

# 论突发事件中的公民表达

赵振宇 魏 猛

(华中科技大学 新闻学院, 湖北 武汉 430074)

**【摘 要】**表达权是公民的基本权利之一,在世界各国的法律体系中都具有基础性地位。包括表达权在内的公民基本权益的保护不力,往往造成社会负面情绪的积累和集中爆发,这是我国突发群体性事件的重要原因之一。保证公民的表达权是化解社会矛盾,行使公民监督权和参与权,维护社会长期稳定的重要保障。一方面国家应该依法保障公民表达权,化解社会矛盾,另一方面,公民也可以通过合法的社会组织提高公民谈判的能力和维持公民权益的能力。

**【关键词】**突发事件;公民表达;社会组织

**【中图分类号】**G209

**【文献标识码】**A

2013年10月9日,受台风影响,浙江余姚遭遇新中国成立以来最严重水灾。70%以上城区受淹,主城区城市交通和通讯瘫痪,停水停电,给居民生活带来巨大影响。由于当地政府对灾情估计不足,并隐瞒或延迟通报灾情信息,引起灾民的不满,救灾过程中,出现哄抢救灾物质,围攻媒体记者和公安等骚乱现象。11日凌晨,余姚市委组织部“@姚江先锋”发微博,呼吁市民一定要保持冷静,千万不能意气用事。

在余姚自然灾害处置中,由于政府处于强势地位,对公民表达的抗议意见视而不见,公民无法在当地主流媒体表达个人意愿。当合法的表达渠道被堵上,公民只能通过非正常渠道主张自己的权益或表达不满,目前,这成为我国很多群体性事件的发生原因。因此,在突发事件处理过程中,怎样从根本上看待和处理公民的意愿表达,对处理突发事件和维护社会稳定和谐都具有重要意义。

## 一、公民表达的法律地位

在世界上现行的法律体系中,基本上都是把公民表达作为一种权利或者自由来表述的。比如,言论自由、表达或传播思想自由、新闻出版自由、发表意见和见解的自由等。表达就是表示思想或者感情。就表达的内容来讲,主要有思想、观点、主张、信仰、信念、见解、信息等。表达的方式可以是口头的、书面的,也可以通过肢体或其他媒介来实现。因此,公民表达可以理解为民或公民组织使用一定的媒介或方式表示或表明自己的思想、意见和观点。

维护最基本的表达权是维护公民权利的第一步,因此,表达自由也是早期资产阶级反对封建主阶层的基本口号和斗争武器之一,也是反对封建专制的斗争中取得的最重要成果之一。在人权谱系中,表达自由处于基本人权的核地位。目前,资产阶级在维护表达自由这项公民的基本

---

**【作者简介】**赵振宇,华中科技大学新闻评论研究中心主任、教授,博士生导师  
魏 猛,华中科技大学新闻学院博士生,华中科技大学新闻评论研究中心研究员

权利方面已经有了非常完善的法律体系。后来出现的社会主义国家对公民表达自由的理解与资产阶级主张的自由并不相同,而且,这种差异表现得十分明显。社会主义国家对公民的表达自由权利也有明确的规定。现行的中华人民共和国宪法规定:“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”我国政府于1998年签署了联合国《公民权利和政治权利国际公约》,其中规定:“人人有权持有主张,不受干涉;有自由发表意见的权利,此项权利包括寻求、接受和传递各种信息和思想的自由,而不论国界,也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的,或通过其选择的任何其他媒介。”<sup>[1]</sup>在一些具体的法律法规中,也都重申保障宪法所规定的公民言论自由的权利。也就是说,无论是从国家宪法还是国际法的层面,无论是什么样的社会制度,现代国家的法律法规都支持公民的表达自由权利。

公民能够参与国家事务的基本前提是公民拥有表达自由的权利。同时,由于我国处于社会转型时期,各种社会矛盾集中爆发。一方面保障公民在法律范围内的表达自由,对于舒缓社会矛盾,促进突发事件解决,防止社会动荡具有重要作用;另一方面,确立依法处理突发事件和社会危机的基本原则,实现突发事件处理的规范化、法治化、制度化,对保障公民的知情权和表达权也具有重要意义。正是在这个意义上,表达自由和依法治国在法理上是相辅相成的。

