



边缘人上访与信访体制改革

——基于个案的实证分析

魏程琳

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

摘要:不同于正常人或者精英人物上访,非正常人或者边缘人上访通常更能够挑战常规体制、反映出信访制度存在的问题和漏洞。在社会转型背景下,乡村治理机制发生转型,家事纠纷溢出村落并通过信访制度的转化机制成为信访事件。信访制度将不属于信访对象的人与事吸纳进信访维稳体系,导致信访渠道壅塞,信访制度功能变异。只有划定信访制度的边界,建立健全信访的识别、信息共享、分类解决和终结机制,才能恢复信访制度的活力,发挥其正向功能。

关键词:边缘人上访;精神病人上访;乡村治理转型;转化与吸纳机制;信访体制改革

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)02-0035-09

一、问题的提出

信访是指公民、法人或者其它组织采用书信、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,请求依法由有关行政机关处理的活动。信访制度采用政治和行政的方法解决公民个殊性的问题,实现了中央-地方-公民的有效互动^[1],发挥了中央监督地方、维持社会稳定、法外正义供给等功能。然而,近年来,伴随着信访潮的持续高涨,中央政府已无力解决个殊性的信访问题,地方政府为了维稳也采取“瞒上压下”的策略,公民亦逐步形成“信访信闹不信法”^[2]的观念,信访渠道严重壅塞、信访初设功能大为弱化,信访制度亟需改革。

当前学界关于信访的研究已形成一定积累。李连江、欧博文较早开始对农民上访问题进行研究,他们将农民利用政府文件、政策和法律进行上访维权的模式称为“依法抗争”^[3]。于建嵘将“依法抗争”进一步发展为“以法抗争”^[4],指出农民以法律和政策为武器,有组织地表达明确的政治权利,是一种旨在宣示和确立农民这一社会群体“公民权利”的“抗争政治”^[5]。应星和吴毅对于建嵘“强烈的情感介入和价值预设”提出了批评,并指出农民维权具有“弱组织性”和“非政治性”^[6-7]。华中学者通过深入的个案研究进一步展示了农民上访行为的复杂性和多样性,例如田先红提出“谋利型上访”,魏程琳提出“逼助型上访”展示了信访人将上访作为达到其他目的的手段、信访制度严重异化的现象^[8-9];申端峰、陈柏峰提出了分类治理信访案件的政策建议^[10-11];田先红、贺雪峰总结了四类不合

收稿日期:2014-10-20

基金项目:北京郑杭生社会发展基金会项目“边缘人上访与信访体制改革研究”(14ZHFD10);国家社会科学基金青年项目“中间阶层对农村社会治理的作用和参与机制研究”(14CKS037)

作者简介:魏程琳,男,华中科技大学中国乡村治理研究中心博士生,研究方向为法律社会学与基层治理。E-mail:weichenglin678@163.com。

理上访类型,较早地关注了精神病人这一边缘人上访现象^[12-13]。边缘人研究在学界有着深厚的学术传统^[14]。所谓边缘人,是指不被主流社会文化所认可和接纳,游离于社会的群体或个人如混混、钉子户、(间歇性)精神病人等。边缘人是社会权力构成的关键载体,将边缘人污名化是社会权力拥有者对边缘人的一种文化和权力支配。同时,边缘人深嵌在社会体系之中,时刻反映着社会控制能力的状况^[15]。芝加哥学派曾对边缘人进行了广泛而深入的研究,研究主题包括流浪汉、舞女、妓女、青少年犯罪以及犹太移民等。^[16]基于边缘人的特殊社会性质,本文选取了一个精神病人上访^①的个案来展示变化社会中信访体制面临的困境。

2009年,北京大学精神病学专家孙东东教授公开发表“老上访专业户至少99%以上精神有问题”的言论引起轩然大波。日常生活中我们也会看到上访人“被精神病”的现象^[17]。那么作为边缘人的精神病人上访是个殊性事件还是普遍性事件呢?从历史和现实情况来看,精神病人上访是客观普遍存在的。刁杰成的抽样统计显示,1955年精神病和无理取闹的上访者占进京上访总数的3.7%,1956年和1957年这一比例上升到8%^[18]。申端锋2008年在和平乡调研发现有5例精神病人上访,其中一人因要造原子弹而上访,被村民送绰号“原子弹”^[10]。笔者2013年6月在陕西关中南镇派出所调研时也发现2例精神病人上访,一人是因要求政府支持其制造“木马流牛”神器而长期上访,一人自称有人夜间要剃他的头发而经常上访。此外,据吴国娟对上海市安康医院1986—2002年间46例长期上访者(其中38人被诊断为精神病患者)的研究发现,精神病人上访具有以下特点:(1)虽有起因,但上访内容和理由十分荒谬;(2)上访具有连续性,难以终止;(3)上访目的不明,不注重结果;(4)由于上访理由脱离实际,个人多疑、敏感,常常独立上访;(5)由于自控能力受病情影响,上访容易出现过激行为^[19]。吴国娟通过对比发现,80%的长期上访者具有一定的精神病症状或心理问题。尽管精神病人上访的比例无法准确统计,但精神病人上访的现象在全国各县乡几乎都客观存在,而且,精神病人上访案件处理起来颇为麻烦,不容忽视。既然精神病人上访是非个殊性现象,那么精神病人是如何被吸纳进信访体制的?信访体制本身存在什么样的不合理机制?既往的研究并未做出回答。本文延续了学界边缘人研究传统,重点关注精神病人上访的体制性因素,试图从中发现信访体制改革的可能路径。

