

震蕩中的中國

——國家權力與個人權利的衝突



一 當代中國社會的主要矛盾：權力與權利

2000年以來，筆者以為，中國社會的主要矛盾，表現為國家「權力」(power)和個人「權利」(right)間的衝突(以下簡稱權力與權利)。如果可以套用毛澤東的矛盾論，就這一矛盾和矛盾着的雙方而言，權力顯然是矛盾的主要方面。由它一再導致的與權利之間的對立與衝突，這些年來愈演愈烈，從而引起社會震蕩，以致釀成嚴重的國家政治問題。

2000年以來，中國社會的主要矛盾表現為國家「權力」和個人「權利」間的衝突。這些矛盾愈演愈烈，從而引起社會震蕩。社會穩定在官方眼中日益成為一個問題，相應地，維穩便成為中央政府和各地政府一項棘手的政治任務。

權力與權利，從其誕生之日起，哪怕是在英美那樣的法治體制，其矛盾性亦無可避免。根源就在於權力是一種「天然的惡」，有其對權利構成侵害的本能。只不過這種惡在制度上有兩個方面的限制：一個是權力來源上的民主的限制，一個是權力運作上的憲政的限制。本土不然，權力的性質既非民主，權力的運作更非憲政。本來就是天然的矛盾，既無以通過英美那樣的制度框架加以化解，那麼，它勢必突破一般性的矛盾，激變為震蕩性的衝突，而且頻繁。從這些年來不斷發生的大型社會群體衝突事件來看，社會穩定在官方眼中日益成為一個問題。相應地，維穩便成為中央政府和各地政府日常工作之外的一項棘手的政治任務。

可是，從權力的維穩方略看，大抵是重事件不重原因，頭痛醫頭腳痛醫腳。事情一旦發生，只要能夠擺平，不惜一切代價。但問題在於，如果不清楚導致社會不穩的根源，維穩力度再大，結果還是按下葫蘆起來瓢，不僅使政府自己疲於奔命，而且根本不能解決它所要解決的問題。以重慶為例，「重慶將維穩工作與黨政一把手考核掛鉤」，這是2010年7月初重慶某媒體的報導題目。另外，為了維穩，重慶警方於2010年成立一個新警種——「交巡警」，由4,000名警察構成，配備150輛流動警務平台晝夜巡邏，保證在市區任何一個地方出事，能夠做到3分鐘集結，5分鐘到場。這顯然不是常態治安，需要花費巨大的納稅成本。據2010年5月27日《社會科學報》報導：權威數據顯示，2009年維穩財政預算

執行情況令人震驚：全國內保費用達到5,140億元，已接近軍費開支。民間將這種維穩稱為「天價維穩」。但從績效角度來看，它的成績並不令人滿意，因為它沒有觸及群體事件發生的不穩之源，面對的只是源源不斷的不穩之流。

在一個社會群體事件頻發的時代，如果可以用一句話甚或一個詞指出其發生之源，筆者只能說「權力」，即國家各級政府所擁有的行政權力。是權力對權利（亦即政府對民眾）的侵害導致了群體事件的不斷發生，並使它們之間的衝突成為當今社會矛盾的焦點。簡言之，權力導致不穩，維穩又靠權力。於是我們看到，這其實是一個難以自拔的怪圈。陷入到這個怪圈中的權力，如果不能反躬解決自身的問題，維穩的投入再大，也只是揚湯止沸，無以從根本上遏制接連到來的社會震蕩。

如果觀察這些年來導致社會震蕩的那些事件，無論貴州的甕安、雲南的孟連、湖北的石首，衝突幾乎都是因權力對權利的侵害而造成，尤其是表現在拆遷與徵地這兩件事情上。這種侵害，日積月累，造成了太深的民怨。哪怕看起來是一件不起眼的小事，也會像乾柴烈火一般，釀成一場大風波。

