

# 维权组织的内部管理规则

## ——对集体抗争中一个“隐藏文本”的考察

张丽琴,石静敏

(武汉理工大学 文法学院,湖北 武汉 430070)



**摘要** 在以集体维权为观察对象的研究中,维权组织的内部管理规则是学界关注较少的问题。以 H 市“城中村”改造中八里墩维权组织的内部管理规则为基础,从该组织在维权领袖及维权骨干分子的产生与职责分工、维权经费的收支管理、维权会议的举行以及议事规则等方面入手,分析其内部管理规则。作为底层抗争的一个重要内因,内部管理规则深刻地影响着维权效果的好坏、维权组织持续时间的长短以及维权行为的理性程度。

**关键词** 集体维权;集体抗争;内部管理法则

**中图分类号:**C 912.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2016)04-0121-06

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwxzb.2016.04.018

伴随着我国社会进入矛盾凸显期,不同群体之间的利益分化日益加剧,在选择诉求表达方式时,有组织维权已是一个明显的趋势。既有研究中,学者普遍只关注维权组织的抗争策略,也即行动者实现目的路线和手段问题,提出诸如“依法抗争”<sup>[1]</sup>、“以法抗争”<sup>[2]</sup>、“以关系网络抗争”<sup>[3]</sup>、“以弱者身份抗争”<sup>[4]</sup>、“以死抗争”<sup>[5]</sup>等观点,并据此分析影响利益表达成效的因素,但对日常情况下,维权组织内部管理过程的关注较少。

事实上,对于任何有组织的行动而言,内部管理法则都是至关重要的,公众可以感受的外在行动过程,大都是其内部规则发挥作用的结果,以至于在西方组织学研究中,尽管有观点认为集体行动中不乏组织成员之间的谈判和协商<sup>[6]</sup>,但内部管理规则在其中却起着不可或缺的作用——严格地制定规章制度以及执行这些规则是组织高效完成目标的重要条件之一<sup>[7]</sup>。诚然,正式组织本身存在复杂的规则体系,那么,在国内底层抗争领域,具有弱组织特质的草根抗争团体是否存在内控法则?这些法则的内容及特征怎样,又是如何发挥作用的?这是本文需要回应的问题<sup>①</sup>。

## 一、研究个案及调研过程

本文以笔者 2011 年以来对一个维权组织的观察为基础,通过个案观察对草根组织的内部管理规则开展研究。作为笔者研究对象的维权组织在我国中部某省 H 市,是一个由“城中村”居民组成的反对当地政府征地拆迁的抗争组织。促使这个组织产生的具体缘由还得从 2000 年 H 市政府推进的“城中村”改造计划说起。

2000 年以来,由于发展需要,H 市政府决定对全市部分“城中村”实施改造。但“城中村”改造并不是通常意义上房屋和街道的修缮和优化,而是在对居民进行补偿、安置以后,把房屋拆平,再将地块挂牌交易,最终交由开发商进行综合开发。因此,“城中村”改造的实质就是村民现住房屋的拆迁和土地征收问题。受“城中村”改造计划影响的村民,因对政府的征地拆迁安排不满,尤其是对土地补偿价

收稿日期:2015-09-25

基金项目:武汉理工大学创新基金重点研究项目“新中国成立以来法律下乡所取得的实际成效与存在问题研究”(2014-1b-005)。

作者简介:张丽琴(1976-),女,教授,博士;研究方向:维权类民间组织研究以及农村法治建设。

① 按照学术规则,本文的地名和人名已作技术处理。

格存在较大争议,以拒绝在补偿安置协议上签字和找有关部门反映问题的方式来抵触政府的改造计划,并在抗争中大都以村为单位,成立了自己的维权组织。

八里墩是 H 市其中的一个“城中村”,也被政府纳入改造计划之列。2010 年 3 月底,八里墩 3 个片区(六门桥、后八里墩和养马口)成立了统一的维权小组,实施集体维权,此后,维权者向村干部发出一份旨在表达他们团结起来捍卫权益的《联合公告》,并决定由梁民勇扛旗子<sup>①</sup>,另外,还选出 13 人作为维权骨干分子。

