

建构地方政府治理群体失范行为的新理念

高凤妮, 周恩毅

(西安建筑科技大学, 陕西 西安 710055)

摘要: 群体性事件的发生大多是人民内部矛盾, 其出现有多种原因, 更多反映了地方政府应对风险能力及地方政府权力运用是否得当的问题。研究群体性事件中群体失范行为, 增强各级政府对群体失范行为的敏感性, 发挥地方政府的心理疏导和行为纠正功能, 可以为妥善解决现阶段人民内部矛盾提供一种新的治理思路。因此, 地方政府应当将“以人民为中心”的柔性治理和“以制度为中心”的刚性治理相结合, 建构起一套刚柔并济、行之有效的治理群体失范行为的机制。

关键词: 地方政府; 群体失范行为; 治理; 新理念

中图分类号: D 035

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2014)02-0044-05

The New Concept to Govern the Collective Anomie Behavior by the Local Government

GAO Feng-ni, ZHOU En-yi

(Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China)

Abstract: Because of a variety of causes, mass incidents result mostly from the disagreement among the people, which reflects the ability of local government to cope with risks and the adequacy of local government to employ power. A new idea would be found to settle properly the disagreement among the people by means of studying the collective anomie behavior in mass incidents, intensifying the sensitivity of governments at all levels to the collective anomie behavior and giving full play of the local government function of psychological counseling and behavioral rectifying. Therefore, local governments should integrate the flexible people-centered governance with the rigid system-centered one to construct an effective mechanism to govern the collective anomie behavior.

Key words: local government; collective anomie behavior; governance; new concept

地方政府作为公共服务的提供者和公共事务的管理者掌握和控制着大量的社会资源, 其在处理群体失范行为中可以发挥核心作用。中国

社会科学院社会学研究所所长李培林也指出我国群体性事件仍处多发态势, 必须引起基层政府以及中央政府的高度关注^[1]。刘晓梅研究员从

收稿日期: 2014-02-28

基金项目: 2012 年陕西省社科联课题“陕西省突发危机事件中群体应激行为的传播与控制机制研究”(2012Z035)

作者简介: 高凤妮(1972-), 女, 陕西淳化人, 西安建筑科技大学思想政治理论教学研究院副教授, 硕士, 研究方向为政府治理、社会管理。

法社会学的视角出发,指出群体性事件既是由人民内部矛盾引发的一种社会现象,也是与处在既定社会规范制约下的群体行为相对而言的集群越轨行为^[2]。当前中国特定的社会转型背景下,由于政策制度的倾斜与不公正现象、地方政府及其工作人员负面特征和不当行为的不时呈现等,使许多社会成员对地方政府的不满情绪上升。有学者指出:在中国的很多社会群体中,莫名其妙的一个“恨”字正在泛滥开来。人们心中有恨,但往往不知道向谁去发泄^[3]。这种不满在人们心中逐渐蔓延开来,随着庞大的心理能量的聚集,在一定条件下就会诱发群体失范行为。群体失范行为刚开始一般是个体事件,针对地方政府的群体失范行为都是围绕着某一区域、某一特定的事件、个别党政机关或工作人员,但是随着个案的累积,基于负面特征的不信任和行为不当的不信任会逐渐演变为对一项管治制度或公共政策的不信任、甚至一级党委或政府整体的不信任,最终将演变为政治合法性危机,从而破坏政治稳定。

群体失范行为是社会冲突的表现形式,其具有强大的破坏力,这种破坏性往往具有双重性:一方面表现为对旧文明或传统社会制度的反抗和摧毁;另一方面则表现为对现存社会秩序的冲击,促使政府对现有秩序及治理结构做出有效调整或加以修复完善。因此,研究群体性事件中群体失范行为,增强地方政府对群体失范行为的敏感性,发挥地方政府的心理疏导和行为纠正功能,形成和完善社会群体失范行为的治理机制,可以为妥善解决现阶段人民内部矛盾提供一种新的治理思路。

一、地方政府治理群体失范行为存在的问题及障碍

地方政府作为政策执行者来说,既要做到对于事件发生的各类信息全面掌握,又要对于解决问题的对策有自己独到的考量,此外执行者还要站在更为宏观的高度和层面思考和运作。但现实中一些地方政府在调节各种社会关系时存在着诸

