

文章编号:1671-6523(2011)02-0147-10

农村群体性事件预警指标体系构建研究

周延飞^{1,2}, 于水^{1,3*}

(1. 中共江西省委党校 公共管理学教研部,江西 南昌 330003; 2. 南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095; 3. 南京大学 政府管理学院,江苏 南京 210093)

摘要:研究分析国内外农村群体性事件预警及相关研究的现状,认为农村群体性事件是社会矛盾积累的结果。根据农村群体性事件诱因体系以及预警指标体系构建原则和指导理念,研究构建其初步的预警指标体系。运用专家调查法,通过定量分析和定性分析,完善初步构建的预警指标体系,研究得出农村群体性事件预警指标体系的基本构想。

关键词:农村群体性事件; 预警; 指标体系; 构建
中图分类号:D631.4 **文献标志码:**A

A Study on the Construction of Early Warning Indicator System for Rural Mass Incidents

ZHOU Yan-fei^{1,2}, YU Shui^{1,3*}

(1. Department of Public Administration, Jiangxi Provincial Committee Party School of CPC, Nanchang 330003, China; 2. College of Public Management, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China; 3. College of Government Management, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: The study analyzed the status of the research on rural mass incidents' early warning and related research, both domestic and abroad, and insisted that rural mass incidents are the result of accumulated social conflicts and the expansion of the 'Qi field'. According to the incentive system for rural mass incidents, and the principles and guiding philosophy of constructing early warning indicators system, the study constructed an initial system of early warning indicators. By using specialist investigation and quantitative and qualitative analysis to perfect the initially constructed early warning indicators system, the study came up with the basic concept of early warning indicators for rural mass incidents.

Key words: rural mass incidents; early warning; indicators system; construction

20 世纪 90 年代以来,我国进入群体性突发事件多发时期,具有逐年上升的趋势。广大农村成为群体性事件多发地区。在应对 SARS 的过程

中,我国政府积累了丰富的经验并吸取了有关教训,认识到危机管理和预警机制的重要性。在党和国家的重视和领导下,从中央到地方,各地普遍

收稿日期:2011-03-24 修回日期:2011-05-02

基金项目:教育部规划基金项目(10YJAZH108)和江苏省哲学社会科学重点研究基地项目(09JD039)

作者简介:周延飞(1986—),男,主要从事公共管理研究,E-mail:zhouyanfei123@sina.com; * 通讯作者:于水,副教授,博士,E-mail:ys@njau.edu.cn.

制定了公共突发事件预警和应急预案,如《国家突发公共事件总体应急预案》和《江西省突发公共事件总体应急预案》。各种总体应急预案的制定虽然有助于统一各类突发事件处置和应对的指导思想,但是操作性不强,仍需要各地针对具体情况和不同类型突发公共事件制定相应的预警、应急与责任机制。群体性事件,特别是农村群体性事件作为突发公共事件的一种类型,具有较强的特殊性,其诱因复杂,历史、文化、经济、政治和农民自身素质等因素交织在一起。目前关于社会稳定、社会预警和公共危机管理等方面的宏观研究则较为成熟,而对于农村群体性事件预警较少,特别是预警指标的研究则处于空白状态。党的十六届四中全会通过的《关于加强党的执政能力建设的决议》提出要建立健全社会预警体系,2009年公共管理国际学术会议的讨论主题之一也包括了政府应急管理。由此可见,农村群体性事件预警研究的必要性和重要性,特别是要重视农村群体性事件预警指标体系的构建。

一、农村群体性事件预警指标体系的概念

指标是反映总体现象的特定概念和具体数值,把若干有联系的指标结合在一起,可以从多方面综合反映和说明一个复杂现象的许多特征及其规律性。指标是反映总体现象的平均值,而不是指某个单位的具体值。因此,如果要应用指标认识和说明所研究现象的特征,就必须把反映总体现象的特定概念(质的规定)和具体数值(量的规定)结合起来^[1]。而根据不同的标准,可以将指标划为不同的类别。按类别分,指标分为综合类和专题类;按性质分,指标分为客观指标和主观指标^[2]。由此可知,指标体系就是由不同类别指标综合反映总体现象的特征及其规律性的有机组合。社会稳定与安全预警指标体系是由一系列相互关联的能够表达社会稳定与安全信息的、反映社会敏感和热点问题的大量单项指标所构成的指标集合,即“指标体系”^[3]。企业危机预警评价指标体系,是一系列相互联系,能敏感地反映企业活动状态及存在问题的具体指标所构成的有机整体^[4]。因此,结合农村群体性事件预警的内涵,可以认为农村群体性事件预警指标体系是指一系列相互联系,能敏感地反映农村群体性事件诱因的不同类别具体指标所构成的有机整体。分析农村群体性事件的成因,即农村群体性事件的警源,捕捉农村群体性事件的警兆指标,是农村群体性事件预警的前提。

二、农村群体性事件指标体系的构建依据

(一)农村群体性事件预警及相关研究现状

1. 农村群体性事件预警研究。目前农村群体性事件预警研究更多地融入公共危机管理研究中,没有详细论述。如于建嵘^[5]提倡应建立农村政治状况的科学评价体系和网络信息搜集制度,把农村群体性事件纳入政府的危机管理当中。唐正繁^[6]从危机管理的角度探析农村群体性突发事件的政府危机管理,包括预警机制、处置机制和恢复机制的建立。宋维强^[7]在预测农民群体性事件的未来走向中,提出建立社会预警体系和危机管理体制。除少数几篇论文(通过中国期刊网,以“群体性事件预警”为题名进行模糊搜索,一共出现13篇论文)研究群体性事件预警之外,其它有关预警的内容基本散见于群体性事件处置的对策建议中。关于群体性事件预警的研究内容主要有:①群体性事件的预警机制,包括法律制度、组织机构、情报信息系统及预警系统的设计和指标体系的构建;②计算机技术在群体性事件预警系统中的应用;③综合评价方法,如模糊灰色关联分析在群体性事件情报预警系统设计中的作用。周延飞、于水^[9]提出应构建农村群体性事件预警指标体系。

