

· 法治中国 ·

涉警上访与转型中国的法治困境

林辉煌

(华南理工大学 公共政策研究院, 广东 广州 510640)

摘要: 随着执法规范化的推进,涉警上访的态势不仅没有得到缓解反而出现新的上访高潮而且上访的性质也在发生异化。“维权论”和“治权论”都没能为涉警上访的失范提供一套合理的解释框架,因为真正的原因在于上访治理的政治原则缺失。政治原则的缺失使上访治理规则丧失辨识、裁断和实践是非对错的能力,导致上访成为不可逆的过程,无理上访堵塞了上访维权的道路;与此同时,警务法治陷入内卷化的困境,警察执法越规范化,对于通过非规范化的手段来解决社会矛盾的需求反而越大。要真正实现警察执法规范化突破转型中国的法治困境,必须重新认识上访制度重新建立信访治理的政治原则。

关键词: 涉警上访; 警务法治; 法治内卷化; 上访异化

中图分类号: DFO

文献标识码: A

文章编号: 1006-6128(2014)02-0005-15

一、问题的提出

近十年来,公安部门不断强化对执法规范化的要求。从“五条禁令”^①到“强制法”,^②从“公安机关办理行政案件程序规定”^③到“新刑诉法”,^④无不透露出公安权力自我规训与公安法治建设的努力。公安部门对执法规范化的强调,一个重要的原因是为了缓解1990年代末期开始盛行的涉

收稿日期: 2013-12-09

基金项目: 国家社科基金青年项目“增强和扩大党在农村的阶层基础和群众基础研究”(12CKS016)

作者简介: 林辉煌(1986-),男,福建长泰人,华南理工大学公共政策研究院助理研究员,社会学博士。本文的写作得益于与贺雪峰教授和陈柏峰教授的多次讨论,在此表示感谢。文责自负。

①2003年1月22日,公安部基于“一些地方公安机关民警违反枪支管理使用规定、携带枪支饮酒、酒后驾车肇事、酗酒滋事和参与赌博等问题还比较突出,特别是最近一个时期,个别地方接连发生民警开枪杀人、酒后驾车肇事等重大恶性案件和事故,严重侵犯人民群众的合法权益,败坏公安队伍的整体形象,造成了极为恶劣的社会政治影响。为维护公安队伍铁的纪律,公安部特制定了‘五条禁令’”。可以说,中国的警务改革和执法规范化建设就是从这一年正式开始的。参见《公安部关于印发五条禁令的通知》(公通字[2003]4号)。

②《中华人民共和国行政强制法》已由第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议于2011年6月30日通过,自2012年1月1日起施行。该法的通过对于“规范行政强制的设定和实施,保障和监督行政机关依法履行职责,维护公共利益和社会秩序,保护公民、法人和其他组织的合法权益”具有重要意义。

③为了规范民警办理行政案件的程序,公安部于2003年8月26日发布了《公安机关办理行政案件程序规定》,引起广泛的反响。时任公安部法制局局长李忠信表示,至此,公安机关办理行政案件、刑事案件和行政复议案件有了完整的办案程序体系。这套严厉的体系规定了公安机关扣押财物的期限、获取证据的合法渠道、讯问查证违法嫌疑人的时限、收缴罚款的具体要求——执法程序被事无巨细地规定。参见金焱、朱文轶《中国司法改革——探究警察权力底线》,《当代文萃》2003年第10期。

④2012年新修订的刑诉法进一步强化了对人权的保护和对公安执法的规范。

警上访。公安部门认为正是因为自身执法的不规范引发了越来越多的上访案件。因此,只有规训权力、规范执法才能缓解涉警上访的高发趋势,促进社会主义法治的建设。实践结果却出人意料,随着执法规范化的推进,警察执法出现新的不规范现象,涉警上访不仅没有缓解反而形成新的上访高潮。涉警上访的频发是当前中国上访潮的重要组成部分,因此不能将涉警上访视为孤立的现象。也就是在近十年间,中国社会出现了一股上访的潮流,严重影响到基层社会的治理和稳定。^①在这股上访潮流中,对现代法治建设影响最巨的是涉法上访的高压态势。涉法信访是指当事人以信件和走访的方式对公、检、法等机关陈述意见并要求解决法律问题的行为。按照涉法信访涉及的部门来分可以将涉法信访划分为三类:1. 涉及公安机关的信访,即涉警信访,这部分信访主要涉及轻伤害案件的处理、刑事命案的侦破、交通事故的处理、110 接处警、民警执法行为等方面;2. 涉及检察机关的信访,即涉检信访,这部分信访主要涉及对公安、法院监督职责的履行,对贪污贿赂、渎职行为的查处、检察官行为等方面;3. 涉及审判机关的信访,即涉诉信访,这部分信访主要涉及对判决裁定不服、生效判决裁定的执行、法官行为等方面。^{[1]⁸}在涉法信访中,涉诉信访显然引起更多的关注,有时候人们干脆将涉法信访和涉诉信访合称为涉法涉诉信访,或者用涉诉信访来指代整个涉法信访。^{[2]²[3]¹⁴³}虽然涉法信访具有内在的相似性,但其内部差异也非常明显,因此笼统地用涉诉信访或涉法涉诉信访来概括整个涉法信访并不利于推进学术与实践的发展。正是从这个意义上讲,开展专门的涉警信访研究对于理解公安法治的困境,从而更深刻地理解当前中国法治的整体困境具有重大的价值。

当前对于信访的研究主要有两种理论进路,即“维权进路”和“治权进路”。持“维权进路”者相信,信访潮的兴起根源于政府权力的不当扩张,导致人们的私权受损从而引发的一种“抗争”。^②这种解释由于迎合了“市民社会”的口味,在学界内部拥有众多的追随者,甚至这种影响也渗透到政府的决策中,俨然形成“主流”之势。维权论者往往从“新自由主义”那里获得理论资源,后者认为只要个人获得充分的权利,就可以通过市场交易或者公共选择形成自发的合作,这种合作是完全民主的,排除了任何权威的压迫。^③在这种理论的指导下,政府权力被认为是越少越好,它的权力仅仅用来保障通过个人自由来形成社会秩序的机制能够有效运作。按照西方(尤其是美国)宪政的模式,中国显然缺乏三权分立的政治体制,这就使得政府权力可以轻易越过它的界限,而对私人权利构成迫害。于是受委屈的个人只好站出来抗争。在持“治权进路”者看来,维权型上访的解释脱离了真实的社会经验,更多地带有意识形态的色彩。他们认为信访潮的兴起不在于政府权力的扩张,相反,正是政府权力的弱化导致社会治理的失败从而引发人们的上访。^[4]“治权论”一开始就将自己的判断建立在基层治理的结构困境之上,强调基层治理资源对于解决社会内部事务维持社会稳定的重要性。基于相似的问题意识,“治权论”者很快又在更具体的“无理上访”研究、^[5]“土地上访”研究、^[6]“水利上访”研究^[7]中为自己找到了新的证据。治权论者

①据统计,全国信访量自1992年到2004年连续13年持续上升;2000年,全国县级以上党政机关受理信访量首次突破1000万件/人次大关达到1024万件/人次;2001年、2002年、2004年全国信访总量同比上升8.7%、2.9%和13.4%。参见王东进等《积极化解人民内部矛盾,妥善处理群体性事件》,《中国社会发展战略》2004年第3期。

