



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
社会管理与公共安全研究中心

2014年第2期

第5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 汪伟全

基于全面风险治理视角的我国暴恐事件处置分析

医患纠纷暴力事件：问题形成与对策思考

综合式风险评估与管理：伦理学的视角

社会排斥下的社会整合难局

——对2011年伦敦骚乱的个案剖析

邻避设施选址中的地方政府行为及社会动员模式研究

——以漳州PX项目成功选址为例

公共危机的协同治理机制

——基于两个案例的比较分析



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
社会管理与公共安全研究中心

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 汪伟全

第5辑

2014年第2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 5 辑 / 杜志淳主编.

—北京: 中央编译出版社, 2014.11

ISBN 978-7-5117-2408-3

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

IV. ① D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 276662 号

中国社会公共安全研究报告. 第 5 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: 北京金瀑印刷有限责任公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 239 千字

印 张: 12.75

版 次: 2014 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 39.00 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)

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

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 佘 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 汪伟全
编 辑 郭秀云 吴新叶 汪伟全
易承志 郑 谦

投稿邮箱: hzggy021@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

2013 年度中国社会典型群体性事件分析报告

..... 华东政法大学社会管理与公共安全研究中心 /003

本辑特稿

基于全面风险治理视角的我国暴恐事件处置分析 彭宗超, 刘新传 /015

应急预案: 理论认知与机制改进 张 欢 /022

本辑话题

环境类群体性事件的政策网络探析

——以四川什邡事件为例 石 佳, 赵 巍, 朱正威 /039

医患纠纷暴力事件: 问题形成与对策思考 刘晓亮, 包烨怡 /055

风险型环境群体性事件的生发机制及其治理策略

——以江苏启东“7·28 反排污项目”事件为例 李汉卿, 阮友群 /069

环境群体性事件为何暴力化抗争

——对三起环境群体性事件的分析 卓阳阳 /082

研究报告

公共治理视角下的社会矛盾化解机制研究 罗依平, 凌常月 /101

综合式风险评估与管理: 伦理学的视角 王 锋 /111

我国反恐政策体系优化研究

——以恐怖活动决策过程为视角 欧朝敏 /123

案例分析

社会排斥下的社会整合难局

——对 2011 年伦敦骚乱的个案剖析
..... [法] 让·查尔斯·拉格雷著, 杜晓溪, 杨斌译 /137

邻避设施选址中的地方政府行为及社会动员模式研究

——以漳州 PX 项目成功选址为例 刘 冰 /149

中国 PX 项目的出路

——基于广东茂名 PX 事件的启示 蔡文君 /159

公共危机的协同治理机制

——基于两个案例的比较分析 毛凯英 /172

圆桌会议

中国社会公共安全论坛（2014）主题演讲摘登 郑倩倩整理 /189

主题探讨

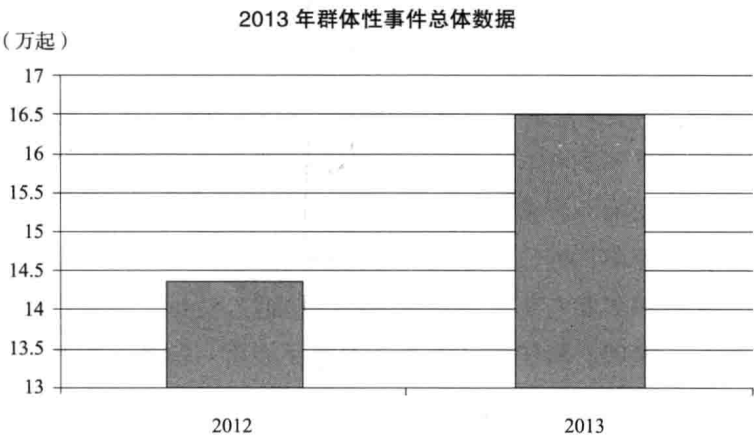
2013 年度中国社会典型 群体性事件分析报告

华东政法大学社会管理与公共安全研究中心

(张明军 陈 朋)

