

偏执型上访及其治理的机制

陈柏峰^①

摘要: 偏执型上访是社会转型期特有的现象, 可见于多种典型情形, 其诉求缺乏合法依据, 属于无理的范畴。上访人的心态是偏执的, 在信访事项上寄托了很多情感, 且上访过程中继续投入情感, 进一步强化了偏执心态。偏执型上访很难在法治框架内解决, 却又不能不接待。这是因为, 信访不仅是法治事业的一部分, 更是群众工作的重要组成部分。信访部门不能拒绝来访群众, 不能置群众困难于不顾, 从而实质上承担了无限的责任。上访人可以在法治体系和群众工作体系中自由选择有利于己的权利, 信访部门却要同时承担两个体系施加的双重责任。在此压力下, 信访部门实际上承担了心理疏导功能。

关键词: 偏执型上访; 治理责任; 机制

上访是社会治理中的一个突出问题, 已经引起了学界和社会的广泛关注。早期的研究多是在维权的视角下进行的, 认为上访是民众针对政府的一种维权和抗争形式, 并在此前提下讨论其政治影响和社会后果。^① 随着研究的深入, 人们越来越发现, 这种认识框架夸大了上访的政治性, 误解了上访的政治意涵。近来的一些研究主要从治理的角度出发认识上访问题, 探讨上访频发的治理根源。^② 研究了不同类型的上访, 并提出了分类治理的思路。^③ 本文沿着这一思路, 分析所谓的偏执型上访。

在基层调研中, 常常听到基层干部和群众说, 不少上访人心眼小、认死理, 他们将这种上访归结为上访人的性格偏执。偏执型上访, 不一定是当事人的法定权利受到了侵犯, 常常是因为当事人固执于自己的诉求, 执著于想象的正义, 或者是在缺乏明确法律规定的灰色领域遭遇利益分配不均问题。此类上访有当事人性格偏执的因素, 但这不是全部, 一部分上访人是在上访过程中变得越来越偏执的。作为一种治理现象和问题, 仅仅用上访人的性格因素加以解释是不够的, 需要深入探讨偏执型上访及其治理的机制。本文将作者者在长期的田野调研中积累的经验质感为基础, 试图展现偏执型上访的基本特征, 展

现其复杂性, 探讨其被不断生产出来的体制原因和社会基础。

一、偏执型上访的几种典型

偏执型上访是社会转型期特有的现象, 其诉求多元而复杂, 但多数缺乏明确的合法性, 尽管可能有合理成分, 但总体上属于无理的范畴。上访人所反映的问题, 政府部门没有能力满足或不应该满足其诉求。当然, 明确断定上访人诉求的合法性, 需要进入个案本身。一些上访诉求涉及市场经济中的风险、诉讼过程中的风险甚至日常生活中的风险, 这些风险本该当事人自己承担, 信访部门对此无能为力。调研中, 我不止在一个地方调研听说, 有村民因妻子在外打工跟人私奔, 而向信访部门寻求帮助; 有的人做生意亏本了, 或者在外受骗上当, 都去找信访部门。信访部门当然没有办法也不应该解决这样的问题。很多偏执型上访人属于社会弱势群体, 也许他们真的走投无路, 但无论如何, 强求信访部门解决这些问题, 可能都是偏执的表现。具体来说, 典型的偏执型上访存在于下列几种情形中:

第一, 邻里纠纷引发的上访。在众多被基层干部和群众认为偏执的上访人中, 很大一部分是

①基金项目: 中国博士后科学基金特别资助项目“基层信访治理机制的法治化研究”(2012M521667)、霍英东教育基金基础性研究项目“农民上访治理机制的法治化研究”(131088)、教育部新世纪优秀人才支持计划阶段性成果(NCET-12-0986)

作者简介: 陈柏峰, 中南财经政法大学法学院教授、博士生导师, 西南政法大学法学博士后流动站研究人员(湖北武汉, 430073)。

①相关文献汗牛充栋, 恕不列举。

②参见杨华《税费改革后农村信访困局的治理根源——以农民上访的主要类型为分析基础》, 《云南大学学报》(法学版) 2011年第4期; 田先红《治理基层中国: 桥镇信访博弈的叙事(1995~2009)》, 北京: 社科文献出版社, 2012年。

