

特定职业群体上访的发生机制^{*}

陈柏峰

摘要: 特定职业群体的上访, 是社会转型期特有的现象, 其诉求的合法性比较模糊。在历次改革或政策变动中受到冲击的特定职业群体, 在国家向民生政策转型的大背景下, 认为自己是弱势群体, 曾为国家作出了牺牲和贡献, 因此应当得到照顾和补偿。在媒体上权利话语的支持和激励下, 他们走上了上访之路。特定职业群体过去处在社区或组织网络之中, 有一定的组织性基础, 因此容易发动群体性上访。这类上访处理难度大、牵涉关系多、历史包袱重, 治理需要耗费大量的人力、物力和财力。基层政府只能对上访人进行监控, 并对其中的积极分子采取“收买”策略。这导致了一些不良效应, 形成了一些不良惯例, 诱发上访人提出无理诉求, 导致更多人去上访。限于地方政府的财政能力, 以及特定职业群体及其问题的模糊边界, 相关问题的制度化解决非常困难。

关键词: 特定职业群体; 上访; 治理; 发生机制

中图分类号: C913 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2012)08-0059-10

作者简介: 陈柏峰, 中南财经政法大学法学院副教授、博士 (湖北 武汉 430073)

上访是影响当前中国社会稳定的一个突出问题, 引起了学界广泛的关注。其中, 比较多的是维权视角, 认为上访是一种维权和抗争形式——“依法抗争”^①或“以法抗争”^②。前者强调上访人以法律和政策为依据来对抗基层干部的“枉法”行为, 维护其政治权利和经济利益; 后者强调直接以法律和政策为抗争武器, 旨在宣示和确立“合法权益”或“公民权利”。也有学者认为, 上述认识夸大了农民抗争的组织性尤其是政治性, 因此对之有所批判^③。尽管存在具体的不同意见, 但这些学者实际上共享着相同的理论认识和价值关怀, 都从维权视角来看待上访潮, 只不过对于农民上访的现实判断有着细微差别。

维权理论视角有一定的合理性, 因为基层确实广泛存在侵犯公民权利的现象, 但这种视角也有其固有缺陷, 对上访问题的复杂性认识不够。在经过媒体不断简单复制而占据社会主流地位后, 这种视角就将上访问题结构化、客观化、本质化了, 这不符合上访潮的复杂现实。不少学者

收稿日期: 2012-03-27

^{*} 本文受霍英东教育基金会基础性研究课题“农民上访治理机制的法治化研究”(项目编号: 131088)和中央高校基本科研业务费专项资金(项目编号: 2012002)资助。

① Kevin O'Brien & Li Lianjiang *Rightful Resistance in Rural China* New York: Cambridge University Press, 2006.

② 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。

③ 应星 《草根动员与农民群体利益的表达机制》, 《社会学研究》2007 年第 2 期; 吴毅 《“权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境》, 《社会学研究》2007 年第 5 期。

从实践出发,分析了不同类型的上访,包括精神病人的上访、谋利型上访^①、农田水利的上访^②、要挟型上访^③等等。笔者也在充分意识到上访问题复杂性的基础上,专门分析过无理上访,并提出了分类治理的思路^④。本文沿着这一思路,集中分析特定职业群体的上访。

特定职业群体的上访,是指目前全国各地多发的退伍军人、民办教师、下岗工人、政府分流人员等特定群体的上访。这种上访是社会转型期特有的现象,其诉求的合法性比较模糊。很难明确说上访人的诉求是合理的维权,当然也很难明确说上访人的诉求无理。在分类研究的谱系中,特殊人群的上访属于协商型上访。本文将作者2008年7月、2011年7月在江西A县的两个乡镇的调研为基础,试图展现这种类型上访的复杂性,解释这种类型上访被不断生产出来的体制逻辑。

一、特定职业群体上访及其特征

退伍军人、民办教师、下岗工人、政府分流人员等特定群体的上访,并非法律术语,但在基层政府文件中经常使用。新中国成立以来,历次政策变动所牵涉到的人群,都可能通过上访来表达对旧制度体系中法律和政策的不满,要求按照新的法律和政策处理自己的问题;或者对旧的和新的制度体系都不满,要求重新制定法律和政策来处理自己的问题。特定群体上访的原因非常复杂,存在多种可能性,多种原因复杂地搅在一起。在基层政府看来,特定群体的上访属于时间跨度比较长、情况相对复杂、非因本届政府的政策或具体行政行为所导致、无法完全按照现行的法律和政策处理的棘手社会问题。目前,历史遗留问题的上访较为集中地出现在以下几种职业人群的上访中:

第一,下岗工人。1993年,党的十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决议》,指出企业的改革方向是建立适应社会主义市场经济要求的产权明晰、责任明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。之后,大量的国有企业和集体企业进行了产权变革、资产重组等公司化改造。这种指导思想又在党的“十五大”得到了强调,国有企业改革的步伐因此而加快。在企业改制过程中,产生了几千万下岗工人^⑤,其中一部分逐渐成功实现了再就业,而另外一部分则未能成功实现再就业,或者就业后再失业。1990年代中后期至今,下岗职工问题不断凸显,引起社会各方面普遍的广泛关注,国家花费了大量的财政经费来着手解决下岗工人的社会保障问题,收到了巨大的成效,下岗工人的社会保障近年来得到了明显改善。但是,这种改善同下岗工人的物质生活的主观需求还存在着相当大的距离。尤其是社会普遍存在的不公平现象,激发了下岗工人的不平衡心理,他们因此基于各种各样的原因而上访。

