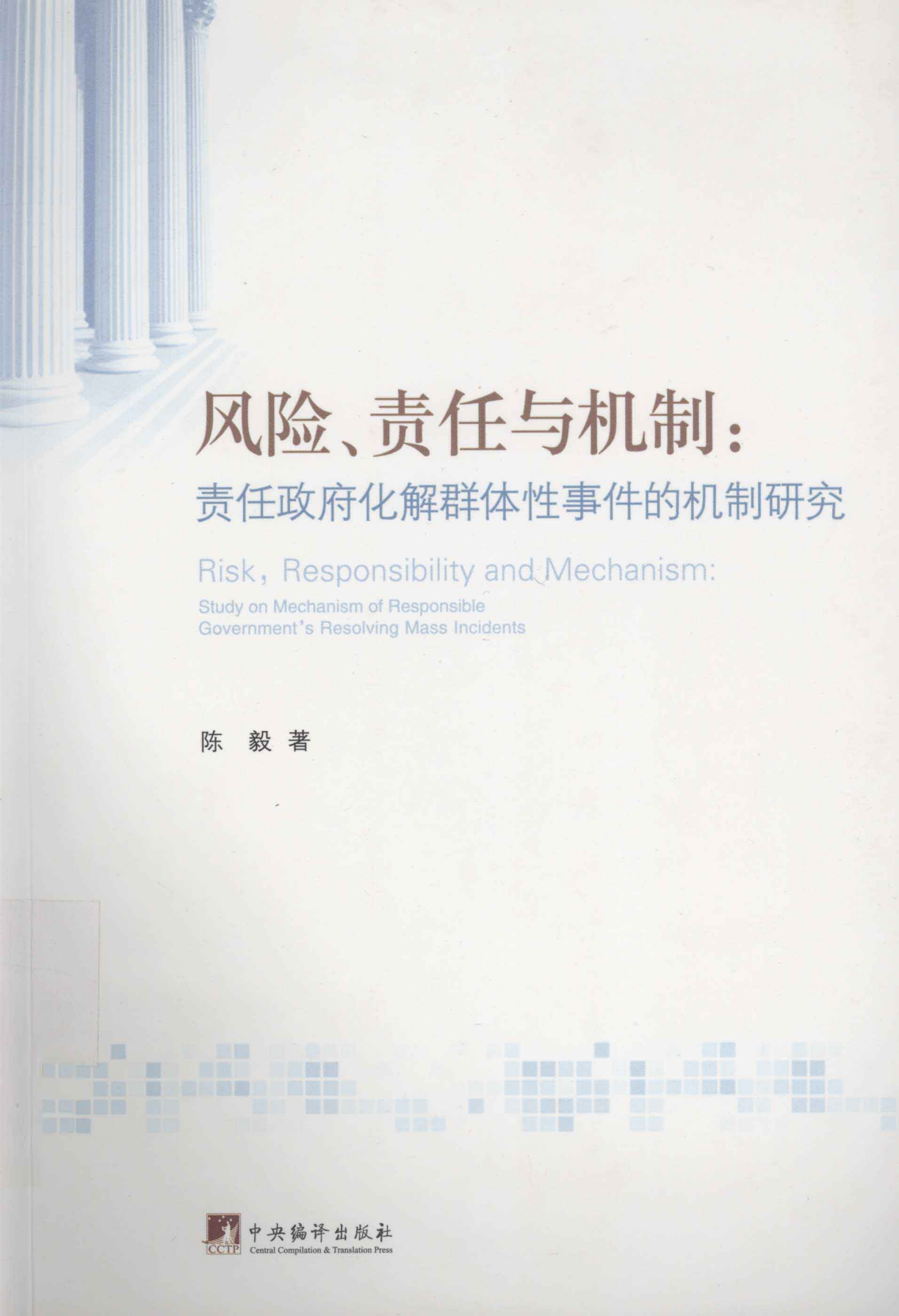




风险、责任与机制：

责任政府化解群体性事件的机制研究

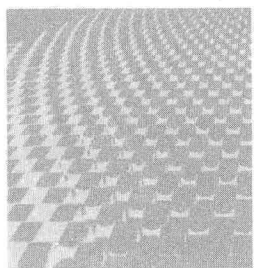
Risk, Responsibility and Mechanism:

Study on Mechanism of Responsible
Government's Resolving Mass Incidents

陈 毅 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



风险、责任与机制： 责任政府化解群体性事件的机制研究

Risk, Responsibility and Mechanism:

Study on Mechanism of Responsible
Government's Resolving Mass Incidents

陈 毅 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

风险、责任与机制：责任政府化解群体性事件的机制研究 / 陈毅著.

