

华中村治 研究

主编 / 田先红

2017 年
第 1 期

(总第 2 期)

JOURNAL
OF
HUAZHONG
RURAL
GOVERNANCE

(ISSUE 2)

2017

1

VOL.

信
访
研
究
：
国
家
治
理
的
视
角



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

华中村治 研究

主编 / 田先红

2017 年
第 1 期

(总第 2 期)

信访研究：
国家治理的视角

JOURNAL
OF
HUAZHONG
RURAL
GOVERNANCE
(ISSUE 2)

2017
VOL. 1

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

华中村治研究. 2017 年, 第 1 期; 总第 2 期; 信访研究: 国家治理的视角 / 田先红主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 7

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0984 - 0

I. ①华… II. ①田… III. ①农村 - 群众自治 - 研究 - 中国 ②农村问题 - 研究 - 中国 IV. ①D638②F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 138998 号

华中村治研究(2017 年第 1 期)

信访研究: 国家治理的视角

主 编 / 田先红

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任文武

责任编辑 / 高 启 高振华

出 版 / 社会科学文献出版社·区域与发展出版中心(010) 59367143

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 22.5 字 数: 372 千字

版 次 / 2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0984 - 0

定 价 / 48.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010 - 59367028)联系

 版权所有 翻印必究

目录 Contents

导论：国家与农民关系的三层分析

- 以农民上访为问题意识之来源 贺雪峰 / 1

第一篇

研究范式

从维权到谋利

- 农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架 田先红 / 17

- 税费改革后的农村信访治理困局 杨 华 / 38

从抗争政治、底层政治到非抗争政治

- 农民上访研究视角的检视、反思与拓展 陈 锋 / 53

第二篇

机制分析

- 无理上访与基层治理 陈柏峰 / 69

媒介动员、钉子户与抗争政治

- 宜黄事件再分析 吕德文 / 102

- 重新理解“政治”：对信访治理困境的政治社会学解读 桂晓伟 / 138

论法治剩余的行政吸纳

- 关于“外嫁女”上访的体制解释 桂 华 / 155

- 生活政治与农民上访 赵晓峰 / 179

第三篇

结构分析

阶层分化、社会压力与农民上访 罗兴佐 / 197

富人治村下的农民上访：维权还是出气？ 陈 锋 袁 松 / 214

阶层政治与农民上访的逻辑

——基于浙北 C 镇的案例研究 田先红 / 233

第四篇

类型研究

农民上访的分类治理研究 陈柏峰 / 253

政权“悬浮”与市场“困局”：农田水利上访的案例研究 ... 焦长权 / 273

涉警上访与转型中国的法治困境 林辉煌 / 288

涉诉信访的基本类型及其治理研究 汪永涛 陈 鹏 / 311

派性村庄政治下的农民上访研究 邢成举 / 331

政策激励型表达：当前农村群体性事件的一种新类型 王德福 / 343

编后语 / 354

导论：国家与农民关系的三层分析

——以农民上访为问题意识之来源^{*}

贺雪峰^{**}

摘要 取消农业税后农民上访数量增加这一出乎预料的政策后果，让学界和政策部门深感困惑。本文通过对国家、地方政府和农民三方利益主体行动逻辑的讨论，认为在取消农业税后，农民上访甄别系统的瓦解，是造成农民上访增多的主要原因。本质上，上访制度与法治是两套完全不同的话语体系。上访制度能有效运作的前提是上访甄别机制的存在。如果还不能废除上访制度的话，就需要重建上访甄别机制。

关键词 农民 农业税 上访

令人意外的是，取消农业税后，农民上访不仅没有减少，反而持续增长。^① 一直以来，学术界和媒体习惯将农民上访与农民维权联系起来，认为农民之所以上访，是因为农民的权利受到了基层政府权力的损害。^② 取消农业税后，国家不再向农民收取税费，且国家通过乡村体制改革极大地约束和弱化了基层政府的权力，农民权利受到损害的数量理应大幅度下降，农民上访也应随之减少。但农民上访不降反升，这是为什么呢？

