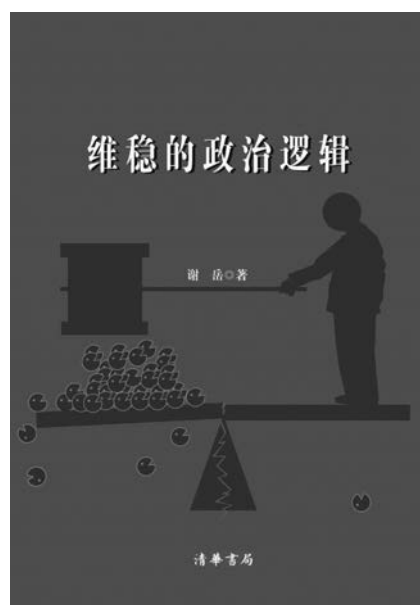


# 「維穩」與政治發展

## ——評謝岳《維穩的政治邏輯》

● 黨東升

觀察中國大陸的政治發展，可以有很多視角。不同於一般的泛泛而論，謝岳的新著《維穩的政治邏輯》從中國大陸的「維穩」政策切入，通過扎實的論證，貢獻了一個觀察中國大陸政治發展的獨特視角。



謝岳：《維穩的政治邏輯》（香港：清華書局，2013）。

觀察中國大陸的政治發展，可以有很多視角，視角的選擇在很大程度上決定了結論。如果從憲法文本的角度來觀察，《八二憲法》的制訂及歷次憲法修改都可以看作某種程度的政治進步<sup>①</sup>。即便將這一視角擴展到整個立法工作上，這一結論也基本是穩妥的，法律體系的完善在一定程度上提高了政治運作的

制度化水平。然而，正如托克維爾 (Alexis de Tocqueville) 所言，「誰若想通過法律彙編來判斷那個時代的政府，誰就會陷入最可笑的謬誤之中。」<sup>②</sup>如果轉換一下視角，從政黨政治、政治參與、司法獨立等角度觀察中國大陸的政治發展，可能就得不出令人樂觀的結論。事實上，對評判政治發展而言，困難並不在於得出甚麼樣的結論，真正的挑戰在於怎樣得出結論。不同於一般的泛泛而論，同濟大學政治與國際關係學院謝岳教授的新著《維穩的政治邏輯》（以下簡稱謝著，引用只註頁碼）從中國大陸的「維穩」政策切入，通過扎實的論證，貢獻了一個觀察中國大陸政治發展的獨特視角。

「維穩」是中國大陸近年來的一個熱門話題。隨着市場改革的持續推進，在製造了經濟繁榮的同時，社會矛盾衝突也在持續增長，惡性犯罪、上訪、群體性事件愈來愈多，挑戰社會政治秩序的行動愈演愈烈。面對這種局面，政府對「維穩」愈加重視，各種「維穩」政策陸續出台並付諸實施，然而效果不佳。如謝著所述，隨着「維穩」政策的推進，中國大陸的社會秩序非但沒有好轉，各種不穩定的因素反而

大幅增加(頁32-37)。對於當前的「維穩」政策來說，「越維越不穩」正在成為一個準確的評價。作者以敏銳的問題意識，抓住這一政策悖論，通過對「維穩」行動、機制和邏輯的清晰展示，令人信服地解釋了「越維越不穩」的政治原因，並對「維穩」政策的政治影響做出了精當的評價，透過這些分析，中國大陸政治發展的本質問題也得以充分地揭示。

一般來說，共同體的社會生活欲得以維持，某種程度的秩序不可或缺。人類學的研究表明，為了維持共同體的社會秩序，任何社群都發展出了維持穩定的制度<sup>③</sup>。對處於大變革之中的國家而言，由於社會結構的重大變化，利益和價值衝突的加劇，原有的「維穩」制度在應對新環境時會出現不適應，有效性大打折扣，合法性也面臨質疑，這種狀況在轉型國家屢見不鮮，由此導致的不穩定也比比皆是<sup>④</sup>。此時要麼停止或減緩變革的進程，要麼對「維穩」制度進行調整，由此國家面臨着重大的方向選擇。

