

转型期新型群体性事件社会风险治理研究

王梅

(西安外国语大学 国际关系学院 陕西 西安 710128)

摘要: 新型群体性事件具有触发事件的偶然性、参与主体人员构成的复杂性、事态发展的非线性、冲突的暴烈性和影响的危害性等特征。在群体性事件中,政府的行为和角色之间的行为互动是治理社会风险的重点。有效的治理机制是构建政府、市场、公民社会三位一体的整体性治理架构。同时,群体性事件的治理是一个动态的过程,它包括社会风险、公共危机和触发事件的治理。

关键词: 转型期; 群体性事件; 社会风险; 危机治理

中图分类号: C93 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-0292(2014)02-0021-04

当前,中国正处在社会转型时期,由于不平衡的现代化发展战略和转型期特征,诸领域的原有结构和运行状态被打破,利益分化加速,制度变迁中利益表达机制供给不足,政府利益整合与决策回应缺失,即当前公共利益表达既有路径存在的不足,致使群体性事件呈明显上升态势,社会风险放大的影响因素加剧了当前中国社会风险的累积。由此,本文试图研究社会风险综合分析框架下群体性事件及其治理,分析群体性事件的类型、社会行动逻辑与社会风险之间的关联度,探究群体性事件演化中社会风险放大机制,并基于整体性治理构建群体性事件危机治理系统。

一、群体性事件的加剧与社会风险研究视角的缺失

从目前已有的研究来看,不同学科对于群体性事件的理论研究和实践管理形成了各自的主流观点:行政管理学指出,群体性事件是因人民内部矛盾而引发,并对政府管理和社会造成影响的群体行为,作为一种突发公共危机,强调政府的回应性与危机管理^[1];政治学将群体性事件作为特定发展阶段的产物,是由于政治系统的“输入性故障”,公共治理制度的缺陷,尤其是利益诉求渠道的不通畅与利益维护机制的不完善所引发的^[2],认为群体性事件将随政治制度的逐步完善而消失^[3];社会学把群体性事件产生的原因归于社会结构失衡,主张通过优化社会结

构来协调各利益群体之间的关系^[4]。综观国内学者关于群体性事件的界定和推理,倾向于外部激发因素,强调保持社会稳定的重要性,忽视了其积极功能。

现代社会是充满风险的社会,“古典现代性阶段的理想是平等,而高级现代性阶段的理想则是安全”^[5]⁹⁶。贝克认为,阶级社会的推动力是“我饥饿”,而风险社会的运行基于“我害怕”^[6]。进入21世纪以来,在理论领域,风险社会、全球化、现代性三种理论体系互为印证,使之成为中国社会科学界的流行话语;在实践领域,中国现代化进程中累积的系统风险开始显现,对社会风险与对经济增长的关注将成为中国社会转型的双重战略。在理论与现实的驱动下,社会风险研究在中国兴起。相关的研究主要集中在以下几个方面:一是中共中央编译局一些学者介绍了国外成果,介绍西方社会风险理论,并运用于分析我国在社会转型期存在的社会风险问题^[7];二是从公共危机管理的角度,研究危机管理系统的构建,探讨公共治理结构的优化^[8];三是从社会转型与稳定的角度,分析转型期社会的不稳定,提出了“断裂”、“丁字型”结构理论等,并提出了政策性的建议^[9];四是从社会风险和社会预警的角度,分析社会风险到公共危机的整合研究框架和路径,提出了社会风险预警指标体系和管理系统^[10]。

