

# 彰显社会力量推进社会管理与建设的创新

## ——试论群体性事件和社会冲突解决的机制化

李 敢<sup>1</sup> 曹琳琳<sup>2</sup>

(1.中山大学社会学与社会工作系 广东 广州 510275 2.海军陆战学院 广东 广州 510431)

【内容摘要】转轨期的中国正处于一个社会冲突频发时期,其间的一个彰明昭著即为规模性聚集并超越既定社会规范制约、缺失相应法规依据、对既有社会秩序造成干扰的群体性事件时有发生。群体性事件业已严重干扰和冲击了政府和法律的权威性,日益成为构建和谐社会的一大制约性因素。本文从社会学冲突功能论视角对该问题的解决路径展开探讨,论证了既要深化转变政府职能又要发展壮大社会力量在解决社会冲突中的功用。文中的广州新塘事件是一典型个案。

【关键词】社会力量 社会管理 社会建设 群体性事件 社会冲突

中图分类号: C916.1

文献标识码: A

文章编号: 1007-9106(2012)04-0082-04

### 一、社会学冲突功能论视野下群体性事件和社会冲突

目前,学界关于何为“群体性事件”尚有着诸多不同的解读,例如美国著名社会学学者戴维·波普诺(David Popenoe)指出,“群体性事件(collective behaviour,也译作集群行为、集体行为、聚合行为等)是指那些在相对自发的、无组织的以及不稳定的情况下,因为某种普遍的影响和鼓舞而发生的群体性行为”<sup>[1]</sup>;而社会学家刘易斯·科赛(Lewis Coser)则认为,“集群行为是临时凑集起来的无结构聚众者的行为,这些行为看上去往往是奇特的或反常的”<sup>[2]</sup>。如此等等,不一而足。综合有关论述,笔者的见解为,在中国现有的社会转型环境之下,群体性事件指的是在构建和谐社会进程中,由某些社会矛盾,尤其是因“相对剥夺感”而引发的,以自发性、偶发性、短暂性、无组织性,以及冲突性(包括肢体方面的)等为特征,通过超越既定社会规范制约以及缺失合法依据的规模性聚集而成的、干扰既有的社会秩序、对原有的社会团结造成较大冲击性(负面)影响的特定或不特定的集群越轨行为。群体性事件是当前不协调、不和谐社会关系中社会矛盾凸现的产物,是社会冲突的一种集中展现。群体性事件业已严重干扰了政府的秩序与法律的权威,日益成为构建和谐社会的制约性因素。

而关于社会冲突,一般持有的观点为,对于已经形成的冲突(例如,当前众多的群体事件以及群体抗争等),想法设法地去压制或者“消灭”。但在社会学冲突理论中,则有不同见解,例如齐美尔指出社会冲突不全是消极的,它对群体和社会整合具有积极功能:一定程度上,冲突有助于疏通社会中的不满情绪,维护社会的团结和统一,对协调各方面的利

益和要求等方面起着积极作用<sup>[3]</sup>。刘易斯·科赛认为,社会冲突起因于社会整体内各部门间的失调,这种失调必然导致各式各样的冲突,从而引起相应的社会重组,并增强其适应性,因此社会冲突可以促进或至少是有益于社会变迁,集群行为之类社会冲突的发生能促使社会在面对新发生的环境中进行适时的调整,通过冲突行为,一个灵活的社会可以因此而获得调整性的收益,因为这种冲突行为是通过规范的改进和创造而实现的,冲突压力下的调整保证了规范在变化了的条件下得以延续与前进<sup>[4][P53]</sup>。达伦多夫指出社会冲突存在于社会均衡模式与社会压制模式的辩证统一<sup>[5]</sup>。综上,对于一个社会而言,社会冲突的存在是社会发展的自然态,冲突起到的不单是负功能,还有着正功能,在理性文明法制的社会,创造制度化的社会调节和控制机制才是解决之道。

