

■哲学·政治·法学研究

上访与下访

——开展群众路线教育实践活动下的信访工作取向比较

王小江, 王晓斌

(兰州文理学院文学院, 甘肃兰州 730000)

摘要: 信访制度在中国有着悠久的历史积淀和广泛的社会基础, 老百姓对信访的青睐也是基于自身的生活状况和客观需要而进行的一种理性选择。针对当前的信访工作现状, 通过对上访与下访两种取向的比较后发现, 当前信访工作中的效率低下、过度信访严重、工作方式僵化等问题的存在与近年来依赖上访路径有着必然的联系。尤其在广泛开展群众路线教育实践活动的当下, 强化下访取向, 使信访工作的两条路径并行发挥作用, 就成为回归信访工作初衷、实现政治民主与社会平等、重构政府信任、解决信访问题于萌芽的有益尝试。

关键词: 信访工作; 上访; 下访; 群众路线

中图分类号: D632.8

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2016)03-0139-04

PDF 获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2016.03.033

Petition With The Guild

—The Comparison of With and Without Orientation Guideline of Petition By Political Departments

WANG Xiao-jiang, WANG Xiao-Bin

(Lanzhou University of Arts and Science, Lanzhou 730000, China)

Abstract: The letters and visits system in China has a long history and wide social foundation, the people of letters, is based on their living conditions and the objective need for a rational choice. In view of the current status of letters and visits, and through the petition with the guild found after the comparison of two kinds of orientation, low efficiency, severe excessive letters in current petition work, work mode and the rigid in and in recent years, excessive reliance on petitioning the path associated. This paper gave the suggestions, especially in carrying out the mass line of the present education practice, strengthen the guild orientation, make the letters and two paths in parallel, as return letters and original intention and realize the political democracy and social equality, reconstructing the government trust, solve the problem of letters and the beneficial attempt in the bud.

Key words: the complainant; petition; the guild; the mass line

当前, 中国已进入全面深化改革的关键期, 社会经济发展速度在加快, 而利益分配、思想观念等方面的矛盾冲突也在加剧。部分群体在攫取自己利益的同时, 肆意践踏普通民众的权益, 这在征地拆迁、环境污染、劳资纠纷等一系列涉及民生的热点、难点问题中表现的尤为突出。当普通民众在自身利益受到侵害时, 面对程序复杂、成本较高的司法途径, 他们又往往更愿意选择比较传统的信访方式, 这就使得

我国群众信访总量长期以来居高不下, 给本就存在局限的我国信访体制和工作带来了巨大的压力。

一、大量上访引发的信访工作问题及影响

(一) 大量上访造成信访工作效率低下

一方面是群众信访总量居高不下, 另一方面却是通过上访能够解决的问题只有 2% 左右。^[1] 群众

收稿日期: 2015-06-18; 修回日期: 2015-08-15

作者简介: 王小江, 男, 甘肃宁县人, 兰州文理学院文学院副教授, 主要研究方向: 公民社会权。

不计成本、不辞辛劳的上访,有些甚至为了上访而倾家荡产,但权限本就不足的信访工作人员却坐在办公室等着受理他们并不了解的信访案件,最后能有处理结果的必然是少之又少。很多上访就陷入了这种“群众跑来跑去、领导批来批去、信件转来转去、最终哪来哪去”的怪圈。这种徒劳无功对大多数信访者来说是难以接受的,他们不寻求其他的问题解决途径,而是迷信“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的上访怪论,认为自己的问题没有解决是因为“闹”的程度不够,于是就衍生出新一轮的重复上访、越级上访甚至激进上访问题。

(二)大量上访促使过度信访

过度信访是指信访过程中部分信访者采取跳楼自杀、哭闹撒泼、打砸东西等方式给信访部门施压,迫使政府无法回避的非正当上访行为。这种死缠烂打、无理取闹式的过度信访严重影响了信访机构的正常运行和工作人员的个人生活,危害到信访秩序,损害了正常上访者的合理诉求。过度信访如果应对不及时,处置不当,往往还会酿成惨剧。当社会上出现一些过度信访事件时,媒体舆论大都因为感受到上访者与信访工作人员所处的不对等的地位而站在同情上访者的立场上予以报道。社会公众也普遍认为上访者的过度信访是一种在经历了不公遭遇后面对信访部门的推诿扯皮、敷衍塞责时的极度愤怒所致。这无疑使过度信访有了被更多上访者所效仿的可能。

