



北京大学·复旦大学·吉林大学·中山大学
国家治理协同创新中心



华东政法大学
中国社会公共安全研究中心

2015年第1期

第6辑

中国社会公共安全研究报告

Advances in China Public Security

主 编 杜志淳

副主编 张明军 陈 朋

邻避型社会稳定风险的政府决策模式构建
——基于公众行为的解析

韩国公共冲突管理制度的经验借鉴

重大项目：从“社会影响评价”到“社会稳定风险评估”

公共安全事件处置过程中的社交媒体及其利用
——2011年伦敦骚乱中地方当局运用微博的策略

妇女组织在群体性事件治理中的作用与局限

嵌入与整合：超大城市公共活动风险管理体系优化研究
——从上海外滩陈毅广场踩踏事件切入



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



北京大学·复旦大学·吉林大学·中山大学
国家治理协同创新中心



华东政法大学
中国社会公共安全研究中心

中国社会公共安全研究报告

Advances in China Public Security

主 编 杜志淳
副主编 张明军 陈 朋

第6辑

2015年第1期



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会公共安全研究报告. 第6辑 / 杜志淳主编.

—北京: 中央编译出版社, 2015.7

ISBN 978-7-5117-2496-0

I. ①中… II. ①杜… III. ①公共安全—社会管理—研究报告—中国

IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 177252 号

中国社会公共安全研究报告. 第6辑

出版人: 刘明清

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) 52612316 (发行部) (010) 52612315 (网络销售)

(010) 52612346 (馆配部) (010) 66509618 (读者服务部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京时捷印刷有限公司

开 本: 787毫米×1092毫米 1/16

字 数: 267千字

印 张: 13.25

版 次: 2015年7月第1版第1次印刷

定 价: 40.00元

网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>) (010) 52612349

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: 010-55626985

编委会



主 任 杜志淳

副主任 杨正鸣 何明升 张明军

编 委 于建嵘 李连江 高小平 王教生

陆卫东 娄成武 朱正威 余 廉

竺乾威 陈振明 倪 星 王永全

杨 龙 项继权 朱立言 沈忠新

陈 平 郭秀云 杨正鸣 何明升

张明军 倪 铁

主 编 杜志淳

副主编 张明军 陈 朋

编 辑 郭秀云 吴新叶 汪伟全

易承志 郑 谦

投稿邮箱: hzgg021@126.com

投稿邮箱: 上海市龙源路 555 号华东政法大学集英楼 B308 室

目 录

Contents

主题探讨

2014 年度中国社会典型群体性事件分析报告

..... 华东政法大学中国社会公共安全研究中心 /003

本辑特稿

邻避型社会稳定风险的政府决策模式构建

——基于公众行为的解析 谭 爽, 胡象明 /015

本辑话题

重大项目: 从“社会影响评价”到“社会稳定风险评估” 郭秀云 /033

嵌入与整合: 超大城市公共活动风险管理体系优化研究

——从上海外滩陈毅广场踩踏事件切入 容 志 /042

案例分析

妇女组织在群体性事件治理中的作用与局限 程同顺, 邝利芬 /059

冲突与达鹄: 公众参与视野下的长三角公共冲突事件分析

——基于 2010—2012 年的案例 薛泽林 /069

移动互联时代群体性事件的网络动员演化机制及对策 庞 宇 /082

大学生群体性事件的演化过程及治理 黄小玲 /096

研究报告

区隔式的融合：上海第二代农村外来人口社会融合研究
..... 蓝佩嘉著，孟 玫译 /119

网络公共危机管理：政府与数字服务业者之间的合作机制 范晓东 /143

依法治理宗教与去宗教极端化问题刍议
——基于新疆地区的考察 郝富军 /152

“创收式监管”：食品质量安全问题的一个分析逻辑 陈家浩 /164

他山之石

韩国公共冲突管理制度的经验借鉴 常 健，刘 一 /177

公共安全事件处置过程中的社交媒体及其利用
——2011 年伦敦骚乱中地方当局运用微博的策略.....

