

群体性事件的成因与对策研究

课题组

摘要: 本文基于福建省的调研,探讨如何构建利益协调机制,预防和消解群体性事件问题。作者描述当前全国及福建省群体性事件发生的态势和特点,分析群体性事件的深层次成因,进而提出建立健全利益协调机制,预防和消解群体性事件的对策思考。

关键词: 群体性事件; 利益协调; 和谐社会

中图分类号: C915

文献标识码: A

文章编号: 1008 - 1569(2010)05 - 0040 - 11

建设社会主义和谐社会是现阶段我国社会发展的一个战略目标。和谐社会的建设包括方方面面,其中社会稳定是和谐社会的重要内容,而当前我国群体性事件频发,已成为建设和谐社会的一个严重制约因素。如何构建利益协调机制,预防和消解群体性事件,已成为当前构建社会主义和谐社会亟待解决的问题。

—

2003 年,我国的人均 GDP 首次突破 1000 美元大关,进入到学界公认的社会转型期。根据国际社会的发展经验,处于转型期的国家,社会容易动荡不稳,出现群体性事件的概率大大增加。10 余年来,中国发生的群体性事件迅速增加。1993 年全国共发生 8709 宗,此后一直保持快速上升趋势,1999 年总数超过 32000 宗,2003 年 60000 宗,2004 年 74000 宗,2005 年 87000 宗,上升了近 10 倍。^①而从 2006 年到现在,群体性事件的数量又增加了 1 倍。^②2009 年,群体性事件的数量有增无减,且参与人数、规模和对抗形式等均有不同程度的提升,我国社会安全形势依然严峻。

当前我国群体性事件呈现出以下特点:一是参与主体日益复杂。目前,参与群体性事件的主体已经涉及农民、工人、离退休人员、医生、学生等多种群体,并且呈现出相互交织的局面,使得群体性事件的处置变得较为复杂。近年来,“无直接利益冲突”的群体性事件凸显,这反映

基金项目:福建省社会科学规划重点项目(福建省邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心重点项目)“和谐社会建设与社会群体利益协调——群体性事件的成因与对策的研究”(项目批准号:2009A041)。

作者简介:陈振明(课题组长,“长江学者”特聘教授,厦门大学公共事务学院院长、博士生导师;马骁、朱梅、赵根根(课题组成员),厦门大学公共事务学院行政管理专业研究生;刘永良、戴鸿鹄参与了课题的前期研究。

了群体性事件参与主体的多元与复杂,表现出对政府共同的不满情绪。二是对抗性日益加剧。群体性事件从发生到消亡有一个周期性,参加人员往往由少变多,事件由小渐大,冲突的程度也逐渐升级,直至造成重大损失。有些群众抱着“不闹不解决、小闹小解决、大闹大解决”的心态,采取了诸如冲击党政机关、破坏公共财产、堵塞公共交通等偏激行为,向政府和有关部门施压,造成了恶劣的社会影响以及生命和财产损失。三是组织化日益明显。除了一些由偶发因素触发的群体性事件外,大多事件都有策划组织者,参与者往往进退有序,表现出相当的组织性、目的性和纪律性。而且,随着人们权利意识和法治意识的提高,群体性事件在组织化倾向日益明显的同时也呈现出了一定的理性。四是涉及领域日益扩大。传统的群体性事件主要集中在农村,主要是山林水利之争,以宗族械斗为主。随着改革的不断深入,群体性事件的爆发领域也逐渐扩大。当前群体性事件的爆发主要集中在农村征地补偿、城市拆迁安置、企业改制、欠资纠纷、军转人员安置、涉法涉诉、环境污染、灾害事故、社会保障等比较敏感、社会关注的几大领域。2009年,由劳资矛盾引发的群体性事件以及由环境污染引发的群体性事件尤为突出。五是基本性质不变。当前发生的群体性事件主要目的是为了表达诉求抑或发泄不满情绪,并不涉及社会的核心理念,没有反对社会政治制度的目的,仍属于人民内部矛盾。但是,群体性事件会对社会心理和个人心理造成破坏性冲击,渗透到生活各个层面,会使群体性事件发生变异的可能性大大增加。

