

# 公民表达权视角下群体性事件的法律治理

□ 王江伟

**摘要:**以法治方式治理国内日益频发的群体性事件已经成为社会的普遍共识。从群体性事件作为民众以非规范化方式公开表达诉求的面向观之,其法律治理需要兼顾保障公民表达权利与规范无序行为两个维度。民众以集体联合的“群体性行动”方式进行公开表达有其特定的正面功能,然却极易造成社会失序。因此,应充分发挥我国《集会游行示威法》对保障公民表达权和规范公民集体行动的作用,适度放开公民表达权利行使的许可限制,将公民的集体诉求表达纳入规范和可控的法治轨道。

**关键词:**公民表达权 群体性事件 法律治理

**中图分类号:** D921 **文献标识码:** A **文章编号:** 1243(2014)06-0057-08

**DOI:** 10.16072/j.cnki.1243d.2014.06.009

在西方国家,公众抗议通常以集会、游行和示威等活动呈现出来,我国的公众抗议则通常表现为群体性事件。这也是西方学者观察中国的热点问题。<sup>[1]</sup>我国的群体性事件从公民的诉求表达观之,很大程度上类似于西方民众的集会、游行和示威。然而,如何将我国目前处置群体性事件的模式转向西方国家以法治化的疏导方式调控公民的诉求表达活动,则是目前我国改变社会治理方式和破解维稳难题必须思考的问题。

很明显的是,当下我国日益增多的群体性事件,越来越引起人们对两个问题的关注:一是如何认识和看待群体性事件;二是如何预防和应对群体性事件。很显然,对前一个问题的回答将深深地影响到后一个有关回应和处置方式的选择。为此,本文的结构安排如下:第一部分对国内学界有关群体性事件性质的认识以及有关应对群体性事件思路的讨论进行系统评述;第二部分从维稳的视角转向公民权利的视角看待群体性事件,探讨其所具有的公民表

达权的宪法权利属性;群体性事件的法律治理应保障和落实公民的表达权,为此第三部分讨论集会、游行和示威权利在当前社会背景下所具有的功能和价值;第四部分重点探讨实现群体性事件法治化的基本设想。

## 一、维稳视角下的“群体性事件观”

虽然目前人们已普遍采用“群体性事件”一词,但对该词所指称的这类社会现象的认识和性质的判断却远未一致。目前国内学界对群体性事件性质的认识主要有三种,分别是“违法”说、“人民内部矛盾”说和“社会事件”或“社会冲突”说。笔者将这些认识思路称之为维稳视角下的“群体性事件观”,并逐一指出其不足。

### (一)“违法”说

有学者指出“群体性事件是现代社会生活中具有挫折感的个体,由于在某种情境中获得暗示而形成群体,公开进行的扰乱和破坏社会秩序,造成严重

作者:王江伟,中共江西省委党校讲师、博士,主要研究方向:抗争政治和社会稳定。邮编:330003

\* 基金项目:国家行政学院委托项目《群体事件生成规律及其治理研究》之研究成果。

社会影响和后果,应当受到法律制裁的行为。”<sup>[2]</sup>在官方的定性中,2000 年 4 月公安部颁布的《公安机关处置群体性治安事件规定》中,将“群体性治安事件”界定为“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财产安全的行为。”这一定义在 2004 年 4 月公安部下发的《公安机关处理群体性治安事件的规定》中被继续使用。目前也仍有不少学者从“违法性”的角度来看待群体性事件。然而,正如王国勤博士指出的,“在中国的情境里,一味强调群体性事件的危害性、违法性特征,甚至认为这种事件同一般的‘群体利益的表达行动’有本质的区别,在经验上和学理上是经不起推敲的。”<sup>[3]</sup>很明显,很多群体性事件并不一定是违法事件,典型的比如“厦门 PX 事件”中的民众“散步”。而且一味地强调群体性事件的违法性特征,会进一步加剧政府与民众之间的冲突,不利于群体性事件的有效解决。

