

# 农民偏执型上访的生成及其内在逻辑

## ——基于湖南省G村的田野考察

赵佩<sup>1</sup>, 黄振华<sup>2</sup>

(1.中国地质大学 马克思主义学院, 湖北 武汉 430074; 2.华中师范大学 中国农村研究院, 湖北 武汉 430070)

**摘要:** 基于对湖南省G村一起农民偏执型上访事件的历时性考察, 通过上访各阶段“政府——访民”行为互动关系的比较分析, 发现上级政府——基层政府——上访者三大行动主体构成的信访治理链条中, 存在着治理实效偏离政策预期的“逆向激励”效应。信访治理中, 上级政府基于“公共性”的秩序追求对基层政府“自利性”的“避责”思维具有一定程度的“逆向激励”, 从而给上访者提供了谋利空间, 基层政府的“软肋”成为上访者得以借用的“机会”。成功谋利上访的示范效应结合上访谋利空间, 促成农民上访的延续与扩展, 并最终导致偏执型上访的生成, 这与信访制度的初衷相背离。建议通过信访治理与基层稳控的逐渐剥离、信访分类治理考评机制的建立以及乡村自治力量的充分动员与发挥, 有效规制信访激励的“逆向空间”。

**关键词:** 农民偏执型上访; 内在逻辑; “逆向激励”效应; 信访治理

中图分类号: D035.5

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2021)05-0038-07

### The formation and internal logic of farmers' paranoid petition:

#### Based on the fieldwork of G village in Hunan province

ZHAO Pei<sup>1</sup>, HUANG Zhenhua<sup>2</sup>

(1.College of Marxism, China University of Geosciences, Wuhan 430074, China;

2.China Rural Research Institute, Central China Normal University, Wuhan 430070, China)

**Abstract:** Based on the diachronic investigation of a farmer paranoid petition event in G village, Hunan Province, through a comparative analysis of the behavioral interaction between the government and the petitioners at each stage of the petition, the paper finds that a 'reverse incentive' effect in which the effectiveness of governance deviates from the policy expectation exists in the petition governance chain composed of the three main actors: higher-level government, primary-level government and petitioners. In petition governance, the order pursuit of 'publicity' of the higher-level government somewhat acts as a 'reverse incentive' to the primary-level government's thinking of 'responsibility avoiding' and self-interest, thereby providing the petitioners space for profit, and the primary-level government's weakness becoming 'profitable opportunity' for petitioners. The demonstrative effect of successful petitioning for profit, combined with the space for profit, contributes to the continuation and expansion of petitioning, and finally led to the generation of paranoid petition, which deviated from the original intention of petitioning system. It is suggested that the reverse space of petition incentive can be regulated effectively through the gradual separating petition governance from primary-level stability control, establishing classified petition evaluation system and fully mobilizing and giving full play to rural autonomous forces.

**Keywords:** farmers' paranoid petition; internal logic; reverse incentive effect; petition governance

### 一、问题的提出

近年来, 随着农村社会持续发展, 社会阶层结构出现一定分化, 农民利益诉求呈现出多元化的发展趋势, 因利益矛盾激化而引发的农民上访明显增

收稿日期: 2021-07-15

基金项目: 国家社科基金一般项目(19BZZ068)

作者简介: 赵佩(1990—), 女, 湖南郴州人, 瑶族, 博士研究生, 主要研究方向为城乡社会治理、马克思主义中国化。

多。在不同的历史和社会背景下，农民上访的类型和特点各异。一般认为，农村税费改革前农民上访主要是基于政治和经济方面的“利益受损”。税费改革后国家惠农政策逐步深入，随着利益关系分化和利益结构重组，农民上访呈现出新的特点：一是谋利型上访的数量显著增加，二是农民上访的策略性和针对性持续增强，呈现出明显的偏执型上访的倾向。农民偏执型上访既体现在访民逐渐熟悉上访之道，从愤而上访走向精于上访，也体现在贯穿于谋利上访者在和政府的上访博弈过程中行动技巧性和策略性的提升。

