国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变*

冯仕政

提要：本文旨在从国家政权建设的角度讨论新中国信访制度形成及演变的历史过程和规律。研究发现，信访制度是中国共产党根据群众路线而创立的。根据群众路线，信访工作有社会动员和冲突化解两个基本内容，并应做到二者的有机统一。但在信访实践中，国家在不同历史时期总是偏重其中一个方面，并相应形成社会动员和冲突化解这样两种信访工作取向。1978 年以前，在社会动员取向主导下，信访制度建设趋于革命化，结果造成国家社会动员与民众利益诉求之间的严重对立。1978 年以后，国家信访工作的主导观念向冲突化解取向调整，从而极大地促进了信访制度的科层化。随着社会形势的变化，冲突化解取向也逐渐暴露出它的局限，即不能有效地回应民众的政治参与需求，却又在客观上有利于民众的政治动员。国家怎样回应这一矛盾，将在很大程度上决定今后信访制度的演变。

关键词：信访制度　国家政权建设　社会动员　冲突化解

信访问题是近年来包括社会学在内的多个学科的研究热点之一。也许是因为现实信访问题比较紧迫的缘故，当前关于信访问题的绝大多数研究都是对策性研究，基础性研究相对而言比较少。本文志在做一个基础性研究，即同时从历史和理论两个方面揭示新中国信访制度形成和演变的基本规律。本文所关心的问题是，新中国的信访制度是怎样形成的？又是怎样演变的？其形成和演变有何规律可循？澄清这些历史和理论问题，有助于更好地把握当前及今后的信访制度改革，同时有助于理解新中国政治发展的历史及规律。

现在人们普遍把信访制度看作一种有中国特色的冲突化解机制，国家也一再强调信访制度的冲突化解功能。但研究发现，除冲突化解之外，国家信访工作中还存在一种可称为“社会动员”的取向。前者致

* 本文为国家社科基金课题“社会冲突治理与新中国信访制度的演进研究”（11ASH004）和教育部“新世纪优秀人才支持计划”（NCET-11-0493）的阶段性成果。受北京市信访办委托，本人曾进行北京市信访历史经验总结方面的研究，为本文的形成奠定了良好的基础。感谢赵鼎新、孙砚菲、张杨、应星、李煜及其他师友提出的修改意见。文责自负。

力于化解民众基于个人利益需求而产生的不满和纷争，以消除社会冲突隐患；后者则热衷于围绕国家工作部署去调动民众对相关公共事务的参与。总的来看，信访制度的演变表现为一个矛盾运动过程。首先是国家的意志与功能之间的矛盾，即，国家根据自己对社会需要的理解和愿望设计出信访制度，但信访制度在运行过程中发生国家意料之外的负功能，于是国家不得不修正自己的观点，对信访制度进行调整。而国家意志与功能之间的矛盾，又是由国家与社会之间的矛盾引起的，即正是社会的自主性使国家不能完全遂行自己的意志，使信访制度时常发生设计之外的负功能。这两对矛盾互为表里，推动着国家对信访制度的调整，从而推动着信访制度的演进。

本文分为五个部分。第一部分概述本文的理论视角，然后第二部分简单地勾勒新中国信访制度的创立过程，并指出国家围绕群众工作的两个基本内容而来的两种信访工作取向，即社会动员和冲突化解；接下来，第三部分阐述 1951~1978 年间国家信访工作中社会动员取向的片面发展及其对信访矛盾形态和信访制度建设所造成的影响；第四部分讨论 1978 年以来国家信访观念的调整，以及相应而来的信访制度的科层化；最后，第五部分总结信访制度演进的历史规律，并指出当前信访矛盾的基本形势和今后信访制度改革的基本方向。

一、研究回顾与理论视角

总的来看，尽管当前信访研究非常繁荣，但大多数偏向对策性，基础性研究并不多。[①]而且，尽管大多数信访问题研究都不是以理论阐发为目标的基础性研究，但在理论上却表现出两个共同倾向：一是非历史主义，二是社会中心论。在这两种倾向影响下，信访制度作为一种政权设置而形成和演变的历史过程以及国家在其中扮演的角色，在很大程度上被忽视了。另一方面，即使那些为数不多的基础性研究（比如郑卫东，2004；胡荣，2007；刘平，2011），也主要关注信访制度在社会层面引起的反应， 亦即信访制度对社会运作的影响，而很少关注国家建构信访制度的历史过程本身。作为对以往研究的补

① 关于信访问题的著述可谓汗牛充栋，这里难以尽列。北京市信访办组织的课题组曾将 2010 年 4 月底以前公开发表的信访问题研究成果编印成《信访理念》、《信访实践》（全二册）和《信访制度》等四册，并对有关研究作了综述，为观察信访研究的整体状况提供了很好的基础。

充，本文拟采用一个新的可称为“国家政权建设论”的理论视角。在这一视角中，国家建构信访制度的历史过程及其逻辑将成为整个研究的焦点。相对于以往关于信访问题的诸多研究，该视角强调两点：一是从历史的脉络中，而不是从片断的经验事实或某种先验的政治价值出发去理解信访制度的处境和走向；二是把“国家”而不是“社会”置于理论分析的中心。

在现代政治生活中，国家制度的兴革是一个高度理性化的选择过程，因此，任何国家制度的形成都是一个有目的的建构过程，并会随着内外形势的变化而不断调整。这就是本文所说的“国家政权建设”。亦同此理，自 1951 年正式创立以来，信访制度在政治理念、组织机制和社会功能等方面都发生了极其深刻的变化。因此，要理解信访制度的现状和趋势，必不可少的途径之一是全面研究国家建构信访制度的历史过程及其逻辑。但在以往，很少有人专门研究这段历史，更很少有人从社会学角度去分析和总结信访制度作为国家政权设置的演变规律。为了克服这样一种倾向，本文主张重拾历史分析和国家分析。

所谓重拾历史分析，一是引入历史思维。制度的变迁总是一个陈陈相因的过程，前后制度选择之间往往形成一种相反而又相成的辩证关系。引入历史思维，就是要把揭示这样一种历史关系作为一个重要内容来研究。二是引入历史方法，即强调对信访史事实的搜集、考辨和分析，力争以史立论，论从史出。不过，这里提倡的“历史分析”不是纯粹的历史学分析。毋宁说，它是一种历史社会学研究，相对于通常的历史学研究，它有着更浓厚的理论兴趣，在史实考辨之外更注重寻绎史实背后的社会规律。关于中国信访史，此前已有若干种研究。这些研究虽然在史料的整理和史实的呈现上贡献良多，但要么只编年记事，理论建构不是其核心关切（比如刁杰成，1996；李秋学，2009；吴超，2009），要么虽有理论关切，但只限于某一方面而未对信访制度史做整体考察（比如应星，2004；陈柏峰，2004；李宏勃，2007）。与这些研究不同，本文的兴趣是对信访制度形成和演变的历史规律做一个整体的历史社会学研究。

其次是重拾国家分析。当前的信访研究具有明显的社会中心论倾向，即总是依据社会的某种功能需要，特别是对公平、正义、民主、法治、宪政等价值的需要去讨论信访制度改革（比如童之伟，2011；于建嵘，2005），似乎国家的信访制度安排不过是对社会需要的机械反应。事实上，国家并不是社会观念、结构和过程的简单对应物，而

是一个具有相对自主性的、有其相对独立的偏好、利益及运作机制的行动主体。特别是新中国政权作为公认的“强势国家”（strong state），信访制度在历史上的形成和演变以及在当前和未来的改革，无疑会更多地受国家自身因素（包括价值取向、认知能力和组织机制等）的影响，而不是社会因素的影响。这不是说社会因素完全没有影响，而是说，首先，这种影响一定要通过国家这个中介才能发生；其次，就国家和社会这两种塑造信访制度的基本力量而言，国家起着主导作用。这一点从建国以来信访活动的总体趋势中可以得到验证。如图 1，在 1952～1995 年间，国务院信访办、北京市信访办、北京市公安局和天津市信访办[①]这三个地方、四个部门所接到的信访活动的总量在历史趋势上具有高度一致性。显然，如果不是国家非常强势，它就不可能消除地方因素、部门因素和其他社会因素所能造成的差异，而使不同地方和部门的信访活动表现出显著的趋同性。国家对身处政权系统之外的民众的信访活动尚且有如此强大的影响，它对政权系统内部信访制度变革的主导作用就更是毋庸置疑了。