2010年6月11日晚發生在安徽省馬鞍山市一起由數千人捲入的群體事件，很典型地表徵了這一點。本來是城市中常見的碰擦，一個學生過馬路時，他的自行車碰到了一輛轎車的後視鏡。車裏坐着的是該市一個區級旅遊局長，他下車便打了該學生一記耳光，於是路人便將這輛車圍了起來，不讓它走，要局長道歉。可是他卻囂張地聲稱自己是領導，這就徹底得罪了在场所有的人。於是群情激憤，即使警察到來也無濟於事。後來市委書記到場，當場表示將該局長撤職，亦不能解決問題。民眾的要求很簡單：局長必須出來道歉，否則不能離開。直到深夜十一點多，當局出動防暴警察，強行開道，才使被困警車帶着肇事者突圍而去。但此舉徹底激怒了民眾，人們向防暴警察投擲礦泉水瓶、磚塊、西瓜等，現場混亂不堪，實在無以收場。最後，警察只好向人群發射催淚瓦斯，事件才以驅散告終。

和該事件導致的後果以及產生的惡劣影響相比，其起因幾乎微不足道，不過就是一場普通的街頭糾紛，卻急轉直下為危及社會公共安全的衝突。小糾紛，大風波，因果之間殊不等稱。那個宵小官吏的嘴臉並不足道，其言行與其說是該事件發生的原因，不如說僅僅是一根導火索。關鍵在於民眾心中對權力積累已久的憤懣，如燎方揚，不可遏止，只要碰上一點火星。該事件的警示在於，導致社會震蕩的群體事件可隨時隨處而發生，其原因可以小到出乎意料之外（但卻讓人猝不及防）。面對這樣一種根基不穩的社會現實，權力當局不是沒有意識到問題的嚴重。這些年來，各地官吏按系統紛紛進京培訓，以提高應對突發事件的能力。但實效如何，顯然是個問題。就馬鞍山個案來看，事件的發生固難逆料，現場的處理更欠得當。前者姑不論，後者雖然有市委書記到場，而且高調表態，但最後還是靠瓦斯解決問題。這是一次失敗的公共危機應對。原因蓋在於權力者高高在上，自說自話，漠視現場民眾最基本的訴求。當時現場數千人的要求很簡單，就是當事人必須出來道歉。可是，你這邊宣布撤職，那邊卻讓防暴警察保駕一般帶他突圍。有沒有撤職民眾並不知道，那是事後

在一個社會群體事件頻發的時代，是權力對權利（亦即政府對民眾）的侵害導致了群體事件的不斷發生，並使它們之間的衝突成為當今社會矛盾的焦點。簡言之，權力導致不穩，維穩又靠權力。這其實是一個難以自拔的怪圈。

才能落實的，可是民眾分明看到，肇事者連個歉意都沒有，卻在保護狀態下全身而退，現場民憤當然難平。很顯然，因勢才能利導，道歉比撤職更能化解現場危機。這裏的應對策略出了問題。也許該市委書記並非罔顧民意，而是他不能道歉；因為他所在的這個體制從來就沒有向民眾道歉的習慣——從1950年代反右、1960年代文革到1980年代六四，一貫如此。

二 民間要維權、體制要維穩

本世紀以來，因拆遷、徵地或環境污染而引發的群體事件，此起彼伏，造成社會不穩。於是，體制反過來強調「穩定壓倒一切」。然而，穩定不是靠壓出來的，何況發展中的利益驅動誰也無法遏制。導致中國社會震蕩的原因，只有兩個字：利益。

如果說馬鞍山事件還沒有涉及利益衝突，它只是像一個測量儀，可以檢測我們這個社會秩序的脆弱程度；那麼，更多的群體事件則直接是因為權力和權利間的利益衝突而發生。體制今天面臨兩個矛盾的難題是：「發展是硬道理」和「穩定壓倒一切」。中國式的發展業已被吹噓為「中國模式」。該模式有一個無以迴避的人權污點，即侵害權利搞發展。地方政府的GDP衝動、招商引資衝動和政績衝動，以及權力者個人在其中的利益，使得民眾的權利受到極大損害。本世紀以來，因拆遷、徵地或環境污染而引發的群體事件，此起彼伏，造成社會不穩。於是，體制反過來強調「穩定壓倒一切」。然而，穩定不是靠壓出來的，何況發展中的利益驅動誰也無法遏制。只要政府GDP當頭，其公權又不受法治制約，以侵權方式搞發展，幾乎就是鐵律。同樣成為鐵律的是，在民間權利意識高漲的今天，對大面積侵權的反彈勢必容易釀成群體事件。因此，導致中國社會震蕩的原因，只有兩個字：利益。但責任不在權利方，而在權力方。

