

現代中國 + 全球化

民主管理 民主監督 共建和諧新农村
深化村務監督機制 加強

平暴民怨

隨着中國的經濟急速發展，社會民生衍生各種矛盾，內地不少地方爆發群體性事件。由於群體性事件的性質與起因有別從前，舊有的調解制度逐漸失去作用，政府需要推出新型的模式來平息和防止群體性事件。究竟近年有何原因觸發群體性事件？中央推出哪些新型調解制度應對？當中有何利弊？下文將作探討。

■胡潔人博士 香港城市大學專上學院社會科學學部講師



早前四川有村民透過公推直選方式投票選出村務監督員。資料圖片

作者簡介 胡潔人 現任香港城市大學專上學院社會科學學部講師。2009年獲得香港中文大學社會學系哲學博士。中國人民大學糾紛解決研究中心成員、中國奧斯特羅姆協會(Ostrom Society)會員。發表中英文論文數篇，同時也是香港作家協會會員。

民生矛盾日新

何謂群體性事件？

概念鏈接 群體性事件的官方定義是「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」。由於這類活動屬於缺乏合法依據的規模性聚集，通常會對社會造成負面影響。

新聞背景

群體事件頻發 遍及各地

近年，中國發生多宗影響重大的群體性事件，如2008年的貴州瓮安6·28事件、雲南勐連7·19事件、廣東東莞11·25勞資糾紛事件；2009年的上海「釣魚執法」案；直到今年6月的廣州增城騷亂等。

綜合而言，現有的群體性事件，共有以下3種形態：

- 第一種：**無訴求、無組織、多帶有情緒宣洩的集體行為；
- 第二種：**有明確訴求目的、組織化程度較高的集體行動，其中有的事件因其持續時間較長、組織化程度較高，已與西方的社會運動接近；
- 第三種：**衝突起初是目標明晰的集體行動，但隨著無關人員的參與，逐漸演變為沒有目的而僅是發洩憤恨情緒的集體行為。

5大導火線 一觸即發

中國社會當前存在的5大問題都可能成為群體性事件的觸發點。國家行政學院公共管理教研部教授竹立家的分析如下：

1. 社會貧富差距過大，這與社會主義價值觀出現背離；
2. 大規模的城市化過程會引發不安和動盪，加劇社會矛盾和衝突；
3. 腐敗永遠是人們對政府意見最大的地方，現在的腐敗已從腐敗事件轉化為一種腐敗文化，這是很危險的，未來10年，國家反腐成效的好壞對社會穩定至關重要；
4. 就業問題；
5. 這種社會不信任感充斥在政府和民眾之間、各政府部門之間及人與人之間，而這正是一個國家的軟價值，信任感缺失，足以給社會的穩定造成威脅。

面對這些現狀，如何更好地應對和解決這些問題，成為當前至關重要但又十分棘手的挑戰。

概念圖

定義

官方定義是「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」。

群體性事件

中國現況

各地頻發

不足

- 缺正式社會組織
- 經費依靠政府 影響立場
- 調解員素質偏低

對策

- 大調解聯動機制
- 聽證會
- 參與式公共財政預算改革
- 公推直選
- 工會社會化維權

原因

- 社會貧富差距過大
- 大規模城市化過程引發動盪
- 政府腐敗
- 就業問題
- 社會不信任感

調解制度推陳

黨政牽頭 從根本化解衝突

中國政府在近年面對不斷上升的突發性群體性事件，從中央到地方已積極採取措施，嘗試開創新型衝突解決機制來平息和解決社會問題。雖然有些是根本性體制缺陷造成的頑疾，但政府也從主觀上設法緩解社會矛盾。典型的是2003年在江蘇省南通市實行的「大調解聯動機制」，主要集合訴訟調解、人民調解和行政調解及其他民間的調解力量，由黨政來領導，政法綜治部門牽頭協調，司法部門指導，其他部門參與，各種手段相互配合、相互協調，糾紛排查和處理各種矛盾的機制。這是將政府、法院和人民調解等各種糾紛解決的部門和資源整合在開展的化解社會糾紛的機制。自江蘇省開創後，這種大調解機制先後在四川、溫州、蘇州等全國各地得到推廣。

江蘇率先推行 成效顯著

至2009年，江蘇省的社會衝突解決取得新的明顯成效。該年1月至11月，全省調解組織勸阻群體性上訪7,616批次，涉及136,194人，全省沒有發生有重大影響的惡性「民轉刑」案件、群體性事件和進京非正常上訪事件。