公民表达自由的前提是公民知情,因此,处理突发事件中必须保障政府的信息及时公开,使事件处理在透明公开的环境中进行更有助于民众对政府行为的理解和接受。2008年5月1日,《中华人民共和国政府信息公开条例》颁布执行。信息公开条例颁布的目的就是保障公民对政府行为的知情权、评议权和监督权,否则,这种信息公开就没有意义。而且只有信息公开,才能为有效化解社会矛盾提供基本的政治空间。也只有在此时,才能论及公民的表达自由。“对于国家而言,言论自由的价值更在于它是社会公众借以制衡公共权力,防止其侵害公民权利的一种手段;就整个社会而言,自由言论更多地与宽容联系在一起,成为一种舒缓、分解乃至消除矛盾的渠道。”<sup>[2]</sup>

## 二、公民表达的理论价值与现实意义

在我们国家,公民表达必须在我们国家的社会环境和政治环境背景下来理解,在我国走向民主化的过程中,公民表达权作为民主政治的一个基本特征有着不可取代的地位和价值。

首先,突发事件中的公民表达对于促进我国行政体制的改革具有重要意义。社会主义市场经济体制是我们国家最基本的政治经济制度。这个制度包含着几个基本命题:(1)不同的社会主体在社会地位上是平等的。正如党的十八届三中全会《决定》中所言:“公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分,都是我国经济社会发展的重要基础”;(2)各个不同的主体都有自己的行为边界;(3)社会、市场和政府在各自不同的领域里起主导作用。但是,由于我国民主化进程还没有最后完成,政府权力过大,管得过多过死的状况没有得到彻底纠正,政府及官员主导社会和市场事务的情况还时有发生,政府获得法律规定之外的利益的可能性仍然存在,埋下社会不稳定的隐患。纠正政府行为一要靠市场的力量,二要靠公民的力量。市场经济的基本规则和公民权利意识的觉醒并表达出来,对规范政府行为、市场行为和公民个人行为都有促进作用,结果也就是整个社会的进步。民主政治的完善和程序的规范都是在民主实践中通过很多次的民主表达逐步积累起来的,公民表达形成的社会舆论,对规范政府行为有重大的促进作用。

其次,公民表达权利是保障公民的基本权益,实现公民价值的重要保障。

根据突发事件的不同主体及其关系,突发群体性事件的起因可以分为以下几类:(1)公民个人利益与公共利益的冲突;(2)法律体系的不健全或者法律被搁置;(3)其他因素的处理不当造成的社会负面情绪的转移。不管什么原因造成的突发事件,充分的公民表达都有利于社会不满情绪的释放,维护社会稳定。在浙江余姚水灾中,当地政府和媒体片面理解和实行“正面报道

为主”，忽视了民众的切身利益和存在的实际灾情，从而引起民众的不满。

突发群体性事件主要涉及到民众的利益判断、价值判断和情感因素，公民的基本价值得到体现，就能为事件的合理解决提供有力的情感基础和舆论氛围。因此，保障突发事件中公民的表达权对于实现公民的价值和妥善处理突发事件具有重大的现实意义，同时也是培养公民意识的重要方式。

再次，公民表达权是完善民主协商机制、化解社会矛盾的重要条件。

十八届三中全会《决定》在推进协商民主广泛多层制度化发展中，特别强调：“开展形式多样的基层民主协商，推进基层协商制度化，建立健全居民、村民监督机制，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。”我们国家的基本民主形式是协商民主制，协商的前提是充分的讨论和协商，而没有充分的公民表达就不会有充分的协商。尤其在利益调整方面，民主协商的过程也是公民表达和主张自己权益的过程，协商是优先于法律判断的选项，这也是建设和谐社会的手段选择。充分的公民表达的价值还在于压缩了公民采用极端手段解决问题的空间，化解了官民、干群、党群之间可能的敌意，从而为建设和谐社会创造了良好的舆论条件。“承认公民表达自由的权利，不仅可以夯实政府的合法性，而且也是衡量一个政府合法性的‘界标’”。<sup>[3]</sup>

