

社會利用與動員遣散 作為國家行動者的律師

香港社會科學學報
第五十六期 2020 年秋/冬季
Hong Kong Journal
of Social Sciences
No. 56 Autumn/Winter 2020

Social Appropriation and Demobilisation Chinese Lawyers as State Actors

謝岳*

Yue XIE

摘要

抗爭政治理論致力於尋找關鍵機制，來解釋集體抗議的興起、演變軌跡與行動的結果。社會利用是一個反覆出現並且深刻影響集體抗議的關鍵機制。已有的研究探討了社會利用機制的運作條件，不過，這些條件是以社會行動者為中心的、以抗議動員為取向的。至於國家在甚麼條件下動員「第三方」組織抑制社會行動者的集體抗議行動，至今仍然還是一個研究空白。中國的司法政治為國家行動者動員律師、成功消解對抗行動，提供了有力的案例。通過分析國家、律師和怨恨者的互動關係，本文發現，社會利用發揮作用取決於以下三個條件：國家必須建立起對先前的、獨立的社會組織在制度上或非制度上的主導權，使得後者在某些方面依附於前者；國家必須通過文化建設，說服先前存在的組織參與到遣散集體行動者的合作過程；社會行動者強調的集體身份，得到了先前存在的組織的認同。

* 謝岳 上海交通大學比較政治系主任

收稿日期：2020 年 9 月 18 日；通過日期：2020 年 10 月 13 日。

關鍵詞

抗爭政治理論、社會利用、信訪、過程—機制理論、調解

Abstract

The theory of contentious politics is dedicated to seeking crucial mechanisms to account for the emergence, evolving trajectory and consequences of collective actions. Social appropriation is one of the recurrent and influential mechanisms. Existing studies have explored the conditions under which social appropriation operates. However, such conditions relate to the fact that social actors are seen as the centre and that explanation orientation is pertinent to contentious upward mobilisation. The situation in which state actors mobilise independent existing organisations to defuse contentious actions has been a gap that needs to be filled. Judicial politics in China offers a powerful case to account how state actors successfully mobilise lawyers to demobilise contentious actions. This study found the running conditions of the mechanism of social appropriation through analysing the interactive relations among the state, lawyers and the grievous. First, the state must establish dominance over existing organisations in an institutional or un-institutional way such that these organisations rely on the state. Second, the state must set up a cultural frame for the willingness and cooperation of these organisations to demobilise collective contention. Finally, collective identity recognised that social actors are confirmed and supported by these existing organisations.

Keywords

“Lettering and Visiting” System, Mediation, Process-Mechanism Theory, Social Appropriation, Theory of Contentious Politics.

一 研究的問題

在抗爭政治理論（theory of contentious politics）出現之前，革命和社會運動的研究主要沿着三條路線——政治過程理論（political process approach）、資源動員理論（resource mobilisation approach），以及框釋過程理論（framing process approach）——以後者替代前者的姿態，登上了社會學、政治學、歷史學、心理學等主流社會科學的舞台。不過，三大理論流派最終在二十世紀八十年代中後期各自陷入了解釋的困境，因為理論範式的替代仍然無法為研究者提供滿意的答案。結果，社會運動或革命給研究者留下的謎團不是越來越少而是越來越多。相當一部分學者嘗試通過整合三大理論來提高對現象的解釋力，然而，框架和範式整合的努力只是停留在對原有理論的修補補上。直到查爾斯·蒂利、道格·麥克亞當和西德尼·塔羅共同推出了抗爭政治理論（McAdam, Tarrow, and Tilly, 1997, 2001; Tilly, 2003, 2004, 2006, 2008; Tilly and Tarrow, 2007），框架整合才算真正地實現了範式革命。這場範式革命不僅僅是挖掘和利用了傳統理論的成果，清除了原先存在於革命與社會運動之間的解釋「藩籬」，而且在方法上超越了先前的理論。在方法上，抗爭政治理論改進了原先的因果推導公式，從中觀層面觀察抗爭行動，在自變量（如政治機遇、動員資源和文化框架）和因變量（如集體動員、抗議週期、抗議結果）之間添加了一個干預變量，使得「結構」與「行動」之間的關聯性更加具有說服力（Falleti and Lynch, 2009）。這種干預變量被稱作「機制」。干預變量的不同組合能夠對不同類型、跨時空的集體抗爭加以解釋。

蒂利及其合作者已經發現了相當多的關鍵機制，例如，在集體抗爭中頻繁出現的經紀（brokerage）、擴散（diffusion）

和協同行動（coordinated action）（McAdam, Tarrow and Tilly, 1997, 2001; Tilly and Tarrow, 2007）。僅僅就機制本身而言，它們留下了很多的理論拓展空間，諸如機制的運行條件、內部結構以及影響結果，都是有待解決的理論問題。迄今為止，抗爭政治理論只對很有限的機制，如擴散（Roberts and Soule, 2010）與鎮壓（Johnson and Mueller, 2005），給予了實證分析。本文嘗試分析「社會利用」（social appropriation）機制，通過拆解這個機制，從中發現獨立於抗爭之外的社會資源如何被利用，同時對該機制的功能進行新的解釋。本文的目的是，通過對中國律師行為的實證研究，揭示社會利用機制是如何幫助國家行動者消解抗議的。

本文的實證研究聚焦律師參與信訪、化解社會衝突的活動。由法治建設帶來的有利的政治機會，為上訪特別是集體上訪提供了動力，這種單個的或集體的行動具有明顯的對抗性（O'brien and Li, 2006）。在法治化進程中，全國多個地方經常發生上訪者與律師聯合抗爭的事件，他們利用媒體擴大影響，製造廣泛的政治事件（黃慶暢、鄒偉，2015年7月11日）。從社會動員的角度來看，律師成功地發起了信訪行動，這些對抗性行動向地方當局提出了挑戰，在一定程度上削弱了行政部門和司法機關的合法性。為了應對這種挑戰，在胡錦濤執政時代，國家開始主動地採取行動，旨在遏制信訪、特別是赴京上訪：強化上級政府對下級政府的責任監督，對沒能阻止進京上訪的官員實行「一票否決」的懲罰措施（Dimitrov, 2013; Lorentzen, 2013; Cai, 2014）；整合基層政府應對社會矛盾的機構，建立跨部門的綜合行動體系（Xie, 2012）；動員基層法院採取「調解優先、訴調結合」的策略，竭力將糾紛向司法系統之外引導，以免因裁決而引發更加激烈的對抗行為（Liebman, 2011；Minzner, 2006）。上述這些回應性政策並沒有有效地遏

止信訪行動上升的勢頭。在習近平執政時代，應對措施在保持胡錦濤時代政策連續性的同時，更推出了一項新的全國性的政策，動員律師參與地方政府的信訪活動。那些受到官方信任的律師，在司法機關的授意之下，主動地接受糾紛案件，放棄了律師代理人的角色，設法將爭議引導到司法系統之外，採取傳統的調解辦法，終結糾紛。在司法的經驗層面上，國家利用律師角色消除對抗行動，「逆法治化」的意義十分顯著，這就像胡錦濤執政時代對法官實行的去職業化的意義一樣，都是對法治建設的一種倒轉（謝岳，2018；Minzner, 2018）。

本文的理論分析還建立在作者長達四年之久的田野調查上。作者追蹤了 40 多位上訪者，他們當中絕大多數的不滿來自於政府對房屋拆遷的違法行為。為了尋求正當的經濟補償，這些上訪者都有常年進京上訪的經歷，抗爭的形式涉及到上訪、訴訟和集會。作者調查了上海四家律師事務所，規模從 20 多人至 80 多人不等。這些律師事務都接受過當地政府委託，調解信訪事件。少數對律師和律師事務所的訪談是在南京和北京開展的。除了上訪者之外，訪談對象還包括司法局幹部和法律援助中心的工作人員。引用的訪談內容採用代碼標注。

二 社會利用的發生條件

社會運動理論的一個核心問題是，行動者如何進行集體動員，社會運動在甚麼條件下呈現向上遞增或向下遞減的規模變化，直至上升為如火如荼的社會革命或者下滑為悄無聲息的個體怨恨。圍繞着上述問題，研究者進行了大量的因果解釋，並且形成了前面提到的三大理論流派以及對它們的局部整合。將運動組織和行動者作為觀察單位，資源動員理論為解釋社會運動的興起，提供了一個全新的研究視角，補充

