

人民政治

基层信访治理的演绎与阐释

田先红◎著

中国社会科学出版社

人民政治

基层信访治理的演绎与阐释

田先红◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人民政治：基层信访治理的演绎与阐释 / 田先红著. —北京：中国社会科学出版社，2017. 9

ISBN 978-7-5203-1063-5

I. ①人… II. ①田… 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 (2017) 第 231059 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 熊 瑞
责任校对 王 龙
责任印制 戴 宽

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](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 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 9 月第 1 版
印 次 2017 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 18
插 页 2
字 数 278 千字
定 价 86.00 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

序 一

近年来，我们在农村社会调研时，时常可以发现一些小冲突不断升级导致最终难以收场的案例。小冲突演变成大事件，有很多偶然因素，一是部分地区农村强有力的宗族组织是村民可以现成的组织起来维护自己权益的内生资源，二是地方政府缺少足够应对村民维权行为的能力（及合法性），甚至村民采取过激行为之后，地方政府也往往束手无策。有时甚至是百口难辩。其中可能有政府官员贪污腐败、违法乱纪的原因，又有地方政府缺乏应对能力的原因。

更重要的问题是，为什么村庄冲突容易转化为村民与地方政府的冲突。几乎到任何一个地方作调查，都会发现“小事不出XX，大事不出XX”，在村一级调查，是“大事不出村，小事不出组”，在乡镇一级调查，则是“大事不出乡，小事不出村”。可以依此类推。这样说法背后，一是反映了不同层级对大事和小事的定义有差异，二是与当前自上而下的压力型体制有关。所谓出村、出乡和出县，即农民中发生的冲突，在村、乡和县内得不到解决，而越出村、乡、县的范围，进入到市、省，甚至中央层级。中央无法直面大量的几乎是蜂涌而来的各种矛盾，中央必须强调将矛盾化解在基层，消灭于萌芽状态。如果没有上级的考评，地方政府完全可以不关心矛盾出村出乡出县，他们甚至会鼓励农民到更高层级上访，以推卸自己的责任。上级政府因此必然以出省到北京，出市到省，出县到市，出乡到县和出村到乡来层层考评下级政府。到上级政府上访越多，地方政府越是有问题，越级上访到了一定数量，在同级排名落到最后几位，就可能被“一票否决”。因此，地方政

府必须要想方设法在本级终止农民的上访，将农民之间的冲突和矛盾化解在本级之内。

地方政府怕出事，有着极强的将矛盾和冲突化解在本级之内的压力和动力。而地方政府往往又是造成冲突的其中一方，因为农民不满的当事人正是地方政府的不当行政，及更普遍的地方官员的违法乱纪。正是因为地方政府本身可能是冲突之中的一方，就使得农民越级上访告状具有很强的合理性（乃至合法性）。农民之间的冲突中，尤其是农民与下级政府及其官员的冲突，往往又会因为其中一方或双方与上级政府的关联（比如上级政府往往本能地维护下级政府及其官员的利益、声誉、权威），而使冲突中的一方试图到更高级政府去寻找公正的裁决。

这样一来，村庄内的冲突，及农民上访，有着十分复杂且各不相同的理由，地方政府断无可能通过一个统一的方案来化解冲突及使矛盾不出本级政府的范围。地方政府可以做的，一是尽量不去触动农民利益，“不惹事”；二是尽量作为中间人去公正地解决农民之间的冲突；三是对过深介入到冲突中的下级政府官员进行处分，等等。这个意义上讲，上级政府将越级上访量作为考评地方政府的指标（尤其是其中的“一票否决”）是有效的，是可以对地方政府构成一定约束的。中央和农民通过上访结成联盟，共同制约地方政府。

问题在于，有些冲突与地方政府无关，地方政府介入调解，不仅劳而无功，且引起冲突中的一方甚至双方不满，而越级上访。此外，农民还会就自己的事情提出过分要求，因要求得不到满足而上访。还有谋利型上访、求助型上访等。

