

风险社会治理视阈下地方政府的角色冲突及其调适

张广利¹,杨墉栋¹,王伯承²

(1. 华东理工大学社会与公共管理学院,上海 200237;

2. 上海海事大学马克思主义海洋文明与中国道路研究中心,上海 201306)

摘要:处理好政府、市场、社会三者关系,尤其是明确地方政府在社会风险治理中的角色目标和特点,是提高其风险治理能力的关键。当前研究大多为政府角色的应然研究,相对忽视地方政府的“特殊利益”,公益性与自利性角色在不断地交织博弈。以X市某镇政府安置房产权纠纷事件为例,实证分析地方政府在风险治理中所表现出来的角色特点及其冲突变化,发现其具有“合作-监管”“合谋-放任”“回避-控制”“协商-治理”4种角色形式,且存在于地方政府风险治理的不同阶段。因此,需合理定位地方政府在社会风险治理中的角色及要求,并对地方政府行为进行制度性规制和调适。

关键词:风险治理;地方政府;角色冲突;纠纷事件

中图分类号:D625

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2022)01-0047-07

厘清政府、市场、社会三者之间的关系,是转型期中国实现风险社会有效治理的关键所在,其中政府角色合理定位是处理好与市场、社会关系的前提。李军鹏提出,在“十四五”时期,建设“职责明确、依法行政”的政府治理体系,必须以系统观念深刻认识政府治理体系在基本现代化阶段的新任务、新角色、新职责和新维度^[1]。张广利则认为,现代风险的多元综合型治理模式是以政府为主导的^[2],不同政治、经济、社会运行模式决定了政府所需扮演的不同角色,而政府的角色又决定了政府的职能及其行为表现^[3]。钟伟军认为,中国地方政府在社会风险

治理中的角色定位具有鲜明的角色冲突特色,在“不出事”逻辑指导下,地方政府有时表现出无原则的“兜底”行为^[4]³⁷,有时又是态度强硬甚至采用暴力镇压的社会控制者^[5]。风险社会中,影响公众社会安全感水平的因素涵盖多方面,但根本在于政策制度^[6],其导致地方政府在风险治理过程中常常从仲裁者、观察者转变为风险冲突方。

在风险社会及其高度复杂性和不确定性的条件下,社会行动所具有的模式不同于工业社会的低度复杂性和不确定性条件下的模式^[7]。然而在以不确定的人为主导的风险社会中,政府的任何行为本

基金项目:国家社会科学基金重大项目(16ZDA083);教育部人文社会科学研究青年基金(19YJC840039)

作者简介:张广利(1962—),男,教授,博士,主要从事社会风险、社会政策与社会治理、社会学理论与方法研究。E-mail: guanglizhang@ecust.edu.cn

身就会引发社会风险,这与单独依赖政府资源和行为的治理模式日趋不相适应,亟需对原先“保姆型”政府角色进行调整。金太军等从依法治国、集体行动、现代化治理、政府与市场关系视角,阐述了社会治理新常态下的政府角色定位^[8]。赵华等则认为,政府在社会风险治理中应遵循特定的价值追求,其应是新治理理念倡导者、风险治理的核心枢纽、风险治理制度的建立和维护者、风险信息的疏导者、公民权利的维护者^[9]。田亮等从市场和社会两个维度论述了地方政府在“邻避冲突”中的角色定位^[10]。而且,国家对地方政府的角色有明确的期待,正如习近平总书记在十九大报告中强调:“必须始终把人民利益摆在至高无上的地位”^[11]。面对日益复杂的社会风险治理环境,地方政府应把社会治理的重心放在建立各种有效的利益表达机制和协调机制上,由强势的“管理者”逐渐转为柔性的、平等的“合作者”。同时,在元治理理论看来,政府要在治理中起到方向引领者、深度协调者、行为规范者和运行监督者的作用,最终实现协同治理的辅助和共振^[12]。

