

群众管理与公民权利保护路径研究

——以公安机关群体性事件处置为例

汤天峰

(江苏警官学院 治安系,江苏 南京 210031)

摘要:应当从整体上视人民内部矛盾引发的群体性事件处置为“群众管理”,并强化保护公民权利的理念,进一步完善“群众管理”的法律法规。适当的法律政策指导、有效的培训、详细的规划和统一的领导都是公安机关群体性事件防范处置过程中,实施群众管理、切实保护参与公民的合法权益的路径选择。

关键词:群体性事件;群众管理;公民权利保护;路径

中图分类号:D631.43

文献标识码:A

文章编号:1008-5092(2018)04-0024-03

群体性事件,是指由一定人数参加、通过没有法定依据的行为对社会秩序产生一定影响的事件,具有群体性、违法性及社会危害性等特征。^[1]公安机关群体性事件处置,是指公安机关在群体性事件演化过程中,在党委政府领导下,积极配合政府有关部门,密切协同,严格依照现行法律法规,稳妥地控制局势,帮助化解矛盾,为矛盾的最终解决争取时间、空间等条件的履职行为。我国学界以及公安机关等相关处置机构的研究者就群体性事件发生的客观背景、关联因素、演化机制以及偏向管理本位与公共秩序追求的防范处置路径的研究成果丰硕,但就防范处置尤其是现场处置过程中如何保护参与过程中的公民的权利研究却相对薄弱。实现群体性事件处置公共秩序保障与参与公民权益保护的一体化研究,将人民内部矛盾引发的群体性事件处置整体上视为人民内部的“群众”管理,是符合我国国情的重要研究视角。

一、作为公共秩序保障的人群管理

无论是发达国家还是发展中国家,随着民主的发展与多元价值观的确立,可能失序的集体行

为(行动)日益增多,其管理部门已经注意到他们有充分义务就应对这些群体性事件做出积极的“人群管理”回应。

人群管理是力求客观地识别集体行为(行动)在什么时候开始、何种程度上脱离了合法抗议的范围,并且成为对他人权利与公共秩序的侵害行为。人群管理应当寻求促进不法活动发生时的在场人群的合法表达,其目标应当是保护合法活动的同时识别和控制、杜绝不法行为,以保障作为公共利益内容与必要条件的公共秩序。

群体性事件处置关键是现场的人群管理。发达国家与地区,对人群管理已经从单纯的管理演进为多元参与的治理。理论上治理的目的是实现社会成员共享的公共利益,如社会治安稳定、社会公共秩序良好等。同时,治理认可多元价值、接纳多元参与,要求管理部门包括警方理解集体行动(集体行为)者的诉求,只要其不违反法律法规,管理的目的也从强调保障公共秩序发展为促进集体行动(集体行为)显示的矛盾的解决、推进社会整体协调发展以增进社会公共利益。治理实际上也能促进警方既重视执行现行法律、制度,同时又

收稿日期:2018-08-22

基金项目:2018年江苏省高校哲学社会科学基金项目(2018SJA0466);2018年度江苏省社科应用研究精品工程(18SYC-200);2015年全国公安高等教育重点专业建设点资助项目;江苏高校优势学科建设工程资助项目(PAPD);江苏高校品牌专业建设工程资助项目(TAPP\PPZY2015C203)

作者简介:汤天峰(1968—),男,江苏泰州人,副教授,硕士,研究方向:治安学理论。

改进治理策略、方法以避免简单粗暴,更关注法律制度的与时俱进,在增进公共福利和公共利益的同时注重参与行动的公民的权利保护。实际上,西方发达国家的群体性事件的人群管理,源于其社会与制度固有的根本矛盾和法律制度保障的具体的警察处置权,包括警方在内的多元治理举措依然偏向武力,不时爆发的官民摩擦、警民冲突、骚乱、大规模逮捕证明了这一点。

在我国,公安机关是群体性事件防范处置、人群管理的主力之一。在确保公共安全、公共秩序,促进长治久安的同时,依法保护、规范公民言论自由、和平集会游行示威和向政府请愿的权利以及在处置过程中保护好行动中人群的合法的人身与财产等不受无理与非法的限制、搜查和扣押的权利,同样是公安机关与研究者应当重视研究的课题。