也就是说，矛盾不出村乡县的制度安排（主要是通过上访数量考评的一票否决）本身具有一定合理性。同时，这一制度也存在问题，即上访是农民的权利，且农民上访本身是过于复杂的，在一票否决的情况下，农民就完全可能借越级上访来要挟地方，地方从之前调解农村冲突尽量不惹事的中间人和裁判人变成了当事人，地方政府不得不截访，不得不花钱买平安。这就暴露出信访考评制度不合理的一面。

显然，信访考评制度既有合理的一方面，又有不合理的一面，我们不能各执一端，从而义正辞严，气势汹汹，而是要看到其中复杂的辩证法。

二

在传统时代，以至于在人民公社时期，矛盾一般是不出村的，其中原因大致有三，一是村庄内部有矛盾解决机制，尤其是有对是非的地方判断（诸如村规乡约之类），既有规则，又有判断人，村庄内部的矛盾也就大都可以在村内化解；二是村庄相对封闭稳定，发生矛盾的几率比较少；三是传统时代和人民公社时期，社会主导规范都是义务本位而非权利本位，义务本位的主导规范强有力地抑制了村庄钉子户的搭便车行为，减少了冲突的可能性。

改革开放以来，农民流动增加，市场经济渗入，村庄边界开放，以权利本位为主导的现代法治观念及其他各种现代性观念全方位进入村庄主导农民的行为，使村庄丧失了自主解决内部冲突的能力。具体可以分为以下三个方面。

第一，以权利本位为主导的法治观念进入村庄，传统的村庄规范丧失了通过强制来解决内部冲突的合法性。每个村民都受到了普遍的自上而下的以权利本位为特征的国家法律的保护，他们都可以以国家法律来提出自己的诉求，获得国家的支持。

第二，与村庄强制解决冲突能力丧失几乎同时发生的，还有村庄治权的弱化，即过去村庄掌握着相当部分公共资源，以用于公共事业，这部分资源因其公共，而可以不顾及少数人（少数服从多数）。分田到户以来尤其是取消农业税以来，村庄集体土地所有权进一步虚化，各种合理不合理收费均被禁止，村庄集体无力再为村庄提供最基本的公共品，也无力防止少数人的搭便车行为。村庄不能解决自身的问题，矛盾便要出村。

第三，民族要复兴，经济要发展，农村要改变。因此国家必须与农民打交道，尤其是要征占土地等，国家（当然是通过地方政府）成为与农民直接接触的当事人，而使矛盾出了村。

三

比矛盾出村更严重的是农村边缘群体的崛起。所谓农村边缘群体，

这里并无褒贬之义，主要指与农村主流规范和行为有差异的少数人群体，这些人往往越出村庄主流规范，破坏既有秩序，挑战传统感情。任何一个时代都会有各种各样原因产生的边缘群体，在传统社会和人民公社时期，这样的边缘群体是受到主流规范压制的，且主流规范往往有着强有力的对边缘群体越轨行为的惩罚机制，比如人民公社时期，对懒汉的惩罚是说他的坏话，让他或他儿子娶不上媳妇。传统时代对付越轨边缘群体的手段就更严厉了。因为对边缘群体越轨行为的压制，而使边缘群体不得不龟缩在一个相当有限的边缘位置，且正是这种压制，有效地弘扬了社会正气，鼓励了社会主流价值，并维护了社会的主导规范。这个意义上讲，在传统社会和人民公社时期存在的边缘群体，是这个社会得以存在的一个功能体，这个边缘群体在任何一个社会中都有结构性存在的位置。