對於努力實現現代轉型的國家而言，為了適應或推動經濟社會的重大變革，對「維穩」制度作出調整就成為必然的選擇。但關鍵的問題是，「維穩」制度調整的方向何在？謝著認為，公正獨立的司法、廣泛參與的代議政治和自治互助的公民社會構成了現代國家「維穩」的三大系統(頁5)。需要說明的是，作者並未對這一命題展開論證，而是直接將其作為理論預設，以此為起點展開本書的寫作。

謝著將論證的起點建立在「三大系統」這一理論預設之上，無疑是一種危險的做法。首先，這一預設的普適性便很容易招致特殊論者的批評；

其次，由於這一預設在很大程度上是西方中心的，非西方的學者有各種理由拒絕接受；再者，由於這一預設本身包含着多元交錯的價值判斷，即便在西方也會碰到質疑的聲音<sup>⑤</sup>。但作者顯然不想就此用力，而是直接亮明了自己的立場，並「持開放的態度，歡迎各種批評」(頁2)。

以此理論預設觀照中國大陸當前的「維穩」政策，可以形成一條基本的命題：如果國家的「維穩」政策強化了三大系統，就會有助於社會政治秩序的穩定，反之則會損害社會政治秩序的穩定。這樣一來，在弄清楚中國大陸當前的「維穩」政策是甚麼之後，以三大系統為參照，就可以評估當前政策之得失和影響。據此，作者提出了本書要回答的三個基本問題：第一，中國的「維穩」政策是甚麼？第二，為甚麼「維穩」政策效果不佳？第三，當前的「維穩」政策會對市場經濟和三大系統產生怎樣的影響？作者希望通過對中國大陸「維穩」政策的研究，為政治發展理論提供一個經驗觀察的機會，從而幫助學者進一步理解中國政治和社會。

與坊間熱議的「維穩」相比，在官方的行文中，「維穩綜治」、「綜治維穩」是經常連用的詞彙，這種連用顯然反映了二者之間的緊密關係。籠統地講，二者可謂一體兩面。謝著將研究對象瞄準社會治安綜合治理，可謂抓住了國家「維穩」政策的核心。綜合治理是一個宏大的歷時性系統工程，包含了「嚴打」、警務聯防、群防群治、大調解等行動。作為本項研究的基礎工作，作者採用工筆手法，孜孜不倦，圖繪了綜治行動的全景圖。在這些行動背後，黨的全面領導、專政與民主、

作者以敏銳的問題意識，抓住「越維越不穩」這一政策悖論，通過對「維穩」行動、機制和邏輯的清晰展示，令人信服地解釋了「越維越不穩」的政治原因，並對「維穩」政策的政治影響做出了精當的評價。

與坊間熱議的「維穩」相比，在官方的行文中，「維穩綜合」、「綜合維穩」是經常連用的詞彙，反映了二者之間的緊密關係。謝著將研究對象瞄準社會治安綜合治理，可謂抓住了國家「維穩」政策的核心。

公共安全開支和治安責任四種機制隨後也被清晰地揭示出來。

如果將研究停止於這裏，則不免流於平庸，在筆者看來，謝著更加富有學術價值的努力在於，「揭示隱藏在綜合治理政策行動與機制背後的邏輯關係」（頁246）。這顯然構成了本書的重點和亮點，因為與行動和機制這些現象相比，它們背後的邏輯能夠更加深刻地反映中國大陸政治的本質。透過對「公共安全政治化」、「秩序至上主義」、「公安主導」、「泛行政化」、「選擇性地方依賴」、「運動式動員」這六大邏輯的揭示，中國大陸的「維穩政治」這一形象躍然紙上，中國大陸政治發展的本質問題也就不言而喻了（頁246-71）。

在回答本書設定的三個問題時，作者指出：

第一，面對社會治安日益惡化的形勢，由於政府認識到司法機關解決糾紛的能力並不理想，同時認識到，挑戰政治秩序的危險主要來自於社會的最基層，挑戰者主要由社會的流動人口和邊緣人群構成，社會衝突的焦點主要是那些面廣量大的人民內部矛盾（頁7），使得綜合治理成為國家「維穩」政策的主要和核心的內容；

第二，由於綜合治理政策主要致力於提高政法機關的打擊和監控能力、捍衛政權能力、政治動員和幹部控制能力，在很大程度上偏離了「社會秩序維護所需要的公民社會自治能力、司法能力以及代議能力」（頁273），使得國家政治維護能力愈來愈強，而維護社會秩序和公民權利的能力愈來愈弱。由於政治維護功能壓倒性地凌駕於社會秩序和公民權利之上，在社會自治能力已經初步發育和公民權利意識已經

