

群体性表达事件的法律治理

侯 健

(复旦大学法学院教授、法学博士 上海 200438)

摘要:群体性表达事件是指多人举行集会、游行、示威,表达共同意愿,产生较大社会影响的群体性事件。治理群体性表达事件,需要具备法律和权利的思维。对集会游行示威权利施加过度的限制,导致群体利益要求不能顺畅表达或者群体表达行为处于非法的状态,两种情况都不利于社会稳定。但是,我们也应看到,集会游行示威具有较高的安全性风险或较多的不可控因素。法律制度既需要保障集会游行示威的权利,也要对其加以一定的限制,在两方面把握好平衡。现行法律制度对集会游行示威权利限制过严而保障不足,应对之作出一定的调整,在使它作为一个有力的社会控制机制的同时,提升它作为有效的怨恨释放和利益表达机制的功能。

关键词:群体性表达事件 群体性表达行为 集会 游行 示威

一、群体性表达事件的概念和表现形式

群体性事件是近几年来政府、社会和学界都高度关注的问题。笔者在此所讨论的是其中的群体性表达事件。群体性表达事件是指多人一起表达共同意愿的活动。在行为特征上,群体性表达事件主要表现为,在露天公共场所,如政府机关门口、被占土地、拆迁现场等,或在公共道路,许多人以聚集、列队行进或静坐等方式,以口头语言、条幅或标语等形式表达要求、抗议或某种情绪。这样的群体性表达行为符合《中华人民共和国集会游行示威法》(以下简称《集会游行示威法》)关于集会、游行、示威的界定。表达者是否有权采取这样的表达行为,也应当依照该法来判断。群体性表达事件不同于集体上访。集体上访虽然也是群体性表达共同意愿的活动,但一般只是采用信件、走访等形式提出建议、意见或投诉请求。如果信访人在信访过程中采取了集会、游行或静坐的方式,也有可能引发群体性表达事件。在互联网上,一个组织的成员可能集中发帖,表达共同意愿,也可能出现一个人发帖、其他有共同诉求的人群起响应的现象,这种现象姑且称为“网络言论集群化”。笔者所说的群体性表达事件不包括这种现象。

并不是所有的群体性事件都可以算作群体性表达事件。在有的事件中当事人的主要目的不在于表达诉求或意愿,而是直接采取行动以实现利益要求,如农民在被征或被占土地上阻止施工而引发的事件并不能算作表达事件。但是,农民如果到政府门口或交通要道静坐请愿而引发的事件则可以算作表达事件。尽管他们这样做因为没有经过许可而构成违法行为,但这样做的目的在于表达一定的意愿,而不是直接采取行动。大部分群体性事件可以看作是群体性表达事件,至少在其初期发展阶段可以这样看待。一些群体性表达行为,由于表达无效或政府处置不当,才发展为群体性行动。群体性行动表现为采取暴力、威胁等形式,强制对方接受其诉求或发泄不满情绪。如此看来,依据参与者的直接目的和行为特征,群体性事

件可以分为群体性表达事件和群体性行动事件。这种划分是有意义的,它可以使人们注意到群体性事件的复杂性质,有条件地容许其中的群体性表达行为,并采取适当措施防止其转化为群体性行动。

学界对包括群体性表达事件在内的群体性事件作了较多的研究。这些研究大致可以分为两类。一类是实证性研究,另一类是对策性研究。实证性研究的内容主要是群体性事件的形成原因、发展过程、基本特征等,基本思路是通过一个或若干个案例的描述,寻求有关这些事件的理论解释框架。对策性研究旨在提出防治群体性事件的策略或建议。总体看来这些研究是社会学、政治学研究,从法学角度研究相关制度问题的成果相对较少。很少有论著论及集会、游行、示威法律制度。即使偶有提及,也没有予以充分、深入分析。不错,确有许多论著提出要依法处置群体性事件,但大都是指要依法对待群体性事件参与者所提出的利益要求,对于其合法合理部分应予满足,而不是指要依法处理集会、游行、示威行为本身,也不是指通过完善集会、游行、示威法律制度,以规范群体性表达行为。^①法律思维的缺乏相应的导致权利思维的缺乏。在对策研究中,人们把注意力放在了如何防止群体性事件发生之上,提出许多所谓从根本上解决问题的对策,如治理国家机关及其工作人员违法乱纪的行为、维护社会公平、妥善解决各种社会矛盾、维护群众利益等。这些对策本身是不错的,但也不能因此忽视公民通过集会、游行、示威表达诉求的权利。^②