农民上访如何发展成为精于上访者乃至偏执型上访者？其内在逻辑是什么？学界围绕这一问题形成了两种研究进路：一是动力机制研究。大致可分为政府逼迫论、利益选择论和体制束缚论三方面的动因。其一，农村税费改革前，部分地方政府受到“压力型”体制影响，对农民征收超额赋税引发“经济剥夺”，是造成乡村冲突激化和农民上访的主要动因<sup>[1]</sup>。其二，随着公民观念成为政府的重要治理原则，农民等社会主体的利益诉求逐步释放，成为追逐利益的原子化个体<sup>[2]</sup>；近年来，我国城市化、工业化、现代化全面加速推进，因土地等矛盾而产生的利益纠纷逐渐取代税费纠纷，成为农民抗争的焦点问题<sup>[3]</sup>。其三，信访是地方公务员考核体系中的重要指标，在信访高压下的地方政府有着“刚性”的维稳任务，他们不得不在信访治理中采取多元化的治理手段，从而诱发截访、回避矛盾以及摆平理顺等多重困境<sup>[4]</sup>。二是生成机制研究。从农民上访的发生机制而言，“草根动员”<sup>[5]</sup>“权力——利益的结构之网”<sup>[6]</sup>或是解释该类上访生成的解释框架；从农民上访的策略选择来看，“依法抗争”<sup>[1]</sup>“以法抗争”<sup>[7]</sup>“作为武器的弱者身份”<sup>[8]</sup>“依势博弈”<sup>[9]</sup>“依关系网络抗争”<sup>[10]</sup>“以死抗争”<sup>[11]</sup>“以身抗争”<sup>[12]</sup>等成为新时期农民在信访中与政府博弈的主要策略。

文献梳理表明，以往研究或从农民主体，或从政府信访治理的单一视角出发来探讨农民上访的影响因素，而从政府与访民互动视角来考察该问题的相关研究相对较少。这样一来，较容易把农民上访问题归结为农民主体意识或者治理主体行为等单一因素影响和驱动的结果<sup>[13]</sup>。事实上，农民偏执

型上访的生成并不是单向度的行为结果，其生成蕴含了地方政府与访民的行为博弈与互动过程。信访实践中，访民利益诉求的满足程度和利益矛盾的协调状况决定政府的信访治理效能，而政府在信访治理中的多元化应对方式也形塑着访民的行动和策略选择，农民上访的发生、持续和扩展正是基于这样的互动背景展开的。因此，笔者拟以农民偏执型上访为研究对象，结合笔者在湖南省 G 村田野调查实践中发现的一起劳动纠纷上访案例，通过对上访“事件——过程”的梳理与解读，考察政府与访民的行为互动关系，以此探究农民偏执型上访生成的内在逻辑。

## 二、G 村农民劳动纠纷上访案例分析

G 村位于湘南山区地带，隶属于 JY 县，地理位置相对偏僻，经济水平较为落后。田野调查中，笔者发现当地在历史长河之中形成了较强的上访文化，这在形塑当地民众的价值观念和行为方式上形成了较为深远的影响。据考，历史上该地发生过多起规模较大的农民起义、多宗影响较深的土地纠纷，同时笔者在访谈中也了解到相当比例的当地民众因为土地纠纷、低保名额、贫困户指标以及村干部换届选举等事项屡次上访。当地民众强烈的维权争利意识、“霸道”的性格特点使得他们敢于为自己的权益进行抗争。这种文化也为 G 村农民劳动纠纷上访行动埋下了伏笔。1973 年，JY 开发办因计划开垦甘蔗基地而向当地各公社招录工人，经过政治审查和技能考核，甘蔗基地的国营拖拉机站招录了部分知青，以及以欧某林、何某新为代表的 108 名亦工亦农人员。“在那 10 年里，我们每天工作 10 个小时，经常晚上还要加班，有时候遇上赶工，可能还要通宵加班；放假的话也是轮休，每个月只有 4 天假，基本上每次放假才能回家，工资也非常低，我记得拖拉机站给我们的月工资只有 36 元，除了交给生产队记工分的工资以外，差不多每月只剩 15 元，那时候也就刚好够吃饭。”根据何某新的讲述，在长达 10 年的开垦任务完成后，拖拉机站根据上级指示对职工进行了分类安排，作为亦工亦农人员的何某新、欧某林回到了 G 村。几十年过去，原国营拖拉机站早已解散，常年务农劳动给年过七旬的何某新、欧某林留下了身体疾患，贫苦的

生活使得他们在面对近年来党和国家出台的系列民生政策时,不禁暗自萌生了向政府“讨个说法安度晚年”的想法,这起劳动纠纷上访就此拉开帷幕。

### 1. 愤而上访: 农民的利益受损与情绪表达

2007年,既是JY原拖拉机站员工又是乡村老教师的何某山,凭借旧报纸中刊登的国务院8号文件“原没有参加社会保障、停产多年而无力为职工缴纳养老保险的企业,退休职工可纳入城市低保,享受低保待遇”的相关规定,与曾经同样亦工亦农身份的何某新、欧某林商量后,从JY信访局开启了他们的上访之路。从信访局、经济委员会到劳动和社会保障局,他们将口头诉求转变为正式的书面诉求,请求当地政府对其进行养老安置。针对这一诉求,JY劳动与社会保障局进行了文件答复,高度肯定其20世纪70年代在JY建设中所做出的贡献,但根据相关文件规定,原拖拉机站在解散前并未为其职工缴纳养老保险金,因此其职工无法享受养老保险统筹待遇。基于此,拖拉机站返乡人员继续“打感情牌”,通过“邀功”“诉苦”“反驳”等方式对相关部门提出复查申请报告;同时针对政府在回复报告中反复追问的正式员工证明,他们巧妙地以原单位相关领导干部的签字认定书、驾驶证以及全体员工合影“三项证明”充抵“招工原件”,从而回避了“原件难找回”的困境。除此之外,针对相关部门提出“个别领导签字并不能证实正式职工身份,除非找出相关文件依据”,何某新等人便开始进行相关政策文件的搜集,并分别在镇政府、经委会处获得其上访后期主要依托的《国务院发(1971)91号文件》以及《江革计字(1978)1号文件》。

