

基层权力治理的困境及社会管理机制创新

——以农村基层群体性事件为视角

方 文

(浙江科技学院 社会科学部,杭州 310023)

摘 要: 以农村基层群体性事件发生、演化的过程及特征为视角,剖析基层政府面对日益频发的农村群体性事件,大多奉行“不出事逻辑”(即遇事不讲原则的策略主义和有问题消极不作为的“捂盖子”之举)的体制性根源。提出应正确界定基层权力治理的边界,走出基层维稳的误区,树立政府行政和法律的权威,创新基层社会管理机制,从而使基层政府在预防和化解农村基层群体性事件中由被动性预防和应急性处置向主动性预防和制度化处置转变。

关键词: 基层权力治理;社会管理机制;群体性事件;体制性根源

中图分类号: D422.6;D631.43

文献标志码: A

文章编号: 1671-8798(2014)04-0270-05

Innovation of basic power management and social management mechanism from perspective of rural group events

FANG Wen

(Department of Social Sciences, Zhejiang University of Science and Technology, Hangzhou 310023, China)

Abstract: We analyze the system reasons from the perspective based on the procession and features of rural group events' occurrence and evolution that the grass-roots government is mostly adhere to "do not trouble principle", namely the strategy principle that failing to principles and negative nonfeasance "cover up the truth" when they face to the group events happened constantly in our rural. Definiting the grassroots power governance boundary correctly, Stepping out of the misunderstanding of the grass-roots maintaining stability, setting up the government administrative and legal authority, innovating the social management mechanism of grass-roots to change the grass-roots government from passive prevention and emergency disposal to active prevention and system management in the prevention and resolution of rural group incidents.

Key words: basic power management; social management mechanism; group events; system root

本研究所指的农村基层群体性事件主要限定为发生在农村,因涉农(农民、农村、农业)问题而引发的群体性事件。随着农村改革的深入和城市化、工业化的推进,加之受中国农村特定的社会环境、历史文化

收稿日期: 2014-06-01

作者简介: 方 文(1967—),女,浙江省诸暨人,副教授,硕士,主要从事三农问题研究。

传统和农民文化素质等因素影响,近年来因涉农问题而引发的群体性事件成为自20世纪90年代中期以来,因国有企业改制而导致的城市群体性事件之后中国基层出现的新的社会冲突现象。剖析农村群体性事件发生的原因、演化的过程和特征及其预防和化解机制的建构等也成为相关学术领域研究的重点和热点问题。而已有的对此问题研究的基本逻辑,大多将农村群体性事件发生的原因建立在以农民的诉求合理性为前提,进而来探讨基层政府应对农村群体性事件所应该采取的基本对策。但是,在现实中,面对日益频发的农村基层群体性事件,作为处在政府治理最末端的乡镇基层政府,在应对和处置此类事件中,往往陷入要么是一味地丧失原则和突破底线来满足农民的诉求,从而挑战政府和法律的权威并形成强烈的示范效应,要么是消极不作为的拖延和“捂盖子”之举,从而将矛盾积累到一定程度最终演变为民众与政府的激烈冲突的两难困境中。为此,如何从现有的基层政府权力治理的体制根源,探索提高基层政府预防和处置农村群体性事件能力、创新社会管理机制的基本对策,成为对此问题研究的新视角。

