

群体性事件处置中的中英警察角色比较及其启示

杨金东

摘要: 中英两国警察在制度渊源、法律规范、警民关系上的差异,导致其在群体性事件处置中角色扮演和处置效果的不同。借鉴英国警察在角色意识、形象构建、危机化解等方面积累的经验,克服中国警察在群体性事件处置中的结构性缺陷与操作性失误,强调法律权威、提倡平等对话、树立服务理念、畅通利益表达渠道,以促进群体性事件处置的制度化,这有助于构建和谐和谐的警民关系,维护社会稳定。

关键词: 群体性事件; 处置; 警察; 角色扮演

中图分类号: D035.30 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000—8691(2014)02—0016—04

近年来,受国际金融危机和各国社会政治环境变化等因素的影响,无论在发展中国家还是发达国家,都出现了一系列游行、示威、抗争等维权、骚乱甚至恐怖袭击活动。对于此类群体性活动,国外通常用“riot”、“collective resistance”、“collective action”、“crowd behavior”等词汇来描述,国内通常译为“骚乱”、“集体抗争”、“集体行为”、“集群行为”,并将其统称为“群体性事件”。在全球化时代背景下,群体性事件的普遍上升趋势,不仅影响正常的社会秩序,而且直接导致执政基础的极速流失。如何积极有效地处置群体性事件,实现政府公信力的重建与提升,成为国际社会共同关注的问题。英国是世界上最早建立专业警察制度的国家,比较中英两国警察在制度传统、法律规范、角色扮演等方面的差异,借鉴英国警察在群体性事件处置中的制度优势,对处于快速转型期的中国社会具有一定的借鉴意义,这不仅有利于和谐警民关系的构建,而且有利于解决中国警察制度中的结构性缺陷与操作性失误,进而维护社会的和谐稳定。

一、中英警察制度的历史传统

英国作为最早创建职业制服警察的国家,在经

历了种种质疑、批判与改革之后,其独特的警察精神为英国社会稳定提供了良好的制度基础。从警察制度的建设背景、警察与政府的关系、警察与法律的关系等方面入手,比较中英两国警察制度的合法性基础,有助于认识当前中国警察在群体性事件处置中遭遇的结构性障碍。

1. 警察制度的建设背景

英国的警察权力植根于集体自我警务的古老传统,源于工业化和城市化过程中公众对秩序的普遍需求,是英国治安问题突出化的产物。1829年,英国国会通过了《大伦敦警察法》,创建了世界上最早的职业制服警察。19世纪末20世纪初,英国警察一度遭到公众强烈质疑,但经过调整改革后,至20世纪50年代末,英国皇家委员会的国民意见调查显示,“绝大多数民众对警察投了信任票”^{[1](P57)}。在很长一段时间内,英国警察被公众视作民族骄傲的基石、文明秩序的维护者,在应对严重影响社会稳定的各类集会、游行、示威、抗议等群体性活动中发挥着积极作用,成为一个必需的和明显有益的机构。

中国人对现代警察制度的认识,源自西方列强在华租界内设立的“会捕局”或“巡捕房”。袁世凯是引进和创立中国警察制度的关键人物,从1901年

作者简介:杨金东(1986~),女,厦门大学公共事务学院社会学与社会工作系博士研究生。

基金项目:本文是国家社科基金西部项目“风险社会视角下的西部边疆稳定研究”(项目编号:xmz001)的阶段性成果。

的“善后协巡营”、“工巡总局”至1905年中国历史上第一个全国性的专职警察机构——“巡警部”，袁世凯在中国近现代警察史上具有一定的地位，但其创立的警察制度与军队的区别不甚明显，成为统治阶级维持治安稳定的暴力工具^[2]。正如张之洞^①所言“盖警察一事……外国讲政治之学者，以此事为治国养民、行教化理财用之根柢。与中国之保甲局、卡兵及捕役迥然不同，上海相沿译为巡捕房，已失其义。”^{[3][P1512]} 旧中国的警察是“中体西用”制度情境下探求治安之道的结果，它没有充分吸收西方警察民主法治的精髓，而更专注于统治和镇压各类社会运动与革命的权术。正因如此，迄今仍有学者对警察的认识停留在“国家机器的重要组成部分，阶级压迫的暴力工具”这一水准上，而这也是一些中国人对警察的刻板印象。