以上研究都为政府在社会风险治理中的角色定位提供了一定借鉴意义,然而这些论证大多为政府角色“应然”研究,将政府角色更多定位为公益性。已有研究表明,政府具有自利性,在风险治理中不可避免会表现出理性主义的特点,因而其角色定位是公益性与自利性的复杂交织。此外,这些研究背后基本隐含着在社会风险治理中,政府是超然于市场、社会的绝对主导者和管理者,与市场、社会呈“金字塔”形关系,而现实中政府既可能是风险治理者、仲裁者、观察者,也可能是风险事件的冲突方,与市场、社会呈现出复杂的平行网络关系(图1)。在风险社会视阈下,地方政府的角色定位会因多重因素的影响而发生变化甚至是角色冲突,厘清地方政

府在社会风险治理中的角色特点是进一步规范其角色正确定位的前提。因而,以X市某镇政府安置房产权纠纷为例,实证分析地方政府在社会风险治理中所表现出来的角色冲突及其角色变化的内在逻辑具有重要的现实意义。

一、地方政府角色的分析框架

地方政府角色,指的是政府在其职能范围内做出符合社会预期的行为模式。党的十九届四中全会提出,“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^[13],十九届五中全会进一步明确提出要“推动有效市场和有为政府更好结合”^[14]。可见,“社会治理共同体”必然包含着政府、市场、社会这三大部门,也意味着社会治理的主体由单一走向多元,是旨在协调社会关系、激发社会活力、维护社会秩序、促进社会发展的复杂系统。因此,要将政府角色置于社会治理共同体背景下考察,政府角色定位,既是处理好与市场、社会关系的前提,又深受市场与社会发展变化影响。从“社会治理共同体”角度看,地方政府角色可以分为“合作-监管”“合谋-放任”“协商-治理”与“回避-控制”等4种角色,其中前两者侧重于“政府-市场”关系,后两者侧重于“政府-社会”关系。

1. “合作-监管”角色

地方政府作为中央政策的执行机关、利益代表和沟通桥梁,在处理和市场、社会的关系上,率先表现出“合作-监管”的角色。针对盛行于英国早期的重商主义政府干预理论,亚当·斯密于1776年将政府角色定位为“守夜人”,认为政府除提供公共物品、安全秩序,应尽可能远离市场^[15]。但亚当·斯密的“小政府”并没有经受住20世纪30年代的经济危机,最终被凯恩斯的政府干预主义取代。政

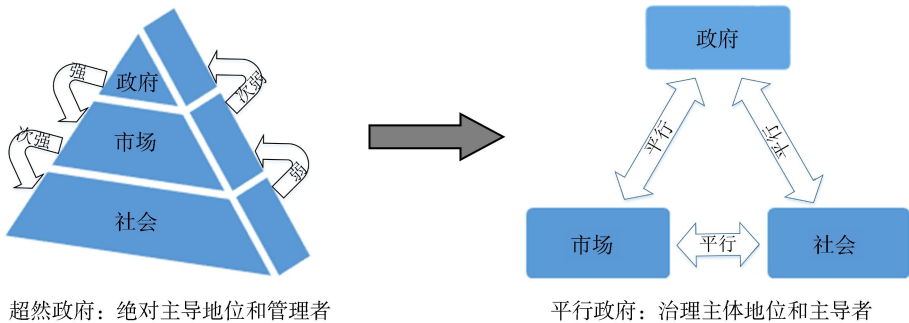


图1 政府、市场、社会三者关系

府在这一时期扩大了其职能边界,通过与市场积极合作介入经济社会发展,即政府将自身角色定位为与市场的“合作-监管”。

2. “合谋-放任”角色

地方政府作为本地区的管理者、利益代表,服务于地域社会的发展,也必然表现出和其他主体的“合谋-放任”角色。布坎南在公共选择理论中提出政府“经济人”假设,即政府与公众之间更多是一种委托代理关系,有其自身的利益和效益追求,而无法成为纯粹的公共利益“代表者”,因而在处理与市场的关系中,政府也有可能为了自身利益而扮演“合谋-放任”角色,进而损害公共利益。

