社会治理机制的新转向：从事后倒逼到事前预防

朱 力 邵 燕

〔摘要〕 事后倒逼机制是长期以来基层社会管理的作用机制。事后倒逼机制具有措施的权宜、行为的被动、资源的浪费、治理成效欠佳等特征。事后倒逼机制的形成有其客观必然性，也是行政管理依然盛行、科层制负面功能的延展、政绩考核体系下的现实选择等因素促成的。当前各地社会治理实践中呈现出治理机制的新转向，具体表现在社会预防新理念的践行、新举措的实行、新力量的整合、新方法的推广、新机构的推进、新机制的探索。事前预防机制可以有效弥补事后倒逼机制的局限，适应从源头上减少和化解社会矛盾的目标要求。

〔关键词〕 社会治理机制；事后倒逼；事前预防

〔中图分类号〕C916.1 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000－4769（2017）04－0093－06

近年来，各级地方政府在社会治理中逐渐认识到源头预防、事前预防的重要性，通过制度创新来积极响应中央政府源头治理的要求，通过建立矛盾调解中心、实行项目风险评估、设立矛盾预警信息系统、实行矛盾排查等重大举措，在多元化治理方面积累起日益丰富的经验，有效提升了社会治理的能力和水平。各地社会治理实践中已经萌发出重大的变化，即社会治理呈现出由事后倒逼机制向事前预防机制的新转向。

一、何谓社会治理中的事后倒逼机制

倒逼，即逆向促使。按照常规，甲乙两事物，甲动则乙动；如果一反常规，乙先动逆向促使甲动，这种逆向促动就是倒逼。[1]倒逼来源于经济领域中货币供给的倒逼机制，这一概念的使用范围逐步扩大，“由下而上”“由流溯源”“由果问因”等行为，都可以称之为“倒逼”。2013 年倒逼一度成为当年的流行词语。当前，在新闻媒体、政府工作报告以及日常语言中经常会出现倒逼、倒逼机制等词汇，其他学科也开始广泛使用这一术语。需要明确的是，在事物发展中大量新生事物产生、矛盾问题产生，而相应的制度跟不上，管理制度滞后，资源缺乏，还不具备解决矛盾、问题的条件，这属于制度空缺、脱节，不是倒逼。倒逼机制是指在解决问题的条件、资源已经具备的情况下，管理者主观上对问题不重视，视若无睹，不去解决，在产生重大事故、恶劣影响后，在巨大的社会压力下被动地去解决问题的一种社会管理运行机制。事后倒逼机制有三个基本特征：时间上，指突发事件前的日常不作为、懒作为，即对一些能够解决的问题的忽视，而突发事件发生后立即作为。后果上，事件萌芽期不作为，等到事件产生严重恶果、恶劣影响，形成巨大社会代价后才作为；社会舆论压力小时不作为，社会舆论压力大了后立即行动；领导不指示不作为，指示后才作为。方法上，事前称难管理、没有办法，大量治理的资源被闲置不用，事后则有办法、

〔基金项目〕国家社会科学基金重大课题“我国刚性社会矛盾趋势分析与化解对策研究”（14ZDA061）

〔作者简介〕朱力，南京大学社会学院教授，博士生导师，江苏 南京 210093；
邵燕，南京大学社会学院博士研究生，中共江阴市委党校讲师，江苏 南京 210023。

