

回应性信访治理如何可能？

潘香军

(清华大学 法学院, 北京 100084)

摘要: 基于 2023 年各地信访典型案例、政府留言数据以及访谈材料的分析发现, 基层信访治理不再单纯作为压制性手段, 而是实现了由传统向现代、从群众路线到压制作用再到回应性范式的转变, 这表现在功能回应性、结构回应性与互动回应性三个维度上。基层信访承担了群众沟通、诉求解决与政策响应的三重回应性功能, 功能的变迁带来了信访系统内部结构的分化, 组织结构、权力结构、程序结构与责任结构以自主调适的形式, 回应系统功能和社会问题。为协调功能回应性与结构回应性, 使二者保持时间上的同频与方向上的一致, 基层信访治理还调动起情感要素, 联动资源要素, 推动功能与结构之间的互动回应, 开创了基层回应性信访治理的生动格局。

关键词: 回应性信访; 功能回应性; 结构回应性; 基层治理

中图分类号: D632.8

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2024)04-0088-11

How is responsive petition governance possible?

PAN Xiangjun

(School of Law, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: An analysis of cases of petitions, messages on governments' websites in various provinces and interviews with petition practitioners indicates that, grassroots petition governance is no longer merely a tool of repression. Instead, it has undergone a paradigm transition from the traditional implementation of mass line to a repressive role, and finally to a modern form of governance with responsive qualities, embodied in the three dimensions of functional responsiveness, structural responsiveness and interactive responsiveness. The grassroots petition has performed on the triple responsive function of the masses communication, appeals resolution, and policy response. The functional changes have resulted in the internal structural differentiation of the petition system, in which the organizational structure, power structure, procedural structure and liability structure have responded to functions and social problems by means of autonomous adjustment. In order to coordinate functional responsiveness and structural responsiveness, maintaining the simultaneous frequency and consistent direction, grassroots petition governance has also mobilized the element of emotion, linked multiple resources, and promoted the interactive response between function and structure, thus creating a vivid pattern of responsive grassroots governance.

Keywords: responsive petitions; functional responsiveness; structural responsiveness; grassroots governance

一、问题缘起

信访是我国治理体系中本土化、特色化、创造性的制度举措, 具有深厚的历史渊源与群众根基。信访工作中反映群众意见、维护群众利益的传统可以追溯至苏区政权建设时期, 并在新中国成立初期得到发展^[1]。然而, 由于社会问题的复杂、公共风

险的加剧, 传统信访中的群众要素容易与现实脱嵌。中央从顶层设计的角度, 对信访工作作出各项决策部署, 提升信访治理水平^①。“浦江经验”的探索助力信访矛盾的源头治理, “信访超市”的尝试推动纠纷一站式解决, 为信访工作的创新注入了活力。在习近平法治思想引领下, 中共中央、国务院于 2022 年印发了《信访工作条例》(以下简称《条例》), 为新时代信访工作保驾护航。当前, 随着时代的发展和法治建设的推进, 信访治理模式发生嬗变, 维稳的功能也开始向回应性功能转化。

收稿日期: 2024-03-12

作者简介: 潘香军(1997—), 女, 河南信阳人, 博士研究生, 主要从事法社会学研究。

在全面推进信访工作法治化的背景下,信访治理可以从法治思想中汲取养分。针对自然法学与实证主义的冲突,伯克利学派提出三种法律类型:压制型法中,立法和司法都受到政治权力影响,强调社会服从性;自治型法中,法律与政治相分离,程序和规则处于中心地位;回应型法则克服了前者的被动和后者的开放,其功能在于调整而非裁判,即根据法律目的修正政策,阐明公共利益^[2]。信访工作中的维稳要求与压制型法的思路存在相似之处,均是对政治性、权威性与官方性的遵从。而新时代法治建设中,我国不断推进能动司法与法治政府的建设,这恰与回应型法的理念如出一辙。信访治理也开始采取温和商谈的理性方式,弱化了信访中的强制性,转而追求灵活包容的治理模式。

信访治理模式还是对群众路线的坚守与赓续。在自上而下的国家中心主义理念之下,群众是他治的对象而非自治的主体。但群众路线将治理的重心由国家转移到社会,尊重党领导下人民群众的主体地位。它要求通过逆向参与的方式听取民智、了解民意,重构干群间的关系^[3]。信访是贯彻群众路线的具体实践,也是增强社会整合能力的有效手段。群众的信访可以被视为一种为对政治系统的输入,这种输入使人民的需求得到满足,进而使执政党获得群众支持,增强了政党的权威性和合法性^[4]。可见,群众路线为信访模式的重塑夯实了基础。不过,传统的信访模式与当前的信访治理亦有所区别,前者仅是群众路线的初步实践,而后者则是新时代法治框架下群众工作的回归与创新。

从功能主义视角来看,信访经历了由最初的联系群众到上访维权、抗争谋利,再到发扬民主、回应群众诉求的转变,信访不仅能够缓和公权力与私权利之间的冲突,而且在联通国家与社会、提升治理水平、推动人们参与公共生活等方面发挥了独特的作用^[5]。由于功能的变化,我国信访数量呈现上升态势,且表现出基层信访数量庞大、类型繁杂、诉求多样等特征。然而,基层权责不均衡导致矛盾无法在内部消解,加之各类信访机构设置混乱、职能交叉,重复信访、越级信访的现象时有发生。对于错综复杂的信访治理体系,有必要厘清其内部的结构、功能及彼此间的关系。基于此,本文从实践出发,超越传统结构功能理论的分析,采取功能结

构主义的视角,聚焦《条例》实施以来我国各地区基层信访的实践样态,整合基层治理中的有益经验,锚定信访治理改革的基准方向,对回应性信访的实现逻辑进行解构,从而回答新时代基层回应性信访治理何以可能。

二、文献回顾与研究设计

(一) 文献回顾

信访制度作为群众路线的重要载体,引发了理论界和实务界的广泛关切。针对基层信访治理的议题,学界大体上形成了两类鲜明的研究范式。一是国家治理范式,这类研究主要关注基层信访中的国家角色和维稳特质。学者指出,基层信访制度虽然能够协调各方利益,但依然存在运作效率低下、责任机制不合理、终结方式不健全等问题^[6]。基层政权忙于应对各项任务、无暇处理纠纷,矛盾日益演化积聚,基层信访制度在民众期待与政治压力的夹缝中难以大展拳脚^[7]。有的地方甚至采取截访、销号、收买、劳教等举措,导致信访制度的异化^[8]。对此,一方面,学界提出了分类治理^[9]、柔性治理等信访治理模式^[10];另一方面,强调应制定统一的信访法,推动信访制度法治化^[11]。