应星认为中国农民上访的主要动因是“气”,这是遭受不公、蒙受冤屈、陷入纠纷的访民为赢得尊严和认可而进行诉求表达和价值展现的一种方式<sup>[4]</sup>。何某新等上访者正是基于面对社会不公而萌生的“气”开展的上访行动,“提诉求”“邀功”“诉苦”“取证”“找文件”等多样化的策略形式表达了上访者面对利益受损的愤怒和不满情绪。从其上访诉求来看,他们基于对国家和政府的信任,希望借助于政府力量解决其作为原单位亦工亦农身份职工的养老问题,该阶段作为访民与当地政府的初次互动,在策略选择上他们通过制度化方式进行了诉求和情绪表达。从结果来看,这一诉求从信访局传达到经委会再到劳动与社会保障局,并未

得到当地政府正面、积极的回应,上访未有实质性进展。

### 2. 冷静上访: 农民的诉求未果与行为博弈

2008年,在前期上访无果后,原拖拉机站返乡人员开始了省访、京访的越级访之路。由于听取了京访过程中上级领导的建议,何某新等上访者试图通过地方政府将信访材料递交给中央相关单位,在材料搜集过程中JY政府也开展多次讨论会,但并未拿出具体解决方案,当地政府原来提出“材料代为寄送”的承诺随着时间推移不了了之。后续上访中,当地政府的回应或是“还没有政策”或是“已三级终结”,当地上访的受挫经历激发了上访者赴省越级访的冲动。2010年7月,何某新参与了原拖拉机站返乡人员的省访,关于这段经历,何某新告诉笔者:“在火车站我就看到了JY信访局的领导,我先不上火车,到旁边一个餐馆吃饭,一会的功夫,他们也进来这个餐馆吃饭了,我随便扒了几口饭菜,趁他们不注意的时候就上了火车,逃过了截访。到了长沙我们县里的领导给镇领导打电话说,‘这个人还真是不得了(难缠),我给他打电话的时候还说在家里,一转眼的功夫已经到了省里,这以后恐怕眼皮子底下都盯不住他,以后要重点关注了,不要再让他去上面(上访)了,他的低保问题你们赶紧想办法解决。’后来我在当年公示的低保名单里看到了自己的名字。”省访过程中,由于熟人带路,他们很快找到省信访局相关领导,并提出诉求,“请政府就《江革计字(1978)1号文件》落实原JY拖拉机站亦工亦农职工的经济补贴”,“就算我们是亦工亦农身份,可是我们之前也没有收到过任何经济补偿,以前没有补的部分现在是不是可以重新补上?”针对这一情况,省信访局研究决定后给予转批,要求JY县政府按欧某林等上访者要求对照相关文件予以落实。“从那以后,JY政府对我们的态度发生了180度大逆转,以前去找他们吧,他们要么说是下乡,要么说去卫生间,就是不给你解决问题,那次省访后,他们好像有点怕我们,现在不但见我们,还特别有礼貌,给我们端茶倒水,还经常让我们在单位食堂吃饭。所以我们也明白一个道理,他们有个‘软肋’,就是怕我们去上面(上访)。”抓住这个“软肋”后,他们继续以“京访”为要挟,催促当地政府尽快给出回复。同年8月,JY经委会作出答复,答复中并未准予上访者要求经

济补偿的诉求，但同时却对上访者抛出了“橄榄枝”，“如确有经济困难的人员可向当地相关部门按照国家政策申请低保”。在将何某新纳入低保范畴后，当年大多数的原拖拉机站返乡人员均被纳入农村低保。

该阶段上访行动以访民基于前期诉求无果的不满进行越级访为开端，以当地政府将访民纳入“低保”息事宁人式地“开了口子”为结束。从整个过程中访民找“时机”、跟“熟人”、携“批复”、抓“软肋”等博弈策略来看，访民策略选择的技巧性和针对性较上一阶段有明显提升，呈现出一定程度理性化的特点。在该阶段后期，不难看出，省访后当地政府基于“不出事”逻辑，给予上访者一定的“小恩小惠”，将访民纳入低保指标不仅是当地政府基于访民生活困难事实的考虑，更是在面对信访高压以及访民“要挟式上访”<sup>[15]</sup>的双重压力下不得不做出的妥协和无奈选择。这种摆平理顺的信访治理策略<sup>[16]</sup>尽管在短期内看似解决了一些信访难题，某种程度上为基层社会带来“暂时性稳定”，但也在无形中强化了上访者的“谈判”能力，从而为上访者的持续谋利上访埋下隐患。

