

作为利益表达的信访之行动逻辑

—— 一个解释框架及其应用

尹利民

(南昌大学 公共管理学院 公共管理学系, 江西 南昌 330031
华中师范大学 中国农村问题研究中心, 湖北 武汉 430079)

摘要: 信访的生成与行动隐含着隐秘的机制, 透过政治发展水平与国家能力两个纬度可以作政治制度类型的理想划分。不同的政治类型, 其民众的表达方式不一样。在国家能力强政治发展水平强的政治制度的类型的国家, 民众的利益表达一般可以通过司法路径来实现; 而正处在国家能力与政治发展转型时期的中国, 需要以信访的方式来作为民众权利救济的一种补充手段。因此, 在增强国家能力的同时, 推动政治发展水平的提高是民众利益表达制度化吸纳的必然趋势。

关键词: 信访; 公民; 国家能力; 政治发展水平; 政治制度类型

中图分类号: D632.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-0448(2009)01-0022-05

当前学界对信访存在的意义与后果的争论, 已经完全超出其本身所蕴涵的意义。然而, 在现实中, 信访作为民众尤其是底层民众一种利益表达的方式依然被民众所接受, 并成为其行动的首选方式。

学界在相关主题的论争主要集中在信访制度存续的合理性以及与信访行动的相关性问题等方面。因此, 围绕信访制度的去还是留等问题, 成为争论的焦点, 但主要观点基本可归纳为两派, 即“削弱取消派”和“强化扩权派”。

“削弱取消派”主要以建嵘先生为代表, 其主要观点是: 中国的信访制度并非一种规范的纠纷解决机制, 它的存在不利于法治的推行, 公民的权利应该用更符合法治方式的司法救济来取代^[1]。“强化扩权派”则主要以康晓光先生、张彭发先生为代表, 他们认为, 现行信访制度存在的主要问题之一就是信访部门权力有限, 面对群众的问题信访部门无能为力; 如果要信访部门解决问题, 那就要给信访部门相应的权力^[2]。

从表面上看, 这两种主张大相径庭, 但在逻辑理路上表现出了内在的一致性和贯通性。“削弱取消

派”的推理看似符合现代法治社会推进的普适性, 但却忽略了转型期中国政治特征的复杂性和过渡性, 故在能够激起人们某种政治想像的同时, 却把问题推向了极端; “强化扩权派”的表述, 从表面上看符合问题解决的逻辑, 所以, 在能够解释一部分经验事实的同时, 但又片面化了更多复杂的场景化的信访经验。因此, 这两种主张都无助于信访问题的理解和把握, 这就迫使我们必须超越这种简单的非此即彼的二元论证模式, 并以此作为研究的总结, 应该把它置换在一个更为切实可行的认知框架下来进行讨论。

为此, 本文力图把信访问题放在一个更为宏观的政治制度背景下, 通过一个解释框架的建构来对不同政治制度类型进行比较, 并以此来分析正处在转型期的中国, 信访作为民众一种特殊的利益表达方式生成的机理与行动逻辑。

一 政治制度环境的理想建构

政治制度环境与利益表达的诉求形式具有很大的相关性。一般而言, 政治制度环境有两个方面影

收稿日期: 2008-10-06

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“中国转型期的社会风险及公共危机管理研究”(06JZD034)

作者简介: 尹利民(1969—), 男, 江西永新人, 南昌大学副教授, 华中师范大学博士研究生, 从事信访与乡村治理研究。

响着利益表达行动的特性与发生的频度: 一个是政治发展水平, 另一个则是国家能力。国家能力是迈克·曼所说的国家的基础性权力, 即意味着国家事实上渗透市民社会, 在其统治的领域内有效贯彻其政治决策的能力^[3]。在管理范围内, 国家能力还意味着政府机构对资源、活动和人口的控制程度。政治发展水平则意味着在一个国家内, 公民的政治参与、政治权利的实现程度等制度化的衡量体系。在一个政治发展水平高的国家, 意味着公民的政治参与制度化水平高, 在政府权限范围内, 公民与政府代理人保持着广泛而又平等的关系, 公民利益表达渠道畅通, 公民的权利与政府的权力有着各自的边界。反之, 则被视为政治发展水平低。