3. “协商-治理”角色

在风险社会的冲击下,越来越多的突发事件与潜在风险使得政府越来越难以单独应对;同时从社会维度看,政府在风险治理中“一家独大”还可能导致权力过于集中的腐败^[16]。约翰·洛克的分权理论、孟德斯鸠的三权分立理论为对政府权力进行外部监督奠定了重要理论基础,即政府统治的合法性是建立在公民民主参与基础上的。随着社会实践的发展,精英主义民主、多元主义民主等民主思潮相继兴起,公民对民主政治权利的吁求也日趋强烈。为弥补多元主义在一定程度上弱化公共部门能力的缺陷,协商民主理论强调在多元社会中,通过各利益相关者积极参与协商来实现决策和立法过程中的共同利益,其核心是协商及共识,具体内涵包括价值多元性、公开理性、平等协商、全民参与^[17],即政府在与社会互动中的角色定位应为“协商-治理”,通过尊重公民权利,保障其参与权、知情权、监督权等来规避社会风险。

4. “回避-控制”角色

中国经济社会的快速发展伴生的社会矛盾与冲突日益多元化、复杂化,随着中央强调将“维护社会稳定”作为政府官员能力和晋升考核指标,地方政府受压力型体制、政治锦标赛等体制影响,在社会管理方面往往遵循“不出事”逻辑,其包含三层含义:第一,将社会管理简化为地方不发生冲击社会秩序的重大事件;第二,是一种纯粹的结果导向,为了维持住表面稳定,地方政府可以不惜代价、无底线地采用各种手段,如暴力控制、经济贿赂等;第三,“不出事”是指不出“大事”,其大小不在于社会影响力,而在于上级政府对该事件的关注程度^{[4]37}。换言之,地方政府在风险社会治理中为避免其不在政治生涯中

被淘汰,对风险事件常常表现出“回避-控制”角色。

综上,在风险社会治理视阈中,地方政府在市场维度体现出“合作-监管”“合谋-放任”角色,而在社会维度又将自身定位为“协商-治理”“回避-控制”角色。这4种角色一般不会单独出现,而是随着内外因素的变化而呈现两两组合相伴状态,形成6种组合(图2)。其中,地方政府角色冲突主要表现在市场维度、社会维度内部角色间冲突,即“合作-监管”与“合谋-放任”,“回避-控制”与“协商-治理”之间冲突。

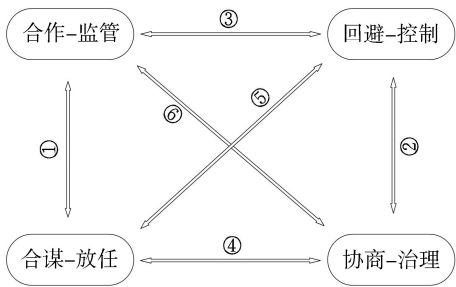


图2 地方政府角色冲突分析框架

二、地方政府风险治理过程中的角色冲突

为厘清地方政府风险社会治理中的角色冲突及其角色变化的内在逻辑,运用深度访谈调查法,实证分析X市某镇政府安置房产权纠纷中的政府角色冲突。整个事件涉及主体涵盖政府职能部门、社会公众、房产公司,其缘起、发展、治理过程能较为全面地体现出政府在不同阶段处理与市场、社会关系过程中的角色变化特点。

