



政治信任视角下的中国信访制度

孟 霞 江永良

摘 要：政治信任由政治认同和政府信任两部分构成。政治认同与政府信任相互影响，民众在政治认同中确立了对政权运作合法性的认识，进而产生以信任政府为表现的政治信任；同样，当政府行为中出现民众不信任现象时，民众会将这种政治不信任延伸至对政治的不认同。体现在我国信访制度实践中，就是信访既受民众偏好，又暗含危机与困惑。解决之道，还是改变民众在纠纷的裁决中对信访机构的过分偏好，稳定民众对于整个政治系统的信任。

关键词：政治信任；信访；中国政治

一、引 言

据新华网 2011 年 9 月 23 日报道，洛阳市伊川县赵某进京旅游，却被当作上访群众抓回，且遭遇殴打。同该男子一起被带回的，还有其他 5 名上访人员。经初步调查，洛龙区信访局、古城乡政府在处理这起上访案件中，工作不负责任，方法简单，群众观念淡薄，教训深刻^①。这是继李蕊蕊事件、安元鼎事件和戎威远事件后，又一起被曝光的地方信访部门截访事件。对于无辜的当事人赵某来说，这次事件直接或间接地影响了他对于政府行政的信任度。而对于被报道又遭忽视的另外几位信访者来说，当他们知道在京信访受到潜在的威胁、却没有得到相应的保护和保障时，截访可能进一步危及到他们对于政府的信任度。已有的研究表明，上访对政治信任的流失具有很大影响：上访者到达政府层次每提高一级，其对政府的信任就减少一个档次^②。由此可见，信访制度作为解决当前民众普遍遭遇的社会不公、表达权利和利益诉求的制度，其本身是一把双刃剑。若信访制度能畅通利益表达途径，切实地保护和保障民众的合法权益，则有助于巩固党和政府在政治上的公信力与合法性权威；但若信访制度未能实现既定目标，被制度具体执行者错误推行，加之民众的偏激理解，则会影响公众对于现有政治体制的信任，有可能危及到整个政府形象和政治合法性。因此，从政治信任的角度审视信访制度现实运行的影响，尤其是其对于全局性政治和社会稳定的可能影响，对于推进改革、在改革中维护社会稳定均具有很强的现实意义。

本文的部分分析数据来源于 G 省 H 市信访局汇编的信访案件。这些案件资料涉及 H 市辖区内的各个区、县、乡镇和村等行政单位，共计 112 个案例。时间跨度从 1991 年 5 月至 2011 年 5 月，长达 20 年，其中部分信访案例处理的历史积案可以追溯到 20 世纪 60

①《洛阳一男子进京旅游被误当访民抓回 相关人员被处分》，载 <http://www.ha.xinhuanet.com/add/hnnews>, 2011-09-23。

②胡 荣：《农民上访与政治信任的流失》，载《社会学研究》2007 年第 3 期。

年代。在文献分析和使用过程中,我们排除了主观的资料,仅使用文本中记录的客观信息,如纠纷类别、访民身份类别、信访案件涉及的人数、信访投诉或抗议对象的身份、信访开始时间、信访结案时间、是否发生群体性事件、是否扬言威胁政府、是否采取诉讼等。在对上述资料内容进行抽象和分析的基础上,本文解释了民众偏好信访的现象,并分析了信访制度运作可能带来的危机。

二、政治信任:文献回顾与理论基础

政治信任研究早在20世纪七八十年代开始就引起了欧美学者的重视,从美国学者关于民众政府信任衰弱的系列研究成果可见一斑。我国学界对于政治信任的研究虽然已经有部分理论和实证成果,但数量仍然不多。因此,本文在回顾和梳理政治信任研究文献的基础上,提出本文案例研究的理论分析框架。

