

网络化治理理念下我国社会矛盾纠纷化解机制探索

李进¹, 赵小青²

(1. 南通航运职业技术学院 交通工程系, 江苏 南通 226010;

2. 南通航运职业技术学院 社会科学教学部, 江苏 南通 226010)

摘要:文章针对新时期社会矛盾特点和传统管理模式失效现象,说明了网络化治理模式应运而生,该模式从强化网络合作机制、完善网络协调机制、落实网络责任机制等方面探索社会矛盾机制的化解。

关键词:网络化治理;社会矛盾纠纷化解机制;大调解机制

中图分类号:D631.43

文献标识码:A

文章编号:1671-9891(2016)02-0006-04

0 引言

近年来,随着我国经济社会结构的不断调整,党和国家对科学执政愈来愈重视,而学术界对于“治理理论”的研究也非常重视,“国家治理”、“社会治理”已经成为学术界研究热点。与传统管理模式“统治”(government)相比,“治理”(governance)更注重各种组织和个人在公共事务中的参与。这种全新的社会管理理念主张治理主体的多元化、治理方式的多样化。我国正处于改革攻坚期,社会矛盾呈现出类型多样化、冲突对抗化、形式聚众化等特征。在社会矛盾纠纷化解领域,从治理现代化视角去化解问题,可以达到政府对社会的良治、善治的目标。随着社会的发展进步,公民社会将会不断发展与成长,第三部门、各种社会组织、公民等都会更积极的参与到治理过程中来,在解决社会矛盾纠纷时形成政府、社会组织、企业及公民合作治理网络,这种模式将成为现代治理的重要发展方向。

1 网络化治理理论研究背景

1.1 国外关于网络化治理理念的研究

网络化治理(Governing by Network)这一概念源于公司治理,是指“正式或非正式的组织和个人通过经济合约联结与社会关系的嵌入所构成的以企业间的制度安排为核心的参与者间的关系安排”。^[1]最早将这一理论引入公共治理领域的是美国学者斯蒂芬·格德史密斯和威廉·艾格斯,他们于2004年提出了“网络化治理”新模式。这种模式强调政府职能的转变,不再集中于直接提供公共服务,而是在由社会组织、第三部门等组成的关系网络中起主导作用;不再专注于人员和项目的管理,而是整合资源,创造公共价值,并成为实现公共价值的推动力。国外关于网络化治理理论的相关研究,大致可以分为两个阶段,第一阶段主要关注网络化治理在不同国家、不同行业 and 不同层面的应用;第二阶段研究主要关注影响网络化治理绩效的因素、网络化治理与民主的关系等。

1.2 国内关于网络化治理理念相关研究

在我国,台湾地区对于网络化治理理论的研究要早于大陆地区,取得的研究成果也较多一些。台湾学者往往将网络治理视为一种范式,因此其研究主要侧重于与地方治理实践相结合。大陆学者的相关研究是首先从对“治理”的研究开始的,以俞可平先生为代表,在引进国外关于治理理论观点的基础上,近年来国内学

收稿日期:2016-01-10

基金项目:2015年南通市哲学社会科学研究资助课题“法治背景下南通多元化化解社会矛盾纠纷机制研究”(项目编号:2015CNT021);2016年江苏省高校“青蓝工程”项目资助。

作者简介:李进(1977—),男,江苏海安人,南通航运职业技术学院交通工程系副教授,硕士。

者以治理为主题的研究取得了丰硕成果,先后有一大批专著和专题文章面世。这些研究几乎涵盖了治理理论的全方位,对中国国情下治理的概念、内涵、意义、措施等都有所涉及,尤其是对治理主体、治理过程和治理方式都做了深入的研究,这些研究与网络化治理的观点不谋而合。因此,虽然大陆地区对于网络化治理研究的时间较晚,但学术界专家和学者关于治理的研究为进行网络化治理的研究奠定了基础。

2 网络化治理与社会矛盾纠纷化解机制内涵的界定

2.1 网络化治理理论

“网络化治理”是政治学和公共行政学领域的专业术语,是一种新型社会治理模式。其基本内涵遵循斯蒂芬·戈德史密斯和威廉·D·埃格斯的观点,即“网络化治理之第三方政府高水平的公私合作特性与协同政府充沛的网络管理能力相结合,然后利用技术将网络连接到一起,并在服务运行中给予公民更多的选择权”。^[2]简言之,就是政府部门与非政府部门(企业、社会组织乃至公民个人)合作,通过民主协商的方式,既共享资源和信息,又协商处理矛盾和冲突,共同达成公共事务治理目标的过程。

