



爱知大学博士学位论文

# 中国信访治理的困境及其重构

刘正强

2014.9.26 上海

## 声明

- 一、本论文附录（附录一、二、三）的内容不得引用；
- 二、引用正文内容如涉及人名、地名时须做化名处理；
- 三、有任何不明事项请联系作者：[lzq6470@msn.com](mailto:lzq6470@msn.com)。

刘正强

## 摘要

在这个急剧变迁的时代，转型中国面临着前所未有的历史碰撞、文明冲突、社会断裂和现实困境。作为中国本土性、辅助性政治设计的信访制度，不断演绎着社会变迁与转型之痛，成为屡屡被戳击的社会“痛点”。本文聚焦信访制度的历史与变迁、理论与现实，从国家与社会治理的视角对信访制度进行了全面审视，以期厘清信访改革理路、舒缓信访治理困境提供殷鉴。

本文**绪论**部分全面梳理了中国信访制度的生成与演化历史及其面临的运行困境。信访制度既是中国共产党人的一项制度发明，又与中国古代的“直诉”制度存在“血缘”关联。由于信访所具有的政治属性，新中国成立以来的政治变迁和社会转型在其身上投下了深深的印痕。上世纪90年代以来，信访制度的动员色彩淡化，以冲突化解与权力救济为主的自主型信访成为主导，信访治理开始陷入困境并愈演愈烈，一直处于存废、改革、调整的风口浪尖上。理解信访也可能是理解中国政治与国家治理的一个枢纽，这是笔者研究信访之原初动力，而关注、思考与研究信访对作者来说更有着特殊的机缘与旨趣，除了具备相关的知识储备，作者曾挂任某地信访局副局长。在**第一章**交待了研究缘起后，作者对大约近十年来的信访研究进行了总体梳理与概括，对信访制度的原初设计、臧否存废之争、民主法治理想、信访分类治理等探索进行了勾勒，并提出了信访研究的三个转向及其不足。本文试图通过对信访治理的理念、制度、机制、策略等方面的历史、现实、实证分析，就信访治理提出自己的判断与思路，为信访研究提供一个新的解释与分析框架。

**第二章至第六章**是论文的主体部分，利用跨学科的理论及知识，对信访及其变异、治理及其困境、维稳及其限度、民粹及其风险、博弈及其技术等诸多问题进行了独到的分析。**第二、三章**分别从动态与静态两个方面揭示了信访的扩展逻辑与制度容量。**第二章**超越“法治”、“治理”等范式，回归价值中立这一经典立场，在悬置对访民的价值判断基础上，提出了一种新的类型化方式（扩展型信访）来揭示信访的扩展、衍生逻辑及其消长机制，从而超越了以往

杂多的分类。这种解释策略，从信访扩展的时间维度、展开类型、启动方式等方面，刻画了扩展的不同面相，对当前信访“爆棚”的现象作出了基础性、还原性的解释。第三章信访的“容量”分析从理想与现实两个维度对信访的承载力进行了大胆判断，认为信访制度仍有一定的接纳空间和存量余地，可以应对较大规模的信访洪流，并建议形成以削减信访存量为核心的“吞吐”机制。第四、五、六章是对信访变迁与治理的宏观政治分析。第四章勾勒了信访的政治变迁脉络：当文革结束、政治时代终结时，信访迅速“去政治化”从而导致政治“掏空”。民粹主义等思潮可能乘虚而入，演化成为访民的心理支持系统，从而实现反向的政治动员并带来巨大社会风险。“去政治化”的政治后果之一就是“维稳”成为最大的政治，信访治理没有了原则——第五章用更多的笔墨描绘了政府与钉子户之间的博弈之道，尤其是访民的纠缠技术与场景艺术，政府的摆平手段与“平庸之恶”。现实中关于信访的论争常常涉及到政治、法治这些核心理念，信访法治化的呼声一直存在，第六章实际上是对这些现实问题的某种回应：从对民间存在的三部“山寨”版“信访法”的分析入手，作者对信访功能进行了一个溯源性的分析，揭示了大众关于信访的理想叙事，触及到了关于信访制度的初始设计。

第七章关于信访的话语分析是对前几章内容的补充和深化。访民对信访正当性的建构离不开语言及其组合与表达，话语分析试图从杂多的信访材料中进一步解读访民，领悟其所蕴含的结构性力量。即使或艺术或癫狂的表达也是理解访民的必需。

在第八、九章中，作者试图就优化、重构信访治理提出一些平和、公允、建设性的思路与建议。第八章提出的“舒缓方案”立足形成新的信访治理共识，在此基础上缓解信访困境，降减社会焦虑，所提思路、理念、资源、结构以至策略皆以肯定信访制度又对其加以收缩为依归。最后一章第九章认为必须从理解中国社会治理的总体安排上认识信访制度。信访是链接中央与地方、穿透国家与社会的基础性治理制度。随着总体性社会的松动，特别是按照科层制的要求，总体性治理体系中不同制度板块的功能、链接发生了变化，奠基于群众路

线原则的信访制度则承受了社会治理低效的代价，为人所诟病。重建信访制度并回归其政治属性，进而形成妥帖安顿民意的扁平化制度安排是本章对信访治理安排的一个粗陋归纳。

文末附录了一些文字，以助益于对正文的理解。**附录一**“来这里读中国”是作者起底中国信访，感悟中国社会的记录。**附录二**是作者 2013 年主持的一次全国信访研讨会的记录稿，有一定的参考价值。通过几年来的信访研究，作者收集的材料极其丰富，其文体、语言、风格之多彩令人叹为观止，**附录三**为随手拈来的几份，供品读。

## 目录

<b>绪论 中国面临“访”务困境</b> .....	<b>10</b>
一、从直诉到信访：信访制度的概略生成 .....	10
二、信访制度的大体分期与演化 .....	13
三、从动员型信访到自主型信访 .....	15
四、国家治理的“访”务困境 .....	16
<b>第一章 研究缘起、文献梳理与分析框架</b> .....	<b>18</b>
一、研究缘起与旨趣 .....	18
二、文献梳理与评价 .....	21
（一）回归信访制度的原初设计 .....	22
（二）臧否、存废之争与民主、法治理想 .....	23
（三）治理范式：信访的本土解释策略 .....	25
（四）分类治理的贡献及其限度 .....	27
（五）信访重构的政治考量 .....	29
（六）小结：信访研究的三个转向及其不足 .....	31
三、分析框架与路径 .....	33
（一）大体思路 .....	33
（二）研究设想 .....	34
（三）具体方法 .....	35
<b>第二章 信访的扩展逻辑</b> .....	<b>39</b>
一、信访分类的实践困境 .....	39
二、扩展型信访的解释基础 .....	43
三、信访存量的扩展逻辑及其形态 .....	46
（一）扩展的时间维度：追溯性扩展与预期性扩展 .....	47
（二）扩展的展开类型：依附性扩展与独立性扩展 .....	49
（三）扩展的启动方式：激励性扩展与习得性扩展 .....	50
四、信访扩展的结构背景 .....	52
（一）社会与政治变迁的失调 .....	52
（二）法治与民生话语的导入 .....	53

(三) 压制与收买模式的误区 .....	54
五、小结与反思 .....	55
<b>第三章 信访的“容量”分析 .....</b>	<b>57</b>
一、为什么要使“容量”成为分析的议题 .....	57
二、信访的两个容量及其运行态势 .....	59
(一) 信访制度的理想容量 .....	60
(二) 信访制度的现实容量 .....	61
(三) 信访“地上悬河” .....	63
三、信访的扩展性与“地上河”的生成 .....	64
(一) 信访存量与信访的扩展逻辑 .....	65
(二) 现行信访的“响应”模式 .....	66
(三) “维稳”压力与“筑坝”心理 .....	67
<b>第四章 民粹主义与信访政治 .....</b>	<b>69</b>
一、信访治理的双重困境 .....	69
二、民粹逆袭对信访的政治支援 .....	70
(一) 民粹主义的历史由来及其境遇 .....	71
(二) 民粹主义的现实土壤及其逆袭 .....	73
(三) 民粹思潮作为信访的支持系统 .....	74
三、信访政治“掏空”的多米诺效应 .....	76
(一) 国家主导下信访的政治动员 .....	76
(二) 信访制度的去政治化 .....	78
(三) 信访的反向政治动员 .....	79
四、小结与反思 .....	81
<b>第五章 泛维稳时代的博弈之道 .....</b>	<b>84</b>
一、信访泛化与“维稳”的限度 .....	84
二、钉子户们的“钉子精神” .....	88
三、“纠缠”作为一门技术 .....	96
(一) “依法”纠缠 .....	97
(二) “有理”取闹 .....	98
(三) “抱团”行动 .....	99

四、博弈的场景艺术.....	100
(一) 拟剧化.....	101
(二) 政治化.....	103
(三) 国际化.....	106
五、信访治理的手段及其谱系.....	108
(一) 治理理念：“维权”、“维稳”及其龃龉.....	109
(二) 治理制度：“积非成是”与“平庸之恶”.....	110
(三) 治理策略：“黑”“白”两道及其限度.....	112
<b>第六章 政治与法律.....</b>	<b>116</b>
一、“立法控”与法的正义含量.....	116
二、三部山寨“信访法”及其生成.....	118
三、被高仿的“正义”与大众法理.....	122
(一) A版“信访法”：关于大众信访理想的宏大叙事.....	123
(二) B版“信访法”：一个中规中矩的《信访条例》升级版.....	127
(三) C版“信访法”：信访规范之集大成者.....	135
四、政治与法律：关于信访功能的一个溯源性分析.....	138
五、民意的去处及其安顿.....	142
<b>第七章 信访的话语.....</b>	<b>145</b>
一、信访作为一种中国式表达.....	145
二、话语就是力量.....	148
三、信访正当性的建构及其限度.....	151
(一) 意识形态作为“天理”.....	151
(二) 拿起法律的“武器”.....	154
(三) 怎一个冤字了得.....	158
四、信访话语的极致：艺术或癫狂.....	160
五、信访话语之双“冗”.....	164
<b>第八章 信访改革的舒缓方案.....</b>	<b>170</b>
一、治理思路：松动“属地”责任，走出“维稳”误区.....	170
二、治理理念：重建信访政治，回应民粹风险.....	171
三、治理资源：盘活传统治理资源，实行适度社会动员.....	175



四、治理结构：完善信访流程，优化治理机制.....	177
五、治理策略：控制信访流量，削减信访存量.....	178
<b>第九章 总体性治理与信访重构.....</b>	<b>182</b>
一、“访”务困境的中国背景.....	182
二、总体性社会与“总体性治理”.....	184
（一）总体性社会之治理方略.....	184
（二）信访作为总体性治理的链连制度.....	185
（三）信访与大众政治理想图景.....	186
三、信访制度变迁的脉络与后果.....	187
（一）松动中的总体性社会.....	188
（二）断裂中的总体性治理体系.....	189
（三）两难中的信访治理.....	191
四、重建信访的思路.....	192
（一）立足于合法性的刷新与盘活.....	192
（二）“法治”的迷思.....	193
（三）“底层设计”与群众路线.....	195
五、余论：民意的去处及其安顿.....	196
<b>附录一 来这里读中国.....</b>	<b>199</b>
<b>附录二 “信访的制度变迁与治理困境”研讨会实录.....</b>	<b>222</b>
<b>附录三 若干信访材料.....</b>	<b>288</b>
中国访民状况见闻报告 高洪明.....	288
我要控诉 顾燕芳.....	295
长沙学院院长刘耘被举报 匿名.....	302
医疗事故损害赔偿纠纷 梁公敬.....	309
黑色的太阳等 天圣.....	317
党中央领导中国人民看清利与害 王星三.....	325

## 绪论 中国面临“访”务困境

当代中国正处于转型加速期。始于上世纪七十年代末的这场社会变革，以高度的历史浓缩的形式，将一个异彩纷呈的社会呈现在世界面前。在这个急剧变迁的时代，转型中国面临着前所未有的历史碰撞、文明冲突、社会断裂和现实困境。作为中国本土性、辅助性政治设计的信访制度，构成了中共重要的执政资源和治理手段，并不断演绎着社会变迁与转型之痛，成为屡屡被戳击的社会“痛点”。信访困局与其承受了整个社会治理体系低效的代价有关，而舒缓中国当前所面临的“访”务困境，大约还要回归信访制度的原初设计本身。

### 一、从直诉到信访：信访制度的概略生成

作为一项政治制度，信访制度的出现并非偶然。作为新中国成立后建立的一项本土性制度设计，信访制度向来被认为是中国共产党人的一项制度发明。学者强世功的研究表明：共产党在国家政权建设过程中，为了统合中国社会、尤其是广大乡村社会，发明了一套全新的组织和动员技术——权力的组织网络。这个网络包括组织技术、民主动员技术、化解矛盾的技术等一系列的权力技术组合。在这种技术组合中，共产党政权的法律形成了自己的新传统。正是在这种技术组合的背景之下，借鉴古代中国的“直诉”制度，建国前零星的群众来信、来访表达意见、要求，才会在新政权建立不久时被制度化为“信访”<sup>①</sup>。

古代中国的直诉制度，即我们通常所说的“告御状”：为了保证司法公正，最大限度地防止冤、假、错案的发生，直诉制度允许民众在某些特殊的情况下，可以打破审级限制，直接向皇帝或钦差大人上诉。早在汉代，中国就有了“诣阙上书”，即允许对已决案件诣阙直接申诉，途径包括直接到京师向皇帝告御状，或者将上诉状交到卫尉府所属的公车司马令，由后者呈皇帝审阅，或者用邀车驾的方式直诉。到了晋武帝时期始设登闻鼓，悬于朝堂或都城内，百姓可击鼓鸣冤，有司闻声录状上奏。唐时直诉制度除了登闻鼓外，还有邀车驾（形

---

<sup>①</sup> 强世功：《法制与治理》，北京：中国政法大学出版社 2003 年版，第 101—120 页。

同当今拦领导的车队)、上表(即上书)和立肺石等方式。<sup>①</sup>宋代的直诉制度更加完善,对于诣阙投诉,还设立了专门的机关(登闻鼓院、登闻检院和理检院)予以受理。倘专门的机关不受理,当事人还可以拦驾,由军头引见司转奏。明朝则对直诉进行严格限制,明令禁止越诉,《大明律》甚至规定越诉者“笞五十”。明宪宗成化十七年(1481)更将各地越诉人数纳入官吏政绩考核,一年越诉者过多,则罚主管官吏俸禄。明后期颁布《问刑条例 越诉》规定,只有国家机密重事才准直诉,个人事项则在禁止之列。清朝对直诉的控制有所松动,允许当事人在不满地方司法审断时,可以赴京呈控,成为叩阍,又称京控(俗称告御状)。综观上述,自南北朝以降,中国均有登闻鼓直诉制度,各朝或有增补,比如邀车驾等等。晚清法律制度改革,西方法律制度大量移植进来,中华法系解体,直诉制度不复存在。

尽管现行信访制度与中国古代的“直诉”制度存在着一定的“血缘”关系,信访制度是否由共产党人受中国古代的“直诉”制度启发而创造出来尚无定论。但不管是从政治制度还是法律文化的角度来看,“直诉”与信访之间又明显地存在着一种内在的文化继承性与连续性,而信访制度与其说是刻意而为,不如说是自然生成,符合中国共产党作为列宁式政党的秉性,与其领导方式和执政方式密切相关。据周作翰等的研究,十月革命胜利后,列宁认为处理人民来信是社会主义国家发挥群众的积极性、创造性、反对官僚主义、加强对执政党和国家机关实行监督的最有效办法。为此,列宁亲自起草了《关于苏维埃机关管理工作的规定草案》,对处理人民群众的信访问题作了专门规定:“每个苏维埃机关,都要张贴关于接待群众来访的日期和时间的规定,不仅贴在屋里,而且贴在人人可以看到的大门外面。接待室必须设在可以自由出入、根本不需要什么出入证的地方。每个苏维埃机关都要有登记簿,把来访者的姓名、意见要点和问题性质最简要地记下来。星期日和假日也要规定接待时间。”<sup>②</sup>列宁本人也亲自接待来访的工人和农民。据福齐也娃统计,列宁在被行刺前两个月中,“接待了 171 人(进行了 125 次接待),平均每天接待 2—3 人,每周接待

<sup>①</sup> 据《唐六典》记载:“……经三司陈诉,又不伏者,上表,受表者又不答听,挝登闻鼓。若戢独老幼,不能自申者,乃立于肺石之下”。

<sup>②</sup> 列宁:《列宁全集》第 28 卷,北京:人民出版社 1956 年版,第 330 页。转引自周作翰、张英洪:《当代中国农民的信访权》,载《当代世界与社会主义》2006 年第 1 期。

17—20人。”<sup>①</sup>中共在建立之初和第一次国内革命期间，还没有取得政权，不具备开展信访工作的条件。但秉承群众路线的要求，中国共产党在建党初期就积极鼓励人民用来信、来访等方式向党表达各种意见。1921年，安源煤矿的两个工人给毛泽东写信，建议他像关心农民运动一样关心工人运动，毛泽东非常重视。亲自去煤矿了解了情况，后来党组织派刘少奇去安源开展了工人运动。随着革命形势的发展，1931年第一个工农民主政府成立，颁布了一些苏维埃法规。工农民主政府十分注重发扬民主，接受群众监督，从中央到地方各级都设有工农检查委员会，下设控告局，负责处理群众对苏维埃政府机关和经济机关有违反苏维埃政府政纲、政策及国家任务，损害工农利益、贪污浪费、官僚腐化及消极怠工等方面的控告。各级工农民主政府对待人民群众来信来访，多是负责人亲自处理。1938年，毛泽东还亲自处理了一起伤员要求到延安集体上访的事件。但这时候的“信访”活动在形式和体制上比较分散，更多的是一种偶然性的行为。1949年3月，中共中央迁到北平，当年8月就正式成立了中央书记处政治秘书室，刁成杰认为这是共产党历史上最早的专职信访机构<sup>②</sup>。信访作为一项规范性的制度真正形成则是在建国之后。

新中国成立伊始，广大人民群众怀着对新生政权的极大信任和热情，通过写信和来访的方式反映各种问题，积极参与国家管理和建设。信访形势的发展，迫切要求设立处理信访工作的专门机构，制定规章制度，以规范信访工作。1950年初，中共中央办公厅秘书室成立，专门负责处理群众写给毛泽东等中央领导同志的信件。<sup>③</sup>1951年4月30日，中共中央办公厅秘书室就当年一至三月处理群众来信的情形向毛泽东报告：1月来信4680封，2月3544封，3月11436封。这些来信反映的问题，以有关抗美援朝、土地改革和镇压反革命三大问题居多。<sup>④</sup>当年5月16日，毛泽东对此报告做出批示：“必须重视人民的通信，要给人民来信以恰当的处理，满足群众的正当要求，要把这件事情看成是共产党和人民政府加强和人民联系的一种方法，不要采取掉以轻心置之不理的官僚主义态度。如果人民来信很多，本人处理困难，应设立适当人数的专门机关或

<sup>①</sup> [苏]埃·鲍·根基娜：《列宁的国务活动》，北京：中国人民大学出版社1982年版，第517页。

<sup>②</sup> 刁成杰：《人民信访史略》，北京：北京经济学院出版社1996年版，第25页。

<sup>③</sup> 中国行政管理学会信访分会编：《信访学概论》，北京：中国方正出版社2005年版，第12页。

<sup>④</sup> 见《中共中央办公厅秘书室关于处理群众来信的报告》，载《建国以来重要文献选编》第2册，北京：中央文献出版社1992年版，第266-267页。

专门的人处理这些信件。如果来信不多，本人或秘书能够处理，则不要另设专人。”<sup>①</sup>毛泽东的这个批示最早定位了信访工作的性质和功能，成为新中国信访工作的指导思想。1951年6月7日，政务院根据毛泽东的批示颁发《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》。<sup>②</sup>这个仅有六条内容的简要“决定”，是建国后中国建立信访制度的第一个重要文献，是信访工作制度化的初步尝试。

## 二、信访制度的大体分期与演化

信访制度从建立迄今已走过一个甲子，见证了中国社会急剧变迁尤其是国家与社会治理演化的历程。由于信访所具有的政治属性，新中国成立以来的政治变迁和社会转型必定在其身上投下了深深的印痕。刁成杰最先对信访制度的发展进行了粗浅的分期：初创阶段（1949年—1951年6月）、初步完善阶段（1951年7月—1954年12月）、总结提高形成制度阶段（1955年1月—1957年6月）、发展阶段（1957年7月—1961年2月）、活跃时期（1961年3月—1966年5月）、十年动乱和拨乱反正初期阶段（1966年6月—1978年12月）、全党动员处理三案阶段（1979年1月—1982年2月）、信访工作开创新局面阶段（1982年3月至今）<sup>③</sup>。其它的一些分期与此大同小异，如吴超对60年来信访制度的演变的阶段划分：新中国信访制度的创建（1949—1957年）、信访情势的变化与制度调整（1957—1966年）、信访制度的破坏与特殊方式的开展（1966—1976）信访制度的恢复与重建（1976—1982年）、信访制度的功能转换和制度完善（1983—2005年）、信访制度发展的新阶段（2006年至今）<sup>④</sup>。

应星从制度的角度将新中国成立以来的信访分为三种类型：大众动员型信访、拨乱反正型信访和安定团结型信访<sup>⑤</sup>，由史而论，在学界有一定的影响。他认为1951年至1979年的信访属大众动员型信访阶段。政治动员是新中国成立以来中共治国理政的重要模式，所谓政治动员，“就是在国家利益民族利益人民利益的名义下，运用思想舆论和宣传教育等政治化手段调动民众对执政者及其

<sup>①</sup> 毛泽东：《必须重视人民群众来信》，载《毛泽东文集》（第六卷），北京：人民出版社1999年版，第164页。

<sup>②</sup> 国务院法制局编：《中华人民共和国现行法规汇编1949—1985（政法卷·军事及其他卷）》，北京：人民出版社1987年版，第393页。

<sup>③</sup> 刁成杰：《人民信访史略》，北京：北京经济学院出版社1996年版。

<sup>④</sup> 吴超：《新中国六十年信访制度的历史考察》，载《中共党史研究》2009年第11期。

<sup>⑤</sup> 应星：《作为特殊行政救济的信访救济》，《法学研究》2004年第3期。

决策的认同、支持和配合，从而加强政治体系的施政能量，促进决策的贯彻执行。”<sup>①</sup>建国伊始，由于新生的政权还相当幼弱，需要动员和团结社会各界力量参与国家建设，战胜当时的困难，并在此过程中凝聚人心，获得社会民众的认同和支持，于是“信访制度几乎不用刻意设计就自然而然出现了”，“任何人都可以通过来信来访的方式对国家政治生活的各个方面提出建议或发表不满，在此过程中，新生政权获得了广泛的民众认同，迅速完成了政权合法化的转化过程。”<sup>②</sup>上世纪 50 年代初的群众运动基本上还是以理性和健康方式开展的，它对肃清中共党内的不良作风和团结民众共同度过初期的困难是有积极意义的，但 1957 年整风运动后，群众运动就常常表现出破坏性的一面，直到文革时到达顶峰。

第二阶段是 1979 年至 1982 年的拨乱反正型信访，此时信访的主要内容以解决历史遗留问题、平反冤假错案为主。随着拨乱反正工作的全面展开，信访迅速从边缘位置走向了国家政治生活的中心，由于在很短的时期内，国家解决了大量历史问题，使得民怨得以化解。<sup>③</sup>叶笑云认为，“革命逻辑的泛化导致制度功能的紊乱，最后通过信访制度平反冤假错案，实现拨乱反正和秩序恢复，执政党通过制度进行了自我纠错，合法性基础得以修复，政治体系得以恢复平衡。”<sup>④</sup>其实，拨乱反正型信访仍然带有动员型信访的特征，作为一种过渡型的信访伴随了国家政治的变迁和大规模的群众运动，表征了大众动员型信访的终结。由于在过去年代里信访权利救济、冲突化解等功能的萎缩，拨乱反正型信访实质上是这些功能的一次恢复、反弹甚至井喷，并在解决历史遗留问题的同时，逐步向民众利益诉求的管道演化。

总的来说，在 20 世纪 80 年代之前，信访制度承担的政治动员功能比较明显，政治运动年间的信访成为群众运动中的一种常用的政治表达方式，更是执政党控制和治理社会的一种重要手段。通过信访，群众可以揭露国家机关工作中的官僚主义、本位主义、命令主义等缺点和错误，以及某些工作人员压制民主、打击报复等违法乱纪行为；而中央和上级政府通过对这些问题的处理，纠

<sup>①</sup> 胡伟：《政府过程》，浙江人民出版社 1998 年版，第 312 页。

<sup>②</sup> 李宏勃：《法制现代化进程中的人民信访》，清华大学出版社 2007 年 3 月版，第 124-125 页。

<sup>③</sup> 《上访通讯》编辑室：《春风化雨集》，北京：群众出版社 1981 年版。

<sup>④</sup> 叶笑云：《平衡视阈下的当代中国信访制度研究》，博士学位论文，复旦大学国际关系与公共事务学院，2008 年。

正某些单位和干部的错误和不正之风，激发广大干部和群众的积极性，最终可能达到政治动员和治理的目的。中共十二大之后，随着拨乱反正任务的基本完成，党内外政治生活走向正常化，政治改革和经济发展被确定为国家生活的主题，而这需要以安定团结的社会环境为前提，维护社会稳定成为国家的“核心利益”，通过信访化解民怨成为维护安定团结政治局面的重要途径，此一阶段即 1982 年至今的信访可谓安定团结型，信访的主要功能转变为化解纠纷，实现救济。正是由于高度的政治化，当“文革”结束、政治时代终结、总体性社会松动时，动员型信访（包括拨乱反正型信访）的政治色彩也迅速隐退，信访作为民主实现方式和政治动员工具的功能相对有所下降，而作为新时期纠纷解决和权利救济机制以维护安定团结的作用日益突出。但“安定团结型信访”可能不足以完全涵盖新时期信访所具有的复杂特征。

### 三、从动员型信访到自主型信访

自 20 世纪 90 年代以来，随着社会主义市场经济的逐步建立和发展，中国的经济和社会结构发生了深刻的变化，利益格局和利益关系面临着重大调整和变化，全国信访量呈陡长趋势，形成上访高峰并持续至今。与前两次信访洪峰主要由政治运动导致不同，此次信访洪峰是社会矛盾、社会风险凸现的现实产物，同时也包含了由于社会控制的松动而冒出的一些历史问题。前两次的信访洪峰，尽管在表面看来给社会造成了某种无序，但由于政治动员机制的存在，其总体上是可控的，即便在文革阶段也是如此。现在的形势则大相径庭：单位制的解体、个人的权利和利益的彰显、法律话语的不断深入，共同促使信访的动力机制由国家转向了个人，动员型信访向自主型信访转变。动员型信访的核心理念是增强政治认同，补强政治合法性，更多地体现了国家以政治说教为手段，通过信访对社会治理的价值导向。而自主型信访以冲突化解与权力救济为主，意味着信访的主导权由国家下沉至社会，信访事项主要由信访当事人启动。

在这个阶段，国家与社会转入常态化的运行，主要运用技术性和物质性的手段治理社会矛盾，信访机构不但日益科层化，而且必须顾及法治、人权等原则。1995 年建国以来第一部严格意义上的信访行政法规——《信访条例》发布，这部条例对信访制度和信访活动的各方面首次进行了较为全面和具体的规定，

标志着信访活动从任意转向规范化和制度化，信访“开始在确保新型政治秩序的成长与社会稳定方面发挥主要作用，信访制度化解纠纷、实现权利救济的功能开始显现，维护社会、政治大局的基本稳定成为了信访制度关注的核心目标”。<sup>①</sup>进入 21 世纪以来，社会矛盾进一步凸显和激化，中共在反思改革的局限与不足基础上，提出了“构建和谐社会”的理论。

2000 年，中办国办信访局更名为国家信访局，2004 年中央处理信访突出问题及群体性事件联席会议制度建立，以强化信访的统筹、协调治理。<sup>②</sup>2005 年，在一片关于信访制度毁誉与存废的争议中，《信访条例》修订版颁布。为妥善处理社会矛盾，信访被赋予了新的功能：通过信访协调各方面的利益关系，化解利益纠纷，实现权利救济，维护安定团结的社会局面，从而保障社会的和谐稳定发展。<sup>③</sup>2007 年《中共中央国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见》发布，这是建国以来第一个以中共中央、国务院名义对信访工作作出全面安排部署的纲领性文件，是“信访工作发展史上具有里程碑意义的重要文献。”<sup>④</sup>其对新时期信访工作的定位是：“信访工作是党和政府的一项重要工作，是构建社会主义和谐社会的基础性工作，是党的群众工作的重要组成部分。”为应对北京奥运会（2008 年）及建国 60 周年大庆（2009 年），用群众工作统揽信访工作、“全国县（市、区）委书记大接访活动”、领导干部定期接待群众来访、矛盾纠纷排查化解等机制和制度建立了起来，各地探索不断<sup>⑤</sup>。

#### 四、国家治理的“访”务困境

但信访制度设计本身依然沿袭了传统的框架结构，尤其是面对严峻的信访

<sup>①</sup> 唐皇凤：《回归政治缓冲：当代中国信访制度——功能变迁的理性审视》，载《武汉大学学报》2008 年第 4 期。

<sup>②</sup> 中央集中处理信访突出问题及群体性事件联席会议机制担负“综合研判、协调组织、完善政策、总结推广、督导落实”等五个方面的任务，下设农村土地征用、城镇房屋拆迁、国有企业改制、涉法涉诉、企业军转干部、复员退伍军人、政策协调工作七个专项工作小组。根据王学军：《学习贯彻〈中共中央国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见〉百题解读》，北京：人民出版社 2008 年版。

<sup>③</sup> 在 2006 年 10 月通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中指出，需要“拓宽社情民意表达渠道，推行领导干部接待群众制度，完善党政领导干部和党代表、人大代表、政协委员联系群众制度，健全信访工作责任制，建立全国信访信息系统，搭建多种形式的沟通平台，把群众利益纳入制度化、规范化、法制化的轨道。”

<sup>④</sup> 同上。

<sup>⑤</sup> 如：“网上信访”、“市长专线”、“绿色邮政”、“视频接访”；构建信访工作大格局的“浙江经验”、网上信访的“德宏经验”、信访评估的“浞池经验”；沈阳等地建立完善了“一站式受理、一条龙服务、一揽子解决”的工作模式；河南义马、山东临沂等地探索建立了用群众工作统揽信访工作的机制等。



形势及进京访高潮，中央确立了压力式信访体制，“维稳”成为了信访治理的最高原则，并进一步制度化。而地方政府只能如法炮制，将压力层层下传，致使基层特别是乡镇和街道更多地动用收买或压制的手段治理信访，地方性治理资源严重透支。这样，信访运行完成了一个重大转向，国家对信访由提倡变成防范，并由国家治理社会的手段演化为被治理的对象。随着民主法治观念在群众中的普及，公民的自我意识和权利意识不断强化，在矛盾和纠纷日益增多时，作为一种维护权利、解决纠纷的手段，信访制度得到了大量应用，但在目前公民政治参与程度低的情况下，信访制度逐步演化为一个利益维护与扩张的平台。于是，国家不再鼓励而是防范民众的信访尤其是来访，信访不但不能承载政治动员的功能，而且反而成为被治理的对象。与此同时，基于法治与人权的要求，收容遣送、劳教教养等制度先后被废除，传统治理手段进一步萎缩，对不良信访人的治理难度加大。信访由动员型到自主型的转变，再由治理手段到治理对象的转变，在信访制度史上具有重大意义，这标志着信访制度的红利耗尽并陷入困境。

中国信访制度逐步陷入运行困境已是一个不争的事实，尤其是不分青红皂白的属地化管理令地方和下级政府苦不堪言。在这种“政治保甲”机制下，地方政府和官员对访民只能陷入打压与收买两端。“改革前，在社会动员取向主导下，国家倾向于把一切社会问题都视为政治问题并用政治手段去解决，固然是极端的，但当前在冲突化解取向主导下，国家似有走向另一个极端的趋势，即把一切社会问题都视为经济问题并用经济手段去解决。”<sup>①</sup>于是，政治说教成为了要被唾弃的东西，民众更加注重物质利益，地方政府自恃拥有雄厚的财力而恣意实践“用人民币解决人民内部矛盾”的理念，并越来越多地运用市场化、技术化的原则来应对信访问题，尤其是不断为“维稳”原则背书，将信访工作异化为弹压或收买访民的工具而广为人所诟病。

---

<sup>①</sup> 冯仕政：《国家政权建设与新中国信访制度的形成与演变》，载《社会学研究》2012年第4期。

## 第一章 研究缘起、文献梳理与分析框架

信访制度作为牵动方方面面的国家基础性的治理制度，一直处于存废、改革、调整的风口浪尖上。由于信访制度吸纳了过多的社会矛盾，它实际上承受了整个社会治理低效和失灵的代价，制度化地缓冲了社会矛盾对整个社会的冲击。当前，国家治理处于一个承启阶段。一方面，中共依法治国、依法执政，按照科层制打造了较为完善的国家机器，积累了执政的强大物质和技术基础；另一方面，执政环境日益复杂，在西式话语强势、传统话语兴起的同时，政治话语却日益逼仄，执政资源面临流失危险。今天，不管是学者、官员，还是村民野夫，不管是出于对中国社会发展的研究、关注还是忧虑，都需要直面中国信访运行的态势。

### 一、研究缘起与旨趣

理解信访也可能是理解中国政治与国家治理的一个枢纽。在我国的政治叙事中，发端于战争年代、完善于革命和建设年代，却在改革年代面临诸多挑战的信访制度承载了中共增加政治认同、增促社会团结的理想设计，是贯彻群众路线、处理人民内部矛盾乃至防范官僚主义的基本方略，成为中共基础性的执政资源，在国家治理体系中占有独特地位。信访运行的窘境迫使人们追问这套制度体系的合法性、有效性和可持续性。

对于笔者而言，关注、思考与研究信访，更有着特殊的机缘与旨趣。由于人生经历乃至学术脉络是一个叠加的过程，有时人们很难还原自己早先某一时段对某些问题的看法——比如，我现在很难回忆起在 2009 年 7 月以前，自己对“信访”问题有着怎样的认知，即便不是一片空白，也是近乎于无。对信访认知的起点应该始于 2009 年 7 月。这一年我从中国人民大学博士毕业，暂时没有找到心仪的工作职位，踌躇之中，获悉北方某地级市（以下简称 S 市）要从北大、清华、人大等学校征募一些博士到其所属区县挂职一年，期间户口档案留本校，待挂职结束后可留当地任职亦可再择业。遂报名应征并如愿，作为 18 名博士（后）之一挂任 S 市 R 区副区长。由于挂职并非实职，地方干部也只多不

少，我们这一千人没有实质的工作任务，主要是“协助”其它一些副区长、副县长的的工作，如教科文卫、安全生产等，最多的事情是替其他领导参加一些会议。所以常常闲来无事。信访问题进入我的视野既是自然而然的，又似乎是冥冥之中的。早餐时，一些领导会来政府小食堂就餐，此时，大家常常谈到一些工作的事情，尤其是区委书记在场时，他常常于不经意间督促一些工作，安排一些任务。而信访就是一个谈论得比较多的话题，相关的副区长往往仅用三言两语就把一个信访事项说得明明白白。而白天（通常是刚到上班时间，人来车往比较多的时候）从三楼的办公室望出去，常常无意中看到政府门口被一群人堵住了。我就很兴奋地下去观察，觉得这是发生了大事了。因为我是新来的，加之没有具体的工作任务，所以不管老百姓还是机关工作人员，很少有人认出我，我可以靠近上访群众听他们嚷嚷。但每次都是波澜不惊：载有领导干部的小车发现门口被堵，会很敏捷地调头从其它大门进院；某个信访局的副局长从容镇定地劝说他们离开；而访民们一般来说表情自然，甚至带有喜庆气氛，并不苦大仇深那样子，尤其是妇女们更是说说笑笑；在场的公安人员对该民很宽容，基本上不劝阻，半推半就，个别访民甚至同警察开起了玩笑。有一次，一名警察开玩笑地用手摸集体访组织者的头，这名组织者并未愠怒，他把警察的帽子戴在了自己头上，做指挥交通状，引得周围的人哈哈大笑。另一名组织者在模仿中央领导人的讲话，引起了旁边的人的围观。

这些现象，包括实际接触到的一些缠访、闹访钉子户，是自己以前不曾遇到，也不可能想像到的。它们大大地颠覆了我对“人民”、“群众”等概念的理解。在此之前，“老百姓”是朴素的、通情达理的，是我们深明大义的衣食父母。或许，我可以对信访问题做一些思考。我从网上找了一些文章，包括请人大的同门通过校园网下载一些期刊上的文章。为把这些文章打印出来，我打光了政府办三台打印机的墨盒。我还多次在区委书记接访时到场旁听。当时，对信访问题的这种关注纯然出于一种兴趣和好奇，然而，命运之手已经安排好了下一步。3个月后的10月份，市委组织部找我谈话，我被改派到市信访局挂职。而这与我对信访的兴趣并无关系——据了解，市委一把手要求从十八名挂职博士（后）中，物色出一人去市信访局锻炼，经过他们考察、了解，我成为了这个人选。市信访局驻市委大院，我仍然没有实质性的工作任务（不能因为我来挂职就打乱了局领导的既有工作分工），主要是分管信息处。而信息处除

了要进行常规的信访统计、分析外，居然还负责对每日来市委、市府门口（两者相距）集体访的记录、报送与劝返工作。局一把手要求副局长们要轮流到市委门口值班，而遇有与自己联系、分管区县、部门人员来访时，则必须随时到场劝解。对此，其他副局长们怨声载道，对他们而言，信访是代人受过的一项工作，每天只要和访民打交道，就要费无数的口舌。而我则乐此不疲，每当遇到这种情况，就会很兴奋地赶到现场观察或者劝解，并利用副局长的身份拍了许多照片。这段时间对信访有困惑，也有思考。现实总比自己所想像的要丰富得多，从根本上颠覆了自己信访、对百姓的一些刻板印象。常常有一些匪夷所思的事情发生，比如，妇女们集体下跪、哭诉（而不忘在膝盖下垫上纸片），往往是出于一种表演，而不是发自内心的痛楚，而哭的环节一过，大家又会喜笑颜开，一起热聊；一些农民工在寒冬季节带着铺盖甚至铁锹、锯子等家当、工具来讨要薪水，但却一问三不知，对谁欠工钱、欠多少工钱、工资标准是多少都是一头雾水。这更加触发了我对信访问题的思考。有一天，一位经常在一起喝酒的乡镇接访干部（他天天蹲守在市委门口，发现有本乡的上访人员就通风报信或者劝解或者攻关销号）某一天突然给我了一本《开放时代》，说上面有关于信访的文章，让我看看（当然他们不会看的）。这就是2010年第6期的《开放时代》，载有申端锋的《乡村治权与分类治理：农民上访研究的范式转换》及田先红的《从维权到谋利》等三篇信访研究文章。这是我当时读到的最好的信访研究文章，启发了我的思考。

2011年7月，我结束挂职，入职上海社科院。次年申请到了信访研究的国家和上海社科基金，此后展开了大量的调研活动。在S市挂职时，有职位和正式的身份，反而不太容易接触访民，周围的同事都认为没有调查的必要，就这么些情况，听他们说说就足够了，不需要拉开阵式和访民密集接触。对于信访部门工作人员来说，他们已进入懈怠、麻木状态，每天应付上级和访民，已没有精力和心情从常理上对信访问题进行思考。曾去一些区县进行调研，即便我是他们名义的上级领导，要点材料也不容易。现在则比较超脱了，两年间我曾两返S市，数度赴京，密集接触了各地访民，收集了大量的信访材料。尤其在北京，尽可能去了更多的接访场所，体验了天安门地区的安检，领略了访民聚集联合国开发计划署驻华代表处的情境。也曾数度去访民居住的地方察看，除了在永定门桥、陶然桥等附近的河岸、桥洞边活动外，我曾数度去北京丰台长

辛店的辛庄、吕村等访民因北京南站周边整治而散居的地方，这里靠近西六环，一次我从北京南站乘公交去辛庄，距离近 30 公里，站点居然有 33 个之多，车辆走了近 2 个小时，到了这里，给人以恍如隔世之感。而著名的“久敬庄”、“马家楼”接济服务中心也不能不光顾，我于今年 6 月下旬某天，曾从门口中纪委随访民“被”送到久敬庄，并混了进去。而去年上海“两会”时，我也曾一度进入上海救助管理站自愿被关一天，从而得以一睹救助站的风采——当然，上海人民大道 200 号市信访办办公地，更是我常去的地方。自然，因为信访调研也遇到过一些小麻烦，比如，去年 5 月底，仅仅因为在临近（六四）敏感期赴京收集访民的材料就引起京沪两地公安部门的不安，而我所在的上海社科院居然专门为此召开了一次党委会，一些人更是诚惶诚恐，尽力撇清自己，担心因为我而得咎。亦有上海的部门专门到单位调查我的身份，特别是个别精神偏执的访民常常来单位纠缠。或许这是做信访研究必需付出的代价。而我的想法始终如一的简单而又简单：思考信访困局，解除心中谜团。

## 二、文献梳理与评价

信访制度作为中国独有的一套融汇了诸多功能的社会设置，是中国共产党一种基础性的执政资源和社会治理手段。基于群众路线的要求而建构起来的信访制度，承载了中国共产党倾听民众呼声、增加政治认同、促进社会团结的执政理念，因而在不同的历史时期发挥了其独特的社会作用。信访研究的兴盛，显然与信访制度在现实运行中的情境尤其是困境密切相关。伴随着中国社会的急剧变迁，尤其是自上世纪 90 年代以来信访治理的严峻局面，关于信访制度的存废、臧否之争成为人们不断咀嚼的话题。近 10 年来，关于信访存续的必要性和改革的紧迫性的论争持续不断，诸多学者聚焦中国信访的理论、现实、历史、治理诸议题，展开对信访的制度变迁、治理困境、压力体制、创新理路等方面的深度辩论与交流，在国家与社会治理的语境下省思和检视信访制度的执政价值、治理传统及其面临的诸多挑战，从而为中国信访治理提供了更真切的理论观照。

### （一）回归信访制度的原初设计

在中国社会结构急剧转型，尤其是中国政治生态和社会治理充满弹性变化的今天，没有哪一项制度像信访制度这样招致了如此之多的褒贬，使我们难以以某种主义、原则、话语来归纳或评判信访本身。大约 10 年前，伴随着信访条例的修订，曾有一个持续数年的信访论争高潮，废除、维持、强化乃至创新信访制度的各种不同论说得以充分释放。对这套制度体系的有效性、合法性和可持续性的不断追问，要求我们在回归信访制度原初设计的基础上寻求共识。

在上世纪 50 年代，信访制度的建立是中共形成与完善自身的执政基础与手段的一个自然而然的结果。刘正强倾向于从中共早期建政时的制度安排来理解信访制度设立的初衷。在他看来，信访制度具有鲜明的中共执政伦理色彩，被打造成落实人民主体地位、贯彻群众路线、正确处理人民内部矛盾等诸多功能的一个平台。以毛泽东本人的秉性，他对中共建政后的官僚体系抱有深深的警惕，他纵容打烂公检法、踢开党委闹革命，以至在文革中亲自指挥几乎砸烂了由他亲自建立的国家机器，其实这背后的理念与信访制度有着密切的关联（刘正强，2014）。林华也认为信访是政治意义上的治理策略与传统，是执政党的一种治理术和社会控制手段，而现实信访制度的运作困境不在于信访制度本身而在于其他制度运作的失灵与无效。从这个意义上说，脱离中国的政治传统与惯例而讨论信访之存废是没有意义的（林华，2011）。

信访制度的初始设计尤其注重清除政权肌体中的无组织力量、异己力量，并以一种特殊的方式保持群众对政府的批评权及中央政府对地方政府、上级政府对下级政府的监督权，从而使政权的运作始终处于鲜活状态，以期跳出黄炎培向毛泽东提醒的“王朝周期律”。这是一种特殊的常规运作加社会动员的治理模式。按照叶笑云的观点，这种制度安排回应了民众的需求，形成了一个类似政治机会的结构，满足了民众政治参与乃至利益表达的要求，藉此形成了“党—政—民”的社会治理结构并完成了对社会的整合。她认为信访制度在执政党与群众的互动中产生，也是执政党的现代价值取向和政治理念与民众的传统政治心理相耦合而出现的制度化产物，历史传统的逻辑与现代国家的逻辑就在信访制度上体现出一种的交汇。她进一步认为，革命逻辑的泛化可能导致制度功能的紊乱，但通过信访制度平反冤假错案，实现拨乱反正和秩序恢复，执

政党通过制度进行了自我纠错，合法性基础得以修复，政治体系得以恢复平衡（叶笑云，2008）。显然，叶笑云更多地论证了革命与制度语境下的信访生成史，对于其权利救济等功能则鲜有涉及。在这种语境下，处理群众所反映的自身问题及困难是信访制度次要的功能，并被置于帮助政府了解民情、改进工作的话语中。

冯仕政则将新中国信访制度的形成与演变置于“国家政权建设”的话语下。他认为，根据群众路线的要求，信访工作具有社会动员和冲突化解两个基本内容，并应做到二者的有机统一。但在信访实践中，国家在不同历史时期总是偏重其中一个方面，并相应形成社会动员和冲突化解这样两种信访工作取向。1978年以后，国家信访工作的主导取向由社会动员向冲突化解调整，从而极大地促进了信访制度的科层化。随着社会形势的变化，冲突化解取向也逐渐暴露出它的局限，即不能有效地回应民众的政治参与需求，却又在客观上有利于民众的政治动员。他认为国家怎样回应这一矛盾，将在很大程度上决定着今后信访制度的演变（冯仕政，2012）。与叶笑云不同，冯仕政提炼出与信访的社会动员功能相对应的“冲突化解”工作取向，但从狭义上讲，由于“冲突”基本上基于利益而引发，或许用权利救济甚至利益诉求来理解更为恰当。

## （二）臧否、存废之争与民主、法治理想

尽管信访制度的确具有中国特色、具备中国风格，并在60多年的历程中形成了独特的运行模式，然而随着国家制度体系的完善，尤其是法治的倡行，信访制度在愈益科层化的同时，它自身及其与外部环境之间的张力不断释放出来，这鲜明地表现在关于信访制度去留、存废、臧否的不断冲突与龃龉中。今天，面对着更加逼仄的信访局面，这些论争不但没有过时，并且愈益复杂，相关的研究也更加多元、更富理性，已远远超越了诸如存废之类的简单甚至是意气之争。这些不同的主张构成了对于信访制度存废之争的一个完整谱系，而在每一种主张背后可能都有着不同的价值预设或政治理想。

早在10年前，于建嵘就是信访制度的一个持续和激进的批判者。在他看来，信访体制不顺、机构庞杂，缺乏整体系统性，导致各种问题和矛盾焦点向中央聚集，在客观上造成了中央政治权威的流失。尤其是信访功能错位、责重权轻，

人治色彩浓厚，消解了国家司法机关的权威，从体制上动摇了现代国家治理的基础。此外，信访程序缺失，受理不规范，终结不完善，也不断诱发严重的冲突事件。在他看来，改革人大制度，加强民主法治，将信访承载的功能转移出去，从而最终废除信访制度，是走出当前信访困境的最终出路（于建嵘，2003、2004）。由于于建嵘的主张奠基于民主、法治这些宏大的原则与理念，加之他鲜明的底层立场与“意见领袖”的身份，其影响力一直得以持续。不同于于建嵘，尽管肖唐镖也是一个信访弱化论者，他论证的方式显然与他的法学背景有关，其表达更加深刻但也过于理想化。他认为信访的勃兴正是威权体制的产物，也暗合于中国传统体制的精神，但却严重悖于现代国家建设的民主、法治与科学精神。因此，应当明确信访本身在宏观体制和结构中的角色与功能定位，并回到其宏观体制之根，推动宏观体制本身的民主化、法治化和科学化改革（肖唐镖，2013）。肖唐镖以现代法治乃至现代政治制度来审视信访制度，他自然对现实中信访扩权的冲动保持了警惕，因为在信访扩权背后自然是公权力的思维在发力。他从政府与民众关系是人类政治运作的恒久轴心这一立论出发，认为其构成现代政治关系的基本框架，体现着政治的基本属性。作为硬币的两面，信访一方面反映着政府及其管理过程，代表着公权力属性，另一方面反映着民众及其表达过程，代表着公民权利属性。以此观之，信访作为文明政治的表征，其目的和宗旨都应是维护和保障民众的权利。此外，肖唐镖还从现代科层制的角度来证伪信访制度，他认为按科层制原理，现代官僚制中的任何一个部门均应有其专业分工，在履行其专业主干职能的同时，均应有信息沟通、化解矛盾、研判形势、提供咨询、甚至保护合法权益等辅助性的多元化功能。但如果将这些辅助性功能无限放大，就会冲击其主干功能，使各部门的功能错位并导致冲突。

尽管民主、法治这些主流理念构成了信访研究的基本背景，但对这些概念的不同理解往往导致分歧甚至截然相反的结论。比如，在冯仕政看来，信访的强化论和弱化论背后有各自的政治理想：强化论背后的支持理念是民主，弱化论背后的支持理念是法治。这样，他就把两个“论”的冲突化约为了民主与法治的对立。在他看来，强调法治必然导致排斥信访这种非“主流”的制度，即只要坚持法治导向的改革，就可以避免民众缠访闹访、政府截访拦访的困境。而强化民主必然导致肯定信访所具有的社会动员功能，认为信访可以保证人民对



公共事务的参与及政府对民众诉求的回应。冯又往下推演，他把民主与法治的矛盾进而解释为民主所强调的参与性与法治所强调的规范性的矛盾。但肖唐镖并不支持这种大胆的推论，他认为所谓强化论者背后的“民主”理想可能是假民主，而信访中的吸纳民意和群众参与并不意味着真正的民主，他声称自己所持的信访弱化（乃至取消）论的背后也不仅仅是法治，还有民主。

在现实语境下，民主、法治既是一些政治上正确，又可能不断产生歧义的概念。民主有直接民主与间接民主之分，法治亦有形式法治与实质法治之别。而他们又同时被其它一些概念所规定，譬如参与性、规范性等可能都会成为对民主、法治内在属性上的不同制约。基于不同的、甚至相同的政治原则而产生的这些分歧，实际上不可能在原有的话域中消除，民主、法治这些抽象的概念可能不足以涵盖对信访的分析。

### （三）治理范式：信访的本土解释策略

的确，常常有学者们以设计出一套完善的制度为能事，但制度运行本身可能是更为关键的方面，这就需要对信访的研究形成中国的解释范式、本土的话语体系。在学界法治思维主导、政界维稳原则至上的夹缝中，一批青年学者开始探索信访的本土解释策略，并与推崇法治的论者形成鼎立之势。信访的治理范式在表面上从政治原则、法治原则退向比较中性的“治理”原则，而其核心却是希冀信访研究从“社会”回归“国家”。

在上访的抗争范式取得了支配性地位的情况下，学界关于人民内部矛盾的研究，多是对经典话语体系的论证和诠释，没有在不断变化的当代中国社会语境中来理解。例如，白宇烈（Wooyeal Paik）通过对1994—2002部分省份信访资料的分析，认为在市场转型过程中，随着经济的快速发展，民众的政治参与也出现了大幅度的增加。他认为与其它国家不同，弱势群体构成中国民众政治抗争的主体，并且抗争政治理论比现代化理论更能解释中国的信访问题（白宇烈，2011）。这代表了国外主流学者对中国信访问题的认识，他们往往把信访泛政治化。基于对人民内部矛盾学说历史脉络与逻辑体系的梳理，申端锋认为以公民权为中心、只有抗争才能推动国家与社会关系发生实质性变化的抗争范式忽视了国家的意愿和能力，进而提出并完善了由人民内部矛盾学说演化而来

的非抗争范式的框架。他认为学界对人民内部矛盾的研究均是将其作为一种思想体系来加以诠释，限制了人民内部矛盾学说对当下社会矛盾的解释力，阻碍了其在解决现实问题中的应用。人民内部矛盾学说必须直面不断变化的形势，将自身社会科学化、操作化，从而完成自身的创造性转换以回应当下的问题（申端锋，2013）。申端锋意图发掘人民内部矛盾学说的当代意义，从而实现对人民内部矛盾学说的创造性转换，为解决群体性事件、信访高潮以及维稳困局提供一种完全不同于抗争范式的理论视角。非抗争范式是以国家建设或国家治理为中心的，它实际上隐含有一个假设：只有国家才能够解决社会矛盾，并倡导使人民内部矛盾重回分析的中心。但他只是把这个挑战性的命题抛了出来，至于如何实现这种转换并打通与现实的链接还需要更多的理论构建，比如用人民“内部”矛盾的提法必然引出与其相对应的“敌我”矛盾，尤其是人民内部矛盾作为一种意识形态的逻辑，如何转化为现代政治的逻辑，并解释当下的社会问题？

陈柏峰在对无理访的思考中从另一个方面刷新了我们对信访的认识。他不但总结了基层政府对无理上访的应对策略，而且梳理了上访治理的历史经验，特别是对新中国社会治理的分析呼应了申端锋的思路——这体现了他们对“治权”分析的共同体认。在陈柏峰看来，乡村治权乃是对乡村权力与治理资源关系的一种概括，基层治理的困境同乡村各种治理资源的流失密切相关。基层治理的出路在于加强基层治权建设，在政府治权与民众权利之间寻求合理的平衡，尤其是应当以公共秩序为基础赋予基层政府治权并构筑相应的强制处罚措施。此外，陈还从话语的角度论及了由于法律文化的引入而给信访治理带来的混乱（陈柏峰，2011、2012）。对于这一点，田先红从意识形态变迁等多个角度进行了阐发。他认为各种不合理上访（即边缘式上访）行为的产生和蔓延，并逐渐主导了信访治理逻辑走向的主流趋势，表征了国家转型的困局。在全能教化政体走向解体的过程中，意识形态的世俗化和权利话语的弥散，使国家所提供的意识形态对民众的规约能力下降，国家话语权快速流失。信访治理遭遇的伦理困境，正是国家陷入意识形态缠绕、无力主导意识形态方向和提供强有力的话语权的表现（田先红，2012）。

与此相对应的是，狄金华的研究揭示了农民如何利用国家意识形态构建出具有政治正确的情境，从而实现其上访行为合法性的自证。在他看来，上访者

所建构的“苦难——救援”、“蒙冤——为民做主”以及“腐败——惩戒”等三种基本情境，皆是基于新中国父爱主义传统或当下中国政府讲政治的意识形态宣称。农民通过将自己的各种利益诉求嵌入到“政治正确”的情境中，责成或迫使信访机构正视和满足自己的要求。这使得基层难以消解农民上访特别是无理上访的合法性与合理性（狄金华，2014）。这自然加剧了个体权利的张扬、意识形态转型的失衡及中央与地方关系的失调。

基于这种情境，田先红认为迈克尔·曼关于中央“专断权力”与“基础权力”分析对当前的信访窘境有很大的解释力。他认识为扭转国家意识形态转型断裂的局面，走出信访治理困境，需要从政治与治理两个层面统筹安排，尤其是增强国家对基层代理人和农民的规训及动员能力，使基层代理人的行为能够符合现代国家要求，并让农民顺利转换成为现代国家所期望的集权利与义务为一体的公民，最终建立起依靠现代法制和公共规则展开社会治理的民族国家。

#### （四）分类治理的贡献及其限度

由于深深地嵌入在了中国制度体系中，信访制度不管是内部的还是外部的运作都受到强势制度与文化环境的影响，因而需要将其置于更宏大的国家制度背景下考察。尤其是在维稳的格局下，如何走出信访运行的困境并释放其制度活力？不可否认的是，在国家机器逐步健全的情况下，信访所赖以运行的理念与民主、法治等话语产生了越来越深的抵牾。国家治理不但要符合政治原则，还要契合法治理念，更要保障民生需求，“分类治理”就是试图从中突围的一种努力。

陈柏峰认为当前信访治理的困境就在于无法对上访者进行定性，信访治理没有原则，致使政府未能通过有效的制度装置来对上访者的问题性质进行区分。他根据上访诉求的合法性程度，将上访分为有理上访、无理上访、商谈型上访三大类及若干具体小类。其中，有理、无理上访沿用了政府部门的分类，是基于行政管理角度所做出的治理性区分。商谈型上访的合法性比较模糊，上访人的合法权益未必受到侵犯，却认为相关法律和政策不合理，因此上访“商谈”（陈柏峰，2011）。田先红则依据农民上访的行为和动机提出了维权型上访和谋利型上访的区分，维权型上访是税改前农民上访的主导特征，税改后农民上

访行为的逻辑发生了变化，谋利型上访凸显出来。杨华在谋利型上访和维权型上访基础上提出治理型上访，这是指在农村治理缺位情况下，农民借助上级政府对下施压的方式要求乡村组织，尤其是村级组织履行治理责任的上访（杨华，2011）。尹利民以表演型上访作为“作为弱者的上访人”的武器的展示（尹利民，2012），饶静等以要挟型上访作为农民上访分析框架的使用（饶静等，2011），王德福对政策激励型群体性事件的分析（王德福，2011），都试图揭示底层政治的运作逻辑。申端锋走得更远，他认为计划经济时期之所以能够完成国家政权建设的任务，根本原因就在于建立了以阶级划分为基础适应现代国家治理要求的分类治理体系。申进而提出的治理方案是，运用各种手段（村庄规范、村庄结构等）对治理对象（即农民）做出区分，并强化治权以达到有效治理。

信访的分类治理是“治理范式”的一个基干概念。上述研究大都试图在对信访进行分类或者提出某种信访类别基础上，建立一套合法有效的分类体系，从而为信访治理提供前提和策略。社会领域的分类离不开价值预设，但在上述研究中渗入了过多的现实关怀和浓厚的“治理”情结，从而导致在研究中形成了许多价值介入，这表现在关于有理—无理、合法—非法、谋利—维权、强势—弱势、刁民—良民等非此即彼的对立二分上。如申端锋依据对象而不是事端进行分类治理，过于先入为主，甚至有些唯成分论的意味。而陈柏峰则以是否符合法律规定为标准，来划分有理访与无理访，这可能经不住推敲：且不说目前中国社会问题可法律化程度如何，也不说法律在现实生活中有没有至上性，法律对合法与非法的评判尚且勉强，遑论对有理与无理的判断？

刘正强认为这些分类未必对信访治理有实际贡献：由于中国人秉持实体正义的理念，又有着独特的情理法观念结构，并兼受市场化的洗礼，个人逐利的动机也不断释放，对同样的问题会有不同的看法，因而对于是非对错、有理无理可能见仁见智，很难形成相对确定的分类标准，尤其在“分类治理”范式具有浓厚的现实关怀和治理情结的情况下。于是，他倡导回归马克思·韦伯价值中立的立场，在悬置对访民的价值判断基础上，将信访分为原发型和扩展型两类。原发型就是纯粹意义上的信访，扩展型信访是由原发型生长、扩展而来的信访，从而试图超越杂多的分类（刘正强，2013）。尽管这种分类可以启发我们更加注重信访的扩张机制，但能否对信访治理有所裨益并被接受还是未知数。

### （五）信访重构的政治考量

为什么要废除信访？为什么要保留信访？为什么要强化信访？为什么要弱化信访？在这些看似冲突的理念背后，是人们对这套制度体系有效性、合法性的持续追问。由于维稳原则的压倒性力量乃至法治与民生话语的滋长，如果专注于信访治理的有效性，其合法性、正当性流失的一面就可能被遮蔽，从而无助于我们厘清非常复杂的现实问题。一些关于信访制度改革的论争实际上就是建立在无视或者放弃对信访进行政治分析基础上的。在经历了充分的历史沉淀后，信访制度愈益展示出其政治价值。在现有的政治生态下，要重新认识信访制度特有的政治整合、社会动员及道德促进等功能。

信访面临的最大挑战可能在于政府公信力方面，它究竟是造成了政治流失还是补强了政治信任？于建嵘曾对第一次进京上访的 632 名农民进行了问卷调查，虽然他们在进京上访之前有 94.6% 是相信和认同中央政府的，但通过他们自己在北京上访过程中的所见、所闻、所感，7 天之后，仅有 39.3% 的群众认同和信任中央政府。而且群众到北京上访次数越多，逗留时间越长，对中央政府的信任度也就越低。胡荣的研究表明，上访对政治信任的流失具有很大影响：上访者到达政府层次每提高一级，其对政府的信任就减少一个档次。到北京上访次数越多、逗留时间越长、走访部门越多，对中央的信任度就越低（胡荣，2007）。陈丰试图将这些抽象概念操作化，他运用新制度经济学的相关原理和博弈理论，在对信访制度政治成本的研究中提出一个模型，结合相关数据分析了信访制度运行的政治效应。他认为当前信访的治理模式，可能导致央地信任度的双重下降，并用政治权威、依法行政、行政效能三个指标进行了分析（陈丰，2012）。席伟健则以政治学的视角藉由信访引向了对“全能主义政府模式”的思考。在他看来，全能主义政府模式所赖以运转的科层官僚制所造成的官僚主义压力体制，在某种意义上证成了信访制度在中国具有存在的必然性和正当性。除了依靠由行政主导、体现领导人人格化魅力的信访制度来进行权利救济、制约和监督公权力外，穷极想象力似乎也找不到更好的维护社会公平正义的办法。但另一面，这个可以“集中力量办大事”的体制，在处理微观层面的治理事务时则会显得力不从心。一旦整个社会的需求层次随着社会的发展而提高，这种管理体制的天然缺陷与新生弊端就会暴露出来，与社会其他子系统的耦合

就会走向失败。他建议将信访制度从权利来源及属性这个根子上引向宪法规定的请愿权，并以代议机关的作用来完善之（席伟健，2013）。侯猛细致刻画了北京地区上访、接（截）访的种种乱象，尤其是地方法院“驻京办”的扎堆现象。他对黑监狱现象的描述、分析与梳理，为我们展现了“京控”制度的一个现代版本。他认为“京控”困境是之前单一制度改革所带来的负面后果，而进京上访形势的根本改善，不是靠继续推行高压维稳政策，而是取决于政治体制改革和社会转型的完成（侯猛，2014）。

同样是对信访制度功能的分析，田文利的思考将其论争引向了另一个极端并对此做出了迄今最为大胆、浪漫的设想。她试图从对信访的法律定性入手来揭示出信访制度所具有的多重属性：信访是彰显“国家之爱”的法定机制、是承载“人民之信”的法定机制、是促进“和谐关系”的法定机制、是政治与法律之间的“动态民主”机制、是国家法律整体制度的“关系协调”机制、是简便高效的“权利救济”法定机制、是法治体系的“事后反思”机制、是法律事实的“个别筛选”机制、是国家活力的“健康免疫”法定机制、是国家道德的“良心检验”法定机制（田文利，2013）。信访之所以在田文利的视野中承受如此之重，是因为她企图最终将信访打造成一个超越于立法、行政、司法之上的特殊形态的权力实体（仅次于全国人大），它可以再次启动立法、行政和司法程序，剔除甚至纠正立法、执法和司法机关及其工作人员的错误公务行为。

刘正强从对社会思潮与社会情绪的捕捉入手，认为当前中国信访所面临的访量与治理成本双双高企的困境背后，有着民粹主义思潮的隐秘背影。1978年后国家逐步弱化信访的政治动员功能，确立了基于“维稳”原则的工具化治理策略，致使信访由社会治理的手段演化为被治理的对象，从而陷入利益收买与行政压制的尴尬两端。信访的去政治化使这一独特的社会治理方式失去了方向、出现了真空，底层民众自发的政治化、民粹化则是其后果之一。由于信访制度设计的起点是群众路线，并且也承载了政治动员的功能，这使其与民粹的思潮具有天然的亲和，民粹主义可能演化成为访民的心理支持系统，从而实现反向的政治动员并带来巨大社会风险。他提出重建信访政治以回应民粹主义的风险，即在回归信访制度的经典设计，恢复和创新群众观念基础上，重建信访的政治属性，完善国家治理体系，从而回到信访对社会的治理这一本义上来（刘正强，2014）。

### （六）小结：信访研究的三个转向及其不足

纵观最近十年的信访研究，其研究旨趣更加多元、更富理性，丰富了我们  
对信访现象的认知。观其脉络，主要体现为三个转向：**一是从理念上由社会中心论到国家中心论的转向。**始于上世纪90年代的“社会中心论”在某种意义上与人们对“国家强大、社会弱小”的理念预设有关，一度成为支配性的信访分析框架，“维权”与“抗争”是其核心概念与主导话语。但其对税费改革后的信访解释力明显不够，并有过度政治化的嫌疑。应星、吴毅发现农民的上访维权活动仅具有“弱组织性”与“非政治性”的特征。“国家中心论”以上访者的对立面（国家）为主要分析对象，表征了信访研究找回“国家之维”的努力，形成了由李昌平提出并沿用至今的“治权”话域。申端锋认为那种以公民权为中心、以为只有抗争才能推动国家与社会关系发生实质性变化的抗争范式忽视了国家的意愿和能力，进而提出奠基于人民内部矛盾学说的非抗争范式。由于“国家中心论”更加关注上访行为发生的社会与治理结构，这就导向了信访制度设计的溯源性研究。冯仕政将信访制度的形成与演变置于国家政权建设的话语下，认为信访工作具有社会动员和冲突化解两种取向，二者的失衡会带来相应后果。刘正强认为信访的去政治化使这一独特的社会治理手段失去了方向，底层民众自发的政治化、民粹化则是其后果之一。田文利则揭示出了信访制度所具有的多重属性，并企图最终将信访打造成一个超越于立法、行政、司法之上的特殊形态的权力实体。**二是从功能上由制度合法性到治理有效性的转向。**关于信访的存废、臧否之争一度主导了信访研究的格局，这与人们对信访背后核心理念（民主、法治等）的预设有关，治理的有效性压倒制度的合法性，成为主导话域，以对信访制度的批判性态度而知名的于建嵘的激进观点也有所软化。但如何有效治理面临一些理论与实践困境，尤其是合法性和有效性之间的内在紧张。肖唐镖认为信访的勃兴正是威权体制的产物，也暗合于中国传统体制的精神，但却严重悖于现代国家建设的民主、法治与科学精神。林华也认为信访是政治意义上的治理策略与传统，是执政党的一种治理术和社会控制手段。陈柏峰等总结了基层政府对无理上访的应对策略，梳理了上访治理的历史经验，认为当前信访治理的困境就在于政府不能通过有效的制度装置来对上访者进行定性，信访治理没有原则。田先红认为各种不合理上访（即边缘式上访）行为

的产生和蔓延，并逐渐主导了信访治理逻辑的走向，表征了国家转型的困局。而迈克尔·曼关于中央“专断权力”与“基础权力”的分析对当前的信访窘境有很强的解释力。三是从方法上由宏大式叙事到本土化解释的转向。在学界法治思维主导、政界维稳原则至上的夹缝中，一些学者开始探索信访的本土解释策略，并与法治论者形成鼎立之势，信访的分类治理就是最具学术原创性的概念之一。申端锋、陈柏峰、田先红、杨华、尹利民、饶静、王德福等分别提出了不同的信访分类，以揭示底层政治的运作逻辑并试图提出治理策略。应星曾以人类学的“深描法”全景式地展现了农民上访的农村社区生活世界及其权力关系网络，揭示了中国特色的乡村集体行动逻辑。狄金华则从国家与社会的夹缝中展示了农民如何利用国家意识形态构建出具有政治正确的各种情境，从而实现其上访行为的合法性自证。关于访民的政治认同，胡荣的研究表明，到北京上访次数越多、逗留时间越长、走访部门越多，对中央的信任度就越低。刘正强提出在悬置对访民的价值判断基础上，将信访分为原发型和扩展型两类，从而试图超越杂多的分类，揭示信访不断扩张的逻辑与机制。

既有研究从不同方面深化了对信访问题的认识，使得信访研究的谱系更为完整。尽管瑜不掩瑕，信访研究的一些不足或缺憾值得提出。首先，从国际比较来看，信访研究的国际对话尚嫌弃不足。境外关于中国信访的研究亦不多见，主要散见于各种政治学文献中，并偏向于以西方的政治制度框架解释中国问题，总体上把信访视作民众的抗争行为并做出泛政治化的理解，带有“民主关怀”的偏见，因而与内地学者难以形成充分对话。比如白宇烈（Wooyeal Paik）就认为弱势群体构成中国民众政治抗争的主体，并且抗争政治理论比现代化理论更能解释中国的信访问题。其次，从研究视野来看，较少从国家与社会治理的高度上理解信访制度的研究，更缺乏与其它社会治理制度的关联分析与纵贯的深度。第三，从研究旨趣来看，研究中问题和政策导向过浓，学者们在面临提供政策咨询等现实的压力和责任时，提出的处理方案往往过于急切和功利，针对具体问题提出建议意见，甚至工作指导、经验交流和政策阐释的研究不在少数，总体上乏善可陈。



### 三、分析框架与路径

当前，随着中国社会转型的加速、社会问题的凸显，关于社会治理问题的研究逐渐升温。中共十八届三中全会提出的推进国家治理体系和治理能力现代化的总体部署，成为执政党最具动员力的政治倡导之一，这使得国家与社会治理成为政治场域和学术场域共同凸显的主题。基于人民民主和群众路线的信访制度，承载了中共倾听民众呼声、增加政治认同、促进社会团结的执政理念，是国家最基础、最有效的治理安排和制度设置之一，并在 60 多年的历程中形成了独特的运行模式。在社会急剧转型的背景下，毋庸置疑，作为国家与社会治理体系中的核心设置之一，信访及其运行处于中枢位置，其对国家与社会的整体治理效能有至关重要的作用。面对信访运行的逼仄窘境，本研究选择信访治理这一制约信访运行的关键议题之一，试图通过对信访治理的理念、制度、机制、策略等方面的分析，在梳理理论、研判现实，总结与完善既有治理理论与假设基础上，就信访治理提出自己的判断与思路，为信访研究提供一个新的解释与分析框架，并试图贡献有创见性的操作建议，为有效化解社会矛盾、促进社会整合与团结提供殷鉴。

#### （一）大体思路

将深化信访改革这一命题置入国家治理的观照之下，分析信访制度作为国家治理的手段、中共执政的资源、民众参与的载体所具有的历史和现实价值，尤其是通过研判信访运行困境所折射出来的中国当下复杂的社会矛盾与逼仄的发展空间，来探究信访制度改革、创新、发展的理路。**首先是对信访的政治分析：**信访制度是中共群众路线在社会治理领域的体现和展开，它承载了中共疏通民意、政治监督、社会整合的理想设计，而由于法治、民生等话语的引入，信访制度的政治价值受到动摇。**其次是对信访的历史分析：**伴随着急剧的社会变迁，信访制度的功能、地位、价值等有一个不断演变的过程，体现了国家治理的现状与绩效，今天对信访制度的褒贬与臧否还要回到历史的语境下。**最后是对信访的实证分析：**由于信访常常被纳入“维稳”的话语体系中，又兼国家治理由政治式、运动式向技术化、常规化的转变，要想对其的实际运行状况有一个清晰的认知，需要田野调查与实证分析。

注重对信访进行“容量”分析，以削减信访“容量”为突破口，通过理解既有制度框架下信访的容量来把握治理的限度，并提出通过削减信访存量进而优化信访治理体系的操作建议。注重对信访进行“扩展”分析，揭示信访的扩展、衍生、累积效应及信访治理困局的生成逻辑，从而为分析信访的逼仄态势及理解信访治理困局的生成建立一个现实与逻辑起点。注重对信访进行“政治”分析，揭示政党伦理等元素与信访的关联，尤其是政治、法治、民生等因素对信访运行的影响及带来的内在治理张力，特别关注信访的泛政治化与民粹化之虞。

## （二）研究设想

鉴于信访问题的复杂性，本研究拟利用跨学科的方法，从考察疑难信访个案入手来剖析“钉子户”、“上访专业户”等形成的制度与文化环境，反思信访治理的思路与绩效，从而为创新信访治理提出新的判断。信访治理，主要面对的是疑难信访案件当事人，这些个案有其自身的生成机制和行为逻辑，而当前的信访治理机制和制度，是建立在“理性人”或“社会人”假设基础上的，注重程序和流程设计，缺乏心理、精神、文化等元素，没有考虑当事人的诸多个体变量，难以及时和灵活地应对难访事项。本研究在实证方面，试图超越对疑难信访人“有理/无理”、“合法/非法”、“谋利/争权”、“刁民/良民”等对立二分的理论预设，从实践的、价值中立的视角出发，直接面对他们的生活经历，挖掘当事人背后那种支配性的力量和理念。在操作方面，力争贯通宏观研究与微观研究，即从中国社会变迁的宏观背景下来打量当事人的信访行为，既揭示难访赖以形成的制度、文化乃至政党伦理原因，又细剖和深描他们在行为、心理和思维上的独特之处，尤其是重视被研究者（不管是访民还是信访工作者）的主体性，力争运用主位立场，进入他们的情境和语境，理解他们的处境和困境，以获知他们的体验、认知、评价和需求，描述其对社会运行造成的困扰、纠结，并在此基础上提出化解困境的见地和策略。在实证方面，立足化解信访积案、削减信访存量、优化信访流程目标，尝试基于对韦伯社会行动理想型的修正，形成对信访积案价值中立意义上的分类，在此基础上建立以“缓冲池”为平台的信访化解技术设置，使信访治理最终回到通过控制存量来实现

信访常态化的运行这一主旨上来。

### （三）具体方法

信访研究有一定的难度。对于疑难信访个案当事人来说，由于“问题”长期得不到解决，他们中许多人性情偏执，甚至有心理、精神疾病，连客观地表述自己的问题都很困难；对于信访工作者来说，他们最担心研究人员与研究对象的接触会强化他们的偏执行为，从而干扰他们的工作，尤其是信访研究仍被一些部门和个人视为敏感问题。而难访治理涉及社会学、心理学、政治学、法学等诸多领域，如何将这些跨学科的知识有机地整合在一起、综合讨论相关论题是本研究面临的另一挑战。

**1、理论分析法：**收集和分析信访文件、政策规定、法律法规以及已有的调查资料，以回到信访制度的原初设计，再现中共建立信访制度的初衷，梳理信访制度与群众路线的关联及其在社会治理领域所承载的中共疏通民意、政治监督、社会整合的价值功能，运用多学科方法探索信访难案的制度化生成机制，为信访研究提供一个新的解释框架，在深度辩论与交流基础上为信访治理提供更真切的理论观照。

**2、历史分析法：**收集和分析信访文献以研判中国信访制度的宏观走势，探索在中国社会变迁尤其是中共执政方式发生重大变化的背景下，信访功能、地位、价值等演变的过程，省思和检视信访制度的执政价值、治理传统及其面临的诸多挑战。

**3、实证分析法：**对部分省市信访公职人员进行调查访谈，了解他们对信访积案治理的意见、看法、态度、苦衷。选取各种类型的积案当事人进行跟踪了解，深度把握他们作为能动的实践主体对自己的信访问题所具有的认知。系统收集 S 市的各类统计数据、报表，对政府信访部门治理难访个案的策略和方式进行比较和评估，以拓展出多元化的难访化解机制，摆脱“花钱消灾”的现实困境、走出“动员说服”的思维惯性。

### 参考文献：

1、白宇烈（Wooyeal Paik）：Economic development and mass political participation in

contemporary China:determinants of provincial petition (Xinfang) activism 1994-2002, International Political Science Review, January 2012 vol. 33 no. 1

- 2、陈柏峰：《缠讼、信访与新中国法律传统》，载《中外法学》2004年第2期
- 3、陈柏峰：《无理上访与基层法治》，载《中外法学》2011年第2期
- 4、陈柏峰：《农民上访的分类治理研究》，载《政治学研究》2012年第1期
- 5、陈丰：《中国信访制度成本问题研究》，上海：华东理工大学出版社2012年版
- 6、狄金华：《情境构建与策略表达：信访话语中的国家与农民》未刊稿
- 7、冯仕政：《国家政权建设与新中国信访制度的形成与演变》，载《社会学研究》2012年第4期
- 8、桂华：《基层治理视域中的农民上访问题研究》，载《战略与管理》2011年第12期
- 9、侯猛：《最高法院访民的心态与表达》，载《中外法学》2011年第3期
- 10、侯猛：《进京接访的政法调控》，载《法学》2011年第6期
- 11、侯猛：《进京上访的社会管理》，载《法学》2012年第5期
- 12、胡荣：《农民上访与政治信任的流失》，载《社会学研究》2007年第3期
- 13、季卫东：《上访潮与申诉制度的出路》，载《二十一世纪》总第89期
- 14、金国华、汤啸天，《信访制度改革研究》，北京：法律出版社2007年版
- 15、李宏勃：《法制现代化进程中的人民信访》，清华大学出版社2007年版
- 16、李秋学：《建国初期信访及信访权利问题分析》，中国人民大学博士论文，2002年
- 17、李秋学：《新中国建立后中共信访权利观的生成》，《湖南师大社会科学学报》2007年第4期
- 18、林华：《信访性质的溯源性追问》，载《中国政法大学学报》2011年第6期
- 19、刘正强：《信访的“容量”分析》，载《开放时代》2014年第1期
- 20、刘正强：《扩展型信访：对中国信访僵局的一个基础性解释》，载《战略与管理》2013年第7-8期
- 21、刘正强：《民粹主义与信访政治》，载《中国社会科学内部文稿》2014年第1期
- 22、秦小建：《压力型体制与基层信访的困境》，载《经济社会体制比较》2011年第6期
- 23、渠敬东等：《从总体支配到技术治理》，《中国社会科学》2009年第6期
- 24、饶静、叶敬忠、谭思：《“要挟型上访”》，载《中国农村观察》2011年第3期
- 25、任剑涛：《信访制度是否适应时代潮流》，载《探索与争鸣》2012年第1期

- 26、申端锋：《乡村治权与分类治理：农民上访研究的范式转换》，载《开放时代》2010年第6期
- 27、申端锋：《将人民内部矛盾带回分析的中心》，载《开放时代》2012年第7期
- 28、申端锋：《非抗争政治：理解农民上访的一个替代框架》，载《探索与争鸣》2013年第9期
- 29、孙大雄：《信访制度功能的扭曲与理性回归》载《法商研究》2011年第4期
- 30、孙立平等：《改革以来中国社会结构的变迁》，载《中国社会科学》1994年第2期
- 31、童之伟：《信访体制在中国宪法框架中的合理定位》，载《现代法学》2011年第1期
- 32、田文利：《信访制度改革理论分析和模式选择》，载《社会科学前沿》2005年第21期
- 33、田文利：《信访制度的法律定性问题研究》，未刊稿
- 34、田先红：《从维权到谋利》，载《开放时代》2010年第6期
- 35、田先红：《意识形态转型与信访治理的伦理困境》，载《战略与管理》2012年第3期
- 36、田先红：《治理基层中国》，北京：社会科学文献出版社2012年版。
- 37、王德福：《政策激励型表达：当前农村群体性事件的一种新类型》，未刊稿
- 38、王浦劬等：《以治理的民主实现社会民主》，北京：北京大学出版社2012年版
- 39、王天林：《中国信访救济与司法最终解决原则的冲突》，载《学术月刊》2010年第10期
- 40、席伟健：《德治之维与法治之度：宪政论争语境中的信访问题》，未刊稿
- 41、肖唐镖：《信访政治的变迁及其改革》，未刊稿
- 42、杨 华：《税费改革后农村信访困局的治理根源》，载《云南大学学报（法学版）》2011年第4期
- 43、叶笑云：《平衡视阈下的当代中国信访制度研究》，复旦大学博士论文，2008年
- 44、尹利民：《“表演型上访”：作为弱者的上访人的“武器”》，载《南昌大学学报》2012年第1期
- 45、应 星：《信访救济：一种特殊的行政救济》，载《法学研究》2004年第2期
- 46、于建嵘：《信访的制度性缺失及其政治后果》，载《凤凰周刊》2004年第32期
- 47、于建嵘：《中国信访制度批判》，载《中国改革》2005年第2期
- 48、于建嵘：《信访制度改革与宪政建设》，载《二十一世纪》2005年6月号
- 49、张海波、童星：《社会管理创新与信访制度改革》，载《天津社会科学》2012年第3

期

- 50、张千帆：《上访体制的根源与出路》，载《探索与争鸣》2012年第1期
- 51、张泰苏，《中国人在行政纠纷中为何偏好信访？》，载《社会学研究》2009年第3期
- 52、张修成：《1978年以来中国信访工作研究》，中央党校博士论文，2007年
- 53、朱应平：《行政信访若干问题研究》，上海：上海人民出版社2007年版
- 54、朱最新、朱孔开：《权利的迷思——法秩序中的信访制度》，载《法商研究》2006年第2期

## 第二章 信访的扩展逻辑

针对当前中国面临的信访僵局与治理困境，“法治”、“治理”等范式是多数学者秉持的解释策略。由于对现实问题抱持治理期待，许多研究（如信访的分类治理）往往带有浓厚的现实情怀尤其是美好的治理愿景。本章从中国信访制度的承载力入手，力图对当前信访“爆棚”的现象作出基础性、还原性的解释，进而阐明削减信访存量的主张。其核心是回归价值中立这一经典立场，在悬置对访民的价值判断基础上，通过一种新的类型化方式（扩展型信访）来揭示信访的扩展、衍生逻辑及其消长机制，从而试图超越杂多的分类，为理解当前中国信访现状、特别是形成新的信访治理结构提供一个新的解释框架。

### 一、信访分类的实践困境

自上世纪 90 年代逐步形成的信访高峰，与中国的社会转型相伴，成为不断触痛国家与社会敏感神经的开关。经过中央与地方十几年来的强力整治，信访量不断攀升的势头得以遏制<sup>①</sup>，但信访困局却并未得到根本缓解，它自身及其与外部环境之间的张力不断释放出来。而信访研究的兴盛，显然与信访制度在现实运行中的情境尤其是困境密切相关。基于现实中逼仄的信访窘境，大约 10 年前藉由“信访洪峰”<sup>②</sup>的出现及《信访条例》的修订而展开的信访研究带有浓厚的论争色彩，此后逐步趋于常态化并有所消长，研究旨趣也更加多元、更富理性，丰富了我们对于信访现象的认知。在依法治国、以人为本等理念的彰显下，

<sup>①</sup> 据新华社称：“从 2005 年开始，连续 7 年保持信访总量、集体上访、重信重访、非正常上访数量下降和信访秩序明显好转的‘四下降一好转’总体态势”，但没有公开信访的全国统计数字（《中国连续 7 年信访总量下降》，见 2012 年 10 月 25 日：<http://news.qq.com/a/20121025/002105.htm>）；国家信访局答记者问时透露，2013 年 1—10 月份的信访总量是 604 万件（人）次（见 2013 年 11 月 28 日：<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/2013/2013n11y28/index.htm>），可以估算全年约有 720 万件（人）次。

严格来讲，2003 年的“信访洪峰”并非全国性的，而仅仅与进京访的突然增加有关。据国家信访局统计，2003 年国家信访局受理群众信访量上升 14%，省级只上升 0.1%，地级上升 0.3%，而县级反而下降了 2.4%。另外，中央和国家机关受理群众信访量上升 46%，省、地、县直属部门增幅较少，有的还是负增长。北京 2003 年下半年访量的窜升，与当时两个相互叠加的公共事件密切相关：一是年初的非典疫情使得北京封城，抑制了进京访，导致在疫情解除后访量的恢复性增长；二是“孙志刚事件”导致《收容遣送办法》被迅速废止，访民有了更大的自由进京上访而不再有被收容遣送之虞。数据参见胡奎、姜抒：《2003 年中国遭遇信访洪峰，新领导人面临非常考验》，载《瞭望东方周刊》2003 年 12 月 8 日；赵凌：《中国信访制度实行 50 多年走到制度变迁关口》，载《南方周末》2004 年 11 月 4 日。

**法治范式**一度成为信访研究的主流，2005年新版《信访条例》颁行前后关于信访的存、废、修之争就深深地打上了法治的烙印。不少学者期望在信访制度中增加法治的元素，甚至把信访化约为一个民主法治、选举权与被选举权的问题<sup>①</sup>，甚至干脆呼吁废除建立在“人治”基础上的信访制度，将其承担的各种功能回归相关职能部门；或者提出各种完善意见，为其打上各种补丁<sup>②</sup>，以实现法治对社会问题的全盘治理。近年来，面对信访困境，信访立法的声音不绝于耳，每年两会时亦有一些相应的议案、提案提出。2008年，在中央党校与国家信访局联合举办的“信访·法治·科学发展观”研讨会上，一些与会者认为现有《信访条例》的局限性日益凸显，难以有效地调整日益复杂的信访法律关系，难以有效维护公民的合法权益和社会政治稳定，因此迫切需要加快信访立法步伐，实现法律瓶颈上的真正突破。<sup>③</sup>2013年国家信访局委托中南财经政法大学等科研机构启动的信访立法可行性研究，实际上已演化为“加快推进立法进程”的实际行动。

这些研究具有一定的学术价值和现实关怀，对我们理解信访困局颇有启发。但他们对于信访制度改革建议，不管是主张废除、拆分，还是修补、强化，都过于坐而论道，在现实中难以操作。信访研究中视角和范式的转换，以贺雪峰领衔的学术团队为代表，他们从基层农村“治权”丧失的角度来反省信访运行的绩效，甚至把重建国家的“专断权力”作为一个重要论题，这可称作信访研究的**治理范式**。“治理范式”的贡献之一是非常有洞见地提出了分类治理的概念，进而认为目前上访问题之所以难以解决，原因之一就是缺乏一套合法有效的分类治理体系，致使政府未能通过有效的制度装置来对上访者的问题性质进行区分。

<sup>①</sup> 张千帆：《上访体制的根源与出路》，任剑涛：《信访制度是否适应时代潮流》，载《探索与争鸣》2012年第1期。

<sup>②</sup> 相关研究以于建嵘为代表，其文章：《信访的制度性缺失及其政治后果》，载《凤凰周刊》2004年第32期；《中国信访制度批判》，载《中国改革》2005年第2期；《当前农民维权活动的一个解释框架》，载《社会学研究》2004年第2期等。

<sup>③</sup> “信访立法的必要性。信访立法是贯彻落实科学发展观、建设社会主义和谐社会的要求；信访立法是依法治国、建设法治国家的要求；信访立法是规范和解决信访工作新情况新问题的要求。信访立法的可行性。中央对信访工作的高度重视，为信访立法奠定了坚定的政治基础；社会各界对信访工作改革和发展的关注，为信访立法奠定了广泛的社会基础；《信访条例》的有效实施，为信访立法积累了丰富的实践基础；信访理论体系成果丰硕，为信访立法提供了扎实的理论基础；开展国际交流，为信访立法提供了域外经验的借鉴。”见《中央党校国家信访局联合举办“信访·法治·科学发展观”研讨会》：

[http://www.gjxfj.gov.cn/2008-12/31/content\\_15329030.htm](http://www.gjxfj.gov.cn/2008-12/31/content_15329030.htm)。



在诸学者的研究中，申端锋认为乡村治权的具体体现就是分类治理，而当前信访治理的困境就是无法对上访者进行定性，信访治理没有原则。人民公社时期之所以能够完成国家政权建设的任务，根本原因就在于建立了以阶级划分为基础的分层治理体系，这是一种适应现代国家治理要求的治理形式。申进而提出的治理方案是，运用各种手段（村庄规范、村庄结构等）对治理对象（即农民）做出区分，并强化治权以达到有效治理。<sup>①</sup>田先红则依据农民上访的行为和动机提出了维权型上访和谋利型上访的区分，维权型上访是税改前农民上访的主导特征，税改后农民上访行为的逻辑发生变化，谋利型上访凸显出来<sup>②</sup>。杨华则在谋利型上访和维权型上访基础上提出治理型上访，这是指在农村治理缺位情况下，农民借助上级政府对下施压的方式要求乡村组织，尤其是村级组织履行治理责任的上访。<sup>③</sup>陈柏峰根据上访诉求的合法性程度，将上访分为有理上访、无理上访、商谈型上访三大类及若干具体小类。其中，有理、无理上访沿用了政府部门的分类，是基于行政管理角度所做出的治理性区分。商谈型上访的合法性比较模糊，上访人的合法权益未必受到侵犯，却认为相关法律和政策不合理，因此上访“商谈”。在不同情形下，商谈型上访的当事人可能有意识形态、政策、地方性规范、情感等方面的不同诉求<sup>④</sup>。王德福提出，当前农村群体性事件的一种新类型就是政策激励型群体性事件的出现，农民通过群体性行动向基层政府施加压力谋取利益。他认为农民利益诉求由国家惠农政策激励形成，农民的国家观念是其形成的心理和文化基础，高压维稳的政治生态则提供了制度空间<sup>⑤</sup>。陈锋提出了在富人治村背景下一一种主要基于社会情绪释放而非群体利益表达的维权式上访，并在此基础上通过考察“气场”探究在先富能人主政的分化村庄里，贫与富、公与私之间的怨气通过集体上访这种方式发泄的原因<sup>⑥</sup>。此外，尹利民以表演型上访作为“作为弱者的上访人”的武器的展示<sup>⑦</sup>，

<sup>①</sup> 申端锋：《乡村治权与分类治理》，《载开放时代》2010年第6期。

<sup>②</sup> 田先红：《从维权到谋利——农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架》，载《开放时代》2010年第6期。

<sup>③</sup> 杨华：《重塑农村基层组织的治理责任》，载《南京农业大学学报（社会科学版）》2011年第2期。

<sup>④</sup> 陈柏峰：《农民上访的分类治理研究》，载《政治学研究》2012年第1期。

<sup>⑤</sup> 王德福：《政策激励型表达：当前农村群体性事件发生机制的一个分析框架》，载《探索》2011年第5期。

<sup>⑥</sup> 陈锋、袁松：《富人治村下的农民上访：维权还是出气？》载《战略与管理》2010年第3·4期。

<sup>⑦</sup> 尹利民：《“表演型上访”：作为弱者的上访人的“武器”》，载《南昌大学学报（人文社会科学版）》2012年第1期。

饶静等以要挟型上访作为农民上访分析框架的使用<sup>①</sup>，都揭示了底层政治的运作逻辑。

上述研究基本上都是试图在对信访进行分类或者提出某种信访类别基础上，为信访治理提供前提和策略，因而启发了我们对信访的思考和认识。其实，分类本身就具有深刻的哲理：现代社会产生于一个不断分化和理性化的过程，通过人类与自然、物质与神灵、虚无与实在乃至主观与客观、自我与他者、动物与植物等等的区分，人类加深了对世界和自身的认识。可以说，没有分类，我们将无法采取任何行动，生活本身也会变得杂乱无章、一塌糊涂。随着科技的进步，人们对事物的分类也超越了自身经验可以把握的限度，像暗物质、超声波、红外线这些概念就大大延长了事物分类的谱系。社会领域的分类则与价值预设密切相关，关于阶级成分、“三个世界”、人民—敌人等带有意识形态色彩的分​​类上升到了话语的高度，构成统治与治理的基础。目前关于信访分类与治理分析的一个通病，就是在研究中渗入了过多的现实关怀和浓厚的“治理”情结，从而导致在研究中形成了许多价值预设，这表现在关于有理—无理、合法—非法、谋利—维权、强势—弱势、刁民—良民等非此即彼的对立二分上。比如上述申端锋认为乡村治理的一个基本事实是以户为单位进行分类治理，而不是就事论事式的治理，也不是以有组织的人群为单位进行治理，更不是以个体为单位的治理。他甚至主张针对治理对象（即农民）而不是事端进行分类，过于先入为主。他认为自分田到户以来，分类治理就是乡村治理中的一个基本手段，比如把“最差公民户”与大多数的“遵纪守法户”区分出来，但其论证比较勉强。而陈柏峰则以是否符合法律规定为标准，来划分有理访与无理访，这更是经不住推敲的：且不说目前中国社会问题可法律化程度如何<sup>②</sup>，也不说法律在现实生活有没有至上性，法律对合法与非法的评判尚且勉强，遑论对有理与无理的判断？由于中国人秉持实体正义的理念，又有着独特的情理法观念结构，并兼受市场化的洗礼，个人逐利的动机也不断释放，对同样的问题会有不同的看法，因而对于是非对错、有理无理很难形成一个统一的标准，进而为信访治理提供殷鉴。

---

<sup>①</sup> 饶静、叶敬忠、谭思：《“要挟型上访”——底层政治逻辑下的农民上访分析框架》，载《中国农村观察》2011年第3期。

<sup>②</sup> 或曰法律对现实生活的填满度，即法律规范有没有覆盖社会生活的方方面面，某一社会问题能否最终化约为一个法律问题。

## 二、扩展型信访的解释基础

从某种意义上说,当前中国信访制度所面临的困境特别是信访治理所遭遇的乱象亟需研究者调整研究的思路、兴趣和策略,改变对于研究对象过于超然的态度,从而将道义、伦理等现实关怀注入研究过程。这又回到了“价值中立”这一经典思想的语境中。价值中立在西方社会科学研究中带有唯客观主义的色彩,按照价值中立的要求,在进行社会研究时要力求反映研究的真实状况,避免介入政治现实和作善恶、好坏的评价,从而摆脱先入为主的价值判断。自马克斯·韦伯明确提出并系统论证了价值中立这一命题以来,尽管西方学术界普遍将其确立为各自学科的方法论基本原则,但关于价值中立与价值关联的争论却没有停止。由于价值中立本身就有内在的矛盾,一些学者甚至认为价值中立只是一种幻觉。

20世纪80年代,价值中立的理论被引入到中国后,学术界对其亦褒贬不一。面对中国当前的诸多现实问题,不管是公平正义理念的倡行,还是民权的保障、民生的改善,都离不开学者的道义关怀。在某种程度上,问题常常不是要不要价值中立的问题,而是价值的介入够不够的问题。目前的信访研究,仍然以法学为主导,具有浓厚的规范主义色彩,而研究中实证分析、田野调查、个案访谈等却相对不足,这与法学学科的特点相关。比如于建嵘关于信访的研究,用他本人的话来说,就是从底层社会的政治逻辑出发来理解农民上访的政治意义<sup>①</sup>,在某种程度上突破了法学研究的定势,不过他的一系列言论被学界批评为有过度政治化的嫌疑,其在维权模式的路径下走得太远,上升太快,带有“强烈的情感介入和价值预设”,在政治上过度单向度化和浪漫化<sup>②</sup>。于的批评者比如应星等人同样对底层社会有着深深的价值关怀,并和于建嵘一样,将研究指向了国家政治过程。一些年轻学者,如申端锋、陈柏峰、田先红等通过对信访的田野调查,体悟到了基层信访治理的困境,不约而同地注意到了基层“治权”流失这一严峻问题,进而呼吁恢复或重建传统的治理资源<sup>③</sup>。这些研究,在对现

<sup>①</sup> 于建嵘:《农民维权与底层政治》,载《东南学术》2008年第3期。

<sup>②</sup> 应星:《草根动员与农民群体利益的表达机制》,载《社会学研究》2007年第2期;吴毅:《权力—利益的结构之网与农民群体性利益的表达机制》,载《社会学研究》2007年第5期。

<sup>③</sup> 田先红:《治理基层中国——桥镇信访博弈的叙事,1995—2009》,北京:社会科学文献出版社2010年版。



图 1：原发型信访与扩展型信访

实的价值关切上如出一辙，有助于我们更加理性地反思中国信访制度的功过得失，却无法让我们对中国信访状况有一个宏观的认识，特别是没有揭示出信访的内在生长机制，不能对信访量的不断攀升给出一个具有说服力的解释。

目前，对信访制度存废、臧否论争的一个核心问题是其对持续不降的信访洪峰的应对能力，即目前的制度框架和运作机制对信访的接纳和治理能力。撇开政府治理能力和资源不论，有两个因素

必须考虑到：一是信访总量，二是治理成本。前者，高位运行的信访总量往往是社会关注、政府担忧的所在。确定目前全国信访的总量有一定的难度，一般认为每年党政口（不含人大及法院、检察院、纪委等系统）的数字在 1000 万以上，同时官方宣布从 2005 年起至今总量连续下降但没有给出基础数字和下降幅度<sup>①</sup>。其实，高估与低估访量这两种相反的情况是并存的，一方面，一些访民可能会增加上访的频次、部门乃至来电来函的数量<sup>②</sup>，网络的普及、复印的便利乃至各部门信访信息不能互联共享等都可能增加信访的账面数据；另一方面，自上而下的考核机制迫使各地信访部门不得不极力压低信访总量，如减少登记、运作销号、变更统计数字等。后者，关于治理成本，由于信访构成多样化，来信与来访、个体访与集体访、网络信访与线下信访、初信初访与重信重访、正常访与“非正常”访等在消耗信访资源方面迥然有异，难以判断总体的治理难度。因而，信访总量及治理成本这二者似乎都难以解释目前的信访状况。但进一步分析，信访总量是一个流动的概念，其沉淀的部分即信访的存量部分耗费了大部分的系统资源，这就好像一家医院，单纯门诊量的上升并不要紧，但如

<sup>①</sup> 我国不同信访系统之间信息没有共享、联网，统计口径也不一样，导致不同信访系统的信访量可能既有重复的情形，也有漏登记的情形。赵凌在《中国信访制度实行 50 多年走到制度变迁关口》（载《南方周末》2004 年 11 月 4 日）一文中提到，“中国去年全年信访超过 1000 万件”，陈里在《关于创新社会管理的几点思考》一文中指出“2010 年，全国信访总量 970 万件次”（见 <http://theory.people.com.cn/GB/49154/49156/17376590.html>），总体趋势是下降的。

<sup>②</sup> 上海一访民在约 5 年中为同一事项赴京近百次、发封上千封。参见笔者的访谈资料《上海疑难信访个案访谈》。

果住院率不正常升高，已治愈的患者迟滞出院，就将危及医院的正常运转。信访正是如此，即使信访总量不断上升，由于信访部门也不断扩容，协调议事处断能力不断增强，相对于政府近几年在人力、物力、财力等方面的投入，似乎不是一个严重的问题。如果把信访受理、处理看作是一个“吞吐”机制的话，当前信访的一大弊病就是吐出不畅，造成信访事项的不断“驻留”、积压。显然“吐”出量，即当事人是否案结事了、息诉罢访，真正退出信访处理流程更有实际意义，信访的存量才是信访承载力的核心。从治理成本来看，不同类型信访的治理难度迥然有异，尤以重信重访和所谓“非正常访”为甚，各地为接访、截访乃至劫访，为化解所谓的“钉子案”、“骨头案”等占用了大部分治理资源。

从这个意义上说，信访存量或信访积案比信访总量及治理成本更接近信访问题的核心。基于此，本研究尝试回归价值中立这一经典立场，在超越上述各种分类基础上，提出**原发型信访与扩展型信访**这对分类类型<sup>①</sup>，通过揭示信访的扩展、衍生逻辑及其消长机制来对当前中国信访“爆棚”的现象作出基础性、还原性的解释，就可能在一定程度上为中国目前的信访状况提供一个有意义的宏观解释（图1）。所谓原发型信访，顾名思义，就是符合信访事项受理要求的初信初访，所谓扩展型信访，是由原发型信访衍生、再生、扩展出来的信访，这是在前一类信访的基础上生长起来的，可以依附于前访，也可以单独存在。大体在1990年代以前，信访是以原发型为主的，信访的内容也比较纯粹，就像大部分人一生只结一次婚一样。然而，在这以后，特别是农村税费改革、城市取消收容遣送制度以来，在信访量攀升的同时，信访个案呈现出了一些新的特点——官方一般用“重信重访”来部分地描述这种情形——如上访频次、层级、事项、要求等的增多、提高，上访更具组织性、策略性及和更高的利益诉求。有人会数年如一日为几毛钱的问题上访，有人会撇开地方政府而常驻北京上访，

<sup>①</sup> 关于信访的分类，信访系统内主要依据的是涉案部门和事项性质，基于工作上特别是统计上的便利，通常分为求决类、建议检举类、诉讼类等。如临县人民政府的信访分类

（[http://www.linxian.gov.cn/content/2007-10/08/content\\_21188.htm](http://www.linxian.gov.cn/content/2007-10/08/content_21188.htm)）：政法类（民事申诉、刑事申诉、行政诉讼、诉讼执行）、社会治安（刑案侦破、警风警纪、民事经济纠纷）、林水土（土地征用、土地承包、土地纠纷、水库移民、宅基地）、三农问题（农村干部、农民生活困难）、民政（城市低保、军人城镇安置）、卫生（医政管理、药品管理、医疗事故）、劳动社保（养老医疗保险、失业就业、工伤）、城建（拆迁安置、房地产），及党纪政纪、教育收费、企业改制、环境保护、企业军转干部、金融、军工企业等。