分田到户以后，随着村庄边界的开放，农民流动的增加，尤其是权利本位法律的普及，村庄原有压制边缘群体的力量越来越失去了压制能力。取消农业税后，集体经济进一步解体乃至消失，取消农业税本身又使国家进一步退出农村社会，农村内生供给公共品的能力快速下降，农村中边缘群体的越轨行为越来越不受制止，越来越普遍。自上而下建设和谐社会不出事的考评机制，使地方政府不愿也不敢去充当压制边缘群体的力量。农村的边缘群体快速崛起。媒体更是不加区分地站在所谓的弱势群体一边，抽象地坚持所谓的农民立场，乐当“好人”。地方政府和村干部都已被定位在工作不细致、方法粗暴，甚至道德有问题的位置，这样一来，农村社会中的少数边缘群体（狠人、恶人、刁民、钉子户等）代表了农民，农民中沉默的大多数则在一边冷眼旁观。

这样一来，所有人都受到了负面激励，而由沉默的大多数变成了越轨的刁民。毛主席早就讲过，严重的问题是教育农民，传统时代也强调教化农民。因为农民是一个复数，是由很多个体组成的庞大群体，教育农民是要让他们认识到自己的整体利益、长远利益和根本利益，而不是任由少数人为了个人小利而破坏共识，破坏共同情感和共同利益。批评少数和教育多数是同时发生的两个过程。在原则问题上不坚持，对少数人违法犯罪行为的纵容，在是非问题上当好好先生，则这个社会中的大多数人都会从个人私利出发，成为公共利益的对立面。这个时候，无论

国家有多少能力，都无力应对一个多数人不守规则的局面。

由矛盾不出村，到大量矛盾出村，再到信访考评一票否决，到地方政府花钱买稳定，地方治理中的原则丧失了，底线没有了，通过批评来求得团结的机制和通过说理来施加教育的机制没有了，使得上访数量增加。正如田先红在《治理基层中国》一书中所讲，农村中谋利型上访呈现蔓延之势。如何应对，实是需要大智慧和大魄力的战略性决策。

四

为什么上访中会出现如此的失衡？如何解决问题并使农村上访维护在一个平衡的限度内？

其中一个办法是允许地方政府对无理上访、谋利型上访尤其是有不良势力介入进来的上访进行处理。不过，只要中央允许地方政府对无理谋利上访破坏公共秩序（《信访条例》有规定）的行为进行处置，则几乎可以肯定的是，地方政府一定会极大地超出中央所允许的限度，对他们认为的无理谋利上访进行压制，且他们就更加没有意愿去解决农民的有理上访。他们会为了保卫自己的职位，为了自己的政绩，而充分利用他们的权力去压制所有他们不喜欢的上访。这不仅会使农民利益受到极大侵害，而且中央也无法再与农民结盟来约制地方。

这样一来，国家在如何面对上访问题上就存在两难，一是要允许农民越级上访。一旦允许，大量矛盾到了中央，中央无力解决，就必然要求将矛盾化解在基层，就要一票否决上访过多的地方政府。地方政府为了减少越级上访，一方面强调矛盾不出村乡县，另一方面就要压制上访，压制上访不合法且不合中央要求，因此只能“人民内矛盾人民币解决”，这又进一步激励了农民的越级上访。上访更多，中央更无法处理，中央更要求矛盾化解在基层，基层就更加只能以人盯人，就更加在重大节假日，花费更大成本防止谋利型上访的发生。基层也就越来越处在维稳的巨大压力下面，维稳成本居高不下，且维稳越来越成为基层工作的中心任务。

基层因此处在了进退失据、动辄得咎的困境。基层只能是人盯人，盯不住，农民照样上访。由此而来的是各种恶性事件，经媒体放大，都

是泛泛指责地方政府，而进一步刺激了群众的情绪，鼓励了刁民的斗志。基层治理陷入困境。

当前乡村治理存在以上危机，可能并不是最糟糕的事情，最糟糕的事情是我们都不愿面对，没有能力面对，我们都以为自己已经掌握真理，甚至不愿深入了解经验就已经得出结论。尤其是对于学界，目前也习惯结论先行，不愿或无力深入事实。这是危险的。

