

风险社会与公共危机视阈中的 农民利益诉求机制解读

——以云南省“孟连事件”为案例

白维军

(南京大学 公共管理学院,江苏 南京 210093;
内蒙古大学 公共管理学院,内蒙古 呼和浩特 010021)

[摘 要]我国正处在一个风险制造和风险不断增加的社会转型期。风险是与危机相关联的,风险的社会层面是社会风险,危机的社会层面是公共危机,二者存在着因果关系。云南省“孟连事件”暴露出当前公共行政体制中农民利益诉求机制存在着的问题,这极易导致以群体性突发事件为表征的公共危机。因此,政府应更新农民利益诉求表达机制的公共危机管理理念。

[关键词]风险社会;利益诉求;群体性突发事件;公共危机管理

[中图分类号]C912.82 [文献标识码]A [文章编号]1003-5478(2009)02-0105-04

一、风险社会、公共危机与群体性突发事件的 关联性

1986 年德国著名社会学家乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)在其出版的《风险社会》(Risk Society)中,第一次提出了风险社会理论。此后,英国社会学家安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)和斯科特·拉什(Schoot Lash)对这一理论予以充实与拓展,形成了社会结构层面、制度层面、文化层面上的风险社会理论。这一理论认为,在后工业社会中,不明的和无法预料的后果成为历史和社会的主宰力量,“财富—分配”社会的社会问题和冲突开始和“风险—分配”社会的相应因素结合起来,并最终风险分配的逻辑将统治财富分配的逻辑,社会中充斥着各种以不确定性和无法计算性为特征的社会风险,如自然灾害、生产事故、公共卫生、社会安全等。^{[1](P17)}按照安东尼·吉登斯的理解,社会风险可分为两种:一种是外部风险(external risk)指来自外部的,由传统和自然的不变性和固定性所带来的风险,如地震、洪水等;一种是被制造出来的风险(manufactured risk)指由于我们不断增长的知识对这个世界的影

响所造成的风险,如核泄漏、全球变暖等。^{[2](P98)}因此,可以把风险社会概括为:由于某些局部或突发事件可能导致或引发社会灾难的一种社会形态,它表明现代社会具有一种社会张力,以及这种张力所具有的危机水平,而这种张力和危机状态充斥于社会的各个方面,并最终通过社会的组织形态和生活形态反映出来。

风险社会的整套理论源于西方国家,他们所遭遇的风险可能一些发展中国家并未面临,但就中国而言,我们已经被卷入了风险社会的漩涡。国际经验表明:当一个社会人均 GDP 超过 1000 美元之后,既是社会发展的黄金时期,也是社会矛盾的突显时期。国家统计局公布的数据显示,2003 年我国的人均 GDP 已达 1090 美元,这说明社会已经进入了转型期,也是结构风险的高发期。最为突出的表现就是贫富差距加大,例如,20 世纪 80 年代初我国基尼系数只有 0.28,而到 2003 年基尼系数已达到 0.461,超过了国际公认的 0.4 警戒线。贫富差距的增大为这个社会带来了巨大的社会风险,而这样的风险在工业化的进程中被系统地制造出来,并且有愈演愈烈之势。^{[3](P67-68)}中国目前正处在一个既非纯粹传统,亦非纯粹现代

[收稿日期]2008-11-20

[作者简介]白维军(1978—),男,陕西神木人,南京大学公共管理学院博士研究生,内蒙古大学公共管理学院讲师,研究方向:风险管理与社会保障。

的混合型社会形态之中,我们称之为“社会转型期”。期间,传统风险,如自然灾害、传染病等依然对人们的生产、生活和社会安全构成威胁;而现代化进程中不断涌现和加剧的失业问题、安全事故等风险又处于高发势头。同时,还应看到,中国的社会转型是在全球化、信息化背景下发生的,国与国之间交流越来越频繁,联系越来越紧密,现代风险已超越国家疆界,如金融风险、环境风险、技术风险、生物入侵等对我们的安全造成极大的威胁。正是基于转型时期的这些风险特征,我们说这是一个风险制造与多发的时期,中国已经进入了风险社会。

