



21

21 SHIJI

世纪应急管理经典文库

YINGJI GUANLI JINGDIAN WENKU

戚建刚 易 君 © 著

群体性事件治理中公众有序 参与的行政法律制度研究

On the Administrative
Law Institutions of the
Public Orderly Participation
in the Group Affairs



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



21世纪应急管理经典文库

21 SHIJI YINGJI GUANLI JINGDIAN WENKU

群体性事件治理中公众 有序参与的行政法律制度研究

On the Administrative Law Institutions of the
Public Orderly Participation in the Group Affairs

戚建刚 易君◎ 著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

群体性事件治理中公众有序参与的行政法制度研究/戚建刚,易君著. —武汉:华中科技大学出版社,2014. 5

ISBN 978-7-5609-9672-1

I. ①群… II. ①戚… ②易… III. ①群体性-突发事件-行政法-研究-中国
IV. ①D922.104

中国版本图书馆(CIP)数据核字(2014)第 086857 号



群体性事件治理中公众有序参与的行政法制度研究 戚建刚 易君 著

策划编辑:周小方 陈培斌

责任编辑:章红

封面设计:李嫒

责任校对:何欢

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)87557437

录排:武汉正风天下文化发展有限公司

印刷:华中理工大学印刷厂

开本:710mm×1000mm 1/16

印张:12.75 插页:2

字数:273千字

版次:2014年6月第1版第1次印刷

定价:38.00元



华中出版

本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

总序

Preface

“有着 5000 多年历史的中华民族是压不垮的。只要全国人民团结一致，同舟共济，共渡难关，我们就一定能够战胜‘非典’这场重大灾害，把改革开放和现代化建设事业继续推向前进。这场灾害对政府、对全国人民都是一场考验。我相信，经历这场考验后，我们国家会更大踏步前进。”这是 2003 年 4 月 16 日温家宝总理在北京大学的一番讲话。当时，一场突如其来的“非典”危机正威胁着国人。“一个民族在灾难中失去的，必将在民族的进步中获得补偿，关键是要善于总结经验和教训。”这是 2003 年 6 月 17 日温家宝总理在北京中南海主持召开专家座谈会上的讲话。从某种意义上讲，总理的教诲为我们策划和组织出版这套“21 世纪应急管理经典文库”提供了最好的灵感，即我们需要用知识来总结灾难中的经验和教训，促进我国应急管理制度的建设，提高我国政府应对突发事件的能力，增强公民的自救和互救意识，完善应急法制和管理。

虽然从 2003 年经历“非典”事件以来，我国应急管理制度建设已经取得了不小的进步——应急预案粗具规模，应急体制也开始着手建设，应急机制较为完善，应急法制渐成体系，但也应当清醒地认识到我国政府应急管理才刚刚起步，学术界对应急管理的研究还存在许多不足。同时，各种具有新特点的、难以应对的危机事件却时有发生，应急管理面临日趋复杂的局面。因此，学术界集中资源对应急管理进行研究是十分必要的，而及时推出研究成果则具有极其重要的现实意义和理论价值。“21 世纪应急管理经典文库”的推出，可以说既符合我国应急管理实践的需要，也反映了从事应急管理学术研究的学者的心愿。它具有以下几个特点。

第一，运用交叉学科知识。危机事件的本质及应对危机事件的实际需要已经表明，试图运用某一学科的知识是无法有效解决该领域所涉及的复杂问题的，只有综合决策学、公共管理学、公法学，甚至是心理学等学科方面的知识才能较为清楚地解释应急管理所面临的难题，并获得较为圆满的解决方案。为此，“21 世纪应急管理经典文库”大力倡导学术界打破学科的隔阂与樊篱，运用多学科的视角来研究应急管理。



第二,反映地方特色。虽然在全球化背景下,危机管理往往超越国界,具有了国际化的特点,但是这套文库却倡导总结和概括国内外地方政府的应急管理经验和教训,反映或体现地方政府应对危机的个性和特色,不刻意追求宏大叙事或长篇大论,只要真正能够总结出某一地方政府在应急管理方面的经验或教训,就符合文库的宗旨。

第三,侧重解决实际问题。虽然文库不乏一些创新性的应急管理理论,但其主要还是为了解决我国政府在应急管理中所面临的实际问题,其所总结的经验往往是某一地方政府已经实践并取得一定良好效果的方案,它所提出的解决问题方案也具有较强的可操作性。

