

信访问题预警的理论模型及指标体系

阎耀军¹, 宋协娜², 张美莲¹

(1. 天津工业大学, 天津 300387; 2. 中共山东省委党校, 山东 济南 250021)

【摘要】 信访问题泛指有悖于正常信访秩序并影响到社会稳定的异常信访行为或信访形式。信访问题预警是运用现代实证性社会预警方法, 在对信访及信访过程中所反映的一系列问题进行系统监测、评估和研判的基础上, 提前发现并预报可能引发的信访问题的过程。用于信访问题预警指标体系必须建立在理论模型的基础之上。具体指标及其权值的设置应当与时俱进。

【关键词】 信访; 预警; 理论模型; 指标体系

【中图分类号】 C916 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1008-9314(2010)03-0088-05

二、信访的属性及信访问题预警

一、引言

如果说信访是反映中国社会问题的一面镜子, 那么信访问题预警就是度量社会问题的晴雨表。因此信访问题预警在中国整个社会预警体系中居于十分重要的地位。由于信访制度是一项中国特色的政治制度, 所以在国外没有这方面的研究。国内较早发文提出建立信访问题预警体系的是山东省委党校宋协娜教授, 2008年国家社科基金正式立项开展研究。我们期待这项研究能够填补这一领域中的空白。

(一) 信访的属性

对信访属性的认识应当联系其产生的源头。信访制度作为一项中国特色的制度虽然确立于1951年, 但在中国古代就已经萌生了类似于今天的信访制度。据《尚书》记载, 帝舜曾任命一个叫龙的人作“纳言”之官, 专司听取臣民意见的职能, 这是最早的接待来访的官职。随着国家的产生, 历代都有处理信访问题的官职。周代设有大仆和大司寇职, 其任务之一就是处理上访告状问题。在唐代, 还开设了类似于现在“群众信箱”的“函巨之制”^[1], 专门用来接受臣民上书言事。更值得深思的是, 远在公元3000年前的西

【收稿日期】 2009-12-09

【基金项目】 国家社科基金项目(08BKS022)

【作者简介】 阎耀军(1954-), 天津工业大学公共危机管理研究所所长, 教授; 宋协娜, 山东省委党校教授; 张美莲, 天津工业大学公共管理研究所。

周,就有了我们今天提出的“变上访为下访”的“下访制”。据《汉书·艺文志》记载,当时比较开明的统治者为了通晓民意,体察民情,补察时政,曾设有一种被称为“采诗”的民意调查制度。我国第一部诗歌总集《诗经》中的《国风》实际上就是由此而来。由此可见,现行信访制度作为中国基本的民意表达制度和公民权利救济制度,是以民意表达渠道的畅通和公民权利救济的实现为价值取向的。信访工作就是要通过了解民意,正确处理各种矛盾、协调各方面利益关系,维护社会稳定、实现社会和谐。

(二) 信访问题预警

我们所要预警的信访问题,主要不是指群众在信访中所反映的具体问题,而是指在信访活动过程中所引发的问题。信访问题是与我国进入社会转型期以来出现的“信访洪峰”相伴而生的。据有关部门统计,自1993年以来,我国信访总量呈持续上升趋势,期间出现过若干次被称之为“信访洪峰”的信访高峰^[2]。据2004年统计,全国发生的100人以上的群体性事件,农村每天要发生60~90起,城市每天要发生120~250起。^[3]总之,信访洪峰的总体特征是信访量非常大,成千上万的人来到党委和政府部门或者重要公共场所“上访”,表达形式具有激烈化倾向,而信访部门和相关政府部门对其诉求一时难以解决,从而对社会稳定构成严重威胁。这就是我们所说的“信访问题”^[4]。所以,我们可以把信访问题定义为:有悖于正常信访秩序并影响到社会稳定的异常信访行为或信访形式。信访问题的具体表现形式主要是超大规模的集体上访和集体越级上访,尤其是那些带有对抗冲突性的集体上访和越级集体上访。

但是,由于“信访问题”与信访所反映的具体问题有着千丝万缕的联系,所以我们把信访问题预警定义为:运用现代实证性社会预警方法,在对信访及信访过程中所反映的一系列问题进行系统监测、评估和研判的基础上,提前发现并预报可能引发的信访问题的过程。其目的是早发现、早调处、早解决,从而避免信访问题的发生。信访问题预警系统是我国整个社会预警体系中的一个子系统,但是由于信访问题的产生具有深层的综合性原因,而信访制度又是一种覆盖全社会各个领域和层次的政治制度,所以信访问题预警系统具有很强的综合性和覆盖性,因而信访问题预

警在整个社会预警体系中具有特殊重要的地位。开展信访问题预警,不仅可以提高我们对信访问题的预见性,从而使信访工作由被动的反馈控制向主动的前馈控制转变,^[5]而且对于实现和谐信访,维护社会稳定具有极为重要的意义。