图 1　国务院、北京市和天津市 1952－1995 年受理的信访活动总量（案次）[②]

① 国务院以及各地区和部门的信访机构的设置及其名称在历史上多有变化，为简便起见，这里统称“信访办”。

② 表中国务院的信访总量系从刁杰成所编著的《人民信访史略》一书中辑出。刁杰成退休前长期在国务院信访部门工作，该书所披露的国务院历年信访数字虽未注明出处，但该书受到原国务

国家在信访制度变革中的主导作用要求信访问题研究必须重拾国家分析。所谓重拾国家分析，就是要把国家对社会形势（包括但不限于社会矛盾和冲突形势）及需要的理解和反应置于分析的中心，进而对国家的制度选择逻辑进行深入的经验性研究，不能单纯根据社会形势去拟测国家的反应或呼吁国家做出某种选择。显然，要把国家的反应和选择过程置于分析的中心，首先必须承认国家是一个具有能动性和整体性的行动者（actor），而不只是一个拼合性的、静态性的结构（structure），就必须承认国家制度是一个不断建构和调整的动态历史过程。而在以往的信访问题研究中，“国家”一词虽然频频出现，但往往只是一个模糊的背景，或被肢解为一个个孤立的政策、制度或组织，失去了整体性、动态性和能动性，结果导致对国家选择问题重视不够，相关经验性研究亦严重不足。要承认，一个国家不管多么强势，其制度选择都不可能全面、准确地反映现实，也不可能完完整整地执行下去。但无论如何，其制度选择作为一种国家意志，一旦形成和推动，总是能够对现实产生深远的影响。新中国作为一个强势国家，其制度选择的现实影响自然就更加深远。正是认识到这一点，本文一方面肯定国家意志对信访制度演进的强大影响，但另一方面也特别注意考察国家的信访制度选择在实践中产生的非期然后果（unintended consequences），以及国家为消除非期然后果而做出的制度调整。在这个意义上，本文关于信访制度演进的解释既不是单纯强调国家意志的意志论解释，也不是纯粹进行制度分析的功能论解释，[①] 而是用国家意志与其后果（功能）之间的**矛盾**来解释，是融合了意志论和功能论的矛盾论解释。

需要说明的是，这里所谓“国家”以及相应而来的“国家”、“社会”这样一种两分法，都是出于研究目的而进行的理论抽象。这样一种抽

院秘书长习仲勋肯定并为之作序，这些数字应当是可靠的。天津市数据来自《天津通志·信访志》（天津市地方志编修委员会，1997：187-189），北京市信访办数据来自《北京志·政府志》（北京市《政府志》编纂委员会，2001：454-455）；北京市公安局数据来自《北京志·公安志》（北京市《政府志》编纂委员会，2003：552）。因为数据有缺失，所以表中的线段不连续。之所以选择这三个地方、四个部门，是受到数据获取限制的缘故。到目前为止，作者只发现这三个地方、四个部门披露了系统的、可比较的数据。

① 在功能分析方面，Minzner（2006）和童之伟（2011）关于信访制度的研究是很好的样板。在他们看来，信访制度只是宪政和司法缺位条件下的“代偿性制度”。这一观点虽然部分地抓住了信访制度运作的表现和特征，但由于没有仔细研究驱动信访制度运作及演进的国家理念，因此，对于信访制度运作的历史轨迹及其未来走向（包括应然的和可能的）的分析是不完备的。

象并不意味着对国家内部、社会内部以及国家与社会之间关系的复杂性的否认。而只是说，为了某种研究目的，在特定条件下选择性地忽略国家内部、社会内部以及国家与社会之间关系的某些特征，与此同时突出另外一些特征，对于形成简洁有力的科学解释来说是非常必要的。在本文，“国家”是指国家政权及其附属组织，包括党、政、军、群机构以及其他在国家直接控制下的企事业单位和社会组织。这个意义上的“国家”，即英文的 state，更近于汉语中的“政权”。为表述的方便，本文常将“国家”、“政权”和“国家政权”三个概念交替使用，其含义没有区别。与之相对的“社会”，则是指国家直接控制之外的个人、群体或组织，以及它们通过相互交往而形成的市场关系或社会关系之网。

二、信访制度的创立与国家信访工作的两种取向

信访制度是根据党的群众路线而创立的。根据群众路线，信访工作有冲突化解和社会动员两个基本内容，并应努力做到两种内容的有机统一。但从历史上看，国家在实践过程中往往只注意其中一个方面而忽视另一个方面，并相应形成了两种相互对立的信访工作取向。

信访制度创立于 1951 年，其标志是政务院于当年发布的《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》[①]（下称“五一决定”）（见政务院，1997/1951）。“五一决定”要求县（市）以上人民政府“责成一定部门，在原编制内指定专人，负责处理人民群众来信，并设立问事处或接待室，接见人民群众；领导人并应经常地进行检查和指导”。“五一决定”虽然内容简略，但它第一次把信访制度提上国家政权建设的正式日程。在“五一决定”推动下，各地开始把信访制度作为一项国家制度来建设。

1957 年 5 月，中共中央、国务院召开第一次全国信访工作会议[②]。会议对“五一决定”发布后的全国信访工作实践做了系统回顾和总结。会后，国务院发布了《关于加强处理人民来信和接待人民来访工作的

① 为简洁起见，下面引用该文件时不再注明出处。

② 会议情况见《人民日报》1957 年 6 月 3 日第 1 版报道。这次会议当时被称为“处理人民来信来访工作会议”，“第一次全国信访工作会议”是后来的叫法。

指示》[①]（下称“五七指示”）（见国务院，1957）。“五七指示”从政治原则、组织制度和业务流程等多个方面对“五一决定”作了重要发展。特别是其中首次规定各级国家机关“必须有一位领导人亲自掌管机关的处理人民来信和接待人民来访的工作”，并要求“县以上人民委员会一定要有专职人员或者专职机构”，极大地提高了信访工作的体制化程度，标志着信访制度作为一项国家制度的政治地位正式确立。

对于信访制度的创立，尽管不能完全否认传统政治文化的影响，但从历史上看，它主要是中国共产党在建政过程中自觉贯彻群众路线的产物。早在新中国建立前，中共中央即已着专人，后又设立专门机构负责处理群众来信来访（参见刁杰成，1996：25）。新中国成立后不久，1950 年 11 月 30 日，毛泽东（1996a/1950：691）即批示各地加强对群众来信处理工作的组织领导，“对群众来信认真负责，加以处理，满足群众的要求”。次年 5 月 16 日，毛泽东（1996b/1951：310）又批示，要求各地“必须重视人民的通信，要给人民来信以恰当的处理，满足群众的正当要求，要把这件事看成是共产党和人民政府加强和人民联系的一种方法，不要采取掉以轻心置之不理的官僚主义的态度”。1951 年 2 月 28 日，即“五一指示”发布前夕，刘少奇（1985：85）在北京市第三届人民代表会议上的讲话中说：“各级人民政府和协商委员会要建立专门的有能力的机关来适当处理人民向政府所提出的每个要求，答复人民的来信，并用方便的办法接见人民。这样，使各级人民政府密切地联系人民，切实地为人民服务，而广大的人民也就可以经过各级人民代表会议和人民政府来管理自己的事务和国家的事务。”这些指示都渗透着中国传统政治文化中所没有的群众路线精神。“五一指示”就是根据毛泽东和刘少奇的这些指示出台的。秉承群众路线精神，“五一决定”开宗明义指出，“各级人民政府是人民自己的政府，各级人民政府的工作人员是人民的勤务员。各级人民政府应该密切地联系人民群众，全心全意地为人民服务；并应鼓励人民群众监督自己的政府和工作人员。因此，各级人民政府对于人民的来信或要求见面谈话，均应热情接待，负责处理。”自此及今，国家一直把密切同人民群众的联系作为信访工作的根本宗旨和任务。

