
危机生命周期理论视角下江西省农村群体性事件的 法治化路径探析^{*1}

张琳琳 宋秉斌

(江西农业大学 人文与公共管理学院, 江西 南昌 330000)

【摘要】:江西省近些年城镇化不断提高,农村地区因基层干部不依法行政、农民法律意识不强、相关的法律制度不健全等因素,导致群体性事件时有发生。解决农村群体性事件应以法律为导向,从事前的预警机制到事中的应急处置机制,再到事后的调处法律机制,构建符合江西省省情的法律防控体系。

【关键词】:危机生命周期;农村;群体性事件;法治

【中图分类号】:D262.6 **【文献标识码】**:A

目前,对于农村群体性事件的定义尚未统一,观点各异。本文从法律的角度出发,根据公安部制定的《公安机关处置群体性事件规定》第2条规定:群体性事件是聚众共同实施的,违反国家法律、法规、规章,扰乱社会秩序、危害公共安全,侵犯公民的人身安全和公私财产安全的行为。结合笔者自己的见解,把农村群体性事件定义为,发生在农村或跟农民有关的,由各种矛盾和冲突引起的,通过聚集、围堵、游行等违反国家法律法规和规章的方式,来维护自身利益的群体性活动。本文将危机生命周期理论运用到农村群体性事件的治理当中,将农村群体性事件视作为危机,农村群体性事件的法治路径就是对危机的管理,分为危机发生前的预警、危机发生时的应对和危机发生后的评估和学习,从法律的角度对农村群体性事件的全过程进行治理。

1 江西省农村群体性事件的基本情况

1.1 江西省农村群体性事件的总体情况

据国家统计局数据显示,2015年末,江西省农村人口为2208.9万人,占总人口的48.4%。对于农业人口众多的江西省来说,农村的安定是根基,农村地区的动荡会影响到全省的稳定。从20世纪90年代中期开始,在多种因素的共同作用下,江西省的群体性事件频频发生,以致出现了丰城“8.16”和余江“4.15”等严重影响社会治安秩序和社会政治稳定的群体性事件。到现在,农村群体性事件仍然存在不少,农村治安情况不容乐观,阻碍了农村的法治建设,也严重影响了江西省的法治进程。

1.2 江西省农村群体性事件的主要类型

1.2.1 利益驱动型农村群体性事件

¹ 收稿日期:2017-04-17

通讯作者:宋秉斌,教授,硕士生导师,研究方向:法学与公共管理。

(1) 经济纠纷类。近几年,我省经济社会保持较快速发展,民间融资活动较为活跃,民间借贷、非法集资问题日益突出,由此类经济纠纷引发的农村群体性事件屡见不鲜。江西省安福县某镇的一位老板因公司经营不善,先后向 100 多位亲朋好友大量非法吸收存款却无力偿还,几十位债权人便到其家和公司等地围堵,哄抢现有资产,到政府机关上访、闹访,严重破坏了农村社会秩序。

(2) 属权纷争类。由于历史的原因,因山林、水利、矿产等纠纷引发的群体性事件,在我省各地农村普遍存在。传统宗族观念及现代利益资源的诱惑,共同强烈地支配着当事人的意识和行为,如影响重大的江西贵溪的“8·19”事件和铜鼓县“10.24”群体性事件。就山林属权来说,据有关数据显示,自林改以来,江西省发生山林属权纠纷超过 500 起。

(3) 交通事故类。道路交通事故引发的群体性事件也是江西省基层交警部门的难题。如九江市星子县,道路交通事故引发的群体性事件逐年增加,由县个别乡镇蔓延,由重大事故的个别现象到普遍现象迈进,因此而消耗了大量的警力、财力及社会资源。南昌市溪霞镇某村一女村民,在东湖区因交通事故死亡,后女方娘家带 30 多名村民到肇事司机单位堵门。

