

群众路线与我国信访制度的形成及演进*

田先红

(重庆大学新闻学院,重庆市 401331)

摘要: 本文旨在从群众路线的视角来检视中国信访制度的变迁逻辑。论文将中国信访制度的变迁历程划分为三个阶段,即建国前、改革开放前和改革开放后。纵观中国信访制度变迁的历程可知,信访的科层化特性不断增强,信访部门在科层体制中的地位不断强化。它从建国前的一项非正式制度演变为建国初期的一种初级辅助性制度设置,到改革开放后(尤其是近年来)则被强化为国家治理体系中的一项重要制度。在这一演变过程中,国家、官僚集团与群众是三个主要的行动主体。群众路线是国家用以规约官僚集团,密切其与信访群众之间联系的制度设置。群众路线与科层体制之间的张力与矛盾贯穿于信访制度演变的始终。

关键词: 群众路线;信访制度;运动式治理;科层体制;国家治理

中图分类号: D632.8

文献标识码: A

文章编号: 1671-0681 (2016) 02-0078-09

作者简介: 田先红,重庆大学新闻学院研究员、博士生导师,研究方向:信访、社会冲突、政治社会学、传播社会学和乡村治理问题。E-mail: Tianxh1108@163.com。

DOI:10.16273/j.cnki.53-1134/d.2016.02.019

群众路线是中国共产党的根本的政治路线和组织路线,也是“毛泽东关于中国革命一系列战略策略思想的核心”^①。自中共的群众观念萌生以来,它就逐渐渗透到信访工作之中。尽管信访制度正式创立于建国之后,但群众观念、群众路线对信访工作的影响却远早于此。所以,欲理解群众观念、群众路线与信访制度之间的关系,我们需要先厘清信访制度变迁的历史。截至目前,学界尚未见从群众路线的角度去系统梳理信访制度变迁历史的相关研究文献。尽管有个别学者涉猎了群众路线与信访制度变迁之间关系,但系统性和深度上均有进一步拓展的空间。

一、承诺与服务的践行:建国前的群众路线与信访制度

近代中国面临着深重的民族生存危机。为摆脱这一危机,带领中国人民走上民族独立、国家富

强的道路,一大批仁人志士比如康有为、梁启超、孙中山等陆续进行了维新变法、国民革命等试验,但都以失败而告终。1921年7月,中国共产党成立之后,受苏联革命影响,也以组织工人阶级、夺取城市阵地作为主要目标。但在屡屡碰壁之后,以毛泽东为代表的共产党人逐渐将重心转向农村,动员广大农民群众参与革命。

毛泽东出身农村,对劳苦大众具有深厚的感情。早在青年时代,毛泽东目睹了农民大众处于被剥削、被压迫的残酷现实,这既激发了他对群众的同情,又使他意识到“民众大联合”是中国革命取得成功的唯一出路。所有这些,都坚定了毛泽东走群众路线的信念。在毛泽东一生中,“群众”始终是他思考中国革命和建设问题的重要出发点。还在青年时期,毛泽东在一封写给蔡和森的信中,就强调“民众大联合”对于夺取革命胜利的重要性。^②随

收稿日期 2015-11-06

* 基金项目 国家社会科学基金项目“新时期完善我国信访制度与巩固党的群众基础研究”(13CKS024)、重庆市社会科学基金项目“法治化背景下创新基层信访工作模式研究”(2015YBZZ021)的研究成果。

①房宁《毛泽东民主思想的当代启示》,《马克思主义研究》2010年第9期。

②中共中央文献研究室编《毛泽东书信选集》,中央文献出版社,2003年版。

后在湖南、江西等地的农村社会调查更加坚定了他动员广大人民群众尤其是工人、农民群体参与革命事业的这一信念。^①在毛泽东、周恩来和李立三等中共早期领导人的推动下，中共的群众观念逐渐得以形成并不断发展。

1925年，毛泽东进一步明确指出，共产党领导的革命是：“为了使中华民族得到解放，为了实现人民的统治，为了使人民得到经济的幸福。”^②同年，毛泽东针对当时党内弥漫的左、右倾机会主义思潮，写出了《中国社会各阶级的分析》一文，深刻阐述了工业无产阶级与广大农民结成革命最主要同盟军的思想。1927年，毛泽东还亲自到湖南五个县份实地考察农民运动状况，以事实回应了右倾机会主义主张，并指出“国民革命需要一个大的农村变动，辛亥革命没有这个变动，所以失败了。”^③“没有贫农，便没有革命。若否认他们，便是否认革命。若打击他们，便是打击革命。”^④毛泽东对早期中国革命的观察和参与实践，逐渐促使他确立起群众本位的观念，这为他构建群众路线思想奠定了坚实的基础。

1943年6月，毛泽东撰写了《关于领导方法的若干问题》。在此文中，毛泽东对群众路线进行了系统的论述和总结。^⑤毛泽东的这一文章构成了中共关于群众路线“从群众中来，到群众中去”这一经典表述的来源。随后，刘少奇在《论党》中进一步明确群众路线是中共的根本政治路线和组织路线。^⑥群众路线的观点，要求我们将人民群众视为革命的动力和历史的创造者，将依靠群众、发动群众作为党的根本工作方法，并将切实维护人民群众利益作为一切工作的根本出发点和落脚点。以

