

公众参与视域下群体性事件的治理策略

郭 贇

随着改革开放的不断深化与发展,伴之而来的不仅有经济的增长、政治的民主、制度的完善与文化的嬗变,而且也将社会置于一个深刻的转型期,社会转型必然带来社会利益的重新分配、社会阶层结构的调整和权力的转移,从而引发一系列的矛盾和问题。当中以群体性事件最为凸显。所谓的群体性事件,是指发生在个人、群体间的一种失衡、冲突、对抗、失范及磨擦现象,主要指由社会群体性矛盾引发的、具有社会风险的、对社会秩序有一定破坏力的现象或事件。近年来这一类事件的发生呈现出社会矛盾网络化、网络舆论政治化、个别问题社会化、对抗程度暴力化等特征,在应对中稍有不慎就有可能酿成流血事件。因此,在这一严峻的形式下,有必要认清群体性突发事件发生的背后的深层次原因。

一、群体性突发事件发生的机理阐述

1. 利益诉求表达和调节机制不健全

亨廷顿在其《变动社会中的政治秩序》指出,如果制度化的速度赶不上社会变迁的速度,就很容易产生社会运动和革命。转型期社会利益的不断分化,致使民众的利益多元化,当前我国民众利益诉求表达机制建设远远滞后于民众多样化的利益诉求,在遇到问题时,他们越来越多地诉诸于突出信访和群体性事件等过激的方式来反映他们的利益诉求。与此同时,许多利益纠纷原本可以在萌芽状态下通过利益协调或者

纠纷调节机制得以有效的解决,但由于利益纠纷调节机制的不完善,使其不断地积累放大,特别是随着互联网的迅猛发展,“互联网已成为思想文化信息的集散地和社会舆论的放大器”,其所呈现出“一呼百万应”的强大社会动员呼吁能力,更是将这种利益诉求不断的强化。突发和多发的网络群体性事件正是利益诉求表达和调解机制不健全的直接反应。

2. 政府管理上的缺位与错位

群体性事件的发生与利益的深刻调整分配有关,但政府管理上的缺位与错位也是导致群体性事件发生的一个重要原因。在面对民众的利益冲突矛盾时,政府组织特别是与民众利益直接相联系的基层政府组织,表现出了体制性迟钝,仍偏好于传统的强制命令、开会等候、请示报告等方式,未能从根本上化解民众矛盾冲突。这种矛盾冲突常常会藉由某个个别事件被放大和点燃,导致群体性事件的发生。在信息的传播与反馈方面,政府组织作为权威发布者,未能做到信息的及时发布与反馈,某些地方政府为了逃避责任或控制负面影响,企图把事件控制在一定的范围内,有意加强对信息的封锁。而这样的做法在信息化时代则有害无利,最终酿成的结果是在互联网和手机短信等新兴媒体对信息传播的放大和扭曲效应下,不断地促成对抗情绪的升级和谣言四起。

3. 公众认识的偏差

公众自身在心理上和思想上的认识偏差也会导致群体性突发事件的发生,这一点主要体现在已经发生的群体性事件中,大多数参与者并非是直接利益相关者,其心理主要表现为如下几个方面:其一,借机泄愤心理;其二,反叛心理;其三,表现欲和英雄情结;其四,盲目从众心理。在任何一种心理表现的影响下,当个体意识到自己与群体的行为、规范、价值之间存在不一致时,迫于群体无形的压力,就会产生从众情境,从而沦为群体一员,“群体成员越无个性特征,作为个人的差异性越小,自我特征的感觉也就越小,他们的行为方式就越无负责性”。而这种无负责性可能会使长期累积的社会矛盾会偶然的、简单的事件诱发为群体性突发事件。

此外,受计划经济体制下传统的思想观念的影响,部分民众单纯地、感性的认为只要通过“闹”来对政府施压,就可以实现和维护自身的利益,再加上自身对法制观念的淡薄,“人多势众”、“法不责众”等错误思想观念促使他们做出轻率的从众、聚众,用群体性事件来放大自己利益诉求的声音。