* 本文原载于《天津社会科学》2011年第4期，编入本书时进行了修订。

** 贺雪峰，华中科技大学中国乡村治理研究中心主任，教授，博士研究生导师，教育部长江学者特聘教授，长期从事三农问题研究，出版多部著作。

① 华中科技大学中国乡村治理研究中心2009年和2010年分别有3篇博士学位论文研究农民上访问题，调查点分别在鄂中、豫东和豫南。3个调查点的数据均显示，取消农业税后，农民上访不仅没有减少，而且急剧增加。3篇博士论文分别是申端锋的《维权与治权：和平乡农民上访与乡村治理（1978~2008）》；田先红的《息访之道——国家转型期的桥镇信访治理研究（1995~2009）》；孙敬林的《农村信访问题及其对策研究——河南新丰县信访调查（2000~2008）》。

② 于建嵘：《当前农民维权活动的一个解释框架》，《社会学研究》2004年第2期。

申端锋、田先红和焦长权等人的研究表明,取消农业税后,农民上访量的增长与乡村治权的削弱有关,^①农民上访的目标之一是要求政府解决农民自身的问题;^②北京大学孙东东认为,重复访的大多数人有精神疾病,因此受到媒体攻击。但申端锋在河南一个乡(镇)进行的为期半年的调研所示,精神病人的上访并非个别,无理上访正呈扩散之势。^③

这样一来,理解农民上访就需要超出维权这一狭隘的讨论框架,建立起一个更为全面、宏观及历史的视野。本文试图建立一个关于国家与农民关系的三层分析框架,来讨论当前农民上访增多的原因,并在此基础上深化对当下国家与农民关系的理解。

一 中央、地方、农民的三层行动主体

国家与农民的关系可以分解为中央、地方与农民的关系。国家离农民较远,相对比较抽象,农民上访的主要诉求对象是各级政府。中国是五级政府建制,即中央、省市区、地级市、县、乡(镇、街道)。为了分析方便,我们将这五级政府简化为中央和地方两级,以此分析中央、地方和农民三方主体通过上访而发生互动与关联。

(一) 农民

先讨论三层主体中的农民一层。农民是上访的发动者,是主动方。农民上访的原因各不相同,总体来讲,大致基于以下3个原因:第一个是受到不公正对待。主要有两点,一是来自政府权力的压迫,二是来自地方强势力量的压迫。这两种情况下,农民都可能通过上访来申诉自己的遭遇,以求改变自己的处境。第二个是经济上出现困难,生产、生活难以为继,希望通过上访来表达自己的处境,获得国家救助。第三个是要求国家介入农民内部事务的处理,解决农村社会基本秩序无法维持、社会治安不好、公

① 见申端锋的《乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转换》,田先红的《从维权到谋利:农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架》,焦长权的《政权“悬浮”与市场“困局”:一种农民上访行为的解释框架》,以上文章均载于《开放时代》2010年第6期。

② 焦长权:《政权“悬浮”与市场“困局”:一种农民上访行为的解释框架》,《开放时代》2010年第6期。

③ 申端锋:《维权与治权:和平乡农民上访与乡村治理(1978~2008)》,华中科技大学博士学位论文,2009。

共品供给不足等问题。

以上3个上访的原因，后两个显然不是为了维护农民的权利，而是要求国家介入农村基本秩序的维持和解决农民在生产生活中的实际困难。在第一个原因中，也只有针对政府权力压迫的上访才是维权型上访，这种来自政府权力的压迫，当然只是地方政府的压迫，农民希望借助更高层政府的上访，来改变地方政府对自己的不公正，维护自己的正当权利。而针对非政府权力压迫的上访，是农民期待通过上访求得政府权力来打击与约束压迫自己的强势力量，并非针对政府的维权上访。

显然，农民上访是维护自己的权利，改善自身处境，求得利益。而农民上访也是要支付成本的，大体来讲，农民上访要支付4个方面的成本：一是风险，即上访不仅不能解决自己的问题，而且会进一步恶化自己的处境。比如上访得罪了地方政府，从而可能遭受打压，再如上访遭遇收容遣返，等等。中国历史上就有“民不与官斗”的说法，大概就是农民在这方面的经验总结。上访风险越大，农民越不愿上访。二是经济成本。上访是要花费时间、精力和经济代价的。越是到高层上访，花费往往越高，花费越高，农民越不愿上访。三是社会成本，即上访对自己社会形象的影响。上访越多，越是容易成为社会另类，被社会边缘化。四是心理成本。主要是对上访效果的预期。上访是否有用的预期会极大地影响农民的后续行动。从农民的角度讲，上访风险越小，成本越低，上访越有效，农民就越愿意通过上访的渠道来改善个人处境。反之则降低农民上访的意愿。