笔者从权利及制度的角度来探讨如何治理群体性表达事件,即从相关权利的制度保障与限制的角度来厘清群体性表达行为的界限。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第35条规定,公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。1989年10月颁布的《集会游行示威法》的立法目的就是要解决集会、游行、示威权利的法律保障和限制问题。在此,笔者对群体性表达事件作番剖析,对其进行法律治理的原则和措施予以探讨,以期对我国的社会稳定有所助益。

二、群体性表达行为的合法性困境

全国人民代表大会及其常务委员会制定的直接涉及集会、游行、示威问题的法律,除了《集会游行示威法》之外,还有《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国治安管理处罚法》,但主要是《集会游行示威法》。这部法律是第七届全国人民代表大会常务委员会于1989年10月31日通过的。其时,一场政治风波刚刚结束不久,它的出台有着特殊的历史背景。

当时,国务委员兼公安部部长王芳在第七届全国人民代表大会常务委员会第八次会议上所作的《关于〈中华人民共和国集会游行示威法(草案)〉的说明》,表明了立法的指导思想。他说:“社会主义民主政治建设必须从我国的实际出发,沿着社会主义的方向,在法制的轨道上有领导、有秩序地进行。尤其是像集会游行示威这样一种群众性的、比较激烈的表达意愿的方式,更需要法律的保证和制约……中国有11亿人口,难免各有各的看法和不同的利益要求,如果今天这个不满意上街游行示威,明天那个不满意上街游行示威,只会出现国家混乱、人心涣散的局面,那还有什么精力去搞建设呢?实践已经反复证明,没有一个稳定的政治环境和良好的社会秩序,不但经济建设搞不成,而且政治体制改革也搞不成,甚至十年改革已经取得的巨大成果,也可能丧失殆尽。”^③这部法律草案于1989年7月6日公布,征集意见至当年8月10日。草案经过第七届全国人民代表大会常务委员会的第八、九、十次会议的审议,最后作了多处修改,其中包括将22处“不得”减至12处。^④

总体看来,这部法律的指导思想可以归结为“有限保障”、“从严限制”两点。有限保障是指该法对于集会、游行、示威权利提供的保障是相当有限的。其所规定的保障措施主要有两条。一是当主管机关不许可集会、游行、示威的申请时,申请人可以提请同级人民政府复议。对于这一保障措施,熟悉法律的人可能会感到缺少点什么,其实所缺少的就是有关行政诉讼的规定。^⑤二是对于依法举行的集会、游行、示威,主管机关应当派出人民警察保障其顺利进行。除此之外,其他的具体规定基本上都是限制性的。限制的内容可以分为两大方面。一个方面是“不得”做某事。条文中12处“不得”字样,除了1处是指任何人“不得”以暴力、胁迫或者其他非法手段扰乱、冲击和破坏依法举行的集会、游行、示威之外,其余11处“不得”都是指集会游行示威的发起人、负责人或参与者“不得”如何。^⑥另一方面是“必须”做某事。条文中7处“必

