

农村社会矛盾预防机制实证研究

——以H村为样本

朱晓静¹, 贺小军²

(1. 甘肃政法学院 经济管理学院, 甘肃 兰州 730070; 2. 甘肃政法学院 公安分院, 甘肃 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、利益表达与权益保障机制等三种类型。这些机制的运行取得了一定的成效,但问题也很显著。未来的建设方案可从建立社会矛盾预防机制的组织机构及完善利益协调机制、改进利益表达机制、强化利益保障机制与创设风险预警机制等方面入手。

[关键词] 农村社会矛盾;预防机制;实证研究

[中图分类号] C 912.82

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2013)06-0049-04

社会稳定与社会和谐取决于社会矛盾的预防与解决机制的完善程度。其中,社会矛盾预防机制是从源头上发现问题,具有防止矛盾的进一步累积、加剧与扩散的功能。因此,构筑社会矛盾预防机制对维护社会稳定直至创建和谐社会具有十分重要的现实意义。关于社会矛盾预防机制的研究,学界关注并不多见,大部分研究致力于社会矛盾(纠纷)的化解机制,^①或虽有研究,却主要集中于规范研究或价值判断,实证研究稀少,^②而对农村社会矛盾预防机制实证研究就更加罕见。有鉴于此,笔者特选取农村社会矛盾预防机制这一主题展开初步的探索,以求教于学界同仁。

“农村社会矛盾预防机制实证研究课题组”在G省H村进行了调研。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。课题组于2012年7月至8月间,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的访谈,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

机制的运行效果进行描述,进而揭示存在的问题,最后提出改革与完善农村社会矛盾预防机制的看法。

一、当前农村社会矛盾预防机制的构成与运行状况

社会矛盾预防机制需根据社会矛盾的类型展开相应的应对与实施。也就是说,不同的社会矛盾决定着不同的预防机制。通过调查,我们发现H村当前采用的社会矛盾预防机制主要包括利益协调机制、利益表达机制与权益保障机制等三种类型。

(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协调,使之调整恢复至最初利益和谐的状态,从而从源头上防范社会矛盾的发生。此种机制需要避免两种错误倾向:一是利益分配的均等化。均等化会压抑获利者的积极性,也会张扬穷人和懒汉的等、靠、要等不良个性,甚至刺激某些人在社会中采取不正当的竞争手段谋利。这既不利于受益者、勤快者,也不利于未获利者、懒惰者。二是利益分配的极端化。极端化会造成利益分配的差距继续扩大,也会增大利益未能获得者的心理失衡感而助长社会不稳定的因素。因此,利益协调机制需克服上

[收稿日期] 2013-04-20

[基金项目] 本文为甘肃政法学院科研资助双联项目“甘肃农村社会矛盾预防的实证研究”(2012XSL08)的阶段性成果。

[作者简介] 朱晓静(1980-),女,甘肃榆中人,甘肃政法学院经济管理学院副教授,主要从事农村社会学研究。

述两种错误倾向,达致既不是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或是对未能获利者的全盘补给,而是使得利益分配更趋科学与合理的目的。

在H村运行利益协调机制之前,随着农村经济建设的逐步推进,村民之间利益获取不平衡之现象较为突出,比如收入差距扩大及利益分配不合理。物质方面的不平衡亦引起利益获得较少的村民的心理失衡,对受歧视、受排斥、受压抑产生的逆反心理,往往容易失去理性而实施一些危害他人和社会的行为,成为纠纷甚至犯罪产生的主要引发因素。

对此,H村提出了一些改善利益不均衡的政策与方案。根据村民的经济状况及可能引发的收入多寡差异,H村提出以增加农民收入为目的的补贴政策,缓解村民之间收入差距造成的紧张关系。这些惠农政策主要包括生产资料的直接补贴与生产设施购置补给等,另外,对于相当贫困的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

权益保障机制是直接增加或赋予村民的某项新权益,或是增强已有某项权益的保护力度,最终实现村民权益的保障。从权益保障的对象来看,这主要包括两类:一是未获利者,即在社会竞争中处于天然弱势的人群,通过增加这些人群的某种权益,可增强他们对抗公权力与私权利的能力,防止遭受他人行为的不当侵害;二是合法既得利益者,即在社会竞争中通过自身努力已获得一定资源的人群,给予这些人群的权益保障,可防止遭受非法剥夺。权益保障机制主要采取两种方法实现:一种是政策调整,即直接提供社会福利性政策,改善村民现有的生活状态;另一种是法律调整,即通过法律赋权于村民,保护村民的某类合法权益。