笔者对这一组织的观察从 2011 年起,至今已有 5 年。在研究的过程中,笔者采取持续跟踪式的调研方法,以独立观察者的身份旁观维权组织的整个利益表达过程;参加维权小组的核心成员会议、片区维权代表会议、村民会议;观察维权组织的内部管理过程和利益表达过程;在村民和维权骨干分子中进行深度访谈;获取以及分析维权小组的全部资料等。这一观察过程使笔者对包括内部管理规则在内,维权小组各种内在和外在问题有比较全面的认识。

## 二、八里墩维权组织的内部管理法则

学界对草根维权组织的内部管理法则尚无界定。按照一般理解,草根维权组织的内部管理法则是维权者(主要是维权领袖和骨干分子)在建立维权组织以及在实施维权的过程中,所确立起来的处理成员内部关系和规范成员维权行为的内控规则。这些法则是应维权的需要而生,一些是在维权组织成立之初就产生,由最初的参与者在加入维权组织时共同制定,另一些是在维权的过程中根据需要逐步形成;就形式而言,由于目前国内维权团体的组织化程度不高,因此,内部管理法则多是以非书面的形式存在,主要表现为维权者之间的口头共识;从内容来看,这些口头共识的内容具有糅合性,维权组织也基本上不会对不同的事务分门别类地制定各类管理规范,不同的内容大都糅合在一起;同时,虽然在制定之初,规则内容获得了大多数维权者的同意,但实际上它们不具有强制约束力,参加者对这些内部规则仅有道德上的履行和遵守义务,而没有必须服从的责任。

八里墩维权组织的内部管理规则也具有上述特征。为方便起见,笔者将这些管理规则区分成几个不同的方面进行分析。

### 1. 维权领袖和骨干分子的产生及职责分工

在八里墩实施维权的过程中,按照参与者所起的作用不同,可以分为两部分,一部分人是中流砥柱,在行动中起着重要作用,他们属于维权精英的范畴,另一部分人是普通的参与者,这部分人只需响应维权精英的号召,参加维权活动,一般不参与核心问题的决策。维权精英又可进一步分两类,第一类是作为主导者的角色存在,也就是维权组织的领导<sup>②</sup>,第二类是作为核心成员的角色存在,他们是来自村庄各个片区的维权骨干分子。在 2010 年组织建立之初,维权组织的主要领导是梁民勇、叶海源、梁忠天和吴英强等四人,他们是在大家口头推选的基础上,结合个人意愿产生。尽管没有明确的推选标准,但是大家在推举他们时都着重考虑了一些因素,例如,在村中的声望和街坊邻里的认可程度,对法律和政策文件的熟悉程度,时间、精力、能力以及社会阅历情况等等,综合考虑这些之后,大家决定由上述四人作为维权组织的主要领导人。

出生于 1936 年,社会阅历较为丰富、在群众中较有威望,而且退休前是企业厂长的老干部梁民勇成了维权组织的扛旗人;1949 年出生的叶海源,尽管文化水平不高,但他在八里墩三个片区联合起来成立维权组织之前就非常积极投身本村的拆迁维权活动,是公认的积极分子,他也被选入维权领袖范围当中;梁忠天出生于 1953 年,下岗前是 H 市纺织厂的工人,他的优势是在于,一方面年纪不大<sup>③</sup>,而

① 扛旗子是当地方言,意指掌舵人,2010 年维权小组成立至 2012 年 10 月,八里墩维权小组的扛旗人是梁民勇,2012 年 10 月,由于梁病逝,叶海源接任了他的扛旗人角色。

② 在调研的过程中,梁民勇等人很不喜欢大家称呼其为“维权领袖”或者“维权领导”,他们认为自己不是群众的领导或者领袖,只是顺应民意产生的“群众代表”,是代表大家的利益出来维权,所有事情的决定都要尊重大家的意见,绝非大家的上级和领袖。但是为了研究方便,遵循研究惯例,笔者在表达中仍然将这些主导维权过程的精英分子称之为维权领导或维权领袖。

