

## 基层信访治理中的“法治”话语冲突

——基于华北 S 县的实证观察

马 原

**内容提要:**观察我国基层信访可以发现,上访群众普遍善于调动国家政策、法律法规,乃至“中央精神”等话语维护权利和利益,而基层政府在这一过程中呈现出消极行政、被动维稳的形象。本文从基层信访工作切入,通过对基层政府和上访者话语和认知中的“法治”概念的分析,揭示出二者之间在立场与行动上对立的同时,也同样存在话语上的冲突,集中体现在他们对于“法治”概念的不同理解。在这两种貌似对立的“法治”话语背后,可以看到国家面向广大群众与科层体系所输出的“群众路线”与“制度理性”两种政策导向所导致的制度罅隙以及话语和实践的分离。

**关键词:**基层信访 法治话语 群众路线 基层治理

马原,南开大学周恩来政府管理学院行政管理系讲师。

### 一 引言

在西方社会抗争理论中,抗争者行动方式和话语表达融入了对外部环境的独特理解。在观念和认知层面,行动者内在观念的形成很难脱离生活阅历与现实社会的渗透;在行动策略的选择上,他们所使用的话语“依赖于具体的斗争情境与权力关系”,<sup>[1]</sup>需要从所掌握的“话语工具箱”中寻找使其诉求获得认同和接纳的表达符号。在当代中国的具体情境下,基层民众的利益表达过程并非单纯的情绪释放,在很大程度上同样受制于外部的制度设定。在这一过程中,国家的具体制度与政策导向被许多行动者充分察觉并加以利用,

[1] 程秀英:《从政治呼号到法律逻辑——对中国工人抗争政治的话语分析》,《开放时代》2012年第11期,第73-89页。

促使他们在叙述表达中融入较多行动技巧与策略考量,使其行动更具功利性和目标指向的特征。具体到基层社会抗争的研究领域,抗争者的话语表达被赋予了较多关注,出现了“依法抗争”、“以法抗争”,以及“以身抗争”、“以死抗争”、“以舆抗争”与“悲情抗争”等众多解释概念。<sup>[2]</sup> 例如一些研究发现,在我国乡村许多维权事件中,许多农民善于运用法律、文件和中央政策作为其诉求的合法性依据,在话语表达中体现出对中央政策的尊重与对上级行政权力的依赖,将自身所遭遇的不公正归咎于基层政府的腐败与不作为。这种行动策略的选择避免以直接、公开的方式对抗政府权威,而是通过构建“作为武器的弱势身份”争取道义与舆论方面的优势,从而获得制衡基层行政权力的话语力量。<sup>[3]</sup> 总体而言,无论是诉求明确的集体抗议,还是运用“弱者武器”的日常抵抗,都表明行动者能有意地利用法律、政策等制度结构所提供的“政治机会”,展现出强烈的策略属性。为实现行动目标,抗争者有意识地将其行为限制在正式制度允许或鼓励的范围内,<sup>[4]</sup> 甚至迎合国家倡导和鼓励的政策精神,这种行动方式不仅能够减少行动成本,提高集体行动成功的可能性,同时也是一种淡化抗争行为的对抗性,降低行动风险,甚至规避不利后果的自我保护策略。

近年来,随着党和国家不断推进全面依法治国,基层社会冲突领域出现了对“法治”与权利说辞的广泛应用,许多研究者从不同角度进行了观察,例如通过国有企业退休工人在十年抗争过程中使用的各种文本进行“话语实践”的分析,发现当代工人的抗争话语从“政治呼号到法律逻辑”的变迁轨迹;<sup>[5]</sup> 或通过分析农民选举上访信中的复杂表达揭示出其中道义意识和实用思维的结合。<sup>[6]</sup> 在已有研究成果的基础上,本文不仅从上访人或“维权者”的角度来讨论法治话语的表达,也将基层政府作为互动过程中的一个利益相关者,分析他们对于“法治”概念的理解和运用,并讨论上访者和政府在“法治”话语冲突背后的制度逻辑。

- 
- [2] 翁定军:《冲突的策略——以s市三峡移民的生活适应为例》,《社会》2005年第2期,第112-136页;徐昕:《为权利而自杀——转型期中国农民工的“以死抗争”》,载张曙光执行主编:《中国制度变迁的案例研究(第六集)》,中国财政经济出版社2008年版,第255-305页;王洪伟:《当代中国底层社会“以身抗争”的效率和限度分析:一个“艾滋村民”抗争维权的启示》,《社会》2010年第2期,第215-234页;王金红、黄振辉:《中国弱势群体的悲情抗争及其理论解释》,《中山大学学报(社会科学版)》2012年第1期,第152-164页。
- [3] 参见吴毅:《权力—利益的结构之网与农民群体利益的表达困境——对一起石场纠纷案例的分析》,《社会学研究》2007年第5期,第24-48页。
- [4] “依法抗争”主要指农民维权活动中表现出的以中央的政策和国家法律为武器,通过上访等公开、准制度化或半制度化的形式,借助上级政府的权威来对抗基层干部的“枉法”行为,维护自己的合法权益,是一种有关集体具体利益的抗争行动。具体讨论可见,李连江、欧博文:《当代中国农民的依法抗争》,载吴毅主编:《乡村中国评论》2008年第3辑,山东人民出版社2008年版。与“依法抗争”不同,“以法抗争”是以具有明确政治信仰的农民利益代言人为核心,通过各种方式建立相对稳定的社会动员网络,抗争者直接挑战他们的对立面,即直接以县乡公权力机构为诉求对方,是一种旨在宣示和确立农民这一社会群体抽象的“合法权益”或“公民权利”的“政治性战争”,具体讨论可见,于建嵘:《农民维权与底层政治》,《东南学术》2008年第3期,第12-15页;于建嵘:《当代中国农民的以法抗争——关于农民维权活动的一个解释框架》,《文史博览:理论》2008年第12期,第60-63页;郭于华:《“弱者的武器”与“隐藏的文本”——研究农民反抗的底层视角》,《读书》2002年第7期,第11-18页。
- [5] 程秀英:《从政治呼号到法律逻辑——对中国工人抗争政治的话语分析》,《开放时代》2012年第11期,第73-89页。
- [6] 参见全志辉:《权利诉求中的实用道义意识:从理解农民选举上访信开始》,《中国乡村研究》2013年第10辑,第142-186页。

本文的实证材料来自作者在华北某省 L 市、L 市 S 县信访部门以及在 S 县若干乡镇的调研。S 县共辖 8 个乡镇,2 个街道,1 个省级经济开发区,共 49 个社区,292 个行政村,该县主要产业为农业,也具备一定数量与规模的工业企业和相关从业者。自 2000 年至今,该县政府和相关部门处理的主要社会矛盾既体现在与乡村治理相关的农村用地纠纷、林地纠纷、基层选举,也包括城镇发展过程中较为突出的企业改制、劳资纠纷、房屋拆迁等冲突;既包括涉及乡村民办教师、合作社职工补偿安置的“历史遗留问题”,也出现了许多具有时代特征的“涉法涉诉”信访与网络信访案件。发生在 S 县的各类基层信访冲突浓缩了当前我国基层抗争领域众多较为突出的社会矛盾,使该县成为一个较具代表性的观测对象。为获得更加丰富的实证材料,本文作者于 2013 - 2014 年共 5 次赴 S 县信访部门调研,在调研过程中参考了相关政策文件、规章制度、统计数据、书面上访材料,查阅了该县基层信访部门报送的《信访情况》、“群众工作”典型案例档案与行政诉讼文本资料,并同该县下属 5 个乡镇共计 8 名基层工作人员进行了较为深入的访谈。研究发现,在基层“维稳”,乃至更广泛意义上的基层治理过程中,政府并不完全呈现出消极行政、被动维稳的形象,他们也同样善于将“法治”的修辞作为捍卫自身行为正当性的话语武器。因此“法治”的表达策略不仅存在于上访者的叙事表达之中,也同样融入在基层政府的话语中;只是与上访者相比,基层政府视角下的“依法维稳”具有完全不同的内涵。在这两种貌似对立的“法治”话语背后,可以看到国家面向广大群众与科层体系所输出的“群众路线”与“制度理性”两种政策导向所导致的制度罅隙以及话语和实践的分离。