(三)大量上访使得信访制度刻板、工作方式僵化

我国的信访机构地位不够明确,信访工作的目的、对象、性质也不够明确。大多数情况下,信访部门成为一个起中介或桥梁作用的机构,没有解决实际问题的权力。长期以来形成的上访取向使得信访部门疲于应付,严重阻碍了信访制度的变革和对信访工作方式的创新。成千上万的上访案件仅仅是在信访部门登记一下而已,信访部门的职能趋于转递、告知、交办、上报信访事件,至于办理的结果如何,信访部门无权给予信访案件以处理性的意见和建议。^[2]与此相对应的,则是信访工作中缺乏具体而严密的工作规程,一些信访干部用这样一句话来形容本职工作:“什么都管什么都管不了,什么都不能不管,什么也都可以不管。”信访工作基本上是凭工作人员的个人素质、协调能力来办事,对于同一上访案件,便出现了接访的人员不同,其处理结果就大不相同的局面。^[3]于是,也就出现了一些信访工作人员责任心不强,对于上访群众缺乏耐心,敷衍了事,或者不努力提升专业能力,对上访群众反映的问题随便

表态的现象,这些常常使信访工作陷入被动。

同时,信访工作中的上访取向有可能和地方政府追求和谐稳定的执政理念不相容,于是一些地方政府为了“维稳”竟然采取堵截打压的方式剥夺民众上访的权利。信访工作人员由“接访”变身为“截访”,其结果不仅不能解决上访所纠结的问题本身,而又产生了更为严重的侵犯人权问题。^[4]近年来发生的上访者被“截访者”殴打和“截访者”被上访者所杀的事件^①,都能看出双方矛盾的激烈程度。而不管对上访者还是对“截访者”来说,这种两败俱伤的惨剧使双方都成了信访制度的牺牲品。

对于信访工作过度依赖上访路径所产生的问题,不仅违背了信访工作化解矛盾冲突的初衷,造成信访民众权利的受损和社会矛盾的不断激化,进而危及社会的和谐稳定,也背离了信访工作密切联系群众的根本宗旨,从而使信访工作的现实与信访者的需求之间的差距越拉越大,最终将导致政府信任度被日渐消解和党的执政地位合法性受到质疑的危险。

二、信访制度的两种取向——上访与下访

“信访”是中国特有的一种文化传统和政治现象,它有着悠久的历史积淀和广泛的社会基础。从尧舜时期的“敢谏之鼓”、“诽谤之木”,西周的“路鼓”、“肺石”,秦汉的公车司马与诣阙上书,魏晋的登闻鼓与华表木到隋唐的谒者台和匭使院,乃至清朝的京控,都可以看到“信访”的影子。^[5]在中国两千多年的封建社会中,封建帝王言出法随,老百姓有冤不得伸,便把希望寄托于最高统治者,而对于那些高高在上、远离百姓的高层统治者,他们很难了解地方官吏的行政能力、道德水准等情况,为了实现对地方官吏的控制以及塑造皇帝勤政爱民的形象,统治者也就默许了信访制度的存在,有些最高统治者甚至不惜惩治官僚阶层中的个别人,而且刻意塑造出“狄公”、“包公”、“海瑞”等为民做主的样板形象以强化信访制度存在的意义。对于“臣民意识”浓厚的老百姓来说,他们愿意相信皇帝的圣明。在中国封建社会里,行政、司法高度一体,行政官员同时也是司法官员,地方官员主持地方审判。“断狱”、“理讼”是中国古代社会县州府道的重要任务之一,而百姓的“击鼓鸣冤”、“跪道拦轿”就成了民众上访的主要形式。^[6]由此不难看出,早先的信访基本上是一种民众自下而上的利益诉求方式,通过上访来反映问题、申诉冤屈、提出建议或者检举控告,而统治者要做的只