有人会在上访过程中不断追加信访的事项，提出非常多的要求。<sup>①</sup>这种在以前比较少见的信访类型，是令各级政府、官员头痛的所在，“钉子户”、无理访、缠访、闹访等大抵是指的他们，更是稳控力量、精力的主要指向。

这种分析的要点，一是暂时悬置对信访个案的价值判断，特别是不做有理无理的分析，自然也回避对当事人人格品性等方面的评议；二是从动态的角度来揭示信访量扩张的机制和特点，揭示原发型信访与扩展型信访的消长关系，从而对当前信访量的上升提出一种技术性的解释；三是在前面分析基础上，就信访治理提出对策，给出削减信访存量的操作方案。而这些对策也恪守“价值中立”的立场，治理的依据不是靠贴（有理无理之类的）标签，而是靠完善技术流程等措施。最后想证明：价值中立与现实关怀并不必然有内在的冲突与矛盾，在事实分析与判断阶段，价值中立的立场有助于我们厘清和洞彻事实的真相，而这并不妨碍我们在后期的价值干预，相反会提高干预的精准和效果。

### 三、信访存量的扩展逻辑及其形态

原生型信访与扩展型信访的划分同初信初访与重信重访的分类类似但有本质的不同。初信初访与重信重访划分的主要依据是信访的频次，这是信访部门中常见的分类，且重信重访率还是一个重要的考核指标，其初衷在于对访量的控制。信访的原生型与扩展型则立足于信访的生长机制来揭示信访的动态变化过程，即一部分原生型的信访是为何及如何演变为扩展型信访的。扩展型信访的扩展形态多样，是原生型信访的衍生、并发、发酵、吸附、积聚、累积、演绎，因而可以从不同的角度作出阐释。比如实体性扩展，即信访问题与诉求本身的扩张，常常表现为一些“钉子户”不断提高要求或提出新的要求，尽可能将生活中的不幸、苦难与麻烦打包导入上访流程；程序性扩展，当事人同时启动信访、司法、仲裁、举报等多种救济渠道<sup>②</sup>，同时向人大、政协、政府、党委

<sup>①</sup> 于建嵘认为有 40% 的访民在信访中告的已经不是原来的问题，而是在上访过程中产生的新问题。见：<http://www.dajunzk.com/xinfang.htm>。

<sup>②</sup> 东北访民单亚娟，一度来京上访反映本单位“弄虚作假、损害国家及职工利益等问题”。据其自述，2007 年她被接待人员送到京郊一家收容所，“在这里遭遇殴打，致其骶 5 椎体粉碎性骨折。”北京市公安局法医鉴定中心的结论是陈旧性骨折。单不服，自己先后跑了 5 家医院拍片做会诊，结论都不是陈旧性骨折。于是单亚娟放下与原单位的仇怨纠葛，“她的主战场，转移到了与北京公安、司法机关的争执上。”她同时在北京打了 31 场官司，涉及北京 8 个区的公检法。她在 5 个区法院各起诉了曾为其做鉴定的医院。同时，单亚娟在北京 4 个区的公安局、检察院都投诉或报了案。她到检察院告公安机关行政违法，检察院认为不

等多个部门多头投诉<sup>①</sup>，上百次进京、上千次投信的访民并不鲜见，极大地耗用了行政与司法资源。扩展型信访的外部特征也五花八门，如被邀请、碍于情面而参加的上访，跟风上访、效法上访，甚至“拼访”（结伴访，非同一事项的集体访）也日益普遍——这是一种“抱团取暖”的扩展形式，可以使个体上访者找到“组织”、获得归属感、降低长期信访的风险<sup>②</sup>。为简洁起见，本文从时间维度、展开类型、启动方式等方面通过案例来揭示信访扩展逻辑的机理。

### （一）扩展的时间维度：追溯性扩展与预期性扩展

扩展的时间维度刻画了信访诉求可以延展的限度。在中国人的情理法结构中，对某事某因的看法与判断绝不限于一时一事一地，而是弥漫于更广阔的人际关系网络与更长程的时间演变中，对于事物的因果关系更有溯及力和预期性。因而，这种思维方式更有整体性、宏观性，不就事论事，而是就理论事。但与此同时，这种思维方式又比较模糊、圆滑和世故，它会为人们提供更富弹性的行动依据。信访存量的一部分就是这样扩展而来的。随着政策的调整和政治环境的宽松，与历史问题有关的上访群体会渐次呈现出来<sup>③</sup>。目前，一些地方开始出现因计划生育中被强制终止妊娠而导致后遗症的妇女上访群体，而涉军类的上访近年来也不断涌现。除了纯粹历史型的上访外，由其它信访附带的倒找型上访也不断出现。如 T 市某区煤矿李××的信访案件<sup>④</sup>：

李××1955年生人，系煤矿工人，8级伤残。其子1996年4月16日在小

---

够立案条件，她又去法院对公安局提起行政诉讼。一审法院不出裁定也不受理，她就告到上级法院。她还在老家打着两场官司：她去当地公安局告单位领导对她“非法拘禁”，公安局不立案，她就到检察院申请立案监督，又到法院刑事自诉。最近，单亚娟在北京上访村又联系了十几位曾被“黑监狱”关押的访民，去法院提起刑事自诉，控告黑监狱对其“非法拘禁”。集体起诉时，法院说他们没有证人，单亚娟给大家出主意，一个人一个人起诉，受害人互相作证。根据石破：《进京上访死结怎样化解？》（载2010年9月4日南风窗）整理。

<sup>①</sup> 在京访民往往抱着普遍“撒网”的心态，每天赶场子般频繁去各接访场所（不管与己事项是否相关）“划卡”、登记。

<sup>②</sup> 除了纯粹的集体访（比如因整个村庄的土地被征而导致的上访），抱团有两种情形：一种是将个体访转化为集体访，即召集家人、亲戚、朋友甚至花钱雇人来制度声势、施加压力；一种是访民自发或有组织的集体行动，尽管组织方式比较松散。上海访民形成了每月尾周五赴京上访的惯例，如同候鸟一样行动，连往返的车次也大致统一。另外，多起被外媒报导的上海访民在北京申请游行、在天安门金水桥抛撒传单等亦是集体行动。

<sup>③</sup> 陈柏峰曾对一些上访群体进行了分析。见《特定职业群体上访的发生机制》，载《社会科学》2012年第8期。

<sup>④</sup> 根据 T 市某区某社区管理中心《关于李××进京非正常上访问题的查处报告》。

学上学课间玩耍时，被同学用玩具手枪误伤右眼，李上诉到法院，经区法院判决，对方赔偿 3800 元，一次性解决。事隔六年后李又因此事要求为其子安排正式工作，并长期进京上访。由于煤矿于 2001 年 5 月 31 日经法院宣告破产，无法为其子安排正式工作，但社区为安抚李一家，从 2003 年至今（2008 年），每月平均发给其生活困难补助 120 元。李此后在上访中又提出了一系列其他的要求。2004 年 5 月 12 日李到新华门上访时被北京府佑街派出所扣留，当地派出所配合社区于次日将其接回并报请区公安分局批准给予治安拘留十五天的处罚。李拘留期满释放后随于当日到社区管理中心找人理论，并与公安人员发生冲突，称被民警打伤。2007 年 9 月 5 日，为使李息诉罢访，有关部门一次性支付李 33000 元，李保证不再就此问题上访，但又食言。李同时不断要求伤残等级复查和伤病治疗，1995 年 4 月 20 日李经 T 市劳动鉴定为伤残 8 级，但其本人对此一直不满，要求复查，提高伤残等级。2006 年 11 月对其进行了复查，省劳动能力鉴定委员会保留伤残 8 级认定。对其反映的医疗事故问题，经煤矿公司及市、省三级医疗事故鉴定委员会鉴定，结果均为该医疗纠纷不构成医疗事故，李一直不服。李还提出了住房采光通风问题。因前排 2 楼 1 号住户在其住房自盖的小房上作了玻璃厅，李认为影响了自己的住房采光。社区针对李反映的问题，采取调房的办法进行解决，在社区某楼 15 号为其解决了一套住房，与其现有住房进行调换，但事后李拒绝交出原住房，社区只好让步，不再追索原住房，当时李非常满意，但现在进京上访仍反映采光问题。

从时间上看，李提出的信访事项，既有追溯性的扩展，又有预期性的扩展。李的上访发端于其子作为受害方的民事侵权诉讼，其内容却是要求破产的煤矿安排其儿子的工作，即为谋求一种预期的利益，虽未达到目的，但却获得了定期补助。此后，李不断提出新的上访诉求，如因进京“非正常访”而被拘留并与公安的冲突获赔 33000 元，以住房采光通风为由最终空手套狼，赖到手一套房屋。特别是又旧事重提，不断翻出旧账“倒找”，要求对伤情和医疗重新鉴定，属于追溯性的扩展。信访制度没有时效限制，理论上无论多么久远、多么微小的事项都可以不断提出。而司法制度关于时效等的规定可以阻却、限制诉求的提出。



## （二）扩展的展开类型：依附性扩展与独立性扩展

李××案集中体现了扩展型信访在运作中的扩展模式。由于中央不断强化“以人为本”的发展理念，持续加强和改善民生，民众的个人权益在得到保障的同时，也存在着过度释放的倾向，而信访则为此提供了一个宽松的平台，常常为一些不良信访人不当利用。中央向地方传导了越来越重的维稳责任，而地方政府在传统治理手段不断萎缩的情况下还要顾及法治的原则与要求，致使对访民息事宁人、一味迁就的情况屡见不鲜。而不少访民趁机不断添加不同的信访要求。从信访事项的相互关系来看，李××的信访要求除拘留及“被打”与上访相关外，其他的则是“打包”、“捎带”的内容，通过捆绑若干内容的方式，达到集约的效果，以提高问题解决的命中率，这可以称为独立性扩展，因为信访事项之间并不直接关联。依附性扩展则常见一些，以一个问题为基础展开，增加上访的频次、层级、事项、要求等。田先红曾介绍了这样一个例子，一个人通过持久的上访，获得了5个低保指标和不少救济<sup>①</sup>：

杨××家里有6口人，包括他的父母亲、自己夫妻俩、儿子和儿媳妇。杨自己无业，妻子在镇上一小工厂上班。有一儿一女，都不在身边。2000年6月，杨因病至穷。2004年，因争取低保指标，开始上访，理由主要有两条，一是他的父母亲曾经赡养过烈士母亲，要求政府给予补偿；二是他家有多人患病，自己患慢性肾功能衰竭，无法从事重体力劳动。78岁的老父亲患高血压、脑溢血，还有76岁的母亲患高血压、胃病和风湿病，要求政府给予大病救助。在各方协调之下，区民政局直接给他父母分配了2个低保指标（不占镇里和村里的名额），2007年杨又通过上访给自己和儿子分别弄了1个农村低保指标和1个城镇低保指标。至此，家中低保指标达到4个。除了弄低保指标外，杨××还不断找镇领导，要求给予特困救助、大病救助和过年生活补贴。至2008年6月止，除去低保救济之外，区民政局和镇政府已经总共给予杨一家大病救助7次，资金额度1.7万元。另外，杨还通过上访将村里欠他好几年的1万多块钱债务追讨回来。2009年4月，又为儿媳妇弄了低保指标，至此，杨××已经获得了共计5个低保指标，包括2个城镇低保和3个农村低保。

<sup>①</sup> 田先红：《治理基层中国——桥镇信访博弈的叙事，1995—2009》，北京：社会科学文献出版社2012年版。

一些上访人不但会将原初事项，甚至会将生活中几乎所有的意外、不幸与烦恼都归因于政府部门，把上访持续期间的直接、间接支出都计为索赔内容，形成不断扩展的利滚利式的复式诉求。当前信访的“钉子案”、“骨头案”之所以难以化解，就与他们畸高要求的扩展密切相关，他们上访过程中所形成的问题往往超过了最初上访时要求解决的问题，与自己因上访而受到的“不公正”待遇相比，最初反映的问题显得微不足道，因而动辄几十万、数百万的索求，让信奉“用人民币解决人民内部矛盾”的地方政府实难承受，在财力有限的情况下，只得动用低保等民生资源。目前，因对信访人采取稳控措施（拘留、劳教、进“黑监狱”、关“学习班”等）而引起的信访以及因对政府或司法部门的处理不满，转而把矛头对准了政府或司法部门的信访占了很大比例。这一类事项介于独立性扩展与依附性扩展之间，往往与信访人对此的认知及处罚的正当性、妥当性有关，比如当前公安机关面临着越来越多的后期涉警或无责涉警信访问题，公安机关及其民警依照法律规定开展执法工作，不存在不履行或不正确履行法定职责的问题，但一些当事人对公安机关的执法活动就是不满意、不认可，使其公务活动往往动辄得咎<sup>①</sup>。

### （三）扩展的启动方式：激励性扩展与习得性扩展

信访的扩展是一个动态化的过程，一些上访的老户正是在与政府部门打交道的过程中逐步习得了上访的知识与技艺，也渐渐地掌握了政府部门的“软肋”。他们习惯于研判政策、法律乃至报纸社论、领导人讲话，像“公平正义比太阳还要有光辉”、“要把权力关进制度的笼子里”等抽象论断都可以成为论证他们具体诉求的依据，从而不断地强化支持自己上访的话语体系，这种信访的扩展是习得性的<sup>②</sup>。信访治理的一些措施和策略，如领导包案、干部下访、矛盾隐患排查等往往也会被访民反制和利用，这尤以信访考核机制所引发的博弈为甚，

<sup>①</sup> 例如，公安机关依法对犯罪嫌疑人采取取保候审、监视居住等刑事强制措施，但在一些受害人及其亲属看来，公安机关是违法把坏人“放”了。他们认为，有罪就应该被“关”起来，无罪才会被“放”出来。公安机关这样做，就是包庇坏人，放纵犯罪。见黄真顺：《无责涉警信访产生的原因和解决对策》，载《公安研究》2009年第11期。

<sup>②</sup> 笔者对许多老访民进行了跟踪调查，深感信访亚文化在形塑访民方面的作用。他们了解上层的政策、动向，掌握上访的技巧、策略，许多人为此学会了上网，甚至申请了QQ，开通了博客。他们知道怎么在去北京的火车上逃票、如何防止身份证被扣押，在北京哪怕身无分文，也总能解决吃住的问题，总有找到归属感。

许多上访行为甚至是治理政策与策略所激励与释放的结果。访民频频利用信访运作机制和考核制度来达到自己的目的，这就带有政策激励性的特点。每当一项惠民政策出台，就会造就一批新的上访谋利者和食利者。不管是习得性的还是激励性的，都体现了上访的复制、示范、诱导、激励、放大效应。如 T 市某区下属企业（拖拉机厂）退休工人王××仅在 2001 年至 2004 年 3 年间就在国家信访局记账 50 次并多次“非正常”进京访<sup>①</sup>：

王××，1938 年生人，1974 年 12 月由贵州省水利工程处调入 T 市拖拉机厂基建办公室工作至退休。王家原有四口人，除老伴外两个儿子一个被判死刑，另一个被判 17 年已刑满释放。王因‘工作一直表现不好，不能按质按量完成领导交给的任务’，在 1978 年调级中（1977 年调级为 40% 的升级面）由于职工不同意未通过。王对此不服，开始到中央、省、市上访，期间因其有‘过激行为’，曾被拘留 10 天。1979 年 8 月，因其‘不服从管理’，再次受到降一级工资的处分。为此，王××于 1983 年 1 月份起到农业机械部上访，1985 年 11 月，根据农业机械部的建议，拖拉机厂为王晋升了一级工资。至此，王继续上访坚持晋升 1978 年 40% 调级面的工资，并提出赔偿因上访造成的误工费、损失费等。1998 年 8 月 21 日，省经贸委主持市、县经贸委及拖拉机参加的协调会议，议定所降一级工资不予恢复，王不服。2003 年 10 月 19 日，区承诺给其 4 万元困难补助，让他息诉罢访，王依然坚持不低于 30 万元的要求。自 2001 年 7 月 20 日至 2004 年 5 月底，王已在国家信访局记账 50 次。当地至 2008 年已付给王 20 万元，并欲将其送入镇敬老院供养，由镇政府派专人看护并承担费用未成。王消停了约一年，又开始进京上访，并认为已死的儿子按照现在的法律不会被判死刑。王××一般是在重大活动、会议时去，去了就找一个小旅馆住下，给人家写状子，挣点钱。没有钱了想回家了，就去国家信访局，一登记就被当地接回来了。

王××从 1983 年开始孜孜不倦地上访，迄今已届满 30 年。在这期间，王的家庭生活是不幸的：两个儿子都触犯了刑律，一个被执行死刑，另一个被判 17 年。同时，这个时期国家的信访政策也越来越宽松，信访逐步演化为一种不同利益主体之间博弈的平台。在几十年的上访历程中，王××与时俱进、不断学习，同时，愈益宽松的信访政策使当地政府很难奈他如何。上访的生活已经

<sup>①</sup> 根据 T 市某区信访局《关于王××反映问题查处情况的汇报》、《区集中整治行动典型案例》等。

融入了王××的生命，成为他人生中不可或缺的组成部分，舍此，尚未有另外一种可以寄托他心灵的东西可以替代。一位70多岁的老人让乡镇政府诚惶诚恐，这应该是制度设计的问题。

## 四、信访扩展的结构背景

信访存量的扩展逻辑显然受制于更宏大的社会结构与变迁之类因素的制约。只要我们假设信访存量的扩展逻辑是信访运行现阶段特征，那么我们同样可以肯定，正是社会结构的变迁等要素造成或促进了信访的这种逻辑的显现。起码，以下几种因素是不可以不考量的：

### （一）社会与政治变迁的失调

改革开往以来，中国社会发生了急剧的变迁，社会的控制方式发生了根本性的转变。在经济突飞猛进的同时，政治与社会发展的速度不但远远滞后，而且他们本身之间也不协调。“中国的经济社会转型从总体上看，是经济和社会从原先的相互耦合状态以不同节奏转向各自的发展路径。现实中，当市场的要素被不断释放的时候，与之相应的社会机会结构还没有形成；市场对资源配置的作用越来越显著，而与此相匹配的社会生活秩序和社会整合方式还没有形成。”<sup>①</sup>由于经济改革的辐射效应，中国的社会控制开始从高度整合的刚性结构转向低度整合的弹性或柔性结构演变。单位制的解体、户籍制度的松动、流动人口的剧增等在不断释放社会活力的同时，也对社会整合与控制的目标、方式提出了更高的要求，这需要有政治体制改革与变迁的回应。但囿于中国的国情，中国政治变迁相对滞后，仍然沿用了改革开放前的政治制度框架，党政机关习惯于以政治手段来应对社会问题：“中国目前的所有问题，都是因为国家结构造成的，国家权力体系无法清晰分工，因此造成机构乃至人事责任不够清晰，都是因为后面有一个通纳一切的政党机制在发挥作用。全能型政党需要全能型政府，因此执掌国家权力的政党必须将政府打扮成包办一切的国家保姆。”<sup>②</sup>在这同时，基于现代法治的要求，行政体制改革的目标却是建设有限、法治政府。

---

<sup>①</sup> 李友梅：《经济社会转型期上海社会矛盾态势分析及源头治理机制研究》，载《“十二五”规划重点研究课题成果摘编》，267页。

<sup>②</sup> 任剑涛：《信访制度是否适应时代潮流》，载《探索与争鸣》2012年第1期。

中国共产党一方面致力于调整执政方式，努力实现从革命党到执政党的转变，另一方面又必须保持社会动员能力，以“三个代表”等论断展示马克思主义政党的政治伦理。信访的扩展机制在某种意义上就是在社会与政治变迁失调的缝隙中产生出来的，从政治伦理上，执政党被赋予了对社会的无限责任，只有“一切依靠党和政府”才能“一切相信党和政府”，才能增强执政的合法性基础，从理论上讲群众可以通过信访向党和政府提出任何要求。但由于意识形态的变迁与淡化，在传统执政资源和手段萎缩、执政环境和条件变化的形势下，政治的运作过程更多地受制于技术、财力等硬实力。因而，信访的扩展有其深层的根源，这是在社会结构趋于松散、国家控制能力趋于弱化情况下出现的一种不可避免的现象。

## （二）法治与民生话语的导入

倘梳理一下近 30 年来中国斑驳陆离的社会发展进程，“法治”无疑是色彩较为浓重的一笔。上世纪 70 年代末，刚刚结束“文革”的中国痛中思定、乱中求治，拉开了以举国体制推行法制的帷幕。由于在立法中秉持形式法治的理念和“粗放式立法”的偏好，再兼对传统伦理习惯等本土资源的排斥及对工具性、技术性的片面追求，导致这套法律体系缺乏应有的历史、文化视野，“合法性”基础较弱，它在使中国用尽可能短的时间获得与西方国家在表面上一样完整的法律体系的同时，也在这个法律体系与现实社会之间留下了深深的鸿沟。由于法治具有普适性的价值并且已上升为治国理政战略，人们开始习惯于以法治来建构自己的行动依据，并不断地将个体权利释放出来。对访民而言，法律已成为他们常备的、主要的话语形式，成为与政府博弈的武器，并且对法律的不当使用也越来越普遍。由于政府不仅仅要受制于政治正确，而且要受制于法律正确，在维权的语境中，政府常常处于尴尬的境地。<sup>①</sup>另一方面，中央确立了以人为本的发展战略，关注民生、保障人权、普惠大众，却往往导致意想不到的结果。在农村取消税费之后，农村的上访有了显著的上升，在城市废除收容遣送办法后，城市的上访急剧攀升。每当国家出台一项惠民政策时，总会引发相应类型的上访波动。当下的困境在于，国家对个人权利矫枉过正，从原先的个人

---

<sup>①</sup> 不少人借助法律规定来纠缠一些历史问题，如利用《物权法》来主张上世纪 50 年代被没收的房产等。

权利缺失到个人权利的畸形伸张，个体的解放过快，而背后缺少相应的制度和  
文化支撑，很容易陷入极端个人主义。政府却面临治理手段匮乏的问题，无法  
对部分食利者进行鉴别乃至有效打击。由于访民掌握了不同话语，他们相对于  
政府有相当的周旋和博弈能力，常常会把政治、法律、道义诸多责任加诸地方  
官员身上。现在与百姓打交道很不容易，讲道理、讲法治、讲政策百姓都不输  
官员，以致于有人说，“父母官，父母官，就是给父母做官。”法治与民生话  
语目前占据了舆论的主流，一边倒的倾向越来越明显，特别是在网络中，民粹  
主义的抬头，在一定程度扭曲了公平、正义这些理念的标准。信访的扩展既表  
明了法治、民生这些理念在大众中的普及，而如果对其的追求没有相应治理手  
段的配合，后果也是相当严重的。

### （三）压制与收买模式的误区

信访制度是中国独有的一套融汇了诸多功能的社会设置，是执政党一种基础  
性的执政资源。从上世纪 90 年代开始，面对井喷式的信访洪峰，信访制度陷入  
了极大的困境，在既有的信访体制和治理思路下，意识形态功能下降，传统治  
理资源短缺，新型的治理结构没有形成。这使信访治理发生了一个重大转向，  
即信访作为联系群众、政治参与，从而通过信访而治理（社会）的功能逐渐淡  
化，而削减信访存量，应对信访给社会造成的冲击，即（社会）对信访本身的  
治理成为凸显的目标。从指导思想，维稳成为信访的最高原则，所谓“摆平  
才是水平、没事才是本事、搞定才能稳定”的“不出事”逻辑成为了底层干部  
必须信奉的准则，导致基于增强政治认同的说服型治理手段式微，而基于强化  
整合力度的稳控型治理手段不断强化。由于被赋予绝对化的属地责任，自上而  
下的考核压力迫使地方政府陷入了压制和收买的双重误区。而这两者又与信访  
治理的技术化密切相关，即中央和上级用越来越细致、繁琐的指标来考核地方  
和下级，迫使地方和下级追求基于优化信访账面效果的短期行为。在信访实践  
中，对于提出过高要求的钉子户、缠访户，笼统的要求是积极化解、疏导、教  
育以致稳控，压制与收买是别无他途的选择。由于劳教制度被废止，而行政拘  
留未必对钉子户形成威慑，这有可能迫使地方用更隐蔽、更严厉的方法来压制  
这些麻烦制造者，而其后果是显而易见的：信访扩展的一个重要趋势是地方政

府特别是公安部门屡屡因履行职务而成为被诉求的对象<sup>①</sup>，而且人盯人的死看死守在一个权利文化普及、流动自由的社会里显得非常荒唐。或者用更软的办法，花更大的代价来收买访民，这更不可持续——作为维稳责任最终承担者的乡镇、街道的财力由于税费改革而非常有限，只能迫使地方作出挪用低保指标、救助资金等民生项目这样的下策。地方政府压制与收买这一硬一软的治理模式不但没有起到应有的效用，反而让访民摸清了政府的软肋，扬言进京、靠访发财、以访谋生、择机上访、凡事必闹、遇节必访，从某种意义上说就是其反向激励的结果。

## 五、小结与反思

在当下地方政府的语境中，“发展是第一要务，稳定是第一责任”构成改革与发展的双重议题。发展是硬道理，但硬发展没道理。经过长时段的高速经济增长，中国形成了强劲的经济实力和国际竞争力，同时也极大地释放了社会活力。由于社会问题的凸现，科学发展观对发展就是硬道理进行了升级，加入了以人为本、公平正义的成分，从而完成了对发展本身的修订，使发展体现出了民生的导向。稳定是硬责任，但硬稳定出毛病。相对于社会发展战略的调整，对社会稳定的维持延续了传统的模式，使政治改革几近停滞，这使得社会治理面临着越来越大的压力，如何应对信访高峰便是其一。

关于信访治理的既有研究，不管是理论、实证，还是对策，不管是法治范式还是治理范式，尽管充满了现实关怀和治理理想，但大都倾向于制度设计，或者强调法治、或者推崇治权，为制度打上各种补丁。制订、形成一套完善的甚至是完美的制度，从而实现信访的彻底、完整治理是许多研究所隐含的价值前提。但这是断断不可能的：在中国这样一种变动不居的发展环境中，且不说要形成一套完善的制度，也不说这套制度与中国政治、经济诸制度是否能构成一个匹配的制度体系，即使有这么一套制度，它的运行还要看有没有一套合适的运行机制来保障，这就好比车辆与道路的关系。制度的制订形同车辆制造，可以广泛利用外部力量，如技术引进、中外合资等。但其实施就绝非这么简单了，道路是至关重要的：如果没有一套良好的道路系统，那么再好的车辆也可

---

<sup>①</sup> 包括政府雇佣涉黑人员截访等，也应是政府机关的职务行为。在我们搜集到的个案中，大约一半访民的信访事项中涉及到了与截访、稳控等相关的诉求，当地党政主要官员等往往是被申诉、举报、控告的对象。

能是一堆废铁；同样，如果没有制度运行的环境，它就形同具文，无法发挥作用。但道路的建设不像车辆的制造这么简单，道路是比车辆更“本土化”、“本地化”的要素，我们可以像进口汽车一样移植外国的制度，但制度运行的环境同车辆依赖的道路一样，却不可能仅仅依靠进口或移植来解决。因此，本章内容亦算是对作为本土化的信访制度所面临的本土化问题提出的本土化的解释。

通过一种新的分类方式，即将信访划分为原发型信访与扩展型信访，可以借助解释和揭示当下信访的衍生、扩张趋势。这样，起码可以使我们认识到：**第一，信访的总量可能被高估了**（当然也可能存在导致其被低估的因素），因为一部分信访者由于交通、通讯、网络等的便利乃至政策的宽松，会增加上访的频次、层级，会不断去北京的各信访部门登记，会不断给各级领导人发信，可以将一个信访事项扩张为成百上千，而信访部门却难以识别；**第二，信访治理的难度可能被低估了**，扩展型信访占信访总量的比例不断提高倒在其次，更重要的是，一件扩展型信访案件中，常常包含了当事人一揽子的要求，这些要求有些与其最初的上访有关，有些是额外提出来的（前者如因上访受到警方处理而提出的要求，后者如提出为子女安排工作、落实右派身份进而享受平反待遇等），解决难度大，往往当前的问题解决了，当事人又会提出新的问题。信访的扩展逻辑可能有助于我们对信访的总量判断和治理分析形成更清晰的思路。直面中国信访面临的承载压力，扩展型信访对优化信访的治理机制，抑制信访的扩展从而削减信访存量有一定启发。



### 第三章 信访的“容量”分析

本章从信访制度的“容量”视角分析了中国信访运行的逼仄势态。从理想状态来看，信访制度仍有一定的接纳空间和存量余地，可以应对较大规模的信访洪流；但从现实运作来看，信访制度已经“爆棚”，其化解信访问题的能力已不可持续。信访难案（长期未决案）的淤积使信访洪流形成一条“地上悬河”，处于高位、高危的运行区间。而自上而下的“维稳”压力又强化了基层的“筑坝”定势，使信访急于疏浚，“河床”不断抬高。当前应充分利用制度调整的“窗口期”，建立多级信访拦截和过滤设置，形成以削减信访存量为核心的“吞吐”机制，以减轻信访制度的承载压力。应松动信访治理的属地责任，强化分类与专业化治理，特别是全国统筹的力度。这是信访正常运转及改革的前提。

#### 一、为什么要使“容量”成为分析的议题

信访制度是中国独有的一套融汇了诸多功能的社会设置，在不同的历史时期发挥了其独特的社会治理功能。信访制度的理论原点当属于中国共产党的群众路线，它在科层组织与民众之间打通了一条“一切为了群众、一切依靠群众、从群众中来、到群众中去”的操作化信道，从而成为中国共产党一种基础性的执政资源。但在今天，信访制度陷入了极大的困境：井喷式的信访洪峰不断刺激着社会的神经，进而迫使人们追问这套制度体系的有效性、合法性和可持续性。伴随着依法治国、以人为本等理念的彰显，信访研究也出现了不同的视角和范式，而其中的焦点又集中在对信访的“存”、“废”之争及作为两者之间折衷的“创新”、“完善”上。比如，曾数度搅起信访“存”“废”“修”之争的于建嵘，以其鲜明的法治立场及扎实的信访田野调查基础，力主废除信访制度，将其承担的各种功能回归各职能部门<sup>①</sup>。而以贺雪峰领衔的学术团<sup>②</sup>队则从基层农村“治权”的丧失来反省信访运行的绩效，甚至把重建国家的“专断

<sup>①</sup> 相关文章请参阅：于建嵘：《信访的制度性缺失及其政治后果》，载《凤凰周刊》2004年第32期；《中国信访制度批判》，载《中国改革》2005年第2期；《当前农民维权活动的一个解释框架》，载《社会学研究》2004年第2期，等等。

<sup>②</sup> 即华中科技大学中国乡村治理研究中心。

权力”作为一个重要论题<sup>①</sup>。更多的研究则介于两者之间，倾向于调整信访制度，为其打上各种补丁<sup>②</sup>。这些研究有一定的学术价值和现实关怀，对我们理解信访困局颇有启发。但是，他们的研究尚有一些缺憾，比如，对于信访制度的改革过于理想，主张废除者有之，主张拆分者有之，甚至把信访化约为一个民主法治、选举权与被选举权问题者有之<sup>③</sup>，过于坐而论道，无法操作；对于信访治理特别是无理访的化解，过于注重技术化的手段，像贺雪峰的团队非常有洞见地提出了分类治理的概念，但又把希望寄托在“治权”与国家“专断权力”的恢复与重建上。其实，信访的局势比我们所想象的要严峻得多，却缺乏关于信访治理的一些基础性的分析与策略。很少有学者通过信访运作机制本身来分析信访通道的淤塞及其危险，并给出削减信访存量的操作方案。

鉴于此，本文尝试借助对信访的“容量”分析来描述当前的信访困局进而研判解困的思路。这种方法秉持价值中立的立场，以中国信访制度的接纳和处理能力为议题，力图超越“有理—无理”、“合法—非法”、“谋利—争权”、“刁民—良民”等对立二分的理论预设，专注于对信访“存量”消长的理性分析，在既有信访格局不变的前提下对信访减负提出建议，从而维持信访的可持续治理能力。其思路，就是通过揭示信访制度的理想与现实容量及其运行态势，形成对信访治理功能与限度的大致判断。并认为只有在大规模削减信访存量的基础上，才能为信访制度的进一步调整和改革创造条件。这种针对当下信访的核心困境作出的实然性描述与分析，或许会为信访解困提供新的思考和启发。

<sup>①</sup> 相关文章请参阅：徐勇、贺雪峰等：《村治研究的共识与策略》，载《浙江学刊》2002年第1期；吴毅、贺雪峰等：《村治研究的路径与主体》，载《开放时代》2005年第4期；贺雪峰：《中国农村研究的主位视角》，载《开放时代》2005年第2期；吴毅：《“权力——利益”的结构之网与农民群体性利益表达的困境》，载《社会学研究》2007年第5期；申端锋：《治权与维权：和平乡农民上访与乡村治理》，华中科技大学博士论文，2009年；吕德文：《治理钉子户——基层治理中的权力与技术》，华中科技大学博士论文，2009年；申端锋：《乡村治权与分类治理》，载《开放时代》2010年第6期；陈柏峰、申端锋：《无理上访与基层治理》，载《中国社会科学内部文稿》2011年第1期；田先红：《从维权到谋利——农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架》，载《开放时代》2010年第6期；等等。

<sup>②</sup> 一些重要研究如：曹锦清：《黄河边的中国》，上海：上海文艺出版社2000年版；金国华、汤啸天，《信访制度改革研究》，北京：法律出版社2007年版；应星：《大河移民上访的故事》，北京：生活·读书·新知三联书店2001年版；李秋学：《建国初期信访及信访权利问题分析》，中国人民大学博士论文，2002年；李蓉蓉：《信访与地方政府治理中的问题》，载《中国行政管理》，2000年第1期；赵晓力：《信访的制度逻辑》，载《二十一世纪》2005年第6期；张修成：《1978年以来中国信访工作研究——以山东威海为个案》，中央党校博士论文，2007年；叶笑云：《平衡视阈下的当代中国信访制度研究》，复旦大学博士论文，2008年。

<sup>③</sup> 张千帆：《上访体制的根源与出路》，任剑涛：《信访制度是否适应时代潮流》，载《探索与争鸣》2012年第1期。

## 二、信访的两个容量及其运行态势

作为一项具有中国特色社会设置的信访制度，其能否应对持续不降的信访洪峰，是对信访制度存废、臧否论争的一个重要依据。至于目前全国的信访总量尚无权威数字，一般认为每年不低于 1000 万人（件）次。但这只是党政口（即作为党委、政府一个机构两块牌子的信访部门）的统计，人大、法院、检察院等亦有各自的信访机构，但数据不完整、不连贯。<sup>①</sup>除了统计口径、标准不一等问题外，重复与漏登这两种相反的情况并存：一方面，一些访民会就同一问题跑遍他所能找到的所有部门，或肆意向各级领导人发信<sup>②</sup>，这使不同部门的信访统计必然有重复的成分；另一方面，自上而下的考核机制迫使各地信访部门不得不极力压低信访总量<sup>③</sup>。此外，来信与来访、个体访与集体访、初信初访与重信重访、正常访与“非正常”访等在消耗信访资源方面迥然有异，把这些数据统计在一起，只能使我们对信访洪峰有一个粗浅的直观而已。如果把信访受理、处理看作是一个“吞吐”机制的话，当前信访的一大弊病就是吐出不畅，造成信访事项的不断“驻留”、积压。显然“吐”出量，即当事人是否案结事了、

<sup>①</sup> 至于全国每年的信访总量是多少，却没有官方的数据。于建嵘在《信访制度改革与宪政建设》（载《二十一世纪》2005年6月号）一文中提到“2003年全国党政信访部门共受理1272.3万人（件）次公民来信来访；全国党政信访部门共接待公民集体上访31.5万批次，712万人次”，但没有提及数据出处。赵凌在《中国信访制度实行50多年走到制度变迁关口》（载《南方周末》2004年11月4日）一文中提到，“中国去年全年信访超过1000万件”，但也没有出处。张修成在《1978年以来中国信访工作研究》（中共中央党校博士学位论文）一文中提到，“1996年至2000年的5年内，全国31个省、自治区、直辖市的县级以上党政机关信访部门受理信访总量达3900万件/人次，其中集体访89.5万批次2202万人次，1995年全国县级以上党政机关信访部门受理信访总量为479万件/人次，而2000年为1024万件/人次，首次突破1000万，其中集体访24.57万批次564.8万人次，2002年全国法院处理告诉、申诉信访365.6万人/件次，2005年全国人大常委会办公厅信访局收到来信13万多封，接待来访5.8万多人次，2006年收到来信15万多件次，接待来访7.5万多批次。最高检察院2006年处理信访47.8万件次，依法处理涉检信访2942件。”张的数字大都引自《人民信访》，比较可信。据国务院《2009年中国人权事业的进展》，“最高人民法院全年共办理群众信访30.3万件次，接待群众来访105.5万人次。”据新华社《中国连续7年信访总量下降》一文（<http://news.qq.com/a/20121025/002105.htm>）称，“2011年，全国县级以上领导干部接待群众来访达337.2万人次。”据新华社称：“从2005年开始，连续7年保持信访总量、集体上访、重信重访、非正常上访数量下降和信访秩序明显好转的‘四下降一好转’总体态势”，但没有公开信访的全国统计数字（《中国连续7年信访总量下降》，见2012年10月25日：<http://news.qq.com/a/20121025/002105.htm>）；国家信访局答记者问时透露，2013年1—10月份的信访总量是604万件（人）次（见2013年11月28日：<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/2013/2013n11y28/index.htm>），可以估算全年约有720万件（人）次。

<sup>②</sup> 上海一访民在约5年的时间里就同一事项赴京近百次、发封上千封。见《上海疑难信访访谈系列（WXF）》。

<sup>③</sup> 这主要表现为：对一些信访事项，特别是能够尽快解决或摆平的不予登记；“销号”，即通过各种方法将上级机关对本地的上访记录（特别是“非正常”访）注销；变更填报的各种信访统计数字等。

息诉罢访，真正退出信访处理流程更有实际意义；如何化解、削减信访的“存量”才是信访制度面临的真正挑战所在。信访的“容量”分析是以信访制度的承载力为核心展开的。

### （一）信访制度的理想容量

从狭义上讲，理想容量主要表现为信访部门自身的理论承载能力。伴随着日益严峻的信访局势，信访部门也不断扩容，协调议事处断能力不断提高。如各地信访局长（主任）往往同时兼同级党委办的副主任（副秘书长），信访工作一般由地方党委的专职副书记分管，而党委书记则是信访的第一责任人等。2005年中央建立联席会议制度<sup>①</sup>后地方也纷纷效法，进一步完善了信访机构的协调平台。此外，窗口化信访大厅的推行<sup>②</sup>、受理流程的完善、编制的扩充、经费的投入等也使其处理信访的能力大幅提高。但从广义上才能更好地理解信访制度的理想容量。由于维稳成为各地的第一责任，在“大信访”的语境下，信访工作实际上延伸到了几乎所有的国家机构，在某些时间节点，整个社会也会被动员起来参与信访工作<sup>③</sup>。在乡镇和街道这一层次，信访和招商是其主要的工作，而且往往信访压倒招商，稳控、截访、劫访等往往要由这个层面的政府人员来实施。

由于执政党仍具有一定的社会动员能力、高度统一的权威和社会治理的物质技术基础，信访制度尚有一定容纳空间和存量余地。在制度是完善和自洽的，官吏是清明和敬业的乃至各种执政资源是可以优化整合的等理想情况下，信访制度本身能够释放出更多的活力来。因此，信访量的增多并不可怕，这一方面在客观上将社会矛盾吸附到了信访部门，从而减轻了对党政机关的冲击，另一方面，信访特别是集体访同群体性事件是此消彼长的关系<sup>④</sup>，信访体制实际上为

---

<sup>①</sup> 即中央处理信访突出问题及群体性事件联席会议。

<sup>②</sup> 信访大厅的运行模式2008年始创于沈阳，后在全国推广。其指导思想是以解决信访问题为中心，集中职权、直接调处，从而把信访吸附在当地。其运行方式是政府各职能部门和人员派驻大厅，实行“一站式”办公，直接处理信访案件。由于信访大厅同时是本地“联席会议”的办事机构，因而法院、检察院等部门也有入驻。联合办理、信访共享、资源整合的大厅模式在一定程度上降低了各职能部门之间协调、沟通的成本，成为一种卓有成效的探索。但在大厅模式中，信访部门被打造成了一个小而全的形式上的“小政府”、“二政府”，更多体现的是职能的集中。

<sup>③</sup> 曾有报道称北京公交车司机在发现疑似上访人乘车时会打小报告。

<sup>④</sup> 张海波、童星：《社会管理创新与信访制度改革》，载《天津社会科学》，2012年第3期。

社会矛盾设置了一个缓冲地带，从而抑制了政治抗议等倾向，“政治基本稳定”可以理解为信访制度尚未突破它的理想容量。因而，信访量的正常上升并不可怕也无需担心。

## （二）信访制度的现实容量

信访的现实容量取决于其存量，即未决信访量。2010年，上海市的信访量约为20万批次，其中重信重访占了一半<sup>①</sup>。保守的估计，全国各地重信重访至少占信访量的1/3。由于获取不到更权威的数据，主要从理论上对信访存量进行分析。目前信访部门对信访事项的处理“三级终结”，即对办结事项经过复查、复核后，信访部门对该事项的处理终结，对当事人就同一事项的信访不再受理，执意信访就属于内部掌握的“无理访”。但这个终结制几乎没有任何意义<sup>②</sup>，当事人只要不服答复和处理意见，不管是否走了复查复核程序，一般还会继续信访，即复查复核程序很难将已终结的信访事项排除出去（图2）。它唯一的作用是信访的“账面”效应，应对了对信访的各种量化考核。但问题仍然存在，甚至转化为更为头痛的稳控问题。举例来说，一家医院每天可以承受的门诊量是1000人次，如果门诊病人因季节性流感等而增多达到2000人次，医院可以安排加班加点、急诊、院际调剂等方式消化。从长远来看，还可以进行医院扩容、人员扩招以及优化诊断流程等来提高处理容量。但如果存在这样一些现象：某些患者反复来看病，一些以前在小诊所、乡镇卫生院可以看的病，或者可以自己拿点药处理的病也一股脑儿地来医院诊断，这就会使医院面临极大压力。门诊、急诊都有潜力可挖，但“床位”数量却是一个瓶颈性的制约因素。通常来

<sup>①</sup> 上海市政府一人士匿名提供。但重信重访也有一个虚高的问题，当事人可以就同一事项既来信、又来访，既在当地上访、又进京赴省信访，既来信访部门、又去各职能部门，由于信访信息在不同部门间没有共享，所以其一个事项可能形成若干个访量。

<sup>②</sup> 根据《信访条例》的规定，“（第三十四条）信访人对行政机关作出的信访事项处理意见不服的，可以自收到书面答复之日起30日内请求原办理行政机关的上一级行政机关复查。收到复查请求的行政机关应当自收到复查请求之日起30日内提出复查意见，并予以书面答复。”“（第三十五条）信访人对复查意见不服的，可以自收到书面答复之日起30日内向复查机关的上一级行政机关请求复核。收到复核请求的行政机关应当自收到复核请求之日起30日内提出复核意见。信访人对复核意见不服，仍然以同一事实和理由提出投诉请求的，各级人民政府信访工作机构和其他行政机关不再受理。”从信访设计初衷来说，复查、复核机构应该独立于信访部门，但实际上复查、复核办公室一般设置在信访部门内部，由同样的人来处理这些事务。如果要实际运行，可能就要从上到下建立叠床架屋式的另一套信访机构，就像法院的设置一样，实际上这是不必要也不可行的。从信访人来讲，很少有人不服信访处理意见时申请复查及对复查不服时申请复核，复查或复核改变原处理结论的情况更是少见。

讲，求诊者只有一部分需要复查，二次乃至多次复查及住院的比例应该递减。如果有更多的人想住院，一些人实际上没有病，而是去泡病号，而部分已痊愈的患者不想办理出院手续，滞留在病房的话，将导致住院比例的不正常提高（比如占患者的 2/3），这会导致医疗资源极度紧张。这不是增加床位能改变得了的，相对于有限的床位，床位需求者增长的速度可能更快。当前信访面临的正是这类严峻的问题。信访制度可以有较高的理想容量，却由于存量过高导致处理能力下降，沉陷于“过度医疗”式的困境。

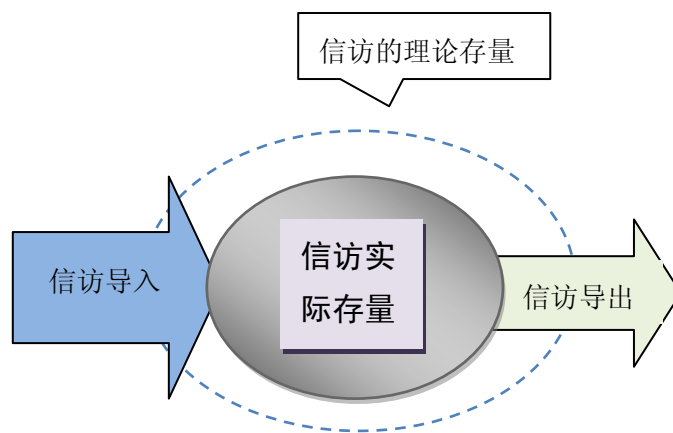


图 2 信访“吞吐”的失衡

这同样可以拿春运来比拟。在可以预见的未来，中国交通运力不足与客流增大的结构性张力仍会存在，每年春运时节，庞大的人流成为世所罕见的景象。但即便客流再多，我们也会有组织地完成这场有惊无险的人口大迁徙，每年几乎每个人都会到达自己的目的地，这还毋需启用征集民用（旅行社、机关单位等）的大巴、动用军用大型运输机等非常规措施。信访与春运相比，其要害在于春运中的乘客是有目的的，很少有人不知道去哪儿，或者能够一直赖在车上。不幸的是，在信访通道中，总有一定比例的信访户不断积淀在、生长在（甚至寄生在）了这个系统中，他们没有目的地，或者找不到自己的目的地，或者已经习惯了这种生活方式，使得信访系统极其淤塞。信访存量高企，这是信访制度的致命风险所在。从这个意义上讲，目前的信访制度已超载并且到了十分危险的境地。

### （三）信访 “地上悬河”

目前，信访实际上在由理想容量和现实容量组成的狭窄“河道”中运行。信访中的无理访、有理无解访等未决访得不到导出，因而像沙子一样不断沉积，形成黄河开封段的景象，随时有管涌、崩岸、决堤的危险（图3）。与此相关的判断，一是信访制度的运行已超过了它的实际容量，这是相对于政府对信访实际上的化解能力而言的。这个判断的依据是，信访制度面临若干制约条件（信访数量的庞大使其手忙脚乱；判断合理与无理、合法与非法使其焦头烂额；与责任单位、部门的协调使其力不从心；上级的信访考核排名使其狼狈不堪；等等），特别是维稳的压力使政府已丧失常态化、长远性的化解能力。而超载的核心是巨量的存量信访无法导出，迫使信访处于“河床”不断增高——岸堤不断加高这样的被动循环中。一些超常规的信访治理策略，如领导包案、下访、隐患矛盾排查乃至越来越普遍地动用治安拘留、劳教等控制信访人等就是显著的标志。二是信访制度的运行会不断接近它自身的理论容量，但仍然有一定的接纳能力。比如，信访量中有一些泡沫的成分（主要是重信重访，特别是恶意的重信重访<sup>①</sup>），将其打捞出来，就不会产生实际的危害。用加固堤坝和严防死守的方式进行信访治理眼前是有效的但不可持续，一旦决堤，信访制度的理想容量被打破，抗议风潮就会溢出体制外，群体性事件就会成为常态，这意味着中国的一场政治灾难。信访“地上河”刻画了信访突破现实容量而逼近理想容量的运行态势。代表现实容量与理想容量的两条线（A、B）如同这条“地上河”的堤坝，当信访压力从A、X组成的常态空间突破A线的时候，这意味着信访“地上河”形成。而代表信访理想容量的B线是其运行的政治底线。如果信访压力突破B线，则意味着信访运行进入政治风险区间，到那时信访制度再不改革就会危及政治安全。

---

<sup>①</sup> 重信重访的畸多也与访民抓住了地方政府惧怕信访考核的软肋有关，这成为他们与地方政府博弈的一个手段。据唐山市原信访局长张占忠讲，曾有集体访的访民赴京至国家信访局后却不登记集体访，而是逐人登记个访，而且在登记完后即离开，不要求接待和陈述要求。这纯粹是为了给地方政府施压。如果登记为集体访则唐山的进京集体访只增加了一项，如果每人都个别登记，则唐山的北京个体访量则会蹿升数十上百，一举改变唐山在河北的信访排名，甚至让唐山在中央挂号。这对地方一把手的压力是致命的。在这种情况下，攻关“销号”自然有其合理和无奈之处。

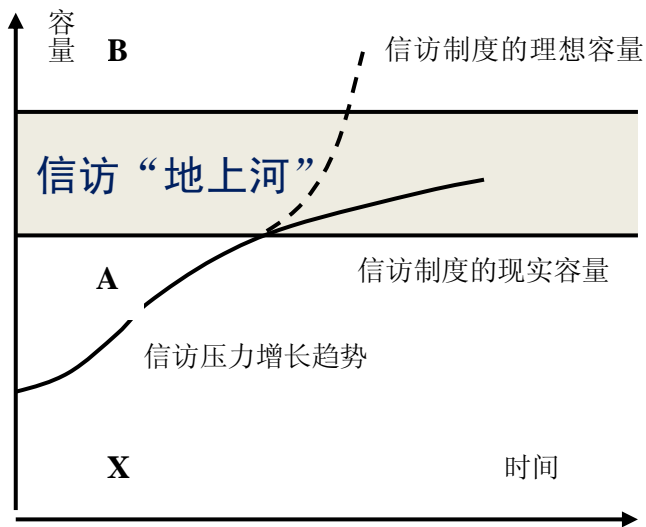


图3 信访制度的两个“容量”

### 三、信访的扩展性与“地上河”的生成

信访制度建立伊始，就具有鲜明的中共执政伦理色彩，被打造成为落实人民主体地位、贯彻群众路线、正确处理人民内部矛盾等诸多功能的一个平台。而以毛泽东本人的秉性，他对中共建政后的官僚体系抱有深深的警惕，他所假想的所谓修正主义、资本主义复辟也是以这个官僚体系为载体的。毛纵容打烂公检法、踢开党委闹革命，以至在文革中亲自指挥几乎砸烂了由他亲自建立的国家机器，其实这背后的理念与信访制度有着密切的关联。同我们今天熟悉的信访制度不同，信访制度最原初的功能是政治动员和社会参与，毛既然是发动群众的高手，他自然会将信访作为人民群众监督政府、批评政府，反对官僚、遏制腐败的重要手段，通过这个信道，让人民群众的要求和声音可以不经过官僚机构的过滤而直接传递到不同的层次。由此可以看到，信访制度的初衷，是清除政权肌体中的无组织力量、异己力量，以一种特殊的方式保持群众对政府的批评权及中央政府对地方政府、上级政府对下级政府的监督权，使政权的运作始终处于鲜活状态。而处理群众所反映的自身问题及困难是其次要的功能，并被置于帮助政府了解民情、改进工作的话语中<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 相关文章可参阅：李秋学：《建国初期信访及信访权利问题分析》，中国人民大学博士论文，2002年；张修成：《1978年以来中国信访工作研究——以山东威海为个案》，中央党校博士论文，2007年；叶笑云：《平衡视阈下的当代中国信访制度研究》，复旦大学博士论文，2008年；冯仕政：《国家政权建设与新中



### （一）信访存量与信访的扩展逻辑

在诸多历史合力的作用下，信访制度在悄悄地发生着异变。“人类必须意识到，当他们用某种预定的方法去改变世界时，他们和这些方法本身必定会被改变了的世界所改变。”<sup>①</sup>当年信访制度以清除政权肌体内的无组织力量为己任，今天，令人始料不及的是，信访制度本身在流动中悄悄地积累了危及自身的无组织力量。如同黄河中湍急的水流并不可怕，悄悄淤积的泥沙才是致命的一样，天量的信访数字一般来说只有统计学上的意义，而只有那些不断沉淀下来、淤积下来，甚至像息肉一样生长在了信访肌体上的“驻留”访才是要害。那么，导致这种信访存量不断扩张的机制是什么呢？许多论者提出了不少富有启发的洞见，比如贺雪峰领衔的学术团队在研究农村信访问题时，涉及到了农村“治权”流失、国家意识形态转型、维权话语放大、国家“专断权力”式微等论题<sup>②</sup>。这些研究提供了信访量上升的结构性因素和背景，却无法对信访存量增多做出细致描述。

本文通过信访分类来揭示信访存量扩张的逻辑。关于信访的分类，信访系统内主要依据的是涉案部门和事项性质，或者分为求决类、建议检举类、诉讼类等，主要是基于工作上特别是统计上的便利。学者的分类，主要是通过分类来解释现象，如谋利型上访、维权型上访、治理型上访、商谈型上访、底线型上访等<sup>③</sup>，其分类背后往往有一种浓厚的“治理”情结，对策性较强，但对信访存量的解释无助。上一章将信访分为两大类，一类是**原发型信访**，另一类是**扩展型信访**。所谓原发型信访，顾名思义，就是符合信访事项受理要求的初信初访，所谓扩展型信访，是由原发型信访衍生、再生、扩展出来的信访，这是在前一类信访的基础上生长起来的，可以依附于前访，也可以单独存在。

由于中国人秉持实质正义的理念，又有着独特的情理法观念结构，并兼受市场化的洗礼，个人逐利的动机也不断释放，对同样的问题会有不同的看法，对于是非对错、有理无理很难有一个统一的标准。这个分类标准回避了对这些问题的分析和评判，从一个中观和中立的角度来解释信访存量（这实际上是一种

---

国信访制度的形成与演变》，载《社会学研究》2012年第4期等。

<sup>①</sup> 金观涛：《系统的哲学》，北京：新星出版社2005年版，第169页。

<sup>②</sup> 贺雪峰：《农民上访：治理的视角》（未刊稿）。

<sup>③</sup> 将分类作为治理的基础也是贺雪峰团队的一个特点，见贺雪峰主编：《农民上访：治理的视角》（未刊稿）。

无组织力量<sup>①</sup>)扩张的现象。扩展型信访可以是诉求改变、要求提高(包括对原问题的要求提高及提出了新的问题和要求),比如因信访受理的技术性规定、地方政府的截访甚至强制措施等引起的与原问题并不直接相关的上访,或因对政府或司法部门的处理不满,转而把矛头对准了政府或司法部门<sup>②</sup>。扩展性信访往往表现为增加上访频次、层级、要求,甚至也包括被邀请、碍于情面参加的跟风上访、效法上访、攀比上访等。用这对概念来对比不同时期的信访情况,或许会发现信访存量不断增加的一个秘密:信访制度是用来解决麻烦的,但压力型的考核体制及“维稳”要求的赋予使信访制度在某种意义上演变为一个访民与政府博弈的平台,在扩展的逻辑下很大比例的信访量在信访体系内循环、生长,为信访“地上河”的形成添上了一把一把的沙子。正是信访的存量而不是流量形成了对信访制度的威胁。

## (二) 现行信访的“响应”模式

2005 版本《信访条例》的一个重要特点是“畅通信访渠道”,这使得信访程序的启动非常便利,即便是越级访也是如此,地方政府的“截访”、“劫访”是不得已而为之。目前,尽管信访部门可以对信访事项进行专业分类,但对有理与否已丧失识别能力。这就如同在医院的挂号窗口,值班人员对于恶意多科室挂号、重复挂号的人是无法干预的。在诊断环节,如果许多实际上没有病的人在看病(不管这些病人是否真诚地认为自己有病)甚至虚拟或夸大自己的病症,特别是当一些人执着地在各个科室中轮流看病时,这将影响医生的诊断效果,在这种情况下,他们怎么可能还有精力和耐心望闻问切、听诊号脉呢?然而,一些信访部门为“民意”所裹挟,把“以人为本”推向了极致,助长了信访的扩张。如有的地方提出了三个推定:面对群众的诉求首先作“有理推定”,

<sup>①</sup> 在组织学中,无组织力量被认为是在组织运行过程中产生的阻碍组织本身目标实现的力量。本文中无组织力量的使用仅就其影响信访制度的运行而言,不作价值评判。无组织力量可以分为两大类:第一类属于信访事项,如历史上反右受害人的诉求无法解决,现实中有关拆迁的诉求(无论合理与否)不敢解决,防止引起连锁反映。第二类实际上不属于信访事项,但当事人仍然上访,比如在上访的事项已进入司法渠道的情况下,信访部门无权处理,但也要做劝解工作以及对缠访、闹访、超级访、非正常访(“非正常上访”是指信访人到天安门广场、中南海周边、外国驻华使馆区、中央领导人驻地等非信访接待场所“上访”的行为。北京奥运会期间还包括涉奥场所(包括分赛区))等的稳控。

<sup>②</sup> 随着政策的调整和政治环境的宽松,不同类别的上访群体会渐次呈现出来。目前,一些地方开始出现因计划生育中被强制终止妊娠而导致后遗症的妇女上访群体;而涉军类的上访近年来也不断涌现。

对引发群众上访的原因首先作干部“有过推定”，对群众反映的问题首先作“有解推定”<sup>①</sup>，这如同一个人在挂号时就先假定他有病、他的病可以治愈、一定要有人对他的病负责一样荒唐。国务院秘书长马凯在2013年1月10日召开的全国信访局长电视电话会议上说：“各地各有关部门要深刻理解信访工作是党的群众工作重要组成部分这一本质属性和职能定位，真正把来访群众当家人，把群众来信当家书，把群众反映的问题当家事，把群众工作当家业来做，千方百计解决群众的合理诉求。”<sup>②</sup>这作为一种政治口号没有错，但访民常常将此类内容演绎成调侃、要挟信访部门具体工作人员的行动，让信访部门惹不起、躲不开，非常狼狈<sup>③</sup>。

信访中一些本意在于规范信访办理秩序的规定往往导致了相反的效果。初访的第一周是处理信访的黄金期，但信访处理流程规定信访部门要在15日内确定是否受理。河北省则要求信访人与信访部门在15日内签订双向责任书，作为办理信访事项的前置条件<sup>④</sup>。不但如此，信访部门为了根治令人头痛的重信重访、特别是无理访，借鉴诉讼制度，建立了信访事项的复查复核制度，即经过了复查和复核程序，对同一信访事项的诉求即为终结。这是案结，仅仅从形式和指标上提高了信访的办结率，但对当事人并无多大约束，绝大部分信访人并不会罢休，依旧会滞留在信访通道内，即事未必了。信访处理的迟滞，使信访个案更易于沉积，这同当黄河水流舒缓时更易积沙的道理是一样的。许多信访人一开始并没有一个清晰的问题和诉求，处于可上访、可不上访的临界点上，但信访响应快、处理慢的特点往往会使其建构起自己的问题，或使自己的问题更加明确和复杂。

### （三）“维稳”压力与“筑坝”心理

黄河治理的上策乃在于源头治理，即上游的水土保持；中策在于河道的疏浚；下策在于垒土筑坝。不幸的是，目前我们的信访治理在自上而下的“维稳”压

<sup>①</sup> <http://news.sina.com.cn/c/2010-02-15/055219689956.shtml>。

<sup>②</sup> [http://www.scopsr.gov.cn/zxdd/201301/t20130111\\_200317.html](http://www.scopsr.gov.cn/zxdd/201301/t20130111_200317.html)。

<sup>③</sup> 其它诸如报纸社论、温家宝总理关于“公平正义比太阳还要有光辉”的言论、习近平总书记关于“把权力关进制度的笼子”的论断等常常成为访民上访的理论依据。

<sup>④</sup> 见《河北省逐级信访制度》：<http://www.bzhqlgk.lfgov.cn/xiangzheng8/ShowArticle.asp?ArticleID=3511>。但在河北省政府及信访局等网站检索不到这个文件。

力下，取其下策，高高筑坝，严防死守。信访通道内的巨额存量使信访部门疲于数人头，统计各种报表及上级交办、转办的案件，不可能有精力分析一起起具体的个案<sup>①</sup>。这些不断淤积的信访存量，可以看作由三部分组成：无理访、有理无解访、有理有解访。无理访、有理有解访顾名思义可以理解，有理无解访则比较复杂。所谓有理无解访就是有一定的道理却没有解决的办法，而这个“有理”本身又是多元和个性化的。比如，历次政治运动受冲击者要求恢复政治身份，公私合营中的财产要求归还，因闹访被劳教而提出国家赔偿，动拆迁补偿标准前后不一等，即使确实有道理，也很难解决。对此，《信访条例》实际上作了模糊化处理，复查复核终结制度只是从程序上的认定，并不涉及当事人的实体问题。在当前的信访语境下，“理”是一个越辩越模糊的东西，也是信访博弈双方最纠结的所在。目前官方仅见的一个涉及对信访评判性的估计是前国家信访局局长周占顺提出的著名的“四个80%”：在当前群众信访特别是集体访反映的问题中，80%以上反映的是改革和发展过程中的问题；80%以上有道理或有一定实际困难和问题应予解决；80%以上是可以各级党委、政府的努力加以解决的；80%以上是基层应该解决也可以解决的问题<sup>②</sup>。周的判断有一定道理。但与四个80%相对应的四个20%却是问题的要害，按照帕累托定律，这20%的部分，可能占用了各级部门80%的精力，成为信访“地上河”淤沙的主体。

由于信访体制的辐射效应，越来越多的社会问题，甚至不属于信访受理的法律问题、社会救助问题等也被导入和吸附到了信访机制中，一些本应由其他部门和机构处理和净化的“污水”被排到了信访这条河流中，从而超越了它自身的净化能力。如果单纯把病人与非病人区别开，有针对性地疏导正常人和病人，医院就能从过载的状况下解脱出来。信访也是如此。当几乎所有的问题都可以来上访时，信访就像一个筐一样装入了过多的东西，处于关系社会稳定的一个中枢位置。能否降低信访存量，清除积聚在信访通道里的无组织力量，是破解信访困局的关键环节。

<sup>①</sup> 仅就来信而言，囿于“件件有着落”的要求，信访部门和有关单位往往要给来信者邮寄回执，或告知已转当地信访部门，或告知已转有权处理的部门等。据《上海年鉴2008》，2007年，上海市各区县，市委、市政府各部委办局，法院，检察院，人民团体共81个单位和部门收到人民群众信访事项1294013件（批次），不算实质性的处理工作，仅仅对信访事项的登记、统计、摘要、归类、回复等技术性事务就几乎要把信访工作人员的精力耗尽。

<sup>②</sup> 参见王永前、黄海燕《国家信访局局长：80%上访有道理》，载《半月谈》2003年11月20日。

## 第四章 民粹主义与信访政治

当前中国信访所面临的访量与治理成本双双高企的困境背后，有着民粹主义思潮的隐秘背影。1978年后国家逐步弱化信访的政治动员功能，并确立了基于“维稳”原则的工具化治理策略，致使信访由社会治理的手段演化为被治理的对象，从而陷入利益收买与行政压制的尴尬两端。在社会转型与政治生态充满弹性的背景下，民粹主义可能演化成为访民的心理支持系统，从而实现反向的政治动员并带来巨大社会风险。应当在回归信访制度的经典设计，恢复和创新群众观念基础上，重建信访的政治属性，完善国家治理体系，依法规训信访行为，从而回到信访对社会的治理这一本义上来。

### 一、信访治理的双重困境

信访制度是中国共产党的一种基础性的执政资源，亦是党的群众路线原则在社会治理领域的体现和展开，并在不同的历史时期发挥了其独特的社会作用。自上世纪90年代逐步形成的信访高峰，经过中央与地方十几年来强力整治，尽管信访量不断攀升的势头得以遏制，信访困局却并未得到根本缓解，这迫使人们追问这套制度体系的合法性、有效性和可持续性。对信访制度之存废臧否论争的一个核心问题是其对持续不降的信访洪峰的应对能力，即既有的制度框架和运作机制对信访的接纳和治理能力，这涉及到对信访总量与治理成本的定义与理解。确定目前全国信访的总量有一定的难度，导致访量被高估与低估这两种相反情形的因素是并存的<sup>①</sup>，但一般认为每年党政口（不含人大及法院、检察院、纪委等系统）的数字在1000万以上。信访治理的成本则更加模糊：由于信访构成的多样化，来信与来访、个体访与集体访、网络信访与线下信访、初信初访与重信重访、正常访与“非正常”访、逐级访与越级访等在消耗信访资源方面迥然有异，难以判断总体的治理难度，更无法匡算经费投入；各地各部门为接访、截访乃至劫访，为化解所谓的“钉子案”、“骨头案”等耗用了大

<sup>①</sup> 一方面，一些访民可能会增加上访的频次、部门乃至来电来函的数量，而网络的普及、复印的便利乃至各部门信访信息不能互联共享等都增加了信访的账面数据；另一方面，自上而下的考核机制迫使各地信访部门不得不极力压低信访总量，如减少或不予登记、运作销号、变更统计数字、刻意终结信访程序等。

部分治理资源，但很难找到有效支撑的数据。因而，信访总量及治理成本这二者似乎都难以解释目前的信访状况。

信访总量与治理难度的双双高企，成为不断触痛国家与社会敏感神经的开关，并危及社会的良性运行和协调发展。一般来说，在社会转型的背景下，国家控制能力下降、党和政府执政方式变迁、公民权利意识萌动等因素会助长社会矛盾与问题的释放，但同时国家却面临着治理手段的急剧萎缩、特别是“专断权力”<sup>①</sup>不断丧失的困境。对此，许多论者提出了不少富有启发的洞见，并将研究的视野从单纯的社会治理溯及到国家建构、从对制度建设的迷恋上升到对崇尚法治的某种反思<sup>②</sup>。这些研究分析了信访量上升的结构性因素和背景，甚至做了许多田野和个案调查，丰富了我们对于信访现象的认知。但鲜有研究从社会思潮、社会情绪等角度入手进行研判和分析。在一个急速变迁的社会里，社会思潮与社会情绪往往成为社会稳定性的征候，包含了诸多重要的信息，是我们研判形势的重要参照；而恰恰在信访治理困境的背后却有着民粹主义等社会思潮的隐秘背影。尽管社会变迁、利益调整、法律文化等因素对当前的信访状况有一定的解释力，但从信访政治变迁入手，分析民粹思潮与信访政治的关联，或许可能使我们对这些问题产生更全面、清晰和深刻的认识。

## 二、民粹逆袭对信访的政治支援

民粹主义（Populism），对我们来说是一个既陌生又熟悉的语汇。一般认

<sup>①</sup> 迈克尔·曼曾将国家权力区分为专断权力和基础权力。专断权力是一种针对市民社会的国家个别权力，它由国家精英运作、且无需跟市民社会协商即可行使。基础权力属于集体性权力，它渗透进入市民社会，体现了一个中央集权国家的制度能力，用以协调社会生活。参见迈克尔·曼：《社会权力的来源》（第二卷），陈海宏等译，上海人民出版社2007年版。

<sup>②</sup> 参见：贺雪峰：《农民上访：治理的视角》（未刊稿）；吴毅、贺雪峰等：《村治研究的路径与主体》，载《开放时代》2005年第4期；申端锋：《治权与维权：和平乡农民上访与乡村治理》，华中科技大学博士论文，2009年；吕德文：《治理钉子户——基层治理中的权力与技术》，华中科技大学博士论文，2009年；田先红：《从维权到谋利——农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架》，载《开放时代》2010年第6期；曹锦清：《黄河边的中国》，上海：上海文艺出版社2000年版；金国华、汤啸天，《信访制度改革研究》，北京：法律出版社2007年版；应星：《大河移民上访的故事》，北京：生活·读书·新知三联书店2001年版；李秋学：《建国初期信访及信访权利问题分析》，中国人民大学博士论文，2002年；李蓉蓉：《信访与地方政府治理中的问题》，载《中国行政管理》，2000年第1期；赵晓力：《信访的制度逻辑》，载《二十一世纪》2005年第6期；张修成：《1978年以来中国信访工作研究——以山东威海为个案》，中央党校博士论文，2007年；叶笑云：《平衡视阈下的当代中国信访制度研究》，复旦大学博士论文，2008年；张千帆：《上访体制的根源与出路》，载《探索与争鸣》2012年第1期；于建嵘：《中国信访制度批判》，载《中国改革》2005年第2期等。

为，“民粹主义”源自俄国19世纪下半叶知识分子和农民平均地权的要求并几乎在北美同时兴起。“民粹主义思想家认为‘人民生活本身总是合理的，’‘人民的生活本身就能根据它的本性，它的天然力量和天赋，以及根据外部的自然地理条件，定出自我提高和自我发展所需要的方式和原则。’他们相信在人民的生活中保存着真正的生活秘密，‘在人民中潜藏着真理’，‘人民是真理的支柱’”<sup>①</sup>即“以人民为精粹”。

### （一）民粹主义的历史由来及其境遇

但对民粹主义的定义又极其困难，因为它“与其说是一种独立的意识形态或政治体制，还不如说是一种超意识形态和超政治体制”<sup>②</sup>，形同一种“政治涂料”：民粹主义概念的不确定性源于它对特定情境（context）的依附，对其定义所基于的被视为民粹主义现象的具体实例都带有自身的特定情境。<sup>③</sup>俞可平认为，造成民粹主义概念尴尬的原因主要是民粹主义的内容丰富，它既是一种政治思潮，又是一种社会运动，还是一种政治策略。作为一种政治思潮，“民粹主义的基本含义是它的极端平民化倾向，即极端强调平民群众的价值和理想，把平民化和大众化作为所有政治运动和政治制度合法性的最终来源，以此来评判社会历史的发展。它反对精英主义，忽视或者极端否定政治精英在社会历史发展中的重要作用。”“作为一种政治运动，民粹主义主张靠平民大众对社会进行激进改革，并把普通群众当作政治改革的唯一决定性力量，而从根本上否定政治精英在社会政治变迁中的重要作用。平民化便成为民粹主义政治运动的本质特征，从这个意义上说，所有群众性的社会政治运动都带有民粹主义的性质。”“作为一种政治策略，他指的是动员平民大众参与政治进程的方式。”“这种政治动员的方式，在现实政治生活中常常堕变成政治领袖出于政治控制的需要而对人民大众进行蛊惑人心的宣传鼓动，因此之故，民粹主义在不少人的眼中几乎完全等同于政治家的蛊惑鼓动技巧，除此之外它便什么也不是。”<sup>④</sup>

因而，民粹主义与列宁主义、与毛泽东思想等都有着复杂的关联。列宁对

<sup>①</sup> 夏银平：《俄国民粹主义的人民主体论再分析》，载《现代哲学》，2009年第3期。

<sup>②</sup> 俞可平：《现代化进程中的民粹主义》，载《战略与管理》，1997年第1期。

<sup>③</sup> 郭中军：《台湾民主转型中的民粹主义》，复旦大学博士论文，2006年。

<sup>④</sup> 俞可平：《现代化进程中的民粹主义》，载《战略与管理》，1997年第1期。

民粹主义的褒贬兼而有之，他曾指出：“民粹派的民主主义在经济学上的形式是错误的，而在历史上却是正确的；这种民主主义作为社会主义乌托邦是错误的，但是作为农民群众特殊的，有历史局限性的民主主义斗争的表现，却是正确的。”<sup>①</sup>由于毛泽东在中国历史上的特殊地位，关于毛是否受到民粹主义影响的判断对于理解中国革命和建设具有重要的意义。刘北成认为，“民粹主义重视占人口大多数的农民的作用和利益，更表现出其现实性和道义性。即使在强调无产阶级历史作用的马克思主义政党出现以后，重视农民，仍然是十分必要的。李大钊、毛泽东等都曾在不同程度上接受过民粹主义思想。早期的这种思想经历给予他们尤其是毛泽东转向马克思主义后的思想与实践留下了印记。民粹主义的合理因素和空想因素在毛泽东的思想和实践中都一定程度地得到错综复杂的展现。”<sup>②</sup>李平贵也认为，“从1953年起，毛泽东在探索适合中国情况的社会主义建设进程中，染上一些民粹主义的色彩。在长期的戎马生涯中，尽管对马克思主义的信仰抑制了他早年的民粹主义倾向，但由于毛泽东一直未能对自己早年的民粹主义倾向进行理性的反思，全面而深刻的清算，更未能从中概括出一些重要的思想教训，用以教育在一个农民占绝大多数人口的国度里从事社会主义实践的人们。因此，进入五、六十年代后，其思想倾向又呈现出一些民粹主义的色彩。”<sup>③</sup>国外一些毛泽东研究专家也认为“毛泽东是一个民粹主义者”，比如美国学者莫里斯·迈斯纳较早提出毛泽东具有民粹主义倾向：“民粹主义的影响成为毛主义的解释马克思的一个不可缺少的组成部分”，“民粹观念的冲动曾是革命时代毛泽东主义的观点。”同时又认为，在革命胜利后，民粹主义还存在于毛泽东思想中，深刻地影响了他修改和运用马克思的方法并影响着社会的进程。<sup>④</sup>不少学者对此持相反意见，如党史专家胡绳认为至少在民主革命时期的1939年到1949年，“毛泽东不但没有丝毫染上民粹主义的思想，而且是坚决地反对民粹主义的。他不仅仅在口头上反对，而且从理论上和实践上鲜明地、坚定地反对民粹主义。”甚至可以说，“从理论和实践两方面坚定

---

<sup>①</sup> 列宁：《列宁全集》，第18卷，人民出版社1988年版，第352页。

<sup>②</sup> 刘北成：《俄国民粹派和民粹主义的再评价》，载《战略与管理》，1994年第6期。

<sup>③</sup> 李平贵：《超越与回归：毛泽东对待民粹主义的心路历程》，载《安徽农业大学学报》，2005年第3期。

<sup>④</sup> [美]莫里斯·迈斯纳：《马克思主义、毛泽东主义与乌托邦主义》，张宁、陈铭康译，中国人民大学出版社2005年版，第88页；《毛泽东的中国及其发展》，张瑛译，社会科学文献出版社1992年版，第167、51页。



地、透彻地反对民粹主义，毛泽东是我们党内的第一人。”<sup>①</sup>但他又承认“孙中山和毛泽东本人都曾染上过民粹主义色彩。”<sup>②</sup>

## （二）民粹主义的现实土壤及其逆袭

社会贫穷、两极分化、贪腐严重等是民粹主义的滋生土壤和现实基础，而这些民粹主义赖以存在的条件或已具备。郭中军根据自己的研究，认为民粹主义往往发生于那些正处于经济转型或政治转型的国家或地区，它也是一种被扭曲了、异化了甚至极端化了的民主主义，主张民众的认可是一切政治合法性的根源，反对代议制和精英治理，追求一种“简单而又直接”的民主，对于民主形式的强调更甚于民主内容本身。同时，民主转型中的政治冷漠也容易导致民粹主义<sup>③</sup>。而观察中国 30 多年改革开放进程，我们事实上已处于这个阶段。处于转型期的中国，由于社会不公的加剧、社会矛盾的频发，再加之网络的呼应和放大效应，社会思潮也极易走向极端，酝酿出社会整体无法承受的民粹主义浪潮。祝东力认为，民粹主义“就是体制边缘的大规模群众为自身利益，寻求跨越体制的魅力型领袖，彼此结合，而形成的特定社会情绪、思潮和运动。”他认为，自 1990 年代以来，民粹主义既是一个激辩的社会话题，也是一种蔓延的社会情绪，每逢突发事件，民粹主义情绪常以灼人的温度而引人瞩目，并向社会思潮、进而向社会运动的方向延伸。<sup>④</sup>

一般说来，民粹主义源于社会精英与普通大众之间的紧张关系，“先有社会结构的‘民粹化’，然后才会有社会情绪、思潮、运动层面的民粹主义。”<sup>⑤</sup>这在当下中国有着非常复杂的现实表现。在《人民论坛》杂志社评选出的“2012 年度最值得关注的中外重大思潮”中，民粹主义占第 8 位，得票率为 38%。<sup>⑥</sup>同年由该杂志问卷调查中心完成的《中国公众的民粹化倾向调查报告（2012）》显示<sup>⑦</sup>，49.5%的受访者具有民粹化特征，其中，31.3%的人属于民粹特征显著群

<sup>①</sup> 胡绳：《毛泽东的新民主主义论再评价》，载《中国社会科学》1999 年第 3 期。

<sup>②</sup> 胡绳：《社会主义和资本主义的关系：世纪之交的回顾和前瞻》，载《炎黄春秋》，1999 年第 1 期。

<sup>③</sup> 郭中军：《台湾民主转型中的民粹主义》，复旦大学博士论文，2006 年。

<sup>④</sup> 祝东力：《社会不公是民粹主义的温床》，载《文化纵横》2012 年第 12 期。

<sup>⑤</sup> 同上。

<sup>⑥</sup> <http://news.sina.com.cn/c/sd/2013-01-25/112026121996.shtml>。

<sup>⑦</sup> 该调查用于测量一个人是否具有民粹化特征的指标为：1、爱国主义情绪高低，2、对政府的不满程度，3、对外部国际环境中威胁的感知，4、日常生活观念的浪漫化程度，5、排斥他者的程度，6、怀旧情绪的

体，18.2%的人属于有一定民粹化倾向群体。同时发现，在“熟练工/保安”和“外企、私营企业管理者/个体工商户”这两个群体中，民粹特征显著者较多，分别占相应群体的70.0%和44.8%。如果采用“民粹情感温度计”来评估（评分从0°到100°），中国公众的民粹情感温度为54.77度，说明大量民众可能在某些外在因素刺激下具备民粹化特征。<sup>①</sup>但从根本上说，民粹主义是空心化的，并不具有一套完整的理论体系和社会改革方案，有的只是一些零散的思想碎片：“民粹主义已成为进步的工具，但也是保守的工具；是民主主义者的工具，也是独裁者的工具；是左派政党的工具，也是右翼势力的工具”，因为民粹主义缺乏一种能为之献身的价值，所以它能够适用于各种不同的政治立场，并作为一个形容词依附于其他意识形态之上，以此来填充自身的空洞无物。<sup>②</sup>

因而，在中国许多的理论论争和公共事件中都可以发现民粹主义的影子。由于现实中过于逼仄的政治参与空间，乃至过于严厉的媒体管制，这使得迅速崛起的互联网成为民粹主义的集散地，以互联网为平台的自媒体给予了每一位普通民众以公平表达的机会。网络的平等性、匿名性以及信息传递的快捷性使其具备了民粹思潮所需要的“人民性”生长土壤，在网络中“约架”、“搏出位”、“人肉搜索”司空见惯，“围观”、“拍砖”、“爆料”、谩骂也稀松平常，藉由“破窗效应”、“蝴蝶效应”，一些真伪难辨的信息，会无限扩展和恶性循环，引发意想不到的后果，甚至蔓延至线下的现实生活中。

### （三）民粹思潮作为信访的支持系统

由于信访制度设计的起点是群众路线，并且也承载了政治动员的功能，这使其与民粹的思潮具有天然的亲和，后者极易成为信访的支持系统。民粹主义与访民有很大的公约数，这两者的互动，极大地改变了信访格局。正如同民粹主义是一种政治涂料、是一个形容词前缀，本身没有核心理念，却容易附会太多内容一样，访民群体的诉求也非常多元，他们也迫切需要用理论的武器来武装自己。民粹思潮的兴起具有深刻的社会根源，尤其是社会不公与阶层隔阂

---

高低，7、社会信任程度，8、非理性程度，9、思想保守程度，10、政治参与兴趣程度高低，11、对自由的态度，12、是否认为外国政治制度对中国有借鉴意义，13、对理论在解决社会问题中作用的信心，14、相信阴谋理论的程度。其中，1—8为核心特征，9—14为非核心特征。

<sup>①</sup> 吴江等：《中国公众的民粹化倾向调查报告（2012）》，载《人民论坛》2012年第11期下。

<sup>②</sup> [英]保罗·塔格特：《民粹主义》，袁明旭译，吉林人民出版社，2005年版，第4页。

及其引发的普遍怨恨是民粹主义得以兴盛的内在条件。哪里有怨恨，哪里就有民粹主义；同样，哪里也就有芸芸访民。由于网络以及通信的扁平化，民粹思潮可以很轻易地在访民中传布，而访民也可以很便利地把自己的“冤情”、观点乃至情绪分享到网络上。这起码从两个方面极大地改变了信访的生态：一是**从形式上看信访具有了不断扩展<sup>①</sup>的特征**。由于信访知识的可及性增强，访民的权利意识高涨，上访渠道也更加畅通、便利，访民上访不再像以前那样纯粹，而是具有了新的特点，不但上访的频次、层级、事项、要求等不断增多，上访也更具组织性、策略性和政治性，缠访、闹访、上访钉子户、上访专业户等屡见不鲜，谋利、表演、要挟、泄愤等上访类型不断出现。一些信访老户在上访过程中会不断积累信访事项，“打包”、“捎带”和“捆绑”与最初上访无关的内容，一个问题解决了会提出下一个问题，这就增大了化解难度。还有一些扩展系由信访本身而引起，如因对信访人采取稳控措施（拘留、劳教、进“黑监狱”、关“学习班”等）而引起的信访以及因对政府或司法部门的处理不满，转而把矛头对准了政府或司法部门的信访。一些上访人不但会将受到过处理，甚至会将生活中几乎所有的意外、不幸与烦恼都归因于政府部门，把上访持续期间的直接、间接支出都计为索赔内容，形成不断扩展的利滚利式的复式诉求。访民将抽象的“人民至上”演绎成对自身利益的索求，使得利益谋取成为强势话语，让信奉“用人民币解决人民内部矛盾”的地方政府实难承受，在财力有限的情况下，只得动用低保等民生资源来安抚，这实质是民生向民粹的让步。

二是**从内容上看信访具备了反向动员的属性**。由于访民这一群体是民粹主义的最佳载体、受众和“可燃物”，信访行为具有了越来越浓的政治化色彩，民粹主义反专家、反官员、反权威甚至反知识、反知识分子的“反智”色彩在一些访民身上表现得更为充分，对于某一事件罔顾是非曲直的符号化反应，对强势群体不分青红皂白的否定性评价，体现出危险的无政府主义倾向与激进的暴力诉求，这与国家对信访的去政治化形成鲜明对比。一些访民长年累月上访后，对最初的上访缘由逐步淡化，甚至抛到一边，转而开始“关心政治”、关心国家大事，将自身的问题赋予了广泛的政治色彩，从“政治高度”上解释自己的信访事项，越来越具有泛政治化的倾向。社会中的一些偶发事件也常常被赋予

<sup>①</sup> 刘正强：《扩展型信访：对中国信访僵局的一个基础性解释》（未刊稿）。

了广泛的政治色彩，一些民众对任何具有新闻效应的事情竭尽全力地寻找政治原因，而政治原因一定要追到政治体制这一根本上，以政治的逻辑和框架、民粹的情绪和心态来解释社会现象。尽管民粹主义里面有积极、正面的因素，但在当前，其负面效应不断释放并潜伏着巨大的危机。

### 三、信访政治“掏空”的多米诺效应

信访制度是中国共产党独创的一套政治制度，它是人民民主理论和群众路线原则在社会治理领域的展开，体现了国家政权建设的结构性需要，更是一种“中国式的纠纷解决与人权救济”及“权力上下运行及相互监督”的特殊机制<sup>①</sup>。尽管一些学者认为中国古代也有类似的直诉或上控制度，现代西方国家也不乏类似的申诉、陈情设置，但仅就其负载的独特政治功能来说，信访制度确实是当代中国独有的：它不但具有深厚的传统权威情结，也具备了现代民主意识的萌芽；不但是克服官僚制度弊病的手段，更是民众政治参与的通道。“中央通过发挥意识形态话语的主导性作用，通过不断发动急风暴雨式的群众运动和大规模的社会政治动员，辅之以媒体大张旗鼓的积极引导和鼓动，有效地配置了动员性信访资源，造成了民众通过信访积极参与的情势。”<sup>②</sup>由于信访所具有的政治属性，建国以来中国的政治变迁和社会转型必定在其身上投下了深深的印痕，信访从高度政治化到去政治化再到自发的民粹化就是这一变迁的缩影。

#### （一）国家主导下信访的政治动员

信访制度在中共执政资源体系中占据重要的位置，它一方面在对官僚体制和王朝历史兴衰更替反思的基础上进行了有意的设计，以跳出黄炎培向毛泽东提醒的“王朝周期律”，另一方面又回应民众的需求，形成了一个类似政治机会的结构，以满足民众政治参与乃至利益表达的要求，藉此中国共产党形成了“党—政—民”的社会治理结构，成功完成了对社会的整合。“可以说，信访制度在执政党与群众的互动中产生，也是执政党的现代价值取向和政治理念与民众的传统政治心理相耦合而出现的制度化产物。而制度的发展，即民众的参

---

<sup>①</sup> 李宏勃：《法制现代化进程中的人民信访》，清华大学出版社 2007 年版，第 31 页。

<sup>②</sup> 李秋学：《新中国建立后中共信访权利观的生成：情景、语境与困境》，《湖南师范大学社会科学学报》，2007 年第 4 期。

与和制度的机构化、专业化则是与执政党的鼓励和推动密切相关。历史传统的逻辑与现代国家的逻辑就在信访制度上体现出一种奇异的交汇效果，这正是其长久延续的生命力所在。”<sup>①</sup>这种国家主导下的动员型信访体制与建国后此起彼伏的政治运动叠加在一起，构成了那个时代的政治生态。“社会动员取向认为，信访活动是群众政治参与热情和公共服务精神的表现，信访活动越活跃，表明党和政府同人民群众的联系越密切，群众对党和政府越信任、越拥护、越爱戴，对国家事业越关心、越支持、越投入。因此，信访量上升是好事。”“社会动员取向期望民众在信访活动中将公共利益放在首位，个人利益服从公共利益。又由于公共利益被认为是由国家来代表并体现在国家的工作部署中，因此，民众的信访活动又被要求服从和服务于国家在特定时期的工作部署。”在这个过程中，“国家对民众信访活动将是欢迎的、鼓励的，基本姿态将是主动的、求取性的，民众则处于被动响应的地位。”<sup>②</sup>如上世纪六十年代初一则关于信访的报道：“最近一个时期来，各单位处理人民来信来访的工作有了新的发展。不仅来信来访的数量增加了，而且内容也更丰富了。在这些来信来访中，有的是对党的方针政策表示衷心的拥护，对党和政府的工作提出各种建议，有的是批评和揭发某些单位或某些干部在执行党的方针政策中的问题，有的是诉说自己的困难和要求。这许多人民来信来访不仅反映了与党的当前中心工作和政治运动密切相关的重要的政策性问题和正在萌芽的问题，还反映了广大群众的思想动向和他们的切身利益问题。它们对党和政府的各级组织经常了解群众呼声和基层情况，发现和纠正某些单位执行政策中的缺点，改进各项工作，打击坏人坏事，满足群众的合理要求等方面，都起了很大的作用。会议认为，大量的人民来信来访，正说明了广大人民群众对党和政府的高度热爱和信任，体现了党和政府同人民群众的密切联系。”“人民群众的来信来访，不仅数量继续有所增加，而且内容更加丰富。大量的人民来信来访，说明人民群众当家作主的思想提高了，对社会主义事业的责任感加强了。”<sup>③</sup>甚至有单位规定，“凡来信不具名或无通讯地址而无法函复者，如有必要经负责同志同意后，可登报邀来信

<sup>①</sup> 叶笑云：《平衡视阈下的当代中国信访制度研究》，复旦大学博士论文，2008年。

<sup>②</sup> 冯仕政：《国家政权建设与新中国信访制度的形成与演变》，载《社会学研究》2012年第4期。

<sup>③</sup> 上海市档案馆：《更加认真地处理人民来信来访》（B163-2-1203），《把处理人民来信来访工作再提高一步》（B163-2-1203）。

人面谈。”<sup>①</sup>

在一个刚性的总体性社会里，尽管伴随了像“反右”、“文革”等这样的政治运动和内乱，由于动员型信访与国家的政治结构高度契合，并建立了有效的政治互信和持续的社会合作，因此，从根本上讲是信访可控的。同时由于高层娴熟地掌握了社会动员的策略与技巧外，动员型信访有效发挥了政治治理功能，“作为一元化社会结构中执政党借以平衡政府和民众两者关系的有效机制，信访制度形成了与政治运动相配合的运动式治理机制，从而在政府与民众之间实现了运动式的平衡。”<sup>②</sup>

## （二）信访制度的去政治化

正是由于高度的政治化，当“文革”结束、政治时代终结、总体性社会松动的时候，动员型信访的政治色彩也迅速隐退。应星从制度的角度将建国以来的信访分为三种类型：大众动员型信访、拨乱反正型信访和安定团结型信访。<sup>③</sup>这其中，拨乱反正型信访仍然带有动员型信访的特征，作为一种过渡型的信访伴随了国家政治的变迁和大规模的群众运动，表征了大众动员型信访的终结。叶笑云认为“革命逻辑的泛化导致制度功能的紊乱，最后通过信访制度平反冤假错案，实现拨乱反正和秩序恢复，执政党通过制度进行了自我纠错，合法性基础得以修复，政治体系得以恢复平衡。”<sup>④</sup>由于在过去年代里信访权利救济、冲突化解等功能的萎缩，拨乱反正型信访实质上是这些功能的一次恢复、反弹甚至井喷，并在解决历史遗留问题的同时，逐步向民众利益诉求的管道演化。

信访的去政治化过程伴随了国家治理方式的变迁。政府受“有限”、“责任”、“服务”、“法治”等的规制，其职能的履行要顾及合法性、正当性等原则，导致政治动员和号召能力下降。与此同时，单位制的解体、个人的权利和利益的彰显、法律话语的不断深入，共同促使信访的动力机制由国家转向了个人（图4），动员型信访向自主型信访转变。在这种情况下，国家不再鼓励而是防范民众的信访尤其是来访，信访不但不能承载政治动员的功能，而且反而

<sup>①</sup> 上海市档案馆：《中国搬运工会上海市委员会处理群众来信、接待群众工作暂行规定》（C41-1-150）。

<sup>②</sup> 叶笑云：《平衡视阈下的当代中国信访制度研究》，复旦大学博士论文，2008年。

<sup>③</sup> 应星：《信访救济：一种特殊的行政救济》，《法学研究》，2004年第2期。

<sup>④</sup> 叶笑云：《平衡视阈下的当代中国信访制度研究》，复旦大学博士论文，2008年。

成为被治理的对象。“改革前，在社会动员取向主导下，国家倾向于把一切社会问题都视为政治问题并用政治手段去解决，固然是极端的，但当前在冲突化解取向主导下，国家似有走向另一个极端的趋势，即把一切社会问题都视为经济问题并用经济手段去解决。”<sup>①</sup>于是，政治说教成为了要被唾弃的东西，民众更加注重物质利益，地方政府自恃拥有雄厚的财力而恣意实践“用人民币解决人民内部矛盾”的理念，并越来越多地运用市场化、技术化的原则来应对信访问题。信访的去政治化使这一独特的社会治理方式失去了方向、出现了真空，底层民众自发的政治化、民粹化则是其后果之一。

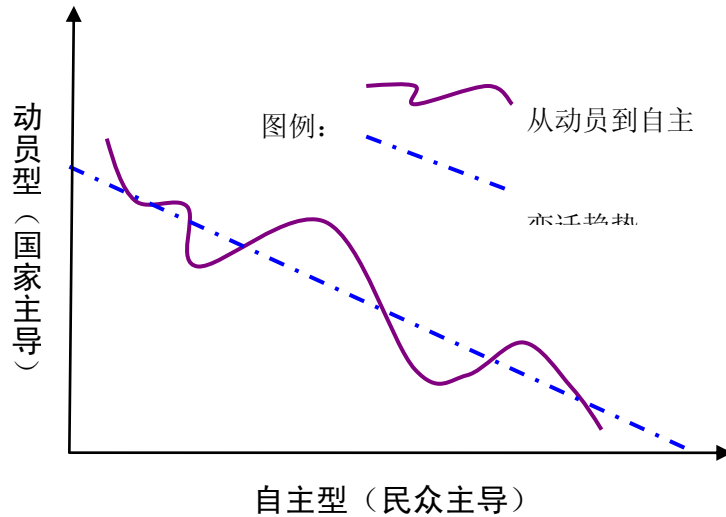


图4 信访的去政治化

### （三）信访的反向政治动员

信访的去政治化是一个持续的过程，并引发了始料不及的后果。在国家主导的背景下，信访政治化主要表现为信访制度受制于国家的政治安排，以政治化、运动化等非常规的运作为特点，成为贯彻国家政治任务的得力工具。动员型信访的核心理念是增强政治认同，补强政治合法性，更多地体现了国家以政治说教为手段，通过信访对社会治理的价值导向。去政治化意味着国家不再“运动”信访，信访的主导权由国家下沉至社会。所谓自主型信访，顾名思义，就

<sup>①</sup> 冯仕政：《国家政权建设与新中国信访制度的形成与演变》，载《社会学研究》2012年第4期。

是信访事项主要由信访人启动的模式，在目前公民政治参与程度低的情况下，自主型信访以冲突化解与权力救济为主，而且逐步演化为一个利益维护与扩张的平台。在这种情况下，伴随着社会的急剧变迁，建国以来第三次信访洪峰在上世纪 90 年代开始形成。与前二次信访洪峰主要由政治运动导致不同的是，第三次信访洪峰是社会矛盾、社会风险凸现的现实产物，同时也包含了由于社会控制的松动而冒出的一些历史问题。前二次的信访洪峰，尽管在表面看来给社会造成了某种无序，但由于政治动员机制的存在，其总体上是可控的，即使在文革阶段也是如此。而在自主型信访阶段，国家与社会转入常态化的运行，主要运用技术性和物质性的手段治理社会矛盾，信访机构不但日益科层化，而且必须顾及法治、人权等原则，传统治理手段萎缩，治理难度加大。在这个前提下，特别是随着“维稳”话语的形成，信访运行完成了一个重大的转向，国家对信访由提倡变成了防范，并由**国家治理社会的手段演化为被治理的对象**，它由主语变成了宾语。信访由动员型到自主型的转变，再由治理手段到治理对象的转变，在信访制度史上具有重大意义，这标志着信访制度红利的耗尽并陷入困境。在这种情况下，为应对浩浩荡荡的进京访高潮，中央确立了压力式信访体制，“维稳”成为了信访治理的最高原则并进一步制度化，属地化管理的模式确立，而地方政府只能如法炮制，将压力层层下传，致使基层特别是乡镇和街道更多地动用收买或压制的手段治理信访，地方性治理资源严重透支（表 1）。

表 1：动员型信访与自主型信访的比较

	信访动因	展开特点	治理方式	治理原则	治理理念
动员型信访	外部力量	政治式、运动式	政治说教	增强政治认同	价值理性
自主型信访	自主选择	技术化、常规化	压力体制	维护社会稳定	工具理性

与信访运行的“去政治化”态势相反，信访制度设计本身依然沿袭了传统的框架结构，即“信访制度是秉承群众路线而来的一种国家制度，而群众路线作为党的根本政治路线和组织路线，一直是新中国政权之政治合法性的重要理论基石。”“群众路线又是比国家目前秉持的冲突化解理念更上位的、更有政



治约束力的意识形态路线。”<sup>①</sup>不仅如此，面对执政困难与危机及政治合法性流失的危险，中央始终强调“执政为民”、“以人为本”等理念，并提高了信访工作的政治定位：“信访工作是党和政府的一项重要工作，是构建社会主义和谐社会的基础性工作，是党的群众工作的重要组成部分。”<sup>②</sup>2013年1月，时任国务院秘书长马凯在全国信访局长电视电话会议上说：“各地各有关部门要深刻理解信访工作是党的群众工作重要组成部分这一本质属性和职能定位，真正把来访群众当家人，把群众来信当家书，把群众反映的问题当家事，把群众工作当家业来做，千方百计解决群众的合理诉求。”<sup>③</sup>然而，群众路线作为中共执政的基础性资源，内在地包含了执政党的无限伦理，这很难完全体现到政府的科层运作系统中，毕竟后者还要受法治原则、程序正义等内容的制约。于是，尽管中央可以不断地释放以人为本的信号，却无法再度启动政治动员，这就为民众的反向政治动员留下了操作空间：基于群众路线的精神，访民利用信访通道进行政治参与是天然合理的，也是《信访条例》所予以保障的，毕竟，（基于群众路线的）政治原则是高于（基于行政程序的）法治原则的，信访救济渠道的经济性、便利性、权威性反而在司法制度之上。对于“越轨”的信访行为，如果其政治正确，就常常无法进行治理，迫使地方政府只能用无原则的“维稳”原则来规制民众的行为。在这种情况下，“政治”来源于下面，自发的政治动员来源于底层。民粹主义起码在社会心态、社会情绪等方面具备了生长的土壤，而开放扁平的互联网则成为了意见自由市场，助推了民粹主义的蔓延。这就为随时到来的政治危机备下了柴火。

#### 四、小结与反思

当前我国信访治理陷入了深深的困境。一般来说，在社会转型的背景下，国家控制能力下降、党和政府执政方式变迁、公民权利意识萌动等因素会助长社会矛盾与问题的释放，并使国家面临着治理手段、特别是“专断权力”急剧萎缩并不断丧失的危险。在一个急速变迁的社会里，社会思潮与社会情绪往往成

---

<sup>①</sup> 冯仕政：《国家政权建设与新中国信访制度的形成与演变》，载《社会学研究》2012年第4期。

<sup>②</sup> 王学军：《学习贯彻〈中共中央国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见〉百题解读》，人民出版社2008年版。

<sup>③</sup> [http://www.scopsr.gov.cn/zxdd/201301/t20130111\\_200317.html](http://www.scopsr.gov.cn/zxdd/201301/t20130111_200317.html)。

为社会稳定性的征候，恰恰在信访治理困境的背后有着民粹主义等社会思潮的隐秘背影。由于信访制度设计的起点是群体路线，并且也承载了政治动员的功能，这使其与民粹的思潮具有天然的亲和，在社会转型与政治生态充满弹性的背景下，民粹主义极易演化成为一些政治偏执型访民的心理支持系统，从而实现反向的政治动员并带来巨大社会风险。

这种风险与几十年来信访功能的变迁有密切的关联。信访制度建立在对官僚体制和王朝历史兴衰更替反思的基础上，与国家的政治结构高度契合，体现了国家政权建设的需要；同时又回应民众的需求，以满足民众政治参与乃至利益表达的要求，藉此中国共产党形成了“党—政—民”的社会治理结构。1978年后，由于单位制解体、国家治理方式变迁、个人权利和利益彰显、法律话语不断深入，这促使动员型信访向自主型信访转变，信访的动力机制由国家转向了个人，导致一种信访政治“腾空”的多米诺效应。国家不再鼓励而是防范民众的信访，信访不但不能承载政治动员的功能，反而从国家治理社会的手段演化为被治理的对象。信访从高度政治化到去政治化再到民粹化的入侵就是这一变迁的缩影。

信访制度面临的挑战，特别是其遭遇的民粹化风险，迫使我们从国家治理的高度重新审视信访的政治功能与价值。回归信访制度的经典设计，重建信访的政治属性，是完善国家治理体系的重要一环，更是应对民粹主义风险的根本举措。这与信访机构的科层化建设并不矛盾，不能以科层制的标准来规制和要求信访本身，将其视作一种纯粹工具意义上的治理手段。让信访制度分担某些参政议题的讨论，也会在客观上抑制、吸纳和化解政治风险，并形成对民粹思潮对社会反向动员的反制，从根本上化解民粹主义可能带来的危机。信访制度内含的“人民建议征集”设计就是一种日常化的建设性的动员方式，应当扩大、释放其功能，为政治建设凝聚“正能量”；而检举、举报则是另一项极其重要的动员方式，在民众反腐呼声高涨的情况下，适度动员反腐的力量，既可形成遏制腐败的高度气场，又可以成为民粹情绪的减压阀，削减政治风险。

信访政治的“底层设计”最主要的是要恢复和创新群众观念，其实质就是要正确处理人民内部矛盾。早在1957年毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的讲话中就提出用“团结—批评—团结”公式作为处理人民内部矛盾的原则，确立了正确处理当前利益与长远利益、局部利益与全国利益、个体利