须”字样,都是指集会游行示威的发起人、负责人或参与者“必须”如何。^⑦相反,有 10 处“可以”和 4 处“有权”字样,都是对公安机关或人民警察的授权。^⑧在这些授权中,协商解决制度最鲜明地反映了《集会游行示威法》的中国特色。该法规定,申请举行集会、游行、示威活动要求解决具体问题的,主管机关接到申请书后,可以通知有关机关或者单位同集会、游行、示威的负责人协商解决问题,并可以将申请举行的时间推迟 5 日。《〈中华人民共和国集会游行示威法〉实施条例》更是强化了这一制度,把主持协商解决问题变成主管机关的一种职责。^⑨协商解决制度反映了立法者的态度,就是尽量减少集会、游行、示威这样的事件,避免造成社会的不稳定。就我国群体性表达事件的现状而言,绝大多数事件是由于具体问题引发的,也是为了解决具体问题的。这样的话,假如这些事件的当事人申请集会、游行、示威,就必须经过协商解决这样一个前置程序。

法律立场如此,实践情况是什么样子呢?公安部发言人曾表示:“群众通过正常的信访渠道,向地方党委、政府反映问题,或者通过法律渠道向有关部门提出的诉求,都是在合法的范围之内。同时,我国也有《集会游行示威法》,合法的,我们公安机关会支持,不合法的我们不会支持,不予审批”。^⑩这是一种表态。在这方面,还是需要用实证数据来说明。例如,全国范围内或某个地区范围内,每年主管机关收到多少起申请,其中作出许可决定的次数有多少,作出不许可决定的次数有多少,有多少起申请被纳入协商解决制度予以处理了,这些数字之间的比率是多少,不同年份之间有何变化,等等。遗憾的是,这方面的实证数据殊难获得。笔者曾经向在公安机关工作的朋友、学生提出此事,他们都表示这些数据都是内部掌握,不便公开。^⑪

另一方面,社会上不断发生群体性表达事件。这些年来,笔者一直关注媒体对这些事件的报道,没有发现任何一起群体性表达事件是经过批准的集会、游行、示威活动。也就是说,参与者没有向主管机关提出申请,主管机关也没有许可。这种现象耐人寻味。其中的原因可能是多方面的。有些表达事件是由于突发因素所致,类似于无组织的骚乱。有些事件可能是因为参与者的法律意识不强而没有提出申请;也有可能是因为在参与者中没有人愿意出头露面,害怕遭到打击报复,或者因为参与者认为获得公安机关批准的难度很大或者根本不可能获得批准,因而没有提出申请。

这些群体性表达事件的最大特点是,合法合理的利益诉求与违法无序的表现形式纠结在一起。可以说,事件的发生都是事出有因,大多是因为表达者的合法权益受到侵害,或者是他们的正当合理的要求没有得到满足。表达者的言论也无违法之处,没有出现《集会游行示威法》等相关法律所规定的非法言论种类;相反,他们一般都表示拥护党中央的路线、方针、政策和国家的法律、法规。但是,这些事件中并没有一起集会、游行、示威是经过批准的,群体性表达行为采取了非法的形式。从其组织形态方面来看,群体性表达事件普遍地呈现组织性较低的特点。由于其非法的表现形式和较低的组织性,群体性表达行为不易控制,一些群体性事件从和平地表达诉求发展为骚乱甚至打、砸、抢、烧等严重违法行为。

那么,在群体性表达事件中,地方政府一般是如何处理的呢?一方面,对于各级政府来说,稳定是压倒一切的大事,也是衡量政绩的一个重要标准。当发生群体性表达事件的时候,政府都当作大事来处理,所想到的是尽快结束事件,消除影响。另一方面,由于表达者的合法合理诉求和违法形式纠结在一起,事件处理起来特别困难。地方政府也不敢轻易行使《集会游行示威法》所赋予的强制性权力,对集会、游行、示威加以强行制止,对参与者予以行政或刑事处罚。一般只是对拦截车辆行人或者聚众堵塞交通,严重破坏公共场所秩序、交通秩序的,以及破坏公私财物或者侵害他人身体造成伤亡的当事人予以惩罚。地方政府既要考虑表达者的合理诉求,也要担心施加惩罚措施会激起事件规模的扩大。在少数事件中,地方政府轻率动用暴力工具,压制群体性表达事件,不仅受到了媒体的批评,一些地方官员也受到处分。^⑫可以说,在一般情况下,群体性表达事件尽管不具有合法的形式,但会不会被压制,在很大程度上取决于事件参与者与地方政府之间的博弈关系。在这个博弈关系中,地方政府居于主导地位。群体性表达事件的参与者特别是领头人,往往需要运用一定的手段和策略。他们一方面援引相关法律和政策作为自己诉求的依据,另一方面试探着群体性表达行为的边界。^⑬在当今中国,尽管各级政府对于群体性表达行为有一定的容忍