### 三、突发事件舆论场中的群体划分与公民表达的渠道和规范

#### （一）突发事件中的群体划分和舆论关系

根据公民与突发事件的关系，公民可以分为以下几类人群：一是突发事件的当事人，二是突发事件的目击者或者利益相关者；三是与事件无直接关系的其他群体。突发事件发生以后，当事人一般会出于维护利益的目的，直接表达自己的诉求，这种诉求可能是合理的，也可能是非理性的，亦或是兼而有之。突发事件应急处理的机构或者责任方应该区别这些诉求的合理性，对合法的公民表达给予保障。比如在国内发生较多的由拆迁引发的群体性事件，既要考虑公共利益的维护，更要考虑公民合法权益的维护和表达，对公民合法权益的轻视往往成为这类事件发生的重要原因。

突发事件的目击者或者是间接利益相关者，虽然不是事件的直接参与者，但是他们的意见表达对舆论有重要影响。突发事件发生以后，如果当事人的利益诉求能够引起目击者或者利益间接相关者的共鸣，或者获得其同情，对立方不能满足这种诉求，则很容易引起舆论的反弹，甚至引起群体聚集事件。

与突发事件无直接关系的其他人员，由于没有直接的利益关系，成为与事件无关的第三者，他们仅根据个人经验和个人的价值标准对事件的是非曲直做出判断。但是这个群体是舆论的主体力量，也是舆论引导的主要对象。但是，集体无秩序的公民表达极易形成群体极化的暴力，也很难对目标事件或人物形成切实的压力。这时，舆论领袖往往会对社会舆论态势作出分析和总结，并根据自己的利益关系或者价值关系，最终把分散的个人意见汇集成舆论洪流。不管采用什么样的渠道和方式化解群体事件，保证公民的表达自由则是从根本上处理突发事件的重要条件。否则，即使一时维护了社会稳定，最终还会带来更严重的社会冲突。

#### （二）公民表达的渠道、形式和规范

在媒介还不发达的时代，无论是民谣、巷议，还是社会传闻，舆论往往通过口口相传加以传播。在媒体高度发达的今天，公民的表达自由受到科技支撑，表达通道和形式更加多样化。而且，通过互联网以及其他流媒体的公民表达更加方便，但是，在网络空间里，公民表达的内容涉及公民的表达自由、公民权利的保护和意识形态的斗争，这在各个国家都会存在。法律应该在公民表达自由、公民权利保护和涉及意识形态斗争的不同领域划出明确的界限。首先，法律必须保



护公民依法表达意愿和主张的自由，即使表达主体是社会中的少数。实际上，能否尊重少数人的表达权利也是一个社会文明进步的重要标志。其次，公民表达不能侵犯其他公民的合法权益，利用互联网侵犯别人的隐私或者对别人进行诽谤，传播虚假信息，都是法律应该严格禁止的行为。再次，宪法和法律应该成为公民发言的底线，任何公民的言论自由都不能违法宪法的有关规定，不能试图否定现行的国体、政体、执政党的领导以及宪法规定的其他规范。利用互联网进行否定宪法和法律的言论本质上都涉及意识形态领域的斗争，这一点应该在全社会形成共识。

表达渠道的限制只是科技发展的时代性决定的，而对言论自由限制最大的因素是政治因素，所谓的争取言论自由都是公民权利和政治权力的博弈。随着民主政治的发展，公民言论自由的空间正变得越来越大。在现代社会，各国宪法都承认公民的出版权、评论权、表达权、公民的游行示威权等。公民享有借助传播媒介直接或者间接、明示或者暗示地表达自己主张的权利，以及不表达意见的沉默权。根据公民表达的形式，可以分为语言表达、行为表达和沉默表达。其中，语言表达包括口头直接表达、口头间接表达以及通过出版物等形式的意见表达。行为表达主要是通过肢体语言表达，比如通过集会游行示威或者行为艺术。至于沉默表达就是对公共事件或者社会现象，公民有权利决定他自己说什么或者不说什么，其他人不得干预，除非法律另有规定。