从本土特质来看,当代中国社会风险既来自普遍人类

收稿日期:2013-12-07

作者简介:王梅(1977-),女,陕西宝鸡人,西安外国语大学国际关系学院副教授,硕士生导师,博士,主要研究方向为政治学理论。

基金项目:西安市科技计划项目“西安市突发事件应急管理研究”(项目编号:SF1234-1)资助。

困境,更多风险则来自中国自身的社会转型带来的“个体安全”问题,包括“现实困境”和“未来威胁”两个方面。“现实困境”主要基于物质利益问题,“未来威胁”是指对个人安全造成的潜在威胁,这些潜在威胁有可能导致社会成员的“预期性焦虑”。^[11]2005年以来,党和政府不断提高公共支出,这缓解了贫富差距导致的社会矛盾与冲突,从某种程度上降低了基于直接的物质利益冲突的群体性事件发生频率。但近年来群体性事件仍不断加剧,这正是由于社会风险的累积和加剧。而人们更加发现,不同个人对于风险损害的承担是不平等的,风险分配的不公正而非贫困原因,导致了新型群体性事件的频繁发生。

二、场域规则的分析框架与社会风险扩大的影响因素

(一) 群体性事件的类型及其特征

群体性事件的分类,依据其是否有直接的利益诉求,可以分为“有直接利益诉求”群体性事件和“无直接利益诉求”群体性事件。^[12]尽管前一种类型的群体性事件占有所有群体性事件的80%以上^[13],但从社会风险的视角审视群体性事件,“无直接利益冲突”群体性事件容易形成广泛的社会动员,又难以满足具体的利益诉求而实现妥协,其在影响范围、破坏程度、治理难度上都超过了传统的物质利益冲突群体性事件,且它在绝对数量上也有上升趋势。本文以“无直接利益诉求”这类新型群体性事件为研究对象,与传统群体性事件相比,“无直接利益诉求”呈现出以下明显特征。

1. 触发事件的偶然性。这类群体性事件一般具有突发性,在特定群体与政府之间,缺乏利益诉求机制和沟通渠道,社会矛盾不断积聚,某一触发事件就可引起群体性事件。这类事件一般没有基于物质利益诉求的较长合理诉求过程,从触发事件升级到一定规模的冲突过程非常短,使地方政府对于预期的社会矛盾失去判断力。

2. 参与主体人员构成的复杂性。在传统群体性事件中,参与者大多有直接的利益诉求。在新型群体性事件中,参与主体复杂,其中既有引发冲突的当事者,也有各种“无利益相关方”,特别是一些有“类意识”或类似遭遇的弱势群体,由于平时缺乏话语权很容易参与。

3. 事态发展的非线性。新型群体性事件中的众多参与者只是表达一种泄愤情绪,现场临时聚集的人群,无法预料事件向哪个方向发展,事件发展到什么程度都存在着不确定性,最终往往会导致直接面对政府的对抗性行为。

4. 冲突的暴力性和影响的危害性。长期以来,基层社会自组织发育不足,导致地方政府直接面对群众,当分散化的诉求难以满足时,民众与政府之间的摩擦碰撞,乃至激烈冲突就在所难免。由于表达的无序化和协商对象的分散化,政府通过协商的渠道很难解决问题,一旦冲突加剧,政府动用暴力压制,事态发展就会趋向暴力化,从而严重影响社会治安秩序,影响党和政府的形象。

(二) 场域规则的社会风险解释框架

通过对“无直接利益诉求”群体性事件的剖析,结合社会风险理论,我们认为,在具体的场域中,角色的利益诉求得不到相应规则的响应,或响应乏力,是各种社会风险产生和不断放大的主要肇端。“角色”包括个人和组织,统属于风险的应对者。事件中政府的行为和角色之间的行为互动是治理社会风险的重点。场域规则在事件的治理过程中发展变化着,它既是角色主观感知和事件运行的基本空间,也是制度规范的操作和实施空间,它为角色设置了活动范围和奖惩办法,角色据此进行权衡,进而作出自己的选择。

1. 转型期社会的结构性差异提供了角色行动的场域背景。现代化快速推进引发的不平衡和负面效应逐渐显现:在经济上忽视人与自然的协调发展,在精神层面存在诚信缺失和信仰危机。同时,随着市场经济的发展,传统社会控制机制弱化,改革的纵深带来社会结构分层和利益格局的重构,造成转型期社会结构性差异,如贫富、阶层、城乡、地区差异加剧,各种矛盾在诸多不确定因素作用下呈现出集聚效应。在社会风险的累积中,风险更多地转嫁到社会底层群体身上,社会弱势群体因心理失衡酝酿着不满情绪,成为爆发群体性事件的风险催化剂。