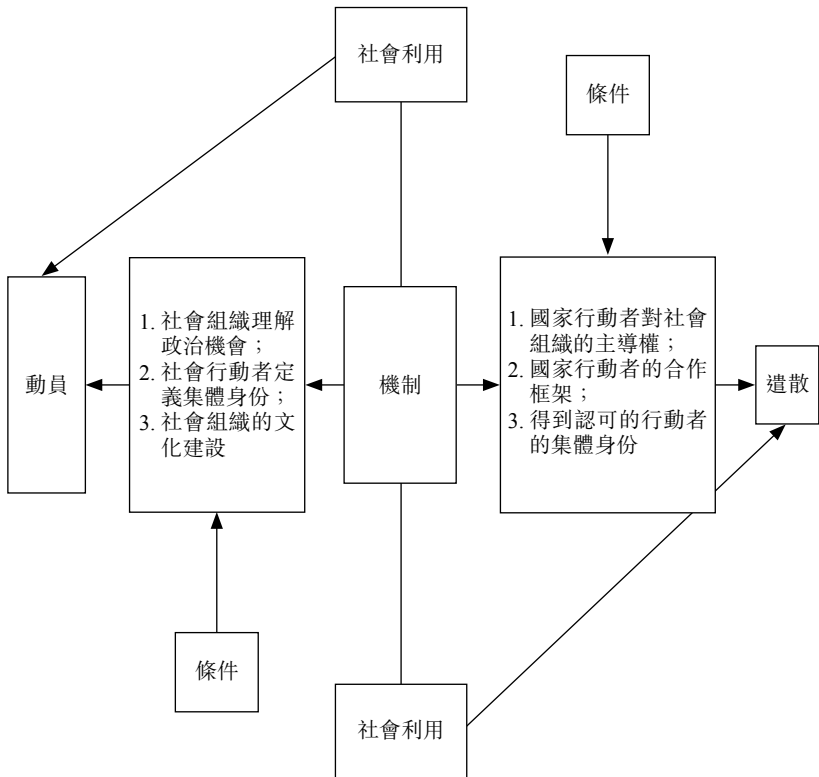
了被政治過程理論忽視了的內部微觀因素。資源動員理論尤其強調運動組織（正式的或非正式的）的領導作用（Oberschall, 1973; McCarthy and Zald, 1977; Snow, Zurcher, and Eklund-Olson, 1980; Gould, 1991），運動組織是否成功地運用大量湧現的社會資源，決定了有多少人會加入集體行動，也決定了運動最後的結果（McCarthy and Zald, 1977）。然而，資源動員理論忽視了如下一個基本的事實：資源缺乏的底層民眾更傾向於利用已有的組織，而不是創造新的組織（McAdam, Tarrow and Tilly, 2001: p.44）。將先前的非政治群體和關係網絡轉變為政治行動者或者政治挑戰者，這種現象就是社會利用（Tilly and Tarrow, 2007: p.217）。

不管在民主國家還是在非民主國家，社會利用機制經常在社會運動中發揮作用。二十世紀六十年代，律師和律師事務所成為美國黑人民權運動不可或缺的組織。他們向行動者提供法律服務，告知美國黑人民權運動中行動的邊界，以及如何利用法律來實現訴求，等等（Lipsky, 1968）。美國南方的黑人教會也曾經在六十年代發揮過重要作用；這些教會不僅為行動者提供知識方面的幫助、保護行動者免遭警察的鎮壓和為行動者出謀劃策，而且還直接地參與抗議行動，成為黑人爭取權利鬥爭的堅定的支持者（McAdam, 1982）。二十世紀八十年代，波蘭與東德的集體抗爭之所以能夠形成規模，最終從社會運動轉變為政治革命，離不開天主教會提供的幫助；教會利用其巨大影響力，特別是來自波蘭的羅馬教皇保羅三世，為行動者提供了長期的物質支持和安全保護，爭取到國際社會的同情和支持（Osa, 2003）。需要指出的是，雖然這些案例提供了社會利用機制發揮作用的證據，但是，研究者並沒有揭示這個機制是如何發揮作用的。

抗爭政治理論主張以相關的和動態的方法代替上述靜態

的、孤立的結構主義方法，探究諸如律師和教會這些結構因素在運動動員中的作用（McAdam, Tarrow, and Tilly, 2001）。按照新的研究方法，麥克亞當對社會利用機制的運轉條件進行了詳細的闡釋。他指出，社會利用機制的運轉或者發揮作用，取決於行動者擁有甚麼樣的社會資源，取決於行動者、先前組織或關係網絡以及國家行動者之間的文化互動（McAdam, 2004: p.201-232）。具體來說，社會利用機制發揮作用的條件包括：

圖 1 社會利用機制的運行條件



其一，那些獨立於國家和社會行動者的社會組織需要理解來自國家的政治機會和威脅，然後決定參與集體行動的方式和程度。

其二，社會行動者對自身集體身份的定義，需要在先前存在的組織或關係網絡的領袖們中間產生共鳴，才可能形成行動聯盟。

其三，先前組織或關係網絡中的積極分子必須從事文化加工活動，使得這些文化資源能夠被那些潛在的行動者所理解。文化建設的行動目標既指向國家和社會行動者，也指向那些潛在的行動者。當目標指向國家的時候，集體行動能夠產生更大的政治壓力；當目標指向潛在行動者的時候，文化建設行動能夠擴大抗議的規模，提高社會行動者對國家和社會的影響力。

麥克亞當曾經提及，在抗爭政治中，社會利用機制幫助國家行動者抑制社會行動者的集體行動（McAdam, 2004: 201-232），但是，他沒有對此進行進一步的分析，在甚麼樣的條件下，社會利用機制能夠實現國家行動者遣散動員的目的。上述有關社會機制發揮作用的條件，不適合國家行動者主導下的社會利用機制，因為國家的目標不是要激活（activate）而是要減活（de-activate）抗爭行動。不過，抗爭行動是否能夠減活或者被遣散，還是取決於國家行動者、社會行動者以及先前存在的組織或關係網絡之間的互動。如圖 1 所示，國家行動者在試圖遣散集體行動的時候，社會利用機制發揮作用的條件包括如下幾個關鍵因素：

其一，國家必須建立起對先前的、獨立的社會組織在制度上或非制度上的主導權，使得後者在某些方面依附於前者。

其二，國家必須通過文化建設，說服先前存在的組織參與到遣散集體行動者的合作當中。

其三，行動者堅持的集體身份，得到了先前存在的組織的

認同。

在後面的實證部分，文章將圍繞着上述三個方面展開分析。律師和律師事務所是國家行動者政治利用的對象，他們從中國的司法系統中獲得了相當大的自主性，在社會中間擁有不同於司法官員的角色理解。但是，司法改革並沒有完全建立起獨立於國家之外的律師群體，正式或非正式的聯繫為國家成功地動員這個群體提供了機會。律師群體對司法體系的依附，並不一定意味着國家行動者能夠成功地動員前者參與執行政治目標的行動，合作的達成還取決於國家是否能夠建立起說服律師的行動框架，因為獲得獨立性的律師畢竟優先選擇職業目標而不是政治目標。對那些接受政治動員的律師而言，他們憑藉甚麼辯詞去說服不滿的人放棄集體抗爭呢？律師必須在文化上和社會行動者保持某種共識，以此來說服他們放棄對抗，轉而採取國家更容易接受的方式表達怨恨。

三 律師與國家的非均衡共生關係

經濟改革開啟了中國法治建設的進程，律師和律師事務所也在這個進程之中隨之發展和壯大起來；他們從司法系統內部演化而來，逐漸地在組織上、制度上和財政上實現了自主，成為司法職業主義的一個重要組成部分。《中華人民共和國律師管理暫行條例》（1980年）（後面簡稱《條例》）和《中華人民共和國律師法》（1996年）（後面簡稱《律師法》）對於律師和律師事務所的不同表述，清楚地反映了他們與國家之間漸趨分離的關係。《條例》採取政治化的方式，將律師的身份定義為「國家的法律工作者」。相對而言，《律師法》則表現為明顯地去政治化，更加強調塑造律師的職業化特徵。律師任務的重心從服務國家轉向了維護當事人的權益，適應了發展市場經濟的需要，

吻合了社會主義法治建設的目標，同時也滿足了保護公民權利的社會需求（Lynch, 2010）。律師自主性的增強還來自於《律師法》當中的若干新條款：國家從組織和人事關係上將律師從司法機關分離出去；律師的代理活動不受任何干涉；以及允許組建全國範圍內的自治協會——中華全國律師協會，等等。不過，律師協會實行「雙重管理」制度，在民政部門和司法局登記註冊，接受司法行政機關的工作監督。

關於律師事務所的規定，《律師法》也比《條例》向前推進了一大步，不僅將律師事務所合法化，而且允許三人以上律師成立私營性質的法律服務機構。律師事務所能夠以非國有的形式出現，意味着律師和事務所有可能在財政上實現獨立。律師事務所不再依靠政府財政撥款和政法機構分配的案源來維持生存，而是將依靠的重心迅速地轉向了訴訟代理市場。不同於《條例》的規定，司法行政部門基本上不再干預律師事務所的內部管理，案件的受理也不再需要得到它們的行政許可。這種行政、財政以及業務的全面剝離，最終促成了律師事務所獨立於國家。

在宏觀層面上，國家從制度上切斷了官員和地方政府與律師之間的正式聯繫，不過，在微觀層面上，兩者之間的非正式互動關係還是相當活躍的（Michelson, 2007）。大部分律師承認，如果在司法系統內部能夠建立和維持私人關係，對訴訟代理業務來說是至關重要的（Lo and Snape, 2005）。憑藉着這種關係，律師們與司法系統的法官和官員之間能夠實現彼此之間在利益上的「共生互換」，前者憑藉着豐富的經濟資源從後者那裏交換得到只有權力才能辦得到的事情（Liu, 2011）。具體而言，以下幾個因素促使律師們主動地在司法系統內部建立與維護良好的私人關係：