上三点要求，一为本体论意义上的，二为方法论层面的，^⑦三为宗旨目的层面的。

在革命年代，群众路线对于中共争取广大人民群众的支持无疑具有重要意义。从某种意义上说，中共之所以能够夺取革命胜利果实，不仅与其严密的组织网络有关，而且与群众路线的有效贯彻和实施紧密相连。而广大人民群众之所以大力支持中共，又在于中共对人民群众践行承诺与服务。1933年8月，中央革命根据地召开了十七县经济建设大会。在这次会议上，毛泽东指出要“要把改良群众的生活，增加斗争的力量，讲得十分实际，……从组织上去动员群众和宣传群众，即是说，各级政府的主席团、国民经济部和财政部不着力抓着经济建设的工作去讨论、检查，不注意推动群众团体，不注意开群众大会做宣传，那末，要达到目的是不可能的。”^⑧在1934年1月的全国工农兵代表大会上，毛泽东将动员广大群众参加革命战争作为党的中心任务，强调千百万真心实意地拥护革命的群众才是“真正的铜墙铁壁”。^⑨毛泽东曾反复强调党员干部要“为人民服务”，“我们对于广大群众的切身利益问题，群众的生活问题，就一点也不能忽视，一点也不能看轻。因为革命战争是群众的战争，只有动员群众才能进行战争，只有依靠群众才能进行战争”^⑩。维护群众的切身利益，需要“解决群众的穿衣问题，吃饭问题，住房问题，柴米油盐问题，疾病卫生问题，婚姻问题。总之，一切群众的实际生活问题，都是我们应当注意的问题”。^⑪

在这样的精神指导下，革命时期中共的信访工作主要围绕解决群众实际问题、争取群众参加

①《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年版，第3-42页。

②斯图尔特·R·施拉姆《毛泽东的思想》，田松年等译，中国人民大学出版社，2005年版，第35页。

③《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年版，第16页。

④《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年版，第21页。

⑤《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年版，第899页。

⑥《刘少奇选集》（上卷），北京：人民出版社，1985年版，第342页。

⑦房宁曾指出：“毛泽东的群众路线的思想包含了两个层面的内容：一是本体论意义上的，即人民是革命的动力，是历史的创造者；二是方法论意义上的，即要在一切工作中依靠群众、集中群众智慧、见之于群众行动。”笔者在他的基础上补充了群众路线的宗旨目的这一层面。参见房宁：《毛泽东民主思想的当代启示》，《马克思主义研究》2010年第9期。

⑧《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年版，第124页。

⑨《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年版，第139页。

⑩《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年版，第136页。

⑪《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年版，第136-137页。

和支持革命事业而展开。1921年,毛泽东收到安源煤矿工人的信件后,曾亲自赶往安源煤矿向工人们了解生产生活和诉求情况。^①1928年,毛泽东率领工农红军上了井冈山,建立了红色革命根据地。为加强苏维埃政权建设,了解基层群众情况,毛泽东倡导在苏维埃政府内部设立了控告局,负责收集广大人民群众对政府机关干部的意见、建议和检举等信件,接待来访群众。^②这是中国共产党历史上成立的最早信访机构。

1938年,延安、延川等地伤病员计划集体到延安上访,要求改善医院医疗条件,并提出返回南方老家的想法。毛泽东了解情况后,要何长工向伤病员转告他的话:“我们确有官僚主义,要先发动伤病员给我们提意见,你转告伤员同志们,就说毛泽东的窑洞已经腾出来了,欢迎他们到延安来,整整我们的官僚主义。”^③这些伤病员获悉毛泽东的话后,都停止了上访行动。紧接着,毛泽东组织人员研究改善医院医疗条件方案,并将1000多名残废军人送回南方老家。抗日战争期间,毛泽东根据人民群众来信反映的意见,并经过深入细致调查研究后,提出“发展经济,保障供给”和“军民兼顾”的正确方针,使根据地顺利度过了困难时期。^④

可见,无论是1921年毛泽东对安源煤矿工人来信的回应,还是1938年毛泽东亲自处理伤员集体上访事件,^⑤都体现出中共关切群众切身利益的导向。

当然,革命时期中共也强调通过信访工作来监督党员干部,比如1931年,江西省兴国县高兴区的苏维埃政府曾专门设立控告箱供人民群众检举投诉,并特别强调:“发生贪污浪费、官僚腐化或消极怠工现象,苏维埃公民无论何人都有权向控告局控告”。^⑥1933年,轰动苏维埃的瑞金县贪污腐败案件就是根据人民来信提供的线索查处的。^⑦可见,信访的监控功能早在革命时期已经得以体现。

不过,尽管当时中共已经建立了革命政权,但毕竟只是革命党,而不是掌握全国政权的执政党,所以,相对于权利救济功能而言,信访的监控功能要更弱一些。中共要处理的主要是军民关系(和党群关系),而非官民关系。再加上在战争时期中共拥有严密的组织网络和严格的组织纪律,以应付严重的生存危机。中共与群众之间的关系非常融洽,军民(党群)之间鱼水情深,各类贪污腐化现象相对而言要少许多,信访的监控功能也少有用武之地。

此外,在革命年代,中共的工作重心主要围绕军事问题展开,所有的工作都服从于、服务于军事工作。而且,战时革命根据地需要决策及其实施的高效率,并节约资源,必须尽可能避免各种繁文缛节给革命工作带来效率和资源损耗。所以,革命时期,中共尽管出台了一些信访工作方面的规章,但总体而言它仍然停留在意识形态和说服教育方面。信访的制度化、科层化水平较低,甚至几乎无从谈起。