政府追逐利益，權力攫取資本，不禁讓人想起當年資本原始積累時期人們對資本的批判，它曾為馬克思在《資本論》(*Kapital*)中引用：「一有適當的利潤，資本就會非常膽壯起來。只要有百分之十的利潤，它就會到處被人使用；有百分之二十，就會活潑起來；有百分之五十，就會引起積極的冒險；有百分之百，就會使人不顧一切法律……。」如果把這段話中的「資本」改為「權力」，是不是更貼合我們今天這個時代？

和當年資本主義初期相比，我們今天的情形委實更嚴重。畢竟資本主義社會中的資本大都掌握在個人手中，這就使得政府可以充當與利益無涉的第三方，調節資本者和無產者之間的矛盾，從而維持其秩序而不墮。我們所號稱的社會主義，它不是要取消資本，而是取締個人資本，讓它集中在國家手裏。因此，與其說社會主義反對資本主義，還不如說它本身就是資本主義，只不過不是英美式的「個人資本主義」，而是俄蘇式的「國家資本主義」(或「政府資本主義」)。這種形態的資本主義，其危況在於，這個社會已經沒有維護社會公正的第三者。這本應是政府充任的角色，可是，當政府擁有自己的資本時，它就變成了一個利益主體，而且是和權利對立的利益主體。於是，這個社會只有利益衝突的對立方，沒有調解雙方衝突的第三方。沒有第三方的社會是一個二元對立的社會，其脆弱在於，它注定缺乏社會結構三元鼎立的穩定性。利益雙方的衝突一旦形成，必然愈演愈烈，從而導致高頻率的社會震蕩。由於第三方調解機制的

缺失，衝突只能靠一方對另一方的壓制得以平息，而且只是暫時的平息。從這個角度來看「穩定壓倒一切」，就不難理解為甚麼我們卻壓不出一個真正的穩定來。

真正的穩定無以靠壓制而獲得，但壓制似乎成了許多地方政府習用的殺手鐮。由於1990年代開始推行的分稅制，稅收大比重進入中央政府，地方政府主要靠土地交易填補自己的財政無底洞。稅制的不合理縱容了地方政府的貪婪，土地財政基本依靠的是城市拆遷和鄉村徵地，兩者在我們這塊土地上上演了一幕幕帶血的悲劇。當然，除了爆發群體衝突外，更多和更經常出現的是維權民眾的上訪。上訪尤其是越級上訪(包括洋上訪)，給各地政府和中央政府帶來相當壓力，以致有的地方政府把上訪者當做敵對勢力來處理。

2010年7月22日廣東出版的《南都周刊》刊發一篇報導，題名為〈房產局前副局長日記曝光強拆手段〉，其中頗能看出權力體制對訪民和拆遷戶的應對方式和態度。這是流落到民間的湖南長沙某區一位副局長的工作日記，報導開頭就讓人驚悚：「一個副區長會在大會上稱，對待上京上訪人員，『請公安按敵對勢力辦』。」一邊是政府拆遷過程中的巨大暴利，一邊是拆遷戶權益的巨大損失；後者上訪原是維權，但在權力眼裏，這就是敵對勢力。這不是階級鬥爭的時代，但在體制眼裏，敵對勢力依然存在。它可以在《中華人民共和國憲法》裏找到依據，《憲法》序言有言：「在我國，剝削階級作為階級已經消滅，但是階級鬥爭還將在一定範圍內長期存在。中國人民對敵視和破壞我國社會主義制度的國內外的敵對勢力和敵對份子，必須進行鬥爭。」一個憲政國家，勢必是全民國家，這個國家中除了外部侵略，不可能在國家內部還有敵人這一說。專政國家不然，它必須在概念上保留敵人，否則專政就失去了對象。問題是，階級鬥爭時代，這個敵人還可以說是剝削階級；改革以來，即使在體制那裏，該稱謂已不復存在，敵人的稱謂本應就此取消，但由於《憲法》的保留，它反而在今天具備了極富彈性的新的政治功能：誰反對我，誰就是敵人。訪民本和敵對勢力無關，他們沒有任何政治訴求，只是想補回自己因徵地或拆遷而造成的損失。地方政府之所以把他們視為敵對，蓋因其上訪抵觸了自己的權力意志；同時，也正好為自己的權力鐵腕找尋到壓制的藉口。

