

## 关键是提升政府公信力

单光霁

编者按

去年以来,未发生类似瓮安事件、石首事件那样的大规模群体事件,但维护社会稳定的压力仍存。具体总结群体事件的正确应对之法,汲取应对不善的教训,从治本与治标两个层面,提出化解思路与途径,或能更好地维护民众正当利益,有利于在此基础上,追求到一个更公正因此也更稳定的社会秩序。本期刊发中国社会科学院社会所单光霁研究员的分析与对策,供读者参考。

必须尽快提升地方政府公信力,让底层民众重拾信心,恢复社会信任感,这是政府合法执政、依法行政和社会管理的基础。唯此,才能从根本上维护社会稳定。

底层社会成员对社会的绝望往往是引发社会动荡的主因。社会公共政策必须对他们给予更多倾斜,且施以实实在在的社会救助。

去年以来,没有出现大规模的群体事件。但是群体事件出现了一些新的特征。如微博异军突起,新兴媒体改变群体事件动员结构的这个趋向更加明显。如没有良好理性的互动,社会将很难前进。

再如,大多群体事件都是地区性、行业性的,零星、偶发,但近期出现了由地方性向地区性,继而向多个地区扩展、蔓延的动向。庆幸的是,近期群体事件出现的“向上规模转移”动向,在政府和社会各界的积极、稳妥努力应对下中断、中止。

不容忽视,群体事件有“重复”、“重现”的现象。群体事件中出现了与以往群体事件高度相似的案例。这说明:一、事件内在的发生机制存在相似性。二、社会结构内存在发生“事件”的社会基础。如,社会存在结构性诱因;有结构性怨恨存在,民众中不满情绪甚多。

对近期群体事件,有如下基本认知和判断:

群体事件增长势头放缓,且时有下行波动变化的趋势;全年未发生类似瓮安事件、石首事件那样的群体事件。这在新世纪以来的历年中少见。这与奥运安保、国庆六十周年安保模式化、常态化,且经2010年上海世博安保、广州亚运安保进一步完善推而广之,各地方政府强力社会政治动员,强化区域性社会治安、社会管理对群体事件直接约束、消解有关。“非程序性社会互动”表现出的引人深思的现象是,大规模的群体事件少了,但个人恶性事件却增多了。对此的判断是:宏观社会控制缜密、周全,社会空隙收窄使集体的公开的大量人员聚集机会趋小、风险趋大、趋难;但微观环境里结构性怨恨依旧,尤其是底层社会结构性张力实际并未消减,且随着近年来征地、拆迁等领域的矛盾,似有加剧的动向。

此外,以高消耗和环境破坏为代价的发展模式堆积了大量矛盾,孕积了巨大的结构性张力。

要突破上述困境,从大思路上来说,最直接的措施,是建立政府的公信力。

政府公信力事关稳定大局

近年来,各地发生的群体事件、社会公共事件屡屡轮番地消耗着地方政府的公信力。每每“事”起,民众几乎众口一词地普遍质疑当地政府对事因的判断、解释;民众和政府各执一词;社会舆论“一边倒”,引导着事件发酵升级;“事”发后,当地政府缺乏可供应急使用的信用资源,面对民众,显露出无能、无威望、不服众的窘态,出现管治危机。瓮安事件、孟连事件、石首事件概莫能外。

“钱云会意外死亡”事件发生后,舆论质疑声浪之高、言辞之激烈,缠绵时间之久,为近年罕见。它警示:必须尽快提升地方政府公信力,让底层民众重拾信心,恢复社会信任感,这是政府合法执政、依法行政和社会管理的基础。唯此,才能从根本上维护社会稳定。

恪守“透明、尽责、诚信”

首先从政府自身做起。“透明”，政务公开，满足民众知情权，接受民众监督、媒体监督和司法监督，重大决策依循公众参与，专家论证，集体讨论决定的路径；“尽责”，就是做到“权为民所赋，权为民所用”，所有权力来自于人民，受人民所委托，必须依法行政，尽职尽责；“诚信”，言而有信，有诺必践。重建基层政府公信力，当前尤要澄清吏治，厉行清廉政治，以此拢聚人气，凝聚人心。遇“事”，才能做到说话、做事有人信、有人听。

#### 公共政策向底层倾斜

底层社会成员对社会的绝望往往是引发社会动荡的主因。中国经济急速转型，经济分化剧烈，社会分化明显，出现了“利益直接受损群体”。他们际遇不顺，社会地位下降，总体上沦为低收入弱势群体。他们对物价上涨特别敏感，对贫富差异特别愤怒，对官员的傲慢以及不作为、乱作为特别反感，怨天尤人情绪尤为浓厚，其抱怨代表了“民怨”的很大部分。

