

当前维稳工作的误区及多边解决机制

解冰¹, 任生德²

(1. 武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072; 2. 中共中央纪律检查委员会, 北京 100035)

摘要 当前维稳工作的重点是预防和化解社会冲突事件。阐述了由于对当前社会结构性紧张缺乏充分认识, 许多本该用来化解社会冲突的手段发生偏移, 一些部门或地区的维稳工作不仅没有有效解除矛盾, 反而加剧了社会结构性紧张。在分析结构性紧张根源基础上, 进一步探讨维稳的要义, 即维护制度公平; 提出了从社会利益结构的调整、具体利益受损者的利益补偿、制度性手段的强化、政策制度的民意考量 4 个方面着手的多边解决机制。

关键词 结构性紧张; 维稳; 社会冲突; 解决机制; 社会变迁

中图分类号: D 920.0 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2012)06-0001-05

近年来, 我国群体性事件屡有出现, 而维稳工作一直是近年来各级政府的工作重点之一。胡锦涛总书记自 2011 年初以来多次在不同场合强调指出, 要加强和创新社会管理, 最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素, 解决影响社会和谐稳定的突出问题。这要求我们对社会现状有准确的把握, 从根本上创造性地解决当前社会冲突事件。本文旨在深入分析我国社会目前存在的结构性紧张, 探究维稳的要义所在, 进而提出社会冲突的多边解决机制, 以推动社会和谐发展。

一、我国社会存在着结构性紧张

当前维稳工作的重点是预防和化解社会冲突事件。所谓社会冲突, 是指不同的群体因行动方向、目标不一致导致群体之间形成力量对抗的社会互动形式。社会冲突事件则是因这种对抗引发的较大规模的社会事件。当前中国正处于“经济体制深刻变革, 社会结构深刻变动, 利益格局深刻调整, 思想观念深刻变化”的整体社会变迁阶段, 极易引发不同社会阶层之间以利益博弈为核心的各种社会矛盾。这种以利益为核心的博弈造成了社会层面大规模的裂变与聚合, 资本和权力的结合反过来加重了利益的分化, 形成了以社会阶层日益固化为标志的僵持局面。而在法治环境亟待改善的现状下, 社会公众利益一旦受损, “集体行动”这一带有明显政治色彩的维权手段就常常成为了符合逻辑的选择。

对近年来社会冲突事件的个案逐一研究发现,

每当一些针对极少数特定对象的利益博弈发生时, 都会爆发相应的社会冲突, 而且速度之快、规模之大都超出了博弈事件本身。这说明冲突事件的发生除了特定对象根本上的利益博弈之外, 社会还存在结构性的紧张状态, 一旦博弈事件成为导火索被人为点燃, 这种结构性紧张会迅速产生群体效应, 并很快在利益博弈这一目标主导下转化为大众泄愤手段上的选择。

经济学与社会学一致认为, 超过限度的收入差距扩大, 是社会冲突的重要来源^[1-2]。由于受过去实行的重工轻农、重城市轻农村的发展战略, 长期实行城乡分割、城乡分离的管理体制等影响, 中国城乡差距扩大。尽管最近 10 余年来, 中央政府通过政策修正做出了诸多努力, 但缩小差距的效果短期内并不十分显著。

经济“收入差距论”虽然正确地指出了收入不平衡可能导致社会不满, 但是它并不能解释, 最低收入者(比如农民)群体为何往往并不是参与社会冲突事件的当事人之一。这一点意味着, 收入差别化的两端, 并不一定是社会冲突事件的当事人, 维稳工作需要研究社会冲突事件更深层次的逻辑关系。

通过对收入差距与冲突的关系研究发现, 收入的再分配公平程度, 是产生社会冲突的决定性因素。收入差距很大, 并不一定不公平, 因为劳动力的初始差异决定了收入的初始差异, 而且以往社会可以通过计划经济的再分配权力“平衡”社会不同人群需求(城乡收入再分配是通过单位货币的购买力差异来

部分实现)。但是,如今再分配权力必须经过市场来实现,这种新的再分配机制激励了竞争,起点差异会因为收入再生产的速度差异结果更有利于强者,收入不平等开始增长,因而在不同程度的获益者之间形成对立,从而引发社会群体间的不满,间歇性的权利抗争开始出现^[3]。当腐败成为社会分配不公的“帮凶”甚至是导致群体利益受损的主要根源之一时,社会不公问题(而不是收入差距问题)会深深触动人们的神经,社会不满会迅速蔓延并开始固化为敌视情绪。这是社会结构性紧张的宏观层面。