把公民視為敵對勢力，無異自己與公民為敵。這是戳破天的政治錯謬，可是卻能在《憲法》上獲得支撐。於是，權力對維權的壓制，也就有恃無恐，甚至無所不用其極。這是上述那本日記中的一些內容，這裏照章過錄：「1. 要造勢，打擊和判一批；2. 觸法要處理；要主動出擊，注意方法，請公安按敵對勢力辦。」「繼續發動打擊一批，判一批，教育一批」。「對組織策劃，上京，鬧事的，採取勞教處理」。「他們只是少數，我們有勝(盛)大的物質幾(基)礎和政法機構。全力一服(以赴)不容許……」「在(再)有拆遷戶上訪，由街道和指揮部配合做工作，做好拆遷談話記錄，由袁正恆局長負責。打擊由陳大慶(區委常委政法委書記)負責。」「到信訪局聯繫處理。法制辦對達不到違法的拆遷戶，辦學習班。」「對拆遷戶作一個統一的文件答覆：政策的統一性，執行的連續性，處理的規定性，打擊的力度性。……為首份子嚴厲打擊。」以上文句多有不通，且錯別連綿，但卻是一份極為難得的權力自白。如果不是媒體披露，至少筆者很難想像

上訪原是維權，訪民本和敵對勢力無關，他們沒有任何政治訴求，只是想補回自己的損失。地方政府之所以把他們視為敵對，蓋因其上訪抵觸了自己的權力意志；同時，也正好為自己的權力鐵腕找尋到壓制的藉口。

政府可以公開且毫不在意地把維權者視為敵人來打擊。維權是因為權利受到侵害，上訪是希望政府能夠解決問題。可是死結在於，政府並不是與利益無涉的第三方，而且侵害自己權益的不是別人，正是政府。因此，無論維權者當地上訪還是越級上訪，問題不但無以解決，反而被地方視為不穩定的因素，視為需要維穩的理由。維穩轉而成為壓制的藉口，如此維穩，愈維愈不穩，因為這樣的不穩定是權力自己一手製造出來的。

民間要維權，體制要維穩，彼此在角力。這就是當代中國呈現給我們的一幅帶有分裂意味的圖景。

三 憲政之道乃維穩之途

當維穩成了國家迫切的政治任務時，如何維穩，路徑何在，便成為體制一個棘手的問題。

維權是因為權利受到侵害，上訪是希望政府能夠解決問題。可是死結在於，政府並不是與利益無涉的第三方，而且侵害自己權益的正是政府。因此，維權者被地方視為需要維穩的理由。維穩轉而成為壓制的藉口，如此維穩，愈維愈不穩。

廣東省廉江市提供了一個經驗，該市市委書記稱：「事實證明，穩定能買。」2010年8月25日《南方日報》的報導說：「儘管財政比較困難，去年該市仍投入3,100多萬元用於綜治信訪維穩，是過去5年投入的總和。今年又將公安公用經費提升至每年人均3.8萬元……。」這是一個縣的「天價維穩」，效果如何？該市委書記「拿出一連串數據證明穩定的確能買：今年以來，廉江沒有發生一起群體性事件；去年，群眾到廉江上訪批次和人次同比分別下降58.9%和50.2%，到湛江集體上訪為零，到省進京集體上訪同比分別下降58.9%和25%」。從市委書記提供的數據看，花錢維穩主要是應對群體事件和上訪，而非一般治安。該市的維穩舉措之一，是創建包含340名成員的「飛虎隊」。報導上有照片，那是兩排全副武裝的摩托車隊，打着兩面大旗，可謂浩蕩。可是，他們是專門用來對付那些權益受損的納稅人的，別說個別上訪，就是對付一般群體事件也綽綽有餘。這種維穩不是解決問題，而是壓制問題，屬於抽刀斷水。由於不穩定的因素依然存在，而且因其壓制而不斷積累；一旦壓制不住而爆發，所謂不穩定的能量釋放出來將更大。因此，靠花錢支撐的「天價維穩」是典型的維穩誤區。

