

农村社会矛盾预防主体制度实证研究

——以 G 省 H 村为例

朱晓静

(甘肃政法学院 经济管理学院,兰州 730070)

摘 要:通过对 H 村的实证调研,农村社会矛盾预防机制主要存在利益协调机制、利益表达机制与权益保障机制等三种模式。农村社会矛盾预防主体呈现出政府强势主导与村民被动参与的格局,即政府是农村社会矛盾预防的积极组织者,村民是农村社会矛盾预防的被动参与者。农村社会矛盾预防机制主要是由政府主导形成的一元治理模式。从事社会矛盾预防的主体系统极不利于社会矛盾预防机制的良性发展,对此有必要进行改进。未来完善农村社会矛盾预防机制应扩大村民代表的参与,创建利益表达管道,建立村干部与村民二元甚至多主体治理的模式。

关键词:农村社会矛盾;预防机制;主体制度;实证研究

中图分类号:C913.3

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2013)06-0013-04

当前,我国正处于现代化进程中的社会转型期^[1],社会保障缺失的现象不可避免,以致于引发利益分配格局的失调,导致我国社会矛盾的凸显^[2]。随着城镇化的推进,农村也处于这样一个转型时期^[3],各种新型、复杂、多样的矛盾不断涌出,而且一些一般性矛盾演变为群体性纠纷^[4]。这些矛盾对各地党委与政府产生了较大的维稳压力,已影响农村社会稳定的格局^[5],甚至成为影响农村社会发展的一大障碍。当下,我国社会矛盾预防机制已经成为备受关注的研究课题,呈现出方兴未艾之势。在此,既有宏观地讨论社会矛盾预防机制问题^[6],也有具体地探讨某一侧面的社会矛盾预防机制问题^[7],然而对农村地区社会矛盾预防机制的研究却并不多见。为此,我们有必要构建农村社会矛盾预防机制,从源头上消除不稳定因素,以防止可能的社会矛盾的形成及发展。

“基层社会矛盾预防机制实证研究课题组”于 2012 年在 G 省 H 村进行为期一个月的实地调研。H 村为经济中等发达的地区,符合 G 省大部分村镇的特

点,保证了地域选择的代表性。我们对 H 村发放调查问卷 100 份,回收问卷 80 份,有效问卷率 80%。同时,我们还就社会矛盾构成及预防等问题对村民与村干部进行了广泛而深入地访谈。我们所有的访谈都是半结构式与开放式的,获取了课题研究所需的第一手资料,保证了访谈对象的代表性。本文通过调查统计的数据作为定量分析的依据,以访谈所获信息作为定性分析的参考,在这些调查结果的基础上,对 G 省农村社会矛盾预防参与的两类人群进行重点评析,最后得出 G 省农村社会矛盾预防机制主要是政府主导形成的一元治理模式的结论,未来完善农村社会矛盾预防机制应扩大村民代表的参与,创建利益表达管道,建立村干部与村民二元甚至多主体治理的模式。

一、当前农村社会矛盾预防机制的模式

研究农村社会矛盾预防主体制度,首先需要探讨其根植的预防机制。理论而言,科学与有效的预防机制,应根据社会矛盾的类型建构。也就是说,不同的社

收稿日期:2013-07-22

基金项目:甘肃政法学院科研资助双联项目(2012XSL08)

作者简介:朱晓静(1980-),女,甘肃榆中人,副教授,硕士,研究方向:农村社会学。

网络出版时间:2013-10-29 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20131029.1330.006.html>

会矛盾决定着不同的预防机制。在调查实践中,当前H村实行的社会矛盾预防机制可概括为利益协调机制、利益表达机制与权益保障机制等三种模式。

(一)利益协调机制

利益协调机制是对存在的利益冲突关系进行调整甚至重新分配,使之回归至利益最初形成的状态,从源头上防范社会矛盾的发生。此种机制并非促进各方利益的完全均等化,也非对既得利益者的各项利益全部削减甚至剥夺,而是使得利益分配更趋科学与合理。

随着农村经济建设的逐步推进,H村利益获取不平衡之现象较为突出,主要表现在收入差距扩大,生产资料配给不均衡与社会保障程度的差异等方面。这些不平衡因素容易引起利益获得较少的村民的心理失衡,在如是受歧视、受排斥、受压抑的逆反心理的驱动下,失去理性而付诸一些危害他人和社会的事件,甚至演变成大规模的群体性事件。

