

治理错位与冲突升级：复合治理的困境

——“东利事件”的个案研究

王旭辉

内容提要：文章采用案例研究法，以20世纪90年代初发生的“东利事件”为例，透过该教派冲突事件的冲突升级及解决过程，重点探讨了不同治理主体及治理机制参与下的复合型冲突治理如何陷入结构性错位困境这一核心问题。文章通过历时性案例分析发现，东利事件不仅经历了从日常冲突到刑事案件，再到群体性武装械斗甚至地方骚乱的冲突类型转换，还呈现出由个体性非暴力冲突到局部性暴力冲突，再到群体性及全局性暴力冲突的冲突等级变化，实际上也分别适用不同类型的冲突解决框架。然而，与宗教的复合性治域属性相对应，由宗教组织、不同层级政府、社区自治组织等主体所共同参与的复合型冲突治理，却面临双重结构性错位的现实困境——横向和纵向结构性治理错位，进而使得内外、正式与非正式治理机制失效，甚至反向激化事态。

关键词：教派冲突；冲突升级；复合治理；治理错位

一、问题、缘由及方法

在当前中国社会刚性维稳及控制性冲突治理模式之下(清华大学课题组,2010),无论是社会冲突双方的博弈,还是政府部门的介入及调控过程,都极易在“闹大”“以理抗争”“依势博弈”或“不出事”“大事化小”“摆平”等行动逻辑之下被拉长、放大(张春颜,2015;李婷婷,2012),并面临党政渠道与司法渠道之间内在张力(马原,2016)。同时,这往往还意味着诉求及事态本身的性质变化,以及社会冲突终止时机的一再错过和政府等第三方调解者角色的失效(张世勇、杨华,2014)。当然,对于具有社会破坏力的群体性冲突而言,上述过程和行动策略所诱发的现实影响则更为突出。实际上,由于政府采取退居幕后、由代理人或中间人协调解决的弹性治理策略,又或者是急于对冲突双方实施控制性压制而非实质性问题解决,一次个体间常规冲突或刑事案件就可能诱发更高烈度的群体性冲突,甚至会导致司法、行政干预等正式治理机制的失效(李鹏,2012)。

与“无为而治”“简约治理”的基层社会治理传统(贺跃夫,1995)以及多元治理路径相混合的复合治理

作者简介：王旭辉，中央民族大学民族学与社会学学院副教授，主要研究方向为组织社会学、科技社会学。

基金项目：北京市哲学社科规划项目“技术进步与组织间关系”(12SHC021)、中央民族大学优秀青年人才科研专项“民族社会工作的服务需求及介入策略研究”(2017YQ11)。

传统相一致(春杨,2008),当前中国社会的冲突治理仍呈现出综合应用司法诉讼、行政干预、半官方协调以及民间自我调解等机制的特征(黄宗智,2008)。然而,这种多元冲突或纠纷解决机制却常常不能达至协调、一体化应用的预期效果,甚至还会因为不同冲突解决机制之间的内在张力,而造成冲突治理上的更多困难(宋婧,2010)。当前,尽管社会治理已经替代统治或管理等概念成为热门术语,而多中心治理、协同治理模式也多被学术界及实务界所倡导(陈翠玉、蒋海松,2015),但多元主体有效参与的多中心或合作治理模式在中国尚远未实现,并实际上面临不同治理主体及治理机制之间关系整合的难题,这也是下文案例分析的一个重要回应(蒋俊杰,2015)。

与上述现实及理论关注相一致,笔者2010-2013年曾到山东、宁夏、内蒙等地开展多次“涉民群体性事件”^①调查。在调查过程中笔者发现,一方面,我们调查的民族、宗教类群体性事件大多并非一开始就进入高烈度冲突状态,而是往往经历一个前后相继的恶性循环过程(李鹏,2012)。另一方面,在事件演变的不同阶段,本可以终止事态的某些重要节点却常常在“民族、宗教无小事”“政治优先”“大事化小”等原则的引导之下被错过(吴新叶,2015),而政府部门等相关责任主体的回避、推脱、分化瓦解等行动策略甚至还会加剧事态的恶化。同时,尽管民族、宗教因素在此类事件或矛盾冲突中能够起到共识达成、资源动员及行动组织的作用,但除了极少数由极端势力所推动的对抗性事件之外,非政治对抗性利益诉求往往才是此类事件的根本诱因(何蓉,2008)。而这些调查经历及思考,则进一步促动笔者聚焦这一研究问题:为什么冲突事件会持续恶化乃至失控,而未能通过有效的冲突治理得到及时控制或化解?

与之相应,本文既不试图单纯关注社会冲突的演化过程或冲突双方的行动策略,也不聚焦于社会冲突的管控或解决方式问题,而是从两者之间关系层面,重点分析社会冲突的治理问题:通过哪些治理主体及治理机制来调控冲突,它们之间又是一种什么样的关系,其动因和影响又是什么?与此相应,作为本文所关注案例的“东利事件”^②,其既经历了冲突规模、类型及性质的阶段性变化,还呈现出多阶段冲突调控低效甚至无效的恶性循环,便于从社会冲突的治理过程及治理机制角度展开具体分析。鉴于此,本文将以东利事件为例,透过该教派冲突事件的演变及调控过程,重点探讨不同治理主体及治理机制支撑下的复合型冲突治理如何陷入结构性错位困境。

与之相应,本文以1991-1994年^③发生在东利县的“东利事件”为例,基于扩展个案方法的研究策略,展开对该教派冲突事件演变过程的回溯性个案调查,以及历时性个案比较分析(Burawoy,1998)。一方面,本研究主要通过深度访谈法搜集研究资料,选取冲突双方以及关键第三方(政府部门)中的知情人作为访谈对象,回溯性地调查东利事件的发生和演变过程。另一方面,本研究还采用文献法,补充搜集了有关东利事件以及当地宗教发展情况等方面的地方史志资料、档案材料,以与访谈资料形成对照和甄别。资料搜集完成之后,笔者则依据该事件发生、演变的不同阶段,通过个案纵向比较分析,重点探讨不同治理主体及治理机制所构成的复合型治理在教派冲突螺旋式升级过程中的影响。当然,为实现上述研究目标,本研究分别从三条线索具体展开资料搜集及分析工作:第一条线索是东利事件的发生及演变过程,尤其是其冲突规

① 本文“涉民群体性事件”即涉及少数民族的群体性事件,也包含涉及少数民族的宗教类群体性事件。

② 按照通行规范,本文对冲突事件、冲突发生地以及文中相关人物名字,均进行了匿名化处理。在此,以“东利事件”指代此次教派冲突事件,并用“东利县”指称此次事件的主要发生地。

③ 当然,根据研究需要,这一时间跨度也会适当向前或向后延展。

模、性质的阶段性变化;第二条线索是隐藏在事件背后的利益诉求变化,以及适用性冲突解决框架变动;第三条线索则是冲突管控意义上的治理主体及治理机制变化,以及它们之间的关系变动。

二、文献回顾与分析框架提出

在展开具体案例分析之前,本文还需考虑如何从治理角度展开社会冲突事件的演变及调控过程分析。这既是文献梳理的焦点,也是案例分析框架提出的基础。某种意义上,这也与社会冲突研究、国家及社会治理研究两者之间互为一体的研究路径相一致(冯仕政,2015)。

(一)相关研究综述

总体上,除去冲突理论研究以及冲突态势的宏观或历史分析,当前我国社会冲突的经验研究往往呈现为群体性事件研究、信访研究、社会抗争研究、集体行动研究等具体类属,并以冲突成因、影响及对策分析为主线,展开冲突演化及主体行动的事件-过程分析(汪大海、柳亦博,2014)。同时,尽管社会冲突的直接原因是利益分歧,但间接原因则涉及处置不当或有效治理缺位,既有研究还偏向于以官-民二元对立的分析框架,将社会冲突分析与国家政策、治理模式及不同层级政府间关系等因素相关联(王旭辉,2012)。与之相应,综观既有研究还可发现,即便是社会冲突的矛头并非直接指向政府主体,在刚性维稳需求及压力型政治体制的作用之下,面对法律制度的公信力不足、政府部门的权责边界模糊等现实约束,社会冲突的演变过程、冲突双方的行动策略等重要方面,也往往和政府这一关键第三方紧密相关,足见国家治理模式、手段在社会冲突生发、演变及调控中的重要性(邱泽奇,2004;于建嵘,2010:38)。这一意义上,社会冲突的演化过程及机制分析(许尧、刘亚丽,2011),以及冲突双方的行动策略探讨(董海军,2010),就往往和第三方政府部门等相关调控主体的治理策略及手段之间有着紧密关联(常健、许尧,2011)。