度,但仍然有很多界限不容跨越。一旦表达行为被认为越过了这些界限,就会招致压制。这些界限根据情势的不同而变动不拘。在一般时期,政府可以有条件地容忍群众未经许可采取群体性表达行为,但在有些敏感时期如国庆节等,这种行为就被严格控制。这种敏感时期就是一种界限。这样的边界并不明确。很多群体性表达行为的组织者和参与者因无法把握边界问题而导致失败。

群体性表达事件揭示了现实中集会、游行、示威的合法性困境。对于表达者来说,当他们通过其他表达渠道表达诉求没有效果而不得不进行集会、游行、示威活动时,尽管有正当合法的诉求,却不能够使自己的表达行为合法化。这种合法性困境也置政府于两难境地:既不能强行压制群体性表达行为,否则可能会招致舆论批评和上级处分,也不能放之任之,容许其以非法的形式存在。

三、集会、游行、示威权利的特殊意义

我们看到,群体性表达事件并没有因为法律制度的严格限制而销声匿迹,而是多以非法的形式呈现在我们面前。有些表达者为了规避法律的惩罚而创造了“集体散步”、“喝茶”、“休息”等法律性质模糊的表达形式。^④不论它们以什么形式出现,对法律的权威来说都是一种损害。更严重的是,它们的出现不利于社会的和谐与稳定。为什么群体性表达事件有时以骚乱或暴乱收场?其主要原因在于事件参与者的组织性较低,整个群体的自控能力较弱。群体性表达无法以合法的形式存在,就无人愿意出头露面,承担组织和管理的责任。即使有领头人,一般也是躲在幕后,难以有力控制群体的行为。正如美国学者阿尔蒙德等人所指出的:“当一个社会中各种成分缺乏有组织的集团,或无法通过现存的有组织的集团充分表达自己的利益时,一个偶然的事件或一个领袖的出现都可能触发人们蓄积着的不满,并会以难以预料和难以控制的方式突然爆发。”^⑤群体性表达的组织化可以有效地防止个人权利的滥用和极端表达事件的发生。但是,如果没有合法的形式,这种组织化就难以形成。

有关群体性表达事件,人们特别是在实务部门工作的人普遍持有以下认识:(1)群体性表达事件是和谐社会中不应当出现的事件;(2)应从根源上解决导致发生群体性表达事件的问题,杜绝此类事件的发生;(3)即使有诉求需要表达,也应通过“体制内”的表达渠道实现。^⑥笔者以为,实际上任何一个社会都会存在矛盾、纠纷和不满,和谐社会是这些消极因素能够得到安全释放和妥当化解的社会。如果能从根本上解决导致群体性表达事件发生的问题固然好,但总是有不能及时解决的问题,利益受损方通过集会、游行、示威等方式表达诉求可以促进问题的解决。把表达渠道分为“体制内”的和“体制外”的两种,把集会、游行、示威划在体制以外,这种划分体现了一种政策思维而不是法律思维。在《宪法》和《集会游行示威法》中,集会、游行、示威也是合法的表达渠道。特别是目前这种惯常思维没有从公民权利的角度来看待群体性表达事件,没有认识到或充分认识到集会、游行、示威权利是公民的基本权利以及这一权利在我国社会结构转型和利益表达能力分化的形势下对弱势群体和普通民众所具有的特殊意义。