第二,政府分流人员。中国的政府机关曾经人浮于事、机构臃肿,造成巨大的人力资源浪费和财政负担。尤其是在县乡基层,有的单位本来一个人能干的事几个人干,公务员是“一杯茶,一支烟,一张报纸看半天”。因此,为了精兵简政、减轻财政负担,政府机关也多次实行了下岗分流的改革,规模最大的改革发生在1999年之后。1999年,中共中央、国务院颁发了《关于地方政府机构改革的意见》(中发〔1999〕2号),中共中央组织部、人事部下发了《关于在地方政府机构改革中做好人员定岗分流工作的通知》(人发〔1999〕36号),省级以下政府机构改革自此全面展开,2003年的农村税费改革更是倒逼县乡机构改革。改革之后,一些分流下岗人员基于不同的原因而上访,有的反映分流过程中的竞岗未能做到公平公正,有的反映政府欠款问

① 田红红 《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。

② 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》,《开放时代》2010年第6期。

③ 饶静 《“要挟型上访”——底层政治逻辑下的农民上访分析框架》,《中国农村观察》2011年第3期。

④ 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。

⑤ 准确统计具体数字非常困难。在改制高峰期,仅在年末还未找到工作的下岗工人,1997年就有1270万,1998年有877万,1999年末有937万,2000年末有911万。转引自谢桂华《市场转型与下岗工人》,《社会学研究》2006年第1期。

题, 还有的反映生活困难, 要求政府补助, 等等。

第三, 退伍军人。退伍军人包括转业干部和退役军人。根据服役年限、服役种类、退役方式、残疾等级等, 按照《兵役法》、《退伍义务兵安置条例》等法令规定他们有权享受退伍军人法所规定的利益或特权。转业军人是指部队官兵直接从部队转入地方工作的。目前军人要达到一定条件才能选择转业, 转业军人可以选择国家分配和自主择业, 自主择业的可以拿到一次性的补偿。对于普通义务兵和低级别士官而言, 他们离开部队只有退役的选择。近年来, 退伍军人上访苗头明显加强, 上访频率明显增加, 涉及人数越来越多。一些转业、退役军人生活困难, 向政府求助; 一些退伍军人以过去的退役补偿偏低为由, 要求政府增加补偿; 还有一些退伍军人以自己曾在部队奉献青春为由, 要求政府给予补偿, 等等。

第四, 民办教师。民办教师在中国教育史上颇具特色, 是自1960年代起就广泛分布于广大农村、边远地区的一个特定职业群体。他们是村里和地方教育系统从农民中聘用的教师, 但不享有一般国家正式教师的工资待遇。他们既是农民又是教师, 身份比较模糊。1997年9月, 国务院办公厅印发了《关于解决民办教师问题的通知》(国办发〔1997〕32号), 原国家教委印发《国家教委关于贯彻落实国务院办公厅〈关于解决民办教师问题的通知〉的意见》(教人厅〔1997〕25号)。之后, 全国有大量民办教师被辞退, 逐渐退出讲台, 被辞退的民办教师对辞退政策普遍有所不满。其实, 改革开放以来, 一直就有民办教师因各种原因而上访。近年来, 民办教师上访有增多的趋势。他们中有些为被辞退的原因而不断上访讨说法, 有的因被学校或基层政府辞退而没有符合政策的手续而上访, 有些因被辞退时没有任何补偿或对补偿不满而上访, 有的因生活贫困而上访要求“落实政策”。

特定职业群体的上访是当前社会发展过程中特有的现象, 它是社会转型中由于体制变迁或政策变化而造成的问题, 具有特定的性质。特定职业群体之所以上访, 是因为他们感觉到不公正, 在现实制度体系中难以获得支持, 找不到明确的合法依据和政策依据, 或者相关政策依据难以得到地方政府的执行落实。这些问题源于特定的改革环境, 但在当时并没有表现出来, 而在当前社会变迁的背景下才凸显出来, 或者虽然当时就有所表现却一直未能得到有效解决。受国家意识形态、法律和政策变化的影响, 特定职业群体上访问题的合法性在现行制度框架下存在相当的模糊性。因此, 特定职业群体的上访很难说是维权的上访, 而多是具有政策诉求的协商型上访, 上访人期望能够通过上访来改变政策, 从而满足诉求。对于政府而言, 要真正彻底解决此类问题, 常常需要制定新政策, 探寻可行的解决办法。