从以上的分析中我们可以看出,群体性事件的发生有着多层次的原因,要从根本上缓和与化解这一社会矛盾,应避免以强制或刚性的方式去处置已发生的事件,还应超越就事论事的简单处置,更加注重“日常释放机制”不断完善,使社会生活中因各种摩擦而积蓄的能量通过和平、有序、理性的方式得以释放。公众参与治理模式正是这一“日常释放机制”的基础。

二、公众参与对当前社会管理的价值分析

公众参与是一个外延比政治参与更广的概念。公众包括公民个体与群体性组织,参与的领域宏观而言即是公共决策与公共治理。它所强调的核心,在于通过强化公众知情权、表达权、参与权、监督权的制度保障,通过建立日常化的、有序的程序,使公众的利益诉求、公众的意见、公众的不满得以经常性的表达和释放,从而从源头上保障一种稳定的、和平的社会讨论和社会交涉模式。它能增进政府合法性、促进政府管理效能的提升,增强社会和谐。

1 增进政府合法性

政府合法性是在政府权力主体和客体的相互影响和作用下形成的,它的提升有赖于各种利益主体的公平有效的参与和合作,对于处于转型过程中的社会

来说,民众与政府之间的互信和合作则是公共治理的关键性资源。公众参与是实现各种利益充分表达、进行富有意义的交流以及协商妥协的制度过程,其合法化机制的核心是平等而理性的协商。所以,公众参与不是影响效率和政绩的一道阻碍,反而能大大改善政府治理失灵和决策有限理性的状况,一方面通过公众参与来影响公共政策和公共生活,迫使政府的相关政策更加符合公众的利益诉求,另一方面,公众的参与使得政府的治理与决策是以社会的广泛认可和接受为基础的,其价值旨归直指“以民为本、执政为民”的执政理念。

2.提升社会管理能力

公众参与不仅是提高政府合法性的途径,也是提升社会管理能力、实现政府善治的途径。从当前不断涌现的房屋拆迁、土地征用、劳资矛盾和罢工抗议等社会矛盾和群体性事件来看,政府在处理这些社会问题时常常诉诸于“灭火器”式的强制压服民众,平息事态,而不是从源头上加强公众的参与,有效和有序的公众参与不仅可以增强官员的回应性,而且可以提升政府的服务的绩效,促进政府管理效能的提升,其根本原因在于公民参与“提升了单个公民的‘属于’他们自己的社会的归属感。……更重要的是参与过程本身的经历,以及参与过程所导致的复杂结果,不管是对于个人还是对于整个政治体系,这种参与经历使个人和他所在的社会连接起来,使得社会成为一个真正的共同体”。此外,公共权力的行使如果没有相对人的参与,极易造成公共权力的异化和腐败,公众对公共生活的积极参与能实现对公权力的有效监督和制衡,促进公权力的合理正当行使,增进公共利益,从而也提升了政府的管理能力。

三、公众参与式治理模式路径选择

1.完善机制建设

第一,完善政府信息公开与发布机制。有效的、有意义的参与以充分的、及时的信息披露为前提,全面、客观、及时、良性的信息传播与反馈既能夯实政府的合法性又能正确引导公众有序参与、防止群体性事件的发生。现实的行政过程中,存在着严重的“信息不对称”,即行政主体与客体以及公众的之间存在信息不对称;不同利益主体之间也存在着信息的不对称,因此,需要通过完善政府信息公开和发布机制来改变信

息配置的不均衡状态。政府可以尝试建立权威、可靠的信息发布平台,及时地发布某一事件的更新信息,占领舆论的制高点,让公众了解真相,消除疑虑,与此同时对信息披露后出现的质疑、恐慌和新的谣言以及社会普遍关切的问题进行积极的回应。此外,政府还必须加强与媒体的沟通、协调与合作,充分肯定媒体在引导公众有序参与方面的工具性价值,创造公正的报道环境,实现二者的双向互动与交流。

