

群体性事件的发生机理及其应急处置

基于典型案例的分析研究

Quntixing Shijian de Fasheng Jili Jiqi Yingji Chuzhi

何显明 著

学林出版社

群体性事件的 发生机理及其应急处置

基于典型案例的分析研究

何显明 著

Quntixing Shijian de
Fasheng Jili Jiqi Yingji Chuzhi

学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

群体性事件的发生机理及其应急处置:基于典型案例的分析研究/何显明等著.—上海:学林出版社,2010.10

ISBN 978-7-80730-995-6

I. ①群… II. ①何… III. ①治安管理—群体—紧急事件—案例—分析—中国 IV. ①D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 043282 号

群体性事件的发生机理及其应急处置

——基于典型案例的分析研究



作 者——何显明等

责任编辑——曹坚平

封面设计——鲁继德

出 版——上海世纪出版股份有限公司

学林出版社(上海钦州南路 81 号 3 楼)

(电话:64515005 传真:64515005)

发 行——上海世纪出版股份有限公司发行中心

(上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

印 刷——上海港东印刷厂

开 本——890×1240 1/32

印 张——8.625

字 数——20 万

版 次——2010 年 10 月第 1 版

2010 年 10 月第 1 次印刷

书 号——ISBN 978-7-80730-995-6/D·42

定 价——22.00 元

何显明, 1964年生, 浙江龙泉人, 复旦大学行政管理学博士。现任浙江省委党校(浙江行政学院)教授, 公共管理学部主任, 政治学研究所所长, 政治学理论、行政管理学硕士生导师。兼任浙江省马克思主义研究会副会长、浙江省公共管理学会副会长、浙江省社会科学规划学科组成员、浙江省社科重点研究基地“科学发展观与浙江发展”研究中心政治学首席专家。先后入选浙江省跨世纪学科带头人“151人才工程”第一层次重点资助对象、享受国务院政府特殊津贴专家、浙江省“五个一批”理论人才。1998年以来先后主持完成国家社科基金课题3项, 省级规划重点以上项目10余项, 在《中国社会科学》(英文版)、《哲学研究》、《中国行政管理》等刊物发表学术论文百余篇。出版有《省管县改革: 绩效预期与路径选择——基于浙江的个案研究》、《市场化进程中的地方政府行为逻辑》、《权力与市场: 权力交易的政治经济学分析》、《信用政府的行政逻辑》、《超越与回归》等个人专著8部。相关成果曾获全国党校系统优秀科研成果一等奖、全国行政学院系统优秀科研成果一等奖、浙江省社科优秀成果二等奖。目前主要从事市场化进程中的地方政府行为研究。

目 录

导言:解读群体性事件的演化逻辑	1
-----------------------	---

第一章 利益诉求型群体性事件的发生机理	19
---------------------------	----

一、利益表达渠道的缺失:以重庆出租车罢运事件为例 ..	21
(一) 社会利益分化过程中利益表达机制的不均衡 ..	24
(二) 制度外表达与群体性事件的生发机制	26
(三) 利益表达渠道的疏通与群体性事件的平息	28
二、政策过程利益相关者的缺席:以河南林钢事件为例 ..	30
(一) 公共政策制定中的利益相关者缺席	33
(二) 权利失衡及社会结构断裂下的利益表达	36
(三) 健全利益表达机制和协商机制	39
三、体制性迟钝与群体性事件的升级:以东阳画水事件为 例	42

第二章 泄愤型群体性事件的发生机理	55
-------------------------	----

一、利益诉求向情绪发泄演变的轨迹:以瓮安事件为例	56
(一) 社会发展过程中利益冲突的尖锐化	63
(二) 社会不满情绪的发酵与弥漫	66
(三) 参与者的情绪感染和燃烧	69
二、群体行为一致性的内在逻辑:以万州事件为例	72
(一) 产业空心化与“燃烧物质”的产生	77