第四,反映应急管理的最新理论与实践。危机事件层出不穷,应对危机事件的知识和技术也是日新月异。这一切都对政府应急管理和学术研究提出了挑战。这套文库十分强调对国内外应急管理理论与实务的最新研究的总结,以便为政府部门制定政策和学术研究提供较高的平台。

我国学术界对应急管理研究起步较晚,并且不同学科各自为政的现象比较严重,目前有分量、有深度,又能解决实际问题的成果较少,我们希望这套“21 世纪应急管理经典文库”能推动我国应急管理研究向前发展一步,以对改变我国应急管理研究的落后面貌有所贡献。当然,本套文库也会存在这样或那样的问题,我们希望学术界和实务部门的同志能够给予真诚的批评和指正,以使它更好地发展和成长。

是为序!

“21 世纪应急管理经典文库”编委会

2009 年 5 月

目 录

Contents

第一章 导言	(1)
第一节 时代背景及研究视角	(1)
一、时代背景	(1)
二、研究视角	(4)
第二节 现有研究成果之综述	(8)
一、群体性事件之研究现状	(8)
二、公众有序参与研究现状评述	(12)
第三节 基本框架及新意	(16)
一、基本框架	(16)
二、主要新意	(18)
第二章 本书的基本理论问题	(20)
第一节 群体性事件之含义	(20)
一、群体性事件概念辨析	(20)
二、群体性事件的作用	(32)
第二节 公众有序参与群体性事件治理之含义和作用	(35)
一、公众有序参与之含义	(35)
二、公众有序参与群体性事件治理之含义与作用	(39)
第三节 群体性事件治理中公众有序参与的合理性基础	(45)
一、主权在民理论	(45)
二、新公共服务理论	(46)
三、社会资本理论	(47)
四、治理理论	(48)
五、协商民主理论	(49)



六、科学发展观	(50)
第三章 两类群体性事件中公众参与之实证研究	(52)
第一节 “有序性、非对抗型”事件中的公众参与	(52)
一、厦门 PX 事件	(52)
二、大连 PX 事件	(60)
第二节 “无序性、对抗型”群体性事件中的公众参与	(66)
一、贵州瓮安事件	(66)
二、湖北石首事件	(71)
三、广东陆丰乌坎事件	(76)
第三节 小结	(79)
第四章 群体性事件治理中公众有序参与困境之原因	(81)
第一节 公众参与面临困境的一般原因	(81)
一、传统文化的影响	(81)
二、人大代表制度不完善	(83)
三、司法不公正	(84)
四、政府治理理念的落后	(87)
五、力量与资源的不平衡	(89)
第二节 公众参与面临困境的主要原因	(90)
一、“制度化”公众参与渠道及其不足	(90)
二、“非制度化”公众参与渠道及其缺陷	(98)
三、小结	(107)
第五章 国外公众参与程序和制度评析	(109)
第一节 宏观参与程序评析	(109)
一、罗伯特议事规则	(109)
二、切里施·艾森尔等的合作治理理论	(111)
第二节 微观参与制度评析	(115)
一、美国的协商民意测验	(115)
二、英国的市民评审团	(116)
三、小结	(116)
第六章 公众有序参与之行政法制度	(118)
第一节 群体性事件治理的出路与公众有序参与	(118)



一、群体性事件治理的出路	(118)
二、群体性事件治理中公众有序参与的路径选择	(121)
第二节 加强利益群体组织化	(124)
一、利益组织化概述	(124)
二、利益组织化的困境	(128)
三、完善利益组织化的行政法建议	(133)
第三节 完善公众利益表达机制	(140)
一、完善现有利益表达机制	(140)
二、修改《集会游行示威法》	(144)
三、构建公共协商机制	(150)
四、建立公众参与的监督制度	(155)
第四节 建立行政问责制度	(158)
一、群体性事件中问责制的概念辨析	(159)
二、群体性事件中引入行政问责制的原因	(167)
三、群体性事件中行政问责制的构成要素	(169)
四、群体性事件中问责制的功能	(173)
五、我国群体性事件问责制的立法规定	(176)
六、我国群体性事件问责制的缺陷	(179)
七、我国群体性事件中问责制的完善	(184)
八、小结	(190)
参考文献	(192)
后记	(196)