多弊端,难免会有偏差。主要包括价值取向的偏差,风险和服务意识的淡薄,政治信任的缺失等。

1. 引导行为的价值取向出现了偏差

受特定的社会政治环境影响,一些地方政府产生了特定的政治心理和价值取向,如对传统行政权力的作用过分迷信、宏大空洞的理论、号令一切的语气,政治文化落后于政治现实,思维和理念与已经变化了的社会政治生态严重脱节。纵观近几年各地不断出现的群体性事件,在有些事件中基层政府的及时处置避免了事件的恶化,这种处置能力也得到了广大民众的普遍认可,但也存在部分事件中基层政府对自身角色定位出现偏差,处理事件的方式简单、粗暴,对事件曝光的后果估计不足,没有心理准备,怕承担责任等现象导致的后果是群体更强烈的反抗,加剧群体失范行为对整个社会的危害程度。最终导致事件演化为群体性事件,这种表现使群众对地方政府的政治信任逐渐丧失,这不仅不利于人民内部矛盾从根本上的解决,还会使群众情绪瞬间高涨,导致矛盾的进一步激化升级。

2. 风险防范意识淡薄

当前我国频发的群体失范行为构成因素有主客观原因。社会结构变迁、政治、经济、文化等与客观因素有关,一些地方政府在治理理念上的偏差是诱发群体失范行为的主观因素。根据国家信访局调查,群体失范行为涉稳事件产生的直接原因80%以上来自基层,80%以上是有道理或有实际困难应当解决的,80%以上是应该也能在基层得到解决的^[4]。地方政府及其各级官员,理应成为处置群体失范行为的首要防线,但部分地方政府人员风险意识淡薄,低估群体失范行为所带来的后果。认为群体失范行为只不过是一小群“刁民”的无理取闹而已,只是简单通过粗暴的压制手段解决,但事件的发展却不尽人意。当群体利益得不到正常途径的维护,只能采取过激的手段引起媒体关注、获得大家的同情与支持,当得到广大民众的共鸣时,地方政府再处置就变得很困难。

3. 服务意识淡薄

传统政府的管理活动多是从自身利益出发,

政府怎样做以及做什么都是地方政府独断专行的决定,注重地方政府自身利益或官员的个人利益,追求某些政绩,把本应用于维护国家利益及人民利益的行政权力用于追求个人政绩、私利,很少考虑到公众的需求。从地方政府进行管理的方式看,地方政府的管理手段也是非常单一的,主要以行政命令为主。在现实生活中,少数政府部门和官员为人民服务意识缺乏,服务能力低下,在很多情况下没有正确处理好个人利益与既得利益集团、群众利益的关系。一些基层干部把“为人民服务”异化成“为老板服务”。有些地方政府和部门在制定政策的过程中贯彻“只对上负责、不对下负责”的错误行为,从而加剧了干群矛盾和官民冲突。

4. 面对来自群众政治信任缺失

政治信任是衡量民众与政府之间关系的重要指标,它既体现着政府执政的合法性或正当性,又是政府政策有效性的基础。提及地方政府,社会大众都会不自觉地与强制拆迁、欺压百姓、贪污腐败、仗势横行等印象和情景联系在一起。特别是一些地方政府官员寻租腐败引发了民众极大的不满,也带来了社会对抗性行为此起彼伏,社会群体性事件的爆发已给我们提出了警示,仇官仇富现象以及官民对立现象已经很严重了。地方政府执政能力下降,甚至出现了“塔西陀效应”,部分民众对政府的言行失去信任,不论政府说真话还是假话,做好事还是坏事,都会被认为说假话、做坏事^[5]。

二、地方政府治理群体失范行为状况的实证分析——以对某省公众的调查为例

群体失范行为的治理是一个涉及个体、政府和社会机构等组织的一个互动过程,其有效性取决于地方政府与群众的互动与沟通。为了了解面对群体事件人们的第一反应的影响因素及政府在人们心中的影响程度,我们设计了一组问卷,对某省大学生、白领、农民工等不同群体的300名个体进行了问卷调查,有效收回290份。调查的内容及数据分析结果主要如下。

1. 关于对地方政府信任程度

调研显示,在群体事件应激状态或遇到困难需要求助时,被调查者首先想到政府、单位、家庭、社会组织比例分别是20%、2%、74%、4%;认为个体以前在类似事件中获得帮助主要来源于政府的为11%、单位4%、家庭79%、社会组织6%,可见人们对家庭的依赖远远高于政府。同时被调查者对“政府的信任程度”认为较高或很高的占34%,不高占28%,由此可见,家庭和单位是人们面对危机获取帮助的主要途径,人们对地方政府的信任度处于中等状态,而有一小部分被调查对象所持的不信任和不信任,显示出地方政府组织在危机救助中没发挥应有的作用,对政府的表现,人们还有很多疑虑。

2. 对地方政府应对能力的看法

从调查结果来看,人们对当前政府应对突发群体失范行为的能力水平和实际效果,认为政府做得很好的为8%,较好33%,不太好19%,存在漏洞27%,不好评价13%;结果显示只有不到41%的人认为,地方政府应对群体失范行为的能力和实际效果较好或很好;大部分观点倾向于地方政府应对群体失范行为方面还存在很多问题,应对能力还有待加强和提高。

