

领导干部

应对群体性事件

LING DAO GAN BU YING DUI QUN TI XING SHI JIAN AN LI XUAN PING

案例选评

高新民 吴桂韩 编著



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

领导干部应对群体性事件 案例选评

高新民 吴桂韩 编

 中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

领导干部应对群体性事件案例选评/高新民, 吴桂韩编.
北京: 中共中央党校出版社, 2011. 1
ISBN 978-7-5035-4469-9

I. 领… II. ①高… ②吴… III. 治安管理-群体-
紧急事件-案例分析-中国 IV. D631. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 003026 号

领导干部应对群体性事件案例选评

责任编辑 武 帅

版式设计 李 灵

责任校对 马 晶

责任印制 宋二顺

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京四季青印刷厂

字 数 213 千字

版 次 2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 13.375

定 价 24.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

前言

党的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》指出：“任何社会都不可能没有矛盾，人类社会总是在矛盾运动中发展进步的。构建社会主义和谐社会是一个不断化解社会矛盾的持续过程。我们要始终保持清醒头脑，居安思危，深刻认识我国发展的阶段性特征，科学分析影响社会和谐的矛盾和问题及其产生的原因，更加积极主动地正视矛盾、化解矛盾，最大限度地增加和谐因素，最大限度地减少不和谐因素，不断促进社会和谐。”

群体性事件是矛盾的一种特殊表现形式，古今中外历来有之，只是称谓不同罢了。在国外，人们一般将“群体性事件”称为“集群行为”或“集合行为”等。在我国，20世纪50年代至70年代末，称之为“群众闹事”、“聚众闹事”；80年代称之为“治安事件”、“群众性治安事件”；90年代称之为“突发事件”、“治安突发事件”、“治安紧急事件”、“突发性治安事件”、“紧急治安事件”；21世纪初期先是称之为“群体性治安事件”，直到2004年11月8日中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《关于积极预防和妥善处理群体性事件的工作意见》才使用了“群体性事件”这一称谓。之后，党的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》，还明确提出了要积极预防和妥善处置人民内部矛盾引发的群体性事件。

进入新世纪，随着经济社会的发展和改革开放的深入，我国进入了前所未有的战略机遇期和错综复杂的矛盾凸显期，经济利益调整涉及的范围越来越广，人民群众权利意识和政治参与意识

越来越强，现实社会转型所凸显出来的矛盾纠纷也越来越多。从整体上看，当前我国正处在群体性事件易发、多发的阶段。据2008年9月的《瞭望》新闻周刊报道：“据有关部门统计显示，1993年我国发生社会群体性事件0.87万件，2005年上升为8.7万件，2006年超过9万起，并一直保持上升势头。”

群体性事件不仅发生在现实中，而且还发生在网络上。与以往任何时代不同，互联网的飞速发展和迅速普及极大地改变和丰富了人们的交往方式，拓宽和方便了人们获取和传播信息的渠道。截至2009年12月30日，中国网民规模达到3.84亿人，手机网民规模达到2.33亿人，占整体网民的60.8%，宽带网民3.46亿人，农村网民规模10681万人，占整体网民的27.8%。另据国务院新闻办2010年6月8日颁布的《中国互联网状况》白皮书公布，到2009年底，中国已建立政府门户网站4.5万多个，75个中央和国家机关、32个省级政府、333个地级市政府、80%以上的县政府都建立了电子政务网站。网络具有传输快捷、信息量大、交互性强、覆盖面广以及虚拟性、隐蔽性等特殊优势，为不同阶层、年龄、性别、身份的人们提供了十分便捷的信息集散地，也为各种信息在一夜之间传遍四面八方、妇孺皆知提供了前所未有的可能。在人们的信息传递、社会交往大大便捷的同时，往往也衍生出新的问题：网络群体性事件。

