

【社会现象与社会问题研究】

# 农村征地拆迁中的阶层冲突<sup>\*</sup>

——以荆门市城郊农村土地纠纷为例

杨 华

摘要: 征地拆迁是农村土地增值收益的再分配过程, 这个过程必然会引发不同阶层间的博弈与冲突。农村征地拆迁主要引发了中上阶层与农村管理者阶层、普通农户阶层与管理者阶层的两对冲突, 阶层冲突的矛头直指农村管理者阶层乃至基层政府。阶层冲突表现为个体对抗、信访和群体性事件, 其结果是冲击了农村阶层关系和政治社会稳定, 影响了村级组织和基层政府的合法性。为此, 必须进一步完善农村征地拆迁补偿制度, 规范和限制征地拆迁利益再分配的博弈空间, 建立农村阶层冲突的安全阀制度。只有这样, 才能协调和沟通阶层关系, 缓解阶层矛盾, 引导阶层冲突的良性转化。

关键词: 农村征地拆迁; 阶层冲突; 阶层关系; 利益再分配; 利益博弈

中图分类号: C912.82

文献标识码: A

文章编号: 1003—0751(2013)02—0070—07

## 一、问题的提出

近年来, 我国经济社会迅猛发展、城市化进程不断推进, 征地拆迁的规模急剧扩大, 由征地拆迁引发的冲突成为农村社会矛盾和冲突的主要形式。根据功能冲突学派代表科塞的定义, 社会冲突是关于价值以及对稀缺的地位、权利、资源的要求之争, 双方独立的目的是要压制、破坏以致消灭对方。<sup>①</sup> 征地拆迁中的冲突概指在农村征地拆迁中引发的冲突, 它是不同利益群体在获取土地利益的过程中因矛盾激化而表现出来的一种对抗性心理或行为的互动过程。<sup>②</sup>

与农村征地拆迁同时存在的现象是农村的阶层分化。农村阶层分化是指固守在土地上的农民大量转移到其他领域, 从而改变自己的社会身份和地位, 成为其他身份主体和地位的过程, 它使农村利益主

体和利益来源多元化、利益关系复杂化、利益矛盾显化, 形成了极其复杂的利益新格局和社会矛盾新体系。<sup>③</sup> 农村各阶层在村庄利益再分配过程中处于不断地互动与博弈之中, 互动与博弈的结果取决于它们各自的特点、社会禀赋以及在阶层结构中的位置。征地拆迁是农村土地增值收益的再分配过程, 这个过程必然会出现农村阶层间的互动与博弈, 并由此引发阶层间的冲突。征地拆迁是引发农村阶层冲突的重要原因。

征地拆迁引发的社会冲突形式较多, 有农户与农户的冲突、农户与基层组织的冲突, 也有小组与行政村、基层组织的冲突, 以及农户个体与个体的冲突、群体与群体的冲突、农户个体与基层政权的冲突、农户群体与基层组织的冲突, 等等。学界对这些冲突已有丰富的研究<sup>④</sup>, 而对征地拆迁中阶层冲突则较少涉猎。本文要考察的就是征地拆迁中的阶层

收稿日期: 2012—10—21

\* 基金项目: 教育部人文社会科学基金青年项目《当前我国农村社会各阶层分析——探寻执政党和国家政权在农村社会的阶层基础》(11YJC710064); 国家社会科学基金青年项目《增强和扩大党在农村的阶层基础和群众基础研究》(12CKS016)。

作者简介: 杨华, 男, 华中科技大学马克思主义学院讲师, 公共管理博士后(武汉 430074)。

冲突,且主要是农村其他阶层与农村管理者阶层的冲突。农村管理者阶层既是党和政府在农村的代理人,它代表的是党和政府的形象及其合法性,也是征地拆迁的主体和利益再分配者。农村管理者阶层与其他阶层的冲突不仅会影响到村庄内部阶层之间的关系,也会影响到农村其他阶层对党和政府的态度及合法性认定,进而影响到党和政府在农村的阶层基础和群众基础。因此,探讨征地拆迁中的阶层冲突并寻找化解冲突的策略,具有显著的政治意义。

