

利益分析视角下的社会群体性事件的政策诱因研究

——以茂名市反对PX项目事件为例

陈 璟

(中国政法大学 政治与公共管理学院, 北京 100088)

摘 要:从利益分析的视角来看,社会群体性事件很多都是围绕利益展开的,都是一种利益的冲突与博弈。政府作为社会中最重要利益分配者,往往会成为利益纠纷的制造者,进而成为群体性事件的重要责任人。在茂名市PX事件中,政府的政策制定和执行行为不当是导致事件发生的直接诱因,而民众利益意识的觉醒和利益表达渠道的缺乏则增加了事件发生的可能性。对于政府而言,未来应合理地运用利益分析手段,准确地把握问题背后的利益关系和利益冲突,这有助于其妥善解决各种利益矛盾并合理地进行利益分配。

关键词:利益分析;社会群体性事件;PX事件;利益冲突;政策行为

中图分类号:D631

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2016)03-0081-06

随着我国社会转型进程的不断加快,近年来发生的社会群体性事件日益增多,严重影响着我国的社会稳定与发展。中国社会科学院发布的2013年《社会蓝皮书》指出:“近年来,每年因各种社会矛盾而发生的群体性事件多达数万起甚至十余万起”。^[1]可以说,社会群体性事件已经逐步成为困扰我国各级政府的一个重要难题。实际上,很大一部分群体性事件是由于政府政策制定和执行中的行为不当所导致的,实质上就是不同的利益群体之间的利益冲突和利益博弈。本文拟从利益的视角出发,结合2014年发生的茂名市居民反对PX项目事件,运用利益分析的方法对我国社会群体性事件的成因进行探讨。

一、公共政策的利益分析

所谓的“利益”是指“人们为了生存、享受和发展所需要的资源和条件”。^[2]²⁴⁸在现实生活中,为了保证自己能够更好地生存和发展,人们就必须尽可能多地获取相应的资源和条件;也就是说,任何人都需要去积极地争取自身利益的实现和满足。因此,利益可以说是人们的行为动机,很多情况下人们的行为都是为最大限度地实现自己的利益这一目标所驱动的,都是围绕着利益的获得和实现展开的。由于人处于社会之中,所以人们在实现自己的利益时往往会和其他人的利益产生关系和冲突。而在社会中,除了私人利益之外,往往还存在公共利益。在当下的社会中,公共利益由政府代表和实现,而公共政策则是实现公共利益的重要手段。政府在通过公共政策来实现公共利益的时候也必然会和其他利益群体的利益产生各种关系和冲突。正如陈庆云教授所言:“某项公共政策的产生、维持和改变,往往是包括政府在内的各种利益群体,通过竞争、博弈与合作达到利益相对均衡的结果”。^[3]因此,我们可以通过利益分析来研究社会问题,进而把握相关利益群体在各种行为背后的动机和需求。

利益分析实际上就是为了确保制定和执行的政策能够实现利益平衡,而对某一社会问题所涉及的各种利益群体的利益结构、共同利益、利益冲突,以及可能采取的利益实现方法等进行分析的过程。利益分

析主要包括以下几个方面:利益群体及利益结构分析、利益需求分析、利益实现方式分析以及利益分配结果分析。^{[2]252-254}进行利益分析之前,首先要明确某一问题涉及哪些利益群体的利益并确定这些利益群体之间的利益关系。只有这样,我们才不至于忽略某一利益群体的利益,才能找出实现利益平衡的关键协调点。在此基础上,进一步具体明确不同利益群体对于自己的利益有着什么样的要求,只有明确了这一点,我们才能知道他们的动机以及预测他们可能的行为方式。此外,我们还需要对可行的实现利益的方式进行分析,从中选择一种为各利益群体所接受的具体实现方式。最后,还要对利益分配的结果进行分析,通过对结果的分析,一方面我们可以评估公共政策的实现程度;另一方面我们也可以根据结果对政策进行调整,选择更为合理的利益实现方式。以上便是利益分析的完整框架,只有按照这一框架对于政策问题进行全面分析,我们才能真正厘清相关问题背后的利益关系和利益脉络,找到问题的关键症结所在,从而选择合适的手段和方案来实现这些多元利益主体之间利益的平衡。

