

回归政治缓冲:当代中国信访制度 功能变迁的理性审视

唐 皇 凤

[摘 要] 由政治缓冲功能为主日益向政治控制功能为主转变是当代中国信访制度功能变迁的核心线索,中国体制转轨与社会转型带来的一系列预期后果与非预期后果共同导致了信访制度的功能变迁。在构建社会主义和谐社会的历史征程中,信访制度的功能应该有科学合理的重新定位,以信息传递与权力监督为主的政治缓冲功能将成为信访制度的核心功能,回归政治缓冲功能是当前信访制度功能定位的理性选择。

[关键词] 信访制度;功能变迁;政治缓冲;社会和谐

[中图分类号] D0 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)04-0573-07

信访制度是颇具中国特色的一项政治制度安排,与中国的政治文化传统、现实的政治体制安排以及社会转型时期日益凸显的利益矛盾、社会冲突密切相关。从一定意义上讲,信访制度的价值指向和具体运作反映了在急剧社会变迁条件下,中国政府维护社会稳定的独特机制,表明了中国政治运作独特的内在机理。本文以信访制度的功能变迁作为研究对象,通过信访制度安排与中国社会转型时期“信访困局”内在张力的分析,透视当代中国政治运作的某些基本特征。在我们看来,现行信访制度最大的问题就是功能错位,应该通过对信访制度功能的重新准确定位,使之在社会主义和谐社会建设中发挥其应有的积极作用。本文的主要资料来源除了关于信访制度的文本资料之外,还有作者通过对 H 省 Y 市信访办和 H 省 T 县信访办实地调研所得到的数据资料和访谈纪要。

一、信访制度:功能定位及功能变迁

从根本意义上讲,信访制度所具有的功能特征应该是由信访活动的本质所规定的,信访制度的功能变迁应该反映现实信访活动状况的不断变化,是对不断变化的社会环境和政治生活状态导致的信访活动规模、主要内容、表现形式和基本特征变化的主动调适,是信访活动本质规定的外在显现。现行《信访条例》特别强调信访制度保护信访人的合法权益、维护信访秩序的功能。如 2005 年 1 月 17 日正式颁布的国务院《信访条例》第一章“总则”第一条规定:为了保持各级人民政府同人民群众的密切联系,保护信访人的合法权益,维护信访秩序,制定本条例。从制度文本分析,现行信访制度的主要功能就是保护信访人的合法权益,维护信访秩序。

有学者将信访制度的功能划分为三个阶段:第一阶段是 1951 年至 1979 年的大动员型信访,此时的信访主要是以揭发他人的问题和落实政策为主;第二阶段是 1979 年至 1982 年的拨乱反正型信访,此时信访的主要内容以解决历史遗留问题,平反冤假错案为主;第三阶段即 1982 年至今的安定团结型信访,此时信访的主要功能转变为化解纠纷,实现救济^[1](第 58-71 页)。也有学者把信访制度的功能分为“实然

功能”和“应然功能”,认为“实然功能”包括沟通功能、调节功能、监督功能、救济功能等,并认为沟通功能、监督功能是信访制度的功能所在,而调节功能和救济功能却非信访制度所能承受的功能,尤其是救济功能。并认为信访制度的“应然功能”应该是一个以监督功能为主,以沟通功能、安全阀功能为辅的功能结构体系^[2](第34-38页)。也有学者认为,信访既是公民参政议政的特殊通道,也是弱势群体维权的有效法宝。信访是民怨的释放通道、民情的反馈渠道、民声的传声筒、民意的表达机制^[3](第55页)。信访制度在整个中国政治制度体系的基本框架中,一般被定位为人民直接参与制度的一种^[4](第15章“人民直接参与制度”)。在制度设计者看来,它所承担的制度功能包括:(1)作为一种国家与社会的有机联系机制。信访制度有利于党和政府密切联系群众,有效地克服官僚主义,对党和政府的工作实施外部监督。(2)作为实现人民民主的一种制度安排。通过信访活动,人民群众参与国家与社会事务的管理,确保以人民当家作主为基本特色的社会主义民主在制度化的框架下得以实现。(3)作为人们政治参与的一种制度化渠道。我国宪法明确规定:“中华人民共和国一切权力属于人民”,“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”宪法为公民的政治参与提供了最根本的政治法律保证,作为政治参与范畴中民意表达方式的信访具有坚实的合法性基础。(4)充当社会压力的减压阀和民意的寒暑表。科塞的“社会安全阀”理论^[5](第220-222页)认为:通过释放被封闭的敌对情绪,冲突可以起到维护关系的作用。如果没有发泄相互之间的敌意和发表不同意见的渠道,群体成员就会感到不堪重负。社会系统往往为人们提供排泄敌对情绪和进攻性情绪的制度,即安全阀制度。安全阀制度通过阻止其他可能的冲突或通过减轻其破坏性的影响来维护社会系统。信访制度通过对信访活动的外在规约,保障信访活动化解人民内部矛盾和不满情绪的功能,切实起到润滑与协调社会关系的作用。

