

Chinese Social Order Review (No.5)

中国社会稳定研究论丛 (第五卷)

信访研究

南京大学公共事务与地方治理研究中心
西南政法大学中国社会稳定与危机管理研究中心 编

主编 肖唐镖 副主编 尹利民

学林出版社

Chinese Social Order Review (No.5)

中国社会稳定研究论丛 (第五卷)

信访研究

南京大学公共事务与地方治理研究中心 编
西南政法大学中国社会稳定与危机管理研究中心

主编 肖唐镖 副主编 尹利民

学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

信访研究/ 肖唐镖主编. —上海: 学林出版社,
2014. 6

ISBN 978 - 7 - 5486 - 0516 - 4

I. ①信… II. ①肖… III. ①信访工作—中国—文集
IV. ①D632. 8 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 072523 号



信访研究

主 编—— 肖唐镖

副 主 编—— 尹利民

责任编辑—— 吴伦仲

特约编辑—— 周 河

封面设计—— 陈新光

出 版—— 上海世纪出版股份有限公司

学林出版社(上海钦州南路 81 号 3 楼)

(电话: 64515005 传真: 64515005)

发 行—— 上海世纪出版股份有限公司发行中心

(上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

排 版—— 南京展望文化发展有限公司

印 刷—— 上海展强印刷有限公司

开 本—— 890×1240 1/32

印 张—— 10

字 数—— 40 万

版 次—— 2014 年 6 月第 1 版

2014 年 6 月第 1 次印刷

书 号—— ISBN 978 - 7 - 5486 - 0516 - 4/C · 26

定 价—— 45.00 元

(如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换。)

总 序

肖唐镖*

国内学界对社会矛盾、纠纷与冲突类问题的研究由来已久。尤自 20 世纪 90 年代初以来,随着自乡村、继而到城镇以信访和群体性事件为主要表征的社会冲突日益频发,这一领域更吸引着日益增多研究者的关注。然而,让人未免有点遗憾、但又不能不认同的是:对此貌似繁荣的研究景象,就如几年前赵鼎新教授所直率的评论,“国内的学术研究才刚刚起步”!

近年来,为推动国内社会政治稳定与民众集体行动领域的科学研究,以社会学和政治学等学科为主阵地,海内外众多学者联手,展开了一系列卓有成效的工作。如中国人民大学社会学系牵头,先后举办了“集体行动与社会运动研究讲习班”(2007 年)、“政治社会学(社会运动)工作坊”(2011 年);《社会学研究》与《社会》连续刊发多篇相关学术论文;上海世纪出版集团与译林出版社等机构先后出版数十种国际学界高质量的学术论著。凡此种种,聚溪成河,已在改变着该领域的研究生态,包括研究者的理论视野与范式、研究方法 with 工具,乃至表达话语与概念。藉以时日,基于中国本土经验的科学研究和理论进步,适宜国情且具前瞻性与进步性的政策研究,定将涌现。我辈没有理由不为之而欢喜!

幸逢其时,得到领职单位等机构的支持,尤其是得到众多华裔

* 肖唐镖:南京大学公共事务与地方治理中心教授

学者的支持,我们也力图搭建相关平台,以襄盛举。一方面,举办国际或国内学术会议(论坛),让学者们展开面对面的交流、对话和争论;另一方面,出版“中国社会稳定研究书系”,包括《中国社会稳定研究论丛》与《中国群体性事件案例报告》两个系列。“案例报告”将采集国内的典型案例,既应教学、培训之需,更望其能成为人们了解、研究中国群体性事件的重要资料来源;而“研究论丛”既含结集出版的论文集,也有单独成篇的学术专著,以集中展示学界的相关研究。诚望得到众位的理解、支持和帮助!