二、利益分析视角下的茂名市 PX 项目社会群体性事件分析

(一)利益分析视角下的群体性事件

所谓社会群体性事件是指:“由社会群体矛盾引发的、不受既定社会规范约束,具有一定的社会规模,造成一定的社会影响,干扰社会正常秩序的事件”。^[4]根据于建嵘教授的观点,群体性事件主要包括以下几类:“维权行为、社会泄愤事件、社会骚乱、社会纠纷和有组织犯罪”。^[5]通过对大量群体性事件的分析,我们可以发现,当下我国最普遍、最具有代表性的群体性事件主要包括两类:一类是民众集体反对政府招商引资的经济项目的事件,尤其对具有环境污染可能性项目的反对,例如什邡事件,大连、宁波等地的一系列的反对 PX 项目的事件等;另一类则是由于征地拆迁所引起的群体性事件,例如乌坎事件等。这两类事件虽然有着很大的不同,但其发生都与利益有着密切的关系,都属于于建嵘教授所说的“维权行为”这一类群体性事件。可以这样说,在体制转轨和社会转型的特殊时期,我国的绝大多数的群体性事件都是类似的“维权行为”。

这类事件的核心就在于“维权”,而于建嵘教授则将为这类群体性事件界定为“利益之争而不是权力之争”。^[5]从实质上来讲,这类群体性事件就是利益主体的合法权益受到了侵害,试图通过正当的利益表达途径寻求利益救济无果时而被迫采取的一种激进的手段。从这类事件的整个过程来看,其都是围绕着利益展开的,整个过程都是一种多元利益主体围绕着利益进行冲突与博弈的过程。事件的起源往往是由利益分配所引发的利益纠纷。在多元社会中,没有哪一个利益方案是能够让所有人都完全满意的,不同利益主体因为相关的方案所得的利益是不同的,自感合法权益受到侵害或者认为利益分配不公的利益主体就会出现所谓的“利益剥夺感”,也会对利益分配者和得益者产生不满和冲突,并会试图通过正当途径来寻求利益的表达和救济。如果通过正当的途径无法实现自己的利益诉求,那么这些利益主体也就只能采取激进的手段来实现自己的利益救济。而在事件的最后,往往也是以各方利益主体之间的利益妥协而结束。因此,可以说,整个群体性事件都是围绕着利益及其博弈展开和进行的。在多元社会中,政府是最为重要的利益分配主体,由其通过政策行为进行利益分配则是当今社会最主要的分配方式。此外,由于我国社会正处于转轨期,很多本该由市场或者社会进行的利益分配往往也有政府的介入,导致我国政府更加成为最重要的利益分配主体。也正因为如此,各级政府往往成为众多利益纠纷的制造者,也就成为众多群体性事件的主要责任人。这一点在众多的群体性事件实例中得到了突出的表现,无论是在各地的 PX 项目事件中,还是在征地拆迁所引发的事件中,地方政府都成为民众的矛头指向。基于此,有必要运用利益分析的方法来对群体性事件所及的利益关系和利益博弈进行分析。

(二)茂名市 PX 事件的利益分析

1. 茂名市 PX 事件

茂名市反对 PX 项目事件是一例典型的由政府决策不当所引发的社会群体性事件。这次事件的起因就在于茂名市政府在没有征求公众意见的情况下,就决定在本市建设可能会造成严重污染的带有 PX 生产装置的炼化一体化项目。茂名市在 2014 年 2 月起高调宣传 PX 项目,为兴建 PX 项目营造舆论。但政府的这种行为引发了民众的不满和担忧,从 3 月 30 日开始,茂名市民众开始进行游行抗议,遭到警察的镇压、驱逐,导致双方发生了激烈冲突。最后,茂名市政府被迫宣布停止炼化一体化项目。至此这一事件告于结束。从事例中,我们可以看出这次社会群体性事件实质上就是由于政府的利益与民众的利益之间发生激烈冲突所导致的,究其实质也是由于政府在政策制定和执行过程中没有进行合理的利益分析。

如前文所说,社会群体性事件从利益的视角来看就是由于利益失衡和利益冲突所导致的,“冲突的内容是围绕利益而展开的”。^[6]因此,要想了解导致某一次社会群体事件的具体原因或者导致社会群体性事件普遍原因,我们都需要对相关的社会群体性事件进行利益分析,了解它们背后存在的利益博弈和利益冲突。

2. 对茂名市 PX 事件的利益分析

(1) 相关利益主体的界定

在这次事件中,涉及的利益群体主要有两个:政府以及当地民众。其中,需要注意的是,政府所代表的利益有两个方面:一方面是整个茂名市的公共利益,另一方面则是政府自身的利益。由于政府自身代表着两方面的利益,因此它和公众之间应该是既有利益一致的一面,也有利益冲突的一面。但是,在整个事件中,我们看到的只有两者间的冲突,而丝毫没有看到合作的可能性。所以,我们只能说政府在该事件中更多的是代表着自己的利益,将自己作为了利益分配的一方主体,而不是一个保持中立的利益分配者。政府这种对于公共利益的背离已经决定了其之后的利益分配方案无法保持真正的公平。

