

广东“乌坎事件”深层次分析与对策研究

姜胜洪

(天津社会科学院舆情研究所 天津 300191)

【内容摘要】乌坎事件最后以一种较为开明的方式得到解决,没有酿成更大更激烈的冲突,为我们在新时期如何应对群体性事件,提供了可资借鉴的样本与经验。因此,对此事件作一些必要的分析,对于未来解决此类社会矛盾,会有启示性作用。解决此类事件暴露出的深层问题,要切实加强农村基层党组织建设,畅通民意诉求渠道,强化村民自治,建立健全农村自治组织各项规章制度。

【关键词】乌坎事件 深层次分析 对策建议

中图分类号 D638

文献标识码 A

文章编号 1007-9106(2012)05-0061-04

2011年12月21日,广东工作组进驻陆丰解决乌坎事件,倾听村民诉求。省工作组充分肯定“群众的主要诉求是合理的”。同时,原村委会选举被宣布整体无效,把持乌坎村政四十几年的党支部书记等被双规。村民主动拆除路障,恢复正常生活。民众依法维权,政府法律维稳,正在成为各方共识。“乌坎转机”,受到舆论普遍肯定。2012年2月1日,乌坎村村民以一人一票的方式投票,产生了村民选举委员会,被国内外舆论称为“具有重大标志性意义”。乌坎事件最后以一种较为开明的方式得到解决,没有酿成更大更激烈的冲突,为我们在新时期如何应对群体性事件,提供了可资借鉴的样本与经验。因此,对此事件作一些必要的分析,对于未来解决此类社会矛盾,会有启示性作用。

一、对乌坎事件深层次原因及影响的分析

乌坎事件自发生到正面妥善应对经历了三个月的时间。从新闻媒体关注度走势中我们看到,在事件前半期,除网络外,国内主流媒体大都沉默不语,尤其是11月,连互联网也检测不到包含“乌坎”、“薛锦波”等关键词语的信息。由于主流媒体集体失声,这才出现了村民跪求境外媒体报道真相的一幕。在事件处理后半期,当广东省委表示准备对话解决“乌坎”事件后,媒体关注度的突飞猛进,在传播中把握了信息主动权。乌坎事件凸显了社会深层次矛盾,人民日报的评论指出了其中的关键:“9月以来,部分村民之所以频频上访,源于对村干部处置土地、财务、换届等问题的不满。如果能及时抓住利益诉求点,事发前认真倾听、公正评判、果断解决,就不会小事拖大、层层升级,演变成群体性冲突,乌坎事件也就会呈现不同走向”^[1]。

1. 利益受损与农民民权意识的觉醒和维权能力相对较高。乌坎事件,从根子上说,导火索还是农民利益被侵犯,集体土地在村民不知情情况下被贩卖。正如中共广东省委书

记汪洋所说:“乌坎事件的发生有其偶然性,也有必然性,这是经济社会发展过程中,长期忽视经济社会发展中发生的矛盾积累的结果,是我们工作一手硬一手软的必然结果。”^[2]广东作为改革开放的先行地,经济发展快,开放程度高,社会转型快,流动人口多,目前广东省1.1亿人口中,大概有三四千万是外来人口,由此形成的问题和矛盾当然要比其他地方更为突出。同时,在广东,且不说公民社会,至少民间社会的根基在中国可以说是最深厚的。尤其是在粤东这样的地方,民众权利的意识在历史上就是相对比较强烈的。强烈的权利意识加上有凝聚力量的社会基础,导致民众表达自己利益要求的事件多发^[3]。近几年来,乌坎村村民们越来越意识到村干部们正在对村里的土地玩“监守自盗”的把戏,越来越感觉必须起来去维护自己的权利。由此,出现了维权抗争,要求政府帮助他们解决问题。广东省所出现的问题,既具有典型性,又具有警示性,在全国具有普遍意义。沿海地区这个问题得到解决,无疑将会对全国起示范作用,将会对全面改革产生积极影响。