..... Panagiotis Panagiotopoulos, Alinaghi Ziaee Bigdeli, and Steven Sams 著，
陈 喆译 /191

主题探讨



2014 年度中国社会典型群体性事件分析报告

华东政法大学中国社会公共安全研究中心

（张明军 陈 朋）

群体性事件一直是中国在社会转型期和追赶现代化浪潮过程中面临的一大现实问题。同往期相比，2014 年的群体性事件依然保持高位运行，总量高达 17.2 万起左右。不过，一个可喜的趋势是，2014 年度群体性事件虽然总数依然很大，但是相比较往年的群体性事件而言，其增幅在趋缓。

一、2014 年度群体性事件的基本态势

1. 各种类型的群体性事件同期并存，甚至相互交织

按照目前学者对群体性事件的类型划分，主要有四种类型：基于权力指向的事件、基于诉求表达的事件、基于情绪宣泄的事件、基于理念声张的事件。就 2014 年的群体性事件而言，这四大类型的群体性事件都存在，有的甚至相互交织在一起。但是，从占比看，第一种类型的群体性事件相对较少，后三种类型的群体性事件则占绝大多数。

由于指向政权的群体性事件过于敏感，且一旦发生便难以调控。因而，对其进行监控的力度很大。于此之下，这一类型的群体性事件相对而言较少。不过，当前仍要警惕一些事件借游行集会示威之名而逐渐向这类群体性事件演化。

基于诉求表达的事件则较多，但是，这类事件往往与理念声张型的事件交织在一起。总体上看，目前这类事件占有群体性事件的 80% 以上。这类群体性事件最大的特征就是诉求目标明确——维护受损的利益，因此其诉求对象为损害其利益或者能够实现其利益的“利益攸关方”。如 2014 年 7 月 31 日，国家体育总局门口近百人聚集，聚会者要求见中央巡视组。据了解，大部分群众都是看到媒体报道中央巡视组进驻体育总局，因此不约而同来到这里，试图集体表达包括土地被占、房屋拆迁、医疗事故等不同方面的诉求。因为这类事件具有明确的目标取向，其组织性也相对较强——具有共同的利益诉求、相似的处境、共同的目标，因而很容易组织起来，从而形成较明确的目标选择和行为策略。也正因为如此，这类事件很容易被化解。由于此类事件

中诉求对象清楚其行为指向，因而可以直接按照其提出的利益要求来思量是否可以满足，以及选择何种方式来予以满足。对于政府而言，化解这类事件相对来说较为容易，因此也被一些人称作“用人民币来解决的事件”。

但是，有些事件也不一定具有明确利益诉求而是出于理念声张而已。也就是说，参与者的目标主要是为了追求某种理念或者某些权利，尤其是政治权利，行动带有较强的主动性。如2014年8月20日，香港港铁东铁线列车在粉岭站辗毙了一条黄狗，引发数百名市民及爱护动物组织于22日到港铁九龙湾总部集会，高呼“港铁可耻”。

基于情绪宣泄的事件一般由偶然事件引起，参与者直接的利益关联度不大。对于这些事件来说，参与者与事件的直接诱因或导火索并无利害关系，甚至与当事人素不相识，属于无利益相关方。但是，由于没有明确的指向，再加上不良情绪的宣泄，极易使参与者的行为失控，因而化解也比较困难。2014年8月24日，湖南省龙山县皇仓中学高一新生军训时发生冲突。据报道军训休息时某班学生与某教官打闹，由于学生较多，教官吃了亏。下午训练时教官对该班特别严，全体学生被罚做俯卧撑，部分学生动作不符合教官要求，教官便用脚踩。该班班主任出面说情，没想到被教官打了。此后，学生就帮班主任一起对抗教官。这时，其他教官也参与互殴，局面一度失控，十分混乱。校方人员称，事件导致40多人受伤，班主任伤势较重。但是，随后在8月27日下午发生了学生抗议。学生称官方通报与事实不符，再次组织高一学生和家长上街聚集。从整个事件的产生和演化过程看，它具有典型的情绪宣泄性质。