③陈柏峰《农民上访的分类治理研究》, 《政治学研究》2012年第1期。

因为邻里关系和日常琐事而上访的，这些琐事有的不涉及利益争端，有的有所涉及但利益标的并不大。邻里纠纷的缘由各种各样，有相邻关系中排水、灌溉引发纠纷的，有共用围墙引发纠纷的，有宅基地界线引发纠纷的，有采光引发纠纷的，有邻居违法建设引发纠纷的，也有日常口角引发纠纷的，还有因羡慕妒忌引发纠纷的等等。这些缘由往往成为当事人上访的事由，而这些事由的依法解决并不一定能让当事人息访。上访事由不过是邻里纠纷的一个“出气口”，双方针对的不一定是事由本身。有时上访事由的解决不仅无法平息邻里纠纷，甚至可能激化矛盾，成为另一方当事人新一轮上访的缘由。邻里纠纷往往具有“延伸性”，纠纷不是由一次矛盾冲突、一个明确的标的所导致的，其背后有深厚的历史渊源和社会背景，投入了当事人的深厚情感或激烈情绪，从而容易导致偏执型上访。正因此，类似的事情发生在不同人身上，会导致不同的反应。通常不会引发纠纷的事由，在有“过节”的邻里关系中就可能成为长期积怨的爆发点，引发激烈的纠纷，甚至导致刑事案件的发生。邻里纠纷适合用“延伸个案”^①的方式加以解决，需要与纠纷当事人的过去关系状况和未来生活相结合，与村民对纠纷的整体看法相结合。因此，邻里纠纷引发的上访，接访者一般强调通过调解渠道解决，从根源上平息矛盾。

第二，村庄派性引发的上访。所谓村庄派性，就是对村庄事务持有不同的看法，这种不同看法因村委会、党支部的选举而在村庄内激发出政治性矛盾。派性在村庄生活中导致的上访非常普遍，或者说，在村庄派性的竞争和斗争中，上访是一种具体的可利用形式。村委会选举往往是村庄派性斗争最激烈的平台，村庄对上级政策的实施也可能成为派性斗争的平台。在这些场景中，只要上访可能增强自身派性的力量，有利于派性斗争，它就可能被用上。这种上访往往针对村委会选举不规范，村庄决策不民主、不透明、不规范，集体土地承包合同不规范、不合法，村务管理混乱，村务、财务不公开，村干部作风问题、贪污腐败问题，等等。这些上访事项往往涉及全体村民的利益，上访人的诉称往往虚实都有，但大多缺乏明确的证据。在地方政治社会生态中，这些违规现象较为普遍，基层干部和群众对这种违规已经建立起了一种“正常化”的特

殊“预期”，真正核查起来牵涉面太广，耗费过多资源，影响社会关系的稳定，影响基层当下工作的开展。而且，上访人一派可能也曾经在“台上”担任村干部，同样甚至更严重的存在自己上访声称的那些问题。正因此，在派性严重的村庄里，常常出现轮番上访，两派或几派互相拆台的情形，各派都日渐偏执，投入了自身派性的情感和追求。^②村庄派性引发的上访中，上访人以法治或政策的名义上访，其最终目的是派性斗争，斗争的双方都会表现出不达目的不罢休的姿态。

第三，偏信“政府责任”引发的上访。所谓偏信政府责任，是指上访人坚持认为，政府或公立事业机构对某事项应当承担法律责任，而根据通常认识、制度规定或法定鉴定程序，政府并没有明确责任。上访人不接受制度规定或法定鉴定程序得出的结论，也不接受解释和劝说，坚信自己的判断，偏执的要求政府承担责任。例如：

武汉山乡的老上访户刘某，1989年其妻在乡卫生院做节育手术一段时间后身体不适，检查后确认为下肢深静脉血栓，但是医院复查后认为与节育手术无关。多家医院鉴定都是相同的结论。但刘某夫妇就是不认可，多年坚持上访，多次赴京上访。再如，同在山乡的老上访户的刘某某，其被确诊为食道癌晚期的妻子，在其儿媳计划外怀孕二胎被处罚的当天死亡，刘某某一直坚持认为其妻死亡与计生处罚有关，要求政府承担责任。^③

类似这种上访，缺乏政策和法律上的依据，按照程序作出的鉴定也不支持上访人的诉求，政府不可能承担上访人所宣称的那些责任。有些上访案件的发生时间距离未远，尚可能通过各种鉴定程序、调查程序明确责任。一些发生时间久远的事项，政府已经不可能通过鉴定程序、调查程序来确定责任的归结和承担。缺乏法定程序的认定，政府当然不能也不应该主动承担责任。在这种情形下，面对偏执的上访人，政府便无法洗脱“罪名”；信访工作人员很容易陷入无处用力、无法息访的状态。

第四，偏信“正义”的涉法涉诉上访。所谓偏信“正义”，是指上访人坚持认为，自己诉求的实现，才是正义的实现；只要自己的诉求尚未得到满足，就会坚持不断上访，声称司法不公正、

①朱晓阳《“延伸个案”与一个农民社区的变迁》，《中国社会科学评论》第2卷，北京：法律出版社，2004年。

②有学者曾分析富人治村和派性斗争的背景下，农民上访的动力是“出气”。参见陈锋等《富人治村下的农民上访：维权还是出气》，《战略与管理》2010年第3期、第4期。

③案例来源：根据2012年7月笔者在武汉市信访调研资料整理。

法官徇私舞弊、警察徇私枉法，要求政法机关重新受理、再审自己的案件。这些上访案件往往经过了各级政法机关多次审查，政法机关难以在法律范围内满足上访人的诉求，这有多方面的原因。有些是正常的诉讼风险，应该由当事人承担不利或败诉的后果，但当事人不理解、不认可法律的风险分配和制度安排，坚持认为政法机关应当不计一切去查明真相。有些是案件发生时搜集、固定证据不及时，导致时过境迁后真相难以查明，这其中可能有当事人自身的原因，也可能有政法机关方面的原因。政法机关方面的原因可能示当时调查取证程序不规范、不完善、不严密，也可能是受当时科学技术水平和应用范围的限制，未能及时取得有效证据，还有可能存在违法、腐败现象，当事人的怀疑合理，但现在又无法证实。从治理的角度去看，各种情形都属于社会正常现象。但在具体案件中，这些“正常”现象导致了当事人生活的重大悲剧，意味着他们生活的重大转折或挫折，当事人从心理上就是不接受，因此坚持上访，寻求自己心中的“正义”。