2. 农村群体性事件预警的相关研究。相比农村群体性事件预警研究,农村群体性事件预警(除群体性事件预警之外)的相关研究较为成熟,成果较多,主要表现在社会预警、社会预测、社会风险预警、社会指数和公共危机管理等方面。从公共危机管理的角度研究农村社会突发事件的预警、应急与责任机制。农民群体上访事件只是作为农村社会突发事件的一个很小的部分被提及^[9]。其他相关研究主要体现在社会预警和社会预测方面(通过中国期刊网搜索,搜索日期为2010年11月18日,以“社会预警”为题名进行搜索,一共出现39条记录;以“社会预测”为题名进行精确搜索,一共出现61条记录)。陈秋玲^[10]研究社会预警管理,内容丰富,对国内外相关研究(主要包括社会预警管理、社会稳定、生态环境安全预警和经济预警等方面)进行了综述,创新之处在于设计了比较完整的社会预警管理体系,并且以上海市为例,论证了社会预警机制的构建与完善。阎耀军^[11]探讨了现代实证性社会预警,简要介绍了社会预警的相关理论基础,构建了社会指标体系中的理论模型等等。并且阎耀军主持的国家社科基金项目《社会学视野中的社会预测基本原理研究》和《社会稳定指标体

表1 农村群体性事件预警指标体系的构建原则

原则	内 容
完备性和精炼性相结合	预警指标应包涵农村群体性事件的基本成因,保证内容的完备性,同时应注意的是,不能随意罗列指标,应保持农村预警指标体系的精炼性
定量和定性相结合	由于农村群体性事件是基于“气场”由某件事情为导火索而引发的,因此研究构建农村群体性事件预警指标体系应以定性指标为主,以人均收入和城乡收入差距等定量指标为辅助
相关性和独立性相结合	农村群体性事件预警指标之间应有一定的联系,即相关性。相关性原则包含两层意思:(1)在具体设计社会预警指标和确定评判标准时,要联系现阶段社会经济基础和自然条件状况;(2)各类指标环环相扣,相互制约 ^[19] 。同时应尽量减少指标之间的重叠性
系统性和层次性相结合	农村群体性事件的成因包括社会因素、经济因素、政治因素、法律因素和文化因素,因此预警指标也包括这五个方面。但是这些指标之间存在层次性,指标的权重大小不一致
科学性与适用性相结合	科学性原则即是要利用认可度高的现有指标,如相关指标体系或是统计年鉴中的指标。因此,农村群体性事件预警指标体系的构建可借鉴我国全面小康指标体系和社会主义新农村建设指标体系中的指标。但是,研究不能奢求现成的指标,必须根据研究主题设定反映总体现象的指标,通过调查获得数据

系研究》为群体性事件预警机制的研究奠定了社会预测和社会预警方面的理论基础,同时也提供了研究素材。童星^[12]对社会风险理论与实践的研究在学术界得到广泛赞同,他提出的社会学中社会风险预警与行政学中危机管理整合的思想为群体性突发事件预警的研究提供理论指导。在社会指数研究和运用方面,具有代表性的是中国社科院的“经济蓝皮书”、国家信息中心的“消费者支出意向调查”、国家统计局的“消费者信心监测报告”、经济日报卡斯特评价中心的“消费者景气指数”、江苏省的“社会风险早期预警系统”、台湾省行政院主计处的“痛苦指数”等^[13]。

国外社会风险预警指标体系研究以美国社会学家R·A·鲍尔的《社会指标》一书为标志,这本书的出版掀起一场“社会指标运动”,在这场运动中,人们开始用构建社会预警指标体系的方法来从事社会预警活动^[19]。实证性社会预警由经济预警发展到社会预警,拓展到生态环境预警,并且逐渐全球化。如1995年,全球性社会发展首脑会议在哥本哈根召开,讨论主要议题是加强社会融合、较少贫困和扩大就业,表明各国对社会稳定和预警机制协调一致的关心^[15];2009年哥本哈根会议的讨论主题是全球气候变化问题,《联合国气候变化框架公约》缔约方商讨如何根据各国经济发展状况,降低碳的排放量,发展低碳经济。为实现这一目标,缔约国商讨碳等废气排放指标的警戒线。各种类型的预警并存于当今国外社会预警当中,出现各类指标体系。如经济预警指标

方面,如美国的“哈佛景气动向指数”、日本的“景气动向指数”、1986年西方七国首脑制定的“经济监测指标”;社会预警指标方面,20世纪60年代末F·汉厄提出一个综合反映政治、经济和社会风险的评价指标体系,即“富兰德指数”^[15]。而且国外经济预警主要可以概括为四个方面:①以法国为代表的“经济恐慌学派”;②以美国为代表的“经济指数学派”;③以日本和德国为代表的“警告指数学派”;④以经合组织为代表的多国先行指标监测系统^[16]。