首先，私人關係能夠為律師們從事證據收集提供便利。

「取證難、會見當事人難和閱卷複印難」（所謂「三難」）是律師面臨的共同難題，在公、檢、法主導下的案件調查，律師取證工作是否順利，完全取決於這些機關是否願意配合（王春波，2014 年 12 月 30 日）。在刑事案件中，律師取證的難度更大、風險更高，因為《刑事訴訟法》第 306 條款是懸在律師們頭頂的一把「利劍」。公、檢、法機關經常引用這一條款，以「偽造證據罪」處罰刑事案件的辯護人和代理人。問卷調查顯示，在 1997 年至 2002 年期間，500 多位律師被司法機關以「306 條款」定罪（Lynch, 2010）。

其次，從個人安全的角度考慮，律師們十分期待在司法系統建立起有力的政治保護傘。在日常的案件代理中，律師們經常被毆打、非法拘留或者判刑（Michelson, 2007）。全國律師協會的統計數據顯示，律師個人權利受侵害事件在逐年上升：2015 年受理律師維權案件 109 件，2016 年受理案件 136 件，2017 年共受理案件 422 件，2018 年 1 至 6 月共受理案件 291 件；在 2018 年受理的案件中，律師受到侮辱、誹謗、威脅、報復、人身傷害的案件共 44 件，律師被非法關押、扣留、拘禁或者以其他方式限制人身自由的案件 20 性（中華全國律師協會，2018）。

第三，在司法系統維持個人聯繫，有利於律師在訴訟市場擁有更強的競爭力。在訴訟市場，那些名氣響、規模大的律師事務所很大程度上歸功於它們擁有自己的王牌律師；這些律師不僅業務精湛，而且更重要的一點是，許多人先前曾在司法機關有過任職經歷，或者在司法機關建立了過硬的私人關係（Lo and Snape, 2005）。

第四，在司法系統維持個人聯繫，能夠幫助律師獲得司法機關委託的案件。司法系統本身就是一個巨大的訴訟代理市場，每年都會委託大量的法律援助案件和公訴案件，只有那些

得到信任的律師才更有可能得到來自司法機構的案件委託。受訪律師表示，對政法系統的業務依賴，中小規模的律師事務所尤其嚴重，而那些已經開拓了巨大市場、贏得廣泛聲譽的律師事務所依賴性則小得多，後者的收入來源主要通過市場而不是政府。

即使在《律師法》從制度上劃分了律師與司法機關的關係，但是，無論從訴訟代理領域到非訴訟代理領域，還是從盈利性案件到公益性案件，上述四個方面從經驗層面揭示了律師群體對司法依附的事實。這種依附關係為司法機構主導律師和律師事務所的行為創造了有利條件。

司法制度的逐漸開放與訴訟代理的相對獨立，為民眾利用律師發起集體動員提供了政治機會（Tarrow, 1998）。那些認為受到不公待遇的怨恨者在經過法院訴訟或者赴京上訪失敗之後，願意接受在維權律師的動員之下，以訴訟或街頭抗議的形式，在法庭內外向法院和地方政府尋求正義。那些動員怨恨者參與聯合行動的律師們被統稱為「維權律師」（Fu and Cullen, 2008），他們代理的訴訟案件主要涉及到司法不公、社會問題、地方官員腐敗、基層政府違法、徵地拆遷、村委會選舉舞弊等（Clarke, 2009; Pils, 2014）。由於這些案件涉及到官員晉升、集體暴力、人權事件等敏感問題，在維權律師們看來，參與其中恰好是推進法治建設和政治改革的絕好機會（Fu and Cullen, 2008; Mcmorrow, Liu, and Rooij, 2017）。2008年，維權律師參與公益訴訟、代理敏感案件的行動出現了一個轉折。35位維權律師徵集到上萬名律師的集體簽名，呼籲直接選舉北京市律師協會。北京市律師協會公開指責律師呼籲律協直選的行為是「私自串聯」、「製造謠言，蠱惑人心」、「全方位否定我國現行的政治制度」（劉炎迅，2008年9月19日）。顯而易見，代表司法行政部門的律師協會的聲明已經將這個事件高度政治

化了。一旦維權律師的行動被理解為政治威脅，國家會加速收緊訴訟活動的自主空間（Brockett, 2005: p.230）。

在律師熱心於參與公民司法動員的高峰時期，聯合行動製造的政治壓力驅使國家採取抑制行動（Lynch, 2010）。抑制行動的主要成果包括 2006 年中華全國律師協會發佈《關於律師辦理群體性案件指導意見》（後文簡稱《指導意見》）和 2007 年全國人大常委會修訂的《律師法》。它們成為收緊律師訴訟活動自主空間的主要行動依據，還有一些行動依據來自於原來被執行得較為寬鬆的法律條款和行政規章。針對律師的懲罰性對策包括如下幾點：

第一，為了更加有效地控制律師代理敏感案件，律師協會要求，對律師個人代理案件的行為實行連帶責任制。《指導意見》要求，群體性的、具有政治色彩的敏感案件必須由當地律師協會和律師事務所集體討論決定，實行法人（所長）負責制（中華全國律師協會，2006）。這種連帶責任制利用了集體與個體之間的利益關聯性，迫使那些激進的維權律師在代理敏感案件之前，必須將集體的壓力考慮在內。

第二，司法行政機關行使實質性的管理權力，對律師資格實行嚴格的年審制度。對那些從事敏感事件代理的律師，地方司法局暫停註冊乃至吊銷執業證，或者通過其所在的律師事務所施加壓力，以整個事務所無法通過年檢為威脅，迫使相關律師離開事務所（Clarke, 2009）。在 2013 年的執業年檢中，北京共有 10 間左右的律師事務所沒有通過年度考核審查，10 多位維權律師沒有通過年檢（楊明，2013 年 6 月 10 日）。

第三，最高人民法院對刑事案件的法庭辯護規定了限制條件。最高人民法院允許法院對那些違反規定的庭審律師作出處罰性裁定，允許法院建議司法行政機關，對律師和律師事務所作出追加懲罰，例如，註銷律師資格或關閉律師事務所（最

高人民法院，2012）。2008年，北京律師程海「不服從法庭指揮，無正當理由當庭拒絕辯護，受到法庭兩次訓誡後退出法庭秩序，干擾訴訟活動的正常進行」，受到北京市昌平區司法局停業一年的行政處罰（葉竹盛，2015年2月24日）。

第四，司法行政機關重新介入律師事務所的訴訟代理業務，規定群體性和敏感案件的代理必須向當地司法局和律師協會報告（中華全國律師協會，2006）。報告制度能夠幫助司法機關，對敏感案件及其發展趨勢實行全面控制，避免事件被律師利用，引發更大規模的社會不穩定。

第五，對維權律師實行暴力鎮壓。2015年7月9日，公安部在全國範圍內採取統一行動，逮捕了300多位維權律師，很多律師被法院判以重刑（Fu, 2018）。暴力鎮壓和嚴厲的懲罰大大地約束了律師的行為。

對維權律師採取的抑制行動，幫助國家在整個律師群體中間建立起新的主導地位。這種主導地位成為動員律師以服務國家為目標的政治資源。不過，僅僅依靠這種政治資源還不足以讓律師接受政治動員，國家還需要創造一個說服律師參與動員的文化框架，以便律師們能夠對政治動員的呼應產生共鳴。

四 法治建設的政治共識

如果驅使律師服從於政治動員，國家還需要在文化上建立合作共識。文化建構必須能夠在國家、律師和公民之間形成法治權威，換句話說，建構起來的法治文化一方面在國家與律師之間達成共識，另一方面在律師與公民之間達成法治共識。1997年提出的「依法治國」口號構成了文化建構的宏觀或主框架（Snow and Benford, 1992: p.133-155）。如今，「依法治國」的話語與司法文化已經成為政治意識形態的一部分，而且已經

成為塑造律師和民眾服從政治動員的文化資源。律師和公民從價值上認同「依法治國」的文化理念，從行動上遵守基於這種文化而形成的法律規範（Liebman, 2009）。「依法治國」的文化建設通過以下三個方面的努力，試圖實現三個方面的結合，即融合「法治」（rule of law）與「法制」（rule by law）的元素，在強調保護個體權利的同時，更加重視國家整體利益的維護，以及將中國傳統司法資源嵌入到現代司法制度的結構之中。

1 「法治」話語

上個世紀八十年代以來，法治意義上的司法改革離不開共產黨的幹部、學者和普通民眾的共同努力。改革的背景來自於對「文化大革命」的深刻反省，因為混亂與無序不僅僅給普通公民造成了巨大傷害，而且給高級官員也造成了大規模的傷害。在這個背景之下，整個社會渴望一個公平的、有效的司法制度（Zheng, 1988）。司法改革的起點首先從恢復「憲制」開始，「法治」的話語因此也集中反映在對憲法的理解上面。在憲法學者看來，「憲制」至少包括兩個基本的含義：一是憲法保障公民的基本權利；二是憲法限制國家權力的行使（李步雲，2002）。

