

第一部分
信訪與制度轉型

第一章

中國信訪制度的運作機制 及其變化

應星

中國政法大學社會學院教授

信訪是中國當代社會一種非常獨特的社會現象。它是指民眾通過向政府機關寫信和要求見面接待，提出各種要求、表達各種願望、對各項工作提出意見，以及對官員提出批評。本來在任何一个國家，都會存在公民向政府寫信或面見官員、表達其訴求的現象。但是，中國的信訪之所以構成一種特殊的社會現象，是因為在當代中國不存在西方憲政體制下的三權分立，司法往往受制於政治，國家權力高度集中在執政黨及其政府機關，各級政府官員習慣聽命於上級官員而非底層民眾。因此，當民眾的利益受到侵害，遭遇司法不公或官官相衛的困境時，最主要的救濟渠道就是向更高級的黨政機關求助。中國實行的人民民主政體的確賦予民眾這種求助方式的權利。故此，信訪在中國就變得極其特殊。它集司法救濟與行政救濟於一身，是民眾化解冤情、維護權利、實現救濟的主要工具，其功能遠甚於西方憲政體制下的司法機構或代議機構。

1. 信訪制度的歷史演變

中華人民共和國政務院（即後來的國務院）於1951年6月7日頒佈的《關於處理人民來信和接見人民工作的決定》，被視為信訪制度正式確立的起點。這項制度是從中國共產黨的群眾路線誕生出來的一項嶄新的政治發明。其歷史可按基本功能分為四個時期：

1.1 大眾動員型信訪——1951年6月—1979年1月

政治運動是制約中國改革開放前的信訪活動的重要因素。每逢政治運動一開始，群眾的信訪數目猛增，其主要內容是揭發他人的問題；到運動後期，反映運動中存在的問題或要求落實政策的信訪開始增多。運動結束後的一段時間，信訪內容主要是要求落實政策。由於政治運動在毛澤東時期幾乎沒有停頓過，所以，進行揭發與要求平反就成了信訪活動中交替出現的兩大主題，共同回應大眾的要求（Lubman 1967）。

許慧文（Shue 1980）在研究土改時發現中國社會頻繁出現的政策「糾偏」現象，她只把這種糾偏看作政策執行中的幹部素質問題，卻沒有意識到「糾偏」和「平反」在相當程度上已經成為一種獨特的權力運作機制。事實上，在不同的地域背景下推行剛性極強的政策，以及在大眾動員初期對邊緣分子和積極分子的倚重與滋養，使「偏」的出現總在所難免，一旦群眾被充分發動起來，更可能加大這種「偏」的斜率；另一方面，事後在適當時機的「糾偏」和「平反」又成為特殊的社會動員方式。它既釋放在了「偏」中積聚起來的怨氣，同時使進行大眾動員的合法性以及動員能力得以再次生產。沒有所謂的「偏差」，四平八穩，就不能有力地推進政治運動；沒有「糾偏」，又可能會讓運動失控，使政權失信（應星 2001）。信訪在頻繁的政治運動中肩負了雙重的功能：進行揭發、開展鬥爭的運動功能與糾正偏差、化解矛盾的救濟功能。這兩個功能看似相反，實際上只是從不同的角度共同回應大眾動員的要求。這歷史時期的信訪可稱為「大眾動員型信訪」。

1.2 撥亂反正型信訪——1979年1月—1982年2月

從1979年1月中共十一屆三中全會的精神廣泛的傳達，到1982年2月，是信訪制度轉型的過渡時期。在這個短暫的歷史時期，信訪迅速從國家政治的邊緣位置走到了中心位置。民眾來信數量、來訪人數、重複信訪、越級上訪，特別是進京上訪，國家投入處理上訪問題的人數和解決的問題，都是史無前例之多。這時信訪出現頻繁，主要是因為國家為實現政治路線的戰略性轉移（即從以階級鬥爭為中心轉向以經濟建設為中心），而必須進行撥亂反正的工作，集中並高效地解決大批歷史遺留問題，平反冤假錯案。信訪作為一種非常規的化解矛盾的方式，在國家領導人空前重視全黨全國動員的情況下，信訪成了民眾快速解決問題的利器。本文將處於這個時期的信訪稱為「撥亂反正型信訪」。