### (二) “人民内部矛盾”说

在群体性事件居高不下的背景下,为缓和社会冲突,2004 年中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于积极预防和妥善处置群体性事件的工作意见》,该《意见》着重强调了群体性事件的“人民内部矛盾”性质,将“群体性事件”界定为“由人民内部矛盾引发、群众认为自身权益受到侵害,通过非法聚集、围堵等方式,向有关机关或单位表达意愿、提出要求等事件及其酝酿、形成过程中的串联、聚集等活动”。这一从“人民内部矛盾”的角度来看待群体性事件的做法也被不少学者所接受。如王伟光教授认为,“群体性事件是指主要由人民内部矛盾引发的,一定数量群众参与的游行、示威、静坐、上访请愿、聚众围堵、冲击、械斗、阻断交通,以及罢工、罢课、罢市等严重影响、干扰乃至破坏社会正常秩序的事件。”<sup>[4] [198]</sup>然而,“人民内部矛盾”这一提法带有一定的阶级分析色彩和较强的政治意识形态色彩,与之相对应的概念是“敌我矛盾”,这一组概念的提出有其特定的历史背景,用“人民内部矛盾”来界定“群体性事件”,虽可以划清“群体性事件”与“政变”、“暴动”和“革命”等活动的界限,但也过于笼统和模糊,不利于具体认识群体性事件的特点和性质。在应对群体性事件上,也有缺陷,所谓“人民内部矛盾人民内部解决”便是其形象反映。

### (三) “社会事件”或“社会冲突”说

相比于上述两种对群体性事件较为官方的定

性,从社会学角度看待群体性事件则多为学界所主张。如有学者认为群体性事件是“为达成某种目的而聚集,由一定数量人群所构成的社会性事件,包括了针对政府或政府代理机构的、有明确利益诉求的集会、游行、示威、罢工、罢课、请愿、上访、占领交通路线或公共场所等”。<sup>[5]</sup>群体性事件是指“由社会原因而引起的,有众多人参加的,并且严重破坏正常社会秩序,必须及时采取紧急措施予以处置的重大社会性事件。”<sup>[6]</sup>还有学者认为群体性事件是多种原因引发的社会冲突的表现。<sup>[7]</sup>这些观点一般是将群体性事件视为社会转型背景下所发生的正常社会现象。应当说,这些对群体性事件的认识相对较为客观。然而,其不足之处在于这些观点基本上对群体性事件持一种负面评价的态度,而忽略了群体性事件在某种意义上所具有的“正功能”。

上述对群体性事件性质的几种看法直接影响了有关应对和处置群体性事件思路的讨论。笔者将这些思路讨论分为两类:一类是讨论实践中政府应对群体性事件的思路(实然的);另一类是研究者所提出的应对群体性事件的思路(应然的)。

关于第一类讨论实践中应对群体性事件的思路,强世功教授对此有很好的概括,其将地方政府应对群体性事件的方式分为三种:“严控”、“绥靖”和“对话协商”。<sup>[8]</sup>“严控”是一种“堵”和“压”的方式;“绥靖”是一种“人民内部矛盾人民内部解决”的息事宁人的方式;其在批评这两种方式的基础上对第三种“对话协商”方式予以肯定。“对话协商”强调政府应主动宣传出台政策,倾听征询民意,到现场进行情绪疏导和化解矛盾。笔者也肯定政府主动与民众进行“对话协商”的方式相对于前两种方式,是政府治理中的一个巨大进步。但这种方式也有不足,表现在:①对话协商其实是一种双方力量的博弈,且在博弈的过程中没有一个确定的规则,因此其缺乏稳定性和长久性的保障;②由于群体性事件日益频发,事事由政府协商解决,由此会给政府带来沉重负担,维稳也将会成为政府工作的重心而影响其他工作的有效展开;③过分依赖于对话协商的解决方式,将使法治的方式不能彰显其在现代社会治理中的功能。④最关键的是,对话协商本质上是一种事后性的解决方式,比如 2011 年末的“乌坎事件”,虽然通过对话协商使事件得到了很好的解决,但是这种事后解决方式不仅使政府疲于应付,而且也不能防止群体性事件给社会带来的冲击和不利影响。

关于第二类研究者所提倡的对策思路中,以中央政法委员会研究室所编的《关于预防和处置群体性事件的综合调查报告》中所提的思路最具代表性,其包括:①统一思想认识,切实加强领导;②正确处理改革、发展和稳定的关系,慎重出台事关群众切身利益的政策措施;③坚决克服官僚主义作风,及时解决群众实际困难;④经常开展矛盾纠纷排查调查活动,加强基层基础工作;⑤加强思想教育,做好群众工作。⑥讲究政策策略,依法、及时、妥善处置群体性事件;⑦进一步完善领导责任制,严格落实责任追究制度。⑧加强调查研究,提高预防和处置群体性事件的水平。①在这些对策中,从宏观到微观、从战略到策略、从思想观念到制度建设包罗万象,也不乏有效的应对策略,然而各种各样对策的背后,反倒使我们丧失了有效应对群体性事件的明确思路。更为主要的是,这些政策举措只是“治标”而非“治本”之策。