②参见于建嵘《当前农民维权活动的一个解释框架》,《社会学研究》2004年第2期;于建嵘《当代中国农民维权组织的发育与成长》,《中国农村观察》2005年第2期。

③(新自由主义者相信)市场竞争制度不仅使经济效益最大化,它也是个人自由和社会稳定的主要保证者。与老保守主义不同,新自由主义者赞美经济个人主义;他们把这种个人主义看做是小型国家民主制度成功的关键。他们的主要思想家哈耶克明确拒绝称自己是保守主义者……新自由主义的作者认为,社会的秩序与安全主要地既不会在传统中找到,也不会合理计算和计划中找到,不管这种计算和计划是国家还是别的什么人作出的。社会在一定意义上具有组织性质;但是,这个特点来自许多个人按照各自的动机进行自发的和无意中的合作。功能齐全的市场是自发社会秩序的主要实例和主要的制度依靠。参见[英]吉登斯:《超越左与右:激进政治的未来》,李惠斌、杨雪冬译,社会科学文献出版社2000年版,第35页。

倾向于从社会主义尤其是大集体时代的实践中汲取理论资源。社会主义作为改造社会的激进理论，强调社会良好秩序可以由一个智慧的管理者进行有计划的统筹。国家不是恶的象征，相反是一切善的中心，只要它是站在广大人民群众立场之上。另一方面，私人权利的过度膨胀被认为是不道德的，是有害于集体精神的，因此要受到否定。在治权论者看来，近年来的政府体制改革是导致基层治权弱化的直接原因；而基层治权的弱化最终造成包括农田水利、道路修建在内的各种公共品供给的困境，而正是政府在这些方面的“权力不在场”导致了上访的兴起。^[8]

虽然“维权进路”和“治权进路”都具有一定的解释力，但这些解释却是片面的。正如本文开篇所提的问题，随着公安执法的日益规范化，涉警上访有增无减，这与“维权进路”的解释正好相悖。按照“维权进路”的解释，涉警上访应该随着国家权力的被规训而不断减少，然而这种结果并没有出现。另一方面，按照“治权进路”的解释，上访形势的恶化是由于政府治理资源的丧失所导致的。就公安部门来看，法律赋予它的治理资源并没有明显减少，尤其是在治理非访的过程中，公安部门依然拥有大量的法律所规定的强制手段；实际上，基层民警在信访治理过程中也采取了越来越多的不规范手段。因此，“治权进路”仍然无法对当前的上访潮给出充分的解释。从某种意义上讲，“维权进路”与“治权进路”的差异并没有表面看起来的那么大，它们仅仅是一个问题的两面，在本质上都是“权力比例论”。所谓“权力比例论”，是指将上访潮的兴起归结为政府权力与私人权利之间的比例失调，强调政府权力过大即为“维权进路”，强调政府权力过小则为“治权进路”。“权力比例论”只是问题的表象，是在“量”的层面而不是“质”的层面进行解释，因此是坚持“维权进路”还是“治权进路”往往取决于学者对权力比例判断。殊不知在复杂的社会实践中，所谓的“权力比例”并非一成不变，更真实的情况往往是“维权型上访”和“治权型上访”的并存以及相互转化。由此可见，我们需要一种超越“权力比例论”的解释进路，从更为本质的层面来分析当前信访潮的生成机制。根据笔者尤其是在H省的公安部门进行的为期半年的深入调研，本文认为当前涉警信访高压态势的形成根源于上访治理过程中的政治原则缺失，而不是简单的权力比例失衡问题。政治原则的缺失不仅导致了信访制度的异化，而且使得执法规范化建设最终走向了“法治内卷化”的困局。本文采用的数据样本主要有两种：一是2011年全国公安机关重点信访案件专项治理工作中涉及H省的294个重点案例；二是H省A市2011年1月所有涉警上访的205个案例。虽然数据样本量算不上特别大，但这些案例已足以展现当前涉警信访的基本问题和内在机制，尤其是第一个数据样本，所涉及的都是H省比较典型和复杂的案例，具有较大的研究价值。

二、异化的涉警上访

学界和政界往往更关注上访的数量问题，将上访数量的控制视为信访治理工作的核心。不可否认，上访数量的激增确实是当前信访形势严峻的一个表现，但笔者通过调研发现，比上访数量激增更为严重的问题是信访制度的异化。信访的存在原本是用来解决问题的，现在它自身却成了问题。如果我们没有认识到当前的上访机制出现了异常而仅仅看到上访数量的增长，那么我们就无法真正理解近十年来的上访发生了什么改变，也无法理解上访潮之所以形成的根本原因。在法治现代化的进程中，信访制度的宗旨在于为当事人提供一种穷尽所有正常的法律救济方式之后的最后救济，^①

^①应星认为，正因为建设法治社会是漫长的过程，当司法救济拒绝保证私权时，当司法救济导致实体正义失落时，当用尽司法救济仍无法获得权利保障时，当司法腐败导致人们丧失对司法的信心时，我们仍然必须为人们保留将信访作为“底线救济”的权利，必须认真对待这种权利。参见应星《作为特殊行政救济的信访救济》，《法学研究》2004年第3期。

按照法治化的理想，信访救济应该排在各种救济手段之末，并且要有合法正当的信访理由。否则，信访将因为它的政治性、便捷性和对原有结论的颠覆性而可能取代所有权利救济手段，结果反而得不偿失。因此，比较合理的信访一般要在相关案件完结之后或者案件办理过程中确有重大信访事由出现之时才能选择信访。也就是说，只有真正冤屈的案件才能进入信访渠道。据此，我们可以大略地提出三个标准用以衡量涉警信访是否异化。

标准一：是否为不正常的提前上访？所谓“不正常的提前上访”是指案件尚在法律规定的办理期限之内且无重大的信访事由（如刑讯逼供等），当事人即展开上访。这种上访行为可归为“异化的上访”。所谓上访诉求是指上访人在上访过程中所提出的要求。为了测度最容易引发上访的案件阶段，我们可根据案件处理的经过将上访诉求分为五大类。以笔者调研过的 H 省为例，在 2011 年公安部组织开展的全国公安机关重点信访案件专项治理工作中，公安部下解给 H 省的案件共有 294 例（见表 1）。在这些案例中，诉求最强烈的是“对案件进程的督促”，共有 155 项，占总量的 52.72%；“对执法过程不信任”的诉求共有 40 项，占总量的 13.61%。根据笔者调查，这两类都是在案件尚未终结之前且处于法定办理期限之内所产生的信访，加起来共占 66.33%，^① 这意味着绝大多数的涉警信访都发生在案件处理的过程之中，真正对处理结果不满而引发信访的反而不多。在笔者调研的过程中，很多民警都抱怨，责怪案件当事人总是在案件尚未处理完就开始上访，导致民警无端被上级领导批评；甚至有些案件根本没有经过报警的程序而是直接走信访渠道，由上级部门直接给派出所下批文，这显然是违背法治精神的。

表 1. H 省涉警上访的诉求（按照过程分类）（2011 年 11 月）

诉求	对案件进程的督促	对执法过程不信任	对案件结果不满	其他诉求	合计
数量	155	40	83	16	294

标准二：上访是否成为一种施压策略？所谓施压策略是指将上访作为向民警施加压力从而满足自身利益的手段，而不是作为权利救济的手段。上访成为一种施压策略意味着当事人并非因为受了冤屈而上访，仅仅是借助当前信访的高压态势来影响基层民警对案件的审理和裁决，这也是上访异化的表现。根据标准二，我们可以对 H 省涉警上访的所有诉求进行排序（见表 2）。其中最强烈的诉求是“要求加快处理”，占到总量的 29.59%，这意味着信访人倾向于通过信访来给民警施加压力，虽然这种压力很可能会给民警带了很多不必要的束缚。有学者将这种不涉及警察责任的上访称为“无责涉警信访”，并且认为它已经开始在数量上超越传统的“有责涉警信访”。^② 在涉警信访中，上访人的最主要目标是希望推进案件的进程朝着对自己有利的方向发展，至于案件的处理程序并不为他们所关心。