2013年7月笔者在H省D镇^②进行了为期25天的驻村调研,在D镇派出所、信访办访谈期间遇到朱村边缘人朱美丽上访的个案,恰好我的同事正在朱村调研,于是我们对朱村村支书、治保主任、村民以及朱美丽本人都进行了访谈,获得了较为全面的个案信息。接下来本文将描述朱美丽上访的起因与过程,分析从家事纠纷到信访事件转化的原因和机制,并提出改进信访体制的具体建议,以期对国家治理体系的完善和治理能力的提高有所裨益。

二、D镇边缘人上访的故事

朱美丽是D镇有名的上访户,今年68岁,有三个儿子一个女儿,三个儿子都在市里买了房子,女儿嫁到海南,丈夫马俊青是乡镇小学退休老师,今年71岁。这本是一个幸福美满的家庭,然而,2004年朱美丽却走上了上访的不归路。

1. 缘何上访,何为疯癫?

朱美丽上访起因于夫妻矛盾纠纷。据朱村村民讲,马俊青和朱美丽经常吵架、打架,马俊青作为小学老师碍于颜面,未与朱美丽公开决断,却在2003年退休之后便不在家里居住,到底去哪了,谁也不清楚。朱美丽说,马俊青是外出找小老婆去了,而且经常回家偷她的东西。由此,朱美丽开始了寻夫、告状、上访的10年历程。朱美丽对访谈人员讲:

马俊青他太狠心。我17岁嫁给他,他母亲守寡,家里什么都没有,给我买一件衣服、一

① 精神病人上访作为一种类型,具有特定的行为特征,本文的讨论限于精神病上访人的行为特征和行为模式,对上访者个人的精神状态不作医学和道德上的评判,特此说明。

② 按照学术惯例,本文中的人名、地名全为化名。

个箱子,箱子也被他偷走了。我女儿给我买的金耳环、金手镯也被他偷走了。我奶奶留给我的养老钱有 1 万多元,现在只剩一张了。马俊青他个老东西,偷我的东西。我给她生儿子、做家务,他还打我,如今他有钱了,抛弃了我,去外边傍女人,大队管不了,乡里也管不了。^①

事实上,朱村村组干部和邻居都为朱美丽夫妇的事情调解多次。例如,2007 年,朱美丽到村支书家“告状”说马俊青打她,村支书打电话叫马俊青到自己家里来,准备为两人调解。朱美丽听说马俊青要来,就拿了一根棍子躲在门后,等马俊青进来后,乱棍将马俊青打了出去。从此,村支书再也不愿为他们调解了。自 2004 年以来,朱美丽的行为和精神状态越来越不正常,除了夜里敲村民家的门、经常撒谎外,还经常偷别人家的东西、与邻居吵闹。有一次她偷邻居家的鸡被人追赶到厕所里,她却诬告别人想强奸她。鉴于朱美丽的荒唐行为,她的丈夫、儿女都不愿意与她在一起生活,村民对她开始是嫌弃、厌恶,慢慢地将她视为一个“笑话”,给她一个污名化的绰号“癫老妈”。而且村里关于癫老妈的各种负面信息也流传起来,例如朱美丽大集体时期偷粮食被公开批斗,年轻时与别人有不正当性关系,近几年她与多个老年男性有不正当性关系等。在朱村,大家都认为朱美丽疯了,称朱美丽为“癫老妈”。然而,朱美丽从来不认为自己是癫子,她经常为此与人吵架。2005 年,迫于村落社会舆论压力,朱美丽的小儿子把她带到市精神病医院检查,结果没有查出什么问题。在现代医学上,朱美丽是一个正常人。然而,在社会生活中朱美丽却是一个“癫子”,在信访事件中朱美丽也表现出精神病人上访的特征。

十年来,朱美丽从未停止上访,上访理由和内容不断翻新,例如树上果子脱落、家里锅碗被打破、家里被盗等,而且朱美丽的表达十分混乱、重复,她一会儿希望老公回到自己身边,一会儿又希望与老公离婚,但是他一想到老公死了她可以拿抚慰金又不愿意离婚了。D 镇信访办李主任说:

