發佈：2012-06-04, 週一 17:02
點擊數：10086

近年來中國大陸各地，普遍發生因違法徵地而引發的官民衝突，輕者農民失地、流離失所，重者引發嚴重的惡性事件，暴力拆遷、農民自焚……等案件比比皆是。去年爆發的「烏坎事件」，亦是由違法徵地而引發的一連串紛爭，引起世界媒體的關注，大陸的公眾也是議論紛紛。此事件與重慶的「王立軍事件」，接連在中共十八大召開前夕爆發，不但牽扯到中共高層的權力鬥爭，也與中國大陸未來的改革的路線方向有著密切聯繫，對於台灣而言，重要性不言可喻。

壹、烏坎事件的發展

烏坎事件起因於廣東省烏坎村的村黨支部、村民委員會將村裡的部分集體土地，轉讓給香港的房地產商，進行房地產開發。由於過程違法且黑箱運作，引發村民抗爭，並將積壓多年的問題一次引爆。整個事件中，烏坎村、東海鎮、陸豐市（縣級）、汕尾市（地級）、廣東省直到中國中央政府，各省、境外的媒體和美國領事館，皆有所涉入，影響廣泛。

一、事件萌芽與激化

事件爆發前，從二○○九年到二○一一年，烏坎村民曾多次因徵地問題上訪投訴十幾次，但皆不了了之。直到二○一一年九月份，兩三千名村民到陸豐市政府遊行請願，過程中武警與村民發生暴力衝突，四村民代表被拘留。村民選派代表與市、鎮政府談判，提出清查土地轉讓、村委選舉、村財務和釋放被捕村民代表等幾大訴求。後來兩級政府成立工作組進行調查，村民們自發地選出自救性的「烏坎村村民臨時代表理事會」，以此為核心領導繼續抗爭。然而工作組清查並未有實質性進展，村民再度到陸豐市政府遊行。

二○一一年十二月初，汕尾市政府介入，舉行新聞發布會，表示村民的訴求已全部處理，將村民的行動定調為「與境外的機構、勢力有所聯繫」，並把村民自發組成的臨時代表理事會定調為「非法組織」，拘捕幾位帶頭抗爭的成員。而村民對三級政府的處理結果不滿，仍然堅持抗爭。從此事情走向白熱化，政府派大批警力進駐村裡，村民奮勇阻擋，形成在村子入口對峙局面。十二月中，一位被拘捕的村民死亡，疑似有被刑求。此激發村民更大的不滿，每日集會，並打算將事情鬧大，警方則採取更強烈的封鎖手段，事態激化。此階段前，雖有各省和境外媒體前往，但報導皆被嚴格管控，只能登政府發布的通稿，網路上的討論也被封鎖。

二、出現轉機

到了十二月底，事情出現轉機，廣東共產黨省委員會介入。省委認為村民的訴求合理，並承認政府工作中有失誤，開啟新一輪談判。結果是，政府承諾清查村民長期以來的訴求，由省工作組進駐處理，認可臨時代表理事會為合法組織、保證不秋後算帳，並且釋放被拘捕人員、歸還遺體、重新驗屍調查死因。整體來說，從省委介入後，採取軟處理的態度，事態趨於平和。省工作組進駐後立即積極清查村民反映的問題，媒體報導和網路討論的控管力度開始放鬆。

三、聚焦村自治選舉

二○一二年一月，重組村黨總支部，由抗爭領袖擔任書記，並且開始籌備村委會的選舉工作。二月初，推選「選舉委員會」，負責舉辦選舉村委會的工作。在選舉之前，國務院總理溫家寶赴廣東考察，其表示：「要保障農民的選舉權利，做好村民自治和村委會村民直選，利用賄選和家族勢力破壞和干擾選舉，應該依法依紀處理。」視為中央對烏坎事件軟處理的表態。

Phoca PDF

發佈：2012-06-04, 週一 17:02
點擊數：10086

二月中，由村民選舉「村民代表」，並且交還死者遺體、安葬，但未重新驗屍。三月初，由村民代表選舉新一屆的村委會和村小組領導成員。此時適逢「全國兩會」期間，廣東省委書記汪洋接受媒體採訪時表示：「一、此次選舉沒有任何創新，只是把村民自治的法律落實，扭轉以往走過場的情況。二、廣東省委介入，並非只是單純的處理個案，而是作為廣東加強村級組織建設工作的一環，吸取經驗並在全省推廣。」

值得注意的是，此次選舉的過程公開、透明，吸引了境內、境外大批媒體進村採訪，網路上也有大量的討論。此外，中國中央政府和省政府皆有派員駐村觀察，美國領事館亦有派主管人權事務的官員前往。然而，落實村自治選舉只是村民訴求中的一環，其餘的清查土地轉讓、村財務等問題，牽涉到的利益主體更多，仍然任重而道遠。