传统意义上的实体群体性事件和作为群体性事件新的特殊形式的网络群体性事件，呈现出两者相互交织、相互推动的新趋势。一般说来，网络群体性事件的根源在于现实之中，实体群体性事件的发生也与网络的推波助澜有关。从目前的现状来看，有些群体性事件仅仅发生在网络上，如“温州赴美考察团事件”、“南京天价烟房产局长事件”、“云南躲猫猫事件”、“杭州飙车事件”、“湖北邓玉娇事件”等。有些群体性事件是在现实中发生了，然后通过网络进一步传播或扩散开来，如重庆、三亚、济南等地发生

的出租车司机罢运事件；有些群体性事件是事先酝酿于网络，然后才现实地发生了，如北京、上海和深圳等地的“涉日大游行”事件、四川大竹群体性事件以及厦门PX事件等。基于此，我们在分析实体群体性事件时，必须注意网络对于事件发生的影响和作用；在分析网络群体性事件时，也必须注意分析现实对于事件发生的影响和作用。

另外，需要指出的是，无论是实体群体性事件还是网络群体性事件，都根源于现实中的利益冲突与矛盾。当然，在某一特定事件中，参与事件的群体或者与该事件直接利益相关，或者与该事件直接利益毫无瓜葛，出现直接利益相关者和无直接利益相关者同时交织存在的情况。

对于广大领导干部而言，准确把握和判断群体性事件发生、发展的特点、性质和规律，不仅有助于有效防范群体性事件的发生，而且还有助于及时妥善地处理业已发生的各类群体性事件，切实提高预防和处置群体性事件和构建社会主义和谐社会的能力，正确处理和妥善化解新形势下的人民内部矛盾。

为此，在本书编写过程中，我们将群体性事件大致分为实体群体性事件和网络群体性事件两类，并在分析两类群体性事件发生时，又细分为直接利益相关者群体性事件和无直接利益相关者群体性事件两类，以便更直观地对一些典型案例进行剖析，提高领导干部应对各类群体性事件的能力。

目 录

前 言/ 1

绪 论 群体性事件的防控与新形势下党群关系的新考验/ 1

上篇 实体群体性事件

湖南嘉禾事件

事件回顾/15

事件反思/17

事件点评/21

重庆万州事件

事件回顾/23

事件反思/24

事件点评/26

安徽池州事件

事件回顾/28

事件反思/30

事件点评/33

广东红海湾事件

事件回顾/35

事件反思/39

事件点评/40

四川大竹事件

事件回顾/42

事件反思/44

事件点评/46

厦门PX项目事件

事件回顾/47

事件反思/50

事件点评/55

贵州瓮安事件

事件回顾/57

事件反思/62

事件点评/69

云南孟连事件

事件回顾/71

事件反思/74

事件点评/78

湖南吉首事件

事件回顾/79

事件反思/82

事件点评/86

重庆出租车罢运事件

事件回顾/88

事件反思/91

事件点评/94

深圳宝安事件

事件回顾/97
事件反思/100
事件点评/101

甘肃陇南事件

事件回顾/102
事件反思/105
事件点评/106

湖南石首事件

事件回顾/108
事件反思/110
事件点评/116

吉林通钢事件

事件回顾/118
事件反思/123
事件点评/126

下篇 网络群体性事件

温州赴美培训团事件

事件回顾/131
事件反思/135
事件点评/137

南京天价烟房产局长事件

事件回顾/138
事件反思/143
事件点评/145

云南躲猫猫事件

事件回顾/146
事件反思/149
事件点评/158

湖南罗彩霞事件

事件回顾/159
事件反思/164

事件点评/167

杭州胡斌飙车事件

事件回顾/168
事件反思/173
事件点评/176

湖北邓玉娇事件

事件回顾/178
事件反思/181
事件点评/188

山东新泰“提7个副局长、 6个是80后”遭质疑事件

事件回顾/190
事件反思/194
事件点评/196

参考文献/199

后 记/205

绪 论

群体性事件的防控 与新形势下党群关系的新考验

近些年来,群体性事件频发,成为当下社会关注的热点问题,也折射出党群关系、干群关系的复杂性。对这一问题进行研究,既是形成良性互动的党群关系之必要,更是体现中国共产党代表最广大人民利益之需要。

