

# 九十年代以來的農民維權抗爭

• 于建嶸

## 一 研究狀況和分析框架

近十年來，我國農村特別是中部的湖南、江西、湖北、安徽、河南等地，發生了一系列直接針對基層政府的群體性事件。在學術界對此類事件的有限研究中，有兩種基本觀點：其一認為，這些事件是危害社會穩定的政治問題，是農民非制度參與的結果<sup>①</sup>。隨着現代化發展，農村出現了大量的新矛盾、新問題，加上制度化參與渠道不暢，特別是農民對參與的目的、方式、相關法律規範知識了解較少，缺乏制度化參與的習慣，導致此類非制度化參與大量增多<sup>②</sup>，而且農民非制度化參與、抗議性參與和暴力參與等相互滲透，相互轉化，並存在合流的趨勢<sup>③</sup>，這樣勢必「會強烈衝擊政治穩定和政治秩序」，「不利於培育農民的公民意識，加強法制觀念，形成民主習慣，從而影響國家政

治生活的民主化和法制化進程」<sup>④</sup>。為此，需要「對農民進行民主啟蒙，提高農民參政素質」<sup>⑤</sup>。另一種觀點則認為，這些事件是我國農村社會衝突的外在表現<sup>⑥</sup>，其中絕大多數是「農民積極運用國家法律和中央政策維護其政治權利和經濟利益不受地方政府和地方官員侵害的政治活動」<sup>⑦</sup>，其主要原因是「基層組織對農村社會經濟發展的不適應，組織本身正在衍生出一種對於鄉村社會的掠奪性」<sup>⑧</sup>，是農村基層黨政行為失範造成的農村權威結構失衡的必然結果<sup>⑨</sup>。這些事件雖然對社會運行秩序有一定的負面影響，但也可以成為農村政治改革的重要契機<sup>⑩</sup>。

上述這兩種觀點表現出來的分歧，從一個側面反映了社會學中「結構功能派」與「社會衝突派」不同的學術傳統。雖然在十九世紀中後期馬克思、齊美爾 (Georg Simmel) 和韋伯

近十年來，我國農村發生了一系列直接針對基層政府的群體性事件。學術界對此類事件有兩種觀點：其一認為，這些事件是危害社會穩定的政治問題，是農民非制度參與的結果。另一種觀點則認為，這些事件是我國農村社會衝突的外在表現，是農村基層黨政行為失範造成的農村權威結構失衡的必然結果。

\* 本文為作者主持的國家社會科學基金項目「我國農村群體性突發事件研究——以湖南為重點的實證分析」(03Bzz036)的成果之一。感謝福特基金會、亞洲基金會、香港樂施會和國家軟科學基金會對此研究的支持。

本文試圖對近十年來我國農村所發生的群體性衝突事件進行實證分析。作者的實證觀察主要依靠以下素材：近年來八十七起因土地問題而發生的警民衝突事件；多年來對湖南省衡陽縣的農民觀察；以及對近一千多名進京上訪農民進行的問卷調查，並收集分析了數千封農民上訪告狀信。

(Max Weber) 已開創了社會衝突理論的基本架構，但在二十世紀上半葉，以帕森斯 (Talcott Parsons) 為主要代表的結構功能主義成為了社會學理論的主流。該理論強調的是社會成員共同持有的價值取向對於維繫社會整合、穩定社會秩序的作用，把社會衝突視為影響社會穩定和發展的「病態」。只有到了50年代，隨着西方社會衝突現象的普遍增長，以達倫多夫 (Ralf Dahrendorf) 為代表的社會學家對帕森斯功能主義所描述的「極度一致、整合和靜態」的「烏托邦」式的社會形態提出了批判，科塞 (Lewis A. Coser) 進而「通過強調衝突對社會系統的整合性與適應性功能來修正達倫多夫的分析」，建構了現代社會衝突理論，使之「滲入到經驗研究的各個方面」，成為了「最具影響力的理論」<sup>①</sup>。現代社會衝突理論認為：

第一，社會衝突是人類交往過程中的對立狀況，它存在於一切社會形態之中，「是社會結構固有成分」<sup>②</sup>和社會變遷的重要動因。「衝突被認為是一個在社會性與結構性安排中相反力量間產生的不可抗拒的過程；這樣的衝突為一些干擾性的結構條件所促進或阻滯；在某一時間點的衝突的消除會產生這樣一種結構性狀態，在特定的條件下，這種結構性的狀態會不可避免地使相反的力量之間發生進一步的衝突」<sup>③</sup>。