## 二、农村征地拆迁中的阶层博弈与利益再分配

### (一) 农村征地拆迁中的阶层

笔者在荆门市城郊农村调查发现,当地农村阶层分化已趋显现化,阶层内部关系已经超越传统血缘、地缘和人情关系,成为人们生产、生活和社会交往中最重要的关系。阶层之间关系和利益的协调、处理及整合成为村庄治理的基础任务之一。在征地拆迁中,农户之间的合纵连横与倾轧反制以及其他策略和行为均带有明显的阶层化倾向,乃至阶层化的冲突成为征地拆迁过程中社会冲突的主要类型。根据权力、经济和社会关系等资源的占有情况<sup>⑤</sup>,可以将荆门市城郊农民划分为管理者阶层、精英阶层、中上层和普通农户阶层等四大阶层。在这里,权力是指村庄中的政治权力,它既可以是正式掌握的政治权力,也可以是非正式掌握的政治权力。经济是指经济财富、家庭收入,包括经商、务工和务农的总体收入,其中务农的收入主要是指土地上的收入,随着土地上收益的增加,占有土地的多少也成为划分阶层的重要标准。社会关系是指农户的社会关系质量,既包括村庄社区关系,也包括超社区关系。不同阶层的资源禀赋决定了它在阶层结构中的位置及在阶层关系中的行为取向。

#### 1. 管理者阶层

管理者阶层是由直接或间接掌握村庄权力和再分配权力的人组成,包括现任村两委干部、退休村干部、村民小组长、党小组负责人、党员、村民代表、协管员等,以及接近村庄权力的那部分人,主要是与村两委干部关系较好的农户。管理者阶层有以下特点:一是掌握或接近村庄权力,是村庄资源再分配的主持者和参加者;二是通过他们手中掌握的权力,获得了较广的利益关系和较多的经济发展机会,并且拥有一定规模的土地(20—30亩),经济收入在村庄

中属于中上水平(3万—5万元/年);三是他们的社区关系和超社区关系质量都较高,并拥有体制性关系<sup>⑥</sup>,因此对其他农户的关系依赖程度较低。管理者阶层占农户的10%左右。

#### 2. 精英阶层

精英阶层是指村庄中在权力、经济和社会关系等资源上都较为优厚和独立的农户,他们对其他阶层的依赖程度较低。这个阶层包括富人群体、乡村混混、乡村教师、乡村医生、在外闯荡者、退伍军人、技术人员、家族头人等。富人群体是指通过经商或办实业,拥有较大规模的资产且年收入在数十万至数百万不等的那部分农户。乡村混混是指农村中不从事正当职业,专以暴力或欺骗手段谋取利益的群体。精英阶层中的不同群体在某些方面拥有其他群体无可比拟的优势,如拥有财富、知识、技术、暴力等,并因此整体上提升了他们的阶层身份和地位。他们一般拥有一定规模的土地(20—30亩),自己耕种或转出,并且拥有农业之外的收入和利益机会,经济水平在中等偏上。他们之间关系较为密切,除少部分是村两委干部的对派外,一般都与村两委关系良好并支持其工作,从而接近村庄再分配权力。他们的超社区关系网络质量较高。这个阶层占农户的10%左右。

#### 3. 中上阶层

这部分农户主要包括举家外出经商和以兼业为主、农业为辅的农户,是农村经商或兼业农户中的较为成功者,经济资源较为丰厚,年收入在5万至十几万不等,占农户数的20%左右。这个阶层的主要特点是:一是他们占有一定规模的土地(20—30亩),自己耕种或转出;二是他们主要的利益关系和社会关系在村外,拥有较高质量的超社区关系,对村庄内部关系的依赖程度较低;三是与村庄其他阶层的交往较为淡薄,即便生活在村庄中也不熟悉农村的情况,与其他阶层来往较少;四是见识较广,容易获取相关知识和政策信息;五是他们与村干部接触不紧密,甚至经常不配合村组干部的工作,等等。这个阶层在经济上和社会关系上都较为独立。

#### 4. 普通农户阶层

这部分农户包括纯农业户、半工半农户和贫弱农户。其中,纯农业户耕种中等规模土地(30—50亩),收入在3万—4万元,属于中等水平;半工半农户耕种20亩左右的土地,并外出务工或兼业,收入