她一天一个新问题,天天上访。但她反映的问题是个什么性质,有什么诉求我们始终搞不清楚。无论是法律诉讼,还是“利益收买”都无法消解她的上访。^②

综合起来看,朱美丽的上访行为具有以下特征:诉求混乱、上访内容和理由荒谬、难以终止、独立上访,参照吴国娟总结的上访行为模式,朱美丽属于典型的精神病人上访^[19]。

2. 上访十年路线图

朱美丽认为村组干部“官官相护”不为她“伸冤”,于是开始寻求司法、警务、信访等部门的帮助。十年来,朱美丽几乎每隔几天就要去上访一次,精力之旺盛、信访之频繁、理由之多,可谓少见。综合访谈资料,我们初步勾勒出朱美丽十年上访(和求助)的线路图,如下表。

表 1 H 省 D 镇朱美丽上访(求助)路线图(2004—2013)

时间	机关	诉求	接访人	处理方案	处理结果
2004 年	乡派出所	抓回“家贼”马俊青	民警	调查	无果
2005 年	乡信访办	马俊青婚外情及分享退休金	信访办主任	调解	签订养老协议
2005 年	乡妇联	马俊青婚外情及分享退休金	妇联主任	调解	签订养老协议
2005 年	市精神病医院就诊,经鉴定,朱美丽不是精神病人。				
2006 年	市教委	马俊青婚外情及分享退休金	教委信访办	指导	向区教委申诉
2006 年	区教委	马俊青婚外情及分享退休金	教委信访办	指导	未果
2009 年	区法院	马俊青打她	立案科	调解	签订赔偿协议
2009 年	乡派出所	马俊青打她及偷盗	民警	调查	转交法院
2009 年	区公安分局一位资深民警判定朱美丽患有典型的臆想症。				
2010 年	区公安分局	派出所胡莉打她	信访办	调查	无果
2012 年	区公安分局	派出所李勇打她	信访办	下乡调查	书面报告
	市公安局	派出所李勇打她	信访办	下乡调查	书面报告
	市纪委	派出所李勇打她	办公室	下乡调查	书面报告
	市人大	派出所李勇打她	办公室	电话咨询	电话回复
	区妇联	养老纠纷	妇联主席	调解	签订协议
2013 年	区法院	养老金支付方式	信访办	调解	协调中

① 访谈朱美丽,2013 年 7 月 19 号上午。
② 综治信访办李主任谈信访人群和朱美丽上访,2013 年 7 月 17 号上午。

如上表,除了区法院之外,以上各机关均是朱美丽的信访部门。朱美丽在开辟新的上访单位的同时,并未停止到老上访单位上访,表中只写了朱美丽每年最新或最常去的信访部门。朱美丽的信访理由,除了与马俊青的夫妻矛盾、养老金纠纷外,还有与派出所民警的纠纷以及她常用的果子脱落、锅碗被打破、东西被盗等琐碎事由。

2004年,朱美丽报警称家里被盗并认定盗贼就是老公马俊青,之后便一直与派出所打交道。派出所民警发现朱美丽、马俊青是夫妻矛盾,便不予处理。为了吸引派出所民警的注意,她时常编造理由报警如家里失火、被盗,有时在路边捡个破垃圾桶到派出所报警称自家的桶被破坏了。有一次村民当场抓住朱美丽偷东西,派出所将她拘留了两天,主要是警告她不要再来派出所了。然而,朱美丽依然执着地报警或者到派出所上访。2012年某日,她又去派出所上访,民警李勇在轰朱美丽走的时候推了她一下,引发她到市、区公安局,市人大、纪委上访。在警务督查^[20]日益严格的背景下,市、区公安局为此事多次到D镇派出所调查。慑于上级督查压力,派出所民警转变了对朱美丽的态度。如今,朱美丽到派出所来去自由。性格温和的副所长古所长负责接待朱美丽,古所长说:

我刚刚接触朱美丽时,还认真对待她,给她拍照、取证,后来发现她有精神问题,就应付一下。我从来不发脾气,她讲完就走了,什么事都没有。如果按照她的思路,我们都成精神病了。

除了派出所,朱美丽最常去的地方是镇信访办。信访办李主任希望通过特困救助资金(2600元/年)和年底照顾的方式来“安抚”朱美丽,但是朱美丽并不接受。李主任说:

2012年5月份,她来了。我给她讲,朱姨妈,我接访很忙,你就不来了。单独过日子确实有经济压力,今年特困救助可以给你解决,年底再有个照顾。你看咋样?这话说了没几天,她又来了。真是搞不清她的目的。她还经常搭车去区政府。她是缠访户,到区里市里上访,会扣我们镇里的分。

