

群体性事件的政府治理:从传统到现代

○ 严仍显

(安庆师范学院 政治学院,安徽 安庆 246133)

[摘要]近年来,我国群体性事件频发。因政府治理尚未实现从传统向现代的转变,无法消除群体性事件发生的社会根源,从而使群体性事件呈现治而不理的局面,这严重影响了社会的安定和可持续发展。为建设富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化强国,群体性事件的政府治理应加快实现从传统向现代的转变;政府治理价值定位从“维稳”向公平正义转变;政府治理范式从临时缓解的权宜之计向规范化解的民主法治转变;政府治理格局从政府孤军奋战向社会协同治理转变;政府治理工具从平面单一向立体综合转变。

[关键词]群体性事件;政府治理;传统;现代;转变

群体性事件并非严格意义上的学理概念,其主要由实践经验总结而来,大体上是指,一定数量群众参与的,采用聚集、示威、游行、围堵、冲击等方式,向有关部门或单位提出诉求、表达意愿,破坏社会治安或具有破坏社会治安的危险,对社会秩序与社会稳定造成负面影响的群体行为或活动。^[1]当代中国处在全面转型时期,整个社会正在从传统农业社会向现代工业社会过渡的过程中,伴随着这一过程的是传统和现代两种社会生活范式的更替,而群体性事件频发则是这个特殊时期社会矛盾和冲突交织其中并异常复杂的表征和反映。不同的时代会赋予群体性事件不同的治理之道。中国改革开放的前30年,虽然中国向现代工业社会转型的进程已经开启,但传统农业社会的特征更加突出,与此相适应,政府对待群体性事件的态度和治理方式主要是封闭的、狭隘的、单一的,甚至是破坏性的。已经发生的和正在发生的以及即将发生的后30年,中国正走向富强、民

主、文明、和谐的社会主义现代化强国,现代社会的特征日渐突出和明晰,与此相适应,政府对待和治理群体性事件的态度和方式也应该是现代的,必须实现从传统向现代的转变。

一、政府治理群体性事件的价值定位从“维稳”向公平正义转变

近年来,随着群体性事件的增多,“稳定压倒一切”成为传统政府治理的战略目标,“社会稳定”也因此成为地方官员不能逾越的“高压线”,成为许多地方政府绩效考核一票否决的指标。而“稳定”往往被一些地方政府官员简单地理解为“不出事”,破坏稳定大局的群体性事件当然地被看成是“坏事”,参与群体性事件的人也被放在了治理主体政府的对立面,被认为是“闹事者”,是一群专门“与政府对着干的闹事者”。因此,对于当地政府部门来说,群体性事件是非常具有压力的事件,尽快地解决它、恢复社会的平静则成为当务之急,于是,“维稳”就成为群体性事件发生地政府在治理群体性事件中追求的价值目标。在这一价值目标的引导下,凡是能够尽快解决“事端”的方法皆可拿来用之,没有章法可循,威吓、压制、无原则的满足,甚至随意侵犯人权的非法行为均在治理群体性事件中登台亮相,如殴打、判刑、拘禁、连坐、劳教、开黑监狱,等等,此举完全背离了“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的工作宗旨。其实,一味地“维稳”并不能真正解决问题,反而加剧社会不公,诱发新的社会问题,形成群体性事件的“次生灾害”。如无原则的满足,则会诱导人们模仿已经发生的群体性事件中人们的行为,组织或加入到新的群体性事件中,从而形成“涟漪效应”。如果采取压制、恐吓等方法解决群体性事件,即使平息了事端,却损害了政府形象,对政府的合法性造成减损,危害更大。虽然社会稳定是人民获得幸福生活的重要条件,但是“维稳”不应该成为我们追求的价值理性,将“维稳”当作政府治理行为的价值目标,必然产生本末倒置的困扰,即“近年来,各级政府包括基层政府维稳工作取得了一定成绩,但的确陷入了维稳‘成本递增收益递减’的怪圈中。”^[2]