### 3. 精于上访：农民的惯性失望与偏执抗争

尽管上一阶段当地政府对访民的利益诉求给予了一定程度的回应，但访民并不满足于此，博弈策略专业性提升带来的成功谋利上访，也激发了访民对行动策略进一步精细化，以寻求博弈效果最佳化。为引起当地政府的进一步重视，2010年10月，原拖拉机站返乡人员共筹经费赴京上访，关于这次京访，欧某林告诉笔者：“不管是出于给JY政府施压，还是出于解决经济补偿问题，我们都要去京访。”再次京访虽然没有取得实质性效果，但却直接或间接影响到当地镇长工作岗位的调离。在与当地政府的长期博弈过程中，欧某林等上访者除了擅于抓住当地政府害怕“省访”“京访”的软肋之外，还逐渐学会记录接访过程中官员的过激或者不恰当言行，并以此作为要挟。“每个人肯定都有说错话的情况，当干部的肯定也一样，但不同的是，他们不敢乱说，乱说是挨上面批评的。”通过记录当地干部接访时的不当言行，欧某林等上访者“赢”得了干部的“敬畏”，出于对不当言行被揭露的担忧，避免让自己成为“被审判者”，当地政府此后尽量为欧某林等人的上访提供便利。由于江革计字

(1978)1号文件已对原拖拉机站返乡人员亦工亦农身份进行说明和认定，为了进一步实现利益诉求，欧某林等人不得不“另寻出路”。经过协商后，原拖拉机站返乡人员决定降低上访诉求，请求政府根据工龄状况“对连续工作十年以上的职工作退休处理，享受养老金；对之前尚未参加社会保险的职工，纳入城市低保范畴，对工作三年以内的临时工按照江革计字(1978)1号文件给予一定经济补偿”。同时，为了扩大影响、营造声势，欧某林等人联合属于甘蔗基地的水泥厂和糖厂职工开展集体上访行动。笔者了解到这次行动后，欧某林、何某新等上访者在原有低保名额以外，额外获得每年600元的贫困补助。当问及何某新将来是否还会上访时，他告诉笔者：“虽然现在大家都老了，已经很难全部召集到一起，但是上访还是要去的，不然我们现在得到的补贴都会没有，如果不上访，干部肯定不会重视我们。”

经过持续的上访实践，上访者在与政府博弈的过程中不断熟悉基层政府信访治理心态，通过前期成功谋利上访的自我总结与学习交流，他们逐渐洞察到抓住基层政府的“软肋”即是博弈过程中的“机会”。尽管在冷静上访阶段，访民的部分诉求得以实现，但出于对更多利益诉求的渴望，他们在第三阶段的上访中采取了“引关注”“抓把柄”“降要求”“集众力”等等更为精细和偏执化的抗争方式。方江山认为，社会转型时期利益结构出现调整，利益关系发生变迁，利益动因成为农民参与集体行动的主要动力<sup>[17]</sup>。结合三个阶段的上访来看，原拖拉机站返乡人员的集体上访行动正是紧紧围绕着利益诉求这一根主线发生、持续和扩展的。

## 三、上访进程中“政府——访民”行为互动关系比较

农民偏执型上访及其治理是一个长时段、持续的过程，是治理各主体之间互动和博弈的结果。对各主体的利益诉求、策略选择、行为逻辑和互动结果进行历时性考察，有助于更深刻地理解农民偏执型上访生成的内在逻辑。访民上访行动历经愤而上访、冷静上访、精于上访三个阶段，各阶段中“政府——访民”的行为互动和博弈结果呈现出差异化的特点(表1)。

表1 案例各阶段“政府—访民”的策略选择与互动结果

上访阶段	诉求	策略	策略类型	性质	政府治理策略	信访治理效果
愤而上访	正式职工身份 解决养老保险	提“诉求” 出“感情牌” 找“文件” 巧“取证”	应对型	维权	行政型治理	目标未达成, 继续上访
冷静上访	要求落实江革计字 (1978)1号文件	找“时机” 跟“熟人” 携“批复” 抓“软肋”	前期应对型 后期进攻型	维权	行政型治理 利益性治理	目标达成, 继续上访
精于上访	经济补偿	引“关注” 抓“把柄” 降“要求” 集“众力”	进攻型	谋利	利益型治理	持续性谋利上访