益与集体利益之间的关系。“去政治化”导致人民内部矛盾政治性丧失，使人民内部矛盾的解决丧失了原则，导致大量的人民内部矛盾无法得到解决。为此，要重新找回人民内部矛盾的政治性而不是进一步背离，并对人民内部矛盾学说进行创造性转换，发掘人民内部矛盾学说的当代意义，并带回公共治理分析的中心。这需要重拾批评、辩论、规训、教育的武器。一方面，要坚持以人为本，始终坚持人民主体地位，将人民的利益放在第一位，另一方面，在具体工作中也要防止不顾社会的整体和长远利益，超越阶段、能力和限度，一味唯大众马首是瞻，偏执地强调对大众情绪和意愿的极端服从，迎合甚至讨好百姓需求的民粹倾向。同时，由于单位制的解体，信访政治属性的重建应当以社区发育作为重要路径，通过社区舆论环境的建立、公共空间的形成提供将大众重新组织起来的载体。要将各种社会组织的力量导入到社区建设中，充分发挥其以“第三方”的身份凝聚共识、舒缓情绪、化解矛盾，特别是情绪管理、心理干预的作用，以辅助基层政治整合功能。

在新的历史条件下，信访制度重回调整国家与社会之间关系的这一枢纽位置，即回归信访制度初始设计的初衷和本位，回到信访对社会的治理这一本义是目前防范民粹情绪及其政治风险，实行社会平稳和良性运行的关键环节。

## 第五章 泛维稳时代的博弈之道

从某种意义上说，信访制度及其运行状况集中体现了中国社会转型与发展所面临的尴尬局面。随着社会变革的加剧、尤其是上世纪90年代普惠制改革的终结，社会纷争与矛盾凸现。据统计，从1979-2003年的25年间，社会秩序指数年均递减2.0%，社会稳定指数增减相抵后年均递减1.1%<sup>①</sup>。由于对社会不稳尤其是社会动荡的忧虑，执政者在社会控制方面趋于保守和拘谨，强化稳定压倒一切的思维与手段来看待和解决社会矛盾。不仅如此，出于对政治改革会引发社会问题的忌惮，中国大体的政治结构仍然沿袭了改革前的框架，并没有形成可以全面回应现实问题与挑战的状态。在这种情况下，以维稳为导向的解决社会矛盾和冲突的方式呈现体制化趋势，社会结构日趋刚性。与此同时，社会治理体系的完整性、有效性、合法性也不断降低：基于法治与人权的要求，收容遣送制度、劳教制度相继废除，导致了治理手段的真空，社会治理的基础制度之间不但出现了缝隙，而且产生了一定的龃龉。在这种情况下，信访制度承受了社会治理低效的代价，并逐步异化为“维稳”制度。

### 一、信访泛化与“维稳”的限度

如果很多年后，后人回溯我们当今所处的时代——一个以“和谐”为表、以“维稳”为里的时代，不管人们是否觉得荒唐，实则这具有某种必然与无奈。改革开放前，信访作为执政党联系群众的渠道，集中体现了国家对群众要求的回应，是受到欢迎、鼓励的。上世纪60年代初上海党报一篇题为《把处理人民来信来访工作再提高一步》的社论中指出：“在最近的几个月中，本市党政机关的处理人民来信来访工作，又有了很大的改进，人民群众的来信来访，不仅数量继续有所增加，而且内容更加丰富。大量的人民来信来访，说明人民群众当家作主的思想提高了，对社会主义事业的责任感加强了。”<sup>②</sup>在这种理念下，不但在党政机关、人民团体、报刊杂志中，甚至国营企业也有一套对群众信访

<sup>①</sup> 朱庆芳：《数字里的中国社会和谐》，载《社会科学报》，2005年6月23日。

<sup>②</sup> 《上海信访档案》：《B163-2-1203 把处理人民来信来访工作再提高一步》，存上海档案馆。1961年6月17日，报纸名称不详。

的回应机制。孙立平曾将改革开放前的中国社会称为“总体性社会”。总体性社会是建立在再分配或计划经济基础上的，在这种社会结构中，政治、经济与文化（意识形态）等各大系统是高度重合的。在总体性社会中，除了具备国家对所有资源的全盘控制、自上而下的组织网络、城乡二元及单位（准单位）的治理等特点外，国家还具有匈牙利经济学家雅诺什·科尔奈所称的“父爱主义”的秉性<sup>①</sup>。虽然中国传统社会素有“父母官”、“清官”等称谓与信条，但这种国家“父爱主义”显然有更强大的意识形态支撑，“为人民服务”、“公仆意识”等就是一种全新的定位。

改革开放前，中央政府对到京访采取了一种宽容的态度，虽然不鼓励但也没有明确禁止。在计划时代里，囿于当时的信息、交通和通讯条件，社会高度不流动。由于单位制（在农村是人民公社）的存在，尤其是全国从中央到地方实行刚性的控制，而政府本身具有极强的政治动员能力，即便在发生了红卫兵大串联的问题下，中央仍能收缩自如，掌控局面。上世纪70年代末，随着社会控制的松动及拨乱反正的开展，去京访特别是滞留在京的人员增多。对于那些无理取闹或危及社会治安的访民，由北京市公安机关负责处理。早在1982年，中国政府宣布拨乱反正任务基本完成。但即使在空前绝后解决力度之下，仍然有一些问题没有得到解决或彻底解决。<sup>②</sup>1980年8月22日国务院发布《关于维护信访工作秩序的几项规定》，要求“对于来访人员中已经接待处理完毕、本人坚持不走、说服教育无效的，可以由信访部门出具公函，公安部门协助，送民政部门管理的收容遣送站收容送回”。依据国务院颁布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》（1982年5月12日）第八条的规定：“省、市、自治区之间的遣送工作，采取对口接收的原则，由对口遣送接收的收容遣送站统一接收、转送”、第九条规定：“被收容人员的安置工作，由其户口所在地人民政府负责”，地方政府可以直接从北京公安和民政部门将访民接送回去。这样，就形成了一个完整的从中央到北京再到地方的协力合作遣返访民的机制。从1982年颁行到2003年被废止，收容遣送制度承担了信访治理的重要角色。本来收容遣送制度用以驱逐城市中的流浪人员，但收容遣送的对象很快就扩大到上访者以

<sup>①</sup> 转引自狄金华：《情境构建与策略表达：信访话语中的国家与农民》，未刊稿。

<sup>②</sup> 1986年中共中央办公厅和国务院办公厅联合发文，明确要求在中共十三大召开以前，基本完成落实政策，解决好历史遗留问题<sup>③</sup>。参见：中共中央办公厅、国务院办公厅转发《关于进一步贯彻落实中央落实政策小组扩大会议纪要的补充意见》。

及外来民工。

在这种情况下，信访作为民主实现方式和政治动员工具的功能相对有所下降，而作为新时期纠纷解决和权利救济机制以维护安定团结的作用日益突出，“信访开始在确保新型政治秩序的成长与社会稳定方面发挥主要作用，维护社会、政治大局的基本稳定成为了信访制度关注的核心目标”。<sup>①</sup>由于新旧体制转换和社会利益格局的调整，社会矛盾不断信访渠道发泄和表现出来。随着上世纪末信访“洪峰”的到来及其引发的社会震荡，信访治理引起朝野重视，并逐步被导入维稳的体系中。在这种情况下，国家不再鼓励而是防范民众的信访尤其是来访，信访不但不能承载政治动员的功能，而且反而成为被治理的对象。2003年发生的“孙志刚事件”导致《收容遣送办法》被迅速废止，原有协作处理访民的机制已经不复存在，进京访民不再有失去人身自由之虞。由于公安机关不再承担收容遣返的职能，而承接“救助管理”的民政部门无法担负规制访民的任务。<sup>②</sup>由于新的治理机制尚未形成，中央政府只得要求地方政府投入更多力量对访民进行劝返，这使得地方进京接访的任务加重。由于治理手段的缺失，地方政府对于访民只动用“软”、“硬”两端。所谓“软”，就是晓之以理、动之以情的劝说，包括主动解决访民的一些生活困难，甚至花钱买平安，靠收买稳定访民。但“用人民币解决人民内部矛盾”不可持续，这不但受地方财力的限制，更重要的是访民的胃口会不断变大。“硬”就是以关押、软禁为特征的强制手段，包括地方上各种“学习班”、“法制教育班”、“训诫中心”、“分流中心”等，而北京则以“黑监狱”著称，越来越制度化和规模化。《收容遣送办法》废除后，政府拘禁公民的权力转入地下。这些“黑监狱”主要是县市一级地方政府驻京办或其委托的保安公司（如“安元鼎”等），对不合作的访民采取的非法拘禁、押送返乡等措施。<sup>③</sup>

而从信访的外部环境来看，一方面，中国确立了依法治国的理念，法治建

<sup>①</sup> 唐皇凤：《回归政治缓冲：当代中国信访制度——功能变迁的理性审视》，《武汉大学学报》2008年第4期。

<sup>②</sup> 2003年6月20日国务院公布的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》规定救助对象为“城市生活无着的流浪乞讨人员”，责任部门为民政机关。除了涉及违法犯罪，北京市公安机关基本上不再承担管控访民的主要任务。对于基层而言，劝阻访民的压力陡然加大，处于非法状态的暴力接访和“黑监狱”由此大量产生。

<sup>③</sup> 相关报道见朝格图、杨继斌：《“灰色宾馆”强暴事件》，《南方周末》2009年8月6日；林海、张一龙：《保安公司专职截访》，《财经》2010年第19期；安颖、易方兴：《来京办事女被关黑监狱》，《新京报》2011年8月2日等。

设的方向确定无疑，公民的权利意识有了极大的提高，同时中央不断强化民生建设和人权保障，这使得民众权利的要求、利益的欲望得以大规模地释放，并在某种程度上超越了中国的现实生活和制度设置。2013年，在废止收容遣送制度10年后，中央政法委书记孟建柱宣布年内停止劳教，尤其不能对坚持信访的访民采取劳教措施。2014年，劳教制度被正式废止。<sup>①</sup>劳教制度的废止固然是一个进步，但在客观导致了社会治理手段的进一步萎缩。另一方面，中国改革逐步进入深水期，社会矛盾不断凸现。由于政治与社会改革的滞后，国家管控社会的理念、制度与手段没有大的变化，加之出于对社会动荡的惶恐和防范，逐步形成了具有中国特色的“维稳政治”，邓小平在特殊历史时期的一句“稳定压倒一切”，竟有一语成谶之效，“稳定”果真演绎成为了几乎压倒一切的价值追求，从而极大地改变了中国的政治生态。肖唐镖认为在1992年以前，维稳工作以维护社会治安和打击刑事犯罪为主，尽管进行了一系列的非常规型活动（如严打、处理信访潮），但总体上仍在已有的政法体制框架内展开，沿袭着传统的“社会治安综合治理”模式展开。1993年后进入针对政府和官员的社会矛盾与冲突日益显现时期，政府一方面继续努力改善社会面上的治安形势，另一方面，将工作重心转向“维护社会稳定”，即加强处置人数众多却属弱势的农民和工人群体的抗争，同时严厉处置异端教派。地方党委和政府开始以非常设机构（领导小组）的方式介入维稳工作，但实际工作依然以已有的政法体制框架为基础，并努力寻求处置工作的标准化、制度化。2001年后进入全面维稳的阶段，此时，国内社会矛盾已向多个阶层和领域延伸，民众“信访潮”持续上涨，自此，原本作为非常设的领导机构及其办公室常态化，党委的维稳工作专题会议也常态化。它已不再在现行的政法体制内、已不再主要依托该框架而展开，相反，走上了政治化的轨道，后者甚至将本应专业化的政法工作也吸纳

---

<sup>①</sup> 1957年8月，全国人大常委会批准颁布《关于劳动教养问题的决定》，成为劳教的主要依据。1979年11月，国务院颁布《国务院关于劳动教养的补充规定》，明确劳动教养制度可限制和剥夺公民人身自由长达一到三年，必要时可延长一年。1982年1月，国务院颁布《劳动教养试行办法》，针对的对象包括“家居农村而流窜到城市、铁路沿线和大型厂矿作案，符合劳动教养条件”的人。此后随着《治安管理处罚条例》、《关于禁毒的决定》、《关于严禁卖淫嫖娼的决定》等陆续出台，更多人员相继被纳入劳教范畴，加剧了劳教对象的扩大化趋势。2005年9月13日，公安部发布《关于进一步加强和改进劳动教养审批工作的实施意见》，将赌博、淫秽物品相关行为纳入劳教调整范围。该意见同时规定：律师可以代理劳动教养案件，全面实行聆询（劳动教养委员会当面听取拟被劳教人员意见的制度），并将最高期限从四年缩短为两年。2009年，中央政法委《关于进一步加强和改进涉法涉诉信访工作的意见》，正式将“违法闹访者”纳入劳教对象。

进去。<sup>①</sup>正是在这一阶段，信访为维稳“俘获”，并不断异化为维稳的工具化制度。

于是，信访制度承受了其不能承受之重，信访制度联系群众、获取信息的功能实际上已经退居其次，其首要目标反而是如何化解进京、赴省上访的压力，是替政府消财免灾。中央提出要把各类矛盾的解决化解在基层，利用大调解、大接访在内的各种社会综合治理的办法，并不断祭出考核、排名、通报、督办的大棒。在这种情况下，地方只能为了完成维稳任务，将维稳的手段、方法和技术用到极致，从下访、隐患排查、稳定风险评估到对访民实行人海战术，实施超强度的管控，进行“严防死守”、“盯牢看死”。尤其在敏感时期，对重要访民的盯守成本已远远超过犯罪嫌疑人，一些手段之荒唐、之可笑，让人有隔如恍世之感，不禁使我们喟叹这个奇特的时代。

## 二、钉子户们的“钉子精神”

“多跟一、全天候”的贴身紧随；或者被“邀请”外出旅游，在度假村好吃好喝。或者没有任何违法行为而遭受牢狱之灾，被关押或押送。这既不是发生在战争年代，也不是地下党在活动，这是在信访稳控领域太司空见惯的现象。谁能相信——这些现象居然会发生在一个倡行法治、人权入宪的时代？怎么可能——携带信访材料在天安门广场游逛就成了违法行为？而全面维稳的局面，又反过来招致民众的反弹，刺激大众机会主义与民粹主义的生长，正如孙立平所指出的，旨在消除不稳定因素的维稳工作，已成为导致社会不稳定的重要因素，形成“越维稳越不稳”的恶性循环。而信访“钉子户”正是维稳时代批量生产的产物，这一群体的形成具有一定的现实与历史原因。在上世纪90年代以前，零星的“钉子户”是存在的，但并不存在一个专与政府部门博弈的钉子户群体。由于社会的急剧变迁，中国社会控制亦大为松动，尤其是当追求个人利益成为正当的时候，信访便成为了这样一种政府与民众斗智斗勇的平台和通道。

上访钉子户的形成与基层治理弱化有关，但更是信访体制形塑的结果。设若基层治理比较得力，大部分的基层矛盾、纠纷就无需进入信访轨道；而如果现行信访体制无法提供救济，自然就无法满足钉子户的利益诉求，基于利益追

---

<sup>①</sup> 肖唐镖：《当代中国大陆的“维稳政治”：沿革与特点——以抗争政治中的政府回应为视角》，未刊稿。



逐的闹访、缠访的信访也就很难生成。吕德文认为，“由于信访制度只完成了工作机制的官僚化，上下级之间构筑了一套压力型体制；与此同时，信访制度未能提供一套行之有效的工作方法，它无法对信访问题有效地分类治理，因此，信访权利与信访秩序之间存在巨大张力。一方面，信访体制承认群众上访的权利，另一方面，基层政府负有规范群众上访秩序的责任，一旦出现非正常上访，需要追责的往往是基层政府，而非访民。”<sup>①</sup>除了外部环境外，上访钉子户的形成，尚需要具备自身的一些条件，比如，执着、坚毅、锲而不舍的性格，理性、计较、工于心计的精神状态，对法律、政策、上访流程等知识的掌握等，都是上访钉子户的“标配”，但其中尤为重要是钉子户们的“钉子精神”<sup>②</sup>，没有这么一种精神、一种气，是很难坚持下来的。以上海韩姓访民为例说明：

#### 韩玉花为虚构的“肖像侵权”上访获利 10 万

韩玉花，女，河南西平县人，1963 年出生，2001 年离异后来上海打工做家政服务（并偶尔兼卖早点）。2005 年 8 月份，她租住在徐汇区石龙路王家厅 26 号一位陆姓房东的房子里，每天要出门做家政（做饭、保洁之类）。她在出门之前，早上 4 点多就起床，从附近批发一些大饼当早点来卖，一般卖到 8 点再坐车去做家政的地点，一早上只挣 10 多元钱，而且有时还卖不完，就只能随身带着。据她讲，有段时间她做家政回来后，周围不少人对她指指点点，说她上电视了，当年 8 月 28 日上海东方电视台晚间的新闻娱乐频道《东视广角》播出的节目画面中，有关于她本人的一些信息。

周围百姓对她的议论使她认为自己的“名誉”受到了损害，便以自己的形象被无端曝光于电视台而反复到派出所、街道、电视台等询问，之后发展为上访、打官司，并因为败诉而继续上访，直到现在。从 2005 年到 2010 年，韩几乎跑遍了上海所有她能找到的党政机关，除了市委市政府、市人大、市法院、市检察院、市纪委、市公安局、市司法局、市委宣传部等市级机关的信访办，至少还包括 9 个派出所，2 个街道（居委），5 个法律援助中心（律师事务所），

<sup>①</sup> 吕德文：《上访钉子户的诉求》，载《人民论坛》2013 年第 22 期。

<sup>②</sup> 钉子精神即雷锋精神。当雷锋听到的同志说工作这样忙，实在没有时间学习时，他便根据自己的学习体会，在日记中写下了这样一段话：“有些人说工作忙、没有时间学习。我认为问题不在工作忙，而在于你愿不愿意学习，会不会挤时间。要学习的时间是有的，问题是我们善不善挤，愿不愿意钻。一块好好的木板，上面一个眼也没有，但钉子为什么能钉进去呢？这就是靠压力硬挤进去的，硬钻进去的。由此看来，钉子有两个好处：一个是挤劲，一个是钻劲，我们在学习上，也要提倡这种‘钉子’精神，善于挤和善于钻。”

3个公安分局，8个区级法院及检察院，3个区政府，文广集团及2家电视台，收容救助站等。赴京上访时则去过国家信访局、全国人大信访局、中纪委信访局以及公安部、最高法、最高检、司法部、广电总局、全国妇联等部门。总共近60个不同的单位和部门<sup>①</sup>。

至于当时电视节目上播出的是什么画面，对她造成了什么影响，周围的人又是怎么议论和评价她的，现在已无从考证。可能是电视台从她做家政的雇主家里拍了她（一代）身份证或务工健康证（上面也有照片）的内容，而这与他们做节目、拍素材有关，派出所和街道则做了协助工作。在此后韩与文广集团的官司中，一审时对方所提供的节目录像中并无她本人的画面，但韩认为经过了处理（抹掉了）；二审时，文广集团称节目内容只保存一年，已过保存期，不同提供。吊诡的是，直到今天，韩也没有看到过电视中关于她的画面，也从没有提出过任何证据和证人。

韩的大致信访线路是，最先去街道、派出所、电视台询问，又在这些单位的建议下去法律援助中心、司法局，然后进入诉讼程序，败诉后同时开始进京访。她上访频次比较高，腿特别勤快，几乎去了她能去的所有部门，无论与其诉求是否有关，她习惯于去打听、询问、纠缠。2010年世博会期间，文广集团以救助的名义支付韩10万元。之后，韩仍然上访不断，并把诉求指向了公安机关，要求就对她的人身伤害赔偿。2013年课题组对她进行了两次集中访谈。韩叙事方式非常独特。她几乎是不停歇地讲那些与自己有关的事情和上访的各种经历，对具体的时间和地点记得非常具体清晰。对讲述这些事情她并不感觉到累，也不会有情感的波动，好像是讲一个与自己无关的他人的故事。她的叙述，还有一个特点，就是滔滔不绝让听者难以打断，准备好的询问问题，也难以找到合适的发问机会，她的讲述似乎带着新的信息，但新的信息总是和模糊的事实扣在一起，难以把握。她完全沉浸在她叙事的人生环境中，让周围人觉得自

<sup>①</sup> 包括：康健派出所、枫林派出所、漕河泾派出所、天平头派出所、南京西路派出所、人民广场派出所、龙华派出所、南码头派出所、淮海派出所、漕家渡派出所、康健街道、东方电视台、上海电视台、文广集团管理局、宣传部、市司法局信访办、市法律援助中心、徐汇法律援助中心、市妇联信访办妇女法律援助中心、齐坦律师事务所、大公众律师事务所、浦东新区公安分局信访办、徐汇区政府信访办、浦东新区政府信访办、徐汇公安分局信访办、静安公安分局、黄浦公安分局、市公安局、市公安局信访办、浦东新区法院、徐汇区法院、静安区法院、市二中院、市高院信访办、静安区检察院、市检察院分院、市高检信访办、市政府信访办、人大信访办、市纪委信访办、上海收容救助站，以及最高法信访办、最高检信访办、公安部信访办、全国人大信访办、国家信访局、中纪委、司法部、广电总局等。

己好像不存在。听她讲那些过于琐碎的事情，似乎永远到不了真正的重点。

这其中有一种奇怪的逻辑似乎很难击破：韩在有意无意地建构自己的事实。可能有两种因素导致了这种结果。一是韩有偏执、多疑、妄想的特质，这些精神、心理上的问题使她对自己的事情比较执着，做事情没有挫折感。她不厌其烦地去各个部门上访或者去问一句话，打听一个地址。她怀疑室外可能监控她的行为，知道她在写什么。她常常说工友、菜市场的人、路人等在议论她，或者“法眼看天下”又报道她了。我们与她进行了密切的接触，持续达一年之久，感觉她确实有精神上的问题，比如在访谈过程中，她有几次如法炮制，称我们社科院又把她的事情捅到了社会上，在某个公园、菜市场都有人在议论她，或者又搞到了电台、电视台等。二是韩有谋利的动机，并且不断强化。在第一次对她进行访谈时，提到是否获得了赔偿时她总是支支吾吾，直到再三询问才获知她已谋得 10 万元，现在又把矛头对准了公安机关。但她没有被拘留过，只是有几次闹访时被带到派出所盘问后释放。在我们与她接触时，她也曾想借助研究者的力量帮她“解决问题”，在遭婉拒后就反诬我们骗取她的材料，发展到定期到我们单位来纠缠，要我们给她解决问题、给她说法、还她清白。韩比较犟、倔，属于典型的河南人性格，在精神上有一定的偏执和妄想倾向，又有借访谋利生财的念头，理性与非理性的思维混杂在一起。正是由于她理性算计与精神偏执的结合，使她具备强大的纠缠力量，进而达到了自己的目的。在这种精神状态下，她建构出了一套关于权利受侵犯的虚假事实，并进行了冗长的叙事。她具有常人所不具备的精力、耐力和执着，最终达到了自己的目的。像大多数的上访钉子户一样，拿到钱的她并没有息诉罢访，而是强化了自己的心理定势，确立了下一步的行动，把诉求的对象转向公安系统，以访谋财的目标更加明确。

吕德文把上访钉子户的诉求分为三类：获取经济利益、恢复名誉、“出气”，其实，钉子户们的诉求往往是混合、复合的，并且相互强化、缠绕、支持，韩正是如此，不断言说“给我恢复名誉，消除社会影响，还我一个公道，还我一个清白，还我一个做人的尊严”，对于物质要求却很少直接提出。韩玉花这个个案清晰地揭示了信访钉子户的生成机制与外在特征。韩所接触的各个部门，基本没有瑕疵，对韩向来是以礼相待。但由于科层制的分工属性及免责、避险意识，每个部门能做的可能只是公事公办，甚至推诿、拖延，尤其是许多单位

由于职能、看法等的不同，建议她找别的部门或“通过法律渠道”解决问题，连文广集团一开始也是建议韩告他们去，法庭上见，不怕在法庭上说不清楚。这就导致了韩在不同的部门跑来跑去的现象。在这个过程中，韩逐步发酵了她的冤屈、建构了她的事实，更习得了法律的知识、上访的技巧。每个环节都加上一根稻草，最终把她的心理压跨，使她下决心走到底。她的想法一开始未必清晰，而是在上访中坚定了上访的信念，最后一步步地取得了胜利，达到了自己的目的。而 2010 获利 10 万元，也强化了她的心理和行为。为什么这么多单位、这么多制度，没有拦截住、化解掉这么一起简单信访事项？可能制度是一个问题，而制度的协调、一致更为重要。当基层治理诸制度出现了缝隙的时候，问题就可能在这里发生。钉子户就是这样生成的。

其实近几年名噪一时的湖南永州唐慧案，就展现出钉子户的能量与杀伤力。唐慧和她的女儿非常值得同情，这是无可置疑的。但唐“维权”的界限在哪里？据永州公安局等提供的资料，唐慧在案件审理期间和案件判决后，要求判处全部 7 名被告人死刑，处理所有与其女儿发生关系的嫖客，赔偿 184 万元等。唐从 2011 年 3 月至 2012 年 7 月，先后 7 次在永州中院、湖南高院、湖南省党代会代表住地、湖南省人大常委会机关大门口、长沙市雅礼中学、长沙市南门口和湖南省公安厅大门口，吵闹、堵门、拦车。曾在永州中院刑一庭庭长张晓龙的办公室吃住 18 天；2011 年 3 月 15 日至 3 月 29 日，唐慧及家人在永州中院立案大厅无理取闹，晚上睡在立案大厅，连续滞留 15 天；2012 年 5 月 22 日上午，唐在湖南高院大门口手举状纸跪地喊冤，欲冲进大门，被拦后甚至趴在大门处；2012 年 6 月 2 日下午，唐慧与其婆婆到湖南省党代会代表住地，唐慧跪地拦车；2012 年 7 月 3 日上午，唐及其丈夫到湖南省公安厅大门口举牌跪地喊冤，工作人员将其搀扶到信访接待室后，唐跪地并以撞墙相威胁，后又到公安厅大门口哭闹，庭审时也曾当庭拿鞋打被告人秦星、追打秦的辩护律师。而判决后被告各方亦同时以处罚过重为由上访。2012 年 8 月，湖南省政法委曾成立 5 个调查小组，分别对涉及强奸、劳教、“假立功”、秦星与警界关系等 5 个方面问题进行调查。6 年里，通过她的绝食、静坐和下跪，警方将被告秦星的罪名由最初的“容留卖淫罪”变成“组织卖淫罪”，案件改为市检察院公诉，将“强迫卖淫罪”写入起诉书。她之被劳教的理由其实很充分，后迫于舆论的压力匆匆撤销。

而负“属地管理”责任的永州市富家桥镇的官员们则几乎陷入万劫不复的境地。唐慧6年间进京访23次，赴省访百余次，这让他们对唐慧坚持上访既恨更怕，几乎到了“风声鹤唳”的地步却又无可奈何，表面上却又恭敬有加，生怕她一不高兴再去上访。唐慧2007年第一次进京上访后，因“稳控”不力，党委书记和副书记被诫勉谈话，负直接领导责任的党委委员、党政办主任则被免职。于是，每逢节日，唐慧总能收到镇干部们发给她的措辞温馨动人的问候短信，镇党委书记称其为“慧妹”以示友好，逢年过节会到他们家拜访和送红包。在唐慧的鲜花店开业时，不少花篮都是镇干部们送的。对于唐慧提出的184万元民事赔偿，富家桥镇曾到省高院做工作，让其照判，判完了由镇里负责解决。但这一提议未被采纳。在乐乐案二审在湖南省高院开庭后，2012年5月22日，唐慧到湖南省高院“下跪”，其间法警与其发生肢体冲突，唐慧为此住院七天。不得已，富家桥镇以省高院的名义，赔给唐慧1.5万元。唐慧当时要求湖南省高院道歉，富家桥镇干部中普遍流传一个说法：接访人员情急之下，曾向湖南省高院提出，是否可以让他们穿上制服，冒充高院法官向唐慧道歉，结果被高院拒绝。2010年3月，全国“两会”期间，唐慧进京上访。富家桥镇的镇长给唐慧发短信，几乎是求她回去：“你要不回来，我就要被撤职。”南方周末记者从一份内部材料上了解到，自2008年以来，富家桥镇政府给予唐慧的“困难补助”共计21万余元，且呈加速度进行，比如2008年仅700元，次年增至2100元，2011年增至4万余元，2012年达到15万余元（包括因一次医疗意外赔偿给唐慧的6万元）。据透露，这些年单单稳控唐慧的经费，估计已过80万。对于天价的维稳费，网友nashuiren521在天涯论坛上提出了强烈的质疑<sup>①</sup>，全文兹录如下：

#### 永州市富家桥镇党委书记和“上访妈妈”唐慧你们还我血汗钱

2013年4月19日各大网站上爆出富家桥镇为维稳，花在“上访妈妈”唐慧身上的维稳经费高达上百万元，同时也爆出了信访维稳工作考核对当地镇党委书记的压力，作为一个公民，一个纳税人我想就一些问题想问问富家桥镇党委书记：

你是一个镇党委书记，一个镇的一个党委书记为了保住自己的乌纱帽，竟

<sup>①</sup> 见：<http://bbs.tianya.cn/post-news-277344-1.shtml>。

然花老百姓的血汗钱一百多万都用在维稳唐慧身上，请问这笔钱你们是以什么名目报销的？你把这一百多万用为（在）维稳唐慧身上，你征得我们同意了吗？一个镇难道没有需要扶持的项目？没有需要救助的五保户？没有需要帮助的贫困学子？你凭什么在过节的时候给唐慧一万块钱的过节费？那些没有子女的孤寡老人你们给了吗？你凭什么擅自将一百多万用在一个上访户身上？凭什么？凭什么？凭保乌纱帽？如果你那个镇多出两个唐慧，你们镇还有经费做其他工作吗？媒体一曝光你们为了一个唐慧花了上百万，我相信会有更多的上访人向镇政府要钱，政府要花更多的维稳经费，那每一分钱都是纳税人的血汗钱。全国有1000多个县，每个县有多少个乡镇？近百万个乡镇，每个乡镇为了维稳每年花一百万，那么全国一共是多少钱？几年下来是多么庞大的一笔经费？这些钱每一分都是中国老百姓的血汗钱，是老百姓交给政府来建设国家，富国强民的。凭什么如此开销？上访若有理，政府就应该解决上访提出（的）问题，处理相关的干部。凭什么让老百姓用自己的血汗钱为那些出了问题的干部买单？凭什么让老百姓用自己的血汗钱为那些无理上访户付账？这笔庞大的经费如果用来建公路，城市就不会如此拥堵；这笔庞大的经费如果用来建希望小学，贫困儿童就不会早早辍学；这笔庞大的经费如果用来保护环境，早就碧水蓝天；这笔庞大的经费如果用来建设军队，西沙、南沙、钓鱼岛哪还有他人觊觎；这笔庞大的经费如果用来建保障性住房，房价就不会如此疯涨；这笔庞大的经费如果用在医疗设备（上），就不会有那么多人不治而亡；这笔庞大的经费够办几个奥运会？比汶川地震时全国的捐款多多少？难道从（到）各级单位清（轻）车简行，取消各类招待节省下来的经费没有用于提高人们生活方面，而是给那些“职业上访户”提高生活质量了吗？

我国的《信访条例》明确规定：信访人对行政机关作出的信访事项处理意见不服的，可以自收到书面答复之日起30日内请求原办理行政机关的上一级行政机关复查，信访人对复查意见不服的，可以自收到书面答复之日起30日内向复查机关的上一级行政机关请求复核。信访人对复核意见不服，仍然以同一事实和理由提出投诉请求的，各级人民政府信访工作机构和其他行政机关不再受理。国家已经把法律制定好，为什么不按照法律执行？为什么有法不依？为什么执法不严？为什么有些人的行为会凌驾于法律之上，习总书记提出“中国梦”，要建设法治国家，如果有法不依，执法不严，违法不究，有人凌驾于法律之上，

怎么建立法治国家？怎么完成习总书记提出的“中国梦”。

信访本来是给老百姓一个说话讲理的途径，可是各级信访单位却不论是否合理一味简单下压到下级单位，为什么信访单位本身不讲理？信访本来是解决行政单位的违法违规行爲，可是信访单位却不论是否合法合规，一律受理，重复受理，为什么信访单位本身有法不依，有规不循？

不只是富家桥镇，连公安机关也深受其害。唐慧曾多次就女儿案撒谎，有意误导新闻媒体。她曾认定邻居王某将乐乐拐骗失踪，后来此案告破，证明并非王某所为，在接受南方周末记者采访时，唐慧承认自己说了谎。当时留置盘问期满，派出所依法要将王某放走时，唐慧与家人围在拘留所大门外不准放人，警方只得安排王某搭梯子翻墙逃离。而当地派出所的所长也对她恭敬有加。由于唐慧多次上访告状，前期参与办案的警察几乎全被调查。办案警察郭继仪曾有两个多月被停止工作，杨军祥则被认为“工作失职”，并受到“严重警告”处分，但处理的决定并未提及杨如何“工作失职”，后来杨被内部告知，主要过错是“没有用警车将唐慧送回家”。杨军祥自然对此不服，但为了“稳定大局”，他只能长时间选择沉默。明眼人一看即知，这是为了息事宁人、保全大局、安抚唐慧而“牺牲”了杨军祥。

唐案沸沸扬扬，自然少不了媒体炒作的功劳。由于唐慧被劳教（虽然旋即被释放），一些人希望效仿 2003 年孙志刚事件所导致的收容遣送制度的废止，以“上访妈妈”的案例来撼动劳教制度的改革，即：升华个案意义，直观呈现制度之畸形，引发人心凝聚，最终以舆论之势改变制度。《南方人物周刊》此前曾刊发“唐慧，被劳教的上访妈妈”一文，树立了充满悲情的母亲形象。其他媒体纷纷跟进，它们共同营造出一种巨大的惯性，但凡与这个形象不符的信息或被舆论自发过滤，或被公众在心理上排斥。这就设置了一个情绪陷阱，掉入其中的媒体及公众逐渐偏离求真的底线。媒体人邓飞甚至在微博宣布：一个激动人心的时刻来临，新华社发力！追责和检讨齐头并进，唐慧案进入第二季，劳教制度怎么办？！湖南敢为人先不？并以此视为记者职业荣誉之所在、英雄梦之寄托、过去十年新闻业最有成效的召唤和激励。但唐慧注定不会成为废止劳教的一个标志性人物，除了要他们（犯罪嫌疑人）“全死”外，她似乎没有媒体人那种宏大的目标，尤其是她本人在道德方面几无可圈可点之处。唐的行为可分为二部分，如果说在女儿被逼卖淫立案前的上访有正当性，甚至正是其

非正常上访的过激行为才导致事情有了进展，那么在案件审理过程中，对她的闹访行为法律和社会可以承受的限度在哪里？因而，当2014年6月12日，最高人民法院依法裁定不核准周军辉、秦星死刑，将案件发回湖南省高级人民法院重审的时候，媒体波澜不兴，终于回归了法治和理性<sup>①</sup>。而唐慧上访案给我们留下了太多值得用更长的时间来回味和咀嚼的内容。

### 三、“纠缠”作为一门技术

不能过于用道德性的眼光来看待缠访、闹访的钉子户，如果撇开对他们进行合法性、正当性等的评判，访民的“纠缠术”确实也有可圈可点之处。有记者曾记下唐慧床头墙上贴着的一张纸条内容：“一个人无论做什么事，务须抱着绝无退路的决心，勇往直前……如果立志不坚，时时准备知难而退，那就绝不会（有）成功的一日。”唐慧并非鲁莽之辈，其以一己之力，撼动湖南政法系统，耗用了巨量的行政与社会资源，除了靠“钉子精神”、靠坚韧的毅力外，掌握纠缠的技术也非常重要。“纠缠”是一个弹性很大的词汇，即使《辞海》、《辞源》上的解释也语焉不详<sup>②</sup>。但有一点可以肯定，纠缠从表面上看是一种软性、韧性的抗争，是一种算上不违法的骚扰行为。比较聪明的访民的纠缠行为，必须是拿捏得当、适可而止、踩线不越线，否则会让自已或政府部门无法收场。譬如唐慧意志坚定、韧性过人，她在记者和律师的支持下，往往以弱者的身份出现<sup>③</sup>，以下跪作为自己的武器，有时一跪就是几十小时，从公安局跪到检察院和法院，从永州跪到长沙和北京。某次，仅仅因为法官曾跟她说“你没管好你的女儿，你女儿在外面混的”，她便专为此到高院，拿着材料跪到省委门口，

<sup>①</sup> 关于唐慧案的报道、评论，详见：《湖南富家桥镇为维稳唐慧案6年耗资约80万》（<http://news.sina.com.cn/c/sd/2013-07-03/095027563883.shtml>），《唐慧的漩涡》（[http://news.ifeng.com/a/20140625/40892076\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20140625/40892076_0.shtml)），《单仁平：唐慧女儿案，地方法治为何“输”了》（[http://opinion.huanqiu.com/opinion\\_china/2013-08/4204095.htm](http://opinion.huanqiu.com/opinion_china/2013-08/4204095.htm)），《舆论决不应支持唐慧继续上访》（<http://opinion.huanqiu.com/editorial/2014-06/5019801.html>）《“永州幼女被迫卖淫案”再调查——唐慧赢了，法治赢了没？》（<http://www.infzm.com/content/93029>），《什么造就了唐慧》（<http://www.infzm.com/content/93030>）等。

<sup>②</sup> 如，绕在一起（问题纠缠不清），捣麻烦（纠缠不休），相互缠绕，烦扰、搅扰等等。

<sup>③</sup> 美国学者詹姆斯·C·斯科特通过对马来西亚农民反抗的日常形式——偷懒、装糊涂、开小差、假装顺从、偷盗、装傻卖呆、诽谤、纵火、暗中破坏等的探究，揭示出农民与榨取他们的劳动、食物、税收、租金和利益者之间的持续不断的斗争的社会学根源。作者认为，农民利用心照不宣的理解和非正式的网络，以低姿态的反抗技术进行自卫性的消耗战，用坚定强韧的努力对抗无法抗拒的不平等，以避免公开反抗的集体风险。《弱者的武器》，[美]詹姆斯·C·斯科特著，郑广怀、张敏、何江穗译，南京：凤凰出版传媒集团，2011年版。



要告诉法官其女儿乐乐“是一个听话的好孩子”。但唐慧实际上已越过底线，所幸媒体介入成为了她的挡箭牌。“一哭二闹三上吊”通常作为弱者的武器用来对付强者，在上访钉子户中，激烈的以死抗争、以命相搏的自焚自残、报复社会类事件并不鲜见<sup>①</sup>，但更多的还是柔性抗争。

中国地域辽阔、文化多元，不同地方的风土、人情、文化差异显著，这使得各地访民的纠缠策略与技术也略有不同。比如，上海访民受海派文化的影响，有自己的人生和处事哲学，在与官方的博弈中，就充分体现了上海人的精明之处。他们喜欢“吵架”而不是“打架”，倾向于平和、“非暴力”地解决问题，即使在一些群体性事件中，参与者也多采用“理性维权”的策略，以静坐、散步的方式来引人注意，采取极端方式如自伤、自残的行为比较少见，以防给自己惹麻烦，他们更多采用的是“依法”纠缠、“有理”取闹、“抱团”行动等较为体面的方式。显然不能简单地用抗争来解释他们的行为，“抗争”是具有政治与法律风险的行为，如果说有“抗争”的话，那也是更“软”的抗争。用“纠缠”来看待他们的行为则更确切一些，毕竟“纠缠”则要安全、保险得多，并且他们的“纠缠”往往是更“硬”的纠缠。这是“弱者”的武器。

### （一）“依法”纠缠

对于缠访、闹访者来说，“纠缠”是他们最重要的武器。但纯粹的纠缠，则无异于无赖，不但在道德上难以立住脚，而且也会激化与政府人员的矛盾，成为打击的对象。因此，许多聪明的上访者往往紧紧把握住“底线”原则，做到踩线不越线，“依法”纠缠、“安全”闹事。“依法”表现在两个方面，一是遵守治安和刑事法规，防止“犯事”。尽量集体行动，防止“落单”，因为一般法不责众，何况集体行动的责任也往往由组织者承担。客观上一些死打硬拼、

<sup>①</sup> 如：1、冀中星，1979年12月1日生，山东省鄄城县富春乡冀庄村人。2013年7月20日，自称遭东莞治安员殴打致残的冀中星，出于引发关注以解决自己上访诉求的动机，在山东省其家中自制爆炸装置并乘长途车携带至首都机场航站楼国际到达B出口，引发手中炸药爆炸，其左手炸伤遭截肢。因构成爆炸罪，被判处有期徒刑6年。2、2013年6月7日18时20分，厦门闽D-Y7396公交车在途径BRT金山站往南500米处突发起火。截止8日凌晨，大火已造成至少47人死亡。证实陈水总因自感生活不如意，悲观厌世，而泄愤纵火。案发前，他一直在为改户口年龄的事情奔走。3、2012年5月10日上午9时许，巧家县白鹤滩镇花桥社区便民服务大厅发生一起爆炸，导致3人死亡、14人受伤。后查明犯罪嫌疑人邓德勇因其对被征收土地和房屋补偿不满，与宋朝玉合谋通过实施爆炸制造社会影响。5月10日上午8时46分，宋朝玉、邓德勇从劳务市场以100元人民币雇佣了赵登用，在赵登用背包进入花桥社区一楼便民服务大厅后，用手机引爆实施了爆炸。

胡搅蛮缠的人也获得了好处，甚至达到了目的，但也会付出极大的代价，这是常人难以做到的。二是依法“理论”，至少将法律当作工具意义上的武器，死抠法律的条文、字眼儿，找出法律文书的瑕疵和问题。一位凌姓女士，曾是牙科医生，因为强拆和退休待遇问题上访。她很懂得上访的策略，甚至也很讲道理。她的材料非常有条理，按类分册，每讲到任何一个事件，她能够立即翻到相关的证据材料。她把自己的拆迁案件拆分成了11個案子（强拆、安置、过渡费、信息公开等）来打官司，结果案案败诉，但她却步步为赢。因为她打的都行政诉讼官司，被诉方政府部门是不可能接受败诉的结果的，他们宁愿付出代价也要维持面子。比如，通过申请信息公开来索要拆迁的有关文书，如果索要到，则可以找出其中的漏洞，如果政府部门称不存在，则可认定拆迁手续不完备，涉嫌违章操作<sup>①</sup>，致使政府部门处于两难的境地。上海访民“依法”纠缠以2013年的上海高院法官集体嫖娼事件而轰动全国<sup>②</sup>。

## （二）“有理”取闹

在中国人的价值和认知结构中，“情理”和法有着复杂的关联。金观涛认为，中国文化中的合理性标准是常识和人之常情，毋庸置疑的常识和人的自然感情（人之常情）一起作为论证道德伦理、社会制度（行动）正当性的基础，“在这种推理方式中，常识（人之常情）首先被认为是天然合理的，是不能怀疑、不必深究的东西，然后用它们来类比、外推产生出高层观念”，他将其称为常识理性结构<sup>③</sup>。按照常情常理，中国人的行为准则是相对明确而清晰的。相反，通常以明确的条文作为载体的“法”在指导人们的行为的时候，却相当含混。人们对“法”的理解通常不是刻意去“守”什么“法”，而是不“犯法”——这里的法又常常指刑法。因此，在中国人的认知中，只要不犯罪，就可以按常

---

<sup>①</sup> 类似的还有因访而被拘留的情况。比如，上海要求一律处理去北京“非访”的人员。由于行政拘留需按规定由违法行为地公安机关处理，当上海赴京（非访的）访民由上海方面进行治安处罚时，理论上北京警方应该向上海方面移交相应的案卷材料。但当上海被拘留的访民向北京警方申请与此相关的信息时，往往被告知不能提供或无此信息。如果提供了，北京方面就可能面临着滥权的指控，如果不提供，则上海的处罚显得没有依据。

<sup>②</sup> 当事人涉经济纠纷一、二败诉，并被上海高院驳回再审理求，从而迁怒于上海高院的法官，便下决心“搞”他们。

<sup>③</sup> 金观涛、刘青峰：《开放中的变迁 再论中国社会超稳定结构》，235-249页，香港，香港中文大学出版社，1993。

情常理来支配自己的行动。近 30 多年来，国家以举国体制大力普法，法律话语日益进入百姓的日常生活。但理、情仍然远远高于法，并且和法律产生了深深的龃龉。如信访人李某，女，49 岁（2013 年），儿子被他人故意伤害致死，法院判施害方无期徒刑，她对判决不满，多次在上海高法门口下跪、哭闹、脱衣裤，后干脆躺在地上过夜，对上前做工作的信访干部谩骂不休，工作人员没有办法，只能随时备好床单应对。这些当事人秉持的就是“杀人偿命、欠债还钱”这样简单而朴素的古训。但现代法律之精细化和程序化远不是她所能了解的<sup>①</sup>。

### （三）“抱团”行动

上访是一种非常令人焦虑的行为。一般来说，信访中有至少一半是重信重访。不管信访的内容有无道理，当某一信访事项经过三次、五次乃至十次、八次仍然解决不了时，那么解决此问题可能确有难度。除了政府部门推诿、官僚主义等因素外，政策、法规等之间的矛盾与冲突是更重要的因素。对于上海来说，由于具有更好的财力，在稳定压倒一切、花钱买平安思维的指导下，只要能够摆平、搞定，政府在财力可以承受的限度内是乐于花钱化解的。所以，那些经过了一段时间的上访仍然没能解决的问题，确有客观原因。因此，重访 10 次以下的比较少见，反而是数十、成百甚至上千的情况司空见惯、屡见不鲜。抱团上访，自然可以使个体上访者找到“组织”、获得归属感。除了纯粹的集体访（比如因整个村庄的土地被征而导致的上访），抱团有两种情形：一种是将个体访转化为集体访，即召集家人、亲戚、朋友甚至花钱雇人来制度声势、施加压力；一种是访民自发或有组织的集体行动，即“拼访”，但组织方式比较松散。“抱团”、“拼访”无疑可以降低长期信访的风险。从这一点来讲，上海访民是最有组织性的。比如上海访民形成了每月尾周五赴京上访的惯例，如同候鸟一样行动，连往返的车次也大致统一，可谓中国最大的“拼访团”。另外，多起被外媒报导的上海访民在北京申请游行、在天安门金水桥抛撒传单等亦是集体行动。而在一年一度的上海两会召开时，访民也蜂涌而至会场，然后几乎是主动配合会务人员的安排，登车并被运至上海救助站自愿被“关押”至当天会议结束。上海访民的“抱团”行动尤其以冯正虎发起的“我要立案”活动影

---

<sup>①</sup> 中国的刑法及司法自由裁量空间是非常大的，比如常常有贩毒者不曾想会为此丢了性命，也有“大义灭亲”、杀死自己不孝儿子的父母仅被判三年有期并缓刑三年（实际不关押）的例子。

响最大，他们“请求上海市人大常委会及人大代表履行督促法律实施的责任，捍卫法律，维护公民诉权，清除上海司法不作为的恶习”，基本上每周一下午集体行动。联署签名者发展至上千人。

#### 四、博弈的场景艺术

同仍然比较局促的政治参与渠道相比，信访这种具有中国特色的制度形式却保持了惊人的开放性。信访制度的源头是作为政治原则的群众路线，其直接沿袭了中共的执政伦理。既然访民属于人民群众的范畴，因而不他们的行为如何，在政治上他们是“正确”的，即便有过激、过火的行为，也属于人民内部矛盾，应加以说服、教育、劝导。因而，静坐、示威、罢工、游行等这些尚不被允许的政治行动，如果以信访的形式出现，披上信访的“马甲”，则要安全得多。这些公开的诉愿、抗议活动常常在党政机关或人员稠密的公共场所进行，是官民互动、博弈的一个综合性平台，最容易形成围观效应，因而也最容易给地方官员造成压力；自然，访民也要以冒一定的风险为代价来提高信访的胜算。信访的场景化、艺术化，远远不是单纯抗争之类的理论所能涵盖的，这也是令地方政府头痛的所在，所谓的“非正常上访”主要指这些行为。各地曾纷纷出台办法，规制“非正常上访”行为，但广受诟病。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 比如 2009 年 11 月，深圳市中级人民法院、市检察院、市公安局、市司法局联合发布《关于依法处理非正常上访行为的通知》，对于多次非正常上访行为人，除予以行政拘留、追究刑事责任等之外，符合劳动教养条件的，将予以进行劳动教养。根据《通知》，14 种信访被认定为“非正常上访”：

（一）到北京中南海、天安门、新华门、外国驻华使（领）馆等政治敏感地区和省、市、区党政机关等非《信访条例》规定的信访场所信访的行为。

（二）未经批准在市委、市民中心等国家机关办公场所及其周边地区、市民广场等重要场所或会展中心等重大活动期间的主要场所，非法聚集、滞留、围堵出入口、游行、示威或者其他扰乱公共秩序的行为。

（三）信访时采取呼喊口号、打横幅、穿状衣、出示状纸、散发上访材料、静坐等方式扰乱公共秩序的行为。

（四）滞留、占据信访接待场所，或者将老人、病人、残疾人、婴幼儿及生活不能自理的人弃留在信访接待场所的行为。

（五）以信访为名，阻挠干扰企事业单位生产、工作、教学、科研等正常活动的行为。

（六）信访时出现拦截、强登机动车辆，影响交通工具正常行驶或者堵塞道路、阻断交通等破坏交通秩序的行为。

（七）信访时采取自伤、自残、自杀、跳楼，或采取传播艾滋病等传染性疾病、摆放尸体、骨灰盒等容易造成公众心理恐慌的手段相要挟的行为。

（八）信访时非法携带枪支、弹药、管制器具和爆炸物品、剧毒物品、易燃易爆物品、放射性物品、传染性物品等危险物品的行为。

（九）信访时纠缠、侮辱、围攻、殴打国家机关工作人员，或者扬言实施杀人、绑架、放火、爆炸、投放危险物品等恐吓威胁国家机关工作人员及其家属人身安全，或者非法限制他人人身自由、伤害他人的行为。

## （一）拟剧化

引起旁人关注、形成围观效应是许多访民追求的目标，他们常常认为，只有将自己的事情公开化、公共化，问题才有解决的可能。上海市委、市政府所在地人民大道 200 号，位处人民广场，是上海最核心的地带，自然它就成为像天安门广场一样敏感的地方。但这里与天安门广场的一个重要区别是，人民大道 200 号同时也是市委市府及市人大信访办的所在地，访民来这里上访正当合理。这样，即便他们在信访办周围的活动过激一些，也不能被随意认定为“非访”行为。于是，从市规划馆到信访办这一狭长的人行道区域，成为了访民们展示才艺的绝佳去处。穿状衣、发传单、喊口号，随处可见。尤其是每周三上午是集体访<sup>①</sup>接待日，反而吸纳了众多的个体访。对于他们来说，来后能否被接待并不重要，关键是要让政府部门知道自己来了，否则，会让他们误认为自己的问题已解决，或者放弃了诉求。一叶姓访民经常每周三身穿写有“泯灭良知、绝灭人性、无辜关押廿一年、暴行致残无处诉”等内容的白色状衣，头戴写有“冤”字的白帽子，携带写有自己经历的易拉宝<sup>②</sup>在信访办附近抗议。许多信访老户，会制订详细、严格的排期，奔走于各信访部门之间。他们并不急于进入候访大厅，而是相互串联、交流、聊天甚至调侃、拉家常。不少人在慷慨陈词，向周围人诉说自己的不幸或宣扬自己的观点。标语内容也千奇百怪，并不限于自己的事项或主张，政改、语录、漫画皆有之。有一个人携带写有“国民党万岁、奥巴马千岁、腐败伤民心”字样的牌子，长年累月在规划馆前活动。曾有人因对其内容有争议而与其发生争吵。有一个妇女状衣的内容是中英文对照的。类似的场所还有其它各部门、各区县信访接待机构，以及重大活动、重要会议的

---

（十）信访时无理取闹、扰乱工作秩序，拒绝、阻碍国家机关工作人员依法执行职务或者强行冲闯公安机关设置的警戒带、警戒区的行为。

（十一）煽动、串联、胁迫、以财物诱使、教唆、幕后操纵他人上访的行为。

（十二）信访时捏造、歪曲事实，诬告、陷害他人的行为。

（十三）信访时故意损坏公私财物的行为。

（十四）扰乱公共秩序，妨害国家和公共安全的其他行为。

转载自 2009 年 11 月 12 日《广州日报》

<sup>①</sup> 按《信访条例》的规定，信访部门对集体访只接待不超过 5 人的代表。其余人员不会很快散去，而往往呆在外面等候 5 名代表反馈接待情况。

<sup>②</sup> 易拉宝或称海报架、展示架，是树立式宣传海报，常见于人流多的街头通道，协助个体户式的路演推销活动，或是临时摊位。它的构造是一个座地的卷轴，由地面向上是一支伸缩柱，柱顶有一个扣，使用时由卷轴拉出一幅直立式的海报，吸引途人的注意。是使用频率最高，也最常见的便携展具之一。

地点、巡视组驻地等。自然，除了用不同的话语对自己的问题进行演绎外，这些场所也是人们进行精神和心理释放的所在，偶尔会有人会用说唱的方式表达自己的冤屈，甚至有人起舞。

而今年最上榜的拟剧运作当属7月份“7访民中青报社门口集体喝农药”事件。访民“喝农药”已不是新闻，全国各地都有此类零星事件的发生，即使在北京也常有此事传闻，但很难形成轰动效应。去年（2013年）12月10日，也曾有12名武汉访民在北京前门集体喝农药，以此表达对4年来因拆迁补偿不公上访而无果的不满。早在11月20日，他们就向武汉市多个政府机构发送了《到北京集体自杀的申请书》，希望能引起政府重视，考虑他们的诉求。喝下农药约半小时后，他们被警方送往多家医院抢救，但有5人逃离医院或下落不明。当地官方未公开回应此事。<sup>①</sup>此次引发了媒体关注7月16日早约8点，7名江苏省泗洪县青阳镇的进京上访人员在中国青年报社门前集体喝农药（辛硫磷，一种低毒农药）。事件发生后，江苏省领导即刻作出批示，要求全力救治伤员，并组织开展全省征地拆迁专项治理；国家信访局、住建部等部门也迅速组成中央联合督查组赴涉事地展开调查。7月22日下午，江苏省委常委作出决定：将7访民集体喝农药自杀事件通报全省，并给予泗洪县县委书记、泗洪县常务副县长等14名相关责任人被处以党纪政纪处分。28日，记者从国家信访局获悉，访民反映的江苏省泗洪县有关部门在2013年旧城改造项目中确有违规问题。另据北京警方消息，7名喝农药上访人员身体已无大碍，7人中，张成梅并没有喝农药，只是把农药洒在衣服上，另有两人把农药含在了口中，并没有咽下去。目前他们均因涉嫌寻衅滋事被刑事拘留。

这7名上访人在2014年上半年曾两度来到中青报社寻求媒体关注未果，遂采取了在中青报社门前集体喝农药的举动。此后舆论便对中国青年报有了很高的期望，“以生命相托付，希望中国青年报能彻查真相，为这7人讨一个公道”。中青报为了自证清白，只得进行了深度调查，于7月29日发表《7名访民集体自杀事件调查》、《自杀事件的策划者另有其人》，认为“这起集体自杀事件是经过精心策划组织的，其目的是引起媒体和政府关注。有关证据显示，策划者另有其人。”中青报因而遭受到一定程度上的非议，被认定在这个自杀事件

---

<sup>①</sup> 见：<http://news.szhk.com/2013/12/12/282860206210076.html>。

上有意引导至错误的舆论方向，一些网友们认为该报道丢了节操。中青报曹林连发微博进行解释，“客观呈现真相，不迎合、不遮掩、不消费，是我们的原则：1，自杀事件发生后，一些人立刻要真相，仿佛不立马拿出调查就是掩饰。抱歉！一开始谁也不知真相，需调查，而调查需时间；2，调查出了真相，一些人立刻说这不是真相。抱歉！这就是我们调查的真相，虽不符合你的期待想像，但记者做的工作不是迎合你”在这起悲伤事件中，人们往往愿意选择站在弱者一方，不愿意相信集体自杀事件背后有策划的身影。<sup>①</sup>成功的“行为艺术”肯定会带来示范效应，8月27日新华社南门口又有一“服毒”事件。据南都记者商西的报道，该男子名为卫占东，辽宁沈阳市法库县人，他因与沈阳一家企业存在200万元经济债务纠纷，经沈阳市中级人民法院审理判决他胜诉，但因对方企业没有偿付能力而未能获赔。但送医后其体内未检出农药残留，也无其他自残行为，目前身体无大碍。<sup>②</sup>

## （二）政治化

尽管一些学者认为中国古代也有类似的直诉或上控制度，现代西方国家也不乏类似的申诉、陈情设置，但仅就其负载的独特政治功能来说，信访制度确实是当代中国独有的：它不但具有深厚的传统权威情结，也具备了现代民主意识的萌芽；不但是克服官僚制度弊病的手段，更是民众政治参与的通道。正是由于高度的政治化，当“文革”结束、政治时代终结、总体性社会松动的时候，动员型信访的政治色彩也迅速隐退。信访的去政治化过程伴随了国家治理方式的变迁。政府受“有限”、“责任”、“服务”、“法治”等的规制，其职能的履行要顾及合法性、正当性等原则，导致政治动员和号召能力下降。相反，访民则试图将自己的问题政治化，官方的政治原则、口号都可以直接作为上访的依据。在一些集体访中，如知青（支青）群体、非法证券受害者群体，经常合唱国歌、集体行动。一些民众对任何具有新闻效应的事情竭尽全力地寻找政

<sup>①</sup>相关报道：相关报道：《29次信访为何没能阻止矛盾激化？——“访民报社门口集体喝农药”事件追踪》（[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-07/28/c\\_1111836117.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-07/28/c_1111836117.htm)），《7名访民集体自杀事件调查》（[http://zqb.cyol.com/html/2014-07/29/nw.D110000zgqnb\\_20140729\\_1-11.htm](http://zqb.cyol.com/html/2014-07/29/nw.D110000zgqnb_20140729_1-11.htm)），《自杀事件的策划者另有其人》（[http://zqb.cyol.com/html/2014-07/29/nw.D110000zgqnb\\_20140729\\_2-11.htm](http://zqb.cyol.com/html/2014-07/29/nw.D110000zgqnb_20140729_2-11.htm)），《访民报社门口集体喝农药事件舆情分析》（<http://www.022net.com/2014/8-4/48316014294169.html>）等。

<sup>②</sup> 见：<http://news.sina.com.cn/s/2014-08-28/094230756909.shtml>。

治原因，而政治原因一定要追到政治体制这一根本上。一些访民长年累月上访后，对最初的上访缘由逐步淡化，甚至抛到一边，转而开始“关心政治”、关心国家大事，将自身的问题赋予了广泛的政治色彩，从“政治高度”上解释自己的信访事项，越来越具有泛政治化的倾向。如一名叫王星三的访民，原系大庆油田的一名保卫干事，中共党员，退休后因交通事故进京上访，后来抛却个人事项，专门研究“政治”，操心国家大事。他发起成立“群众维护国家人民利益委员会”（简称群委会，正式成立前是临时群委会），并推选王岐山兼主任，选习近平兼临时群维会党组书记。今年上半年他组织一些人在北京某公园举行成立仪式的新闻发布会，被北京国安冲散。下面是今年的两份材料：

#### 请王岐山书记治好中纪委您身边的腐败

根据国内外存在而又急需解决的各种问题，王星三老同志认真研讨，并写报告向党中央请示成立：群众维护国家人民利益委员会，简称群委会，得到中央多部门领导的认可和支持。

一、中纪委一接待领导，看完报告和成立方案后说：“路子方式很不错，这样能帮助中央解决大部分存在的问题。要多想办法，让中央主要领导知道看到才行。”

二、两办受理整个套材料，并立案，逐字逐句研究后说：“路子方式是对的，群维会成立后，能帮助中央解决存在的很多问题和矛盾。”

三、北京市治安总队，在2013年7月8日，请示最高领导后说：“国家信访局已受理你的材料两年了，那你就走正规渠道按正规程序，办正规手续。去找民政部，中央编委，办正规手续吧。”

四、中央编委于2013年8月13日上午受理了成立群委会报告及方案整套材料。又于2013年9月13日上午受理受理选举成立群众维护国家人民利益临时委员会（简称：临时群维会）材料。临时群维会选王岐山兼主任，选习近平兼临时群维会党组书记。李克强、刘云山、张纪南是中编委的领导人，所以也就中编委对此事最重视，最认真、最支持。1、范司长、李处长多次热情认真洽谈。2、中编委领导同相关人员，多次认真研究成立群委会材料，认定路子方式是对的，材料写的很到位。能帮助中央解决国家当前存在问题。3、中编委负责的让地方给王星三出具政审材料。4、中编委与2013年10月15日报送中央批准。



### 五、中纪委办公厅主任是共产党员还是腐败分子？

群众维护国家人民利益临时委员会，派王星三等同志，去中纪委通过办公厅，联系秘书，向王岐山书记<临时群委会主任>汇报请示工作。可是：1、王星三等同志从2013年10月17日至2014年3月末长达5个多月的时间，去中纪委无数次办公厅主任拒不见面与沟通。2、拒绝与王岐山书记秘书联系。3、在中纪委执行民警与保卫处同志多次向主任汇报王星三的来意，主任说知道了，据不再理睬。请看这位主任的行为像个共产党干部吗？他为什么这么作？他为什么要阻挠王岐山书记接见维护国家人民利益的代表？他这样做起到了什么作用？1、损害共产党的声誉。2、败坏党中央与中纪委的形象，3、对习近平与王岐山脸上抹黑。4、扬腐败之风！

群众维护国家利益临时委员会和广大人民群众，完全相信王岐山书记<群委会主任>一定能领导群维会当好党中央的有力助手，密切党群关系，协助以习近平为核心的党中央，巩固党的执政地位，提高党的执政能力；一定能领导群维会协助全国公安保护国家人民利益，搞好治安，稳定社会，早日让全国人民过上安居乐业的生活。

群众维护国家人民利益临时委员会（章）

2014年4月6日于北京

### 中编委是爱国还是卖国

中编委领导同志：

成立群众维护国家人民利益委员会的材料，于2013年8月13日上午，报送您们已经过去八个多月，在材料中提出三防止：1、防止中国人杀中国人；2、防止大的流血案件；3、防止恶性案件发生。经选举成立群众维护国家人民利益临时委员会的材料，于2013年9月13日报送您们，也过去7个多月，在这个过程中，有支持拥护的，也有少数欺骗阻挠的。

现郑重说明以下三点：

一、从北京天安门，2013年10月28日发生恶性案件及昆明等全国恶性案件看，成立“群维会”的正确性、必要性被证实，同时验证了提出防止恶性案件发生的准确性。

二、请中编委派一人，同“群维会”人一起去中南海，起引见作用。我们向王岐山汇报请示工作后：1、到今年底，北京治安案件会减少30%以上。2、在北京上访人员到今年末，会自愿离京回家的达70%以上。3、从全国看，恶性案件会大为减少。4、从全国看“大的群众性事件”会避免。

三、关于成立“群维会”的事，等我们向王岐山汇报请示后，按我们研究的程序进行，才能达到成立的实效，不出差错。

最后结论：中编委派人去中南海引见，同意与否，是爱国与卖国的问题，是尽职与渎职的区别，今天是5月5日，至5月13日前，请做出安排，功过在此！

爱党卫国为民这是我们共同的责任。

谨此！

群众维护国家人民利益临时委员会（章）

2014年5月5日

### （三）国际化

一些访民开始寻求将自己的问题国际化。信访国际化是另一种意义上的政治化：如果说信访的政治化是访民利用国家传统话语体系从而与地方政府博弈的话，那么信访国际化则是希望自己的问题成为国际事件，以谋求国际话语的力量，从而通过国际社会的影响向当地政府施压。国际化的要害在于，它已突破传统的“青天”意识，确立了一种高于中央的外部权威。在中国百姓的心理中，京城、朝廷、中央代表了“天命”，是至高无上、能够主持公道的，这样一种对“天”的想象和移情，在很大程度上能够解释为什么中国社会一直有京控的传统。<sup>①</sup>老百姓对“天”的想象和移情，来自于数千年来秉持天下观念的中国大一统体制，这种向天子、皇帝上书的传统延续至今。过去皇帝是“奉天承运”，而如今中央则是受命于天。尽管目前访民维权意识越来越强，但他们仍对代表着“天命”的中央权力抱有幻想。他们旧年复一年、月复一月进京上访，哪怕不再被允许登记和约谈，对未来仍然充满希望，变成信念、甚至迷信，尤其是

---

<sup>①</sup> 参见欧中坦：《千方百计上京城：清朝的京控》，谢鹏程译，载高道蕴、高鸿钧、贺卫方编：《美国学者论中国法律传统》，北京：中国政法大学出版社2004年版，第512—551页。

留意中央最高领导人每一次涉及信访的讲话，以期待政策的重大调整。<sup>①</sup>信访的国际化对这种观念形成了颠覆。国际化有三种路径，一是向外媒报料以获报道，上海是全国各省市中被外媒报道信访问题最多的地区之一；二是去外国驻中机构“告洋状”，如美国驻中国大使馆，联合国驻中国办事机构（访民称其为“人权”）等；三是真正走出国门，赴联合国总部甚至中国香港、台湾地区“上访”。2010年，藉由世博会召开之机，以讨要上世纪五、六十年代被“经租”房产的目标的“上海讨房团”成立<sup>②</sup>，并开始活动。2011年，静安区的陈黛莉一家三口持旅游签证到了纽约，随即在纽约联合国总部附近租房子居住，并在联合国大厦前展开抗议行动。国际化使问题更加复杂，维稳、化解的代价更大<sup>③</sup>。不仅如此，海外“民运”等力量也可能介入中国公民的信访事项，使其过度政治化。据称，海外异议人士杨建利曾于2010年3月为抗议上海世博会期间的一些拆迁事件，组织了一系列“麻雀行动”。杨称，“麻雀行动”是“为维护公民的合法权益”，但他同时毫不讳言，“它也是一个重要的政治议题”。<sup>④</sup>以下为海外博讯网站关于中国信访报道的部分标题：

- 上海访民维权坚持2011年最后一天
- 韩洪布唱歌和访民一起迎接新年
- 在京上海访民悼念五年前被警察打死访友段慧民
- 露宿北京的安徽访民和冤情
- 湖北襄樊女访民：儿子被打死 警察不立案
- 元旦：访民唱的泣不成声——韩洪布、焦东海、陆柏权/视频
- 焦东海医生等上海访民过元旦，陆柏权谈身世 /视频
- 北京南站：访民高呼“腐败光荣，贪官万岁” /视频
- 访民在京过年饥寒交迫 也有尊严不屈膝乞怜！
- 无锡访民邹建华获释，吴世明继续在北京上访
- 访民熊德凤被关进久敬庄
- 江帆、聂丽娜等3访民天安门自焚被抓

<sup>①</sup> 侯猛：《最高法院访民的心态与表达》，载《中外法学》2011年第3期。

<sup>②</sup> 据联合早报：《上海“讨房团”到联合国上访》，见：

<http://www.zaobao.com/special/report/politic/cnpol/story20120531-117929>。

<sup>③</sup> 已有唐山某区赴香港接访的先例，据称一次接访的费用上百万元。真实性待考。

<sup>④</sup> 据观察者网：《民运组织“麻雀行动”到驻美使馆前写“拆”字涂鸦》，见：

[http://www.guancha.cn/politics/2013\\_08\\_19\\_166520.shtml](http://www.guancha.cn/politics/2013_08_19_166520.shtml)。

- 某社会调查机构在访民中派发调查表
- 元旦：露宿访民给中央领导拜年/视频
- 女访民乘公交天安门撒传单被抓时的镜头/视频
- 广州访民周建斌去悼毛泽东被打瘸一条腿
- 上海访民岁末赴北京市人大要求其监督法院立案
- 上海医患访民到东方电视台，要参加“医患关系”节目/视频
- 元旦：访民堵路唱歌、闹市讨饭/视频
- 上海长寿路派出所警察逼访民吞下刀片后强行送其去拘留所
- 上海访民新年讨饭遭殴打关押 新天地派出所所长称“打就打了”
- 新年伊始，访民找人民解放军诉说冤情
- 武汉开“二会”访民打横幅抗议，汤素芳等被抓
- 上海访民集体散步抗议北京朝阳区法院武楠法官违法审判（附多图）
- 上海百余访民前往闸北区黑监狱祭奠滕金娣四周年（附视频）
- 广州访民周建斌到北京市“治总”要求拘留
- 上海百余访民为关黑监狱滕金娣去逝四周年祭奠（图、视频）
- 今天上海访民陈建潮坐满一年冤狱释放
- 河北访民李凤华、李玉莲如此过元旦/视频
- 视频：上海访民进京上访维权之路
- 通化铁路派出所所长杜平从暴打访民中总结的混蛋逻辑
- 焦东海医生和陆柏权等访民在北京聚餐/视频
- 广州访民周建斌被打瘸腿 在京继续追究责任人
- 公安部地方驻京警察涉嫌诱骗强奸女访民证据
- 上海访民1月5日前往闸北区黑监狱祭奠感言（附多图）
- 国家信访局、永定门立交桥访民跳桥/视频
- 上海市召开人大十三次五中全会，访民遭关押黑监狱

## 五、信访治理的手段及其谱系

毋庸讳言，中国信访治理正面临着极其尴尬的局面。大约 10 年前，随着孙志刚事件及收容遣送制度的废止、新版《信访条例》的颁行及属地管理原则的

确立、以排名通报为手段的压力式体制的形成、联席会议制度出台乃至信访“维稳”化的加剧等，信访治理走入一个异化和“被”的时代：信访从治理社会、凝聚共识的工具异化与演变为被治理、防范、控制的对象。而从总体上说，中国信访治理工作具有浓厚的行政色彩，以政府部门为主导、以行政管控为手段、以资源投入为支撑，治理思路、机制、策略拘谨、僵化，基本上处于守势。相反，访民对抗的经验、组织化程度等都在提高。由于信访领域浓缩了整个社会的问题和矛盾，不仅涉及生活温饱、利益诉求，还包括寻求“正义”、主张权利以及各种各样的心理、精神问题，而政府又缺乏相应的回应与治理能力，因而信访领域弊端丛生、广受诟病也在情理之中了。

#### （一）治理理念：“维权”、“维稳”及其龃龉

从某种意义上说，中国正在进入一个权利时代。权利与权力对应于两个价值系统甚至两类社会形态。在历史与文化传统上，中国的政治构架一直是以官本位、权力文化为主导的。在权力本位的社会里，社会首先要满足的是权力的需要，社会的公平、秩序等具有优先的价值。而在一个权利主导的社会里，公民的权利至高无上，需要得到优先的考虑和保障。在权利的话语下，个人利益诉求不但具有正当性，甚至也是构成社会的基础。改革开放 30 多年来，中国经济社会的迅猛发展尤其是社会活力的涌现，与个体的解放、利益的张扬不无关系。但由于中国社会各系统变迁与演化的速率、路径与节奏并不同步，尤其是市场的要素被充分释放，但社会与政治结构的变迁相对滞后，特别是社会秩序的维系、社会整合的促成依然延续了计划社会的模式，从而造成了社会结构的缝隙。个人权利无疑是具有正当性且不容置疑的。但在与权利相应的社会结构没有进行相应的调整，与权利相吻合的文化没有充分发育的情况下，个人权利的勃兴会造成一定的后果，甚至被工具化为个人利益过度张扬与膨胀的载体和平台，而信访制度就为利益诉求尤其是非正当的利益获得提供了一个放大与攫取的通道。这就与官方所秉持的“维稳”原则产生了深深的冲突与抵牾：由于维稳原则的压倒性特点，它实际上成为了支配中国政治与社会生活的终极标准，并藉各种纪念、庆典等活动而不断强化，最终与信访捆绑在了一起。由于维稳原则过于宏大、抽象，缺乏支撑性的法理与制度依据，只能演变为越来越荒唐、

恣意的对访民的盯守、攻防游戏，一些匪夷所思、恍如隔世的东西也就不足为奇了，尤以对所谓的“非正常上访”的防范为甚。黑龙江《关于进一步加强涉法涉诉非正常上访行为依法处置的意见》（黑公通〔2009〕80号）规定，“非正常上访行为，不论是个访还是集体访，不论是否实施过激行为，都违反了《信访条例》等有关规定，一律认定为违法行为，均应依照有关法律、法规进行处理。”商丘经济开发区管理委员会《关于依法处置非正常上访行为的通告》称，“信访人赴京、赴省在非信访接待场所，以明示或暗示的方法有意表露信访人身份，虽无过激行为，但被公安部门清理处理的”视为非正常上访行为。根据2007年3月某区信访局《关于拨付区集中调处教育学习班<sup>①</sup>经费的请示》的内容，“自2月26日调处教育学习班成立以来，现有学员9名，工作人员62名……据预算，此次办班共需经费203668元……”。实施两会稳控，为9名“学员”配备了62名工作人员，支出20余万元，可见维稳成本之高。

## （二）治理制度：“积非成是”与“平庸之恶”

错误的东西积年累月维持下去，反而逐渐被当成正确的东西来看待，这就是积非成是（two wrongs make a right）的含义，而信访制度之运行则是积非成是的一个非常好的注脚。2003、2004年是中国信访制度史的一个重要拐点，迫于严峻的信访形势，中央和地方纷纷在非常之时出台应急性的非常之策，属地化管理、排名通报、联席会议、领导干部接访下访约访、矛盾隐患排查、包保责任制、一岗双责等纷纷出笼。而为了应对年度敏感时期（如“两会”、五一、六四、七一、十一等）及各种庆典和大型会务（如2007年的中共十七大、2008年的北京奥运会、2009年的国庆六十周年庆典、2010年的上海世博会等），各地往往草木皆兵、层层加码，以人海战术、全面动员的方法，叫停、打乱正

<sup>①</sup>用以在重大会议召开等敏感节点约束上访老户的机构，名称以“学习班”居多，其它还有“分流中心”、“训诫中心”等。2009年，中国青年报刊发的《江苏响水：上访者被强行抓进了学习班》披露，教育学习班的参训对象主要指到国家信访局和有权处理的中央国家机关接待场所以外的非指定地点上访的人员，特别是反复上访、越级重访、无理缠访、闹访人员，“三个讲清楚”是学习教育的主要内容：一是讲清我国现阶段基本国情和有关方针政策，引导上访群众正确认识到自身的利益要求，消除不切实际的想法；二是讲清楚有关活动规定，引导上访群众通过正常的程序和途径，以理性合法的方法表达利益诉求；三是讲清楚进京非正常上访对社会稳定造成的严重影响和危害，应承担的社会和法律责任，让上访群众识别和抵制别有用心者的煽动、挑拨、自觉维护正常的社会秩序。信访学习班成为乡镇干部们解决拆迁矛盾的主要手段，“信访学习班”的“办学”口号是：“同不同意，进了学习班都会同意”。见：[http://article.cyol.com/news/content/2014-07/29/content\\_10431190.htm](http://article.cyol.com/news/content/2014-07/29/content_10431190.htm)。

常的社会秩序，以对访民进行稳控和盯守。针对重复访、越级访、进京访特别是“非正常访”，地方的许多即使公开的政策与实践也突破了法律的底线。许多“创新”办法，只要管用就往往会固定下来，成为正式的制度，比较典型的如河南省政法委一度要求全省各地建立“非正常上访训诫教育中心”，以对“非正常上访”人员进行不少于24小时的不间断的训诫、警告和劝导教育，后在舆论压力下废除。一份正阳县的格式化《保证书》可以佐证当地训诫中心的问题由来已久：

### 保证书

从 年 月 日以来我 次到首都北京（省委省政府、市委市政府）等非接待场所反映问题，我的行为属非正常上访行为，严重影响了党和国家的形象，为正阳县添了乱，抹了黑。

通过训诫中心的工作人员给我讲解有关法律法规和政策以及《信访条例》，我认识到不去国家各级信访部门上访，而（串联、唆使、带领信访人）到非接待信访部门上访（缠访闹访）反映问题违反了有关法律法规、政策和《信访条例》，行为是违法的，更是错误的。

此次训诫教育使我明白了今后应立足于依靠当地政府解决问题，不再到各级非接待场所反映问题，做一个遵纪守法的公民，并自觉接受各级政府和群众监督。

为响应党委、政府的号召，遵守有关法律法规，执行《信访条例》，我保证做到一（以）下几点：

- 1、不再因同一事项到各级信访非接待场所反映问题；
- 2、有事找当地党委、政府给予帮助解决，做到反映问题不越级；
- 3、遵守《信访条例》有关规定，到各级信访接待场所反映问题。

保证人：

担保人： 年 月 日

德裔美籍哲学家汉娜·阿伦特曾提出“平庸之恶”的著名概念。1961年，以色列政府在耶路撒冷对阿道夫·艾希曼——纳粹德国高官，也是在犹太人大屠杀中执行“最终方案”的主要负责人进行了审判，并于次年将其处以绞刑。艾希曼面对对其犯罪的控诉，都以“一切都是依命令行事”回答。当时，阿伦特以《纽约客》特约撰稿人的身份，现场报道了这场审判。她认为罪恶分为两种，

一种是极权主义统治者本身的“极端之恶”，另一种是被统治者或参与者的“平庸之恶”，即对显而易见的恶行却不加限制，或是直接参与。而艾希曼是一个遵从命令的官僚，他所体现的不是“极端的邪恶”，而是“邪恶的平庸”。此后，汉氏以《反抗“平庸之恶”》<sup>①</sup>深入探讨了与平庸之恶相关的政治与道德问题。一旦信访制度被异化，它就成为“平庸之恶”之载体，通过常规化的过程，将丑恶、荒唐、残忍的事情变得例行化。除了臭名昭著的“黑监狱”，“平庸之恶”的中国版尚有许多变种，封建式的株连、连坐就是一款。利用亲属网络做访民的工作，在各地有不同的实践样式，对于这种“软”的维稳手段，有海外学者称其为“关系型镇压”（relational repression），它主要依赖当事人亲戚朋友的劝说和施压来做化解工作。<sup>②</sup>去年10月因婆婆为拆迁对象，湖南省长沙市天心区的小学教师谭双喜收到区教育局通知，将其调往拆迁指挥部工作，任务是“劝婆婆”，直至婆婆签订拆迁协议。后这份通知被谭双喜曝光在微博上，引发质疑：

#### 关于临时调整谭双喜老师工作岗位的通知

天心区铜铺街小学：

你校谭双喜老师的婆婆为枣子园项目拆迁对象，经指挥部工作人员多次上门协商，一直未能签订拆迁协议。目前，该项目的拆迁工作进入了最后阶段，为保证该项目的拆迁按进度进行，按照区委、区政府及枣子园项目拆迁指挥部的要求，请临时调整谭双喜老师工作岗位，安排谭双喜老师至枣子园项目拆迁指挥部工作，直至其婆婆签订拆迁协议。工作岗位临时调整期间，请学校妥善安排好谭双喜老师目前承担的教育教学任务，以确保学校正常的教育教学秩序。

长沙市天心区教育局组织人事科（章）

2013年10月24日

### （三）治理策略：“黑”“白”两道及其限度

尽管屡受诟病，“用人民币解决人民内部矛盾”却是一条屡试不爽的策略。2005年的《信访条例》确定了属地化管理体制，并形成了由上而下以考核、通

<sup>①</sup> [美]汉娜·阿伦特：《反抗“平庸之恶”》，陈联营译，上海：世纪文景/上海人民出版社2014年版。

<sup>②</sup> Lee, C. & Zhang, Y. "The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China." *American Journal of Sociology*. 2013, vol.118, No.6.



报、排名为核心的压力式行政问责方式，所有的责任都不分青红皂白地传递下来，基层干部压力陡升，必然导致对信访的无原则治理。在这种情况下，信访工作成为了影响官员升迁的“帽子工程”，摆平体现水平、没事就是本事、搞定才能稳定，只能饮鸩止渴，先把眼前的火灭了再说。对于上访死硬分子如果能够花钱摆平，只要财力可以承受，则最好不过，毕竟花钱的风险也小一些。采取强制的办法，如办“学习班”、强制“旅游”等照样少花不了钱，并且会带来风险。

狭义上的花钱就是直接点钞。这又分为两种情况：一是比较公开正式的做法，各级政府都会从财政中列支一些专项资金，用于“救助”信访人。这种做法有一定的必要性和普遍性，至于名称则各式各样，一般突出救助扶贫帮困的特点。司法系统也是如此，比如，2013年，上海市高中院共发放司法救助资金1679.5万元<sup>①</sup>。二是比较私下的作法，资金来源渠道不一，一些地方可能会挪占其它公共开支甚至办公费。2010年上海世博会召开时，一些街、镇直接按天支付给重点稳控对象“维稳费”，高的达每天500元，即在世博会200天的时间内，每不去一天，就可以领取500元<sup>②</sup>。由于各街、镇的标准不一，甚至引发了不同区县上访户相互间的攀比。花钱还可以从广义上来理解。由于政府部门掌控着大量的社会资源，民生投入的项目和额度也越来越多，这些资源自然也可以很轻易地向信访重点户倾斜，作为安抚、摆平的手段，比如拆迁时分多房子、给安排工作、享受低保指标等。不是通过对信访户的人身实施限制，而是采取人盯人、走哪跟哪的策略，也是一种花钱的渠道。在敏感时期和节日，一些居委会还常常上门慰问信访老户，问他们有什么困难，需要什么帮助<sup>③</sup>。软性的收

<sup>①</sup> 历次“严打”都导致一些人疑罪从无，或量刑畸重。还有一些民事判决由于当事人提出了新的证据从而导致原来据以判决的依据发生了改变，需要改判，这种情况下法院虽没有责任，却逃不了干系。

<sup>②</sup> 上海一女性重点上访对象数次被塞钱，不要还不行。可以理解为，经办人把钱发给访民后，他这一环节的任务就完成了，因而也就可以免责了。

<sup>③</sup> 居委会常常登门慰问、拜访的其它人员还有：低保对象、残疾人员、孤老、军属、离退休老干部、社区服刑人员、刑释解教人员、法轮功习练者等。这种过于软弱的近乎于讨好式的安抚策略，不但强化了通过胡搅蛮缠（不管是否确有冤情）可以获得好处的心理定势，客观上还会大大提高他们对于诉求的期望值，形成“不闹不解决、越闹越有理”社会导向，尤其是引发了新的社会不公和攀比。比如，《上海烈士英名录》（2012年版）收录了自辛亥革命以来的15058名烈士，目前全市享受待遇的烈士遗属有4000名。烈士遗属群体大都面临着各种各样的困难，有的人一辈子经受了痛苦的磨难，年老多病；有的人至今经济收入偏低；还有的人住房条件很困难，晚年十分窘迫，是受冷落、被边缘化的群体，被民政部门归类为困难救济、托底对象。近几年来，他们自发组织起来，提出了成立烈士遗属联谊会等一系列主张，并可能形成新一类的上访群体。

买、安抚式治理的后果是显而易见的：尽管它比动辄使用暴力等强制方式要文明得多，但这也往往会造成相当消极的后果，收买、安抚的对象往往是软硬不吃的非良善之辈，以“恶民”、“刁民”居多，对他们的仁慈、软弱、退让，一味地息事宁人，不但会诱发、推动和激励类似的行为，而且他们不断提高的胃口也是财政难以承受的。花钱买平安之所以是不可持续的，是因为政府钱再多、经济实力再强，也大不过、强不过这些以访谋利者们的胃口和欲望。如果能花一些财政可以承受的小钱买来平安，这当然政府部门乐见的，但动辄天文数字的要价，实在是财力无法承受的。“白”色的治理，如同吸食白粉一样，可以让人上瘾。花纳税人的钱去摆平政府本来就应该处理、特别是不应涉及支出的社会问题与矛盾，是对其他所有纳税人的一种不公。

但收买不可能解决所有问题，除了财力问题外，收买会造成巨大的示范效应，前有车、后有辙，一个不当获利者会激励成群的人去效法。在这种情况下，某种程度上的强制是必要的。但随着法治的完善和公众权利意识的觉醒，对信访人人身进行约束需要具备正当性条件，并且程序条件越来越严格，风险也越来越高。由于媒体对各地“黑监狱”等的抨击甚至渲染，如何处置缠访、闹访者颇为麻烦。出于对他们的忌惮，甚至发生在普通人身上可能导致受治安处罚的行为，当发生在访民身上时，未必会受到处理。目前，约束访民的手段也可分为两类，一是依法强制，二是“非法”强制。依法强制，主要是进行行政拘留，比如上海要求对于非正常上访“一律处置”，但对进京非正常访的处置由于“违法”行为地在北京，这就面临一些法律上的障碍很难衔接<sup>①</sup>。现在，几乎所有因访被拘留或劳教的人都可能把被处理作为另外的事由添加到信访的诉求中。在劳教制度被废止后，涉劳教的信访群体迟早会形成。“非法”强制是应急性的，主要是为了应付奥运会、世博会及“两会”、党代会这些情形而采取的迫不得已的办法。当零“非访”的硬性政治任务一股脑儿地压到街、镇及责任单位时，出此下策是理性的选择，尤其是对于确实无理的缠访、闹访者，基层干部当然也有底气把他们送进“学习班”。

收买、安抚或强制、约束的“黑白”治理方式除了涉及到合法与非法、合理与不合理等的判定外，还与对人的道德与社会评价有关。如果社会治理丧失了原

---

<sup>①</sup> 理论上需要由北京警方向上海移交包括证据在内的法律文书。

则、失去了方向，就可能会让更多的小人得志、得势、得利，而真正冤屈者却未必能够得到及时的昭雪。“黑白治理”图的是一时的安稳，却为信访治理积累了更多的负能量。

## 第六章 政治与法律

在依法治国的语境下，基于群众路线的要求而建构起来、承载了中共执政伦理和理想的信访制度面临着政治与法治、理想与现实的冲撞与龃龉。政治的高度作为一种要求、法治的限度作为一种现实、治理的难度作为一种困境交织在一起，迫使人们从合法性、有效性诸方面对这套制度体系进行持续追问。信访制度是国家基础性的治理制度，它基于中共群众路线与正确处理人民内部矛盾的原则在社会治理领域展开，同时又具有法律属性并日益科层化，尤其是强化信访职能、推动信访立法的主张不断释放出来。本章对三部山寨版“信访法”的流传及其负载的信息进行了解读，以为思考信访与法治诸命题提供纵贯视野。

### 一、“立法控<sup>①</sup>”与法的正义含量

法治，是人类文明社会中最重要价值之一。倘梳理一下近30年来中国斑驳陆离的社会发展历程，“法治”无疑是色彩较为浓重的一笔。除了对正义的追求、对人权的庇护，法治更是人类社会得以有序和良性运行的保障。基于法治对秩序的追求，不仅仅是一个宏大的理想，亦是中国人数十年来的实践。上世纪70年代末，刚刚结束“文革”的中国痛中思定、乱中求治，拉开了以举国体制推行法制（治）的帷幕。出于对长期以来“无法无天”、法律虚无主义的逆反，朝野对加强立法、完善法制有了切肤甚至偏执的认识，在“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的法律原则谱系中，“有法可依”居于优先发展的地位。在思想上，我们极端重要立法、过于相信甚至迷信立法，产生了格外的立法主义偏好。在立法主义者看来，有法可依是法治建设的最起码前提和条件，有总比没好、多总比少好，只要具备了一套完整的法律制度，社会秩序的维持也就有了基础，“善治”也就不在话下了。自然，社会的进步、经济的发展乃至财富的涌动，都将是法治文明的副产品。由于立法工作不会直接影响现实的社会关系，再加之立法机关的强力推进和社会大众法律需求的不断提出，立法工作得以突飞猛进，成为了法制建设中最先和最易于突破的一个领域。尤

<sup>①</sup> 控，出自日语“コン（kon）”，取 complex（情结）的前头音，基本的解释和“癖”类似，表示强烈的嗜好和喜欢，加在名词后即为“很喜欢某物”的意思。

其令人忧虑的是，由于中国社会迄今仍处于急剧的变迁中，社会结构尚未定型、社会安排尚未凝固、社会矛盾问题频现，官方往往倾向于将法律“治理”化，工具主义地通过立法应对紧迫的社会问题。在某一现象、问题出现后，常常是官方、民间及媒体不约而同地“加强立法”喊声一片。于是，几乎是以批量订制、生产的速度，“中国特色社会主义法律体系”于2011年宣告形成<sup>①</sup>，有法可依已是不争的事实，甚至可以说（相对于“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”20字方针）中国法治建设已具备了1/4的名义进程。

但具备了一套同西方国家在表面上一样完整的法律体系——甚至也拥有了健全的制度框架，并不足以消除这个法律体系与现实社会之间的深深鸿沟，这其中的障碍岂能在短期内克服。始于法律体系草创阶段“粗放式”的立法原则深入人心，导致立法中急学先用、贪大求全、数量先导，整个法律体系尽管洋洋大观，却乏善可陈，尤其是其中不乏宣示性、纲领性、前瞻性的法律条文，缺乏可操作性。“现行中国法律、法规、规章中大量存在的不明确、不具体、过于原则、模棱两可、模糊不清、弹性过大以至无法实行、难以实行之类的毛病。”<sup>②</sup>另外，我们的立法工作也不重视从民间和习惯法等本土资源中汲取营养，法律是“人为编制出来的，而不是从头脑中流淌出来的”。同时，受法律实证主义、法律规范主义等理论的影响，特别是随着法学专家在立法中话语权的增强，法治过于形式化的偏好也在立法中有所体现，甚至按照理论的“应然”结论制造出法律，却“忽略对法的伦理、价值观念的建设，把眼光限于法条的工具性、技术性方面，造成在法治建设上缺乏对法律的历史性、文化性视野”。<sup>③</sup>于是，在技术层面上，法律规定看似严密而详尽；但在操作层面上，法律条文常常语焉不详，要依靠数量惊人的司法解释或上下级司法机关的请示、汇报来“释法”。在英美法德这些原生型的法治国家，法律体系是慢慢生长起来的，其与文化、历史与现实生活有着难以割舍的关系；而在中国“部门立法”的色彩浓厚，传统文化、习惯以及民意很难进入法律空间。这就导致中国法律的“合

<sup>①</sup> 中共十五大、十六大都提出要在2010年形成有中国特色社会主义法律体系的立法目标；十七大提出要完善中国特色社会主义法律体系。2011年3月10日时任全国人大常委会委员长吴邦国在向十一届人大四次会议作工作报告时宣布，“一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。”

<sup>②</sup> 北京大学法学院：《法治和良知自由》，北京：法律出版社，2002年版，第287页。

<sup>③</sup> 李瑜青：《传统文化与法治：法治中国特色的思考》，载《社会科学辑刊》，2011年第1期。

法性”差，从一开始就带有硬伤，成为对公众来说相对陌生的产品，其应有的价值很难转化为大众追求的目标。

信访制度是国家基础性的治理制度，它基于中共群众路线与正确处理人民内部矛盾的原则在社会治理领域展开，同时又具有法律属性并日益科层化。由于它被默认应该承载更多的公平、正义的理念，于是强化与完善信访职能的主张不断释放出来，并常常表现为政治伦理与法治精神之间的对立与冲突。比如，能否对信访立法，不但为官方所关注，也引起了访民的热议。

## 二、三部山寨“信访法”及其生成

从历史上看，1951年6月政务院发布的《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》是新中国信访史上第一份规范信访活动的法律文件，1982年2月中办、国办转发的《党政机关信访工作暂行条例（草案）》是一件准法律文件。1995年10月国务院发布并于2005年修订的《信访条例》生效至今，是一部规范、正规的法律文本。但从法律规范的角度来看，现行《信访条例》只是一部行政法规，阶位过低过窄，调整范围有限，缺乏足够的权威性和覆盖面。民间乃至一些政府部门对“信访法”具有不同的认知，常常有人将《信访条例》误作并不存在的“信访法”。如台江县环保局的工作动态称，“我局组织全体干部职工学习《信访法》、《保密法》、《工会法》、《禁毒法》等法律法规知识和环保相关法律法规知识以及反邪教警示教育知识，并要求会上干部职工务必做好其家庭成员的宣传教育工作。”<sup>①</sup>而将《信访条例》冠以“中华人民共和国”的情况更普遍。<sup>②</sup>更有一些访民执着地认为那个《信访条例》就是一个“法”，在他们朴素的认知中，“法”显然要比“条例”大：“甚至，作为信访干部居然不知道有个《中华人民共和国信访法》，居然还和访民们放肆争论是否有这个信访法的问题。信访干部不羞愧，访民们都替他羞愧，可见他们平时是怎样忽悠访民的。《中华人民共和国信访法》是由温家宝总理发布的第431号令，从2005年5月1日施行，1995年10月28日国务院发布的《信访条例》同时作

---

<sup>①</sup> 见台江县人民政府门户网：

<http://www.gztaijiang.gov.cn/gknr.jsp?urltype=news.NewsContentUrl&wbnewsid=3810&wbtreeid=1486>。

<sup>②</sup> 如《中华人民共和国信访条例》，见湖北荆门门户网：

<http://www.jingmen.gov.cn/bmxxgk/szljdj/zcfgjgfwj/fg/2010-11-22/3647.html>。

废。”<sup>①</sup>

近年来，面对信访困境，信访立法的呼声不绝于耳，每年两会时亦有一些相应的议案、提案提出。信访部门往往是信访立法的第一推手，这背后自然有通过立法扩权的内在冲动。2008年，在中央党校与国家信访局联合举办的“信访·法治·科学发展观”研讨会上，一些与会者认为信访立法有助于规范和解决信访工作中的新情况新问题：现有《信访条例》的局限性日益凸显，难以有效地调整日益复杂的信访法律关系，难以有效维护公民的合法权益和社会政治稳定，因此迫切需要加快信访立法步伐，实现法律瓶颈上的真正突破。<sup>②</sup>2013年国家信访局委托中南财经政法大学等科研机构启动的信访立法可行性研究，实际上已演化为“加快推进立法进程”的实际行动，据称已拟就《信访法》草案，但秘不示人。一些学者从法理或技术角度对信访立法进行论证，比如有学者认为“目前施行的信访条例由于效力层级较低，内容原则性强，部分内容不具备操作性，有些内容尚不完整，随着情况的变化和形势的发展，对于实际工作中存在的各种问题，应对起来颇有无能为力之感，甚至已经开始限制信访制度功能的完整发挥。扭转这一局面，需要制订效力更高的统一信访法。”<sup>③</sup>

不但官方和学界，民间居然亦有为信访立法的倡议与举动。2013年，笔者从上海一韩姓访民手中愕然地发现了一份“信访法”（以下称A版本），本人答曰自北京购得，并作为信访政策法规学习。事后，在网上检索，也找到了这个版本的电子版。同时，又发现了另外两个版本的“信访法”（以下分别称B版本和C版本）。笔者经过努力，终于分别联系上了三部“信访法”的作者，进行了简单交流并索要了更多的资料（表2：三部“信访法”的比较）：

表 2：三部“信访法”的比较

<sup>①</sup> 《长沙市政府信访干部竟然不知道有〈信访法〉》见：

[http://club.china.com/data/thread/1011/2737/48/67/7\\_1.html#](http://club.china.com/data/thread/1011/2737/48/67/7_1.html#)。

<sup>②</sup> “信访立法的必要性。信访立法是贯彻落实科学发展观、建设社会主义和谐社会的要求；信访立法是依法治国、建设法治国家的要求；信访立法是规范和解决信访工作新情况新问题的要求。信访立法的可行性。中央对信访工作的高度重视，为信访立法奠定了坚定的政治基础；社会各界对信访工作改革和发展的关注，为信访立法奠定了广泛的社会基础；《信访条例》的有效实施，为信访立法积累了丰富的实践基础；信访理论体系成果丰硕，为信访立法提供了扎实的理论基础；开展国际交流，为信访立法提供了域外经验的借鉴。”见《中央党校国家信访局联合举办“信访·法治·科学发展观”研讨会》：

[http://www.gjxfj.gov.cn/2008-12/31/content\\_15329030.htm](http://www.gjxfj.gov.cn/2008-12/31/content_15329030.htm)。

<sup>③</sup> 郑广森：《论制订统一信访法的必要性》（未刊稿）。

版本	“信访法” A 版（平民版）	“信访法” B 版（扩展版）	“信访法” C 版（完整版）
全称	《信访法》草案	《中华人民共和国信访法——民间建议第一稿》	《中华人民共和国信访法》建议稿
作者及身份	张国福，河北衡水人，自由职业，原访民	姜焕文，辽宁沈阳人，“中国第一职业举报人”	向运智，重庆垫江人，城建综合执法局副局长
条款及篇幅	共七章（总则、信访局、信访人、信访程序、信访局的监督机制、信访局的处罚法规、信访法的意义），48 条，4524 字	共七章（总则、信访渠道、信访事项的提出、信访事项的受理、信访事项的办理和督办、法律责任、附则——同《信访条例》），50 条，9158 字	共七章（总则、信访人的权利和义务、国家机关信访工作责任、受理和办理、信访秩序、法律责任、附则），57 条，9177 字（不含作者“释法”部分）
成文时间	2008 年 3 月（文本标注时间）	2007 年 8 月（文本标注时间）	2010 年 10 月（作者博客贴文时间）
疑似“立法”缘由	作者有上访的经历	作者有替人举报、为已维权的经历	作者长期分管单位的信访工作
流传情况	网络、线下	网络（线下不明）	网络（线下不明）
原创性	全部原创	参照《信访条例》扩充而成	参照多部法律扩充而成

三部“信访法”的作者都有着非常丰富的人生阅历。A 版作者张国福先是在北京上访，但按照《信访条例》的规定却处处碰壁，于是“久病成医”，干脆倡议制定“信访法”，并把自己的一些思考、建议体现出来，随后这个文本就在周围的朋友、访民间流传。据他称，一次他发现有人在兜售“信访法”，拿来一看，这居然是他的作品。原来，也有人把他发在国内网站“法治论坛”中的“信访法”转到了海外“博讯”网站上（经查博讯转载的时间为 2010 年 8 月 26 日），使其流传更广，就有人下载下来以 3 元一份出售。居然真有一些访民拿着“信访法”找信访局，质问他们为什么不遵守信访法。张感觉很是惊奇，自己的作品居然这么有市场，便也加入了卖自己作品的行列，并在“信访法”



文末加了一段广告<sup>①</sup>。因为兜售自己的“信访法”，他曾被拘留过。目前，张的问题仍没有解决，他也不再上访，而是呆在老家做生意。由于不断上访惹事，搞得老婆和自己离婚了。

B 版作者姜焕文，是一个传奇式的人物，号称“中国第一职业举报人”。姜焕文生于 1965 年，天生脑子活络。文革后返城的姜焕文在沈阳市第二农用汽车制造厂当工人。那时他喜欢写个报道，挣个稿费，很有成就感。后来自学法律，于 1994 年考取法律专科文凭。1996 年，姜焕文所在的厂子倒闭，他就干起了法律服务工作者的活计。1998 年，他所在的法律服务所被司法局整顿关门。2000 年 8 月，一个偶然的机遇让他走上了职业举报之路，“借正义挣钱”。至今为止，除去辽宁本省外，姜已经去过武汉、上海、南京、镇江、广州、佛山、珠海等地。每次到一个陌生的地方，姜都要隐匿身份，了解当地一些行业的规矩，然后深入排查，看有哪些偷税、漏税的不法企业，而后进行举报、挣得奖励。由于这一行业充满了风险，姜焕文只得常常习武以防身。他于 2000 年开始上网，“足迹”遍布各大网站论坛，并渐渐动了自己办一个举报网站的念头。2004 年 5 月，姜焕文的“中国举报网”正式成立，同年 7 月 29 日 CCTV 新闻会客厅栏目曾将姜焕文接到了北京做节目。但好景不长，“中国举报网”被认定违法、关闭，他后来以“中国民间举报网”重新开通，并且名声日隆。姜曾在网上发帖举报云南个旧原副市长童某，仅过 19 天就将其扳倒。在沈阳市苏家屯区，他有许多名号：“土记者”、“法律工作者”、“私家侦探”，在他的自我介绍中也有“调查记者、职业举报人、自由撰稿人、举报法和信访法的民间起草人、行政诉讼专家”等字样。自然“信访法”是他见多识广的产物。

C 版作者向运智，系重庆市垫江县城建设综合执法局的副局长，党校系统法律本科。不同于前二者，他具有公职身份，是体制内的人士。向的工作，就是普遍为人所诟病的“城管”。由于工作的关系，向不得不常常面对法律与现实的冲突，尤其是不同法律之间的矛盾，并形成了一些完善法律条文的思考，比如向于 2013 年 10 月针对执行难就刑法第 313 条出台司法解释向最高人民法院

---

<sup>①</sup> 内容如下：《信访咨询中心》帮您分析案情，代写材料，免费填表，协助提前接谈，代理申诉，有高法院法律文书的在最高法立案，没有高法院法律文书的，可协助在高法院立案。可以在网上向中纪委、中组部、国家信访局、国家纠风办、最高法、最高检、公安部及各部委举报；可以在各大媒体论坛曝光，建立自己的博客（自己的房间，任意发表文章，不被删掉），开通自己的电子邮箱（丢失不了的 U 盘）。收发电子邮件……扫描、刻录光盘、彩色复印打字。《信访咨询中心》是你倾诉冤情的地方，让你找到家的感觉。