稳定是一个社会发展的基本前提和条件,尤其是在国情异常复杂的中国,维护稳定是政府治理工作的重中之重,丝毫马虎不得。然而,就现阶段而言,大部分群体性事件的参加者之所以采取集体行动,目的是为了维护自身的权益。虽然表面上看起来群体性事件破坏了稳定,但是,其实不公正的治理行为和体制才是破坏社会稳定的真正根源,群体性事件频发是不公正的治理行为和体制的结果。阿马蒂亚·森指出,不平等和社会反抗之间存在十分紧密的联系,当一个社会发生叛乱或反叛时,其中必然存在可觉察到的不平等感。^[3]只有减少乃至消除其发生的根源,才能真正实现社会的持久稳定。群体性事件的发生原因归结到政府治理上,就是政府未处理好经济增长与社会公平正义之间的关系。过去30多年,我国经济建设取得了巨大成就,却忽视了社会公平正义建设。近年来,发生的诸多群体性事件虽然可作各种类型的划分,但是大多数群体性事件的背后都隐含着社会的公平正义问题,群体性事件的频发其实质反映的正是人们对

于当下社会不公正现象的一种抗争。正如著名学者孙立平提出的,“公平正义问题已是中国社会的基本症结!目前中国所有面对的问题几乎都与此有关。”^[4]只有实现了与经济发展阶段和水平相适应的社会公平正义,群体性事件才能从根本上消失。

因此,社会公平正义是一个社会稳定的基石。“一个社会只要能够提升其公正的程度,那么,社会问题出现的种类与强度均会减少或减小,同时社会也可以增强解决已经出现的社会问题的力度。”^[5]好在我们的党和政府已经认识到了社会公平正义与社会稳定之间的正确关系,并且已经着手采取措施改善这一状况。曾担任国务院总理的温家宝于2010年初在人民大会堂会见中外记者时就指出,“社会公平正义,是社会稳定的基础。……公平正义比太阳还要有光辉。”党的十八大报告提出,“公平正义是中国特色社会主义的内在要求。……逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系,努力营造公平的社会环境,保证人民平等参与、平等发展权利。”目前,一些政府治理体制机制如单位管理体制、户籍制度、高考录取制度、收入分配制度等还不完善,制约着社会公平正义的实现。群体性事件频发的社会现实实际上也在启示我们,公平正义必须成为今天中国一切改革的价值目标,包括政府治理。政府治理只有以公平正义作为价值定位,逐步完善现有的各项治理体制和机制,建立健全制度化的社会利益调剂机制,才能对群体性事件进行根治,消除群体性事件发生的社会根源,真正实现社会的动态持久稳定。

二、政府治理群体性事件的范式从临时缓解的权宜之计 向规范化解的民主法治转变

“不出事”是传统政府治理的目标之一,因而如何解决和处置群体性事件,往往是群体性事件发生后当地政府首先和着重考虑的问题。在传统政府治理中,群体性事件的解决往往着眼于“快”,着眼于群体性事件本身的解决,即解决得越快越好,迅速将集结的人群驱散了,恢复社会表面的、一时的平静。于是,强调暴力威慑,动用警力干预,以驱散集结的人群,就成为传统的政府治理群体性事件的习惯性做法。至于群体性事件发生的根源有没有消除并不是当地政府着力考虑的问题。对于当地政府及其行政首长而言,在自己的任期内做到尽量不让群体性事件发生,即“不出事”是最好的,一旦不幸发生了群体性事件,即“出事了”,也只是想办法如何临时解决群体性事件,平息事端了事,而不会重视群体性事件治理的长效机制的建设。因为群体性事件治理的长效机制的构建是一个复杂且短期内很难产生成效的过程,在当前的政府绩效考核体制和干部任免机制下,这对于地方政府官员的仕途升迁的意义并不大,因此,地方政府官员缺乏构建治理群体性事件长效机制的内在动力。目前,从国家层面看,我国就如何解决群体性事件也尚未形成一套规范的综合治理方案,如《公安机关处置群体性治安事件规定》仅仅是从现场处置的角度对公安机关的治理行为进行规范;