## 二 割裂的“法治”话语:华北 S 县的两个基层信访案例

对我国基层信访特别是基层乡村信访的观察可以发现,上访群众普遍善于调动国家政策、法律法规,乃至“中央精神”等作为诉求的正当性依据。一些研究将这种话语特征归纳到“依法维权”的解释框架之下,认为这种做法“产生于国家建设的过程,得益于参与性意识形态的扩张,并植根于平等、权利与法治的观念”。<sup>[7]</sup>与此同时,也有一些研究将“维权者”频繁使用的法治修辞解读为借助法律与政策作为表达符号的传统“道义经济型”反抗,<sup>[8]</sup>认为它们是国家“话语支配”的体现,标志着政府权威的再生产。<sup>[9]</sup>这些研究从不同角度解释了基层信访冲突中的“法治”话语特征,其共同之处在于揭示出“以法维权”的话语实践在认知观念或行动策略层面的积极意义:它标志着基层社会抗争从“道德空间向律法空间的迈进”。<sup>[10]</sup>然而,如果过分强调“维权”的单一面向,不加区分地将各类上访行动强行赋予“合法、正当”的属性,将基层政府简单理解为“被动维稳”的消极

[7] 参见 Kevin Obrien & Li Lianjiang, *Rightful Resistance in Rural China*. New York: Cambridge University Press, 2006。

[8] Chen Feng, “Industrial Restructuring and Workers’ Resistance in China”, 2003, *Modern China* 29 (2): 257.

[9] 参见程秀英:《从政治呼号到法律逻辑——对中国工人抗争政治的话语分析》,《开放时代》2012 年第 11 期,第 73 - 89 页。

[10] 程秀英:《从政治呼号到法律逻辑——对中国工人抗争政治的话语分析》,《开放时代》2012 年第 11 期,第 73 - 89 页。

行动者,也容易导致对基层信访产生一种刻板认识。<sup>[11]</sup> 本文通过两个信访案例揭示出,上访群众或基层政府对同一事件的讲述再现了完全不同的事件经过,在这一过程中,二者围绕对“法治”概念的不同理解和策略性使用,去构建自身行为的正当性与对方行为的“违法性”,双方“法治”话语的冲突背后折射出国家在社会治理领域所输出的“群众”政治话语与基层行政“制度化”改革趋势之间的内在张力。

### (一)是“牺牲品”还是“思想偏执”?——农机站职工的上访经历

L市S县14个农机站相继建于1969-1972年,前身均为人民公社拖拉机站。在改革开放后的改制过程中,这些农机站总计超过三千万元的资产被出租或拍卖,三百余名职工失去工作岗位与生活保障。2005年,14个乡镇的农机站职工选出代表,陆续到镇政府、县政府及L市政府上访,表示要求落实作为事业单位员工的退休待遇,“解决老有所养问题”。在上访申诉书中,他们列举了“国家《农业部》、《林业部》、《水利部》、《人事部》、《国家计委》、《财政部》六部委早在[1993]农(政字)第4号文,国务院办公厅国办发(1999)79号文,S省人民政府办公厅S政办发(2000)70号文,L市人民政府办公室L政办发(2000)76号文及L市农机管理局L农机字(2000)第28号文件”<sup>[12]</sup>等政策文件,表明乡镇农机站属于国家事业单位,其改制、农机站资产的流失、职工失去生活保障的境况,都是由于政府未能真正“执行上级文件”。这些政策文件被上访人用作诉求的正当性依据,主张基层政府应当保证他们获得事业单位的编制和待遇:

我们这些单位的老职工,在单位工作了几十年,最后被辞退回家,什么待遇也没有。我们感到心寒。国家(各类文件)对农机站的人员及资产都有明文规定。同时强调要稳定农机推广队伍及人员编制,待遇问题。为什么政府不执行上级文件呢?我们创造的资产为什么被出租挤占拍卖掉,国家扶持的资金流失到什么地方去了呢?<sup>[13]</sup>

针对农机站职工的上访诉求,L市人事局、劳动局、农机办联合出具了书面答复意见,认为上访人提出的诉求“无相关政策可落实”:首先,上访人所列举的国务院、省政府、市政府与L市农机局颁布的相关文件中所指的“农机推广机构”是特指1987年以后核定事业编制的“乡镇农机管理服务站”,与上访人所在的原公社拖拉机站体制不同,承担的职责不同;其次,意见认为上访人在原公社拖拉机站工作期间没有办理任何招工录用手续,没有县级劳动、人事部门的招工录用表、花名册及文字材料等任何能证明其劳动关系方面的文字材料,在生产中没有发现改变本人身份性质的记录和证据。此外,上访的前农机站职工工作期间,劳动报酬采取“工分加补贴”的形式,参与生产队的分配,不是事业单位人

[11] 参见田先红:《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,第24-38页。

[12] 资料来源:农机站职工上访申诉材料,S县信访局内部资料,中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“当代中国基层信访治理研究”(项目号:63172057)课题组调研中收集。

[13] 资料来源:农机站职工上访申诉材料,S县信访局内部资料,中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“当代中国基层信访治理研究”(项目号:63172057)课题组调研中收集。

员,而是“社队管理的农民”,上述文件规定不适用于上访者的情况。不仅如此,答复意见指出农机站职工的越级上访、重复上访和集体上访行为是违反《信访条例》的违法行为:

对你们(上访人)上访所反映的问题,各级党委、在政府书面或口头说明情况后,不能再搞串联、集会、集体上访。……如果不听劝告、执意组织大规模上访造成不良后果的要追究组织人员的责任。对进行非法串联、发动、聚集到市以上领导机关上访的组织者要进行批评和训诫,对有组织非法集资及违反治安处罚法的行为,由公安机关依法进行调查处理,决不姑息。<sup>[14]</sup>

上访人在书面答复意见上签字同意,但实际上他们并没有接受这一处理决定。在此后的很长时间内,他们多次到乡镇政府、县政府、L 市政府等各级政府上访。这时上访人已不再着重列举具体政策文件规定,而是转变了诉求的重点,强调政府对农机站职工的“道义”责任以及改制对职工生活保障的冲击,他们认为,即使缺乏明确的政策文件规定,政府同样有责任按照中央精神为其解决退休后的生活保障问题:

我们参加工作时都是风华正茂的青年,在农机事业上干了二三十年,长期工作在农业生产第一线,酷暑寒冬,努力工作,无私奉献,黑白昼夜,艰苦奋斗寻求发展,奋战在农业第一线……回家却没有工资待遇。我们已经没有再就业的能力,生活得不到保障。……所以,我们要求上级领导按有关文件精神,为我们这些职工讨回公道,解决老有所养问题。<sup>[15]</sup>