信访制度既然是根据群众路线而创立的，那么，群众路线就规定着国家信访工作的基本内容。根据党的理论，群众路线包括对立统一

[①] 为简洁起见，下面引用该文件时不再注明出处。

的两个方面：一方面，党是人民群众的忠实代表，是全心全意为人民服务的，在这个意义上，党的利益同群众的利益是统一的；但另一方面，党是人民群众的先锋队，代表着最广大人民群众的根本利益和长远利益，而“在一切群众中，通常总有比较积极的部分及中间状态与落后状态的部分，在最初时期，积极分子总是比较占少数，中间与落后状态的人总是组成广大的群众”（刘少奇，1980：44），因此党同群众又存在着先进与落后、整体与局部、长远与暂时的对立。党同人民群众这种既统一又对立的关系，决定了党的群众工作也由两个既统一又对立的方面构成。

首先，基于处于中间和落后状态的群众总是占大多数的现实，群众工作必须照顾这些处于中间状态和落后状态的群众，否则党就会受到孤立。在强调这个方面时，群众工作具有明显的调和性，即，即使群众提出了不合理的要求，国家也必须倾听和回应。由于处于落后和中间状态的群众总是占大多数，可以想见这样的要求一定是不少的。但另一方面，群众路线也要求，党作为人民群众的先锋队，不能单纯“迁就群众中错误的意见”，而应抓住时机“对群众实行正确的有远见的领导”，否则也是脱离群众（刘少奇，1980：33）。在强调这个方面时，群众工作具有明显的斗争性。因为所谓领导，就是动员群众中的先进部分，去启发和争取处于中间和落后状态的部分。不难理解，这是一个暴露矛盾、激化矛盾然后消除矛盾的过程，斗争自然是免不了的。在此过程中，群众的要求即使从局部来看是合理的，也必须服从全体的、长远的利益。简言之，在上述两个方面中，前者强调**照顾**大多数，后者强调**改造**大多数。

对应群众路线的上述两个方面，国家信访工作也有两个基本内容：一个是以照顾大多数为优先考虑的冲突化解，一个是以改造大多数为优先考虑的社会动员。冲突化解的中心工作是利用信访渠道助贫问苦，以便及时化解社会矛盾，维护社会团结和稳定；社会动员的中心工作则是利用信访渠道激浊扬清，以便有效地调动民心民力，从而有效地贯彻国家的政策和部署。从群众路线的要求来说，信访工作应该做到上述两个方面的有机统一，即一方面要尊重群众的切身利益，把回应群众的利益诉求放在重要位置，另一方面也要通过适时、适当的社会动员，将群众的兴趣引导到整体利益和长远利益上来。如果只讲冲突化解，不讲社会动员，单纯跟群众的利益诉求后面跑，会犯“尾巴主义”错误；如果只讲社会动员，不讲冲突化解，则会脱离群众当下

的觉悟，犯“命令主义”错误。但事实上，由于多种因素影响，国家在特定历史时期的信访工作往往都只围绕其中一个方面展开而忽视另一个方面，并相应发展出社会动员和冲突化解这样两种信访工作取向。这两种取向在多个方面存在对立。

首先是对民众信访活动的定性。社会动员取向认为，信访活动是群众政治参与热情和公共服务精神的表现，信访活动越活跃，表明党和政府同群众的联系越密切，群众对党和政府越信任、越拥护、越爱戴，对国家事业越关心、越支持、越投入。因此，信访量上升是好事。相反，冲突化解取向则认为，信访活动是反映社会稳定及和谐程度的晴雨表，信访活动越活跃，意味着社会隐患越严重，党群关系和干群关系越紧张，发生社会冲突的风险越高。因此，信访量上升是坏事，至少是一件堪忧的事。

其次是对民众信访活动的期望。社会动员取向期望民众在信访活动中将公共利益放在首位，个人利益服从公共利益。又由于公共利益被认为是由国家来代表并体现在国家的工作部署中，因此，民众的信访活动又被要求服从和服务于国家在特定时期的工作部署。相反，在冲突化解取向中，国家承认民众通过信访渠道表达个人利益，或将个人利益置于公共利益之前的必然性和合理性。质言之，在社会动员取向中，国家更强调公共利益，提倡国家政治目标的优先性；而在冲突化解取向中，国家更尊重个人利益，承认个人利益的首要性。

最后，在开展信访工作的方式上，如果持社会动员取向，国家对民众信访活动将是欢迎的、鼓励的，基本姿态将是主动的、求取性的，民众则处于被动响应的地位。为了达到动员的目的，国家倾向于激化社会差别和对立，以便更好地团结自己的力量，同时暴露、孤立和打击那些不利于社会变革的势力，整个信访工作因此而具有显著的斗争性。如果持冲突化解取向，国家对民众信访活动将是忧虑的、规制的，基本姿态将是防卫性的，倒是民众为了维护自己的利益而采取积极主动的姿态。为了达到化解冲突的目的，国家倾向于尽量模糊社会差别，而不是去激化社会对立，整个信访工作因此而具有显著的调和性。

从历史上看，到目前为此，国家信访工作观念的发展有两个阶段，一是 1951~1978 年，占主导地位的是社会动员取向；二是 1978 年至今，占主导地位的是冲突化解取向。下面首先分析 1951~1978 年间社会动员取向的形成及其影响。

三、1951-1978 年间社会动员方面的片面发展及其后果

1951~1978 年间，信访制度基本上是伴随连绵不断的政治运动而不断发展的。借助于政治运动的强大攻势，信访制度得以从无到有地迅速建立起来，在组织和制度上初具雏形并确立了作为国家政权设置的政治地位；但另一方面，不断服务于政治运动的过程也使信访工作中的社会动员方面压倒冲突化解方面而获得片面发展，造成国家信访工作严重脱离群众的实际需求。随着整个国家工作大局越来越“以阶级斗争为纲”，国家信访工作也越来越左，最终沦为林彪、“四人帮”的专政工具，信访制度建设遭到严重挫折。

（一）社会动员方面的片面发展

前已述及，信访制度正式创立于 1951 年，但到 1957 年就确立了作为国家政治制度的地位。信访制度之所以能够如此迅速地发展，得益于“五一”决定发布后不久一系列政治运动的推动。在这些运动中，中央特别注重发挥人民来信来访的社会动员功能。为了敦促各地重视信访工作，中央对利用群众信访活动进行社会动员的可能性、必要性、意义和方法做了大量论述。在这些论述中，信访工作对于化解社会冲突的意义被置于次要的、服务于社会动员的位置，国家更感兴趣的是从群众来信来访活动中发现乃至树立忠奸、善恶、美丑、新旧的对立，以佐证开展政治运动的必要性和信访工作的重要性。就这样，本来只是信访工作两个内容之一的社会动员逐渐脱离冲突化解而片面地发展起来。

1951 年底，也就是“五一决定”发布后约半年，中央先后决定开展“三反”和“五反”运动。配合运动的开展，1952 年 5 月 30 日，《人民日报》发表题为《必须肃清官僚主义》的评论。文中在讲述山西省崞县赶车工人张顺有为检举反革命分子而在绥远、山西、察哈尔三省间往返奔波、备受刁难的故事之后，直言申斥山西省政府、归绥市人民法院和崞县公安局“无组织、无制度的情况达到了何等惊人的程度”！与此同时，一些地方开始运用信访手段进行群众动员。其中，北京市派遣了 253 个代表组到各街巷村庄去征求群众来信来访，四天内就收到检举材料和意见 10986 件。事后，市长彭真（2002/1952：71-73）在《人民日报》头版发表公开信，感谢市民“对于我们的帮助，对于国家的爱护和负责”，并号召市民“不管是对政府工作人员的检举，或是对