制度的功能变化是制度变迁的重要内容。在这里,信访制度功能变迁的主要表现形式是随着制度环境的变化导致制度功能体系中主导性功能的位移,即原本不那么重要的功能变得日渐重要,而原本重要的功能则变得不那么重要,进而产生相应的政治后果。于建嵘认为信访制度作为政治参与的“民意上达”功能以及作为正常司法救济程序的补充程序所履行的权利救济功能之间功能错位,信访制度试图用行政救济替代司法救济的一个严重后果,就是会消解国家司法机关的权威这一现代社会的治理基础^[6](第29-32页)。通过对当代中国信访制度功能变迁的历史分析,我们认为,当代中国信访制度功能变迁的主要线索就是信访制度由政治缓冲功能为主日益向政治控制功能为主变化。

二、信访制度功能变迁的内涵:从缓冲到控制

信访制度在建立初期,是作为国家机器对自发信访活动的一种外在规约。毛泽东对于信访活动的社会政治功能定位是:人民群众的来信和来访表明人民群众相信共产党的领导,是增强新生政权政治合法性的一种有力手段,与中国共产党一贯坚持的群众路线相吻合。通过信访活动,发动群众的力量,能够对于整个官僚体系和党的队伍起到一种监督和净化的作用,可以有效地防治整个政治体系的腐败和变质。毛泽东将信访看成是动员群众的有效手段之一,鼓励群众以信访形式揭发问题,作为政治冲突的缓冲器。《人民日报》1953年1月19日发表的《认真处理人民群众来信,大胆揭发官僚主义罪恶》社论指出,“我们希望人民群众充分运用这种最方便、最自由、最经济而又最直接的写信方法,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,这种斗争就一定能取得彻底的胜利。”^[7](第49页)但是,事实上,这种被权威认可的群众动员方式所释放出来的能量和影响几乎是难以防范和控制的,在1979年1月、4月和8月,北京出现了三次上访高潮,每天进京上访人达1200人/次,滞留北京的上访人高达上万人,许多省、自治区、直辖市也都出现了类似现象,甚至有的上访人在机关门前静坐、冲击机关^[7](第230页)。改革开放以来,随着利益格局的调整和社会转型的深入,大量的利益冲突与社会矛盾引发了大规模的信访活动,并且各种群体性事件逐渐增多。据公安部统计,全国范围的群体性事件

1993年共8709宗,之后几年一直保持快速增长趋势,1998年总数超过3.2万宗,2000年前9个月就超过了3万宗,7年增加了3倍^[8](第16-21页)。群体性事件增多表明了信访制度某种程度的失效,一般意味着体制内的政治参与行动(包括信访活动)无效后农民不满情绪爆发,农村基层政权的退化与信访制度及其相关制度体系的缺陷共同导致了某种程度上的国家治理危机。面对这样的事实,如何把信访活动控制在一定的范围内,就成为高层政策制定者至关重要的目标,一个地方信访活动的规模与数量就成为地方政府领导人政绩考核的重要指标,集体上访与越级上访成为各级政府千方百计要加以控制的对象。一旦控制信访活动规模与范围的目标得以确立,那么信访制度所具有的以“反官僚主义”为核心的功能体系实际上就被以政治控制为核心的功能体系所替代。