在上述两类应对群体性事件的思路中,大多自觉或不自觉地预设了一个前提假设,即认为群体性事件是应当通过各种措施努力消除的,这种预设背后的原因在于没有摆脱“维稳”这一思维惯性的窠臼,在维护社会稳定的观念指导下,对群体性事件总想除之以后快,地方政府在维护社会稳定的绩效考核压力下,也是千方百计地严防群体性事件的发生,而没有从“维护稳定”的思维转向“法治秩序”建设的思维上。法治秩序与社会稳定两种思维的最大区别体现在其目的上,“社会稳定”重视结果,不重点考虑是否实现自由和权利,甚至会有社会稳定与自由权利相冲突的论调,认为正是自由影响了社会稳定。”<sup>[9]</sup>而法治秩序建设的核心即在于保障公民自由和权利的实现,自由和权利是法治秩序建设的目的和动力。因此,“维稳”思路的症结在于没有从公民权利的保障和实现的角度来看待群体性事件。

针对现有维稳思路和方式不仅不能有效化解社会矛盾和冲突,反而导致了“越维越乱”的局面,孙立平教授等指出不应把民众的利益表达与社会稳定对立起来,并进而提出以“利益表达制度化”建设为核心的维稳新思维。<sup>[10]</sup>赵鼎新教授也指出,“决定中国集体行动总体性质和走向的最为重要的因子,就是中国政府在目前这所谓的‘集体性事件多发期’

中所展现的对各类集体行动的制度化能力。”<sup>[11] [P301]</sup>制度化建设无疑是今后应对和治理各类社会问题和矛盾的治本之策,因为它能将民众诉求的呈现与政府的应对纳入一个有序和规范的轨道内,虽然社会矛盾并不一定会被消除,但是经由制度化的调试过程,由社会矛盾走向社会冲突的可能性会大大降低,而且由此出现的社会冲突对社会的破坏性也会大大降低。不过,制度化建设显然也是一条长期之路,其首要的前提是应当转变认识社会问题的观念与思维,从“维护稳定”的思维转向“法治秩序”建设的思维,从公民权利的实现和保障的角度来看待各类群体性事件。

## 二、权利视角下的“群体性事件”

当我们将“群体性事件”视为公民的集体行动时,“群体性事件”便具有积极意义上的权利属性。正如许章润教授所指出的,当下的“群体性事件”多为公民大众基于联合行动机制而实施的“公民集体行动”,属于公民权的基本宪法权能。<sup>[12]</sup>我国台湾学者对“自力救济”的研究也认为“自力救济”或者类似的集体抗议活动,……是人民公民权的一部分。”<sup>[13] [P161]</sup>换言之,我们可以从公民表达权的角度来看待当下社会所发生的群体性事件。

表达权既是一项基本人权,也是公民的法定权利,其被广泛规定于国际人权公约、区域人权公约以及各国宪法当中。《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》和《欧洲人权公约》等人权公约均对作为人权的表达权予以具体的规定。同时,各国又在宪法中进一步将表达权确认为一种宪法权利。如美国宪法第一修正案《日本国宪法》第21条《德国基本法》第5条和第8条等,均是将作为人权的表达权宪法化的体现。我国《宪法》第35条也明确规定了公民享有表达权。从人权公约和各国宪法对表达权的规定来看,表达权主要包括:言论自由、新闻出版自由和集会游行示威自由。而我国当下所发生的各类“群体性事件”,最接近于表达权中的集会、游行和示威自由的权利形态。

我国《集会游行示威法》对集会、游行和示威分别进行了界定。集会是指“聚集于露天公共场所,发

① 参见中央政法委员会研究室. 关于预防和处置群体性事件的综合调查报告[C]//中央政法委研究室编. 维护社会稳定调研文集. 北京:法律出版社, 2001. 类似的对策建议还可参见中国行政管理学会课题组. 我国转型期群体性突发事件主要特点、原因及政府对策研究[J]. 中国行政管理, 2002(5).

表意见、表达意愿的活动”。游行是指“在公共道路、露天公共场所列队行进、表达共同意愿的活动”。示威是指“在露天公共场所或者公共道路上以集会、游行、静坐等方式,表达要求、抗议或者支持、声援等共同意愿的活动”。集会、游行和示威这三个概念有一个共同的核心要素,即“公开表达意愿”。仔细分析“群体性事件”的特征,我们能发现其与作为公民表达权的集会、游行和示威之间的内在关联与区分。