第一章 导言



本章新视点

首先在研究视角上以“平衡论”的核心理念为指导,从公众权利和国家行政权力相互合作和互动的角度出发来研究群体性事件治理,通过公法,特别是行政法上的制度创新,让我国群体性事件向“有序性、非对抗型”群体性事件转型,扩大和保障公众有序参与群体性事件治理的权利,确保国家行政机关依法治理群体性事件,积极化解社会矛盾。其次,在群体性事件定义上,指出由于研究视角和对象范畴的差异性,通常的三种定义都有一定的缺点,不能从整体上把握和理解现实社会中出现的各种各样的群体性事件。最后,从规范意义和其他形式的“准公众参与”两个方面综合对公众参与进行了新定义。

第一节 时代背景及研究视角

一、时代背景

“现代性产生稳定,但现代化却会引起不稳定”。美国学者塞缪尔·亨廷顿认为,“一个国家在从传统社会走向现代社会的转型时期中社会稳定与否,全凭它能否在完善政治制度化的速度与扩大公众参与水平二者之间求得最佳值,适时地调频这二者之间的相互共振,奏出政治上的协调。”^①进入 21 世纪的头十年来,我国社会转型过程加速,利益格局已发生了巨大的变化。社会经济成分、组织形式、就业形式、利益关系和分配方式日益多样化,引发了一系列城乡之间、不同区域之间、不同社会群体和社会阶层之间以利益为核心内容的复杂社会矛盾。正是这些利益冲突成为滋生一系列社会群体性突发事件的温床。据中国社科院的《2005 年社会蓝皮书》统计,从 1993 年到 2003 年间,中国“群体性事件”数量已由 1 万起增加到 5.8 万起,参与人数也由约 73 万增加到 307 万。而 2004 年一年时间,我国群体性

① 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华,刘为,等,译. 上海:上海世纪出版集团,2008:31.



事件就达到了7.4万起,参与人数上升到376万人。2008年至2009年,受金融危机的影响,群体性事件出现了井喷,数量较之以往显著增加,重大群体性事件层出不穷。如“孟连事件”^①:2008年7月19日,云南省普洱市孟连县,正在执行任务的民警被500多名群众围攻、殴打。在冲突过程中,两人被击致死,41名警察和19名群众不同程度受伤。同年,在党中央、国务院高度重视,全国上下都在反思、总结“瓮安事件”^②和“孟连事件”教训的背景下,海南“东方事件”^③、湖北“石首事件”^④以及新疆“7·5”事件^⑤等一系列影响较大的群体性事件又接踵而至。此外,各地的小规模群体性事件更是不胜枚举。^⑥可以说,我国已经进入到群体性事件频发的时代。

中国共产党第十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》(以下简称《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》)强调,要“积极预防和妥善处置人民内部矛盾引发的群体性事件,维护群众利益和社会稳定”^⑦。《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》首次把积

① 孟连事件[EB/OL]. [2012-05-01]. <http://baike.baidu.com/view/2107303.htm>.

② 丁补之. 瓮安,“不安”的县城[EB/OL]. [2012-05-01]. <http://www.infzm.com/content/14365/>.

③ 《瞭望》新闻周刊感城报道组. 海南东方群体事件:官员警察不作为丧失公信力[EB/OL]. [2012-06-02]. <http://news.qq.com/a/20090328/000708.htm>.

④ 田豆豆. 湖北石首发生群众围堵道路事件 事态已平息[EB/OL]. [2012-06-02]. <http://society.people.com.cn/GB/41158/9512646.html>.

⑤ 姚晓晨. 亲历者回忆“7·5”事件中打砸抢烧杀恶行[EB/OL]. [2012-06-02]. <http://politics.people.com.cn/GB/14562/9610250.html>.

