

# 信访制度的双重逻辑与“非行政信访”

——以 A 市重复集体访为例(2010 ~ 2014 年)

夏 瑛

**内容提要:**本文对 A 市 2010 ~ 2014 年间重复集体访的研究发现:民众利益诉求构成重复集体访的主体,信访制度在事实上发挥着纠纷解决机制的功能;大量“非行政信访”进入信访渠道,信访的实际工作远超行政信访所规范的范畴。“非行政信访”的大量存在,与信访制度同时具有“政治”与“行政”两种制度逻辑有关。政治逻辑推动信访制度向“大信访”方向发展,行政逻辑则要求信访制度向边界分明的“小信访”靠拢。政治与行政两种制度逻辑的交错为信访工作带来不确定性,而这实际上是信访制度尚未发展成熟、两种制度逻辑尚未得到理顺的表现。从根本上而言,信访的两种制度逻辑并不冲突,它们都是信访制度的应有逻辑,并行不悖地指导着信访制度向前发展:政治逻辑是信访的制度之本,指导信访工作的思想立意与服务态度;行政逻辑规范信访工作的具体工作程序和工作范畴,是信访制度走向法治化、专业化和全面制度化的必经之路。信访的制度化,须在政治逻辑的指导下落实行政逻辑,在法治方法的规范下做实群众工作。

**关键词:**信访 制度逻辑 重复集体访 行政信访 非行政信访

## 一、信访制度:一种制度,双重功能

信访制度是一套独特的制度安排,是联系民众与党政系统的重要纽带。信访制度又是一套复杂制度,既是党的群众路线的一部分,又是政府部门的一项具体行政事务。信访制度自二十世纪五十年代建立以来,有关其功能的争论始终未有停歇。这些讨论大致循着“大信访”和“小信访”这两条思路展开。

“大信访”从民众宪法权利的角度理解信访制度,强调信访制度的政治功能。“大信访”论认为,信访体现宪法所规范的公民基本政治权利,包括公民表达意见和进行政治参与、政治监督的权利。<sup>①</sup> 信访制度既是对公民宪法权利的保护,同时也体现了国家对民众政治参与权利的保障。在“大信访”视角下,国家党政系统应从保障人民宪法权利的高度,秉持为人民服务的原则,认真负责地处理好每一件信访诉求。“大信访”视角的一些延伸讨论认为,民众通过信访将民意带入

<sup>①</sup> 比如杜钢建教授在《南方周末》的一段采访中表达了这样的观点,参见赵凌《信访改革引发争议》,《南方周末》,2004年11月;束锦:《信访是民意诉求的一种重要表达方式》,《求实》,2007年第5期。

党政系统,<sup>①</sup>党政系统则通过信访系统解决问题、回应民意,<sup>②</sup>因此,从政治过程的角度来看,信访制度发挥着非常重要的公共政策功能,它对公共政策的内容、过程、价值调适和政策调整都具有重要影响。<sup>③</sup>

“小信访”从政府行政的角度理解信访制度,强调信访制度的行政功能。在“小信访”论看来,信访制度是一种具体的行政纠纷解决机制,它与行政调解、行政复议、行政诉讼等制度共同构成中国多元化行政纠纷解决机制。<sup>④</sup>对于通过信访渠道寻求纠纷解决的民众而言,信访制度的权利救济功能凸显。有学者甚至认为,权利救济是信访制度“最主要的功能”和“头号任务”。<sup>⑤</sup>不少学者开始讨论信访相对于行政复议、行政诉讼等其他行政纠纷救济渠道的特别之处。一种观点认为,信访应该是权利救济的最后一步,必须在行政调解、行政复议和行政诉讼都尝试过且都无法解决纠纷之时才使用信访这一权利救济方式。<sup>⑥</sup>另一种观点则认为,对于行政相对人而言,哪个渠道能更好更快速地实现权利救济,就应该使用哪个渠道;信访相对于其他渠道来说具备更多优势,因此信访的权利救济功能需要强化,信访制度应该成为行政诉讼救济和行政复议救济的过滤机制、补偿机制和疑难处理机制。<sup>⑦</sup>但后一种观点又遭到了其他学者的激烈反驳,比如于建嵘认为,应当废除信访制度的权利救济功能,而只保留其公民政治参与功能。<sup>⑧</sup>