对于上访人的诉求,L 市人事局、劳动局、农机办所做出的复查答复与先前答复大体一致,仍然认为诉求无明确政策依据而不予支持。因此,上访人就此事继续到省政府上访,请求复核。根据省委省政府信访局、省人事厅、省劳动厅、省法制办、省农机办参加的联席会议意见和《信访条例》、国法函(2005)253 号文件的规定,L 市人民政府受理这一上访事项,并授权由 L 市集中处理信访突出问题及群体性事件联席会议予以复核。经复核,联席会议做出了与之前几次调查处理意见类似的结论。认为原公社拖拉机站的性质为“社有社营”单位,公社拖拉机站人员不具有事业单位人员编制,且上访人在拖拉机站工作期间,没有发生改变本人身份性质的记录和证据,因此上访诉求不符合劳动、人事有关招工、留转等方面的政策规定,其请求缺乏政策依据。但是对生活特别困难的人员,可以按照具体问题具体对待的原则,经当地政府审核批准,实施社会救助,同时在复核意见结尾处提到:

[14] 资料来源:《关于农机站前职工信访事项的答复意见》,S 县信访局内部资料,中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“当代中国基层信访治理研究”(项目号:63172057)课题组调研中收集。

[15] 资料来源:农机站职工上访申诉材料,S 县信访局内部资料,中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“当代中国基层信访治理研究”(项目号:63172057)课题组调研中收集。

(国家)依法打击违法行为。对组织、煽动、策划跨县区大规模越级上访、集体上访、无理缠访闹访和非法集资上访,围堵机关,扰乱办公秩序,蓄意制造影响的,由公安机关依法训诫;对为首者,按照《信访条例》、《中华人民共和国治安管理处罚法》依法处理。此意见为终结意见。希望上访人面对现实,明理守法,息诉罢访。<sup>[16]</sup>

可以发现,对于同样的事实,上访者与基层政府、信访部门的理解却并不相同。在上访农机站职工的逻辑与表达中,基层政府没有严格执行上级文件,导致了职工们的生活困难,而他们的“老有所养问题”应当得到解决,这既是他们的合法权益,也是基层政府的职责所在。与此相对,处理该信访事项的县信访联席会议的书面答复中,农机站职工不仅在实体诉求方面缺乏明确政策的支持,同时,他们反复、越级上访的行为违反了《信访条例》与有关“逐级上访”的程序规定,在性质上属于违法上访行为。一些县信访局干部甚至认为上访的农机站职工是“思想偏执”的上访老户:

他们多年上访,已经成了(上访)老户,心理已经偏执,我们派专人多次找他们谈话慰问,劝他们安心生产,不要再到处上访,现在对他们做通工作只能是越来越难。<sup>[17]</sup>

为平息这一信访事件,县信访“联席办”最终决定在政策规定之外,利用一笔“专项资金”为上访职工按月发放一定数量的生活补助。上访的农机站职工接受了这些按月发放的生活补助,但对处理结果并不满意,认为这正是基层政府敷衍妥协和逃避职责的体现,继续到各级政府与信访部门上访反映此事。

## (二)“形式理性”还是“形式主义”?——老民办教师的上访经历

20世纪80年代,L市S县教育、人事部门面向民办教师推行了“关、招、转、辞、退”的调整和整顿工作,对部分民办教师予以辞退;对超编人员辞退或调整到缺编单位;执行年老病残民办教师离岗制度,同时清退未经县以上教育行政部门批准、乡村自行录用的计划外民办教师和代课教师。在这一背景下,该县部分民办教师因超龄、超编等原因被强制离岗。由于离岗时未解决编制,这部分民办教师退休后未能享受退休金与生活保障,自2008年以来,该县老民办教师联合了全县范围部分离岗民办教师先后数十次到县委、市委及省委上访,反映他们1984年秋在教育体制改革试点工作中被辞退下岗的不公平、不合理,要求“教龄变工龄”、“恢复民师名份,落实同工同酬,办理退休手续”。<sup>[18]</sup>

与农机站职工类似,上访的老民办教师认为自己的诉求具有充分的政策依据。为证

[16] 资料来源:S县信访局《信访情况》,内部资料,中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“当代中国基层信访治理研究”(项目号:63172057)课题组调研中收集。

[17] 资料来源:2013年S县信访局访谈记录,本文作者记录整理。

[18] 资料来源:李某等前民办教师书面申诉材料,S县信访局内部资料,中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“当代中国基层信访治理研究”(项目号:63172057)课题组调研中收集。

明这一点,他们列举了国务院办公厅《关于解决民办教师问题的通知》(国办发[1997]32号文件),以及国家教委、国家计委、人事部、财政部联合颁发的《关于进一步加强和改革民办教师若干问题的意见》。例如他们在“申诉书”中引用了国务院《关于解决民办教师问题的通知》中有关落实民办教师待遇的原则性规定:

民办教师是我国中小学教师队伍的重要组成部分,为发展我国农村教育事业作出了重大贡献。党中央、国务院十分重视和关心民办教师,提出了“争取到本世纪末基本解决民办教师问题”的目标。……要采取有效措施落实《教师法》中民办教师与公办教师同工同酬的规定。<sup>[19]</sup>

同时,上访人引用了《关于进一步加强和改革民办教师若干问题的意见》的相关规定:

民办教师是我国特定历史条件下形成的中小学教师队伍的重要组成部分,……党和国家历来十分重视和关心民办教师,……(公办和民办教师)目前在经济待遇上的差别,要逐步缩小,逐步实现同工同酬。<sup>[20]</sup>

县人事局、教育局查找了当时有关教师队伍调整的文件规定,做出答复意见认为,上访人列举的政策文件确实存在,然而对于上访人身份的认定与待遇的落实并没有直接的可适用性:两个文件分别颁布于1994和1997年,是对当时及之后如何统筹解决民办教师问题的原则性规定;而上访民办教师在80年代已经相继离岗,其身份和待遇属于“历史遗留问题”,无法适用《通知》和《意见》中有关“同工同酬”和“落实待遇”的相关规定。因此,上访人的诉求并没有确定的政策依据。在收到上述答复之后,民办教师继续上访,此时他们已经不再强调《通知》和《要求》中有关落实民办教师“同工同酬”待遇的规定,而是转变了诉求的重心,主张基层政府应当基于“公平、公道、公正”<sup>[21]</sup>的原则解决他们的生活保障问题:

我们与现今转公办,超龄退休的民办教师曾站在同一起跑线上,同样为党教书育人几十年,他们却享受着丰厚的退休金,衣食无忧,受到尊重,而我们却分文无有,这也正是造成我们心理不平衡,向政府提出诉求的主要原因与初衷……同样在党的和政府的领导下,同样为党的教育事业工作,而我们老教师被辞退,被遗忘,能无怨言吗?……同行业人员已经享受到的权利和待遇,我们也应该得到。<sup>[22]</sup>

[19] 《关于解决民办教师问题的通知》(国办发[1997]32号文件)。

[20] 《关于进一步加强和改革民办教师若干问题的意见》(教人[1992]41号)。

[21] 资料来源:《下岗老民办教师申请报告》,S县信访局内部资料,本文作者收集。

[22] 资料来源:《老民办教师集体请愿申请报告》,S县信访局内部资料,本文作者收集。

县政府信访事项复查办公室受理上述复查申请后,调查了有关证人并举行了信访听证会。S县信访局向L市信访局报送的材料中称这是一次“周密详实、严格依照法律规定”的听证程序。

由于申请人反映事项发生在1984年,距今已20多年,调查取证工作非常困难,在县教育局等单位的积极配合下,工作组利用三个多星期的时间,走访证人、利益相关人13人,取得调查材料13份、证明材料2份、证人音像资料1份,查阅档案材料30余份,特别是就信访人有异议的事实和证据进行翔实调查,形成新的谈话笔录等书证物证。

为确保听证效果,县信访局于听证会10日前就制定好听证方案,按程序向申请人、被申请人及证人、利益相关人下达听证通知书,明确听证的时间、地点、听证人员及各自的权利义务。邀请市信访事项复查复核办公室的领导进行全程监督,通过申请人、被申请人双方互相质疑和辩论,讲明了政策、辩明了是非;县信访事项复查办公室及时公开调查情况和相关政策,阐明了相关政策和法律依据。<sup>[23]</sup>