愤而上访阶段, 访民的主要诉求是渴望当地政府能够承认其作为JY原拖拉机站正式职工的身份, 并解决与之匹配的“养老金”问题, 双方博弈的焦点在于上访者的身份认定以及经济补偿的合理性两方面。从相关文件来看, 欧某林、何某新等原拖拉机站返乡人员确属亦工亦农身份人员, 但由于疏忽, 原单位对他们并未进行按时轮换, 从而导致他们在高强度岗位上连续工作多年, 且没有作出相应的经济补偿。从该角度而言, 该阶段访民的上访行为属于维权性质。纵观该阶段全过程, 访民的策略选择经历了纯粹的情绪表达达到相对理性地以理抗争转变。政府在第一阶段采取了诸如“转批”“反馈”“回复”等日常化行政的“行政型”治理方式。从治理成效来看, 该阶段是访民与当地政府的初次博弈, 纯粹的情绪、诉求表达以及已过时效的文件依据并未给上访者带来实质性进展, 上访目标未达成促使他们继续上访。

相较于前一阶段, 冷静上访阶段中访民的上访行为则更为成熟和理性。由于前期缺乏理性思考和专业抗争思维导致上访者的上访诉求“不了了之”, 这一阶段他们不再纠缠于正式职工的“养老金”问题, 而是充分把握相关文件, 要求当地政府遵照原有政策对其岗位轮换问题进行经济补偿, 策略针对性明显提升; 同时上访者通过“找时机巧妙避开截访”“熟人带领下的省城上访”“以省信访局批复对当地政府施压”以及“抓住当地政府害怕越级访的软肋”等多元化博弈策略争取其利益诉求的解决, 也体现了其上访行为逐步走向偏执化的趋势。总体而言, 该阶段的上访主要是维权性质, 但与前期“盲目”上访不同的是, 尽管这一阶段当地政府

将其纳入“低保”范畴, 开出了“息事宁人式的口子”, 但上访者的上访行动并未停止, 可以看出这一阶段后期上访者的行动一定程度上已经呈现出谋利色彩。当地政府在现阶段综合运用行政型治理以及“诱之以利”的“利益型”治理<sup>[18]</sup>策略方式, 以期用低保名额等公共资源换取访民罢访、息访。然而从结果来看, 当地政府“花钱买稳定”的利诱方式并没有带来良好的治理成效, 上访者在目标达成后仍然继续上访。

基于前两个阶段的上访实践, 上访者对博弈经验进行自我总结和学习交流, 其在后续上访中的策略形式更为多样和有效, 谋利目标得到进一步实现。在精于上访阶段, 实际上存在着“虚实交替”的发展脉络, 即“以京访寻求更多关注”“记录官员过激言行”“分类降低上访诉求”“联合其他群体开展集体行动”等进攻型策略形式只是上访者要挟基层政府的姿态和工具, 并未实际地付诸有效行动, 其真实的诉求是通过发挥“策略工具箱”的作用, 激发当地政府满足更多的谋利目标。面对上访者的重重“威胁”, 当地政府为维持稳定继续运用“利益型”治理策略, 企图以增加上访者的贫困补助换取“暂时的安宁”。从治理成效看, 前期谋利上访的成功对上访者产生了激励与示范作用, 与信访治理的初衷相背离的是, 持续性的谋利上访或将成为该案例上访者未来的行动选择。

#### 四、“逆向激励”效应：农民偏执型上访生成的内在逻辑

信访制度是“中国之治”语境下党和国家密切联系群众、有效化解基层矛盾纠纷的“中国方案”<sup>[19]</sup>。

作为具有中国特色的政治参与和权利救济制度,信访制度满足了政治合法性与行政合法性诉求,为社会弱势群体提供了相对公平的利益表达与政治参与渠道,成为强化人民群众与党和国家联系的桥梁与纽带;同时它也满足了人民群众“权利救济”的诉求<sup>[20]</sup>,是监督和改善基层政府执政、克服官僚主义的重要促进因素。根据盖伊·彼得斯基于理性选择制度主义范式的分析,制度在引导和限制个体行为方面发挥着重要作用,制度环境对行动者构建了一定程度的积极或者消极激励,在此作用下,行动者以理性人作为逻辑起点,并在行动中以利益最大化作为自己的策略选择和目标追求<sup>[21]</sup>。当前我国信访治理中普遍采取“属地管理、分级负责”的信访工作原则,从根本上来说是中央政府对地方官员履职的一种垂直约束,上级政府通过信访可以直接获取人民群众对地方政府执政的态度与信息,并以问责形式促使基层政府由“对上级负责”转化为“对人民负责”,从而实现有效激励。然而,信访实践中,由于属地责任制在具体落实中过度侧重惩罚性激励和目标导向的刚性考核,促使地方政府在信访治理中本能形成趋利避害的“避责”思维,由此给偏执型上访者创造了谋利空间和政治机会,造成实际治理成效与信访制度政策目标出现偏离。可以认为,在农民偏执型上访的生成过程中,由上级政府——基层政府——上访者三大行动主体构成的信访治理链条里,存在着一种“逆向激励”效应。

