

論內地群體性事件的法治防範

鍾小凱*

一、前言

近年來，群體性事件居高不下，對社會治理產生了重要的影響，值得高度關注。從媒體曝光的群體性事件來看，征地、拆遷引發的群體性事件佔據相當大的比例，因欠薪、降薪、裁員、社保待遇等勞資關係問題引發的群體性事件也處於高發態勢。近些年，由環境糾紛、物業糾紛引發的群體性事件增多。另外，圍繞着子女教育權利的抗爭、計程車司機抗議專車的罷運事件，也值得關注。

群體性事件並非嚴格意義上的法律概念，而更多的被作為政治層面的問題，特指人數較多、規模較大的針對政府機關所實施的聚集行為。¹ 當前中國的群體性事件治理突破常規尋求“政治優先”的路徑解決問題已漸趨常態，但其中的隱憂和弊病亦是顯而易見。² 囿於“法不責眾”的傳統慣性思維，群體性事件的處置問題長期處於“逍遙法外”的狀態。相關的研究焦點大多集中於群體性事件本身的成因、特點、預防、解決策略等方向，多以社會學、政治學、管理學視角看待這一問題，法學角度的深入探討不多。

習近平指出：“依法治國是黨領導人民治理國家的基本方略，法治是治國理政的基本方式，要更加注重發揮法治在國家治理和社會管理中的重要作用。”要確保法治在治國理政上發揮作用，關鍵在於運用法治思維和法治方式對待和處理問題，將法治的諸種要求運用於認識、分析、處理問題當中。發揮法治思維與法治方式在群體性事件處置進程中的作用，確保群體性事件的處置在法治的軌道上有序進行，即為本文

的寫作目的。基於此，本文從群體性事件的法治意義上的概念解析出發，通過分析群體性事件處置的法治現狀和反思群體性事件處置的法治困境，對今後群體性事件處置的法治路徑做一展望。

二、群體性事件的概念變遷

(一)《公安機關處置群體性治安事件規定》中的群體性治安事件

群體性事件作為法律概念較早的規定於 2000 年的《公安機關處置群體性治安事件規定》。該規定第 2 條明確群體性治安事件，是指聚眾共同實施的違反國家法律、法規、規章，擾亂社會秩序，危害公共安全，侵犯公民人身安全和公私財產安全的行為。主要包括：人數較多的非法集會、遊行、示威；集會、遊行、示威和集體上訪活動中出現的嚴重擾亂社會秩序或者危害公共安全的行為；嚴重影響社會穩定的罷工、罷課、罷市；非法組織和邪教等組織的較大規模聚集活動；聚眾圍堵、衝擊黨政機關、司法機關、軍事機關、重要警衛目標、廣播電台、電視台、通訊樞紐、外國駐華使館、領館以及其他要害部位或者單位；聚眾堵塞公共交通樞紐、交通幹綫、破壞公共交通秩序或者非法佔據公共場所；在大型體育比賽、文娛、商貿、慶典等活動中出現的聚眾滋事或者騷亂；聚眾哄搶國家倉庫、重點工程物資以及其他公私財產；較大規模的聚眾械鬥；嚴重危害公共安全、社會秩序的其他群體性行為。

* 珠海市人大常委會立法研究中心副主任、副研究員

該概念強調“違反國家法律、法規”，反覆運用“非法”、“嚴重”等詞匯，特別注重群體性事件違法性的特徵，因此主要指稱的是那些影響治安穩定、破壞社會秩序的非非法聚集活動。但在以列舉與概括相結合的方式對概念進行下定義時，列舉的十種“群體性治安事件”的行為分類沒有採取統一的標準，相對比較混亂。“人數較多的非法集會、遊行、示威”是從形式上劃分，“嚴重影響社會穩定的罷工、罷課、罷市”是從結果上區分，而“較大規模的聚眾械鬥”則是內容上的差異。這十種行為，有的根本不屬於輕微違法的治安事件，而是已經觸犯刑律，構成了犯罪。如第二種“集會、遊行、示威和集體上訪活動中出現的嚴重擾亂社會秩序或者危害公共安全的行為”。《中華人民共和國刑法》第 296 條對此有明確規定：“舉行集會、遊行、示威，未依照法律規定申請或者申請未獲許可，或者未按照主管機關許可的起止時間、地點、路線進行，又拒不從解散命令，嚴重破壞社會秩序的，對集會、遊行、示威的負責人和直接責任人員，處五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剝奪政治權利。”這種情況可以納入《刑法》第 296 條規定的情形，稱之為“治安事件”似有不妥。此外，第五種情況與《刑法》第 290 條相對應，第六種情況與《刑法》第 291 條相吻合。整體上看，所謂“群體性治安事件”大都是擾亂社會秩序的行為，很多屬於刑法第六章第一節擾亂公共秩序罪的範疇，用“群體性治安事件”涵蓋事件中的犯罪行為顯然與法不符。“群體性治安事件”的表述與事件中出現的犯罪行為相矛盾，從與刑法這一基本法律保持一致及維持規定自身協調一致的角度考慮，“群體性治安事件”的概念提法值得商榷。