在中等偏下; 贫弱农户耕种较少土地(5—15 亩), 因鳏寡孤独、既缺少技能又缺少劳动力、常年有病号等缘故, 家庭经济较为困难。普通农户阶层在权力、经济和社会关系等资源占有上都一般或较低, 他们在权力上依赖于管理者阶层, 在经济和社会关系上不独立于精英阶层和中上阶层, 往往受其他阶层的支配和排斥。这个阶层占农户的 60% 左右, 是农村中最大的群体。

## (二) 征地拆迁中的利益博弈与再分配

对农户而言, 征地拆迁实质上是对土地增值收益及相关利益机会的再分配过程。土地增值收益中对农户的再分配由土地补偿费、安置补助费与地上附着物和青苗补偿费构成。<sup>⑦</sup>与征地拆迁相关的利益机会包括拆迁、丈量、平整土地、修路、建筑、小区管理等工程的承包与务工。在这两部分再分配过程中, 除了国家和地方严格规定的标准外, 在具体的操作过程中皆有较大的弹性, 这就为阶层间、尤其是各阶层与管理者阶层之间的利益博弈提供了空间。在阶层的利益博弈中, 不同阶层的讨价还价能力和策略取决于他们的权力、经济和社会关系资源占有的多少, 特别是取决于他们相对于管理者阶层在权力、经济和社会关系上的独立程度。独立程度越高, 讨价还价的能力就越强, 占有再分配的份额就越多; 反之占的份额就越少。<sup>⑧</sup>

### 1. 管理者阶层通过再分配权力使自身财富猛增

在荆门市城郊纯农业型村庄, 管理者阶层在征地拆迁前与一般农户的经济收入水平相差无几, 甚至不及中上阶层的经济水平, 他们较多的经济机会与跨体制身份并未转化为现实的经济利益。征地拆迁使他们得到补偿等实在的利益, 同时, 征地拆迁本身也是他们跨体制身份转化为经济利益的机会, 因此他们积极主动地介入征地拆迁, 成为农村征地拆迁和利益再分配的主体。管理者阶层利用他们的跨体制身份以及与体制的密切关系, 在征地拆迁过程中可以得到以下利益: 使自己的征地拆迁补偿不需要博弈便可以巨额增加; 协助和介入征地拆迁过程并得到犒赏; 组建建筑队承包工程; 管理征地拆迁的中间过程等。管理者阶层通过征地拆迁得到巨额收入后, 他们可以利用这个收入购买挖掘机、组建建筑队参与后续或其他村的征地拆迁, 或者利用其他的经济机会(如小区建设), 使其财富得到大幅度稳定增长, 迅速成为村庄中的富人。

2. 精英阶层通过依附管理者阶层大幅扩大财富

在荆门市城郊村庄, 精英阶层属于在权力、经济和社会关系上都独立于其他阶层的农户群体, 同时他们又是普通农户阶层在经济和社会关系上的主要依赖对象, 管理者阶层通常也是通过他们与普通农户阶层建立沟通关系。精英阶层的主要收入在农业之外, 征地拆迁不会对他们的生活产生负面影响。同时, 这部分群体见识较广, 信息灵通, 对征地拆迁的相关政策比较熟悉。因此, 在征地拆迁过程中, 农村管理者阶层首先要笼络精英阶层, 防止他们成为“钉子户”<sup>⑨</sup>。一般情况下, 精英阶层中的大部分农户都会积极配合管理者阶层和基层组织的征地拆迁工作, 并成为做其他农户工作的主力军。精英阶层在征地拆迁中获得了以下利益: 获取超出补偿标准之上的巨额补偿; 参与做工作得到犒赏; 富人团体和乡村混混与管理者阶层结成联盟关系, 垄断征地拆迁中的各项工程承包以获取巨额利润; 参与征地拆迁中的管理工作获取利益; 乡村混混还通过暴力威胁被征地拆迁户接受拆迁协议并从中获取报酬; 等等。

### 3. 中上阶层通过做“钉子户”扩大了财富

由于中上阶层在权力、经济和社会关系等方面独立于管理者阶层, 在征地拆迁利益博弈过程中, 他们能够理直气壮地抗征抗拆, 不给管理者阶层和来做工作的精英阶层农户“面子”, 也不讲熟人社会的人情情谊, 在征地拆迁中漫天要价。在和谐征地拆迁背景下, 管理者阶层和基层组织毫无办法, 只能软磨硬泡, 将所有能动用的关系都动用过来做工作, 最终不得不步步妥协, 满足他们的大部分要求。中上阶层通过做“钉子户”获取超过补偿标准以上的超额利益。由于他们有经济头脑, 在外边也有一定的社会关系, 他们在征地拆迁后不仅可以扩大自己的经商兼业规模, 还可以投资其他行业, 实现财富的再增值。

