



引用格式:周广亮. 新型城镇化背景下的社会冲突根源及化解 [J]. 郑州轻工业学院学报(社会科学版), 2016, 17(4/5): 93-99.

中图分类号: C916 文献标识码: A

DOI: 10.3969/j.issn.1009-3729.2016.04/05.011

文章编号: 1009-3729(2016)04/05-0093-07

# 新型城镇化背景下的社会冲突根源及化解

The solution and cause of social conflict in the perspective of new urbanization

周广亮

ZHOU Guang-liang

郑州轻工业学院 经济与管理学院, 河南 郑州 450002

**摘要:**新型城镇化建设是我国经济社会发展的一项重大举措,为以人为中心的城乡和谐发展提供了良好契机。在新型城镇化推进过程中,基于利益和认知等原因,不同主体间会产生一定层次和烈度的冲突。冲突的根源有多种因素,包括以二元制结构和农地产权的模糊性为代表的制度性因素、政府与其他强关联主体的关系因素、各主体的价值观因素、各主体与社会组织的参与度,以及被城镇化群体对未来生活的预期等。通过建立以政府为主导的社会冲突一体化治理结构,最大程度地保护弱势群体利益,以及发挥公共价值观的引导作用和社会组织的中介作用等措施,能有效化解潜在的和已产生的主要社会冲突。

**关键词:**

新型城镇化;  
社会冲突;  
社会治理;  
社会组织

收稿日期: 2016-06-14

基金项目: 河南省哲学社会科学规划项目(2014BSH006)

作者简介: 周广亮(1969—),男,河南省信阳市人,郑州轻工业学院教授,博士,主要研究方向:公共管理、应急管理。

随着我国工业化进程的不断加快,城镇化问题日益成为学界关注和研究的焦点。关于新型城镇化的内涵,学界基本形成了如下共识:一是城乡、城郊融合发展,破除城乡二元结构、城镇中的棚户区(都市村庄)与建成区二元结构,让相关区域中的居民都能同等享受城镇化带来的红利;二是强调人本思想,把人作为新型城镇化的出发点和归宿点,尽一切努力满足关联人群的合理预期;三是走集约式发展道路,转变经济发展方式,以技术创新为支撑,不断减少资源的投入;四是实现和谐可持续发展,以绿色文明、生态和谐为目标,促进新型城镇化质量的提升,实现人与自然的和谐统一。<sup>[1]</sup>关于新型城镇化过程中社会冲突产生的根源,学者从不同角度进行了剖析,主要形成了以下观点。李云新<sup>[2]</sup>从制度角度分析,认为制度模糊性是新型城镇化过程中社会冲突的制度根源。周天勇<sup>[3]</sup>基于现有中国土地制度供需矛盾,认为高度集中和行政色彩较浓的土地所有制和配置制度必然导致土地冲突。D. J. Campbell等<sup>[4]</sup>认为,土地利用冲突是经济、政策、机制、社会文化等多种因素共同作用的产物。M. L. Ross<sup>[5]</sup>和L. P. Billon<sup>[6]</sup>将土地权属不清等作为冲突产生的根源,认为土地所有权被保护的可能性越弱,发生土地争夺的可能性越大。李洪波等<sup>[7]</sup>将诱发冲突的根源归纳为冲突主体、冲突本体和具体制度安排缺陷三个层面。应该说,上述成果对社会冲突的根源进行了多元、深度探析,为制度化解决新型城镇化过程中产生的社会冲突提供了参考。本文拟根据新型城镇化过程中个体和群体的真实物资需求、行为动机、个体与群体认知、自主与从众、价值观变化等,来探寻社会冲突产生的根源,并针对导致冲突产生的关键因素提出化解思路。

## 一、新型城镇化进程中社会冲突的主体与主要冲突形式

依据新型城镇化发展的现实,其发展进程中涉及到的主体不能再简单地界定为政府、企业和被城镇化对象,而应从更高的层次、更系统的环节去考虑,将各当事方及其相互关系设计为一个包含相关主体、主体关系及其所处环境等多种结构要素的体系。

### 1. 社会冲突的主体

新型城镇化是中共十八大提出的我国经济社会发展的重大战略规划,是转变我国经济社会发展方式、破解城乡二元结构、提高广大农村居民幸福感和归属感的重大战略举措,将影响到全国61 866万农村人口和74 916万城镇人口中的很大一部分(数据来源:《2014年国家统计局年鉴》),因而我们必须对新型城镇化进程中所涉及到的主体、主体之间的关系及环境体系进行梳理。综合来看,新型城镇化进程中的社会冲突主体及环境体系主要包括以下几个层面。