—北京：中央编译出版社，2013.7

ISBN 978-7-5117-1687-3

I. ①风…

II. ①陈…

III. ①国家行政机关-群体性-事件-公共管理-研究-中国

IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 136792 号

风险、责任与机制：责任政府化解群体性事件的机制研究

出 版 人 刘明清

出版统筹 薛晓源

责任编辑 盛菊艳

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话 (010)52612345 (总编室) (010)52612335 (编辑室)
(010)66161011 (团购部) (010)52612332 (网络销售)
(010)66130345 (发行部) (010)66509618 (读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京瑞哲印刷厂

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数 320 千字

印 张 21.5

版 次 2013 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 75.00 元

本社常年法律顾问：北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题，本社负责调换，电话：010-66509618

目 录

绪 论	基于“观念·机制·行动”三维视角化解群体性事件	1
第一节	对当前群体性事件的认定: 社会转型·群体性事件·人民内部矛盾	1
第二节	国内外文献综述	15
第三节	“观念·机制·行动”三维视角的分析框架	25
第四节	论文的逻辑结构与不足	34
第一章	权利匮乏与补救: 完善和落实利益诉求机制	37
第一节	权利匮乏与沉没的声音	37
第二节	合理利益与正当诉求	47
第三节	基于公平的分配正义	58
第四节	域外经验与启示	73
第二章	信息堵塞与疏通: 舆情引导、信息公开和媒体的引导机制	76
第一节	谣言与舆情引导机制	76
第二节	信息公开机制	87
第三节	媒体的引导机制	96
第四节	域外经验及启示	104
第三章	政府权责与绩效: 理顺纵向整合与横向协作的政府运作机制	112
第一节	整体性政府与统一指挥	112
第二节	协同性政府与合作互补	120
第三节	理顺各级政府的权责划分和角色重塑	128

第四节	域外经验	141
第四章	紧急决策与选择:发挥沟通与协商机制	148
第一节	紧急决策的特殊性对政府的要求	148
第二节	慎用警力	156
第三节	沟通与协商机制	165
第四节	域外经验	178
第五章	不足与供给:积极动员社会与社会自组织机制	182
第一节	社会动员的必要性	183
第二节	社会“无组织”的风险与组织化的功能	190
第三节	作为安全阀、缓冲剂的社会自组织机制	204
第四节	域外经验及我国的创新实践	210
第六章	现有制度的不足和补充:多渠道完善矛盾冲突的化解机制	218
第一节	协商、举报和调解制度乏力	219
第二节	诉讼制度的不足	225
第三节	信访制度的困境	231
第四节	“第三方调查”制度的兴起和其他补充制度的可能性	242
第七章	积怨与认同:探索心理干预与思想引导机制	251
第一节	“相对剥夺感”与心理怨气	251
第二节	危机意识与对于危机的客观认识	256
第三节	公民教育和必要的心理干预	261
第四节	思想引导与公民认同	267
第八章	危机治理的常态化:事前预警与事后问责机制结合	284
第一节	从应急治理走向常态治理	284
第二节	事前预警是关键	291

第三节 事后救济是补充:反思·问责·补偿公正	300
第四节 域外经验及启示	315
结 语 基于制度的组织化调控是走出群体性事件漩涡的基石	322
主要参考文献	329

绪论 基于“观念·机制·行动” 三维视角化解群体性事件

第一节 对当前群体性事件的认定：社会转型· 群体性事件·人民内部矛盾

（一）对社会转型的客观认识

其一，对社会转型的担忧。自 20 世纪 90 年代以来，面临社会转型的加速，单位制解体，市场化冲击，各种矛盾频发叠加，社会危机频频报警，社会不稳定因素也在快速恶化，社会稳定问题已经从“边缘”走向“中心”，成为影响中国社会转型的一个全局性问题。

