

# 群体性事件与法治发展的社会基础

邱泽奇

[ 北京大学 北京 100871 ]

关键词：群体性事件；法治；社会基础

摘要：解决群体性事件，人们可采取诉诸法律的方式，但现实上却并非如此。选择不进法院的实质不在于没有法律可依，也不在于群体性事件的双方不懂法，而在于双方都认为进法院不能解决问题。因此，群体性事件数量的增长和规模的扩大虽然不可以被简单地判定为社会危机，但却说明了法治社会基础的缺失。群体性事件会随着时间的流逝而很快消逝，但法治社会基础的培育却需要漫长的时间。

中图分类号：C912.68 文献标识码：A 文章编号：1671-7511(2004)05-0054-06

进入 20 世纪的 90 年代以后，全国范围内群体性事件的发展成为中国社会变迁中非常引人瞩目的现象。就案例数量而言，1993 年的案例数约为 8000 多起，1995 年超过 10000 起，1997 年超过 15000 起，1999 年超过 30000 起<sup>[1]</sup>，2001 年以后，案例数量的增长格局没有根本的改变。就卷入事件的人数来看，超过 1000 人参与的事件数占相当大的比重，部分事件的参与人数超过万人。

对于这些看起来会直接危及社会稳定的事件，不仅引起社会各界的广泛关注，成为媒体不敢触及的敏感话题，也受到各级政府机关的高度重视，成为了各级政府衡量政绩的重要指标，但在学术界的讨论虽然文章众多，讨论的主题和观点却比较雷同，如讨论群体性事件的特点、群体性事件的社会成因、政治成因、法制成因、心理原因等等，更多的讨论则是对策性的如如何有效防止群体性事件，如何处理群体性事件等。主流的观点则认为，群体性事件，无论是农民集体上访还是工人围堵

政府机关和公共设施，主要原因要么是群众法制观念不强，要么是干部贪赃枉法；有的分析甚至认为参与群体性事件的人带有明显的政治目的或者具有高度的组织性。

本文试图把群体性事件放在社会发展的背景下，用案例的方法，从卷入群体性事件双方的行动逻辑出发，分析在有法可依的条件下，为什么法院形同虚设，双方都不愿意诉诸法律？进而提出群体性事件是中国社会发展的阶段性现象，并将随着法治发展而消失。而法治的发展绝不是仅仅依靠法律和法官的数量就能实现，更加重要的是要有一个法治发展的社会基础，而这个基础的建设绝不是一蹴而就的事情，它需要通过几代人的努力。

## 群体性事件的实质

“群体性事件”并不是一个学术术语，而是政府机关为对达成某种目的而聚集有一定数量人群所构成的社会性事件，包括了针

收稿日期：2004-09-26

作者简介：邱泽奇，男，北京大学社会学系教授。

对政府或政府代理机构的、有明确利益诉求的集会、游行、示威、罢工、罢课、请愿、上访、占领交通路线或公共场所等。因此我们更愿意将其看作为一种社会现象。

群体性事件虽然与集体行动有相同的表现形式，也有明确的利益诉求，但对象却不尽相同。集体行动并不专门针对政府或政府代理机构，一个家族会因为家族的荣誉或利益与其他的社会群体发生冲突，一个村庄也会为了共同的利益与另一个村庄发生冲突甚至武力冲突；而群体性事件主要是针对政府或政府代理机构，目的是要争取弱势群体的经济利益。集体行动在中国有悠久的历史，群体性事件却是在中国社会急剧变迁时代所特有的现象。

群体性事件虽然与西方文化背景下的抗议活动或社会运动有相同的表现形式，但所针对的不仅仅是政府或政府的代理机构，任何强势社会群体都可能成为被抗议的对象；此外，抗议活动或者社会运动的利益诉求更加抽象和一般，而群体性事件的利益诉求则非常具体。就抗议活动而言，社会成员会因为反对政府的税收政策发生游行示威，也会因为反对资方的裁员行动而罢工。就社会运动而言，参与运动的社会成员往往有明确的政治目的，利益诉求也不具体，农民起义就是为了推翻既有的统治，学生运动就是为了某种政治改革，大众运动也许为了提倡某种生活方式。所有这些都不同于具有具体经济利益诉求的、仅仅针对政府或政府代理机构的群体性事件。