在有關公民權利的問題上，鄧小平指出，「公民在法律和制度面前人人平等……人人有依法規定的平等權利和義務，誰也不能佔便宜，誰也不能犯法。不管誰犯了法，都要由公安機關依法偵查，司法機關依法辦理，任何人都不許干擾法律的實施，任何犯了法的人都不能逍遙法外。」（中共中央文獻編輯委員會，1994：頁332）在1982年修改憲法的時候，儘管在「權利」問題上憲法學者、律師和官員們之間存在爭議，但是，鄧小平在上述講話中將「權利」寫進憲法，發揮了重要作

用 (Yu, 2009: p.118)。其次,「任何組織不得超越法律之上」,成為司法改革的一個共同認識。1987年,中國共產黨第十三次全國代表大會的工作報告明確提出了「任何個人和組織不得凌駕於法律之上」,在隨後的一系列針對限制行政權力的立法中,人民代表大會正是在這個原則的指導之下,頒佈了諸如《行政訴訟法》(1989年)、《國家賠償法》(1994年)等重要法律。這些法律是約束權力機關的主要依據。從上述兩個方面可以看出,國家高級官員、法律專家和律師在有關「法治」或者「依法治國」方面存在高度共識。

建立律師制度是「依法治國」話語的一個具體體現。2016年發佈的《關於深化律師制度改革的意見》延續了國家對律師和律師制度的積極判斷。《意見》指出,「律師制度是中國特色社會主義司法制度的重要組成部分,是國家法治文明進步的重要標誌。律師隊伍是落實依法治國基本方略、建設社會主義法治國家的重要力量,是社會主義法治工作隊伍的重要組成部分。黨的十八大以來,我國律師事業不斷發展,律師工作取得顯著成績,為服務經濟社會發展、保障人民群眾合法權益、維護社會公平正義、推進社會主義民主法治建設發揮了重要作用。」(新華社,2016)從1980年頒佈的《條例》和1996年頒佈的《律師法》可以發現,國家在逐步放鬆對律師的政治與行政控制,賦予他們從事獨立的辯護與代理案件的權利。從法治的角度來看,這種變化反映了一種更加傾向於律師自主的文化取向。

對律師而言,國家鼓勵律師積極參與政治生活,擔任地方乃至全國的人大代表和政協委員,進一步豐富了「法治」話語的內容。律師已經從改革開放初期的「不問政治」轉變為「參政議政」的積極分子。截止到2014年,全國律師擔任各級人大代表1,445人,擔任各級政協委員4,033人;2014年,16名

律師被聘為最高人民法院特約監督員，擔任司法監督的角色（楊建軍，2016）。向律師開放政治參與的機會，一方面滿足了國家亟待提高的法治水平，另一方面，提升了律師在法治進程中的政治地位。這個政策變化吻合了律師們對於法治精神的理解與追求（陳曉英、真東，2003 年 12 月 31 日）。

2 法治文化的地方化

中國傳統的民間文化被國家拿來服務於非訴訟的合理性建構。以「禮」為核心傳統儒家思想長期以來形成了「無訴」的文化，在此基礎上，逐漸形成了以調解作為訴訟補充手段的司法實踐。「無訴」文化和調解優先的傳統被共產主義政權所繼承並且得以改造。國家既動員隸屬於體制的基層組織開展「人民調解」，也提倡法官優先採用庭外調解的方式結案（Lubman, 1967, 1997; Huang, 2005；謝岳，2018）。律師是一個被國家開發出來、能夠服務於「非訴」文化的群體，具有參與調解的獨特優勢。正如一位中華全國律師協會的官員所言，「律師調解的專業性、高效率、靈活性、非官方性都使得其具有得天獨厚的優勢，能夠在多元化調解糾紛機制中發揮積極的作用」（王純，2017）。作為法治文化本土化的一個樣本，國家動員律師參與信訪調解，基於兩點考慮。

其一，相對於訴訟，制度設計者認為，律師採用調解的辦法能夠從根本上化解信訪矛盾。在胡錦濤時代，法治建設被逆轉，國家轉而動員司法機關去抑制人們尋求正義的訴訟行為，例如，法官優先採用調解和裁決的途徑化解糾紛（Minzner, 2011；謝岳，2018）。不過，法院並非是一個理想的化解矛盾的途徑，有時候，只問對錯的司法判決不僅無助於矛盾終結，反而製造了更多不服判決的上訪事件（Liebman, 2011）。律師

被理解為優於法官，因為作為法律專業人士的律師，被塑造為一個更加獨立的力量，切割了與政府的利益關聯，因此，矛盾雙方更有可能接受律師提出的、符合法律政策的折中方案（SH2019B005、NJ2018001、BJ2018001）。

其二，律師調解能夠節約司法成本。社會控制的下降帶來了犯罪率的提高和訴訟數量的急遽增加，法院特別是發達地區的法院辦案成本高居不下，法官人均辦案數和案件辦理的平均費用逐年增長（謝岳，2018）。司法成本的增加還表現在法院審理案件的平均周期受制於司法程序，通常情況下，對於進入審理程序的案件，法院和法官無法為了節約時間而簡化程序。相較於法院審理，律師調解則不受司法程序的制約，可以大大地縮短糾紛處理的時間。為了縮短案件辦理的時間，司法部門要求律師辦理的調解案件必須在 30 日內完結；為了防止當事人對調解結果反悔、提高調解的終結能力，在雙方當事人同意的情況下，調解律師得到授權，可以向法院申請對調解協議進行司法確認，使協議具有民事合同的性質（最高人民法院、司法部，2017）。

3 集體主義觀念

「依法治國」的文化建設除了張揚公民權利和限制政府權力之外，還突出強調通過法律制度來保護公共利益的重要性。從本質上講，法治文化優先保護國家利益而非個體利益，在某些情況下，保護個體利益的目標是為了更好地保護國家利益（Liebman, 1999）。正是在這樣的一個文化框架下，國家定義了律師的公共角色和公益義務。這些定義為國家動員律師參與信訪調解或者其他活動（包括政治性活動），提供了正當理由。正如一位司法部官員所言：「律師不僅要履行合同義務，

而且客觀上負有社會使命、法律使命。」(張福森, 2014) 法學家也有同樣的認識, 即「律師……在履行黨派性忠誠義務(與忠誠於客戶)的同時, 還要忠誠於法制和公共秩序」(季衛東, 2012: 頁 296-297)。

首先, 對律師整體義務的理解, 表現在國家在律師中間積極地培養政黨忠誠。在過去十多年時間裏, 司法行政部門的黨組織致力於在地方律師協會成立黨支部, 負責指導律師事務所建立黨的支部, 發展律師黨員。對律師的政治忠誠與法治建設的關係, 全國律師行業黨委委員、中華全國律師協會副會長呂紅兵這樣解釋:「律師行業加強黨建工作, 就是崇尚憲法、維護法律, 必須履行義務, 行使職責」、「這是政治要求和法律義務, 也是法治思維和法治方式的重要內容」(魏哲哲, 2018)。

其次, 國家提倡律師必須具備公益精神。律師制度實施以來, 律師代理行業普遍存在着過度強調服務客戶的傾向, 一味地追求市場認可度和經濟上的成功, 對法律援助、「普法」活動和刑事辯護等公益司法缺乏積極性(張福森, 2014)。為了糾正律師行為的商業化傾向, 塑造公益律師精神, 司法行政部門出台多項政策, 試圖調動律師積極公共法律服務的熱情。司法部認為, 從整體利益考慮, 律師參與公益法律服務「有利於更好地滿足人民群眾在民主、法治、公平、正義、安全、環境等方面日益增長的美好生活需要」, 從個體利益考慮, 律師參與公益法律服務「有利於培養律師社會責任感, 提高律師政治素養和業務素質, 有利於拓展律師服務領域, 擴大律師社會影響, 樹立律師隊伍良好社會形象」(司法部, 2019)。律師參與信訪、調解以及為居民提供法律服務, 都被國家當作是培養律師公益精神的一種手段。

最後, 律師應當樹立為國家服務的政治意識。從服務公

民的角度看，律師參與「普法」活動，體現的是一種公益精神；不過，從服務國家的角度看，律師參與「普法」，體現的則是一種政治精神。國家一直很重視律師政治精神的培養，說服他們積極參與到推進國家各項大政方針的活動中去。扶貧是國家推行的一項重要政策。為了支持國家的此項活動，司法部動員全國的司法行政部門和律師協會，組織和動員律師參與進去（司法部，2019）。在文件中，司法部闡述了律師參與的政治理由，即律師行業的發展是建立在「以人民為中心的發展思想」、「司法為民、職業為民」的理念基礎之上。