2013 年以来，随着中国改革的进一步深化，社会显性与隐形风险指数稳中有升，因各种矛盾引发的群体性事件继续呈现上升态势，依然以较为激烈、对抗的方式呈现出来，并引发人们的高度关注。经过对 2013 年典型群体性事件进行梳理，基本情况呈现如下现象。

根据初略数据统计，2013 年发生在全国的群体性事件大约为 16.5 万起，平均每天发生约 460 起。这与 2012 年的数据相比，同期增长了 1.1 个百分点。参见下图：



一、2013 年群体性事件的现状描述

回顾和梳理 2013 年所发生的群体性事件，无论从规模、对抗程度、种类、诱因、结果分析，还是从参与主体、抗争焦点探讨，均有新的变化。总体上看，2013 年全国的群体性事件呈现以下基本态势：

1. 征地拆迁成为群体性事件的主要诱因

从统计数据来看，在2013年全年的群体性事件中，因征地拆迁引发的事件既是最多也表现最激烈。在整个群体性事件中，它所占比重最大；在对抗程度上，它最为激烈。这个数据分析结果同中国社会科学院发布的2013年《社会蓝皮书》所分析的数据较为吻合。

征地拆迁并不是一个单一、片面的工作，而是涉及面非常广的工程。因而，因征地拆迁而致的群体性事件，多涵盖市政道路建设、安置补偿、就业上学、社会保障、社区管理等领域。如发生在昆明的螺蛳湾整体拆迁、马金铺征地等群体性事件均与此相关。从这些事件来看，征地拆迁是“牵一发而动全身”，极易形成面广、人多、强度大的复杂局面。也正如此，这类群体性事件较为引发关注。

客观而言，征地拆迁之所以容易引发矛盾和冲突，同地方政府的不当行为直接相关。党的“十八大”提出，坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。随后，在2013年“两会”期间，李克强总理又多次强调，有序释放城镇化的内需潜力。这些举措传递出来的信号就是城镇化成为新一届中央政府的重点努力方向。出于对中央政策的敏感回应，一些基层政府全力推出城镇化建设方略。然而，在实际工作中却出现了诸多偏颇：将城镇化偏狭地理解为修筑高楼大厦、修建柏油马路、兴建厂矿企业，而忽视了城镇化最重要的内容——人的发展和需求满足。于是，一些“被上楼”的事件屡见报端，一些理应得到支付的补偿款迟迟不到位，甚至是挪作他用或被贪腐，一些进城的农民享受不到相应的就业、养老、教育和医疗保障等公共服务。这些因素累积在一起，终将政府与群众“扭打”在一起。也就是说，地方政府的不规范行为是引发征地拆迁群体性事件的重要原因。

村委会等集体组织私自拖欠、截留、挪用征收补偿款，侵害农民利益是引发征地群体性事件的另一原因。对于被征地拆迁的农民来讲，拆迁补偿款既是其理应获得的补偿，也是其重要的生存保障，因而深受关注。但由于相关制度的缺失或制度执行不力，再加上被征地农民受个人能力水平及受教育程度所限，不能及时分辨政府征地行为本身是否合法，以及其他一些配合征收拆迁行为的奖励政策是否到位，从而导致村委会等集体组织私自拖欠、截留、挪用征收补偿款的事情时常上演。一旦当被征地农民认识到村委会的欺骗、腐败行为后，他们便会产生集体性抗议，进而形成大规模的群体性事件。2013年10月10日，贵州省黔西南州关岭县和镇宁县150名、贞丰县34名群众到董箐电站业主营地聚集，要求提高董箐电站补偿标准，即是鲜明例证。

征地法律法规体系不健全，对非法占地的行为处罚过轻也是诱发这类群体性事件的外在动因。我国现行的《土地管理法》制定实施于1986年6月25日，至今已经将

近 30 年之久，2004 年的最后一次修订距今已 10 年之久，虽然历经数次修订和完善，但总的看来仍不符合现实需要。2011 年 1 月虽然重新修订了《土地管理法实施条例》，但受立法和执行等多方原因的限制，具体实施情况也不甚如意。这些因素都导致了现行法律法规对土地征收行为无法做到有效的监管和遏制，也为群体性事件的爆发埋下了隐患。