3. 对突发事件的看法

调查显示,在对各类突发性群体失范行为相关报道的看法中,选择很关心的占15%、较关心43%、一般29%、不太关心7%、不关心6%;在对“我国当前政治经济社会环境引发各类群体事件可能性”的调查中,认为可能性很大的占4%、较大26%、一般31%、不太大29%、不大10%。从结果中可知对已发生各类群体失范行为表示关心和较关心的比例达到了58%以上,表明人们的危机意识开始发生变化,对已经发生的群体事件给予了较多的关心。而认为我国当前政治经济社会环境容易引发各类群体事件的比例为30%,这说明人们对我国社会环境还是有信心的。

4. 对群体事件应对法律的看法

调查中对我国群体事件应对的相关法律很熟悉的人群比例为2%、较熟悉7%、不太熟悉57%、不熟悉34%;关于“现有的法律法规需要

加强和完善”的调查中,人们认为很需要的为51%、较需要为34%、不太需要为8%、不需要为7%。从调查问卷得出结论,大部分人对具体应对群体事件的法律不太熟悉,相应认为应对群体事件的法律需要加强和完善的比例达到85%,说明地方政府应对群体事件的法律环境不完善,同时普法宣传需要加强。

5. 对信息披露及时性的看法

问卷中认为我国地方政府对有关群体事件信息披露公开及时的比例为11%、较公开及时的为25%、不太公开及时的为37%、很不规范的为17%、不好评价的为10%。信息不对称一般是指一方占优的信息远远超过另一方而形成的一种不公正。人们认为我国在危机管理中信息不对称现象很严重的为18%、较严重28%、有时存在39%、不太严重10%、不严重5%。从调查问卷中得出结论,认为地方政府信息披露不及时的比例达37%,认为不规范的有17%,这说明地方政府在公开信息方面存在一定问题。信息不对称很严重和较严重的比例达到46%,因此,地方政府应尽可能公开信息,正面引导舆论,而不是遮掩、隐瞒。

三、建构地方政府治理群体失范行为的新理念

对群体失范行为既非“应对”,也非“管理”而是“治理”。罗森塔尔将公共危机的管理理念从“应对”推进到“管理”,这是一大进步。相对于即时应对,管理是一种制度化行为,但这还不够,还应将管理推进到治理^[6]。政府对群体失范行为的治理,只有将“以人为中心”的柔性治理和“以制度为中心”的刚性治理相结合,才能建构起一套刚柔并济、行之有效的政府治理机制。

1. “以人为中心”加强地方政府柔性治理理念

柔性治理就是减少控制性手段,增加管理弹性。科学管理之父泰勒认为,柔性管理的最大特点就在于它主要不是依靠外力,而是依靠人性内在的认同感、价值观、道德观等来达到一种内在

驱动的目的。地方政府要加强“以人为中心”柔性治理就是要维护群众权益、解决群众问题作为应对群体性事件的治理之根本。地方政府对群体失范行为治理的柔性治理可从以下几个方面进行。

(1)强化地方政府风险防范意识。社会转型期,群体失范行为的频繁发生使风险已经成为一种社会常态,因此,我们必须破除以前认为“天下太平,没有风险”的观念,地方政府在工作中应该强化工作人员风险意识,做好应对各种风险的心理准备,增强地方政府应对风险的能力。在各类组织、社会公众中加强风险意识教育,让民众了解风险的存在是改革深化中的正常现象,引导民众遇到问题应通过合法渠道解决。在风险社会,要改变狭隘的传统观念,勇于承认风险,直面风险,改变以前单一经济效益的评价指标体系,把社会稳定风险评估作为评价地方政府政绩的要素之一。

(2)树立地方服务型政府社会治理的新理念。地方政府要构建群体失范行为治理的柔性机制,必须重新定位地方政府治理角色,转变以前的地方政府与公民的关系,政府的角色由以前的管理逐渐转变为引导、监督、服务。工作理念由官本位向社会本位、公民本位转变,建立完整的社会服务体系;把为公民服务与建立公平、公正的竞争环境联系在一起,提高公共服务效率和公共服务能力,建立服务型地方政府。