学术委员会

蔡永顺	陈 峰	单光鼎
但彦铮	冯仕政	景跃进
李连江	刘 能	刘爱玉
刘明兴	罗兴佐	苏 阳
王晓毅	肖唐鏖	徐 昕
杨国斌	应 星	于建嵘
张 静	张小劲	赵鼎新

赵树凯

编辑委员会

曾维加	郭春甫	孔卫拿
李德满	梁 勇	刘 莉
刘云香	刘伟伟	邱洪敏
王国勤	吴方彦	杨 莉
尹利民	张丽梅	周振超

吴伦仲

责任编辑

吴伦仲

目 录

总 序	肖唐铎 / 1
-----	---------

导论：关于信访若干问题的研究	尹利民 / 1
----------------	---------

- 一、信访制度：改革与争论 / 2
- 二、信访类型：框架与分类 / 7
- 三、信访后果：过程与事件 / 11
- 四、信访治理：经验与范式 / 15
- 小 结 / 17

第一编 信访制度：改革与争论

中国信访制度批判	于建嵘 / 21
----------	----------

- 一、调查结论 / 22
- 二、改革设想 / 26

作为特殊行政救济的信访救济	应 星 / 29
---------------	----------

- 一、信访制度的历史演变 / 32
- 二、信访救济的运作机制 / 35
- 三、信访救济与行政诉讼救济 / 45
- 四、信访救济与行政复议救济 / 51
- 五、信访救济：悖论及前景 / 54

权利的迷思：法秩序中的信访制度	朱最新 朱孔武 / 58
-----------------	--------------

- 一、问题的提出 / 58

- 二、信访权的来源：信访制度规范目的之演变 / 60
- 三、信访权之比较法观察 / 62
- 四、反射利益抑或法定权利：信访权之权利属性 / 66
- 五、信访制度的法秩序定位 / 70

第二编 信访类型：框架与分类

“要挟型上访”

——底层政治逻辑下的农民上访分析框架

饶 静 叶敬忠 谭 思 / 75

- 一、引 言 / 75
- 二、案例分析 / 78
- 三、遵循底层政治逻辑的“要挟型上访” / 87

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 / 91

- 一、引 言 / 91
- 二、维权型上访：税改前农民上访的主导特征 / 95
- 三、从维权到谋利：税改后农民上访行为逻辑的变化 / 97
- 四、谋利型上访凸显与“越维稳越不稳”的内在逻辑 / 104
- 五、结 语 / 113

政权“悬浮”与市场“困局”：一种农民上访行为的解释框架

——基于鄂中 G 镇农民农田水利上访行为的分析 焦长权 / 116

- 一、问题的提出 / 116
- 二、农田水利上访的类型 / 121
- 三、农民的国家观念与农民上访 / 125
- 四、市场“困局”与农民上访 / 129
- 五、政权“悬浮”与农民上访 / 134
- 六、结 语 / 137

“底线型上访”

——转型期涉法涉诉访的一种分析进路

董敬畏 / 139

一、引 言 / 139

二、“底线型上访”的逻辑与产生原因 / 141

三、秩序、上访与社会伦理重建 / 151

第三编 信访后果：过程与事件**农民上访与政治信任的流失**

胡 荣 / 157

一、理论背景与问题的提出 / 157

二、调查数据与研究设计 / 162

三、研究发现 / 167

四、讨论与对策思考 / 173

确定性与不确定性：信访的实践逻辑及其风险

尹利民 / 178

一、信访的确定性的目标与不确定性的结果 / 178

二、不确定性与信访治理方式的相关性 / 183

三、不确定性结果的政治风险 / 186

双重认可与交叠权威：理解当代中国农村社团与群体性抗争的关系

陶 郁 刘明兴 / 191

一、引 言 / 191

二、对中国农村群体性抗争特点及机制的文献综述 / 192

三、农村社团与群体性抗争的关系：对两组案例的比较
研究 / 199

四、农村社团与群体性抗争关系的一个解释框架 / 210

五、村庄权威的发育机理 / 214

六、结论和讨论 / 222

第四编 信访治理：经验与范式

农民上访的分类治理研究

陈柏峰 / 229

- 一、上访潮与相关制度建设 / 229
- 二、分类治理思路的提出 / 234
- 三、上访的分类尝试 / 240
- 四、分类原则与治理方法 / 250
- 五、结 语 / 255

乡村治权与分类治理：农民上访研究的范式转换

申端锋 / 257

- 一、问题的提出 / 257
- 二、维权范式批判 / 260
- 三、从维权到治权 / 266
- 四、分类治理：一个新的分析框架 / 275

结论：信访的变迁及其改革

肖唐镖 / 286

- 一、“帕金森定律”陷阱：近十年来的信访变局 / 286
- 二、地方的信访立法：以深圳为例 / 291
- 三、信访走向的新争论 / 297
- 四、信访政治之本质 / 302
- 五、小结：信访改革未穷时 / 305