当然,在信访制度建立之初,对官僚制度的监督、对民意的及时掌握以及缓和政治冲突实际上也是政治控制的实现方式。但是在新功能体系中,通过信访制度加强对社会的控制,维护社会政治稳定,防止社会突发性事件,维护本部门和本级政府“政绩形象”的政治控制功能,已经替代原来的群众动员功能和反官僚主义的政治缓冲功能而居于主导地位,缓冲功能和动员功能实际上已经逐渐居于次要地位。

在以缓冲功能为主要目标的情形下,信访制度主要是提供缓和政治冲突和释放群众意见的政治空间,正式的政治控制功能实际上是由其它制度承担的。而这一缓冲功能被控制功能替代后,信访制度逐渐成为政治控制功能中的主要制度要素之一,从而突破了原有缓冲功能所能容纳的空间。改革开放以来,伴随着社会阶层结构变动以及社会利益分化,基层社会各种利益主体之间的矛盾与社会冲突日益凸现,信访制度作为政治控制手段已经表现得十分明显:

(1)变被动为主动,强调控制信访源,从基层堵住上访苗头。中央和省市一级政府强调能够在自己层级和部门权限范围内处理的信访问题,不要推给下级机关和其他部门。同时,高层领导要求主动下访,了解民众的疾苦与需求,在基层化解社会矛盾。另外还有三级信访例会制度、领导接待日制度、领导下访制度等制度形式,目的是畅通底层民众的利益表达渠道,拓宽信访渠道。由于信访活动的越级性和信访人绝大部分来自于基层,使得县级以上的党政部门感受到了强大的压力,因此要求县级信访部门加强工作,确立只办不转原则,能有效减缓上级信访部门的压力。

(2)限制越级上访和集体上访。1996年正式施行的《信访条例》第十二条规定:需要采用走访形式的,应当推选代表,代表人数不得超过5人,明确限制集体上访。集体上访与群体性事件一道被认为是社会不稳定的基本表征,是高层领导非常忌讳的问题。每逢全国性的节假日和重要的政治日期,政府一般都有专门的文件列出可能发生的集体上访事件,进行逐一排查,并且通过相应的责任制度来保障落实。例如T县在元旦、春节、国庆日以及县人大会议和政协会议相应日期之前,都有相应的文件下达要求不发生称之为“不稳定因素”的集体上访和越级上访,并在文件后附有详尽的责任落实明细表^①。同样,2005年颁布的新《信访条例》第七条明确提出建立信访工作责任制和信访工作公务员考核制度,并且规定:各级人民政府应当建立信访工作责任制,对信访中的失职、渎职行为,要严格按照有关法律、行政法规和本条例规定,追究有关人员的责任,并在一定范围内予以通报;各级人民政府应当把信访工作绩效纳入公务员考核体系。然而现实情况是,在缺乏科学、客观的领导工作责任制和政绩考核指标体系的条件下,信访工作责任制特别是领导责任制度是一把双刃剑,它既能推动信访工作的规范化和制度化,同时也可能加剧信访工作中内在的人治与法治的紧张。

(3)信访工作化解社会矛盾、维护社会稳定的功能得以进一步加强。新信访条例明确提出了建立信访工作的联席会议制度、矛盾排除制度等,要求县级以上的各级人民政府应当建立统一领导、部门协调,统筹兼顾、标本兼治、各负其责、齐抓共管的信访工作格局,通过联席会议,建立社会矛盾排除调处机制,及时有效地化解矛盾和纠纷。信访工作责任制和与此相关的政绩考核制度作为一种行政体系的内部监控制度,一方面提高了信访问题解决的行政效率;另一方面,反映信访问题解决数量与质量的考核量化指标加大了地方党政部门及其领导人的政绩压力。在上访问题上,当前盛行进京赴省“接访制度”(特别是领导人亲自接访制度)以及各级党政领导人迫于政绩压力而违反程序、违反政策、不顾行政成本“花钱