(一) 政治信任研究

关于政治信任的定义,首先有必要谈谈“信任”问题。信任研究最早可以追溯至齐美尔的《货币哲学》,他认为信任是社会中最重要综合力量之一,他的研究产生了深远的影响^①。自齐美尔去世后,信任的研究几乎被遗忘,直到20世纪50年代,信任才由美国心理学家Deutseh通过囚徒困境在实验心理学领域重新提出。此后信任的研究内容和研究方法在多学科交叉探索中取得了丰富的成果。不同的学科因为视角不同和研究方法的差异,对信任的界定存在较大差异。伦理学家从道德角度认识信任问题^②;心理学家则认为信任是一个人格特质;社会心理学家将其看成是一种人际现象;经济学家从理性计算的角度出发把信任看成是一种理性选择机制;部分经济社会学家从嵌入性角度分析社会信任问题;社会学家们则倾向于将信任看成是结构性的系列问题。各学科间的差异虽然让我们在界定信任的定义上不知所措,但在各学科对信任的研究中,“可靠性”是其对信任达成的共同认识。随后学者们将信任进行细化,例如罗姆·阿尔区分了“先赋信任”(ascribed trust)和“取得的信任”(earned trust)。前者指信任被认为是一种根据目标实现某些(或许“必要的”)事先给定属性的先验;后者指信任被认为是根据上述经验或另一种与此相似的经验的后验^③。这两种信任的区别就在于对信任对象的认识是否具有经验。与此类似,尤斯拉纳将信任分为道德信任和策略信任。他认为道德信任是一种对陌生人的自然而然的信任,并不认为陌生人与自己有什么不同,这种信任暗含着对他人的普遍信任的乐观主义情绪。策略信任是社会具体情境中关系持续的基础,它取决于信息和经验,是策略性的,是对他人行动作出预测后才置以信任,因而预示着风险。因此,这种信任是脆弱的,表现为“难于建设,易于破坏”^④。比较两者的差异,可以认为道德信任回答的问题是策略信任所不能回答的,即“合作的愿望出自哪里”?道德信任把人们与更大的社群联接起来,而策略信任只能是小规模的。这些信任分类说明了信任现象的多维度性,共同构成了我们对于信任现象的整体性理解。

政治信任是人类信任的一种形式,是在特定的政治情境中所具有的期望形式。有学者试图给这种信任一个明确的定义,例如周汝江认为政治信任是信任的一种形式,一般定义为公民对政府的信任程度^⑤;刘昀献认为政治信任是公民与政治系统之间的一种互动,它涉及公民、政治系统与特定价值之间的特定关系,是民众基于理性思考、实践感知、心理预期等对于政治制度、政府及政策、公职人员行为的信赖^⑥。还有学者认为政治信任是公民对于政府行为正确、恰当并符合公益的信心,它包括对政治行为体的信任和对政治机构的信任,广义上讲,还包括对于整个国家政治的信任^⑦。王亮在界定政治信任的过程中区分了政治认同、政府信任和政治信任三者之间的关系。他在总结归纳三者关系的基础上,认为

① 郑也夫:《信任论》,中国广播电视出版社2006年。

② 蔡升桂、范秀成:《信任研究理论基础比较》,载《山东社会科学》2005年第9期。

③ 马克·沃伦:《民主与信任》,华夏出版社2004年,第1版。

④ 埃里克·尤斯拉纳:《信任的道德基础》,中国社会科学出版社2006年。

⑤ 周汝江、高钊翔:《话语的张力:政治信任流失——从“山寨文化”说起》,载《徐州师范大学学报(哲学社会科学版)》2009年第4期。

⑥ 刘昀献:《当代中国的政治信任及其培育》,载《中国浦东干部学院学报》2009年第4期。

⑦ 刘伟伟:《政治信任与公民对中国政府绩效的评价》,载《香港社会科学学报》2007年第33期。

在狭义上,政治信任主要是指公民对政府行政部门的信任,广义上政治信任包含了政府信任,而狭义上两者相近;政治认同指公众对于自己所处的政治环境的一种心理归属感,如果出现了普遍的政治不认同的情况,那么政治合法性问题就出现了,而政治信任的建立首先需要合法性的支持,因此政治信任相对于政治认同来说,涵义又要明确和具体一些^①。

综上所述,既有对政治信任的研究仍旧围绕对政治信任本身展开,均未形成系统分析框架。本文拟从信任研究框架入手分析政治信任,并考察我国信访制度中所反映出的政治信任危机。

