

# 社会冲突、国家治理与 “群体性事件”概念的演生\*

冯仕政

**提要:**“群体性事件”是国家赖以布局维稳工作的中心概念,因而是观察维稳政治形成和变迁的重要窗口。本文试图揭示该概念的形成、演变,以及造成这一过程的社会逻辑和机制。研究发现,1949年后,群体性事件作为一种现象早已有之,但“群体性事件”概念直到1994年才诞生。并且,“群体性事件”最初只是公安部门用以描述其工作任务的一个治安概念,后才随着防控群体性事件上升为一项国家性的政治日程而上升为一个政治概念。“群体性事件”概念的形成及演变是社会冲突与国家治理共同作用的结果:一方面,随着社会经济发展,集体抗争的形态不断出新;另一方面,为了应对集体抗争,国家不得不不断刷新自己的观念、行为和组织。正是得力于这两个方面的循环递推,“群体性事件”概念遂能从无到有,并从治安概念发展为政治概念。

**关键词:**群体性事件 国家治理 社会冲突 集体行动 维稳

维护社会稳定,即通常所谓“维稳”,在过去数年中逐渐上升为国家最重要的政治日程之一。维稳的重心是防范和化解群体性事件,“群体性事件”因此成为国家布局维稳工作的中心概念。“群体性事件”概念实际上凝结着国家对当下社会秩序的反思和对未来社会秩序的期许,正是在这些反思和期许的牵引下,国家的维稳实践方得以展开。维稳已经并将继续对中国社会产生深远的影响,对它的研究意义不言而喻。而要研究中国的维稳实践,就必须深入理解国家感知、思考和应对社会冲突的模式。在这个问题上,以其在国家维稳话语中的中心地位,“群体性事件”概念无疑是一个很好的入口。要言之,不切理解国家的思维,就不能真正把握国家的行为,考辨“群体性事件”概念的演生有助于更好地理解国家治理社会冲突的方略及其变迁。

---

\* 本文受国家社科基金课题“社会冲突治理与新中国信访制度的演进研究”(11ASH004)和中国人民大学科研基金课题“当前中国网络群体性事件的形成及治理研究”(13XNL005)的资助。感谢周雪光、刘亚秋等师友以及匿名审稿人的意见。

基于上述关切,本文试图回答:“群体性事件”这个概念是怎样形成和演变的?这一历史过程的社会逻辑和机制是什么?尽管群体性事件研究已然成为海内外最热门的学术领域之一,对上述问题的探讨却屈指可数且多有舛误。本文将首先回顾近年群体性事件研究的总体趋势,同时结合这一学术背景阐述考辨“群体性事件”概念的意义、方法,以及当前相关工作的贡献和不足。接下来,将揭示“群体性事件”概念从无到有,从治安概念到政治概念的演变轨迹及其中蕴含的历史逻辑,重点是揭示“群体性事件”概念的演生与改革以来三次集体抗争浪潮的关系。最后,是一个简短的总结和延伸性讨论。本文的核心观点是,“群体性事件”概念的演生,包括形成及内涵的转变,都是社会冲突与国家治理这两个方面往复互动、循环递推的结果。

## 一、“群体性事件”概念与维稳政治研究

20世纪90年代以来,中国社会稳定问题进入海内外学术研究的视野,并迅速崛起为一个热点。在威胁社会稳定的诸种事象中,所谓“群体性事件”无疑是危险最大者,自然也就成为社会稳定研究中最重要主题之一。然而,在火热的群体性事件研究中,“群体性事件”概念的演生及其历史逻辑却未引起足够重视,相关研究十分薄弱。

### (一) 维稳政治研究及其转向

图1是以“群体性事件”为关键词对中国知网(www.cnki.net)进行检索的结果:按每年发表的数量统计,在期刊论文方面,最早的发表始于1994年,当年11篇;2012年达到顶峰,当年1800篇;到2014年,数量虽有下降,但仍有1406篇之多。在硕士和博士学位论文方面,2002年发表第一篇,且当年只有1篇;2013年达到顶峰,308篇;2014年,241篇。研究之热和增长之快由此可见一斑。

尽管在外界看来都是群体性事件研究,但其内部在过去20多年中却经历了一次明显的转向,即早年只关注群体性事件的成因、发生和发展,近年则开始转向国家应对群体性事件的方略。前者的主题是民众怎么闹,后者的主题是国家怎么管;从闹到管,意味着研究焦点从社会转向国家。应该说,这一转向具有重要的理论意义。因为任何群体性

事件都是在国家与社会的往来互动中形成和演变的,只有将闹和管两个方面结合起来,对群体性事件才能获得真切的理解。在西方,正是意识到国家行为对社会抗争态势的重大影响,从20世纪90年代开始,学界已经把国家的“抗争控制”作为一个重要议题来研究(参见 della Porta & Reiter, 1998);在中国,就国家管控群体性事件的力度而论,开展这方面研究显得更为必要和迫切。

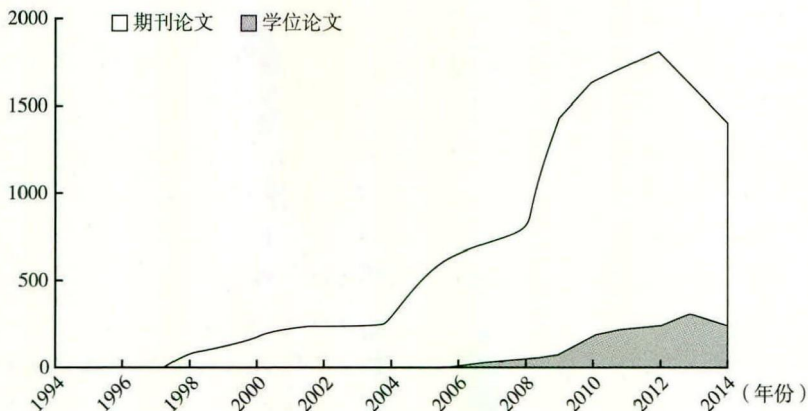


图1 关于群体性事件的期刊论文和学位论文(1994-2014)

上述转向的一个重要表现,便是“维稳政治”概念的出现和流行(参见肖唐镖,2015;魏治勋、白利寅,2014)。所谓“维稳政治”,其实就是国家应对群体性事件的一套制度安排和行为模式。研究“维稳政治”,离不开理解国家对包括群体性事件在内的社会冲突现象的感知和思考。正如钱穆(2001:5)所说:“某一项制度之逐渐创始而臻于成熟,在当时必有种种人事需要,逐渐在酝酿,又必有种种用意,来创设此制度。这些,在当时也未必尽为人所知,一到后世,则更少人知道。但任何一制度之创立,必然有其外在的需要,必然有其内在的用意,则是断无可疑的。”准此,要理解维稳政治,必须考察国家创设相关制度之“内在的用意”和“外在的需要”,尤其是这两个方面的互动与互生。

在这个问题上,“群体性事件”概念无疑是一个很好的切入点。原因在于,如前所述,“群体性事件”是国家赖以布局维稳工作的中心概念,代表着国家对实然和应然社会秩序的理解。正是从这种理解出发,国家才创设相关制度、采取相关行动,这些制度和行动结合成一个系

统,就形成具体可感的所谓“维稳政治”。也就是说,“群体性事件”概念本身已经集中地体现着国家在维稳选择上的主观用意。如果进一步揭示该概念赖以发生和发展的社会历史情境,那么,驱动维稳政治形成和演变的外在需要也就显露无遗了。总之,“群体性事件”概念是维稳政治的形成和运作的神经中枢,从其入手去解析维稳政治的形成和演变,就等于抓住牛鼻子,可以收到事半功倍的效果。

## (二)“群体性事件”概念:研究与不足

然而,目前关于维稳政治的研究虽已引起重视,但大部分工作都只是刻画国家维稳的体制和手法,或只勾勒其形成和演变的历史轨迹,而未进一步寻绎这样一种政治形态的来龙去脉,疏于揭示历史轨迹背后的社会逻辑。相应地,也未想到以“群体性事件”为抓手去透视维稳政治的发生、发展和运作。

更与红火的群体性事件研究不相称的是,“群体性事件”概念本身是如何形成和演变的,至今没有一个完整而可靠的说法。相关研究中虽可见到对“群体性事件”概念的界定,但多不够深入和系统。近年来,关于“群体性事件”概念虽有若干专门的考证(比如,肖唐镖,2012;魏治勋、桑田,2014;王国勤,2007;刘浩然,2011;曾海若,2010;王晓楠,2014;王战军,2006;王旭辉,2012;张淑凤,2013),但也基本停留在语词层面,并未将概念的变迁与社会历史背景联系起来思考。结果,这些研究不仅对理解维稳政治助益不大,即使关于“群体性事件”概念本身的梳理,也显得单薄且大有可商榷之处。