与全国情况一致,福建省近年群体性事件也呈高发态势。2009年上半年,福建省共发生各类群体性事件400多起,其中包括“南平医闹事件”、“泉港环境污染事件”等在福建乃至全国都产生了不良影响的事件。福建省的群体性事件主要集中在农林土地征用、城市拆迁、劳动保障、涉访上诉、占用财物以及环境污染等几个方面,并呈现出以下新特点:一是“非直接利益者”大量参与,暴力程度显著上升。群体性事件的发生必然与直接利益相关者密不可分。但是,目前福建省发生的较大规模群体性事件中,有不少是“非阶层性的、无直接利益的群体性冲突”。所谓非阶层性是指参加的人群来自社会的各个方面,无直接利益者则是指那些参加群体性事件的人和事件本身并没有直接联系。这实际上反映了群体性事件表现形式与实际目的的分隔性,说明了在我国改革开放30年的加速发展与转型中,积累了大量的问题和矛盾(尤其在城市拆迁、土地征用和环境保护等领域),这些问题和矛盾没有得到及时有效的解决,不断累积,造成民众意见大、积怨深,群体性事件为这些积怨和不满提供了爆发点,造成群体性事件规模的扩大。二是与传统性群体性事件交织,表现形式错综复杂。福建省现阶段发生的群体性事件表现形式错综复杂,宗族相邻往往会起到推波助澜的作用,而专职的“闹事人员”也往往潜伏其中,希望采取极端措施,以便获得政府或公共部门的高额赔偿,这在福建省群体性事件中表现突出。例如,在“南平医闹事件”中,患者居住在农村,几乎与村里的居民都有直接或间接的亲戚关系,事发后,有几十人的亲属聚集到医院不肯散去,更有多名村民乘坐多辆大巴蜂拥而至,场面一度失控;另外,据了解,南平市目前仍有“黑社会”存在迹象,大多由社会闲散人员组成,组织化程度较高且手段较为极端,其参与往往使群体性事件向暴力化方向发展。各种因素的相互交织,使群体性事件变得错综复杂,增加了群体性事件的处置难度。三是以聚合性群体事件为主,组织性逐渐加强。近年来,福建省群体性事件的组织化倾向越来越明显,组织结构日趋严密,这在几次影响较大的群体性事件中得到证明。以“泉港环境污染事件”为例,该事件持续时间相对较长,平日一般由村中老人24小时轮流守住污水处理厂,年轻人则正常上班;若有事件发生,则有专门负责人挨家挨户敲锣通知,甚至还努力争取邻村帮助,以助其势;有进入污水厂者要写书面保证书,并澄清与群众无关,可见其组织性日趋增强。群

体性事件的组织性特征体现为:串联活动已成为一些群体性事件的主要活动方式;核心人员在群体中的组织煽动作用日渐增强,甚至能左右事件的规模并影响事态发展的程度;以集资来筹集活动资金的方式已被一些群体所接受;采用各种方式,如口头通知、电话通知甚至张贴书面通知等形式促成群众聚集,利用多种手段推动群体互动。^③四是利用多种传播工具,社会动员方式多样化。对于群体性事件而言,社会动员方式是指各种促成群众聚集、推动群体互动的各种方式和手段。在“泉港环境污染事件”中,群体性事件主要通过“敲锣”实现,在“厦门出租车罢运事件”中则主要通过分发传单以及手机短信方式实现。随着手机和网络等新媒体的兴起,群体性事件的动员变得相对容易,且小地方的事情往往变成一个大的公共话题,极易激化群众潜在的不满情绪,造成更大的影响。厦门PX事件就是通过手机短信在短时间内积聚了大量市民集体“散步”。各种媒体方式的出现,使群体性事件呈现出从众性、模仿性、责任分担性等特点。五是上访请愿的群体性事件居多,个别具有较强反复性。据有关部门统计,在2009年上半年福建省发生的群体性事件中,60%以上具有上访请愿性质,有近10%表现出较强的反复性。^④上访的问题集中在以下几个方面:征地拆迁纠纷、劳动保障问题、判决不公问题等。究其原因,主要有受经济发展水平的制约,许多利益纠纷一时无法解决;一些部门和工作人员工作不到位,程序不规范;信访人员自身“唯大”、“唯上”的心态,要求过高且存在偏执心理。

二

马克思说“人们奋斗所争取的一切,都同他的利益有关。”^⑤追求利益是人类一切社会活动的动因,并且这种利益追求随着社会分工的发展而强化,而“利益冲突是人类社会一切最终冲突的根源,也是所有冲突的实质所在。”^⑥尽管群体性事件发生的直接原因不同,涉及到各种行业和领域,但归根到底都是由于社会转型期利益分化以及利益分配不均衡。所有群体性事件也都与个人利益和群体利益有着密切的关系,群体性事件发生的最基本的原因是社会转型期利益分配的不均衡。

(一) 群体性事件是转型期矛盾的宣泄

从国际发展经验来看,人均GDP在1000美元至3000美元之间,社会进入转型期。2003年我国人均GDP首次突破1000美元;2006年人均GDP首次突破2000美元;2008年人均GDP跃上3000美元。社会转型是一个国家的战略机遇期与矛盾高发期,该阶段是一个经济起飞国家发展的关键时期,往往是产业结构快速转型、社会利益格局剧烈变化、政治体制不断调整以应对新的挑战的时期。

在转型期,经济容易失调,社会容易失序,人们的心理容易失衡,行为容易失范。特别是由于社会转型期利益的分化与利益群体的形成,导致原本在计划经济体制下被隐藏的利益冲突频发,矛盾冲突显性化,这种利益冲突成为当今社会矛盾产生的内在根源。首先,矛盾个体在利益选择面前,不同利益群体,特别是利益受损群体形成较强的凝聚力,使社会个体矛盾演变为群体矛盾,酿成突发性群体事件;其次,转型期社会群体的经济利益冲突往往与政府腐败等政治问题相联系,参与者试图制造较大的社会影响逼迫政府就范,参与者往往都抱有从众心理和法不责众的心态,运用“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的思维模式将利益矛盾冲突的矛头指向政府部门;再次,随着转型期体制变革的深入,社会利益出现了较大分化,各阶层群体结构的分化、身份的可变性增加;利益冲突渐进性和突发性共存,群体性事件产生偶发性与

联动性共存,使得群体性事件的矛盾冲突复杂化。^⑦转型期矛盾冲突的新特征表明,伴随着社会结构和利益结构的转型,利益分化的加剧引发不同程度的利益矛盾和冲突,群体性事件的发生就是利益冲突积累到一定程度的宣泄方式选择。