貳、烏坎事件的病根：政治壟斷、權貴資本主義、不受節制的鎮壓能力

烏坎事件，其實是改革開放後長期積壓問題的縮影。改革開放後，中國大陸的政治體制從極權政體轉型，逐漸形成以各級黨委和政府為核心，政治上保持高度壟斷，但對於經濟、社會控制力度有所放鬆的威權體制。由於權力被各級黨委、政府壟斷，社會監督力量薄弱。加上以高速的經濟發展作為其統治正當性的主要來源，導致政商一體，形成「權貴資本主義」。長期的忽視社會公正、與民爭利，積壓了許多社會不滿，衝突日益嚴重。但是面對社會的種種訴求，國家仍保有強大的鎮壓能力，常以壓制的方式回應，使官民衝突更加惡化，社會上普遍瀰漫著「仇官、仇富」情緒。整體來說，「強國家、弱社會」特徵明顯，民主、法治和人權停滯不前。

此次事件的引爆點，表面上在於土地問題，但究其深層，根源在於整體的政治壟斷，治理不透明，公眾缺乏監督權利。從中央到村，黨委、政府壟斷了權力，許多重大決策秘而不宣，公眾並不知情。即便知情，社會也難以對其進行監督。以烏坎為例，原來的村黨支部、村委會選舉流於形式，實際由上級指派。村裡財務、村民共有土地轉讓皆黑箱運作，村民並不知情。民眾上訪多年，積壓的問題不但得不到解決，還面臨了被鎮壓的風險。另一方面，共黨與政府壟斷經濟資源，並以追求經濟發展為各級政府主要的「政績」體現，導致官商勾結、弊案叢生。特別在上世紀90年代「分稅制」改革實施後，大部分的財稅流到中央，地方財政稅收大為減少，因此各地政府開始以土地買賣為經濟創收的重要來源，在城市是「拆遷」，在農村則是「徵地」，引發「土地財政」的批評。在現行土地轉讓制度中，從徵地、土地儲備、轉讓等各個環節，皆由政府壟斷，缺乏市場機制。地方政府是土地交易的主要獲利者，從農民手中以「成本價」徵收，再以「市場價」轉手給開發商。由於徵地過程的操作不透明，時常衍生出補償款過低、補償資金被截流、貪汙挪用……等問題，實際上農民並未獲得相應的補償。而土地是農民賴以生存的核心利益，一旦被剝奪，往往流離失所，導致徵地問題是目前農村中，官民衝突最為嚴重的一塊。

在烏坎事件中，以汕尾市和陸豐市兩級政府為整起徵地的主導者，屬於下級單位的東海鎮、烏坎村等村鎮則為徵地政策的執行者。這兩級政府大力招商引入港口建設資金，但對於農民卻使盡剝奪之能事，導致農地徵收補償標準過低、農民也沒有實際拿到補償款，這些行政糾紛致中成為村民集體抗爭的引爆點。而且，國家仍保持「專政機器」的心態，在面對社會經濟衝突時，傾向於將抗議群眾界定為意欲顛覆共黨政權的敵人，這種「敵我矛盾」式的心態往往導致政府使用過當的公權力去壓制民間不滿的聲浪。在基層發生的個案中，由於地方警察、檢察院、法院、媒體等皆由黨政機關把持，導致這些糾紛解決機制皆難以中立有效的解決問題。筆者在大陸的經驗便是個很好的例證。有律師表示：「目前，徵地拆遷幾乎都是政府在背後主導。並且是一環緊扣一環的，比如以省政府主導的徵地拆遷，省級以下的各級法院皆不立案。徵地拆遷時，拆遷隊（常是黑社會）在前面衝鋒、打砸搶，後面則是武警壓陣。這種現象非常普遍。而且，找媒體曝光，往往得到的回應是不能報。」

Phoca PDF

烏坎事件亦是此問題的明證。在事件前期，由於三級政府和村幹部本身就是徵地的受益者，因此對於村民的抗爭，不但沒有讓步，反而採取高壓的態勢，將村民自救活動定性為「與境外勢力勾結」、「非法組織」，拘捕帶頭者、企圖出動武警進村、封鎖媒體報導，激起村民更強烈反抗，形成對峙之局。

參、中央與廣東省所開出的藥方：對話與妥協、保障民權

自從廣東省委介處理入烏坎事件後，事情有了急劇的變化。由於廣東省政府在此次徵地事件中，不像下面的三級政府屬於利益既得者，相對超脫，較能公正的處理。省委首先確認村民的訴求合法，並承認政府工作中有失誤。並且允諾解決村民的訴求、保證不秋後算帳。其後，針對村民訴求中的首個大難題：「村民自治」，北京中央政府也表示：「要保障農民的選舉權利。」甚且在選舉過程中，廣東省政府也有所保障，扭轉了以往村委會選舉走過場的情況，並且開放媒體採訪。