(1)文化层。文化层是指新型城镇化进程中的文化环境、文化氛围。通常把能推动城镇化朝着预期目标前进的文化称为正向文化(积极文化),反之则被称为负向文化(消极文化)。文化层虽不是当事方,但影响着每一位行为主体。

(2)政策制定层。在新型城镇化进程中,各地会根据中央的政策制定具体的可操作的地方性政策。政策制定层在制定政策时是否能坚持和谐为本、公平优先、兼顾效率,保证所制定政策的公共性、可执行性,是能否解决社会冲突的关键。

(3)政策执行层。政策执行是把政策规划付诸实施的关键环节。在政策执行过程中,由

于占有资源的非均衡性,执行层往往在参照上位政策的基础上,有针对性地选择有利于开展工作的执行工具,并且经常直接与政策执行对象打交道,因而常处于冲突漩涡中。

(4)政策监管层。从政策的制定到政策的执行,政策监管层均担负着重要的监管责任,要对政策的制定过程实行全程监管,以保证其既符合上级的要求又代表最大多数人的心声,同时要对政策的执行时时关注,及时纠正并参与化解执行中出现的各种冲突和矛盾,否则,就会诱发社会冲突。

(5)合作企业层。诉诸市场是分配资源的最好方式。为充分利用社会资本,调动企业参与新型城镇化建设,政府往往在政策允许的范围内通过相应程序选定合作企业投资于新型城镇化进程中的基础设施建设。而作为市场主体的企业往往以谋取最大利益为出发点,弱化自身的社会责任,从而诱发社会冲突。

(6)被城镇化群体。被城镇化群体是新型城镇化进程中的最大利益诉求者,按照群体的大小可分为乡镇、村社区和村民小组。每个群体一般有一个或多个“领袖人物”,影响着群体的决策和行为。为使自身利益最大化,他们往往会盲目放大自身的利益预期,以致与地方新型城镇化政策发生碰撞,成为冲突的根源之一。

(7)被城镇化个体。被城镇化个体是被城镇化群体的一分子,既与群体有着共同的愿望,又存在自身的特殊需求。由于价值观、世界观和自身素养的差异,不同个体对待新型城镇化的态度差别较大,采取的行为方式也大相径庭。

(8)域外人。与当前的新型城镇化无关的群体和个人,往往按照一般的逻辑去考虑和看待问题,具有一定的客观性,对新型城镇化的进程和各方的表现进行评论,可能是某一方的支

持者或同情者。

上述新型城镇化进程中的主体与环境因素之间相互作用、相互影响,共同作用于新型城镇化进程。根据主体属性,可将上述因素分为三类:一是文化层与域外人组成的环境类;二是政策决策层、政策执行层与政策监管层组成的公类主体;三是合作企业层、被城镇化群体与被城镇化个体组成的私类主体,如图1所示。各主体为自身目标会沿着规则和非规则两种路径采取相应的行动,以期实现自身利益的最大化。

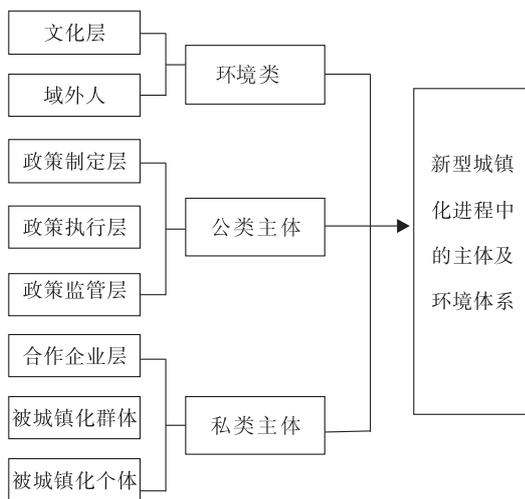


图1 新型城镇化进程中的主体及环境体系

## 2. 社会冲突的主要形式

(1)基于利益和制度设计的社会冲突。基于利益的社会冲突在新型城镇化建设中表现得尤为突出、持久,烈度也最大,影响亦最深远。该冲突主要集中发生在政府、合作企业和被城镇化对象之间。政府希望以较为合理的成本完成新型城镇化,被城镇化群体和个体考虑的因素则更多,希望为个人和家庭求得一生的保障并获得更为富裕的物质条件,与政府合作的企业则希冀在完成政府委托任务的同时取得可观的经济收入。上述三者目标的差异和对利益的强烈渴求,必然导致合作的障碍,随着新型城镇化的不断推进,冲突会在一点或多点