如上表所示,朱美丽10年来还到市、区、乡的教委,妇联,人大等部门上访,上访部门越来越多,上访部门的级别也越来越高。

3. 依然无解,继续上访

尽管朱美丽信访的部门层级越来越高,也越来越引起更高级别部门的重视,但她的的问题始终没有解决,她也从未停止上访的脚步。2013年,朱美丽找到了区妇联主席王爱枝反映自己的家庭纠纷。听了朱美丽的“悲惨经历”之后,王爱枝给朱村村支书打电话说:

你们村里要对她好一点,多帮她解决点困难。

朱美丽对访谈人员说:

王主席是个好人,给我100元钱,还给我一瓶矿泉水,给我讲了许多好话让我有事就给她打电话。

迫于区、镇各部门的压力,朱村支书2013年4月决定再次调解朱美丽的家事。调解当天,朱村支书专门请区妇联主席王爱枝、区司法局人员到场。调解过程异常艰难,最后协议是马俊青每年支付朱美丽5000元养老费用,比往年多1000元。很快,朱美丽又有了新理由多次找到妇联主席王爱枝。王爱枝打电话给朱村支书,希望他能处理好事情,不要让朱美丽再来妇联了。

妇联对朱美丽的态度由热情转为平淡最后转为躲避,几乎是所有接访过朱美丽的部门人员的经历。由于无法区分上访人是否正常、信访理由和诉求是否合理,所有的接访部门都承担了识别成本,耗费了不必要的公共行政资源。恰恰是这样一个非理性、非常规的边缘人上访对整个信访体制构成挑战——十年来,朱美丽一直没有获得自己追求的模糊不清的“公平”,接访人员和接访部门也始终无法清楚地知晓朱美丽的问题的症结所在。于是,朱美丽只得继续上访,信访部门只得继续接访。

三、从家事到公事:信访体制的转化与吸纳机制

按照《信访条例》第十四条规定,公民信访内容只能针对公务机关、事业机关和村委会组织,家事

纠纷不能成为信访事由,不应该通过信访途径解决。为什么朱美丽的家事纠纷能够溢出村落,并且转为信访事由、成为信访事件呢?

1. 家事出村:从惩戒到权利的乡村治理转型

传统村落社会秩序的维持力量是地方性规范与权力。村落社会通过习惯形塑出一种符合集体生活的人格类型(社区人格),人们世代按照这种既定的行为模式生活^[21],游离于社区规范的人便会被村落视为“异类”,继而成为“故乡的异乡人”^[22]。被污名化的边缘人只要生活在村落社区,就无时无刻不被村落的文化和权力压制。更为关键的是,村落对于“越轨者”享有合法的制裁权力,例如可以将违反性禁忌的妇女沉塘(活埋),将做了土匪祸害乡里的混混勒死。朱晓阳在《小村故事》中描述的酷爱唱调子的“阿明妈”和痴迷武侠小说的“刘处长”,都因行为怪异而被视为疯疯癫癫的边缘人,村落社会用流言、现丑、制裁等方式对待边缘人,以此来保证村落社会的控制能力^[23]。在朱村,村民将朱美丽污名化为“癫老妈”,通过羞辱、躲避、嘲笑等方式在文化上压制她,但对朱美丽日常的盗窃、敲门、男女关系等破坏性行为却“无可奈何”,最后只得在她偷东西的时候求助于派出所将她拘留两天“以示惩戒”。“无可奈何”的背后是乡村社会治理机制的转型,乡村社会内生的控制力显著下降。

在近代革命和市场浪潮的冲击下,农村传统文化规范逐渐松动、弱化,强制权力也在法制建设中丧失了合法性。尤其是取消农业税费之后,维护公民权利成为“主流话语”,基层政府组织只讲服务不讲管理(强制),农民只讲权利不讲公共义务。于是在国家规划性变迁下,乡村治理机制实现了从惩戒、分配义务为主到分配权利为主的重大变革,村庄文化规范强制权逐渐衰落,乡村组织的权威随着税费的取消而消逝,无论是个人还是乡村组织都尽量“依法办事”、回避“管闲事”带来的风险。在此背景下,压制边缘人的结构性文化与权力力量逐渐消退,农村边缘人迅速崛起^[24]。一般情况下,婚姻家庭、养老、邻里之间的矛盾纠纷绝大多数都能在村内化解。极少数个案会到县乡政府机构了结,而且纠纷化解机构越是远离村庄,纠纷当事人就越是被村民视为“不讲规范的人”^[25]。朱美丽的婚姻纠纷首先在村内经由村组干部、家族成员等人出面调解,最终因朱某变幻无常的性格而调解失败。如今农村社会已经丧失了对“越轨者”的强制制裁权,村民只能采取躲避、嘲笑、漠视的方式对待“疯癫”的朱美丽。尽管如此,朱某虽未受到村庄的制裁和压制却极可能会在被人漠视的环境中心度过余生。令人诧异的是,朱某不但越过农村社会进入了政府的信访工作系统,而且受到多个部门接访人员的认真对待。这种现象的发生一方面与本节所述乡村社会惩戒压制边缘人、化解矛盾纠纷的能力弱化有关,另一方面与信访体制强大的吸纳能力有关,也就是说朱美丽进入信访系统是村庄社会控制力衰弱和信访体制吸引力增强共同作用的结果。