聽證會程式簡單 難匹比西方

除大調解機制外，其他新型機制如「聽證會」(Public Hearings)制度，即在行政機關指定法規或作出決定時，給當事人口頭或書面陳述意見的機會，供行政機關參考並基於聽證記錄作出決定的程式。其特點是為通過口頭表達意見和進行辯論。但中國目前實行的聽證程式的規定仍較簡單，無法達到西方國家正式聽證的效果，也不能完全起到保障國

民權益的目的。但有人認為，政府開始實行這一制度，無疑是進步的一個標誌。

公共財政預算 邀民審議

另一項較具影響力的是去年浙江省溫州市人大推行的「參與式公共財政預算改革」(the China Public Budget Reform Program)，即在預算的制定、執行和監督過程中，有序組織人大代表和社會公眾廣泛參與，把預算審查監督同民主實踐有機地結合起來，走出一條預算民主的新路，被賦予「開啟中國基層預算民主按鈕」的意義。不管是否真正起到這種作用，能把政府財政預算的主導權交到老百姓手中，實行預算三審制，是一個創新做法和推進國家和社會互動的良好樞紐。

建黨內民主 提高政府認同度

針對民眾對政府執政缺乏透明度及貪污問題，近年在四川、湖北等地推行的「黨內民主」建設也是一種新型機制。其主要特點是「公推直選」。「公推」是指黨員和群眾公開推薦基層黨組織領導班子成員，是一個初始提名的問題，目的是增進基層黨組織領導班子的合法性基礎；「直選」是指黨員直接選舉基層黨組織書記、副書記，可更好地體現選舉人的意志。這種體現黨員意志和運用社會認同系統的選舉制度，增加民眾選舉的機會，雖然未必可真正達到實質性的「民主」，但多少也可令政府的合法性及認同度得到增加。



早前貴州省遵義安縣發生騷亂後，大批武警備盾牌在街上加緊巡邏，確保群眾安全。資料圖片

維護工人權益 排解勞資糾紛

勞動關係市場化、多樣化、複雜化帶來的勞動者權益受侵不斷、勞動爭議大幅攀升。內地工會在勞動法律法規尚不完善、執法不盡到位的現實情勢下，要切實維護職工的合法權益，協調穩定勞動關係，僅靠自身力量顯然難以勝任。富士車連續的跳樓事件暴露內地工會在保護工人權益上的缺陷。而浙江省義烏市總工會首創的工會社會化維權「義烏模式」就是典型經驗之一，在維權主體、維權客體、維權機制及維權理念上皆有創新。而「由弱到強、由單個部門的職責到社會資源集體聯動」更是義烏模式的制度創新核心所在，特別為外來民工和農民的勞資糾紛問題開闢一種高效的解決渠道。

由表及裡 突破關鍵

從前提及的諸多新型機制，我們可看到中國政府應對社會問題所採取的措施，部分也是頗有成效的政策實踐。但其間也存在不少有待改進的問題。體制的改革是最根本的。另外有3大方面的具體問題：

缺正式社會組織

無論大調解、聽證會或黨內民主等制度，在現有的實行理念下，正式社會組織非常缺乏，特別是公民社會的力量，成為更有效發揮機制的障礙。

提高調解員素質

內地的調解員、律師、政府官員大都不具備專業的調解資格，有些文化素質相對偏低，很難履行被賦予的處理社會矛盾的職責，這就嚴重影響對政策實施合法性、有效性的保證。

經費依靠政府 影響立場

類似義烏工會這樣的

社會化運作的組織，自身往往無法確保足夠的資金運轉，因此在相當程度上會依賴政府。人民調解組織亦是如此，其後果是獨立性降低和在處理問題時難以保持完全不偏不倚的立場。

無論如何，我們仍在探索和尋找更好的化解社會矛盾的方式，期待在制度創新上有所突破。畢竟，中國快速的經濟發展所伴隨的大量社會矛盾，始終會成為政府和社會的一個沉重負擔。



隨着經濟的高速發展，中國的貧富懸殊問題日益嚴重，衍生民生矛盾。資料圖片

想一想

1. 針對近年中國內地群體性事件的急劇增加，你認為最根本的原因是甚麼？
2. 針對上題的原因，提出相應的解決方法。
3. 你認為解決群體性事件的關鍵和困難為何？試分別舉例說明。
4. 你在何等程度上認同「目前內地政府實施的調解機制流於表面，難從根本解決問題」？為甚麼？
5. 香港或海外有哪些調解模式值得內地借鑒？當中有何利弊？

延伸閱讀

1. Tilly, Charles (1978) From Mobilization to Revolution. New York: McGraw-Hill
2. 孫立平：《轉型與斷裂—改革以來中國社會結構的變遷》，出版：清華大學出版社
3. 于建嶸：《守住社會穩定的底線》
http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=169507