(2) 不同利益群体的利益需求分析

不同的利益群体有着不同的利益需求,而且同一利益群体也有着多元化的利益需求,在 PX 事件中这一点表现得十分明显。对于政府而言,它的利益需求主要有两个方面:一方面,正如政府在政策文件中说的那样“通过建设炼化一体化项目促进茂名市的经济发展,提高人民的收入和生活水平”;另一方面,则是政府没有明说的“通过建设炼化一体化项目获得足够的政绩,获得好的升迁机会,甚至还有可能从中获得个人经济利益”。我们无从猜测政府官员到底是怎样想的,但至少有以下两点是可以肯定的:首先,政府对于公共利益的考虑不全面,没有考虑到环境利益和社会效益;其次,在民众看来,建设这一项目并不能给他们带来经济上的好处,而政府此举更多的是出于自身利益的考虑。而对于民众而言,他们的利益需求主要有两点:首先,要有一个良好的生活环境,保证自己的生命健康权利;其次,要有知情权和民主参与的权利,而不是对政策出台的过程一无所知。在民众看来,政府出台相关政策侵犯了他们的生命健康权和宜居的权利;在不公示和不征求民众意见的情况下出台政策又侵犯了他们的政治权利。因而,在这次事件中,相关的利益群体之间形成了激烈的冲突和纠纷,进而导致了群体性事件的爆发。

(3) 利益实现方式的分析

对于同一个利益群体而言,解决某一问题总是会有不同的实现方式,选择不同的方式会导致不同的结果。而某一群体选择的利益实现方式不恰当往往会成为激发、激化矛盾的直接原因。

在这一事件中,政府在工作中出现的失误是导致群体性事件爆发的一个直接原因。在这事件中,政府在选择方式上主要出现了以下问题:首先,政府违背了民主决策的原则,在民众不知情的情况下就通过对民众切身利益有着重要影响的炼化一体化项目,这侵犯了民众的知情权和参与权。其次,政府采用强制的行政命令的方式来迫使民众接受政府做出的决策。再次,在民众上访时,政府并没有履行其职责,妥善解决问题。最后,在民众进行游行示威时,政府直接采用非法的暴力手段进行干预和驱散。可以这

样说,正是由于政府在事件中不断的失误导致了事件最终发展到不可收拾的地步。

而对于民众而言,社会群体性事件成了他们实现自身合法权益的无奈选择。在该事件中,民众参与权直接被剥夺,而通过信访、游行示威等正当途径也无法解决问题,这才迫使他们选择了最激烈的手段。可以说,缺乏有效的利益表达和权利救济的正当渠道才最终迫使民众不得不选择最为激烈的手段。

(4) 利益分配结果分析

在这次事件中,利益分配结果就表现为政府通过的“在茂名市建设炼化一体化项目”的决策以及一系列决策方案。这些决策方案表现出了如下结果:民众的利益受到严重损失,其环境权益受到了极大的侵害;而政府自身利益凌驾于公共利益和民众个人利益之上,方案实施带来的经济效益首先会给政府带来足够的政绩和利益。这一分配结果造成了民众的极大不满,进而导致了后续一系列问题的出现。所以说,利益分配结果的不均衡是除利益实现方式不恰当之外的又一直接原因。

经过整个利益分析,我们可以看出,导致这次社会群体性事件的原因主要有两个方面:一是政府做出的“建设炼化一体化项目”决策严重损害了民众的利益;二是政府在政策制定及执行时方法不当,而民众又无法正常表达其利益要求。正是“结果”和“方法”两方面因素共同导致了这次社会群体性事件的发生。