顯著提高的背景下，「維穩」行動反而激起了更多的不滿和抗爭。在這個意義上，「越維越不穩」至少是部分準確的表述；

第三，由於「綜合維穩」模式加強了黨政合一、模糊了國家與社會的邊界、削弱了行政系統的科層制、加重了司法邊緣化，因此非但沒有強化上述理論預設的三大系統，反而給三大系統的建設製造了難以逾越的政策障礙。

基於這些判斷，作者對中國政治改革的艱難前景抱有相當清醒的認識。不寧唯是，在作者看來，由於「維穩」政策與法治理念背道而馳，如果繼續長期實施，三十年市場化改革取得的經濟成果也有葬送的危險。應當說，這是一個振聾發聵的論斷。

對秩序的偏好意味着人類總是需要某種社會控制機制，但是由於這一需求與人類對自由的嚮往產生了巨大的衝突，因此如何在國家與社會、政治秩序與公民權利之間進行合理區分，或者說，怎樣組織國家的權力使其既能服務於公共利益，又不致於損害社會自治和公民自由，就至為關鍵。從謝著中，我們可以清楚地看出國家實施的「維穩」政策對秩序的極端偏好，以及這種偏好對司法公正、代議政治和公民社會的削弱。在這種偏好的引導下，不同於1990年代中國大陸弱化黨政權力、強化通過法律進行社會控制的政治發展趨勢<sup>⑥</sup>，黨政權力取代法律重新成為了社會控制的主要手段。由於國家的綜合行動過份仰賴權力的運用，將「維穩」作為主要目標，將政治秩序凌駕於公民和社會之上，權力的泛濫勢所必然。然而當權力的觸角超越了社會和權

利的邊界時，隨之而來的既可能是表面短暫的秩序，也可能是更加激烈的抗爭。

在導言部分，作者解釋了長期以來人們迴避研究「維穩」問題的主要原因——「第一手資料很難得到」（頁8）。互聯網的發展和政府資訊的公開部分地降低了這一工作的難度，但是寫作的困難仍然存在，因為公開的資料仍然是不全面的，在可信度上也是可以受到質疑的。作者的寫作主要依賴於第一手文獻資料和實地調查，並在這些資料的基礎上，通過扎實的梳理和甄別，向讀者呈獻了一部關於「維穩」政策實證研究的佳作。但是不得不說，由於一些重要資料的欠缺，比如更加全面的政法人員和政法經費資料、「維穩」行動的決策和實施過程、被「維穩」人群的不同回應策略等，謝著仍有進一步完善的空間。

不過，作者利用可以獲取的經驗材料，秉持客觀立場進行實證研究，得出的結論常有出人意料之處，也正因為如此，書中論及的很多主題都值得認真研讀和玩味，茲舉三例如下：

第一，在法學家的研究視野中，調解一般與裁判放在一起進行研究；作為一種替代性糾紛解決機制，調解更多被賦予正面的評價。而在謝著中，調解作為一種「維穩」工具，被放置在「嚴打」的延長線上，由於研究路徑的差別，得出的結論大有不同。作者通過對大調解歷史、制度和案例的分析，充分揭示了大調解作為「維穩」工具背離法治的本質屬性，這對於那些無視當下中國大陸政治發展水平，積極宣導調解優先的法學家而言，無疑是一種有力的批評。

第二，作者對公共安全開支的研究是一項極富雄心的嘗試，因為中國大陸的公共安全開支體系看起來雜亂無比，而且資料獲取十分困難。在這一部分的研究中，作者撥開資料的迷霧，嫺熟地運用統計分析方法，令人信服地描繪了公共安全開支的基本面貌，並通過地域比較揭示了公共安全開支給不同地方帶來的財政壓力。如此，「維穩」政策的局限性和負面影響也就昭然若揭了。