（二）中央

中央对于农民上访有双重的态度。一方面，中央需要借助农民上访来了解地方政府政策和法律的执行状况，限制那些不符合中央路线、方针、政策的地方利益，防止地方政府的贪赃枉法和违法乱纪。简言之，中央要借助农民上访来约制地方。另一方面，中央直面农民上访的能力有限，因为中央很难甄别农民上访诉求的真实性，如果上访不需要任何代价，大量农民通过上访来表达诉求，就可能出现许多混乱信息，使中央无所适从，中央也难以从农民上访中获取有效信息以达到制约地方的目的。

农民大量直接到中央的上访，是中央难以有效应对的。中央处理农民上访案的办法，一是批转地方处理，二是为了防止农民大量进京上访而要求地方将矛盾解决在基层，并因此将上访量作为考评地方政绩的指标。

换句话说，中央无力甄别农民上访中的有理与无理，无法判断农民上

访诉求的真实性。只有到中央上访的案件较少时,中央才能对每个上访案进行具体有效的处理。因此,必须有一个限制一般性上访直抵中央的机制,即要通过一种办法来过滤其中的虚假信息,将大部分一般性的不重要的上访案拦截下来。一方面要做到有冤可申,只要是真冤,就要坚决予以解决;另一方面,也不能大事小事都找中央,从而导致中央无法面对与治理。

当到中央的上访案件减少时,中央凭借上访案件的数量及其处理情况评价地方,从而限制地方的为非作歹或行政不作为。当上访案太多时,中央无力具体处理,只能将上访到中央的案件数量作为考核地方行政的关键指标,甚至一票否决。地方因此不得不千方百计地限制上访。若地方政府采取各种手段让农民无法上访到中央,下情无法上达,中央不仅会出现信息失灵,而且无法约制地方,难以正确决策。

(三) 地方政府

在农民上访中,地方政府处于关键位置,因为绝大多数上访都要由地方政府来解决,即使到中央上访,除极少数情况由中央直接组织专案组处理以外,也是要批转到地方办理。离开地方,中央与农民之间是很难直接互动的。正是因为地方办理了绝大多数农民上访案件,中央才能有效面对和处理极少数到达中央的上访。

地方政府的处境是比较尴尬的,因为农民上访的对象可能就是地方政府,正是农民认为地方政府侵害了自己的权利,才要到中央上访。若中央将案件批转到地方处理,农民并不相信地方能公正处理,因此出现重访。而更多的情况是,本来农民上访不是针对地方政府,但农民对地方政府处理结果不满意,因此到中央上访。

地方政府是能够有效处理绝大部分上访案件的,只有极少数处理之后农民仍不满意,继续上访到中央时,中央可以对其进行专案处理;若地方政府处理上访案件后,多数农民对处理结果不满意而继续到中央上访,中央就无法有效面对,就只能要求地方更加有效地处理上访案件,将矛盾化解在基层。而中央考核地方在应对上访方面成绩的标准之一即是到中央上访的数量。

因此地方政府一方面要更加认真地处理上访案件,另一方面要竭力防止进京上访。但恰是地方政府要防止进京上访,而使上访农民可以借进京上访来向地方政府施加压力,迫使地方政府做出对上访者有利的处理。

当农民上访成本比较低,风险比较小时,农民就可能频频借到中央上

访来向地方政府施压，从而使地方政府做出有利于自己的上访处理。因为上访可以解决农民的问题而且代价很小，农民就更多地借助上访来解决自己的问题。而借到中央上访来对地方政府施压从而可以获得比较有利的解决结果，代价又比较小，农民就可能借上访来谋取利益，上访专业户由此形成。既然农民可以从上访中获益，在客观上使上访受到激励，农村社会的任何矛盾与纠纷都可能借助上访找政府解决。不仅中央政府，而且地方政府，都在剧增的上访面前焦头烂额，难以应对。

这个时候地方政府必须坚持原则，不能让无理上访和具有极大示范性的谋利型上访得逞。农民要到中央上访，或利用重大节庆上访，地方政府就要设置各种障碍来增加上访的成本。若地方政府不能坚守原则，同时又不能有效地增加上访成本，上访制度就难以持续下去，制度变革也就为期不远了。

