

社会治理河南省协同创新中心智库丛书

新常态下 地方社会治理

樊红敏◎主编

中国社会科学出版社

社会治理河南省协同创新中心智库丛书

新常态下 地方社会治理

樊红敏◎主编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新常态下地方社会治理 / 樊红敏主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 3

ISBN 978-7-5161-7964-2

I. ①新… II. ①樊… III. ①地方政府—社会管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 070524 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 3 月第 1 版
印 次 2016 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 24.5
插 页 2
字 数 402 千字
定 价 88.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

社会治理河南省协同创新中心智库丛书编委会

主 任 郑永扣

委 员 徐 勇 李路路 何增科 蒿慧杰 董江爱

刘义强 杨虎得 贺东航 郑志龙 高卫星

刘学民 余 丽 樊红敏 秦国民 韩 恒

丛书总序

中国三十多年改革开放是一个经济社会全面发展走向社会进步的可持续过程。在经济建设获得巨大成就的同时，社会发展的新要求和新挑战正在催逼着我们进一步解放思想，在社会建设的重点领域实施突破性变革，实质性地推进国家社会治理能力和水平。党的十八届三中全会将“创新社会治理”提升至推进国家治理体系和治理能力现代化的战略高度，以专章形式对创新社会治理的目标、方向 and 任务等进行了全面论述。党的十八届四中全会提出了“依法治国”的重大方略，提高社会治理法治化水平成为“推进国家治理体系和治理能力现代化”的应有之义和重要路径。

在当前经济新常态背景下，社会变迁和社会发展呈现出一系列新态势：新型城镇化加速新态势、社会权利不断发展新态势、变动的社会需求和冲突性利益格局新态势、老龄化社会加剧新态势、“互联网+”时代来临新态势等。着眼于社会变迁和转型的新态势，创新社会治理体制机制，保障经济社会持续发展是社会治理理论和实践面临的重大课题。社会治理河南省协同创新中心立足区域性专业型特色智库定位，着力于发挥协同创新平台功能，服务地方经济社会发展，推动地方社会治理现代化。现已形成一支稳定的研究队伍，在数据库平台建设、人才培养、科学研究和社会服务上开展了有成效的探索。中心通过开展跟踪社会调查，建立了地方社会治理数据库。中心定期编印《决策参考》，针对河南省社会治理实践中的突出问题，提交决策咨询报告，内容涉及：新型城镇化、工业化、公共服务、公共财政、食品安全、自贸区建设、新型农村社区建设、基层公共文化、公共安全形势、政府门户网站评估、政府购买社工服务、城乡一体

化、农民工市民化、农村基督教治理、城乡教育资源分配等。中心成功发布了2014年度、2015年度《河南社会治理发展报告》，报告围绕深化社会治理改革、公共安全、社会组织参与、公共服务以及新型城镇化等重点和难点问题，将当前社会治理领域的学术研究、政策论述和政策建言，以易于阅读的语言编辑，为各级党委、政府创新社会治理提供理论支撑和决策参考，受到社会和媒体的广泛关注和好评。

社会治理河南省协同创新中心智库丛书以推动地方社会治理现代化为旨归，围绕地方社会治理面临的新形势、新任务和社会治理的重大问题，聚焦于地方社会冲突治理、新型城镇化、社会组织参与、互联网社会治理等重大现实问题。智库丛书以最大限度激发社会活力，增益全社会福祉为根本目标，着眼于创新地方社会治理，推动理论创新；凸显社会治理的实践性和地方性特色，与各行动主体的创新性探索和地方实践相结合，推广一批社会治理的成熟经验，推动社会治理变革和实践创新。

抓住新的机遇，全面深化改革，积极应对当前新常态下社会建设和社会治理面临的各种挑战和风险，须理论研究者和社会实践者同心协力地投入到实践探索当中，更好地为现实服务。希望丛书的出版，能为推动地方社会建设和社会治理能力现代化发挥应有的作用。

郑永扣

2015年12月

目 录

地方社会冲突治理

中国信访治理及其限度分析	刘正强(3)
林权纠纷与林农抗争的底层政治 研究	贺东航 朱冬亮 储建国(23)
资源型农村妇女维权行动研究 ——基于山西省X村的个案研究	李利宏(52)
治理转型中的“钉子户”及其抗争	刘伟(65)
县(市)区信访法制化调查与思考	樊红敏 岳磊(78)
矿产资源冲突治理与预防的中国经验	詹晶 曾明(88)

