

从群体性事件到群体性行动

——认知理念转换与治理路径重塑

金太军，沈承诚

(苏州大学 政治与公共管理学院，江苏苏州 215123)

【摘要】改革开放以来，整体化利益结构逐步解体，利益多元与利益分化成为现实。利益表达成为公民维护自身利益的主体工具。然而，制度化利益表达渠道的狭窄与低效使部分公民群体的正当利益诉求无法得到回应与弥补，演化为制度外基于利益诉求的群体性行动。政府如果放大或仅聚集于制度外群体性行动不当行动方式，必然会形成对群体性行动的消极与负面的认知，进而形成与理念认知一致的“防控——应对”模式。这种模式由于背离了群体性行动的衍生逻辑，用“现象来解释现象”，必然陷入“越维越稳”的“怪圈”之中。要破解这一“怪圈”，就必须首先在认知理念层面实现从负面的“事件”到中性的“行动”的转型。认知转换必然也会带来治理方式的重塑，拓展与引导是新治理模式的核心元素。拓展包括利益表达和获取渠道的拓展，而实现群体性行动的有序与理性则是引导一词的要义所在。

【关键词】群体性行动；利益；表达；模式

【中图分类号】D60

【文献标识码】A

【文章编号】1008-9314(2012)01-0023-06

一、问题的提出及立论

改革开放以来，经济领域的深度体制改革实现经济领域诸多生产元素的重新组合，释放空前巨大的发展动能，带来了急剧增长的物质财富。然而，公民社

会的阙如和政治体制改革的滞后使物质财富的分配呈现不均衡特征，且这种特征处于持续强化状态。伴随物质财富分配的持续不均衡，社会阶层间的利益分化加剧，在现在制度体系无法提供有效利益表达与回应结果的条件下，群体性或者集体行动方式成为弱势群体利益表达与利益获取的重要工具。然而，政府却以

【收稿日期】2011-11-24

【基金项目】国家社会科学基金重大课题“应对重大突发公共事件的政府协调研究”(08&ZD010)、国家社会科学基金青年项目“经济性特区治理体制变革与地方政府核心行动者研究”(11CZZ038)、江苏高校优势学科建设工程资助项目(PAPD)“地方政府与社会管理”中间成果

【作者简介】金太军(1963-),男,安徽全椒人,苏州大学政治与公共管理学院院长、教授、博导,研究方向:当代中国政府与政治、地方政府与区域治理。沈承诚(1981-),男,江苏淮安人,苏州大学政治与公共管理学院讲师,政治学理论在读博士,研究方向:地方政府治理。

传统管制思维加以审视与应对: 在性质上将其定义为带有违法性和危害性特征的群体性“事件”^①; 在应对中强调通过纵向责任分包实现有效预防与控制。政府上述的思维理念与行为路径违背了群体性“事件”的衍生机理, 陷入了治理高成本与低效能孪生的窘境。鉴于此, 应实现从群体性事件到群体性行动的认知理念转换, 并相应进行治理模式的重塑。从利益分化、利益交换的现实要求与民主政治条件下正当利益诉求两个角度, 论证认知理念转换的合理性。在认知理念转换的基础上, 相应提出从“防控——应对”到“拓展——引导”的治理模式的重塑。

二、认知理念转换:

从负面的“事件”到“中性”的行动

从当前中国社会矛盾与冲突呈现出复杂表征入手, 学界逐步形成了、“集体抗争”、“维权行动”、“社会运动”、“集体行动”、“群体性事件”等一系列概念, 这些概念在某种程度上构成解释中国社会矛盾与冲突的概念库。不同学者基于不同学科及不同个案抽取利己的解释信息, 并同时强调自己概念选取的独特性与合理性。事实上, 这些概念的侧重点存在明显区分: (1) 集体抗争强调集体行动的被动反应特性, 而事实上, 诸多群体性事件是主动的利益诉求表达; (2) 维权行动强调集体行动的目标导向, 而事实上, 有些群体性事件参与者缺乏明确目标导向; (3) 社会冲突概念过于宽泛, 不能细致反映群体性事件的复杂特征与个案性; (4) 集体行动 (collective action) 是指代各种形式的由一定群体参与的社会冲突的共同属性^[1]。集体行动概念在一定程度上较好表达了社会矛盾与冲突的外在表征, 但由于“集体”概念的使用过于宽泛, 也存在一定的准确指代困境; (5) “群体性事件”概念一开始并不是以一个学术化的语言进入学术的研究视野的^[2]。“无论是哪种类型的群体性事件, 大多数研究者在界定其含义时, 都强调了该事件的群体性、违法性和对社会的危害性特征”^[3]。这与《公安机关处置群体性治安事件规定》关于群体性治安事件界定^②是契合的。

从现实诸多“群体性事件”的共同表征看, 暴力方式仅仅是个案, 和平请愿方式成为主流。群体性

事件参与者一般是在正当利益诉求无法得到相关主体回应与满足条件才诉诸行动的, 行动本身并不具备政治对抗意味, 那么“群体性事件”与“集体暴力抗争”就有着本质不同, 后者强调利益表达方式的暴力化。因此, 目前政府及部分学者普遍形成的对群体性事件破坏性的“负面”认知违背了群体性事件衍生的内在机理, 也脱离了群体性事件的外在表征。因此, 应实现对群体性事件这一概念的修正, 即用“中性”的群体性行动代替“负面”的群体性事件。群体性行动强调一定群体参与的, 以和平请愿方式表达正当利益诉求的集体行动。这一概念是以群体性参与、和平性表达、正当性标的为三大特征的集体行动, 是对上述概念库的有益补充, 也在很大程度上契合现阶段我国“群体性事件”的衍生机理与外在表征。从群体性事件到群体性行动的认知转换, 有助于我们重新审视并修正群体性事件的“先天“负面”性质。

(一) 认知理念转换的合理性之一: 利益分化与利益交换的现实要求

改革开放以来, 政府自上而下的纵向分权及自内而外的向市场和社会放权, 既使地方政府、市场主体和社会公众获得了正当追求利益的权利和空间, 又使计划经济时代整个社会的“集体性”利益结构迅速解体, 多元主体利益结构得以塑造。既然利益分化已成事实, 那么就必须构建致力于维护社会和谐的利益交换规则, 即通过自愿性 (市场经济) 和强制性 (法治、政治程序和政治规则) 的利益交换规则打破利益分化可能引发的阶层固化和对立现象, 实现上下阶层间的顺畅流动。

另外, 利益表达主体的不同阶层身份及采用的多元利益表达均不能否定利益本身与利益诉求的正当性和合法性。这种利益本身与利益诉求的正当性和合法性如果无法得到有效回应与供给, 必然会以易引起相关主体回应与供给的集体性方式进行。事实上, 利益主体的利益诉求能否得到回应与供给与利益主体自身

① 下文将专门阐述群体性事件及与此相关的概念。

② 该规定认为群体性治安事件“是指聚众共同实施的违反国家法律、法规、规章, 扰乱社会秩序, 危害公共安全, 侵犯公民人身安全和公私财产安全的行为”。

所处阶层及拥有的“话语权”大小有关。强势群体相比弱势群体拥有巨大的体制内外的话语权力,其利益诉求不仅容易得到回应,且这种利益诉求往往被放大,过度回应与供给。而弱势群体掌握的话语资源极为有限,在制度化利益表达渠道狭窄与低效的情况下,往往处于相对被剥夺地位,其利益诉求无法有效进行政治系统,进而无法折射于政策层面,实现分配正义。因此,对弱势群体而言,在利益诉求无法得到回应与供给时,个体以极端方式(跳楼要薪、下跪、敏感地点与时间鸣冤)放大利益受损感受,吸引媒体及其他公众眼球,进而引发政府及相关部门干预是其理性选择。另外,基于相同或类似利益诉求,以群体性行动方式进行街头政治,实现其利益诉求。从上述意义上看群体性行动不仅是弱势群体的权利救济形式,更是必须具备的生存手段之一。因此,政府应该对弱势群体的群体性行动的正当性和合理性有充分的认知与认可,而非放大此类事件的社会影响,将行动结果定位为“破坏安定团结的大好局面”,将参与者定义为“不明真相的群众”、“一小撮”、“刁民”,等等。

