

doi: 12. 3969 / j. issn. 1672-0598 2010 03 017

## 论地方政府应对群体性突发事件的长效机制建设<sup>\*</sup>

海云志, 刘徽翰

(甘肃省社会科学院, 甘肃 兰州 730070)

**[摘要]** 社会转型期频频发生的群体性事件对社会稳定和政府合法性构成一定威胁。有效应对群体性事件是地方政府管理部门的重要职责, 只有建立和完善一系列制度化的长效机制, 如社会危机预警、群体利益表达、信息沟通与即时反馈、对社会不满的疏导以及地方政府领导问责等机制, 才有可能将群体冲突纳入法律和体制框架内, 从根本上予以化解。

**[关键词]** 地方政府; 群体性事件; 长效机制

**[中图分类号]** D63 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672-0598(2010)03-0092-04

当前, 中国社会正在经历巨大的转变, 这一转变无论在速度、广度还是难度方面都是前所未有的。伴随着社会阶层分化加剧和利益格局重构, 各种社会矛盾开始凸现出来, 特别是群体性事件日渐呈上升趋势, 规模不断扩大, 表现形式趋于激烈, 造成的后果和影响也越来越严重。《2005年中国社会蓝皮书》统计数据显示, 从1993年到2003年间, 因人民内部矛盾引发的上访、集会、请愿、游行、示威、罢工等群体性事件数量已由1万起增加到6万起, 参与人数也由约73万人增加到约307万人。《2010年中国社会蓝皮书》指出, 2009年群体性事件仍然保持着多发态势, 环保问题成为引发社会冲突事件的重要因素。《2010年中国法治蓝皮书》预测, 由于社会还没有完全走出金融危机阴影, 一些群体就业困难, 贫富差距加大, 相对贫困人口增加, 加上各种社会矛盾引发的各种群体性事件多发, 2010年社会治安形势仍然会比较严峻, 维稳压力不会减轻。这些都说明频频发生的群体性事件已经成为影响公共安全、社会稳定和可持续发展的重要因素, 同时也成为地方政府义不容辞的责任。预防突发性群体事件必须从源头上加以治理, 为此需要建立和完善一系列程序化、制度化和稳定的长效

机制。

### 一、社会危机预警机制

现代社会是一个变革的社会, 在后发展国家进行现代化和社会转型的过程中, 社会动荡和危机程度与现代化的速度有关, 亨廷顿认为, “现代性带来稳定, 现代化引起动乱”<sup>[1]</sup>。现代社会更是一个高风险社会。有学者断言, 现代社会已经从工业社会进入风险社会, 现代人正“坐在文明的火山口上”<sup>[2]</sup>。在这样一个充满变化和风险的社会中, 只有建立完备的公共危机预警机制, 才能未雨绸缪, 在发现可能引发危机的某些征兆时, 快速、有效地采取措施, 将其化解在萌芽状态中。

针对群体性突发事件的社会危机预警机制建设, 关键是建立高效的社会心理检测信息系统<sup>[3]</sup>。其重点有两个方面, 一是及时搜集和发现危机信息, 对搜集到的信息进行快速分析处理, 然后根据科学的信息判断标准和信息确认程序对爆发危机的可能性作出准确的预测和判断; 二是及时向相关部门发布危机可能爆发或即将爆发的信息, 以引起有关人员或全社会的警惕。具体措施有: (1) 成立

\* [收稿日期] 2010-03-02

[基金项目] 2009年甘肃省哲学社会科学规划项目“群体性突发事件与地方政府应对能力研究”

[作者简介] 海云志(1976-), 男, 回族, 宁夏固原人; 甘肃省社科院社会学所, 助理研究员, 主要从事政治社会学研究。

刘徽翰(1980-), 男, 甘肃兰州人; 甘肃省社科院社会学所, 实习研究员, 主要从事社会发展与社会政策研究。

专门的民意社情调研小组, 进行舆情采集、分析和评估, 特别是对一些高危群体和利益受损群体, 如农民工、失业下岗工人、未就业大中专毕业生、高校学生、移民群体等要进行长期跟踪调查; (2) 对于劳资关系、农村征地、城市拆迁、企业改制重组、移民安置补偿、民族宗教隔阂等容易引发群体性冲突的领域, 要高度敏感; 对一些关键场所和重大节庆活动要进行专门监测; (3) 建立快速、准确的社会发展数据统计体系, 对相关数据依法及时公开发布; (4) 建立危机处理预案和联动机制, 一旦发生群体性事件, 能够快速启动。