相应地,尽管国内社会冲突研究涵盖冲突的演化过程及影响因素、冲突各方的诉求及行动策略、冲突的后果及影响、冲突的控制及化解方式等内容(吴晓林,2012),有利益表达与整合、抗争与集体行动和国家管控等不同分析视角(姚胜南,2007;O'Brien,2002),但社会冲突与国家及社会治理体系、治理模式之间的关系无疑既是重要的现实性议题,也是社会冲突研究中的焦点性理论问题(于建嵘,2009)。不过,正如学者已经指出的那样,目前国内社会冲突研究以“社会取向”为主导,重点分析社会冲突的形成、演变以及特定主体的行动策略,而侧重考察国家及其代理人对社会冲突治理方式的“国家取向”类研究则相对不足。很大程度上,由于“冲突解释学”与“冲突治理学”两类研究范式的二元分立,既有研究对社会冲突发生、演变与国家治理之间关系的经验性分析则更为缺乏(吴晓林,2012)。这也是本文从冲突治理角度,展开“东利事件”冲突升级及相关主体行动策略分析的着眼点。

正如费孝通先生所言,作为从“县衙到每家大门”的基层社会治理(费孝通,2011:39),具有上通下达、中央集权与地方自治相交合的重要特征,也是耦合“双轨政治”中两条不同治理轨道的关键所在^①(费孝通,

^①“双轨政治”概念由费孝通先生在《乡土重建》一书中提出,他认为,维系和支撑传统中国运转的是两种秩序和力量,并对应并行的治理轨道:一种是县以上的官治行政秩序和力量,依托正式官僚体系,对应自上而下、中央集权的治理轨道;另一种则是县以下的乡土秩序和力量,依托士绅等地方精英以及宗族等社会组织,对应自下而上、地方自治的治理轨道。笔者认为,其主要偏重上下互动方向及机制意义上的治理分析,这也是下文未使用双轨治理概念,转而使用“复合治理”框架的基本原因。

2011:40-41)。当前,不同于公私分明、国家与社会二元分立的欧美治理格局,也不同于皇权不下乡的“双轨政治”治理传统,我国基层社会及其各个具体治理领域仍具有明显的复合性治域属性——不同层级政府、基层自治组织及社会团体等多元主体往往共同参与治理,并形成复合型治理结构(张兆曙,2014)。鉴于此,研究者还就复合型治理结构的构成、关系维度以及特征展开了系统分析,并重点讨论了国家主导、部门分立型治理结构所带来的社会自主性及公共性不足等问题(陶建钟,2014)。显然,这一点对于社会冲突治理而言也同样适用,研究者也往往以发生在基层社会中的特定冲突事件为例,以不同治理主体及其治理机制之间结构性关系为线索,展开冲突治理与社会冲突生发、演化之间具体关系的分析。基于此,部分研究者们还尝试探讨了混合型冲突治理的内部结构及张力(常健,2015),以及其背后的制度性或体制性原因(冯仕政,2014)。

进一步的问题则是,如何针对基层社会的特定冲突事件,探讨复合型冲突治理与冲突事件演化之间关系。对于这一问题,无论是一般性基层社会治理研究,还是具体的社会冲突事件研究,实际上都有所涉及,并主要从基层社会的治理传统及国家治理体制、治理模式出发,探讨其对社会冲突演变过程、结果以及冲突各方行动策略的影响。而且,由于我国基层社会冲突治理过程具有双轨甚至多轨并行的整体特征(马原,2016),并呈现出综合使用正式与非正式治理机制的复合治理取向,研究者关注的重点相应则是冲突治理中不同治理主体及规范之间关系,也可简称为不同治理机制之间关系(狄金华,2015)。

上述复合型冲突治理问题,又涉及两个基本关系维度:其一是横向关系维度,主要意指国家与社会关系意义上的正式治理与非正式治理系统之间耦合结构,并关涉政府部门、半官方部门以及社会主体在冲突治理中的角色分工和相互关系等研究议题(黄杰,2012)。其二则是纵向关系维度,主要意指集权或分权意义上的中央与地方政府之间权责分配结构,并关涉不同层级政府在冲突治理中的角色定位以及行动逻辑等研究议题(陶建钟,2014)。^①如此一来,不同类型和不同层级冲突治理主体之间的关系,司法介入、行政干预以及社会调解等不同治理机制之间的关系,以及法律规范与行政规范、社会规范等治理规范之间的关系,就可视为冲突治理研究的关键线索,也是下文构建“复合治理”分析框架的重要参照(常健,2015)。

(二)“复合治理”框架的提出

正如前文所述,我国基层社会的冲突治理往往并非基于单一治理机制,而是同时关涉不同类型及层级的治理主体,并带入不同甚至互斥的治理规范及权威体系。既有研究还进而指出,无论是社会冲突的演化、冲突双方的行动策略选择,还是冲突治理的方式、过程或结果,实际上都与这种复合型治理结构密切相关(常健,2015)。例如,冲突双方、调控方之所以用“政治化策略”将冲突解决引向政治性处置框架,就与行政干预机制相对于司法机制的主导性相关,也和地方政府的“推责”或“脱责”密不可分(马卫红、桂勇,2016)。鉴于此,本文借鉴社会治理研究中的复合治理理论(杨雪冬,2004),提出冲突的“复合治理”框架,从多重治理机制参与下的复合型冲突治理角度系统展开本文案例分析。

当然,本文所提“复合治理”框架,也与宗教事务的复合性治域特征以及我国宗教冲突治理方面的体制性问题相一致。一方面,尽管宗教信仰具有个体选择性和私人性,政府等公共部门并非直接地控制或裁决者,但宗教事务也具有明显的外溢性和公共性,宗教组织、政府部门以及其他相关社会组织均可能参与涉及公共利益的宗教事务治理(李向平,2016)。另一方面,新中国成立以来,宗教事务管理长期遵循单一行

^①当然,在特定条件之下,这一纵向关系分析也会扩展至不同层级社会组织层面。

政主导体制,不仅未能明确划定不同主体的权责,也缺乏相关法律制度等治理规范的指引,一直到20世纪90年代才逐步进入法制化轨道(冯今源、胡安,2002)。相应地,在我国宗教事务管理尤其是冲突调控方面,宗教组织的内部治理机制作用还较为有限,地方政府也常常“不愿管、不会管和不敢管”,因此行政干预容易替代司法介入成为首选治理机制(王玉琼,2004)。鉴于此,本文以“东利事件”为例,具体探讨国家、地方社会、宗教组织自身在教派冲突治理中的角色及影响,这对于我们认识复合性宗教事务治理的内在张力、构建多元协调的宗教治理体系,无疑也具有一定价值(孙浩然,2016)。

本文所关注的“东利事件”,尽管被定位为一次教派冲突事件,却在冲突升级过程中突破封闭的宗教权威体系限定(王宇杰,2015),引入了宗教场域之外的其他治理主体及治理规范,并面临不同阶段冲突性质与其对应治理机制之间错位的现实问题,适于本文从“复合治理”框架揭示这种治理结构对于社会冲突治理的影响。同时,因为“东利事件”发生于民族地区,这一教派冲突还具有了“民族性”,并因此牵连到民族事务治理议题。我国的民族、宗教政策及事务管理体系还进一步使得此次冲突事件的治理更为“复合”,并受到“民族、宗教事务无小事”等政策性规范的影响。在这一意义上,“复合治理”框架在本文案例分析上的可用性则更为明显。

本文所采用的“治理”概念主要是社会学意义上的,意指作为社会控制系统的秩序维持或社会目标实现行动及过程(Rhodes, 1996)。同时,中国语境下的“治理”概念与西方治理概念对国家角色的淡化倾向不同,不仅包含国家这一治理主体,还在一定意义上以其为核心,更多与“治国理政”相类同(薛澜等,2015)。而“复合治理”在本文中也并非多元主体协同治理意义上的一种理想社会治理类型,而是可以在历史以及当下中国基层社会治理中看到其实际身影的一种复合型治理结构^①(狄金华,2015)。需要指出的是,出于概念使用及案例分析上的便捷性,本文使用的治理机制概念可视为治理主体、治理权威及治理规范这三个次级概念的综合。简言之,“治理机制”即不同治理主体依据其治理权威及规范展开冲突治理的差异化手段、路径,本文涉及司法介入、行政干预、半官方干预和民间调解等类型(常健,2015)。“治理错位”这一分析性概念,则主要指治理机制与冲突性质之间低程度耦合关系,并在不同类型、层级治理机制之间关系意义上,分为横向和纵向结构性治理错位两个基本分析维度。

总之,基于“复合治理”框架,本文试图通过三个层次递进式问题,分析冲突升级背后结构性治理错位的具体内容及性质,进而尝试探讨结构性治理错位的原因,它们共同构成本文基本研究内容及思路:首先,冲突事件经历了怎样的演变过程——冲突升级过程及阶段分析。其次,不同阶段冲突治理对冲突演变有何影响——治理机制和冲突升级关系分析,尤其是治理机制和不同阶段冲突性质之间错位关系分析。再者,为何冲突治理一再错位——冲突治理错位的行动者及体制性原因分析(参见下页图1)。