2. 警察制度与政府的关系

英国采取地方自治的警察体制，至今没有建立中央警察机关。英国警察具有鲜明的“非政治化”特征，与直接的政治控制相隔绝，只对英国民众负责，国家无权动用警力镇压游行、示威等群体性活动^{[1][P65]}。此外，为了平衡中央政府对地方稳定的监督权力以及地方政府、法官对群体性事件应承担的责任，英国设立了内政部警队督察组，使警察局长获得群体性事件处置中较大幅度的自治权，从而免受地方政府的人为控制与干扰^{[1][P217~218]}。

中国最高警察机关公安部隶属于国务院，实行中央集权与地方分权相结合的警察管理模式，即所谓的“统一领导，分级管理，条块结合，以块为主”。在此种模式下，上级公安机关对下级公安机关仅实施指导性的行政管理及业务指挥，以致在实践中警察执法受地方行政机关干预过大，一些基层政府官员出于政绩考虑，为求得一时稳定，反复动用警力压制群众的合理诉求，“一切领导说了算”必然带来“块块的权力过大”。此外，警察机关内部的分工过细、警种过多、机构重叠与职能交叉等，又促成“条条的功能弱化”，导致突发事件处置中各部门互相推诿扯皮。

3. 警察制度与法律的关系

英国警察维持秩序的方式本身即被视为法律精神的体现，新警察观的核心是成立全职的专业警察，并组成一个官僚等级体制。群体性事件处置中英国警察影响法律执行的主要方式，并不是通过他们逮捕聚众闹事群众时所使用的技术，而是其行动

本身即象征着一个功能性系统秩序的建立。英国法律赋予每一位公民以集会游行方式表达其利益诉求的权利，但要避免暴力，不得破坏正常的社会公共秩序^[4]。例如，《英国突发事件应对法》为警察合理处置群体性事件提供了规范依据和法律指导；英国《公共秩序法》也明确规定，计划公开游行应于实施之日前六天将书面申请邮寄或面交警方，以便警方控制整个局势。而警察在群体性事件处置中则应遵守法律规定，既要在合理诉求范围内服务大众，尽可能地保护抗议者的权利，又要维护社会秩序和公共安全。

我国从清末就已经开始了警察行政权的法治化进程，但有重政策、轻法律的倾向。虽然1943年的《中华民国违警罚法》对警察行政权的法治化、人权保护等方面内容进行了较好阐释，但其执行效果并不乐观。1949年中华人民共和国成立后，“维护国家和社会治安秩序，保护公民的合法权益”成为警察行政权的主要内涵，“依法治国”强调了警察行政权必须按照法律所允许的模式、标准、条件和方法行使^[5]。然而，目前我国法律体系还存在不完善之处，基层政府对局势的错误判断时有发生，这就使得群体性事件处置中的警察行为在某种程度上处于人治的大环境中。从严格意义上说，警察行政权还没有取得预期的法治效果。

二、群体性事件处置中的中英警察角色扮演

中英两国在政治、经济、文化、社会背景等方面存在的差异，导致了两国警察在群体性事件处置中角色扮演的不同。20世纪70年代以来，随着英国犯罪率的明显上升，警察腐败、过度暴力、种族歧视等权力滥用行为，以及新闻媒体对各类警察丑闻的曝光等也日益增多，英国警务进入了一个危机丛生的改革期，英国警察已不再享有公众高度的尊敬，警察的公信力显著下降。而这与我国现今的警察公信力危机具有一定的相似之处。但英国警察在20世纪70年代关于“法律与秩序”的承诺，以及20世纪90年代后以服务为基础的“用户至上”理念，都为改善警民关系、妥善处置群体性事件积累了宝贵经验，值得我国学习借鉴。

1. 群体性事件中的英国警察

在群体性事件的应对上，英国基本形成了一套较为完善的防控体系，相关法律对游行、示威等群体性活动给予了明确规定，以使警察在群体性事件处

① 张之洞创办了全国首个正式以警察命名的警局——武昌警察总局。

置中能客观中立地对待抗议民众。警察按照《英国突发事件应对法》、《公共秩序法》等的规范和指导,不带有任何私人感情而秉公执法,在一定程度上成为法律的忠实维护者。法律的绝对权威使得当警察动用武力,控制超出法律规定范围的过激或越轨行为时,抗议群众也不会轻易将愤怒转嫁到警察身上,因为即便其与警察发生冲突,社会大众也更倾向于相信警察所代表的法律的公正性。

1884年以后,英国就没有再动用军队来控制 and 镇压国内各类政治活动,警察在面对各类抗议活动时其行为也越来越规范和成熟。英国警方形成了一套坚持中立、避免刺激、最少使用武力解决包括劳资纠纷和政治游行在内的各类群体性事件的传统。英国警察使用武器要受政策、法规以及普通法,如《关于警察使用枪支及低致命武器指导手册》等的约束。在不得已需要使用武器的突发事件中,通常授权由经过严格培训的武装警察,乘坐武装反应警车来处置。

