

社会资本理论视野下的农村治安问题

◇ 张宝锋

一、农村治安显存的矛盾与张力

(一) 宗族势力、黑恶势力抬头

近年来,受利益驱使和封建糟粕影响,农村中的宗族势力和黑恶势力沉渣浮现,而且,这两股势力往往交织在一起,共同危害党的政策和国家法律制度的贯彻实施。特别是,两股势力开始慢慢向基层党政组织渗透,并通过对村庄党支部和村委会的把控、侵蚀来压制民意,侵占民众经济利益,损害村民人身权利和民主权利。

(二) 非法宗教活动猖獗

近年来,国家对农村中的思想意识形态控制有弱化趋势,不少农民思想滑坡、信仰缺失,从而使消极思想和封建迷信有了市场,非法宗教开始悄悄地以地下的形式与国家主流意识形态相对抗。思想是行动的先导。一旦非法宗教思想占据农民的头脑,就会影响科学的普及和文明的提升,从微观角度看影响农民个体的发展,从宏观的角度看影响国民素质的提高和社会的发展。而且,从根本的意义上看,会削弱党和政府对农村的管理,从而侵蚀、消解其现实控制力。

(三) 群体性事件频发

随着经济社会的发展,房屋拆迁、土地征用、环境污染大量增加。一旦政府管控失策或受利益协裹、权力任性,就会增加农民不满。由于这些问题涉及农民群体利益,影响对象多,社会影响大,一旦处理不当极易引发农村群体性事件。如若相关部门不能很好地处理这些问题,很容易导致相关利益主体通过非理性方式宣泄自己的不满。当连锁性的群体性事件频发时,撕裂的是党和政府与广大农民的血肉联系,损失的是国家的权威和党在农民中的形象。

(四) 财产犯罪、严重暴力犯罪居高不下

财产犯罪、严重暴力犯罪等传统刑事犯罪多发

是近些年来不少农村的共同特征。而且,与过去不同,“因借贷纠纷、民间积怨、家庭婚姻、干群关系等引发的社会矛盾冲突不断升级,甚至演变成打架斗殴、暴力伤害,甚至致人死亡。以暴力侵财为目的的占山霸路、大肆抢劫、敲诈勒索等活动时有发生,致使一些农村地区的老百姓人心惶惶”。

(五) 赌博、色情等消极现象呈蔓延趋势

在农村中的不少地方,赌博、色情等消极现象逐步抬头,这直接侵蚀了社会主义的良好社会风尚,破坏了民众间形成的亲密关系。

上述五类影响农村治安稳定的问题主要是由以下几方面原因共同引发的。首先,在基层政权对农村管控弱化的同时没有充分培育合格的第三方组织介入到农村治安管控中,因政府的弱化和缺场留下的空间没有相应的组织去填充、去主导。这意味着:一方面,乡政村治模式下随着基层乡镇党委政府工作职能的多样化、复杂化,其没有过多时间、精力、资源投入到农村治安治理中,工作停留在大而化之的显性层面,触角没有延伸到内部角落;村委会干部的能力与工作动力弱化退化,社区精英多在外地经商务工,不愿为村委会书记职位所累而影响自己挣钱,村委会成员多为非精英,头脑素质能力都有限,不可能带领大家致富奔小康,加之收入又不高,工作主动性不强,基本上就是上传下达、履行公事,更为重要的是,他们党性观念不强,在党不言党,对各种势力侵蚀、吞噬执政基础视而不见、放任自流;另一方面,原本处于潜伏、压抑状态的消极社会资本开始在农村扩展其活动空间。由于社会主义意识形态和健康理念滑坡、淡化,非法的宗教观念和封建迷信占领了农村社会,并习惯性地折射到农民的行为中。其次,有助于达成社会共识、形成共同信任的认知性社会资本在农村社会变得逐渐薄弱,导致体现现代意识