二、运动与常规的变奏:改革开放前的群众路线与信访制度

建国后,中共已经不再是一个纯粹的革命党。但是,受革命遗留意识形态的影响,执政后的中共仍然具有很强的革命色彩,可谓之“革命教化政体”^⑧。此时,掌握政权的中共面临的主要任务是开展经济和国家建设,使广大人民群众过上更好的生活,实现民富国强和民族振兴。这是中共保持先进性的保障,也是延续和巩固其政治合法性的基础。为兑现这一承诺,中共必须动员全社会的力量参与到国家经济建设上来。而为了实现对全社会的动员,中共又必须以强大的组织网络渗透整个社会,通过发动一次又一次的运动来实现更高的国家治理目标。于是,“全能主义”的政治社会控制方式得以形成,党和国家保持着对社会的全面渗

①关于该事件的详细情况,可参见刁杰成:《人民信访史略》北京:北京经济学院出版社,1996年,第20-21页。

②刁杰成:《人民信访史略》北京:北京经济学院出版社,1996年版,第21页。

③刁杰成:《人民信访史略》北京:北京经济学院出版社,1996年,第22页。

④关于这一事件来龙去脉的详细叙述,参见刁杰成:《人民信访史略》北京:北京经济学院出版社,1996年,第21-22页。

⑤刁杰成:《人民信访史略》北京:北京经济学院出版社,1996年版,第20-22页。

⑥刁杰成:《人民信访史略》北京:北京经济学院出版社,1996年版,第21页。

⑦游和平:《毛泽东与人民信访工作》《党建研究》2011年第8期。

⑧冯仕政:《中国国家运动的形成与变异》《开放时代》2011年第1期。

透。^①国家基础权力^②达到一个高峰。

同时，掌握国家政权的执政党与广大人民群众之间不再是革命时期的“军民关系”，而是“官民关系”。当发生这种关系转换之后，执政者面临着另一个难题：如何克服掌权者尤其是地方和基层代理人的官僚主义。在战争年代，革命党必须争取广大人民群众的支持，以应对严重的生存危机。那时，军民同仇敌忾，相互之间更能够保持密切融洽的关系。革命胜利后，随着危机意识渐渐淡却，掌权者与群众之间的关系是否能如战争年代那样保持“鱼水情”则面临着巨大的考验。另外，为了治理一个庞大的国家，常规化、理性化的科层制是执政党不能不建立和依靠的一套工具。而科层制的发育和确立同时带来繁文缛节、拖拉推诿等一系列官僚主义弊病。所有这些，都成为横亘在执政者与群众之间的沟壑。

从毛泽东建国前后的相关著述来看，他对建国后党内官僚主义问题的担忧远甚于革命时期。这也从一个侧面彰显出建国后党内、政府内部的官僚主义问题较革命年代要严重得多。面对官僚主义、贪污腐化等现象在党政国家内部蔓延的趋势，毛泽东对官僚主义的担忧日深，甚至警告红色政权可能会因为官僚主义的泛滥而改变颜色。时至1965年，毛泽东对官僚主义的定性达到一个顶峰，他认为“官僚主义者阶级与工人阶级和贫下中农是两个尖锐对立的阶级，……是斗争对象，革命对象”。^③由于常规化的思想工作、制度规章无法有效杜绝官僚主义，只能发动整风运动、三反运动来缓解官僚主义，并最终导致了“文化大革命”的爆发。如迪克·威尔逊所言：“这一思想最终导致了后来在广袤的中国大地上展开的一场大规模的政治

运动——文化大革命。”^④群众路线一如既往地体现在“为人民服务”的意识形态及其实践上，更呈现于一波又一波的大规模群众运动中。

作为国家治理方式重要组成部分的信访制度，也不可避免地受到当时的国家政治气候和治理形态的影响。大量的相关文献也呈现出党和国家领导人利用信访制度进行社会动员的意图。例如，1953年1月5日，毛泽东在给山东省纪委的一份报告的批示中写到：“从处理人民来信入手，检查一次官僚主义、命令主义和违法乱纪分子的情况，并向他们展开坚决的斗争。”^⑤随后，《人民日报》于1953年1月19日发表头版文章《认真处理人民群众来信，大胆揭发官僚主义罪恶》。该文章讲到：“‘三反运动’以来，人民来信更加显著。仅据上海市区两级领导机关一九五二年一月至八月的统计，即收到人民来信三十万四千多件（‘五反’检举材料在外）。重庆市一九五二年上半年统计，收到人民来信在三十五万件以上。……我们希望全体人民群众充分地运用这种最方便、最自由、最经济而又直接的写信方法，大胆地及时揭发各地各种官僚主义的现象。人民群众对这种不良现象的斗争，有毛泽东同志、党中央和中央人民政府的支持，有革命阵营内全体反对官僚主义的革命同志的支持，因此这种斗争就一定能取得彻底的胜利。”^⑥可见，在当时，信访制度已经深嵌于国家治理之中，成为国家进行政治动员、反对官僚主义的重要工具。正如有学者指出的那样，民众通过信访制度来行使信访权利是新中国民主政治的重要特色之一。^⑦

正是基于这样的观察，诸多研究曾经揭示了改革开放前国家治理的典型特征——运动式治理。^⑧受运动式治理的影响，信访制度的运作也被

① 邹说：《二十世纪中国政治》，香港牛津大学出版社，1994年版。

② 所谓国家基础权力指国家渗透市民社会以协调社会生活的制度能力，其内容包括意识形态、汲取资源、社会控制和制度建构等等。参见迈克尔·曼：《社会权力的来源》（第二卷，上、下），陈海宏等译，上海：上海人民出版社，2007年版，第68-69页。