(4) 医患纠纷类。近年来医患矛盾尖锐、医患纠纷引发的群体性事件数量加剧上升,医患关系紧张成为社会无法回避的事实,医患纠纷也是社会整体矛盾的反映。江西省各种新闻接连爆出恶性暴力伤医事件,引发各界关注。江西省某村一 11 岁小孩,因车祸送省武警医院抢救无效死亡,死者家属到医院堵门闹事。

1.2.2 维权型农村群体性事件

(1) 征地拆迁类。近几年,江西省城镇化飞速发展,2015 年城镇化率已达 51.62%,而且“土地城镇化”快于人口城镇化,导致耕地减少,失地农民增多,拆迁纠纷时有发生。据相关数据显示,因征地拆迁而引发的农村群体性事件已经占到了全国农村群体性事件的 65% 以上。就江西省九江市的某镇来说,历年来共征收土地 5000 多亩,拆除房屋 500 多幢,涉及群众 3000 多人,一旦引起矛盾纠纷,如不及时化解,将严重影响拆迁进度和项目建设,引发群体事件和矛盾纠纷激化。

(2) 农村环境污染类。江西省的工业化发展迅速,由于国家排污标准逐渐提高,一些高污染的工厂和小企业无法在城市生存,进而转向农村地区,虽然说这在一定程度上带动了农村地区的发展,但是于江西省农村有关环境的法律法规还很不完善,使得一些工厂污染物的排放量超标,破坏了当地的环境。江西省上饶市某镇,数百村民到镇政府抗议炼铅厂污染环境,遭政府人员殴打关押。

(3) 群干矛盾。基层干部是连接国家和农民的桥梁,起到上传下达、解决农民迫切问题的作用,但是不少基层干部却不依法行政,工作作风简单粗暴,法律意识落后甚至贪污腐败渎职。据有关统计显示,江西省群众来信来访中,与农村基层干部相关的矛盾纠纷是山林、土地和水利纠纷的十多倍,而且有上升的趋势。极大地影响了江西省全局的稳定。

1.2.3 村民自治类群体性事件

2002 年 9 月,“中国- 欧盟村务管理培训项目”在江西省全面铺开,工作重点是培训村务管理人员以及相关研究与交流人员。培训班分为两种:村务公开培训班和村委会换届选举培训班,目的是发挥培训班学员的骨干作用,达到促进江西省村民自治和新农村建设的目的。然而有些农村地区村委会选举仍然存在很大的问题,南昌某村村民曾多次赴省、市上访并堵门堵路,反映村委财务混乱,征地款分配不公等问题,主要原因就是原村委班子成员陈某因换届落选,出于对现任村支书的不满和报复,唆使、串联村民上访。

2 江西省农村群体性事件的法治原因

当前，江西省各方面正处于快速发展阶段，与此同时也伴随着冲突和矛盾。从农村法治或依法治理的角度看，农村群体性事件多发、频发背后折射出农村法治的严重缺失与不足。

2.1 法律制度的缺失或不完善

相关的法律制度的缺失或者不完善是农村群体性事件频发的根本原因。当农民的合法权益受到侵害时，确实有法律条文来保护他们的权益，但是还不够完善。就上访而言，江西省某县委书记率领县委有关领导到农村接访上访群众，有效地解决村民的具体问题，也起到了示范的作用，但是我们忽略了示范作用带来的负面影响，即会有更多的人期待领导干部直接接访，而领导干部的精力，时间和能力都是有限的，没有被接受上访的农民的问题不仅没有得到解决，而且可能会产生心理的不平衡，数量大可能会导致群体性事件。我省一些主要类型群体性事件的发生，归根结底还是具体的法律规章的缺失。

2.2 农民权利意识的增强和法律意识的相对不足

随着改革开放和经济的快速发展，农民获取各方面信息的渠道多种多样，自身素质明显提高，自我保护意识逐渐增强。虽然江西省近年来也在农村地区大力进行普法教育和宣传，甚至在镇、村都成立了普法依法治理机构，但受到各种条件的限制，比如经费保障不到位、法律宣传队伍素质不高、农民文化素质低等问题，并没有达到想要的效果。事实上很大一部分农民当自己的权益遭受侵害时要维权，还是往往把法律的途径排除在外，更多的还是依靠道德、风俗、习惯等来进行调解。

