◆发展之路

个体暴力事件的治理思路

□刘 博

近年来，随着我国经济发展与社会建设的逐步深入，转型期社会矛盾问题不断凸显，暴力性的极端事件呈现出高发、易发的态势。可以说，每一起暴力事件的背后都有着不尽相同的情境因素，其发生的过程、指向的对象以及利益的诉求均存在不同。但是在这些事件的背后，一个基本的特征已经逐渐清晰起来，那就是暴力事件的发生越来越表现出“个体化”与“底层化”特征，暴力事件所造成的社会影响越来越大。

个体暴力事件的基本特征

从最近一段时期在我国境内发生的多起恶性暴力事件来看，以个体为实施主体的暴力行为具有特定的时空演进路径，综合这些事件发生的整个过程，我们可以总结出几个基本特征。

发生时间多为白日。与一般犯罪事件多发于夜晚时间不同的是，个体暴力事件基本发生在白天。这主要受到两种因素影响：一种是突发性因素，即暴力事件的发生并没有预谋，只是因为事情的突然出现而随机出现，例如城管工作人员在日常执法时的遭遇；另一种因素是暴力实施主体的主观要求，白天正是人们日常活动频繁的时间，这一时间的暴力活动能引发更大的社会反响，如公交纵火、街头行凶等。

发生空间多为人员集中且密闭的环境。从发生的多起事件我们可以看到，公交车、车站、商厦、学校成为暴力事件发生的首选场地，这些地方的共同特征在于短时间内有人员大量集中，流动性差，安全防范措施薄弱，公众戒备心理较差，这些都为暴力实施者提供了方便的条件。

实施主体多为单独个体。社会边缘群体暴力行为的一个显著特征是，暴力实施主体多为个人。在最近发生的几起事件中，除却新疆分裂分子的暴力恐怖事件，其他事件的施暴者很少出现两人及以上的现象，这反映出社会边缘群体的暴力行为多与个体生活遭遇、具体利益诉求与当时特定情境密切相关，一般较少涉及政治与文化等问题。

事件发生突然、过程快速、结果震撼。从个体暴力事件发生的整个过程来看，所有暴力事件都在发生时具有突然性，出乎人们的预料，这与事件的实施者为单独个体密切相关，因为在实际生活中我们很难对每个个体的社会行为进行有效的理解与掌握。而事件的发生过程不具有持续性，过程简单快速，时间短暂，但是其产生的结果却影响深远，或造成大量人员伤亡，或造成社会设施的巨大破坏。

事件本身没有协商的余地。源自于社会边缘群体的暴力事件往往与底层社会的自然生态密切相关，这就使得这些暴力事件往往具有强烈的凶狠性与破坏性，整个事件既没有预警也没有中间协调回旋的余地，事件所要造成的毁灭性目标指向明确，并时常具有不可控制性。

个体暴力事件的社会效应

毋庸置疑的是，每一起暴力事件在日常生活中均产生了深远的社会效应，公共舆论对于极端性的暴力事件倾注了持续的关注与广泛的讨论，并表现出强烈的社会情绪。

从每一个暴力事件造成的结果来看，社会效应的主要反应者为普通群众，其效应的产生表现为三个阶段：态度、情绪、思维。事件爆发的最开始，其传播速度通常超越了时间、地域、阶层的范围，即无论社会任何阶层、无论是否是事件的直接受众，普通群众最开始的反应是“态度性”的，多表现为震惊、恐慌、疑惑等等；其后，随着事件具体细节的不断呈现，普通群众对暴力事件的反应开始转换为“情绪性”，多数是愤怒的、谴责的、忧虑的，针对具体事件的不同，也有表现为冷漠、同情、心痛等等；最终，暴力事件产生的社会效应是引起全社会的思考，并反思其产生的内在根源与防范的具体办法。

在这里，我们重点关注这种社会效应带来的两个“逆向”影响，也就是说，借助社会效应的传导机制与过程，个体暴力事件本身在某种程度上反而得到了更为广泛的传播与模仿，加剧了其对社会建设的破坏。

第一，媒体播报的负面效应。一些媒体针对暴力事件本身具体实施细节的报道，在某种程度上起到了传播暴力事件效果，报道立场的模糊以及对应急安全防范的过度解读，容易造成社会公众的恐慌情绪。同时，借助现代化传播工具的应用，暴力事件容易形成示范效应，进一步催生新的暴力事件出现。