## 二、群体利益表达机制

不平则鸣, 由于“诉苦文化”的传承和公民权利意识的觉醒, 那些以往缺乏自己的代言人的地位低微的弱势群体, 现在已不甘于充当沉默的大多数。在权益诉求和政治参与愿望提高的同时, 如果没有相应的表达渠道, 会积累社会不满和怨恨。亨廷顿认为, 任何一个给定政体的稳定都依赖于政治参与程度和政治制度化程度之间的关系, “如果要想保持政治稳定, 当政治参与提高时, 社会政治制度的复杂性、自治性、适应性和内聚力也必须随之提高”<sup>[4]</sup>。从社会政治体系的角度看, 当一个权威性分配价值的系统无法满足各种要求或无力承受压力时, 特别是利益表达的通道不足或者受到形形色色的“守门人”的阻碍时, 当局权威的合法性就会下降, 该系统也会随之崩溃<sup>[5]</sup>。群体性事件恰恰是系统输入失败的结果, 在“全能主义”国家体制条件下, 政府必然成为所有不满诉求的对象。从绝大多数群体性事件案例可以看出, 当某一群体的合法权益受到威胁或损害时, 利益相关群体会积极行动起来。这时候如果群体利益表达的合法渠道不畅或受到压制, 行动者就会采取更加极端的、非法的甚至暴力行为。应星对中国西南一个水库移民区集体上访的研究表明, 当移民利益受到威胁时, 他们首先是到相关管理部门“讨说法去”<sup>[6]</sup>。游正林对某大型国有企业“重机厂”职工集体到政府部门上访、静坐事件的分析表明, 由于企业负责人在企业兼并重组过程中没有与职代会、党委会、董事会、各年龄层次职工群体以及退休人员代表等各利益方进行充分协商就单方面宣布破产, 遂引发群体不满和抗议行为<sup>[7]</sup>。随着双方冲突升级, 最终政府也被牵涉其中, 从间接利益诉求对象变成直接利益诉求对象。

建立和完善群体利益表达机制的措施主要有: (1) 增加利益表达渠道的数量、场所和时间, 形成专门的机构, 如各级信访部门, 在各种企业、事业单位和社团组织内部成立关乎群体利益要求的接待室; (2) 重视和加强弱势群体的话语表达权, 积极为其提供行政、司法和道义性援助; (3) 根据罗尔斯正义理论的第二个原则<sup>[8]</sup>, 使社会的和经济的安排被合理地期望适合于每一个人的利益, 在尊重效率和差别的情况下对弱势群体利益优先考虑和保护, 实现制度正义; (4) 改变官僚主义、形式主义作风, 实行政务公开; (5) 在涉及国计民生的政策制定过程中坚持民主决策, 加强各群体和组织代表的参与性, 对各社会群体权益的合理合法性给予承认, 尊重和倾听各方面的立场。

## 三、信息沟通与即时反馈机制

“媒介即信息”, 在信息化时代, 当局要想单一垄断和控制信息传播已显得力不从心。信息传播过程同时也是信息加工过程, 传播渠道越长、范围越广, 信息的真实性和准确性会越小。一旦出现谣言四起、小道消息满天飞的情形, 事件本身的真相就会变得黑白颠倒, 信息接收者就会出现盲从行为。当前媒体在有关群体性突发事件报道过程中存在的问题主要有: (1) 关于事件发生端倪的信息获取滞后。往往在事件发生后有关部门才发现问题, 在事件过程中不能即时发布有关情况, 例如 2008 年贵州瓮安“6·28”事件。(2) 信息不对称。受众没有其他权威机构发布的信息, 使得官方唯一发布的信息的真实性受到怀疑; (3) 对信息进行封锁。一旦突发事件发生, 首先采取的措施不是及时反馈, 而是封锁信息, 不让公众和上级部门知道, 或者迫于压力谎报、瞒报信息, 例如 2003 年湖南嘉禾强制拆迁事件。(4) 极力辟谣, 敷衍了事。相关部门在群体性事件发生过程中, 面对媒体的报道和公众的批评质疑往往一味进行辟谣和否认, 或者前后报道不一致、闪烁其词, 如 2009 年湖北石首“6·17”事件。诸如此类迟滞和不良的信息反馈方式, 既损害了政府的形象和公信力, 也无助于危机的预防和化解。如果说群体性事件中那些利益不相关者也积极行动起来是因为“不明真相”, 那么掌握“知情权”和“信息发布权”的地方政府权威部门就有责任首先告知真相, 而不要事后一味指责群众的盲从和无知。