(二) 认知理念转换的合理性之二: 民主政治条件下的利益诉求方式

民主政治的内核在于公众拥有至高无上的权力,公众可根据自己意愿选举出代表自身利益的立法机关、行政机关和司法机关,而立法机关、行政机关和司法机关也应以公众的利益为根本价值取向,要维护自身的意愿和利益,公众又需对由自己选出的立法机关、行政机关和司法机关进行必要的监督,且公众拥有无可争议的监督权力^[4]。民主政治条件下,群体性行动就是公民维护自身利益,对相关权力部门进行监督的合理且合法的手段之一。而且,这种群体性行动从另一侧面表明现行政治体制的合法性,因为只有公民对于与自己处于同一政治体制框架下的权力部门存在基本的依赖,对权力部门通过相关政治程序回应并满足自身的利益诉求有足够的信心,才会采取群体性行动的利益诉求方式。否则,要么处于极端冷漠状况下的“政治冷漠”;要么进行个体式的破坏性“泄愤”行为或者以推翻现存政治秩序为目标的革命。

不可否认,良好的政治程序应拥有较强的校正社会正义偏离的功能。公民通过政治程序框架内的群体

性行动提出修正现行政治程序的不当之处时,政治程序本身理应做出回应,这种回应的效能也是决定政治程序存续与否的关键因素。另外,从改革开放的基本策略机制看,我国改革目标不是事先设定而是意识模糊下的摸索,地方政府是创新主体,中央依据创新绩效进行选择控制。因此,“试验是基于中央选择性控制的。中央对怎么改革并不预先设定一个原则和目标,而是通过对试验的不确定态度,实现对地方的选择性控制”^[5]。从维持政治程序合法性视角看,面对伴随改革开放而至的复杂制度创新与不确定的制度实施效能,中央政府理性选择是让地方政府成为制度创新和实施主体,同时也是制度失效的责任主体,将自己置于观察者、评判者和校正者角色,以期避免利益受损群体进行自下而上的体制反思与整体性否定的可能。可以发现,在约大多数群体性行动中,公民对中央政府的高度信任与对地方政府官员及部门的高度不信任形成了巨大的反差,正是上述改革开放策略的效能。

从西方发达国家民主政治运行过程看,基于不同利益诉求的游行与请愿活动几乎是日日发生。难道是西方发达国家的政治体制丧失的合法性,面临政治体制系统改革或者说达到国家分崩离析的程度。事实并非如此,正是这种和平、理性的群体性行动及相应制度安排给予了西方发展国家政治程序的巨大张力,不仅不会发生大的社会冲突与秩序崩解,反而会因为群体性行动形成的“减压”、“减怨”功能,将可能的冲突与分裂通过制度程序变革得到化解。相反,以高度社会控制替代社会自治,通过多种手段甚至是专政手段预防并控制公民的群体性行动,必然累积本可在适当地点与时点化解的社会冲突,进而导致治理成本与治理困境的螺旋式增长。

三、治理路径的重塑:

从“防控——应对”治理模式到 “拓展——引导”治理模式

放大和聚群体性行动的某些不当行动方式和破坏结果必然导致政府以预防与控制为治理主线,形成应对群体性行动的基本模式。显然,这种“防控——应对”模式难以匹配群体性行动的内在逻辑,政府群体

