

中國的集體上訪： 與國家討價還價

● 曦 中

被稱為群體性事件或異常上訪的現象，每天在全國不知道要上演多少回。有人將一些集體上訪稱為起義造反，甚至將此作為預言中國崩潰的依據之一。可是對集體上訪稍加分析便能發現，極少有集體上訪挑戰當前的政權。無論是上訪者，還是政府，都將上訪看作公民的一種基本權利。

今年夏天我在中國內地作田野調查，有一天去某市政府，發現門口聚集着許多群眾。走近一看，才發現政府大門給前來集體上訪的退休工人堵住了。堵得十分輕易。兩條橫幅攤在地上，當中擺三兩塊磚頭，由一名退休工人坐於其間。其他百餘名退休工人大部分都有秩序地坐在大院裏頭。這樣一來，所有車輛都無法進出政府大院了。似乎也有公安便衣出沒，但沒有警察前來趕人，或維持秩序。信訪局趕緊派人來接談，但上訪者見不到有相當級別的領導，不願收兵。這樣一直過了四五個鐘頭，大門才重新通車。

這種被稱為群體性事件或異常上訪的現象，每天在全國不知道要上演多少回。有些比較和緩一些，有些卻要更為激烈。當前中國底層社會的喧囂，在很多人聽來，都像是千百年來每次王朝覆滅前都要出現的農民起義的回響。所以有人將一些集體上訪稱為起義造反，至少也是起義造反的前奏。甚至有人將此作為預言中國崩潰的依據之一。可是對集體上訪稍加分

析便能發現，這類事件和起義造反有極大差別。極少有集體上訪挑戰當前的政權。無論是上訪者，還是政府，都將上訪看作公民的一種基本權利。可是集體上訪又不同於一般的制度化的政治行為。它們往往伴隨着大量失序甚至是違法行為，政府也一直對此抱着警惕態度。究竟如何理解它們的性質？如何解釋它們在二十世紀90年代的大幅增加？這是本文試圖要回答的兩個問題。

合法渠道內或接近於 合法渠道內的民眾集體行為

在非民主的政權底下，普通民眾的政治資源通常極為貧乏，很少有機會參與政治。例如中國古代社會的農民，平時他們順從統治，在極其偶爾的情況下參與政治行為，要不是造反，就是革命。所以很少有人去注意了造反和革命以外的民眾政治行為，尤其是集體行為。美學者斯科特 (James C. Scott) 對此很不以為然。他

指出，除了造反和革命，老百姓還可以進行「日常方式的反抗」(everyday forms of resistance)，如怠工、溜號、偷盜等等。這些行為看似瑣屑，實則對被統治階級反抗統治階級起着不可低估的作用。可是這些只是個體層次的行為，因為他也認為民眾絕少有機會參加公開的、有組織的政治行為^①。另一美國學者奧布賴恩 (Kevin O'Brien) 主要根據對中國的研究，提出了「有理的反抗」的概念 (rightful resistance)。他指出，其實普通民眾也有可能利用官方意識形態和制度資源，以及統治階層之間的內部矛盾，在合法或接近於合法的渠道集體進行反抗^②。這一概念不僅對理解中國的集體行為很有裨益，也拓展了人們對一般性的民眾政治行為的認識。但這一概念將民眾的政治行為限定於反抗，是其局限所在。實際上，民眾通過合法或接近於合法渠道進行的集體行動，有可能是反抗，如中國農民針對負擔過重而進行的抗議；但也有可能不是反抗，而是向政府直接提出自己的要求，例如退休職工要求按時按量發放生活費，或受害者家屬要求懲治兇手。

這類合法或準合法的民眾自發集體行動，對於民眾主張自己的權益，表達自己的意願，起着如同選舉和壓力集團一樣重要的作用。在缺乏通暢的民意代表和利益疏導機制的非民主國家尤其如此。這類行為在二十世紀變得日益常見和重要，很大程度上得歸因於法律和意識形態中可供底層民眾利用的資源越來越多。上訪請願是這類行為最常見的方式之一。雖然信訪制度是中國特有，但老百姓向政府提出各種請求、意見及願望的現象，卻普遍見於各個歷史時期的各種政體類型底下。這一類行為可統稱為請