信息化时代背景下,社会日益多元,权力日趋分散,市场利益主体需求日益多样化。面对这些新情况新问题,传统政府治理模式不仅不能提出有效的应对策略,甚至西方许多国家的政策主体结构出现了碎片化、分权化的趋势,之前盛行的“福利国家主义和新自由主义的观点并不能准确描述日益多元化的公共部门和私人部门共同参与实现公共目标的政体形式。在此背景下,网络化治理这一新的治理模式应运而生,并一定程度上填补了其中的空白”。^[3]网络化治理模式虽然研究较晚,但其有着独特的优越性:首先,网络化治理过程能整合分散的社会信息和资源,在此基础上通过对这些信息和资源的交换而实现解决矛盾纠纷的目的;其次,该模式注重开放、透明,能畅通利益表达机制。

2.2 社会矛盾纠纷化解机制的界定

发生在社会生活各领域、各层面、各群体中,并有可能引发重大治安问题和群体性事件的冲突都被称为社会矛盾纠纷。社会矛盾具体表现为贫富差距拉大、劳资关系紧张、医患关系对立、食品安全危机等。

社会矛盾纠纷化解就是指利益相关者采用合适的手段来化解彼此间的矛盾,化解机制则是对这一运行过程与方式的总称。一般来说,社会矛盾纠纷化解机制包括公力化解机制和私力化解机制。公力化解机制主要包括仲裁机制、诉讼机制,私力化解机制主要包括和解机制、调解机制。本文所探讨的主要是私力解决机制,具体而言涵盖了民意表达机制、信息灵通机制、责任监督机制、风险评估机制、大调解机制等。

3 当前我国社会矛盾纠纷化解机制存在的问题

3.1 社会矛盾纠纷的新特点

改革开放以来,我国经济迅猛发展,社会由此迈入了一个大巨变、大调整的阶段。当前我国的改革更是进入了攻坚阶段,社会体制的不断革新,利益主体的不断增多,价值观念的日益多元化,导致了各式各样的社会矛盾不断呈现。概括来说,当前我国新出现的社会矛盾纠纷主要包括:由公权侵害私权引发的社会矛盾,如在城市化进程中出现的拆迁矛盾,党政机关及其领导干部的官僚主义和不正之风,城管式执法的冷漠骄横的政府行为等;由私权纠纷引发的社会矛盾,如权钱交易带来的市场秩序混乱,贫富差距的拉大,劳资关系紧张,医患关系不睦以及邻里纠纷等;由社会权保障缺失引发的社会矛盾,如常见的社会保障体系不完善,城乡二元结构所产生的身份差异,买房难上学难看病难的“新三座大山”等矛盾。

与传统社会矛盾纠纷相比,这些新的矛盾纠纷呈现出新特点,概括来说有以下几方面:矛盾纠纷的类型趋向多样化,拆迁安置、医患纠纷、征地补偿、环境破坏这些新问题近年来频频出现且比例明显扩大,矛盾纠纷已经不再是单一的民事纠纷,而涉及到经济领域、行政领域、社会生活领域多方面。表现形式趋向聚众化,矛盾纠纷的性质多样化带来涉及面的宽泛化,很多矛盾纠纷涉及到群体利益,各利益相关群体相互“抱团”,“小事闹大、大事闹炸”,集体上访、缠访、闹访时有发生。矛盾纠纷积累趋向突发性,在近年国内的一些群体性事件中,很多矛盾纠纷从发生到激化时间非常短暂,贵州瓮安事件中,从十来个中学生举着横幅请愿到县政府被打砸抢烧,短短十来个小时,矛盾纠纷瞬间转化为刑事案件;发展过程趋向对抗化,处在纠纷中的群众往往不够理性,情绪非常容易失控,很容易产生强烈对抗情绪,加剧对抗行为的程度等,亟需进行矛盾纠纷化解。

3.2 原有调控机制存在的问题——以湖北石首事件为例

2009 年 6 月 17 日,湖北石首一酒店厨师坠楼身亡,死亡原因蹊跷,警方给出的自杀结论不能令人信服,甚至与死者家属“抢尸”。19 日出现了群众封路,阻碍交通,20 日出现了酒店纵火和对抗警察的现象,场面失控。从该事件可以看出,原有调控机制存在以下问题:

(1)调控理念落后。长期以来,我国社会矛盾治理把“维稳”放在第一位,认为社会稳定是经济发展保驾护航的保障。这一价值取向使得政府在处理社会矛盾时“不求有功但求无过”,对于社会矛盾和冲突的预测不够,加上当前我国利益表达机制不健全,政府与群众之间沟通经常脱节,矛盾纠纷不容易被重视,经常小事闹大。在石首事件中,表面上看是不明真相群众被不法分子利用所致,实际上是因为地方政府在事件开始闹大的初期选择了“不回应、不报道”的错误方式,没有及时公开真相,导致谣言满天飞,一起简单的案件经过短短的一天时间发酵,形成了一场万人之众的群体性事件。

(2)调控方式较单一。“过去我们的政府是万能的,管理的范围涉及各个行业、各类事情,并且管理方法大同小异,老百姓服从管理较多,参与政事机会少,反映不同意见的渠道堵塞,从而形成了一种根深蒂固的社会习惯和依赖感,那就是,无论社会上出了什么事都得找政府才能解决”。^[4]而政府对社会矛盾纠纷的调处基本都是依赖政法机关或是信访部门,通过行政和法律手段来实现。但是在石首事件中可以看到,地方政府和警察机构的过度使用权力,不但没能有效化解矛盾,反而进一步激化了矛盾。

(3)调控机制不健全。调控理念的被动和调控方式单一,造成了长期以来,一些制约矛盾化解工作的体制性障碍、机制性束缚没有得到彻底解决,面对各种矛盾纠纷,“被动应付的多,主动化解的少,就事论事的多,源头化解的少”。^[5]石首事件发生在贵州瓮安事件之后不到一年的时间,但事件的性质和规模却比瓮安事件还要严重,这说明各地方政府并没有形成高效的调控机制,没有健全完善的工作机制,在化解社会矛盾时往往处于被动的地位。

4 网络化治理理念下构建社会矛盾纠纷多元化化解机制

近年来,在党和国家重视下,我国一些先进城市在改革中已经引进新兴的治理理念,对社会矛盾纠纷化解机制的积极探索也取得了一定的成效,改革实践的案例时有耳闻,诸如北京东城区模式、上海长宁区模式、杭州下关区模式、南通大调解机制等。细观这些模式,虽然都在矛盾治理问题上取得了长足进步,对于我国社会矛盾纠纷的化解都有着重大指导意义,但从网络化治理的视角来看,还有一些可以改进的地方。

4.1 强化网络合作机制

在现代社会关系中,由于治理环境的剧变和治理问题的复杂,政府在化解社会矛盾纠纷中没有必要扮演“全能者”的角色,而权利和资源分配出现的碎片化使得任何单一力量都无法以一己之力解决社会问题,因此寻求合作成为现代社会普遍共识,多元化主体的参与成为化解纠纷的核心。网络化治理理念认为:“现代公共行政是一个由各种类型的公共组织纵横联结所结成的网络,包括政府组织、非政府组织、准政府组织、营利组织、非营利组织、志愿组织、公民”。^[6]这些主体间的关系不是上下级也不是“一对多”,而是扁平化对等性的。每个参与者都是独立自主的行动主体,有选择行动和策略的自由和权力,同时也必须对其产生的后果承担责任。具体而言,首先,需要政府转变执政理念,虽然在公共服务和公共管理的实践中,政府的主体地位从来不会改变,但在网络化系统中应尽量少用行政手段来插手公共网络运行,提高政府的公信力;其次,需要促进公民社会的健康发展,培育优秀社会组织,培养起合法性和自律性,并加强对其管理与监督;再次,需要强化公民教育,激发公民的参与意识,培养公民的公共精神,鼓励其参与到社会管理事务中。

4.2 完善网络协调机制

公民社会进行的治理活动要以公民和组织共享的价值目标为支撑,为了培养人们和组织间的合作性,解决分歧,协调的责任可以基于正式的、法定的权力,也可以基于非法定的、非正式的关系。^[6]社会矛盾纠纷化解的协调机制一般包含公共权力协调和公共协商协调两种方式。前者借助国家强制力量来实现,这是最具权威性的解决方式;后者主要是指参与治理的各个主体通过共同协商解决合作网络中出现的矛盾和冲突,具体包括和解、调解和仲裁三种方式。不同的矛盾类型决定了矛盾化解的方式不同,公共协商是各参与主体交换理性的对话性过程,因此是网络化治理中的主要协调手段。