这集中表现在,曾有观点(王彩元等,2003)认为,新中国成立后,国家“对群体性治安事件的认识和界定”经历了五个阶段:第一阶段,20世纪50年代初-70年代末,称“群众闹事”;第二阶段,20世纪80年代初-中后期,称“治安事件”或“群众性治安事件”;第三阶段,20世纪80年代末-90年代初,称“治安突发事件”、“突发性事件”、“治安紧急事件”或“突发性治安事件”;第四阶段,20世纪90年代中后期,称“紧急治安事件”;第五阶段,20世纪90年代末-21世纪初,称“群体性治安事件”。在当前关于“群体性事件”概念的研究中,这一说法被辗转因袭而几成定论。但事实上,该观点讨论的是国家对“群体性治安事件”的“认识和界定”,而非“群体性事件”概念本身的形成和演变。正如后文将要指出的,“群体性治安事件”不等于“群体性事件”,

国家对群体性治安事件的“认识和界定”也不等于概念本身的流变。更何况,即使是对“群体性治安事件”,该观点也难以成立——根据该观点,“群体性事件”概念直到2003年都还没有出现,而这并非事实。

对这个“五阶段论”,肖唐镖(2012)在梳理“群体性事件”及相近概念的更迭进程后发现,确如该论所言,在20世纪70年代末以前,国家一般把有关现象称为“群众闹事”,但从该论所说的第二阶段开始,概念就变得纷乱,直到2003年其他概念基本消失而仅余“群体性事件”。根据这一发现,“群体性事件”概念应当最早出现于1994年,然后于2003年“一统江湖”。肖唐镖对“群体性事件”概念之演变轨迹的描述基本准确,但仍然只是历史学意义上的刻画,而未从理论上揭示概念形成和演变的社会政治机理。类似地,另有学者虽然注意到“群体性事件”不是严格意义上的学术概念(王赐江,2013),或注意到它最初只是一个治安管理或行政管理术语,然后被国家、学界和媒体普遍使用(王旭辉,2012),但仍未完整、清晰地揭示“群体性事件”概念演生的历史进程和内在逻辑。

## 二、“群体性事件”概念的前世与今生

单就历史轨迹而言,“群体性事件”概念有一个从无到有,再从治安概念到政治概念的演进过程:1949年新中国成立以后,作为客观现象的群体性事件早就在发生,并被国家当作一个重要问题来处理,但国家并未创制一个专门的、正式的概念,而是以口语“闹事”名之。直到1994年,国家才开始使用“群体性事件”概念来总括此类现象。在这个意义上,“闹事”是“群体性事件”概念的前世。而“群体性事件”最初也只是公安系统用以描述其工作日程的一个治安概念,后才随着形势的变化而上升为一个政治概念。下面展现这个历史过程。

### (一)“群体性事件”的前身——“闹事”

“群体性事件”概念虽然迟至1994年才诞生,但并不意味着群体性事件现象从那时才有。事实上,从1956年下半年开始的半年内,“工人罢工、学生罢课、群众性的游行请愿和其他类似事件,比以前有了显著的增加。全国各地,大大小小,大约共有一万多工人罢工,一万多学

生罢课”(中共中央文献研究室编,1994:154)。罢工、罢课、游行请愿等类事件如果放到现在,无疑会被称为“群体性事件”,但在当时,国家并未为其创制一个专有名词,而是援用日常用语,统称为“闹事”。

关于这一点,充分的证据是,毛泽东曾专门针对上述事件做过一个后来题为《关于正确处理人民内部矛盾》(见中共中央文献研究室编,1999:204-244)的讲话。在整个讲话中,毛泽东一直将上述现象统称为“闹事”。其中专门讨论此问题的第九部分,区区千余字,却9次使用“闹事”字眼,而题目直接就是“关于少数人闹事问题”。为了处理这些问题,1957年3月,中共中央发出《关于处理罢工、罢课问题的指示》(见中共中央文献研究室编,1994:154-163),同样以“闹事”总称此类现象。差不多同一时期,刘少奇在题为《如何正确处理人民内部矛盾》(见中共中央文献研究室编,1994:227-242)的讲话中使用的概念也是“闹事”。这样一种概念使用传统一直延续到1980年代。这典型地表现在,1978年前后,云南西双版纳和新疆阿克苏等地发生了几次规模极大的知青请愿事件,邓小平在讲话中称之为“支边青年的闹事”(邓小平,1994a:370)。

查在线词典《汉典》(<http://www.zdic.net>),“闹事”是一个贬义词,意为“制造事端,聚众生事”,早在19世纪末的著名小说《二十年目睹之怪现状》中即已出现。又用谷歌书籍词频观测器(Google Books Ngram Viewer)检索“闹事”发现,该词在1949年以前的使用频率较低,只在1937-1939年有一个小高峰,而1949年以后则使用比较频繁,尤其1951年,更是异峰突起,为其他年份的数倍至数十倍。这个突起当是建国初大规模“镇反”运动在话语上的反映。如果只观察1951年以后的使用情况,则可发现,其使用有这么几个高峰:一是1956-1957年,可能与上文所说的当时罢工、罢课、游行、请愿等事件比此前显著增加有关。二是1966-1970年间,显然与“文革”有关。三是1977-1979年期间,可能与“文革”后进京上访急剧增加有关。四是1987-1992年期间,也与当时特定的历史背景有关。由此可见,第一,在彼时,“闹事”确实是一个描述社会冲突现象(自然也包括后来所谓“群体性事件”)的常用词汇。第二,1949年以后,“闹事”一词的使用同样多与负面事件相联系,其含义同样是负面的。

从谷歌书籍词频观测器的检索结果中同时发现,1992年以后,随着市场化改革的大踏步推进,“闹事”现象在客观上是急剧增加的,但

“闹事”一词的使用在总体上却呈下降趋势。原因何在？后文将揭示，这与国家有意识地抛弃“闹事”概念，转而使用其他概念有关。其中最重要的替代概念，便是目前所见的“群体性事件”。

## （二）“群体性事件”作为治安概念

有学者（肖唐镖，2012）发现，“群体性事件”概念最早出现于1994年。这一发现同样得到“中国知网”数据的支持。中国知网是目前最大最全的中文电子文献数据库，所收录的文献涵盖期刊、学位论文、会议、报纸、年鉴、词典、政报、公报等多种类型。用中国知网的检索结果来追寻该概念的形成应该是可靠的。同时，为了进一步保证可靠性，这里中国知网的检索结果均经过“中国共产党思想理论资源数据库”数据的校验和确认。鉴于该数据库所收录的内容覆盖国内出版的所有马列经典著作、党和国家主要领导人所有著作、公开发表的所有中央文件文献、国家所有法律法规，以及党的思想理论领域所有知识点，同时收录大量研究性著作、党史和国际共运史著作、重要人物资料（参见 <http://read.ccpph.com.cn>），经过其校验并确认的数据结果当是准确和有效的。

从检索结果来看，“群体性事件”一词最早出现于公安部主办的《人民公安》。该刊在1994年第5期的评论员文章《竭尽全力稳定治安》（本刊评论员，1994）中讲到，1994年社会治安形势严峻，表现之一便是“影响社会稳定的群体性事件增多”；为稳定治安，各级公安机关要着重抓好五个方面的工作，其中第四个方面便是“认真做好预防和妥善处置群体性事件的工作”。这是公开文献中首现“群体性事件”概念。以此为开端，“群体性事件”概念逐渐传播开来。

为了解“群体性事件”概念的扩散情况，本文对中国知网文献使用“群体性事件”概念的情况，包括期刊论文、学位论文和新闻报道，做了统计分析，结果如图2。在该概念首次出现的当年即1994年，明确使用该概念的文献仅有11篇（见下表），此后逐年攀升，2010年达到顶峰，6055篇，然后逐年下降，但到2014年仍有4348篇。1994—2003年间累计则有46467篇之多。从年递增速度来看，有两个高峰，一个是1998—1999年间，另一个是2005—2006年间。