《关于积极预防和妥善处置群体性事件的工作意见》虽然将治理群体性事件的工作向前延伸到“预防”环节,但是也仅仅着眼于某一具体群体性事件本身的预防,缺失对群体性事件发生的社会土壤消除的整体方案和长远设计。总体看,传统的治理群体性事件基本范式的突出特点就是强调现场处置,逐个解决,缺失整体和长远的顶层设计,治理群体性事件的出发点就是平息事端,采取的措施往往是临时缓解矛盾冲突的权宜之计。

然而,群体性事件有其发生发展演化的机理和基本环节,“群体性事件呈现出较为明显的规律性的演化特征,基本遵循‘诱因事件发生→群众表达诉求→诉求没有得到满足→群体聚集→不当应对→规模升级→行为升级→应对→平息’这样一个演化路径。”^[6]公安机关的现场正确处置对于治理群体性事件具有重要作用,但是它不能消除群体性事件发生的根源。社会矛盾和冲突是一个社会在发展演变中必然存在的现象。我国正处于社会转型期,社会矛盾和冲突日益复杂。如果我们能够充分利用社会矛盾,合理地化解社会矛盾,社会矛盾不仅不会演变成阻碍社会前进的阻力,而且会随着其成功化解而成为推动社会发展和进步的契机。因此,社会矛盾和冲突并不可怕,可怕的是缺乏化解社会矛盾和冲突的规范的、公正的、通畅的制度渠道。当前我国群体性事件形成的原因多样,但是归纳之,无外乎人民群众的利益诉求得不到有效回应。缺乏利益诉求表达渠道或者有渠道但不通畅,致使部分群众的利益诉求无法达到政府的决策中枢,无法被吸纳入公共政策之中,他们的利益诉求在公共政策实施中也无从保障,更谈不上通过公共政策的推行和落实而变成现实利益。在体制内的利益诉求表达渠道失灵的情况下,特定群体只能无奈地选择体制外的渠道,希望通过组织和发动群体性事件引起更多的关注,从而逼迫当局解决问题。可见,机制处于原因和结果的居间地位,^[7]缺乏通畅的利益诉求表达渠道是社会矛盾冲突转换成群体性事件的居间机制。将民主法治作为现代政府治理群体性事件的基本范式,就是要通过加强民主与法治建设,为民众提供维护自身正当权益的通畅的、有效的利益诉求表达机制,为治理群体性事件构筑长效治本之策。

著名学者俞可平认为,“有序推动民主,是国家治理现代化的正确方向。……严格遵循法治是实现国家治理现代化的正确轨道。”^[8]政府是国家治理主体的核心,政府治理是国家治理体系的重要组成部分,国家治理民主化法治化进程离不开政府治理的民主化法治化。群体性事件的发生既是社会转型时期必然发生的社会现象,也是公民维权意识增强的表征之一,而民主法治的真正意义在于保障公民权利,限制公共权力,因而,政府治理的民主法治范式与公民权利维护正相契合。在群体性事件中,大部分涉及的是社会维权事件,从现已掌握的资料来看,此类事件约占目前全国群体性突发事件的80%以上。^[9]政府采用压制等方法治理群体性事件,看似解决了问题,其实只是将问题掩盖起来,从而埋下了更大的安全隐患,因为缺失民主法治的政府治理与公民权利的日渐觉醒形成了严重冲突,最终只会导致更大的冲突发生。因此,在治理群体性事件中,

政府只有遵循民主法治原则,才能找出事件发生的根源,民主法治才是治理群体性事件的根本之道。群体性事件的民主法治治理范式可拓展至政府治理的一切领域,普遍化为政府治理的基本范式。民主法治成为政府治理范式,既可以避免群体性事件的再次发生,又可以为其他人提供引导,即无论通过“大闹”,还是“小闹”都无益于问题的解决,只有遵循民主法治才是解决各种问题的根本路径。这既是政府为自己的治理行为立法,也是为人民群众维护自身权益行为立法。为推进民主法治建设,政府应该以治理群体性事件为突破口,着力推进政府治理制度的民主化和法治化建设,为政府治理行为提供制度规范。