表 2. H 省涉警信访的诉求总排序（2011 年 11 月）

排序	诉求	数量	比例
----	----	----	----

^①笔者调研时了解到，在 H 省 A 市 2011 年 1 月的涉警上访中这一数据更高，为 74.33%。

^②近年来，涉警信访出现了结构性变化，公安民警不履行或不正确履行法定职责而引发的有责信访逐渐减少，无责涉警信访却呈增多趋势。据《法制日报》报道，2008 年，杭州市公安机关的信访案件中，无责涉警信访达到 80% 以上。所谓无责涉警信访是指公安机关及其民警依照法律规定开展执法工作，不存在不履行或不正确履行法定职责的问题，但一些当事人对公安机关的执法活动就是不满意、不认可，认为受到不公正对待，而向上级公安机关或有关部门进行的投诉、上访。例如，公安机关依法对犯罪嫌疑人采取取保候审、监视居住等刑事强制措施，但在一些受害人及其亲属看来，公安机关是违法把坏人“放”了，由此引发上访。参见黄真顺《无责涉警信访产生的原因和解决对策》，《公安研究》2009 年第 11 期。

涉警上访与转型中国的法治困境

1	要求加快处理	87	29.59%
2	要求立案处理	59	20.07%
3	对处理结果不满	45	15.31%
4	对被拘留不满	25	8.5%
5	反映民警执法不公	12	4.08%
6	反映民警执法不规范	11	3.74%
7	反映黑社会组织	7	2.38%
8	要求派出所返还财物	6	2.04%
9	要求追究其他人的责任	6	2.04%
10	反映民警刑讯逼供	4	1.36%
11	反映民警野蛮执法	4	1.36%
12	其他	4	1.36%
13	对被解雇提出异议	3	1.02%
14	对被劳教不满	3	1.02%
15	反映人口失踪	3	1.02%
16	反映民警不积极	2	0.68%
17	要求鉴定	2	0.68%
18	要求赔偿损失	2	0.68%
19	要求重新鉴定	2	0.68%
20	对被逮捕不满	1	0.34%
21	反映派出所超期关押	1	0.34%
22	要求处理某人	1	0.34%
23	要求公安机关解决社保问题	1	0.34%
24	要求解决移民问题	1	0.34%
25	要求认定对方上访无理	1	0.34%
26	要求入户口	1	0.34%
	合计	294	100%

标准三：重访的比例是否过高？上访作为一种权利救济手段也需要一定的办理程序和期限并且也该有相应的终结机制，否则上访就容易演化为缠访、闹访。在短时间内，过高的重访比例往往意味着当事人在前一次上访程序尚未终结的情况再次进行上访，这在很大程度上将弱化上访作为权利

救济的功能。为了分析的精确化,我们把一个月内在一个部门就同一个问题的重复上访称为当月重访,而到一个部门就同一个问题的重复上访(不限时间)称为重访。就范围而言,重访包含当月重访。H省A市2011年1月发生的205例涉警上访案例中,当月重访共17例,占总量的8.29%(见表3);其中来市重访共16例,到省重访1例。与此相类似的一个问题是当月越级访,即一个月内在不同级别的部门就同一个问题的多次上访。在A市的涉警信访中,当月越级访共有10例,占总量的4.88%(见表4)。

表3. H省A市来市涉警信访中的当月重访(2011年1月)

项目	总量	重访总量	来市重访	到省重访	赴部重访
数量	205	17	16	1	0

表4. H省A市来市涉警信访中的当月越级访(2011年1月)

项目	总量	来市到省	来市赴部	到省赴部	来市到省赴部	越级访合计
数量	205	2	1	3	4	10

关于重访的信息主要集中在A市来市信访的案例中。在177例来市上访的案例中,重访案例有101例,占来市上访总量的57.06%,可见重访的比例之高(见表5)。从性别角度看,重访中的男性比例偏高,但差距不大。

表5. H省A市来市涉警信访中重访与初访的性别和数量(按登记者计算)(2011年1月)

	男性信访		女性信访		合计
	数量	百分比	数量	百分比	
重访	60	59.41%	41	40.59%	101
初访	43	56.58%	33	43.42%	76
合计	103		74		177

一般而言,对信访案件的处理需要一个重新调查处理的过程,能够解决的问题一般都可以在上级部门的督促下得到解决,特别是在当前信访高压的态势之下;而经过多次信访依然没有得到解决的问题,据笔者调查,多数都是些无理的诉求。而当前的涉警信访有超过一半都是属于重访,其中一个月内在同一个部门就同一个问题的重复访竟然占到总量的8.29%,如此频繁的信访显然是不太正常的。

从上述三个标准来看,当前的涉警上访不仅数量庞大,而且在很大程度上发生了性质变化。因此,上访问题不仅仅是“上访潮”的数量问题,更主要的是“上访异化”的性质问题。如果该判断正确的话,中国上访问题的解决就不能局限于“减少上访数量”而应该强调对“上访性质的恢复”,即重新恢复上访作为权利救济手段的性质。遗憾的是,近年来的公共行政改革和公安法治建设并没有抓住这个根本的问题。公安部门往往将当前涉警信访的高压态势归结为警察执法的不规范,^①基于这样的判断,公安部门在其内部展开了全面的执法规范化建设,试图通过对警察权力的规训实现警务法治的现代化。然而,伴随着上访异化的发生,围绕着以削减上访数量为核心的上访

^①河南省副省长、省公安厅厅长秦玉海曾严肃地指出“通过对重点信访案件的分析,群众上访全部有理、部分有理、应该解决的占到80%多。说到底是我们执法有问题、执法不公造成的。由于我们的失误、执法的过错,已经给人民群众在经济上、政治上、精神上造成了程度不同的伤害,我们是有愧甚至是有罪的。对这种伤害,我们就要负责地予以纠正。”参见邓志辉《突破重围——河南解决公安信访突出问题的调查》,《人民公安》2005年第2期。

治理实践也出现了各种不规范的现象，背离了警务法治的理想。为了尽可能地减少上访数量，基层警察在执法过程中形成了一大批滑稽的信访技术，^[5]这些技术不是为了真正地解决上访问题，而是通过各种手段防止辖区内的上访暴露出来。对于官员来说是确保在任期间不出事，但对于基层民警来说，就必须时时刻刻保持不出事。最容易被采用的信访技术归结起来有两种：一是暴力信访，二是收买信访。暴力信访是指通过施加身体和心理的暴力来消除上访行为，在本质上是以削减上访者的利益来消除上访行为，例如殴打、威胁或者通过其他手段来阻碍上访行为。这种做法在早期颇为流行，在今天依然时有发生，但因为中央的命令禁止和媒体的高度关注，基层公安部门和警察对于使用此类暴力阻访的方法越来越谨慎。另外一种日益流行的方法即为收买信访，是指通过给予利益来消除上访行为，例如不分青红皂白满足上访者提出的要求、给与上访者额外的好处，在案件的处理过程中进行违规调解，陪上访人旅游、吃饭，给上访人过生日、洗衣服等等。一方面警察执法过程中的滥用暴力行为确实得到了遏制，另一方面去又出现了警察消极执法、害怕得罪当事人而尽量地“多调少裁”等不规范现象，法律被不断规避而丧失权威。执法规范化建设不仅没能实现警务法治理想反而使其陷入“内卷化”的困境。