在特定职业群体的上访中, 每个人的情况都比较复杂, 案情具有“延伸性”。“延伸性”一词取自“延伸个案方法”^①, 表示上访事由不是由一次矛盾冲突、一个明确的政策实施过程所导致, 而是有着复杂的前因后果和政策背景。无论是上访的直接原因, 还是上访的最后平息, 都要与上访人的过去和当前的具体状况联系起来, 与周围人对上访行为的看法相结合。在上访时, 当事人叙述的原因往往就是个人及其家庭的一部生活史, 从中厘清哪些问题是与政策相关的, 哪些是无关的, 都不是一件很轻松的事情。解决问题就更不容易了, 不但需要花费人力查明事实, 可能还需要花费财力来切实解决问题; 不但涉及到个案诉求, 还涉及到同类情况的处理。

特定职业群体上访之所以成为当前上访中的具有重要影响的问题, 更为重要的原因可能是这类上访牵涉面广, 相关牵涉人员过去处在一定的社区或组织网络之中, 互相之间可以方便地取得联系、互通信息, 因此很容易发动大规模的群体性上访, 相关问题处理不当也可能会引起群体性

^① 延伸个案方法最早是西方人类学家对菲律宾和非洲的部落社会中的一种地方性的纠纷调查和处理办法所作的概括; 它从整体论视角出发来发现“事实”, 确定“性质”, 并做出相应裁决; 它将“事实”放在社会—文化情境的整体中, 并与纠纷的“前历史”和可能“社会后果”联系才能定性。M. Burawoy, *The Extended Case Method*, *Sociological Theory*, vol. 16, no. 1 (March 1998), pp. 4-33; 朱晓阳《“延伸个案”与一个农民社区的变迁》, 载《中国社会科学评论》第2卷, 法律出版社2004年版。

事件。这些问题本身处理难度大、牵涉关系多、历史包袱重,处理起来必然要耗费大量的人力、物力和财力,因此相关上访是基层政府最不愿意面对的。在没有新的法律和政策时,相关问题的制度化解决几乎是不可能的。

在江西A县的两个乡镇(B镇和C镇)调研期间,特定职业群体的上访,有从零星的个体访,发展到成规模的群体性上访和有组织的代表访的趋势。而无论是群体访还是个体访,基层政府解决起来都颇为费力、为难。这些上访事件的过程可以分为两类。一类是改革中一直没有解决的问题,改革的利益丧失者一直在上访要求解决问题,而问题的解决总是与上访人上访的强度和烈度相关:上访人不断上访,引发群体性上访,最终可能引起政府的重视,从而促进问题的解决。政府机构分流人员上访就属于这类。这一类问题源于改革中政策的不公平,或者基层政府没有落实上级政府的政策。另一类是改革中本来不成为问题的问题,随着时间的推移,由于偶然的机遇而逐渐成为问题,从而引发上访,伴随着上访强度和烈度的增大,政府不得不着手制定政策来解决这一问题。民办教师和退伍军人上访就属于这一类。这类问题往往又不是基层政府所能轻易解决的。甚至可以说,前一类问题的存在和解决,给后一类问题的上访提供了动力。仔细观察特定职业群体的上访之路,可以发现一些显著的特征:

第一,特定职业群体上访虽然是改革开放之后就存在的问题,但在近年来有不断增多的趋势。在C镇,政府分流人员的上访开始于2003年,因为这一年他们“发现了县乡政府的问题”;而民办教师和退伍军人的上访则开始于2008年,因为直到这一年,当地的民办教师和退伍军人开始意识到可以向政府要求补偿和照顾。在当地,几乎所有的特定职业群体最初都没有打算为了自己的利益而去上访,即使政府分流人员等个别特定职业群体有强烈的不公平感和被剥夺感,而民办教师和退伍军人则基本上没有强烈的感知,他们上访的理由来源于“偶然的发现”。

第二,特定职业群体都觉得自己是弱势群体,曾为国家做了贡献,现在国家富裕了,自己理应得到国家的照顾和保障。可以说,所有特定职业群体的上访都从国家的政治大气候中获得了某种信息,那就是政府越来越重视民生问题。他们看到国家最近一些年的经济迅猛发展,看到政府在回馈为国家做出贡献的弱势群体,他们觉得自己也为国家作出了突出的贡献,因此应该得到补偿和照顾。C镇黄陂村的林某说“我们曾为国家付出了青春,奋斗了多少年,现在国家那么有钱,为什么不照顾我们这些做过贡献的人?”国家近年来也确实从政策上向弱势群体倾斜,出台了许多照顾历次改革中受损群体的具体民生政策,着力解决利益受损群体的生活困难和社会保障问题。这也让人们确实感受到了中央政策的转变,这种政策转变的信号,在媒体的宣传攻势下,让各种特定职业群体有了利益诉求,这些利益诉求一般也与社会保障相关。

第三,特定职业群体上访的导火线,往往是得到了其它地方同类群体得到政策照顾的信息,从而产生了心理不平衡。特定职业群体所看到的其它地方,往往是经济发展状况比当地要发达一些的地方。比如,A县在当地属于经济发展较为落后的县市,而诱发当地特定职业群体上访的信息都是来自周边经济发展较好的县市。这几乎是各地特定职业群体上访的普遍状况。我们在江西某经济发展较快的县调研时,发现当地退伍军人上访就是因为听说湖南与河南的补贴标准都比江西高,因此认为江西省对退伍军人的照顾没有落实政策。各个地方经济发展水平不一样,地方官员对民生问题的重视程度也不一样。有些地方的特定群体得到好的待遇后,其他地方的特定职业群体就感到不平衡。正是这种不平衡感,唤醒了或许早就存于特定职业群体心中的不公平感。