(二) 政治信任:一个分析框架

作为信任的一种特殊形式,政治信任必定要符合于信任本身的特点;但同时,政治信任也是多维度的。在政治信任中先赋信任与取得的信任、道德信任与策略信任的表现是研究政治信任不能回避的问题。

政治信任从结构上说主要包括三个层次:第一,对政治制度的信任;第二,对政府的信任;第三,对政府人员的信任^②。也就是说,政治系统作为政治实体,需要合法性的支持,而合法性来源于意识形态、政治结构和政治精英的个人品质对于民众的积极影响,这些影响主要源自于价值上的认同和对于政治绩效的总体感知,例如公平正义的倡导、社会稳定和经济繁荣。政治合法性的获得意味着公众对于整个政治系统的认同,也就是对于政治制度、政府和公务人员产生信任。就此而言,我们认为,政治认同产生的合法性应该是政治信任中的先赋信任,同时这种先验信任类似于通过一种积极乐观情绪所获致的道德信任,政治认同产生的合法性是公众在政治活动的积极影响中获得的一种乐观政治情感,从而产生对政治系统模糊的和普遍的信任。也就是说,政治信任的一个维度体现为政治认同,对于政治系统而言表现为获得了合法性。政治信任的研究者们通常忽视这一政治信任的重要方面;相反,总是把对于具体政治系统的信任作为合法性的来源。

哈丁认为,政治信任包括信任、不信任和怀疑主义三个维度^③。笔者认为,当一个政治系统的合法性确立的时候,公众对政治系统产生了信任,也就是通常所谓的政府信任;相反,若不存在合法性的认识,对于某个公众个体来说,其事实上不存在是否信任政府的问题。一旦确立了对某一政治系统的合法性认同,便产生了政府信任。这种政府信任的性质应该属于取得的信任或者策略性信任,也即所谓的认知性信任。在政治信任中,当政治认同所产生的政治信念被破坏以及期望未被实现,即公众在与政治系统中的公务人员、政府政策和政治制度的互动中产生冲突,若冲突来源于公众对于意识形态宣传、政治制度的许诺以及政治精英的形象和品质的认同和信任与现实行动之间的矛盾时,就有可能引起公众在关键问题上对政治系统中的某一部分甚至全部产生怀疑。一旦这种怀疑在后验推理中得到相反证据的质疑,就有可能产生对政府的不信任。其结果就是,公众在早期对于政治系统所形成的先验的普遍信任被削弱。当然,对于政治系统的全面不信任不是一蹴而就的,只有当公众对政治系统的不信任由低层次公务人员上升到高层次的政治制度时,这种全面的不信任才会产生,其直接后果便是合法性的丧失,进而危及整个政治系统的持续存在。

概而言之,政治信任存在政治认同和政府信任两个维度,但两者的作用机制不一样。从信任的多维度视角看,在现有政治系统的意识形态宣传、政治结构的理念和政治精英的个人品质的作用下,公民产生对现有政治系统的政治认同,即确立现有政治系统在公众中的合法性,这种合法性即是公众的先赋性信任,也就是对于政治系统本身产生普遍信任。在公众中,这种信任是不证自明的,它对于政治和社会稳定起到了关键性作用。然而,这种先赋性信任并不是稳固不变的。当公众进入政治系统与其互动时,公众便开始对政治系统产生认知,这种认知是按政治系统的自我解释来理解的。如果公众对于政治系统的理解与政治系统的自我解释一致,则公众的信任由模糊概括转化为清晰具体,并更加确信;但是若公众的理解与政府的解释不相一致时,则公众就会对政治系统的自我解释产生怀疑,尤其是这种理解的反证由低层次上升到高层次系统,则公众将产生对政治系统的全面不信任,即丧失广泛的群众基础。其