2. 村民自治在颇大的程度上没有得到落实。当前,在许多地方村民自治仍然未能得到充分的尊重和保障,一些地方农村基层党组织软弱涣散,党群干群关系紧张,一些基层党员干部宗旨意识丧失,民主意识不强,滥用职权,甚至利用手中不受制约的权力上下勾结、官商勾结、以权谋私,对涉及土地征用、工程发包、山地出租等重大事项决策搞“一言堂”、“家长制”,明目张胆地侵占集体利益,严重损害村民权益,以至于在许多地方都出现了“村干部当家作主、村民被治”的乡村专制体制,在全国范围内导致了大量的群体性事件。据调查显示,中国每年民众集体维权的“群体性事件”多达十余万起,其中强行征地与补偿不足引发的群体事件占到了6成左右。众所周知,乌坎村事件也是因为村支部和

* 作者简介 姜胜洪,男,天津社会科学院舆情研究所副研究员,主要研究方向为舆情热点问题、网络舆情。

村委会大肆侵犯村民利益而爆发的。最近几年来,在村民不知情的情况下,乌坎村党支部书记竟将村里的几千亩(一说上万亩)土地陆续贩卖出去,卖地所得达7亿多元,而给村民的补助款却非常少,其余全被当地官员和村干部所私吞,十几位村干部都盖起了被村民称为“别墅”的二层楼,村支书也成为了一些市府官员的“财神爷”和座上宾。这种“村民被治”和村民利益遭到严重侵犯的现象,实际有其更深刻的制度根源。首先,村内选举被少数人所操纵,选举是假选举,或者是选举舞弊很严重,致使“村民当家做主”无以实现,真正实现的只是“村干部当家作主”。其次,没有设计和安排村级分权制衡体制,以至于每次或真或假的选举产生的都是握有不受制约权力的村干部,他们在两次换届选举之间就是村级独裁者,这就使之有可能利用自己手中的这种权力,通过侵犯、侵占、侵吞村民的利益而发财,然后再用这笔不义之财向上贿赂地方官员,以谋得其对自己连任的暗中支持,向下对村民实行贿选,以直接实现当选和连任。由此,广东省委、省政府在对乌坎村事件的合理解决中,充分尊重和肯定村民自治,支持和帮助村民当家作主,从而也开始调整了党的领导与村民当家作主的关系,也就不能不具有了全国性的示范意义和先导意义。

3. 地方政府的工作方向和处理方式事实上没能顺应民意的合理诉求,以致矛盾严重激化。乌坎事件确实经过了一个矛盾长期累积且未能依法得到解决的过程。本应该引起高度关注,给农民一个认真的交代的,而一些地方政府想的更多的是怎么控制,怎样压住。村民从2009年6月21日就开始向上反映村支部和村委会大肆侵犯村民利益问题,如果在这两年多的时间内,陆丰、汕尾的有关部门和官员,能够“以民意为重,以最大决心、最大诚意、最大努力”对待乌坎村民的合理诉求,坚持“法律至上”,依法解决乌坎的实际问题,多进行解释沟通工作,事情或许就不会脱离理性的轨道,打砸工厂等一系列事件或许就不会发生。但地方政府面对群众“惩治贪官、退回赃款”的合理诉求,不是迅速调查、惩治贪官,而是以拖待变。待矛盾激化后,汕尾市政府又公开把乌坎事件定性为有境外敌对势力策划操纵,使整个事件性质发生了变化,迅速升级为“敏感事件”。但乌坎村民敏锐把握了这一危险的趋势,喊出了“拥护中央”、“维护权益”的口号,实现了乌坎事件的“去标签化”。这说明广大民众在互联网普及的今天已经逐渐趋向理性,开始学会把握舆论的走向。网友“DA飞鱼织围脖”感慨:中国的改革前沿永远在农村,那里是最基层的民意发生地。惯用的维稳思路在此次事件中遭到颠覆。在此环境下则要求党政部门顺应“市民社会”、“法治社会”的发展趋势,善对民意、顺应民意、润滑矛盾,促进事件的解决。