第四,特定职业群体上访受到了传媒和维权话语的激励。几类特定职业群体上访都受到了媒体的影响,首先是从媒体中获取信息。退休民办教师的学习能力很强,是村里的知识分子,虽然劳动能力已经不行,但头脑比一般农民更清醒;而退伍军人和政府分流人员一般也有一定的知识,他们对政治、政策有高于一般人的敏感嗅觉。特定职业群体上访的组织者一般都经常看报、看电视,甚至上网了解相关信息,主动从媒体中寻找所需要的信息,经常关注政策动向。其次,传媒上的维权话语无疑会影响到特定职业群体的上访行动。正如吉登斯所言,行动具有反思性和

二重特征,行动者能够以话语意识的形式了解自身的作为,理论话语因此会对行动产生影响^①。在C镇,2010年1月24日某报发表的一篇文章《被清退的代课教师理应获得回报和补偿》,引起了民办教师的高度重视,他们中的很多人上访时都拿着该日的报纸。

第五,特定职业群体上访有广泛的组织基础,并有带头的精英人物。特定职业群体的上访一般都有自己的组织,例如退休民办教师联谊会、退伍军人联谊会。这些组织有的还设有常设会长或理事会之类的机构,这些机构甚至还专门安排人打听、研究退伍军人的相关政策和信息,安排人与外县外省的退伍军人联系、走访。即使没有明确组织形态的,也有其组织性基础,相同的特定职业群体成员互相之间比较了解,甚至有着广泛的联系,对自己的身份有一定的认同。有了上述认同和组织性基础,特定职业群体成员之间就可以方便地交流信息、沟通感情。例如,在退伍军人中,开始上访时,一般是互相打电话通知,后来渐渐形成上访习惯,只要一个短信发过去,就会坐车去目的地。特定职业群体之所以可以拥有广泛的组织基础,很重要的原因在于其中有带头的精英人物,能够活跃地组织群体、研究政策、动员上访。

总结来说,特定职业群体的上访发生历程可以这样概括:在历次改革或政策变动中受到冲击的各种群体,也许早就有所不满,但并未通过上访来公开表达诉求;在国家向民生政策转型的大背景下,他们得知其它地区的同类群体得到补偿和照顾时,不公平感产生;在媒体上权利话语的支持和激励下,他们毫不犹豫地走上了上访之路。由于他们往往拥有广泛的组织基础,他们的上访很容易受到政府注意,相关诉求也相对较为容易地得到满足。

二、基层政府的应对措施及其有限性

面对特定职业群体的上访,基层政府所能做的其实比较有限,因为基层政府常常面临着多方面的困难。例如,每个个体上访时所陈述的事实本身不好厘清,当事人的诉求是否符合既有政策也不好确定。更重要的是,每个问题的解决都需要财政能力的保障,而中西部基层政府的财政常常举步维艰。如果基层政府不遇到这些困难,也就是说,上访人所诉求的“权利”的满足不需要成本^②,基层政府没有理由不满足这些诉求。

特定职业群体的上访,可能有两种情况:一是国家暂时没有相关补偿和照顾政策,基层政府很难找到政策依据对上访人进行补偿或照顾;二是国家虽然有相关补偿和照顾政策,但政策规定需要基层政府提供财政支持,基层政府缺乏财政能力或不愿意为此支出财政。由于特定职业群体的上访,往往不只涉及一个上访人,而是有很多情况类似的上访人。政府只要满足其中一个上访人的诉求,当其他上访人上访时,就没有理由不同时满足。如果所有上访人的诉求都满足,那对于基层政府的财政来说,就是一笔不小的压力,尤其是对于并不宽裕的中西部基层政府而言。在这种情况下,如果国家没有明确的补偿和照顾政策,基层政府当然是不愿意为相关特定职业群体有所支出的,除非其面临的上访压力实在太太大。如果国家有相关政策,只要相关特定职业群体“闹得不凶”,基层政府没有足够的上访压力,它也倾向于隐瞒政策,并搪塞相关特定职业群体。

退伍军人、民办教师等特定职业群体的上访往往是全国性的问题,其中大部分上访所针对的事由与乡镇政府无关。具体而言,不管特定职业群体的上访诉求是否合理、是否有政策依据,其实都与乡镇政府无关。不过,对于乡镇政府而言,与其无关并不意味着它毫无责任,因为只要辖区内有人上访,乡镇政府都必须负责接访,而且还要负责“息访”。因为在政府上下级的信访管理体制中,实行的是属地管理原则。只要当地有人上访,属地政府就必须承担责任,而不问事情本身与当地是否有关。这样,乡镇政府就处于一种尴尬的角色中。