(二) 群体性事件的矛盾来源是社会群体利益分化

改革开放30年来,我国的利益结构变迁十分迅速,各个利益群体正处于分化、解组、重新整合的状态中,并且利益集团内部的构成会随着利益的变化而随时调整。传统上将“工人、农民、知识分子、干部”作为我国的基本社会群体,但改革开放后,这些基本群体内部发生了分化,形成了不同的利益群体。目前中国的社会群体大致可以分为四类:一是绝对获利群体,这类群体主要包括掌握权力资本的强势群体和掌握经济资本的强势群体;二是中等收入群体,这类群体规模比较小,主要包括高级知识分子、中高层干部、中型企业经理、中小型私企业主、外资企业的白领雇员以及国家垄断行业的雇员;三是弱势群体,主要包括困难职工群体、农民群体以及其它低收入群体;四是边缘群体,指的是生活在绝对贫困线以下的人群,主要是指集中在我国西南、西北,以及一些集中连片的山区的贫困地区的贫苦农民。随着利益的分化和新的利益主体的产生,以及资源的稀缺性和有限性,利益主体在体制转化过程中地位、角色和能力不同,对资源的占有和主导权力差异明显,个体与个体之间、群体与群体之间、个体与群体之间利益差距扩大,这加剧了城乡之间、地区之间、行业之间、社会各阶层之间的利益冲突。改革开放以前,利益的矛盾与冲突主要表现为国家、集体和个人之间的利益差别。上世纪80年代以来,在某些改革决策失误的影响下,不同利益群体之间的利益差别迅速扩大,利益矛盾与冲突多样化。矛盾与冲突涉及的范围更为广泛,涉及到经济、政治、社会生活的方方面面。

以泉州市为例。泉州市是福建省的制造业基地与化工基地,极大地带动了泉州经济的发展。近几年,泉州的GDP总量在福建省一直名列前茅。但是,泉州市经济快速增长的代价是环境质量的下降,并出现了受益人与承担人相分离的现象。长期以来,重工业没有带动当地民众就业,而且新的生活区不设立在本地,无法拉动第三产业发展。本地人承担了环境污染的苦果,却没有获得经济增长的收益,产生了相对剥夺感,不满情绪滋生。部分当地群众认为,政府部门、化工企业及其职工是获利群体,而当地民众则是利益受损群体,不仅承担了所有污染风险,还失去了原有的赖以谋生的环境。

(三) 群体性事件的根本原因是利益冲突

美国学者塞缪尔·P·亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》一书中指出“现代性孕育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱。产生政治混乱并非没有现代性,而是由于要实现这种现代性而进行的努力。”^⑧利益冲突在转型期,有着历史的必然性。每一次群体性事件的背后往往都会有复杂而深刻的原因,涉及政治、经济、法制、社会、文化、心理等各方面的因素,其中的诸多因素及矛盾又是交织在一起的。然而,在这诸多原因中,经济原因无疑是最根本的原因,绝大多数群体性事件都与经济利益有关。

经济体制改革在使得大部分阶层群体受益的同时,也确实使小部分阶层群体利益相对受损。近年来我国贫富差距不断加大,我国的基尼系数1988年为0.382,1995年为0.457,1999年为0.457,2002年为0.454,2005年已达0.467。^⑨我国现已成为世界上贫富差距较大的国家之一。近年来,层出不穷的群体性事件往往涉及到经济利益的纠纷,还有民主决策体制和监督体制不完善以腐败现象等引发因素。改革开放以来,利益意识与权利公平意识都不断增强,但与之相伴的是“权大于法”观念的根深蒂固,这些观念意识的交织,产生了对政府和司法系统的不信任,采取比较激烈的手段表达诉求,维护权益。目前我国有不同类型不同规模的利益冲

突。利益冲突包括两种类型^⑩：一种是为了争取物质利益而发生的冲突，主要是由于制度或政策变革引起的既得利益格局改变，导致某些群体物质利益受到损害，这种冲突一般会随着利益群体受损利益获得补偿或者说是阶段性目标达到而消解。例如，农民工讨薪、城市拆迁、企业污染居民环境等引发的群体性事件。这是我国目前群体性事件的主要类型，比较常见。另一种是为了争取价值或者信仰所导致的冲突，相关群体往往认为某种政策或者政府执政情况出现不合理或不合法的情况。在社会转型期，我国社会分层重新构建，人们的价值观念体系也随着转变。目前我国最主要的不稳定因素来自于物质性利益冲突所滋生的社会矛盾，群体性事件仍然以物质性利益冲突为主，物质利益的诉求仍然是绝大多数群体性事件的主要原因。从冲突的规模上看，尽管个人与个人之间具有较小烈度的冲突在总量上占有优势比例，但是，群体与群体、集团与集团之间具有较大规模和相当烈度的冲突也呈上升态势，以群体性事件为代表的群体性冲突增多。

三

群体性事件频发，是社会危机在加剧的信号。为了推进我国经济社会的持续高速发展，实现建设社会主义和谐社会的宏伟目标，政府必须实现自身转型，建立科学合理的预防和处置机制，消解群体性事件。既然国内群体性事件的主要诱发因素是利益失衡，那么，应对或处置策略应该以利益的协调和解决作为出发点和切入点。调解利益冲突，化解利益纠纷，构建利益协调机制是解决群体性事件问题的有效途径。