对于这一听证结果,上访人同样没有接受,在继续上访的同时,也对基层政府的回应方式产生诸多不满:

信访局又是搞听证,又是搞调查,一些形式主义的东西有什么用,无非就是拖着不办……地方政府视而不见、听而不闻、百般搪塞,以“无政策依据”、“人员众多”、“情况复杂”为由,不予解决,对地方政府的暧昧态度,甚至一些不理智的做法,我们实在理解不了。<sup>[24]</sup>

可以看出,上访人经常会创造性运用“法治”修辞获得“维权”的话语优势,例如在本文案例中,农机站职工和老民办教师首先想到利用“以法维权”的表达符号来呈现自己的诉求,认为基层政府的拖延和不作为侵犯了他们的正当权益;在上访行动受挫时,他们的表达也做出策略性的调整,即利用“公正、合理”等朴素道义来替换严格意义上的“法治”的概念,而这种“法治”修辞在很大程度上停留在工具理性的层面:上访者希望借此将个体的诉求嵌套在国家“依法治国”的宏观语境之下。与此同时,“法治”修辞同样也是基层政府所依赖的表达工具。特别在近年来,基层信访工作面临政府内部的科层监控与社会舆论的监督,在这一背景下,信访案件的《答复意见书》与向上级政府报送的信访事项调查报告等书面材料已经成为许多基层信访部门重要的话语平台:信访部门或相关责任部

[23] 资料来源:S县信访局《信访情况》,内部资料,中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“当代中国基层信访治理研究”(项目号:63172057)课题组调研中收集。

[24] 资料来源:李某等前民办教师书面申诉材料,S县信访局内部资料,中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“当代中国基层信访治理研究”(项目号:63172057)课题组调研中收集。

门通过书面材料,论证信访诉求本身处理结果的合法性,也将《信访条例》等有关“依法上访”的程序规定作为标尺评价信访人的行为,指出越级上访、重复上访的违法性,为自身针对信访诉求的答复,乃至对非正常上访行为的处置寻找正当性依据。

### 三 上访者与基层政府“法治”话语的不同内涵

在对于基层社会抗争的研究中,对于基层群众如何“以法维权”的研究成果较为丰富,许多有关基层乡村信访的观察揭示出上访者能够创造性地运用政策、法律,乃至中央精神或国家输出的其他主流话语维护其合法权益。然而与此同时,这一互动过程中的基层政府却经常呈现出拖延、僵化、刻板的被动“维稳”形象。例如一些研究表明,一些基层政府在地区、部门利益或“维稳”考核压力的驱动下,善于调动物质安抚或暴力压制等“策略主义”手段,<sup>[25]</sup>甚至采取跟踪、“截访”等手段完成“维稳”考核指标。然而通过对上述案例的分析可以发现,基层政府在应对信访案件的过程中,同样能够积极主动调动“法治”的话语工具,他们与上访者围绕各自的“法治”概念形成了各不相同的一套逻辑和表达体系。

#### (一)“合正义性”与“合规则性”——上访者与基层政府对“合法诉求”的不同界定

上访群众和基层政府话语中的“法治”修辞的分歧,首先体现在他们对诉求本身合法与否的不同界定。在许多上访人“以法维权”的话语中,“法”的内涵相当宽泛,不仅包括明确具体的法律规定、中央或地方政府的政策文件,甚至在一些情况下,“中央精神”等官方话语也可能被他们用作为构建和表达诉求的支撑。这既是上访者基于对上级政府或中央的信任而产生的内在逻辑,也可能被用作缺乏经济社会资源的弱势民众抗衡基层政府的一种话语武器。<sup>[26]</sup> 尽管上访人在提出诉求时可能自觉援引相关的政策、法规作为“依法维权”的正当性依据,然而一旦发现这些具体条文并不能使诉求得到实现,他们也会根据情势需要,策略性地替换“法治”符号所包裹的实质内涵,“法治”说辞背后并不必然是对法律规则与法治精神的内在认同,而仅是一种策略性质的表达符号。<sup>[27]</sup> 另一方面,上访人坚持“以法维权”的话语表达,却时常在逻辑中模糊道义与法律、政策的界限。正如裴宜理所指出,“中国民众抗议中,经济福利和生存伦理仍然继续决定了中国人的权利观念。”<sup>[28]</sup> 就这一意义而言,“法治”的修辞被频繁使用,许多基层上访却仍然停留于“道义经济”色彩的传统行动方式,在许多上访群众的表达中,“合法性”与“正当性”的边界十分模糊,基层政府有权力也有义务在法律和政策之外实现他们的诉求。

具体到本文案例中,尽管上访农机站职工与老民办教师的诉求都缺乏具体的法律和

[25] 参见欧阳静著:《策略主义——桔镇运作的逻辑》,中国政法大学出版社 2011 年版。

[26] 参见狄金华:《情境建构与策略表达:信访话语中的国家与农民——兼论政府治理上访的困境》,《中国研究》(总第 18 期),社会科学文献出版社 2014 年版,第 31-54 页。

[27] 参见程金华:《中国行政纠纷解决的制度选择——以公民需求为视角》,《中国社会科学》2009 年第 6 期,第 144-160 页。

[28] Elizabeth Perry, Chinese Conceptions of “Rights”: From Mencius to Mao and Now, *Perspectives on Politics* 6, 2008, pp. 37-50.

政策依据,他们在观念和表达中仍然坚持认为自己的诉求属于“合法”的主张。在上访行动初期,上访人列举了一系列政策性文件作为其诉求的正当性依据,例如农机站职工提出“六部委”、国务院办公厅、省政府、L市政府及L市农机管理局分别颁布的文件中对农机站的人员及资产管理的相关规定;老民办教师也在申诉材料中列举出国务院办公厅、国家教委、国家计委、人事部、财政部联合颁发的《关于进一步加强和改革民办教师若干问题的意见》。然而在被告知这些政策规定不能适用于上访人的具体情况时,他们在随后的上访申诉中便开始转向强调“中央文件精神”、乃至自身所处的弱势地位和面临的生活困境,以此要求地方政府为此出台相关政策或根据中央精神加以变通处理。

面对同样的案件事实,基层政府的处理则遵循完全不同的逻辑和过程。在最初受理信访案件之后,信访部门会对信访诉求涉及的领域加以分类,将其交办到各相关职能部门,在这一过程中,信访部门的职责主要体现为案件交办与信息传递;相关主管部门在接到信访案件之后会对案件进行书面审查,针对诉求所列举的法律或政策的适用性加以确认,在认为必要的情况下也会进行事实调查。各部门有明确的权限分工,在制度上也没有权限为上访人解决政策和法律之外的诉求。对于信访部门而言,只具有信息传递的职责和权限。对于基层政府部门而言,以“是否具有明确具体的法律、政策依据”作为识别诉求正当性的标准,既是受其职权所限,也是最具处理效率和风险最小的选择。可以发现,基层信访部门的日常工作呈现出诸多科层化和准司法的特征,这些特征赋予基层信访工作一定程度的形式理性:与上访人相比,基层政府评价“合法”与否的标准更为具体和恒定。一方面,将是否具有明确的法律、政策依据作为判断诉求“合法”与否的最重要标准,来评价诉求本身的实体合法性。例如在本文案例中,县信访局在受理农机站职工与老民办教师的上访案件后,初步审查了上访人所列举的相关政策文件,并做出答复意见认为上访诉求缺乏确定政策依据,因此不应予以支持。尽管在实践中,基层政府有可能通过“专项救助”的方式在法律政策之外为部分上访人提供利益或补偿,然而这种“物质安抚”的做法并没有改变信访部门对诉求本身是否“合法”的认定,而只是他们在维稳压力下的权宜策略。<sup>[29]</sup>另一方面,基层政府将是否遵循《信访条例》等相关规范设置的信访秩序作为判断是否“依法上访”的主要标准。例如基层信访部门几次在答复意见中提到,上访人重复信访、甚至越级上访的行为违背了国家对依法、逐级上访的相关规定。因此,尽管“法治”修辞同时体现在上访人和基层政府的话语表达之中,二者对合法诉求的划分标准却存在“道义情理”与“条文主义”的鲜明分歧。