底层社会的民怨已成聚集社会张力的核心动力，稍有不慎，就有可能将隐忍的社会不满表面化，演化为激烈的社会冲突，对社会稳定起着强大的破坏作用。社会公共政策必须对他们给予更多倾斜，且施以实实在在的社会救助。

#### 关注另一种相对剥夺感

接受过高等教育的人对生活的憧憬是，能有与身份相匹配的经济地位和社会地位。平民子弟怀揣梦想，企望通过接受高等教育获取知识，获得向上社会流动的机会；而毕业后才发现这是一个难以进入的世界，就业不易，生活窘迫，身份的主观认知与客观的现实竟是如此割裂。这就是“身份不一致”（status inconsistency）的体验。这是一种独特形式的相对剥夺感。

国外研究社会运动的学者认为，“受过良好教育而又手中无权、袋中少钱的人往往倾向于自由或激进”。具有相同生命历程背景，在相同时代氛围中成长，经历相同历史事件的冲击，容易养成相似的世界观，有助于群体形成“社会运动”的集体认同。引发集体抗议的最起码条件则是：群体内生成了有关集体性压制的共享情感和反抗这一压制的共同目标。

在中国，大学生就业难已成为一个社会问题，从“蚁族”的身上可以真切地感受到强烈的“身份不一致”造成的相对剥夺感，近年来房价高企更使年轻人对未来的生活前景失望。这些都是制定社会政策时必须考虑的。应该给年轻人提供更多的社会流动的平等机会；鼓励而不是限制年轻人灵活就业；社会管理者、城市管理者对年轻人的多种正当就业形式应持相对宽容的态度，而不是简单的粗暴执法，或以罚代管。

#### 厉行规制，维护民众法定权利

各国政府在制定社会管理的规制时，共同遵循的原则，是将民众的诉求表达形式设为三类：法定允许的、严格禁止的和介乎两者的。对法定允许的诉求方式，政府一般会保证其实现，或提供便利，至少不加阻止；对严格禁止的暴力行为，会采取行动制止、压制，乃至镇压；介乎两者之间的形式，对不发生暴力的，宽容；对可能发生暴力的，制止。

我国对此也有相似规定：上访、举报、司法诉讼等是我国法律、法规法定允许的诉求表达形式；暴力行为是法定禁止的。近些年来，对诸如以“散步”之类的表达诉求方式政府也采取了相对宽容的态度。

现实的问题是，一些法定允许的表达诉求形式如上访等，却遭到了一些基层政府的阻止、禁止，乃至压制；而一些绝对禁止的暴力行为却没有被控制住，屡屡发生。

应该厉行法律法规：对法定允许的予以保护并帮助其实现，对法律禁止的必须坚决制止。

#### “维稳”：从干部自身找原因

“维稳”是维护社会秩序，防止因社会秩序混乱和社会冲突引发广泛的社会不满，进而演化为“街头政治”。社会学功能学派大师帕森斯认为，一个社会只有拥有四个基本功能，才能维持其秩序和稳定：社会体系能确立自己的发展目标；能因应环境变化做出调整，借以适应；能求同存异，将社会不同的部分整合为一个有机整体；能调解、舒缓社会张力、控制越轨、维持模式。

在这四个基本功能中，帕森斯尤其强调社会整合功能，他认为正是社会成员认同，且共同遵守的

共享价值观成为社会凝聚力,才能将社会成员“粘合”在一起。如果过多的人拒绝社会共享价值观,社会稳定将会崩溃。在当前,“整合”,最主要的就是协调社会关系。应为不同的社会成员提供更多的、通畅的表达利益诉求的渠道,建立广泛的、不同群体之间的沟通对话的机制;对于社会矛盾不以极端对抗的方式加以处理,而应采用对话、协商、妥协的方式寻求共识;以法制和公正的社会政策平衡怨恨。

一位比我更熟悉“维稳”的同志讲,现在群体性事件已进入易发、高发的危险时期,原因是多方面的:既有客观的,也有主观的,但主观原因是主要的;既有国际因素,也有国内因素,但国内因素是主要的;既有群众的原因,也有干部的原因,但干部的原因是主要的。

他又讲,一些干部往往将群体性事件归咎于群众的落后,从群众去找原因;往往归咎于坏人的捣乱,而不是从自身去找原因。我对这样的认识有相同的感受,表示认同。