有措施，能够调动大量的治理资源进行应对，迅速形成解决问题的方案、措施、办法，从而促进矛盾的解决或化解。

事后倒逼机制具有一些正功能，即事后倒逼机制会成为促进经济社会发展的积极推动力量，可以有效推动社会矛盾的解决。事后倒逼机制有助于推动社会公正的提升，为新的发展理念和发展举措提供重要的契机，在某种程度上能够推进政府的改革，完善相关政策法规，促进制度的发展和完善。例如十余年前的孙志刚事件促成了收容条例的废除；唐慧芳等老上访户的各种报道所形成的社会舆论倒逼国家信访局逐步取消信访排名制和通报制；宜黄自焚抗拆倒逼拆迁条例的修改和完善，促使地方政府更加注重和谐拆迁。但事后倒逼机制对问题的关注和解决是在问题发生之后。事后倒逼机制的启动通常是导火索事件引发的重大的社会舆论压力和上级领导的问责，这时有关责任部门才大力核查、大力问责、大力整顿、大力完善相关制度。[2]地方政府或相关部门往往在平时忽略了一些潜在的矛盾与问题，态度上不重视，不愿意花精力和资源去解决这些矛盾与问题，或迟迟没有解决办法。一旦这些矛盾与问题“突然爆发”，地方政府或相关部门为尽快平息事件而迅速出台应对政策，通过临时的对策措施，试图立竿见影地化解当下的危机。事后倒逼机制在社会治理中呈现出诸多负功能。

治理措施的权宜。事后倒逼机制往往是一种只顾眼前而忽视长远的权宜治理。权宜性是指地方政府在治理过程中根据特定的情境，应时应景地随机选择具有弹性的、变通的策略与方法，以实现近期目标的一种行为方式。[3]权宜性最大的特点就是化解矛盾的应急性，为了尽快平息矛盾诱发源的不利影响，政府往往在短时间内迅速提出应对策略，这种应对往往是“迫于形势”不得不为的一种被动选择。这些应对策略、措施往往出台得较为仓促，存在信息收集不完善、政策论证不充分、程序倒置即先出台政策而后进行论证等问题，从长远来看不利于在法律和制度许可的框架内化解社会矛盾；也具有临时性、不稳定性，即在任干部通过一种非常态、临时的动员机制动员各种力量来解决相关矛盾，而干部卸任或调任后，这一政策的延续性受到挑战，有些措施也难以为继，有些做法甚至导致新的矛盾与问题产生，整体上不利于社会矛盾的根本解决。

治理行为的被动。社会矛盾的产生和发展本质上是强度与烈度不断增加，性质不断改变的一个过程。若不尽早预防，小矛盾逐渐演变升级，“小事拖大，大事拖炸”。事后倒逼机制是矛盾发生后的应对机制，更多地侧重于矛盾“爆发”之后的化解，将治理的重心和治理的资源倾注在社会矛盾的爆发阶段，对社会矛盾产生及演化的全程缺乏深层次关注，难以实现对社会矛盾的全过程应对，特别是对社会矛盾的事前预防、事中预警及事后修正的关注相对不足，这种“刺激—反应”的过程充分反映了事后倒逼机制化解矛盾的被动性特征，即政府等到“出事”后才做处置，治理行为易陷入“按下葫芦浮起瓢”“头痛医头、脚痛医脚”的治理怪圈。

治理资源的浪费。事后倒逼机制本质上是一种应急管理机制，应急管理机制能够迅速平息事件的负面影响，短时间内见到成效，容易得到舆论的关注和认可。但这种治理机制容易造成治理资源的浪费，是一种高成本化解社会矛盾的方式。一旦社会矛盾演变成大的群体性事件或公共事件时，矛盾的化解需要大量的治理资源，如调动各个职能部门的相互配合协作、出动大量人力甚至警力维护社会秩序，花费大量的资金补偿或安抚“事件”的相关群众。除了这些显性的、可测量的社会成本之外，还有一些成本是隐性的、难以测量的政治成本，如影响政府的形象与公信力，影响干群关系，损耗基层政府的执政合法性。

治理成效的欠佳。事后倒逼机制是社会矛盾演化到临界点后，政府迅速调动自身资源或者动员社会资源履行职能，在短时间内迅速平息事件产生的影响，而对于是否引起其他深层次矛盾的问题则思考不多。事后倒逼机制不是从矛盾产生的源头出发寻求治本之策，而是矛盾产生之后的治标之举，这种治标之举也产生了“示范效应”，即其他的矛盾诉求者或者旁观者更加倾向于选择通过“闹大”这一策略解决自身诉求。特别是一些地方政府或职能部门为迅速“摆平”事件的负面影响，往往通过经济补偿的方式化解社会矛盾，这种经济补偿有时又会成为诱发新的社会矛盾的源头，给社会矛盾的化解带来新的困难。

