调研报告

调研课题：基层执法部门与群众——鱼和水还是火与冰？

小组成员及分工情况

问卷调研及统计

 沈诗倩（高分子科学系） 07300440035

 徐云仙（高分子科学系） 07300440031

实地采访及记录

 樊家澍（高分子科学系） 07300440015

 李华乾（高分子科学系） 07300440020

统筹及报告

 赵宇（高分子科学系） 07300440009

1. **说明。**

近年来，通过以网络为主的各类媒体的报导，我们发现，基层执法部门（如公安局、城管大队）与群众发生的矛盾冲突似乎层出不穷，就一年以内，引起社会舆论广泛关注的就有如下几件案例

2008年6月21日，贵州瓮安“俯卧撑”事件。

2008年7月1日，上海市闸北区杨佳袭警案。

2008年10月11日，哈尔滨警察打死学生林松岭案。

2009年2月8日，云南晋宁“躲猫猫”事件。

2009年3月31日，四川南充数千市民抗议城管事件。

这些案例的产生究竟说明了什么？是什么原因导致了这种情况的产生？今天的警民关系是否真的像某些舆论所说到了水水火不容的地步？

针对这些问题，我小组选择“基层执法部门与群众的关系”作为我们的研究课题为使研究成果系统，简洁，并有较强的逻辑性，针对课题特点，我们将此课题分为以下几个方面。

1. 群众眼中的基层执法部门
2. 执法部门形象缘何如此
3. 基层执法部门如何恢复“人民公仆”的形象

在调研中，我们将“群众眼中的基层执法部门”作为主要目标进行调查，并根据调研结果进一步探讨之后的两个问题。

下面将具体阐述我调研小组调研及讨论的成果。

1. **调研及讨论**
2. **十万火急还是危言耸听？**

**——群众眼中的基层执法部门**

为了能够较为全面地了解群众眼中基层执法部门的真实形象，我们经过小组讨论，确定同过做调查问卷和实地采访两反面来进行调研工作。其中，问卷适合于得到较为广泛的统计结果，而采访则能够取得现场的第一手资料。现将两方面调研结果分述如下：

1. **调查问卷**

在这次调研活动中，我们共制作了四百份调查问卷，题目涉及到直观印象到深层原因各个方面。问卷共发出400份，回收391份，有效问卷384份。对统计数据，我小组的的分析结果如下：

在大部分受调研者眼中，在现阶段，我们的基层公安机关与“人民公仆”这样一个光荣的称号尚有一定的差距，其中76%的受调查者认为执法人员素质一般，这拉开了基层执法部门与群众之间的距离，在受调查者中，有70%的人认为执法部门是高高在上，掌握着执法过程中的主动权的。由此导致43%的受调查者认为执法部门的透明度偏低，社会法制化进展较为缓慢，这也成为执法部门与群众的关系中存在诸多隐患的原因所在。尽管如此，在群众眼中，作为社会秩序的维护者，55%以上的执法人员还是能够认真履行自己的本职工作。在问题发生时能够站出来为群众排忧解难，在突发事件中还是能够挺身而出伸张正义。所以，我们不难发现，尽管产生了一定的信任危机，在紧急关头人民群众最先想到的求助对象仍然是人民警察。

相比之下，城管的形象与警察相比有着巨大的差距，在许多受调查者眼中，“城管”这一城市文明的管理者的称号几乎与暴力、野蛮等同。而同时，对于城管人员素质的评价同样令人担忧。

在调研结果中，还有一个很值得注意的问题，那就是有15%左右的受调研者都有亲属在基层执法部门工作，这个比例相对来讲还是比较大的。因为考虑到这部分人的答卷也有某些代表性，因此，我们在总体分析之后又将其单独归类进行统计。这一部分受调查者的特点是亲身经历的相关事件相对较多，在做评价时可以主要以事实为依据而非道听途说。在理论上来说，这部分问卷的调查结果应当更能够体现真实情况，不过考虑到感情因素，也会造成一定的偏差。经过统计，我们观察到，与调研整体情况相比，这部分受调研者对于基层执法部门的评价总体上稍高。其中最突出的就是谈到平等性问题时，前者认为平等的只占12%，而后者则到达了29%。当然，这其中也有几点例外，在冲突责任归属的问题上，有执法亲属的受调研者中79%认为责任在于执法者方式有误，而同一想法在总体调研中只占64%；在对解决问题的紧迫性的调研结果中，29%认为亟待解决，远大于平均结果的13%。