（四）小结

从以上三方主体的行动逻辑中我们可以看到，上访制度的有效运行是以三方主体之间形成一个有效平衡为基础的，三方力量的平衡使农民上访维持在一个相对稳定的数量上，通过农民上访，中央可以理解农民的诉求，约制地方的行为；使地方可以有效行政，使农民有冤可申，遇难可求。

要达到这个平衡的关键是制度安排的设定。关键性的制度安排有以下几个：一是必须允许农民上访。二是必须要有信息甄别机制，即农民上访要有代价，从而使谋利型上访和无理上访受到抑制，使真冤大屈被甄别出来。这个制度的实质是，只有真正有大冤者才愿意付出上访的代价与风险而坚持上访。三是中央要亲自介入少数抵达最高层的上访，从而获取民情和约制地方。四是地方不能阻止农民到中央上访。

由此形成一个关于农民上访的平衡。在这个平衡点上，农民的问题上达中央，中央通过农民上访而了解民间疾苦，约制地方权力；地方政府因为受到中央与农民的两方面约制，行为较为规范，只要按原则办事就不致两头受气，动辄得咎；农民则有冤可申，遇难可求，下情能够上达，民怨不致沸腾。

农民上访的平衡被破坏有两种形式，一是农民无法突破地方阻拦，到中央上访成本太高、代价太大，下情无法上达；二是农民上访成本过低，大量上访未经甄别直达中央，中央无法应对，从而导致体系崩溃。

二 农民上访中的平衡机制

上访显然不是解决所有问题的灵丹妙药。若农村基层内生秩序的机制丧失,农民所有事务都需要由政府解决,则这样的上访,政府是无法应对的。所以说,正常的上访必须以基层的有效治理为前提。一旦基层的有效治理机制丧失,上访机制也就难以发挥作用,上访可以维系的平衡机制也难以存续。当前农村出现上访失衡的一个重要原因就是乡村治权弱化。

应该说,在我国历史上有两个时期的上访是存在这种平衡机制的,一是传统的帝制时代,二是新中国成立后的前五十年。^①

(一) 帝制时期

传统帝制时期,农村社会发生矛盾冲突,大多是在农村社会内部解决,尤其是宋明以后,聚族而居形成的宗族型村庄,通过族规家法和宗族血缘认同,形成了强有力的内生秩序的机制,村庄大多数冲突都是通过内部机制来解决和消化的。

但传统的乡村社会内部不可能消化和解决所有的冲突与矛盾,农民因为纠纷而告官,普遍且正常。帝制时期的地方官员通常认为,只有刁民才愿意告状,有人告状,无论是原告还是被告,往往是先各打五十大板,再来审案。因此,上访告状的成本是很高的,即使有理或可以告赢,也往往要付出很大的经济、精神和肉体上的代价。所以有“屈死不告状”的说法。

传统社会也存在越级上访的现象。但越级上访的代价就更大了。除非有巨大的冤情,一般人是不大会越级申诉的。通过拦官轿告状,到更高级政府击鼓鸣冤,甚至到皇帝那里告御状,屡屡有之。至于通过士绅系统向上级乃至最高层反映情况,就更为普遍。正是如此,使整个社会中的中央、地方和农民之间存在着相互制约的机制,从而使一个王朝可以延续二百年之久。

(二) 新中国成立后的前五十年

另外一个重要的时期是新中国成立后的前五十年。最近几年尤其是农村税费改革以来,农民上访骤然增多,农村维稳成为问题。但在此之前,如 20 世纪 90 年代农民负担很重,却并没有发生目前如此之多的农民上访及

^① 陈柏峰、申端锋:《无理上访与基层治理》,《中国社会科学内部文稿》2011 年第 1 期。

其引发的问题。

在 2000 年前，有几个重要的因素在起作用。一是农民上访反映情况是农民的正当权利。正是因此，在农民负担最高的 20 世纪 90 年代，农民上访变得十分普遍，由于农民负担而引发的群体性事件层出不穷。中央对农民负担问题十分清楚，最终通过取消农业税和其他所有针对农民的收费，以解决农民负担问题。二是对进京上访人员的收容遣送制度。三是地方政府往往可以通过综合治理手段，用行政办法，对屡次上访农民进行人身约束，典型的做法是办所谓“法制学习班”。当农民上访时，尤其是针对地方政府而到更上级政府上访时，地方政府通过办法制学习班等办法来约束上访农民，极大地减少农民上访，尤其是无理上访。