願^③。西方有諺語云：「無人可被禁止請求訴願」(no body is forbidden to hand in supplications and appeals)^④。當然，長期以來，此權利由習俗觀念來支持，而被法律承認，則是較為晚近的事。在大多數現代國家，上訪請願都在相當程度上被當作一種行政程序常規化了^⑤。集體上訪當然是上訪請願的一種類型，其區別於其他個體上訪似乎只在於參加人數較多，但實際上這就使得它們在其他方面有明顯區別。個體上訪要收到效果，主要靠以情動人，態度一般十分卑恭，各類政府對此都能容忍，在一定條件下甚至會加以鼓勵。而集體上訪像多數其他集體行動一樣，靠的是所謂WUNC，即該行動是有價值的 (worthiness)，參加者是團結的 (unity)，代表的人數是眾多的 (number)，以及決心是堅定的 (commitment)^⑥。由於這樣要給政府造成壓力，往往不受政府歡迎，而且上訪請願本身可包括其他的集體行動方式，例如當前中國的主要集體行動的方式如堵路堵橋、遊行示威、靜坐等等，往往都被當作特殊形式的集體上訪，這就可能威脅政體的存續。雖然各類政體一般都不直接認定集體上訪非法，但多以種種藉口加以限制。例如，中國政府常用的理由是，集體上訪容易被別有用心的人利用。正因如此，集體上訪並不是在任何情況下都能被民眾廣泛應用的。中國各級信訪部門在二十世紀80年代，還很少注意集體上訪。集體上訪很少被作為信訪部門的統計項目，政府報告也只在集體上訪上升勢頭突出時才予以提及。90年代集體上訪的人次則突飛猛進。根據《河南年鑒》上的數據，河南省在1988年省、市、縣各級黨委及政府共接待集體上訪23,535人次，到1998年則為486,647人次，增幅逾二十

集體上訪像多數其他集體行動一樣，靠的是所謂WUNC，即該行動是有價值的，參加者是團結的，代表的人數是眾多的，以及決心是堅定的。由於這樣要給政府造成壓力，政府多以種種藉口加以限制。中國政府常用的理由是，集體上訪容易被別有用心的人利用。

倍。集體上訪形勢成了信訪部門工作報告的重點，處理集體上訪也成了信訪系統工作的首要任務。

當前集體上訪的主要特點

在解釋這一趨勢之前，先讓我們看看90年代以來中國集體上訪的主要特點。首先，幾乎所有集體上訪都不挑戰當前政體的合法性，這一點有些類似宋江等人「不反朝廷，只反貪官」的思想。所有合法性象徵，如中國共產黨、社會主義等都不曾被攻擊。中央政府被認為是維護民眾利益的，出問題的是地方政府。許多被訪談的上訪者都說：「中央政府的政策是好的，就是下面執行走了樣。」許多其他學者的研究也揭示了這一現象^①。有人也許懷疑這只是集體上訪的一種策略，老百姓並不真的承認中央政府的合法性。可是只要分析一下中央政府、地方官僚和民眾三方的利益關係，就會發現在許多問題上，中央政府和民眾的利益是一致的。民眾的集體行動不僅基於當前政權的合法性，同時也在增進這種合法性。在上述三方博弈中，民眾與中央政府多次聯手，促使民眾對中央政府的信任進一步增加。

其次，絕大多數集體上訪都有很強的法律或政策依據。某位主管信訪的地方官員在接受訪談時說：「從前都是政府給老百姓宣講政策，現在是老百姓給我們講政策講法律。老百姓現在都懂政策，而我們又確有很多政策沒有執行。我們只能給他們講我們的困難。」我訪談的許多集體上訪的組織者或參與者，都能拿出複印的政策文件，有的收集相當齊全。電視等媒體進入千家萬戶，也給民眾打破地

方政府對政策的壟斷提供了極大便利。中央電視台的新聞聯播，尤其是大多數上訪人不願錯過的節目。至於具有公開性的法律，老百姓更容易掌握。有了政策法律依據，集體上訪不僅有效得多，也安全得多。

再次，絕大多數集體上訪的要求都十分實際。偶爾有情緒的宣泄，但目標總是十分實在的利益要求。這一點和西方國家的出於某種理念的很多社會運動不同。那些理念也許是環保、墮胎、禁槍，等等；而集體上訪要求的則是諸如發放退休金、安排工作、減輕農民負擔，等等。