二、事后倒逼机制的成因

事后倒逼机制的形成有其产生的必然性与客观性。按照事物发展的一般规律，矛盾发生在先，人们认识在后，并根据经验进行归纳提升，最后才会形成制度规范。当前，我国已经基本具备了针对不同矛盾、不同问题的应对策略与处置措施，而非任其自然发展，而且有能力进行快速的反应。然而，在社会治理提出后，一些地方却依然按照

事后倒逼机制行事，其原因就需要从现阶段的体制机制层面加以分析。

建国以来的管理就是行政管理，通过行政权力进行管理在干部的思维中根深蒂固。干部中行政管理的思维模式与依赖行政管理手段还有强大的惯性。但行政管理面对复杂、变化的社会矛盾已经不能够胜任，对许多矛盾、问题力不从心，只能放任不管，或粗放管理，或出事后再管。近年来，中央不断提出社会建设、社会管理、社会治理的新思路，强调提升干部的社会治理能力。作为一种政治话语体系，社会治理口号已经深入人心，但是具体到实践行动之中，无论是体制、机制、规则的转换，还是干部观念、思维的转变和治理能力的提升，还需要相当的过程。

事后倒逼机制的形成也是科层制消极功能的具体表现，科层制消极功能是等级森严，不利于工作人员发挥创造性和主动性。其一，在科层制内，工作人员变成了组织人，只会机械地执行命令，面对新矛盾或新问题不关心、不研究，不愿意主动地解决新问题。其二，在科层制内都是按照既有规范办事，一些工作人员怕承担责任而不愿作为，对规范上还没有的规定不担责，对一些新产生的矛盾熟视无睹，不愿意为治理创新而承担失败的风险。其三，在长期的科层制中，各个部门只办自己职责中的一块事情，工作人员只会办自己职责范围内的事情，只会按部就班地办事。无论是职能部门还是办事人员，都会丧失对新矛盾、新问题的敏感性与分析问题的能力。

一些学者将基层政府的主要任务简化为两大类：经济发展与社会稳定①，对于经济发展和社会稳定两大任务，基层政府有着两种截然不同的行为逻辑：经济发展是“最大化”的行为逻辑，而社会稳定则是“不出事逻辑”。“不出事”逻辑的含义：一是“不出事”体现了政府对社会管理的底线任务定位；二是“不出事”是一种结果性导向，只注重“不出事”的眼前结果；三是“不出事”是指不出引起中央关注的大事。[4]事后倒逼机制是“不出事”逻辑的具体表现，即基层政府面对社会矛盾时并不是按照群众的反映诉求或事情的危害程度来应对社会矛盾，其评判标准是按照上级政府特别是中央政府的关注度来界定事情“大”“小”。对地方政府来说，“出事”或“出大事”一般是小概率事件，地方政府及地方干部自然不会将大量的治理资源运用到社会管理中。倘若某一“小事”一旦引起上级政府或公众舆论关注，地方政府则能迅速动员起来，运用大量的治理资源和有效的治理手段化解这一社会矛盾。

现行的考核体系也是事后倒逼机制盛行，阻碍事前预防机制的因素之一。在当前的考核体系中，稳定是基础工作，做好了稳定工作才可以不被“一票否决”所淘汰，而经济发展则是政绩的关键考核指标，也是干部个人晋升的重要决定因素。在考核的激励下，如何出政绩，如何在考核体系中脱颖而出是地方政府和干部的现实选择。其一，在考核的指挥棒下，地方政府显然喜欢做一些容易出现政绩的“显性工程”，而对于一些难以衡量的、与群众利益紧密相关的“潜性政绩”则干劲不足。基于政绩的考量，政府难以将工作重心放在社会预防这一基础性、长远性、短时期内难以显现政绩的社会治理上，因而事后倒逼机制就有了存在和运行的动因。其二，科层制中的分工问题也导致了部门间协调不顺、职责不明、责任分散等问题。政府部门之间分工不明确，相互间的职能边界存在交叉重叠，一些部门出于自利性在责任上对职责不明的、不用担责的事务都不重视，或互相推诿。当前，各地采取综合治理的形式化解各种社会矛盾，其负功能就是职责不清、责任分散。一个矛盾、问题往往分散到几个、十几个部门管，如非法融资矛盾涉及电信、公安、法院、经信等多个部门监管，其实哪一个部门也管不到位，问题出来后就难以找到明确的责任主体。责任的分担严重影响了社会治理合力的形成，影响了社会矛盾的化解。其三，当前问责体系的重点在一些人命关天的“大事”上。针对一些严重的事件，迅速采取雷霆措施，一些领导或职能部门被“火速”追究责任，通过对一些官员的问责来缓解公共危机，这种问责机制也是一种“非常态化的问责机制”，亦是将倒逼视之为督促责任落实的主要手段。但在后果上对破坏力暂时未爆发的矛盾不关注，对一些可能发展成为重大社会问题的现象不重视、无责任感。