在中国经济发展已经解决温饱问题之后,社会成员的“个人欲望”已经从只关心物质收益和货币收入,转向了包括对健康、声望、官能快乐以及其他非物质商品的追求。这些都构成了他们对未来生活和社会地位的预期等“价值目标”。这些“价值目标”并非个人天生的,而是来源于社会主流文化对社会个体的塑造和灌输,它给社会成员提供稳定感和行动目标,他们根据这些目标确定方向、投入精力以期实现目的。与此同时,社会在通过社会文化确立价值目标的同时,还规制了达成目标的制度性手段。市场化的再分配机制导致了某些阶层的收入再生产速度减缓,造成收入流动性降低。而收入流动性降低不仅导致竞争的起点降低(通常体现在受教育公平程度),而且扰乱了他们对“价值目标”的稳定预期(例如接受高等教育但进入社会后他们不得不成为普通劳动者乃至失业),同时进一步削弱了他们实现目标的个人能力(例如高房价对收入的掠夺),即社会自身结构限制了某些阶层通过既定制度达成目标的能力和手段^[4]。这种因为非个人因素且无法经个人努力改变而造成的困境会产生 2 个后果:一方面,群体性的不满积累并将目标指向社会不公;另一方面,部分人要想达成目标,就只能通过制度性手段以外的非法手段即犯罪来实现。这是社会存在着的微观(个体自身)“目标—手段”结构性紧张。

宏观层面的社会结构性紧张是世界转型期社会特有的现象,属于非特定对象之间的模糊性紧张。社会成员个体的“目标—手段”结构性紧张是社会快速发展的产物,在世界范围内普遍存在。社会冲突事件就是在某一具体事件发生利益冲突时这两种结构性紧张交叉参与的一个复杂冲突体系。这是社会冲突事件的普遍性,也是人类社会转型期所面临的共同挑战^[5]。

转型期的社会冲突是社会发展内在的一部分,甚至是社会正常自我修复的需要。因而无需恐惧,

只需要认真分析根源并通过有效政策理性来进行社会管理创新即可消解矛盾,实现社会平稳过渡和和谐。遗憾的是,一些地方政府对这种结构性紧张缺乏充分认识,致使许多本该用来化解社会冲突的手段发生偏移,加剧了社会结构性紧张,使得原本可以解决的利益纠纷沿着“冲突源——导致主体利益受损——主体挫折感产生(主体心理不满意感产生)——否定性言语产生(牢骚、怪话、气话)——否定性行为产生(对其他个体、群体或政府的反抗)”的发展逻辑一步一步滑向深渊,最终导致事态升级并爆发冲突,矛头指向了政府。

值得高度警惕的是借助于新兴媒体的兴起,一个掺杂了富人、中产阶级、穷人,高学历和低学历等不同阶层、不同利益甚至对立面的社会群体的新型社会正在形成,这是一个基于寻找“生活意义”的庞大无比的虚拟社会。在这里,他们并不认识,但可以讨论任何社会、经济和政治问题,塑造着各种新的共识,对社会事件扮演着“拟态执政”角色。当然,这不仅仅是虚拟,他们一直在寻找着、制造着各种由“拟态执政”变成现实冲突的机会,当某一冲突事件一触即发,他们就会把“共识”(包括对政府的不满)转化为行动,立刻变成非常有效的组织,释放出巨大的政治能量。实际上,在我国多起社会冲突事件中可以看到他们的身影。这说明维稳机制和社会管理需要新的思维和方式。

二、维稳的要义是维护制度公平

社会转型是一个利益分化整合过程,在这一过程中,必然出现部分群体的利益会受到损害的情况,利益博弈在所难免。但正如分析可知,利益博弈成为社会变迁过程中社会矛盾的一个显影,是我国转型期社会正常自我修复的内在需求,无需恐惧,只需要认真分析根源并通过有效政策实施即可解决。

通过调查得知,在所发生的社会冲突事件中,作为社会冲突事件中的利益博弈双方,首要目标是利益的补偿与诉求的解决,即解决问题,获得期望中的“利益值”。无论是既得利益者还是利益受损者都不愿意用极端的方式去解决问题。这时候仅只需要基层政府通过制度性手段——监督双方在法律框架内解决即可,换言之,维护制度公平就是维稳的最佳方式。