同其他地区一样,A县的信访也归属于社会稳定问题,县里对乡镇“维稳事项”有一套评

^① [英] 吉登斯 《社会的构成》,李康、李猛译,王铭铭校,生活·读书·新知三联书店1998年版,第91-92页。

^② 参见霍尔姆斯、桑斯坦《权利的成本》,毕竟悦译,北京大学出版社2004年版。

价、考核机制。即使不发生严重威胁社会稳定的上访事件,乡镇政府对日常上访维控的压力也不小。正是因为有这种信访治理压力,县乡政府对某些上访人员进行监控。在上访中,上访群体不断受到县乡政府工作人员的干扰、劝阻甚至截访。

在信访工作压力下,尽管特定职业群体上访的诉求也许与基层政府无关,但基层政府却可能努力解决其中一些上访积极分子的问题,以通过满足个别人的诉求来分化上访群体。在A县的特定职业群体上访中,少数上访积极分子都得到了好处,一些上访人员受到了安抚。退休民办教师中的几个领头人得到了安抚与利益补偿,退伍军人中也有一部分人得到了政府的补贴。C镇政府对上访积极分子安排了低保保障,为他们免费建立健康档案,并安排上访中最积极的核心人物到镇政府做看大门的工作,到敬老院工作,或在村里作环境卫生工人。这样做是试图通过给上访积极分子一些好处,让他们保持沉默、停止上访。从实践来看,也收到了一些效果,C镇的民办教师上访受挫后,带头人在得到政府的安置后不再上访,全镇的民办教师上访也基本处于沉寂状态。而退伍军人上访的领头人,在获得一点利益后也有所收敛。但他们并没有完全接受政府的安抚,在初步尝到上访的好处后,已经开始盘算新的计划。

面对迫在眉睫的信访压力时,乡镇政府会尽力疏堵,其办法既包括监控、截访,也包括直接给必要的好处。而在平时,乡镇政府也会尽力从源头上化解上访问题,解决上访人的低保,给他们安排工作岗位等,都是可以尝试的办法。C镇党委书记在向我们讲述这些具体做法时说,他要求乡镇干部应当关心群众生活,解决低保、安排工作就是关心群众生活的具体做法,他还要求全镇干部学习毛主席的文章《关心群众生活,注意工作方法》,并将学习与信访工作结合起来。镇党委书记的思路非常有意思,他将上访积极分子的“收买”,与“关心群众生活”的话语似乎完美地结合了起来。上述基层政府解决上访问题的方法,也会导致一些负外部性。

首先,形成了一些不良的上访治理惯例。为了安顿上访的特定职业群体,让他们安于现状而不去上访,在我们调研的乡镇政府已经形成一个惯例,每年过年的时候,镇领导都会找退伍军人座谈,开茶话会,给他们汇报一下镇政府的工作开展情况以及一些工作难处,希望他们能谅解,不要随便就去上访。不仅如此,镇政府每年都会派人走访慰问,2008年政府给每名复员老兵100元钱、一袋大米、一桶5升的油、2斤猪肉、一只板鸭,2009年和2010年过年则每人发放200元的慰问金。在江西另外一个县,退伍军人上访成果不少。2006年上访,县里让每个军人享受“低保”待遇,开始每月发放100元,以后慢慢增加;2007年他们去省里上访,省里给他们发放每月200块钱的抚恤金,按照每年15%的速度递增。这让退伍军人感觉,不去上访,什么都得不到。另外,这也让退伍军人相信国家有相关复员军人的补助政策,否则,为何上级政府对上访如此敏感?这种上访就能得好处的治理惯例,使得特定职业群体的上访规模不断扩大,2010年江西省甚至有上千退伍军人到八一广场唱红歌并抗议。后来每个镇将本镇的人接回去,请他们在镇招待所吃饭,并表示一定会尽快解决他们的待遇问题。

其次,无原则的治理方式会诱发上访人的无理诉求。乡镇政府在压力型信访考核体制下的权宜之计,容易让一些人也摸到政府的软肋,懂得“会哭的孩子有奶吃”的道理,感觉事情闹得越大越会引起政府重视,越能得到有效解决,甚至不惜发动更多类似情况的人集体上访,以此胁迫镇政府满足自己的不合理诉求。基层政府尽管在长期的工作实践中掌握到一些策略和方法,但这些缺乏原则的方法很容易带来“越治理越混乱”的怪圈。当这种惯性一旦形成,那些特定职业群体就会不断将历史老账翻起,不断地以同一个理由上访。与普通农民上访不同,这些群体往往深谙国家政治,因此能够不断地利用政治契机来达到上访诉求。在互动中,退伍军人也越来越了解基层政府,他们因此保持不断上访的态势,并在重要时期上访。他们几乎每年会有三四次上访。一些退伍军人开始还拿着政府文件去上访,要求落实政策,后来很多上访甚至给人无事生非的感觉,他们甚至上访要求“社会保障金”,要求“两保一证”,要求到旅游景点免收门票,要求坐公交车免收车票,要求开私家车在本省高速公路上行驶免收过路费,要求个体户免收个人所