1. **实地访谈**

我们小组将实地访谈的对象设定在了南区门口夜间“黑暗料理”的小商贩。主要询问了一下关于城管执法的问题。从采访对象口中，我们了解到，城管在执法中的确存在着一定的不文明行为，但也并非是完全的野蛮暴力。一般来说，在要求比较宽松的时间，如半夜、周末等时间，城管部门对于“无证商贩”的“非法经营”行为还是睁一只眼闭一只眼的，但在工作日或是重要节日等情况下，城管则一般表现得比较“绝情”，甚至“十分暴力”。

以上是对于我们调研结果的简要总结，根据各方面结果所透包含的信息，我们小组将进一步向其根源探讨。

1. **铁证如山还是捕风捉影？**

**——基层执法部门的形象缘何如此**

从上所述，我们不难发现，执法部门在与群众之间的确实存在着一定的问题，这些问题可能现在看上去并不十分严重，也没有完全彻底地影响到执法人员的形象，但如果问题继续下去，很可能由量变而逐步累积到质变，从而引发巨大的社会矛盾。要解决这样的问题，最重要的做法就是要挖掘其根本，到底是什么因素引发了这些不和谐的声音？通过调研结果的分析，我们认为，目前存在的问题主要有以下几个方面。

1. **国家法治社会尚不健全**

一个问题之所以产生，往往并不是由一个简单的因素引发，而是多方面原因共同作用的结果。我们这里谈的是基层执法部门的问题，但是推究责任，应当也不是仅仅在于执法部门一处。我们的国家是一个有机的整体，国家整体的政治情况直接关系着各部门的工作。不可否认的是，我们国家的执政文明正在向一个历史未有的新高度快步前进，但在这前进的过程中，有些问题的解决尚需时日。法治的不健全正是其中之一。在一部分执法机构中，权大于法的情况还是存在的。以权谋私，官官相护，这种现象的存在直接导致了执法不透明、不公正，甚至严重侵犯到人民群众的利益。古语有言，“官逼民反”，一旦有这种情况发生，群众无法通过正常渠道来维护自己的权益，则很容易转而采取一些个人性质的较为激烈的做法，一些恶性事件的发生也就不足为怪了。

**2）基层执法人员的自身素质偏低**

基层执法人员名为“基层”，绝不表示他们不重要，相反，这个称号恰恰说明他们的工作岗位是国家法律机关的最前沿。他们是社会安定的最终守护者，是为人民群众排忧解难的勤务员，同时也是国家机关与广大群总联系的重要纽带。他们的一言一行，直接关系着群众对整个执法系统甚至是整个国家政府的评价。因此，保有一直高素质的基层执法队伍是十分重要的。反过来，一旦执法部门与群众之间起了冲突，也就说明了执法人员的工作的确存在着一定的问题。

我们的调研结果也证明了这一点，绝大部分受访者都认为执法人员素质比较一般。这个问题有两方面。其一是我们的执法队伍对于成员遴选不够严密，导致一部分害群之马混迹其中，利用法制化进程中尚存在的漏洞滥用职权，牟取私利，不仅不能够尽到职责，反而大大损害了执法人员的形象。另一方面问题是比较普遍的，就是一部分执法的工作人员虽然在努力工作，但并没有把自己摆在“全心全意为人民服务”的位置上，仅仅把这个当做养家糊口的饭碗。在这样的工作态度之下，执法人员很难对自己的一言一行严格要求。工作时作风散漫，不严肃，又不注重方法，导致了执法效率低下，长期如此，使得广大群众对执法机构失去信任。

城管部门因为工作性质的原因，加之执法方式存在着很多值得商榷之处，在这一方面表现得尤其突出，这种情况导致了“城管”在普通群众中常常引起强烈的反感。

**3）人民群众的法律意识淡薄**

我国是一个人口大国，自近代以来又经历了一百余年的战乱风波，人均受教育程度尚不很高，法律教育的普及就更有待时日了。“提高人口素质”的工作虽然早就已经实施，但是就目前的情况而言，这仍然是一项任重而道远的伟大事业。