产权纠纷缘起于X市镇政府安置房建设严重供大于求的状况。为抑制X市房价过快上涨、调控旧区改造和市政动迁用房的刚性需求,X市、区两级政府开始建设用于旧城改造和市政动迁的中低价普通商品房,并制定《X市配套商品房和中低价普通商品房管理试行办法》,其中规定中低价商品房购房条件必须是动迁户或安置户。但在安置房实际建设规划中,该市某镇由于未能精确上报该镇预期重大项目数,导致房屋建设总计1041套,而实际动迁户和政府安置户总数却只有187户,住房实际安置比例不到20%。2007年经该镇政府请示,区人民政府下发抄告单,原则上同意在确保满足动迁户用房前提下,允许将安置商品房多余房源扩大供应给预案动迁户和本镇渔民无房及本镇骨干企业用作职工宿舍,由此

埋下该镇安置房产权纠纷隐患,而地方政府在此次纠纷事件风险治理中也表现出明显的角色冲突。角色冲突,源于个体同时扮演两个及以上,或被要求扮演与其价值追求不一致的角色行为^[18]。其具体表现为:一是角色内部冲突,即个体所扮演的同一角色内部矛盾;二是角色之间冲突,即同一个体所扮演多个不同角色间冲突;三是角色外部冲突,即两个及两个以上个体之间的角色扮演冲突^[19]。具体而言,地方政府的角色冲突主要体现为角色之间的冲突(图3)。

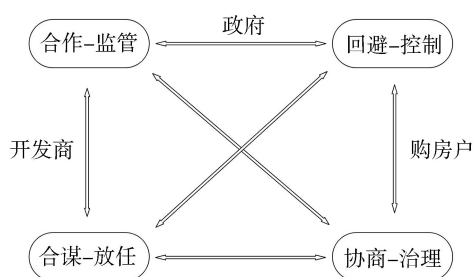


图3 X市某镇政府安置房产权纠纷中的政府角色冲突

1. “合作-监管”与“合谋-放任”角色冲突

政府的职能之一是向社会提供公共物品和公共服务,X市政府提供中低价普通商品房是履行其公共职能的表现。然而在公共事务日益复杂化的今天,政府不能、也无法做到全能包揽一切,中低价安置房的提供有赖于政府与市场合作,即政府作为投资方与房地产开发商共同投资建设,同时委托房产公司全权负责房屋的销售、产证办理等事宜。在这个过程中,政府同时对房产公司负有监督责任,尤其是在购房对象资格界定上。

房产公司负责人认为:“我们受政府委托出售安置房,并对购房资格进行初步界定,开具办理产证所需的五联单交由政府相关职能部门进行盖章、审核。”

政府相关职能部门审核房产公司开具的五联单,是履行其监督职责的重要方式之一。但在实践中,地方政府角色往往容易从“合作-监管”滑向“合谋-放任”。在安置房建设严重供大于求情况下,2007年区政府允许将安置商品房多余房源扩大供应给预动迁户、本镇渔民无房户及本镇骨干企业用作职工宿舍。然而,该文件的下发本身就违背《X市配套商品房和中低价普通商品房管理试行办法》规定,同时文件并未对预动迁户、骨干企业的界定标准进行明确而详细的规定,给镇政府和房产公司留下了非常大的政策执行自主空间。

从制度上看,我国20世纪80年代开始的行政

分权改革,在很大程度上改变了中央与地方之间原有的责任权力模式。虽然中央赋予地方政府大量自由裁量权和经济利益,以充分发挥其发展地方经济、进行地方社会管理的积极性,但中央在地方政府人事任命和选拔上依旧具有绝对控制权,因而地方政府并不是纯粹的公共利益“代表者”,地方政府首先是中央政府的“代表者”,这就为地方政府在发展地方经济、社会管理过程中提供了压力机制和特殊利益动力机制,周黎安用“行政发包”“政治锦标赛”来解释这一现象。从地方政府自身来看,其本身具有“经济人”特点,而在我国特有的自上而下的压力型体制下,地方政府在享有较大自主权同时必须扮演好中央所期待的角色,为上级政府发包下来的大量经济社会发展任务承担起重要职责。这就进一步加强了地方政府原本强烈的理性经济人动机,尤其是分税制改革以来,地方政府更是积极获取财政收入。在扩大安置房销售对象后,由于文件并未对预动迁户及骨干企业进行界定,最后凡有营业执照的企业法人、凡上海户籍居民均可购买安置房。