买稳定”,这是信访制度政治控制功能明显强化的体现,也是在现行体制下控制功能过度而带来的政治弊端。

与之相适应,信访制度的反官僚主义功能日益被自身的官僚化所取代。信访活动从一开始就被赋予了反对官僚主义和监督官僚系统的政治社会功能。反官僚主义的功能可以从两个层面来理解:一是群众来信来访中涉及到的问题不少是由官僚主义造成的,信访是对形形色色的官僚主义现象的揭发和批评;二是信访活动给予了分散的个人具有跨越正常程序和行政层级来谋求问题解决的权利,这实质上是对官僚制中科层化规则的背离。但是,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。信访制度的建立本身意味着将信访活动的程序和行为规范化,纳入到整个国家的政治制度体系中,意味着肯定和承认信访活动所具有的反官僚主义功能。另一方面,信访机构作为整个官僚机器的一部分,信访活动的功能化过程(例如反官僚主义)必然与自身的制度化过程发生冲突,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。信访制度官僚化的后果导致其正常功能不能充分发挥出来,社会矛盾逐渐积聚在社会底层而得不到疏导。对应于信访活动反官僚主义功能的两个维度,信访制度自身的官僚化过程包括三个方面:(1)反官僚主义被信访制度自身的官僚主义所替代。信访制度从建立开始就陷入了作为官僚制度的孪生儿——官僚主义的泥潭。1957年全国第一次信访工作会议提出着重解决的两个突出问题之一就是如何克服官僚主义的问题^[7](第104-107页)。作为反对和制约官僚主义的信访制度首先要克服自身的官僚主义行为。(2)信访制度的反官僚主义特征被层级化的官僚制度所替代。分散的个人信访活动被纳入到科层化的行政程序之中,这是纷繁复杂的信访问题最终服膺于官僚制规则的必然过程,当然,这一服膺过程在一定程度上背离了信访制度的原初设计意图,导致了信访问题重新陷入官僚程序的泥潭中而不能自拔。信访制度的官僚化过程体现了现代官僚制的理性要求,反官僚主义被自身官僚化特征所替代是制度理性的必然选择。(3)在国家内部建立了结构十分复杂的信访机构体系。横向上,信访机构由五个部分组成,即党、政府、人大、法院和检察院分别设有信访机构,各级政府职能部门也设立相应的信访机构。这五个机构负责处理各自领域来自社会的表达信息,但是这些信息所涉及到的问题大多需要政府职能机构来具体解决。政府的信访机构仅仅是一个接受信息的部门,缺乏解决问题的权能。在纵向上,表现为县级以上(包括县级)各级人民政府都设立信访部门。如此复杂和数目繁多的信访机构,其内部的分工合作、组织协调是非常困难的。

就这样,信访制度力图冲破层级限制的原初理念被日益纳入层级约束的轨道。信访活动的基层性使地方政府(尤其是县级政府)承受着巨大的压力,于是,地方政府限制群众上访、打击上访人的情况在信访制度刚建立不久就已经出现。对信访活动进行层级化处理,一直是地方政府所追求的目标,地方政府是限制群众越级上访的始作俑者。而中央政府则寻求对上访者的保护,信访制度从一开始就呈现出了这样一种特征,它对于不同层级的政府来说,意味着不同的制度功能取向;也意味着对于冲破层级限制的信访要求与对信访活动加以层级约束的要求处于悖论性的共存状态。在1994年中央正式推行群众逐级上访制度之后,许多省颁布了逐级上访实行办法,信访制度的运作有效地纳入了等级科层制的正常运作范畴,相对舒缓了高层的信访工作量与政治压力。

对于中央政府来说,它的合法性基础在相当长时间内是通过历史被社会所公认的,人民群众的信访活动是体现和增强这一合法性的工具,是中央政府权力再生产机制中非常关键的环节。通过信访制度,中央政府在获取信息的同时,可以克服行政层级限制的障碍以及下级政府对信息的遮蔽,进而扩充政权的社会基础。既能达到体察民意和了解社会实情的目的,也能有效制约和监控地方政府。信访活动的存在和延续,对底层群众的社会动员和政权合法性的强化具有十分重要的作用。而对于地方政府尤其是县级政府来说,它所面临的来自上下两个方面的压力是巨大的,尤其是在社会转型期,社会问题涉及面广,且矛盾与冲突十分尖锐,日益累积的“历史遗留问题”使其面临着来自上下两个方面的信任危机,

