

# 大众主义传统与法制理性： 国家处理社会矛盾的“双轨制”

——来自华北X县的案例观察

马原

**内容提要:**改革开放至今,在矛盾化解和权益救济领域,尽管法制的重要性被不断加强,对于当代中国基层民众而言,上访仍然明显是更加简单、便利且更具潜在收益的选择。本文以信访和诉讼为例,讨论国家应对社会矛盾过程中所呈现出的大众主义与法制理性两种政策导向的“双轨制”特征,以及这种双轨模式如何影响基层民众在纠纷解决方面的策略选择。本文的案例与讨论揭示出,在权益救济领域,制度化与大众主义的紧张关系可能造成“法治”精神在文本和实践上的脱节:正式制度之外的基层信访巩固了行动者对于行政权威的认知,排斥了作为权益救济途径的诉讼与正式规则制度的作用空间,使“权利”、“法治”等沦为策略性的说辞而非切实可行的维权武器。这不仅可能造成政府公信的流失,也阻碍了现代、理性、公正的纠纷解决机制的确立。

**关键词:**大众主义;法制理性;信访;知情祛魅

始于20世纪70年代末的市场化改革,见证了中国经济的迅速发展与社会的深刻变迁。一方面,与改革开放之前相比,当前中国制度环境更加宽松,日趋多元的利益主体需要寻求更多救济或表达的出口。另一方面,国家转型过程中发展的新职能,创制的新政策和推动的新项目无一不在催生新的社会抗争(黄冬娅,2011),这对政府的社会治理能力提出了严峻挑战。因此,数量持续增加、表现形式愈发复杂的各类纠纷与矛盾之中浓缩了当代中国社会的重要特征:社会矛盾的不断加剧提升了被剥夺者的表达需求,而政府在舆论导向、政策供给与具体实践方面创造了更为宽松的外部环境,为矛盾与诉求的表达提供了制度空间。

在国家应对社会矛盾的过程中,信访制度承担了权益救济、纠纷化解与表达不满等众多功能,被广大民众用作表达不满或寻求救济的重要途径。(李秋学,2009;肖唐镖,2014;王浦劬、龚宏龄,2012)与此相对,在从中央到地方各级政府的治理实践中,“维护稳定”的政策目标被具体化为“非正常上访”或群体事件

**基金项目:**国家社会科学基金青年项目“重大项目选址风险的行政法治理研究”(项目编号13CFX037)。

**作者简介:**马原,中国社会科学院社会学研究所博士后,主要研究方向为社会抗争、社会运动及基层治理。

的数量,<sup>①</sup>中央通过科层压力考核的方式,以此作为评价地方政府维稳工作的依据。(李国强,2012;王汉生、王一鹤,2009;Landry,2008)对矛盾、纠纷与不满的应对与处理不仅融入基层政府治理活动的“日常”(routine)实践,也构成了政府与普通民众互动的重要内容。近若干年以来,高位运行的信访数量与越级、集体与重复上访等“非正常上访”频繁考验信访体系的容纳限度,这一现实问题使国家在强调控制信访总量,加强对基层政府的维稳绩效考核的同时,也不断尝试通过规范建设与法治宣传将社会矛盾与纠纷引入制度化、规范化的途径,鼓励民众依法维权。

在相关理论成果中,许多研究者将信访作为一种非正式的纠纷解决机制与维权救济途径,<sup>②</sup>并将其与更具制度化特征的诉讼程序进行对比,以此讨论当代中国基层治理的诸多特征。例如一些研究者认为,作为一种纠纷解决机制,诉讼是普通民众用于解决同政府之间纠纷的策略之一,在实践中与上访等其他策略交替使用,因此通过司法途径解决行政纠纷同其他解决机制之间并非相互排斥;(O'Brien & Li,2004)与这一观点类似,一些学者认为在草根行动中,法治与“人治”、司法与非司法的界限并不重要,真正重要的标准是某种手段在表达利益、解决纠纷方面的实用与否,(应星,2007)面对涉及行政权力的纠纷时,党政渠道与司法渠道都是基层民众较为普遍的选择,构成一种“事实上的双轨制度需求”(程金华,2009)。可以发现,无论对“信访”或“诉讼”的选择,都是当事人对其行动成本与潜在收益进行策略性权衡的结果。在上述研究基础上,本文同样以信访与诉讼两种救济途径为例,分析二者所营造的不同场域对当事者行为规则、话语选择与表达方式等方面的影响,并进一步发掘“信访”与“诉讼”两种具体制度设置背后所蕴含的“大众主义”与“法制理性”<sup>③</sup>两种政策导向的并存、交织和碰撞。

## 一、大众主义与法制理性:当代中国的政策治理导向

改革开放之后,国家治理权威的基础经历了从“政治合法性”向“绩效合法性”的转变(冯仕政,2011):经济发展成果和规制、服务领域的绩效取代了意识形态控制,集中力量创造高速经济增长的同时,尝试更加务实与更具技术官僚属性的治理方式。在中央层面,国家宣传的主流意识形态更具包容性和实用主义特征,在政府工作中引入“专业性”、“科学决策”与“治理现代化”等更具技术官僚色彩的概念;(薛澜,2014)在地方层面则通过司法改革与政府职能转变等举措,尝试将各级政府行为纳入到法治化和规范化的轨道

<sup>①</sup> “非正常上访”通常指上访人在信访过程中,违反《信访条例》,或违反“依法、逐级上访”的有关规定,乃至违反《治安管理处罚法》相关条款,以“集体访、闹访、缠访、越级上访”等过激方式表达诉求,影响党政机关办公秩序、社会治安秩序,乃至妨害国家安全和公共安全的情形。在许多基层信访部门的“维稳”工作与相关的问责、考核中,大多数越级上访、集体上访、重复上访均被视为“非正常上访”。

<sup>②</sup> 尽管信访具有正式制度所应当具有的理念、形态与外观,然而与诉讼等救济途径相比,仍然体现出相当程度的“非制度化、非程序性、非规则化等机会主义特征”。包括诉讼在内的正式制度遵循恒定、统一且独立的正式规则,通过程序中心实现处理结果的效率和公平,使行动结果更具可预见性。与此相对,信访过程中经常遵循“情理高于规则”的逻辑与个案化解的处理原则,各级政府,特别是基层政府对信访事项的自主裁量游离于正式规则约束之外。许多相关研究关注到政府在化解信访过程中,与上访者的谈判、议价过程。因此,尽管信访在外形上具备相当程度的制度特征,其具体运作却呈现诸多“非正式”的特点(可详见,于建嵘,2015;马原,2014)。

<sup>③</sup> 本文采用的“法制理性”(legal rationality)概念,稍不同于西方话语体系中的“法治主义”(rule of law)。作为后发的法律移植国家,当代中国的法律体系建设拥有自身的发展逻辑与价格取向,尤其是早期法律体系的发展,更多基于经济发展的迫切需要,而非西方话语中权利保障与分权平衡压力,这种逐步形式理性化的法制建设更多体现出治理需求的实用主义色彩(这种学理区分可见,Wang Yuhua,2015;强世功,2003;郑永流,2002)。

之中,通过“行政吸纳政治”的方式确立公共合法性的基础。(渠敬东等,2009)构建现代行政体系的同时,国家并未放弃从毛时代(Maoist Era)“大众主义”政策传统中发掘制度传统和符号资源的尝试。(Heilman & Perry, 2011)就制度和政策的目标设置而言,为克服社会变迁与经济发展过程中出现的结构性不平等,国家在整体政策导向上对弱势或边缘群体赋予相当程度的倾斜,包括涉农群体、低收入人群、城市流动工人在内的经济上低收入、政治上低影响力的弱势群体成为社会政策重点关注对象,(王绍光,2008;郑广怀,2010)在其运行过程方面,更加注重民众参与、宣传普及与社会效果,公共政策的议程设置与方案选择越来越多地融入对民意的考量,其执行过程更加贴合基层民众的需求。与此同时,在主流价值的传播方面延伸了“群众”概念的内涵,借助民生、和谐、服务、公正或普惠等富于时代气息的修辞重述毛时代“大众主义”精神内核,例如最近几年来群众路线从中央到地方的贯彻与实践就是这一趋势的生动体现。