### 二、关于群体性事件产生的社会原因及现有处置方式的商榷

#### 1. 群体性事件的社会原因概述

在社会发展变迁理论中,群体性事件的产生是社会变迁过程中诸多因素综合作用的果实,是各种社会矛盾的综合反映,也是各种利益冲突的集中体现。群体性事件的发生通常是由多方面的原因引起的,一般而言,它们是社会变迁大环境与(由利益关系调整引发的)特定群体心理聚合物的外显。而社会转型则是当前群体性事件较为频繁发生的社会大背景。作为社会学中的一个专用术语,“社会转型”的思想内涵,当属于社会变迁理论范畴。在西方社会学学说中,可以归类为结构功能理论中的关联现代化论述的一个组成

\* 作者简介:李敢(1975—),男,中山大学博士研究生,助理研究员,研究方向为比较经济社会学、转型经济改革与发展;曹琳琳(1974—),女,海军陆战学院陆战岸防指挥系讲师,法学硕士,研究方向为公法与国际安全。

成分。笔者的理解,社会转型更多的是指社会“制度”(正式与非正式)与社会组织的转型。大致而言,社会转型就是指一个社会由传统型转向现代型,即从农业的、乡村的、封闭半封闭的传统型社会向工业的、城镇的、开放的现代型社会的转型。其中,改革开放是中国社会转型的最重要的推动力,今日的中国是一个改革开放已经进行了30多年,正处于一个历史关键时期、社会转型时期、战略机遇时期的发展中大国,其经济、政治、社会等方方面面都正在经历着深刻变化。同时,也应当看到,随着改革开放进程的深入,随着社会经济结构已经和即将发生的深刻变化,随着社会阶层的分化、社会结构的复杂化、经济体制转化和政府职能转变的演进,在当代中国,利益多元化局面开始逐步呈现。社会利益关系更为复杂,新情况、新问题层出不穷,各种各样的矛盾相对集中。一定意义上可以说,改革开放下的社会主义市场经济建设、社会主义民主政治建设以及由此衍生而来的经济、政治、社会的变迁与发展是形成现有错综的利益格局的重要因素。而因“相对剥夺感”造就的利益矛盾与冲突则是我国现阶段人民内部矛盾的基本特征,也是引发诸多群体性事件的直接原因。例如,拆迁和安置、征地与补偿、失业与就业、环保与污染等等。易言之,在中国的改革开放走向一个重视社会均衡发展,注意转变、改善与提升政府职能和职能效率的新时期,社会冲突的解决,除却进一步深化政府职能的功用之外,作为社会发展治理的“第三只手”的社会力量的功用应得到应有的彰显了。

## 2.对群体性事件现有处置方式的商榷

与此同时,关于群体性事件的处置,以笔者拙见,目前政府依据的文件或法规还是多为“应对性”的,并囿于“防暴、防突”技术和设备的提升,例如2005年的《关于积极预防和妥善处置群体性事件的工作意见》与《公安机关处置群体性治安事件规定》,以及2007年的《中华人民共和国突发事件应对法》等。对群体性事件的处置,政府扮演的角色往往也仅仅是围绕“维稳”为中心的信息收集(侦查)、协调与督导、控制。还多是以“居于上位的长官角色”进行发号施令。缺失系统性、综合性、整体性的治理。缺失为群体性事件参与者创设应有的利益诉求渠道与机制。截至当前,群体性事件一旦发生,很多情形下,在缺失客观细致的调研之前,政府的第一报道便致力于所谓的“定调子”,以陈旧老套的“别有用心的少数人的挑唆”、“不明真相的群众”、“地方社会黑恶势力作乱”等政治色彩颇浓的语词进行舆论上的“先发制人”,或沿用改革开放前的语词如“群众闹事”、“群众滋事”加以定调子。而既定群体性事件中关联的政府部门却常缺失自我解剖的勇气与作为。殊不知,这样做的结果却往往是事倍功半,收效寥寥。以2011年6月的广州新塘事件为例,尽管与此前的群体性事件处置相比,在讯息公布、消弭矛盾等方面进步较大,但仍属于粗糙型应付式处置,如事后增城市政府公告中声称该事件为“聚众滋事”,大言在平息事件过程中,做到了“三个照常、六个没有”。随后,在对事件发生地党政领导问责(免职)过程中,却又“羞羞答答”,连负责人的真名都没有报道出来。<sup>[6]</sup>就这样,一场持续多日,数千军警参与秩序控制,聚集数千人的大规模冲击公安机