二、公共秩序保障与公民权利保护共赢的群众管理

中国社会对群体性事件态度的逐渐变迁表明,相关研究者与处置部门对群体性事件参与者的权利有一定程度的同情与认可:原先把群体性事件的人群纠合直接称之为“非法聚集”,将有暴力行为的群体性事件谓之为“暴乱”“骚乱”,定性为严重危害社会秩序的“社会敌意”行为,把它看作是一个犯罪学、社会学、公安学、政治学应该关注的前沿问题。现在普遍使用的“群体性事件”这一中性的称谓,则更多地把它看作是“有着自己的信仰、文化价值观和理性策略战术选择的‘有目的’的社会行动者”保卫自己权益、表述自己立场的一种理性行动,或看作是“市场经济和民主政治条件下的一种常态和常规”,体现了“多元社会利益的正当性与表达的合法化”^[1]。称呼上的“中性化”,至少意味着群体性事件参与者一定的权利诉求的合理性、合法性与相关部门具有的保障责任,群体性事件预防处置过程中人群管理理念应当由管理本位向公民权利保护方向转变。

在我国,绝大多数群体性事件由人民内部矛盾引发,这些群体性事件本质上亦属于人民内部矛盾。绝大多数的群体性事件都是在自身合法权益受到侵犯后的被动型集体行动、集体行为,绝大多数抗争性集体行动与集体行为是根本利益一致前提下的具体利益矛盾激化的结果。“作为直接动机和间接动机关键衡量指标的利益相关和相对

剥夺感对群体性事件均具有显著影响”^[2]。应当把人民内部矛盾引发的群体性事件的主体,由作为处置对象的“人群”进而视为人民内部的“群众”,把群体性事件的处置视为一种追求从根本上解决社会关切的“群众管理”,视为有助于改进工作方式、实现人民利益的特定环节。

群众管理并非意味管理部门时刻处于风声鹤唳、草木皆兵的状态,并非所有的群众管理都涉及非法行为与严重失序。就公安机关参与处置群体性事件中的“群众管理”而言,主要工作是情报搜集、评估预测、决策参谋、矛盾辅助化解、证据收集、管控现场态势等,为相关职能部门在党委政府领导下解决问题赢得时间和空间^[3]。涉及集体暴力,公安机关的处置力量应当依法履行职责,在法律框架内严格依法处置非法行为,按程序追究违法者的法律责任,以保护公共秩序等公共利益,也保护执法者自身依法履行职责的权利。

但群众管理效益最大化的第一理念应该是共赢,应该是作为参与主体的民众权益包括参与集体表达的权利得到保护与政府管理、“人群管理”共赢前提下的处置。以往的群体性事件处置中的人群管理,往往单纯把群体性事件参与主体看成是不同程度纠合的一群人,往往漠视其享有的诉求表达权利与诉求内容,片面强调尽快恢复公共秩序。群众管理必须实现公共秩序与公民权利保护共赢,事件处置始终都要贯彻民众的合法合理权益保护原则。群体性事件处置中的群众管理举措,必须仔细平衡公共利益与每个公民的具体法定权利,力求避免简单粗暴。

简单粗暴的处置,能快速恢复公共秩序,但参与民众付出个人权利代价大,政府的社会影响较差;而一味“柔性化”管理,会丧失最佳处置时机,导致事态局部失控,但政府部门表现出较浓厚的公民权利保护与检讨意识,能赢得舆论同情,比较容易重新获得民众对政府的信任,重建“公民与政府之间的合作信赖关系、信任心理和认同态度”^[4],会积极影响政府对群体性事件的后续治理效果。在群体性事件发生后要努力降低处置群体性事件成本、实现公共秩序与公民权利共赢,提高人民的满意度。而作为处置主力的公安机关应当专业、高效、客观地识别、告知在什么时刻游行示威等集体行为开始具有违法性与社会危害性。公安机关应当努力在保护合法活动、合理诉求的同时识别、控制与处置不法行为,而且处置不法行