行政管理思维与做法依然故我、科层制的消极作用、不出事的心态和现行的政绩考核体系共同促成了事后倒逼机制的形成与运行。行政管理的思维与惯性是事后倒逼机制形成的深层次根源，是事后倒逼机制形成的逻辑起点。事后倒逼机制也是科层制中官僚主义的一种具体表现，怕承担

① 参见钟伟军、李祖佩等人的相关研究。

责任与不出事逻辑、绩效考核的指向性强化了事后倒逼机制的形成，问责体系约束性的不足则降低了事后倒逼机制的惩罚成本，提升了事后倒逼机制的运行机会。

三、社会治理机制的新转向

当前，各级政府在应对社会矛盾过程中注重总结反思，已经认识到事前预防的重要性，开始将预防作为社会治理的重要创新点予以落实。在化解重大矛盾方面呈现出一些新转向，具体表现在以下六个方面：其一，新理念的践行。中共十八届三中全会明确提出“创新有效化解和预防社会矛盾体制”，各级地方政府在总结经验时也特别强调预防的重要性，一些地方将源头治理作为社会治理的一项重要任务推广、实践。河北省唐山市开平区通过建立“信息预防、普法预防、热线预防、回访预防”四种预防工作机制，将排查化解矛盾的关口前置，从源头上预防和减少矛盾纠纷的发生。[5]浙江省诸暨市枫桥镇始终坚持标本兼治、重在治本，及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求。有效防止和减少社会矛盾的产生，掌握社会治理的主动权，把矛盾化解在萌芽状态。[6]各地有益的探索充分体现了预防理念的践行。其二，新举措的实行。我国许多地方采用多种形式，通过开通民生热线、市长热线、网上信访、视频接访、民情邮箱、网上论坛、“党代表热线”、“人大代表热线”、“政协委员热线”等方式大力拓宽社情民意表达渠道，了解群众诉求。各地基本建立了“网格化、层级化”的矛盾排查体系，初步形成了“横向到边、纵向到底，全覆盖、无疏漏”的大排查网络。各地相继建立起社会风险评估机制，如山东的“烟台模式”、浙江的“平阳模式”、辽宁的“沈阳模式”、江苏的“淮安模式”等，为预防社会矛盾产生提供了宝贵经验。其三，新力量的整合。各地在应对和预防矛盾过程中，初步形成了社会矛盾纠纷多元化协同化解的社会力量。在制度化矛盾化解的渠道外，开始形成了社会组织、律师、新闻媒体、民间权威四股化解矛盾的力量，并且四股社会力量正在调整、融合之中，开始形成化解矛盾的合力。[7]其四，新方法的推广。一些地方借助网络的力量率先实现了社会矛盾纠纷大调解信息化管理，通过信息管理系统、大调解门户网站和视屏远程系统“三位一体”，实现了矛盾纠纷排查化解工作的全过程的动态管控。还有许多地方设立统一的政务服务系统，时刻关注民生中的热点、疑点、难点问题。充分利用信息系统将收集到的问题进行梳理、归类、限期解决，使政务服务系统成为消除矛盾的“安全阀”。其五，新机构的推行。一些地方在机构上给社会治理工作提供了坚实的保障。江苏省南通市，山东省威海市、莱芜市，安徽省阜阳市，甘肃省兰州市，湖北孝昌市等地都建立起实体化运作的社会矛盾调处中心。配置齐全了办公场所、人员编制，工作经费等，整合治理资源，及时、有效地预防和化解社会矛盾。其六，新机制的探索。许多地方积极推动矛盾化解的大调解机制，构建起人民调解、行政调解、司法调解有机衔接、社会力量共同参与的全覆盖“大调解”工作体系。浙江等地推行基层治理中倡导协商民主，以对话、讨论、协调等方式解决矛盾纠纷，通过决策协商、治理协商、监督协商等方式，预防与化解了大量矛盾。