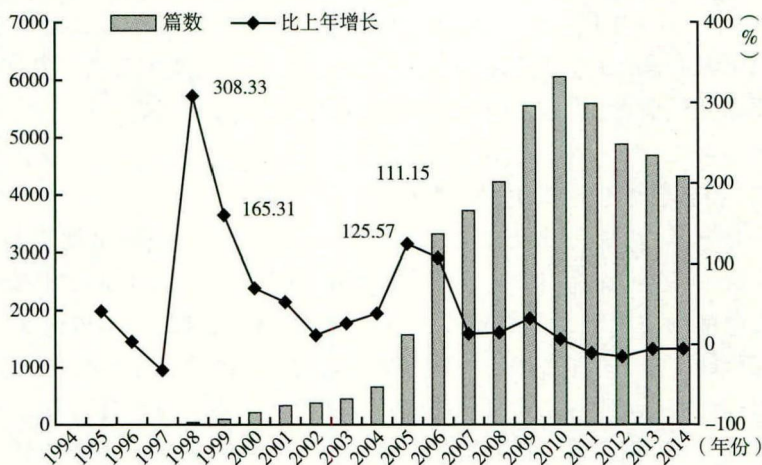


图2 中国知网文献中“群体性事件”概念的使用情况(1994-2014)

#### 1994年使用“群体性事件”概念的文献概况

	题目	作者	单位及职务	期刊
1	竭尽全力稳定治安	评论员	公安部人民公安报社	人民公安
2	关于妥善处置群体性事件维护社会稳定的思考	李进武	山东省烟台市公安局办公室副主任	山东公安丛刊
3	关于当前社会治安问题的调查与思考	黄松祿	福建省公安厅党委书记、公安厅厅长	公安研究
4	关于当前影响社会稳定的不安定因素的调查	—	山西省公安厅三处	警学研究
5	正确处理群体性事件,认真做好维护社会稳定的工作	郭永运	广西壮族自治区公安厅	政法学报
6	关于台州地区农村社会治安的调查报告	叶德宇	浙江省综治委调查组	青少年犯罪问题
7	试论城市公安局决策指挥系统建设的原则	王秀全	河南省南阳市公安局	河南公安学刊
8	关于河南农村社会治安的调查与思考	王济晟	河南省公安厅	河南公安学刊
9	当前企业不安定因素及对策	任金贤	四川省南充市公安局顺庆区分局局长	公安大学学报
10	市场经济条件下人民内部矛盾和群体性事件及其处置	黄光祖	江苏省泰州市公安局	公安研究
11	浅析几种经济利益矛盾引发的群体性事件	郑训斌	福建省福清市公安局	公安研究

注:根据中国知网数据库汇编和整理。为简便计,凡有多位作者的只列出第一作者,有副标题的亦省去。原文没有作者的,以“—”表示。



进一步观察发现,最初使用“群体性事件”概念的作者绝大多数来自公安系统,且其作品基本发表在各级公安部门机关刊物或其所属警政院校的学报上。根据对中国知网的检索,在“群体性事件”概念产生后最初两年内使用该概念的全部 27 篇文献中,除 1 篇文献的作者情况不详外,其余 26 篇的作者全部来自公安系统,并且绝大多数来自一线。这一点从表中所列文献亦可管窥。这一事实表明,“群体性事件”最初只是公安部门用以描述某种治安现象的一个治安概念。

### (三)“群体性事件”上升为政治概念

群体性事件超出公安系统并进入国家政治议程,是 1990 年代末的事。1998 年 12 月 7 日,中共中央总书记江泽民在布置次年经济工作时提到(中共中央文献研究室编,2000:662-663),“我国改革和发展正处在关键时期,经济和社会生活出现了一些从来没有遇到过而又绕不开的问题……近年来,因这类问题处理不当引起的群体性事件时有发生,虽然经过做工作大部分都被化解了,但牵扯了一些部门和地方很大精力。”从公开的文献来看,这是国家最高领导人首次在正式讲话中使用“群体性事件”概念。后不久,中央办公厅、国务院办公厅即下发首个专门关于预防和妥善处置群体性事件的中央文件(中办发[1999]13 号)(参见中央政法委研究室编,2001:7-8),标志着防范和化解群体性事件已经从部门性议程上升为国家性议程。在图 2 中,“群体性事件”概念在 1998 和 1999 年分别比上年增长了 3.08 倍和 1.65 倍,形成第一个增长高峰,其原因正在于此。

国家对组织结构的调整更加鲜明地体现了防控群体性事件从部门性议程上升为国家性议程的事实。2003 年,中共中央总书记胡锦涛“亲自提议建立中央处理信访突出问题及群体性事件联席会议制度”(王学军主编,2008:286)。“联席会议”包含 28 个成员单位,设 6 个专项工作小组,以及 3 位“共同召集人”。显然,“联席会议”是一个远远超出公安系统的组织机构。2004 年,中共中央办公厅、国务院办公厅转发《关于积极预防和妥善处置群体性事件的工作意见》(中办发[2004]33 号),根据该文件要求,地方也相继建立“联席会议”制度(参见赵百川,2005)。至此,处置群体性事件进一步从概念上落实到组织上,作为一项超公安系统的国家政治日程的地位彻底确立。因此之故,如图 2,2005-2006 年间“群体性概念”的使用分别比上年增长 1.26 倍

和 1.11 倍,形成继 1998 - 1999 年之后的又一个增长高峰。

随着处置群体性事件上升为国家性议程,“群体性事件”概念不可避免地走出公安系统,从治安概念上升为政治概念。“群体性事件”本是公安系统最为创造和使用的,但它既已上升为一个意涵更为复杂的政治概念,那么,只是政治系统组成部分之一的公安部门就必须相对调整,将自己的工作内容限定在某一类而不是全部“群体性事件”上,以免与国家其他部门的工作范围发生冲突。果然,在中央办公厅和国务院办公厅于 1999 年发出关于预防和妥善处置群体性事件的专门文件之后,公安部于 2000 年 4 月发布的《公安机关处置群体性治安事件规定》(见杨景宇、李飞主编,2005:379 - 382),就主动将自己的工作范围限定为“群体性治安事件”,以与“群体性事件”相区别。这样一种概念使用上的调转,正是“群体性事件”从治安概念转变为政治概念的反映。

“群体性事件”作为治安概念与作为政治概念的根本差别在于对问题的定性不同:在治安概念中,群体性事件被看作局部社会失序的表现,无关大局;而在政治概念中,则被认为是社会发生全局性异动的结果,如果掉以轻心,会危及整个政治和社会系统的安全。相应地,前者认为,处置群体性事件主要由公安部门出面恢复、加强或优化社会管理即可;后者则认为,群体性事件不是公安部门一家能够应对的,它是整个政治系统都必须面对的重大议题,必须由国家出面重振社会结构,包括调整阶级阶层关系,以及国家与社会的关系。一言以蔽之,“群体性事件”从治安概念到政治概念的变化,意味着国家对问题的定性更严重,从而应对更积极,卷入的国家部门也更多、更复杂。

概念产生于社会实践的需要并反映着社会实践的变化。“群体性事件”概念从无到有、从治安概念到政治概念的演变过程,实际上是 1980 年代以来三次集体抗争浪潮在国家观念上的表现。下面按历史阶段展示这一过程。

### 三、维稳政治的发轫与“闹事”概念的退场

像人一样,国家对事物的理解和应对也有一个学习过程。在早年,群体性事件虽然频频发生且规模甚大,但革命问题和发展问题先后占

据着国家的注意力,防控集体抗争从未进入国家思虑的中心,自然不会为之创制专门的概念。第一次集体抗争浪潮的一个重要后果,就是它打破了国家的上述思维方式,促使国家把稳定问题提上政治日程,维稳政治得以发轫。维稳政治的发育,为国家放弃“闹事”而另取“群体性事件”概念,并最终将其从治安概念上升为政治概念打开了通道。

### (一)“闹事”概念与国家取向

如前所述,“闹事”并非国家创制的专门名词,而是一个带贬义的日常用语。面对后来被证明非同小可的群体性事件现象,国家直接援用一个日常用语来表述,显示国家十分轻松,没有那么忧心和焦虑。事实确乎如此。

在《关于正确处理人民内部矛盾》的讲话中,毛泽东对“群众闹事”问题的论述颇为洒脱(中共中央文献研究室编,1999:237-238):“在我们的社会中,群众闹事是坏事,是我们所不赞成的。但是这种事件发生以后,又可以促使我们接受教训,克服官僚主义,教育干部和群众。从这一点上说来,坏事也可以转变成为好事。乱子有二重性。我们可以用这个观点去看待一切乱子。”1957年3月中共中央《关于处理罢工、罢课问题的指示》也十分灵活(见中共中央文献研究室编,1994:154-163)。《指示》提出了处理此类事件的若干方针,其中第一条是:“允许群众这样作,而不是禁止群众这样作。”第二条是:“群众既然要闹,就应该让他们闹够,不要强迫中止,以便使群众在闹事的过程中受到充分的教育,作为补偿平时思想政治教育缺乏的一种手段。”还说:“在群众已经非闹事不可的时候,党委应该指定一部分党员甚至全体党员参加,以便掌握领导,联系群众和教育群众,不使群众被坏分子引向错误道路。党员应该积极支持群众的真正合理的要求,而不要为官僚主义分子的恶行和上级的错误措施辩护。”