4. 普通农户阶层暂时获得了一定财富, 缓解了家庭困难, 但整体利益受损

普通农户阶层在征地拆迁利益博弈中处于弱势地位, 既与再分配权力无缘, 又无法当“钉子户”获取利益, 他们在管理者阶层和精英阶层的轮番攻势或威胁下很快屈服, 他们最先签订“征地拆迁协议”获得标准的补偿。如果说他们还有博弈空间的话, 那就是在征地拆迁前在自家耕地上突击种树、

在禾场上搭建附屋等,这些能使他们的利益有较大增长。但这些相对于管理者阶层、精英阶层和中上阶层获取的巨额利益来说是微乎其微。根据土地耕种的差异,普通农户阶层中的纯农业农户可以得到50—100万元的补偿款,半工半农户可以得到15—50万元的补偿款,贫弱农户的补偿款一般在8—15万。这些补偿能够解决普通农户阶层的子女结婚、装修房子、生病医治、养老送终等急需,但不能使他们的财富增加,因为他们既无技术又无社会关系可以将这笔钱用于投资。由于没有了土地收入,这部分农户住进小区后,家庭生活向城市靠拢,所需物品都得购买,家庭开支猛增,他们的家庭生活愈发拮据,这更增加了他们对未来的不确定的焦虑感。

### 三、农村征地拆迁中的阶层冲突

在上述征地拆迁的一般性利益博弈和再分配中,形成或加剧了两对对立的阶层关系:一是加剧了中上阶层与管理者阶层的对立关系;二是形成了普通农户阶层与管理者阶层的对立关系。这两对对立的阶层关系很容易发展成剧烈的阶层对抗和冲突。

#### (一) 中上阶层与管理者阶层的冲突

中上阶层的生活面向朝外,他们与其他阶层的关系较为淡薄,尤其在权力、经济和社会关系上独立于管理者阶层。所以,他们往往是管理者阶层的反对派,在村庄事务上为难村干部。中上阶层是针对管理者阶层的主要上访群体,他们有时间、经济能力和知识,又熟知政治体制的运作逻辑,因此能够通过上访这一渠道来参政议政、反映村组干部的问题以及达到其他目的,给村组干部出了不少难题。在征地拆迁中,中上阶层是农村管理者阶层想方设法要防止“捣蛋”的对象。征地拆迁伊始,管理者阶层就会产生对中上阶层的“包保”责任<sup>⑩</sup>,即几个村组干部负责某些经商兼业农户,将他们看好和稳住,防止其闹事、上访或做其他破坏性活动,以保证征地拆迁顺利进行。尽管如此,中上阶层依然是征地拆迁工作中常常出现的“钉子户”和“上访户”。<sup>⑪</sup>

要在村庄征地拆迁中做“钉子户”和“上访户”,尤其是做谋利型“钉子户”和“上访户”,须满足以下几个条件:一是不在乎村庄的评价。与学界和媒体渲染的“维权抗争”形象相反,“钉子户”和“上访户”在村庄中的评价仍较为负面,其行为认可度较低。二是在权力、经济和社会关系上独立于管理者

阶层和精英阶层。若不独立,则要受这两个阶层的支配和约束,他们出面做工作就得给面子、卖人情,就做不成“钉子户”和“上访户”。三是熟知征地拆迁的相关政策及基层政治体制的运作逻辑。做“钉子户”和“上访户”不是胡搅蛮缠,要懂得相关政策和知识,能够援引相关“话语”来论证自己行为的合理性,同时也能够洞察管理者阶层在征地拆迁中的违法违规行为,在上访过程中要懂得相关程序和掌握各级政府对上访的态度,主要是要抓住基层政府维稳心态,等等。这些知识和认识不是普通农民可以掌握的。在村庄的四个阶层中,满足这三个条件的只有中上阶层。