五

正气不足，邪气上升。为什么会出现以上国家治理的困境，重要的原因之一在于村庄政治的丧失。

村庄政治，在传统时代和人民公社时期的表现为：

在传统时期，村庄政治的核心是地方性村规乡约具有法律一样的效力，村庄有自主解决内部纠纷的主体性。即使村内纠纷无法在村内解决，而闹到国家在基层的代理人那里（比如县衙的知县），知县也是按照村规来裁决。村庄内有各种边缘群体，但边缘群体不可能主导村庄规范，而会被村庄的各种力量压制住。若有人不断地与村庄主流力量缠斗，这种人就会被定为搬弄是非之人。这样的定位，就不仅要付出声誉的代价，而且在民事裁决中会处于极为不利的位置。因此，在传统时代，虽然有上访，有钉子户，但为数甚少，并不构成对基本治理秩序的挑战。

人民公社时期，最为重要的是群众路线。一个敢于挑战群众共识的人，就可能被群众批评。国家无法从意图上判断一个人的行动动机，但群众可以判断，可以通过村庄内的共同的生活常识来判断。是出于好心还是恶意，是为公还是为私，是做贡献还是搞破坏，群众的眼睛是雪亮的，让群众来判断是非。

总之，在传统时代和人民公社时期，村民既是一个总体，又是要进行具体分析的，一个村民因其动机、意图、行为，而可以被判定为坏人，从而受到村民群体的惩罚。村民群体有惩罚坏人的能力和合法性。其背后则是义务本位和有罪推定的司法原则。在村庄中肆无忌惮是不行的，与官员死缠烂打是危险的，也注定是要失败的。

六

一旦村庄无力对付崛起的边缘群体，边缘群体大量与地方政府“斗智斗勇”之时，中央就只能要求地方政府用更好的态度面对群众，视群众为衣食父母，与群众实现“三同”（同吃、同住、同劳动）。地方政府就只能用摆平术暂时摆平事端，这又会激发更多事端。地方政府难以应对，媒体无的放矢。学界甚至都不用接触经验本身的复杂性，就已经有了只能如何的结论。这种情况显然是危险的。

首先，我们必须呈现事实，而不能再以抽象正确的大词泛泛而论，不能以社会良心自居。群众是要分析的，农民已经分化，社会诉求可以塑造。不是我们的愿望决定了我们可以达到的高度，而是我们对事实本身的冷静分析判断决定了我们能否正确起步。当前媒体、学界在未对经验本身进行深入分析之前，就已下的若干判断本身存在问题。只讲应该如何，不讲是什么和为什么，是当前中国学界的致命伤。政治学界不用对中国政治传统和体制进行深入研究，就已认定唯有西方民主才是中国政治体制的归属，他们根本不会管几乎所有学习西方民主制度的发展中国家都陷入混乱的事实。法学界不用对中国社会习惯法进行研究，就已认定中国应该如何如何，而不顾中国有数千年的司法传统。

西方尤其是欧美借人权对话和各种白皮书来干涉中国内政，对中国应该如何做说三道四，而事实上西方与中国是竞争者。西方借宗教、文化和意识形态来和平演变中国的企图，可以说是路人尽知。

而在当今的世界上，中国作为世界上人口最多的发展中国家，最重要的任务是实现国家的富强、中华民族的复兴和中国的现代化。现代化的实现必须要以经济发展为前提，正是在经济发展方面，来自西方的意识形态或普世价值究竟是毒药还是良药，需要讨论。张维为到世界上一百多个发展中国家考察，未发现一例因为采取了西方民主制度的发展中国家因此成为发达国家，相反倒有因为采用西方民主制度而使国家陷入混乱乃至混战的案例。这个意义上，我们可以将西方意识形态比作华丽的衣服，一个穷人并不是因为穿上华丽的衣服就变得富裕，相反，西方之所以可以穿上华丽的衣服，是因为他富裕买得起。穷人本来穷，再买