爆发出来。

在新型城镇化进程中,作为主导方的地方政府依据既有的国家政策制定地方性规定以作为新型城镇化的政策支撑。但是,在政策制定过程中,作为政策对象的被城镇化群体和个体参与度较低,有的甚至被排除在政策制定过程之外,致使地方政府所制定政策的认同度较低,个体和家庭的不满逐渐发展为群体的集结和抗议,继而采取不同形式的行动以抵制政策的实施,从而产生社会冲突。

(2)基于认知和从众的社会冲突。认知是当事人对收到的信息进行诠释并决定认同与否的过程。认知具有明显的主观性并严重影响到人的行为,甚至会诱发与真正的现实相悖的非理性行为。斯蒂芬·P·罗宾斯曾经说过,“我们并不是看到现实,而是对自己所看到的东西做出解释,并称它为现实”。这清楚地表明了认知 $\neq$ 真实的现实。当现实与当事人的认知存在当事者心理上难以承受的差距时,当事人可能会为实现自己认知的目标而做出非理性的行为,甚至会与利益相关方发生一定烈度的冲突。

新型城镇化涉及的区域较广、人员较多,多种信息层在不同群体和个体之间传播。在这些参差不齐的信息中,我们把具有正能量的信息称为“正舆情”,反之称为“负舆情”。负舆情由失真甚至煽动性的信息传播开始,直至发展到不理智的肢体冲突,是诱发冲突的根源。起初,大多数被城镇化对象并未有过高的期望,原有的城镇化条件处于自身需求的满意度边缘,亦未有冲突的心理准备。但少数“带头人”的“点拨”,会使他们产生更高的预期,并追随这些所谓的“领袖人物”对现有的新型城镇化措施和行为方式进行质疑、不配合甚至阻挠,直至发生一定程度的冲突。

## 二、新型城镇化进程中社会冲突产生的根源

新型城镇化过程中社会冲突的产生和化解是一项系统工程,涉及到城镇化区域二元结构的差异程度、农地产权的模糊性、规章制度的有效性等多种因素。在借鉴前人研究成果的基础上,本文拟从制度性因素、主体间关系、价值观因素、不同主体和社会组织参与程度、城镇化前后弱势群体的生活比较等方面,探寻冲突产生的根源。

### 1. 制度性因素

在制度性因素中,居于首位的是长期存在的二元结构,包括城乡二元结构、城镇内部二元结构。二元结构是历史遗留下来的,人为地将农村与城镇、城镇建成区与城镇棚户区、都市村庄割裂开来,形成了人的身份、经济活动的二元化。对于城乡差异特别大的区域,弱势一方期盼新型城镇化的推进,并用自己的实际行动支持新型城镇化;而来自城镇内部的都市村庄和棚户区的既得利益者,由于他们已获得的巨大利益受到损害,往往而会采取较为激烈的方式抵制新型城镇化的推进,因而成为新型城镇化的真正阻力,是社会冲突产生的重要根源。

我国的土地所有权归集体所有,但对集体的界定又很模糊,涉及村民小组、村、乡镇。同时,所有人对于土地的处置权又受到极大限制,需要更高一级的政府来决策。而土地经营者虽只享有土地的使用权,独立开展相关经营活动,但实际占有土地,成为事实上的所有者。这种对农地产权的模糊性规定成了新型城镇化过程中社会冲突的重要诱因。

在新型城镇化进程中,代表全体人民实行管理权的中央人民政府,针对国内城镇化的实施出台了一系列政策,以使全体人民都能享受到新型城镇化带来的实惠,人们常将其称为

“泛福利”政策。而执行新型城镇化政策的地方政府,仅代表地方利益或利益集团的部分利益,执行政策时具有一定的选择性。若弱势一方的利益未被有效地选择进去,会导致规章制度的“失灵”,势必造成对立和冲突。

## 2. 主体间关系

为适应市场经济的发展,充分运用市场在经济生活中的调节杠杆作用,政府往往会选定部分强势企业参与新型城镇化的建设。若政府与这些强势企业私下结成联盟,攫取超额利润,必然会损害弱势一方利益,引起社会冲突。