五 公民身份：律師行動的文化資源

「依法治國」的法治話語與相應的法律制度塑造了公民的集體身份，集體身份反過來影響到公民的集體或個體行動。集體身份是抗議動員的文化動力，行動者之間的內部團結和共識深深地依賴於彼此之間的想像與認同（Melucci, 1988: p.329-348）。不過，如果集體身份能夠吻合國家的定義或者得到國家的確認，行動者有可能會因此減少甚至放棄街頭抗議動員。在上訪過程中，國家並非是上訪群體集體身份的破壞者，相反，法治化的建設恰恰發揮了合法化公民的集體身份；在國家的動員之下，律師不僅僅參與了塑造公民集體身份的過程，同時在說服當事人放棄上訪、接受調解的時候，也得益於這種集體身份。正是基於公民集體身份上的共識，上訪者、國家和律師才有可能在爭議問題上達成調解方案，終止上訪行動。

權利取向的法治建設在公民中間樹立起越來越強的權利意識上，在意識到自己的權利之後，越來越多的公民選擇用法律去捍衛權益（高鴻鈞，2007：頁 74-75）。公民權利的法治化為公民維權創造了有利的政治機會，大量的公開抗議、司法

動員，尤其是行政訴訟都是以公民身份為行動動力的（O'Brien and Li, 2004; O'Brien and Li, 2006; Gallagher, 2006; Pei, 1997）。前文提及的律師支持上訪者的維權行動，就是發生在公民權利意識興起的大背景之下的，他們以公民權利為動員框架（framing），呼應上訪者的權利訴求。但是，權利意識的興起並非意味着權利運動一定會以對抗的形式出現，在特定的政治條件下，公民的權利維護行動更有可能受到「規則意識」的主導，按照國家設定的司法和行政規則表達要求（Perry, 2010; Li, 2010; Lee and Zhang, 2013）。接下來的問題是，國家如何培養公民的「規則意識」、淡化「權利意識」？在說服上訪者放棄對抗行動的時候，律師是如何利用與改造公民身份含義的？

普及法律知識和國家政策，是培育公民的「規則意識」、塑造符合政治需要的公民身份的一種常見辦法（張文顯，2015）。「普法」活動的基本目標是為了「讓老百姓知法、懂法和守法」，同時，通過「老百姓知法、懂法和守法」來控制基層幹部的違法行為（Gallagher, 2017: p.79）。「普法」從1986年開始一直沒有中斷過，它採取自上而下的政治動員模式，「送法下鄉」、「送法上門」，是法權主義自上而下的秩序重構（許章潤，2008）；「普法」教育的目標高度政治化，法治教育的內容服從和服務於國民經濟與社會發展每個階段的政治需要（付子堂、肖武，2017）。由於「送法下鄉」和「送法上門」主要涉及到社會底層人口，「普法」教育為國家提供了向下延伸治理範圍、塑造更大範圍政治權威的機會（蘇力，2000）。

法律援助是國家培養公民「規則意識」的又一種手段。為了在全社會實現司法平等，上個世紀九十年代末期，司法行政部門建立了法律援助制度。此項制度受益的群體主要覆蓋那些殘疾、貧困人口以及其他弱勢群體。在1999年至2012年期間，法律援助機構受理的案件數量、受援助人群的

數量以及政府財政支出的數量，都呈現顯著上升趨勢：1999年，全國受理法律援助案件 132,097 件，2012 年，案件數增長到 1,022,015 件；1999 年至 2012 年，受到法律援助的人數從 190,545 人增加到 1,145,671 人；在財政資助方面，數量從 1999 年的 1,870 萬元增長到 2012 年的 138,963 萬元（《中國法律年鑒》（2000 - 2013 年））。國家的上述努力取得了顯著的效果，公民知法、懂法和守法的意識明顯提高（Gallagher, 2006），大量的公民甚至以法律為武器去控告和起訴政府的違法行為（O'Brien and Li, 2004; O'Brien and Li, 2006）。一項對於農民「法律意識」的研究表明，正是由於法律援助中心的普法教育和司法救濟，才在農民中間建立起越來越強的依靠法律解決糾紛的態度（Whiting, 2017）。不過，在尋求化解糾紛的時候，更多的人（86.9%）還是傾向於選擇調解，只有 2.7% 的人選擇法院訴訟（Gallagher, 2017: p.123）。

律師在「普法」和法律援助中一直以來都扮演着重要角色。司法行政部門組織和動員律師，每年義務地參加法律宣傳、法律事務諮詢和擔任法律顧問。律師這種「以案釋法」的方式得到司法界的廣泛認可，因為相對於自上而下的說教和被動普法，律師通過具體案件的講解更容易強化公民的法治意識（付子堂、肖武，2017）。介入法治建設的程度越深，律師在國家發揮的作用也越大。律師們自身也承認參與的正面價值。在論及房屋拆遷的集體性糾紛時，專門從事拆遷調解的律師指出：「在面臨不公正的對待時，被拆遷人很容易產生過激的行為，導致彼此的對立情緒很嚴重……律師參與到徵地拆遷糾紛的調解時，能夠借機開展法律宣傳和教育，有針對性的進行普法宣傳，防患於未然，將矛盾爆發的一切可能性降到最低限度，同時，律師還可以借此對當事人雙方進行法治教育。」（曹星，2018）

律師既參與對公民法治意識的創造，也利用和分享「普法」的成果，嚴格地將公民訴求和行動限定在現有的法律規則範圍。在代理訴訟案件或受理調解案件的時候，國家都要求律師們必須為委託人的權利維護找到法律依據，同時，學會控制公民維護權利的方式，避免他們從事上訪和集體抗議行動（Michelson, 2006）。律師們在肯定公民維護權利正當性的時候，將國家利益放在委託人的權益之上，說服當事人接受調解方案（曹星，2018）；律師們還會利用社會關係網絡，迫使當事人讓步（Deng and O'Brien, 2013）；為了使調解方案達致成功，律師們必須刻意迴避基層政府和幹部的責任問題。

「依法治國」的制度和文化建設在公民中間建立起有效的「規則意識」，這種努力也得到了律師們的認可。國家努力的雙重後果為公民接受律師的信訪調解創造了條件，律師們樂意以法治的方式幫助公民維護權利，公民們反過來也把律師代理（調解）視為一個可靠的尋求正義的途徑。

六 信訪調解的案例討論

前述相對宏觀的敘事，為社會利用機制遣散抗爭行動提供了基本的政治、司法和社會情境。接下來，文章將在微觀角度觀察，律師在具體的信訪調解過程中，如何發揮國家行動者的角色，從而服務於國家目的。下文由訪談收集得到的調解案例，將以律師為敘事主體，側重討論他們與政府和上訪者之間的互動關係。

1 律師與政府的關係

作者調查的四家律師事務在政府那裏擁有豐富的行政資源。受訪律師大多是事務所的創辦人，同時還擔任事務所的負

責人。W 律師和 J 律師在從事私人律師代理活動之前，都曾經是區級司法局的幹部，前者還官至司法局的副局長。T 律師和 O 律師儘管不在司法行政部門任職，但是，他們都有在政府部門任職的經歷。政府部門的任職背景不僅幫助他們在司法代理的初始階段建立起比較優勢，而且越來越密集的行政關係網絡顯著地提升了律師事務所的社會聲譽，積累了市場競爭力。律師們還指出，律師事務所獲得的聲譽和建立起來的競爭力，並不僅僅依靠已有的行政網絡資源，事實上，積極參與政府發起的各種司法活動，比如「普法」、法律顧問、信訪調解等，更有可能獲得政府信任和社會聲譽（SH2018C001）。不過，律師們強調，並非所有律師事務所都能得到政府信任；只有那些「政治上可靠、業務上精通、人際關係熟悉」的律師和律師事務所，才有可能得到政府的信任，委託他們受理信訪案件（SH2019B003）。換句話說，在委託信訪案件的時候，政府對律師和律師事務所的信任既考慮私人關係和業務能力，更看重他們的政治背景。

在法律服務的需求上，當地政府以購買服務的方式，從四家律師事務那裏長期獲得它們的專業服務。「依法治國的國家戰略迫使地方政府越來越依賴律師，為它們提供法律幫助，以免在執法過程中出現偏差。」（SH2019B005）律師事務所的法律意見只是地方政府法律需求的一部分，更加急迫的需求則是，希望律師幫助處理棘手的群體性上訪事件，包括提供法律意見、制定化解方案甚至參與糾紛調解。2017 年，數十名少數民族人士聚集在區信訪辦，為他們背後的委託人「出頭」，要求政府以行政手段終結一起產權法律糾紛。政府緊急召見 T 律師在第一時間趕到事件現場。根據上訪者的訴求，T 律師認定，行政機關無權處理司法問題，建議當地政府拒絕上訪者的非法請求；但是，當地政府領導擔心民族問題會給自己帶來