“目前我国社会结构高度分化,不同的群体和阶层的利益开始出现明显差异。这些利益本身并无‘对与错’的差别,只要是合法的,都是正当的。问题是,不同群体或阶层追逐自己利益的能力明显不同。诸如农民工和城市下岗职工等弱势群体,缺乏体制内的利益表达渠道和利益谈判能力,不仅无法影响事关切身利益的政策制定,也难以通过谈判等方式维护自身权益。另一方面,一些占有大量资源的强势群体,则已初步显示了通过各种渠道影响公共决策的能力。”^⑦强势群体除了有正式制度所提供的利益表达渠道之外,还有各种各样的非正式的联系渠道,如广泛、复杂的私人关系网和更有条件、更有能力接近国家机关及其工作人员来反映他们的诉求。像集会、游行、示威、信访、领导接待日这样的表达渠道,其利用者基本上是弱势群体,而强势群体对此是不屑一顾的。

为什么弱势群体和普通民众倾向于利用集会、游行、示威、信访等表达渠道?一个重要原因是这些渠道的表达成本较低。集会、游行、示威主要利用的表达工具比较简单:嗓门、标语或条幅,或者加上一份反映诉求的“上书”。有了需要表达的共同意愿,大家组织起来,选择一定的公共场所或街道,花一些时间,用声音、标语或条幅表达共同意愿。嗓门是每个人都有的天然的表达工具,自然不需要支付额外的费用,标

语或条幅也花费不大。“上书”一般要把诉求及其理由表达清楚,不需要多高的文化水平就可以写好。对于下岗的工人或者失地的农民来说,有的是时间。因此,集会、游行、示威的表达成本是较低的。其他一些表达渠道如传统的大众媒体、互联网、与政府官员的个人联系等,都要花费较多的成本。不是每个人或每个希望表达其诉求的群体都可以把他们的声音表达在报纸、广播电台、电视台上的。即使允许私人创设大众传播媒体,其昂贵的创设和运营费用也非一般人所能够担负得起。普通民众一般未必能够接触到政府官员。互联网一般也不是底层民众或弱势群体所能够利用的表达渠道,一台电脑加上上网设备可能会花费一个普通家庭几个月的收入。相比之下,集会、游行、示威、信访等渠道是比较廉价的。如果能够举行集会、游行、示威,往往能够引起传统媒体、互联网和政府的关注和重视,那么这些细弱的声音就可以较为广泛地传播开去。

四、法律治理的原则与措施

(一)原则问题

集会、游行、示威是一种较为激烈的表达意愿的方式,同时也是较有效释放不满情绪的渠道。在社会矛盾的多发期,社会管理者要善于利用这一渠道来有序地释放蕴含在社会各阶层中的不满和诉求,不要让它们过多地淤积起来。当务之急,我们应对现行集会、游行、示威法律制度作出一定的调整,在保持它作为一个有力的社会控制机制的同时,提升它作为有效的怨恨释放和利益表达机制的功能,并形成一定的回应模式以满足民众的合理诉求。

我们应当将集会、游行、示威法律制度的原则调整为“有力保障”和“适当限制”。“有力保障”意味着,对公民合法的集会、游行、示威的申请,应当予以满足,并采取有力的手段保障合法的集会、游行、示威的举行,建立权利救济机制以制约国家机关的权力和救济受到损害的公民权利。“适当限制”意味着,集会、游行、示威必须依法举行、有序举行、和平举行,对于非法的集会、游行、示威和集会、游行、示威中的非法行为,应当坚决地予以制止。