二、国内外舆论对事件处置和“乌坎选举”的评价议论

(一)对事件处置的评价议论

虽然“乌坎转机”本身还只是一个个案,但它同时更对深化村民自治改革、彻底落实和保障村民自治、普遍实现“村民当家做主”具有全国性的示范和先导意义。思想理论界高度评价广东处理乌坎事件的做法,有些专家认为,从肯定利益,到承认博弈,再到平等谈判,广东乌坎事件的处理

模式,将和33年前安徽小岗村在经济改革方面的实验一样,成为未来中国社会管理改革的样本。孙立平提出,近些年来,社会矛盾在不断增加,原来的维稳模式实际上已经走不下去了。广东处置乌坎事件,提示了“一种新的、开明的解决社会矛盾的模式”,即“同时实现民众利益表达和维护社会稳定的双重目标”。12月22日,人民日报发表时评:《“乌坎转机”提示我们什么》,文章肯定了广东省工作组解决乌坎事件的努力,同时指出:“这种有错即纠的政治勇气,体现了我们党一以贯之的宗旨,对群众利益负责,就是对党的事业负责。”事件的处理结果为政府管理社会树立了榜样。但也有舆论认为,对“乌坎事件”的过度解读现象值得警惕。

对乌坎事件的处置结果,综合起来主要有以下评价:

1. 乌坎事件是中国改革第二个“三十年”的一个标志性事件。国内外舆论在评价乌坎事件处理方式的时候,用得最多的一个词就是“开明”。这次广东官方对于乌坎事件的处理,尽管中间也一波三折,但总的来说,尤其是到了后期阶段,体现了理性的精神。第一,将事件明确定位于利益诉求,这是理性化处理社会矛盾的基础。虽然这样的说法在历次群体性事件处理上都经常使用,但一般地说,只要官方用了“境外敌对势力”、“极少数别有用心的人”等字眼,就意味着不再承认是单纯的利益诉求事件。在乌坎事件中可以看到,尽管在事件过程中也出现了这样的字眼,但最终的基调还是定位于利益关系问题。第二,理性化解决社会矛盾,需要政府和民众双方的努力和配合。让步当然是良性循环的前提,在乌坎事件中,转折点就发生在广东省委的表态。广东省委派出的工作组,全面接受村民提出的三点要求,承认村民代表临时理事会的合法地位,放回被捕的村民,交还薛锦波尸体。这一态度,为事件的处理奠定了基础。应当说,在紧张对峙的情况下,政府全面接受抗议者的要求,还是很少有的事情。承认大多数村民利益诉求是合理的,收回“被国外敌对势力煽动和利用”的说辞,以前是不多见的。在一些群体性事件处理中,一些地方政府之所以缺少弹性,并不完全是因为面子,而是怕对方“得寸进尺”提出进一步的要求。乌坎事件的幸运之处在于,在政府做出上述让步之后,村民也明智地做出了理性的回应。乌坎村临时代表理事会数十名代表同意取消原定的上访(游行),撤掉村内各横幅标语,恢复村内生产生活。处理乌坎村等群众抗争事件,显示出中国新一代地方领导人已经体认到,稳定来自和谐,而非压制;应该沟通而非封锁。广东处理乌坎事件的理念和决策,将为未来中国提供一件成功案例,一条康庄道路,一个良治模式。“乌坎转机”模式具有“国家样本”的典型意义。

2. 乌坎事件目前解决方式遗留下来的后患是明显的。近些年来,政府在处理群体性事件的时候,往往在两个极端之间摇摆。一个极端是对民众的正当要求不予回应,用强力压制。另一个极端是,对民众的要求尽量迁就,息事宁人,甚至有“花钱买平安”的说法和做法。我们从乌坎事件中看到了新意,但尽管如此,仍然没有完全摆脱这两个极端的色彩。用政府让步的方式实现社会冲突的化解,无疑是这次事件能够得到解决的关键。乌坎事件虽然用承认村民的正当利益要求、政府承认以前处置不当、漠视群众的正当利益要求