但现实中却很难做到,主要在于基层政府的维稳“目标”和“手段”上都出现了偏差。

维稳“目标”偏差主要表现在 3 个方面:首先,中

央将维稳作为政治目标,考虑的是稳定第一(和谐的要义也是稳定),但地方政府更多的是以推动地方经济发展为主要目标,考虑的是发展第一(因为这样既可以造福当地,又可以获取政治升迁的资本),这种目标差异造成地方领导对维稳的重视程度不够,或者说对社会冲突事件的认知不够、政策准备不足。其次,基层政府的职能原本是提供公共产品、公共服务,但在经济发展的动力驱使下,某些基层政府变为GDP服务,为“资本服务”,即使在利益受损群体在需要体制化途径维护其权益的时候(例如招商引资来的企业对群众利益造成环境污染侵害),往往会漠视群众利益,甚至沦为既得利益者的保护工具,使政府“实现社会公平正义”的功能难以发挥,导致其“安全阀”功能丧失效用。再次,许多冲突事件表明,基层政府在社会冲突事件中存在着自身在博弈中的利益介入,例如土地拆迁等,因此,当利益博弈发生时,本应维护弱势群体利益的基层政府同既得利益者形成了利益共同体,“权力”与“资本”的结合进一步削弱了利益受损者在体制内解决问题的能力,其结果是,利益受损方发现在原本代表着公平、正义的制度性手段面前,自己的利益根本无法保障,迫使他们选择制度化以外的手段,使得原本可以妥善解决的利益纠纷因“相对剥夺感”引起群体效应最后转化为重大的社会冲突事件。

维稳手段上,偏离了制度化手段解决的轨道。一方面,从事件一开始,一些基层政府就没有考虑制度内解决。这主要出于上述分析的经济发展甚至利益介入的目标需要。另一方面,事态发展失控迫使基层政府制度外解决。通过对社会冲突事件的过程分析可知,当最初的制度化手段无法实现其目标时,利益受损方就会通过非制度化的手段,变公力救济为自力救济,通过频繁的集体上访、集体静坐、集体游行等显示群体性力量的示威形式表达自己解决问题的强烈愿望,向地方政府施加压力。之所以会选择这种违法手段,就是利用当前稳定压倒一切的政治背景,通过制造社会冲突事件造成政府维稳压力,结果是,无论其利益需求是否合法合理,地方政府迫于政治压力,宁愿“花钱买稳定”,选择制度外的办法去化解冲突。

由于目标和手段的偏移,目前的维稳模式弊病正在凸显。一方面,从处理的结果来看,这种模式表现出低效率乃至负效率(坐等事态扩大,政府权威流失,等于加剧了结构性紧张),而且由于治标不治本,问题表面上平息,但形成的积怨并没有消除,有可能

会再次爆发;另一方面,不依照法律法规等制度性手段解决问题,在利益诉求合法合理的情况下,这种解决途径或许有一定的可取之处,而一旦利益诉求不合理甚至不合法,那么这种解决方法将会因为其示范效应而被某些群体或个人利用,形成一种恶性的循环。而这种办法已经被越来越多的群体作为有力武器而广泛使用,已成为社会冲突事件的顽疾。

广东陆丰“乌坎事件”的处理方式则恰好证明了,维稳的重点和核心是维护制度公平。

2011年9月,广东陆丰乌坎村村民因土地问题与政府发生矛盾,9月22日,乌坎村有三四千人围攻陆丰市政府大楼与派出所,不久获政府答复,但问题没有实质解决。乌坎村之后再爆发多次示威,警民发生激烈打斗,之后粤东其他一些村落也出现示威,乌坎村村民自12月9日起每天在村内天后宫戏台前集会示威,并在游行时与警方爆发冲突,成为近年来国内群体事件极为罕见的一例。

但广东省并没有一味地“花钱买稳定”,而是通过制度化手段将事件解决,很好地发挥了制度充当缓冲社会冲突、解决社会矛盾的“安全阀”作用。根据工作组的调查,乌坎村民的诉求有2个:一是土地问题,乌坎村13000多人,7个自然村,78个姓,乌坎村有600hm²土地,现在卖了446.66hm²了,剩下153.33hm²多一点,既没把村民变成市民,又没解决城市的低保,一万多村民的吃饭都成了问题;二是村民反映村务不公开,村干部贪污受贿,卖地不跟他们商量。前者反映的是基本利益(吃饭),后者要求落实自己的制度权利(知情权、参与权、表达权和监督权)。工作组最后确认村民权利诉求合理合法,并通过选举产生该村新的领导班子,矛盾最终得到圆满解决^[6]。