构及机关大楼,焚烧警车的暴力性群体事件就这样被“平息”为一场“聚众滋事”事件<sup>[7]</sup>。而政府公告中“聚众滋事”这个术语的使用本身就表明了政府对该群体性事件认知的偏狭与局限。由于对现有社会管理机制是培育和刺激了这些来自底层的群体事件动因认知的漠视,在群体性事件处置的机制方面,政府的这类处置方式并无多少积极正面的进步意义。

显而易见,在群体性事件发生和平息的过程中,地方政府喉舌进行这类定调宣讲,与官方长期以来关于“人民群众的眼睛是雪亮的”高调宣传存在着逻辑矛盾。这其实依旧是官民二元对立思维框架下的条件反射。一定意义上,频发的群体性事件实际上折射出在当代中国,在政府部门,尤其是基层政府部门和执法部门,较为严重地存在着相关公务人员作风漂浮、纪律涣散、责任心缺失、依法行政意识淡薄等突出问题,存在着基层公权力组织腐败的严重化和普遍化,为群体性怨恨培植不良土壤。在现有以政府管控为主的社会管理体制环境下,当各种社会矛盾和问题出现后,群众难以寻求到畅通有力的诉求渠道,难以找到让他们的诉求得到应有的重视、让他们的问题能得到及时合理解决的渠道。终而,以极端暴力抗法的集群行为对政府作为进行质疑。透过该事件,在某种意义上,社会稳定的报警器已经拉响。其经验教训则令人痛定思痛,政府必须担任社会公正供给者的角色,在社会转型的复杂时期,在风险与机遇交织的过渡期,“新塘事件”之类的群体性事件再度警示,为建设和谐社会,政府必须继续社会管理创新,社会管理的主体需要进一步多元化。

首先在观念层次上,政府应清醒认识到,涵盖群体性事件在内的社会冲突是一种普遍现象,除了反功能之外,社会冲突还具有整合与团结的功用。一味地将冲突视作病态予以压制,必将忽视对社会成员需要的有效关注,长期下去,整个社会系统将趋于僵化,而与此同时,种种怨恨则可能在社会成员中沉淀蕴积,为社会长久安定埋下巨大的隐患。如此下去,既有因群体性怨艾而衍生的社会冲突不但不能减少或消失,反倒是招引致更严重的暴力事件。为此,政府对社会冲突应采取宽容态度,并努力实现冲突解决的制度化与常规化,这也是一个具有活力的开放的社会所应具有的标志之一。政府想到的不应只是单一的“维稳”,否则,只是迫使已经显现的冲突隐形化和慢性恶化,酝酿积累到一定程度,将出现严重暴力对抗形势。也许,时下,有关政府认为他们针对有冲突利益群体的种种暴力或准暴力对抗的是合理的。但是,不管这种压制冲突的努力被证明是怎样的合理,冲突与对抗还是无法仅依赖武力即可以被消除。真正理性的做法是,承认冲突利益群体及其利益的存在,并尽量为其提供利益诉求、表达、协商的机制和机会(例如严惩恶吏)。如此,暴力冲突才能得以减少,也才可以避免“暴民政治”的恶性循环,因为按照韦伯的观点,暴民政治即使成功了,其面临的冲突一样不少,甚至更严重。每一个暴民政治体制在建制前都是大开空头支票。暴民政治的政治建制所构成的新的社会系统在运转一段时间之后,必然出现新的权力、财富、声望等稀有资源高度勾连,出现新的高度不