2. 暴戾暴烈程度显著上升，暴力化倾向越来越明显

群体性事件激烈度有增加之势，部分事件突破了相对平和的上访、集会等形式，破坏性、负面影响有所加强，表现为参与人员情绪激动、言行激烈，甚至出现围堵打砸抢烧、拦车阻路等极端行为。这是绝大部分群体性事件的显著特征。2014年7月16日，深圳市宝安区沙井街道办针对辖区电单车非法营运乱象联合辖区交警开展“法治通城”整治行动。警察在查扣一辆非法营运电动车时，遭遇暴力抗法。有多名非法营运车主围观起哄并带头闹事，引起交通大堵塞。随后，警方共440余人赶赴现场处置，当场抓获涉嫌聚集人员50余人，查获现场遗管摩托车、电动车40余辆。同样是在深圳，十天后的7月26日，深圳机场飞往华东华中方向的航班出现了大面积的延误，由于长时间等待又没有确切消息反馈，旅客在机场内开始骚动，随后部分旅客与地勤人员爆发冲突，上演“全武行”，双方都有多人受伤。

群体性事件的暴力化程度最为强烈的是在拆迁领域。2014年11月2日，甘肃省定西市陇西县首阳镇南坡村，当地政府出动警察、打手等上千人进村暴力强征，致使数名村民受伤。当时，网络还传言“强征队还使用有毒气体喷射村民，致使多名村民中毒”。对此，陇西县委宣传部表示，根本没有释放毒气，但是对于暴力强拆之事并未明确置否。

一直弥散在很多地区的医患纠纷也是暴力化程度非常高的领域。2014 年 8 月 28 日，山东日照市人民医院发生一起恶性医患纠纷事件。家属带着刀械在医院扯横幅、摆花圈、设灵堂、烧纸钱、堵大门，造成交通严重阻塞，医院急救人员、车辆无法进出。在事件过程中，9 人被捅伤，2 人重伤。2014 年 8 月 21 日，在湖南岳阳也发生了类似的家属暴力伤医事件，事件始于 1 名患者抢救无效死亡。随后，死者多名家属劫持了 1 名接诊医生，准备将其扭送到死者遗体前下跪，并打砸医院办公室，封堵急诊科和门诊部大楼，导致医院正常工作秩序中断达 8 个小时。第二天，医院 200 多名医生静坐抗议。2014 年的香港“占中”事件中，其暴力化程度亦非常明显。

3. 维权事件频繁高发，且涉及多个不同领域

改革开放带来的一个显著变化就是广大群众的民主意识、权利观念日益增强。但是，在民众权利意识增强的同时，民意表达的渠道并不畅通。于是，因权益受损而爆发的维权群体性事件不断增多。总体来看，在 2014 年，维权事件频繁高发。从具体领域看，有涉及劳资纠纷的，如 2014 年 10 月 8 日，重庆富士康员工在沙坪坝西永保税海关门口集结，罢工抗议。参与罢工的工人表示，他们不满通过生产优化手法逼迫他们成为每天只能单调重复上万次工序的“机器人”，不满通过管控加班来减少他们本来可以看得到的工资期许。

有涉及生活保障的，如 2014 年 11 月 17 日，黑龙江肇东市 8000 名教师大罢工，全市中小学全部停课。据介绍，罢工的主要理由是教师们认为工资太低：作为全国百强县的肇东教师工资低于贫困县 1 千元。此次罢工前，千余名老师曾联名上书市委市政府表达诉求，要求涨工资，但是没有得到及时回应。时隔不久，2014 年 11 月 30 日，黑龙江双城市、依兰县、尚志市、宾县、巴彦县、方正县等地也出现了或大或小范围的教师维权事件。教师们公开发表维权书，提出了提高工资待遇、停缴养老保险等要求。一些教师说，农村多数学校都停课了，市区的部分学校“看班不上课”。

