

Research on mediation of conflicts
and
disputes under traditional juristic culture

传统法律文化 调处矛盾纠纷研究

程维荣 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

本书为上海市哲学社会科学规划课题（批准号：2011BFX001）成果

传统法律文化 调处矛盾纠纷研究



程维荣 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

传统法律文化调处矛盾纠纷研究 / 程维荣著. —北京: 法律出版社, 2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5118 - 9368 - 0

I. ①传… II. ①程… III. ①法律—文化—研究—中国 IV. ①D909. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 075771 号

传统法律文化调处矛盾纠纷研究
程维荣 著

编辑统筹 法律应用出版第二分社
策划编辑 冯佳欣
责任编辑 冯佳欣
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任印制 吕亚莉

开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 15. 75
字数 216 千
版本 2016 年 5 月第 1 版
印次 2016 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 9368 - 0

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

| 目 录 |

绪 论 传统法律文化调处矛盾纠纷综述 / 1

一、当前社会背景与矛盾纠纷的特点 / 1

二、当前社会矛盾纠纷的特征与原因 / 7

三、借鉴传统调处机制的条件 / 17

四、研究的思路与意义 / 22

第一章 立法顺时势应民心重宣讲的启示 / 25

第一节 立法顺时势应民心 / 25

第二节 重视法律宣讲 / 36

第三节 各种法律宣传形式 / 38

第二章 社会基层组织建设的启示 / 46

第一节 宗族的形态与构成 / 46

第二节 宗族功能的发挥 / 57

第三节 地方政府与基层组织 / 71

第三章 建立预防机制沟通上下的启示 / 79

第一节 预防争斗强横 / 79

第二节 禁止控告违法 / 89

第三节 上下沟通疏达民意 / 108

第四节 基层预警防范措施 / 112

第四章 宽严相济及时调处的启示 / 116

第一节 依法审理案件 / 116

第二节 智慧与果断办案 / 126

第三节 谨慎处置防止不当 / 136

第四节 械斗等重大案件的处置 / 153

第五章 晓谕感化与调解息讼的启示 / 164

第一节 审理案件兼顾情理 / 164

第二节 伦常道德晓谕说服 / 177

第三节 判案体现礼义诚信 / 185

第四节 引导两造调解息讼 / 192

第六章 防止司法不公与注重环境的启示 / 198

第一节 防止司法不公 / 198

第二节 推行教化淳朴风俗 / 204

第三节 改善生存环境 / 213

第七章 对传统调处矛盾纠纷机制的借鉴 / 218

第一节 借鉴的主旨 / 218

第二节 借鉴的内容 / 220

第三节 借鉴的原则 / 245

| 绪论 |

传统法律文化调处矛盾纠纷综述

我国是一个具有悠久历史的文明古国,曾经创造了灿烂的传统法律文化。这种法律文化,源于法律现象初步出现的夏商时期,在春秋战国到秦汉时期得到很大发展,基本定型,一直传承发展到西方法律文化传入的清代后期,其余脉则辗转流传到民国时期,某些方面在新中国成立以后甚至到当今社会仍具有影响。我国传统法律文化是以儒家思想为核心,包括法律观念、法律理论层面,立法、司法等体制、制度与机制层面,以及法律实施等相关法制实践层面的有机结合体,主要包括:(1)奉天顺时,法自君出,其源自夏商的天罚神判思想与先秦儒家、法家学说。(2)德主刑辅,无为神化,其源自先秦儒家和黄老学说。(3)礼义结合,应经合义,主要源于先秦儒家学说。(4)明法守法,简法恤刑,其主要源于先秦法家与黄老学说。我国传统法律文化既是我国历史上法制发展的集中体现,也是我国整个传统文化体系的重要组成部分。当今社会,各类矛盾纠纷纷繁复杂,同时又与历史传统具有密切的关系,传统法律文化对于调处矛盾纠纷显示出多方面的启示意义。因此,认真清理总结传统法律文化,借鉴和继承其优良成分,剔除其糟粕部分,是一项值得重视的工作。