中央和廣東省在處理這次事件，主要採取對話與妥協的方式，並且自我克制，不派出武裝部隊鎮壓，對於輿論控管也有所放鬆，第一時間緩解了村民的焦慮，開啟和平落幕的可能。其後，廣東省委也宣稱要嚴格保障、落實了原本法律所賦予農民的選舉權利，並要總結烏坎的經驗，推廣到全省。總體來說，對於大陸的民主、法治和公民權利的保障，似乎是個不錯的開端。

不過也有值得留意的地方。第一、此次的村民選舉，仍未脫離既有的框架，並未到達「改革」的程度。例如：並未釐清共黨村黨支部和村民委員會的關係。過去實踐中，村支部與村委會職能混淆的情況十分常見，或是有「兩委一肩挑」現象：即共黨村支部書記，與村委會主任是由同一人擔任。從這次的選舉也可以看到同樣的情況。此外，此次選舉的重點在於落實已有的村民自治法律，而不在於創新。第二、村民自治只是村民訴求的首要難題，其它像是過去村裡的財務清查、違法轉讓的土地如何善後等等問題，不但涉及更深層次的體制問題，還要懲辦相關負責官員，難度更大，廣東省政府如何出招化解，則有待觀察。

肆、烏坎事件對於民進黨的中國大陸政策意義

烏坎事件所凸顯出來問題是「強國家、弱社會」。中國改革開放三十年，逐漸形成政治壟斷與資本主義結合的剝削，但另一方面，社會力量也逐漸壯大，開始對權貴資本主義的掠奪行為進行抗爭。這不只是烏坎村、汕尾市和廣東省所面臨的問題。這事實上是全國所面臨的根本制度癥結，因此要從「全局」的角度去審視。針對此種問題，不同地方的主政者開出了不同藥方進行回應，以汪洋主政下的「廣東模式」和薄熙來掌管的「重慶模式」為兩個典型。廣東模式開出的藥方是「小政府、大社會」。著重於在現有體制中，進行更多的行政革新、法治基礎建設、並容忍人民在某種程度上實踐其公民權利。國家向社會放權，面對不同的聲音，盡量以對話或協商疏導不滿，而非武力鎮壓，進而導出烏坎事件的順利化解。而重慶模式則是開出相反的藥方：「大政府、小社會」。其代表性的政策為「唱紅打黑」，號召群眾重溫毛時代的「革命」精神，並用運動式打黑的方式「劫富濟貧」。強化既有的國家控制與分配能力，但面對社會質疑的聲浪，則採取更強力的壓制方式。

廣東模式與重慶模式的爭論，不但與未來中國大陸的改革路線相關，也與中共的人事鬥爭緊密聯繫。廣東的烏坎事件與重慶的「王立軍」事件，皆連在中共十八大換屆前夕爆發，為此下

Phoca PDF

發佈：2012-06-04, 週一 17:02
點擊數：10086

了一個很好的註解。烏坎事件的成功化解，使汪洋在未來接班沒有太大問題。而王立軍事件的爆發，則讓薄熙來翻船。持平而論，以汪洋為首的廣東模式的改革路線目前稍占上風，對於未來中國大陸的民主、法治改革，具有正面意義。但我們無須過於樂觀，因為無論是甚麼治理的模式，其目的都在企圖延續共黨威權政治的永久執政，只是方法不同。

而民進黨對此能做些什麼？根據筆者在中國大陸實地研究，目前大陸在許多領域的改革已經進入艱困時期，與民眾的利益切身相關，像是：村民自治、徵地拆遷等等領域，大眾非常關注改革的走向。而最容易拿來比較的參照點，就是台灣經驗。許多民眾、學者甚至部分官員，對於台灣的制度很想了解、甚至想拿來作為大陸改革的「範本」。例如不少人在談話中，把大陸現階段的民主、法治狀況，和台灣在解嚴前夕相互比較。以及總統大選期間，微博上瘋狂轉載、討論關於台灣競選的新聞，並且不再侷限於空泛的統獨議題，而是探討「選舉制度」、「司法環境」等更為深入的議題。更值得注意的是，民進黨的形象也有所扭轉。以往一提到民進黨，直覺聯想到的是「台獨黨」。但這次民進黨在選舉中的表現，特別是敗選後的「不能沒有反對的聲音」宣言，對於大陸民眾更是有著切身體會的感受，開始願意了解民進黨的歷史與主張。因此民進黨在兩岸政策上可以做的更多：甩開過去不願意與中國大陸接觸的包袱，而是要採取更積極的態度去影響。一方面，與大陸體制內的改革者進行對話、溝通，促進其朝向對外繼續開放、對內更多容忍的政治改革。另一方面，也應該加強對大陸民眾宣傳民進黨對於民主、法治和人權等普世價值的貢獻，以爭取更多的認同和改變。

作者陳宥任為清華大學社會學研究所中國研究學程碩士生、陳至潔為政治大學國際關係研究中心助理研究員
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

Phoca PDF

發佈：2012-06-04, 週一 17:02
點擊數：10086

Phoca PDF