

基于社会组织整合视角的群体性事件治理研究

王炎波

(安徽广播电视大学, 合肥 230022)

摘要: 为了保障公民有序参与利益表达, 实现群体性事件的有效治理, 阐述了社会组织在群体性事件各阶段的功能性优势, 系统分析了群体性事件中社会组织整合功能缺位的原因, 并提出了社会组织治理的调整、单一中心向多中心演化的网络化结构、加强社会组织的自组织能力、提高社会组织的公信力等推进社会组织整合功能的路径。

关键词: 群体性事件; 社会组织; 社会治理

中图分类号: D631.43

文献标志码: A

文章编号: 1008-6021(2020)03-0020-06

一、引言

《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中明确提出:“完善正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制。坚持和发展新时代‘枫桥经验’, 畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道, 完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制, 努力将矛盾化解在基层。”^[1] 现阶段, 我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分之间的矛盾, 人民不仅对物质文化生活方面提出了更高的需要, 而且在民主、法治等方面的要求日益增长, 更加重视知情权、参与权、表达权、监督权, 参与社会治理和实现人生价值的意愿越来越强烈。可见, 创建多元化的社会协调治理体系和公民参与机制, 畅通利益表达渠道对和谐社会构建、民主法治进程具有重要的意义。

二、问题的提出

群体性事件的发生有其必然性, 一些学者认为, 群体性事件的发生是出于自身权益的保护, 以及对政府政策的不满; 还有一些学者从参与渠道不畅, 致使事件由有序延展至无序的群体性事件, 等等。可见, 群体性事件的有效治理主要是如何有效地处理政府与公民之间的关系。笔者认为, 在全面推进国家治理

体系和治理能力现代化时期, 要对群体性事件进行有效的制止和预防, 关键是创建有利于公民有序参与的社会组织, 充分释放社会组织的微治理作用, 以期有效地预防群体性事件的发生。

美国罗尔斯的正义理论告诉我们, 当人们的期望与现实之间存在差距的时候, 矛盾就会产生^[2]。在现实中, 当公民的期望与实际有差距, 社会利益分化, 社会结构失衡时, 就会引起公民对于政府、社会的不满, 尤其是公民利益受损, 无法通过法定程序有序进行表达的时候, 公民的叛离心理和反抗情绪就会激增。如: 上街示威游行、上访、罢工、冲击政府机关、扰乱社会治安, 等等。无序的利益表达不仅不利于事件的解决, 而且影响了社会秩序的正常运行。因此, 处于国家与社会之间的良性互动组织——公民社会组织能起到重要的沟通引导和规范的作用, 通过社会组织的有序引导, 把个人或群体有效地组织起来, 听取心声和意见, 然后通过社会组织进行有序的表达。这不仅有利于防止个体利益表达的弱化, 而且能使政策制定者自身形成一定的压力, 从而在制定政策的过程中考虑相关利益群体的切身利益, 也降低了群体性事件的发生频率。

在群体性事件中, 仅靠政府的单一治理模式已经不能适应当前多元化利益群体的需求。尤其进入新

收稿日期: 2019-11-21

作者简介: 王炎波(1989—), 男, 安徽六安人, 讲师, 硕士。研究方向: 民主政治与公共管理。

时期,社会治理已不再是政府的独角戏,而是在党的领导下,政府与社会组织的良性互动,通过多元社会主体合作共治的模式来有效应对多元化的群体性需求。为何说社会组织相对于单一性的政府治理模式更加具有优越性呢?笔者认为原因有三点:一是存在“政府失灵”现象。由于面对突发性的事件,在决策的过程中可能存在领导决断以及拍板现象,可能陷入失灵困境。二是政府的公信力遭质疑。在群体性事件中,公民对官员存在“官官相护”的偏见,同时政府既是问题的制造者又扮演问题的管理者,公信力不足。而社会组织以第三者的身份进行处理,会以公道客观的角度进行审核,更加具有说服力。三是行政成本的缩减。单一的政府管理模式必然会包揽一切,从而会导致投入成本的增加,而社会组织的介入不仅防止群体性事件的发生,而且也会减少财政投入,减少行政成本。