当前政府在涉及报道群体性事件方面趋向于

强化媒介管理,这一动机根源于国家社会主义的政权合法性特点,因为“当合法性建立于政绩表现基础上时,政府危机容易引发政体危机”<sup>[9]</sup>。然而这种单一声音和强化管制反过来又导致公众更大的不信任。因此,只有建立完备的、开放的和快速的信息沟通与反馈机制,才能掌控舆论制高点,引导公众舆论,化解群体行动,消除谣言和媒体炒作的负面影响。2008年重庆出租车罢运事件中,对媒体的成功运用,为信息时代地方政府应对公共危机和重大突发事件提供了有益借鉴<sup>[10]</sup>。官方媒体在事件发生后,由于在第一时间公开问题真相,采取对话和协商的态度处理问题,迅速平息了群体性事件趋于恶化的可能性。针对以上问题和一些案例的成功经验,完善针对群体性事件的信息反馈机制应注意以下几点:(1)第一时间原则,即在最短时间内发布事件情况;(2)公开透明原则,公开事实真相,不隐瞒事实;(3)第三方正名原则,允许其他媒体参与报道;(4)坦诚、真实原则,坚持实事求是,不歪曲事实;(5)情感共鸣原则,政府当局和社会各界要对事件中的受害者和利益受损者给予理解和同情;(6)口径一致原则,对事件的定性要得当,前后报道保持统一;(7)留有余地原则,地方管理部门领导人公开承诺要适度,留有余地。

#### 四、社会不满疏导机制

一项集体行动的发生,并不单纯是工具理性计算的结果,情感在集体行动过程中起着更为突出的“催化剂”作用。勒朋通过对群体心理的分析表明,当人们结合为一个群体时,由于规模和力量增加、责任分散以及相互感染等原因,群体容易出现集体兴奋状态,在行动过程中会变得冲动、易变、急躁、易受暗示、轻信、简单化、狂热、偏执、专横和保守。这样的群体“很容易作出刽子手的举动,同样也容易慷慨就义”<sup>[11]</sup>。于建嵘对贵州瓮安事件分析后认为这是一起“社会泄愤事件”,因为一些深层的矛盾没有得到解决,在遇到个别触发事件时,即使是利益不相关者群体也会借机发泄原先积郁的社会不满,参与打砸抢烧<sup>[12]</sup>。应星通过对西南地区两个群体性事件个案的比较,认为集体行动与传统文化心理中的“气”的释放、升华和调控有关,“气场”(一种情感氛围)的演化与事件周期相呼应<sup>[13]</sup>。李培林在《2010年社会蓝皮书》发布暨中国社会形势报告会上强调“非阶层性的、无直接利益的群体性冲突”事件在凸显。这里的“非阶级性

的”是说参加的人群来自社会各个方面,“无直接利益的”是指参加群体性事件的人和事件本身没有关系。

从以上分析中可以看出,群体性怨恨如果不能得到及时释放,就会积重难返,所谓“川壅而溃,伤人必多”(《国语·周语上·邵公谏弭谤》)。如果发泄不满的渠道受到压制,不但反抗可能会趋于极端化,而且这种共同的仇恨会成为异质成分的凝聚剂,促使对立者同仇敌忾,行动更加团结一致<sup>[14]</sup>。因此,需要建立完善的社会不满疏导机制,建立一系列“安全阀”制度,为群体提供一种渠道,将敌意与紧张通过社会所允许的手段及时宣泄出来,使“冲突充当释放敌意的出口”,从而起到“发泄释放的通道的作用”<sup>[15]</sup>。民间讽刺、电话投诉、上访、游行、示威等,在一定程度上都是社会冲突释放的途径。就当前的现实而言,关键是社会冲突调解的制度化,如健全信访制度、领导直接接待群众制度、管理部门与群众及其代表面对面协商制度、民主评议干部制度、公民参与听证和公示制度、保护举报人制度、司法无偿援助集体受害者制度等。

#### 五、地方政府领导问责机制

群体性事件的频繁发生,既对政府合法性提出挑战,也使政治决策者面临考验。地方政府主要领导是群体性突发事件应对中的决策者、指挥者、协调者和法律执行者,积极主动采取各种措施应对群体性事件、维护一方社会稳定是其首要职责。从目前的一些群体性事件案例看,其发生与政府行为不当有很大关系。如2008年重庆“11·03”出租车罢运事件、甘肃陇南“11·17”拆迁事件和2009年吉林通钢“7·24”事件等是政府与民争利、不作为或在某一方面决策失当引发的;2009年海南东方市感城镇“3·23”事件是历史遗留问题长期积累得不到解决而引发的;2008年云南孟连“7·19”胶农事件是政府公务人员工作粗暴、态度恶劣引发的;2008年贵州瓮安“6·28”事件是在事件发生初期反应滞后和处理不当促使矛盾进一步激化的。诸如此类的事件的发生,都与地方政府在事前或事件过程中的举措有关,应当通过法定程序追究有关负责人的责任。贵州省委在瓮安“6·28”事件后迅速启动干部问责程序,对州、县和乡镇三级政府主要相关负责人进行免职,被称为“开了中国重大突发群体性事件干部问责的先河”<sup>[16]</sup>。但是,由于当前还没有健全、统一和可操作的问责法规,在一