2. 城镇建设、劳资纠纷、环境污染、医患纠纷、官民矛盾构成群体性事件的集中版块

当征地拆迁成为 2013 年群体性事件的主要诱因时，城镇建设则构成了 2013 年群体性事件的“主阵地”。作进一步细分可以发现，城镇建设、劳资纠纷、环境污染、医患纠纷、官民矛盾构成群体性事件的集中版块。粗略地看，大致数据是，城镇建设占 31%，劳资纠纷占 13%，环境污染占 14%，医患纠纷占 14%，官民矛盾占 15%。如下图所示：



劳资纠纷主要源于劳动者不满悬殊的收入差距和不公平的绩效分配。在劳资纠纷中，企业改制导致的下岗问题和职工安置问题，企业拖欠员工工资严重和工资水平过低的问题，以及企业违反劳动法和劳动合同法侵犯员工合法权益，是直接导火索。因企业改制引发群体性事件的主要特点是，明显的弱势群体性、较强的利益追索迫切性、突出的社会矛盾性和法律法规的相对滞后性。当然，劳资冲突的主要原因还是在于拖欠或不足额发放工资、工程款等劳动报酬。由于正常的劳动报酬无法得到保障，因劳资冲突引发的群体性事件，其对抗性和暴力性也日渐引人注目。这些群体性事件已经由上街堵路、在政府门前静坐等方式，逐渐升级为劳方与资方、政府官员、警察的肢体冲突。此外，劳资冲突同地方政府的不作为也有关系。当前，在转型发展过程中，

一些地方政府为提高吸引力，减少“资本压力”，较多地考虑对资本的吸引力，而对劳动者权益的维护较为忽视。基于此，一些地方侵犯职工合法权益的不和谐现象不断出现，使劳动关系的脆弱性不断扩大，劳资纠纷和社会冲突随之不断产生。为此，一些专家认为，劳资矛盾已成为当前中国社会的一个主要矛盾，严重威胁着社会公共安全。值得注意的是，劳资纠纷已经开始向高层次智力劳动者扩散，如，2013年3月16日，重庆工商大学全体教师罢课，缘起于老师们对头一天下午学校强行通过的绩效改革方案不满，结果教师的愤怒集体爆发了。他们堵在校门，高唱国歌，大喊罢课。

环境污染问题导致的群体性事件近年来频发不断。如2013年1月19日下午，深圳南山区科华路附近数百名居民上街游行，抗议在科技园内建LCD工厂，排放三废，污染空气及周边水厂，危害居民健康。当日，近万名周边群众在联名抵制“毒工厂”横幅上签下自己的名字。2013年5月12日，数百名上海民众举行集会，反对一个有争议的电池厂项目。据悉，当时在松江区街头聚集的一些抗议者手举“不要工厂、我们爱松江”等标语的牌子，还有许多人身穿反对修建污染工厂图案的T恤。事发于合肥国轩高科动力能源有限公司的电池工厂项目计划落户松江，而当地居民担忧工厂会排放有污染的废水废气。从环保类群体性事件的基本态势可以看出，它有两种截然不同的展现方式：和平与暴力。比如，在广州“垃圾焚烧厂选址事件”中，参与者主要采取“集体散步”、“集体购物”、“集体上访”等比较平和、理性的行动策略，在得到积极回应后，事态迅速平息。然而，并不是所有的环保类群体性事件都是温和的，比如四川“什邡事件”和浙江“镇海事件”就呈现出明显的非理性和暴烈性特征。人民日报社的王赐江研究员认为，正如2000多年前古希腊政治家伯利克里所说，最坏的事情莫过于在结果尚未适当讨论之前就匆匆地付诸行动。毋庸讳言，近年来中国因环境问题引发的群体性事件之所以迅速增多，与地方政府在上大项目过程中的信息不公开、不透明密切相关。这种分析是客观的，而且这种情形在近期难有多大改变，再加上中国基层政府所面临的压力型考核机制短期内尚不能改变，因此，可以预计近段时间环保类群体性事件依旧会高发频发。

