

国家社会科学基金项目

地方的信访与治理

——中国地方信访问题调查与研究

尹利民 著



人民出版社

地方的信访与治理

——中国地方信访问题调查与研究

尹利民 著



人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

装帧设计:朱晓东

图书在版编目(CIP)数据

地方的信访与治理:中国地方信访问题调查与研究/尹利民著.
—北京:人民出版社,2015.6

ISBN 978-7-01-014742-0

I. ①地… II. ①尹… III. ①信访工作-研究-中国
IV. ①D632.8.

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第068210号

地方的信访与治理

DIFANG DE XINFANG YU ZHILI

——中国地方信访问题调查与研究

尹利民 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2015年6月第1版 2015年6月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:17.75

字数:272千字 印数:0,001—2,000册

ISBN 978-7-01-014742-0 定价:45.00元

邮购地址:100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印刷质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

导言	1
一、研究问题的缘起	1
二、复杂的问题与贫乏的解释	3
三、中国地方信访的叙述:问题、方法与思路	13
四、研究的主要内容与基本观点	16
第一章 信访实践:历史演进与运行轨迹	20
一、“主动性表达与国家式动员”(1949—1978)	20
二、“反应性表达与压力式管制”(1979—2003)	35
三、“策略性表达与运动式治理”(2003—)	58
第二章 信访场景:概况分类与地方治理	67
一、地方信访的机构与运行机制	67
二、地方信访的分类	83
三、地方信访的治理	99
第三章 网上信访:实施形式与效果评估	134
一、网上信访的工作平台与流程	136
二、“网上信访”:实际运行与效果评估	138
第四章 县域信访:案例呈现与治理经验	164
一、县域信访的一般性问题:以 A 县为经验文本	165
二、信访治理系统的构建与实施	185
第五章 地方信访:基本结论与政策建议	210

一、基本结论	211
二、政策建议	220
附录：成为信访接待员的日子——我的调查日记（节选）	235
参考文献	272

导言

一、研究问题的缘起

有关中国地方信访问题的研究,对于揭示中国政治的运作逻辑以及地方政府的治理逻辑都具有十分重要的研究意义。因为它不仅是当下中国政治发展困境的现实反映,而且也彰显了中国政治发展过程中国家与民众之间的内在张力。

只要我们稍加留意就会发现:中国地方信访问题所凸显的悖论特性十分明显,即一方面国家鼓励民众通过正常的信访渠道来表达利益诉求;另一方面国家又不希望民众过分地涌向信访救济,希望民众尽可能地通过司法渠道来解决问题。然而,中国社会的多重结构性质、政治结构的复杂性以及国家与民众围绕相关问题错综复杂的利害关系,使得简单化的处理方法,即废除信访制度或强化信访制度,都很难使民众在信访问题上称心如意:废除信访制度,固然可以化解因信访而导致的无序利益表达问题,从而使地方政府信访治理成本减少,^①治理压力降低,但民众失去了这种习惯的表达诉求方式,一旦在司法救济不畅的情况下,他们又将如何来寻求帮助?因此,在当前中国既有的制度和法治环境下,断然废除这种表达方式,是很难得到普通民众积极支持的。换言之,当民众的利益受损时,他们依然会选择他们认为最为

^① 治理信访的高成本,一直是困扰地方政府的头疼的问题,有研究表明:在治理地方信访的财政支出中,一直居高不下,占据着很高的比重。相关研究可进一步参见陈丰:《信访的制度成本研究》,华东理工大学博士学位论文,2010年11月20日。抑或参阅陈丰:《信访制度成本:一个中国式社会问题》,《东南学术》2010年第6期。

便捷和有效地表达方式,而对其表达效果的好坏及可能招致自身的风险无暇顾及。强化信访制度,包括规范信访的法律基础、^①信访的运行机制、信访的工作方法^②等等,虽然可能为信访的有序运转提供了必要的法律基础和制度保证,但这种制度化的过程却很难避免出现信访治理实践过程中的“人治化”嫌疑,从而与推动社会主义法治化进程大相径庭^③。在当前中国政治结构环境下,似乎只有维持现状,才有可能使既已形成的政治生态不被打破,但民众大量涌向信访救济所形成的信访潮不仅给地方治理带来前所未有的压力,^④而且因信访而引发的群体性行动事件,进而带来的社会不稳定因素,造成了大量合法性资源的流失,成为中央与地方共同关注的问题。

这种局面到底如何化解?或者说,是否存在某种合理的切入点可以破解中国信访问题的不解之惑?