作为对以科层理性为核心的“常规行政”过程与刻板官僚作风的批判,大众主义政策传统推崇民间经验智慧,以及简单、灵活与机动的执行方式,(马原,2013)善于调动乃至迎合民众情感以迅速广泛实现宣传、教育和动员目标,在意识形态体系中将“人民群众”的力量与地位推崇到相当的高度,在国家话语体系中的重要体现即是作为工作方法与价值观念的群众路线,而在理论上,信访制度可看作是中国共产党群众路线、人民民主等执政理念在社会治理领域的展开和定型。因此,“法制理性”与“大众主义”两种政策导向并行不悖,融合在从中央到地方的社会治理过程之中。在制度设计与政策执行方面,灵活变通的执行手段附着于确定具体的规则程序,既注重依托专业知识、明确分工与成文规则构建常规治理过程,也推崇简化、灵活机动的执行方式与非常规动员手段。具体到本文所讨论的社会矛盾的应对与处理中,国家一方面不断强化规范化维权途径的建设,在完善制度供给的同时通过普法宣传、送法下乡、送法下基层等措施使司法成为基层群众更加易于接近的救济途径,倡导通过规范、有序与理性的方式实现民众与政府的对话,借此将基层矛盾纠纷引入更为制度化的诉讼领域,健全社会矛盾纠纷预防化解机制。<sup>①</sup>与此同时,国家对颇具大众主义制度特征的基层信访工作给予相当重视,在总体政策导向上将信访工作赋予“构建社会主义和谐社会的基础性工作”的高度,在具体实践中,鼓励基层信访“以人为本”与“服务群众”的工作原则,允许基层政府根据具体情境,从“策略工具箱”中灵活调动各种手段,例如妥协让步、惩戒强制、精神安抚、利益分化、忽略放任、协商调解或上述各类手段的结合。

然而,正如众多研究与实践所揭示,制度化的纠纷解决方式在基层治理中并未获得充分的接受和认同,基层信访特别是其中的越级、重复、集体上访等“非正常上访”案件仍然是亟须解决的问题。针对这一现象,研究者或从制度供给方面,检讨中国司法诉讼制度本身的局限性,(Lubman, 2002; Wang, 2015; Lieberman, 2007; Potter, 1999)或从组织运行方面讨论基层法院的纠纷解决能力,(贺欣,2006;汪庆华,2007;苏阳、贺欣,2011;庄文嘉、岳经纶,2014;Minzner, 2006)或将“信访不信法”现象归结为制度变迁的路径依赖,以及从文化传统角度解释法治元素在纠纷治理中的局限(苏力,2014)或民众对信访的偏好(张泰苏,2009;于建嵘,2005)。而本文在上述研究的基础之上,结合相关的基层调研材料,以基层社会中某两个群体的“诉讼”和“信访”个案为例,分析两种纠纷解决机制的差异如何影响基层民众的路径选择,但与前述的

<sup>①</sup> 例如十八届四中全会所做出的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中指出,应当“健全社会矛盾纠纷预防化解机制,完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。……把信访纳入法治化轨道,保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果”。

信访或者司法实证研究不同的是,本文并不局限于分析信访或者诉讼机制本身的优劣不足,而是在此基础上,进一步探讨当代中国法制理性和大众主义传统两种并存的政策模式,对于国家治理与政权建设的潜在影响。

本文所使用的案例材料来自对华北X县及在该县若干乡镇的驻村调研。X县共辖8个乡镇,2个街道,1个省级经济开发区,共49个社区,292个行政村,该县主要产业为农业,也具有一定数量与规模的工业企业和相关从业者。为获取相关资料,作者于2013-2014年分批共5次奔赴X县信访部门调研,在调研过程中,本文作者获取了大量相关政策文件、规章制度以及当事人请愿材料,并调取了大量信访会议档案与行政诉讼文本资料,也同该县下属若干乡镇若干名基层工作人员进行了不同程度的访谈。本文选取的两个案例中,上访群体均为离岗教师,两个群体的经济—社会地位较为相似,所提出的均为经济属性的诉求,且根据既有制度与规则均为缺乏明确的政策依据,可以大致排除两个群体的动员、表达等能力乃至诉求议题本身的性质对行动结果的影响。通过案例对照可以发现,在进入“上访”与“诉讼”两种不同的救济过程之后,身份背景与诉求较为类似的两个群体在“维权”过程中的行动逻辑、话语表达方面呈现出鲜明差异,从而导致不同的行动结果。

## 二、上访请愿与诉讼维权:老民办教师和退休教师的集体行动

### (一)老民办教师的集体上访经历

20世纪80年代,X县根据相关政策集中统筹解决民办教师问题,面向民办教师推行了“关、招、转、辞、退”的调整和整顿工作,该县部分民办教师因超龄、超编等原因被强制离岗。由于离岗时未解决编制,这部分民办教师退休后未能享受退休金与生活保障,自2008年以来,该县老民办教师联合了全县范围部分离岗民办教师先后数十次到县委、市委及省委递交书面申请材料与集体上访,反映他们在1984年秋教育体制改革试点工作中被辞退下岗不公平,要求“恢复民师名份,落实同工同酬,办理退休手续”。<sup>①</sup>针对落实待遇的诉求,上访人在提供的多份书面申诉材料中,描述了自身困顿的经济状况,将失去经济保障造成的生存危机作为建构不公正的重要支撑,痛诉因机构改革离岗而“老无所养、生活困难”与“挣扎在贫困线”的艰难处境,认为政府有责任为其“妥善解决待遇,实现老有所养”:

“我们是曾为党的教育事业任劳任怨,贡献了自己一生中最美好的青春时光,而现在又处在被遗忘角落的弱势群体。……(由于)过重的劳动负担,过早的衰老了而失去了劳动能力而受穷,整日为油、盐、酱、醋、看病吃药而发愁。……我们苍老暮年,失去劳动能力、有的达到生活不能自理,生活更无保障,今日落得无人问津,整日挣扎在贫困线上。”<sup>②</sup>

针对上述请求,上访人所在各乡政府分别于2009年作出《关于离岗民师xxx等人信访事项处理意见书》,按照该意见书的处理意见,老民办教师的诉求缺乏政策与法律依据,不予支持。上访人对该处理结果表示不服并于3月上访至X县人民政府,县政府对此专门召开了“X县处理信访突出问题及群体性事件联席会议”,确定一位副县长为县级包案领导,上访老民办教师所在的各镇党委书记为具体负责人,并对全镇

① 摘自X县信访局《X县下岗老民办教师申诉材料》,内部资料,本文作者收集。

② 摘自X县信访局《X县下岗老民办教师申诉材料》,内部资料,本文作者收集。

的离岗民办教师进行“排查稳控”。与此同时,县信访联席会议决定从“维稳专项基金”中划拨一笔救助专款,按照该联席会议的部署安排:

“救助原则是将信访人稳控在当地,并避免引起攀比,民政局、各乡镇领导要积极介入安抚工作中,要动之以情,晓之以理,对其生活等问题积极帮助协调,始终用真情、用温暖去感化……结合个人家庭情况,做出有针对性的人性化处理……必要时动员上访民办教师的子女和其一切亲戚朋友来做其思想工作。”<sup>①</sup>

随后各乡镇有针对性地开展了大量的“群众工作”,并分别与老民办教师代表签订息诉罢访协议书并发放了救助专款。救助款的发放一定程度上在利益上分化了上访老民办教师,部分民办教师选择退出上访,但大部分老民办教师提出了新的质疑与不满,其中一名老民办教师的愤怒颇具代表性:

“我们相信党和政府,乡上这次给我们发了几百块钱慰问金,他们(乡领导)过年给家里送了不少米面和大肉,但我得说这点钱跟我们这批人几十年的付出(相比)那真算不了子啥,你要知道W镇给拖拉机厂那批办了低保,人家每个月就有三百多块呢……我们这点钱就跟糊弄人一样,我们要求的是(与在编退休教师)同等待遇,县里解决不了就去市里、省里,他们(县政府)不是没钱解决……总要有说理的地方,相信党中央一定是支持我们的。”<sup>②</sup>

不久之后,老民办教师继续前往县政府和民政局上访,他们的诉求这次没有得到进一步实质性回应。随后,他们的行动开始逐步升级,在2010年组织十余名代表,设法躲避了县政府监控与拦截,到省委省政府门前集体上访,最终使省政府做出让步,答应为其按月发放数额更多的“生活补助”。在获得较为满意的处理结果之后,上访的老民办教师表示“党的民生政策好”,却并未就此满足于这一结果,至今为止仍然间断性地到省委、中央集体上访。直到2013-2014年,由于几位上访骨干的身体情况恶化,才渐有偃旗息鼓的趋势。

## (二)退休教师的集体诉讼经历

1999年5月,X县决定为教育系统及其他机关事业单位符合年龄与退休条件的人员办理提前退休手续。同年6月,县人事局为同意提前退休并符合条件的约600名教师盖章审批了《干部退休审批表》,由于该《审批表》填表截止日期为5月,故将审批时间统一填写为“1999年5月”。两个月之后,国务院及X县所在省政府分别出台文件,决定从1999年7月开始,为在职和离职退休人员增加工资。由于提前退休的600名教师已在6月办理退休手续并于7月开始执行退休工资,因此只能按照退休教师的相应标准调整工资(根据文件规定,退休教师每人增加工资110元,在职教师每人增加工资147元)。增资文件出台后,部分提前退休教师认为他们虽然在6月完成退休手续,但一直工作到7月学生放暑假才离岗,因此应按照在职人员增加工资。

退休教师对此争议初步尝试以司法诉讼的方式,在制度化途径内寻求纠纷解决。退休教师于2000年以县教育局、人事局作为被告,起诉至市中级人民法院,要求法院判决被告涂改《干部退休审批表》填写日期违法,并判令被告批准退休行为无效。一审法院于2000年下发《行政裁定书》裁定驳回起诉,指出原告应先向同级政府或上级政府有关部门申诉,如果同级政府或上级政府有关部门在法定时间内不予受理,原

① 摘自《2009年X县信访事项联席会议纪要》,内部资料,作者收集整理。

② X县信访局内部资料档案,作者收集整理。

告可以其不履行法定职责为由,向法院提起诉讼。与上文老民办教师不同的是,退休教师在话语选择方面从朴素道义控诉与具有国家动员色彩的表达符号中逐步抽离,将诉求界定为地方政府(行政机关)与相对人之间的纠纷,将权益主张锁定在“审批表形式瑕疵”的具体细节;在行为模式上尝试以更为理性的态度将诉求具体化为法律问题并带到诉讼场域之中,通过诉讼等制度化救济渠道实现诉求。中级人民法院裁定驳回起诉之后,退休教师继续上诉至省高级人民法院,随后省高院下发《行政裁定书》,撤销市中级人民法院的行政裁定,并指令其重新审理。对于退休教师而言,这一有利结果释放了积极的信号。

然而随后的诉讼过程中,原告退休教师的主张未能继续获得法院支持。2001年6月,市中级人民法院对此案公开开庭审理并下发《行政判决书》,确认被告(县人事局、教育局)对原告(退休教师)做出退休审批的具体行政行为违法。原告退休教师认为这一判决结果只确认被告涂改填表日期的行为涉嫌程序违法,以及退休审批的具体行政行为违法,对“判令被告批准退休无效”的诉讼请求支持与否并未表态,再次于2001年11月上诉至省高级人民法院,以《干部退休审批表》日期存在涂改现象为由,主张被上诉人所作具体行政行为违法并主张原告(400余名退休教师)提前退休无效;并以一审判决仅针对三名诉讼代表,而并未提及授权委托书及其他400余名教师为由,主张撤销市中级人民法院二审行政判决书。为支持诉讼主张,退休教师列举了包括430名教师的委托书、《中华人民共和国教师法》有关法律规定、1995年10月6日《关于〈中华人民共和国教师法〉若干问题的实施意见》有关规定、X县人事局关于办理退休手续的说明、县所在地级市人事局《关于加强机关事业单位工作人员离退休管理工作的通知》、县所在地级市人民政府《关于严格执行机关、事业单位工作人员退休政策加强养老保险管理工作的通知》、国发(1978)104号国务院关于颁发《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》的通知等相关规定。

省高院于2001年11月第二次公开审理此案,并下发终审《行政判决书》,判决驳回上诉,维持原判。数次诉讼遭遇不利结果之后,原本对法律持有极大信心的退休教师群体,极为愤怒失望的情绪导致对抗行动骤然升级,2002-2006年间退休教师多次前往市中院、省高院门前上访,2007年11月,提前退休教师代表共27人直接到达北京最高人民法院信访接待处,将内容为“强烈要求最高院立案再审,彻底纠正S省高院xxxx号错误判决”的字幅放置在胸前展示,被工作人员制止并将横幅没收。在最高人民法院信访接待处上访之后,退休教师代表先后到全国人大信访接待处与中纪委上访,均未获得明确答复。回到X县之后,县政府对进京上访的退休教师举办了为期10天的“学习班”,每位上访人均被要求写出具结悔过书和遵纪守法保证书。然而这些“悔过书”与“守法保证材料”中并没有多少悔过的成分,一位退休教师颇为形象地表达了对现代司法体系的不满:

“一会说要先走申诉程序、一会说你证据不足,最后又说你缺乏法律依据!!!要什么法律依据,这不是明摆着得么……说什么司法公正,我看根本还是官官相护那一套,无非弄几个看不懂的洋名词吓唬人而已……花了那么多时间准备官司,等个判决下来要等得几个月,诉讼费掏了那么多钱,全被那几个律师和法官赚走了,就这么个结果,让我们怎么能甘心……如果当初不是一时糊涂去了法院,信了他们的那一套,今个也不至于弄成这个地步,想后悔也晚了。”<sup>①</sup>

对于退休老师的涉法涉诉上访事项,X县政府并没有像对待老民办教师那样,给予退休教师任何物质利

① 摘自X县信访局《退休教师息访悔过材料》,作者收集自X县信访局档案室。

益上的安抚。由于X县政府极为强硬的态度,退休老师的涉法上访活动在2008-2010年之后逐步消褪。<sup>①</sup>

### 三、“对抗式”诉讼与“议价式”信访:制度外观及其效果差异

在相关研究中,许多研究者将信访作为一种“特殊权利救济机制”并与诉讼进行对比,从两种纠纷解决机制的有效性出发分析权利救济主体的选择。(应星,2010;张泰苏,2009)本文的研究则将民众对信访或诉讼的理性选择视为对两种制度供给的行为反馈:以诉讼为代表的制度化救济途径以正式规则和法定程序为基础,而非制度化的基层信访实践中,正式规则所起的作用相当有限,基层政府被赋予相当宽泛的裁量空间,甚至提倡根据“以人为本”的原则,从策略工具箱中灵活调动包括妥协让步、惩戒强制、精神安抚、利益分化、忽略放任、协商调解等各类手段,(杨华,2014;Cai,2008a)上述特征使诉讼与信访在表达策略、行动成本与潜在收益方面呈现鲜明差异,也深刻影响了行动者对于两种救济途径的观念认知和策略选取。