1.3 安定團結型信訪——1982年2月—1995年10月

1982年2月第三次全國信訪工作會議的召開和《黨政機關信訪工作暫行條例（草案）》的通過，標誌着信訪制度進入了新的歷史時期。隨着中國撥亂反正任務的基本完成，信訪制度重新回到國家政治機器的配件角色中。但與在毛澤東時期的大眾動員和階級鬥爭所不同的是，信訪制度在該時期服務的是經濟建設和安定團結的大局。信訪從提出建議到檢舉揭發，從批評政策到伸冤告屈，內容非常廣泛。但化解糾紛，實現救濟是信訪人最主要的訴求之一。大規模和持續不斷的政治運動及其帶來的政策偏向問題雖然已經不再存在，但科層制在以經濟建設為中心的日常運轉中仍不時出現侵害民眾權利，並可能由此危及安定團結的政治秩序。所以，改革開放時期以維護安定團結為主要宗旨的信訪稱為「安定團結型信訪」。

1.4 維護穩定型信訪——1995年10月至今

1995年10月第四次全國信訪工作會議的召開與《信訪條例》的頒佈，標誌着信訪制度又開始進入一個新的時期，安定團結的政治

話語進一步演化為維持穩定的政治話語。儘管從安定團結到維持穩定，信訪的功能並沒有發生根本的變化，但信訪工作的重要性被大大提高。因此，從1992年到2004年，中國形成了長達13年的信訪高潮，各級政府的信訪壓力空前巨大。為此，中國政府提出建設和諧社會以及實踐科學發展觀的新戰略目標，對信訪和群體性事件為標桿的社會穩定任務更重視，甚至成為政府的一個中心工作。2004年從中央到各級政府都建立了信訪問題和群體性事件聯席會議制度；2005年中國國務院新修訂了《信訪條例》，公安系統於同年展開了「開門大接訪」運動；2007年又召開了第六次全國信訪工作會議；解決信訪問題成為近年一大社會熱點問題。

2. 信訪制度的運作機制

儘管中國信訪制度幾經變遷，但它的一個複雜面向，既強調秩序的安定，又賦予人民鬥爭的權利，一直貫穿在1949年的中國政治權力運作中。改革開放後，安定團結的政治學取代了階級鬥爭的政治學，但民眾的鬥爭權利並沒有被剝奪，反而被吸納到追求秩序的內部，從而使信訪制度的矛盾更加尖銳。

信訪制度本身是共產黨群眾路線的產物，保障人民民主的權利和滿足群眾正當的要求是共產黨在信訪工作根本宗旨的具體體現。安定團結是改革開放事業得以持續發展的重要保證，也是信訪工作在新時期的基本目標。這兩者從官方的意識形態上是一致的，因為只有民眾的民主權利得到充分的保障和民眾被侵害的種種通過這種民主權利得到了及時的救濟，才可能真正創造和維護安定團結的政治局面。

然而，這兩者在實踐中也還存在着一定的矛盾，問題在於到底如何理解「安定團結」和「社會穩定」。如果不給權利遭到侵害的民眾提供一種非常規的救濟手段——信訪救濟，那麼，在司法救濟還極不健全的情況下，怨氣在底層的逐漸積累勢必會構成對社會秩序甚至政權合法性的威脅。然而，如果這種渠道過於暢通、這種非

常規的手段被民眾視為解決問題的常規手段、民眾動輒進京上訪或百人千人集體上訪，那麼，這無疑也會被看作是對安定團結局面的破壞。因此，國家在信訪政策上就表現出某種矛盾：一方面，國家一直強調要打破官僚主義的阻礙，不能對正常的上訪群眾搞攔、堵、卡、截，而是要保證信訪渠道的暢通，充分保障群眾的民主權利；另一方面，國家又一再要求把各種問題在基層解決，要盡量減少越級上訪、集體上訪和重複上訪。1995年和2005年先後兩次修訂的《信訪條例》，其基本精神都是既要令信訪渠道暢通，又要規範信訪秩序。為此，許多地方都把減少各種類型的上訪數量作為衡量官員「保一方平安」的一個政績指標，甚至作為考核官員「一票否決」的內容。政府在受理信訪中所優先考慮的，與其說是旨在保障民眾的權利，不如說是旨在讓民眾儘快息訴。無論信訪制度與帝制中國的法律制度存在怎樣的差別，但兩者在所謂「教化型調解」（柵瀨孝雄 2004）上還是有着相通之處的。當然，疏與堵這兩方面只是實現社會穩定的手段，是高層政府要求基層政府靈活運用的機會主義工具，在甚麼情況下可以容忍上訪，在甚麼情況下又要控制或打擊上訪，端賴局勢的發展需要。而基層政府對民眾往往只有打壓之能，而無疏導之力。而高層政府所提出的要暢通民眾的上訪渠管道，這一要求就成了群眾發起「依法抗爭」（O'Brien & Li 2006）行動的合法性依據。