这样, 以国家能力与政治发展水平为变量, 就可以建立政治制度的理想类型, 来分析行动者的制度环境(表 1)。

表 1 政治制度的组合类型

政治发展水平	
国家能力	1. 高政治发展水平, 高国家能力
	2. 高政治发展水平, 低国家能力
	3. 低政治发展水平, 高国家能力
	4. 低政治发展水平, 低国家能力

类型 1: 高政治发展水平, 高国家能力

这种类型主要是指公民的政治参与的制度化水平高, 在政府权限范围内, 公民与政府代理人保持着广泛而又平等的关系。公民利益表达渠道畅通, 他们对政府人员和资源能够实施有效的集体控制, 并且享有政府专有的保护, 公民的权利与政府的权力有各自的边界, 且有切实有效的法律保护; 而国家在其所辖的范围内能够实施有效的治理, 即国家的决策能迅速地贯彻到所管辖的领域, 并具备足够的能力整合所辖范围内的资源, 或为国家服务或为公民提供公共服务。

类型 2: 高政治发展水平, 低国家能力

这种类型主要指政治制度化水平较高, 政治参与扩大, 政府机构受到社会相对广泛和平等权利与义务的约束; 但国家能力弱, 不能有效地治理国家, 其所管辖区域不能实行有效地治理, 国家的决策也不能迅速有效地贯彻实施, 国家提供给公民的专有服务也有限。

类型 3: 低政治发展水平, 高国家能力

这种类型主要是指公民的政治参与制度化水平低, 公民与政府的关系是不平等的, 因而公民的利益

表达渠道因体制性的障碍而不畅, 公民对政府权力的控制十分有限, 政府权力没有明确的制度性边界, 因而也常常会借各种理由而僭越; 国家控制着资源、活动与人员的程度很高, 常常借助国家机器渗透于市民社会, 国家的决策能贯彻到所治理的领域, 但治理效率并不能实现最优化。

类型 4: 低政治发展水平, 低国家能力

这种类型主要指低的政治制度化水平, 公民政治参与十分有限, 公民享有的权利与义务也十分有限。公民或社会较少或不存在有效控制政府的能力, 他们也缺少最小限度地保护自己反对武断的政府行动的能力。由于国家能力低, 国家不能有效地控制政府人员和资源, 政府对公民的保护能力脆弱。因此, 这种类型的国家, 军阀、强盗或其他政治掠夺者与他们的统治者经常勾结, 形成庞大的利益集团, 或者漠视统治者, 游离于国家之外, 成为独立的政治力量。

以上是从政治发展水平与国家能力高低两个变量, 对政治制度的类型所作的理想类型的区分。实际上, 政治发展水平与国家能力一样, 都是表示一种程度。任何类型的政治制度都是在这之间相对地发生变化, 两个变量程度的不同塑造着不同的政治制度类型, 从而明显地影响着公民利益表达的特性和方式。

二 不同政治制度类型下的利益表达方式

由于不同类型的政治制度对行动者提供的机遇与制约存有差异。因此, 不同的政治制度的类型严重地影响到行动者表达利益的方式和手段的选择, 即使这种影响是间接的。进一步说, 在不同的政治制度类型下, 由于国家提供的政治机遇与制约条件的不同, 使政府与公民的关系以及意识形态的使用程度呈现出明显的差异, 从而导致民众的利益表达行动方式也不一样。我们以不同国家政治制度类型的差异为轴线, 来比较这种差异(表 2)。

如前所述, 在西方民主型的政治制度下, 也即所谓的高政治发展水平、高国家能力的政治制度下, 由于政府是来源于公民的合法授予, 因此, 从法理上讲, 政府与公民之间的关系是广泛而又平等的。政府的职能就是“提供普通的防御”和“确保国内的和平”, 以及保护公民的权利不受侵害, 保护公民的财产不被剥夺, 并以此为基点, 来限定政府的权力边界, 公民凭借宪法性的保障而具备一定的控制政府