(二)农村群体性事件预警指标体系的构建原则

参考相关研究成果,研究认为农村群体性事件预警指标体系应包括五项基本原则(表1)。

(三)构建农村群体性事件预警指标体系的指导理念

与经济领域和自然科学领域研究相比,虽然其它社会科学领域,如社会学和政治学领域难以量化,但是这并不能否定这些社会科学领域预警指标研究的必要性。社会发展的内涵由单纯的追求经济增长发展到社会综合性发展,包括政治、经济和文化等各个领域。任何一个领域的紊乱都会影响社会的正常运行,社会系统论则是有力的证明。社会发展内涵的变化促使社会发展指标内涵的变化与完善。在设计社会发展指标时,既要有经济领域的指标,也要有政治领域等方面的指标;既要有反映经济运行等方面的客观指标,也要

有反映民众态度的主观指标。只有这样,才能较为全面地反映社会运行状况,达到社会预警的目的。社会预警是在社会顺境状态下,在对社会负变量监测和评估的基础上,对社会运行接近负向质变的临界值的程度所做出的不确定性的早期预报^[19]。因此,社会预警的实质是对社会安全运行的稳定性程度的评判,其目的和作用为识警防患,超前预控。如非洲联盟委员会和平与安全部中的冲突管理处对预警系统指标的发展,即其中的一些概念性和方法论的问题进行研究,为冲突管理提供预警信息。社会系统循环由政府管理、冲突和发展三个方面组成,任何一个方面产生问题都可能由另外两个方面引起的。因此,如果社会出现冲突,可以从政府管理和社会发展两个方面寻找原因,如图 1 所示。

农村群体性事件作为社会冲突的一种形式,反映农村社会矛盾。从政府管理和社会发展两个方面可以探究农村群体性事件的原因。从政府管理角度,我们可以从以下两个具体方面分析农村群体性事件的原因:①政府政策的合理性和合法性,政策是否侵犯农村居民的合法权益(因为我国农村社会已经出现较为明显的分层现象,简单地说侵犯农民的合法权益不全面,而且农村群体性事件是以农民为主体,同时还包括其他阶层人员);②政府政策执行的有效性,这其中包括执行人员的执行素质、执行能力和执行效益。从社会发展角度,我们可以从以下两个具体方面分析农村群体性事件的发生原因:①农村居民的生活水平与城市居民生活水平的差距;②农村内部生活水平的差距;③基层政府与农村居民的关系协调程度,这其中包括政府的作为与不作为所产生的影响;④农村居民政治参与的有效性与利益表达顺畅度。政府管理及农村社会发展构成农村的社会状况,因此,通过设计有效指标监测农村社会的运行状况,能够减少农村社会冲突,即预防农村群体性事件的发生。突发事件对于社会生活的危害和政府管理的冲击又有程度上的差异,政府预警机制也是应对不同程度危机环境的^[20]。加强对群体性事件早期的监测,建立相应的预警预报系统,可以及时察觉和发现潜在危险,对尚处于潜伏期的危机做出评估,在社会矛盾尚处于萌芽状态时,就能使某些问题得到有效的遏制,从而将群体性突发事件的破坏性和影响力降低到最小程度^[21]。

三、农村群体性事件预警指标体系的初步构想

根据农村群体性事件的诱因体系、指标构建原则以及相关社会风险预警指标体系,基于主观态度为主的社会调查^[24],构建初步的农村群体性事件预警指标体系,如表 2 所示。

四、专家调查法在农村群体性事件预警指标体系构建中的运用

农村群体性事件预警指标体系专家调查问卷(以下简称专家调查问卷)的发放对象是 24 名公务员、3 名村干部、3 名研究生以及 5 名高校教授,其中 10 名公务员本科专业为公共管理,具有一定

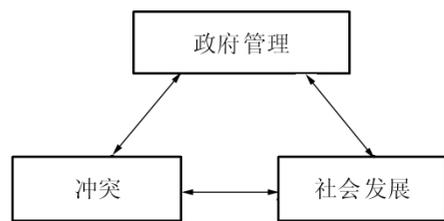


图 1 社会系统的基本要素^[19]

的公共管理理论知识,加上他们的工作实践(在乡镇基层当公务员),对农村群体性事件具有较强的判断能力;另外 14 名公务员为 MPA(公共管理硕士),他们现为县级及县级以上公务员,曾经都在乡镇基层工作过,因此他们对农村群体性事件同样有着较为深刻的认识;3 名研究生参与《农村群体性事件治理研究》的课题研究,因此也具备判断基础;5 名高校教授都是农村群体性事件研究专家。

(一)基本设想

得出综合视角下农村群体性事件的成因后,结合预警指标体系的构建原则,就需要根据成因遴选相应的指标,包括定性指标和定量指标。归纳出指标后,根据原因体系则可以形成预警指标体系。为确保预警指标体系的合理性和全面性,利用专家咨询法,设计专家咨询调查表和访谈提纲。调查表设置五个栏目,分别为“指标序号”、“指标名称”、“意义提示”、“优选√ 否则×”、“备注”。并设计农村群体性事件预警指标重要性评价表。根据专家对预警指标的打分,可以得出预警指标的重要性排序。至于如何筛选次要指标,可以综合优选率和重要性两个维度,考量不同优选率标准下被删除指标的重要性排序,如果某一优选率标准下被删除指标的重要性排序连贯性很