国家之所以如此轻松,是因为它对自己的政治合法性和掌控能力非常自信,因而未把稳定问题放在眼里。在国家的选择中,1978年以前,首要的政治议程是革命问题。在这样一种问题意识驱动下,“群众闹事”不但不是个问题,甚至是个契机——正好不破不立,变坏事为好事。正是基于这样一种观念,才会有上面提到的让群众在闹事中接受教育、让党员参与群众闹事以便适时引导群众等方针和原则。

1978年以后,“不断革命”的政治理念虽然退场,但取而代之的是

发展问题,仍然没有稳定问题的位置。当时国家对政治局势并非不重视。早在1979年,邓小平(1994a:158-184)就明确提出要坚持四项基本原则。但直到1980年代末以前,国家对政治局面的追求都是“安定团结”,而非“稳定”。邓小平在1979年那篇《坚持四项基本原则》的著名讲话中,反复重申的政治目标也是“安定团结”。作为政治日程,“安定团结”与“稳定”之间有着微妙但却重大的差别:前者致力于实现全社会从行为到思想的高度协同,后者则只强调社会不发生大的动荡。尽管后来的事实证明,“稳定”在当时已是一个问题,但国家在设置政治议程时却舍“稳定”而就“安定团结”,显示国家非常自信,以致未对“稳定”问题引起足够重视。

直到1989年2月,邓小平在会见美国总统布什时讲:“中国的问题,压倒一切的是需要稳定”(邓小平,1994b:284),才首次把稳定提到“压倒一切”的高度。而现在世人皆知的“稳定压倒一切”这句口号,首次出现则已经是当年10月(参见邓小平,1994b:331)。这表明,邓小平此时已充分地认识到稳定问题的重要性。

## (二) 国家的转变与维稳政治的起步

国家对“闹事”现象的上述认知和态度最终被来自社会的集体抗争打破。关于1949年以后中国的集体抗争形势,学界从不同角度有不同的判断(比如赵鼎新,2012:第二版序;刘能,2008,2009)。本文综合考虑诉求、参与者和组织性等基本特征,将改革开放以来的集体抗争区分为三次浪潮。其中,第一次抗争浪潮发生在1978年至1980年代末,此次浪潮主要有三个特征:一是精英性,即参与者主要是大学生和知识分子,他们在当时是社会精英;二是政治性,即诉求具有鲜明的政治性;三是规模大,即动员范围广泛,动辄席卷全国,以致演变为规模极大、影响极深的政治风波。随着风波的平息,第一次集体抗争浪潮也走向终结,直到1992年发生第二次浪潮。

第一次抗争浪潮在国家方面最重要的后果之一,就是目前所见的维稳政治开始形成。这首先表现在,国家对“闹事”和稳定问题越来越敏感,开始把维稳提上政治日程。第一次抗争浪潮实际上强制刷新了国家的自我意识,使之认识到自己的政治合法性和政治效能已经或正在面临挑战。这样一种自我意识的更新,为国家放弃贬义的“闹事”概念而另创新词奠定了思想基础。据肖唐镖(2012)统计,自1980年代

末,国家关于集体抗争现象的概念逐渐变得五花八门,“闹事”概念的使用则日见其少。

基于对稳定问题的重新认知,国家的社会冲突治理开始从临事反应转向平时预防。为此,国家着手恢复、统一和强化政法委员会(简称“政法委”)。政法委在中央层面上是一个在建国之初就存在的政治机构(参见中共中央组织部等编,2000b:76-77),但其隶属、职能和构成迭有变化。1988年5月,中共中央甚至撤销中央政法委员会,改设中央政法领导小组,并且“不设办事机构,列入公安部编制”(中共中央组织部等编,2000a:224)。1990年4月2日,中共中央发出《关于维护社会稳定加强政法工作的通知》(见中共中央文献研究室编,1991:998-1006)。《通知》开宗明义指出,动员全党和社会力量竭尽全力维护社会稳定是今后一个时期政法工作的基本指导方针。为此,“中央决定,恢复中央政法委员会,适当调整其职责任务,各地党委政法领导机构的名称统一为政法委员会,并加强必要的建设。各地党委政法委员会的职责任务,可以参照中央政法委员会的职责任务,由各省、自治区、直辖市党委确定。”同时,《通知》明确规定:“各级政法委员会都要有同级人民政府负责人中的一位副职参加。政法委员会书记要由同级党委中的一位常委或副书记担任。”

随后,中央政法委不断增设机构、扩大编制,被赋予的职权也越来越多,越来越大(参见中共中央组织部等编,2000a:238、239)。在政法委获得的权力中,既有统一思想和行动等虚权,更有管人、管事、管案件的实权,包括对一定时间内的政法工作作出全局性部署,并督促贯彻落实;监督和支持政法各部门依法行使职权,指导和协调政法各部门密切配合,“研究和讨论有争议的重大、疑难案件”、“组织推动社会治安综合治理工作”、“研究、指导政法队伍建设和政法各部门领导班子的建设”,等等。

任何观念和规则必须依托于一定组织的执行才能落地,也才能得到更为持续和稳定的实施。从上到下统一建立和健全政法委,意味着国家力图把对稳定问题的新认知和新策略落实到组织上。维稳从此有了领导核心,以及具体的执行者和推动者。后来的历史也证明,政法委在统筹和推动维稳工作方面扮演着核心角色。而其发端,正在于此。

概言之,第一次集体抗争浪潮迫使国家重新定位自己与社会的关系,以政法委为核心的维稳政治体系于斯发轫。这对“群体性事件”概

念的形成和发展来说,其意义在于,第一,国家对自身政治合法性和局势控制能力的重新审视,为“闹事”概念的退场并推出一个更为中性和审慎的替代概念准备了思想条件。第二,维稳政治在观念和组织上的初成,使国家各级各类部门的注意力开始得到有效的定向,并逐渐营造出一种重视稳定的集体意识。这种集体意识为国家创制和接受“群体性事件”概念奠定了心理基础。第三,正是沿着维稳政治体系所提供的组织渠道,公安机关方能把自己的兴趣和概念输送到国家政治中枢,从而把“群体性事件”从治安概念提升为政治概念。

#### 四、“群体性事件”概念的诞生与胜出

1992年邓小平南巡讲话后,中国改革进入新阶段,同时迎来了第二次集体抗争浪潮。正是这次浪潮催生了“群体性事件”概念。

##### (一)第二次集体抗争浪潮及其特征

第二次集体抗争浪潮大体发生在1992-1998年,并表现出草根性、非政治性、小规模、分散性等不同于第一次浪潮的新特征。

首先,第二次集体抗争浪潮的主要内容是农民抵制“三乱”(乱收费、乱摊派、乱提留),以及下岗工人争取工作和生活条件的集体行动。第一次抗争浪潮的参与者主要是大学生和知识分子,此次浪潮的参与者主要是农民和工人。参与者构成的变化是市场化改革的必然结果——市场化意味着人力资本的重要性提高,这相对有利于大学生和知识分子,而不利于工人和农民。当时,在农村,“三乱”造成农民负担过重,干群关系紧张;在城市,工人失业、下岗的问题也越来越突出。

这些问题把工人和农民推上街头,成为集体抗争的主力。据1994年江苏省泰州市公安局的一份研究报告(黄光祖、李昱,1994):“从群体性事件参与者所占的比例看,企业职工(含离退休人员)占50%,农民占30%,个体经营人员占5%,家庭及亲友人员占13%,社会闲杂人员占2%。”也就是说,参与者本人是工人和农民的,合计占到80%;再加上他们的“家庭及亲友人员”,则达到93%。

一个群体的抗争方式深受其动员能力的影响。比起大学生和知识分子,工人和农民的动员能力无疑要差得多:一是他们无力建构一个能

够统合不同人群、事件、地域和历史情境的大型意识形态；二是对他们来说，要找到一种组织形态，以便高效地获取和使用抗争所需要的人力、物力和财力等资源，也相当艰难。这些决定了第二次抗争浪潮的非政治性和非组织性。所谓非政治性，是指抗争诉求始终停留在经济层面——农民要求减轻负担，工人要求工作和生活保障。非组织性则表现在，抗争通常是在强烈的情感驱动下临时爆发，在时间和空间上都比较离散，组织化程度低，规模也比较小。据泰州市公安局前述报告中的数据推算，当时当地平均每场群体性事件的人数不超过 50 人。该报告还描述，群体性事件的发生和发展过程“一般维持 3 到 4 小时，极少数有一定骨干和幕后操纵者的群体性事件，通过做工作，最长的也仅维持两昼夜”，显示出当时群体性事件的非组织性和短促性。