⑥ 据统计,2008年发生的重大事件有:云南省文山州麻栗坡县“4·20”群体事件、贵州瓮安“6·28”事件、陕西府谷“7·3”事件、云南孟连“7·19”事件、甘肃陇南“11·17”事件、陕西府谷县“7·5”警民抢尸事件、广东惠州“7·17”事件、云南丽江“8·4”环保纠纷事件、川渝9~10月教师集体停课事件、湖南吉首“9·3”非法集资事件、重庆巫溪“9·19”车祸事件、河北省廊坊“10·19”铁路征地事件、江西铜鼓县“10·24”山林纠纷事件、深圳宝安区“11·7”对讲机砸人事件、湖北武汉“11·18”下岗职工上访事件、重庆开县“11·21”村民煤矿冲突事件和广东东莞“11·25”劳资纠纷事件等;2009年的重大事件有:贵州德江“2·8”群体事件、北京丰台“3·23”群体事件、海南东方市村民“3·25”大规模械斗、甘肃会宁“5·19”群体事件、青海果洛“3·9”群体事件、江西省南康“6·15”群体事件、湖北省石首“6·17”群体事件、山东东明“6·21”起义通告事件、新疆“7·5”事件和通钢“7·24”事件、“7·30”湖南浏阳事件、“8·3”福建泉州事件、“10·30”甘肃兰州事件、“11·4”重庆集体停工怠工事件、“11·27”贵阳暴力拆迁事件;2010年的重大群体性事件有:“3·26”昆明城管打下跪老太引发大规模群体流血事件、“6·11”马鞍山万人群体抗暴事件、“6·21”山东潍坊因拆迁维权抗暴事件、“7·5”江西九江数千民众怒砸镇政府发生大规模群体抗暴事件、“7·11”广西民众抗污染怒砸铝厂爆大规模群体事件、“7·14”苏州通安征地引发群体性事件、“8·3”四川省内江市威远县连界镇民众大规模抗暴事件、“10·13”广西上千村民抗征地砸翻多辆警车引发群体性冲突、“11·2”云南昭通大规模群体抗暴事件、“11·28”张家港医院“吊水门”事件、“12·25”浙江乐清交通肇事案等。转引自木然. 人大代表为何不理睬群体性事件的喧嚣?[EB/OL]. [2012-05-02]. http://www.21ccom.net/articles/sxpl/pl/article_2011011628231.html.

⑦ 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定[EB/OL]. [2012-05-02]. http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content_5218639.htm.



极预防和妥善处置群体性事件写进党的重要文献,并把它作为构建社会主义和谐社会的一项重要任务。可见,党中央和国务院已经把治理群体性事件摆放在关系到构建和谐社会的大局上,其重要意义不言自明。

与此同时,中国共产党的十七大报告明确指出,要健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权……要坚持国家一切权力属于人民,从各个层次、各个领域扩大公众有序政治参与,最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业……保障公众合法权益;坚持社会主义政治制度的特点和优势,推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,为党和国家长治久安提供政治和法律制度保障。^①

在现代民主社会,公众广泛、有序、有效地参与政府主导的公共治理活动理应成为政府日常公共行政管理的常态。最近几年,笔者可喜地看到各种形式的公众参与已经成为政府行政活动过程中的一道亮丽风景,公众参与正成为我国走向公民社会的一个标志。在行政法上,公众参与被赋予促进行政立法、执法“民主化、规范化”的意义,被视为健全民主制度、落实民主承诺的制度创新。同时,社会转型所带来的社会结构变迁、权利时代公众主体意识的觉醒,彰显社会对公共生活的“公共性”的吁求。这些都从自上而下和自下而上两个方向推动了公众参与的兴起。进入21世纪,尤其是2008年“汶川地震”之后,国家和公众之间的关系发生了微妙的变化,社会公众积极参与公共管理事务和活动已变得越来越重要,非政府组织在其中扮演了不可替代的作用。人们已经清楚地认识到行政机关实施行政活动的过程不仅是一个处理行政事务的过程,而且是一个影响公众权益的过程,每个公众都有权利关心和维护自己的权益。而政府也有义务向公众告知自己的行为,并随时提供必要的方便。久而久之,政府和公众之间形成了一种良性的互动,政府的行为得到理解,公众的利益,特别是少数人的利益不再像过去那样被多数人所漠视。公众有序参与,一方面提高了政府的办事效率,加强了政府依法行政的水平;另一方面培育了社会公众的参与意识,使公众从政府管理活动的客体转变成主体。

在体制转轨和社会转型的关键时期,不同利益群体矛盾凸显,城市职工下岗、高校毕业生就业难、企业改制、劳资纠纷、房屋拆迁、市容管理、农村土地流转、厂矿环境污染等,各种错综复杂的问题交织在一起,若处理得不好,很容易引发群体性事件。一些地方政府不能在变化的形势下与时俱进,没有建立和完善公共权力对公众利益和愿望的有效回应与互动机制。虽然群体性事件是“突发的”,但其背后

^① 胡锦涛。胡锦涛在党的十七大上的报告 六:坚定不移发展社会主义民主政治[EB/OL].[2012-06-02]. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_5.htm.