中上阶层做“钉子户”和“上访户”,一般基于两个理由:一是维护权益,为维护自身权益而与管理者阶层对抗。二是谋取利益,为在征地拆迁中获取更多的利益再分配份额。这两个理由往往是交织在一起的。中上阶层做“钉子户”和“上访户”对于征地拆迁而言,会带来两种效应:拖延征地拆迁时间和抬高征地拆迁成本。这两点对地方政府和农村管理者阶层来说是致命的。因为城市化扩张及城市GDP增长、城市固定资产投资是地方官员政绩考核或晋升的主要指标,而地方官员又有任期限制和地方财政约束,因此地方官员为显示政绩,希望克服地方财政约束而在任期内最大限度、最快速度地征地拆迁以加快城市化发展。地方官员的这一征地拆迁期望,与中上阶层做“钉子户”和“上访户”拖延时间且抬高成本的现实发生碰撞,从而产生了剧烈的冲突。在征地拆迁现场,这种冲突就表现为中上阶层与管理者阶层的冲突。

#### 1. 个体对抗式冲突

此类冲突指的是中上阶层中的个体农户通过做“钉子户”与管理者群体产生对抗而引发的冲突。做“钉子户”是个体式的,一般不会出现“钉子户”的联合现象,这既与中上阶层做“钉子户”是为维护或获得个体利益相关,也与征地拆迁中做工作的方式是先易后难、一家一户分化瓦解(先从较容易做通工作的农户开始,最后拔掉最硬的“钉子户”)相关。在每次征地拆迁中,最后剩下最难缠、最难做工作的“钉子户”一般只有一两户,这一两户的征地拆迁往往要惊动地方政府的主要领导,由他们批准实施“强征强拆”,这个过程可能会出现暴力事件。

在征地拆迁过程中,中上阶层与管理者阶层的

对抗与冲突集中在签订协议、领取补偿和交付土地三个阶段(拆迁中含房屋拆迁)。在签订协议阶段,管理者阶层主要通过中上层农户的亲朋好友上门做工作,有时管理者阶层和上级征地拆迁单位人员也陪同参加,而中上层主要通过各种理由拒绝或拖延签字。不同农户会有不同的理由,这些理由既有合理合法的,也有不合理合法的,有的甚至漫天要价,但都是管理者阶层无法完全满足或一时难以满足的,从而使得管理者阶层的工作做不下去。这一阶段的冲突一般是言语冲突,也可能出现冷漠对峙的情况。有时管理者阶层会突破“和谐征拆”而引乡村混混介入,则可能造成双方肢体冲突。经过一番讨价还价后,双方会签订“秘密协议”,中上层从中获取标准补偿之外的巨大利益。在领取补偿阶段,中上层农户亦可能以某些理由拒绝领取补偿,不在补偿清单上签字画押,这也可能造成双方的对峙。双方会重复前一阶段的博弈而最后达成协议,中上层又可从中得到一部分利益。在交付土地阶段,中上层还可能故伎重演,在现场向管理者阶层提出新的要求,不满足就不让动工,这很可能出现“钉子户”与管理者阶层发生肢体对抗和暴力冲突,也可能使双方的私下交易公之于众,这在很大程度上会损害管理者阶层的公正公平形象。征地拆迁中“强征强拆”事件也往往出现在第三阶段。由于管理者阶层和上级征地拆迁单位无法满足“钉子户”提出的要求,尤其是巨额补偿要求,因此市县主管领导最后决策强征强拆往往不可避免。强征强拆过程也是中上层与管理者阶层冲突最剧烈的过程。

个体对抗式冲突的最大特点是,中上层提出的要求是多样化和个性化的,但满足要求的方式却具有同一性,即许诺更大利益。征地拆迁不会对中上层的生活产生负面影响,只能使他们的财富大幅增长,因此他们做“钉子户”并不是不愿意征地拆迁,而是为了维护征地拆迁中个体的权益并使自己的利益最大化。管理者阶层及其上级征地拆迁单位则是为了使征地拆迁更快、更顺利,不是追求补偿的公平公正,而是“用人民币来解决人民内部矛盾”。这使得利益博弈有利于中上层,并在某种意义上认可和鼓励了“钉子户”的行为。