第二，從性質上來區分，社會衝突可以分為工具性衝突和價值性衝突。這兩種類型的社會衝突在目標特徵、行為方式、組織資源、政治化水平、暴力程度、持續時間、社會影響等各個方面均有所不同，但又可以在一定的條件下相互轉化（見表1）。

第三，社會衝突發生的根本原因是社會分化造成的社會群體利益的對立，不平等系統中被統治者的相對剝奪感與不公正感上升，並因此導致統治者政治權威喪失。在社會轉型期，社會群體分化和社會利益分配格局的變化，部分人群的相對剝奪感更為突出，社會成員的公民意識、政治參與意識，以及對國家實現市場經濟後的期望也在不斷增長，社會群體之間的衝突加劇，是「社會群體性突發事件的多發期」<sup>④</sup>。

本文依據上述基本觀點，試圖對近十年來我國農村所發生的群體性衝突事件進行實證分析。作者的實證觀察主要從如下三個方面進行的：其一，對這期間發生的部分重大農村群體性事件進行了多方面的調查，特別是研究分析了近年來八十七起因土地問題而發生的警民衝突事件；其二，對部分農民精英進行了數年的跟蹤訪問，這其中湖南省衡陽縣的農民是觀察的重點；其三，對近一千多名進京上訪的農民進行了問卷調查，並收集分析了數千封農民上訪告狀信。

表1 兩種社會衝突類型的差異

類型	目標特徵	行為方式	組織資源	政治化	暴力程度	持續時間	社會影響
工具性衝突	目標具體，議題明確，不衝擊社會結構。	集體上訪、遊行示威、罷工罷市、堵塞交通。	較弱。可出現局部性的軟性組織。	沒有明確的政治權力訴求。	可導致局部性的暴力衝突或治安騷亂。	持續時間一般較短。經常顯現出間歇型。	釋放敵意、明確社群、調和利益、整合社會。
價值性衝突	目標抽象，挑戰社會結構與資源分配的模式。	集會宣傳、結社組黨、和平抗爭、軍事反叛。	較強。可出現權威結構完整的運動型組織。	具有明確的政治權力訴求。	可導致全局性的武裝衝突。	持續時間長。	動員社群、集中權威、改變體制、重構社會。

## 二 從「依法抗爭」到 「以法抗爭」

如果從過程方面來分析，近十年來，中國農民的維權抗爭活動大體經歷了兩個階段。在1992年以前，農民的多數抗爭大體可以歸結為西方學者稱為「弱者武器」的「日常抵抗」形式，這種抵抗主要以個人為行動單位，因而不需要計劃或相互協調，利用的是隱蔽的策略，以不與權威發生正面衝突為特徵，是一種有關個人直接利益的「機會主義」抗爭<sup>⑤</sup>。自1992年至1998年，農民的抗爭可以歸結為「依法抗爭」或「合法的反抗」這類形式<sup>⑥</sup>；1998年以後的農民的維權抗爭則進入到「以法抗爭」階段<sup>⑦</sup>。

「依法抗爭」即「以政策為依據的抗爭」，這是李連江和歐博文通過對90年代中國農村出現的社會衝突現象進行研究的基礎上提出的重要概念。他們認為，進入90年代後，農民與鄉村幹部抗爭時，已超越了斯科特（James C. Scott）所描繪的「日常抗爭」，農民在抵制各種各樣的「土政策」和農村幹部的獨斷專制和腐敗行為時，會援引有關的政策或法律條文，並經常有組織地向上級直至中央政府施加壓力，以促使政府官員遵守有關的中央政策或法律，維護自己的合法權益。從內容上來看，「依法抗爭」所依的法是中央政府制定的法律和政策，抗爭的目標則是地方政府制定的不符合中央法律、政策或「中央精神」的種種「土政策」和其他侵犯農民「合法權益」行為。這一方面使抗爭在現行體制內具有政治參與的性質；另一方面，由於其明確要求廢除土政策，罷免違法亂紀的鄉村幹部，取消非法的村民委員會選舉或迫使鄉村幹部執