平等,造成新的冲突。因此,只有建设在法律和条例的平等基础之上的社会系统中,只有当绩效和能力成为人们社会流动的基础时,冲突的可能性才会变小(但不是“消失”),冲突的强度和烈度方可能有利于社会整合。要做到这一点,在深化政府职能改革基础之上,理性稳妥渐进地丰富发展以社会中间地带为代表的社会力量是不二法门。

### 三、社会冲突解决机制化的两点思考

#### 1. 政府角色的转变——从管理者到治理者、人民信访的共同建设者

在改革开放三十年取得举世瞩目成就的情境下,在社会不公正存在拉大趋势的情境下,在政府信任危机存在问题的语境下,迭起的群体性事件就是警示号角,就是危机信号灯,标明有些社会矛盾已经尖锐化、表面化了。一定意义上,需要政府先低头反思自己的所作所为,需要政府的各级公务人员真正切实地去提升自己的职业素质忠诚度、踏实履行自身的职业职能。从事社会管理的各个职能部门、各级职能部门需要在政府统一协调之下以积极务实的姿态改进自身的工作不足、调整相应的政策、创设完善相应机制或渠道以舒缓民众的怨气、努力化解社会矛盾、尽量减少社会风险,最大程度促进社会的整合与和谐。因此,从管理者到治理者的角色转变是政府构建新型群体性事件疏导机制一个重要环节,是调和群体性事件正功能与反功能交合的关节点。

面对社会转型期迭起的群体性事件,政府当努力实现自身的这种角色转变。逐步实现由居高临下的长官型管理者到恪尽职业操守的服务型治理者的转变。治理,原本是政治发展研究中的一个术语,如今也较为广泛用于社会学、经济学等研究领域。相较于管理,治理更强调实施特定社会公共秩序有序化的过程,最大限度地增进公共利益的一致性与最大化。治理虽然也需要政府权威,但是政府并不是唯一的权威。政府通过与社会组织的合作管理,实现政治发展与社会发展的最佳结合。同时,也是以协商、互助、互动、职业责任等理念去构建新型的国家与社会关系。这其中,既有自上而下的权威施用,又有基于认同和利益一致的相互合作。具体于群体性事件的疏导、治理,就是倡导多向度的开拓群体性事件解决渠道以引导、控制和规范群体性事件,从而实现正常社会秩序得以持续长久的维持与前进。从管理者到治理者的转变,是政府职能与自身角色定位的大转变。是长官型政府到服务型职业型政府的转变。这种角色转变其实就是新形势下政府的继续转型,是政府职能的继续转变。除去经济职能之外,政府要更多的注重社会公共服务的供给,提升社会政策运行的公共空间,增进社会政策建立与决策过程的公开性、参与性、信息透明性,尽可能在不同社会利益群体中达成利益协调的一致性与共识性。

以笔者之见,增进完善人民信访制度,是政府实施这种转变与解决转型期此起彼伏群体性事件的一个良好途径。信访部门当是政府与社会沟通的桥梁,担负有下情上达与上情下达的双重职责。政府不宜将群众的上访告状视作“找麻烦”。其实,应当看到,信访本身是好事,至少它标明民众愿意以合法合理的方式途径去表达其利益诉求并寻求问题