英国十分重视和谐警民关系的建立。1822年任英国内政大臣、主持制定《大伦敦警察法》的罗伯特·比尔强调,“警察即公众,公众即警察;警察是惟一由公众出钱供其专门关注每位市民履行公民义务的惟一公众成员”,“警察须一视同仁,融入群众,体谅群众,隶属于群众,从群众中汲取力量”。伦敦警察最初以“守更人”、“本土布道者”、“正直的公共财产保管人”等睦邻警察形象出现,他们承担着大量福利与服务工作,以“柔性”服务意识而非武力赢得公众的认可,并以“绅士风度”著称于世。在良好的形象基础上,英国警察擅于灵活运用劝导、取证、策划、谋略和争取舆论等战术,通过传播警察被游行群众打伤的消息及图片,展示警察的非暴力与绅士形象,以及抗议者的冲动不理智等,来尽可能争取公众的同情、支持与合作。英国群体性事件处置的秘密武器不是水炮、催泪弹或橡胶子弹,而是警察的威慑力,是公众的同情。在维持良好社会秩序过程中,警察与公众的合作通过社会的进一步稳定得到强化,与最初工人阶级和贫苦大众对警察的恐惧相反,英国警察使整个社会受益,事实上也最终改变了整个国家的特征^[1] (P62~63)。

2. 群体性事件中的中国警察

2008年以来,中国发生了多起大型警民冲突事件,如贵州“瓮安事件”、云南“孟连事件”、湖北“石首事件”、甘肃“陇南事件”、安徽“马鞍山事件”等。这些群体性事件表面上看是警民冲突,实际与警察并无直接关系,问题的根本解决也不在警察的职责

与能力范围内,其本质原因是各种经济利益纠纷、社会贫富分化以及强拆强征等冲突矛盾,导致群众的积怨长期得不到解决。在频频发生的群体性事件中,警察从社会秩序的维护者转化为冲突的直接对象,其背后隐藏着深刻的结构性原因。

中国的社会稳定是与体制密切相连的“刚性稳定”,压力维稳是这种“刚性稳定”的维持与运行机制^[6]。中央要求一切不稳定因素都要在基层解决,不少地方党委政府出于政绩与官员个人仕途考虑,发生群体性事件后不从根源上解决问题,不注重细致调解各方利益、疏导群众积怨,反而将民众的各种反抗“依法”定性为“扰乱社会治安”事件,并反复动用警力来威慑压制群众,以致事态不断恶化发展为群体性事件。而实际生活中,面对由维权逐渐向暴力冲突转化的群众,部分基层公安机关也有苦难言,“钱是当地给的,帽是当地发的,党委、政府又得罪不起,明知强力镇压会恶化警民关系、影响公安机关形象,仍不得已而为之”^[7]。在群体性事件的发展过程中,警察的角色扮演似乎并不由自己做主,甚至法律规范也要在政府的主导下有所让步,警察成为政府的枪杆子、刀把子,经由政府之手被置于人民内部矛盾的交汇点,被推向群体性事件的最前线,一旦暴力冲突发生即成为与民众直接对峙的一方,而民众又将这种对基层政府、社会的各种不满转嫁到警察身上,这就是很多利益诉求型群体性事件最终演化为大型警民冲突的主要原因。

受国际金融危机和我国社会转型期利益格局重新调整的影响,我国群体性事件多集中在经济领域,利益诉求型群体性事件占80%左右^[6]。而现行制度设计缺乏有效的利益诉求表达渠道,群众所依赖的上访制度并没有在多大程度上解决问题,反而增加了群众对政府的失望。同时,我国群体性事件的事前预警机制尚不完善,对游行、示威等活动虽然采用许可制,但在操作上却又以扰乱公共秩序、危害公共安全和地区稳定为由,借用警力进行干预甚至强力阻止,以致群众的怨愤无处发泄,对政府、警察的不满不断积压,警察成了政府的“镇压武器”。再有,警察因其特殊身份及职业定位,被赋予了诸如公平、正义、诚信等价值期待,一旦个别警察粗暴执法、贪污腐败、以权谋私,就会败坏警察的整体形象、声誉与威信,削弱群众对警察的信心,甚至对警察产生敌对情绪。而警察的这种形象危机又会在媒体与网络的大肆宣扬下进一步恶化。在一项435人参与的网络投票中,44.07%的人认为中国警察“腐败”,28.63%的人认为中国警察“需要的时候没用,不用