2.3 行政机关不依法行政

基层政府不依法行政、滥用权力，直接损害了农民的合法权益，致使干群矛盾加剧。江西省农村地区的干群矛盾是影响农村稳定的主要矛盾之一。抚州市南城县建昌镇某村 20 余村民先后多次就该村党支部书记刘某暗箱操作侵占他人利益、挪用退耕还林款等违法违纪问题到县委、县信访局集体上访。

2.4 信息管理制度不健全

信息管理不当会使农村群体性事件不断恶化。在江西省的一些农村群体性事件当中，部分基层领导人怕事件的曝光会加速群体性事件蔓延，全面封锁消息，不准新闻媒体进行报道，甚至还以“影响社会稳定”“影响优秀地区评选”等名义对村民施压劝阻。希望通过私下解决，大事化小，小事化了。殊不知，此等做法将为更大的群体性事件埋下了火种。

3 江西省农村群体性事件的法治路径

3.1 事前预警

3.1.1 建立健全农村矛盾排查调解制度

要建立健全矛盾纠纷排查调处机制。加大对可能引发的群体性上访事件和矛盾纠纷的排查力度，对排查出的可能引发群体性上访事件的苗头性问题，要及时将有关信息和处置意见报本级政府或上级有关部门，当地基层政府正确认识和对待矛盾纠纷，及时作出正确的决策，并迅速调动各部门协作解决矛盾，将苗头性问题消灭在萌芽状态。2015 年，南昌市全年赴京非访登记人次、到省访人次和来市访人次，同比分别下降 65%、25.2%、22%。另外要建立健全应急资源管理系统，进行网格化管理，保证各级指挥部能够随时了解和掌握一切情况。2014 年，全省县、乡、村（社区）网格化覆盖率分别达 94.58%、85.56%、87.42%，配备网格员 2.5 万余名，对农村群体性事件的预防发挥了重要作用。

3.1.2 完善行政监督机制，加强对行政权力的制约

健全的行政监督体系的存在能使地方基层政府依法行政，防止官僚主义、贪污腐败等不正之风。行政机关要接受人民法院依照行政诉讼法的规定对行政机关实施的监督，包括监督行政机关严格执法和守法、对行政权的行使进行有效的制衡等。另外除了司法监督，还应发挥人大监督、新闻媒体监督、人民群众监督等监督制约机制的作用，全方位、多元化进行监督，能够及时发现问题并解决问题。

3.1.3 加强农民法律意识和基层工作人员的法治意识

要增强农民的法律意识和基层工作人员的法治意识，首先，要提高农民自身的文化素质，增强农民法律知识接受水平。其次，加强农民法治宣传工作制度化。以基层司法所为主体，乡镇相关职能部门协助，对管辖内的农村村民统一规划、统一部署、统一协调，形成政府指导、基层司法所协调、各相关职能主管部门具体组织实施的农民法治宣传新格局。另外，针对农村干部法治意识不强的问题，要严格实行村两委干部培训制度，以发挥基层村干部的组织带动作用，保证村干部自己依法行政。

3.1.4 建章立制，完善法律法规

从省级到村级的政府要建立定期研究制度，对邻里团结、家庭矛盾纠纷、环境污染等方面影响全省稳定的问题都要进行系统分析，寻找同类矛盾纠纷的规律，研究制定精准有效的调解预案。对于一些集中爆发的，带有普遍性、时代性、特殊性的矛盾纠纷，更应该考虑立法，出台相关法律法规。据了解，我省 2014 年出台全国首个医疗纠纷处理地方性法规《江西省医疗纠纷预防与处理条例》后，组织开展打击医闹专项行动，依法查处医闹事件 245 起、立案 79 起。对 33 起医闹典型案件实行一案一策，依法处理。全年全省医疗纠纷同比下降 31.2%，医闹事件同比下降 78.8%。通过建章立制，完善法律法规，让群众有法可依，有规可遵，有矩可行，更能让群体性事件消灭在萌芽状态。