二是社会场域范式,这种范式将研究空间转向社会,研究往往从信访者本身出发,理解其心理动机和行为逻辑。信访主体的视角下,学者认为农民倾向于回避法律,而选择上访的方式,借助行政力量进行维权^[12]。有学者指出,退伍军人、民办教师、下岗工人、政府分流人员等在政策流变中受到冲击的职业群体容易走向上访之路^[13]。信访动机的视角下,信访者除了将信访作为救济途径以外,实践中还出现了迫使政府介入纠纷以实现不合理主张的要挟型上访^[14]、争取利益的谋利型上访等^[15]。信访行为的视角下,信访者既有可能通过缠访、闹访的策略向基层政府施压^[16],又有可能将表演型上访作为行动武器,以此来实现自己的利益诉求^[17]。

综上可知,学界在国家和社会双重视域下对基层信访治理进行研究,为基层信访治理的变革方向提供了启发性洞见。然而,先前研究也存在一些缺憾。第一,田野个案式的研究方法缺乏典型性和代表性,碎片化的理论和经验未能克服基层信访治理研究中体系化不足的问题,难以借鉴整合、形成可

复制的经验。第二,不少研究侧重于国家权力和公众权利之间的冲突与对抗,忽视了二者之间存在利益协调的可能性。虽然一些学者关注到了二者间的相互作用,但对于如何调动内生力量和本土资源,耦合上层建筑与基层智慧,形成群众-基层-国家联动的信访治理模式,缺乏更为深入的讨论。第三,《条例》颁布后,部分研究以静态的规范文本为考察对象,忽视了动态的实践运作。

(二) 分析框架及研究方法

塔尔科特·帕森斯是传统结构功能主义的集大成者,他主张社会系统隶属于行动系统,欲维持系统的运作,必须具备适应、达标、整合和模式维持四个功能条件^[18]。传统结构功能主义理论将社会系统的结构与功能有机结合,得到了广泛应用。不过,这种宏观层面的理论取向更加注重社会整体,在应对大规模复杂社会的治理难题时暴露出不足。结构功能主义认为,并非是结构作为系统的前提,而是功能先于结构,结构是由功能决定的。结构功能主义将所有现象的功能当作问题来处理,探讨世界的复杂性,而复杂性的化约即是通过形成新的系统来实现的^[19]。我国基层存在自生自发的结构秩序,且在结构与功能之间又有一个互相适应的过程。用这种理论分析基层信访治理,不但可以洞悉信访工作内部的结构、关照到基层的内生性结构,还能够以精细的功能分化纾解信访治理的难题,突破复杂性的困境。

结构功能主义视域下,新时代基层信访的压制性要素被削弱,回应性特征被放大。信访制度正在朝回应性信访的治理模式迈进,承担起社会治理的重要功能,成为民主参与的平台和纠纷化解的机制。在面对层出不穷的诉求时,它展现出了一种回应性的特质。而信访制度中的压制性要素仅占据了

一小部分,这就有效克服了基层治理僵化的弊病,型构了多元主体参与的政治图景。此外,信访制度的法治化又确保了回应性治理的合法性与规范性。与此同时,功能的转向倒逼结构的改变,为更好地适应信访的功能,基层信访治理的结构体系进行了自我调适。由此,信访治理的分析框架得到重构,在实践中形成回应性信访治理的新范式。延续着结构功能主义的分析框架,本文从基层信访的功能回应性、结构回应性以及结构与功能间的互动回应性三个维度,建构起基层信访治理的分析框架(表1)。

材料来源上,本文的研究素材有三个方面。一是82个信访案例,考虑到政策实施效果的滞后性,笔者将案例研究的时间节点定为2023年全年,首先选取了信访机关对地方各信访典型推荐的相关报道推介,剔除省市级别的案例、宣传日活动纪要、会议快讯、个人先进事迹报道以及其他党政机关新闻稿件后,共获得67个案例,覆盖了全国25个省(区、市)。随后,选取黑龙江、北京、河南、湖南、四川、广东等6个省(区、市),再次检索区县级或乡镇级的信访工作案例,进行二次收集和补充,共得到15个案例,增强了材料的详实性和代表性。二是各地政府留言板上的留言数据共计310条。人民网留言板上的建言、投诉与求助数量较多,数据公开透明,能够清晰地反映出群众的诉求及官方的处理情况,属于本文所研究的信访范畴。为研究基层信访,笔者选取区县级的留言数据,时段区间为2023年全年,采用随机抽样的方式,每个省份抽取10条信息,覆盖31个省(区、市),并对素材进行了初步的甄别和错别字的处理。三是对我国中部地区某地级市下属辖区内的两位信访工作人员进行的半结构化访谈,从内部视角呈现信访工作者的行为逻辑和态度。

表1 回应性信访治理的逻辑框架

核心范畴	主范畴	副范畴	关系内涵
回应性信访治理	功能回应性	沿袭群众沟通功能	践行群众路线的传统,回应群众期待,倾听群众意见,接受群众监督
		规范诉求解决功能	规范纠纷化解诉求,以正义而非压制为目标;规范权益保障诉求,回应法治要求
		优化政策响应功能	科层制导向下的政策目标响应、风险处置反应与创新驱动回应
	结构回应性	组织结构融合化	宏观层面的联盟型组织结构,中观层面的模块型组织结构,微观层面的网格型原子结构
		权力结构法治化	权力与权利的耦合结构,权力与法律的制约结构,司法与行政的协调结构
		程序结构多元化	由单向到双向的程序分化,由单点到链式的程序串联
		责任结构精细化	权责统一的责任分配机制,弹性灵活的责任追究机制
	互动回应性	柔性情感调动	动员柔性正向情感,提升公平感,加强认同感,深化信任感
		硬性资源联动	人力与资金联动聚合,数字平台加速信访反馈,数字留存助力责任倒逼