为了更好地认识各种各样的“群体性事件”,学界已经对“群体性事件”做了更为细致的“类型学”讨论。于建嵘教授根据事件的目的、特征和行动指向,将“群体性事件”分为五种类型,即“维权行为、社会泄愤事件、社会骚乱、社会纠纷和有组织犯罪。”<sup>[14]</sup>王赐江将“群体性事件”分为“基于利益表达的群体性事件、基于不满宣泄的群体性事件和基于价值追求的群体性事件。”<sup>[15]</sup>王国勤博士根据集体行动目标所指向的对象(利益或价值)和与对象的关系(维护或索赔)两个纬度,把集体行动分成四种基本的类型,即“维护型利益表达、索赔型利益表达、维护型价值表达、索赔型价值表达的集体行动四种。”<sup>[16]</sup>刘能对群体性事件的分类更为细致,共分为七个类别“①直接利益相关的原生型集体维权抗争;②无直接利益相关的群体泄愤事件;③地方政治生态恶化诱致的突发群体性事件;④行业集体行动和工业集体行动;⑤工具性处理‘死亡因素’引发的群体性事件;⑥意识形态或政治动机驱动的群体性事件;⑦网络场域中内生的群体性事件。”<sup>[17]</sup>在上述诸种分类中,除于建嵘教授将“社会骚乱”、“社会纠纷”和“有组织犯罪”归为“群体性事件”的做法值得商榷外<sup>①</sup>,其他的三种分类基本上可以囊括目前所发生的各类“群体性事件”,也能满足科学分类中的互斥性原则。再仔细分析这三种分类,若以事件的“目标指向”为分类标准,其实王国勤和刘能对“群体性事件”的分类均可归入到王赐江所划分的三种类型中。

基于这样的认识,可将“群体性事件”的第一个主要特征概括为其目标指向以“表达”为核心内容。“表达”的内容具体而言主要有三种:利益、价值和怨恨。为表达某种利益的群体性事件,典型的比如 2004 年“四川汉源事件”、2008 年“甘肃陇南事件”。

这类事件也即于建嵘教授所说的“维权”事件,是“群体性事件”的主要类型,占群体性突发事件的 80% 以上。<sup>[14]</sup>基于价值表达的群体性事件,主要以环境群体性事件为主,典型的比如 2007 年“厦门 PX 事件”、2012 年“四川什邡事件”。目前这类群体性事件会越来越多,据报道显示,我国环境群体性事件年均增速达 29%。<sup>[18]</sup>由发泄怨恨引起的群体性事件,于建嵘教授将其称为“社会泄愤事件”,这类事件以 2004 年“重庆万州事件”和 2005 年“安徽池州事件”为典型,然而这类事件其实还是属于表达某种利益的群体性事件,怨恨和不满只是事件的导火索,如“瓮安事件”和“云南孟连事件”,都是单纯的利益冲突,都是民众基本的利益诉求得不到正常宣泄和正当满足,都是民众长期积怨的集中爆发。<sup>[19]</sup>从目标指向以“表达”为核心内容的角度观之,群体性事件具有公民表达权的权利属性,其与集会、游行和示威权利的核心要素相符。

“群体性事件”的目标指向以“表达”为核心内容,然而这种“表达”以何种方式呈现出来呢?这便是要进一步探讨的“群体性事件”的第二个主要特征,即群体性表达方式的非规范化。非规范化的表达又呈现出两种形态,一种是较为温和的,比如“集体散步”、“集体喝茶”、“集体购物”等,这以 2007 年“厦门 PX 事件”最为典型;另一种是带有暴力性的,目前国内大多数群体性事件都具有一定的暴力性,这也是为何政府面对群体性事件如临大敌的原因。比如 2004 年“重庆万州事件”中民众焚烧车辆、砸政府办公大楼及哄抢物品;2008 年“甘肃陇南事件”中民众冲击市委大院、砸烧房屋车辆;2009 年“湖北石首事件”中四万名群众与上千武警对峙,部分武警被打伤、车辆被毁以及酒店遭焚烧,等等。无论民众采取温和的行动方式还是采取激进的暴力方式,均不是建立在法治规范基础上的公民有序表达,尤其是激进的暴力方式更是给社会带来破坏性的影响。因此,从这个角度说,群体性事件是亟须规范的民众表达行为。

上述群体性事件的两个主要特征,也被肖唐镖教授的定量分析所进一步证实“民众的抗争行动绝大多数是为了个人的现实问题、尤其是现实经济利

<sup>①</sup> 笔者认为不能将骚乱划归为群体性事件的一种,这是两类不同性质的事件。官方也将“骚乱”与“群体性事件”做了区分。2005 年 7 月 7 日,中组部第一次于国务院新闻办公室举行新闻发布会,副部长李景田称,当前中国改革和现代化建设进入关键时刻,并因此发生一些“群体性”事件,强调这些事件不是“骚乱”而只是“群体性”事件。参见徐贵:“群体性事件”和暴力问题[J].二十一世纪,2007(4)。