③ 八里墩维权小组核心成员的平均年龄,在 2015 年时已达 64 岁。

且文化水平较高(上过师专),表达能力强,尤其是文笔非常好,在维权小组向有关部门不断提交各种资料以及需要召开群众大会解读各类法律政策的过程中,梁忠天就成了必不可少的人才。在维权领袖当中,吴英强是较为特别的一位,他个性沉默,年纪不算最大,但善于记录和管账,是维权组织中管账和承担纪录工作的人。维权组织的其他13名骨干分子是由以上四位领导人物按照一定的规则,并且征求村民意见和个人意愿的基础上确定。其中较为重要的甄选标准依次是:参加维权活动的积极程度、信息获得能力之高低<sup>①</sup>、在八里墩三个片区中分布的均衡程度等。

在维权领袖和骨干分子产生之后,一个重要问题是职责分工。对于组织化程度较差的草根维权组织来讲,领导人物或者核心成员之间的分工往往不十分明确,只有一个大致的划分范围,没有泾渭分明的界限。在这一前提下,职责分工主要是依照各人的能力和专长决定的。例如,梁民勇总体负责维权活动的领导工作,叶海源主要负责在后八里墩联系和动员群众,梁忠天负责各种材料的撰写和向群众解读国家法律和中央政策,吴英强则负责各种会议记录以及外出和政府有关部门谈判时,对谈话内容进行录音。13位维权骨干分子,主要负责在各自片群内动员群众参加维权,同时还负责对群众进行法制和政策的宣传工作,收集群众意见,他们就是维权组织在各片区的负责人和联系人。实践中,以上这些区分并不是绝对的。年事较高的梁民勇于2012年底因病去世,叶海源接替成为八里墩维权的扛旗人,而分布在八里墩不同片区的骨干分子,一些迫于家庭压力,一些被村干部做通了工作,还有一些出于身体或者其他方面的考虑,在不同的时期离开了维权队伍,但他们的空缺和原来的工作都被其他人顶替。

## 2. 维权费用的来源和管理

目前,国内大多数维权组织的经费来源都较为单一,主要来源于参加者的集资。这种集资更像是维权成本在参加群众之间的摊派。但从八里墩的实际情况来看,对于参加维权的人应该如何摊派费用,并没有严格的标准,基本上是以户为单位,以每户出一定数额的钱来计算,一视同仁,不论户与户之间房产的大小,也不论人口多少,更不考虑该户是否有人在维权组织中担任领导或者骨干分子。一些经济情况不佳的村民可以少给一些,抗争领袖一般不计较,其他村民也没有意见;有一些人愿意在平均数的基础上多给一些,那是受欢迎的。

维权组织最主要支出是各种资料的印刷费、横幅标语的制作费,到有关部门上访的交通费、写信反映问题的邮寄费等,这些费用加起来数量并不多,分摊到每户之后就更少;对于这些支出,一旦群众被动员起来参加维权便不再是难题。

由于维权的时间较长,集资通常不止一次,而在后续需要动员群众再出钱的时候,维权领导往往需要用维权的效果和维权的需要来说明后续集资的理由。维权领导和普通参加群众之间虽然是同村熟人,而且维权领导都是大家公认的比较大公无私的能人,但他们在金钱这一敏感问题上的信任关系是脆弱的,如果维权的效果不好或者没有什么进展的话,那么,过于频繁或者数额较大的集资或摊派可能难以实现。因此,在维权的过程中,梁民勇等人会在三个片区固定的维权点上向群众说明维权的进展,或者通过组织群众大会的方式汇报费用支出问题。例如,向哪些部门寄出去了资料,结果对方回复如何;制作了哪些喷绘;复制了哪些文件;再如,有哪些需要即将采取的维权行动等,只有频繁地进行这种信息汇报以及切实实施了维权行为,才有可能获得村民的继续支持。

经费收集回来后,维权领袖将钱存入一个新设的以梁民勇为户主的银行账户,但存折由吴英强持有。经费的支出管理非常严格,按照维权组织的内部约定:一方面,梁民勇等维权领袖以及三个片区的骨干分子带领大家开展维权活动是自愿和无偿的,不能从集资款中领取任何报酬;另一方面,即使维权代表外出上访,或者向有关部门呈交资料,如果能够不留宿宾馆的就不留宿,能够回家吃饭,不在外面消费的,就尽量不消费,一切以节约为本。对于正常且是必要的开支,例如交通费、印制各种群众