(二) 意外事件刺激与情绪激化	78
(三) 情绪燃烧与事态失控	80
三、社会不满情绪的发酵过程:以戴海静事件为例	82
(一) 社会不公平感的普遍化	91
(二) 弱者的符号化社会认知模式	93
(三) 社会敏感神经的脆弱性	96
四、群体性泄愤事件生成的心理机制	100
(一) 潜在参与者的情绪积累	101
(二) 潜在参与者的情绪激发	102
(三) 参与者的情绪感染	105
(四) 参与者的情绪燃烧	107
第三章 群体性事件预警机制失灵的内在逻辑	112
一、矛盾排查化解机制的梗阻:以感城事件为例	113
二、民主参与及权利救济机制的失效:以通化事件为例	127
三、利益冲突、行政吸纳与危机预防:以天能事件为例	142
(一) 社会危机积聚与化解的发展路径——一个解释框 架	142
(二) 基于长兴“天能事件”的危机发展过程分析	146
(三) 危机为何会发生:基于利益冲突和行政吸纳体制 的分析	159
(四) 危机预防:策略与战略选择	168
第四章 群体性事件应急处置的经验教训	172
一、进退失据的连锁效应:以石首事件为例	173
(一) 石首事件的典型性与特殊性	178
(二) 应急处置的多重失策	180
(三) 应急处置:理念、机制的创新	186

二、滥用强制手段的激化效应:以孟连事件为例	190
三、应急处置的基本原则:以仙居新农化工事件为例 ...	202
第五章 群体性事件处置中的网络舆情治理	215
一、网络舆情对群体性事件应对的挑战	215
二、网络信息对社会舆情的左右:以林松岭事件为例 ...	221
三、网络时代群体意识的生成:以邓玉娇事件为例	236
(一) 网络群体意识的兴起	240
(二) 网络舆情应对的经验与教训	242
(三) 网络时代的政府危机公关	245
四、网络群体性事件的应对:以杭州飙车案为例	253
(一) 公共危机事件中的网络舆情	257
(二) 网络群体性事件的有效应对	261
后记	267

导言 :解读群体性事件的演化逻辑

20 世纪 90 年代中期以来,中国的改革发展进入了一个重要而特殊的历史时期。一方面,市场化改革的深入,极大地唤醒和激发出了全社会的活力,中国克服了重重障碍,实现了经济持续、快速的发展,社会财富加速积累;另一方面,社会结构转型和社会利益格局的剧烈变动,使社会积累的各种矛盾,其中某些迅速尖锐化,导致群体性事件接二连三地发生,而面对突发性事件,地方政府因缺乏相应的经验以致外置往往失当。

经济“发展机遇期”与社会“矛盾凸显期”同时并存的格局,给公共安全秩序的维系和管理带来了前所未有的严峻挑战。据统计,全国发生的群体性事件,已经由 1994 年的 1 万起增加到 2003 年的 6 万起,增长了 5 倍。同时群体性事件的规模也在不断地扩大,参与群体性事件的人数年均增长 12%,由 1994 年的 73 万多人,增加到了 2003 年的 307 万多人,其中百人以上的群体性事件由 1400 起增加到 7000 多起。^①另据《瞭望》新闻周刊报道,有关部门统计显示,2005 年全国共发生社会群体性事件 8.7 万件,2006 年更是超过了 9 万起,群体性事件发生的频率一直处于上升势头。^②

① 汝信、陆学艺、李培林:《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 297 页。

② 赵鹏等:《“典型群体性事件”的警号》,《瞭望》新闻周刊 2008 年第 36 期。

如何防范和应对突发性群体性事件,进而通过治理模式的创新,有效化解社会利益关系的紧张局面,已经成为中国构建和谐社会秩序,实现经济社会协调可持续发展的重大现实课题。美国威斯康辛大学政治学教授贝辛格(Mark R. Beissinger)在其著作《民族主义动员和苏联的解体》中总结指出,前苏联1987—1991年间发生了大量规模不等的群体性事件,这些群体性事件及其对执政党执政合法性的不断冲击,正是导致苏联解体的最初原因。^①面对现实的挑战,中国共产党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》,第一次把积极预防和妥善处置群体性事件写进党的重要文献,强调各级组织要“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”。