## （二）“群体性事件”概念的创制

第二次浪潮中的集体抗争，通常的表现形式是围堵围攻、集体上访、打砸抢烧等骚扰性或破坏性行为，不涉及政治诉求。也就是说，没有立即的、明显的政治性。然而，国家在 1994 年上半年就针对性地提出了“群体性事件”概念。此时距南巡讲话不过两年时间，距正式宣布走社会主义市场经济道路的“十四大”召开只有一年半时间。在如此短的时间内，市场化改革尚未全面展开，因此而引发的集体抗争也才刚刚露头。就此而论，国家的反应可谓十分敏捷。这显然与第一次集体抗争浪潮之后国家维稳政治不断发育，维稳意识不断强化有关。只有在对稳定问题足够敏感，注意力足够定向的条件下，如此小规模、经济性和草根性的集体抗争才可能进入国家的视野，并且重视到用专门概念予以描述的程度。

在“群体性事件”概念的构成中，“群体”是对形式的描述，“事件”是对内容的定性，是形式与内容两方面要素的结合。相对于形式，更根本的是国家对集体抗争的定性。就价值倾向而言，将集体抗争定性为“事件”，显然比“闹事”更为中性。发生这种转变的根本原因，是在 1980 年代末以后，国家开始重新审视自己与社会的关系。把稳定问题提到压倒一切的高度，表明国家愿意放下居高临下的姿态，与社会维持更有弹性的关系。将集体抗争界定为中性的“事件”而不是负面的“闹事”，既可以避免冒犯群众，又可以为自己的相机处置留下回旋余地。

后来国家更加明确地提出“可顺不可激”的原则,<sup>①</sup>也间接证明了这一点。

那么,这个概念为什么是由公安而非其他部门最先提出来?首先,基于职责分工,公安部门处于维稳工作第一线;集体抗争一旦爆发,它总是第一个到场并且要一直在场。这意味着,在所有国家部门中,公安部门对集体抗争的感知是最直接、鲜活和持续的,由它最先提出“群体性事件”概念符合人类认知发展的逻辑。

其次,第二次集体抗争浪潮的基本特征也为公安部门创制“群体性事件”概念提供了政治空间。如前所述,工人和农民的集体抗争具有显著的非政治性和非组织性,因此党委和政府通常不会主动介入,而交由公安部门处理。这意味着公安部门拥有较大的自主权,能够按照自己的观察和需要对集体抗争进行描述和定性。

公安部门构造“群体性事件”概念的“心路历程”,因为没有足够的资料,难以确考。以常理度之,直接接触和感受集体抗争的公安警察不是专业研究人员,他们在创制概念的过程中不会穷究学理,而倾向于从直觉印象和工作需要出发。他们之所以将“群体”和“事件”两个要素简单相加而形成“群体性事件”概念,大约是因为他们在处置此类事件的过程中,第一印象是参与人员多,于是产生“群体”的观念。接着他们又发现,此类行为往往具有一定正当性,至少是非不容易判定,称为“闹事”,负面判断太过强烈,不但不合理,甚至会激化矛盾,还是中性地称“事件”有利于工作的开展。两种观念结合到一起,便形成所谓“群体性事件”概念。仔细阅读那些最早使用“群体性事件”概念的文献,会发现,没有任何一篇对该概念做过严格的辨析和界定,都是信手拈来,直接入文。这从一个侧面表明,公安部门的直觉印象和需要要在该概念的形成过程中发挥着主导作用。

### (三) 概念之间的竞争与“群体性事件”的胜出

“群体性事件”概念虽然在1994年即已诞生,但直到2003年才从

① 一位来自中共中央组织部的作者在发表于《领导文萃》杂志上的一篇文章中指出:“近年来,中央对处置群体性事件工作提出了‘三可三不可’(可散不可聚、可解不可结、可顺不可激)……等总体要求和基本原则”(伍国用,2001)。此外,《公安机关处置群体性治安事件规定》第八条第二款明确规定了“防止矛盾激化原则”,具体要求就是所谓“三可三不可”。



多个概念中脱颖而出,取得目前所见的主导地位。在此之前,同时并存的还有“群众性事件”、“突发事件”、“群众性突发事件”、“群体性突发事件”、“群体性治安事件”、“紧急治安事件”、“群体性紧急治安事件”等多个概念,有的甚至比“群体性事件”概念出现得还早(参见肖唐镖,2012)。那么,“群体性事件”何以能够在概念竞争中胜出?回答这个问题,有助于更深入地揭示“群体性事件”概念的演进过程及其内在逻辑。

首先,从国家的角度来说,政治生活的中心概念在构造上必须满足两个基本要求:一是精准,二是简洁。精准是尽可能准确地表达国家意图,简洁则是为了使用方便。“群体性事件”能从多个概念中脱颖而出,一枝独秀,一个根本原因正是它比其他概念更好地满足了这两个要求。如前所述,“群体性事件”概念既有关于对象形式的描述(“群体”),也有关于对象内容的定性(“事件”),既有量的规定性,也有质的规定性,是形式与内容、量与质两方面特征的结合。在这个意义上,它是完备的。

与此同时,“群体性事件”只有五个字,又是简洁的。以此标准衡之,就会发现,其他概念要么不够简洁,要么不够完备。比如“群体性紧急治安事件”、“群体性突发事件”等概念就太冗长。国家政治生活的中心概念一定是使用非常频繁的,除书面表述之外,还必须适合口头表达。从口头表达的角度来说,哪怕只多一个字,都是一个严重的负担。而另外一些概念,比如“突发事件”、“紧急治安事件”虽然简洁程度差不多,甚至更简洁,但只涉及内容和质的规定性,未涉及形式和量的规定性,而此类现象的“群体性”又是国家非常关注的一个特征,在这个意义上,这些概念是不完备的,未能精准地表达国家意图,所以慢慢被国家抛弃。

还有一些概念,比如“群众性事件”,虽然也同时是完备的和简洁的,但其中的“群众性”字眼具有强烈的正面含义,不符合国家力图在社会观感上将集体抗争现象中性化、去政治化的愿望。但另一方面,掌握概念就是掌握话语权,因此,国家也不愿意把概念的内涵定得太窄,以致压缩自己的权力,束缚自己的行动。特别是1998年以后,国家强调集体抗争的治安属性与政治属性之间没有不可逾越的界限,就更需要一个能够兼容治安和政治这两种属性的概念。从这个角度来说,“群体性治安事件”、“紧急治安事件”等概念把集体抗争明确定性为

“治安事件”，太窄，太死，最终被国家淘汰出局是必然的。

总而言之，站在国家的角度，“群体性事件”既简洁又精准地表达了意图，比其他概念更符合国家在不同时期的不同需要，所以能够脱颖而出，成为国家用以描述集体抗争现象的中心概念。不过，这样一个概念筛选过程并不是哪个人、哪个部门有意为之，而是多个层级的多个国家部门在维稳逻辑的支配下无意识“合谋”的结果。由此也可见1980年代末以来逐渐发育的维稳政治体系对“群体性事件”概念形成和演化的深刻影响，即它逐渐形成一套体系，以致能够有效地控制国家各级各类部门的注意力，使之定向到稳定问题上来。显然，没有对注意力的有效定向，众多层级的众多部门默契地、不约而同地选用“群体性事件”，从而将其推到国家中心政治概念的地位，是不可能的。如果不是这样，现在也许还是多种概念纷繁并存的状态。

上面从国家的角度揭示了“群体性事件”概念在竞争中胜出的动因。而这个概念最终走出国家，走向社会，成为一个在社会上也广泛使用的概念，则与国家全力维稳，概念随着国家的维稳实践而向社会扩散有关。维稳实践是一个国家与社会紧密互动的过程，其中自然包含话语和概念的交流。尽管概念的使用涉及话语权的争夺，但显然，国家比社会更强势，从而能够把自己的概念强加于对方。更何况，至少在表面上，“群体性事件”是一个包容性较强的中性概念，社会接受起来并不那么困难。如图2所示，全社会对“群体性事件”概念的使用在增速上有两个高峰，一个是1998-1999年，另一个是2005-2006年。这两个高峰的形成都与当时国家正好出台重大维稳措施有关：第一个高峰是因为1998年底“群体性事件”首次出现在最高领导人的讲话中，并随后出台了首个关于预防和妥善处置群体性事件的中央文件；第二个高峰则是因为2003年中央建立“处理信访突出问题及群体性事件联席会议制度”，并于2004年从上到下推广这一体制。