都隐藏着一些必然性。各类群体性事件的背后,归根结底还是一个利益与价值的分配问题。群体性事件频发的症结之一就在于我国缺乏公众有序参与的制度。作为利益和价值权威性分配工具的公共政策,本应体现公众的意愿,但由于一些地方政府在公共政策制定过程中拒绝公众的有序参与,加上民意诉求渠道或对话平台缺失,这成为群体性事件的主要诱因。因此,要构建社会主义和谐社会,防范群体性事件的发生,对发生的群体性事件进行有效治理,必须扩大社会主义民主、大力推进公众有序参与,而行政法则需要为公众的有序参与提供制度保障。

二、研究视角

(一) 我国当前学术界对群体性事件的一般研究视角

学术界对群体性事件的研究视角对政府对群体性事件所采取的治理行为具有很大的影响。目前,我国学术界对群体性事件的定义及研究都是从权力的角度出发,特别是从国家行政权力与公众权利相互对立与对抗角度出发,从公权力行使者的立场上去审视群体性事件,其着眼点在于追求社会秩序的稳定,预防和减轻群体性事件对社会秩序和社会安全的破坏性。如2000年公安部制定的《公安机关处置群体性治安事件规定》中指出:“群体性治安事件,是指聚众共同实施的违反国家法律、法规、规章,扰乱社会秩序,危害公共安全,侵犯公民人身安全和公私财产安全的行为。”与此相对应的,对其的处置对策就是“在认识上,要把积极预防与妥善处置群体性事件摆在维护政治稳定和社会稳定工作的重要位置,树立长期作战的思想。”^①由于该规定对群体性事件的认识不深刻、不全面,因此,其处置着眼点也就存在偏差。另外,许多研究论文也受此观点的影响,从而导致其对群体性事件的定性存在偏差。^②已有的群体性事件研究成果更多的是从社会管理者的角度出发,以维护“刚性”稳定为目标,笼统地论证如何更加有效地预防、控制和消除群体性事件的负面影响,并没有认识到,从某种意义上讲,群体性事件是一种社会运动,对公众的政治参与、公民社会的发展、社会进步起到积极作用。

这种研究取向上的片面性导致了研究成果缺乏针对性,难以为政府科学地预防和治理群体性事件提供真正有益的理论参考。这种取向只关注当群体性事件发生时,政府如何对其进行处置,而不追问这些事件发生的真正原因。这无疑是片面的和目光短浅的。虽然群体性事件的发生和发展是分阶段的,但这种研究取向却

① 周光扬. 论群体性治安事件[M]//李忠信. 群体性事件研究论文集. 北京:中国人民公安大学出版社, 2001:19.

② 李忠信. 群体性事件研究论文集[M]. 北京:中国人民公安大学出版社, 2001:1-19.



只关注群体性事件的集合和爆发的阶段而不注重酝酿的阶段,这完全是“治标而不治本”的,甚至连“标”都不能得到很好的治理。更为重要的是,近年来出现的各种群体性事件开始逐步走向分化,朝着两种截然相反的方向发展,一边是传统的“无序性、对抗型”群体性事件时有发生;另一边则是以2007年厦门二甲苯(Para-Xylene, PX)事件(以下简称厦门PX事件)为代表的“有序性、非对抗型”群体性事件不断引起关注。这两类群体性事件并不是完全相悖离的,在不同催化剂的作用下可以朝着各自相反的方向发展,可以肯定的是,类似于“有序性、非对抗型”群体性事件将在转型社会公众运动中扮演越来越重要的作用。若只强调群体性事件的无序性、对抗性,用对付它的方法来对付“有序性、非对抗型”群体性事件,矛盾只会再次被激化和放大。

由于缺乏治理群体性事件的科学理论和具有可操作性的实践制度的引导,政府在治理群体性事件中难免会感到除了采取传统的暴力、压制的手段外,没有其他更好的选择。

(二) 导致上述研究视角的原因分析

我国学术界之所以从权力的角度出发来对群体性事件进行研究,一个很重要的原因,是受我国公法,尤其是行政法制发展的影响。而对我国行政法制的发展进行总体认识的一个最重要的角度,就是行政法的理论基础。