③ 《建国以来毛泽东文稿》第11册，北京：中央文献出版社，1992年版，第265页。

④ 迪克·威尔逊：《历史巨人——毛泽东》，中央文献出版社，1993年版，第300页。

⑤ 《毛泽东文集》，第6卷，北京：人民出版社，1999年版，第255页。

⑥ 《认真处理人民群众来信，大胆揭发官僚主义罪恶》，《人民日报》1953年1月19日。

⑦ 林喆：《信访制度的功能、属性及其发展趋势》，《中共中央党校学报》2009年第1期。

⑧ 运动式治理是改革开放前国家治理的典型特征。改革开放后，运动式治理逐渐被淡化，但在各个领域我们仍然可以看到运动式治理的痕迹。近年来，运动式治理也成为学界研究的一大热点问题。参见唐皇凤：《常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的严打政策研究》，《开放时代》2007年第3期；冯仕政：《中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释》，《开放时代》2011年第1期；周雪光：《运动型治理机制——中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》2012年第9期，等等。

打上了深深的运动色彩。无怪乎,一些学者在对中国信访进行类型划分时,往往将改革开放前的信访归类为“大众动员型”信访,将这一时期信访的功能定位为“社会动员”。^①的确,从外显特征来看,改革开放前的信访制度运作与历次政治运动交织在一起。政治运动给信访制度带来巨大的冲击。每当政治运动来临及运动结束后,信访量及信访类型都发生着高低起伏的巨大变化。党和国家领导人也非常重视通过信访制度来动员广大人民群众参与到政治运动中来,以至于“揭发与平反”似乎成为改革开放前信访制度运作的主旋律。

不过,这种观点带有太强的国家中心色彩,它将信访制度视为国家用来开展政治运动的工具,而忽略了人民群众运用信访制度进行自身利益表达的自主性。事实上,除了“运动”、“动员”的面相之外,改革开放前的信访制度同样具有利益分配和权利救济的功能。而且,尽管改革开放前各类政治运动此起彼伏,但总体而言,政治运动持续的时间都不长(文化大革命除外)。常规治理仍然在国家治理方式中占据主导地位。在常规时期,群众反映自身利益问题的信访(即官方话语中的“求决类”信访)在所有信访案件中往往占据着较大的比例,而检举揭发类信访在所有信访案件中所占的比例较低。例如,从1951年4月16日至7月31日,政务院秘书厅受理的88起来访中,要求解决生活困难的共有42起,占比48%,要求安排工作的12起,占比13.6%,两者合计61.6%。^②又如,从1951年7月至1954年6月,中央一级政府机关受理的来信来访中,生产、生活、工作、学习方面的信访占比为28%,高于检举控告类信访18%的比例。中共中央办公厅、政务院秘书厅受理的来访中,生活问题的来访占比为51%,同样远高于检举控告类来访22%的比例。^③1951年7月到1954年12月之间,国务院秘书厅受理的来信来访中,要求解决工作、学习、优抚、救济和其他困难问题的占比为38.4%,到1956年上升到71.86%。与此同时,检举

揭发和反映干部作风问题的信访则由17.5%下降到5.51%。^④以上数据充分证明,在政治运动频繁发生的改革开放前,群众的日常生活利益诉求仍然在信访活动中占据着重要地位。

甚至在国家开展政治运动时期,人民群众反映自身利益问题的信访(“求决类”信访)在所有信访类型中仍然占据着较高比例。例如,1957年,浙江省宁波市的“求决类”信访占比为21.6%,在所有信访类型中居第二位。中央国家机关受理的信访中,求决类占比甚至更高。^⑤

可见,在改革开放前,信访制度固然有浓厚的“社会动员”特性,但同时也发挥着非常重要的利益表达功能。信访制度的运作呈现出运动与常规交替的态势。正如有的学者所言:“民众以信访为方式的利益表达主要是在革命的逻辑主导之下而呈现出间歇式爆发的态势,既有基于日常政治的利益表达,又形成与运动政治相配合的动员式的公益型信访。”^⑥政治动员与利益表达(权利救济),构成信访制度功能不可或缺的两个面相。

值得一提的是,由于中共在革命时期凭借其出色的组织网络和密切的军民关系而赢得了民众的爱戴,在民众中拥有非常高的政治合法性。建国后,革命的意识形态得以延续,民众也大力支持中共。所以,无论是在政治运动抑或是常规治理时期,民众大多都积极参与到国家治理事务中。这种参与不仅是被动的,或者带有“运动群众”的色彩,而且也呈现出民众的高度自主性。这不仅表现在政治运动时期各类揭发检举和建议类信访案件大幅增加上面,而且体现在常规时期民众积极向各级政府反映个人利益问题上(即“求决类”信访)。总而言之,民众对中共是高度拥戴和信赖的。正是这种高度的政治合法性,使得信访制度能够更好地贯彻和配合中共的群众路线。