性行动治理必将陷入进退维谷的两难窘境。“拓展——引导”模式契合配群体性行动的内在逻辑,能有效破解政府进退维谷的两难窘境。

(一)“防控——应对”治理模式难以有效匹配群体性行动的内在逻辑,政府陷入进退维谷的两难窘境

群体性行动的内在逻辑在于正当的利益表达,而政府缺乏对“群体性行动”这一内在逻辑的准确把握,仅放大与聚集于其外部特征,形成了进退维谷的两难窘境。

(1)“运动促平安”,治理效能堪忧。在以和谐为目标的 中国政治生态中,“不稳定”极易触发各级政府的敏感“政治神经”,伴随“零指标”和“一票否决”等制度的实施,地方政府以“维稳办”、“综治办”等组织机构,对“敏感时点”或者说“敏感事件”,进行系统内外的组织化动员和分工,形成多部门、多人员参与的“稳维”运动。

(2)“花钱买平安”,“糖果效应”显现。面对频繁发生且大多与物质利益诉求密切相关的群体性行动,地方政府在财政预算科目中增列“维稳基金”支出,妄图“花钱买平安”,对群体性行动参与者急迫的现实利益诉求或者说现实的生活困境进行权宜性补偿或者说安抚。

(3)“强控保平安”,激化对立局面。面对群体性行动时,政府行政不作为和行政乱作为交替出现。这里的行政乱作为集中表现在政府将警力投放至群体性行动的发生一线以群体性社会治安问题的处理方式应对群体性行动。这就使原本寄希望与政府对话、沟通的群体性行动参与者情绪失控,行为偏激。

上述三种“平安”实现方式看似侧重点不同,结果却惊人相似。无论是运动式治理方式,还是花钱买平安的权宜性治理方式,再或是强调强控的治理手段,均无法从根本上化解群体性行动产生的根源,事实均造成了群体性行动生成因素的累积,从而为群体性行动的再次发生埋下伏笔。

(二)“拓展——引导”治理模式契合配群体性行动的内在逻辑,破解进退维谷的两难窘境

“拓展——引导”治理模式有效匹配群体性行动的内在逻辑,从利益表达与利益获取渠道的双重拓展,配之以制度引导、组织引导和人本引导,既实现对群

体性行动产生根源的逐步化解,又实现对群体性行动有序和理性的规引,从根本上破解了政府进退维谷的两难窘境。

1. 拓展:利益表达渠道与利益获取渠道

利益表达强调利益主体诉求利益的过程性或者说动态性,而利益获取则强调利益主体诉求的结果性。拓展利益表达渠道,致力于增强利益主体利益表达的效率。拓展利益获取渠道,致力于保障利益主体利益表达的效果。

(1)利益表达渠道拓展。利益表达渠道是利益主体通过利益诉求作用于行为客体的中介,利益表达渠道是否畅通与高效直接关系利益主体利益诉求行为的效率,进而影响利益主体的利益诉求结果。从公共政策制定视角看,政府对通过现存利益表达渠道进行入的各种利益诉求信号进行汇总和梳理,并依此进行公共需求信号到公共政策的转换。这既是公共政策生成逻辑的体现,更是民主政治的必然要求。然而,从现存的利益表达渠道的效能看,问题不容忽视,急待提升。提升传统利益表达渠道效能,拓展新的利益表达渠道,是基本应对路径。具体来说:

①群众信访制度的利益表达渠道。通过政府体制的相适转变和职能配置的调整,突出信访工作在政府工作序列中的基础性地位,将被动接受公民利益表达转变为主动寻求公民利益信号,鼓励公民利益表达,实现对社会稳定因素或者说弱势群体利益诉求找寻与覆盖的主动性和全面性,从而有效提升信访制度效能,化解群体性行动产生根源。

②人民代表大会的利益表达渠道。以人大代表的选举程序改革与人大代表的职业化为基本路径,实现自下而上的权力授予与监督机制,促成并提升人大代表的代表性,进而提升人民代表大会制度的利益表达效能。