的一些结构性社会资本无法与之契合和对接,国家的某些法律政策无法获得农民的认可、支持,这在很大程度上增加了执法成本,造成了党委政府和农民的疏离。

二、社会资本嵌入农村治安防控的价值

(一)行政管控难以有效解决农民的原子化

农民原子化又称农民落单,是指农民成为孤立和分散的个体,彼此之间无法为共同的利益达成合作。40多年家庭联产承包责任制的持续推行和社会主义市场经济体制的牢固确立,农民一致行动的道德基础显得日趋薄弱。其结果就是农村政治参与度不高,为村庄共同利益奉献的动力弱化。农民原子化在农村治安防控问题上表现得尤为强烈。一方面,行政管控偏重政府主导,本身就不太重视农民在治安防治上的作用;另一方面,农民原子化又消解了农民参与社会公益的动力。这两方面叠加的结果必然是推高了农村治安防治的成本,降低了治安管理的效率。特别是,与过去强调联防共治的思路不同,当下过于强调政府纵向治理的模式忽视了社会力量在治安预防和处置中的积极作用,不但使农村治理日益被动,更使得农民原子化呈加剧趋势。

(二)政府的一方行动容易造成制度的“内卷化”

政府的农村治安治理应当获得农民的认同、支持和参与。如果在农村社会治安治理中,农民兴趣不大,参与的积极性不够,势必会造成政府治理的“内卷化”。就农村治安而言,制度“内卷化”主要指一种“改而不变”的现象。也就是说,虽然党委政府作出了持续努力,但却无法实现农村治安根本好转的情况。究其原因,仅有政府的努力而没有村民的参与再多的制度供给、再多的资源投入也无济于事,制度与资源理应成为激励与规约主体的机制,忽略主体的诉求与实际,再好的制度、再优的资源因无法嵌入契合主体的需求而形同虚设。

(三)政府单军突进管控乡土社会的失灵

虽然时代已有太多变迁,但中国农村仍然通过血缘、地缘进行连接,需要通过伦理、道德、村规民约等隐性规范进行调整的局面并未从根本上得到扭转。事实上,党委政府单纯依靠公权力实现对农村的治理既不现实也不经济。一方面,传统中国尚且

需要通过社会资本来共同治理农村社会,在社会关系日益复杂的现代,单一的国家治理也必然会力不从心。另一方面,单一的国家治理未必会收到好的治理效果。因为,国家治理需要以意识形态或认知性社会资本的自然认同为前提,当国家权力持续跟进,而意识形态或认知性社会资本却从心理上极度排斥时,这种权力运用很可能被视为负担,而不是福利。所以,当前,我们既要依靠现代法治实现对社会主义新农村的规范,也要依靠优秀的传统规则来实现对农民行为的有效约束。我们既要研究农村的新情况、新问题,也要积极主动地借助于传统社会资本来实现对新现象的调整。

(四)社会资本嵌入滋养治理效率动能

社会资本中的互惠性双向性信任、社会网络、规范、价值体系能够凝聚人心、达成共识,促进个人行为、社会行为、国家行为的有效性。具体而言,首先,社会资本有助于社会发展。作为社会关系资源,社会资本能够使人际间形成紧密的合作,人们不需要花费太多的信息搜集成本、交易成本、执行成本就可形成强大的力量来完成社会的目标。同时,社会发展也会进一步丰富、壮大社会资本的力量,使社会发展和社会资本间形成良性互动,从而实现共同提高、共同进步。其次,社会资本也有利于个人的发展。因为,社会资本的增加扩大了人的交往、活动的范围,它使个人的精神世界都得到了解放,个人能力得到了锻炼和提升。在农村社会治安防控中,以社会为中心的社会资本能够发挥同样的功效,它可以在国家行为、社会行为、个人行为间形成沟通的桥梁,形成制度运行的道德基础,并通过认知性社会资本和结构性社会资本的强化来增加从事治安治理的能力。所以,为使农村治安形势得到大的好转,势必要在培植、壮大社会资本,引导社会资本积极介入农村治理上下大功夫。通过这种努力,既能增加农村治安治理的效度,也能极大地压缩权力滥用的空间。

