

社会转型期 群体性事件的

预防与处置机制研究

S HEHUI ZHUANXINGQI QUNTIXING SHIJIAN DE
YUFANG YU CHUZHIZHI JIZHI YANJIU

范铁中 著

社会转型期群体性事件的 预防与处置机制研究

范铁中 著

上海大学出版社

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

社会转型期群体性事件的预防与处置机制研究/范铁中著. —上海: 上海大学出版社, 2014. 1
ISBN 978-7-5671-1155-4

I. ①社… II. ①范… III. ①群体性—突发事件—预防—研究—中国②群体性—突发事件—处理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 304035 号

责任编辑 焦贵萍 王 聪

封面设计 倪天辰

技术编辑 金 鑫 章 斐

社会转型期群体性事件的预防与 处置机制研究

范铁中 著

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shangdapress.com> 发行热线 021-66135112)

出版人: 郭纯生

*

南京展望文化发展有限公司排版

上海上大印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

开本 890×1240 1/32 印张 7.75 字数 160 千

2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1~1100

ISBN 978-7-5671-1155-4/D·150 定价: 40.00 元

本书为 2009 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目资助
“社会转型期群体性事件的预防与处置机制研究”
(批准号: 09YJC810027)的最终研究成果

目 录

第一章 绪论	1
一、选题缘由	1
二、研究意义	3
三、研究综述	5
四、研究方法	15
第二章 群体性事件理论概述	16
一、群体性事件的概念界定	16
二、群体性事件的特点	18
三、群体性事件的类型	21
四、群体性事件治理的理论依据	23
第三章 社会转型期群体性事件的现状与趋势	37
一、群体性事件的数量和规模呈扩大趋势	37
二、群体性事件涉及领域广泛,参与主体趋于多元化	39

三、群体性事件组织化倾向趋于提高,行为方式趋于激烈	41
四、群体性事件由多种社会矛盾交织,处理难度加大	43
五、互联网络、手机短信成为群体性事件信息传递的新手段	45
第四章 社会转型期群体性事件产生的原因	48
一、社会代价支付与补偿机制缺失容易诱发群体性事件	48
二、体制转轨过程中利益结构调整容易引发群体性事件	51
三、社会资源和收入分配不公容易诱发群体性事件	53
四、社会群体利益表达机制不畅容易引发群体性事件	56
五、社会结构调整滞后于经济结构变化是社会矛盾产生的重要原因	59
六、城乡二元结构是我国社会矛盾产生的根本原因	62
第五章 社会转型期群体性事件的预防机制	66
一、有效协调社会各阶层利益关系	67
二、有效维护社会公平与正义	81

第六章 政府组织有效应对群体性事件	94
一、地方政府应对群体性事件的问题与对策	95
二、网络舆情对群体性事件的影响与控制	111
三、农村群体性事件的原因分析及处置路径	125
四、高校群体性事件的成因分析及应对机制	136
 第七章 社会组织参与群体性事件治理	 148
一、社会组织理论概述	149
二、我国社会组织的发展现状	155
三、社会组织参与群体性事件治理的现状	166
四、我国社会组织参与群体性事件治理的困境	173
五、社会组织在预防和处置群体性事件中的作用分析	179
六、我国社会组织参与群体性事件治理的具体对策	211
 第八章 结语	 227
参考文献	230
后记	239

第一章 绪论

我国现阶段正处于矛盾凸显的社会转型时期,由于原有的利益格局被打破,而新的利益均衡机制尚不健全,在经济、政治、文化和社会生活等各个领域发生深刻变化的同时,社会转型的过程中出现了某种偏差、脱节而造成的不合理的利益分化,导致各种错综复杂的社会矛盾也日益增加和激化,这些社会矛盾问题一旦遇到“导火索”,就容易爆发成较大规模的群体性事件。尤其是因土地征用、房屋拆迁、劳资纠纷、国企改革、环境污染、贫富差距、官员腐败等问题引发的群体性事件迅速增长。因此,准确分析社会转型期我国群体性事件的现状与趋势,抓住当前诱发群体性事件的主要矛盾,是预防和处置群体性事件的关键所在。

一、选题缘由

近年来,在经济发展、社会转型的同时,中国正处于人口、资源、环境、效率、公平等社会瓶颈约束的严重时期,也是容易出现经济失调、社会失序和国民心理失衡、社会伦理失范等社会现象