三、利益分析视角下的茂名市 PX 社会群体性事件成因

(一) 政府制定的政策方案不合理,损害了相关群体的利益

实际上,“直接诱发群体性事件的因素,乃是各种具体的利益冲突”。^[7] 公共政策是政府对于各种利益的一种权威性的分配,而对利益的分配本身就不会让所有人满意,有可能会引起利益纠纷。如果政策方案再不合理,那只会进一步恶化利益各方的关系,而政策的不合理主要表现在以下多个方面:首先,政府在政策方案中将自己自身的利益凌驾于公共利益和其他相关利益群体的利益之上,进而导致政府和其他利益群体的矛盾冲突与对立,茂名市 PX 项目便是这样。其次,政府的政策方案对利益的分配不公平,导致不同利益群体之间的对立。这一点经常会出现在征地拆迁中,不同拆迁户因补偿标准的不同而产生冲突和纠纷。再次,政府的政策方案不符合实际,导致其他利益群体损失过大。有时候,政府确实是为了公共利益而制订了某一项公共政策,但是这一政策却并不一定科学,可能会只强调某一方面的利益而忽略了其他的利益,也可能会导致民众为此方案做出的牺牲过大。在这种情况下,民众对于政府的政策一样会产生强烈的抵制和反对。总而言之,如果政府制定的政策不合理,那么它必然会导致不同利益群体之间的利益冲突,进而可能会导致社会群体性事件的爆发。

(二) 政策制定和执行过程中行为方式不合理,诱发和激化了社会矛盾

正如前文所说,导致利益冲突与纠纷的不仅有“结果问题”,还有“方法问题”。实际上,如果我们对诸多社会群体性事件进行分析的话,可以发现在很多群体性事件中引发矛盾和冲突的导火索正是政府及其工作人员不正当的工作方式,而非政策方案的内容。而政府行为方式方面的问题主要有以下几点:首先,政府在政策制定过程中过于独断专行,没有保证民众的知情权和参与权。政府自己“闭门造车”的制定政策,一方面会导致政策缺乏科学性和代表性,另一方面直接侵犯了民众的政治权利。在茂名市 PX 事件中,民众对政府很大的不满就在于他们对政府不经征求他们的意见就自行做出决策的行为的不满。其次,政府在政策执行过程中的行为不符合相关法律程序的规定或者选择了不合适的行为方式,侵犯了民众的合法权益。对于政府而言,“利益的实现方式主要包括强制式的政府机制、交换式的市场机制和美德式的伦理机制”。^{[2]253} 不同的利益实现方式所造成的影响不同,其中,行政管制虽然直接有效,但最容易侵犯民众利益并激化矛盾。而我国政府却最喜欢采用行政管制的方式,这往往会导致政府与民众的对立;如果政府工作人员在执行管制过程中再出现违法行为,那矛盾就会被进一步激化。最后,政府在处理相

关矛盾纠纷时敷衍塞责,无所作为。群体性事件并不是在矛盾一出现就马上爆发的,而是民众在多次寻求正当解决无果的情况下的无奈选择。在我国,由于政府在很多时候既是当事人又是裁判人,所以导致在处理民众的相关申诉时敷衍了事,不予以解决。这样既延误了事件的解决,又进一步增大了民众对于政府的怨气。在茂名市PX事件中,当地民众曾就该问题进行过上访,但是却并没有得到合理答复和解决。需要强调的是,在实际的群体性事件中往往是“方法问题”和“结果问题”混杂在一起,这无疑导致了矛盾冲突更加尖锐和复杂。

(三)民众权利意识觉醒,开始注重保护自己的合法权益

“社会中多元化的利益主体(包括组织或个人),在特定社会现象的感知、认同与影响下,不同主体的利益诉求将从隐性逐渐变成显性,即利益觉醒”。^[8]在利益觉醒之后,相应的利益主体就会关注自己的这种权益,在这种利益受到侵害时候就会产生“利益剥夺感”并尝试采取相应的手段和措施来表达自己的不满并寻求利益地补偿。从这一点上讲,群体性事件实质上就是由民众在感受到自己的合法权益被侵害后产生的利益“剥夺感”所引起,而这种剥夺感产生的前提在于民众对自己权益的认知和重视。这一点在茂名市PX项目这类事件中得到了最为明显的体现:之前之所以没有这类事件,很大原因在于民众并没有意识到自己享有的环境权利,在意识到自己的环境权利之后,民众自然会要求政府保护自己的这种正当权益;随着民众民主意识的增强,他们开始关注自己的知情权和民主参与权,一旦这些权利受到政府侵害时其自然会有一种不满和剥夺感。可以这么说,如果民众连权利意识都没有,那何来利益受到侵害,何来维护自己的利益?以前我国的社会群体性事件少,不是因为民众的权利没有受到侵害,只是因为民众根本没有这个意识。所以,民众权利意识和民主意识的觉醒也是导致社会群体性事件多发的重要原因。而且,随着社会转型的不断深化和民主建设的不断推进,民众会在越来越多的方面产生日益强烈的权利意识,而利益的冲突可能会越来越多。如果政府不能够很好地处理这些矛盾与纠纷,社会群体性事件就可能大量爆发。