但是,现如今由于社会组织发展不完善,致使社会组织不能充分有效地发挥在协调社会关系、约束社会行为和保障公民利益等方面的作用,因此,如何保证社会组织协调治理作用的发挥成为处理群体性事件的首要问题。

三、社会组织协同治理群体性事件的功能性优势

社会组织在群体性事件的萌芽、聚合、爆发以及事后阶段起到重要的社会协同功能,对事件的发展控制具有很大的整合作用。

(一)萌芽阶段

社会组织能够深入民众之中,实现与公民的直接沟通,避免矛盾的积累爆发。群体性事件的发生大部分都是由于利益表达不畅而引起的。而“当代中国利益表达机制的构建,在利益表达主体方面,即‘谁来表达’方面,只能是社会化组织而不能定位在原子化的个人”^[3]中可以看出,由于个人的单一性和弱势性,使得个人的利益无法进入到政府的行政议程中,致使相同利益的个人不能实现利益需求,伴随积怨越来越深,在一定刺激下会使事件爆发影响社会秩序,正如阿尔蒙德所说的“当一个社会中各种成分缺乏有组织的集团,或无法通过现存的有组织的集团充分代表自己的利益时,一个偶然的事件或一个领袖的出现都可能触发人们积蓄的不满,并会通过难以预料和难以控制的方式突然爆发。”^[4]“一个阶层或集团利益表达的

力度与有效性往往取决于自身的组织化程度。对于弱势群体而言,依靠个人的力量往往是低效甚至无效的,只有通过集体行动,才能更为有效地表达和维护共同利益”^[5]。因此,可通过发挥社会组织表达群众诉求渠道作用,实现利益的汇集和公民的利益表达。社会组织把利益相关者的要求向政府有关部门及时反映,保障弱势群体的利益诉求能够进入到政府的信息决策中来。

(二)聚合阶段

社会组织能够及时化解矛盾冲突,实现有序利益表达。群体性事件从萌芽到进一步激化,是由于矛盾积累到一定程度的释放而导致的。而社会组织作为一种“安全阀”,能够使公民的不满情绪,通过社会组织的有序指导进行释放,从而妥善处理涉及群众切身利益的矛盾和问题。同时,在社会治理过程中,往往只注重平静稳定的社会表面现象而忽视深层的内部危机,致使政府无法及时发现矛盾和问题,群体性事件也正因此而产生。而社会组织通过社会的观察了解,广泛的人脉和信息渠道,能够及时地发现问题,从而能够及时地制定对策解决问题。同时社会组织作为公民维权的一种途径,能够及时地收集到公民的利益呼声,有针对性地加强心理疏导,实现和谐有序的利益表达。

(三)爆发阶段

社会组织能够担当非正式组织的作用,通过影响力和组织力凝聚人员,从而可以将矛盾在基层得以妥善解决。在单一性政府管理下,面对激烈的打砸抢行为的群体性爆发事件,地方政府为了维护地方稳定,要不出动警力,要不进行妥协退让,而不能从根本上解决问题。如在2014年云南孟连事件和广州乌坎事件中,都出现警民冲突。妥协退让的行为,虽然前期能够缓和矛盾但不能从根本上解决矛盾。暴力型群体性事件的发生与政府的管理行为以及地方治理相关,正如美国查尔斯·蒂利在《集体暴力的政治》中所指出的:暴力的爆发与否与政府治理的能力有关,因此单一性政府管理不能有效地化解社会矛盾。而通过社会组织可以合理地凝聚人员,发挥社会协同作用,通过集体有组织有理性的沟通和协调,防止事件的蔓延。因此,在爆发阶段,社会组织通过与民众的良性互动使双方主体回归到谈判桌。同时,社会组织