我們必須從源頭上追溯造成社會不穩的原因。如前述，既然權力對權利的侵害造成社會不穩；解鈴繫鈴，應當從不穩之源的權力入手，延至權力體制的政治改革，這才是長治久安的維穩之道。中國政治體制，既非民主，又無憲政，是一個極權性質的政體。所謂政改，即是逐步往民主與憲政的方向轉型。但民主與憲政是兩種不同的政治訴求，前者追問的是政權在誰手，後者追究的是權力如何運用（亦即權力本身是否受到法和憲法的制約）。在當下語境中，顯然，民主問題在執政體制那裏，沒有考慮和通融的餘地，它不可能用選票的方式讓渡政權，因而民間亦無與之博弈的空間（鄉鎮民主除外，但就這也難以有實質性的推進）。憲政問題不涉及權在誰手，它盯住的是權力運作是否法治。由於民主要權而憲政限權，後者不涉及權力主體的更換，因而比前者稍有容以推進的空間。雖然權力本身亦極不情願，但政治改革如不虛與委蛇，就必須在這兩

個向度中選擇。為體制計，不穩定的局面無不來自不受制約的權力，社會不穩即政局不穩，它最終將危及政權；因此，出於自身之需，亦須回過頭來整治無法無天的權力。

整治之道在憲政。憲政是憲法政治，它指的是政府所有的政治行為必須以憲法為準繩並不得與之相違。體制口口聲聲「依法治國」，這裏的法首先就是憲法。因此，憲政和法治，不僅同義，整合起來，就是憲法政治。儘管《憲法》本身亦不無問題，至今還保留所謂專政和敵對勢力之類的內容（殊不知，只要專政就不可能憲政）；但具體條款因其移植西方還是保留了一些公認的普世價值的內容，比如對公民財產權利和人身自由等的保障。可是，權力體制在實際運作中，《憲法》往往成為虛文。就一些造成全國影響的拆遷案例以及上訪案例看，公權所侵犯的，恰恰就是公民的財產權利以及人身自由。

就在筆者寫此文期間，江西省宜黃縣發生因拆遷而導致一家三人自焚的事件，這是繼2009年秋成都唐福珍自焚後有全國影響的第二例。死後的唐福珍在地方政府那裏被責為「暴力抗法」，在拆遷條件尚未談妥的情況下，政府強制拆遷有違《憲法》和《中華人民共和國物權法》，可是它卻倒過來指責死者抗法。宜黃慘案發生後，事主鍾氏姐妹購買機票欲往北京上訪，可是在南昌昌北機場遭遇宜黃縣委書記帶領的四十多人攔截，不准登機。兩姐妹因驚恐而逃至女廁，僅靠手機和外界聯繫並求助。機場派出所明確告知：「今天你們哪裏都不能飛」，這是上級部門的要求。我們不知道兩姐妹免於恐懼的自由在哪裏？她們的人身自由也遭到所謂「上級」的赤裸裸的侵犯。事後該縣一位副縣長向記者解釋「抓人」的原因，他說：「每逢國慶，地方政府都會對轄內可疑人員或信訪人員進行監控，避免他們進京上訪。」這等於不打自招，試問政府有甚麼權力對公民進行監控（除非這是一個「警察國家」）？而且這不是一個地方的作為，幾乎所有的地方政府遇此問題無不如此。以上這一切俱為青天白日下的公權違憲，可是，這卻是本土權力運作的基本態勢。

清末時代，立憲派的知識領袖梁啟超在〈各國憲法異同論〉中說：「英人常目他國之憲法為紙上之憲法，蓋笑其力量之薄弱也〔英國沒有成文憲法〕。」這彷彿說的就是今天。今天，權力無視紙上的憲法，因而違憲的事件頻頻發生。然而權力違憲則勢必侵權，就它侵犯民眾的合法權益而言，侵權必然導致維權，正如上訪又會引發截訪。這是一個彼此糾結的連環套，欲解其套，須得從頭開始。

因此，以推進政治改革來維穩，第一入手處，就是要照準憲法：必須以憲法規範權力、制裁權力；甚至一定程度的權力斷腕，也在所不惜。清末立憲之前，出洋考察各國政治的五大臣之一載澤，向慈禧進言：「憲法之行，利於國，利於民，而最不利於官。」（載於當時的《東方雜誌》）慈禧聽了，為之動容。此話說到了點子上，放在今天更是如此。清末沒有憲法，所以要立憲；今天有了憲法，但只是在紙上，因此要維憲。維憲即維穩，憲政之道乃維穩之途。權力有違憲的本能，用憲法管住權力，亟需着手的一條，即強化現行體制中的司法權，用以平衡行政權並對之形成制約。從本土權力的實際構成看，行政是強