一、当前社会背景与矛盾纠纷的特点

我国是世界上一个发展中的大国,目前处于并将长期处于社会主义初级阶段。

当前,世界经济正在深度调整,全球经济复苏艰难曲折,动力不足,主要经济体走势分化。地缘政治影响加重,不确定因素增多,推动增长、增加就业、调整结构成为国际社会共识。

20世纪80年代以来,我国已经经过了长时期的经济体制改革,国家经济总体实力和人民生活水平有了显著提高。与此同时,社会问题也日渐突出。特别是最近10多年来,我国发展面临的国际国内环境复杂严峻。全球金融危机的爆发给我国带来了冲击,“后危机时代”下经济结构失衡现象突出,企业重组、承包租赁、债务劳资纠纷十分普遍。我国拥有超过4000万家中小企业,它们的平均寿命却仅有2.9岁,平均每分钟就有两家中小企业破产。由于社会转型,矛盾凸显。目前,经济结构的失衡、资源供给的不足、生态环境的破坏影响到越来越多的地区与居民。

根据中国社会科学院发布的《经济蓝皮书夏季号:中国经济增长报告(2013—2014)》,2013~2014年间,我国宏观经济呈现以下局面:投资率和进出口贸易规模出现向顶端逼近趋势,投资和贸易需求波动大;实体经济通缩与房地产市场泡沫并存,产业间和区域间失衡问题突出;投资驱动增长和财富推动增长阶段即将结束,经济步入结构调整的关键时期。报告指出,现在很多情况都比我们假设出现的问题严重,经济结构性减速挑战大,应对挑战的手段就是提高三个生产率——劳动生产率(特别是服务业劳动生产率)、资本效率和全要素生产率,这样才能保证中国经济健康可持续发展。因此,为解决中国经济发展中的问题,保持经济发展的可持续性,应该转变经济管理思路、重视收入分配改善和人力资本培育、重新认识中西部工业化和城市化路径。

有学者认为,影响我国的不协调因素活跃期和社会矛盾多发期的,“主要的是三件大事:失业、失地、失房,学术界称为‘三失’”。^{〔1〕}1995年,全国城镇登记失业率为2.9%,2000年这个数据增加到3.6%,2007年增加到4.0%,自2011年以来基本上维持在4.1%上下。^{〔2〕}2015年3月李克强总理在十二届全国人大三次会议上的政府工作报告提出当年中国经济社会发展的预期目标包括:“城镇新增就业1000万人以上,城镇登记失业率4.5%以内。”

〔1〕 郑杭生:《正确处理新年形势下的社会矛盾》,载《南方日报》2006年5月25日。

〔2〕 参见中华人民共和国国家统计局官网历年公布资料。

经济利益分配不均带来了若干严重问题。首先一些垄断企业高管的巨额收入加剧了社会各阶层的分化,贫富差距不断拉大。其次,旧的平衡被打破,人员进行重组,利益被重新分配,矛盾增多。另外,也有部分企业经营管理者缺乏社会责任感,恶意拖欠工人工资。有的大城市有数百万外地农民工,其中不少人遭遇工资低、欠薪严重、劳动时间长、安全条件差等问题。有时纠纷则源自工伤赔偿金额未得到各方认可。一些历史遗留或现实滋长突出社会矛盾的存在,例如发展不平衡、分配不公、社会保障不到位;土地征用、旧城改造、拆迁安置等一系列因素造成群体性事件增加;环境污染等生态问题给民众心理带来压力;优质教育、医疗资源总量不足、分布不均,食品安全存在漏洞,房价居高不下、物价上涨压力加大等群众反映强烈的问题还没有得到根本解决。

各类社会矛盾纠纷,主要表现为利益集团之间的利益矛盾、利益冲突。

近年来,社会矛盾纠纷的集中表现就是群体性事件频频发生。群体性事件的名词“在 20 世纪 90 年代后才出现,是针对当时国内发生的聚众上访、阻工、堵路和围攻党政机关等行为的统称,也包括群体间的械斗等冲突”。^[1]

进入 21 世纪,中国进入群体性事件高发阶段。这些事件主要集中在暴力执法、民族矛盾、环境污染、土地冲突、警民冲突等方面。据统计,2000 年,全国发生百人以上群体性事件 2 件,2004 年 17 件,2007 年增加到 23 件,2010 年 163 件,2012 年 209 件,2013 年回落为 86 件。^[2]中国社会科学院发布的《2013 年社会蓝皮书》指出,2012 年,国际经济社会环境中的不稳定、不确定因素仍然突出,中国在就业、劳动关系、收入分配、社会管理等方面,仍然面临各种问题和挑战。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 10 万余起。据全国总工会统计,