风险是与“危险”、“威胁”、“危机”等关联的,风险的社会层面是社会风险,危机的社会层面是公共危机,从风险到社会风险是逻辑演绎,从危机到公共危机也是逻辑演绎。因此,社会风险与公共危机之间也存在着因果关系,二者之间是一个“连续统”。^[4]在风险社会中,虽然人们在关注个人危机、组织危机,但我们需要更多地关注公共危机,因为只有“公共危机”才是“风险社会”的对应概念,“风险社会”是公共危机频现的时代背景,“公共危机”则是风险社会无法回避的表现。^[5](P95)而在众多的公共危机中,群体性突发事件占有了重要的地位。群体性突发事件是指聚众突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全等事件。近年来我国群体性突发事件有明显的上升趋势。从表现形态看,群体性突发事件有两个基本的分析维度,一是看其是否有组织,二是看其是否有直接的利益诉求。据此,群体性突发事件可分为四类:第一类为“有组织——有直接利益诉求”群体性事件;第二类为“有组织——无直接利益诉求”群体性事件;第三类为“无组织——有直接利益诉求”群体性事件;第四类为“无组织——无直接利益诉求”群体性事件。^[6]发生在云南省的“孟连事件”属于“有组织——有直接利益诉求”群体性事件。从原因上看,群体性突发事件的持续增多,主要是因为社会弱势群体利益诉求表达渠道的不畅与受阻。利益诉求表达是指社会各阶层的代表和个人,通过一定的渠道和方式向国家公共权力主体表达自身的利益要求,以影响政治系统输出的过程。在追逐利益的过程中,由于受利益双方或多方的互相争夺与博弈,亦或现行制度的缺失与扭曲,利益诉求有时会被阻塞或限制。

二、“孟连事件”回放与“风险社会——公共危机”解读

2003年,云南省普洱市勐马橡胶公司与孟连县胶农签订了《胶园管、养、割承包合同》,承包期限为30年。随后几年,橡胶的价格从每吨7000元飙升至每吨27000元,但橡胶公司始终只按2003年合同中约定的价格收购胶农的橡胶。胶农在与橡胶公司商谈失败后,于2006年开始自动取消与橡胶公司签订的合同,并有组织地自行出售橡胶,双方发生利益冲突。地方政府在处理双方利益纠纷时,由于方法和手段不当,在当地群众中产生了对政府的严重不信任。最终,2008年7月19日当警察去当地执行任务时,发生了胶农与警察的激烈冲突,造成2名群众死亡、15名群众和40多名民警受伤的惨剧。

这是一起典型的“有组织——有直接利益诉求”且内部型风险的群体性突发事件,透过这一事件我们可以看到风险社会状态下,公共行政体制中农民群众利益诉求表达所存在的问题:

(一)群众利益长期受损,但制度所规定的法定表达机会不足

孟连事件中,当胶农的利益受到损害时,他们也曾用合法的途径与橡胶公司进行了交涉并到地方政府诉求此事的解决,但迟迟没有得到政府的明确答复与实质性解决。这种增收致富的利益诉求长期得不到解决,最终导致胶农对橡胶公司的积怨逐步转化为对基层政府和干部的积怨,集中爆发为群众与政府的冲突。从制度层面上讲,我国的人民代表大会制度中规定,人民代表有批评、监督政府、提出各种建议的权利,但实际情况是这些人民利益代表们的利益表达经常被制度内或制度外的某些因素所忽略与拒绝。而对普通的老百姓来说,他们直接参与政治的机会太少,关乎自己切身利益的一些诉求并不能被及时准确地表达出来。而且,目前这种只有自下而上的信访而缺失自上而下的下访的信访制度更直接导致了干部对群众利益的“无知”。所以说,制度问题是造成下层民众利益表达渠道体制性阻塞的根本原因,其结果是造成干部对群众、尤其是对社会弱势群体的利益不负责任。在这个高风险的时代,群众的合法利益在受到侵害时却无法通过正常的途径得到解决,积弊太久必然导致基层公共危机,而这种危机极易以某一个“小事件”为导火索被瞬间引爆为一起群体性突发事件。

(二)法定表达渠道之外,制度化表达渠道缺

乏

从目前的情况来看,农民利益诉求的途径一是上访,一般由一个利益群体选派几个代表通过“合法而盲目”的手段,去找政府反映情况;二是以集体签名书信的方式向政府诉求自己的利益。但这两种途径要么是因为政府不予重视,要么是一些既得利益者从中作梗破坏,使问题迟迟不能得到解决。在制度化表达渠道被阻塞的情况下,农民只能选择制度外的利益表达方式。目前出现的农民集体上访,尤其是集体越级上访现象,以及部分农村出现的群体性对抗基层政权事件,都是合理的行为以不合法的方式被表达出来,充分说明基层政权中存在着严重的行政问题。在“孟连事件”中,胶农们正是在处处被动、处处受阻的情况下才一步步地从合法诉求演变为非法对抗,社会风险也就是这样一步步地演变为公共危机。这些不正当的利益表达方式所导致的公共危机,不仅使农民的利益表达误入歧途,大大降低农民利益表达的效果,也危及基层社会稳定和社会民主化进程。