也就是說，國家的信訪政策由於某種內在的矛盾而產生了一種複雜的效果：它一方面強調「把問題在基層解決」，從而刺激了往往缺乏解決實際問題的能力的基層政府對草根行動者採取打壓措施；另一方面國家又強調「以民為本」，要基層政府確保合法利益受到侵害的人民群眾可以通過上訪等渠道來反映和解決問題，從而構成對「依法抗爭」制度的激勵。下面就各種信訪手段的運作機制作更具體的解剖。

2.1 去信與上訪

信訪有兩種基本形式：去信與上訪。這兩種形式在實現救濟的效果上差別甚大。去信所付出的成本很低，獲得救濟的可能性也很小；而上訪雖然大大增加救濟成本，但也提高獲得救濟的可能性。

這種差別與中國科層制的運行特點有直接的關係。中國於1949年後形成了一種獨特的科層制：一方面，科層組織取代或廢棄了各種傳統組織，將政府集權與行政集權集於一身（Tocqueville 2000）；另一方面，科層組織的各種理性化的規範程序又未有充分地發展。由於政策制定者和監督執行者的治理目標過於龐大，卻又缺乏高效且規範的治理技術，所以，政府總有數之不盡的緊迫問題需要應付。許多在萌芽中的問題，假如政府不解決，它們並不會自動被解決掉，而只會進一步發育成難以解決的問題，到那時，問題才會被納入政府的議事日程中（應星 2001）。1980年代以後，中國政治體制改革遠遠滯後於經濟體制改革，各級政府仍然整天忙於充當「救火隊」角色，這種情況始終從未發生實質的變化。故此，去一封信就想受到政府的重視，這是罕見的。去信更經常遭遇政府的漠視和敷衍。而上訪的情況則有所不同。一般來說，上訪需要的成本較高，這往往意味着問題是較為緊迫或嚴重的。上訪帶來的「面對面」格局使政府即使想要敷衍民眾，也不能像批轉一封信那麼簡單。更重要的是，抑制上訪的總數量是許多地方衡量下屬官員政績的一個指標。為此，上訪就比去信增添了獲得救濟的可能性。

不過，對政府來說存在着一個悖論：因為他們面臨抑制上訪總量的壓力，所以較可能讓上訪者獲得救濟；但又正因為這種較高的可能性，民眾更偏向採取上訪的方式。這豈不是會進一步刺激上訪現象的發生嗎？就此，科層制另有一種準制度化的機制來化解這種悖論，就是拖延。

2.2 一次上訪與重複上訪

拖延是科層制惰性的產物，可是它一再出現所造成的意外後果，則起了一種信息過濾的作用。對於每個來上訪的民眾來說，他們為了儘快獲得救濟，總是會竭盡訴苦之能事，強調自己正面臨急迫困境。但對於日理萬機的政府來說，上訪者反映的問題有些的確是很重大，有些則是雞毛蒜皮的瑣碎之事。由於科層制慣性「報喜不報憂」而造成內部信息殘缺的情況下，政府如何保證能夠在民眾呼天搶地的訴苦聲中分辨出真正需要他們馬上去解決的重大問題呢？

拖延就是在這裏發揮了微妙的過濾作用。因為政府的拖延使民眾上訪的成本大為增加，在上訪中，他們的時間、金錢和精力都被大量消耗。一般而言，一次上訪就獲得救濟的機率是極小的；為了最終獲得救濟，耗費好幾年，上訪數十次，行程上千里是非常普遍的情況。如果問題不是嚴重到非解決不可的地步，民眾是不願意承受這種反複上訪的成本的。能夠在拖延中堅持下來的上訪，才有可能被政府視作為的確需要解決的問題。^[1]也就是說，民眾想要獲得救濟，常常需要付出較高的上訪成本。^[2]這在一定程度上能夠阻止上訪量的飆升。不過，拖延的意外後果同時也會使政府付出高昂的代價，許多看似輕微或瑣碎的問題會不斷被累積直至演化成嚴重的問題（應星 2001）。當然，拖延這種機制也會受到追求秩序的政府的某種遏制。因為抑制重複上訪量是安定秩序的另一個指標，所以，拖延不可能是無限期和過於隨意的。為了防止上訪經常發生，科層制自覺或不自覺地用拖延這種手段，從而增大了上訪的成本；而為了降低重複上訪率，科層制又需要適時地結束拖延。在拖延的運用與終結之間的平衡，正是平息上訪的科層制的彈性所在。