群体性事件也是公民表达的一种形式，即游行示威。游行示威的方式则可能是静坐、散步，甚至是集体暴力事件。通过集体暴力表达公民意见会产生严重的社会危害，在世界各国的法律中都是明令禁止的。比如厦门PX事件中，市民就采用散步的形式表达不满和抗议，促成了问题的解决。而在美国“占领华尔街”运动中，人们则采用了静坐的抗议方式。不管采用什么样的形式，这些都是公民表达抗议的一种形式，也是一种行为舆论。公民能否理性选择表达方式是公民社会是否成熟的重要表现。

当然，权利和义务都是相互联系而且是对等的，公民的表达自由也是有界限的。虽然公民的表达（言论）自由作为一项基本的公民权利被写进了《公民权利和政治权利公约》，但是该公约同时规定：该项权利的形式“带有特殊的义务和责任，因此得受某些限制，但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必须：（甲）尊重他人的权利或名誉；（乙）保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。”<sup>[4]</sup>因此，公民在行使表达权的时候必须具有法治意识，即不能侵犯别人的合法权利，不能对国家安全和社会公共秩序构成威胁。

#### 四、我国现阶段公民表达的障碍与群体性事件的关系

公民表达权主要涉及的有两个方面的内容，一个方面是与公民个人利益有关的言论；另一个方面，主要是公民针对重大的公共事务或公众人物，以及涉及政治、经济、文化、社会等公共问题发表的见解与主张。不管表达内容是什么，都需要采用某种可能的形式来表达。公民行使表达自由的权力受制于两个方面的因素：一是公民的表达能力；二是政治尤其是法律规定的选择空间。一般来说，对于同样的社会问题或者个人权益，受教育程度较高者表达能力也就越强，受教育程度较低者，表达能力也就较低，因此，国家的民主政治进程与公民的受教育程度具有正相关性。

由于我国在社会转型期，社会阶层分化明显，社会思潮和利益逐步多元化，在社会结构、社会形势快速转变的社会里，蕴藏着社会矛盾发生和激化的风险。再加上新媒体的冲击，主流价值观念的传播不能适应新形势的需要，全社会缺少共同的价值观念，公民个人在各自的价值观背景下进行利益表达，整个社会的舆论场呈现混乱状态，这也为突发事件的解决带来障碍。同时，由于公权力过度扩张，政府通过公权力压制个人表达也往往成为突发群体性事件的重要原因。在这种背景下，私人利益的维护渠道不畅通，特别是在涉及政府本身利益的时候，本该处于仲裁地位的政府成为利益的一方，单独或者伙同有关的利益方压制公民的合法利益和主张，同时也造成权力关系的紊乱，政府和法治的权威都被破坏。

在维护自身权益时，公民表达的主要对象就是政府和资本，而公民与政府和资本不是对等的谈判对象。在突发事件中，政府和资本往往处于强势，公民个人处于劣势，发生于全国各地的“血拆”现象往往是这种对抗的直接结果。为了能够与政府和资本势力进行沟通，在突发事件中，公民有时通过选举民意代表与之对话，但是，民意代表都是在突发事件发生以后，并造成巨大的社会影响以后才被选举出来，对处理突发事件会有一定作用，但是无法防患于未然。

在法律渠道之外，我国还设置了具有中国特色的信访渠道。从制度设计的本意来说，信访也是公民表达诉求的一种渠道。但是，由于信访采用了属地管理和谁主管谁负责的原则，公民提出的申诉请求最后还是回到问题的发生源头，信访诉求很难被解决。目前，在农村的一些墙壁上涂刷的“严厉打击越级上访”的大标语可以看作对信访失效的一个注脚。中国特色的信访渠道虽然在某些纠纷上发挥了作用，但是无法遏制公权力的扩张，更无法保障公民权益。