行他們不願執行的某些法律和政策，這種抗爭對於它所直接針對的基層農村幹部而言，是不折不扣的挑戰和抵抗。就其過程和結果看，依法抗爭有可能通過促進國家法律或中央政策的落實而演變成完全的政治參與，而且恰好是處於一般意義上的「政治抵抗」和「政治參與」之間的灰色地帶。也就是說，「依法抗爭」在內容上基本屬於「政治參與」，但在形式上則明顯兼有「抵抗」和「參與」的特點<sup>⑧</sup>。在「依法抗爭」的解釋框架裏，農民以上級為訴求對象，抗爭者認定的解決問題的主體是上級，抗爭者不直接對抗他們控訴的對象。這種抗爭形式是一種公開的、準制度化或半制度化的形式，採用的方式主要是上訪，以訴求上級政府的權威來對抗基層幹部的「枉法」行為，而且它一般是以具體的「事件」為背景，主要是一種有關集體具體利益的抗爭。

自1998年以後，農民的維權抗爭實際上已進入到了「以法抗爭」階段。這種抗爭是以具有明確政治信仰的農民利益代言人為核心，通過各種方式建立了相對穩定的社會動員網絡，抗爭者以其他農民為訴求對象，他們認定的解決問題的主體是包括他們在內並以他們為主導的農民自己，抗爭者直接挑戰他們的對立面，即直接以基層政府為抗爭對象，是一種旨在宣示和確立農民這一社會群體抽象的「合法權益」或「公民權利」政治性抗爭<sup>⑨</sup>。相比較而言，農民的「以法抗爭」具有如下幾個特徵：

第一，農民的維權抗爭活動在方式上發生了許多值得注意的演變。這種演變大體上顯現出這樣一個重要特點：上訪雖然仍是農民抗爭的最重要形式之一，但它已表現出了新的特徵和功能。更值得關注的是那些新型抗

在1992年以前，農民的抗爭可以大體歸結為「弱者武器」的「日常抵抗」形式。自1992年至1998年，農民的抗爭可以歸結為「依法抗爭」這類形式，其所依的是中央政府制定的法律和政策，抗爭的目標則是地方政府制定的不符合中央法律、政策或「中央精神」的種種「土政策」和其他侵犯農民「合法權益」行為。

自1998年以後，農民的維權抗爭進入到了「以法抗爭」階段。這種抗爭具有如下幾個特徵：第一，農民運用了許多新的抗爭方式和手段，包括宣傳、阻收、逼退、示威和靜坐等等。這些方式的特徵是更具主動性。第二，基本目標具有十分明確的政治性，已經從資源性權益抗爭向政治性權利抗爭方向發展。第三，具有明確的組織性。

爭方式和手段，這其中主要有宣傳、阻收、逼退、示威和靜坐等等。這些方式的一個突出特徵就是更具有主動性。它表明目前農民的維權抗爭不再停留在擁護黨的政策和要求貫徹執行黨的政策層面，而是進一步扮演了監督政府是否執行政策、甚至自行解釋、宣傳並執行中央政策的角色。

第二，「以法抗爭」的基本目標具有十分明確的政治性，已經從資源性權益抗爭向政治性權利抗爭方向發展。這主要表現在抗爭的內容和對象方面。「以法抗爭」的內容具有公共性。近十年來，農民維權抗爭的主要問題有「減輕農民負擔，反對貪官污吏」、「村務公開和民主理財」及「保護農民的土地財產」等。由於這些問題均有中央文件和國家的法律及政策的規定，在目前的農村又普遍存在並較為嚴重，因此，很容易確定維權農民行為的正當性和合法性。從抗爭的對象方面來看，由於上述問題一般都是公共權力機關施政行為造成的，因此「以法抗爭」的對象主要是鄉鎮一級基層黨政機關以及村級組織。這種用國家法律來抵制基層政權以達到農民維權目標，是一種政治行為。

第三，「以法抗爭」另一個顯著特點是具有明確的組織性。維權農民通過建立相互聯繫的穩定組織網絡，來實現協調和計劃行動。在中部地區農民進行抗爭時，就有直接命名為「減負組」、「減負委員會」、「減負監督組」或「減負維權會」的農民抗爭組織，有的地區農民還在籌建政治性的農民協會。這些農民維權組織有一定數量的意志堅定的維權農民。這些維權農民的身份特徵較為複雜，其中起主要組織和領導作用的，年齡一般在三十歲至四十五歲之間；文化程度為初中以