医患矛盾是2013年鲜明的主题词。国家卫生和计划生育委员会主任李斌在答中外记者提问时说，2013年全国医疗卫生机构的门诊量是73亿人次，统计到的医疗纠纷是7万件左右。虽然这些医疗纠纷并不能全部算作医疗领域的群体性事件，但从中足可见医疗领域群体性事件的严峻态势。因为医患矛盾的尖锐性、复杂性、过激性、群体性等因素，使得医患纠纷具有一定的特殊性。一旦纠纷发生，患方普遍狭隘地认为，人数多、规模大，就能造成大的社会影响，对医院形成压力。因此，一旦遇上医患纠纷，就通过短信、微信、QQ等多种方式广邀亲朋好友，几十人到医院拉标语，喊口号，有的还把现场照片放到互联网上进行炒作，认为把事情闹得越大就越好解决。如2013年12月9日的广州伊丽莎白妇产医院事件就是如此。客观而言，此类群体性

事件的苗头已经凸显出来，逐渐成为一种不容忽视的不稳定因素。

官民矛盾是近年来群体性事件的典型“样板”。这同当前整体的紧张官民关系直接相关。深层次看，官民冲突的根本依然是政府与群众在争利益，“与民争利”成为绝大部分官民冲突的深层缘由。“与民争利”源于政府自身固有的权力扩张性，其表现形式多种多样：既有最典型的官员为满足个人的一己之私贪污腐化、侵害群众的利益，又有让群众深恶痛绝的官僚主义盛行，官员不作为、乱作为；既有官员不从“为民、便民、利民、安民”的角度考虑问题，而是从自身政绩、名位考虑，不顾民意，硬性推行劳民伤财的“政绩工程”、“形象项目”，也有官员对群众的困难和问题不是积极解决而是能推就推、能拖就拖，群众遇到的问题和困难长期得不到有效解决，致使群众与党和政府的对立情绪越来越严重，继而引发情绪发泄式的激烈对抗和冲突。特别是在发达地区，基层政府在征地拆迁、城管执法、资源开发、信访维稳等问题上不能较好地处理与群众之间的利益关系，大量积案和积怨长期得不到有效化解，导致党群干群关系紧张、官民对立和冲突不断涌现。在官民冲突中，警民冲突最为显见。它集中体现为警察执法犯法、执法不公、态度恶劣三大层面。

3. 发达地区和城镇仍是群体性事件的高发地

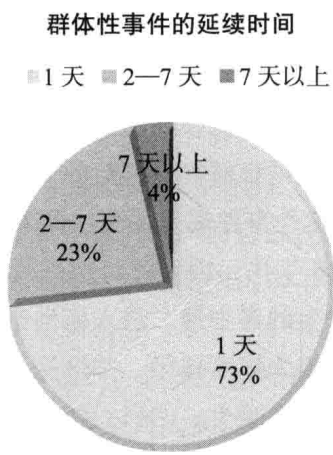
从发生区域和空间分布上看，沿海发达地区成为 2013 年群体性事件的多发区域，城镇构成了事件爆发的集中场域。通过诸多案例的梳理分析发现，群体性事件呈现出发达地区多发的趋势。这种地域特点说明，经济发展水平与群体性事件之间具有一定程度的关联性，即经济发展水平高的地区，一般都是群体性事件发生较为频繁，并且激烈程度也较高的地区。因为，在这些地区的经济发展过程中，公众的经济社会文化利益诉求被大量激发出来，而现有的吸纳机制却不能较好地予以承接。这样一来，就会产生利益诉求不断增长与吸纳机制极为有限的矛盾和冲突。