(二)许可制问题

对于集会、游行、示威,是采取许可制还是备案制呢?《集会游行示威法》采取许可制。从法理角度来看,集会、游行、示威要使用公共街道、公园或其他公共场所,这些公共资源是稀缺的,不可能供人人自由地享用。城市的空间只有那么大,街道、公园等场所还要用于其他的活动,如通行、娱乐、散步、休息等。不是只有表达活动才是重要的。再设想,假如有不同的人群申请在同一时间使用同一场所来集会、游行、示威,那只能赋予一部分人以使用权。赋予了一部分人以使用权,就等于拒绝了另一部分人。更重要的是,这些资源是公共的,是属于全体公众的,全体公众是合法的所有者和使用者。在法理上,政府是公众的代表,接受公众的委托为了公共利益管理这些公共资源。显然,不经过政府的许可,没有人有权使用这些公共资源作为表达的渠道。由此可见,采取许可制是符合法理的。^⑧

目前的问题在于,《集会游行示威法》关于许可制的规定不切实际。例如,该法规定,确因突然发生的事件临时要求举行集会、游行、示威的,必须立即报告主管机关;主管机关接到报告后,应当立即审查决定许可或者不许可。而实际上,在这种情况下举行集体、游行、示威往往呈现无组织的状态,自然也无人作为负责人去提起申请。还有一种情况是,由于组织者法律意识不强,或者组织者害怕遭到打击报复,也没有人去提起申请。这些情形都会导致集会、游行、示威没有经过许可就举行了。因此,规定某种事后追认制是符合实际的。再如,《集会游行示威法》是根据城市的情况制定的,没有照顾到农村的实际和农民举行集会、游行、示威的要求。按照法律规定,村民申请举行集会、游行、示威,主管机关是当地的县、市公安局。有些农村地区,村民居住地离县城或市府所在地非常遥远,交通和通讯不便,要求他们去那遥远的地方提出那未必得到批准的申请,不符合实际情况。即使农民知道和了解《集会游行示威法》,也可能不愿意去办理申请手续。因此,法律不妨规定,村民申请在乡镇举行集会、游行、示威,可以向乡镇派出所提出申请,由县公安局作出决定;申请在县城或市府所在地举行集会、游行、示威,应当向县、市公安局申请并由它作出

决定。

(三)对申请的审查

对申请的审查可以分为实质性审查和形式性审查两个方面。实质性审查的对象是言论的性质和内容,实际上也就是划分合法与非法的言论。《集会游行示威法》第12条所规定的实质性审查标准含糊笼统。例如,该条禁止举行“反对宪法确定的基本原则”的集会、游行、示威,就是一项含糊不清的规定。什么是“反对”?认为现行宪法不完善,对此提出修改的建议,算不算“反对”?认为宪法某个条款是错误的,应予废除,算不算“反对”?这项法律规定语焉不详。什么是“宪法确定的基本原则”?什么是基本原则,什么是非基本原则?这项规定也语焉不详。这样无疑赋予了主管机关过于宽泛的自由裁量权。因此,《集会游行示威法》中有关实质性审查标准的规定还需要通过法律的修订加以具体化。

在形式性审查方面,《集会游行示威法》第12条规定,有充分根据认定申请举行的集会、游行、示威将直接危害公共安全或者严重破坏社会秩序的,则不予许可。这一规定也显得含糊笼统。行政机关惯于抱着多一事不如少一事的态度,不愿意摊上麻烦的事情,对于申请首先倾向于认为其“将直接危害公共安全或者严重破坏社会秩序”而想到不予许可,再去寻找理由。对这一规定,也应加以细化,可以在实施条例中明确列举具体情形作为认定“直接危害”或“严重破坏”的标准,需要将“直接危害”或“严重破坏”解释为在主管机关所管辖的区域内无法通过变更举行集会、游行、示威的时间、地点、路线来加以避免,并且详细界定“有充分根据”所要求的高度证明义务。行政机关有责任维护公共安全和社会秩序,但公共安全和社会秩序不能通过实际上禁止集会、游行、示威来维持。这种责任应体现在依法许可申请并保障集会、游行、示威的合法顺利进行上。