上；大都當過兵或在外打過工；也有少數黨員和村組幹部；家庭比較富裕，在當地可算中上水平。他們大都對國家減輕農民負擔的政策和相關法律有一定的了解，並能掌握地方政府在處理農民維權抗爭事件上的基本態度。

農民從「依法抗爭」到「以法抗爭」的轉變是具有標誌性意義的。從上面的分析可以看出，在農民「依法抗爭」階段，主要是「議題式維權」，一般是就具體的已發生的事件而提出單一的維權訴求。他們是以上級作為訴求對象的。到了「以法抗爭」階段，農民進行的是「法定式維權」，奮起維權的農民不再以具體的事件為依託，而是以「法定權益」標準來衡量其所遭遇到的一切處境。法定權利是他們行動的基本框架。農民的合法訴求，在很大程度上是對法律尊嚴的維護。因此，他們的行動也就較「依法抗爭」階段更理性和克制，「超越暴力」已成為那些具有明確組織性的維權農民的一個重要目標和特徵。可以說，從前幾年的「暴力維權」，到近年來的「理性維權」，是中國農民權利意識日益高漲和法律意識增強的一個重要標誌。

### 三 從「稅費爭議」到「土地糾紛」

近十年來中國農民的維權抗爭活動涉及到農村工作的各個方面，其中最具全局性的是稅費問題和土地問題。具體來說，從1992年至2001年，農民維權抗爭訴求的主要目標是「稅費爭議」，即農民負擔問題，而自2002年後，「土地糾紛」則成為了農民維權抗爭的焦點。

農民負擔問題從80年代中期以後就日益突出<sup>②</sup>，一些地區更發生過農民抗稅抗糧事件。但這些事件規模一般都比較小，農民直接批評或反抗的對象是少數鄉鎮幹部、各村級組織，基層政府還沒有成為農民抗爭的目標。到了1992年後，由於國家實行了「切塊包乾、分灶吃飯」的財政體制，使縣鄉政府及其各部門也從單一的國家利益體系中分化出來。但政治體制改革滯後，各級政府機構臃腫，招聘和臨時編制人員眾多，導致行政經費入不敷出。由於縣鄉政府的財政收入來源主要還是農村的稅賦、攤派收入，因此，當縣鄉政府的財政收入平衡受到沉重壓力的時候，加重農民負擔、向農民攤派轉嫁財政危機就成為必然的選擇。這樣，地方基層政府特別是鄉鎮政府與農民的利益就直接對立了起來。在稅費收取過程中，基層幹部始終處於矛盾的焦點<sup>③</sup>。這一時期所發生的農村群體性事件，絕大多數是農民要求減輕負擔而與基層政府發生的衝突，鄉鎮政府及幹部成為農民維權抗爭的對象。2001年後，隨着稅費改革在全國推行，農民負擔普遍降低，稅費問題已不是農村的主要問題。這樣，農村的社會衝突在議題上也發生了變化。中國社會科學院農村發展研究所有關課題組最近完成的一項農村社會形勢專題調查表明，農村土地糾紛已取代稅費爭議而成為了目前農民維權抗爭活動的焦點。由於土地是農民的生存保障，而且土地問題往往涉及巨額經濟利益，因此也就決定土地糾紛更具有對抗性和持久性。特別是隨着地方政府公然暴力鎮壓失地農民，以及知識精英出於各種目的的介入，使這一問題具有了相當大的政治爆炸性，有可能誘發更大的

社會衝突<sup>④</sup>。具體來說，目前農民的土地糾紛較之前幾年的稅費爭議有如下幾個明顯的特徵：

第一，衝突當事方發生了變化。目前農村土地糾紛較之稅費爭議來說，在雙方當事人方面有着較大的變化：從控告方而言，雖然村民聯名仍然是最為主要的形式，但村級組織已成為了重要的控告方。這主要是由於在強行非法徵地等爭議中，村級組織與農民的利益是一致的，因此在村民們的壓力下有可能成為抗爭的主體。在一些實際的衝突中，男女老少村民齊上陣的情況也經常發生，這與稅費爭議時主要以抗爭精英為主有明確的不同。從被告方來說，市縣成為被告方的比例較高。在農民稅費爭議中，被告方主要集中在鄉村兩級組織，其中鄉鎮政府是最主要的被告，市縣很少成為被告的主體。特別是，在目前的土地糾紛中，一些房地產經營公司和開發區成為了被告方，這在稅費爭議時期是沒有過的。