但是，新中国毕竟是经历过现代性洗礼的国家，农民中的坚定分子为了维护自己权利而下定决心到上级告状，且越是受到地方的约束，他们越是要到上级寻求说法。一旦到了中央，农民上访的情况就可能引起重视，中央因此组成各种调查组，对恶劣案件进行查处。但是，大多数到中央上访的案例会被中央批转到地方，地方政府仍然无意解决问题而是应付推诿。农民的问题得不到解决，因此再次找到中央。

屡次进京上访，就可能陷入巨大风险，即上访成本高，最后在北京衣食无着，成为闲杂人等。为了防止由此带来的社会治安问题，尤其是在重大活动或节庆前，有关部门可能对这些闲杂人等进行收容遣送，收容遣送费用需要被收容人员强制劳动挣得。而且，即使要将上访的材料递上去也相当困难，因为信访办人手有限，而来访的人太多，排队等候时间极长。若没有重大冤情，就没有必要在信访办花那么长时间递交材料了。此外，对于屡次上访，尤其是并无明确理由的上访以及屡对上级处理意见不满意的上访，地方政府可以以扰乱社会治安的名义给予行政处罚甚至劳动教养。

所有以上数项，如地方政府办法制学习班、行政处罚、劳动教养；中央的收容遣送，递交上访材料的排队时间；到北京上访的昂贵费用等，都使上访的成本极高，风险很大，一般上访者望而却步。没有真正冤屈者，大都不愿自找麻烦。而真有冤屈者会不惜代价上访，这种上访就容易引起上级重视。只要上访案情清晰，容易处理，这些案件大都可以得到有效处理。

当然，上访者中从来都有一些认死理坚持到底的人，他们将上访当作唯一证明清白、为自己申冤的途径，从而形成了一批老上访户。这些上访

户所申诉的事情, 案件复杂, 处理起来相当困难, 无论是中央还是地方都难以处理, 因此就不断相互批转, 这些老上访户就奔波在从地方到省城乃至中央的上访路上。

在一般农民不上访, 真正有冤屈而上访的大多数案情都可以及时得到处理的情况下, 老上访户的问题就并不会对中央和地方政府的治理构成威胁, 整个行政体制的运转一切照常。

(三) 小结

显然, 无论是帝制时期, 还是新中国成立后的前五十年, 农民上访往往要付出很大的代价, 承担很大风险, 因此, 谋利型上访和无理上访都较少, 大多数上访的目的是申冤。上访渠道的存在, 使中央得以借农民上访来了解下情并约束地方的行为。在中央、地方和农民之间就形成了一个相对平衡的权利关系。

但这也存在一种可能, 即因为上访成本太高, 农民上访困难重重, 从而导致下情难以上达, 掩盖了地方政府的失职行为甚至是胡作非为。例如 1959~1961 年, 某些地方政府恶意阻断农民向上级报告情况, 从而加重了三年困难时期所造成的损失。

(四) 扩展

我们可以对以上平衡做出更加形式化的扩展讨论。

第一, 农民上访风险越大, 成本越高, 农民上访就越少。

第二, 制度安排对农民越是不利, 农民上访就越少, 同时也使农民上访所反映出来的问题越大。

第三, 中央正是借农民上访所反映出来的问题, 了解农民的诉求与状况, 同时约制地方政府的行为。同时, 中央又不能让农民上访太多, 避免出现疲于应对的局面。

第四, 地方政府不希望农民上访, 有时会过分利用制度抑制农民的上访, 从而造成下情无法上达的严重后果。在中央的保护下, 以及在上访渠道存在的情况下, 农民上访可以构成对地方的压力与约束。

第五, 当农民上访成本比较高的时候, 地方政府处理农民上访案就可以有比较大的主动权, 只要不是太过分, 农民一般会接受地方政府的处理意见。并且因为上访成本比较大, 风险比较高, 无理上访、谋利型上访较少, 地方政府不会陷入农民上访的汪洋大海而不能自拔。