表 2 不同政治制度类型下的利益表达方式

政治制度类型	政府与公民的关系	意识形态	行动方式
西方民主型	广泛而又平等	去意识形态化	社会运动
半自由主义型	享有一定的平等权利与义务关系, 但政府提供给公民的专有服务有限	去意识形态化	非暴力与偶尔的暴力并存
威权主义型	国家态度 政府从事着机会的累积与剥削	以国家为中心的道德话语的论证	公民态度 非暴力与暴力共存
专制集权型	政府高度监视着公民的大部分利益诉求	独占道德话语体系	暴力
中国	公民享有制度性的权利与义务, 但社会较少存在有效控制政府的能力	坚持其领导地位	信访

的能力。由于政府与公民之间存在着这重权力授予的合法性来源的关系, 因此, 政府对待反对者的态度必须容忍, 并且视作为政权的竞争者, 与之合法性共存, 而公民的利益诉求行动也应该看作是一种交互式的行动。

在西方民主型的政治制度下, 公民享有高度的利益表达诉求权利, 政府的容忍范围要远远大于公民诉求的范围, 政府权力的行使源于其正当性和合法性, 有组织的集体行动具有一定的生存空间, 公民通常采取社会运动的行动方式表达自己的利益诉求, 游行、示威、罢工等形式成为西方民主型国家中最常见的公民利益表达方式, 行动的非暴力规范化是其突出的特点。当然, 在西方民主型国家里, 虽然国家为民众的利益表达行动提供了足够的政治机遇, 但并不意味着这种行动没有边界, 政府的容忍同样有着严格的限制。因此, 一旦民众的表达超越了政府容忍的底线, 这样的行动同样不具合法性而受到压制。

在半自由主义型的政治制度下, 既所谓的高政治发展水平、低国家能力的政治制度下, 即使公民享有一定的平等的权利与义务, 但由于国家能力的限度, 使得这种平等的权利与义务缺乏厚实政治与经济基础, 政府提供给公民的专有服务有限。因此, 我们称之为半自由主义型的政治制度。

与西方民主型的政治制度一样, 在意识形态方面, 半自由主义型的国家也不太重视通过意识形态来服务于建立并支持不对称的权力关系。民众的利益表达方式, 在大多数情况下通过非暴力的方式进行, 因为民众的利益表达空间比较宽敞, 政府容忍的范围大于民众诉求的范围, 以至民众的怨恨能够及

时发泄而不至于过多地累积。然而, 由于国家能力有限, 政府所能提供给公民的服务有限, 当民众的诉求超出政府的供给能力, 而政府又缺乏足够的控制能力的时候, 也偶尔会出现暴力的表达方式。因此, 在半自由主义型的政治制度下, 民众的利益表达方式是暴力与偶尔的暴力并存。

在威权主义型的政治制度下, 也即高国家能力、低政治发展水平的政治制度下, 与上述情况又有了不同。

威权政治的特点是政治多元化受到严格限制, 社会组织和利益集团的竞争缺乏制度的保障。因此, 威权体制不允许各种政治势力公开竞争政府权力, 以减少或者排除随政治竞争而来的政治冲突所造成的不确定性。在威权主义类型的国家里, 在政治上是压迫性的, 在经济上则是累积性的。

然而, 威权主义用以使自己合法化的政策目标并没有完整的意识形态基础。威权体制一般不拥有任何精巧的、指导性的意识形态来帮助领导者确定目标和任务, 一般都倾向于运用国家发展等“国家目标”来彰显其所谓的价值中立, 以获取合法性基础^[4]。由于威权主义型政治制度的特性, 公民表达诉求的范围是比较狭窄, 政府的容忍幅度也是有限的, 而政府的限制幅度则大大扩大。因此, 在这种政治类型下, 公民的行动受到限制, 政府的容忍范围几乎与公民诉求的范围一致, 国家监督着大部分的诉求互动, 并干涉与政府不一致的利益表达行动, 人们在政府的眼皮底下直接行动, 暴力行动的成本相对增加, 在这种情况下一般是采取非暴力的方式来表达利益诉求。但由于高能力政府密切监视民众的诉求行动, 民众的利益表达空间相对较窄, 当民众的诉