（一）建立健全事前预防机制

1. 建立利益导向机制。利益导向机制主要是指对利益主体思想观念、行为的引领和导向，即通过宣传教育，让人们树立合法、合理、合情、公平、正义的利益获取观念，合法获取利益。要预防和消解群体性事件，首要前提是建立合理的利益导向机制，引导群众合法、合理维权。一方面，要重视思想政治教育，引导人们树立科学利益观。群体性事件多源于生活的贫困或对更好生活的追求。近年发生的许多群体性事件并非是由于生活困难引发，而是参与群体对涉及自身利益的政策进行横向比较或纵向比较，觉得利益相对受损而导致心理失衡而转向政府提出利益诉求。一方面，改革开放以来，公众利益意识与权利公平意识不断增强；另一方面，部分公众面对利益格局的变化、收入差距的拉大，相对剥夺感增强，形成个体的社会焦虑，再加上利益相对受损的失衡心理，就会形成一种群体性的浮躁心理。这种心理对外界的不公平反映灵敏，承受力也比较脆弱，往往会成为群体性事件发生的直接触发点。利益导向机制主要关注公众思想观念的引导，即通过宣传教育，让人们树立合法、合理、合情、公平、正义的利益获取观念。各级政府应该加大宣传力度，基层政府在发展经济时坚持科学发展观，充分尊重民众意见；在企事业中宣传全面协调可持续发展，协调利润增长与回馈社会的关系；引导民众正确认识利益，通过正常渠道获取利益。注重对科学发展观的宣传，重塑社会主流理想和政府主导意识，无疑有利于确立旨在实现利益均衡的制度理念，有利于解决长期积累的突出矛盾和利益失衡问题。另一方面，必须深入开展法制教育，提高公众法律意识。和谐社会是一个法治社会，要求公民具有较高的法律意识，能够通过法律途径表达自己的利益诉求，维护自身权益。大量的群体性事件的发生与参与者的法律意识缺失、法治观念淡薄有关。为此，各级党委和政府尤其是基层组织应利用各种宣传工具和形式，到可能发生群体性事件的地区和单位，多渠道、多层次、多形式地向群众进行法律法规宣传解释，并引导群众按法定程序表达自己的利益要求，

防止为了维权而采取过激行为。通过宣传教育,把党的路线、方针、政策告诉群众,把公民的权利义务告知于民众,使其认清长远利益与眼前利益的关系、整体利益与局部利益的关系,不因眼前的、局部的、既得的利益而激化矛盾。同时,要教育群众增强学法、守法、用法意识,以遵纪守法为荣,以违法乱纪为耻,自觉遵守法律法规,破除“法不责众”的观念,懂得即使诉求合理合法,但表达方式不合法,仍然属于违法行为,仍需承担法律责任。此外,要构建多元化的宣传平台,除律师公证、法律援助、法律志愿者、基层法律服务工作者等队伍定期开展活动外,还要吸引、动员各部门、各行业加入到这一活动中来,利用整体聚合效应帮助群众解决多种法律困难、营造法律氛围。

2. 畅通利益诉求机制。利益诉求机制的实质是人民群众能否将自己的意见要求反映到决策层,社会是否有一个合理畅通的渠道表达民意。转型期的利益分化和冲突,使得各种利益诉求成为一种常规性的社会现象。台湾学者吕世明认为,可以用社会学“自力救济”理论解释群体性事件,即人民主观上感觉个人利益受损,在现有的体制下社会正义不能够伸张,就会采取法律之外的行动,包括游行示威、街头抗议、封锁交通、强制性破坏活动等。如果一个地区经常出现群体性事件,说明该地区政府机关及人民代表不能有效掌握并充分表达群众意见,才使他们走上街头。因此,建立健全畅通有序的利益诉求机制,不仅可以沟通政府与不同阶层及其成员之间的联系,而且能够使各阶层之间的利益关系得到协调和规范,避免具有破坏性的利益表达方式和行为规范,使党和政府更好地代表和实现广大人民群众的根本利益,为和谐社会建设奠定良好的群众基础。因而,畅通的利益表达渠道,健全的利益诉求机制是预防和有效消解群体性事件的关键。(1) 完善利益表达途径,保证民众利益诉求。在现行制度框架内,公民制度化的利益表达需要通过人大代表、法院、信访部门。现行的人大选举程序及运作方式还不能完全保证人大代表代表选民利益,以确保人大与政府之间的权力授受关系,因而利益表达功能比较薄弱。因此,一要完善社会主义民主制度和选举制度,充分发挥人大的主渠道功能。建立固定的联系机制,保证人大代表通过各种形式与渠道,加强与选民的联系,倾听民声、了解民情,及时发现、总结与表达广大选民的利益诉求,使选民的利益及时地在利益配置过程中得到体现与落实。二要解决信访部门形式化和作用被空置的现状,认真对待群众的上访意见,对群众的问题耐心解答,建立起政府尤其是基层政府与公众互动式沟通的机制,最大程度地让一些边缘和弱势群体的利益诉求能够进入到政府的视野。三要充分发挥司法权在利益调整中的独特而重要的作用。在谋求利益均衡的过程中,司法应该对利益损害主体予以依法保护,司法也应该对不当或违法获取利益的主体予以归责和惩戒,对于涉及重大利益关系的纷争与冲突,司法应能主动反应,及时排解重大利益冲突可能造成的社会隐患。四要健全基层民主自治制度,让人们更广泛地参与国家事务、社会事务的管理,参与经济政策和社会政策的制定,从而使他们的利益得到最充分的表达,使基层组织和普通民众获得更好的议事决策机会和渠道;要重视弱势群体的利益要求,确保弱势群体表达自身利益要求的机会。(2) 保障言论自由,引导舆论走向。在现代市场经济条件下,社会矛盾不能再仅仅靠政府利用权力来加以强制解决,社会危机也不可能因为政府权力而自动消除。随着体制改革的深化、和谐社会建设的推进,公民社会也将逐步成长,公众希望政府倾听自己的呼声,要求政府更加公平、公正、公开地解决社会矛盾。科学技术尤其是信息及网络技术的发展,也为民众提供了更广阔的平台,使其能够更充分地表达利益诉求。如何更好地通过各种媒体了解社会舆论,搜集和评估社会政治情况,引导舆论走向,安抚社会情绪,消除潜在的社会危机,是我国政府预防和处置群体性事件的一项重要工作。既要让各类媒体为公众表达自己利益诉求提供有效平台,又要引导媒体舆论走向,为社会提供良好