群体性事件是转型期中国面临的突发性公共危机的一种重要类型。所谓群体性事件,一般是指“因人民内部矛盾而引发,由部分公众参与并形成有一定组织和目的的集体上访、集会、阻塞交通、围堵党政机关、静坐请愿、聚众闹事等群体行为,并对政府管理和社会造成影响。”^②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,也将群体性事件界定为“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。”

与自然灾害、生产事故、公共卫生等公共危机相比较,群体性事件的发生机制更加复杂,对公共安全秩序的冲击也更为剧烈。借鉴当代著名思想家安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)对现代

① 郑永年:《中国越来越多社会群体事件表明什么?》, <http://www.blogms.com/blog/CommList.as-px?BlogLogCode=1000084027.html>, 2004-11-09.

② 中国行政管理学会课题组:《我国转型期群体性突发事件主要特点、原因及政府对策研究》,《中国行政管理》2002年第5期。

社会风险理解,前三类公共危机基本上属于“外部风险”(external-risk),而群体性事件则属于“内部风险”(internalrisk),或者说“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么样,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。”^①而按恩里克·克兰特利(Enrico L. Quarantelli)的危机分类,前三类危机属于“一致性危机”(consensus types of crises),而群体性突发事件则属于“分歧型危机”(dissensus types of crises),其控制难度要比前者大得多。^②

发达国家的历史经验和广大发展中国家的现实经历都表明,社会转型时期由于社会生活秩序剧烈变动,社会利益结构急剧分化,是各种社会冲突事件的高发期。从历史发展的进程来看,这种社会冲突虽然可能给公共安全秩序带来较大的冲击,但对于释放社会不满情绪,防止社会对立的两极化也不乏积极功能。美国社会学家刘易斯·科塞在20世纪50年代曾针对结构功能学派完全从负面意义上来理解社会冲突的观点,提出了著名的社会冲突功能理论。科塞从“冲突是一种社会结合形式”的命题出发,广泛探讨了社会冲突的积极功能,认为在一定条件下,社会冲突具有保证社会连续性、减少对立两极产生的可能性、防止社会系统的僵化、增强社会组织的适应性和促进社会的整合等正面功能。“冲突经常充当社会关系的整合器。通过冲突,互相发泄敌意和发表不同的意见,可以维护多元利益关系的

① [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。

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

作用。”^①

我国近些年大量出现的群体性事件,正是在“经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化”的背景下发生的。从表现形式上看,这种群体性事件主要有两大类型,即利益诉求型群体性事件与泄愤型群体性事件。利益诉求型群体性事件具有较为明确的利益诉求指向,其发生主要根源于利益受损群体缺乏必要的利益表态渠道,或者地方政府对这种利益诉求缺乏必要的回应性,如失地农民和下岗职工的集体上访、静坐示威,强制拆迁或环境污染所引发的社会抗议事件等。

应当说,目前我国各地发生的群体性事件绝大多数都属于利益诉求型群体性事件。参与者基本上属于“有理取闹”,无论事件是否存在较强的组织性,集体行动实质上都是作为一种“弱者的武器”在使用。据于建嵘的研究:“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。”^②利益诉求型群体性事件根源于社会利益关系的失衡,参与者大多是利益受到不同程度损害的弱势群体,事件不以挑战既有政治秩序为目标,具有较强的可协调性。科塞曾将社会冲突事件分为两大类:“现实性冲突”和“非现实性冲突”^③。其中现实性冲突有具体或者特定的目的,达到相应的目标就可能消除冲突的潜在因素。非现实性冲突则往往涉及诸如价值信仰、政治情感等因素,既容易形成广泛的社会动员,又难以通过