院“院长信箱”发送的电邮，得到了周强院长的批示。<sup>①</sup>向运智之前是重庆市垫江县周嘉镇干部，在重庆直辖市挂牌前，该镇兴达建材厂与河北肥乡县的几家单位发生经济纠纷，经过诉讼后建材厂方不服判决。2000年该厂被当地工商局注销后，其债权债务由周嘉镇承担。此时，作为镇干部的向运智以代理人的身份参与后期的诉讼活动。但该案迄今十几年并形成了20多份判决、裁定也未消停。对该案，法制日报在2003年曾整版予以报道，著名民法学家王利明也曾予以关注。向由于是镇政府一方诉讼活动的实际操作者，在马拉松式的诉讼中备受煎熬也大长见识，尤其是对法律完善有了思考。向在乡镇时，从一般干部干到副镇长，直到后来任执法大队副队长、执法局副局长，都分管信访工作。“信访法”的形成与他的经历不无关系。

用时兴的语言讲，这是山寨版的三部“信访法”。一般说来，山寨是现代社会出现的一种新兴社会现象用词，以模仿加创造为特征。山寨文化具有反权威、反主流且带有狂欢性、解构性、反智性以及后现代的象征。它是以极低的成本模仿主流品牌产品的外观或功能，并加以创新，最终在外观、功能、价格等方面全面超越这个产品的一种现象。而由此衍生的山寨产品更是多不胜数：山寨春晚、山寨明星、山寨国足、山寨手机、山寨零食，不一而足。在依靠抄袭、模仿、恶搞等手段发展壮大起来，握紧了低成本高回报的福祉之后，这也甚至引发了相关行业的结构性震荡，形成了以山寨文化为基础的价值序列。自然，山寨版“信访法”也深深地打上了草根创新、群众智慧的烙印，它所负载的信息可能远远超过了法律的“正品”。

### 三、被高仿的“正义”与大众法理

无疑，作为民意的表达，这三部“信访法”自然都属于言论自由的范畴，更于伪造或变造“国家公文”无涉。从某种意义上说，这是民意以“立法”这种高端方式的一种释放，也可以视作向官方切磋的行为艺术。从法理来看，这三部“信访法”甚至无懈可击，都声称以《宪法》为依据，是对《信访条例》

---

<sup>①</sup> 根据最高法新闻发言人孙军工于2014年3月10日做客人民网全面解读最高法工作报告时的介绍，最高法院院长信箱自2013年10月8日开通以来，截至2014年3月9日，共收到各类邮件近16000余封。而向的电子邮件是唯一被用来介绍邮件处理情况的案例。据《网友向最高法院院长信箱发邮件反应执行难获周强院长批示》，见：<http://news.163.com/14/0310/19/9N0HPLEB00014JB6.html>。

内容的演绎、延伸和提升。但从各自的语言风格、信访人与信访机构权责划分等方面来看，又各有特色，尤其以 A 版“信访法”最具平民“范儿”，A 版正如同其作者是一介布衣一样，也是一个非常通俗的平民化版本，其与作者强国福的经历不无关系。张在上访过程之中处处碰壁受掣肘，往往不是由于人为的刁难，而是制度规定的无情、僵硬。因此，这个平民化的文本也是作者本人的一次集中吐槽。

### （一）A 版“信访法”：关于大众信访理想的宏大叙事

A 版的首要特色是倡导信息的透明、公开，并且使用了一些形象化的语言：如提出设计《中国信访》网站，在各级信访局接待室配备“大屏幕”并与之联网，从而使信访局形同一台“巨型摄像机”“记录社会生活”。而信访机构亦在社会及上级对其的全方位监督与监控下。其次，这部“信访法”明显支持信访扩权，如提出信访局实行垂直领导，其人员亦由同级人大代表组成，不受当地制约。自然其权利也达到最大化，不但受案范围涵盖公检法司，每个信访受理员都有提出处分、开除“不能作为不作为乱作为政府<sup>①</sup>工作人员”的意见。第三，在支持做大信访、将其打造成一个超级机构的同时，作者更多的是自我赋权，以最大程度地保障访民的权利。具体来说就是赋予访民“评议归档”的权利，无条件地以访民是否满意作为信访事项是否结案归档的唯一标准。最后，相应地，“信访法”也为信访工作人员设立了最为苛刻的问责标准，只要当事人不满意或者对信访案件的处理有瑕疵，就动辄开除、撤职：“总之，（对信访局干部）干不了活的不养，不干活的不养，不好好干活的不要。”甚至如果对同级信访局的过错本地媒体没有曝光而被外地媒体抢先，则当地媒体一把手都被免职并在 10 日内一次性给付外地曝光媒体 50 万元奖金。

从总体上看，A 版“信访法”以保护甚至“袒护”访民为导向，是对访民有理推定、对信访问题有解推定甚至对行政方有过推定的产物。在整个文本中，处处体现着对访民的人性化规定。比如，在信访级别上就高不就低，居然要求信访人“必须在信访事项涉及的事和人的最高级别的同级或上一级的信访局信访”，用信访专用信封特快专递信访材料时“邮资免费，统一由国家财政拨付”，

---

<sup>①</sup> 根据本“法”第二条，政府是指党委、人大、一府、两院及各部门。

信访局的工作人员对于信访材料要“无条件地随时开具受理单”，并要“复印信访人出具的材料，留复印件，原件签字盖章确认后交信访人。”最后一章“信访法的意义”通过规定民众是“考官”，官员是“考生”，实现了人民至上、大众民主甚至不乏民粹色彩的宏大叙事。总之，A版“信访法”抒发了一筹莫展、万般无奈之下的访民对于一种理想的信访制度安排的想像和向往，也因此，它才受到不少访民的追捧（表2：A版“信访法”的特点）。

表2：A版“信访法”的特点

条款	主题词	内容
第5、9、39条	《中国信访》网站	国家信访局建立《中国信访》网站，各级信访局联网，为全体网民提供信访人、地点（信访局全称）、信访时间、信访事项、接待人员（名称职务）、交付单位、接办人员（名称职务）、法定办结时间、是否办结、办结结果、信访人评价等。（信访案件）在《中国信访》网站公布，在当地党报公布，在电视台台通报。在法定时间内，信访局的处理意见没有交同级政府处理，没有在《中国信访》网站公布，没有在当地党报公布，没有在电视台台通报的，本局一把手、直接工作人员都被开除。执行人上一级信访局领导委员会，揭发人监督。
第6条	大屏幕	各级信访局的信访接待室都配备一个大屏幕，和《中国信访》网站连接，天天（上班时间）显示全国的信访信息，包括信访人、地点（信访局全称）、信访时间、信访事项、接待人员（名称职务）、交付单位、接办人员（名称职务）、法定办结时间、是否办结、办结结果、信访人评价等。
第10条	巨型摄像机	各级信访局是民主监督的组织；是一台巨型摄像机，全方位地具体地真实地记录社会生活，在摄像机镜头前，使违法违纪行为无法生存，使社会更公正、更公平、更透明；是社会活动的总指挥；是社会活动的监督员和公证员。
第34、35条	监控	每个单位、个人对信访局都有监督权，对信访局全体工作人员在办公场所内的活动，在不影响工作的情况下，可以录音、录像和拍照。 信访局的上一级对下一级全体工作人员在办公场所内的活动全方位监控，必须留下视听资料存档备查。
第7条	垂直管理	国家信访局的领导机制：在全国人大委员会统一领导下，从上到下垂直领导，人事任免、工资待遇都由上一级局管理。

第8条	人员组成	信访局的人员组成：同级人民代表大会代表。
第9条	监督权	信访局组成人员的权利：信访局每个受理员都有提出处分、开除不能作为不作为乱作为政府工作人员的处理意见，提请同级政府落实。
第12条	受理范围	各级信访局的受理范围：合理化建议、行政审批、行政复议、仲裁、诉讼、申诉、控告揭发、新闻曝光。
第27条、28、30、31、32条	结案方式 (评议归档)	<p>承办单位（包括同级检察院、上一级检察院）办结后，把结果交给信访局，信访局通知信访人，和信访人一起填写评议书存档。承办单位（包括同级检察院、上一级检察院）在法定的时间内办结，信访人满意的，结案息访；信访人不满意的，给承办单位（包括同级检察院、上一级检察院）一把手、直接工作人员扣分存档。</p> <p>对结果不满意的信访人可在存档之日起15日内交上一级信访局处理，原信访局无条件地开具介绍信，并给一份档案资料复印件。</p> <p>信访人（对承办单位的办理）不满意的，除受理单位一把手、直接工作人员扣一分存档外，自存档之日起5日内（节假日除外）由本局直接交同级检察院依法处理（检察院处理的事项，不再交办同级检察院，由本局直接再申请上一级信访局交上一级检察院定期最终依法处理）。</p>

<p>第 37 条、38 条、40 条、41 条、42 条、43 条</p>	<p>问责</p>	<p>监督固然重要，有法惩处更为具体到位，处罚的总原则是：不能作为不作为就开除，乱作为不好好作为就受罚，总乱作为不好好作为就开除。总之，干不了活的不养，不干活的不养，不好好干活的不要。</p> <p>信访无故不予受理或没有按期交有关单位处理一次，本局一把手、直接工作人员都被开除。执行人为上一级局领导委员会，揭发人监督。</p> <p>上一级局对下一级局全体工作人员在办公场所内的活动的视听资料遗漏 5 分钟的，本局一把手、直接工作人员都被开除。执行人为上一级信访局领导委员会，揭发人监督。</p> <p>承办单位按期结案，信访人不同意一次，承办单位一把手、直接工作人员都扣 1 分，扣满 20 分的人被免职或开除；在法定时间内，承办单位没有结案，承办单位一把手、直接工作人员都被开除。执行人为同级政府一把手，揭发人监督。</p> <p>如果当地媒体对同级信访局的过错没有尽到曝光义务，而被外地媒体曝光一次，当地媒体一把手都被免职；当地（同行）媒体自曝光之日起，10 日内一次给付曝光媒体 50 万资金，单位有困难的同级政府财政垫付。执行人为同级政府一把手，曝光媒体、揭发人监督。如果到期落实不到位，曝光媒体有权曝光。曝光后，当地政府一把手被免职。执行人为上一级政府一把手，曝光媒体，揭发人监督。（曝光媒体在曝光之前，必须告知当地同行媒体）</p> <p>开除、免职之惩处必须在处理意见公布之日起 30 日内落实，如果到期不落实，同样开除执行人中一把手。执行人为上一级政府一把手，全社会监督，依此类推。</p>
<p>第 13 条</p>	<p>无理访</p>	<p>对无理信访进行耐心地说服教育；说服教育两次以上仍不服劝的，信访局必须组织相关社会团体、法律援助单位、相关专业人员、社会志愿者等共同参与，信访人委托代理人（可十人内），通过召开听证会的形式，依法、及时、合理说服信访人。如果信访人的诉求（不）是合理合法的，在《中国信访》网站公布，在当地党报公报，在电视台台通报，警告书阐明无理的事实和理由；警告书公布之日起，还以原来的信访事项第一次信访的，向 110 报警，警察义务送回家；第二次信访的，向 110 报警，拘留 15 天；第三次信访的，向 110 报警，劳教<sup>①</sup>一年。（承办单位已经开过听证会的除外）</p>

<sup>①</sup> 2013 年 12 月 28 日闭幕的全国人大常委会通过了关于废止有关劳动教养法律规定的决定。

第 44、45、46、47 条	信访法的意义	<p>因为有严格可操作的法规，即使社会上有黑恶势力捣乱破坏，为了自身的利益，工作人员也会誓死拼争。所以，信访局能使社会更公正、更公平、更透明。</p> <p>信访局使民众成为领导干部的考官，对领导干部的工作可以直接地批评，真正地行使了自己的民主监督权利。信访局的公告是腐败分子违法乱纪的最具体最有力的证据；处罚法规是惩处腐败分子的法律武器，为民众控告腐败分子提供了确凿的证据和可操作的法律依据。</p> <p>信访局使领导干部成为虚心的考生，使他们真正意识到自己是民众的公仆，必须虚心为民众服务，否则被民众淘汰。</p> <p>信访局积累了丰富的档案资料，打开档案，功过是非一目了然，为我们提拔任用干部提供了看得见、摸得着的档案资料。</p>
-----------------	--------	---

## （二）B 版“信访法”：一个中规中矩的《信访条例》升级版

相对于 A 版通俗、平民化的风格，B 版则要严谨与规范得多。这可能与作者的身份与经历不无关系。不同于没有任何法律训练的张国福，B 版作者姜焕文曾自考取得法律大专文凭，并一度从事法律服务工作。后来长期的举报工作迫使他不断研习法律条文，并形成包括“中华人民共和国举报工作管理法”、“中华人民共和国私人侦探法”等在内的一系列立法建议，而“信访法”只是其一。

B 版“信访法”具有鲜明的问题导向，在总则中规定“为了解决各种信访问题”，并删除了“为了保持各级人民政府同人民群众的密切联系”的表述，这使得信访有些去政治化。相应地，这个版本将人大、法院、检察院的信访职能整合到原《信访条例》中，适用于除军队外的所有国家机关，也包括企事业单位和人民团体。各级“人大信访管理办公室”统筹管理信访工作，其职能类似于“联席办”，以结束信访四分五裂、九龙治水之状。对信访机构及其人员督导、问责的力度有所加强，尤其是对于渎职的处理不限于一般处分，对于造成越级上访的甚至可以追究刑事责任。

相对于 A 版，尽管在“偏袒”访民方面相对温和得多，B 版在保障访民权益方面仍有许多规定：对于诉讼、仲裁、行政复议等事项，当事人依然可以信访；对于于法无据的“合理”信访内容，予以支持；注重网络力量，要求市以上人大信访管理部门开设“网络信访论坛”，信访人可以将自己的问题公开化

和公共化；允许信访人开会、允许信访人集资为集体访代表提供费用；信访人可以通过信访渠道进行控告；对于《信访条例》规定的时限基本上进行了减半处理；尤其是对于越级访几乎采取默许、纵容的态度，在对复核意见不服时可以自行组织论证会推翻原有结论并由复核机关承担有关费用，在复核机关不予赔偿时可以向“认为方便”的人民法院提出国家赔偿，等等。这些内容，或多或少地体现出对公权力的警惕和防范，但也反应出某种社会情绪与愿望，甚至也有以大众、媒体审判凌驾于国家机关之上的激进、偏执思潮（表 3：B 版“信访法”与《信访条例》的重要比对）。

表 3：B 版“信访法”与《信访条例》的重要比对

条款	内容（字符底纹为添加、删除线为删减）	释义
第一、 88 条	为了解决各种信访问题，为了保持各级人民政府同人民群众的密切联系，（保护信访人的合法权益，维护信访秩序）， 根据宪法制定本法 <del>条例</del> 。	对信访制度去政治化，“为了保持各级人民政府同人民群众的密切联系”不保留，以解决问题为导向。同时强调“信访法”的宪法依据。



<p>全文， 第 4、5、34、36、48 条</p>	<p>人大（或人大信访管理办公室）、法院、检察</p> <p>全国人大负责信访工作的统一管理，应当在县级以上人大</p> <p>设置信访管理办公室，并配备专职法律人员，负责处理本</p> <p>地区信访案件。各级法院、检察院、人民政府应当设置信</p> <p>访工作机构，具体负责信访工作。</p> <p>（督促检查信访事项的处理），限期有关部门或是其他组</p> <p>织依法解决信访问题。</p> <p>各级人大信访管理办公室必须定期及时与各级法院、检察</p> <p>院、人民政府信访工作机构通信访信息。必须依法追究</p> <p>造成信访问题的有关组织或个人的法律责任。</p> <p>本级人大信访管理办公室有权提出限期解决信访问题的</p> <p>要求，有关法院、检察院、行政机关必须按期做出符合法</p> <p>律、法规及地方法律、法规规定的处理意见。</p> <p>本级人大信访管理办公室有权提出罢免由本级人大任命</p> <p>的法院、检察院、人民政府造成信访事件的有关人员的建</p> <p>议。本级人大常委会必须依法采纳合法的建</p> <p>议。</p> <p>军队信访参照本法执行，可以由军委另行制订具体实施办</p> <p>法。社会团体、企业事业单位的信访工作参照本条例执行。</p>	<p>基本确立了信访的体制框架。凡涉</p> <p>及信访受理主体的条款都进行了修</p> <p>改，除军队系统外，“信访法”适</p> <p>用全体国家机关、企事业单位和人</p> <p>民团体。各级人大信访管理办公室</p> <p>统筹管理信访工作，其地位类似于</p> <p>“联席办”。对相关的条文进行了</p> <p>技术、文字处理和调整。强调问责。</p>
---------------------------------	---	--

<p>第3条</p>	<p>（各级人大、法院、检察院、人民政府、县级以上人民政府工作部门）<b>必须依法应当</b>做好信访工作，<b>必须</b>（认真处理来信、接待来访，……）<b>各级纪委监委监察机关有权配合和直接介入信访案件调查和督办。</b></p> <p>（为信访人采用本法规定的形式反映情况，提出建议、意见或者投诉请求提供便利条件），<b>必须将信访机构设置</b>在信访人易于找到的位置或是集中办公。</p> <p><b>信访人有权依法信访</b>，任何组织和个人不得<b>以任何名义和借口打击报复或是阻截</b>信访人，<b>不得擅自扣压</b>信访信件。</p>	<p>强调“必须依法、必须”等字样。</p> <p>各级纪委（监察机关）介入信访案件办理<sup>①</sup>。</p> <p>“必须将信访机构设置</p> <p>在信访人易于找到的位置或是集中办公。”是一个非常</p> <p>有创意的亮点，中央和地方的一些信访部门往往将</p> <p>信访接待机构设于非常偏僻的地方，没有标识或标识不醒</p> <p>目，人为增加当事人的上访成本。</p> <p>对访民除了直接的打击报复，更多的是阻截、扣信、跟</p> <p>踪、看守等软暴力。</p>
<p>第7条</p>	<p>（信访人反映的情况，提出的建议、意见，对国民经济和社会发展或者对改进国家机关工作以及保护社会公共利益有贡献的，由有关行政机关或者单位给予）<b>500、2000、10000元</b>（奖励）。（对在信访工作中做出优异成绩的单位或者个人，由有关行政机关给予）<b>500、2000、5000元</b>（奖励）。</p>	<p>细分了条文。</p>
<p>第8、12条</p>	<p><b>市级以上大人信访管理办公室，应当开设网络信访论坛，配备或聘请</b>律师或具有法律知识人员担任论坛版主，<b>允许</b>信访人上网发布信访言论，<b>提出</b>信访意见和合理化建议，<b>定期整理</b>论坛具体信访内容，<b>交由</b>有关部门按照本法规定处理。</p> <p>（信访工作机构应当组织相关社会团体、法律援助机构、相关专业人员、社会志愿者等共同参与，运用咨询、教育、协商、调解、听证）、<b>论坛讨论、媒体参与</b>（等方法，依法、及时、合理处理信访人的投诉请求。）</p>	<p>看重网络表达和媒体力量。</p>

<sup>①</sup> 在与笔者的通话中，姜反复强调应当将信访部门并入纪委（监察）部门。

<p>第13条</p>	<p>(信访人……职务行为……提出信访事项：)                  (五) 社会团体、各种企业管理者及个体工商户业主，各种出租房屋的产权人或是受益者；</p>	<p>本条规定的是针对公职人员或承担公共管理职能人员的职务行为。但“社会团体、各种企业管理者及个体工商户业主，各种出租房屋的产权人或是受益者”并不具有公共管理资格。</p>
<p>第13条</p>	<p>(对依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的投诉请求，信访人应当依照有关法律、行政法规规定的程序向有关机关提出。) 信访人亦有权依照本法规定程序信访。</p>	<p>这项规定为信访人增加了救济渠道，即对同一事项既可“访”又可“诉”。</p>
<p>第14条</p>	<p>(信访人采用走访形式提出信访事项，应当向依法有权处理的本级或者上一级机关提出；信访事项已经受理或者正在办理的，信访人在规定期限内向受理、办理机关的上级机关再提出同一信访事项的，该上级机关不予受理。) 有权处理的本级或者上一级机关逾期未作答复的，信访人向受理、办理机关的上级机关再提出同一信访事项。上级机关可以责令受理、办理机关限期答复或是直接受理该信访事项。</p>	<p>本条针对的是地方信访部门“拖延术”，对信访部门有实质压力。</p>
<p>第15条</p>	<p>(信访人提出信访事项，一般应当采用书信、电子邮件、传真、) 网络信访 (等书面形式；信访人提出投诉、) 控告 (请求的，……)</p>	<p>“网络信访”已经得到国家信访局的大力倡导。但姜对“网络信访”的理解可能要更宽泛一些，包括了论坛讨论这些民意性质的内容。                  “控告”是增加的内容，但也值得商榷。一般说来，控告是用于向司法机关揭露违法犯罪事实或犯罪嫌疑人，要求依法予以惩处的行为。这可能超出了信访制度的范畴。</p>

<p>第16条</p>	<p>(多人采用走访形式提出共同的信访事项的,应当推选代表,代表人数不得超过5人。)推选代表允许信访人开会评选,允许信访人以集资形式为信访代表提供信访费用。</p>	<p>这涉及到了一些敏感的问题,“开会”往往会涉嫌“非法聚会”,而“集资”也可能引发“非法集资”、“借访生财”的联想。</p>
<p>第19、30、31、32、33、34条</p>	<p>对依照法定职责属于本级法院、检察院、人民政府或者其工作部门处理决定的信访事项,应当在15日内处理完毕。作出支持信访请求意见的,应当立即督促有关机关或者单位在五天内执行。</p> <p>信访事项应当自受理之日起30日60日内办结;情况复杂的,经本级人大信访管理办公室行政机关负责人批准,可以适当延长办理期限,但延长期限不得超过15日30日</p> <p>收到复查请求……信访工作机构应当自收到复查请求之日起30日15日内提出复查意见,并予以书面依法正确答复。不得推诿、敷衍、拖延。</p> <p>收到复核请求……信访工作机构应当自收到复核请求之日起30日15日内提出复核意见。</p> <p>(经过听证的复核意见可以依法向社会公示。听证所需时间不计算在前款规定的期限内,)但不得超过30日。</p> <p>(收到改进建议的……机关应当在)10日30日内书面反馈情况。</p>	<p>现行《信访条例》对办理信访事项的时限有明确的要求,确定是否受理为15日,办理时限为60日,符合延长条件的可延长30日。复查、复核的期限为30日。此版本“信访法”对时限基本是减半提出。</p>
<p>第28条</p>	<p>(……工作人员与信访事项或者信访人有直接利害关系的),必须应当回避。其他接待信访工作人员必须坚持原则。</p>	
<p>第30条</p>	<p>(对信访事项……分别作出以下处理,并书面答复信访人:)</p> <p>(二)请求事由合理但缺乏法律依据的,应当根据具体情况对信访人的合理信访内容,予以支持做好解释工作;</p> <p>(三)请求缺乏事实和证据根据或者不符合法律、法规、规章或者其他有关规定的,不予支持。</p>	<p>这是一个比较重大的修改,即对无法律依据的“合理信访内容”予以支持。</p>

<p>第 33 条</p>	<p>(信访人对复核意见不服, 仍然以同一事实和理由提出投诉请求的, ) 应当直接到省级以上人大信访管理办公室, 法院、检察院、人民政府信访工作机构或是全国人大信访管理办公室提出投诉请求。最终仍不服的允许其自费组织法律专家公开论证会。公开论证会允许新闻媒体采访和报道。论证会结果证明有关复核意见是错误的, 其组织的论证会的费用及其合理出差费用由做出错误的复核意见的复核机关负责赔偿。复核机关逾期不予赔偿的, 信访人可以到信访人认为方便的中级人民法院提出国家赔偿请求。</p>	<p>本条几乎是默许或者纵容越级上访。在对复核意见不服时可以自行组织论证会推翻原有结论并由复核机关承担有关费用; 甚至在复核机关不予赔偿时可以向“认为方便”的人民法院提出国家赔偿。这典型地体现了以大众、媒体审判凌驾于国家机关之上的激进、偏执思潮。</p>
<p>第 35 条</p>	<p>(对于信访人反映的有关) 不符合法律、法规规定的(政策性问題, 应当及时向……报告, 并提出完善政策、解决问题的建议。)</p>	

<p>第 6、36、40、41、42、43、45 条</p>	<p>（对信访工作中的失职、渎职行为……追究有关责任人员的责任，并在一定范围内予以通报。）情节严重者，应当予以开除公职，并建议党组织予以开除党籍。构成渎职罪的移送司法部门依法处理。</p> <p>（对在信访工作中推诿、敷衍、拖延、弄虚作假造成严重后果的）具体行政机关工作人员，可以向有关行政机关提出给予行政处分、撤职、开除的政纪处理的建议。</p> <p>（造成严重后果的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分），造成越级信访的，一律予以降职、撤职或开除处理：</p> <p>（二）对属于其法定职权范围的信访事项不予受理或推诿、敷衍、拖延的；</p> <p>（工作机构工作人员在处理信访事项过程中，作风粗暴，激化矛盾并造成严重后果的，造成信访人越级信访的，依法给予行政处分。）经过最终复核认定信访人信访合法的，对于造成信访人重复越级信访的人大信访管理办公室、法院、检察院、人民政府信访工作机构工作人员，一律予以追究法律责任，并严厉追究该级人大、法院、检察院、人民政府主要负责人的法律责任。</p> <p>各级纪委监委机关有权依照职权查处构成违纪违法的人大信访管理办公室、法院、检察院、人民政府信访工作机构工作人员。对于组织拦截或阻碍信访人越级信访的，各级纪委监委机关有权依照职权查处，直至移送司法部门处理。</p> <p>人大信访管理办公室、法院、检察院、人民政府信访工作机构工作人员的违纪违法行为构成犯罪的，依法移送司法部门处理。</p> <p>各级人大、法院、检察院、人民政府应当制订依法保护信访人的具体规定，（打击报复信访人，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分或者纪律处分；）公安机关应当依照治安管理处罚法做出处理。</p>	<p>对于信访受理机关渎职情况查处的规定，提出了更严厉的处理要求。多处涉及越级上访。要求制订保护信访人的具体规定。</p>
--------------------------------	--	---

第37条	县级以上……信访工作机构……定期提交信访情况分析报告： （四）明确指出造成信访事件的根本原因及改进措施。	《信访条例》要求各信访部门定期上报包括数据统计、信访分布、转送督办、建议采纳等内容在内的分析报告。B版“信访法”提出还要“明确指出造成信访事件的根本原因及改进措施。”
------	---	---

### （三）C版“信访法”：信访规范之集大成者

相对于A、B版“信访法”，C版“信访法”更加有板有眼。在这个版本中，作者借鉴、吸收了《行政复议法》、《行政处罚法》等许多行政法规的精神，其语言、结构严谨，足以以假乱真。但正因为其过于规整的语言，使得阅读这个文本比较拗口与晦涩，相应地，这个文本的传播和影响也远远小于A、B版尤其是A版。这自然与这个版本的作者有更大的关系：作者向运智不但是三个作者中唯一的体制内人士，而且他在三个人中的学历也最高（法律本科）；尤其是向长期分管信访工作，并曾为单位代理经济纠纷案件。这使他对司法、信访及其运行中的矛盾和困境有着切身的体悟。他认为现实中存在的信访乱和信访难与没有一部可以规范各级国家机关处理信访问题的法律有关，而现在各自为政，甚至人民法院系统一直没有信访处理的综合性办法。由此，C版“信访法”显得更为规范、严谨。

C版“信访法”倾向于从法律与政治两个属性定位信访制度。在总则中，相对《信访条例》，增加了“保障信访人的民主权利和其他合法权益”的文字，并且详细规定为：“信访是人民群众依法行使民主权利，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务和维护自身合法权益的重要形式；是国家机关发扬社会主义民主，听取信访人意见、建议和要求，接受信访人监督的重要渠道。”相应地，不但明确规定信访人的信访标的可以是抽象行政行为，也赋予各级人大常委会以督导权力，甚至在特定条件下可以启动对信访个案的调查。强化各国家机关之间的衔接、配合是该版本“信访法”的鲜明特色，作者对一些条文进行的释义也多与此相关，比如第十八的释义：“此条是为了规范信访人行为和提高办理信访效率，强化有权机关的责任，防止信访人四处信访问题

不能解决和重复交办，以及重复信访，增大国家机关处理信访工作量，浪费国家财力和物力。”

不同版本的“信访法”都面临着同样一对矛盾：访民不断报怨信访渠道不畅，对信访事项常常不予受理、没有答复，上访被拦截等司空见惯；而信访机关则感觉访民越来越刁，越来越难以对付。C版对此有一些创意，比如，信访的复查、复核是对信访事项的终结程序，也是有理访与无理访的理论分界线，但其效力常常不被当事人认同。这个文本对其效力进行了限定，在规定信访人对生效信访意见、生效复查意见乃至复核意见不服，仍然以同一事实和理由提出投诉请求的，各级国家机关信访工作机构和其他国家机关不再受理的同时，赋予省级律师协会、法学会、检察院再受理的启动权力：“省级律师协会、法学会、检察院书面提出意见除外”（表4：C版“信访法”核心观点）。

表4：C版“信访法”核心观点

<p><b>第一条</b> 保障信访人的民主权利和其他合法权益，规范信访行为和信访工作。</p>
<p><b>第六条</b> 处理信访事项应当遵循下列原则：（二）分级负责，归口办理；</p>
<p><b>第十五条</b> 国家机关应当建立健全本机关负责人接待信访人来访制度、<u>下访和约访信访人制度</u>、阅批重要来信制度、<u>包案协调处理重要信访事项</u>等信访工作制度，保障信访工作经费，落实信访工作责任。</p>
<p><b>第十八条</b> 县级以上人民代表大会常务委员会成立信访接待中心，统一接待、登记、交办同级或下级国家权力机关、行政机关、审判机关和检察机关书面答复信访人，并报交办机关。</p>
<p><b>第十九条</b> 各级国家机关的信访工作机构是代表本机关处理信访工作的职能部门。</p>
<p><b>第二十一条</b> 国家机关及其工作人员在信访工作中，应当遵守下列规定：</p> <p>（八）<u>信访人通过走访越级提出信访事项的，应当告知到有处理权的机关信访，但下级国家机关未在规定的时间内书面答复信访人除外，以及反映国家机关工作人员违法违纪和反映国家机关工作人员不履行法定职责的控告、检举等除外</u>（注：此款减少到中央上访的核心和关键）。</p>
<p><b>第二十四条</b> 各级人民代表大会及其常务委员会受理下列信访事项：</p> <p>（一）对本级和下级人民代表大会及其常务委员会的工作及颁布的法律、行政法规、地方法规、通过的决议、决定的批评和建议；</p>
<p><b>第二十五条</b> 各级人民代表大会常务委员会信访机关对国家行政机关、审判机关、检察机关交办信访事项办结报告后，认为有必要的，报告主任会议决定成立特定问题调查委员会，特定问题调查委员会</p>



应当由律师、同级人大代表、法学专家、同级人民代表大会常务委员会委员、以及下级人大代表及人民代表大会常务委员会委员、专业技术人员等人员组成。（注：此条很重要，防止有关机关欺骗人大，信访问题不能依法及时解决）。

**第三十二条** 信访工作人员接听来电和接待来访时应当告知信访人工号或者姓名。

县级及以上人大常委会信访机构、县级及以上政府信访机构在双休日，应有专人负责接待信访人采用走访形式提出信访事项。

县级以上国家机关应当邀请有关专业工作者、律师和法学专家参与信访工作，为信访人和信访工作提供法律和其他专业知识的咨询服务。

**第五十一条** 信访人违反本法规定，有关国家机关工作人员应当对信访人进行劝阻、批评或者教育。经劝阻、批评和教育无效的或信访人多次违反本法规定或情节严重，由发生行为地公安机关拘留 10 日以下，并处以 2000 元以下罚款；违反集会游行示威的法律、行政法规，或者构成违反治安管理行为的，由公安机关依法采取必要的现场处置措施、给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

公安机关适用本法，依照《治安管理处罚法》程序等执行。

监护人或者瞻养人违反本法规定，经劝阻、批评和教育无效的，由发生行为地公安机关拘留 10 日以下，并处以 2000 元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（注：此条是确保本法执行的核心和关键和为今后立法提供了空间。此条参考了《治安管理处罚法》，《行政处罚法》有关立法权限，《律师法》有关拘留条款，《立法法》有关立法权限，《交通安全法》有关法律责任条款，避免了立法原则规定，实际没有规定导致法律无法执行。根据《立法法》规定，此条应属特别规定。本法强调了国家机关的责任，也应规范信访人的法律责任，社会秩序和信访秩序才会好转，况且，信访人违反本法规定，有关国家机关工作人员经劝阻、批评和教育无效的或信访人多次违反本法规定才受处罚，很多信访人会主动纠正违法行为，让信访人明白有权力也有义务。）

三部“信访法”是大众民意通过“立法”形式的一次集中展示。2005 年新编版《信访条例》实施后，属地化管理、排名通报、联席会议等制度形成，中央和地方为信访治理竭尽全力，但信访局面仍然严峻，这迫使人们从合法性、有效性诸方面对这套制度体系进行持续追问。除了关于信访的“存”、“废”之争，信访法制（治）化也是一个热门话题。随着大众法律知识的普及、法治理念的提升，更多的人从完善法律制度的层面上思考信访问题及其解困之道，而提升信访法律法规的位阶、权威，是一些人不约而同的选择。不过，立法毕竟

是一项技术性、专业性很强的活动，需要经过慎密、精致的论证过程，而大众的愿望与情绪又在何种程度上代表了公众的意志也未可知。在这种意义上，关于信访的立法引起了我们对大众理性、情绪及其限度的思考。

#### 四、政治与法律：关于信访功能的一个溯源性分析

可以不可以有“信访法”，这不但是一个法律问题，而且是一个政治问题，它甚至触及到了中国政治的顶层与初始设计。在我国的政治叙事中，发端于战争年代、完善于革命和建设年代，却在改革年代面临诸多挑战的信访制度承载了中国共产党增加政治认同、增促社会团结的理想设计，是贯彻群众路线、处理人民内部矛盾乃至防范官僚主义的基本方略，成为中共基础性的执政资源，在国家治理体系中占有独特地位，一直是新中国政权之政治合法性的重要制度基石。尽管一些学者认为中国古代也有类似于信访的直诉或上控制度，现代西方国家也不乏类似的申诉、陈情设置，但仅就其承载的独特政治功能来说，信访制度确实是当代中国独有的，体现了国家政权建设的结构性需要。它不但具有深厚的传统权威情结，也具备了现代民主意识的萌芽；不但是克服官僚制度弊病的手段，更是民众政治参与的通道。<sup>①</sup>从某种意义上说，信访制度一方面在对官僚体制和王朝历史兴衰更替反思的基础上进行了有意的设计，以跳出黄炎培向毛泽东提醒的“王朝周期律”；另一方面又回应民众的需求，形成了一个类似政治机会的结构，以满足民众政治参与乃至利益表达的要求，藉此中国共产党形成了“党—政—民”的社会治理结构，成功完成了对社会的整合。“可以说，信访制度在执政党与群众的互动中产生，也是执政党的现代价值取向和政治理念与民众的传统政治心理相耦合而出现的制度化产物。而制度的发展，即民众的参与和制度的机构化、专业化则是与执政党的鼓励和推动密切相关。历史传统的逻辑与现代国家的逻辑就在信访制度上体现出一种奇异的交汇效果，这正是其长久延续的生命力所在。”<sup>②</sup>

由于正式制度、行政体制（或曰“科层制”、“官僚制”）存在着依靠其自身力量很难克服的内在、固有弊端，如何防范科层制的僵化、保守及回应性

<sup>①</sup> 李宏勃：《法制现代化进程中的人民信访》，北京：清华大学出版社，2007年，第31页。

<sup>②</sup> 叶笑云：《平衡视阈下的当代中国信访制度研究》，博士学位论文，复旦大学国际关系与公共事务学院，2008年。

不足的问题，是不惟中国、也是在世界范围内面临的一个难题。信访制度就是破解此困境的一个创造。长期以来，信访作为政治辅助制度的定位非常清晰，从建立伊始，它就成为对抗、防范官僚主义的强大武器及民情上达的绿色通道，通过清除政权肌体中的无组织和异己力量，以一种特殊的方式保持群众对政府的批评权及中央政府对地方政府、上级政府对下级政府的监督权，使政权的运作始终处于鲜活状态。尤其在中国民主政治相对滞后，公民政治参与渠道不畅的情况下，信访制度在某种程度上弥补了这一缺憾，成为践行政治参与功能的重要载体。早在1951年，毛泽东在一份中央办公厅秘书室关于人民来信的报告上批示：“必须重视人民的通信，要给人民来信以恰当的处理，满足群众的正当要求，要把这件事看成是共产党和人民政府加强和人民联系的一种方法，不要采取掉以轻心置之不理的官僚主义的态度。如果人民来信很多，本人处理困难，应设立适当人数的专门机构或专门的人处理这些信件。如果来信不多，本人和秘书能够处理，则不要另设专人。”<sup>①</sup>毛泽东这个批示发出20天后，中央人民政府政务院就作出了《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》，指出：“各级人民政府对于人民的来信或要求见面谈话，均应热情接待，负责处理。”这个《决定》的颁布实施，是中国信访制度正式确立的起点。以毛泽东本人的秉性，他对中共建政后的官僚体系抱有深深的警惕，他所假想的所谓修正主义、资本主义复辟也是以这个官僚体系为载体的。毛既然是发动群众的高手，他自然会将信访作为人民群众监督政府、批评政府，反对官僚、遏制腐败的重要手段，通过这个信道，让人民群众的要求和声音可以不经过官僚机构的过滤而直接传递到不同的层次。毛纵容打烂公检法、踢开党委闹革命，以至在文革中亲自指挥几乎砸烂了由他亲自建立的国家机器，其实这背后的理念与信访制度有着密切的关联。<sup>②</sup>

今天，国家机器逐步健全，正式制度不断完善。国家积累了社会治理的强大物质与技术基础，治理日益法治化、理性化甚至技术化、项目化，在这种情况下，信访常常以其“人治”色彩而被屡屡诟病，废除信访制度或者使其法治

<sup>①</sup> 毛泽东：《必须重视人民群众来信》（1951年5月16日），《毛泽东文集》第6卷，人民出版社1999年版，第164页。

<sup>②</sup> 相关文章可参阅：李秋学：《建国初期信访及信访权利问题分析》，中国人民大学博士论文，2002年；张修成：《1978年以来中国信访工作研究——以山东威海为个案》，中央党校博士论文，2007年；叶笑云：《平衡视阈下的当代中国信访制度研究》，复旦大学博士论文，2008年；冯仕政：《国家政权建设与新中国信访制度的形成与演变》，载《社会学研究》2012年第4期等。

化的声音一直存在。与此同时，急剧转型的中国社会面临着艰巨的治理任务，尤其是在刚性维稳的思维下，信访制度不可或缺，成为吸附和化解社会矛盾的重要平台和几乎兜底性的制度，做大做强信访具有深厚的社会基础。这使得如何定位信访制度面临着一些困惑。其实，从其初始设计出发，不难推导出信访制度之去从。信访制度的合法性来源于群众路线，它更是一项政治制度或政治辅助制度，在既有的政治制度框架下，它显然具有存在的正当性和必要性，亦不会造成对正式制度的干扰。大约自 2005 年新的《信访条例》施行以来，信访制度越来越科层化、行政化，但即使这样，它也不是纯粹的、典型意义上的行政制度。信访制度在运行中形成了包括政治参与、冲突化解、权力救济、社会救助等在内的系列功能，但他们的重要性却大相径庭。政治功能（从国家角度讲就是政治动员，从民众角度讲就是政治参与）是信访制度的灵魂和核心价值所在，一旦抽离了信访的政治功能，则信访制度就成为一些行政职能的简单组合——由于这些功能一直存在于各政府职能部门中，信访部门只是为民众提供了一个解决此类问题的镜像或快捷操作菜单——因为访民所反映的问题都有对应的责任机构，问题解决与否不以信访的受理为条件。但信访的政治功能或曰其政治动员与参与的方式却是信访制度所独有的，有无政治功能的涵盖，对于其它功能具有不同的意义。

在新的历史条件下，信访的规范化运作是一个趋势。但强调信访的政治属性，与信访机构的科层化建设并不矛盾，法制化与信访的政治属性分别体现了信访在理念与手段方面的法治与政治原则。但不能以科层制的标准来规制和要求信访本身，将其视作一种纯粹工具意义上的治理手段，如果这样，会消解信访之政治功能，使民众丧失一个民意表达的渠道。因此，信访制度的这种设计并非权宜之计，而是一种长远政治安排。事实上，中央面对执政困难与危机及政治合法性流失的危险，始终强调“执政为民”、“以人为本”等理念，并提高了信访工作的政治定位：“信访工作是党和政府的一项重要工作，是构建社会主义和谐社会的基础性工作，是党的群众工作的重要组成部分。”<sup>①</sup>关于信访法治化的建议，实际上就是建立在无视或者放弃信访政治功能的基础上，没有认识到信访政治功能的独特价值，而仅仅将信访机构视作了一个合署办公的场

---

<sup>①</sup> 王学军：《学习贯彻〈中共中央国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见〉百题解读》，北京：人民出版社，2008 年。

所。

由于信访制度内在地包含了群众路线和中共的执政伦理，它就很难完全按照科层制的原则来运行。事实上，《信访条例》是规定信访渠道的程序性法规，它没有也不可能为信访人设定实体权利，因此，信访机构处理信访事项的行为属于程序性行为，不会对信访人的实体权利产生实际影响。早在2005年12月，最高人民法院就在一份司法解释中称<sup>①</sup>，“信访工作机构是各级人民政府或政府工作部门授权负责信访工作的专门机构，其依据《信访条例》作出的登记、受理、交办、转送、承办、协调处理、督促检查、指导信访事项等行为，对信访人不具有强制力，对信访人的实体权利义务不产生实质影响。信访人对信访工作机构依据《信访条例》处理信访事项的行为或者不履行《信访条例》规定的职责不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理。”“对信访事项有权处理的行政机关依据《信访条例》作出的处理意见、复查意见、复核意见和不再受理决定，信访人不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理。”信访机构不直接替代有权处理信访事项的行政机关做出处理决定，也无权直接改变有关行政机关作出的行政处理决定，而是运用《条例》赋予的权限，中转、协调、督导有关行政机关依法处理信访事项。从这个意义上讲，信访工作机构处理信访事项的行为不是具体行政行为。因此，信访是一种相对独立、有别于诉讼的程序，无论是《条例》的精神还是最近启动的涉法涉诉信访改革，都有意避免信访途径与诉讼、仲裁、行政复议等法定途径的交叉和重复。毕竟信访途径是行政机关启动内部监察监督程序解决矛盾与问题的一种方式，它不是也不能替代正常的、规范的、法定的救济渠道。

自然，信访本身很难成为一项法律意义上的独立“权利”。从政治属性上讲，信访具有补充、保障的特点，是行使宪法和法律所赋予的实体权利的方式和途径，从而使得既有的各种纠错、救济机制更加畅通、有效地运转，而不是另起炉灶创设一套第二司法系统。事实上，信访所涉及的权利和要求，都已为其它制度所涵盖。但再完善的行政法律制度也可能有力所不逮之处，信访制度尽管不能越俎代庖，但又不可或缺。即便在立法、司法、行政权力分权制衡的制度已经相当完备的西方国家，哪怕其公共管理已相当完善，他们也往往采取

---

<sup>①</sup> 《最高人民法院关于不服信访工作机构依据〈信访条例〉处理信访事项的行为提起行政诉讼人民法院是否受理的复函》。

申诉专员或请愿等制度来应对不时之需。联系到中国的国情，信访制度即使在中国法治相当完善的情况下，也有存在的必要，它既不应该演绎出另一套权利体系，也不应该为正式制度所内化、吞噬。

## 五、民意的去处及其安顿

民意是一个历久弥新的话题。从理论上讲，现代民主政治本身既包含了精英的设计，也是民意的体现与凝结——即民意的结构化与固着化，它对民意起着收集、拣选与吸纳的作用。尽管民意表达的制度化程度有较大的差异，民意表达及其效果却不可以简单地用孰优孰劣来评判。由于中西方不同的政治生态环境，民意表达有着非常不同的路径与风格。在典型的西方政治运作中，民意表达比较正式和规范，并与代议制有着内在的联系，选票就是这二者之间的具象化链接。而在中国的政治传统中，民意表达有着另外一套不同的样式：一方面，中国数千年来奉行大一统的集权政治，尤其是推行法家之治，用强制的力量做到政令畅通、国家统一，这与小农经济尤其是民智未开、利益单一等情况相吻合；另一方面，政治运作也并不完全是封闭和排他的，散乱的民意也在某种情况下发挥作用，除了从理论上将民意加工、上升为抽象的“天意”、“天理”的民本思维外<sup>①</sup>，民意更多地是在大众生活共同体中通过习惯、道德等散乱地发挥作用。中共建政后，民意资源得到整理，实现了对传统民本意识的超越。在理论方面，中共提炼出“群众路线”等价值形态，建立了民主集中制与大众民主合二为一的民主政治样式。群众路线被一些国外学者看作是中国对马克思主义理论最具原创性的贡献，王绍光将其诠释为一种逆向公众参与模式，它所强调的是决策者必须主动、持续地深入到群众中去，而不是坐等群众前来参与。<sup>②</sup>在实践方面，信访制度作为具有中国特色的政治参与制度，成为汇集民意、倾听民情、广纳民智、疏解民怨的重要平台，它是在政治制度尚不完善情况下大

<sup>①</sup> 如《后汉书 皇甫规传》注引《孔子家语》：“孔子曰：‘夫君者舟也，人者水也。水可载舟，亦可覆舟。君以此思危，则可知也。’”此话把一个政权看作“舟”，而百姓是“水”。“水能载舟、亦能覆舟”的意思，大致等同于“得民心者得天下，失民心者失天下”。

<sup>②</sup> 王绍光：《毛泽东的逆向政治参与模式——群众路线》，载《学习月刊》，2009年第23期。王还认为，对公众参与政治模式的讨论假定，政策制定过程中存在一扇门，决策者在里面，公众在外面，建立公众参与制无非是把原来紧锁的门改装成虚掩的弹簧门，公众参与就好比公众推开了那扇门，得以登堂入室参与屋内的游戏。不过矜持的决策者却不会走出户外。毛泽东等中国革命的领导人对参与的理解截然不同，他们主张决策者必须走出户外，主动深入到民众中去，这就是著名的“群众路线”。

众民主的实践形态，在中国政治制度结构中具有重要的地位。

在已进入 21 世纪的今天，从世界范围来看，民主与法治不但可能具有多种样式与版本，而且似乎并不是垂手可得的東西。在英美等国从精英民主逐步向某种程度的大众民主转向的同时，大众民主对一些后发展国家却往往是社会混乱的同义语，这实际上在不断地触及着民意的民主化与法治化之限度这个核心问题。按照中共的执政伦理，党本身就是由先进分子组成的，从而也就成为先进民意的代表，再辅之以人大、信访等正式与辅助的政治制度，民意与党的意志乃至国家的意志会大体保持一致。但现在民意愈益分化、复杂，有着越来越难以厘清的面相，其产生、传递、表达、释放的路径与过去亦大不相同。这不仅由于社会的急剧变迁导致社会利益的多元、分化，而且也与传播手段的现代化密切相关。尤其是网络这种虚拟空间，使得虚拟民意、伪民意大行其道，民意不但可以被操纵、扭曲，也可以被制造、生产。在这种情况下，民意的识别显得尤其重要，它在多大程度上代表了公理和正义，其转化为民主与法治的限度又在哪里，都是必须认真思考的问题。信访作为中共执政与治理的基础性制度，实际是一个与人大制度并行的民意收集与处理系统。今天，它所面临的运行困境与中国政治发展的阶段与状况密切相关。从内部——即从信访与社会治理诸制度的关系来看，作为奠基于群众路线的一项政治制度，如何定位信访制度？它是中国政治体系之不可或缺的还是拾遗补缺的部分？信访对执政合法性的贡献在哪里？它能否去政治化、被全盘“法”化，或者它科层化、法治化的局限在哪里？这涉及到了对信访政治功能与政治价值的再审视。从外部——即从信访收纳与处理民意的角度来看，其独特作用与功能的限度与边界在哪里？尤其是在国家制度体系愈益完善的情况下，在法定的民意机构（人大系统）之外，信访制度如何吸纳民意？如何理解信访的民主化、法治化方向？如果说信访是促进、实现大众民主的平台的话——而对大众民主本身是可以达成共识的，那么信访的法治化又有多少法理基础？可能形成一种与大众民主对应的大众法治吗？

作为以政治立基的信访制度，其运行困境、创新思路、改革方向，都成为建构现代化的国家治理体系的枢纽部分；而如何整理与安顿好民意，譬如如何认识山寨“信访法”作为现代民间法的价值，从而在政治与法治之间建立良好的链接，是一个不能回避且又十分紧迫的问题，远远超出了我们对信访能否立

法的思考。作为中共执政与国家治理的基础性制度，信访及其运行困境、创新思路、改革方向，都成为建构现代化的国家治理体系的枢纽部分，而这是一个尚未达成共识的问题。



## 第七章 信访的话语

从2010年开始接触访民至今，笔者搜集了非常多的信访材料。这些材料，五花八门，多来自底层和弱势群体，向人展示了一个缤纷的信访世界。这其中有纸介质版，亦有电子版；有文字材料，亦有影音资料；有文本，亦有实物（光盘、状衣、标牌等）；有非常简陋的手写文档，亦有非常精美的彩印材料；有的厚达数百页，亦有的短至寥寥数字。阅读这些材料，常常令人叹世事之无常、哀民生之多艰。研究和理解访民，始于阅读和解读材料。然而，在阅读的同时，笔者也常常陷入一种困惑：在访民们林林总总、洋洋洒洒的叙事中，往往充斥了过多或恣意、或散漫、或晦涩的内容，如何理解和把握他们想要表达的真实内容，常常挑战着自己有限的阅读与领悟能力。语言文字并不是一堆了无生气的符号，在他们背后有一种结构性的因素在发挥作用，这就是话语。本章所进行的信访话语分析，以信访材料为主，辅以政府信访处理的文档。

### 一、信访作为一种中国式表达

信访材料，俗称告状信、举报信、检举信等，是访民反映自身问题和诉求的文本，更是同信访机构实现链接的中介。由于信访兼有民意沟通、大众参与、权利救济等多种功能，这使得信访受理的事项比较多元，不便于对信访材料的格式提出统一的要求。更重要的是，信访制度是基于群众路线而设置的，具有政治上的正确性，因而对信访只能大力畅通而不能限制，自然无法在受理时对其内容进行审查。这显然不同于司法机构对所受理案件“定分止争”式的处理模式。以民事案件受理为例，民事诉讼法规定了严格的准入条件：（一）原告是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织；（二）有明确的被告；（三）有具体的诉讼请求和事实、理由；（四）属于人民法院受理民事诉讼的范围和受诉人民法院管辖。<sup>①</sup>按照这个要求，当事人欲寻求司法救济，则必须弄清楚自己是不是真正的直接利害关系人、谁是真正的被告、案件事实是怎样的、该提出什么样的诉讼请求、诉讼理由有哪些、属不属于法院受理范围以及归哪个法

<sup>①</sup> 《中华人民共和国民事诉讼法》第108条。

院管辖等。由于我国民法将诉讼要件等同于起诉条件，并将起诉条件作为是否立案受理（即诉讼程序开始）的标准，这就导致了在尚未开始诉讼程序时，便对一系列的实体问题进行审查。而信访受理却没有类似的严苛规定，当事人只要凭一纸文字甚至通过口头亦可以启动信访程序，尤其是不存在证据（及其交换）、审理、辩论等程序，因而，信访机构对信访材料只能来者不拒、照单全收。如何更好地表达、言说自己显然与能否解决自己的问题密切相关。因此，在组织信访材料方面，访民们往往八仙过海、各显神通，材料本身往往五花八门、形形色色，既有极尽夸大、铺张、渲染之能事的情况，也有波澜不惊、表达平淡从容的情形；既有行文规范严谨，思路清晰可见的文本，也有慷慨激昂、不知所云的“檄文”。从某种意义上，信访文本可能超越了文本自身，具有了“形而上”意义。如下面的《告知书》，代表了许多信访材料的特点（作者不详）：

#### 告知书

告知全天下、全人类、全世界坚决打倒一切罪恶人生观、打倒一切阴谋家和反动派。

控诉一：张门村，大队支书范家现，从2002年上任，2003年就利用群众搞诈骗、发家致富、搞发展、搞建设。

控诉二：在2003年有张必海、贾云印多次到长沙诈骗我二（三？）百万元钱，搞发家致富。

控诉三：在2004年有刑包全、刑作成冒充市公安局诈骗我几百万元建起了大队部，同年至2005年又有侯家诈骗我建起了洗澡塘。

控诉四：范家现又在2005年间勾结区乡不法分子到长沙抢去我46套房子、26本房产证、钥匙、身份证、89张借条、上百件公安服装等等。

控诉五：在2006年-2007年间贾来兴勾结派出所所长夏家岭串改我家户口本及身份证，我叫史春和的名字被改为（时来成）。

控诉六：在西张门村，抢我家土地、抢我爱财产、抢占我家庄基地及树木36棵大树。

控诉七：在2007年刑作辉金疮绑架我殴打我，完了后又把我送到精神病院关起了多次，又被拘留我多次，同样是绑架殴打。

控诉八：有张善永给我递假材料污告我、恶人先告状，光假材料6、70公

分厚。

控诉九：有西张门村粮委会成员唐名会带领一些搞诈骗不法分子群众张必海、张必群等十多名罪恶群众给我到处作假证。

控诉十：凤泉区公安分局多次拘留我。

控诉十一：耿黄乡司法所王宾保护犯罪、搞司法犯罪宣言。

控诉十二：西张门村副村长贾来兴调家庭分割罪。

控诉十三：全力控诉侵犯我人权和一切权利。

控诉十四：他们叫我吃低保，又是假的，又不给我钱，又抢去我的低保证和存折。

控诉十五：我在北京又被他们跟踪我，强窃我几十次，搞的我身无分文，又一次被他们强行关押拘留。

这份“告知书”，开宗明义要“告知全天下、全人类、全世界坚决打倒一切罪恶人生观、打倒一切阴谋家和反动派”，然后列出了达 15 条之多的控诉，然而几乎条条都匪夷所思，如大队书记利用群众“搞诈骗”这样的控诉内容还说过得去，但居然“搞发展、搞建设”也是罪状；范家现还到长沙抢去他“46 套房子、26 本房产证、钥匙、身份证、89 张借条、上百件公安服装”等，缺乏印证事实的基本要素，令人一头雾水。又如一位叫“天圣”的访民空间中的一篇日记：

#### 佚名

这几天我又到了中纪委大步，随着欲望而踏入无限之门，然而空悲跃，梦随天下之分，意而无望。在大步里有上千之人，苦而笑之，叹言而入，但无它法，随叫我们这些人，都不是人呢。国家鄙视我们，党派仇恨我们，民族抛弃我们。我们活人无品德的世界里，我们承受着伤心的泪源。我们何常不想能期盼到一个公道和公理，但我们随着时光一天天的过去，可又有谁能为我们做主呢。在中纪委门口只能等待着公交车过来把我们拉到久敬庄。身份证一刷就了事。这就是一个国家，这就是一个人性。多么伟大的精神呀！我们这些人类依然还在期盼着一个尊严和人格，但谁会给我们，一个党派不需要，一个民族不维护。这个尊严只能是一个标本，却不会有人去领悟它的真正含义。在这个国家里，没有受伤害的人都认为我们是该死的，也有人会说我们是不幸的，可又

有谁会去体会到，我们是人，畜牲的残害是在毁灭我们人类的尊严，侮辱我们的人格。但在这可怕的国家里却依然承受着打击和抱负，甚至被抛弃。我们无奈的生活着，我们奋勇的挣扎着。但又有谁走进一个以人为本的高尚和品德。飘洒那种真正人类的精神。自私、变态、不是畜牲却要走进畜牲，一种隔阂，一种离弃，一种无团结的精神撒向大地。可耻可悲的精神竖立在中国。我们人类看不到希望，看不到阳光。只有沉睡在黯然之下。无法展现出人类的光芒。这就是中国，一个和谐而又光面堂皇的中国。在这口号之中说的多好呀，公平公正，以民为本，多么诱饵呀，他们在诱惑我们百姓。他们在欺骗我们人类，他们的所作所为只是一个自私。怕国家动乱，自己下台。一旦被他们欺压了，就不会顾我们的死活。更会把我们往死里整。这就是他们的手段和惯例。希望全国人民能领悟到这一点。是谁想毁灭我们人类，是谁在侮辱我们的国家，又是谁在残害我们的祖国！

这段感想，诗歌一般的语言，战斗一般的激情，铿锵、激昂，表达了对国家与社会的失望与愤懑。但从文中我们却无从获知更多的信息，是什么因素让他成为了一位诗人？许多访民经过成年累月的上访后，会逐步淡化甚至抛开自己的初始事件，转而关心政治、关心国家大事。或许，我们应该在地方知识和文化的背景下来感受他们的冤屈，用他们的逻辑和思维来解释他们的经历及他们对信访的理解。对我们不可理喻的事情，在他们那里并非必定如此，他们有自己的逻辑。对信访进行话语分析，是理解访民的一种努力。

## 二、话语就是力量

“话语（discourse）”，在当前是极富“话语权”的一个词汇，它被十分广泛地应用于诸多不同的学科和思想流派之中，而受到越来越多的人的操持。话语自然不同于语言，它是在某种社会文化环境下的具体语言交际事件，是与语境或现实生活相关联的语言活动。作为人类认知活动的一种表现形式，话语并不仅仅意味着人们在认知世界时，用语言将实实在在的客观事物形成概念，形成共同认知的基础，其直接目的更在于以具体的语言交际活动为切入点，揭示和反思由语言活动所构成的或与语言生活相关的社会文化现实，而不是认识和分析脱离了语言生活的社会现实。在话语互动过程中，从发话人的角度来说，

交际是一种明示和推理的过程，即根据发话人的明示行为，并结合语境假设，以求得语境效果，获知发话人的交际意图。这种推理的认知过程，不同于一般的逻辑推理——仅借助前提就可以得出正确的结论，其依据更多的是逻辑信息、百科信息、词汇信息等。

因此，主要通过法国社会学大师福柯的著述确立的“话语”一词，是极富穿透力和洞察力的利器，凭藉它可以对表征为语言的权力再生与流通过程进行深刻揭示。福柯认为，“话语意味着一个社会团体依据某些成规将其意义传播于社会之中，以此确立其社会地位，并为其他团体所认识。”<sup>①</sup>由此可以看出，话语研究关注现实生活中的语言事件或现象，而这些语言事件或现象本身又具有某种现实的社会文化意义；话语研究就是确立一种语言“问题”意识，从而建立对生活事件及其蕴涵的关切、焦虑和探索。

同样，批判话语学者费尔克拉夫认为，话语指的是对主题或目标的谈论方式，“话语不仅反映和描述社会实体和社会关系，话语还建造或构成社会实体和社会关系：不同话语以不同方式建构各种至关重要的实体，并以不同的方式将人们置于社会主体地位。”<sup>②</sup>福柯更倾向于从权力的角度来看待和认识话语，他所认为的权力是一种广义上的力量关系，这种力量关系主要体现于在正式制度外人们之间由交涉所产生的关系整体，这些关系指导个体的行为并建构其可能的结局。进而言之，权力关系产生于经济、知识、性诸领域中发生的异化、不平等和不平衡。而这种权力关系的建构，要依赖于一种话语的形成。他曾说，“在像我们这样的社会，而且几乎在任何社会里都存在多种权力关系。他们渗透进社会团体之中成为社会团体的组成部分，并构成社会团体的特点之一，而且如果没有话语的生成、积累、循环和运作，这些权力关系自身就无法建立和巩固，同时也无法实现。失去一种建立在这种联系基础之上并通过此种联系运作的特定真理话语体系，权力的行使将不可能。我们服从于通过权力而生成的真理并且我们只有通过生成真理才能行使权力。”<sup>③</sup>

在语言交际中，话语理解既是人们主动思维、积极认知的动态推理过程，亦是依靠语境建构相关话语信息的求解过程。这就涉及到了极其复杂的推理认

<sup>①</sup> 王治河：《福柯》，长沙：湖南教育出版社 1999 年版，第 159 页。

<sup>②</sup> [英]费尔克拉夫：《话语与社会变迁》，殷晓蓉译，北京：华夏出版社 2003 年版，第 3 页

<sup>③</sup> 转引自[美]萨利·安格尔·梅丽著、郭星华等译：《诉讼的话语——生活在美国社会底层人的法律意识》第 149 页，北京大学出版社 2007 年版。

知过程，而不能仅靠对信息进行简单的编码、接收与解码来完成。由于受话人与发话人具有不同的知识结构、文化背景、心理特点，并面临言语语境的动态变化，这会影响到受话人终究在多大程度上朝发话人所期望的意义去理解话语。对此，有人认为在认知结构中有一种“缺省预设”（default assumption），受话者在话语交际过程中总是在充分理解之前就已激活某种缺省预设，从而个人的话语意图可以通过语言表达得以沟通并最终实现话语理解。所谓语境假设，就是指在话语交际的互动过程中为了正确理解话语而存在于人们大脑中的一系列假设。它不限于现实环境中的情景或话语本身的语境，话语交际中的语境不是双方事先知道的，也不是固定不变的，而是动态的。当然，“缺省预设是共享的一组假设，如果一种缺省预设仅为一入独有，那么他就不能理解话语，也不能用语言表达意图。一个合格的语言使用者必须具有与他人共享的缺省预设。”<sup>①</sup>缺省预设通常是指特定文化、传统、世界观和特定历史时期内使用特定语言的人们所共享的普遍常识性假设，而其共享范围几乎涉及共同使用某种语言的人群的全部。自近代科学革命以来，人们用客观主义的科学观和知识观来看待知识，认为知识都是明确的，可表达的。波兰尼曾于1958年在其名著《个体知识》中提出了“默会知识”（Tacit Knowledge）的概念，这是对传统的实证主义将知识看成是完全客观的、静态的一种挑战。“默会知识”又称“缄默的知识”、“内隐的知识”，主要是相对于显性知识而言的，它是一种只可意会不可言传的知识，是一种经常使用却又不能通过语言文字符号予以清晰表达或直接传递的知识。<sup>②</sup>

当然，话语并不是过于任意、倏忽缥缈的东西，它根植于社会与生活的深处。只是，可见的语言符号无论如何不是话语，话语只能出现在为了了解这些语词的组织 and 作用而制作的理论模式中。比如，我们可以用不完整、不清晰的语言符号来传达完整、清晰的话语意义，就充分说明除了实实在在的语言符号，尚有其它无形的结构性因素的参与。在现实生活中，信访材料并不像我们通常了解的一纸状书那么纯粹，而是附载了诸多的信息。对信访材料进行话语分析，使得我们可以利用这一思想和方法发现许多被正式制度和主流话语所遮蔽的东

---

<sup>①</sup> 柯贤兵：《从“缺省预设”看话语理解》，载《咸宁学院学报》2004年第5期。

<sup>②</sup> 见：<http://baike.baidu.com/view/1071073.htm?fr=aladdin>。

西，而对这些内容进行文本上的追索，在话语层面上予以呈现和还原，将是一项有趣的尝试。

### 三、信访正当性的建构及其限度

在中国政治语境下，信访本身就具有政治合法性与正当性，这是一个毋庸置疑的前提。理论上，信访之合法性不但具有中共群众路线的政治伦理基础，而且也有《信访条例》等法规提供的法理保障。就前者而言，在社会矛盾不断凸显和构建和谐社会的语境下，由于执政党的合法性面临流失的危险并不断遭遇西式民主的挑战，信访制度作为政治合法性的补强装置只会加强而不可能削弱<sup>①</sup>。就后者而言，随着收容遣送、劳动教养等制度的废除，民众信访权利得以保障，信访工作的法制保障不断增强。但信访的实际运作却呈现了另外一种景象：面对汹涌的进京访大潮，中央逐步形成了压力式的信访治理体制，按照属地化管理的要求，通过排名、通报等手段不断给地方施加，以期将信访矛盾和问题解决在当地。在这种情况下，地方政府对信访进行围追堵截，以弹压进京访或越级访不断攀升的势头——事实上，地方政府也没有能力解决所有的信访问题。因而，对于访民而言，信访制度本身笼统的正当性尚不足以对自己的事项提供支撑，访民尚需对自己信访问题的具体建构，以确立自身信访问题的正当性，提高问题解决的胜算。这关系到自己的具体问题是否具有法理依据，即是否成为一个“真”问题；而从保守角度上看，这也是一种自保措施，至少要降低因上访而被治理的风险。

#### （一）意识形态作为“天理”

信访正当性的建构要摆事实，更要讲道理。这个过程显然要囿于中国天理、人情、国法的文化结构，并形成混杂、模糊的表达与言说方式。由于情理法三者之间并非泾渭分明，他们实际上是以合成的方式共同在信访话语中发挥作用。在这种情况下，如果用意识形态这种笼统的话语来分析信访，反而可能获得清晰的结果，毕竟支撑访民上访的动力既来自法律、政策、利益、情感，更来自

---

<sup>①</sup> 事实上，信访工作被置于了更加突出的位置。2007年发布的《中共中央国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见》称“信访工作是党和政府的一项重要工作，是构建社会主义和谐社会的基础性工作，是党的群众工作的重要组成部分。”

抽象的意识形态。意识形态的力量在于，它是毋庸置疑的缺省的正确，当事人可以直接援引意识形态的话语，而无需论证。由于意识形态话语在执政党和国家的政治生活中被不断构建和宣传，而民众也长期浸淫其中，耳濡目染，习惯了这套语言，所以在信访材料中比比皆是。如“在法制的国家和以习近平为总书记的以人为本，构建和谐社会和中国梦的号召下，发生在我及我家人身上的残酷事实，是党和国家的一大悲哀，在四风运动盛行的今天，还敢顶风残害百姓，意欲何为？”“请党中央领导救救老百姓吧。老百姓已经生活在水深火热之中了。我们全家都拥护党中央，拥护习主席、拥护李总理，地方政府根本没把党中央的政策放在眼里”。

新中国建立以来，中国共产党形成了一系列意识形态话语，作为建构、整合社会的手段，尤其是成为维持执政合法性的基础。这些话语，以“为人民服务”为核心，形成了民众与党国关系的基本定位，也为他们提供了长久的期许。改革开放以来，邓小平理论、三个代表、科学发展观等意识形态不断提出，但由于中国基本的政治构架没有改变，党一政一民的关系万变不离其宗，其格局也大体维持下来。中共十八大以后，访民信访的理论支点也与时俱进，与十八大、习近平、中国梦、打老虎等相关。“在党的十八大以后，党中央以习近平总书记为核心的新一届中央领导集体弘扬公平正义，坚决反对腐败依法治国，提倡建设服务型政府，把权力关进制度的笼子里，说到了老百姓的心坎上，我们拍手拥护，现在我们实在是被迫无奈的情况下，为了人身安全，只得上京天子门下告御状”。“苍天有眼，善恶必报！习近平总书记旗帜鲜明的强调：‘马克思列宁主义、毛泽东思想一定不能丢，丢了就丧失根本’；‘大量事实告诉我们，腐败问题越演越烈，最终必然会亡党亡国！我们要警醒啊！’”总书记重点指出：“诚心接受群众监督，始终植根人民、造福人民，始终保持党同人民群众的血肉联系，始终与人民心连心、同呼吸、共命运。办好顺民意、解民忧、惠民生的实事，纠正损害群众利益的行为。各级党委要切实抓好落实，着力解决群众反映强烈的突出问题。决不允许以权谋私，决不允许搞特权。对一切违反党纪国法的行为，都必须严惩不贷，决不能手软。”“2013年初始，这一特殊年代：以习近平总书记领导的中共中央高唱打腐风暴，老虎、苍蝇一起打的口号声中，李春城、衣官卿等高官的相继落马，全国早已拉开十八大精神的序幕。”“十八大胜利闭幕，十八大精神，第一抓民生，第二反腐败



真是大快人心。我们是华一村的村民，听说有习近平领导的党中央为了复兴中华，振兴中华，首要就是民生，腐败，如果真是的有头有尾落实到实处，那真是太激动人心了。”

一些访民在礼貌、敬畏话语之外，还提出了一些希望与要求，“古人曰：得天下有道，得其民；得其民有道，得其心。整个中华文明史告诉我们一个道理，做比说重要，尤其是长期执政的共产党，必须实实在在为群众谋利益，把群众事情办好，把实事做实，以行得心，为百姓安居乐业谋大计。”“多年多月举诉状，一心一意为民党。何月何日申冤枉，赶紧寻找‘共产党’。”“中国共产党是一个优秀的政党，新中国成立至今发生了翻天覆地的变化变化，人民生活水平渐渐提高，这充分体现了中共廉法奉公，无私奉献的精神，然而某些地方政府的绝度腐败已俨然成为玷污整个政党的蛀虫，也使得老百姓对政府的公信力日渐丧失……望中央政府以大局为重，老虎苍蝇一起拍，彻查到底，我们百姓永远敬仰您！”“习总书记说要苍蝇和考虑一起打，为什么这里还有老虎明目张胆的还吃人？李总理在记者招待会上说要严打腐败和违法乱纪，老百姓都希望不是放空炮啊！”

但在一些情况下，政治与革命话语常常显得不合时宜。在执政党的意识形态谱系中，从毛泽东思想到邓小平理论及更后来的三个代表、科学发展观，尽管一脉相承，却各各不同。由于“世情国情党情”发生了深刻变化，如果拘泥于僵化的理论，以削足适履的方式用过去的思维、观点或者只言片语来论证现在的情况，可能会产生一些尴尬与冲突。公方彬将其称为“格瓦拉困境”：泛指在一定历史阶段、特定社会形态与特殊政治活动基础上形成的思维方式和价值观念走向固化甚至僵化，在外部环境发生变化的情况下，仍执著而不调适或更易。“进入政治教育话语系统，一切有理有据，跳出该话语系统，许多问题甚至无法自圆其说。换句话说，以革命理论构成的话语系统，特别是以中国共产党的价值坐标评价，一切都是那样无懈可击，换一种思维和评价系统，情况大不相同，甚至仅仅将理论与实践作出比照，亦让人产生诸多疑惑。”<sup>①</sup>“格瓦拉困境”之所以难以突破，在于其自我神圣化从而导致脱离实际甚至无视客观存在，导致抽象的言论无法给个人行为以支撑。一位访民因在天安门“非正常

---

<sup>①</sup> 公方彬：《“格瓦拉困境”与中国共产党转型》，载《人民论坛》20013年8月下，总第414期。

上访”而受到处理，他在材料中写道：“到北京后，触景生情就想到了伟大领袖毛主席，想到毛主席当年领导人民挽救中华民族，我的眼泪就不由自主的流了下来，所以我就打算到天安门毛泽东纪念堂去缅怀我们国家的一代领袖毛主席，祈求毛主席保佑我使我们家的问题早点解决，使我和我的家人最基本的居住权、生存权、发展权能够得到切实有效的保障，使我和我的家人能够享受 30 多年来祖国改革开放发展的成果。”不过，访民更多的是将其作为一种策略来使用，如上海访民崔福芳在《一曲国际歌，劳教一年》一文中称，“上海劳教委以我女儿在悼念一位死者的逝世纪念日唱国际歌为由，对我女儿实行已被全社会谴责、有违法律、侵犯人权、将要废止的‘劳动教养’，唱一曲红歌，劳教一年，真是令人不寒而栗。众所周知，国际歌是革命歌曲，是全国人民都唱过的红歌，共产党也是唱着国际歌才建成今天的社会主义国家。在国民党统治时期，国民党统治者曾对无数唱过国际歌的共产党人置之死地。我女儿的叔叔崔庆山就是其中之一，在云南剿匪时被国民党土匪残忍杀害。而在今天共产党执政的人民政府，却要对一个因唱国际歌的弱女子施以劳动教养？！岂不是对共产党人的莫大讽刺吗？！这不仅是一个天大的笑话，更是共产党人的奇耻大辱！无数长眠于地下的革命英烈如何能够瞑目？若按照上海劳教委的逻辑，难道全国数以亿万计唱红歌、唱革命歌曲的老百姓都要被处以劳动教养吗？”

## （二）拿起法律的“武器”

历史上没有哪一个时期像今天这样：法律是如此地深入人心。“文革”时期无法无天的法律虚无主义之痛，使朝野痛定思痛，对完善立法、倡行法治有了切肤认识，并以举国体制实施普法工程，经过近 30 年“送法下乡”、“讲案说法”的持续努力，法治理念日益深入大众生活。同政治话语相比，法律话语更加明确、具体，与当事人的具体诉求相勾连。自然，法律成为访民建构自身诉求的重要并且可及的资源。常常有观点认为访民“法律意识淡薄”、“信访不信‘法’”，这是非常片面的，一些访民对与己相关的法律条文的掌握已达到了炉火纯青的地步。如以下信访材料：

2003 年 8 月 8 日，上海耀兴房地产开发有限公司及其实施单位上海建中房屋拆迁有限公司在缺乏对李建荣礼服制衣有限公司的裁决书和强制拆迁决定书

的情况下，即强制拆除了“上海市吴淞路 290 号，承租人李建荣礼服制衣公司的商铺房，营业面积为 29.1 平方米。”从而侵犯了李建荣享有我国宪法和法律的的保护性规定和权利，以及《世界人权宣言》第 12 条、第 25 条，全国人民代表大会常务委员会关于批准《经济、社会及文化权利国际公约》的决定第 11 条的原则性规定信访人享有经营其公司获得收入来养活一家人的吃饭权存在内的适当生活水准权。2011 年 7 月 14 日，信访人依法向上海市虹口区人民法院立案庭邮件送达了涉及房屋拆迁犯罪的《刑事附带民事自诉状》，2011 年 8 月，上海市虹口区法院立案庭法官告知控告人凡是涉及动拆迁的案子，我们无法受理也无作裁定，你最好通过信访解决问题。公然违法《宪法》第 33 条规定的国家尊重和保障人权的义务。因此，私企老板与其黑社会保护伞虹口区人民政府持续侵犯和剥夺了信访人享有《宪法》和《国际人权法》所规定的国家尊重和保障人权的行为。已经违反了《21 世纪议程》的规定：“人民应受到法律保护，不得不公平地从他们的家中或土地上被逐出”。人权委员会也确认，“强迫驱逐做法构成对人权、尤其是得到足够住房的权利的严重侵犯”。违反了《联合国宪章》，因为联合国各会员国依该宪章第 56 条有义务与联合国组织合作，以达到第 55 条所规定的宗旨，而在第 55 条中明文规定了联合国应促进“全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教。”这样，人权不仅仅是对于权利的简单需求，而是意味着一个对拥有法律权利的要求。人权的实际力量和价值在于，只有当法律权利和其它较低的权利要求失败时，可以向特定的对象——政府提出自己的权利要求。这样，人权就成为“政法合法性的标准：如果政府保护人权，那么，它本身及其活动就是合法的（[美]杰克·唐纳利著，王浦劬译：《普遍人权的理论与实践》，中国社会科学出版社 2001 年版，第 10 页）。”反之亦然就是违法。值得赞许的是，联合国经济、社会及文化权利委员会对中国拆迁条例抵触条约的问题早已认知，并在联合国经济、社会及文化权利委员会在第 34 次会议（2005 年 4 月 25 日 - 5 月 13 日）上对中国（包括香港和澳门）提交之履约报告的结论性意见就提及中国“未就拆迁问题进行有效的协商以及受到强制拆迁影响的人口缺乏有效的法律救济”的问题，上述问题说明，即使在《物权法》公布实施后，“未就拆迁问题进行有效的协以及受到强制拆迁影响的人口缺乏有效的法律救济”的问题仍远没有得到解决。案例还显示，国务院《城市房屋拆迁管理条例》、……等与《公约》

和《物权法》相抵触的法律并没有被及其撤销或修改（请参阅中国社会科学院法学研究所副研究员黄金荣主编：《经济、社会及文化权利国际公约》国内实施读本，北京大学出版社，2011年版，第120页）。

因此，当人权和基本自由与其私营利益冲突时，国家的首要职责到底是保障人权，还是保障私营利益，哪个才配成为国家行为的最高指导原则？同样地，国家之所以存在的原因既然是要保障每个人的权利免于“野蛮的自由”的侵犯，而不得以增进上海耀兴房地产开发有限公司的私企老板的利益，而置信访人的基本权利于不顾。因此，信访人按照《国家人权行动计划（2012-2015年）》，继续把保障人民的生存权、发展权放在首要位置，以及“国际人权条约义务的履行”人权对于缔约国规定了三种义务：“尊重的义务，保护的义务和实现的义务”。以及联合国第19届会议（1998）第9号一般性意见：《公约》在国内的适用第9段规定：“得到允许补救的权利无须为一定需要司法补救。行政补救在许多情况下是足够的。生活在一缔约国司法管辖之内的人们依据诚信的原则理应期待所有行政当局在它们的决策中考虑到《公约》的要求。任何这类行政补救措施应是人们可以利用的，可负担的起的，及时的，有效的。”我国《信访条例》规定，对于不纠正将会严重损害信访人基本权利并给信访人生产、生活造成严重损害的信访事项，给予常规手段之外的补充救济（请参见国务院法制办主任曹康泰、国家信访局局长王学军主编：《信访条例辅导读本》，中国法制出版社2005年版，第323页）。

这份材料论证的法理依据不但有《宪法》、《物权法》，还有《世界人权宣言》、《联合国宪章》甚至法学著作的内容。由于“人权”观念已被中国接纳并入宪，将房屋拆迁同“人权”这种国际话语接轨就具备了非常强的几乎是压倒性的说服力，“一个‘精明’的上访者通常会在上访行为中进行‘恰到好处’的情境构建和话语表达，这不仅会使自己的上访具有合法性，并使得面对他的官僚者任何的拖延或不办理都具有‘不合理性’”。<sup>①</sup>但从总体上看，不但大众对于法律知识的知晓具有功利主义、工具主义的色彩，而且法律知识远未内化成为普遍的信仰、追求及终极目标。中国几十年来的普法工作，主要是以法律扫盲为规定动作，加之遍地开花的学校法制教育，培育了民众的权利意识。

<sup>①</sup> 狄金华：《情境构建与策略表达：信访话语中的国家与农民——兼论政府治理上访的困境》，未刊稿。

由于长期以来中国社会以“义务”为本位，普法在使人的正当权利得以树立的同时，也为个人利益、欲望的过度释放提供了条件，这常常导致了一种逆反，即权利意识过度张扬，而义务观念受到贬抑，只讲权利、利益，不讲义务，责任的现象比较普遍。因此，法律往往被访民当作一种工具，一件可以随时拿起的“武器”，实用主义、工具主义的色彩很浓，尤其是在涉法信访中，访民往往死抠法律条文，以朴素的大众法理（如杀人偿命、父债子还等）来理解法律的精神，甚至不惜肢解、割裂法律。一辽宁籍栾先生在诉讼过程中，居然将原来的案件抛之一边，同辽宁高院“死磕”上了，他认为辽宁高院伪造印章：“惊世奇闻”辽宁高法 伪造印章！国家规定：任何机关、单位和其他组织经审批登记、备案的印章只有一枚，而辽宁高法在其法律文书中竟出现七、八个规格样式的印章，显然，辽宁高法已涉嫌伪造印章。今年4月份，在公安机关报案，至11月4日口头答复：不予立案查办。极端的不作为！沈阳北站分局副局长颜卿还率众警殴打、迫害举报人！徇私枉法、滥用职权！北京各信访窗口都相互推诿，为什么无人敢涉足此事？幕后到底隐藏着什么……？“法治社会”奇怪的现象！详情证据在新浪微博网站，“天下惊世奇闻”关键词：“辽宁高法印章李鬼”可查阅。恳请中央领导关注此事，严惩违法，整治司法环境！呼唤有识之士能为我们伸张正义、助一臂之力！谢谢！为此，他不但找到公安部《印章治安管理办法》（规定每个单位只能刻制一枚单位法定名称印章）、最高法《关于地方各级人民法院和专门人民法院印章管理的规定》（规定高级人民法院印章的直径为5厘米）进行学习研究，而且还收集、整理了十六份不同当事人的盖有辽宁高院印章的法律文书，并标注了不同的尺寸，分别是：4.5厘米一枚、4.7厘米二枚、4.8厘米七枚、5.1厘米一枚、5.4厘米二枚、5.5厘米二枚、5.6厘米一枚。一个高院有必要刻制这么多公章吗？栾先生确实发现了异常呢，还是故意找茬？会不会在2002年最高法要求统一印章格式后，辽宁高院原来的印章（如果原印章不符合要求的话）并没有封存，而是和新刻制的印章一起使用，或者由于单位公章使用频率太高，辽宁高院刻制院同一规格的公章多枚，授权民庭、刑庭等按要求使用？——但这是不可能的，省级高院作为专司法律裁判的机构不至于如此知法犯法；而其印章的使用也非常频繁，如有不当使用印章的情形，又怎能逃过众人的眼睛？另外一种可能是，这其中不乏有电子印章的使用，再加之实体印章盖印时用力大小、印泥稠淡乃至复印等都会造成一

些差异。

### （三）怎一个冤字了得

在普通中国人的认知结构中，具有中国特色的情理法结构是一个内部层次分明又不可分割的整体：理是法的原始状态，法是理的理性概括，一切善法背后蕴藏的都是被大众普遍接受的道理（公序良俗）。而这种理又是建立在无可置疑的人之常情的基础上的：金观涛认为，中国文化中的合理性标准是常识和人之常情，毋庸置疑的常识和人的自然感情（人之常情）一起作为论证道德伦理、社会制度（行动）正当性的基础，“在这种推理方式中，常识（人之常情）首先被认为是天然合理的，是不能怀疑、不必深究的东西，然后用它们来类比、外推产生出高层观念”，他将其称为常识理性结构。<sup>①</sup>如果说天理、国法主要诉诸于理性的话，那么人情主要诉诸于感性。对于访民而言，其实千言万语都可以浓缩为一个字：冤，个人的痛苦及其感受只有通过表达和倾诉才能够为他人所感知，不同的是伸冤与诉苦的策略、手段各各不同。中国历史上不乏清官意识、子民心态，官是民的庇护者。而在建国前后，中共成功地运用“诉苦”、“忆苦思甜”等运动促进了社会的整合。今天，冤及其表达的文化、环境、机制仍然存在。2001年6月，湖南慈利访民吴远泽、卓奎香夫妇之子死于留宿的恋人家（对方夫妻反对双方的恋爱关系），公安机关做出死者系服毒自杀的结论。吴夫妇不服，不断诉讼、上访，并因此受到稳控、拘留直至被劳动教养。在吴的信访材料中，有一首诗表达了自己的冤屈和诉求：冤！冤！冤！惊天动地杀人案，湖南慈利县。儿子被杀死她家，公安却称属自杀。从此走上蒙冤路，泪带头颅寻青天。凶手至今不归案，官员袒护造假案。上京上访被劳教，公安却说乱治安。冤民上访无人权，黑白颠倒无人管。请求中央亮利剑，端掉湖南保护伞。由于诉求得不到支持（包括最高法不支持再审），吴夫妇便联合六十多位命案受害者联署公开信，以形成舆论力量。

#### 众人被杀鲜血染红全国的各个地方

尊敬的各级领导您好：

---

<sup>①</sup> 金观涛、刘青峰：《开放中的变迁 再论中国社会超稳定结构》，香港：香港中文大学出版社，1993年，第235-249页。

请您重视此众人被杀命案详情如下：喝血的部分执法者工作不作为、滥作为，少数公、检、法工作人员，穿着执法的外衣，利用手中的执法权力，使得一次又一次的鲜活命案告状无门，因此久拖不能结案，才引起人命案再次的血案的重复发生，使得一次又一次鲜活的生命被万恶嚣张的凶手残忍地夺去了生命，桩桩恶性血案外快，奸猖狂狞笑，使得被杀害者不能瞑目，被杀害者的家属及百姓无助哭泣，引起上访人员进京上访之多的原因之一，也使得党政府的威信降低，肩负中国公、检、法的大部分执法者熟视无睹、麻木不仁、无动于衷恶性循环！引起社会成了杀人犯的乐园，使无辜百姓的伤心，变成了名副其实无助的百姓哭泣！哀求！呐喊！还我公道！还我平安！还我和谐！屈死的冤魂悲愤呼号，还我的生命！还我公平与正义！温总理说公平、正义比太阳还要光辉，这一些话实现你在哪里？这一些话何年何世能实现？

尊敬的各级领导以党的指示命案必破必解对人民的承诺，反被少数的执法者工作不作为、滥作为的人员的行为桩桩恶性血案久拖不决。请求各级领导以温总理提倡的公平、正义比太阳还要光辉的指示早日实现，使执法者为广大人民群众依法执政、执法为民！早日将万恶嚣张的凶手绳之以法，让被杀冤魂早日瞑目，让广大人民群众早日实现安全完美和谐落到实处，众人被杀害者家属亲人请求各级领导督促为冤魂早日破案解决，众人被杀害者家属亲人为冤魂人命案自愿寄信，请求各级领导审阅以在2012年3月6日邮寄给全国人大、政协两会现场秘书处命案信件和这次邮寄给全国十八大党代会现场的命案件，及“人命案家属亲人自愿（向中国共产党第十八党代会）邮寄信签名表”（附后），请求领导审阅后能给命案家属联系给个回音。

示弱是弱者的武器，一些当事人无所不用其极。在一份材料中，有这样的表述：以金相吉、崔局长、张德伟为首组织恐怖分子，策划指挥李长英、张禄、李长波潜伏到发达地区天津视机绑架、抢劫、非法拘禁、侮辱妇女、强奸、故意杀人、私藏枪支、非法携带武器、管制刀具做案，于2007年6月5日下午四点多钟，她们以购房诱骗我去看房，到天津市唐沽区新建小区四楼，在看楼房时趁我不注意，李长波在我背后将我打晕，醒来时，发现居然躺在自己床上，当时我包内4万元被劫走。同时将我手脚绑住强奸我，一次又一次的暴虐强奸我四年多之久，他们看出我不是房地产老板没有多少钱，就用匕首逼迫我乘火车来到吉林省龙井市老头沟镇铜上村她们家中为他家当奴隶干活四年多。在

2010年2月15日李长波他以为将我打死扔到一堆啤酒堆里……犯罪嫌疑人李长波社会危害极其严重，涉嫌构成抢劫罪、非法拘禁罪、强制猥亵、侮辱妇女罪、强奸罪、绑架罪、非法携带武器、管制刀具、爆炸物参加集会、游行、示威罪、故意伤害罪、故意杀人罪项罪名……但根据文意，当事人可能只是与“犯罪嫌疑人”李长波有婚恋纠纷或遭受家庭暴力。

#### 四、信访话语的极致：艺术或癫狂

当代社会已分化为一个“断裂”的社会，在社会转型和急剧变迁的过程中，社会失范、社会矛盾及其导致的社会风险会不断涌现出来，造成了急剧的贫富分化、社会不公及庞大的伴有“相对剥夺感”的社会底层和边缘群体。但这些问题并不总是表现为反社会的倾向和行为，而更多地淤积在社会结构的微观层面（基层），不断对人的精神和心理造成挤压与折磨。关于访民的精神状态问题，历来争议颇多，毕竟在现实语境中，精神病（或曰神经病）是一个弹性极大的概念，尤其带有道德评判的意味。福柯走得比较远，在他看来，我们现在所拥有的一切关于疯癫的知识都是理性的偏见，要想听到疯癫的声音，必须摒弃理性的噪音。正是科学主义和理性主义，使正常和非正常结构化了，精神病人从此被现代文明制造出来<sup>①</sup>。福氏这种后现代的论断显然是过于形而上了。北京大学的孙东东曾因为对老上访户“99%以上精神有问题”的言论而招致轩然大波<sup>②</sup>遭到访民的围堵，最后不得不公开道歉。关于精神病，从医学上讲有严格的测量与治疗标准<sup>③</sup>，从法学上讲则是基于对自己行为能力的预见与控制，从社会学上讲可能更考虑常情与常理，甚至要依赖于地方性知识进行判断——比如，

<sup>①</sup> 福柯：《疯癫与文明》，三联书店，2007。

<sup>②</sup> 孙东东认为，一般人对精神病有误解，认为只有那种疯打疯闹蓬头垢面的，才是精神病。但实际上有相当多的精神病人，只要不涉及精神症状，别的都正常。“对那些老上访专业户，我负责任地说，不说100%吧，至少99%以上精神有问题——都是偏执型精神障碍。”并且孙东东认为偏执型精神障碍属于需要强制的一类。这些人为了实现一个妄想症状可以抛家舍业，不惜一切代价上访。实际上他们反映的问题已解决，或者根本就没有问题，然而就没完没了地闹。舆论只是关注这些人的权利是不是得到了保障，对其精神状况缺少关注。这种情况不仅在中国，世界上任何国家都有，都是令各国政府头痛的问题。“99%”是孙在接受记者访谈时随口说出的，或许他想表达是在老上访户中精神异常、偏执极为常见，不料记者照单全录。见：[http://news.ifeng.com/mainland/200904/0403\\_17\\_1089530.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/200904/0403_17_1089530.shtml)。

<sup>③</sup> 精神疾病是指在各种生物学、心理学以及社会环境因素影响下，大脑功能失调，导致认知、情感、意志和行为等精神活动出现不同程度障碍为临床表现的疾病，主要是表现在行为、心理活动上的紊乱。目前研究所得到的结果认为主要是由于家庭、社会环境等外在原因。现行的分类与诊断标准为《中国精神疾病分类与诊断标准第3版（CCMD-3）》，由卫生部科学研究基金资助，通过41家精神卫生机构负责对24种精神障碍的分类与诊断标准于2001年完成。根据网络资料。



在村庄社会中，人们判断一个人是否患有精神病，是根据村庄中被接受和认可的行为规范给予界定的<sup>①</sup>。在日常生活中，人们更乐于用“呆子”、“傻子”、“疯子”这些词汇指称真正的精神病。不管如何，由于信访制度不同于司法制度——不设门槛、不收费，尤其是对主体资格没有特别的限定，它在客观上能够吸附更多有精神心理障碍的人来上访；当然，如果上访人的问题长期得不到解决，一些人就容易钻牛角尖，变得越来越偏执。当达到一个临界点的时候，心理障碍或者神经质就可能转化为精神病。而精神病并不一定意味着完全的精神失常，许多人在精神上偏执和妄想的同时，借访谋利生财的念头依然清晰，理性与非理性的思维混杂在一起。明乎此，或许可以通过一些“癫狂”之作来解读其背后作者的精神状况。如下文：

### 8年血肉之屈累累泪

我是许昌尚集胡寨村九组人，改名中反黑官，57岁，农民，现光棍一条，2005年农历2月21日因我双下肢静脉曲张，许昌市人民医院主任中间人李建军医师、许昌市人民医院主任手术人奚建立医师一伙，我终身治残号称“第二癌症，危及生命，只有截肢，才能挽救生命。”许昌市卫生局、市人民医院，抱他小弟不倒，搞阴谋鬼计还口出狂言，恶意刁难受害人，重金买通了高官许昌市市区县信访局高官尚集镇政府，胡寨村特务汉奸，无法无天，我忍无可忍，他违犯了国家信访条例，谁主管谁负责的原则，制造冤假错案、血案，医疗事故变救助我四万元，我不同意，高官就下子判处我死刑的命令。多年来我无数次的被暗杀、暗害、投毒、抢夺、毒打、精神折磨、肉体折磨、逼自杀、关卫生间、夜翻我墙头进我住宅毒打我，夜要我签字等手段。我十七次进京上访，我准备第十八次进京，欢迎十八大召开，我不怕抓，我不怕杀，多年来许昌市市区县信访局，抓我抓红了眼，不要我去国家信访局。我关黑监狱，三次公安拉回。2009年5月11日许昌鬼子在北京南站派出所门前地下道半夜绑架我，鞋丢衣烂，我险丢了命，3天被无数次毒打，我去过联合国人权委员会，2008年先后有5个市长接待，光打雷不下雨。2009年7月尚集镇政府拉二郎庙妓院暗杀我，我的命大没有死。2011年7月许昌县信访局在我食物水里投了毒，我险丢了命，

<sup>①</sup> 申端锋：《精神病人上访与信访的神经》，未刊稿。

现毒还在我心脏器官，后耳浓鸣，多年来我被无数次暗杀，不给拿钱治病、不给吃穿而是杀人灭口。蛇狼撑天下，老鼠抓猫新时代。

许昌市纪委书记徐市长是刘文彩的儿子，他是大恶霸，他把老子冤的惨，我是“江姐”的老公，过着渣子洞的人间地狱生活，我在流泪，我在哭泣，多灾多难、饥寒交迫，许昌市纪委书记趁人之危，居心叵测，在稳定的口号下，稳定他们的权力和地位贪的恶梦，他领了一窝魔鬼的蛇狼。许昌市区县信访局，尚集镇政府以“马”乡长为头子的土匪，无恶不作，暗杀访民，这窝魔鬼官员吃了狼的奶，他的野性不会改，他在学狼叫，他在学狼闹，他在学狼哭，他在学狼笑，这窝魔鬼的官员，暗杀访民视人命如草芥，其血腥残暴的犯罪行为令人发指，罄竹难书。许昌区县高官指挥暗杀访民也合法，立功重奖。我哭豺狼笑，我向着敌人的炮火前进、前进！天下乌鸦黑又黑，哇哇叫，魔鬼的官员豺狼笑。

河南许昌县尚集镇胡寨村九组访民反黑官

2012年10月13日

2013年笔者曾在北京南站幸福路一带接触访民并收集信访材料。期间接到一女性的电话（我散发过一些名片，她直接或间接地知道了我的电话），请我提供帮助，我答曰仅做研究，不提供服务。她约我在永定门汽车站附近见面，但时间不巧错过了，仅仅看到了她的一个背影，感觉比较朴素。此后，她给我发来了一些短信，其内容令人愕然！

我找不到你，你在永定门什么位置离长途气车站牌有多远。你明天要来永定门国家信访办（局）那位置来吗？请回答。我2010年4月8号41岁（的）时候在航天总医院711医院整形美容医院遇骗钱骗人没有科学道理手术修阴道紧缩术修坏了（，）把我过信（性）生活（的）功能切掉，没有性生活留下后遗症（，）沉（存）不住大便（，）吃饭后当时排便，我41之前我是一个肥胖性（型）胖女人，体重170斤，手术后至（直）到现在体重140斤（，）我老公为没性生活不要我。我是没性感（，）一个女太监还有后遗症我影响生命，我是四川青川灾区（那）地方（的）没钱打官司。

王碧会医疗事故，我就是上身胖下身受老排大便下身下降腿息（？）后遗症造成的，上身穿花衣服黑裤子身上挎红色包那个女人44岁。2010年4月8号相信骗子医生修复阴道紧缩术把我身（生）殖器管（官）破坏了。我现在想

打官司告她医院给我剖（赔）残疾费，把性功能切掉，没有性生活，留下后遗症层（存）不住大便，吃一顿饭窝一顿屎，我现在没法生活，影响生命。我现在须用打官司叫医院给我剖尝（赔偿）残废损（失）费（，）我是四川青川灾区（的，）地方金（经）济很困难没有钱打官司。

北京市航天总医院 711 医院医疗事故。2010 年 4 月 8 号骗子医生给我修阴道紧缩术修坏了，性功能切（失）调，没有性生活。留下后遗症成（存）不住大便。2012 年 9 月 3 号退我医疗费 3215.75 元钱，我和医院签同意协议书。9 月 7 号又找律师花 150 元钱写民事起诉状。9 月 10 号去立案，法院不受理。法院要求我找卫生局写一份手续作医疗鉴定赔偿残疾损失。我没钱。要自己的相片吗？要自己的身份证吗？能够帮助给我解决问题吗？

我刚满 41 岁那年倒霉遇到骗子医生修媾（尿）大修小结果是骗人的手术把媾（尿）心子（应为阴蒂）割了然后才往小里修，过了性生活撕开还比以前大，里头媾（尿）心子没有了空洞了，里头就是子宫了。我不痒不骚没有做手术的以前是正是如狼如虎的很骚女人，一年 360 天下面发痒发骚下面流水，经常下面湿淋淋的。看见那些漂亮小伙子我下面就发高骚发大痒，下面流骚水下面西（湿）渡渡（嘟嘟）湿淋淋的，41 岁遇到骗子医生把我害了，手术后我下面看见那些漂亮小伙子不痒不骚了下面发干了没有媾（尿）隐（瘾）了，也不怀孕，冷冰冰的女太监。看见那些漂亮小伙子我下面就发高骚发大痒，下面西（湿）渡渡（嘟嘟）湿淋淋的，41 岁遇到骗子医生把我害了，手术后我下面看见那些漂亮小伙子不痒不骚了下面发干了没有媾（尿）隐（瘾）了，也不怀孕，冷冰冰的女太监。留下后遗症沉（存）不住大粪。失去性生活。

一位来自四川青川灾区的妇女，来北京做“缩阴术”，却被切除了阴蒂，导致大便失禁尤其是“不痒不骚”，看见漂亮小伙子也没有反应了。令人震惊的是她如此露骨地袒露这些难以启齿的内容，超出了一般人心理的底线。她处于一种什么样的心智下才能写下这些东西？

天才与疯子、艺术与癫狂，可能仅仅是一墙之隔或一纸之隔，但却有着截然不同的境界。信访艺术化，是对信访本身的升华与超越：只有泪哭干了、嗓子喊哑了，才会唱出来、笑出来。曾有一个东北访民，全身包括脸上满是刺青，内容大抵是“冤”、“共产党”、“习主席好”之类。从广义上说，访民的自杀、自残亦是一种行为艺术。天津一名叫唐新波的女士，与其他 10 余访民租住

在北京丰台的一个村庄里，他们纷纷建立了自己的博客，将自己的冤案编成歌曲，录制成视频并进行简单的线性编辑后上传至网络，而且每逢节日他们都要排练节目。最常见的文学体裁自然是诗歌，包括抒情诗和叙事诗。冤歌唱给党冤民无心唱赞歌，唱支冤歌献给党。党是母亲党是娘，上访申冤多凄凉，含冤进京去上访，抓打、关进黑牢房。撇下儿女与高堂，田地荒废家断粮。三伏热，三九寒，上访病倒在路旁，只闻警车叫，不见救护忙，上访维权心胆寒。举国冤屈盼申冤；申冤在何年？党是母亲党是娘，劫访恶吏凶又狂，京城处处撕下网，抓打冤民为哪般。劫访恶吏如狼虎，上访冤民泪两行。盼青天！呼伟人！！救民水火解民悬，举国冤民申冤日，和谐歌声遍神州。还有一首《马三家》描述的是著名的辽宁女子劳教所：马三家呵 马三家呵 人间地狱马三家 马三家 马三家呵 酷刑毒打罪恶大 暗无天日做牛马 小号囚室受刑罚 凶恶的包夹 残酷的大挂 卡齐的恶警电棍砸 哀哭凄厉声悲天下 马三家呵 马三家呵 苦难姐妹声泪下 投入黑牢被糟蹋 寒冬冰水透心扎 凶恶的包夹 残酷的大挂 卡齐的恶警电棍砸 哎 马三家在绞杀 红旗下面魔当家 马三家呵 马三家呵 大法弟子遭关押 老虎凳下血飞溅 筋骨断裂眼弄瞎 凶恶的包夹 残酷的大挂 卡齐的恶警电棍砸 马三家马三家黑牢煞 马三家呵 黑牢煞呵 专制维稳要靠它 马三家呵 快快垮呵 灭亡之日在当下 马三家呵 快快垮呵 快快垮呵

一些访民的文字，算得上战斗檄文：我要抹去被迫关押的屈辱泪水，昂起宁死不屈的高傲头颅，挺直中国公民的铮铮脊梁，咽下控告申诉的深重苦难，拿起依法维权的锐利武器，为了真理而斗争、斗争、再斗争，为了真理而坚持、坚持、再坚持，一直斗争到讨回公道为止，一直坚持到最后胜利为止。

## 五、信访话语之双“冗”

从某种意义上说，“人民”在信访话语的建构中处于一种枢纽的位置，其作为现代国家政治的合法性基石是任何国家权力追求的目标。1949年新中国成立后，国家政权凭借国家意识形态的确认，使“人民”话语获得了现代中国其他话语难以企及的优越性。人民——“既是现代中国政治意识形态建构的产物，它本身也构成一种意识形态，包容着一个时代的价值、信仰、观念等多层面的丰富内涵。”“而围绕‘人民’一词展开的命名、陈述、论证、实践等过程，