处于任命体制中的地方政府，很自然地选择了限制信访活动冲破层级限制的要求，通过科层化的处理降低上访活动的政治风险。具体来说，信访制度分级负责、归口办理原则的确立和对越级上访的限制反映了冲破层级限制的功能已经被层级化约束所替代，而信访活动的原初功能又不断诱发越级上访活动的发生。我们看到，一方面，集体上访和越级上访的现象越演越烈；另一方面，地方政府对上访活动的层级化限制也在不断强化。这种冲突深深植根于信访活动冲破层级限制与自身官僚化的矛盾本性之中，这种两难困境不可能从根本上消除。

三、信访制度功能变迁的原因分析

在社会转型时期，旧有的阶层结构、城乡结构、人口结构、就业结构、社会组织结构等方面的情况发生了重大变化，计划经济体制条件下的社会利益关系、利益结构等方面的情况也发生了重要变化，而与市场经济基础相适应的价值观念体系、社会规范体系以及政治权力—社会利益结构还没有最终定型。目前，以人均GDP突破1000美元为标志，中国社会发展已经步入一个全新的发展期。社会学家一般认为，当发展中国家人均产值突破800至1000美元大关时，就进入利益分化、甚至利益冲突的多事之秋。中国这个拥有13亿人口的巨型社会，已开始逐渐涉入现代化转型的深水地带。因此，这个阶段既是发展关键期，同时又是矛盾凸显期，如“三农”问题、拆迁问题、失业问题、公民权利的维护问题以及工业化与城市化进程中失地农民的社会保障问题等社会矛盾引发了大量的信访问题。而信访问题本身性质和影响范围的变化是信访制度功能变迁最直接的原因。我们认为，信访制度功能变迁的主要原因包括：

首先，信访制度功能定位的变化与目前国家政治生活的变化密切相关。国家政治生活形态的变迁与政治制度体系的变化是信访制度功能变迁的宏观背景与制度前提。改革开放后，大规模、持续不断的政治运动和政策偏差造成的人身迫害不复存在，而常规化的官僚制运作过程中造成的侵害行政相对人权利的问题开始日益突出。信访制度开始在确保新型政治秩序的成长与社会稳定方面发挥主要作用，信访制度化解纠纷、实现权利救济的功能开始显现，维护社会、政治大局的基本稳定成为了信访制度关注的核心目标。

其次，信访制度功能变迁与中国社会连续的“信访洪峰”有关，是应对当前中国信访困局的必然结果。在中国，造成信访问题的主要原因是体制性原因，而现有的信访制度改革基本着眼于制度层面的改革。制度层面的信访改革只能起到缓解或者延缓信访问题的作用，仅仅是解决信访问题的“治标”之策。只有解决深层次的体制问题，才是解决信访问题的“治本”之策。在中国，造成信访困局的根源主要包括：第一，地方治理危机的普遍蔓延。中央集权条件下的良性政治运行不仅需要中央对地方的有效控制，而且需要以良好的地方治理为基础。然而近年来却有相当一部分地方政权（尤其是基层政权）呈退化的趋势，地方层面的治理危机直接对转型中国的社会稳定构成了强烈挑战；第二，威权政治本质上是贤人政治，需要大量德才兼备的官员来支撑其运作，然而我们当前的干部队伍还远远不能适应这一要求；第三，行政主导的体制赋予了科层组织过多的使命，但是中国现有的科层组织在理性化和治理技术方面存在着严重缺陷，与现代理性的官僚科层制尚有较大差距。造成信访困局的根源本质上是体制性的、结构性的，而力图通过制度解决问题只可能把问题抑制在一定的范围之内，不可能从根本上消除这些体制性和结构性张力。这些体制性、结构性张力的长期存在与信访问题长期潜伏的结合，将不断引发中国一轮又一轮的“信访洪峰”。社会转型诱发的大量信访问题，政府应对“信访洪峰”的力不从心，推动了政府力图通过主动的制度变革来化解这种治理危机，直接导致了信访制度的功能变迁。而体制性问题迟迟得不到解决，为了应对不断增多的信访活动，政府被迫推动信访制度的变迁，要求信访制度承担其根本无法承担的社会功能。