第二，公众信心的负面影响。在当前我国社会，群体矛盾呈现出复杂、多变的特征，社会主流价值观念时刻受到来自各个方面的质疑与挑战，普通群众社会信心的塑造一方面来源于对正常社会生活秩序的依赖，另一方面依托于政府信息的权威性与行为的公信力。而近一年来不断发生的多起有针对性的暴力事件不断挑战政府的权威性，同时又因为其造成的巨大社会伤害，严重影响了民众对于政府公信力的支持。

个体暴力事件的治理策略

当前个体暴力事件的产生有着深刻的社会性因素，应对、解决和防范暴力事件所带来的社会问题，就必须在创新社会管理中提高社会治理水平，从整个社会发展的规律性与阶段性来说，暴力事件的治理策略可以从“法”“理”“情”“术”四个方面入手。

法制保障，服务为先。社会边缘群体是社会整体的一部分、是社会发展不能丢弃的一部分，这一群体由多种成员构成并且在就业形态、生活方式、价值观念、道德取向等方面存在较大差异。社会转型期，底层群体的社会情绪已成为影响社会建设的关键因素，稍有失误，就有可能将潜藏积聚的社会不满激化，演化为激烈的社会冲突，对社会稳定产生巨大的破坏作用。要强化依法管理理念，依靠法律来规范个人、组织的行为，协调社会关系，监督和保护公共权力，保护公民合法权益。社会管理中能否依法管理，直接关系人民群众的合法权益能否得到依法保护，直接关系社会是否和谐。因此，政府在法律规范的制定与社会政策的实施方面，必须对边缘群体给予更多倾斜，更多地关心他们，且提供实实在在的社会救助，同时要注重调查研究，全面了解他们的基本情况，准确把握他们的发展趋势，为做好具体的帮扶工作提供可靠的决策依据。社会管理的本质是增进所有民众的福祉，不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，让人民群众在共建和谐社会的同时共享发展成果，这就要求社会管理不只是“管人”，更要强调“为人”，强调服务，尤其在中下层群体的就业方面，借助城市第三产业的发展优势，在劳动力市场开辟专项服务通道与技能培训，帮助他们找到“学有所用”并有适当收入的工作，以获得一种体面的社会生活。

以理论事，民主协商。在现代国家发展与社会治理进程中，只有真正保障社会中弱者和底层的权益，才能保障现代化进程的合理性和道义的合法性，从这个意义上说，畅通阶层利益表达、拓宽民主协商渠道，是一个政府文明执政方式和社会和谐生活方式扎根的过程。在当前社会发展形势下，加快健全各个群体的利益诉求的表达机制和博弈机制是维护社会稳定、促进社会发展的关键，与社会不同群体及时沟通的最有效方式就是新媒体平台，可以通过开设相关网络论坛，扩大与社会各个群体的联系面；开展网络调查，及时掌握他们的日常生活、利益诉求和价值判断；利用新媒体平台，在维权、咨询等方面为他们提供多种更为权威、便捷的服务。另外，积极培育社会组织，动员社会力量，充分发挥社区以及群众团队的作用，拓展政府服务与管理的社会边界，切实保障社会各个群体有序参与社会管理的权利。

以情动人，注重宣传。面对恶性的个体暴力事件，社会宣传媒体应当形成对受害者关怀、对施暴者同声谴责的共识。无论任何理由，造成大量无辜者伤亡、公共设施损毁、社会秩序混乱的行为都应当受到相关的法律法规惩处。很多暴力实施者都认为自己在社会生活的某些方面遭受到不公平的对待，个人的利益受到损害，但是这不能成为伤害其他社会成员的借口。暴力行为本身的残忍性与破坏性使其在现代社会任何地区都不具有合法性与正当性，选择这一行为本身就意味着对社会的仇恨以及对其他群体的报复，任何条件和理由都是不能成立与不能接受的。同时，在暴力事件社会舆论的形成发展中，尤其是在新兴媒体，一些网络意见领袖、知名公众人物的言行应当予以适当的劝导与规范，要警惕一些别有用心的人利用新媒体工具进行舆论的操控与误导，要破除公众舆论宣传中的遮蔽性效应。