三、理性与世俗的嬗变:改革开放以来的群众路线与信访制度

1978年,十一届三中全会召开,经济建设成为

①应星《作为特殊行政救济的信访救济》《法学研究》2004年第3期。

②刁杰成《人民信访史略》北京:北京经济学院出版社,1996年版,第58页。

③刁杰成《人民信访史略》北京:北京经济学院出版社,1996年版,第56-57页。

④刁杰成《人民信访史略》北京:北京经济学院出版社,1996年版,第80页。

⑤叶笑云《平衡视阈下的中国信访制度研究》,复旦大学国际关系与公共事务学院博士学位论文,2008年5月,第100页。

⑥叶笑云《平衡视阈下的中国信访制度研究》,复旦大学国际关系与公共事务学院博士学位论文,2008年5月,第128页。

党和国家各项工作的中心。与此同时,中国国家治理也告别浓厚的革命色彩而转向常规化形态。尽管国家在党的建设、社会治安等领域仍然不时采用运动的治理方式,但是,在中共的官方意识形态中,大规模群众运动已经被果断抛弃。邓小平在《党和国家领导制度的改革》中曾讲到:“必须明确,不要搞什么反封建主义的政治运动和宣传运动,不要对什么人搞过去那种政治批判,更不能把斗争矛头对着干部和群众。历史经验证明,用大搞群众运动的办法,而不是用透彻说理、从容讨论的办法,去解决群众性的思想教育问题,而不是用扎扎实实、稳步前进的办法,去解决现行制度的改革和新制度的建立问题,从来都是不成功的。”^①可见,面对同样的官僚主义、贪污腐败等问题,邓小平和毛泽东在治理理念上存在着巨大的差异。毛泽东偏好于通过政治运动来遏制官僚主义,密切党和政府与群众之间的联系,而邓小平则倾向于通过制度来约束党员干部,让制度在连接党群、干群时发挥更重要的作用。如果说改革开放前国家治理的底色是各种暴风骤雨式的政治运动,那么改革开放后的中国国家治理的底色则是各种制度的建立和恢复,是治理的科层化、理性化。

(一) 信访制度的科层化与运动式治理遗产的再现

从信访制度本身来看,改革开放后的信访也打上了深深的科层化烙印。它已经不再如改革开放前那样具有浓厚的“动员型信访”的色彩,也不再是服务于国家政治动员的工具。沿循科层化的逻辑,信访的制度建设在改革开放后不断攀上新的高峰。代表性的事件是1995年国务院颁布《信访条例》及2005年大幅度修订《信访条例》。

冯仕政曾经将信访的科层化归纳为三个方面:观念上的理性化、机构的专职化和“公民信访”观念的确立。^②笔者以为,除了上述三个方面外,信访的科层化还体现在:其一,信访部门的权限得到扩张。信访部门在科层序列中的地位不断提升。近

年来,全国各地普遍将信访部门负责人的行政级别“高配”半级。例如,正式行政级别为正科级的县(市)信访局局长(群众工作部部长)享受副处级待遇。信访局获得了比其他大部分党政部门更高的权力地位。它甚至有权召集辖区内各部门召开信访工作会议(特别是紧急会议)。同时,各地还设立了“处理信访突出问题和群体性事件”联席会议,联席会议办公室设立在信访局。所有这些,都在不断强化信访部门的权力和地位。

其二,信访机构内部分工的专业化。纵览中国信访机构的变迁历史可知,它经历了一个从无到有、从小到大的过程。信访部门的制度化、正规化建设不断增强。学界已有研究关注到了自建国以来信访部门在整个科层体系中的正规化、专业化过程,^③但它们对历史上尤其是近年来信访机构内部分工的演化历程缺乏关注。实际上,近年来信访机构内部的专业化程度较以前大幅度提高。目前,县信访局除了综合办公室、接待科、接待大厅以外,还普遍新设有督查督办科、信访评议室、网上信访科等。同时,信访局的人员配置数量也较以前大幅度增加。

其三,信访部门利益化。美国社会学家彼得·布劳(Peter M. Blau)和马歇尔·梅耶(Marshall W. Meyer)曾讲到:“科层制是管理的强有力工具,科层制一旦建立,便总是运用其权力维护其地位。”^④布劳和梅耶精辟地指出了科层制的自利性,即科层制并非总是着眼于社会的公共利益,而往往有其自身的利益追求。同时,“官僚组织有一种内在的扩张倾向,而不管是否真正存在服务的需要”^⑤。跟科层制中的其它部门一样,信访部门也是一个重要的利益主体,并努力攫取其在科层体制中的利益,呈现出自我膨胀的趋势。^⑥如今,信访部门不仅有专门的工作经费预算,而且还对接着越来越多的自上而下流入的财政资源,比如信访疑难专项资金等等。在这些资源分配过程中,信访部门无疑发挥着重要的作用。

①《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社,1993年版,第336页。

②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。

③刁杰成:《人民信访史略》,北京:北京经济学院出版社,1996年版。

④彼得·布劳、马歇尔·梅耶:《现代社会中的科层制》,马戎、时宪民、邱泽奇译,上海:学林出版社,2001年版,第149页。

⑤安东尼·唐斯:《官僚制内幕》,郭小聪等译,北京:中国人民大学出版社,2006年版,第18页。

⑥肖唐镖:《信访政治的变迁及其改革》,《经济社会体制比较》2014年第1期。

信访部门的科层化极大地影响其自身角色的定位及功能的发挥。正如有学者指出的那样：“信访制度自身却在反官僚主义的过程中日益官僚化，信访部门自身日益成为官僚体系的重要组成部分。由于官僚化的信访制度作为官僚机器的一部分，执行的是反官僚主义的功能，这就不可避免地产生内在冲突和功能变迁现象。……信访制度所具有的反官僚主义特征被自身的官僚化所替代”。^①“作为反官僚主义的信访机制，自身走向官僚化，因而信访制度的官僚代理模式和精英模式的效能都相当有限”^②。

从民众的角度来看，他们也经历了一场世俗的“洗礼”。自身利益尤其是物质利益成为大多数人们关注的重点。在信访内容上，这体现为“求决类”信访在所有信访类型中长期占据着主导地位。尽管我们不能忽略那些谋求“公益”的信访案例的存在，但这一类信访已经退居次要地位。而且，即使在众多貌似为“公益”而信访的案例中，我们仍然无法排除“私利”夹杂甚至充斥其中的可能。无怪乎，“权利救济”、“冲突化解”成为学者们用来归纳改革开放后信访制度功能特征的关键词。

