

# 社会群体事件的法治应对

王耀海

**摘要:** 社会群体性事件是建设法治社会必须关注的问题。其症结就在于法治弱势,社会部分成员缺乏畅通有效的途径来主张、维护其受到威胁或侵害的基本权益。而要解决社会群体性事件多发的问題,我们必须从法治的要求着手,从厘定利益分配、法治政府的建设、司法职能的强化和增强民众法律意识等方面来加以解决。

**关键词:** 群体性事件;利益分配;潜规则;法治

**中图分类号:** D90 **文献标识码:** A

**文章编号:** 1001-490X(2012)5-214-03

**作者:** 中国人民大学法学院法学博士后,淮北师范大学政法学院讲师;北京,10087

**基金项目:** 中国博士后科学基金项目(2011M500466)

随着社会转型的深入,社会群体事件成为建设法治国家必须予以深刻应对的重大课题。2011年广东乌坎事件的发生,使社会群体事件再次成为社会焦点。频发的社会群体事件干扰了社会秩序,对社会存续和党的形象造成负面损害。本文试图从法治视角对群体事件予以剖析,力图从中寻找基于法治的解决路径。

## 一 社会群体事件及其基本特征

### (一) 社会群体事件

根据观察和总结,我们认为:所谓的社会群体事件,是指社会部分成员在其合法权益受到侵害却无法得到有效救济催生的反抗冲动激发下,通过直接或间接的方式而采取的以利益获得为核心、以非理性方式攻击政府和利益相关人为主要表现的违反法律要求、破坏社会秩序的突发性集体行为。

可以断定,社会群体事件属于非政治性事件,即社会部分成员参与其中并不以权力及其运用为核心取向。即使有相关组织参与其中,其主要目标也指向自己未得到保障的合法权益,是为解决其权益诉求不得而产生的过激性外现反应,是对法律未能有效实施、其法定权利未能得到有效实现的强烈不满的表现。而以集体违法形式表现出来的社会群体性事件,本身也是对法律救济这种制度路径的突破和漠视。

### (二) 社会群体事件的基本特征

从其概念内涵,我们可以解析出社会群体事件有以下主要特征:

第一,主体复杂。参与社会群体事件的主体复杂,动机各异,一般表现为核心主体和附属主体的结合。例如在甘肃陇南事件中,其焦点虽然是市政府办公场所搬迁问题,但参与这一社会群体事件的主体却不限于原市政府附近的群众,延展

到很多遭受过负面经历的城镇下岗职工、农村失地人员、改造搬迁户、农民工以及一些社会闲散人员等等。

第二,行为违法。社会群体性事件的基本表现,就是采用大规模的如烧砸抢等违法的行为来发泄不满,表达诉求。不论其反应的情绪和意见出因正确与否,客观上都形成了违法聚集和攻击,对人们的生活秩序和社会的稳定都造成了重大冲击和危害。特别是在建设法治社会主张依法办事依法维权的今天,更显示出强烈违法性。

第三,行为过激。在众多社会群体事件的具体案例中,过激性往往是其最明显特征。所谓过激性,是指人们在某些重要问题强烈不满时其行为所具有的高度情绪化的特性,其行为已经超出社会安定性的内在要求,处于激化反应性状态。在社会群体事件中,人们聚众冲击政府机关,围攻执行公务的政府工作人员,甚至打、砸、烧、抢等肆意毁坏公私财物,基本上都是人们在情绪极为激动的状况下实施的。

### 第四 组织松散。

社会群体事件组织化程度较低。虽然违法甚至构成犯罪,但其与犯罪集团不同,事件群众并没有共同的行动纲领,即使有组织也相当松散,没有犯罪集团那样严密的组织行为体系。这些群众大多是临时而自发聚集,动机多元。其中一部分人是为维护自己受到侵害的合法权益,另外一部分人则是情绪性附随,整体体现了组织的松散性。

## 二 法治弱势:社会群体事件的基本原因

社会群体事件在当下已非偶然个例,反而以倍增方式迅猛多发。这说明我国以市场经济体制建设为主线社会变迁已经引发了不容忽视的社会矛盾,其违法内涵也彰显非法治逻辑。

### (一) 基于非秩序内涵的法治相关性

社会群体事件虽然表现各异,却都对社会法律秩序构成冲击。它内涵着巨大的社会破坏性甚至可以构成集体违法犯罪,其实质都是对法律秩序的破坏。虽然从某种意义上说是自然反抗权的群体表达,具有合理性,但亦真切构成对法律行为模式的内在违反。