<sup>①</sup> 按照梁民勇的看法,在维权过程中,他们尤其需要打听政府相关部门的内部信息,如果家庭中有人在政府部门工作的话,将会是一个极大的便利,因此,在确定骨干成员时,他们十分重视这些骨干分子家庭成员的工作情况。同时,文化水平较高、政策学习和分析能力较强也是重要的考虑因素。

宣传资料的费用等,每一种开支都必须在吴英强掌管的记录本上记载和说明,留下发票等原始凭证,由经办该事的所有维权代表签字,另外两位没有参与此事的维权代表验证之后,再由梁民勇签字确认。事实上,由于维权领袖和维权代表的人数不多,如非赴京上访,在省市内的维权活动大都可以一起参加,对于这一过程的支出,大家是共同经历且没有异议的,因此,5年以来,基本没有在经费收支问题上出现过争议。相比八里墩周边几个也被政府纳入改造计划的“城中村”维权组织,八里墩维权组织在经费管理问题上处理得更为得当,这在很大程度上成了维权小组可以持续发展的一个重要因素。

### 3. 维权会议的类型以及议事规则

通过举行会议的形式处理维权事务是目前国内各类维权组织通常的做法,但和行政体系内的政府组织以及运作成熟的企事业单位相比,草根维权组织的会议规则十分粗陋,不但没有形成文字性的规章指导各种会议的举行,也没有严密而且始终如一的规则,仅有一些大致的做法,或者在开会前大家临时商量决定。

八里墩的维权会议可分为三个层次:第一层次的会议是维权领导会议。这种会议在四个维权领导之间进行,是在出现新问题和接收到最新信息时,梁民勇、梁忠天、叶海源和吴英强需要进行第一时间的沟通和商量。这一层次的会议常常需要对一些重要问题形成大致的决策,例如,决定是否以及如何实施下一步维权行为,预测事情的发展趋势,决定是否召开第二、第三层次的会议等等,可见,它在维权中起着至关重要的作用。

第二个层次的会议是维权代表会议。由维权领导和各片区的骨干分子组成,这种会议一般在第一层次会议召开之后进行,主要是梁民勇等人向各片区的维权代表汇报最新进展,将对后续行动的考虑告诉大家,要求大家发表意见和看法,再整合个人的建议,进一步完善维权计划。维权代表会议召开的另一个重要的原因是学习法律和政策。近年,由于征地拆迁引起的社会矛盾激增,国家以及相关部门频繁出台各种政策、法规以规范地方政府的征地行为,而这些法律以及政策就是梁民勇等人进行维权、与地方政府抗争的依据,因此,学习这些对他们而言十分必要。通过这一层次的学习会议,各片区代表回去之后再在群众中进行宣传。

第三层次的会议是群众大会。这是由梁民勇等人召集八里墩参加维权的群众举行的会议。这种会议的主要内容通常是汇报维权经费的收支情况、通报维权进展等等,更重要的是宣扬党和国家的法律政策,为群众打气,坚定群众的维权信心。梁民勇等人清楚地意识到,在维权的过程中,他们不仅要懂得如何以捍卫共同利益的名义,将分散的村民集中到一起,实施集体维权,而且还要懂得在持续的抗争中不断寻求和扩大与群众的共识,坚定群众对维权的信念,只有这样,维权才可能得到群众的支持。通过群众大会沟通信息、增强信心就是聚集民心的非常有效的手段。笔者发现,八里墩每次举办村民大会都有300多名群众出席,会场气氛非常热烈。

对行政组织以及企事业单位而言,除了有不同类型的会议之外,往往还有一些议事规则,其中最重要的是表决规则。但八里墩的维权组织是缺乏表决规则的,这主要是由草根维权团体的弱组织性以及维权会议的内容决定。草根维权组织的内部管理规则不具有强制性,包括各片区的维权代表和所有群众在内,都没有参加会议的强制性义务,在任何一次会议召开之前,梁民勇等人均难以预测参加者的确切人数,而表决规则的实施以参加会议的人数相对确定为前提,因此,组织化较低的草根团体缺乏实施正规表决规则的可能性。从必要性来看,由于维权群众大会的内容大都是对法律政策的学习和宣讲,而不是对某些事项进行表决,即使有议事规则也没有必要使用。八里墩维权小组的决议一般是由梁民勇等人通过在第一层次会议进行讨论决定的,而不是在群众大会中表决通过。