综上所述，“群体性事件”能够在与其他概念的竞争中胜出，归根到底都与国家对集体抗争形势的判断和反应有关。首先是国家基于1980年代以来逐渐强化的维稳意识，而在多个概念中无意识地选择了“群体性事件”，使之成为一个在国家内部被广泛接受的概念；其次是国家在应对集体抗争的过程中，也不断地向社会输出这一概念，使之最终走向社会，成为一个在社会上也广泛使用的概念。

## 五、集体抗争形势的转变与“群体性事件”概念的政治化

1998年以后,市场化改革进程进一步加快。这些改革深刻地改变了整个社会的利益格局以及因此而来的社会冲突面貌。缘此,中国集体抗争的形态再次发生转变,即社会精英以新的方式重新卷入集体抗争,带动集体抗争重新趋于政治性,同时向大规模、组织化的方向发展。中国集体抗争由此进入第三次浪潮。与前一次转变不同,第二、三两次浪潮之间的过渡是一个连续的、渐变的过程,界限不甚明显。但鉴于1998年改革的深远影响,不妨以之作为第三次抗争浪潮的历史起点。

### (一)第三次抗争浪潮的形成与特征

第三次抗争浪潮的形成是三种因素共同作用的结果:一是社会矛盾的累积;二是社会精英,尤其是知识分子的归来;三是互联网的发展。邓小平南巡讲话之后,市场化被明确为下一步改革的方向。市场化改革在推进经济和社会快速发展的同时,也造成社会矛盾的不断产生和累积。其中,1998年是一个重要节点。是年,新一届中央政府同时而全面地推进国有企业、医疗卫生、住房和教育(主要是教育产业化和高校扩招)等多项改革,这些改革都广泛涉及民生。再加上此前积存已久并愈演愈烈的农村“三乱”问题,社会矛盾由此大面积爆发。

在此过程中,工人和农民仍然是集体抗争的主体,但参与者的构成已悄然发生变化,即社会精英开始重新卷入集体抗争。2001年,中共四川省委组织部课题组(2001)在一份调研报告中说:“过去群体性事件的参与者多是农民、离退休职工,现在则包括在职职工和下岗职工、个体业主、复转军人、技术人员、干部等。”也就是说,复转军人、技术人员和干部等精英人士也开始卷入集体抗争。不仅如此,这些精英人士往往在集体抗争中担当领袖角色。在2002年发表的一项研究中,蔡永顺(Cai,2002)统计了1997-1999年间《工人日报》、《中国劳动报》等媒体报道和他自己调查的41件工人集体抗争,发现其组织者中前企业领导占29.27%,现企业领导占17.7%,复转军人占9.8%,合计为56.77%。

精英人士的卷入和领导提高了集体抗争的动员和组织能力,从而

使群体性事件的组织性有所增强,规模有所扩大。在前引报告中,四川省委组织部称,群体性事件“组织程度明显提高”。而据前引泰州市公安局1994年报告,当时当地只有“极少数”群体性事件“有一定骨干和幕后操纵者”。又据四川省委组织部报告中的数据推算,当地虽有55%的群体性事件参与人数在100人以下,但也有43%在101-500人之间,平均每起事件的参与者则达到138人。而据前引泰州市公安局报告,1993年当地群体性事件每起平均不到50人。两相比较,规模显著扩大。

上述情况随着知识分子的加入和互联网的发展而进一步凸显。网络为知识分子的政治参与提供了极大方便,于是出现了一个热衷于通过网络过问公共事务的“公共知识分子”群体,俗称“公知”。根据BBS、博客等早期网络平台的出现时间,“公知”大体出现在2000年左右。此后,随着网络平台的不断升级,“公知”队伍及影响力也不断扩大。与此同时,他们对群体性事件的介入越来越多,越来越深。介入群体性事件成为他们获取影响力的重要方式。国家很早就注意到互联网舆论的巨大影响,曾在2003年的一份文件中提醒说(中共中央文献研究室编,2005:495):“群体性事件和突发事件对社会稳定的影响越来越大,互联网上影响稳定的问题日益突出。”

相较其他社会精英,“公知”长于通过框架建构掌握话语权。所谓“框架建构”,即通过一个概念框架,把在感觉上相互独立的若干事件和情节串联到一起,使之呈现出共同的、整体的意义。它本质上是一个思想动员过程。该过程所进行的观念整合,有助于提升群体性事件的组织性,改变此前在空间和时间上的离散状态。总体而言,“公知”群体所采用的概念框架比其他群体的论述具有更强的政治色彩。更何况,在思想动员之外,他们还以真相调查、网上募捐、免费律师等方式直接提供实质性支持。因此,“公知”的介入往往可能会在一定程度上推动群体性事件的政治化。

在上述多种因素的共同作用下,中国的集体抗争进入第三次浪潮。其基本特征是,群体性事件无论就整体而言,还是就单个事件而言,都有一种朝组织化、政治化和大规模方向发展的趋势,社会精英对群体性事件的介入则显著地助长了这一趋势。这意味着,影响局部社会秩序的治安事件与影响全局性的政治事件之间没有不可逾越的界限,治安事件可以比较容易地转变为政治事件。没有政权不关心自己的安危。

群体性事件与政治性事件的关联一旦引起国家注意,基于对稳定问题的高度重视,国家不可避免地会将维稳的关口前移到预防群体性事件上,以便从源头上消灭政治隐患。正是在这种背景下,1998年底,中共中央总书记江泽民在正式讲话中首次提到“群体性事件”并提醒全党(中共中央文献研究室编,2000:663):“这类问题处理不好,会直接影响社会稳定,甚至可能由个别问题演变成局部甚至全局性的问题。”所谓“演变成局部甚至全局性的问题”,其实就是本属治安事件的集体抗争最终演变为政治事件的风险。

## (二) 维稳政治的强化

基于对政治风险的关切,国家开始对群体性事件问题重新进行定位。重新定位的基本精神可以概括为一点,即从政治高度审视群体性事件,防控群体性事件就是防控政治性事件,防控政治性事件必须从防控群体性事件抓起,做到“早发现、早报告、早控制、早解决”(伍国用,2001)。随着这一精神从工作规程到组织机构的层层落实,“群体性事件”概念的政治属性也不断被充实和强化,最终脱离治安范畴而成为一个政治概念。

首先是在工作规程上,国家不断强化党委、政府,特别是党政主要领导的责任。2000年,中纪委、中组部等部门联合下发《关于对发生严重危害社会稳定重大问题的地方实施领导责任查究的通知》(见陈冀平主编,2003:12-13)。根据该文件,凡是发生重大群体性事件的地方、单位、部门及领导,将被严厉追究责任。2003年,中央又要求,一旦发生群体性事件,党政领导必须及时赶赴现场,“靠前指挥,面对面地做好群众工作”(罗干,2003)。这些要求和规定的责任主体都是党委、政府及其主要领导,而非公安部门。这个信号非常清楚地表明:群体性事件防控不是治安工作,而是政治工作。不仅如此,中央还通过“慎用警力、慎用警械武器、慎用强制措施”(罗干,2003)等原则对公安部门的角色做了明确限制,这反过来进一步突出了政治领导和政治手段在群体性事件处置中的地位和作用。

比工作规程更有力的是组织结构的调整。众所周知,在中国,基于党的集中领导原则,重大决策都由各级党委,特别是其核心机构——常委会做出。由于常委会的人数十分有限,公安作为行政系统的一个下属部门,其首长进入常委的机会十分有限。然而,2003年发布的《中共

中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》(见中共中央文献研究室编,2005:494-503)明确而显著地提升了公安部门的级别和权力:“各级党委可根据实际情况和干部任职条件,在领导班子职数范围内,有条件的地方逐步实行由同级党委常委或政府副职兼任省、市、县三级公安机关主要领导。”据此,后来普遍出现公安厅局长进入常委并兼政法委书记的制度安排。<sup>①</sup>这意味着,公安首长进入政治中枢,从而在掌握警察力量的同时,能够以党委的名义合法地调动包括检察院和法院在内的整个司法系统,甚至更大的政治系统。公安部门在整个政治系统中的话语权显著增强。

此后不久,国家又自上而下建立“处理信访突出问题及群体性事件联席会议制度”。“联席会议”体制实际上造成一种权力格局,即以政法委为中心统合更大范围内的国家权力,而政法委书记又由公安首长兼任,因此,“联席会议”实际上进一步扩大了公安部门的权力。

