配、合法高效的治理结构。通过分权化改革,促使政府将社会管理权力向基层下放,向社会分权,鼓励下级单位、政府基层组织、非政府组织、企业、居民参与公共设施与公共服务的治理;通过政府引导、社会利益群体之间的民主协商、社群组织的自我约束与自我管理,运用社群组织自发秩序形成的多中心自主治理结构,通过各利益主体的相互博弈,遏制集体行动中的“机会主义”与“敲竹杠”现象。<sup>[16]</sup>

##### (二)治理体系的重构

1.构建公开透明、客观公正、及时全面的信息发布机制。有效的信息发布机

制有利于增加多元利益主体之间的信任和合作,减少因负外部性以及技术风险的模糊性而造成的焦虑、恐慌和抵触情绪。通过法规明确信息发布的主体、时间、内容及应承担的责任。信息公开不仅包括项目详细的信息,还应包括相关政策、环境影响评价、决策过程、监督措施等。在人人都是自媒体的当下,脱离新媒体就是脱离群众,信息发布应充分利用微博、微信、手机客户端、论坛、贴吧等形式,与公众在线交流,为公众解读政策、答疑解惑。

2. 公平公正的利益协调机制。群体性冲突发生的根源在于利益没有得到公平公正的协调与平衡,而这正是由于利益相关方没有充分参与决策所致。构建利益协调机制的重点,一是要通过立法,明确规定企业、社会公众、社会组织等利益相关方的权利责任与义务、参与渠道、参与方式、利益协商平台、意见表达渠道、意见采纳的原则与方式等。<sup>[17]</sup>二是政府依法给予承担负外部性的居民合理补偿,<sup>[18]</sup>平衡周边居民作为利益受损者的牺牲感和不公平感,特别是要保护弱势群体的合法权益。三是通过立法,遏制集体行动中的“机会主义”行为损害社会公益。

3. 及时有效的冲突防范预警机制。只有完善防范预警机制,才能从源头上防范冲突,将问题消灭在萌芽状态。防范预警机制具体包括风险评估机制与安全监测机制。风险评估不仅包括专家团队,还要包括公众代表、企业代表及社会组织代表,对可能产生的风险及风险带来的危害进行科学客观地分析评估,打消社会公众可能会产生的顾虑和担忧。安全监测不仅包括对公共设施项目本身安全性的实时监测,还包括政府管理部门建立集信息收集、汇报、分析、反馈为一体的综合信息系统,尤其是对公众的意见、不满做出及时的反应。<sup>[19]</sup>

4. 快速回应的应急响应机制。建立应急响应机制有利于在冲突扩大前及时控制事态,促使矛盾由对抗走向协商。建立完善的冲突应急机制,一是要打破原有的政府应急指挥的条块分割和各自为政的传统响应机制,建立快捷高效的各部门联动工作机制。二是要建立应急资源保障体系,健全和落实社会冲突应急资源专项预备制度。三是建立综合信息管理和应急决策机制。通过大数据技术,快速识别和判断事件发展的态势等,并根据所收集到的有效信息作出正确判断。

5. 健全完善的学习反馈机制。建立政府层面的学习反馈机制,<sup>[20]</sup>主要是总结经验教训,及时优化程序、政策与制度,避免同类事件再次发生。第一,建立客观公正的调查与问责机制。群体性冲突发生后,政府要依法成立权威客观的专家调查委员会,专门对事件的前因后果及社会影响进行全方位调查评估。调查报告要向社会公开发布,并提出改进措施。建立科学量化的问责标准,正确区分问责部门集体和部门领导个人之间的责任关系,规范问责程序内容和流程,强化问责主体部门的独立性和公正性,坚持尽职免责,权责匹配适当,避免人人自危、恐慌而不作为、不担当,影响社会经济发展。第二,建立反馈修正机制。收集社会评价、公众意见及专家组意见,针对治理中的盲点与误区,及时启动相关法规



制度的修订程序,对群体性冲突治理体系与制度进行优化完善。

构建社会层面的学习反馈机制,主要是引导社会公众进行反思与学习,为群体性事件的善治提供良好的社会文化环境。第一,通过正式的法规制度引导非正式的文化与价值观。<sup>[21]</sup>规则的制定不能让恶意煽动闹事者、谣言制造传播者、恶意“敲竹杠”的钉子户、乃至违法犯罪者在冲突治理中获利,不能让弱势群体、公共设施建设的利益受损者、顾全大局者的利益受损,否则在学习示范效应的作用下,社会冲突将层出不穷。第二,引导扩大社会公众的正向学习效应,比如鼓励公众向专家学习,更深入了解公共设施与服务相关的专业知识;与政府官员进行沟通,更深入知晓政府的相关政策;与法律人士进行交流,知悉依法维权。抑制缩小社会公众的负向学习效应。比如,如何更有组织进行违法抗争,逼迫政府妥协,以公益损失获取更多不当利益补偿。