① [美]科塞:《社会冲突的功能》,华夏出版社1989年版,第144页。

② 于建嵘、斯科特:《底层政治与社会稳定》,《南方周末》2008年1月24日。

③ [美]科塞:《社会冲突的功能》,华夏出版社1989年版,第133—134页。

满足具体的利益诉求而实现妥协。现实生活中出现的基于特定利益诉求的群体性事件大体上属于这种“现实性冲突”。因此,面对群体性事件层出不穷地涌现出来的社会现实,我们首先应当对这种社会冲突抱有理性的态度,更不必因此惊惶失措,“上纲上线”,似乎国家的公共安全秩序已经趋于瓦解。

群体性事件的另一种类型,可以称之为社会泄愤事件,它是“那些在相对自发的、无组织的和不稳定的群体情境中,由成员之间的相互暗示、激发和促进而发生的社会行为”^①。这种泄愤型群体性事件,大部分参与者并无具体的行动目标和利益诉求,通常以发泄情绪为主,群体性的非理性冲动表现得非常突出,事态的发展也因此而瞬息万变,并较容易被敌对势力和不法分子利用,对公共安全秩序的破坏较大,是值得高度关注的一种群体性事件。当然,在现实社会的冲突中,泄愤型群体性事件与利益诉求型群体性事件往往是相互交织在一起的,利益诉求型群体性事件规模扩大或对立情绪升级,往往会直接演变为泄愤型群体性事件。换言之,大规模的群体性事件或多或少都伴有非直接利益相关者借机发泄不满情绪的现象。

从近些年来发生的大量典型案例来看,泄愤型群体性事件通常具有如下几个方面的特点:^②一是事件起因偶然,升级剧烈,失控迅速。一起看似普通的交通肇事事件、民事纠纷,甚至一个社会个体的自杀或街头的偶发纠纷,都可能成为引爆群体性事件的导火线;二是绝大多数参与者与作为导火线的具体事件并没有直接利益关系。他们参与行动,可能出于路见不平,更多的则是借题发挥,表达他们心中郁积的对于社会

① 吴帆:《集体理性下的个体社会行为模式分析》,经济科学出版社2007年版,第90页。

② 参见于建嵘:《社会泄愤事件中群体心理研究——对“瓮安事件”发生机制的一种解释》,《北京行政学院学报》2009年第1期。

不公正、政治不清明的强烈不满。三是事件的发展过程,虽然可能有某些具有一定组织性的势力参与其中,但事件总体上仍然属于自发性行为,并无从头至尾策划、运作整个事件的组织,因而在事件的发展过程中地方党委政府往往很难找到能代表参与者的谈判对象。四是事态的扩大,往往与谣言的传播有着密切的关系。各种掺杂着想象、猜测成分的信息的广泛传播,发挥了大众动员作用,导致参与者队伍滚雪球般地迅速扩大。五是众多参与者在相互间的激愤情绪的感染下,以各种狂热和过激行为,直接冲击公共机构,严重扰乱社会秩序,造成公共财产的重大损失。

从表现形态上看,泄愤型群体性事件是目前最难预防和控制的人群性事件,因而人们也习惯将其称作突发性群体性事件。在这里,首先,引爆事件的导火线,往往是偶发性的事件,地方党委政府及有关部门事先很难预计到这一偶发性事件会导致事态发展到无法控制的地步。其次,当事态发展成为非直接利益相关者的群体性事件时,卷入事件的直接参与者及围观者的群体规模同样难以准确预期,更难以有效控制。因各种原因对政府部门怀有不满情绪的人,随时都可能推波助澜,借题发挥。再次,由于参与者动机和情绪的多样性,参与事件的人群具有“乌合之众”的行为特点,并没有明确的群体行动目标,也没有相对稳定的组织者,地方党委政府很难通过与事件组织者的谈判、协商,来控制或引导事态的发展。最后,当事态扩大到相当大的规模时,在群体行为的特殊心理机制的左右下,事态的发展方向,事件的最终性质,也存在相当大的不确定性。

在充分估计到群体性事件发生、演变过程的种种不确定因素的同时,我们也必须指出,借助于对近些年来发生的大量群体性事件的梳理、总结和反思,依然可以捕捉到群体性事件包括泄愤型群体性事件发生、演化的内在逻辑。分析和把握这种内在