## 2. 个体上访式冲突

在征地拆迁中,上访也是中上层与管理者阶层冲突的重要形式。前文已提及,中上层既有征

地拆迁相关政策法规的知识,也熟稔基层政治体制的运作逻辑,因此他们在征地拆迁中针对管理者阶层的上访总是轻车熟路,且志在必得。中上层针对管理者阶层的上访主要有以下两个理由:一是管理者阶层在征地拆迁中违法违规操作和非法攫取利益问题;二是管理者阶层对中上层权利和利益的侵犯问题。前一个理由具有公共性,属于公共维权,后一个理由是维护自身权益,两个理由都具有维权性质。当然也不排除某些中上层农户以维权为幌子谋利。

当前我国信访体制在调整利益分配、解决社会问题、缓解社会矛盾和维护社会稳定等方面发挥了重要作用。随着我国进入社会矛盾多发期,信访作用越发突显,各级政府的信访压力也越来越大。尤其是新的信访条例出台后,信访“一票否决制”成为悬在各级政府头上的一把利剑,信访压力型体制逐渐形成,全防全控越级上访和进京上访成为各级政府的中心工作,甚至是一线工作。在信访压力型体制下,信访案件和信访压力一级级往下压,到乡镇和村一级则无法再往下压,只能自己解决问题,因此乡村基层组织承担了最大的信访压力。在征地拆迁中,中上层掌握了乡村干部害怕越级上访的心理,偏偏越级到省市、乃至中央上访“状告”村组干部,最后信访案件由中央、省市批转至乡村两级,乡镇只能要求村一级配合说明情况或解决问题。为了平息中上层的上访事件,缓解自己和县乡对越级上访的压力,村干部往往用钱来解决问题。调查发现,凡是上访的中上层农户都得到了巨额利益。这样,上访中所反映的问题不但一概没有解决,反而原来的问题被掩盖并得以强化。

个体上访式冲突的特点是冲突始于中上阶层的维权型上访而止于管理者阶层给予利益。利益的交换非但没有终结两者的冲突,反而加剧了彼此的不信任。用钱来摆平上访的方式激发了中上阶层的某些农户在征地拆迁后继续通过上访来谋取利益,其上访的谋利性凸显。<sup>⑩</sup>在这个意义上,信访体制也成为村庄利益的再分配机制。

## (二) 普通农户阶层与管理者阶层的冲突

在征地拆迁前,普通农户阶层与管理者阶层的的关系属于相互隔离的关系,双方较少直接发生联系,而是通过与双方关系都较好的精英阶层作为沟通的桥梁。在征地拆迁过程中,普通农户阶层属于村庄

的下层农户,缺乏知识和见识,对政策规范和制度运转不熟悉,不了解自己的权益范围,他们无法像中上层那样做“钉子户”和“上访户”来维权和谋利。他们与管理者阶层的冲突主要源于征地拆迁补偿中出现的严重不公平现象:管理者阶层通过权力直接攫取巨额财富,精英阶层依附管理者阶层获得巨额财富,中上层通过抗征抗拆获得巨额财富。普通农户发现,同样面积的土地、同样质地的房屋,其赔偿的数额却相差数倍甚至数十倍;村里给管理者阶层、精英阶层和中上层购买养老保险,而普通农户阶层的养老保险却久拖不办。诸如此类的事实打破了他们的公平观念,使他们产生极大的被剥夺感,并将此归咎于管理者阶层的“贪污腐败”<sup>⑬</sup>,矛盾的矛头也就对准管理者阶层乃至基层政府。征地拆迁再分配的差距越大,普通农户阶层的不公平感就越强,他们维护公平观念、平衡公平感的方式也就越具有群体性和政治效应。一般表现为群体性事件和群体性上访。

### 1. 群体性事件

征地拆迁中的群体性事件是指由征地拆迁过程直接或间接引发的,相关利益群众、个别团体与组织为了实现利益诉求,而通过集会、静坐、围堵、游行等方式力求解决问题,并造成一定政治社会影响的突发事件。<sup>⑭</sup>既有的群体性事件的研究,一般将事件主体笼统地概括为农民,其实真正的主体是农民中的普通农户阶层,其针对的对象是农村管理者阶层以及基层政府。在征地拆迁群体性事件中,普通农户阶层的诉求一般有两个:一是要求管理者阶层和基层政府纠正征地拆迁中不公平、不公正的政策和做法,惩治管理者阶层的贪污腐败行为;二是纯粹为了“出气”、“解气”,通过群体性事件的方式释放对管理者阶层以及基层政府的“气”。