偏执型上访主要存在于以上几种典型情形中，但并不是说，以上情形的上访都属于偏执型上访；而且，偏执型上访的案件范围非常广泛，上述典型列举远远不够。偏执型上访，甚至很难构成一个治理性概念，更不可能构成一个法律性概念。它是一个源自实务工作感受的概念，是对社会现象的不精确概括，其外延较难明确，所指事项的边界较为模糊，至少在目前的认识能力范围如此。偏执型上访有上访人心理方面的原因，也与社会转型与发展，应对上访、治理上访的体制变迁密切相关，具有特定的性质，需要从社会科学层面予以剖析。偏执型上访的发生，还源自上访人的期待与制度现实之间的巨大差距，上访人期待从现实制度体系中寻找诉求满足的突破口，而这种期待与制度现实之间的张力是无法弥合的，这也是偏执型上访的治理困境之所在。

二、偏执型上访的特征

从日常生活的遭遇或常理而言，偏执型上访人也许有诸多让人非常同情的事由，很多人也确实走投无路。但从法律或政策规范去看，偏执型上访的诉求很难被容纳进法治范围之内。仔细分析这种类型的上访，它具有一些显著的特征：

第一，偏执型上访的诉求属于无理的范畴。以上访诉求是否符合法律规定为标准，上访可以分为有理上访、无理上访、协商型上访。有理上

访是当事人的法定权益受到侵犯的上访，无理上访是当事人诉求明显不合法、不合理的上访，协商型上访是合法性比较模糊的上访，上访人不一定有法定权益受到侵犯，其上访可能改变法律和政策规定。^①放在上访的这一分类体系中，偏执型上访应属无理上访。这是对上访事项和行为的性质进行规范性的大体判断，不涉及上访人的动机、生活境遇、社会环境等外在情况。

当然，偏执型上访与无理上访中典型的谋利型上访有着巨大的差异。谋利型上访中，当事人的动机和出发点是借上访谋取利益，他们明知自己的上访诉求不合法、也不合理，但因抓住了基层政府的弱点而可以借此谋利。偏执型上访与此不同，他们可能在上访过程中得到了小恩小惠，得到政府的扶助，但他们在理念和动机上是坚信自己上访是追求“正义”，只是这种“正义”基于他们的个人理解，这种理解与制度环境有着巨大的偏差。不过，由于动机是内在于个人的，很难探测，所以有时上访人的心态到底是谋利还是偏执，并不是太容易区分，甚至可能出现上访人兼具两种心态的情况。

偏执型上访与维权型上访在性质上截然不同，前者属于无理上访，后者属于有理上访。但两者在上访的理念和动机上有着高度类似之处，上访人都坚信自己的上访行为是维护权益、寻求正义。只不过，维权型上访建立在正确认知的基础上，而偏执型上访建立在错误认知的基础上。接访者往往对偏执型上访人做过多次解释说服工作，并不能改变上访人的认知偏差。例如：

十堰李某长达十多年的涉法上访，起因是其独子傍晚在街头被人故意伤害致死，案件一直未破。李某坚持认为，害死其儿子的是时任某区公安局副局长张某的侄子，案件不能侦破是因张某阻碍办案。这起上访案件曾经几级政府督办，没有实质进展，无法证实上访人声称的事项，也无法说服上访人息访。^②

类似的刑案“失独”者持续、偏执的上访颇为多见，他们一门心思多年坚持上访寻求正义，要求政法机关查明事实、侦破案件。他们“失独”的遭遇非常值得同情，但在法律的框架下，查明事实、侦破案件受诸多因素的影响，存在多方面的风险，并非所有的刑事案件都能侦破，尤其是时过境迁后，上访人所坚信的“正义”很难实现。

①陈柏峰《农民上访的分类治理研究》，《政治学研究》2012年第1期。

②案例来源：根据笔者2014年11月在十堰市的信访调研资料整理。

偏执型上访与协商型上访也有着明显的区别，偏执型上访所针对的事项在法律框架内不具有可协商性，是政府按照既有法律和政策无法解决的。同样是“失独”者的上访，刑案“失独”者上访与一般的“失独”者上访诉求有所不同，其上访的性质也有所差异。刑案“失独”者往往是要求政府查明案件，为死者伸张正义，只不过受各种条件限制，政府无法满足其诉求；而其他原因的“失独”者上访，往往是要求政府对他们承担养老责任，属于协商型上访，这是政府通过制定政策、修改法律可能做到的。大部分“失独”者因自然和社会风险失去了独生子女，他们明知政府并没有法定责任来完全负责他们的养老，但认为他们年轻时响应了国家计划生育政策的号召，只养育了一个孩子，而今失去了惟一的孩子，因此希望国家承担扶助责任，提高扶助力度和标准。