虽然我们国家的宪法和法律都明文规定，保障公民言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由，但是，我国的宪法只是原则性规定，难有切实的可操作性。尤其是在政府侵犯公民表达自由权利的案件中，公民的表达权往往缺少必要的救济机制。同时，由于受到表达能力的限制，一些法律条款对表达界限的规定往往成为合法表达公民意愿的障碍。比如对示威游行的限制在实际操作中就变成了禁止示威游行，或者使示威游行的申请难以被批准从而剥夺公民示威游行的权力。以至于所谓的群体性事件都是事实上的“非法”的示威游行，这既不利于社会情绪的宣泄，也不利于社会矛盾的化解。公民集会游行示威是公众意见的表达。具体而言，这种意见的表达包括两方面内容：一方面是关于自身权益的申诉。如某些公众自身的合法权益受到侵害，需要通过此种方式来唤起社会的关注，以求得到圆满的解决。另一方面则是公民对社会公权力的监督和对社会公共事务意见的表达。<sup>[5]</sup>

在我国目前发生的突发事件中，有很多群体性事件，公民个人的权益的损害并不是重要的直接原因，而是公民通过“围观”、“聚集”来表达不满，进入21世纪以来，逐渐增多的“基于不满宣泄的集群行为”，在策略与技术上已与“基于利益表达的集体行动”有较大差别，呈现出“暴力抗争”逐步取代“依法抗争”的趋势。<sup>[6]</sup>从某种程度上说，这是表达渠道不畅造成的情绪积累并借助一些突发事件集中爆发造成的，而“保障人民的表达权、赋予人民更多言论自由的空间，正是化解社会矛盾、促进社会达成共识的孵化器。”<sup>[7]</sup>

互联网增加了公民表达的渠道，但是，互联网的隐匿性使发言者缺少对法律边界的警惕，从而侵犯别人的公民权利或者公共利益。特别是在“沉默的螺旋”效应下，一些网络水军通过技术手段，制造强势舆论，并对不同意见者实施人身攻击，这使公民的表达权无法保障，最终成为沉默者。因此，“人肉搜索”、网络暴民、网络水军等制造网络事件，操控网络舆论，事实上也对一般公民的表达权构成障碍。

## 五、社会组织与公民表达

单个公民的表达能力和效果都是有限的，公民只有组织起来才能提高自己的谈判能力。有组织的公民表达一方面可以获取比个人更多和更完整的信息，另一方面，公民的有组织行为可以提高谈判的能力，保障公民的合法权益。例如，美国现有各类非政府组织100多万个，分散在政治、经济、文化、体育、卫生、宗教、科技等各领域。<sup>[8]</sup>这些非政府组织在协调不同社会利益、化解社会矛盾、表达和维护各群体的利益和权利等方面都起到了不可替代的作用。但是，由于我国社会仍然在不断地转型过程中，社会组织发展并不充分，公民缺少与政府对话的平台和中介，一旦发生突发事件，政府与公民就必须直接谈判，既不能保证谈判结果的公平，也没有谈判的缓冲地带，很容易造成突发事件的升级和恶性循环。因此，社会组织对于保障公民的表达权利值得我们重视。

一般来讲，突发事件，尤其是群体性聚集事件发生以后，公民组织能集中代表公民的表达

权, 这样可以把分散的声音集中化, 通过凝聚的声音表达公民意愿, 提高公民与政府或者企业谈判的能力。不同的民间组织、民间组织与政府、民间组织和企业之间的互动也能够以集体的形式, 增强社会监督的力量和社会的凝聚力, 使公民表达通过和平和理性的方式得到实现。比如在“反对怒江建坝事件”中, “绿色家园志愿者”、“绿岛”、“绿色流域”等非政府组织召开了专家研讨会, 发起“保护中国最后的生态江河”的签名活动, 并得到来自60多个国家, 80多个组织的支持, 他们培育当地民众的权利意识, 并给怒江民众通过媒体表达自己声音的机会, 使对怒江建坝的政策讨论有了更多元的声音, 并最终促成了怒江建坝政策的搁置。<sup>[9]</sup>避免了像“什邡铜钼项目工程”和启东“污水排海工程”等引发的大规模的群体性聚集事件, 以及由此引发的紧张的官民关系。可以说, 尤其在大规模的社会抗议活动中, 公民组织可以理性地组织抗议, 维持抗议的秩序性, 避免出现大规模的非聚集和单个公民抗议的极端行为, 是维护社会和谐的重要力量。同时, 社会组织可以成为市场和政府的制衡力量, 防止社会出现极端的发展趋势。