然而,在笔者看来,即便存在,寻找这种合理的切入点也并非易事,这需对中国信访的过程机制有一个初步认识,对中国地方信访问题的实态有一个全程的了解和把握,才有可能寻找到这个合理的切入点。在当下中国如火如荼的信访实践中,地方信访更具复杂性和动态性,深入分析地方信访的过程机制,不仅有利于我们加深对中国信访问题的认识,而且还将引领我们去深入了解中国社会转型过程中的国家与民众之互动关系,把握其在中国政治发展中的重要性。

实际上,如何来解释处在社会转型期的中国的信访制度与实践,一直是社会各界关注的焦点性问题。中国信访的理论与实践,反映的是国家与民众互动关系,^⑤他们是一个行为互动、相互博弈的过程。国家的信访治理制度创造出了一种政治限制与机会,民众的行为又往往会突破这种限制,积极在这

① 张陆庆:《信访制度的法制化研究》,《河北学刊》2010年第6期。

② 宋协娜等:《信访工作标准化问题研究》,《山东社会科学》2010年第3期。

③ 田文利:《信访制度的性质、功能、结构及原则的承接性研究》,《行政法研究》2011年第1期。

④ 胡元梓:《中国民众何以偏好信访——以冲突理论解决为视角》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2011年第2期。

⑤ 尹利民:《表达与治理的艺术:民众与国家关系中的信访》,中国社会科学出版社2015年(待版)。

种限制内寻找机会,最后结果可能是:制度被不断调整,行为也被不断限制。^① 信访就是在这样一种互动的过程中展开,大量非制度化的因素掺杂其中,人为主观的因素随处可见,从而导致了信访结果的不确定性。^② 这种治理过程中非制度化因素的过度渗入,可能是出于人道主义的考虑,或可能是基于某一特定时期政治的需要,或其他,但这种处理方式却是以降低人们对制度可靠性和稳定性的信任为代价。变化越频繁,人们对制度的信任度就可能越低,以至于出现民众对政府的信任呈现出倒金字塔的格局。^③

由此,对中国信访问题的把握,需要从中国地方信访问题入手,方有可能寻找到合理的切入点。为此,本研究通过 A 省的调查,力图揭示中国地方信访是如何展开的? 透过信访的日常性事件,来揭示地方信访的实态和场景。这些问题也是本研究的中心任务。

二、复杂的问题与贫乏的解释

中国地方信访的问题牵涉到国家的宏观政治环境、中央与地方的关系以及地方治理的运作逻辑等一系列问题,其复杂性程度可想而知。然而,现有研究对信访问题的描述和揭示严重不足,且解释贫乏。

1. 地方信访:复杂的治理性问题

根据国家 2005 年新修订的《信访条例》,信访是来信来访的简称,它有广义与狭义之分。广义的信访是指社会组织和公民个人通过信函、走访、询问等方式进行的所有社会交往活动;而狭义的信访则指社会组织和公民个人通过信访形式向社会管理组织及其负责人反映个人或集体意愿的社会政治交往活动。^④ 本研究所指的地方信访,指发生在地方性、区域性的信访事件,以及由地方政府部门进行治理的活动,具体内容涉及省、市、县和乡镇一级,其

① 尹利民:《政治机遇与限制:信访发生的机理与行动逻辑》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2008 年第 5 期。