1990年代中期以来，一波又一波的信访洪峰一次又一次地将信访制度推向了社会舆论的风口浪尖。可以说，信访量的快速增加，信访案件的不断积累，不仅仅呈现出中国加速现代化过程中的各种社会矛盾与冲突，而且更是彰显出科层体制的权力与利益的扩张。一方面，大量的信访案件发生于官民之间。官员与民众争利现象普遍存在着，成为激化官民矛盾进而诱发信访案件的重要源头。另一方面，大量的信访案件由于“权力——利益的结构之网”^③的阻隔而无法得到有效解决，成为埋藏于历史的积案。而“权力——利益的结构之网”中的行为主体便是官僚集团。可以说，改革开放前的一波波政治运动没能有效遏制官僚主义，而改革开放以来的制度化进程也同样没能有效消除官僚主义的弊病。恰恰相反，在革命意识形态缺失之后，制度和体制的效力又没能得到彰显，官僚

主义不仅没有收敛，反而伴随市场经济的大潮日渐泛滥。官僚集团的膨胀呈现出失控的态势。官僚集团越来越成为经济社会发展中的重要利益主体。

伴随官僚利益集团化趋势的加剧，群众与官僚之间的关系也越发松散和紧张。这不能不引起执政党的警惕。就在改革开放持续约十年时间之后，1990年4月21日《人民日报》头版公布了中共十三届六中全会通过的《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》。该《决定》开篇即提出振聋发聩的警告：“能否始终保持和发展同人民群众的血肉联系，直接关系到党和国家的盛衰兴亡。”^④可以说，该《决定》的颁发一方面表明中共对群众路线的重视，另一方面也折射出党与群众之间关系的松散化已经到了非常严重的程度。该《决定》还要求全党用“整风精神”进行学习和贯彻。

信访洪峰的不断再现及信访案件的大量积压，带来群众对党和国家政治信任的流失，严重侵蚀着执政党的群众基础。2008年，为了给举世瞩目的奥运会创造和谐稳定的政治社会环境，中共中央决定在全国范围内开展“县委书记大接访活动”。2009年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《关于领导干部定期接待群众来访的意见》等三个文件。一时间，地方党员干部尤其是党政主要领导接访、下访活动掀起一波又一波热潮。近年来，全国范围内的集中清理信访积案工作又得以开展。中央高层要求各地迅速清理信访积案，并制定了相关的考核措施，配备了专门的信访积案化解资源（比如信访疑难专项资金）。

我们看到，在新时期，“信访制度的发达某种程度上是对已经萎缩了的群众路线的另一条‘腿’的补偿方式，而这种发达又意味着国家的逻辑介入之后社会对于执政党和国家的一种强烈的要求”。^⑤正是由于群众路线的衰微，导致社会矛盾与冲突形势进一步恶化，进而诱发了更多的信访案件。而信访案件的频发反过来进一步刺激国家对信访制度的依赖，同时也促进了信访制度的强化。

①唐皇凤《回归政治缓冲：当代中国信访制度功能变迁的理性审视》《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2008年第4期。

②叶笑云《平衡视阈下的中国信访制度研究》复旦大学国际关系与公共事务学院博士学位论文，2008年5月，第158页。

③吴毅《‘权力——利益的结构之网’与农民群体性利益表达的困境》《社会学研究》2007年第5期。

④中国共产党第十三届六中全会《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》，1990年4月。

⑤叶笑云《平衡视阈下的中国信访制度研究》复旦大学国际关系与公共事务学院博士学位论文，2008年5月，第65页。

于是乎,信访部门的科层化程度大幅度提高。

当信访制度的强化和发达仍然无法满足国家治理社会冲突的需求时,运动式的治理方式就不能不被重新提上议事日程。于是,诸如县委书记大接访之类的运动式治理方式的复归便顺理成章了。悖论也由此而呈现,尽管官方意识形态已经将大规模运动式治理方式抛弃,但是,为了实现社会冲突的有效治理,国家却又不得不再次诉诸于运动式治理。我们看到,这一景象不仅反复再现于信访治理领域中,而且同样广泛存在于诸如党建、治安等领域。中间必有异曲同工之妙。

(二)群众路线实施模式及社会基础的变化

当然,在新时期,无论是群众路线的实施模式抑或是其社会基础都已经发生了重大变化。改革开放前的群众路线蕴含着两个相反相成的内容,一是官僚体制的动员,即要求党员干部体恤民情,密切联系群众,二是群众的动员,即动员群众积极参与国家治理事务。这两方面内容的实现都有赖于执政党的高度合法性及其对社会的强有力渗透。改革开放以来,国家的“全能主义”特征逐渐消退,国家权力对社会的渗透与控制日渐下降。尽管国家仍然可以通过“压力型体制”^①在官僚体制内部实现较为有效的社会动员,但是群众不再如以前那样积极参与到国家治理事务中来。在当下群众路线的实施过程中,往往只局限于官僚体制内的动员,群众动员则面临巨大的阻力。

我们在农村基层调研时发现,近年来干群关系呈现松散化的态势。农村基层组织对群众的号召和动员能力大大下降。农村集体的许多工作,尤其是公共品供给(比如修路、挖沟、疏渠等等),都普遍陷入不同程度的困境之中。笔者在湖北某乡镇下辖的村庄调研时,曾耳闻或目睹了不少乡村干部无法动员群众的事件。2008年11月,当地电网改造工程拉开帷幕。所有的电网材料都由上级派送,农民只需要参与自家房屋周边的电线架设工作。该镇黄湾村干部给村民发出架设电线的通知后,却无人理会。随后,村里承诺给参与拉电线的村民每人每天补贴15块钱。这样,才有40多名