技术支持，共同治理。随着社会发展，政府对社会的单向度管理需要逐渐转变为同社会各个阶层的合作治理。从暴力事件防范本身来讲，一方面要依托先进的科学技术，改进技术装备，丰富治暴的手段，在组织体系上构建源头治理，使事件关口前移，做好预警工作，尽可能防止、减少、弱化严重社会问题和社会冲突的产生；另一方面要强化多方参与、共同治理的理念，发挥好社会力量在社会管理中的协同作用，充分调动普通群众的积极性、主动性和创造性，形成社会治理合力。另外，无论是在暴力事件发生之前还是在事件发生之后，对于社会各个阶层群体的情绪疏通与引导将成为处置暴力事件的关键所在。这不仅体现在暴力事件后，对受害群众以及社会其他群体的救援、安抚工作，更应该在暴力事件发生之前，投入更多的精力努力营造规范有序的社会秩序与积极健康的社会心态，应当重视社会各个阶层的生存权利，疏导社会情绪，通过社会核心价值观的培育，团结与凝聚各个阶层，并尽力为他们的阶层流动提供合理、有序的渠道。

◆有感而发

顶层设计与地方试验

□王东京

最近应邀参加一个学术会，研讨“改革顶层设计与地方试验”，主题好，专家发言也有见地，只可惜听来听去却不见有人说清楚顶层设计与地方试验究竟是何关系。而且对“顶层设计”的理解，大家也说法不一：有人认为顶层设计就是“最高层设计”；而有人则认为是泛指“上级设计”。这些问题到底怎么看，见仁见智，我这里也来说说自己的看法吧。据我所知，学界对顶层设计的关注还是近几年的事。不是说以往改革无顶层设计，举世公认，邓小平是中国改革的总设计师。这就是说，我们的改革早有顶层设计，不仅从前有，而且一直有。既如此，可为何今天要突出强调顶层设计呢？用不着去猜背后的原因，也不必相信道听途说，我的解释，是今天改革已进入到深水区，我们不可能也不应该再像以往那样摸着石头过河，事实上也已无石可摸。风险在加大，若无顶层设计，零打碎敲，改革将难以向纵深展开。

我说中国改革有顶层设计，不过客观地看，过去的诸多改革主要还是靠“地方实验”。所谓“突破在地方，规范在中央”，是对已往30多年改革路径的基本总结。典型的例子是农村改革，当年的家庭联产承包可不是先由顶层设计，而是地道的农民创造。国企改革也如是，政府最初的思路是复制农村承包，以为“包”字进城一“包”就灵，可实际做起来却事与愿违，出现了普遍的短视行为。国企改革真正取得突破，是山东诸城的“股份合作制”实验。

是的，中国的改革能取得骄人的成绩，与地方实验密不可分。换句话说，若没有这些年地方改革的各显神通，就不会有今天的局面。于是人们要问：现在强调顶层设计是否意味着我们的改革已经到了“主要由地方实验”向“主要靠顶层设计”的转折点呢？如果是，那么这一转换的约束条件具体是什么？再有，如果说未来改革主要靠顶层设计，那么哪些方面的改革由顶层设计，而哪些方面的改革仍应鼓励地方实验？

这些是亟待回答的问题。我的看法：顶层设计与地方实验两者并无冲突，可以并行不悖。改革需要顶层设计，但同时也需要地方实验。理由简单，顶层设计不是拍脑袋，要以地方实验作支撑，若无地方实验，顶层设计则无异于空中建塔，没有根基设计就难以落地。同理，地方实验也不可包打天下，有些改革仅靠地方实验难以成事，如当初计划体制向市场体制转轨，要是没有中央的顶层设计，靠地方的局部实验怕是无能为力吧。

改革呼唤顶层设计，改革也离不开地方实验，可顶层设计与地方实验到底怎样分工？从理论上讲，其实就是如何处理“计划与市场”的关系。经济学说，计划与市场的边界取决于交易费用：若计划配置的交易费用比市场配置低就用计划，否则就用市场。同理，改革选择顶层设计还是选择地方实验，归根到底也是要看交易费用。然而困难在于，交易费用难以计量，我们无法直接用交易费用作比对。