从历史和现状来看,虽然人们关于行政法及其更为具体的制度或规则的观念不计其数,但是,以人们对行政机关和公民之间法律关系的基本认识为标准,大部分观念可以归为三大主要的认知模式^①,即“控权论”(control theory)、“管理论”(regulation theory)和“平衡论”。而在我国,关于行政法理论基础的讨论过程中提出的“政府法治论”、“公共权力论”、“服务论”、“公共利益本位论”等,都在相当程度上缺乏对行政法特有基本权利义务关系的系统阐明,不宜作为主要的、体系化的认知模式予以讨论。^②因此,本书也只简要评析“控权论”、“管理论”和“平衡论”。

“控权论”的核心观念可以归纳为:行政法是保障个人自由、控制行政权力的法律。以此为轴心,它对行政法的一系列基本问题,形成了以公民权利为本位、以个人主义和自由主义政治哲学为基础的系统认识。^③我国一直是国家主义、集体主义思想比较浓厚,而个人主义思想非常淡薄的国家,因此,控权论在我国只为少数

^① 沈岿教授将理论基础称为认知模式。具体原因参见:沈岿,平衡论:一种行政法的认知模式[M],北京:北京大学出版社,1999:7。

^② 沈岿,平衡论:一种行政法的认知模式[M],北京:北京大学出版社,1999:6。

^③ 沈岿,平衡论:一种行政法的认知模式[M],北京:北京大学出版社,1999:67。



学者所倡导,并未系统地成为我国行政法的理论基础,更未在我国行政法律制度中得到普遍的运用。

“管理论”的核心理念可以归纳为:行政法是保障行政机关顺利、高效地实施其管理职责的法律。它是以行政权力(或公共利益)为本位,以极权主义、国家主义或极端的集体主义等学说为基点,对行政法诸多问题形成独具特色的系统认识的。我们可以凭借苏联行政法学的一些基本内容,粗窥该认知模式的若干特征:①将行政法性质定位于国家进行全方位的经济和社会管理的一个工具,其宗旨和作用主要在于保障行政机关顺利、有效地实施行政管理,实现国家管理的目标和任务;②行政法的核心部分是关于行政组织、行政管理活动的法律原则和规则,疏于对公民权益的保障和救济;③国家行政机关享有广泛的管理权能,权力干预范围覆盖经济和社会的所有领域,而对其缺乏相应的、有益于维护公民权益的责任制度约束;④法制原则并不严格羁缚行政权的拥有和行使,以使行政管理人员可以根据国家管理需要便宜行事。^①

“平衡论”的核心理念旨在揭示,现代行政法是且应当是对行政机关与公民之间权利义务关系进行平衡调整的法律体系。而且,鉴于行政机关通常被认为因维护和促进公共利益的需要而获得其权力,公民的权利则一般认为出于保障和发展个人利益的需要。因此,“平衡论”亦积极主张现代行政法必须追求公共利益和个人利益之间的平衡关系。现代行政法是平衡法这一命题,揭示了行政法在调整特定社会关系过程中,应追求行政权与行政相对人权利、公共利益与个人利益、行政效率与社会公正、对行政权的保障与法律控制等关系的平衡,而不是走向其中任何一个极端。^②

在我国行政法建立的很长一段时间里,受苏联行政法学的影响,管理论长期处于我国行政法的理论基础地位。根据上文管理论的特征可以看出,这种理论通常只是从权力的角度来建构我国的行政法制,强调行政主体对行政事务与行政相对人的管理,强调行政主体的职权与职责,而很少关注行政相对人的权利与义务。基于该理论,行政相对人只是管理的客体,他们的权利难以得到很好的保障。由此可以看出,我国当前行政机关处理群体性事件的理念和具体措施还深受该理论的影响。这种影响主要体现为:一是在对群体性事件定性上,往往只将群体性事件看作是一种破坏社会管理秩序的负面事物,而没有认识到它还是我国公众表达权利诉求的一种方式,是一种社会压力的释放渠道。如有人认为:“群体性事件是指具有

① 沈岍. 平衡论:一种行政法的认知模式[M]. 北京:北京大学出版社,1999:104-121.

② 沈岍. 平衡论:一种行政法的认知模式[M]. 北京:北京大学出版社,1999:230.