## (二)“认同权威”与“遵照程序”——上访人与基层政府对“守法行为”的认知差异

在中华人民共和国成立之初,国家将信访制度作为一种发扬民主的政治参与通道,鼓励人民群众通过写信来访反映问题和提出建议。<sup>[30]</sup>改革开放之后,国家动员的需求日渐

[29] 参见马原:《基层维稳实践中的“规范化”形态与非正式治理——以信访专项救助资金的运作实践为例》,《公共行政评论》2014年第6期,第67-87页。

[30] 参见刁杰成著:《人民信访史略》,北京经济学院出版社1996年版。

淡化,“信访”成为由于各种原因难以接近司法的基层群众所选择的一种权利救济途径。<sup>[31]</sup> 信访制度在外观上沿袭了改革开放之前的制度传统,许多基层上访群众也经常列举《信访条例》第 3 条作为行动的合法性依据:根据《信访条例》第 3 条,各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当“做好信访工作,认真处理来信、接待来访,倾听人民群众的意见、建议和要求,接受人民群众的监督,努力为人民群众服务;应当畅通信访渠道,为信访人采用本条例规定的形式反映情况,提出建议、意见或者投诉请求提供便利条件;任何组织和个人不得打击报复信访人”。

正因如此,尽管在具体实践中,信访工作越发成为一种纠纷解决和权利救济途径,在上访人的表达中,上访行动本身却能体现为一种颇具国家动员色彩的“政治参与行为”,<sup>[32]</sup> 他们以“反映问题”的名义提出信访诉求并在此基础上建构行动的正当性,通过“参与”和反映问题的名义尽量削弱行动的对抗属性,与此同时,许多上访人也认为,在认同中央政策或上级政府权威的前提下,即便是越级上访、集体上访或重复上访也只是基层弱势群体的一种不得已的合法申诉行为。有关我国当代基层社会抗争的相关研究发现,抗争者观念中存在“规则意识大于权利意识”的特征,而本文的案例揭示出,基层上访群众的“规则意识”也存在“权威优于程序”的倾向:在上访者的观念和话语中,对政府和国家权威的服从和依赖能够冲淡依然较为薄弱的“程序”意识,甚至在一些状态下,成为他们破坏上访秩序的理由,这种特征生动体现在本文所列举的两个上访群体对行动“合法”标准的认知中。

在上访者的话语体系中,其行动的正当性并不一定完全来自于法律或政策的支撑,而是诉求对象——上级政府权威的投射。尽管许多情形下,他们所承诺的“以法律为准绳”的行为却被基层政府认定为违法上访,理由在于这些行为彻底违背了有关依法上访的程序规定。基层信访部门对上访行动的评价通常围绕信访秩序,评价上访行为的重要标准是程序合法,即按照《信访条例》规定“依法逐级反映诉求”。这与基层信访部门受到的“依法维稳”的制度化考核约束密切相关。在严峻的“维稳”形势之下,国家一方面要求落实基层信访的“属地责任”,将非正常上访案件的数量作为“一票否决指标”纳入考核体系,另一方面也不断强调信访工作的制度化建设,其重要内容之一是要求基层政府规范上访行为,积极引导群众依法逐级上访并引入涉法涉诉信访的终结机制。2005 年《信访条例》即对逐级上访和依法上访做出相应规定,即信访人采用走访形式提出信访事项,应当向依法有权处理的本级或者上一级机关提出;在信访过程中应当遵守相关法律法规,维护信访秩序。2014 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》与《依法处理涉法涉诉信访的意见》等相关政策文件都强调信访过程的合法有序。2014 年国家信访局颁布了《国家信访局关于进一步规范信访事项受理办理程序引导来访人依法逐级走访的办法》(国信发[2014]4 号)对于信访三级终结程序进行了进一步的细化强调。对于身处科层体系之中的基层信访干部而言,这些政策文件不

[31] 应星:《作为特殊行政救济的信访救济》,《法学研究》2004 年第 3 期,第 58-71 页。

[32] 冯仕政:《国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变》,《社会学研究》2012 年第 4 期,第 25-47 页。

仅影响了他们对信访行为、特别是“非正常上访行为”的评价,也成为他们对非正常上访的违法行为进行“依法处置”的合法性依据。包括本文作者调研的 S 县在内的许多基层信访部门都将“缠访闹访”和“滋事丢丑”的行为纳入“依法打击”的范围:

对不遵守信访秩序,不听规劝缠访、闹访、非访、扰乱单位秩序、打砸毁坏机关财物的信访人员,由信访局、公安局和信访责任单位共同参与,实行“三位一体”训诫,在思想教育疏导前提下,依法从严打击,先治理后解决,努力营造“缠访、闹访、非访等行为有代价,无助于问题的解决”正确舆论导向,切实维护正常的信访秩序。<sup>[33]</sup>

### (三)“全能国家”与“有限职责”——双方对政府职能的观念冲突

基层信访中“法治”话语分歧背后是对信访本身的不同认识。改革开放之后,在国家治理方式从“整体支配”过渡到“技术治理”的宏观趋势影响下,<sup>[34]</sup>基层信访制度在组织架构上也日益呈现“机构分工”和“部门协作”的科层化特征。在功能设置方面,基层信访部门的职责主要集中在协调、交办、跟踪、督办、落实、反馈以及上情下达。例如根据《信访条例》的规定,县级以上人民政府信访工作机构的职责包括受理、交办、转送信访人提出的信访事项,承办上级和本级人民政府交由处理的信访事项,协调处理重要信访事项,督促检查信访事项的处理,研究、分析信访情况,开展调查研究,及时向本级人民政府提出完善政策和改进工作的建议;对本级人民政府其他工作部门和下级人民政府信访工作机构的信访工作进行指导。根据国家信访局 2014 年颁布的《信访事项办理群众满意度评价工作办法》,基层信访部门需要公开并接受监督的职责内容也集中在处理信访案件的程序方面。根据《办法》规定,各级人民政府信访工作机构和有权处理机关应当健全完善信访事项办理制度,落实首问首办责任,通过督查、回访、约谈、群众评价等方式,强化过程监督,实施结果问效,推动问题解决。各级人民政府信访工作机构和有权处理机关应当及时公开信访事项处理过程和办理结果,主动接受群众监督。公开内容包括:信访事项登记日期,信访工作机构分级转交日期,向有权处理机关转交日期,有权处理机关出具的受理告知单及日期、不予(再)受理告知单及日期、延长办理期限告知单及日期、答复(复查、复核)意见书及日期等。除此之外,各级信访部门还通过不断完善包括联席会议、信访听证、多部门联合接访、信访工作的考评与问责在内的各方面制度设置,强化对信访案件的处理效率与过程控制,促进“息诉息访”。<sup>[35]</sup>

作为科层体系的一个环节,基层信访部门更易于通过职责权限和考核标准感知到信访制度的功能变迁。在基层信访部门的视角下,其职责在于形式要件方面审查上访诉求、及时转送至相关部门,在程序上保障了上访者的申诉权利。例如本文案例中的 S 县信访

[33] 资料来源:S 县信访局访谈记录,本文作者记录整理。

[34] 渠敬东、周飞舟:《从“总体支配”到“技术治理”:基于中国三十年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》2009 年第 6 期,第 104-127 页。