第三，在解釋「越維越不穩」這一悖論時，作者將秩序結構劃分為四個類型：政治秩序、社會秩序、局部或少數人秩序、個人權利。在作者看來，在穩定問題上，中國大陸政府最看重的是政治秩序穩定，其次是社會秩序穩定，少數人和個人的權利問題則是更加次要的政策目標（頁253）。一方面，政治穩定至上意味着政府優先維持政治秩序；另一方面，個人或少數人的維權行動以及對社會秩序造成影響的行為也常常被視為挑戰政治秩序的行動來處理，而處理手法往往是壓制型的。事實上，「維穩」政策的實施使得政府的政治秩序維持能力大大增強了，就政策實施效果而言，至少在短期內，政府的政治穩定性也得以加強了。因此，如果說政治秩序「越維越不穩」，顯然是不準確的。但是由於政府採取了錯誤的方式處理維權行動，對擾亂社會秩序行為的處置也失當，在「維穩」政策實施的同時，社會秩序反而愈來愈不穩定了。因此，僅就「維穩」政策的短期效果評價，「越維越不穩」只能算是部分準確的評價，即伴隨着「維穩」政策的實施，社會秩序愈來愈不穩定了。但是從長期來看，由於當前的「維穩」政策無法從根本上改

作者嫺熟地運用統計分析方法，令人信服地描繪了公共安全開支的基本面貌，並通過地域比較揭示了公共安全開支給不同地方帶來的財政壓力。如此，「維穩」政策的局限性和負面影響也就昭然若揭了。

如果三大系統建設可以有效抵制「維穩」的負面影響，隨着公民社會自治能力、司法能力和代議能力的提高，「維穩」政策自然會被社會所淘汰，否則，廢除或調整某些「維穩」制度就是必須考慮的問題。

善社會秩序和保護個人權利，最終也會動搖政治穩定的根基。如果「維穩」政策不進行大幅度的調整，「越維越不穩」可能會成為一個愈來愈準確的評價。

儘管謝著有上述優點，但也有一些值得進一步討論的地方，在此略舉兩例加以探討：

第一，如果作者的理論預設能夠成立的話，為甚麼中國大陸政府會偏離公民社會自治能力、司法能力和代議能力建設，而採取了綜合治理這一替代政策？作者對這一問題並未給予正面的回答。在亨廷頓 (Samuel P. Huntington) 那裏，對處於現代化之中的國家來說，現代性和穩定性之間有着先後次序，「首要的問題不是自由，而是建立一個合法的公共秩序。」<sup>⑦</sup>對中國大陸的政治發展而言，在保證政權穩定的有效性前提下逐步積累合法性<sup>⑧</sup>，是一種正確的路徑選擇嗎？或者具體點說，當前的「維穩」政策是一種正確的選擇嗎？儘管謝著並未直接就這一問題進行回答，但在筆者看來，本書結論部分的相關表述隱約表達了這樣的觀點，即當前的「維穩」政策正在以透支合法性的代價來換取有效性，在很大程度上偏離了政治發展的正確方向。

第二，謝著探討了「維穩」政策對三大系統的影響，但遺漏了三大系統對「維穩」政策的影響。既然二者是相關的，影響也應該是相互的，對二者之間關係的探討就很有必要。最基本的問題是，二者是相互消長還是平行發展的？從實踐看來，三大系統的建設對「維穩」行動是起到了一定的限制作用的，作者的研究也表明，隨着司法能力的提高，「嚴打」這種「維穩」工具的適用

空間愈來愈小；即便是調解，依法調解的成份也愈來愈多。如果三大系統建設可以有效抵制「維穩」的負面影響，隨着公民社會自治能力、司法能力和代議能力的提高，「維穩」政策自然會被社會所淘汰；如果三大系統建設無法抵制「維穩」的負面影響，在現代轉型的過程中，廢除或調整某些「維穩」制度就是必須考慮的問題。

需要指出的是，或許由於謝著旨在對中國大陸整體的「維穩」政策進行描述和解釋，地方政治發展水平的差異在本書中並未受到應有的重視。現實情況是，隨着經濟發展水平的持續擴大，東南沿海省份與中西部地區之間的政治發展水平已經有了很大的差距。與經濟欠發達地區相比，經濟發達地區的公民在權利保護、利益表達和社會自治能力方面有更高的發展基礎和政治訴求。因此，「維穩」政策在不同地方對三大系統的影響也將呈現不同的面貌；更加細緻的研究，需要通過對跨地區的「維穩」政策實施情況的比較來實現。另外，基於「維穩」個案的社會學研究同樣是有價值的，可以使我們更加清楚地了解「維穩」行動的真實運作。從這個意義上講，作者的這項研究不會是終結。