从信访制度的现实演变来看,“小信访”论所强调的信访救济功能愈来愈凸显;与此同时,“大信访”论所主张的信访政治参与功能也时常被提起,并常被信访实务部门奉为信访工作的指导原则。然而,“大”“小”两种信访观对信访工作的现实隐喻不尽相同。“大信访”观强调民众信访的政治定位与政治意义,并不回答什么样的诉求应该进入信访渠道;而后者恰好正是“小信访”论所要重点处理的问题。“小信访”论所要做的,正是给信访制度划定一个业务边界,明确哪类诉求可以进入信访渠道。虽然学者们对信访制度与行政调解、行政复议和行政诉讼之间的关系有不同见解,但人们有一个基本共识,即信访制度处理的是行政类纠纷,是与政府有关的纠纷。

## 二、研究困惑与实证资料描述

“大”“小”两种信访观并存给信访工作带来了几分不确定性,这种不确定性主要体现在信访制度的工作范畴。从保障民众诉求表达权的角度来看,信访部门理应受理民众的各类诉求,而不问这些诉求是否与政府相关;但从信访工作的行政逻辑来看,信访部门只需受理行政纠纷,且严格来说,是那些已经经历过行政调解、行政复议或行政诉讼而未得解决的行政纠纷。

这两种逻辑之间多少存在一些矛盾。究竟哪一种逻辑更切合信访制度在中国的制度定位?学界在规范层面上的讨论已十分丰富,但直到现在都未达成共识。而如果规范讨论难得共识,我们或许可将研究视角转向实践,看看在信访实践领域,什么样的诉求已然进入到了信访渠道;信

① 刁成杰编著:《人民信访史略》,北京经济学院出版社,1996年版。

② 比如社钢建教授在《南方周末》的一段采访中表达了这样的观点。参见赵凌:《信访改革引发争议》,《南方周末》,2004年11月。

③ 王浦劬、龚宏龄:《行政信访的公共政策功能分析》,《政治学研究》,2012年第2期。

④ 章志远:《信访潮与中国多元化行政纠纷解决机制的重构》,《法治研究》,2012年第9期。

⑤ 孙大雄:《信访制度功能的扭曲与理性回归》,《法商研究》,2011年第4期。

⑥ 章志远:《信访潮与中国多元化行政纠纷解决机制的重构》,《法治研究》,2012年第9期。

⑦ 应星:《作为特殊行政救济的信访救济》,《法学研究》,2004年第3期。

⑧ 于建嵘:《中国信访制度批判》,《中国改革》,2005年第2期;于建嵘:《对信访制度改革争论的反思》,《中国党政干部论坛》,2005年第5期;于建嵘:《信访悖论及其出路》,2009年第8期等。

访制度对于民众而言,在事实上正扮演着怎样的角色。我们可以通过观察信访制度的实然功能来反观其应然定位。在现有信访研究中,有关信访实践的研究无论在广度还是系统性上都稍显不足。尽管已有一些研究对民众上访行为及地方政府的回应机制作了深入剖析,<sup>①</sup>但能较为全面地展现当前信访全貌的研究依然十分缺乏。

本研究凭借丰富的信访实证材料,试图从实然层面展现信访制度在事实上发挥着怎样的作用。笔者试图在实证研究的基础之上,对信访制度的功能定位做更深一步的讨论。本研究所使用的实证材料来自于笔者从2016年开始在某省A市的田野调查。笔者多次前往A市信访办调研,一方面观察该市信访的基本情况,另一方面也与该市信访部门以及分管信访的党政领导干部共同研讨当地信访问题,商议可供当地参考的“治访”良方。在调研期间,笔者收集了该地2010~2014年间重复集体访的档案资料。这里所指重复集体访是指五人以上、因同一事项上访两次及两次以上的信访案件。在当地信访部门看来,这类信访相对于其他规模较小的、非重复性的信访案件而言,处理难度更大。也因为这一原因,他们对这类案件做了专门梳理,并与学者开展专题研究。笔者正是借助这一契机进入田野,获取实证资料。

A市在经济规模上接近二线城市的标准,在人口规模上具备大城市的基本资格。作为后发展地区的城市,A市在最近十年加快了城市化进程和经济发展的速度,目前城镇人口已接近本地总人口的60%。与中国其他城市类似,A市自改革开放以来先后经历了企业改制、经济发展、城镇化进程以及城市发展等最有可能引发大量社会纠纷的历史过程。与这些历史过程相应的纠纷问题构成了A市重复集体访的主要内容,包括企业改制引发的职工福利及工作安置问题、经济发展过程中的劳动争议问题或民事纠纷问题、城镇化过程中的征地拆迁问题以及城市发展过程中的市政管理问题等。