#### (一)法定程序装置与群众工作模式

诉讼程序要求以形式理性代替道德、风俗与人情等“非法律因素”,(刘正强,2014)即法院在处理案件时,需要刻意忽略民间习俗、道德与伦理等诸多非正式规则,在法律规则层面实现对案件事实的重新建构;而基层政府的维稳工作则鼓励贴近“民意”的“群众工作”方法。在实际运行中,形式理性原则并不总是符合基层民众朴素的正义观念,也对其法律知识、诉讼策略以及信息获取过滤能力提出较高要求,例如退休教师将退休审批表的形式瑕疵作为构建诉求的基础,基于日期涂改的程序问题请求撤销被告批准提前退休的具体行政行为,这显然并非是成熟的诉讼策略,也是对诉讼结果过于乐观的判断:公众通过行政诉讼手段更旨在改变地方政府提前退休决策这一公共政策本身,而限囿于《行政诉讼法》的规定,法院只能评价具体行政行为合法与否,对于公共政策本身的合法性是无权置喙的。(卢超,2015;汪庆华,2007;汪庆华,2011)<sup>②</sup>与退休教师相比,话语和资源相对有限、且自认为处于经济社会边缘地位的老民办教师,反而能以更低的行动成本获得地方政府关注并实现利益诉求。这些老民办教师在上世纪50-80年代从事乡村教育工作,集体阅历的影响使他们对这一时期国家动员话语和表达方式较为熟悉,在其集体上访“请愿书”中也可以看到对毛时代怀旧修辞游刃有余的运用:

耕耘默默无闻,年老体也残。弟子退了休,俺们无人管。弱势被遗忘,能不有怨言。老老师被辞退,冤!冤!冤!政策要落实,冤案必平反,若不给解决,请示国务院。否则老命不值钱,不怕砍头上西天。<sup>③</sup>

“弱势者”和“冤情”等身份标识使老民办教师的诉求具备了道义上的正当性,也迎合了信访工作中“救助群众”的政策导向,更容易获得基层政府的积极回应。相关研究表明,当前中国基层治理本身贯穿了文本规则与实际运行的紧张关系,(欧阳静,2014)在基层“维稳”工作中,信访干部通常被赋予较为宽泛的裁量空间,甚至被鼓励遵循“以人为本”的原则,充分调动本土知识、非正式规则或非正式人际网络的资源,

<sup>①</sup> 部分事实与数据源自2013年《X县信访局访谈记录》,作者记录整理。

<sup>②</sup> 司法诉讼实践中,法院只能通过司法建议等软性方式建议地方政府修正自身的公共政策,即便新的《行政诉讼法》修订之后,法院仍然无权对地方公共政策这一抽象行政行为置喙,而仅仅是进一步细化了针对规范性文件修改的司法建议程序(见卢超,2015)。

<sup>③</sup> 摘自《老民办教师请愿材料汇总》,X县信访局内部资料,作者收集。

(孙立平、郭于华,2000)根据具体场景运用相应的说服方式,一定程度上允许正式规则被妥协、变通和灵活掌握,而维稳考核的压力更促使基层政府将“群众工作”贯穿到维稳过程中,倾向于使用积极、缓和的态度,利用物质安抚的手段换取上访人“息诉罢访”的承诺,(李静君、张永宏,2012)救助弱者或化解冤情正是这种群众工作的一部分:

“坚持以人为本,是信访工作人员应有的人文态度。在信访纠纷的处理过程中应坚持以以人为本为前提、‘事要解决’为核心,诚心诚意为群众排忧解难,做到充分尊重上访人的意见,及时反馈调查情况,了解上访人的思想。开展复查工作时既要合法,又要合情合理;既要考虑申请人的意见,又要充分考虑利益相关人的实际情况,避免引起连锁反应。”<sup>①</sup>

## (二)确定法律争点与模糊利益冲突

司法诉讼程序要求双方将各自请求固定为明确具体的争议点,而基层政府与上访人的互动中却经常回避具体利益冲突,以“政策参与”或“救助群众”为名义进行谈判议价。在诉讼程序中,原告退休教师的请求被固定为“退休审批表是否具有瑕疵”的诉讼争议点,法院依据职权在原告退休教师的诉讼请求范围内认定证据、发现事实,并针对审批表形式瑕疵法律问题做出确认违法的判决。相比之下,基层政府与上访人在互动中经常回避具体明确的核心争议。在日常接访过程中,许多上访人以“反映问题”或“政策参与”、“政策商谈”的形态呈现上访诉求,(陈柏峰,2012;Tsai,2015)基层政府则经过成本—收益的筹划之后,考虑是否以“救助群众”、“以人为本”等名义进行利益化回应。(Cai,2010)<sup>②</sup>在本文案例中,老民办教师通过“向政府反映问题”的方式建构这一本质上具有私人经济利益属性的诉求,在书面上访材料中列举了一系列相关文件中涉及“平反冤假错案”的内容,<sup>③</sup>甚至引用党中央报告、《信访条例》或《宪法》第41条中关于公民批评建议权利与申诉控告检举权利的相关条款,请求政府为其“纠正冤假错案”、“落实政策”与“平反昭雪”:

“党的十七大进一步提出中国特色的社会主义要走更加和谐、要加大力度改革开放,坚持以人为本,维护社会公平正义,让改革开放的成果人人共享……党和政府的关爱使我们倍感温暖……所以我们有理由有勇气请求各级政府,在国家富强,全民安康,人人共享的今天应给我们被遗忘的这些老老师昭雪平反。”<sup>④</sup>

另一方面,在面对缺少法律或政策依据的信访案件时,基层政府也经常借助“帮助困难群众”或“解决生活困难”的名义提供物质补偿,以此作为上访人停止上访的交换条件,(李静君、张永宏,2012)这种模糊利益冲突的物质安抚策略是必要甚至被鼓励的工作方法。基层政府在日常接访过程中时常以“群众工作”为名义,使物质安抚成为一种风险较小且裁量空间较大的行为。上访者和政府能够在“帮扶济困”的布景之下协商议价;且在前者诉求明显缺乏政策法律基础时,基层政府便可能借助“因时制宜”或“人性化处理”等兼具正当性与裁量空间的概念,为其物质安抚的行为提供正式规则之外的合理依据:

① X县信访局2009年《信访通报文件》,信访局内部资料,作者收集。

② 正如蔡永顺教授的实证研究表明,抗争行为能否导致政策变更或利益兑现,主要取决于两个要件,“一是抗争行为本身的激烈程度以及对政府施加的压力;二是政策调整所需担负的政府成本”(见Cai,2010)。

③ 例如中共中央国务院[91]20号、[91]八字第403号文规定:“凡属冤假错案的,经核实情节,一律平反、收回,工作上合理使用,生活上妥善安置,经济上合理补偿”;“对确实正当上访人员不准收容、关押,不准打击报复,建国以来新老案件,各级主管部门领导办案人员必须负责到底,逐步予以落实,限期上报处理、解决,按《宪法》41条保护公民合法的基本权益”。

④ 摘自X县信访局《老民办教师上访材料汇总》,2007年12月,作者收集。

“部分群众长期上访,使他们放弃了生产劳动,没有经济来源,导致家庭生活经济等方面困难,要及时了解他们的思想动态以及家庭生产、生活及子女就学就业状况,提供就业渠道,为其排忧解难,雪中送碳的帮扶济困,有助于感化他们,预防和矫正信访人‘破罐子破摔’的思想。”<sup>①</sup>