的关键时期。在这个时期,各种社会矛盾交织,社会冲突激化,群体性事件明显增多,规模大、对抗性强也渐渐成为新时期群体性事件的特点。“全国群体性事件在2005年一度下降,但从2006年起又开始上升,2006年全国发生各类群体性事件6万余起,2007年上升到8万余起。2008年的形势仍不容乐观,6月28日发生的贵州瓮安事件,7月3日发生的陕西府谷事件,7月16日发生的广东惠州事件,7月19日发生的云南孟连事件,是在不到1个月的时间内发生的数起重大群体性事件。”^①这些迹象都表明了民怨所处的易燃状态,既扰乱了社会秩序与社会和谐,也严重影响了政府公信力以及党的执政地位和执政能力的实现。及时预防和化解属于人民内部矛盾性质的群体性事件,是坚持科学发展观、构建和谐社会的重要内容,也是持续、健康地促进国民经济建设、社会环境改造与发展的重要环节。如何妥善解决群体性事件等社会矛盾冲突问题,不仅是我国政府所面临的巨大难题,也是学术界不断研究探讨的重要问题。党的十八大报告提出:“加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。”^②因此,在预防和处置群体性事件的过程中,不仅要发挥政府的主导作用,同时还需要社会组织的广泛参与,构建政

① 汝信、陆学艺等主编:《2009年:中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社2008年版,第10页。

② 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,人民出版社2012年版,第34页。

府与社会组织合作治理的社会管理模式。

在中国改革开放三十多年的历史演进中,中国社会历经了翻天覆地的变化。随着市场经济的日益发展,我国也从一个高度集权的总体性社会走向分化和分权的多元社会,政府职能开始全面调整。在经济保持快速增长,人民物质生活水平极大提高的同时,大量的社会组织喷涌出现。在 2008 年汶川地震和 2008 年奥运会两件世界瞩目的中国大事件中,社会组织迅速反应,与政府部门同心协力,使一个空前灾难和一个举国盛事在全社会的共同努力下得到了全世界人民的敬佩和赞许。这也使中国的社会组织走向前台,引起了社会各界的广泛关注。社会组织在某种程度上代表着公民社会的力量,中国的社会组织由此承载着推动中国社会转型的历史重任。根据公共选择理论,世界上存在着三种关键力量:国家、市场与公民社会。由此可以说,现代的中国社会是一个三位一体的社会:由各级党政机关所构成的国家体系,与由各类企业构成的市场体系,以及由各种社会组织所构成的社会体系共同组成。所以在市场失灵、政府失灵的情况下,社会组织不仅代表着经济利益、公共利益,还代表着更广泛的社会利益和社会价值。社会组织正越来越多地发挥着国家、市场和公民社会之间的纽带作用。

二、研究意义

社会转型期,社会矛盾引发的群体性事件逐年增加,日益挑战着当前中国的社会稳定。群体性事件的治理,不仅需要政府部门的化解和协调,还需要社会的自我救护,而社会的自我救护机制主

要是通过社会组织实现的。通过政府与社会组织的合作,形成群体性事件治理的社会网络,它预示着公共权力向社会的回归,并彰显着民主、公平、参与的价值。改革开放以来,以市场为导向的经济体制改革使国家与社会的同构开始走向解体。社会自主空间的扩大,公民社会逐渐发展,而作为其力量支撑的社会组织,也在迅速发展着。对于处于矛盾凸显期的中国,逐渐放权的服务型政府将社会组织引入矛盾治理机制,是具有十分重要的意义的。

中国社会组织的发展继承了马克思关于“自由人联合体”的思想。社会组织建设思想是马克思主义的重要组成部分,它是马克思国家理论的有机构成。将社会组织引入群体性事件的治理机制,是对党的群众路线的继承和发扬。社会组织来自于人民,它能发挥信息收集、沟通协商、宣传教育等功能,能搭建政府与民众对话平台,同时发挥社会监督与社会服务的功能,使群体性事件治理措施的作用得到有效发挥,并能引导民众在法治的框架内理性地解决问题。

对制度构建而言,将社会组织引入群体事件治理机制,是完善社会建设和社会管理制度框架的具体实践。党的十八大报告明确指出:“要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。”^①社会组织参与群体性事件治理推进了社会管理体制建设,促进了社会和谐稳定发展。对弱势利益群体来说,社会

① 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,人民出版社 2012 年版,第 34 页。

组织参与群体性事件治理为其提供了社会组织的资源,拓宽了利益表达的渠道,同时也增加了矛盾化解的途径,有利于促进社会公平。对社会组织自身来说,参与到群体性事件治理中能够为其提供发展自身能力、提升社会公信力的机会,有利于培育和发展中国公民社会。

三、研究综述

(一) 国内研究综述

群体性事件是当代中国社会科学界研究的热点,中国的学者在吸收国外社会运动最新理论的基础上,立足于中国的国情,运用实证调查和理论研究相结合的方式,从多个不同角度对群体性事件进行分析,涌现出了一批较有代表性的、高质量的研究成果。从已有的研究成果中可以发现,国内学术界对群体性事件的研究主要是从以下几个方面进行的:

1. 群体性事件的特点

对于群体性事件的特点,有学者总结出了群体性事件的基本特征,如《预防与处置群体性事件党政干部读本》一书认为其特征包括群体性特征、利益性特征、突发性特征、对抗性特征、危害性特征、变异性特征、扩散性特征。^① 陈月生认为群体性突发事件具有群体性、突发性、利益性、情绪性、冲突性、多变性等特征。^② 王彩元等人认为其特点有事件参与者的层次性、运动方式的互动性、

① 本书编写组:《预防与处置群体性事件党政干部读本》,人民日报出版社 2009 年版,第 1 页。

② 陈月生:《群体性突发事件与舆情》,天津社会科学院出版社 2005 年版,第 13~15 页。

实践目的的演化性、危害后果的严重性、事态发展的扩张性等。^①周忠伟认为群体性事件具有社会性、群体性、突发性、社会危害性等基本特征。^②此外,在当今社会背景下,不少学者指出群体性事件呈现出了一些新的特点。如王涛在《群体性事件的预防与处置》中认为这些新特点包括:第一,群体的扩张性增强;第二,利益趋同性加大;第三,具有明显情绪对立;第四,冲击性较强;第五,多种问题同时爆发;第六,相同利益诉求事件反复出现;第七,矛盾的转化趋势加剧。又如中国行政管理学会课题组在《中国群体性突发事件成因及对策》中认为其新特点有:利益的主导性、诱因上的多样性、参与主体的多元性、行为上的偏激性、影响的冲击性、处置的艰巨性。再如胡国亚等人在《当前我国群体性事件的成因分析及治理对策》中指出其新特点是:第一,无直接利益者渐成主角;第二,强对抗性与高破坏性;第三,网络手机渐成“第二战场”;第四,事件日趋复杂化,处理难度升级;第五,组织化倾向愈加明显。从上述的列举可以看出,各个学者的观点大同小异,基本涵盖群体性事件各种特性,使我们对群体性事件概念有了更深的理解。

2. 群体性事件的分类

群体性事件的分类,一直是学术界一个核心的研究话题,很多学者也做了有价值的工作。王来华、陈月生提出了从“参与主体”、“事件本身是否带政治性质”、“事件的规模大小”三个维度对群体

① 王彩元等:《群体性治安事件紧急处置要领》,中国人民公安大学出版社2003年版,第13~15页。

② 周忠伟:《群体性事件及处置》,江西人民出版社2006年版,第8~10页。

性事件进行划分。^① 这是一个相对简单的做法,但它并没有满足科学分类的两大原则之一即互斥性。王赐江则将群体性事件划分为基于利益表达、基于不满宣泄、基于价值追求的三类群体性事件。^② 于建嵘的研究比较全面和深入,具有代表性。他将目前中国发生的群体性事件划分为四类,分别是维权抗争、社会纠纷、有组织犯罪和社会泄愤事件。其分类依据是目的、特征和行动指向,将已有研究对群体性事件的定义、爆发形式和数量、产生原因、发展阶段等都进行了极有价值的研究。^③ 刘能在《群体性事件:分类框架及其分析潜力》一文中,将群体性事件分为七大类:直接利益相关的原生型集体维权抗争、无直接利益相关的群体泄愤事件、地方政治生态恶化诱致的突发群体事件、集体紧急避险行为和灾难应对行为、行业集体行动和工业集体行动涉及行业共同利益群体的维权、工具性处理“死亡因素”引发的群体性事件、意识形态或政治动机驱动的群体性事件、网络场域中内生的群体性事件。^④ 笔者认为刘能教授的分类框架相应地满足了科学分类的互斥性原则,提供了一个全新的角度,一个更为细致的分类框架。

根据上述的梳理,可以发现多数学者基本上都围绕以下几个标准对群体性事件进行了大同小异的划分:其一,根据性质的不同将之分为经济性事件、政治性事件、社会性事件和涉外性事

① 王来华、陈月生:《论群体性突发事件的基本含义、特征和类型》,《理论与现代化》2006年第5期。

② 王赐江:《群体性事件的类型化及发展趋向》,《长江论坛》2010年第4期。

③ 于建嵘:《当前我国群体性事件的主要类型及其基本特征》,《中国政法大学学报》2009年第6期。

④ 肖唐镖主编:《群体性事件研究》,学林出版社2011年版,第7页。

件;其二,按照发生场所、地区不同将之分为单位内部的事件、公共场所的事件、重要地区的事件和农村地区的事件;其三,依据发生规模的不同将之分为小规模事件和大规模事件;其四,根据危害后果的不同将之分为一般事件和重大事件;其五,按照准备情况的不同将之分为预谋性事件和偶发性事件;其六,依据表现形式的不同将之分为暴力型事件和非暴力型事件;等等。