城镇则构成了 2013 年群体性事件爆发的集中场域，这种场域特征与国家治理方略的调整密切相关。上世纪 90 年代，因农民负担过重而引发的农村群体性事件此起彼伏，农村成为群体性事件发生的集中地。进入新世纪，尤其是国家取消农业税并进行综合配套改革之后，农民负担大幅度减轻，并享受了各种惠农支农政策。在这种情况下，农村群体性事件随之大幅度减少。然而，随着城镇化进程的加快，群体性事件“由乡入城”的步伐随之加快，城镇日益成为群体性事件发生的集中地。城镇之所以成为群体性事件的集中爆发地，主要有三个原因：其一，非均衡的城镇化进程的“无意携带”。当前快速推进的城镇化有一个无法回避的客观事实：过于重视速度而忽视质量，以致带来了非均衡发展的严重后果。在一些地方，建起了漂亮的高楼大厦，修建了宽阔的柏油马路，引进了大量的企业生产线，却忽视了与这些硬件相配套的软件建设，随之便出现了所谓的“半拉子城镇化”。毋庸置疑，放弃城镇化是不现实的，但在相应的配套措施没有得到应有跟进的情况下，一些突出问题不可避免地为群体性

事件埋下了伏笔。其二，城镇居民拥有的及时便捷的沟通手段为群体性事件提供了“技术支撑”。同农村相比，城镇无疑具有更好的沟通手段和技术条件：有便捷的交通枢纽，有及时畅达的通讯，有无处不在的网络，有触手可及的媒体。对于群体性事件的发生和传播而言，这些便捷通达的沟通技术手段带来的最大好处就是“蝴蝶效应”：只要城镇的某一个角落发生一点事情，便会迅速引起连锁反应，进而使一个原本不甚起眼的事情由小变大，由弱变强。其三，聚集在城镇的流动人口因难以享受同城待遇而成为“潜在力量”。当前我国的流动人口总量和规模已经达到历史新高，流动人口流量、流向、结构和利益诉求都在发生深刻变化，他们虽然很关心流入地的发展和变化，融入当地社会意愿强烈，但与流入地其他社会群体的交流却并不多，社会参与渠道较少。更主要的是，其理想的生活预期与现实的生活境遇形成了巨大落差。久而久之，诸多问题纠缠在一起，就会形成累积效应。而一旦出现某种导火索，就难免成为群体性事件的潜在力量。

4. 群体性事件的延续时间总体较短

从统计数据来看，2013 年群体性事件的持续时间都不长。绝大部分群体性事件都是在 1 天之内就解决了，占 73%；在一周之内得以平稳解决的更多，大约占 96%。当然，也有个别群体事件持续的时间较长，没有在 7 天之内得到解决。之所以持续时间较长，主要原因可能是牵扯出多方利益。



群体性事件之所以能在较短的时间内得以解决，有两个因素在发挥影响：一是从其规律上看，一般的群体性事件都不会延续太长时间，延续的时间越长，越不利于事件的妥善解决，越不利于参与者的利益协调。因此，参与事件的所有相关者都希望尽快化解冲突和矛盾。二是政府应对群体性事件的沟通、协调等能力在不断提升，它能妥善应对不同类型的群体性事件，能在较短的时间内将矛盾化解。这些因素综合在一起，一定意义上可以将 7 天看作是群体性事件的时间临界点。这个时间无论是对参与