在村留守妇女和老人前来参与拉线工作。到2009年6月时,由于天气变热,村民们觉得15块钱补贴太少,就不参与拉线。最后,拉线的工作主要由几个村干部完成。笔者当年6月份在该村调研时,村干部正忙于架设电线工作。^②

如今,不仅村集体难以组织动员村民提供公共品,而且连村民会议的组织难度都比以前更大。在以前,村集体开会时,村民一般会积极参与。而近年来全国各地普遍出现开会时发放误工补贴或者礼品的情况。如果没有物质利益的刺激,则许多农民都不参与。经过长期的市场经济渗透和浸润之后,特别是劳动力价格的上涨,农民的劳动机会成本提高,其理性算计意识也不断增强。有的村干部向我们抱怨道:“现在的老百姓真不好搞……有的党员干部带头闹事。”^③

尽管上述情况并不代表全国所有农村地区,但农村基层干部对群众动员能力的大大下降却是不争的事实。“干部动而群众不动”成为当下众多地区农村基层治理中的新常态。从改革开放前的“群众运动”到当下的“群众不动”,无疑是群众路线实施模式的重大变化,而这也必然影响群众路线的实施效果。因为,群众路线的有效实施需要官僚体制的动员与群众的自主性相结合。^④舍弃其中任何一方,群众路线的实施效果都将大打折扣。

具体到信访制度而言,群众路线的上述变化同样折射于其中。为应对日益严峻的信访形势,国家通过“压力型体制”强化地方和基层政府的维稳责任。面对上级的数目字考核压力,地方和基层政府不得不在信访维稳工作方面投入大量的人力物力资源。他们也较以前更加重视群众信访问题。据笔者长期在基层的观察,如今只要属于基层政府职责能力范围内的信访问题一般而言都能够得到解决。虽然我们不能否认推诿、拖延现象仍然存在,甚至官僚主义作风依然较为严重,但在强大的信访考核压力下,诸如拖延、推诿之类的官僚主义弊病要较以前少许多。可以说,尽管信访考核制度滋生了不少新的问题,也浪费了大量的人力物力资源,但总体而言它仍然较为有效地实现了国家

① 荣敬本等:《从压力型体制向民主合作体制的转变》,中央编译出版社1998年版。

② 田先红:《治理基层中国:桥镇信访博弈的叙事,1995-2009》,北京:社会科学文献出版社,2012年版,第90-91页。

③ 桥镇调研笔记,2009-06-27 ZLQ。

④ 吕德文:《群众路线与基层治理》,《开放时代》2012年第6期。

对官僚体制的动员。

在上访群众那里，他们的自主性得到一定程度的释放。只是这种自主性不是改革开放前那种积极参与或者卷入国家治理事务中的自主性，而是积极谋求、争取自身利益或者维护自身权益的自主性。随着群众运动的被抛弃，常态时期群众信访的主要内容越来越少体现“公益”性，而更多地是呈现出“私利”性。尽管国家仍然寄希望于通过信访制度来调动群众参与国家政治的积极性，甚至在《信访条例》里面仍然保留了部分相关内容^①，但绝大多数群众信访的主要目的都并非为了实现“公益”目标。

为了更好地迎合上访群众的需求，保持政权的合法性，国家越来越倾向于号召党员干部关心群众的切身利益。“群众利益无小事”。群众路线演变为亲民、惠民的政策主张。而为了更好地实现维稳的目标，地方和基层政府在处理信访问题时往往以物质利益来安抚上访群众。“人民内部矛盾用人民币解决”成为地方和基层政府处理信访问题时普遍采用的技术。于是，国家只能通过强化官僚体制内的信访考核压力来督促地方政府官员重视和积极处理信访问题，却无法有效应对和约束部分深谙官民博弈潜规则、运用“踩线不越线”的平衡术谋求过高的或者不合理甚至不合法政策要求的上访群众。长此以往，可能滋长民粹主义思想和行为。^②

（三）用群众工作统揽信访工作：创新及困境

近年来，为应对日益严峻的党群干群关系局势，缓解信访治理困局，中共提出“用群众工作统揽信访工作”的号召。2007年3月，中共中央、国务院《关于进一步加强新时期信访工作的意见》指出：“信访工作作为党的群众工作的重要组成部分，是党和政府联系群众的桥梁，倾听群众呼声的窗口、体察群众疾苦的重要途径，在正确处理人民内部矛盾、维护社会和谐稳定、加强党风廉政建设和反腐败斗争中发挥着重要作用。”^③早在2005年，河南省义马市就率先在全国设立群众工作部，取代之前的信访局。跟信访局相比，群众工作部的

最大差异是新增了法律服务、科技扶贫、下岗再就业、低保分配等方面的职能。同时，群众工作部的权力、人员编制等方面也得到较大提升和改善。如今，群众工作部在全国各地的市、县级层面都已普遍成立。2011年，海南省委设立群众工作部。这是全国第一个省级党委里面设立的群众工作部。

群众工作部的成立，表明执政党对改善群众工作、密切党群干群关系问题的高度重视。从实践来看，群众工作部实际上是以职能更全、更有权威、更高权力地位的机构替代了信访局。其目的是为了提升信访工作部门的综合协调能力，使信访局在一定程度上摆脱“中转站”的尴尬，克服科层体制内推诿、拖延的官僚主义弊病，提升信访工作的效率。