2. 政府公共政策的失衡和补偿机制不完善是群体性事件的起因。公共政策是以政府为主的公共机构利用公共资源,平衡和协调社会公众利益,以解决社会公共问题公共管理活动的过程。^[14]¹⁰公众政策的中心命题是如何有效地平衡公众的利益需求。然而,在公共政策中隐含了一种风险,即以多数人的公共利益为借口,损害少数人的合法权益。由此存在的政策失衡现象会导致政府与受损个体利益之间的冲突性。这时,如果政策的补偿机制不完善,受损对象往往借助于制度化或者非制度化的途径向政府施压,迫使政府作出补偿或推动政策变迁。

3. 群体性事件中角色的行动选择。“无直接利益冲突”群体性事件通常是与当前社会公众切身利益密切相关的现实敏感问题或者某一“本体事件”所引发的,起初只涉及少数的直接利益相关者,但事件迅速升级演变为群体参与的大规模的事件。这基于一种共同的社会心理——相对剥夺感。在社会变迁的过程中,部分民众产生“相对剥夺感”,即与他人相比,个体对自身不利地位的感知^[15],从而引发对社会变迁的抗拒。受公共政策失衡程度影响,其程度越强,受损同质性群体规模越大,相对剥夺感越强烈。触发事件对各类角色形成共同的情景刺激,如果政府处置不当,如信息封锁、强力压制等,处在场域中的各类个体角色在消息、流言的情绪化传播基础上产生集体认同,由最初一群“乌合之众”走向“组织化群体”。在群体行为效应的刺激下,行为趋于暴力和狂热,身处狂热的群体,理性的个人也会丧失其内在的理性,成为狂热的集群主义者^[16],从而导致大规模群体性事件。

新型群体性事件中受损群体的组织过程有两个途径:

一是依赖原有社会组织,如村民委员会、社区组织等;二是受损群体的自组织。当原有组织不能有效满足其利益诉求时,将推动场域中的角色个体通过他们的社会关系网络和个体的互动参与,形成自组织形态,这使个体角色在行动中可利用的资源 and 空间大大提升,降低了行动风险,有助于集体性预期目标的实现。

4. 制度规则对角色行动的影响。“无直接利益诉求”群体性事件中角色有效的集体行动受制于国家制度规则提供的合法性空间和调适空间。制度为角色提供行动边界,国家通过开放型的政治制度和强制性的法律促进各种抗议活动的制度化水平,实现对挑战者的控制。^{[17]115}在群体性事件中,政府行动决定了事件的发展趋向和结果。目前,政府在应对群体性事件方面缺乏明确的标准,政府行动带来复杂影响,可能带来群体性事件的消退,也可能导致对抗升级,使社会风险扩大而演化为公共危机。身处场域中的个体和组织会根据其早期的经历和政府行动,调整其行动目标,实现目标的要求推动群体性事件中的群体内部结构化,如决策群体和参与群体的分化,这促使群体行动的理性化。