2.3 逐級上訪與越級上訪

信訪制度從誕生至今都強調其宗旨是要加強人民政府與人民群眾之間的聯繫。實際上，基層政府與群眾的聯繫是最緊密的，但基層政府也恰恰是最容易直接侵害群眾權利的政府。如果國家將上訪只限制在基層政府的層面，那麼，不僅顯得落實密切聯繫群眾的宗旨的必要性不大，而且也會因為基層之間盤根錯節的關係而使民眾難以獲得救濟。事實上，所謂加強政府與群眾之間的聯繫，更重

1. 大家甚至在中國傳統科層制中也可以看到類似的機制：清代的地方官用監禁和拖延的恐嚇來勸阻人們不要輕易捲入訴訟，上控和京控制度只是國家故意留下的輕微的功能障礙，因為瑣碎的上控將會在時間漫長且成本高昂的過程中被阻止，只有非法行為的真正受害者才會堅持把這程序堅持到底。參見歐中坦，1996，第506頁。
2. 但這並不意味着付出了較高的成本就一定能提高獲救濟的可能性。因為這裏還存在許多複雜的因素。比如，重複上訪雖然在實際中比一次上訪更容易獲得救濟，但如果重複上訪被政府定性為「纏訪」（即在政府認定問題已經得到了合理的解決或認定上訪者提出的要求是不合理的情況下仍然繼續上訪），那麼，無論增加多少次上訪，也不會增加獲得救濟的可能性了。

要的內涵是加強高層政府與群眾之間的聯繫。因為隨着科層制層階的增多，每個層階的官僚主義會互相疊加。這樣，高層政府，特別是中央政府，與群眾的聯繫就會變得相當薄弱。允許越級上訪不僅是科層制治理的一種補充形式，更是高層政府跨越官僚主義這個障礙從而獲取信息並監督基層的方式，而且也是人民民主的一種實現形式，是政權合法性生產的手段。因此，國家在2005年前一般並不要求嚴格執行逐級上訪。^[3]不過，如果出現了過多的越級上訪，不僅會使高層不堪重負，而且首都和省城等重要城市的治安秩序及安居樂業的形象都會受到威脅。因此，國家明令不提倡越級上訪，尤其是進京上訪，要求基層政府儘量不要把矛盾上交，而在基層就解決問題（應星 2001）。

對民眾來說，到基層政府上訪雖然經濟成本低，但也常常因為遭遇到地方關係網的阻隔而無法獲得救濟。到高層政府上訪不但增加了經濟成本，還要冒着被基層政府整治的風險，而且未必能提高救濟的有效性。因為越級上訪雖然表面上衝破了基層的關係網，但實際上上訪人常常遭受被高層信訪部要求簡單向基層批轉的命運。這樣又會回到原來的關係網中。不過，越級上訪還是增加了一些變數。比如，有一小部分上訪案件有可能被高層信訪部門選定為「重大信訪問題」，從而在處理上就不是向下批轉而是向上呈報。一旦有某個高級首長，尤其是中央首長，在有關的情況簡報上表示支援意見或要求認真調查，那麼，科層制慣有的推諉、拖延和漠視就有可能被打破，民眾就可能很快獲得權利救濟。再比如，現在有許多地方實行了領導信訪接待日制度；上訪如果碰上這樣的時候往往效果甚佳。以1999年開始實行這一制度的北京市為例，從1999年到2000年9月的領導接待日，北京區縣局以上的領導一共接待了來

3. 逐級上訪的辦法只是某些省在1980年初試行過。逐級上訪要真正得以實施的前提是基層政府能夠儘快地解決群眾的實際問題，滿足其合理要求（刁傑成 1996：325頁）。然而，許多問題在基層實際上無法得到解決，因此，逐級上訪是很難被普遍推廣、嚴格執行的。但這是在新的《信訪條例》實施前的情況。按照2005年5月開始實施的《信訪條例》第十六條的規定：「信訪人採用走訪形式提出信訪事項，應當向依法有權處理的本級或者上一級機關提出；信訪事項已經受理或者正在辦理的，信訪人在規定期限內向受理、辦理機關的上級機關再提出同一信訪事項的，該上級機關不予受理。」這意味着越級上訪已經被明令禁止。