“逆向激励”是指社会治理或人员管理中,在一定制度框架下,主体的行动结果偏离甚至背离其预期目标<sup>[19]</sup>,从而呈现出“事与愿违”的激励现象。“逆向激励”效应一旦生成,不仅将损害政策制定者的政治信任,较大地损耗治理效能,还将进一步强化负面影响,极易造成恶性循环。有研究者认为,信访事项的属地责任制在具体运行过程中存在目标置换现象,即由于强调结果导向,从而对治理手段和方法的过分关注替代了对治理目标的合理追求<sup>[19]</sup>。对上级政府而言,秉承对人民负责理念、尽最大可能争取基层社会的稳定和农民的认同是上级政府在信访治理中遵循的行为逻辑。因此,对于上级政府来说,信访当事人的利益斗争与行政主体基于“公共性”的秩序追求之间存在的张力及其平衡构成了信访运行机制的核心。由于信访治理本身具有强政治性,基于制度惯性和降低治理成本的考虑,上级政府对基层政府大多采取“不违法、不出

事”的“底线管理”规则,“属地管理、分级负责”的制度设置更多地成为对基层政府的惩罚性激励形式,即“完成不奖励,出问题有惩罚”,信访治理的压力通过强化问责、“一票否决”以及信访刚性考核得以逐级下压。在压力型体制的制度语境之下,基层政府“责重权轻”的困境逐渐凸显。为化解强压下的政治风险和追责风险,同时也将更多的精力集中于对职位升迁有明显作用的经济指标上,基层政府基于自利和避责的行为本能,往往会作出所谓有利于部门和自身利益的行为选择,如“潇潇洒洒走形式”地回避信访、不具有合法性的暴力截访、借用公共资源的“利益型”治理,由此充分体现了基层政府在信访治理中的“避责”思维。

与此同时,在与政府的持续博弈过程中,上访者也逐渐洞察到上级政府与基层政府在信访治理的行为逻辑上存在不一致所导致的困境,从而给上访者提供了谋利的空间和场域,强化了上访者的谈判能力。一方面,通过比较,上访者发现通过制度化上访不仅效率低下,成效也不显著,而通过“闹与缠”“越级访”“暴力威胁”等非制度化手段不仅可以获取一些合理或不合理的利益,还在某种程度上对基层政府施加了压力,这种心理也促使上访者在再次遭遇问题和社会不公时继续采取非制度化手段解决。至此,基层政府的“软肋”成为上访者得以借用的“机会”。另一方面,基层政府试图通过“利益诱导”“政府兜底”<sup>[22]</sup>等方式一劳永逸地解决问题,是在压力体制之下的无奈选择。这种“摆平理顺”的做法看似关心民众疾苦,能够取得暂时性成效,却破坏了政策的严肃性和规范性,在实践中也给上访者带来吊诡的“引诱效应”<sup>[20]</sup>,激励上访者和其他群众将更多的无理诉求抛向信访渠道,造成“以钱为难,越了越难”的恶性循环。在此境况下,信访这一传统乡村社会解决纠纷的情理机制异化为工具性的谋利手段,信访治理的价值追求在实际运行中发生了明显的实践性背离<sup>[23]</sup>。由此构建出信访治理中的“逆向激励”效应。

## 五、结论与启示

基于理性选择制度主义视角,本研究通过对湖南省 G 村一起农民上访案例三个阶段的历时性考察,分析政府与上访者的互动博弈如何形塑农民上访的发生、延续和扩展。通过分析,本研究认为上级政府——基层政府——上访者三大行动主体构

成的信访治理链条中,存在着信访治理成效偏离政策预期目标的“逆向激励”效应,并由此建构着农民偏执型上访生成的内在逻辑。信访治理中,上级政府基于“公共性”的秩序追求与基层政府自利性的“避责”行为之间存在一定张力。信访属地责任制在具体执行中由于过度强调目标导向而忽视了治理过程,信访治理压力通过信访责任制的惩罚性激励形式得以逐级下压。为化解强压下的政治风险和追责风险,实现部门和自身利益,基层政府往往采取回避信访、暴力截访、利益型治理等行动策略,体现了其信访治理中的“避责”思维。然而,上级政府与基层政府在信访诉求上存在不一致所导致的困境却为上访者提供了谋利空间和政治机会,基层政府的“软肋”成为上访者得以借用的“机会”。谋利上访的成功结合谋利上访空间,促使持续性的谋利上访得以延伸和扩展,从而导致信访治理实效与政策预期目标出现实践性背离。“逆向激励”效应为理解农民偏执型上访的生成提供了一种解释视角,也为检视和矫正基层政府信访治理行为、提升信访治理能力提供了一定思考空间。