(三) 群体性事件社会风险放大的影响因素

西方风险的社会建构理论强调,社会结构和个人风险感知的交互作用引发新的风险,即社会风险存在一种放大效应,决定风险及规模的根本因素是信息系统及公众反应。^{[18]270}但这些分析忽视对风险放大深层因素和机制的挖掘,无法形成有预测力的假设。^{[19]163-165}结合中国社会转型期特点以及角色行动逻辑——场域规则的社会风险解释框架,我们试图提出群体性事件的社会风险放大机制。第一,信息传播与强化。潜在的社会风险以触发事件的形式转化为现实风险,在卡斯帕森所说的信息传导机制的作用下,影响风险的各种潜在社会因素被激活,成为场域中角色所收到风险信息信号。随着信息的传播和强化,风险被夸大,更多的松散利益相关者和非利益相关者参与事件,构成对风险的第一轮放大。第二,公众反应和心理认同。面对大量信息,公众根据个人的直接体验和知识进行风险判断,当相关体验和知识缺乏时,人们一般通过专家和媒体来了解风险,在个体评估风险后决定自己对信息的反应。这时,政府公信力的不足会使公众形成偏高的风险预期,导致风险事件的第二轮放大。第三,政府缺位。公共政策的失衡,使新型群体性事件一开始矛头就直指政府。政府应对事件的能力成为决定风险走向的关键。如果政府不作为,行动简单粗暴地压制社会冲突,激化事态演化,则形成风险事件的第三轮放大。第四,结构失衡。社会环境下暴力扩散。在转型期社会结构失衡背景下,触发事件具有相当的社会敏感性,有相同处境和类似遭遇的弱势群体,因缺乏其他有效的抗议方法而采用暴力行动。群体暴力过程中的“匿名性”助长了暴力的扩散,当暴力扩散并超越秩序机制可控制的范围,则形成暴力的自我增

强^{[20]155},导致风险事件的第四轮放大。风险的放大并不总是消极后果,社会冲突在某种意义上减轻了社会结构的压力,有时反而会推进制度改革与政治进程。

三、群体性事件危机治理的创新

基于传统官僚科层制的范式性危机和对新公共管理运动的反思以及数字时代的来临,20世纪90年代中后期以来,整体性治理理论和政府实践在世界范围兴起。整体性治理强调以公众需求为目的,通过协调或整合现有独立组织的行动,提供整体化的无缝隙公共服务。它反对政府管理的碎片化,关注民主价值和公共利益,追求具有责任感的预防性政府。^{[21]241}在群体性事件的危机治理中,有效的治理机制就是构建政府、市场、公民社会三位一体的整体性治理架构。同时,群体性事件的治理是一个动态的治理过程,包括社会风险、公共危机和触发事件的治理。

1. 促进社会结构优化和社会良性流动,防范社会结构固化。群体性事件社会风险的根源在于转型期社会结构性差异,治理风险需要优化社会结构。应逐步形成一个以中间层为主体的橄榄型的现代社会阶层结构,增加社会结构的弹性和韧性,使精英阶层和弱势群体之间不致经常性产生直接冲突。同时,“在一个贫富分化较大的社会中,一种相对畅通的社会流动渠道以及较多的流动机会,是抵消贫富差距过大的重要机制”^[22]。只有实现社会良性流动,社会才能在快速发展中保持稳定和平衡。对于个体来说,社会流动向上的可能性为底层民众和弱势群体抱有希望,而社会结构的固化使他们在遇到触发事件时失去理性,容易导致群体性突发事件。

2. 构建利益表达和平衡机制,增强利益组织化程度。群体性事件的深层原因是利益诉求机制受阻。民众利益诉求表达机制滞后于多样化的利益诉求,缺乏畅通的利益诉求表达渠道。当受损的弱势群体的利益诉求无法通过正常的制度渠道得到回应,只能借助于非制度化的途径。增强利益组织化程度,能提升弱势群体的利益表达能力和表达方式的理性化,更好地保护弱势群体,降低政府治理群体性事件的难度,使不同的利益群体在制度框架内通过相互竞争来相互协调,在此基础上,达成利益的整合与平衡,并健全利益补偿机制。

3. 提高政府社会风险治理能力,构筑信任关系与信息交流平台。群体性事件的加剧暴露了政府在突发风险治理能力上存在的明显不足。传统风险治理的单一模式,很难有效防范风险。应建立整体性风险治理模式,由政府主导,政府、企业、社区、非营利机构以及公民共同参与,这实质上也是一种民主的风险治理机制。通过多元参与的制度设计,相关利益群体的利益得到考虑,避免弱势群体将风险与危害转嫁给弱势群体,使个体利益通过民主的制度程序得到保障。其次,在组织之间建立信任是整体性治理所需的一种关键性整合。^[23]政府和民众、社会组织之间的信任和责任能够整合各类主体参与治理,并提升治理的