當前，由於一些深層次矛盾無法解決，中國大陸的政治改革話題重新升溫。作為一名政治學者，謝岳也不乏對改革的關注。通過對「維穩」政策的深度剖析，作者對「改革、發展與穩定」的關係作了獨到的詮釋。在作者看來，當前由於政府過份強調「維穩」，使得鄧小平的用「改革」來平衡「發展」與「穩定」的戰略面臨着嚴峻的挑戰 (頁2-5、272-76)。由於一些關鍵領域的改革

難以推進，對「穩定」的訴求無法通過公民社會自治能力、司法能力和代議能力建設來實現，而是延續了威權政治下的綜合治理模式，這種「維穩」模式的實施進一步擠壓了政治改革的空間。當「穩定」被推崇到愈來愈高的地步時，「發展」非但成為一個次要的目標，甚至已經取得的發展成果也可能會喪失。重新實現「發展」與「穩定」的平衡，需要啟動更加根本的政治、經濟和社會改革。

在西方的學術傳統中，政治秩序與公民權利之間的對抗是一個經典的話題，當前中國大陸對「維穩」與「維權」的爭論再次將這一對抗生動地展現出來。如果國家繼續將「維穩」作為主要的政治訴求，對維權行動的壓制就在所難免，而由於公民權利意識的不斷提高，壓制將會導致更多的維權行動，並不斷動搖政權的合法性，最終危及政治的穩定。謝著提醒我們，超越這一惡性循環並非易事，克服「維穩」的政治慣性需要更加全面和深入的改革。

法學家龐德 (Roscoe Pound) 在那個著名講義裏指出，擁有理想成份的法律作為主要的社會控制手段，起着維繫文明的作用。在法律與權力的關係上，龐德直截了當地表達了自己的觀點<sup>⑩</sup>：

今天許多人都說法律乃是權力，而我們卻總是認為法律是對權力的一種限制。……作為社會控制的一種高度專門形式的法律秩序，是建築在政治組織社會的權力或強力之上的。但是法律決不是權力，它只是把權力的行使加以組織和系統化起來，並使權力有效地維護和促進文明的一種東西。

就謝著的主題而言，從政治文明的維持出發，運用帶有理想成份的法律合理組織「維穩」的權力，才能實現社會的長久穩定。在此，公正司法、代議政治和公民自治構成了「維穩」的理想圖景，而中國大陸的「維穩」政策與這一理想圖景的差距，既提醒我們注意中國政治發展的現實，也意味着中國的政治發展仍然有着很大的進步空間。

### 註釋

① 郭道暉：〈中國法治發展的歷程與社會動力——紀念82憲法頒布30周年〉，《河北法學》，2012年第8期，頁8-15；韓大元：〈憲法實施與中國社會治理模式的轉型〉，《中國法學》，2012年第4期，頁15-25。

② 托克維爾(Alexis de Tocqueville)著，馮棠譯：《舊制度與大革命》(北京：商務印書館，2012)，頁108。

③ 羅伯茨(Simon Roberts)著，沈偉、張錚譯：《秩序與爭議——法律人類學導論》(上海：上海交通大學出版社，2012)，頁17。

④⑦ 亨廷頓(Samuel P. Huntington)著，王冠華等譯：《變化社會中的政治秩序》(上海：上海人民出版社，2008)，頁30-35；6。

⑤ 徐湘林：〈從政治發展理論到政策過程理論——中國政治改革研究的中層理論建構探討〉，《中國社會科學》，2004年第3期，頁108-20。

⑥ 周光輝：〈當代中國政治發展的十大趨勢〉，《政治學研究》，1998年第1期，頁29-42。

⑧ 林尚立：〈在有效性中累積合法性：中國政治發展的路徑選擇〉，《復旦學報》(社會科學版)，2009年第2期，頁46-54。

⑩ 龐德(Roscoe Pound)著，沈宗靈、董世忠譯：《通過法律的社會控制：法律的任務》(北京：商務印書館，1984)，頁26。

就謝著而言，公正司法、代議政治和公民自治構成了「維穩」的理想圖景，而中國大陸的「維穩」政策與這一理想圖景的差距，既提醒我們注意中國政治發展的現實，也意味着中國的政治發展仍然有着很大的進步空間。