逻辑,正是建立健全群体性事件的预警、应对及治理体系,增强群体性事件防范和控制能力的重要前提。

1. 社会利益结构严重失衡,社会不满情绪的弥漫,是孕育群体性事件的基本社会背景。

改革开放以来,中国重新启动了工业化、现代化的历史进程,在国家强烈的赶超心理和民众脱贫致富愿望的共同驱使下,中国迎来了急速工业化的时代。在经济迅速发展同时,“经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化”,共同汇聚形成了整个社会生活秩序和社会结构“三千年未有之大变局”。虽然经济的发展使社会财富得以迅速积累,但急功近利式的“跨越式”发展,不可避免地使社会利益结构出现了严重失衡。特别是近十多年来,社会结构转型升级与非帕累托改进的改革攻坚相互交织,更是使社会利益分化及利益结构失衡达到了相当严重的程度,直接威胁到了社会共同体秩序的维系。孙立平的研究表明,中国正在迅速形成一个庞大的底层社会,社会结构同时呈现碎片化和两极社会的形态,正在加速“断裂”与“失衡”。^① 李强的研究则发现,中国社会阶层结构呈现倒“丁字型”,即下层数量庞大,中层、上层均匀分布,但人数都很少的社会形态,这种社会结构极为少见,属于一种分化异常严重的结构。由此,我国已经进入一种“社会结构紧张”状态,即“由于社会结构的不协调,而使得社会群体之间的关系处在一种对立的、矛盾的或冲突的状态下,或者说,社会关系处于一种很强的张力之中。在这样一种状态之下,社会矛盾比较容易激化,社会问题和社会危机比较容易发生。”^②

① 孙立平:《转型与断裂:改革以来中国社会结构的变迁》,清华大学出版社2004年。

② 李强:《“丁字型”社会结构与“结构紧张”》,《社会学研究》2005年第2期。

更值得关注的是,这种社会利益结构的迅速分化,是在社会公正秩序受到严重侵蚀的背景下发生的,它使得广大的社会弱势群体产生了强烈的相对剥夺感,进而将自己的弱势处境和无法改变的命运归因于社会秩序的不公平。首先,一些地方在片面追求经济增长绩效的过程中,将“效率优先、兼顾公平”的改革价值导向等同于不惜牺牲公平、公正换取增长效率的短期行为。“增长压倒一切”的发展模式,使得政府公共服务功能长期低下,公共资源的投入过度集中于具有政绩效应的投资项目和“面子工程”,民生问题得不到应有的关注,社会保障体系建设进展缓慢,导致为改革付出较大代价的弱势群体无法充分享改革发展的成果,弱势群体的社会不公平感不断增强。其次,社会利益的急剧分化,不同社会群体利益冲突的加剧,特别是政府协调、整合社会利益、维护社会公平秩序功能的弱化,导致社会各群体之间越来越难以对改革和发展形成基本共识,群体之间的心理隔阂和情绪对立日益严重。再次,腐败问题,特别是官商勾结致使弱势群体的利益受到严重损害的现象的一再发生,为弱势群体理解自身的处境和社会不公平现实,提供了最直接、最有“说服力”的问题归因。最终的结果,是社会底层越来越弥漫着“仇官”、“仇富”、“仇不公”的不满情绪。

社会底层不满情绪的发酵有一个值得高度关注的迹象,当弱势群体不满情绪的指向,从对身边有恶迹的官商个体的憎恶发展到对整个干部群体和富人群体的敌视,从“从对具体工作人员的质疑发展到对政权体制的不满”^①,进而形成了“为富不仁”、“为官必贪”的刻板印象,甚至“用‘官黑一伙’、‘警匪一