可以说,A市重复集体访发生的重点领域和其他城市相比并无特别差异之处。比如,蒋冰晶对北方城市J市的研究发现,该地区的重复访主要集中在“房产纠纷”(约占37%)、“人身伤亡纠纷”(约占29%)、“劳动争议”(约占17%)、“行政行为纠纷”(约占13%)。<sup>②</sup>陈曦对中部某省的研究则发现,该地区的信访矛盾主要集中在“职工福利与企业改制”“社会纠纷”“征地拆迁与移民”“市政管理”“农民负担与村民自治”“工作安置”这六个领域。<sup>③</sup>

A市的重复集体访对于信访研究具有一定的代表性,这种代表性体现在两个方面:首先,A市所经历的发展阶段以及这些阶段所伴生的主要社会矛盾的类型跟其他城市类似,城市之间的主要差异只在于经历这些阶段的先后与快慢,因此A市具有一定的代表性;其次,就纠纷领域而言,A市重复集体访的类型与学界所发现的一般信访案件的种类并无大的差别,因此,重复集体访对于信访全样本而言也具有一定的代表性。

### 三、利益诉求与重复集体访

在2010~2014年间,因同一事由前往A市信访部门进行重复集体访的案件共484件。这

① 如陈柏峰:《农民上访的分类治理研究》,《政治学研究》,2012年第1期;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;陈柏峰:《无理上访与基层法治》,《中外法学》,2011年第2期;陈柏峰:《农民上访的分类治理研究》,《政治学研究》,2012年第1期;申端锋:《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;Kelvin O'Brien and Lianjiang Li, *Rightful Resistance in Rural China*, Cambridge University Press, 2006等。

② 蒋冰晶:《重复信访行动研究》,第93页,知识产权出版社,2012年版。

③ Xi Chen, *Social Protest and Contentious Authoritarianism in China*. Cambridge University Press, 2011.

484 件重复集体访几乎都因具体利益纠纷而起。这些纠纷主要分布在“征地拆迁纠纷”“民事纠纷”“劳动争议”“农村问题”“举报与咨政”“单位内部房地产纠纷”“历史遗留问题”这七个领域（见图 1）。

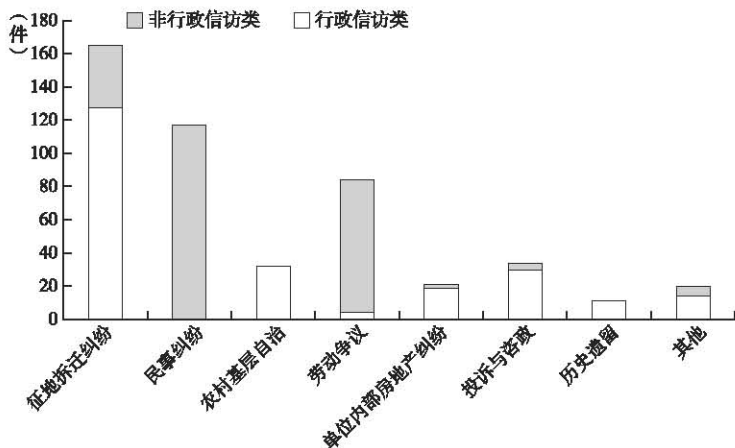


图 1 重复集体访的纠纷领域分布 (N = 484)

注：图表为作者自制

### （一）征地拆迁纠纷

指在城镇化、旧城改造过程中因征地和拆迁而引发的纠纷，这是 A 市最常见的纠纷之一，约占总数的 34%；其中征地纠纷 28 件，拆迁纠纷 99 件。这类纠纷的争议焦点主要集中在补偿款和安置房两个方面。比较常见的情况是先进行拆迁的被拆迁人得到的补偿款比后拆迁的低，于是找到政府要求得到同样多的拆迁补偿。征地纠纷多发生在农村地区，拆迁纠纷则主要发生在农村、城乡交界地区和老城区。在进行分类时，我们主要根据纠纷和诉求的具体内容而非纠纷发生的地点来进行归类。因此，农村地区因征地和拆迁而发生的重复集体访被归入“征地拆迁类”，而农村地区围绕土地而发生的其他纠纷——主要是农村集体土地的分配和租用等问题则被归入“农村土地问题”这一类别。