政治上的麻煩，遂說服律師全權負責這個事件，盡快「息訪」（SH2019B003）。

當糾紛處於法律模糊地帶的時候，律師會為政府出謀劃策，使法律責任明確化，從而終結糾紛。據 W 律師講述，2018 年，一名個體經營戶合法租賃了某個住宅小區的地下室，從事食品加工。由於該個體戶每天從凌晨就開始加工食品，結果，機器發出的噪音嚴重地影響到了整棟大樓居民的睡眠。在不堪忍受的情況下，居民集體上訪至區政府信訪辦。他們堅持自己的生活權利受到了侵害，要求個體戶停止生產。信訪部門的幹部認為雙方都有理，他們的行為和訴求都有法律依據，行政部門無法採用強制方式解決這個難題。在律師的介入之下，法律爭議開始清晰。律師認定，地下室業主是責任主體。律師引用《物權法》的相關條款，為政府提出了一個化解方案：地下室業主應當終止租賃合同，補償個體戶的合同損失。W 律師警告該位業主，如果不接受調解方案，工商行政部門將依法處置。這位業主意識到律師意見的合理性，同時，律師的意見也對他產生了壓力。最終，這位業主和個體租賃戶都接受了 W 律師的調解方案。

受訪律師事務所從法律服務中得到了數量不等的經濟回報，付給律師事務所的費用沒有固定的標準，區級領導的個人判斷就是定價標準。如果覺得代理律師一年當中付出的勞動比較多、處理的事件比較複雜，區級領導會在年終的時候給予 3 萬元左右的獎勵，一般情況下，律師事務所只能從領導那裏拿到 4,000-5,000 元左右的紅包，以示感謝（SH2019B005）。不過，對於 J 律師來說，他們的事務所是一個例外。J 律師憑藉着精湛的業務和廣泛的政府人脈關係，從 1996 年起就開始受理當地政府委託的糾紛調解，曾經成功地處理過 300 多起信訪要案。2017 年，區級政府與街道政府委託 J 律師的事務所，

化解一起涉及 505 戶的農民徵地拆遷安置糾紛。這些農民曾經多次大規模地上訪至上級部門，給區級政府造成了極大的壓力。在接受案件之前，J 律師向政府提出按照市場收費的要求，當地政府接受了他的請求，同意簽訂一個以每戶 1 萬元的標準、總共 505 萬元的調解合同。據 J 律師介紹，從政府那裏收取調解費用，是他們事務所收入的重要來源；2018 年，大約 50% 的業務收益來自於政府委託的信訪調解案件，費用高達 3,000 多萬元（SH2018B001）。儘管其他律師事務所從政府那裏得到的收入十分有限，但是，它們仍然重視發展與政府的關係，因為良好的關係有利於提高事務所的社會聲譽，有利於司法代理業務的拓展（SH2019B003）。T 律師表示，每年一度由政府組織的優秀律師事務所和優秀律師的評比，對他們而言很重要，因為得到政府認可的榮譽會增加社會對律師和事務所的認可度，提升他們的市場競爭力。「曾經有客戶看到我們辦公室那麼多的榮譽證書和獎杯，當場就決定簽訂委託合同；他說，就憑這些（指證書和獎杯），我就相信你們的實力。」（SH2019B003）

2 合作的基礎

在專業的意義上，對參與信訪調解這個問題，大部分受訪律師均持否定態度。他們認為，雖然信訪調解強調以法律為準繩，但是，不可否認的是，律師採用強制辦法迫使上訪者接受政府提出的方案，也是屢見不鮮的；律師將精力放在調解上面，其實是一種「不務正業」的行為（NJ2018B009、BJ2017B001）。不過，政府善於利用「法治」資源，以法律動員法律，對律師參與信訪調解具有很強的說服力。「以法律動員律師」的法治資源具體化為如下四個方面。

第一，在動員律師的時候，政府會將「幫助政府提高依法行政的能力」設定為一個基本目標。受訪者承認，政府主動提出用法律來規範行政權力，用法律去解決信訪者的生活難題，律師是很難拒絕這種「誘惑的」，因為在他們看來，只有政府帶頭遵守法律，法治社會才有可能建立起來，律師們的「法治」理想才有可能變為現實（NJ2018B009、SH2019B008）。一位年輕的律師坦承，大學的專業學習幫助他樹立起對「法治」的理想，用法律知識幫助政府和上訪者化解矛盾，就是在兌現他的職業理想（SH2019B006）。在受理的徵地拆遷上訪事件中，J律師發現，大部分訪民的訴求是合法、合理的，造成老百姓上訪的主要原因是基層政府和幹部的違法違規行為。如果政府能夠認識到這些問題，並且願意以法律去規範行政行為，官民之間的利益糾紛才有可能從根本消除（SH2018B001）。

第二，根據上級政府的要求，區級司法行政部門在律師中間大力提倡公益精神，鼓勵律師為國家和社會積極從事公益法律活動。受訪者都承認，律師具有毋庸置疑的社會責任，並且認為這種公益精神在西方的司法界也不例外。但是，在對公益律師社會責任的理解上面，他們沒有將政治責任、法律責任與社會責任區別對待。他們籠統地認為，由政府組織的義務法律服務活動都屬於公益律師職責內容。因此，不管是參加「普法」、法律援助，還是信訪調解，他們把這些活動全部理解為在履行公共義務。2018年，O律師已經到了退休的年齡，但是，為了發揮「餘熱」，為國家與社會做貢獻，在區司法局和信訪辦的挽留之下，他選擇了繼續留在區信訪辦工作。在政府的支持下，O律師主持了一個公益類社會組織，為上訪者提供義務法律幫助。

第三，政府強調「依法調解」具體的信訪糾紛，吻合了律師們自我設定的「底線意識」。政府在委託律師事務所進行調

解的時候，始終把「依法依規」當作一項基本的原則。這種原則實際上起到了「消除律師心理疑慮」的作用，他們可以放心地接受政府的委託（SH2018B010）。在接受信訪調解案件的時候，出於職業的考慮，律師們都會提醒自己，「一切以合法為前提，即使政府強迫自己，即使訪民的訴求令人同情，我們都不能做違背法律的事情」，「合法是我們工作的底線」，否則，不僅專業上「過不了關」，良心上也「說不過去」（SH201B003）。

第四，上訪者追求合理、合法地解決糾紛，為律師參與調解提供了前提條件。受訪律師認為，考慮到政府的態度，除了維權律師，沒有律師願意受理群體性和赴京上訪案件。但是，如果政府積極地牽頭準備化解那些合法訴求的話，律師們是十分樂意參加的。「從心底裏講，我們十分同情那些多年赴京上訪者的個人遭遇。如果他們的訴求合理合法，政府沒有理由忽視甚至打壓這些人的權益表達。」（SH2017B001）從經驗上可以判斷，凡是長期、多次赴京上訪的人，他們的訴求更有可能合理合法；如果訴求不合理合法，政府通常不會回應這些要求，上訪者也不大願意為此付出巨大的代價；為上訪者解決合理合法問題，就是律師在履行維護公民權利的義務（SH2018B003）。

3 利用與改造公民身份

公民身份是律師和上訪者達成共識的一個條件，受訪者堅持自己的權利應當得到尊重與保護，而律師們則肯定上訪者的基本訴求，並且向上訪者承諾，他們將在法制的軌道上化解糾紛。然而，在現實當中，僅僅以公民權利的合法性，律師還不足以解決問題；他們還需要進一步細化或重新解讀公民身份，才能夠使上訪者接受政府提出的補償方案。

首先，律師肯定上訪者權利表達的合法性。O 律師指出，由於糾紛拖延太久，上訪者對基層政府基本上都失去了信任，不相信政府解決問題的誠意，因此，如果沒有一定公信力的「第三方」出面，雙方很難在任何問題上達成協議（SH2019B004）。不同於政府幹部，律師不會居高臨下地訓斥上訪者，批評他們無理取鬧、赴京上訪等行為，而是尊重和肯定他們的合理訴求，認真傾聽他們的訴說，實事求是地承認或否定他們的舉證（SH2019B003）。T 律師指出：「你只要圍繞着法律這條線去和他聊聊，他對你的敵對情緒也就慢慢化解了，作為獨立『第三方』的作用也就實現了。」律師們還反映，涉及到經濟賠償的當事人一般都會「獅子大開口」，把自己的要求拔得很高，高到政府根本不可能理睬他們；但是，「律師不一樣，我們不僅不會駁斥他們的離譜要求，而且還表示理解他們的要求，這樣，他們就會願意坐下來和我們慢慢地談判。」（SH2019B005）

其次，利用上訪者的親屬關係，用親情和面子去轉化上訪者追求公民權利的態度。受訪律師們承認，他們的說服力是有限的，對於那些固執的上訪者，他們的親屬關係比法律和同情更能夠產生積極的效果。T 律師在調解一起拆遷補償案件的時候，就成功地運用了此種方法。當事人在賠償標準上始終不肯讓步，堅持要求高於賠償標準（2 套房）的方案。T 律師了解到，這位當事人的一位親屬在鄰近一個區級政府擔任幹部，而且這位親屬對當事人有影響力。經過努力，當事人的親屬同意出面勸說，並且成功地說服了那位訪民，同意接受政府提出的 2 套房補償方案。訪民們也反映，律師經常採用這種策略，迫使當事人接受調解方案。在那個 505 戶的徵地拆遷的集體糾紛中，儘管 300 多戶在賠償合同上簽了字，但是，很多家庭是被迫簽字的，因為律師在當地政府官員的支持下，廣泛