近年来,以追逐利益为导向的信访“钉子户”明显增多,给我国基层社会稳定造成了不利影响。一是信访政策目标的偏离。一些信访“钉子户”擅于“钻空子”,利用信访制度的“属地管理”原则与压力型体制之间的张力,打着“维权”的旗号“作势上访”,实则谋取更多私利,造成信访实践与信访制度设立初衷相偏离。二是社会公共资源的错配。虽然“政府兜底”式的利益型治理在基层社会稳控方面能够发挥暂时性作用,但从长远来看,“花钱买稳定”形成的示范效应将促使信访“钉子户”以非制度化形式谋求更多的不合理利益,激发持续性的谋利上访,从而使社会公共资源的配置发生错位,一些正当利益受损或真正需要扶助的农民却无法享受社会福利政策的保障。三是乡村价值观的误导。随着经济社会快速发展以及社会转型加速,“不患寡而患不均”的思想更加深入人心,农民对社会公平正义的追求随着自我意识和维权意识的觉醒更加强烈,部分信访“钉子户”通过上访成功谋利一方面将引发社会公众滋生不公平感和剥夺感,消解政府信任和执政党认同,另一方面也将在乡村社会进一步形成示范效应,激发更多农民形成“钻空子谋利”以及不劳而获的价值观,造成谋利上访的扩散,影响社会风气,破坏社会和谐与稳定。

信访“钉子户”的形成既是农民权利与法律意识明显提升的结果,也是信访属地责任制在具体落实中存在困境的体现。破解农民偏执型上访问题,一是要将信访治理与基层稳控逐渐剥离开来,有效规制信访激励的“逆向空间”。进一步弱化压力型体制在基层政府信访治理中的影响,在维持社会总体稳定的大前提之下,可适当降低“稳定压倒一切”的信访治理要求,尤其是要将非访等特殊类型的上访从“稳控”事务中逐渐剥离,使基层政府逐渐从笼罩性的信访强压之下解放出来,秉承客观公正原则进行信访治理,从而在“稳控局面”与“解决问题”之间找到平衡。二是建立分类治理的信访考评机制。目前大多数基层政府根据上访事项对农民上访进行了分类,这有利于强化部门分工、提升信访治理效率<sup>[24]</sup>;但从提升信访治理成效的角度而言,以上访事项是否符合法律规定为标准进行分类将更具有针对性,如可将农民上访分为维权型、谋利型、协商型、政策诉求型等多种类别并制定与之对应的治理原则和措施,将更有利于从整体上提升信访治理效能。三是动员乡村自治力量参与信访治理。明晰村级两委在信访治理中的角色和责任,鼓励乡贤等社会自治力量参与信访治理,探索更多化解矛盾纠纷的乡村情理机制,建立社会矛盾多元化化解架构,实现基层人民调解与信访治理的有机衔接,将社会矛盾化解在基层,促进基层社会和谐发展。

#### 参考文献:

- [1] 李连江, 欧博文. 当代中国农民的依法抗争[C]//吴毅. 乡村中国评论(第3辑), 济南: 山东人民出版社, 2008: 2-7.
- [2] 田先红, 贺雪峰. 不合理上访与信访体制改革研究[J]. 中国社会公共安全研究报告(第2辑), 2013(1): 27-38.
- [3] 于建嵘. 土地问题已成为农民维权抗争的焦点——关于当前我国农村社会形势的一项专题调研[J]. 调研世界, 2005(3): 22-23.
- [4] 申端锋. 非抗争政治: 理解农民上访的一个替代框架——兼与于建嵘、应星等先生商榷[J]. 探索与争鸣, 2013(9): 42-46.
- [5] 应星. 草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究[J]. 社会学研究, 2007(2): 1-23.