訪群眾三萬多人次，反映的問題有81%得到了妥善處理。因此，領導信訪接待日被稱為「排憂解難日」。

當然，要獲得這樣的救濟，民眾不僅要具有對高層堅定不移的信念以及為獲救濟不惜一切代價和風險的意志，而且他們更要有幸碰到各種機遇。畢竟，民眾能夠獲得高層首長親自接待或直接批示的偶然性是太大了。不過，對於在底層走投無路，希望破釜沉舟的人，這種有很強偶然性的救濟渠道仍會為他們帶來一線微弱的希望。也正是這線希望起着社會安全閥的作用，使有幸獲得救濟的人對國家懷着無限的感恩，使無緣獲得救濟的人將怨恨的矛頭指向昏暗不清的基層或捉摸不定的命運。

2.4 個人上訪與集體上訪

那麼，民眾的救濟是不是都只有靠代價很高而偶然性又很大的越級上訪呢？倒也未必如此。有一種上訪形式無論是在高層政府還是在基層政府都會很快引起重視，就是集體上訪。

在個人上訪中，是上訪者與國家「面對面」的關係，是上訪者直接找他可以信任的政府伸冤訴苦的行為。而在集體上訪中，參與上訪者與國家的關係是通過上訪代表或上訪組織建立起來的。從理論上說，上訪行為本身是對政府信任的一種表現。但在集體上訪中，這種信任對參與上訪者來說，是首先通過對上訪代表或上訪組織的信任來表達的。在國家看來，既然中央與群眾之間常常被各級科層組織所滋生出來的官僚主義所阻隔，那麼，集體上訪中出現的自發組織就更有變質或「被別有居心的人利用」的危險。如果說上訪原來是為了防止人民內部矛盾的積累、升級和轉化的話，那麼，集體上訪中就恰恰埋藏這種令人不安的因素。即使這種潛在的不安因素並未真正表現出來，但集體上訪本身的存在顯然也是對社會安定秩序的挑戰，是對社會祥和形象的破壞。因此，集體上訪就處於既不便被強行禁止（因為它畢竟是一種常規的上訪形式），但又受到高度警惕的尷尬情況（應星 2001）。

不過，正是這種尷尬的情況為民眾尋求救濟提供了較大的空間。本文在前面已經談到，民眾最關心的問題是能否獲得救濟，政府最關心的問題是如何安定秩序。這兩個問題雖有關聯但又不盡相同。只有經歷一個「問題化」的過程，即將民眾關心的問題轉化為政府要關心的問題，前者的問題才可能被納入政府馬上着手去解決的問題日程中。集體上訪就搭建起了一座「問題化」的橋樑。一方面，集體上訪本身是合法的，至少是《信訪條例》中允許的一種上訪形式，民眾可以用這種形式來表達自己的權利要求。另一方面，集體上訪又是高層政府要求基層政府嚴加控制的——基層政府對集體上訪的控制，既是控制整個信訪秩序的核心所在，又是衡量一個地區安定團結局面的重要指標。也就是說，無論集體上訪反映的具體問題是甚麼，僅僅是集體上訪這種形式的出現就已經是政府必須關心的問題。為了從根本上化解集體上訪帶來的秩序危機，基層政府常常採取兩種手段：一，儘快滿足集體上訪者的合理要求；二，壓制或打擊集體上訪的組織者。前一種手段使民眾獲得救濟，從而消除再次發生集體上訪的必要性；後一種手段使出頭鳥被打，造成群龍無首，從而削弱再次發生集體上訪的可能性。

當然，政府不可能在集體上訪一出現就滿足上訪者的要求，因為這樣反而會刺激一些人鋌而走險，動輒組織集體上訪；而集體上訪的組織者也未必需要付出沉重的代價，因為國家高層並不鼓勵對正常的集體上訪採取簡單的堵壓手段。而且，強壓上訪組織者反而可能會迫使他們豁出去將上訪持續甚至逐步升級——這是政府更不願意看到的局面。因此，從基層政府來說，究竟如何運用這兩種手段取決於控制秩序的需要、各種力量的權衡和政治形勢的演化。而從民眾的角度來說，採取集體上訪這種形式會使其在相當程度上增加獲得救濟的可能性，但這同時上訪組織者需具有高超的政治智慧：一方面，要使集體上訪構成對秩序的某種威脅，又要在不會對秩序產生任何實際破壞的前提下獲得救濟；另一方面，上訪組織者要儘量逃避自身權利可能被無故剝奪和侵害的危險。