第二，衝突的地域分布發生了變化。與稅費爭議主要集中在中部農業省份不同，目前農村土地糾紛最集中的地區是沿海較發達地區，其中以浙江、山東、江蘇、河北、廣東最為突出。這些地區爭議的主要是非法或強制性徵地，農民控告的對象主要是市、縣政府。在中部地區的安徽、河南、黑龍江等地區所表現出來的問題主要是對農民土地承包權的侵犯，控告的對象主要是鄉鎮及村級組織。

第三，衝突的方式發生了變化。在農民的稅費爭議中，上訪、宣傳和阻收是最主要的抗爭方式，而到了農民的土地糾紛，則多為到縣市政府部門門口或被徵土地上靜坐、遊行示威，甚至在高速公路、鐵路上靜坐。

2001年推行稅費改革後，土地糾紛取代稅費問題成為了農民維權抗爭的焦點。由於土地是農民的生存保障，而且土地問題往往涉及巨額經濟利益，因此也就決定土地糾紛更具對抗性和持久性。特別是隨着地方政府公然暴力鎮壓失地農民，以及知識精英介入，使這一問題具有了相當大的政治爆炸性，可能誘發更大的社會衝突。

對農民的抗稅維權，中央明文禁止使用警力，因而很少在稅費問題上發生大規模的警農衝突。但在目前的土地維權抗爭活動中，地方政府經常動用大規模警力對待失地的維權農民。各級地方政府給農民羅列的罪名主要有非法集會、擾亂社會秩序、阻撓公務，有的甚至以「法輪功」的名義對集體到北京或省城上訪的農民採取強制措施。

根據對2004年元月以來發生的八十七起因土地問題發生的警農衝突事件直接原因的統計，因農民在被徵或被佔土地上阻止施工而引發的事件四十八起，佔總數的55.2%，因地方政府派警力阻止農民上訪而發生的事件三十一起，佔總數的35.6%，因農民到市政府、鐵路及高速公路或交通要道靜坐請願而引發的事件八起，佔總數的9.2%<sup>②3</sup>。

第四，衝突程度變得相對激烈，警農衝突時有發生。在農民抗稅維權時，由於中央有明文禁止使用警力，地方政府在使用警察鎮壓農民維權代表要承擔政策和農民反抗的雙重風險，所以除個別事件外，很少在稅費問題上發生大規模的警農衝突。但在目前的土地維權抗爭活動中，由於利益巨大，雙方爭議無法協調，地方政府動用大規模警力對待失地的維權農民已是常事。在上述八十七起因土地問題發生的警農衝突事件中，共造成數百名農民受傷，死亡三人，有一百六十餘人被關押，有的村民還因上訪被綁起來遊街示眾。有十二起出動了特警或防暴警察，有七起出動了武警，最多動用警力數百人。各級地方政府給農民羅列的罪名主要有非法集會、擾亂社會秩序、阻撓公務，有的甚至以「法輪功」的名義對集體到北京或省城上訪的農民採取強制措施。

第五，抗爭的語言發生了變化。農民因土地而發生的抗爭，雖然在文本上也引用了一些法律條文或三個代表之類的話，但更多的是「我們要吃飯，要生存」，「我們是農民，土地是我們的命根子，沒有土地，我們賴何以生存？到頭來，只有揭竿而起，因為，吏不可畏，小民從來不可輕」這樣的語言。

第六，外力介入情況不同。由於土地是農民的生存保障，並涉及到巨額經濟利益，因此，每一事件均具有重大的社會影響。進行抗爭的農民也就經常通過各種渠道向社會求助。一些知識精英，主要是法律人士也為了各種目的（經濟的、政治的或社會影響）而深入其中。特別值得注意的是，由於知識精英的介入，有許多事件就會離開土地糾紛本身而成為政治事件。河北省唐山市兩萬多名移民因土地補償款而聯名罷免市委書記全國人大代表資格一案、秦皇島市一萬多名移民也因同樣理由罷免市領導人的動議案、福建省寧德市移民以耕地被佔罷免市委書記省人大資格一案、福建省福州市失地農民要求罷免市長全國人大代表資格一案，都是在北京某民辦機構策劃下發生的<sup>②4</sup>。