X镇人民调解中心负责人指出:“此次最规范的购房对象应当是动迁户,然而到目前为止,相当多的动迁户并没有动迁协议,拆多少房子,什么时候拆,应当安置多少人,多少面积,均没有相关材料。此外,真正的预动迁户可按区政府文件购买中低价普通商品房,然而实际销售的预动迁户与真正预动迁户的含义并不同,在没有工程项目情况下,房产公司也将部分本地居民作为预动迁户,导致预动迁户遍地开花。”

房产证的办理需要五联单,房产公司违规为不具备购房资格的房主开具五联单,而相关政府职能部门并未对房产公司开具的五联单进行严格的二次审核及监督规范,导致没有动迁协议的预动迁户、外地户籍企业主等不符合购房条件的主体均拿到五联单,进而使五联单丧失了作为产证办理凭证的合法性。

房产公司负责人表示:“我们将开具的五联单递交给相关职能部门盖章时,他们并没有对购房对象提出任何异议。现在发生产权纠纷,职能部门也应当负责任。”

换言之,在这个过程中地方政府在经济利益驱动下事实上扮演了“合谋-放任”角色,这与其被社会所期待的“合作-监管”角色相冲突。

2. “协商-治理”与“回避-控制”角色冲突

2011年,X市政府结合经济社会发展等各方实

践制定了《X市动迁安置房管理办法》,同时明确废止《X市配套商品房和中低价普通商品房管理试行办法》,这一政策调整的最大变化就是新出台文件明确禁止中低价普通商品房交易,导致336户还未来得及办理产证的房主无法在法律上获得对房产的所有权,使得他们面临孩子无法入学、房产无法正常交易等由产权纠纷引发的一系列后续问题。风险社会治理赋予了政府新型社会责任,要求政府对社会冲突予以积极的正面回应。风险社会中,双方潜在收益及风险感知,往往是社会冲突爆发的关键^[20],因此,当社会风险萌芽时,公众与政府的信息及力量不对称,政府若不能予以积极回应,就有可能进一步扩大公众的收益风险感知,进而采取具有高度不确定性的应对方式来推动社会风险升级。因此,加强公众参与度、保障其知情权和监督权,有利于降低社会冲突带来的风险。换言之,当社会风险产生之际,地方政府应积极扮演“协商-治理”角色将社会风险及时扼制在萌芽状态中,避免其进一步升级而引发社会冲突。

产权纠纷发生后,相关房主不断上访房产公司和镇政府,希望有关部门能予以解决问题。然而随着中央将“社会稳定”作为考核地方政府官员社会管理能力的重要指标,在现行压力型体制以及“一票否决”淘汰机制下,地方政府在风险社会治理中遵循“不出事”逻辑,即利用隐瞒、妥协、压制等各种手段来避免社会冲突。面对房主的不断“闹事”,政府相关职能部门均采用了“消极回避”措施——即维持现状,未办理产证的房主继续持有住房,但无法办理产证,试图将该问题遗留给下一任政府来解决。

在调研中,一建筑企业主表示:“我们去市信访办上访,但被告知只能找镇政府自行解决;我们找区房管局,他们却和我们吵起来,责怪我们购房时没对房产属性进行了解,现在办不出产证,应该由我们自己负责。”

此外,镇政府又对相关意见领袖进行软控制,采用迂回方式阻止其联合其他房主将事情闹大。

有企业主提及:“我们找律师维权,但没有一个律师敢接案,说这是政府的事,我们也没办法。”

在镇政府“回避-控制”角色扮演下,未办理产证房主由于发现其无法寄希望于镇政府解决产证问题,其个人收益风险感知被进一步放大,进而联合起来到X市政府静坐示威,造成较大社会影响力,市政府开始向镇政府施压解决产证问题。