最后，基层政府基于生存困境的目标替代是信访制度变迁的重要原因。目标替代指组织运行过程中既定目标被另外的目标所置换。处于“贫困政府”状况的基层政府把维持自身的延续与存在作为核心

目标,面对全国 80%左右的乡镇不能按时足额发放工资的情况,“抓发展促稳定”转变为“抓工资保稳定”,基层政府行为被严重扭曲,基层政府由一个公共产品与公共服务的提供者异化为一个纯粹的社会资源耗费者。面对生存危机与体制缺陷的双重困境,作为公共权力部门的乡村基层组织在一定程度上以自利性目标取代了公共目标。农民与基层组织的疏离导致了乡村社会常态的紧张关系,体制内的抗争和体制外的抗争明显增多。这种社会转型过程带来的新问题、新矛盾推动了信访制度本身的完善,同时也必将导致信访制度原初功能的变化,这种“非预期后果”是制度运作过程的正常产物,是时代变迁与社会转型的必然后果,信访制度的功能变迁一定要在中国社会整体转型的背景下才能理解和把握,中国社会转型与体制转型带来的一系列预期后果与非预期后果共同导致了信访制度的功能变迁。

四、社会和谐与信访制度的功能定位:回归政治缓冲

从信访制度蜕变及其功能位移过程中,我们发现国家政权—国家政权的基层代理人—基层社会之间的三角关系一直是中国政治运作中的核心问题。中国近代国家建设的核心主题就是中央国家政权力图穿透乡村社会的经济—政治结构并牢牢控制其地方代理人,进而把乡村社会整合进国家政权的全面综合性监控体系之下。中国国家政权建设面临的核心难题就是对具有强烈自利倾向的国家政权基层代理人的控制,这个信息不对称条件下的委托—代理难题往往由于制度性缺陷和结构性缺陷而加剧,进而破坏基层社会的政治秩序,引发国家治理危机,直接影响国家政权的合法性。在改革开放之前,通过政治运动式的社会控制手段,共产党把运动作为主要的社会控制机制,在一定程度上解决了中国古代政治的核心难题——吏治问题,但也在一定程度上导致了官民矛盾激发的恶性循环。信访制度在一定程度上成为国家政权制约与监控其基层代理人的制度化工具,弥补了其体制内监控体系与监控手段的缺陷与不足。到目前为止,这个对国家政权基层代理人的控制难题还没有解决,一方面是中国国家建设还没有取得彻底成功的表现,另一方面也是政治体系制度性缺陷与结构性缺陷导致的功能失调的必然显现。尤其是在高度中央集权的全能主义体制下,对底层社会所发生事件信息的适时收集与掌握成为中央政权中枢决策系统特别关注的问题之一。英国学者戴维·毕瑟姆指出:有效率的信息传递和处理对于有效的决策是必不可少的。然而科层制所采用的“严格的层级结构并不适宜于完成这些任务”,因为“这种结构倾向于强调信息自上而下的传递,然而信息的传递也要求组织具备基层自下而上传递信息的有效通道”;此外,“它以金字塔的形式建构起来,越是到高层越是狭窄,并且,尽管这对于分解任务和处理自上而下的指令来说也许是一种有效率的结构,但在处理自下而上的信息时,却有可能造成大量的超载或阻塞问题。”因此,层级制既承受信息短缺之苦,也遭受信息泛滥之害。更确切地说,就是信息不到位^[9](第 10 页)。中国长期延续的中央集权的君主专制型官僚制帝国政体,以及超大规模社会的有效治理迫切要求中央政府能够高效地监控地方政府行为,使之在中央预定的目标轨道上运行。而正是科层制对信息处理问题的天生缺陷,使得中央集权的政治体制通过其它途径来实现对底层信息的掌控与动态了解有强烈的需求,因此,通过体制外的途径了解底层信息并以此来监控国家政权的基层代理人就成为理性的制度选择。信访制度长期延续的内在机理可能正是基于这个基本的国家治理逻辑。