三、信访问题预警的理论模型

现代实证性社会预警方法区别于传统的哲理性预警和经验性预警,更不同于古代的神灵性预警。现代实证性社会预警方法需要建立一套可以量化评估的指标体系,而建立指标体系的前提和基础是其理论模型的设计^[6]。因为指标体系作为测量社会现象的“量具”,它必须依附于一个科学的架构,而这个科学架构实际上就是从特定社会现象中抽象出来的一个理论解释系统,对此我们称之为理论模型。指标体系需要借助理论模型来组织逻辑,理论模型是统帅指标体系的灵魂,没有灵魂的指标体系,不可能具有信度和效度。至于信访问题预警的理论模型设计,其难度在于复杂现实的困惑,也正因为如此,才更需要理论去予以解释和明晰。通过对大量信访问题产生机理的分析研究,结合相关理论,我们对信访问题预警理论模型设计如图1(见下页)。

该模型由两部分组成,上方实线框图是物理模型,表达信访问题形成的多向度、多因果的逻辑架构;下方虚线框图是评价模型,表达信访问题预警的多方面、多层次的操作架构;中间连接两个框图的虚线箭头表示评价模型脱胎于物理模型的依赖关系。物理模型来源于对错综复杂的信访活动的深入分析,其任务是化繁为简,抽象出信访问题形成的因果逻辑;评价模型承继物理模型的逻辑体系,其任务是展开预警指标体系的骨干支架,以便使一系列导致信访问题发生的具体指标有所附着。

现将上述模型中各个模块的理论内涵及其衍生的指标阐释如下:

(一) 信访问题模块

“信访问题”从字面上可以有两种理解。一是信访所反映的问题,二是由信访处置过程中产生的问题。本模型中“信访问题模块”作为信访问题的集合,主要是指后者,但同时也包含前者,因为后者与前者有

着极为密切的联系。两者区别在于，前者是因问题而信访，后者是因信访而产生问题。但是由于信访问题预警必须通过监测引起信访的具体问题及其原因，才能达到预警信访过程中产生的“信访问题”的目的。因此，本模型把“信访问题模块”定义为以后者为目标指向的，前者与后者相关联的集合。

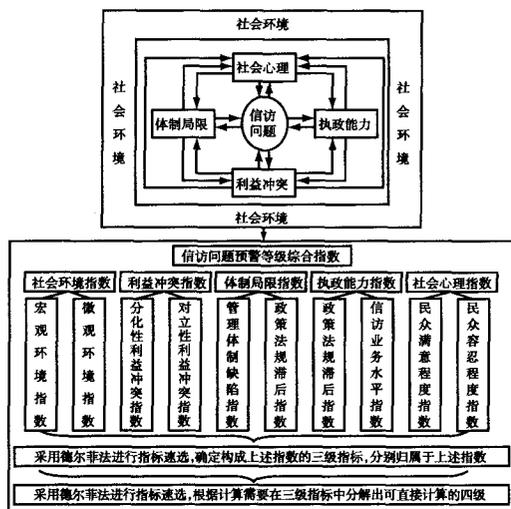


图1 信访问题预警理论模型

“信访问题模块”是本模型的核心目标模块，即警情模块；其余模块均为警源模块即产生信访问题的因素模块。它们各自从不同的角度揭示和反映“信访问题”之所以产生的原因，并相互依赖、相互制约和相互影响，发生多向度的和全方位的联系；它们可单独滋生或诱发信访问题，也会在相互影响中共同滋生或诱发信访问题。因素模块和目标模块构成因果关系。

(二) 社会环境模块

在本模型中，社会环境是指与产生信访问题的政治、经济、文化等所有相关的社会因素的总和。经验告诉我们，信访内容和数量波动的曲线，实际上是社会生活流变的反映，信访问题的形成尤其是“信访洪峰”的出现，与其所处的社会环境密切相关。

我国现阶段社会环境可从宏观和微观两个层面观察。从宏观环境来看，我国处于人均GDP1000美元至3000美元的风险高发期。据国际发展经验，这个时期通常是一个国家从传统社会向现代社会转变的重要阶段，由于产业、城乡、就业结构迅速转型，社会利益

格局剧烈变化，往往容易引起经济失调、社会失序、心理失衡、社会伦理混乱，致使各种社会矛盾凸显，风险爆发概率增高。从微观环境来看，首先，我国各地区的微观环境有所差别：较先进入1000~3000美金发展阶段的地区，社会矛盾较之其它地区突出，因而信访问题产生的几率较高；其次，处于社会转型事件节点（如城市化过程中的征地、拆迁；经济结构调整中的企业改制重组、工人下岗二次就业等等）的地区或单位，社会矛盾较之其它地区或单位突出，因而信访问题产生的几率较高；再次，社会变动敏感期（如党政机构换届选举，高端外事活动，重大节日纪念日等）易使社会矛盾外显，诱发信访问题的可能性要高于其它时期。为此，我们从宏观环境和微观环境两个方面来设置信访预警测量指标如下：