[1] 王赐江:《冲突与治理:中国群体性事件考察分析》,人民出版社 2013 年版,第 4 页。

[2] 西安交通大学中国管理问题研究中心:《中国社会治理发展报告》(2015),科学出版社 2015 年版,第 10 页。

2012年1至8月,全国共发生围绕工资纠纷的规模在百人以上的集体停工事件120多起,发生在19个省、规模在30人以上的270多起。^{〔1〕}

最近一些年发生的影响很大的群体性事件包括:

池州事件。2005年6月,安徽省池州市区发生车辆撞行人事件,车上人员将被撞学生殴打致伤。肇事者被带到派出所。谣传学生被打死,打人的是浙江商人等。群众聚集越来越多,达到上万人,并打砸肇事车辆,焚烧警车与派出所,哄抢附近超市,与武警发生冲突。后由池州市政府请示省公安局调集警力增援,逮捕了打人者。事后反省,其认为警民、干群关系不好,市民对外地商人有抵触情绪,认为得到政府袒护等。

大竹事件。2006年12月,四川省大竹县发生一起酒店女员工死亡事件,公安局调查颇为艰难。至翌年1月,谣言四起,死者亲属、同学等数百人到酒店门前聚集,要求尽快查明死因。警方派数十警察维持秩序,但未能查明案情。以后聚集人群增加,发生冲突,群众冲进酒店点火,消防车扑灭大火后群众被劝离。事后,县委书记、公安局局长等停职检查。

瓮安事件。2008年6月,贵州省瓮安县一女中学生溺水身亡,死者亲属不认可县公安局尸检结论,传言滋生、蔓延,官方处理不力,导致引发直接针对党政机关的大规模群体事件,上万名群众聚集到县委、县政府和县公安局门口请愿,导致打砸抢烧事件,县委大楼被烧毁,县政府、县公安局办公楼部分办公室被毁,设备、资料被毁或被抢。据公安部新闻发言人透露,事件中不同程度受伤的警察、干部和群众达258人。事后,县委书记、县长和县公安局局长均被问责免职,一批打砸抢烧的犯罪嫌疑人被处理。

吉首事件。2008年9月,湖南省吉首市福大房地产公司未能按承诺兑现利息,部分集资者到湖南湘西州政府上访,引起群众围观。次日,部分集资者再次到非法集资企业、市内街道、火车站聚集,一度造成交通堵塞和火车延误。此后又发生围堵州政府大门、堵塞市内交通、掀翻车辆、冲击火车站等事件。当时湘西非法集资数额巨大,经济却一直低位徘徊。集资者抗议政府鼓励和倡导集资。以后,融资活动被定性为非法集资,由

〔1〕 载东方网,2015年9月26日访问。

此引发的群体性事件在公安和武警大规模介入下得以控制,公安部门称共抓获 60 名涉嫌打砸抢的违法犯罪人员。而州长等因对非法集资问题处理不力被免职。

陇南事件。2008 年 11 月,甘肃省陇南市武都区 30 多名拆迁户到市委集体上访,要求对搬迁后可能导致的住房、土地及今后生活方面的问题做出答复。副市长等人接待,但当日上访者增加到 200 多人,围观者超过 1000 人。上访者打着“反对搬迁”的横幅,围堵市委大门。至傍晚,400 多名上访群众冲破民警阻拦,强行进入市委大院,被警察驱出。至半夜,上访与围观群众达 2000 多人,部分闹事者又冲进市委前院打砸。至次日,约 1000 人冲进市委后院,最后由警察将聚集人员全部清理和疏散。事件中有 69 名武警、2 名民警等被打伤,110 间房屋、22 辆车被砸烧。

石首事件。2009 年 6 月,湖北省石首市永隆酒店前发现男尸,警方试图运走尸体,因未查清死因,而被群众阻拦。警方调来 200 余名武警,加上公安与有关人员共 500 余人,围观群众被激怒,2000 名群众开始攻击。市长用高音喇叭宣称死者跳楼自杀,群众不要被一小撮人蒙蔽,遭群众攻击,以后酒店又燃起大火。后调集湖南、河南、湖北三省 5770 名武警,事态终于平息。当时由于当地毒品泛滥,治安恶化,群众不满。事后,石首市委书记、政法委书记等被免职。