（二）《關於積極預防和妥善處置群體性事件的工作意見》中的群體性事件

2004 年中共中央辦公廳制定了《關於積極預防和妥善處置群體性事件的工作意見》，在國家正式文件中首次採用了“群體性事件”的概念表述，並將其定義為“由人民內部矛盾引發、群眾認為自身權益受到

侵害，通過非法聚集、圍堵等方式，向有關機關或單位表達意願、提出要求等事件及其醞釀、形成過程中的串聯、聚集等活動。”

該概念將群體性事件表現形式界定為普通群眾向有關機關或單位實施的非非法聚集行為，這就嚴格劃定了群體性事件的範圍。與上述“群體性治安事件”概念相比，這一定義依然強調事件的非法性，但淡化了社會危害性色彩，突出了維護社會穩定的視角，強調了引發群體性事件的誘因。與該概念強調群體性事件“事出有因”、“人民內部矛盾”相對應，對群體性事件的處置工作指導思想突出防患未然的重要性，注重預防，不再單純地看重事後處理。同時，也明確給予群體性事件以否定性評價，認定群體性事件中採取非法聚集、圍堵等方式屬於違法甚或犯罪行為，鼓勵尋求合法途徑表達籲求。

（三）《突發事件應對法》中的社會安全事件

2007 年 11 月 1 日起施行的《突發事件應對法》是涉及群體性事件問題的第一部法律文件。該法律文件將群體性事件作為與自然災害、事故災難、公共衛生事件並列的社會安全事件對待，強調突發事件應對，要求採取應急處置措施。一般來說，社會安全事件是由各種社會矛盾引發的，造成或者可能造成嚴重社會危害，破壞社會穩定，影響正常的社會秩序的群體性事件。因此，將群體性事件列入社會安全事件的範疇，本身不存在問題。但是，由於社會安全事件與自然災害、事故災難、公共衛生事件存在明顯的差異，處置措施不能等同，需分別設定，導致立法上的尷尬。如第 49 條將自然災害、事故災難或者公共衛生事件歸為一類，列舉了十項處置措施，主要以消除危險、事故救援、控制範圍等內容為主，而第 50 條將社會安全事件的處置措施單獨列出，規定了五項應急處置措施，主要是以解決糾紛、恢復秩序作為主綫。另外，自然災害、事故災難、公共衛生事件中政府扮演的是救助者的身份，人們期待與政府合作共度難關，而在群體性事件中政府成為質疑對抗的對象，僅以具有突發性和危險性的特徵就將四種事件規定在同一法律規範當中，邏輯上顯得不夠嚴謹。

(四)《公安機關處置群體性事件規定》中的群體性事件

2008年，公安部制定了《公安機關處置群體性事件規定》，並同時廢止了上述《公安機關處置群體性治安事件規定》，開始使用群體性事件的表述。該規定未採取下定義的方式明確群體性事件的範圍，但在第6條、第7條中區分了人民內部矛盾尚未激化、可以由有關主管部門化解的群體性事件和嚴重擾亂社會秩序或者危害公共安全的群體性事件兩大類型，並要求採取不同的處置方式。具體來說，第6條中的情形包括集會、遊行、示威活動發生在校園、單位內部，尚未發生行兇傷人、非法拘禁或者打砸搶燒行為的；聚眾上訪尚未發生堵門、堵路、攔截車輛、圍攻毆打國家機關工作人員或者其他嚴重違法行為的；對因征地拆遷、企業改制、拖欠工資或者養老金、環境污染、非法集資等與群眾切身利益密切相關的群體性事件，聚眾現場尚未嚴重危害交通和治安秩序的以及其他群體性事件。第7條中的情形包括未經許可或者未按照許可進行的集會、遊行、示威活動；集會、遊行、示威活動中出現嚴重擾亂社會秩序或者危害公共安全的行為；聚眾上訪活動中出現嚴重擾亂社會秩序或者危害公共安全的行為；邪教等非法組織組織的較大規模聚集活動；聚眾圍堵、衝擊黨政機關、司法機關、軍事機關、重要警衛目標、廣播電台、電視台、通訊樞紐、外國駐華使(領)館以及其他要害部位或者單位，聚眾堵塞公共交通樞紐、交通幹綫、對外開放口岸、破壞公共交通秩序或者非法佔據公共場所以及其他群體性事件。

這一規定重點內容包括：①在名稱上直接使用群體性事件，對於群體性事件的定義沒有進行界定。②強調了“依法辦事”，要求“理性、規範、適時、有效處置”群體性事件，並提出了“堅決維護人民群眾合法權益”的內容。將預防為主的原則提到首要位置，要求以教育疏導方式防止矛盾激化。③強化了法律文件的專門性和操作性，劃定了執法機關在解決人民矛盾時的權力邊界。