### （二）民事纠纷

这一类别是本研究不同于以往研究的一个重要方面。所谓民事纠纷，即发生在平等民事主体之间的纠纷，属法院处理范畴，也即是所谓的“涉法涉诉”类纠纷，这类纠纷大部分发生在上访人与政府以外的机构或个体之间，纠纷本身与政府并无直接关系。A 市重复集体访中的民事纠纷集中在经济纠纷和民事房地产纠纷这两大类。

经济纠纷，即民事主体之间在经济活动中发生的纠纷。A 市重复集体访中的经济纠纷主要是合同纠纷和集资纠纷这两大类。其中，集资纠纷引发的上访不仅规模大而且次数多，是比较突出的信访问题。在非法集资类上访中，人数最多的一次达 547 人，平均上访人数也有 119 人。民事房地产纠纷，简单而言，即民事主体间的房地产纠纷。在我们的材料中，民事房地产纠纷占了民事类纠纷的六成以上，主要发生在房地产相邻关系纠纷、房地产买卖和租赁纠纷以及物业管理纠纷这三个方面。其中，相邻关系纠纷是最常见的民事房地产纠纷，占民事房地产纠纷的一半以上。

### (三) 劳动争议

劳动争议指劳动关系当事人之间因劳动的权利和义务发生分歧而引起的争议。这些争议多围绕劳动者与用人单位因工资、补贴以及其他福利待遇而发生的纠纷。用人单位包括个体老板、私营机构、国企、事业单位以及政府机关。劳动争议属民事类纠纷,但考虑到这类纠纷所占比重较大,且是现有文献中有关中国社会冲突研究中非常重要的一个研究领域<sup>①</sup>,因此文中将其单列为一个类别。

按照《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》的规定,劳动争议的解决,应首先由劳动者与用人单位进行协商;协商不成的,由调解组织进行调解;调解不成的,向劳动争议仲裁委员会申请仲裁;仲裁不成的,最后向人民法院提起诉讼。

在我们的材料中,因劳动争议导致的重复集体访占有所有重复集体访的17%,是一类突出社会矛盾。其中有一半以上的劳动争议发生在劳动者与国企或事业单位之间,这些上访人多在单位改制过程中下岗或提前退休,对下岗待遇或退休待遇不满,与原用人单位发生纠纷,并向政府上访要求政府出面解决问题。另有36%的劳动争议型重复集体访发生在上访者与私营企业或个体老板之间。这类劳动争议的主要内容是资方欠薪,劳动者讨薪;比较多的情况是外来务工人员讨要工程款。最后,仅有4件劳动争议型重复集体访发生在劳动者与政府机关用人单位之间,基本都是退休人员要求提高退休待遇。

### (四) 农村基层自治

该类纠纷指发生在农村地区的,因本村集体资产分配、土地承包与使用以及环境污染、基层民主等问题而引发的纠纷。很显然,剔除征地拆迁类纠纷,其他农村内部纠纷较少发展成为重复集体访。在我们的材料中,农村问题类重复集体访仅占7%,其中,纯粹围绕基层民主选举的纠纷仅1件,农村地区大部分较难解决的纠纷都聚焦于个体的具体利益而非对民主权利和民主过程的直接诉求。

### (五) 单位内部房地产纠纷

泛指单位与职工及第三人之间发生的房地产纠纷。随着国企事业单位改制和住房制度改革的深入,单位与职工(及其家属)之间因拆迁、建房、卖房、租房等引起的占房、房屋腾退、补偿等问题,以及老旧公房的修缮和维护等方面引起的争议越来越多。

二十世纪九十年代,当这类矛盾逐渐凸显之时,最高人民法院曾经就单位内部的房地产纠纷做过一项司法解释。这项司法解释——最高人民法院《关于房地产案件受理问题的通知》规定,“因行政指令而调整划拨、机构撤并分合等引起的房地产纠纷,因单位内部建房、分房等而引起的占房、腾房等房地产纠纷,均不属于人民法院主管工作的范围,当事人为此而提起的诉讼,人民法院应依法不予受理或驳回起诉,可告知其找有关部门申请解决。”虽然现在的司法实践对单位内部房地产纠纷的分类更加细致,法院对确属民事关系的房地产纠纷也有予以受理的经验,但总体而言,这一类房地产纠纷是否确应经由司法渠道来解决,并无明确的法律条文规定。争议解决途径的模糊导致人们在遭遇这类纠纷时习惯性地向政府寻求帮助。