乌坎事件。2011 年 9 月,广东省陆丰市乌坎村 400 多名村民因土地、财务、选举问题对村干部不满到市政府上访。下午开始,部分村民在村里及周边企业聚集打砸,以后又不断有上访及打砸。有 5 名村民被刑事拘留,其中 1 人被关押 2 天后死亡,于是事态再次恶化,村民与民警形成对峙。至 12 月,广东省工作组进驻陆丰,省委副书记任组长,乌坎事件出现转机。工作组宣布原村委会选举无效,重新组织了选举,先选出村民代表,接着选出村委会主任和副主任。^{〔1〕}

富士康事件。2012 年 9 月,位于山西省太原市的台湾企业富士康厂

〔1〕 以上参见王赐江:《冲突与治理:中国群体性事件考察分析》,人民出版社 2013 年版,第 98~132 页。

区内发生众多工人打架事件。据了解,约40人在此事件中受伤。起因是一名保安和一名山东籍员工发生口角,而后发生动手。随后河南籍员工也加入到与保安的争执中,最终酿成数千人参与的两省籍员工集体追打保安的事件,约40人受伤,其中3人伤势较重,后由于警方介入才得以平息。据员工说,员工工作辛苦,加班比较频繁,导致员工之间不太团结,动不动就武力相加。^[1]

盘锦事件。2012年9月,辽宁省盘锦市兴隆台区一村民为征地补偿与执法人员和警察发生争执。当时某农场队长带着近百人,开着铲掘机,来到王家的庄稼地,欲强行铲平田里的水稻。因为双方还未谈妥补偿价格,王家上前阻挠,双方发生激烈冲突。渤海派出所民警到达现场,冲突并未停止。王家四人阻止民警进入,又向民警张研身上泼洒汽油。王再元手持镰刀砍向张研,致其身上多处受伤,张鸣枪示警,王再元非但没有后退,反而伸手夺枪,在推搡过程中致枪击发,伤王再元左腿。王树杰将自己衣服点着扑向张研,由于身上被浇汽油,生命受到威胁,张开枪制止,王树杰中弹身亡。《人民警察使用警械和武器条例》规定,在处理一般治安案件、群众上访事件和调解民事纠纷时,民警是不可以携带枪支的。在处置群体性事件时,一线民警一律不得携带枪支。警察在遇到暴力袭警时,可以开枪,但应先鸣枪示警。^[2]

河源事件。2015年4月,广东省河源市发生一起群众聚集事件。因担心河源火电厂二期项目上马,影响市区空气质量,当地数千名群众在河源市区聚集。当地媒体做出回应,称市委副书记黄建中代表市委、市政府赶到现场与聚集群众沟通解释,明确表示将坚持“科学决策、公众沟通”原则,来进行项目的前期准备工作。回应还称,河源电厂二期项目目前处于决策过程中,并未上马。在项目决策上,市委、市政府将严格遵循法定程序,严格做好项目环境影响评价、安全评价、社会稳定风险评估等工作,将

[1] 《山西富士康千人群殴40伤》,载香港《文汇报》2012年9月25日。

[2] 《枪声为谁而响:盘锦征地冲突中警察打死村民引发争议》,载《生活报》2012年9月27日。

充分保障公众的知情权和参与权,同时呼吁群众通过合理的渠道,理性地表达诉求。一位现场市民受访时表示,游行中有大量警力一路跟随游行队伍,暂未出现过激行为。当地官方也称,聚集过程理性平和,没有发生冲突。聚集事件发生后,现场相关图片、视频被当地网友上传至微博、微信上,引起舆论一定关注,也被部分外媒援引报道。微博上,有人表示参与人数在 2000 人左右,也有人声称更多。^{〔1〕}