(3)建立柔性化的信息管理系统。柔性管理本质上是一种“人本主义”的管理,也可称之为“人性化的管理”,因而柔性管理所需收集、加工、利用的信息就不可能是单一的,而必须是灵活、多样化的。传统的刚性结构效率高,便于指挥,但是这种形式层次过多,固定不变,容易造成政府部门之间关系不紧密,等级过于森严,信息反馈慢,沟通困难。而现在地方政府想要适应瞬息万变的社会矛盾变化,在不确定的环境中求得生存和发展,地方政府自身也需要从所处地域的社会总体情况进行考量,设置一种结构网络化、多极化、智能化的信息管理系统来提高地方政府对内外因素变化的快速反应能力。

2. 以制度为核心强化刚性治理理念

我国地方政府的刚性治理是制度层面的完善和地方政府权责的明晰化。具体到对群体失范行为的治理中,应注意以下几个方面。

(1)完善危机管理法制建设。政治理念是通过其物化形态的政治制度、政治规则等,规范政治团体及个人的政治行为的性质、类型和目标^[7]。而当前处理群体失范行为的法律不完善和群众对法律了解程度不够是一个现实问题。因此,建立一套权威的、操作性强的法律制度,并加大宣传、学习教育的力度,既是风险管理实现合法性的重要基础,也是维护正常的社会公共秩序、确保社会动态稳定的重要保证。法治的基本要义在于,公共权力本身必须严格受制于法律所确立的严格限制,从而保证权力的正当行使,防范权力腐败和权力滥用^[8]。由于法律的制定和完善是一个长期而缓慢的过程,具有相对的滞后性。地方政府可根据各个地方基本特点,以地方立法的方式,制定地方性法规或其他规范性文件,建立群体性事件应对预案,把群体失范行为处置纳入法制的框架。同时针对个别地方政府难免会出现“有法不依”、“有法难依”的现象,导致政府自由裁量权过大的现象,应完善紧急情况下政府风险管理行为的特殊程序规范,以有效约束行使紧急行政权力的行为,规范公共权力。

(2)建立信息公开制度。随着公民参政议政意识的强化,公共信息与公民的利益息息相关,尤其是面对突发群体失范行为时群众也希望政府第一时间给出官方的信息,这既是民众知情权

的体现也可防止谣言扩散造成的恐慌,从而对社会造成无法估量的危害。因此,基层政府必须坚持公开、公正、及时等原则,公开政务、公开政情,让权力在阳光下运行。建立信息公开制度,避免由于信息的不公开导致群众的猜测,进而引发群体性失范行为。同时发挥社会媒体对政府活动的监督,如通过报刊、新闻发布会、网络等形式及时公开群体失范行为处置的进展。

(3)将问责制引入地方政府对群体失范行为的治理。在对公共群体失范行为治理过程中,我们应该进一步加强新闻媒体、人大会议、民主党派以及社会公众对地方政府的监督力度,启动地方政府公共危机管理的问责制,以此来增强政府群体失范行为管理相关部门工作人员的责任意识。推行问责制的核心是强化责任追究,做到有权必有责。我国目前更多的仍是“权力问责”,没落实到“官员问责”,权力问责有很大的随意性,没有依据可循。根据地方政府特点建立一套科学的、相对完整的问责制,在实行“权力问责”的同时完善“官员问责”制。当前对领导干部实施的七种问责中有两种与群体失范行为相关。但这种单靠行政性压力来“倒逼”地方政府进行的维稳,其结果容易导致维稳目标的短期化,很容易使得地方政府维稳的目标成为如何尽量避免群体失范行为、社会冲突在本届领导任期内爆发,防止群体失范行为在短时间内爆发的惯性手段就是捂或压。因此,应建立具有溯及力的问责制,以防止地方政府及其官员在群体失范行为治理方面的短期性。

参 考 文 献

- [1]陆学艺,李培林. 社会蓝皮书:2010年中国社会形势分析与预测[M]. 北京:社会科学文献出版社,2009.
- [2]刘晓梅. 建设和谐社会进程中群体性事件的法社会学思考[J]. 中国人民公安大学学报:社会科学版,2005(3):75-81.
- [3]郑永年. 中国社会信任的解体及其结果[N]. 联合早报,2009-06-09(16).
- [4]汪锦军. 危机过程、制度结构与危机预防:一个群体性事件发生和预防机制的分析框架[J]. 北京行政学院学报,2010(4):36-37.
- [5]林雪霏. 转型逻辑与政治空间:转型视角下的中国政府信任危机分析[J]. 社会主义研究,2012(6):40-45.
- [6]童星. 群体性突发事件及其治理:社会风险与公共危机综合分析框架下的再考量[J]. 学术界,2008(2):44-45.
- [7]曲鲁捷. 政治理念文明是政治文明的精髓[J]. 武汉理工大学学报:社会科学版,2004(1):90-94.
- [8]王强,韩志明. 论政治文明视野下的政府信任建构[J]. 党政干部学刊,2007(4):15-16.