三、上访治理与政治原则

要回答“执法规范化建设为何会引发法治内卷化的困境”问题，需要分两步进行：首先要探讨法治内卷化的“生成基础”问题，执法规范化建设本身并没有过错，法治困境是因为涉警上访的异化所导致；其次要探讨法治内卷化的“生成机制”问题，即执法规范化建设是如何通过上访的异化走向法治内卷化的困境。本小节主要解决第一个问题，论证上访异化的内在逻辑，第二个问题留待下一节来解决。

信访制度作为中国特有的政治制度由来已久，其存在的主要目标就在于解决许多法律所不及的问题，尤其是为民间的冤屈提供一种“接近正义”的救济途径。^①严格来说，通过上访的权利救济已经超越了一般的法律行为，在本质上属于一种政治行为。因此，国家对于上访案件的反馈向来是走政治化的途径。借助上级权力的运作，还原案情的真相并重新予以处置，从而实现某种“个殊化的正义”。近年来的上访却出现了吊诡的现象，其解决问题的功能不仅大大弱化，而且上访本身成了一个问題，一个需要进行治理的问题。上访数量的激增被日益视为一种社会危害，“信访”成为一个重要的治理任务。执法规范化建设在规训警察“硬性权力”（例如暴力等）上的卓越成效并没能从根本上遏制涉警信访的高压态势，这说明“维权论”的解释在实践中根本行不通；即使在执法规范化的眼皮底下，基层警察依然能够动用各种“软性权力”（例如利益收买等）来开展“信访”活动，其治理资源与其说弱化不如说发生了转移。由此可见，“维权论”和“治权论”都不足以解释上访问题何以出现。问题的根源在于信访治理的政治原则缺失。本文所谓“政治原则”是指信访治理体系辨明和裁断对错是非的能力，并且这种辨明和裁断在实践中具有执行力。因此，当我们说“信访治理的政治原则缺失”时是指信访治理体系徒有制度的空架子，但是却没有能力辨明、裁断和实践是非对错。

为了论证政治原则缺失是信访问题化的根本原因，我们有必要重新建构信访制度的理想型。理想型的上访过程应该包括以下四个过程：首先是冤情在基层单位的治理过程中被“制造”出来，这是所有上访的原点。这个阶段的关键在于中央需要将多数的社会治理任务交由地方处理，中央必

^①事实上，信访制度的功能远不止于权利救济，通过上访来实现中央对地方政府的监管也是该制度非常重要的一项功能。

须对地方存有相应的信任并且赋予其一定的自主权。只有充分发挥地方治理的积极性，多数的社会冲突才能够被化解于基层，不至于都涌入信访渠道。其次是当事人在穷尽各种正常的法律途径之后开始进行上访，自古以来的“京控”、“击登闻鼓”等上访制度都不是被作为优先的救济途径，只有在正常的法律救济无法满足当事人诉求的时候，上访才成为最后一个选择。这种制度设计的合理之处在于它为上访设置了一定的成本，从而对一些无理的上访产生负面激励，使之不至于挤占有限的上访资源。在经过一轮筛选之后，进入到上级单位的上访案件一般都存在冤情而且数量不大，这时候就到了上访过程的第三个阶段，即“下查”。既然基层官员被控诉，显然不能简单地将上访案件重新打回去，而是要派遣类似于“钦差大臣”的高级官员下去直接调查，从而弄清案情的真相。启动由上而下的调查程序，在本质上是对一般法律程序的否定，通过权力的介入来探求事情的真相可以视为一种政治过程。自上而下的权力可以确保调查的过程不受或者少受基层官员的干扰，其所获得的结果往往更为公正。在取得了案件的真相之后就进入了上访过程的最后一个阶段，即“裁断”。裁断也许是上访治理中最重要的一环，因为它将对案情的是非作出最终的判断，从而完成对法律正义的修复。根据这一裁断，与上访相关的各方将因为自己的行为而得到及时处置：无论是制造冤情的地方官员还是无理取闹的上访者都将受到严厉的惩罚。在整个理想型的信访治理过程中，政治原则即辨明和裁断是非的能力都得到了充分的体现。

近年来的上访实践却呈现出不同的面貌，上访从“解决问题的机制”演变成“制造问题的机制”。从客观上来讲，社会转型所造成的利益调整与冲突为上访的激增提供了温床；社会转型中的失业和隐形失业也使得上访者的机会增加，而与此同时，经济社会发展后交通便利了，也使上访的各种成本都降低了。^[9]在社会转型的背景下，再加上中国司法制度在纠纷解决上的迟钝性，越来越多的矛盾涌入信访的渠道，在某种程度上形成了“信访爆炸”的局面。公正地讲，信访数量的快速膨胀是信访治理史上很少出现过的，这对于国家来说显然是一个新的课题。但这些客观情势并不能取消信访治理体系本身存在的问题，实际上当前上访的问题化并不在于那些因为有冤情而上访的人数的增加，从根本上讲是因为无理上访以及有理上访的无理化日益严重所造成的，而这与信访治理过程中的政治原则缺失直接相关。

按照上访的程序来分析，首先，政治原则的缺失表现在中央对于地方、上级单位对于下级单位的不信任，上级单位和中央直接与每个社会个体打交道，进一步固化了人们对于基层单位的不信任，对上访者造成了盲目的激励，结果导致更多的上访。之所以将此视为政治原则缺失的表现是因为上级单位在对待基层单位时采取的是片面和抽象的判断，而不是基于是非对错的全面和具体的判断。虽然基层单位违规的问题必然存在，但因此而将其全盘否定显然是缺乏政治原则的。然而，近年来的公共行政改革，包括政府体制改革和警务机制改革实际上都是朝着弱化基层单位自主性的方向进行的，从这个意义上讲，“治权论者”对于公共行政改革的批评与反思不无道理。^[10]由于财政、人事和权限的萎缩，基层单位进行社会治理的能力确实弱化了，而这显然直接影响到它的权威。老百姓越来越不信任基层单位而只能向更高级别的单位提出诉求。

其次，政治原则的缺失表现在信访治理体系对于上访成本的取消，即使上访没有穷尽正常的法律救济途径，上级单位往往也会予以受理。因为上访成本的极小化与自由化，人们显然更愿意去尝试一下。上访可以实现当事人与更有权力的领导面对面的对话，而该对话极有可能会立即对自己的案件产生实质性影响，这与正规的法院诉讼程序相比显然更具有诱惑力。因此，上访就成为一种理性的选择。更为根本的问题在于，抛弃了一切的成本除了吸引更多的“苦主”之外也导致大量无理上访者的进入。上访成本的存在意义就在于对无理上访的负面激励，取消了这一限制相当于给投机分子敞开了大门。之所以将上访成本的取消视为政治原则缺失表现就在于这背后的基本预