的时候烦人”,14.69%的人认为警察“光吃饭不干事”;此外,持“无所谓”与“没什么看法”态度的分别占2.26%,认为“无私奉献”的占8.10%^[8]。这一网络调查在一定程度上反映了当前警察的形象危机。

三、群体性事件处置中和谐警民关系的建构

当前,我国群体性事件处置的关键是要建立畅通的利益诉求表达机制,克服强调社会稳定的僵化心态,政府切忌利用警察对社会进行绝对控制。因为,良性的社会冲突在一定程度上具有“社会安全阀效应”,它有助于释放群众的怨气,促使政府在反复的利益博弈中调整策略,进而推动群体性事件处置的制度化,有利于社会的发展进步。在政府主导下的警务活动中,只有坚持“执政为民”理念,所谓的“立警为公”、“警民一家”才能免于成为口号。

1. 明确群体性事件的性质,强化法律权威

目前我国发生的群体性事件绝大多数为维权事件,是群众为维护切身利益,避免或挽回损失而直接或间接引发的利益之争,具有一定的合理性与非政治性。随着事态的发展与对抗情绪的积攒,有的群众的维权活动具有了暴力倾向,但应切忌采用镇压的方式处理,因为这样只会激起群众更大的怨愤,为日后冲突的反弹或升级埋下隐患。

维权型群体性事件属于人民内部矛盾,其存在本身反映了现行社会结构在某种程度上的体制性缺陷,它涉及复杂的利益调和问题,并非警察的权限和强行处置所能解决。在警察与维权群众的博弈中,人们往往同情后者。然而,在群体性事件处置中,一些党政领导不管事件性质如何,动辄将警察推到直接面对群众的最前线,不但不利于问题解决,反而增加了对立情绪,引起警民之间的对峙和冲突,造成矛盾激化与转移,最终使政府形象受到损害,产生公信力危机并难以在短期内修复。总之,警察只是具有法定职责的社会秩序维护人,并非群体性事件的审判者,必须强化法律的权威,使警察只需在法律规定的范围内行使职权,而免于陷入职权定位中“为”与“不为”的两难困境。

2. 畅通利益表达渠道,将群体性事件处置制度化

虽然西方各类社会冲突、集体行动的总量不断增多,但其破坏作用却越来越小,对政体本身的冲击也越来越弱,其关键就在于社会冲突或集体行动的制度化。西方社会通过群体性事件的制度化,一方面使民众的利益诉求得以表达,并将冲突矛盾通过

协商对话等沟通协调机制,转化为促进社会进步的群体性意见,平衡了政府与民众间的力量差距,消解了对社会怨恨不满的积压。另一方面,也起到了社会预警的作用,使警察对整个事件局面有所控制,以减少暴力冲突的发生,削弱游行、示威等集体行动的破坏功能,促使冲突通过法治渠道进行有效疏通,实现冲突的社会整合功能。当前我国社会暴露和产生的各种矛盾冲突,正是多元利益价值寻找渠道进行对话、达至平衡的表现,政府应以此为契机提高社会民主协商的能力^[9]。正如赵鼎新所强调的,决定中国群体性事件总体性质和走向的最为重要的因子,就是中国政府在目前这一所谓“集体性事件多发期”中所展现的对各类群体性事件的制度化能力^{[10] (P300)}。

3. 对话而非对立,维稳更要维权

鉴于大多群体性事件的根源与警察并无太多直接联系,警察在群体性事件处置过程中应保持中立、权威的形象,依法办事,实现警民的良好沟通与合作,这样既保护自己又保护群众,寻求维权与维稳的平衡。

群体性事件情况错综复杂,现场瞬息万变,随时都有可能发生意外,而上级确定的处置方案一般比较宏观,多为原则性的指导意见。实际生活中,在群体性事件的处置现场应做到灵活应变,随时把握和平解决问题的主动权。首先,应提高现场对话艺术,面对挑衅性语言攻击和过激行为要冷静、克制,把握分寸;尽量采取缓和诚恳的语气,疏导、缓解群众的激动情绪和紧张心理,使事件向平息的方向转化。其次,加强与新闻媒体的沟通合作,第一时间准确发布信息,确保公众的知情权,避免封锁消息使事件愈发敏感,造成大众猜疑与愤怒情绪的积攒;应以诚恳的态度接受公众监督,同时对群众进行法治宣传、教育,使其认清违法行为的界限与危害。最后,应认真听取群众的利益诉求,满足群众的合理需求,从根源上解决问题,在回应舆论的质疑中改善警民关系,提升警察的公信力,真正实现“立警为公,执政为民”。

