

新农村建设中的社会平安机制建设 ——以山东省新泰市平安协会为例

牛秋业

(济南大学政治与公共管理学院, 山东济南, 250022)

摘要:农村社会稳定是新农村建设中的重要内容,是构建和谐新农村的必然要求。维护农村的社会稳定,正确处理新农村建设中出现的社会矛盾,必须发挥政府与社会的作用。山东省新泰市以平安协会为依托,充分挖掘和开发社会资本,以共同利益为纽带,科学定位平安协会的职责,创新平安协会的运营模式,在化解社会矛盾,应对突发事件,促进经济发展等方面,都起到了非常重要作用。

关键词:社会资本;共同利益;非政府组织;平安协会

中图分类号: C912.2

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2011)04-0073-05

党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的历史任务,党的十六届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》和中发[2006]1号《中共中央办公厅国务院办公厅关于建设社会主义新农村的实施意见》中明确提出社会主义新农村建设的总体目标是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”,标志着改变我国农村面貌和农民命运的伟大变革由此拉开了序幕。我国农村从地域到人口都占我国绝大多数,我们要建设全面小康社会就必须把新农村的建设放在重要的位置,只有广大农村实现了小康才是全面的小康,只有城乡都实现了小康才是和谐的社会。新农村的建设是一个系统工程,包括发展农村经济、拓宽农民增收渠道、完善农村公共服务体系、加大农村教育投入、维护农村社会稳定等方面,而在新农村建设中如何维护农村社会稳定,降低维稳成本,建立农村社会稳定长效机制是非常有现实意义的问题。山东省新泰市以平安协会为依托,主动化解农村社会矛盾,探索出了一条维护农村社会稳定的长效机制。

一、发挥农村社会资本的作用, 化解社会矛盾

法国社会学家皮埃尔·布尔迪厄(P·Bourdieu)1980年在《社会科学研究》杂志中首次提出了社会资本的

概念,简单地说,社会资本就是实际或潜在的资源。因此,社会资本既是一种资本,也是一种资源,社会资本是政府组织和非政府组织都可以利用的资源。西方的非政府组织在利用社会资本发展自己、服务社会等方面都取得了许多成功经验。

社会资本真正引起人们关注的是从美国哈佛大学社会学教授罗伯特·D·帕特南的著作《使民主运转起来》开始的。“社会资本是指社会组织的特征,诸如信任、规范以及网络,它们能够通过促进合作行为来提高社会的效率。”^{[1](295)}社会资本与物质资本和人力资本相比有其相似性,但也有其自身特点,“社会资本表现为人与人之间关系,存诸于人际关系的结构之中,它既不依附于独立的个人也不存在于物质生产的过程”。^{[2](182)}这种表现为人与人之间关系的社会资本,它也是一个累积的过程,如人与人之间的这种信任关系,在成功的解决某一问题后,会增加人们之间的这种信任感,为以后的合作与解决问题奠定了基础,个人在这种组织和社团中这种诚信会不断累积,因而个人的社会资本也会越丰富。这种社会资本与其他的资本一样,也是在使用过程中不断增加,闲置并不能使其社会资本累积。

农村中社会资本主要体现在家庭、乡村等地域内,这种社会资本体现了密切的人际关系,怎样利用好农村的这种社会资本是新农村建设中急需解决的问题,社会资本利用好了,可以为构建和谐的新农村建设发

挥重要的作用。如利用在当地有威信、有影响的人员进行矛盾调解,发挥村民对这些有影响力的人士的信任,利用社会的资本维护社会的稳定,这样既节约维稳成本,又有利于用人们接受的方式去解决化解矛盾,用公民自己的方式化解法律难以解决的问题。“明智的政策能够鼓励社会资本的形成,而且社会资本也会提高政府行为的效力。从上个世纪农业推广服务到本世纪对社群组织免税,美国政府在推动投资于社会资本方面已经做了许多的工作,而且它现在必须重新恢复这种努力。一届新政府虽然更愿意使用公共权力,为了公共目的使用公共采购,但是不应该忽视社会联系的重要性,后者是有效政策的支柱。”^{[3](64)}