#### 四 農民維權抗爭與 政治發展

近十年來中國農民維權抗爭活動是在特定的社會政治生態下發生的。雖然農民佔到了全國總人口的四分之三，但他們在經濟上被剝奪的同時，還一直被排斥在國家政治生活之外，「是一個在正式的政治過程中沒有其利益真正代表」<sup>②5</sup>的弱勢群體。因此，在一個強大的國家政治框架下和缺乏公民社會意識和規則的社會裏，他們的維權抗爭活動只能屬於弱者的反抗，是一種被「法律認可」但被「政治禁止」的行為。但這並不是說，農民的維權抗爭活動不具有政治意義。事實上，農民的維權抗爭活動與國家政治有着十分複雜的互動關係，已對中國政治的發展產生了影響。

第一，農民維權抗爭活動構成了一種社會政治壓力，迫使執政者從政治高度來認識農民的處境，並不斷修正相關政策。應該說，近十年來中國執政者關於農民負擔問題的政策的不斷調整，並不是基於道德要求，也不是對農民生存狀況的同情，而是由於農民直接針對基層政府的抗爭所引發的一系列群體性事件，影響了國家最基礎的統治秩序。執政者在此期間多次下文，「三令五申提出明確要求和具體部署，要求各地各部門把減輕農民負擔作為一項政治任務」<sup>⑥</sup>就充分說明了這一點。在1985年中共中央和國務院發布的《關於制止向農民亂派款、亂收費的通知》將農民負擔問題視為「損害黨群關係、工農關係和影響黨的農村經濟政策進一步落實的突出的消極因素」。1990年國務院《關於切實減輕農民負擔的通知》則認為，農民負擔問題「嚴重挫傷農民發展生產的積極性，損害黨群、幹群關係。如此發展下去，必將影響農村經濟的發展和社會安定」。1993年中共中央辦公廳、國務院辦公廳《關於涉及農民負擔項目審核處理意見的通知》則明確指出：「減輕農民負擔不單純是經濟問題，而且是政治問題。它關係到國民經濟的發展和農村乃至全國的政治穩定。」1996年中共中央、國務院《關於切實做好減輕農民負擔工作的決定》進一步指出：「農民負擔重，已成為影響農村改革、發展和穩定的一個十分突出的問題」，「減輕農民負擔是一項十分緊迫的政治任務」。可見，從一開始執政者就從社會穩定和發展的角度來看待農民權益受損的問題。因農民負擔問題等權益受損而產生的農民維權抗爭活動，首先是被視作影響社會穩定和發展的消極因素。隨着事態發展，這些「消極因素」也就成為

了「政治問題」，並進而成為了「十分緊迫的政治任務」，以至到現在成為「全部工作的重中之重」。這些都說明執政者認識到了農民權益受損的政治後果，也就在事實上承認了農民維權抗爭活動成為了一種政治壓力，因而不得不改變國家政策來調整利益關係。

第二，農民維權抗爭活動在許多方面改變了基層政府的施政行為，農村的政治協商已經成為可能。農民維權抗爭活動的直接目標是基層政府。農民以中央的權威作為基礎，試圖以中央政策和國家法律為標準來衡量地方政府的行為，並在許多場合是以地方政府監督者的身份採取「集體維權行動」<sup>⑦</sup>。這樣，農民就在事實上成為地方黨政必須顧及的實實在在的政治力量。對待這種力量，地方黨政的基本態度有一個變化過程。一般來說，他們最初都力圖採取一切辦法打擊農民維權精英，企圖消滅這種力量。他們借用國家機器的專政力量或社會上的黑惡勢力，對農民維權代表進行各種迫害。然而，這些迫害事實上不僅沒有將農民維權代表消滅，反而引發了一系列群體性事件，在一定程度上影響到社會秩序甚至執政安全。這就使中央政府不得不採取措施約束地方黨政的行為，並安撫農民。中央政府的這種態度，讓農民感到「青天」的存在，他們的行為具有了「合法性」和「正當性」，而那些被迫害受打擊的農民維權精英也就成為了英雄。這就使得更多農民參與到農民的維權抗爭活動。地方黨政在中央要求穩定和農民要求維權的雙重壓力下，有的就採取放任不管的態度，有的則採用收買維權精英的辦法。在有些農民維權精英力量較為強大的地方，地方黨政已經不得不把農民維權精英從原來的敵對力量看成是可以協商的對象了。有些地方