的舆论环境。需要注意舆情监测,密切关注各种网络媒体的言论,保持与各类出版媒体的联系,对民众关心的各种问题,尤其是对涉及民众利益的征地补偿、环境评估等,及时回应;一旦出现群体性事件,政府部门应秉承主动坦诚的态度,通过各种媒体及时发布消息,消除民众恐慌,避免“非正常渠道”消息引起社会不安。(3) 培育第三部门,建设多元诉求体制。当前的社会矛盾多种多样、千差万别,要把所有的矛盾都纳入体制内加以解决是不现实的。在开放社会中,要建设以体制内力量为主导,兼顾多元主体的维权新机制。比如外来工权益维护,工会等体制内的组织要承担主要职责,但是目前我国利益表达组织发展不平衡,弱势群体的利益表达组织缺乏。以劳资矛盾为例,在强势的企业主和资本面前工人处于极其弱势的地位。工会组织目前无法代表工人与企业主进行集体谈判,也无法协助政府完成劳资纠纷的协调。因此,既要加强工会建设,又要把“打工者服务部”、“志愿者服务部”、“律师服务部”一类的民间力量通过购买服务的方式吸纳到体制内,以实现“为我服务”。要按照党的十六届四中全会的要求,通过积极培育各类社会组织,加强和改进对各类社会组织的管理和监督,完善社会化服务网络。为了保证社团真正发挥整合民意和利益的最大功效,同时维护社会公共利益和其他群体的利益,有必要改革完善社团成立登记制度和管理制度,保障第三部门的相对自主性。

(二) 完善事中处置机制

和谐社会并不是没有任何冲突的社会,而是一个能够不断克服对抗、解决矛盾和协调利益的社会。偶尔出现群体性事件是社会发展的常态,利益导向机制并不能够完全消除群体性事件的发生,因此,当群体性事件发生时,建立起合理完善的事中处置机制才能有效平息群体性事件。

1. 均衡利益分配机制。不同社会群体利益分配上的不均衡和贫富悬殊过大是当前群体性事件爆发的根本原因。因此,政府必须建立均衡的利益分配机制以有效应对群体性事件。从宏观上看,利益分配包括初次分配和再次分配。这就要求市场、政府分别在两次利益分配中发挥着主体作用,而均衡的利益分配机制是市场、政府和社会三者从不同的层面对社会资源进行的分配。政府作为公共权力的行使者和社会的管理者,在这两个分配层次中就需要发挥相应的功能。在市场机制对社会资源进行初次分配的过程中,政府要发挥提供合理的竞争环境、稳定规范市场秩序等职能;在其自身对社会资源进行再分配时,要坚持公正原则,适当倾向社会弱势利益群体,保证公共服务和公共产品能够人人共享;在社会自觉地进行第二次分配时,政府要为其提供各种优惠政策和必要的设施。只有这样,两个层次的分配机制才能使自身缺陷最小化而使其功能最大化,二者相互补充、有机统一,才能建立健全均衡的利益分配机制,实现利益共享,达到社会和谐。

当前,政府要特别注意建立健全严格的税收制度,加强对全体经济组织和个人征收所得税的力度,对于高收入者和高消费行为提高税率。适当增加低收入者和高劳动强度工种的工资收入,保证工资按时发放;要努力堵塞各种体制上的漏洞,严格个人资产和收入的登记制度,使各种隐形收入公开化,避免收入分配的两极分化,减少利益矛盾,实现社会稳定发展。政府要逐步建立和发展多层次的社会保障体系,进一步拓宽社会保障覆盖面,尤其应覆盖到社会弱势群体,包括下岗失业职工、残疾无劳动能力者、进城打工无法保护自身权益的农民等;要拓宽社会保障基金的来源,加强社会保障基金的营运管理和监督管理。正确处理改革、发展和稳定的关系,完善社会保障机制。从微观上看,建立均衡的利益分配机制则是有效平息群体性事件的关键。(1) 及时出台利益分配方案。群体性事件往往是由直接利益相关者利益受损引起的,因此,政府应该迅速查明事件的根源,及时出台一个合理的利益分配方案。直接利益相关者大