①王亮:《动迁矛盾与政治信任的缺失——以上海市P区调查为例》,华东师范大学2010年硕士学位论文。

②熊美娟:《政治信任研究的理论综述》,载《公共行政评论》2010年第6期。

③马克·沃伦:《民主与信任》,第1版。

直接后果就是原来建立起来的合法性丧失,即出现合法性危机,最终结果就有可能是产生政治上的冲突,危及现有政治系统的稳定。

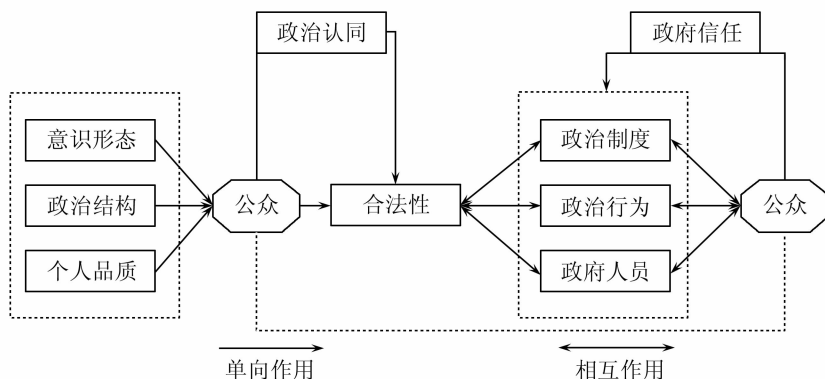


图1 政治信任模型

三、政治信任与信访制度

信访制度是政治制度体系中的一种,是政治系统运作的一个环节。在我国现实生活中,信访制度表现出如下两个特点:

(一) 信访得到民众偏好

近年来,民众参与信访的趋势,已经由个体信访转化为集体信访,由逐级信访转化为越级信访,由一次信访转化为重复信访,由正常上访转化为异常上访,由温和信访转化为过激信访^①。我们前期关于 H 市民众的信访研究表明,在信访部门所处理的各种案件中,个体信访占 52%,但是集体信访的比例也不小,占到 27%,并且有逐年增加的趋势;到省级及以上中央部门上访的比例达到 28.6%;已经被解决的信访问题,其所用的时间达到 18.64 个月;在所有纠纷中有 25% 发生了群体性事件,并有 20% 的信访案件中出現扬言威胁政府的现象。更为严峻的是,集体信访已经不再仅仅是集体诉求的形式,而是正在演变成为实现信访目的的组织行为,即个体上访者通过组织更多人参与信访来实现其信访目的。虽然信访对于上访民众而言存在许多困难,并且成功几率很小,但是在社会中还是有许多民众在遭遇纠纷的时候,采取上访的方式来解决,其原因何在?

就行政纠纷的解决而言,程金华利用 2005 年在中国 28 个省份获得的综合社会调查数据(CGSS2005)研究发现,整体上,尽管愿意把(准)司法渠道当作首选行政纠纷解决途径的被访者达 41.3%,但仍没有超过 50%,因此不构成主导地位。更为重要的是,相当多中国公民既在实践中、也在意愿上寻求通过党政机关领导来解决问题。且不论集体上访,中国公民选择把行政纠纷诉诸“找该机关领导解决”和“找上级领导解决”这两种途径也相当普遍。合并起来,在实践中,有 38% 的纠纷是试图通过这两种途径解决的,远远比通过(准)司法渠道的比例高;在虚拟纠纷中,有 39.5% 的被访者愿意把这两种途径视为纠纷解决的首选渠道,和司法途径几乎相当^②。对此,他认为,对权威在文化和意识形态上的认同是中国公民认同和利用党政渠道来解决行政纠纷的根源,正如在传统中国“父母官”是地方治理的理想模型。面对纠纷,找“上”(上级权威个人或者部门)而非找“中”(中立的裁判),是很多中国人惯性的思维方式。对此,张泰苏从纠纷解决制度本身给予民众的心理体会做出解释,认为中国民众不选择行政诉讼是因为对这种诉讼的程序感到陌生和排斥。现代的行政诉讼制度因为不允许调解,显得过于生硬、冲突性过强,因而使访民产生排斥心理^③。胡元梓认为中国民众偏好信访的部分原因是来源于

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;梁海磊:《探索农村信访工作的新规律》,载《红旗文稿》2010 年第 15 期。