三、政府治理群体性事件的格局从政府孤军奋战向社会协同治理转变

在传统政府治理中,一旦发生群体性事件,往往是政府的公安部门孤军奋战,缺乏与其他组织协同治理机制。公安部门处置群体性事件虽具有自身的优势,诸如现场感强,对群体性事件的现场处置经验丰富,一般均能够迅速控制现场,稳定大局。但是,公安部门单独处置群体性事件也存在一些问题:一是公安部门是具有强制权的执法部门,在法治治理观念和行为方式还没有完全确立起来的情况下,运用国家强制力在对现场进行控制的过程中难免会产生侵犯公民权利的问题,有可能掩盖矛盾导致事件的进一步恶化,这对建成民主法治中国的目标造成损害;二是公安部门单独进行现场处置,即使可以及时迅速的控制现场,驱离现场集结的群众,平息事端,但是无法消除群体性事件发生的根源,对社会稳定形成破坏的真正的威胁仍然存在,即公安机关虽然能够救火,但是却不能消除火灾的根源,治标不治本;三是如果群体性事件规模较大且具有进一步发展的势头,主要由政府一个部门治理群体性事件也会力不从心,有可能造成事态的进一步恶化而得不到缓解,对社会造成的负面影响更大。

群体性事件的发生发展均有自身的规律,会牵涉到复杂的利益关系和心态变化。只有政府多部门协同社会组织开展综合治理,形成治理合力,才能发挥治理的综合功能,为从源头上解决群体性事件提供制度条件。首先,在政治系统内部,建立群体性事件的协同治理格局必须着眼于三个环节及任务:一是探究群体性事件发生的社会根源。群体性事件一旦发生,虽然现场感特别强烈,但群体性事件发生之前已经经历了很长的酝酿阶段,解决群体性事件必须做到追根溯源,发掘其中的直接诱因和根源。为此,必须加大搜集相关信息工作的力度,为群体性事件分类以及确定参加治理力量提供依据;二是详细分析群体性事件参加者的成分。群体性事件一旦发生,还存在规模进一步扩大和事态进一步恶化的可能。那么,在群体性事件发生发展的过程中,哪些力量会参与其中并会影响事态的发展,甚至决定着事态变化的走向,这是政府在治理群体性事件过程中必须认真考虑并且准确把握和及时做出应对的问题,为确定使用什么样的治理工具提供依据。如果参加者均是人民群众,则可以采用协商、谈判、行政复议、调解等治理工具解决群体性事件;如果有外部势力加入并进行煽动,有意破坏当地发展的

稳定大局,则要提高警惕,可合并采用暴力工具加以分别处置。三是要解决群体性事件治理方案追踪问题。群体性事件的现场问题解决好后,即群体性事件的现场解散后,原先参加群体性事件的群众对于治理方案如何看待,是否满意,这是群体性事件现场解散后必须追踪的重要问题,并根据追踪到的相关信息做出应对策略。这一阶段的治理任务主要是对相关治理体制和机制进行完善,以构建治理的长效机制来消除群体性事件再次发生的制度根源。这些主要环节的逐一推开和基本任务的完成,需要多部门协同治理,如公安、安全、宣传、涉事单位、情报、人大、司法等多部门共同参与到群体性事件的治理中,并通过建立顺畅的沟通衔接和协调机制,为保持社会的长久稳定提供由立法、司法、以及各项治理工具组成的支持体系。