表 2 农村群体性事件预警指标体系的初步构想

准则层	因素层	预警指标
政治因素	政治参与	村民选举公开性、村民选举公平性、村民选举有效性、村民反映问题难易度、村民反映问题有效性
	政治决策	乡镇政府决策透明度、乡镇政府决策合理性、村集体决策透明度、村集体决策合理性
	政策执行	乡镇干部服务态度、村干部服务态度、乱收费现象、农村政策执行合理性、农村政策执行合法性
	政治监督	三级政(村)务公开度、媒体监督有效度、民间组织监督有效度、乡镇人大监督有效度、村民公共事务监督有效度
	政治控制	派出所治理能力、信访制度完善度、乡镇政府冲突处理能力
经济因素	利益冲突	农民与基层政府的利益冲突程度、农民与村集体的利益冲突程度、农民与企业的利益冲突程度、农民内部的利益冲突程度
	农民收入增长	农民家庭人均纯收入、农民收入增长主观度
	农民支出	恩格尔系数、辅助评价指标、养老保险覆盖率、医疗保险覆盖率、农民负担主观度
	收入差距	农村居民收入基尼系数、城乡居民人均纯收入比、农村居民收入差距主观度、城乡收入差距主观度
文化因素	主体法律意识	农民法律意识强弱程度、基层干部法律意识强弱程度
	农民受教育程度	学历层次、农村政策知晓度、思想政治教育程度
法律因素	司法资源	司法人员素质、人民法庭经费
	司法效力	判决执行力、法律援助服务度、普法教育程度
社会因素	社会控制	村集体冲突预防处理能力、民间组织冲突处理能力、人民调解效力
	农村宗族势力	农村宗族势力危害程度、农村黑恶势力强弱程度
	农村社会状况	农村治安状况

强,则考虑把这一优选率作为筛选标准。

(二) 结果分析

通过对专家调查问卷的统计,可以得出农村群体性事件预警指标体系重要性评价结果,如表 3 所示。从表 4 可以看出,如果以 60% 的优选率筛选指标,则所有指标都可以进入预警指标体系;

优选率筛选指标,则有 16 个指标被删除或需合并,具体内容如表 4 和图 2 至图 4 所示。从表和图可以看出,被删除或需合并指标的重要性排序和优选率的协调程度非常高,按照三种优选率标准筛选的指标都是在指标体系中重要性排序比较后的,如表 4 所示,除乡镇干部服务态度指标排序

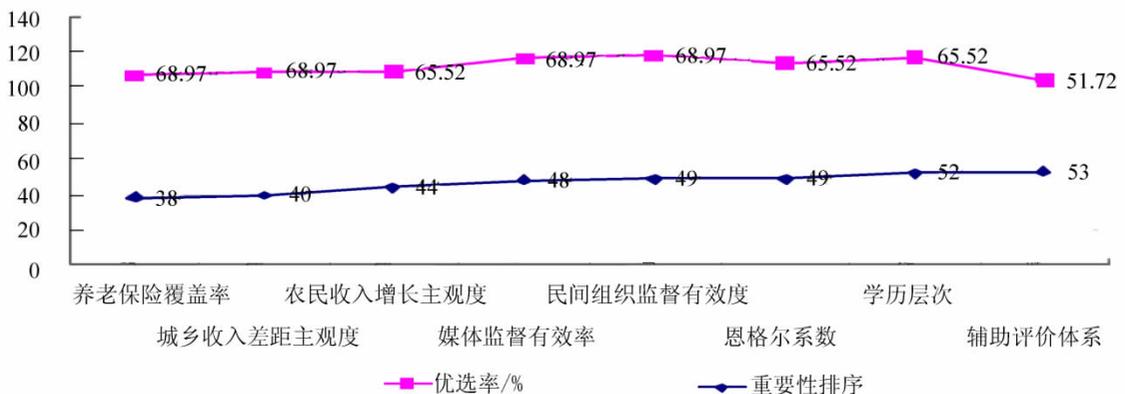


图 2 70% 优选率标准下被删除指标的优选率及其重要性排序

如果以 70% 的优选率筛选指标,则有 8 个指标被删除或需合并;如果以 75% 的优选率筛选指标,则有 11 个指标被删除或需合并;如果以 80% 的

第 30 位外,其他指标(15 个指标)从第 37 至 53 位基本上依次排序。如图 4(80% 的优选率筛选标准)所示,从第 37 位至 53 位,没有删除第 41 位