三、社会资本嵌入农村治安的路径选择

(一)激活传统社会资本正能量,培植现代社会资本增量

首先,要发挥传统社会资本的积极作用。在我

国,传统社会资本的基本表现形式是血缘关系网络和地缘关系网络,这些网络都具有较强的稳定性。加之,传统认知性资本中的忠孝观念、家国思想进一步强化了这种稳定性,因而有利于维持家庭和社会秩序的稳定。所以,要通过学习研究、宣传教育等活动进一步强化传统优秀社会资本的功能,通过这些工作来保持农村稳定。其次,要重点培育公民关系型社会资本。建构在血缘和地缘基础上的传统社会资本以“差序格局”的状态向外扩展。这种关系网络的最大问题是其强大的封闭性和对外排斥性,所以传统的社会资本难以整合成为整体性的以社会为中心的社会资本。由于市场经济、民主法治要求社会关系网络跨亲缘、跨地域地发展,从而形成广泛的交往关系,使社会资源能够更好地配置,在这种情况下,建构公民关系型社会资本以适应市场经济的发展就显得尤为必要。公民关系型社会资本是我国现代社会资本的典型形态,核心是信任,它以正式规范为维护途径,其建立起的信任是一种建立在社会主义市场经济基础之上的浅度信任,并具有高度的开放性。要重点培育公民关系型社会资本就必须高度重视公民意识和公民精神的培养,在法治的框架下培育好各种类型的公民组织,并通过建立、完善社会规范来强化公民之间的相互信任。韩国的新村运动的成功经验就是在政府的指导帮助下村民在自助互助自治的自组织过程中逐步养成了合作、信任、团结等现代公民精神,构建了强大的社会支持网络,改造了国民性。这一点值得我们借鉴。

(二)创新政府治理模式,实现政府与社会的良好合作

1.紧盯“放管服”的职能定位,创新政府治理模式

创新政府治理模式,首先要树立治理理念,准确定位政府职能。政府应从政府“主导一切”的观念转变为“还政于民”的观念,从全面控制的“全能政府”观念转变为有所为有所不为的“有限政府”观念,按照“政社分开”的原则,积极主动剥离一部分社会职能,从对社会全方位的管控过渡到对社会公共事务进行治理的“元治”角色。其次是要明确区分政府、市场、社会、社区的权责和行为边界,按照“党委领导

是根本,政府服务是前提,社会协同是依托,公众参与是基础”的要求,准确厘定和处理不同社会管理主体的角色定位以及彼此之间的分工与合作关系,构建政府、市场、社会、社区合作共治的管理体制和运行机制。当下,政府要改变对农村社会治安防控包揽到底的全能政府做法,以政府购买服务的方式,将能够进行市场化运作的部分公共服务交给市场,将市场不愿为、政府不能为的专业服务委托给社会组织,将政府、市场、社会无法为的社区公共服务(社区公共产品)交给社区,将基础性、普适性的公共服务交给自己,做到政府、市场、社会、社区的互补、合作,满足村民对各类服务的需求。最后要进一步加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理的社会化、法治化、智能化、专业化水平,实现由“管控”到“治理”、“善治”的转变,变“管理型政府”为“服务型政府”,回归政府“守夜人”的本色。

当前,为有效防治农村治安问题,创新政府治理模式的重点是:建立官民互动的行政决策机制,让村民对关乎自己利益的公共事务有一定的话语权;以民为本,最大限度地协调政府与村民的矛盾,利为民所谋、权为民所用,绝不能以民为壑、与民争利;实现政府治安管理的程序化、透明化、法制化,全面依法治村;关注弱势群体保护保障;重塑政府基层治理制度,提高基层治安的治理能力。

2.树立治理与善治理念,构建政府与社会的良好合作

社会治安协同治理是当前中国社会治安形势的现实选择。在农村社会治安治理上,要建立政府与社会的良好合作关系,首先就必须进一步强化社会治安协同治理理念,明确各类治理主体的角色定位。其次,政府要加大培育社会力量的力度,引导发展多元化的社会治安协同治理。再次,政府要进一步健全和完善农村社会矛盾化解机制,在各类治理主体间建立信息共享机制和良好的互动机制。

从现实情况看,要建立政府与社会组织的良好合作,关键在于对待社会、社会组织上的态度和认知上的思想解放——是放而不是收。不少官员认为,社会是政府的对立物和异己力量,社会强则政府弱,