三、群體性事件概念的法治觀察

(一)“人民內部矛盾”的政治屬性

將群體性事件視為“人民內部矛盾”，將“解決糾紛、恢復秩序”作為工作重點，這種對群體性事件的概念定位既造成了處置機關選擇執法依據的認識衝突，也是相同事件在不同情形下遭遇不同處置的重要隱患。通過對群體性事件概念的變遷可以看出，對於群體性事件的本質的認識逐步深入，能夠正確面對事件的性質、成因、處置方式、工作目標等現實問題，但始終對群眾表達利益途徑的合法性缺乏直接的關注。更多地是從維護社會穩定的角度出發，關注的重點不是作為一個法律問題處理，而是更多地從社會學或者政治學意義上理解群體性事件，比較容易做出違法性的判斷也就不足為奇了。

將群體性事件一概視為人民內部矛盾的概念，突出了群體性事件的政治屬性，是管理哲學的理性思維，具有上位的指導性，但不具有也不能代替法律意義。在當前中國共產黨和國家明確要全面推進依法治國的時代背景下，有必要區分群體性事件法律屬性和政治屬性。既不能以政治屬性代替法律屬性，也不能以法律屬性代替政治屬性。但是從人民內部矛盾的概念屬性本身不能獲得法律意義上的群體性事件的處置措施與方法。根據人民內部矛盾理論做出的屬性判斷群體性事件處理不適宜納入司法裁判程序。但是，離開法律屬性判斷對群體性事件採取行動和措施，不僅往往使群體性事件處置工作陷入被動，事後也留下隱患，會影響法律權威，降低政府信譽。中國當前的群體性事件主要問題都是法律問題，或者說是應該通過法律途徑來解決的問題。

這一界定明確了群體性事件屬於人民內部矛盾的政治屬性是最大的價值所在，但缺乏對群體性事件的法律屬性的描述。從目前中國的群體性事件來分析，大部分是在舊的經濟體制下無法適應社會主義市場經濟的新要求所引發的，與轉型時期歷史遺留下來的問題具有不可分割的關係。如涉及國有企業改制引發的群體性事件，這些問題需要靠政府的政策來解決一時之困，但要從根本上解決群體性事件必須通過法律的手段，以制度化的方式來解決。如通過立法來建

立現代企業法律制度、社會保障制度來解決市場經濟引發的矛盾和糾紛。此外，以人民內部矛盾的政治屬性來進行界定，也難以解釋發生在外資企業中的勞資關係引起的群體性事件，從人民內部矛盾來解決就會缺乏合法性的支持，而且在理論上也沒有富有說服力的解釋。³

從政治的角度來定義群體性事件的屬性，主要根據人民內部矛盾的理論對群體性事件的性質作出判斷，並以此作為處置群體性事件的直接依據。這種做法對於維護中國的社會穩定和政治穩定起着積極的作用，但立足於人民內部矛盾的理論進行的界定是政策性判斷，從本質上來說是政治屬性的判斷。政治屬性與法律屬性是兩個不同範疇的屬性，不能以政治屬性的判斷代替法律屬性的判斷。在中國共產黨和國家明確全面推進依法治國方略的時代背景下，從法治的視野重新定義和界定群體性事件的性質，顯得十分必要和迫切。法律既不能規定哪些矛盾是人民內部的矛盾，甚麼是敵我矛盾，對違法犯罪行為只能以相應的法律規定作為依據。因此，根據人民內部矛盾作出的判斷無法直接適用法律體系下的司法程序。也就是說，根據人民內部矛盾作出的判斷，仍然需要轉換成法律體系內的途徑和方法。

（二）維穩思維的法治怪圈

社會治安綜合治理一票否決，“穩定壓倒一切”，維穩任務與官員的任期目標、政績考核、晉職晉級、獎懲直接掛鉤，維穩思維成為官員處置群體性事件的慣性思維。一旦發生群體性事件，官員必須在“優先平息事態”還是“嚴守法律底線”之間做出選擇。在不少個案中，違法行為客觀存在，相應的處罰規定也十分明確，但官員必須考量法律以外的其他因素。

在“維穩”的慣性思維下，一是對處置群體性事件的目標選擇上，往往以追求形式上的穩定為目標。即事件的解決速度和力度，以其危害當地穩定或形象的嚴重程度來衡量。這種思維直接造成了一種怪論，即“事情只有鬧大才能解決”。結果就是在“穩定”博弈“法治”的過程中，“穩定”獲得了優先權，法律權威流失。官員囿於“維穩”，裹足不前，恐引發“不