有涉及职业发展的，如 2014 年 7 月 31 日，辽宁省沈阳市 200 多名考生家长在教育厅门前集体下跪，抗议学生录取不公。事件起于当年高考有近两百名考生通过了沈阳音乐学院专业课与文化课的考试分数线，但最终被告知无法被录取。校方给出的理由是省教育厅没有给沈阳音乐学院相应数量的招生指标，从而导致这些通过分数线的考生无法被录取，也无法报考其他院校。有学生家长称，这是关乎到学生成长发展、职业规划的大事，为何如此草率？类似事件也发生在山东。9 月 10 日，山东省青岛市黄海学院因招生过多而欲将 2013 级实践本科学生集体劝退，引发逾千学生不满。被劝退的学生打出“骗子学校还我青春、还我学费”等横幅游行，要求退回学费或者继续上学拿到毕业证。

4. 群体性事件的组织化倾向比较明显

与以往自发的群体性事件中参与人员临时聚集的特点相比，2014 年发生的一些

群体性事件的组织化特征更加显现。大部分事件往往都有组织者或幕后操纵者，并且事先经过周密策划，目的明确、行动统一、组织化程度较高。如2014年9月12日，广东省惠州市博罗县部分民众上街抗议兴建垃圾处理厂导致环境污染。由于参与人数众多，一度导致道路受阻。事后，据博罗公安的微博声称：事件源于少数人员组织不明真相的群众上街非法集会游行，该行为已涉嫌聚众扰乱社会秩序罪和涉嫌聚众扰乱交通秩序罪，有涉嫌违法犯罪行为的陈某某等2人被带走接受调查。公安部门还对在网络上散布谣言的组织或个人依法严厉打击。其实，从前述的湖南龙山高中学生军训事件、黑龙江8000名教师大罢工等多起群体性事件来看，它们均具有较强的组织性，有相关负责人参与组织实施，并且经过事前商量策划，呈现出较强的组织化倾向。

5. 危害公共安全的暴恐犯罪时有发生

与以往群体性事件的显著区别是，2014年的群体性事件显露出较为突出的暴恐性特征，尤其是在新疆、西藏等边疆地区，这类事件的暴恐性特点日益明显。如在新疆乌鲁木齐发生的“4·30”、“5·22”暴恐袭击案都是例证。在四川、云南等地也发生了21名农民工组团杀害4人后伪造成矿难骗赔的令人发指的暴恐犯罪。其实，这些暴恐性的恶性事件不仅在新疆等边疆地区存在，而且也在内陆地区开始显现。如2014年11月2日，陕西省延安市吴起高中高二年级多名女生，在宿舍内持刀威胁5名学妹脱光衣服拍裸照，欲强迫其“卖处”，在遭到拒绝后，施暴女生对3名受害人疯狂殴打和猥亵。事后，6名涉案女生被警方刑事拘留，多名官员因此受到处分。

综合这些暴恐事件可以看出其基本特征：其一，其地域主要集中在边疆地区，尤其以新疆、西藏等地为主。其二，实施主体趋向个体及边缘群体倾向。这些人在实施暴恐事件时大多与个体生活境遇、具体利益诉求和特定的时空环境有关，与政治文化较少关涉。其三，事件发生在较为封闭的公共环境，如学校、商场、火车站、厂矿、公交等地域。这些地方人流量大、人员密集、防范措施差、公众戒备心理较差，这些都为暴恐犯罪提供了条件。其四，事件发生突然、过程迅速。这些事件发生都是突然性的，整个事件持续事件不长，短暂快速，但是造成的影响恶劣，或者造成人员伤亡，或者造成社会财产损失。其五，社会效应极具扩散性。在事件发生之初，其传播超越了时空和阶层，人们开始感到震惊、恐惧，但是随着事件的进展，人们开始变得愤怒、谴责，最后则演化成反思。