没有秩序,社会就无法实现自我循环,最终的结果就是共灭。为了避免共灭,人们主动或被动发明和承认了国家和国家的相应规制手段,以形成共存秩序。诸多维护秩序的手段之中,法律因其国家强制性而成为最有效手段。法律具有告示、指引、评价、预测、教育和强制等规范作用,<sup>[1]</sup>法律在充分发挥其规范作用的时候才能起到对社会秩序的稳定保障作用,最终能够形成法律秩序。由此,法律成为社会秩序化的首要手段。

比对于法律,很明显,群体事件中的过激行为是非法的,

其中严重的甚至已经构成犯罪。虽然群众的初始目的是维护合理权益,但其过激行为却为法律所禁止。在这个意义上,群众应当对其违法行为承担相应的法律责任。中共十六届六中全会上,党中央正式提出建设社会主义和谐社会。<sup>[2]</sup>社会主义和谐社会的一个主要特征,就是民主法治,即以民主法治作为社会秩序的主要生成点。而社会群体事件频发正是社会不和谐的直接表现。从某种意义上说,能否通过法治实现对群体事件的内在化矫正,决定法治社会的建成可能。

## (二) 法治弱势: 社会群体事件产生的基本原因

上述多元特征决定这一社会问题的解决路径必然复杂。具体来说,超越法治的利益分配,使群众在法律虚置前提下产生群体反抗的内在冲动,而政府不作为和民众法治意识薄弱则构成实质催化。

### 1. 根本原因: 基于潜规则的利益冲突

正如马克思所说,“人们奋斗所争取的一切,都与他们的利益有关”,<sup>[3]</sup>利益构成人们的行动基本动力。而从群体事件中我们可以清晰提取人们对利益分配制度的行为不满,利益失配是群体行动的起点和结点。

首先,非法治型的贫富差距扩大化。市场经济内涵的优胜劣汰机制,合拢当下潜规则出现导致的利益分配不公平,使我国贫富差距日益拉大。特别是因为当下潜规则越来越多,对经由潜规则致富的现象导致的贫富分化,社会心理表现出强烈不满,形成了需要寻找平衡的心理位差。其次,利益分配不均衡。宪法规定“国家在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。”<sup>[4]</sup>实际上,政府一直片面强调经济高速发展,要素分配占据了分配的主体地位,以至于利益分配实际上失衡。其直接表现,就是出现了一个利用潜规则而生成的既得利益集团。随着既得利益集团的出现,利益失配不仅没有得到修正,反而通过潜规则,以表面合法实质违法的方式不断强化。在潜规则的结构推动下,部分腐败官员与其附属集团即依靠权力暴富者集团,利用政治权力,通过反法治的非法执法和司法腐败等方式,对社会资源进行利己性分配干预,侵害了其他利益集团的正常利益,导致中国形成社会断裂,为社会群体事件加剧埋下了伏笔。

其次,社会转型积累的矛盾。陆学艺教授提出我国的社会阶层结构是由十大社会阶层和五个社会经济地位等级构成。<sup>[5]</sup>伴随社会转型,出现了由两极分化导致的社会剧烈分层化。有人根据改革开放以来人们利益获得和利益受损的状况,将中国人分为四个利益群体或利益集团,即特殊获益者群体、普通获益者群体、利益相对受损者群体和社会底层群体。由于非法手段始终存在,强势利益群体往往获得胜利,而失败弱势则相应地寻找利益争夺渠道。当这种争夺涉及一个群体共同利益受损而又无法通过法律机制进行修复的时候,通过群体性活动进行自我救济是他们的必然选择。<sup>[6]</sup>正如张建立所说,“群体性事件的本质就是由于各种利益冲突而产生的社会问题、社会矛盾在短时间内的爆发。”<sup>[7]</sup>

### 2. 法律虚置下的群体冲动

法律机制弱化,也是群体事件产生的重要原因。法律实现需要成本适应和现实环境的助推,而现实中我国经济社会的复杂性、多样性和变化性使得法律规定很难适应实际需求。其结果必然是,法律本身的权威性尚无从真正确立,例如,许

多企业无视《合同法》、《劳动法》和《劳动合同法》的规定而侵犯劳动者的合法权益,实际上这些法律在很大区域内是虚置的。而法治的不健全和司法腐败导致的低效使得人们很少诉诸于法律救济,宁愿选择“私了”来进行私力救济。无法从公权机构中获得相应救济,社会的利益矛盾就无法有效解决。而当利益矛盾无法通过法律救济时,弱势群体极有可能采取非正常手段来维护被侵害的利益。