表3 农村群体性事件预警指标体系重要性评价结果

一级指标	二级指标	三级指标	很重要	重要	一般	不重要	最不重要	指标得分	权重/%	重要性排序	优选率/%
政治因素	政治参与	村民选举公开性	20	8	4			256	2.04	15	93.1
		村民选举公平性	21	9	2			262	2.08	9	86.21
		村民选举有效性	19	10	3	0		256	2.04	15	86.21
		村民反映问题难易度	24	6	2			268	2.13	2	86.21
		村民反映问题有效性	25	5	2			270	2.15	1	93.1
	政治决策	乡镇政府决策透明度	15	10	6	1		238	1.89	33	86.21
		乡镇政府决策合理性	18	12	2			256	2.04	15	93.1
		村集体决策透明度	20	6	4	1		245	1.95	27	86.21
		村集体决策合理性	18	12	2			256	2.04	15	86.21
	政策执行	乡镇干部服务态度	17	7	7	1		240	1.91	30	79.31
		村干部服务态度	17	8	6	1		242	1.93	29	82.76
		乱收费现象	25	5	1	1		268	2.13	2	86.21
		农村政策执行合理性	18	10	4			252	2	23	96.55
		农村政策执行合法性	16	14	1	1		250	1.99	24	93.1
	政治监督	三级政(村)务公开度	15	8	8	1		234	1.86	35	86.21
		媒体监督有效度	8	10	9	2	3	196	1.56	48	68.97
		民间组织监督有效度	7	10	8	5	2	190	1.51	49	68.97
		乡镇人大监督有效度	6	13	7	6		198	1.58	47	72.41
		村民公共事务监督有效度	10	14	5	3		222	1.77	38	75.86
	政治控制	派出所治理能力	19	10	3	0		256	2.04	15	86.21
信访制度完善度		22	8	2			264	2.1	8	93.1	
乡镇政府冲突处理能力		23	7	2			266	2.12	7	86.21	
经济因素	利益冲突	利益冲突程度1	23	8	1			268	2.13	2	86.21
		利益冲突程度2	22	7	3			262	2.08	9	89.66
		利益冲突程度3	21	8	3			260	2.07	11	89.66
		利益冲突程度4	19	11	2			258	2.05	13	89.66
	农民收入增长	农民家庭人均纯收入	11	6	9	5	1	202	1.61	46	72.41
		农民收入增长主观度	6	13	10	3		204	1.62	44	65.52
	农民支出	恩格尔系数	8	8	8	7	1	190	1.51	49	65.52
		辅助评价指标	4	7	12	8	1	170	1.35	53	51.72
		养老保险覆盖率	11	12	7	1	1	222	1.77	38	68.97
		医疗保险覆盖率	12	11	8		1	226	1.8	37	75.86
		农民负担主观度	14	10	7	2		237	1.89	34	93.1
	收入差距	农村居民收入基尼系数	7	12	9	4		204	1.62	44	75.86
		城乡居民人均纯收入比	9	10	9	4		208	1.65	42	82.76
		农村居民收入差距主观度	7	14	8	3		210	1.67	41	86.21
		城乡收入差距主观度	10	11	8	3		216	1.72	40	68.97
	文化因素	主体法律意识	农民法律意识强弱程度	16	13	3			250	1.99	24
基层干部法律意识强弱程度			21	8	3			260	2.07	11	89.66
农民受教育程度		学历层次	4	9	15	4		186	1.48	52	65.52
		农村政策知晓度	13	16	5			254	2.02	20	86.21
		思想政治教育程度	9	10	9	4		208	1.65	42	75.86
法律因素	司法资源	司法人员素质	17	11	3	1		248	1.97	26	82.76
		人民法庭经费	4	11	12	5		188	1.5	51	72.41
	司法效力	判决执行力	21	9	3			267	2.12	6	86.21
		法律援助服务度	9	17	6			230	1.83	36	86.21
		普法教育程度	12	16	4			240	1.91	30	89.66
社会因素	社会控制	村集体冲突预防处理能力	23	8	1			268	2.13	2	93.1
		民间组织冲突处理能力	16	10	6			244	1.94	28	86.21
		人民调解效力	17	13	2			254	2.02	20	86.21
	农村宗族势力	农村宗族势力危害程度	17	8	6		1	240	1.91	30	82.76
		农村黑恶势力强弱程度	19	11	2			258	2.05	13	82.76
	农村治安状况	农村治安主观度	16	15	1			254	2.02	20	96.55

表 4 不同优选率标准下被删除或合并的指标

优选率	被删选或需合并的指标	重要性排序	优选率/%
60%	无需删除指标		
70%	媒体监督有效度、民间组织监督有效度、农民收入增长主观度、恩格尔系数、辅助评价指标、养老保险覆盖率、城乡收入差距主观度、学历层次	48、49、44、49、 53、38、40、52	68.97、68.97、65.52、65.52、 51.72、68.97、68.97、65.52
75%	乡镇人大监督有效度、农民家庭人均纯收入、人民法庭经费	47、46、51	72.41、72.41、72.41
80%	乡镇干部服务态度、村民公共事务监督有效度、医疗保险覆盖率、农村居民收入基尼系数、思想政治教育程度	30、38、37、 44、42	79.31、75.86、75.86、75.86、 75.86

表中的重要性排序和优选率按指标排序对应起来,如媒体监督有效度的重要性排序和优选率分别为 48 和 68.97%。更高级优选标准删除的指标包括低一级标准删除的指标,如 75% 的优选率删除的指标除了表中的乡镇人大监督有效度等三个指标外,还包括 70% 优选率删除的指标。