作为双方中间者,能够合理地提出应对之策,避免了谈判的破裂和事件的反复。

(四)事后反馈阶段

责任型政府对群体性事件应采取最有效的预防措施。在事后反馈阶段,政府应认真地反思,要应民生之所向,民意之所愿,认真对待政策的落实情况,建设责任型政府。同时,在事后反馈阶段,社会组织作为社会力量,可对政府的整个行为进行公平的评估,提出建议,确保类似问题不再次出现,还可以有效地监督政府及相关政府人员认真关注人民利益,防止公权的私化,对政府形成一定的社会压力,确保政府权力为民所用,为民所谋。

“组织化程度是判断群体性事件性质和激烈程度的一项重要指标。”^[6]正式的组织化程度有利于公民利益的合理表达,相对于薄弱的个体来说,集团化的组织更有利于公民利益的实现。社会组织作为国家法治化进程的一部分,对于社会法治化、组织化具有重要的作用,同时对于化解社会的矛盾纠纷和群体性事件有重要的作用,也有助于完善共享共治的社会治理体系。但是,对于当下我国存在的一些群体性事件,社会组织的社会协同治理作用没有全面有效地发挥,使得社会组织不能成为解决突发性事件的重要力量。因此,要加强社会组织建设,充分发挥社会组织自身调解的优势和作用,逐步形成专群结合、群防群治的防控社会治理体系。

四、群体性事件中社会组织功能缺位的原因

虽然社会组织在处理群体性事件的整个过程中具有非常强的功能优势和现实作用,但是由于当下社会的多重因素制约和影响,如政府的行政干预、社会组织的基础薄弱、物质资源的匮乏等,使其还存在一些困境,导致不能有效地发挥其应有的价值功能。

(一)政府的行政干预

首先要明确社会组织的定位目标是什么?社会组织也称非政府性的社会组织,“是人们为了特定的目的而组建的稳定的合作形式。”^[7]通过社会组织把利益相同的个体联合起来,实现利益的有效表达。但是,当下的社会组织面临双重管理,即社会组织设立需要先后经过业务主管单位和登记管理机关批准。这为社会组织获得合法的身份设下了障碍,致使在合法的社会组织范围外还存在一些未登记的社会组织。同时,双重的管理机制也制约了社会组织功能的有效

发挥。在涉及社会问题上,社会组织不能很好地发挥“粘合剂”功能、“传送带”利益表达以及组织治理能力。在社会的管理过程中,政府有时把自己看成“无所不能”的全能型政府,包揽社会事务,唱独角戏,而把社会组织看作对立面。国家行政学院社会和文化教研部主任龚维斌指出:“是一些领导对于社会组织的认识存在误区,不少人内心深处还是担心社会组织做大做强后会成为党和政府的对立面,对社会组织发展设置障碍。”^[8]这种片面的认识,阻碍了社会组织的正常发展,致使社会组织数量少,尤其是基层社会组织数量少。根据华中师范大学中国农村研究院 2015 年对全国 299 个有效样本村庄实证调查发现,近四成没有成立现代社会组织,覆盖面不足。因此,改变政府管理形式,实现参与合作式的社会组织对群体性事件的预防具有重要的作用。

(二)社会组织的基础薄弱

市场经济条件下的“原子化”状态下的个体利益的表达诉求相对于集团化的利益表达诉求来说显得脆弱和微小。社会组织为人民的利益表达诉求提供了更为权威性和实力性的优势,它弥补了政府的缺陷,缓解了社会的紧张矛盾,为个人提供了组织化的合理的利益表达诉求渠道,将无序的个体纳入到了有序的组织环境下。但是,大部分公民尤其是基层公民对于社会组织的了解相对较少,对于社会组织的功能也缺乏认识,因此,在面对个人利益损失,有序合理的正常渠道无法实现时,受“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的思维影响,就会采取非有序的渠道来实现利益的表达,越级上访、示威游行等。而且,由于社会组织的组织建设和内部管理制度,都受政府有关部门的指导,使得社会组织自身的建设缺乏活力和动力。同时,社会组织的群众基础相对较为薄弱,我国大部分社会组织存在行政色彩,缺乏社会团体应有的创新能力,而且,在实际的社会生活中,社会组织缺乏与公民的直接沟通和互动,使得群众对于社会组织存在不信任感。一项调查显示:“90%以上的人在面临问题时倾向于找政府解决并对党和政府有着高度的信任,相反,只有 3%的人遇到问题愿意寻求社会组织解决,一半以上的人对私人、社会属性的东西不信任。”^[9]