還有一種特殊的集體上訪，就是越級（尤其是進京）集體上訪。這種上訪集合了越級上訪和集體上訪的種種危險因素，可以說

是國家對其保持最高警惕性的一種上訪。如前所述，高層一般不對正常的集體上訪採取簡單壓制的手段，而是對集體上訪採取不提倡或不贊成的冷處理態度（刁傑成 1996）。但與此同時，高層常常會加大對基層的壓力，要求基層千方百計防止越級（尤其是進京）集體上訪的發生。一旦發生了，則要求基層儘快將上訪者領回當地處理。因此，通過這種上訪形式獲得救濟的可能性並不一定高於一般的越級上訪或集體上訪。

2.5 正常上訪與異常上訪

相對司法救濟而言，上訪是一種非常規的救濟方式。但上訪本身又可分為正常上訪與異常上訪。上訪的正常與異常的區分主要是看上訪是否嚴格按照規定的信訪程序到信訪部門上訪。

從縣級政府到中央政府，都設有專門的信訪部門。從理論上來說，信訪部門是受理上訪的專門機構。但信訪部門在現在的科層體制中卻處於一個比較尷尬的地位：任務重而人手少，牽涉廣而權力小。不少地方的黨政領導對於信訪部門的工作是「說起來重要，做起來次要，忙起來不要」。看起來信訪部門甚麼事情都要管，但經常是許多事情都管不了，它更像是一個信息中轉站和一道情緒安全閥，具體問題最後要如何處理仍取決於批轉對象（相關部門的領導或下級政府的黨政領導）和上呈對象（上級黨政領導）。

因此，儘管信訪部門是受理上訪的常規機構，但能否獲得救濟，關鍵卻取決於一般不直接受理上訪（除非是在專門的領導接待日）的某級政府的主要黨政領導。許多民眾對這一點都心知肚明。於是，他們在上訪時就把重點直接對準政府的主要黨政領導，其採用的手法有些類似於古代直訴中的「邀車駕」，設法截住黨政領導訴苦求情，要求解決問題。民眾攔截黨政領導的做法可能有效——領導也許會為情所動或急於脫身而承諾解決問題；但更有可能被黨政領導納入常規化的管理渠道——讓信訪部門或相關部門來處理。一般來說，這種上訪雖屬非常規的做法，但還不會為上訪者招來太大的麻煩，因為這最多給領導帶來一些小麻煩，尚不會危及社會秩序。而下面這種情況就有所不同了。

有些民眾在屢屢採用正常上訪無效的情況下，可能開始採取某些邊緣性或輕微的干擾手段，包括到政府門前靜坐、下跪，在政府召開重要政治會議時進行集體上訪，到具有重要象徵意義的公共場合打出求助的字句等等；這些手段如果運用得非常有分寸的話，也可能相當見效，因為它們觸到了政府的痛處——對秩序不安的擔憂，同時，它們又尚未明確跨越法律的界限。為此，政府也有可能採取「開口子」的方式來解決上訪者所要求的問題，以迅速緩解緊張的局面。但是這些手段可能非常危險，因為它們很可能會失控或被人認為「鬧事」。故而，政府就可以用衝擊辦公秩序、擾亂社會治安、破壞公共交通等罪名將上訪組織者交付司法機關審判。因此，這種異常信訪是一把雙刃刀：它既可能很管用，但也可能帶來滅頂之災。它常常形同玩火，一般人不為所用（應星，汪慶華 2006）。

3. 從安定團結型信訪到維護穩定型信訪的變化

下文通過比較安定團結型信訪與維護穩定型信訪，來看看中國信訪制度的最新變化（應星 2011）。

3.1 信訪者的行動機制變化

3.1.1 行動動力

1990年代以來，信訪者在行動動力上的變化可以總結為：以往具有更多理想主義色彩，而現在具有更多機會主義色彩。這種變化最典型的例證體現於農民在抗爭中所使用的合法性話語的分析上。儘管同樣使用「清官—貪官」話語作為抗爭政治的動力和旗幟，但在巨大的維穩壓力下，農民不僅與基層政府的對立情緒日益增加，而且對高層政府的政治信任也降低。這種話語以前更多出於參與抗爭者的內心信念，而現在更多出於一種策略的考慮。