与此同时,治理群体性事件还需要社会力量的积极参与,其中,社会组织由于其组织程度和治理水平较高,成为参与治理的社会力量的核心。一般情况下,社会组织具有非政府性,而且具有广泛的群众基础,代表着相关群体的利益,尤其是民间社会组织具有独立地位,与群体性事件的参加者具有天然的亲近感,可以成为治理群体性事件的建设性力量。在群体性事件参加者与政府之间难以协调立场的情况下,由特定的社会组织作为政府与群体性事件参加者的联系中介,传递相关信息,并从中进行沟通协调,有利于群体性事件的圆满解决。如就环境污染引发的群体性事件,可以由相关的环境保护组织出面充当政府与群体性事件参加者的联系纽带和桥梁,化解群众对政府的不满情绪,为解决群体性事件提供各种可能方案。群体性事件发生过程中,在群情高亢,冲突加剧的情况下,需要相关情绪安抚组织如社会心理抚慰组织参与其中,为群众情绪降温做工作,避免冲突的进一步加剧,为缓解乃至彻底解决群体性事件赢得时间,在群体性事件的参加者与涉事单位和机构之间提供缓冲地带。不仅如此,社会组织还是避免群体性事件发生的社会稳定器。如前所述,群体性事件之所以发生,其中一个重要原因就是民众的利益诉求表达渠道不通畅,一旦利益诉求长期得不到积极回应,不满情绪累积到一定程度必然会找寻发泄的路径。而社会组织的功能之一则是集中民众的意愿向政府决策中枢传递,而这种信息传递功能的充分发挥,有利于人民群众的利益诉求得到及时回应和满足。即使由于表达渠道不通畅产生了不良情绪,在社会组织内部,通过成员之间的商讨、选择、沟通和交流,可以有效地化解不良情绪,避免群体性事件的发生。因此,为增强群体性事件的治理合力,政府必须通过政策调整,加强社会组织建设,提高社会组织的治理能力和水平。

四、政府治理群体性事件的工具从平面单一向立体综合转变

群体性事件的发生有一个从无到有,从小到大的发展演变过程。群体性事件在这一演化过程中呈现了多个立体场面,一是产生了引发群体性事件的诱因;二是诱因不仅没能及时消除而且积聚能量,特定群体在焦虑等待中逐渐放弃希

望;三是充满了负面情绪的特定群体在不断膨胀的情绪重压之下最终爆发,群体性事件的现场即呈现出来;四是群体性事件现场解散的后续问题的继续治理。在传统治理中,政府视野相对狭窄,只看到了群体性事件发生的现场,仅仅注重现场问题的暂时解决,无视其他场面的存在,对于现场控制和处置的力度一般较强,效果较好。在这样的治理视野中,政府对强制工具的使用频率较高,甚至形成了对强制工具的依赖,一旦发生群体性事件,言必出警,行必动用警力。与此同时,传统政府治理对群体性事件发生的实体空间较为关注,而很少关注网络这一虚拟空间的相关信息以及对其进行及时有效处置。这往往导致实体空间的群体性事件处置正在有条不紊的进行当中,而在网络空间关于群体性事件的谣言早已满天飞,甚至在网络推手的兴风作浪下,存在进一步扩大群体性事件规模,以及恶化事态的可能性。总之,传统治理仅仅看到了群体性事件发生的现场以及实体空间的问题,主要依赖于警力这一治理工具。正因为用平面单一的治理工具解决群体性事件,并不能真正化解群体性事件形成的社会根源,只要出现新的诱因,相同、相似的群体性事件仍然还会反复出现,甚至有进一步加剧的可能。

当今中国已经进入网络化时代,网络已经成为人们生活的重要内容和重要方式。网络信息传播的极速特性,使网络成为各种信息的集散地,虽然网络空间具有虚拟性,但其产生的影响却是实实在在的。网络群体性事件也时有发生,群体性事件已经从一般传统的动员渠道走向了依托互联网载体的网络社会渠道。“一些动员主体为实现特定的目的,利用互联网的技术平台在网络虚拟空间有意传播针对性的信息,诱发意见倾向,鼓动相关者在现实社会进行群体性事件。”^[10]因此,在处理群体性事件过程中,一方面,要重视现场乃至整个现实空间问题的治理;另一方面,必须重视网络空间各种信息的治理,加强网络空间的安全建设,并加强和推动网络行业的自律建设。这样,双管齐下,两个战场同时作战,才能实现实体空间和虚拟空间的统一规范,才能避免负面信息乃至谣言对群体性事件的治理产生的不利影响。