三、调查点及案例概况

(一)调查点情况

本研究的调查点——东利县,位于中国西北部内陆地区,地处黄土高原干旱地带,以黄土丘陵地貌为

^① 例如,每当社会冲突事件发生时,政府部门往往并非仅仅依赖正式的司法渠道或者行政干预来实现治理,而是同时还借助于其代理人所实施的非正式治理以及当事人的自我调解,并受到来自不同层级及类型政府部门的多渠道治理。

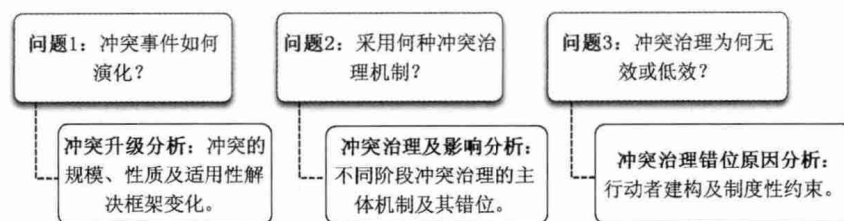


图1 研究内容及思路

主,生态环境条件较为恶劣。同时,东利县的交通闭塞,经济发展也相对滞后,曾被联合国划定为“最不适合人类居住的地区之一”。截至2005年,东利县总人口合计近46万人,生活有回、汉、东乡、蒙古等10多个民族,其中,回族人口约占54%。不过,经过清朝末年以来的多次战乱和建制化人口迁移,东利县回族人口的构成及特征也非常多样。例如,就宗教信仰而言,和其他回族聚居区的情况有所不同,受到伊斯兰苏菲主义和苏菲教团的影响,东利县是典型的新老教派及各大门宦并存发展区域(马宗保,2003)。

长期以来,尽管东利县回族几乎全体信仰伊斯兰教,但却依其所在寺坊^①而分属不同教派、门宦,而各大门宦又往往分化出不同的小门宦(马通,1983)。东利县的各个乡镇,总体上呈现出以某一教派为主、多元教派并存的格局。不过,因为同一社区甚至同一家庭的不同成员分属多个教派,也存在一定数量的多教派、多门宦混合型寺坊社区(马宗保,2003)。而且,不同于其他穆斯林聚居区,门宦这一特殊的宗教制度在东利县影响巨大,有着广泛的信众基础(周传斌,2002)。以本文关注的A门宦为例,其在东利县的教民就将近14万人,大约占全县伊斯兰教群众的57%。^②而且,因为A门宦的多位宗教领袖传教和生活于此,而多处有影响力的道堂及拱北也建于此,东利县还被全国A门宦教民视为重要宗教中心。

“门宦”又被称为扩大了教坊,其教权高度集中,形成“教主-热伊斯-教长”三级教权及组织制度,教主为最高领袖,热伊斯和清真寺教长均由教主任命、向教主负责(姜歆,2016)。^③如此一来,各门宦事实上就形成了高度集权的权威体系和相对封闭的信仰系统,不仅难以对宗教领袖实施有效的内部监督,超越门宦和教派的更高一级宗教团体也难以有效发挥调控作用(冯今源、胡安,2002)。^④

(二)“东利事件”概观

本文所关注的“东利事件”,是发生在A门宦内部新老派别之间的持续升级性冲突。这一事件以C派和S派这两个新老教派之间的信徒及教权争夺为潜在冲突条件,被1991年发生的一次刑事案件正式激发,并经由1992年冲突双方的群体性械斗而升级,最终演变成为波及东利县多数回民的一次“地方骚乱”。1994年,中央政府直接强力介入,外部调入的大批军警和工作组进驻东利县,限期收缴武器,依法逮捕和审判双方主要领导成员,这一事件才基本平息。自20世纪80年代中期起,东利事件的冲突性质、利益诉求焦点和适用性冲突解决框架,以及冲突治理主体及治理机制均呈现出阶段性变化(参见下页表1)。

^① 穆斯林有围寺而居的传统,但“寺坊社区”与村落社区、行政区域并不完全重合,因为寺坊社区依据的是宗教—文化(religious-cultural)标准,村落社区依据的是地理标准,行政社区依据的是行政区划。

^② 参见东利县县志编纂委员会主编:《续修东利县县志》,915~916页,北京,方志出版社,2016。

^③ 教主是教民的最高领袖,驻“道堂”以统辖地属穆斯林;在教主之下有热伊斯,替教主代管若干个教坊;教坊则是教权组织的基本单位,每个教坊有自己的清真寺,设立掌教阿訇,管理本教坊事务。

^④ 这在一定程度上也就能解释,为什么东利县伊斯兰教协会20世纪80年代中期就已成立,却在本文“东利事件”中并未发挥其应有的治理作用。

首先,通过实地调查我们发现,东利事件先后经历了从个体性日常纠纷、刑事案件到群体性武装械斗甚至地方性骚乱的冲突类型及等级演变。据此,我们可将该冲突事件大致划分为前后相继的四个演化阶段:萌芽与矛盾累积阶段,正式爆发与迅速激化阶段,全面暴力冲突与失控阶段,性质突变与冲突终止阶段。显然,四个阶段的冲突类型及等级不同,而且后一阶段相对于前一阶段还表现为冲突等级的螺旋式上升,这不仅扩大了冲突影响范围及破坏力,也增加了冲突治理的成本及难度(参见表1)。

其次,既然冲突治理可被理解为通过适用性冲突解决框架来整合利益分歧,那么,及时识别和引入适用性冲突解决框架无疑是有效冲突治理的前提(普鲁特、金盛熙,2013:19)。概括而言,与“东利事件”四个阶段的冲突性质变化相一致,冲突双方的利益诉求焦点及适用性冲突解决框架也发生了动态转换:一方面,C派、S派双方的利益诉求焦点逐步从“教派合法性确认”向“司法公正”“报复和暴力迫使对方屈服”以及“事件平息及公平处置”转变。另一方面,“东利事件”突破了单纯的教派冲突范畴,难以仅仅借助于宗教内部协调框架实现冲突治理,四个阶段的适用性冲突解决框架则依次为“宗教内部沟通协调”“司法裁决”“行政干预”以及“行政干预、司法及社会调解”(参见表1)。

表1 四个阶段的冲突演化及治理

	大致时间段	冲突类型	冲突等级	适用性解决框架	治理主体	治理机制	治理效果
萌芽与矛盾累积阶段	20世纪80年代中后期	教务纠纷 日常冲突	个体性 非暴力	宗教内部 调解	冲突双方	内部沟通 外部申诉	无效
正式爆发与迅速激化阶段	1991年下半年至 1992年上半年	刑事案件 仇杀	个体性、局部性暴力	司法裁决	半官方组织	社会调解	无效
全面暴力冲突与失控阶段	1992年5月 至1993年8月	群体性武装 械斗	群体性、全局性暴力	行政干预	半官方组织 冲突双方	社会调解 组织化暴力	无效
性质突变与冲突终止阶段	1993年下半年至 1994年初	地方性骚乱	冲突烈度骤降	行政干预、司法、 社会调解	中央及省一 级政府	跨层级行政干 预、司法	有效

说明:表格每一栏仅列出了每一阶段最主要的对应属性或主体,而并未排除其他属性或主体。

再者,与“东利事件”的冲突升级过程相对应,四个阶段的关键治理主体及对应治理机制也有所不同,并对各阶段冲突治理效果及后续冲突演进产生了重要影响。概括而言,在该事件的前三个演化阶段,关键治理主体及治理机制均出现了与适用性冲突解决框架的不匹配问题,也就是前文所谓“治理错位”。从而,在冲突升级过程中,无论是当地政府的司法介入或行政干预,还是基层自治组织、党组织的替政府“做工作”,抑或是地方精英的社会调解、宗教组织自身的内部协调,均长期处于缺位或无效状态(参见表1)。

四、失控的冲突:冲突升级与解决框架转换

(一)萌芽和矛盾累积阶段

尽管“东利事件”的导火索是发生于1991年的一次个人刑事案件,但其发生以及后续冲突演化却与冲突双方在此之前的固有矛盾密不可分。根据案例分析需要,我们将“东利事件”正式爆发前的这一时期视为此次冲突事件的萌芽和矛盾累积阶段。自20世纪80年代中后期以来,为认定自身合法性和争夺教权及信众,新独立出来的C派与存续已久的S派尽管都属于A门宦的内部分支,两者之间却存在断断续续的教

务纠纷和日常矛盾。^①关于这一点,尽管双方的具体说法不同,但无疑都指出了冲突的指向及性质:

“东利事件”也不是突然就这样的,矛盾其实时间长了……我们S派存在很久了,在东利县教民众多,全国影响力也大,C派是新分出来的。是C派想另立门户,抢我们的教民,教理、礼仪也不太一样……不过,我们爷还是门宦领袖啊,地位已经很高了,有名有分的,我们也不干,矛盾就出来了。经常出现两派成员的争吵、纠纷,不过都还过得去,还是有来往。后来杀人了,事情才闹大了。(访谈资料YJJ)

这个事情呢,是我们A门宦内部矛盾。我们C派也是有渊源的,历史也长了,也要发展教民,也要有宗教活动……S派就认为我们是要争,说我们不合法,找上面压我们,想把我们并了……其实双方都还是熟人呢,私下也找人说过、交涉过。矛盾呢是有,不过一开始都是小事情,日常的。(访谈资料MJC)

整体而言,这一阶段冲突,主要由C派打破既有宗教格局、双方重新分配宗教资源所引发。一方面,C派想获得教派合法性认可和相应教权,并独立发展;但另一方面,S派却试图否定C派的合法性,并将其归入自身。不过,这一阶段冲突以双方教民、宗教事务人员之间的个人矛盾或非暴力性教务纠纷为主,例如清真寺阿訇、宗教高层之间在教义、教理等方面的相互辩驳和指责,或者是普通教民之间的日常冲突,双方教民之间仍可通婚、正常往来。而且,尽管存在关于C派合法性的争议,冲突双方仍多次尝试以内部协商或第三方认定的方式来消除分歧、化解矛盾。相应地,由于还主要限于宗教场域内部,这一阶段冲突的适应性解决框架则首先是依托权威第三方的宗教内部调解。

(二)正式爆发和迅速激化阶段

很大程度上,前一阶段的潜在冲突和悬而未决的C派合法性及教权认定问题,已经为“东利事件”的正式爆发埋下了伏笔。1991年下半年至1992年5月,“东利事件”进入正式爆发和迅速激化阶段。1991年下半年,因为争论教义及教派合法性,发生过常规冲突之后,C派的部分成员将S派的一位教民杀害,“东利事件”正式爆发。然而,由于事态信息未能及时上报,同时司法机关也没有及时有效地依法解决,双方矛盾才开始彻底激化,并迅速转化成为报复性打击甚至仇杀:

91年杀人事件发生后,本来政府要赶紧介入,但政府有顾虑,没有拿出可行措施,没有对杀人者依法处理。县公安局不敢介入,政府说处理不了,双方都感觉政府偏袒另一方,对当地政府很不满,就组织大游行、请愿、上访,目的还是想让政府出面解决。不过,政府没及时处理,双方开始动用武力,事态就严重了。(访谈资料GAH)

1992年初,S派部分成员将C派的一处清真寺烧毁,C派又马上组织成员实施报复,在一个主麻日将多名参加宗教活动的S派成员杀害,一时间震动当地。仇杀事件发生后,S派一方面组织人员保护清真寺和教民,另一方面则向省政府、县政府等有关部门反映情况、施加压力,要求从快惩戒施暴者、妥善化解这一冲突事件。在未得到满意答复和处置的情况下,S派教民在东利县县城组织了上万人参加的请愿和示威游行,以迫使政府早日出面解决问题。而C派则一方面继续强化自身力量,防御C派的进一步打击,另一方面也同样向当地政府请愿、抗议,并尽量拖延、阻挠进入事件司法或行政干预程序。

^① 据调查,这一事件可以回溯至几十年前的一些宗教人物及其活动,但为简化文章分析线索,同时也为了避免直接讨论宗教信仰及宗教组织本身所可能带来的争议,本文对A门宦领袖传承制度及其争议等问题并未展开过多讨论。下文同此。

相应地,在1991年的刑事案件以及1992年初的报复性仇杀先后酿成后,“东利事件”逐步转化为少数人群参与的局部性冲突,并具备了暴力冲突性质。同时,冲突双方的利益诉求焦点也从合法性认定转变为“讨说法、要公正”,而其适用性解决框架也随之转向司法裁决。然而,S派教民的示威游行以及冲突双方的抗议、请愿活动并未奏效,这一阶段冲突的解决也并未真正进入司法程序,事件进一步恶化。

(三)全面暴力冲突和失控阶段

自1992年5月至1993年8月的一年多时间内,“东利事件”进入全面暴力冲突阶段,冲突进一步升级乃至失控。1992年5月,在认为政府既未拿出可行措施,也没有对杀人者及时依法处理的情况下,S派的主要宗教领袖开始动员本教派的全体教民,以每家出一人的方式组成自己的“武装力量”,并装配土枪、土炮等非正规武器,进行定期巡逻和日常操练,同时还向C方“据点”发动武装攻击和偷袭。而C派则一方面以“据点”村庄为基础防御S派教民的进攻,另一方面还在防止公安、司法等国家力量直接介入的前提下,通过把事情闹大,将事件渲染为民族、宗教内部事务,而迫使地方政府不敢轻易介入此事。

如此一来,双方冲突就进一步扩散、升级。根据官方记载,这一阶段先后发生四次较大规模的聚众武装械斗,双方死亡人数则已超过80人。^①这其中,以1993年6月和8月的两次暴力冲突最为严重,分别造成数十人的死亡,冲突双方参与人数则多达千人以上,并使用了土枪、土炮等杀伤性武器。事态最严重时,东利县的社会秩序近乎失控,全县政府部门、企事业单位和家户都大门紧闭,周边一些县市的群众也离家避难,以至于给当地老百姓造成下面这种影响和错觉:

门宦的都得上去参加,一家人出一个人,还有训练……后来,C派传出信息说回民“造反”了,谣言纷起啊。大家都不敢单独外出,家家门都锁着,很多人睡在山腰上,汉族人也都吓得不行了,附近几个县的一些群众也都跑掉了,有的躲在家里不敢出来。吓人啊,天天“打炮”(自制土炮)、打枪,两方打来打去,真刀真枪啊,不打的时候还有自己组织的队伍拉练。政府部门,那都看不见了,基本上散了,很多也都大门关了,更别说什么村委会、党组织了。(访谈资料 MGL)

显然,经过前后数轮不同规模的聚众武装械斗,“东利事件”已从局部性暴力冲突转变为全局性暴力冲突,并最终演变为“地方性骚乱”。与之相应,冲突双方的利益诉求焦点也从司法公正转向更为直接的“组织化暴力打击”,而其优先性冲突解决框架则应从“司法裁决”转换为“治理管理和行政干预”,以实现群体性暴力行为的有效制止和正常社会秩序的恢复。遗憾的是,在行政干预机制未能发挥作用的条件下,冲突双方直接诉诸群体性暴力手段,不仅将事件引向组织化对抗困局,也加大了地方政府的介入难度。

(四)性质突变与事件终止阶段

1993年底至1994年初,则是“东利事件”的第四个演变阶段——冲突性质突变与终止阶段。经过上一阶段的高烈度冲突,东利县几乎陷入社会秩序的失控状态,“回民闹事”甚至“暴乱”的谣言四起,地方政府担心再不进行及时干预,将会导致民族、宗教层面的更严重后果,开始寻求中央政府的直接介入。此时,中央政府则认为“事件不再是宗教内部纠纷事件,已演变成为目无政府、目无法纪、乱打乱杀的严重违法犯罪问题”,具有明显的破坏性和对抗性,而当地政府却长期“无动于衷、无能为力”,需要“高举保护人民和维护法律的旗帜”,坚决、果断、迅速地平息事件(李瑞环,2002)。

在先后下达多次指示都无明显进展之后,1993年年底,中央与省一级政府成立专门协调小组、专

^① 参见东利县县志编纂委员会主编:《续修东利县县志》,36-37页,北京,方志出版社,2006。

案小组,同时调派大量领导干部、公安、武警战士进入东利县,进行思想政治教育和法制宣传,并采取收缴武器、武装隔离、治安巡逻等调控措施,迅速平息了武装械斗,并逐渐恢复了正常社会秩序。1994年初,依据“少捕、少杀、一般从宽”的两少一宽政策,当地中级人民法院对相关责任人员快速分案审判、量刑,冲突双方均服判息诉。至此,持续近三年的“东利事件”才得以终止:

随着事态的严重化和性质变化,中央专门召开会议讨论,下文对省一级党委表示严重不满,还直接从中央派了人来开会布置工作,在自治区发表了重要讲话,还调了武警、部队和工作组。不过,部队和工作组来之前,这两方听到风声,就把武器都埋起来、藏起来,人都都散了,跟没事了一样。你想,谁也不想真让上边看到自己这么闹,对抗政府可不是好闹呢,就赶紧转变、配合工作。后来,工作组来了发现,事态并不如上报的那么严重,武器什么的也都交了,也不是回族要闹事了,只是我们这里一部分人在教派内部的纷争……不过,后来判刑是判了,双方的矛盾还是没有根本解决,C派到底合不合法也没有说法,后面还是有上访什么的,到现在双方还存在隔膜。(访谈资料MHL)