导论：关于信访若干问题的研究

尹利民*

信访制度所具有的浓厚中国特色,似乎不具争议。因为,无论信访的制度设计、目标定位和信访实际承载的功能,都是中国所特有的。或许正由此,信访制度所引发的争议也是前所未有的,成为当前学界研究的热点问题。

中国式的信访,之所以能够引起学界如此关注,那是因为信访不仅反映了正处在社会转型期中国政治的内在逻辑,而且在一定程度上也凸显了中国社会发展过程中面临的各种问题。梳理学者们有关中国信访的研究,不仅有助于理解中国政治结构的特性,而且对于把握中国政治转型的轨迹与走向,进而推动信访的改革都将具有十分重要的理论与现实意义。

本书主要收集了当前国内有关中国信访研究影响比较大的相关作品,挑选的依据主要看其在学界的影响和被引用的情况。当然,由于版权等诸多方面的原因,还有一些文献没有被收入其中,包括国外学者的作品。为了弥补这一缺憾,使读者能够比较全面地了解当前中国信访研究的动向,本导论拟将述评范围扩大,以本书所选的作品为主,同时延及国内外学界的同类文献。

本导论的主线围绕信访制度、信访类型、信访后果与信访治理四个主题展开。这四个主题或直接或间接牵涉到国家与社会

* 尹利民：南昌大学公共管理学院教授。

(或民众)的关系,这一关系的理论与实践正是有关政治分析的主题之一,牵涉其中四个层面的信访即为中国信访政治的主要内容。

一、信访制度:改革与争论

中国信访的制度设计是新中国成立后,随着国家政权建设步伐的推进而逐步形成和演进的^①,而国家和社会成为信访制度演进的两种基本塑造力量。

从国家层面来看,由于国家与社会之间缺乏联系桥梁,政府与群众之间沟通渠道不畅,因此,需要通过信访来进行必要的补充。从中国信访制度史来看,信访制度创立之始,国家是鼓励群众通过信访来反映问题的,以便收集国家政策在基层贯彻实施的效果。因此,正是国家某种程度的动员,大大地推动了信访制度的演进步伐。从社会层面来看,当群众的诉求无法通过畅通的渠道来表达时,一种自发的表达方式——信访就出现了,并且一发不可收拾,成为民众表达的偏好^②。制度遵循它自身的逻辑运行^③,而信访所引发的后果,也是信访制度设计之初所始料未及的。面对这种局面,是信访制度本身的问题,还是其他方面的问题?学界存有争论,因而引发了信访制度的改革与争论。

首先对信访制度质疑的是于建嵘教授。在于教授看来:“信访制度作为一项具有中国特色的政治参与和权利救济制度,虽然在计划经济时代起到过一定的作用,但由于这一制度存在诸多缺陷,已

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

② 胡元梓:《民众为何偏好上访——基于冲突理论的视角》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2011年第1期。

③ 赵晓力:《信访的制度逻辑》,《二十一世纪》(香港)2005年8月号。

不适应目前的市场经济环境,在客观上成为了国家政治认同性流失的重要渠道,如果不进行彻底的改革必将会产生严重的政治后果。”信访制度的改革应该从国家宪政建设的高度来认识,理由是信访制度与国家的宪政制度密切相关,信访制度的改革应该与整个社会体制改革联系起来。道理很简单,因为中国的信访制度并非一种规范的纠纷解决机制,并存在重大的制度性缺陷。正是这种缺陷导致了严重的政治后果,公民的权利应该用更符合法治方式的司法救济来取代。作者提出了具体的改进方案:短期的行政治标、中期的法律治标和长期的政治治标之策^①。

可以看得出来,于建嵘教授对信访制度设计是持批评态度的。他的“在现有的制度环境下,如果不改革将会出现严重的政治后果”的判断更是引起了社会各界的反应。

其实,于建嵘教授的观点并非孤立,在学界有一定的市场,比如中国人民大学政治学系任剑涛教授。任剑涛教授认为:中国的信访制度是中国在社会主义民主法制建设过程中,获取信息渠道不畅通、信息传递机制不健全的情况下出现的,是国家治理信息纵横传递的重要渠道。正是因为信访承载着国家治理信息传递的功能,因而当国家的政治制度被扭曲的前提下,信访制度必然也会被扭曲。这种扭曲首先是中国的国家政体使然。“中国是一个单一制国家,在国家权力机构的实际运作中,中央机构是决策机构,地方机构是执行机构,因此中央担负的是总体责任,而地方担负的是实际责任,这便是一种责任下推的权力结构。越是趋近于基层,责任就越具体和明确。于是,信访制度必然成为基层责任问题的显性化推手。”^②当前中国式信访所呈现诸如“信访倾向于中央机构,信访的组织化特点和综合化特征,信访方式的激进化”大多与此相关。而中国的