设：所有的上访者都是“苦主”而根本不需要进行真伪辨明。投机分子的介入挤占了原本就有限的上访资源，这显然构成上访问题化的一部分。

再次，政治原则的缺失表现在上级单位丧失了“下查”能力。在探求上访案件真相的过程中更高权力者的“下查”显然是至关重要的一个环节，它是确保是非原则得以坚守的基础。然而，由于基层治理能力的下降以及信访成本的极小化，呈现在上级单位的信访案件数量之多已经客观上超越了其亲自进行“下查”的能力。信访甄别机制的破坏使得上级单位根本无法集中精力来处理信访案件，只能进一步下解到基层单位，要求其“妥善处理”，虽然上级单位对其依然充满了不信任。这就出现了非常吊诡的局面：一方面上级单位努力架空基层单位的治理能力，另一方面又强化了基层单位在信访治理中的责任，在两者之间形成了一种“不信任的依赖关系”。上访案件被打回原地，由基层单位继续处理；但在上访体系中走了一圈之后，案件的性质已经发生了变化，基层单位不再是简单地处置案情，更重要的是处置“上访事件”本身，因为这一“上访事件”在上级单位下解之后就成了一个新的“治理事件”，其重要性甚至超过了原来的案情。正是在这个意义上，自上而下的信访考核机制其实就是一条：减少“上访事件”的发生。至于如何减少，这就又回到传统的基层治理命题：基层单位靠得住吗？信访制度正是为了避免基层单位的不负责任而设置的，要求基层单位自己审理自己的案件，这本身就存在隐患。但在“信访爆炸”而上级单位不得不将大部分的信访案件下解给基层单位的形势下，则应该问的问题是这样：1. 基层单位会重新认真地调查案件吗？2. 如果调查的话，基层单位新的裁断有效吗？这两个问题的答案是否定的，原因就在于下面所要讲到的“裁断问题”。

最后，政治原则的缺失表现在对上访进行裁断的是非标准模糊化。上级单位对于信访案件一般不作出是非判断，而是直接打回原涉案单位。从客观上讲，由于上级单位较少参与到“下查”的活动中，其对案情的真相并不了解；更主要的是，上级单位害怕因为对信访进行裁断而得罪了上访人，尤其是在上级单位作出否定裁断时很有可能导致上访人向更高一级的单位上访。一旦上级单位在信访裁断上表现暧昧，下级单位即使对案件作出新的裁断也不具有效力（上访在被基层单位否定之后依然可以到上级单位信访，而上级单位依然会“原样打回”），它因为丧失了上级的支持最终只能走上“上访”的道路。这时候，有关信访的是非标准发生了异化，即不再强调上访“案件”的是非，而是强调“上访”案件的是非。对于上级单位而言，只要有人来访就意味着下级单位的失责；控制住了信访的行为就是正确的，失去控制则是错误的，这就是当前信访考核体系的本质。于是，“上访皆有理”就成了一种诡异的意识形态，所有的上访事件都必然归结为基层单位的过错（不一定是案件本身的过错，而在于对信访失控的过错），因此基层组织也就没有重新调查信访案件的必要了。这种泛意识形态的风气直接将信访制度推向了死胡同，使其不仅解决不了问题反而成为制造问题的中心。

信访治理的政治原则缺失从根本上讲是改革开放以来“矛盾哲学”发生转变的后果。集体时代在纠纷解决上倡导“斗争哲学”，认为纠纷和矛盾是社会的常态，只有将其内在的冲突充分地展现出来才能找到正确的解决途径。^{[11][312]}集体时代的“斗争哲学”是建立在“顺民一刁民”或“人民一敌人”话语的基础上，并由此输出“正义是非”的政治原则。^[5]而后集体时代的“矛盾哲学”则恰好相反，纠纷和冲突不再是促进社会发展和教育大众的媒介，而是对政权威信和社会稳定的破坏力量。“斗争”只会增加新的冲突，必须被彻底否弃。因此，是非判断的政治标准在实用主义的强大话语中被迅速消解。基于这种话语，矛盾的预防和控制取代了纠纷解决成为新时期信访制度的指导思想。对于社会矛盾和冲突对立的恐惧情绪，使得息事宁人、和稀泥和无原则的妥协成为实践中信访治理的主要目标。政治原则的缺失使信访裁断的是非标准模糊化，信访治理体系便无法甄别

有理上访与无理上访。既然信访治理体系弱化了明辨和裁断是非的能力，实际上也就取消了上访的“性质判断”问题，唯一剩下的只有上访的数量问题。于是，消减上访数量成为上访治理的“理性选择”。有趣的是，当消减上访数量成为一种理性选择时，上访治理的意义也就被取消了。从理想型的上访过程来看，上访治理包含但不仅仅限于数量削减问题，其更为根本的目标在于实现权利救济和打击越轨行为，上访治理在本质上是一个政治问题；而削减上访数量仅仅是一个不着边际的权力技术问题，在取消了上访治理的政治性之后，削减上访数量无异于一个令人绝望的无解的统计学难题，所有问题都可能涌入上访渠道，而各种无理诉求也越来越多。

无理上访尤其是谋利型上访的出现，^{[12][13]}可以说是政治原则缺失后上访问题化最为严重的表现。自古以来都存在刁民上访诬告的现象，理想的信访治理体系应该能够将其甄别出来并予以打击。当前的信访治理已经丧失了甄别能力，虽然从中央到地方都有打击非访的规定，但是却很难得到有效的执行；对于不断涌现的信访案件，只能求助于“暴力消访”或者“收买消访”的技术予以摆平。以涉警上访为例，民警发现严格按照规定执行的话，^①不仅无法消访还会得罪上访人使其继续上访，而上级领导也将因为新的上访发生而怪罪民警。因此，民警宁愿舍弃法律而采取其他不规范的消访技术，例如尽量满足当事人的要求，即使有些要求并不合理。很快，人们发现通过上访竟然可以谋取额外的利益；上访成为一种施压策略，上访者抓住民警害怕被上访的心理予以敲诈。H省的经验表明，上访日益成为当事人谋取个人私利的手段，无论这些个人私利是表现为“敲诈民警”（笔者亲自接触过这样的案例就不下于10例），还是表现为“让案件处理结果更有利于自己”（占信访总量的80%以上），还是表现为“让案件脱离常规程序尽快处理完毕”（在笔者调研的过程中，几乎所有的信访人都抱有这样的心态）。既然上访是件有利可图的事，为什么不上访捞一把呢？掺杂在上访大军之中的无理上访和谋利型上访越来越多，它们迅速改变了上访的性质，挤占了有限的上访资源，从而日益堵塞上访维权的空间。^{[8][14]}无理上访因为上访人的性格以及“久经访场”所获得的经验很容易成为“上访专业户”，不仅为自己谋利还指导或代理其他上访人获取更多的利益。^[15]实践证明，有经验的“上访专业户”往往更容易引起信访治理体系的关注，其无理诉求更容易得到满足。基层单位将这些人视为“重点对象”，几乎将所有信访资源都投注在这些人身，而那些真正有冤屈的上访人则往往因为相对的老老实本分不会闹事，因而不被信访治理体系所关注。为了与无理上访争夺信访资源，原先的有理上访只能越来越多地采取无理甚至非法的方式来引