益;而在行动方式上,多数群体性事件则选择了含暴力手段的抗争。”<sup>[20]</sup>笔者认为,“目标指向”和“行动方式”是评判和考量群体性事件性质与特征的两个核心维度,以这两个维度观之,群体性事件是以表达为核心内容,以非规范化方式呈现出来的公民集体行为或集体行动。这一定义揭示出作为公民集体行为或集体行动的“群体性事件”,乃是以“诉求表达”为主的属于公民权的基本宪法权能,具体表现为具有公民表达权的宪法权利属性;但同时也指出,民众非规范化的群体性表达方式亟须法律规范。因此,问题的关键不是消除群体性事件,而是要使公民的表达行为建立在法律规范之上,这种规范既能保障公民表达权的行使,同时政府又可摆脱“压力维稳”的模式,从维护社会稳定走向法治秩序建设的良性治理。对此,应充分发挥我国《集会游行示威法》对保障公民表达权行使和规范公民集体行动的作用,尤其是要充分认识集会自由权利的行使对于解决当下社会问题的功能 and 价值。

### 三、集会自由权的功能与价值

集会、游行和示威作为表达权利的一种,其具有表达自由所具有的功能与价值。诸多学者围绕着表达自由的价值提出了各种各样的学说,比如“获致真理说”、“个人自我实现说”、“决策参与说”、“监督价值论”等<sup>①</sup>,国内学者也对集会、游行和示威权利的价值与功能做了较为详细的讨论,比如胡玉鸿教授阐述了集会、游行和示威对于民主政治发展以及对于人性发展所具有的价值功能。<sup>[21]</sup>李琦教授认为作为联合行动权的集会、游行和示威自由,具有主权者对抗政府、回复其主权者地位的功能和补救民主缺陷的功能。<sup>[22]</sup>笔者以为,着眼于当下我国群体性事件多发的社会背景,尤其应该认识到落实公民集会自由权所具有的以下三个方面功能。

#### (一) 利益表达功能

孙立平教授指出,当下中国社会已经进入到一个利益博弈的时代。<sup>[23] [P13]</sup>群体性事件的发生便是民众的各种利益诉求在现有的制度渠道下得不到正常有效的表达而选择的一种博弈方式。“正常有效的利益协商、调整机制缺失,导致相当一部分社会群

体,特别是利益受到损害的弱势群体的利益诉求无法通过正常的渠道得到满足,最终往往只能借助于非制度化的集体行动,以造成重大社会影响的方式给政府施加压力,迫使政府认真地“倾听”他们的利益诉求”。<sup>[24] [PP26-27]</sup>由于博弈双方力量的不对等,民众往往以“大闹”的方式来给自身增加博弈的筹码,实现“大解决”,使群体性事件滑入暴力的边缘。因此,为相对弱势的一方提供充分的利益表达渠道便显得尤为重要。并且,集会、游行和示威尤其对于弱势群体而言,是一种非常重要且有效的利益表达方式。因为“相比于传统的表达媒介,游行示威通常具有明显的宣传优势,它能吸引大量的新闻报道和广泛的公众关注。并且对于那些不为一般公众所知或不受欢迎的人,或者不具备经济条件的人,游行示威可能是唯一有效的宣传信息或接近预期听众的方式。”<sup>[25]</sup>也正是在这个意义上,美国著名宪法学家凯尔文(Harry Kalven)教授将游行示威称之为“穷人的印刷厂”。<sup>[26]</sup>

#### (二) 监督政府功能

政府缺乏有效的监督,其直接后果便是对民众权益的剥夺。各类群体性事件的发生,尤其是“社会泄愤事件”的发生,是民众对某些政府及其官员的长期怨恨和不满的总爆发。“瓮安事件”发生后,贵州省委书记曾剖析了该事件的深层次原因,其指出:“这起事件有深层次的因素,一些长期积累的社会矛盾没有得到应有的重视和妥善的解决,干群关系紧张、治安环境不好,一些地方、一些部门的思想意识、干部作风和工作方法还存在很多问题,群众对我们的工作不满意。”这样的事后总结固然很好,然而更值得反思的是,为什么这些问题能够长期存在且听之任之?其原因还是在于政府缺乏有效的监督。群体性事件的发生既暴露出了现有监督政府机制的不足,也给政府敲响了警钟。但不能让民众总以“群体性事件”的方式来监督政府,促使政府反思该改进哪些工作。因此,为弥补既有监督机制的不足,发挥集会、游行和示威的监督功能非常必要。如德国联邦宪法法院的一个判例所指出的“在议会代表制以及少有公民参与政治权利的民主体制下,集会自由是

<sup>①</sup> 有关这些理论的论述参见 Redish, Martin H, “The Value of Free Speech”, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 130, No. 3 (Jan, 1982); Thomas I Emerson, “Toward a General Theory of the First Amendment”, The Yale Law Review, Vol. 72, No. 5 (Apr., 1963); Vincent Blasi, “The Checking Value in First Amendment Theory”, American Bar Foundation Research Journal, Vol. 2, No. 3 (1977). 林子仪, 言论自由之理论基础 [C]//林子仪, 言论自由与新闻自由. 台北: 元照出版社, 1999.