不同于前三个阶段,“东利事件”在此阶段经历了冲突等级从最高到最低的急剧下降。实际上,伴随冲突性质突变以及中央政府的跨层级强力干预,为了自保,冲突双方只得将“事件平息及公平处置”视为这一阶段的主要利益焦点,而这一阶段的冲突解决框架也有所不同。很大程度上,针对事件所关涉的不同层面利益诉求,“行政干预、司法及社会调解”这样的综合性冲突解决框架对于事件终止阶段才更为适用。不过,正如访谈资料所示,尽管冲突事件已于1994年初基本平息,但作为冲突诱因的C派教派合法性认定问题却并未同步解决,而司法公正问题也在政治化事件处置过程中被淡化了。

五、失灵的治理:治理错位与冲突升级

(一)冲突为何失控:复合型冲突治理的错位

1. 治理错位的阶段性表现及影响

在被调查者普遍认为“要是早点管管就好”的冲突萌芽及矛盾累积阶段,冲突双方在教派合法性认定、教权及教民争夺等方面已经存在不少分歧,而其适用性冲突解决框架则首先是宗教内部调解。不过,由于冲突双方的主要诉求是C派的合法性认定及宗教资源重新分配,冲突具有明显的零和博弈特征,不太可能通过双方自行协商解决,而必须借助于宗教场域中的权威第三方介入。此时,尽管宗教信仰自由政策在改革开放之后逐步得到恢复,但部门化、行政化宗教事务管理体制的作用依然强大。与之相应,在“东利事件”中,政府部门依然被冲突双方视为裁决教派合法性及分配宗教资源的关键第三方。实际上,冲突双方都将政府视为“主持公道者”和“游说、活动”的对象,试图通过让政府部门站在自己这一边来压倒对方。然而,地方政府却基于民族、宗教工作的敏感性和复杂性,以及“宗教的事情政府不便出面、你们先自行内部解决”的行动逻辑,在缺乏明确治理规范及权威的前提下,主动回避了这一阶段的冲突治理责任。^①

当然,在无法获得政府部门裁决的条件下,冲突双方也尝试过非正式的内部调解。不过,基于“门宦”

^① 例如,无论是来自S派宗教领袖要求政府明确C派宗教属性的诉求,还是东利县民众对C派成员在县城从事“欺行霸市”活动而政府部门却不过问的不满等利益需求,都并未得到当地政府的直接回应。

在宗教组织及权威体系上的独立性,S派和C派的宗教事务基本不受其他宗教团体或权威人士的监督、指导,能够起到裁决或调解者角色的宗教内部治理主体也就明显缺失。实际上,在这一阶段,尽管当地一些宗教团体及宗教领袖愿意调解双方冲突,但均囿于自身合法性及权威缺失而未能有多少作为,宗教内部调解机制基本处于失灵状态。这不但延误了“东利事件”的冲突化解时机,还将双方拉入持续冲突状态。对于政府部门的回避和宗教内部调解机制的失灵,我们访谈过的一位很有威望的阿訇就有过如下说法:

“东利事件”还没出来前,我们也都知道S派和C派有矛盾。我们那谁也不能说C派合不合法啊,他们教门的事情咱们教门裁判不了。门宦制度在咱们这里存在很久了,教义差别不大,但它有自己的穆勒师德和口唤制度,相对独立。S派在很多会议和场合提出必须要取消C派,政府没回应。都指望政府,政府也管不上啊。你想,教门里的事情,政府说大家坐下说说可以,不好去干涉……咱们这里伊协恢复成立得也晚,作用也没现在大,教派冲突历史上就多,各个教派、门宦做到互不干涉才是好。S派的×××就想着找人给相互说说,私下跟C派把问题解决了,他们也都是关系很近的,没说成。(访谈资料MCC)

在冲突正式爆发及迅速激化阶段,刑事案件以及由此诱发的仇恨甚至报复性仇杀,显然已经突破前一阶段的教理及教权纠纷,应纳入司法框架予以审理、解决。也就是说,司法等正式治理机制,而非依托社会主体的非正式治理机制,才与本阶段的适用性冲突框架相耦合。不过,包括司法部门在内的当地相关政府部门却面临治理权限、规范缺失的现实困难,不敢管也不知道如何管。一方面,当地政府认为相对于进入司法程序而言,当务之急是要控制住事态,不要把事情闹大、闹僵,所以主要采取行政手段,层层下达指令,要求地方做好应对工作。另一方面,地方政府还以“不宜进入宗教事务干预”和“等待上级指令”为名隐藏起来,并转而以宗教内部调解以及依托于基层党群组织的半行政化治理机制来调控冲突。实际上,当1991年杀人事件及1992年的报复性仇杀发生后,当地政府仍习惯于先通过私下说服和民间协调的方式来解决冲突,并依托其在基层社会的代理人——基层精英、基层自治组织以及党组织,疏导和控制双方人员的参与,实施间接的半行政化治理。对于这一阶段的冲突治理错位问题,一位曾经参与协调的政府工作人员提到了当时的一些情景及原因:

后来都怪我们(地方政府)不作为,其实我们也难,也管不了。那时候不像现在,没有管理规定,不敢管,也不知道怎么管。我们很矛盾,不想让上面领导知道那么多,又得等上面拿主意。人家(冲突双方)上头还有认识的领导,也都在做工作。再说,还是独立的门宦,都是搞过起义、暴动的,也不听我们的啊。我们就想着能不能找说上话人的给说说,先控制下事态,也让村委会、党支部把人给看住……(东利)事件发生后,我们也想过抓人、赶快解决问题,不过公安都进不去现场,而且,民族宗教这事很敏感,抓了人也解决不了问题。我说个例子,C派有个习惯,就是不吃外面的饭、不喝外面的水。事件闹起来后,县里也抓了几个C派的人,有人就告到上边说县里虐待少数民族犯人,结果县委书记受到上级批评,人就给放了。那S派就不干了,说政府不管了,矛盾就激化了……(访谈资料ASJ)

不过,这种行政规范对于司法规范的置换,以及非正式治理机制对于正式治理机制的替代,无疑导致冲突治理依托无合法治理权的社会组织、民间力量,从而使得这一阶段冲突治理与冲突性质及其适用性解决框架相错位。进而,“政府的冷漠、无能”和“对方的张狂”还唤起了S派、C派领袖及教民的斗争意识,并且使冲突双方都认为“法院、当地政府不能也不愿意解决问题”,只能靠自己的实力“搞掉对方”。如此一

来,本该终止的个体性司法纠纷演变为局部性暴力冲突,进而转向下一阶段的全局性暴力冲突。

而进入聚众械斗与全面暴力冲突阶段,冲突双方的利益诉求已经从较为具体的工具性目标转向高情感及价值涉入型目标——通过组织化暴力对抗赢得“公道”,而暴力冲突规模及等级也随之提升。在这一阶段,冲突双方几乎动员了各自教派的所有成员参与争斗,不但有着完善的教民动员及组织机制,甚至还各自建立了装备土枪、土炮的武装力量。相应地,这一阶段冲突的首要治理机制应该是能够维护和恢复社会秩序的全面行政干预,例如社会治安管理、情绪疏导以及组织者的抓捕等。然而,在长达一年多的时间内,尽管死伤数人以上的聚众械斗多次发生,当地政府部门却始终未及时落实治安管理等干预措施。同时,村委会、居委会以及基层党组织等半行政化治理主体的间接治理也基本失灵——其沟通地方政府和基层社会、协调各方利益以及维持社会秩序的功能处于瘫痪状态,而其成员则成为冲突双方争取和动员的对象。而且,等待更高一级政府决策、授权和跨层级介入的过程,在逐级信息瞒报及相互推责之下也被极大拉长:

这么大规模的武装暴力冲突,前后大规模的聚众械斗就好几次,政府不能不管啦。当地(政府)也答应,就是说你们自己解决吧,不会打压的,我们也管不了。过去对宗教事务管理缺乏法律条例,当地政府各部门相互推诿,能不管就不管,你们自己解决差不多了,我再来管。县政府当时很怕,很多部门一有事就关门。上面也下了不少指示,地方上(政府部门)就让村委会、党支部做工作,不过都起不到作用了……后来谣传说“地方骚乱了、回民要闹事了,不得了了”,地方上政府才顺势说失控了,向上面求援,中央就直接派工作组和部队来了。(访谈资料MHL-WSJ)