根据其规模和破坏性程度不同,征地拆迁中的群体性事件可以分为三个层次:首先是较为缓和的群体性事件,表现为普通农户阶层集体找管理者阶层争辩吵闹、威胁群体上访、静坐抗议、围攻指摘村干部、围堵村办公楼等;其次是较为激烈的群体性事件,主要有堵塞交通要道、在乡镇办公大楼门口或主要街道游行示威、群体阻止征地拆迁施工、与管理者阶层及施工人员发生肢体冲突和械斗等;最后是剧烈的群体性事件,包括攻击政府执法人员、围堵围攻党政机关并伴随打、砸、抢、烧等行为,具有较强的暴

力和破坏性。

据调查,当前农村征地拆迁中的群体性事件有两个发展趋势:一是暴力化倾向加剧,二是组织化程度提高。前者主要是由于征地拆迁引发的不公平感和对管理者阶层“贪污腐败”的憎恶在普通农户阶层中极易产生共鸣,积聚了一股庞大的民怨之气,许多普通农户积极参与事件中。由于村庄的结构易得性,参与者相互熟识和信任,他们之间的互动频率高、信息传递快,因而很容易群情激愤而使行为不受理智控制,卷入其中的农民自我意识明显下降,普遍产生无法自制的兴奋、狂热、愤怒、失望等情绪,最终出现一系列破坏行为。<sup>⑮</sup>如果管理者阶层和基层政府处理不当,甚至采取压制打击措施,那么就更容易触发暴力突发性事件。组织化程度提高是指与之前征地拆迁群体性事件无组织状态相比,当前征地拆迁群体性事件具有明显的酝酿、组织和策划过程,组织性程度明显增强。<sup>⑯</sup>其组织者和策划者一般是中上层农户和精英阶层中现任村干部的反对派,他们介入其中的目的不同<sup>⑰</sup>,但他们作为骨干分子一般都有一定的文化水平,对征地拆迁的各项政策有所了解,因而具有较大的抗争能量,对普通农户阶层的心理和行为产生较大影响,这加大了群体性事件处理的难度。征地拆迁群体性事件的暴力化和组织化发展,增强了它的政治性和社会效应,更容易引起上级党委政府的重视,也使普通农户阶层的诉求更有可能得到满足。

### 2. 群体性上访

群体性上访又称群体访、集访,是5人以上的上访类型,它是组织性最强的群体性事件。通过阶层分化的视角来看农村的群体访,会发现群体访的主要人群是普通农户阶层。由于群体性上访既需要熟知基层政治体制运作逻辑,又要遵守一定的程序和规范,因此就需要有信访经验丰富的组织者,其充任者一般也是中上层或现任村干部的反对派。群体访花费较高,包括生活、住宿、交通、误工等开销,还包括高昂的组织成本,因此群体访的诉求对象一般是县乡两级政府,再往上走就只能派代表,进京群体访极少。在征地拆迁过程中,普通农户阶层群体访的直接针对对象是管理者阶层,但由于它涉及到社会稳定和政治稳定问题,且上访的人数越多、层级越高,它的政治性就越强,给县乡主要领导施加的政治压力也就越大,因此在信访压力型体制之下,群体访

就成为县乡主要领导亟待处理的政治事件。一旦县乡主要领导介入征地拆迁事件,普通农户阶层提出的问题一般都会得到解决或部分解决。在这个意义上,当前我国的信访体制也成为农村普通农户阶层在村庄利益再分配结构中的救济渠道。

#### 四、化解农村征地拆迁中阶层冲突的策略

综合以上分析,征地拆迁中的阶层冲突和对抗成为农村规模最大、频率最高、影响最大的社会矛盾,极大冲击了农村阶层关系的整合和农村政治社会稳定,影响了村级组织和基层政府的合法性。然而,冲突并非一无是处,冲突是一个社会过程,它对于社会结构的形成、统一和维持能够起到一种手段作用,可以激励社会革新,触发社会变革。其前提是在冲突发生时社会管理者要真正认识到利益被剥夺阶层的处境,了解“他们的愤怒和所遭受的苦难”,并建立有效的沟通渠道,从而处理好冲突,发挥冲突的积极功能。<sup>⑬</sup>为此,为了缓解征地拆迁中的冲突,使其向积极方向发展,应该在以下几方面努力。