### (三)两造对立与“政策反馈”式议价

诉讼程序通过一系列程序安排和制度设计,将争议双方置于利益与立场的对抗立,陷入一种零和博弈的境地;而上访者在和基层政府互动过程中,抽象意义上的“政府”既是控诉对象也是纠纷裁决者,反而有利于通过妥协议价获得政策之外的利益或补偿。在诉讼中原告退休教师作为被告县政府的对立方,尽管与被告县政府诉讼地位平等,举证能力却并不对等。对于原告而言,漫长繁冗的诉讼程序对其时间、精力与经济承受能力构成考验,(应星,2010;Chen,2012)意味着巨大的行动成本和诉讼风险:退休教师的数次诉讼活动从2000年延续至2006年,前后三次为筹集诉讼费用而集资,在穷尽上诉程序仍未获法院支持,此时案件受“一事不再理”原则约束而难以再次进入诉讼程序,且因涉法涉诉的特殊性质,通过信访途径获得救济的可能性更加渺茫。而老民办教师在国家主流观念认可与遵从的框架之内表达不满,将具体的经济利益诉求隐藏于“反映问题”或“申诉”的形式之下,将个人具体诉求上升至关乎政策执行的高度,使其主张获得官方主流意识形态的背书,从而被置于难以辩驳的地位。这种形式上活跃的“群众参与”或“政策反馈”话语和实践,其背后隐含了对国家话语支配的迎合以及对行政权威的依附:

“地方政府视而不见、听而不闻、百般搪塞,以‘无政策依据’、‘人员众多’、‘情况复杂’为由,不予解决,对地方政府的暧昧态度,甚至一些不理智的做法,我们是在理解不了……请求各级领导,有文件和政策的要落实,没有文件和政策的也要根据老民师的实际问题予以妥善解决。”<sup>②</sup>

这种“政策参与”式的上访使法律与政策之外的诉求具备了形式上的正当性,各级政府更有可能为这类明显缺乏政策或法律基础的诉求寻求正式规则与政策之外的解决方式。例如基层政府时常在“帮助困难群众”或“解决生活困难”的过程中,通过个案化解的方式为上访者提供物质补偿,以此作为上访人停止上访的交换条件。对于多数上访者而言,物质补偿正是其诉求的一部分,甚至其“维权”或“参与”的诉求只是为争取经济利益的策略性表达。(田先红,2010;申端锋,2010)

图1 诉讼与信访两类行动模式的对比<sup>③</sup>

	诉讼	信访
制度内核	法制理性	大众主义
运作机理	法定程序	群众工作
利益冲突	争点确定	模糊冲突
互动过程	两造对立	妥协议价
变通空间	严格规则	灵活裁量

① X县信访局内部文件通报,作者收集整理。

② 摘自X县信访局《老民办教师上访材料汇总》,作者收集。

③ 当然必须指出的是,正如图1对于诉讼与信访两种模式之间的对比,亦是一种理想类型的概括,两者之间亦存在相对模糊的地带,譬如大调解模式对于民事诉讼的侵蚀,同样行政诉讼领域中尽管《行政诉讼法》明确禁止调解,但司法实践中的“协调和解”现象其实屡现不鲜,这使得诉讼领域中的对立冲突并非是绝对意义上的。即便如此,与信访领域相比,司法场域中的两造双方始终受到法律程序的规范拘束,而法官在此过程中的裁量空间与政府部门在信访场域的工具手段、斡旋余地相比则相差甚远(关于司法调解模式与行政诉讼协调和解现象,可参见艾佳慧,2011;胡建森、唐震,2011)。

#### (四)小结:诉讼或上访的理性选择

综上所述,基层民众在处理纠纷时通常会根据自身的知识、经验、技能和社会资源选择相应的纠纷解决途径,(Michelson,2007;郭星华、王平,2004)尽管当前“法治”的政策导向鼓励公民将纠纷与诉求引入制度化渠道,然而实际运行中,类似老民办教师“集体请愿”、“政策反馈”式的上访行动在实践中反而能使行动者收获更多利益,甚至使缺乏规则、政策支持诉求获得实现。与上访者实现诉求的需要相对应,以“群众工作”为核心的大众主义政策导向为基层信访部门的“维稳”目标提供了更多灵活变通余地,在刻板、繁琐的正式规则与程序无法实现这一目标时得以借助灵活变通方式化解矛盾纠纷,以利益化的方式回应信访者的诉求和不满,法律与政策之外对上访人的妥协退让成为一种风险较小且裁量空间较大的行为。(马原,2014)大众主义与法治理念的双轨制将大量来自基层的矛盾与不满排斥在正式制度的作用范围之外,也使基层政府与民众的纠纷处理过程成为双方相互赋权、相互让步的议价过程。对于许多上访者而言,群众路线的政策基调使“群众”语汇成为可以反复消费、多次利用的符号资源和谈判筹码,上访者借助国家意识形态的话语资源去编织自身情境,并将利益诉求嵌入构建的情境之中。(狄金华,2014)尽管国家通过送法下乡、送法下基层等普法宣传活动与司法治理方式改革,使司法成为更加便于接近的救济与维权途径,然而对于基层民众而言,上访显然是更加简单、便利且更具潜在收益的策略。

### 四、国家处理社会矛盾的“双轨制”模式

本文的案例中,老民办教师和退休教师分别采取信访和诉讼的方式提出诉求,在两种不同行动场域下,行动者的行为逻辑、行动成本与潜在回报也各不相同。对于寻求救济的普通民众而言,较高的行动成本、风险及不确定因素使诉讼成为难以接近的维权途径,上访则成为更为现实的策略。诉讼程序背后是以司法专业化和程序中心为特征的“法制理性”,而信访工作则鼓励灵活机动的处理方式与贴近“民意”的群众工作方法,是“大众主义”制度内核的生动体现。从更为宏观层面分析,这种“双轨制”纠纷解决机制背后蕴含了政治合法性与治理效率两种价值之间的交织和碰撞,也体现了国家治理方式与合法性基础的变迁。

#### (一)治理效率与政治信任:国家处理社会矛盾的双重价值取向

面对经济高速发展过程中的社会矛盾,国家一方面为地方基层政府设置了维稳考核压力,力求“及时就地”解决社会矛盾,将其尽可能吸附在各级信访体系之中;另一方面着力推进纠纷解决机制的规范化,尝试将处理社会矛盾的功能从信访制度中抽离,并引入制度化的救济途径。处理社会矛盾的过程中所呈现出的政策导向,来源于对治理效率与政治信任的双重需求:其中“治理效率”的目标要求实现以专业知识与科层理性为基础的制度化、规范化的治理,而政治信任则要求以具有大众主义色彩的群众工作方式,在政策目标与执行方式上贴近群众。从建国初期、改革开放到如今的历史视角考察,可以发现制度理性背后的“治理效率”与大众主义政策导向所意图达到的“政治信任”两种价值贯穿了制度变迁的全过程。

受意识形态环境约束,改革开放之前的社会矛盾与纠纷大多通过信访的方式以“反映问题”、“落实政策”的名义,以政治参与或政策反馈的形式输入信访体系中,然而纠纷解决与权利救济的功能并非信访制度最初始的职能设计,而是这一制度发展过程中的非期然结果。在新中国成立初期乃至革命时代(1921-

1949),<sup>①</sup>信访被广泛用于自上而下的国家动员,(刁杰成,1996:20-21)是新中国政府用于克服各级科层屏障与官僚主义工作作风,实现科层监控的有效工具。(冯仕政,2012;应星,2012)这一时期的政治环境下,国家鼓励人民群众以书信或来访的方式提供政策反馈,对党政干部进行监督批评,赋予大众主义特征的“群众”理念是信访体系的正当性支撑。改革开放之后,大量经济、社会矛盾涌入信访体系,其传统政治动员功能逐步淡化,成为利益维护与权利伸张的平台。(冯仕政,2012;刘正强,2015a)