政府工作的批评，无论什么时候，什么地方”都可以直接给政府写信。这样一种主动征求信访、事后还高调表示感谢的工作姿态在现在看来不可想象，但从社会动员的角度来说则是顺理成章的。

“三反”和“五反”运动结束后不久，1953 年 1 月，中共中央又决定在各地开展“新三反”运动。毛泽东（1990/1953：9、10）特别要求各地“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”。配合这一指示，《人民日报》在一年之内三发社论。这些社论一方面描绘人民踊跃来信的盛况，盛赞这些来信体现了“人民群众对国家事业的无限关心”，“对党和人民政府的深厚的爱和无限的关怀与信任”，各地应该对此“感到兴奋和愉快”；另一方面也厉声批评一些地方怠慢群众来信，包括毫不留情地批评中央政治局委员彭真直接领导下的北京市“有许多信件竟霉烂在意见箱中而无人过问”（《人民日报》社论，1953a），甚至用一篇社论专门批判华东军政委员会交通部部长黄逸峰拒不接受群众来信批评，反而进行压制的行为（《人民日报》社论，1953b）。态度之激进和决绝由此可见一斑。在运动结束时，《人民日报》又对利用群众来信开展政治斗争的情况做了总结，认为经过认真处理人民来信，“有效地推动了反对官僚主义斗争的开展，密切了党和人民政府同群众的联系，大大发扬了人民群众中潜在的智慧，为集思广益建设我们伟大的祖国畅通了言路”（《人民日报》社论，1953c）。

与政治运动的紧密联系对信访制度的发展具有双重效应。从积极的方面说，正是借助政治运动的强大攻势，信访制度才得以迅速从无到有、从上到下、从点到面地建立起来；从消极的方面说，则是片面地发展了信访工作的社会动员取向。从上面《人民日报》的种种论述中不难发现，当时信访工作的基本倾向是围绕国家的工作部署去调动群众参与相关公共事务的积极性，而不是处理群众的利益纷争和困扰。为了激发群众参与信访活动的自豪感、正义感和积极性，国家特别热衷于从群众信访活动中发现和塑造正与邪、忠与奸、善与恶、新与旧的对立，一厢情愿地把信访群众想象成为了国家事业而四处奔走的热心人或受尽打击而孤苦无告的苦命人。在信访工作中，为了团结群众，国家有时也会回应群众的个人利益诉求，但这些都是从属性的，是为社会动员的需要服务的；一旦国家的需要发生转移，国家对民众利益诉求的关注、理解和处置也会转移。

即使在毛泽东提出正确处理人民内部矛盾的问题之后，这一倾向

仍未得到扭转。遵循毛泽东讲话精神，1957 年召开的全国信访工作会议首次把信访工作同处理人民内部矛盾联系起来，认为信访工作除了“可以向人民群众解释、宣传党和政府的政策”之外，还“可以使党和政府及时了解和调节人民内部矛盾”，并承认当时绝大多数来信反映的都是人民内部矛盾（《人民日报》社，1957）。然而，就在为这次会议配发的社论中，《人民日报》仍将信访工作与当时正在开展的整风运动相联系，认为“人民群众的政治积极性正在蓬勃地增长，各机关的来信、来访数量大量增加，内容愈加丰富”，因此，各地要善于利用信访工作“推动机关整风运动前进”（《人民日报》社论，1957）。也就是说，信访工作仍然只是整风运动的一部分，必须服务于整风运动。这就不难理解，就在当年，随着整风运动迅速转入反右运动，信访工作也从服务于整风运动迅速转变为服务于反右运动。结果，信访工作非但没有发挥应有的“了解和调节人民内部矛盾”的作用，反而造成大批因响应整风运运号召而积极去信去访的群众被划为“右派”并遭到打击。

为缓和社会矛盾，中共中央、国务院曾于 1963 年下发《关于加强人民来信来访工作的通知》[①]（下称“六三通知”）（见中共中央、国务院，1997/1963）。“六三通知”虽然将化解社会矛盾提到一个新的高度，但并未从根本上扭转片面强调社会动员的信访工作取向。及至“文革”，对社会动员的片面强调终于使信访工作彻底走到自己的反面——沦为林彪、“四人帮”实行反动专政的得力工具。新华社（1977）曾揭露，“四人帮”为了搜罗陷害中央和地方领导同志的黑材料，竟在清华大学私设信访办事机构，“收受全国各地的来信来访，俨然另立了一个‘中央办公厅’”。

(二)社会动员取向下的信访主要矛盾

社会动员方面的片面发展给信访工作造成了严重后果。最严重的后果是，国家信访工作不但对群众的真实诉求缺乏了解和回应，而且无中生有地制造大量社会矛盾。社会动员取向的国家信访工作之所以会与民众的利益诉求发生严重对立，是因为民众的信访诉求主要是个人利益而非公共利益[②]，而国家的兴趣却是引导群众把注意力转移到国家所关心的“整体利益”和“长远利益”上来。因此，那些与国家期望

① 为简洁起见，下面引用该文件时不再注明出处。

② 刁杰成所著《人民信访史略》（1996）一书披露了国务院信访部门在不同时期所接到的各类信访活动的情况。陈荣光（2005）也披露了五、六十年代北京市所接到的各类信访活动情况。尽管这些数据不够系统和完整，但仍不难发现，当时民众的主要信访诉求是解决个人利益问题。

相投的信访诉求容易引起国家重视，甚至被树为典型，从中大力挖掘超出当事人诉求之外的宏大政治意义；那些与国家兴趣相左的信访诉求则容易遭到忽视，甚至有被视为“落后”、“反动”而遭到打击的危险。在此过程中，群众的信访诉求完全处于被选择的地位。随着国家政治天平的摇摆，同样一件信访诉求，随时可能被国家视为政治对立面而遭到忽视、排斥或打击，也随时可能被国家视为政治同盟军而受到重视和优待。要理解这一点，不妨回顾曾经轰动一时的“黄帅事件”。

黄帅是北京中关村一小的学生。1973 年 10 月，她给《北京日报》写信，希望《北京日报》能够派人来调解她与老师之间的矛盾。没想到，她的信被“中央文革领导小组”看中，并将她与老师的矛盾定性为“两个阶级、两条路线、两种思想的斗争”，她是在“向修正主义教育路线的流毒开火”（《人民教育》编者，1973）。在这种定性之下，黄帅以“反潮流英雄”的身份一路飞黄腾达，其老师则深受迫害。可惜好景不长。粉碎“四人帮”之后，政治风云突变，黄帅的老师被平反，她则被视为“四人帮”的爪牙而受到政治审查。在该事件中，黄帅与老师之间的矛盾本来只是日常生活纠纷，把老师打成“修正主义的流毒”亦本黄帅的本意。但基于社会动员的需要，国家偏要小题大做，罔顾事实地发掘所谓“两个阶级、两条路线、两种思想的斗争”。经过国家的一番重新表述，黄帅本人的诉求以及事实真相已经不再重要，黄帅及其老师都被抽象成先进与落后、正义与邪恶的代表，黄帅的信访诉求于是被纳入这个新的框架来处理。在此过程中，像黄帅的老师那样被认为代表落后和邪恶的一方受到国家的严厉处置，而像黄帅这样被认为代表先进和正义的一方则受到优待，国家对其利益诉求的满足甚至超过她本人的要求。不过，这样一种吻合是不稳定的，于是随着政治气候的转变，黄帅马上成为国家的对立面，从获益者变成了受害者。