(三)从组织层面上看,农民自组织表达不充分

自组织是指那些在没有特定外部作用下自行建立起有序结构的对象群体,它是一种有序结构自发形成、维持、演化的进程,即在无特定外部干预下由系统内部组织相互作用而自行从无序到有序、从低序到高序、从一种有序到另一种有序的演化过程。市场经济形态下,农民对个人利益认识得比较清晰,当利益受到威胁时,他们首先通过个人努力去争取合法权益;在通过合法途径得不到满足的情况下,往往会借助集体的力量来维护自己的利益。尤其是当具有相同利益诉求的人利益受到损害时,他们自然而然地会联合起来进行“联合维权”,也就表现为我们前面所论述的“有组织——有直接利益诉求”的行为。但是由于认识水平的局限,这种维权行为极易发展为与政府的“对抗”,从而引发群体性事件。从公共组织的角度看,利益表达的有效性与力度是与自身的组织化程度密切相关的,组织化程度越高,利益表达力度越大、越有效。现实中农民的组织化程度很低,他们没有一个是类似于“工会”这样的组织来整合自己的利益、代表自己的利益,也没有自己可以完全依赖的非公共服务组织,使农民的经济利益与政治表达受到重重限制。

(四)政府公共管理中的民主缺失

中国长期以来的权力高度集中体制,使政府

部门工作人员民主意识淡薄,政府中腐败滋生与不断蔓延,他们往往从传统的“官本位”思想出发,在对群众的管理时采取一种自上而下的“命令式”,在对农民的事件处置中采取一种居高临下的“长官式”,而且作风粗暴,动辄滥用国家强制力量,以一种高压的政策漠视农民的合法利益诉求。此外,政府中的权力出租、权钱交易等腐败行为,又使他们在问题的处置上会明显地偏向于强势群体一方而有失公平。这种政治弊病使群众失去了对政府的信任,在屡次诉求未果之后,他们只能依靠自己或者自己的“组织”来争取权益。因此,基层政府部门这种“强统治,弱治理”的管理模式,以及政府与民众之间沟通的缺乏,必将使干群关系趋于恶化,也成为风险社会下公共危机的隐患。

三、农民利益诉求表达机制的公共危机管理理念

从农民利益诉求得不到满足的社会风险到以群体性突发事件为表征的公共危机显现,这是一个动态发展的过程。所以说,公共危机管理必须从社会风险管理开始,而社会风险管理要以公共危机管理为结束。所谓社会风险管理是指根据风险评估和对法律、政治、社会、经济等综合考虑所采取的一种风险控制措施,是面临风险者进行风险识别、风险估测、风险评价、风险控制,对风险实施有效的控制和妥善处理风险所致损失,期望达到以最小的成本获得最大安全保障的一项管理活动。^[6]公共危机管理是指政府组织相关力量对可能发生或已经发生的危机事件进行预测、监督、控制和协调处理,以期有效地预防、处理和消除危机、减少损失的过程。^{[7](P13)}那么,在这个高风险的社会里,政府应如何正确处理农民利益诉求以避免公共危机的爆发呢?

(一)完善现有的农民利益诉求表达机制

出于现实可行性、降低行政成本以及提高制度效率的目的,我们应该完善现有的利益诉求表达机制,因为构建一项新制度要远比完善一项旧制度耗费的行政成本高。建国以来,我国已建立起一套以人民代表大会制度为核心,包括政治协商会议、人民信访制度以及基层群众自治制度的利益诉求表达机制,这些制度为人民群众的利益诉求表达提供了基本的制度环境。因此,在制度的操作层面上,一是要完善基层民主制度,适当增加基层群众在各级人大、政协的代表名额,让不同利益主体都有表达自己利益诉求的平等机会,正因如此,党在2008年10月12日结束的十七届三