### (六) 投诉与咨政

投诉与咨政类重复集体访可谓“名正言顺”的行政信访事项。在我们的材料里,共有34件重复集体访的目的是投诉,仅两件是向政府有关部门咨询具体政策,要求公开政府信息。在投诉类重复集体访中,大部分投诉是村民举报村干部对集体资产处理不当,而投诉的理由多数与本村

<sup>①</sup> 如 Feng Chen, “Subsistence Crises, Managerial Corruption and Labour Protests in China”, *The China Journal*, No. 44, 2000。



征地或拆迁过程中的补偿或安置有关。

### (七) 历史遗留

在 A 市重复集体访个案中,“非法集资”和“历史遗留”类上访规模最大,且重复次数最多。“历史遗留”类访民(如知青)因改革开放前特定历史政策和历史事件的影响而向现在的政府要求政策照顾。这类上访的规模普遍较大,但相比上访规模,其上访的高频率更为突出。在所有个案中,这是重复上访次数最多、持续时间最久的一类上访。

## 四、行政信访中的“非行政信访”

从重复集体访的纠纷性质来看,有大量非行政信访类纠纷进入了行政信访渠道,并成为重复集体访。行政信访制度承担了大量非行政纠纷的诉求压力,这是造成信访困境的重要原因。过去有些研究理所当然地假设进入行政信访渠道的纠纷大部分是行政纠纷,<sup>①</sup>但事实上,在本文所分析的 484 个重复集体访个案中,严格来说,超一半(51%)的上访事项并不属于行政纠纷。大量民事纠纷甚至刑事纠纷进入行政信访系统,且身处这类纠纷的民众很少通过司法渠道解决纠纷,而是直接将纠纷带入行政信访系统,通过向行政机关施压使其解决与政府本无直接关系的纠纷。

### (一) 分类依据:“行政信访”与“非行政信访”

国务院《信访条例》对行政信访的受理范畴有明确规定。《信访条例》第十四条规定:“信访人对下列组织、人员的职务行为反映情况,提出建议、意见,或者不服下列组织、人员的职务行为,可以向有关行政机关提出信访事项:(一)行政机关及其工作人员;(二)法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织及其工作人员;(三)提供公共服务的企业、事业单位及其工作人员;(四)社会团体或者其他企业、事业单位中由国家行政机关任命、派出的人员;(五)村民委员会、居民委员会及其成员。对依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的投诉请求,信访人应当依照有关法律、行政法规规定的程序向有关机关提出。”《信访条例》第十五条规定:“信访人对各级人民代表大会以及县级以上各级人民代表大会常务委员会、人民法院、人民检察院职权范围内的信访事项,应当分别向有关的人民代表大会及其常务委员会、人民法院、人民检察院提出。”

按照这两条的规定,能够进入行政信访渠道的事项须符合以下两个条件:

第一,就纠纷性质而言,所涉纠纷须发生在上访人与行政机关(狭义“政府”概念)、事业单位、国企、群团组织或基层自治组织之间;对立法机关和司法机关的请求事项不属于行政信访范畴。

第二,就程序上而言,凡是依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的事项,必须首先通过这些途径解决问题。

据此,笔者对重复集体访所反映的纠纷性质按照是否属于行政信访受理范畴分为“行政信访类”和“非行政信访类”两大类。“行政信访类”即符合上述两项条件、确属行政信访受理范围的重复集体访。从 A 市重复集体访的情况来看,真正属于行政信访受理范畴的重复集体访仅占所有重复集体访的 49%,剩余 51% 重复集体访所涉纠纷实际上属于诉讼、仲裁或行政复议等其他法定途径的受理范畴。其中,涉法涉诉的民事类占了绝大多数,其次为应通过劳动仲裁渠道来解决的劳动争议。可见,大量非行政信访纠纷“误入”行政信访系统,是造成行政信访系统巨大