本文通过 NVivo 11Pro 软件辅助进行质性分析。在软件中导入上述研究素材后，笔者对其分类整理，通过词频查询，构建词语云并进行聚类分析。同时，对研究素材进行开放式编码，提取重要词句，生成初始范畴。根据语义和逻辑关系，将相关概念聚拢在同一类型的范畴，形成对应范畴和主范畴，深入挖掘基层信访治理的关系脉络，最终提炼出回应性信访治理的核心范畴。

三、基层回应性信访治理的逻辑阐释

(一) 回应性信访的理论意涵

结构功能主义认为，法律与政治交互寄生，法律由政治的强制力保证执行，而政治则依赖法律的功能来攫取集中性力量^[20]。我国的信访系统处于法律系统与政治系统的耦合地带，既需要符合法治化的运作特征，又要满足民主政治的基本逻辑。

基层信访治理经历了从传统到现代、从贯彻群众路线到压制社会矛盾再到回应利益诉求的转变。压制型体制强调统治与服从，自主型治理又容易超越自身权限行使权力^[21]。回应性模式一方面超越了自上而下的压制型治理思路，强调治理中的权利本位和民主价值，有利于推进民主法治建设^[22]；另一

方面又发扬了群众路线的理念。虽然信访制度在建立之初带有面向群众的鲜明色彩，保障了群众的参与权和监督权，但随后又演变为一种救济途径^[23]，其中掺杂了政治与法律的双重属性。政治属性的强势作用在一定程度上导致了法律权威的弱化，而回应性信访则是在法治轨道内，以信法促信访。

由此，基层回应性信访治理在社会演化中应运而生，它包含了功能回应性、结构回应性和互动回应性三个维度。功能回应性是指，处理地方敏感性事件、压制维权上访事态的功能已经不再在信访中占据主要地位，基层信访更多地导向了联系沟通群众、规范诉求化解、及时响应政策的回应性功能，能够同时实现对人民群众、法治建设和国家政策的回应。结构回应性是指外部环境激扰系统的功能后，更进一步激扰到系统的结构，使基层信访治理的结构自主分化，从而回应、支撑信访系统的功能发挥。互动回应性则旨在弥合功能与结构之间的错位，使二者在互动的过程中不断优化、实现同频共振，使认知开放与运作封闭的信访系统愈发完善。本文将从上述三个维度对回应性信访治理进行解构。

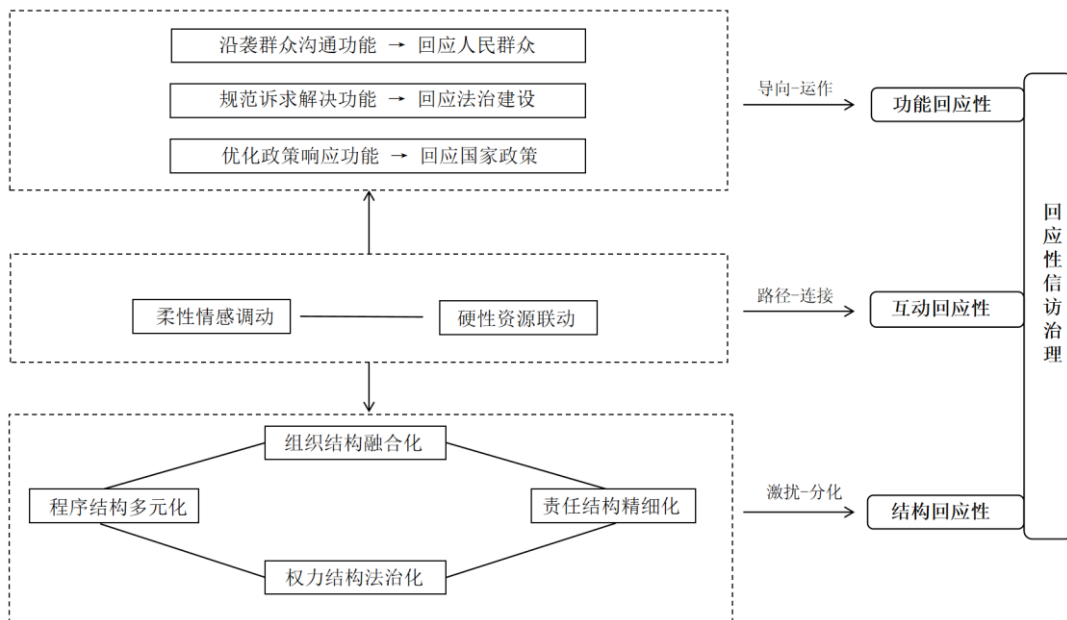


图 1 回应性信访治理的逻辑机制

(二) 导向-运作：功能回应性

信访功能的转变是复杂社会发展到一定阶段的产物。首先，回应性信访是以人民为中心的内在理念的显化，承担起了群众沟通的功能；其次，这

种功能的形成又受到来自外部环境的激扰，信访法治化要求信访担负起规范诉求解决的功能；最后，国家的方针政策承载着人民的根本意志，信访通过对政策进行及时响应，维护国家利益和社会公共利

益。由此,信访的功能实现了对人民群众、法治建设和国家政策的回应。

1. 沿袭群众沟通功能

“信访是送上门的群众工作。”在收集到的素材中,“人民”共有近300次词频,而“群众”的词频高达600次。在访谈材料中,信访工作人员频频提及群众工作。信访治理是群众路线的生动展示,以群众为中心、为人民服务的初衷是提高信访工作水平、创新信访治理机制内在动力。因此,基层信访治理的核心功能导向了群众沟通,旨在满足人民向往、倾听群众意见、接受群众监督。

其一,新时期的信访工作与人民对美好生活的向往相契合。党历来重视群众基础,人民群众的满意度、获得感始终是评价工作成效的指标。例如,无锡市梁溪区实施简易信访模式后,群众满意率高达95%。基层信访工作者坚持人民至上,以群众的需求为导向开展信访工作,践行群众路线,将群众对美好生活的期盼转化为信访治理的深层动力。