正因为群体性事件所展现的是普通社会成员与政府之间的冲突或纠纷，所以几乎每一个重要事件的出现都引起了中国社会和海内外媒体的广泛关注。一些媒体和学者甚至认为，群体性事件的发展从制度层面反映了中国在经济繁荣背后的社会动荡，或经济发展过程中的社会分化、解体

甚至断裂。如果从宏观社会的意义上进行讨论，我们有理由做各种各样的推论和引申，甚至像某些学者那样发出耸人听闻的呼吁，高喊中国社会已经走到了崩溃的边缘<sup>[3]</sup>。但这样的举动并不能帮助我们理解群体性事件中的一些基本问题，譬如几乎所有的群体性事件的诱因都与损害普通社会成员的利益有关。但要真正理解群体性事件对中国社会的影响，还必须理解普通社会成员的行为逻辑，以及政府处理这类群体性事件的行为逻辑。

## 群体性事件两例<sup>①</sup>

那么，工人和农民制造群体性事件到底有什么行为逻辑？政府在处理群体性事件中又遵循怎样的行为逻辑呢？让我们用陕西省某市针织厂和山西省朔州市贾庄乡群体性事件的具体案例来说明。尽管案例本身不能代表所有群体性事件，但案例中双方的行为逻辑却是普遍性的。

### 案例一

陕西省某市针织厂是一家中型的国有企业，职工700多人，在经营了几十年之后，于1997年宣告破产。此时中央政府要求“对有挽救希望的濒临破产的企业，应当充分尊重主要债权人意见，尽可能采取兼并、合并、代管、分离等方式予以挽救”。尽管如此，针织厂还是破产了。

不过，该市《国有企业破产工作程序及实施办法（试行）》要求“破产企业以‘依法破产、整体收购、资产安置、改制重组’等方式为主”。就在针织厂已经宣告破产且尚未变现，市政府为该厂700多人的一日三餐发愁的时候，远在陕西省西安市的一家私营的股份有限公司（以下简称“收购方”）表示愿意收购针织厂。

1998年11月，市政府召开多个部门的

<sup>①</sup> 案例一来自邱泽奇设计、张婷实地调查并整理的案例报告。案例二来自于王耀武：《王找乡长找中央》的问题如何解决》，载《领导科学》1998年12月。

会议 形成了关于《原针织厂资产转让及人员安置问题的会议纪要》, 这个《纪要》肯定了此前政府与收购方商定的《针织厂资产转让、人员接受安置方案》, 主要内容包括收购方对针织厂的整体接收、全员安置, 按惯例给工人增加工资; 投资进行企业改造并在半年内恢复生产; 承担法院裁定的原企业债务; 职工的安置费按破产前全市职工平均工资的 3 倍计算, 离退休职工的养老保险金由其补缴并由养老保险机构发放。政府则给予接收方以优惠政策, 为弥补破产资产不足以安置工人及清偿债务的缺口, 将公益福利性资产划转给收购方, 包括属针织厂使用的土地, 免去资产转让的部分手续费和土地出让金; 允许接收方利用空闲土地进行房地产开发。

对于工厂被收购, 尽管在工人中有较大的争议, 但最终还是完成了协议的签署。不久, 收购方即着手进行企业改组。一方面把原有的 700 多名工人分为四部分: 退休职工、内退职工、有偿解除劳动关系的职工、等待继续安排的职工。另一方面开始推出自己的企业活动。1999 年 2 月, 收购方开始清理厂房和设备, 但遭到了反对被收购职工们的抵抗, 工人们采用多种方法来捍卫自己的利益。让人惊讶的是, 被赶出工厂的收购方随即找来了不易获得的强制力量强行冲开厂门, 拉走了机器和设备。

根据协议, 收购方在签署收购协议后的半年之内应该恢复生产, 实际上, 收购方在处理了工厂设备以后就根本没有做出过与恢复生产有关的任何举动, 更没有增加工人的工资, 工人们被放了长假, 每月仅仅发放与当地失业救济金数额相等的 188 元生活费。不仅如此, 收购方还拆掉了原来的厂房, 卖掉了所有值钱的东西, 在原针织厂的厂区内盖起了几幢商品住宅楼。