渐渐成为一个时代复杂思想的凝聚，并由此构成一个言说不已、不断延拓的话语体系——‘人民话语’。举凡‘群’、‘人民’、‘国民’、‘平民’、‘工农’、‘民众’、‘大众’、‘阶级’等词语及其相关陈述，无不包括在这一巨型话语之中。”<sup>①</sup>“人民”是现代国家和社会主义建设的根本依靠力量，而其福祉也是党和国家的目标所在，它是中国社会政治、思想、文化等各领域具有绝对统摄性的政治话语。在这种语境下，中共执政的基础在于代表人民、为了人民，信访制度成为承载人民理念进行社会治理的基础性制度。

但在今天，随着中国政治与社会的变迁，尤其是法治的推进，“人民”面临诸多理解上的歧义并与现实生活不断产生龃龉。新中国政治的架构是以意识形态统合为特征的党政合一的体制，在这种体制下，国家掌控了几乎所有的资源和发展机会，在对社会进行全面控制的同时，也承担了无限政治伦理责任，官民关系是刚性和简单的。改革开放后，尽管中国维持了原来的政治框架，但基于现代政治与法治的要求，政府职能发生了转变，按照依法行政、依法行政的要求，党和政府的理念实际了出现了分化。党组织受执政合法性、正当性的制约，不断强化“为人民服务”的政治属性，而政府（包括广义上的人大和公检法司等机构）却受制于有限、责任、法治等原则，要按照科层制的要求——事本主义、各司其职等来组织、整合社会。在这种情况下，对“人民”的理解出现了分野，它实际上被“人民”和政府在不同的含义上使用并导致了冲突——这突出表现在信访这一制度领域中。对于长期受传统意识形态浸润的访民而言，“人民”是中共与百姓链接的中介，并仍然以一种受庇护乃至恩赐的心态来期待党和政府的帮助，因此，在他们看来，党和政府对他们的任何问题都应当回应，他们头脑中并没有严格的“科层制”概念，而只有总体性的、笼统的、无所不能的政府。其实，即使在“总体性社会”的时代，国家也并不是全能的，如果说其实现了对社会原子化个体的控制，那么也更多地依赖于单位、人民公社等代理机制。对于党和政府来讲，“人民”是不能放弃的合法性宣称。事实上，随着社会矛盾的不断凸显，国家不仅没有削弱、反而在一直强化“人民”话语，并不断被访民援引。在信访工作积重难返的情形下，“以群众工作统揽信访工作”这种党务化趋势成为信访创新的一个方向，各地党委纷纷成立群众

---

<sup>①</sup> 李建军：《现代中国“人民话语”考论——兼论“延安文学”的“一体化”进程》，华中师范大学博士论文，2006年。

工作部门，尤其是在近两年群众路线教育实践活动的背景下，群众话语的力量进一步提升。但国家的动员和控制能力却急剧下降，尤其是在单位制和人民公社体制的解体的情况下，即使是霍布斯笔下无比硕大的“利维坦”（Leviathan）也无法面对这个庞大的社会。从总体上看，社会财富、社会资源在扩大，但相对来说，政府行动的边界不断萎缩，尤其是当社会由义务本位转向权利本位的时候，民众的欲望被不断地激发与释放出来——社会财富的增速显然跟不上人的欲望的增速。信访制度，这一民众赖以维护或张扬自己的利益，政府赖以争取或讨好民众的领域，就面临着一种进退失据的尴尬状况。由于“人民”话语的极端重要性，导致官民不断对其演绎并进行话语争夺。地方政府，为中央和民众共同诟病的所在，处在一个非常尴尬的位置，中央把一些自相矛盾的要求，比如畅通信访渠道与就地解决问题一并加诸地方政府，迫使地方政府处于对访民或打压或收买的荒唐两端。但不管做什么，好话还要说尽，各地不断有关于人民话语的刷新之举。2010年，邯郸市信访局总结出信访干部“六个十”<sup>①</sup>：

<sup>①</sup> 这是由河北省联席办（信访局）发河北各地学习的第一个版本。后来进行了升级，2011年人民网曾有报道：

河北省邯郸市信访局：提升信访工作水平的“六个十”

河北省邯郸市信访局在创先争优活动中，采取六项措施，加强信访干部队伍能力建设，得到中央领导同志的充分肯定。

坚持每日“十自问”，对标争先创一流

信访工作不是抓一阵子而是抓一辈子。面对常年无淡季的工作常态，为永葆创先争优的工作激情，我们坚持干部每天“十自问”，问我今天的工作任务完成了吗？问我今天办理的信访事项群众满意吗？问我今天为大家作出榜样了吗？等等。通过个人自问、干部互问、领导查问、群众评问，查找差距，检验行动，促使党员干部把创先争优当做一种价值理念来追求、一种道德品质来塑造、一种思想境界来提升，做到了头脑更清醒，目标更先进，理想信念更坚定，天天充满精气神。

履职为民“十承诺”，不辱使命尽职责

我们鲜明地作出了“十承诺”，一是信访接待和信访干部的电话向您公开；二是您是我们的亲人，我们保证笑脸相迎、热情服务；三是对您反映的问题，我们认真负责，帮助解决；四是为减少您的来访，我们开办来信、来电和网上受理；五是只要您的诉求依法合理，我们保证做到热心办、及时办；六是解决您的诉求，我们一定会依法按政策办事；七是我们实行“群众信访满意度测评”制度，请您打分评判；八是我们实行“信访群众法制告知书”制度，让您知道如何依法、逐级、有序信访；九是我们实行“到市以上上访直接交办”制度，严格程序、提高实效；十是我们实行“信访干部监督电话”制度，对您的意见、建议和批评，我们认真整改落实。承诺对群众的事情热心办、及时办、认真办，努力消民气、化民怨、顺民意、赢民心。

改进作风“十转变”，躬身力行求实效

信访群众认干、认做、不认说。信访工作来不得半点虚假，必须深入具体、细致入微、果敢风行、取信于民。我们提出改进作风“十转变”：变群众信访为干部下访，变坐等信访为主动排访，变只重来访为重视信访，变单纯接访为现场化访，变一方听访为多方接访，变事后控访为事前预防，变主观堵访为多措并举，变常规督查为一线督办，变接访不办为及时协调，变层层交办为跟踪落实。“十转变”的预期效果是：当好密切联系群众的“连心桥”，把信访部门办成一竿插到底解决问题的“终点站”，把信访部门打造成合力攻坚的“协调部”。

教育群众“十告知”，凝心聚力促和谐

## 邯郸市信访局“六个十”经验做法

### 一、坚持每日“十自问”：

一问我今天的工作任务完成了吗？二问我今天办理的信访事项群众满意了吗？三问我今天为大家做出榜样了吗？四问我今天给百姓的承诺办了吗？五问我今天迟到早退加班了吗？六问我今天的工作日志、读书笔记写了吗？七问我今天的三级党报看了吗？八问我今天违背纪律、损害单位和个人形象了吗？九问我今天以身作则，为大家作出榜样了吗？十问我今天到市委、市政府门口值班，第一时间把群众劝离了吗？

### 二、坚持教育引导群众“十告知”：

一告知市委、市政府对群众利益的高度重视和关心；二告知支持邯郸发展、建设和改革，维护全市的和谐稳定，人人有责，从自己做起；三告知信访事项我负责，不再越级上访；四告知要依法、逐级、有序、文明、冷静、理智上访；五告知不能围堵党政机关、堵塞交通、打横幅、到非接待场所上访；六告知要依法按政策解决问题、无理要求不能办，过高要求办不到；七告知反映问题要实事求是，不能捏造事实、诬告他人；八告知在信访事项办理期间，不能越级上访；九告知组织串联、煽动集体上访、参与非法上访要依法教育处置；十告知

我们结合实际提出教育群众“十告知”，告知党委、政府对群众利益的高度重视和关心；告知支持发展、维护稳定、促进和谐，人人有责；告知合理诉求认真办、无理诉求不能办、过高要求办不到等。开办《为您服务》小报，建起信访文化园地，努力把信访部门办成学习宣传科学发展观的大课堂。广泛宣传科学发展观的重大意义，上级的决策部署，邯郸改革发展的巨大成就，三年大变样等重点工作，讲清重要意义，讲实变化好处，讲透利益关系，使群众自觉理解、参与到科学发展、富民强市的伟大实践中。编写信访群众“五要五不要”、“三字经”、“让他三尺又何妨”等文化故事；开展了《信访条例》等法律法规宣传活动，发放了《信访法制告知书》，对诉求无理和要求过高的信访事项，公开让群众参与听证和评论，起到了“教育一人、宣传一片”的效果。全市城镇建设三年大变样，共拆迁 3200 多万平方米，全部做到了群众支持、和谐拆迁，没有发生一起越级集体访。

#### 锤炼能力“十提高”，练强内功提素质

干部能力素质决定工作成效。我们提出：提高来访及时劝解率，提高初信初访一次办结率，提高做群众工作的沟通力等。锤炼能力的“十提高”实现措施：一是强化学习提高。始终保持强烈的“本领恐慌”，把学习型机关建设日常化、工作化、长效化。二是强化岗位练兵。组织了军训周、能力素质“五比五评”、竞争上岗、多岗交流和技能比赛等活动。三是强化创新实践。开展了“一建九送”活动，即建立与群众的亲情联系，为群众送政策、送法律、送科技、送信息、送健康等；总结提炼了“为党和人民尽忠尽孝，力量无穷、智慧无穷、办法无穷、其乐无穷”等信访工作感言；探索实践了做好群众工作的“十种方法”和应具备的七种能力，硬化了做群众工作的本领，找到了化解矛盾、促进和谐的钥匙。

#### 严格纪律“十不准”，修身立德作表率

党和政府的形象是信访干部的生命。我们提出工作纪律“十不准”，开展“学习王彦生、潘作良等全国先进典型、树身边标兵”活动，确立“清心慎欲，浩气荡然；清正廉洁，一心为民”的行为导向，创新六项措施的落实载体和机制，细化实化信访工作行为规范，亮出党员身份，喊响“跟我上、向我看”，班子团结战斗，人人比学赶超，时时处处维护党和政府的形象、党员干部的形象、信访部门的形象，使每名党员干部成为创先争优、奋发有为的“先锋战士”。2011年9月1日，来源：人民网。

知要正确处理个人利益与集体利益、长远利益、根本利益的关系，甘于牺牲、勇于奉献，为造福邯郸做贡献。

### 三、信访干部亮出“十承诺”：

“一承诺”信访接待和信访干部的电话向你公开；“二承诺”你是我们的亲人，我们保证笑脸相迎、热情服务；“三承诺”对反映的问题，我们认真负责，帮助解决；“四承诺”为减少您的来访，我们开辟来信、来电和网上受理；“五承诺”只要您的诉求依法合理，我们保证做到热心办、及时办；“六承诺”解决您的诉求，我们一定会依法按政策办事；“七承诺”我们实行“群众信访满意度测评”的制度，请您打分评判；“八承诺”我们实行“信访群众法制告知书”制度，让您知道如何依法、逐级、有序上访；“九承诺”我们实行“到市以上上访直接交办”制度，严格程序、提高实效；“十承诺”我们实行“信访干部监督电话”制度，对您的建议和批评，我们认真整改落实。

### 四、改进作风“十转变”

一是变群众信访为干部下访；二是变坐着等信访为主动排访；三是变只重视来访为重视信访；四是变单纯接访为现场化解；五是变“单打独斗”为合力解决；六是变事后解决为事情预防；七是变就事论事为举一反三；八是变发函交办为一线督办；九是变接而不办为及时协调；十是变层层交办为跟踪督办。

### 五、严格纪律“十不准”：

一是不准酒后驾驶；二是不准醉酒、酗酒；三是不准公款消费、进行娱乐活动；四是不准给基层增加负担；五是不准迟到、早退；六是不准脱离值班岗位；七是不准铺张浪费、多花一分钱；八是不准说急话、气话、不负责任的话；九是不准犯自由主义、个人主义、官僚主义；十是不准推诿扯皮，不务实事。

### 六、努力实现“十提高”：

一是提高来访及时全解率；二是提高初信初访一次办结率；三是提高信访事项就地解决率；四是提高信访群众息诉罢访率；五是提高信访事项排查预见力；六是提高群众评价满意率；七是提高信访事项督查督办率；八是提高群众非正常上访化解率；九是提高处理复杂问题应对力；十是提高做群众工作的沟通能力。

相对于官方，访民们更擅长于宏大的叙事。笔者在阅读访民材料时，常常喟叹访民表达之晦涩、之含混，有太多的人无法说清楚自己的事情，在他们洋



洋洒洒的叙述中，要想搞清楚他们信访事项的来龙去脉，着实不易，往往只有从中翻到政府部门的材料时才可以对他们的事项搞清楚一二。过于冗余的叙述，它在根源在于当事人的精神状况，还是与中国人特有的弥漫的叙事风格乃至思维与逻辑相关？官方与访民不断冗余的关于信访的叙事与论证，造成了一种不断双“冗”的现状，在他们对信访的各自建构、相互干扰的过程中，信访越来越离开了它的“本真”。

## 第八章 信访改革的舒缓方案

信访是与中国国家、社会、民众紧密勾连在一起的一套制度。作为具有中国特色的制度设置，其功能与作用不容小觑。自上世纪90年代以来，信访运行逐步陷入困境，反应了社会转型期国家治理的失灵和困顿，引发朝野关注。关于信访制度改革的争议不断，对其一废了之、做大做强乃至维持现状的声音皆有一定市场。由于信访问题的复杂性已溢出信访制度的框架，信访制度之改革必须放在中国政治社会的背景下及国家与社会治理的总体格局中通盘考虑，做大做强未必可取，一废了之则失之草率。在大的社会结构和体制不会有根本改变的情况下，一种可行的方案是在形成新的信访治理共识基础上，走出压制型和收买型的双重误区，摆脱运动式和非常态的治理惯性，形成多元化和包容性的治理结构，通过信访治理机制创新突破信访僵局，为深化信访体制改革创造条件。

### 一、治理思路：松动“属地”责任，走出“维稳”误区

自上世纪90年代以来，维稳成为最大的政治，因而也成为高于法律、政策等的信访指导教条。此后，治理责任的属地化得到强化，自上而下的压力型信访体制形成。维稳压力加属地责任，导致了无原则的治理，即不分青红皂白地要求把问题解决当地、把人员稳控在当地。然而，许多难题问题在下，而根子在上（中央）。比如，对于建国前后一些政治性、历史性问题，中央态度不鲜明，一味模糊化处理，致使地方无所适从，不敢贸然出台地方政策，只能对访民进行安抚或稳控。中央一方面畅通信访渠道，要求开门接访，另一方面又搞各种信访排名，对地方施加压力，让地方左右为难。访民进京赴省上访屡屡触动中央和地方的敏感神经，在某种程度上规制了地方政府的行政行为，但往往为访民不当利用，演化为对抗地方政府的有效武器。正是由于中央对各地进京访、集体访、非正常访等的排名，使许多访民热衷于进京给地方政府施压，这迫使地方政府衍生出许多荒唐的治理手段，只能对访民围追堵截、分化收买或

攻关“销号”<sup>①</sup>。由于依法治国和依法行政的要求，国家治理手段受到法治的约束，必须顾及程序正义的要求，而访民则藉由法治文化的熏陶，维权意识高涨，善于运用法律武器与政府博弈。因此，应该重估“维稳”的价值、策略，将社会稳定建立在弹性、可控的基础上，而不能将社会治理建立在社会是静态的假设基础上，相应地，信访通道应该成为社会的重要“减压阀”，以吸纳而不是制造社会矛盾，抑制而不是激发政治抗议。

僵硬的属地化责任也应该予以松动，而理顺央地信访关系是其关键环节。国家信访局是真正意义上的信访传达室和中转站，去中央挂号，还得回地方看病，它根本没有能力区别地方的信访事项，更不用说处理了，仅仅把各地潮涌般的来信、来访登记返回各地及完成一些信访案件的转办、交办及督导，就是一项巨大的工程，也让其不堪重负。因此，中央不需要受理具体信访事项，而只需起督导、政策研究等作用即可。而各地信访量特别是进京访的高低与地方治理状况也没有必然的联系，信访排名理由不充分，而无原则的问责更是荒唐。只要中央不再进行排名，访民以进京上访要挟地方的消耗战就会消停，而地方政府截访的积极性也会降低，起码基于中央、地方和访民三者之间攻防而造成的信访虚高扩展的这一部分存量会自然消退。同时，由于各地对一些全国性信访问题治理的空间日益逼仄，亟需加强信访治理的全国统筹力度，由中央对一些政治性、历史性问题重申或调整政策。要强化信访的专业化分类与治理，以批量解决一些共性的问题。

## 二、治理理念：重建信访政治，回应民粹风险

信访的政治属性确定了其在中国政治体系中的特殊地位。中共建政伊始，信访制度是对抗和防范官僚主义的强大武器，同时也是民情上达的绿色通道。在中国民主政治相对滞后，公民政治参与渠道不畅的情况下，信访制度在某种程度上弥补了这一缺憾，成为践行政治参与功能的重要载体。信访制度的这种设计并非权宜之计，在国家机器逐步健全之后，它仍然发挥着无可替代的作用。

---

<sup>①</sup> 销号有两种，一种是从国家信访局中销掉某些信访登记，这其中不乏恶意上访、即专门为地方挂号而进行的上访，另一种是“非访”，这是由北京警方来登记的，需要在警方处理前把人“捞出来”。当然，也有乡到县、县到省这样地方版本的销号。2010年全国两会时，某省给各地市下达了死命令，要求会议期间进京非正常访“零”记录。事后，果然全省实现了“零”非访。其实，这只是在销号上下了大功夫，“零”上访是不现实的。2013年两会时，某地为销掉一个14人集体赴京非正常访记录，花费6万。

改革开放前，在大一统的计划经济体制和高度集权的政治模式下，国家通过“单位”这一具有中国特色的特殊类型的组织实现了对所有的资源、利益和发展机会的垄断，社会个体被整合进了这种超级“共同体”中，从而维持了社会的刚性秩序。1978年以来，国家力量从基层撤出，单位制处于解体或功能转换的状态，社会活力得以大规模的释放。在社会治理方面，国家抛弃运动式、动员式的非常规社会治理手段固然是一个历史进步，但面对由于社会急剧变迁导致的社会断裂和结构分化，却缺乏有效的政治整合，个人权利、欲望却过度释放，原子化的状态加剧，致使社会成员在自主性增强的同时凝聚力却急剧下降。在日常生活中，一方面政治话语式微，另一方面法治话语兴起，这导致社会管理与社会整合的日益软化。在实体层面上，“单位”这样的载体愈益萎缩，在实践层面上，对人的约束与控制从基于价值（政治）到基于关系再到基于行为，“法无禁止即自由”深入人心，衡量与评价人的标准也趋于中性化，对人进行道德评判成为一件危险的事情，落后、颓废、消极、势利、恶搞、审丑等被当作多元化的组成部分。其外在表现就是道德的滑坡、纠纷的频现、个人欲望的过度释放乃至社会情绪的暴戾、政治共识的难以达成，尤其是民粹主义思潮的泛滥等。

民粹主义是一种自发的来自底层的政治。在当前，民粹主义主要表现为各式各样的社会情绪及不断涌现的泄愤事件。在网络上更是如此，人民是天然正确的，说不得、碰不得，更批评不得。由于利益问题被当作处理人民内部矛盾的核心，思想政治工作严重虚化，而信访通道常常放大了访民的一些近乎民粹化的主张。而基层以“维稳”、“不出事”作为治理的总标准，花钱摆平或实施压制成为治理的常规手段，实际上反而激发了一些信访人的民粹情绪。但在此起彼伏的群体性事件中，真正由利益冲突、官民矛盾等而引发的冲突倒不可怕，可怕的就是这类“无直接利益冲突”<sup>①</sup>事件，即社会冲突的参与者与事件本身无关，而是借机表达了一种草根式的怨恨和情绪。泄愤事件背后并不见得有什么黑社会或“敌对势力”的插手，相反，参与者往往秉持有朴素的“公平”、“正义”观念。民粹主义之来源的“下面”、即底层，可能与我们通常的看法并不完全吻合，“改革开放以来广受关注的问题是贫富分化，也就是阶层的分

---

<sup>①</sup> 钟玉明、郭奔胜：《社会矛盾新警号》，载《瞭望新闻周刊》，2006年第42期。

化，但由于中间阶层薄弱，以及本属中层的群体倾向于更低阶层的自我认同，从而使得中国的社会阶层表现出异常庞大的底层。而共同的底层认同使得网络或民间总是出现一边倒的声音或一边倒的行为。这种底层认同也导致群体心理和行为的极端化。”<sup>①</sup>

信访的政治重建，与信访机构的科层化建设并不矛盾，但却不能以科层制的标准来规制和要求信访本身，将其视作一种纯粹工具意义上的治理手段。更要防止建设叠床架屋式的机构的倾向。信访的政治重建，同样也不排除信访自身的法制化进程。法制化与信访的政治属性并不矛盾，它们分别体现了信访在理念与手段方面的政治与法治原则。与西方发达国家成熟完善的民主政治建设模式不同，中国政治参与的制度安排并不专属于某个或某几个（如人大、政协等）板块，由信访制度分担某些参政议题的讨论，会在客观上抑制、吸纳和化解社会风险甚至一些抗议风潮，也只有通过对民粹思潮对社会的反动员的反动员，才能从根本上化解民粹主义的政治风险。其实信访制度内含的“人民建议征集”设计就是一种日常化的建设性的动员方式，只是在操作中流于形式，成为了摆设。汤啸天认为，如果人民群众批评建议的权利在实际上被虚置了，其对物质利益、精神利益的追求并不会减弱，一定会通过求决、求诉甚至非理性的方式表达出来。在全球化信息化时代，纯粹代议制的局限性、滞后性日益凸显。现在许多在网上发酵、蔓延、引起轰动的问题是难以通过代议制民主在第一时间解决的，参与式民主的优势恰恰在于直接、快捷。<sup>②</sup>做大“人民建议征集”，除了能释放参政空间，更重要的是民众情绪的舒缓，进而把沸沸扬扬的民意有意向制度化参与的方向引导。而检举、举报则是另一项极其重要的动员方式，在民众反腐呼声高涨的情况下，适度动员反腐的力量，既可形成遏制腐败的鼎盛气场，又可以成为民粹情绪的减压阀以削减政治风险。

信访政治的“底层设计”最主要的是恢复和创新群众观念。在毛泽东的群众观中，从群众中来、到群众中去，实现了领袖、精英与群众的良性互动。一方面群众是真正的英雄，另一方面群众又是被教育的对象。如果仅仅从群众的感性出发，不进行正确引导，许多情绪化的东西就会干扰革命和建设事业。“党同群众又存在着先进与落后、整体与局部、长远与暂时的对立。党同人民群众

---

<sup>①</sup> 王俊秀：《关于社会情绪 促进社会认同》，载《新华文摘》2013年第10期，第23页。

<sup>②</sup> 汤啸天：《把征集人民建议的好事办实》，《上海人大月刊》，2012年第5期。

这种既统一又对立的关系，决定了党的群众工作也由两个既统一又对立的方面构成”。“首先，基于处于中间和落后状态的群众总是占大多数的现实，群众工作必须照顾这些处于中间和落后状态的群众，否则党就会受到孤立。在强调这个方面时，群众工作具有明显的调和性，即使群众提出了不合理的要求，国家也必须倾听和回应。但另一方面，群众路线也要求，党作为人民群众的先锋队，不能单纯‘迁就群众中错误的意见’，而应抓住时机，‘对群众实行正确的有远见的领导’，否则也是脱离群众。在强调这个方面时，群众工作具有明显的斗争性。因为所谓领导，就是动员群众中的先进部分，去启发和争取处于中间和落后状态的部分。”“前者强调照顾大多数，后者强调改造大多数。”<sup>①</sup>

“尽管毛泽东高度重视农民的作用，热情赞扬他们的革命精神，但是，他从来没有像民粹派那样，把农民看作是天然的社会主义者而崇拜他们的自发性。”<sup>②</sup>由于中央不断强化“以人为本”的理念，持续加强和改善民生，民众的个人权益在得到保障的同时，也存在着过度释放的倾向，信访则为此提供了一个宽松的平台，常常为一些不良信访人不当利用。同时中央向地方传导了越来越重的维稳责任，而地方政府在传统治理手段不断萎缩的情况下还要顾及法治的原则与要求，致使对访民息事宁人、一味迁就的情况屡见不鲜。一些缠访、闹访的钉子户趁机不断添加不同的信访要求，甚至漫天要价、欲壑难填。对这些人运用道德、法律等手段进行规制很难奏效，而如果运用一些政治手段，如公开辩论、听证等，则可能发挥政治话语的作用，对这些无理行为以某种程度的抑制。

民粹情绪就是一种社会风险，它形同星星之火，既可成燎原之势，给社会造成毁灭性的重创，亦可转化成供热、动力系统，成为社会发展的建设性力量。改革开放前，国家具备完善的层级动员系统，“通过‘共意’形成了集体行动框架，形塑了民众的认知、情感和意识”，“使社会动员既能够由上层推始，也能够一定程度上得到基层的响应和贯彻”<sup>③</sup>，民众成为动员的客体，信访制度和“四大”（“大鸣、大放、大批判、大字报”）实际上分别从体制内外分别起到了这种作用。“但在市场经济时代，个体被赋予行动者的主体性地位，虽然国家依然具有强大的社会动员能力，但个体权利意识高度张扬，具有了更

<sup>①</sup> 冯仕政：《国家政权建设与新中国信访制度的形成与演变》，载《社会学研究》2012年第4期。

<sup>②</sup> 尹励君：《毛泽东思想与民粹主义的根本区别》，《中央财经金融学报》，1993年第12期。

<sup>③</sup> 范斌、赵欣：《结构、组织与话语：社区动员的三维整合与社会建设》，载《2012年中国社会学年会政治社会学分论坛论文集》。

多的选择权利和自主空间，而相应的社会责任感与社会能动性并没有自然生成”<sup>①</sup>，民众中缺乏一种内化的集体意识和社区意识。

信访政治属性的重建应当以社区发育作为重要路径，通过社区舆论环境的建立、公共空间的形成提供将大众重新组织起来的载体。单位制解体后，中国社会的创造活力被极大地释放出来，农村的基层自治和城市的新型社区组织开始发育，它往往成为国家和市场提供的服务不足情况下，基层调动地方性资源来解决就业、便民服务等一系列问题的一种机制和体制。但社区更应该是一种精神的结构，在社会转型导致社会、经济、政治等秩序重新安排的情况下，精神共同体的建设比居住共同体的建设更为重要，吉登斯将前者称之为“新型政治的根本所在”，认为“社区”不仅意味着重新找回已经失去的地方团结形式，它还是一种促进街道、城镇和更大范围的地方区域的社会关系复苏的可行办法。在他看来，“社区建设乃是培育‘积极的公民社会’的一种方法，立足于社区以及社区中的各种民间组织，重建公民社会，把消极的市民改造为积极的公民、勇于承担社会责任的公民，对民主制度的民主化是十分关键的”。<sup>②</sup>把基层组织起来的过程，也是社会发育成长的过程，这可以增促社会团结、强化社会认同、防范社会冷漠、化解社会怨恨，从而消除社会民粹化、原子化的土壤。尤其在当前的政治生态中，由于民粹主义强调平民的价值和理想，并把民众的愿望、需求、情绪等当作考虑问题的出发点，其与民生主义、民本主义有着千丝万缕的联系，并共同影响着“以人为本”执政理念的实现，操作得当，民粹主义就不失为一种健康的力量。

### 三、治理资源：盘活传统治理资源，实行适度社会动员

信访治理模式显然与国家拥有的治理资源密切相关。改革开放前，信访治理以政治说教为主，行政压制为辅。改革开放后，由于社会的急剧变迁，国家治理资源的结构也有了重大变化，以利益平衡为主、法律规范为辅，治理的程式化、技术化不断提高。收买式的治理，“用人民币解决人民内部矛盾”的恶果已凸现，前文已有表述。而依法治理的局限性也不不断显现。信访制度来源于

---

<sup>①</sup> 同上。

<sup>②</sup> 徐珂：《意义的叠加和浮现——对社区和社区发展理念的梳理》，载复旦大学社会学系编：《转型中的中国社会》，上海社会科学院出版社，297页。

群众路线等中共执政理念，是一种具有中国特色的政治参与和权利救济制度，与法治的要求既不能背离，也不能替代。对于现行的法律制度必须客观地、实事求是地看待。依法治国是我们的治国方略，但也要看到，我国现行法律还很不完善，与社会现实之间尚有许多不适应之处，依法治国也具有阶段性，对社会事务处理的法律化需要一个过程。法律制度也不是衡量社会治理的目标和手段的最高或唯一标准，如果只以现行法律为准，而不考虑信访治理的实际需要，实际上是以削足适履的方式来落实依法治国，这不仅会带来严重的后遗症，而且也难以取得民众的支持。中国多年厉行法治（制）的实践表明，法治是一种非常美好的理想，但法治本身并没有至上性，“法治控”却是一种非常危险的倾向。当前中国的法治实践，似乎多以诉讼、特别是鼓励讼争为路径，这是有很大的副作用的，值得警觉。执政党治国理政主张和治理资源只能逐步转化为法律的精神和要求，法律可以对人的行为进行调整，但它不能深入到人的精神、信仰、情感等层面，必须慎重处理信访与司法的关系，慎提信访法治化或司法化的设想。

因而信访治理，还需要盘活传统的治理资源，将群众路线、人民调解等内容贯穿于信访运行过程中。尽管民主、法治可以实现对基本社会关系的建构及对利益关系的调整，但却不能独立完成推进社会整合、促成社会团结的任务。在中国的国情下，即使民主与法治建设有了很大进展，群众路线、群众工作也是须臾不可或缺的。群众路线是法治化、民主化、市场化的配套、平衡、减震、缓冲装置，更是执政合法性的补强装置和获取“实质合法性”的主要渠道，它被一些国外学者看作是中国对马克思主义理论最具原创性的贡献，王绍光则将其诠释为一种逆向公众参与模式，它所强调的是决策者必须主动、持续地深入到群众中去，而不是坐等群众前来参与。<sup>①</sup>现在许多地方设置了叠床架屋式的机构，甚至许多“窗口”，一些地方大力推行所谓“市长”、“县长”热线，公布领导个人邮箱，建立个人微博，但唯独不愿直接面对群众，对于信访这类送上门来的群众工作躲躲闪闪，这是非常危险的。目前信访治理中的“包保责任

<sup>①</sup> 王绍光：《毛泽东的逆向政治参与模式——群众路线》，载《学习月刊》，2009年第23期。王还认为，对公众参与政治模式的讨论假定，政策制定过程中存在一扇门，决策者在里面，公众在外面，建立公众参与制无非是把原来紧锁的门改装成虚掩的弹簧门，公众参与就好比公众推开了那扇门，得以登堂入室参与屋内的游戏。不过矜持的决策者却不会走出户外。毛泽东等中国革命的领导人对参与的理解截然不同，他们主张决策者必须走出户外，主动深入到民众中去，这就是著名的“群众路线”。



制”、领导“包案”、下访等办法，功利色彩很浓，主要是基于维稳工作的被动需要而不基于群众工作的内在要求。现在一些年轻官员，学历层次高，知识面广，但缺乏与群众同甘共苦的经历，不善于、不屑于、不敢于做群众工作，相反，他们在决策中过于依赖专家，过于迷信技术，回避、嫌弃群众，当真正面对群众的时候，却处于失语状态，讲法律、讲政策、讲感情都讲不过百姓，这就直接导致了政治信任的流失。传统治理资源都或多或少地具备社会动员的功能，这不但有助于释放政治活力，而且也是进行社会控制与整合的重要通道。在信访治理中发挥社会动员的作用，不但可以帮助国家机关优化政务流程、提高工作效率，而且可以通过发动访民借助辩论、听证、质询等方式，扩大访民中的正面因素和积极影响，在一定程度上可以挤压缠访、闹访等现象的发生。

#### 四、治理结构：完善信访流程，优化治理机制

我国信访制度更多地体现了中国传统文化中“实质正义”的价值追求，强调“事要解决”，对信访事项的受理并没有设置一套严密的过滤程序。要借鉴诉讼立案制度，在信访受理环节引入审查机制，使信访受理适度司法化，实现对信访事项审查的“关口前移”，即改变信访力量配置，将工作重心设置在前端。通过时效、证据、当事人资格等条件的设置，建立起科学的信访案件准入机制，形成前端拦截网，可以将一些疑似无理访、无解访过滤掉，从而形成良好的信访事项受理秩序，以抑制信访的扩展。当然，由于信访制度是当事人可以依赖的兜底性的救济渠道，受理司法化的要求可适当宽松于诉讼受理的要求。受理环节的拦截过滤与保障访民的实体权益并不矛盾，信访人尚有司法和民政救助等通道可资利用。虽然拦截过滤过程需要费一些时力，但相比让其进入信访流程后再终止上访要事半功倍，这有助于有效利用和节约信访资源，将有限的精力用在处理紧要的信访问题上。访民往往会把信访事项的受理视作对他们要求的肯定，会认为信访部门有先行的义务，他们就有了一种更加明确的“有理”感，对实现自身诉求的期望也会不断提高。对于已受理事项的处理则仍应以行政化的方式运作，即受理司法化，而处理则要实体化，以沟通、协调、谈判为主，将每一个个案梳理清楚。对有理访应该迅速解决，不要小事拖大、大事拖炸，延至答复期届满。对重大、疑难、复杂的事项可及时导入司法渠道。

在处理过程中，要加强情感、心理等方面的干预，并且要充分利用地方性的知识进行沟通说服，必要时要让社工的力量介入进来。要守住底线，摒弃收买与稳控两种极端的化解方式，特别是禁止动用低保等民生资源维稳。对无理缠访、闹访的治理手段要完善。

要在治理机制中导入社会力量，强化社会关怀，形成开放式的治理结构。国家是信访治理的主导或主要力量，但建设“小”政府、法治政府、有限政府是现代发展的一个趋势，国家必然面临治理资源短缺和治理能力下降的挑战。在社会快速转型期，由于社会结构不稳定，社会问题尤其是信访问题俯拾即是，依靠叠床架屋式的结构乃至不断扩大的公共投入进行社会治理是不可持续的。在市场经济条件下，社会组织作为政府、企业之外的“第三种力量”往往是社会活力的重要来源，它通过沟通、协调，将现代社会中分化、游离于组织外的原子个体有效“复归”，形成广泛的“共同利益”，保证了社会结构的稳定。社会组织进入公共服务领域后，可以与政府分担责任，与政府形成互补关系，完成许多政府提供不足，不宜直接提供或直接提供成本过高的公共服务，使政府从具体的公共事务中解脱出来。在信访存量中，有很大比例的信访事项渗入了个人情感、心理的因素，或者纯粹属于个人精神方面的问题，这就适合社会力量的介入，通过做工作对象的外围工作来转移其注意力、为其提供情感支持、使他们回归社会，从而促成信访人的转化和信访矛盾的化解。由于社会组织处于第三方的位置，比较超然，具有专业知识，可以广泛运用心理、情感等手段及熟人关系等资源，其运作更具人性、更富温情、更加细腻，是社会运行中的润滑机制、调压装置和减振系统，这是政府部门所不具备的优势。<sup>①</sup>

## 五、治理策略：控制信访流量，削减信访存量

目前信访部门已无法依靠自身的力量和手段进行常规化的治理，而是越来越依赖于“包保责任制”、领导“包案”等办法及“联席会议”等运转平台，将领导干部和街道、乡镇拖入到信访体系中。从信访制度的理想容量来看，其已

---

<sup>①</sup> 目前，上海已有社工介入信访的探索，如2009年上海公益社工师事务所以浦东新区川沙新镇施湾社区66名上访户为服务对象启动的“维稳妈妈”项目，以情理为基础，利用熟人社会的逻辑，成功地转化了一批上访对象的行为。近年来，上海信访系统开始在全市推广开心家园项目，有计划地将社会组织的力量导入信访治理体系中。

接近临界值。所幸目前只是在节日、重大会议等节点才进行信访稳控的全民性动员。随着稳控的日常化，信访理想容量面临巨大压力，它的突破意味着政治风险的到来。而当前建立在属地化管理基础上的信访治理模式，将访民与地方政府捆绑在了一起，使其荣损共俱，严重透支了整个社会的治理资源<sup>①</sup>，这种治理方式是不可持续的。

信访部门应当借鉴诉讼的立案制度，以受理审查为核心，在信访受理环节引入审查机制，即将主要的力量配置在前端，使受理适度司法化，通过时效、证据、当事人资格等条件的设置，形成第一道拦截网，将一些疑似无理访、无解访过滤掉。这里仅以时效制度的设置来说明。我国信访制度更多地体现了中国传统文化中“实质正义”的价值追求，强调“事要解决”，对信访事项的受理并没有设置一套严密的过滤程序，致使一些年代久远、证据湮灭的事项也被纳入受理流程。无疑，如果在信访体系中引入体现了程序理性的时效制度，就有可能建立起科学的信访案件准入机制，形成良好的信访事项受理秩序。一般说来，信访事项解决的前提是对诉求所依赖事实的确认，也就是尽可能地让某一事件回复或还原到原初状态。信访事项的时间跨度越长，事件本身就可能变得越复杂。从技术上说，越是未过信访时效的信访事项，越容易固定证据、查清事实、把握政策、化解矛盾。对于某些信访事项，一旦时间流逝，要想恢复事物面目、查清事实真相是很困难的，在这期间政策会变化、法律会修订、观念会变迁、证据会遗失，从而使得在当时看起来简单明了的案件在今天变得扑朔迷离。退一步说，即便有可以追溯的线索，哪怕是微小的诉求，也会占用很大一部分行政资源。信访时效制度可以通过只对信访事项进行形式审查的方式确定该事项是否可以进入信访处理程序，即实现对信访事项审查的“关口前移”。对那些无法查清也不必查清，剪不断、理更乱的信访事项不予受理，就可以有效利用和节约信访资源，将有限的精力用在处理紧要的信访问题上<sup>②</sup>。信访时

<sup>①</sup> 今年1月召开的全国政法工作会议确定，2013年将停止使用劳教制度。当前，关于劳教制度的讨伐充斥于不少媒体，由于劳教制度被地方政府广泛应用于缠访、闹访等情况中，可以想见，一旦劳教制度正式废止，在解教人员群体中可能会形成一个上访的井喷，要求“恢复名誉”或“国家赔偿”。2003年出现的信访高峰就与在孙志刚事件后仓促取消城市收容遣送制度相关。

<sup>②</sup> 司法中设置时效制度的社会意义是，司法资源是有限的，必须珍视和节约使用，更要防止司法制度陷入无谓的社会纷争中去。它的学理前提是理性人假设，即每个人都是自己利益的最佳判断者和照料者，若本人对自己的利益漠不关心，那他人更无关心、照料其利益之义务，在一定期限后不得随意启动司法程序来提出诉求。当然，其实体权利并没有丧失。在信访实践中，一些访民旧事重提，往往在于谋取利益。这些事项因年代久远、证据灭失、当事人亡故、取证困难等，已无处理的必要和意义。对于此类信访事项，主

效制度作为与诉讼时效制度相对应的制度设计，可以在一定程度上缓解访民只信“访”、不信“法”的状态。对于已过诉讼时效的涉法涉诉事项，由于信访时效制度的确定，信访人无法再以同样事由向信访部门提出，信访部门也可以以信访时效已过为由拒绝受理。当然，由于信访制度是当事人可以依赖的兜底性的救济渠道，信访时效可长于同类同等情况下的诉讼时效。两种时效制度的接轨，维护了法律制度的严肃性，也防止了少数不良信访人利用制度漏洞恶意上访的企图。

其它一些司法制度，如证据制度也值得借鉴，当事人对自己的主张应当履行起码的举证义务和责任<sup>①</sup>，而不能以假想的、虚拟的事实为依据。对当事人资格的要求也很有必要，如不具有民事行为能力的人（如精神病人）由于神智的原因无法准确表达自己的意志，他们的诉求就不宜作为信访事项处理，或应由其监护人代理<sup>②</sup>。对于信访事项的受理，《信访条例》的规定是粗放式的，不可能形成硬约束<sup>③</sup>。受理环节的拦截系统将会把大部分的无理访截留住<sup>④</sup>。

信访渠道将大量社会矛盾吸附在信访体制内，从而防范了社会问题政治化的倾向。但畅通信访渠道只解决了一个信访入口的问题，由于吞多吐少，信访出口不畅导致治理压力过大，就像超载的客车，一旦出事就是致命性的。仍以医院门诊为例，初诊者如果没有病，就不要轻易给他们拿药、让他们住院，更不必做过多的检查，这不仅能节约医疗资源，而且也可以防止他们交叉感染。信访的道理也是如此，如果没有切实、具体的问题，或者不能明确表述自己的问

---

管部门为了安抚当事人，表面上还得接收，承诺要进行“调查”以搪塞他们。信访时效制度设定，如果信访人对与自己切身利益相关的事实不闻不问，则信访制度不会无条件地、永久性为信访人提供救济渠道，信访人理应自行承担利益减损等后果。

<sup>①</sup> 当然，信访中的证据要求可以低于司法上的证据要求。如唐山刘某反映其父亲在抗日战争时期为救八路军而牺牲，要求政府给其父亲以荣誉，但无法提供任何证据。

<sup>②</sup> 还有一种常见情形，如父母上访要求为已退伍的儿子安排好一些的工作、不进企业进事业单位等，不管合理不合理，严格讲应由本人提出诉求。

<sup>③</sup> 《信访条例》是由国务院颁发的，理论上它只能指导行政系统的信访工作（并没有所谓的《中华人民共和国信访条例》），其它如人大、法院、检察院乃至政法委、纪委等都有自己的信访机构，《信访条例》对这些系统从学理上没有约束力。访民最认政府的信访局（办），访量也主要集中在哪里。从另一方面来看，似乎也说得过去，因为信访部门一般是一个机构两块牌子，分别是地方政府和党委信访局（办），作为党委的信访部门其受理的范围受政治原则制约，比较模糊。此外，信访部门也是各地联席办的办事机构，由于联席单位囊括了党政法司诸多部门，从这一层意义上讲，其受理涉法涉诉类信访也说得过去。2013年1月7日召开的全国政法工作会议传出消息，涉法涉诉信访将从普通信访中分离出来，“纳入法治轨道”。

<sup>④</sup> 劝说此类访民息诉罢访也需要费一些时力，但相比让他们进入信访流程后再让他们终止上访要简单得多。后者，一旦让他们进入流程，他们就认为信访部门有先行的义务，他们就有了一种更明确的“有理”感。信访实践中这样的例子俯拾即是，一旦让他们缠上，就很难脱身。

题，或者所提问题属于情绪、情感类的，或者明显不符合常识、常情、常理等情形，就应该断然不予受理，已受理的则应随时中止而不要通过常规的答复意见书来驳回<sup>①</sup>。经常有一些不必要受理的事项进入了信访流程，使信访部门非常尴尬。比如，每年年底都会有季节性的农民工讨薪高峰，由于中央的重视、媒体的渲染、法律的支持<sup>②</sup>，工人的权益得到了保障。但在我们的调研中，经常发现有些民工上访讨要工资，却说不清楚对方欠他们多少钱；也有包工头租车送民工来上访从而达到其它的目的<sup>③</sup>；甚至也有民工受教唆，在冬天讨要夏天的高温补贴。对这些要求如果信访部门不加分析一概受理，就会耗尽行政资源，让真正有问题和困难的人无法及时获得帮助。对于已受理事项的处理则仍以行政化的方式运作，即受理程序化，而处理则要实体化，以沟通、协调、谈判为主。对有理访应该迅速解决，不要拖延至答复期届满。对重大、疑难、复杂的事项可及时导入司法渠道。司法处理主要是进行判断，其具备一整套关于证据、辩论、回避等制度的规定，更有利于厘清问题，这是信访部门所不具有的优势<sup>④</sup>。在处理过程中，要加强情感、心理等方面的干预，并且要充分利用地方性的知识进行沟通说服，必要时要让社工的力量介入进来。要守住底线，摒弃收买与稳控两种极端的化解方式。

<sup>①</sup> 当断不断，必受其乱。访民往往把信访事项的受理视作对他们要求的肯定，对实现自身诉求的期望值也会不断提高。拖得时间越长，则剥离的难度越大。

<sup>②</sup> 全国人大常委会 2011 年 2 月 25 日表决通过刑法修正案（八），其中规定“恶意欠薪”入罪。

<sup>③</sup> 地方的一些工程项目特别是一些形象工程是在资金没有到位的情况下仓促施工的，政府会让中标企业垫资施工，而施工企业为了预期利益不得不接受政府的条件，同时会效法政府的作法，将工程层层转包下去。这种风险最终会传递到最末端的民工那里，让他们兜底。末端承包商暗中支持民工上访，就在于他们也受制于上游承包方，是被垫资者。通过民工讨薪的运作，将层层转包这个脓包捅破，让政府接过这个烫手的山芋，也符合他们的利益。事实上，政府部门经常做冤大头：每到年底，关于民工讨要工资的政治话语会建构起来，具有很强的政治敏感性，加之年关已近，此事解决不好，政府部门也休想过个安顿年，而想要把这层层承包、转包关系梳理清楚，不用说过年，就是过了正月十五也未必搞明白。所以，最终往往还是由政府替开发商垫付了工人的工资。如果一开始政府部门让开发商垫资，那么，政府垫资也权当找平了开发商。问题是，开发商比政府要精明，即使在该当由其出资的情况下，他们也会想尽各种办法转移资金风险。

<sup>④</sup> 信访法治化的思路至少在目前是不可取的，其实质是让信访河流改道。信访本身有一定的制度惯性，法治“河道”尚不足以接纳信访的洪流。许多学者认为最根本和彻底的解决办法就是消除信访制度，使其职能回归各个政府职能部门，这是不现实的。比如，宪法学者张千万帆认为，西方发达国家的民主和法治有效解决了地方矛盾，但“中国的‘上访’现象如此普遍，正说明其地方民主和法治严重滞后，因而不能及时与有效解决地方发生的问题”，张甚至把解决信访问题等同于一个体制问题（即西方式的民主与法治问题），甚至化约为一个宪法第 34 条（选举权与被选举权）的问题。见张千帆：《上访体制的根源与出路》，载《探索与争鸣》2012 年第 1 期。

## 第九章 总体性治理与信访重构

毋庸讳言，中国信访治理所面临的诸多困境与信访制度的变迁不无关系。改革开放前，与总体性社会相对应，社会治理是总体性的，即基于意识形态认同、以单位制为载体并由国家专断权力做保障的社会治理诸制度是一个自洽的整体，制度之间有较高的同质性、兼容性，而信访则是链接中央与地方、穿透国家与社会的基础性治理制度。随着总体性社会的松动，特别是按照科层制的要求，总体性治理体系中不同制度板块的功能、链接发生了变化，奠基于群众路线原则的信访制度则承受了社会治理低效的代价，为人所诟病。重建信访制度需要回归其政治属性，形成妥帖安顿民意的扁平化制度安排。

### 一、“访”务困境的中国背景

信访制度是中国共产党的一种基础性执政资源，亦是党的群众路线原则在社会治理领域的体现和展开，其在不同的历史时期发挥了独特的社会作用。在我国的政治叙事中，信访制度发端于战争年代、完善于革命和建设年代，承载了中国共产党增加政治认同、增促社会团结的理想设计，在国家治理体系中占有独特地位。当前，国家治理处于一个承启阶段。一方面，中共依法治国、依法执政，按照科层制打造了较为完善的国家机器，积累了执政的强大物质和技术基础；另一方面，国家治理面临制度瓶颈，尤其是面对自 20 世纪 90 年代逐步形成的信访高峰，信访治理陷入僵局，并不断触痛着国家与社会的敏感神经，并危及社会的良性运行和协调发展。

在走向以改革为导向的现代化的过程中，随着急剧的社会变迁，计划与威权时代长期累积的社会矛盾、冲突不断释放出来。由于法治、民生等理念的支撑，人们对于社会与自身状况有着更为理想化的预期，大量的社会诉求在短时期内几乎以井喷的方式爆发出来，涌入信访管道，形成“薄壳效应”。信访领域浓缩了整个社会的问题和矛盾，不仅涉及生活温饱、利益诉求，还包括寻求“正义”、主张权利以及各种各样的心理、精神问题。但从总体上说，信访治理工作具有浓厚的行政色彩，以政府部门为主导、以行政管控为手段、以资源

投入为支撑，治理思路、机制、策略拘谨、僵化，缺乏相应的回应与治理能力，基本上处于守势。相反，访民对抗的经验、组织化程度等都在提高。因而信访领域弊端丛生、广受诟病也在情理之中了。自上世纪 90 年代以来，囿于逼仄的国内外政治环境，维稳逐渐演化为最大的政治，因而也成为高于法律、政策等的信访指导教条，中央一方面畅通信访渠道，要求开门接访，另一方面又搞各种信访排名，对地方施加压力，让地方左右为难。大约 10 年前，随着孙志刚事件及收容遣送制度的废止、新版《信访条例》的颁行，治理责任的属地化原则确立，自上而下的压力型信访体制形成，排名、通报等成为常规化的信访治理手段。正是由于中央对各地进京访、集体访、非正常访等的排名，使许多访民热衷于进京给地方政府施压，这迫使地方政府衍生出许多荒唐的治理手段，只能对访民围追堵截、分化收买或攻关“销号”。维稳压力加属地责任，导致了无原则的治理，即不分青红皂白地要求把问题解决当地、把人员稳控在当地。从此，信访治理走入一个异化和“被”的时代：信访从治理社会、凝聚共识的工具异化与演变为被治理、防范、控制的对象。

经过中央与地方十几年来强力整治，尽管信访量不断攀升的势头得以遏制，但信访困局却并未得到根本缓解，迫使人们追问这套制度体系的合法性、有效性和可持续性。由于中国确立了依法治国的方略，治理手段受到法治的约束，必须顾及程序正义的要求，专断性的治理手段愈益丧失正当性，劳教制度先是于 2013 年被宣布不得用于缠访、闹访等情形，后于 2014 年被正式废止，信访治理手段更加萎缩。而访民则藉由法治文化的熏陶，维权意识高涨，在运用法律武器与政府博弈中处于攻势。地方政府在传统治理手段不断萎缩的情况下还要顾及法治的原则与要求，致使对访民息事宁人、一味迁就的情况屡见不鲜。不仅如此，由于中央不断强化“以人为本”的发展理念，持续加强和改善民生，民众的个人权益在得到保障的同时，也存在着过度释放的倾向，而信访则为此提供了一个宽松的平台，常常为一些不良信访人不当利用。在中央向地方传导了越来越重的维稳责任的情况下，地方政府要么是沿着“人民币解决人民内部矛盾”路线走下去，以更大的代价收买访民，要么被迫使用隐蔽的暴力和强制等非法手段整治钉子户。

中国信访治理所遭遇的尴尬局面，迫使我们在社会治理制度体系的框架中考察信访制度的演变，并思考信访制度重建的理念、机制与策略。

## 二、总体性社会与“总体性治理”

应当说，某一社会的治理方式必定对应于该社会形态本身，并与其政治经济基础与主流文化具有内在的一致和协调。理解信访制度乃至理解中国社会治理的总体安排，需要对改革开放前的社会状况进行审慎的梳理。对于改革开放前的中国社会，孙立平等称其为“总体性社会”。总体性社会是建立在再分配或计划经济基础上的，在这种社会结构中，政治、经济与文化（意识形态）等各大系统是高度重合的，“国家与社会合为一体以及资源和权力的高度集中，使国家具有很强的动员与组织能力，但结构较为僵硬、凝滞。”<sup>①</sup>在总体性社会中，除了具备国家对所有资源的全盘控制、自上而下的组织网络、城乡二元及单位（准单位）的治理等特点外，国家还具有匈牙利经济学家雅诺什·科尔奈所称的“父爱主义”的秉性<sup>②</sup>。总体性社会是如何治理的，或许不能简单地归结为某种单一的模式，在这里姑且名之为“总体性治理”。

### （一）总体性社会之治理方略

从历史上看，“总体性治理”是一种比较独特的治理方略，印证了中国社会发展的一个独特阶段，刻画了新中国成立后至改革开放前社会治理的特质。与“总体性治理”的风格迥异，中国传统社会以自治为特征，国家权力的触角极为有限。中国传统社会很早就形成了高度完备和成熟的农业文明，并处于一种超稳定状态历数千年而不变。古人独特的自然观与人文观使华夏文化自古以来就具有协调、平衡、中庸、合一等特质以及对对立与倾轧倾向的排斥，家国同构、家国相通、君父一体，天地君亲师、仁义礼智信、温良恭俭让乃至忠君尊父、三纲五常等已内化为中国人灵魂深处的思想和精神操守。由于礼法合一乃至政治法律制度和宗法制度浑然一体，价值整合强于组织的整合，这种独特的社会结构奠定了社会整合与社会治理的基础。但这种近乎“温情”的社会整合方式却不足以整体回应近代西方列强的冲击，孙中山先生所言“一盘散沙现象”是近代中国内外交困的必然结果。新中国成立后，面对百废待兴、百业待举的偌大中国，新的政权通过政治与行政来整合社会成为一种历史的必然。于

<sup>①</sup> 孙立平等：《改革以来中国社会结构的变迁》，载《中国社会科学》1994年第2期。

<sup>②</sup> 转引自狄金华：《情境构建与策略表达：信访话语中的国家与农民》，未刊稿。



是，旧的社会结构被打碎、旧的礼法秩序被瓦解、旧的等级体系被废除。在大一统的计划经济体制和高度集权的政治模式下，国家为对所有资源、利益和发展机会的垄断，在城市通过单位、在农村通过人民公社等这一类具有中国特色的组织将个体纳入到社会主义的全新超级“共同体”中，迅速实现了对社会的整合。

总体性治理至少具有三个特点：一是强大的意识形态统领性。中共作为列宁式的、具有严密组织纪律性和意识形态认同的政党，也将这种原则推演至对整个社会的管理与控制过程中，意识形态成为了社会最高的原则和信条，并同领袖人物的卡里斯玛效应结合在一起，浸透、弥漫在所有治理制度中。二是在城乡二元分立基础上建立了单位制体制（在农村是人民公社），由单位代国家进行资源分配及对社会成员的控制，这在使整个社会高度整合、统一的同时也失去了活力。三是建构了基于人民民主专政、阶级斗争等理论的专断权力<sup>①</sup>，用于对于越轨行为的处置。这种总体性治理，并不是一种冷冰冰的装置，相反却富有温情。虽然中国传统社会素有“父母官”、“清官”等称谓与信条，但藉由全新意识形态的加入，此种国家“父爱主义”显然有更强大的统摄力量，从某种意义上说，总体性治理更主要的是体现为对人的心灵的治理，人们更多的是感受了庇护和恩宠。而相对于专断权力，基础权力更加强大：它以一种更加本能的、无意识的、分散的方式分布于整个人群之中，导致体现权力关系但却并未得到明确控制的社会实践。它包含的不是典型的命令和服从，而是一种理解，即这些实践是自然的、道德的或是从不言而喻的共同利益中产生的。<sup>②</sup>

## （二）信访作为总体性治理的链连制度

总体性治理体系，包含了社会治理的诸制度设置，除了公检法等常规性的国家机器外，还包括基于中共执政的理念、伦理而形成的制度集合，比如统一战线与政治协商制度、信访制度、人民调解制度、劳动教养制度、收容遣送制

---

<sup>①</sup> 迈克尔·曼曾将国家权力区分为专断权力和基础权力。专断权力是一种针对市民社会的国家个别权力，它由国家精英运作、且无需跟市民社会协商即可行使。基础权力属于集体性权力，它渗透进入市民社会，体现了一个中央集权国家的制度能力，用以协调社会生活。参见迈克尔·曼：《社会权力的来源》（第二卷），陈海宏等译，上海：上海人民出版社，2007年。

<sup>②</sup> 唐皇凤：《社会成长与国家治理——以中国社会治安综合治理为分析对象》，载《中南大学学报（社会科学版）》2007年2期。

度及群防群治等运行机制。但总体性治理体系并不是一套“家族类似”性制度的简单组合，它还包含了治理的理念、价值与机制，藉此将不同的制度有机结合起来，“任何一项制度，决不是孤立存在的。各项制度间，必然是互相配合，形成一整套。否则那些制度各各分裂，决不会存在，也不能推行。”<sup>①</sup>这就需要各制度间建立一种链接机制，而信访制度恰恰具备了这种功能。

由于正式制度、行政体制（或曰“科层制”、“官僚制”）存在着依靠其自身力量很难克服的内在、固有弊端，如何防范科层制的僵化、保守及回应性不足的问题，是不惟中国、也是在世界范围内面临的一个难题。信访制度就是破解此困境的一个有意无意的创造：从某种意义上说，信访制度一方面在对官僚体制和王朝历史兴衰更替反思的基础上进行了有意的设计，以跳出黄炎培向毛泽东提醒的“王朝周期律”；另一方面又回应民众的需求，形成了一个类似政治机会的结构，以满足民众政治参与乃至利益表达的要求，藉此链接了“党—政—民”的社会治理结构，成功完成了对社会的整合。“可以说，信访制度在执政党与群众的互动中产生，也是执政党的现代价值取向和政治理念与民众的传统政治心理相耦合而出现的制度化产物。而制度的发展，即民众的参与和制度的机构化、专业化则是与执政党的鼓励和推动密切相关。历史传统的逻辑与现代国家的逻辑就在信访制度上体现出一种奇异的交汇效果，这正是其长久延续的生命力所在。”<sup>②</sup>

信访制度在运行中形成了包括政治参与、冲突化解、权力救济、社会救助等在内的功能系列，但它们实际上是一些虚拟的功能，真正的功能存在于政府相应的职能部门中，信访部门并没有解决相应问题的功能。但这种桌面快捷菜单极其重要：它为民众提供了相关制度的链接和路径，从而为总体性治理提供了保障。在这种情况下，信访制度成为民众触摸、感受国家的可及路径。

### （三）信访与大众政治理想图景

信访制度其来有自：它是群众路线原则在社会治理领域的展开，并与毛泽东的个人秉性不无关联。从建政伊始，毛泽东就对官僚体系抱有深深的警惕，

---

<sup>①</sup> 钱穆：《中国历代政治得失》，北京：三联书店，2001年，第4页。

<sup>②</sup> 叶笑云：《平衡视阈下的当代中国信访制度研究》，博士学位论文，复旦大学国际关系与公共事务学院，2008年。

后来他所假想的所谓修正主义、资本主义复辟也是以这个官僚体系为载体的。毛纵容打烂公检法、踢开党委闹革命，以至在文革中亲自指挥几乎砸烂了由他亲自建立的国家机器，其实这背后的理念与信访制度有着密切的关联。毛既然是发动群众的高手，他自然会将信访作为人民群众监督政府、批评政府，反对官僚、遏制腐败的重要手段，通过这个信道，让人民群众的要求和声音可以不经过官僚机构的过滤而直接传递到不同的层次。于是，信访就成为对抗、防范官僚主义的强大武器及民情上达的绿色通道，通过清除政权肌体中的无组织和异己力量，以一种特殊的方式保持群众对政府的批评权及中央政府对地方政府、上级政府对下级政府的监督权，使政权的运作始终处于鲜活状态。在中国民主政治相对滞后，公民政治参与渠道不畅的情况下，信访制度在某种程度上弥补了这一缺憾，成为践行政治参与功能的重要载体。

在国家机器逐步健全之后，国家与社会的治理应逐步建立在官僚制的常规机制之上，但官僚制度有着内在困难。其实 20 世纪以来国家政权建设中结构科层化与功能科层化（Whitt）的相互分离使中国社会的实质理性化程度一直较低，社会很难纯粹依照正规的、标准的程式运作。根据周雪光的研究，历史上中国官僚制度常常导致组织失败和危机。因此，国家治理过程中就演变出运动型治理机制以应对之。“运动式治理的突出特点是（暂时）打断、叫停官僚体制中各就其位、按部就班的常规运作过程，意在替代、突破和整治原有的官僚体制及其常规机制，代以自上而下、政治动员的方式来调动资源、集中各方力量和注意力来完成某一特定任务。”<sup>①</sup>而信访则是一种“变通”机制，是日常化、例常化的动员式治理实践，尤其在中国民主政治相对滞后，公民政治参与渠道不畅的情况下，信访是具有中国特色的政治参与方式。

### 三、信访制度变迁的脉络与后果

改革开放 30 多年来，中国社会变迁之剧烈，给人不啻以天翻地覆、改天换日之感。从社会结构来说，总体性社会出现了巨大的松动，社会不再铁板一块，单位制基本解体，市场的力量凸现，国家、社会、个人之间的关系发生了重大的变迁。但社会的分化过程并没有沿袭早在 1994 年孙立平等学者提出“总体性

---

<sup>①</sup> 周雪光：《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，载《开放时代》2012 年第 9 期。

社会”概念时所预想的模式，其变化之多端、多彩，由于距离现实太近，我们尚难以做出总体判断。但有一点可以肯定，相对于经济和社会领域，中国的政治改革相当保守，基本上维持了原有的框架和格局。社会不同领域不同的变迁速率常常导致社会结构中的龃龉，社会治理及其困境便是其突击表征。

### （一）松动中的总体性社会

新中国政治的架构是以意识形态统合为特征的党政合一的体制，国家具备完善的层级动员系统，“通过‘共意’形成了集体行动框架，形塑了民众的认知、情感和意识”，“使社会动员既能够由上层推始，也能够一定程度上得到基层的响应和贯彻”<sup>①</sup>，民众成为动员的客体，信访制度和“四大”（“大鸣、大放、大批判、大字报”）实际上分别从体制内外分别起到了这种作用。在这种大一统的计划经济体制和高度集权的政治模式下，国家通过“单位”这一具有中国特色的特殊类型的组织实现了对所有的资源、利益和发展机会的垄断，社会个体被整合进了这种超级“共同体”中，从而维持了社会的刚性秩序。不仅如此，国家在对社会进行全面控制的同时，也承担了无限政治伦理责任，负庇护责任，官民关系是刚性和简单的。

1978年后，国家力量从基层撤出，单位制处于解体或功能转换的状态，社会活力得以大规模的释放。在市场经济时代，个体被赋予行动者的主体性地位，但由于缺乏有效的社会整合机制，个体权利意识高度张扬，“法无禁止即自由”深入人心，在具有了更多的选择权利和自主空间，却缺乏一种内化的集体意识和社区意识，社会原子化的状态加剧，相应的社会责任感与社会能动性并没有自然生成。从国家层面来看，由于经济体制改革的成功，国家积累了雄厚的物质技术基础，甚至“国进民退”，强化中央集权和大一统思维，但这并没有改变社会治理与社会整合的日益软化的趋势。在实体层面上，“单位”这样的载体愈益萎缩，在实践层面上，对人的约束与控制从基于价值（政治）到基于关系再到基于行为。由于利益问题代替乌托邦式的意识形态成为社会整合的原则，并被当作处理人民内部矛盾的核心，思想政治工作严重虚化。

不仅如此，尽管改革开放后中国维持了原来的政治框架，但基于现代政治

---

<sup>①</sup> 范斌、赵欣：《结构、组织与话语：社区动员的三维整合与社会建设》，载《2012年中国社会学年会政治社会学分论坛论文集》。

与法治的要求，政府职能发生了转变，按照依法执政、依法行政的要求，党和政府的理念实际出现了分化。党组织受执政合法性、正当性的制约，不断强化“为人民服务”的政治属性，而政府（包括广义上的人大和公检法司等机构）却受制于有限、责任、法治等原则，要按照科层制的要求——事本主义、各司其职等来组织、整合社会。由于长期受传统意识形态的浸润，民众头脑中并没有严格的“科层制”概念，而只有总体性的、笼统的、无所不能的政府，他们仍然以一种受庇护乃至恩赐的心态来期待党和政府的帮助，在他们看来，党和政府对他们的任何问题都应当回应。但国家的动员和控制能力却急剧下降：从总体上看，社会财富、社会资源在扩大，但相对来说，政府行动的边界不断萎缩，尤其是当社会由义务本位转向权利本位的时候，民众的欲望被不断地激发与释放出来——社会财富的增速显然跟不上人的欲望的增速。其实，即使在“总体性社会”的时代，国家也并不是全能的，如果说其实现了对社会原子化个体的控制，那么也更多地依赖于单位、人民公社等代理机制，而在单位制和人民公社体制的解体的情况下，即使是霍布斯笔下无比硕大的“利维坦”（Leviathan）也无法面对庞大的公众需求。

## （二）断裂中的总体性治理体系

社会治理，一言以蔽之，就是在维持社会基本秩序的前提下，实现对社会的有效整合，从而促进社会在更广泛意义上的团结。在过去的年代，总体性治理体系有效地因应了总体性社会的需要，于当时的历史条件，不失为一种有效的安排。经过 30 多年的社会变迁，昔日总体性的社会已经发生了分化。从某种意义上说，中国正在进入一个权利时代。权利与权力对应于两个价值系统甚至两类社会形态，在历史与文化传统上，中国的政治构架一直是以官本位、权力文化为主导的。在权力本位的社会里，社会首先要满足的是权力的需要，社会的公平、秩序等具有优先的价值。而在一个权利主导的社会里，公民的权利至高无上，需要得到优先的考虑和保障。在权利的话语下，个人利益诉求不但具有正当性，甚至也是构成社会的基础。改革开放 30 多年来，中国经济社会的迅猛发展尤其是社会活力的涌现，与个体的解放、利益的张扬不无关系。但由于中国社会各系统变迁与演化的速率、路径与节奏并不同步，尤其是市场的要素

被充分释放，导致社会更加多元、复杂。但社会与政治结构的变迁相对滞后，特别是社会秩序的维系、社会整合的促成依然延续了计划社会的模式，总体性的治理格局与框架却维持下来，没有显著变化，这使得在社会现实及其治理之间产生了缝隙。如前文所言，基于意识形态的认同、（准）单位制体制以及专断权力的使用是总体性治理发挥作用的合法性、有效性基础，当这些内容逐步被消解的时候，皮之不存，毛将附焉？传统的总体性治理就越来越空壳化，只具有形式和象征的意义。随着时代的进步、法治的倡行，社会治理要告别“革命”、“阶级”，逐步走入理性化的轨道，大部分的治理目标应藉由理性化、科层化的制度来实现。事实上，按照事本主义的要求，治理体系不断祛魅、去政治化，政治治理、运动治理逐步被扬弃或趋于仪式化。但破旧立新是一个比较长的过程，如果只破不立或急破缓立，就会造成治理的断档和空白。比如，收容遣送制度（2003年废止）、劳动教养制度（2014年废止）等因建立在专断权力基础上的治理方式被废止，固然是一种进步，但由于被治理对象仍然存在以及没有替代手段，这就造成了治理体系的缺口。此外，由于单位制的解体，一般单位不再承担社会治理职能，人们仅仅在职业意义上与单位发生联系，其对成员的规训功能基本不复存在。一些具有教化功能的治理制度不被待见，如随着人民调解立法，这一源自中国古代民间治理传统、承载了儒家的“和合”文化，又包含了中共所倡导的理想、道德等成分的制度，随着法治文化的引入及司法中心主义的确立而受到贬抑，政治凝聚、道德促进、社会动员等功能受到冷落。

不但既有的社会治理制度的刚性在减弱，总体性治理体系本身的效能也在不断下降，这突击表现为各治理制度之间的共享性、兼容性在下降，它们之间的联结也变得松散，甚至互相冲突。比如信访与司法就是两套迥然有异的制度装置，在运行中他们之间常常产生抵触以至内耗。在社会治理制度弱化的同时，中国恰恰进入了矛盾勃发的时期，在这种情况下，对社会动荡乃至政治风险的忌惮，致使“维稳”的思路上了上风，并压倒性地演化成了社会治理的总原则，成为支配中国政治与社会生活的终极标准。由于国家经济实力日益雄厚，具有强大的社会管控的物质和技术基础，“用人民币解决人民内部矛盾”的理念得到恣意实践，尤其是藉各种纪念、庆典等活动，社会治理制度与“维稳”牢牢地捆绑在了一起。

### （三）两难中的信访治理

在社会治理诸制度中，信访制度处于一种枢纽的地位。由于信访制度立基于群众路线，承载了中共的执政理想，作为中共与百姓链接的中介，其本质上属于一种非主流的、辅助性的政治制度。事实上，在社会矛盾不断凸显的情况下，国家不仅没有削弱、反而在一直强化信访的政治属性，“以群众工作统揽信访工作”这种党务化趋势成为信访创新的一个方向，尤其是在近两年群众路线教育实践活动的背景下，政治话语的力量进一步提升。但合法性与有效性一直是信访制度难以兼顾的两个价值取向，其内在的张力一直持续存在。

由于信访形势的严峻，中央常常把一些自相矛盾的要求，比如畅通信访渠道与就地解决问题一并加诸地方政府，致使地方政府进退失据，不断刷新应对上级和摆平访民的技术，并为中央和民众共同诟病。2003、2004年是中国信访制度史的一个重要拐点，迫于严峻的信访形势，中央和地方纷纷在非常之时出台应急性的非常之策，属地化管理、排名通报、联席会议、领导干部接访下访约访、矛盾隐患排查、包保责任制、一岗双责等纷纷出笼。而为了应对年度敏感时期（如“两会”、五一、六四、七一、十一等）及各种庆典和大型会务（如2007年的中共十七大、2008年的北京奥运会、2009年的国庆六十周年庆典、2010年的上海世博会等），各地往往草木皆兵、层层加码，以人海战术、全面动员的方法，叫停、打乱正常的社会秩序，以对访民进行稳控和盯守。针对重复访、越级访、进京访特别是“非正常访”，地方的许多即使公开的政策与实践也突破了法律的底线。许多“创新”办法，只要管用就往往会固定下来，成为正式的制度，比较典型的如河南省政法委一度要求全省各地建立“非正常上访训诫教育中心”，以对“非正常上访”人员进行不少于24小时的不间断的训诫、警告和劝导教育，后在舆论压力下废除。错误的东西积年累月维持下去，反而逐渐被当成正确的东西来看待，这就是积非成是（two wrongs make a right）的含义，而信访制度之运行则是积非成是的一个非常好的注脚。

信访的困境，体现了“政治”与“法治”或“治理”的矛盾。信访是中国特色的政治参与和大众民主制度，访民上访具有政治上的“正确性”，不能排斥、压制。但信访通道常常放大了访民的一些近乎民粹化的主张，尤其是越来越多的缠访、闹访影响了信访制度的运行。进行某种程度上的强制是必要的，

但随着法治的完善和公众权利意识的觉醒，对信访人人身进行约束需要具备正当性条件，并且程序条件越来越严格，风险也越来越高。

总之，信访作为最基础、最有效的治理安排和制度设置之一，实际上是一种总体性、综合性的制度发挥作用，尤其是承担了“维稳”、救助等诸多勉为其难的功能，几乎成为一种兜底性的制度。所以，信访问题的严峻以及信访治理的窘境并非纯由信访制度本身使然，由于治理的问题更多地发生在制度缝隙里，信访制度承受了整个治理体系低效以至无效的代价。

#### 四、重建信访的思路

当前，在社会转型与政治生态充满弹性的背景下，信访制度所面临的挑战迫使我们从国家与社会治理的高度重新审视信访的功能与价值。在恢复和创新群众路线的基础上，回归信访制度的经典设计、重建信访的政治属性，从而完善社会治理体系，从而回到信访对社会的治理这一本义上来，是信访改革的重要立基点。

##### （一）立足于合法性的刷新与盘活

信访是重要的政治运行辅佐制度。大约自 2005 年新的《信访条例》施行以来，信访制度越来越科层化、行政化，但即使这样，它也不是纯粹的、典型意义上的行政制度。信访制度在运行中形成了包括政治参与、冲突化解、权力救济、社会救助等在内的功能系列，但他们的重要性却大相径庭。政治功能（从国家角度讲就是政治动员，从民众角度讲就是政治参与）是信访制度的灵魂和核心价值所在，一旦抽离了信访的政治功能，则信访制度就成为一些行政职能的简单组合——由于这些功能一直存在于各政府职能部门中，信访部门只是为民众提供了一个解决此类问题的镜像或快捷操作菜单，因为访民所反映的问题都有对应的责任机构，问题解决与否不以信访的受理为条件。但信访的政治功能或曰其政治动员与参与的方式却是信访制度所独有的，有无政治功能的涵盖，对于其它功能具有不同的意义。

目前国家治理日益法治化、理性化甚至技术化、项目化，亦不断从西方和古代社会汲取资源，但仍不足以应对当前一些严峻的社会问题。“新兴的技术



治理依赖于繁文缛节的科层文牍制度，其内容越多，越需要多方协商和利益博弈，致使体制行政成本急剧上升，不堪重负。而且，技术治理不仅仅是单纯的技术问题，而且是价值观念体系的改变。如同科层制度中的规章制度一样，技术治理过程中的信息不是中性的，需要在不同的利益、经验、认知结构过程中加以解读。”<sup>①</sup>在关于信访制度改革的论争中，一些取消信访或将其功能拆分的建议，实际上就是建立在无视或者放弃信访政治功能的基础上，没有认识到信访政治功能的独特价值，而仅仅将信访机构视作了一个合署办公的场所。1978年以来，国家抛弃运动式、动员式的非常规社会治理手段固然是一个历史进步，但面对由于社会急剧变迁导致的社会断裂和结构分化，却缺乏有效的政治整合，致使社会成员在自主性增强的同时凝聚力却急剧下降——其外在表现就是道德的滑坡、纠纷的频现、个人欲望的过度释放乃至社会情绪的暴戾、政治共识的难以达成，尤其是民粹主义思潮的泛滥等。

从其初始设计出发，不难推导出信访制度之去从。信访制度的这种设计并非权宜之计，而是一种长远政治安排。信访制度的合法性来源于群众路线，它更是一项政治制度或政治辅助制度，在既有的政治制度框架下，它显然具有存在的正当性和必要性，亦不会造成对正式制度的干扰。在经历了充分的历史沉淀后，信访制度愈益展示出其政治价值。信访政治属性的重建，并不是要回复（事实上也做不到）到计划社会政治挂帅的状态，而是要在现有的政治生态下，发挥信访制度特有的政治整合、凝聚共识的功能。事实上，中央面对执政困难与危机及政治合法性流失的危险，始终强调“执政为民”、“以人为本”等理念，并提高了信访工作的政治定位：“信访工作是党和政府的一项重要工作，是构建社会主义和谐社会的基础性工作，是党的群众工作的重要组成部分”。<sup>②</sup>

## （二）“法治”的迷思

法治，是人类文明社会中最重要价值之一。除了对正义的追求、对人权的庇护，法治更是人类社会得以有序和良性运行的保障。基于法治对秩序的追求，不仅仅是一个宏大的理想，亦是中国数十年来的实践。法治之深入人心，

<sup>①</sup> 周雪光：《权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑》，载《开放时代》2011年第10期。

<sup>②</sup> 王学军：《学习贯彻〈中共中央国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见〉百题解读》，北京：人民出版社，2008年。

得益于朝野的共同推动。上世纪 70 年代末以来，中国以“举国体制”持续推进法制（治）建设，基本建构起法律的文本体系和制度框架，治理日益法治化、理性化甚至技术化、项目化，这使得“法治”往往代表了“正确”，并影响到对信访制度的定位与认知。今天，国家机器逐步健全，正式制度不断完善。国家积累了社会治理的强大物质与技术基础。在这种情况下，常常有官员和学者指责访民“不懂法”、“法律观念淡薄”，而信访制度常常以其“人治”色彩而被屡屡诟病：在关于信访改革的论争中，废除信访制度或者使其法治化的声音一直存在，既有人以信访是人治的产物欲废之而后快，亦有人呼吁为信访立法，使其“法”化。

理解信访制度需要回归信访制度的初始设计。信访制度来源于群众路线等中共执政理念，是一种具有中国特色的政治参与和权利救济制度。在全球化信息化时代，纯粹代议制的局限性、滞后性日益凸显。信访具有参与式民主的特质，而参与式民主的优势恰恰在于直接、快捷，尤其是对民众情绪的舒缓，进而把沸沸扬扬的民意有意向制度化参与的方向引导。信访与法治的要求不能背离，但也不能替代。依法治国是我们的治国方略，但也要看到，中国现行法律还很不完善，与社会现实之间尚有许多不适应之处，依法治国也具有阶段性，对社会事务处理的法律化需要一个过程，执政党的治国理政主张和治理资源只能逐步转化为法律的精神和要求。现行中国的制度体系丰富多彩，蕴含了不同的理念和价值，具有不同的功能和作用，尤其是其正当性并非一概来源于法律，非法律的制度也未必都需要一概转化为法律制度。从中国总体的制度架构来看，法律制度不是衡量社会治理的目标和手段的最高或唯一标准，如果只以现行法律为准，而不考虑信访治理的实际需要，实际上是以削足适履的方式来落实依法治国，这不仅会带来严重的后遗症，而且也难以取得民众的支持。中国社会迄今仍处于急剧的变迁中，由于社会结构尚未定型、社会安排尚未凝固，尤其是法治成果尚未充分沉淀，这使得中国的法治建设呈现出非常复杂的面相，虽然具备了与西方国家在表面上一样完整的法律体系，但与现实社会之间有着深深的鸿沟。中国多年厉行法治（制）的实践表明，法治是一种非常美好的理想，但法治本身并没有至上性，“法治控”却是一种非常危险的倾向。

当然，信访的政治重建，并不排除信访自身的法制化进程。法制化与信访的政治属性并不矛盾，它们分别体现了信访在理念与手段方面的政治与法治原

则。自然，信访本身很难成为一项法律意义上的独立“权利”。从政治属性上讲，信访具有补充、保障的特点，是行使宪法和法律所赋予的实体权利的方式和途径，从而使得既有的各种纠错、救济机制更加畅通、有效地运转，而不是另起炉灶创设一套第二司法系统。事实上，信访所涉及的权利和要求，都已为其它制度所涵盖。但再完善的行政法律制度也可能有力所不逮之处，信访制度尽管不能越俎代庖，但又不可或缺。即便在立法、司法、行政权力分权制衡的制度已经相当完备的西方国家，哪怕其公共管理已相当完善，他们也往往采取申诉专员或请愿等制度来应对不时之需。联系到中国的国情，信访制度即使在中国法治相当完善的情况下，也有存在的必要，它既不应该演绎出另一套权利体系，也不应该为正式制度所内化、吞噬。

### （三）“底层设计”与群众路线

社会治理体系的松动及其低效主要发生于基层社会，在“顶层设计”的话语时髦甚至泛滥的情况下，其实我们反而缺少了“底层设计”。新中国政权的建立及巩固和维持，得益于中共对基层社会和底层民众的成功整合，其理论武器就是群众路线。在这方面，中共通过提炼群众路线等价值形态，建立了民主集中制与大众民主合二为一的民主政治样式。群众路线被一些国外学者看作是中国对马克思主义理论最具原创性的贡献，王绍光将其诠释为一种逆向公众参与模式，它所强调的是决策者必须主动、持续地深入到群众中去，而不是坐等群众前来参与。<sup>①</sup>在中国的政治框架下，群众路线集中体现为作为领导的党与人民之间的关系即党群关系，它是中共建构执政合法性的必要来源。信访制度的形成，是一个自然而然的过程，它是群众路线原则在社会治理领域的展开，是密切党群关系的基本载体，成为汇集民意、倾听民情、广纳民智、疏解民怨的重要平台。信访制度作为在政治制度尚不完善情况下大众民主的实践形态，在中国政治制度结构中具有非常重要的地位。

从现代管理科学的角度看，信访制度暗含了“扁平”管理的真谛。郭为桂

---

<sup>①</sup> 王绍光：《毛泽东的逆向政治参与模式——群众路线》，载《学习月刊》，2009年第23期。王还认为，对公众参与政治模式的讨论假定，政策制定过程中存在一扇门，决策者在里面，公众在外面，建立公众参与制无非是把原来紧锁的门改装成虚掩的弹簧门，公众参与就好比公众推开了那扇门，得以登堂入室参与屋内的游戏。不过矜持的决策者却不会走出户外。毛泽东等中国革命的领导人对参与的理解截然不同，他们主张决策者必须走出户外，主动深入到民众中去，这就是著名的“群众路线”。

认为，毛泽东对于建立官僚科层制没有兴趣，甚至对现代官僚体系有一种几乎出于本能的反感。他治国理政所主要依凭的，乃是被称为“扁平化管理”模式的群众运动，以群众运动式“大民主”的办法来反对官僚主义。毛甚至把司局、人大等官僚机器当作“他者”。<sup>①</sup>按照申端锋的研究，群众路线具有常规式和运动式两种展开模式，即制度化的群众路线与政治化的群众路线。运动化的群众路线即群众运动为人所熟知，其作用、风险自不待言，制度化的群众路线即群众路线的例行化却不为人所关注。申认为群众路线的例行化是毛泽东时代社会治理之所以成功的关键，人民公社体制、人民调解制度乃至如水利治理、合作医疗甚至黄宗智意义上的简约治理皆是群众路线例行化的产物<sup>②</sup>。其实信访制度才是群众路线例行化最成功的创设：信访制度作为中共基础性的执政资源，一直是新中国政权之政治合法性的重要制度基石。尽管一些学者认为中国古代也有类似于信访的直诉或上控制度，现代西方国家也不乏类似的申诉、陈情设置，但仅就其承载的独特政治功能来说，信访制度确实为当代中国所独有。

从某种意义上说，信访制度对于克服科层制的僵化、死板与上世纪70年代始于西方的新公共管理运动有异曲同工之妙，两者对解决这一世界性难题的贡献难分伯仲。当前在社会治理方面，可谓创新多多，技术治理、项目式治理、“文件治理”俯拾即是，但却效果不彰。在社会快速转型期，由于社会结构不稳定，社会问题以及人的心理、精神问题将不断涌现，依靠叠床架屋式的结构乃至不断扩大的公共投入进行社会治理是很难持续。或许恢复与创新群众路线是极其重要的一环。在中国的国情下，即使民主与法治建设有了很大进展，群众路线、群众工作也是须臾不可或缺的：民主、法治等理念与制度可以实现对社会基本关系的建构及对利益关系的调整，但却不能独立完成推进社会整合、促成社会团结的任务。而群众路线则是法治化、民主化、市场化的配套、平衡、减震、缓冲装置，更是执政合法性的补强装置，这不但有助于释放政治活力，而且也是进行社会控制与整合的重要通道。

## 五、余论：民意的去处及其安顿

民意是一个历久弥新的话题，如何整理与安顿与民意，是任何社会任何制

<sup>①</sup> 郭为桂：《群众路线与现代中国的国家建构》，载《东南学术》2011年第4期。

<sup>②</sup> 申端锋：《群众路线例行化》，未刊稿。

度都要面对的问题。从理论上讲，现代民主政治本身既包含了精英的设计，也是民意的体现与凝结——即民意的结构化与固着化，它对民意起着收集、拣选与吸纳的作用。不同国家民意表达的制度化程度或许有较大的差异，民意表达及其效果却不可以简单地用孰优孰劣来评判。由于中西方不同的政治生态环境，民意表达有着非常不同的路径与风格。在典型的西方政治运作中，民意表达比较正式和规范，并与代议制有着内在的联系，选票就是这二者之间的具象化链接。而在中国的政治传统中，民意表达有着另外一套不同的样式：一方面，中国数千年来奉行大一统的集权政治，尤其是推行法家之治，用强制的力量做到政令畅通、国家统一，这与小农经济尤其是民智未开、利益单一等情况相吻合；另一方面，政治运作也并不是封闭和排他的，散乱的民意也在某种情况下发挥作用，除了从理论上将民意加工、上升为抽象的“天意”、“天理”的民本思维外<sup>①</sup>，民意更多地是在大众生活共同体中通过习惯、道德等散乱地发挥作用。

新中国成立后，中国共产党建构了以“人民”为主导的一系列意识形态话语，建立在人民基础上的民意成为维持执政合法性的基础。按照中共的执政伦理，党本身就是由先进分子组成的，从而也就成为先进民意的代表，民意与党的意志乃至国家的意志会大体保持一致。但中国共产党及其领袖是具有超凡魅力即卡理斯玛效力的政党与领袖，这种魅力既然构成了执政合法性的基础，就必须不断得到民众的认可，并对民众的信仰、敬畏做出反应。尽管人大、政协是中国的民意机构，但作为科层化的正式组织，它们不足以承担卡理斯玛之功效。而信访则是链接民众与“卡理斯玛”的天然设置，通过收集与整理民意，信访制度成为对底层民众可及的制度端口。

在已进入 21 世纪的今天，随着国家机器的完善、资讯的发达乃至民智的开启，民意愈益分化、复杂，有着越来越难以厘清的面相，其产生、传递、表达、释放的路径与过去亦大不相同，从而极大地影响了各国的政治生态。这不仅由于社会的急剧变迁导致社会利益的多元、分化，而且也与传播手段的现代化密切相关。尤其是网络这种虚拟空间，使得虚拟民意、伪民意大行其道，民意不

---

<sup>①</sup>如《后汉书 皇甫规传》注引《孔子家语》：“孔子曰：‘夫君者舟也，人者水也。水可载舟，亦可覆舟。君以此思危，则可知也。’”此话把一个政权看作“舟”，而百姓是“水”。“水能载舟、亦能覆舟”的意思，大致等同于“得民心者得天下，失民心者失天下”。

但可以被操纵、扭曲，而且可以被制造、生产。从世界范围来看，民主与法治不但可能具有多种样式与版本，而且似乎并不是垂手可得的東西。在英美等国从精英民主逐步向某种程度的大众民主转向的同时，大众民主对一些后发展国家却往往是社会混乱的同义语，民粹主义常常甚嚣尘上、搅动民意。在这种情况下，对民意的识别、整理显得尤其重要。信访制度，作为中国独特的制度设计，尽管广受诟病，有没有蕴含了可能的答案？

## 附录一 来这里读中国

### 2013-3-6 北京

终于确定赴京日期。本想与凌敏华一起来，但她已早来，而且昨天与她通话时，她因去天安门而以非正常访被关在北京南站附近的一个接济站。与她通话时，她用的是她女儿的手机号。

下午 2:50 左右即到北京南站。出了站，看到的访民似乎并不多。就抓紧时间找住的地方。一些小旅馆似乎关了。看了两处地方，不太舒服，可能住满了接访的人员。有招徕生意的问去不去 168 酒店，问多远，说是不到一公里，而且车送，不满意的话可以不住。就上了车，感觉不止 1 公里（事后查了下，是 2.4 公里，名字叫林顿 168）。路上，司机说上访的不让住。去了，勉强看了下房子，办入住手续时，对方要开包看行李，就让他们看吧。一个女子，打开了我的包，看到我一个文件袋装的资料（筛选的需去唐山了解的案例），居然要拿出来看，我火气就上来了：这又不是查违禁品，又没有公示要查纸介质的东西，感觉受到了羞辱，就一把夺回了资料。对方立即打电话给公安部门，以证实是公安的要求，并要我和公安通话。没有理睬他们，说不住了，把我送回去。路上感觉不好意思，难为了他们的司机，就下来直接打的去了委托小束给订的房间。还好，这里尽管也有“按上级通知，两会期间开包检查”的牌子，但没有查。周围一些小旅馆、小复印店都关门了。

有些失望，如果攀谈不到访民，晚上的时间就浪费了。就跟凌告诉过我的一个在北京的访民联系一下，看能否与他见面并安排明天一起去各个信访场所的事务。没有想到他住在很偏远的地方，在五、六环之间，距我这儿 26 公里，从北京南站坐车有 33 站远！就干脆去了。几乎走了 2 个小时。这个人姓王，66 岁，与老伴一起租住在一个农院里（这个四合院里还有其他三家）。他腿有毛病，要拄拐。这间屋有 7、8 平方米吧。他是河南人，在大庆当兵退伍后就留在了当地，后在大庆油田从事门卫等工作。一开始是因车祸腿受伤，由于不满处理结果，就不断地交涉、上访。但在后来，他把个人的事抛到了脑后，长期租住北京“考虑国家大事”，甚至夜里愁得睡不着觉。他给中央写了很多信，忧国忧民。说吴邦国两次批示过他的信。报章杂志上经常有一些观点与他一致，

他就会认为这是采纳了他的观点。晚上他老伴包了饺子，一起吃饭。来了两个人，先是一男，关于拆迁的事情，后有一女，关于医疗事故的纠纷，他们都是山西的。女的住在朝阳，来找男的帮助打印上访材料。约好明天由女的陪我一起去各个信访接待场所看看。拷贝了男子的一个电子文本，60多页。

## 2013-3-7 北京

早上与女的打电话时，她反悔了，说不出去了。只好自己另作安排。先去的是国家信访局的接待处，处于宣武永定门西街。来了才知道，河的对岸就是我以前在唐山挂职时经常去的唐山驻北京联络处。

在陶然桥北下了公交车后，随上访的部队行进。之前，李炎说上下班路过这里时会看到长长的上访队伍。不过，他的话只说对了一半。一开始我稍稍有些纳闷，在路边绿化带外或站或坐了许多人，他们几乎全是中青年男性，衣着整洁，没有我印象中的访民那样又脏又乱，带着大包小包。突然明白了，这就是传说中的接访大军！继续往前走，一直快到了门口，才发现排队的访民，而门口的另一侧，仍然是大批的接访者。在离开这个地方时，又去路对面看了下，仍然布满了接访者。他们，我感觉形象还是不错的，大部分是静静地等着，吸烟或嗑瓜子等，很有耐心。进入大门，接访者就少了。访民的形象让人心酸，许多是老年人或残疾人，许多人一看就感觉他们许久没有睡好觉，几天没有洗脸了。而几乎所有在这里上访的人，都充满着希望。在这里算是正常上访。这里除了执勤的，就是访民和接访的两种人。我肯定被他们认为是接访的，所以大摇大摆出入，没有人问我。这里其实是三个部门的接访场所：一是国家（中央和国务院）的信访接待，二是全国人大的，三是中纪委的。据说，不少访民会在这里挨个排队，或者连续几天在这里重复排队。队伍移动得很慢。这里环境也很不好。以为会收到一些材料，不料基本没有收获，我看某个访民一眼时，他们都会很警惕，他们把我当接访的了。有一些接访人员，在劝本辖区的访民时，常常遇到访民夸张的嚷嚷，就知趣地摆手，躲到一边。上访的和接访的，听口音，以北方为主，以河北、河南、山东及东北居多。许多省份似乎没有上访的。昨天与王星三聊时，大家感觉到，全国每个县（除了西藏那样非常偏远的地方）都应该有值班人员驻京，而凡是涉及访民的乡镇或街道都会有人员长驻，甚至只要有一个人来上访，也会有一个班子驻扎。这是正常访的地方，尚



且如此，对非正常访投入的力量得更多。

意外遇到了几个上海上访人员（一男若干女），在上海两会时见对他们。我做了一个“嘘”的动作，他们就克制了一下，然后又给我一些材料。稍稍有些失望。基本没有收到材料，也没有接触到访民。这和在上海不一样。他们从全国各地来到这里，历尽千辛万苦。这里是国家的信访局，在他们心目中有着神圣的地位，他们对信访局也抱有很大的希望。而如果他们让我接触，是以他们认为我会帮助他们为前提的。在这里，我哪有什么可让他们期待的呢？不像在上海，常常有访民传说我是“中央”派来了解情况的。没有拍照，怕惹来麻烦。其实拍也没有什么，只是没有一个人拍，我拍的话会引起注意，让他们知道我的身份就不太好了。出了胡同，在接访的人群面前走过。他们以及不少访民在吃方便面。听到一个妇女说唐山话，就有意听了下，旁边一个人在劝说。问了一个大约是接访的人员，他支支吾吾，不太敢说什么，毕竟是一般办事人员。另一个年龄大些的接访干部，要自然从容一些，也没有什么戒备。就跟访民聊了下，他们是滦县一个村的，因为邻居打架诉讼后上访。就聊了下，并告诉了他们的身份，并劝他们回去。他们接访的也一直在劝他们上车。我悄悄给了他们一张名片，并告诉他们给我一个面子，上车回去，接访的干部也不容易。他们上车了，先要送到开滦宾馆，可能让他们吃点东西，集中一下送回。然而和那个年纪大的打了一声招呼，他也记起我了，我曾在唐山信访干部培训时给他们讲过课。这个人是他们县小马庄镇的人大主席，姓王。然后热情地招呼一起吃饭去。此时他们心情也好多了，毕竟把人送上车了（只有一个没有找到），也算没有白辛苦。这一餐也可能是他们吃得最好的一次，是烤鸭。同餐的是一个姓顾的副书记及三个办事人员。他们早上要4:30起来，来这里盯着。我有意说了一些他们也不容易的话，让他们很感动。

餐后，我打的去了公安部的接访地，在东堂子胡同，靠近协和医院。问凌敏华等这些地址时，她不假思索地回答了上来，并且上访的这些地点之间的交通换乘等也是一口清。

国家信访局来访接待的地方是很短的一个死胡同，而公安部的接访处则是很细长的一条小胡同。几乎所有的接访场所都没有挂大牌子，处在隐蔽处，很不显眼。公安部的接访处是最怪异的。在国家信访局那里，感觉上访与接访的人数持平。接访人员一般至少两人一起，再加上司机（有的没有），以及在宾

馆里指挥不需要出面的领导，我猜想这些比例会是1（上访）：2（接访）。在公安部这里的胡同入口，看到了大批的接访人员，却几乎看不到访民。这里的接访人员多到什么程度呢，就好像家长在校门口等待接孩子一般，整个小巷子里密密麻麻都是接访的人。而在门口排队的访民，可能只有20人左右，太少了，没法和他们接触。我估计访民与接访人员之比会是1比几的样子。为什么公安系统会如此重视接访工作？有特殊的要求？这些接访的人，是公安系统的，着便衣，同在国家信访局的接访人员比，显得更年轻、整洁。听口音，河南、东北、河北的居多。特别是河南的，我估计占了1/3，特别是在胡同入口的一段，坐了一堆几十号河南的接访人员，往往来了一个访民模样的人，会有几个接访的人问一下是哪儿的，如果（一般也是）是河南口音，就问河南具体哪儿的——这时围上来的人会更多。知道了是河南某个地方的，他们会相互通报。河南人在外面是比较团结的，接访民时大家也是全省一盘棋。河南人有河南人的幽默。他们往往先对访民说，哎，登记！登记！把人拦下，在问明对方籍贯后，外省的，或者本省不理他们的，他们就故意很热情地说信访办要一直往前走。

之后尚有时间，就想去最高法的接访处。最高法原来接访地址和最高检一起，现在搬到了一个非常偏僻的地方，找到这个地方的时候（丰台永安门幸福路），感觉最高法也够狼狈，在这样一个地方和访民躲猫猫。去时，他们已届下班时间，没人排队了。但接访的车子非常多，东北和山东为甚，因为是清一色的警车，非常显眼。和一个老太太聊了聊。一个很脏的酒鬼提着一个大塑料酒桶边喝边骂（但稍后我和别人聊天时他居然显得很明白似的插话，说话不脏了）。又和一个女子聊了下，她是76年的，长得比较俊俏。她不断地说着自己的事情，希望别人知道，但精神应该正常。原来是他男友和她分手后，她起诉了对方。对方留过学。分手时，她要求对方偿付他俩共同租房时的租金10000元，而男方曾分二次给了她2100美元。她不认为这2100美元是租金。她的诉讼自然连续败诉。稍后几年，她父亲与男方参加了调解，获得了11万的钱，但女子与父母的关系不好，父亲没有告诉她。然后，她起诉男方索要房子（全要而不是分割）。我问为什么以前不要，她说以前不懂。女子似乎把我当作了一个倾诉对象。她或许是个性情中人，说在昌平法院，她对法官又揣又骂的。她整了一些证据，但几乎全是生活中的一些琐事，包括与前男友的一些短信记录。

考虑要不要见下凌敏华，如果必须登记身份的话，就免了，否则就去接济

站见个面。转 2 号线时，收到了凌敏华的短信，说上海方面来人，晚上 8 点从北京站返沪。此时是晚 6:30，立即往北京站赶。赶到时，满载上海访民的两辆大巴停在了车站广场的一侧，然后，上海方面组织访民下车、排队，就像旅行社一样，走向检票口。中间有人唱起了国歌，但应者寥寥。车次是 T109，晚 7:29。上海访民是比较温和的，又是随大流怕事的，两车人有 110 个左右，很容易地就组织回去了，这在别的省份未必能做到。

### 2013-3-8 北京

今天到凌晨 3 点才睡，一直把日记写完。但 8 点就被电话吵醒了，来电的是昨天在最高法接待处见面的一个湖南郴州的老婆婆，非常坚决地上访。她说希望我参与她的问题的解决，说上级有指示，办好了有奖赏。应付完，已无心再睡，干脆起床。收拾好后，把房子退了，把大包寄存在前台。本意是晚上换地方，住在离人民大学近的地方以方便明天师门聚会。但今天晚上却遇到了麻烦，不用说北京南站，其它的一些旅馆也纷纷客满，好不容易才找到了一家。这家（7 天酒店）的服务员说，住的全是上访、接访的。

上午赶到辛庄路口王星三那里时，已是 10:30。到了一看，没有人，王说他们（访民）刚刚走，等我不到，以为我被控制了。看了下手机，原来王打了许多电话，只是我没有注意到。王抓紧打电话把他们叫回来了。来人包括一对河南的夫妻，一位江苏启东的女子，一位四川的女子。还有一位在上海已见过的妇女。他们住的更偏远，是 458 路的终点站，也就是从我住的这儿到他们那里，要公交要 45 站。河南的夫妻原先上访是为了讨要口粮田（因为女方是外来户口），然后事越闹越大，他们现在一并告公安扣留他们、打他们等。要地尽管符合法律规定，但要征得村民的同意，他们往往卡在村民大会这一关。男的说有过正式工作，因为照顾生病的老人，请假太多而被开除。神奇的是他们有 8 个孩子，口气中，好像有意要超生。现在他们其中 5 个小的孩子都在北京上民工学校（说是有好心人相助），并且免了他们的学费。要解决的话，他们有 9 个人要分地，难度太大了。上海女人讲的事情有些有印象，但也没有完全搞清楚，也似乎为利益而上访。江苏启东的一位东北籍妇女是为自己的女儿而上访，他们两口子做生意，女儿寄住在别人家，然后发生意外，死在浴室。对方说是煤气中毒死亡（包括公安部门的鉴定），而她认为是强奸后杀害，所描述的情

节似乎是想象的。四川女子因剖腹产后遗症上访，她子宫、小肠等都有问题，说是肠粘连。她神情有些恍惚和焦虑，中午吃饭时吃得也不多。据王星三讲，这儿在十八大前访民比较多，会前进行了清理，现在所剩无几。他们在这里，写材料、寄材料，“研究上访”。北京有多少滞留的访民，无法统计。因为上访是一种文化，所有的信访人都是潜在的来京上访者。

中午请他们以及昨天的那个姓翟的人吃饭，一共9人，才花了198元。剩下不多的菜，王星三的老伴想打包，人多又不好意思。饭后想去最高检及天安门这些地方，他们怕被抓没有人陪我去，主要心思在整材料。但王说还有一个人要来，正打着的过来，王说这个事项与两条人命有关。就等一下，一些人陆续离开。来的这个人叫常卫云，是河南封丘人，就是常香玉的那个地方。她是一个风风火火、心直口快的女人，代表了典型的河南人的性格。我感觉不好意思，惊动她从天安门那儿打出租过来，好似花了100多元，她说不要紧，有人报销，就是乡镇接访的。和她一起的是一个男子，是本村的副主任，说村主任正开车从另外的地方往这赶。她的事件是因老公举报（原）村主任后遭报复，他们组织黑社会多次到他们砍杀，第二次时在他们家，村主任的儿子被打死（常认为是他们自己人误伤）。之后，常的老公与儿子分别被判死刑和死缓。常开始上访，最终使案件由最高法发回重审，现在还没有审结。常是一个非常豪爽的人，没有被吓倒。她说她哪个部门都敢去，在北京，只要是国家机关，她就闯。在河南举行一个什么祭奠时，她居然抱住了河南省委书记卢展工的大腿，据说卢很宽容，让他们不要追究（过激）的上访行为。此案被发回重审，与常的无畏抗争直接相关。在北京小有名气的律师，现在好像是北京邮政大学的许志永（河南人）介入此案，无偿为其代理。去年（2012年）12月《时代周报》曾登载此案，由于第一家地方报纸登了，其它的也想跟进，一些报刊开始联络常。常说公安部门想尽了各种方法威胁吓唬她，但她挺了过来。她说十八大时对她不像现在这样重视（我想那时此案还没有发回重审）。前几天他们（乡上？）还给了她1000元钱。现在呢，当地在北京与她有关的接访人员有几十号。目前是村的主任（书记？）和一个副主任开着自己的车跟着她，走哪跟哪，包括来找我。村里的人是两头不得罪。常在老乡间打游击，没有固定的住宿地点。她现在也学会了上网打字等。走时常非常有底气地要他们用车捎着我，送我一段。我看到了他们的尴尬，婉拒了。