有效性。信息系统是整体性治理最基本的构成要素。信息交流平台是政府决策者和公民社会互动的枢纽。信息网络具有传播信息速度快、成本低、影响力大等优点。信息网络是政府实行信息公开,及时公布事件真相,使公民理性进行利益表达,走向平等协商的重要平台。信息系统的互动机制,为群体性事件的有效治理赢取时机。

4. 健全群体性事件危机预警系统,有效治理触发事件。群体性事件的有效治理,还包括对触发事件的治理。

通过对群体性事件宏观和微观预警机制的建立健全,及时准确地了解有关社会风险发生程度,并据此实施一定的政府治理和社会行动,降低其对社会的损害。这一机制首先应该基于风险分类分级,预警的级别不同,在系统设计上应包括预警机制、应急管理机制、善后管理机制等。通过预测和技术对群体性事件社会运行态势进行有效监测,给出预警和参考性治理建议,这是有效治理群体性触发事件的重要手段。

参考文献:

- [1]中国行政管理学会课题组.我国转型期群体性突发事件的主要特点、原因及政府对策研究[J].中国行政管理,2002(5).
- [2]陈潭,黄金.群体性事件多种原因的理论阐释[J].政治学研究,2009(6).
- [3]薛澜,张扬.构建和谐社会的机制治理群体性事件[J].江苏社会科学,2006(4).
- [4]李强.“倒丁字型”社会结构与“结构紧张”[J].社会学研究,2005(2).
- [5][美]乔治·瑞泽尔.后现代社会理论[M].谢立中,等译.北京:华夏出版社,2003.
- [6]ULRICH BECK. Risk Society: Towards a New Modernity[M]. London: Sage Publications, 1992.
- [7]薛晓源,周战超.全球化与风险社会[M].北京:社会科学文献出版社,2005;杨雪冬.风险社会与秩序重建[M].北京:社会科学文献出版社,2006.
- [8]薛澜,张强,钟开斌.危机管理:转型期中国面临的挑战[M].北京:清华大学出版社,2003.
- [9]胡鞍钢,胡联合.转型与稳定:中国如何长治久安[M].北京:人民出版社,2005;孙立平.断裂——20世纪90年代以来的中国社会[M].北京:社会科学文献出版社,2003;李强.转型时期中国社会分层[M].沈阳:辽宁教育出版社,2004.
- [10]童星,张海波,等.中国转型期的社会风险及识别——理论探讨与经验研究[M].南京:南京大学出版社,2005;阎耀军.社会稳定的计量及预警预控管理系统的构建[J].社会学研究,2004.
- [11]郑杭生,黄家亮.当前我国社会管理和社区治理的新趋势[J].甘肃社会科学,2012(6).
- [12]童星,张海波.群体性突发事件及其治理[J].学术界,2008(2).
- [13]张明军,陈朋.2011年中国社会典型群体性事件分析报告[J].中国社会公共安全研究报告,2012(1).
- [14]胡宇生.现代公共政策研究[M].北京:中国社会科学出版社,2000.
- [15]IAIN WATKINS, HEATHER J. SMITH. Relative deprivation: Specification, development, and integration. New York: Cambridge University Press, 2002.
- [16][法]古斯塔夫·勒庞.乌合之众:大众心理研究[M].冯克利,译.桂林:广西师范大学出版社,2007.
- [17]赵鼎新.社会与政治运动讲义[M].北京:社会科学文献出版社,2006.
- [18][美]保罗·斯洛维奇.风险的感知[M].赵延东,等译.北京:北京出版社,2007.
- [19]SHELDON KRIMSKY, DOMONIC GOLDING. Social Theories of Risk[M]. London: Greenwood Press, 1992.
- [20]RUSSELL HARD. One For all—the Logic of Group Conflict[M]. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- [21]PERRI G. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda[M]. New York: Palgrave, 2002.
- [22]清华大学社会学系社会发展研究课题组.走向社会重建之路[J].民主与科学,2010(6).
- [23]竺乾威.从新公共管理到整体性治理[J].中国行政管理,2008(10).

(责任编辑 冷月)