两个简单得不能再简单的问题,最后衍变成冲突事件,一个最为根本的因素就是乌坎基层政府施政目标和维稳手段都出现了失误。而村民们的朴实话语,恰恰反映出维护制度公平的重要性:“在共产党的领导下,种地不交税还有补贴,上学不交钱,我们不反共产党,共产党很好!我们就反对村里卖地不告诉我们。”

社会转型期的社会治理理性选择是“政治——经济——社会”的发展逻辑。在这里,“政治”代表的是一种社会资本“存量”,即稳定,而“经济”则是需求“增量”即发展,只有在保证“存量”的基础上,发展好“增量”,才能促进社会发展。社会冲突事件不论其冲突源是治安事件,还是经济事件,还是“乌坎”型的

民主事件,最终都因为以集体行动的形式表现出来而转化为社会公众同基层政府的冲突,但最终的处理都必须回归到维护制度公平这一轨道上来。

三、社会冲突的多边解决机制

当前,社会冲突事件的化解途径应从以下 4 个方面入手:其一,从维稳的思维角度和社会利益结构调整入手,从根本上化解冲突的结构根源;其二,从具体的社会冲突事件入手,从个案角度提出利益受损补偿这一工具化途径;其三,从制度性手段入手,强化化解冲突的制度性手段如法律的应有作用;其四,要将民意作为制度制定的考量因素^[7]。

1. 调整社会利益结构

当前,社会中低层的社会公众由于物质资本、知识资本、社会资本的匮乏,通过制度性手段获取成功、完成社会阶层跨越的机会越来越小,迫使部分成员选择非法途径,而大多数社会成员在继续选择合法手段的时候会产生一种“相对剥夺感”,这种被社会抛弃的感觉一旦弥漫到一定程度将会被放大从而产生巨大的负面社会效应。即在宏观的“社会结构紧张”中,社会公众对自身在社会结构中的地位和获得成功的机会产生不满,很容易参与到社会冲突事件中^[7]。

因此,国家一方面需要通过社会制度的完善、利益结构的调整来保障社会中低层公众的利益,提高其待遇,增加其向上层社会阶层流动的通道和机会,使其有信心通过勤奋获取成功;另一方面需要通过合理的二次分配,缩小贫富差距,并避免因权力与资本的勾结而使原本应当维护社会全体利益的基层政权同既得利益者形成坚实的利益共同体^[7]。

2. 妥善补偿具体利益受损者

在社会冲突事件中,大部分的事件存在直接的利益受损者,这些人无论是选择制度性手段,还是选择非制度性手段,其目标都是为了使自己受损的利益得到补偿,他们不愿意冒着违法甚至犯罪的危险采取大规模的集体行动,因为这种方式并不利于其自身利益的维护。因此,无论是避免社会冲突事件的发生还是解决已经发生的社会冲突事件,基层政权应按照法律等体制化的手段维护弱势群体的权益,使其在利益受损的情况下,能够通过常态化、制度化的行政手段或司法途径补偿自己的利益损失^[7]。

社会利益结构的调整可以从根本上消除“结构性”的剥夺与不公,减少社会冲突性事件的发生诱

因,而具体利益受损者的利益补偿则可以直接消除具体的社会冲突事件的诱因来避免或解决社会冲突事件。现阶段社会利益的调整正在逐渐定型化、分层化并向小部分人手中聚集,对此,地方政府应当有更为清醒的政治头脑和更为科学的维稳思维,必须通过具体事件的解决切实维护底层社会公众的利益,消除社会冲突事件的导火索^[7]。

3. 强化制度性手段

就实现利益维护这一目标的各种手段来说,通过非法的大规模的集体行动并不是理想的手段,最符合逻辑的选择应当是行政手段、司法救济等制度化途径。目标决定手段,行动者的目标是利益的补偿与问题的解决,这个目标决定了作为“经济人”的社会个体会选择成本最小的方法、途径,如果体制化手段的成本和效果都优于非体制化的手段,那么,行动者自然会选择体制化的手段,反之,如果非体制化手段的成本和效果都优于体制化的手段,那么,通过群体性事件向基层政权施加政治压力就成为合乎逻辑的选择^[8]。

从基层政权的治理现状看,制度化手段的强化应当从以下 2 个方面着手。其一,规范基层政府的行政行为。大多数社会冲突事件的发生都同基层政府有一定的关联,或者是执法不公、或者是与民争利、或者是贪污腐败、或者是沦为既得利益者的保护伞、或者是政府不能提供良好的治安环境等。对此,基层政府应当贯彻党的执政理念与思想,将广大人民群众的利益放在首位,树立服务型政府的理念,准确定位自己的职能,坚决坚持依法行政,以获得人民的认可和满意,如阿尔蒙德所说:“如果某一社会中的公民都愿意遵守当权者制定和实施的法规,而不仅仅是因为若不遵守就会受到惩罚,而是因为他们确信遵守是应该的,那么,这个政治权威就是合法的。”^[7-8]

