

地方政府群体性事件回应力的缺陷与重构

胡东

(楚雄师范学院 政治与公共管理系, 云南楚雄, 675000)

摘要: 群体性事件频发折射出地方政府回应力严重不足,这在很大程度上削弱了政府政治统治的合法性基础,因此,提升政府群体性事件的应对能力,有效化解各类矛盾,就成为地方政府治理过程中必须考虑的重大课题。

关键词: 群体性事件/地方政府/回应力

当前,社会矛盾日益凸显与公民权利意识日渐觉醒的双重交织所引发的群体性事件,成为影响我国社会稳定的最突出问题。按照经典集合行为理论的代表斯梅尔塞的观点,可以把群体性事件看作是过速社会转型产生的社会紧张状态(即社会危机)不能被现有制度和控制机制所舒缓而导致的一种社会的自我治疗过程,是对社会危机的一种反映。群体性事件会削弱社会对政府的政治认同度,削弱政府对社会的组织整合能力。因此,正视群体性事件,提升群体性事件的应对能力,就成为地方政府治理过程中必须考虑的重大课题。

一、群体性事件频发折射出地方政府回应力严重不足

回应性是公共治理的一项基本原则。公共管理学者格洛威·斯塔林(Grover Starling)认为,回应(response)一词是指公共组织快速了解民众的需求,不仅“回应”民众先前表达的需求,更应洞识先机,以前瞻主动的行为研究问题,解决问题^[1]。公共治理要求政府回应公民需求必须是及时的、负责任的,而不是迟滞的、无效的。中央召集全国县委书记、县公安局长进京集训表明,我国一些地方政府及其官员缺乏现代社会背景条件下危机管理意识和技能,在面对群体性事件的回应力上存在重大缺陷。

回应不及时,丧失最佳化解时机。由于包括法制建设在内的制度建设相对滞后,正面渠道不畅通,使得一些本来应该可以通过调解方式和正常渠道解决的矛盾,得不到有效解决,利益诉求群体不得不选择群体性事件施压。同时,政治体制改革滞后,导致一些新问题出现后找不到相关职能部门解决,或者行政部门之间相互推诿扯皮,缺乏相应的解决问题的必要权力和协调解决问题的能力,致使问题积聚而爆发。此外,我国基层制度架构目前仍不尽合理,缺乏化解矛盾的能力与手段。基层组织如村委会、居委会和社区属于自治组织,在体制上不属于政府行政序列,难以问责追究,加之基层组织机构不全、人员不稳、经费欠缺,不仅不能创造性地开展工作,连自身维持都成问题,许多矛盾和纠纷处于无人疏导状态,甚至把矛盾转移上交,致使矛盾激化,丧失最佳解决时机,最终导致群体性事件频发。

回应不透明,导致信息歪曲,谣言满天飞。某些政府官员在旧政绩观念影响下,患得患失,怕影响地方形象、领导者个人的面子和威信,于是采取“捂”的策略,强化政府垄断信息,阻碍和剥夺了公众的知情权,倾向于粉饰太平,营造一种表面稳定的大好局面。具体表现为:一是搞信息封锁,严禁采访报道、消息外泄;二是采用行政强制手段进行下压,要求基层干部通过“包保责任制”对涉及人群进行包干负责,“不上访、不闹事、不到省、不进京”。对相关信息“政府的有意控制和封锁,只能便宜那些小道消息的传播,甚至可能使之更加畸形,向对政府更加不利的方向发展,^[2]”,其结果是政府对群体性事件的回应渠道不畅通、不透明、缺乏权威,为小道消息、谣言的产生和传播提供适宜的土壤和途径。

回应武断粗暴,导致矛盾激化,事态升级。主要表现为:一是人为加重事件性质。出于管治思维,官员往往对事件起因不调查不分析,过早地将事件定性,视参与事件的群众为“刁民”、“坏人”,从一开始就把政府摆在群众的对立面;二是在处置过程中滥用警力警械。要么在矛盾萌芽阶段,使用警力强制手段,通过限制他人人身自由,不准外出、不得聚集、不准上访而压制矛盾;要么在事件处置过程中,使用强制措施失当,促使事件进一步升级;三是管理方法简单、高压,致使下级组织不堪重负。地方官员在“稳定压倒一切”的认识模式下,习惯于搞“家长制”、“一言堂”,将矛盾和问题压给下一级政府或组织。这种用强制或专政手段来对待人民群众,尽管从表面上看事件是平息了,但怨气却不断