第六, 只要农民上访的渠道存在, 则这种平衡下的中央、地方、农民

三方关系就会相对稳定，上访本身构成了一种调整中央、地方和农民三方关系的手段。上访的本来含义没有改变。

要注意的是，在帝制时期和新中国成立后的前五十年，构成约束农民上访的基本制度安排分别是帝制时期，农民不是公民而是臣民，因此农民首先要讲的是义务而不是权利，因此持续上访的农民很容易被当作“刁民”，而“刁民”是可以打击的；新中国成立后的前五十年，中国的政权性质是人民民主专政，专政话语不同于权利话语，在这种话语下，一个无理上访或谋利上访的农民，就可能作为人民民主政权的破坏者而被专政。

重要的是，这两个时期都可以通过推断上访者的意图而给予处罚。从某种意义上讲，这种审前推定和依据意图来惩罚的制度，恰恰与上访制度安排存在逻辑上的一致性。

我们可以依以上讨论建构以下模型。

农民上访的制度安排→农民上访成本（高与低）→农民上访（多与少）→地方政府解决农民上访（好与坏）→中央从农民上访中获益（大与小）→农民上访制度（存与废）。

中央必须通过制度调整，将农民上访作为一个有效治理国家的制度安排。

三 中央、地方与农民三方关系的失衡

取消农业税后，农民上访大量增加，从中央到地方各级政府疲于应付。尤其是谋利型上访的出现，说明在农民上访问题上过去所形成的中央、地方和农民三方关系的平衡已被打破，相关制度安排亟待创新。

为什么取消农业税后，农民上访反而大幅度增加，这大致与两个方面的制度变化有关。

（一）乡村治权的弱化

这方面申端锋有比较详细的讨论。^① 以下做简单讨论。

^① 申端锋：《维权与治权：和平乡农民上访与乡村治理（1978～2008）》，华中科技大学博士学位论文，2009。

乡村治权即乡村社会自主解决内部事务的能力与合法性。比如传统社会,宗族组织可以合法地调整宗族内部的利益关系,从而在与村民生产生活关系密切的公共事务中发挥极大作用。再如人民公社时期的生产队既是生产单位也是分配单位,它可以合法调整生产队内的利益分配,提供超出家庭范围的公共品。在大多数农村,一直到取消农业税前,村干部可以调整土地利益的分配。

取消农业税后,因为国家不再向农民收税,同时又强调土地承包经营权的物权化,土地集体所有权被虚置,村社集体不能再合法地向农民收取用于村庄公共事务的费用,也不能再有效调整农民之间的利益分配。其结果就是村民自治的经济基础丧失。

同时,取消农业税后,国家推进的乡村体制改革也是以国家从乡村社会退出为方向的,但乡村内生组织的生长却颇为不易。其结果就是,农村社会内部大量矛盾无法解决,农民生产生活所需的基本秩序无法维系,农民因此上访要求地方政府处理纠纷,解决生产生活困难,提供基本公共品。

(二) 法律下乡

农民上访增多的原因还与整个国家法治相联系。法治是依法治理,其中的关键性原则是尊重人权,禁止非法限制公民人身自由。随着法律的普及和法治的深化,地方政府过去在限制农民上访时所用手段都不再可行。比如办法制学习班,实际上是变相禁闭,现在已经行不通。农民上访,无论有理无理,都是农民的权利。农民上访扰乱了地方的秩序,本来可以作为扰乱社会治安来拘留,但这样做可能进一步激化矛盾,从而使地方更加难于应对。同时若允许地方政府用强制手段来对付无理上访、越级上访,则地方政府就可能用这一手段对付所有的农民上访,这当然是中央不能允许的。地方因此倾向于采用摆平术,先不讲原则地摆平再说。

目前地方乃至中央,对于农民形式上合法实质上却不合理的上访要求,无法再通过之前的推定原则进行遏制,上访风险大幅度下降。同时,由于收容遣送制度的废止,进京上访的成本和风险也极大地降低,由此导致进京上访数量的持续攀升。

中央无法应对大规模的农民上访,因此开始将赴京上访数量作为考核地方政府工作的一个重要指标。在收容遣送制度废止前,一方面是赴京上访风险大,另一方面是收容遣返的路费要由上访者自己承担,若地方政府在行政上并无不轨,则农民进京上访几乎不构成对地方政府的压力。这时