^① 于建嵘:《中国的社会泄愤事件与管治困境》,《当代世界与社会主义》2008年第1期。

家’来表示对国家法律制度的绝望”^①时,这种被四处涌动的社会不满情绪,这种被长期积累的民怨,即会构成泄愤型群体性事件参与者的共同心理基础。“这些没有直接利益诉求的参与者之间虽然没有共同的利益基础,但却都有一种共同的情绪,即一种强烈的怨气,只有当众人心中的强烈不满情绪指向同一个主体时,人们才会冒险去参加与自己没有直接利益关系的冲突。”^②有了这样一种共同的心理基础,这样一种定势化的社会现象认知模式,即使一起偶发的民事纠纷,只要当事者分别是人们心目中强势群体和弱势群体中的一员,他们就很容易被符号化、脸谱化为对立的两极,事件就很容易被解读为强势群体恃强凌弱的恶劣行为(如将邓玉娇事件解读为“淫官”肆意凌辱弱小女子,将杭州5.7交通肇事事件解读为“富二代”漠视他人生命等),进而通过认同弱势一方调动起自己的不满情绪,并从参与群体行动中体验到自己对社会正义的伸张。

2. 缺乏有效的利益表达机制,不满情绪无法通过正常渠道宣泄,是群体性事件大量出现的重要体制根源。

社会正常的制度化参与渠道无法容纳公众的参与愿望,是发展中国家在转型时期经常性发生“参与危机”的体制性根源。不同的利益群体由于在社会结构中所处的地位,所拥有的资源(质与量)以及投入利益表达过程的资源各不相同,其利益表达和政策诉求的声音强弱有很大的区别。在经济精英特别是私营企业主阶层已经逐步演变成为对地方政府决策具有重要影响力的强势群体的同时,社会弱势群体却越来越难以找到制度化和低成本的利益表达渠道,在不满情绪高涨之际,几乎只能诉诸于过激行

① 于建嵘:《中国的社会泄愤事件与管治困境》,《当代世界与社会主义》2008年第1期。

② 黄顺康:《重大群体性事件冲突阻断机制探析》,《贵州社会科学》2009年第1期。

为和集群行为来表达自己的利益诉求。

弱势群体利益表达机制的缺失,与现行的社会维稳机制有着重要的内在关联。维护社会局势的稳定是各级地方政府压倒一切的政治责任,但受政治制度化水平的限制,中国目前还无法形成一种建立在均衡的利益表达和有效的利益协商基础上的社会动态稳定机制。在自上而下的政治压力的作用下,各级地方政府事实上只能借助于其所能整合的各种资源和力量,不计成本地对潜在的不稳定因素进行管制性控制,从而形成了“为稳定而稳定”的“摆平”式维稳模式,即所谓的“搞定就是稳定,摆平就是水平,无事就是本事,妥协就是和谐”。

客观地讲,在目前这样一个社会深刻变迁、利益急剧分化的时代,社会各个领域、各个角落都存在着或多或少会对社会稳定具有一定负面影响的隐患。这些隐患的存在,或根源于复杂的历史原因,或根源于地方政府无能为力的体制性问题、宏观政策问题,它们需要在改革和发展的长期过程中逐步消化、解决,而不可能指望通过地方政府的努力,实现消除全部隐患的绝对稳定。但中国现有政治和行政制度框架决定了现行体制还很难形成一种有效的激励结构,去引导地方各级政府致力于实实在在地解决隐含在集体性上访、群体性事件背后的利益矛盾和民生问题,它在客观上造成了各级政府只能按照压力型体制的逻辑,以刚性的责任机制促使下级政府保持社会局势的当下稳定。由此,“信访”(特别越级上访、进京上访)数量的最小化甚至“零上访”,群体性事件的未发生,就成为社会局势稳定的基本衡量标准,至于这种表面的稳定是否掩盖了大量深层次的社会矛盾则往往被搁置不论。“上访”本来是留给弱势群体的寻求权利救济的最后一个渠道,但一旦“信访”控制作为刚性指标纳入维稳工作的考核体系,地方政府为追求不切实际的“零上访”,就不可能真正致力于解决影响地方稳定的各种社会复杂问题,而只