宏观环境指数：①经济发展阶段：以进入1000~3000美金发展阶段为阈值区间，分接近、达到、超过三种情况取值。②城市化速度指数：由征地、拆迁以及农民工进城数量等若干表征城市化发展速度的具体指标的综合值构成。③所有制结构变化：由反映企业改制改组、劳动就业方面的若干指标的综合值构成。

微观环境指数：④民生问题指数：特指当时当地所有与政策相关的N个涉及民生问题的具体指标的综合值。⑤政治敏感期指数：指换届选举、重大外事活动、政治性纪念日等容易引发信访活动时段的综合值。

(三) 利益冲突模块

利益冲突模块在本模型中表达与社会环境相联系并由其决定的各种利益冲突之总和。社会环境中经济基础和社会结构的变化，导致形成新的利益群体和利益格局，社会利益格局的剧烈变化，使社会开始出现较大面积的利益不和谐现象。由利益矛盾引发的群众信访带有很强的物质利益性。物质利益矛盾反映的是分配上的不公平。不平则鸣、不和则访是现阶段群众信访量激增的主要原因，亦是进行信访问题预警的主要警源。

利益冲突的产生有两种情形：一是利益群体分化所产生的不同利益群体的利益分化性矛盾，即当改革触及体制硬核，利益分化割裂了改革共识，强势集团利用掌控的公共资源优势，在公共政策的制定和执行过程中恣意侵吞社会资源，使制度变迁中出现“改革效益强势化”和“改革成本弱势化”的趋向，各种利

益差距扩大,致使社会出现大面积的不和谐现象进而导致利益冲突。二是个人私欲膨胀所产生的与公共利益对立的利益对立性矛盾。掌握公共资源的人一旦私欲膨胀,便形成侵占公共利益的贪官污吏。因此,本模块拟从分化性利益冲突和对立性利益冲突两个层面测量信访问题的形成。

利益分化性冲突:①收入差距指数:由城乡收入差距和阶层收入差距的综合值构成。②涉农利益冲突指数,包括现阶段以失地农民补偿安置到位率、进城务工农民社会保障覆盖率、农民工工资拖欠率等指标综合构成。③涉工利益冲突指数:由调查失业率、下岗职工低保覆盖率、劳资纠纷信访率等指标构成。④特殊利益群体指数:由存在的和潜在的利益受损群体所占的比例综合构成。如环境污染与生态破坏致使利益受损者的比例、复退伤残军人和困难企业军转干部待遇受损者比例、征地拆迁利益受损者比例等。

利益对立性冲突:⑤公款消费占财政总支出比例上升率;⑥公务人员经济犯罪率;⑦反腐败举报上升率。

(四) 体制局限模块

体制局限模块在本模型中,是指在信访处置过程中,由于新旧体制冲突和政策滞后而导致的对某些问题暂时不能妥善或从根本上解决的信访现象。大量信访事实说明,和新形势新情况不相适应的旧的管理体制和政策法规,以及面对新形势新情况而显现的体制缺失和政策空白,是许多信访诉求久拖难决,从而造成越级访、重复访和对抗性上访的重要原因之一。

体制局限可以从两个方面看:一是管理体制缺陷。现行信访制度在职能定位和制度设计上,并不具有行政职能和权力,处理信访事项的权力有限,不可以也不可能去解决本应由负有一定职责的国家机关办理的社会事务。这被认为是现行信访体制中制约化解信访矛盾的瓶颈;二是政策法规滞后。在社会转型过程中,处理信访诉求之所以难,就是因为现在有许多问题尚缺乏从根本上进行处理的政治条件和法律条件。比如,集体企业破产、农村房屋拆迁补偿标准等问题都无法可依、无章可循。

为了在信访预警中客观地反映上述情形,我们分管理体制缺陷和政策法规滞后两个方面进行测量。

管理体制缺陷指数:①信访有序化程度;②大信访机制整合程度(从信访整合机制的建立和实行方面

定性考察)。

政策法规滞后指数:③无法可依的信访案件占总信访量的比重;④新旧政策冲突信访案件占总信访量比重。

(五) 执政能力模块

信访活动作为一种社会现象,其动态从来就与执政者的执政能力密切相关。我国所处的社会转型期既是发展的黄金期,亦是利益格局调整期和矛盾纠纷多发期,由此带来信访量的增多,具有其客观性。解决的办法不是消除信访也不可能消除信访,而是如何实现信访正常化。包括信访总量和上访规模的正常化,处理信访案件程序和效率的正常化,信访人心态和期望值的正常化。经验告诉我们,越级群访大都事出有因,或因一项政策或法令出台失当,或因政府一项行政行为谬误。低劣的执政能力和复杂的社会矛盾所形成的反差,无疑是信访问题产生的一个十分重要的警源。