事前预防可以有效弥补事后倒逼机制的局限，适应“从源头上减少和化解社会矛盾”的目标要求。事前预防机制是指管理者与不同治理主体间通过互动合作、有效衔接，在社会矛盾产生前或处于萌芽时期就通过各种措施化解矛盾的一种社会矛盾治理运行机制。它包含三个层次的含义：事前预防是预先的治理。事前预防不是被动地接受一些矛盾带来的社会代价，而是预见性地将工作重心放到预防上，依据社会环境的变化和事物发展的规律预先对社会矛盾发展态势做出合理的研判、预警，及时高效地应对各种社会问题的挑战，是一种“使用少量钱预防，而不是花大量钱治疗”的高效社会治理。事前预防是主动的治理。事前预防不是被动地应对，不是等到下面出事、“闹事”、死人才想办法解决，等到舆论沸腾再作为；而是主动地预防，主动地根据经济社会发展形势预先对矛盾、问题进行合理的分析，在矛盾或事件发生前及时介入、主动作为，通过事前的民生改善、民意沟通、协商对话等多种方法主动化解风险源。事前预防是协同的治理。强调和关注群体的利益诉求，承认矛盾不同相关主体的利益差异，特别是关注一些弱势群体和边缘群体的利益诉求。事前预防通过有效吸纳和整合体制外的治理资源，实现政府和社会力量在社会预防过程中的“深度合作”，将政府、企业、社会、民众等多方力量整合到社会矛盾的预防之中。

在社会治理中要实现事前预防机制常态化的前提条件是转变理念。要树立“预防是最好的治理”的新理念来引导社会治理。第一，树立主动预防的理念。当前社会治理中，相当部分干部中存在着一种“愿意轰轰烈烈地化解社会矛盾，而

不愿意默默无闻地预防社会矛盾”的倾向。当前必须要打破“不出事”的管理潜规则，地方政府应积极转变预防理念，主动出击，在当前政策法规框架体系内，从矛盾产生的源头的因素、条件等着手，通过加强矛盾隐患排查，完善矛盾预警监测等方式，不断加强社会矛盾预防的前瞻性、主动性。将社会治理的精力由矛盾产生的事后处置转移到矛盾可能产生的事前预防上来，防止矛盾产生、恶化，这样才能以更小社会成本（人财物等），来防止矛盾产生，提高社会治理的效率。第二，树立全面预防理念。全面是指政府各个部门要有合作、协同的思想观念，整合各种社会资源，形成合力。一些过去在矛盾预防之外的行政部门要启动起来，如关系到民生的诸多部门（人力资源与劳动保障、民政、教育、卫生等相关部门），激活其行动的积极性，投入到矛盾的预防之中。应把现有的社会预防在制度、政策、机构、队伍、资源和后续发展保障等方面进行有效整合，形成预防社会矛盾的合力机制。第三，树立全程预防理念。原有的行政管理体系割裂了社会矛盾预防过程，未从社会矛盾发展的全过程加以预防和有效控制。社会矛盾都有其产生、生长的发展过程，社会预防应贯穿于矛盾萌芽时期的事前预防，矛盾发展时期的事中预防，以及后续预防的全过程；并把各个阶段的预防举措有机结合起来，形成全程预防的理念与制度设计，更好地发挥社会预防作用，最大限度地使社会矛盾不积累、不蔓延、不激化。第四，树立法治预防理念。社会矛盾的预防必须坚守法治的底线，严格遵循法律制度的规定，在法律和制度的框架内进行。尽量避免采取权宜性、不合规范的摆平方式处理社会矛盾。