<sup>①</sup> 张泰苏:《中国人在行政纠纷中为何偏好信访?》,《社会学研究》,2009 年第 3 期。

压力的重要原因。

## (二)“非行政信访”的争议领域

1. 民事纠纷和劳动争议是最主要的两类“非行政信访”。之所以将这两类划分为“非行政信访类”,是基于两个方面的原因。首先,就纠纷性质而言,引发重复集体访的纠纷本身和行政机关并没有直接关系,它们属民事纠纷或刑事纠纷。<sup>①</sup>无论是民事还是刑事纠纷,都应通过司法诉讼的渠道寻求解决。在法律和制度规范层面而言,行政信访途径并不具备直接解决这些纠纷的功能。其次,就纠纷解决渠道而言,引发这类重复集体访的纠纷理应通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径而非行政信访解决。

按民事法律规范体系来看,民事纠纷应依法通过诉讼渠道解决,而我们的资料显示,在100多件民事纠纷类的重复集体访中,仅8件正在尝试或已经尝试了司法途径。这8件中,有1件是法院不予受理,2件正在法院审理过程中,2件已有判决但对判决结果不满,3件是已有判决但判决无法执行。从整体来看,当人们遭遇民事纠纷时,“信访不信法”的行为模式依然是主流。

这里值得一提的是劳动争议。常见的劳动争议主要集中在工资和福利待遇两个方面。在我们的材料中,工资类劳动争议主要发生在外来务工人员 and 私营企业之间,涉及的纠纷内容主要是欠薪及补交社保,约占36%。福利待遇类劳动争议主要发生在下岗、退休职工与经历过改制的原国企和事业单位之间,涉及的纠纷内容主要是待岗、下岗补贴和退休金,约占58%。对于这两类劳动争议,《劳动法》相关条款有明确的规定,当事人可以依法申请调解、仲裁、提起诉讼,也可以协商解决。但在我们的材料中,仅11%的劳动争议个案在进入行政信访系统之前进行过仲裁或诉讼。

2. “民事类”征地拆迁纠纷。征地拆迁类纠纷有行政和民事两类,分别占77%和23%。本文上一部分有关征地拆迁类重复集体访的介绍主要集中在“行政类”,也就是确属行政信访范畴的上访个案。行政类纠纷发生在上访人与政府之间,大多缘起于政府对征地或拆迁的补偿标准不一,补偿低的民众要求政府改变补偿政策,给予更高的补偿。但实际上,在征地拆迁纠纷中,还有约23%的纠纷发生在上访人和民事主体之间,主要发生在被征地或被拆迁民众与拆迁公司或开发商等民事主体之间,政府并非引发纠纷的主体。民事类纠纷的另外一个特点是,这些纠纷中都有明确的合同或协议作为诉讼依据。

在过去的研究中,学者一般不区分行政类和民事类纠纷,而只是笼统地将涉及征地和拆迁问题的上访归为同一个类别。但实际上,即使在这一类和政府行为、政府政策有密切关系的纠纷领域中,也有两成多纠纷和政府没有直接关系。它们并不属于行政信访的受理范畴,却不仅进入了行政信访渠道,并且演变成了重复集体访;而信访部门在处理这类上访行为时,也未明确其民事纠纷的性质,或将其引导至司法渠道。

## (三)“非行政信访”的上访规模与上访频率

从整体来看,A市的非行政信访占了重复集体访总量的一半有多。不仅如此,这些非行政信访给信访部门造成的压力并不比行政信访小。如表1所示,从上访规模 and 上访频率这两个维度来看,非行政信访的平均上访规模甚至大过行政信访。

从上访规模 and 上访频率这两个维度来看,A市绝大多数重复集体访的上访次数在10次以内,上访规模未超50人。但同时也有约10%的上访案件或重复访超过了10次,或人数高于50

<sup>①</sup> 比如民事纠纷中的非法集资类纠纷,当被界定为“非法集资”时属民事经济纠纷,而一旦被界定为“集资诈骗”,则属刑事纠纷。

人;这类上访事件规模大,重复次数多,对行政信访系统造成的压力可想而知。从表1来看,在规模较大、次数较多的重复集体访中,民事纠纷和劳动争议这两类“非行政信访”占了很大一部分,而这两类上访所涉利益均关乎访民切身利益。虽然几乎所有重复集体访都起因于访民的利益诉求,但这两类纠纷涉及的利益对于访民个人而言更为重大而迫切。比如,在民事纠纷中,规模大、次数多的上访都集中在“非法集资”纠纷中。在这类纠纷中,不少访民将自家大部分积蓄(甚至借外债)给了集资人,最终非但没有拿到集资人承诺的投资回报,反而连本金也无法拿回。即使相关案件已得法院判决,但多因集资人无力偿还而使集资受害者无法拿回全部本金。集资受害者于是通过持续上访的方式,试图促使政府力量介入,帮其追讨损失。在“劳动争议”纠纷中,那些规模较大、重复次数较多的上访大多涉及到退休工人的养老保险、退休保障等问题。可见,上述两种情况大多牵涉到访民个人及家庭的重大经济利益。对访民而言,若不上访则可能面临“尽输”的结局,甚至连最起码的生存状态都难以维系;而一旦上访成功,则其最迫在眉睫的问题就有机会得到解决。