(四)权力制约和权利救济

权力制约和权利救济是一个问题的两个方面。《集会游行示威法》规定,申请人对主管机关不许可的决定不服的,只能向同级人民政府申请复议。实际上,主管机关对于有人申请集会、游行、示威这样的大事,并不能够擅自作主,需要向同级人民政府请示。主管机关的不许可决定也就代表了同级人民政府的意见。如此一来,这种申请复议没有实质意义。

在1989年《集会游行示威法(草案)》审议过程中,最高人民法院坚持认为,根据我国的实际情况,最好不要规定可以向人民法院起诉。^⑨现在,《中华人民共和国行政诉讼法》已经实行19个年头了,我国的实际情况发生了很大的变化。公民的权利意识有了很大的提升,人民法院开展行政诉讼审判工作也已多年,已经积累了一定的经验。可以说,规定行政诉讼措施的条件已经成熟了。鉴于集会、游行、示威有时效性的要求,可以赋予当事人先提请行政复议再提请行政诉讼或者直接提请行政诉讼的选择权,不必规定行政复议是行政诉讼的前置程序。

(五)其他方面

对于群体性表达事件,应允许本地和外地的媒体加以报道。媒体的客观真实报道既可以传播有关的信息,形成一定的舆论压力,促使有关问题得到解决,有关合法合理诉求得到满足;又可以制约行政机关在决定是否予以许可、采取行政强制或行政处罚措施过程中的权力;同时可以满足公众的知情权,因为只有公众了解国家和社会所面临的问题,才能够对公共政策作出明智的判断。

除此之外,政府部门也应把群体性表达事件纳入应急预案之中,认真听取并合理合法地处理表达者的诉求,妥善处理集会、游行、示威所引起的社会治安和秩序问题。但是,应急预案不能代替集会、游行、示威法律制度。对于合法的集会、游行、示威申请,应当予以许可并依法保障经过许可的集会、游行、示威顺利进行。如果举行合法的集会、游行、示威引发社会安全事件,政府部门采取的应对突发事件的措施,应当与突发事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围相适应;有多种措施可供选择的,应当选择有利于最大限度地保护公民、法人和其他组织权益的措施。集会、游行、示威权利是公民的宪法权利,应当得到尊重和切实的保障。

注释:

①相当多的论著在讨论群体性事件的治理对策时没有涉及《中华人民共和国集会游行示威法》或相关法律制度。参见陈奇:《群体性事件的基本特征及预防处置策略》,《中共福建省委党校学报》2007年第9期;胡宝珍等:《和谐社会构建与群体性事件法律对策研究》,《中国人民公安大学学报》(社会科学版)2006年第4期;张胜前:《群体性事件对策的若干思考》,《求实》2006年第2期。

②不仅如此,在我国学界讨论集会、游行、示威法律制度或集会、游行、示威权利的论著也很少。如果对这些数量不多的论著进行分类,大致可以分为三类:一是《中华人民共和国集会游行示威法》公布之后对该法的宣传和介绍,二是对国外类似法律的介绍,三是对集会、游行、示威自由的价值或意义作抽象的探讨。其中,以第一类和第二类论著居多。

③王芳:《关于〈中华人民共和国集会游行示威法(草案)〉的说明》(1989年7月3日在第七届全国人民代表大会常务委员会第八次会议上),<http://WWW.law-lib.com/fzdt/newshtml/20/20050722175815.htm>, 2010-01-20。

④参见阿计:《中国走向“民意立法”时代》,《民主与法制》2005年第22期。有关全国人民代表大会常务委员会的审议情况,参见当时全国人民代表大会常务委员会法律委员会副主任委员宋汝芬在第七届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上所作的《全国人大法律委员会对〈中华人民共和国集会游行示威法(草案)〉审议结果的报告》(1989年10月25日)和《关于〈中华人民共和国集会游行示威法(草案)〉(修改稿)几点修改意见的汇报》(1989年10月30日)。参见<http://WWW.law-lib.com/fzdt/newshtml/20/20050722175840.htm>, 2010-01-20;<http://WWW.law-lib.com/fzdt/newshtml/20/20050722175901.htm>, 2010-01-20。