② 程金华:《中国行政纠纷解决的制度选择——以公民需求为视角》,载《中国社会科学》2009 年第 6 期。

③ 张泰苏:《中国人在行政纠纷中为何偏好信访?》,载《社会学研究》2009 年第 3 期。

“官本位”的政治权威主义价值观的文化传统。在一个具有权威主义传统的国家,人们对政府的信任不仅是基于政府的表现,而且也基于人们对权威的崇拜和依赖^①。在以上关于民众偏好信访的分析中,我们可以看出学者们一致认为中国民众有一种权威取向,即一种重视、崇拜及依赖权威的心理和行为取向。这种权威取向,使得民众更偏好于通过政府行政而不是司法制度来解决自己的纠纷。

笔者认为这仅仅是问题解释的一个方面,另一方面是中国当前的政治系统在合法性的建立上,自觉地把自身型塑为一种家长式的权威;同时在与民众的关系确认上,不是一种契约关系,而是一种带有血缘性的情感关系,这种关系以血缘性的亲情为隐喻,促使民众产生政治认同以确立合法性,结果就是,赋予政治系统以家长式的权威,民众对于政治系统产生的信任类似于对于家长的信任,并产生相应的期待。从政治信任的视角分析,我们可以认为,民众接受了这种以血缘性的亲情为隐喻的政治关系,其对政治系统所产生的信任的性质,不是一种计算性的理性信任,而是一种基于情感的信任,那么期待的性质也就相应地带上了普遍的情感色彩。尤其是在中国,农村居民占全体国民的70%,由于农村居民所接受的教育程度普遍很低,这导致他们更容易以这种较为原始的情感方式来理解自身与政治系统的政治关系。这就容易理解我们的前期研究所表明的75.8%的信访是由农村居民发起的这一事实。

从合法性的取得来看,现有政治系统以这种方式争取民众的政治认同并无问题。哈贝马斯认为,合法性意味着某种政治秩序被认可的价值,而这种被认可的价值是与一定历史时期的社会规范相联系的,在当时的社会规范中能有效地证明该政治秩序是有价值的,是值得认可的^②。中国民众受传统儒家以家为核心的思想的影响,因此认可这样一种社会规范体系,但是在政治、经济和文化的社会变迁中,文化变迁是最为缓慢的,因此,政治系统在争取政治认同、取得合法性的方式上必定会不自觉地选择这种合法性来源方式。所以,政治系统以血缘亲情的方式证明自身的合法性,取得相应的政治认同,这也就是为什么民众偏好信访而忽视司法制度的原因之一。一方面,民众以权威看待政治系统;另一方面,如张泰苏所言,民众“偏向冲突性较低、法官主导功能较强的诉讼程序和审理方式”,因为民众与纠纷调解者之间的关系是一种亲情关系而不是契约关系。简言之,民众的权威取向连同政治系统以血缘亲情为隐喻来争取政治认同,使民众在纠纷解决的途径上偏好于具有权威性的行政解决纠纷的途径。

那么,就信访制度而言,这种含有政治认同并产生于对于政府普遍信任的信访偏好,其结果在信访机构方面的表现如何呢?

(二) 信访制度暗含危机

就各种纠纷的解决渠道而言,法院诉讼应该是大多数制度健全的社会解决纠纷的主要渠道,然而朱景文根据中国诉讼分流的数据分析表明,1997年以后中国的诉讼增长率明显降低。他认为社会转型期诉讼增长率不升反降的原因之一就是非诉讼纠纷解决机制分流了大部分的纠纷,包括信访和私力救济^③。而实际的情况是,信访总量连续11年上升,并在2003年形成了信访洪峰,是年国家信访局受理群众来信同比上升10.7%,接待群众上访的批次、人次同比分别上升20.6%、29.9%,中央和国家机关受理群众信访量上升46%^④。《人民日报》也报道,2004年全国县级以上党政信访部门受理的信访总量为1373万件(人)次^⑤。随着信访数量的增长,信访日常纠纷的分布也有变化。从表1我们可以看出,涉访纠纷的分布并没有明显的集中趋势,而是较为平均地分布在各种纠纷领域中,这其中以民事经济纠纷居多。这些案例若按城乡划分,有60.7%发生在农村,39.3%发生在城市,其中包含了15.1%的农民工信访案件。信访纠纷涉及的投诉或抗议对象有17%是群众,42%是企业,还有41%是政府部门。也就是说,信访部门这一单一的非专业纠纷裁定机构,需要处理各种社会和经济纠纷,纠纷涉及的领域广,情况复杂。