其二,强化法律制度手段的作用。在依法治国的理念下,法律应当是最重要、最主要的纠纷解决工具。法律权威如果不能树立,法律制度形同虚设,成为一种可选择、可操作的工具,司法公信力得不到保障,从而使最重要的纠纷解决途径失去功能,地方政府将会陷入恶性循环的漩涡,疲于应对。客观地说,当前社会冲突事件的频发同司法公信力的下降密不可分,因此,必须强化法律这一制度化手段的作用,使其真正担负起解决纠纷、维护正义的功能^[7]。

4. 重视政策制度的民意考量

中国特色的社会主义发展道路决定了建立在

“三个代表”基础上的民意价值。实践证明,只有充分考虑并且反映了民意,体现最广泛的社会公众的利益和呼声,社会冲突事件才能得到圆满解决,政府的治理权威才能得到尊重,其所做出的决策才能被人们视为合乎理性并能得以贯彻施行。尤其在处于经济政治社会结构发生巨大变革的今天,听取并尊重民意,会使普通公众日益感受到作为主人的巨大参与价值,对于推动和推进社会创新管理工作大有裨益。将民意作为一个重要的考量因素,仅有观念上认同还是远远不够的,关键是必须有具体的举措保证民意得以顺利表达,并且有影响社会政策制定的渠道。主要集中在2个方面:在传统渠道,需要不断推进政治体制改革和民主监督机制、参政议政机制的创新以满足不断增长的民意表达扩大化趋势;在认真分析并确保民意测验结果的可靠性基础上,增加新闻传媒和网络民意考量渠道。尤其是要利用好新闻传媒和网络传播所形成的巨大影响力对民意做好政策制度的解释和引导,尽力消除对国家政策制定方面的不利因素。一个简单的逻辑是,政策制度也许不一定能解决所有问题,但一个社会若失去了民众对制度的信仰与尊重,即便制定出千百部

再好的制度,也难以内化为一种民族传统和民族精神,从而难以完成社会治理和社会和谐构建的历史使命,这点是确定无疑的^[9]。

参 考 文 献

- [1] 李培林. 社会冲突与阶级意识当代中国社会矛盾研究[J]. 社会, 2005, 61(1): 7-27.
- [2] 郭红波. 切实加强社区党建工作[J]. 支部生活, 2010(1): 19-19.
- [3] 杨琳. 面临社会转型拐点 创新社会管理体制[J]. 理论参考, 2011(3): 27.
- [4] 夏莉, 关平. 构建和谐社会与提高武警部队维稳能力[J]. 武警工程学院学报, 2006, 22(5): 22-24.
- [5] 周兴福. 建立与和谐社会相适应的维稳工作机制[J]. 人大研究, 2006(1): 57-58.
- [6] 陈发桂. 基层维稳运行的路径选择——基于运行机制的制度性缺陷[J]. 福建行政学院学报, 2010(4): 9-14.
- [7] 康均心. 社会冲突事件的结构紧张理论分析[J]. 山东警察学院学报, 2010(4): 27-30.
- [8] [美]阿尔蒙德, 小鲍威尔. 比较政治学: 体系、过程和政策[M]. 曹沛霖, 译. 上海: 上海译文出版社, 1987.
- [9] 解冰, 康均心. 反腐败刑事政策中的民意考量[J]. 管理世界, 2010(1): 173-174.

Current Misunderstanding in Maintaining Stability and its Multilateral Settlement Mechanism

XIE Bing¹, REN Sheng-de²

(1. School of Law, Whan University, Wuhan, Hubei, 430072;

2. CPC Central Commission for Discipline Inspection, Beijing, 100035)

Abstract Currently, the key point of maintaining stability is to prevent and solve social conflicts. This paper points out that many methods in working out social conflicts are migrated so that maintaining stability intensifies the structural tension instead of efficient resolving contradictions because the current structural tension has not been fully understood. Based on analyzing the origin of structural tension, this paper further discusses the essentials of maintaining stability, that is, keeping institutional equity. This paper finally puts forward the multilateral settlement mechanism from the following four ways: adjustment of social benefit structure, benefit compensation of specific benefit losers, intensification of institutionalized methods and consideration of public opinion.

Key words social structural tension; maintain stability; social conflict; settlement mechanism; social change

(责任编辑:陈万红)