新泰市平安协会把威望高,为人热情,办事公道,善于调解的会员推荐为协会的负责人,充分发挥他们熟悉社情民意,群众信任的优势,超前化解各类矛盾纠纷。因为协会会员乡情熟、消息灵、渠道广,在各行各业中有较强的影响力,群众有事愿意和他们沟通、商量,会员掌握信息迅速、及时,对一些不稳定因素提前介入,超前化解。协会会员多以老干部、老党员、老模范“三老”人员为主,他们熟悉情况,在群众中有较高的威信,容易与群众近距离的接触,也容易得到群众的信任,做起工作比较有效。如汶南镇借庄村将村中有威望、能主事、辈分高、办事公道、善于协调、为人热情的人吸纳为协会会员。他们用群众理解的方式办事,用群众的语言、情理跟群众沟通协商,在政策和法律范围内,运用法律的、政策的、道德的、宗教的以及乡规民约等多种手段,因事制宜,对症下药,当事人心服口服。通过起用基层“三老”人员,以协会为纽带,带着感情去调处矛盾和纠纷,实现了社会资本由闲置到发挥的转变。

平安协会之所以能发挥独特作用,源自对社会维稳资源的充分挖掘:协会会员的主体为老干部、老党员、老模范以及农村的“能人”,他们有威望,有能力,通过德法结合,能化解许多难题。如禹村镇农民马洪强与洪来明的一点经济纠纷因上升到“面子问题”,1997年开始打官司,但先后6次法院判决都没有结果,最终经过平安协会的调解,晓之以理、动之以情,了结了这场长达13年的“洪马斗法”。

二、以利益为纽带,破解 非政府组织资金困境

随着市场经济的发展,社会阶层不断分化,社会利益多元化,每一个利益集团的诉求是不一样的。各

个利益集团之间共同点就是利益共同体。维护社会稳定是政府的重要职责,也是企业发展的重要环境,更是公民个人所追求的社会环境,平安自然是政府、企业、个人共同的利益所在。

这种利益共同体首先是来自人的自身内在需求。人的内在需求是利益共同体得以存在和持久的最主要的因素,也是推动平安协会建设的最直接的动力。推动平安协会建设的这个内在的驱动力就是人们对平安祥和的追求,平安是福的理念是人们的心灵深处的映照。古人所追求的路不拾遗、夜不闭户的平安社会环境,同样是我们现代人所向往的。新泰市平安协会的成立正是顺应了人们祈福平安的愿望,新泰市委、市政府因势利导,构建了多元化主体参与的维护社会稳定的新机制,创新了新形势下维护社会稳定的新路径。平安协会不仅顺应了人们祈福平安的愿望,是人的一种内在需求,也实现了政府与平安协会的协同,与企业单位的共建。

1. 会员筹集资金为主

新泰市平安协会采取自愿入会,会员交纳一定会费的方式筹集协会活动所需要的资金。会员既有个人会员,也有企业会员。从2006年2月汶南镇平安协会成立至今,新泰共有20个乡镇街道建起了平安协会,发展单位会员834个,个人会员达6608人,富起来的老板对平安的要求更为强烈,也更为迫切。在一次聚会时,朱法昌当场表示要拿出一万元用于园区公共治安管理,有人马上喊道:“你出一万,我不拿九千九。”当场就筹资20多万。用朱经理的话说,就是“噉”的一声,凑起20万”。通过缴纳会费、社会捐助、政府补助等形式筹集资金,每年筹集会费1000多万元。东都镇羊蹄村的养羊大户杨衍玉提起平安协会的好处是赞不绝口:“原先在外打工也不放心,老是挂着家里的事。协会成立后,再也没发生过瞎牛瞎羊的事。现在,年轻人安心在外挣钱,经济条件也日渐好起来,这两年村里盖起来不少小康楼。”2009年新泰市供电公司围绕构建和谐供电环境,主动拿出900万元的会费扶持“平安灯”工程,在全市917个行政村安装“平安灯”30000盏,平均每个村30多盏,成为深受群众欢迎的民心工程。