① 于建嵘:《中国信访制度批判》,《中国改革》2005年第2期。

② 任剑涛:《信访制度是否适应时代潮流》,《探索与争鸣》2012年第1期。

集权政体又加剧了信息传递的失真。因为“在集权制度条件下,国家权力机构搜集国家治理信息是制度的必然”。于是就此注定了信访中信息出现双向失真现象,信访制度也进入了死胡同,成为难以解开的死结。在国家的既定形态必须改变为民族国家形态的前提下,民族国家之作为法治化国家,就毋需将国家塑造成保姆型的国家形态,国家权力机构也就不必要以包办一切的姿态设置信访这样形式上全能、事实上无能的机构,信访的制度功能随之彻底终结,信访制度必然退出历史舞台。

当然,也有学者持不同的看法。早在2004年,中国政法大学应星教授就一针见血地指出:“存在这些缺陷的信访制度为什么在当代中国社会还会有相当的生命力?”从制度层面上看,信访制度缺失存在诸多弊端,但在现实中,信访仍然发挥着重要作用,成为民众首选的利益诉求的表达方式。

作为一种特殊行政救济的信访救济在现实中仍然发挥作用,有着独特的优势。比如,信访救济可以减少经济成本或至少可以让行政相对人感觉成本较低。此外,信访救济还可以冲破关系网的束缚,增强裁定的相对独立性,在救济的效率上略胜诉讼救济。应星教授认为,在法制不健全、群众的司法观念不明晰的背景下,不要简单地拒绝这种简单而快速有效的救济方式。在信访救济未来的制度创新中,应该发挥信访救济的独特优势,集中矫正其不讲程序、缺乏规范、充满恣意的根本弊端,将信访救济规范和改造成行政诉讼救济和行政复议的过滤机制、补充机制和疑难处理机制^①。

当然,不管学者们如何去看待信访制度的利与弊,但信访是一项中国化的、非法律性的制度,似乎并无过多的争议。

朱最新等学者从法秩序的角度解读中国的信访制度,为我们拓宽了视野。从法秩序上说,中国的信访制度应是一种行政补充性救

^① 应星:《作为特殊行政救济的信访救济》,《法学研究》2004年第3期。

济制度。信访制度既是保障作为原权利的公权利的信访权得以实现的基本制度,也是保障作为救济权的公权利信访权得以实现的在行政诉讼制度、行政复议制度之外的一种行政性补充救济制度。这就是信访制度在法秩序中的定位。权利的救济在一定意义上是对相应权力的制约。因此,中国信访制度进一步改革的基本方向或出路应该是对行政权的民主监控。对权力的监控不是简单地以权利制约权力或以权力制约权力。因为这样做的结果不是权力的滥用,就是权力的不作为。制约行政权的关键在于制度,而制度制约的根本在于以异质化的力量去制约权力,在于以一套完整的机制把多种因素或多种力量组合成一种合力去制约权力。信访制度既是一种监督制度,又是一种行政性补充救济制度。因此,信访制度中监控主体主要不是司法机构或行政架构中的上级机关,而是以人民主权为灵魂的议会监控、民众监控和舆论监控^①。

类似的还有叶笑云的研究,他认为:在一元社会结构下,围绕着信访制度,执政党、政府与民众之间形成了一种非常复杂的平衡关系,这种平衡关系是执政党运用信访制度在政府与民众之间构建的一种控制中的运动式的平衡关系^②。

国外学者也有研究中国信访制度,其中米兹那(Minzner)和鲁曼(Luehrmann)的研究具有一定的影响。

米兹那以华西县上访个案作为引子,对中国的信访制度及实践进行了深入讨论,尤其集中讨论了信访制度(xinfang institutions)与信访实践的相互影响,以及正式的法律制度在信访体系(xinfang system)中所起的重要政治作用。该研究认为:信访制度深深根植于中国的历史文化传统,为各层级的领导关系提供重要的政治服