萧功秦早在 20 世纪 90 年代就把伴随改革出现的利益分化总结为结构性分化与转型。“自九十年代以后，随着连续十二年的政策创新过程的推进，中国改革逐渐进入了大规模社会结构分化与结构转型为特征的中期阶段。我们也可以把改革中期称之为‘利益分化期’或‘结构转型期’，以利益分化与整合之间产生的不平衡而引发的社会性矛盾与冲突将日益突出，在一定的条件下，这种矛盾又可能与原来已经存在的意识形态理念之争相结合，引发新的社会冲突与政治矛盾。”^①他认为改革的结构转型期对于未来的发展尤为重要，应尽快建立对各种利益团体与阶层之间的利益表达与利益综合进行协调的制度结构。李培林也以结构转型来概括社会转型。“中国社会转型中的城乡分离、结构转型和体制改革同步进行，以及人口超载和人均资源相对匮乏等特点，使转型中出现的结构冲突、机制冲突、规范冲突、利益冲突、角色冲突和观念冲突更加复杂，也使转型和发展的稳定机制、协调机制和创新机制变

^① 萧功秦：《改革中期的社会矛盾与政治稳定》，载《战略与管理》，1995 年第 1 期，第 35 页。

得更加重要。”^① 经济快速发展,传统社会结构被冲解,政治改革又跟不上,成为人们普遍接受的解释。孙立平也以结构性“社会断裂”来进行总结:“孙立平(2003)提出自20世纪90年代以来中国已经形成了一个新的社会,即断裂社会:贫富差距的扩大出现失控趋势,在资源集聚背景下开始形成两极社会,上层强势群体出现了寡头化趋势,而底层弱势群体则呈现碎片化趋势,社会分层结构开始定型化。”^② 社会的流动性变得越来越难,阶层分化加剧,阶层隔阂加深,“社会断裂说”被普遍转引。也有从“中等收入陷阱”来解释社会转型中矛盾频发的原因,如胡鞍钢主持的《最严重的警告:经济繁荣背后的社会不稳定》报告,指出许多国家都是在经济持续高速增长后陷入内乱和分裂的。也有许多人认为人均GDP在3000美元左右时,社会处于危机频发阶段,原因是:“其一,当一个国家的经济处于由较低水平向较高水平发展的时候,对经济的强烈关注和对利益的渴求,容易导致社会发展的结构性失衡,对经济利益的不断追求,容易使社会陷入一种盲动状态,由此导致突发性公共安全危机频发。其二,人均GDP达到3000美元左右时,公民基本的生存保障得到解决,人们的受教育程度更高,参与社会管理的意识逐渐增强。但是社会制度建设的不够完善使得我们难以确保权力运行和社会参与总是按照我们预设的框架运行,从而导致一定范围的冲突和矛盾难以避免。”^③ 也有从“基尼系数说”来解释社会危机频发的原因。基尼系数是一个社会贫富差距的警示器,越高越容易引发动荡不安。基尼系数“1995年高涨到了0.4577,超过了国际公认的社会警戒线——0.4;而到2002年,基尼系数继续上升到0.47的水平(世界银行,2006;李实,2008)。也有专家认为中国居民收入的实际基尼系数在2000年初可能就已经超过0.5(陈宗胜等,2001)”^④。