得税, 要求建房免收批地费, 等等。

再次, 无原则的治理方式可能激发更多的人去上访。基层政府为了让上访人息访而给其好处, 这种行为一旦公开, 会对其他人有强烈的刺激作用, 给他们一种上访可以得好处的暗示, 这会激发更多的上访, 甚至激发一些完全无理的上访。例如, 熊某仅仅因 20 世纪 60 年代曾在政府部门工作过半年而上访要求办理社保(下文将进一步提及)。在访谈中他说, 上访主要是觉得天天闲着也没事, 觉得有些事又不公平, 就去上访试一下, 没准能搞到社保, 弄不到也就算了。促使他去上访的线索, 正是村里有个退伍军人通过上访拿到了低保。这是一起因当地退伍军人上访的治理方式不妥而激发的无理上访。我在 C 镇所遇到的另外一起上访个案中, 刘某的弟弟在派出所拘留期间生病, 释放后在家中病死, 七年后刘某听说上访可能要到赔偿, 就不断上访, 甚至还去了北京。派出所和县里为了息事宁人, 两次分别给了 3 万元和 2 万元的补助金, 这反而坚定了刘某继续上访的决心。这些无理上访的个案, 就是当下无原则的治理方式所激发的, 它们反过来会严重伤害上访治理本身。

三、特定职业群体上访的制度化解解决困境

(一) 财政能力的制约

对于县乡基层政府而言, 特定职业群体上访很难从整体上加以解决, 因为特定职业群体上访所牵涉到的问题本身是超越县乡的。县乡对问题的解决取决于两个条件: 一是相关群体诉求的急迫程度; 二是县乡政府的财政能力。相关群体诉求的急迫程度决定了县乡政府的“维稳”需要程度, 相关群体诉求越急迫, 就越可能采取群体性上访、赴省赴京上访、以极端方式吸引社会注意等方式, 这就越可能增加县乡政府的维稳压力, 县乡政府相对就更有动力去解决问题。然而, 解决问题不仅仅是县乡政府的意愿问题, 它需要相当的财政投入, 因此财政能力也是制约县乡政府解决问题的重要影响因素。财政能力较强的地方, 县乡政府更倾向于制定一揽子计划, 在一个行政区域内从整体上解决问题。而财政能力较差的地方, 县乡政府没有能力从整体上解决问题, 最多只能对上访积极分子进行个别“收买”, 或者对问题进行个案解决, 而对特定职业群体的上访从整体上保持高压态势。

在广大中西部地区, 县乡政府的财政能力增长有限, 尤其是乡镇一级的财政, 很少能够有机会在“土地财政”方面有所作为, 财政来源几乎全部依靠上级政府转移支付, 其在预算外解决问题的能力几乎没有, 因此它几乎不可能从整体上解决辖区内特定职业群体上访的问题。更为常见的做法是, 对问题进行个案解决。个案解决需要县乡政府对个案进行判断。一个问题能否成为县乡政府个案解决的对象, 往往取决于几个因素: 一是个案诉求的合理性程度; 二是个案诉求的激烈程度; 三是诉求主体的困难程度。诉求激烈程度高, 问题会被优先处理; 诉求越合理, 问题应当被优先解决; 上访人确有困难的, 其问题也应当优先解决。实践中, 对于基层政府而言, 诉求的合理性、上访人的困难程度往往不容易衡量, 而诉求激烈程度, 县乡政府是可以直接感受到, 因此它更容易成为个案解决的实际原因。

个案解决, 就是所谓的“开口子”, 是政府基于各种利益和特殊境况的考虑, 对上访人诉求进行的具体权衡和满足。个案解决途径不但超越了国家法律解决问题的规则体系, 也从某种程度上超越了政府政策层面解决问题的规则体系。它在本质上是反规则的, 它在法律和政策之外, 直接以政府权力来衡量、平衡上访人利益, 是一种综合治理方式。个案解决的方式, 可能利用既有政策条件和制度, 将上访人的诉求归入到某一政策条件下, 因此一些做法有时看起来也是符合政策和法律的。当然, 更多的时候, 政府可能为了平衡, 而在法律和政策之外“开口子”。个案解决本身不受既有法律和政策限制, 极具灵活性和变通性, 其解决问题的过程本身可能就是在创制政策, 因此解决问题又常常被称为“给政策”。我们在调研中碰到的一起个案可以说明问题:

老退伍军人毛某于 2008 年上访反映其在个人诊所看病款无法报销一事。县信访局

将此事转至县民政局调查处理。从调查情况来看,毛某曾动过三次手术,并患有严重气管炎,每天都离不开药物,每年医疗费约3000多元,几次手术欠外债2万多元。其家庭贫穷,老伴早已去世,儿女生活条件也不富裕。毛某每年有复员军人补助3600元,医疗费补助450元、村干部退休费710元等收入,这难以维持其看病的费用。他因腿部开过刀,行动不便,长期都是在附近个人诊所看病,没有正式发票,民政部门无法对其医疗费进行核报。县民政局决定:从2008年7月起,毛某在个人诊所看病凭发票在县民政局核报20%左右,每年核报不超过3000元,其一次性住院费用超过4000元由民政局按大病救助给予办理。同时,下拨了4000元用于修缮老人的房屋。

始料未及的是,得到帮助的毛某却在2009年和2010年继续上访,要求民政局每年直接报销看病款3000元。显然,其诉求直接违背了县里的相关民政报销规定,在朝着无理的方向发展。类似毛某这样的上访材料我们在镇里还看到很多例,这表明,个案解决的方式会诱发上访人进一步的更多上访,甚至会导致其转化为无理上访,也可能对其他人产生示范效应,激发更多的上访,甚至激发无理上访。这一点,上节已有详细讲述。