“黄帅事件”虽然只是一个极端事件，但正因为极端，所以将国家的社会动员取向与民众的利益诉求之间矛盾的发生机理展现得更加清楚。1957 年以后，随着大政方针越来越左，国家实施社会动员的兴致也越来越高，信访工作脱离群众实际、粗暴对待群众诉求的情况也越来越严重，遭到群众抵制自在情理之中。诡异的是，群众的抵制反过来却“佐证”了国家实施社会动员的正当性和必要性，助长了国家通过信访工作“扶正祛邪”的兴趣。如此恶性循环，信访工作非但不能化解社会矛盾，反而制造出更多、更严重的社会矛盾。所以，曾长期在国务院信访部门工作的刁杰成（1996：310）发现，群众信访活动的

涨落与国家政治运动有着十分密切的联系："政治运动开始的时候，群众发动起来了，投入了运动，来信来访的数量增多，其内容多是揭发问题，少数是反映运动中存在的问题，或是要求落实政策；到运动后期，要求落实政策的内容占多数，而且数量也比较大；运动结束后，在相当长的时间内，要求落实政策的内容比较集中，等落实政策基本结束后，来信来访的数量和内容又恢复正常。"

（三）社会动员与信访制度建设

社会动员取向一方面造成严重的信访矛盾，另一方面却严重妨碍信访制度建设，从而使国家信访工作与群众信访需求的背离更加突出。

首先，社会动员取向秉持的革命化思维，使国家迷信革命觉悟是做好工作的决定性因素，因此，虽然在政治上把信访工作的地位提得很高，实践中却不太重视组织和制度建设。这主要表现在国家对设立专门信访工作机构和人员的态度一直十分勉强。在 1951 年那篇著名的指示中，毛泽东（1996b/1951：310）在要求重视人民来信的同时，又对设置专人持保留意见："如果来信不多，本人或秘书能够处理，则不要另设专人"。在随后发布的"五一决定"中，虽然明确要求"指定专人"，但要求限制"在原编制内"；到"五七指示"中，信访机构的专门化又有所突破，要求"县以上人民委员会一定要有专职人员或者专职机构"，且未再要求"在原编制内"，但同时要求信访工作"实行专人负责和大家动手相结合的办法"，实际上是希望通过"大家动手"的办法尽可能减少专职人员和专职机构。到 1963 年，国务院颁布试行的《国家机关处理人民来信和接待来访工作条例（草稿）》（见刁杰成，1996：389-397），不但明确允许设立专职机构，而且对行政级别都做了规定，但随着"文革"的爆发，这个规定被搁置。国家迟疑的态度严重影响信访体制的专业化进程，以致作为首都的北京到 1961 年仍然存在信访干部"兼职过多"、"处理信件要靠晚间突击加班"，不少公社把信访工作交给打字员、收发员兼管，领导干部也不过问，错转乱转现象比较普遍等问题（中共北京市委办公厅，1961：80）。

其次，革命热情的膨胀使国家疏于探究信访活动和信访工作的规律，一方面低估群众信访活动的复杂性，另一方面又高估自身的威信和能力，致使很多制度安排严重脱离实际：一是不问是非、不顾条件地"方便群众"，不仅将接访地点直接安排在新华门，而且给信访群众

提供食宿、报销往返车票（参见国务院秘书厅，2007/1965），导致利用信访骗食骗宿骗车票的现象时有发生。二是不顾部门分工地要求“多办少转”，即群众的信访到达哪一级，就由哪一级直接办理，尽量不转办。三是过分要求有信必复，有访必接。曾有群众先后去信十余次向周恩来总理报告自己发明了“阻声器”，未获回音而大表不满，国务院信访部门因此而受到严厉批评（见习仲勋，1995：248）。国家对该事件的处置虽然精神可嘉，但从效率的角度来讲实在没有必要。迫于现实压力，国家也曾对若干不切实际的制度安排做过修正。比如将接访地点从新华门迁至国务院西门，最后又迁至更偏远的陶然亭附近（张成良，1999：12）；先是降低，最后取消对信访群众的食宿交通补助，还曾出台《关于防止来访人骗卖车票的暂行办法》（内务部，1957）等内部规定；将“多办少转”的原则修正为“分级负责、归口管理”；等等。但由于社会动员观念没有得到根本纠正，这些修正都是局部的、零碎的，并随政治气候的变化而时有反复。

第三，敌我观念浓厚的“人民信访观”严重妨碍信访制度的规范化和法治化。由于信访制度基本被定位为一种服务于革命的社会动员机制，而革命动员的首要问题又是分清敌我，因此，信访不是一体性地赋予全体公民，而是只有公民中的“人民”才能享受的权利。对于被些视为“敌人”的公民来说，信访不但是一种被剥夺的权利，而且是一种对其实行专政的手段。本着“人民信访”观念，“五一决定”专门规定，对“人民所提出的意见和问题”要认真办理，对“反动分子借人民名义向政府提出的带有挑拨性或试探性的问题”则不要理睬。“五七指示”也规定：“对于假借人民来信、来访名义，进行无理取闹的坏分子、诈骗犯”，要根据情节轻重“作适当的处理”。即是说，同样内容的来信来访，被判定为来自“人民”还是来自“敌人”，结局可能有天壤之别。由于“人民”是一个非常抽象的政治概念，不仅内涵随着政治形势而不断变化，而且没有一个明确和稳定的操作性标准，这就为一些人打击信访人或利用信访工作排斥异己提供了机会。“六三通知”最重要的目的之一就是要纠正这种现象，可见这种现象在当时非常普遍和严重。但“文革”的到来，不但使纠偏成为泡影，而且使问题愈演愈烈。因此之故，信访工作的规范化在改革前虽有一定进展，但都只限于登记、转办、检查、催办、存档等技术环节，在调整国家与社会的关系这个核心问题上，可以说没有丝毫进展。

社会动员方面的片面发展，使信访作为一种制度安排的合法性和

有效性两败俱伤，严重背离国家创立信访制度的初衷。本来，根据党的群众路线，社会动员和冲突化解这两个方面应该做到有机统一，即既要利用信访工作宣传国家政策，提高群众觉悟，使之认清和服从长期利益和整体利益，又要尊重大多数群众觉悟不高、总是从切身利益角度考虑问题的现实，把解决他们的个人疾苦放在重要位置，如此方能实现国家的合法性和有效性的良性互动。但社会动员取向的片面发展使信访工作严重背离社会期望，既使国家难以通过信访工作推动大政方针，又严重损害党和政府的威望，不管从合法性角度来说，还是从有效性角度来说都难以为继。

四、1978 年以后国家信访观念的调整与信访制度的科层化

“文革”以后，特别是 1978 年第二次全国信访工作会议以后，国家关于信访工作的主导观念迅速从社会动员取向向冲突化解方向调整。促成这一转变的内因，是国家多年来频繁的社会动员，特别是“文革”，严重损害群众的切身利益，由此造成的社会矛盾严重地威胁到政治秩序和社会稳定，使国家无法再漠视群众的利益诉求，不能再把信访诉求动辄抽象到国家政治高度，而必须回到事实和当事人的诉求本身，务实地、实事求是地处理。当然，外部政治环境的改善，即国家大政方针从“以阶级斗争为纲”向“以经济建设为中心”的转变，也为信访观念的调整创造了条件。

（一）国家信访观念的调整

“文革”结束后，全国开始出现信访高潮，信访量大幅上升，来访量上升尤其明显（参见刁杰成，1996：223；张成良，1999：9-17）。为此，1977 年 9 月 4 日，《人民日报》发表题为《必须重视人民来信来访》的评论员文章。该文虽然老调重弹，声称对“借信访为名进行翻案反扑、诬告陷害等反革命活动的阶级敌人”要坚决打击，但同时承认，信访工作“涉及群众的切身利益”，要求各地“打一场处理信访积案的‘歼灭战’，并且抓好经常性的信访工作，使老案彻底清、新案及时办”（《人民日报》评论员，1977）。这可说是国家信访观念转变的先声，表明国家信访观念正在朝冲突化解方向调整。