① 李培林:《另一只看不见的手:社会结构的转型、发展战略及企业组织创新》,参见袁方等:《社会学家的眼光:中国社会结构转型》,中国出版社1989年版,第45页。

② 应星:《“气”与抗争政治:当代中国乡村社会稳定问题研究》,社会科学文献出版社2011年版,第4页。

③ 蔡志强:《危机治理与社会和谐》,湖南人民出版社2007年版,第14页注释。

④ 应星:《“气”与抗争政治:当代中国乡村社会稳定问题研究》,社会科学文献出版社2011年版,第3页。

的确,社会问题成为自20世纪90年代以来的突出问题,群体性事件频发,“全国群体性事件从1993年的1万起增加到2004年的7.4万起,年平均增长17%;参与人数由73万多人增加到376万多人,人数平均增长12%;其中,百人以上的由1400起增加到7000多起。2005年全国群体性事件的数量已有下降,但从2006年起又上升到6万多起,到2007年达到了8万多起,而在2008年间爆发了一些震惊全国的群体性事件”^①。据《瞭望》新闻周刊的报道:“全国发生的包括请愿、示威和罢工等群体性事件,由2000年的4万起增加到2009年的11万起,增长了近3倍,同时,群体性事件的规模也在不断扩大,参与群体性事件的人数平均增长17%,由2000年的163万多人,增加到2009年的572万多人,其中百人以上的群体性事件由3200起增加到8500多起。”^②群体性事件的数量多、增速快、范围广、影响大等特点成为社会矛盾的集中展示:“当前中国社会形势极其严峻,再次进入社会不稳定时期,其突出表现为:世界上最大规模的经济结构调整;世界上最大规模的‘下岗洪水’和‘失业洪水’;世界上最显著的城乡差距和地区差距;世界上基尼系数增长最快的国家之一;世界上最显著的腐败及其最大的经济损失;世界上最大生态环境破坏。”^③利益失衡、分配不公、腐败盛行、失业恶化等社会问题日趋严重,这些问题自20世纪90年代以来都集中表现为以“信访洪峰”和“群体性事件频发”为表征的社会稳定问题。因此,人们对于矛盾加剧可能引发社会危机的未来不确定性世界充满担忧,群体性事件也引起社会各界的广泛关注,也提到不得不解决的政策议程上来。

其二,转型社会可能带来的社会风险。塞缪尔·P.亨廷顿曾指出:“一个高度传统化的社会和一个已经实现了现代化的社会,其社会运行是稳定而有序的,而一个处在社会急剧变动、社会体制转轨的现代化之中的社会,往往充满着各种社会冲突和动荡。”^④中国正处在一个从传统社会向现代社会转轨

① 应星:《“气”与抗争政治:当代中国乡村社会稳定问题研究》,社会科学文献出版社2011年版,第6页。

② 转引自张紧跟:《论凝聚发展民主的基本共识》,载《探索与争鸣》,2011年第11期。

③ 王绍光、胡鞍钢、丁元竹:《经济繁荣背后的社会不稳定》,载《战略与管理》,2002年第3期,第26页。

④ [美]塞缪尔·P.亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,上海三联书店1989年版,第41页。

的进程之中，尤其从 20 世纪 90 年代初以来，“社会抗争”的维权运动愈演愈烈，究其原因，也有一定的规律可循。“‘社会抗争’在不同的历史时期有着不同的原因：20 世纪 90 年代中期前后有 30% 是因为企业改制过程中职工工资、退休金、养老金、医疗保险等不到位引发的；到了 21 世纪初，由于‘经营城市’和农村中的土地征用高潮，从 2003—2005 年，‘社会抗争’事件急剧增加，65% 由土地征用和房屋拆迁引起，失地农民多达 4000 多万。”^①除了这些因民生或经济利益而引起的群体性事件之外，还有因不满情绪而诱发的具有一定规模的“社会泄愤事件”。这是对群体性抗争事件所作的类型学分类。事实上，中国的转型面临的是一次全面的大转型，诸如经济转型、社会转型、政治转型和文化转型，也有学者称为“千年未有之大变局”，必然导致引发的问题更复杂，冲突更剧烈，风险也更加难以预料。为了认清形势，对转型及其风险进行类型学分析，全面转型所对应的社会风险也呈现不同的特点：

中国转型与社会风险的分类对应关系^②

转型	社会风险	主要子类型	本质
经济转型	工业化“副产品”	有毒物质的大规模扩散 技术网络的大规模连结	现代性的不确定性
政治转型	监管漏洞	部门分割与责任分散 地方（部门）主义与利益竞争 条块治理与权威耗散	转型的不确定性
社会转型	关系紧张	贫富差距；干部矛盾；劳资纠纷	转型的不确定性
文化转型	价值模糊	政府执政理念偏差 企业缺乏社会责任 个人义利观失衡	转型的不确定性
经济转型+ 政治转型	资源不足	农村公共设施不足 公共安全设施不足	转型的不确定性

① 汝信等主编：《2005 年：中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社 2004 年版，第 177 页。