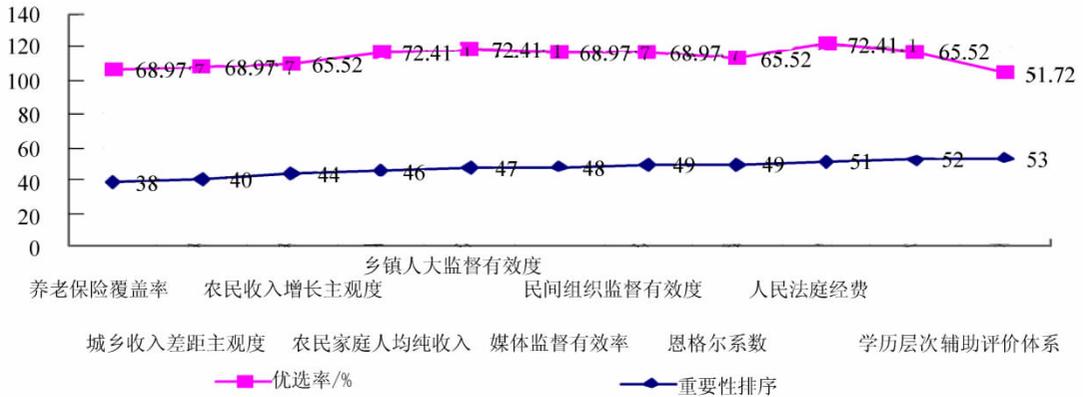


图 3 75% 优选率标准下被删除指标的优选率及其重要性排序

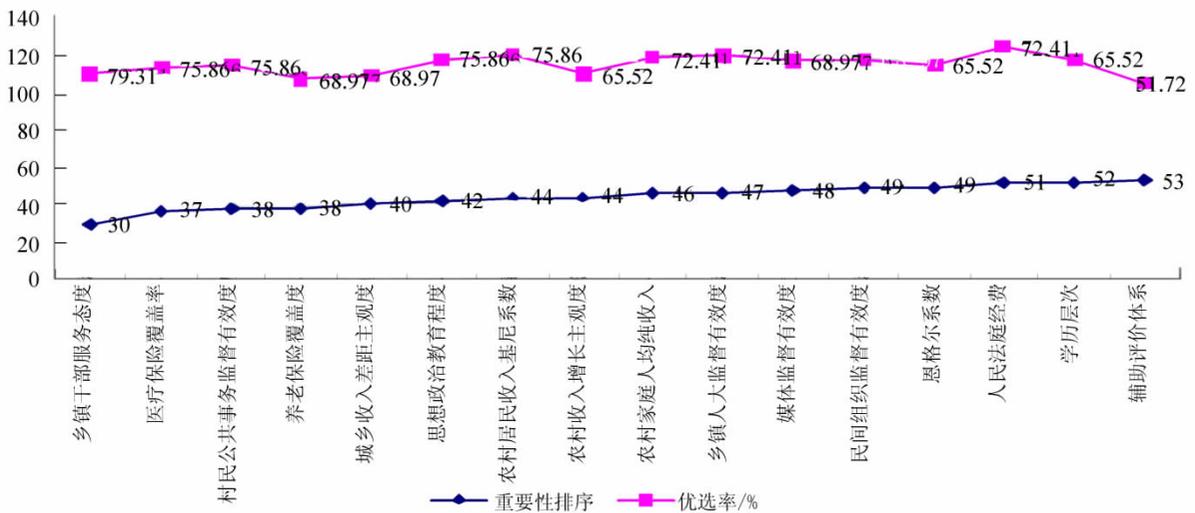


图 4 80% 优选率标准下被删除指标的优选率及其重要性排序

和第 43 位(城乡居民人均纯收入比和思想政治教育程度两个指标并列第 42 位,意指其中一个指标排序第 43 位)的指标(两个指标并列第 38 位,其中一个相当于第 39 位;两个指标并列第 44 位,其中一个相当于第 45 位;两个指标并列第 49 位,其

中一个相当于第 50 位)。如图 3(75% 的优选率筛选标准)所示,从第 38 位至 53 位,没有删除第 39、41、42、43、45 位的指标。如图 2(70% 的优选率筛选标准)所示,从第 38 位至 53 位,没有删除第 39、41、42、43、45、46、47、51 位的指标。因此,

表 5 农村群体性事件预警指标体系的基本构想

准则层	因素层	指标序号	预警指标	预警指标的基本含义
政治因素	政治参与	1	村民选举公开性	村民选举公开性是指村民选举(村委会成员和乡镇人大选举)是否按程序公开进行,调动村民积极参与投票和参加竞选
		2	村民选举公平性	村民选举公平性是指村民的选举权和被选举权是否得到公平待遇,而不是满足少数人的需求和利益
		3	村民选举有效性	通过选举出来的村干部对本村发展的有效性
		4	村民反映问题难易度	村民反映问题难易度是指乡镇政府和村集体有没有完善制度内途径方便村民反映问题
		5	村民反映问题有效性	村民反映问题有效性是指村民反映的问题有没有得到合理和有效地解决
政治决策	政治决策	6	乡镇政府决策透明度	乡镇政府决策透明度是指乡镇政府制定本地发展规划和落实上级政策时是否尽可能让更多人参与,并把决议予以公布
		7	乡镇政府决策合理性	乡镇政府决策合理性是指乡镇政府决策有没有考虑当地实际情况,充分调研,考虑当地居民的利益需求
		8	村集体决策透明度	村集体决策透明度是指村集体制定本村发展规划、落实上级政策和其它事务时是否尽可能让更多人参与,并把决议予以公布
		9	村集体决策合理性	村集体决策合理性是指村集体决策有没有考虑当地实际情况,充分调研,考虑本村大多数人的利益需求
政策执行	政策执行	10	乡镇干部服务态度	乡镇干部服务态度是指乡镇政府干部是否诚心诚意地为村民办事
		11	村干部服务态度	村干部服务态度是指乡镇政府干部是否诚心诚意地为村民办事
		12	农村政策执行合理性	农村政策执行合理性是指基层干部(乡镇干部和村干部)在依法的前提下,执行政策时是否结合本地实际情况和农民家庭情况
		13	农村政策执行合法性	农村政策执行合法性是指基层干部(乡镇干部和村干部)是否按照法律执行政策以及其程度
政治监督	政治监督	14	村务公开度	村务公开度是指村集体公开村务和乡镇政府、县政府及以上政府有关农村政策的程度
		15	公共事务社会监督有效度	公共事务社会监督有效度是指媒体、民间组织和村民等社会群体对农村公共事务的监督有效度
		16	体制内自我监督有效度	体制内自我监督有效度是指乡镇人大、纪检、党委对基层干部的行政行为和行政作风的监督检查力度
政治控制	政治控制	17	派出所治理能力	派出所治理能力是指派出所所在地社会治安治理、方便人民办事(如身份证办理、外出务工法律知识宣传)等方面的能力
		18	乡镇政府冲突处理能力	乡镇政府冲突处理能力是指乡镇政府处理人民内部矛盾,包括村民之间及村民与企业之间的利益冲突的能力
经济因素	利益冲突	19	利益冲突程度 1 (农民与基层政府)	利益冲突程度 1 是指农民与基层政府的利益冲突程度,突出表现在征地补偿不到位,农民的合法权益遭到严重侵犯
		20	利益冲突程度 2 (农民与村集体)	利益冲突程度 2 是指农民与村集体的利益冲突程度,突出表现在村集体侵犯农民的土地承包权、村委会或村党支部成员贪污腐化和村务管理混乱等