在群体性事件发生演变的过程中,情绪也是影响群体性事件发生演变的重要因素之一。情绪在冲突中具有以下作用:促进非理性因素的增加;形成屏障和隔阂,阻碍冲突相关方之间进行沟通,进一步加深误解;引发攻击欲望。^[11]因此,高亢的情绪也是政府在治理群体性事件过程中必须重视的问题之一。与此同时,群体性事件虽然对社会的安全和稳定带来了严重风险,但是群体性事件所反映的矛盾仍然属于人民内部矛盾。基于此,政府必须正视群体性事件,在以说服教育、思想工作等工具为主化解人民内部矛盾外,只对群体性事件发生过程中出现的触犯法律法规的行为进行强制。说服教育和思想工作等工具的使用虽然效果显现较慢,但是由于能够对人的心理产生满足和安慰,这一方法一旦奏效,为全面解决群体性事件争取了时间。因此,在治理群体性事件中,既要使用强制工具对那些违法的暴力行为进行有效控制,又要广泛使用说服教育等柔性治理工具化解人们的不良情绪,沟通心理,赢得理解和支持。

为了消除诱发群体性事件的社会根源,在治理群体性事件中,既要采用相应的工具控制现场,避免事态的进一步恶化,又要为长久的消灭群体性事件构筑制度工具,如建立健全完备的民众利益诉求表达机制,以避免群体性事件长期困扰中国经济和社会的全面发展。通过非法集会、游行、示威等方式开展群体性事件对于大多数人来说也是无奈之举,大凡有制度安排能够满足他们的合理诉求,他们也不致于走向这条充满艰辛且危险的道路。当建立起了通畅的利益诉求和民意表达渠道,人民群众的合理诉求均能通过公正的制度安排转变为现实利益时,也是中国实现长久稳定之时。不仅如此,建立起完备的人民群众利益诉求表达的通畅的、有效的渠道,有助于文明中国的创建,使人们摒弃“大闹大解决”“小闹小解决”“不闹不解决”的无奈思维,真正进入体制内有序文明地表达和解决自己的利益诉求问题。因此,政府必须通过构建顺畅的、有效的民众利益诉求表达渠道,以及在条件成熟的情况下,通过改革满足民众合理的各种利益诉求,促进广大民众均能公平地享受中国改革发展的成果。为此,必须改进信访制度,完善听证制度和公示制度,健全行政复议制度,完备司法救济制度,建立健全社会和解机制等工具,为治理群体性事件提供公正的丰富的制度工具,为保持社会的长久稳定和持续发展做出努力。

注释:

- [1] 本书编写组:《预防与处置群体性事件党政干部读本》,人民日报出版社,2009年,第5页。
- [2] 金太军、赵军峰:《基层政府“维稳怪圈”:现状、成因与对策》,《政治学研究》2012年第4期。
- [3] [印]阿马蒂亚·森:《论经济不平等——不平等之再考察》,王利文、于占杰译,社会科学文献出版社,2006年,第3页。
- [4] 孙立平:《走出两重陷阱,实现公平正义》,《领导文萃》2014年第15期。
- [5] 吴忠民:《社会公正论》,山东人民出版社,2004年,第2页。
- [6] 杨乙丹:《群体性事件的链式演化与断链防控治理》,《甘肃社会科学》2013年第5期。
- [7] Neil Gross, A Pragmatist Theory of Social Mechanisms. *American Sociological Review*, 74, 2009(6), p. 362.
- [8] 俞可平:《治着民主法治的轨道推进国家治理现代化》,《当代社科视野》2014年第5期。
- [9] 于建嵘:《中国的社会泄愤事件与管治困境》,《当代世界与社会主义》2008年第1期。
- [10] 刘晓丽:《群体性事件的网络动员及政府对应策略》,《中共天津市委党校学报》2013年第2期。
- [11] 许尧:《群体性事件中主观因素对冲突升级的影响分析》,《中国行政管理》2013年第11期。

[责任编辑:禾平]