因此,让县乡政府来解决特定职业群体的上访问题,实际上存在一个悖论。县乡政府由于缺乏足够的财政能力,不太可能在辖区内给出统一的政策,对问题进行一揽子的解决,而只能在具体个案中根据上访人的情况进行具体衡量和个案解决。而这种个案解决反过来却很容易激励更多的上访,甚至更多的无理上访,以及更多人进入上访场域。

在有些地方,某种特定的特定职业群体的问题,可能是由全省统一解决的。但是,这种解决模式同样面临前述财政上的问题。如果省里财政能够负担,特定群体的问题应当可以得到彻底解决。现实的情况是,省里往往只是给出政策,而要求市县财政予以具体解决。市县财政有能力,也不会过于推诿;如果市县财政负担不起,就可能隐瞒政策。但政策隐瞒是不可能长久的。当有人发现附近县市相同人群的问题得到了解决,就会去打听相关政策,就会要求县乡政府落实政策。在实践中,邻近的县市对问题的解决,也会成为当地特定群体上访的依据。这样,即使省级政府在政策层面解决了特定职业群体的问题,但没有亲自从财政上予以落实,问题最终还是县乡政府所必须面对的,所谓“石头飞上天,最终还是落到地上”。

(二) 特定职业群体问题的边界

即使县乡政府要对特定职业群体问题进行制度化的解决,或者按照省级政府的部署进行制度化的解决,也会遇到一些问题,其中最重要的是特定职业群体的边界问题,这包括三个方面:一是特定的特定职业群体的边界,二是特定职业群体的问题边界,三是特定的特定职业群体之间攀比所导致的“特定职业群体”的划定边界。

首先,特定职业群体的边界。特定的特定职业群体是在历史中形成的,并没有明确的法律标准。相关政策在确定时总会划定一个标准,但处在边界边缘的人总会找各种理由继续上访,要求自己享受边界之内的群体相应的待遇。如果县乡政府满足其诉求,特定职业群体的边界会不断扩大,而只要能扯出一点问题的人都是潜在的上访者,这样会导致历史遗留问题不断出现、无穷无尽。举一个例子:

有一次调研中,我们遇见70多岁的熊某,很快他就主动聊起要去县里上访的事。他手上拿了两份材料,一份是《关于明确××县未参保城镇小集体企业职工参加基本养老保险工作领导小组成员单位及相关部门工作职责的通知》,另一份是《江西省人民政府办公厅关于解决返城未安置就业知青和城镇大集体企业退休人员养老保障等有关问题的补充通知》。他说要去县劳动社会保障局反映情况,希望能办个社保。我们看了这两份文件,他的情况并不符合要求,因此提出疑问。他回答说,他曾当过粮管所的干部,县档案处有存档,自己也保存有几份当年的工资单。他说,今年70多岁了,如果能申请上,一个月有一千多的社保金,十年就是十多万,可以顺便办个养老保险。熊某并不

贫穷,现在有一份看大门的工作,一个月有600多元的工资。他上访的心态是能“捂”(得到)就“捂”,“捂”不到就算了。不过,熊某在县民政部门碰壁之后,后来他居然为此专门向北京寄送了信访材料。

其实,熊某只是1960年曾经在粮管所干过一年多的工作,工作性质是临时工,并非正式岗位。不过,他自己认为自己应当享受退休干部类似的待遇。这种情况并不少见,当民办教师的相关补助政策出台后,很多仅仅当了半年代课教师的人也去上访,声称自己是代课教师,要求享受相关政策待遇。当过多长时间的代课教师可以享受相关待遇?显然边界不是那么好确定。

一些地方退伍军人的相关补助政策正是在不断的上访压力下不断扩大享受政策待遇的群体范围的。最早国家对抗美援朝的老退伍军人给予补助,抗美援朝的退伍军人因此上访要求同样的政策,他们的理由很简单,“我们也在战场上流过血”。到后来,与抗美援朝的退伍军人同一年进入部队的退伍军人也去上访,他们的理由是,“我们也为国家出了力,作了奉献,只不过是工作岗位不同”。再到后来,只要是退伍军人都去要求相关待遇。

显然,那些被划定在特定群体边界之外的人会不断通过上访要求将自己划入群体之内,因此,即使特定群体的问题有了相关政策,上访也不会减少,只不过上访形式从群体性上访要求政府制定政策来保障其待遇,变成了零星的个体上访要求享受既有的政策。

第二,特定职业群体的问题边界。属于特定职业群体的人上访时都会以弱者的形象出现,认为自己属于需要照顾的群体,都会强调自己的特定职业群体身份,以及因这种特定职业群体而曾经为国家作出了重要贡献。上访人作为一个弱者理应受到政府照顾,毕竟,社会主义国家应该体现其抚恤弱小的优越性,特定职业群体上访要求得到救济和帮助也可以理解。但是,特定职业群体中很多人在享受了政策内的补助和优待后还会继续上访。到底哪些是特定群体(如退伍军人)应该享受的权益?特定群体的权益与普通人权益如何区分?“生活贫困”是一个很模糊的词,参照的标准不一样,“生活贫困”的范围也不同。当属于特定群体的人生活贫困时,他以特定群体的身份进行上访,其问题就更容易得到重视,因此也更容易得到补偿与照顾。甚至由于特定群体的上访更加敏感,对于其一些无理的诉求,基层政府也在信访压力下给予了满足,这反过来促使特定群体中不断有人通过上访去提出无理的诉求。