(三)物质资源匮乏

社会组织的经费来源主要包括:社会捐助、服务

性所得、政府扶持以及社员募捐等。随着政府体制的改革,政府停止了对大部分社会组织的财政补助,因而社会组织的资金主要来源于社会募捐等。“在世界上许多国家和地区,政府提供的各种公共资金约占非政府组织运作资金的30%,而我国的财政扶持比例仅为10%—15%,除了人民团体和极少数政府重点支持的非政府组织之外,绝大多数非政府组织没有渠道获取来自政府的公共资金”^[10]。由于物质资金上支持缺乏,社会组织正常的活动受限,创新能力不足,公信力不足,致使社会组织成员以及社会影响力较少。物质资源的支撑是社会组织正常运转的根本前提和重要保障,可是由于社会组织的物质匮乏,从而使得社会服务的贡献度处于较低的水平。社会组织物质资源充足是保障其高效运转的物质基础,因此,要不断提高社会组织的公信力,吸引社会公民的参与和支持,保障社会组织物质资源充足,实现自身的高效运转。

五、实现社会组织整合功能的路径选择

社会组织整合功能对群体性事件治理成败的关键在于是否确保了各类参与主体在冲突中优势互补和差异整合,实现公民权益的保护,避免冲突的恶化。因此,社会组织整合功能,可通过以下几个方面入手来保障公民有序参与利益表达,实现群体性事件的有效治理。

(一)社会组织治理的调整

1. 内部管理制度的调整

社会组织是社会治理中重要的组成部分之一。在计划经济体制下,社会组织直接在政府的管控下,缺乏相应的自主性和创新性,管理模式主要通过行政手段来实行。而在市场经济时代,随着政府行政体制的改革,政社分离,政府下放权力回归社会。但是部分社会组织在人事任免和财政管理上仍然受到行政的制约,使其难以发挥社会组织应有的社会管理职能。社会组织应建立人事就职规定,负责人应避免行政有关人员担任,以实现从行政性体制向社会性体制转变,实现组织的社会管理,加强社会组织的社会服务能力建设,使其真正地担任社会管理职能,保障弱势群体权利。

2. 创新管理模式

双重的管制体制严重抑制了社会组织的发展,在我国现有模式下,“小政府、大社会”的理念还未真正

的形成,业务主管部门和登记部门的双重管理应实行新的创新管理模式。如2002年1月,上海市成立行业协会发展署,同时将行业协会的业务主管部门职能分离,分为行业协会指导和行业协会业务管理职能,将双重管理转变为“三元”管理新模式,即在原有的基础上添加一个管理层次,实现登记管理部门、行业协会发展署和业务主管部门的社会管理模式。广东由双重管理体制转变到“准一元”管理模式,等等。创新管理模式,对社会组织的发展以及规模的扩大具有深远的影响,尤其是对基层社会组织的发展规模具有重要的意义。社会组织增加与公民利益有序表达具有正相关关系,通过社会组织有序引导以及整合,实现社会公民利益的有序表达和实现。因此,要改变双重的管理模式,实现管理创新模式的多元化。

3. 促进政府与社会组织多元化协调合作的良性互动

建立健全政府与社会组织的良性互动与合作是实现社会组织整合功能的关键所在。社会组织与民众之间的相互沟通,加强了双方的互信度,凝聚了社会的力量,成为群体性事件发生前的“减压阀”和“拾音器”。如果政府把社会组织看作政治的对立面,压制其发展,就阻碍了社会组织社会治理能力有效发挥,形成政府与社会组织之间的张力,不利于社会秩序的稳定。只有加强政社合作与互动,形成政府与社会组织之间的有力合作模式和“你中有我,我中有你”的互动,让社会组织成为民众的传音器,这样才能保证社会组织与政府更好地协作,防止突发性事件的发生,维护社会秩序的稳定。正如张明敏指出的“社会组织与政府之间的互动不仅不会使国家和社会处于一种分离、紧张的张力状态,而是使双方在互动中界定相互的关系和角色,成为政府民间黏合剂”^[11]。