1 问题的提出

近年来,各地农村基层频发的群体性事件已经成为影响中国农村社会和谐稳定的主要因素,也成为基层权力治理中面临的严峻问题。剖析农村群体性事件发生的原因、演化的特征及其预防和化解机制的建构等,也成为社会学和管理学等相关学术领域研究的重点和热点。虽然学者们对此问题研究的视角和切入点不同,但其研究的重点和内容不外乎以下几个方面:一是关于农村群体性事件多发频发的原因,大多将其置于中国目前正处在社会转型期的宏观背景下来考量和分析。大多研究认为,社会转型导致利益分化和阶层分化,围绕着各阶层的利益博弈而导致的各类社会矛盾日益凸显。这种社会矛盾在农村的表现和反映,既有经济领域的又有政治领域和社会领域的,其中经济利益的矛盾成为引发农村群体性事件的主要诱因。突出地表现在因收入分配不公而引起的收入贫富差距拉大,因市场经济体制的推行而引起的农村社会弱势群体对弱势群体利益的侵害,因农村土地承包、征地拆迁补偿问题等而引发的损害农民利益的事件,等等。政治领域的矛盾主要集中在对农村村民自治选举的民主程序和村务公开等民主管理方面的矛盾,以及基层干部贪污腐败,基层政府行政不作为,农民利益诉求表达渠道和机制不畅、司法救助渠道不畅和司法不公而引发的矛盾。社会领域的矛盾主要表现在因城乡二元体制的历史遗留而造成的农村社会公共产品供给不足和社会保障机制的缺失,以及因工业化、城镇化对农村生态环境污染等问题而引发的矛盾。二是关于群体性事件的影响方面的研究。认为既有消极方面的影响也有积极方面的作用。群体性事件作为一种矛盾冲突的表现形式和利益诉求的表达方式,由于其非正规性和制度外的非可预见性,必然会给社会带来各种负面和消极的影响,特别是一些地方发生的打砸抢烧和冲击相关政府机关,以及与当地警力的武力对抗等,不仅严重破坏了社会正常的生产生活秩序,也造成了相应的财产损失,甚至危及到人们的生命安全。从其正面作用来看,大多数研究者认为,任何矛盾的爆发总有一个从量变到质变的积累和转变过程。中国当前频发的群体性事件,既是民众政治权利觉醒和公民意识成长的具体体现,在某种意义上,它也是调节社会安全的“安全阀”。通过这些事件,广大农民群众的社会压力和不满情绪得到及时的宣泄,也有助于暴露中国共产党和政府在工作中的问题,以促进农村地区的各项改革。三是关于预防和化解群体性事件的对策研究。从培育并加强地方政府的应急管理能力、加强基层组织党风廉政建设和民主法制建设、积极发展农村经济、切实维护农民利益、完善社会组织、畅通农民利益诉求的渠道和机制等方面提出了相关的对策和措施。

从已有研究的基本逻辑不难看出,其基本的理论前提和研究立足点,大多是将农村群体性事件发生的原因建立在以农民的诉求合理性为前提,进而来探讨基层政府应对农村群体性事件所应该采取的基本对策,而没有站在基层政府的角度来剖析其在对待和处置群体性事件中之所以大多奉行“不出事逻辑”,即遇事不讲原则的策略主义和有问题消极不作为的“捂盖子”之举的体制性根源。从近几年各地农村群体性事件发生演化的过程及其特征和最终得以平息的结果来看,有2个现象是值得注意的:第一,要么是基层政府遇事不讲原则的策略主义,从而滋生出种种丧失原则底线的权宜性治理策略,突出地表现在对待农村征地拆迁中的“钉子户”和“上访专业户”等。要么是有问题消极不作为的“捂盖子”之举,从而使矛盾积聚到一定时候必然冲破“盖子”而“喷发爆裂”,并以政府的最终妥协而告终,典型的例子就是近年来

发生在各地农村的因环境问题而引发的群体性事件,因事先相关的信息不公开及群众对项目专业认知的缺乏而导致的对环境风险评价的误解。这些环境性群体性事件,最后大多在地方政府紧急叫停项目后归于平静。而如此造成的结果正如专家所言,出现“三输”的局面:地方经济失去合法、合规的项目,审批机构的公信力遭遇挑战,公众的抗争也并未争得更优的环保效果^[1]。第二,目前中国频繁发生的群体性突发事件,冲突矛头大都指向政府。而许多情况下,事件的起因分明与政府没关系或没有直接关系,例如,一些私营企业解雇工人而引发的劳资矛盾;还有,参与非法集资上当、炒股赔钱等,多为个人不慎,理应责任自负,却统统找政府闹。而地方政府出于维稳和越级信访一票否决制及官员升迁的考虑,大多奉行“不出事逻辑”,尽可能甚至无原则地满足农民的要求,以至于形成了农民“大闹大解决”“小闹小解决”“不闹晚解决或不解决”的行为处事逻辑,个别民众之所以敢于在群体性事件中“打砸抢烧”,也是抱着“法不责众”的心理。而这种过激的利益表达方式和迅捷的诉求满足效应必将产生强烈的示范效应,长此以往,必将导致乡村基层治理进一步陷入困境,农村社会更加失序。