穩定”事件，抱有“多做多錯，不做不錯”的消極心理，不作為，不敢有所為。甚至有的採取息事寧人的態度，對極少數煽動群體鬧事、打砸搶的首要分子，也不及時依法查辦，進而產生了“法不責眾”和“大鬧大解決、小鬧小解決、不鬧不解決”的法治怪圈現象。二是在處置的依據上，往往在沒有對群體性事件作出合法性與否的判斷的情況下，就盲目答應某些不合理的要求或採用一些不合法的措施。這樣就造成群體性事件本身違法性尚未有定論，政府違法已成事實的現象。在群體性事件處置當中，必須堅持依法履職、依法處理涉穩案件，學會運用法治思維和法治方式開展工作，維護法治權威。這就要求針對公眾維權“依勢博弈”的群體性事件表現形式，處置工作要有理有節，“化勢引導”，面對群體性事件中出現的暴力犯罪行為要堅決依法果斷處置，而針對“合法、合理的訴求表達與維權行為，則必須依法維護群眾權益、切實群眾解決問題，始終以法律為基本手段和立足點，消解“博弈勢能”，維護法治秩序。無論是個體事件還是群體性事件，只要法律作出了相關的規定，就應當根據法律的規定來判斷其合法與否，並依法定的程序使其合法權益得到應有的保護和違法行為受到法律的制裁。三是在處理的結果上，體現着人治的權威，而不是法治的權威。在處置群體性事件中，大多數時候是通過政治手段解決問題。對同一群體性事件，不同領導出面處置會有不同的處置方式和效果。有的採取“花錢買太平”的方式維穩，有的採取“截訪”、“非法拘禁”等方式來解決社會矛盾。這種撇開法律規定，憑長官意志處置群體性事件的“人治化”傾向，不僅不利於矛盾的解決或化解，而且踐踏了社會主義法治原則。⁴ 在一個法治國家，維穩與民眾維權，均應以法律作為基本尺度。要強化法律在化解矛盾中的權威地位，讓維穩與維權在法治軌道上運行。法治所具有的明確性、普遍性、公正性、穩定性等品格決定了它是維護社會穩定的最可靠方式。法治既能明確政府權力與公民權利的邊界，又能區分群眾正當維權行為與非法鬧事行為、合法利益訴求與違法過分要求，不僅能為社會矛盾和衝突的解決提供明確標準，而且能提供公正程序的保障。

(三) “法不責眾”的違法性“陷阱”

《公安機關處置群體性治安事件規定》明確將群體性事件規定為，“是指聚眾共同實施的違反國家法律、法規、規章、擾亂社會秩序，危害公共安全、侵犯公民人身安全和公私財產安全的行為。”它指出了群體性事件的聚眾性，突出了群體性事件的違法性和危害性。

群體性事件既然已經違反了國家相關法律法規的規定，理應受到法律法規的懲罰。對妨害社會管理秩序、危害公共安全的違反法律法規的群體性事件，當然要依法從嚴追究，從嚴打擊，這是社會主義法治的基本要求。現在的問題是，“法不責眾”幾乎成了群體性事件處置的思維定式。由於“理由合法、舉動違法而無關緊要”、“法不責眾”的錯誤認識的存在。群體性事件發生之後，官員往往不是依法對參與群體性事件的違法犯罪分子依照法律法規予以懲處，而是屈從於群體性事件的壓力，傾向於通過發佈紅頭文件等方式依照政策規定處理，採取教育、協商等辦法，採取經濟激勵手段解決。人們對通過政治途徑解決問題的可信度總是值得信賴，而對通過法律途徑解決問題的可信度值得懷疑，而政治救濟效果比較便利與現實，進而群體排解糾紛的權力意識往往高於法律意識。⁵這是一種非常可怕的情形，它會引導每個人通過非正常的渠道表達自己的利益訴求，通過群體性事件達到自己預期的目的。它不但會極大地影響社會秩序的正常運行，其所具備的“傳染性”更會誘使、蠱惑更多人走入“法不責眾”的違法性陷阱中。

四、群體性事件的多發與法理的法治化

目前群體性事件的界定政治屬性的描述較多，缺乏從法治的角度來定義群體性事件的概念。法治理念不是指國家用法律來治理和統治社會與人民，而是指法律居於統治國家和社會的地位。“法治社會是指全部社會生活的民主化、法治化”。⁶群體性事件應當納入法治視野，從法治的視角分析群體性事件的概念特徵，突出群體性事件的法律屬性。

(一) 合法性分析

從合法性的角度來分析，群體性事件屬於非法集會活動，包括集會這種組織活動形式本身的違法性和參加者在集會過程中實施的破壞行為的違法性。

運用法律手段解決社會問題先要回答合法與非法的問題，其次要根據不同的行為類型來確定法律性質。群體性事件概念的法治構建首先要對群體性事件究竟為合法抑或非法的作題作出準確的回答。