6. 事件成因复杂、反复性强，处置难度大

相当一部分事件参与者存在“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的心理，加之有关职能部门处理解决群众诉求的时效和程序等问题，往往造成群体性事件出现连锁反应。一些人趁机闹事，扩大事态；一些地方群众、利益团体争相效仿，谋求不正当利益，并且以敢争、敢闹为荣导致部分参与者情绪对立、失控，甚至采取要挟手段向政府施加压力；有些深层次的矛盾纠纷短时间内难以彻底解决，由此造成的群体

性事件往往反复性较强；各种合理与不合理、合法与不合法、正当与不正当的诉求交织在一起，复杂多变，处置难度增大。

二、群体性事件蕴含的社会风险

从表面上看，群体性事件大多是一些偶发因素引起的突发性事件，但实际上蕴含着较大的社会风险。

1. 群体性事件的频繁爆发，蕴含着地方治理的功能性退化

群体性事件的直接对象是地方政府，直接冲击的也是地方秩序，从而大大增加了地方治理成本。因而，对于群体性事件，地方政府大多高度警惕。但是，警惕过后，可能采取矫枉过正的措施，予以打击或镇压。诸多案例证明，片面地强调打压，并不能有效解决问题反而会积累更深的矛盾。于建嵘教授在湖南省的调研表明，县政府曾经以整顿社会治安等名义对减负上访代表进行过“集体办学习班”、“挂牌亮相”、“罚款”、“抄家”、“关押”等形式的打击，这些打击不仅没有化解干群矛盾，反而产生了一批坚定的农民利益代言人，并因此引发过农民集体冲击县乡政府、堵塞县城公路、追打乡镇干部等更为严重的事件。

为努力化解影响社会稳定的群体性事件，中央政府作出了一系列的制度设定。其中，最为明显的就是在十八届三中全会上提出，要实现国家治理体系和治理能力现代化，以此作为对群体性事件治理的纲领性指导。万丈高楼平地起，国家治理是建立在有效的地方治理的基础之上，国家治理需要地方治理的支撑，然而，作为国家治理的重要基础和群体性事件治理的直接平台，地方治理并没有及时跟进。这集中表现在治理主体单一、治理力量碎片、治理权责失衡、治理取向偏移等方面。地方治理所遭遇的这些困境，最终都转移进而以群体性事件的方式集中爆发出来，从这个意义上讲，群体性事件的频繁爆发，实际上蕴含的就是地方治理的功能正在退化。地方治理的弱化直接导致了群体性事件的产生和激烈对抗。

2. 群体性事件的暴力程度加剧，容易激发并不断扩散社会不良情绪

群体性事件有其演化和传播过程。在初期，往往会让公众感到震惊、恐惧。但是，随着事件的不断演化，则会引起人们的深思。在这个过程中，人们开始痛陈的是事件参与者对社会秩序的巨大破坏，以及对具体政策执行不力的不解，或者说对基层政府不作为的困惑。随后这种情绪又迅速演化成对国家体制的失望、焦虑和愤懑。这些不良情绪的出现，不仅容易左右社会舆论，而且进一步激发人们认为引发事件产生的原因不在于干部的不作为，而是国家体制的不合理所致。因此，要想实现其抗争的目标，就要彻底革新现有体制。显然，这些情绪的不断积累最终不仅会影响公众对中央政府

的信任，而且会激发更多的群体性事件。

从单一的群体性事件来看，它会滋生不良情绪。但是，从整个社会系统来看，则会形成连锁反应，扩散不良情绪。而一旦这些不良情绪扩散以后，则会成为同类群体性事件的导火索。据报道，2014年7月5日，浙江省杭州市公交车燃烧爆炸案与厦门公交车陈水总纵火案有些类似之处。其原因之一都是纵火人长期淤积不良情绪，进而选择在公交上纵火、制造事端。还比如，2014年7月16日，中国青年报社门外，7人服用液体后倒地。据报道，7人均系江苏人，因拆迁问题来京上访。这一现象激发了人们对地方政府暴力拆迁的强烈谴责和愤怒，进而将所有地方政府拆迁行为都推向了风口浪尖。一时间，只要是跟拆迁有关，不管其程序是否合法、行为是否妥当都会受到人们的抨击。