此后，想去下最高检和天安门。就乘车走了，先是458，再转5路。比较堵。车上放着吴邦国做人大常委会工作报告的直播，我心里有些焦虑，吴的报告不会有多长时间，而车又这么慢。在前门的前一站，上来了一个警察和一个带“安检”袖标的女子，两个人用目光扫视了一下全车的人，特别是包裹。我在天安门东下，果然安检要查我的包，故意问查包的依据是什么，查的项目是什么，说是规定。这里的执勤人员非常规范，只用规范用语机械做答。女安检看到了上访的材料，就给旁边的警察（他应该是特警吧，他们也有分工）说了，要查我的身份证。我故意和他们理论（之前与之后与他们辩论纯粹是为了了解他们）。这里安检的重点是上访材料，可是携带上访材料来天安门何罪之有，他们没有办法，只能硬着头皮执行。警察不断地问来这儿干什么，这些材料是怎么回事。看完身份证后（没有上访记录）就还给了我。我就质问那个女的，问为什么只有在看了身份证之后才说这个包没有问题了。对方狡辩，但也没有办法。我给她拍照，她用手遮挡着，警察没有干预。在我收拾包的时候，警察看到了我的旧版身份证，要查，说拿别人的身份证有可能是违法行为。我故意逗他，调侃得差不多了才给他，他又要了新身份证一起查，没有问题。说您走吧。警察问您是律师吧，最后我说我是做研究的。我说，我在唐山信访干过，你们天安门广场公安分局的人经常去唐山玩，吃喝都是我们招待的。估计让他们很不爽，又不能怎么样。北京爷多，他们最终不知我的身份，谁也不敢得罪，只能非常认真、死板地执行公务，那是（万一得罪人时）唯一可以免责的理由。要走时，遇到他们又要检查一个人的包，那人像个上访的，老脏，口音是河南人，他把包（估计是衣服类）往地上一扔，说你们检查你们开，但拉坏了拉链要赔。广场恰好在代表散尽后重新开放。这些人大部分是看降国旗的。在国旗四周摆了不少灭火器。有几个可能是便衣执勤的武警来不及换制服，也背对国旗僵硬地跨立着。

## 2013-3-10 北京

昨天脚上就起泡了，用针挑破，还不行，今天又起了。

由于昨晚和导师及同门一起饮酒，所以睡得早，相应今天早上也起来的早。先去的马家楼，这是非正常上访的分流中心，全称是北京马家楼接济服务中心，用来分流“非正常”上访的人员。虽是新的大楼，但几乎没有什么人，非常冷

清，外面只停止了两三辆车，好像有河北的。墙上有个告示，说是非新闻采访单位等。凌敏华曾经说过，这里住不进来，因为条件好，甚至有空调，想来的人来不了。一路上接访的车也很少。就去久敬庄。久敬庄与马家楼的区别是，这里是管理“正常”上访人员的，但看不到有高楼，只看了一下普通单调的门口，好像有唐山的车在门口。估计人也不会多，有的话管理方和责任方会在第一时间把人弄走。这两个地方还有一个区别，“非正常”上访是由警方管理的。对在天安门等地被截下的访民，地方自然拼命把人捞出来，最好是销了号，而警方当然也落个顺水人情。考虑到最高法的申诉上访接待的地方离这不远，干脆再去一次，而事实证明，这次有了很大的收获。

从宋家庄地铁站出来后，需要乘公交车在一个叫双庙东的地方下车。今天天气好，这个站牌下居然坐了很多接访的人。因为空气不好，许多人戴了口罩。他们盯着下来的人是不他们辖区的。远远望去，高法那里人也不少。就一边走，一边小心地拍照片。到了高法部门，就把相机收起来了。但这里围上来了四五个特警，说这里不能拍照，要看我拍照的内容——原来一开始就被他们盯上了。我开始与他们理论（同面对天安门的警察一样的方法对付，但他们的素质显然比天安门的要差多了），我说请告诉我哪条规定说这里不能拍照？把规定给我看看。说就是这么规定，几个人开始拦着我不让我走，要让我去他们室内去，说室内有规定，去那里看。我则厉声地呵斥他们，让他们不要碰我，把手拿开。还好，他们没有一起上来把我扭走。警察似乎都很喜欢肢体接触。但周围有人围观，他们也不能怎么办。我则慢慢地向外移动，一个特警紧紧地跟着我。他在与其他警察联络时我听他说的是山东话，我就跟他说，老乡，你们执行公务没有办法，上面有任务，但这么简单粗暴，难怪大家都很烦你们。这时，二三个特警跟了上来，这时我觉得该亮身份了，我说我不是记者，不是访民，也不是接访的，我是做研究的，做研究呢我们有自己的规矩，会恪守职业道德。我向他们展示了照片，都是远景的，没有什么肖像的问题。然后，我又给了他们一张名片。他们要看我的身份证，我给了他们。我说，你们可以去网上搜索我的名字，确定有人在做这么一项研究。他们说，如果提前告诉他们，他们说不定也可以提供帮助云云。我才不相信这些鬼话，我说，我在最高法有朋友，材料有的是，但仍要到这里来体验一下。我这样说是让他们摸不清我的底细。然后，他们再次要看我的身份证，说要记下我的号。我拒绝。

上次我是从申诉大门处返回的，这次想看看前面的警车，没有想到一看不打紧，前边路上、院里全是白色的法院警车，走了很长的距离才看完。我对距离没有概念，我觉得要接近1公里。尤其重要的发现是这里居然也有一个分流中心，在一个院子里，搭建了一座临时工房，二层楼，每个省都有一个房间，里面是各省高院的人，房间也有电脑。而院子里，则站了很多人，只有有限的几个访民在与法院的人在争执着。因为人多，慢慢悠悠地进去了，门卫没有管我。我与接访的人唯一的区别是我背了一个双肩包。他们呢，都没有穿法院的制服。如果我不背包，再带一个小凳和口罩，则更不会被发现。推了几个门随便瞅了瞅。就走了。奇怪的是，河北省居然有两间办公室，而且其中一处是三间房子大。这里雇佣的一个保安、志愿者什么的，看上去都比较委琐，有些看上去像傻子一样（确实，不是侮辱他们）。可能是从附近村庄找的？返回时已近中午，在站牌下终于遇到了几个访民，我问他们为什么没有接他们，他们说对方正想办法收拾他们呢。

回去时还想去下最高检的接待处。这里离天安门太近了，没有接访的车辆。我也理解了最高法为什么把申诉上访转到那么偏僻的地方。只有三个访民在接待门口，值班的人员正在给他们发小条，我要了一张看了下，是中纪委接待的地址，信访部门之间能推就推。就继续往前走。这条路静得有些不正常。前面就是天安门广场了。一直犹豫要不要再去下天安门广场，刺激一下他们。最后一刻决定去了。果然，又要查我的包了。我的说辞仍然是规定在哪里。对方说规定是北京市政府的一个什么令，他们不需要随时拿着。我说要查什么呢，易燃、易爆、管制刀具等等吗？对方说是。我说可以只查身份证吗？对方说不管你是谁，就事论事，不要看你的身份证，就要查包。我说那好，查吧！仍然是另一个女人查的，他拿到我刚刚在最高法那里获得的一些材料，给警察示意了一下。我说有危险品吗？对方说没有，然后要看我身份证（通过查验身份证才能确定是不是上访人）。我当场斥责他，刚才给你身份证，你不是不要吗？他说现在需要了。我说你就这么随意？言出即法？查验包与我的身份证有关系？我的包里有违禁品吗？有的话我砸了！需要我用身份证来证明包里的东西是否违禁吗？我一直在用眼光直视他。这时，旁边一个比他级别高的人说，让他走吧。完胜。之后心里很痛快。现在上访材料大约也成为违禁品了。

下午与同学吃饭后去逛了我在北京时最爱逛的中关村的电子城。脚痛得几

不能走路了。上午在最高法接触的一个浙江的访民打电话想明天来找我，婉拒了。其实，上午离开最高法时一些访民跟了我很长一段距离才敢要我的联系方式。

### 2013-3-12 北京

今天是最有收获的一天。惊奇的发现往往在一念头之间。上午，把收到的访民材料到人大邮局寄回上海了。同时，名片给访民没有了，但人大的各个复印社都忙于印制学生的毕业论文主，印名片要等到下午或者加价。拉倒，就去了导师郭星华那里打印了一些，并随意裁剪了一下。饭后，又去了国家信访局接待处。与上次无异。不过今天好似查得特别严了，接访的人不允许进入（胡同），我试图过去，遭到盘问，就说“接访的”，不成想，那个保安很不客气地说，“走开”。只好去排队了。队伍行进得比较慢。在队伍中想搭讪一下访民，但他们很警觉，因为我一看就是个接访的。看到保安在仔细盘问一个访民——地方接访人员会与保安搞好关系，让他们留心关照一下本地访民，遇到时给他们通风报信。混进去后，就跟保安故意很客气地说了声“先生，我去下卫生间”，叫先生让他很舒服，他很快地说，去吧去吧。其实，里面接访的人很多，保安也没法管。

不免有些着急，到现在几乎没有要到什么材料，一与访民攀谈，他们就警觉，甚至有的还惊恐地躲避。据说经常有人骗走他们的材料，于是他们也常常把材料放在衣服里面贴身保管。北京上访之路要面临重重关卡，不断有人要搜他们的上访材料。而北京南站附近的一些小复印店也一概歇业。又到外面观察了一下接访人员，也无甚收获。好在遇到了唐山路北区两位接访人员，聊了一下，他们也苦不堪言。时间不太早，晚上还约了一个同学见面。就准备坐车返回。去北京南站要坐 20 路车，就上车了。这段时间，凡是经过信访接待部门的公交差不多成了信访专线，访民上车不买票，成为一个潜规则。车上有几个上访女子在交流，还开一些玩笑，就听了听，好像上海来的，就主动搭讪，没有遇到拒绝。他们只乘了一站就下来了，而我因为急于要与他们聊聊，就跟着下来。这一下来不要紧，为不虚此行奠定了基础。传说中的上访的各种景象出现在眼前，用塑料包裹的被褥、因陋就简的“炊事”设备、形态各异的上访民众映入眼帘。这里是永定门汽车站，又进去观察了一下，南面的小胡同里两侧，



有不少这样的流动家居。由上访积极分子带着稍稍转了下，就看到了访民们比较集中的地方，这是他们交流的方式。非常顺利，我就像发经济适用房摇号一样，给他们发名片，名片不够了，就写电话、QQ等。材料像雪花一样递了上来，塞了满满的一书包。访民们渴望的眼神令人难忘。这是我终生难忘的一幕，不管你是什么人，只要能让别人知道他们的情况、消息，他们都毫无保留。我则一遍遍地声明，只作情况了解，用于研究，不可能帮他们解决问题，递不上去，也不发表，更不可能传网上。中国人就是如此——从众，几乎在场的人都争先恐后地递材料给我，甚至为先后发生争执。两个男性在帮助我。从他们的眼神、表情看，可以感觉他们确实比较冤屈，我的关于无理访的设想可能需要悬置。中间有保安过来干涉了一下，意思是不要过于集中。访民中应该没有信访部门的线人。

不早了，先是回住处取了行李住到了双桥一个旅馆（八通线上），这样与于建嵘的见面就方便一些了。安排好住处时，几乎不能走路，两个脚痛得要命，又跟服务台要了针以刺破水泡。然后与同学见面，嘱他塑料袋、胶带、订书机等，以整理昨天收到的材料，以邮寄出去。

### 2013-3-13 北京

今天的行程是要见于建嵘。他说最好要10:30后。早上下雨了。没有联系到快递。附近没有邮局，得坐车去寄，但地图有误，原来的邮局搬迁了，又走了一站。好呆寄走了。由于我的鞋是通气的，所以进了水，又来不及去买新鞋子。鞋垫和袜子湿了，很难受。于建嵘住的地方很远，足足用了2个小时，到他那时已是11:30，在他吃的饭。和于没有什么交流，他认为，目前信访的问题大家都比较清楚了，关键在于制度改革，说他正在研究一些建议，关于发挥人大代表职能等。问他如何看待无理访，他说对无理访不值得研究，无理访仍然反映了制度的问题。对于我的调研活动，他认为再调查也是这么回事。

到这里获得了一个会议信息：复旦大学的浦兴祖要在22日在宁波组织一个关于信访的研讨会。饭后，客气了一下就从匆匆地走了。今天还想接触一下访民，特别是如果能和他们住一起更好。就赶紧取了寄存的行李往南站赶。昨天两个人（一个姓楼）知道后，就在昨天见面的地方等我。但脚已受不了，就先托李炎的朋友买了一双鞋，又去了他公司打了一下名片，再赶往永定门附近那

个成铭宾馆入住，甚至脚都来不及洗就换了袜子和鞋，往昨天的那个地方跑。由于预先有准备，就托楼给大家发名片，我收材料。情景和昨天相似。然后跟着一个访民去了一个黑旅馆，想看看他们住的地方。正规旅馆已接指示，不得为访民提供住宿，访民也住不起。这些小黑店，一间房子两个大通铺，能住十几二十个人，每个人勉强能翻身。一晚上15-30元？进入了一个房间，但住宿的人都比较木然，不敢说话。这时进来（他们没有门，只有厚门帘）一个女子，问干什么的，有没有证件，我说不可以会客吗？她说有事出去说。要查我的证件，我说我还要看你的营业证呢，她说有，等等给你拿去。然后去叫人了。我也出来了，来了三四个壮汉，就是长得很生猛的那种。呵斥我是假记者，是行骗云云，要我出示身份证，我说你有权利跟我要身份证吗？他们拦住了我，有人给我拍照，说要把假记者搞到网上去。他们基本没有推搡。让我失望的是，两个看上去比较壮的访民没有跟来，身边几个女访民和一个男的也不敢说话。我对他们说，我是做研究的，兄弟们各走各道。最后，那个一开始打报告的女子劝说了一下，让他们自己人放我走了。这里不会有什么危险，因为他们不知道我的身份，他们担心的是（访民也是）如果记者报道了，他们就开不成黑店，赚不成钱了，而访民也无法住宿了。我则最担心身上的设备：电脑（几乎所有的重要资料）、U盘、录音笔、相机、U盾、身份证、银行卡等，特别是还有访民的材料。还好，长舒了一口气。出来时还有零星的访民跟着，但身边的访民有些害怕，就催促着快走吧。

再去的的地方就是他们住的地方。他们住的地方，除了刚才这种黑旅馆，还有路边、地道、涵洞、候车室、门诊厅、电话厅、厕所等。但会遭到不断清理。我们先去的是天坛医院，急诊、住院部等都有人。比较集中的是在一个家属等候区。我感觉这家医院还是比较有人性的，他们完全可以清理干净但放开了一码。遇到了一个他们熟悉的从永定河岸来这儿打开水的老人，正好一起。走了很长的路。这里由于离信访局近，已不断地进行清理，人很少，住得更隐蔽。一些人在河岸安家了，有人养了狗。一个地方是废弃的装变压器（或其它）的小房子，他们打开了一个洞住了进去。里面共住了三个人，二男一女。男子一个是哑巴，据说是因为车祸导致的失声，他脱了上衣，向我们比划身上的伤。另一个男子有病，好像是肺气肿，说话无力，向我们展示了他吃的几种病。他为了帮哑巴交流，可以比划一下，但他的哑语明显不行，我们看不明白。老婆

婆在外面吃米饭，对我们很警觉，但当我们出来时，她态度变了，应该是相信我们了。在里面，有一锅豆荚炒肉，居然还有西瓜，原来都是从新发地农贸批发市场拣来的。但似乎见到的人太少。在这里遇到了一个河北人，约有50岁，他原来在北京上访，后来就在这里打工，他非常热情地带我们去看访民的住处，为此，我跟着他们冒着危险几次爬过马路的中间隔离带。而这一次，就有了此行最惊心动魄的发现。

永定河的桥比较多，在靠岸边的桥墩与桥身之间，有一定的缝隙（表达这个内容太拗口了，因为不懂建筑术语），或者说桥墩上部并不是实心的，而这里面有访民居住。关键在于，进出口很狭窄，大约不到半米，而其右侧是悬空的（下面是快速车道）！带我们去的那个人，很自然地爬了进去，我们这些人，不用说爬进去，就是在一边看着都倒吸一口凉气，两腿打哆嗦。一会，一个7、80岁的老人很自然地爬了出来，可能是因为听到了外面声音的缘故。我们这些人，无人敢试一下。我让带路的那个人拿相机进去拍了一些照片。在这几分钟的时间里，我的思维凝固了，这个发现是如此地真切，甚至让陪我来的访民都感到不可思议。据带队的人说，里面是一个个的空间，各种生活设施倒也齐全。每天跨过非常危险的出入口，却可以获得一个安全的空间。这是令我终生难忘的一个夜晚。这期间，遇到了另一个访民，是个河南的男子，近60岁。他说是因为被诬为强奸（别人介绍给他一个疯女人并成亲了）而不断上告，终身未婚，说着说着就哭泣起来，令我感到很辛酸。这是此行遇到的唯一一个哭泣的人。我想许多人已不能哭泣，因为他们的泪水已干。而他所以哭，更主要的是由于还有人关注他。问他在什么地方，说了一个地方。就带其他人一起去看他住的地方。跟着他们去坐车，这里的路像迷宫，但他们都走得非常熟练。他中途在一个小手机店停了下来，不知道他要干什么。原来他的行李每天都会从住处带到这里存放一下（防止行李被人拿走），店主也是河南人。他住的地方是一个正在拆迁的平房区域，残垣断壁，非常凌乱。但他找的那个住处还不错。晚上只有他一个住这里。

要回去了，又倒了幾次车，他们对这附近的交通情况烂熟于心。他们上车不买票，上车时还主动跟乘务打招呼说是上访的，然后说谢谢。司乘人员往往没有多少表情。返回住的是成铭宾馆，外面的访民们也入睡了。我想在天气好些的时候，我一定要来永定河的桥底下，和访民共住一晚上。

## 2013-3-13 唐山

上午来唐山。那个女子这几天不断给我打电话，其他访民的电话也有几个。今天上午有一个电话说“你能来六里桥派出所吗？”估计有访民遇到麻烦了。昨天那几个人，不知去了哪儿凑合一夜。他们经常可以在某个地方坐一晚上。

下午参加了丰润区的一个维稳工作会议。这个会议是关于上访的，主要是通报一下近几天的上访形势，再给大家提提要求，生怕在两会结束前三、四天出问题。但名字是“维稳会”，副书记和政法委书记参加。我今天赶来，就是为了旁听一下，同时也安排我做了一个发言。目前，书记正在北京参加由正在北京开会的河北省副省长主持的一个涉及集资集体访的协调会。集资涉及多地，省里可能把这个球踢给唐山，而唐山再踢给丰润，甚至唐山方面的文件也由唐山政法委交待丰润“代拟”。李贵富（副书记）对与会人员说要用政治生命承担政治责任，要万无一失，否则一失万无。宁可草木皆兵。据说这几天藁城市某镇书记与镇长因村民在天安门附近公交站点燃放烟花而被撤职。

会后，留下几个乡镇的书记进行座谈。一个书记讲得非常好，估计代表了广大乡镇干部的心声。他们镇一年的经费是110多万，但花在信访方面的费用得占70%。其实，信访方面的灰色支出比较复杂，因为有一些项目可以不入帐或者变更项目名称，甚至打白条。而实际支出方面，有三块，一是用于收买访民方面的，就是花钱买平安，二是稳控人员、接访人员的费用，三是用于疏通关系的费用，这一块也很难搞清楚。这次丰润银城铺乡东马庄有14个人去天安门非正常访，丰润方面用于销号方面的费用花了6万。两会迄今为止，唐山尚未被记帐（实际上有38人次）。溧阳办的书记说他们每年只有2万的办公经费，但实际的花费可能要50-60万，他说只能通过向驻地的一些企业收一些不明不白的业务费之类的来弥补。稳控要依赖村干部，但由于村主任是民选的，他们不听招呼的话就比较麻烦。昨天，李贵富转发来了一个短信：“全国两会保稳定，从上到下齐折腾；各级各地抓稳控，信访工作重中之重；别说京访不允许，去个省会都不行，进京上访定指标，登记排队要批评；一人非访就免职，先免后查不从轻，两人进京事闹大，‘一把’就得把位腾；包案领导颤惊惊，乡镇干部履薄冰；层层问责加压力，死看死守活不清；上访人员挂了劲，无理无赖逞了能；天天扬言集体访，口口声声要进京；又着腰来高声骂，握紧拳头咱不

吭，人家睡觉咱放哨，昼伏夜出忙跟踪；他们绕圈把咱闪，也绝不让人失踪；忍辱负重保稳定，谁能理解咱基层！弟兄姐妹咬咬牙，坚信邪气不压正！没几天了，忍！”晚上安排吃饭时，计划和座谈的几个书记一起，但他们都有事走了。

### 2013-3-14 唐山

上午按约去了昨天敲定的闫书记处，一起座谈。他们村子集体经济发展得很好，2、3千人，有200多党员，所以成立了党委。闫书记30多年，现在又兼任村集体经济的董事长。他有想法、有干劲，村子治理得非常好，没有上访的。特别关注的是怎么对待各种混混，答曰有保安队，一二十人。中午，去北京的曹书记来这里陪我吃饭，李贵富、孟文红等到场，昨天的农民日报的一对夫妻等也参加，半数以上的人见过。曹的水平很高，很幽默，能够用调侃的语言来说事、布置任务。说现在督导多、指导少，问责多、负责少。不怕添乱，怕领导乱了。人人在为事，事事在人为。为痛苦中生活的百姓解除痛苦。现在怕三 ji（纪委、记者、妓女）或两 tai（写字台、梳妆台，即记者与妓女）。基层虚化、软化、弱化，导致中央被火化。基层干部不下基层，机关干部乱下基层。他自称是丰润人民的侄子。人不能太贪，否则要官要财得棺材。

### 2013-3-15 唐山

上午将诸多东西先寄走，以后行程就轻便多了。上午与曹书记座谈，他的思路很清楚，能够把事情工作用比较调侃与幽默的语言表达出来。谈到一些记者通过报道来要挟地方，一年要花几百万来摆平记者。现在干事难，干事即错。权力不断上收，事权不断下移。项目令人头痛，一是可行性，二是可批性。目前，GDP增速，中央定了7.5，省定了9，市定了9.5，丰润定了9.5。不同的地区一二三产应该有不同的特点，很死板、僵化地细分到户就不合适了。现在农业县也下出口指标。丰润一二三产业之比为：11.1：59：29。去年GDP为588亿。如果某项制度要让大部分人犯错误的时候，那它肯定是有问题的。目前，以人为本把人的优势做没了，应该以民为本，有的人不是人。中间马宝祥（原丰润信访局长，现财政局长）来了，向曹汇报工作，也说了一些信访的事情，整个行程中，这次谈话收获最大，他们的观点和我接近，比较符合实际。曹认为，网络让人人成为网中之鱼，媒体祸国，网络乱国。媒体，霉体，谁养咬谁。

不能让人人满足，因为上访者不都是人。现在是烧香引鬼、拍着寨子引狗叫。中午，曹书记召集四大班子一起宴请我。下午干脆走人，到市里。晚上与张庆、张立恒、张贺、郭洪军、赵国江等一起。但他们，特别是张立恒总认为信访是政府造成的，这是我感到意外的。或许，他们把政府当成了信访问题突出的总根源。

### 2013-3-16、17、18 唐山

16日下午找陈振民（一退休老干部，为待遇问题上访），完后找陈可金（民政干部，要求享受离休待遇并分房子），又去看了下长青楼。晚上与援老退伍一些战士见面，请他们吃饭。因为提前做了下功课，跟援老（挝）的一个退伍军人赵玉满联系上了（手头的信访材料上只有两个人的电话，事后得知只有他一个人的电话可以联系）。他当时在外县，明白了我的意思，晚上约了另外6个人来到我住处附近。7个人与农民无异，对于我与他们见面，感到很激动。他们都是1970年12月入伍，1971年3月到云南大理援老（挝），1972年12月回国，1975年退伍。材料上对他们的情况是这样说明的：“2009年2月9日、4月16日、6月16日，抗美援朝参战人员赵玉满等100多人多次来市集体上访反映，他们是1971年入伍的陆军第11军高炮营抗美援朝参战退役人员（农村籍），在2007年8月份列入优抚对象，每月享受130元生活补助费。市民政局和市信访局告知信访人目前市民政局已经按省里的有关政策落实到位，不存在任何不到位问题。他们的要求：1、在130元的基础上提高生活补助标准。2、提高医保标准，按100%报销，随用随报，不得拖欠。3、解决住房问题。4、子女安排工作问题。5、办理优待证，坐车看病优先。6、订做援老抗美伟大的国际主义战士胸牌标志。7、按每月3000多元补发38年工资等相关问题。”这次了解到，实际上他们早在列为优抚对象的次年（2008年）就开始了上访。晚上吃饭的环境比较嘈杂（唐山公共场合说话声音比较大），但也大体听清了他们的一些要求。他们现在的补助已达285元每月，医疗是每月40元门诊费。他们的要求，一是要求按照干部的标准提高补助，每月要达到1500-2000元，二是要提高烤火费标准，现在他们是800元每年，但工人是1240元，干部是2400元，三是医疗费要100%报销。甚至要求按照（国际）维和人员标准享受政策。据说，唐山（南北家具城的老板）籍的人大代表常玉珍（音）曾将他们的信交

给了温家宝。

对此，原材料上显示的解决建议：“市民政局向上级呼吁上访人要求或通过信访代理及陪访形式逐级反映。”没有非常明确地表明政府的态度。我则仅仅表达了这样一种观点，即人们仍然要知道、记得过去的这段历史。对他们的要求则没有评论。但在内心里则有些反感。我首先问的是他们的伤亡情况，唐山籍的人未有伤亡。中国实行义务兵役制，但由于庞大的人口基数，特别是当兵的一些政治等方面的待遇，使中国义务兵役的强制色彩比较淡，当兵很热门，面临吃得好、能入党等好处。而如果受伤、牺牲等，则会有相应的优待与抚恤。对于农村籍的战士，退伍时返乡回原籍，是理所当然的选择。而当时当兵，没有人逼他们，想当还不好当呢。而现在，特别是当让他们享受到优抚待遇后，他们反而提出了更高的要求，特别是要求按照干部、按照维和人员的标准提高自己的待遇，让人感觉匪夷所思。以他们现在的想法，只要有人比他们过得好，就会构成他们上访的理由。整个交谈中，他们不断地渲染他们那时的生活是如何如何地苦。

17日上午，去了开平后屯。还好很顺利地找到了他们，因为以前的电话找不到了（只有张春燕的电话，但事后知道即使有也打不通了）。开平后屯曾在2010年频繁上访：因为市里要修“环城水系”，通过规避政策的方式“以租代征”他们的耕地，用于水系两岸的绿化和景观。关于水系，是前任书记赵勇所力推。对此，一直有两种声音：一是赞成的声音，水系将极大地改变城市景观，拉动护城河两岸的土地开发和升值，只要对失地农民有保障，就是一个大好事。二是反对的声音，主要认为河北缺水，水系的水是抽调了陡河水库的饮用水，且遇到地下溶洞，跑冒滴漏不少，劳民伤财。当时这个村的人集体上访，先是要土地证，因为自己的土地证居然由村里统一保管。经过艰苦的上访过程，土地证拿到，他们又开始要地。在此前后，前书记高升调走，导致水系建设搁置，资金链估计也断裂，现在连每亩每年1000元的租金也欠了村民2年。

这次去了一家人中，不久就来了许多村民，大家见了非常亲切。因为我当时曾暗中支持过他们。集体访代表全是女性，其中，老会计已去世，他们说与此有关。感到当时她的身体还好，人也不温不火，可能与她极度郁闷有关。另一个代表“小胖子”，极其勇敢，口才颇好，不在村里居住，在外面做生意。但据他们讲（我想有传闻的成分）是被政府收买了，说她们家住上了经济廉租

房，而且村里一有什么事，她就透露给了政府方面。接触的人中，有另一个大炮，杨丽娟，胖，粗嗓门，能说敢讲。她说她曾与另一人拦过省里领导人的轿子。

18日上午，去找陈可金，但不知他们住处。原来在国防道附近的民政工房。前两次去的是民政局曾安排给他们的一个居处，面积比现在的大，由于没有产权，他们拒绝入住。这处房子15平方，有一小院，厨房等。陈已失明，卧床不起。老伴几乎天天到市委门口滞留，没有明确的意图，习惯性动作。他们家比较脏乱，信访局的人说这个老太太比较懒，不太爱在家里呆着，喜欢出去跑跑，每天买菜也要路过一下市委门口。照了一些相，老太太说政府对他们有监控，但现场没有发现。走时要给我钱，大约有500、1000的样子，我口气有些不太好地拒绝了。2年前也曾对我说过，说是给点钱吃饭或做路费，他们心里可能有一种朴素的想法，就是办事要花钱。

3点多到了路南，住他们文化产业园区。头天晚上与肖润光联系了一下。他原来是丰润的宣传部长，后调任路南的区委办主任，级别不变。他让我住他那，我说要给我安排一个座谈会才可以，他说行。4点召开了一个座谈会。正好他们下午召开一个两会安保工作会议，就可以留下一些人来座谈，但对我要求列席听听会的要求没有答应。不过，收获比丰润还大，因为座谈的人，有乡镇的，有信访的，有公安的，还有全国人大过来挂职的。崔姓公安人士讲到，这次说是信访不再排名，大家感觉还可以，但突然3月13日在内网上看到了各地的上访量，一下子大家又进入了临战状态。无法实现零上访，只能实现零记录。北京是信访的推手，是他们在推波助澜。问责压力一直很大，女织寨乡08至10年三年免了2个书记、2个副书记、1个乡长。现在兴“记帐论数”。最近一个月河北公安系统上访962人次。一般上访人在上访3、4次后会成为非正常访。当我提到陈振民时，崔局长提出了令人震撼的说法，之所以陈的待遇（副县）有所中断，是因为陈曾两次对同事妻子有流氓行为（据称有档案记录）。陈现在已80多岁，但为了稳控他，政府甚至让他孙子进入了事业编，在区政府开车，而一旦有维稳任务，就让孙子来家看住他爷爷。

## 2013-3-19 北京

19日返北京，到北京南站存了包，中午约了孙少东就餐，听他讲了一些事



情。孙原为唐山信访局驻京负责人，后去了公安任职。再后来，由于具有非常丰富的信访稳控经验，尤其是其在北京有丰富的人脉，河北省政法委又将其启用，派驻河北驻北京工作队任小队长，以发挥其铁腕手段，消减上访。他的级别也由副县升为正县。孙截至目前已荣立 2 个一等功、8 个二等功、6 个三等功。孙为人豪爽，人高体胖嗓门粗，具有草莽英雄的风范。早年从军，因照顾父母，未在军中发展。原先所以驻北京，与他的兄弟在北京有官职有关，但更重要的是他的性格，在北京通过喝酒打开了局面，起码国家信访局上上下下无人不晓。中国是人情社会，而酒场则是人情之集大成平台，孙的酒量惊人，摆平了无数关系。

孙是性情中人，口无遮拦。讲了他在北京拦访的一些事情。比如，这次他拦截了一批 300 多人的上访，当时，他使用了北京站四副两高（副主席、副总理、副委员长、副政协主席，最高法院长、最高检检察长）通道，直接上了访民所在车厢，硬生生地将他们吓回去了。是这次还是另外一次，他动用了北京 300 多警察。全国两会前，2 月 24-26 日进行了初期清场，清理访民 2600 人，其中河北占了 11%。最大的收获是，孙的一些观点与我形成了共鸣，比如，他也认为非正常访是非常荒唐的用法。他讲了唐海县的一个例子：某医院需要扩张，想征用一农户的房屋，但对方要价太高，没有谈拢。最后，医院惹不起躲得起，就不征用他们的房子了，而是绕开了他们的房屋，但惊奇的事情发生了，这户人家居然以不给他们拆迁为由上访，并且越闹越大，事主据说长期滞留北京，成为唐山在北京访民的一个组织者，而他本人非常狡猾，从不非访，且很少露面。最终，在河北省的干预下，地方给了这户 600 万及 2 套宅子。然而，此人并未罢休，仍然在北京上访。另一个个案是一三马子（三轮车）在运行中被后面的车撞了一下，没有造成任何后果，三马子要对方赔 200 元，对方只赔 100 元，最后诉讼，好像判决也是赔 100 元？于是此人开始上访，最后法院、公安局、政法委什么的都给牵了进去，一共给他赔付了 10 万元。但他没有完，又开始以其它的理由上访，先是说以前企业欠他多少钱（最后查帐是 7 毛 4），又告单位（是供销社系统？）领导贪污，到现在还没完没了。

孙认为涉法涉诉的案件占信访的量全国为 50%，唐山为 70%。我认为全国为 30%，唐山为 50%。孙也反对“以法治访”的口号。今年两会由于要求不准对访民围追堵截，所以来京上访量上升了 77.7%。目前，河北、辽宁、河南为上访

量三甲，与我的感觉一致。

饭后又去北京南站看了一下，因为两会结束，几无访民，没有收到多少材料。很巧的是又遇到了那个（住在拆迁房里）的河南人，再让他带我去了一次那个永定门桥附近访民非常危险的住处，在那里，我流连往返，这是此行最令我震撼的所在（2014年7月，我第四次来到了这个地方，由于出入的豁口被访民扒大了一些，我终于可以斗胆爬了进去，得以一窥这“世外桃源”的全貌）。然后就赶往天津，与席伟健、郑维伟及田文利等见面。田提及了两个环节，一是2004年修订《信访条例》时，她也作为专家之一（这是由国家信访局物色的），被安排进酒店的房间，看了20多分钟的条例草案，并发表意见。所有专家都这样单独发表意见，相互间不能见面。期间，于建嵘曾上书反对信访条例，但没能阻止了这个条例的通过。现在看来，当时已被高层批准，就必须通过了。二是她主张赋予信访局权力，改变信访无权处理案件的状况，并且要废除三级终结制，让访民保留永久上访的权利。对这些观点我不同意，并且当场表达了我的观点。

20日本想上午去天津信访办收集材料，但感觉天气太差，加之两会刚刚结束，访民需要消停一段时间，不会有多少人上访，我也很难拿到什么材料。就打消了这个主意。下午从天津南返沪。

## 2013-1-27 上海

1月22日凌晨敏华来短信称“刘老师您好。上海要开两会了。你明天有空可以去市政府信访办门口外听听人民群众的呼声”。25日她约我晚上一起吃饭，并称可带上亚利。同亚利商定后，就干脆下午早走，利用饭前的时间再对她进行访谈。访谈时及席间谈及她近期的上访计划，包括到区政府贴小字报，年前赴北京上访（她声称在北京过春节，除非被上海接回）及上海两会要召开。26日上海政协会议开幕，27日上海人大会议开幕，她要去。我对上海两会感兴趣，就有意向体验一下，当即与她约定，27日下午在8号线耀华地铁4号出口见。据她说，每年两会时都会有大巴一车车地将访民运到位于普陀区的上海收容救助站，关押至当天下午6点后再送到最近的地铁口。

在人民广场地铁站，站台上的显示屏正直播会议的情况，但画面停住了。下午2点到达8号线耀华路站，进出口都直接开闸，访民们不必刷卡。在地铁

大厅里已聚集了很多访民，举标语、喊口号，同人民广场市信访办的情形相似，遇到（包括在救助站里）了不少我认识的访民。访民有一些喜庆色彩，许多人肆意地说笑。警察与执勤人员很放松地执行公务，并不拘谨。在人员聚焦了一些后，大家自发地走出地铁。估计每个人都有熟人，大家三三两两，说说笑笑，一路向会议地行进。这一拨人估计 150-200 人的样子吧。在地铁地上出口，有 20 多个年轻人正在聚集，事后也出发了，他们打扮都比较入时，干干净净，许多人拿着 IPHONE 手机，估计是年底讨薪的，一点也不不同于我在唐山见过的那种情形（他们是扛着、抱着铺盖卷儿，提着干活的家什，浑身汗臭味，上下脏兮兮的，目光呆滞）。行进的线路是上南路，旁边就是世博轴。在雪野二路与上南路交叉口，一些人停下了，喊了几次口号，零零散散的。前方可以看到一些大巴车和一些警察与截访的人员。凌不想早上车，早去就得在救助站里多呆。由于到了普陀要登记身份证，我与她商定我是她的亲戚或朋友，就说没有带身份证。趁机我大胆地向前走去，观察一下情况。一些截访人员正在劝说访民上车，访民基本上都自愿上车，只有几个妇女不想上，下面的人往上拖、拽，但总体上比较温和，访民叫的声音比较夸张，叫的厉害了，截访人员就只好暂且放手。凌说，她原来不来的，但不来的话，他们就说她的事解决了，所以她要过来挂号、报到。其他人也是如此，他们要显示自己的存在、自己问题的存在。

开会的地方应该是原世博主题馆。外面没有任何迹象表明这里在开会，气球、标语都没有。上车很顺利，没有盘问。警察还是比较文明的，他们也不想惹事。几个截访的人员很活跃，又笑又骂又吹胡子又瞪眼的，毕竟这些上访户他们大都认识。他们的活很尴尬，他们应该是被信访部门雇佣的人员或者从乡镇抽上来帮忙的人员，信访部门的人员没有这么多的人手、时间，也下不了这个狠心。访民的气都撒他们身上了。自然，他们有不低的补贴。车上有两个警察。路上走了一段时间。从衣着、年龄、性别等来看，访民可以代表了在公园里经常见到的散步、健身的人群构成的情况，衣着得体，没有很落魄、很凌乱的装束，年龄在 40-60 间，妇女占 2/3 左右。一些人穿着写了字的白衣服，更多的人拿着 A4 或 A3 大小的写着案情、口号等内容的牌子、纸张。有一个男人驻着拐杖。

上海救助站（普陀区府村路 500 号），我来过。2010 年上海世博会召开时，中央联席办携各省市进驻此地，分流各地来访人员，当时作为在唐山信访局挂

职的我，4-5月间曾有半月时间带队来沪值班，这其中又有一、二天是在救助站参与河北省的轮班的。其实来上海上访的人极少，不必这么兴师动众，唐山只来了三人次。当然，这也是借世博东风信访系统为自己谋的一种福利。记得当时救助站门口有北京安元鼎保安押运公司巨幅广告，在当时的值班室里还有他们的业务介绍。现在已没有。进了院子又等了一些时间，因为他们是10个人一组分批进入，门口有地铁那样的安检，有人收身份证，我按与凌的商定，说是朋友，没带身份证，但他让我报身份证，我就如实报了。我想不会有什么麻烦，事后如果公安找我，就要么就如实招来，那么就说是凌的朋友陪她去上访。

每个房间有两间房子大，大约有30平方米，里面很明亮。走廊一侧有前门、后门及中间两个窗口，全是铁质的，另一侧（面楼外）是两个窗口，墙角有大约4平方的卫生间。有两个壁挂式空调，对角线的天花板上有一组监控，还有手机信号屏蔽仪器。地面是黄色的木地板，靠墙的四周是无靠背的坐椅。事后告知，每个房间大约容纳了50人，当天运用了12个房间，计软禁了600人次左右。有一个人自带了折叠小凳，一个人在打毛衣。绝大多数人在交谈，交流各种传说和信息。其实，这更像是一个候车室，或者候诊大厅。走廊里，有2-3名执勤人员在很认真地看着这个房间，搞得想照相很不方便。在一个女子照相时，我也掏出了相机，但发现门外两个执勤人员在对着我说什么，就把相机放回了，以后的照片都是趁混乱拍的。但如果用IPHONE手机就好些，手机可以打电话、发短信、听音乐，拍照的色彩就淡了些。过了一段时间，大家开始吃东西，居然一半以上的人有备而来，带了小点心。吃瓜子的人更多一些。不时有隔壁的人在喊口号“反腐败”、“公布财产”什么的。不时有人踢门，也有人要出去。陆续有人被送进来，他们在走廊里路过时，不少人会对两边房间的熟人很夸张地打招呼。我则和以前见过面的一些上访人聊天，并收了一些材料。人群中经常有所骚动，但其实没有什么事发生。在6点多的时候，开始发饼干，是凭身份证的，同时也把身份证送还。我突然发现，许多人交的是山寨版的，就是把身份证正反面同比例彩印在纸上，再压膜，这样，除了不能机读外，身份证的信息一目了然。这样做的好处是可以应付诸多需要收看身份证的情形，也可以防止身份证被收起以给他们买票制造障碍。

其实从下午6点就开始分批放人了。大约7点左右，我们房间一个老太太突然倒地，貌似昏厥过去，人群围观、骚动，有人非常激动地指责管教人员。

看得出，所有的执勤人员都在忍气吞声，不敢激怒访民的情绪。有人说老太太没有取回自己的身份证，所以她激动地或者故意地倒地了。专门扣留她的身份证是有可能的，以防她去北京。稍后来担架把她抬走了。轮到放行我们的时候，已近晚上8点。在过道，不断有人提醒“当心脚下”。放人是用的一辆中巴，连续作业把人送到7号线的岚皋路站。在进站口，免费通行的闸门已打开。但有一个姑娘好似在登记人数，不排除信访部门和地铁站再结算一次。

今天的感慨非常多，但最大的感慨是，这些警察、这些截访人员、还有救助站的管教人员非常不容易，他们受到了一些访民的讥讽、嘲笑，但只能隐忍不发。特别是在主题馆会场外，他们怎么把访民劝上车，以什么名义？一定要有人做这种事，但素质高、文化高、正义感强的人似乎不适合做这种事，那就只能找一些等而下之的人了。没有他们，谁能够连哄带骗，连推带拉地把访民劝上车呢？这些访民，并不是最弱勢的群体，他们已形成了自己的访文化，在一步步地与政府博弈，他们其实奉行的是袭扰战，让政府不胜其扰。今天，最大的疑问是，这是一项什么样的行动？访民不约而同地来到两会会场外，然后非常配合地乘上了大巴，被送到救助站，被限制人身自由数个小时。是非法拘禁？是软禁？是强制隔离？好似是，又不是。就政府的意图，就是为了会场的观瞻，把这些麻烦制造者请到别处，在救助站这种地方“躲”一下。而对访民来说，重大节点的露面非常重要，除了信息沟通，大家一起相互支持、打气、鼓励外，上访的记录对他们有象征的意义，让政府部门知道自已的问题没有解决，同时，这也是不断掷向信访制度的一根根稻草。

## 附录二 “信访的制度变迁与治理困境”研讨会实录

(2013年9月21日)

### 开场：介绍入会学者

刘正强：10年前曾有一场关于信访存废、藏否的论争，领军人物就是于建嵘；10年后我们以后又到了一个关口，信访条例是不是要修订？新的一任领导人上任、十八届三中全会召开后，信访制度将如何调整？我们有没有新的信访研究领军人物出现？我们欢迎中国社科院于建嵘老师的到来。冯仕政老师是人大刚成立的国家发展与战略研究院的副院长，也是社会与人口学院的副院长，他从制度层面对信访变迁进行了梳理。上海政法学院的汤啸天老师既有法学背景，又有现实情怀，并做了一些本土化的思考，比如他提出做大人民建议征集，以此作为信访的突破口和中介，我们让他来“吐槽”一下。还有一位李煜老师，是我们社科院社会学所的副所长，他没有写过信访方面的文章，但是他有特殊的身份，曾在市信访办挂职一年，为世博会作出了贡献。下一位老师陈丰是华东理工大学的，他做了信访政治成本的研究。天津市委党校席伟健老师，用法治之度与道德之维这种方式对信访制度进行了梳理。复旦大学的浦兴祖老师年纪比较大，德高望重，我们很多学者有不同的观点和立场，研讨中难免引起交锋，请他来平衡各种各样的话语并做总结。南京大学的童星老师早些时候到，他也会有精彩的主持和总结。肖唐镖老师现在到了南京大学，他是法治思维比较浓厚的一个严谨学者。申端锋老师对人民内部矛盾进行了梳理，在充分的西化之后，我们确实要对中国共产党的一些执政手段如信访制度，人民内部矛盾处理等进行反思。他来自兰州大学。陈佳玉女士来自上海高院，她有做访民工作的丰富经验，亦有心得，我在她一篇文章题目后加了“操作手册”四个字。上海交大的陈慧荣老师曾上海信访办工作，从事信访很痛苦、很纠结，他就考博士出来了。方敏来自上海信访办，先是综合处的处长，现在是人民建议征集处的处长。唐丽萍是东华大学的老师，她提出信访是“用脚投票”的说法。吕小莉来自成都的一所中学，她硕士是在武汉读的。王亚强也挂职做过县官，处

理过“访”务，他来自甘肃省委党校。来自清华大学的陈靖是贺雪峰的硕士，他用“势”来诠释上访。童航是我们的“同行”，厦门大学法学院的学生，特别留意了一下他与童星老师没有血缘关系。还有徐汇公安局的陈警官。凌记者来自《检察风云》杂志。魏晓东是济南大学的学生来旁听，还有一位毛启蒙也是从人民大学过来旁听的。

## 第一单元：信访的政治分析

### 1、我对信访改革的主要判断与基本立场

于建嵘 中国社会科学院农村研究所

### 2、信访政治的变迁及其改革

肖唐镖 南京大学政府管理学院

### 3、将人民内部矛盾带回分析的中心

申端锋 兰州大学管理学院

### 4、政府公信力与信访制度的政治成本

陈 丰 华东理工大学社会与公共管理学院

### 5、德治之维与法治之度：宪政论争语境中的信访问题

席伟健 天津市委党校公共管理部教研室

主持：浦兴祖

评议：冯仕政 刘正强

浦兴祖：各位同仁，尤其是年轻的才俊，很羡慕你们的年龄。组织者让大家不说客套话，那我就代表大家说些客套话，我们感谢上海社科院刘博士，他花了很大精力筹办这个会议，这个会议很有价值，很有意义，我本人对信访制度关注了很长时间，虽然还没有真的下决心写一篇文章，但对此非常关注。10多年前也注意到了于（建嵘）教授的观点，因此在我的极力推动下我所指导的一个博士生叶笑云副教授，她就写信访制度，毕业了以后还做我的博士后，还是做信访制度，建国以前的梳理完了，后来就聚焦到新条例产生以后的问题。还有一些硕士生在这方面有贡献。我对这个会议非常感兴趣，所以我愿意参加，我只能当主持人。在我的建议下刘博士采纳了我的建议，就是每个人发言12分

钟，可以多一点时间讨论，因为我是特别喜欢研讨会，就是要多讨论，在讨论当中才能迸发出火花，互相启发。10分钟太少，我建议12分钟，希望大家珍惜时间。但是我还是提议一下让我们的于教授稍微享有特权，让他讲15分钟。（于建嵘：就10分钟吧！）你说的观点大家非常关注，这10年以后你新的思考、新的观点或者新的视角希望与大家共享。在非常欢迎于建嵘教授。

于建嵘：我讲一下10年的争论。大家可能都知道，04年11月4号，南方周末曾经有一篇报道。这个是我写的，中国社科院把这份报告（关于我国信访制度的调查），作为知名要报报到了中央最高层，中央的最高领导人作了批示，当时留下了影响很大的问题争论，这个报告中间我主要讲三个问题。我认为信访存在的问题主要有三个方面，第一个方面，信访体制不顺，机构庞杂，缺乏整体系统性，导致各种问题和矛盾焦点向中央聚集，在客观上造成了中央政治权威的流失。涉及到信访制度（建立）的一个非常重要的目的，就是要为中央树立权威，我们调查发现，中央的这种权威的流失是由信访制度带来的，不像很多人认为的是加强了中央的权威。第二个方面，信访功能错位，责重权轻，人治色彩浓厚，消解了国家司法机关的权威，从体制上动摇了现代国家治理的基础。第三个方面，信访程序缺失，立案不规范，终结机制不完善，不断诱发较严重的冲突事件。

报告中我们对中央政治权威流失作了重点分析，中央领导很重视。我发现我只要写哪个问题，对中央有影响，他们就会批示。写报告一定要说对他不好他才给你批示（笑）。所以这个报告批了之后，引起了大家争论，国家信访局专门开了一次研讨会，讨论信访制度怎么改革的问题，当时康晓光等都去了。这个会议引发了很大争论，南方周末对这个争论作了总结，说“现在的信访改革讨论鲜明地分成了强化派和弱化派，于建嵘在这场争论中是比较孤独的一个。他的“弱化信访权利救济功能”观点遭到了强有力的质疑。有人认为是考虑中国国情的理想主义，更有人认为是迂腐。”当时有20个专家反对我的观点。我认为要弱化信访，当时（会议基调是）直奔结论要强化信访。国家信访局当时有一个副局长卫金木主持会议，我说除了弱化信访责任，还要加强国家法治。所以当时有争论，争论完了之后回到家里，又给总理写了信，有写信访史的人说有人给中央领导写信，带来信访什么问题。所以实际上没有按照原来的



计划去扩权，中央当时决定不扩权，也不弱化，维持基本的规范性。当时主要是争论这个问题。

05年1月5号信访条例通过，1月6号他们通知社科院让我1月7号去，这个人叫汪永清（时任国务院法制办公室副主任），这个人现在是中央政法委的秘书长。当时我们两个谈话，他第一个意思说对我表示感谢，为信访作出了贡献。第二个意思说信访条例通过了，你是国家的研究人员，中央领导希望你从今天开始要讲有利于信访条例实施的话，做有利于信访条例实施的事，我当时和他争论，我说汪永清啊，你这个改革是错误的，我说完全可以做出判断。两年之后，因为这种条例一般是两年后对社会带来问题，可以看到效果，我说两年之后结果明确了，所以两年之后我又做了新的研究，当时把这个争论写了一篇文章，叫做信访制度改革与宪政建设，回顾了信访改革中间他们是怎么委托我们调查的，第一个报告怎么写的？中央怎么批的？第二个报告怎么写的？中央怎么批的？一直写到汪怎么找我谈话的，这个文章发表在21世纪杂志上面。我当时的结论是信访这么改革，不但不能解决问题，可能使问题更加强化。到了07年3月的时候，中央又开了座谈会，开了表彰大会说新条例实施以来，中国的信访问题开始得到解决，所以他们当时特别兴奋。这个时候，06年-07年我又做了调查，到全国很多地方去，我本人也到上访村去住了40多天，收集了大量的信访材料，也拍了上访的录像。他们3月27号在人民大会堂开了表彰大会，我则28号在社科院开了个人成果发布会，对中央的这个问题提出批评。新条例实施以来，中央给地方政府增加了巨大压力，地方政府为了应对，想尽一切办法对付上访人，我们得出这个结论。当时很多媒体没有报，唯一的就南方周末做了报道，对照中央提出结论，我们认为信访形势严峻，这个问题带来了很大影响。在09年，中央党校、国家信访局又开了一个会议，当时我去了与他们发生了争论，争论了之后前年又做了报道，因为我承担了国家社科基金重大交办项目，其中有一个很小的项目是对信访制度进行反思的，这个报告中央领导做了批示。这个争论到今天为止还在进行。我的核心观念——这10多年我们一直坚持的核心观点，首先要给地方政府减压，今年我们讲的很多信访问题，核心就是不停地给地方施加压力，通过压力的方式解决问题。现在最关键的问题是给地方政府减压。信访改革主要有几个问题：我坚决反对排名，要取消信访责任追究制度，不要求地方到北京接访，想去北京就去，没有发生问题不要

管他，发生了问题有北京的警察抓人，有北京的法院判决，越是这样他的上访率越小。我们对去北京信访的人做了统计，95%的人到北京去的目的就是给地方施加压力，没有压力他不会去，有这个制度他必然要去。我反对中央领导同志接访，我反对领导干部接访制度，不要给地方政府开移办单。他乐意到北京去随他去。他们又来征求我的意见，我说为了使这个问题解决，我建议第一步把中央所有的信访部门派到各个省市里面去，中央没有了（接待部门），比如中央国家信访局派天津信访处、上海信访处，过一段时间把国家信访局撤了，把省级信访部门改成法律调解部门和法律援助部门。我10多年前就坚持这个观点。

对信访，第一要打开司法的大门。对司法的问题我认为终极的目标要建立司法制衡制度，每次讲这个问题都有人批评我，说就是因为司法不完善我们才搞信访，我的观点很简单，司法不完善，咱们改革司法，不要在司法之外搞个莫名其妙的信访。司法的问题主要是司法地方化的问题，所以针对司法的问题我们一直提出这个观念，我们认为关键要改变司法地方化（的问题），解决司法地方化主要解决三个关系，把限制法院的人财物完全脱离地方，与地方没有关系，法院内部要取消审判委员会，实行法官独立负责制。关键问题还是取决于政法委方面的关系。先要树立司法权威，逐渐地使信访问题得到解决。长期的目标是改革人大制度，应该是人民代表去联系群众，听取群众呼声而不是信访，因为人民代表具有法定职权，它能够监督一府两院。这两年我们做了改革，四川罗江这个改革就是我们做的，但这个改革被中央发现了，吴邦国亲自批示把改革叫停了。但是跟着我改革的那个县委书记被提拔了，当了德阳市委常委、常务副市长，所以他一提拔啊，那些想提拔的县委书记都找我，说能不能给他们搞个改革。我们最近又在广汉做了改革，我建议你们到广汉看看，我们做了快一年了，不允许他们宣传，这个改革好，这个县已基本没有信访，老百姓有问题直接找人大代表，这个改革带来了一个非常重大的问题，它改变了地方政治生态，现在很多地方在学，深圳的罗湖区、河南省的新乡市，包括广东的佛山都在学习这个改革。

通过这些改革，通过人民代表承担信访的原来的那个联系人民群众、发现群众问题的功能，要了解群众呼声那种功能通过人大代表，而解决问题要通过司法，所以这两种改革是比较好的。深圳市的福田区做了改革，法官个人责任制，我们这种改革他们都在参与。我认为要解决信访的问题，就要跳出信访看

信访，从现代国家建构的方面去考虑。今天我们信访的一些实践问题，个案问题当然很重要，但是把握信访的详细发展更重要，改革信访制度很重要的一点就要健全司法人大制度，对信访短视的问题要弱化，国家近来研究信访改革，最近又请我参加会议，改革的方向是我讲的这几个方向，今年已经取消排名制度等等，但各个省还在做。我觉得要往这个方向走，必须配套。

肖唐镖：向会议提交的这个小论文酝酿了好多年，一直想写没有时间，这次借助这个机会写完了。很多核心看法和观点和于建嵘教授是一致的。根据本人近20年来对国内的政法，包括信访实务界的调查、观察等等方面的情况，尤其是看我们信访界和实务界的报告和交流，我的看法是04年以来信访的变化是整个信访体制变化的重大分水岭，主要标志性的东西就是当年的4月中共中央召开了一个联席会议，这个联席会议使得我们各级信访部门升格的速度特别快，此前当然有升格，但是整个工作体制、领导体制从此之后变化得很快，包括07年的中央文件，于建嵘已经谈到04年信访争论，当时国家信访局透过重要的媒体不断发布重大新闻以及信访条例修订的新闻。我觉得这是一个陷阱，回顾这10年来的信访改革，对他们的成效问题应该肯定。但是从另外一个角度来看，代表信访部门扩权论的主张得到全面贯彻和推广。比如信访机构持续升级，地位愈显重要，有的地方升格成为地方党委的重要组成部分，公权力得到膨胀。另一方面，因为有了信访条例，信访洪峰好像得到了遏制。但是实际上未必是这样，因为数字是他们造出来的。

还有权利保障方面，这几年各种报道都有，整个信访体制变迁用经济学来讲就是落入了一个帕金森陷阱。从领导体制的变化来看，这几个方面是比较明显的，第一个就是整个的信访工作在党和政府中的角色和地位是前所未有的，信访部门成了带有综合性的协调部门，不仅是排名自上而下，甚至是横向部门之间的考核、考察、检查也存在，其次就是形成了强大的压力倒逼机制，这些年信访的维稳基金不仅乡镇、县里一直到上面也层层设立。大的变化里面还有一个非常重要的情况，就是最近在信访方面的立法活动，我们各个省区直辖市，以及有立法权的副省级城市在制定这些东西，除了一些综合性的，还有专业性的，比如越级上访、重复性上访包括集体上访等等，这些立法活动让我们看到，各级信访部门借助各种各样的立法，试图把他们实践中、运行中的权力合法化，

披上法律外衣。前两年北京有一个期刊，约我对深圳市搞的信访条例写个评论，写完之后他们不敢发。深圳信访条例在正式颁发之前的草案里面有一些非常恐怖的条款，后来在正式条文里删掉了。但是它内在的精神还是支撑在里头，比如整个法条的目的是什么？某种程度上就是公权力的运行，就是所谓秩序的运行。

第二个是对信访工作和维稳工作一些不合法手段的合法化。由于信访权利保障有很大的弹性空间，比如精神病等病例谁来救助，还有串联、煽动、胁迫啦等等，给我们一些部门以必要的操作空间。最遭诟病的东西是对信访的管理权，由于对机构的超级建构，双重领导（党委、政府）的信访局不仅对党委政府信访系统有各种各样的权力，甚至对人大司法机关信访部门也可以统一协调指挥，这个东西对我们来说非常恐怖，在正式会议文本里面收到了一位同志写的关于信访立法的事，要慎重考虑。

怎么批判？目前对信访走向的争论里面，不管是学界还是实务界，将信访扩权也好，削减或者取消也好，里面的逻辑深受结构—功能主义的影响，论证的本身在逻辑上没有问题，但是因为信访有很多功能，就给它扩权，就明显违背了科层制的理性原则。任何政府部门在履行它的主干功能的时候，都有其它的辅助功能，比如收集民意、提供政策咨询、研判社会形势，甚至还有保护正义等等，不能因为有了某某部门就不注重这些事，但是因为有了这些功能，就把辅助性的功能扩大，甚至扩权，部门之间就会打架，论证逻辑上有问题的。

在研判信访政策的时候，也同意应星的一个稿子说信访实际上是一个行政救济的角色。这个救济性角色，如果给它一个定位，是中国现行的特定的政治体制下关联的府民关系，以及民众关系的解决机制，是我们特定的换言之是威权体制下的安排，跟有些同志强调的境外行政专员、监察制度等等，好象有所借鉴，但实际上是不一样的，人家体现的是人民主权或者议会主权安排，而我们的信访制度体现在行政权利上，是内部建构的东西。但是很有意思的是这种安排很契合中国的传统，如告御状。但不能因为有这些传统的东西就强化信访，这个并不恰当，在这方面要认清体制安排下信访的本质问题。

基于上面的意见来看，信访制度经过 30 多年来，尤其是 04 年以来 10 来年的发展，作为带有隶属性功能的东西，现在却在国家政治生活里面具有举足轻重的作用，信访的机构、职能、角色、人员等等已经发生了根本性的变化，反

过来我们的应对是缺失的，这种制度是威权体制的产物，也符合传统体制，但它是严重地有悖于现代国家民主、法治、科学精神的，也是因为有了这个判断，从信访制度改革、从整个方方面面来看，怎么搞？刚才（于）建嵘有分阶段推进的意思，我说还是应当回到宏观体制整个“根”上来，没有宏观体制民主化、法治化、科学化的改革，寄希望在现有的体制上搞修修补补，是很麻烦的事，我们现在的信访部门搞了一些扩权的等等东西，他们在这个上面想把一个部门整成超级权利的载体，这是非常恐怖的事情，目前总体上的出发点在那里。而从具体细节上来看，应当明确信访本身在宏观体制角色中的功能，比如信访是作为一个民意机关来设定，还是司法机关来设定，还是行政机关来设定？首先要定位。我们有不少学者说要把它放在人大去，作为民意机构。当然，放在司法当中来的建议，直接说的没有，但是从要强化仲裁、甚至终结机制这一方面来看，有这方面的意识。这是非常糟糕的。如果把它放在行政权力这方面，就要审视它和其他相关部门之间的角色定位问题，比如有检举、有监督部门，对行政监察等要切开，信访不能大包大揽，信访有纠纷调解功能，那它跟司法到底有什么关系？信访有吸纳民意、把握社会形势，包括服务决策等等，就要跟政府的政策研究室等部门进行切分，如果大包大揽，这样信访部门远远无法自我解脱，如果有了目标比较清晰或者科学的拟定，这些技术操作层面的东西就会走得比较准一点。

申端锋：怎么改造信访制度，我没有能力讲这个问题，但我可以讲我们如何理解信访、理解上访？首先大家也会注意到了，在上访研究尤其是关于农民上访的研究当中，上访的抗争范式取得了支配性的地位，于建嵘老师等对抗争范式的推广起到了很大作用。但现在很多人写文章，都是以死抗争、以气抗争等等，这个抗争可能被过度消费化了，当然这个过度消费能不能解释所有的现象？能不能够解释所有农民以上访为代表的政治行为是个问题。08年我在一个乡镇住过半年进行调查，后来又跑了几个乡镇，我觉得对于田野和实践本身抗争理论有不能解释的地方，并且学界对这个理论也有反思。中国人一下子在一夜之间都学会抗争了吗？抗争范式把农民上访的抗争方式表达了出来，但农民上访有没有非抗争性的一面呢？这是关键性的问题。抗争范式的局限性在于其来自于西方近代的理论和经验。来自西方的理论和经验不是问题，但是全部来

自西方就可能有问题，包括我们到印度去寻找理论，但是我们自身有没有理论资源？这是我思考的问题，抗争理论强调的是国家和社会的潜在的二元对立，为什么信访很紧张？因为会触动神经，抗争和国家、社会是有关系的，是会改变国家与社会的关系的，容易把信访神秘化。在解释力上，抗争范式是以公民权和抗争行为为研究重点的，对国家的自主性、对国家的回应性关注不够。中国对信访的回应是非常积极的，对回应的方式，回应合适不合适，在抗争范式之下是看不到或者看了不充分，很容易忽视国家治理。

我这里有一个田野，河南的驻马店和平乡，改革以后农民上访量不降，反而大幅度上涨，惠农政策、民生政策多了，但是信访量反而大幅度地上升，原来乡镇主要工作是收税、计划生育，现在信访已经成为了主要工作。为什么基层权力弱化而农民上访行为更加积极？上访行为跟国家治理有什么关系？我的问题意识是，它可能与国家权力大于农民权利、国家权力侵害农民权利的支配性理解不一样，我的一个困惑，国家大量的资金投入进来了，和谐社会导致不和谐吗？以公民权为中心的抗争范式忽视了国家的意愿和能力，有没有一种以国家治理为中心的分析范式？我在寻找，我们有一个就是人民内部矛盾学说，在建国初期我们农民退市、工人罢工、学生退课，当时很严重，比现在要严峻，在1956年、1957年毛主席专门写文章讨论这个问题，共产党在国家治理过程当中如何处理人民群众表达意愿的行为。但是人民内部矛盾学说不太使用了，觉得比较陈旧，不太好意思使用。但是它是给我们启发的，当时中国共产党在回应所面临的问题，今天我们同样也在回应这个问题，当时的做法能不能对我们有启发？我写过文章，从四个方面回应了这些问题，想把这个思路带回来，但是能不能带回来？要有操作性的。我进一步进行了探索，衍生出了解释视角，比如说做乡村治权的视角，现在讲信访政府包括媒体都说小事不出村，大事不出乡就好了，其实恰恰反，小事要出村，大事要出乡，要到北京去。如果村庄治权比较完备，农村诉求和意愿在村庄这个基本治理单元中能够满足要求，能够做到小事不出村，大事不出乡。但恰恰相反，现在做不到。包括我们做的对上访人群的分类治理，如果说上访者被精神病是不合适的，但是如果上访者真有精神病怎么看待？现在没法说，上访者似乎都是维权的主体，甚至是抗争的英雄，分类治理的困境就在这里。从政府的角度来说治理缺乏合法性，分类了也没有用，媒体不承认，政府遭受批评。包括利益分析，我们也分析了再分配制

度带来的困境。

接下来我提出从人民内部矛盾延伸出来的解释视角，对非抗争范式框架进行了完善。权利分析：认真对待权利问题；幸福分析：很多上访者不是要民主，而是要幸福生活。我们乡办主任说他（一个光棍）上什么访？给他发一个媳妇就不上访了，这是个笑话，但是他代表了一种类型，很多老百姓是这样，现在市场经济背景下对幸福生活的追求没有达到，产生了上访的行为。我们的幸福分析，包括幸福感，现在政府大量采用公共理论、技术治理的方法，但是技术治理本身也带来了问题。这样我个人从上访来看，农民上访时遵循的并不是简单的非常清晰的抗争的逻辑，也不是规则框架，如果有了非常清晰的发挥作用的规则，农民就不会上访，也无须上访。非抗争逻辑包括了很多逻辑，权利逻辑、幸福逻辑、利益逻辑，很复杂的多重逻辑。上述多重逻辑构成了一个非抗争范式的框架，这是针对欧美主导的抗争范式所提出的对立的東西。两者有所不同。非抗争范式偏重于解释为什么，矛盾产生的原因，而抗争范式说明怎么样的问题，具体机制的问题，包括我们常用的过程-事件分析，一步又步的过程机制。两者的理论视角是不同的，非抗争范式是以国家建设或国家治理为中心的，它实际上有一个假设：国家能够解决这个矛盾。抗争范式认为只有抗争才能解决矛盾，只有抗争才能推动国家与社会关系实质性的变化。非抗争范式是结构性的过程，抗争范式更偏重于过程分析。

抗争范式不是万能的，在解释一部分经验的同时，它会遮蔽另一部分经验，非抗争范式则可以给予补充，有一定的解释力。由人民内部矛盾学说演化而来的非抗争范式，要想重回分析的中心，必须从自我解构转向自我建构。长期以来，它是自我解构的，我们往往自己就说这个理论不行了。自我建构首先要回应当代的问题，能够适应不断变化的形势，运用政治学、社会学多学科的理论，完成它的社会科学化。

陈丰：我汇报的是两个方面，第一个是我写的论文：政府公信力与信访制度的政治成本；还有就是介绍一下我的专著，里面有一些具体的成本的指标。当前信访制度是重要的社会政治制度，在社会政治制度的运行过程中，从政治收益和政治成本两个方面看，政治收益虽在每一个历史不同的阶段都有不同的侧重点，但基本上可以概括为四点，第一个是反映民情民意成为沟通民众与政

府的纽带，第二个是进行公民权利救济，成为抗衡公共权力滥用的一种替代性选择，第三个是进行民主监督，防范腐败行为的一种手段，第四个是充当社会安全阀，成为缓和社会矛盾激化的一种特色装置。但这是从理论上讲的政治收益，事实上在信访制度运行过程出现了很多问题，并且由信访制度本身也引发出社会问题，使得国家和社会由此承担了社会成本，它的政治成本——我这个地方讲的政治成本，按照我的研究和理解——政治成本最初是从经济学研究开始，对于政治成本应当来说理论界没有明确的界定，而且研究也不太多，比如说研究政府成本或者执政成本，但是政治成本研究不是太多。我们可以把政治成本分成狭义的政治成本和广义的政治成本。这是简单的分类。信访制度造成了政府公信力的问题，主要表现为两个方面，第一是地方政府公信力危机，第二是中央政府的公信力危机。地方政府公信力危机，比如胡荣在03年基于对农村的实证调查提出的结论，农民上访造成了各级政府公信力的流失，其中原因有地方政府部门的（缘故），因为地方政府部门在信访机构受理信访事项后会转送交送，政府职能部门是负责具体处理的，但是在具体处理时会发生处理不公或者处理不力或者政府职能部门不作为，这样会导致在地方政府或者基层政府失去了老百姓的信任，这是在地方政府。在中央政府方面，于建嵘老师04年实证调查进京上访的人员，调查的结论是仅仅一周时间上访群众对中央政府的认同感流失了55.3%，赴京上访群众的经历可能由在北京的期望、过程中的失望、最终变成了绝望，最终导致了中央政府的光环退却，渐渐失去了公众信任方面重要的政治基础。

指标具体研究了一下政府公信力三个方面的指标，一个是政治权威，第二个是依法行政，第三个是行政职能。中国信访制度成本问题研究这本书，出版社的老师告诉我，由于涉及到两个比较敏感的词，一个是信访，一个是成本，所以在新华书店不公开卖。这本书当中首先提出了制度成本的理论，就是参照了新制度经济学的一些概念比如交易成本，它的制度变迁、路径依赖等一系列的研究。制度成本指的是在人类社会当中，以制度的设计或者制订为起点或者一个周期当中的耗费，分类可以分成经济成本、政治成本、社会成本，周期分类分成制度形成成本、制度执行成本、制度监督成本、制度变迁成本。重点看成本指标体系，有三个一级指标。政治成本、经济成本和社会成本，有一些二级和三级指标，其中政治成本中有政府公信力，民主与法治发展，政治心理与



政治行为，包括前面几个发言老师提到的比如说司法权利或者我们在这个当中的信访制度的改革。在民主与法治发展当中，比如说信访信息公开，在这个方面比如公开的一些过程，或者说具体的，可能只是简单处理的结果，至于说处理的过程都没有有效公开。信访制度的经济成本，这是第二个一级指标，分成两个二级指标，一个是信访机构成本，一个是信访人。包括信访机构从行政办公费用到非常规的费用，还有信访人本身的成本。强调一点，理性经济人假定的非有效性，部分上访人在进京上访之后，不再作为理性的经济人，他们一定要抗争到底，抗争到最后所消耗的经济上的成本，远远大于他们最终可能解决的结果所获得的收益，这个当中基本上不计成本，有一部分上访是这样的。

第三项指标就是一级指标是社会成本，二级指标有社会稳定程度，社会公众满意度，还有社会心理，这个当中有三级指标和四级指标，这个是我通过理论做的一些研究，还有对地方的实证调查写成的，因为信访的成本的指标确实比较复杂，这个当中我只是提出了一些自己的看法。

席伟健：前面四位讲了关于信访制度本身的研究，我的角度可能稍微边缘化一点或者有一些跨学科，不是完全围绕信访问题来说的，因为我本身的学术背景有政治学这一块。我们今天说当前既是中共执政最好的时期，各方面社会发展，国力一直在提升，同时也面临着最艰难的挑战，如果结合信访主题做总结，就是两个字：维稳，社会稳定问题。我报告的内容一个是当前背景的透视，我们国家从30年前的市场论争到现在的宪政论争，是一种跨越，但是当前也是一个关键的转型时期。现在这两个概念到今天产生一定程度的龃龉、一定程序的矛盾，传统理念和现代思维。第三部分就是信访权如果是一种涉及到法律权的话，到底是什么？我们的信访中和西方信访中有没有提到过这种东西？第四个法律到底是经验还是逻辑？这个提出对现代实证法有一个反思，因为我觉得理念的东西，观念的东西还是非常重要的。

我在拜读论文集的时候，我们陈（佳玉）引用了一句话撒切尔的一句话，他说人思维决定观念，观念决定行为，行为经过习惯、性格这一系列的逻辑决定了社会的走向，今天我们有了这个宪政争论，但是160年前最早开眼看西方的、看世界的，也是几个学者型官员，当时福建巡抚（徐继畲）写了一篇文章，他怎么看当时的美国政治制度？今天一方面批评他，另外一方面前人有这么一

个看法，说美国“不设王侯之号不循世及之规公器付之公论创古今未有之局一何奇也”，最关键的是公器付之公论，没有把政权当作一个私人的东西。这个看法非常超前，当时是冒天下之大不韪。当年姓资姓社一样的论争（宪政）再次起来了，从5月份一直到9月份4个月了，现在争论到底存不存在社会主义宪政？宪政是不是普世的东西，它有没有必要在中国存在？两年前2011年两会上我们提出了五个不能搞，我们五个东西确实不能搞，多党制、私有制、军队国家化这些东西，但是它针对的、批判的东西到底是不是宪政的本质？如果这个问题不解决，这个问题很可能是克莱银瓶，成为一个找不到瓶口的瓶子。刚才申（端锋）教授、肖（唐鏢）教授已经讲了，为什么老百姓生活水平明明提高了，但对社会的满意度并没有增加，社会并没有增加和谐稳定。后面的中等收入陷阱是我们李总理专门让国务院研究室去研究的东西，这是经济学上的东西，我们政治学上还有一个叫塔西佗陷阱的东西，当政府不受欢迎的时候（这是讲公共形象），大家心目中公共形象的改变时候，好的政策和坏的政策都会同样得罪人，这就没有多大的区别了，信访不是一个孤立的涉及所谓德治也好、法治也好的问题，它终端指向的国家认同的丧失，是中央政府合法性的亏空，乃至中国文化传统的消解。

第二个方面，我们为什么今天有了传统理念与现代思维的龃龉？首先中国进入了微时代，一场静悄悄的社会生态革命已经发生了，去年18大刚开完，王岐山开了一个反腐工作座谈会，让中国的领导干部看看《旧制度与大革命》，反思一下我们以前的管理思维，是不是有必要转化成为新的范式。有一个笼统的说法，说中国人缺乏悲剧精神，不管是制度设计还是日常行为，总是喜欢把事、把人往好里想，张灏在他的《幽暗意识与民主传统》里提到，中国人传统理念上的惯性在未来若干年之内还是很大的，我们现在一系列的新的计划出来了，要宣传正能量，在网上、媒体上不能传播负能量，不能传谣，最后连鲁迅都被请出了教科书，因为他传播的全部都是负能量。

第三个是依法治国，我们今天要理解、考虑的就是压力体制问题，至少在社会稳定、维稳方面压力体制应该不是治理国家的灵丹妙药，我们考察依法治国的法需要不需要有高级法的背景，或者用西方人的话说是中国承认不承认自然法的存在？我们不承认这个东西，老百姓就会用非常直接的行为，公权力不能对我进行救济，那么我就用私权，回归自然法（诉诸暴力），这个地方我也

找补一下，我们今天讲以德治国，在某种程度上是不得已而为之，没有办法，这个提法也不完全是空穴来风，是在法治体系没有完全成熟的情况下，如果不靠行政主导，不靠体现领导人人格化魅力的信访制度进行权利救济，同时监督公权力外，也找不到更好的办法，像一个人抽烟抽了几十年，突然让他戒严，没有缓冲的一个阶段可能会出现问题的。

第三个是请愿权，分析将信访权利纳入法治轨道的可能。从我国宏观上的政治架构来看，它有一个基本的紧张，就是乌托邦政治与代议制政治之间的紧张，乌托邦政治就是话一定要说的很听，道德理想主义，马凯今年1月份在全国信访会议上提出了要求，把来访群众当家人，群众来信当家书，群众信访事项当家事，信访工作当家业，我跟（刘）正强他这个地方学习了很多信访的东西，他的一些调研工作我也跟在后面去看了，确实是，如果这样落实的话，我们的工作就非常难干，至少在短期内成本会居高不下，同时行政主导和压力体制的色彩需要淡化，从权利救济渠道到政绩考核与测评到这样一个中央集权体制，我们一直强调说我们体制的优点是集中力量干大事，但在处理关系社会稳定问题上，它是把所有的鸡蛋放在一个篮子里面的制度。

最后法律到底是经验的还是逻辑的东西？俄罗斯导演2007年拍的《十二怒汉》，它的原版是美国1954年拍的，2007年俄罗斯以电影的方式显示出这个国家也在搞司法改革，苏共垮台、苏联解体是很大的失败，但是我们一方面研究这个东西，另外还要看到这个社会到底发生了什么样的变化？是不是我们想象的那样哀鸿遍野，电影以艺术的形式提出了理性的法律和法律与理性对应的东西，我们今天的社会主张理性的思维，专家设计、专家立法，法官、公检法机关可以通过自己的专业知识应对解决所有的社会问题，但问题其实不是那么简单，我们今天承认市场经济是一种自身扩展的秩序，法治体系在某种程度上和市场经济具有同质性，有哈耶克讲的三个特点，即知识是个人性质的知识，理性是非传统的产物，最关键的是道德不是理性的产物。从这个逻辑上推演出来，法律的经验性应该更强一点，而非逻辑。对于今天中国的宪政问题，在宪政背景下理解信访问题，有一个现代政治理性主义的基本背谬，我们总是想设计种种善、种种好的东西去规范大家的生活，无论短期结果如何，最核心的一些价值必定会被侵犯，最初的目标可能也达不到，我们国家现在是一个利益分化、利益多元化的社会，建构多中心、自发的秩序需要各种规则，目前最关键的是确

立以个人为基础的权利和对政治权力的分立和制约。

浦兴祖：前面 5 位作了研究报告，贡献了自己的研究成果，从不同角度展开，但是总体上还是比较宏观的，这场叫做信访的政治分析，政治就是大局，政治就是宏观的。下面最精彩的时刻到来了，就是在个人奉献以后大家一起来探讨一下，在座听了以后看看其中哪些观点自己还有点想法，还有哪些方面还要提一些问题？有问题提问题，有观点谈观点，在学术研讨会上不应该有任何不可谈的问题，都可以谈。大家尽管可以发表观点，这是大学应有的学术氛围，没有任何禁忌，现在开始先提问题或者谈观点也可以。

冯仕政：关于信访制度是怎么过来的？会怎么去？我一直有一个观点就是我们当然作为公民也好，作为学者也好都有自己的期望和自己的理想，但是制度怎么来的？另外怎么走？它一定有自己的逻辑，就是国家组织运动的逻辑，信访制度归根到底还是国家制度，我们社会矛盾不管怎么变，国家自有它的反映，讨论信访制度怎么走的时候，要看国家的思维逻辑、行为逻辑，因为不同的国家它的意识形态、它的组织结构是不一样的，它的思维逻辑和行为逻辑有很大差异。我们现在的信访制度有很大问题，陷入僵局，但政府官员都不是傻子，他们很聪明，那为什么有僵局？说明国家体制运作一定会有什么矛盾在短期内难以克服。那有什么矛盾呢？刚才于教授讲到了关于信访制度改革的方向有两种观点：强化和弱化问题，两个“论”背后他们体现的立场已经展现了体制背后的一个矛盾，我发现我个人的感觉是那些弱化论者都有他的政治理想，这就是法治，于老师还有老肖其实都是法治派的。强化论者背后的政治理想是民主，对法治论者来说，我们只要司法沿着法治的路径来走，从社会方面来说就可以避免民众的上访缠访闹访，从政府来说可以防止非法、无人权的截访。

强化论者认为信访作为一个制度它可以保证了人民对公共事务的参与，可以强化政府对民众诉求的回应，关于民主和法治的问题以前都认为本质是一致的，但是为什么会得出两种截然不同的信访改革方向？根本原因在于法治和民主有相同的地方，但是也有很大冲突的地方，法治强调纠纷处理，强调国家社会关系的制度性、规范性、专业性，民主强调的是民主和对公共事务的参与，和政府对于民众诉求的回应，参与性和规范性就是一对矛盾，规范性更有利于精

英、彰显精英，而参与性更推崇民众，法治和民主的矛盾是不是我们这个体制特有的矛盾呢？可以说，既有普遍性和特殊性，普遍性从我们的社会维稳的角度说，现代社会难以克服的矛盾其中之一就是法治和民主的矛盾，法治是伴随着理性化的过程而来的，强调科层化，科层化在一定程度上会排斥群众的参与，因为科层制度的定义是精英运转，强调精英逻辑，强调精英规范，现代政治的另外一个要求是强调民主，是人民群众登上了舞台，人民群众要过问公共事务，这两个东西有矛盾，这是在现代政治里面具有普遍性的矛盾，就是科层化、理性化、专业化、法治化、规范化和群众参与之间的矛盾。在这个普遍性矛盾下面，不同国家和不同体制，它的矛盾反应方式是不一样的，中国的体制怎么反应？西方的体制怎么反应？西方有一套它的反应逻辑，比如三权分立，政党轮替，我们这个体制有我们的一套反应逻辑。不同的反应逻辑下面采用的制度是不一样的，信访制度的建构体现了中国共产党对民主和法治这对矛盾特殊的反应方式。具体是怎么反应的呢，就涉及到我们党的群众路线的意识形态，涉及到党国体制等等。

刘正强：刚才想把我的时间让给于老师，于老师没有用完时间，所以用这些时间来批判于老师。于老师在10年以前是一个领军人物，10年以后没有人超越他，超越他相当于超越我们的法治思维，信访制度的来源是党的群众路线，是政治原则，但是目前我们建立了科层制度，建立了强大的国家机器，法治原则非常强势，我们在座的各位在搞研究的时候，你的立场是基于党的群众路线或者政治原则，还是基于法治原则，可能会导致不同的结果，我们为什么设立这个专题？我们要回溯到制度的本源，共产党建立信访制度的初衷就是依据了政治原则这种理念，如果纯粹以治理理念或者以法治理念把信访纳入政府的轨道，是不是可行？制度建设、法治建设就像车辆制造一样，非常简单，我们甚至可以进口，但是整个制度的运行就好象是一套交通系统，铁路、公路等等，这套规则体系是本土化的，是不可以进口的，所以我们想信访制度是不是牵扯到非常复杂的类似于交通工具和交通系统关系的问题。

陈慧荣：我认为申端锋的国家治理范式有缺陷，别的国家有很多这方面的研究，关于警察什么的，中国政府的权力结构是怎么样？它对于上访的影响

是怎么样的？国家治理的范式这方面文件不少，你（申端锋）讲到了抗争范式和  
国家治理范式不同，你说抗争范式都是维权的问题，这个我不同意。我认为  
正是因为国家的原因才导致了抗争型上访。

汤啸天：我是赞同于老师关于在信访当中要弱化权利救济功能的基本观点，  
是不是请于老师再做一点阐述？当我们要弱化权利救济功能的时候，我们同时  
还要看到政府还有错，老百姓还有冤，如果政府的权利救济功能弱化了，政府  
的错怎么纠，老百姓的冤怎么去消解？特别是党委管帽子、政府管票子、政法  
委管案子，在这个状态下，涉法涉诉下一步的改革就在眼前，于教授你有什么  
观点？能不能介绍一下？

于建嵘：我首先批评冯老师，在信访中把法治与民主扯在一起是错误的。  
信访不是一个简单的民主或群众参与的问题，信访的很多问题是解决诉求的问  
题，解决诉求和公众参与是两个概念，而且今天的信访 95%以上是关于个人的权  
利救济问题，我们不能把个人的权利救济作为一种政治上民主表达的方式来理  
解，这样的方式本身就带来了问题。这是很大的问题。第二个是小申（端锋）  
关于人民内部矛盾本身是对立方式的矛盾，你本来分析的是对立性的概念，用  
这个概念来反对抗争性的概念就带来了对抗争性政治更大的问题。抗争性概念  
不是一种政治分析，它是从各种主体之间带来的冲突来理解的，对冲突的理解  
不一定是政治性的。关于汤老师的问题，今天信访问题是怎么样的情况？政府  
通过信访实际上是解决不了问题的，可能在某些方面还激化矛盾，所以我的观  
点是这样的，个体的利益诉求可以通过司法，只要是个体的具体利益诉求可以  
通过司法解决，第二个问题就是批评、建议、检举的等等问题可以通过人大解  
决，观念很简单，一个要讲司法，你的案子的独立法官对案子负责任。第二个  
问题是引导人民代表解决问题，伸冤和弱化权力救济问题并不是不管了，要引  
向司法，司法也有腐败，也有很多问题，但是相对来说比较规范，立案、结案  
相对比较规范，哪怕出现像上海的法官去嫖娼的问题，总比信访这种没有规范  
性的东西好，既然都是解决诉求问题，最好还是利用司法，司法再有问题，总  
比没有规则（的信访）要好，而且今天反应的许多问题是政府的问题。

浦兴祖：于教授分析得很好，司法归司法，人大归人大，但现在司法明显存在，人大也明显存在，为什么人们不去？是不是因为信访存在他们就不去这两个地方了？是不是人大也好，司法也好，他们缺乏权威性（于建嵘：那当然，那当然，所以我说要改革嘛！），在老百姓眼里缺乏权威性，不能去，所以你（于建嵘）说的从长远来看是对的，但是要创造条件。所以要搞政治体制改革，不搞政治体制改革不行的。大家关注的（十八届）三中全会啊，它讨论的主题是全面深化改革的重大问题，邓小平说改革一开始就强调的是全面改革，全面改革就包括政治等等，他甚至说所有的改革成功与否要看政治体制改革。

肖唐镖：申（端锋）把人民内部矛盾拉过来（分析信访），对正处（即正确处理人民内部矛盾）文本有不同声音，要把它拉到中国本土来分析，有几个问题搞清楚，第一个我们学界对人民内部矛盾理论怎么评判？有没有道理。第二个是分析框架，什么权利分析、幸福分析、政策分析等等，这些分析除了陈慧荣提的建议之外，这些分析在抗争范式里面没有吗？从逻辑上来看，一定要厘清，还有正强博士评论他们很客气，总体来看他们讨论这个问题的逻辑是对的，但是归纳一下我有不同意见。我的意见就是你（冯仕政）说强化论者背后的理念是民主，弱化论者背后的理念是法治，我希望弱化直至取消，但是背后的理念不止是法治，还有民主，三者之间的统一，民主、法治、科学。为什么讲强化论者背后不一定是民主？民主可能是假民主，为什么说是假民主？以为信访有吸纳民意，有群众参与等等，这些模式并不是真正的民主，真正的民主是平等，而行政信访是自上而下。（浦兴祖：我插一句，能不能说是政治参与，而不是政治民主？）政治参与不一定是政治民主。（于建嵘：这根本不是民主与法治的问题）刚才（刘）正强也谈到了，这是中国语境下的意识形态的原则，泛原则也就是政治原则。这就是传统政治原则跟法治原则怎么去厘清的问题。我们讨论信访本身，讨论大的改革背后要思考它的逻辑问题，理论上是对的，但是怎么去归并法，到底是放在民意机关还是放在司法？（于建嵘：司法的归司法，民意的归民意）首先大的分类一定要清楚，这不是科层制、理性原则、专业精神要排斥群众参与，我不是这样的考虑。

申端锋：有一点就是之所以要（将人民内部矛盾的分析）带回，肯定不是

原本地带（回来），肯定要改造，肯定要梳妆打扮，要回应当前的时代问题，比如说阶级斗争——原来的人民内部矛盾容易转化为对立，可能比抗争性还要对抗，但是它是在特定的时代背景下产生的，比如它的载体、动力机制是阶级，是当时的阶级斗争，但现在处于去革命化、去政治化、去阶级化的背景下，人民内部矛盾从目前中国政治制度这个层面来说是去阶级斗争化的（不是去阶级化的），是和谐思维，在这样的背景下面，因为人民内部矛盾有两个方面，一个是敌我，一个是内部，而我讲的显然是内部。（于建嵘：用内部必须敌我呀！用了这个名词也带来了困惑），所以我用非抗争的政治。（肖唐镖：人民内部矛盾是意识形态的逻辑，不是现代政治的逻辑。）我提出非抗争范式，没有用了人民内部矛盾，就是为了回避这个问题，这确实是一个实质性问题，我觉得任何两分、三分，甚至五分、六分都存在着问题，下一步要完善。抽象地谈是这样，但要看你回应的是什么问题，我想它对解决了我所提出的问题，是能够说得过去的，因为我是从农民上访的角度切入的。

李煜：在我看来，关于信访的强化和弱化都没有错，背后是有立场的，我看到的是一种策略选择，一种策略说现在我们要自由权利，有些地方不恰当我们要纠正，用什么纠正？是民主和法治，这是弱化论的路数；另外一种声音说太难了、太慢了，等不着急，我们要更高的权力、更集中的权力、更精致的权力去约束，如同于老师当年提出的三点，体制不顺，我们现在去理顺；责重权轻，我们有各级的联席会议，你说程序缺失，又立法又规章。那是一种策略选择，您（于建嵘）的弱化也是一种策略选择，那种选择也是策略选择，您要回应我们好奇的一个问题，经过五年或者十年加强对体制的理顺，加强责任、加强程序，为什么还会有那么大的问题，根在哪里？

于建嵘：这涉及到对信访的理解。信访问题的解决要依赖上下权力的制约。今天所有的信访的规则带有一个问题，因为根据宪法 41 条的规定，公民可以到任何一级国家机关提出建议、批评。那么好了，带来问题了，你只要以提出批评建议的名义就可以了，但实际上我要解决问题，那么我可以不到你上海信访局，我直接到北京去，我是根据宪法权利来的。但这给北京带来了一个问题，03 年 478000 多人到北京上访，北京没有办法解决问题，必须往下施加压力，



所以到了 07 年就建立了信访责任追究制度，事要解决人要回去，地方不解决就追究你，地方政府为了应对追究，不得不让他回去，不管是合理不合理都先解决，第二个我想办法不让你去，我把你软禁，第三个问题行贿信访干部，销号。

（李煜：这种责任制度是制度演化必然的还是偶然的？）必然的，信访问题解决的权力关键来源于上面。（李煜：如果当年中央领导听了你的话说北京随便跑，反正到国信局拉个卡随便举张纸就见，如果当年领导上层的中央不推行这套体制，现在还有这么大的问题吗？）我认为就没有了。仔细研究信访制度就会发现一个问题，这个问题最早就是习仲勋任国务院秘书长的時候作了批示，我查了下，说这么多人到北京来，北京吃不消，要求北京建立收容遣送制度，想办法把你搞回去。一方面是为人民服务的，怎么能不允许老百姓到北京来呢？另一方面到了北京带来压力，压力体制是从那个时候开始建立的，所以我的观点是中央只要强化了信访，就必然带来更大的问题，弱化信访加强法治，法治相对来说是非常严格的程序，该申诉就申诉，该告诉就告诉。今年到北京上访的人 80%是由于信访过程中受到打击迫害，只要去了解就会发现，我编了一本信访劳教案，收了几百个、上千个劳教案，全部由于信访劳教而扎根在北京要求平反。问题是当时中央不可能采纳我的建议。第二个问题，将来改变的方向就是这个方向，18 大以后，不通报，不排名。为什么，发现越排名越厉害。（李煜：我的理解是当年走错路了，现在纠正。如果当年没有走错呢，所以现在的结论是不是这样：现在所面临的困境并不必然是体制的结果。）

冯仕政：于老师 04 年是唯一一个受到批评的人，我看我也落到这个境地了。关于民主与法治的关系，不是我把它对立起来的，而是有两种价值的话，在组织和运作机制上一定是这样，这不是我的话，在微博上都有，我是把它用于信访问题。第二是增权派背后是不是法治理念？群众都是这样理解，群众有冤，政府有错，法院不灵光，我怎么办？要通过信访推动政府更加快捷，更加容易地响应群众的诉求，当时刘少奇讲的很清楚，包括毛泽东的批示，他搞信访制度的目的就是要扩大民主，他说我们要通过更直接、更便捷的方式让人民群众来向人民政府提出自己的诉求，不能像以前国民党那样什么六法全书、搞得繁文缛节的，搞不上去，它就是一种民主要求，当然也可以说是假民主是大民主，甚至散民主，谁也不能否认它是一种民主的观念，民主和法治的诉求、冲突是

在现代政治当中始终存在的，所以在西方国家里面曾经有一个由实证民主向程序民主转变的过程，早期强调的也是像我们一样的直接响应群众诉求，后来发现受不了了，就讲程序，背后动力就是民主与法治的紧张和动力所在。

浦兴祖：我的一个观点是我们复旦杨校长说过的，一个成功的课不是解决多少问题，而是提出了更多的问题，离开这个课堂还继续思考，同样我们一场研讨会，一段研讨会也不在于它能够真的解决了多少问题，不是靠我们一下子解决得了，而是相互启发，提出更多问题，大家回头再去研究、再去思考。

汤啸天：我是赞同于老师关于在信访当中要弱化权利救济功能的基本观点，是不是请于老师再做一点阐述？当我们要弱化权利救济功能的时候，我们同时还要看到政府还有错，老百姓还有冤，如果政府权利功能弱化了，政府的错怎么纠，老百姓的冤怎么去消解？特别是党委管帽子、政府管票子、政法委管案子，在这个状态下，涉法涉诉下一步的改革就在眼前，于教授你有什么观点？能不能介绍一下？

于建嵘：我首先批评冯老师，在信访中把法治与民主扯在一起是错误的。信访不是一个简单的民主或群众参与的问题，信访的很多问题是解决诉求的问题，解决诉求和公众参与是两个概念，而且今天的信访90%以上是关于个人的权利救济问题，我们不能把个人的权利救济作为一种政治上民主表达的方式来理解，这样的方式本身就带来了问题。这是很大的问题。第二个是小申（端锋）关于人民内部矛盾本身是对立方式的矛盾，你本来分析的是对立性的概念，用这个概念来反对抗争性的概念就带来了对抗争性政治更大的概念。抗争性不是一种政治分析，它是从各种主体之间带来的冲突来理解的，对冲突的理解不一定是政治性的。关于汤老师的问题，今天信访问题是怎么样的情况？政府通过信访实际上是解决不了问题的，可能在某些方面还激化矛盾，所以我的观点是这样的，个体的利益诉求可以通过司法，只要是个体的具体利益诉求可以通过司法解决，第二个问题就是批评、建议、检举的等等问题可以通过人大解决，观念很简单，一个要讲司法，你的案子的独立法官对案子负责任。第二个问题是引导人民代表解决问题，伸冤和弱化权力救济问题并不是不管了，要引向司

法，司法也有腐败，也有很多问题，但是相对来说比较规范，立案、结案相对比较规范，哪怕出现像上海的法官去嫖娼的问题，总比信访这种没有规范性的东西好，既然都是解决诉求问题，最好还是利用司法，司法再有问题，总比没有规则（的信访）要好，而且今天反应的许多问题是政府的问题。

浦兴祖：于教授分析得很好，司法归司法，人大归人大，但现在司法明显存在，人大也明显存在，为什么人们不去？是不是因为信访存在他们就不去这两个地方了？是不是人大也好，司法也好，他们缺乏权威性（于：那当然，那当然，所以我说要改革嘛！），在老百姓眼里缺乏权威性，不能去，所以你（于建嵘）说的从长远来看是对的，但是要创造条件。所以要搞政治体制改革，不搞政治体制改革不行的。大家关注的（十八届）三中全会啊，它讨论的主题是全面深化改革的重大问题，邓小平说改革一开始就强调的是全面改革，全面改革就包括政治等等，他甚至说所有的改革成功与否看政治体制改革。

肖唐镖：申（端锋）把人民内部矛盾拉过来（分析信访），对正处（即正确处理人民内部矛盾）文本有不同声音，要把它拉到中国本土来分析，有几个问题搞清楚，第一个我们学界对人民内部矛盾理论怎么评判？有没有道理。第二个是分析框架，什么权利分析、幸福分析、政策分析等等，这些分析除了陈慧荣提的建议之外，这些分析在抗争范式里面没有吗？从逻辑上来看，一定要厘清，还有正强博士评论他们很客气，总体来看他们讨论这个问题的逻辑是对的，但是归纳一下我有不同意见。我的意见就是你说强化论者背后的理念是民主，弱化论者背后的理念是法治，我希望弱化要取消，但是背后的理念不止是法治，还有民主，三者之间的统一，民主、法治、科学。为什么讲强化论者背后不一定是民主？民主可能是假民主，为什么说是假民主？以为信访有吸纳民意，有群众参与等等，这些模式并不是真正的民主，真正的民主是平等，而行政信访是自上而下。（浦兴祖：我插一句，能不能说是政治参与，而不是政治民主？）政治参与不一定是政治民主。（于建嵘：这根本不是民主与法治的问题）刚才正强也谈到了，这是中国语境下的意识形态的原则，泛原则也就是政治原则。这就是传统政治原则跟法治原则怎么去厘清的问题。我们讨论信访本身，讨论大的改革背后要思考它的逻辑问题，理论上是对的，但是怎么去归并

法，到底是放在民意机关还是放在司法？（于建嵘：司法的归司法，民意的归民意）首先大的分类一定要清楚，这不仅是科层制、理性原则、专业精神要排斥群众参与，我不是这样的考虑。

申端锋：有一点就是之所以要（将人民内部矛盾的分析）带回，肯定不是原本地带（回来），肯定要改造，肯定要梳妆打扮，要回应当前的时代问题，比如说阶级斗争——原来的人民内部矛盾容易转化为对立，可能比抗争性还要对抗，但是它是在特定的时代背景下产生的，比如它的载体、动力机制是阶级，是当时的阶级斗争，但现在处于去革命化、去政治化、去阶级化的背景下，从目前中国政治制度这个层面来说是去阶级斗争化的（不是去阶级化的），是和谐的思维，在这样的背景下面，因为人民内部矛盾有两个方面，一个是敌我，一个是内部，而我讲的显然是内部。（于建嵘：用内部必须敌我呀！用了这个名词也带来了困惑），所以我用非抗争的政治。（肖唐镖：人民内部矛盾是意识形态的逻辑，不是现代政治的逻辑。）我提出非抗争范式，没有用了人民内部矛盾，就是为了回避这个问题，这确实是一个实质性问题，我觉得任何两分、三分，甚至五分、六分都存在着问题，下一步要完善。抽象地谈是这样，但要看你回应的是什么问题，我想它对解决了我所提出的问题，是能够说得过去的，因为我是从农民上访的角度切入的。

李煜：在我看来，关于信访的强化和弱化都没有错，背后是有立场的，我看到的是一种策略选择，一种策略说现在我们要自由权利，有些地方不恰当我们要纠正，用什么纠正？是民主和法治，这是弱化论的路数；另外一种声音说太难了、太慢了，等不着急，我们要更高的权力、更集中的权力、更精致的权力去约束，如同于老师当年提出的三点，体制不顺，我们现在去理顺；责重权轻，我们有各级的联席会议，你说程序缺失，又立法又规章。那是一种策略选择，您（于建嵘）的弱化也是一种策略选择，那种选择也是策略选择，您要回应我们好奇的一个问题，经过五年或者十年加强对体制的理顺，加强责任、加强程序，为什么还会有那么大的问题，根在哪里？

于建嵘：这涉及到对信访的理解。信访问题的解决要依赖上下权力的制约。

今天所有的信访的规则带有一个问题，因为根据宪法 41 条的规定，公民可以到任何一级国家机关提出建议、批评。那么好了，带来问题了，你只要提出批评建议就可以了，但我要解决问题，那么我可以不到你上海信访局，我直接到北京去，我是根据宪法权利来的。但这给北京带来了一个问题，03 年 478000 多人到北京上访，北京没有办法解决问题，必须往下施加压力，所以到了 07 年就建立了信访责任追究制度，事要解决人要回去，不解决追究你，地方政府为了应对追究，不得不让他回去，不管是合理不合理都先解决，第二个我想办法不让你去，我把你软禁，第三个问题行贿信访干部，销号。（李煜：这种责任制度是制度演化必然的还是偶然的？）必然的，信访问题解决的关键来源于上面。（李煜：如果当年中央领导听了你的话说北京随便跑，反正到国信局拉个卡随便举张纸就见，如果当年领导上层的中央不推行这套体制，现在还有这么大的问题吗？）我认为就没有了。仔细研究信访制度就会发现一个问题，这个问题最早就是习仲勋任国务院秘书长的時候作了批示，我查了下，说这么多人到北京来，北京吃不消，要求北京建立收容遣送制度，想办法把你搞回去。一方面是为人民服务的，怎么能不允许老百姓到北京来呢？另一方面到了北京带来压力，压力体制是从那个时候开始建立的，所以我的观点是中央只要强化了信访，就必然带来更大的问题，弱化信访加强法治，法治相对来说是非常严格的程序，该申诉就申诉，该告诉就告诉。今年到北京上访的人 80%是由于信访过程中受到打击迫害，只要去了解就会发现，我编了一本信访劳教案，收了几百个、上千个劳教案，全部由于信访劳教而扎根在北京要求平反。问题是当时中央不可能采纳我的建议。第二个问题，将来改变的方向就是这个方向，18 大以后，不通报，不排名。为什么，发现越排名越厉害。（李煜：我的理解是当年走错路了，现在纠正。如果当年没有走错呢，所以现在的结论是不是这样：现在所面临的困境并不必然是体制的结果。）

冯仕政：于老师 04 年是唯一一个受到批评的人，我看我也落到这个境地了。关于民主与法治的关系，不是我把它对立起来的，而是有两种价值的话，在组织和运作机制上一定是这样，这不是我的话，在微博上都有，我是把它用于信访问题。第二是增权派背后是不是法治理念？群众都是这样理解，群众有冤，政府有错，法院不灵光，我怎么办？要通过信访推动政府更加快捷，更加容易

