

应对社会转型时期因各种利益相互博弈和重新调整而出现的群体性事件,要求我们提升处置能力,优化制度手段和对策。

## 群体性事件：唯有法治 方能解困

中国社会科学院法学研究所研究员 莫纪宏

近几年,我国群体性事件高发、频发。以去年为例,在全国范围内具有较大社会影响的群体性事件就有近10起,其中以新疆“7·5”事件和湖北石首群体性事件的社会影响最大。

突发事件应对法对各级人民政府依法处置群体性事件的原则要求,一是预防为主、防治结合原则,即应当从“源头”上抓起,侧重于对“社情民意”的了解,以及对社会潜在矛盾和纠纷的排查和解决,做到“防患于未然”;二是信息公开与信息真实原则,即政府应当按照有关规定统一、准确、及时发布有关突发事件事态发展和应急处置工作的信息;三是社会动员原则,政府在处置群体性事件的过程中一定要“走群众路线”,相信群众、依靠群众;四是比例原则,即在处置群体性事件时,一定要从实际出发,不要盲目扩大危险事态,决定采取的强制措施应当是必需、必要的。

总结近几年我国地方政府处置群体性事件的相关应急措施的经验和教训,可以发现,一些地方政府领导因为缺少处理复杂问题的能力,加上严重的官僚主义,导致处置不力,激化矛盾,酿成了一些不应发生的恶性社会安全事件和公共危机事件。各级人民政府在处置群体性事件时,只有严格地依照突发事件应对法的要求,依法处置,将保障公民的权利放在各项工作的首位,才能有效地化解矛盾,以最有利于建设和谐社会的方式来平息群体性事件,维护宪法和法律秩序。

事前对“临发征兆”毫无觉察,事中“捂盖子”、草率判断,事后不能吸取经验教训,引发民众对政府公信力的严重质疑

当下,地方政府在处理群体性事件时主要存在4方面的问题。

首先,为了片面地、机械地树立本地区“社会稳定”的形象,也为了少数地方官员晋升的需要,在群体性事件发生初期,采取“捂盖子”、不向公众通报真实情况的手法,导致谣言满天飞,失去了处理群体性事件、降低社会危害性的最佳时机。

湖北石首“6·17”事件就是一起由非正常死亡案件演变成重大的群体性事件的案例。从石首市领导机构对该事件的处理方式来看,主要领导在该事件的处理过程中缺少应有的指挥能力,加上“捂盖子”的官僚主义思想作怪,结果导致一件非常平常的事件由于应急处置不当而最终酿成了社会影响巨大的群体性事件。

其次,处置群体性事件的态度不严肃,不能坚持“慎重初战”、“将问题控制在萌芽状态”等原则立场,草率作判断、下结论,任意推翻已经作出的判断,人为制造混乱,引发了社会公众对政府“公信力”的严重质疑。一些群体性事件的应对,因为相关部门甚至个人的轻率、武断言行,引发了更大范围的公众质疑和声讨,严重恶化了本来已经得到控制的局势。

再其次,在处置群体性事件过程中,一些地方政府往往不是依法采取应急措施,而是依靠某些领导的认识水平和判断能力,过分依靠临场发挥,人力、物力、资金难以全部按要求及时到位,各方面的行动难以协调地开展工作。

一些领导对群体性事件的“临发征兆”毫无觉察,没有任何预警和预防机制,对群体性事件的处置存在很大的侥幸心理,过分依靠警察、公安和保安等治安力量,不愿意深入实际处理具体问题,眼高手低,缺少灵机应变能力。极少数人临阵脱逃、擅离职守,完全丧失了领导干部的应

有品格。2008年发生的贵州瓮安“6·28”事件也是由当事人非正常死亡事件酿成的严重打砸抢烧突发事件，虽然最后在贵州省委、省政府的领导下平息了事件，但对其的处置延续时间长、造成的社会混乱和不良影响却是近年来少有的。

最后，不能认真总结和吸取群体性事件处置的经验教训，导致一些类型的群体性事件频繁发生。一些地方政府对演化成群体性事件的原因分析不够深入，工作做得不够扎实，习惯于使用“不明真相的群众”、极少数坏人和暴徒唆使等简单化的总结性语言来应付上级机关和公众的质疑，抓不住处置群体性事件问题的核心，缺少最起码的“执政能力”。