从理论上讲,地方经济社会发展与民生息息相关,呈正相关关系。但在实际操作过程中出现了两种情况:一是单纯注重GDP增长,忽视民生需求;二是将民生需求融入区域发展中。与后者相比,前者引起的社会冲突要激烈得多。在新型城镇化进程中,若地方政府拿出定向精准扶贫的决心和行动,将弱势群体的利益置于顶端,城镇化的过程会有效率,面临的冲突也会很小。

由于利益目标的差异,主体间产生一定的冲突是正常的,甚至这些冲突可以推动问题向更好的方向发展。作为化解问题主体的政府对待即将产生和已经产生的冲突的态度和行为,对新型城镇化的能否顺利推进至关重要,这些态度和行为无非三类:一是采取有力措施,控制事态发展并逐步化解危机;二是采取保守措施,暂时化解当前危机,但未解决实质问题;三是不采取任何措施,任其发展。在现实中,情形一和情形三较少,情形二最为普遍,这会造成社会冲突的积压和孕育,可能导致冲突的集中爆发和剧烈爆发。

## 3. 价值观因素

政府的公共价值观是政府对辖区公共事务的关注度排序,价值观越偏向真正的公需,弱势群体受惠越大,社会冲突的可能性就越低。作

为商家的投资者单纯追求利润,忽视社会责任会增加冲突的可能性。新型城镇化中的弱势群体把对利益的追逐放在第一位,忽视社会主义核心价值观。上述三类主体的价值观若以公共利益为目标,会产生较为紧密的耦合,形成多主体价值观的同向性和公利性,使主体的思维更理智,行为更理性,从而凝聚成推动新型城镇化的正向推动力。否则,就会导致社会冲突。

新型城镇化是一个复杂的过程,除政府外,其他主体都有盈利的空间,其中,被城镇化主体是当然的获利者;企业合作者若以市场方式运作,亦是当然的获利者;政府则是当然的非获利者,是责任的主要承担者。获利主体若以合法的形式取得本属于自身的利益,则可以消除很多不必要的社会冲突。

## 4. 不同主体和社会组织的参与程度

新型城镇化的顺利实施,需要各主体信息共享,充分沟通,参与决策和执行全过程。但在新型城镇化进程中,弱势群体常常被边缘化。同时,弱势群体的利益也有现实利益与认知利益之分,认知利益往往高于现实利益,两者之间存在一定的差异。若这种利益差异超出了当事人的心理预期,就会造成当事人心理的严重失衡,从而诱发过激行为,导致社会冲突的产生。

社会组织通过对弱势群体的支持和对强势主体的监督,在新型城镇化进程中起着第三方监督和协调的作用。作为无利害关系的第三方,社会组织较易获得弱势利益主体的信任,知晓弱势群体利益主体的心机和诉求,起到桥梁和纽带的作用。若社会组织本身不健康,就难以起到缓解社会冲突的作用。

## 5. 被城镇化群体对未来生活的预期

历史形成的固有的生活方式对人的影响是深远的,能使人产生较强的依赖感。由于被城镇化群体长期居住于固定的场所,深刻融入了当地的环境和文化,感情投入巨大。被城镇化

后,这些感情投入将化为乌有,故有的社会网络将被打破,阻力必然产生。

此外,从理论上讲,新型城镇化的推进本应该能为被城镇化群体带来巨大利益,不断提高其生活质量,使其更有尊严地、更幸福地生活。但现实中诸多反例使其对该预期的实现路径和最终效果存在疑虑,如果不能给予其确定足够的保障,产生不合作甚至冲突就成为必然。

### 三、化解新型城镇化中社会冲突的思路与对策

#### 1. 建立以政府为主导的社会冲突一体化治理结构

以政府为单一治理主体的治理结构,由于治理边界混沌,对事件反应迟钝,治理手段行政化,以及治理目标多元化,往往会造成治理效率低下,甚至会引起弱势群体的策略性对抗,从而使治理成本大幅攀升,社会资源大量浪费。而以政府为主导的社会冲突一体化治理结构,厘清了外部的治理边界,模糊了内部界限,使主体间信息沟通顺畅,责任分明又相互支援,从而形成互为依托的网络式治理结构。在该结构中,政府处于主导地位,社会组织处于主体地位,形成了“主导+主体”的“双支柱”治理结构,政府的功能由全面亲力亲为向规划、指导、引导转变。社会组织可充分利用自身的专业优势,积极实施任务范围内的治理活动。政府与社会组织的关系以政府购买社会组织的服务为主,并制定相应支持和激励政策,以扶持社会组织的发展。政府应充分利用社会组织亲民身份与冲突方直接协商冲突的焦点问题,有效地将“官民”冲突转化为民间协商式冲突。