某些共同利益的群体,为了实现某一目的,采取静坐、冲击、游行、集会等方式向国家机关施加压力、破坏公私财物、危害人身安全、扰乱社会秩序的事件。”^①该定义将群体性事件定性为“向国家机关施加压力、破坏公私财物、危害人身安全、扰乱社会秩序的事件”显然是不合理的。二是在处置群体性事件时,一些地方政府经常采用一些暴力的、压制性的手段,以达到维护“刚性”稳定的目的,忽视公众的权利诉求,无视公众的参与权,比如,在2008年的贵州瓮安事件和2009年的湖北石首事件中不合理动用警力的行为。三是在对处置群体性事件行政行为的监督上,由于缺乏行政公益诉讼机制,司法机关难以对行政权力的行使形成有效的制约。由此我们可以看到,由于管理论的影响,我国行政机关仍然将公众看作管理的客体,重视群体性事件的对抗性,一发生群体性事件就采取各种对抗性的手段进行管理,从而忽视公众的参与诉求。

随着我国行政法的不断发展,平衡论逐渐取代了管理论而慢慢成为我国现阶段行政法的理论基础。根据上文对平衡论的介绍我们可以发现,它不再只是片面地强调行政主体的职权与职责,而开始关注行政相对人的权利与义务,开始重视行政相对人与行政主体之间的合作与互动关系,并且试图在行政权的合理行使与行政相对人权利的保障之间、效率与公正之间维持一种平衡的关系。这种理念已经在我国许多法律文件中有所体现,并且渐渐成为我国制定相关法律、设计相关制度和政府治理行为的发展方向。在法律制定方面,例如,中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议于2011年6月30日通过的《中华人民共和国行政强制法》(以下简称《行政强制法》)中的许多条文就很好地体现了保护行政相对人权益的思想。该法第1条就规定:为了规范行政强制的设定和实施,保障和监督行政机关依法履行职责,维护公共利益和社会秩序,保护公民、法人和其他组织的合法权益,根据宪法,制定本法。在制度设计方面,例如,我国的行政听证制度;在政府治理行为方面,例如,2007年厦门市政府对厦门PX事件的治理,这些都是“平衡论”核心理念的体现。

可以预测,随着“平衡论”的不断发展和完善及其在我国的应用,政府治理群体性事件将会采取更加科学的、多样化的手段,公众有序参与必将成为其中最具特色的手段之一。在此过程中,公众的权利将会得到很大程度的扩张,如法律对公众参与权的肯定,并且将会受到更好的保障。

(三) 研究视角

考虑到之前我国政府对群体性事件认识不足,从而对群体性事件处置的方向存在错误,以及我国行政法的发展方向,本书以“平衡论”的核心理念为指导,从公

^① 张翔麟. 稳定论[M]. 北京:中央文献出版社,2004:161.



众权利和国家行政权力相互合作和互动的角度出发来研究群体性事件治理,通过公法,特别是行政法上的制度创新,既让“无序性、对抗型”群体性事件消弭在萌芽状态,或者以较低的社会成本使其得到及时解决,也让我国的群体性事件向“有序性、非对抗型”群体性事件转型,并且扩大和保障公众有序参与群体性事件治理的权利,从而维护其自身合法权益,确保国家行政机关依法治理群体性事件,积极化解社会矛盾。

本书认为公众参与群体性事件治理作为我国逐步迈向公民社会的一种制度尝试,在当前社会转型中,对依法治国、构建民主社会有着独特的作用。本书的意义就在于从权利和权力相互合作角度出发,研究公众参与群体性事件的过程,力图重新构建公众有序参与的行政法律制度,以期为解决社会现实问题提供有益的理论支持。