“没有人告诉我们购房条件,房产公司、镇政府一直鼓励我们购买该片住房,我们就是听说这是政

府投资建设的住房才敢买的,如果我们知道购房资格规定,我们肯定不会买的。”“就觉得自己被政府骗了,我们买了房却不给我们办理产证,这让我们特别没有安全感。”“我现在只要求政府帮我们办理房产证,其他解决方案我一概不接受。”

此时,镇政府一方面继续扮演着“回避-控制”角色,另一方面开始扮演“协商-治理”角色。镇政府设置人民调解委员会来接待上访房主,研究出两种解决方案:一是政府回购住房,但这意味着地方政府会面临巨大财政支出压力,且回购的住房无法二次销售;二是上级政府政策开口为房主办理产证,同时镇政府又组织“稳评”机构就两种方案进行社会稳定风险评估,将评估报告作为争取上级政府为房主办理产证的重要依据。最终为避免社会冲突,上级政府同意政策开口——为房主办理产证。在这个过程中,地方政府的“协商-治理”角色具有两个特点:

一是“不出事”的“兜底”逻辑。为平复房主不满情绪以避免风险事件进一步扩大,地方政府能违背现有地方政策规定,随意进行政策开口。

当被问及是否可采用法律途径时,有政府负责人表示:“不能告房产公司,否则政府也脱不了关系,最好是上级政府能特殊情况特殊处理,帮房主把产证都办理出来,这样政府也没有经济压力。”

二是政府并没有摆脱“回避-控制”角色,政府并不直接面对房主上访,而是让第三方机构从中斡旋,同时只允许“稳评”机构从个别意见领袖了解情况,而禁止第三方组织进行大规模入户调查。

有负责人表示:“入户调查就像捅马蜂窝,现在倒还没出什么大事,一旦入户调查,这些房主反而开始趁机捣乱。”

地方政府在应对风险事件时,一开始在“不出事”逻辑下往往会表现出“回避-控制”角色,这一角色常常导致风险事件进一步升级,直到上级政府为维护社会稳定而向下施压,地方政府才会被迫扮演“协商-治理”角色,但同时他们并没有放弃“回避-控制”这一角色。由此可见,地方政府基于自身经济、政治等利益考量,自身很难有主动扮演“协商-治理”角色的内在驱动力,而是在外力迫使下同时扮演两个相互冲突的角色。

三、风险社会视阈下地方政府角色冲突的调适

在风险社会视阈下,虽然地方政府的角色冲突

表现为市场维度上“合作-监管”与“合谋-放任”、社会维度上的“协商-治理”与“回避-控制”,但是本质上是地方政府与市场、社会呈现出复杂的网络关系。因此,需要在风险话语下对地方政府、市场、社会三者的关系进行重塑与再造,进而实现风险治理的市场化、社会化、大众化。

1. 地方政府与市场的关系协调

政府主导各种项目建设的根本在于经济社会发展的现实需求,我国的优势即存在一定意义上的市场对国家与政府的依附性,表现为我国的现代化建设素来被置于国家的干预与控制之下。在风险社会的语境下,第一,地方政府树立正确的利益观,在新发展阶段和新发展理念的引领下,特别是要以国家利益为主,服从中央统筹安排,加强信息沟通,建立畅通的利益表达渠道,兼顾地方利益的实现;第二,建立科学合理的政策体系,健全公共政策执行的监督体系,避免地方政府对市场的粗暴干预;第三,准确定位地方政府在风险治理中的角色,强化对市场的引导和支持,发挥市场在风险治理过程中的应有作用。

政府引导资本介入,实施第三方治理模式需要进一步规制第三方治理市场,同时政府需加大监管力度。譬如,十八届三中全会中提出的坚持“谁污染环境、谁破坏生态谁付费”原则,明确“建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制,推行环境污染第三方治理”的原则,并且在法律法规中有进一步的体现,特别是新颁布的《中华人民共和国环境保护法》明确规定:排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者应承担的风险治理责任和应当接受的社会代价。