第二，偏执型上访人的心态是偏执的。本文不是在医学上讨论偏执心态，而是从日常生活、常情常理出发的讨论，因此所谓的偏执并不必然是一种病态，也不必然是贬义的，仅仅意味着与通常的认知有所偏差。这种类型的上访中，当事人往往对自己的认识过于自信，难以甚至拒绝进入常情常理的判断逻辑，也难以进入法律 and 政策的逻辑；对与自己不同的案情理解和观念认识非常排斥，对有不同观点和看法的干部和群众怀有敌意；容易将自己上访或诉讼的失败归咎于他人的刁难和腐败，容易将自己想象的成分加入案情表述中；容易将自己所认定的道理和理解的绝对化，不顾及其他人所认定的道理和理解的合理成分。

而且，长期上访的经历会加剧偏执心态。长期上访会使上访人逐渐脱离日常生活的轨道，长期奔波在上访的道路上，会使其在老家的社会关系日渐生疏，以至于成为村庄或社区里的“怪人”，在当地群众中很难获得认可，从而成为被主流社会边缘化的亚社会群体成员。随着他们上访的时间越来越长，当地群众越来越没有兴趣听他们的故事，他们能够被外界倾听的机会越来越少。而上访人在一起则可以建立新的社会联系，成为一个新的社会群体，他们在上访过程中相互照应、相互倾诉，从而强化新的群体生活建构。侯猛对最高法院附近的访民的调查研究证实了这一点。^① 这种群体生活不同于日常的社区生活，是一群有着怨气和不满的人，他们的情绪在互相倾诉和共同行动过程中会被强化，多数人在其中

会变得更加偏执。大体来说，上访时间越长的人越偏执。一是性格越偏执，越是会坚持上访，不达目的不罢访；二是上访过程中，偏执性格会不断被强化。

偏执型上访人常常很敏感，对上访事项针对的人、接访者、协调者做过高的要求，又难以相信别人的动机和愿望，容易对他们的行为作过度的负面夸大解读，将正常行为解读为负面行为，将过失的不当行为解读为故意的侮辱和伤害，不能客观地分析形势，出现问题后容易从个人感情出发，主观片面性强。例如，前述武汉某镇知名老上访户刘某，在接受我们访谈时，坚持认为几家医院“与节育手术无关”的复查结论都是政府干预的结果。刘某的妻子还拿出一本医学书籍的复印页来证明其病情与节育手术有关，笔者仔细阅读后，理解书籍中表达的意思是，腹部手术后容易发生下肢深静脉血栓的并发症，在中国其统计概率是0.5%~10.5%。刘某妻子在手术后可能确实有不舒服之处，但其下肢深静脉血栓的发病在很久之后，很难认定其与节育手术的因果关系。当笔者向刘某表达如此理解时，刘某顿生敌意。上访人的偏执心态正是这类上访治理的困境所在。

第三，偏执型上访人投入了大量情感。偏执型上访的特别之处，不仅仅在于上访人心态的偏执，更在于其诉求中寄托了很多个人性和感情性的因素；在这些因素的作用下，上访人难以说服自己罢手。一些上访人之所以容易走向偏执，与其生活境遇往往分不开。具体生活境遇使他们将上访事项看得非常重，因此投入了过多的精力和情感。情感性的投入，使得上访事项带有了争议诉求之外的丰富意涵。当事人往往将上访事项及其处理，与爱、恨、情、仇、名誉、荣誉、生活意义等紧密联系在一起，从而使诉求本身对当事人的分量加重，问题的解决就更加困难，且诉称问题的解决不一定真能达到息访的目的。由于上访事项附加了太多的情感和意义诉求，不能获得所设想的正义，上访人就似乎走投无路，这种实际处境会强化上访人的持续用力。耶林曾指出，人们诉讼的目的，常常并不在于微不足取的标的物，而是为了主张人格、名誉、法感情以及作为人的自尊。^② 这用来形容偏执型上访，也许更为贴切。但无论如何，因自身境遇将情感强加在上访事项之上，进而强求信访部门来满足其诉求，都只能说是偏执的表现。