“群体性事件”不等于群体性骚乱、动乱,也不意味着其与社会不安有着先天的联系。发生群体性事件的根本原因还是在于社会转型过程中经济和社会的巨大变迁,社会分化和利益多元化是经济和社会转型的必然结果,因此,群体性事件的解决需要一个较长的过程。这就需要我们加快转变政府职能、深化政府体制改革,消除社会不公、贪污腐败、官僚主义等内部因素。这将是一个长期的过程。在这种情况下,本书认为,仍可以从健全和完善公众有序参与渠道的角度寻找到治理群体性事件的良法。虽然政府应在治理群体性事件中发挥积极的主导作用,但群体性事件的圆满解决,绝不是以政府一己之力就可以实现的,良好的社会管理需要公众的有序参与。由此,建立外部沟通疏导机制,扩大民意诉求表达渠道,将公众参与群体性活动置于行政法制框架之内,让公众有序参与到制度化的群体性诉求渠道中来,保障公众向政府表达诉求和与政府协商谈判的权利才是治理群体性事件,尤其是“对抗型”群体性事件的最佳手段。在建立服务型政府和构建社会主义和谐社会的背景下,对一些典型的社会群体性事件,特别是新型群体性事件发生的原因进行深入研究,有助于各地区各部门,尤其是领导干部科学认识目前社会发展形势,更新执政理念,增强服务意识,加快我国地方治理模式的转型,提高地方公共治理能力,加快区域和谐社会的构建等。

第二节 现有研究成果之综述

一、群体性事件之研究现状

1. 国外研究综述

1) 主要文献

群体性事件作为社会矛盾的综合反映,是世界各国普遍存在的社会现象。国



外的群体性事件研究,属于社会冲突理论的范畴。社会冲突理论的形成,可追溯到20世纪初,其代表人物和著作是马克斯·韦伯的《经济与社会》^①。韦伯在该书中以财产、权力、声望三维分层为标准,并将其作为分析社会冲突的最终根源。从20世纪50年代开始,社会冲突理论正式成为社会学理论的焦点。该理论的代表人物和著作是科赛的《社会冲突的功能》^②。他在该书中将社会冲突分为物质性冲突和非物质性冲突,认为当前不平等的分配体系所具有的合法性的消解是引发冲突的根本原因,指出建立社会安全阀制度的重要性。^③达伦多夫的《社会冲突理论探讨》^④,提出社会冲突有外部冲突与内部冲突、现实冲突与非现实冲突之分。1960年代以后,存在于法兰克福学派社会批判理论中的冲突理论,成为社会冲突理论的又一流派。其代表人物和著作有马尔库塞的《单向度的人》^⑤,指出发达工业社会是如何成功地压制人们内心的否定性、批判性、超越性的向度,使这个社会成为单向度的社会。哈贝马斯的《合法性危机》^⑥,强调西方理性主义的普适性,生活或交往行为的理性主义肯定会导向现代化或现代化的多元性。丹尼尔·贝尔的《资本主义文化矛盾》^⑦,主张群体价值高于个人价值,主张满足人们的“需求”,而不是人们的“欲求”,政治行动的主体是个人而不是群体。^⑧

2) 主要观点

依据上述文献,我们可以发现,西方国家对群体性事件的称谓不尽一致,一些国家以集会、游行、示威、罢工活动等来代替。如西方社会学著作通常将群体性事件称为“集群行为”、“集合行为”、“群体行为”等。有些学者则称为“群众事件”、“聚众活动”、“群体事件”,等等。西方国家对“群体性事件”的理解一般是指,出现暴力行为或其他严重违法行为,危及或可能危及他人或社会公共安全,须由官方积极干预、平息、处置的非法聚会活动。西方国家基于“主权在民”、“天赋人权”理论,肯定一定程度内的公共利益损失是为了维护弱势群体利益的必要之代价,对此类行为或现象持比较宽容和开放的态度。各国普遍认为,尽管群体性事件中的人通常对现存统治秩序、法律规范或国内政策有所不满,而通过群体的力量来表达意见的方式(甚至是违法的方式),一定程度上会影响到公共

① 马克斯·韦伯. 经济与社会[M]. 林荣远,译. 北京:商务印书馆,1997.

② Lewis A Coser. The Functions of Social Conflict[M]. London: Routledge. 1997.

③ 周定平. 社会安全事件应对研究[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,2008:34.

④ Ralf Dahrendorf. The Modern Social Conflict: The Politics of Liberty[M]. Rutgers: Transaction Publishers. 2007.

⑤ Marcuse. One-Dimensional Man[J]. Journal of Yanan College of Education, 2006: 2-10.

⑥ Jürgen Habermas. Legitimationsproblem im Spätkapitalismus[J]. Selected Politics Readings from Home and Abroad, 2000(9): 1-5.

⑦ 丹尼尔·贝尔. 资本主义文化矛盾[M]. 赵一凡,等,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,1989.

⑧ 陈伟. 我国转型期群体性事件及其处置机制研究[D]. 上海:复旦大学,2009:13.