第三,特定的特定职业群体之间攀比所导致“特定”的边界无法划定。现在的趋势是,凡是认为自己弱势的群体都会去上访要求政策照顾,其上访的理由都是生活困难。问题是,我们如何界定谁是弱者,如何界定生活贫困,退伍军人是否就一定与众不同,就应该享受与其他群体不同的优惠扶持和补助?这个问题不是那么好回答。如果说退伍军人曾为国家做了贡献,那其他群体没有做贡献吗?即使是再普通不过的农民,他也有理由说自己曾为国家做了贡献,而要求国家给予补助。那么,我们如何能确定哪些群体是“特定职业群体”?如果政府的理由不充分,又如何能防止“摠下葫芦起来瓢”现象的发生,解决了一个群体的问题,其他群体的上访接踵而来呢?

事实上,不同群体之间的攀比早已发生。在A县,民办教师问题得到初步解决以后,离职村干部的上访已经开始酝酿,不断有离职村干部要求政府给予补助。B镇安信村的王某最近几年就多次反映其任村干部三十多年,现年老体弱、家庭生活困难,要求政府解决本人生活补助问题。同样,一些下岗工人也看到了国家帮助弱势群体,而在早先早已得到补助的情况下重新开始上访。比如B镇某林场职工阳某,2002年已下岗,当时已得到一次性补偿。2009年他上访称,1995年上班巡山时不慎跌伤骨折,脚上钢板和螺丝钉至今未下,脚经常疼,要求工伤评级,并要求原单位缴纳社会养老保险。

上述问题的本质在于,社会转型时期,由于意识形态的转型,不同社会群体的利益诉求全部被释放出来。中国当代的社会转型,建立在一个以公有制为基本形态,有浓厚社会主义传统的社会形态上。在这种社会形态下,过去整个社会不那么强调利益,其意识形态强调更多的是奉献,

社会上不同群体的人都被要求为了国家、民族和集体利益而奉献, 整个国家对人的激励不是物质利益, 而是精神鼓励和荣誉激励。几代人的青春都是在这种激励下度过的, 他们也确实为国家和社会作出了巨大贡献。而当下, 整个国家正在向市场经济转轨, 意识形态上也放弃了奉献的话语, 而利益激励的话语越来越普遍, 几乎所有的一切都被要求以实际物质利益进行激励, 精神鼓励和荣誉激励在很大程度上丧失了合理性和说服力。在这种背景下, 所有的利益诉求都被释放出来, 而且取得了相当的合法性与现实可能性。

而在政府治理实践中, 国家财政能力不断提高, 并很大部分地用于对弱势群体的扶助上。不同社会群体也准确地看到了这一信号, 因此他们不断以上访的方式争取利益。正是在这个意义上, 特定职业群体的上访通常属于有理上访和无理上访之外的第三种类型——协商型上访。特定职业群体上访所针对的问题, 大多发生在过去的时代背景和社会机制下, 那时个人利益还不完全是正当的, 也不是唯一的激励因素, 那时也还没有制度化的利益计算机制。市场经济的社会转型, 重要目标之一就是, 建立合理的利益计算机制和激励机制。在转型过程中, 过去未被制度化计算的利益诉求, 也不断被表达出来, 尚难以完全合理计算, 存在着诸种边界模糊现象。正因此, 特定职业群体的上访问题, 很难被完全制度化地给予解决。在一段比较长的时间内, 它还会存在, 并处在制度化与非制度化的夹缝中, 直到中国社会转型完全完成。在这个意义上, 特定职业群体的上访问题, 是社会转型和意识形态转型的必然产物。

(责任编辑: 薛立勇)

Mechanism of Petitions Held by Specific Professional Groups

Chen Baifeng

Abstract: Petitions held by specific professional groups are phenomena which appear in special social structure - changing period, and it is difficult to differentiate its demands in law. When the government starts to pay attention to increasing life levels of the citizens, specific professional groups whose interests were ever harmed by political movements or performances, believe that the government should help them preceded for they are the weak and ever made contributions to the development of state. Based on this idea and encouraged by the media who stick to protect private rights, many of them start to petition. These people tend to live in the communities where people are connected according to same interests, so group petition become main type of petitions held by these people. This kind of petitions is hard to deal and the government has to spend much time, fund on it, for it involved complex interests and disputes. So grassroots governments have done nothing but monitor, even to some extent, control these petitioners and bribe some active petitioners. These measures lead to more and more people throw themselves in this kind of petition to get unreasonable interests. By the limitations of finance, it is hard for grassroots government to deal with these petitions by institutional ways, and fuzzy border of these petitioners makes it worse.

Keywords: Specific Professional Group; Petition; Governance; Mechanism