的基调处理了,但是,是有某种勉强和无奈在里边的。如果仔细分析让步的内容后,我们就会发现,这种让步还基本上是摆平式的让步,是花钱买稳定式的让步,还没有完全依靠规则和法治。乌坎事件凸显社会深层次矛盾,农民、投资者、政府三方都存在不满和利益冲突。从村民的角度说,村民的诉求很简单,而且也合理,就是要求讨回多年来陆续失去的3000多亩土地。从投资人角度来说,他们似乎也有自己的道理,当时的陆丰市政府官员把自己请过来投资,在征地的时候,村民们也没有什么意见。从当地政府的角度说,违反规则和法治的事情积累多了,现在即使想用法治的方式来解决都越来越困难,因为弄不好就会引起连锁反应。

3.不认同“乌坎模式”的提法。有舆论认为,乌坎事件能和平解决,还要归功于境外媒体的积极介入,没有他们,世人难以了解真相,事件很难和平解决,乌坎村不知道会有多少人被抓、被打,甚至像薛锦波那样“因病死亡”!从这个意义上讲,是他们解救了乌坎村,也有舆论认为,高度赞赏的乌坎模式,只是指事后处理,看不到从源头上缓解冲突的具体措施。现在急于总结“乌坎经验”甚至提出“乌坎模式”,将之完全正向肯定,并夸大其为具有“国家样本”意义,并且是具有划“时代意义”的一个正面的、积极的事件,则完全颠倒了因果,混淆了是非标准。“乌坎事件”教训是深刻的,各级政府应引以为诫,既不能“丧事当喜事办”般总结,更不该将其所谓“成功”模式放大;还有舆论认为,“乌坎事件”的“解决”,是“举旗造反,终获成功”的范例,鼓励更多的人模仿乌坎村,成立自己的自治组织,维护个体、小集团的权利,向政府作不妥协的斗争。乌坎事件在现阶段并不具备可复制性。如果短期内再密集爆发类似事件,都很可能影响中国的大环境,这对中国整个民主进程和基层自治都不是好事情。

(二)对“乌坎选举”的评价议论

2012年2月1日,乌坎村数千村民一人一票,产生了以11名代表组成的村民选举委员会。该委员会将负责组织乌坎村民委员会的重新选举^[4]。西方媒体最近几天都对乌坎村的选举给予很高评价,有的甚至称它为中国民主进程“树立了楷模”,国内不少网友把乌坎与当年率先包产到户的小岗村相提并论,乌坎选举被广泛看作具有重大的标志性意义。新京报发表社论:公开透明的选举开启乌坎未来^[5]。而环球时报则发文:外媒拔高乌坎选举很蹊跷^[6]。

1.西方舆论将乌坎选举的意义拔得很高,以为发现了基层民主的“新大陆”。比如《华尔街日报》记者写道,中国其他村庄虽然也有选举,但都受到“共产党的严格控制”^[6]。一些西方媒体提出乌坎的选举是否会在其他地方“点燃进一步的民主化”。国内一些舆论也认为,农村“人民公社”的生产队消亡后,党领导的村民自治已经实践了30年。当下应在候选人产生机制和选举动员模式上求改进。乌坎村选举会场设立秘密写票箱的一张照片被转发了几万次,网友“中国微观察”感慨:当我们还在讨论全国人大代表的表决器应该加盖时,社会最底层的、文化水平最低的农民已经注重民主的细节了。2012年2月6日《中国青年报》发表祝华新的文章,认为“这说明中国人配得起搞民主,中国民主素质论者可以休矣”。乌坎村的选举的确有些创新,如果政