3.2 事中应急处置机制

农村群体性事件作为危机来说，都有一个从发生到灭亡的过程，事中处置是否恰当直接关系到事件是否会升级。江西省在 2008 年出台的《江西省突发公共事件总体应急预案》以及 2013 年 7 月 27 日由江西省第十二届人民代表大会常务委员会第五次会议通过的《江西省突发事件应对条例》。明确提出乡镇人民政府、街道办事处应当确定相关机构和工作人员，做好本辖区内的突发事件应对工作。村（居）民委员会应当协助人民政府做好突发事件应对工作。

3.2.1 建立突发事件信息公开制度和新闻发言人制度

对于农村群体性事件的发生，江西省一些基层政府仍然要求未经有关部门授权，不准发布和散发新闻稿，反而加速了事件的发展。因此要加快建立健全群体性事件信息公开制度和新闻发言人制度，它不仅是政府对外传播信息的最权威的渠道，主导社会舆论，而且还能对政府信息的发布起着“把关”作用，将事件的本来面貌第一时间，准确向社会公众公开，避免谣言扩散和危机的危害性不断增大。

3.2.2 加强法律法规配套建设

江西省的《江西省突发公共事件总体应急预案》和《江西省突发事件应对条例》都是对突发事件的应急办法，对农村群体性事件的应对没有专门的法律条文，从法规体系上看，法律、规章的衔接性不强，缺乏具有实际操作和实施性的配套措施。如为了与省突发事件应对条例相衔接和配套，地方各级政府应制定预防群体性事件应对办法、重大群体性事件依法处置规定等配套性规章制度。

3.3 事后调处法律机制

3.3.1 建立健全责任追究制度

近几年来，江西省规范实施综治领导责任追究制度，加大综治一票否决力度，目前对官员问责的界定不够明确，这种界定不够明确首先体现在问责主体和问责客体的界定上。中国官员问责大多还是局限于行政部门内部的上下级之间的内部问责，在具体问责方式上也大多是“行政问责”。因此要扩大问责机制的范围，追究的不应仅是行政责任，要制定“国家行政问责法”等问责法律或法规，科学规定问责的范围、对象、事项、处理程序、惩罚措施，依法追究其法律责任。

3.3.2 建立健全农村群体性事件的评估机制

完善的评估机制有利于系统总结应对群体性事件过程中的成功经验和不足，为以后工作提供可行性的借鉴和参考，从而可以有针对性地预防农村群体性事件的发生。当前我省的群体性事件评估机制存在着很多问题，特别是农村地区，如评估主体单一，只是政府内部人员对事件进行分析和评估，缺乏第三部门和群众的参与，使评估结果缺乏客观性和公正性。而且很多评估也是流于形式，以致评估结果无效。因此，迫切要求完善农村群体性事件评估机制，要增加评估主体，使评估主体多元化。重视群体性事件平息后的评估机制，加大评估的投入，健全评估的标准体系，使用恰当的方法和技术，对应对群体性事件的全过程进行动态评估，将评估机制落到实处。

参考文献:

- [1] 张传秀,刘玉霞. 农村群体性事件治理的法治困境及路径选择[J]. 中共青岛市委党校. 青岛行政学院学报, 2015(02).
- [2] 王克平. 基于危机生命周期的情报保障探析[J]. 理论与探索, 2009(02).
- [3] 吉益霖. 法治视角下城镇化进程中农村群体性事件的解决机制研究[J]. 法制博览, 2016(12).
- [4] 吕凌宇. 法治视野下的群体性事件及其应对策略[J]. 理论观察, 2016(06).