③执政党的利益表达渠道。中国共产党拥有金字塔式的遍布全社会的组织网络及高达 8000 多万成员的优势条件,所以能较好实现对民众利益诉求的表达与综合,但也应通过相关制度优化进一步提升效能。譬如,通过相关制度建构激发基层党组织、党代表和个体党员深入基层,关注民众切身利益诉求的积极性,自下而上,由点带面地提升执政党的利益表达与利益综合功能。

④拓展新的利益表达渠道。伴随民主政治的发展,

以现代信息技术为基础的大众传媒与网络逐步成为公民进行利益表达的重要手段。而要提升大众传媒利益表达的功能,就必须强化大众传媒的“独立性”。另外,健康网络文化的培育与网民素质提升也是提升网络利益表达功能为主要出路。

(2) 利益获取渠道拓展。利益获取渠道是通过多种政策措施创新与实施,实现对公民利益表达的回应,致力于最大可能地满足公民的利益诉求。利益获取渠道拓展包括公共服务型财政体制建立、社会福利制度完善和社会慈善事业发展三个方面:

①强调以财政体制转型为框架,普遍性提升社会整体的公共服务水平,满足公民不断增长的公共产品需求。我国虽在和谐社会与服务型政府构建目标指引下,提出了实现财政体制从经济建设型向公共服务型转变的口号,但转变速度与力度均有待提高。社会福利制度的完善提升了弱势群体的福利水平,最大可能满足了其基本的利益诉求。社会慈善事业发展强调以培育全社会特别是富裕阶层的慈善文化为先导,实现阶层自上而下的利益流动,化解阶层对立。

②强调以社会福利制度完善为主导,针对性提升社会弱势群体的福利水平,满足其基本利益诉求。从社会福利制度的内容看,社会福利制度与公民特别是弱势群体利益密切相关,其制度完善程度与实际运作效能直接关系弱势群体的利益获取状况。在片面强调竞争与淘汰的市场机制条件下,社会福利制度不可或缺,成为维护社会稳定的“安全阀”。

③以培育全社会,特别是富裕阶层的慈善文化为主线,实现阶层间的利益流动,化解利益分化引发的阶层对立。在群体性行动频繁发生的现实背景下,如果我们单纯从现实个案中的具体利益诉求角度探讨并归纳群体性行动的产生根源与表征,往往就会忽视群体性行动生成的心理因素,即弱势群体有感于与富裕阶层的财富差距而形成的相对被剥夺感。以培育全社会特别是富裕阶层的慈善文化为主线,实现利益在阶层之间的流动,既有利于化解基于现实利益视角形成的群体性行动,又有利于实现阶层和谐,化解“仇富”心理,维护社会稳定。

2. 引导: 法治、组织和人本

利益表达与利益获取渠道的拓展并不能完全杜绝群体性行动的发生。毕竟,政府在现存制度体系和资

源条件下无法完全实现群体间和个体的利益均衡,也无法完全化解与利益相关其他动因。对现实存在或者说目前无法化解而必将发生的群体性行动,要以引导为理念与行为依归,将群体性行动规引到合法、有序和理性的轨道上来。

(1) 法治引导。既然群体性行动是民主政治体制下,公民正当的利益表达方式之一。那么,政府面对群体性行动“如临大敌”就不合理,“围追堵截”就不合法;而群体性行动参与者也应遵循相关法律法规,在特定时间、地点,用特定方式表达自身的利益诉求,超出规定时间和地域,以“打、砸、抢”的破坏方式进行的利益表达都不合法,理应受到相应法律制裁。可从群体性行动生成的逻辑过程探讨法治引导的可能。具体来说:

在利益诉求形成阶段,利益主体需依法律条文,保证其利益诉求的合法性,并探讨通过现行制度化利益表达渠道实现利益诉求的可能;在群体性行动筹备阶段,群体性行动的组织者应依法向当地公安机关提出进行群体性行动的申请,并就时间、地点、内容与方式进行协商;在群体性行动实施阶段,群体性参与者要严格遵守上述要求,未经许可,不得变革时间、地点、内容与方式。通过法治手段来全程规引群体性行动,让群体性行动在概念和行为路径上完全区别于群体性治安事件,从而使群体性行动成为民主社会公民利益表达的正常现象。对这一民主社会的正常现象,政府自然要“处‘变’不惊”、而非“如临大敌”;亦要“积极引导”,而非“围追堵截”。