表面上看,这种制度安排与国家限制警察权力的“三个慎用”(慎用警力、慎用警械武器、慎用强制措施)原则相抵牾,实际上并不矛盾。因为公安首长进入决策中枢并掌管政法委之后,其不断增大的权力不是体现在对警察力量的使用上,而是体现在对公安部门之外的更大范围的国家力量,包括宣教、审判、检察和行政管理权力的调度上。通过这样一种制度安排,国家一方面限制了公安部门的警察权力,另一方面却扩大了它的政治权力。从国家的角度来说,这样一种制度安排是可以理解的。因为警察权作为一种行政权力,对于处置已然的人群体性事件有着快速反应的优势,但预防未然的群体性事件则非其所长。在国家已经把维稳的关口前移到预防环节的背景下,光有警察权显然是不够了,必须组合运用宣教、审判、检察和行政等多种权力。而在这多种权力中,公安部门因总处于群体性事件处置的第一线,以它为中心来统合其他权力,对国家来说是最有时效和实效的制度选择。

### (三)“群体性事件”概念的政治化

公安首长兼掌政法委,以及“联席会议”制度的建立,表明发轫于1990年代的维稳政治达到一个新的高峰。这样一种维稳政治模式为“群体性事件”概念的政治化提供了便捷而有效的通道。其中,最直接

<sup>①</sup> 王裕华(Wang,2014)对公安部门权力增大的过程做了细致的定量研究。

的后果是,政法委是党在政法领域的核心领导机构,由公安首长掌管政法委,显然有利于公安系统首创的“群体性事件”概念进入国家的意识形态论述,从而由一个治安概念上升为政治概念。

比这更重要的是,这样一套维稳政治体系能够非常有力地把“群体性事件”概念的政治内涵从国家认知变成社会体验。如前所述,早在1998年,中央领导人已经意识到群体性事件的政治性,并开始通过中央文件将防控群体性事件提升为国家政治日程。彼时,在国家认知中,“群体性事件”已经是一个政治概念,但社会关于“群体性事件”的体验还停留在治安概念阶段。随着参与防控群体性事件的部门越来越多,部门之间的整合越来越好,维稳实践的政治性也就越来越强。维稳政治实践的过程,就是国家与社会不断接触,从而把自己的认知不断传递给社会的过程。当从2003年开始,国家把自己关于群体性事件的政治体验落实到公安首长兼任政法委书记以及“联席会议”这样一套对社会来说具体而可感的组织上时,“群体性事件”的政治内涵也就彻底完成了从国家到社会的传递。如果说1998年底江泽民在讲话中首次使用“群体性事件”概念只是它从治安概念迈向政治概念的开端,那么,到2003-2005年间,这个过程算是彻底完成了。

最近几年来,公安首长普遍不再兼任政法委书记,原来在“群体性事件”概念内涵的转变过程中发挥重要助推作用的组织模式不复存在。但一种观念一旦形成,并不会轻易随着组织模式的改变而改变,更何况作为政治概念的“群体性事件”已经走出国家,成为一个社会普遍使用的概念。因此,在短期内,“群体性事件”概念仍将维持其政治内涵,并规定着国家和社会各自在相关问题上的思维和行为选择。

## 六、结语及讨论:从维稳政治看国家建构

鉴于维稳政治对中国社会的深刻影响,了解其变迁、运作和趋势是一个无法绕开的研究课题。而“群体性事件”是国家赖以总成和布局维稳工作的中心概念,通过这个概念,不仅可以透视国家感知、思考和应对社会冲突的基本模式,而且可以顺藤摸瓜,进一步考察造成这样一种模式的历史情势。如钱穆所言,包括国家制度在内的任何制度,其形成和演变都是“内在的用意”与“外在的需要”两个方面相结合的产物。

而“群体性事件”因其作为维稳政治之中心概念的地位,不失为一扇虽然小却有利于聚焦的窗口,透过它,正好瞭望这两个方面是怎样相互作用而推动维稳政治之形成和演变的。

经由历史的考察,本文发现,“群体性事件”概念存在一个从无到有,从治安概念到政治概念的演进过程。表面上,“群体性事件”是一个由国家创制,然后推送到全社会的概念。然而,它并不是国家单方面思虑的产物。相反,该概念的诞生及其内涵的转变,都是社会冲突与国家治理相互作用、循环递推的结果,是1980年代以来的三次集体抗争浪潮在国家观念上的次第反映。因此,在“群体性事件”概念的演生过程中可以清晰地看到两条线索:一条是集体抗争形态的不断改变,另一条是国家治理方略的不断调整。这两条线索相与浮沉,环环相扣,就像生物基因中的双螺旋结构一样支撑着“群体性事件”概念的发育和完成。

更进一步,“群体性事件”概念所透视的维稳政治演生史也为理解国家建构的一般逻辑提供了有益的参考。国家建构论强调,国家作为一种政治系统,构成该系统并制约其运作的各种要素以及要素之间的统合方式,都有一个不断发生和演变的过程。而揭示国家建构的一般原理,则是很多学科和学者都感兴趣的问题。在所形成的诸种理论中,影响最著者当属理性选择论和结构功能论。这两种理论取向的区别,如果用钱穆的概念来刻画,那么可以说,理性选择论专注于“内在的用意”,结构功能论则致力于“外在的需要”,亦即一个强调造成制度变迁的主观因素,另一个强调造成制度变迁的客观因素。

理性选择论认为,诸种国家制度都是国家在与其他行动者博弈过程中追求效用最大化的产物。该理论暗含着一个假设,即行动者的“理性”是天生的而且一成不变,只不过会随约束条件的变化而变换展现方式而已。这一理论视角表现在模型上,便是:行动者的“选项集”都是确定的,行动者只是因势制宜地调整选项之间的“优先序”。其中,确定的“选项集”表示行动者总是知道自己的总需求是什么,相对稳定的“优先序”则表示行动者总是知道自己该怎样一步一步实现自己的总需求。但事实上,任何行动者的“理性”都是在与外界的往复互动中逐渐习得和调整的——尤其要注意的是,此处所谓“互动”,既包括合作、竞争、顺应,也包括常常在理性选择论中被与竞争混为一谈的冲突。这突出地表现在,尽管群体性事件早已有之,但国家最初并不以



稳定为念,直到在1980年代末才开始把维稳问题提上政治日程。并且,怎样维稳,国家也有一个学习的过程:从开始主要依靠警察力量,到后来着重依靠政治力量。此外,行动者的理性在内在逻辑上也不是完全一致的,以致它经常在抉择时不能将诸多选项统合成一个相对稳定的“优先序”,而是犹豫、纠结甚至崩溃。国家在发展与稳定之间常常举棋不定、依违两可,就是一个典型的例子。限于篇幅,这一点在文中没有充分展现。总而言之,行动者的“理性选择”并不总是一个单一、整合而连续的函数,而是常常表现为多个相互脱节甚至互不兼容的函数。

相较于理性选择论强调“内在的用意”,结构功能论更强调“外在的需要”。它认为,国家总是生存于一定的环境,环境的变化会对国家造成某种压力。作为对这种压力的反应,国家会不断调整自己的行为选择,包括制度选择,国家制度就是在此过程中不断生成和演进的。此观点的缺陷在于,它错误地理解了压力与需要之间的关系。须知,压力不等于需要;客观的压力只有被国家意识到,并且经过特定的解读,才会转变为影响国家制度选择的“需要”。正如早已存在群体性事件,但国家并不认为有维稳的需要一样,压力有可能不被意识到,或者即使意识到,也有多种可能的解读,从而导致国家可能反应不足,也可能反应过度。因此,国家如何意识和解读来自外部的压力,是一个需要仔细研究的问题,但这个问题被结构功能论忽视了。它夸大了人类主观认识与客观世界的一致性。事实上,如何处理人类的反思和解读能力对社会过程的影响,是整个社会科学研究都必须面对的一个重大挑战(参见赵鼎新,2015)。

最后,还要指出,主观世界与客观世界既有相对独立性,但也是互构互生的。恰如本文所示,来自社会的集体抗争不断改变国家的观念,推动着“群体性事件”概念从无到有,从治安概念到政治概念的演变。但另一方面,国家所凝炼的“群体性事件”概念也通过维稳实践反馈到社会,影响着社会的思维和行为选择;而社会的这样一种选择又构成一种新的环境,迫使国家做出新的调整。众所周知,国家现在对群体性事件动辄被政治化深以为苦。殊不知,社会对群体性事件的政治化理解及操作,在很大程度上也是社会对国家在维稳实践中不断使用政治化“群体性事件”概念的反馈。在这个意义上,行动者固然受着环境的造就,但环境也是行动者自己造就的。主观世界与客观世界之间这样一