② 尹利民:《确定性与不确定性:信访的实践逻辑及其风险》,《理论与改革》2011 年第 1 期。

③ 胡荣:《农民上访与政治信任的流失》,《社会学研究》2007 年第 3 期。

④ 信访研究主要是研究“上访”。本研究中,有的地方是用了“上访”,主要是针对具体的个案而言的。参阅《信访条例》,法律出版社 2005 年版。

中又以县乡为主。^① 由于地方信访的后果及治理的复杂性问题,本研究の対象主要集中在研究发生在省(市)、县一级的信访事项,即主要研究信访人赴省(市)一级信访机构而生成的信访事项,而个案则集中在县域信访与治理等方面。由于地方信访牵涉到信访人与地方政府间的博弈互动,其力量对比发生着动态的变化,因而它是一个复杂的治理性问题。

首先,地方信访内容的复杂性与表达形式的多样性交织在一起。从《信访条例》赋予信访人的权利来看,信访人诉求表达的领域是多方面的,或者说,民众大多数纠纷都可以通过信访的方式来寻求救济,再加之信访救济的门槛相对较低,正当或不正当的事项都把信访渠道当作救济的首选。据 A 省信访局 2013 年对全省信访形势的分析,全省县以上党政信访部门共受理信访总量 32.95 万件(人)次,同比上升 7.3%,其中来访 31.4 万人次,同比上升 8.1%;来信 1.55 万件次,同比下降 6.4%。^② 不断处于高位运行的信访态势,不仅给地方政府的治理带来了前所未有的压力,而且还给社会稳定留下了隐患,严重影响了地方政府的“形象”,以至于地方政府在信访治理技术策略“创新”方面绞尽脑汁,如“截访”、“控访”、“接访”、“陪访”^③以及领导干部“下访”等具有浓厚地方色彩的信访治理形式应运而生。^④ 当然,对信访人而言,在预定目标的实现和自身风险的规避方面的双重压力下,又会迫使其在行动策略上“煞费苦心”。由此,围绕信访,地方政府与信访人之间出现了所谓策略性互动。^⑤ 显然,这一互动过程是复杂的,充满着不确定性。对地方政府而言,治理方式稍有不慎,就有可能落入信访人设下的“圈套”,使后续的治理工

① 本研究主要涉及地方信访问题,究其原因在于中国的信访大多发生在地方,且地方信访本身的重要程度以及课题组调查的便利。

② 资料来源:《2013 年全省信访形势分析》,A 省信访局,2014 年 6 月 16 日。

③ 截至 2014 年 5 月 22 日,笔者通过百度搜索,键入关键词“截访”、“控访”、“接访”和“陪访”,分别得到 290 万条、32.3 万条、1040 万条和 22 万条结果。可见,这些治理措施并不是什么秘密,已经成为信访治理的常态。

④ 诸朝新:《试水“陪访制”,瑞金信访变堵为疏》,《新京报》,2009 年 2 月 26 日。

⑤ 有关在信访过程中,国家与民众的策略性互动关系,可参见尹利民:《策略性均衡:民众维权中的国家与民众关系——一个解释框架及政治基础》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2010 年第 5 期。

作陷入被动,甚至会形成影响全国的“公共事件”^①;对信访人而言,也是复杂的。因为毕竟与政府相比,信访人总是处于弱势,其行动需控制在一定的范围之内,否则,同样行为稍有不慎也有可能因触及政府容忍的底线而带来自身的风险。

其次,地方信访治理过程中的社会稳定维系与表达有序的双重性。简单地说,在信访治理过程中,地方政府既要保证治理过程社会秩序的有序运转和稳定,又要让信访人有表达诉求的空间和机会,以回应和谐社会构建,获取必要的合法性资源之需要,而这一过程往往充满着悖论和矛盾。因为,当面对信访人无理的信访诉求的时候,地方政府基于社会稳定的考量,甚至政治的因素,在治理措施上可能会植入太多的非制度性的因素,比如,“领导的批示”、“领导的包案”等,从而出现逆科层化现象,即所谓的非正式规则过分地凌驾于正式规则之上,^②但信访治理的逆科层化现象又常常会给信访的制度化解吸纳留下隐患。许多信访人的“闹访”、“缠访”很大程度上正是基于信访经验的总结,即“大闹大解决、小闹小解决,不闹不解决”。正如某干部所言:

……我们基层干部的工作很迷茫,也很困难。上级部门要求我们做好工作,为和谐社会做贡献,不允许地方出现一切可能危及地方社会稳定事件。可是,现在的群众不能体会地方干部的难处,出现问题一味认为是地方政府和地方干部造成的。因此,不管是合理的还是不合理的,都会通过上访的方式来给地方政府施压。他们知道,上级部门对非正常上访很敏感,也有专门的考核机制。有时候,地方政府确实处在两难的境地。一方面要保一方平安,不希望在自己管辖的范围内出现不稳定的因素,哪怕是正常出现的不稳定因素;另一方面又要本着以人为本、构建和谐社会的大局,对一些群众不合理的要求只好没有原则地妥协和退让。这样,给我们后续的工作带来了很大

① 网络的传播速度和范围以及给政府施加的压力也是前所未有的,当前因网络而形成的公共事件比比皆是,如,宜黄的自焚事件等。

② 尹利民:《逆科层化:软约束条件下基层政府的信访治理与组织运作——基于基层政府行为的组织学分析》,《学习与实践》2014年第5期。

的压力,因为很多群众竞相效仿。在一年中,我们要花很多时间、精力和财力来应付群众的上访……^①

第三,与上述两点密切相关的是信访过程中国家与民众行为选择的互动性。从一般意义上看,大多信访过程牵涉到的是国家(具体说是政府)与民众之间纠结的错综复杂的利益关系。这种利益关系,既有矛盾的一面,同时又存在共同的一面。矛盾的一面在于相互的争利行为,即一方的获利可能导致另一方的利益损害;共同的一面则在于只有双方的妥协与合作,才有可能出现双赢的局面。

在这种相互共生的条件下,地方政府与民众处于复杂的策略互动关系中。他们各自都会依据变化的局势、利用既有的政策和法律提供的支持,竭力寻找政策或法律漏洞,决定采用何种策略来处理相互之间的关系,以最优的方式达到各自最理想的目标。在此过程中,他们的行为策略是相互影响,即一方的策略行为往往是针对另一方的策略行为作出的。比如,正像笔者既有的研究所分析的那样,针对民众的“依法博弈”行为,政府的回应策略往往是“柔性治理”,通过协商性沟通与共意性动员来与之周旋,但当民众的信访行动超越了政治限制的界限,政府的回应策略则迅速变为“刚性治理”,其原则性和强硬性显露无遗。^②

对地方政府而言,最为重要的策略在于如何通过政策宣传和教化,去影响和说服民众的利益表达限定在政治限制的范围之内,从而使民众既能够通过正常的渠道去进行利益表达,又不至于给地方政府带来治理的压力。但政府的这种良好愿望的实现,不仅取决于政府对民众诉求问题的解决能力,而且还取决于民众对政府的信任程度以及他们对自身行为后果的估计。否则,对任何目标的追求都会变成一厢情愿,最后出现事与愿违的结果。同样,民众的期望是:他们的利益表达能够得到政府的积极回应,并实现预期。而一

^① 来源于笔者的访谈记录。编号:2009—8—10。

^② 可参阅笔者的另一项研究成果:《表达与治理的艺术:民众与国家关系中的信访》,中国社会科学出版社2015年(待版)。

且政府的回应与自己的预期不一致,他们则可能会制定下一步的行动策略,或集体行动或抗争性聚集,或对抗或合作,或缠或闹,以此来实现其利益的最大化。

可见,地方信访的治理是复杂的。地方政府既要面对来自上级部门与底层民众的双重压力,又要接受内部机构的挑战。信访人则需要对形势作出正确的估计和判断,否则其行为策略不但难以成为可能,而且稍有不慎还会陷入自身的风险。

2. 有关中国地方信访问题的研究:洞识与不足

面对上述复杂的治理性问题,现有研究没有很好地解释这种复杂的变化。在有关地方信访的研究文献中,有大量的工作论文。^①对地方信访的过程、机制等缺乏系统而又深入地揭示,尤其在学理层面还有待进一步挖掘。由于这方面的文献,笔者已经作过梳理,^②这里只集中讨论与本研究最为相关的研究文献。