一、群体性事件——社会转型期的新特点

群体性事件并非改革开放以后才出现,但当下群体性事件具有与以往历史时期不同的特点。研究群体性事件的新特点,并非仅仅为了平息各种事件本身,更为了实现最广大人民群众的根本利益,实现社会全面协调可持续发展。

(一) 群体性事件的界定

所谓群体性事件,从严格意义上讲,是指因伸张某种利益诉求而形成的特定或不特定规模的人群聚集,其集体行为指向多为党政机关、政府执法部门,社会影响多为负面。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》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,通过非法聚集、围堵等方式,向有关机关或单位表达意愿、提出要求等事件及其酝酿、形成过程中的串联、聚集等活动。”这一界定有三点值得注意:一是确定了群体事件的性质是“人民内部矛盾”;二是程序上“非法”,按照国家法律,凡属游行示威应获得有关部门批准,未获批准的理所当然可以视为非法;三是“串联”或群众聚集。符合上述三个要件即可视为群体性事件。

群体性事件与突发公共安全事件并不是同一概念。突发公共事件是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,分为自然灾害、事故灾害、公共

卫生事件和社会安全事件。某些群体性事件有时虽然具有突发性，但仅限于社会安全层面，与自然灾害、事故灾害、公共卫生事件有显而易见的区别，但与社会安全有区别亦有相当部分重合。比如，若干地方发生的在幼儿园或小学校门前杀害儿童事件，属于突发性社会安全事件，但不是群体性事件；而贵州瓮安事件，发展到打砸抢，既属于群体性事件，也属于社会公共安全事件。突发公共安全事件的概念涵盖面比较宽广，而群体性事件涵盖面相对较窄。因此，依据事件性质的不同，处理方式也不一样。

（二）当下中国社会群体性事件的特点

中国社会正处于转型时期，当下出现的各种群体性事件有其独有的特点：

非政治性。目前出现的各种群体性事件，基本与政治、与意识形态无关，大多是为了表达或实现自己的个人权益主张。有的涉及经济，有的涉及民生，有的涉及对政府执法部门的不满，等等。但以政治权利为诉求的群体性事件却几乎没有。可以说，以利益为核心是当下群体性事件的突出特征。

广泛性。一是参与主体广泛，从大中城市受过良好教育、有一定文化程度的白领，到复转军人、下岗工人、农民，等等；二是地区广泛，从大中城市到乡村，从经济发达地区到经济欠发达地区，皆有典型案例。

理性与非理性同时存在。理性的群体性事件如城市白领的集体散步，有意识规避法律，不破坏公共财物。而非理性更为多见，如县城、农村的某些群体性事件采取激烈手段，反映出明显的阶层差别。

行为偏激性。很多群体性事件，其行为最终走向偏激，甚至导致打死人，如吉林通钢改制事件。

起因偶发性。引发群体性事件的导火索都不复杂，一些意想不到的事情，甚至几句口角之争也能够诱发较大的事件，如“棒棒”事件，仅仅因为一个农民与两个年轻人发生口角就引发了多人参与的群体性事件。一些大规模的群体性事件如石首事件、孟连事件等等，起因也都不复杂，表明群体性事件背后蕴含的是长期不满情绪。

频发、高发性。一是群体性事件数量较多，持续高发；二是各类群体性事件参与者数量不等，但有些群体性事件（如贵州瓮安、湖北石首等）达万人以上规模，这在党执政以来的历史上不多见。

防控的复杂性。一般说来，任何社会都不可能完全没有群体性事件，完全防止各种群体性事件的发生是不可能的，但防止大规模群体性事件频繁发

生是可以做到的。从中国的现状来看，防控群体性事件比较复杂：一是发生群体性事件的社会根源复杂，反映出多方面历史问题的积累，有的牵涉到分配方式、社会保障制度等问题；二是处置群体性事件相当复杂，有的牵涉到政策层面的变化，有的甚至牵涉到体制改革的遗留问题；三是参加群体性事件的参与者包括各个方面的群众，群众的合理诉求与不合理诉求交织在一起，领导者判断、处理都不容易。