面对不断高涨的信访浪潮，1978 年底，第二次全国信访工作会议

召开。次年 10 月 22 日，《人民日报》发表评论员文章——《正确对待上访问题》。该文不但将“安定团结”列为成为信访工作的目标之一，而且破天荒地对信访群众提出警告，指出用闹事的办法施加压力，迫使国家突破现行政策规定的做法是十分错误的，也是根本做不到的，“不仅无理不能取闹，有理也不能取闹”（《人民日报》评论员，1979）。从歌颂和鼓励群众来信来访，到为了维护安定团结而不惜公开警告信访群众，表明国家信访观念已经实现从社会动员取向向冲突化解取向的调整。

图 2 从一个侧面印证了国家信访观念的转变：从 1952 年到 2009 年，《人民日报》关于信访的言论和报道不管是总篇数还是头版篇数都在不断上升，特别是最近 10 余年来上升尤其明显。这表明，国家对信访工作越来越重视，信访工作在国家政治日程中越来越常规化。但另一方面，从头版率，即头版篇数占总篇数的比例来看，总体趋势却是下降的。大致以 1980 年为界，此前的头版率明显高于此后的头版率。同样一篇关于信访的文章是否置于《人民日报》头版，不仅表明国家对信访问题的重视程度，而且决定着社会影响的大小。从社会动员的角度来说，关于信访的报道或言论应尽量置于头版，以便引起社会注意，扩大社会影响；而从冲突化解的角度来说，则应尽力避免引起社会对信访活动的关注和兴趣，置于头版显然是不明智的。因此，头版率的显著下降体现了国家信访观念从社会动员取向向冲突化解取向的调整。

图 2 《人民日报》1952-2009 年关于信访的言论和报道[①]

（二）信访制度的科层化

国家信访观念的转变引起了信访制度建设的深刻变革。这集中表现在，国家努力扭转以往基于社会动员取向而来的革命化路线，积极推进信访制度的科层化。

首先是观念上的理性化。社会动员取向的淡出，使国家不再把某种革命理想和价值绝对化，进而轻率地否定现实的必然性和合理性，而是倾向于从常人可感知的经验现实出发，仔细研究事物发展的规律，然后选择一个最佳目标、最佳手段以及达到目标的最佳行动路线。思维方式的转变，使国家对信访活动的认识更加冷静和客观，信访工作更加理性和务实。如上所述，国家不再像以前那样片面地赞颂和鼓励群众信访，而是着力强调维护信访秩序，国务院还为此于 1980 年发布了《关于维护信访工作秩序的几项规定》（刘旭、聂玉春主编，1988：497）。与此同时，国家不再将信访活动简单地归咎于官僚主义或干部的违法乱纪，进而公开申斥，而只是平和地要求各级政府和干

① 图中所使用的数据系作者根据历年《人民日报》整理得来。整理的方法是，利用《人民日报图文数据库》，以“来信”、“来访”和“信访”为关键词检索出所有含有上述字眼的报道和言论，然后逐篇检读内文，将其中虽然含上述字眼但实际与信访工作无涉的条目去掉，再按年份和版别编码处理。

部要善于通过信访渠道“去听取群众的呼声，了解群众的疾苦，……团结广大群众，改进我们的工作”。这些情况表明，国家信访工作已经摆脱革命浪漫主义的影响，变得更加尊重现实，更加讲求效率。

其次是机构的专职化。对现实规律的尊重和对工作效率的追求，使国家勇于承认信访工作具有独立于政治要求的专业性，从而愿意根据合理分工而设立专职信访机构，自觉而持续地推进信访体制的专业化。国家于 1982 年发布的《党政机关信访工作暂行条例（草案）》（参见刁杰成，1996：398-402）对各级信访机构的设置做了明确规定。对比“文革”前，该条例对专职信访机构的设立不但要求更为明确，而且分布更为普遍，行政级别也更高，由此奠定了中国信访体制的基本格局，即县级及以上党政机关和国有企事业单位设立专门机构、配备专职人员，县级以下党政机关至少应配备专职人员。1995 年颁布和 2005 年修订的《信访条例》都肯定了这一原则，并做了更具约束力的规定。2007 年，根据《中共中央国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见》要求，县级及以上党政机关的信访工作机构从同级党政部门的办公厅（室）独立出来，信访体制的专职化程度进一步提高（参见王学军，2008）。

最后，化解社会冲突、维护社会稳定的强烈愿望使国家不再热衷于发现和树立社会对立，而是把更多的精力用于促进社会整合。为此，国家逐渐放弃敌我意识浓厚的“人民信访”观念，代之以“公民信访”观念。这一转变是在 1995 年《信访条例》中最终完成的。在该条例中，除了总则中象征性地提到“人民”、“人民群众”等概念外，整个布局都是以“信访人”概念为中心展开的。相对于具有浓厚政治色彩的“人民”概念，“信访人”概念只是刻画提出信访事项的公民作为行政相对人这一法律事实，不包含任何政治含义。2005 年《信访条例》修订时沿用了这个核心概念。核心概念从“人民”到“信访人”的变化，表明国家在信访权利的赋予上不再区别“人民”和“敌人”。显然，只有所有公民在人格上平等，包括政治意义上的“敌人”与“人民”在人格上平等，才有可能推进真正的法治。“公民信访”观念的兴起推动了信访工作的规范化和法制化：国家继 1995 年颁布《信访条例》之后，又在 2005 年做了修订；在此期间，各地政府也相继颁布和修订本地《信访条例》。

总而言之，1978 年以后，信访制度发展的根本性变化是国家信访观从社会动员取向向冲突化解取向的调整。观念的调整使信访制度建设迅速扭转此前的革命化趋势而稳步走向科层化。不过也要指出，信

访制度到现在仍然留有社会动员取向的痕迹。比如，2005 年版《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。"第二十六条规定："公民、法人或者其他组织发现可能造成社会影响的重大、紧急信访事项和信访信息时，可以就近向有关行政机关报告。" 这两条规定表明，国家仍然希望通过信访制度吸引和激发群众参与国家所允许的公共事务。当然，随着信访观念的调整，这一取向对国家信访工作的实际影响已经微乎其微了，这正是当前信访制度普遍被视为一种冲突化解机制的原因所在。

五、信访制度演进的历史规律与信访制度改革

历史是人创造的，而人的创造总是同时在主观意识和客观条件两个方面受到历史的限制。信访制度的发展也是如此。因此，要讨论信访制度改革，首先必须总结建国以来信访制度演进的历史规律，廓清历史给今后的发展留下了什么问题，又创造了什么条件，然后才能讨论什么样的改革是可能的，什么样的改革是可行的。

事物的发展都是由矛盾推动的。要揭示新中国信访制度的演变规律，首先必须揭示信访制度的内在矛盾。前已述及，根据群众路线的要求，国家信访工作应当做到社会动员和冲突化解这两个方面的有机统一。但这种统一并不是抽象的，而是有约束条件的。既然信访制度的根本目标是调整国家与社会的关系，那么，社会对信访制度的期望以及相应而来的行为选择就构成国家开展信访工作的最重要的约束。对民众来说，国家推出的信访制度相当于提供了一个政治机会结构。利用该结构，民众可以名正言顺地提出政治参与要求或利益表达要求。首先，基于社会动员需要，国家是鼓励民众参与公共事务的。尽管国家希望这种参与是国家管束下的参与（Cai, 2004），但不管怎样，它为民众的政治参与打开了一道口子，提供了一个机会。因此，民众可以"响应国家号召"，通过信访渠道提出政治参与要求。与国家的社会动员工作一样，这一选择也是以增进公共利益为出发点和落脚点的，至少在形式上如此。其次，基于冲突化解需要，国家信访工作承认个人利益的必要性和首要性。适应这一选择，民众可以利用信访渠