② 张海波：《中国转型公共危机治理：理论模型与现实路径》，社会科学文献出版社 2012 年版，第 151 页。

其三，对转型社会无需过于恐惧。对于社会转型的看法是“仁者见仁，智者见智”，对于“结构性危机说”、“社会断裂说”、“发展陷阱说”以及“高基尼系数说”持保留的意见也不少。事实上，转型社会带来风险，同时，转型社会也带来机遇。我们看到群体性事件频发的社会危害和对社会的警醒，非常必要，但是我们也不要过于悲观，要对一个更加负责任的政府领导全国人民走向更加美好的未来充满信心。中国三十多年的经济高速增长，与1953—1973年日本的经济起飞，以及1966—1984年韩国的“汉江奇迹”相比毫不逊色，而且“北京共识”与“华盛顿共识”竞相怒放，目前形成鲜明对比的是：西方经济低迷，“风景东方独好”，这更使世界对“中国奇迹”刮目相看。著名政治学家王邦佐教授总结：“执政党与政府通过有效的国家治理确保了中国社会理性而平稳的制度转型，适度的国家能力动员和集中了社会发展资源，规划了经济和政治生活，促进了社会的整体协调发展。”^①一些倡导“中国模式”的专家学者更是对中国的未来充满信心，认为中国已经走出一条具有“中国特色”的大国崛起之路。中国共产党和中央政府也提出2020年建成“小康社会”，实现中华民族的伟大复兴。“一个组织、一个国家政权、一个社会都面临着诸多的风险，但是，转化成为危机的风险并不多，这就得益于各层次的良好制度运行和公职人员恪尽职守地工作。有效应对危机成为树立政府形象和确保政府信任的主要途径。”^②危机并不可怕，如何有效地应对危机成为政府首要考虑的问题，它不仅关系到政府提供优质公共服务的具体小问题，而且也关系到发展模式能否可持续性的大问题。风险社会的危机决策对于决策管理者提出很高的要求。“社会管理者的领导才能不是体现在处理程序化与常规化的事件上，而是体现在处理非程序化的问题上，体现在处理突发事件上。”^③对于转型期的中国社会，如何有效、及时、平稳地处理群体性社会突发事件已经成为我国各级政府必须高度重视的重大问题，而且这一问题具有长期性。事实上，并不是社会转型才出现群体性社会事件，只不过

① 唐皇凤：《社会转型与组织化调控：中国社会治安综合治理组织网络研究》，武汉大学出版社2008年版，第2页。

② 李瑞昌主编：《危机、安全和公共治理》，上海人民出版社2007年版，第3页。

③ 朱力：《转型期中国社会问题与化解》，中国社会科学出版社2012年版，第256页。

是社会转型使群体性事件更加突出罢了。无论是传统的农业社会、工业社会，还是后工业社会，总会出现社会矛盾冲突，矛盾冲突处理得不好就可能导致群体性事件。在不同的历史时期，群体性事件不是有无的问题，而是多少强弱的问题。这也是因为在某种意义上，政治的本质就是解决群体性生存智慧的问题，有了这样的认同，相信群体性事件的长期性和常态化治理就非常好理解了，也就不能再以运动战役的方式来应急管理群体性事件。从应急治理走向常态化治理也是政府对于群体性事件认识的一大突破。

（二）群体性事件的发生与演进

在我国，由于受不同时期的政治环境和经济、社会因素的影响，对群体性事件的认识也经历了一个逐步“脱敏”的过程，经历了从偏重“政治色彩”的叙述到偏重“刑事色彩”的叙述再到回归其“社会和经济属性”的叙述。20世纪50年代至70年代末，称为“群众闹事”，带有鲜明的“以阶级斗争为纲”的时代烙印，具有鲜明的政治色彩。20世纪80年代初到90年代末，称为“治安事件”、“群众性治安事件”、“治安突发性事件”、“突发性治安事件”，并在《人民警察使用武力和警械的规定》、《治安管理处罚法》和《公安机关处置群体性治安事件规定》等法律规定中明确运用，具有鲜明的刑事强制色彩。2000年4月5日公安部颁发的《公安机关处置群体性治安事件规定》中把“群体性治安事件”定义为“聚众共同实施的违反国家法律、法规，扰乱社会秩序，危害公共安全，侵犯公民人身安全和公司财产安全的行为”^①，强调群体性事件的“违法性”和“危害性”。中共中央办公厅2004年制定的《关于积极预防和妥善处置群体性事件的工作意见》中称群体性事件是“由人民内部矛盾引发、群众认为自身权益受到侵害，通过非法集聚、围堵等方式，向有关机关或单位表达意愿，提出要求的群体上访等事件及其酝酿、形成过程中的串联、聚集等活动”^②，对其认识发生了本质性变化，突出了“人民内