2. “化私为公”:信访制度的转化和吸纳机制

朱美丽的家事纠纷并不属于信访理由和信访受理对象,却能够成为市、区、乡三级政府十余个行政部门持续关注、接待的对象。由此可见,我国信访制度有着“化私为公”的转化和吸纳机制。

近几年信访高潮的来临,除了社会矛盾纠纷增加之外,还与信访体制的制度激励高度相关,这主要表现为领导重视、成本低、工作人员态度转变三个方面。随着服务型政府的提出,各级政府部门为了表示“亲民”纷纷开展“领导接访日”等活动,给人以“领导重视信访”的错觉,客观上增加了信访数量;此外,为了改变政府在民众心目中的“衙门”印象,各部门大大简化了信访程序、降低了信访人的成本。相比传统时期冒着生命危险的“京控”^[26]、“告御状”,当下的信访活动除了需要车票外,几乎不需要其他成本。当然,上访并非真的就是成本最低的救济方式,按照徐昕的救济成本支付定理:事前支付比事后支付尤其不受欢迎,即便事前支付小于事后支付。^[27]上访成本属于事后支付符合人们的成本支付心理,这成为人们偏好信访的重要原因。转变工作作风是建设服务型政府基本要求,它要求信访工作人员“对待信访人要像对待亲人一样”,信访工作者语气重了一点都有被投诉或者信访的风险^[20]。基层政府工作人员为了回避职业风险,采取了“自保的行为逻辑”^[9],在工作中尽量按照法律办事、奉行不得罪人的逻辑,对上访人说好话成为常用策略。鼓励朱美丽长期信访的因素与其说是成本低、领导重视不如说是接访人态度较好愿意听她倾诉。从朱美丽十年的信访过程看,她更重视接访人的态度而非事情解决的效果。于是接访人员的态度好坏与朱美丽前来上访的频率成正比。D镇

信访办主任说：

“她(朱美丽)喜欢到信访办来,知道我是个好人。我天天姨妈前姨妈后的喊她,她自然舒服,比在其他单位受尊重。……当然,我的工作就是接访,她愿意说,我就愿意听,只要她不去上级部门信访就可以。”

政府受理的信访事件包括信访人、信访理由(诉求)和信访行为三个因素。在朱美丽的个案上,信访部门认真对待的是朱美丽的信访行为,而不是朱美丽个人和她的信访理由。朱美丽的信访理由明显不属于信访内容,不能进入信访程序。然而,在识别了朱美丽是非正常信访之后,各信访部门仍然接访,这显示出信访部门病态的工作方式。究其原因,实乃国家信访维稳的督责压力机制所致,这突出表现为政绩考核中的信访“一票否决制”。D 镇信访办主任之所以认真接待、甚至用钱“安抚”朱美丽,是因为怕她越级上访影响 D 镇的信访工作成绩;D 镇派出所为了免除警务督查责任,曾专门派副所长接待她。由此可知,无论朱美丽是不是完全民事行为能力人,信访理由、信访程序是否合法,只要朱美丽采取了信访行为,她和她的信访理由都会被吸纳进信访制度之中。信访制度的转化和吸纳机制如下图：

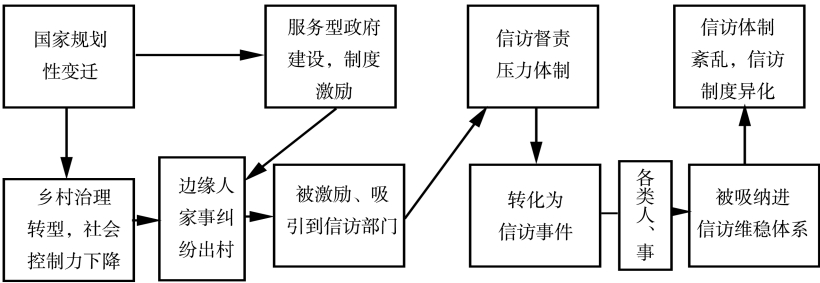


图 1 信访制度的转化和吸纳机制图

在这个鼓励人们信访的信访制度中,原本不属于信访工作对象的家事纠纷伴随着信访行为的发生被转化为信访事件,原本不属于信访受理对象的精神病人也被吸纳进政府的信访维稳工作体系中来。在信访督责压力体制下,为了息访或者避免越级上访,信访办主任、派出所副所长等公务人员成为“陪聊”人员,这种荒诞现象的发生,正是当前信访制度所“鼓励”和推动的;鼓励、吸引群众上访,通过信访督责压力机制迫使地方政府认真地对待精神病人、谋利型上访等各种无理或者非正常上访行为,将不属于信访的人和事都吸纳进信访体系,却无法有效化解,由此导致信访渠道壅塞、信访制度异化,信访制度的功能丧失。