事件的公众来讲，还是对相关的政府部门来讲，都是非常关键的。唯有在这个时间节点内将事件妥善解决，才能达至双方较为满意的局面。否则，就不利于事件的平息和问题的解决。

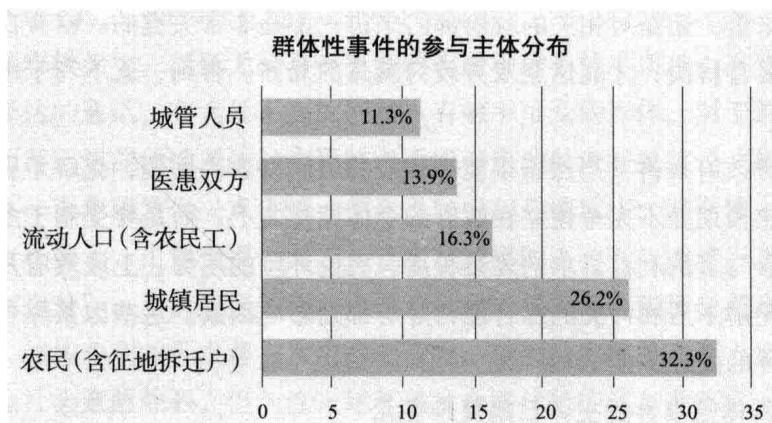
对于地方政府来讲，当然希望能在较短的时间内解决问题，化解矛盾和冲突。但是，这种理想预期并不完全建立在政府的个体期待之上，而是要受制于多种条件和因素的制约。参与者的利益诉求的复杂程度、舆论环境的压力、上级政府及相关部门的态度、自身化解矛盾和冲突的综合能力等等都是影响因素。这些因素综合在一起，共同制约着事件的处理进度。

5. 参与群体性事件的主体日趋复杂多元

2013 年群体性事件的一个典型特征是，参与主体结构多元复杂。这主要体现在：一是社会各阶层人员均有涉及，有农民、农民工、失地农民、工人、教师、个体业主、医生、学生、城管人员等；二是事件涉及的行业和组织也越来越多，既有第一产业，也有第二产业，还有新型服务业，既有体制内的人员参与，也有体制外的人员参与，事件波及机关、学校、医院、银行、厂矿企业等区域和组织；三是非直接利益诉求者卷入其中，众多群体性事件发生之初往往是利益相关者表达利益诉求，但随着事态的发展，人员聚集越来越多。

在 2013 年群体性事件多元的参与主体中，流动人口是重要参与者。根据《中国流动人口发展报告 2013》，流动人口正在经历代际更替，新生代流动人口已经成为流动人口的主体。在流动人口总数大约有 3 亿的情况下，新生代流动人口已达 1.18 亿。全国流动人口动态监测数据显示，2012 年流动人口的平均年龄约为 28 岁。与上一代相比，新生代流动人口的外出年龄更轻，流动距离更长，流动原因更趋多元，也更青睐大城市。正是这些鲜明特征，使得新生代流动人口成为 2013 年群体性事件的主要参与者。据初步统计，在 2013 年群体性事件中，流动人口的参与比例大约占 16.3%。流动人口参与群体性事件的原因比较复杂，但一般而言主要源于两点：一是流动人口自身的利益诉求难以得到满足。也即通常所讲的流动人口的城市融入问题：他们虽然进入了城市，但是并没有获得相应的市民待遇，教育、医疗、住房等社会保障没有随之跟进。于是就出现了利益诉求的不断扩张与利益诉求无法得到满足的矛盾。二是地方政府目前尚未真正改变对待流动人口的管理服务理念，仍采取“经济上吸纳、政治社会上排斥”的二元策略对待他们，尚不能有效平衡本地居民与流动人口之间的利益关系，继而导致群体性事件的发生。

总而言之，在 2013 年的群体性事件中，主要有农民（含征地拆迁户）、城镇居民、流动人口（含农民工）、医患双方、城管人员等群体。参见下图：



二、寻求群体性事件的治理对策

作为一种激烈对抗的矛盾和冲突，群体性事件对社会秩序的破坏性影响是非常明显的。因而，寻求群体性事件的治理对策是人们关注的焦点话题。群体性事件治理是一项复杂的系统工程，但当前重要举措应该是积极赋权于民、坚持法治思维、提升基层政府的治理能力。

1. 坚持维权与赋权合力并举

客观而言，对于当前的群体性事件，地方政府尚未找到合适、有效的治理方略，运用最多的还是压制型的治理模式。这种模式以权力为中心，以维稳为目标，以控制和压制为手段，重应急管控轻预防规划。事实证明，这种治理模式终究不是治理群体性事件的良策，相反还会带来更多的附带性问题。