3. 群体性事件的体制外维权，深层次反映出当前法治不彰，依法治国进程缓慢

古今中外的经验表明，群体性事件的产生有其必然性。它是一个国家在发展历程上必然遇到的现象，但是，每个国家其发生的频率、激烈程度和化解方式均有所不同。

当前群体性事件的频繁爆发、激烈对抗、化解不力同法治进程缓慢直接相关。法治不彰容易引致群体性事件，主要源于两大因素：一是地方政府官员“花钱买平安”的人治思维。囿于目前的考核机制，地方政府为了减轻在信访考核中遭遇的压力，以及维护良好的地方社会形象的现实考虑，面对群体性的诉求大多倾向于采取“捂盖子”的做法。然而，“捂盖子”并不是正途，终有一天会捂不住的。而一旦捂不住，便采取“花钱打发”或“签字特办”等息事宁人的做法。这种方式表面上看解决了问题，但从长远看，是与法治相背离的。因为，它会形成强烈的连锁反应，使更多的人参与到“闹事”行列，也会形成“黑头法规不如红头文件，红头文件不如领导签字”的思维逻辑，进而对法治进程形成直接制约。二是民众“小闹小解决、大闹大解决，不闹不解决”的“闹大”思维。在从众心理的刺激下，一些人看到其他人靠“闹”居然还能满足各种合理甚至不合理的诉求后，便纷纷效仿，继而形成“闹大”的非常规逻辑。这一逻辑的背后，恰恰是法治的缺失和群体性事件的不断滋生。这两大因素的共同结果就是，不仅有损法律的尊严和政府的权威，还易助长“无理取闹”行为，影响社会和谐稳定。

三、群体性事件治理的对策建议

1. 激活和提升地方治理能力，夯实防止群体性事件向广度和深度扩展的基础

如前所述，群体性事件的发生，实则暗含着地方治理能力的退化。因此，从基础性层面讲，提升地方治理能力无疑是必须之举。

提升地方治理水平，首先需要充分认识公共参与的积极意义，并努力构建科学合理的公共参与结构。当前，地方治理之所以出现主体单一、力量碎片等问题，重要缘由之一就在于缺乏有效的公共参与。因而，要以“顶天立地”的精神和举措引导公共参与。所谓“顶天”就是要从战略高度来引导全社会，尤其是各级领导干部要充分认识公共参与的重要价值，要看到公共参与不仅能让公众感知到个体与公共领域的交集，而且还有助于减轻政府负担，促进政府提升工作效能；所谓“立地”就是脚踏实地的搭建诸如民主恳谈、民情沟通、民意直通车等简便易行的参与平台，引导公众不断参与身边的公共事务治理。公共参与结构还同科学合理的政社关系密不可分。因此，要划分政府与社会的边界，尤其是要明晰政府与社会组织之间的权责关系，努力建构政府与社会组织之间以服务为轴心的新型关系，有效解决当前政府职能越位、社会组织职能不到位、政府和社会组织相互之间职能错位的问题，并结合实际构建一个包括法治体制、监管体制、支持体制、合作体制等体制框架在内的现代社会组织体制框架。