当冲突持续升级并达致顶峰后,当地县市级政府甚至省一级政府已经失去控制能力,并且害怕承担主要责任。地方政府在向上层层转移责任的同时,以事件性质向“民族和宗教冲突”的突变为契机,通过调用中央政府的跨层级治理,来对已经失控的事态加以控制。不过,作为“东利事件”终止标志的中央政府强力介入以及司法审判,虽然基本平息了事态,但却因为缺乏有效的宗教内部治理机制配合,而仍未实现冲突双方的宗教和解,而双方信教群众内心的不满和仇恨态度甚至延续至今。在不少被访者看来,当中央政府派部队和工作组强力介入之后,冲突双方为避免陷入“对抗政府的政治罪名”,均选择“息事宁人”和“主动配合”,只是达成了一种即时性和表面化的冲突终止(钟伟军,2011)。

2. 治理错位的性质及两类结构性维度

显然,通过前文案例分析可知,冲突治理错位并不仅仅指向冲突治理机制与不同阶段冲突性质及其适用性解决框架之间的低度耦合关系,也体现为冲突治理主体在推动各阶段冲突治理过程中的治理权威、治理规范等支持性条件缺失。实际上,在当地教派及门宦分立、宗教权威高度集中等条件的约束下,无论是基层政府,还是作为其代理人的基层党组织、自治组织,抑或是其他宗教团体、地方社会精英,均面临获准进入和开展双方教派冲突治理的权威及规范缺失问题。而且,冲突双方、地方政府、基层社会组织等主体对于冲突治理机制的策略性选择及使用,还建构甚至进一步加剧了冲突治理的错位。例如,由于地方政府并没有介入教派冲突治理的自主权限,并缺乏宗教事务治理的法律及行政规范指引,其在“东利事件”冲突治理过程中首先想到的是要尽量回避、拖延和推责,并委托代理人实施半行政化干预,而这无疑是造成前三个阶段冲突治理错位的重要原因。

进而,鉴于复合型治理内部不同治理主体之间横、纵两个方向关系结构的重要性(陶建钟,2014),我们在分阶段讨论冲突治理错位具体表现及影响的基础上,还尝试结合前文分析,在不同治理主体之间关系意

义上,阐述复合型冲突治理错位所关涉的两类基本结构性维度——横向结构性治理错位和纵向结构性治理错位。这既与“东利事件”冲突治理的现实困境有关,也是对治理错位分析的进一步理论拓展:

这个事情吧,说得简单些,就是各自没干好各自的事,乱了。教门呢,你们内部的事情,内部商量解决吧,别打打杀杀、影响别人。其他的教派也说不上话,大家都是分开的,就找政府。我们当地政府呢,不敢管,也不知道怎么管,也没有一套规定,事情还敏感,都听上级的,就推脱责任、欺上瞒下,造成事态扩大。你看后来,政府动员村委会、党委来让大家不要参加,自己不出来干预,也不行。最后,还是得靠中央。(访谈资料MCZ)

一方面,在不同类型冲突治理主体之间横向分工、协作关系意义上,复合型冲突治理的关键正在于通过不同治理主体的治域、角色及权责划分,实现多元治理主体的自主参与和有序合作。然而,“东利事件”的复合型冲突治理却并未体现出这种分合有度的治理主体间关系模式,而是受到横向结构性错位问题的困扰——不同类型治理主体及其对应治理机制的角色和功能错位(张兆曙,2014)。实际上,就刚刚恢复宗教信仰自由政策不久的当地而言,囿于长期以来的行政主导式宗教事务管理体制,无论是宗教团体自身,还是基层自治组织等其他社会主体,相对于国家力量而言,其在教派冲突治理过程中的合法性以及治理能力均严重不足,难以承担起调解教派冲突的治理责任,最终只能以政府部门作为冲突治理的主导方。但吊诡的是,政府部门尤其是地方政府却也同样面临直接介入教派冲突治理的合法性及规范性风险,哪怕是在刑事案件和群体性械斗发生后,它们也并未及时担负起正式冲突调控者的角色,而是一直试图从中抽身或拖延,并主要通过村委会、地方精英等代理人实施错位的半行政化治理。在这一意义上,社会主体和地方政府作为干预者的角色失效还具有内在一致性(汪大海、柳亦博,2014)。

另一方面,在不同层级治理主体尤其是政府部门之间纵向关系意义上,复合型冲突治理同样面临上下层级在冲突治理中的治域、角色及权责边界划定问题,进而还关涉到依据何种冲突治理模式、治理规范这一重要议题。与之相应,纵向结构性治理错位——不同层级治理主体及其对应治理机制的角色和功能错位,不仅反映为高于冲突双方的上一层宗教组织或宗教权威人士在当地的缺失,而且还体现于地方政府在宗教事务治理方面的“无权限、无能力及无规范性指引”处境。在宗教权威体系内,更高层级宗教团体或宗教权威的缺失,妨碍了宗教内部治理主体及调解机制的作用发挥,并使得S派和C派一开始就向政府“求援”。而在国家行政体系内,基于“民族、宗教无小事”等相关政策及原则,地方政府在教派冲突治理方面的自主性、权力及可用手段都非常有限,而上级政府则常常握有更为关键的决策权及处置权。如此一来,出于政治优先和责任规避的考虑,东利县政府乃至更高层级的政府部门往往以政治化处置方式替代司法介入,并在向上转移治理责任的同时,向下委托中间人、代理人实施社会调解,而自身却在冲突治理中“隐身”(吴新叶,2015)。无疑,这在客观上迟缓了必要的司法及行政干预。

(二)治理为何错位:围绕几类治理主体的分析

无疑,造成冲突治理错位的原因及作用机制非常多样,本文无意也无力一一阐述,而是选择围绕几类关键治理主体,重点从其策略性行动和地方治理传统、民族及宗教事务管理体制等制度(体制)性因素约束角度,探讨冲突治理错位的原因。而事实上,基于“东利事件”的多重冲突属性以及我国基层社会的多元冲突治理传统(董建辉,2002),行动者在冲突解决过程中确实具有较大的弹性选择及行动建构空间,这也是我们围绕几类主体行动展开治理错位原因分析的现实基础。

首先,在“东利事件”中,尽管政府部门并非直接利益冲突方,但其作为冲突调控者的角色却十分关键

(邱泽奇,2004)。而且,由于宗教事务管理长期遵循单一行政主导体制,政府部门在东利事件复合型冲突治理中实际上仍被定位为统合不同治理主体及治理机制的主导性角色。同时,与民族事务的管理体制类似,我国宗教事务的管理体制还呈现出部门化特征,不仅形成了从中央到地方的宗教分级行政管理体制,还往往将重大或突发事件的管控权限向较高一级政府部门集中(严庆、张莉莉,2015)。如此一来,如果政府部门不能承担起自身责任并协调好不同类型及不同层级治理主体之间关系,复合型冲突治理就往往面临较高的错位风险。我们在调查过程中就发现,“东利事件”的恶化常常被冲突双方以及当地群众归因为地方政府的失责,而地方政府之所以迟迟不介入并更多借助非正式机制展开间接型冲突治理,主要原因正是在民族、宗教问题的政治优先处置框架之下,其既无权限和能力主导冲突治理,也害怕承担政治责任:^①

事件恶化的主要原因是地方政府工作不力,我们要求政府处理,赶紧抓人、审案,不要怕这怕那的。都出人命了、打仗了,还怕什么!但公安部门、司法部门说这是宗教问题,不该管,不好管。事情也敏感,上面都有政策,不能随便自己动,万一政治上出了大事就麻烦了……政府就是不动,结果形成了这么大的事件,越来越严重。县里开始瞒着拖着,后来实在瞒不住了,就又跟上面上市里、自治区里反映,让上面拿主意,上面也说也管不了。(访谈资料MHL)

抛开“政府有人故意把事情弄大、好捞政绩”这一类阴谋论不谈,就结构性事实层面而言,由于“民族、宗教无小事,处置行动需要上级政府集中统一领导”的权责限定,以及相应法律规范^②、管理工具和联合组织机制均较为缺乏的现实制约,面对改革开放之后重获发展空间的地方性教派之间的冲突,当地政府并未及时采取司法介入或高压控制,而是选择了更为保守的“大事化小”及“被动控制”策略(张春颜,2015)。1991年“东利事件”正式爆发后,当地政府首先想到的是通过宗教领袖等中间人进行内部调解,尽量避免自身对民族、宗教问题的直接涉入;当事态扩大到群体性暴力冲突之后,当地政府又将责任和处置决策不断上移至更高一级政府,并借助于基层党群组织等半官方主体实施间接的冲突治理。