地响应群众的诉求，当时刘少奇讲的很清楚，包括毛泽东的批示，他搞信访制度的目的就是要扩大民主，他说我们要通过更直接、更便捷的方式让人民群众来向人民政府提出自己的诉求，不能像以前国民党那样什么六法全书、搞得繁文缛节的，搞不上去，它就是一种民主要求，当然也可以说是假民主是大民主，甚至散民主，谁也不能否认它是一种民主的观念，民主和法治的诉求、冲突是在现代政治当中始终存在的，所以在西方国家里面曾经有一个由实证民主向程序民主转变的过程，早期强调的也是像我们一样的直接民主诉求，后来发现受不了了，就讲程序，背后动力就是民主与法治的紧张和动力所在。

浦兴祖：我的一个观点是我们复旦杨校长说过的，一个成功的课不是解决多少问题，而是提出了更多的问题，离开这个课堂还继续思考，同样我们一场研讨会，一段研讨会也不在于它能够真的解决多少问题，不是靠我们一下子解决得了，而是相互启发，提出更多问题，大家回头再去研究、再去思考。

## 第二单元：信访的本土解释

### 1、“势”与上访政治

陈 靖 清华大学社会学系

### 2、对国家信访回应机制的一个审视

陈慧荣 上海交通大学国际与公共事务学院

### 3、农民上访的弹性逻辑与算计理性

吕小莉 成都石室中学初中学校政治组

### 4、地方治理视野下的信访制度功能分析

唐丽萍 东华大学人文学院

### 5、扩展型信访：对中国信访僵局的一个基础性解释

刘正强 上海社会科学院社会学研究所

主持：李 煜

评议：汤啸天 申端锋

李煜：各位老师的观点都非常精彩，尤其是最后 10 分钟所碰撞出的火花和

亮点。我们这一场继承上一场的优势，对这个问题进行更加深入的讨论。第二场的主题非常有意思，是说信访如何解释，希望对信访这个中国特色的现象有自己的解释，西方有集体行动理论、社会运动理论等概念框架来解释，但信访这个事还中国的事，能不能对信访的事有中国的解释范式？这是我们关心的议题。

陈靖：上一节从制度层面讨论了一些关于信访的问题，我想用势这一词语描述农民如何反映自己的问题，希望得到国家的回应和解决这样一些社会现象。第一个抗争范式，它在近10年来一直是上访研究的主流话语，对抗争范式刚才申端锋也已经提出过批评意见，在抗争范式里面它有一些暗含的假设，主要是基于国家和社会二元分立的这样一种基本结构，在这种结构中二者是不均衡的，因为国家不仅在权力方面，还包括在方方面面有对社会、对农民有无法企及的地位，在这样一种不均衡的结构之下，农民就通过抗争的形式反映问题。第二个是维权，维权与抗争是相关联的，是在不均衡结构下农民的权利受到侵犯时依法或以法来进行抗争。第三种就是现在运用得比较多的是博弈范式，它是把多元主体的参与都容纳进去，提出了各种利益分析的问题，把博弈互动的东西放在具体场景中去看他们如何采用各种策略来互动。

应星提出气与抗争性政治，气是一个本土的概念，它解释了上访的动力，提出了伦理性的视角，非常具有本土意义，这个一个具有包容性的词汇对我们从本土角度解释信访现象非常有启发。上访政治一直把上访作为一个政治的现象来解释，而不是行政问题解释，我们讲信访的困境就是现在的法律和行政体系，没有办法解决现在上访的问题，而农民不得不通过体制外或者政治化的手段来解决他自己的问题，这样就会形成各种上访群体，申端锋提出要进行分类，但是分类很有意思，比如说作为抗争性的政治或者作为牟利性的政治，作为协商性的上访，出于动机不同而区分为不同类型的群体，我主要以一个老上访户的经历为分析文本，在文本中提出势的政治过程，势这个概念来源于董海军的依势博弈的这样一个框架，他对势主要侧重于策略性的解释，更多地用势来描绘社会资本的概念。我通过他的启发把势扩展到连续的过程之中，比如势是中国哲学的概念，这个哲学概念的意义非常丰富，我是做一些初步的想法，势既可以作为某一段时间段的具体形态，又是一个断裂转化为延续的概念，它在一

个长期上访者的亲历过程中，有部分的解释。第二个就是势构成了上访的外在情景，有局势、态势、趋势等内涵，它构成上访者的力量来源，权势、势力等可以被纳入势的范围之内，更重要的是势构成了支配性物质变化的自然趋势或自然力量，上访者也可以通过造势改变这种过程，为自己的行动创造空间。

通过势这样一个本土概念来和一些社会科学理论进行对话，第一个是实践论，布迪厄提出场域的概念，场域可以看作一种具体的势，势更可以看作场域上的一种支配性的力量或趋势，势有连续变化和生成的意思，所以可以把场域时空拉长。第二个从社会资本的意义上讲势，它可以转化为权势和势力，权可以理解为权利，但是势有更多的意涵，更多作为一种解释上访的理性的层面。第三个侧重于策略性，因为在实践论里面特别特别注重主体的实践，所以在势的概念下，如何利用自己的势或者造势来实现自己的目的？所以这样只能把实践策略纳入分析的框架。第二个是势与过程事件分析，它是非常有影响力的分析范式，在势的范围之中可以把事件的过程拉得更长，上访不仅仅是解释某一次上访事件或者公共的示威或者一些事件，而是在更宽阔的时空纬度里面把一个人或者一事情、某种目的的上访纳入解释范围。可以看到各个不同事件过程之间的关联，前一个事件后果可以称为后一个事件的起因，它有一个连续变化、交替变化的特征。

我分析的基础是一个个案，这个个案起源于一个村落里面的纠纷，一个河南农民和他的村主任在80年代家族之间有纠纷，在90年代抗税的时候利用抗税反对村长，到了2001年以后村庄不断出现征地的现象，征地最容易导致这样的矛盾，而且最终引发集体上访，利用各种形式反映他的问题，至于他反映的问题是不是可以用抗争或者维权解释，值得商榷。在一个上访事件中，他在组织村民进行集体上访，通过上访这样一个事件如何分析势？把事件过程可以看作他自己来谋划，形成这样的氛围，这种氛围不仅是主体的创造，而且由于外在条件，势由个人创造，但是不决定于一个人，这个主体在行动过程会体察这件事，或者谋势、造势、借势等，势可以看作是策略、资本与实践的多元转化，可以把这些现象都吸纳进来，进行包容性的解释。以他的上访历程为经验，从1991年开始上访到现在没有停息过，对要反应的问题他自己也说不清。他把上访过程中遭遇的不公正待遇、把所有问题都作为上访要反映的问题，所以这个势不光是自己实践的结果，也是外在环境干预的结果。



他的上访过程可以看作是一个连续的整体，这个整体是由不同的上访经历构成，上访事件有种相互转化的因果逻辑，第一次上访的结果可以称为第二次上访结果的原因，这样的转化不具有平稳连续性，而是随时可能面临断裂或者衰竭。在整个过程中势是有利于解决问题，但是并不决定于上访者的行为，而是多元主体互动的结果，这也是势的转换的驱动力。其中，不光是二元对立，而是把多种内容容纳进去，不光有农民和政府，还有其他村民，甚至包括媒体、有影响力的人物，他们也可以成为造势或者上访之势的重要来源。

所以通过势的概念引入，我试图对现在一些上访现象的分析范式提出一点补充，第一个就是结构与行政的二元分析的范式，在势的概念之下可以作为统一的整体，形成辩证的关系。第二个是可以弥补主体和客体之间的多元对立。上访过程中的目的和工具，目的在于解决问题，但是在某一个阶段上他的目的可以造势或者借势，但这个势也可以成为他的工具。第三个以他的上访经历可以看作一个断裂和延续的过程。

陈慧荣：我的主题是国家回应治理范式的问题。从国家来看，为什么信访体系会促成信访策略的升级？信访是怎么运作的？为什么有时候会火上浇油让信访人不断采取对抗性的措施？信访策略升级一开始是初次上访，然后是重复上访，当然重复多少次才算是重复上访，什么是上访老户我们需要界定。因为没有解决，他会迈向非正常上访，这是一个逐步的行为升级的过程，为什么会这样：上访一步步往上推？非正常上访很多，缠访呀、闹访呀，进京呀，还有告洋状，我在市信访办接待时有人告状告到联合国去，请外国人帮忙，还有群体性事件，这些都是非正常上访，我的问题是为什么我们有正常途径和渠道，他们仍然转向非正常上访，为什么会升级？欧博文教授讲到了这个研究具有三个趋势，一个是我们现在过多地关注底层的抗争，他觉得可能还要关注些中产阶级，关注些国际的影响，它怎么样会影响中国的策略，他第三点方向就是镇压、压制式，尤其是针对其他危险主义国家，这些国家采取什么样的措施来应对大规模的群体性事件、上访等类似的行为，他认为这是将来的方向，所以我们看到国家回应政府到底该怎么治理？有没有很复杂的途径？政府是妥协、还是让步、还是谈判、还是说服、还是镇压？有很多手段选择，政府到底选择哪种？哪种手段更有效？

关于中国抗争范式研究，大部分学者都是借鉴西方的框架来弄，包括政治机会结构、怎么动员、武器策略库等，历史遗产还有没用？还有情绪、怨恨，这些东西都强调了，都用西方的套路。也有领导的问题，告洋状，随着中国国际化的影响，网络上也在抗争。信访体系本身是怎么运作的？我们是很熟悉的，但是在西方文献中很模糊，不知道是怎么做的，我要把这个黑箱打开。

我的总结是现在有个盲点，首先我们要看政府回应也好，首先政府不是铁板一块，我们政府现在是碎片化的，条条块块是切割的，至少按层级中央政府和地方政府应该有不同信任水平，有不同的追求的目标和手段，所以我们要打开，但是即使这样也是不够的。信访办、政法委、维稳办、综治委等等，他们也有不同的利益，我们也要把它打开。纵向和横向都要打开，我要看看每个具体国家机构是怎么运作的？组织的具体机制是什么？怎么搞的？还有一个本身机构比如信访局、信访办功能定位是什么性质？是怎么运作的？这对它怎么样有效地处理上访有重大影响的。为什么会火上浇油，有时候适得其反。首先是要看它的权力结构，信访体系处在什么样的权利结构之下？第二是看信访机构是怎么运作的，从内部和外部的关联打开它。方法是以上海为例，会采取一些访谈什么的，关注一些上访老户，一开始他们是正常上访的，过了一段时间怎么就成了上访老户了，再过一段时间就成了老“康办”，老北京了。

横向到边、纵向到底，从中央联席会议到具体指导部门再到信访部门。信访局、信访体系在权利结构、维稳体系中很复杂，在很边缘的位置。中国维稳组织架构中有综治委和中央政法委，还有维稳领导小组（这是合署办公的），下面有综治办，各个办公室，还有政法委下面的法院、检察院、公安部、保密局、武警等等一级级往下走，还有国家信访局，我要展示这个权力结构图是说，信访体系还是处在更大的制度框架背景之下，它还会受到更强势的制度的影响，很重要的一个结果是，权力结构首先是制度转向的问题，本来想践行群众路线、国家政权建设也好，它形式上是没变的，但是它偏离了本来的功能，现在大部分功能是在维稳，成为了维稳的工具，信访部门80%的精力都是在维稳，反而解决上访问题的精力很少，这是出口转向问题，这是制度的变异。为什么会变异？这要看信访体系在一个什么样的权力格局之下，也就是在整个维稳的结构框架之下，它就会变了，自然把它抓过来，包括公检法都有变异的情况，劝访啦，两会啦什么的都拉过来（维稳）。还有协调的问题，在这个权力格局当中，制

度的定位已经偏离了，不能进行有效的协调，因为信访局处理问题的时候要靠其他部门解决问题，在这样的弱势环境下很难取得有效的协调。

从内部组织运作来看，首先它是有选择性的处理措施，不能所有的案例都去处理，对初次上访和上访老户有分类，对初次上访会处理得详细一点，对上访老户常常一分钟不到就打发走人了，我们是选择性处理措施。第二就是跟踪多半是不到位的，我们调研发现大部分下面的机构没有督察机构，大部分没有按照信访条例的要求给书面答复，估计连一半都没有按照规定做，自然没有办法落实，对初次上访的处理很重要，处理不好会变成重复上访，搞不好就往上推。第三个是双轨制，没有解决就变成老户了，分配不同的接待房间，接待和处理都有区别。第四个是缺乏责任制，也是我的亲身经历，一开始处长们接待得很好、答应得很好，说下个礼拜解决怎么样怎么样，等到下个礼拜来的时候那个领导不见了，可能排班排到另外一个人，没有说就这个人负责你的案子，信访局的人可以答应他，可以解决、给他承诺，下个礼拜来了以后换人了，什么事情又要重新讲半天，这就是缺乏责任制问题。最后一点，领导干预是起反作用的，领导包案、领导干预恰恰是起反作用的。只有少数人才有幸被领导接纳、包案包过来，领导利用更高权力、调动更多资源，打个招呼或者递个条子解决，这个只有很少幸运者得到解决，这样纵容了上访者对正常制度的不信任，使他更相信官员个人，所以领导大接访时人都涌了过来。从内部和外部来分析信访制度，它自身会创造机会，比如信访排名制度——当然现在开始取消了，在18大，两会啦，老百姓像老鼠玩猫一样，在猫最敏感的时候打你，敏感时期政府比较软弱，他跟你敲诈、谈判。

信访制度的外部权力结构与内部的运作机制会导致初次上访、重复上访处理的质量很低，解决率很底，然后上访人开始学习，学习利用谈判，学习和地方政府怎么谈判，就像老鼠跟猫谈判一样，它（老鼠）会敲诈你，导致把信访往上推，所谓建立信访长效机制也是流于口号，没有办法，信访部门是消防队，每天都在救火。而且敏感时期越来越多，一年到头在开会，根本没有办法解决初次上访问题。这是一个结论，在框架上，研究信访问题，要根据上访的频率次数进行分类，国家回应的大门要打开，国家是碎片化的，不能分割的，应该打开这个黑匣子，看看具体各个部门处于什么样的权力结构之下，是如何运作的。

李煜：我们看信访文献的时候，对访民研究很多、关注很多，但是对于政府内部的运作机制的分析，相对来说还是欠缺的，陈博士非常好的把这个东西打包出来，是非常精彩的文章。

吕小莉：今天我也想跟大家分享一个个案，也是一个老上访户的故事。这个老上访户没有到北京去，这个个案主要来自于我硕士论文，始于2009年-2012年连续三年对一个村庄的跟踪调查。我的个案分享主要从三个方面来展示，第一个是问题意识，第二个是研究思路，第三个是我的主要观点。发现这个个案是很偶然的，这里我主要用两个关键词来阐述，第一个是新农村中的贫困村，第二个是16年的上访资料。为什么说偶然？2009年我被老师指派到这个地方调查，做农村社区调查的，这个地方位于成都市的双流县，是百强县，农村社区建设、现代化建设比较好，具有代表性，我是去调查王村的，两个中心村现在发展得特别好，结果在调查过程中，第二年在村庄明白人的指导下，我就发现了黄色部分的田村以及水库，也就是故事的主角，在2004年田村、新村、凰村、平村合为了一个行政村叫大黄村。田村走进的时候其他村完全不一样，它的基础设施特别落败，并且里面的人抱怨气息非常浓，跟其它村、跟双流县格格不入。

第二个资料就是我很有幸在调查的时候，在一些村庄里面干部（老干部）的带领下、指点下认识了老上访户，获取了他留存了16年的上访文字资料，通过文字资料我就发现了很多线索，田村上访主要跟水库（红色区域）开发有关，应该是成也水库，败也水库。我简单展示一下资料，我获取了16年比较宝贵的上访资料，是怎么利用的？

我的研究思路，第一个是三个阶段，第二两个问题，第三个是一个框架。三个阶段是16年，从1995年-2001年，通过仔细阅读发现，虽然大大小小上访持续了十几次，也持续了20年，但是有明显的阶段性，第一次和第二次相隔差不多10年，第二、第三次相隔比较紧密，所以我依据上访目标的连续性把它分为三个阶段考察，希望更好地发现农民上访发生了什么样的变化？关于农民上访，国内很多学者都有研究，关于分化也好，演变也好，甚至升级也好很多，通过这样的阶段变化看看是否发生了升级？看看是否发生了如其他学者认同的

变化？第二个关键词就是我这个思路要回答两个问题，第一个问题就是不同阶段田村上访发生了怎样的细微变化？通过材料和口述发现变化。第二个为什么会出现这样的变化？是由什么逻辑引起的？第三个是一个框架，立足于农民的视角，因为有学者立足于政府的视角，我从利益诉求为切入点，以农民利益诉求的变化为线索分析农民上访的变化及内在的逻辑。田村近 20 年的上访几乎与水库开发 20 年开发史是紧密联系起来的，所以我想从水库开发过程中农民利益诉求的变化来分析。

我有三个主要的观点，也是三个关键词，第一个是阶段性，第二个是弹性变化，第三个是算计理性。

第一个阶段从 1995 年-1996 年水库进入到了开发初期，政府引进了三家公司征地近百亩，但是最终没有开发成功，留下问题就是前期土地出让金归属问题，政府说归政府，但是田村三组村民说归集体，所以他们进行了连续两年规模空前的集体上访，这个时候唐元力带领了 40 名小组成员越级上访，一方面与政府抗争，另一方面也与开发商纠缠，他们的目标很简单，就是就事论事，要追回属于田村三组土地出让金。他们认为政府没有通过任何手续，也没有解释出让金的问题，甚至他们就上访到了市国土局，镇领导说开发商不要土地的话，这个钱要回原单位的，上访户就认为买了我们的土地我们就有权看合同，也有权要出让金。一位“明白人”告诉了我那一段经历，那次上访惊动了成都市，他们的上访队伍庞大，分工明确，甚至前面有敢死队，由不怕死的青壮年冲在前面，中有担架队，把受伤的伤员带回来医治，后有后勤队，由老人妇女烧水、做饭，保障前面队伍的抗争。第一阶段的抗争性是很强的。第二阶段主要密集在 2008 年和 2009 年，每一段都有小的上访，这个是水库开发进入整体规划的阶段，也就是要实行严格规划、限制的政策，最主要的是在库区内不能建房，不能修长期的建筑，也不能发展持续经济，但是由于资金和土地的限制，整体开发太难了。与此同时，随着新农村和社区的建设，邻村突飞猛进，在这些限制下田村变成了贫困村，村距差异变大，田村人感受到了相对的剥夺感，这个时候他们又开始选举几个代表联名上访，上访过程比上一阶段显得有理有据，主要目标是追求公平，比较虚，要求平等享受政策。几乎没有像第一阶段那么明确一定要追回什么，主要是强调要经营土地，要享受各种惠农政策等等。第三段是有个背景是 2008 年成都市政府推行农村产权制改革，2010 年时基本完成

了承包地、林地的确权颁证到户，这被看作是他们新时期土地维权的法定，这时候唐元力以个人名义引进了一家小的开发公司，但政府看重的是整体开发，因为规模太小没有同意，最后他们夫妇开始为建“农家乐”而访，最后为修建养鸡房而访，此时目标发生了转向，从第二阶段的自由平等权利变成实际而紧凑的个人家庭利益。申请书是要建立养鸡房，政府不同意，他写到我们要自己找一条生路，在自家确权了的院坝上修建养鸡房，以解决生活问题，而领导说这是违章的，我们要生活呀，这是一个农民的最低请求。这里是比较：三阶段，背景是有很大差异的，目标也发生了转向，土地出让金，公平自主权利，家庭生计，主体也发生了变化，开始是村组、少数村民，最后是唐元力一个人，规模上从集体上访，联名上访，到小规模的个人上访，手段也是日趋保守、温和。我依据阶段性特征来讲一下到底发生了怎样的弹性变化？

因为关于阶段性，于老师也提到过阶段论，农民在不同阶段发生了质的变化，这里主要是弹性变化，主要是形式的弹性和上访目标的弹性，形式主要包含主体、规模、手段，目标主要是第一诉求，形式就是规模的问题、主体和手段。它的目标，第一阶段主要是为的是集体的利益，追求的是经济利益，第二阶段是集体利益为主，个人利益为辅，第三阶段是直接利益、短期利益，所以从这个段来说，他的上访目标和上访的形式是成收缩、衰竭之势的，并没有实现升级甚至质的突破。所以我的一个简单小结是农民的上访在不同阶段有不同特点，在这个过程中他的目标和形式会发生不同程度的变化，一会是扩展，一会是收缩，甚至是收缩和扩展交替，就此案来说，农民上访目标和形式是呈现收缩和扩展交替，原因是利益结构的变动以及农民认同行动单位的衰落，尤其是在2004年合村并组以后，他们跟田村的认同感非常弱，这种变化和变迁背后隐藏着农民回应性和权益性交互的行动逻辑，一方面是对政策主动积极地回应，另一方面是对形成的约束被动回应，回应性与权益性就形成了农民的特有算计，这种算计在缓慢地改变着自身命运的同时也在缓慢地改变着乡村。

唐丽萍：我今天的发言主要是谈地方治理视野下我国信访制度功能分析，主要是在09年做了上海市信访学会的课题谈我国信访制度功能分析的，我发言的内容主要分为三块，第一个方面就是上个世纪90年代以来，我国严峻的信访洪峰的背景与地方治理是相关的，20世纪90年代信访洪峰的形成不仅仅是说民

众的权利意识暴涨了、觉醒了，而且由于制度安排失当的问题，形成了如于建嵘老师所说的出现了地方政权的退化，出现了地方层面的治理危机，治理危机可以从两个方面来看，一个从地方政府治理的职能角度来看，地方政府在行使职能时有选择性的履行，存在功能缺位，选择性履行更多倾向于经济职能的履行，而忽视了公共职能或者说在职能履行过程中忽视了社会公平等问题，地方治理危机另外一个层面，可以从地方治理主体结构的失衡角度来看，在地方治理主体结构层面，我们发现政府和资本的结盟导致了结构方面的失衡，这两个方面的治理危机的发生可以说有其他的背景，比如税收制度的安排的缺失，还有大家都知道我国目前的政绩考核制度存在问题，还有我国目前还是处在这样一个发展阶段，作为经济型的建设政府，由于这几个方面的原因，我国地方政府在治理方面存在这么一些问题。

由于存在的这些问题，有些时候不能够解决一些社会矛盾，反而激化了社会矛盾，这些社会矛盾可能通过方方面面的渠道反映出来，其中有一个很重要的渠道就是通过信访这个渠道，通过信访的渠道我们也可以分析第二个方面，就是民众为什么要诉求信访？民众诉求信访的原因是什么？跟我国现在普遍的如于建嵘老师说的地方政权退化，对它的约束机制的乏力（是不是有关系），主要从三个层面来看，一个中央、上级政府约束下级政府的缺陷，第二个就是民众的表达和退出机制的缺乏，也就是通常说的用手投票和用脚投票存在的缺乏，第三个问题就是我们谈论最多的是法律救济制度本身存在的缺陷，所以从几个方面来看，我认为在地方治理危机这样的背景下，即使信访制度的功能起到了弥合的功能，这个弥合功能谈的比较多比如权利救济功能，信息传递和权利监督功能，我们都非常清楚，我国目前的信访制度还起到另外一种功能，就是另外一种意义上的用脚投票的功能。在所有的信访中，走访还是占了信访中的很重要的一块。所以确实是用脚在走，所以我觉得用脚投票具有形式上的含义，还具有有实质上的含义，用信访固然想得到个人权利的救济，要来解决自己切身的利益，维护自己切身利益的问题，但是实质上从信访也表达了对地方政府和官员的不满意，我们目前可能还要用信访量、信访率来考察这个地方政府，甚至一票否决的背景下，信访制度用脚投票对地方政府和官员表达不满意的意味更为浓厚。起到另外一种意义上用脚投票的利益表达的功能。

固然在权利救济方面，信访不应该承担这样的功能，权利救济功能确实是

信访功能的错位和异化，但是我们也要看到目前信访救济还是具有底线救济的合理性，所以总而言之我的发言想表明一种观点，在我国目前地方治理还普遍存在失效或者危机的背景下，信访制度它的这些功能确实有它的合理性，所以我们要谈目前信访制度功能的改革等等，一定要放在这样的背景之下考察。

刘正强：各位讲了很多关于信访的治理，我们一定要进行分类，我们生活中一个非常重大的原则，就是对各种各样的事务进行分类，没有分类就无法从事各种活动，比如说在座的有大腕的教授，还有不知名的学生，我们有美女，于老师是性情中人，也对美女有兴趣。还有抽象的分类比如阶级可以人为建构起来，我们对物质对分类到了暗物质的层次，所以分类非常重要，如果我们离开了分类就几乎不能生活、不能生存，不能进行各种各样的活动，乃至我们排座座都不能排。关于分类，它是我们贺（雪峰）氏团队延续下来的一个非常重要的学术观点，我们在座的，如申端锋、包括没有到场的陈柏峰都提出了很多分类的标准，对我们的访民一定提出分类，不分类就无法进行治理，有理、无理，维权型、谋利型、治理型等分类非常杂多，我看了以后让我产生了一个困惑，这些治理分类的标准在现实生活中是无法具体落实实行的，因为在中国，中国人有特殊的情理法的结构，有情、有理、有法各种因素交织在一起，它使我们在分类的时候变得非常模糊，变得非常难以操作，比如说在座各类的配偶可能经常对你有“你是一个坏蛋”这种非常含糊的评价。特别是礼仪是一个说不清楚的东西，我在信访部门待过，反倒是从事信访工作的人理直气壮地说，不能对访民提有理无理，也就是反对有理、无理这个简洁的分类，他们对这个非常反感。我们在座的各位，特别是和访民打过交道的人绝对不敢在访民面前说你不没有道理的。能不能提出新的分类方法，从而延续一种新的治理方式？前面的这些分类有一种非常浓厚的对现实的关怀，一种治理的情结，能不能还是回归马克思·韦伯那种价值中立的立场，我们假设访民都是有道理或是没有道理，干脆悬置对他们的价值判断，就事论事，就好像我们研究癌症一样，不对癌细胞是对的、错的进行评判，只发现它如何发生、如何生长的机理。

如果悬置或者抽取了价值判断，那么怎么分类呢？我想到了原发型的信访和扩展型的信访。原发就是非常纯粹，就是纯粹的信访，就是因为有了便意才去上厕所，不会为了吸烟才去上厕所。我们大腕在中秋节交通如此紧张的情况



下，如约赶到会场，为什么？因为大家上车是有目的的，上了车还会下车，不像访民上了车就不能下来，我们上厕所排完了以后，会出来回归会场，我们看医院，医院的诊断量非常高，但是没有爆满，因为大家看完病都会走掉，不会在这种晦气的地方呆着。上访不一样，为上访，我们给他们建立了非常豪华的“厕所”，欢迎你来上访，欢迎你来如厕，甚至可以提供茶水，可以提供吸烟的地方，导致了占着茅坑不拉屎，正是因为把这种情景建立起来了，访民把上厕所当作与政府博弈的工具，你不是说我没有问题吗？你不是说没有尿意吗？好，我多喝些水就行了，导致有些真有问题的人解决不了，小事拖大、大事拖炸——拉裤子里了，拉裤子里，政府就得承担无限责任。我们有一人不断地忽悠老百姓，把民粹主义的东西给引出来了，群众是我们的亲人，是家书，是家业，是家事，上讨好中央，中央一看很高兴，为党分忧了，下讨好老百姓，把访民的情绪忽悠起来了。所以目前信访已经变质，它已不是纯粹意义上的上访，不是我渴了要喝水，便了要尿尿那种感觉，它不断地生长，不断地扩展，有些访民会把把信访当做载体，把所有生活中的不幸、困难，加诸到这个机构中，使问题越来越大。

这样，一是原初的信访，我确实有事，包括重复访，另外是一种扩张的机制导致信访不断扩张。文章中为了学术的美观，我提出几种扩张的方式，比如说我们可以从时间纬度上，一种是追溯性的扩展，可以把超越法治的规定，把建国前的问题提出，把文革前欠你5分工分的东西提出来，如果按照法律的规定是不能提出来的，早就超过了诉讼时效，这也契合了中共的执政伦理，你不是说“三个代表”吗？你不是说一切为了人民，为了人民的一切吗？你不是说有困难找警察，有难必帮、有警必接吗？到信访部门不是一杯热茶、一句问候、一张笑脸把访民搞得非常舒服吗？另外一种预期性的扩展，你要解决我以后上访而导致的可以预见的问题。

第二个种依附性扩展和独立性扩展，依附性扩展就是在此基础上生长起来的，你看，我上访导致我名声不好、导致独身等等，因为上访导致我的地荒了，必须给我种地。独立性扩展是与最初的事项没有关系，但在上访期间，把所有的事情打包进上访的筐子里面解决。

还有就是激励性扩展和习得性扩展，政府经常说老百姓非常不懂法，老百姓怎么能够不懂法呢？如果把法律当作一种知识，老百姓太清楚了，他们非常

懂和自己有关的法律，媒体经常说老百姓不懂法，这是一种非常荒唐的格式化的说法。老百姓是非常懂法的，这是习得性的东西。老百姓在上访的亚文化当中，会不断为自己制造、运作出各种上访的理由、各种“势”、各种场景。另外激励型，你对我这么好，你的厕所比我的卧室还要好，为什么不来上厕所呢？我提出一种政治原则和法治原则的对比。上访在政治上是正确的，共产党是执政党，比如我们去信访办你说你要下班了，但我问：你是共产党员吗？你可能就没话说了。没有办法，因为政治原则略大于法治原则，信访制度是由政治原则演化而来的。我们的制度实际上是一种激励机制，激励你上访。导致上访的原因，有一个因果链条，法治只是支配访民行为的一环，我们找找找，可能会找到中国文化或中共的执政伦理。我们可能要确立一个思维，因为我们新的领导人可能要在中共传统执政资源中找到新的增长点——群众路线，这也可能是一个学术增长点。信访就是从这而来的，我们还要回归到法治原则、政治原则，这些不同的原则如同在座的各位掌握了不同话语而需要平衡一样也需要某种平衡，我们不能让于建嵘他们压倒我们，我们要用其它的话语同他博弈和对话，可能要在大的原则下形成一种平衡，不可能还是那种共产党一党执政、唯我独尊的僵化理念，也不能把法治当成绝对正确的同义语。造成一种对话的局面，可能不单单是解决中国的信访问题，而且是解决所有问题的可能的突破口。

李煜：谢谢正强，听上去非常不错，扩展型信访这是一个有意思的概念，有意思倒不是在于是原生型还是扩展型，这我倒觉得比较无趣，有意思的是扩展型的不同类型，更有意思的是去进一步追问说什么样的人会展出什么样的型？这个更有趣的问题。

汤啸天：第一位发言人我理解他所讲的是倡导一种势的博弈，还是引导按规则博弈？这位发言人非常深入的解释了什么是势，而且把孙子兵法当中有关势的内容都做了非常好的现代化的解说。他概括说是依势博弈，特别是任何一个人在利用势的时候，他总会去用势、顺势、借势，如果借不到的时候他一定会想办法去造势，这种势，依势博弈的发展会给整个社会的治理带来什么？是不是从这个角度做更深入的研究？现在所有的信访人对势的利用、依附或者依靠，或者想办法制造，这个讲的非常深入，这种依势博弈是我们需要倡导的吗？

我的观点大概相反，我认为不应该倡导依势博弈，而应当去引导依规则博弈，这是非常重要的一点。每个人都有自己的利益需求，都需要在社会上参与博弈，但是这个博弈一定是依规则的，比如在海外的法庭上，如果有一个当事人（中国人说话就是）大嗓门，对不起，外国人说你咆哮，对不起，法官就敲锤子说休庭，因为你是不理性的，这次休庭可能是休两年，让你慢慢思考，所以在这个问题上到底要倡导什么？我想这是需要深入研究的问题。

第二位发言人讲到的问题是非常深入的，讲到了我们政府的维权主义的碎片化，好，这个切入点非常好，这个维权主义的碎片化实际上给信访人带来了更多可钻的空子，用我的话语表达叫做刻意地把事情搞大，比如上海的访民存在这样的情况，叫北京走一趟，尺寸放一放。本来说2万，因为他去了北京，在2万基础上这个地方加一点，那个地方加一点，这个问题怎么解决？我觉得是刻意把事情搞大的人，在搞大过程当中不断获得利益，这个利益的刺激会反过来再一次刺激把事情搞大，如果我们的国家都存在着这样一种格局，这个国家是走向秩序还是走向毁灭。研究者非常好的从政府机构内部运转给我们打开了一扇窗，使我们看到了更深的东西，这个窗非常有价值，给我们更多思考。

吕小莉讲的是时间维度的考察，我对她的考察非常敬佩，因为她做得非常深入，但是我对她的结论有稍稍不同的看法，我的问题是上访目标的政治性和敏感性的逐步弱化，现实性的增强这是研究者提出的结论，从她的例子来看是这样，但是这个例证能不能具有全面的代表性？按照我的理解草根政治家的生长，这里面有姓唐的人是草根政治家，草根政治家的成长会有这样一条引领的路线，第一步是要利益，简单地说是钱，第二步是要凭证，要权利凭证，给我土地产权证，第三步是要选票，从要利益到要凭证到要选票，是草根政治家生长的概略路线。吕小莉作为研究提出了这样的一些例证是可以探讨的，我们看看这个草根群体的成长过程当中，他的政治利益是不是逐步地敏感化地削弱？还可以继续研究。

唐老师提出的意见，我觉得文本当中有一个说法，叫做继续保留信访底线救济的权利显得尤为必要。我觉得如果这么提的话，我们就涉及到一个问题，什么是底线的权利？这个底线的权利和法律上所谓的最终的救济是什么关系？比如现实当中存在着这样的问题，叫先诉后访，诸如此类请大家一起共同探讨，唐老师已经指出了思路。

申端锋：我觉得这五篇文章非常好，每一篇文章都贡献了一个视角和观点，各有比较强大的启发性，首先我回应一下正强的观点，他打比喻，比喻从来不是学术论证的方法，其实去医院并不是都出来，有医托药贩子他也不出来，任何一个制度、任何一个机构，叫异化也好叫延展也好，一个制度设立以后不都是按照设定最初的功能定位发展，都会变化。我从总体上分析，信访能解决问题吗？我觉得信访从来不是解决问题的，10年前于老师提出的观点我非常不同意，10年后我越来越觉得于老师的观点是正确的了，弱化信访的救济功能，我觉得这个观点是正确的，包括应星所谓的行政救济功能，它不应该是救济功能，最多是一种政治表达功能，或者利益表达功能。信访为什么会成问题？因为赋予了它太多解决问题的功能，现在把信访作为解决所有问题的手段，正是因为这样信访功能承受如此之重，要让它怎么定位呢？肖老师提出的行政、司法和民意表达是一个可能思考的框架。

还有一个社会的自我解决，比如说在初级治理单元里面集体解决，但是群众路线在哪里？群众在哪里？在基层做信访维稳的时候，都是四级维稳，最后一层是由村民小组长和他的家人负责维稳，村民小组长和家人去哪了？找不到，四级维稳上面说得非常重要，到下面找不到，这个人还是跑到北京去了，你根本看不住他，群众路线在哪里，还要找。所以社会解决从实践来看现在看不到，从司法来看，一些法律专家说要搞一个信访立法，但是实践问题是司法被信访阉割了，不是说用法律解决信访问题，而是法律被信访牵着鼻子走，现在是以信访维稳为中心，法院要全面参与这些工作，司法问题没有解决，从哪里解决？看不到。所以是用看不到的东西解决看得到的东西。这是行政解决，信访是被强化的，信访在实践当中被强化不是制度的逻辑，而是实践的逻辑，是实践中推动的，我在基层调研的时候，基层官员动员访民让去法院，他不去啊，他为什么要去那里。这是老百姓的选择，不管这种选择对与否，它是一个实践的逻辑。信访本身也是在强化的，在规格上提高了，一些地方的群众工作部已经副处级了，还有各种联合办公室，各种各样的维稳办，领导办公室，这是科层化的东西，而信访的本意是反对科层化的，毛主席也是反对官僚主义——这里的官僚是科层制的官僚。但是它的发展就是这样。现在的发展是说本来是对抗、反对韦伯意义上的理性铁笼的科层制的信访，本身也在科层化，这样的话老百

姓还有说话的地方吗？这个也不太合适。

当然要以国家为中心，但是不一定是以国家部门为中心，不一定是以信访部门为中心，需要协同治理，包括信访治理流程的再造。如果在科层组织逻辑里面谈，更具有反思性和批判性。还有两篇文章吕小莉的和陈靖的，他们从上访者的行动分析，提出不管势也好还是理性的算计也好，都是衰减的过程，到最后衰减了衰落了，这对信访治理、信访设计有什么启发没有？慧荣也讲为什么会升级？到底在哪里？值得思考。

陈丰：陈靖博士在势与上访的政治制度中提到势有助于弥合结构行动的二分法，对这个模式请解释一下吗？再就是请教一下唐老师，在这篇文章当中你讲到了地方治理下视野下信访制度分析，分析是基于03年信访洪峰，但当时还有一个特殊的背景就是非典，从建国之后我们每次信访洪峰都有一定的社会政治原因，我的理解是如果把信访的分析基于客观的事实，而不是特定的历史阶段，比如90年代以来，我们国家的涉法涉诉类的信访量是不断增长的，但是03年是有一定特殊性的，在解释当中比如地方政府的选择性履行也好，或者它的主体结构失衡也好，这些都可以解释，但是和当时的特殊时期有关系，所以以03年的信访洪峰作为分析基础，我是不太赞同的，因为毕竟那是太特殊的历史阶段。

浦兴祖：刘博士提到的拓展型和原发型，我理解拓展型已经异化了，不是原来的初衷，客观上确实存在这种情况，比如说田先红有一篇文章研究谋利型的，为了得到好处的、有利可图的。原发型里面有一种维权的，可能真的损害人家的权利了，那种谋利型、还有一种刁民或者无理取闹的上访等，我考虑的是比重到底大概有多少？（要）量化，绝对不能否认里面有拓展型、有谋利型、有刁民、有无理取闹，一句话：比重是多少？因为我们联想多年以前国家信访局那个周局长的几个80%，这个问题难、重要，不要讲其他，更深远的不讲，现在面对的信访的困境，洪峰也好洪潮也好，到底怎么分析？到底有多少是合理的、多少是不合理的？多少是事出有因的、多少是无理取闹的。

提问者：我是虹口区的，在信访办工作过，在街道工作过，从最近7、8年

来信访主要是因为动迁、强迁信访，占到 90%，其他信访占到 10%，这个 90% 里面有冤枉，但是 90% 绝大多数都是无理取闹，漫天要价。他们说的像这位老师说的到北京上访增加什么？再上访增加什么？两个人一间小房子拆迁后拿到了三套房子，再加 150 万，这个已经成功了，我要问的是我们信访和维稳挂钩，这是一个很大的缺陷，问题主要在上面，在考核地方政府，我想请教一下这样的上访是不是应该个案处理？这户人家应该怎么处理？那户人家怎么处理？怎么解决？

冯仕政：信访是根据群众路线而来的，大家有没有注意到群众路线和法治精神冲突，二者之间有不相容性，群众路线是讲究民众参与，它是符合民主要求的，但和法治要求是有很对立的。比如，按照群众路线，我们对群众的诉求，不管合理不合理，（李煜：我认为要引导，不能做群众尾巴。辩证法两个都有的。）现在我们在群众压力下，基本上是尾巴主义的，群众合理不合理咱们都得理，像我也受过群众路线的伤，有一年教育部教学评估，有学生向巡视组提意见说我讲课不按教材，这个（意见）在大学里面都是笑话，但是在群众路线威慑之下上上下下还把我找去谈话，向我通报这个意见，说明群众路线的厉害。如果我们要取消信访，那么群众路线怎么放？如果有人说（像于老师）把信访放在司法里面去，但是最近 10 年来司法被群众路线冲得不成司法了。

于建嵘：（问陈慧荣）你说到北京上访算非法上访吗？我看你反复用非法上访。（陈慧荣：按我说就不是。）那么什么人可以到北京上访？（陈慧荣：你在省一级政府还不一定满意。）所有的不满意的都到北京去，那怎么不行？这是最大的问题，我历来反对，你说这是非法上访，那北京设信访局干什么来？第二个问题小吕那个文章写的很好，但我问一个问题，你讲的是个人的信访史还是讲这个问题的信访史？不要把两个问题搞成一个问题，前面讲土地，后面讲的是个人的问题，那是两个概念，怎么得出三个结论呢？唐老师的问题，你讲 03 年的信访洪峰，03 年时胡锦涛和温家宝提出“权为民所用，利为民所谋，情为民所系”，所谓新三民主义，所以你看 03 年所有的信访材料都有一个依据，为什么不能到北京？我建议对非正常上访本身做一个定义，自愿到北京去上访是非法的，你北京设信访局是干什么的？那你告诉我什么人可以到北京去？什

么人不能到北京去？你要说一个标准，今天我们讨论信访问题时，有一个最重要的问题：就是把制度设计本身的问题忘记了，（他们）不能解释我的逻辑。

陈慧荣：对非正常上访在文中我是打引号的，怎么定义我觉得是没有意义的。

陈建旻：我来回应一下到北京上访。其实更应该把它（前面叙述的那种情况）归结为非访的问题。如果你到北京去到规定的委办局的信访窗口去，这还是可以的接受的，也不会作为（非正常）进京访的形式将其带回原籍地。刚才于教授讲的（政府）不让到北京去上访其实是内部流传出来的，是对内部的一个考核机制，不能把这些风险转嫁到其他访民身上，如果他是通过合理的形式上访，法律还是支持的，去了对个人没有什么影响，但对地方政府有影响，绩效考核打个差什么的，但是不违背法律的话还是应该要支持。

陈慧荣：陈靖野心勃勃，但是要解决一个问题，势是一个本土的概念，怎么样和既有的文献对接起来？怎么样回应他们的挑战。在我看来就可以用政治过程里的政治机会结构这种模式，这有些和外部情境相关，怎么样回应、嵌入它？对吕小莉的文章，我感兴趣的是为什么农民一开始是有集体的，又怎么会退出集体的诉求，变成个人的，目标也个人化了，也就是上访的退出机制，为什么会消退你可以解释一下。

陈靖：陈丰老师提出的关于结构和行动的分析，我有两点可以补充，第一个就是势这样一个本土概念本身就有很大的包容性，所以我就把很多的关于上访的能够容纳的概念都包括进去，所以想达到一个整体性的理解，当然这个理解是很危险的，因为对于势这个整体概念本身就有很多解释，第二个很难跟西方社会科学的概念或者范式进行沟通，所以我讲的弥补其实更多的是一些容纳，讲结构和行动第一点如果用吉登斯的双轨结构化来理解有可能，第二个在上访的过程中，主体的行动能够改造上访的外部环境和氛围的情况，我统称为势。另外一个是不由我决定的——比如于建嵘老师关注我，所以给我发了一个微博，我上访的势就整体改变了，但对于我来说主要由于建嵘老师来改变的，这样一

个势就和个体关系不大了，所以在这个程度上如果用结构行动来讲，势和结构也有一些不同。汤老师提出了一个方向性问题，“依规则博弈”，这个当然是没有任何问题的，几位老师也讲到了信访是解决问题的机制还是表达诉求的机制？如果是表达诉求，我们司法建设，包括行政体系建设都是没有问题的，按照规则进行利益诉求的表达，但是这样是不是有助于解决信访问题本身呢，这还有一些差距。陈慧荣老师提出了政治机会结构的问题，政治机会结构是一个更精确的表达，势反而是非常难以把握的表达，所以我觉得可以容纳这样的概念，容纳政治社会结构的观念，但是势有更多内涵，所以我要做的是把它表述得更精确一点。

吕小莉：首先我回应一下汤老师，他说（这个个案）上访的目标的政治性和敏感性减弱，是不是具有普遍性，是不是只有这个个案？我想说因为我阅读一些文献，有学者（将个案）分阶段性了解，有时候升级了，有质的变化，甚至演变了，甚至扩展了，我这个个案在这段时间16年确有衰退之势，在我调查结束的时候——2012年，唐元力说2011年成都市天府新区规划出来了，他所在区被划为核心区，但规划下来，他们那里还是没有任何具体的项目，他说这下子不能忍了，召集村民上访。我并不是他是衰减，只是想说是弹性的变化，弹性的幅度一定是取决于这个时间段内具体事件的进展，和农村收益变迁的一种回应，所以一边回应一边权益。回应一下陈慧荣老师，他说上访的主体和他的利益从集体利益到个体利益，个体是怎么退出的，刚才于建嵘说到底是想讲述这个村、这个事件的上访历程还是上访精英，我觉得我重点是讲村，我的题目是田村上访的故事，为什么以这个人为核心？我相信一段上访肯定有精英在主导，一开始为什么是集体利益？一开始确实是涉及到集体利益，最后是根据每次上访的不同结果决定了，比如第一阶段决定了一些人自动退出，最后为什么坚持？因为涉及到他的个人利益，到了第三阶段的时候确实有开发商看到了他的土地，因为他的土地就和水库最为紧密，位置最好，所以他还是始终坚持下来了，所以还是利益、动机的因素。

唐丽萍：我简单回应两句，我想表达上个世纪90年代以来持续的信访热，但是我可能用了信访洪峰，是表述上的不严谨。第二个回应一下汤老师讲的底



线救济和最后救济，从理论上来说无论是底线救济还是最后救济、司法救济、法律救济，在我国现实的背景下，由于法律救济、司法救济存在着诸多问题，信访救济就成为我国的底线救济，这恰恰是信访制度功能的异化和错位，但是在我国反而代替司法救济成为底线救济。（汤啸天：这种制度设计是一种很可怕的制度设计，但是你提出继续保留信访底线救济的权力显得尤为必要。）我后面提到它是一个补充性的。（冯仕政：一个有益的、必要的补充，标准说法。），（肖唐镖：那样就麻烦了），（汤啸天：这个补充一定会扩张，扩张到冲击司法的这个程度。）（肖唐镖：我觉得信访局很欢迎你这个观点）

刘正强：顺着刚才丽萍关于信访洪峰的说法，我提出关于信访的地上悬河的说法。我觉得用信访洪峰已不足以对当前的信访形势做一比拟。我怎么确定分类的比例，这个问题非常复杂。黄河的水再汹涌不可怕，关键是黄河的泥沙，那些扩展型的信访、没有解决的信访，好象肿瘤一下生长在这个机体上，跟木马的病毒一样植入了我们的程序中，如同黄河的泥沙。黄河水再汹涌也不可怕，只要人在堤在，誓与大堤同存亡，也可以解决这个问题。关键是黄河的沙，我们看不到。这不是一个数量关系，沙子和水是不一样的，沙子是沉淀的，是静止的。我们可以说黄河已高过开封那座塔的塔基多少米了，却很难说出原发型与扩展性信访的比例，尽管扩展型的信访的数量可能仅占1%，哪怕我们认同前国家信访总局局长四个80%的说法，它意味四个20%是无理的、扩展的、难以解决的，数量少，但非常可怕。回到我关于坐火车的的比拟，坐火车的人再多也不要紧，关键是到站下车，如果一直不下火车就麻烦了。（浦兴祖：难就难在老访，初访还比较好办。老访人数虽然不多，但是能量很大，问题也很多。）这不单单是20%和80%的问题，而且是10%和90%的关系。

李煜：其实我们都知道治理黄河、严防死守并不是那么难，但是要把黄河变清多难。

### 第三单元：信访的创新思路

#### 1、信访制度改革与治理困境的突破

汤啸天 上海政法学院 上海市法学会

## 2、论人民建议征集是信访工作的优先发展方向

方 敏 上海信访办人民建议征集处

## 3、涉诉信访矛盾化解工作“三步法”

陈佳玉 上海市高级人民法院信访办

## 4、国民性视野中的信访及其制度化思考

王亚强 甘肃省委党校公共政策教研室

## 5、信访终结标准：现状、困境与出路

童 航：厦门大学法学院

主持：童 星

评议：肖唐镖 李 煜

汤啸天：我的小调查说明我们家里水龙头都在 4 个以上，请问如果你家里的水龙头关不严，我给你超级的大抹布，吸水功能良好、非常强劲，我把抹布给你，你能够解决家里的安全吗？如果我们的执政党在执政的理念、执政的能力、执政的方式上存在着诸多的瑕疵，就是说你家里的四个、五个、六个水龙头都在跑冒滴漏，你应当做的是赶紧把这个跑冒滴漏的水龙头修理好，甚至需要做必要的更换，而不能依靠超级的万能的大抹布。即便超级的万能的大抹布能够应付一时，它一定是只有短暂的功能，不能从根本上解决跑冒滴漏的问题，如果我们把信访比作是超级万能的大抹布，我们一定要看到信访功能的有限性，所以有限的东西如果我们把它扩张起来，就会背道而驰，不注意水龙头的跑冒滴漏，而去把这个抹布越做越大，所以我的观点是要从善如流，按照善治的标准改革信访制度，我们要做善治，那么善治的理论是什么呢？我提出 8 条，这 8 条如果做好了，我们的泡冒滴漏就是最小的，所以要把功夫下在善治上。

第一强调治理的合法性，第二强调治理的透明度。我非常反对悄悄地花钱买太平，如果我们的政府在悄悄地花钱买太平，就会不断的刺激老百姓的利益需求，而且撸平了一个一定会撬起一片，你今天给某某人若干好处，即便让他写了保证书，“我拿了钱再也不到北京去了”，这是毫无用处的，而且他会给别人说，“老李，我弄了 20 万，你弄到了没有，你的办法不行，我的办法就行了”，因为利益不当的给予而产生利益的攀比。第三善治要求治理参与者的责

任心，信访人员也是应当有责任心的。第四善治以法治为前提，我非常强调依规则而博弈，如果依势而博弈，势这个东西兵书上讲的是谋略，是不按规则出牌才能获胜，如果我们倡导依势博弈的话，那么我们博弈的混乱会扩大。第五善治强调责任承担者的回馈，第六善治突出治理的有效性，第七善治强调最大限度的参与，第八要求治理的公正性。如果把这 8 个方面做好了，问题就会好多。

做一个小小的算术题，我们把 0.9 乘 5 次，市委的党校老师多次请大家做这个乘法，得出的结论是 0.59049——什么意思？不及格，如果说我们这个执政党长期执政，在某一个时间点上，某一件事情上他的瑕疵是微小的，是 9 个指头和 1 个指头的关系，90%是好的，10%不好，请一定要注意，这种执政瑕疵的长期积累绝对不是微小的量，这个量的积累可能如同老师批卷子的时候给不及格照顾面子拉一拉 60 分，善治既是执政党努力的目标，也是执政党自身不断变革的过程，所以一定要在善治上做努力，所以我面对当前的信访提出双向规范，既要规范信访人的行为，也要规范信访受理机构的行为，实现公权力与私权利的合作互助的基本思路，在双向规范当中最为重要的是规范信访机构，这个机构包括有权处理具体信访事项的政府职能部门，或者简单地说双向规范的重点是规范公权力，只有公权力按照规则办事，公权力守法才能引领私权利守法，公权力不守法，私权利都守法是不可能的，即便下了最大工夫去管老百姓，管老百姓的办法也一定是成本很高，效率非常低。

我现在有一个思考，把信访制度的改革做一个增量，增量在什么地方？发挥信访制度民主功能，我们的思路在于能够使政府的各级部门建立人民建议征集的制度，要倾听老百姓的意见，我们现在不把老百姓的意见当回事，政府要拍板就拍板，拍板以后拍胸脯，最后拍屁股走人，这些东西就在不断制造历史遗留问题，所以我们信访是大抹布，不断在后面擦屁股，没完没了，所以要从源头治理去解决决策的民主性、公开性、科学性的问题，就是要倾听人民的意见，倾听人民的呼声，使我们的决策更加科学。

方敏：我在信访系统做了十几年的工作，看了很多关于信访的很多文章，总的感觉来说是现在理论界或者在座的老师，对信访的研究热情很大，但是对信访工作的实际了解很少，所以我今天的想法就是要来弥补这样的东西，要提

供一些信息：说明实务部门信访工作到底怎么样？这样更加有助于把我们把信访工作做得更好。

首先讲一个宏观的数据，于建嵘老师讲信访的体制机制因为方向性选择失误以后，现在信访形势很严峻，实际上从我从事信访 15 年来看，这几年信访的形势总体很平稳，只不过因为媒体的偏好或者学者研究的喜好，把信访整体的形势描述的非常严峻，我有一个数据，以上海的信访总量为例，我们上海的信访总量在 2007 年时候，大概在 120 万件/批，到了 2012 年的时候只有 55 万件/批，下降得非常厉害，现有的信访工作从体制机制上来看是非常有效的。

另外我们讲信访形势的时候，我们一定要联系现在信访渠道当中的突出问题，主要是在哪些领域？信访问题的总量往往是跟一个地区的经济社会发展的步骤紧密相关的，我们上海市信访量 90 年代的时候主要是国有企业转制改制问题，在上世纪 90 年代开始产业结构调整，在这样一个大的背景之下上海 90 年代主要是这样的信访问题，进入 2000 年以后上海整体上的信访矛盾，主要是动拆迁的问题，动拆迁的问题为什么很突出？全国都是这样，只不过上海发展的更加早、更加充分一些，动拆迁的矛盾之所以成为现在信访中很突出的问题，因为在动拆迁领域我们的法治没有办法跟上去。现在我们研究信访一定要跟信访的实际联系起来，如果我们总是从理论上来，回到理论上去，那么研究信访工作对于我们实务部门来说意义不大，或者价值非常有限，我们的学者研究，如果真的觉得信访工作很重要，是与全中国的老百姓休戚相关的一项制度或者制度性的安排，那么就要联系实际。关于联系实际，我的文章里主要是讲现在的几个偏差。我收集了一下现在理论界对信访工作认识的偏差，或者说我们现在社会各个方面的认识理解偏差共 6 个方面。

第一个是将信访工作等同于维稳工作，作为社会稳定或者影响社会稳定的代名词，这个长时间成为了主流的观点，这样的观点把整个信访工作的功能、或者它的价值完全走偏了。第二个将信访工作等同于人治，实际上是不是这样？实际上不是。第三个就是将信访功能局限于权利救济和定分止争，信访好象是维权，行政救济的、定分止争的、矛盾化解的。第四个将信访视作实现法治的阻碍力量。第五个将信访人等同于经济社会发展的负面力量。第六个将信访机构的职权扩大化与虚无化并存。

负面影响主要有几个方面。第一个，现在信访渠道成为了利益的博弈场，

这不是信访人的一厢情愿，现在是整个社会在推波助澜，把信访渠道变成了利益博弈场所。第二个是以于建嵘老师为代表，信访取消论甚嚣尘上。本来，信访工作就是各级各部门法定的义务，信访取消论导致信访办理的责任不落实，受到了很大影响。第三个信访工作正当职能受到削弱，因为信访工作除了权利救济以外，还有比如说在反腐倡廉方面，在民意的汇集分析方面有很多很好的职能，因为认为的偏差，这方面的职能受到了很大削弱。第四个对司法监督缺失了重要一环，现在一讲信访，好像就要影响司法权威、司法独立、司法公正，反过来正确去理解或者对待涉法涉诉信访问题的话，它对当下中国的司法现状是很好的东西，我们没有很好地去用。第五个就是党群干群关系遭到未有之挑战。一谈到信访就把他划为刁民，然后信访人把当官的划为刁官，一群刁民对着一群刁官。

正确认识和理解信访工作应该遵循三个基点。第一个从民主政治建设角度看，信访渠道是党和政府联系群众，收集民意、汇集民智、凝聚民心的主要渠道，人大、政协也是一种民间的渠道，但我们感觉，信访渠道在联系群众、收集民意、汇集民智这方面具有独特的优势。第二个从依法治国的背景角度来看，信访渠道既是公民、法人和其他组织维护自身合法权益的重要途径，也是促进各级政府部门依法行政的重要推动力量。现在党政信访系统大量受理的信访事项是行政争议，而这些行政争议从现有的行政复议、行政诉讼制度是没有办法纳入进去的，现在信访部门把这一部分本来应该在法治渠道当中解决的问题，由于法治途径没有容纳进去，所以信访就把它兜起来了。第三个从反腐倡廉的角度看，目前来说信访举报是群众监督各级党政领导干部的有效手段，中纪委通报 2012 年各级纪检监察机关 41.8%来自于信访渠道。

现在大家对信访争议很大，完了后大家觉得方向也没有，但是从我们实务部门觉得，如果把人民建议征集，把民意的渠道——信访里面民意收集这一块，做起来并作为一项很重要的工作，可能会使信访工作迎来崭新的明天或者对于整个中国的信访制度也是有益的加强。

陈佳玉：我介绍一下如何接待。刚才于老师说未来信访路径选择当中，信访人个人诉求比较合理的选择是通过司法途径进行救济，如果这是非常合理的途径，我们准备好了吗？我们作为法院的涉诉信访部门该怎么办？我们 7 月份

在黄浦法院做了试点调查，自己法院系统涉诉信访怎么走，如果按照法律的要求，法院终审就结束了，还要我们法院的信访部门干吗？我们姑且把它叫做法院司法裁判工作的售后服务部门，我们审判、调解都有章可循、都有规律、都有程序，那么涉诉信访怎么处理，我们也进行了一些探索，也形成了最新的成果，在全市法院进行了推广，针对的对象是全部司法程序已经终结，是诉访分离，不是安排在诉讼程序当中的这样一个三步法，结束的信访事项我们如何做好工作？主要做三步，释法明理、情绪疏导、扶贫帮困。

第一步法院要记住我们是国家审判机关，如果我们出具的裁判证书当事人他们不接受的话，我们第一个功能就是释法明理，我们的判决不能完全接受，不能完全同步地认可，我们怎么办？我们要四个传递，具备良好的心态，传递真诚。现在法律的思维和民众一般意义上的思维出现差异，比如说杀人一定要偿命，为什么法院判了个无期、有期，当事人不能接受，但是我们一定要传递真诚，给他们解释。第二个要具备较好的业务素质，传递专业，有些信访人在信访中专门针对自己的案子学习法律，在这方面比法官还精通，作为法官一定要有良好的素质。第三个要具备简洁的表达能力，传递力量，我们在立场中不能是敌对方，我们是来帮助他们的，以便更好地分析问题、解决问题、接受判决。第四点我们要有足够的耐心，信访工作是有规律的，很多领导希望接待一次能够解决了，其实这是不符合信访规律的，因为认知的改变需要时间去消化。而且这样的心理过程需要相当大的时间调整情绪，重塑一定的价值观，需要有耐心。这是第一步，如果第一步做到了，80%的涉诉信访人应该可以接受解释，不再上访。

第二步情绪疏导作为信访工作的助推力，情绪疏导很重要，防止小事拖大、大事拖炸。信访人一般要经历非常明显的情绪化历程，我们当时在培训教材中要求他们有四点，营造氛围（有心理接待室等）、舒缓情绪、巧妙回应、避免冲突，信访人也是人，经常有情绪化的爆发，我们要求做到适当让步，避免正面冲突。让当事人合理宣泄、适度释放。我们提出对信访干部要有二、八原则，一定让信访人放空，要让他们有80%的时间来说，20%的时间进行回应，这也是我们的一个要求。第四点就是要以情治情，我们也是鼓励大家要应用热情接待模式，让信访人打开心扉，回归理性。经过这二步，我们认为应该有95%的信访人可以平息了。

第三步对剩余 5%进行司法救济，也就是以扶贫帮困作为信访化解工作的补充。这是一个很敏感的问题，要正确看待“花钱买平安”。另外有限性地满足利益需求，一定要谨慎而行，信访化解的最大要求，就是一定要实质满足对方，要注入内心的能量，推动他改变认知，这才是真正的王道。第三个要针对性地释放善意，我们认为真正接受扶贫帮困、司法救济的，应当确实是属于确有困难、特殊弱势群体的人，比如涉及劳动报酬、交通事故、刑事附带民事诉讼不能到位等等，这些确实是民生类身陷贫困的，来释放我们司法救济最大的善意。最后一点是借助民事诉讼中的理念，从协商性司法中寻找一点依据。

王亚强：我的题目是国民性视野中的信访工作及其制度化。我的论文题目是基于政务型微博，为什么选择这个论文题目？主要的原因是前面大家已经探讨了好多信访的学理理论和技术方面的具体操作细节，我根据我在信访工作当中的（经验发言）。虽然我一直从事理论研究，但也在基层当中挂过职，处理过一些小型的信访案件，最大的感触是我们到底懂不懂中国人办事本身具有的特殊性？这一点非常重要，因为信访制度本身是讲究中国特色，之所以出现老百姓信访，但是不信法，原因与中国封建社会太长有关系，我这里提供一个信息，日本有一个苦情制度、冤情制度，和中国相比可比性最高。另外一个我为什么关注国民性？因为这几年我从看到的、读到的东西中感觉很多学者关注国民性的特点，比如张宏杰写的《中国国民性演变历程》，还有沙莲香的《中国民族性》，我认为她对中国人做了相当全面的论述，我们在座的人想一下我们中国人在世界民族里面算不算老实人？因为在座的人平常接触的都是讲理人的、有素质的人，但是你和老百姓打过交道之后就会发现，好多民族都认为中国人是世界上最会撒谎的民族之一。

另外习总书记也说过鞋子合不合脚，只有自己知道，他说得很隐晦。亚里士多德说一个没有学会心平气和、理性地探讨公共事务的民族是不可延续的，我的主要着力点就是说前面有人讲过了协商、商量、平等等等东西，归根到底就是理性地讨论问题的能力，目前转型期的老百姓，究竟具备不具备这个能力？孙中山搞革命还要搞军政、训政、宪政，教会老百姓怎么样用训政？这个过程比较长。我的主导思想就是信访的东西还是要回归信访本身，而不应该把救济插进去，所谓大信访格局了，我的观点来说就是从某个角度的一种思考。中国

历代如表华丽，表面上讲的是伦理政治，但实际上都是来硬的，信访从某种程度上来说是人治传统的一个尾巴。法术势，我个人倾向于用比较强硬的政治力量对中国进行社会管理比较有效。一个乡长要搞定一个群体性事件，说理的时间大概花上 5 天，还不如用比较强硬的办法两个小时搞定，而且农民还认可这一套，（苦口婆心的）这还像个乡长吗？苦苦花了 5 天时间，他们认为你软弱可欺，民族的一些民俗、天理、国法、人情，这些东西结合起来最好，虽然他们（乡村干部）长得是糊涂脑袋，但那一套办法有用。

另外一个，长征时期、人民战争时期共产党用的各种各样的办法多得很，好多都摆不到桌面上，学者们、书生治国还想不到这些，但是那个东西在实践当中就是比较管用。另外，我们国家的信访条例、制度的变革里面有两条，密切联系群众，反对官僚主义，（毛）主席对群众有某种情结，他希望用这种方法来处理科层制那样一种高高在上的东西，目前我们只能用渐进式的办法，完善信访机制化的东西，渐进式办法是——比如微博这种东西，作为一种自媒体它可以协商，它可以公布于众，你要信访，你是老上访户，敢不敢把信访的理由、要求发到微博上，让舆论来看一下，你的要求能够摆到桌面上吗？我们以前对官不公正，你委屈了，你受到了压制，受到了各种各样的委屈，现在要搞一笔钱，但是敢不敢把这些东西公布于众？通过一个理让大家评判，这个东西你敢吗？在这个过程当中，我们可以学会很多东西，同时也让某些缠访户、上访户，真正学会怎么样理性地解决你的利益诉求。现在是投机行为非常多，能弄几万就弄几万，最快不需要行政程序，也不需要法律程序，基本上对领导是一种勒索。因为领导是一票否决制，搞不好马上就丢官，领导也怕，光脚的不怕穿鞋的，领导是体面的人，这样一弄领导也招架不住。同时我们研究信访的时候，我们应该用多学科的视角，不光是社会学，也要用心理学、信息学、传播学，有些老人上访了 10 几年，20 年之路，这个人已经把上访作为一种生活方式了，特别是人到一定年龄之后，一个月不到领导办公室去一趟，好象今天晚上没有吃晚饭一样，他所有的朋友全部是同质性的，全部是网友，你有冤我有冤，共产党坏、官坏，社会很腐败，一个村庄贪污多少，全部是同质性的信息，就是他对这个东西的理解已经进入了情绪化了，最后他要的是出气，大家都知道我在上访，我必须赢，一定要有台阶下，不断进行滚动，在整个过程中原本上访事情的理由反而不重要了。



从1916年袁世凯为什么要称帝？我就感觉到中国人在进入宪政过程中需要的条件很多，我最后的主张是应该回归信访政治表达、诉求理性表达的本身，而不应该掺入太多的东西，信访条例没有写中华人民共和国信访条例，也没有写共产党信访条例，就是个（国务院的）信访条例，它不应该冲击到国家的主要的政治制度里面去，所以说它只能作为一种辅助手段。

**童航：**现在谈到信访量很大，很多缠访、闹访、无理访或者信访案件很难终结，核心在哪里？从法律上说就是因为信访终结制度没有发挥应有的作用。信访终结制度的核心是信访终结标准的问题，因为标准不明确，才会导致许多信访案件不能终结，现实问题不说，我们只说制度层面，这个问题的研究价值也要谈到。为什么很多信访案件不能终结？主要是信访终结标准的现实到底是怎样的。我们归纳起来存在四个问题：

第一个是信访规范标准、实际标准不统一。信访条例第34、35条规定的终结是程序化的标准，是一个三级终结程序，在实际当中信访怎么终结？用一个词概括就是案结事了，经过三级程序理论上已终结，但是对于上访人来说一般要满足个人的诉求，才觉得案结事了，这是各自立场的对立，导致实际的不统一。

第二个是信访案件的实体标准和程序标准脱离，第34、35条规定的是程序性标准，没有涉及到实体标准，但是在涉法涉诉信访终结办法（就是政法2005年9号文件）当中，规定了信访案件终结的实体性标准。这个就是信访条例实际情况当中不一样。

第三是信访案件总体标准、类型标准不相容。总体是程序标准，但是类型标准会涉及对于不同的信访案件或者信访类型的规定，涉法涉诉有一个标准，对于疑难案件重复上访等在湖北省又有一个标准，就是地方性的。

第四是信访案件整体标准和区域标准不一致。我们在实际调研当中发现有三种模式，一个是北京模式，规定了涉法涉诉案件的终结标准，在上海规定了事项核查终结暂行办法，山东模式是强调信访案件的意见备案规定，我们发现这三种模式在具体当中不一样，北京模式在政法委2005年9号文件确定的，上海模式通过一系列制度，包括听证诉求、提供法律援助、听证评议、领导班子研究等等，实行信访终结，最终是否终结需要市政府领导批准的，山东模式更

多强调于法律层面，强调依法程序合法等等。

我们发现信访案件终结标准会存在一系列问题。为什么会存在这个问题？我认为信访终结制度从整体上来说会存在内在的缺陷性。就是现行终结标准是程序标准，忽视了实体正义影响，没有对现实群众需求做出实体性的规定，归纳出来的总体标准，不能统一整体标准，区域标准，信访倒逼机制导致标准虚化，案件类型多样化导致总体标准适用受限。这是现实与规范的脱节。最后的观点就是如何对信访终结标准或者信访条例第35条作出解释性的规定？要遵循三条，第一要明确功能定位，对于我们学法律的人来说，希望弱化信访制度的权利救济功能，希望把信访制度作为收集民意或者利益表达的渠道，通过这个渠道能够从政治上来说，帮助政府做出决策，通过这个渠道也可以实现分流，把法院的问题交给法院，把可以政府行政处理的问题交给行政，不要通过信访部门解决所有问题。第二个平衡实体正义、程序正义，信访终结标准或者信访终结制度针对的是信访制度本身，既然是针对制度本身，就要从制度本身中寻找，不仅仅是强调程序性，也要强调实体性对应于人文关怀。第三个调和整体区域标准的差异，中国那么大，中央可以规范整体，对于区域标准，或者各种不同类型的应当允许一种差异化，为此做出标准体系的设计，我的设计是中央在信访条例中规定基本原则，包括实体性和程序性的，这是一个指导原则，然后分为两条线索，这是双重体系，实体标准和整体标准相互呼应，它能指导总体标准，总体标准它又要指导个体标准与类型标准。

肖唐镖：总体来说5位发言者有共性，经验性很强，侧重于应用、技术方面的改革，给我的印象在这个方向。具体来说提出讨论性意见。童航的稿子写的比较漂亮，对信访终结本身做了很好的梳理，提出自己的意见，我的想法是有没有办法思考另外的一个东西？信访的终结本身是应该终结在信访程序里头还是终结在其他的程序面前？王亚强老师谈的比较发散，古今中外都涉及，因为这个论坛这一块跟你的发言有一些不一致，但的批评也很有道理。陈佳玉法官从三步法，包括里面的操作手册显示你是一个非常有经验的信访官员。从法理、情绪的疏导，包括扶贫等等，如果说信访干部都能够做到这样，信访本身一定能够有所缓解。方敏处长前面对于学界或者理论界有关信访的认知偏差，产生的几个方面的负面影响，以及理论界应该重新去认识或者说去端正改革方

面的三个基点，这些判断比较清晰，我有一个建议，就是你后面以征集人民建议的方式来讨论以后整个信访的功能定位，我个人来说比较赞成，但你的内部论证逻辑可不可以有推敲的地方？前面谈的几个基点怎么可以直接推到人民建议征集上来，在逻辑上是可以考虑的问题，比如说你前面讲举报呀什么的都很好，还有司法这一块的救济也不错，但是你后面自己的建议直接把那几个都剔掉了，直接拉到征集这一块，作为一个长远目标是没有问题的，但从逻辑上来看怎么对接好？汤老师跟金国华合作的书我认真读过，你们做了认真调查，文章里面谈的数据是不是内部调查的数据？汤老师前面说几个大的方面的意见，后面谈了几个具体的建议，我觉得没什么其他不同意见，很好。

李煜：在这个单元中，有实有部门的同志，不仅是两位是来自市信访办和法院的，刚才的王亚强老师也是干过信访的活的。我看得出来或者听得出来其中有一种紧张，一个是实务部门摸爬滚打过说出来的话，另外是一种学者的话语，这其中隐隐约约有点紧张，从这点来说，我有很好的建议，如果有可能到信访办挂职是很好的，挂一个月就知道了。我是在2010年在信访办挂职时参加了一个会议，很多学者讨论信访问题，我就在下面听不下去了，我出去抽烟，我对一起抽烟的那个时候的接访处处长说，那帮教授把他们拉信访办让他们挂职一个月就知道怎么回事？我能看出我们做学者的和做实务的之间有东西是需要对接的，很多情况、很快现象学者未必了解，很多思路、很多想法或者很多发展的脉络，实务部门也未必清楚，第三个单元最有帮助的是让我们知道互相有帮忙的地方。这是最成功的地方

第二个我想到一个事，讨论信访困境和信访未来，首先要回答一个问题，汤老师在说，有些政府行为做得不到位，我们还有很多法律有漏洞，老百姓里面还有冤枉，这些事谁管？当我们说要民主、要法治，要什么什么的时候，我们知道可能要花多少时间，在这个空窗期里怎么办，这个问题也是很现实的问题，现在我看到他们用行政加强行政，用行政管理行政，他们是选择一个他们认为最可行的办法。

第二个说法我个人对信访制度评估，现在的信访有问题，最大的问题在于它是压力型的信访制度，是层层往下压的，考核性的，为什么每个信访都要去解决？上个月我去街道，街道里面跟我说，一个是山上下来（就是监狱里面放

出来)的,还有一个是吸毒的,还有一个是正儿八经中专毕业的,找不到工作,居委会优先考虑的是山上下来的、吸毒的,那个老师的孩子哭着跟我说凭什么?因为他们会上访。你到居委会问一下正儿八经干活的(居委会主任什么的),他对上访的感触是什么。他很容易说真话,现在的社会老实人肯定吃亏,越会闹越占便宜,现在反过来反思,为什么会这样?难道我们制度设计的时候就想这样吗?肯定不是,走到这一步信访本身可能不是错,也不知道加强行政的路线是不是错的,但是以现在机械的考核制度去管信访的这个事是错的,我会从另外一方面想,制度背后是什么?说白了是中层政府不相信地方政府,中央政府不相信地方政府,如果相信下面的政府各个部门能够把事做得好好的,就不会拿信访制度作为地方考核指标,背后的逻辑是你这个事情没有管好,所以信访多了,这个逻辑转悠下来就变成地方政府为了扑灭信访数字而打压卡,就形成很多问题。我自己判断或者自己的初步想法,也许第一步能做的,就像今天已经在做的,到北京原来是通报,现在不通报了,我听说他们每个省之间互相打听,你们多少人,通报不是全部通报,每个省还是知道的。南京市下来还是上海去了?上海也担心明年万一通报我们又是第一怎么办?各个省市之间互相保密。

**席伟健:** 汤老师从强调善治来讲信访问题,但有些问题可能不属于治理环节的问题,刚才李(煜)教授讲了很多体制方面的问题,尤其是体制条块矛盾这一块,为什么我用抹布堵水龙头,但是不换零件?里面有问题,管理这个房子的不是主人,他是临时工或者钟点工,我在做家政服务,过了一个小时我下班了,我的问题留给后人了,产生的潜在后果留给后人,这种矛盾怎么解决?

**冯仕政:** 对于方敏的观点个人同意,信访制度不管是在最初设计的时候,还是后来实践的时候,都不仅仅有冲突化解和维护稳定的功能,也有征集民意、凝聚民心的功能,我文章中称其为社会动员的功能,但是有一个地方我不太同意方处长的观点,要知道功能是可以异化的,在实践中它会被国家也好、被访民也好的巧妙利用,比如说一个案例,在文革时候林彪四人帮用征集民意来整领导的黑材料、整刘少奇,从群众的角度来讲他也可以用征集民意把自己的话包装得好好的,用什么三个代表、以人为本,我看到一些信访材料说,89年有

人到信访办举报说某某国家领导人违宪了，08 搞宪政的时候还是这帮人又要维宪搞宪政了，社会制度里面国家也好，群众也好，他在两个中间随时倒来倒去的。

陈丰：一个是政府微博，现在比较多的网上信访，新的一届国家信访局的局长上任之后，她对网上信访全部开通，而且一度引起了堵塞，这个政务微博和网上信访的关系怎么处理？第二个问题就是方敏处长，你也介绍了信访工作正当的功能削弱了，尤其是群众监督的功能萎缩，你建议中提出对于揭发控告类的信访通过纪检部门，这个问题怎么解决？信访的群众监督功能是不是在已有的监督体制当中增加一个群众监督渠道而已，还是说应当把信访工作的职能之一用来增加群众监督的？

陈建旻：问陈佳玉，涉诉信访问题化解的三步法，为法院提供了标准化的流程，既然有三个步骤，三个步骤的流程实践是怎样的？标准是如何定的？

汤啸天：我理解这个问题提的非常好，实际上说了我无权修缮，我只能糊弄，我说，政治体制的改革是绕不过去的，是一定要做的，当然做的时候要稳妥，制度设计层面有许多地方需要修缮，也许我没有修缮的权利，但是我有呼吁的权利，我有建议的权利，（童星：也许你叫了以后那个“主人”会到场），比如我不断做呼吁，就是人民建议征集制度的建设，方敏处长也是我们这个团队的合作伙伴，所以关于人民建议的征集制度，我们有一系列的制度设计，也希望我们下一次出面开研讨会的时候，能够请各位来对我们所提制度的构架评头论足，对我们提更多更好的评议建议。

方敏：首先我的观点就是信访职能就是三个激励，一个是公民权利这一块，另外私权利的救济，这一块东西在信访当中很重要的东西，还有一块就是揭发检举。从发展的角度来看，揭发检举这一块，中纪委渠道畅通得非常充分，现在揭发检举占 5%，这一块随着纪律监察部门工作的强化，信访中的这些东西会逐步引到专门化的方向，我们对此的处理，往往是对揭发检举人的保护很有问题，这是目前的现状，这是一个趋势。另外私权利救济这一块，现在跟我们信

访有关的主要是行政复议、行政诉讼，还有一个是劳动仲裁，或者还有一块现在讲法律援助、人民调解，主要是前面三个部分，权利救济方面，这些法定权利救济部门的受案范围太窄，逼着这些都压到一个地方，从发展的角度看，如果说这些法定的救济渠道，门适度打开，能不能像国外的行政法院系统，把绝大部分行政争议纳入行政法院做，这就不需要信访作为很重要的渠道，因为现在权利救济类的信访占到总量 50% - 60%，这篇文章要将人民建议征集作为信访优先发展方向，无论权利救济、揭发检举还是参政议政，通过人民征集可以把他们很好地结合起来，比如权利救济的个案问题是碎片化的，但是它可以反映出依法行政当中存在的普遍性问题，归纳出来梳理出来，成为执法部门及时改正的机会。还有老百姓的建设性意见——因为智慧在民间，现在政府习惯于拍脑袋决策，但是现在领导信箱很多，这个里面的资源很多，如果正视它、而且重视它，对科学执政或者说怎么样实现善治应该是很有作用的。

另外揭发检举这一块，我们不是强调个案化解决，老百姓有反映，党员领导干部到底存在什么问题？把他反映的共性的东西梳理出来，这个也是人民建议征集要提倡的。如冯教授所提，民意是否有被盗用的风险？我们现在从实践来看，现在还不明显，因为真正中国的老百姓用信访渠道给领导写信，他也是很慎重的。当然这个提醒也是很重要的，今后我们也要注意这一点，现在网络上讲一个水军，好象是民意，但是实际上不是真实的民意，这个我们也会充分注意。但是从实践来看，这个问题还不明显，但是我们会关注或者考虑到的。

冯仕政：现在很多搞政治运动的，通过信访部门把诉求递上去——因为这是个法定程序，他举报某某某违宪，提政治运动要求的，信访部门是接还是不接，接了就要往下面走，不接又没有体会群众的意思，这又是个麻烦，会搞运动的人会善于利用这个机会。

方敏：关于往下走、往上走，信访当中这三类程序的架构是不一样的，参政议政信访事项的程序往往就是一级，收到了以后，很简易的格式化的回复，从程序上就满足了。但投诉请求类的，它强调的是救济、就是科层化的救济，它是严格的救济程序安排。揭发检举信访事项，我们重在对信访人的保护，从信访这个渠道我们也发现腐败案例，这是是专门化的特别程序，从程序的架构

上还是有所区分。（**汤啸天**：这次上海信访条例的修改在原则上特别加了一条就是分类处理。）（**申端锋**：我倒不担心过多，我担心过少，如果信访成为了简单的信息功能、建议征集功能，谁还会上访？上访的动力何在？很显然有更多的追求）

**陈佳玉**：我们提出这样的三步法，主要是涉诉信访化解的基本思路，每个案子有个案的特色，所以我提出它是可以循环往复的，对我们来说有的可能一步就走通了，有的三步还走不通，对信访工作来说只有起点，没有终点。

**王亚强**：关于网络信访和微博信访之间的关系。严格、确切地说，网络信访包括微博信访，但是不一样，网络信访目前的操作层面主要表现为一种渠道，9月2号开通的中纪委监察部合二为一的综合网站主要是举报，在论文上提到基于政务性微博的信访模式只是一种可能性，为什么？我是出于一种建构主义的想法，你不是有冤情吗？你比窦娥还要冤，你的诉求可不可以通过说理的方法一步步让大家看看，因为我相信里头是有个理的，如果你能把理说的符合逻辑性、有自洽性，因为你对官方是不相信的、是质疑的，甚至还带勒索性质，把这些公布了之后呢，我们通过学习当中让他自己意识到他的利益诉求到底合法不合法？微博这个自媒体有收听、评论、转发等功能，这是其它网络工具所不具备的，我对微博工具本身具有特殊的深层次的思考。

## 总结

**刘正强**：各位，我们经过了三个单元、三大板块，三种话语体系的交锋，我们研讨告一段落，我先明确一些事项，然后请两位专家作总结。

**浦兴祖**：各位，大家都经历了这么一个下午，我自己可能因为年龄大一点，参与的研讨会也是比较多的，在今天这个研讨会上我也不叫总结或者小结，我就谈一点体会，参加了那么多研讨会，而今天的研讨会人数不多、规模不大、时间不长，我们参加过的会议多的多达100多人也有，很大的会场的也有，开一天半、两天的也有，各种研讨会，坦白说今天这里人数不多、规模不大、时

间不长，但是大家都体会到了、都看到了，单位时间效率很高，这一点我很有体会，这么浓缩的只有半天的时间，可以有那么大的含量那么多的信息量，提出那么多的问题，这个效率是高的。组织者也很有点计算理性，做了很多考虑，比如人数虽然不多，但是出席会议的主体很多元，有理论界的、高校的，研究所的，主要搞理论的，也有搞实务的，这两位搞实务的同志来了以后我觉得非常好、非常重要，我们也经常开研讨会，也会注意到有没有实务界的同志，不要关起门来学界的同志大家都是空对空的，理论也需要，但是完全脱离实际是不行的，刚才两位的发言风格很不一样，来自实际的，很有发言权，所以我觉得组织者对主体多元化的考虑还是很好。甚至我们这里还有来自中学的老师，到现在为止参加研讨会中学老师来的还是第一次，很有新的气息。在中学管孩子非常忙，还能够抽出时间来参加学术研讨会很可贵。把你安排在后面有点不好意思。

主体很有关系，包括有些既搞理论也搞过实际，对我们这次研讨会的收获、成果打下了主体的基础，这方面很好。还有很有意思的是今天得到会的语言也不一样，有的过于学理化，像陈博士、汤教授他们的语言很符合现在我们新领导们的语言，新领导们经常用一些平民化的语言，最近新上去的领导人的语言风格跟以往真的不一样，一上来就是鞋子适合不适合，只有自己穿心里才有数等等这一类，刘博士用了很平民化、很通俗化的语言，什么如厕，开始听了不太那么雅，但是很能说明问题，还有汤老师的水龙头和抹布都出来了，好象是新的领导人的风格，可能是你们受了新领导人的影响。（肖唐鏢：领导人受了他们的影响），我想领导听不到他们的发言的。语言也很有意思。还有我们今天的论文也好，发言也好，包括没有发言的人，视角不同，有的非常宏观，有的比较中观，比较微观，最后一位发言者光谈条例当中的一条就是终结制，我对这个很感兴趣，刚才坐在这里的钱辰一、也是上海信访办的她到我们复旦大学做MPA，我让她做信访的论文，她找了一个点就是终结的问题，我们很简单地讲，难题还是有，官方你说是终结了，访民是永远不终结，他要达到他的预期才能终结，这里还是有差别的。所有有宏观，有中观，有微观。

研究方法不一样，更多的是实证的，也有规范研究，冯教授比较历史的梳理分析，各种角度，各种方法都很好，多元——主体多元、语言也多元、视角也多元、方法也多元，总的来说有一个体会，参加这么多研讨会，这样的研讨



会是个不错的研讨会，这么短的时间能够达到这个效果，是不错的研讨会，不像有的地方研讨会成为了报告会，一个人讲了很长时间讲了半个小时，3、5个人一讲三个小时过去了，让人家怎么讨论，5分钟、10分钟怎么讨论，或者时间没有了不讨论，我不喜欢这样的研讨会，但是今天的研讨会确实像个研讨会，是不错的研讨会，我很乐意参加，多方面多元，特别是这方面过程中大家不客气，面对面提出问题，从中我们看到了互相争议的、碰撞的，里面还依然存在着争议。比如说信访到底是什么？信访是不是一定是跟法治相悖的呢？就是人治的？这个很难说，不能一概而论，要具体分析。还有信访的问题，方处长提了一个问题，当前的信访形势，你不讲这个话我们都认为非常严峻，压力非常大，没有办法，虽然大家没有说，但是心里在这样一种前提下、这样的认知下讨论问题，但是方处长说不见得那么严重，好象是比较平稳的，你给了我比较乐观的东西，我也清醒一点，我本来以为压力很大，不得了了，走投无路了。

这个过程中确实有不少碰撞，有不少火花，有不少互相的启发，对我很有启发，一开始我说了我对信访问题关注了10多年，但是不敢轻易写文章，因为有些东西不成熟，逻辑推理不够，但是通过这个会议使我进一步思考，对我们的信访问题至少可以有进一步深化研究的几个问题，信访制度从哪里来？怎么走过来的？当时毛泽东亲自批示、国务院落实，当时初衷是什么，他们非常主动地要去听取群众意见，收集群众智慧等等，今天尽管没有到了严峻得不得了的程度，但是至少现在还是比较被动的，当时主动推出这样一种群众路线的出发点，推出信访制度，今天怎么弄得比较被动？压力毕竟还是很大，什么道理？从哪里来？怎么走过来的？还有到底是什么？信访制度到底是什么？也有不同看法，以前听到这是被制度化的，这是人治的，这是体制外的，我不大赞成，怎么不是体制内的？无非就是以往长期以来，我们的信访制度比起人大制度来说，不像人大制度那样中心、那样主流，那样主导性，信访制度它是辅助性的，但是到了现在的情况，它好象比人大制度更令人注目，人大制度不温不火地在那里运转，信访制度现在这么引人注目，到底信访是什么制度？哪里来、怎么走过来？今天到底怎么了？到底到了什么程度？

总的来说压力还是比以前大大增大，但是方处长提醒我们不要害怕，但是总的来说压力很大，否则不会引起这么大的关注，从边缘好象走到了中心，好象舞台的中心大家都关注，出了这么多书，这么多文章，人大制度也不过如此，

信访制度那么多了？人大制度理论上没有意见，实际上距离远一点，但是没有给我们那么大的压力，这是一个问题，包括它的问题涉及到民主，是什么时候——是民主机制，还是法治的问题，还是治理的问题？治理的问题摆在社会上必须做，不是讲那么多理论，不是讲民主还是不民主，必须解决实际问题。到底怎么样？今天到了什么程度？怎么了？压力很大，今天这种状况为什么？原因到底是什么？我认为于建嵘教授再次强调，他认为其他的制度不畅通，应该归人大和法院，但是老百姓不去，至少在老百姓心目当中觉得人大、觉得司法不是我的首选，干脆选信访制度，要不然他觉得人大不解决问题，到了司法不解决问题或者司法不公，于是投诉无门，但是老百姓还是看准了信访是一扇门，官方人大制度也不想做得太实，信访制度要有个过程，我很同意方处长的话，信访实际上托底了，什么矛盾，什么问题？应该去的渠道解决不了，老百姓到那里，官方不得不解决，信访制度是个筐了，什么都往里装了。什么东西都保底托底了，为什么？如果仅仅看到制度还不够，说服力还不够，以前的人大制度怎么样？比现在好吗？以前的司法制度一定比现在好吗？不见得，问题是除了那些制度渠道不畅通以外，个人的看法关键是转型中国社会矛盾明显增多，这是十八大就提了，就是有那么多社会矛盾，总要有一个地方去化解、诉求，我认为根本的问题在这里，由于我们的快速转型，所以人家西方国家要几百年走完的历程，我们在几十年当中要走完，压缩饼干式的，大大浓缩了，时间浓缩了，于是一系列矛盾浓缩到这几十年，这种情况矛盾大量涌现，所以要听取老百姓的投诉。这是一个最根本的问题，如果这个问题不解决，哪怕是人大和司法，大家都到人大去，大家都到司法去，吃得消吗？

一个法院院长说，现在法院里面办案也是承受压力很大，做不好一样会有这么多的矛盾问题，都到人大，人大吃得消吗？法院吃得消吗？也是不行，最根本的是社会矛盾明显增多，还有一个问题是我们老百姓、公民的权利意识明显增强了，这也是问题，几十年的普法教育成果出来了，搞了几个五年的普法教育，你不会把我怎么样，越是聪明的访民越不会打砸抢，你拿他没有办法，情绪太激动、傻乎乎的访民去打砸抢正好抓他，违法了当然要抓他，所以老百姓的维权意识、权利意识在增长，所以由于一系列矛盾的出现，加上我们老百姓的意识提高了以后，他就要提出诉求，就要上门去了，于是其他途径不畅通，他就找到了这条路，我个人认为这里有一个逻辑，不仅仅是其他制度不畅通的

问题，即使今后畅通，今后到什么时候解决？社会转型比较成熟了，矛盾不那么多了，这个时候可能相对好了，以前没有走到其他渠道，其他制度不存在，即使其他的制度都很好，都很成熟，也不见得信访制度完全取消，也不叫弱化，我的看法信访回归到它原来的位置上去，不是弱化，弱化的意思就是在原来的基础上弱化，回归到原来的原点上去，不是拓展啦，那么多东西异化啦，而是回到原点，即使人大、法院搞得很好，也需要一些像日本的所谓苦情机制。这都可以进一步讨论，我也促发了我进一步思考。

我还是引用一个复旦校长讲的，就是一场成功的课不在于解决了多少问题，而是提出了多少问题，当我们离开这个教室的时候还继续去思考去研究；同样，一段研讨开得好不好，也不是看完全解决了多少问题，现在拓展来说整个研讨会会怎么样？大家心里有数，一场研讨会不是解决了多少问题，甚至许多争议也不是一下子达成了共识，不要紧，各述所见，重要的是每一单元里都提出了一系列问题，这些问题我们来不及在这里进一步深化，回去大家再研究，这是最成功的地方，这是真正成功的研讨会，每个人的收获也就在这里。

**童星：**我讲一个故事，讲一个报告，本人也进行过信访，不是上访，是写信，我的第一个硕士生他夫人在河南省，因为单位的小金库问题被冤判，他写信向我求助，我不能听他一面之词，我就问了我在郑州的两个好朋友，一个是郑州大学公共管理学院院长，一个是省委党校副校长，拜托他们两个人帮我了解一下情况，结果他们告诉我的确是冤，但是这个案子在河南省翻不过来，没有办法，我把相关的材料寄给我们的老校长，当时全国人大副委员长蒋树声，他以人大执法的名义传达这个信下去，叫河南省把相关案子向上反映。还有一个就是我同班同学，中央纪律检查委员会新闻处处长，后来做办公厅副主任，我也把这个给了他，他也做工作，还是不行，继续又写信，最后是蒋树声副委员长和中共中央书记处书记、中央纪委常务副书记何勇两人签署了意见，最后宣告无罪放出来，时间整整拖了两年，看守所的所长说在我们这里有冤的，但是这么快就出来的人你还是第一人，两个党和国家领导人介入啊。这是我亲身经历的事情。当时内部定了下来把他放了，就是这个时候，9月二十几号，但是说，马上要过国庆了，国庆要稳定，万一放了，他跑了怎么办？过了国庆再放，所以过了国庆又过了两、三天大概11号、12号放出来，放出来了，我就请他们

夫妻两个到南京来，然后他们的师兄弟们轮番请客，他们很开朗，那个女的本来就信佛，我这个学生也信佛了，他反过来跟我讲说是佛考验他的。她的确也冤，她人还关在看守所里面时，单位还集资替她把钱还上。大家都知道她冤，就是因为有个别有权的领导非要把她坐实，一定把她送进去，她就不听话就找个机会把她关在牢里面去。这种事情是客观存在的。

我在十八大以前给中央写了个报告，这个报告当时刘云山批转了，送给当时的各位党和国家领导参阅，名称叫关于加强和完善我国信访制度的政策建议，一共讲了10条，其中第一条很长，论证必要性，后面9条是具体建议，关于必要性，我认为只要懂中国历史和国情，就必须肯定信访制度，不能取消，因为这里面有三条，第一条只要实行中央集权的制度，干部主要是以委任制为主，就必须有这种自上而下的东西，过去叫钦差，国民党时叫特派员，现在叫巡视员，然后是自上而下的信访。如果这一条没有了，京城里的皇帝就坐不稳了，地方上的土皇帝就出来了，这是历朝历代最高统治者都知道的。第二个是现实的国情，我们国家既然没有实行三权分立、司法独立，法院上面有一个政法委管，政法委书记上面有个大书记管，各级地方书记上面还有总书记管，在这种体制下法院定下来的东西谁也不能碰。如果我们是三权分立，就像埃及一样的，法院判了总统不同意，总统不同意就把总统搞掉了，我们国家不是这种体制。第三个就是社会矛盾，社会矛盾总要有个出口，目前我们国家的出口是两个，一个是体制内的出口：信访，一个是体制外的出口：群体性事件，材料证明在03年、04年信访高峰下来了以后，连续8年信访数量是下降的，但是与此同时8年当中群体性事件像井喷一样一直往上走，很显然关这个口子，就必然冒那个口子。很显然，开这个口子（信访）是好的，我们的信访部门有很多干部实际上充当了老百姓的出气口，承担了国外大量的心理诊所、心理治疗室这些部门的功能。

下面提了具体9条建议，第一条建议是必须解禁越级上访和进京上访，既然你北京有信访部门，那么全国不管哪个人都可以来北京上访，我们南京大学的老师到北京去叫不叫越级上访、叫不叫进京上访，是不是“非访”？比如我南大的要告我南大的校长，跑到区、市、省都不管的，就北京教育部管，就得到北京去。所谓越级这是科层制内部的东西，外面老百姓对政府来讲是不谈级别的。我当年在北京有一个亲身的经历，到北京钱一下子不够用了，拿个银行

卡，那时是异地银行卡不像现在这样刷卡畅通无阻，就到教育部旁边的中国工商银行总行去取款，拿这个卡是可以取的，外面的机子刷还是不行，我说取1000元，柜台里的人、旁边的人、后头的人很惊讶，取1000元还要到总行？但有一条，你银行总得给我钱，我不管总行、分行、支行，我就到银行里面拿钱嘛，（浦兴祖：越级取款）所以越级上访一定要解禁，进京上访一定要解禁。

第二条解禁以后要不要考核？要，我提出了五个考核指标，全是相对的，都有分子、分母的，第一比如说上海今年这一年信访总量除以群体性事件总量，跟以前相比，只要数量上提升就是好的，也就是把大量的社会矛盾由体制外的群体性事件出口转移到了体制内的信访出口。下面四个数字全是信访内部的，就是来信量除以来访量，来信包括电子邮件，包括手机短信都在里面，人不来，信息来了，就说明他相信你，也说明下面就有下文了，怎么来处理，怎么来回复他？他就不需要跑，同时也减轻了老百姓的成本和负担。第三、第四讲的是结案率，就是首次信访（包括来信来访在内的）除以重复信访的数量，还有就是信访结案率和信访总量，最后是来访接待，个人来访除以集体来访，个人来访多是好事。这是关于指标。

第三个建议就是要重构组织机构，我提出椭圆形的组织机构，国家、中央的信访机构要小而精，明确向社会宣布不介入任何个案的处理（包括党和国家的领导人也不要直接参与个案处理，尽管前面有那个事例，这种事情毕竟是不大正常的），下面县及以下弱化甚至在将来的时候都取消。中间这一块要强化，省市要强化，原因，第一对上面来说距离事发地比较近，情况熟悉、好处理，而中央对下面的情况不了解，而且全国各地差异太大，第二省市一级和下面来比，基本上没有介入信访事件的冲突双方，所以利益、立场比较超脱，所以中间层要盯住解决问题、处理问题，现在是问题层层往底下转，那底下面本身就有与民争利，有很多信访事件对着他们来，按组织原则不能转到他本人手里，但是按照现在的体制，反映乡镇的转到县里面，乡镇的领导都是县里面任命的，这个风尽早会透下去的，跑到北京告我不照样把你整死吗？这是椭圆形的组织机构。

第四条就是信访和调解诉讼分工合作，逐步地把人际矛盾、冲突转移到调解，把涉法的商业活动纠纷的法人和法人，法人和个人之间的矛盾尽量地疏导到诉讼那边去，用信访专门来解决老百姓和政策，老百姓和政府之间的矛盾冲

突，因为发展是硬道理，很多政策导致了一些老百姓的利益受损，争议出现了，这方面相关的补偿，政策等等，哪个法院能受理？哪个人有这么大的本事能把矛盾调解好？所以调解、诉讼不能代替信访，应该有分工。

第五条涉及到人大了，我提出人大下访和党政接访，有的人提出把所有的信访都转到人大去，这个不可能，人大在老百姓心中的地位大家都清楚的，而且手上什么资源也没有，老百姓不愿意去，领导干部下访，领导干部忙成这个样子下什么访？领导干部接访与人大代表下访相结合，而且人大代表本来就有一个人职责，就是人民建议的征集，人民建议征集的主渠道应该是人大代表。

第六条要引入第三方介入机制，介绍一下我们南京经验，本人是南京两任市委书记聘请的，南京地区重大信访疑难问题专家智囊团首席专家，做了好几年，我们也亲手处理了很多案子，当然跟信访局的沟通很有必要，是信访局主动提出聘请我们去的，不是我们想要去干预的。他们找相关的党政部门有难度，常理上一问就知道，这个事情不应该这样处理，但是信访局讲别的局不好讲，平起平坐，所以他们请我们去，然后借着我们的嘴说该如何如何，最后市委书记、市长说行行行，问题解决了，政绩呢是信访局的。应该说很多大的难题在我们手上比较漂亮的解决了，这是一定要引入第三方介入的机制。

第七个也从我们这个地方来的，所有我们介入的机制做的案子，包括双方的诉求，各自的理由，调停的过程，以及最后我们提出来的建议，处理的意见，全部在网上公示，就是王亚强讲的那个微博，你提出什么要求全部在网上摆出来，政府部门、相关部门，还有相关的企事业单位什么意见都摆出来，最后意见全部网上公示，因为群众的眼睛是雪亮的。

第八个就是内部搞信息化，建议全国联网，现在很多统计数字是重复的，在这个地方有，那个地方很多重复出现。

第九个就是一定要注意情理法的结合，因为现在有很多难办的、不好处理的问题，如果从法的角度来说，法是广义的法，包括红头文件，包括党组开会的决定，这些东西都在里面，都是符合规定的，有政策依据的，但是老百姓都认为不合情理，老百姓觉得什么法？法不就是你们干部搞出来整人的吗？所有这些法，所有制定过程老百姓不满意，怎么把情理法这三样东西结合起来，而且不仅要在信访过程当中解决问题，并且要在决策当中解决，现在往往决策只是依法，决策完以后死不认账，死不改了，下面叫人家去做擦屁股的事。以情、

以法、以理综合考虑了以后最后才做出决定，这样才行。

一个全国信访先进单位、我们江苏省的淮阳市，陈水总事情出来了以后，我问他们陈的事情到底该怎么处理？他们没有任何准备，吃饭的时候突然问这个问题，他说我不会同意他提前一年办理退休手续，但是看到他困难的样子我可以动用救济的办法，让他这一年过得去，我说不愧是先进单位的局长，老百姓是按照合情、合理、合法的次序来，我们公职人员也不能同他一样的水平，要倒过来，合法合理合情。这个报告十八大以前是不会采纳的，采纳了十八就不好开了。但是十八大以后一定会部分地被采纳，今年五一以后上面就不排名了，然后6月份的统计进京上访的人数是原来的7倍，所以后来就有什么飞机爆炸、超市杀人案——把个老外干掉了，诸如此类的这些事情就出来了。能不能把这一关顶过去？就像国家刚开放搞活，放手后好多产品的假冒伪劣弄上来了，包括学校里头，如果国家对文凭管理取消的话，滥发文凭的学校肯定会出现，但那个这样干则无异于自杀。要咬牙挺过这一关。6月底7月初的时候，银行很紧张的时候，很多人建议再印钞票，再搞刺激计划，后来李克强咬咬牙顶过来了。我觉得顶过这一关，还是前程大好的。

## 附录三 若干信访材料

### 中国访民状况见闻报告 高洪明

朋友，你见过访民吗？公民，你了解访民的冤苦吗？同胞，你知道访民的诉求吗？政府，你记得对访民的责任吗？官员，你对访民毫无愧怍吗？

这几年，每当我路过北京永定门西街国家信访局来访接待司，看到几百甚至上千的访民时；每当我听到因为上访而被教养或被判刑的访民，诉说自己遭遇的苦难时；每当我目睹走出北京久敬庄救济站的访民，逢人伤心的诉苦时；每当我耳闻中国访民蜂拥而至联合国驻华机构或美国驻华大使馆告洋状时；我的心久久不能平静。这让我产生一种抑制不住的写作冲动，非把我对中国访民状况的见闻报告写出来不可，好让官方和民间都更加关注。于是乎，我写了。