两者是零和博弈关系。这种认识和担忧有一定道理。政府与社会之间确实存在着张力,但张力不一定必然发展成为反政府的力量,若设置得当、运用合理,社会就是政府的有力帮手和合作伙伴,因此不在于社会对政府有没有害,关键是要有合理的制度设计,让社会参与在制度化、组织化的轨道上和范围内进行,从制度设计上预防社会对政府可能造成危害的可能性,使之降到最低。事实上,文体康乐的兴趣组织是培养公民品质、利他精神、社会资本的重要载体;利益表达的政治组织是沟通民间与政府的桥梁纽带,是化解矛盾、消弭纠纷、规制行业的重要机制,是社会的减压阀和稳定器;社会服务的专业组织是提供政府不能、市场不愿而人们又需要的准公共物品、个人物品的最优机制,其所提供的物品和服务成本低廉、优质高效,充满人性化、柔性化的人文关怀。

(三) 锻造合格治理主体,激发社会资本活力

1. 革命性改造传统社会组织,根源性缔造现代经济组织

首先,要保留和发扬传统社会资本在农村治安管理方面的优势。从现实中发现,我国一些优秀的传统社会资本很好地被保留了下来。如,“村民议事会”“红白事理事会”“禁赌协会”等等,仍然在社会调控中发挥着强大作用。一些局限于特定人群和特定领域中的娱乐性社会组织如各类研究会和业余文化团体等等,也很好地引导了农民的行为趋向,减少乃至避免了农村刑事案件的发生。所以,对这些在农村社会治安防治方面有着积极作用的农村基层社会组织不但要持肯定的态度,还要用行动尽力扶持。其次,要在巩固传统优良社会资本的同时加大培育、建设新型的农村社会资本。在市场经济体制已经建立和巩固的情况下,如何从经济上改变农民的收入结构,增加农民收入已成为一项迫在眉睫的任务。由于经济稳定是治安稳定的基础,所以,我们必须直面新的社会形势,努力从新型社会资本培育上着手来解决农村治安的根源性问题,如建立经济合作社、经济发展基金会等。只有借助于新型社会资本使绝

大多数农民富裕起来,农村的社会治安问题才能从根本上得到解决。

需要强调的是,增加社会团体参与治安治理并不意味着党和政府在农村治安防治中放松管理乃至抽身而退。实际上,引入社会资本进行农村治安管控的前提是工作效率和公平性的提高,这些工作从来都是需要党和政府主动、积极作为的,这是必须强调的、不可逾越的原则。我们需要做的重点是:一方面,改进党和政府的治理方式;另一方面,将社会团体等社会资本的正能量充分发挥,以形成更加良好的治理机制。

2. 培植社区精英,内生社会控制机制

“社区认同是社区存在和发展的重要因素,与社区治安状况存在相关性。社区研究表明,社区的认同度越高,社区意识越强,社区凝聚力越强,社区成员对社区的依恋度越高,其治安状况越好,社区成员对社区治安状况的评价越高;社区的认同度越低,社区意识越弱,社区凝聚力越弱,社区成员对社区的依恋度越低,其治安状况越差,社区成员对社区治安状况的评价越低。”事实上,无论是城市社区还是农村村庄,在需要激发居民参与社会治安治理的积极性方面都具有共同性、一致性。而要激发农民参与社会治理的积极性就必须通过强化公民自省和家庭教育来建立农民的规范意识。以乡土社会为本色的关系取向、伦理本位是中国农村社会的典型特征。在这种较为封闭的社会结构中,宗族和家庭观念在规范农民行为方面占主导地位,所以,为减少和避免农村治安冲突,就必须在重视开放性的规范体系构建的同时进一步强化家庭、宗族组织的有益引导。要发挥家族中、乡村中威信较高的长辈或核心人物的作用,通过他们来对农民的消极行为进行疏导和排解。

作者简介:张宝锋,社会学博士,河南警察学院院长、教授。

(摘自《河南警察学院学报》2018年第1期,原文约12000字)