四、机制建设:信访体制的问题与改革

本文研究精神病人上访现象并非为了猎奇,而是因为作为边缘人的精神病人上访更具有非正常上访的代表性,更能凸显国家信访制度的漏洞和弊端。由上可知,恰恰是这个不符合常规逻辑的边缘人挑战了信访体制,反映了信访制度存在的弊端和漏洞。应该看到,在长期上访的过程中,有些信访人已经有了病态心理,政府在处理信访问题时也出现了病态的工作方式。从这个角度讲,边缘人上访反映的问题具有普遍性和代表性。通过个案分析可知,当前信访体制存在以下四个机制性问题,信访体制改革也应在这方面下功夫。

1. 无有效的识别机制

当事人上访是不是完全行为能力人,上访理由是否充分,上访行为是否符合法律程序,这些在当前的信访体制中都无法有效识别,即无论上访人是否正常、上访理由和行为是否合理,它们都会随着上访行为的发生而被一并吸纳进上访制度体系之中。朱美丽在村落社会是一个“癫子”,在精神病理学上属于典型的“精神病人上访”。然而,当前的信访制度却无法区分出当事人是否具备完全行为能力,于是出现朱美丽不断信访,信访部门又不断为她提供服务的现象。

除了信访人行为能力之外,信访理由是否充分、合理,当前的信访制度也无法有效识别,而且越是高级别的信访部门越是无法识别,他们反而会通过行政压力限制下级政府的越级信访数量。在信访考核压力下,地方政府只好使用“花钱买平安”“陪聊”等病态工作方式减少越级信访案件。当前在全国各乡镇都存在的精神病人上访、谋利型上访等非正常信访现象,严重影响了信访制度功能的发挥,扭曲了基层政府的行政行为,不利于社会公平和秩序的维持。

因而,建立有效的信访人和信访事由识别机制,是信访制度正常运转的基本保证。我们建议,结合医学、精神病学和社会学等学科知识,建立科学的信访识别系统,将不符合信访法律规定的信访人、信访事由、信访事件排除在外,从而更好地为信访人服务。

2. 无信息共享机制

朱美丽信访涉及的部门之广、持续的时间之长、各部门介入的程度之深、花费的公共资源之大,都显示出当前的信访制度缺乏基本的信息共享机制。在朱美丽的个案中,我们看到,任何一个第一次介入的部门都认真地对待了朱美丽,并动用各种资源来为其解决问题。在经过长期的接触之后,信访工作人员终于意识到朱美丽属于非正常上访,于是开始躲避她并常常暗自庆幸她到别的部门去信访了。这种部门信息封闭和分割的状况,导致各个部门都要重头梳理、确认上访事件,浪费了大量公共行政资源。

更重要的是,上级信访部门或者政府部门正是由于缺乏信访信息而无法做出判断,只能通过“交由地方妥善处置”的方式来处理信访事件,根本无法具体、切实地解决问题或指导地方工作。

因而,有必要尽快建立信访案例信息共享机制。一般情况下乡村(社区和居委会)两级组织对信访事由最为知情。因而,我们建议,以乡镇信访办为中心,以村组为基础建立信访案例库,并在当事人不断上访的过程中补充案例信息,通过网络系统共享案例信息。当下的核心问题是,下级政府部门为了政绩常常不愿意将信访案件数量和内容向上级呈报,更不愿意通过公共平台共享信访信息。为此,政府应当完善信访督责体系,鼓励基层政府如实上报案例信息。

3. 无分类解决机制

绝大多数信访人信访的目的是解决问题,而信访办作为单独的部门,解决问题的能力十分有限。信访人问题的解决常常是在上级信访压力、个别领导指示等偶然情况下获得解决,或者以群体性闹访迫使政府解决的。这种偶然性或者“倒逼型”问题解决机制只能使得信访渠道更加堵塞、信访制度更加失效、地方社会秩序更加恶化。

因而,十分有必要建立畅通、便捷的问题分类和解决机制,分流和化解信访问题。信访制度和信访部门作为国家行政资源是有限的,也只能处理符合信访法律规定的信访案件,既不能取代司法机关的诉讼程序,也不能取代社会组织而成为诸如家事纠纷的调解者。按照信访问题的性质可以分为司法、行政和社会性问题,按照信访理由可以分为有理、无理和混合型上访。相比信访救济,行政复议救济具有范围窄、力度有限、执行难、程序复杂等劣势。^[28]鉴于行政复议和信访工作的性质类似,可以考虑信访和行政复议机关联合办案。其次,应当根据信访识别和信息共享机制,对信访案件进行分类处理,对于有理上访,要督责地方政府妥善处理;对于无理上访的要解释充分,对于无理上访且缠访、闹访的行为要依法予以制裁;对于有理无理混合型上访,要分清是非对错,支持有理部分。