2. 地方政府与社会的关系协调

民众的“闹大”策略固然在某种程度上向政府宣示了自身的力量,保障和维护了其正当权益,但却带来社会秩序的极大紊乱;政府“不出事”的机会主义策略快速平息事态,短时期内避免了更严重的危机,却非风险规避的长久之计。把国家与社会对立起来,坚持国家本位抑或社会本位其结果只能是“零和博弈”,因此,从“二元对立”走向“良性互动”,协调国家社会关系、大力发展社会组织,增强社会自主性等方面入手,才能真正实现风险规避。在地方政府与社会的关系上,地方政府“服务者”角色的缺位影响了社会和谐有序,这也是未来地方政府与社会的关系共生的重要面向。

此外,就地方政府而言,央地关系、政府职能设置、基层治理与政策导向上存在的问题也会影响市场经济的稳定与统一。不同于常态化的治理,人类社会进入风险社会后,一切确定性的事物都易于被解构,针对突发不确定性风险的治理,如何弥合“强中央、弱地方”带来的“弱治理”问题,中央对地方的赋权和分权可以考虑从经济领域向社会领域延伸,特别是在应急管理等领域,形成风险应对策略的社会化与大众化态势。

3. 市场与社会的关系协调

中国特色社会主义进入新时代后,国家经济发展取得了巨大成就,但同时也衍生了大量的社会风险,其重要原因之一即在于缺乏市场与社会的关系协调,并且在“政经一体化”的形塑下,市场易成为政府的“附庸”,进一步导致市场与社会矛盾的弥散,并演化为基层政府与社会公众之间面对面的矛盾或冲突。因此,传统观点认为,市场、社会和政府三者之间的关系,严格来说是两个关系:一个是政府和市场的关系,另一个是政府和社会的关系,这在无形之中也忽视了市场与社会关系协调的重要性与可能性。

各类社会抗争或冲突现象,如果缺乏中间过渡机制减压或化解,将使得基层政府直面“官民对抗”的状况。由于民众组织化程度相对较低,多数利益诉求是以个体化而非组织化的形式进行表达。因此,面对分散的个人,地方政府可以保持绝对的强势;同时无组织的个人力量相对“庞大的”市场来说又是极其薄弱的,进退维谷,普通民众甚至只能进行所谓的悲情抗争,以表达其诉求,这也是社会风险的重要来源。在坚定政党政治正途的前提下,中国共产党把马克思主义政党理论同中国具体实际相结合,不断调适和扭转政党政治发展走向^[21],因此风险治理要与时俱进,调适地方政府、市场、社会三者的关系,达到风险治理的可调目的。党的十八届三中全会指出“要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用……”^[22],党的十九届六中全会提出的“贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展,全面深化改革开放,促进共同富裕”^[23]的新发展理念,这都为协调风险社会视域下市场与社会的关系提供了契机。

四、结 语

风险社会对政府社会治理能力提出了更高更新的要求,然而政府与市场、社会的关系并非是简单的

“金字塔”形,而是互相影响的网络态势,政府既可能是风险治理者,也可能是风险制造者,因而其在风险社会中的角色定位也会随着与市场、社会互动关系的变化而发生改变。从市场和社会维度看,政府角色定位具体包括“合作-监管”“合谋-放任”“回避-控制”“协商-治理”,这些角色往往相互组合,同时出现在地方政府风险治理行动中。

在我国现行体制特点下,地方政府不可避免地具有理性经济人和政治人特性,有其自身特殊的利益价值追求,因而难以成为纯粹的公共利益“代表者”,同时也是上级及中央政府的“代言者”和自身利益的“代言者”,其在社会风险治理中不可避免地会出现角色定位冲突,主要表现在“合作-监管”与“合谋-放任”、“回避-控制”与“协商-治理”之间。相互冲突的角色有时是以先后顺序存在、有时同时并存于地方政府风险治理行动中。因此,地方政府要合理定位其在社会风险治理中的角色,提高风险治理能力,不能仅仅寄希望于地方政府的自觉行动力,而更多地需要从体制和制度上对其行为进行规制和调适。