^①侯猛《最高法院访民的心态与表达》，《中外法学》2011年第3期。

^②[德]耶林《为权利而斗争》，胡宝海译，北京：中国法制出版社，2004年，第20页。

上访人之所以会在上访事项中投入大量感情,除了个体性的性格原因之外,更主要可能是狭窄单一的社会生活空间导致的。尽管当前社会生活处在高度开放和多元的空间中,但这仅是就整体而言的;对于很多人而言,生活空间仍然较为狭窄,生活形式也远远谈不上多元,对超出自身生活经验和体验之外的事物缺乏理解,甚至本能性地拒斥。偏执型上访人多是如此,对超出自身生活体验的现象和说法怀有强烈的抵触和敌对情绪。由于生活空间单一而狭窄,这一空间中小事的分量就变得非常重。邻里之间的小纠纷上倾注了个人、家庭甚至家族性的人格,其胜负输赢变得极其重要;村内的一点小事,都可能意味着不同村庄派系占有风头或受到压迫。在这种社会空间中,传统时代的理念被抱紧不放,风险社会的理念很难被接受,对政府和司法仍按照传统的定势思维来提要求,很多要求在现代社会中实质是一种苛求。而且,由于生活空间单一,意味着缺乏发展机会和上升空间,就很容易导致上访人揪住问题不放手,不达目的不罢休,他们缺乏别的机会,而所拥有的时间却较为充裕。

总结来说,偏执型上访的诉求属于无理上访的范畴,上访人不是法定权利受到了侵犯,其上访诉求也不具有协商性质,却偏执地要求政府满足其诉求。与通过要挟政府来谋利的谋利型上访的主观动机不同,上访人偏执地认为自己在寻求正义。当事人在上访过程中对上访事项投入了大量的情感,这加剧了他们的偏执,给问题的解决带来了巨大的挑战。政府在法律和政策框架内,没有能力满足也不应该满足这些偏执的诉求。

三、依法治访与群众工作

在现有法律和政策的制度框架内,偏执型上访很难解决。偏执型上访的诉求寄托了上访人的很多情感性因素,在这些因素的作用下,上访人难以罢手,会变得越来越偏执。而上访治理体制不可能简单照顾上访人的感情,满足他们的诉求。因此,在上访诉求和政府治理之间会存在巨大的鸿沟,上访人的诉求无法在法律和政策等制度框架内得到满足。而且,上访人常常会将上访过程中所遭受的挫折作为新的上访事由,要求政府承担责任,这种诉求很难获得相关制度的支持。

在邻里纠纷引发的上访中,当事人双方的关系处在长久的时间链条中,他们之间的互动是多面向、多层次的,而法律和制度框架往往只能针对能够被格式化的事项和诉求,其他诉求很难被

纳入考量范围,例如,双方都明白却不能被证据所证明的事由。这种上访往往需要通过调解方式解决,而上访之前往往已经过多次调解而无效。一旦无法调解成功,问题就会变得非常棘手。在诸多上访中,上访人声称的“政府责任”和“司法正义”,常常只是上访人自我定义的,而非法律和政策框架所能容纳的。

在村庄派性引发的上访中,当事人所诉求的事项往往非常多,很多事项年深日久,难以查实,也难以否认,查实或否认的成本也特别高;有些事项相对容易在制度框架内判断是非,但也会遇到更为复杂的问题。在法律和制度执行流于形式的基层社会,按照某个上访人的诉求对特定事项给出制度框架内的规范判断,很可能导致扩大效应,上访所针对的对方当事人也可以对类似事项进行上访。不同派系之间互不相让,派性的背后有群体性的情感和荣誉,这些都会加剧双方的偏执。在这种情况下,相应某一个上访诉求,启动对某一事项的审查,意味着政府会陷入繁重的工作中,从而使得基层政府陷入村庄派性斗争中难以自拔。而且,不管是一个还是多个上访事项的解决,并不能使村庄派性斗争停止,甚至会成为进一步激化派性斗争的导火索。

偏执型上访很难解决,但政府又不能不加以回应。对无法正面解决的问题,信访工作所能做的就是维稳思路下,不断地做思想工作,力图以情感人、以情动人,并在民生政策范围内,对当事人进行特别照顾;在重要时期,为了确保上访人不赴京,也会采取强制措施来限制上访人的人身自由。^① 2012年党的十八大召开前夕,笔者在某区调研时,区里正对老上访户开办“法制学习班”,其中的10位老上访户至少有7位应属偏执型上访。基层政府的信访工作措施处于灰色状态,甚至一些措施有违法嫌疑,且容易导致负面后果,扩张了信访诉求,诱导了谋利型上访,加剧了治理困境。站在基层党政的角度,这些问题可以归责于维稳取向的体制及其压力。既然偏执型上访属于无理上访的范畴,为何不能让整个党政系统都置之不理?在西方社会,每天都有很多社会抗议发生,政府对其中的多数都无需直接进行个案回应。中国的党政系统是否也可以这样呢?答案是否定的,因为在中国,信访不仅仅是法治事业的一部分,更是群众工作的重要组成部分。