多为被征地的农民、被拖欠工资的工人、人身权益受损的病人以及生活环境被污染的居民等,他们大多为弱势群体,其利益诉求的手段虽然是违法的,但是利益诉求有一定的合理性。所以,政府应该积极维护这部分人的利益,在满足其基本生存需要的基础上,努力扩大其狭仄的生存空间。利益分配方案的出台可以使对立的双方由对抗转为对话,把群体性事件的处理纳入常规的渠道。必须注意的是,不同领域有不同的利益分配方式,因此政府应有不同的举措。例如在医疗领域,要制定统一的赔偿标准,构建统一的司法赔偿机制,充分发挥第三方医患纠纷调处机构的作用,严格按照国家规定标准计算由纠纷引起的赔付,合理分配与补偿医患双方利益;由征地拆迁引发的群体性事件也同样需要通过政府制定统一的补偿标准,坚持原则性与灵活性相结合的原则,最大程度地实现利益的补偿分配公正;而像在出租车行业这样的特殊行业内,政府可以通过规范出租车公司管理体制,理顺政府、企业和司机间的关系,减少中间食利阶层,通过规范的公司化经营保障司机的合法权益等来实现利益分配的公平。(2) 保持信息的公开透明。谣言可以引导一致认识和共同情绪的产生,从而导致群体性事件的产生或使其迅速升级,因此,在群体性事件处理的全过程中政府要始终保持信息的公开、透明。近年来的群体性事件的一个显著特点就是无直接利益相关者参与的群体性事件的多发。这类群体性事件的爆发有偶然性、非组织性的特征,在短时期内可以聚集大量围观人群。部分无直接利益相关者参与群体性事件是怀有好奇心、同情心,希望政府能够给一个合理的解释;另一部分则是因为对当前的分配制度不满或曾经遭受过不公待遇,心里淤积了不满情绪,希望借助群体性事件泄愤。此时,政府应该及时揭开“盖子”,公布事情的前因后果,防止流言或谣言的传播,保持信息的公开透明。“一把手”应该第一时间出现在最前线,争得群众的理解、支持、帮助,防止不明真相、听信谣言的群众采取过激的行为。(3) 坚持客观公正的原则。在当前利益分化与冲突的社会中,公平正义的利益分配是和谐关系的基础,一旦利益分配有失公正,利益补偿不到位,就会引起利益受损方的抗议。在处理群体性事件的整个过程中,政府要始终坚持客观公正的原则。一方面,群体性事件往往涉及到多方利益主体,要兼顾各方主体的利益,不偏袒任何一方;另一方面,不少利益相关者企图通过“闹事”获得更多额外利益,对此,政府不能一味的妥协忍让,“给钱了事”,要坚持客观公正的原则,维护政府的权威,防止群体性事件陷入“闹得越大,赔得越多”的怪圈。(4) 规范政府的行为。群体性事件爆发往往是由于利益分配不均导致的利益冲突,而政府与民争利是其中的一个重要原因。政府及其官员作为“经济人”,有追求自身利益的动机;政府部门追求自身利益或是损害弱势群体的利益而盲目追求经济发展的目标是与目前政绩考核制密切相关的。现在的干部考核方法往往以“GDP贡献”、“社会安定程度”为标准,更有甚者是以群体性事件发生的数量为标准,“无事就是最大的本事”、“摆平就是水平”几乎成了官场的潜规则。事实上,群体性事件有很强的突发性和不确定性,把群体性事件的发生与否作为政府绩效考核的标准是有失偏颇的。所以,地方政府一方面要加强内部监督,规范自身行为,廉洁自律,还利于民;另一方面,要改进干部绩效考核的办法,把群体性事件的应对能力作为考核指标,同时完善以官员问责制为主的责任追查制度。

2. 优化利益调节机制。利益调节是利益协调机制的核心内容,要成功消解群体性事件就必须采取切实有效的措施来平衡和调控各利益相关者。制度的变迁和政策的制定与利益群体之间的讨价还价和相互博弈是分不开的。如果某个或某几个利益群体的力量越强大,在与管理集团的讨价还价过程中确实会更有优势,也确实有可能使管理集团通过有利于它们发展的法律法规,使该利益群体获得更快的发展。必须注意的是,不能只让强势利益群体更强,必须要让弱势利益群体不弱。所要做的工作是建立一种新型的利益协调机制,在允许强势利益群