地利用親屬關係，在當事人家庭內部製造矛盾，對其施加壓力（SH2019A013）。

再次，律師們常常利用情感動員，接近和說服上訪者。受訪的律師都表示，在化解糾紛的過程中，律師應當學會如何去感動當事人。O 律師在參與化解一起拆遷糾紛的時候，不僅對當事人表達了同情，而且將同情心付諸於實際行動，幫助拆遷戶解決了當時的生活困難。這種舉動感動了上訪者，使得他們的態度發生了逆轉，從對律師來訪投擲西瓜皮，轉變為主動找律師溝通。在利用同情心的時候，律師們還常常採取正反對比的方法，不僅讓當事人感覺到律師的出發點都是為了自己好，而且還會認為律師說得有道理。T 律師在試圖化解前面提及的拆遷補償爭議的時候，從積極方面為當事人描繪美好的生活藍圖：「如果你接受 2 套房屋的補償，這 2 套房會極大地改善你家庭的生活條件，僅僅出租就能夠讓你們過上好日子。」T 律師又從反面勸說當事人：「如果你執意要求補償 3 套房，政府是不可能接受這個方案的，這樣的話，你們家不僅經濟繼續緊張，而且為了那個不可能的目標（指 3 套房）常年上訪，整個家庭都會在陷入困境。」

最後，律師經常採用「好公民」的標準，使赴京「鬧訪」者認識到自己的「錯誤」。訪民常常採取「製造麻煩」的策略，如圍堵政府、在公共場合喊口號、攔截領導的車輛等，通過擴大影響來製造政治壓力（Chen, 2012: p.159-188）。這些行動是基層幹部所不能接受的。不過，在有些訪民看來，去北京反映問題、喊口號、拉橫幅是公民的基本權利，有時候，甚至將此種行為理解為一種英雄氣概（SH2019A009）。面對這種情況，律師如何既尊重訪民維護自己的公民權利，同時，又能夠說服他們放棄某些政府不接受的行為？律師們的策略是，在法律上承認上訪、尤其是赴京上訪行為的合法性和正當性，在道德上

否定「鬧訪」是一種公民權利的表達行為。在 T 律師看來，「鬧訪」是一種有損國家「面子」、不能接受的行為 (SH2019A013)。

七 結束語

抗爭政治理論側重在中觀層面上尋找那些影響集體抗議的關鍵機制。在已有的研究中，社會利用是一個被多次證明影響集體抗議的關鍵機制。研究者不僅證明了社會利用機制的作用，而且進一步探討了這個機制在甚麼條件下發生作用。不過，這些研究採取的是「運動中心」的解釋範式，僅僅討論某種單一的情況，即社會行動者在甚麼條件下能夠動員「第三方」支持他們的集體抗議行動。然而，抗爭政治是一個極其複雜的互動過程，類似於社會行動者，國家同樣能夠利用社會利用機制，動員「第三方」去抑制集體抗議行動。國家在甚麼條件下動員「第三方」去實現它的目標，目前仍然是一個無人問津的問題。

中國的司法政治是發展上述理論的一個恰當的案例。在威權主義政治下，國家行動者能夠動員「第三方」的專業資源，允許這些組織保持一定的獨立性，共同消解那些被視為破壞社會秩序的抗議行動。通過分析國家、律師和怨恨者的互動關係，本文發現了社會利用機制發揮作用的條件：國家必須建立起對先前的、獨立的社會組織在制度上或非制度上的主導權，使得後者在某些方面依附於前者；國家必須通過文化建設，說服先前存在的組織參與到遣散集體行動者的合作過程；社會行動者強調的集體身份，得到了先前存在的組織的認同。

參考文獻

- 中共中央文獻編輯委員會（1994）：《鄧小平文獻》（第二卷），北京：人民出版社。
- 中共中央政法委員會（2015）：〈關於建立律師參與化解和代理涉法涉訴信訪案件制度的意見（試行）〉，http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/09/content_5006423.htm，瀏覽日期：2019年4月11日。
- 中華全國律師協會（2006）：〈關於律師辦理群體性案件指導意見〉，<http://www.acla.org.cn/article/page/detailById/18922>，瀏覽日期：2019年4月19日。
- 中華全國律師協會（2018）：〈全國律協發佈2018年上半年律師協會維權工作數據統計與分析〉，<http://www.acla.org.cn/article/page/detailById/23923>，瀏覽日期：2019年4月26日。
- 王春波（2014年12月30日）：〈律師職業風險現狀的分析〉，載《求實》，頁82-83。
- 付子堂、肖武（2017）：〈普法的邏輯展開：基於30年普法活動的反思與展望〉，載《社會科學戰線》，第6期，頁204-214。
- 司法部（2019）：〈司法部辦公廳關於開展律師助力脫貧攻堅專項行動的通知〉，http://www.moj.gov.cn/government_public/content/2019-04/19/tzwj_233367.html，瀏覽日期：2019年5月16日。
- 李步雲（2002）：〈憲法學的幾個理論問題〉，載《中國社會科學院研究生院學報》，第6期，頁19-25。
- 季衛東（2012）：《法治構圖》，北京：法律出版社。
- 高鴻鈞（2007）：〈中國公民權利意識的演進〉，夏勇編：《走進權利的時代》，北京：社會科學文獻出版社，頁33-86。
- 張文顯（2015）：〈法治的文化內涵——法治中國的文化建構〉，載《吉林大學社會科學學報》，第4期，頁5-24。
- 張福森（2014）：〈律師制度的改革與完善〉，載《中國法律評論》，第3期，頁25-31。
- 曹星（2018）：〈論律師在徵地拆遷糾紛案件中的調解〉，http://lawyers.66law.cn/s24118590d7937_i514031.aspx，瀏覽日期：2019年5月13日。
- 許章潤：〈普法運動〉，載《讀書》，第1期，2008年1月15日，頁41-46。
- 陳曉英、真東：〈三博士上書 推開法規審查之門〉，載《法制日報》，2003

年 12 月 31 日。

最高人民法院 (2012)：〈關於適用〈中華人民共和國刑事訴訟法〉的解釋〉，
<http://legal.people.com.cn/n/2012/1224/c42510-20000004.html>，瀏覽日期：
2019 年 4 月 10 日。

最高人民法院、司法部 (2017)：〈關於開展律師調解試點工作的意見〉，
http://www.moj.gov.cn/government_public/content/2017-10/16/tzjwj_9040.html，瀏覽日期：2019 年 4 月 11 日。

黃慶暢、鄒偉：〈公安部揭開「維權」事件黑幕〉，載《人民日報》，2015 年 7 月 11 日。

新華社 (2016)：〈中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於深化律師制度改革的意見〉，
http://www.gov.cn/xinwen/2016-06/13/content_5081785.htm，瀏覽日期：2019 年 5 月 9 日。

楊明 (2013)：〈北京通過「年檢」迫使維權律師就範〉，<https://www.voachinese.com/a/beijing-uses-annual-license-renewals-20130610/1678752.html>，瀏覽日期：2019 年 4 月 28 日。

楊建軍 (2016)：〈公益維權律師的法治促進功能〉，載《法治論壇》，第 2 期，頁 114-121。

葉竹盛：〈法官與律師，錯位的衝突〉，載《南風窗》，第 4 期，2015 年 2 月 24 日，頁 25-27。

劉炎迅：〈北京律協直選風波〉，載《新世紀週刊》，2008 年 9 月 19 日，頁 32-35。

謝岳 (2018)：〈法治之下的政治動員：基層法院如何化解糾紛？〉，載《實證社會科學》(第 2 卷)，頁 41-69。

魏哲哲：〈加強律師行業黨建工作 促進律師事業發展〉，<http://dangjian.people.com.cn/n1/2018/0718/c117092-30154788.html>，瀏覽日期：2019 年 5 月 16 日。

蘇力 (2000)：《送法下鄉——中國基層司法制度研究》，北京：中國政法大學出版社。

Brockett, Charles (2005), *Political Movements and Violence in Central America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cai, Yongshun (2014), *State and Agents in China: Disciplining Government Officials*. Stanford: Stanford University Press.

Chen, Xi (2012), *Social Protest and Contentious Authoritarianism in China*.