实现事后倒逼机制向事前预防机制的根本性转变，需要破解事后倒逼机制的成因，在社会治理的具体实践中逐步规避科层制的负功能，理顺机制，完善制度，调整机构。

规避科层制的负功能。科层制的一些弊端导致了社会治理中的倒逼机制，规避科层制中的官僚主义，加强职能部门之间的沟通与合作是从机制设置上实现社会治理机制转变的有效路径之一。其一，通过激励地方社会治理创新来规避科层制中的负面功能。在科层制中存在集体性慵懒，不少基层政府与有些干部成为不愿思考、不愿作为的被动应付者。在繁杂的各种工作中往往疲于应对各种突发状况，即采用事后倒逼机制进行社会治理。为此，应通过激励地方社会治理创新来激发各级政府的创新能力。目前，一些地方实践也彰显了对社会治理创新的重视，例如，在“中国地方政府创新奖”的评选中，社会治理项目的比重逐年提升。一些地方每一年度进行社会治理创新评比，总结和推广先进经验，激励基层的积极创新和主动作为。与此同时，通过制度保障，优化考核体系的设置等方面，引导干部愿意作为、敢于作为，敢于处理新问题、新矛盾。特别是干部晋升方面侧重于以实绩论英雄，侧重于提拔一些能够将矛盾化解在萌芽状态，能够平息一些群体性事件的基层干部，这有助于调动他们的积极性。其二，加强部门之间的合作，破解科层制中部门职能分散的问题。完善职能部门之间的协同联动机制，协调各个政府部门的力量，增强部门在社会治理方面的合力。各部门之间逐步明确职责界限，逐步建立职责明确的权力清单，实现在社会治理中的责任泛化向有限责任转变，即各部门承担好应该承担的，建立部门之间的职能协调机制，逐步改变“有利大家管，有事无人管”的局面。协同联动机制还应包括政府部门与社会组织、居民社会参与之间的协同，充分发挥多元治理主体在社会治理中的积极作用。

破除机制的路径依赖。事后倒逼的根本性原因是行政管理的“压力型体制”，这种自上而下的单向式责任模式决定了地方政府的运作逻辑，地方政府的制度执行、管理考核等围绕这种逻辑而展开。体制机制形成后会形成一定的惯性，在发展中不断自我强化，形成路径依赖，面对新问题、新形势，体制、机制存在反应性迟钝等不足。要实现社会治理机制的根本性转变就必须破除机制的路径依赖，逐步改变已有的单向度压力型责任机制，逐步把群众的评价、社情民意纳入到地方的责任体制中来，让地方政府既要对上负责也要对下负责。将民众纳入到地方治理责任体系中是符合社会治理理念的，把民意引入地方政府的责任体系中来，逐步把预防社会矛盾贯穿于重大决策、行政执法等过程之中，把事前预防作为从源头上减少社会矛盾的治本之策。

完善考核评价体系。已有案例表明矛盾的存在并非不能解决而是相关部门的不关注、不重视，一旦“上级”重视起来，地方政府或职能部门能够迅速调动资源化解社会矛盾。这也充分说明当前政绩考核评价体系存在的一些问题，即比较注重上级的认可和评定，而且考核的指标通常是可见的、可量化的。这就导致了地方政府在工作中追求急功近利，或者突出“亮点”，而忽视了一

些基础性的、隐形的、难以量化的工作。社会预防通常是在事前进行工作，这些工作难以显现政绩。因此，必须转变已有的考核体系，逐步构建综合性的考核评价体系，即这一评价体系既能够测量上级贯彻落实政策的执行力度，又能够彰显服务于民，重视服务质量的价值导向。一是完善评价主体，实现评价主体的多元化，要增加群众对政府或官员政绩考核的权重，让群众评判政府的服务是否到位。二是完善评价内容，将一些基础性工作纳入到考核评价体系中。我国已经开始探索问责体系的构建，从对党员干部的问责到对具体工作的问责，问责制度基本形成。2009 年，中办、国办出台了《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》；2016 年中共中央印发了《中国共产党问责条例》，这一条例的出台与实施说明失责必问成为常态，问责的效力和作用日益凸显。要有力推进问责机制的实施与操作化，让其发挥威慑力和震慑力，做到“罚能禁非”。