①在2005年出台的《公安机关信访工作规定》中，第四十四条规定“信访人违反《信访条例》第十九条规定，在信访活动中捏造事实、诬告陷害他人，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予治安管理处罚。”2009年H省出台了两份文件，更是详细地规定了打击非访的措施。第一份文件是《关于规范涉访违法行为处理工作的通知》，该文明确规定“对初次赴京非正常上访的，由信访部门和与信访问题有关的责任部门或单位对信访人进行劝阻、批评、教育，经劝阻、批评、教育无效的，根据政府信访部门提出的意见或建议，由公安机关依法处理”；“对缠访闹访、扰乱社会公共秩序、妨害公共安全和社会管理的，应予以治安处罚，符合劳动教养条件的依法予以劳动教养，涉嫌犯罪的依法追究刑事责任”。第二份文件是《关于规范依法处置赴京非正常上访工作的有关规定》，该文件的目的是“引导信访群众合法、理性、正常反映信访诉求”，对于赴京非正常上访规定了详细的应对规则：“（一）警告、训诫和劝导教育。对初次赴京非正常上访人员，实行“三位一体、同步进行”的方法予以处理。即：公安机关依据《治安管理处罚法》给予警告处罚；信访部门根据《信访条例》进行训诫；非访人所在单位或户籍所在地居委会、村委会（或其上访责任单位）负责人劝导教育。训诫、警告和劝导教育要在指定地点进行，时间不少于24小时。对警告、训诫和劝导教育的，公安机关、信访部门要逐人建立档案，客观记载相关内容，存档备查。（二）行政拘留。对经信访部门训诫、公安机关警告、单位（或居委会、村委会）劝说教育无效，第二次赴京非正常上访的，公安机关应根据《治安管理处罚法》对其予以行政拘留处罚。（三）劳动教养。经行政拘留后，仍然赴京非正常上访、违法缠访闹访的，政府劳动教养审批部门应根据劳动教养的相关法规对其劳动教养。司法行政部门依照相关法律、法规和规定，在执行劳教等方面积极协调配合。（四）刑事处罚。赴京非正常上访人员触犯刑法的，公安机关应及时立案侦查，全面收集、固定证据，依法追究其刑事责任。”事实上，各地都制定有类似的文件，试图确立上访治理中的公共规则，从而形成良性的上访秩序。除此之外，新颁布的《信访条例》还确立了上访终止规则，公安部也制定了《公安部关于规范公安机关信访事项终结工作的指导意见》，各地公安部门也据此作出了相应的规定，对涉警上访的期限和终结程序制定详细的规则。现实情况却是“有规则，无规制”，公安机关更倾向于采取法律之外的方式来消访。

起关注。^[14]结果,信访体系在不能解决问题的情况下却吸引了越来越多的上访,而且无理上访越来越多,有理上访逐渐转化为无理上访,从而导致信访制度的异化。

四、执法规范建设与法治内卷化

上一节探讨了“上访异化”的形成逻辑,本节进入“法治内卷化”论证的第二步,分析“执法规范建设”如何在“上访异化”的影响下最终走向内卷化的困境。在政治原则缺失的情况下,信访治理体系辨识、裁断和实践是非对错的能力受损,异化的涉警信访走上了与警务法治相对抗的道路,导致警务法治建设陷入内卷化的困境,即警察执法越规范化,对于通过非规范化的手段来解决社会矛盾的需求反而越大。笔者在H省调研时发现,随着执法的规范化,涉警上访的案件却越来越多,不规范的信访技术越来越多样化。这些现象基本上都集中在近五年之内,即H省公安机关开始强化执法规范建设之后。

现代法治的目标是实现社会控制的规则之治,具体到警务法治,其目标是通过执法规范化来实现社会控制的有序化和规则化。大略而言,社会控制的模式可以分为三种:一是内生的社会控制,通过社会舆论、道德规范、人情往来等社会化的方式来实现社会控制;二是政治的社会控制,通过自上而下的政治动员,尤其是利用领导人的魅力等方式来实现社会控制;三是法律的社会控制,通过制定法律、规章、纪律等制度来实现社会控制。就社会的发展变迁而言,内生的社会控制在人口高速流动的陌生人社会中显得力不从心,复杂的现代社会需要更多外在的控制手段。政治的社会控制适用于特殊的社会变革时期,它无法提供稳定的规则和制度,因此容易引发新的混乱。就现代社会而言,通过法律的社会控制也许是比较理想的选择,因为它能够提供相对稳定的行为规则,使得社会控制本身成为一项可以预期和控制的工程。需要指出的是,强调通过法律的社会控制对于现代社会的适应性并没有取消内生的和政治的社会控制的意义。只是相对于后两者而言,法律的控制日益取得主导地位。^①2008年公安部将执法规范化建设列入“三项建设”以后,为全面深入推进执法规范化建设先后下发了《关于大力加强公安机关执法规范化建设的指导意见》、《全国公安机关执法规范化建设总体安排》、《公安机关执法规范化建设阶段目标和成效标准》等重要文件,并相继出台了《执法细则》、《公安机关人民警察盘查规范》、执法资格等级考试、执法信息化、法制员制度、执法场所设置规范等一系列的配套措施,目前已经基本形成比较完善的“工作机制”。公安部为大力加强执法规范化建设,又于2008年相继修改或制定了《道路交通事故处理程序规定》、《道路交通安全违法行为处理程序规定》、《吸毒检测程序规定》等程序性的规定,努力提升警察执法的规范化程度。^[16]从笔者的调研实践来看,基层民警的执法确实规范了许多,尤其是滥用暴力的行为基本上已经很少见。另一方面,执法过程中又出现了意想不到的新陋规,例如滥用调解、消极执法、规避法律满足当事人的无理诉求、派出所和民警“花钱买平安”而不依法办案,等等。如果说在执法规范建设之前警察执法的不规范是一种“硬权力越轨”,那么在执法规范建设以来所形成的新的执法不规范则是“软权力越轨”,其结果都是对法治权威的瓦解。虽然使“公安机关的执法公信力大幅提高”是公安部推行执法规范的基本目标,^②实践结果却表明,公安机关尤其是基层单位的公信力不仅没有提升反而大幅度下降。之所以出现这种情况,一个核心的原因就是涉警上访的异化,它是当前令基层民警最头疼、最害怕也最无奈的一道“符咒”。正是在上访异化的不正常环

^①庞德指出,西方“从16世纪以来,法律已成为社会控制的首要工具”和发达社会中控制社会的“最终有效工具”。参见[美]庞德《通过法律的社会控制 法律的任务》,沈宗灵、董世忠译,商务印书馆1984年版,第12-89页。

^②参见《全国公安机关执法规范化建设总体安排》(公法[2009]175号)。

境中，执法规范化建设不仅没能实现预计的目标，反而陷入内卷化的困境：执法规范建设通过强化和固化涉警信访的异化从而走向了反面。具体的逻辑过程如下：

第一，执法规范建设进一步将基层执法单位置于不受信任的处境之中，使其社会控制能力进一步弱化。虽然执法规范建设的本意在于优化公安机关的社会控制能力，然而执法规范建设的推进使得基层单位的很多权力被收回，在客观上是对基层治理能力的一种损害。从本质上讲，执法规范建设是警务集权化的一个过程，上级单位对下级单位予以更多的监控和规训。一方面这确实有利于提升公安机关在宏观调控上的能力，另一方面却打击了基层执法的积极性。民警执法的自由裁量大受限制，有时候反而不利于人性化执法的开展。实际上，基层警察的消极心态以及执法资源的萎缩，使其社会控制能力大大弱化，这在很大程度上激励了更多的信访。

第二，涉警上访的门槛原本已经很低，而执法规范化进一步降低了上访的门槛，使得原本一些公安执法过程中的小瑕疵成了“执法不规范”或者“执法错误”而引发上访，从而导致更多的上访。笔者调研发现，很多上访仅仅是因为民警的态度不够热情或者说话比较冲，并不涉及实质性的执法问题。在执法规范建设的话语下，这些瑕疵却成了上访的事由。应该说这并不是执法规范化运动的初衷，毋宁说是一种意外地客观后果。这与亨廷顿所讲的腐败问题异曲同工，他认为现代化之所以滋生腐化，一个主要的原因就是“现代化涉及到社会基本价值观的转变……那些按照传统规范是可以被接受并合法的行为，在这些现代人士的眼里就成了不能接受的和腐化的行为。因此，处于现代化之中的社会中的腐化现象，在某种程度上与其说是行为背离了公认规范，还不如说是规范背离了公认的行为方式。”^{[17]55}这样说并不意味着应该容忍“执法不规范”或者“腐败”，而是要说明很多新问题的出现，也许正是在高标准的法律规范所“型塑”的。