在沉寂了两年之后, 当工人们看到住宅商品楼在工厂原址上渐显高度的时候, 他们才彻底明白了: 恢复生产是不可能了。于是有有偿解除劳动关系的原针织厂职工们

开始上访, 以出售企业的协议不合法为由, 要求政府重新审查协议, 恢复他们的职工身份, 解决他们的生活困难。在多次上访不果的情况下, 2002 年 10 月的一天, 终于形成了一次大规模的围堵政府办公机关的群体性事件。在此后的时间里, 工人们制造群体性事件的理由虽有多次改变, 但有一条没有改变, 那就是他们认为政府应该为针织厂被收购而导致他们工作和生活上出现问题负责。

直到 2003 年, 事情也没有一个圆满的结局。

## 案例二

山西省朔州市贾庄乡 1994 年开始 3~5 位农民上访, 书面向区乡政府告个别村干部占集体几棵树的便宜。渐渐地, 参与上访的人数发展到 280 多人, 集体到太原和北京上访, 阻拦省长座车, 上访的问题也变成了告乡党委领导贪污上百万元。再后来, 宗派力量介入, 几派之间相互告状, 几乎使当地所有的主要力量都被卷入。事件的结果使村委会和村支部无法工作, 2300 米防渗渠被毁, 9000 多米低压电线被盗割, 3 眼机井被填, 生产、教育、计划生育工作无法展开。

三年多的时间里, 村领导班子调整 5 次, 乡领导班子(包括党委和政府)被调整 2 次, 上级组织部、纪检委、检察院组成联合调查组住村调查 1 个多月。尽管在这个过程中, 有四名干部被行政处罚和刑事处罚, 其中一名干部被判处有期徒刑, 但事态不仅没有平息, 而且从 1 个存蔓延至 6 个村。

## 为什么人们不去法院

正如引言中所述, 这样的群体性事件既不是孤立的案例, 也不是最激烈的案例。尽管群体性事件数量庞大且涉及众多的人口, 但导致群体性事件的直接原因无外乎:  
(1) 企业破产倒闭和拖欠工人工资导致工

人们生活困难；（2）征地和拆迁损害了市民和农民的利益；（3）非法集资导致投资者利益遭受重大损失；（4）农村的公共管理不善或违法致使农民利益受损。

归纳起来，无论城市还是乡村发生的群体性事件无外乎两类：一是群体之间的利益冲突得不到解决而诉诸于政府；二是群体与某级政府之间的利益纠纷得不到解决而诉诸于上级政府。

在一般的法治理念<sup>[3]</sup>中，任何利益纠纷都可以诉诸于法律。问题是，人们为什么不去法院运用法律手段解决冲突和纠纷而要跑到政府机关门前或重要的公共场所或重要设施地点制造群体性事件？如此对中国法治的发展又有怎样的影响？

还是让我们回到案例，从工人和农民的实践中来了解他们的行为逻辑吧。

在第一个案例中，制造群体性事件的是有偿解除了劳动关系的工人。在程序公正的意义上，工人与工厂之间签订有偿解除劳动合同的协议是双方自愿的，而且经过了公证。如果工人们认为协议有不公正的地方，他可以签；只要签了，就意味着同意并接受了协议的条款。如此，他们应该没有任何理由找政府。

可工人们并不这么认为，他们说：“即使我们厂卖给了民营企业，政府也要管。只要是在这块儿的，政府都得管。卖了怎么？卖了以后也是国有的，创造的财富是国家的，我们职工的性质不变，养老退休都不变。”

这就是工人们的行为逻辑。他们认为：（1）地方政府是本地所有事情的仲裁者，无论什么事，只要是发生在当地，政府就有责任进行处理，还社会一个公道。（2）即使是与工厂签订了有偿解除劳动合同协议，工人们并不认为一纸协议就把过去积累的与国家之间的关系勾销了，他们仍然认为自己是国有职工。既然如此，他们的生老病死政府当然得管；反过来，工厂出什么事，工人们也得管。读到这里，尽管许多读者会认为工人