的解决。然而,以目前各级政府与信访部门贯彻的2005年修订版《信访条例》而言,整体上讲,政府对信访工作的投入与支持还需要加大。例如,信访工作中当明确细化问责机制,应突出权力和责任相对等,问题与官位相挂钩。同时,还应赋予信访部门相应的实质性的行政监督权。通读2005年修订版《信访条例》不难发现,有些规定还流于形式,还倾向照顾官本位下官员的利益。例如,其中的听证规定就缺乏具体细则化和合宜的操作性。而该《信访条例》规定,对于有关渎职、失职且造成严重后果的,不过给予行政处分而已,并只是在“一定范围内”予以通报。至于构建“统一领导、部门协调、统筹兼顾、标本兼治、各负其责、齐抓共管”的信访工作格局等规定,囿于政府的支持度有限,例如在人员配备与资金到位等方面距离现实需要的差距,一个高效透明、便于监督的信访工作新机制运转尚有待时日<sup>[8]</sup>。为切实提升信访部门权威,有效应对社会转型期诸多的群体性事件,尝试吸纳包含媒体、社会组织与社会贤达在内的社会力量,共同构建由有关组织人事、纪检监察部门与相应的各级信访部门定期联席办公的新型信访制度建设是笔者的一个建议。

#### 2. 丰富壮大社会中间地带,共同构建社会安全阀和社会冲突的缓冲域

诸多先进国家的社会转型和变迁史表明,由社会民间组织(NGO)、社会中产阶级、相对中立立场的媒体等社会力量构建的社会安全阀力量可以缓冲社会敌对情绪,预防集群行为酝酿和爆发。社会安全阀这一提法,最早当由德国社会学家齐美尔提出。美国社会学家刘易斯·科赛予以了丰富发展,他指出:“我们使用‘安全阀制度’这个术语用以表示将敌对情绪引向替代对象的制度(或为这种转移提供替代手段的制度),而不是指这种制度可以使冲突表现出来。”<sup>[9P31]</sup>社会安全阀以对被堵塞被积累的敌意倾向的疏导,以及允许行为的自由表达的制度化机制发挥着社会冲突正功能的功用,在不破坏社会结构的前提下,使敌对情绪得以适度的释放出来或使得怀有敌意的参与者退出来而不至于导致群体的解体,并促进共识的聚合,进而增进社会整合的粘合力。由社会中间地带构成的社会安全阀体系可以使得既定社会成员获得互助合作、沟通交流、发泄情绪、倾诉委屈、献言献策的渠道与空间,从而实现社会矛盾的传导与舒缓,保障社会秩序的良性运行。在中国现有特殊的社会转型期,在这个面临多重社会危机的时期,在这个群体性事件时有突发的特定期间,为了有效预防和控制群体性事件,为了保持社会秩序的协调运行,除了发挥常规的管理机构与正式组织对社会系统的控制功能之外,还可以尝试调动与利用以上社会力量、政府体制外的力量,壮大安全阀和缓冲域的公共空间话语发声力量,以构建便于民众利益表达和意见反映的社会安全阀机制,为不满情绪设置宣泄渠道,从而尽可能避免由某些社会矛盾或者社会群体性怨艾情绪在特定领域的过度压抑、聚集甚至于突然的迸发,避免对社会系统良性运行造成大破坏。综上所述,这样一个经由社会中间地带构建的社会安全阀和缓冲域机制,可以很好地起到缓冲社会敌对情绪,预防群体性事件酝酿、爆发的功用,削减社会转型变迁的社会成本与代价。

(下转第93页)

### 3.灵敏高效、快捷畅通

时效是信息的基本要素,直接决定着反腐倡廉网络舆情信息的价值。善于发现新情况、新问题,并快速地进行信息处理,为决策提供超前的、先兆的、价值含量较大的信息,是对反腐倡廉网络舆情信息工作人员的一项基本要求。反腐倡廉网络舆情信息工作部门和个人要不断强化时效观念,不断提高快速反应能力,将时效性体现在收集、处理、加工、传递、反馈的各个环节,使反腐倡廉网络舆情信息工作的整个链条紧密衔接,高效运转。由于反腐倡廉网络舆情信息的时效性很强,一旦腐败事件进入公众视野,会迅速得到传播,在较短的时间内就能够人所共知。因此,对一些重大突发事件的反腐倡廉舆情信息,要及时跟踪它的发展变化,随时报送,由浅入深地连续报送,确保“第一时间”报送信息,防止重大反腐倡廉舆情信息漏报、迟报、瞒报。