中全会上通过《决定》，要“逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表，扩大农民在县乡人大代表中的比例，密切人大代表同农民的联系。”；二是改革和完善信访制度，严格执行信访回复制度，引导群众以理性、合法的形式表达利益诉求，预防和及时化解社会矛盾。同样在十七届三中全会中通过的《决定》中，要求“农村广大干部要进村入户做好下访工作，切实把矛盾和问题解决在基层、化解在萌芽状态。”三是落实人民群众的决策参与权、知情权，不断拓展人民群众的监督渠道，搭建公民参政议政的平台。只有从制度上保障落实群众的话语权、参与权，才能让不同利益群体的利益诉求得到充分表达。

(二) 重视发挥基层政权组织的积极作用

在我国，基层政权组织是指农村的乡镇人民政府和村民委员会、城市的街道办事处和居民委员会，这些机构直接面向社会公众，是政府了解民意与群众进行沟通的重要组织。基层政权组织如果能做到尽职尽责就完全可以做到大事化小、小事化了。反之则会导致事态的扩大，促成更大的风险源，最终恶化为公共危机。以基层信访组织为例。信访部门是负责接待群众来访、汇总各方意见、向政府传递情报的机构。从理论上说，信访部门因其天然优越性，应当无可争议地成为社会公众表达利益诉求最重要的渠道。但是，在全国一些地方，基层信访部门功能的失灵使信访者认为只有越级上访、把事情闹大、直接惊动高层领导，才有可能使利益诉求得到满足。^[8]这间接地在群众中形成一种错误的认识——“大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决”，这种导向性错误与群体性事件频发有极大的关系。

(三) 进行组织制度创新，加强农村合作组织建设

事实证明，即使在广泛风险的社会里，公众参与度越高的国家，社会也越稳定，社会氛围也越和谐。在西方发达国家，社会阶层或群体都有自己的“代言人”——利益集团，通过它公众可以影响、参与公共政策的制定和实施，实现利益诉求。因此，针对目前农民的思想认识水平，我们应建立一个适合中国农村实际情况的农民“自组织”，以高度的组织化代替分散的个体利益诉求表达。因为个体利益诉求有其分散性、局部性和不可控性，但在民主基础上建立的农民自组织，往往能代表特定人群的利益诉求，它们在实现政府与人民群众之间的有效沟通与合作方面起着桥梁和中介作用。

所以，中国的社会利益诉求机制应该充分发挥社团、行业组织、社会中介组织和城乡基层自治组织的作用，引导群众以理性合法的形式表达利益诉求，形成社会管理和社会服务的合力。

(四) 政府应更新管理理念，加强制度与道德建设

在这个高度信息化与网络化的时代，政府要充分重视被称为“第四权力”的网络媒体在农民等弱势群体利益诉求表达中所发挥的作用，而不能固守成规，用明显不合时宜的旧方式去管理这个复杂多变的现代社会。网络媒体在弱势群体利益诉求上的优越性主要体现在：一是利益表达的速度快；二是利益表达的成本小；三是利益表达的影响力大。^[9]因此，我们应充分利用这些现代而高效的组织管理方式与途径。同时，政府应不断加强自身建设，完善群众对政府决策的参与制度以及群众对政府行为的监督制度。政府部门工作人员则应在“全心全意为人民服务”的理念下，约束个人行为，避免粗暴行政，拒绝腐败。在日常行政中加强与群众的沟通以及时了解民意，对政策的上传下达做到准确无误。政府从封闭的管制型管理方式向开放型民主化的治理方式转变，不仅需要制度的保证，更需要政府管理理念的更新与转变。

参考文献：

- [1][德]乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻,译,南京:译林出版社,2004.
- [2][英]安东尼·吉登斯.失控的世界[M].周红云,译,南昌:江西人民出版社,2006.
- [3]董星,张海波.中国转型期的社会风险及识别[M].南京:南京大学出版社,2007.
- [4]张海波.社会风险研究的范式[J].南京大学学报,2007,(2).
- [5]董星,张海波.群体性突发事件及其治理——社会风险与公共危机综合分析下的再考量[J].学术界,2008,(2).
- [6]钟开斌.风险管理研究:历史与现状[J].中国应急管理,2007,(11).
- [7][美]罗伯特·希斯.危机管理[M].王成,宋炳辉,金瑛,译.北京:中信出版社,2004.
- [8]范丹卉.和谐社会构建中利益表达问题的分析与对策[J].攀登,2007,(4).
- [9]陶元浩.弱势群体利益表达机制社会化途径的完善[J].新东方,2007,(4).

责任编辑:宋海洋