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,而社会养老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,对于村民来说更是困难重重。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,教育水平尚有待提升。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,比如因夫妻感情关系破裂而引起的刑事案件。

根据上述存在的社会矛盾,H村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,派遣农村教师赴城市定期培训,实现城市教师与农村教师的良性互动。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重要的不稳定因素,H村遂成立农民工留守家属协会,定期组织留

① 相关论述参见左卫民:《中国基层纠纷解决研究——以S县为个案》,人民出版社2010年版;左卫民:《变革时代的纠纷解决——法学与社会学的初步考察》,北京大学出版社2007年版;范愉:《纠纷解决的理论与实践》,清华大学出版社2007年版;何兵:《现代社会的纠纷解决》,法律出版社2003年版,等等。

② 相关论述参见王家琳:《谈健全完善社会矛盾纠纷预防化解五项机制》,载《公安研究》2012年第6期;章舜钦:《论构建我国社会矛盾预防机制》,载《中州学刊》2012年第4期;刘会中:《论预防和化解社会矛盾的重要意义与途径》,载《湖南警察学院学报》2011年第3期,等等。

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之前与施行之后,利益相关主体向权力主体提出意愿与诉求的制度或方式。该机制的运行包括两个方面:一方面,在权力主体决策前,积极引导利益主体参与决策,为其提供表达意见的机会,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。利益表达机制需要避免两种危险作法:一是利益主体表达的非程序化。各利益主体在沟通、交涉等方面的非程序化,容易产生不稳定、不确定等问题,不仅难以减少已有的分歧,而且会使得利益群体之间产生新的矛盾。二是利益主体表达渠道的非有效性。当表达渠道的数量、种类和时间开放程度等方面梗阻时,容易压制利益主体正常的表达管道,甚至逼迫他们创造新的表达方式争取自身利益,这既不能解决已有不稳定的问题,反而可能引发新的不稳定。因此,利益表达机制的建立应克服上述两种危险的作法,保障利益表达机制的稳定、通畅、高效的运作。

通过调查发现,在未启动利益表达机制之前,H村的社会矛盾类型中,被调查者中的50%认为干群矛盾是较为突出的社会矛盾。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、知识与能力等方面不高,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村建立了克服上述矛盾形成的利益表达机制,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、社会矛盾预防机制的初步评析:成效与问题

基于笔者前述的实证调研,根据H村社会矛盾及其预防机制运行的情况,我们可作出若干初步的评析。

(一)成效

1.农村社会矛盾得以缓解或减少

整体而言,社会矛盾预防机制的运行,在一定程度上缓解或减少了农村社会矛盾。所谓缓解,是指社会矛盾在产生的破坏力量的烈度或势头上得以弱化,处于可调整的状态。所谓减少,是指社会矛盾在数量或类型上的降低,社会稳定得到长足维护。

其一,预防机制削弱了社会矛盾的破坏力量。一些社会矛盾一定时期内持续存在,并非能够完全消弭,在遇到适合其爆发的社会土壤,往往产生不可估量之危害后果。尽管以往“兵来将挡,水来土掩”的应急式化解机制能在一定程度上解决纠纷,但往往是事后的补缺机制,且耗费成本与代价较大,对造成的危害结果难以进行有效修复。而预防机制能在事前敏锐地察觉到矛盾相互之间的关联度与结合度,可事先采取预防举措削弱矛盾累积与激化而成为既有广度又有深度的影响农村社会稳定的破坏力量。

其二,预防机制降低了社会矛盾的发生率。由于有些社会矛盾影响之深、范围之广、爆发之突然、来势之迅猛,造成后果无法估量。另外,社会矛盾化解的难度与成本增大,而且对有些矛盾的应对显得力有不逮。在这种情况下,需要转变思路,在积极化解矛盾的同时,注意从源头上预防社会矛盾的发生。实践表明,社会问题的发展、变化趋势在某种程度上、一定范围内是可以被预测的。预防机制可发出预警资讯,从源头上消灭矛盾赖以发生的社会条件,从而达到减少甚至消弭矛盾的目的。

2.村民的幸福感得以提升

矛盾的形成主要取决于村民自身面临的经济、医疗、教育等内部问题。因此,村民的幸福感指标主要可从村民体验的经济、医疗、教育等方面测评。H村积极发展经济的同时,注重调节富农与贫农的收入差距,尤其是直接提供贫民一定的生活补给品与生产设施等,阻断可能引发心理失衡因素的形成。在社会保障方面,完善新合作医疗的覆盖范

围,推动“以城促乡”教育发展模式,帮扶留守群体的物质生活与精神生活,使得村民自身感到温暖与关怀。这些制度变化与村民亲历的主观感受表明,村民的幸福感在逐步得到提升。