① 转引自于建嵘：《抗争性政治：中国政治社会学基本问题》，人民出版社2010年版，第43页。

② 转引自何显明：《群体性事件的发生机理及其应急处理——基于典型案例的分析研究》，学林出版社2010年版，第2页。

部矛盾性”，淡化了“危害性”，保留了“违法性”。2005年7月7日，由国务院新闻办主持、中组部领导出席的新闻发布会首次向世界媒体公开使用了“群体性事件”的称谓：“当前中国改革和现代化建设进入关键时期，有些矛盾集中显现，并因此发生了一些‘群体性事件’”。由此，在主流媒体和官方话语体系中，“群体性事件”逐渐被当做一个中性词使用，也更多地被放到社会转型、社会变迁等更大的社会背景下来考量矛盾冲突的原因及其救治。比群体性事件更广泛的用语是“突发公共事件”。2006年1月8日国务院发布《国家突发公共事件总体应急预案》对于突发事件的解释是“突然发生，造成或可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件”。2007年11月1日起实施的《突发事件应对法》的解释是“突然发生，造成或可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”，这是目前对于突发事件最为权威的解释。突发事件包含群体性事件，处理群体性事件最权威的依据也源自于《突发事件应对法》。可见，“我国对群体性事件的认识经历了从单纯重视其政治属性到重视其社会和经济属性的变化，并将对其认识纳入到法律视角之下的逐步成长的过程”^①。这也体现了中共在处理群体性事件理念上的巨大进步。

与自然灾害、生产事故、公共卫生等危机相比较，群体性事件的发生机制更加复杂，不是难以抗拒的自然因素、技术因素等造成的，而更多是人为原因导致的，要么是制度政策漏洞、要么是政府不作为，甚至直接为恶导致人们对政府的信任危机，甚至政治的合法性危机。在前三类危机事件中政府扮演的是救助者的身份，人们期待与政府合作共渡难关，而在群体性事件中政府成为质疑对抗的对象，抗拒政府甚至冲击政府，对公共安全秩序的冲击也更加剧烈。在前三类危机事件中政府在紧急时刻可以调用一切可资利用的资源、综合运用各种有效手段“毕其功于一役”，这种运动战的方式在这三类事件中很有效果，民众的认同程度和支持率也较高，政府紧急状态权力行使的合法性程度也比较高。而群体性事件，是长期社会弊病的积压，都是纷繁

^① 王学辉等：《群发性事件防范机制研究》，科学出版社2010年版，第23页。

复杂的社会“小事”引发，再加上很多事件政府及其工作人员直接卷入其中，社会问题的分散性、人为性、动态性和持久性很难用短平快的方式来“一刀切”，运动战役式的治理模式就难以见效。不能把群体性事件当做个案来处理，也不能用简单粗暴的方式来解决，而是需要放到社会问题的大系统中去考察事件的来龙去脉，对政府的治理技艺提出很高的要求，更需要一种常态治理的思维和工作方式方法的改变。“恩里克·克兰特利认为前三类危机属于‘一致性危机’，而群体性突发事件则属于‘分歧型危机’，其控制难度要比前者大得多。”^① 安东尼·吉登斯认为前三类危机基本上属于“外部风险”，而群体性事件则属于“内部风险”，或者说是“被制造出来的风险”。“外部风险中我们更多担心自然对我们怎样，而在被制造出来的风险中，人们更多地担心我们对自然所做的。在所有传统文化中、在工业社会中以及直到今天，人类担心的都是来自外部的风险，而在某个时刻（从历史的角度来说，也就是最近），外部风险所占的主导地位转变成了被制造出来的风险占主要地位。”^② 本书着重对“被制造出来”的人为矛盾展开研究，这也是本研究的时代性需求和研究价值之所在。全文探讨的重点围绕由社会问题引发的群体性事件，而不探讨由自然灾害和疾病引发的突发性事件，即主要解决不是“天灾”而是“人祸”所引发的群体性事件。群体性事件目前我国呈现什么特点？导致群体性事件的根源在哪里？中观层面探讨化解群体性事件的机制有哪些？如何让这些机制有效运行？对于社会群体性事件的源头治理落脚在对政府的责任追究上。当然，这里也要分清楚哪些是地方政府无法承担的责任，哪些又是地方政府责无旁贷的责任。