① 胡元梓:《中国民众何以偏好信访——以冲突解决理论为视角》,载《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2011年第2期。

② 白 钢、林广华:《论政治的合法性原理》,载《天津社会科学》2002年第4期。

③ 朱景文:《中国诉讼分流的数据分析》,载《中国社会科学》2008年第3期。

④ 于建嵘:《中国信访制度批判》,载《中国改革(综合版)》2005年第2期。

⑤ 见2006年4月29日《人民日报》国家信访局负责人谈《信访条例》的贯彻实施情况。

表 1 H 市涉访纠纷的类型分布(1991 年至 2011 年)

纠纷类型	频次(共计 112 个)	占总案例的百分比(%)
按纠纷的内容分		
产权纠纷	9	8.04
合同纠纷	13	11.61
劳资纠纷	14	12.50
权益纠纷	11	9.82
土地纠纷	19	16.96
污染纠纷	6	5.36
行政纠纷	13	11.61
征地纠纷	12	10.71
治安事件	5	4.46
事故纠纷	10	8.93
按访民的身份分		
农村村民	68	60.71
城镇居民	27	24.11
农民工	17	15.18
按信访投诉或 抗议对象的身份分		
群众	19	16.96
企业	47	41.96
政府部门	46	41.07

数据来源:G 省 H 市信访局汇编的信访案件。

在前期研究中,我们还看到,信访周期的漫长性和不确定性也与司法与信访的运作模式有关。一旦进入信访解决的过程后,这个过程往往很漫长且存在极大的不确定性。这从信访案件处理的平均 18 个月的长度可以看出。在此过程中,一方面政府通过采取拖延的方式使得访民上访的成本大大增加,以减少信访处理的压力;另一方面,访民则有意无意地通过群体性事件或者是以越级上访和集体上访为威胁,给政府施压以争取更快更好地解决问题。当政府开始介入纠纷解决的过程时,政府解决纠纷采取的是计划经济时代的非程序性技术——工作组作为解决问题的主要方式。这种临时性的动员各部门参与处理纠纷的组织形式,其组织目标仅仅是为了实现访民的“息诉罢访”以达到“案结事了”,于是纠纷的解决很快流变为信访部门与访民之间的博弈。博弈的结果是,访民漫长的信访过程,不断的越级和集体上访导致政府处理信访案件所要动员的部门数量规模不断增加。信访案件中特事特办、领导包案、对上不对下的人治模式,事实上并未在程序上和价值上完全解决,仅仅是息事宁人的“摆平理顺”而已。

中国经历了 30 多年的经济高速增长,给人民带来了普遍的经济利益。已有的研究表明,中国经济的卓越表现,使当前的政治系统获得了高水平的公众支持度^①。然而经济上的成就,只是政治体系在大多数人民及势力集团中能满足的政府基本功能,这种作用上的有效性并不具有合法性所蕴涵的信念力量^②。正如我们的研究所展示的,社会经济的快速发展引致的强烈的社会变动,在经济、社会和政治上都容易引起各种纠纷和冲突,如果这些纠纷和冲突不能得到公平有效的裁决,其结果便是公众对政治权威性产生质疑,甚至是不信任。从前文对信访制度运作的描述我们可以看出:一方面是社会转型时期井喷式的信访案件,这些案件纷繁复杂,涉及的领域广,情况复杂;另一方面,信访机构面对如此众多而复杂的信访案件,在难以一一应对的情况下,最终将此演变为信访机构与访民之间的博弈,即把原来的普通民事或者行政纠纷,经由信访者在上下各级政府之间的上访,转变成信访者与各级政府之间的矛盾,甚至是冲突。更为严重的是,信访制度缺乏司法系统严密的程序性,当信访者的目的没有达到时,他们可以从基层的乡镇逐步甚至是越级上访至中央信访部门。这事实上就是民众对于包括政府人员、政府机构和政治制度在内的整个政治系统可信性的逐一确认。有研究表明,由于各级信访机构在没有任何

①Zhengxu Wang, “Before the Emergence of Critical Citizens: Economic Development and Political Trust in China”, *International Review of Sociology* 2005.