“和事佬”和“变色龙”缺乏处理社会复杂问题的能力，“政绩观”、“稳定观”、“官场潜规则”使官员疏于职责导致最佳对策难产

分析近年来一些地方政府不能依法处置群体性事件的情况，可以发现，以下几个方面是带有共性和值得关注的。

一是一些地方的党政领导干部缺少处理社会复杂问题的能力。一方面，没有经过相关处置群体性事件能力和素质的系统培训；另一方面，目前的干部人事制度很容易将那些“和事佬”、“变色龙”，个性不突出，在群众中有一定的“稳重感”的人推向基层最重要的领导岗位，这些领导干部虽然有一定的群众基础，但却缺少对复杂问题的敏锐的观察力和判断能力，也缺少解决和处理社会实际问题，特别是重大和复杂的群体性事件的能力。

二是领导干部的问责机制不健全。目前管理权限和职责分工相互交叉的领导管理体制，容易导致在群体性事件初发时，存在着一定程度的相互推诿、得过且过的“消极避险”的“惰政”现象。

三是片面的“政绩观”、“稳定观”使得一些地方领导干部没有把主要精力投入到如何应对处置群体性事件问题上，崇尚“临机应变”、“不主动挑事”、“出了大事有上面顶着”等“官场潜规则”，不认真履行突发事件应对法所规定的政府应当履行的各项职责，缺少“居安思危”的危机意识。

四是一些地方领导干部特权思想和官僚主义思想严重，不与群众接触，缺少与群众沟通的能力，对基层群众的疾苦麻木不仁，丧失了作为人民公仆的基本道德和职责准则。

五是一些地方领导干部头脑中存在着“投机取巧”、“上有政策、下有对策”等“官场习气”，没有必要的社会责任感和职业道德心，立足于保官位、搞平衡，遇到事情总想“大事化小、小事化了”，不愿意下功夫去研究解决群体性事件的最佳对策，而是迷信“专政手段”、“警察力量”等强制方法的作用，缺少强制与教育相结合的管理技能。

要转变畏惧群体性事件发生的消极心态，提高处置群体性事件的能力，将各类群体性事件始终控制在适度的范围内

总结近年来地方政府处置群体性事件的经验和教训，结合我国目前社会发展以及法治建设的现状，从总体上来说，应当转变目前在一些领导干部中普遍存在的害怕和畏惧群体性事件发生的消极心态，使其认识到在社会转型时期，各种利益处于重新调整和博弈的过程中，出现一定范围、一定规模的群体性事件，都属于正常的社会现象，应当以积极和主动的态度去面对。

从宏观上来看，要防范目前一些情节严重的群体性事件处置不当引发矛盾性质的转变，严格防范“有组织”、“暴力”色彩的群体性事件的出现，将各类群体性事件始终控制在适度的范围内。同时，在处置群体性事件的过程中，不断总结经验，学会和掌握更好地处置群体性事件和群体性事件的制度手段和实际对策。

从微观上来看，各级政府处置各类群体性事件，还需要从以下七方面入手提高地方政府处置群体性事件的能力。

领导重视，部门参与。各级政府要高度重视和支持应对群体性事件处置工作，各有关部门要积极配合，全民广泛参与；要突出重点，兼顾一般，统筹安排；坚持以预防为主，防抗救相结合；集中资金，合理配置各种资源。

进一步加强法律制度建设。要依据突发事件应对法所规定的应急法律原则，进一步制定和完善有关群体性事件处置的法律法规和预案，促进应对突发性工作制度化、法制化。特别是建立科学和完善的处置群体性事件的行政问责制度，增强各级领导处置群体性事件的责任心。

建立和完善群体性事件应急处理队伍。加大投入，加快专业人员培养，不断提高队伍的素质，充分调动人员的积极性，确保队伍稳定，真正做到“来之能战，战之能胜”。

建立群体性事件物资储备供应中心。根据不同类别事件发生频次、可能波及范围，存储不同品种的药品、物资、器械，保障事件发生后及时供应，减少不必要的损失和浪费。

完善快速反应机制。突发性应急小组值班人员电话应 24 小时通畅，相应人员车辆设备应处于应急状态，保证事件的及时处置，最大限度地减少群体性事件造成的损失，保障人民群众的生命财产安全。

加强对群体性事件应对工作的基础理论研究。对于社会安全事件的性质、诱发的原因要作全面和辩证的分析，对于参与闹事的人要区分两类不同性质的矛盾，要将“一般群众”和带有明显反政府、反社会的违法犯罪分子严格区分开来，对于后者要依据法律的规定严惩不贷。同时，处置群体性事件要注重限制公民权利与保障公民权利之间的关系，保证群体性事件处置工作的“合法性”、“合理性”，突出群体性事件处置的人权保护意识。

造就一支党性强、能力强、素质高、民意基础好的领导干部队伍。要通过强化问责制，及时地淘汰一批不称职的干部。只有抓好干部队伍自身素质建设，才能从根本上将地方政府应对群体性事件的工作抓到位、做踏实，避免出现大的群体性事件，防范社会动乱，有效地维护社会稳定。