华丽的衣服穿上，只会更穷。

再进一步，西方的普世价值与西方历史、国情和国际处境相关，或西方的普世价值也是特殊的，是特定的时空条件的产物。同样，中国这个有 5000 年文明，有 13 亿人口的发展中大国所实践的价值本身，也是与中国的历史、国情和中国的国际处境相一致的，因此也是普世的价值。中国的普世价值应在深刻理解自己民族特性和发展阶段的基础上自我定义，比如中国将人权首先定义为生存权和发展权。这当然对，因为中国是世界上最大的发展中国家，目前最重要的任务是发展。西方的人权主要指新闻自由、政治自由，这也是合理的，西方欧美一直是第一世界，是国际规则的制定者和主导者，是有能力将国内危机向国际转嫁的霸权国家，他们有能力消化国内的问题。

中国的处境则是大不一样的，中国如何崛起，各方面的共识是必须要有稳定的社会环境，中国国内社会各阶层之间可以相对和谐，国家不被任何一个阶层所绑架而可以有自己主体性，对中华民族的长远未来负责。在中国发展的顺序、战略方面，或中国发展的路线、方针、政策方面，不可能有一个可以一成不变执行的既定方案，而是需要适应环境需要、发展需要不断调适、不断深化乃至不断试错的过程。这个过程中，就不仅需要国家相对各阶层的自主性，相对西方国家的自主性，而且需要中国的社会科学工作者真正深入到中国发展所面对、所要处理和所要解决的复杂国情里面来，需要社会科学首先对是什么进行细致研究，对为什么进行开放式讨论，然后再提出有助于中华民族伟大复兴的战略思路 and 具体对策。

当前中国学界如同媒体一样，立场先入，而不愿对事实本身进行细致讨论的风气已经很严重了。中国的社会思潮中，无论左右，也都存在立场太过强硬，而对事实却无基本理解，甚至根本不愿去理解的严重问题。

中国的知识分子和学者，应该放下自以为是的喜欢抢占道德制高点的毛病，警惕自以为是、真理在握的心态。中国知识分子尤其是学者必须有一个按毛主席所说深入到实践中作扎实调研的阶段。

田先红所著的《人民政治》正是作者基于多年来深入农村调研所获取的经验材料所作。作者在本书中就中国信访权利主体变迁、农村阶层

分化与农民上访、县委书记大接访、群众工作部改革等问题展开了较为深入的机制分析，提出了一系列很有创见和冲击力的观点。多年来，我们研究团队一直倡导将机制分析作为经验研究的核心方法之一。机制分析不仅有利于揭示社会现象的主要面向，而且可以在此基础上进行中层理论建构。我们认为，机制分析是建立中国本土社会科学理论体系的重要途径。我相信，只要我们持之以恒，就一定能在中国社会科学本土化的道路上闯出一条独特的道路！

是为序。

贺雪峰

华中科技大学特聘教授

教育部长江学者特聘教授

序 二

毋庸置疑，近些年来信访研究已成为学术界的热点问题。这一方面源于信访问题实际上是中国社会问题的“容器”，容纳了诸多突出的社会矛盾，人们可以从中轻而易举地透视中国问题。肇始于20世纪末的“三农”问题，引发了大量农民上访；随后，随着城镇化进程的急剧加速，社会矛盾进入了爆发期，乃至于出现了所谓的“信访洪峰”。某种程度上，解决信访问题实际上是解决社会问题。另一方面，它也源于信访制度的独特性，是理解中国特色社会主义制度的窗口。信访研究之所以成为近些年的“显学”，是因为运用经典的学科术语难以理解其真实的政治实践逻辑。因而，理解信访制度，对于规范性研究而言，很可能是为重新理解西方学术理论提供经验的力量；反过来，这也不啻为对实践话语进行社会科学化理解的有效路径。