府能采纳这些创新,中国的基层民主选举就会有发展。

2.一些官员和专家学者对国内外舆论称为“具有重大标志性意义”的乌坎选举的意义存在着不同看法。广东省委书记汪洋认为,乌坎的民主选举是按照村民委员会的《组织法》和《广东省村民委员会选举办法》进行的,没有任何创新,只不过我们把选举法和组织法的落实过程做得非常扎实,让这个村子在过去选举中走过场的形式做了纠正^[7]。于建嵘说,不要夸大乌坎选举的意义,因为类似的选举其实早就存在,甚至还有做得比这个更好的,环球时报2月3日发表署名单仁平的文章,称外媒拔高乌坎选举很蹊跷。文章指出,西方舆论是在用乌坎村的选举借题发挥,把它说成中国基层民主的开天辟地事件,从而抹掉中国这些年为民主建设所做的一切。事实是,中国村级民主选举早在十几年前就在中国农村广泛推广开来,村级选举的自由度非常高,不受上级组织的控制。以至于有人批评,黑金、宗法及帮派力量在有的地方严重影响了选举结果。这次乌坎村选举成功,恰恰有外部包括政府力量监督落实公平原则,使得上一次乌坎选举中的贿选现象,这一次被彻底遏制。

三、加强基层党组织和村民自治组织建设的建议

《中华人民共和国村民委员会组织法》早已就存在的,但在有些地方却形同虚设。乌坎村的村民们正是基于对过去的非民主、假民主,以及由此产生的腐败的不满,奋起反抗,坚持抗争,才有了现在的结果。广东省委、省政府在对乌坎村事件的合理解决中,充分尊重和肯定村民自治,从根本上肯定和支持村民当家做主,打破了“必须以村支部为中心”的事实上的禁忌。从微观上看,村支部不再是村权力中心了,但从宏观上看,党的领导却大大增强了,乌坎村实行的“村民当家做主”的基层民主是解决现阶段农村问题的关键环节。

1.切实加强农村基层党组织建设。农村基层党风廉政建设事关农村的发展和稳定,事关党和政府在基层群众中的威信和形象,甚至事关党的执政地位的巩固。解决类似乌坎事件暴露出的深层问题,迫切呼唤切实加强农村基层党组织建设。要从解决农民最关心、最直接、最现实的切身利益入手,加强农村基层党组织建设。首先,要切实加强农村基层党组织的廉政建设。找出农村基层党风廉政建设制度中一些过于笼统模糊的问题,扎实推进党务、村(居)务公开,规范农村党风廉政建设信息工作平台内容,建立健全党务、村务、财务公开、监督检查、考核制度,切实提高公开的实效。其次,要搞好村级党建、支持村民自治。落实村民自治的关键在于解决好党的领导与村民自治的关系问题,党对农村的领导主要应是上级党委的政治性、宏观性的领导。村里的大事应由村委会来负责,而不是村支部包办代替。村党支部的中心工作应当是抓好党的自身建设,要以村委会作为村里的权力中心,支持农民充分享有自治权。

2.畅通民意诉求渠道。乌坎事件起源于部分村民对村干部处置土地、财务、换届选举等问题的不满。这种不满说到底事关村民利益和村民权利。面对利益分歧,其中很重要的一环,是畅通民意诉求渠道。群众的诉求渠道畅通了,群众反映的问题能得到依法合理及时解决,矛盾就不会那么

突出,就有可能在事件发酵之初,用最低的成本平衡各方利益,避免冲突的发生。特别是在面对现实中一些冲突事件时,政府不仅要依法追究各种违法行为,更要依法保障民众的合法权益。这就要求基层干部耐心细致地做好群众的思想工作,引导群众以理性合法的方式表达诉求,把矛盾解决在基层,消除在萌芽状态,最大限度地减少不和谐因素。