^① 童星、张海波：《群体性特发事件及其治理——社会风险与公共危机综合分析框架下的再考量》，载《学术界》，2008年第2期。

^② [英] 安东尼·吉登斯：《失控的世界》，江西人民出版社2001年版，第22—23页。

本书研究对象主要有两大类：“依法抗争”^①的群体性事件、“以法抗争”^②的群体性事件，不包括犯罪、叛乱甚至反革命等的活动。依法抗争的基本特点是人们以较为理性、合法的手段去向政府施压，争取自己的合法权益；以法抗争的基本特点是受权利启蒙思想的影响、从天赋人权的角度进行的维权抗争，不仅仅局限于利益的补偿，还要追求更为抽象的公平正义、平等尊严以及人之为人的价值。这两类活动又可以分为“以直接利益相关者为主体的群体性事件”和“以非利益相关者为主体的群体性事件”（于建嵘称这类为“泄愤性群体事件”）。尽管被人为制造出来的群体性事件危害性比较大，但目前我们国家绝大多数群体性事件都是利益诉求型群体性事件，属于人民内部矛盾，基本上属于“有理取闹”、“依法抗争”，更多是经济权利的诉求，而不是政治权力的夺取。据于建嵘研究，“目前中国社会发生的抗议事件，农民维权约占35%，工人维权30%，市民维权15%，社会纠纷10%，社会骚乱和有组织犯罪分别是5%。在农民维权中，土地问题约占65%以上，村民自治、税费等方面都占一定比例。”^③当然，“以法抗争”的维权事件也会增多，这也是公民权增长所带来的必然要求。对于民众平等尊严的心理感受理解和支持

① 在20世纪90年代以前，所谓的“法”是在宽泛意义上的，主要指的是中央政府出台的各种相关政策；而在20世纪90年代前后，随着行政立法的进程加快，1989年4月，《行政诉讼法》首先颁布出台；1994年5月和1999年4月，《国家赔偿法》和《行政复议法》又相继出台。这些法律的颁布为“民告官”提供了直接的依据，“依法抗争”有了更加明确的法律依据。“依法抗争”代表的行为模式是民众研读和遵循政府制定各类红头文件、政府规章、部门规章、法律、条例和规定等，来理性维权，检视政府的行为是否违法。

② “以法抗争”，此处的法代表的是法的精神，法治所意蕴的价值，诸如公平、正义、平等和权利等，对于公共权力法不规定则禁止，而对于公民权利法不规定则自由，公民权利“开口子”可以不断拓展扩权，也可以理解为蒂利所指的“进取性抗争”。应星对于“以法抗争”的阐释生动形象：“在农民这里的边界体现为什么是‘可说的’、‘可做的’以及‘可得到的’，在政府那里的边界则体现为什么是‘必须马上解决的’、‘可开口子的’，什么时候又需要‘把法律拿出来’。……这种相互作用的一个讨价还价的过程，或者就像欧博文和李连江（2009）所强调的是——一个看看‘能否穿越灰色地带’的试探过程。不管灰色地带能否穿越，人们都从中学习，下一轮抗争又从一个略有不同的地方开始。”引自应星：《“气”与抗争政治：当代中国乡村社会稳定问题研究》，社会科学文献出版社2011年版，第209—210页。