因此,如何树立和强化基层政府的行政权威,走出基层维稳的误区,使得乡村治理回到正轨上来,不仅是使基层政府在预防和化解农村群体性事件中由被动性预防和应急性处置向主动性预防和制度化处置转变的需要,也是转变政府职能、建设服务型政府目标的实质所在。

2 农村群体性事件发生、演化过程和特征及其与基层政府权力边界的冲突

2.1 农村群体性事件发生、演化过程和特征

2.1.1 利益诉求的正当性和非合理性交织在一起

农村群体性事件作为农民表达自己意愿和维护自己权益的一种表达方式,从事件的起因来看,往往是农民出于维护自己正当权益的需要,而随着事态的演化,又往往会使这种利益的诉求超出正当和合理的范围甚至漫天要价和“搭便车”。

2.1.2 利益表达方式的非理性和行为的过激性

在农村群体性事件的发生演化过程中,受农村特定的熟人和半熟人社会环境及农民自身文化素质、法制意识等方面的影响,往往在短时间内聚集大量的人群,采取阻断交通、围攻政府机关、哄抢重点工程物资、砸毁公共财物等非理性和过激的行为表达方式,从而给社会管理和正常的社会秩序及人民生命财产安全带来严重影响。

2.1.3 诉求对象的针对性和局势发展的不可控性

尽管农村群体性事件的发生在很多情况下并不直接都是由政府的行为造成的,但是,随着事态的发展,最终都会将诉求的对象直接针对政府。由于群体性事件的突发性明显,传播和升级的速度迅捷,往往给政府处理事件带来一定的难度。为防止事态的进一步扩大,基层政府大多会调用警力,而这又会导致事态的发展更为复杂而不可控。政府的最终妥协也就成为平息事态的权宜之计和无奈选择。

2.2 现行行政权力治理结构及其对群体性事件处置的影响

伴随着 30 多年的经济增长和市场化改革,却始终保持着中国政府在政治上的权威治理体制,成为中国政府行政治理的独特现象。但在中国权威治理体制保持稳定的同时,全国各地频繁发生的群体性事件引发民众与地方政府的严重冲突,并造成一定的财产损失和人员伤亡,也给社会的和谐稳定带来了严重的影响。那么,为什么频繁发生的群体性事件与中国权威治理体制的长期稳定能够同时并存?为此,曹正汉^[2]指出“中国治理体制的特征是中央政府通过直接治官来达到间接治民的目的,形成上下分治的治理体制”。他通过“分散烧锅炉”这个形象的比喻来论证这种治理体制具有“分散执政风险”和“自发调节集权程度”2 个机制,从而降低中央政府的执政风险,确保政权稳定。在这种治理体制下,中央政府通过掌握“治官权”,即选拔、监督和奖惩官员的权力,将实际管治地方民众的权力即“治民权”交给地方官执掌。在中国现有的行政治理体制下,“治官权”主要由中央政府和省级政府所执掌,其中中央政府掌握着最重要的治官权。“治民权”主要由县(区)级政府和乡镇政府行使。这种治理体制使政府能够在“既要尽可能实现政府的目标(比喻为要把水烧开),又要考虑到民众的接受程度和承受能力(比喻为不把锅炉烧爆了)”的两难局面中,通过选择不直接由自己来烧“大锅炉”,而是选择将其分成数以千计的“小锅炉”,即

县(市、区)、乡镇等行政区,然后选拔和监督地方官来烧各自的“小锅炉”,从而有利于分散中央政府执政的风险。同时,利用“分散烧锅炉”所具有的自我纠错机制而使得整个政府系统能够自发地调节集权程度。因为“任何集权体制要实现长治久安,都需要解决一个基本问题:把多少资源、多大权利集中在政府手里,给民众留下多少自由支配的资源、多大自由活动的空间”。而对于一个人口众多、幅员广阔的发展中大国来说,这种集权程度的安全边界对中央政府来说是不可能事先精确地知道的,而需要在与民众的不断谈判、冲突和妥协后,才能确定下来,并随着各种因素的变化而作动态的调整。因此,各地频繁发生的群体性事件在某种意义上说是起到了自动“试错”的作用。只要这种发生在一定区域内而没有在其他地区产生连锁反应,并且事件的发生主要是针对地方政府和地方官员而不是针对中央政府的,那么,中央政府就可以通过撤换地方官或者调整相关的政策来保持政权的稳定。综观中国目前各地发生的农村群体性事件,尽管原因多种多样,但从根本上说,也是各种资源在政府与民众之间的分配及政府所制定的关于资源在不同社会成员之间分配的相关制度和体制而引发的。他们并不以推翻政府为目的,而是针对地方政府的具体行政行为和个别地方官员的行政作风。因而,也大多将群体性事件的性质定性为人民内部矛盾。这也就解释了每一次群体性事件的爆发到最终的解决,上级政府要么就是撤换或惩罚相关的基层政府官员(烧“小锅炉”的人),要么就是通过调整自己的集权程度,即修改或出台相关的法律和政策以保障和满足民众的正当诉求。