在法治国家建设的进程中,信访毫无疑问属于法治事业的重要构成部分,信访的法治化也被提上日程,依法治理信访的口号在学界逐渐成为

^①关于基层政府对上访的应对措施,作者在之前的诸多文章中已有详细描述,这里不赘述。

主流。最近几年，各级政府出台的文件都强调信访工作依法治理。例如，2014年4月，国家信访局印发的《关于进一步规范信访事项受理办理程序引导来访人依法逐级走访的办法》，要求信访部门引导来访人依法逐级走访，推动信访事项及时就地解决。但是，法治化的信访制度设计，大多只能对信访工作部门提出要求，对上访人的作用则不够显著。2009年中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《关于进一步加强和改进涉法涉诉信访工作的意见》，首次从中央层面提出了建立涉法涉诉信访终结制度；2014年中央政法委转发《关于健全涉法涉诉信访依法终结制度的实施意见》，正式建立涉法涉诉信访终结制度。但从湖北J市中级人民法院的实践来看，依法终结案件后，当事人上访的脚步并未停止，信访部门仍需接待。

上述现象表明，信访制度不能完全按照设想的法治机制运转。这背后一个重要的原因是，在中华人民共和国的制度传统中，信访从来不仅是一项政法或法治工作，而且是一项群众工作。1949年以来，政权的人民性、群众路线、群众工作一直为党和人民政府高度重视，并为领导人不断强调。毛泽东强调，共产党人区别于其他政党的一个显著标志，“就是和最广大的人民群众取得最密切的联系”。^①“我们的人民政府是真正代表人民利益的政府，是为人民服务的政府。”^②邓小平指出“群众是我们力量的源泉，群众路线和群众观点是我们的传家宝。”“必须同群众打成一片，绝对不能同群众相对立。”^③江泽民则把“立党为公，执政为民”作为党的目标，将“人民拥护不拥护，人民赞成不赞成，人民高兴不高兴，人民答应不答应”作为工作的衡量尺度。^④胡锦涛则明确要求“坚持一切为了群众、一切依靠群众，权为民所用，情为民所系，利为民所谋”。^⑤习近平强调“群众路线是党的生命线和根本工作路线”“实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须紧紧依靠人民”“要使全党同

志牢记并恪守全心全意为人民服务的根本宗旨”。^⑥

信访工作从一开始就被当做群众工作的重要组成部分，其人民性不断被强调。1951年5月16日，毛泽东转发中央办公厅关于处理群众来信的报告时写道“必须重视人民的通信，要给人民来信以恰当的处理，满足群众的正当要求，要把这件事看成是共产党和人民政府加强和人民联系的一种方法，不要采取掉以轻心置之不理的官僚主义的态度。”^⑦在本轮上访潮来临之初，针对进京访增多，胡锦涛曾批示提出“五个必须”：“必须提醒各级党委、政府高度重视，必须带着深厚感情做工作，必须坚决贯彻党的政策，必须努力把问题处理在当地，必须加强协调配合。”^⑧2014年2月中共中央办公厅、国务院办公厅《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》则提出“推动信访工作制度变革，解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题，进一步密切党同人民群众的血肉联系，巩固和扩大党的群众路线教育实践活动成果，夯实党执政的群众基础，促进社会和谐稳定。”^⑨

群众工作意味着无限责任。信访作为群众工作，信访部门就不应拒绝来访群众，从而导致其实质上承担了无限的责任。群众工作与法治工作当然有着不同的要求。法治工作要求按照法律规则和法律程序办事，将信访当做法治工作来做，就是要将信访（尤其是涉法涉诉信访）纳入法治轨道、导入行政和司法程序处理，保证当事人合法有据的诉求，在行政及司法程序和时限内得到满足；同时，对于不合法的诉求，可以按照行政及司法程序予以拒绝；对于已经按照程序终结的事项，当事人再提诉求的，可以予以拒绝。但是，信访作为群众工作，这意味着接访人不能将上访人推向社会，有理诉求要满足，无理也要做好说服教育工作。当事人不停下访与闹的步伐，就说明接访人的说服教育工作没有做好。站在群众的立场上，利用信访渠道进行的活动有其政治

①毛泽东《论联合政府》（1945年4月24日），载《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1094页。

②毛泽东《关于正确处理人民内部矛盾的问题》（1957年2月27日），载《毛泽东选集》第5卷，北京：人民出版社，1977年，第364~365页。

③邓小平《贯彻调整方针，保证安定团结》（1980年12月25日），载《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第368页。

④江泽民《深入进行群众观点和群众路线的教育》（1995年12月5日），载《论党的建设》，北京：中央文献出版社2001年版，第193~194页。

⑤胡锦涛《做好当前党和国家的各项工作》（2004年9月19日），载《十六大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2006年，第317页。

⑥习近平《深入开展党的群众路线教育实践活动》，《人民日报》2013年6月19日。

⑦中共中央文献研究室《毛泽东年谱（1949~1976）》第1卷，北京：中央文献出版社，2013年，第342~343页。

⑧转引自《中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅关于加强和改进信访工作的通知》（浙委办〔2003〕48号），中律网，<http://law.148.com/html/827/169388.html>。

⑨资料来源：中国网，http://legal.china.com.cn/2014-02/26/content_31597817_3.htm。

正确性,即使其违背法治原则,也不能予以谴责或惩罚。这样一来,信访部门的责任实质上就是无限的,不可能停留在法治规则限定的范围内。群众工作,暗含了执政党无限责任的伦理,它不受法治原则和程序原则的约束,这与现代科层运作是有冲突的。