应星在其很具影响的《大河移民上访的故事——从“讨个说法”到“摆平理顺”》著作中,用讲故事的方式,试图去解释在农村社区生活世界的权力关系中农民与国家的互动关系。正如他所认为的:“自上而下的权力运作集中体现在中国 1949 年建立起来的独特的科层制运作中。……自下而上的权力运作则集中体现在中国 1949 年后发展起来的独特的信访制运作中,”^③这两种权力通过信访不断地再生成出来。农民通过问题化的技术,来提升自身谈判的砝码。什么时候用“说”,什么场合用“闹”和“缠”,农民们把握得恰到好处,很有分寸,而国家的摆平术也是运用得十分娴熟,针对什么事情该“开口子”,面对什么人又该“拔钉子”和“揭盖子”,从而使得地方信访的实态在国家剧场中演绎得淋漓尽致。应该说,应星的研究为我们展示了地方信访的鲜活

① 截至 2014 年 11 月 18 日,笔者从中国学术期刊网,以篇名“信访”作为文献分类检索,就有 28,745 条结果,在 CSSCI 期刊数据库,也有 250 篇。但从文献的内容来看,基本都是些工作论文。

② 这方面的文献综述,笔者已经作过梳理,可参阅尹利民等:《当前我国信访研究的演进与走向》,《南昌大学学报(人文社会科学版)》2008 年第 1 期。

③ 应星:《大河移民上访的故事——从“讨个说法”到“摆平理顺”》,北京三联书店 2001 年版,第 314 页。

画面,使我们对地方信访是如何发生的?地方政府又是如何来治理的?以及背后所隐藏的逻辑有了进一步的认识。问题是:应星的研究展开以“叙事”方式进行,是通过“过程——事件”分析的研究策略和故事化的表述形式去洞察和解释发生在底层的信访事件。这一方式的困境之处在于难以处理“事件陈述”与“理论解释”之间的关系。为了解决这个困境,应星采取了一种独特的表述策略,即正文与注释相结合的方法:正文讲故事,注释则阐释故事所涉及的理论内涵。然而,“任何理论命题和框架都是从经验事实中抽象出来的,但理论范畴之间的因果关系与经验事实之间的转承关系并不是一一对应的。一个理论命题可能同时涉及多个空间、多个时间发生的故事,而一个故事情节也可能同时涉及多个理论命题或范畴。这样一种多维立体对应关系与只能平面线性展开的表述文本之间存在着深刻的矛盾。”^①

更为重要的是,地方信访与治理是非常丰富和复杂的,而且不同的信访事件所呈现的图景也是不一样的。因此,从这个意义上讲,应星的研究虽然为我们展示出了因修大坝而发生移民的上访全过程,但是从内容上来看,显然很难涵括地方信访的全部,尤其是在国家回应机制方面的探讨显得不足,需要我们通过更为细致地实证调查,来把握地方信访的过程机制。

除了应星的研究外,系统研究信访并已公开出版的还有金国华、汤啸天等的研究。^② 他们的研究主要是探讨信访制度方面,研究主要围绕信访制度的运行与信访制度改革等方面展开,内容丰富,阐述细致,为我们提供了比较翔实的有关信访制度运作的文本。但是,他们的研究存在的缺陷也是明显的,或许是参与的人数比较多,且研究的基础存有差异,在一些问题上的论述水平参差不齐,很多章节基本上是一个制度文本的介绍,在论述的学理方面还有提升的空间。在研究方法上,也存在一些缺陷。研究虽然提供了问卷调查方面的东西,但从提供的材料以及使用的情况来看,显然比较随意,因为按照定量研究的基本规范,无论是问卷的设计,还是对问卷的处理都有一些不足。

^① 冯仕政:《个案研究的表述:问题、实质与实践》,中国社会科学报,2010年3月10日。

^② 金国华、汤啸天主编《信访制度改革研究》,法律出版社2007年版。

不仅如此,他们的研究基本没有涉及到地方信访的相关问题,对地方信访的实态揭示得不够,使我们没有办法了解地方信访的实践与制度文本是否存在差异?如果存有差异,这样的差异是如何表现出来的?为什么又存在这样的差异等等一系列问题。