那么,在现行的行政治理体制下,基层政府(主要指乡镇政府)作为处在行使具体的“治民权”与掌握“治官权”的上级政府之间的中间环节,其权力治理的边界究竟是什么?一方面,在现行的权威治理体制下,中央政府与地方政府的分权(主要是行政权或称事权和财政权或称财权)在一定时期内是限定的,而且,一般情况下这种权力的边界是不可以突破的。那么,基层政府要力求扩大自己的利益边界,在向上的边界存在刚性的情况下,其必然会通过挤压和侵占民众的利益。而这种利益的争夺一旦突破一定的限度(取决于民众采取集体行动的能力)就必然演变为群体性事件。例如,在农村的征地拆迁补偿和因环境问题而引发的农村群体性事件中,基层政府总是希望尽可能地降低补偿标准和安置条件,而民众总是力求得到较高的补偿标准和安置条件;在促进地方经济增长和保持良好的生态环境的选择中,地方官员出于政绩的考虑,总是想通过招商引资获得GDP的增长,而民众则会更多地考虑环境资源等对其生活的影响。因此,如何科学地认识转型期农村群体性事件的性质和发生演化的特征,正确界定基层权力治理的边界和角色定位,从中找出基层政府的权力行使模式与群体性事件的内在联系,才是提高预防和解决群体性事件能力的根本所在。

3 完善社会转型期乡村基层政权运作机制,重构基层权力治理秩序

3.1 改善基层政府的行政治理环境,重塑政府行政的权威

综观近年来各地农村频发的群体性事件,在探求引起事件原因的过程中不得不承认的一个基本事实是,因社会转型而引致的各种矛盾以较为激烈冲突的形式表现出来,而且大多把基层政府作为诉求的对象固然有基层政府方面具体行为的原因,但是,更要寻找的是导致基层政府这种行为的体制机制原因。中国两千多年漫长的封建社会历史,使得乡村社会成为中国最显著的社会结构,也是洞察中国社会变革的一个重要窗口。在走过了30余年改革开放之途的今天,在乡村面貌发生巨大变迁的同时,基层乡村治理环境也发生了很大的变化,特别是在农村税费改革和村民自治后,基层政府与农民之间的利益链条日益松懈,对农民的行政控制权力日益弱化。加之农村和农民特定的社会环境和文化素质、法制意识,在面对剧烈变革以稳定压倒一切的基层治理目标下,使基层政权陷入治理能力弱化与承担无限维稳压力的夹缝之中,从而滋生出种种丧失原则底线的权宜性治理策略^[3]。基层政府遇事不讲原则的策略主义和有问题消极不作为的“捂盖子”之举的“不出事逻辑”,导致的直接后果就是滋生出越来越多的乡村“混混”,并日渐成为村中主导,甚至有些地方的“上访专业户”和“钉子户”成为要挟政府拿原则做交易的基本力量而受到村民的“拥戴”。为此,必须改善基层政府的行政治理环境,要改变维稳的考评标准,不能简单地以群体性事件的发生作为对地方政府官员问责的依据,而要客观分析引起事件的原因及地方政府在处置事件中的具体行为和责任。重塑政府行政的权威,建立健全非正常上访终结机制,使乡村权力治理回归正常的轨道。