其二,基层信访是倾听群众意见的重要渠道。新时代信访与传统信访均通过直接对接群众的方式,了解社情民意,这也符合群众路线的内在要求。然而,与传统信访有所不同,当代信访不再单纯作为表达不满的排气阀,而是成为民主参与的渠道,是调动人民主体性与能动性的新引擎。人民群众是历史的创造者,能够为国家治理体系和治理能力的现代化建言献策。例如,人民网的留言区分设了建议与投诉两个板块,在劳动保障、基础设施、城乡建设等惠及民生的突出领域广泛吸收群众智慧。基层信访成为汇聚群众力量的平台,实现群策群力,构建共建共治共享的信访新格局。

其三,基层信访是接受群众监督的关键场域。如果说传统的信访侧重于防范公权力腐化,那么新时代的信访则是以监督权力运行为抓手,反推政府服务的优化和治理效能的提升。“我们接到信访线索后,对应的部门也会开展自查自纠,尤其是会对群众提出的疑难问题进行研讨,看看怎么样能把工作做得更到位。”^②部分遗留下来的问题通过基层信访的通道向上反馈,公权力与私权利也在基层信访中实现了良性互动,从而使国家与社会治理逐步走向科学化。

2. 规范诉求解决功能

功能的实现需要依靠系统的递归运作,信访法

治化的目标有赖于信访制度的规范化运行。回应性信访承担了规范诉求解决的功能,通过依法化解纠纷、依法保障权益,将法治中的正义理念与权利意识融贯其中,回应法治国家、法治政府、法治社会一体建设的要求。

具言之,一是规范纠纷化解的诉求,回应性信访治理以追求公平正义而非压制纠纷矛盾为目标。并非所有纠纷都会进入正式的法律程序,相比于陌生的诉讼,群众对于基层信访部门更为熟悉。基层信访不仅能够节约人们的时间与金钱成本,也能避免因败诉而可能要承担的不利后果,还能缓和司法系统中案多人少的境况。然而,传统信访的纠纷解决功能易遭到诟病,原因在于它是一种非制度化、非规范化、具有或然性的解纷方式,建立在权力等级之上^[24]。但回应性信访被框定在法治限度内,在遵循法律的基础之上,当事人双方能够尊重意思自治,更加灵活自由地进行谈判,达成双方认可的公平结果。回应性信访在纠纷化解的过程中兼具法理与情理,有助于实现信访者心中的实质正义,提升信访治理的法治化水平。

二是规范权益保障的诉求。基层信访治理中的权益维护是回应法治要求的又一显性行动。在合法权益受到侵害时,基层信访是群众求助的主要渠道之一。对此,信访部门主动作为,完善以基层信访促权益保障的服务模式。例如,江西赣州专设妇女儿童权益保障窗口,对于婚姻家庭、女性创业、儿童就医等问题及时处理,桩桩化解。总之,群众的诉求既包括不同形式、类型的纠纷矛盾,又包括各类合理或无理的利益主张。回应性信访治理对原有模式进行了新时代的改造,形成了以法治为基础的政群关系,实现了对法治建设的回应。

3. 优化政策响应功能

基层信访治理的另一个功能是政策及时响应政策。传统韦伯式的科层组织以正式、机械、严格的传达执行机制为表征,而当代中国的公共治理模式已经发生了偏离,行政权力被嵌套在委托方-管理方-代理方的三级科层组织模型之中^[25]。在基层信访治理的过程中,基层处于行政发包的底端,以层层传导的目标、责任和激励作为外部动机,促成了目标实施、风险承担与分配激励的三重形式,从而使基层信访承担起回应国家政策的功能。不过,政

策响应的最终目标依然是通过良善之治服务群众,给人民提供更多的安全感和幸福感,因此,政策响应中对社会稳定的追求与践行群众路线两者并不冲突。

政策目标层面,科层组织中的目标与基层组织内部人员的目标存在交叉重叠的区域,自上而下的目标通过科层体制传递到了基层。位于上层的党中央和国家信访局等设定信访治理的宏观目标,位于基层的区县信访部门以落实信访总目标为靶向,将目标依次分解,制定具体的目标责任书,将任务贯穿于具体信访事项的化解中,让基层一线成为上级政策落实的主阵地。由此,基层的信访治理就是在回应政策目标。

风险承担层面,基层需要承担治理不力或群体性信访事件导致的社会不稳定等风险,但这并不意味着对人民利益的压制。以往的压制在某种程度上堵塞了利益表达的通道,但回应性信访通过意见回应机制处置社会风险,为各类诉求创设了表达反馈的渠道,同时又以风险承担压实信访工作人员的责任。基层信访工作者被嵌套在风险链条上,必须正视这些所谓的社会不稳定因素背后的意见表达,以实质性回应而非粗暴强硬的压制措施解决问题,从而扎实推进基层治理中的风险防范。

分配激励层面,“奖优罚劣、彰先策后、比学赶超、争先创优”等外部的配套激励措施能够驱动基层不断创新治理方式,以更完善的制度体系和更良好的信访生态推进基层组织的运转,优化先前的社会利益分配模式,从而达到社会群众、基层组织与信访工作人员三者的效用最大化。这种信访治理模式也影响了政治系统中的利益分配方式,实现了治理成果人民共享。

(三) 激扰-分化:结构回应性

外部的社会环境激扰了系统的功能,传导至系统内部的结构之中,倒逼内部结构的分化。为了适应大规模复杂社会的分工模式和信访功能的变迁,基层信访治理的结构体系分化为组织结构、权力结构、程序结构与责任结构四个子结构。信访系统通过内部结构的自主分化,支撑其功能的发挥,从而助力群众问题的解决。

1. 组织结构融合化

组织结构的分化有利于各项任务的分工协作,从而实现信访的功能。受到功能回应性的引导,系

统分化出与回应性信访治理相适配的组织结构,以此完成整个政治子系统的运转。回应性信访在宏观、中观和微观层面分别进行了分化,形成了多要素融合的组织结构。

宏观层面,回应性信访构建了一套联盟型组织结构。信访治理不再是行政权力对人民权利的压制,而是多个主体、多方融合、去中心化的共治。这种治理模式塑造了党委高位统领、政府联合负责、社会协同一体、公众主体参与的结构格局。党委统领把控方向,政府多部门联合负责发挥回应优势,避免某个部门因无权处理相关事项而出现踢皮球的现象,社会协同凝聚力量,公众参与激活自治,使回应性信访更具整体性和系统性。不过,这种联盟并非是僵硬固化的,而是介于稳定封闭和无序开放之间,每个子结构都是信访治理的后备力量,涉及信访事项时能够快速响应聚合,组成临时联盟,故而也具有动态性和适应性。