尽管信访研究受到重视源于日益严峻的信访形势以及西方学术话语的关怀，但从话语谱系上看，信访制度自有一套历史实践逻辑。这个逻辑，根植于群众路线的理论和实践谱系之中。

首先，信访是中国共产党的政党性质决定的。中国共产党是列宁主义政党，是先锋队组织，且通过铁的纪律加以保证。这就意味着，一方面，党组织和党员应该与普通大众区别开来，他们属于社会中的先进分子，需严格要求自己；另一方面，党组织和党员有责任、有义务深入群众，积极主动地去发现、解决群众问题，引导群众往正确方向前进。故而，中国共产党还是个“细胞党”，她必须融入社会，成为社会细胞。党如何让自身成为社会细胞，党员如何深入群众，成为人民群众的一份子？信访便是一个重要途径。人民群众通过上访可以便捷有效地找到党，而党也可以通过下访准确无误地找到群众。

基于此，信访一开始就有双重性质。它既是由先锋队的任务所决定

的，在党内而言往往是由严格的政治纪律加以保证的，故而它本身是官僚制行政的产物；同时，它也是由群众党的性质所决定的，是党融入社会获取合法性的重要手段，故而它秉持的是政治原则。可以这样认为，政治与行政的双重性，主导了信访制度的形成、发展和变革的基本路径。

其次，信访是中国特色的国家治理体系的重要组成部分。国家治理活动都需要收集信息、凝聚共识、明确目标群体并作出准确的反馈。信访制度在某种程度上即有信息处理功能，增强国家治理的科学性。在信息收集方面，信访是独立于官僚体系的有效渠道，且它更容易获得底层民众的真实想法，甚至于发出不同于正式渠道的政策信号。在凝聚共识方面，正是需要回应群众的不同呼声，才能使决策者在政策过程的各个环节都与群众广泛接触，作出合理的政策解释，取得群众认可。在明确目标群体方面，上访群众本身就是政策相关者，且很可能是异议者，通过信访群众发现他们的存在，可以在最大程度上提高政策执行效率。

长期以来，党和国家领导人高度重视信访渠道的通畅，并不仅仅是基于群众观点作出的政治决定，还是基于行政科学化作出的制度安排。就国家治理体系而言，信访体制和官僚体系相辅相成。信访体制在解决官僚体系惰性方面具有难以替代的功能；而绝大多数上访群众的诉求只能依靠官僚体系给予回应。

再次，信访还是社会主义政治文明的重要表现。长期以来，人们误以为普通民众与政治是无涉的。尤其是底层群众，其政治参与的机会是没有的。可从经验中看，那种匿名的、无声的“底层政治”，对于解释中国基层民众的政治参与状况是不合适的。因为，通过信访体制我们发现，哪怕是最底层的呼声，也很容易通达中央；并且，很多政策变革，乃至政治变迁，与这些呼声有明显联系。研究中国政治的学者不难发现，几乎所有重大政策变迁，都与某些“记录在档”的典型事件有关，而这些事件的经历者并非匿名的甲、乙、丙、丁，而是有名有姓的群众。

普通民众之所以可以在国家政治生活中占据一席之地，很大程度上是因为通过信访这个渠道，使得基层政治开放成为国家政治生活的一部分。一方面，人们日常生活中的诸多“细事”，逐渐成为政府公共事务

的一部分。畅通的信访渠道，调动了人们迎合国家的积极性，群众的婚姻家庭、邻里纠纷等，都开放成为国家政治生活的重要领域。另一方面，信访吸纳了基层社会里诸多严肃的政治议题，如底层民众的“怨气”、村庄政治的不公。可以这样认为，信访体制吸纳了一些很可能触发抗争政治的议题，使之演变成为政治参与议题。