(2) 组织引导。奥尔森的集体行动逻辑表明:集体行动的生成与效能取决于集体行动的组织化程度。组织载体是组织化程度实现的基础。要实现群体性行动的合法、有序和理性,就必须培育相关组织载体,提高群体性行动的组织化程度。从现实情况看,城市社会的市民与农村社区的农民都缺乏有效整合力量,协调彼此的理念和利益差异,难以有效集体行动。

如果缺乏有效的利益整合与组织,政府与公民之间一对一的利益沟通与协调的交换成本巨大,无法实现。当然,基于利益受损现实,市民或农民群体是可以结成松散集体,进行群体性行动的。但由于缺乏组织载体、核心成员的组织以及制度约束机制,“搭便车”行为不可避免,往往难以发挥应有作用。这也是

导致群体性行动中,部分利益主体采取极端手段表达利益诉求的重要因素之一。另外,在群体性行动的组织引导无法得到实现的条件下,群体性行动的法治引导也无法实现,合理、有序、理性更是一句空话。工会、妇联、共青团、村委会是现存组织资源的重要组成部分,从功能上看,上述组织资源往往因为独立性和代表性问题,难以发挥应有作用。公民社会视域下的第三部门成为补充现存组织资源,提升群体性行动组织化程度的重要力量,毕竟在国家主义模式逐步瓦解的背景下,各种第三部门正吸纳着越来越多的社会成员,逐步成为社会资源的融合中心。

(3) 人本引导。现实利益是利益主体利益诉求的客观要求,而利益主体的心理要素也需加以关注。单纯用现实利益补偿来化解群体性行动,虽能消除群体性行动生成的客观要素,但利益主体心理要素的疏导和慰藉也不能忽视。而且,在利益主体的现实利益获取与预期存在明显差距时,心理的疏导和慰藉更显重要。从根本上讲,群体性行动的最终化解必然涉及人与人的沟通与交流。人与动物的最大区别在于人是感情非常丰富的“高级动物”,人对情的需求是人之所以“高级”的核心要素。利益诉求主客体间沟通方式与交流技术成为影响沟通绩效的关键因素,也间接决定群体性行动的走向。在群体性行动化解过程中,相关政府部门的官员应采用以人为本的理念,将亲情、温情囿于沟通与交流之中,以情动人、以情感人、以情服人。譬如,通过耐心询问、细致关心、反复宣讲建构一种沟通上的亲情关系,以便沟通双方的坦诚相待;还可通过换位思考方

法,以便实现彼此间的利益妥协。

四、简短的结语

群体性行动是民主政治条件下公民利益表达的重要工具之一。群体性行动有着促成社会与群体内利益与行为的整合功能,亦通过行动过程的诉求释放,形成维持社会稳定的正功能。另外,群体性行动本身也会促成政府自觉,即政府主动进行公共政策修正与创新。既要正视群体性行动的正功能,又需对群体性行动产生的动因和过程进行针对性消解与引导,即从利益表达与利益获取渠道的拓展,化解动因;从法治、组织和人本视角进行引导,将群体性行动规引到合法、有序和理性的轨道上。

[参 考 文 献]

- [1] BERT USEEM. Breakdown Theories of Collective Action [J]. Annu. Rev. Social, 1998. 24.
- [2] 王战军. 群体性事件的界定及其多维分析 [J]. 政法学刊, 2006, (5).
- [3] 王国勤. 集体行动”研究中的概念谱系 [J]. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 2007, (5).
- [4] 金太军, 张劲松, 沈承诚. 政治文明建设与权力监督机制研究 [M]. 北京: 人民出版社, 2010. 802.
- [5] 刘培伟. 基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释 [J]. 开放时代, 2010, (4).

责任编辑 马宝成