中观层面,回应性信访通过横向的领域开拓,建立起模块型组织结构。于外部而言,回应性信访对党内信访、人大信访、行政信访、政协信访、监察信访、群团组织信访等不同的机构模块进行整合,使每一个机构在各自的功能模块上发挥作用,并形成协同效应。于内部而言,信访治理体系中的组织结构在政治、土地、拆迁、金融、住房、教育、医疗、社会保障等业务上进行分化,具体的业务事项在专门的板块内进行处置,从而形成了相互关联而又高度专业化的架构。

微观层面,基层信访以网格型原子结构为依托,在信访机构内部形成了民主化、扁平化的结构,注重在微小的单元内展开运作。“有的社区是根据楼栋划分,以网格员负责的方式开展信访工作;有的村居又是定点到人和户,精准掌握动向诉求,尽量把矛盾化解在萌芽状态,要是无法化解就迅速上报和调度。”^③回应性要素有效下沉到了最小的结构单元,基层信访治理的结构得到重构。

2. 权力结构法治化

鉴于基层司法正义的供给不足,基层信访面临着信访不信法、以访压法和弃法转访的三种法治化困境^[26]。破解信访的法治化困局不能一蹴而就,既需要依法信访,也需要依法限制权力扩张。在推动信访法治化的改革过程中,法律系统的激扰带来了

信访结构的分化,基层信访治理通过权力结构法治化实现诉求解决规范化的功能。

一方面,基层权力与人民权利之间存在某种隐形的张力,在权力分化的过程中,基层政权从压制人民信访权利的强硬结构分化为一种耦合式结构,对权力与权利之间进行有效对冲。具言之,其一,基层通过教育濡化,引导群众信访用法,规范信访行为。山西、陕西、内蒙古等地区均指出,通过多渠道、多元化的法治宣传,营造遇事找法、解决问题用法、矛盾化解靠法的社会氛围。福建宁德建立起常态化、通俗化的宣讲模式,用群众听得懂的语言、喜闻乐见的形式、本土特色的文艺表演等新形式掀起宣传热潮。其二,不断扩散法治信访的示范效应。在对信访群众进行回应时,若一味地纵容无理钉子户的行为,便可能形成通过闹访获取不当利益的不良风气,进而无理信访将层出不穷。“有时候不是我们不愿意处理问题,确实无法满足信访者的无理诉求,我们是按规定办事,但他就认定是我们克扣了他的利益”^④。因而,在预先确立处理规则时,必须注重信访行为可能引发的事后效应,将信访锚定在依法治理的情境中,发挥法律对信访者预测和指引作用。

另一方面,基层权力结构须在法治框架内分化,受到法律的制约和调整。首先,划定权力结构的封闭疆界,避免基层权力的非法扩张,确保权力的依法运行。在《条例》未明确权利义务前,有的地区可能存在意识上与执行上的偏差,例如将无访社区与优惠政策、福利待遇倒挂,以试图堵塞信息的向上流动。长此以往,矛盾不断积累,给社会治理带来诸多风险。因此,信访治理需全面推进权力运行的法治化,严格依照法律法规,在法治轨道上开展信访工作,防止突破法治之维。其次,信访治理需懂法,解决问题要依法,工作开展中强调学法、用法、守法。“我之前其实不负责信访工作,后来调岗的时候看到我通过了法律职业资格考试,所以将我安排在这个岗位上,法考对于一个人法律思维的塑造是深远的,我也可以把法学尤其是行政法方面的知识运用在工作中。”^⑤最后,着力构建信访分离与衔接机制,协调权力结构内部的司法权与行政权。根据《条例》第28条第2款^⑥,涉诉问题与

信访问题须界限清晰。然而在信访实践中,二者并非泾渭分明。因而,基层权力必须依法运作,在实体和程序上对司法与行政做出界分,不同类型的问题交由不同机构处置,各司其职、相互配合,提高信访治理的专业化水平。例如,上海市某地区信访部门联合街道、法院、银行与律师,召开协调会,针对一起借贷案中的诉求进行分析研判,提出了诉讼的建议,并向当事人分析利弊,最终通过司法的方式顺利化解矛盾。

3. 程序结构多元化

回应性信访治理要求未雨绸缪,在矛盾的前期进行介入、分类处置,这就需要程序结构上的变革。回应性信访的程序结构不再处于单一被动、含混不清的状态,而是向多元能动的方向分化,以事前、事后的多元程序提升信访治理的效能。

第一,由单向到双向的程序分化。基层信访治理不仅开门接访,建立了周五接访室(浙江龙泉)、流动信访超市(浙江舟山)、县委书记坐班接访(浙江桐庐)、乡镇巡回接访(贵州独山)、专家门诊(安徽南陵)等多样化的信访形式,还推行了定期约访、登门走访、跟踪回访的程序形式。相比单一的受理程序,双向主动地程序对接能够直击矛盾的源头。例如,在一起工伤赔偿上访案中,乡党委书记主动约访上访者,协调各个部门,以社会救助、低保办理等方案回应了信访者。从类案的角度出发,对于民生诉求强烈和重复集体信访的问题,信访部门还会开展专题约访。“局里针对开发商跑路、建筑工人工资拖欠的问题展开过专项治理,这种社会影响面比较大的问题必须得重视、积极解决”^⑦,这就强化了信访化解重点矛盾的整体功效。

第二,由单点到链式的程序串联。具体而言,先前的信访工作同样重视分级分类,利用差异化程序进行不同事项的处置,然而这容易导致信访机关成为一个空置的中转站。回应性信访并不止步于此,而是将不同程序衔接到同一个闭合的信访链条上,跟踪链条上各程序的处理进展,随时回应处理情况,防范事项久处未决的漏洞。在具体的信访内部流程上,不少地区因地制宜,编制了信访听证办法、信访工作规则、信访事项办理流程、信访监督管理实施办法等规范性文件,打通不同环节的程序

机制,提升信访全流程的综合质效。

4. 责任结构精细化

典型案例的词频显示,“压紧压实责任”是基层信访工作治理的不二法门。基层信访治理中的责任之治并非是强硬的责任落实,而是权责统一的责任分配机制和适度宽松的责任追究机制。灵活细致的权责分化既是法律与政治系统互相激扰的产物,也在一定程度上借鉴了经济系统中效率最优的思路,使基层信访治理的责任结构得到完善。