在与基层执法部门产生冲突的案例中，人民群众的一个问题是在于很多人不仅不清楚与自己的权利相关的法律条文，而且根本没有法律的概念，仅仅凭自己的好恶行事。因此，他们在面对侵犯时无法有效地利用法律的武器来保护自己。在权利已然受到侵害时，又不知道通过合法的途径予以解决，而是通过不理智的暴力行为来宣泄，如杨佳杀害警察案，这种情况往往造成了受害者对法律的第二次践踏，从而进一步破坏了法律的尊严。

**4）网络等大众媒体不负责任的报导**

网络等传播媒体的普及在大大加快信息传递速度的同时，也使得信息量剧增。媒体监管的不到位使得信息的传播者很少为自己的违法行为受到制裁。这也导致了以网络为主的媒体上虚假信息泛滥，传播者的行为不负责任，我们所得到的消息，往往与真实情况有着或大或小的差别。在调查问卷中，亲属中有无执法人员的受访者认识之间的出入也证明了这一点。一个事件，可能本身很简单，但是经过网络等媒体缺乏责任感的随意报导，再加上一些人感情用事的渲染或是别有用心的增删，还有更多缺乏判断力和责任心的观者的广泛传播，很容易由星星之火以讹传讹而渐成燎原之势。网络的力量之所以大，其根源就在于它扎根于广大群众，在人民群众缺乏法律意识的前提下，一旦这样的力量被人利用，那么所造成的破坏力必然是巨大的。

以上四点，就是我们依据实际情况在探讨后所得到的结论。综合来看，造成现在这样的局面，各方面都有其责任。正如我们的社会是一个统一的整体，这几点因素也并不是完全独立的，而是相互关联，相互制约。我们不能过通过单单处理某一方面来解决现阶段出现的问题，而是应当联系各方面实际，全面而系统地开展工作，已达到解决问题的目的。

1. **顺其自然还是大刀阔斧？**

**——如何改善执法部门在群众心目中的形象**

如何改善执法部门的形象，这个问题原本应当是调研课题的核心部分，但是因为现阶段我们都还只是学生，对于执法部门的专业常识所知十分有限，所以仅能够针对如前述个问题阐释我们自己的一些见解。

**1）从执政角度**

如果问题错综复杂，那么解决它的最佳最好方式就是由上至下层层改革。如果不先解决根源上的问题，那么在下级机构上不仅必然花费更多的力气，而且问题永远不能够彻底解开。所以，我们认为第一步，必须由执政与立法机构卖出。如前所述，我们的执政文明的却在不断地进步着，但是我们需要有人更加关注在进步中所产生的问题。作为一个将民主法治作为追求目标的大国家，我们应该尽最大的努力杜绝权力的滥用，做到执法透明、公开。只有侵犯法律尊严的事件不再发生，法律所维护的正义才能够得到伸张，执法者才能重新得到群众的信任。

1. **从执法角度**

执法者也是人，“人非圣贤，孰能无过”？执法过程中出现的失误总是难以避免的。可高素质优秀的执法人员可以尽快弥补这个过失，而那些不学无术的“二把刀”只会愚蠢地让事情越来越糟。因此，我们必须对执法队伍进行彻底的整顿，将那些不能胜任的闲散人员坚决清出这个承载着法律神圣的队伍。对于执法队伍，必须加强管理和教育，让文明执法深入人心。执法人员有选择自己工作方式的自由，但前提是必须以人民的利益为核心。

另一方面，建议相关部门也要关注法条文，尤其是城管执法方式的与时俱进。一些流传下来的，带有明显专制色彩的法律条文应当逐步淡出，我们需要一个和执政文明共同发展的更加人性化，更符合人民利益的法律规范。

1. **从群众角度**

群众是行政与执法部门的服务对象，随着社会的开放，群众拥有了越来越多的权利和主动性，也能够越发清醒地意识到问题所在。只不过由于我们文化尚在发展时期，这种半觉醒的状态很容易受人蛊惑而导致不理智。作为一个民主的社会，我们不应当采取强制的措施，而是应当采取帮助引导的做法来提高我们的国民素质和辨别是非的能力。这是一项浩大的工程，需要各界广泛而深入的配合。只有我们的人民素质提高了，文化发展了，我们的群众才会在大是大非面前把握住自己的方向，不至于随波逐流。