- [7] 陈祥龙. 论孔子的“时”教[J]. 教师教育研究, 2021(3): 124-128.
- [8] 朱熹. 四书章句集注[M]. 北京: 中华书局, 2012: 369.
- [9] 王先谦. 荀子集解[M]. 北京: 中华书局, 2013: 29, 43.
- [10] [捷]夸美纽斯. 大教学论[M]. 北京: 人民教育出版社, 2019: 78-82.
- [11] [加]马克斯·范梅南. 教育机智——教育智慧的意蕴[M]. 北京: 教育科学出版社, 2019: 39, 118.
- [12] 李娟. 教学时机, 教学的实践智慧[J]. 教育科学论坛, 2015(1): 25-27+4.
- [13] 郭丽君. 教育生态视阈下的高校教学评价问题研究[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2017(4): 91-94.
- [14] 孙希旦. 礼记集解[M]. 北京: 中华书局, 1989: 965.
- [15] 朱熹, 吕祖谦. 近思录·教学之道[M]. 郑州: 中州古籍出版社, 2008: 384, 393.
- [16] 刘晓东. 先秦《学记》“禁于未发”章新论[J]. 南京师范大学学报(社会科学版), 2008(2): 74-80.
- [17] 刘艳侠. “学”的内求与外发——从《论语》首章看儒家教育要义[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2015(1): 24-27.
- [18] 张传燧, 周文和. 《学记》教学艺术思想探微[J]. 教育评论, 2002(5): 85-87.
- [19] 张铭凯, 王潇晨. 《学记》中的教师育人能力及其培育管窥[J]. 教育科学研究, 2021(6): 88-92.
- [20] 刘铁芳, 孙意远. 儿童何以成为整全的生命: 儿童教育的意蕴及其实现[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2020(7): 35-41+86.
- [21] 王运来. 道而弗牵·强而弗抑·开而弗达——“善喻”三维在创新性人才培养中的当代意义[J]. 江苏高教, 2020(12): 87-94.
- [22] 王夫之. 张子正蒙注[M]. 北京: 中华书局出版, 1975: 17.
- [23] 孔子. 肖卫译注[M]. 北京: 中国文联出版社, 2016: 16.
- [24] 胡志刚. 教学最佳时机: 要素、表现形态与特征[J]. 教育探索, 2012(5): 12-13.
- [25] 何克抗. 信息技术与课程——深层次整合理论[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2019: 28.
- [26] 余文森. 论教学中的预设与生成[J]. 课程·教材·教法, 2007(5): 17-20.
- [27] 胡志刚, 李秀华. 教学最佳时机——一个有效教学原则[J]. 课程·教材·教法, 2012(3): 102-105.
- [28] 王德勋. 课堂提问时机及提问方式研究[J]. 中国教育学刊, 2008(8): 50-53.
- [29] 吕雅洁. 教学机智: 教育时机的智慧行动——读马克斯·范梅南《教学机智—教育智慧的意蕴》[J]. 思想政治课教学, 2016(1): 95-96.

责任编辑: 黄燕妮

(上接第44页)

- [6] 吴毅. “权力-利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境——对一起石场纠纷案例的分析[J]. 社会学研究, 2007(5): 21-45.
- [7] 于建嵘. 当前农民维权活动的一个解释框架[J]. 社会学研究, 2004(2): 49-55.
- [8] 董海军. “作为武器的弱者身份”: 农民维权抗争的底层政治[J]. 社会, 2008(4): 34-58.
- [9] 董海军. 依势博弈: 基层社会维权行为的新解释框架[J]. 社会, 2010(5): 96-120.
- [10] 石发勇. 关系网络与当代中国基层社会运动——以一个街区环保运动个案为例[J]. 学海, 2005(3): 76-88.
- [11] 徐昕. 为权利而自杀——转型中国农民工的“以死抗争”[C]//中国制度变迁的案例研究, 2008: 255-305.
- [12] 王洪伟. 当代中国底层社会“以身抗争”的效度和限度分析: 一个“艾滋村民”抗争维权的启示[J]. 社会, 2010(2): 222-241.
- [13] 李华胤. 回应性参与: 农村改革中乡镇政府与农民的行为互动机制——基于三个乡镇改革试验的调查与比较[J]. 中国行政管理, 2020(9): 128-159.
- [14] 应星. “气场”与群体性事件的发生机制——两个个案的比较[J]. 社会学研究, 2009(6): 109-125.
- [15] 金姗姗. 要挟型上访发生机制研究[J]. 中国行政管理, 2014(4): 70-74.
- [16] 田先红. 属地管理与基层避责: 一种理论解释——基于理性选择制度主义的分析[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2021(3): 53-62.
- [17] 方江山. 非制度政治参与——以转型期中国农民为对象分析[M]. 北京: 人民出版社, 2000: 201.
- [18] 郑永君. 属地责任制下的谋利型上访: 生成机制与治理逻辑[J]. 公共管理学报, 2019(2): 41-56.
- [19] 邹东升. 信访属地管理偏误下基层政府的困惑与解惑——自利与避责的分析框架[J]. 行政论坛, 2020(6): 42-50.
- [20] 林辉煌. “引诱效应”: 信访的制度结构与法律甄别[J]. 中国行政管理, 2017(6): 62-68.
- [21] 盖伊·彼得斯. 政治科学中的制度理论: “新制度主义”[M]. 王向民, 段红伟, 译. 上海: 上海人民出版社, 2011: 49.
- [22] 杨华. “政府兜底”: 当前农村社会冲突管理中的现象与逻辑[J]. 公共管理学报, 2014(2): 115-128.
- [23] 于建嵘. 机会治理: 信访制度运行的困境及其根源[J]. 学术交流, 2015(10): 85-94.
- [24] 陈柏峰. 农民上访的分类治理研究[J]. 政治学研究, 2012(1): 28-42.

责任编辑: 曾凡盛