为的方式必须最大可能保持克制、最大可能地保护在场人员的合法权益,这是公安机关参与处置群体性事件由人群管理发展为保护参与群体权利理念下的群众管理面临的重大挑战。

三、公民权利保护视角下公安机关群众管理共赢路径选择

公安机关是党委、政府统一领导、决策、指挥下群体性事件现场处置中的一支重要力量。群体性事件一旦发生,如前所述,公安机关应当把人民内部矛盾引发的群体性事件的主体“人群”视为人民内部的“群众”,在党委政府统一领导下,追求群众管理效益与民众利益共赢。又因为“对公安机关信任程度的提高会显著减少公民参与群体性事件的概率”^[5],公安机关公民权益保护前提下的群众管理将促进公民权益的合法表达,真正促进公共秩序与公民个人权益实现最大化。当下而言,公安机关除了做好大数据研判、情报信息、预测预警等基础工作外,还可通过以下路径实现群体性事件处置过程中群众管理与民众利益的共赢。

养成既保障公共秩序又保护参与者权利的理念。绝大多数的群体性事件参与者的直接动机是维护自身利益,因此,公安机关切实理解回应民众的利益诉求,促进解决群体性事件中反映出的可能损害民众利益的问题,才是维护社会稳定的有效之举。公安机关群众管理职责现在要进一步养成并强化维护和保护个人的公民权利的意识。在有暴力倾向的抗议性集会游行示威或其他大型群体行动中,人们相对容易接受警察首先确保公众的生命财产安全与公共秩序的措施,然后才是保护参与事件的人员的相关公民权利。但在引起公众共鸣的集体抗议中的冲突,人们未必会倾向于警方的依法管理。这样的任务给警察们带来了面对矛盾双方的巨大的挑战,需要公安机关采取谨慎的平衡行动,保护参与事件人员的公民权利,不可粗暴简单处置。保障公共秩序又保护参与者权利的理念是警方增强群众的信任度和好感度的重要路径,是日后能“共赢”地防范、处置群体性事件的重要群众基础。

完善涉及群众管理的法律法规。主要是修订涉及集会游行示威等行为的法律法规,明确非法

集会游行示威等集体行动的法律标准,具体化管理部门审查、宣布非法集会游行示威的程序,因为集会游行示威是公民基本政治权利,宣布一个非法集体行动的决定必须基于清晰的法定的构成要件,所以非法集会游行示威等定义须由国家法律来规定,而管理部门宣布非法集体行动的权力与方式、程序在法律条文中必须是明确的。加强立法的同时要加大宣传力度,以使尝试集体行动的参与者知道违法代价,选择在制度化体制内表达诉求,通过防范集体违法达到保护其权益的目的。

适当的法律政策指导、有效的培训。公安机关群众管理指导培训不能流于形式。管理人员尤其是警察必须了解现行的法律条文。警察必须准确把握法律赋予处置部门的任务与目标,准确把握合理使用武力与强制措施的法律权限。同时,为防止群众管理过程中冲突升级,相关部门必须对管理单位与人员进行培训,加强队伍建设,提高整体素质,通过规范执法保护参与者的合法权益。各部门应当熟悉宣告非法集体行动的程序和强制疏散群众的方式,以避免武力升级,最大程度减少群众管理的伤害程度。培训还必须关注处置纪律和权力约束、情绪控制。此外,群众管理培训还应包括对部门政策和程序的审查、使用武力标准、大规模强制措施和控制技术应用及现场取证,这是一个重要的保护被处置人员合法权益的环节,在处理投诉、复议和诉讼等救济事务时意义重大。

统一的领导和详细的规划。群体性事件处置的单位应当在行动共识基础上协同行动,相关政府机构只有在党委政府统一领导下协同才能应对有关的挑战和寻求处理此类事件的最佳方法。为此,必须详细调研、规划,制定、完善处置预案,为群众管理和控制提供明确的定义和权威的资源配置,明确计划响应(事件指挥者)、机构(公安机关)反应,明确部门配合与程序。对公安机关来说,还要明确使用战术和武器警械的批准权限与程序。

总之,群众管理的秩序追求和公民权利保护应当统一,公安机关群众管理需强化“群众”权利保护意识。公安机关群体性事件预防处置中的群众管理既要做到确保公共利益,又保护参与公众的相关权利,同时保护自身的执法活动。