可见,当民众个体及家庭的重大利益受到损害时,他们进行规模访、重复访的可能性更高。而其中不少纠纷并不属于行政信访的法定受理范畴,仅仅依赖行政信访难以解决问题。这就导致一种两难局面的形成:一方面,民众维权的诉求迫切且强烈;但另一方面,某些诉求因超越行政信访所能处理的范畴而迟迟得不到解决。这种两难困境成为行政信访的压力来源。

表1 按上访规模和上访频率划分的A市重复集体访(2010~2014年)

频率	规模	
	≥50人	<50人
≥10次	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 民事纠纷<sup>△</sup>(3件)</li> <li>· 历史遗留(3件)</li> <li>· 劳动争议<sup>△</sup>(2件)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 民事纠纷<sup>△</sup>(4件)</li> <li>· 历史遗留(3件)</li> </ul>
<10次	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 征地拆迁(10件)</li> <li>· 劳动争议<sup>△</sup>(4件)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 征地拆迁</li> <li>· 民事纠纷<sup>△</sup></li> <li>· 劳动争议<sup>△</sup></li> </ul>

注: N=484, <sup>△</sup>代表“非行政信访类”上访。表格中括号内数字代表同一信访事项案件数

## 五、“政治”与“行政”:信访制度的双重逻辑及其现实意涵

### (一) 信访实践的现状特征

总体而言,A市重复集体访凸显了当前信访实践的如下两个特征:

首先,民众利益诉求构成信访主要内容,信访制度在事实上发挥着社会纠纷解决机制的功能,回应本文开端对信访制度功能所做的讨论。虽然学界在规范层面对信访制度的功能定位看法不一,从“政治动员”论到“政治参与”论,从“纠纷解决”论到“社会治理”论,等等;<sup>①</sup>但是,信访实践所反映的情况却是相对明确且统一的,信访制度在事实上发挥着社会纠纷解决机制的功能,因进入信访渠道的诉求多为民众个体的具体利益诉求,少见完全政治性或公共性的信访诉求。

<sup>①</sup> 参见陈柏峰:《信访制度的功能及其法治化改革》,《中外法学》,2016年第5期。



从这一角度来看,将信访视作民众政治参与平台的看法在某种程度上低估了民众利用信访制度解决自身问题的工具理性与功利主义算计。

其次,大量非行政信访活跃于信访渠道,信访制度的现实功能远超“小信访”(行政信访)的功能范畴。等待信访制度解决的问题不仅仅是行政类纠纷或政策类纠纷,还有许多与政府、政策没有直接关系的民事类纠纷。这一发现与信访研究中的主流论述有所不同。很多研究认可信访制度的纠纷解决功能,但都潜在地假设进入信访渠道的纠纷是民众和政府之间的行政性纠纷。换言之,他们是在“小信访”的框架下分析信访制度不同于其他行政纠纷解决机制的功能定位。而我们从A市重复集体访看到的情况是,“小信访”框架仅能分析一部分信访实践,它无法解释为何有一半左右的非行政信访存在于当前的信访实践中。

## (二) 信访实践的制度解释

如何理解信访实践的这种现状?在本文看来,根源还在于中国当下的信访制度糅合着“政治”与“行政”两种制度逻辑;信访制度的双重逻辑为“非行政信访”的存在提供了条件和空间。

信访制度的政治逻辑强调信访作为党的群众路线的功能定位,或者认为信访是《宪法》所规定的人民民主权利的保障机制。作为党的群众路线的一部分,信访部门应对人民群众的各种诉求持开放聆听的态度,并尽力回应和解决群众诉求;同样道理,作为人民民主权利的保障机制,信访应给人民群众通过来信来访向各级党委和政府提出要求、建议、批评和揭发、控告、申诉提供充分的制度化空间和正式回应。因此,政治逻辑指导下的信访制度应向“大信访”方向发展。