不能直接拿交易费用比较，那是否可用其他间接的办法？思来想去，我首先想到的是从改革的外部性角度去权衡。比如说，若某项改革不仅让内部人受益，而且也能让外部人受益，则此改革具有“正外部性”，这样内外受益，皆大欢喜，交易费用自然不会高，于是也就可放手让地方实验；若某项改革只是内部人受益而外部人受损，此改革则有“负外部性”，有“负外部性”的改革，就不宜由地方实验而要通过顶层设计，否则一旦出现利益冲突，交易费用会大增。

这是一个角度，另一个角度，即是从利益的分配状态看。改革本身就是利益的再调整，在经济学里，利益配置是否最优通常是以“帕累托最优状态”衡量。而所谓“帕累托最优”，是说利益分配达到这样一个状态，不减少一人的利益就无以增加另一人的利益。若非如此，不减少任何人的利益就能增加另一人的利益则属“帕累托改进”。由此，我的推论是：凡属“帕累托改进”的改革，可由地方实验；而要打破原有“帕累托最优状态”的改革，则需顶层设计。

以上角度虽不同，但结论却一致。若说得再明确些，但凡让他人利益受损的改革，均得通过顶层设计，不然不协调好各方利益必产生摩擦，改革就会举步维艰。回首以往的改革，农村改革之所以在地方实验成功，重要的原因是联产承包让农民受益而未让城里人受损，没有负外部性，是“帕累托改进”。而这些年政府机构改革之所以阻力重重，是由于有人受益而同时有人（那些被精简的人员）受损。也正因如此，所以政府改革需顶层设计。

不必多举例，有了上面的原则，其他改革便可依此类推。跟下来的问题，是怎样理解顶层设计。我的看法，顶层设计是指“最高层设计”而非“上级设计”。相对乡党委（乡政府），县委（县政府）是上级；相对县委（县政府），市委（市政府）是上级。显然，一旦改革有负外部性，地方政府很难自己平衡好。想想碳排放吧，大家都赞成限排，可若无中央顶层设计，一个县、一个市怎会主动限排？万一你限排别人不限排怎么办？地方政府都想追求利税，请问限排的动力从哪里来？

◆政策与管理

信任：社会治理的根基

□陈 朋

一段时间以来，人们从不同层面围绕创新社会治理、提高社会管理科学化水平作出了较为深入的讨论和分析。但是，总体上看，人们关注较多的仍是社会治理的体制架构、运作策略、治理方式等议题。事实上，真正影响社会治理的深层次问题并不仅仅在于此，更在于它的社会基础。这种社会基础简而言之就是影响社会治理进程的“信任”根基。实践表明，紧密的交往纽带和积极的信任互动共同构成了社会治理须臾不可或缺的社会基础。如果将社会治理视为一种博弈，那么缺少信任支撑的博弈必将是零和博弈，甚至是负和博弈。社会治理既不能根据弱肉强食的“丛林法则”来推动，也不能一味依靠妥协让步来维持，而必须以互惠合作和信任支持为基础。

缺乏诚信成为当前社会治理的突出短板

对于社会治理而言，信任之所以如此重要，最重要的原因莫过于它有助于实现社会治理的最终旨归——建构社会秩序。早在2500多年前，政治学鼻祖亚里士多德就开宗明义地说，城邦是若干家庭和种族结合而成的保障优良生活的共同体，以完美的、自足的生活为目标，这就是幸福而高尚的生活。时至当今，过上幸福而高尚的生活依旧是社会治理的重要指向。尽管对于何以达致幸福而高尚的生活，不同的人给予了不同的阐释，但是在纷繁复杂的争论中仍有一个基本共识，那就是只有在有序的社会中才能够过上幸福而高尚的生活。秩序固然重要，但是构建秩序的道路并不平坦。因为现代社会是一个异质因素非常鲜明的多元化社会，基于不同的思维观念、价值判断和需求偏好，人们之间难免会产生矛盾和冲突。对此，真正有助于从深层次合理调适不同需求进而构筑良好社会秩序的根本在于夯实信任根基。信任之于社会治理，犹如空气之于人的呼吸和命运。一旦信任受损，社会有机体就会遭受瓦解，进而难以形成凝聚力，良好秩序的局面将难以出现。