第一，群體性事件是一種典型的非法聚集活動。群體性事件是社會中部分群體在其利益受損害或不能得到滿足時，採用非法聚集這種不合法的組織活動形式尋求解決問題的非非法聚集活動。從聚集活動的組織形式上看，與集會遊行示威活動的組織活動形式極為相似。群體性事件一般的組織活動形式表現為：大規模人員違規集體上訪；人數較多的非法聚會；非法集體罷工；聚眾圍堵、衝擊、打砸搶燒黨政機關、司法機關及其他重要單位；聚眾堵塞公共交通樞紐、交通幹綫、破壞公共交通秩序或非法佔據公共場所；聚眾阻撓、妨礙國家、省、市重點建設工程施工；聚眾圍攻、挾持國家公務人員等。《集會遊行示威法》、《信訪條例》、《治安管理處罰法》、《刑法》均對群體性事件作出了禁止性規定，明確規定在國家機關辦公場所、公共場所非法聚集，圍堵、衝擊國家機關、攔截公務車輛、阻斷交通等群體性事件屬於非法行為。

《集會遊行示威法》第7條規定，“舉行集會、遊行、示威，必須依照本法規定向主管機關提出申請並獲得許可。”依照《集會遊行示威法》的規定，群體性事件作為一種未經批准許可的集會活動，實際上屬於一種典型的非法集會行為。

《信訪條例》第18條和第20條對信訪作出了規範，明確信訪必須到“有關機關設立或指定的接待場所”，多人共同信訪應當推選不超過5人的代表人數，信訪過程中不得在國家機關辦公場所周圍、公共場所非法聚集，圍堵、衝擊國家機關，攔截公務車輛或者堵塞、阻斷交通等。以此來看，群體信訪的途徑依然是《信訪條例》所不允許的違法上訪。群體性事件中的非法聚集，圍堵、衝擊國家機關等行為嚴重擾亂社會秩序，明顯屬於違法行為。

《治安管理處罰法》第23條也明確規定，擾亂

機關、團體、企業、事業單位秩序的群體性事件屬於違法行為。如果群體性事件嚴重擾亂社會秩序、危害公共安全以及造成其他人身傷害或者財產損失，還有可能構成刑事犯罪。《刑法》第六章第一節就專門設置了聚眾擾亂社會秩序罪、聚眾衝擊國家機關罪、聚眾擾亂公共場所秩序交通秩序罪、非法集會遊行示威罪等。

因此，群體性事件是一種沒有合法依據的規模性聚集、對社會造成負面影響的群體活動，對社會秩序和社會穩定造成了嚴重的危害。必須直面群體性事件的違法性，對其違法性的判斷必須擺脫“法不責眾”和“情有可原”的適用困境。對妨害社會管理秩序、危害公共安全的群體性事件，必須從嚴追究，這是社會主義法治的基本要求。

第二，群體性事件參加者實施的破壞行為的違法犯罪屬性。部分群體性事件中會出現群體打砸搶燒殺，發洩其強烈的對抗情緒，危害共同安全或損害公私財物等非法行為，具有嚴重破壞性活動。如廣東省揭陽市榕城區榕華大橋收費站因收費糾紛引發的“11·10”群體性事件。⁷ 群體性事件參與的人比較多，參與人的情緒一般比較激動，行為粗暴，不聽勸告，不服疏導，甚至出現打砸搶燒殺等違法犯罪行為，對此要做認真的瞭解分析，根據行為的影響大小和危害後果程度來確定行為的法律性質。群體性事件參與者實施的行為大都不構成違法犯罪的性質，只有極個別的人實施的極端暴力行為才構成違法犯罪。對群體性事件中有犯罪行為的，應當依照《刑法》有關規定認定構成犯罪。在認定違法犯罪行為的性質時，也要根據不同的行為性質和法律後果來判別，分清治安處罰、刑事拘留和構成犯罪的法律界綫。既不能把正常範圍的行為當違法犯罪來處理，隨意認定違法犯罪行為，擴大打擊範圍。也不能把本是違法犯罪的行為當成一般的正常行為來進行協商、調解。要準確判斷行為性質和法律後果，嚴格依法辦事。對於已造成嚴重刑事法律後果的極個別組織者、煽動者、肇事者、施暴者等首要分子，必須果斷認定為刑事犯罪行為，堅決予以從重打擊。