其次,基层自治组织、党组织是政府联系群众、管理基层社会的重要纽带,也是治理基层社会冲突的重要组织基础(赵树凯,2003),并往往对应处于正式治理机制与非正式治理机制之间的半官方、半行政化治理机制,是“复合治理”中的重要一维。显然,我们还会追问,为什么它们没有能发挥冲突调控的预期作用?一方面,当“东利事件”发生时,虽然村委会等基层组织的动员能力在改革开放之后已经有了一定提升,但“门宦”这一封闭而集权型宗教组织制度在当地社会的影响却依然强大,而“所有人首先是教民,然后才是干部”则被视为一种基本价值观念和行为准则。当“东利事件”发生并不断冲突升级时,党支部和村委会(居委会)成员要么像其他人一样参与冲突,要么采取回避态度甚至逃离社区,以逃避来自政府和教门的双重压力。另一方面,当“东利事件”从日常冲突演变为刑事案件、群体性武装械斗之后,被政府推向冲突调控一线的村委会(居委会)、基层党组织,显然还面临合法性及治理能力严重不足的现实挑战:

村委会、党支部啥的,政府都管不了,你让我们管住大家,那管不了,我们哪有那本事,政府都管不了,前期我们也就是建议政府赶紧打压……后面事件厉害了,家家出人参加,我们也有压力,你再让我们管,更管不了了。首先我们是教民,(清真寺)寺里的事情不能对着干。没办法,我只

^①当然,这也和当时国内尚未形成“维稳政治”态势及群体性事件防控体系具有一定关联(冯仕政,2015)。

^②直至1994年1月份,以国务院颁发《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》和《宗教活动场所管理条例》两部全国性法规为标志,依法治理宗教才逐步有了专门的法律、法规依据。

能想办法不让儿子们参加,我自己也出去在外面住了一段时间,事情平息了再回来,其他的也做不了。(访谈资料 MGL)

再者,包括冲突双方在内的宗教团体及权威人士,也是塑造“东利事件”冲突治理结构及效果的另一类重要主体。当时,东利县乃至更大范围内的伊斯兰教协会刚刚恢复建立^①,对当地各个教派及门宦的影响力还十分有限。而在“门宦”这一特殊宗教组织及制度约束之下,当地不同门宦甚至同一门宦内部不同派别在宗教组织及权威体系上也相对独立。如此一来,依托更高层级宗教组织或宗教权威人士的调解机制,或者冲突双方之间横向沟通协调机制,也就都难以发挥作用。依托各自门宦宗教领袖的感召和动员,冲突双方很快形成强大的自组织力量,并使得冲突事件走向暴力性对抗。关于这一点,一位当年参与过教民动员、协调工作的内部人士观点也能予以佐证:

别的教派是寺坊制度,我们是门宦制度,教主的权力大,清真寺的阿訇也由他指派,权威还全国统一。你让别人来裁判、协调,那是不太可行的。“东利事件”中,我们爷(教主)后来发话了,政府不管我们自己来,我们开始就跟着干。组织者要求每家出一个人,组建准军事化的队伍,加强训练。当时也摊派到我头上,谁敢不去啊。大家都是自愿参与,参与的人都是有组织的,组织的人有清真寺的阿訇和寺管会人员……后来工作组和部队来了,也是我们爷考虑后说大家散了吧,我去承担责任,这才平息了事态。(访谈资料 MFL)

而且,“东利事件”中的冲突双方——S派和C派,还分别采取不同的策略性行动,以促使政府引入对己方更为有利的冲突治理机制,这也是冲突治理错位的一个重要原因。一方面,在宗教内部调解无望的前提下,S派先是希望“公权”和行政干预及早介入,并多次试图通过向政府申诉、施压来取缔C派,以获取超出司法公正之外的更多利益——实现教权的统一以及C派的依法取缔;然后,在公权无法帮助其实现利益诉求的背景下,S派又以“教派的事情只能由自己来解决”为原则,动员广大信众以武力对抗机制击败对手。而另一方面,C派则与之不同,其先是以“教派纷争是教门内部事务”为理据,阻拦公权的及时介入以及司法审判、行政调解程序的启动;然后,又在冲突升级为群体性武装械斗之后,试图通过阐释和传播其泛政治化冲突属性——地方骚乱、回民暴动,将冲突治理引向政治化处置机制。

六、结论与讨论

本文以“东利事件”四个阶段的冲突演化为线索,基于“复合治理”框架,在描述事件演化和冲突升级过程的基础之上,重点回应了“冲突为什么失控”以及“治理为什么错位”这两个内在关联的问题:第一个问题,主要在冲突治理与冲突性质及其适用性解决框架之间低度耦合关系意义上,指向复合型冲突治理错位的表现、影响及其两个基本结构性维度——横向和纵向结构性治理错位分析;而第二个问题,则主要围绕复合型冲突治理中的几类关键主体,指向冲突治理错位的行动者建构及制度性约束因素影响分析。

概括而言,“东利事件”不仅经历了从日常冲突到刑事案件,再到群体性械斗甚至地方骚乱的冲突类型转变,还呈现出由个体性非暴力冲突到局部性暴力冲突,再到全局性暴力冲突的冲突等级变化,并对应教派合法性认定到司法公正,再到武力迫使对方屈服以及事件平息及公平处置的利益诉求焦点转换,从而适

^① 1984年,东利县伊斯兰教协会才恢复成立。

用不同类型的冲突解决框架。同时,冲突双方各阶段的利益诉求又几乎都是不相容的,这就意味着外部治理主体及治理机制引入的必要性(普鲁特、金盛熙,2013:46)。因此,与国内诸多社会冲突事件类似,东利事件既具有连带不同治理主体及治理机制的复合型治域特征,还伴随事件演化而发生冲突性质及治理机制的动态变化。而冲突解决的关键正在于如何通过有权威的治理主体和有效的治理机制,将各方置入与不同阶段利益诉求、冲突性质相一致的冲突解决框架,并调用相应治理权威及规范以整合各方利益诉求。

然而,在“东利事件”的演化过程中,尤其是在前三个阶段,先后被引入的冲突治理机制均未能有效回应不同阶段的治理需求,并遭遇冲突治理与冲突性质及其适用性解决框架之间低度耦合意义上的“治理错位”。这不但意味着教派冲突的内部与外部、正式与非正式有效治理机制缺位或相互牵制,还因为错位使用耦合度低的治理机制而造成冲突终止机会一再后移(蒋俊杰,2015):一方面,治理错位使得冲突双方的利益诉求难以在各阶段主导性冲突治理机制之下得以实现或整合,从而导致冲突治理处于无效或低效状态。另一方面,因为治理机制的错位引入及使用,以及不同主体在冲突治理过程的角色及权责边界不清甚至混淆,冲突解决的时机也被一再延误,并客观上促成冲突的转型、升级(肖唐镖,2015)。

实际上,在“东利事件”的近三年演变过程中,宗教牵连司法、司法牵连行政、行政牵连半官方力量、基层行政又牵连跨层级行政(丁希宇,2012),而宗教组织、基层党组织及自治组织、地方政府以及“隐蔽在后”的中央政府等都曾作为一类治理主体,对其实施过基于特定规范及权威体系的治理。然而,这种多元复合型冲突治理,既面临各治理主体间角色及作用边界划定不清、治理规范及权威缺失的现实挑战,也受到我国部门化、行政主导型宗教事务管理体制的制度性约束,并容易被各方策略性行动所建构,从而陷入结构性治理错位困境。进而,在不同类型、不同层级治理主体之间关系意义上,“东利事件”的治理错位还可整体上概括为两种类型——横向结构性治理错位和纵向结构性治理错位(陶建钟,2014):前者主要指向宗教团体、政府部门、基层自治组织等不同类型治理主体的角色错位,以及其对应治理机制的功能错位;而后者则对应地方政府、中央政府等不同层级治理主体的角色错位,以及其对应治理机制的功能错位。

当然,“东利事件”在复合型冲突治理方面还有其特殊性,这也是造成其结构性治理错位、螺旋式冲突升级的重要背景及原因。一方面,由于民族、宗教问题的特殊性、敏感性,加上当时仍处于我国民族、宗教政策的“拨乱反正”时期,当时的民族地区基层政府奉行“民族、宗教问题无小事”的原则,在处置教派冲突事件时,往往遵循谨慎应对和责任推脱的行动逻辑。正是基于这一行动逻辑,在“东利事件”发生后,当地政府首先采用置身事外、拖延和大事化小的行动策略,而在事件持续恶化甚至失控后,又向上推责,变成一个被动的上级政策或决策执行者(张成,2011)。另一方面,新中国成立之后,虽然国家对基层社会的统合性治理能力不断提升,但国家力量进入宗教场域展开冲突治理的制度规范及经验模式仍较为缺失,而传统回族社区“围寺而居”的居住格局以及以教派、门宦和清真寺为中心的社区治理传统在当时的东利县也依然作用强大。如此一来,当地政府就既没有进入宗教场域展开教派冲突治理的合法性和组织基础,也受制于单一行政主导的宗教管理体制,更多通过基层自治组织等代理人实施半行政化冲突治理(黄宗智,2008)。而当地各教派、门宦自成一体的宗教组织制度,则无疑进一步了加大教派冲突外部治理的难度。