執政者最初是將因農民權益受損而產生的農民維權抗爭活動視作影響社會穩定和發展的消極因素；隨着事態發展，這些「消極因素」也就成為了「政治問題」，並進而成為了「十分緊迫的政治任務」，以至到現在成為「全部工作的重中之重」。這說明執政者承認了農民維權抗爭活動成為了一種政治壓力，因而不得不改變國家政策來調整利益關係。

農民起來抗爭不僅僅是因為基層政府對其經濟利益的侵害，而是認為這「違反了社會公認的公正準則」。農民在法律上的不利地位，迫使他們把抗爭的目標從「法定權益」引向人類普遍尊重的基本人權。另一方面，執政者中的許多人還是按照「陰謀論」的觀點將這些維權的農民視為體制的敵人。這就使農民捍衛自己法定權益的行為很難在現實的政治框架內取得成效。

黨政官員在執行某一政策時，把農民維權精英作為政策諮詢員，聽取他們意見，並希望農民維權精英幫助他們說服村民<sup>②</sup>。雖然地方黨政與農民維權精英的協商還只是初步的、非制度化的，但它所包含的意義十分重大。

第三，農民維權抗爭活動也在改造農民自身，他們從以法維權中獲得了政治體驗，培養了其領導人的政治智慧，同時也在提升農民整體的政治訴求。由於「當代中國農民政治參與呈現出制度性、權利性和自主性等多重特徵」，特別是以農民維權抗爭的這類政治參與，「不再是單純的服從性參與」而是一種「為具有權利主張的政治參與形態」<sup>③</sup>。這一方面反映了農民的政治觀念特別是社會公平觀念有了較大的改變。在農民看來，他們起來抗爭不僅僅是因為基層政府對其經濟利益的侵害，而是認為這「違反了社會公認的公正準則」<sup>④</sup>。從現有的觀察來看，農民維權抗爭活動雖然並不具有十分明確的意識形態意義，但並不是說他們沒有從農民這一社會群體來認識和理解自身的命運。特別是在土地問題上，農民在法律上的不利地位，迫使他們把抗爭的目標從「法定權益」引向人類普遍尊重的基本人權。另一方面，農民的維權抗爭行為很難獲得執政者的普遍認同。執政者中的許多人還是按照「陰謀論」的觀點將這些維權的農民視為體制的敵人。這就使農民捍衛自己法定權益的行為很難在現實的政治框架內取得成效。農民在維權抗爭活動受挫後表現出來的群體意識的覺醒，勢必導致農民維權抗爭活動的訴求升級。農村的社會衝突也就可能從訴求「法定權益」到爭取「立法權利」、從「以法維權」到「依法參政」的方向發展。農民維權抗爭活動一旦進入到爭取社會治理權階

段，就有可能轉變成大規模的社會政治運動。

## 五 簡短的結論

總而言之，目前中國農村以群體性突發事件等形式表現出來的社會衝突，是所謂「三農」問題最集中和最突出的表現，是「長期累積的結構性矛盾、體制性矛盾尖銳化的產物」<sup>⑤</sup>。就其性質而言，這些事件並不挑戰社會基本結構與資源分配的模式，主要是一種工具性的衝突，是農民根據一定的議題展開的集體維權抗爭活動，具有明顯的可控性；從其形式和特徵來看，無論是「依法抗爭」還是「以法抗爭」，都是農民以法律和政策為依據來維權自己的合法權益；就其訴求的目標和議題而論，從前幾年的「稅費爭議」到「土地維權」的轉變，說明了在調整農村的利益關係時，並沒有真正解決好國家與農民的關係，基層政府的掠奪性並沒有得到有效的抑制；從其社會後果和績效來看，目前農村的社會衝突作為轉型社會的必然現象，其所形成的社會政治壓力有可能成為改革的契機，又可能成為社會動盪的根源，而決定性因素則在於執政者能否真正認識農民維權抗爭的本質和意義。

### 註釋

① 孫津：〈中國農村穩定與否的因素分析〉，《東方文化》，1999年第5期；方江山：〈非制度政治參與——以轉型期中國農民為對象的分析〉（北京：人民出版社，2000）。