- Cambridge: Cambridge University Press.
- Chia, Joy L. (2018), "Rights Lawyering in Xi's China: Innovation in the Midst of Marginalization," *Fordham International Law Journal*, 41(5): 1111-1134.
- Clarke, Donald (2009), "Lawyers and the State in China: Recent Developments," Testimony Before the Congressional-Executive Commission on China.
- Davenport, Christian, Hank Johnston, and Carol Mueller (2005), *Repression and Mobilisation*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Deng, Yanhua, and O'Brien, Kevin J. (2013), "Relational repression in China: using social ties to demobilize protesters," *The China Quarterly*, 215: 533-552.
- Dimitrov, Martin K. (2013), "Vertical Accountability in Communist Regimes: The Role of Citizen Complaints in Bulgaria and China," in Martin K. Dimitrov (ed.) *Why Communism did not Collapse: Understanding Authoritarian Regime Resilience in Asia and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 276-302.
- Falleti, Tulia G. and Julia F. Lynch (2009), "Context and Causal Mechanisms in Political Analysis," *Comparative Political Studies*, 42(9): 1143-1166.
- Fu, Hualing and Richard Cullen (2008), "Weiquan (Rights Protection) Lawyering in an Authoritarian State: Building a Culture of Public-Interest Lawyering," *The China Journal*, 59: 111-127.
- Fu, Hualing (2018), "The July 9th (709) Crackdown on Human Rights Lawyers: Legal Advocacy in an Authoritarian State," *Journal of Contemporary China*, 27(112): 554-568.
- Gallagher, Mary E. (2006), "Mobilizing the Law in China: 'Informed Disenchantment' and the Development of Legal Consciousness," *Law & Society Review*, 40 (4): 783-816.
- Gallagher, Mary E. (2017), *Authoritarian Legality in China: Law, Workers, and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Givan, Rebecca, Kenneth M. Roberts, and Sarah A. Soule (2010), *The Diffusion of Social Movements: Actors, Mechanisms, and Political Effects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodwin, Jeff and James M. Jasper (2004), *Rethinking Social Movements: Structure, Meaning, and Emotion*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

- Gould, Roger V. (1991), "Multiple Networks and Mobilisation in the Paris Commune, 1871," *American Sociological Review*, 56: 716 - 729.
- Huang, Philip. C. C. (2005), "Divorce Practices and the Origins, Myths, and Realities of Judicial Mediation in China," *Modern China*, 31(2):151-203.
- Lee, Ching Kuan and Zhang, Yonghong (2013), "The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China," *American Journal of Sociology*, 118 (6): 1475-1508.
- Li, Lianjiang (2010), "Rights consciousness and rules consciousness in contemporary China," *The China Journal*, 64: 47-68.
- Liebman, Benjamin (1999), "Legal Aid and Public Interest Law in China," *Texas Internal Law Journal*, 34(211): 212-286.
- Liebman, Benjamin (2009), "Assessing China's Legal Reforms," *Columbia Journal of Asian Law*, 23 (1): 18-33.
- Liebman, Benjamin (2011), "A Populist Threat to China's Courts?" in Margaret Y. K. Woo and Mary E. Gallagher (eds.) *Chinese Justice: Civil Dispute Revolution in Contemporary China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipsky, Michael (1968), "Protest as a Political Resource," *The American Political Science Review*, 62 (4): 1144-1158.
- Liu, Sida (2011), "Lawyers, State Officials and Significant Others: Symbiotic Exchange in the Chinese Legal Services Market," *The China Quarterly*, 206: 276-293.
- Lo, Carlos Wing-Hung and Snape E. D (2005), "Lawyers in the People's Republic of China: A Study of Commitment and Professionalization," *The American Journal of Comparative Law*, 53 (2): 433-455.
- Lorentzen, Peter (2013), "Regularizing Rioting: Permitting Public Protest in an Authoritarian Regime," *Quarterly Journal of Political Science*, 8: 127-158.
- Lubman, Stanley (1967), "Mao and Mediation: Politics and Dispute Resolution in Communist China," *California Law Review*, 55 (5): 1284-1359.
- Lubman, Stanley (1997), "Dispute Resolution in China after Deng Xiaoping: 'Mao and Mediation' Revisited," *Columbia Journal of Asian Law*, 11 (2): 229-391.
- Lynch, Elizabeth M. (2010), "China's Rule of Law Mirage: The Regression of The Legal Profession Since the Adoption of the 2007 Lawyers Law," *The George Washington International Law Review*, 42: 536-585.

- McAdam, Doug (1982), *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: The University of Chicago Press.
- McAdam, Doug (2004), "Revisiting the U.S. Civil Rights Movement: Toward a More Synthetic Understanding of the Origins of Contention," in Jeff Goodwin and James M. Jasper (eds.), *Rethinking Social Movements: Structure, Meaning, and Emotion*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow and Charles Tilly (1997), "Toward an Integrated Perspective Politics," in Mark Lichbach and Alan Zuckerman (eds.) *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow, and Charles Tilly (2001), *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCarthy, John D. and Mayer Zald (1977), "Resources Mobilisation and Social Movements: A Partial Theory," *American Journal of Sociology*, 82: 1212-1241.
- McMorrow, Judith A., Sida Liu, & Benjamin Van Rooij (2017), "Lawyer Discipline in an Authoritarian Regime: Empirical Insights from Zhejiang Province, China," *Georgetown Journal of Legal Ethics*, 30: 267-300.
- Melucci, Alberto (1988), "Getting Involved: Identity and Mobilisation in Social Movements," in Klandermans, Bert, Hanspeter Kriesi, and Sidney Tarrow (eds.) *From Structure to Action*, Greenwich. CT: JAI Press.
- Meyer, David S., Nancy Whittier, Belinda Robnett (2002), *Social Movements: Identity, Culture, and the State*. Oxford: Oxford University Press, 329-348.
- Michelson, Ethan (2006), "The Practice of Law as An Obstacle to Justice: Chinese Lawyers at Work," *Law & Society Review*, 40 (1): 1-38.
- Michelson, Ethan (2007), "Lawyers, Political Embeddedness, and Institutional Continuity in China's Transition from Socialism," *American Journal of Sociology*, 113 (2): 352-414.
- Minkoff, Debra (2001), "Social Movement Politics and Organization," in Judith R. Blau (ed.) *The Blackwell Companion to Sociology*. Malden, MA: Blackwell Publishers.
- Minzner, Carl (2006), "Xinfang: An Alternative to Formal Chinese Legal Institutions," *Stanford Journal of International Law*, 42: 103-179.

- Minzner, Carl F. (2011), "China's Turn Against Law," *The American Journal of Comparative Law*, 59: 935-984.
- Minzner, Carl (2018), *End of an Era: How China's Authoritarian Revival is Undermining Its Rise*. New York: Oxford University Press.
- Oberschall, Anthony (1973), *Social Conflict and Social Movements*. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall.
- O'Brien, Kevin J., and Li Lianjiang (2004), "Suing the Local State: Administration Litigation in Rural China," *The China Journal*, 51 (1): 75-96.
- O'Brien, Kevin J., and Li Lianjiang (2006), *Rightful Resistance in Rural China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Osa, Maryjane (2003), *Solidarity and Contention: Networks of Polish Opposition*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Peerenboom, Randall P. (2009), "Middle Income Blues: The East Asian Model and Implications for Constitutional Development in China," in Stéphanie Balme and Michael W. Dowdle (eds.) *Building Constitutionalism in China*. New York: Palgrave Macmillan, 77-98.
- Pei, Minxin (1997), "Citizens v. Mandarins: Administrative Litigation in China," *The China Quarterly*, 152: 832-862.
- Perry, Elizabeth J. (2010), "Popular Protest: Playing by the Rules," *China Today, China Tomorrow: Domestic Politics, Economy, and Society*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 11-28.
- Pils, Eva (2014), *China's Human Rights Lawyers: Advocacy and Resistance*. New York: Routledge.
- Snow, David and Robert Benford (1992), "Master Frames and Cycles of Protest," In Aldon Morris and Carol McClurg Mueller (eds.). *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press.
- Snow, David, Louis A. Zurcher, Jr., and Sheldon Ekland-Olson (1980), "Social Networks and Social Movements: A Microstructural Approach to Differential Recruitment," *American Sociological Review*, 45: 787-801.
- Taylor, Michael (1989), "Structure, Culture and Agency in the Explanation of Social Change," *Politics & Society*, 17 (2): 115-162
- Tarrow, Sidney (1998), *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Tilly, Charles (2003), *The Politics of Collective Violence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (2004), *Social Movements, 1768-2004*. Boulder, Colo.: Paradigm.
- Tilly, Charles (2006), *Regimes and Repertoires*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Tilly, Charles (2008), *Contentious Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles and Sidney Tarrow (2007), *Contentious Politics*. Boulder and London: Paradigm Publishers.
- Whiting, Susan H. (2017), "Authoritarian 'Rule of Law' and Regime Legitimacy," *Comparative Political Studies*, 50 (14): 1907-1940.
- Xie, Yue (2012), "The Political Logic of Weiwen in Contemporary China," *Issues & Studies* 48, 3 (September 2012): 1-41.
- Yu, Xingzhong (2009), "Western Constitutional Ideas and Constitutional Discourse in China, 1978-2005," in Stéphanie Balme and Michael W. Dowdle (eds.) *Building Constitutionalism in China*. New York: Palgrave Macmillan, 111-124.
- Zheng, Henry R. (1988), "The Evolving Role of Lawyers and Legal Practice in China," *The American Journal of Comparative Law*, 36 (3): 473-524.