这种冲动藉由某个引发群愤的小点事件,就能够激发为社会群体事件。一般而言,社会群体事件发生的直接诱因往往是一个激烈的“点状事件”,如2008年的贵州瓮安事件是由一起中学少女非正常死亡引发的。

### 3. 催化群体事件的政府不作为

政府不作为,是群体性事件多发的主要助推原因。仅就表象而言,被群众损害的政府机关似乎是受害者。推其因果,从矛盾积累和爆发的导因来看,相关政府人员恰恰是负面事件的实质引发者。国家合法性通过政府工作人员的公共服务才能得以保证,他们理应为广大人民群众服务作为根本原则。然而,事实宣告这个原则的虚弱,政府对民众利益诉求的漠视、官僚作风和粗暴镇压,往往是导致群体事件的直接诱因。也正是社会群体事件的出现直接反映了政府与群众关系的内在张力。应该说,恰恰是政府越来越多的各种不作为把群众推过了集体爆发的必要临界点。

### 4. 虚弱的法治意识

群体性事件本身就是集体违法,凸显出各方面的法治意识仍没有树立。法治意识不强,是群体性事件发生的重要意识导因,基本表现有二:一是相关强势者法治观念淡薄,有法不依,违法行动,是城镇群体性突发事件的直接诱因。二是群众民主、法治意识淡薄,不会使用法律武器。由于我国传统中“厌讼”心理浓重,法律意识淡薄,加上在社会循环中长期生活在小范围环境中,所以对社会转型中的各种问题认识能力有限。再加上现实中法律机制救济权力的低效又导致民众中产生“法律无用”论,以至于许多人民群众缺乏法律意识。由于这两个原因,人们更愿意相信各种潜规则对社会的深刻影响,而不愿意相信本质上应当为民众提供公正救济的法律,因此更容易选择集体暴力泄愤式表达以期问题的顺利解决。

综上所述,可以看出,社会群体性事件是人民群众在不作为或低效作为的政府面前自己利益得不到有效维护之后以违法犯罪的形式做出的激烈反映。这种反应,严重违反了社会秩序和法律秩序,表明国家颁行的大量法律法规并没有必然地催生相应的法治秩序。社会群体事件是社会成员在法律框架外所进行的违法甚至犯罪行为,与法治诸项追求相违背,二者必然存在一种内在的张力。如何在法治建构的框架内减少甚至消除社会群体性事件,是一个无法回避的问题。

## 三 法治加强: 社会群体事件的时代应对

由上可知,法治弱势是社会群体事件发生的基本原因。因此,必须把我国建设为社会主义法治国家,才能消弭群体事件的多发趋势。法治核心是:依法治理国家,法律面前人人平等,反对任何组织和个人享有法律之外的特权。<sup>[8]</sup>具体到我们的现实来看,需要从利益分配、法治政府、司法职能和公民法律意识四个方面加以解决。

### (一) 加强基础: 通过法治的利益分配

解决问题的关键还在于厘清相应的利益分配。我们要从立法着手,把相关的利益分配机制法律化并配以可操作的法律实现机制。然后,通过相关执法和司法,最终实现明确化的利益分配。具体层次如下:

首先,利益分配要清晰。用法律使之清晰,可以起到“定分而止争”的作用。也为利益维护提供基础。其次,利益分配要均衡。利益分配不仅要清晰,更要均衡,应该照顾到每一个阶层的合理利益。再次,利益分配可实现。利益分配清晰化和均衡化,也只是为利益实现提供了以前前提,更重要的还是利益的分配是可实现的。不可实现的利益分配,最终还是空洞化,其结果是群体性事件根源未解除。最后,明确利益诉求机制。法律规定再好,最终还是要靠实现来保障。所以,利益分配的清晰均衡和可实现,最后还要靠一个事后救济机制,即利益诉求机制来保障。

## (二) 关键加强点: 政府的法治转型

要加强法治,其关键点在于促进政府的法治转型。各级政府需要从管理型集权政府向市场体制下有法必依、执法必严、违法必究的服务型法治政府转变。由于中国历史上政府在社会中长期扮演着排他性决断的“家长”角色,巨大的行为吸入惯性可能使得其在向“守夜人”转变过程中必然会出现有法不依、执法不严、违法不究的转型不适应,导致一些社会问题得不到合理有效的解决,进而引起人们对政府的不满乃至不信任,这些矛盾激化后便很容易演变为社会群体事件。因此,完善法治政府建设对于现阶段构建社会主义和谐社会、化解社会群体事件十分重要,主要措施如下:

1. 依法行政。政府及其工作人员必须依法履行职责,特别是履行好对市场经济的宏观调控职能,依法公正处理企业与劳工的关系,对于政府工作中实际存在的失职渎职问题不能仅靠单纯的个案惩处来解决,国家应该通过专门立法树立“问责制度”。2. 优化公务员队伍。公务员队伍中官僚主义式的官本位意识浓厚,对法治政府的内涵不甚理解,依法为民服务的意识淡薄。我们必须严格依照《公务员法》对公务员进行管理,制定科学合理的公务员奖惩制度,完善对公务员的公开监督机制,特别是要畅通基于考核成绩的公务员剔除制度,这样才能真正保障政府的服务取向,促成政府与民众的和谐共存。3. 升华问责制。既有的问责制显然无法满足需要。依法限制政府的权力,督促其积极行政,必须确立严格的问责制。我们的立法机关应该尽快制定统一的相关法律,主要规定对地方政府的“问责制”,主要内容关涉:在政府辖域内,出现群体性事件,政府一把手和相关职能机关的负责人,要硬性负责,自动辞职、被撤职或者承担其他职能责任。只有如此,才能敦促其积极行政,着力于解决可能引发群体性事件的社会矛盾。

## (三) 后续保障: 强化司法职能

社会群体事件中的许多问题原本都可以通过法律途径予以解决,但司法解决机制被虚置,党政机关干预司法彰显依附于党政的司法职能的实质削弱。法治国家里司法本应当是社会矛盾的“调和剂”和社会秩序的最后阀门,用来保证社会秩序的和谐与稳定。所以,我们必须采取措施强化司法职能。

1. 切实保证司法机关及司法人员依法独立行使司法权。

司法机关应该享有独立的人事任免权、财政预算权,司法工作人员与政府公务人员在录用、管理方面应区别对待,保障司法人员的独立性、专业性和中立性。2. 明确司法管辖范围。我们认为,行政机关与司法机关必须各司其职、互不干涉,通过限制行政权的扩张,明确司法机关的专属管辖权,树立起司法权的权威,这既可以减轻政府的压力,又可以使具有独立性、中立性的司法机关对群众存在的权益问题进行公正的处理,使群众的利益诉求得到真正满足从而真正信服。这样也就大大降低了社会群体事件发生的可能性。

## (四) 主观催化: 提高民众法律意识

当法治政府得以完善、司法职能得以强化时,从外在方面来说,社会群体事件将很鲜见,因为完善的法治政府是高效的、廉洁的,它很少侵犯公民的合法权益。强化的司法职能可以为公民提供一个有效、平等的表达自己权益诉求的法律途径,司法机关可以给公民一个看得见的公正的结果。

但是从内在方面来说,意识往往是人行为的先导。如果公民法律意识淡薄或者根本就无视法律时,其参与社会群体事件的主观可能性仍然较大。在完善法治政府、强化司法职能的前提下,要想更好的化解社会群体事件,我们还应提高公民的法律意识,因为在法治国境里一个知法、懂法的公民参与社会群体事件的可能性可以说是微乎其微,我们需要通过加强社会普法宣传力度,并在大学、中学乃至小学普遍开设法制教育课,以求真正提高公民的法律意识,有效的避免社会群体事件的发生。

## 结 语

基于以上分析,法治弱势构成社会群体事件发生的基本原因。这一社会重要问题的症结就在于社会部分成员缺乏畅通有效的途径来主张、维护其受到威胁或侵害的基本权益。而要想解决社会群体性事件多发的问题,必须加强法治,也只有法治才是长久的解决之道。而对于社会群体事件这样一个复杂存在,显然通过一篇论文还无法深刻完成其内在逻辑的清晰梳理,我们期待立于其他位置和视角的后续分析。

## 参考文献:

- [1] 张文显:《法理学》(第二版),高等教育出版社2005年版,第351页。
- [2] 李林、王家福:《依法治国十年回顾与展望》,中国法制出版社2007年版,第17页。
- [3] 马克思、恩格斯:《马克思恩格斯全集》(第一卷),人民出版社1956年版,第82页。
- [4] 《中华人民共和国宪法》第六条。
- [5] 陆学艺:《当代中国社会阶层研究报告》,社会科学文献出版社2002年版,第9页。
- [6] 李培林等:《中国社会分层》,社会科学文献出版社2004年版,第30页。
- [7] 张建立:《群体性事件古今中外》,知识产权出版社2011年版,第206页。
- [8] 周叶中:《宪法学》(第二版),高等教育出版社、北京大学出版社2005年版,第183页。

(责任编辑: 叶子)