因而，面对日益严峻的群体性事件，理应坚持新思维来积极应对。对此，有人提出要以维权的思维来治理群体性事件，杜绝片面的维稳思维。在其看来，正是由于基层政府片面追求维稳，而漠视公民权利，从而导致一些群体性事件屡屡发生，而且激烈程度与日俱增。这种分析确实很客观，维权是维稳的前提和基础，维稳只有建立在对民众的基本权利保护基础上，才可能稳固而长久。如果为了维稳不惜侵害民众的基本权利，这样的稳定只能是暂时而脆弱的。^①因此，有效治理基层群体性事件，需要寻求民众维权与政府维稳的合理均衡。

这种思路有其合理性，但深层观之，与维权相对应的还需要赋权。维权是在利益受到侵害以后的不得已为之，而赋权则是事前行为，将群众理应享有的知情权、监督权和制约权均予以归还。在群众切实享有权利的情况下，他们可以对政府进行行之有效的监督，促使政府在阳光下运作。一旦置于阳光之下，政府便会自觉按照群众的意

^① 于建嵘：《维权就是维稳》，载《人民论坛》，2012年第1期。

愿来行为,从而确保群众的利益得到维护。实际上,从西方发达国家群体性事件治理来看,它们走的正是赋权策略,比如英美等发达国家正是适应了阶层分化的实际,通过赋予公民“民事权—政治权—社会权”等来维持了社会的长期稳定,掌握了符合时代要求的维稳主动权。总而言之,维权并非治本之策,合理赋权才能维系长期稳定。

2. 牢固树立法治思维是根本之策

党的十八届四中全会提出,法律是治国之重器,良法是善治之前提。面对新形势新任务,我们党要更好统筹国内国际两个大局,更好维护和运用我国发展的重要战略机遇期,更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序,实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好,实现我国和平发展的战略目标,必须更好发挥法治的引领和规范作用。

治理群体性事件是实现善治的重要内容。无论是历史经验还是客观实践都表明,对群体性事件的治理必须牢固树立法治思维。一定意义上讲,一些群体性事件之所以产生,同目前尚未坚持法治思维、尚未树立法治观念是直接相关的。因而,应从全局和长远出发,毫不动摇地坚持法治思维来推动群体性事件治理。诚如《法治蓝皮书(2014)》在分析我国群体性事件的应对措施时所言,法治是解决社会纠纷的最终、最权威的方式,是当前处置群体性事件的不二法门。应彻底杜绝任何以权压法、以言代法、以钱替法、以领导意志取代法治的错误做法,所有纠纷都应依据法律法规对当事人的行为进行定性,并明确其权利、义务和责任,不因当事人的身份、处境等给予其不当的待遇。

从实践来看,当前尤为紧迫的是,需要通过法治途径来畅通官民沟通渠道,充分发挥现代科技的积极作用,善于利用新媒体施政,及时发布消息、疏导民意,汲取民意,建立网络互动平台,及时回应民意。要在法治理念的指导下,敏锐地捕捉网络信息,防患于未然,有效甄别网络信息,掌握引导舆论的主动权。

3. 提升基层政府的治理能力是必备之举

基层政府贫弱的执政能力是群体性事件频发的直接原因。因而,强化基层政府的宗旨意识,加快建设服务型政府,提升基层政府治理能力是当务之急。从诸多案例可以看出,对于群体性事件,一些基层政府“紧张”之余“重视”不够,往往错过最佳处理时机,容易走入“起因很小—政府反应迟钝—事态升级爆发—无法控制—引起强烈反响—迅速处置—事态平息”的怪圈,从而导致“小事拖大、大事拖炸”。一般来说,政府的治理能力越强,群体性事件发生的机率越小;政府的治理能力越弱,群体性事件发生的机率越大。广西南宁邕江圣人湾酒店等个案说明,基层政府治理能力弱化是群体性事件的重要原因。因而,要想从根源上清除群体性事件所带来的隐患,加强基层政府依法行政的能力建设,强化宗旨意识,加快向服务型政府转变,切实增强