其次需要合理划分政府的权责范围，促进地方政府职能转变。当前地方治理碎片化、权责失衡等问题即与此相关。为此，要按照“全面清权、减权放权、合理配权、依法用权、阳光晒权”总体思路合理划分政府权责范围。清权就是要对照法律法规及地方实际、群众要求和政府本质使命，认真全面梳理政府内设部门的主要职能及行政权力，对不合时宜、不合法规的权力要及时革除，对需要加强的监管职权则要及时补充，对于不归政府所掌握的权力要及时归还社会；减权放权就是要通过简政放权和优化政府流程，最大限度减少政府对市场资源的直接配置，最大程度地减轻政府对微观领域的干预；合理配权就是要根据实际对地方权力进行标准化配置，比如可以根据情况配置副省级城市、一般地级市、经济强县、一般的县（市、区）、纯城区、城乡混合区等多个标准权责配置模板，尤其是要做好“强县扩权”、“强镇扩权”这篇大文章，为其地方治理提供保障；依法用权，简而言之就是要坚持“法无授权不可为、法定职责必须为”的原则，提高地方官员和群众的法治理念，并按照法治规则来履行职责，以切实推进地方治理法治化；阳光是最好的防腐剂，因而可以借用网络信息技术手段，打造集行政审批、行政处罚、民意征集、效能监察为一体并可以实现在线查询、在线申办、在线投诉、在线监察等功能的权力公开运行平台。

最后还需要统筹发挥法、理、情的积极功能。这里的重点有两个：一是需要将依法管理与以理服人、以情动人有机结合起来，通过劝说、引导和信服的方式而不是硬碰硬的粗暴方法来实施“软治理”，尤其是要以此切实改变“刚性维稳”、“拦截访民”、“野蛮执法”的管控手段；二是要充分发挥情、理因素对法治手段的有益补充。对此，可以引入“熟人社会”的规则，充分发挥政治觉悟高、群众反响好、责任意识强、身体条件好、乐于奉献的志愿者或热心人士参与地方治理活动，并引导各类治理主体在互信的基础上开展合作实现共赢，以减少法治等刚性手段的不足。

2. 改革完善干部选拔考核机制，锻造和谐互动的府民关系

尽管官民矛盾是群体性事件产生的直接诱因，但是依然不能忽视其影响。事实证明，官民关系和谐的地方，群体性事件发生的概率和激烈程度都要小很多。因此，能否缓和官民矛盾是群体性事件治理的重要之维。但是，官民矛盾只是其表象，根源乃在于不科学的干部选拔和考核机制。从这个意义上讲，改革完善干部选拔考核机制，锻造和谐互动的官民关系构成预防和化解群体性事件的重要条件。

科学的干部选拔机制首先需要改变目前自上而下的“一把手”选“一把手”的干部选拔机制。当前的干部选拔在程序上日趋规范，但是真正的核心问题依然没有得到解决：民主集中制逻辑掩盖下的“一把手”选人机制仍较为明显。囿于“一把手”体制的强大影响和吸附力，干部选拔所坚持的民主集中制最终都湮灭于“一把手”个人意愿和权威之下。对于很多干部来讲，无论是副职晋升正职，还是下级一把手晋升更高级别，关键都在于获得“一把手”的认可和信赖。这样一来，其日常工作的重心都放在了如何迎合“一把手”、如何完成把手交付的任务。至于公众的需求则另当别论了。虽然从根本意义上讲，地方政府与公众的利益具有一致性，但是在具体利益诉求方面时常发生矛盾。而一旦发生矛盾和冲突，地方干部大多会按照“谁授权对谁负责”的逻辑，遵循上级的意愿而不是积极回应民众的诉求。这正是很多群体性事件发生的深刻原因。因此，要充分发扬民主，构建公开透明民主的干部选拔机制，改变“一把手”选“一把手”的自上而下的干部选拔方式，提高民众在干部选拔中的话语权，继而夯实预防和化解群体性事件的重要基础。

同时，还应注重完善考核机制，坚持能力和实绩考核，克服片面的GDP考核，对干部德能勤绩廉五个方面进行综合测评。“流水不腐，户枢不蠹”，这既是自然客观规律，也是干部管理的重要规律。因此，可以借《推进领导干部能上能下若干规定（试行）》的契机，着力建立健全干部流动退出机制。比如，坚持提拔领导干部实行试用期制度，严格执行试用期转正程序；建立实施领导干部辞职制度，明确规范领导干部因公辞职、自愿辞职、引咎辞职和责令辞职的适用范围、操作程序和有关处理安置措施；积极推进任职期满交流和重要岗位轮岗交流，在同一职位任职满一定年限的，以及在同一领导班子任满一定年限的，都按规定进行交流。