3.1.2 行動手段

民眾在行動手段呈現「多樣化」的特點，其中與以前相較之下最突出的一個變化，是法律訴訟成為民眾抗爭行動的一個新手段。

這種新手段與集體上訪等傳統手段常常是被抗爭者以實用主義或機會主義的原則交叉並用的。

3.1.3 組織方式

民眾在組織方式呈現「快捷化」的特點。自1990年代以來，由於手機、電腦、互聯網、影印機等現代信息技術在農村逐漸普及，使抗爭行動在相當程度上超越了互動的「面對面」傳統草根組織方式，實現了更加方便和及時的組織效果。

與此同時，在資源動員上也呈現「開放化」的特點。在1990年代以前，抗爭行動的資源基本是來自草根本身，外界無論是在輿論上還是在經濟上都很少介入民眾的抗爭行動中。而1990年代以後，隨着市場轉型與全球化進程的加速，中國社會的開放程度和透明程度顯著提高，中國不少抗爭行動都與外界相通，或者得到了專業組織（NGO組織）的指導、媒體的關注、外間的經濟支援。

3.1.4 抗爭邊界

民眾在抗爭邊界呈現「離散化」的特點。在1990年代以前，民眾抗爭行動的主體形式是依法抗爭，「踩線不越線」是基本特點。而1990年代以後，群體事件開始大量出現，尤其是以無利益相關者為主體的群體事件的出現更成為新時期政治抗爭一個鮮明的特點。這些群體事件雖然常常與依法抗爭行動之間存在着微妙的聯繫，但它們本身已經跨越了合法的邊界，使目前的抗爭政治具有了某種激烈化的傾向。

3.2 信訪治理的機制變化

3.2.1 「拔釘子」與「開口子」的張力

中國政府在1990年代前治理上訪主要有三種基本權力技術：拔釘子、開口子與揭蓋子（應星 2001）。「拔釘子」是指對上訪者進行嚴厲的打壓；「開口子」是指滿足上訪者提出的利益要求；「揭蓋

子」是指上級政府對下級政府的貪腐行為進行整頓。這三種技術在1990年代以後仍是國家治理抗爭政治的基本手段。但是，拔釘子與開口子之間產生了前所未有的張力。

這是因為，一方面社會穩定在此階段上升為一個全域性的問題。由於穩定壓倒了一切，各級政府，尤其是基層政府的維穩壓力是空前的大，維穩的狀況關係到是否對基層官員所有政績一票否決的問題。因此，基層政府在缺乏其他有效手段的情況下更加依賴「拔釘子」的技術，即企圖通過打壓草根行動者來暫時消除社會不穩定的局面。而另一方面，也因為維穩工作地位的上升，各級政府，尤其是縣級以上的政府掌握了較高的維穩基金，從而使縣級以上的政府可以在社會穩定局面面臨失控的情況下加大「開口子」的力度，即企圖用人民幣來解決人民內部矛盾。「拔釘子」與「開口子」本來是政府可以並用的手段，但非常荒謬的是，這兩者激發出民眾心中兩個完全不同的政府形象，卻又從不同的方向共同促使了維穩問題的惡化。「拔釘子」激發出群眾心中的基層政府的醜惡嘴臉，激發出上訪者為了一口氣與基層政府抗爭到底的決心和意志。「開口子」激發出民眾心中的高層政府的親民嘴臉，卻又同時激發了抗爭參與者乃至抗爭旁觀者的機會主義心理，使其更加確信「不鬧不解決，小鬧小解決，大鬧大解決」。也就是說，現在許多地方政府維穩所用的這兩種技術使其陷入了一個非常尷尬的情況：如果不下決心去解決上訪者提出的實際問題，會激化矛盾；而如果下決心去解決這些問題，卻又會牽連出更多的矛盾。

3.2.2 運動式治理與制度化治理的矛盾

1990年代，尤其是2003年以來，高層政府為解決因信訪引伸出的問題和群體事件採取了一系列的措施。其中，「開門大接訪」、「領導包案限時辦結」等措施在短時期內取得了較好的效果。但是，這些看似創新的舉措基本上仍屬於新中國慣用的運動式治理方式——政府以垂直命令、政治動員的方式，在某些特定的時期集中調動力量和配置資源以解決一些比較尖銳突出的矛盾和衝突。這種治理方式的特點是行政主導、不計成本、一刀切且快速解決。但它追