#### 一、访民的定义

1、官方的定义：访民指作为信访人的公民，即采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求的公民。

2、民间的定义：访民指作为信访人的公民，因自己合法的人身权利或财产权利受

到公权机关或法人单位的不法侵害，向它要求给予经济的或其它的赔偿而遭到推诿或

拒绝，被逼无奈的多次的长期的到上级的政府机关或司法机关上访，要求其依法保障该公民兑现自己合法诉求的公民。

#### 二、访民的构成

1、访民的年龄构成：中年人居多，老年人次之，年轻人最少。

2、访民的性别构成：妇女过半，男子次之。

3、访民的职业构成：一、二、三、“四”产业的都有，工农商学兵俱全，党政财文军不缺，教科文卫体不少。



4、访民的文化构成：大体都受过中学以上的教育，受过高等教育的也不少。

5、访民的属地构成：大半来自东部中部乡镇，其余大部来自大中城市，来自京沪的不少，来自西部的不多。

6、访民的访龄构成：3年以下的近半，3年以上10年以下的占三分之一，其余为10年以上的。

7、访民的目的构成：绝大多数人是要求经济赔偿，少数人要求惩办凶手或加害人。

8、访民的数量构成：按照官方的定义可达千万以上，按照民间定义也有百万之多，维稳对象不下十万之众；以上访民数量都是最保守的估计数字，实际数量要高得多。

### 三、访民产生的具体原因

1、因公权机关或法人单位非法圈地造成的失地者。

2、因公权机关或法人单位非法强拆造成的失房者。

3、因公权机关或法人单位违反劳动法造成的失业者、无法领取养老金者。

4、因公权机关或法人单位黑箱操作或救助不力造成的失学者、不能升学者。

5、因公权机关监管不力或医疗单位渎职或失职造成的重大医疗事故的受害者及其家属。

6、因公权机关监管不力或法人单位渎职或失职造成的重大工矿交通事故的遇难者的亲属。

7、因公权机关监管不力或法人单位渎职或失职造成的工伤病患者。

8、因公权机关监管渎职或失职，法人单位造成的重大金融案件的受害者。

9、因公权机关非法执法或暴力执法造成的人身伤害或财产损失的受害者。

10、因公权机关不作为或乱作为造成的经济损失的受害者。

11、因党国机关违宪违法造成的受害者：五七右派、天安门母亲、民主党人、良心犯、信仰犯、法轮功学员等等。

12、因公权机关或法人单位非法违法违宪造成的形形色色的受害者；等等。

### 四、访民产生的体制原因

1、城市土地国有化，城市长官随意征地。

2、农村牧区土地集体化，村镇乡官卖地自肥。

3、官商勾结，黑白合污，强买强卖强拆强占强圈土地。

- 4、人民当家作主名存实亡，工人、农民、市民成了弱势群体。
- 5、国家财政支持不足，“老少边穷”地区的住民成了弱势群体。
- 6、司法不独立，法院法官无权力，涉官涉商案件告状难、立案难、执行难。
- 7、属地管理，访民诉求地方官处理，地方官岂能自己打自己。
- 8、公权机关漠视歧视弱势群体，不法侵害弱势个人，官吏霸道司空见惯。
- 9、党国强力机关非法使用强制力对待党国体制反对派，对待非官方宗教人士及信众，对待异议作家艺术家，对待维权律师维权人士，对待主张民族自治的藏维蒙人士，对待法轮功学员等等，这类事件屡见不鲜。
- 10、公民权利不兑现，政治权利无保障，经济权利不完整，文化权利设禁区，社会权利有残缺；做国民难，做访民更难。

#### 五、访民的苦难

- 1、流离失所，餐风露宿，衣衫褴褛，面黄肌瘦，沿街乞讨。
- 2、千里迢迢，越衙告状，倾家荡产，举债度日，朝不虑夕。
- 3、求告无门，无依无靠，扶老携幼，东央西告，露宿街头。
- 4、一纸空文，打道回府，地方翻脸，横加报复，雪上加霜。
- 5、家破人亡，一无所得，病魔缠身，心力交瘁，客死他乡。
- 6、上吊自尽，利刃自刎，服毒自杀，跳楼而死，自焚身亡。
- 7、缠访遣返，缠诉关押，顽固拘留，轻者劳教，重者判刑。
- 8、烈者袭警，能者爆炸，强者诛吏，拗者杀童，夺命送命。
- 9、苦难经历，因人而异，悲剧不断，挂一漏万，罄竹难书。

#### 六、访民的诉求

- 1、失地的要地，还地则安；不还地也罢，照市价还钱。
- 2、失屋的要屋，还屋则安；不还屋也可，照市价付钱。
- 3、国有法人单位调整或改革造成的失业者，要求国有法人单位给失业者照章买单；企业无力，政府买单。
- 4、重大工矿交通事故遇难者家属，要求企业照章赔偿；企业无力，政府赔偿。
- 5、重大金融案件受害者，要求肇事法人单位照章赔偿；肇事法人单位无力，政府尽量补偿。
- 6、重大医疗事故受害者，要求肇事医院照章赔偿；肇事医院无力，政府尽

量赔偿。

7、暴力执法或非法执法受害者，要求公权机关依法赔偿人身伤亡、精神伤害或财产损失的，公权机关必须赔偿；要求追究加害人刑事责任的，必须依法办理。

8、官商勾结，联手黑社会致人伤亡、精神伤害或财产损失的受害人或其家属，要求进行赔偿的必须依法赔偿；要求追究加害人刑事责任的，必须依法追究。

9、因公权机关或法人单位渎职或失职致人人身伤亡、精神伤害或财产损失的受害人，要求公权机关或法人单位进行赔偿的，公权机关或法人单位必须依法进行赔偿；要求追究负责人行政责任或法律责任的，必须依法办理。

10、访民实现诉求，不能指望一步到位，不能指望毕其功于一役；实现诉求可先易后难，先得陇后图蜀；切记不可一厢情愿，遇到时间堆积的无解难题时，急流勇退为上策；宜见好就收，适可而止；不要忘了人生苦短，要及时行乐，不要苦了自己，更不要苦到底。

### 七、中国访民精神万岁！

中国访民是一个很大的群体，是一个弱势群体，更是一个苦难的群体，但也是一个优秀的群体，是一个打不垮拖不烂的群体，他们的精神值得人们学习。

1、遵纪守法，舍身求法的精神：中国访民这个群体和访民个体，都是不幸的，都是人身或财产受到公权机关或法人单位不法侵害的受害者；他或她、他们或她们，为了保护自己合法权益，为了伸张法律正义，不畏不法侵害，不畏千辛万苦，安分守己，按照法律程序，逐级上访，直到北京；他或她、他们或她们，不怕冷眼旁观，不怕恶言歧视，不怕暴力拦截，仍然相信宪法，相信法律，相信政府，越衙告状，直到中央；访民的言行是遵纪守法，舍身求法精神的体现，值得人们学习。

2、不屈不挠，愈挫愈奋的精神：中国访民这个群体和访民个体，都是不幸的；他或她、他们或她们为了逐级上访，为了进京告状，吃尽了人间苦难，挨过了多少酷暑寒冬，受尽了多少凶官悍吏恶警打手的关押或拳脚相加；他或她、他们或她们，为了维护自己合法权益，为了自己心目中法律的正义，流汗流血不流泪，绝不退缩，勇往直前；访民言行是不屈不挠，愈挫愈奋精神的体现，值得人们学习。

3、忍辱负重，矢志不渝的精神：中国访民这个群体和访民个体，都是不幸的；他或她、他们或她们，为了自己受到不法侵害的合法权益得到赔偿，为了自己受到不法侵害失去的法律正义得到伸张，受尽了人所不能忍的屈辱、欺辱和侮辱，背负着人所不能背负的生存重担和希望重担，怀着不达目的决不罢休的信念，一往无前，不可阻挡；访民的言行是忍辱负重，矢志不渝精神的体现，值得人们学习。

4、中国访民精神是生命的精神是生命的本质：生命的精神、生命的本质就是活着，就是要活下去，就是要活得更好，活得更痛快，直到生命结束；访民精神就是生命精神就是生命本质，值得人们学习。

## 八、访民为己为人为国家

1、访民为己，天经地义：有人说：“访民上访是为自己，是自私自利的”，此君此话大谬矣。“访民上访为自己”这句话是实事求是的。试想一下，访民自己不为自己，靠谁为自己呢？难道是靠你、靠我、还是靠他呢？国际歌说，从来就没有什么救世主，也不靠神仙皇帝，要创造人来的幸福，全靠我们自己。这句话是颠扑不灭的真理。访民为自己是天经地义的，是一个公民的权利和义务，是一个现代公民的自我自主自由自强自卫意识的体现。人们应当理解访民，同情访民，支持访民。访民上访为自己没有错，但访民绝不是自私自利的，因为每一个公民都有自己的合法私利。为保护自己的合法私利不受不法侵害，为自己受到不法侵害的合法私利要求赔偿，要求法律正义，从来是高尚的行为。人人都如此，社会正义就实现了。

2、访民为人，默默奉献：访民上访为自己的同时，也在默默为他人奉献着，这是不争的事实。试想，访民上访要解决的问题是带有普遍性的，当访民上访的问题解决以后，类似这样的问题，他人不上访，问题也可迎刃而解了。试看，今日国家征地，不论是城市还是农村，补偿数额都在大幅度提高，被征地的人们都在受益。这就是访民上访的结果，就是访民上访的功劳；可惜，人们不知不觉罢了。

3、访民为国家，健全了法制：“访民为国家，健全了法制”这句话是不是夸大其词呢？其实这句话是实事求是的，只是人们没有意识到罢了。试想，中国市场经济在飞速发展，中国社会也在不断发展，中国公民的权益也在不断发展不断涌现，这是人们始料不及的，也是政府始料不及的，更是法律始料不及

的。过时的法律、法规、政策不时的侵害公民不断产生的新生权益，访民通过不断的上访来保护自己来实现自己新生的权益。访民在保护自己实现自己新生的权益的同时，促进了国家法律、法规 and 政策的修订、制定或废除，以适应市场经济的快速发展，适应社会的全面发展。这就是访民为国家，健全了法制的过程和事实，只是人们没有认识到罢了。

#### 九、关注、救助和帮助访民，是全社会的责任

1、全社会应当承认中国访民群体和访民个体是一个弱势群体，是需要全社会关注、救助和帮助的，而且全社会也有责任这样做，因为这是建设和谐社会应有之义。

2、中国访民群体和访民个体，他们或她们、他或她，是公权机关或法人单位不法侵害的受害者，央地政府和央地舆论应当给予足够的关注，责令或督促有关公权机关或法人单位尽快尽量尽可能的解决访民上访的合理诉求。这是央地政府的责任和义务。

3、中国访民群体和访民个体，也是过时的法律、法规 and 政策的受害者，更是新生权益的维护者。全社会关注访民群体和访民个体，就是关注中国人权进步。当访民群体和访民个体是过时的法律、法规 and 政策的受害者时，全社会应当救助和帮助他们或她们、他或她，因为他们或她们、他或她不止是在为自己维权，更是在为他人维权，在为全社会维权。

4、关注、救助和帮助中国访民群体和访民个体，这是中国社会进步的体现，也是中国社会“将心比心”情怀的展示，全社会应当这样做。央地政府更应当关注、救助和帮助访民群体和访民个体，这是央地政府的责任和义务，因为央地政府挂牌是人民政府。

#### 十、让中国访民走进历史，中国努力吧！

1、让中国访民走进历史：中国访民自古以来就有之，他们是那时公权衙门和当地土豪劣绅、地痞恶霸不法行为的受害者；古之访民越衙告状，打赢官司的少之又少，因为古代官匪一家，黑白同流是常事；民国时期，访民问题一脉相承；今天访民问题，没有多少本质变化，大体依旧。今日中国应当让中国访民走进历史，这是今日中国的一个历史任务。

2、中国访民问题的本质：是公权机关没有真正的切实的有效的全社会监督，没有独立的有权力的有权威的司法机关和法官，没有宪法和法律实实在在尊重

和保障的公民权利和私有财产权利，尤其是民间没有言论自由和结社自由，关键是央地政府不是人民自由直接选举产生的政府。因此，公民人身权利和私有财产权利经常受到不法侵害是无法避免的，他们要求得到损害赔偿也是极不容易的，是要付出血汗代价甚至生命代价的。这就是解决中国访民问题的症结所在。

3、怎么才能让中国访民走进历史呢？说起来简单，做起来不易。换句话说，让中国访民走进历史，需要央地政府进行政体改造，需要民间全面压力促进；需要制定人权宪法，需要建立独立的司法机关；需要牢固的构建“公民是国家的主人，官员是公民的公仆”与“公仆侵害主人是不可宽恕的行为，是必须依法追究的”全民意识和全民文化。如此，中国访民走进历史，就不是纸上谈兵了。

4、中国努力吧！为了让中国访民走进历史，中国为了完成这个历史任务，人民要努力，每个公民要努力；央地政府要努力，央地政府官员要努力；司法机关要努力，法官要努力；人民代表要努力，人民代表大会制定人权宪法要努力；媒体和文化机构要努力，媒体人和文化人要努力；总之，全社会上上下下，方方面面都要努力。如此努力，让中国访民走进历史，是指日可待的。

附记：本文篇幅有限，本人信息有限，书不尽言，言不尽意；请访民们斧正，请专家学者们斧正，请政府官员们斧正。

2012年12月19日

## 我要控诉 顾燕芳

我家住在上海市长宁区哈密路王满泗桥 14 号，现在借在长宁区福泉路 435 弄 97 号 202 室。我要反映的事情是我家房屋被非法强迁，以及我 5 次被非法强制抬进长宁区看守所。事情得从 2002 年说起，我户是私房，我户在 2002 年 6 月 3 日收到房屋拆迁安置裁决申请书一份，到目前为止，我可以向上天发誓，我户确实确实没有收到 2002 年 7 月 18 日第 194 号房屋拆迁安置裁决书，而且从时间来看，7 月 18 日离 6 月 3 日已经有 46 天，已经违反了上海市人民政府令第 111 号文，上海市城市房屋管理实施细则第二章第二十四条。我户不但《裁决书》没有收到，而且连 2003 年 1 月 9 日的长宁区人民政府的《强制执行通知书》都未曾收到，也根本没有贴在什么墙上(称其为内部文件)，在没有经过任何法律程序的情况下，2003 年 1 月 14 日就遭到了惨无人道的非法强迁。大家都知道，全国上下，从中央到地方《强制执行通知书》都是公开的法律文书，为什么唯独我家《强制执行通知书》是内部的法律文书呢?我上诉的官司，《强制执行通知书》案十年多了，法院为什么至今还不判决?所以就此案而言，理应纠正，否则国法不容，民心难服。

2004 年 6 月 10 日星期四上午，我到全国人大信访处去上访，在窗口人大的一位领导看了我的材料后惊讶地说：“这么特殊的案子，也这么突出的案子怎么在上海没人管?”于是，他叫我到全国人大办公室里边谈，又叫 602 接待员好好地接待我，然后我由 602 接待员接待，602 接待员看了我的材料后说：“顾燕芳你回去后，请他们出示一下《强制执行通知书》说是内部的法律文书是在那个文书上，哪一章哪一条哪一款上写着。”我接着说：“2004 年 6 月 2 日，我在上海市高级人民法院接待室里，我已经问过长宁区委托代理人杨艳卿了，她说没有那个法律文书。”602 说：“如果没有那个文书，政府就错了呗，现在连官司都不让你打，那你到哪儿去告啊?”我说：“是啊，我没地方告啊?我上告无门了，所以我今天到最高人大是来讨公道的。”然后 602 接待员说：“顾燕芳，你知道吗?私人的财产不得侵犯，任何组织、任何国家机关都不得侵犯。”我说：“我知道，可他们侵犯了我。”602 叹了口气，摇摇头说：“我现在给你

开个介绍信，你到市人大常委会去，他们会认真地接待你的。”我又问：“你开的介绍信管用吗？”602 接待员说：“这是最管用的介绍信，怎么会没用呢？你开到我这个介绍信是挺不容易的，是挺难得到的，在上海你还是第一个。”我说：“谢谢你，今天总算在北京见到青天了！”然后，他把介绍信交给了我，我就鞠了一个躬，愉快地离开了。那天晚上我高兴得一夜没睡着。

2004 年 6 月 14 日下午，我到上海市人民大道 200 号市政府门口送这封珍贵的信函，可连送了三次，没有一人肯收这封信函。我只好到人大信访处去信访，人大接待员也不肯收，我又到市建委信访，市建委接待员也不肯收，我又到市委市政府信访处信访，市府信访处也不肯收全国人大的信函。就这样，折腾了一个下午，到晚上 7 点多钟才回家。6 月 15 日上午，我到邮局寄挂号信，把全国人大的信函寄给市人大常委会主任龚学平。

我期盼着市人大能解决问题，可左等右等，等来的却是对我三次的关押，三次的人格侮辱。关押的经过如下：

2004 年 6 月 21 日下午，我到市政府去信访，由程桥派出所袁刚为首的民警就把我送到了派出所，关押了 4 个多小时。

2004 年 7 月 21 日下午，我在上班，在 3 点 45 分左右，突然来了一辆警车，从车上下来了 5 名警察，说我 7 月 20 日去市政府上访，扰乱国家政府机关，扰乱治安，连拉带拖地把我押上了警车，围观的群众不计其数，造成了极大的影响，严重地侮辱了我的人格和尊严。到了程桥派出所，我说：“我正当信访，你有什么证据说我扰乱国家政府机关，扰乱治安？”袁刚气势汹汹地说：“我说你扰乱国家政府机关，你就是扰乱国家政府机关！我说你扰乱治安，你就是扰乱治安！用得着什么真凭实据？”就这样在 37.4 度的高温下，饿着肚子我被关了 23 个小时。事实上，我从信访到现在，每次都是规规矩矩、老老实实，遵守国家的信访条例，一个人默默地信访。说我扰乱国家政府机关、扰乱治安，纯粹是子虚乌有的。

2004 年 7 月 23 日我又到市政府去信访，警察开着警车过来，把我直接押到长宁区看守所，在看守所门口由程桥派出所以及公安分局的 7 名警察强制地把我从 5769 的警车上抬进看守所。在第四监狱与劳教妇女、卖淫女关在一起，把我的编号为 321，就整整关了我 15 天，一直关到 8 月 7 日才放回家。关押我 15 天里没有任何法律手续，既没有拘留证，也没有释放证。



为什么我写了共 7000 多封信，走访了区政府、市政府及中央政府共 1000 次，都得不到解决？为什么全国人大出了介绍信，非要把我关进长宁区看守所呢？为什么 8 年前非法关押的公道还没有讨回，2011 年又被长宁区公安分局及程桥派出所 4 次以莫须有的罪名抬进长宁区看守所呢？第一张拘留证是 2011 年 1 月 10 日至 2011 年 1 月 15 日，说我扰乱公共场所秩序。请问：我一个人独来独往默默地在国家信访局上访，在路边的邮箱里寄信，我扰乱了什么公共场所秩序？第二张拘留证是 2011 年 1 月 20 日至 2011 年 1 月 30 日，说我于 2011 年 1 月 20 日在府右街中南海周边扰乱公共场所秩序。2011 年 1 月 20 日我已经被他们拘留到上海市长宁区看守所，我怎么可能到府右街中南海周边扰乱公共场所秩序？？？！！这不是荒唐可笑吗？为什么长宁区公安分局与程桥派出所一次又一次地捏造事实，诬告我、陷害我、诽谤我、镇压我，以莫须有的罪名，十天之内对我 2 次拘留。

第三张拘留证是 2011 年 4 月 28 日至 2011 年 5 月 5 日，说我于 2011 年 4 月 27 日在中南海周边扰乱公共场所秩序。2011 年 4 月 27 日由于我在国家信访局上访不小心，把脚扭伤了，当时我包里还有好多信还没寄掉，我硬撑着乘 14 路到力学胡同下车，因为对面马路上有两个邮箱，我硬撑着走过去寄信，走到第二个邮箱，北京警察看到我脚不方便，走过来问我：“你的脚怎么样了？”我说：“我脚扭伤了，不好走路了。”北京警察说：“那我们送你回去好吗？”我说：“好的。谢谢你！”就这样，他们把我送到了久敬庄，后来由上海驻京办的工作人员把我送到了上海，4 月 28 日上午回到上海，把我接到了长宁区程桥派出所做笔录，硬说我 4 月 27 日在中南海周边扰乱公共秩序，又要拘留我。我说：“我十年来从来没有扰乱过什么公共秩序，这是你们硬加在我头上的莫须有的罪名。”他们看到我脚肿得很厉害，连鞋子都不能穿，就把我送到了长宁区 108 医院拍了片子，结果是骨折。在 108 医院上了石膏，路一步都不能走。他们竟然丧心病狂地叫了一辆救命车，用救命车把我抬进长宁区看守所关押。救命车是用来送进医院看病治疗的，而不是用来送往看守所关押的。他们的所作所为甚至比黑帮有过之而无不及，事实上已经到了无以复加、肆无忌惮的疯狂状态。就这样我又以“莫须有的罪名”被关了 7 天。在这 7 天里，我睡在地上，起来都很困难，上厕所更加困难，也不敢喝开水，7 天时间大便一次都没有拉，第八天回家，导致我晚上胆结石发作，那天晚上，是我人生在世最痛苦的一个晚上。

他们如此的祸害人民，如此的丧尽天良，可以说是绝无仅有。他们简直把老百姓欺负到了无以复加的地步，哪怕是稍有丝毫的良知，也不会这样做。他们吃着人民而不为人民，反而残害人民，实乃天下之大谬也。所以在人民眼中，公安和原来的土匪一个样，人民感觉不到公安是在保护人民，反而感到他们是最大的威胁。这一次的拘留，使我精神上再度受到了莫大的冲击，人格上受到莫大的侮辱，再也无法承受。请问：哪条法律法规规定在国家信访局信访是违法？在路边的邮箱里寄信是违法，要坐牢？真是丧心病狂，恐怖之极!!!他们对我卑鄙伎俩无所不用其极，对上访百姓的镇压、愚弄和羞辱简直达到了登峰造极的程度！所以，我们的耻辱难以言尽，我们的苦难罄竹难书。

第四张拘留证是2011年12月28日至2012年1月12日，说我于2011年12月26日在北京天安门广场扰乱公共场所秩序，被拘留15天。2011年12月26日，是伟大领袖毛主席诞辰118周年的纪念日，全国各地人民群众在自发举行纪念活动。2011年12月26日下午两点左右，我乘20路公交车到天安门广场东车站下车（以前这车站叫“前门”），路一步都没有走，北京警察过来查身份证，我就把身份证给警察看，警察问：“你到什么地方去？”我说：“去纪念伟大领袖毛主席。”警察又问：“你上访过吗？”我说：“我上访过。”警察说：“那把你的身份证登记一下行吗？”我说：“行。”就这样我一个人跟着警察去登记身份证，结果，天安门广场也没去成。就这些心平气和的话，没有一点点的过激行为。2011年12月28日回到家，下午两点多钟，我领着我婆婆到商店去，由于家里24小时被监控，保安打电话叫来了一辆警车，把我连拉带拖地拉上了警车，到了长宁区程桥派出所，说我12月26日纪念伟大领袖毛主席违法，属于扰乱天安门广场秩序！真是荒谬绝伦、荒唐透顶、荒唐无稽。我说：“人民的领袖人民爱，人民的救星人民来纪念。纪念伟大领袖毛主席诞辰118周年何罪之有？难道伟大领袖毛主席是政府的敌人吗？难道伟大领袖毛主席是共产党的敌人吗？为什么纪念伟大领袖毛主席要被关押被拘留？天理何在？公理何在？”拘留证下来，长达15天。我说：“《中华人民共和国治安管理处罚法》我看过，也没有这一条条例。”我又说：“我如果真的有扰乱迹象，也只能处5日以上10日以下的处罚，没有什么15日的。何况我根本就没有一点点的扰乱迹象。”再说，10年来我每次上访都是规规矩矩、老老实实，遵守国家信访条例，一个人独来独往默默地上访，从来没有大吵大闹过，说我扰乱天安门广场秩序（我连

天安门广场都没进去)，纯粹子虚乌有的。然后这位承办警察看了看电脑，也没有这一条。他们明知错了，执法的警察还是利用手中的权力飞扬跋扈、仗势仗权、执法违法、以权代法、欺压百姓、气焰嚣张，还是叫来了七八个警察和保安强制地把我抬上了警车开往长宁区看守所，到了看守所门口，又用七八个警察和保安又强制地把我抬进看守所监狱，关押了我 15 天。到拘留期满又叫来了七八个警察和保安把我从监狱里抬了出来。现在的公安已经成为胡作非为、为所欲为、无所顾忌、无法无天的万能魔方。他们败坏的是党和政府的形象，损伤的是人民群众对国家对政府的信任。就这样，纪念伟大领袖毛主席诞辰 118 周年，我车站下来一步路都没有走，就以莫须有的罪名，被拘留了 15 天。呜呼哀哉，天理何在？

第五张拘留证是 2013 年 12 月 2 日至 2013 年 12 月 12 日，说我于 2013 年 11 月 30 日在北京中南海周边有扰乱公共场所秩序被拘留 10 天。请问：我一个人独来独往，在府右街路边的邮箱里寄信，我扰乱了什么公共场所秩序???2013 年 12 月 2 日上午我从北京回到上海，就被上海市长宁区程桥派出所的警察接到派出所做笔录，他们把我领到一间天蓝色的橡皮房间内（这是一间封闭式的橡皮屋，四周没有窗，而且在派出所的最里面），几名警察强制地把我压倒在一块固定的老虎凳上，再按上一块盖板，然后再锁上一把锁进行审问。我说我不犯法，我从来没有犯过法，我从上访到现在 13 年了从来没有发过一张传单，也没有举过一次牌子，更没有拉过一次横幅和喊过一句口号，我犯了什么法???我再说，如果我在首都北京真是扰乱了公共场所秩序，北京警方早该处罚我了，根本就轮不到地方公安。笔录做好后，这些恶警用两副手铐对我采用最野蛮最恶毒最凶狠毒辣的酷刑来修理我。特别是一个 30 岁左右的小流氓恶警，他把我的左手使劲地铐在这只老虎凳的左凳脚底下，把我的右手铐在右凳脚底下，两只手使劲地往肉里铐，把我当杀人放火犯一样铐，甚至比杀人放火犯铐得更严重。这种最野蛮最毒辣的齷齪伎俩，只有世界上最无耻的流氓才做得出来。在这个橡皮屋里，哪怕用高音喇叭喊救命，外面也听不见。就这样我被铐了 5 个多小时，在这 5 个多小时里，我的腰直不起来，手疼得要命，眼泪哗哗地往下流。但是我是一个“士可杀而不可辱”的人，你可以剥夺我的生命，却不可以侮辱我的尊严，所以我宁死也不接受蹂躏欺辱。我宁愿站着死，也不可跪着生。到了晚上 10 点多钟，要去送看守所，就把我两只手反铐，反铐后使劲地把我两只手往

两边拉，我疼得要命，我不停地喊冤枉！再喊打倒土匪警察！打倒流氓警察！就这样七八个警察把我强制地抬上警车再抬进看守所关押 10 天。在看守所里到了第二天，我的两只手又青又肿，两只胳膊又酸又疼，第二天晚上 1 点左右，我问看守所里的医生要了止痛药，吃了还是疼得不能入睡。这些恶警，他们“收拾”百姓时，那种“绝不手软”的架势，像是“人民警察”与“人民”的关系吗？如果不是相关政府部门在背后的撑腰或默许，恶警敢这么强横吗？敢这么野蛮吗？敢这么天马行空吗？恶警镇压人民无所顾忌，视国家律法为玩物而肆意把玩，他们的所作所为甚至比黑帮有过之而无不及。现在的恶警已变成了丧尽天良，灭绝人伦的黑恶集团，以残暴的毒辣手段去欺压和迫害祖国人民，此种政治变质不过德吗？有报道说这里“黑社会”猖獗，从这些恶警如何对待群众“上访”的态度，我想每个人不难找到答案了吧！现在的恶警已经无耻到不能再无耻，流氓到不能再流氓了！所以“警霸”不除，国无宁日；“警霸”不除，和谐难固。可当地政府居然视而不见、置若罔闻，岂不怪哉？

请问：中国的法律何在？公理何在？上海市信访条例第一章第七条规定：“信访人依法信访受法律保护，任何组织和个人不得对信访人进行压制和打击报复。”为什么长宁区公安分局和程桥派出所违反法律、违反信访条例，对遵纪守法的信访人一次又一次地无端扣押拘留打击报复呢？为什么长宁区公安分局及程桥派出所要捏造事实，无中生有呢？为什么他们要诬陷我、刁难我、歧视我、镇压我和诽谤我呢？难道政府错了，就用关押的手段来对待百姓吗？难道他们所谓的“依法办事”就是对遵纪守法的上访冤民实行资产阶级专政吗？为什么长宁区公安分局和程桥派出所故意违反党纪国法，肆意地践踏神圣的法律呢？为什么行政机关执意违法行政、司法机关故意枉法肆无忌惮、监督机关公开地怂恿包庇行使特权、公安机关随意关押遵纪守法的上访冤民呢？为什么……为什么……???长宁区公安分局与程桥派出所，一次又一次地故意关押我这个遵纪守法、受苦受难的上访冤民，这是长宁区公安战线的耻辱；也是长宁区人民政府的耻辱。

一张维护正义、公正的全国人大介绍信访字第 20040608 号，导致的却是对我三次的关押、三次的人格侮辱、三次对我身心的严重摧残，天理何在???为什么六年前非法关押的公道还没有讨回，2011 年又被长宁区公安分局及程桥派出所四次以“莫须有”的罪名强制地抬进看守所关押呢？2013 年 12 月 2 日又以最

残暴毒辣的酷刑修理我、关押我、拘留我!所以,我要抹去被迫关押的屈辱泪水,昂起宁死不屈的高傲头颅,挺直中国公民的铮铮脊梁,咽下控告申诉的深重苦难,拿起依法维权的锐利武器,为了真理而斗争、斗争、再斗争,为了真理而坚持、坚持、再坚持,一直斗争到讨回公道为止,一直坚持到最后胜利为止。13年过去了,我们民不聊生,到处流浪。连过渡费一分钱都没拿到,自己掏钱在外租房整整13年,我们过的是怎样的生活?政府应该心知肚明。现在我写了共7000多封信,走访了区政府、市政府及中央政府共1000多次,为什么还得不到解决?难道政府就不能承担起相应的责任吗?难道地方政府是有权没有责、用权不监督、侵权不赔偿、违法不追究的政府吗?为什么我家从动迁到裁决、又从裁决到强迁、再从强迁到关押,每走一步政府部门都是错误的呢?难道政府部门不懂得国家的法律法规吗?难道政府错了永远都不能解决我家的安居乐业吗?也不能讨回我六次被非法强制地抬进看守所的公道吗?这难道能不让我们感到忧虑吗?依法治国今天出现如此冤案怎不令人惊叹!!!

上海市长宁区上访冤民 顾燕芳 2013-12-2

## 长沙学院院长刘耘被举报 匿名

尊敬的湖南省委周强书记、长沙市委陈润儿书记：

2010年11月30日，湖南省委组织部后备干部考察组来长沙学院考察后备干部，在此过程中，有老师实名举报了长沙学院法学与公共管理系系主任周湘莲购买空白发票，私设小金库，套取国家财产等问题。学校纪检、审计核实，举报属实，并将调查结果上交省市相关单位。教职工正义凛然，有勇气实名举报，这本是维护法纪的正义行为，何其可贵！本应受到保护受到鼓励，但却遭到长沙学院院长刘耘无情的打击报复！今年5月19日，省市纪委联合调查组进驻长沙学院，就实名举报刘耘的一系列问题进行了调查，并将调查结果在7月11日长沙学院党委扩大会议（全校校领导、中层正职、主持工作的副职均参加了会议）上予以公布，举报的9大问题，8个属实。可是刘耘不仅不引以为戒，反倒更加嚣张，疯狂报复举报人及其一些正义之士，刘耘采取了各种恶劣手段，并在公开场合扬言，要举报人死无葬身之地。刘耘非法调取举报人的通信；举报人在食堂遭职工威胁；办公楼有摄像头专门对准举报人办公室；刘耘对举报人进行造谣污蔑；刘耘限制举报人到市外出差；刘耘篡改院务会记录；刘耘用院办、人事处名义发帖；刘耘试图取消举报人的正当待遇等等，均已被调查组确认属实。举报人的工作权利、人身安全至今均得不到保障。

尊敬的书记，实名举报应该受到法律保护，老百姓是弱势群体，在此请求您站出来，拿出实际行动保护实名举报人。请务必救救他们的性命，现在举报人的身边，危险无处不在，人的生命只有一次，如果刘耘不被惩罚，举报人人身安全出了问题，谁来担当这个责任！！！

一、利用职权，独揽学院全部重大工程和基建决策权，大肆索贿受贿，金额预计超过上千万元。

刘耘从2001年起，先后担任长沙大学党委书记、长沙学院院长，在此期间，市政府和各级部门对长沙大学投入大量资金，对校区基础设施进行改造和扩建，对教学设施进行完善和更替。刘耘大权独揽，独断专行，施加各种压力和影响，让与他有共同利益关系的开发商、承建商和基建项目负责人通过所谓招标形式，

承揽学院 98%以上的工程项目，索贿受贿数额巨大。

1、教职工住宅开发。刘耘与开发商，长沙国大置业公司董事长李应国、长沙学院总务处处长（系李应国的同学和同乡）内外勾结，欺骗干部和职工，损害教职工和学院利益，违规将教职工住宅开发交由不够资质的开发商李应国承建。刘耘与开发商李应国串通一气，所签合同条款明显偏袒开发商。遭到部分教职工抵制和异议，刘耘一意孤行，压制群众意见，并强行指派心腹为学院教职工住宅业委会主任，向开发商通风报信，出卖教职工利益。合同签署后，刘耘为了满足开发商的贪婪，并为自己谋取更多的好处，未经院党委讨论，私自指使 XXX 随意变更合同条款：（1）改变小区容积率。（2）原合同规定只为长沙学院教职工开发住宅 860 套，约 80000 平方米，现在实际开发住宅 1600 余套，约 16 万平方米，教职工实际购买 600 套，多出的 1000 套由开发商李应国向社会出售谋取暴利约 2 亿多元。（3）违规将车库的销售收入给开发商，获取暴利约 4000 万元。（4）本应该由开发商完成的一些小区建设辅助设施和绿化、土方等，结果全部由学院埋单。仅教职工住宅开发一项，开发商李应国违法获利就达 2 亿，刘耘受贿 870 万，并为自己亲属获得大量基建工程。

住宅交付使用后，教职工装修时发现该工程存在许多严重质量问题，偷工减料现象以及其他安全隐患，如合同原规定住宅内层高为 295cm，建成后实际层高不足 270cm，地板厚度不足 60cm，且基桩不牢，部分质量问题《三湘都市报》有过报道。

2. 从 2002 年到现在，学院所有的重大工程、基建项目、绿化工程、学生公寓以及教学仪器设备的采购都是刘耘一人说了算，纪委监督只是一个摆设，虽有招标办，刘耘采取打招呼、施加压力、指使承建商串标、围标或随意变更合同工程项目签证，甚至将大项目违规划分为小项目以规避招标等手段，损害国家利益从中渔利。如新教学楼工程、广场绿化工程，新露天体育馆、艺术楼以及校内道路、土方工程等 95%的工程都大量突破招标金额和预算，长沙学院所有的工程项目成本都高出同类单位数倍，成为实实在在的腐败工程。刘耘从中获利数百万元。原学院纪委书记胡明健在了解长沙学院部分基建项目存在的腐败和黑洞以后，不愿为刘耘背黑或当替罪羊，愤而向组织上提出提前退休的申请，以保清白。

3. 利用职务之便，为亲戚朋友谋取私利。

刘耘与商人陈先杰臭味相投，为了谋取共同利益，刘耘与陈先杰策划以合办驾校之名诈取学院钱财。两人合演双簧，对外宣称长沙学院以土地入股，提供场地，占 60% 的股份，陈先杰出现金购买车辆和相关的配套设施占 40% 的股份。让长沙学院教职工瞠目结舌的是：陈先杰空手套白狼，通过刘耘向长沙学院财务处违规借款 90 多万元（实际是挪用公款），占有达四年之久，陈未掏一分钱便取得了 40% 的股份。为了让驾校赚钱，2006—2007 年，刘耘强迫学校招生处规定未达到长沙学院录取分数线而想就读的考生，每人向驾校缴纳 3400 元的驾考费，此一项为驾校增加了数百万的收入。但令人疑惑不解的是驾校自 2005 年开办到现在，未向学院缴纳一分钱，所赚的利润进入了刘耘和陈先杰的个人腰包。

高明春系刘耘的表弟。为了帮其赚钱，刘耘借口学院要对后勤进行物业管理，随即引进深圳物业公司。刘耘安插高明春到深圳物业的长沙公司任主管，一年后刘耘以种种借口赶走深物业，让高明春独自成立明春物业公司，高为法人代表。现在学院每年付给明春物业公司的物业管理费约 400 万元，所赚的利润由刘耘和他的表弟分赃。而长沙学院 30 多位后勤正式职工无所事事，空耗市财政 100 多万元的人员经费。刘耘就是这样利用国家钱财，为自己为亲友谋取巨大利益的。

## 二、作风腐败，生活糜烂，大搞权色交易

刘耘一贯生活腐败、道德败坏。1985 年刘耘在北京工作时与王 XX 结婚，生育一女。87 年调到深圳后身处花花世界、流氓成性的刘耘到处追逐异性，与多名女子关系暧昧，结识年轻貌美的舞蹈演员金 XX 后，随即背叛家庭，抛弃前妻与金公开同居，两人于 87 年结婚。2001 年刘耘调任长沙大学党委书记后故伎重演，利用手中权力肆无忌惮玩弄女性。在未与第二任妻子离婚前，就与外语系教师刘 XX 勾搭成奸，公开同居，金忍无可忍，提出离婚并向刘耘索要精神与青春损失费约 300 万元，刘耘利用贪污受贿的赃款如数支付给了金。离婚后，刘耘色欲膨胀，先后与法管系老师 XXX、中文系老师 XXX、旅管系政治辅导员 XXX、成教学院 XXX 等 10 多位女教职工保持情人关系。刘耘不顾组织原则，大搞权色交易，将 XXX 由普通教师提拔成系主任，并有意培养她为副院长，为了提拔二奶 XXX，刘耘违反组织原则和规定，为其增设系副书记一职，提拔 XXX 为教务处副处长；提拔情人 XXX 为成教学院院长、提拔第三任妻子 XXX 为国际交流处处



长……刘耘恬不知耻地跟一些学院女职工说，只要你跟我睡，我就提拔你。

### 三、与黑社会勾结，欺压师生，鱼肉百姓

刘耘的心腹 XXX 利用自己长期主管学院基建、后勤之机，与洪山庙当地黑社会组织建立了密切的联系并成为黑社会骨干成员。刘耘忘记了自己是党的领导干部，通过 XXX 结识了当地黑社会头子周 XX、陈 XX，称兄道弟，相互勾结、利用。刘耘操纵黑社会组织骨干成员采取威胁恐吓、暴力等手段，插手学院内部管理。

2007 年 5 月，帮助学院相关系部招收自考生和成教生的部分招生人员因不满刘耘背信弃义，不兑现所承诺的合同，来学院与刘耘评理，刘耘指使 XX 纠集洪山庙一些黑社会成员装扮成学院保安，对来访的招生人员拳打脚踢，致使多人受伤。

2008 年初，学生周波因学院管理不善而自杀，学生家长及亲友来学院找到刘耘协商解决后事问题，刘耘认为这是家属找他麻烦，随即纠集 20 多名黑社会成员采取暴力手段将部分死者亲友打伤并公然威胁，如果你们还在学院闹事，恐怕连自己的命都保不住，学生家长气愤地说：长沙学院是黑社会、地痞流氓的天下。

2008 年秋，学院教授陈 XX 因不满刘耘独断专行，私下抱怨刘耘损害教职工利益、偏袒开发商。刘耘知道后深为不满，并捏造事实将陈免职。沉溺于封建迷信，丧失共产党人的理想和信念。刘耘身为党的领导干部，思想上完全背弃共产主义理想和信念。他自视过高，常抱怨现任省、市主要领导是一些庸才、蠢才，水平能力远不及他自己。为了排解心中的郁闷，他花公款请风水先生指点迷津，装神弄鬼，刻意改变学院的一些地貌，以求改变他的命运，让他飞黄腾达。

1. 花 80 多万元在学校门口摆设两个凶神恶煞的狮子；
2. 封闭院行政办公楼的正门，让师生走侧门以避邪气；
3. 不顾全体教职工的反对，执意将教职工住宅外墙颜色定为黄色，明显与市政府规定的城市主色调相违背，刘耘说，黄色代表帝王贵族之色，长沙学院将来一定会出一个大人物，狼子野心，昭然若揭；
4. 在风水大师的指点下，刘耘刻意改变自己办公室的门和桌子方位以求升官发财，荣华富贵；

5. 学院的主要建筑都要请风水师勘验，杀猪宰羊，装神弄鬼。

大学是一个追求真理、崇尚科学的场所，刘耘迷信风水先生的做法完全与大学的宗旨和身份背道而驰，引起了广大师生员工的不满。

#### 四、践踏党的组织原则，擅权独断，败坏党风、腐化政风、毒化校风。

刘耘处处事事以自我为中心，常常把自己凌驾于党组织之上，把自己当皇帝，把党委当摆设。

1. 提拔干部不按组织程序，不讲组织原则和标准，任人唯亲，任人唯情，任人唯利。

刘耘利用这次学院后备干部选拔之际采取打电话、发信息、找人谈话等手段为情人 XXX 拉选票，遭到罗 XX、李 XX 举报后又威胁举报人；他还违规提拔 XXX 为系总支副书记；违规提拔妻子 XXX 为国际交流处处长；违规提拔 XXX 为成教学院院长，彭犯经济错误后，不但没免职，反而提拔为服务外包学院的董事长；违规提拔 XXX 为教务处副处长（后又迅速提拔为基础学院院长）。刘耘提拔人的标准只有一个，那就是唯我所用，女老师出卖肉体，男老师出卖灵魂，在学院已逐步形成刘氏集团利益共同体。

2. 排除异己，无情打击。

刘耘为了巩固权力基础和地位，长期称霸长沙学院，对那些对他形成挑战、他认为有异心的人或对他不满的人，通常是捏造事实、恶意中伤、威胁恐吓、跟踪调查、无情打击、不择手段，有如白色恐怖。

如副院长屈 XX 教授是人事部、教育部选定的 21 世纪中国百千万人才工程的优秀人才，刘耘视其为潜在竞争者，采取打电话、发信息、个别谈话、恶意中伤等手段，利用他的情人、情妇和心腹死党并胁迫部分中层干部在 2008 年年度领导干部考核测评时投屈 XX 不称职，致使屈的不称职率达 50%，更为胆大妄为的是：省、市委组织部四处负责人前往长沙学院调查并找系主任和部分处长谈话时，刘耘不断地胁迫部分系主任咬定屈 XX 不称职。屈副院长为此蒙上不白之冤，也开创了刘耘恶意整人的极端先例。现在长沙学院干部们惶惶不可终日，不知哪一天这种厄运会降临到自己头上，大有暗无天日之感。

被他整的除屈副院长外，还有原纪委书记胡，副院长邓、院长助理方、工商管理系主任赵，在刘耘的迫害下，不得不含恨离开长沙学院，还有一批学术造诣很深、为人正派的像刘 XX、陈 XX 教授、吴 XX 教授被无端免除系主任和

总支书记的职务。

### 3. 耗费巨额公款，跑官要官

刘耘为了更上一层楼，早日当上副省级领导，到处活动，四处找靠山，寻门路，拉关系，建立自己往上爬的网络。

2005—2009年他借口调研或上京找教育部办事，携亲信总务处XX，教务处XX，新任妻子刘XX等人多次（约60多次）上北京，以金钱开路，找一些部委领导和离退休老干部及其秘书为其提拔说情，帮他疏通关系。刘耘等人往返北京及各地的飞机票、住宿和宴请的花费和开支交由教务处在教学经费中报销，礼品和巨额礼金交总务处由学院开发商和基建项目承包商处理或在其贿款中扣除。

刘耘近三年花费在跑官要官的总费用达数百万之多，大部分由长沙学院埋单。

4. 采取布陷阱、设圈套、带笼子等卑鄙手段，拉拢腐蚀干部。刘耘深知为长期称霸长沙学院，为所欲为，必须控制和掌握一批中层干部为其所用，唯他的意志所为，他采取收买、腐蚀以及设陷阱等手段先后将10多名中层干部拉下水，与他同流合污。如刘耘鼓励系部创收，声称要放水养鱼，搞活系部。许多系部主任信以为真，多方创收，尔后刘耘以整治单位小金库为名，突击审计系部账目，致使赵XX、李XX、刘XX、陈XX等系部领导背上账目不清或贪污之嫌的黑锅，任其打压，有口难辩。

又如刘耘为了掩盖自己男盗女娼的丑恶嘴脸，鼓励干部找情人、包二奶，与他同流合污。刘耘在教职工大会上说，只要老婆不告，公安不抓，你们想干嘛就干嘛，致使多名干部犯经济和情色错误不能自拔，小辫子掌握在刘耘手中，只能随时听他使唤。

刘耘劣迹斑斑，令人发指，他和他的家人把长沙学院当做自己私人提款机，想提多少就提多少，市政府每年投入长大的资金相当大一部分流入了刘耘及其亲友的腰包。同时每年花公款安排其父母、岳父母、女儿及其他亲属到全国各地旅游，学校的公车由他全家人召之即来，随意调遣，司机苦不堪言。

他的整人手段之凶胜过原郴州纪委书记曾锦春，想整谁就整谁，陷害栽赃，无情打击，冷刀杀人，无所不能。

他的涉黑程度有如原重庆司法局长文强，与黑恶势力狼狈为奸，作恶多端，

称霸一方。

他的生活腐化犹如贪官雷渊利，三宫六院，妻妾成群。

他的专制与跋扈犹如李大仑，说你行你就行，说你不行你就不行，翻手为云覆手为雨，是非不分，黑白颠倒，党的领导、纪委监督成为摆设。

他的狡诈犹如赖昌星，上有高官挡着，下有黑社会小兄弟撑着，虽恶贯满盈，但仍逍遥法外，玩共产党体制于鼓掌之中。

## 医疗事故损害赔偿纠纷 梁公敬

伟大的共和国：光天化日之下！天理何在？共和国法律，国法何在？人类本有的人性，人性何在？请求共和国：为了人类的生存，祖国山河长在，坚决依法严厉（厉）制裁一切违法犯罪分子的滔天罪行！彻底铲除一切违法犯罪，祸国殃民的根源！这才是唯一出路！否则，国无宁日！民无宁日！祸国殃民！祖国和人民等待的只有灭亡！灾难！悲惨与死亡！

中华民族已到了最危险的时候……

给中共中央：习近平总书记、全国人大党常委会、国务院、中央纪委、中央政法委、最高检察院、监察部、司法部领导的控告状

控告：徐州市第一人民医院的靳雷，黄医生，控告徐州医学会贺永，七个专家，及其全体人员，控告徐州泉山法院法官何雪均、吕秀年，控告徐州中院法官：丁晓锋，宋丽娟，王胜宇，韩军，李文武，吕新河，控告连云港法院法官胡XX，控告江苏省高院法官，张克生，李圣鸣，陈军，薛中山，控告最高法院院长王胜俊，及最高法院立案一庭，一切违法犯罪分子的犯罪行为！追究一切法律责任！开除最高法院院长王胜俊的一切职务！以致判刑！开除最高法院立案一庭，及以下所列一切违法犯罪分子的一切职务！以至判刑！

敬爱的中共中央：习近平总书记、全国人大常委会、国务院、中央纪委、中央政法委、最高检察院、监察部、司法领导：您们好！

今天是我第33次来北京申冤告状，是我一个农村无辜在极其艰难困苦的情况下，在叫天天不应，叫地地不灵的生死边缘上，第33次来北京申冤告状的冤屈者。时至今日，我8年多的医疗事故冤案，最高法院卑鄙无耻（注：请求共和国开除原最高法院院长、现全国人大常委会副委员长王胜俊的一切职务，以致判刑），猖狂无赖，顽固的不予立案，进而编造杀人不见血的，卑鄙残忍，惨无人道，黑恶无耻的假不予立案“通知书”严重侵犯了我的人身权力！诉讼权力！把我的冤案拖延至今已长达8年多之久，造成我不应继续深受的巨大精神伤害，人身伤害，痛苦折磨和一切损失！性质恶劣！情节严重！手段残忍！罪大恶极！天地难容！国法难容！但国家却迟迟不给我处理解决，这到底为什

么？这到底意味着什么？国家连最高法院都管不了，以至不管，连最高法院明目张胆的执法犯法，卑鄙无耻的执法犯法，严重包庇违法犯罪，严重侵犯人身权力，诉讼权力，私自编造杀人不见血的，卑鄙无耻，惨无人道，罪恶无耻的假不予立案“通知书”都不听不理！不闻不问！这还能算得上一个国家吗？这共和国还有什么尊严？对此，我真不知道是追问苍天，还是追问大地？到底追问谁人？才能给我处理解决？我们的国家到底还有没有法律？法律面前是否人人平等？法律到底是为谁人制定的？法律是否专为贫民百姓制定的？在法律面前贫民百姓与高官权位到底有没有区别？还是有其它特殊之分？难道最高法院就仗着自己的权势，仗着自己的名义高大，就可以任意践踏国家法律，执法犯法了吗？而对着有意执法犯法，明目张胆，猖狂无耻的侵犯人身权力，抹杀事实，歪曲是非，混淆黑白，捏造事实，编造伪证，编造假鉴定书，假判决书同，假不予立案“通知书”，枉法裁判，严重包庇违法犯罪的一切违法犯罪分子，应如何处决？但冤屈的灵魂是永远不能屈服的！只要我有一口气，只要国家不灭亡，只要有共和国存在，我将永远控告一切违法犯罪分子的犯罪行为！直到追求出人类的真理！讨还出法律的公证！直到依法改判！

但我相信！共和国的法律是公正的，共和国总有一天会觉醒！历史是公正的！事实是公正的！铁的事实是任何人想抹杀也抹杀不了，想改变也改变不了的！公正的法律一定能为我伸冤改判！一切抹杀事实，歪曲是非！混淆黑白！编造杀人不见血的，卑鄙残忍，惨无人道，黑恶无耻的假鉴定书，假判决书，假不予立案“通知书”枉法裁判，严重包庇违法犯罪的一切违法犯罪分子，必将以法律的严厉制裁而告终！被历史的车轮碾的粉碎！遗臭万年！

徐州第一人民医院的靳雷，黄医生，把我的两眼看坏到了严重全部塌陷，两个眼珠子全部缩小（严重塌陷）两个上眼皮，下眼皮全部缩小。（严重塌陷），两个上眼皮，全部向下拖拉（严重下垂），再也不能像以前那样睁开眼了，注（我有病历作证，有十页的“控告申诉状”医疗事故的前前后后，整个事实经过，尽在其中，枣子为了打字费用，此状不在重述，但必将“控告申诉状”一并同寄）我深受了8年多人生从未遭受过的巨大精神伤害，人身伤害，痛苦折磨和一切损失，悲痛交加！痛不欲生！我请求共和国立即查清事实真相！弄清是非！分清真伪！伸张正义！严惩罪犯！依法改判！请求最高检立即给我抗诉！依法立案！依法改判！请求司法部立即给我鉴定！立即责成徐州第一人民医院

的靳雷，黄医生，到北京给我看眼，直到看好为止，赔偿对我遭受的 8 年多巨大的精神伤害，人身伤害，痛苦折磨，和一切损失一百万！开除靳雷，黄医生的一切职务！追究一切法律责任！

徐州医学会贺永，七个专家，及其全体人员目无法纪，丧尽人性，明目张胆的执法犯法，编造杀人不见血的，卑鄙残忍，惨无人道，罪恶无耻的假鉴定书，严重侵犯了我的人身权力，把我的冤案拖延至今，已长达 8 年多之久，造成我不应继续深受的巨大精神伤害，人身伤害，痛苦折磨和一切损失，性质恶劣！情节严重！手段残忍！罪大恶极！天地不容！国法不容！坚决追究一切法律责任！赔偿一切损失一百万！开除贺永的一切职务！以致判刑！开除徐州医学会七个专家及全体人员的一切职务！追究一切法律责任！

徐州泉山区法院何雪均、吕秀年、徐州中院法官丁晓锋、宋丽娟、王胜宇、韩军、李文武、吕新河、连云港法院法官胡 XX，江苏省高院法官，张克生，李圣鸣，陈军，薛中山一切违法犯罪分子，目无法纪，丧尽人性，明目张胆的执法犯法，枉法裁判！严重包庇违法犯罪！以抹杀事实，歪曲是非，混淆黑白，捏造事实，编造伪证的残忍手段！编造杀人不见血的，卑鄙残忍，惨无人道，黑恶无耻的假判决书（裁定）严重侵犯了我的人身权力，把我的冤案拖延至今已长达八年多之久，造成我不应深受的巨大精神伤害，人身伤害，痛苦折磨和一切损失，性质恶劣！情节严重！手段残忍！罪大恶极！天地不容！国法不容！坚决追究一切法律责任！开除泉山法院何雪均，吕秀年的一切职务！以致判刑！开除徐州中院丁晓锋，宋丽娟，王胜宇，韩军，李文武，吕新河的一切职务！以致判刑！开除连云港法院胡 XX 的一切职务！以致判刑！开除江苏省高院张克生，李圣鸣，陈军，薛中山的一切职务！以致判刑！

最高法院身为共和国第一审判台，肩负着“公正执法”的神圣使命，竟目无法纪，丧尽人性，明目张胆，猖狂无耻的领头执法犯法，严重包庇违法犯罪，卑鄙无赖的不予立案，分别在 2011 年 4 月 22 日、4 月 26 日、5 月 3 日、7 月 8 日、9 月 13 日、11 月 15 日、2012 年 1 月 16 日、3 月 19 日、6 月 25 日、9 月 27 日、12 月 28 日，发给我的全是（持中院以下法律文书、最高法院已审查处理，非诉讼来访）等字样的表格，真卑鄙无耻到了极点！真猖狂无耻到了极点！

我现在追问最高法院：“你为什么发给我这个表格？你发给我这个表格的法律依据是什么？请回答！你的此种行为到底是有意的？还是无意的？请回答！”

你的此种行为到底是合法？还是违法？是否执法犯法？请回答！我持有的“江苏省高院那杀人不见血的，卑鄙残忍，惨无人道，黑恶无耻的假”裁定书”最高法院是真的不知道？还是假不知道？还是卑鄙无耻的有意执法犯法？包庇违法犯罪？请回答！如果知道，为什么一次次的发给我的都是黄色表格？请回答！你以上曾一次次的发给我的都是黄色表格，可自2011年4月22日起至今，突然全都变成红色表格，你如此的罪恶无耻的诡辩又是为什么？请回答！

共和国的领导人们：这是最高法院在明目张胆的包庇违法犯罪，执法犯法，有意猖狂顽固的发给我这个表格，是执法犯法，违法犯罪，均可辩驳的铁证！

更猖狂无赖，卑鄙无耻的是：最高法院立案一庭竟没给我立案，下达“立案通知书”又没给我下达“送达证”私自编造杀人不见血的卑鄙残忍，惨无人道，罪恶无耻的假不予立案“通知书”，进而把他们苦苦绞尽脑汁，阴谋策划，精心编造的假不予立案“通知书”，转交给徐州中院，徐州中院又转交给徐州泉山法院立案庭，泉山法院立案庭又转交给泉山法院的吕秀年，泉山法院的吕秀年又把“通知书”有意到“速递公司”去寄，注：（我现在追问你这个吃人的野兽！杀人不见血的豺狼吕秀年！光明正大的国家邮局你不寄，为什么偏偏去那“速递公司”去寄？请回答！你的此种卑鄙无耻的行为！你到底怀着什么阴谋？其目的用心何在？只有天知！地知！你知！真卑鄙！真无耻！真卑鄙无耻猖狂到了极点！）寄我老家“江苏省丰县梁寨镇西高头”签收人为我“父亲”注：（这是泉山法院的吕秀年在卑鄙无耻，猖狂无赖，明目张胆的造假，是一切违法犯罪分子，病入膏肓之中，所玩犯罪伎俩的最后一招，但可惜的是：造假竟没有造到点子上，我“父亲”已去逝多年，还能和凡人一样接触人类，收到他们私自编造的，杀人不见血的，卑鄙残忍，惨无人道，罪恶无耻的信件，不予立案“通知书”。这真是天下岂有此理！天下均可想象的神奇中的神奇！难道是神仙为他们点化？使他们阴谋得逞！美梦成真！这真卑鄙无耻到了极点！真猖狂无耻到了极点！

现在我严厉痛斥泉山法院吕秀年：你这个吃人的野兽！血腥的豺狼！罪恶无耻的“通知书”既然我“父亲”收到，可黑恶无耻的“通知书”如今怎么还依然在你手里？请回答！你口口声声公然叫器（器）：你手里的不予立案“通知书”（复印件）是你复印的，我现在追问你：“你为什么复印我的不予立案“通知书”？你有什么权力复印我的不予立案“通知书”？请回答！你口口声声公



然叫器（器）：“原件已寄回你老家”，“江苏省丰县梁寨镇西高头”我现在就命令你到：“江苏省丰县梁寨镇西高头”给我拿过来！你吕秀年在哪里看到一处我填写的是“江苏省丰县梁寨镇西高头”的地址？请回答！注：（罪恶无耻的“通知书”根本没有原件，根本不存在原件。“通知书”是白条，连法院公告都没有，如果原件有法院公告，复印件则必定有法院公告，最高法院如此卑鄙无耻，惨无人道，猖狂无赖，明目张胆，目无国法，应担当何罪？）

我虽然是丰县人，但我的寄信地址从没有写过丰县老家地址，只因我不在丰县老家，我不论在“控告申诉状”上，在“民事诉状”、“上诉状”上，在“抗诉书”上，以致在最高法院、最高检察院、卫生部、全国人大的信访单上填的全是：“江苏省徐州市鼓楼区建设村80号”的地址，我现在追问吕秀年：你在哪里看到一处我填写的是：“江苏省丰县梁寨镇西高头”的地址？你的此种卑鄙无耻的行为，均可辩驳的铁的事实，其目的用心何在？

最高检察院控告检察厅为我邮寄的“转往最高法院处理”的信函，寄至：江苏省徐州市鼓楼区建设村80号”，我为什么能收到？你们的“黄粱美梦”做的太奥妙了……

此种卑鄙无耻的行为，是泉山法院吕秀年目无国法，丧尽人性，卑鄙无耻，猖狂无赖，明目张胆的执法犯法，严重包庇违法犯罪，捏造事实！编造伪证！均可辩驳的铁证！其性质恶劣！情节严重！手段残忍！罪大恶极！天地不容！国法不容！坚决追究一切法律责任！请求共和国开除违法犯罪分子吕秀年的一切职务！以至判刑！吕秀年此种卑鄙无耻的行为，不攻自破，不烧自焚，更是一切违法犯罪分子病入膏肓（盲）之中，仍在作捶死挣托！还在做着他们的“黄粱美梦”！继续玩弄犯罪伎俩最后一招的均可辩驳的铁证！他们日暮途穷！病入膏肓！惶惶不可终日！一任任的白宫主子却找不出一付挽救一切违法犯罪分子的灵丹妙药！一切违法犯罪分子的日子不会太长了……

他们尽管苦苦绞尽脑汁、阴谋策划和纺编织，自以为编织的天衣无缝、尽善尽美。但无情的铁的事实彻底暴露了他们的罪恶行径！

无可辩驳的铁的事实，已雄辩的证实：事实永远是事实！真理永远是真理！铁的事实是任何人想抹杀也抹杀不了，想改变也改变不了的。真理是任何人永远颠覆不破的！

为明辨是非，分清真伪，伸张正义，严惩罪犯，特请大队开据证明：兹有我

村四组村民梁公敬，父亲已去逝多年，期间没有收到泉山法院吕法官的任何信件“特此证明”

注：（2012年2月7日若不是我到泉山调卷得知，可至今也不知道最高法院私自编造的，杀人不见血的，卑鄙残忍，惨无人道，黑恶无耻的假不予立案“通知书”注（2012年2月7日我在泉山法院调卷时，吕秀年才地我说：“你的案结了，你看”，“最高法院”给你下的不予立案“通知书”，此时我才知道“最高法院”苦苦绞尽脑汁，阴谋策划，私自编造的，杀人不见血的，卑鄙残忍，惨无人道，罪恶无耻的假不予立案“通知书”）

共和国的领导人们：在中国法院，而且是中国最高法院，共和国的第一审判台，竟“不立案”就能“结案”作出判决的法律文书，而且不加盖法院公章的奇闻，你们听说过吗？这真可谓是中国历史上的“一大奇闻”“伟大开拓者”中国法院，特色的中国新型法院，发明人创造的“一大奇迹”真卑鄙无耻到了极点！“最高法院连私自编造的假不予立案“通知书”都不让我知道，这简直不是人干的！简直不属人类的人性！是地地道道的野兽豺狼，地地道道野兽豺狼繁衍的，比野兽豺狼还凶狠狠毒的，最卑鄙无耻的杂种！不属人类的野生杂种！真凶狠狠毒到了极点！真猖狂卑鄙无耻到了极点！

2012年2月7日，我在泉山法院调卷查出！

1、我原来的两本病历（复印件）卷宗只有一本，根本没有徐州市第一人民医院口腔科张洪闯医生给我看病时开的病历，注：（由于脸被人家给我打肿了，张洪闯医生在病历上开的是拍片子，由于当时钱不够，也没拍成片子）。

2、医生给我理疗，理疗十八天的票据（每天一张）卷宗里无影无踪，无一张存在。

3、卷宗根本没有七个专家的签名鉴定，根本没有一人专家的签字名单。

4、卷宗根本没有我的“控告申诉状”注：（“控告申诉状”是我医疗事故前前后的“整个事实经”全都写的清清楚楚，明明白白，是任何人想抹杀也抹杀不了，想改变也改变不了的，无可辩驳的铁的事实）徐州中院卷宗了没有！

5、卷宗根本没有我的“抗诉书”徐州中院卷宗也没有！

6、卷宗根本没有“江苏省连云港法院”的“驳回通知书”徐州中院卷宗也没有。

7、卷宗根本没有“江苏省高院”的“释明函”徐州中院也没有！

8、在泉山所列的“材料顺序号”上只记录病历一本6页根本没有徐州市第一人民医院口腔科医生张洪闯给我看脸时开的病历，注：（病历上开的是拍片子，由于脸被人家给我打肿了，到口腔科去看，张洪闯医生开的拍片子，由于当时钱不够，也没拍成片子）

9、在泉山法院、徐州法院、连云港法院、江苏省高院开庭时做的数十次笔录，卷宗无影无踪，全部毁掉。

以上罪行，证据确凿！铁证如山！

请求共和国坚决追查核实！依法严惩罪犯！

现在我严正最高法院：你苦苦绞尽脑汁，阴谋策划，私自编造的不予立案“通知书”无效！不齿于人类的粪土！你此种卑鄙无耻的违法犯罪行为，去丝毫包庇、遮挡与掩盖不了一切违法犯罪分子的犯罪行为！只能更加彻底暴露你野兽豺狼的本性！你的“黄粱美梦”请到此结束吧！你卑鄙无耻、猖狂无赖、严重包庇违法犯罪，均可辩驳的铁证！真为国为民耻辱到了极点！真卑鄙无耻猖狂到了极点！你黑恶滔天！罪大恶极！共和国决不会饶恕你的！你无耻的罪恶行径，已无情的载入罪恶的史册！不论你施展种种毒计，阴谋和诡辩，终归都逃脱不了人民的法网！请等待法律的审判吧！

敬爱的共和国，您光荣伟大、旗帜鲜明，可在你的怀抱里竟然出现：如此不能见天的，卑鄙无耻、猖狂无赖，执法犯法的违法犯罪行为，比野兽豺狼还凶狠狠毒的杂种，而且是全国“公正执法”的“最高统帅”“最高法院”真为您为民耻辱到了极点！真卑鄙无耻猖狂到了极点！真令人难以想像和相信！

敬爱的共和国，您——伟大的母亲，我请求您看清：一切吃人的野兽，凶恶的豺狼，把我这无辜迫害一了何等地步？这可是铁的事实！这可是均可辩驳的铁的事实！如此的铁的事实，身为最高法院院长的犯罪分子王胜俊，最高法院立案一庭，一切违法犯罪分子，应负什么法律责任？共和国的领导人们：这是最高法院院长王胜俊，最高法院立案一庭，一切违法犯罪女子，严重包庇违法犯罪，明目张胆的执法犯法，猖狂无耻的执法犯法的均可辩驳的铁证！请求共和国开除最高法院院长王胜俊的一切职务！以至判刑！追究一切法律责任！请求共和国开除最高法院立案一庭，一切违法犯罪分子的一切职务！以至判刑！追究一切法律责任！

一切违法犯罪分子们：请你们把豺狼尖细的耳朵放开！再放开我！请你们把

野兽凶狠的眼睛放大！再放大！听清苍天在对你们无情的怒吼！看清我写的你们的一切罪恶！你们这些吃人的野兽，血腥的豺狼，你们披的是人皮！吃的是五谷，但却干的不是人干的最卑鄙无耻的罪恶勾当！你们浑身上下浮皮沾满了罪恶的鲜血！伤害的无辜正向你们讨还血债！共和国决不会饶恕你们的！法律决不会饶恕你们的！事实决不会饶恕你们的！

但我相信，法律是公正的！历史是公正的！事实是公正的！公正的法律一定能为我申冤改判！一切抹杀事实，歪曲是非，混淆黑白，编造伪证，编造杀人不见血的，卑鄙残忍，惨无人道，罪恶无耻的假“鉴定书”假“判决书”（裁定）枉法裁判，假不予立案“通知书”侵犯人身权力，诉讼权力，严重包庇违法犯罪，执法犯法的违法犯罪分子，必将以法律的严厉制裁而告终！被历史的车轮碾的粉碎！遗臭万年！

伟大的共和国：请求您为了人类的生存！祖国山河长在，坚决严厉制裁一切违法犯罪分子的犯罪罪行！彻底铲除一切违法犯罪，祸国殃民的根源！这才是唯一出路！否则，国无宁日！民无宁日！祸国殃民！祖国和人民等待的只有灭亡！灾难！悲惨与死亡！

伟大的共和国，共和国的领导人们：拯救人类，迫在当即！

挽救祖国，刻不容缓！

中华民族已到了最危险的时候……

衷心祝愿您：中共中央、习近平总书记、全国人大常委会、国务院、中央纪委、中央政法委、最高检察院、监察部、司法部领导身体健康！万事如意！合家幸福！

江苏省徐州市鼓楼区建设村 80 号

梁公敬

2013 年 1 月 5 日

## 黑色的太阳等 天圣

### 黑色的太阳

已世茫茫罪形事，  
腐败不除祸国民。  
党员无党猖狂去，  
迟早乱世害己存。

漫长地风雨飘落人间，打碎了人类所善良的心灵。随着阳光踏入了魔鬼的地狱，黑暗难以跨越奇迹的黎明。让而行随而并非所入，望言高歌而踏事非。人无所道世间盛，欲海两难随乾坤。在这似行而克求之中。我们从可爱变成伤感、从仁慈变的残暴，从信仰变得无知，从豪情壮志变得绝望伤悲。人类的动态随因而落，冷酷无情变成贪念忘本。圣而难以天下之事，然而梦怀与天地之间。立言确越所无客观，乱世的腐败逐进恶梦的前提。我们人类卓念的心态，随着这腐败如动物的刑场。我们人类的主题依然无求于人世。在这乱世之秋，我们看到的是绝望、追求的是一个遗憾，我们踏入的是一种伤痕。我们于世人而在观望，于明天而在拼搏、我们走进了奋勇的情怀、我们哭喊着天地、我们承受着一种无仁义道德空间、我们回蔚着历史、遥望着明天。可我们在这种渺茫之间，飘渺着每一时每一刻。我们忍受的是痛苦，我们付出的是伟大。我们的客观是造福与人类，维护的是子孙后代幸福安康。我们的付出没有几个人能领悟，更没有几个人能感受得到。今天我们受害，明天就是他们每个人受害的原理。国家的形式是什么，国家的未来又有什么。如果国家的形式还是越来越坏，那国家还有何未来！我们踏越千里，追求一个公理，维护一个人格和尊严，谁又会领会我们的心意。我们在党的号召之下，跟随着那些腐败分子作斗争。我们维护的是一个国家的形象和尊严，可我们更是跟随着党的精神走。可党会理解和支持吗！他们在新闻上说的那样好，可又有多少人在维护那种精神。哪个腐败分子会害怕，会在乎党和国家，他们所做的一切都是畜牲的心态。我们为了想讨回一个公道，想维护一个尊严，可我们遭受一次次的打击和报复。党中央会管我们的死活吗！现在谁都不在乎做哪国的子民，这个国家要毁也不是

我们百姓给毁的。他们不爱护百姓、不重用人才、不维护良知、不以做人为原则，而正兴中华。他们的所作所为是在断送子孙后代。他们过分的贪念已经，散失了人性和良知。在这不讲理的世道里，我们还在呼唤着党中央。我们希望他们都能维护一个人类的本色和高尚的品德。

### 田野哪里有希望

在这事而随似与天下之生。为而然为踏越千里之梦的时刻。我们以圣言之话而渡人生，我们以明月的星光而跨喜悦，我们虽然生活在痛苦之中，但我们的心充满希望。总想幻求人的改变，我相信只要不是动物，每个人都会感受到伟大的一面，价值和意义的所在。为了国家的发展，党中央应该维护做人的原则。为民做主，伸张正义。我们要走进一个和谐文明的国家。首先就得自身做起，以人格和尊严为前提，以伟大的精神为主提。而不是重熔和维护那些贪官。国家是大家的，为什么那些腐败分子用权力来欺压百姓，你们作为中央领导不为民做主。他们把国家的钱骗下来不办实事，不走正道，不为国为民。这样的国家还能跨越一个伟大吗！人民的希望在哪里，人类的客观和信仰又在哪里，我们作为人类主要的原理又能踏越哪里。无而逐月、何以望行，人类的价值观又会在哪里，品德或高尚的意念又能在哪里，作为一个高级领导，不维护公理和正义，那何以竖立起这种伟大的思想，只有最高的思想才能获得最高尚的品德。只有高尚品德的人，才能获得最完美的荣耀。党呀你为什么就这样不知所错，一错再错，为什么就不可以为百姓着想，维护人类的本性。痛改前非，做一个真正的伟人，而不是像土匪或帮派一样的欺压人民。祖国呀！你在哪里？我们的苦难谁会看在眼里。党呀！你作为一个国家的统治者，为什么就不可以往好的方向走！维护党的信仰，走进一个良知里！为什么非要走到国家毁灭的时候，才觉得自己是罪人。

### 谁来为民除害

伤心的泪水扑向了大地，残暴和打击永远伤害着我们人类的心灵！党呀！你在哪里！为什么就不在管我们百姓的死活。让我们人类承受那些恶魔的折磨，让我们百姓受尽苦难，生活在水深火热的空间里。祖席呀！您在哪里，为什么一个国家的领袖，不维护一个公正和尊严。让那些腐败分子做出祸国殃民的事来，为什么他们敢那样妄为，为什么他们做错了事，就得不到惩罚。难道您们是幕后主使者，玩弄人类。为什么党中央说的那样好却不维护，宁愿自己失去

尊严，断送后代。也得纵容那些腐败份子为所欲为。他们的残暴和灭绝人性的状态，将会是害人害己，更是毁灭一个国家的前提。党呀！你们错误的思维只能让世人唾骂，你们对腐败分子的仁慈只能使他们更残暴的扑向社会，他们卑鄙的手段是不能制服一个人的。更制服不了一个维护着尊严信仰的人。他们卑鄙的手段是可耻的。我们人类所拥护的是一个尊严和人格。没有人格和尊严，那又有何为人而活。你们这样包容他们，能使一个国家踏向富强吗！你们以为靠他们这样治理，国家才能显示出一种伟大吗，更会拥有一个党的自豪吗！国家就的应该用这样卑鄙、残暴的手段治理，才能跨越壮大吗？那你们为什么不来个最壮观的大屠杀。为什么不敢像日本人那样光明正大的来，把我们被欺压过，或凡是要追求人格和尊严的人，都来个一扫而尽。让我们这些忍受着痛苦，无家可归的人一死白了。为什么总是暗害和乱扣罪名，让我们遭受着痛苦地煎熬。那些腐败分子残害人类，毁灭人性。这能意味着什么！谁才是国家的罪人。党呀！腐败份子横行天下，无恶不作、无法无天、目无党纪、毁灭党风，危害国家与社会。这就是您们所期盼的吗？这就是中国共产党最壮观和伟大的形象，所跨越的尊严和人格吗？这就是一个国家所拥有的本性和善意，高尚和品德。

作为人民的父母官就应该这样残暴的对待人类。国家的法律就是用来惩治，我们这些手无寸铁的苦命百姓的吗。国没有法，谁都敢残害百姓。世道的黑暗，让我们这些苦命的百姓，永远都受到伤害。更让我们有志有理想的人，受到打击和抱负，无处报效祖国。党呀！按他们的野心的心态，迟早有一天他们会扑向每个百姓。这会使一个国家将面临着灭亡。党呀！这就是你们所想看到的未来吗？主席呀！这就是您所说的中国梦吗！你们所说的和谐梦在哪里！文明又能飘向哪里！为什么不尊重法律，不维护法律，党的形象在哪里。国法的尊严又能在哪里，世道的不公，人类的尊严又能踏向哪里，人类没有追求、没有奋斗，国家没有维护，那未来前进的景象又能迈向在哪里！贪赃枉法，欺上忙下，让有才能的人埋没，无处报效国家。这样的国家又能超越哪里！

### 哪里有阳光

生来切意无所壮，两行泪水踏世方。今生无福报国入，遗憾此生愧壮魂。在这残酷的理念中我们人类幻想着希望，我们遭受着痛苦来到了自己的首都北京，我们为了一个公理，为了一个人类所拥有的尊严。我们踏破千山万水，生死挣扎。我们在梦然中呼喊，在欲望中期待，我们在克求中寻找一个青天。在

痛苦中呼唤着党，在梦界中期盼着一个黎明。我们是多么希望能走进祖国的怀抱，我们是多么想能站在一个仁慈的国家里。我们作为人类，唯有的只能是一个人格和尊严。我们是人，我们需要党的关爱和温暖。我们踏越着痛苦，呼唤着党。我们渴望着党能为民做主，我们是人类的国家，不是动物的形态。我们需要着一个公平和正义。党呀！你是百姓的依靠，民族的希望。为什么就不可以看看我们百姓的煎熬。

我们的祖国呀！你在哪里！穷苦的百姓，何时才能走进你的怀抱里。腐败的践踏，让我们走进了痛苦的年代，我们百姓何时不想指望着你。受伤害的人民，何常不是想依靠着你。

可在这黑暗的年代，我们因不公和追求而走向信访之路，我们总以为党会给我们一个公道，但事实并非其然，我们在信访的过程中一次次受到了打击和抱负，这些事实我相信党中央肯定知道。就拿我在2013年7月11号来说吧，我睡在火车南站的天桥底下。那右安门派出所和另一个部门的人，在半夜把我抓到派出所。第二天他们又把我送到了九京庄，在那里我呆了大半天，在这段时间里那个部门的人就跟我谈，叫我先回去，这件事一定会给我解决的，叫我在家里耐心地呆一段时间，还叫我相信他们。当时还有市公安局的领导，也来问过我一些问题，后来又把我带到了精神病鉴定所做过鉴定，在后来我又坐着警车回到了九京庄。他们也一起叫我回去，还在三的说，这件事一定会给我一个说法的。叫我一定的相信他们。可我只能在期待中等待着希望。在这种情况下，我也只能相信，答应他们回家。直到下午三点多钟，我们江西省驻京办的人把我接到了襄阳宾馆。到了第二天我们乡镇派出所的所长和一个警员来到了宾馆，他们自称是省公安局的，叫我跟他们回去。我在此刻的情景只能跟着他们走，可到了南昌我就被乡镇府的人接走了，坐他们的车，直接就把我拉到了县公安局，把我当犯人一样审讯了一天，到了傍晚他们还想把我拘留，后来我就说，如果你们真的非要这样折磨我，我也不想活了，等我出来你们就等着到北京去给我抬尸体吧！我会跟他们一样去烧公交车的。不信你们就给我等着，后来他们因此事而没有关我。到了六点多钟他们才把我送回了家，我在家里呆了一段时间，因没有什么音序，我在7月29日就去了省信访局，当我到了那里我填了表，刷了身份证。在大厅等了一会儿，就叫我上楼接谈，当我把材料给他一看。那个接待的工作人员把我的名字往电脑上一登记，那工作人员就叫我



的信访在7月25日就已经终结了，他还把终结的内容给我看了一片，还叫我注意那里面两条，一、就是我家茶子山上的赔款，二、就是我被送进精神病院的名誉损失，但那上面名誉损失没有写赔偿，而是以扶助我创业，贷款的金额，方式来给我挽回名声。那工作人员还叫我先到上饶市信访局，去把复核答复意见书给拿到来，可我到了市信访局，他们就说已近让县信访局拿去了，当我到了县信访局。他就把2012年的复核答复意见书给我，我当时就知道他们在耍我。后来我在无奈之下我只有回到了家，过了几天我为了想拿到复核答复意见书，我又来到了上饶市信访局，当时那工作人员，就打电话给上级。他们后来就说我的信访终结不了。我在无奈的情况下我又回到了家。过了几天，我因没拿到复核答复意见书，我在8月7日和我妈一起又来到了省信访局。也跟以前一样，等到他们叫上去，到了办公室，可这一次是另一个姓田的人接访，当我把原因一说，那接访的人就说我的信访没有终结了。谁说终结啦！你看我电脑上都没有。他还跟我妈说我脑子有问题呢，我当时被他的话，气的要死。我没办法，我只有伤心的下了楼，回到了家里。在家里呆了两个多月，因还是没有音序，我在9月25号又来到了北京。在北京呆了两个多月，什么也没有做，只有写了两篇文章，一篇是谁来挽救人类，另一篇是反腐动态。因也引起了中央的重视，他们压制我们当地政府。后来我们当地政府，就来了十多个人来北京抓我。他们来到了长阳镇西营村，用国家的钱买通了当地警察，在11月9号早上把我给抓住，6、7个人强行的把我押上了车，把我带到了襄阳宾馆。到了中午我们当地政府的镇长吴德胜和派出所副所长叶旭锋，在当天他们把我连夜带回，到了县城他们把我，带到了县公安局询问二室。让我坐在那老虎凳上审讯了一天。我根本就不会理睬他们，因为我知道，我并不是犯人，我可以拒绝回答他们的话。直到了傍晚，他们没有什么办法，借其他罪名，乱扣押到我的头上。就又把把我往精神病院送。在半路上因晚上，不知道他们把我往哪里送。我就说我要打电话，因他们不肯，我在性急之下，我就撞车，可那个叫谢奔的民警，看到我撞车，就用手捂着我的喉咙。把我按在地上，用器盖跪在我的背上，胳膊死死的捂着我的喉咙不让我透气。还在我背上狠狠的用拳殴打。差一点就因此事而死在他们的残暴之下。党呀！这就是所谓的人民警察，他们用权力和暴力来欺压我们百姓。这就是一个国家未来的自豪。主席呀！我们是犯人吗？我们是反革命吗！我们不是，我们只是想得到一个公道，为什么你们就准许他们这样

残害与我。难道这就是您所说的中国梦！这就是你们所谓的一个和谐的国家。这就是您们所期盼的一个文明社会。糟蹋、侮辱、残暴、虐待，这就是我们中国最伟大的特色。为什么我们的国家非要让我们百姓走进这种恶梦！党呀！为什么国家会变得这样残酷，缺乏仁义道德和伟大的尊严。为什么在 2008 年胡锦涛主席号召我们百姓要有感想敢做的精神，还有等等返乡农民工优惠政策，为什么不维护那种伟大的精神。为什么当我走进了这种追求的梦里，却得不到支持。虽然我在 2010 年的时候，因我写的文章引起了中央领导的重视，说给我落实问题。只因我家穷没有钱送礼，所以当地政府根本就不支持，他们把我在党中央申请下去的款项给别人去养乌龟。因此我就在绝望之中；来到了北京自杀。后来被警察送进北京医院救活。可当地政府把我从北京医院把我接走，就把我带到县公安局，那派出所所长应建军，就以聚众闹事的理由把我拘留了起来。关了 8 天，后来又想尽一切办法把我往送进精神病院。党呀！国家为什么会这样，我们为了一个公理，到北京自杀往送进精神病院，到北京拿着谁来为民做主的牌子跪在天安门前，也送进精神病院。走投无路跳河自尽，还是送进精神病院。在北京写文章，他们把我接回也是往精神病院关。主席呀！这就是您所说的中国梦吗。

你们的所作所为，是不是拥护着人类的未来，跨越国家的繁荣，在重用人才，爱惜人才！为什么一个有奋斗有理想的人，因绝望、也因茶子山被毁，而得不到赔偿，到了北京自杀。为什么那些腐败份子敢这样，无法无天的残害与我，一次次的把我往精神病院关。党呀！是我做错了吗，还是我不应该这样去追求一个公理，或是国家需要这些没有人性的土匪来帮你们创造雄伟的未来。给您们竖立起一个光荣的形象，残暴的手段去获得威望。这就是党给国家一个伟大目标的形式，一个国家的尊严是什么！国家未来的希望，又能获得什么。难道这就是你们权势，所必须跨越的雄风。用不折手段镇压，所展示的威风吗。党呀！那就是你们所拥有的伟大精神和中国梦，难道我们百姓就不是人。难道我们就不应该拥有一个人格和尊严。我们何常不想高声的大喊，祖国呀！你在哪里！为什么我们就不能走进你的怀抱里。为什么你们非要，重用那些没有人性的畜牲。我们痛苦的心灵，到哪里去讲理。党呀！谁来为民做主。我为此事上百次打电话到省秘书台，都一样的重熔他们这样为所欲为。作为一个省长和省委书记，也是一样，没有人性，没有爱心，没有良知和善意。他们不为民做

主的精神，让我们人类和国家都失去了一个尊严。党呀！你就凭良心来说说这个理吧！是我们百姓跟您们作对，还是那些腐败分子。是我们想毁灭这个国家，还是这个国家根本就没有我们百姓。主席呀！是您的权力大，还是那些腐败分子的权力大，为什么他们老实说上有政策下有对策。这能说明什么，难道这个国家就真的没有国法了吗！难道你们说出来的话，就真的是放屁。您们的尊严何在，人格何存。在现实当中，这只能说明，在他们眼里根本就没有党、没有国、更没有王法，不跟着党的路线走。这就是一个目无党的现实观点。他们的所作所为，更不会是尊重党中央每个高层领导做人的原则问题。

### 无法无天

在2013年11月25日，我父母到精神病院来接我，后来我们乡镇府的书记谢剑平得知后，他带领派出所的正副所长和几个政府工作人员，还在社会上叫了好几个人阻止我出院。我在院子里呆了大半天，有一个乡镇副镇长叫刘长福，他跟我说叫我在精神病院呆，给我一千元钱一个月，还可以在外面另买饭吃。在过年的时候，还说拿钱给我买衣服裤子穿。快过年的时候在放我出来。我知道他们是怕我去北京把事情闹大，引起中央领导的怒火而来清查他们。所以我并没有答应他们，在说我也没病，干嘛非要为了一点钱，而折磨自己呢！我又不是傻子。所以我没有理睬他的阻拦，我就直往外冲，他们那些人就拦着我，不让出去。这种将就直到了傍晚，我当时看到情况不对，后来我在无奈之下，我又进了精神病院，在我进精神病院之前，我就跟谢建平说，谢书记我希望你能早点放我出去，可他是怎么说的，你的病什么时候好了，就什么时候放你出去。当时我母亲为了想早一点让我出去，就跟他们大叫说；如果你们不放我儿，我就叫我家所有亲戚都到北京去，他们为此而害怕。他们就想办法，让派出所所长，就赶紧做了一份假材料，去找了我叔叔。在材料中还有市县级公安的章子，他们说我在北京跟他们一起到炸金水桥。还说一起有九个人，我是其中的一个。我是被他们利用的，说我的名字都改了，叫徐保全。党呀！他们这样恐吓，我们百姓意味着什么，是想利用职权乱扣罪名，还是怕我们把事情闹大了，怕您们清查他们。所以就拿那些假材料来恐吓我们百姓。党呀！我们百姓受尽了欺压，侮辱和残暴的虐待。他们作为人民的父母官，还拿出那样卑鄙的手段来恐吓。这是人民政府吗？那些腐败分子，吃人民的，穿人民的，还拿国家的钱，毁灭人性的残害百姓。他们怕我来北京告他们，想用这些卑鄙的手段来弄

残我。把我往精神病院关了四次，还强行压制医院的医生给我乱用药打针灌药。党呀！这就是你们党的精神，中国梦的杰精。人民政府是为人民服务的，维护国家的安定次序的，而不是欺压和祸害人民的。我们只需要一个公道，他们为什么就敢这样灭绝人性的残害这些苦命的百姓。这就是你们党所培养真正的好干部，好领导。人民的父母官就是要把百姓当畜牲一样对待的吗？党呀！他们都说我们是在跟政府作对，可你们拍拍胸脯想想，我们是在跟政府做对吗！如果他们不欺压、不霸占、不欺骗国家。我们会跟那些腐败分子作斗争吗？在说；如果您们不准我们百姓告状，我们也不会来北京，更不会指望您们，来为我们百姓做主。党呀！他们这样毁灭国家，欺压百姓，我们恳求党中央给我们一个说法也不应该吗！

谢谢！

江西省弋阳县漆工镇磨盘山总场

许大金写

## 党中央领导中国人民看清利与害 王星三

中共中央委员会、全国人大常委会、中央纪律检查委员会各位领导您们好：  
全军指战员及各院校师生您们好：

国家的利益，民族的兴衰，社会的稳定，是中国共产党和全军、全国人民最关心的根本问题。同时也是中国共产党和全军指战员要完成的最大任务。国家和社会上存在的各种问题，也是全国各方面人员谈论的主要话题。

我是一个共产党员，一个中国公民，把听到各个方面人民群众议论的问题，向党组织和党与国家领导及全军将士、各院校师生汇报一下。也是响应党的号召，执行国家政策，尽公民的义务，履行人民的权利。

现以经济方面群众议论最多、而最不满意的几个问题说一下。

### 一、腐败分子携款潜逃外国的问题，人民群众议论说：

- 1、叛逃那么多人员，手续是怎么办的？为什么没人管？
- 2、款是怎么汇出去的？说明了什么问题？
- 3、汇到外国那么多款，达数千亿元，对中国是有利还是有害？
- 4、跑到国外那么多人，归谁管？谁应该负责？款汇到外面数千亿元，归谁管？谁应该负责这个损失？
- 5、为什么不采取有效措施？其目的是什么？
- 6、在 1980 年前，个人往国外是汇不出款的，而现在却很容易办到，这就是放权？这就是改革成果？

人民群众议论说：温家宝、李克强应负主要责任：

- 1、温李是中国政府最高领导人；
- 2、财经归他俩管，财经政策改革也是他俩管，出境手续由公安办也是归温李管。管得国家社会出这么多问题应如何说？

城市化建设对国家和人民是利多还是害多？

- 1、造成五浪费：（1）、土地资源。（2）、水资源。（3）、电力。（4）、历史性优质肥资源。（5）、历史性燃料资源。假如按两亿人进城计算，城市用

煤电气做饭，均按煤每人每天半斤算，两亿人一天就浪费掉 5 万吨煤；用水，每人每天 4 次大小便，每次用水 3 斤计算，两亿人每天就浪费掉 240 万吨水；每人每天按大小便半斤肥计算，每天浪费掉 1 亿斤优质肥。

2、城市化建设造成 13 多。（1）、垃圾多；（2）、排污多；（3）、无家可归人员多；（4）、农村老弱病残、少幼儿多；（5）、人车出行困难多；（6）、城市不稳定因素多；（7）、进口美国转基因粮食多；（8）、受外国人剥削多；（9）、每年被害人员多；（10）、培养出腐败分子多；（11）、造成上访人员多；（12）、干群矛盾多；（13）、导致骂共产党的多。

3、城市化建设有两大有利：（1）、外商招工快，捞到中国人的钱就快，对外商大有利；（2）、楼房销售快，开发商富的快，对开发商大有利。

4、城市化建设从四大战略方面能帮助美国灭中国。美国思想家的策略用中国人杀中国人，再就是让中国人民起来反对中国政府。美国军事家推断说：打核大战，中国人要比美国人剩下的多的多，因中国人口太分散，农村人多，城市人太少，看现在是否已给美国帮忙？（1）、每年因强征强拆，官民相互残杀，死伤达数万人。（2）、美国政府支持中国官员搞腐败，侵害人民群众权益，镇压群众，导致数千万人为维护自己的权益而上访，进行反腐败政府。（3）、好劳力都进城为外国人打工，农村剩下老弱病残少幼儿人员，种不好地，吃粮油靠美国进口转基因品种。（4）、美国让中国人进城办不到，而让中国人自己搞人口城市化，就好办多了，为打核战灭绝中国人口，做战略准备。以上四点都是美国想办而中国搞城市化能给办到的。

5、城市化建设是目光短浅：非常不科学，非常不利国，不利民的个人英雄主义思想大暴露；给国家造成的损失多，给人民造成的痛苦多，给美国帮忙多，使中国慢性自杀早日成功的卖国规划。温李 2012 “做出了特大成绩”，200 多万进城给外国人打工农民拿不到“血汗钱”。

6、四问温李：让农民进城能保证有工作吗？能保证有固定收入吗？能保证有买楼的钱吗？都让农民进城的主要目的是什么？

### 三、中国资源美国化，群众议论说：

- 1、矿产资源归国家所有，宪法有明文规定。
- 2、以前煤炭开采全是国有化，挖出多少煤都是人民的利益。
- 3、温家宝、李克强全搞成私人开采，不知为什么？

4、温家宝、李克强大讲合并，重新组合，现可组成好了，组成了中美煤炭集团，结果组合给美国了。

5、以前为了保护矿产资源搞机械人工相结合的开采方法。

6、中美煤炭集团决定从今年开始搞大机械化开采，群众高兴的说：这下温家宝、李克强搞煤炭改革，可改出了大成绩：（1）、煤炭中国化改成了美国化；（2）、大机械化挖煤可以大破坏中国的煤炭资源；（3）、可以给美国提供经济援助打中国了。

#### 四、温家宝、李克强很“听话”：

1、美国经济危机，叫中国买美国的国债，就赶紧买，竟达几万亿。

2、买完美国的国债后，美国让人民币增值，真听美国的话，就赶紧增值，一下就白送给美国几千亿。

3、美国说中国社会主义不好，温李就赶紧请来美国人，大搞私有制规划。

4、美国大喊中国共产党解体，温家宝、李克强就大搞对抗党中央活动。例如：因地方政府的强征强拆行为，导致打死打伤数万人民群众，中央多次强调不能搞强征强拆，温家宝多次大喊政府必须保证开发商地块。

五、温家宝、李克强带头对抗党中央和全国人大反对共产党领导，吴邦国委员长代表中央全国人大，多次强调中国不搞私有制。

1、温家宝、李克强视察的全是私有制企业。

2、还请来美国人帮助国务院制定那么多私有制规划。

3、党中央全国人大多次强调：对上访人员不能拦堵截，要认真解决上访人的诉求。而全国各地公安、信访人员对上访者：一是拦截堵、二是打骂，三是拘留，四是教养，五是判刑，六是暗杀。全国信访、公安属国务院领导。（例如：黑龙江伊春市陈庆霞被打伤致残关太平间事件等等，只是数万伤亡之中的一个，请党中央、全国人大为人民做主，让人下去调查，还有多少上访人及子女家人下落不明）。

4、党中央下文要求党员干部与子女不能参与经商，而国务院下令，让政府参与于开发商行为，“政府必须保证开发商地块”。请看：

5、党中央多次强调不能强征强拆，更不能打伤群众，而每年出动公安数万人次，镇压维护自己正当权益的群众。（例如：2013年1月9日黑龙江肇东市因阻止强拆被打死伤多人）。

## 六、人民群众议论中问温家宝、李克强：

- 1、温李是共产党员吗？他俩入党动机是什么？
- 2、温李执行党纲全心全意为人民服务的原则了吗？
- 3、温李是社会主义中国的总理副总理，还是私有制镇压人民的统治者？
- 4、温李是政府最高领导，是保护了国家经济还是破坏了国有企业？你做对了吗？
- 5、温李为什么要把那么多国有工业变成私有工业？目的又是什么？
- 6、温李为什么要把煤炭中国化变成美国化？算是你俩的改革成果吗？
- 7、温李把中国的粮油原自给有余，而现在搞成靠进口美国转基因粮油，供给中国人民吃，这是你改革的又一伟大成果？
- 8、买美国那么多国债，很听美国的话，使人民币增值，白送给美国几千亿元，这是你改革的巨大成果？
- 9、把中国的黄金放到美国储存，这是你对中国改革的有效成果吗？
- 10、腐败分子把钱很容易汇到外国而叛逃，这是你对财经改革的一项献礼吧？
- 11、富士康工人 18 次跳楼身亡事件，这是你对社会主义新中国改革的特殊贡献吗？
- 12、对阻止强征强拆保护自身利益的群众出动公安镇压，这是你对中国政府行为的改革吗？
- 13、温李是中国共产党员干部，而破坏党的领导，这是你俩对政治体制改革的一大贡献？
- 14、国务院向中央要权，就是为了把公有制改成私有制吗？
- 15、温李是真的反对计划吗？那为什么又请美国来国务院搞三十年计划呢？证明：他俩只是反对中国搞计划。据以上群众 15 提问：认为国务院是腐败的总根，温李是腐败的总头，温李是共产党的党员干部竟欺骗共产党；人民政府的最高领导人竟公开欺骗人民。仅举一例：一方面高喊公平分配，另一方面大搞私有制，还把一些国有工厂变成个人私有制。

## 七、群众认为温家宝犯两大外交错误：

- 1、日本大地震后，温家宝访问日本时说：到灾区去看，是我自己的决定。群众生气的问：那你是国家总理还是自己家的总理？是以总理身份访问日本还



是以个人身份访问的？真是丢中国人的脸。

2、温家宝于2012年9月在北京接见美国希拉里时，竟向一个老太婆说：“求美国照顾中国的利益。”人民群众愤怒的说：真是卖国语言，温家宝丢了中华民族的脸，丢了社会主义中国人民的脸。

我这个人有两大特点：一有话说在当面；二不贪财。所以在部队，到地方，多方面人说我是个好人的。

八、人民群众认为有如下问题是温家宝、李克强的犯罪与卖国：现中国是世界上制毒、贩毒、吸毒大国，是温李对人民的第一犯罪；

每年发生无数起妇女儿童被拐卖事件，是温李对人民的第二犯罪；

每年因强征强拆造成无数人民群众不必要的伤亡，是温李的第三犯罪；

三次大的奶粉事件造成几百万儿童健康受到不同程度伤害，这是温李对人民的第四犯罪；

每年出现那么多假冒伪劣产品及各种有毒食品，这是温李对人民的第五犯罪；

造成进城打工农民，全家老少长期分离不得团聚的痛苦及无数留守儿童的伤亡，是温李的第六犯罪；

现在社会上及北京有那么多卖淫妇女不良现象，还有一些强迫妇女卖淫事件，这是温李对党和国家的第七犯罪。

很多政府官员有双重国籍，搞乱了国家的国籍管理制度，这是温李的第八犯罪。

城市化建设，使农村好劳力进城打工，农村只剩老弱病残少幼人员，使粮油生产不能自给，去进口美国转基因粮油给人民吃，这是他俩对人民的第九犯罪；第一卖国罪。

使无数腐败分子能携款几千亿跑国外，使国家经济利益受到极大损失，这是温李对国民的第十犯罪；第二卖国罪。

买美国数万亿国债，又听美国人指挥使人民币增值，使中国损失几千亿元钱，这是他俩对人民的第十一犯罪；第三卖国罪。

把中国煤矿国有化变成美国化，这是对人民的第十二犯罪；第四卖国罪。

对抗党中央和全国人大，听美国指挥，积极推行私有制，这是温李的第十三犯罪；第五卖国罪。

温李多次不执行党中央和全国人大决定精神，积极配合美国搞垮中国共产党领导，这是他俩第十四犯罪；第六卖国罪。

给富士康打工的农民工被逼18人跳楼身亡，这是他们对人民的第十五犯罪；第七卖国罪。

每年进城给国内外剥削者打工，有数亿血汗钱不给农民，这是温李对人民的第十六犯罪；第八卖国罪。

人民群众分析温家宝、李克强犯罪有三大原因：

1、人入党、思想并没入党，所以违反党章的很多规定，实质是钻进共产党内破坏共产党声誉的党员。

2、党中央、全国人大发现他俩的错误后，并没给予有力的批评和认真纠正。

3、温李思想受美国侵略，人被美国俘虏。

人民群众总结国家和社会存在的各种问题，特别是近四、五年的情况，认为温家宝、李克强：

1、对抗党中央、全国人大，竭尽全力搞私有制。

2、搞乱政：财经制度搞乱，政府领导制度搞乱，国家整体制度搞乱，教育制度、医疗卫生制度也很乱。

3、搞暴政，镇压人民群众，特别是近两三年，出动数万人次公安，镇压维护自己利益的人民群众，每年打死打伤群众数万人。

4、极力卖国，援助美国灭害中国，上面提到的四大战略和八个卖国罪，已证明。

群众议论说：根据温家宝、李克强的行为，给中国共产党造成的损害，给中国经济造成的损失：

1、早一天开除温的党籍，就能早一天加强党的领导，

2、早一天撤消温的总理职务，就早一天使国家经济少受损失。

3、对李克强应停止他的党内外职务，向党中央、全国人大彻底承认错误。

4、为了保护国家利益、保护煤炭资源，减少矿工死伤过重，应立即把煤矿开采权收回国有和省有。

历史就是在不断改革中前进的，世界各国都在经常改革，毛主席在1947年就提出改革不合理的规章制度，建立新的制度。邓小平在毛主席过世后又提出改革，解放生产力，搞活经济，让群众过上好生活。不能借改革把国家公有制

变成私有制，把国家人民利益变成自己的，更不能借改革，把中国的利益，改成美国的利益而去卖国。

温家宝、李克强应有：

1、按照党章全心全意为人民服务的原则，看下自己做对了多少？又做错了那些？

2、自己是政府最高领导，看自己那些违反了宪法？破坏了多少国家人民利益？为什么要破坏国家工业体系？为什么要搞私有制？

3、通过我当面说：你知道了群众在背后如何评议你，对我这样做，你是欢迎？还是指责？

党内国内及如何粉碎美国亡我中华民族之野心不死，等一些重大战略观点暂且不讲。现应在全党全国总结建国以来正反两方面的情况很有必要。下面提出两方面建议。一方面：中国应以国有工业化为主导，农业现代化为基础，两条腿走路的方针，不应偏重。把一些轻工、副食品加工一些中小工厂，在全国市县乡村办，搞均衡发展的方针。另一方面：农业生产搞机械化，农民生活条件现代化，农村以农为主，牧区以牧为主，因地、因条件制宜，搞综合发展的路子，应作为农村发展建设的总体方针。

关于钓鱼岛：

1、日本侵略中国时占领的就应该归还。

2、钓鱼岛是中国的，在主权上没有谈判的余地。

3、要谈就是谈归还的时间与方法。

4、要在全中国禁止销售日本所有东西，致使日本彻底承认侵略中国的错误。对美国必须坚持三大原则。一平等互利；二互通有无和平相处，不干涉内政。三按美国对中国的方法办，就是即当朋友又当主要消灭的对象。

关于国防提出两点建议：

1、陆海空等兵种应综合发展，提高综合战斗力，因我们是以防为主。

2、今后军队营房建设应是采用分散型，有利于备战。

广大同学们：你们是中国未来，社会主义中国的希望，要有爱国思想，坚决反对腐败，反对卖国分子，要学习朝鲜人民保卫国家主权的精神，不要怕美帝国主义，做一个真正有益于民族的人。

美国在政治上、思想上、文化与经济上，正在对中国进行猛烈的侵略，在

外交与军事上，也搞包围中国的行动。全党、全军、全国人民必须深刻的认识到，美国亡我大中华民族的野心不死。美国胆敢对中国人民动武，我可以断定，美国将成为世界上第一个垃圾国家！要学习和支持胡锦涛、吴邦国捍卫国家主权领土完整的决心和立场，谁敢侵略中国就让谁灭亡。

胡锦涛、吴邦国、习近平、王岐山等同志及军队将领，领导全党全国人民，必须坚决严惩腐败，一定要批判反党卖国主义，必须加强党的领导，巩固党的执政地位，否则就要亡党，亡党必定亡国，党政军民务必深刻的认识到这一点，党政军民要团结起来，为建设平等、民主、人民安居乐业、繁荣强大的社会主义中国努力奋斗！

全国同志们好！

人民群众议论总结汇报人：王星三等爱党卫国的人民群众

二〇一三年一月二十六日