③ 于建嵘、斯科特：《底层政治与社会稳定》，载《南方周末》，2008年1月24日。

得越深，获得民心和政治认同的支持度也就越高，化解群体性事件的冲突也就越容易。

（三）基于人民内部矛盾的性质认识

其一，认清我们当前的形势。如果一定要在社会转型的大背景下来考察我国目前群体性事件的特征，笔者赞同如下这种转型观：“中国的转型是一个‘未来完成式’，所有关于转型与社会风险的讨论都是基于三个基本前提：一是中国的转型是国家的进步与发展，取得了巨大的成就；二是中国的转型尚未完成，还充满了不确定性，只有通过彻底的转型才能降低这种不确定性；三是转型具有突发性，它不会自动按照理想的方向进行，需要通过反思来把握转型的轨迹”。^①在这个社会转型的时代大背景下，我们思考的问题是：即使社会转型正在经历一次结构性转型，是从传统社会向现代化转变为表征的工业化转型，但是我们目前的利益分化是结构性分化吗？频发的社会矛盾冲突到底是结构性对立冲突，还是人民内部矛盾的复杂形态呢？我们对于社会问题的警醒没有错，但我们能够简单地用政治稳定来代替社会稳定问题吗？如果我们忽视社会作为缓冲的“安全阀”机制和功能，一厢情愿地把所有社会问题都拔高到政治问题的高度，期望以政治的敏感和传统政治的强制手段，甚至高压暴力的手段来处理人民内部的问题和社会发展进程中的问题，就难免付出高昂的政治维稳代价，难以走出“越维越不稳”的维稳怪圈。

其二，如何正确认识和处理“人民内部矛盾”。早在1956年，毛泽东针对一部分人的闹事行为，明确指出：“这些人闹事的直接的原因，是有一些物质上的要求没有得到满足；而这些要求，有些是应当和可能解决的，有些是不适当的和要求过高、一时还不能解决的。但是发生闹事的更重要的因素，还是领导上的官僚主义。……在我们这样大的国家里，有少数人闹事，并不值得大惊小怪，倒是足以帮助我们克服官僚主义。”^②毛泽东这一关于“人民

^① 张海波：《中国转型公共危机治理：理论模型与现实路径》，社会科学文献出版社2012年版，第107页。

^② 《毛泽东文集》第7卷，人民出版社1999年版，第236—237页。

内部矛盾”的论断依然适用于分析当前的群体性事件，民众的需求满足是我国政府工作的根本，群众出了事最主要需要追究的是我们的政府权力运行出了什么问题，应该追究何种责任。尽管我国目前的经济成分、社会结构、利益关系和思想观念都发生了巨大的变化，但毛泽东同志的这一阐述对于我们分析人民内部矛盾仍然具有积极的指导意义。我国的国情决定我们将长期处在社会主义的初级阶段，社会主义初级阶段的基本矛盾是人们日益增长的社会需求同落后的社会生产方式之间的矛盾，处在高速发展的社会转型的大变革时代，更是难免出现各种矛盾冲突，它们属于人民内部矛盾。需要我们正视它、认识它和及时化解它。

其三，我国目前的群体性事件是“人民内部矛盾”引起的。从这个角度出发，中国行政管理学会课题组将“群体性事件”定义为：“由人民内部矛盾和纠纷所引起的部分公众参与的对社会秩序和社会基本价值产生严重威胁的事件。具体来说……是因人民内部矛盾而引发，或因人民内部矛盾处理不当而积累激化，由部分公众参与、有一定组织和目的，采取围堵党政机关、静坐请愿、阻塞交通、集会、聚众闹事、群众上访等行为，并对政府管理和社会秩序造成影响甚至使社会在一定范围内陷入一定对峙状态的突然发生的群体性事件。”^①这一概括比较全面，也比较具有代表性。著名的研究群体性抗争的专家于建嵘对群体性事件的理解：“群众采取行动，抗议政府腐败、不作为、乱作为等都是为了解决自己的具体利益问题，或者是希望通过‘闹事’得到政府的重视，争取政府解决问题的有限资源 and 能力。它没有明确的政治诉求，目的不是为了推翻政府并且取而代之。”^②他对于群体性事件的基本特征的概括被广泛转引，也基本达成共识而被接受。这种人民内部矛盾的性质也可以从政府方面表现看，也基本属于工作冲突、技术失误、工作能力水平和素养不够，它可以通过上级甚至同级的公共权力干预协商就可以平息事态，

^① 中国行政管理学会课题组：《中国群体性突发事件成因与对策》，国家行政学院出版社2009年版，第2页。

^② 于建嵘：《政府如何应对群体性事件》，见于建嵘、钟新、李元超等：《变话：引导舆论新方式》，世界图书出版公司北京分公司2010年版，第109页。