在识别机制、信息共享机制建立的基础上,我们建议信访制度建立分类治理机制,依据信访材料(可以借鉴诉讼材料格式)做出有实际性的指导意见,并协调央地关系、国家和社会的关系,让法律问题回归司法、让社会问题回归社会,信访机关重点作为补充性救济制度处理疑难问题和各机关无法或者不适宜处理的问题。

4. 无终结机制

长期信访者大都经历了由乡到县,由县到市再到省,最后到中央信访办的历程。因而,凡是能够到省进京上访的人,大都是老上访户,他们上访的时间少则两三年,多则十几年,甚至是几十年。为了解决问题,信访人耗费了大量的人力、精力和心力,国家各级信访部门也为此付出了巨额的行政资源,结果问题还是没解决,上访依然无法终止。

有些学者主张取消或弱化信访制度和信访部门权力^[29],将问题由司法机关解决;有些学者则建议完善和加强信访制度。^[1]从法律传统和现实发展需求以及司法权威来看,取消信访制度的主张不现实。然而,也不能无边界地加强和扩大信访部门权限。任何制度和部门都有自身的边界和限度,当前信访制度的过度扩张,已经导致各信访部门“访满为患”,信访渠道壅塞。因而,笔者认为应当在识别、信息共享、分类机制的基础上建立信访终结机制,为信访制度划定权限边界。县市部门可以做出初次信访指导意见,若当事人不服,可以上至省政府信访办再次申诉,一般情况下的信访活动应当在此终结,而特殊的情况可以由市、省政府部门向中央转交,由中央信访办处理。中央信访办也可以通过案例抽查和网络监督,对代表性信访事件进行处理,为地方政府提供指导性意见。

当前信访制度问题的核心是:信访制度一方面鼓励信访行为,一方面又无法解决信访问题。信访制度如今像一个广泛吸纳问题的行政机器。然而,这架机器又无法及时消化,导致整个行政系统出现紊乱。综上所述,只有进一步划定信访制度和信访部门的权限边界,建立健全信访的识别、共享、分类和终结机制,有效地克制信访制度的转化和吸纳机制,才能真正恢复信访的功能,维护公民权益,保持社会的稳定。

五、结论与讨论

信访制度改革事关国家治理能力建设的成效,是中央全面深化改革的重要一环。因而,研究信访问题具有政策实践和学术创新的双重意义。在既往研究的基础上,本文试图实现两个转变:第一,在研究对象上,从精英群体转向边缘人群体;第二,在研究内容上,从信访个体转向信访体制的机制研究,沟通学术与政策两种不同的研究路径。

1. 从精英群体到边缘人群体

既往学界信访研究关注的无论是“草根动员”^[6],还是“要挟型”上访^[30]、“谋利型”上访^[8]等类型,都无一例外地关注基层社会中的精英群体上访现象。精英群体往往具备一定的叙事、“斗争”策略,具有一定的能力和资源,把握了地方政府运作的逻辑,更加容易引起政府和信访部门的重视,同时能够进入信访研究人员的视野。而在乡村社会,大量能力一般的普通人即使有了问题也很难历经挫折、长期坚持进省赴京上访,处于文化或者结构中的边缘人群体更加难以如此,这类群体被政府和信访研究者忽视就在所难免了。即使部分学者观察到了精神病人上访、谋利型上访等非正常信访现象^[12],但将精神病人作为主体的个案研究文献还相当匮乏。本文个案的主人公长期上访达十年,她既未获得追求的“公正”,也未被“金钱”俘获,恰恰是这样一个边缘人挑战了整个信访体制,揭示了信访体制隐藏的多处漏洞,这些问题在既往的上访研究中往往被精英上访人的目的意图、行为模式、斗争策略等所遮蔽。其次,在学术传统上,边缘人研究在国内外学界已有颇多学术积累,从边缘人的视角来观察和分析国家、社会运转也许能够带来更多的理论启发和学术创新。

2. 从信访人到信访体制机制研究

受西方理论的影响,关注信访当事人个体的禀赋、气质和斗争策略及其蕴含的社会、政治意义已经成为当前学界研究的主流范式。这种研究,无论是采用底层的视角还是弱者维权的视角、利益博弈的视角,都难免陷于个体主义研究方法的窠臼之中,而难以关照国家信访体制等宏观问题。本文在个案深描中力图展现个案与信访体制关联的方方面面。因而,笔者分析的重心不在信访人个体的行为模式,而在信访部门的行政行为和信访体制的运作机制问题,笔者进而在文章第四部分总结分析了中国信访体制存在的普遍性问题,并提出了建立健全信访体制机制的政策建议。