们的基本观念还停留在计划经济时代，但这就是中国社会的现实。

按照这样的逻辑，在大规模的群体性事件中，工人们提出了如下要求也就毫不奇怪了：（1）企业收购活动非法，要求退回原有有偿解除劳动关系的申请，取消有偿解除劳动合同的协议，让收购方给工人们安置工作。（2）收购方应切实履行协议，尤其是关于养老保险的条款。（3）恢复生产，给在职职工安置工作，增加工资。

同样现实的是，地方政府并不接受工人们的行为逻辑。政府认为在法理上国有资产属国家所有，政府是行使国家权力的机构，有权处置国有资产，根本就不需要征求工人的意见。如果工人们了解到政府在处置国有资产中有任何违法行为，完全可以通过正常的司法程序对政府提起诉讼，而不需要到政府机关来“闹事”。如果没有任何证据，仅凭一些猜测到政府来提各种要求，不仅是无理取闹，而且是违法行为。

对工人们的要求，政府部门的答复是：（1）针织厂破产让私营公司收购兼并程序合法，不存在程序不合法的问题。如果工人们认为不合法，应该走司法渠道，而不应该到政府门前来“闹事”。（2）工人与工厂之间的协议已再三征求过当事人的意见，有偿解除劳动合同是他们自己同意的，手续齐全。这些人现在是自然人，与企业没有关系，应该在社会上自谋职业，政府可以协助他们再就业。但要推翻原来的协议，不可能。（3）对于在职的，市有关部门已经组织工作组进行调查，已按国家对破产兼并收购企业监督的要求，对收购方进行监督，勒令其履行协议。（4）对有偿解除劳动合同后生活困难的人，市政府可优先将其纳入失业保险范围，每月发188元。对于达不到低保（每人每月130元）的，政府可以给他们办理最低生活保障待遇。

问题是，既然政府认为工人们的行为违法，政府为什么也不利用法律手段进行处理，而是“不谈协议，只谈困难”，采用

比较温和的、与工人周旋呢?

很显然, 尽管群体性事件的制造者们与政府各自坚守的是两种完全不同的行为逻辑, 但双方都选择不去法院却有相同的原因, 那就是双方都认为去法院也不能解决问题。

对于前者而言, 法院是没有意义的场所。当他们提出“企业收购活动违法”的时候, 就已经意识到他们将不得不指控政府。在调查中, 工人们对此非常清楚, 他们说: “从大的方面来说, 是要告政府; 从小的方面来说, 收购方与政府在背后有什么关系也说不好。如果告收购方, 也不太可能。收购方与政府之间就像小孩和她妈的关系。”政府不能告, 收购方也不能告, 为什么还要到法院呢? 这样, 非常自然和理性的选择就是把问题直接摆在政府的面前。对于后者而言, 如果工人们只是在政府门前静坐, 或者制造轰动效应, 对政府的工作并不构成影响, 但如果把大量的工人投进监狱, 就会引起众怒, 就会被上级政府批评为不尊重人民群众的意见和不接受人民群众的监督, 况且任何一位政府官员都不能保证哪位手里真的握有政府处理国有资产中违法犯罪的证据。除此以外, 中国还有信访法规, 规定普通社会成员有权直接向各级人民政府和行政机关反映情况、提出意见、建议和要求。这样, 政府不诉诸于法律也就在情理之中了。

在贾庄乡的案例中我们也看到, 不仅掌握了证据的农民不愿意到法院提起诉讼, 被判刑的乡村干部是上级工作组调查后移送司法机关处理的; 对于围堵省长座车的人, 政府也不愿意运用法律手段, 而是采用“帮助教育个别煽动和组织群众闹事的人认识错误”的方式进行处理。对盗伐和毁坏集体树木的人处以罚款。