邻水事件。发生于 2015 年 5 月四川省邻水县的群体聚集闹事、扰乱秩序事件。为表达达渝城际铁路过境邻水的诉求,邻水少数群众自发在县城个别街道聚集,并引发围观。广安市委、市政府高度重视,市委书记、市长与相关分管领导亲临现场,组织、指挥疏导、劝离群众,当地相关部门按照事先工作预案,积极进行疏导、劝导。经过深入细致的劝导,当晚 9 时许,绝大多数聚集群众陆续离开,但仍有 100 余人滞留在沪蓉高速公路邻水西出口,部分人员手持器械与现场民警对峙。当晚 9 点 30 分左右,部分聚集群体开始冲击民警警戒方阵,冲入沪蓉高速公路匝道,烧毁一辆救护车辆和两辆社会车辆,造成 30 余名干部民警和 38 名围观群众受伤。当晚 11 时 30 分,广安市公安局现场指挥部对聚集人员发布公告后,依法对涉嫌扰乱秩序、堵塞交通、损坏财物人员 40 余名进行了现场强制带离,整个处置活动无一人死亡。^{〔2〕}

二、当前社会矛盾纠纷的特征与原因

李克强总理 2015 年 3 月在十二届全国人民代表大会第三次会议上政府工作报告列举了当前社会的主要矛盾纠纷:“过去一年,我国发展面临的国际国内环境复杂严峻。全球经济复苏艰难曲折,主要经济体走势分化。国内经济下行压力持续加大,多重困难和挑战相互交织”;“我们既要看到成绩,更要看到前进中的困难和挑战。投资增长乏力,新的消费热点不多,国际市场没有大的起色,稳增长难度加大,一些领域仍存在风险

〔1〕 载天涯论坛,2015 年 9 月 26 日访问。

〔2〕 载新华网,2015 年 9 月 27 日访问。

隐患。工业产品价格持续下降,生产要素成本上升,小微企业融资难融资贵问题突出,企业生产经营困难增多。经济发展方式比较粗放,创新能力不足,产能过剩问题突出,农业基础薄弱。群众对医疗、养老、住房、交通、教育、收入分配、食品安全、社会治安等还有不少不满意的地方。有些地方环境污染严重,重大安全事故时有发生。政府工作还存在不足,有些政策措施落实不到位。少数政府机关工作人员乱作为,一些腐败问题触目惊心,有的为官不为,在其位不谋其政,该办的事不办”。

近年来发生的一系列群体性事件,具有当前社会发展过程中所体现的与过去不同的特征。

第一,主体呈现多元性、广泛性趋势。在我国改革开放攻坚阶段的大背景下,各地正在遇到各种各样的复杂局面。特别是由国企改革、土地征用、房屋拆迁、市政建设、城市管理、劳资矛盾、医患纠纷、司法判决等利益分配格局引起的各种各样的矛盾比较普遍,一部分群体要通过各种途径提出自己的诉求,一旦得不到满足或者认为自己的权益受到侵害,就经常会诉诸非理性的手段,群体性事件的发生频率也会相应加快。从近年来发生的群体性事件的情况来看,参与主体成分日益多元化、广泛化。除弱势群体外,处于较高阶层的“强势”或“精英”群体也开始使用集体性行动来表达他们的不满。甚至部分军队转业复员人员、离退休老干部等以往被认为稳定的群体,有时也相继成为群体性事件的参与者。主体的多元化,表明群体性事件这种行为方式正向社会各个层面、各种人群扩散。

第二,行为方式为理性与非理性相结合的对抗。近年来群体性事件行为方式的非理性、对抗性主要表现在两个方面:一是情绪对抗,群众大都抱着不达目的不罢休的心情,不听劝阻,部分人员行为过激,对社会造成危害;二是部分事件中,参与者情绪对抗但是手段“非暴力、不合作”。这些群体性事件的参与者组织性强,人员规模大,行为方式表面上较为“和平”,希望通过协商、谈判方式解决问题,然而一旦政府方面反应不及时或是态度不积极,极易激化参与者的情绪,从而转化为过激行为。例如,近年来频频发生一些城市的市民反对在当地建设化工项目,聘请律师作为法律顾问,在对游行有关法律进行研究的基础上委托律师申请游行,