3.强化村民自治。现在村民自治仍然未能得到充分的尊重和保障,在有些地方,不是村民自治,而是村民被治。在村里真正当家做主的不是普通村民,而是村支书或村长及其助手。这些人利用手中不受制约的权力上下勾结、官商勾结、以权谋私,严重侵犯村民的切身利益,在全国范围内导致了大量的群体性事件,致使“村民当家做主”无以实现,真正实现的只是“村干部当家作主”。要实现村民自治,需要有法律保障和权力监督。一是要实行民主选举。选举各个环节应严格按照《村民委员会组织法》的规定实施,做到内容程序都要合法化。在选举方式上要尽量做到集中选举,要设秘密写票处,确保村民依法行使民主权利。二是严厉打击换届选举中的违法行为,防止贿选和赢家通吃到底。三是要发挥民政部门在加强和创新社会管理中的重要作用,加强指导村委会开展工作,出台进一步加强村级组织建设、强化村民自治的政策,保障村民自治。

4.建立健全农村自治组织各项规章制度。加强农村村级自治组织建设是全面推进农村基层民主政治建设的一项重要内容,要根据法律、法规和上级文件精神,结合本地实际,认真制订推进村民自治的实施方案和村级民主管理规定(细则),扎实推进农村民主管理和民主政治建设。首先,查漏补缺,让村务管理制度化。出台基层群众反映强烈的村

级财务管理、集体资产管理、项目工程管理等针对性、程序性和操作性较强的村务管理制度。其次,公开透明,将村务监督经常化。要把群众最关注、最需要的农村信息公开,做到群众关心什么就公开什么,但凡涉及农民利益的重大问题以及群众关心的事项都应及时公开,使公开栏真正成为社情民意的“晴雨表”和“风向标”。再次,民主管理,使村务运作科学化。健全完善村民会议或村民代表会议制度,要在抓落实上下功夫,关系到群众切身利益和群众比较关心的热点、难点问题,要提交村民会议或村民代表会议讨论,扩大群众知情权、参与权和监督权。最后,落实重大事项集体决策、民主评议、任期和离任经济责任审计等制度,确保农村基层公共权力的正确行使。

参考文献:

- [1]张铁.“乌坎转机”提示我们什么[N].人民日报,2011-12-22.
- [2]汪洋:乌坎事件是工作“一手硬一手软”必然结果[EB/OL].凤凰网,2011-12-20.
- [3]孙立平.乌坎选举展示了一条长治久安之路[EB/OL].财新网,2012-02-15.
- [4]祝华新.乌坎选举填平民众心中的沟壑[N].中国青年报,2012-02-06.
- [5]新京报社论.公开透明的选举开启乌坎未来[N].新京报,2012-02-03.
- [6]单仁平.外媒拔高乌坎选举很蹊跷[N].环球时报,2012-02-03.
- [7]汪洋:乌坎选举无创新 纠正了走过场形式[EB/OL].南方网,2012-03-05.

(上接第58页)熟,而很难变现,从根本上增加了抵押权人实现抵押权的难度和风险。因此实践中出现的林地流转服务平台能有效地解决这个问题,建议在《森林法》中明确规定由政府或村集体组织林地流转服务平台,作为抵押人向金融机构贷款,并由林地承包人将林权证抵押给流转服务平台以反担保;当进入抵押权实现环节时,抵押权人的债权由林地流转平台先行实现,降低金融风险,然后由林地流转服务平台促进林权流向有需求的林地受让人,既保障林地的林业用途,又促进林地资源的合理配置。

参考文献:

- [1]杨立新.物权法[M].高等教育出版社,2007.

- [2]杨云,刘伟平.林权抵押贷款问题研究综述[J].林业经济,2009(4).
- [3]孙霄翀等.福建省林权抵押贷款情况研究报告[J].林业经济,2009(4).
- [4]展洪德.浅析我国林权流转方式存在的问题及法律对策[J].法学杂志,2011(1).
- [5]张冬梅.论林权抵押之法律障碍及其解决[J].东南学术,2010(6).
- [6]黑龙江省农村信用社集体或非公有制林权抵押贷款管理办法[Z].