[35] 详见 2014 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》。

工作人员认为,信访局部门在上访人申请复查之后特别进行了一系列调查取证并举行信访听证,即为上访人提供了职责范围内的救济,然而上访人在听证程序后继续“无理缠访”,显然是违背《信访条例》的违法行为。

基层信访部门的这种职能定位与许多上访者的认知与期待大不相同。对于许多上访群众而言,信访职能历经时代变化却延续了个体公民和政府之间的依赖保护关系。在这种依赖保护关系中,基层政府的职责广泛,例如本文案例中,上访的农机职工认为政府有责任确保他们“老有所养”,上访老民办教师则认为政府应当“维护公平正义”。然而在基层政府看来,许多积压已久的重复上访案件之所以一直无法得到解决,并不是政府没有尽到职责,而是由于上访人的非分要求和非法缠访。与此相对,上访者认为基层政府作为行使国家权力的一方,理应及时回应他们的诉求,甚至摒弃科层与规则的约束在正式规则之外为其寻求解决途径。在许多上访者的观念中,政府的形象既是“整体”的,也是“分化”的。一方面,上访者认为国家政策从形成到执行理应是统一的过程,而基层政府行使国家公共权力,有责任确保中央政策得到有力的贯彻。另一方面,他们对基层政府的权力范围,特别是对基层信访机构的职权范围缺乏客观理性的定位,经常只是简单将全能国家的想象投射到基层政府之上。特别对于缺乏政策依据的事项,即使基层政府在职务范围内做出了明确答复,这种解决在上访者眼中也被认为是故意敷衍或拖延。对于基层政府而言,根据《信访条例》与多地基层政府《考核评价办法》,基层信访部门的职责主要体现在信访案件的及时受理、交办与控制非正常上访数量的“维稳”目标,而在处理信访案件的过程中,受理案件的信访部门和相关政府机构之间同样存在交办与接收的职能分工,案件的处理牵涉到事实调查与法律(政策)适用等诸多环节。在这些复杂的科层因素的作用下,上访人很容易对程序化、形式化的上访经历失去耐心和信任而期待以一种更加简洁高效的方式迅速实现诉求。例如在本文案例中,老民办教师提出的“落实待遇、办理退休”诉求缺乏明确政策依据,却要求基层政府“有政策的要执行、没有政策的要考虑制定相关政策”,<sup>[36]</sup>对于基层信访部门而言,这一要求显然是不现实的。无论对于诉求的解决还是基层政府的公信而言,这种彼此抵触的法治话语冲突都意味着沟通与信任成本的增加。因此,基层信访过程中“法治”话语冲突的背后,是信访工作“科层治理”趋势与上访群众“策略治理”需求之间的紧张关系。

综上所述,在上访人所坚持的“法治”话语背后,观念中的信访仍然在一定程度上保留了曾经的国家动员和“政治参与”的印记:对于诉求本身,他们主张“情理正当”来抗辩法律和政策依据的缺乏,通过“服从权威”来规避违反信访秩序可能招致的风险,在“全能政府”服务群众的政治合法语境中构建“法治”的话语。同时,许多上访者对“法治”概念的运用是一种对正当性话语的迎合和试探。通过上文案例可以看出,在这种法治的表达未能实现应有的效用时,上访人会迅速转变话语策略。相较而言,信访工作对于基层政府而言更是一个涉及具体事务的行政问题。他们对信访案件的处理建立在相关规则程序与

[36] 资料来源:李某等前民办教师书面申诉材料,S县信访局内部资料,中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“当代中国基层信访治理研究”(项目号:63172057)课题组调研中收集。

科层体系内部的分工之上:一方面,基层信访部门在受理信访案件后,会根据相关法律、政策去评判诉求本身及上访人行为的合法与否,另一方面,他们将自身的职责定位在“案件交办、信息传递”等程序性的职能。可以发现,基层上访群众的“法治”话语倾向于将经济利益的纠纷“放大”为政治维度的“合法性”问题;而承担“维稳政治任务”的信访部门在实践中却通过程序化、科层化的方式,将信访工作具化为行政维度的基层纠纷解决问题;前者对应了“全能国家”语境下,行政权力的非正式运作与简约治理,而后者对应的是政府有限职责前提下的条文主义和程序中心的“科层理性”。将这一问题置于更宏观的制度图景中可以发现,上访者与基层政府“法治”话语的分歧背后是国家对信访工作“制度化”与“群众路线”的双重导向所导致的实践悖论。

#### 四 “制度化”的“群众工作”:信访制度架构的双重面向

信访制度自成立之初即被用作“实现人民参政议政”而开启的参与和表达通道。时至今日,国家在总体政策导向上也同样鼓励来自基层群众的批评建议与政治参与,保证民众参与和表达渠道的畅通,并颁布一系列规范性文件,通过领导接访、群众满意度评价等方式完善信访制度“服务群众”的权利救济职能。这种政策导向使许多基层群众,特别是上访群众将中央“服务群众”的政策精神作为行动的合法性依据,并由此认为地方、基层政府有责任执行中央精神。另一方面,为缓解各级政府繁重的信访压力,特别是为应对越级上访、重复上访和大规模集体上访等“非正常上访”,国家通过各类规范性文件要求各地方、基层政府积极引导上访群众以逐级、有序的方式实现权利救济,实现基层社会矛盾“就地解决”、“案结事了”。与上访者相比,科层体系之中的基层政府更能够感知这种政策的总体导向。因此,在本文案例中可以发现,上访群众与基层政府在各自的话语中呈现出两种完全不同的形象,在上访者看来,他们是依法维权的弱势群体,其合法权益之所以未能得到伸张,主要是由于基层政府的拖延、冷漠和不作为。然而,在自认为“依法维稳”的基层政府看来,应对“偏执”、“缠访闹访”上访人的过程同样伴随了许多妥协和让步。这种话语表达方面的鲜明差异体现出上访人与基层政府对诉求“合法”与否具有完全不同的理解,在更广泛的制度层面,也是基层群众与基层政府对来自国家的政策讯号的不同反馈,是群众话语所构建的“全能”国家形象与基层信访部门自身的职能定位之间的差异。

##### (一) 国家对信访秩序的“双向规范”

2014年10月,党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》设定了信访工作法治化的总体导向。与此相应,各地基层政府在信访工作实践中,也逐步顺应国家对信访工作“法治化”的导向,即“积极引导群众以理性合法方式逐级表达诉求,不支持、不受理越级上访”。面对当前的维稳形势,从中央到地方的信访部门尝试通过对上访者与基层信访部门“双向规范”的方式,在通过各类岗位职责的设定与考核,规范信访部门行为的同时,颁布一系列文件规范上访人行为,希望以此达到“严格规范信访秩序,引导群众依法、逐级、理性反映诉求”的目标。这种政策导向深刻影响了基层政府对“依法上访”的理解。首先,各类规范性文件明确了“依法上访”的界限,这

些规定直接影响了基层政府对于上访者行为是否合法的评价。其次,科层体系内部的考核标准影响了基层政府对自身职责的定位,导致基层信访部门主导的信访处理过程愈发依赖成文规则与程序。