第二,完善利益协商表达机制。相关利益方的利益协商表达机制是公众参与制度的重要形式,是解决社会问题和社会矛盾纠纷的重要机制,也是保证改革决策正确性的有效方法。利益商表达机制的完善有赖于以下三个条件的满足:一是均衡的利益代表。整个协商过程的参与者必须包括利害相关人,甚至是利益的对立人;二是平等有效的协商。保障参与者参与协商过程在法律上地位的平等,进行理性的协商,建立起预防和抑制暗箱操作、强迫等行为的有效机制;三是理性与负责任的选择。参与者进行协商表达后,决定者应当在适当考虑各种利益诉求的基础上,做出负责任的选择,并说明理由。

2. 加强政府自身建设

在预防和处置群体性事件中,政府的作用是主导性的,因此,加强政府自身建设成了有效预防和应对群体性事件的保证。

第一,行政组织结构扁平化。互联网信息和通信技术的运用改造了传统政府的纵向流通模式,打破了原有部门之间的物理界限,人们信息的收集、整理和传递的能力大大提高,中间管理层的大量存在严重阻碍了信息的上情下达和下情上达,特别对于紧急事件的处理由于中间管理层的缓慢报告传递使得事件进一步升级,错过了在第一时间来应对,因此扁平型组织结构将更有利于对迅速变化的环境做出及时而有效的反应。

第二,提升公务员的队伍的素质。在公务员队伍的建设方面,我们应该致力于建立一支对民众的各方面的利益诉求、各方面的意见表达有着积极敏感性回应的队伍。作为高级公务员的政府领导应转变那种以层级节制为基础的控制型领导方式,重视政府与社会的共治、对话、协商,以一种更加民主的领导方式进行政府治理,共享权力。政府公务人员作为人民的代理

人,受雇于人民,代表公共利益、执行和管理公共事务,这种“代表性公民”角色要求公务员倾听公民的声音并对其话语作出回应。正如张康之教授指出:“公务员是一个独特职业群体,拥有公共权力,有特殊的职业道德,必须‘建立对公共权力公共性的信仰’”。

第三,加强政府电子政务建设。信息时代要求政府工作高效、公正透明,政府要主动契合信息化要求,利用互联网认真做好政府信息电子布告,加快推进政务门户网站和网上办事大厅建设,积极依托政务论坛、微博博客等互动载体,创新实践网上问政、网上行政和网上评政,切实增强决策透明度和公众参与化。

3. 推动公民社会发展

在当前社会结构和利益群体分化凸显的社会中,民众利益诉求的实现和意见的表达决不能单纯依靠政府,应该促进公民社会的发展,公民社会的发展能为公众参与提供基础性的平台与路径,反之,公民社会发育的滞后将导致公民利益表达的离散化与对公权力监督的弱化,公众参与的价值也将陷入形式主义的假性参与。推动公民社会的发展,应该做到正确引导、合理规范,营造一个有利于公民社会健康成长的制度环境,加紧修订和完善关于民间组织的法律法规,使其地位合法化,要处理好政府、市场和社会的关系,政府不是全能政府而是有限政府,应当归还把原属于市场和社会的权力,作为公民社会的个体应发挥自治精神,推动公民社会的成熟发展。

4. 增强公民主体意识与能力

在社会主义现代化建设的今天,传统封建主义政治文化经过长期积淀所形成的道德伦理观念、思维模式和文化心理机构仍不可避免地影响着人们的思想、行为和价值取向,导致了公民主体意识的淡薄,“从长远来说,民主的安全与稳定,归根结底要依靠公民们自己有参与的内在愿望,而不能依靠任何外在的要求”。因此,有必要在全社会培育自由平等、民主法治、公平正义的社会主义公民文化和公民精神,促进公民主体意识的觉醒,增强公民的责任感,健全公民人格,以主人翁的态度积极参与到公共事务中。再者增强公民主体自身信息分辨和分析能力,克服从众心理,强化法律观念和法律知识,用理性的思维审视群体性事件。□

(作者单位:福建师范大学)