## 法治的社会基础缺失

近 10 多年来, 虽然群体性事件的数量

和卷入的人数不断增加, 但大多数都与本案类似, 即一些在法治社会中原本应该运用法律手段解决的冲突, 冲突的双方, 无论是政府还是民众都不愿意诉诸于法律。

这种现象很容易使我们想起费孝通先生在“无讼”中的论述<sup>[4]</sup>。费先生说, 在乡土社会中, 生活的各个方面, 人与人的关系, 都有规则可循。乡土社会的人们在长成的过程中就已经熟悉了这些规则, 并认为这些规则是理所当然的行为准则, “长期的教育已把外在的规则化成了内在的习惯”, 所以乡土社会中可以无讼。而听讼, 就意味着社会的教化不够, 礼俗不行, 对于发生诉讼的群体而言, 是可耻的事。但是现代社会强调个人权利, 认为个人权利是不可侵犯的。在一个礼俗流传了几千年的社会, 中要推行现代司法, 是不可能没有冲突的。因为“现行的法理的原则是从西洋搬过来的, 和旧有的伦理观念差别很大”; 一方面遵循传统礼俗的社会成员并不理解现代法律对行为的规范, 另一方面普通社会成员也不知道如何利用现代司法程序; 如此, 推行现代司法制度就缺失了社会基础。

费先生一个甲子之前的论述虽然是针对传统礼俗社会与现代司法制度之间的冲突, 但又何尝不能解释群体性事件中普通社会成员的行为选择。

在工人们看来, 过去的几十年里, 人都是国家的人, 政府也是国家的政府, 工人们从生到死都由国家管理, 难道一纸收购协议就能够把几十年的关系在瞬间解除? 工人们无论如何不能理解这种转变的, 也不相信有这样的转变, 所以他们坚持自己的行为, 坚持找政府比找法院更能够解决问题。同样, 政府官员们虽然充分理解现代法律制度赋予自己的权力, 但他们也理解工人们不去法院的理由。按照政府自己的说法, 没有群众基础的政府行为只会导致群众对政府的抛弃。为了获得群众基础, 政府也乐得担当全权仲裁者的角色。更何况还有国务院颁布的《信访条例》为工人

们的行为提供另类法律支持。

在农民们看来，国家是政府的国家，但不是乡村政府的国家。乡村政府的问题是不能通过乡村政府的法庭或法院来解决，因为那就像是子女处理父母的问题，在他们看来是没有“公道”可言的。只有上级政府才会主持“公道”，因为从古至今的道理都是如此。

正因为如此，20世纪80年代以后，尽管中国在现代司法体制建设上花费了极大力量，颁布了涉及国计民生的上干部法律，使人民生活中的绝大多数冲突的解决都有法可依，从法制到法治的步伐有了明显的发展，但有一些问题人们仍然不愿意也不习惯运用法律来解决问题，特别是涉及到政府介入的利益冲突，法治的发展仍然缺乏足够的社会基础。

最高人民法院的一项问卷调查结果显示，在直接涉及利益冲突的时候，只有4%的人选择向法院提起诉讼，40%的人选择找主管部门解决，45%的人选择找当事人，8%的人选择找新闻单位，3%的人选择忍耐<sup>[3]</sup>（1380）。这个数据充分验证了我们在1998年的一项判断，那就是中国的法治发展并不在于颁布了多少法律法规，而是要在普通社会成员中树立现代法治的观念，建立现代司法制度的社会基础<sup>[6]</sup>。没有这一点，法治发展只能是一句空话，民主建设更是纸上谈兵。

群体性事件的发展正说明了法治的发展不是依靠法律条文和法院的数量和律师的数量就可以实现的，尽管法律、法院、律师是现代法治发展的必要条件，但充分

条件是需要一个依法行政的政府和依法保护自己合法权益的社会。恰恰在这两点上，我们都还有相当的距离。有法学专家曾经呼吁“乡村社会有许多设计法律的纠纷仍然依靠非正式的渠道来解决，虽然成本较低，但不利于国家法律的统一实施，不利于充分保护公民的权利，建议将加强乡村司法工作作为司法体制改革的重要内容”，显然这是一种貌似有的放矢的判断。司法体制的改革不仅乡村需要，城市也需要，但重要还不在于此，而在于如何让人民习惯于运用法律来处理问题。