网络化理念下社会矛盾纠纷化解运行机制的发展完善,首先要明确协调主体,要建立党政领导下的以法院为主导、社会为主体的化解社会矛盾纠纷的各级联络机制;其次要正确选择协调手段,整合各种化解纠纷的手段,引进信息技术,形成一个包含协商、和解、调解、仲裁、诉讼等多种化解手段间相互协调、动态平衡的系统,建立大调解网络。

4.3 落实网络责任机制

网络化治理并非一种全能模式,在运行过程中难免出现各种问题,有来自信息技术层面的,也有来自参与主体方面的。责任机制的落实保障了网络化治理的实效性。首先,要确立问责机制,对所有参与化解社会矛盾的主体都应该制定合作规范要求,包含政府在内的各参与主体都必需按照规范要求明确自身责任,承担义务、履行职责,并对自身行为的后果承担相应的道德责任和法律责任;其次,要确立绩效考核机制,对于在化解矛盾纠纷中表现良好的参与主体加以肯定,对于因违反合作规则而带来严重后果的可以终止合作关系;再次,则是加强监督机制,尤其是要加强对在公共管理实践中居于主体地位的各级政府的监督。

社会矛盾是社会管理无法回避的问题,化解社会矛盾是促进社会和谐发展的重要途径。网络治理作为一种新兴的理论,突破了国家与市民社会之间的对立和隔断,找到了一条实现双赢的新道路,让社会矛盾纠纷的化解由一元、强制、垄断走向了多元、民主、合作,显示出强大的适用性。因此,最早提出网络化治理理念的斯蒂芬·戈德史密斯和威廉·埃格斯就曾经指出:“20世纪是庞大的公共官僚机构的世纪,而21世纪则将成为公私协作的网络化世纪”。当然,作为一种公共管理的新范式,它并非是化解矛盾冲突的灵丹妙药,并且由于理论形成时间尚短,相关社会实践更是在不断探索中,需要我们投入更多的研究。

5 结束语

社会在不同的发展阶段有不同的矛盾,矛盾的化解机制应该根据矛盾的性质和特征适时地调整。网络化治理模式是西方发达国家常用的治理范式。借鉴网络化治理的经验,改变我国全能政府的管理模式,通过民主协商的方式,建立起我国政府部门与非政府部门的合作,多方既共享资源和信息,又协商处理矛盾和冲突,共同治理公共事务的模式,可以有效化解我国现阶段的社会矛盾。

参考文献:

- [1]王凯.网络化治理视角中的社会矛盾多元调处机制研究——以南通大调解机制为例[D].南昌:南昌大学,2012.
- [2]斯蒂芬·戈德史密斯,威廉·D·埃格斯.网络化治理:公共部门的新形态[M].孙迎春,译.北京:北京大学出版社,2008.
- [3]陈剩勇,于兰兰.网络化治理:一种新的公共治理模式[J].政治学研究,2012(2):113-117.
- [4]中国行政管理学会课题组.我国转型期群体性突发事件主要特点、原因及政府对策研究[J].中国行政管理,2002(5):7-11.
- [5]H·乔治·弗雷德里克森.公共行政的精神[M].张成福,译.北京:中国人民大学出版社,2003.
- [6]孙牧.网络化治理机制研究[D].西安:西北师范大学,2010.

Exploration of Mechanism of Social Contradiction and Dispute Resolution under the Background of Network Governance Theory

LI Jin¹, ZHAO Xiao-qing²

(1.Dept. of Traffic Engineering, Nantong Vocational & Technical Shipping College, Nantong 226010, China;

2.Dept. of Social Sciences, Nantong Vocational & Technical Shipping College, Nantong 226010, China)

Abstract: Under the background of the characteristics of the contradictions in the new era and the failure of the traditional management mode, network governance theory arises at this historic moment, which attempts to explore the mechanism for the resolution of social contradiction from such angles as strengthening the network co-operation mechanism, improving the network coordination mechanism and implementing the network responsibility mechanism.

Key words: Network governance; Social contradiction and dispute resolution mechanism; Big mediation mechanism