道去维护个人的既得利益或期得利益。与国家的冲突化解工作一样，这一选择也是以增进个人利益为出发点和落脚点的。表面上看，国家和社会各自围绕信访制度而展开的行为选择之间并无矛盾：民众要求参与政治，国家也希望他们参与政治；民众要求维护个人利益，国家也承认个人利益的合理性和优先性。但问题是，国家无论如何强势，都不可能完全掌握和顺应民众的选择。于是如图 3，在信访实践中，国家的每一种选择与社会的每一种选择之间都有可能发生矛盾。根据其构成，可以将这些矛盾划分为 A、B、C、D 四种基本类型。

社会选择 \ 国家选择	社会动员	冲突化解
利益诉求	（A）民众只有利益诉求，国家追求的却是政治目标。两种目标一旦契合不佳，即会产生矛盾。	（B）双方都把信访事件理解为单纯的利益纷争，但对解决利益冲突的方式和结果有分歧。
政治参与	（D）双方都认为应该鼓励民众的政治参与，但对政治参与的方向和方式存在争议。	（C）国家倾向于把信访事件界定性为单纯的利益纷争，社会却倾向于把问题政治化。

图 3　信访矛盾的基本类型

首先是国家的社会动员与社会的利益诉求之间的矛盾，即图中的 A 类。主要表现为，民众从个人利益需要出发，希望国家能够直面自己已经或可能受到的利益损害，并没有什么政治追求，国家却基于社会动员需要，把简单的利益纷争上升到国家政治高度，根据国家的政治需要去解释和处置。在政治逻辑主导下，国家对事件的回应也许会达到甚至大大超过当事人的要求，但这种契合随时可能因国家政治需要的转变而瓦解，甚至对立。一旦出现这种情况，即会产生矛盾。

其次是 B 类，即国家的冲突化解与社会的利益诉求之间的矛盾。在这类矛盾中，民众只有单纯的利益追求，国家也倾向于把信访事件

当作单纯的利益矛盾来处理，但双方对解决的方式和结果有分歧，比如一个强调程序正义，一个强调实体正义，于是产生矛盾。

C 类是国家的冲突化解与社会的政治参与之间的矛盾。在这类矛盾中，国家倾向于把信访事件界定为单纯的利益诉求，希望调用既有的利益调处机制来解决，但民众却基于政治参与的需要，倾向于把问题政治化，希望突破既有的利益调处机制用政治手段来解决。所谓“政治手段”，既包括为国家所承认但尚未落实为具体制度或规定的政治理念，也包括不被国家所认可的体制外抗争。

最后是国家的社会动员与社会的政治参与之间的矛盾，即 D 类。在这类矛盾中，双方在允许民众为公共利益而参与政治这个问题上有共识，但由于对什么是公共利益、怎样维护公共利益等问题的理解不同，从而在政治参与的方向和方式上存在争议。

由于上述矛盾的存在，国家关于信访制度的意图和构想，不管是社会动员取向的，还是冲突化解取向的，在实践中都不可能完全达到预期目的，因而会发生非期然后果。非期然后果，特别是其中的负面后果，促使国家对信访制度进行调整，从而推动着信访制度的演进。根据图 3 所揭示的信访矛盾谱系，建国以来信访制度演进的历史趋势和规律可用图 4 来表示。

大致可以说，在 1951~1978 年间，信访主要矛盾是 A 类，即国家的社会动员与社会的利益诉求之间的矛盾。在该矛盾中，国家关于社会动员的观念和选择主导着信访制度的发展。在社会动员取向驱动下，国家在政治上高度重视信访工作，这一方面使信访制度迅速确立作为国家政权设置的政治地位，另一方面也使信访制度不能有效回应民众对个人利益的追求。吸取这一教训，“文革”结束后，国家信访工作的主导观念转为冲突化解取向，从而使信访主要矛盾从 A 类转变为 B 类（即国家的冲突化解与社会的利益诉求之间的矛盾）。在这一矛盾中，国家与社会的主要分歧出现在技术层面，即利益纷争到底应该采取什么方式来调处，要达到什么结果才算理想。正因为没有根本分歧，国家与对社会的对立较弱，所以国家能够基本按照自己的意志持续而稳健地推进信访制度的科层化。

		1951~1978	1978~2000	2000~
信访主要矛盾	国家选择	社会动员	冲突化解	冲突化解
		A →	B →	B→C
	社会选择	利益诉求	利益诉求	利益诉求→政治参与
信访制度建设	国家作为矛盾的主要方面主导着信访制度建设，但受到社会选择的制约	迅速建立并确立政治地位，但日益脱离社会实际，最终遭遇严重挫折	基本满足群众的信访需求，国家得以稳定地推进信访制度的科层化，但正在落后于形势变化	国家怎样回应当前信访矛盾正在从 B 类向 C 类转变的形势，将在很大程度上决定信访制度建设的走向

图 4　建国以来信访主要矛盾的转变与信访制度的演进

大约从世纪之交开始，随着住房、医疗、教育等攸关民生的改革渐次开展，国家与社会之间的这样一种“共识”开始受到挑战，于是信访主要矛盾开始发生从 B 类向 C 类（即国家的冲突化解与社会的政治参与之间的矛盾）的转变。造成这一转变的根本原因在于，随着改革逐渐步入深水区，涌入信访渠道的大量社会矛盾既是一个民生问题，也是一个政治问题。这要求国家必须从政治高度对社会利益格局做出战略性和前瞻性调整。改革前，在社会动员取向主导下，国家倾向于把一切社会问题都视为政治问题并用政治手段去解决，固然是极端的，但当前在冲突化解取向主导下，国家似有走向另一个极端的趋势，即把一切社会问题都视为经济问题并用经济手段去解决。如果说在改革之初，这样一种处理手法尚算顺应社会形势的话，那么，随着最近十余年来社会利益格局的深层调整问题日益突出，其局限也就暴露得越来越明显。最大的局限在于，它使国家不能直面社会问题的政治性质。

更困扰的是，与国家竭力“去政治化”的努力相反，信访制度本身在设计上却为社会的政治动员提供了方便。尽管多年来国家已几乎不再利用信访制度进行社会动员，但并不能阻止民众利用信访制度进行政治动员。原因在于，基于群众路线的基本精神，民众本来就有利用信访渠道进行政治参与的政治合法性，而群众路线又是比国家目前秉

持的冲突化解理念更上位的、更有政治约束力的意识形态路线。这也是最新修订的《信访条例》从程序正义观出发企图禁止越级上访，但仍然禁而不止的根本原因。因为从群众路线来说，越级上访既是信访制度相对于司法制度的“优势”，也是群众应有的“权利”。就这样，国家信访工作常常陷于“左右互搏”的尴尬境地。而这一困境又为一些人利用信访问题要挟甚至敲诈国家提供了政治机会。

当然，当前 C 类矛盾中民众政治参与行为的形成，情况很复杂。大体来说有四种：一是信访民众本来就有政治意识，因此主动利用信访制度提出政治要求；二是信访民众本无政治意识，但国家“大事化小”的处置办法使其合理诉求得不到有效解决，其政治意识在申诉和抗争过程中逐渐觉醒，于是把信访事端上升为政治问题；三是抓住国家急欲“去政治化”的心理，故意反其道而行之，非要把有关事端上升到政治高度，实际上是把“政治化”作为一种问题解决策略；四是本来没有遭受不公或不义，却恶意制造蒙受不公平对待的假象，然后利用国家面临的政治压力对商业合同中的另一方甚至政府进行敲诈。[①] 在上述四种情况中，当事人尽管动机各异，但都是利用政治压力逼国家“就范”，客观上和形式上都具有政治动员和政治参与的性质，因此最终都表现为国家的冲突化解选择与社会的政治参与选择之间的矛盾。与以往一样，作为信访矛盾中的主要方面，国家如何回应当前的信访矛盾形势，将在很大程度上决定信访制度在今后的走向。至于国家具体应该怎样回应，信访制度具体应该怎样改革，当另文专论。不过，至少有三点历史的智慧值得记取：