在新的历史条件下,一方面,平稳的社会转型成为中国政治发展的核心价值诉求;另一方面,中国的社会发展又潜伏着诸多的风险与危机。如 2004 年在中国发生的集体性社会抗争事件达到 7.4 万件,有些事件的规模甚至达到几千至几万人^[10](第 297 页),新时期的人民内部矛盾呈现出全新的特点。虽然目前中国社会的冲突与矛盾有着很大的地方化倾向,中国底层社会的抗争对象仍局限于特定的地方政府或者特定的工厂、公司的老板或个别地方领导人,但仍然对中国的政治体系构成了相当大的压力。人类政治发展的基本经验表明:社会变迁本身并不一定导致社会运动与革命,以现有体制的制度化能力和调适能力为核心要素的治理能力是把社会冲突控制在“秩序”能够容忍范围内的关键。因此,在构建社会主义和谐社会的历史征程中,要实现社会和谐与有序发展,必须调整现有制度资源的存量结构,在推进制度变革的过程中充分发挥传统制度资源的积极作用,并实现这些制度的功能转型。

目前,社会主义和谐社会建设成为中国政治发展的核心主题。党的十六届六中全会指出要拓宽社情民意表达渠道,推行领导干部接待群众制度,健全信访工作责任制,建立全国信访信息系统,搭建多种形式的沟通平台,把群众利益诉求纳入制度化、规范化、法制化的轨道。通过信访制度信息传递与权力监督功能的有效发挥,对防止人民内部矛盾转变成为不利于社会和谐稳定的因素具有重要意义。因此,在建设社会主义和谐社会的基本历史背景下,未来信访制度功能体系的科学合理定位,就是把信息传递与权力监督为核心的政治缓冲功能作为主导功能。作为社会安全阀重要组成部分的信访制度,通过承担信息传递与权力监督的双重功能,在社会主义和谐社会的构建过程中将发挥其应有的积极作用。

注 释:

- ① T县信访局:《县人大会议、春节期间可能发生的热点上访问题的排查情况》,载《T县信访》第1期,2007年1月4日,实地调研资料。

[参 考 文 献]

- [1] 应 星:《作为特殊行政救济的信访救济》,载《法学研究》2004年第3期。
[2] 肖 萍:《信访制度的功能定位研究》,载《政法论丛》2006年第6期。
[3] 刘武俊:《信访也需要制度创新》,载《中国监察》2004年第11期。
[4] 浦兴祖:《中华人民共和国政治制度》,上海:上海人民出版社1999年版。
[5] [美]刘易斯·科塞:《社会冲突的功能》,孙立平等译,北京:华夏出版社1989年版。
[6] 于建嵘:《信访制度动摇国家治理根基》,载《改革内参》2004年第31期。
[7] 刁杰成:《人民信访史略》,北京:北京经济学院出版社1996年版。
[8] 于建嵘:《农村基层政权退化与国家退化》,载《改革内参》2004年第15期。
[9] [英]戴维·毕瑟姆:《官僚制》,韩志明、张毅译,长春:吉林人民出版社2005年版。
[10] 赵鼎新:《社会与政治运动讲义》,北京:社会科学文献出版社2006年版。

(责任编辑 叶娟丽)

Rational Scrutiny to Function Change of Letters & Visits System in Modern China

Tang Huangfeng

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: This paper mainly discusses the basic connotation and the main reason of function change of the letters and visits system in modern China. The author thinks the core function of the letters and visits system increasingly translates from political buffer into political control in modern China. Moreover, the intended consequence and the unintended consequence of the system transition and social transformation altogether result to functions change of the letters and visits system in China. In the course of building up socialism harmonious society, we should scientifically and reasonably redefine the function of the letters and visits system. In my opinion, political buffer that acts information communication and power surveillance as the main content will be the core function of the letters and visits system. Then, regressing political buffer will be the rational choice of function orientation to letters and visits system in China.

Key words: letters and visits system; functions change; political buffer; social harmony