3.2 规范政府的自身行为,转变政府行政的理念

美国政治学家亨廷顿^[4]认为,发展中国家公民政治参与的要求会随着利益的分化而增长,如果其政治体系无法给个人或团体的政治参与提供渠道,个人和社会群体的政治行为就有可能冲破社会秩序,给社会带来不稳定。随着中国农村各项改革的深入,因社会转型而导致的利益分化使民众政治参与的意识 and 愿望也日益增强。基层群体性事件之所以大多将矛头直接针对政府,也是民众对政府的具体行政行为不满情绪长期积聚的一种集中宣泄。《后汉书》曰:“治乱之要,其本在吏”。基层政府必须转变行政管理的理念,规范政府的自身行为,杜绝和预防各种腐败和暗箱操作,做到依法行政,阳光决策,真正成为老百姓信得过的服务型政府。只有政府自身的行为是规范的,才能在群体性事件的处理中不至于因“授人以柄”而要么奉行不讲原则和丧失底线的策略主义,并进而演变成“会哭的孩子多给奶”的强烈示范效应,要么一味地以强力压制甚至不惜动用警力,从而导致冲突升级和局面失控。

3.3 创新社会管理机制,畅通民众的利益诉求渠道

任何矛盾的集中爆发总有一个从量变到质变的积累和演变过程。由于农村特定的社会环境,缺少像城市社区及职工单位那样的正规组织和利益诉求渠道,农民往往将乡镇基层政府看作是他们利益诉求的权威的政府渠道。为此,要求乡镇基层政府必须创新社会管理的方式,通过经常性地深入农村基层进行矛盾排查,民意调查,倾听来自农民的各种意见,畅通民众的利益诉求渠道,避免“小事拖大,大事拖炸”,力求把矛盾和问题抑制和解决在萌芽状态。要切实维护司法的公正性和独立性。因利益受损,民众在维权过程中,以集体上访、集会、阻塞交通、围堵党政机关、静坐请愿、聚众闹事等形式而不诉诸法律的重要原因之一,是中国现有的司法体制过于依附党政体制而缺乏应有的独立性。民众在“权大于法”与“法大于权”的比较中,对以司法救济的方式产生怀疑,而对通过政治救济的途径表示信赖。因此,必须建成相对独立与公正的司法体制,真正在体制上确保法律的权威^[5]。积极培育各种民间中介组织,调动和发挥社会力量的积极作用。利用行业协会、信息服务机构等为农民提供相关的信息和服务,利用街道、村委会等组织,通过民主恳谈、公平协商、因势利导的思想政治工作等方式纾解民众对政府的不满,构建农村地区多元化的公共危机战略,以润物细无声的方式来化解各种矛盾。

3.4 重视媒体舆论引导,完善应急处置机制

随着现代网络和通信技术的发展,在基层群体性事件中,借用网络、手机等渠道散布和传播各种妄加猜测、肆意夸大渲染事情真相的行为,往往对民众的情绪和事件的演化带来重要的影响。为此,当危机发生后,政府首先应该关注的是权威声音的控制与引导作用。权威声音的快慢直接制约谣言传播量、传播速度及持续时间^[6]。由于群体性事件的发生具有突发性和事态扩大的迅捷性,为此,基层政府应该制定和完善各种危机预警和应急处置机制,由事后的被动性应对转变为事前的主动性预防。

4 结 语

农村群体性事件的频发多发是社会转型期各种矛盾在农村的集中体现和宣泄,基层政府作为应对和处置农村群体性事件最直接的政府组织,如何科学地认识转型期农村群体性事件的性质和发生演化的过程及其特征,正确界定基层权力治理的边界和角色定位,从中找出基层政府的权力行使模式与群体性事件的内在联系,才是提高预防和解决群体性事件能力的根本所在。

参考文献:

- [1] 冯洁,汪韬.“开窗”:求解环境群体性事件[N/OL]. (2012-11-29)[2013-03-26]. <http://www.infzm.com/content/83316>.
- [2] 曹正汉. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究, 2011, 25(1): 1-40, 243.
- [3] 贺雪峰,刘岳. 基层治理中的“不出事逻辑”[J]. 学术研究, 2010(6): 32-37.
- [4] 亨廷顿·塞缪尔. 变革社会中的政治秩序[M]. 李盛平,杨玉生,译. 北京:华夏出版社,1988.
- [5] 汪为进. 试论现阶段我国群体性事件的原因及其预防[J]. 重庆科技学院学报:社会科学版, 2008(2): 11, 22.
- [6] 汤涛,李享. 警惕群体性事件中的谣言危机[J]. 社会观察, 2009(10): 35.