第一，冲突化解取向的信访观已经越来越不适应当前的社会形势，它在化解大量社会矛盾的同时，也徒然制造出大量社会矛盾。与改革之初果断调整社会动员取向一样，当前国家也必须对冲突化解取向进行适当调整，并在此基础上对信访制度做出具有前瞻性和战略性的改革。

第二，信访制度是秉承群众路线而来的一种国家制度，而群众路线作为党的根本政治路线和组织路线，一直是新中国政权之政治合法性的重要理论基石。因此，信访制度改革在追求行政效率的同时，还要考虑它对国家合法性基础可能造成的冲击。只有兼顾国家的效率需要和合法性需要，信访制度改革才是可能而又可行的。

[①] 广东等地近年出现的名为“工闹”职业犯罪团伙，就是这方面的例子。关于“工闹”，可参见蒋铮、张卉（2011）。

第三，在历史上，信访制度是一个直接调整国家与社会之间关系的总体性机制。相应地，信访制度改革必须有大格局和大视野，必须将其与未来若干年内中国应当和可能建构一种什么样的国家与社会关系这样一个战略性思考联系起来，不能就信访而论信访。对任何一个政权来说，如何处理与“社会”的关系，都是一个事关政权安危的根本性问题，必须稳健从事。一个可以考虑的改革方向是：分解信访制度中同时蕴含的多种职能，将不同职能并入不同的政治制度设置。从目前来看，信访制度同时包容了党的社会动员职能和国家的公共管理职能，在国家的公共管理职能中又同时包容了冲突化解职能和政治参与职能。这样一种职能混溶，常常造成党和国家不同部门之间分工不清，以致机构重叠却又效率不彰，给国家和社会都制造了太多困扰。因此，信访制度改革可以“两个剥离”同时并举：一是剥离信访制度的社会动员职能，将其纳入党的工作机构，并将信访机构转型为群众工作机构，主要任务是围绕社会矛盾察访民情、疏导民怨；二是剥离信访制度中的冲突化解职能和容纳政治参与的职能，将前者并入司法制度，将后者并入选举、人大等具有参政议政功能的政治设置。当然，前提是作为替代的制度安排足以承接从信访制度中转移过来的职能。

参考文献：

北京市信访办课题组，2010，《信访理念》、《信访实践（上、下）》、《信访制度》，研究资料汇编，未印行。

北京市《政府志》编纂委员会，2001，《北京志·政府志》（送审稿），未印行，国家图书馆藏。

北京市《政府志》编纂委员会，2003，《北京志·公安志》，北京：北京出版社。

陈柏峰，2004，《缠讼、信访和新中国政法传统》，《中外法学》第 2 期。

陈荣光，2005，《北京市人民来信来访工作史料一组》，《北京市档案史资料》第 3 期。

刁杰成编著，1996，《人民信访史略》，北京：北京经济学院出版社。

国务院，1957，《关于加强处理人民来信和接待人民来访工作的指示》，《中华人民共和国国务院公报》1957 年第 52 期。

国务院，1995，《信访条例》，北京：人民出版社。

国务院，2005，《信访条例》，北京：人民出版社。

国务院秘书厅，2007/1965，《转发北京市民政局关于统一解决来访人员食宿路费的两个办法的通知》，载北京市委党史研究室编，《北京市重要文献选编（1965）》，北京：中国档案出版社。

胡荣，2007，《农民上访与政治信任的流失》，《社会学研究》第 3 期。

蒋铮、张卉，2011，《“工闹”真相》，《羊城晚报》2011 年 11 月 4 日 A6 版。

李宏勃，2007，《法制现代化进程中的人民信访》，北京：清华大学出版社。

李秋学，2009，《中国信访史论》，北京：中国社会科学出版社。

刘平，2011，《单位制的演变与信访制度改革》，《人文杂志》第 6 期。

刘少奇，1980，《论党》，北京：人民出版社。

刘旭、聂玉春主编，1988，《信访工作手册》，北京：高等教育出版社。
毛泽东，1990/1953，《中央关于反对官僚主义、反对命令主义、反对违法乱纪的指示》，载中共中央文献研究室编《建国以来毛泽东文稿》第四册，北京：中央文献出版社。
毛泽东，1996a/1950，《中央转发关于处理群众来信问题报告的批语》，载中共中央文献研究室编《建国以来毛泽东文稿》第一册，北京：中央文献出版社。
毛泽东，1996b/1951，《转发中央办公厅秘书室关于处理群众来信的报告的批语》，载中共中央文献研究室编《建国以来毛泽东文稿》第二册，北京：中央文献出版社。
内务部，1957，《关于防止来访人骗卖车票的暂行办法》，北京市档案馆第 137-001-131 号档案。
彭真，2002/1952，《关于感谢市民检举政府工作人员中的非法行为致各界人民的函》，载北京市委党史研究室编，《北京市重要文献选编（1952 年）》，北京：中国档案出版社。
《人民教育》编者，1974，《〈人民日报〉、〈北京日报〉发表黄帅来信和日记摘抄时所加的编者按语》，《人民教育》第 1 期。
《人民日报》评论员，1952，《必须肃清官僚主义》，《人民日报》5 月 30 日第 3 版。
《人民日报》评论员，1977，《必须重视人民来信来访》，《人民日报》9 月 4 日第 2 版。
《人民日报》评论员，1979，《正确对待上访问题》，《人民日报》10 月 22 日第 1 版。
《人民日报》社，1957，《作好人民来信来访工作有重大意义，中共中央办公厅和国务院秘书厅开会讨论》，《人民日报》6 月 3 日第 1 版。
《人民日报》社论，1953a，《认真处理人民群众来信，大胆揭发官僚主义罪恶》，《人民日报》1 月 19 日第 1 版。
《人民日报》社论，1953b，《压制批评的人是党的死敌》，《人民日报》1 月 23 日第 1 版。
《人民日报》社论，1953c，《把处理人民来信工作向前推进一步》，《人民日报》11 月 2 日第 1 版。
《人民日报》社论，1957，《结合整风运动，加强处理人民来信来访工作》，《人民日报》6 月 3 日第 1 版。
《上访通讯》编辑室编，1981，《春风化雨集》（全二册），北京：群众出版社。
天津市地方志编修委员会，1997，《天津通志·信访志》，天津：天津社会科学院出版社。
童之伟，2011，《信访体制与中国宪法》，《现代法学》第 1 期。
王学军主编，2008，《学习贯彻中共中央国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见百题解读》，北京：人民出版社。
吴超，2009，《新中国六十年信访制度的考察》，《中共党史研究》第 11 期。
习仲勋，1995，《习仲勋文选》，北京：中央文献出版社。
新华社，1977，《从清华北大看“四人帮”篡党夺权的罪行》，《人民日报》1 月 30 日第 2 版。
应星，2004，《作为特殊行政救济的信访救济》，《法学研究》第 3 期。
于建嵘，2005，《信访制度改革与宪政建设》，《二十一世纪》（香港）6 月号。
张成良，1999，《我经历的三次信访高潮》，载中国行政管理学会信访分会编，《在光荣的信访岗位上》，北京：中国民主法制出版社。
郑卫东，2004，《农民集体上访的发生机理》，《中国农村观察》第 2 期。
政务院，1997/1951，《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》，载中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第二册，北京：中央文献出版社。
中共北京市委办公厅，2005/1961，《关于 1957 年至 1960 年处理人民来信来访工作的初步总结》，载北京市委党史研究室编《北京市重要文献选编（1961）》，北京：中国档案出版社。
中共中央、国务院，1997/1963，《关于加强人民来信来访工作的通知》，载中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第十七册，北京：中央文献出版社。
Minzner, Carl F. 2006，"Xinfang: An Alternative to Formal Chinese Legal Institutions." *Stanford Journal of International Law* 42.

Cai, Yongshun. 2004，"Managed Participation in China." *Political Science Quarterly* 119.

作者单位：中国人民大学社会与人口学院社会学系、
社会学理论与方法研究中心

责任编辑：闻　翔