(二)单一中心向多中心演化的网络化结构

如何保证弱势群体在维护合法权益的过程中不处于弱势地位,是实现社会主义民主的重要标准之一,也是防止群体性事件的重要途径。我国目前单一中心的社会结构对于复杂的社会环境越来越不适应。因此,从单一中心向多中心演化的网络化结构是克服机械、官僚主义的解决方案。在网络化多中心的结构中,政府、社会组织、公民能够在开放的范围中进行自我展示和利益诉求表达。而且,社会组织参与网络化格局,能够使公民嵌入到正式组织化引导和规范的认

知体系中来,提高公民的认知感和归属感。

在目前的体制下,无论是政府还是强势集团,在国家政治生活上都占有强势地位,而弱势群体社会地位低,法律意识淡薄等影响了其权利的保护,当不满情绪积累到一定极限,就会以恶劣极端的方式表现出来。社会组织多元化的网络社会结构,能代理弱势群体的利益,让他们在多元化的组织里,拥有相应的话语权和表达权,达到利益均衡状态,实现社会秩序的稳定。戴维·杜鲁门认为“判断一个社会群体是否已经成为‘集团’,衡量的重要依据是他们是否有共同的利益意识和维权行为,是否已经由‘自在’的群体发展到了‘自为’的群体”^[12]。发挥社会组织组织化集团作用,在整合功能的视角下协调社会矛盾冲突,才能维护公民利益,实现社会的有序性和正常化。

(三)加强社会组织作为安全阀、缓冲剂的自组织能力

所谓的安全阀是由科塞提出的,是指“当对抗所出自的社会关系仍保持完整无损时,社会提供了一种引导不满和敌意的机制”^[13]。从目前我国预防和妥善处理群体性事件的机制来看,健全社会组织自组织能力建设,对于社会民主和处理民众利益诉求具有润滑剂的作用。自组织与被组织是相对立的一组组织模式,在被组织的管理模式下,社会组织的一切事务,包括内部管理、人事任免等都是由行政主导,缺乏社会性功能,而在自组织的模式下,社会组织作为独立的团体,自我管理,自我服务。安全阀下的自组织能力,即在公民利益受损,积怨加深的情况下,社会组织主动沟通社会群体,了解公民需求和意见,急公民之所急,合理有序地组织社会个体,使其有序地进行利益表达,避免矛盾积累,起到安全释压的作用。“缓冲剂的效果”是帕金在缓解社会紧张和不适应的情况下提出来的,对于群体性事件预防发挥着社会缓冲作用,有利于防止群体性事件的发生。在社会生活中,社会组织通过自下而上的社会管理培养社会个体成员的积极性和主动性,实现个体内部的有序性。同时,社会组织通过自组织能力提高社会成员的“规则”意识,实现自律自强的社会自我调节,从而保证了群体性事件不出现无序和失衡,减缓社会管理过程中的

矛盾,以及非理性群体性事件的利益表达诉求^[14]。

(四)提高社会组织的公信力,保障社会组织的物质基础

社会组织的公信力是社会组织能否存活的关键因素,若社会组织失去公信力,则会使其失去价值意义和物质来源。“组织公信力指的是社会对此组织的认可及信任程度,是公民依托其实现某种公益价值的心理凭借。作为一个为表达民意、实现民意而自发形成的平台,人们往往对非政府组织抱有比政府和企业更高的期望。而这份期望常常决定了非政府组织是否能够延续生命且蓬勃发展”^[15]。因此,提高社会组织的公信力是组织的根本性问题。我国社会组织由于存在行政化的倾向以及在社会管理过程中缺乏创新性和服务性,使得公民在遇到利益受损的时候,信不过社会组织,同时,社会组织在行政上受双重部门的指导,致使社会组织趋向行政化。要提高社会组织的公信力,促使社会成员凝聚到组织化的团体来,促成社会合作,应不断地维护公民的利益,帮助公民表达利益的诉求,以提高社会组织的社会影响力。社会组织地位的提高且有利于弱势个体在“原子化”的弱势地位上获得组织的支持和利益上的表达,实现公民对社会组织认可。同时,社会组织社员的增加,对于组织物质资源的支持具有重要的作用。社会组织通过社员的募捐达到组织的有效运行,不再仅仅依靠于政府的扶持,保证了社会组织能够代表社员的利益不受影响。社会组织的整合功能更好地把社会个体成员列入组织化的程序中,实现个体利益的表达,防止群体性事件的发生。