最後，在集體上訪中，違反程序甚至突破法律規定的行為十分常見。這類行為被稱為「鬧」。所謂「大鬧大解決，小鬧小解決，不鬧不解決」。民眾的「鬧」有助於現代國家官僚科層制篩選真正有價值的上訪要求，因為「鬧」是要付出成本的，而往往只有確有理由的上訪人才願意不惜成本。對此中國學者應星有精闢論述^②。上訪人有種種「鬧」的辦法，如越級訪、重訪、纏訪、集體訪、異常訪等等。90年代以來，國務院和各省市自治區為規範信訪秩序，制訂信訪程序規則。但許多重要程序都被棄之一旁，如五人以上集體上訪應派不超過五名代表、不得越級上訪等規定，每日都被無數次違反而無可奈何。更讓人擔心的是，這些失序行為還在不斷再生出更多、更嚴重的失序行為，因為異常上訪等失序行為會得到優先處理，而規規矩矩的來信來訪通常石沉大海。

通過以上分析，當前的集體上訪既不是造反起義，也不是普通的參與行政程序的行為。它們更像是老百姓在承認政府合法性的前提下，與政府討價還價，以爭取自身權益。這反映

90年代以來中國集體上訪的主要特點是，首先它們都不挑戰當前政體的合法性，上訪者都說：「中央政府的政策是好的，就是下面執行走了樣。」其次，大多數上訪都有很強的法律或政策依據。再次，集體上訪的要求都十分實際。最後，違反程序甚至突破法律規定的行為很常見。因此它們更像是老百姓在承認政府合法性的前提下，與政府討價還價。

了一種新型的政府民眾關係。在社會主義中國，個體利益是很少能與所謂的國家利益和集體利益對抗的。對於國家行為、組織安排，個人不能講價錢。現在不同了，人們對於黨和政府的作為與不作為，也開始置疑、反對，甚至集體組織起來與政府討價還價。例如各地城市擴張需要大量拆遷徵地，如果補償安置不合理，拆遷戶就很有可能組織起來集體上訪。

對集體上訪猛增的一種初步解釋

對於90年代以來集體上訪大量增加這一社會現象的解釋，可以從很多不同的角度進行。顯而易見，這一現象是在改革開放進行到一定階段時出現的，據此可以假設改革開放引起的社會變遷導致了集體上訪的大量增加。很少有人對這一假設表示異議，但對於這一因果關係的發生機制就有十分不同的理解。立足於經濟關係的馬克思主義學說，強調經濟改革改變了人們的經濟關係，由此又促成相應的階級或階層意識，從而成為人們進行集體行動的基礎^⑩。涂爾幹學派強調社會變遷破壞了原有的常態，導致集體行動及犯罪等失範現象。有人據此提出「相對被剝奪」理論，根據人們對於他們在社會中相對地位下降引起的心理不平衡，解釋他們為甚麼捲入集體行動。此理論常被用來解釋中國退休及下崗工人的集體行動^⑪。另有人強調權利意識的提高促成大量集體行動^⑫。除了以上強調集體行動者心理傾向及思想意識的理論以外，有一類理論從集體行動的組織方式入手，強調原有的關係網絡或市民社會對集體行動的促成作用^⑬。此外，70年代

以來研究社會運動的「資源動員」理論，強調政治環境對集體行動的促進或抑制作用。例如，當統治集團中有內部矛盾或國家的鎮壓力量減弱時，集體行動容易發生。這一理論也被廣泛應用到解釋中國當前的集體行動上^⑭。以上各種流派的理論或多或少均有一定的解釋力。