续表5 农村群体性事件预警指标体系的基本构想

	21	利益冲突程度3 (农民与企业)	利益冲突程度3是指农民与企业的利益冲突程度,突出表现在企业环境污染、与村集体或乡镇政府共同侵犯农民的土地承包权
	22	利益冲突程度4 (农民群体之间)	利益冲突程度4是指农民群体之间的利益冲突程度,突出表现在山地、林地等自然资源产权纠纷和土地承包纠纷
农民支出	23	农民负担 主观度	农民负担主观度是指农民对负担的主观感受,包括教育支出负担、医疗负担、税费负担等
收入差距	24	城乡居民人均 纯收入比	城乡居民人均纯收入比是指城镇居民家庭人均可支配收入与农村居民家庭人均纯收入之比,反映城乡居民收入差距
	25	农村居民收入 差距主观度	农村居民收入差距主观度是指农民对农村内部收入差距的主观看法
	26	城乡收入差距 主观度	城乡收入差距主观度是指农民对城镇居民和农村居民收入差距的主观看法
文化因素	27	农民法律意识 强弱程度	农民法律意识强弱程度是指农民对法律的了解程度以及对法律解决问题有效性的看法
	28	基层干部法律 意识强弱程度	基层干部法律意识强弱程度是指基层干部依法办事的理念与程度
	29	农村政策 知晓度	农村政策知晓度是指农民对农村政策的了解程度,明确责权利
	30	思想政治 教育程度	思想政治教育程度是指村集体对农民开展思想政治教育的多少以及取得的实质性效果
法律因素	31	司法资源	
	32	司法人员素质	司法人员素质是指农村人民法庭人员的学历层次、办案能力等
	33	法律援助 服务度	法律援助服务度是指农民获得的法律援助或法律援助途径的畅通与否
	34	普法教育程度	普法教育程度是指农民受到普及法律知识教育的多少
	35	判决 执行力	判决执行力是指农村人民法庭判决的可执行性,对于维护农民合法权益和化解冲突的有效性
	36	司法调解 效力	司法调解效力是指基层人民法庭通过司法调解的手段化解人民内部矛盾冲突的有效性
社会因素	37	社会 控制	
	38	村集体冲突 预防处理能力	村集体冲突预防处理能力是指村集体对于本村可能出现的冲突的预警机制和已经出现的冲突的化解机制
	39	民间组织冲突 处理能力	民间组织冲突处理能力是指农村专业合作组织、娱乐文化团体、人民调解委员会等民间组织在化解农村内部冲突以及合理引导农民有序政治参与的能力
	40	人民调解 效力	人民调解效力是指农民精英、权威人士和人民调解委员会等人民调解力量在调解农村内部冲突以及组织农民依法表达利益的能力
农村治安 状况	41	农村宗族势力 危害程度	农村宗族势力危害程度是指农村宗族势力朝恶性方向发展,对农村社会治安、基层政权建设和经济发展等所产生的危害程度
	42	农村黑恶势力 强弱程度	农村黑恶势力强弱程度是指农村地痞流氓等社会黑恶势力对社会治安、基层政权建设等所产生的危害程度
	43	农村治安 主观度	农村治安状况是指农民对生命、财产、人身自由等的安全感

相比较而言,用 80% 的优选率作为筛选标准是比较合理的,因为这一标准下按照重要性比较,只漏删了 2 个指标,而 75% 和 70% 的优选率筛选标准下漏选的指标数分别为 5 个和 8 个。依据优选率标准,参考指标重要性排序,如图 4 所示,删除第 44 名以后的农村居民收入基尼系数等 10 个指标,剩余的 6 个指标可以考虑合并或保留。

①假设很重要、重要、一般、不重要和最不重要的分值依次为 9、7、5、3、1。②指标得分 $A_i = \sum M_i \times K_i$, 其中 M_i 表示重要性得分程度, K_i 表示该重要性认可的专家人数, i 表示某一指标。③权重为 A_i/M , $M = \sum A_i$ 。④优选率中的专家人数为 32 人。优选率的含义是认为某项指标可以作为预警指标体系的指标之一的专家人数占专家总数的比率。

五、农村群体性事件预警指标体系的基本构想

图 4 和结果分析表明:第 44 名以后的指标在农村群体性事件预警指标体系中所起的作用不大,予以删除或合并,而至于 80% 的优选率标准下删除的另外 6 个指标可以保留或者与其它相关指标合并。根据专家意见和结果分析,对初步构建的农村群体性事件预警指标体系做出调整,需要说明的有以下几点:(1)把乱收费现象指标融入到农村政策执行合理性中;(2)鉴于媒体和民