### (三)实现机制的再造

1.构建约束与激励相统一的实现机制。在群体性事件治理中,如果政府的权力没有受到完备的监督约束,会导致政府官员推卸责任、滥用权力;如果缺乏激励机制,往往造成官员不作为不担当,社会所必需的公共设施建设不能满足社会发展需要。因此,构建约束与激励相统一的实现机制至关重要。<sup>[22]</sup>第一,将群体性冲突治理的政府责任纳入政府官员的考核体系。本着奖励、问责与官员的责权利相匹配的原则,对于忠于职责、处置得当、表现优秀的官员予以多种形式的表彰奖励,对于失职渎职者依法问责,对尽职者免责。第二,本着成本共担、利益共享、公开公平公正的原则,对参与治理的非政府人员提供必要便利,对公共设施建设运营的受损方给予合理补偿,对顾全大局者给予表彰奖励,对弱势群体给予司法救济。依法严惩群体性事件中恶意散播谣言者、“打砸抢”等违法犯罪行为,依法对恶意“敲竹杠”者、损害公共利益的“钉子户”施以必要惩戒。

2.构建责权利相匹配的实现机制。第一,根据当地国民社会经济与社会发展的实际需要,适度超前规划公共服务与公共建设的数量、种类、选址,并根据公共设施规划、决策、建设、运营、报废等各个环节落实到具体的岗位及相应的责任人。防止官员为降低自身风险,不担当不作为,逃避岗位职责。第二,赋予政府部门必要的社会冲突处置权。虽然鼓励社会公众参与治理,但各方利益的博弈最终由政府以整个社会的整体与长远利益为目标进行权衡协调,且利益协调的结果往往难以满足所有人的需求。因此,需从法律上明确规定政府部门的权力、利益与责任,同时需明确在何种情形下,由什么级别机构,经什么程序动用什么权力。既要防止政府利用法律规定的模糊性不断扩张行政权力,又要为政府相关部门提供必要的财力、物力、人力的支撑。第三,依法赋予利益相关者参与公共设施规划、决策、建设、运营、监督及管理的权利;利益受损者有依据法律法规获得相应补偿的权利;<sup>[23]</sup>依社会主义民主程序,经民主表决,解决争端;对有重大社会争议与分歧的公共基础设施建设项目可暂缓决策。第四,企业、社会公众与社会组织依法享有权益并承担相应社会责任、义务,对违法者应依法惩处。比

如,公共设施的受益者有分担该设施建设及运营成本的义务;企业与社会组织有约束本企业、本组织员工维护社会稳定、维护社会正常秩序的义务;社会公众有遵纪守法的底线。

### 注释:

- [1]金太军、赵军锋:《基层政府“维稳怪圈”:现状、成因与对策》,《政治学研究》2012年第4期。
- [2]张宏军:《西方公共产品理论溯源与前瞻——兼论我国公共产品供给的制度设计》,《贵州社会科学》2010年第6期。
- [3]王佃利、徐晴晴:《邻避冲突的属性分析与治理之道——基于邻避研究综述的分析》,《中国行政管理》2012年第12期。
- [4]杨妍:《自媒体时代政府如何应对微博传播中的“塔西佗陷阱”》,《中国行政管理》2012年第5期。
- [5]薛泉:《“自上而下”社会治理模式的生成机理及其运行逻辑——一种历史维度的考察》,《广东社会科学》2015年第4期。
- [6]苏长和:《民主,协商优于对抗》,《中国领导科学》2016年第9期。
- [7]张康之:《公共管理伦理学》,北京:中国人民大学出版社,2003年,第60页。
- [8]彭小兵、朱沁怡:《邻避效应向环境群体性事件转化的机理研究——以四川什邡事件为例》,《上海行政学院学报》2014年第6期。
- [9]Elinor Ostrom, “Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems”, *The American Economic Review*, 2010, 100(3), pp.641—672.
- [10]张平、隋永强:《一核多元:元治理视域下的中国城市社区治理主体结构》,《江苏行政学院学报》2015年第5期。
- [11]毛军权:《业主委员会:社区治理中的制度共识、自治困境与行动策略》,《兰州学刊》2011年第5期。
- [12]辛巧巧:《机会主义政治的形塑机制及其破解之道——评〈乡村治理的术与道〉》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2017年第3期。
- [13]陈锋:《乡村治理的术与道》,北京:社会科学文献出版社,2016年,第3页。
- [14]王猛、毛寿龙:《社会共享与治理变革:逻辑、方向及政策意蕴》,《社会科学研究》2016年第4期。
- [15]刘伟、毛寿龙:《地方政府创新与有限政府》,《学术界》2014年第4期。
- [16]Elinor Ostrom, Larry Schroeder, Susan Wynne, *Institutional Incentives and Sustainable Development Infrastructure Policies in Perspective*, Boulder, CO: Westview Press, 1993, p.18.
- [17]张晓杰、姜成武、耿国阶:《评估公众参与公共决策:理论困境与破解路径》,《上海行政学院学报》2016年第5期。
- [18]汤汇浩:《邻避效应:公益性项目的补偿机制与公民参与》,《中国行政管理》2011年第7期。
- [19]Maria A. Petrova, “From NIMBY to acceptance: Toward a novel framework—VESPA—For organizing and interpreting community concerns”, *Renewable Energy*, 2016, 86, pp.1280—1294.
- [20]张乐、童星:《“邻避”冲突中的社会学习——基于7个PX项目的案例比较》,《学术界》2016年第8期。
- [21]杨默、郭栋、龚璞:《正式制度与非正式制度如何影响政治不稳定风险——基于2000~2015年世界竞争力年鉴的面板数据分析》,《经济社会体制比较》2016年第4期。
- [22]唐志军、谢沛善:《试论激励和约束地方政府官员的制度安排》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2010年第2期。
- [23]董幼鸿:《“邻避冲突”理论及其对邻避型群体性事件治理的启示》,《上海行政学院学报》2013年第2期。

〔责任编辑:李本红〕