积累，为日后引发更大规模的冲突埋下了隐患。

回应不公正，导致政府角色错位。现代政府的角色定位应该是公共利益的捍卫者、公共服务的提供者和公共秩序的维护者，能够公平、合理地处理利害相关者的矛盾和冲突。但在现实中，某些地方政府没有摆正自己的位置，在市场经济的利益博弈中严守“政府中立”原则，反而把自己和强势集团捆绑在一起，“执政为民”的宗旨被异化为“为老板服务”、“为资本服务”，漠视了群众的正当权益。甚至某些地方政府及其官员把自己当作商人，不惜采取各种手段与民争利，追求垄断利益、部门利益和个人利益的最大化。这种状况，必然是官官相护、官商勾结，严重损害了公共利益和公平正义法则。

二、地方政府群体性事件回应失当的原因分析

社会阶层和群体分化引发的利益冲突以及政府自身行为失当引发的利益冲突是群体性事件发生的根本原因。此外，地方政府群体性事件回应失当的直接原因主要有以下几个方面：

第一，“以官为本”的传统官僚文化，是群体性事件频发的思想根源。“以官为本”的传统官僚文化的特点是：管理不是服务而是管民，民众不是民主授权和委托的主体；官员是上级授权上级委托进行统治的“父母官”，民众是依附于权力而没有独立人格的“臣民”，公民参与被认为是不服从管治的刁民、犯上作乱的乱民。因此，人们往往把政府看做唯一的权力中心，而把民众看做被动的受支配者，在管理中往往无视百姓的利益，侵犯其各种权利，不了解也不想去了解百姓的所思所想，以居高临下的姿态对待群众。群众不服，就企图运用权力进行压服。然而，在公民权利意识日益觉醒的现代社会，以这样的观念治理社会是难以奏效的，是不可能实现善治的。

第二，权力来源体制不顺，官民关系倒置。权力来源于人民又要服务于人民，这是我们党执政的宗旨。但从当前的干部人事任用制度来看，官员的任用权、考核权仍然是高度集中于上级，干部“升迁去留”的决定权仍在上级而不在民众。这既不能使民众也不能使官员真正体会到权力来源于人民，相反，它使官员感受到的却是上级某个领导的恩赐，导致官员只对上不对下，唯上不唯民，上级领导的事跑着办，群众的事拖着办，遇事推诿扯皮、互相踢皮球，使矛盾发展、激化，把小事变成大事。可见，群体性事件“大体上都不是突然闹起来的，往往是经过了几个月，经过了半年，采取了各种办法，官僚主义不理，解决不了问题，最后才来请愿、闹事、罢工、罢课”^[3]。正是由于体制不顺，导致社会矛盾的长期积累，得不到及时恰当的解决而最终爆发。

第三，政府不作为、乱作为，导致官民争利。所谓不作为是指政府没有运用权力去做其该做的事，表现在一些政府对民众的诉求不回应，甚至对民众的处理不公正，导致民众对政府不作为不满。所谓乱作为是指政府运用其权力做了不该做的事，表现在政府全面的介入社会经济发展的管理过程中，侵害社会自身的利益。政府不作为、乱作为表明地方政府在主导经济社会的发展过程中，已经在部分领域内形成了以官僚为代表的利益主体，利用政府公权力去侵害社会公众利益谋取私利，使政府偏离维护公平正义的轨道，非但没有将发展的成果由民众共享，反而与民众展开直接或者间接的利益争夺。官与民争利的最终指向都是为了最大限度的维护和增进政府及其官员的自身利益，这必然要损害公众利益，群体性事件的发生也就有了可能。

第四，权力运行考核评价机制不合理，地方政府官员漠视公众利益。对于权力运行状态的评价，应该坚持全面性、综合性、协调性原则。然而，我国目前评价官员的政绩主要看招商引资、GDP增长、安全问题和计生是否达到要求，而不管在实践过程中政府政策取向是否合理，权力运行是否规范。这种只看结果、不看过程的评价机制，导致官员都把注意力集中到主要指标的完成上，对于民生、成本、环境、实施手段等问题就被有意无意地被忽视。至于信访这类事件，地方政府及其官员则希望永远不要发生，或者是越少越好。这样，就出现了一种怪现象：政府“把干部政绩与群众上访简单对立起来，似乎意见少，政府政绩才高；一旦群众意见多，就担心影响对政府政绩的评价”^[4]。这种错误的政绩考核评价机制，很容易导致政府对群众诉求信息的封堵，使问题日积月累，更加难以解决。

三、重构地方政府群体性事件回应力的路径选择

首先，搜集信息，提早介入，建立快捷灵敏的预警机制。要大力加强情报信息工作，争取主动权。要建立健全全方位、多层次信息网络反馈制度，把信息触角伸向各个角落，力争做到信息队伍多元化，信息来源多样化，上下联系一体化，分析信息专业化，综合反馈网络化。要着重做到对重点部位、重点地区信息灵、情况明。要充分利用调解网络建立信息点，及时报告工作中的难点、热点、倾向性、苗头