间组织对镇(乡)范围内公共事务的监督作用较小,因此,研究考虑把这两项指标与村民公共事务监督有效度合并,组成公共事务社会监督有效度指标;(3)由于现实中乡镇人大政治监督职能尚待完善之中,并且专家建议增加乡镇纪检部门的监督,鉴于这两点,研究考虑将乡镇人大监督和乡镇纪检监督合并,组成体制内自我监督有效度;(4)把“三级政(村)务公开度”指标改为“村务公开度”,其具体含义为村集体公开村务和乡镇政府、县政府及以上政府的相关农村政策的程度;(5)信访制度的基本功能是反映民意和解决人民内部冲突,因此,这项指标可以并入村民反映问题难易度和有效性中;(6)医疗保险覆盖率和养老保险覆盖率可以融入农民负担主观度中,因为农民购买了医疗保险和养老保险从一定程度上讲,可以减轻农民负担;(7)之所以把主体法律意识薄弱归为文化因素,主要是从农民和基层干部的传统文化因素角度考虑;(8)把普法教育程度和法律援助服务度两项指标归为司法资源不足原因层中,在司法效力较弱原因层中,根据专家意见,增加司法调解指标;(9)把农村宗族势力恶性发展并入农村治安状况恶化原因层中。综合考虑,得出农村群体性事件预警指标体系的基本构想(表 5)。

参考文献:

- [1] 耿雷华, 卞锦宇. 水资源合理配置评价指标体系研究[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2008: 10.
- [2] 胡小平. 中国西部农村全面小康指标体系研究[M]. 成都: 西南财经大学出版社, 2006: 107.
- [3] 杨多贵. 中国社会稳定与安全预警系统的理论设计[J]. 系统辩证学学报, 2003(4): 85.
- [4] 周永生. 企业危机预警评价系统构建研究[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2005: 113.
- [5] 于建嵘. 农村群体性事件的预警与防治[J]. 中国乡村发现, 2007(1): 114-117.
- [6] 唐正黎. 我国农村群体性突发事件的政府危机管理[J]. 贵州社会科学, 2007(6): 19-22.
- [7] 宋维强. 社会转型期中国农民群体性事件研究[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 2009: 224-226.
- [8] 周延飞, 于水. 农村群体性事件研究综述[J]. 江西农业学报, 2010(10): 202.
- [9] 莫利拉, 李燕凌. 农村社会突发事件预警、应急与责任机制研究[M]. 北京: 人民出版社, 2007: 114-116.
- [10] 陈秋玲. 社会预警管理[M]. 北京: 中国社会出版社, 2009.
- [11] 阎耀军. 现代实证性社会预警[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.
- [12] 董星. 中国转型期的社会风险及识别: 理论探讨与经验研究[M]. 南京: 南京大学出版社, 2007.
- [13] 董星. 社会学风险预警研究与行政学危机管理研究的整合[J]. 湖南师范大学: 社会科学学报, 2008(2): 66-70.
- [14] 孙元明. 国内群体性突发事件预警研究[J]. 江南社会学院学报, 2010(1): 15.
- [15] 阎耀军. 现代实证性社会预警[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005: 19.
- [16] 陈秋玲. 社会预警管理[M]. 北京: 中国社会出版社, 2009: 14-15.

(下转第 162 页)

- [5]袁弘任, 吴国平. 水资源保护及其立法[M]. 北京: 中国水利电力出版社, 2002: 147.
- [6]王世进, 何凯. 论运用综合生态系统模式完善我国流域管理制度[J]. 法制与经济, 2009(1): 110.
- [7]田信桥. 自然资源法论[M]. 长春: 吉林人民出版社, 2004: 211.
- [8]刘七军, 党彦军, 刘军翠. 流域水资源管理问题研究[J]. 开发研究, 2008(5): 68-72.
- [9]李磊, 杨道波. 流域生态补偿若干问题研究[J]. 山东科技大学学报: 社会科学版, 2006(1): 51-53.
- [10]彭祥, 胡和平. 不同水权模式下流域水资源配置博弈的一般性解释[J]. 水利水电技术, 2006(2): 53.
- [11]田东奎. 中国近代水权纠纷解决机制研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2006: 148.
- [12]亚华. 水权解释[M]. 上海: 上海人民出版社, 2005: 32-33.
- [13]毕元丽. 环境与自然资源保护法——法律适用依据与实战资料[M]. 山西教育出版社, 2006: 353.
- [14]中国人大网. 跨行政区域的水污染纠纷应当如何处理[EB/OL]. [2002-04-17] http://www.npc.gov.cn/npc/flsyy-wd/flwd/2002-04/17/content_292257.htm.
- [15]王健. 我国生态补偿机制的现状及管理体制创新[J]. 中国行政管理, 2007(11): 88.

(责任编辑: 廖彩荣, 英摘校译: 吴伟萍)

(上接第156页)

- [17]陈秋玲. 社会风险预警研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2010: 97.
- [18]阎耀军. 现代实证性社会预警[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005: 35.
- [19]Conflict management division of the peace and security department, African Union Commission. Development of indicators for Early warning systems: Some conceptual and methodological issues [C]. The Meeting of Governmental Experts on early Warning and Conflict Prevention, Kempton Park, South Africa, December 17-19, 2006: 3.
- [20]叶贵仁. 城市突发事件预警机制: 内涵及体系[J]. 当代经济管理, 2007(2): 69.
- [21]孙元明. 国内群体性突发事件预警研究[J]. 江南社会学院学报, 2010(1): 16.
- [22]王二平. 基于公众态度调查的社会预警系统[J]. 中国科学院院刊, 2006(2): 125-131.
- [23]江西省统计局. 江西统计年鉴(2008) [M]. 北京: 中国统计出版社, 2009.
- [24]彭晓莲, 曾鹃. 失灵与纠正: 恩格尔系数在中国的适用性分析[J]. 湖南工业大学学报: 社会科学版, 2009(3): 32.
- [25]胡祖光. 基尼系数和统计数据——以浙江省为例[J]. 浙江社会科学, 2005(4): 39-42.
- [26]司志宾. 中国农村收入差距问题实证研究[D]. 济南: 山东大学, 2008: 14.

(责任编辑: 翁贞林, 英摘校译: 吴伟萍)