第三，执法规范建设强化了上级单位对下级单位的依赖性，而这种依赖性赋予下级单位一定的自主权力。一方面是因为执法规范建设吸引了更多的上访，上级单位更加不可能亲自“下查”而只能交由原单位重新处理；另一方面是因为执法规范建设强化了基层单位的责任，上访的发生被认为是涉案单位执法不规范所造成的，因此由其负责到底，这就是所谓的“案件首接负责制”。虽然基层单位因为上级的委托而有了相应的自主权力，但在信访治理的政治原则缺失的情况下，这种自主权力不是用来重新调查和裁断案件，反而成为基层单位“软权力越轨”的工具。

第四，执法规范建设强化了上级单位对下级单位的归责心态，进一步促进了涉警上访的异化。执法规范建设的推行，其背后的预设是“上访是由于基层执法不规范造成的”，因此只要上访一发生，上级单位就会以执法不规范来责怪基层单位。上级领导往往只从上访者的表述中获得对案情的相关信息，而在接访的过程中，上访人往往也表现的相对温和。因此，上级领导总是认为如果基层单位能够像他们一样和颜悦色按照规范开展工作，当事人就不可能上访；既然当事人上访了，就意味着基层单位肯定出了问题；如果基层单位申辩的话，只会被认为是在推脱责任。

第五，在执法规范化的话语下，基层民警只能通过不规范的执法来证明自己的“规范化”。由于信访治理的政治原则缺失，留给基层单位的只有一条路，那就是通过“不让信访发生”来证明自己的执法是规范的，而不让信访发生最快捷的办法则是通过暴力打击或利益收买“消访”，这些方法显然是不符合执法规范要求的。由此可见，执法规范化建设不仅没有带来社会控制的法治化，反而推动了“上访不可逆”困境的出现。所谓“上访不可逆”是指在消访技术异化和信访门槛不断降低的情况下，通过上访来实现纠纷解决或者满足其他利益诉求具有更高的效率，上访取代了其他权利救济方式成为日常化的手段。所以，当事人往往刚到派出所报警，马上又跑到上级公安部门上访；甚至未经报案就直接进行上访。既然消访成为上访治理的终极目标，基层民警只能采取各种便利的手段来化解或者回避矛盾。例如对不该调解的案件进行调解，对可以调解一次的案件进行无

限次调解，即使法律已经明确规定了处理方法。更为夸张的事情发生在处理无理上访的过程中，为了说服当事人不再上访，民警只能低声下气地哀求，自己掏钱满足当事人的要求，通过各种熟人关系来做通当事人的思想工作，就不合理的巨额赔偿讨价还价。可以说，为了回避信访问题，基层公安机关的权威几乎已经消失殆尽。按照警务法治的目标，这些奇怪的现象是不应该发生的，然而现实却愈演愈烈。

最后，越来越多的上访尤其是无理上访的增多进一步强化了信访的目标和执法规范建设。执法规范建设的推行没有取得预计的成效，其原因往往被理所当然地归结为“基层执法还不够规范”，因此新一轮的执法规范建设以更大的力度被推进。民警的权力被进一步规训，执法技术的精确化被更严格地要求。作为一种极端，公安部门甚至提出执法错误“零容忍”的理念。^①于是基层单位的社会控制能力进一步弱化，涉警上访的门槛进一步降低，执法不规范的归责责任进一步强化，通过不规范的执法来证明自己“规范化”的诉求进一步强化。结果，越强调执法规范建设，越多的执法不规范被生产出来，从而陷入“法治内卷化”的困境之中。以下是警务法治内卷化的基本逻辑：**【信访治理的政治原则缺失使信访成为目标，导致信访技术异化 + 执法规范化降低上访门槛】** → **【更多的上访和无理上访】** → **【进一步强调信访的目标 + 进一步强调执法规范化】** → **【信访技术进一步异化 + 访门槛进一步降低】** → **【更多的上访和无理上访】** …… **【越强调法治的手段，越偏离法治的后果】** → **【警务法治内卷化】**

五、重建信访治理的政治原则

“维权论”和“治权论”都没有为涉警上访的失控提供一套合理的解释框架，因为真正的原因不在于“权力比例”的失调，而在于上访治理的政治原则缺失。辨识、裁断和实践是非对错能力的弱化使得上访成为不可逆的过程，并且导致警务法治陷入内卷化的困境。

执法规范化建设原本是实现警务法治的重要手段，现在却导致了完全相反的后果：越强调法治的手段，越背离法治的结果。公共安全是社会控制所要达到的主要目标，在内生的社会控制和政治的社会控制无法适应复杂的现代社会的情况下，通过法律的社会控制成为必然的选择。法律的社会控制是通过确立一套稳定的法律规则来约束整个社会的运作。而警务法治内卷化的出现无疑是对通过法律的社会控制的一种根本否定，它将可能使得整个社会陷入无序的、人人自订法则的丛林社会之中，从而可能造成公共安全的崩溃。警务法治内卷化实际上是引入了“上访不可逆”的过程，上访取代了其他日常化的救济手段，却导致大量的社会矛盾陷入无解的状态。当上访成为不可逆的过程，越来越多的无理上访涌入上访渠道，结果反而挤占了有理上访的资源。为了与无理上访抢占救济资源，有理上访只能越来越多地转化为无理上访，从而使得上访制度作为权利救济的功能走向异化。当上访取代了其他法律救济手段，而上访的救济功能又出现异化，整个警务法治建设就走向了自我的对立面。

那么，如何重新理解上访与法治之间的关系呢？

首先，对现代法治的追求体现了国家将上访治理纳入法治渠道的决心。上访治理的法治化并不是表面看起来的那么简单，它蕴含着一个重大的法律政治学命题，即如何实现政治的法律化。与法律诉讼不同，上访作为一种权利救济手段在本质上是政治行为，这就使得案件即使经过了法院终审，当事人依然可能发起上访行动，在现实生活中这样的案例比比皆是。那么，上访治理的法治化

^①2008年，河南省公安厅决定在全省公安机关开展“执法零过错”活动，以此推动河南公安机关执法水平的提高。参见张晓雷：《河南开展“执法零过错”活动》，《人民公安报》2008年5月2日。

是否意味着将上访作为法院的第三审从而取消其政治性?这显然是不恰当的,上访之所以具有活力正是因为它是一种政治参与行为,在很大程度上赋予了当事人质疑整个法律判决的地位。即使在形式上取消上访,将其作为法院的第三审,实质的上访依然会被源源不断地生产出来。因此,所谓“上访治理的法治化”更准确的理解是强调上访行为本身的规则性和终止性,上访维权不能毫无程序且没完没了,否则这条维权的道路就可能被一些谋利者所堵塞。