2. 政府补助为必要补充

在任何国家,政府机构和公共部门都是非营利组织的主要资金来源。非营利组织涉足公共事业领域,减轻了政府的负担,成为了政府潜在的伙伴和盟友,因此政府必须给予非营利组织必要的资助。西方国家的非营利组织独立性很强,人们普遍认为它们的资金

来源也相对独立于政府，但美国霍布金斯大学在 42 个国家进行的非营利组织国际比较研究项目结果显示，非营利组织的平均收入来源结构中，政府的财政支持比重较高，尤其是在保健、教育和社会服务领域。由此可见，政府部门的资金支持对非营利组织的发展十分重要。

除了资金及其他资源的支持，非营利组织还可以争取政府在认同和道义方面的支持。政府的认同及道义上的支持，有利于非营利组织获得社会大众的认同和支持，从而有利于非营利组织在经济上获得更多的外部援助。

政府的支持是非营利组织发展的重要保证，而资金支持又是很重要的一个方面，我国的非营利组织大多依靠政府的资金支持，而要得到政府的支持必须依靠自己的服务得到政府的认可。非营利组织有一个与政府协同发展的问题，它所解决的问题是单靠政府自身的力量难以解决的社会问题，而社会又迫切需要解决，这就为非营利组织的生存和发展提供了广阔的空间。新泰市人口 136.8 万，而公安民警只有 600 多人，警力不足，经费不足，社会稳定任务繁重。农村税费改革后，一些镇村财政紧张的问题十分突出，群防群治工作经费无法落实，农村治安防范空档很大。平安协会本着“取之于民、用之于民”的原则，通过缴纳会费、社会捐助、政府补助等形式筹集资金，改变了农村治安经费不足的问题。2008 年 6 月，新泰市“平安协会”正式成立，包括市财政列支、集体、个人捐款经费达 1 500 万元。

3. 市场化运作

2009 年 8 月，新泰市政府与泰安联通公司签订战略合作框架协议，“天目工程”作为战略合作首批启动的重大项目，总投资 5 000 余万元，其中泰安联通公司投入 3 500 万元，主要用于工程的光缆、管道及宽带城域网扩容建设；市乡财政和平安协会筹资 1 500 万元，主要做好规划布点、监控设施配制、协调服务和推进工作。通过与联通公司的合作，解决了平安协会在技术防范上的资金不足的问题，而联通公司通过布设光缆，为他们拓展农村互联网的市场奠定了基础，这样实现了政府、平安协会和联通公司的共赢。

三、发挥非政府组织作用，化解突发公共事件

公共危机事件一般来势猛，影响大，扩散快，呈现出突发性特征，一般情况下，难以预测危机事件的

发展方向。由于公共危机的性质、特点具有紧迫性，要求政府及相关部门及时迅速的做出反应，晚一分钟都可能造成不可避免的损失。现阶段我国地方政府对危机事件的处理往往存在一个问题，即只有当危机发展到多数人乃至全社会都给予关注的时候，政府的相关政策才“姗姗来迟”，而此时已是“亡羊补牢，一切晚矣”，一切损失已经很难挽回。

突发公共事件具有偶然性、不可预期等特点，因此对于公共危机的治理必须以政府为主体，能否妥善处理这些公共事件是党的执政能力的重要体现，也是党和政府提高自己影响力的体现。及时应对和处理突发公共事件就能赢得群众的信赖，政府作为公共事务的管理者也责无旁贷。但是仅仅依靠政府的力量又是不够的，必须动员全社会的力量共同参与才能起到应对突发事件的效果。我国在非典、汶川地震等突发事件中，作为政府之外的另一个公共治理主体——非政府组织起了非常重要作用。