可见，信访制度触及了我国政治实践的诸多关键环节。主要表现在以下几点。

其一，它触及我国政治体制中政治与行政关系问题。我国是政治与行政合一的体制，信访制度既是“讲政治”的产物，也是行政理性化的体现。因而，每一次信访制度的变革，都内含着政治与行政之间的互动。在某些历史时期，行政理性化的原则主导着信访制度变革；在另一些时期，则是政治原则决定了信访制度的基本面。比如，近些年来诸如县委书记大接访之类的举措，与其说是出于化解社会矛盾的实用主义考虑，还不如说是践行群众路线的政治宣示。

其二，它触及大国治理如何回应群众诉求的问题。稍微了解信访实情的人都知道，信访对于解决日常治理中的“细事”极为高效，其原因是它可以对行政体系产生压力。信访治理的有效性在客观上刺激了社会治理中的诸多“疑难杂症”涌入信访渠道，并使得行政体系总是处于高压状态。可以这样认为，信访体制将党和国家对人民群众的政治承诺转化成了公共治理任务，这使得我国的国家治理呈现出事无巨细的特征。就通常情况而言，国家如果疲于应付“细事”，很可能会产生诸多负面效果。对信访治理的功能做准确定位，即在区分“大事”、“细事”的基础之上，作出合适的反应，考验着大国治理的智慧。近些年来，信访三级终结制度、逐级上访等原则的确定，便是对信访功能的适当定位。

其三，它触及到新时期如何面对人民内部矛盾问题。在去政治化的今天，人民、群众这些政治词汇很难在国家治理实践中获取准确涵义，国家治理更愿意将所有被治理者抽象为“公民”，也更愿意将所有诉求视作“权利”的表现。但客观上，依循政治话语行为的信访活动，的确需要依据政治原则区分不同类型的信访人，也要对信访事项进行准确分类，否则就会自相矛盾。很可能，信访治理的根本困境就在于当前我

们很难对人民内部矛盾做科学界定，“谁是人民，谁是敌人”，哪些是内部矛盾，哪些是敌我矛盾，需要新的历史条件下重新阐释。

田先红长期研究信访问题，对相关议题用力颇深，《人民政治》是其最新力作。作者之所以选择群众路线这一视角来解读信访制度，源于其在多年研究中透视了信访问题的本质。书中对一些经验议题，比如阶层分化、县委书记大接访、群众工作部在信访体制变革过程中的实践分析，无不指向了中国特色的政治实践逻辑。窃以为，阅读本书，不仅可以对信访制度有全新的理解，还可以加深对中国政治实践的认识。

吕德文

于武汉喻家山

目 录

导论：在信访研究中找回“群众”	(1)
一 问题的提出	(1)
二 从“公民”到“群众”：信访研究的视角转换	(4)
三 国家、官僚制与群众：一个分析框架	(16)
四 研究方法与田野工作	(33)
五 表述框架	(37)
第一章 群众路线与信访制度的形成及演进	(40)
一 承诺与服务的践行：新中国成立前的群众路线与信访 制度	(40)
二 运动与常规的变奏：改革开放前的群众路线与信访制度	(44)
三 理性与世俗的嬗变：改革开放以来的群众路线与信访 制度	(50)
四 结语	(59)
第二章 群众抑或公民：信访权利主体论析	(61)
一 “群众”与“公民”：两种权利观念的回顾与比较	(64)
二 “群众”与中国信访制度的发生和发展	(79)
三 从“群众”到“公民”：信访权利主体的变迁	(90)
四 找回“群众”：信访权利主体的复归	(102)
五 结语	(108)
第三章 群众路线与信访分类治理	(111)
一 信访分类治理体系的建立（1949—1956）	(112)
二 信访分类治理体系的发展（1957—1978）	(117)
三 信访分类治理体系的完善（1978年—20世纪末）	(123)
四 信访分类治理体系的变革及困境（21世纪以来）	(129)