基本且不可或缺的功能要素。……若代议机关未能及时发现弊端及错误的发展或基于其他利益之考量而容忍之,示威性的抗议就会变得特别必要。”<sup>[21]</sup>集会、游行和示威无需借助于任何媒介,民众可以直接向政府表达其诉求、对政府的工作提出批评和建议以促其改正。而且,经由民众的联合行动和集体展示,这种对政府工作的监督往往能形成较大的外在压力和约束,使政府及其官员时刻谨慎行使自己手中的权力。因此,在某种程度上,集会、游行和示威权利的行使也是公民行使人民主权和直接民主的一种体现。

### (三) 维护稳定功能

就宏观层面而言,亨廷顿的政治发展理论指出,随着城市化、工业化以及教育的普及和民主化的发展,在这一现代化的进程中,如果被动员起来的政治参与缺乏有效的制度化吸纳能力,就容易滋生不稳定。<sup>[27] (PP25-42)</sup> 当下频发的群体性事件便凸显出了政府制度化应对能力的不足,缺乏有效的利益表达和政治参与,民众中弥散的各种“怨恨”、“相对剥夺感”便藉由群体性事件爆发出来。而集会、游行和示威,则具有政治参与功能。当民众通过集会、游行和示威来表达各种利益诉求,并且将其对政府工作的不满和要求以公开抗议的方式呈现出来督促政府改进,本身就起了一个缓冲和消解社会矛盾的“安全阀”作用。就微观层面而言,民众组织化的集体行动也更有助于社会稳定。<sup>①</sup> 由于群体性事件的突发性和不可预测性,政府往往对此疲于应付且要付出巨大的“维稳”成本,而集会、游行和示威则是一种更为规范性的集体行动,政府对其的管控和治理相对容易且成本较小。

在现代西方社会,公民普遍通过行使集会、游行和示威的权利来表达利益诉求、发泄不满和抗议不公,虽然集会游行活动盛行,却不仅没有使社会陷入无序和混乱,反而在公民与政府之间形成了一个双方良性互动的公共领域,使社会保持充满活力的同时又享有高度的稳定性。我国自古以来也不乏“防民之口,甚于防川。川壅而溃,伤人必多。是故,为川者,决之使导;为民者,宣之使言”(《国语·周语》)之类调整政府与民众关系的真知灼见。然而遗憾的是,民众始终是被政府管控的对象,将民众视

为与政府处于平等地位的公民权利观念始终没有出现,“民权之说,中国古无有也。”<sup>[28] (P212)</sup> 因而,西方意义上的制度化解解决社会矛盾的方式更是付之阙如,继续沿用压制和严控的方式显然无法有效应对日益增多的群体性事件,通过法律的方式提升解决社会矛盾的制度化能力便成为当然且极其迫切的选择。

## 四、群体性事件治理法治化的设想

当公民无法行使宪法赋予的集会、游行和示威权利来进行正当化的利益表达时,公民对于表达权利的行使便往往以“群体性事件”反映出来。某种意义上,群体性事件是公民在现有的制度框架下行使表达权的“变体”。因此,治理群体性事件,不应以压制的方式来消灭群体性事件,而是要确立起公民行使表达权的规则,使集会、游行和示威成为公民表达利益诉求的常态,通过集会、游行和示威来消解群体性事件,使公民行使表达权利的方式从突发的、无序的、甚至是具有暴力性的,转向为有序的、常态的和规范化的。法治化治理群体性事件,需要从以下几方面着手努力:

### (一) 转变对民众诉求表达之认识上的思维观念

集会、游行和示威活动本身不等于混乱,更不可能造成“国家混乱,人心涣散”,问题的关键在于政府如何应对集会、游行和示威活动。过去,政府严格限制公民的集体行动表达,在特定历史背景下或许有其合理性。然而,时代在变,社会形势在变,我们的观念也该应时而变。不可否认,正常的集会、游行和示威活动也会偶有导致违法脱序的风险,然而正如托克维尔所言,结社自由也有使人民接近无政府主义状态的危险,但是“如此危险的自由,却在一点上提供了保障:即在结社自由的国家,是没有秘密结社的。”<sup>[29] (P217)</sup> 同样,若允许公民藉由集会、游行和示威来表达利益诉求,则民众以群体性事件的方式所呈现的公民诉求表达的数量将会逐渐降低,政府的维稳压力也会由此而下降,而与此同时政府应对公民集体行动的法律治理的能力却会藉此而上升。从厦门民众“集体散步”、上海市民“购物”、成

<sup>①</sup> 肖唐镖教授通过对 1189 个群体性案例的统计分析发现:群体性事件中的组织程度与其暴力程度呈现负相关性。也即民众有组织的表达和抗议活动更易于和平、理性和有序。参见肖唐镖,民众是碎片化还是组织化更有助于社会稳定——以群体性事件的暴力化为视角[J]. 中国社会科学内部文稿, 2011(5).