网络的普及有其两重性，一方面促使我们的执法部门不得不努力改善其透明度，以此获得大众的理解和支持，比如不久之前发生的杭州飙车案，大规模的群众集体监督使得执法部门没有了以权谋私的机会；另一方面如上所述，别有用心的鼓动宣传也会引发社会问题。不过只要我们的公民素真正得到了提高，网络上的一切牛鬼蛇神也就失去了立足之地。

1. **总结**

以上便是我们小组调研报告的全部内容。通过这次调研，我们更加深入地了解了现实状况，按照逻辑思路分析了其中的原因并提出了自己的见解。我们认为，和谐社会的建设中少不了基层执法部门与群众间的相互理解、相互支持。希望通过我们双方的共同努力，使得我们国家的执法在和谐文明的道路上大步前行。

警民关系问题调查问卷

**您好，我们在进行警民关系（泛指基层执法部门与群众的关系）方面的课题，想占用您几分钟时间了解一下您对警民关系的看法情况， 希望能够得到您的支持，谢谢！**

|  |  |
| --- | --- |
| 1．请问您的亲属中是否有做民警或城管工作的？ | 有 没有 |
| 2、请问您对基层执法部门的工作的评价如何？  | 全心全意为人民服务 基本能完成本职工作 办公形式化，见风使舵 滥用权力，仗势欺人 |
| 3、请问您觉得觉得基层执法部门工作人员的素质如何？ | 很高 一般 较差 恶劣 |
| 4、近年内凸现的警民问题，您认为是？ | 隐患一直存在，爆发只是时间问题只是因几起事件偶然性地在同一时期发生而已有一定的偶然性，但仍需反思 |
| 5、对于执法过程中出现的警民冲突，您认为其原因 | 执法部门公正执法、因群众的法律意识薄弱而引起执法部门行使执法任务的方式有误而导致执法部门滥用职权，未能秉公执法 |
| 6、您认为基层执法部门有滥用职权的现象吗？  | 自己或周围的人亲身经历过只在新闻报道中听说过，认为有没经历过，认为不会有 没有经历过，可能会有 |
| 7、您认为现在基层执法部门和群众是怎样的一种关系？ | 基层执法部门居高临下，掌握主动权地位平等群众至上，执法部门为群众服务 不清楚 |
| 8、您认为现在的执法形势是？ | 完全法制化 夹杂一点人情世故，基本依法行事透明度低，权大于法 |
| 9、您怎样看待警民问题的严重性？ | 十分严重，急需解决比较严重，要注意化解不是很严重，可以维持现状是哪个时代都会有的现象，不是问题 |

**调查到此结束，再次感谢您的合作！ 祝您工作顺利，万事如意，再见！**

制作发放调查问卷400份，回收391份，除去其中的无效问卷7份，最后统计的有效问卷为384份。

警民关系问题调查问卷统计

对于问题3的补充答案：

相差大，参差不齐，年轻、大学毕业的会好些

城管很恶劣，其他不错

**针对亲属中有做民警或城管工作的15%的调查人群做进一步分析：**

2. 有57%认为基本能完成本职工作，43%认为办公形式化，见风使舵，没有一个人选择滥用权力，仗势欺人。

3. 其中86%认为执法部门工作人员素质一般

4 .53%认为隐患一直存在，21%认为具有偶然性，36%表示仍需反思

5. 79%认为执法部门行使执法任务的方式有误导致，7%认为是群众的法律意识薄弱造成，14%则认为执法部门滥用职权

6. 43%表示自己或周围的人亲身经历过，29%的人只在新闻里听说，并认为有滥用职权的现象

7. 50%认为基层执法部门居高临下，29%认为两者关系平等，14%认为执法部门是为人民服务

8. 50%认为现在的执法形势夹杂一点人情世故，但基本依法行，43%认为透明度低，权大于法，有7%认为现在完全法制化

9. 有29%的人认为问题十分严重，急需解决，另有36%认为比较严重，要注意化解，14%认为不是很严重，可以接受维持现状，还有21%认为这是哪个时代都会有的现象，不是问题。