交织性。指实体性事件与网络公共舆论事件相互交织。伴随着互联网的普及，很多地方性偶发事件衍生成全国性的网络舆论事件，进而影响到实体性事件的发展。此类事件亦呈上升势头。

（三）群体性事件的分类

客观事物是复杂的，很难用一个统一的标准去衡量千姿百态的群体性事件。所谓分类仅仅是为了研究和论述的方便。

群体性事件的分类可以使用不同标准：

用现实与网络的关系来划分，可以分为实体群体性事件和网络群体性事件。实体群体性事件，以现实的人群聚集、实际参与作为标志。而网络群体性事件，主要指形成了强大的舆论氛围并导致事件发生变化为标志。现实生活中大量存在着实体与网络相互交织的案例，如孙志刚事件、“躲猫猫”事件等等。而更为常见的是：大量的实体群体性事件，又往往由于网络的介入而快速升温并导致传统媒体介入，形成公众舆论，引起上级有关部门的重视并介入到对具体事件的处理过程中。

用利益关系作为标准，可以分为直接利益相关者群体性事件，无直接利益相关者群体性事件，等等。所谓直接利益相关者是指与事件起因紧密相关的当事人，是直接利益相关方。现在社会中发生的群体性事件，有的是直接利益相关者群体性事件，如湖南嘉禾事件、吉林通钢改制事件等等，许多因土地征用、房屋拆迁以及各种历史遗留问题造成的事件大多属于此类。直接利益相关者群体性事件大多因个人利益受损或自认为受损而引发，以表达利益诉求为主导。无直接利益相关者群体性事件则较为复杂，其事件起因大多简单，但却引发了大量与此事无直接关系的人介入到事件中来，一些大规模的事件中，如贵州瓮安、湖北石首等事件，均是如此。无直接利益相关者群体性事件，就其意义来说，比直接利益相关者群体性事件更值得我们关注，因其折射出长期以来因种种复杂原因形成的社会心理、社会情绪。认真探讨这类事件的社会根源，从源头上解决问题，是研究群体性事件的根本目的。

二、群体性事件的社会根源与新形势下党群关系的新挑战

群体性事件背后折射的通常是复杂而深刻的综合性问题，这些问题恰恰也是对党群关系的挑战与考验。分析其根源，才能解决问题，构建良性互动的党群关系。

（一）社会转型时期各种利益关系、社会矛盾的综合反映

改革开放具有很强的阶段性，中国从“文化大革命”时期的状态摆脱出来，从改革之初的“一个中心、两个基本点”，到今天“四位一体”（经济、政治、文化、社会）全面建设中国特色社会主义，既创造了现代化建设历史上的巨大成就，也以急剧的转型产生了一系列新的问题，各种矛盾的积累也超越以往。这是群体性事件滋生的基础性因素。某些事件带有明显的“转型”痕迹，如90年代的国企改革过程中的某些群体性事件，2009年通钢改制引发的群体性事件；某些政策变动造成一些历史遗留问题；城镇化过程中的房屋拆迁、土地征用政策问题；某些地方民办教师转公办政策的变化，等等，都易于酿成部分群众不满，形成群体性事件。与此相对应的，是对党把握社会发展规律、预见政策变动风险、驾驭全局能力的考验。

（二）社会资源分配的公正性问题

改革开放带来利益格局调整，多种所有制成分并存，各种不同利益群体在社会资源分配中所占份额不同，某些群体有“相对剥夺感”，这是产生群体性事件的社会原因。对于社会分配的公正性问题，站在不同视角、不同位置有不同看法。当然，完全没有分化的社会（至少在目前不存在），关键是把社会分化控制在一定“度”。尽管有反映贫富分化的所谓基尼系数，但各国对这种“度”并没有严格的统一标准，其制度、政策与本国群众心理承受度是联系在一起的。中国历史上就是一个群众心理“不患寡而患不均”占有优势的国家，又经历了几十年的计划经济体制下“大锅饭”的历史，对于社会分化的承受度较低。因此，这对于执政党和政府来说，更多地体现为是对其统筹全局、统筹效率与公正二者关系的能力考验，是在经济总量占到全世界第三位、人均收入却低至世界排名100位之后的基础上，如何制定社会政策的能力考验。