都市民“戴口罩”、保定数千人上京“旅游”等民众独创的诉求表达方式看,一方面暴露出民众在既有制度架构下行动选择的无奈,另一方面也显示了民众寻求理性表达方式的努力。从中可以看出,民众具备理性集体行动的能力。当下迫切要做的工作,就是给公民的理性行动提供充分且合法的制度空间,而不应使民众的集体行动在合法与非法之间徘徊。

#### (二) 为公民正当的诉求表达提供“制度窗口”

我国当下所发生的各类群体性事件,绝大多数是民众的各种利益诉求在现有的制度渠道下得不到正常有效表达而选择的一种利益博弈方式,是民众在其他诉求途径无效或者根本没有任何表达渠道的情况下而最后选择的一种无可奈何的诉求表达行为。因为对于那些“无法利用、使用、接近媒体而又属于社会、经济、政治弱势的人,只有以集体表达意见的方式,用最原始方式走上街头,表达其意见,引起大众注意。”<sup>[30]</sup>因此,破解群体性事件的关键在于构建利益表达制度化的疏导机制。实际上我国于1989年制定的《集会游行示威法》其实就是一部试图以制度化的方式规范公民群体诉求表达的法律文件,但是现实中因为该法律的限制性规定过严,导致其未能起到疏导群体诉求表达的作用。因而我国应当适时完善修订这部法律,适度放开严格的许可限制,为民众诉求表达提供“制度窗口”,落实公民集会、游行的宪法权利。同时,以法治的方式对公民此种表达行为予以合理限制。

#### (三) 以法律为依据实现对群体表达的分类治理

如前文所述,目前我国多数地方政府应对群体性事件的方式主要有三种“严控”、“绥靖”和“对话协商”。但在这三种方式中,法律均缺席了。法律治理缺席的原因很大程度上在于鲜有法律可依,充其量依靠《刑法》和《治安管理处罚法》,但这类法律有三点明显不足:①这类法律属管制性法律,保障公民权利的功能较少;②这类法律属事后惩戒,事先预防的功能较弱。③就社会效果而言,政府若运用这些法律来应对群体性事件,反而会激发群众与政府的对立情绪,使事件升级。由此造成的悖论是,即使对于明显违法的聚众破坏行为,一些地方政府基于“维稳”的考虑也不敢严格依法处理。法律治理缺席的另一个重要原因在于目前所使用的“群体性事件”一词太过笼统,大凡集会、游行、示威、罢工、罢课、请愿、聚众围堵、群体械斗、阻断交通等聚众集体行为,

不论合法与非法,均涵括于“群体性事件”一词当中,并以抽象的“人民内部矛盾”定性之,由此法律的治理方式便让位于政治和行政的处理方式。欲发挥法律在治理群体性事件中的作用,应以法律的方式清晰界定合法与非法的集体行为,保障公民以合法的集会、游行和示威等方式进行公开的诉求表达,而对于聚众围堵、群体械斗和阻断交通等非法集体行为,政府应严格和善于运用法律的手段惩戒之,以发挥法律对公民群体表达的分类治理功能。

#### (四) 应发挥司法在规范群体表达行为中的作用

托克维尔在法国大革命后为找寻救治社会弊病的良方赴美考察后发现,“在美国,几乎所有政治问题迟早都要变成司法问题”。<sup>[29] (P310)</sup>这是美国社会治理成功的奥秘,也是司法之所以能够发挥社会治理作用的奥秘。反观我国,由于在治理群体性事件上鲜有法律可依,目前我国司法在应对群体性事件日益增多时几乎无能为力。不仅如此,由于司法公信力不足等原因,还出现了大量涉诉信访、涉诉群体性事件。群众“信访不信法”以及“大闹大解决,小闹小解决”的思维更是凸显了目前司法在应对公众抗议时的困局。基于此,学界也在积极探讨和倡导以“集团诉讼”或“团体诉讼”的方式来化解群体性事件,以发挥司法的功能,为公民权利救济提供渠道。这些均是十分有益的探讨。除此之外,对于群体性事件等群体表达行为本身的规范,也应发挥司法的作用。一方面,通过诉讼来保障公民享有集会游行等表达的权利;另一方面,当此种表达的权利超越法律的界限时,应发挥司法对抗议行为的规训和惩戒作用。从而使司法充分发挥保障公民权利和维护社会秩序的双重功能,让人们感受到司法的正义和司法的权威,让人们信赖司法和尊重司法。