体继续发展的前提下,也要采取各种有效的措施来尽可能地关注、扶持弱势利益群体,赋予他们更多的权力,从而缓和两者之间的利益冲突和矛盾,促进社会的和谐稳定发展。除了传统的利益调节方式外,还可以采取如下三个方面的措施:(1)引入第三方调解机制。引入第三方调解机制,既可以保证调解的专业性,提高人们的满意度,又可以提高效率,降低成本。总结南平的成功经验,通过第三方进行利益调节要做到以下几点:第一,当冲突发生时,第三方要及时介入,宣传相关政策法规,积极调解,引导利益双方通过合法途径或到调处中心解决纠纷,防止事态向不良方面发展;第二,在承认利益双方利益的基础上,要先认真听取双方的诉求,不对冲突双方提出任何批评意见,尽量避免刺激情绪激动的双方而导致调解失败,也就是要“建立一个不同利益群体之间的对话机制,给不同利益群体平等的发言权,并在决策时给予同等的尊重”^⑩;第三,始终保持中立是调解成功的关键,不仅要保持第三方中立的立场,不偏袒任何一方,制定的调解协议书也要尽可能的中立,全面考虑双方合理利益诉求,严格按照法律规定确定赔偿金额,维护利益双方的合法权益,最大限度地整合、平衡双方的利益要求。第四,将情、理、法三者有机统一,既从根本上化解社会矛盾,又达到法律效果和社会效果的“双赢”。(2)形成灵活的决策机制。群体性事件的参与者往往是弱势群体不满自己的弱势地位或不满政府对某些特殊利益群体的保护和倾斜而进行的抗争,因此,要消解群体性事件,就要进行合理的利益调节,尤其是要保护利益受损方的利益。不可否认,有些群体性事件是与决策失误、政策不当引起的。制度或体制的刚性以及建立的迟滞性决定了重新建立各种制度并不能满足利益受损者当前的迫切要求。形成灵活的决策机制,并对现有政策的灵活变通才是可行之道,可以在现有政策的基础上修改某些条款适当调节获利群体与利益受损群体之间的获利边界,达到均衡利益格局的目的。(3)建立有效的协作机制。群体性事件的应急处置一般需要多个部门的联合协作。在联合应对群体性事件的过程中,往往会出现多个部门的要求互相冲突的情况,而且群体性事件的应急处置现场比较混乱,这就需要建立一种有效的协作机制以保证每一个参与应急处置的机构都有适当的工作。虽然不少政府都设立了相应的应急管理机构,但是其工作效果并不尽人意。在群体性事件的处理过程中,公安部门往往被推向第一线,造成警民关系极度紧张,也加剧了群体性事件的处置难度。因此,政府部门应当设立一个应急协作中心,负责群体性事件的预警、控制、平息等各个阶段的协作工作。当群体性突发事件发生后,协作中心应当及时获取信息,准确判断事件的性质、起因以及涉及到的相关部门,并将这些信息迅速反馈给各个相关部门,对现场处置工作进行有效协调以尽快消除混乱状态,恢复社会秩序。

(三) 规范事后补偿机制

1. 规范利益约束机制。(1)加大反腐力度,实行阳光工资。加大反腐力度,克服官僚主义,改进政府工作作风,是减少和预防群体性事件发生的一个重要内容。对政府机关自身而言,一方面要规范党政干部的收入来源,实行透明的可检测的阳光工资,避免权力寻租,减少腐败发生的可能性;另一方面,要进一步完善党政干部的收入分配制度,依据不同地区不同的经济状况和当地居民收入水平确定干部的工资福利水平,避免其收入明显高于同地区其他人员,减少干群矛盾激化的可能。公共部门权力机关廉洁程度关系到社会治理状况的优劣。严重的腐败不仅仅会增加交易成本,从而浪费国家财产,而且会破坏法治,腐蚀社会风气,削弱公共权威的合法性。“公生明,廉生威”,只有廉洁的政府才能真正在人民群众中树立崇高的威信,为群体性事件的消解打下最广泛和最坚实的基础。(2)贯彻属地原则,强化问责机制。切实将维稳责任落实到部门、落实到个人,防止把本级应该解决的问题推给上级,防止把本部门应该解决的问题推向社会。处理群体性事件,要切实做到早发现、快化解、妥处置、防蔓延。一是要

完善行政首长负责制和政府责任追究制,切实增强政府责任。由于目前我国民主政治建设还不够完善,有些基层政府领导习惯了对上负责对下不负责,体察民情民意、为民排忧解难的动力不足,一些急需化解的社会问题和矛盾久拖不决,直至酿成群体性涉稳事件,强化行政首长问责是处理群体性事件的必然要求。二是要抓紧建立健全领导干部的引咎辞职,责令辞职制度。及时依法对有关人员进行妥善处理,并以此教育干部群众。对因管理不善、工作失职引发和激化群体性涉稳事件的国家工作人员严肃处理,分别追究领导责任和直接责任,并公之于众,以强化政府工作人员和基层干部的群众意识和责任意识。对民众比较关心,特别是对因行政机关及领导干部参与谋利,而造成重大伤亡和责任后果的,如矿难、交通或安全事故一定要坚决予以惩戒,构成犯罪的,依法追究其刑事责任。三是基层政府和有关部门应进一步解决好群众的实际问题,对已经承诺要解决的问题,应尽快兑现,决不能失信于民。(3) 引入公众参与机制,完善绩效评估体系。政府应完善现行的基层政府绩效评估体系,将民众的评价作为政府绩效评估的一个客观尺度,使其制度化。目前已有一些地方政府如南京市、沈阳市等开始进行不定期的公民评议政府绩效活动,纠正说假造假、数字出政绩、不为群众办实事的恶劣行为。此外,还应建立起包括社会预警指标体系、综合性社会发展指标在内的执政情况评估体系,通过真实数据指标全面反映社会发展存在的问题,依法公开发布,便于群众了解和监督;将政府领导年度述职报告公布于众,接受公民评议和监督。特别是要建立健全工作考核机制,并把预防处置群体性事件工作纳入年度考核中,作为政绩考核的主要标准来衡量。(4) 规范公众利益行为,细化权利义务关系。法治的直接目标是规范公民行为,管理社会事物,维持正常社会秩序;但其根本目标还是在于保护公民的自由、平等及其它基本政治权利。在市场经济中,诸如企业生产污染居民环境、医患事故纠纷、出租车企业与雇员劳资纠纷等矛盾,需要通过经济立法,制定和实施各种有强制力和普遍约束力的经济法规,借以保护各个社会成员的合法权益,保障各种有关个人收入分配的经济政策、经济措施和经济合同的贯彻执行。要对利益主体的权利和义务做出明确具体的规定,要保护利益主体合法的利益和权利,规范利益相关者行为。通过打击和惩处不合理、不合法的逐利行为,使利益主体对其所选择的不当利益行为付出必要的成本。还要完善合法利益的救济途径,保证违法利益能够受到抑制和追究。针对涉及农村征地、城市拆迁、医疗事故补偿等事件出现的诸如“医托”等不法分子要予以严惩,以儆效尤。