在责任分配层面,基层存在着要求高而资源少的困境,基层治理陷入了内卷化状态^[27]。基层信访治理的能动性受到基层群众与科层制度的双重压力的挤压。一方面,基层是群众诉求的第一道闸门,承受着数量庞大、类型繁杂的信访矛盾化解压力;另一方面,相比于上级政府,基层又处于行政权力的末梢,主要的发力点在政策落实而非顶层创新。对此,回应性信访治理健全了两种权责相适应的典型责任分配模式。

其一,包保责任模式。包保责任制是一种将具体任务分配到个人,并由其承担相应责任的制度安排,以一对一、人盯人的方式展开^[28]。领导包保责任使基层信访治理精细化、明确化,以领导的权力与权威服务于基层信访矛盾的顺利化解,既杜绝了基层工作对责任分配的推诿拉扯,又增加了信访治理的颗粒度。例如,天津将信访办的领导班子成员包片分工,江苏落实领导干部的指定包案,吉林大安实行干部结对包户的措施。根据包掌握情况、包解决困难、包教育转化、包稳控管理和包依法处理的目标,校准信访治理中领导包保责任的落实情况,能够破解基层信访工作者责大权小的困境。

其二,条块协同的责任模式。由于基层涉及领域广,疑难复杂问题多,单打独斗无法切实推动纠纷的调处。甘肃省实施“属地主责+部门主管”的“双交双办”工作机制,强化条块协同。这种协同式的责任分配模式,将横向的信访地域管辖与纵向的上级部门治理双向推进,能够补齐基层权力不足、专业性不强的短板,压实信访治理的多方责任。

在责任追究方面,创新责任追究机制是基层信访治理的重要举措,施加过分严苛的责任反而会导致风险转嫁和推诿顶替的治理悖论。这就需要信访治理所属的政治系统保持认知的开放性,巧妙借鉴

法律系统、经济系统中的合理要素,并将这些要素纳入自身结构的分化过程中。

一是以法律系统中的规范要素为抓手,落实政策执行中的责任追究。如果将信访置于国家公共品供给市场中,可以发现,人民对于政策的高预期与对国家政策的片面解读之间存在断裂,这就有可能造成群体性信访事件^[29]。因而,政策的执行在基层信访治理中尤为重要,对于信访事项的生成应溯源到执行层面,严格落实责任机制,规避执行不力导致的信访矛盾。

二是以经济系统中的帕累托最优为参照。一方面,通过弹性的激励释放基层信访的活力。例如,安徽省肥西县推行了重点信访案件“揭榜挂帅”机制,以加分的方式对挂帅责任人实施奖励,纳入干事创业档案中。另一方面,在责任追究与责任机制之间找到黄金分割点,为基层信访治理的责任减负。回应性信访有助于根除信访工作者化解纠纷的后顾之忧,使其不必瞻前顾后或者采取和稀泥的办法,而是发挥主观能动性,在法律限度内最大限度地满足当事人需求,实现信访治理的政治效果、法律效果与社会效果的统一。

(四) 路径-连接: 互动回应性

虽然系统功能的转型迫使基层信访结构的分化,但功能与结构之间还需要互通的桥梁,否则二者间的互动便具有时间上的迟滞性。政治系统具有自主性,同时系统又因认知开放容易受到外部环境的过分激扰,这就导致,结构的转换不一定能够与功能的导向完全契合。换言之,只有通过路径深度连接,才能使功能回应性与结构回应性在社会系统中实现时间上和方向上的同频共振。回应性信访治理成功地调动了柔性的情感要素,联动了多样的硬性资源,推动了功能与结构之间的互动回应。

1. 柔性情感调动

在城市治理的进程中,情感日益成为国家治理体系中一种必不可少的元素^[30],作为与工具理性相对应的存在,与我国本土发育出的家庭本位、差序格局、自己人、人情社会等文化土壤相联系,在基层信访治理中唤起基层工作者积极的情感态度,动员群众内在的公平感、认同感和信任感,使服务群众的能与信访治理的多元结构主体在情感层面产生深层次链接。情感动员能够填补因制度僵化产

生的治理罅隙,成为功能与结构之间互动连接的路径,回应人民群众情感层面的需求。

一是通过基层信访治理中的情感调动起群众的公平感。公平正义始终是人们不懈追求的美好愿景,深深植根于人们的心中。一方面,人们往往更加重视结果,如何处理信访事项、达成公平的结果对群众而言至关重要。提升信访结果的满意度和可接受度,不能依靠强制性的权威,而是应依赖情感要素。例如,贵州创立了“红心暖访”的党建品牌,温暖群众、关爱干部。此外,应对无理的上访诉求,信访工作者以情动人、温和劝导、耐心疏解,才能解决法度之外、情理之中的问题,打开信访者心中的郁结。另一方面,程序亦会影响人们对公平的感知。在“人活一口气”的生存伦理中,盲目淤堵的信访工作方式只会加剧“气”的淤积和群体性信访事件的爆发^[31]。回应性信访治理建立起商谈性的程序机制,以柔性协商的方式处理矛盾,使信访群众感受到程序的公平性和民主化。

二是通过基层信访治理中的情感调动起群众的认同感。首先,基层信访工作人员与群众建立联系,促成主体认同。部分信访工作人员拥有强大的同理心和共情力,生活在当地的乡贤等群体亦与信访者之间血脉相连,因而建立起了群众的深层认同。其次,运用习惯法的治理调动起群众对于信访处理依据的认同。虽然《条例》推动了信访治理的法治化和规范化,但由于部分地区存在大量的习惯或规约,当地群众对于习惯法的认同依然根深蒂固。因此,在处理矛盾时,灵活地将群众对习惯法的认可融入治理中,能够使情感、道德与法律相互交融。最后,对于一些缠访、闹访的信访者,更不能一味地回绝。不少信访者清楚地知晓,超出法定利益的诉求无法得到支持,正因如此,他们才屡次诉诸信访,尝试通过一次次的诉求表达获得补偿。