性问题。要积极开展不安定因素的排查工作，坚持日常排查与重点排查相结合，及时掌握突出问题，把矛盾解决在萌芽或初始阶段。

其次，改革官员任用制度，强化官员与群众的利益关联度。“这些年来，干部制度改革方面出现了不少探索，但是，不知为什么，对最本质的授权民主问题，我们总是有意无意地加以回避，因而总体上缺乏推进的力度。^[5]”因此，必须通过官员任用制度的改革，在官员的选拔任用、考核评价、监督管理上采取“民主授权”、“直接参与”的办法，落实选民对官员的选择权和监督权，使官员的命运真正地掌握在民众和党员手中，使干部的利益前途受制于党员和群众。只有这样，才能根治官员对百姓利益诉求回应的冷漠症，建构起血肉相连的干群关系。也只有这样，“情为民所系、利为民所谋”才有了现实的制度基础。

第三，在转变职能的基础上改革权力运行考核评价机制，建立官员政绩与民生指数的密切联系。在政府及官员的政绩考核上，要把结果与过程有机地结合起来，全面考察结果、过程的真实性、规范性、科学性。也就是说，考核政府或官员的政绩，一要看过程是否符合事物的发展规律，是否符合民众的意愿，是否合于民生；二要看结果所耗费的成本、付出的代价，谁从中得到了最大利益，谁的生活质量幸福指数得到了提高？政绩考核改革必须建立在职能转变、职责界定基础上，因为职责不清就会影响对政绩的准确评价。政府必须转变自身职能，真正做到“有所为有所不为”，实现政府、市场、第三部门三者之间合理的分工合作。有了明确的职能分工，才能更好地问责，才能很好地解决谁该问责、由谁问责、如何问责的问题，才能兑现政府承诺，最终才能建立官员政绩与公众利益的密切联系。

第四，在政府公信力的基础上提升政务和权力运行的公开透明度，建立政府与公众之间畅通有效的信息互动机制。在群体性事件发生过程中，政府部门往往指责“不明真相”的群众受人指使，被坏人利用。其实，群众不明真相的原因最终都指向政府，多是政府自己造成的。为此，必须在提升政府公信力的基础上，实现政务和权力运行要公开透明，从而提高政府的回应力。一要诚实守信，取得公众的信任与合作。由于个别地方政府失信在先，不讲信用，当冲突或问题发生后，群众根本不听劝阻，不相信你愿意也不相信你有能力解决，以至于事情越闹越大，需要更高一级的政府官员出来才得以解决。二要政务公开，信息共享。除法定国家机密外，不应以任何借口封锁信息，要让老百姓知道事实真相。因此，应对公共事件政府应有新思维，要让新闻媒体公开透明地报道政府对问题的处理和回应，信息封锁只能让政府自己陷于被动，自己束缚了自己的手脚。

第五，引入舆论监督系统，营造良好的网络舆论环境，实现媒体与政府的良性互动。在群体性事件处置过程中，媒体不仅可以及时监视导致事件发生的各种潜在因素，而且在应对群体事件等危机中，作为信息公开的窗口，可以报道、澄清事实；作为利益诉求的通道，可以协调各种关系；可以合理介入事件，发挥监督功能，引导社会公共舆论；还能体现注重人文关怀，作为社会的安全阀、减压器。发挥媒体在处置群体性事件中的监督作用，首先政府要充分认识媒体在事件处置过程中的积极作用，将新闻作为一种建设力量，实现媒体与政府的良性互动。其次要改变对新闻进行过多管制的传统做法，应该引导、调控新闻媒体对事实加以报道、解释，支持传媒发挥其环境监测功能和社会整合、解释功能，主动负起应有的社会责任。再次是切实为媒体提供通畅的新闻渠道，保证政府渠道和新闻界本身渠道的常态化、规范化。最后充分重视网络的媒介作用，避免网络媒体可能产生的消极影响，营造有利于政府与社会的网络舆论环境。

参考文献：

- [1]张成福，党秀云．公共管理学[M]．北京：中国人民大学出版社，2001：324.
- [2]张鸣．瓮安群体性事件与信息公开[EB/OL]．人民网，2008—07—01.
- [3]刘少奇文集：下卷[M]．北京：人民出版社，1985：306.
- [4]何善侃．建设有回应力政府[EB/OL]．人民网，2005—07—02.
- [5]王长江．应警惕“政改麻木症”[J]．南风窗，2009，(2)．

作者简介：

胡东（1976—），男，楚雄师范学院政治与公共管理系讲师，硕士，从事当代中国政府与政治的研究。

联系方式：电话（胡东）：13508784039；邮箱：hudong97@sina.com

地址：云南省楚雄市鹿城南路 461 号楚雄师范学院政治与公共管理系 胡东（收） 邮编：675000