种生生不息的辩证关系,是以往理性选择论和结构功能论所忽视的,因此也是今后研究国家建构时特别需要注意的。

### 参考文献:

- 本刊评论员,1994,《竭尽全力稳定治安》,《人民公安》第5期。
- 陈冀平主编,2003,《中国社会治安综合治理年鉴2001-2002》,北京:中国长安出版社。
- 邓小平,1994a,《邓小平文选》第二卷,北京:人民出版社。
- ,1994b,《邓小平文选》第三卷,北京:人民出版社。
- 黄光祖、李昱,1994,《市场经济条件下人民内部矛盾和群体性事件及其处置》,《公安研究》第6期。
- 刘浩然,2011,《集体行为的概念系统与中国经验》,《法制与社会》第11期。
- 刘能,2008,《当代中国群体性集体行动的几点理论思考》,《开放时代》第3期。
- ,2009,《当代中国转型社会中的集体行动:对过去三十年间三次集体行动浪潮的一个回顾》,《学海》第4期。
- 罗干,2003,《切实维护社会稳定》,《人民日报》12月12日。
- 钱穆,2001,《中国历代政治得失》,北京:三联书店。
- 王彩元、马敏艾、李颖,2003,《群体性事件紧急处置要领》,北京:中国人民公安大学出版社。
- 王赐江,2013,《冲突与治理:中国群体性事件考察分析》,北京:人民出版社。
- 王国勤,2007,《“集体行动”研究中的概念谱系》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第5期。
- 王晓楠,2014,《群体性事件的概念重构与防控对策——以犯罪学为视角》,《法制与社会》第7期。
- 王旭辉,2012,《群体性事件研究的回顾与反思——概念、分析要素与价值立场》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》第6期。
- 王学军主编,2008,《学习贯彻中共中央国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见百题解读》,北京:人民出版社。
- 王战军,2006,《群体性事件的界定及其多维分析》,《政法学刊》第5期。
- 魏治勋、白利寅,2014,《从“维稳政治”到“法治中国”》,《新视野》第4期。
- 魏治勋、桑田,2014,《“群体性事件”的新概念与新思维》,《山东社会科学》第8期。
- 伍国用,2001,《正确处理新形势下的群体性事件》,《领导文萃》第1期。
- 肖唐镖,2012,《当代中国的“群体性事件”:概念、类型与性质辨析》,《人文杂志》第4期。
- ,2015,《当代中国的“维稳政治”:沿革与特点》,《学海》第1期。
- 杨景宇、李飞主编,2005,《中华人民共和国治安管理处罚法释义》,北京:中国市场出版社。
- 张淑凤,2013,《群体性事件研究述评》,《中共乐山市委党校学报》第5期。
- 张思卿,1996,《最高人民法院工作报告》,《人民日报》3月22日。
- 曾海若,2010,《群体性事件:从政治概念到法律概念》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》第6期。
- 赵百川,2005,《信访联席会议是解决信访突出问题的一种有效形式》,《西安市人民政府公

报》第5期。

赵鼎新,2012,《社会与政治运动讲义》(第二版),北京:社会科学文献出版社。

——,2015,《社会科学研究的困境:从与自然科学的区别谈起》,《社会学评论》第4期。

中共四川省委组织部课题组,2001,《正确分析和处理群体性突发事件》,《马克思主义与现实》第2期。

中共中央文献研究室编,1991,《十三大以来重要文献选编》中,北京:人民出版社。

——,1994,《建国以来重要文献选编》第十卷,北京:中央文献出版社。

——,1999,《毛泽东文集》第七卷,北京:人民出版社。

——,2000,《十五大以来重要文献选编》上,北京:人民出版社。

——,2004,《邓小平年谱(1975-1997)》下,北京:中央文献出版社。

——,2005,《十六大以来重要文献选编》上,北京:中央文献出版社。

中共中央组织部等编,2000a,《中国共产党组织史资料》第七卷·上,北京:中共党史出版社。

——,2000b,《中国共产党组织史资料》附卷一·上,北京:中共党史出版社。

中央政法委研究室编,2001,《维护社会稳定调研文集》,北京:法律出版社。

Cai, Yongshun 2002, "The Resistance of Chinese Laid-Off Workers in the Reform Period." *The China Quarterly* 170.

della Porta, Donatella & Herbert Reiter 1998, *Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.

Wang, Yuhua 2014, "Empowering the Police: How the Chinese Communist Party Manages Its Coercive Leaders." *The China Quarterly* 219.

作者单位:中国人民大学社会学系、社会学理论与方法研究中心  
责任编辑:闻翔

Hangsheng proposed the social operation theory in the mid-1980s. This paper analyzes these new changes from the perspective of the social operation theory, examining the huge impact of the government, market, and society on China's social operation. Analysis focuses on five major characteristics of the Chinese society: the domination of the government, the stress on collective interests, the importance of social network, the significance of status and etiquette, and familial ethics, which are key to the promotion of the localization of sociology in China.

**PAPER**

Path, Space and Limitation of Rural Land System Reform in China: From the perspective of the mutual construction of actions under the framework of "empowerment and restriction of rights" ..... *Wu Yi & Chen Qi* 36

**Abstract:** This paper analyzes the relationship among the central government, local authorities and the peasants in China's rural land system reform from the perspective of mutual construction of actions under the framework of "empowerment and restriction of rights". Such relationship is formed in the reform process of land management, administration and expropriation system. These reforms show dual characteristics of empowering and restricting rights, and contain a misplacement of the three concerned parties' demand for policies. The central government encourages the peasants through constant reinforcement of their land contract rights, while maintaining restriction by sticking with the collective ownership of the rural land. At the same time, the central government motivates local authorities through empowerment and concessions, while trying to constrain their desire for profit. As for the peasants, they actively make use of the empowerment policy to expand their interests. At the same time, the peasants try to maintain the system of equal division of land by drawing support from the principles of restricting rights. Finally, by taking advantage of the empowerment policy and restricting the rights of peasants, local authorities seek commercial benefits of the land, and deprive the rights of the peasants. As a result, contradictions of needs for empowerment and restriction of rights arise among the three parties. Such complicated mutual construction of actions become an important mechanism through which the path, space and limitation of the reform are formed.

Conceptualizing Public Disorder: State and the Emergence and Evolution of "Mass Incident" in China ..... *Feng Shizheng* 63

**Abstract:** The past twenty years witnessed the term "mass incident" (*quntixing shijian*)

emerging and evolving into a core concept in the state's agenda of maintaining political order in China. This paper explores the socio-historical dynamics that gave birth to the concept of "mass incident". "Mass incident" as an objective phenomenon has long existed. It was once referred to as "insurgency" (*naoshi*) by the state, until the term "mass incident" was coined in 1994. At first, "mass incident" was a concept used by the police to describe their task of daily operation. Later it developed into a political concept adopted by high-level officials. The process of conceptualization is the result of the coevolution of societal collective action and the state's responses. On the one hand, the nature, forms and participants of collective action changed in the past forty years. On the other hand, the state reformed its ideology, organizational structure and acting strategy. Under such an interplay of the state and society, the term "mass incident" emerged and evolved.

Multi-channel Strong Intervention, Frames and Protest Outcome: Fuzzy set qualitative comparative analysis of 40 demolition cases in China .....  
 ..... *Huang Ronggui, Zheng Wen & Gui Yong* 90

**Abstract:** Based on the characteristics of China's political system, this study proposes an exploratory analytical framework to explain the success of protests. It contends that frames and "objective" political opportunities, which include not only direct intervention from the central government but also supportive media coverage by state-sponsored national media and favorable institutional framework, can better explain successful protests. This study systematically compares 40 demolition cases which occurred in the period of 2003 – 2012, using the method of fuzzy set qualitative comparative analysis. The findings show that multi-channel strong intervention—the co-presence of direct central intervention and supportive coverage by state-sponsored media—is a sufficient path to successful protests, whilst the occurrence of multi-channel strong intervention depends on a favorable institutional environment and the deployment of multiple frames. In addition, this study sheds light on the dynamics of successful protests by scrutinizing the cases. In all, this research not only enriches the literature on protest outcome, but also extends the theories of political opportunities and framing.

Resource Abundance, Rent Dependence and Public Goods Provision: Evidence from Shanxi's county-level governments .....  
 ..... *Zhuang Yuyi & Zhang Guang* 115

**Abstract:** This paper investigates how natural resource endowments affect local governments' public goods provision in China. The rentier effect of natural resource, according to fiscal sociology, will lead to the local governments having more state