(四)民众缺乏正当有效的利益表达机制和权利救济机制

利益诉求产生后,下一步必然是进行利益表达;利益受到侵害时,下一步的选择自然也是选择合适的方式实现权益的救济。在诸多群体性事件案例中,民众在感受到利益受到侵害后,所做的选择和茂名市的群众的做法是一样的,都是试图通过正当渠道寻求利益纠纷的解决和受损权益的救济。“通常群众解决利益受损问题的途径一般是:与受损的制造者直接博弈,通过提要求、谈判等,但得不到重视。如果无法获得满意的结果,一是去找基层政府或政府相关部门出面协调、裁决,通过行政的路径解决,二是找法律部门裁决,通过司法的路径解决。”^[9]以上这些途径便是解决利益冲突问题的一些正当渠道,而当这些渠道无法解决问题时,民众就只能被迫采用激烈的方式进行对抗,通过群体性事件来实现自己的目标。由于现在很多利益侵害问题的行为人都是政府,所以在相关的裁决中政府往往既是当事人又是裁决人,这自然就导致政府在裁决中会为维护政府自身的利益而敷衍了事,不予以公正解决。而法院由于受到政府的掣肘,往往也会避重就轻,偏袒政府。这样的情况只会迫使民众选择群体性事件这种激进、暴力的手段来解决问题。

可以说,在目前我国社会中,社会群体性事件已经逐步成为民众实现自己利益表达和权利救济的重要方式。而且,由于政府公信力的不断下降,在利益受到侵害时,很多民众倾向于直接采用“闹事”的手段,而“不闹不解决,小闹小解决,大闹大解决”的现实更是助长了这一趋势。^[10]所以说,建立健全相关的利益表达渠道和权利救济机制已经成为我国各级政府必须要完成的一项任务。

造成社会群体性事件的因素是多方面的,但是相关利益群体的利益冲突却是导致事件发生的根源。随着社会转型的不断深入,我国社会各阶层的利益将会日益分化和多元化,而这就意味着利益矛盾和纠纷的增多,即发生社会群体性事件的危险加大。而社会群体性事件的增多则会反过来影响社会转型的

进程,也会造成更大的利益损失和利益冲突,从而造成一个恶性循环。这一恶性循环将会对以“维稳”为重要目标的我国各级政府形成严峻的考验。在这种情形下,作为社会中最权威的利益分配者,政府的作用显得尤为重要,需要妥善地进行利益分配。对于政府而言,合理地运用利益分析的手段,准确地把握问题背后的利益关系和利益冲突,有助于其妥善地解决各种利益矛盾并合理地进行利益分配。

参考文献:

- [1]陆学艺,李培林,陈光金. 2013 年中国社会形势分析与预测[M]. 北京:社会科学文献出版社,2012.
- [2]陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京:北京大学出版社,2006.
- [3]陈庆云. 论“利益政策学”研究中几个基本概念[J]. 复旦公共行政评论,2006(1):6-16.
- [4]向德平,陈琦. 社会转型时期群体性事件研究[J]. 社会科学研究,2003(4):99-103.
- [5]于建嵘. 当前我国的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):114-120.
- [6]薛华勇,高军. 夯实法治的社会基础——对当前群体性事件的利益解读[J]. 云南行政学院学报,2011(4):56-60.
- [7]张东方. 社会群体性事件的成因及其防治[J]. 党政干部论坛,2011(8):46-47.
- [8]冯静,杨志云. 利益视角下的公共政策过程分析[J]. 中国行政管理,2009(1):26-30.
- [9]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):69-78.
- [10]刘海霞. 我国环境群体性事件及其治理策略探析[J]. 山东科技大学学报(社会科学版),2015(5):1-8.

Policy Inducement Analysis of Social Group Event in Perspective of Benefits Analysis

——A Case Analysis of the Event in Maoming City

CHEN Jing

(School of Political Science and Public Administration, Chinese University of Law and Political Science, Beijing 100088, China)

Abstract: The increase of social group events has been a problem which troubles local governments and undermines the social stability. From the perspective of benefits analysis, we can find that the uneven distribution of benefits and conflicts caused by the former are main reasons of many social group events. As the most important distributor of social benefits, the government is always responsible for benefit conflicts and social group events. Analyzing in this perspective, we think that unreasonable policy options, undemocratic policy formulation and execution, awakening of people's right awareness and lack of channels of benefits expression and rights relief are the reasons that the government and people should pay attention to.

Key words: Benefits Analysis; Social Group Events; Event of Protesting against PX Project; Conflict of Benefits; Policy Action

(责任编辑:魏霄)