##### 1. 进一步完善农村征地拆迁补偿制度

应进一步扩大征地拆迁补偿范围,将征地拆迁后的残余地和相邻地以及经营损失、租金损失及其他附带损失纳入补偿范围。应进一步提高征地补偿标准,使其适应市场经济和不断发展的经济社会生活的要求。应进一步探索补偿方式,逐渐建立有效实现农民土地发展权的补偿方式,如留地安置。应进一步规范补偿分配,提高对土地使用权的补偿份额,限制村集体和地方政府对补偿款的截留、挪用和拖欠。这些措施的实施可以将大部分利益留给农民,从而使占农村多数的普通农户阶层不再需要通过博弈而获得征地拆迁的收益。

##### 2. 规范和限制村庄利益再分配的博弈空间

要限制管理者阶层与精英阶层利用权势在农村征地拆迁及其他利益再分配过程中谋取暴利,进一步规范征地拆迁及其他利益再分配的标准与范围,缩小和规范博弈空间,打击非法牟利阶层,使农村征地拆迁及其他利益再分配更加公平合理,维护社会基本的和谐与正义。

##### 3. 建立农村社会冲突的安全阀制度

社会安全阀制度是一种机制,它通过潜在的社

会冲突来维持阶层的和谐。在农村征地拆迁社会冲突中,应该建立各阶层间的沟通机制,破除管理者阶层和精英阶层的压制、威胁和“一言堂”,畅通农民意愿的表达渠道和情绪宣泄渠道,化解阶层间的敌对情绪、误会与矛盾。在征地拆迁过程中,管理者阶层和基层政府应充分调动普通农户阶层的积极性,让各阶层都参与征地拆迁的过程、分享征地拆迁利益以及利益机会,让他们都享有平等的表达权、知情权和决定权。征地拆迁利益的再分配份额和利益机会应向普通农户阶层倾斜,帮助他们解决困难、建立有保障的生活、消除他们因征地拆迁而带来的焦虑。只有建立农村安全阀制度并使之发挥作用,才能将社会冲突引向良性发展。

#### 注释

- ①刘易斯·科塞《社会冲突的功能》,孙立平等译,华夏出版社,1989年,第22页。②孟宏斌《资源动员中的问题化建构:农村征地冲突的内在化形成机制》,《当代经济科学》2010年第5期。③杨华:《农村土地流转与社会阶层的重构》,《重庆社会科学》2011年第5期。④谭术魁、齐睿《快速城市扩张中的征地冲突》,《中国土地科学》2011年3期;谭术魁《中国土地冲突的概念、特征与触发因素研究》,《中国土地科学》2008年第4期。⑤毛丹、任强《中国农村社会分层研究的几个问题》,《浙江社会科学》2003年第3期。⑥欧阳静《村级组织的官僚化及其逻辑》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2010年第4期。⑦贺雪峰《论土地性质与土地征收》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2012年第3期。⑧杨华《“中农”阶层:当前农村社会的中间阶层》,《开放时代》2012年第3期。⑨本文所涉及的“钉子户”、“上访户”概念不带有任何价值判断,援用农村本称为的是更形象地描述这类群体。⑩田先红《基层信访治理中的“包保责任制”》,《社会》2012年第4期。⑪参见吕德文《媒体动员、钉子户与抗争政治——宜黄事件再分析》,《社会》2012年第3期;陈柏峰《传媒监督权行使如何法治——从“宜黄事件”切入》,《法学家》2012年第1期。⑫田先红《当前农村谋利型上访凸显的原因及对策分析——基于湖北省江华市桥镇的调查研究》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2010年第6期。⑬刘燕舞《当前农村基层组织演变的四种现象》,《中共宁波市委党校学报》2010年第1期。⑭卢文刚《征地群体性事件应急管理探讨——以广州市S镇为例》,《中国行政管理》2012年第8期。⑮谭峥嵘《征地冲突与征地制度的完善》,《求实》2011年第1期。⑯梅祥、时显群《新时期我国农村群体性事件的特点、原因及对策》,《中国行政管理》2010年第6期。⑰如维权、谋利或其他的村庄政治目的。⑱蒿婉妹等《农村征地过程中的阶层冲突研究》,《中国土地科学》2008年第8期。

责任编辑:海玉