群众工作意味着政治性。从中央的角度出发,信访工作涉及党与群众的血肉联系,承担了重要的政治功能,任何将上访人推向社会的行为都会影响党群关系,从而伤害党和政府的人民性和群众基础。因此,中央要求必须从党群关系的政治高度来做好信访工作。但上访潮确实又越来越接近中央的承受极限,导致上访渠道的拥塞^①因此,中央只能通过行政压力要求地方和基层党政投入更大的精力来解决信访问题,要求基层无论如何都要将问题在当地,以缓解中央的压力。如此,政治要求就以治理的形式表现出来。也就是说,中央通过党政体制将自身的政治压力转化成基层党政的治理性压力。在这种压力下,基层政府必然青睐维稳取向,甚至成为维稳型政权。这种压力不仅仅通过党政系统的一系列考评、问责制度来实现,中央还在意识形态上对地方和基层占据话语权,那就是领导人讲话中的一套群众工作话语,要求地方党政领导和信访工作干部“走群众路线”,关心群众疾苦,解决群众的困难。

群众工作的话语主要针对领导和信访干部,而法治工作的一套话语则同时对上访群众和接访干部。上访群众则可以“创造性”的运用这些话语,法治话语对自己有利时就运用法治话语,在法治话语无效的地方,继续运用群众工作话语。党政领导和信访干部需要同时承担法治体系和群众工作体系中的双重义务和责任。其实质就是,上访人可以在法治体系和群众工作体系中自由选择有利的权利,信访部门却需要同时承担两种体系施加的双重责任。理想的状态当然是,法治体系和群众工作体系中,上访人和接访人的权力(权利)和义务(责任)是平衡和重叠的,这样就可以以法治的方式来做群众工作。但是一些群众的观念没有变化,他们尚不能普遍接受法治体系的权利义务界定,不愿意接受现代法治体系所带来的种种风险。在这种背景下,他们的诸多诉求,明明是日常生活中应当自己应付的事项,是市场经济中个体应当承担的风险,是法律诉讼中个体应当承担的不利后果,却偏执的

要求党和政府负责。那些在法治体系中看起来很荒诞的诉求,群众工作体系却不能回避,因为在这种体系和思维中,党和政府是一切责任的终极承担者,党政系统永远也不能推开群众,不能置群众的苦难于不顾,更不能抛弃群众。

群众工作体系最早源自战争时期,建立在“人民一敌人”二分法的基础上,这一分类方式在中华人民共和国成立以后就演化成了“人民一坏分子”的结构,人民中有先进分子(积极分子)和一般群众(落后分子),二分法就被具体化为“先进分子(积极分子)——一般群众(落后分子)——坏分子”三分法。群众工作要解决的是人民内部矛盾,对待群众要用说服、教育、批评的方法;但对坏分子,需要用斗争的方法,并依靠广大群众的支持来进行管理,依靠多数人的支持来约束极少数人。^②其实质就是区分好人和坏人,对坏人实行专政和镇压。然而,法治社会和法治体系是不区分好人与坏人的,无理上访人也谈不上是坏人,何况他们确实有着令人同情的生活遭遇,没有依据也没有道德资源打击他们。他们是社会的失败者,不是坏人,因此需要的是安抚,而不能是打击。在维稳压力下,服务于治理目的,限制上访人的人身自由的做法,那是万万见不得阳光的,因为这些做法不仅政治上不正确,也不符合法治的要求,法治方式必定是政治正确的。正因此,应对偏执型上访,信访部门就只能不断地做说服和教育,从民生和社会保障的角度进行安抚。这种安抚满足不了上访人的诉求,还导致一系列的治理性问题。但是,除了这样,还能做什么呢?

四、信访功能的再思考

中华人民共和国成立后,信访制度的建立,有深化新政权合法性的客观需要。信访制度作为群众工作的一部分而存在,它通过群众动员来实现意识形态认同,从而承担政权合法化功能。群众反映问题,政府调查后予以解决,能实现“为人民服务”的意识形态承诺,它的行为手段本身能使人们看到党“密切联系群众”“从群众中来,到群众中去”的意识形态效果;信访的互动过程中,社会底层群众与国家会产生直接接触,国家以信件、解释等向上访人直接宣传政策,从而实现社会动员,并由此深化政权合法性。这一效果今天仍然存在,虽然信访形势和信访制度都发生了巨大的变迁,但群众工作这一基

①贺雪峰《国家与农民关系的三层分析——以农民上访为问题意识之来源》,《天津社会科学》2011年第4期;刘正强《信访的“容量”分析——理解中国信访治理及其限度的一种思路》,《开放时代》2014年第1期。

②参见陈柏峰《无理上访与基层治理》,《中外法学》2011年第2期。

本框架并未改变。新时期在新的社会条件下，执政党面临政治合法性流失的风险，因此，始终在意识形态上强调其与群众利益的根本一致性，强调“执政为民”，信访依然是党的群众工作的重要组成部分，是社会稳定的基石。