## 五、结 论

群体性事件之所以会成为悬在各级政府头上的“达摩克利斯之剑”,很大原因在于其突发性、难以预见性和无序性,导致极易扰乱甚至破坏公共秩序和社会秩序。然而,在制度化的诉求表达渠道不畅的情况下,民众以集体聚集、联合行动的方式表达其诉求,应当视为是公民宪法表达权利的行使,只是此种表达方式需要纳入法律调整的轨道。为此,需要转变对群体性事件的思维认识,从维护和保障公民权利的角度出发,适时修订我国《集会游行示威

法》,适度放开公民集体表达诉求的许可限制,经由许可程序的调整,使公民的集体表达行为能够纳入法律的调整轨道而变得具有可预见性和可控性,从而在维护社会秩序的同时也能最大程度地保障公民的表达权利。

### 参 考 文 献

- [1][美]裴宜理. 中国公众抗议: 遵守游戏规则[J]. 郭烁, 译. 中国社会科学内部文稿, 2011(4).
- [2]康均心, 马力. 群体性事件: 一个犯罪学应该关注的前沿问题[J]. 法学评论, 2002(2).
- [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]王伟光. 提高构建社会主义和谐社会能力[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2005.
- [5]邱泽奇. 群体性事件与法治发展的社会基础[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2004(5).
- [6]闫纪建. 社会学视阈下的群体性事件分析[J]. 中国特色社会主义研究, 2009(3).
- [7]朱力. 中国社会风险解析: 群体性事件的社会冲突性质[J]. 学海, 2009(1).
- [8]强世功, 张佳俊. 社会冲突与秩序重建[J]. 文化纵横, 2012(6).
- [9]李勇. “社会稳定”与“法治秩序”——国家治理策略的抉择[N]. 学习时报, 2009-8-24.
- [10]清华大学课题组. 以利益表达制度化实现长治久安[J]. 学习月刊, 2010(9).
- [11]赵鼎新. 社会与政治运动讲义[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [12]许章润. 多元社会利益的正当性与表达的合法化——关于“群体性事件”的一种宪政主义法权解决思路[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2008(4).
- [13]张茂桂等. 民国七十年代台湾地区“自力救济”事件之研究[M]. 台北“行政院”研究发展考核委员会, 1992.
- [14]于建嵘. 当前我国群体性事件的主要类型及其基本特征[J]. 中国政法大学学报, 2009(6).
- [15]王赐江. 群体性事件的类型化及其发展趋向[J]. 长江论坛, 2010(4).
- [16]王国勤. 国家-社会关系与当前社会集体行动的类型与机制[C]//肖唐镖. 社会稳定研究: 城乡之间. 上海: 学林出版社, 2011.
- [17]刘能. 当代中国的群体性事件: 形象地位变迁和分类框架再构[J]. 江苏行政学院学报, 2011(2).
- [18]王姝. 近年我国环境群体性事件高发, 年均增速达 29% [N]. 新京报, 2012-10-27.
- [19]笑蜀. 处理群体性事件需要新思维[N]. 南方周末, 2008-9-11.
- [20]肖唐镖. 当代中国的“群体性事件”: 概念、类型与性质辨析[J]. 人文杂志, 2012(4).
- [21]胡玉鸿. “集体行动”与“人的联合”——以集会、游行为核心的分析[J]. 法律科学, 2007(1).
- [22]李琦. 作为人权的联合行动权[J]. 法商研究, 2003(5).
- [23]孙立平. 博弈: 断裂社会的利益冲突与和谐[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [24]何显明. 群体性事件的发生机理及其应急处理[M]. 上海: 学林出版社, 2010.
- [25] Adderley v. Florida, 385 U. S. 39, 50-51 (1966) (Douglas, J., dissenting).
- [26] Harry Jr. Kaven, “Concept of the Public Forum: Cox v. Louisiana,” Super Court Review, No. 1, 1965.
- [27]亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华等, 译. 北京: 上海人民出版社, 2008.
- [28]梁启超. 先秦政治思想史[M]. 天津: 天津古籍出版社, 2003.
- [29][法]托克维尔. 论美国的民主(上册)[M]. 董果良, 译. 北京: 商务印书馆, 2007.
- [30]李震山. 集会游行之和平原则与集会自由权之保障[J]. 警学丛刊, 1992(1).

(责任编辑: 蔡金荣)