进行“集体散步”的事件。

第三,信息传播迅速,新媒体时代网络舆情更加动态复杂。随着新媒体时代的到来、互联网技术的广泛运用,社会信息的传播环境开始发生巨大变化,公众参与社会事务讨论、表达个人观点的意识更加强烈。数据显示,截至2013年年底,全国网民规模6.18亿人,互联网普及率45.8%,各类网络论坛户数量1.2亿人,博客和个人空间数量4.37亿人,微博用户数量2.81亿人,手机即时通信用户数量4.31亿人。社会的每一位成员都可以成为数字网络的信息发布者,为个体意见的表达提供渠道,也可能导致一些人随意发布不实言论,甚至故意夸大、恶意扭曲事实真相,一些不法分子可能随机散布谣言,制造混乱,危害公共利益,影响社会稳定。^{〔1〕}

第四,参与者的成分与动机复杂。首先,涉及的问题包含各种利益及多个部门,有时还跨地区、跨行业。其次,涉及的参与者目的各异。有的参与者与事件有直接的利害关系,有的则与事件本身无关,只是一种情绪的表达与宣泄。群众如果情绪失控,一般性的群体性事件很容易酿成暴力冲突事件。再次,矛盾既可能是个案,也可能是涉及一个群体的公共利益,各种历史遗留问题与现实问题相互杂糅,尤其是涉及新时期经济利益分配,涉及人数众多,矛盾频发。最后,合理要求与不合法行为、无理要求与非法行动相互交织,加大了处理难度。

第五,组织性明显提高。群体性事件的组织化程度有两种情况:一是事件发生前领导者周密组织安排;二是事件发展过程中,临时群体发展成为有组织群体。近年来,规模较大的群体性事件大都组织严密,长期酝酿,准备充分,一些有一定影响和活动能力、知晓国家的相关法律和政策的人成为组织者和领导者。他们往往从传统政治话语和法律框架内寻找行动依据,力求做到合理合法、目标明确、行动统一、进退有序,并且利用现代通信技术发起和组织活动,表现出组织性和计划性。^{〔2〕}

〔1〕 西安交通大学中国管理问题研究中心:《中国社会治理发展报告》(2015),科学出版社2015年版,第18页。

〔2〕 参见陈丽芳、李一平:《群体性事件的特点与防范机制》,载《党政论坛》2010年第2期。

第六,群体性事件整体上属于人民内部矛盾,但其矛盾具有反复性和长期性。群体性事件由于思想问题和实际问题、历史问题和现实问题、合理与不合理诉求相互交织,涉及面广,处理难度大。加之有的部门对其研究不够、工作不细、措施不力、久拖不决,导致反复、持续上访。另外,有的群众对党的政策不理解或一知半解,道听途说,总认为“法不责众”,抱着“事情闹得越凶,领导越重视、越容易解决”的心态,要求一次比一次高,层层加码,三番五次到多个部门重复不合理的诉求,使解决问题的过程反反复复,长期得不到彻底解决,使事件的性质面临转向对抗性的可能。

社会矛盾尖锐,有其必然的和深层次的原因。

第一是经济利益格局方面的原因。

“同以往社会的社会冲突相比,我国社会主义社会中出现的社会冲突具有自己的特点。从冲突性质的角度来看,我国当前的社会冲突是属于非对抗性的;从冲突发生的范围来看,我国的社会冲突是社会主义社会的内部冲突。从冲突发生的领域来看,我国的社会冲突主要集中在经济领域,经济冲突占主导地位”。^{〔1〕}全球金融危机的爆发给我国一些大中城市带来了冲击,“后危机时代”下的中小企业在生存和发展上面临诸多困难。若企业无法摆脱经营不善的局面,少数业主有时会携款潜逃,躲避债务,极易引发工人打砸哄抢等群体性行为。承包租赁、债务劳资纠纷类成为目前突出的问题。

根据国家统计局发布的报告,2014年,全国农民工总数近2.74亿人,50岁以上的高龄农民工已逼近5000万人,而农民工人均被欠薪9511元,比上年增长17.1%,欠薪问题严重,尤其是建筑行业情况突出。“经济不景气导致拖欠农民工工资”,一位在深圳建筑工地做了20多年的包工头说道。自2013年起,他所在的建筑工地每年都要发生2~3起讨薪事件。除了经济不景气,建筑公司资金断裂、工程层层转包、部分包工头挪用工钱、恶意欠薪、不按时发放甚至卷款逃跑等,也导致农民工欠薪事件频发。