对此,H村党委、政府积极排查村民的经济状况,统计处于边缘的群体数量,并提出了改善村民之间利益不均衡的政策与方案,以此缓解村民之间收入差距造成的紧张关系。这些调整或救济策略主要是以增加农民收入为目的,具体包括生产资料的直接补贴与生产设施购置补给等,另外,对于相当贫困人口或无生活来源的老人、儿童提供农村低保政策。

(二)权益保障机制

权益保障机制是以直接增加以前未得的利益及对合法既得利益的保护,最终实现村民权益的保障。这主要包括两个方面:一方面,直接提供社会福利性政策,改善现有的生活状态;另一方面,通过法律与道德调整,保护村民的合法权益。

据调查,在权益保障机制实行之前,H村在发展经济的同时,社会发展却处于滞后状态。这主要表现在:一是社会保障制度滞后。第一,传统养老模式受到挑战。一直以来,农村奉行家庭养老的模式,而社会保险制度未能将其纳入保障范围。同时,由于家庭养老的主力军多数赴外打工,致使空巢老人无法获得养老服务,传统家庭养老的模式受到挑战。第二,医疗服务质量有待改进。“看病难、看病贵”这一世界性难题,对于村民来说更加困难重重。新型合作医疗体制的建立对农村医疗状况有显著改善,在解决村民医疗服务方面具有重要意义。通过调查发现,在关于村民对新型合作医疗制度的期待程度方面,被调查者中50%的村民认为新型合作医疗制度意义较大。在村民对新型合作医疗制度的实施效果的看法时,被调查者中26%的村民认为制度施行较好,而74%的村民认为不好。进一步

调查发现,制度施行效果有限的情况主要是存在审批程序繁琐与保障水平低的问题。可见,医疗服务质量有待进一步完善。第三,教育水平尚待提升。被调查者中75%的村民认为农村义务教育水平一般,远不如城市。尤其是在资金、设施、师资等方面更需完善。二是因留守衍生的社会矛盾。这主要表现为一些村民长期外出打工,造成留守老人、妇女及儿童等群体的大量存在,导致家庭稳定关系的逐步瓦解及婚姻维系纽带的逐渐断裂,同时还进一步因此引发其他的社会矛盾,比如夫妻感情关系破裂引发的刑事案件。

根据上述存在的社会矛盾,H村政府主要适用权益保障机制防范社会矛盾的发生:一方面,以构建村民社会安全网为目的的公共服务性政策,具体包括:第一,在新型合作医疗制度上,针对程序繁琐的问题,取消转院审批及大额医疗费用审批程序;针对保障水平低的问题,通过省级财政增加财政资金支持力度,大大提高村民的保障水平。同时,为保持高水平的参合率,提高新农合的服务水平,H村通过加大宣传力度,并采取了召开动员会议、行政引导、指令性任务相结合等综合措施。第二,在教育水平上,H村继续落实“两免一补”的政策,减轻农民负担;申请聘请城市教师在农村服务一定期限,并将入村上课的城市教师作为评定职称的前提条件。同时,对农村教师到城市搞定期培训,实现城市教师与农村教师的良性互动机制。另一方面,建立制度化维护村民合法权益的举措。这主要是关涉农民工留守群体的权益保护。农民工留守家属引发的社会矛盾已经成为农村社会的不稳定因素,H村成立农民工留守家属协会,定期组织留守群体学习法律与党的政策法规等知识,提供心理咨询和心理疏导服务。尤其是帮助留守人员如何跟农民工进行正常沟通,以及提供如何维系婚姻关系与家庭稳定的技巧。

(三)利益表达机制

利益表达机制是在公共决策出台与施行过程中,利益相关主体向权力主体提出意愿与诉求的制度或方式。该机制运行的目的在于:一方面,在权力主体决策前,积极吸收利益主体参与和表达意见,防止沟通不畅而累积不可控的矛盾;另一方面,在权力主体决策后,提供利益主体的申诉渠道,防止告状无门而衍生抗争运动。

通过调查发现,在未启动利益表达机制之前,在H村的社会矛盾类型中,被调查者中的50%认为干群矛盾较为突出。这主要有三个方面的表现:一是基层选举制度流于形式未能真正落实与认真实施。大约三分之一的村镇干部是由上级指派或上一届村干部指定,村民无法充分行使选举权。二是基层选举过程呈现秘密