是被动地受理并予以处理,称得上是一种上访路径。这种路径由于其长期性、普遍性,使得大多数人在听到信访时,自然而然地就等同于了上访。

新中国建立后,从1951年颁布《关于处理人民来信来访和接见人民工作的决定》开始到2005年对《信访条例》的再次修订,逐步确立并完善了当前的信访制度。由于司法权与行政权的分离,新中国的信访制度不再像封建社会那样统治者集权一身,法治替代了传统信访工作的一部分功能。但受到传统文化的影响和乡土社会习俗的浸染,信访在当前社会依然比较普遍。这一方面源于在乡土社会和熟人社会中,民众还不习惯以程序严格、确定性强的诉讼方式来解决纠纷,而倾向于更富有人情味的、处理方式和处理结果更为灵活、更注重个案特殊性的信访。还有许多民众认为“打官司”是不体面的事,只有“很严重”的问题才会求助诉讼,不到迫不得已,绝不通过法院来解决问题。还有部分民众是出于对司法效力的怀疑、对司法公正的不信任或是认知上的误解和排斥。另一方面在于信访制度的特点比较贴近民众的心理需求,底层民众较低的收入使得他们难以接受一次性投入较多且风险较大的诉讼,他们更愿意投入时间、精力等抽象成本。而且信访门槛很低,信访所能接纳和解决的问题也极其广泛,涉及社会生活的各个方面。可以说,民众对信访的青睐是基于自身的基本生活状况和客观需求而进行的一种理性选择,这种“拒诉亲访”状况既是一种传统文化的产物,也是“在一定的制约条件下形成的趋利避害的行为态势或行为习惯”。^[7]

鉴于上述考虑,新中国保留了信访制度,但同时也对信访制度作了一些重大调整。主要是在保留自下而上的群众上访的同时,强调了信访工作中自上而下的干部下访的重要性。对于深入基层、深入群众的走群众路线的秉承,成为信访制度设置的主要目的。所以说,新中国的信访制度是基于上访和下访两种取向的考虑而设立的。尤其是在推进法治化社会建设进程的当下,信访制度设置的初衷或许更多倾向于与开展群众路线更为紧密的下访层面。实际上上访与下访两种信访工作的取向看来是一字之差,但却是两种不同的工作作风,两种不同的信访路径选择,两种不同的为人民服务的宗旨的反映。^[8]上访是被动的冲突化解取向,面对民众为了维护自己利益而多方奔波,信访部门是忧虑的,基本姿态是高高在上、“为民做主”的,工作方式是调和疏导性的,即使解决了老百姓的问题,也算是被动的为人民服务。而自上而下的下访是信访部门主动地深入群众

探求民情民意,积极地采取对策,有预见性地化解矛盾问题于未发,基本姿态是平等的、求取性的,工作方式是积极主动的,通过前期的沟通协调使隔阂消除,使民众参与公共事务而增进对政府的信任,这才应该是信访工作的最佳状态。这两种取向在理想的信访工作中应该是并行不悖的,借助自下而上和自上而下两种畅通的渠道,可以解决信访工作中信息不对流的所有问题。但在具体的信访实践中,两种取向却总是有所偏废。要么出现了改革开放前一味强调下访(干部上山下乡)而伴随着文革所带来的群体矛盾激化和社会混乱现象;要么又出现了当前强化上访取向而滋生的官僚主义作风盛行、信访工作效率低下、过度信访严重等问题。面对大规模的群体上访和表达形式激烈的个体上访,社会各阶层为了寻求破解之道而绞尽脑汁,对信访工作的强调和投入也前所未有的,摸索的方法层出不穷,而这一切都未能有效遏制信访总量高位运行的态势。^[9]

因此,当下的信访工作在进行正常的接待上访群体并处理信访案件的同时,如何强化自上而下的干部下访取向,使信访工作两条腿走路,使信访工作的两种取向、两条路径同时发挥作用就显得尤为迫切。

三、开展群众路线教育实践活动——强化当前信访工作中的下访取向

(一)开展群众路线教育实践活动,强化下访取向是实现信访工作宗旨和目的的理论基础

我国的信访工作是根据党的群众路线而创立的,它是中国共产党在建政过程中自觉贯彻群众路线的产物,从毛泽东在1950年11月30日批示的“各地需重视群众来信来访,要把信访工作看成是共产党和人民政府加强与人民联系的一种方法”到刘少奇在北京市第三届人民代表大会上的讲话中关于“使各级人民政府密切联系人民,切实为人民服务”的指示,都渗透着中国传统政治文化中所没有的群众路线精神。^[10]等到1995年《信访条例》出台时,更是把“密切联系群众,倾听群众意见,接受群众监督”作为信访工作的根本宗旨和目的。而中国的信访实践也已证明,党的群众路线贯彻的越好,信访问题就越少,群众路线执行的越差,信访问题就越多。用老百姓的话来说,就是“多了干部的下访,就少了群众的上访”。因此,广泛开展党的群众路线教育实践活动,强化政府的下访取向,不仅是解决信访问题的本质所在,而且是实现信访工作规范化、科学化、高效化的理论基础。