求累积到一定的程度时，如果有暴力专家的组织 and 煽动，也可能迅速演化成暴力行动。因此，在这种类型的政治制度下，非暴力与暴力是共存的。

最后一种专制集权型的政治制度，即低政治发展水平、低国家能力的政治制度类型。这种制度类型下，由于国家不允许反对者的存在，政府严密监视着民众的诉求互动并干涉那些政府机构不同意的互动。在意识形态方面，通过国家掌握的机器来独占道德话语体系。民众的互动空间被引入到一个更加狭窄的范围之内，当民众的诉求欲望达到一定的程度的时候，通常会采取暴力的方式来表达。

可见，不同的政治制度类型与民众的利益表达手段的选择表现出了很强的相关性。一般而言，高政治发展水平国家扩大了政府与公民之间可接受的互动范围，这主要是因为每一个新的政治行动者将自己的社会关系带进政治领域，而且因为每一个新的政治行动者竭力地维持这种关系^[5]。但是，只有同时拥有高国家能力的政治前提，这样的互动才有可能成为良性而又持久的。

三 社会主义政治制度下民众利益表达方式的选择、有效性及行动的逻辑

如前所述，由于中国正处于转型期，政治制度类型具有十分清晰的中国特性。一方面，国家不断通过立法的努力来保障公民享有制度性的权利和义务；另一方面，由于社会力量的发育较晚，尚不足以形成与政府博弈的力量。因此，政府在提供给民众一定的利益表达诉求机遇的同时，为了保持社会的稳定和可持续发展，在一定程度上也限制了民众的行动范围与表达方式的选择。

在这种背景下，民众的利益表达方式除了司法途径外，我国还特意设计了信访制度，作为一种救济的补充，以弥补因体制性的不成熟而引发的救济渠道的堵塞。实践证明，通过信访，一方面，可以增加民众与政府机构的互动机会，使民众的诉求可以及时得到表达；另一方面，政府机构也需要通过这种方式来收取必要的信息，或增加政府机构间的互动，或强化政府机构间的监督，从而获取治理的合法性资源。

然而，信访制度的设计虽然为民众的利益表达行动提供了机遇和制度性的保障，但由于信访的实际过程往往牵涉诸多不可控制的因素，并可能带来不确定的结果。因此，作为一种利益表达方式的信访行动，牵涉一个非常重要的问题，那就是利益表达

的有效性的问题。由此，民众寻求利益表达的有效性规约着信访行动的逻辑。

所谓利益表达的“有效性”，是指行动者表达的内容是否以及在什么样的程度上能够为政治体系所吸纳并在政策中得到体现。如果行动者利益表达的主要或核心内容被政治体系吸纳并体现在政策中，即被视为是“有效”；如果行动者的利益表达与政策根本不涉及或仅涉及与利益要求无关紧要的部分，则被视为“无效”。可见，利益表达的有效性是以政治体系是否吸纳为主要标志。在多纬的政治生态中，影响民众利益表达有效性的变量是复杂的。如果从行动者与政治体系的双方关系来看，一个最基本的边界就是要为政治体系所吸纳，否则不仅会面临有效性的问题，而且还有可能要面对合法性的问题。因此，只有在得到政治体系的吸纳的前提下，才谈得上利益表达是否有效性的问题。但是，政治体系的吸纳仅仅为表达行动的有效性提供充分条件，并非充要条件，也就是说，利益表达有效性的充分实现还有待于为表达行动创造动机的政治环境机遇。因此，利益表达行动的有效性只能在两者之间寻找空间。这样，政治限制和政治机遇就成为信访行动的主要分析纬度^[6]。

政治机遇指的是：通过影响行动者对利益表达的成功或失败的期望，并始终如一地为信访行动创造动机的政治环境因素。政治环境因素是动态的，在不同的时期，其内容是不一样的。因此，政治机遇可以作两方面的区分，即非常态时期和常态时期。非常态时期是指国家的重大政策的出台、重要会议的召开等对国家政治生活影响深远的重大事件发生的时期。比如我国每年的“两会”期间，重要的政策法律出台比如《物权法》的颁布。常态时期是指政治生活按照日常的运行逻辑正常发生发展的时期。一般而言，在政治机遇期，民众的信访表达行动相对频繁。因为在他们看来，这一时期的利益表达能够增加有效性，同时付出的成本相对较低。政治限制指阻碍民众利益表达行动的政策法律限制的因素，比如法律、政策；还有主管部门或相关工作人员向信访行动展现出的统一阵线的能力。与政治机遇一样，政治限制也是变动不居的，因为影响政策限制的变量在不同的历史和政治条件下是不同的，而且不同的因素在不同的历史时期可能会朝着相反的方向变化。