这一制度创新确实能够强化信访部门的综合协调职能，促进科层体制内相关部门对信访问题的重视。对于国家在短时期内应对和缓解信访局势具有正面作用。不过，它也可能带来一些新的不良后果：其一，加剧信访系统拥堵。群众工作部在提升信访案件办结效率的同时，也会进一步抬升群众对信访部门的期待。既然许多问题通过信访渠道都能得到办理，甚至获得更高效的解决，那么群众在遇到问题时自然会倾向于走信访渠道解决。如此，群众工作部必然会吸纳更多的问题进入信访渠道，信访系统也就更容易拥堵。群众“信访不信法”的观念也可能被强化。

其二，科层体制内部的专业分工被模糊化。如前所述，群众工作部较信访局增加了法律、民政、科技等方面的职能。这在提升群众工作部综合协调能力的同时，也可能使其替代了某些职能部门的权力。一些职能部门为了配合群众工作部处理信访问题，使群众尽快息访罢诉，可能违背相关程序、原则甚至政策法律对信访案件“特事特办”。长此以往，可能使得科层体制内部原本清晰化、专业化的分工体系走向模糊化，破坏科层体制的和谐秩序。科层制的理性精神无法得到进一步发育。

四、结语

前文已经从群众路线的视角对中国信访制度

^①例如《信访条例》第八条规定：“信访人反映的情况，提出的建议、意见，对国民经济和社会发展或者对改进国家机关工作以及保护社会公共利益有贡献的，由有关行政机关或者单位给予奖励。”

^②赵鼎新《民主的限制》北京：中信出版社，2012年版，第110页。

^③中共中央、国务院：《关于进一步加强新时期信访工作的意见》（中发〔2007〕5号），2007年3月10日。

的变迁进行了扼要梳理。纵观中国信访制度变迁的历程可知,信访的科层化特性不断增强,信访部门在科层体制中的地位不断强化。它从建国前的一项非正式制度演变为建国初期的一种初级辅助性制度设置,到改革开放后(尤其是近年来)则被强化为国家治理体系中的一项重要制度。信访科层化的动力一方面来源于国家应对信访形势的理性选择。面对信访量的增加,信访形势的恶化,国家必须不断强化信访制度以应对之。同时,信访制度嵌入于国家治理体系之中,国家治理形态的变化必然波及到信访制度的运作方式。另一方面,信访的科层化也跟信访部门自觉追求其在科层体制中的利益有关。国家对信访制度的倚重,给信访部门提供了乘势扩张权力的空间。当然,信访部门作为一个理性的行动者,适当追求自身的利益,提升自身在科层体制中的地位,也是可以理解的。

信访制度是党和国家为克服官僚主义弊病,保持跟群众密切联系的一种制度设置。从改革开放前到改革开放新时期,执政党的合法性基础已经发生了重大变化。在改革开放前,执政党高层尤其是毛泽东对科层体制的弊病有着深深的忧虑,

并时常表现出意欲根除之的决心和举动(比如发动一次又一次的大规模群众运动来反官僚主义)。与改革开放前执政党对科层体制的深深忧虑与怀疑不同,改革开放以来执政党高层对科层体制给予了更多的信任和倚重。

不过,尽管新时期国家对科层体制更加信任和倚重,但国家也并非放任科层体制的弊病不管不顾,而是希望通过制度创新予以规避。吊诡的是,国家试图通过规约科层体制来密切与群众的联系,而规约科层体制的过程却同时伴随着科层体制的进一步自我膨胀。国家对科层体制缺乏信任却又不得不依赖之,这不仅是中国国家治理所面临的独特难题,亦恐是现代性的悖论所在。在这个意义上,近年来中国国家治理中对群众路线的再次强调和倚重,以及诸如群众路线教育活动的运动式治理方式的再现,是否能够形成对科层体制的长期有效规约,仍然有待观察。不过,清晰可见的是,目前的中共已经较以前尤为重视制度和法治建设,这或许是当下群众路线活动能够走出路径依赖陷阱的重要支撑所在。

(责任编辑:马光选)

(上接第34页)

的思维”是相互依存的,如果没有“真问题”,就很难有“经验的意外”,也就无法准确把握某一具体问题的构成要素,并在这些要素正确地建立联系。反过来说,假设没有“野性的思维”,迷信某一理论,囿于某一方法,永远都不可能做到经验本位,也妄谈提出一个好的问题意识。

三

本来,有了好的问题意识,并用正确的方法分析、论证,表述就不应该成为问题。但是,当前经验研究的表述却大成问题,这主要表现在“新八股”大行其道,问题的分析和表达之间严重脱节,“直白的文风”就是针对这一现象而言的。绝大多数不知所云的文风问题是没有“真问题”、无法做深入的机制分析的表现,研究者只能通过一些大词和大理论来掩盖其经验的贫乏,用语词的逻辑演绎代替对经验现象内部联系的分析,研究过程中的

教条主义表现在文风上就是形式主义。还有一部分文风问题是学术不自信的表现,总是不相信自己在田野中产生的灵感,也不相信厚重的经验分析足以与任何看似强大的理论对话,却要依靠不甚相关的研究装点门面。

倡导“直白的文风”就是要反对形式主义的文风,树立学术自信,它与批评者所言的不需要学术规范完全是两个层次的问题。某种意义上,“直白的文风”解决的是要什么样的规范问题,而不是要不要规范的问题,因为规范有利于学术的对话、传承、积累,有什么必要去反对呢?需要反对的是那种为表述而表述,只关心言语的修辞,却忽视论证的内在逻辑、言之有物的问题。

(作者系华中科技大学中国乡村治理研究中心副教授)

(责任编辑:刘强)