学术理论研究侧重于学术命题的积累、创新和对话,关注具体的学术点的问题;而政策研究侧重于当前政策实施过程中出现的问题的解决方案,关注的是具体的政策实践问题。学界通常区分学术和政策两种类型的研究,并不断强调某类研究的范式,阻隔了两类研究的沟通、交流以及对问题本质的探讨。宏观地讲,任何研究都是为了促进国家、社会和公民的和谐健康发展,况且而今中国正处于大转型时代,面临的问题常常是复杂的、多个面向的,因而加强政策研究与学术研究的沟通、交流,在

对问题本质的认识和现实世界的改造方面,无疑有着重要的现实意义和理论意义。

致谢:本文曾提交第六届“政治、法律与公共政策”年会(2014)和第十一届国际研究生“当代中国”研讨班(2015)讨论,感谢李连江、程金华、梁晓杰教授的点评以及匿名审稿人的专业性修改建议;感谢吕德文副教授在写作上的指导。当然,文责自负。

参考文献:

- [1]贺雪峰.国家与农民的三层分析——以农民上访为问题意识之来源[J].天津社会科学,2011(4):68-72.
- [2]魏程琳.调解异化及其结构分析[J].民间法,2014(1):252-264.
- [3]李连江,欧博文.当代中国的农民抗争[M]//吴国光.九七效应.香港:太平洋世纪研究所,1997.
- [4]于建嵘.当前农民维权活动的一个解释框架[J].社会学研究,2004(2):49-55.
- [5][美]查尔斯蒂利,西德尼 塔罗.抗争政治[M].李义中,译.南京:译林出版社,2010:9.
- [6]应星.草根动员与农民群体利益的表达机制[J].社会学研究,2007(2):1-23.
- [7]吴毅.权力—利益的结构之网与农民群体性利益的表达机制[J].社会学研究,2007(5):21-45.
- [8]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[J].开放时代,2010(6):24-38.
- [9]魏程琳.逼助型调解与自保社会的兴起[J].山东大学法律评论,2013(1):24-40.
- [10]申端锋.治权与维权——和平乡农民上访与乡村治理(1978-2008)[D].武汉:华中科技大学博士论文,2009.
- [11]陈柏峰.农民上访的分类治理研究[J].政治学研究,2012(1):28-42.
- [12]田先红,贺雪峰.不合理上访与信访体制改革研究[M]//中国社会公共安全研究报告(第2辑).北京:中央编译出版社,2013:27-38.
- [13]田先红,高万芹.发现边缘人——近年来华中村治研究的转向与拓展[J].华中科技大学学报:社会科学版,2013(5):124-132.
- [14]PARK R E. Human Migration and Marginal Man[J]. *The American Journal of Sociology*. 1928,33(6):881-893.
- [15]吕德文.乡村社会的治理[M].济南:山东人民出版社,2013:91.
- [16][法]阿兰 库隆.芝加哥学派[M].郑文彬,译.北京:商务印书馆,2000.
- [17]沈冰.上访农民“被精神病”6年[J].工会博览,2010(6):32-34.
- [18]刁杰成.人民信访史略[M].北京:北京经济学院出版社,1996:73.
- [19]吴国娟.医学司法鉴定中精神病患者反复上访原因分析[J].临床心身疾病杂志,2003(3):166-167.
- [20]林辉煌.涉警上访与转型中国的法治困境[J].法制与社会发展,2014(2):5-19.
- [21]费孝通.乡土中国 生育制度[M].北京:北京大学出版社,1998:48-68.
- [22][法]米歇尔 福柯.古典时代疯狂史[M].林志明,译.上海:上海三联书店,2005:200.
- [23]朱晓阳.小村故事:罪过与惩罚[M].北京:法律出版社,2011.
- [24]贺雪峰.小农立场[M].北京:中国政法大学出版社,2013:158-161.
- [25]黄宗智.过去与现在:中国民事法律实践的探索[M].北京:法律出版社,2009:20-61.
- [26][美]欧中坦.千方百计上京城:清朝的京控[M]//美国学者论中国法律传统.北京:中国政法大学出版社,1996:506.
- [27]徐昕论.私力救济[M].北京:中国政法大学出版社,2005:151.
- [28]应星.作为特殊行政救济的信访救济[J].法学研究,2004(3):58-71.
- [29]周永坤.信访潮与中国纠纷解决机制的路径选择[J].暨南学报:哲学社会科学版,2006(1):37-47.
- [30]饶静,叶敬忠,等.“要挟性上访”——底层政治逻辑下的农民上访分析框架[J].中国农村观察,2011(3):24-39.

(责任编辑:李良木)