（三）领导方式、执政方式改革不到位，权力运作中存在某些薄弱环节

资源的公正分配与公权力的决策是联系在一起的。但是，从宏观制度设计来看，各利益群体的博弈缺少相应的制度化管道来参与决策。如此，决策的公正性就会受到质疑：一是如果公权力本身成为多元利益格局的一元，那么，即使是公正的协调也会受到怀疑。二是利益相关方如果不能把自己的意见表达出来，反映到决策层中，那么，相关群众就会认为决策不公正。从根本上讲，这属于民主执政、民主决策问题。民主决策的结果并不保证必然公正，但至少可以使参与者的认为权益得到重视，这就是所谓“表达效应”^①的问题。相对于此，能不能做到科学执政、民主执政、依法执政就是严峻的考验。这种考验，需要的是公正行使权力，科学决策、民主决策的能力，这种能力急需以新的方式——从民主协商、意见表达等环节和制度设计中体现出来。

（四）群众基础变化，维护普通公民的合法权益和尊严，对人权的尊重，已经在部分群众中萌生，但还没有真正成为某些权力行使者的深刻意识

改革开放以来，一方面，社会上大量群众游走于不同体制之间，就业方式、工作方式、生活方式多样化，人们的物质生活水平也明显提高；另一方面，人们对个人权利的诉求也同样提高了，实现人的尊严、实现公平正义的诉求超越以往任何时代。公民个体权利意识的增强，是社会进步所致，是市场经济和民主政治的必然反映。但是，这种意识一旦增强，就对民主政治的发展提出了考验。现状是：基层民主有了一定程度的发展，但各地发展不平衡，宏观层面民主制度和政策保障滞后于公民意识的发展。据人民网统计，2010年“两会”热点问题调查中，养老保险、依法拆迁、党风廉政排在前三位，从一个侧面反映了公民权利意识的觉醒。温家宝总理在2010年向人大所做的《政府工作报告》中也提到更加尊重人的尊严问题。事实上，公民权利的最好保障来自公民对权力的制约，而我们政治体制中，恰恰是对权力的制约较为薄弱。

当然，事物的复杂性还在于，法制意识的欠缺，也常常是以过激行为为表征的群体性事件发生的主要原因。一方面，确有一些群众片面理解某些法

^① 组织公正理论中的一种观点，即组织成员在解决纠纷过程中能够充分表达自己的证据和观点，就会觉得有这样的程序比没有这一程序更为公正。这种现象可以叫做“表达效应”或“过程控制效应”。参见《社会学：理论与经验（第二辑）》，社会科学文献出版社2005年版，第315—316页。

律法规，对政策的解读以个人利益为基准；某些群众的“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”心理也助长了群体性事件的发生。另一方面，政府相关部门中也确有依法行政意识淡漠者，比如：在强调经济快速发展时，对群众利益尊重不足，某些群众利益受到侵犯的案例与此相关；在强调城市建设时，有的地方土地征用中，补偿金偏低、征地手续不齐全、补偿费用不到位、补偿分配不合理，政策不透明；在高度重视招商引资时，某些企业，企业主任意压低、拖欠和克扣工人工资，不缴或少缴养老保险、医疗保险，工伤赔偿不到位；经济发展与环境保护相矛盾时，政府部门往往重经济轻环境，致使一些地方环境受到严重污染，影响群众的身体健康和生产生活，等等。这些问题往往极易引起群体性事件。

在群众基础变化的背景下，党如何在社会中获得凝聚力动员力？行政权力干预一切的计划经济时代形成的以权力为主的工作方式显然不适应社会发展变化，党联系群众的方式，党在社会中的工作方式都需要与时俱进，改革创新，这就是最大的考验。这种凝聚力、动员力蕴含于平时的常态性工作中，以服务的行为、服务的形象获得人心，到了关键时刻才能够有凝聚力、动员力。