作为组织存在, 社会组织也通过一定的组织程序来运行, 一方面确保组织声音的一致性, 另一方面也保证组织运行的稳定性, 既可以防止因公民个人意愿的改变而使集体的声音出现紊乱, 又可以保证公民参与的公开性和平等性。但是, 在我国国家由于社会发展的阶段性、民主政治的不完善、文化传统和公民维权意识不高等因素的制约, 中国的公民组织发展非常落后, 再加上一些非政府组织在资金来源、人员构成等方面的国际性, 政府出于意识形态方面的考虑, 也有意无意的限制公民组织的发展。这既不利于民主政治的建设, 也不利于突发事件的解决, 是构建和谐社会的障碍。

总之, 突发事件和社会危机可以看作是社会机能运行失调的结果, 当然, 这种失调就包含了公民表达机能的失调。没有完善的公民表达机制, 就没有其他公民权利的维护和保障, 就不会有社会的进步。在社会转型期, 政府和社会都要不断探索公民权益主张和表达的途径, 尤其要正视民间处理突发事件和保障公民表达权的有益探索, 这是顺利实现社会转型的一个有效办法。

#### 注释:

- [1] 朱晓青, 柳华文:《〈公民权利和政治权利国际公约〉及其实施机制》, 北京: 中国社会科学出版社, 2003年版第79页。
- [2] 顾小云:《言论自由对个人、国家和社会的价值》《理论探索》2006(6)。
- [3] 史献之:《表达权利与和谐社会之间的隐蔽逻辑》, 湖北社会科学, 2008(5)。
- [4] 朱晓青, 柳华文:《〈公民权利和政治权利国际公约〉及其实施机制》, 北京: 中国社会科学出版社, 2003年版第79页。
- [5] 赵振宇:《关于保障公民集会游行示威权利的思考与建议》, 2010年1期《宁夏社会科学》。
- [6] 王赐江:《冲突与治理: 中国群体性事件考察与分析》, 人民出版社2013年2月版第177页。
- [7] 李树桥:“公民表达权: 政治体制改革的前提”。《中国改革》2007(12)。
- [8] 孟伟:“美国NGO组织发展的经验与借鉴”《特区实践与理论》2009(3)。
- [9] 曾繁旭:《表达的力量——当中国公益组织遇上媒体》上海三联书店2012年11月版第100—111页。

~~~~~  
(上接第130页)

- [22] Crocker, J., Major, B., & Steele, C. (1998). Social stigma. In D. T. Gilbert, S. T. Fiske, & G. Lindzey (Ed.), *The handbook of social psychology* (4th ed., Vol. II, p538). Boston: McGraw Hill.
- [23] Michelle R. Hebl, John F. Dovidio (2005). Promoting the “Social” in the Examination of Social Stigmas. *Personality and Social Psychology Review* 2005, Vol. 9, No. 2, 156-182
- [24] Brenda Major, Laurie T. O’ Brien. 2005. *THE SOCIAL PSYCHOLOGY OF STIGMA*. Annu. Rev. Psychol. 56:393-421
- [25] Steele CM, Spencer SJ, Aronson J. 2002. *Contending with group image: the psychology of stereotype and social identity threat*. In *Advances in Experimental Social Psychology*, ed. MP Zanna, vol. 34, pp. 379-440. San Diego, CA: Academic
- [26] Tajfel H, Turner JC. 1986. The social identity theory of intergroup behavior. In *The Psychology of Intergroup Relations*, ed. S Worchel, WG Austin, pp. 7-24. Chicago: Nelson-Hall