### 4. 其他内部管理法则

除上述之外,八里墩维权小组的内部管理规则还有几个值得注意的方面:

首先是维权组织处理与拆迁方关系的规则。在处理与拆迁方的关系时,“三不一拖”是梁民勇等人坚守的一贯规则。“三不”中的第一个“不”即号召维权群众在与拆迁方谈妥条件之前,不在征地拆

迁合同上签字,以防止上当受骗;第二个“不”是建议群众不要接受拆迁方提供的过渡性的安置费<sup>①</sup>,要拿到现钱和现房安置,避免遭遇其他地方“城中村”在改造时出现的情形,即房屋被拆除之后,政府长期只给微薄的过渡安置费,但不兑现当初的承诺,补偿金不到位,也不修建还建房;第三个“不”是维权小组的领导以及三个片区的维权代表均约定不单独和村干部及拆迁方接谈,以防群众质疑他们拿好处,被对方“策反”或“诱降”。“一拖”即在维权的过程中极力拖延时间,直至到国家出台更多对他们更有利的法律和政策,再运用这些法律和政策维护自身合法权益。

其次是维权行为的实施底线和行动规则。“只文攻不武斗”是梁民勇等人实施维权行为的底线和一贯坚守的行动规则。在梁民勇等人看来,一定要通过学习和运用党的政策和法律维权,和对手讲法律、讲政策、讲情理,如非迫不得已,尽量避免发生正面冲突。他们认为,党和国家的政策和法律都是站在人民一边,维护人民利益的,是他们进行维权的武器,因此,在维权的过程中只可以用法律和政策作为依据与拆迁方辩驳,一旦使用了武力就有可能误入歧途,还为拆迁方强行拆除他们的房屋带来借口,这既不利于保护自己的房产,又会使他们成为政府的对立面,受到政府的制裁。衡量各种政治和法律风险之后,他们决定坚守“只文攻不武斗”的行为准则。

最后一个较为重要的规则是关于如何处理与其他维权组织及其他社会人士的关系。由于八里墩维权组织历时较长,在周边同类组织中维权成效较为显著,因此远近有名。在持续近5年的维权中,曾经有各种各样的人主动和他们联系:一些是建议他们通过诉讼解决问题,并自诩富有类似纠纷办案经验的律师;一些是试图和他们交流经验的H市其他“城中村”的维权组织;也有一些是前来劝解他们加入某些全国性维权组织的神秘中间人;还有一些是境外媒体或者是连他们都不知来历的社会人士。对于以上这些角色,梁民勇一直持有非常审视的态度,他认为,一方面,对于村民成立组织维权这一行为,政府是有所顾忌的,维权一定要尽量避免触动政府敏感的神经线;另一方面,他们维权的目标只是维护村民在拆迁中的权益,除此以外,没有任何其他额外的目的,为此,任何与这个最终目标不一致的活动,或者可能为实现这个共同目标带来阻碍的做法,他们都必须却步。这样一来,在日常生活中,梁民勇等人不太积极和外界联系,对于周边维权组织向他们“取经”,也多有保留,更不同意再加入其他联盟中去或者接受境外媒体的采访。不言而喻,这是明智之举。

### 三、内部规则对抗争行为的影响及其研究意义

国外研究群众运动的学者曾经指出,一个群众运动要想取得成功,必须从最早阶段就发展出紧密的组织和一种把加盟者整合起来的能力<sup>[8]</sup>。这种在组织中能把参加者整合起来的能力,应该就是集体的内控法则。然而,国内的经验表明,当前,尽管草根维权组织的数量日益增多,但受制于抗争者自身水平、制度因素以及社会环境,这些团体的组织性是非常弱的,突出体现在其内部管理规则的简陋、粗略等问题上。如前所述,这些规则在形式上都具有非书面性,效力上具有非强制性,在内容上具有糅合性,在缺乏有效约束的前提下,它们只能依靠参与者的道德水平和内心自律水平来实施。同时,由于维权组织的内部管理规则较之于其外在的维权行为更为隐蔽,因此,在既有研究中,这些问题成了“隐藏的文本”。但对于维权组织而言,内部管理规则对其运作却能产生深刻的影响,具体表现在三方面:

一方面,内部管理规则能够影响维权效果的好坏。H市被列入改造计划的几十个“城中村”大都成立了维权组织,这些维权组织无论在性质、规模、目的以及运作原理上都十分相似,而且面临的压力和所处的环境也完全一样,但在相同的外因下,维权效果存在显著的差异。一些维权组织在与拆迁方博弈的过程中,能够部分实现村民的利益诉求;也有一些只能代表村民进行利益表达,但没有什么成效;更有一些维权组织由于缺乏根本的内部规则 and 行为规范,而致使自身即使成立也难以以为继。但凡维权效果较好的组织,其都有基本的内部管理规则;而对内部事务处理缺乏基本规则者,维权效果一

<sup>①</sup> 过渡性安置费是指房屋拆平之后,还建房修建好之前,以每月给予被拆迁户一定数额租房费的方式,让被拆迁人暂时在外租住,直至还建房修好为止,这笔费用就是过渡性安置费。

一般都较差。可见,作为内因,维权组织的内部规则是决定外部维权效果好坏的一个重要方面。八里墩的内部管理规则尽管较为简陋,但较之于其他同类型组织,还算齐备,尤其是关于维权领袖推选、经费管理以及在维权中不断组织学习国家法律政策的规则,不但使维权组织拥有较稳定的决策团队和资金来源,而且使维权行为在有理有据的背景下理性进行,应该说,这是八里墩维权效果较其他同类型组织更显著的重要因素。

另一方面,内部管理规则的完备性影响着这些组织得以存续的时间长短。在相同的条件下,有内部管理规则而且较为完善的维权组织,较之于缺乏内部管理规则的组织更能持续,因为内部规则齐全的维权组织在信息收集与分析、对各种问题的考量与处理等问题上更具能力,因此,这些草根组织相对而言也更具生命力。

再一方面,内部管理规则的存在和完备性还影响维权行为的理性程度。相对于个体抗争而言,尽管政府及有关部门对有组织维权的顾忌更多,防范力度也更大,但综观近年来由征地拆迁所引发的社会冲突,个体抗争行为往往较之于有组织的抗争行为更容易失范,在笔者看来,这主要是因为个体维权缺少决策机制和内部协商规则,一旦维权者遭遇连续失败,极有可能出现非理性的、极端的对抗行为,但有组织的维权由于内部决策团队和协商流程的存在,对维权行为的选择更为冷静,考虑更加全面,因此,通常情况下都不会采用集体的非理性行为达到目的,这在一定程度上能够避免重大冲突事件的发生,也有利于解决争议问题,确保诉求表达过程的有序性。

对比其他较容易出现有组织维权的领域,如民办教师的维权、退役军人的维权以及水库移民的维权等,这些草根组织的内部管理规则都有类似的特征,并对组织的运作起着重要的作用。笔者认为,对维权组织内部管理规则的研究富有意义,可以借此对抗争行为的生成逻辑以及实施过程进行更加深入的解析,进而全面了解维权类民间组织的真实面相。在此基础上,有关部门可以客观衡量有组织维权的社会风险,预测其发展趋势,有效解决社会纠纷。

## 参 考 文 献

- [1] 欧博文,李连江.当代中国农民的依法抗争[C]//吴国光.九七效应:香港、中国与太平洋.香港:太平洋世纪研究所,1997:140-170.
- [2] 于建嵘.当代中国农民的“以法抗争”——关于农民维权活动的一个解释框架[J].文史博览(理论),2008(12):60-63.
- [3] 董海军.作为武器的弱者身份——农民维权抗争的底层政治[J].社会,2008(4):34-58.
- [4] 石发勇.关系网络与当代中国基层社会运动——以一个街区环保运动个案为例[J].学海,2005(3):76-88.
- [5] 徐昕.为权利而自杀——转型中国农民工的“以死抗争”[M]//吴毅.乡村中国评论:第2卷.南宁:广西师范大学出版社,2007:42-76.
- [6] 埃哈尔·费埃德伯格.权力与规则——组织行动的动力[M].张月,译.上海:上海人民出版社,2005:5.
- [7] 马克思·韦伯.经济行动与社会团体[M].康乐,简惠美,译.南宁:广西师范大学出版社,2011:175.
- [8] 埃里克·霍弗.狂热分子[M].梁永安,译.南宁:广西师范大学出版社,2011:76.

(责任编辑:陈万红)