强化事前处置功能。当前处置社会矛盾机构都是矛盾发生后处置，缺少矛盾事前预防机构。因此，在今后及未来一段时间，逐步实现矛盾处置由事后处置机构负责向事前预防职能部门负责的转变。从短时间内看，应在保留事后处置部门功能不弱化的情况下，加强事前处置的功能。可根据现有机构设计两个方案：方案一：在综合治理办公室的基础上强化事前处置职能。在综合治理办公室的基础上将与某些重大矛盾源密切相关的民政、国土、住房、卫生、社会保障等有关民生建设、社会建设密切相关的政府部门纳入进来，扩展其社会预防的功能与职能。改名为社会治理办公室。这是一个创新部门，将直接代表党委、政府对关系民生的、易引发矛盾的各项重大工作的统筹协调。方案二：有些地方已经建立了社会建设委员会。在此基础上吸纳处置矛盾的政府机构与司法部门加入，强化矛盾的处置功能。如吸纳信访、综治、司法等部门加入，全程对社会矛盾进行预防与化解。社会建设委员会的主要职责是通过制定社会矛盾预防政策和标准体系，制定与实施社会矛盾预防的总体规划和专项规划，从顶层做好制度设计与引导。构成这个机构的成员要少而精，最大限度地发挥协调作用；其职能体现在预防和减少社会矛盾的产生，主要应开展信息收集、监测，及时进行趋势预测，制定干预策略，有效开展矛盾预测预防和预警预报。加强区（县）、街道（乡镇）两级社会矛盾调处中心建设，做到实体化、规范化运作。确保群众诉求顺畅地表达，各类矛盾得到及时化解。

协商民主推进事前预防。中共十八大报告中首次提出了“开展协商民主”目标要求，并通过一系列的制度设计对协商民主的实践进行了规划和部署。协商民主不单纯是一种民主形式，还是一种有效的社会治理方式。协商民主强调社会参与，决策民主化，畅通民意表达渠道、理性对话等，有助于减少分歧，形成共识，这与社会预防在某种程度上具有一致性。实现社会治理机制向事前预防的彻底转变需要通过充分发挥协商民主在社会治理中的作用。由于与人民群众利益攸关的大量决策和管理工作，多发生在乡镇、村或街道、社区等基层，这些地方也是社会矛盾最突出的地方，协商民主在基层治理中的应用，能有效预防与化解各种社会矛盾，避免各种可能引发的群体性事件。把协商民主与社会治理结合起来，以推动决策协商民主、治理协商民主、监督协商民主，提供不同利益群体表达诉求的渠道，最大限度地形成共识，减少分歧，从而预防社会矛盾的产生。

〔参考文献〕

〔1〕倒逼〔K/OL〕. 在线汉语词典，http：//xh. 5156edu. com/html5/z19m67j372286. html.
〔2〕杨守涛. 从恶性个案倒逼中吸取更多教训〔N〕. 晶报，2011－07－11（A02）.
〔3〕〔4〕钟伟军. 稳定的逻辑：一个县级政府的社会管理样本〔M〕. 杭州：浙江大学出版社，2014：46.
〔5〕开平区建立“四预防”机制化解社会矛盾〔EB/OL〕. 中国新闻网，http：//www. heb. chinanews. com/tangshan/22/2013/0220/56195. shtml.
〔6〕卢芳霞.“枫桥经验”：走向“社会治理”〔N〕. 学习时报，2014－09－15（4）.
〔7〕朱力. 如何构建社会矛盾多元化协同化解机制〔J〕. 人民论坛·学术前沿，2016（6）.

（责任编辑：何　频）