县乡政府治理

国家治理与地方性知识：政策执行的双重逻辑	马翠军(125)
乡镇治理转型与服务型乡镇政府建设	任宝玉(136)
经济发达镇创新地方治理体系的路径研究 ——基于容桂“简政强镇”事权改革的个案分析	郭明(158)
反腐新常态下基层公职人员职业心态的影响与 激励分析	陈建平(171)
基层政府维稳内卷化及其脱解对策	马 闯(182)
地方治理及其不可治理性的冲突与调和 ——台湾经验启示	杨俊煌 谢雨豆 邱志淳(188)

社会组织参与

- 社会组织与青海藏区的社会治理 徐世栋 杨虎得(211)
- 珠江三角洲地方政府发展社会组织的内在逻辑 张紧跟(220)
- 多层次功能替代：政府治理基督教的策略分析 韩 恒(239)
- 社会组织嵌入式管理中的功能定位
- 以广州市社会组织培育基地为例 褚 蓁(255)
- 中国政府向社会组织转移职能：机理、模式与特点 孙发锋(267)

农村社会治理

- 采煤沉陷区的治理逻辑：新型城镇化与共同富裕 董江爱(279)
- 中国农村治理的联结形态：基于历史演进逻辑下的
- 超越 刘义强 胡军(297)
- “村改居”社区治理中社会资本的流失与
- 重构 吴晓燕 关庆华(316)

基层公共服务

- 政府向谁购买服务：一个国家与社会关系的视角 管 兵(331)
- 政府购买慈善服务的风险识别及其防控 孙远太(352)
- 城乡义务教育资源的变动态势与配置差异
- 以河南省为例 何 水(361)
- 新生代农民工城市居住的困境与出路 朱 磊(376)

❖ 地方社会冲突治理 ❖

中国信访治理及其限度分析

刘正强^①

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中地“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。^②而以贺雪峰领衔的学术团队则从基层农村“治权”的丧失来反省信访运行的绩效，甚至把重

① 刘正强，上海社会科学院研究员。研究方向为信访治理。

② 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。

建国家的“专断权力”作为一个重要论题。^①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。^②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^③,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”、“牟利—争权”、“刁民—良民”等对立二分的理论预设,专

① 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。

② 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。

③ 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。

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。

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。^①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

^① 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）一文中提道，“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）一文中提道：“1996年至2000年的5年内，全国31个省、自治区、直辖市的县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。”

意向各级领导人发信^①，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。^②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、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，即信访容量的应然状态，是信访制度承载力的上限

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^③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^④、受理流程的完善、编制的扩充、经费的投入等也使其处理信

^① 上海一访民在约5年的时间里就同一事项赴京近百次、发信上千封。见《上海疑难信访访谈系列（WXF）》。

^② 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。

^③ 即中央处理信访突出问题及群体性事件联席会议。

^④ 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。

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。^① 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。在制度是完善和自治的，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^②，信访体制实际上为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须担心。

（二）信访制度面临的挑战表现在其现实容量，即信访制度本身对信访事项的实际解决和化解能力

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。^③ 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

① 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。

② 张海波、童星：《社会管理创新与信访制度改革》，《天津社会科学》2012年第3期。

③ 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、又赴省进京信访，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。

理访”。但这个终结制几乎没有任何意义^①，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1）。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。

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

^① 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，实际上这是不必要的也不可行的。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。

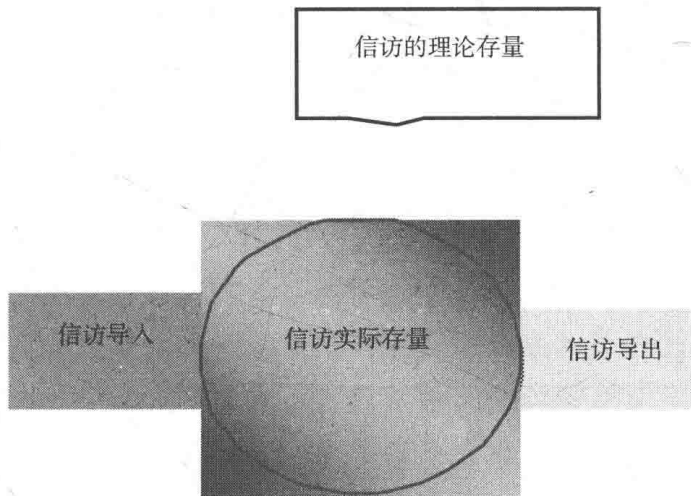


图1 信访“吞吐”的失衡

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，这还无须启用征集民用（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地的，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）信访已形同一制度意义上的“地上悬河”，在高位、高危运行

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2）。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