潘光旦先生曾从社会学的视角阐释了“位育”。“位育”虽然来源于《中庸》,但《中庸》里的“位”是指天与地各安其位,“育”是指万物在天地间生长发育。潘光旦演绎的“位育论”则是一种“社会位育”,其中的“位”是说每个人都要各安其位,即“安其所”,待在自己应该待的位置,这样社会就有了秩序。风险社会视域下地方政府角色冲突的调适,需要市场与社会也在风险治理的过程中扮演相应的角色。“育”是“遂其生”,即在自己的位置与环境发育成长,社会就变得和谐了。在风险语境中,出现了诸多基层治理困境——市场失灵、社会发育不良,政府已然不是超然于市场、社会的绝对主导者和管理者,三者各安其位,地方政府、市场、社会发挥各自的作用,才能持续地推动人类社会的和合文明和共生发展。

参考文献:

- [1] 李军鹏.“十四五”时期政府治理体系建设总体思路研究[J].行政论坛,2021,28(2):41-47.
- [2] 张广利.创新风险治理模式应着重关注现代风险[J].人民论坛,2019(5):28-35.
- [3] 彭澎.政府角色论[M].北京:中国社会科学出版社,2002.
- [4] 钟伟军.地方政府在社会管理中的“不出事”逻辑:一个

- 分析框架[J].浙江社会科学,2011(9):36-41.
- [5] 李琼.边界博弈视角下城市风险预警与防控[J].贵州社会科学,2021(3):73-80.
- [6] 杨壩栋,李琼.风险情境中社会安全感与公共政策变迁——基于X市环境整治政策的调查分析[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2021(2):103-112.
- [7] 张康之.风险社会中决策与行动的统一[J].求索,2021(4):40-46.
- [8] 金太军,鹿斌.社会治理新常态下的地方政府角色转型[J].中国行政管理,2016(10):11-15.
- [9] 赵华,陈淑伟.论政府在社会风险治理中的价值追求与角色变革[J].天津行政学院学报,2013(3):51-54.
- [10] 田亮,郭佳佳.城市化进程中的地方政府角色与“邻避冲突”治理[J].同济大学学报(社会科学版),2016(5):61-67.
- [11] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:56-57.
- [12] 李瑞.新形势下科技创新治理复杂性及“元治理”体系构建[J].自然辩证法研究,2021(5):60-67.
- [13] 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报[N].人民日报,2019-11-01(001).
- [14] 中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报[N].人民日报,2020-10-30(001).
- [15] ADAM S. An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations[M]. Indianapolis: Liberty Fund, Inc., 1982.
- [16] LORD A, JOHN E, EDWARD Dalberg-Acton. Essays on freedom and power[M]. Glencoe: The Free Press, 1948.
- [17] 张玉亮,路瑶.协商民主视角下突发事件网络舆情导控目标及实现策略[J].广州大学学报(社会科学版),2016(10):28-33.
- [18] KAHN R L, WOLFE D M, QUINN R P, et al. Organizational stress: studies in role conflict and ambiguity[M]. New York: John Wiley, 1964.
- [19] 丁水木.社会角色论[M].上海:上海社会科学院出版社,1992.
- [20] 马克·霍华德·罗斯.冲突的文化——比较视野下的解读与利益[M].刘萃侠,译.北京:社会科学文献出版社,2013.
- [21] 黄恩华,张师平.中国共产党成立百年来中国政党制度的嬗变逻辑——基于政治发展的分析视角[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2021(1):18-24.
- [22] 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报[N].人民日报,2013-11-13(001).
- [23] 中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议公报[N].人民日报,2021-11-12(001).

(收稿日期:2021-11-12 编辑:高虹)