求的往往是一時之功效，而無法形成制度化的累積，以致陷入「治標不治本」的困境。而在常規化治理上則是思路陳舊、手段單一、一切為維持社會穩定本身而層層加壓、嚴防死守、濫施暴力、不講規則、不計後果、罔顧制度建設、人心安定、利益表達和社會發展這些治本之策。

3.2.3 行政主導與法律治理的對立

1990年代以來中國的行政法制建設有所進步，行政法也成為治理抗爭政治的新手段。但是，法律治理並沒有成為主導的治理手段，甚至其獨立性也大打折扣。所謂「立案政治學」乃至整個的「訴訟政治學」，實際上構成了「維穩政治學」的一個環節（汪慶華，應星 2010）。在抗爭政治的治理中仍是由行政佔據着絕對的主導地位，而行政法不過是一種政治控制機制。這樣一來，法律所本應具有的穩定的、理性的、規範的、程序化的治理效應就無從發揮。

總括來說，1990年代以來，隨着中國政府對穩定任務的空前重視以及中央財力的增強，政府在防止社會抗爭和處置群體事件的資源空間大大拓展，調控手段更為靈活和多樣。但是，這些資源和手段基本上都是權宜性的。維穩政治學的確成為一把雙刃刀，它既有助於控制抗爭政治的蔓延態勢，卻又同時促成了「越維穩越不穩定」的惡性循環。維穩的成本越來越高，維穩的心態卻越來越不從容，維穩的效果也越來越短促。如果在維穩的思路上不實現戰略性的轉變，那麼中國社會未來面臨的維穩局面很可能會比現在更加嚴峻。

另一方面，許多西方學者在中國抗爭政治的行動機制及其後果的分析中都寄寓對中國公民社會的成長、公民權利的擴展、公民資格的鑄造的期望（Zweig 2003；Goldman 2005；O'Brien & Li 2006）。但是，這些期望多半是一廂情願的。中國以集體上訪為代表的「依法抗爭」行動與國家權威之間並非簡單的對抗關係。上訪者只要按照國家制定的規則行事，國家並不絕對禁止，甚至在某些情形下還鼓勵民眾採取這樣的行動。這一點即使是在維穩政治學

的高壓下也沒有發生多大的改變。正如裴宜理 (Perry 2008) 所看到的，西方學者熱衷的「權利意識」視角並不大適合當代中國的抗爭政治。她提出應該用與中國傳統文化一脈相承的「規則意識」來建構當代中國抗爭政治的框架模式。我在最新的著作提出用「氣」來建構當代中國農村抗爭行動的框架 (應星 2011)，也是出於與西方權利視角的差別。

參考文獻

- 刁傑成 (1996)。《人民信訪史略》。北京：北京經濟學院出版社。
- 汪慶華、應星 (編) (2010)。《中國基層行政爭議解決機制的經驗研究》。上海三聯書店。
- 棚瀨孝雄 (2004)。《糾紛的解決與審判制度》。北京：中國政法大學出版社。
- 應星 (2001)。《大河移民上訪的故事》。三聯書店。
- 應星 (2011)。《「氣」與抗爭政治》。社會科學文獻出版社。
- Goldman, M. (2005). *From command to citizen: The struggle for political rights in China*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lubman, S. (1967). Mao and mediation: Politics and dispute resolution in Communist China. *California Law Review*, 55, 1284–1359
- O'Brien, K. & Li Lianjiang (2006). *Rightful resistance in rural China*. New York: Cambridge University Press.
- Perry E. (2008). Chinese Conceptions of 'Rights': From Mencius to Mao—and Now. *Perspectives on Politics*, 6, 37–50.
- Shue, V. (1980). *Peasant China in transition: The dynamics of development toward socialism, 1949–1956*. Berkeley: University of California Press.
- Tocqueville (2000). *Democracy in America*. Mansfield, Trans. Chicago: University of Chicago Press.
- Zweig, D. (2003). To the courts or to the barricades: Can new political institutions manage rural conflict? In Perry and Selden (eds.), *Chinese society: Change, conflict and resistance*. New York: Routledge.