#### 2. 对弱势群体利益最大程度地保护

对弱势群体利益的保护不周是导致社会冲突的关键因素,这就需要对弱势群体利益保护的实施情况进行全面检验。可采用问卷法、座

谈法、实地法进行调查,对于满意度极低的对象要及时采取有效措施舒缓其情绪,降低其采用不理智行为的几率。管理者应根据形势的变化,创新弱势群体利益保护模式,以实现新型城镇化和人际和谐化的双赢局面。

#### 3. 发挥公共价值观的引导作用

社会主义核心价值观是公共价值观的主体,是每一位公民工作生活、待人处事的行为准则。价值观的公共性主要体现在公平、公正、民主、法制、人权等方面,要发挥公共价值观的引导作用,需要设计、培育,也需要引入考核,逐步实现多主体的同化。首先,应做好顶层设计。在社会治理系统的顶层设计上,要体现民众对公共性的需求;在新型城镇化规划上,要突出公共性的位置。<sup>[8]</sup>其次,政府部门和公务人员应成为“为公共利益服务”的典范和标杆,以影响和感染周围的人与事。最后,公共价值观的落地需要制度的约束和引导,以使公民践行核心价值观时既有内在动力,又有外部压力。公共价值观的实现途径有三条:一是构建并优化全国性的社会教育体系,充分发挥各种教育机构的辐射功能,在职业培训和鉴定时将其作为考核的必备条件;二是强化基层社区的服务和教育职能,形成常态化的公共价值观培育格局;三是大力弘扬不同行业和层次“典范”的示范效应,逐步同化价值观差异迥然的多元主体。

#### 4. 充分发挥社会组织的功能

政府与社会组织的合作是新型城镇化有效推进的重要保障。社会组织的参与,可以最大限度地将政府从冗杂琐事中解脱出来,使其可以集中精力做好重要事项的治理。现阶段,政府购买社会组织的服务只是简单的买卖关系,尚未建立起彼此信任关系,这在很大程度上影响了社会组织参与社会冲突治理的效果。从合作的视角重新确立二者的关系,能使社会组织以新的形态参与新型城镇化进程中的社会冲突

治理。

第一,构建政府与社会组织的新型合作关系。二者的合作不是表象的合作,而是血肉相连的合作,应按照管理一体化的要求,将社会组织纳入社会冲突治理体系中,使其作为一个重要行为主体发挥作用。政府要为社会组织的运行提供一定的条件和保障,如提供一定的人员编制、参与组织的结构设计、提供法律保证等。政府和社会组织的合作可采用长期和临时两种模式。前者是与民资机构合作设立目标明确、功能专一、特色鲜明的社会组织,以协议的形式规范双方的责权利关系;后者则是通过慎重筛选,建立备用社会组织库,视需求的性质确定合用的对象。

第二,推动社会组织提供社会救济服务。在新型城镇化进程中,存在各种不同层次和规模的社会冲突,有的会造成弱势群体与城镇化合作企业和政府的对立。社会组织可以利用自身特殊的身份,成为与弱势群体沟通的主体,为他们的诉求传送建立渠道,起到良好的中介作用。法律和媒体领域的社会组织在新型城镇化中的作用更为重要,不但要为服务对象提供法律帮助,还要通过舆论的力量支持弱势群体的

合理诉求。

#### 参考文献:

- [1] 赵颖文,吕火明. 新型城镇化与农业现代化耦合机理及协调关系[J]. 首都经济贸易大学学报,2016(3):4.
- [2] 李云新. 制度模糊下中国城镇化进程中的社会冲突[J]. 中国人口·资源与环境,2014(6):1.
- [3] 周天勇. 土地制度的供求冲突与其改革的框架性安排[J]. 管理世界,2003(10):43.
- [4] CAMPBELL D J, GICHOHI H, ALBERTMWANGI, et al. Land use conflict in Kajiado District, Kenya[J]. Land Use Policy,2000(2):337.
- [5] ROSS M L. The paradox of plenty:oil booms and petro-states[J]. World Politics,1999(2):297.
- [6] BILLON L P. The political ecology of war:natural resources and armed conflicts[J]. Political Geography,2001(5):561.
- [7] 李洪波,谭术魁,游和远. 当代中国土地冲突问题及其根源探究[J]. 天府新论,2006(6):62.
- [8] 韦诸霞,汪大海. 我国城镇化进程中社会治理的公共性困境与重建[J]. 中州学刊,2015(4):76.