第三，消弭群體性事件“官民矛盾”的緊張氣氛。需要澄清的是，一般認為群體性事件的構成要件

包括衝擊黨政機關的辦公秩序，針對的對象是黨政機關，以政府作為訴求對象。從法律屬性上來說，這是一種誤區。群體性事件指向的對象不管是黨政機關的辦公秩序，還是其他團體、企事業單位的工作、生產、營業、醫療、教學、科研秩序，都是對社會秩序的衝擊，造成社會危害性，屬於非法集會活動。現實中存在執法機關只對衝擊黨政機關的群體性事件給予非法集會活動的法律屬性的認定，而對影響其他團體、企事業單位的工作、生產、營業、醫療、教學、科研秩序的群體性事件的非法性不予認定。這一方面不符合法律一體平等保護的法治理念，另一方面也加劇“官民對立”的立場，片面將群體性事件理解為對抗政府，製造“官民矛盾”的緊張氣氛。如因勞資糾紛引起的群體性事件指稱的對象是以企業管理者為主要抗爭對象，私營企業和外資企業的僱傭工人要求發放足額工資和改善工作條件，農民工要求發放欠發的工資，下崗工人要求工作，改制國企的工人要求保護國家財產不能流失等。群體性事件法治概念主要包含的特徵是聚眾共同實施違反國家法律法規，擾亂社會秩序，危害公共安全的行為，而應將向黨政機關施加壓力這一要件特徵剔除出去。

同時，對應於群體性事件屬於人民內部矛盾的政治屬性，受到國際敵對勢力的影響而爆發具有政治目的的事件不屬於群體性事件的範疇。要以參與主體為依據，及時查清事件的發生原因等要素，準確判斷事件的性質。如果涉及民族宗教、涉外因素等情況，就不能簡單地認定為群體性事件，而應從政治角度進行處理。

（二）法律責任的承擔

從法律責任角度來分析，既要追究群體性事件集會的負責人和直接責任人員的法律責任，也要分清群體性事件參與者各自實施的具體行為的法律責任。

第一，對群體性事件本身的組織行為應依法追究法律責任。群體性事件作為一種非法的組織形式活動，基本上屬於群體性利益衝突，由“維權”活動引起，利益訴求局限於物質利益問題，以非法集會等不合法的途徑主張的權益往往是合法的。因此，對於沒有造成危害後果或者危害後果不大的，通過說服教育

方法解決；對不明真相參與行動的群眾，要進行疏導教育；對隨眾起哄鬧事的協從者予以行政處罰予以解決。但是，處理群體性事件不能不加分析的一概用勸導協商的方法，只講和解，不講打擊，只注重糾紛的一面，忽視違法犯罪的一面，而應以法治的思維和法律的手段加以解決。

對在危害嚴重的群體事件中起主謀、煽動、帶頭作用的，要依法從重懲處。如《集會遊行示威法》第28條規定，公安機關可以對未經申請或申請未獲許可即舉行集會的負責人和直接責任人員處以警告或者15日以下拘留。《治安管理處罰法》第23條規定，對首要分子處10日以上15日以下拘留，可以並處人民幣1,000元以下罰款。《刑法》對於影響大、危害大、後果嚴重的群體性事件規定了刑事責任追究制度。

《刑法》第六章規定了妨害社會管理秩序罪，較為典型的是聚眾擾亂社會秩序罪、聚眾衝擊國家機關罪、聚眾擾亂公共場所秩序罪、交通秩序罪、聚眾鬥毆罪、非法集會、遊行、示威罪等。對這一類犯罪刑法規定了處罰首要分子。對其他積極參加者也規定了相應地罪名，包括聚眾哄搶罪、聚眾鬥毆罪、尋釁滋事罪等。

第二，要與黑社會性質組織、暴恐、聚眾型犯罪相區分。同屬非法的組織形式活動，群體性事件要和黑社會性質組織犯罪、暴力恐怖事件和聚眾型犯罪區分開來。嚴重的刑事犯罪都是法律容忍的極限，對於構成刑事犯罪的群體性事件絕不應縱容姑息，尤其需要嚴厲打擊首要分子和積極參加者。但是，對於群體性事件追究法律責任的問題要慎之又慎，尤其要注意與相關類似犯罪行為的區別，避免打擊面過大過嚴。必須恪守嚴格依法處置的義務、慎用強制手段的義務、禁止侵害基本人權的義務等要求，保證群體性事件參與人員正常行使各種權利。

《刑法》規定了組織、領導、參加黑社會性質組織罪，黑社會性質組織犯罪是一種嚴重危害社會的犯罪活動。黑社會性質組織是指以暴力、威脅或者其他手段，有組織地進行違法犯罪活動，稱霸一方、為非作惡，欺壓、殘害百姓，嚴重破壞經濟、社會生活秩序的組織。按照最高人民法院關於審理黑社會性質組織犯罪的案件具體應用法律若干問題的解釋，黑社會