与舞弊的特征。被调查者中 40% 的村民认为选举过程存在候选人拉票事件,选举结果受到人为控制的影响。三是村干部对村民利益考虑较少,失范行为较少受到制约或问责。被调查者中的 60% 认为村干部往往通过行政命令决定事关村民利益的重大事项,致使村民对重大决策的制定与实施毫不知情。即使后来知晓,也常常无法阻止或推翻村干部的决定。另外,一些村干部的品德、知识与能力等方面弱化,无法在村镇形成个人综合影响力,这也导致干群关系的紧张。

为此,H 村党委、政府积极创建应对,以此克服上述利益表达机制的缺陷,主要的制度或方式是:一是规范选举程序。严格依据选举的法律法规和相关政策主持选举,规范选举流程,号召村民积极参与和行使权利,以此提高选举质量。二是着眼于提高村干部的综合影响力,规范干部的行为。

二、农村社会矛盾预防主体的构成

基于上述调查,我们发现农村社会矛盾预防主体呈现出政府强势主导与村民被动参与的格局。

(一)行政组织是农村社会矛盾预防的主要组织者

调查显示,农村社会矛盾预防的积极组织者主要是村党委、政府。从政策上,明确从事预防矛盾的主体是村党委、政府。根据 H 村预防矛盾的相关文件及办法,村党委、政府是维护当地社会稳定的责任主体,负责对村内实施的事项进行稳定风险评估及其他防范工作,并按照干部管理权限,对村内发生不稳定问题的单位和个人进行责任查究或向上级提出责任查究建议。可见,预防农村社会矛盾的发生成为村干部的重要职责和长期任务。他们不仅需要领会上级传达的维稳政策,负责制定当地的维稳计划,还是具体维稳策略的执行人,及时探查农村实际情况,全面且深入掌握苗头性问题,把问题化解在萌芽状态。

在实践中,建立基层组织,加强教育培训与发挥示范效应。在基层组织建设中,村党委、政府成立社会治安综合治理领导小组,工作内容涉及完善信息收集分析机制、突发性事件预警与应急机制、信访工作机制、领导责任制和调处矛盾机制。通过基层组织的建设,做到“早排查,早发现,早处理”,将各种影响农村社会稳定的因素消灭在萌芽状态。在教育培训上,为增强维稳与创稳的能力,提高增进农村社会和谐的本领,派送适量村干部到经济发达地区开展培训,同时举办农村党支部书记、村委会主任培训班,打牢构建和谐稳定农村社会的组织基础。在示范效应上,组织村干部到矛盾集中区与急难险滩区开展帮民富、解民忧活动,主动为群

众解难题、办实事、谋利益,充分发挥示范带头作用,接触群众与掌握群众的思想动态,高度重视排查群众最关心、最直接、最现实的利益问题,着力保障和改善民生,从源头上排除隐患。

(二)村民为农村社会矛盾预防的被动参与者

村民参与社会矛盾预防的主要形式体现在社会稳定风险评估或利益表达机制中。那么,村民在社会矛盾预防机制中的角色与作用,就可从社会稳定风险评估或利益表达机制中探寻。通过考察发现,村民的参与机制和村党委、政府之间的制度性分化非常低。也就是说,村民的作用都被来自村级政府的政治影响力塑造。因此,大部分的农村社会矛盾的预防工作都通过社会和政治手段应对,而只有少量进入了村民的视野,而其中只有更少的一部分是村民起了参与并发挥一定的影响。这就导致如下问题:一是民主选举工作进展艰难,导致选举程序不公正及选举结果不符合村民预期。二是民主决策未能发挥作用。村政府在决策上包办村庄的重大事务,其中一些村务决策是在基层政府的压力下做出的,造成损害全村或者部分村民利益,出现民主缺失的现象。三是村务民主管理制度和机制不健全,容易掩盖村中的一些矛盾,尤其是在村务公开实践中,一些敏感问题常常不敢公开,也得不到公开,导致单向决策、权力腐败和干群冲突等现象。四是村级民主监督作用未得到充分体现。村民民主监督形式往往是照章设立,没有真正发挥监督作用,形成了摆设。而且,村民参与村务民主监督都缺乏正向激励,难度较大。如果监督成本过高,而监督受益不高,这将难以保障参与者的热情及监督的可持续性。