②白 钢、林广华:《论政治的合法性原理》。

监督下对信访案件层层转办,导致信访不断升级,中央有关部门受理信访量直线上升。但信访公民来京后,不停地在各信访机构之间来回跑动,可问题并不能得到真正的解决,最终导致他们对中央政治权威产生怀疑^①。也即是说,信访使公众对政治系统的不信任由低层次公务人员上升到高层次的政治制度,引发全面的政治不信任,其直接后果便是合法性的丧失,危及整个政治系统的持续存在。

当政治认同产生的对政治系统的信任感被现实的政治遭遇所破坏时,其结果便是引发公众对政府公信力的怀疑和不信任,而这又直接威胁到政治系统的合法性。因此,作为威权政治缩影的信访制度,不仅不能解决社会转型时期引发的各种社会纠纷,反而会因为它解决纠纷的无效性,逐渐侵蚀现有政治系统的合法性。

四、总结与讨论

哈贝马斯指出,传统的威权政治把合法性力量等同于政治统治的力量,政治系统本身拥有合法性解释权,国家自我宣称拥有合法性并使人民接受。其结果是,随着国家机器力量的不断强化,它便容易丧失广泛的群众基础,而民众与种种权威的冲突实际上就是合法性冲突^②。这点在信访制度的运作中得到深刻的体现。

中国民众有着强烈的威权取向,一方面是中国传统的政治文化,使得民众形成重视、崇拜及依赖权威的心理和行为取向;另一方面,当前的政治系统在合法性获得上自觉或者不自觉地满足了这种政治心理和价值取向,以血缘性的亲情为隐喻确立政治系统与民众之间的政治关系。在政府取得了政治认同、确立了合法性、获得民众对政治系统普遍信任的同时,民众也产生了对政治系统的亲情性质的政治期望,即希望政治系统能够体恤民众的疾苦和亲力亲为地处理他们的不公待遇。转型时期的中国面临的是经济、社会和文化等各个领域不断增长的纠纷和冲突。纠纷和冲突必然要诉诸公正的裁决。在中国由于民众对威权的崇拜和依赖及其所形成的政治期望,使得大量的纠纷和冲突倒向拥有威权形式的信访部门。由于信访制度本身在制度上存在的诸如体制不顺、机构庞杂、缺乏整体系统性、功能错位、责重权轻、人治色彩浓厚、程序缺失、立案不规范、终结机制不完善等问题^③,不能恰当解决全部信访问题,引发了民众在认知上对政治系统产生怀疑和不信任。反过来,当民众对政治系统能够体恤他们的疾苦、亲力亲为地处理他们的不公待遇的期望遭到破灭时,其结果便威胁到政治系统的合法性。

基于以上以政治信任为视角所作的判断,笔者认为,当前我国的政治系统有必要考虑在获得政治认同的过程中改变原来的以血缘性亲情为隐喻的意识形态宣传、政治许诺和家长式的政治精英形象,从而在根源上改变民众对于政治系统的过分依赖。就信访制度而言,就是改变民众在纠纷的裁决中对信访机构的过分偏好。只有这样,信访制度所面临的困境及其引发的民众对整个政治系统的怀疑和不信任才能得以缓解,从而稳定民众对于政治系统的信任,确保政治系统合法性的稳定。

■作者简介:孟霞,中国地质大学(武汉)艺术与传媒学院讲师,社会学博士;湖北 武汉 430074。

江永良,武汉大学社会学系博士生。

■基金项目:国家哲学社会科学基金重点项目(11AZD023)

■责任编辑:叶娟丽

①于建嵘:《中国信访制度批判》。

②J. Harbermas. *Legitimation Crisis*. Heinemann: Beacon Press, 1976.

③于建嵘:《中国信访制度批判》。