本文無意於提出一個完整的理論模型。那是我正在進行的研究項目的目標，而遠非這篇小文篇幅所能容納。在此只闡述其中一個比較關鍵的角度，即黨政系統在中國社會的收縮，促成大量民眾參與集體上訪，與政府討價還價。如果我們分析當前最主要的集體上訪群體，如退休職工、拆遷戶、退伍軍人、殘疾人、下崗職工、農民，等等，就能發現他們有很多共同點。首先，他們都是弱勢群體。這很自然，強勢群體是不必通過集體上訪來實現自己的利益的。其次，他們中的絕大部分都是生活在體制外。從前黨政系統滲透到社會生活的各個角落，城鎮居民生活在單位內，農民則受人民公社的約束。在體制內，民眾的集體行為是被國家壟斷的。國家經常發動政治運動，人們則不被允許自發地從事集體行動。由於人們高度依賴於體制，這一規範很少被違反。改革開放以來，農民首先從人民公社體制下被解放出來，90年代單位體制也很大程度被瓦解，黨政體制退縮到黨政機關、軍隊、國有企業、公立學校等少數機構。大量民眾游離出體制後，就開始面對面地對政府。當政府行為牽涉到民眾的自身利益，民眾就開始要求對話。這種變化可從內地的防洪行動清楚看出。以前農民被要求出工修堤，不必給補償；現在則要求提供補償。在汛情緊急的時候，政府只能派遣各類黨政機

當前最主要的集體上訪群體有很多共同點。首先，他們都是弱勢群體，其次，他們中的絕大部分都生活在體制外。從前黨政系統滲透到社會生活的各個角落，國家壟斷民眾的集體行為。改革開放後，農民從人民公社體制中解放出來，90年代單位體制瓦解，黨政系統在中國社會收縮。當政府行為牽涉到民眾自身利益時，民眾就開始要求對話。

關工作人員日夜守堤，因為他們服從命令，且不要求對價。同時由於對於自發集體行動的禁忌不能再有效地約束民眾，他們就往往以集體方式維護自己的權益。對體制依賴越大的人群，越不會參與集體行動。一名信訪幹部說，同樣對單位的住房政策有意見，機關幹部就一般不會提，更不會通過聯名信，或集體上訪的方式；而負責後勤的工友就有可能集體提意見。

所以，集體上訪的大量增加，不僅是政府民眾關係改變的反映，同時也是這一組關係改變的結果。

註釋

① 參見James C. Scott, *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia* (New Haven: Yale University Press, 1976); *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance* (New Haven: Yale University Press, 1985).

② 參見Kevin O'Brien, "Rightful Resistance", *World Politics* 49, no. 1 (October 1996): 31-56.

③ 拉丁語為Petitum/petita, petitio, 英語為petition, 德語為gravamina supplication.

④ Andreas Würigler, "Voices From Among the 'Silent Masses': Humble Petitions and Social Conflicts in Early Modern Central Europe", *International Review of Social History* 46, supplement 9 (2001): 16.

⑤ Cecilia Nubola, "Supplications between Politics and Justice: The Northern and Central Italian States in the Early Modern Age", *International Review of Social History* 46, supplement 9 (2001): 35-56.

⑥ Charles Tilly, "Social Movements as Political Struggle", draft

article for the *Encyclopedia of American Social Movements* (July 1997, unpublished).

⑦ Kevin O'Brien and Lianjiang Li, "Campaign Nostalgia in the Chinese Countryside", *Asia Survey* 39/3 (1999): 375-93; Thomas Bernstein and Xiaobo Lu, "Taxation without Representation: Peasants, the Central and the Local States in Reform China", *The China Quarterly*, no. 163 (September 2000): 742-63.

⑧ 應星：《大河移民上訪的故事：從「討個說法」到「擺平理順」》（北京：三聯書店，2001）。

⑨ Ching Kwan Lee, "From the Specter of Mao to the Spirit of the Law: Labor Insurgency in China", *Theory and Society* 31, no. 2 (April 2002): 189-228.

⑩ Marc Blecher, "Hegemony and Workers' Politics in China", *The China Quarterly*, no. 170 (June 2002).

⑪ Minxin Pei, "Rights and Resistance: The Changing Contexts of the Dissident Movement", in *Chinese Society: Change, Conflict, and Resistance*, ed. Elizabeth J. Perry and Mark Selden (London and New York: Routledge, 2000).

⑫ 參見Sidney G. Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* (New York: Cambridge University Press, 1998); Doug McAdam, *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970* (Chicago: University of Chicago Press, 1982); Dingxin Zhao, *The Power of Tiananmen* (Chicago: University of Chicago Press, 2000).

⑬ 例如註②O'Brien；註⑦Bernstein and Lu。

曦 中 1993年獲上海華東政法學院法學士學位，1998年獲北京大學憲法學碩士學位，現為美國哥倫比亞大學政治學博士候選人。