些事件之后的责任追究上, 目前还存在大量争议。一些地方政府领导被免职之后不久却“悄悄地复出”或者明目张胆地异地为官, 使得问责制在事实上形同虚设, 成为“问责秀”<sup>[17]</sup>。

在这种“压力型体制”下, 完善地方政府行政领导责任制和问责制还需要一段时间不懈的努力。目前可从以下几个方面进一步完善: (1)改进工作作风, 坚持双重负责原则, 树立为人民负责的意识, 依法行政; (2)逐步减弱行政执法的封闭性和保守性, 增强外部监督的力度, 认真接受人大、政协、各社会团体和人民群众的监督; (3)完善行政首长负责制和政府责任追究机制, 制定对地方领导干部引咎辞职、责令免职的规定, 对不称职、不胜任且不主动辞职的干部, 要责令其辞职, 对负有主要责任的可以直接免职并不复录用; (4)完善各级政府绩效评估和领导干部考核体系, 改变由上级单一考核的局面, 增加公民评议比重; (5)地方政府领导人的年度述职报告应当公之于众, 以便接受公民评议和监督。

总之, 群体性事件的有效应对和积极预防, 从宏观方面说, 关键在于调整社会利益结构, 缩小贫富差距和维护社会公正; 从微观上说, 针对每一个事件, 地方政府管理部门要在思想上高度重视, 在行动上采取灵活适当的策略。除了以上谈到的五点机制外, 还有多元利益主体协商机制、管理部门协同联动机制和针对高危群体的社会保障机制等。只有通过一系列长效机制建设, 将群体性抗议活动纳入到法律制度框架内, 才有可能实现社会的良性运行和协调发展。

#### [参考文献]

[1] 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2008: 37.

- [2] 贝克. 风险社会 [M]. 南京: 译林出版社, 2004: 14.
- [3] 黄顺康. 公共危机预警机制研究 [J]. 西南师范大学学报 (社科版), 2006(6).
- [4] 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2008: 60.
- [5] 伊斯顿. 政治生活的形态分析 [M]. 北京: 华夏出版社, 1999: 140.
- [6] 应星. 大河移民上访的故事 [M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2001: 29.
- [7] 游正林. 集体行动何以成为可能——对一起集体上访、静坐事件的个案研究 [J]. 学海, 2006(2).
- [8] 罗尔斯. 正义论 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005: 61.
- [9] 赵鼎新. 社会与政治运动讲义 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 284.
- [10] 邹建华. 突发事件舆论引导策略 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2009: 13.
- [11] 勒庞. 乌合之众: 大众心理研究 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2005: 22.
- [12] 于建嵘. 社会泄愤事件中群体心理研究——对“瓮安事件”发生机制的一种解释 [J]. 北京行政学院学报, 2009(1).
- [13] 应星. “气场”与群体性事件的发生机制——两个个案的比较 [J]. 社会学研究, 2009(6).
- [14] 霍弗. 狂热分子 [M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2008: 121.
- [15] 科塞. 社会冲突的功能 [M]. 北京: 华夏出版社, 1989: 26.
- [16] 刘子富. 新群体事件观: 贵州瓮安“6·28”事件的启示 [M]. 北京: 新华出版社, 2009: 27.
- [17] 中国行政管理学会课题组. 中国群体性突发事件成因及对策 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2009: 60.
- [18] 姜爱林. 出租车集体罢运问题与出租车行业制度建设研究 (上) [J]. 重庆工学院学报 (社会科学版), 2009(5).

(责任编辑: 杨 睿)

## On Long-term Mechanism Construction of Local Government Dealing with Group Events

HAI Yun-zhi LIU Hu-rhan

(Gansu Provincial Academy of Social Science Gansu Lanzhou 730070 China)

**Abstract** Group events occur frequently in the period of social transition, which challenge social stability and governments' legitimacy. Effectively dealing with the group events is an important duty of the related departments of local governments. Only establishing and improving a series of institutional long-term mechanism including social crisis early-warning system, group right and interest articulation system, information communication and feedback system, social discontent channelization system and local officials accountability system, can group events be in lawful and systematic framework to be solved basically.

**Keywords** local government; group events; long-term mechanism