（五）党风廉政状况的影响

作风与廉政状况直接影响了群众对党和政府的认同度。无论在互联网还是现实生活中，我们通常会观察到一种现象：凡属公权力与民众之间发生的冲突，公共舆论往往会认为公权力行使者必定存在问题，其原因之一就是群众平时与某些部门打交道，“没有关系不办事、有了关系乱办事”的风气在群众中形成了对某些官员的不良印象。有的在处理与群众利益相关事项时，方法简单，态度粗暴，工作不具体、不到位，出现矛盾时处理不及时，使小矛盾酿成大矛盾，最后酿成群体性事件。还有的地方政务公开度不高，不依法办事，导致群众不满。在很多群体性事件背后，折射出来的都是平时某些部门、工作人员的作风问题。

值得高度关注的是与腐败相关的问题。一方面，近些年来党中央一直在加大反腐败的力度，建立健全惩治和预防腐败体系；另一方面，腐败依然多发、高发。仅从党的十六大到十七大五年间，全国纪律检查机关共立案 677924 件，给予党纪处分 518484 人，查处陈良宇、杜世成等高级干部严重违法违纪案件。仅在 2009 年，全国纪检监察机关共立案 134504 件，结案 132808 件，给予党纪政纪处分 138708 人；涉嫌犯罪被移送司法机关处理

5366人；查处了陈绍基、王华元、黄松有、王益等一批大案要案；在治理商业贿赂专项工作中，共查办商业贿赂案件15548件，涉案金额39.1亿元。这些数据，既反映出专职机构的工作力度很大，但也折射出问题的严峻性。

腐败，在任何国家都影响着民主与法制，影响着社会公正和可持续发展，如果腐败多发高发的势头继续下去，执政党、国家政权都会失去人心而丧失存在的基础。鉴于此，党风廉政的考验，对于长期执政的党来说，是一种自我更新能力的考验，这是最大的考验。

综上所述，在社会转型时期，面对众多的群体性事件，领导干部最需要的能力就是：

把握社会发展规律、预见政策变动风险、驾驭全局能力的的能力；

制定社会政策的能力；

公正行使权力，科学决策、民主决策的能力；

以服务的行为、服务的形象在社会中产生凝聚力、动员力的能力；

在长期执政条件下的自我更新能力。

这些能力并不代表领导者所需要的全部能力，但至少是不可缺少的能力。也就是说，不是充要能力，至少是必要能力。

三、防止群体性事件频发、高发的制度探析

从源头上防止群体性事件的频发、高发，需要从深层次问题着手改进宏观制度设计。

（一）以民主决策保障社会利益调节的公正性

群众对党和政府的满意度，首先取决于自身利益的实现程度。而经济、文化、社会利益的实现，恰恰需要政治的保障，以政治权力进行利益协调、整合社会。

在社会主义市场经济条件下，人们对社会资源的占有方式和占有量已经发生了重大变化，这种变化的背后隐含的最基本的问题是党的执政基础的变化。这是一个隐性的变化。党需要重新架构社会整合机制，以便把全社会最大多数人的利益和意志整合起来，形成中国社会发展所需要的稳定局面和尽可能广泛的执政基础。这种整合与党史上其他时期的社会整合相比，其根本区别就是并非要把不同利益群体整合到同一所有制、同一分配方式和生存方

式中来，而是不改变现存的对社会资源的占有方式，社会不同利益群体保持自己的相对独立性和差异性的前提下，按照事物内在的联系，遵循某种公认的规则而和谐发展，其基本特征就是多元的整合，由此造成在整合方式上的变革，即以民主的方式为基本的整合途径。民主的整合方式实质上就是以大多数人的利益和意志为重，同时尊重弱势群体，具体的方法和手段包括建立多渠道协调、沟通机制，扩大人民群众的政治参与，以制度化手段维护社会公正等多种形式。