(二)问题

当下H村构建的社会矛盾预防机制也有若干问题值得进一步探讨。在缓解或减少农村社会矛盾与达致提升村民幸福感效果的同时,也有一些问题值得研究,需要进一步解决。

1. 如何做到矛盾预防机制在明确的社会组织下运行

笔者通过实证调研发现,矛盾预防机制的运行存在一定的偶然性与非结构性。既没有稳定的社会组织主持与参与,也没有机制运行的制度化保障,这势必造成矛盾预防机制运行难以形成有组织、高效率的局面,进而也难以有效预防社会矛盾与维护社会稳定。如何做到矛盾预防机制在制度化保障的前提下有序与高效的运行,这值得思考如何解决。

2. 如何做到矛盾预防机制覆盖地全面性与实效化

由于特殊时期、民族地域等条件的影响,社会矛盾将呈现一定的动态性。矛盾预防机制的构建不仅需要思考常态纠纷,也要关注非常态纠纷。调研过程中,我们的感受是矛盾预防机制覆盖面窄,呈现单一化的特点,一些社会矛盾尤其是非常规性的矛盾并没有被预测与防范,造成矛盾预防效果不佳而徒增化解矛盾的成本。这需要思考改进之道,有必要在动态均衡的理念下,构筑多元化与实效化的预防机制,否则将导致预防机制变得僵化而使运行失灵或不均衡。

三、改进方案

针对上述问题,我们需要进一步思考与探索,提出相应的改进方案。具体而言,方案的设计可从建立社会矛盾预防机制的组织及完善既有社会矛盾预防机制入手。

(一)建设矛盾预防机制的社会组织

矛盾预防机制的社会组织建设薄弱,既无组织平台的搭建,也缺乏多元力量的参与。建议在H村,成立村干部与村民共同参与的社会矛盾预防协会,为村民搭建利益表达平台。该协会主要是在村委会的指导下,以村民自愿参与和民主商讨的形式运行。协会成员由每户村民推荐参会代表,组成社会矛盾预防协会的全体代表并行使对重大决策的决定权与表决权。协会下设理事机构,负责村民日

常反映的问题,对于重大事项的异议,可由每户参会代表收集与提出。社会矛盾预防协会的建立与运作,可及时消除矛盾隐患,从源头上防止村民上访的无序化与问题的放大化。

(二)完善利益协调机制

已有利益协调机制在预防常态纠纷(比如邻里矛盾,主要涉及村民之间因宅基地界址、道路通行、供排水、家畜饲养等引发的矛盾)的发生,缓解村民之间的紧张关系具有一定的成效,但诸如关涉村民重大利益的补偿机制运行就显得力不从心。比如,拆迁安置纠纷。各种项目建设需要征地拆迁,对失地农民的居住安置、生活补偿等问题,往往在拆迁补偿的标准与计划等方面容易产生较大分歧,最终因意见不统一而引发矛盾。新时期农村在积极发展经济的过程中,将面临诸多新生且多样的涉及村民利益的重大项目与重大决策,利益协调机制将会面临诸多考验。因此,在出台涉及村民重大利益分配的决策时,社会矛盾预防协会需经反复酝酿与认真讨论,谨慎检视各方意见而作出周全的决策。

(三)改进利益表达机制

利益表达机制除上述建立的社会矛盾预防协会这一平台之外,还需完善相关的程序与规则。建议针对矛盾的类型与可能产生的破坏级别设立不同的表达程序与规则。对常态纠纷而言,需要形成稳定的协商机制与预防策略,尤其是某些重点人员需要格外重视与应对,可通过建立信息登记制度。在非常态纠纷的预防上,尤其是拆迁、企业招商引资征地等重大项目与重大决策等关涉村民重大利益的非常态纠纷,需要召开社会矛盾协会的全体代表会议讨论,决定应征得多数代表的赞成方可通过。同时,对少数不同意代表的意见应记录在案并给出妥当解释。

(四)强化利益保障机制

H村的利益保障机制在医疗、教育与社会救助等方面做出一定的贡献,村民的生活质量有所提高。但是,需要注意的是,与城市相比,农村的各种利益保障机制仍显薄弱,尚缺公平合理。这势必加深村民对城乡居民二元化保障机制的扭曲心理与行为,对整个城乡和谐发展带来障碍。建议政府加大对农村地区、欠发达地区的财政投入,不断提高当地村民的基本医疗、教育与社会救助标准,缩小城乡居民保障机制之间的差距,逐步实现城乡居民一体化的公平合理保障机制。

(五)创设风险预警机制

(下转第68页)