3. 群体性事件的成因

群体性事件的成因是学者研究的重点。何显明指出,从近些年来发生的一系列社会群体性事件的诱因来看,其中绝大部分属于因利益冲突引发的维权性群体事件。但他同时指出也有因社会心理失衡发生的社会泄愤事件。^① 郭晓飞从社会心理学的角度分析了原因,具体有利益诉求渠道不畅导致的消极情绪、压抑的消极情绪累积造成的宣泄心理、意图扩大事态和社会影响的破坏心理、主体意识迷失的从众心理、责任分散的去个性化行为倾向,这些原因都可能导致群体性事件的爆发。有些原因明显是非理性的、个性化的。^② 中国人民大学课题组对群体性事件的原因进行了非常有代表性的总结,在研究报告中指出了我国群体性事件爆发的四个原因,分别是社会控制机制减弱、阶层冲突加剧、政府应对机制滞后、信息传播高度发达等。^③ 胡洪彬

① 何显明:《群体性事件的发生机理及其应急处置》,学林出版社2010年版,第4页。

② 郭晓飞:《基于社会心理学视角的群体性事件剖析》,《绍兴文理学院学报(社科版)》2009年第2期。

③ 郑杭生主编:《中国人民大学中国社会发展报告2010:走向更加合理的社会》,中国人民大学出版社2010年版,第180~192页。

则从社会资本这个角度分析了原因。他认为社会信任的不足是导致群体性事件产生的重大诱因。政府的自利性和权力腐败导致人民对其信任的缺失,社会系统内部的信任不足,而中国人的信任更多地存在于血缘、宗族之间,不是人与人之间的普遍信任。^①

根据学者们对群体性事件成因的分析,我们可以归纳出目前在这个问题上的一些主要观点,即群体性事件的成因大体包含如下几点:经济原因,比如利益矛盾或受损;政治原因,比如官僚腐败与执法不当;社会原因,比如不同社会群体间的矛盾;文化原因,比如不同文化之间的冲突;心理原因,比如相对剥夺感与“仇富心理”;体制机制原因,比如利益诉求渠道不畅;政府原因,比如政府治理能力缺失;时代原因,比如社会转型期这个大背景所致;等等。学者们的观点对我们进一步研究群体性事件的成因具有重要价值。

笔者认为,群体性事件发生的原因归根结底是因为利益不均衡。由于经济发展引起社会结构分化,进而使得利益群体分化。不同的利益群体所拥有的社会资源不同,这样就引起利益分配的不均衡,从而引发冲突。

4. 群体性事件的对策

群体性事件对策问题是学者们研究的重中之重,一般而言,学者们会从预防性机制与处置性对策两个方面展开研究与分析。这方面的研究也出现了不少学术成果。比如,《预防与处置群体性事件党政干部读本》一书便从预防与处置两个层面探讨

① 胡洪彬:《社会资本与群体性事件的有效治理》,《中共杭州市委党校学报》2009年第6期。

群体性事件的应对机制。其中预防机制包括科学决策机制、法律运行机制、社会预警机制、利益表达机制、事前矛盾化解机制、社会自治机制、社会保障机制和责任追究机制；处置机制包括应急预案机制、快速反应机制、协商对话机制、现场处置机制、信息发布机制和善后处理机制。陈振明教授领衔的课题组在《群体性事件的成因与对策研究》中提出构建三种应对机制：一是事前预防机制，包含利益导向机制和利益诉求机制；二是事中处置机制，包含利益分配机制和利益调节机制；三是事后补偿机制，包含利益约束机制和利益补偿机制。^① 清华大学课题组的《以利益表达制度化实现长治久安》一文，主要是从制度建设的角度探讨应对策略。具体包含六个方面，如“信息获取机制、利益凝聚机制、诉求表达机制、施加压力机制、利益协商机制、调解与仲裁机制，并指出应防止用运动式治理方式替代正规的制度化建设。”^② 陈月生在《群体性突发事件与舆情》中指出，群体性事件的预防措施应当包括：一是要重视和把握利益关系和利益矛盾；二是要全面深入了解舆情信息；三是要制定预防措施；四是要实施监督决策。^③ 《中国人民大学中国社会发展研究报告 2010》一书中指出通过构建四种机制来应对群体性事件。一是预警机制，以求事发前的早期预警；二是反馈机制，相关的管理部门对事件的反应要及时、迅速，以防事态出现扩大化；三是处理机制，特别是对

① 课题组：《群体性事件的成因与对策研究》，《东南学术》2010年第5期。

② 清华课题组：《以利益表达制度化实现长治久安》，《学习月刊》2010年第23期。

③ 陈月生：《群体性突发事件与舆情》，天津社会科学出版社2005年版，第128~133页。