然而，面对新的社会矛盾和社会形势，不再可能通过社会动员来深化政权合法性，而需要通过纠纷解决和权利救济功能来实现。社会底层受到冤屈、有着怨气的群众，通过上访反映各种问题和纠纷，在中央和上级的压力下，地方政府出面协调、着力解决这些纠纷，从民生角度出发对弱势群体进行权利救济。作为一种纠纷解决和权利救济的方式，信访调动了上级政府的资源，可以解决一些不能受法律格式化，不适合诉讼渠道解决的纠纷，相比于诉讼有其优势，尤其对于底层弱势而畏惧诉讼、不适应社会风险的群众而言。在此基础上，学者认为信访的功能从群众动员转向了纠纷解决和权利救济。^① 这种看法有其实践基础，但从偏执型上访的应对来看，当前信访的功能远不止于此。信访工作人员所起到的作用更像是心理治疗，更多属于社会工作的范围，承担了社会工作的心理疏导功能。很多信访干部谈及接访，都强调热情和耐心的工作态度，以及在其中遭遇的种种委屈。综合来说，具体如下：

在接待上访时，要始终热情。偏执型上访人渴望理解与尊严的需求尤其高，温馨的话语可以让他们心平气和；要礼貌接待，门好进、脸好看、话好听，来有迎声、问有答声、走有送声，放下架子、平等相待、专心倾听，同上访群众进行朋友般的交流；要宽宏大量，遇到上访人情绪激动、哭啼吵闹、威胁谩骂，要宽容理解，经得起骂、受得住气、耐心劝慰、细心劝导；要尊重人格，自始至终使上访人感受到受人尊重、被人理解，消除心理隔阂，拉近心理距离，融洽接谈气氛，在心理上产生亲切感和信任感；要始终耐心，善于倾听当事人繁琐的陈述，忍受其中的重复，从中抓住诉求点；要顾及上访人的面子，不直接驳斥批评其错误认识，而注意讲清道理，引到其转换立场看问题；要善于抓住心理需求，做到以情动人，真心为上访人着想，以诚待上访人，力所能及的帮助上访人。对上访人的偏执诉求，要耐心细致地说明情况，体贴入微地解释原因，做好法律、政策宣传解释工作；对上访人的不平衡心态，则要带着感情耐心做好说服工作，通过积极的沟通和劝导，进行有效的心理疏导，

引导他们正确看人看事，正确对待困难、挫折和荣誉，以良好的心态面对困难和压力。

从信访部门的工作状态来看，针对偏执型上访，他们实际上充当了心理医生的角色，承担了心理疏导和干预的功能。偏执型上访人存在多方面的心理状态问题，对小事情耿耿于怀，在社会变革中感到心理不平衡；无法接受现实中的残酷风险，在忙碌的上访中麻木自己；一些人甚至因上访可以让政府官员紧张，从而获得存在感和心理慰藉。信访工作人员常常很难解决具体问题，其工作主要是应对和预防缠访、闹访的发生，做好信访人心理健康教育、疏导工作。优秀的信访工作人员，更多需要运用心理科学，采取科学方式疏导上访人的情绪，帮助上访人克服危险心理倾向。实际上，一些地方已经意识到信访制度承担的心理疏导功能，并作出了相应制度回应，如《北京市信访条例》规定，国家机关可以聘请律师、心理咨询师、相关领域专家、社会志愿者，为信访人和国家机关提供法律和其他专业知识的咨询服务。

心理疏导功能本应该由社会工作来承担，信访渠道却承担了这一功能，这有着社会转型的深刻背景。作为一个社会主义的国家，党和政府曾经对人民作出了各种承诺，至今仍然不断承诺。在社会主义实践中，国家具有浓厚的“父爱主义”^② 特征，包办一切，包括群众衣食住行、生老病死，对群众、对社会承担了几乎无限的责任。当前，中国正向市场经济国家迈进，国家与社会逐渐出现分化，传统社会主义国家的很多政府职能被剥离，转由社会承担，但这主要发生在制度层面。在意识形态层面，为了增强政权合法性，仍然强调党和群众的关系，强调党和政府的伦理追求，这使得党和国家不能完全卸下无限的责任。处于社会底层的弱势群体可以运用这些意识形态承诺，基于传统社会主义政权的“父爱主义”来向党和政府提要求，从而突破国家法治和政策的制度设计，要求政府承担责任。信访是他们可以运用的重要渠道。对此，背负了伦理责任和体制压力的基层党政信访系统，无法从制度上调和上访人诉求与国家法治之间的张力，无可奈何地陷入了对偏执型上访的应付中，其重点就是永无休止的心理疏导和干预。因此，从外在看，信访制度就承担了心理疏导功能，充当了现代国家中社会工作的角色和职能。

(责任编辑 甘霆浩)

①冯仕政 《国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变》，《社会学研究》2012年第4期。

②田毅鹏等 《计划时期国企“父爱主义”的再认识》，《江海学刊》2014年第3期。