“有时候上访的人自己也知道他的要求是没有依据的,但他还是要来找你,可能就是钻进牛角尖之后需要有一个念想,这个时候就需要去疏导,不能没有耐心或者放任不管。”^⑧基层信访工作人员对这类信访者予以情感上的理解和情绪上的安抚,帮助他们体面地走出心理的困局,从而实现群众对于信访功能和治理效能的认同。

三是通过基层信访治理中的情感调动起群众

的信任感。信任是社会治理中宝贵的资源要素,它的一端连接着国家、社会与群众之间的互动关系,另一端维系着法治信仰,建立人们之间的信任是连接法治与情感的桥梁。培育信任的土壤是基层治理中不可或缺的一环,这既包括群众对基层工作者的信任,也包括群众人际圈层中的互相信任,还包括人民对法治的信任。首先,群众与基层工作者之间不是对立的关系,而是基于信任的服务关系。延续这种信任关系,有助于切实解决群众诉求,提升群众对信访服务的满意度。其次,在人们日常生活空间内,营造相互信任、守望相助的人际氛围,能够最大限度地激发自治的热情。尤其是在以熟人为主的乡土社会或社区之中,以信任凝聚起共识,推进信访评理制等一系列民主化的机制,能够高效化解矛盾纠纷。最后,回应性信访构筑起人民对于法治的信仰。在信仰的感召下,基层工作者依据规范开展工作,信访者遵守规则行使权利,人们在回应性信访的实践中,树立了规则意识、义务观念、守法精神,法治信仰在人们心中落地生根。

2. 硬性资源联动

仅有柔性的情感调动而缺乏资源的配置,结构的分化无法长久地维持下去;若仅有硬性的资源投入而缺乏情感交融,结构与功能之间难以形成方向上的共鸣。因此,情感动员还须与资源联动,填补结构与功能之间的沟壑。

首先,人力方面,信访队伍的打造对于基层信访治理而言乃是本固枝荣。这既需要信访联席会、调解委员会、法律咨询、司法、民警等专业力量的投入,也要注重居民代表、志愿者等社会力量。各地基层加强队伍建设,持续推进党委对于队伍的指导教育,以专题讲座(贵州)、集训培训(江苏)、理论考试(西藏)等多种形式锻造高素质的信访队伍,使他们成为信访工作的中流砥柱。“遇到比较难办的信访事项,局领导会同涉及的几个委办局会开一个联席会议,共同商讨如何应对。”^⑨

其次,经费方面,基层信访治理不仅需要财政的兜底支撑,还应探索出最优的资金配置机制。如雄安新区出台了化解信访疑难案件资金协调制度,依法依规统筹专项资金,实现其社会救助的功能。此外,还需明确信访事项化解中资金的使用情况、具体用途、预算决算,加强对信访专项资金的监管,

健全联动协同、管理有序、运转高效的机制。

最后,技术方面,以往面对面的诉求反馈转变成如今大数据与信访工作的深度融合,信访事项的反馈效率得以提高。留言数据显示,各地信访事项的反应速度并不一致。不过,一些专业化的平台缩短了信访受理、办理、治理的时长。如青海西宁的智慧调解一体化平台实时向调解员推送群众上报的纠纷信息,若五分钟内未接单,则立即由指挥中心联系派单。此外,类似矛盾的数据检索、存储、调取表明,数字化的辅助机制有利于优化基层信访治理,使基层信访工作者的能动回应更加便捷、专业。另一方面,信访平台统计数据能够清晰地记录案件数量、受理时间、信访流程、办理依据、办理结果、矛盾化解率、群众满意率等,动态化的数据跟踪便利了责任的倒追和结果的考核。

不过,在风险社会治理中,需要注意数字内卷化和数字形式化所导致的技术连接失灵。这也显现出回应性信访中可能依然存在少量压制性要素的残余,需要审慎对待。数字形式化是指某些工作人员为了评星定级与工作业绩,一味追求漂亮的政绩单,要求群众擅自编造、谎报虚报一些信访化解事项,导致基层信访治理失真。数字内卷化则表现为,部分基层信访治理追求机械化的综合之治,研发并推广多个功能类似的数字平台,加重信访治理负担。由此,技术沦为可被操纵的工具,丧失了连接的功效。针对此类问题,赣州构建了信息的互联互通,及时打通不同平台的数据交互,实现了信访事项的集成管理与一网通办。

四、结论与启示

信访工作是群众工作的重要组成部分,基层信访治理更是关乎广大群众的利益,关系到基层治理能力的现代化,如何推动基层信访治理的高质量发展仍然是当下需要解决的课题。基于文本与访谈素材分析可知,基层信访治理呈现出回应性信访的逻辑,实现了由传统向现代、从群众路线到压制作用再到回应范式的转变。当下的回应性信访并不是对传统群众工作的简单因循,而是对于人民群众、法治建设和国家政策的三重回应。功能回应性上,信访既是群众沟通功能的体现,又发挥了诉求解决的功能,还承担了政策响应的功能;结构回应性上,社会环境激扰了政治系统的功能后,进一步激扰到

系统的结构。于是,基层信访治理通过组织结构、权力结构、程序结构与责任结构自主分化,回应功能变迁,对社会环境保持开放性。基于政治系统的自主性和外部环境的刺激,功能转型与结构分化之间并不一定具有时间上的同步性和方向上的一致性,只有通过情感调动与资源联动的路径,才能促使功能回应性与结构回应性之间形成良性互动,实现同频共振。

这也为基层信访治理提供了四个方面的有益启示。其一,传统理论优先强调结构,功能的满足服务于结构和系统,但转换到功能结构主义的视角下,不难发现,高度复杂社会分化带来了功能的变迁。这意味着每个功能系统完成自我构造,并从社会系统中分出,进行自主运作;同时又存在自我限制,避免了由于功能膨胀而引发的系统崩溃^[32]。基层信访治理的思路首先强调的是功能回应性,是将功能导向了回应人民群众的面向,而不是强行抑制各项诉求。其二,功能回应性要求政治子系统对外部环境保持敏感和开放,但与此同时,基层信访治理又通过结构分化在一定程度上保持了运作的封闭。这种封闭是指在受到外部激扰时,有限地以系统结构的自我调适对功能进行回应。唯有同时保持封闭与开放,回应性信访才能被框定在法律限度内,实现结构与功能之间的共生。其三,尽管当前我国尚未百分之百实现回应性信访,但是现有实践表明,基层信访治理已经驶入了回应性模式的轨道上。不过,我们也同样不能忽视其中的压制性要素。正因如此,结构分化才大有可为。唯有精细化、规范化、科学化的结构,方能避免压制性要素卷土重来,也能有效应对回应性要素孱弱的难题,并能够与愈发精密的治理体系相洽相融。其四,回应性信访治理中,既需要刚性的制度设计与硬性的资源投入,还需要柔性的情感回应。通过刚柔并济、双管齐下的方式进行治理,功能与结构的齿轮才能够更加完美地嵌合,基层信访治理才能达到相对平衡的状态。