恰恰是在这一点上，我们还不能操之过急，还需要用一代人甚至两代人的时间进行艰苦的努力，让一个群体改变自己的行为习惯并不是一件容易的事情，因为行为总是有惯性的。正如我们所看到的，虽然在城市的群体性事件中基本上看不到30岁以下的群体；但在农村的群体性事件中，从20岁到70岁，几乎所有年龄段的群体都有。换句话说，群体性事件虽然在城市出现了断代，但在农村却还看不到断代现象。只有等到农村的群体性事件也出现断代的时候，我们才能看到法制社会的希望。而在这个过程中，我们面对的紧要任务就是在年轻人中普及法律知识，更为紧要的任务是，政府要在遵纪守法中扮演榜样的角色。政府不法，法治难立。要使政府依法行政，就需要在健全法律制度的基础上，使政府行为获得有效的监督，使政府守法的过程有据可查。显然，要做到这一点，我们还有很长的路要走，法治的社会基础建设需要漫长的努力。

#### 参考文献：

- [1] 李忠信. 世纪初中国的经济发展与社会稳定 [J]. 中国政治, 2001, (12).
- [2] 王绍光, 胡鞍钢, 丁元竹. 最严重的警告: 经济繁荣背后的社会不稳定 [J]. 战略与管理, 2002, (3).
- [3] 夏勇. 法治是什么 [J]. 中国社会科学, 1999, (4).
- [4] 费孝通. 乡土中国 [M]. 北京: 三联书店, 1986.
- [5] 夏勇. 走向权利时代 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000.
- [6] 郑永年, 邱泽奇. 从法制到法治—中国法制发展的现实观察 [A]. 林佳龙, 邱泽奇. 两岸党国体制与民主发展 [C]. 台北: 月旦出版社, 1999.

## **A Preliminary Study of the Hegemony of Mathematics Discourse**

ZHUANG Zhen—hua

The great socio—economic benefit brought about by the disciplinary quantitative determination cannot be regarded as the basis of this quantitative method because it is determined by the way of inquisitive thinking which is in turn determined by the concept on truth. The revelation of the real truth relies on a conceptual change, which in turn can lay a solid foundation for the plurality of discourse.

## **Mass Events and the Social Foundation of the Development of Ruling by Law**

Qiu Ze—qi

It seems that the solution to the mass events can rely on law but the fact is a different story. The persons who are involved in a mass event and do not want to go to court are not ignorant of law but believe that court cannot help them. Though the increasing number and scale of mass events cannot be simply regarded as social crises, they reveal the lack of the social foundation of ruling by law. A mass event will fade away as time goes on, but the formation of the social foundation of ruling by law will take a long time.

## **Reflections on “Silence” and “Reconstruction” of Chinese Literary Criticism**

TAO Dong—feng

In the 1980s and 1990s, “silence” was a popular term in Chinese literary criticism but there was no fixed definition for it. According to Chen Hong and Shen Liyan, the following are the three main definitions: 1. “A general summary of the confusion of the existing literary theories and criticism” and “the collapse of the common language in a given field”; 2. “The old theories are quickly losing vitality while various old and new theories are being introduced; after the initial excitement, more puzzlement and disorientation have appeared”. 3. “The contemporary Chinese literary criticism does not have its own category, concept, principle, system and discourse”. This paper adopts the third definition and puts it in the post—colonial context to discuss this problem.

## **Hopeless Nostalgia; Triumphant Rewriting**

Douwe Fokkema; Translated by WANG Hao

Nostalgia, a sentimental yearning for the past and also an important source of literary creation, is represented often in rewriting which in turn often relies on standard images and conventional discourse to reconstruct the past experience. Because of the selective trait of memory, the writer can rid nostalgia of the historical facts through rewriting and fabrication, and let vivid images enter our value judgement and our thinking about the future.

## **On the Folk Factors’ Influence in Yuan—Qu on the Traditional Confucian Ethics**

JIN Dan—yuan

Yuan—Qu is not only a popular performance because its formation reveals a revolt brought about in the folk consciousness and embedded in some foreign culture against the traditional ethics, which long confined and suppressed human nature, a yearning for some non—traditional musical and virtual culture and a strong desire for the release of emotions.