以汶川地震为例，在灾后第一时间，我国的各非政府组织反应迅速，行动灵活，配合政府的工作，及时积极有效地投入到了抗震救灾以及灾后重建的各项工作中，特别是在震后的各项繁杂的后续工作过程。非政府组织以不同于政府部门的方式和途径，在整合各项捐助物资、灾区基本医疗救援服务、受灾群众和救援者心理咨询与干预调节及情绪疏导服务、志愿者的调集与分配管理等方面发挥出自身的强大优势与专业水准，体现了完全不同于政府部门的风格与优势。再者，在救灾等公益活动中，非政府组织的存在意义不仅仅是对政府救援的支持与补充，还是有效控制政府救灾社会总成本的有力渠道和平台。非政府组织以“高公共服务质量，低财政成本”为目标的低运营成本理念，不仅追求效果，更追求效率与效能的多方共赢，且鉴于其与政府部门从性质上、理念上的差异，非政府组织能够在统一方面向社会提供更为差异化、个性化、针对性更强也更加专业的服务，而减少运营成本，政府可以将财政资源充分投入救灾后普适性的公众福利政策和公共基建的固定资产投资上，加快灾后建设的脚步，提高其行政的有效性。

随着经济体制的转轨，新的利益冲突和社会矛盾凸显，突发性事件发生的概率增加，而通过威望高、方法多的平安协会会员先行介入，调处化解，形成了政府和群众之间的“缓冲带”。在突发事件发生时，平安协会发挥快速到位、迅速灭火、劝散群众、消化矛盾的作用。如 2008 年 12 月，禹村镇东沈北村 300 多

名回族群众因火车撞人事故围堵磁莱铁路,并将死者抬到了铁路上,情势紧急,最终经过平安协会24小时的说服教育,寻找到赔偿平衡点,签订协议,在火车通过前撤离铁路,一场群体性事件成功化解。

随着社会主体多元化,利益诉求多元化,如果处理不慎容易引起群访事件,造成社会不稳定,如何处理这些事件,山东省新泰市平安协会走出了一条化解社会矛盾的成功经验。除了政府相关部门积极参与、各司其职之外,充分发挥平安协会熟悉当地风土人情,便于沟通协调的优势,在处理这类事件中起到了“四两拨千斤”的效果。不是用对抗的方式解决问题,而是疏通、调解、说服教育,这种解决问题的方式更能让当事人接受。如青云街道上军寨村移民上访案件,涉及的问题历时半个世纪,3名市平安协会会员牵头组成专案组排除种种干扰,经过128天的艰苦努力,有效化解了上访案件。最终上军寨村移民补助款全部发放到库区移民手中,为国家挽回经济损失428.4万元。平安协会用扎实有效的工作方式和细致耐心的工作态度化解农村矛盾的做法值得借鉴。

四、构建政法系统与非政府组织优势互补的机制

中国的非政府组织要寻求更加长远的发展,首先应该做的就是理顺自己与政府间的关系,对自己的存在及作用做出清晰定位。非政府组织应逐步与政府建立契约关系或与政府组织建立合作伙伴关系,改变以往指挥与被指挥,领导与被领导的状况,使政府和非政府组织的优势都能充分发挥出来。政府可以充分利用非政府组织灵活机动,贴近群众的优势,与之配合,提高行政效率和效能。“政府和非政府组织是社会公共事务管理的两大主体。政府作为公共权力的载体,它对非政府组织的认知和规制直接影响到非政府组织的发展,而非政府组织的发展状况对政府治理具有重要的支持和制约作用,两者的良性互动对于和谐社会的发展至关重要。”^{[4](107)}

新泰市平安协会从成立之初就严格界定了协会职责任务:联络、协调和指导会员参与综治工作,按照市委、市政府要求,组织发动群众落实好平安建设的各项任务,共同维护社会稳定和治安安定;协助做好社会治安防范工作;加强各方面利益关系协调,依法调处化解各种社会矛盾纠纷,发挥党委、政府联系群众的桥梁和纽带作用,向有关部门反映协会会员和广

大群众的建议、意见和要求。党委、政府要引导平安协会自觉地围绕党委、政府关于加强平安建设,维护社会稳定的重大工作部署,积极主动开展活动。各级党委、政府要积极营造良好环境和条件,及时解决平安协会建设中的突出问题,积极做好支持、服务、管理和监督工作。要充分尊重平安协会的法人主体地位,建立宣传引导、适应需求、措施到位的服务机制,要充分发挥平安协会基层党组织参谋助手、党委政府联系群众的桥梁纽带、基层平安建设生力军等重要作用。