有关地方信访研究的专著是张永和等在陕西临潼作的调查研究。^①该研究在实证调查的基础上,揭示了基层信访的发生机制、运作程序等一般性的问题,而且还通过个案的方式对基层信访进行了过程事件的陈述,从而为我们展示了基层信访的基本图景。然而,与既有的大多数信访研究一样,该研究由于参与写作的人数比较多,且研究水平参差不齐,整个研究结构比较松散。因此,从他们的研究中,虽然可以了解地方信访的一般性问题,比如,基层信访的工作机制、运行规则以及调解机制等问题,但透过其一般性的问题来彰显背后所隐藏的政治逻辑明显不足,从而使我们无法进一步了解基层信访何以可能?如何发生?为什么发生?等等一系列的基本问题。张永和的课题组还研究了常县人民法院涉诉信访制度的运作过程,比较深入地挖掘一个个鲜活的涉诉信访案例,从多个角度探寻涉诉信访的成因。^②该研究在进行实证调研基础上,运用大量的调研数据和事实,反思我国当下涉诉信访制度中存在的问题并提出解决问题可能的出路。该研究不足与前著的情况基本相同,仍然有深化的空间。

很有意思的是:一些研究者开始转换视角,透过治理的角度来研究基层信访,使我们对基层信访的认识呈现出了一个新的画面。比如,申端峰和田先红的研究。^③申认为:基层为何频繁出现农民非正常上访的现象,与村庄治权的不断弱化有直接关系。村庄治权的弱化,无法对农民的上访进行治理,只能进行一个简单的分类,从而出现了有分类无治理的格局。申为了论证他

① 张永和、张炜等:《临潼信访:中国基层信访问题研究报告》,人民出版社2009年版。

② 张永和、赵树坤、骆军等:《常县涉诉信访:中国基层法院涉诉信访研究报告》,人民出版社2013年版。

③ 申端峰:《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年11月。

提出的观点,以和平乡 1978 年至 2008 年 30 年的经验来作为依据,构建了诸如“信球”、“赖货”等乡土语言,企图来说明这种新的分类体系。应该说,申的研究这是继应星后,又一项通过大量的实证调查而进行的有关农民上访的细致研究,其研究视角及丰富而细致的田野调查,为我们呈现出基层,尤其是村庄农民的上访是如何发生的,基层政府又是如何来治理的动态画面。然而,从村庄来分析农民上访还是具有一定狭隘性的。因为,从表面上看,农民是生活在村庄,与村庄发生着各种关系,包括各种资源的提取与分配关系,但是,诱发农民上访的不仅仅是村庄治权的弱化,或者说,导致村庄治权的弱化具有结构性的原因。在当前我国权力的运行遵循的“压力管制”行政管理体制下,村庄治权的弱化是一个必然的结果。因此,村庄治权的弱化可能是导致农民上访的直接诱因,但背后的逻辑却可能更复杂。而且,从已有的信访经验来看,很多农民上访案例是基于基层政权的扩权行为,从村庄的视角来理解发生在村庄的信访具有很大的片面性。论文的核心观点发表在境内外有一定影响的中文学术刊物——《开放时代》杂志上。^①

田先红则把研究的视野扩展到乡镇,以桥镇为个案,动态地展现了国家是如何治理发生在乡镇区域的信访问题。田先红的研究认为,税费改革前,乡村社会出现了维权型上访,但并没有对乡村治理带来太多的威胁,税费改革后,乡村治理的模式发生了变化,农民上访的方式也由维权型向谋利型转变,而基层政权并不能很好地区分维权型和谋利型上访的类型,因而影响了信访治理的绩效。研究进一步认为,基层的信访治理是在国家的压力型体制下展开的,基层政权也因此陷入治理的困境。在这一背景下,谋利型上访不断蔓延,并形塑出越来越多上访专业户,使基层的信访陷入更为复杂的局面。这表明,国家推动乡村治理结构转型的努力没有取得明显的效果,却引发了国家基础性权力弱化的意外后果。再造中间层,重塑乡村治理结构,增强乡村治理能力是化解信访的根本之策。^② 论文的核心观点也发表在《开放时代》