改革开放之后,在经济发展与社会转型的大背景下,国家治理合法性基础从“政治合法性”转向“绩效合法性”,前改革开放时代的国家动员逐渐让位于更为规范化、更具技术官僚属性的治理方式。信访制度纠纷解决职能的公正与效率成为不可回避的问题,然而信访体系本身有限的纠纷解决能力,难以达到现代社会对效率与公正的要求,发生在基层政府处理信访过程中的滥用职权或暴力执法等现象甚至加剧了政府公信的流失,也使这一制度本身的正当性受到争议。高位运行的信访数量与越级、集体与重复上访等“非正常上访”不断考验信访体系的容纳限度,大量越级上访与进京上访对中央机关的接待与调处能力构成严峻考验,也被视为对社会稳定与政府公信的潜在威胁。(刘正强,2014)严峻的维稳形势迫使国家审视作为纠纷解决机制的信访所存在的诸多弊端,一方面以定量指标考核的形式,将化解矛盾纠纷的压力分散到地方基层政府,尽可能减少越级上访、重复上访、大规模集体上访与上访过程中的暴力冲突;另一方面借助制度建设与舆论宣传,鼓励规范化的纠纷解决方式,树立司法作为正式纠纷解决机制的权威,通过“信访分离”与信访“及时终结”等原则性规定将大量纠纷及时导入司法程序或屏蔽在信访体系之外,实现纠纷解决的制度化与规范化。<sup>②</sup>

面对大量社会矛盾与纠纷对政府维稳能力提出的挑战,国家在强化法制体系建设的同时向大众主义政策传统(populist)中寻求话语资源,(马原,2013)重新开发信访工作“联系群众”的职能,弥补其在正式规则、专业性与正当程序方面的劣势。除纠纷解决功能之外,信访制度也被作为“群众工作”的窗口用于政府合法性构建,成为获取政治信任的“展示窗”与吸附社会不满的“缓冲带”。(Li, 2013)大众主义色彩的“群众工作”以全新面貌出现,并被赋予民生、和谐、服务等各种内涵。在这一背景之下,信访维稳工作转变曾经刻板僵化且被动的处理方式,以群众工作的名义吸纳矛盾、响应诉求或安抚稳控。例如2014年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》,力求“从源头上预防和减少信访问题发生、进一步畅通和规范群众诉求表达渠道”;2014年国家信访局发布的《信访事项办理群众满意度评价工作办法》(国信发[2014]16号)将群众满意度评价原则描述为“服务群众、依靠群众、让群众参与、由群众评价”。在地方层面,许多基层政府在处理信访行为时以“群众工作”、“以人为本”、“诚心诚意为群众排忧解难”的名义,以经济利益换取上访者息诉罢访的承诺,从而获得短期的稳定局面。从纠纷解决机制向“群众工作”窗口的回归正是大众主义政策传统作用于当前信访制度的生动体现。因此,新时期信访体系并未彻底褪去毛时代的国家动员功能,而是被用作“群众工作”窗口为中央政府争取更多政治信任,形成一种“政治合法性的再生产”。(Cai, 2008b)

<sup>①</sup> 信访制度正式产生于新中国成立之后,但根据刁杰成编著《人民信访史略》,人民信访的雏形可以追溯到我党成立初期,尽管当时采用的“信访”形式多为“隐蔽的、个别的、分散的”;此外,“以红色政权建立后,党和人民群众的联系更多、更密切了,并以红色政权的名义与人民群众建立了各种渠道的联系,倾听人民群众的意见,接受人民群众的监督……人民信访活动更加广泛”。

<sup>②</sup> 例如中共中央办公厅、国务院办公厅2014年印发的《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》提出“改变经常性集中交办、过分依靠行政推动、通过信访启动法律程序的工作方式,把解决涉法涉诉信访问题纳入法治轨道,由政法机关依法按程序处理”。

正如上文所述,当代中国社会矛盾化解的过程体现了治理效率与政治合法性的双重价值,社会矛盾化解不仅是具体政策工具的调适,也是关乎合法性与政治信任的政治议题:一方面,社会矛盾的累积或化解不当被视为可能危及社会稳定与政府公信的重大社会问题;另一方面,国家将“以人为本”的群众工作融入社会矛盾的化解过程中,使纠纷解决过程成为展现政策优越性与吸取政治信任的窗口。因此,国家希望通过法制理性实现社会矛盾化解的效率和有序,然而在强调制度建设的同时没有彻底摒弃大众主义政策传统,在当前制度与舆论环境约束下,国家仍然需要通过信访制度为普通民众开辟参与或表达的通道,一些出于维权乃至谋利动机、却以“政策参与”外观包裹的上访行为便被赋予了正当性,“法制理性”和“大众主义”两种话语体系与政策导向,共同存在于当代中国社会矛盾化解的政策框架内。在本文案例中可以看到,与退休教师历时数年的诉讼相比,老民办教师的集体上访反而能以更低的行动成本获得物质利益回报。即使在司法体系内部也存在职业化与大众主义之间的紧张关系,停留于法律话语而非法律实践,(Liebman, 2011a; Liebman, 2011b; Minzner, 2011)这种负面反馈机制势必将更多潜在的矛盾与不满引向信访领域,侵蚀诉讼等制度化救济途径的作用空间。

## (二)法制理性的“知情祛魅”及其“负面反馈”效果

始于20世纪80年代的市场化改革改变了计划经济体系下的劳动、分配关系及其赖以建立的结构和规范基础,也逐步瓦解了个体社会成员与“全能国家”之间的依赖保护关系。经济发展与社会变迁使个体社会成员更为独立,利益取向更为多元,而活跃的经济交往与政社互动中涌现大量矛盾与纠纷,这些冲突和互动塑造了转型中国国家与社会关系的重要特征。(Lee, 2007)

与经济领域的改革与发展相呼应,国家在制度框架与法律文本等方面完善制度供给,希望通过法律等制度化途径协调各方权利义务关系。在制度框架设计上,改革开放后的诉讼体制改革使司法制度逐渐向职业主义趋势发展,从制度安排和机构设置层面推进基层司法建设,使司法以便于民众接近的方式化解基层矛盾。(Peerenboom, 2002; Woo & Gallagher, 2011)与此同时,送法下乡、送法下基层等普法活动的开展使“法治”理念开始获得广泛群众基础,(苏力, 2000; 许章润, 2011)法制宣传实现了法律知识 with 权利、义务观念的迅速普及,使司法成为广大基层群众认同和接受的权益救济途径,在这一时代背景之下,更多基层民众开始尝试制度化途径维护与争取权益,从单纯的“国家司法权力规训的客体和法律知识的被动接受者”转变成具有能动性的法律实践主体”(郭星华、邢朝国, 2010: 129-133; 董磊明等, 2008; Gallagher, 2005)。在本文所讨论的案例中,退休教师以县政府相关部门作为被告提起诉讼,即是对制度化维权途径的尝试,这种观念与行动策略的更新与国家普法宣传与“法治”话语输出密切相关。

由于当代中国法制理性的普及并非源于缓慢、自发的过程,而是国家自上而下宣传与政治动员的结果,尽管国家层面建构了一套法律文本体系,然而这套体系存在缺乏历史厚度与文化视野的弊端,对于形式法治理念与粗放式立法的偏好追求,使得法律体系缺乏应有的合法性基础,而与现实生活之间产生巨大张力。(刘正强, 2015b)在体系化法律规范得到迅速普及的同时,也容易造成普通民众对司法体系公正性的片面认知与对纠纷解决能力过于乐观的估计。例如一些研究者认为,当前中国基层法制建设尚不完善,司法制度弊端重重,而国家普法过程中对法律制度优越性的大力强调使基层民众对司法体系寄予过分期望,因此伴随其法律知识的获得、对法院和律师惯用策略的理解以及自身运用法律的效能感的提升,对法律制度的公正性和效率的负面评价却在增加,有关法律“无所不能”的想象被打破,即对司法制度的“知情祛魅”(informed disenchantment)。(Gallagher, 2006)本文的案例中可以发现,退休教师对作为救济途径的司法体

系经历了从尝试、信任到不满的过程,然而这一结果并非来自司法制度或裁判过程本身的不合理,而是源于信访与诉讼领域背后“大众主义”与法制理性的双重政策导向所造成的不公平:同样作为缺乏明确法律与政策依据的诉求,退休教师选择以法维权,付出大量时间与经济成本并却最终败诉,而老民办教师却通过集体上访的方式获得主管行政领导的同情关注,并获得政策与法律之外的利益。因此可以说,基层民众对司法体系的消极印象往往并非源于法律制度本身的腐败不公,在许多情形下同样与法律制度之外的因素密切相关。诉讼与信访所实现的不同行动结果对当事人形成了“负面反馈”,使其对诉讼结果不满迅速升级为对司法制度的不信任,最终走上进京集体闹访的道路。