新泰市平安协会形成了政府调控与社会协调机制互联,政府行政功能与群众自治功能互补,政法力量与平安协会力量互动的格局。平安协会作用的发挥,首先在于其自身定位的清晰。平安协会协助政府逐步建立起民主监督和管理机制、代表群众利益,通过保障群众的基本人权,维护民生发挥社会稳定的作用,通过规范和矫正组织成员社会行为、形成良好民政形势,发挥稳定作用。通过平和方式处理矛盾纠纷,降低行政成本,推动文明建设,实现社会价值理性回归,促进社会和谐发展。坚持和确定这种定位,就会丰富平安协会工作的内容,拓展平安协会工作的空间,突出平安协会的本质特征,符合社会发展方向和发展趋势的要求。在更广泛的意义上追求平安协会的社会价值,确立平安协会在经济、政治、社会、文化等多领域中的地位 and 作用,实现平安协会本质的升华,具有重要现实意义。

新泰市平安协会实现了党政部门与民间组织合作的成功模式。两者的结合构建了一个有效的治理体系,是对党政部门功能补充的很好形式。这种互补性不是自发形成的,有赖于政党对民间组织资源的有效利用与开发。作为党政部门要引导和指导民间组织,而不是直接领导,平安协会是政党部门与民间组织合作双赢的成功案例。党委、政府在充分尊重协会主体地位的同时,加强党的路线方针政策的教育,加强形势任务的宣传,加强法律知识的培训,及时提出工作任务,推动协会工作健康发展。

政法系统在维护社会稳定中起主导作用,因此,应该发挥政法系统在打击违法犯罪,维护社会稳定中的作用。但是许多社会矛盾又不是仅仅通过强制的手段所能解决的。同时,应把矛盾消灭在萌芽状态,而不是让其加剧之后再解决。而作为非政府组织恰好能弥补政法系统所不能解决的问题,非政府组织可以发挥其解决问题的灵活性、解决问题方式的多样性,在“法外”寻找解决问题的方法。新泰市平安协会是解

决新时期农村社会矛盾的非政府组织的成功范式。新泰市平安协会协同政法部门,两年就办结了30余件多年没有解决的涉法涉诉信访积案。

五、结语

新泰市平安协会的成功经验是新时期创新农村平安机制建设的成功经验,这是维护社会稳定的长效机制。平安协会定位清晰,服务群众,促进社会和谐发展。平安协会充分利用了社会资本资源,解决了制约非政府组织发展的瓶颈——资金困境,保证了平安协

会可持续发展,新泰市平安协会的成功经验值得推广和借鉴。

参考文献:

- [1] 李惠斌,杨雪冬.社会资本与社会发展[M].北京:社会科学文献出版社,2000.
- [2] 陈盼.社会转型与社会资本重构[J].湖南社会科学,2004(2): 182-184.
- [3] 罗伯特·D.繁荣的社群——社会资本和公共生活[J].马克思主义与现实,1999(3): 61-64.
- [4] 苏大林.走向良性互动:政府与非政府组织合作关系探讨[J].甘肃社会科学,2006(4): 107-109.

On the social order mechanism in the building of new socialist countryside ——Based on Xintai City, Shandong Province peace association

NIU Qiuye

(Jinan University School of Political Science and Public Administration, Jinan 250022, China)

Abstract: Social stability in rural areas is an important part in the building of new countryside, that is also the need of a harmonious society. Thus maintaining social stability in rural areas, properly handling social conflicts in the building of a new countryside play the role of government and society. Xintai City, Shandong province bases on order association, full development social capital, as a link to the common interests, fixing functions of order association, innovate operating mode of order association in resolving social conflicts, dealing with unexpected events, and other aspects of economic development, all played a very important role. Xintai city order association successfully explored the long-term mechanism to maintain social stability.

Key Words: social capital; common interests; non-governmental organization; peace association

[编辑: 颜关明]