4. 树立服务意识,最小使用武力

强调“为人民服务”是中国警察的宗旨和特色,走群众路线、尊重人权是群体性事件处置的价值追求。在履行法定职责的同时,警察应最大程度服务社会,将公共权力行使的权威性建立在群众合作的基础上,以此为契机重塑其良好形象。群体性事件处置难度较大,稍有不慎,就会铸成大错。当前,个别警察缺乏从事群众工作的方法和素质,执法手段简单、生硬、粗暴;还有一些警察怀有“不求有功(下转第31页)

- [6]马克思恩格斯选集(第1卷)[M].北京:人民出版社,1995.
- [7]马克思恩格斯全集(第26卷)第三册[M].北京:人民出版社,1974.
- [8]邓小平文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,1993.
- [9]列宁选集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1995.
- [10]毛泽东选集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1991.
- [11]邓小平文选(第1卷)[M].北京:人民出版社,1994.
- [12]江泽民文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,2006.
- [13]习近平.在同全国劳动模范代表座谈时的讲话[N].人民日报,2013-04-29.

- [14]马克思恩格斯全集(第42卷)[M].北京:人民出版社,1979.
- [15][美]马斯洛,等.人的潜能和价值[M].林方主编.北京:华夏出版社,1987.
- [16][美]大卫·施韦卡特.超越资本主义[M].宋萌荣译.北京:社会科学文献出版社,2006.
- [17]马克思恩格斯全集(第33卷)[M].北京:人民出版社,2004.

[责任编辑:谢雨佟]

(上接第19页)

但求无过”的心态,在群体性事件中推诿卸责,敷衍了事,这些缺陷必须克服。更为重要的是,警察必须严格训练和管理使用非致命性武器的方法和战术,绝不能以个人安全为借口滥用武器和暴力,警察处置群体性事件时必须“讲究政策、讲究策略、讲究方法”,坚持“慎用警力、慎用武器警械、慎用强制措施”,把握“可散不可聚、可顺不可激、可解不可结”的原则,力图使群体性事件处置真正做到“不扩大、不升级、不激化”^[11],坚决防止因用警不当、定位不准、处置不妥而激化矛盾,坚决防止发生流血伤亡事件。

正如恩格斯所言“文明国家不是用强迫手段来获得无可争辩的尊敬。”^[12](P195)]面对冲突性过强、过于生硬的现代行政诉讼制度,以及现行法律和司法权威的不足,中国老百姓形成了通过上访来解决其利益诉求的路径依赖。在此情境中,倚重传统手段处置群体性事件具有一定的现实合理性。但从长远看,必须将群体性事件纳入法治视野,将解决群体性事件的措施制度化,树立警察柔性亲民的良好形象,借鉴西方国家较为成熟的警察制度,推动和谐警民关系的建立,这既是警察从根本上摆脱困境达至有效运行的出路,也是决定中国社会良性发展的关键。

参考文献:

- [1]罗伯特·雷纳.警察与政治[M].易继苍,朱俊瑞,译.北京:知识产权出版社,2008.
- [2]江勇.略论清末警政建立对租界警察的借鉴[J].山西大学学报(哲学社会科学版)2010(1).
- [3]苑书义等主编.张之洞全集(第二册)[M].石家庄:河北人民出版社,1998.
- [4]王占洲.英国警察应对抗议事件的反思及启示——以伦敦学生抗议学费上涨事件为例[J].中国人民公安大学学报(社会科学版)2011(4).
- [5]沈岚.中国近代治安处罚法规的演变——以违警罚法的去刑法化为视角[J].政法论坛,2011(4).
- [6]于建嵘.当前压力维稳的困境与出路——再论中国社会的刚性稳定[J].探索与争鸣,2012(9).
- [7]吕卓.新世纪中国警方面临的七大挑战[J].公安大学学报,2001(3).
- [8]对现在警察的态度[EB/OL].<http://bbs.gdmm.com/thread-2385487-1-1.html>
- [9]人民日报评论部.在良性互动中寻求“善治”[N].人民日报,2011-06-02.
- [10]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.
- [11]容志.群体性事件的现场演进与化处机制分析:制度行为视角[J].湖北社会科学,2012(9).
- [12]马克思恩格斯全集(第21卷)[M].北京:人民出版社,1965.

[责任编辑:杨 宪]