面对这种司法困境,国家近年来也通过一系列政策与规范性文件确立了“诉讼、信访分离”制度,将应当交由司法部门裁决的信访事项导入司法程序机制,以及建立涉法涉诉信访依法终结制度,这些原则体现在2009年颁布的《关于把矛盾纠纷排查化解工作制度化的意见》以及2014年颁布的《关于健全涉法涉诉信访依法终结制度的实施意见》等规范性文件中。然而实际运行中,诉讼等制度化的矛盾解决方式始终未能代替以大众主义传统为制度内核的信访救济,重要原因即在于这种“双轨制”的政策导向为行动者提供的不同的行动场域,鼓励了通过信访的维权或谋利行为,使更多尝试通过法律途径实现救济的维权行动最终流失到信访体系中,从而将更多纠纷排挤出法律途径。(庄文嘉、岳经纶,2014;谢岳,2010)

综上所述,国家处理社会矛盾的双轨制在对法制理性的“知情祛魅”的同时,实现了对行政权威“依赖保护”关系的重建。正式制度之外的基层信访巩固了行动者对于行政权威的认知,破坏了公众对于法律制度装置的信任。基层政府与上访人妥协议价过程造成政治信任的流失,在实际运行中间接鼓励了法治理念在话语文本和行动逻辑之间的脱节,排斥作为权益救济途径的诉讼乃至规则与正式制度的作用空间,使“权利”、“法治”等话语沦为策略性说辞而非切实可行的维权武器,(程秀英,2012)并将最终阻碍现代、理性、公正纠纷解决机制的确立。

## 五、余 论

任何面向国家的集体行动均无法彻底摆脱对行动策略的考量,而行动者对策略的选择则无法脱离其对制度环境的认知和把握。对于面临权益救济与矛盾化解的行动者而言,国家的重要影响不仅体现在通过正式制度明确其行动边界,也体现在行动者与政府的抗议互动能够进一步指引和塑造潜在行动者的行为方式。正式制度结构与宣传话语对于行动者而言意味着可供利用的行动杠杆和符号资源,不仅在制度与结构意义上通过正式规则所明示的“合法”界限影响集体行动者的策略选择,也体现在互动过程中为潜在的集体行动者提供具有指引和示范价值的“机会螺旋”(opportunity spiral)。(Gamson&Meyer, 1996)在本文案例中,两个群体的行动方式不仅与法律政策及国家输出的话语密切相关,也是在行动中不断适应与调整的过程。本文通过退休教师与老民办教师的行动经历,揭示出当前国家处理社会矛盾过程中所存在的法制理性与“大众主义”传统两种政策取向,这种双轨制政策导向将大量来自基层的矛盾与不满排斥在正式制度的作用范围之外,变相鼓励了权宜而现实的投机行为,也使基层政府与民众的纠纷处理过程成为双方相互赋权、相互让步的议价过程。

当代中国在处理社会矛盾时,既有选择地借鉴西方现代治理经验,强调专业化、制度化特征的现代法制理性,也尝试利用本土资源和制度传统,推崇“大众主义”的群众工作方式,在正式规则与制度化救济途径

之外提供了救济维权甚至谋利的通道,在实际运行中实际上间接鼓励民众回避制度化救济通道,以上访、议价形式反应诉求,从而排挤了法制理性的作用空间。因此,这种制度化程度极低的维稳策略能够在短期内控制信访数量,在长远意义上却无法实现纠纷解决与政治信任的兼顾。(Cai, 2008c)就更广泛意义而言,中央基于治理效率与政治合法性的考虑,在注重“治理能力与治理体系现代化”的同时强调“群众工作”的重要性,这一政策引导使“法制”与“群众”的双重话语贯穿在国家应对社会矛盾的过程之中。例如,从中央到各地方的信访部门一方面推动信访工作“法治化”,(舒晓琴, 2015)“引导群众依法逐级反映诉求”,另一方面积极实践“群众工作”展示信访工作的必要性与优越性;包括各级法院在内的司法部门在强调审判公正、专业性与纠纷处理能力的同时突出“司法为民”;除此之外,地方政府、特别是基层政府在日常“维稳”过程中,既希望通过“依法处置”和“依法稳控”将社会矛盾纳入既有的秩序下,又注重“以人为本”、“救助群众”或“真情感化”的群众工作。更为重要的是,在目前针对“维稳工作”的“压力型”问责体制下,无论“法制理性”或是“大众主义”的双重政策导向,在基层治理过程中都可能形成话语和实践的分离,间接鼓励地方政府的“机会主义”策略与民众的“机会主义”谋利型上访(于建嵘, 2015),反而构成对法律权威与政治信任的侵蚀。如何处理两种政策导向之间的结构冲突,将成为今后国家政权建设最为核心的棘手议题之一。

#### 参考文献:

- 艾佳慧, 2011,《“大调解”的运作模式与适用边界》,《法商研究》第1期。
- 陈柏峰, 2012,《特定职业群体上访的发生机制》,《社会科学》第8期。
- 程金华, 2009,《中国行政纠纷解决的制度选择——以公民需求为视角》,《中国社会科学》第6期。
- 程秀英, 2012,《从政治呼号到法律逻辑——对中国工人抗争政治的话语分析》,《开放时代》第11期。
- 狄金华, 2014,《情景构建与策略表达:信访话语中的国家与农民》,《中国研究》第2期。
- 刁杰成, 1996,《人民信访史略》,北京:北京经济学院出版社。
- 董磊明、陈柏峰、聂良波, 2008,《结构混乱与迎法下乡》,《中国社会科学》第5期。
- 冯仕政, 2012,《国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变》,《社会学研究》第4期。
- , 2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》第1期。
- 郭星华、邢朝国, 2010,《从送法下乡到理性选择——乡土社会的法律实践》,《黑龙江社会科学》第1期。
- 郭星华、王平, 2004,《中国农村的纠纷与解决途径——关于中国农村法律意识与法律行为的实证研究》,《江苏社会科学》第2期。
- 贺欣, 2006,《运作不良的基层法院? ——来自两个基层法院的经验考察》,《法律和社会科学》第1辑。
- 胡建森、唐震, 2011,《行政诉讼调解、和解抑或协调和解——基于经验事实和规范文本的考量》,《政法论坛》第4期。
- 黄冬娅, 2011,《国家如何塑造抗争政治:关于社会运动中国家角色的研究评述》,《社会学研究》第2期。
- 李国强, 2012,《地方政府维稳绩效的前期考核》,《经济社会体制比较》第1期。
- 李静君、张永宏, 2012,《制造同意:基层政府怎样吸纳民众的抗争》,《开放时代》第7期。
- 李秋学, 2009,《中国信访史论》,北京:中国社会科学出版社。
- 刘正强, 2015a,《重建信访政治——超越国家“访”务困境的一种思路》,《开放时代》第1期。
- , 2015b,《政治、法治与治理——国家与社会治理的信访语境》,《学习与实践》第4期。
- , 2014a,《信访的“容量”分析:理解中国信访治理及其限度的一种思路》,《开放时代》第1期。
- , 2014b,《“无知之幕”的中国情境与民间纠纷的司法治理》,《甘肃理论学刊》第3期。
- , 2014c,《“甩干”机制:中国乡村司法的运行逻辑》,《社会》第5期。
- 卢超, 2015,《行政诉讼司法建议制度的功能衍化》,《法学研究》第3期。
- 马原, 2014,《基层维稳实践中的“规范化”形态与非正式治理——以信访专项救助资金的运作实践为例》,《公共行政评论》第6期。
- , 2013,《溯流而上:探求当代中国公共政策的革命谱系》,《公共管理评论》第2辑。
- 欧阳静, 2014,《论基层运动型治理》,《开放时代》第6期。
- , 2011,《策略主义:桔镇运作的逻辑》,北京:中国政法大学出版社。
- 强世功, 2003,《法制与治理:国家转型中的法律》,北京:中国政法大学出版社。

- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 申端锋,2010,《乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转换》,《开放时代》第6期。
- 舒晓琴,2015,《把信访纳入法治化轨道》,《人民日报》2015-2-2。
- 苏力,2004,《法治及其本土资源》,北京:中国政法大学出版社。
- ,2000,《送法下乡——中国基层司法制度研究》,北京:中国政法大学出版社。
- 苏阳、贺欣,2011,《马路上的法庭——某基层政府对劳动者集体抗争的包容》,《北大法律评论》第12卷第2辑。
- 孙立平、郭于华,2000,《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》,《清华社会学评论》特辑。
- 田先红,2012,《基层信访治理中的“包保责任制”:实践逻辑与现实困境——以鄂中桥镇为例》,《社会》第4期。
- ,2010,《从维权到谋利——农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架》,《开放时代》第6期。
- 王汉生、王一鸽,2009,《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》第2期。
- 王浦劬、龚宏龄,2012,《行政信访的公共政策功能分析》,《政治学研究》第2期。
- 汪庆华,2007,《中国行政诉讼:多中心主义的司法》,《中外法学》第5期。
- ,2011,《政治中的司法:中国行政诉讼的法律社会学考察》,北京:清华大学出版社。
- 汪庆华、应星主编,2012,《中国基层行政争议解决机制的经验研究》,上海:上海三联书店。
- 王绍光,2008,《大转型:1980年代以来中国的双向运动》,《中国社会科学》第1期。
- 肖唐镖,2014,《信访政治的变迁及其改革》,《经济社会体制比较》第1期。
- 谢岳,2010,《从“司法动员”到“街头抗议”——农民工集体行动失败的政治因素及其后果》,《开放时代》第9期。
- 许章润主编,2011,《普法运动》,北京:清华大学出版社。
- 薛澜,2014,《顶层设计与泥泞前行:中国国家治理现代化之路》,《公共管理学报》第4期。
- 杨华,2014,《政府兜底:当前农村社会冲突管理中的现象与逻辑》,《公共管理学报》第2期。
- 应星,2007,《草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究》,《社会学研究》第2期。
- 于建嵘,2005,《中国信访制度批判》,《中国改革》(综合版)第2期。
- ,2015,《机会治理:信访制度运行的困境及其根源》,《学术交流》第10期。
- 张泰苏,2009,《中国人在行政纠纷中为何偏好信访?》,《社会学研究》第3期。
- 郑广怀,2010,《劳工权益与安抚型国家:以珠江三角洲农民工为例》,《开放时代》第5期。
- 郑永流,2002,《法治四章:英德渊源、国际标准和中国特色》,北京:中国政法大学出版社。
- 庄文嘉、岳经纶,2014,《从法庭走向街头——“大调解”何以将工人维权行动挤出制度化渠道》,《中山大学学报》(社会科学版)第1期。
- Cai, Yongshun. 2010. *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail*. Stanford: Stanford University Press. 155-183.
- Cai, Yongshun. 2008a. "Local Governments and the Suppression of Popular Resistance in China." *The China Quarterly* 193: 24-42.
- Cai, Yongshun. 2008b. "Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China". *British Journal of Political Science*. 38 (3): 411-432.
- Cai, Yongshun. 2008c. "Social Conflicts and Models of Actions in China". *The China Journal* 59: 89-109.
- Chen, Xi. 2012. *Social Protest and Contentious Authoritarianism in China*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Gallagher, Mary. 2006. "Mobilizing the Law In China: Informed Disenchantment and the Development of Legal Consciousness". *Law & Society Review* 40: 783-816.
- Gallagher, Mary. 2005. "Use the Law as Your Weapon! Institutional Change and Legal Mobilization in China". in Neil Diamond, Stanley Lubman and Kevin O'Brien (eds). *Engaging the Law in China: State, Society, and Possibilities for Justice*. Stanford: Stanford University Press. 54-83.
- Gamson, William and David Meyer. 1996. "Framing Political Opportunity." in Doug McAdam et al. (eds.). *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press. 275-290.
- Heilman, Sebastian and Elizabeth Perry (eds.). 2011. *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hurst, William. 2008. "Mass Frames and Worker Protest" in Kevin O'Brien (eds.). *Popular Protest in China*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 71-87.
- Landry, Pierre. 2008. *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. New York: Cambridge University Press.
- Lee, Ching Kwan. 2007. *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*. Berkeley: University of California Press.
- Li, Lianjiang. 2013. "The Magnitude and Resilience of Trust in the Center: Evidence from Interviews with Petitioners in Beijing

and a Local Survey in Rural China”. *Modern China* 39(1): 3–36.

Liebman, Benjamin. 2011a. “A Return to Populist Legality?” in Sebasitan Heilman and Elizabeth Perry(eds.). *Mao’s Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. MA: Harvard University Press.165–200;

Liebman, Benjamin. 2011b. “A Populist Threat to China’s Courts?” in Margaret Woo and Mary Gallagher (eds.). *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China*. New York: Cambridge University Press.

Liebman, Benjamin.2007. “China’s Courts: Restricted Reform”. *China Quarterly* 191.

Lubman, Stanley. 2002. *A Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao*. Stanford University Press.

McVeigh, Rory, Daniel Meyers and David Sikkink. 2004. “Corn, Klansmen, and Coolidge: Structure and Framing in Social Movements.” *Social Forces* 83 (2): 656.

Michelson, Ethan. 2007. “Climbing the Dispute Pagoda: Grievances and Appeals to the Official Justice System in Rural China”. *American Sociology Review* 72: 459–485;

Minzner, Carl . 2011. “China’s Turn Against Law.” *The American Journal of Comparative Law* 59: 935–984.

Minzner, Carl. 2006. “Xinfang: An Alternative to Formal Chinese Legal Institutions”. *Stanford Journal of International Law* 42.

O’Brien, Kevin and Li Lianjiang. 2006. *Rightful Resistance in Rural China*. New York: Cambridge University Press.

O’Brien, Kevin and Li LianJiang. 2004. “Suing the Local State: Administrative Litigation in Rural China”. *The China Journal* 51.

O’Brien, Kevin. 1996. “Rightful Resistance”. *World Politics* 49(1): 31–55;

Peerenboom, R. 2011. *China’s Long March Toward Rule of Law*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Potter, Pitman. 1999. “The Chinese Legal System: Continuing Commitment to the Primacy of State Power.” *The China Quarterly* 159: 673–683.

Tsai, Lily. 2015. “Constructive Noncompliance”. *Comparative Politics* 47(3): 253–279.

Wang, Yuhua. 2015. *Tying the Autocrat’s Hands: The Rise of the Rule of Law in China*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Woo, Margaret and Mary Gallagher (eds.). 2002. *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China*. New York: Cambridge University Press.

## Populist Policy Style and Legal Rationality: Double-track Approach of Dealing with Social Conflicts

MA Yuan

**Abstract:** The value of “institutional rationality” has been widely accepted and acquired considerable emphasis in contemporary Chinese policy process since the latest few decades. However, it is observed that a “populist” policy style, besides institutional rationality, is also adopted in social contention arena. While the institutional supply and “rule of law” discourses encourage a modern, rational dispute resolution approach, there is a populist policy orientation and activism in local practice, especially in grass-root governing routine and contentious interaction. The paper reveals that the double-track policy style is actually trading off the spirit of “rule of law”, compromising the authority of formal rules, and in the long run will undermine the establishment of a modern, just social dispute resolution mechanism, and may finally lead to a loss in government credibility.

**Key words:** populist policy style; legal rationality; xin-fang; informed disenchantment

(责任编辑:邢朝国)