2. 完善利益补偿机制。社会公平主要体现在规则公平和结果公平,规则公平就是要建立公正、公平的社会竞争机制,剔除权力等因素对规则公平的影响;结果公平就是要强化社会底层民众的社会保障,对社会弱势群体的利益维护和基本福利保障,建立社会利益再分配机制,进行合理的社会收入再分配,缩小贫富差距等。^⑩因此,应该把增加经济收入、提升社会地位、维护正当权益、提高竞争能力等内容作为补偿弱势群体政策选择的根本价值理念。具体来说,可以将补偿分为物质分配的补偿、权利机会的补偿、精神损失的补偿三类。(1) 加强物质分配补偿。首先,政府要加强财政转移支付功能,自觉把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来,加强财政转移支付力度,为落后地区民生问题的解决提供经济基础,真正做到在社会稳定中推进改革发展,通过改革发展促进社会稳定。其次,着力改善弱势群体生存状况。弱势群体参与群体性事件所承担的成本较其他社会群体低,参与群体性事件的可能性较大,因此政府应建立相应的机制对弱势群体的利益进行保障,切实巩固农村居民最低生活保障制度,扩大救助领域和范围,建立保障水平与当地经济社会发展水平和财政承受能力相适应的增长机制和分类施保制度,确保保障标准逐年提高。只有保护了弱势群体的利益,才能从根本上消

除弱势群体可能给社会秩序所带来的不稳定因素。(2) 完善权利机会补偿。要切实维护弱势群体的合法权益,减少直到消除弱势群体遭受的各种不公平对待。政府要采取切实有效的办法解决这部分群体的生活问题,稳定其思想,减少其组织参与群体性事件的可能性。首先,确保社会各阶层之间的流动渠道更为通畅。通过户籍制度改革、城乡一体化等举措,使不同阶层或团体之间的冲突矛盾都能够在现存制度的大框架内得以消解。如果流通渠道不畅,人们的社会地位就可能因为缺少流动而被结构化,矛盾冲突不但无法消解,还会被积聚形成社会稳定甚至社会存在合法性的威胁。其次,完善法律援助制度。完善国家的法律援助体系,同时大力发挥社会组织在法律援助过程中的作用,实现社会法律援助体系与国家法律援助体系的对接,使经济困难的人也能通过司法救济保护自己受到侵害的权利。此外,还要通过多种渠道,降低诉讼费用,加大诉讼费用的减免力度,使因顾及高额诉讼成本而宁愿放弃维权的人,重新拿起法律的武器,保障当事人行使诉权。(3) 重视精神损失的补偿。精神损失的补偿往往被学术界及政府所忽视,而很多情况下,群体性事件的参与者并不是直接为了物质上的补偿而采取极端的行为,而是为了自身的人格尊严得到尊重和维护。具体来讲,精神补偿包括三个层次:一是施害方政府部门或企业团体及个人事后进行正式的道歉,消除受害方不满情绪;二是施害方走访慰问利益受损民众;三是对于在群体性事件中有顾全大局,做出合法折中或让步的个人或团体给予荣誉称号等奖励。

总之,本课题研究得出的初步结论是:一是经济利益的矛盾是群体性事件出现的一个主要根源,因而经济利益的协调是解决群体性事件的一个重要途径;二是群体性事件属于人民内部矛盾(这包括诸如东突分裂势力、藏独势力等敌对阶级的恶意分裂破坏所制造的骚乱一类的事件);三是许多群体性事件参与者的合法权益受到侵害才会采用这一极端行动,但也确实有一部分群体属于自身利益补偿期望值太高,对政府政策不能理解,而频繁的采用极端方式为本群体谋求更多非法利益;四是并不是所有的群体性事件的参与者都是被迫的,也确实存在一小部分“医托”、“信托”等,利用部分群众“唯上唯大”的心理,参与群体性事件并收受财物;五是群体性事件的产生及消解都是一个长期的历史过程,其产生具有一定的必然性,不可能在一朝一夕得到彻底的解决。基层政府应从为民谋福利入手提高公信力,宣传落实党和政府的各项政策。

注释:

①于建嵘《中国的骚乱事件与管治危机》<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=118361>.

②米艾尼《专家称未来10年群体性事件是社会最大威胁》,《瞭望东方周刊》2010年第4期。

③④梅永存、沈汝发《群体性事件报道的原则与均衡体现》,《中国记者》2009年第12期。

⑤《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1995年版,第82页。

⑥张玉堂《利益论:关于利益冲突与协调问题的研究》,武汉大学出版社2001年版。

⑦靳江好、王郅强《当前社会矛盾呈现五大特征》,《瞭望新闻周刊》2007年第46期。

⑧[美]塞缪尔·P·亨廷顿《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,三联书店1989年版,第38页。

⑨连玉明、武建忠《中国国力报告》,中国时代经济出版社2005年版,第369页。

⑩李培林等《社会冲突与阶级意识:当代中国社会矛盾问题研究》,社会科学文献出版社2005年版,第122页。

⑪衣华亮《教育公平实现中弱势群体利益补偿机制的政策分析》,《闽江学刊》2009年第10期。

⑫赵克《群体性事件的根源分析及其化——基于社会运行机制的分析》,《学习与实践》2008年第4期。