其次,对于警务法治内卷化的反思并不是要反对执法规范化。执法规范化建设并不必然导致警务法治内卷化,除非有“信访治理的政治原则缺失”这一条件同时存在。执法规范化是针对国家暴力的一种规训,这本身就具有重要的意义。无论政体、政党制度有何差异,“不受约束的权力必然导致过度扩张”是一个共通的规律。因此,任何一个试图保持长期政治稳定的国家都会发明出与其国情相匹配的权力规训机制。从这个意义上讲,开展持续的执法规范化活动是一个重要的制度建设过程。对于警务法治而言,执法规范化也是必不可少的内容;离开了执法规范化也就谈不上警务法治的实现。需要指出的是,执法规范化建设是对公权力的约束,使之在特定的范畴内依照特定的程序运行,但这并不意味着要取消公权力。

最后,警务法治内卷化的根源不在于执法规范化上,而在于涉警上访的制度运作上。上访治理的政治原则缺失是引发警务法治内卷化的根本原因,因此重建政治原则是推进警务法治进程的重要抓手。有一种观点认为,上访制度本身就是反法治的,只有彻底取消才有可能完成法治建设。^①这种观点只看到问题的表象,并没有真正理解现代法治的意涵。从根本上讲,现代法治强调的是因地制宜的“善治”而不是简单地强调“法律至上”。法律对于国家的“善治”显然意义重大,但这并不否定法律之外的治理资源。西方的法治模式有其优越性,但并非绝对完美:过分的程序主义、繁冗的诉讼过程等等,这些特征显然称不上是法治的优点。从某种程度上讲,上访制度已经成为一种重要的习惯法,是中国法治建设的宝贵遗产。合理的上访制度并不反对现代法治,而是对后者的一种修复。上访制度蕴含着一种以群众利益为核心的价值观念,是对群众路线的有效践行,是对社会主义政治伦理的有力维护。它的精髓在于,人民群众在通过正常程序寻求正义失败的时候可以有另外一种“接近正义”的途径,获得一种基于良心政治的救济。^[18]明白了这一点,我们就能够重新发现信访、找回信访,并且为中国法治现代化提供可能更好的另一种模式。

当然,在我们认为上访制度是中国法治建设的重要补充时,我们所指的是理想形态的上访制度,它具有辨识和裁断正义是非的政治原则,能够真正有效地实现权利救济。当前的信访制度显然是一种异化的状态,它将警务法治建设引向了“内卷化”的泥潭。那么,要真正推动警务法治的现代化,我们需要的不是彻底取消信访制度(实际上信访作为一种社会需求根本就无法取消),而是重建信访治理的政治原则,恢复信访制度的应有面貌。重建信访治理的政治原则首先要反思的是当前的“社会冲突哲学”,承认社会矛盾与对立存在的必然性,而不需要对其充满片面的恐惧情绪。国家不宜进行“无原则的妥协”,而要在社会治理的过程中树立正义是非标准,真正维护人民群众的权益。一方面要对权力越轨进行规范,另一方面也要警惕“打着维权旗帜谋取个人私利”的行为,从而促成社会正气的形成。当然,这并不意味着我们要回归到集体时代的“斗争哲学”,

^①于建嵘认为,老百姓可以提意见和建议,把信访视为公民政治参与的渠道,但一定要把公民权利救济功能从信访制度中分离出去,以确定司法救济的权威性。参见赵凌《信访改革引发争议》,《南方周末》2004年11月18日。周永坤认为,信访制度本身是人治社会的产物,它是在单位社会下人治的导向所形成的,它不利于纠纷的解决与人权的保障。信访潮的涌起是契约社会的兴起与人治的纠纷解决机制的矛盾,在人治的纠纷解决机制中强化信访的结果事实上大家已经看到,再强化它的后果只会更加严重,丝毫不利纠纷的解决,它最多是将纠纷掩盖起来,从长远来看对社会是灾难性的。参见周永坤《信访潮与中国纠纷解决机制的路径选择》,《暨南学报》(哲学社会科学版)2006年第1期。

而是要重新锻造一种适合于现代社会的“政治原则”，使其能够在国家治理过程中辨识、裁断和实践是非对错。需要提出的是，基层单位在形成良性的信访治理秩序中发挥着重要的作用。因此，不能因为担心基层单位有可能侵害上访人的权益而取消基层单位的治理权威。中央应当与地方合作起来，共同分担信访治理的责任。基层单位应当发挥“信访甄别”的作用，区分有理上访和无理上访，并且能够做出有效力的裁断。如此，进入信访治理体系的案件，尤其是无理上访将大大减少。除了保障基层单位的治理能力，上级单位也需要完善权力监控机制。信访制度的本意在于通过自上而下的权力介入来还原冤屈的真相，如果完全依赖基层单位来裁断，那么信访制度就失去了权利救济的意义。通过基层的甄别治理之后，进入信访治理体系的案件不断减少，上级单位应当集中精力化解重点和难点案件，并对基层的信访治理进行监督。无论是诉讼制度还是信访制度，其本质都在于维护和修复受损的权利。然而，任何权利的运作与维护都需要相应的成本支出，零成本的权利制度只会引发“权利爆炸”，最终反而影响到基本权利的实现。因此，完善作为权利救济的信访制度，必须重新建立信访的成本机制，包括逐级上访制度和信访终结制度。应当意识到，信访终结制度实际上是权利救济的一项重要保障，如果上访没完没了，只会挤占有限的信访资源从而损害其他信访人的权益。总而言之，信访治理需要讲求辩证法，一方面要规训政府权力，维护信访人的权利；另一方面也不能因为害怕得罪上访人而进行无原则的妥协，这样才能保障真正的冤屈可以得到有效救济，上访维权的道路才不至于被堵塞。

参考文献:

- [1] 吴海元. 对涉法信访的宪政思考 [D]. 济南: 山东大学, 2008.
- [2] 王亚新. 社会变革中的民事诉讼 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2001.
- [3] 徐昕. 迈向社会和谐纠纷解决 [M]. 北京: 中国检察出版社, 2008.
- [4] 申端锋. 乡村治权与分类治理: 农民上访研究的范式转换 [J]. 开放时代, 2010, (6).
- [5] 陈柏峰. 无理上访与基层法治 [J]. 中外法学, 2011, (2).
- [6] 桂华, 陶自祥. 农民土地上访类型及其发生机制探析 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2011, (2).
- [7] 焦长权. 政权“悬浮”与市场“困局”: 一种农民上访行为的解释框架 [J]. 开放时代, 2010, (6).
- [8] 贺雪峰. 国家与农民关系的三层分析 [J]. 天津社会科学, 2011, (4).
- [9] 苏力. 关于能动司法与大调解 [J]. 中国法学, 2010, (1).
- [10] 赵晓峰. 税费改革的四重逻辑 [J]. 中共福建省委党校学报, 2010, (1).
- [11] 强世功, 编. 调解、法制与现代性: 中国调解制度研究 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2001.
- [12] 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).
- [13] 田先红. 当前农村谋利型上访凸显的原因及对策分析 [J]. 华中科技大学学报 (社会科学版), 2010, (6).
- [14] 林辉煌. 谨防信访维权的道路被堵塞 [J]. 凤凰周刊, 2012, (15).
- [15] 田先红. 上访专业户是如何形成的 [EB/OL]. (2011-12-26) [2013-12-01]. http://www.snzg.cn/article/2011/1226/article_26942.html.
- [16] 廖荣兴. 中外警察执法规范化建设的比较研究 [J]. 湖南警察学院学报, 2011, (3).
- [17] [美] 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 王冠华, 等译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1989.
- [18] [意] 卡佩莱蒂. 福利国家与接近正义 [M]. 刘俊祥, 译. 北京: 法律出版社, 2000.

[责任编辑: 伊 涛]