⑤参见《中华人民共和国集会游行示威法》第13条。

⑥参见《中华人民共和国集会游行示威法》第19条和第4、5、15、16、22、23、26、27、34条。

⑦参见《中华人民共和国集会游行示威法》第4、7、8、9、17、25条。

⑧参见《中华人民共和国集会游行示威法》第10、11、20、22、27、28、30、32、35条和第21、27、33条。

⑨参见《〈中华人民共和国集会游行示威法〉实施条例》第11条。

⑩《公安部就2007年全国社会治安形势情况召开新闻发布会》,http://WWW.china.com.cn/zhibo/2008-01/30/content_9605527.htm, 2009-08-20。

⑪按《公安工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》的规定,“平息、处理对当地社会秩序有重大影响的非法集会、游行示威和闹事、骚乱及其他紧急治安事件的具体工作部署及其有关情况”被列为机密级事项;“公安机关掌握的重要社情动态”被列为秘密级事项;“公安机关掌握的一般社情动态”以及“尚未公布的统计数字和文件、公文、管理措施”虽“不属于国家秘密,但应当作为内部事项管理,未经规定机关批准不得擅自扩散”。

⑫例如,“贵州瓮安事件”以及“湖北石首事件”。参见孙海涛:《瓮安县公安局政委局长因“6·28”事件被免》,<http://society.people.com.cn/GB/41158/7467343.html>, 2010-02-28;吴云海:《应把被免职官员放进“玻璃瓶”》,http://news.xinhuanet.com/comments/2009-07/26/content_11773234.htm, 2010-03-29。

⑬有关群体性表达行为实际边界的探讨,参见应星:《草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究》,《社会学研究》2007年第2期;应星、晋军:《集体上访行动中的“问题化”过程》,《清华社会学评论》2000年第2期。

⑭例如,厦门PX事件中“集体散步”的表达形式、重庆和广州出租车罢运事件中“喝茶”、“休息”的表达形式。有关这些事件的媒体报道甚多,在此不再引述。关于其表达形式的总结与评论,参见于长江:《“集体散步”唱响和谐》,<http://news.sina.com.cn/s/2008-02-18/164513430478s.shtml>, 2010-02-28;单士兵:《公民社会的怪异表达:“散步”与“喝茶”》,<http://WWW.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=138915>, 2010-03-29。

⑮[美]加布里·A.阿尔蒙德、小G.宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖等译,上海译文出版社1987年版,第200页。

⑯诸多论著把表达渠道分为“体制内”和“体制外”两种,把集会、游行、示威划在体制以外并对之持否定或不予肯定的态度。参见王晓东:《创新弱势群体利益诉求机制,预防和化解群体性事件》,《中共太原市委党校学报》2006年第3期;毕宏音:《诉求表达机制研究》,天津社会科学出版社2009年版,第156页。

⑰清华大学社会学系社会发展研究课题组:《“维稳”新思路:利益表达制度化,实现长治久安》,《南方周末》2010年4月15日。

⑱有关许可制的法理根据和适用范围问题的讨论,参见侯健:《表达自由的法理》,上海三联书店2007年版,第170-193页。

⑲参见当时全国人民代表大会常务委员会法律委员会副主任委员宋汝芬在第七届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上所作的《全国人大法律委员会对〈中华人民共和国集会游行示威法(草案)〉审议结果的报告》(1989年10月25日)和《关于〈中华人民共和国集会游行示威法(草案)〉(修改稿)几点修改意见的汇报》(1989年10月30日)。<http://WWW.law-lib.com/fzdt/newshtml/20/20050722175840.htm>, 2010-01-20;<http://WWW.law-lib.com/fzdt/newshtml/20/20050722175901.htm>, 2010-01-20。

责任编辑 胡弘弘