今天，權力無視紙上的憲法，因而違憲的事件頻頻發生。然而權力違憲則勢必侵權，侵權必然導致維權。以推進政治改革來維穩，第一入手處就是要照準憲法：必須以憲法規範權力、制裁權力。

勢，司法因其不獨立，常常聽其支配並為其所用，這就導致行政在司法面前為所欲為，甚至可以否決司法。

2010年7月17日，陝西省橫山縣某煤礦礦工和當地村民發生一起群體性械鬥，結果雙方87人受傷，這是一起惡性群體事件。事因卻起於該省國土廳司法敗訴後開會否定來自省高法的判決，由此導致爭奪煤礦開採權的雙方大打出手。在憲政體制的格局下，任何層級的行政權力都不可能挑戰司法，更不可能置法院判決於不顧。很顯然，如果沒有陝西省國土廳的違法濫權，該血案則無由發生。令體制自身更不堪的是，也是陝西橫山縣的一起煤礦糾紛，官司打到了國家最高法院。陝西省政府辦公廳居然公函最高法院，聲稱「如果維持省高級人民法院的判決，將會產生一系列嚴重後果」，「對陝西的穩定和發展大局帶來較大的消極影響」。這不僅是行政對司法的要脅，且試圖以維穩為名直接左右司法。這樣的做法已非孤例，也是同年6月份的媒體報導，重慶一工業園管委會因官民補償糾紛給該區法院發函，警告法院不要「一意孤行」，「如果一審法院不採信我們的意見，……將會造成原告纏訴或者上訪……」。下級行政可以如此對上級法院頤指氣使，請問，即使在體制內部，法律還有甚麼尊嚴可言？當然，行政權毫無顧忌地把手伸向司法，蓋在於黨國體制從來就不允許司法獨立，從來都是把司法當做自己的「刀把子」。然而，體制需要慮及的是，司法不獨立，豈止危害社會公正，難道不也同時危及自己？

維憲即維穩，憲政之道乃維穩之途。權力有違憲的本能，用憲法管住權力，亟需着手的一條，即強化現行體制中的司法權，用以平衡行政權並對之形成制約。從本土權力的實際構成看，行政是強勢，司法因其不獨立，常常聽其支配並為其所用。

當權力沒有法的規約甚至無視其存在時，隨之而來的便是社會危機。權力和權利的衝突，維權與維穩的齟齬，在我們這塊土地上已經演繹為日常。如果不能納入法治的框架內解決，甚麼樣的社會動蕩不會發生？今天是群體事件，明天為甚麼不可以是民變？兩百多年前，美國那些早期的建國者認為，權力集中而沒有法的制約容易導致暴政，而暴政最容易產生甚至必然產生的，就是暴民。這將是一個多麼可怕的社會。為免其暴，美國在立國之前，就制訂了權力分割和權力制約的憲法。於今來看，美國固然是一個民主國家，但它其實首先是一個憲政國家或法治國家。因此，轉就中國政治改革言，筆者個人認為，憲政可以先行一步，走在選舉民主之前。換言之，哪怕我可以暫時不要一人一張的總統選票，但你卻要按照你自己制訂的憲法保障我的權利並不得侵害。須知，法治國家無維穩，那裏沒有甚麼不穩可維。

還是在北洋之初，梁啟超在〈政府大政方針宣言書〉中指出：「今之稍知治體者，咸以養成法治國家為要圖。」維穩如果不是「治標」而是「治體」，任公之言即今日之務。回顧二十世紀，憲法政治的道路，梁氏為其首倡。但百年過去，檢視憲政與法治的制度環境，今天甚至不如清末。但是，正因為如此，梁啟超當年為清末和北洋指出的建國方針，也就是我們今天的政改「要圖」——筆者很希望民間與體制能「咸以養成」此共識；畢竟無論權利還是權力，都不願面對一個震蕩中的中國。

邵 建 南京曉莊學院教授