这样，政治限制和政治机遇构成了信访表达有效性的两个纬度，而政治限制也就成了两个临界点，

政治机遇在政治限制的两端之间波动,可以用以下图例来表示。

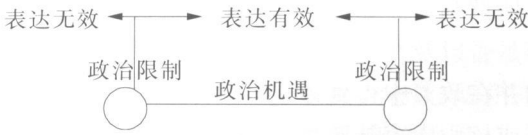


图 1 利益表达模型示意图

从理论上讲,民众利益表达的有效性不仅要求表达在制度的框架内进行,而且制度还在某种程度上保证了政治体系有相应的反应机制,这样,既可降低信访者的利益表达成本,也可减少体系接受的成本,从而尽可能降低社会风险的程度。因此,作为一种利益表达方式,政治体系希望表达是在制度的框架内进行,这样可以获得一个“双赢”的局面。然而,政治体系的接受机制往往并非“铁板一块”,因受外部因素的影响而经常呈现出波动的特性。因此,不同的时期政治体系的接受机制所达到的政治效用是不一样的。这样,民众利益表达的有效性在政治限制的临界点之内寻求合适的政治机遇就成了关键。如果超出政治限制的利益表达范围,表达的后果具有不可预测性,也会大大增加表达的成本和政治风险,从而陷入“双输”的结局,即表达的有效性降低,政治体系也因缺乏既定的接受机制而无法作出合理的

回应,从而增加政治体系自身的风险。

总之,在中国社会主义政治制度的宏观环境下,由于国家能力与政治发展水平正处在转型时期,民众的利益表达方式需要通过信访的制度设计来补充,以维持现存政治场域的政治平衡,而民众利益表达的有效性的实现,也需要在政治限制中去寻找政治机遇。当然,民众利益表达方式的制度化吸纳是一个系统的工程,不可能一蹴而就。但是,增强国家能力的同时,推动政治发展水平的提高是民众利益表达制度化吸纳的必然趋势。

参考文献:

[1] 于建嵘. 信访制度改革与宪政建设[J]. 香港: 二十一世纪, 2005(6): 67-72
 [2] 赵凌. 信访改革引发争议[N]. 南方周末, 2004-11-18
 [3] Michael Mann. States, War, and Capitalism[M]. Oxford: Blackwell, 1988: 5-9
 [4] 毛寿龙. 政治社会学[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001: 84
 [5] 查尔斯·蒂利. 集体暴力的政治[M]. 上海: 上海世纪出版集团, 2007: 45
 [6] 尹利民. 政治机遇与限制: 信访发生的机理与行动逻辑——基于两个信访案例的解读[J]. 华中师范大学学报: 社会科学版, 2008(5): 15-19

The Logic of Action as the Expression of Benefit for the
 Appealing to the Higher Authorities
 —— An Explanation Frame and Application

YN li-min

(Department of Public Management School of Public Management Nanchang University Nanchang 330031 China
 Research Center of Rural Issues of China Central China Normal University Wuhan 430079 China)

Abstract The secret mechanism conceals in the appealing to the higher authorities and the action. The political development level and infrastructural power can be employed to plot out the ideal type of political system. The different political types go with different expressions of populace. The populace's expressions of benefit can be realized by the judicial way for the state with the strong infrastructural power and political development level. While the appealing to the higher authorities can be used as a method of supplement for the relief of populace right for the China which is on the stage of interim for the infrastructural power and political development. Therefore, it is a necessary trend to enhance the political development level for institution of the populace's expression of benefit.

Key words: the appealing to the higher authorities; citizen; infrastructural power; political development level; the type of political system

(责任编辑 王能昌)