三、农村社会矛盾预防主体制度的重塑

上述社会矛盾预防机制的梳理,从治理主体系统的角度考察,可以发现在 G 省 H 村,社会矛盾预防机制主要被当地政府主导,几乎所有与维稳有关的工作的职权配置在很大程度上受到行政级别的影响。农村社会矛盾的预防工作大都是村干部领导村民来实现的,村干部、村民的权力(权利)配置决定了农村社会矛盾预防机制的发展。前述的研究表明,G 省 H 村的社会矛盾预防的主体系统是层级分化的,基本是由自上而下的政治控制而非自下而上的监督所决定。这一特点并非 H 村所独有,对其他地区农村的调查研究,同样表明社会矛盾预防主体呈现出较强政治控制的色彩^[8-10]。

可以说,农村社会矛盾的预防主要是根据主体是否位处国家机关之内的身份来实施。换言之,社会矛盾如何预防以及治理主体如何组织,在很大程度上取决

于当地的行政体制。在这种体制下,治理主体可根据他们自身在系统中的身份来对不同的社会矛盾作出不同的反应,如果治理主体具有较强的政治控制权威,那么预防模式就具有高度政府导引化与强势性。

从事社会矛盾预防的主体生态系统极不利于社会矛盾预防机制的良性发展,对此有必要进行改进。在预防模式上,可建立政府与村民共治多元模式^[1]。强调村民在重大事项的参与能力与地位、弱化政府“一言堂”的单向政治控制色彩,共建协商创稳的预防体系。在具体制度上,一方面,完善社会稳定风险评估机制。比如重大事项中政府应强调村民的参与,密切村民的意见动态,及时反馈与吸收,实现从事社会矛盾预防的主体系统由政府一元治理到社会多元共治的转变。另一方面,改进利益表达渠道,建立“村民叙事”制度。比如村内成立“村民问答室”,明确叙事时间与场所,完善叙事规则及程序,规范叙事方式及办理原则,便利村民“诉苦有门”与“消气有道”的问题,从而真正减少社会矛盾,以避免爆发大规模的群体性事件,达到维护农村社会稳定的功能。

参考文献:

[1] 李腊生,詹爱霞.现代化进程中的社会稳定探析[J].江汉大学学报:社会科学版,2011,(5):5-9.

- [2] 胡锦涛.中国继续处在战略机遇期和矛盾凸显期[[EB/OL].(2010-1-1)[2013-4-30].<http://www.chinanews.com/gn/news/2010/01-01/2050420.shtml>.
- [3] 柯芳,张翠.城镇化背景下乡村治理面临的机遇和挑战[J].重庆理工大学学报:社会科学,2011,(10):73-77.
- [4] 陈锐.2012年群体性事件报告[EB/OL].(2013-1-6)[2013-5-2].<http://www.1think.com.cn/crisis/201301/2013010617706.shtml>.
- [5] 肖唐镖.社会稳定格局变迁的影响因素分析——以近30年来农村稳定为例[J].学习与探索,2010,(2):54-56.
- [6] 章舜钦.论构建我国社会矛盾预防机制[J].中州学刊,2012,(4):1-6.
- [7] 陈曦.积极稳妥地推行社会稳定风险评估工作[J].中国行政管理,2011,(8):121-124.
- [8] 于建嵘.利益、权威和秩序——对村民对抗基层政府的群体性事件的分析[J].中国农村观察,2000,(4):70-76.
- [9] 肖唐镖.从农民心态看农村政治稳定状况——一个分析框架及其应用[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2005,(5):10-17.
- [10] 王晓毅.冲突中的社会公正——当代中国农民的表达[EB/OL].(2005-11-27)[2013-05-06].<http://www.sachina.edu.cn/Htmldata/article/2005/11/649.html>.
- [11] 杨莉芸.新型农村治理结构的重塑[J].四川理工学院学报:社会科学版,2011,(6):1-4.

责任编辑:陈于后

An Empirical Study on the Subject System of Preventing Social Contradictions in the Rural —Taking H village in G province as an example

ZHU Xiaojing

(School of Economics and Management, Gansu Political and Law Institute, Lanzhou 30070, China)

Abstract: Through the empirical research on H village, the mechanism of preventing social contradictions in the rural mainly includes the ones of interest coordination, interest expression, and interest protection. The analysis on the subject of preventing the rural social contradictions shows that the village Party Committee and government are active participants, but the villagers are passive ones. Therefore, the mechanism of preventing the rural social contradictions is a model mainly led by the government. However, the model is very difficult to promote the benign development of the mechanism of preventing the rural social contradictions, and it is necessary to make improvements. The perfect mechanism of preventing the rural social contradictions in the future should expand the representatives of villagers' participation, create benefit expression channel, and establish multi-agent governing mode.

Key words: the rural social contradictions; mechanism of prevention; subject system; empirical research