2005 年《信访条例》已经明确对“逐级上访”、“集体上访”与不支持重复上访等原则做出规定。根据《条例》,采取走访形式提出的上访事项,应向依法有权处理的本级或上一级机关提出;信访人在规定期限内向受理、办理的上级机关再提出同一信访事项的,该上级机关不予受理;多人采取走访形式提出共同信访事项的,应当推选代表,代表人数不得超过 5 人。伴随近年以来非正常上访数量的不断增多,在《信访条例》的相关规定以外,国家信访部门陆续颁布了一系列规范性文件,不断强调维稳“重心下移、责任下移”,“积极引导群众以理性合法方式逐级表达诉求,不支持、不受理越级上访”,明确规定对不依法逐级走访的案件不予或不再受理。例如根据国家信访局 2014 年颁布的《关于进一步规范信访事项受理办理程序引导来访人依法逐级走访的办法》,各级信访部门应按照“属地管理、分级负责,谁主管、谁负责,依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合”的原则,分级受理职责范围内的信访事项,压实属地和相关责任主体的“兜底”责任,规范受理办理程序,最大限度地及时就地解决信访问题解决在当地,积极引导群众依法逐级走访,“以理性合法方式逐级表达诉求”。2014 年中共中央办公厅、国务院办公厅颁布了《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》要求“不支持、不受理越级上访”。根据《意见》,中央信访工作机构对三种来访情况不予受理,即:中央和国家机关来访接待部门对对应而未到省级职能部门反映诉求的,或者省级职能部门正在处理且未超出法定处理期限的,或者信访事项已经依法终结的。2014 年国家信访局印发《关于进一步规范信访事项受理办理程序引导来访人依法逐级走访的办法》,规定信访人采用走访形式提出信访事项时,应当根据信访事项的性质和管辖层级,到依法有权处理的本级或上一级机关设立或者指定的接待场所提出,对跨越本级和上一级机关提出的信访事项上级机关不予受理,对于信访事项已经终结的不予受理。此外,中共中央办公厅、国务院办公厅在 2014 年颁布《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》,明确了对信访事项的“三级终结”,建立涉法涉诉信访依法终结制度,对于依法终结的信访事项不予登记、不予受理、不予交办。根据《意见》,对涉法涉诉信访事项,已经穷尽法律程序的,依法作出的判决、裁定为终结决定。对在申诉时限内反复缠访缠诉,经过案件审查、评查等方式,并经中央或省级政法机关审核,认定其反映问题已经得到公正处理的,除有法律规定的情形外,依法不再启动复查程序。对于科层体系之中的基层信访部门而言,上述政策文件释放的信号在一定程度上影响了他们对上访行为的评价:

中央对非访性质的界定发生了重要变化,对非访处置的政策规定做出了重大调整。过去把非访纳入信访范畴,要求“人要回去,事要解决”,现在明确界定非访即违法,非访不仅不解决问题,而且还要追究法律责任,……社会方方面面,包括理论界、学术界、法律界及普通干部群众对非访认识趋于一致,反对的越来越多,同情的越来越少,认为非访与法治国家背道而驰,不仅不应该受法律保护,

而且应该受到严厉打击。<sup>[37]</sup>

另一方面,近若干年来中央信访部门进一步明确基层政府对“以闹求决、以访牟利”的违法行为的“依法处置”权限。根据2014年国家信访局《关于进一步规范信访事项受理办理程序引导来访人依法逐级走访的办法》,对于扰乱公共秩序的上访行为通常由基层政府带回,并根据《治安管理处罚法》予以训诫。同时完善一系列程序方面的设置,将各类非正常上访定性为违法行为,实行“一次训诫,二次治安处罚,三次劳动教养”。对不到接待场所,而是到办公场所、公共场所缠访闹访,违反《信访条例》的,明确规定信访人在信访过程中应当遵守法律、法规,不得损害国家、社会、集体的利益和其他公民的合法权利,自觉维护社会公共秩序和信访秩序,并列六项禁止性行为,同时,任何组织和个人不得采取威胁、欺骗、金钱利诱等方式煽动信访人实施前款规定的违法行为。信访人有上述违法行为的,公安机关应当予以制止,依法采取现场处置等措施。因此,在基层政府的角度而言,无论诉求本身是否合理,只要违背上述规定的越级上访、重复上访、大规模集体上访行为都属于违法行为:

(要)通过各种形式和途径向群众讲明非访的违法性、危害性和危险性,特别要告诉他们非访维权此路不通,通过非访谋取非法利益,通过非访制造影响、施加压力的必须受到严厉制裁,……让还抱有一丝幻想的上访人看到,能从非访中捞到好处的日子已经一去不复返了,再闹下去承担的是严重的法律责任。……对不遵守信访秩序,不听规劝缠访、闹访、非访、扰乱单位秩序、打砸毁坏机关财物的信访人员,依法从严打击,先治理后解决,努力营造“缠访、闹访、非访等行为有代价,无助于问题的解决”正确舆论导向。<sup>[38]</sup>

## (二)群众路线:信访对于弱势群体的政策倾斜

正如本研究的案例所揭示,当存在多重国家权威时,政府科层体系内部的不同层级对于抗争行为的态度与反应通常不尽一致。在应对社会抗争时,从中央到基层政府所考虑的重心也有所不同,其中前者基于对整体制度安排合法性的顾虑,倾向于对多数基层抗争采取相对包容的态度;而后者关注的目标通常局限于具体政策与考核目标。<sup>[39]</sup>与之相应的是中央、地方与基层政府在维稳工作中的分工与角色:中央政府基于社会稳定与政治合法性的考量更加侧重从整体层面通过“精神安抚”的方式应对社会矛盾,其中既包括输出包括“服务群众”、“改善民生”等话语宣传,也体现在总体政策导向方面对弱势群体的倾

[37] S县信访局内部资料,中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“当代中国基层信访治理研究”(项目号:63172057)课题组调研中收集。

[38] 资料来源:S县信访局《信访情况》,内部资料,中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“当代中国基层信访治理研究”(项目号:63172057)课题组调研中收集。

[39] Cai Yongshun, Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China, *British Journal of Political Science*, 2008, 38 (3): 411-32.

斜。具体到本部分所讨论的信访制度,其创立之初即被作为“实现人民参政议政”而开启的参与和表达通道,是“密切联系群众”的具体实践。尽管时至今日,来自基层的信访诉求多为具体权利的救济诉求,面对大量社会矛盾与纠纷对政府维稳能力提出的挑战,国家不断向改革开放之前的“群众路线”政策传统中寻求话语资源。<sup>[40]</sup> 在改革开放之前的国家话语体系中,“人民群众”的地位被推崇到相当高度。就制度和政策的目标设置而言,为克服社会变迁与经济发展过程中出现的结构性不平等,国家在整体政策导向上对弱势或边缘群体赋予相当程度的倾斜,包括涉农群体、低收入人群、城市流动工人在内的经济上低收入、政治上低影响力的弱势群体成为社会政策重点关注对象。<sup>[41]</sup> 在其运行过程方面,更加注重民众参与、宣传普及与社会效果,公共政策的议程设置与方案选择越来越多地融入对民意的考量,其执行过程更加贴合基层民众的需求。<sup>[42]</sup> 与此同时,在主流价值的传播方面延伸了“群众”概念的内涵,借助民生、和谐、服务、公正或普惠等富于时代气息的修辞重述毛泽东时代“大众主义”精神内核,具体到基层信访工作中,国家的总体政策导向在强调信访秩序的同时,重新开发信访工作“联系群众”的职能,鼓励信访工作中的群众工作方法源自基层的诸多政策创新。2014年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》,力求“从源头上预防和减少信访问题发生、进一步畅通和规范群众诉求表达渠道”;2014年国家信访局发布的《信访事项办理群众满意度评价工作办法》将群众满意度评价原则描述为“服务群众、依靠群众、让群众参与、由群众评价”。