然而，一个不可回避的客观现实是，如此重要的信任却成为当前社会治理的突出短板。中国社科院社会学研究所发布的《中国社会心态研究报告2012—2013》显示，当前社会的总体信任指标在进一步下降，已经跌破及格线，超过七成人不敢相信陌生人。曾经广受尊崇的医生、教师及法律工作者，其职业声望和社会信任度也在急剧下降。老人摔倒后的“无奈纠结”更从深层次说明信任的匮乏程度已经严重到侵蚀道德底线的层面。在日常生活中，人们不愿意相信陌生人，总是习惯用迟疑的目光和不信赖的心态面对周围的人和事。在陌生的城市，面对求助者渴望的眼神，很多人仍是唯恐避之不及，担心一不小心就会掉进“陷阱”。缺乏信任的社会无形之中使得人与人之间的交流都是戴着“有色眼镜”，心存芥蒂，人们都喜欢将自己密闭在狭小的空间里，“敞开心扉”似乎只是一句永远正确但很难付诸现实的期许。与社会信任缺失相对应，政府信任同样不容乐观。现实生活中，既可见囿于公共政策缺乏稳定性、可持续性，公众随之产生对法律、法规、政策的制定及其执行情况的疑惑和忧虑，更可常见公共权力执行者在公务活动中的态度傲慢、能力欠缺、办事拖拉、效率低下，甚至是违背行政伦理与职业道德，丧失个人品德，导致公众对政府的不满和失望。可以说，当前政府信任下降已经很明显地表现在公众对政府价值背离、行为失范、绩效偏低等问题的忧虑、不满乃至愤懑，而且日渐呈现出明显的交叉性、结构性、累积性和系统性特征。这一切均说明，在“大转型”的背景下，倍感珍贵的信任日渐式微和不断缺失，已从最为基础的层面构成了对社会有效治理的直接障碍。



推进四项工作促进信任生成

在信任如此重要的情况下，促进生成信任自然成为一项重要工作。当前亟待推进四项基础性工作。

培育良好的公共精神。公共精神是现代社会的重要精神内涵，它是现代公共领域的道德准则，是公众为公共利益而行动的气质特性，它能够引导公众形成理性沟通、诚信相待和互敬互爱的精神品质。但是，公共精神不是一朝一夕就可以形成的，也不是单纯的知识学习就可以实现，而是需要在日常生活的实践中慢慢累积，要积极鼓励和引导公众从参与社区日常治理等小事入手，让其体会到参与公共生活不仅是其权利，而且也是应尽的义务，并在参与中体会到理性沟通、相互体恤的魅力和价值。

推动民主政治建设。民主政治有助于信任的生成，因为它可以促进官民互动，进而实现合作、共赢。社会主义民主是社会主义的生命，当前在广大人民群众民主意识和民主技能日渐提高的情况下，信任建构无疑离不开民主政治建设。从笔者调研情况看，当前基于民主政治建设角度来建构信任，需要健全完善民主制度、丰富民主形式、扩展民主渠道，充分保障公众的知情权、参与权、表达权和监督权，以为建构政府与公众的信任关系提供多元化的生成机制。

妥善协调各方利益关系。在利益诉求日渐增多、矛盾纠纷不断产生、社会阶层逐渐分化、人际关系高度复杂的时代，能否妥善协调各方利益关系、化解社会矛盾成为政府赢得普遍信任和广泛支持的利益基础。因此，必须建立健全科学有效的利益协调机制、诉求表达机制和信息搜集机制，引导公众通过制度化、规范化、程序化的途径，理性表达自己的正当利益要求，从而妥善和及时化解各种社会矛盾，密切政府和公众之间的联系。

规范公共权力。“一切有权力的人都会滥用权力，这是一条万古不易的道理。”此言虽极端，但权力的异化必将导致不信任的产生和蔓延。无论是西方国家的经验教训还是中国的历史经验都表明，唯有“将权力关进制度的笼子”才能从根本上遏制权力为恶的可能，继而赢得公众信任。限制权力首先离不开制度建设，因为制度带有根本性、全局性、稳定性和长期性，具有约束力。但是，与制度建构相比，提升制度的执行力同样重要。如果制定起来的制度得不到很好的落实，同样没有效用，有时甚至不如没有制度。因此，对于权力制约来说，建构科学合理的制度和提升制度执行力同为重要。