社会组织整合功能的有效发挥,不仅需要社会组织治理的政社合作,而且还要建立多元化的组织结构,提升自组织能力,从而保证社会组织的有效性,把无序的弱势个体纳入组织化的框架中,使群体在有序合理的组织环境下,理性地选择利益表达,有序地参与到政府的决策过程,实现自身权益维护途径。因此,政府要下放权力,发挥社会组织应有的社会服务功能,尤其是协同治理功能,使社会在组织化的程序下有效运转,避免群体性事件的发生,保证社会秩序的稳定。

参考文献：

- [1] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2019-11-06(001).
- [2] 罗尔斯. 正义论[M]. 谢延光, 译. 上海: 上海译文出版社, 1991: 121.
- [3] 王中汝. 利益表达与当代中国的政治发展[J]. 科学社会主义, 2004(5): 39-42.
- [4] 加布里埃尔·A·尔蒙德. 比较政治学: 体系、过程和政策[M]. 曹沛霖, 译. 上海: 上海译文出版社, 1987: 56.
- [5] 施美萍. 基层社会管理与创新研究[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2012: 34.
- [6] 蒋俊杰. 近年来我国群体性事件的新特点与治理对策研究[J]. 云南行政学院学报, 2014(4): 125-129.
- [7] 张勤, 钱洁. 促进社会组织参与公共危机治理的路径探析[J]. 中国行政管理, 2010(6): 88-92.
- [8] 汤蕴懿. 政府进一步向社会放权核心在于培育社会组织[EB/OL]. (2014-02-27)[2019-10-04]. <http://theory.people.com.cn/n/2014/0227/c40537-24483990.html>.
- [9] 贾西津. 中国公民参与案例与模式[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 15.
- [10] 何华兵, 王玲. 提升社区社会组织服务能力的运行机制研究[J]. 云南行政学院学报, 2014(1): 137-140.
- [11] 张明敏. 社会组织: 做政府的合作伙伴和助手[EB/OL]. (2015-02-15)[2019-10-25]. <http://www.gongyishibao.com/html/yaowen/7799.html>.
- [12] 杜鲁门. 政治过程: 政治利益与改革舆论[M]. 陈尧, 译. 天津: 天津人民出版社, 2005: 26-27.
- [13] 陈毅. 风险、责任与机制: 责任政府化解群体性事件的机制研究[M]. 北京: 中央编译出版社, 2013: 206.
- [14] 王炎波. 民主视角下群体性事件公众参与制度化研究[J]. 呼伦贝尔学院学报, 2018(4): 37-42.
- [15] 张勇, 周雪. 非政府组织公信力建设路径: 基于公共理性的研究视角[J]. 人民论坛, 2011(23): 66-67.

Research on Governance of Group Incidents from the Perspective of Social Organization Integration

WANG Yanbo

(Anhui Radio and TV University, Hefei 230022, China)

Abstract: In order to ensure the orderly participation of citizens in the expression of their interests and to achieve effective governance of group incidents, this paper expounds the functional advantages of social organizations at various stages in the group incidents. It makes a systematic analysis of the reasons for the absence of an integrated function of social organizations in mass incidents. It also puts forward some ways to promote the integration function of social organization, such as the adjustment of social organization governance, the network structure from single center to multi-center and the enhancement of social organization's self-organization capability and credibility.

Keywords: group incidents; social organizations; community governance

[责任编辑 李潜生]