我国是一个大国,如果所有的信访案件都集中到中央,势必造成秩序的混乱,从而影响社会稳定。国家信访局认为,当前进京群众信访反映的问题中,有80%是可以经过各级党委和政府的努力在基层得到解决的。地方政府没有提供应有的帮助是导致来京上访人数增多的重要原因。所以,要实现处理信访案件程序和效率的正常化,杜绝信访问题的出现,加强基层的执政能力是关键。

基层的执政能力也包括基层信访部门的业务能力。信访部门业务水平是执政能力在信访工作中的具体体现。目前居高不下的信访量以及上访秩序的混乱虽然主要不是由信访部门的工作质量所引起,但信访部门作为调节人民内部矛盾的重要部门之一,具有利益表达、矛盾疏导、问题督察等重要功能,其业务工作水平的高低无疑也会对信访问题产生某种影响。因此,对其业务工作质量的测量,亦应该是信访预警的重要方面之一。为此,我们在本模块中设置基层执政能力指数和信访部门业务水平指数两个指数指标。

基层执政能力指数:①施政不当引发信访案件占总信访量比重;②信访首次性结服率;③重信重访率;④越级集体访次数。

信访部门业务水平指数:⑤信访工作前置程度。由领导下访次数等反映信访关口前移的具体指标组成;

⑥信访工作规范程度,如县、乡、村实行信访工作标准化比率;⑦信访问题预测能力。由反映开展问题排查、舆情分析、风险评估、预警预控工作情况的指标组成;⑧安全情报沟通能力。由反映信访工作信息化的软、硬件水平和他们与安全、公安等部门情报信息互动的指标组成。

(六) 社会心理模块

信访行为是信访者带着激烈情感活动的行为,所以信访预警实际上是对信访人“人心”的测量。众多人心的聚合,形成反映民众心态的社会心理。社会心理不易直观因而往往被忽视,但是社会心理一旦对信访问题产生强化作用,就会让人对信访形势的变化感到突然,从而丧失了形势变化面前的主动权。这就是有时候我们对信访形势的分析,无论多么符合“理性”,多么“科学”,但由于忽视了群众的思想情绪和社会心理的变化,在实践中出现判断失误的重要原因。所以信访预警不能见物不见人,见人不见人心;所以我们在该模型中设置“社会心理模块”,用以测度社会心理形势变化对信访问题产生的影响。实践经验表明,在许多群体性事件中,会有不少非直接利益群体参与其中。这说明不满情绪的蓄积会形成潜在的社会心理形势,从而使人们的行为趋向发生变化。这种变化在信访过程中是以相对平和的方式出现还是以突发震荡的方式出现,取决于社会心理问题的蓄积能否适时有效地予以疏解。当然,需要注意的只是对信访问题可能发生作用的为数不多的若干社会心理现象,这些社会心理现象不是固定不变的,但在一个时期里又

具有相对固定性。因此,我们选择“民众满意指数”和“民众容忍指数”,从正负两个方面来测度社会心理形势对信访问题的影响。这两个指数的具体指标构成如下:

民众满意指数:①对政府官员秉公办事的满意度;②对于群关系的满意度;③对政府执政能力的满意度。民众容忍指数:④对司法不公的可容忍程度;⑤对行政不作为的可容忍程度;⑥对收入差距的可容忍程度。

总结上述指标体系框架:共分为5个层次4级指标:第一个层次是目标层,即信访问题预警警级总指数;第二个层次以下都是因素层,第三层次是第二层次内部构造的分解,第四层次是第三层次内部构造的分解。形成既层层向下深入分解,又层层向上递归综合的金字塔结构式的预警指标体系。各级指标中每个指标,均系运用德尔斐法和AHP法确定。由于信访问题具有时空动态性,特定区域和特定时期的指标权值也将会如影随形而动态不居。在具体使用本指标体系时,可依当时当地情况临宜设定权值。

[参 考 文 献]

- [1] 刘昉. 二十四史·旧唐书 [M], 北京: 中华书局, 1997. 49.
- [2] [3] 于晓明. 社会转型期山东信访形势分析与对策研究 [M]. 济南: 山东人民出版社, 2006. 11-13.
- [4] 宋协娜, 周念群. 略论信访问题预警系统建设 [J]. 理论学刊, 2007, (2): 76-79.
- [5] [6] 阎耀军. 加强社会管理的前馈控制研究 [J]. 国家行政学院学报, 2006, (4): 66-68.

责任编辑 林石