① 朱最新、朱孔武:《权利的迷思:法秩序中的信访制度》,《法商研究》2006年第2期。

② 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,2008年。

务。与此同时,该研究还认为:信访制度既激发了民众信访行为的范围扩大,又推动了信访人把个人的信访问题政治化。信访制度基本上是为国家提供多重目的的治理工具,而不是基于法律基础之上的特定公正的制度^①。

鲁曼则考察了从1951~1996年中国的信访实践。他认为:中国的信访制度设计是为民众意见表达提供渠道,但由于受民众个体希望通过信访解决不满,而官员希望通过信访来搜寻问题的双重驱动,致使信访制度强化了上级对下级政权的进一步控制。当这种进程能够有条不紊地运行的时候,信访制度也许能够达到提高政权合法性基础的作用^②。

其他国外有关信访问题的研究主要涉及一些介绍性的观察报告。如,萨瑞·戴维斯(Sara Davis)在2005年的一篇研究报告中,就向西方学者介绍了中国的信访制度和问题,认为:信访制度在中国有很深的历史文化根基,在一定的时期内,党和政府鼓励民众通过信访来表达诉求,在其他渠道不畅的情况下,信访制度能够起到一定的释压作用。然而,报告也认为,在具体的信访实践中,党和政府即刻陷入了治理的双重困境,即巨大的信访潮使中央面临了前所未有的压力,从而对地方政府进行施压,而地方政府对信访人权利的侵害行为,只能采取默许的态度^③。又如,乌也·派克(Wooyeal Paik)认为中国信访现象的凸显,是因为经济快速发展的中国,一方面通过剥夺和不平等的方式产生了一些中产阶级,他们有机会进入政治领域;另一方面却有大量的群众因为缺乏有效的参与手段而被

① Carl F. Minzner, "Xinfang: An alternative to formal chinese legal institutions", *HeinOnline* 42 *Stan. J. Int'l L.*, 2006. pp. 103 - 179.

② Laura M. Luchmann, "Facing Citizen Complaints in China, 1951 - 1996", *Asian Survey*. Vol. 43, No. 5, Sep. -Oct., 2003. pp. 845 - 866.

③ Sara Davis, "'wu could disappear at any time', Retaliation and Abuses Against Chinese Petitioners". *Human rights Watch*, Volume 17. No. 11(c), December 2005. pp. 1 - 87.

沦入底层，从而汇聚到信访这个渠道来表达诉求^①。

可见，在有关信访制度的问题上，学者们仁者见仁、智者见智。争论的焦点主要集中在信访制度的功能和作用上，有学者认为信访制度已经丧失其应有的功能，应该逐步废除；而另有学者则认为信访制度仍然在发挥其作用，在法制不健全、群众的司法观念不明晰的背景下，应该认真对待信访制度。

当然，学者们不管持何种观点，但他们大多数都同意中国式的信访制度需要改革，否则难以适应时代的潮流。因此，如何改革和完善中国的信访制度方面的研究，成为近期信访研究的新趋势。

二、信访类型：框架与分类

学者们围绕信访制度的热烈讨论，表明了在设计是否正当性的问题上存有不同观点。显然，仅仅停留在制度层面是无法深入理解信访的中国特性，也很难把握信访在中国的具体实践。因而，深化中国信访研究，可以依据信访所呈现的不同特性进行分类，细化异彩纷呈的信访事件之具体场景，进而能够为我们展现中国信访实践的丰富画面。这一阶段的信访研究，主要集中在信访类型的区分和研究的框架上，在相互争论、补充和完善中推动着信访研究走向深入。

一般而言，信访主要分为两种，即“来信”和“来访”。来访也即我们通常称之为“上访”。

“上访”是信访的主要形式，也是研究的主要对象。然而，由于行动者目标诉求的差异，行动方式以及所引发的后果不同，从而呈现不同的类型学意义，也成就了学者们不同的研究范式和框架的

① Wooyeal Paik, “Economic development and mass political participation in contemporary China: determinants of provincial petition (Xinfang) activism 1994–2002”, *International Political Science Review*. 33(1). 2011. pp. 99–120.