① 申端峰:《乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转换》,《开放时代》2010 年第 6 期。

② 田先红:《治理基层中国:桥镇信访博弈的叙事(1995—2009)》,社会科学文献出版社 2012 年版。

杂志上。^①

田的研究也是通过治理来透视基层的信访问题,但在笔者看来,维权型与谋利型的区分过于简化,而且维权型与谋利型上访之间的转换并没有清晰的轨迹,把当前的信访看作是谋利型上访,显然并不能客观地反映现实。更为重要的是:田的研究主要集中在农民的上访,而对信访的过程机制方面的探讨明显不足,从而一定程度上仍然有拓展的空间,需要通过更为细致的个案来揭示信访过程所隐含的政治逻辑。

很有意思的是:有研究者从制度经济学的角度,研究信访的制度成本问题。该研究认为,制度成本包括政治成本、经济成本和社会成本。信访制度政治成本的主要指标包括信访活动中存在的各种问题对政府公信力、民主与法制发展水平、政治心理和政治行为等方面的影响。信访制度经济成本主要包括两方面:广义信访机构的经济投入和信访人的经济成本,前者包括人力成本、行政办公费用、非常规费用等;后者包括交通费用、食宿成本、误工成本、材料及邮寄费用、通讯费用等。信访制度社会成本的主要指标包括社会稳定程度、社会公众满意度、社会心理等三个方面。该研究最后认为,信访制度在发挥功能的同时,却承担着较高的制度成本,这成为一个典型的中国式社会问题。在当前社会转型时期,各种社会矛盾日益复杂,各种利益冲突不断加剧,信访制度也面临着挑战。^②可见,陈丰的研究主要是从制度层面着手,呈现的是静态的特性,尽管研究也植入了一些实证材料,但总体上还不足以为我们展现地方信访的实态。类似的研究还有李娜的研究,其研究视角主要从党群关系切入,认为信访制度可以密切党群关系。^③

国外学者对信访的研究比较罕见,大多研究是间杂在抗争研究的文献中。^④比如,Minzner 以华西县上访个案作为引子,对中国的信访制度及实践

① 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》,《开放时代》2010年第6期。

② 陈丰:《信访制度成本研究》,华东理工大学博士学位论文,2010年11月20日。

③ 李娜:《党群关系视角下的信访制度研究》,中共中央党校博士学位论文,2010年5月。

④ 这方面的文献,笔者在《表达与治理的艺术:民众与国家关系中的信访》,中国社会科学出版社2015年(待版)中已有详细的梳理。

进行了深入地讨论,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制度(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文化历史传统,为各层级的领导关系提供重要的政治服务。与此同时,该研究还认为,信访制度既扩大了民众信访行为的范围,又推动了信访人把个人的信访问题政治化,从而得出结论:信访制度基本上是为国家提供多重目的治理工具,而不是基于法律基础之上的特定公正的制度。^①Luehrmann 则考察了从 1951—1996 年中国的信访实践,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查寻问题的双重驱动,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了政权合法性基础的作用。^②其他有关信访问题的研究主要涉及一些介绍性的观察报告。比如,美国的《人权观察》刊物,近些年就发布了一些有关中国信访问题的报告。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,党和政府是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这些研究为我们进一步理解信访的中国特性提供了启发,但这些研究大多是借助于二次文献,又由于受到西方惯有的意识形态的影响,其结论值得商榷。

在有关中国信访问题研究的外文文献中,留美学者陈曦(XiChen)的研究

① Carl F. Minzner. "Xinfang: An alternative to formal chinese legal institutions", HeinOnline 42 Stan. J. Int'l L., (2006). pp103-179.

② Laura M. Luehrmann. "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, Volume17. No. 11 (c), (December 2005), pp1-87.