这里需要强调的是：第一，人民群众的政治参与，当前主要体现在基层民主选举、民主决策、民主管理、民主监督方面，基层群众自治是中国的基本政治制度之一。第二，对利益协调来说，最重要的是民主决策。人大的某些重要法规制定如物权法、医疗卫生体制改革和教育中长期发展规划等已经做到全民大讨论，受到民众欢迎。而某些政府部门的某些听证会则经常受到媒体质疑，需要改进操作方式。党内重大问题决策同样需要党员参与，反映社会广大群众意见。第三，微观层面决定问题，需要征求相关群众的意见，继续推广、扩大基层民主决策，让群众参与到决策讨论环节中。同时，群众也需要引导，引导应以耐心细致的思想工作为主，以群众所能够接受的方式为主。

（二）建立健全群众意见表达机制、社会对话协商制度

很多群体性事件的发生，与利益诉求难以有效传递到当地决策层有关。因此，需要有特定的制度安排，使不同利益群体的意见能够传递到有关机构中。党的十七大强调民众的表达权，确认人民群众利益诉求的正当性。表达权，是对话协商的起点，也是政治参与的起点。这种意见表达渠道可以是党政机关层次反馈，也可以是互联网，也可以是媒体。但是，这些还不足以保证群众的意见能够有效反映到决策部门，因此，需要有决策机制的改革，形成民主决策的氛围与机制。

对话协商机制是多元利益群体博弈时代不可缺少的机制。一是对话协商可以增进互信，加深沟通。尤其是一些有利益冲突的群体，如劳资两方，更需要对话协商，以制度化方式谈判解决工资、待遇等等问题。二是对话协商可以是中央、地方、基层三个层面的对话，也可以是基层社区、乡村，内部居民矛盾相关者的对话协商——由有关团体加以组织。三是需要构建多渠道社会沟通机制，需要加强社会团体建设，充分发挥民间组织的作用，使各种社会团体依法运作，成为他们所代表的那部分群众意志和利益的表达渠道。

这个问题的本质是社会制度的包容性问题，是以制度化的方式化解社会冲突的能力问题。

在提到意见表达和对话协商时，不能不提到的问题是如何看待所谓“群众意见领袖”，如何看待网络的“版主现象”。在某些地方，“群众意见领袖”或“版主”在部分群众中的影响较大。在多元社会，由于利益多元化，有不同意见、声音均是常态，既不能人为压制，也不能放任自流，可以通过制度化方式与之对话，通过特定渠道了解其动向，了解其代表的一部分人的真实意见，使之成为多样化社会生活的必要补充。这也要求对社会意识形态的引导方式发生变化，才能把广大人民群众吸引到执政党和政府周围。

意见表达、对话协商，都需要共同的前提：党务、政务公开。只有公开，才能改变利益博弈各方信息不对称的局面，才能有对话的基础。

（三）健全社会保障制度

当下发生群体性事件最多的领域，如土地征用、房屋拆迁，民工讨薪，等等，大多与利益相关者的当下利益及后续生活保障相连。如果健全社会保障体系和社会福利网络，把群众个体承担的社会风险降到一定程度，即使有社会分化，但社会心理也能相对平衡。近些年来，党和政府已经高度重视这一问题，某些地方也采取了相应措施，比如，对失去土地的农民实行社会保障，进行就业技能培训等等。

（四）建立社会矛盾缓冲机制、社会监控和预警机制

各地出现的“大走访”、“大调解”等形式，对于了解群众意愿，及时排查、缓解各种矛盾有很大作用，但是，需要长效化、制度化才能起到缓冲社会矛盾作用。县、街道、乡镇、企业、社区等建立基层矛盾调解机制，树立“大群工”观念——即党与群众的关系蕴含在权力运作的方方面面，需要各行各业、各部门——特别是直接和群众打交道的相关部门，具有高度的政治自觉意识，把各自工作看作是中国政治过程中的重要一环，以自己的工作业绩、服务于群众的理念与实践，影响社会，影响群众，把社会矛盾纳入体制内渠道加以解决。

（五）持之以恒进行法制教育

法制教育的对象既有群众，也有官员。只有全社会真正树立了法制观念，并有完善的司法制度，才能使执政党依法执政，政府依法行政，群众以