“东利事件”已经过去20多年,虽然我国民族地区也取得了举世瞩目的社会经济进步,并已在事实上形成了“稳定压倒一切”的冲突治理体制,但此类冲突事件的社会土壤却依然存在,需要我们给予更多的关注和研究。正如本文所示,如何理顺复合治理结构中不同治理主体、治理机制的作用边界及合作互补关系,既是重要的现实问题,也是基层社会治理研究需要进一步回应的重要理论议题(杨雪冬,2004)。而且,

这一讨论及其价值显然不止于社会冲突治理研究范畴,是未来中国国家治理及社会发展中的重要基础性
问题。当前,中国的国家及社会治理方式正处于大转型阶段,在日益强调多主体协同社会治理的当下,如
何整合不同治理主体及治理机制之间的关系以实现有序的“复合治理”,这一问题值得进一步探讨。

本文受益于邱泽奇教授、潘蛟教授、朴光星副教授的批评建议,也得益于《社会学评论》匿名审稿人的建
设性修改意见,谨此深表感谢。同时,也非常感谢王富伟、张汉、陈锋、谭海波、卫小将等同仁在“质性研究读
书会”上所给出的宝贵意见。文责自负。

参考文献:

- 常健,2015,《简论社会治理视角下公共冲突治理制度的建设》,《天津社会科学》第2期。
常健、许尧,2011,《论公共冲突治理的三个层次及其相互关系》,《学习与探索》第2期。
陈翠玉、蒋海松,2015,《清朝宗教事务法律治理的历史智慧及当下镜鉴》,《国家行政学院学报》第3期。
春杨,2008,《清代半官方性质民事纠纷调解初探》,《法律文化研究(第4辑)》,北京:中国人民大学出版社。
狄金华,2015,《被困的治理:河镇的复合治理与农户策略(1980-2009)》,北京:生活·读书·新知三联书店。
丁希宇,2012,《教派与权争:静安寺住持传继纠纷(1922-1923)》,《世界宗教研究》第4期。
董建辉,2002,《传统农村社区社会治理的历史思考》,《中国社会经济史研究》第4期。
费孝通,2011,《乡土重建》,长沙:岳麓书社。
冯今源、胡安,2002,《改革开放新形势下中国宗教现状及我们的理论思考》,《当代宗教研究》第1期。
冯仕政,2014,《人民政治逻辑与社会冲突治理:两类矛盾学说的历史实践》,《学海》第2期。
——,2015,《社会冲突、国家治理与“群体性事件”概念的演生》,《社会学研究》第5期。
何蓉,2008,《国家规制与宗教组织的发展:中国佛教的政教关系史的制度分析》,《社会》第6期。
贺跃夫,1995,《晚清县以下基层行政官署与乡村社会控制》,《中山大学学报》第4期。
黄杰,2012,《耦合治理结构与大国治理:对“双轨政治”的重温和拓展性解读》,《浙江社会科学》第9期。
黄宗智,2008,《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》第2期。
蒋俊杰,2015,《跨界治理视角下社会冲突的形成机理与对策研究》,《行政管理改革》第3期。
姜歆,2016,《论清代伊斯兰教派纷争的法律治理》,《宁夏师范学院学报(社会科学)》第4期。
李鹏,2012,《从非暴力到暴力:中国社会抗争的冲突升级分析》,上海交通大学硕士学位论文。
李瑞环,2002,《要重视民族宗教问题》,《中国宗教》第3期。
李婷婷,2012,《“兜底”的调解者——转型期中国冲突管理的迷局与逻辑》,《社会主义研究》第2期。
李向平,2016,《“私人范畴”与“社会产物”——宗教信仰方式与宗教治理法治化问题》,《中国政法大学学报》第6期。
马卫红、桂勇,2016,《社会冲突中的“政治化”现象分析——以业主维权为例》,《理论与改革》第1期。
马通,1983,《中国伊斯兰教派与门宦制度史略》,银川:宁夏人民出版社。
马原,2016,《大众主义传统与法制理性:国家处理社会矛盾的“双轨制”——来自华北X县的案例观察》,《社会学评论》第3期。
马宗保,2003,《西海固伊斯兰教现状调查与研究》,《世界宗教研究》第2期。
清华大学课题组,2010,《以利益表达制度化实现长治久安》,《学习月刊》第23期。
邱泽奇,2004,《群体事件与法治发展的社会基础》,《云南大学学报(社科版)》第5期。
普鲁特、金盛熙,2013,《社会冲突——升级、僵局及解决》,王凡妹译,北京:人民邮电出版社。
宋婧,2010,《纠纷与秩序——以农村群体性事件与多元纠纷解决机制为进路的研究》,云南大学硕士学位论文。
孙浩然,2016,《民族民间宗教问题及其治理研究——以云南边疆民族地区为例》,《吉首大学学报(社会科学版)》第1期。
陶建钟,2014,《复合治理下的国家主导与社会自主——社会管理及其制度创新》,《浙江学刊》第1期。
王旭辉,2012,《群体性事件研究的回顾与反思——概念、分析要素与价值立场》,《云南民族大学学报(哲社版)》第6期。
王玉琼,2004,《论我国宗教事务管理模式的转变》,《中国行政管理》第5期。
汪大海、柳亦博,2014,《社会冲突的消解与释放:基于冲突治理结构的分析》,《华东经济管理》第10期。
吴晓林,2012,《国内社会冲突研究的述评——以2001-2011年CSSCI期刊收录文章为主要研究对象》,《浙江社会科学》第12期。
吴新叶,2015,《社会冲突中的涉民族因素及其解决——兼论法治在民族地区的实现》,《学术界》第2期。

- 肖唐镖,2015,《当代中国的“维稳政治”——抗争政治中的政府回应为视角:沿革与特点》,《学海》第1期。
- 许尧、刘亚丽,2011,《群体性事件中的冲突升级及遏制机制研究》,《国家行政学院学报》第1期。
- 薛澜、张帆、武沐瑶,2015,《国家治理体系与治理能力研究:回顾与前瞻》,《公共管理学报》第3期。
- 严庆、张莉莉,2015,《部门化与多元化:中国民族事务治理主体建设研究》,《兰州学刊》第12期。
- 杨雪冬,2004,《全球化、风险社会与复合治理》,《马克思主义与现实》第4期。
- 姚胜南,2007,《集体行动的逻辑——某群体事件的个案研究》,西北师范大学硕士学位论文。
- 于建嵘,2009,《当前我国群体事件的主要类型及其基本特征》,《中国政法大学学报》第6期。
- ,2010,《抗争性政治:中国政治社会学基本问题》,北京:人民出版社。
- 张成,2011,《涉及民族因素的突发群体事件处置行动逻辑研究》,《贵州民族研究》第1期。
- 张春颜,2015,《控制与化解:转型期中国冲突治理的内在逻辑》,《学习论坛》第2期。
- 张世勇、杨华,2014,《农民“闹大”与政府“兜底”:中国农对社会冲突管理的逻辑建构》,《中国农村观察》第1期。
- 赵树凯,2003,《乡村治理:组织与冲突》,《战略与管理》第6期。
- 钟伟军,2011,《地方政府在社会管理中的“不出事”逻辑:一个分析框架》,《浙江社会科学》第9期。
- 周传斌,2002,《西海固伊斯兰教的宗教群体和宗教组织》,《宁夏社会科学》第5期。
- Burawoy Michael. 1998. "The Extended Case Method." *Social Theory*, 16(1): 4-33.
- O'Brien J. Kevin. 2002. "Collective Action in the Chinese Countryside." *The China Journal* 48: 139-154.
- Rhodes R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* 44(4): 652-667.
- Tomba, L. 2014. *The Government Next Door: Neighborhood Politics in Urban China*. Ithaca, NY, and London, UK: Cornell University Press.

Governance Dislocation and Conflict Escalation: The Dilemma of Multiple Governance in Dongli Sectarian Conflict

WANG Xu-hui

Abstract: Taking the Dongli Sectarian Conflict Event as an empirical case, this paper systematically analyzes the process of conflict escalation and resolution, and then it discusses the causes of structural governance dislocation in the process of multiple conflict governance. Through a longitudinal comparative analysis, this paper shows that Dongli Sectarian Conflict Event underwent the transformation from individual, local social conflict to group, overall social conflict. Meanwhile, the nature and corresponding resolution framework of this conflict event had also undergone a gradual change. Although the local governments, religious organizations, community organizations and other subjects are involved in the conflict governance, they can not only cooperate with each other, but also face the dilemma of structural governance dislocation. As a result, the structural dislocation of multiple conflict governance leads to the incompatible relation between conflict governance mechanism and conflict nature, conflict resolution framework. Furthermore, the internal and external, informal and formal governance mechanisms are ineffective or even reverse.

Key words: Sectarian Conflicts; Conflict Escalation; Multi-Composite Governance; Governance Dislocation

(责任编辑:储卉娟)