性質的組織一般組織結構比較緊密，人數較多，通過違法犯罪活動或者其他手段獲取經濟利益，有國家工作人員為其提供非法保護作為“保護傘”。主要是在一定區域或者行業範圍內，以暴力、威脅、滋擾等手段，大肆進行敲詐勒索、欺行霸市、聚眾鬥毆、尋釁滋事、故意傷害等違法犯罪活動，嚴重破壞經濟、社會生活秩序。可以看出，黑社會性質組織犯罪與群體性事件在參與人數眾多、局限於一定的地域或者行業性、主要以追求經濟權益為目的等顯性特徵方面存在很大的相似性。同時，黑社會性質組織犯罪作為一種犯罪活動，具有更大的社會危害性，一般也比群體性事件具有更嚴密的組織紀律，並要求有“保護傘”的存在，而群體性事件一般針對的對象是黨政部門，要求黨政部門解決自身經濟權益問題。群體性事件大部分都是屬於民事或者行政糾紛性質，只有極個別的人，極個別的事件，在極少數人的挑撥下，才轉為刑事問題、刑事案件。相比較而言，對參加黑社會性質組織人員原則上應當一律追究刑事責任。但與群體性事件處置一樣，也要區別對待黑社會性質組織的不同成員。對於組織者、領導者從嚴懲處，對於積極參加者確定其應承擔的刑事責任，對犯罪情節較輕的其他參加人員從輕、減輕處罰，甚至對於受蒙蔽、脅迫參加黑社會性質的組織可以不作為犯罪處理。

群體性事件的暴力型組織形式活動和暴力恐怖事件具有很大的相似性。暴力型群體性事件是指採用不同形式的強力手段，企圖強行實現某些群體的某種要求，或者發洩其強烈的對抗情緒，具有嚴重破壞性活動，主要表現在衝擊國家黨政機關或國家工作人員，群體打砸搶燒殺，危害共同安全或損害公私財物等非法行為。《反恐怖主義法》第3條規定，恐怖主義是指通過暴力、破壞、恐嚇等手段，製造社會恐慌、危害公共安全、侵犯人身財產，或者脅迫國家機關、國際組織，以實現其政治、意識形態等目的的主張和行為。恐怖主義性質組織活動一般表現為組織、策劃、準備實施、實施造成或者意圖造成人員傷亡、重大財產損失、公共設施損壞、社會秩序混亂等嚴重社會危害的活動。多數情況下的群體性事件並非參與者的主動選擇，一般是合法表達訴求的途徑遭遇障礙，才極端地選擇非法方式行使權利，目的是為了實現其

合理合法利益，合法合理的利益訴求與違法行為糾結在一起，一般也是為了實現其經濟權益。但是恐怖主義活動則是極強的組織計劃性，目的就是為了製造社會混亂，經常會帶有一定的政治目的性。如近些年發生的新疆暴力恐怖事件，和民族分裂等境外勢力攪和在一起，也存在部分民族分裂分子有預謀、有組織策劃製造的恐怖事件的情況。因此，應當及時判斷事件的性質，對群體性事件中的打砸搶燒等犯罪行為應當果斷採取有效措施及時制止違法犯罪行為，對於已造成嚴重刑事法律後果的極個別組織者、煽動者、肇事者、施暴者等首要分採取刑事措施，不能隨意擴大打擊範圍，重在化解矛盾。對暴力恐怖犯罪分子則要予以堅決打擊，依法制裁，決不能手軟。

聚眾型犯罪是一種群體犯罪，是指聚集在一起的懷有不同動機的人群，因受到互動中激發起的狂熱情緒支配而實施的針對共同對象的故意犯罪行為。《刑法》中，有多處提到“聚眾”實施的犯罪，聚眾阻礙解救被收買的婦女、兒童罪、聚眾哄搶公私財物罪、聚眾持械劫獄罪、聚眾鬥毆罪、尋釁滋事等擾亂社會秩序的違法犯罪行為。如果僅僅是這類聚眾型違法犯罪行為，並無相關權益訴求向黨政機關或相關單位提出，也無通過協商解決具體訴求的意願，就必須與群體性事件相區分，由執法機關或司法機關按照聚眾型犯罪的相關規定果斷採取有效措施及時制止違法犯罪行為，以免造成更加嚴重的社會危害。

第三，區分認定參加者實施的違法犯罪行為的法律責任。從社會治安管理的角度來講，對一般違法的群體性事件參與者給予處罰的重要依據是《治安管理處罰法》第 23 條的規定。該條規定擾亂機關、團體、企業、事業單位秩序，致使工作、生產、營業、醫療、教學、科研不能正常進行，尚未造成嚴重損失的，處警告或者人民幣 200 元以下罰款，情節嚴重的，處 5 日以上 10 日以下拘留，可以並處人民幣 500 元以下罰款；聚眾實施前款行為的，對首要分子處 10 日以上 15 日以下拘留，可以並處人民幣 1,000 元以下罰款。群體性事件不可避免地會對正常的工作秩序造成一定的影響，判定為“擾亂秩序”時必須區分清楚事件的性質。如果一遇群體性事件不甄別原因就定性為治安案件，不僅很難做到恢復正常的工作秩序，還會