(二)开展群众路线教育实践活动,强化下访取向是赋权于民,实现政治民主和社会平等的根本路径

在信访工作中,通过开展群众路线,变群众上访为干部下访,提倡干部深入基层,进百姓门,知百姓情,相信群众,尊重群众,使政策的制订或政府的行政行为在前期有着民众参与的影子。根据相关法律规定,民众本来就有利用信访渠道进行政治参与和表达自身诉求的权利,积极下访只不过是把民众的智慧和热情融入了信访工作实践的有效途径而已。通过干部的下访,使民众产生被尊重和受重视的感觉,信访工作人员也不是“青天大老爷”高高在上,而是真正的“人民公仆”。这种宽容理解、平等协商的信访工作方式,有利于社会平等的构建,从而使普通民众的信访权利和合法利益诉求得到有效保障。

(三)开展群众路线教育实践活动,强化下访取向是变被动为主动,借助信访工作重构政府信任的重要途径

信访是群众对党和政府的“信任之访”,信访工作的效率是检测政府公信力的“试金石”。在信访工作实践中造成的政府公信力被消解的问题,需要创新信访工作的方式来重构。通过上门走访、带案下访的形式,使信访工作变被动为主动,增强民众对政府解决信访问题的信心。同时,借助于信访实践,主动下到基层攻克疑难积案,解决一批信访难题;助贫问苦,化解一些社会矛盾;激浊扬清,调动民心民力,自然会赢取民众的信任,从而提高党和政府的威信。

(四)开展群众路线教育实践活动,强化下访取向是变消极为积极,解决信访问题于萌芽的必由之路

信访工作者如果天天坐办公室,等着群众来上访,那么群众和信访部门之间就存在隔阂,群众上访都是愤怒情绪在胸中郁积了很久,要解决问题难度本来就很大,稍不注意,就会使矛盾激化。如果能够变群众上访为干部下访,事先深入群众,把预警机制融入到问题处理的各个环节,立足于抓早、抓小、抓苗头,做到早发现、早处理、早化解,就能增强信访工作的预见性,掌握主动权,把信访矛盾化解在萌芽状态,从而有效避免一般性信访问题演变成严重的信访事件。^[11]

四、结语

群众利益无小事。群众路线是中国共产党的根本政治路线和组织路线,是新中国政权合法性的重

要理论基石。作为秉承群众路线而产生的信访制度,强化下访取向本就是其题中应有之义。在当前中国社会全面转型的关键时期,信访制度在了解民情、化解矛盾、解除民忧和社会监督等方面一直发挥着重要作用,在构建和谐社会的语境中,信访工作被赋予了新的内容并得到了前所未有的重视。但民众上访所带来的问题也是客观的,不容忽视的。针对这些问题,单纯靠开展群众路线,强化下访取向是远远不够的,还需要从信访制度的改革,信访工作人员专业素质的提升,中国民主法治进程的推进等诸多方面予以完善解决。而且在信访工作中强化下访,到底是在民众初次上访后及时下访,还是把下访常态化,也还需要进一步的探究。因为常态化的下访需要一笔不小的公共费用支出,而且常态化的下访也存在干扰民众生活和公权力滥用的危险。所以,如何在下访与上访之间找到一种平衡,值得我们警醒和反思。

[注 释]

- ① 2013年11月15日,河南鹤壁进京上访者,57岁的巩进军在被押送回原籍的高速路上,刺死刺伤截访者各一名。而早在2009年,在辽宁抚顺,因拆迁纠纷,就发生过一名16岁的上访少年将截访者捅死的惨剧。

[参考文献]

- [1] 于建嵘. 中国信访制度批判[J]. 中国改革, 2005(2).
- [2] 杨腾飞. 新时期基层信访工作的困境及其化解路径分析[J]. 重庆科技学院学报(社会科学版), 2012, 24.
- [3] 郝广义. 当代中国信访制度存在的问题及对策研究[J]. 楚雄师范学院学报, 2007(4).
- [4] 张千帆. 上访体制的根源与出路[J]. 探索与争鸣, 2012(1).
- [5] 朱景文. 法社会学专题研究[G]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 327-328; 351.
- [6] 张修成. 1978年以来中国信访工作研究——以山东威海为个案[D]. 北京: 中共中央党校, 2007.
- [7] 苏力. 法治及其本土资源[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004: 34.
- [8] 陈春山. 上访与下访[J]. 中国农垦, 1987(1).
- [9] 李凤军. 法律援助介入信访案件的路径探讨[J]. 人民论坛, 2012(11).
- [10] 冯仕政. 国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变[J]. 社会学研究, 2012(4).
- [11] 朱荣辉. 充分发挥新形势下信访工作的重要作用[J]. 求是, 2012(12).

[责任编辑 沈正军]