### 4.把握规律、与时俱进

反腐倡廉网络舆情信息工作要遵循反腐倡廉网络舆情产生、发展、变化和传播的规律,准确判断形势、分析态势、预测走势,从大量的常规工作中,发现那些能够对推动反腐倡廉网络舆情信息工作全局带来启示的新经验、新思想、新事物。要把反腐倡廉网络舆情信息工作与时代的发展和要求结合起来,坚持与时俱进,不断提高反腐倡廉网络舆情信

息工作的水平。要创新思维,不墨守成规,善于用敏锐的眼光观察分析反腐倡廉网络舆情,面对纷繁复杂的反腐倡廉网络舆情信息,分清是非,见微知著。要创新机制,加强反腐倡廉网络舆情信息工作机制研究,对有利于反腐倡廉网络舆情信息工作发展的制度要加以巩固和完善,对不利于反腐倡廉网络舆情信息工作开展的制度要及时调整和改进,使网络舆情信息工作得到更有效的制度保障。要创新方法,把定性分析与定量分析结合起来,把传统手段与现代科技手段结合起来,把反腐倡廉网络舆情信息收集与调查研究结合起来,不断提高反腐倡廉网络舆情信息工作的水平<sup>[5]</sup>。

参考文献:

- [1]中共中央关于加强党的执政能力建设的决定[Z].北京:人民出版社,2004:22.
- [2]建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要[N].人民日报,2005-01-17.
- [3]建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作计划[N].人民日报,2008-06-23.
- [4]调查显示公众最愿意通过网络曝光参与反腐[EB/OL].<http://news.qq.com/a/20091027/000183.htm>.
- [5]中共中央宣传部舆情信息局.网络舆情信息工作理论与实务[M].学习出版社,2009:51-55.

(上接第84页) 四、结语

群体性事件是一种社会冲突形式,但是政府不必闻“群”色变,不必一味地将其视作病态或反功能社会现象。而应以相对宽容的态度,经由适宜的引导控制机制与制度化解决措施,群体性事件也可以起到维持、改善、提升、重建社会系统的整合和促进对变化了的社会环境的适应力。可以对建设具有活力而开放的社会结构做出积极贡献。

注释:

“群体性事件”一词在我国首次公开提出始自2005年底时任中共中央书记处书记、公安部长周永康的讲话,周指出要研究化解群体性事件的基本条件和内在规律,从而形成处置“群体性事件”的原则和长效机制。2009年9月,中办《党的建设辞典》再版,群体性事件等被收入其中。实际上,“群体性事件”一词是具有中国特色的术语,英文中找不到确切的对应词。本文从社会学路径去诠释,将其视同为“集群行为”。

3000多年前,殷商遗民伯夷与叔齐即曾说过,“以暴易暴兮,不知其非矣”。

参考文献:

- [1][美]戴维·波普诺.社会学(下册)[M].沈阳:辽宁人民出版社,1987:566.
- [2][美]刘易斯·科赛等.杨心恒译.社会学导论[M].天津:南开大学出版社,1990:555.
- [3][德]齐美尔.林荣远译.社会学:关于社会化形式的研究[M].华夏出版社,2002.
- [4][美]刘易斯·科赛.社会冲突的功能[M].华夏出版社,1989:53.
- [5][德]拉尔夫·达伦多夫.工业社会中的阶级与阶级冲突.[A].转引自D·P·约翰逊.社会学理论[M].国际文化出版社,1989:126.
- [6]广东增城新塘聚众滋事事件,19名犯罪嫌疑人被逮捕[N].南方日报,2011-6-17;广州通报增城聚众滋事事件,新塘书记镇长被免职[N].2011-7-8.
- [7]广东增城万人骚乱惊爆深层民怨[J].亚洲周刊,2011(25).
- [8]修订的《信访条例》实施三周年综述[EB].新华网,2008-4-23.