引發參與群眾更為強烈的不滿情緒，很有可能導致群體性事件的發展趨向於更加不利的局面。

如果群體性事件參與者實施的具體行為嚴重擾亂社會秩序、危害公共安全以及造成其他人身傷害或者財產損失，還有可能構成刑事犯罪。對群體性事件參與者實施犯罪行為的，依照刑法有關規定追究刑事責任。有些群體性事件參與者為滿足個人卑劣動機，以群體性事件為藉口，伺機擾亂社會秩序，有可能涉及其他類型的刑事犯罪。如故意傷害罪、搶劫罪、故意毀壞財物罪、煽動暴力抗拒法律實施罪等，這些犯罪行為是群體性事件參與者獨立實施的具體行為，與群體性事件本身關聯不大，行為人應當對此負全部的刑事責任。又如，根據《集會遊行示威法》第 29 條的規定，依照刑法有關規定追究刑事責任的具體情形包括：攜帶武器、管制刀具或者爆炸物的；嚴重破壞社會秩序的；包圍、衝擊國家機關，致使國家機關的公務活動或者國事活動不能正常進行的；佔領公共場所，攔截車輛行人或者聚眾堵塞交通，嚴重破壞公共場所秩序、交通秩序的。

在處理群體性事件中，對犯罪行為依法追究法律責任時，必須嚴格把握法律規定的犯罪標準。既要明白罪與非罪的界限，也是弄清此罪與彼罪的區別，確保定性準確。只有掌握基本情況、弄清前因後果、明白危害程度、判斷整體性質，才能做到打擊到位，處理恰當。

五、餘論

用政治思維和政治方式對待和處置群體性事件的策略選擇缺乏可靠性和規範性，顯露出應急或者妥協方式的一些弊端。相比較，法治軌道的群體性事件調控方式是惟一的合理路徑，這也是當代民主社會貫徹依法治國的應有之義。運用法治思維和法治方式對待和處置群體性事件問題首先要回答合法與非法的問題，“法不責眾”等現實困境造成在群體性事件非法性的問題上一直搖擺不定、態度曖昧。群體性事件概念的法治構建致力於擺脫群體性事件合法與非法的是非難題，從法治角度重新審視群體性事件的處置

策略和處置方法，還原群體性事件的法律屬性。實際工作中，不少地方苛求基層不能發生群體性事件，將維穩指標化為不發生群體性事件、無大規模上訪，評價幹部能力和政績也以此為依據，導致“搞定就是穩定、擺平就是水平、無事就是本事、妥協就是和諧”的處置群體性事件的人治思維模式。基於此，擺脫“法不責眾”的現實桎梏，使群眾摒棄“大鬧大解決、小鬧小解決”的病態人治心理，從合法性、法律責任的角度出發，對群體性事件概念進行法治構建，使群體性事件進入法治藩籬的規範體系是最佳選擇。群體性事件概念的法治構建應當以合法性判斷和法律責任認定為基本內容，至於事件所涉及的具體權益訴求爭議如何解決則是事態平息之後的後續問題，並非群體性事件法治概念所應涵蓋的內容。只有

嚴格按照法律規定準確界定群體性事件的非法性標準和應承擔的法律責任，牢固樹立法律權威，才能震懾群體性事件中的違法犯罪行為，有效地遏制和減少群體性事件的發生。

當然，將群體性事件納入到法治框架內的同時，必須正視群體性事件作為社會衝突的基本屬性。群體性事件多屬於弱勢群體集中反映其合理合法權益訴求的主要表現形式，應反思群體性事件發生的原因，重視解決訴求問題，並對如何保護群體性事件參與者的人身及其他權益做出明示。對於訴求有理、問題屬實的，有關機關和部門要積極依法依規予以解決，採取積極措施預防類似事件再次發生，而不是一味地堵塞、壓制。

註釋：

- ¹ 邱澤奇：《群體性事件與法治發展的社會基礎》，載於《雲南大學學報(社會科學版)》，2004年第5期。
- ² 吳新葉：《社會衝突中的涉民族因素及其解決——兼論法治在民族地區的實現》，載於《學術界》，2015年第2期。
- ³ 龍顯雷：《堅持“依法治國”方略妥善處置群體性事件》，載於《公安研究》，2001年第12期，第52頁。
- ⁴ 郭曉禎：《必須實現群體性事件處置的法治化》，載於《山東專科學校學報》，2001年第4期，第51頁。
- ⁵ 陳晉勝，介新玲：《群體性事件法治成因分析》，載於《山西大學學報(哲學社會科學版)》，2003年第4期，第53頁。
- ⁶ 劉海年、李步雲、李林主編：《依法治國，建設社會主義法治國家》，北京：中國法制出版社，2005年，第119頁。
- ⁷ 2004年11月10日，廣東省揭陽市榕城區榕華大橋收費站因群眾拒交過橋費引發群體性事件，造成收費站現場1名群眾死亡，1名群眾受傷，6名消防官兵受傷，2輛消防車被燒壞，收費站崗亭被燒毀，收費站辦公樓部分辦公設備、物品被哄搶，停放在收費站辦公樓前的1輛小汽車、6輛摩托車被燒毀和5輛摩托車被砸毀。