〔1〕 李天芳:《新时期我国社会冲突分析》,转引自卜长莉等:《社区冲突与社区矛盾》,社会科学文献出版社2009年版,第43页。

而劳动部门监管不力,则是造成拖欠农民工工资的罪魁祸首。^{〔1〕}

第二是社会保障与公共秩序方面的原因。

贫富差距扩大,发展不平衡,社会保障不到位、城市建设搬迁补偿不充分等一系列因素造成群体性事件逐步增加,而目前对处理这类问题又尚未形成健全的机制,往往导致很大的社会影响和经济损失。在当前各地城镇建设和发展的建设进程中,因市政重点工程建设而导致部分群众离开赖以生存的土地,得不到妥善安置,以及土地征用不规范、经济补偿不到位以及环境污染等情况,都成为可能引发群体性事件的不稳定因素。最近10年来,随着土地价格的持续走高,因土地征用、旧城改造、拆迁安置问题引发的群体性事件屡屡发生。同时,由于市民对于生活质量的要求越来越高,居民的维权意识的增强,因物业、城市规划、市容环境等引发的群体性事件也不在少数。

农民工大量进城,给城市治安带来了问题。在长春市广福路南社区,“到处是农民工推着手推车占道、抢道的拥挤、嘈杂和混乱不堪的现象。在社区内的一个路口聚集了一些等待着招聘做各种零工、杂工、钟点工的农民工,看到有人过来就迅速将其包围,场面热闹而混杂”;“城市社区工作人员会定期到居民区了解社区内居住的农民工情况,但根本谈不上管理。因为没有任何硬性法规定农民工必须到社区进行人口登记,因而对农民工的信息,社区就无法及时地掌握”;“社区内有很多出租屋,但没有法规硬性要求社区对出租屋进行统计,而且由于邻里之间来往较少,即使知道了某住宅里居住的是农民工,社区想对其进行登记也很困难。他们在房间里,常常不开门,有的即便是开了门,对社区工作人员的调查也反应冷淡或者不配合”;“即使派出所也没有法律依据可以对农民工执行强制登记,强制将其纳入管理范围”;“同时由于社区内工作人员少,每个人都有一大摊上级安排下来的工作以及社区内的大量事务,对农民工的管理是个薄弱环节,其管理工作主要落在负责计划生育工作的人员头上,而计生人员对农民工真实的生育状况也很难掌握,即使发现了农民工有超

〔1〕《高龄农民工逼近五千万,欠薪问题仍然严重》,载《东方早报》2015年5月2日。

生现象也无可奈何”〔1〕

第三是制度与监督方面的原因。

目前我国的法律体系仍不够健全,政策法规与现实脱节,可操作性有待进一步加强。由于体制、机制或法律不尽完善,社会贫富差距不断扩大,社会保障失范缺位,失业人员不断增多,弱势群体对先富群体凭借不正当手段致富报有不满情绪,对自身利益受损表示愤慨。加上有的政府部门自身工作不到位、不规范、不作为或存在有法不依、执法不严等现象,导致党群、干群关系紧张,由此引起的群体性事件为数不少。像农民工讨薪这样的群体性事件几乎每年都会集中爆发,特别是过年前后。部分地区政府回避依法行政,大多基于一种心态,就是认为解决基层纷繁复杂的社会、经济问题,用一些违法的手段,付出的成本较低、工作简便,易操作,而依法行政耗时长、程序多,往往事倍功半,得不偿失。基层政府违法行政的另一个因素是“上级倒逼”,如果到期完不成任务,基层干部的考核、提拔任用就会受到影响。如在征地拆迁、项目建设、移民安置等工作,往往以“下指标、压任务”的方式来推进,领导行政命令是工作的动力,而法律法规却成了阻力,所谓“跟着法律走,往往很难办”〔2〕有些政府部门与司法部门工作不到位、不规范、不作为或存在有法不依、执法不严、司法不公等现象。

有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿,针对性、可操作性不强,立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出;有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重,执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在,执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出,群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈,一些国家工作人员特别是领导干部能力不足,知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在。这些问题,违背社会主义法治原则,损害人民群众利益,妨碍党和国家事

〔1〕 卜长莉等:《社区冲突与社区建设——东北城市社区矛盾问题案例研究》,社会科学文献出版社2009年版,第320页。

〔2〕 《依法治国在基层遭遇挑战,不少官员习惯用权力摆平》,载《半月谈》2015年第23期。