候，农民、地方政府和中央之间会形成一个较好的平衡。

收容遣送制度废止以后，农民上访的风险大为降低。大量人员进京上访长期滞京，可能引发严重的社会治安事件和不稳定因素，因此信访制度规定了上访属地负责的原则，即进京上访者无论有理无理，凡已在上访部门登记者，均由上访者户籍所在地政府负责接回。这个接回的成本往往很高，接送一个上访者往往要花费数千元甚至上万元，其费用由地方政府支付而非上访者支付。这样一来，农民进京上访的成本转嫁到了地方政府，过去地方政府只对自己行政行为负责，现在则对所有上访负责。过去中央处理农民上访时，是要看农民上访所反映的内容是否为真，从而让地方政府承担相应责任，现在中央根本不做具体处理，而是依据农民上访数量来判断地方的责任，实行一票否决，地方必须为农民上访买单。

这样，农民与地方政府的关系就发生了逆转：地方政府对待农民上访的态度从原来的乐观其成变为千方百计地阻止。之前农民上访状告地方行政违法或不作为，要由中央来调查判断。中央查出地方确实存在问题，地方就必须承担责任。若中央只是批转到地方，或中央查不出地方的问题，地方就不承担责任。因此，农民上访若是针对地方政府，不仅风险很大，而且往往效果也不明显。地方政府对于农民上访的态度就可能乐观其成。但现在中央以农民上访数量来一票否决，而不再过问（也无法过问）农民上访是否有理，农民上访的代价由地方政府承担，地方政府必须进京接访，这使农民上访成为地方政府最为头痛的事情，地方政府必须想千方设百计减少农民上访。

地方政府减少农民上访的方式有二，一是自身秉公办事，廉洁自律；二是将农村矛盾消灭在萌芽状态，从源头上消灭农民上访。

为了消灭矛盾，地方政府对农民上访中的不合理要求，尽可能迁就，而农民从中看到，只要上访，不管有理无理都可以得到好处，因为地方政府怕将事情闹大。“大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决”，而无论怎样闹，都没有风险与成本，因此农民越来越多地借上访提出种种不合理的要求，地方政府越来越疲于应付。最终，赴京上访成为个别农民向地方政府施压，以获取个人好处的手段，有人甚至将上访当作进京免费旅游的一种手段。如此一来，之前一直存在的三方互动的平衡被打破，上访对国家治理的作用机制失效，这种失效表现在三个方面。

第一，中央借农民上访来有效了解农村情况和约制地方的目的难以

实现。

第二，地方政府面对下顶上压，整天提心吊胆，穷于应对。摆平理顺，能对付就对付，能拖就拖。

第三，农民真正有冤也不能申，反而是一些专业上访户甚至精神病人可以利用上访来谋取利益，大量的资源被用于无效治理。

四 中央、地方与农民互动的修复

通过上访来达成中央、地方与农民三层互动均衡需要两个重要的基础，一是地方治权的有效，二是发挥上访甄别机制作用。

现在的信访制度安排是进一步降低上访成本，比如县委书记大接访，信访部门热情服务，畅通上访渠道，赴京接访，等等。从而使各种有理无理，正常人的、精神病人的，大大小小的各种事情，都汇聚到政府并最终汇聚到中央。事情因此无解。

通过上访来解决的问题可否通过法院系统来解决，是笔者所要探讨的。以下我们先讨论欧美如何应对类似问题，再来回应中国目前可能方案。

（一）西方法治的经验

西方国家在解决国家与社会关系方面的问题，不是通过上访来解决，而是通过法院审判和社会运动来解决。

在西方国家，公民权利受到侵害，只能通过到法院起诉解决。到法院起诉，要请律师，要承担诉讼费用。法院判决后，不满意可以向更高级法院申诉。但按照两审终审制，无论当事人是否满意，都只能接受判决。

若法律救济无效，可以通过媒体报道来获取同情及道义支持。此外，还可以通过社会运动来伸张权利。社会运动的前提是很多同样处境的人集体行动，否则，政府完全可以对个人抗议视而不见。

也就是说，西方社会是在法治的框架下来处理国家与社会的关系的。

（二）中国目前的状况

中国的状况是，在法治以外，上访成为相当重要的表达农民意愿的途径。且若到法院上诉不能获得满意结果，也会走上访这条路。

上访制度有效运转的前提是上访甄别机制的存在和有效。现在的问题是，由于法治意识的深入，人权话语的影响，上访风险与成本大大下降，使上访甄别机制失去作用，上访制度安排出现了严重的系统拥堵，最终可