② 張厚安、徐勇：《中國農村政治穩定與發展》（武漢：武漢出版社，1995）；蕭唐鏢：〈二十年來大陸農

村的政治穩定狀況》，《二十一世紀》（香港中文大學·中國文化研究所），2003年4月號。

③⑤ 程同順：《當代中國農村政治發展研究》（天津：天津人民出版社，2000），頁253；277。

④ 張厚安、徐勇：《中國農村政治穩定與發展》，頁583。

⑥⑩ 于建嶸：〈農民有組織抗爭及其政治風險〉，《戰略與管理》，2003年第3期。

⑦⑯⑰ 李連江、歐博文：〈當代中國農民的依法抗爭〉，載吳國光主編：《九七效應：香港、中國與太平洋》（香港：太平洋世紀研究所，1997）。

⑧ 趙樹凱：〈鄉村治理：組織和衝突〉，見香港中文大學中國研究服務中心網站（[www.usc.cuhk.edu.hk/wkgb.asp](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wkgb.asp)）。

⑨ 于建嶸：〈利益、權威和秩序：對村民對抗基層政府的群體性事件的分析〉，《中國農村觀察》，2000年第4期；〈我國農村群體性突發事件分析〉，《山東科技大學學報》，2002年第4期；〈目前農村群體性事件原因分析〉，《決策諮詢》，2003年第5期。

⑩ 于建嶸：〈農民有組織抗爭及其政治風險〉；〈我國農村群體性突發事件的基本對策〉，《中共福建省委黨校學報》，2003年第5期。

⑪ 亞歷山大（Jeffrey C. Alexander）著，賈春增、董天民等譯：《社會學二十講：二戰以來的理論發展》（北京：華夏出版社，2000），頁93。

⑫ 宋林飛：《西方社會學理論》（南京：南京大學出版社，1997），頁322。

⑬ 特納（Jonathan H. Turner）認為，這是達倫多夫的觀點。見特納著，邱澤奇等譯：《社會學理論的結構》（北京：華夏出版社，2001），頁174。

⑭ 閻耀軍：〈社會穩定的測量與群體性突發事件的預警預控系統〉，《天津社會科學》，2003年第3期。

⑮ 斯科特（James C. Scott）著，程立顯、劉建等譯：《農民的道義經濟學：東南亞的反叛與生存》（南京：譯林出版社，2001）；郭于華：〈「弱者的武器」與「隱藏的文本」——研究農民反抗的底層視角〉，見中國社會學網站（[www.chinasociology.com/rzgd/rzgd046.htm](http://www.chinasociology.com/rzgd/rzgd046.htm)）。

⑰ 于建嶸：〈農民有組織抗爭及其政治風險〉；〈當前農民維權抗爭活動的一個解釋框架〉，《社會學研究》，2004年第2期。

⑱ 余紅：《中國農民社會負擔與農村發展研究》（上海：上海財經大學出版社，2000），頁171。

⑲ 劉斌、張兆剛、霍功：《中國三農問題報告：問題、現狀、挑戰、對策》（北京：中國發展出版社，2004），頁408。

⑳㉑ 于建嶸：〈土地問題已成為農民維權抗爭的焦點：關於當前我國農村社會形勢的一項專題研究〉，見農民維權網（[www.weiquan.org.cn/data/detail.php?id=3980](http://www.weiquan.org.cn/data/detail.php?id=3980)）。

㉒ 李柏光：《憲法在人民心中生根開花：唐山、秦皇島、寧德、福州農民罷免活動研論會資料》（北京：啟民研究中心，2004）。

㉓ 徐斯儉：〈「有序參與」與中國農民權益保障〉，載中國（海南）改革發展研究院編：《中國農民權益保護》（北京：中國經濟出版社，2004），頁315。

㉔ 武力、鄭有貴：《解決「三農」問題之路：中國共產黨「三農」思想政策史》（北京：中國經濟出版社，2004），頁692。

㉕ 郭正林：〈當代中國農民集體維權行動〉，《香港社會科學學報》，第19期（2001年春／夏季）。

㉖ 李小雨、何賽雄、張永成：〈溝通緩解了農民和基層政府的矛盾〉，《鄉鎮論壇》，2004年第7期。

㉗ 郭正林：〈當代中國農民政治參與的程度、動機及社會效應〉，《社會學研究》，2003年第3期。

㉘ 王曉毅：〈衝突中的社會公正——當代中國農民的表達〉，見香港中文大學中國研究服務中心網站（[www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=2867](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=2867)）。

㉙ 姜長雲：〈「三農」問題的多維透視〉（太原：山西經濟出版社，2004），頁3。

**于建嶸** 1962年生，法學博士，中國社會科學院農村發展研究所教授，研究方向為農村政治，著有《岳村政治》。