另一方面,国家在科层体系内部强化维稳工作的属地责任,通过“双向规范”的方式要求基层政府确保信访秩序,与此同时,在总体政策导向上强调群众工作方法和对“弱势群体”、“边缘群体”的政策倾斜。上述两种政策导向在实践中并行不悖,共同贯穿在当前我国从中央到地方的社会治理过程中。然而对于地方政府、特别是基层政府而言,维护稳定的政策目标被化简为地区群体性事件数量或非正常上访数量等指标,并能够动用地方财政资源或行政权力,以更具“适应性”和“策略性”的处置方式实现稳控目标。在实践中,各级政府对待社会矛盾的不同态度与处理方式在一定程度上形成了基层社会抗争的“政治空间”并产生了相当微妙的效果。这种科层体系内部的“分化”在基层社会抗争中形成了一种独特的“政治机会结构”,<sup>[43]</sup> 塑造了当代我国基层社会抗争的重要特征:正如上文案例所揭示,许多上访者在话语表达上依赖中央的法律、政策或文件精神对抗基层政府,其诉求中更多体现出对基层政策执行的不满,而非对整体制度安排的质疑。许多基层群众、特别是上访群众认同法律与政策对其权益的保护,甚至在一些案件中,将中央政策精神、文件精神作为主张权益的正当性依据,却对基层政府积聚了较多不满,认为他们对

[40] 参见马原:《溯流而上:探求当代中国公共政策的革命谱系》,《公共管理评论》(第13卷),清华大学出版社2013年版。

[41] 王绍光:《大转型:1980年以来中国的双向运动》,《中国社会科学》2008年第1期,第129-148页。

[42] 郑广怀:《劳工权益与安抚型国家——以珠江三角洲农民工为例》,《开放时代》2010年第5期,第27-38页。

[43] 有关政治机会结构的讨论,参见 Sidney Tarrow, *States and Opportunities: The Political Structuring of Social Movements*, in Doug McAdam et al. (eds.) *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996。

信访案件的受理、答复、终结以及对非正常上访案件的处置属于拖延、腐败、官僚主义,侵犯了群众的救济表达权利。然而在基层政府的视角之下,许多上访群众的“维权”诉求缺乏明确具体的政策依据,且在上访过程中不遵守有关逐级、有序信访的相关规定,属于“缠访闹访”违法者。

这种制度传统与治理现代化趋势之间的紧张关系,实质上在基层信访治理中划定了“双重标准”,为上访人和信访部门提供了不同的逻辑和行动线索。在基层信访部门的日常工作中可以发现,双方的上述误解持续存在,甚至在不断加深。因此,尽管存在诸多规范信访行为的规定,基层维稳压力并未减轻,并且导致我国基层民众对各级政府的信任程度在科层体系之内呈现出逐级上升的特点,对上级政府的信任度通常高于对下级政府的信任度,<sup>[44]</sup>许多上访群众认为,越过基层政府直接向更上级政府提出诉求更有可能获得公正的处理,即使在上访过程中频繁受挫,仍然能够通过弹性的信任,即逐步将不信任的机构剔除出“中央”的心态,使相当一部分上访者最终仍能保持对抽象意义上的“国家”的信任,因此一些研究者认为,这一过程中较低等级的政府部门充当了“缓冲带”。<sup>[45]</sup>然而这种治理权威与治理实践的分离在短期内造就并强化了上访者对行政特权的依赖,鼓励了上访者的机会主义倾向。同时,这种短期的政治信任以更为长远的制度信任为代价,尽管能够暂时控制信访数量并巩固民众对更高层次行政权威的依赖,最终会导致信访秩序,乃至纠纷解决与权利救济领域的无序,使基层民众对国家社会矛盾调处过程产生更为深刻的不信任,最终可能导致政府公信的巨大流失。

## 五 结 语

西方社会运动理论中有关动员、话语的研究集中于从行动者的侧面描述抗争者如何调动话语资源,建构自身的表达“框架”。<sup>[46]</sup>在对当前中国基层社会抗争的观察中可以发现,基层政府和上访群众的话语中都包含着特征鲜明、各不相同的“法治”修辞。首先,在

[44] 肖唐镖:《从农民心态看农村政治稳定状况——一个分析框架及其应用》,《华中师范大学学报》2005年第5期,第10-17页;有关信访与政治信任的其他研究,参见胡荣:《农民上访与政治信任的流失》,《社会学研究》2007年第3期,第39-55页;Li Lianjiang, “Political Trust in Rural China”. 2004, *Modern China*, 30 (2): 228-258; Li Lianjiang, “Political Trust and Petitioning in the Chinese Countryside”. 2008, *Comparative Politics*, 40(2): 209-226; Ethan Michelson, “Climbing the Dispute Pagoda: Grievances and Appeals to the Official Justice System in Rural China”, 2007, *American Sociological Review*: 72; Ethan Michelson, “Justice From Above or Below? Popular Strategies for Resolving Grievances in Rural China”. 2008, *The China Quarterly*, 193: 43-64。

[45] Li Lianjiang, “The Magnitude and Resilience of Trust in the Center: Evidence from Interviews with Petitioners in Beijing and a Local Survey in Rural China.” 2013, *Modern China*, . 39 (1): 3-36.

[46] 有关西方集体行动“框架”的研究和介绍,参见 David Snow and Robert Benford, “Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization.” in Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi and Sydney Tarrow (eds.). *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures*. Greenwich: JAI Press 1988: 198. David Snow and Robert Benford. “Master Frames and Cycles of Protest.” in Aldon Morris and Carol McClurg Mueller (eds.). *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press, 1992: 137. Robert Benford, “An Insider’s Critique of the Social Movement: Framing Perspective.” 1997, *Social Inquiry* 67 (4): 409-430. William Gamson & David Meyer. “Framing Political Opportunity”. in Doug McAdam et al. (eds.). *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996: 275-290。

权利依据上,上访者所主张的“依法维权”的权利来源相当广泛,既包含成文的法律规则,也延伸到“中央精神”甚至朴素的道德正义;对于基层政府而言,识别一项“合法权利”的标准在于是否具备明确的法律或政策支持,这与上访者观念中宽泛的“法治”定义形成鲜明差异。其次,在行为方式是否“合法”的判断上,大量上访群众的“程序意识”较为淡薄,甚至认为在依赖上级政府权威的情况下,即使采取越级上访、重复上访或大规模集体上访的方式,也只是基层群众的一种不得已的“弱者请愿”,本身并未违反国家法律,而基层政府将上访者行为是否形式合法,即依照相关信访程序规定,逐级有序上访作为最重要的“合法”的判断标准。在基层政府与上访群众的对话中随处可见对于“法治”理解的分歧。上访群众与基层政府不同的法治话语背后是国家在基层治理领域的双重政策导向。在更广泛意义上也是“群众工作”的制度传统与制度化的现代化治理趋势的碰撞,一方面强调信访部门服务群众、救助群众的功能,另一方面国家在科层体系内部对信访行为逐步加以规范与束缚。<sup>[47]</sup> 随着信访“法治化”进程的深入展开,这种内在冲突将会日益凸显,为信访制度的未来走向带来更多可能的变化。

[本文为中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“当代中国基层信访治理研究”(63172057)的研究成果。]

---

[ **Abstract** ] Empirical studies on China's grassroots petitioning system (xinfang) reveal that many petitioners consciously invoke laws, administrative regulations, state policies, even "the spirit of the CPC Central Committee" as the "expression tools" for upholding their rights and interests, while grassroots governments are usually believed to act in a rather passive way in administration and the maintenance of social stability. This paper takes grassroots xinfang work as the entry point and, through the analysis of the discourse interaction between grassroots governments and petitioners, reveals that both grassroots governments and petitioners frame their narrations on the basis of their own rhetoric of "rule of law". This discourse confrontation runs through their xinfang interaction and reflects an institutional gap and a separation of discourse from practice resulting from the two policy orientations of "the mass line" and "institutional rationality".

---

(责任编辑:支振锋)

---

[47] 陈柏峰:《信访制度的功能及其法治化改革》,《中外法学》2016年第5期,第1187-1205页。