当然,本文致力于整合普遍性的治理经验,探求如何在实践中运用回应性理论,实现基层回应性信访治理。未来还需要拓展基层信访研究的疆域,将体系化的统筹与微观的深描结合,进一步检验和矫正回应性信访治理的生成逻辑与运作机制。

注释:

① 习近平:高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社

会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告, <https://www.12371.cn/2022/10/25/ART11666705047474465.shtml>.

- ② 访谈编号 240317XM, 其中, M 代表信访工作人员性别为男, X 代表该工作人员所在的单位层级为县区一级, 其后注释相同。
- ③ 访谈编号 240318JF, 其中, F 代表信访工作人员性别为女, J 代表该工作人员所在的单位层级为街道(乡镇)一级, 其后注释相同。
- ④ 访谈编号 240318JF。
- ⑤ 访谈编号 240317XM。
- ⑥ 《信访工作条例》第 28 条第 2 款规定: “各级机关、单位应当按照诉讼与信访分离制度要求, 将涉及民事、行政、刑事等诉讼权利救济的信访事项从普通信访体制中分离出来, 由有关政法部门依法处理。”
- ⑦ 访谈编号 240317XM。
- ⑧ 访谈编号 240318JF。
- ⑨ 访谈编号 240317XM。

参考文献:

- [1] 徐亚清, 于水. 论信访的治理之维: 断裂的历史与重构的话语[J]. 湖湘论坛, 2020, 33(1): 90-101.
- [2] 诺内特, 塞尔兹尼克. 转变中的法律与社会: 迈向回应型法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.
- [3] 王绍光. 毛泽东的逆向政治参与模式——群众路线[J]. 学习月刊, 2009(23): 16-17.
- [4] 王学军. 中国信访体制的功能、问题和改革思路[J]. 湖北社会科学, 2003(1): 70-71.
- [5] 倪宇洁. 我国信访制度的历史回顾与现状审视[J]. 中国行政管理, 2010(11): 29-33.
- [6] 刘桂英. 基层信访制度存在的问题及完善[J]. 人民论坛, 2016(5): 70-72.
- [7] 秦小建. 压力型体制与基层信访的困境[J]. 经济社会体制比较, 2011(6): 147-153.
- [8] 刘美萍. 论信访制度的异化及其克服[J]. 理论与改革, 2010(5): 59-62.
- [9] 陈柏峰. 农民上访的分类治理研究[J]. 政治学研究, 2012(1): 28-42.
- [10] 吴同, 胡洁人. 柔性治理: 基层权力的非正式关系运作及其实现机制——以 S 市信访社工实践为例[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2021, 53(2): 137-145.
- [11] 张红, 王世柱. 社会治理转型与信访法治化改革[J]. 法学, 2016(9): 34-42.
- [12] 吴毅. “权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境[J]. 社会学研究, 2007(5): 21-45, 243.
- [13] 陈柏峰. 特定职业群体上访的发生机制[J]. 社会科学, 2012(8): 59-68.
- [14] 饶静, 叶敬忠, 谭思. “要挟型上访”——底层政治逻辑下的农民上访分析框架[J]. 中国农村观察, 2011(3): 24-31, 39.
- [15] 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[J]. 开放时代, 2010(6): 24-38.
- [16] 桂晓伟. 应对缠访、闹访与社会治理能力提升[J]. 法学论坛, 2014, 29(3): 154-160.
- [17] 尹利民. “表演型上访”: 作为弱者的上访人的“武器”[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2012, 43(1): 18-24.
- [18] 帕森斯. 社会行动的结构[M]. 张明德, 夏遇南, 彭刚, 译. 南京: 译林出版社, 2012.
- [19] 陈秀萍. 功能、结构和社会系统——简介卢曼的功能结构系统理论[J]. 社会, 1985(4): 34-36.
- [20] 鲁曼. 社会中的法[M]. 李君韬, 译. 台北: 五南图书出版股份有限公司, 2009.
- [21] 郑琳. 迈向回应型治理: 街镇综合执法改革的法治化研究[J]. 行政法学研究, 2024(1): 147-158.
- [22] 李巍. 基层信访治理模式之转换: 从“压制型”向“回应型”[J]. 天津行政学院学报, 2017, 19(1): 59-67.
- [23] 湛中乐, 苏宇. 论我国信访制度的功能定位[J]. 国家行政学院学报, 2009(3): 25-28.
- [24] 周永坤. 信访潮与中国纠纷解决机制的路径选择[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2006(1): 37-47, 149.
- [25] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究[J]. 读书, 2017(2): 61.
- [26] 曹海军, 梁赛. 信访还是信法: 新时代基层信访法治化的困境呈现、情境逻辑和路径构建[J]. 理论与现代化, 2023(3): 72-83.
- [27] 范黎波, 刘佳, 尚铎. 基层治理的困境及对策——基于内卷化的研究视角[J]. 行政管理改革, 2021(11): 55-64.
- [28] 田先红. 基层信访治理中的“包保责任制”: 实践逻辑与现实困境——以鄂中桥镇为例[J]. 社会, 2012, 32(4): 164-193.
- [29] 王德福. 政策激励型表达: 当前农村群体性事件发生机制的一个分析框架[J]. 探索, 2011(5): 147-153.
- [30] 何雪松. 城市文脉、市场化遭遇与情感治理[J]. 探索与争鸣, 2017(9): 36-38.
- [31] 应星. “气”与中国乡村集体行动的再生产[J]. 开放时代, 2007(6): 106-120.
- [32] 陆宇峰. 论高度复杂社会的反思型法[J]. 华东政法大学学报, 2021, 24(6): 130-141.

责任编辑: 黄燕妮