3. 逐步扩大民生政治参与，妥善解决群众合理诉求

具体的利益诉求得不到满足，是群体性事件的主要症结所在。从一些案例来看，正是因为民生建设滞后、民生得不到保障，才使一些人走上街头，形成“街头政治”。在马克思看来，人们的一切行动都同其利益密切相关。这启示人们，群体性事件治理理应建立在良好的民生改善的基础之上。

民生改善首先需要牢固树立以人为本、执政为民理念。无论是各种各样的群体性事件，还是久拖不治的民生问题，都与执政为民理念的偏移、错位有关。如果地方政

府首先考虑的是“利己”而不是“为民”，那么就难以制定出科学的为广大民众所认同的公共政策，既是具有良好的公共政策和规划也可能成为泡影。因此，牢固树立以人为本、执政为民的理念是解决民生问题的前提，也是预防和化解群体性事件的保障。要坚持“以人为本”的原则，坚持民意为先、民意为重，以“最大决心、最大诚意、最大努力”解决群众合理诉求。为此，必须正确树立广大人民群众开展民生政治参与的理念，拓宽民生政治参与的渠道，扩展民生政治参与的范围，加强民生政治参与的深度，才能发现民众的各种利益诉求，纾解利益诉求不畅的压力，使民众在民生政治参与中通过对公共政策的创议和规划，全部或部分实现自身的利益诉求，从根本上消除引发群体性事件的深层制约，实现在维护社会稳定与和谐发展中，“以最小的成本获取最大化的收益”目标。^①同时，建立矛盾纠纷跟踪调处工作机制，跟踪掌握群众诉求的解决落实情况，强化纠纷调处，避免矛盾积压、扩大和升级，最大程度地预防、减少、控制、化解群体性事件。但是，从本质意义上讲，自古就不存在单纯的民生问题。民生背后连着的是民权。比如，暴力强拆、拖欠民工工资等等，其实质和要害都是民众财产权和劳动权受到的侵害。从这个角度上讲，民权是民生的保障，没有民权的民生是脆弱的、不真实的，随时会受到剥夺的。因此，解决民生问题实际上就是保障和改善民权。

4. 强化预警工作，将社会冲突的潜在因素和苗头化解在萌芽之中

如同任何事物都有其产生、发展和消亡的过程一样，任何群体性事件都有其演化过程。因此，应未雨绸缪，加强预警，在其萌发之初就予以化解。这要求地方政府要增强工作的预见性和敏感性，对有可能引发群体性事件的苗头性、倾向性问题要及早掌握，建立情报信息收集、研判和使用机制。一旦发现异常情况，必须及时预警，按照应急预案，迅速果断处置。为此，应做好如下工作：其一，增进党和政府与广大社会民众的联系。执政党与政府，特别是地方基层党组织和政府要将深入群众、了解民意、表达民意纳入正常的工作日程，及时发现和处置民众的利益及权利诉求，使各种矛盾和冲突在第一时间得到发现和解决。其二，加强政府公共信息的透明化。在公共政策创议、规划、合法化等过程中，按照合法程序及时增进与社会民众的交流和沟通，使政府的每项重大决策，社会民众具有知晓的权利，使政府的每项重大决定，社会民众具有了解的渠道。以此克服公共政策制定及执行过程中部分基层官员暗箱操作的可能性，增进地方府民之间的信任，形成齐心协力的和谐共治格局。其三，提升预警机制的现代化。预警机制的成效取决于三个方面：一是预警主体理念的现代化。作为主要的预警主体：各级党组织及其政府，必须具有追随时代潮流并回应时代变革所带来

^① 张明军、陈朋：《中国特色社会主义政治发展的实践前提与创新逻辑》，载《中国社会科学》，2014年第5期。