信访制度的行政逻辑却有着明确的制度规范和法律范畴,它强调信访只依法接纳、处理行政纠纷类或政策类的民众诉求,其他类型的社会纠纷应依法通过其他纠纷解决机制寻求解决。行政逻辑下的信访制度更倾向于向边界分明的“小信访”方向发展。信访制度在最近几年的改革,尤其致力于将涉法涉诉类信访从普通信访中剥离出去的信访法治化改革,实际上正体现着信访制度在执行机制上越来越向行政逻辑发展的趋势。

“政治”与“行政”的双重制度逻辑为信访工作带来了一些不确定性。笔者在A市调研的过程中,不少信访干部坦言,他们在处理具体信访案件时时常矛盾于政治与行政两种逻辑之中。根据信访法治化改革的要求,信访部门可以将众多涉法涉诉访剥离。根据这一逻辑,大量非行政信访或许可以被认定为“不合理上访”。但在具体操作中,这种做法时常遭遇压力,很难顺利落实。原因之一在于信访人,甚至信访部门本身更倾向于从政治逻辑的角度来理解和要求信访工作,这种定位与要求使得信访部门不得不正面应对与政府并无直接关系、但却真实困扰信访人自身利益的信访诉求。

## (三) 双重逻辑下信访制度的功能互补

那么,如何调适信访制度的两种逻辑?在本文看来,这两种逻辑在本质上并不冲突,它们都是信访制度的应有逻辑,相互之间有着深刻的辩证关系。国家信访局局长舒晓琴在一篇文章中指出,习近平总书记在关于加强和改进人民信访工作的重要思想中实际上已有所指示。在谈到信访工作时,习总书记首先强调了信访制度的政治逻辑。他指出信访制度是中国特色社会主义民主政治制度的有益补充,必须坚持、加强、创新、完善。他进一步指出信访工作是党的群众路线的重要平台,是送上门来的群众工作,并要求进一步增强宗旨意识,做实做细群众工作,努力把矛盾化解在早、化解在小、化解在基层,不断夯实党执政的群众基础。在肯定信访制度政治功能的基础上,习近平总书记又对信访工作的行政逻辑提出了要求。他指出解决群众合理诉求与维护正常信访秩序的关系,要求做到诉求合理的解决问题到位、诉求无理的思想教育到位、生活困难

的帮扶救助到位、行为违法的依法处理。同时,习总书记也强调了法治对做好信访工作的引领、保障作用,要求密织法律之网、强化法治之力,依法依规协调处理群众诉求,引导涉法涉诉信访问题在法治轨道上妥善解决。<sup>①</sup>

因此,信访制度的两种逻辑实际上不难理顺。

首先,政治逻辑是信访的制度之本,体现信访工作的总体指导精神,要求党政干部在思想立意上将信访工作看作是送上门来的群众工作,消除防范心理和推诿心理,全心全意站在群众的立场上而不是从官僚私利出发来看待信访问题。在处理具体信访诉求时,党政干部应对群众的信访诉求细心处理、耐心回应,不回避也不搪塞。

其次,行政逻辑是信访制度走向法治化、专业化和全面制度化的重要途径。如果政治逻辑强调的是信访工作的思想立意和工作态度,那么,行政逻辑涉及的更多是信访工作的具体工作程序和工作范畴。信访的行政逻辑需要解决的重要问题是如何界定信访实践中的“合理诉求”。习总书记谈信访工作,强调要对“诉求合理的解决到位、诉求无理的教育到位”。从这里可见,信访工作是有制度“边界”的;信访的群众工作定位并不意味着信访就应该大包大揽。信访制度要走向成熟,须在工作范畴上有明确的制度边界。大包大揽不仅增加信访制度的模糊性和不确定性,也可能进一步强化信访制度对其他纠纷解决制度的侵蚀。这不仅不利于信访制度本身的成熟,同时也会抑制其他纠纷解决制度的发展。在未来漫长的制度发展过程中,借助于法治的力量,信访的行政逻辑应得到加强与落实,并成为界定信访制度边界的主要推动力。

作者:夏瑛,中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院(广州市,510275)

(责任编辑:孟令梅)

<sup>①</sup> 舒晓琴:《新时代开创人民信访工作新局面的强大思想武器——深入学习贯彻习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要思想》,《求是》,2018年第24期。