



上访还是上诉： 中国冲突管理制度建构的二元逻辑

张振华

摘要：“两类矛盾学说”构成了我国二元冲突管理制度——针对人民内部矛盾的“人民信访”制度，针对敌我矛盾的被视为专政工具的司法制度——建构的基础。改革开放以来，随着阶级思维的消解，建立在人民与敌人二分基础上的冲突管理制度失去了存在的基础，司法由专政的工具转变为解决人民内部矛盾的新场所。由于体制的惯性以及司法改革的滞后，中国的冲突管理过于倚重信访，这是推动社会冲突向着偏离制度化方向演变的一个根本动因。随着全面依法治国理念的提出，中国冲突管理体制有朝司法化方向并轨的迹象与动力。

关键词：信访；社会冲突；制度化；冲突管理

肇始于1970年代末期的以经济为核心内容的改革，在进入1990年代以来，逐步由增量转向了存量。1994年的分税制改革以及1997年在全国正式推开的国企改革都带来了更为显性的社会负外部性，其中之一就是社会冲突开始成为中国社会政治的常态，并显示出持续增长的态势，到2011年群体性事件总量已经达到了18万起（应星，2012：17-25），是最早有统计数据的1993年（8700起）的近21倍。数量上的增长并非故事的全部，很多学者观察到，在这一过程中，群体性事件的规模、组织化程度、抗争的策略等都发生了显著改变。国内外学者基于不同心态加入到这一研究行列，争议政治、公民社会、转型政治经济、政治发展等范式或框架都被应用到对这一现象的研究中来，其中尤以争议政治的视角为典型。这种由麦克亚当、塔罗、蒂利（McAdam, Tarrow & Tilly）等人在1990年代末期所提出的研究范式，试图在一个统一的框架下解析不同形式（包括罢工、战争、革命、社会运动等）和不同情境（处在现代化不同阶段）中的社会冲突，代表了目前社会冲突研究的国际前沿。

然而，中国情景下的争议政治研究却不乏批评者。正如裴宜理所指出的，“争议政治模型在很大程度上是以欧美为样本发展起来的。尽管这些理论没有忽视国家的作用，但它们通常满足于主张国家与政治上具有威胁性的社会运动间的负相关。依据这种分析，革命是由软弱的国家推动的，这类国家不能有效压制对于国家生存构成挑战的社会力量，但中国的经验主张要承认一个更大的、更加活跃的国家作用。在中国，并非国家的软弱诱发了抗争，相反，抗争常常是为国家力量所激发的”（Perry, 2001：163-180）。这启示学者们去寻找那些能够更加凸显国家/政治作用的范式。近年来，“国家形塑抗争”、“国家与抗争互动”等社会冲突研究模型逐渐增多，它将人们的注意力引向国家回应冲突的方式和机理及其对于争议政治的影响。

本文属这类研究努力的一部分。笔者主张，我国社会冲突的主要形式（以低下组织化水平和非政治性诉求为基本特征的群体性事件）及其趋势（朝向非制度化方向发展）并非

社会自发演变的结果，而是冲突管理制度形塑的产物。在本文中，笔者尝试对我国冲突管理的两项主要制度——信访和司法——从历史制度主义的视角进行审视。尽管我国并不缺乏此类研究，但是多数研究对于二者关系的剖析似乎总是停留在解释“信访不信法”的原因上。笔者主张信访与司法有着更大的亲缘性，以至于我们对于一种制度的解释必须建立在对另一种制度关照的基础上。本文余下的章节分四部分。第一部分展示中国冲突管理制度建构的二元逻辑及其制度表现；第二部分指出改革开放以来中国司法改革所取得的进步，以及其在解决“人民内部矛盾”中的表现；第三部分梳理中国信访制度近年来所发生的改变以及司法信访化的现象、原因与后果；最后一部分基于中共十八大以来信访和司法改革上的新举措，展望我国冲突管理制度未来发展演变的趋势。

一、“两类矛盾学说”与我国冲突管理制度建构的二元逻辑

（一）人民内部矛盾与敌我之间的矛盾

《关于正确处理人民内部矛盾的问题》是1957年2月27日毛泽东在扩大的最高国务会议上的讲话，后经多次修改和补充于6月19日发表于《人民日报》，并被收入到毛泽东选集中（毛泽东，1999：204-244）。在这篇经典的文献中，毛泽东指出：“在我们的面前有两类社会矛盾，这就是敌我之间的矛盾和人民内部的矛盾。”人民和敌人被看作是特定历史情境下的产物：“在不同的国家，在同一个国家的不同历史时期，有着不同的内容。”人民内部矛盾有两类表现：一类是构成人民的不同阶级阶层和社会团体间及其各自内部的矛盾，另一类是人民政府同人民群众间的矛盾。不仅人民和敌人的划分具有充分的弹性，而且“敌我矛盾”与“人民内部矛盾”间存在转化的可能：“工人阶级和民族资产阶级之间存在着剥削和被剥削的矛盾，这本来是对抗性的矛盾。但是在我国的具体条件下，这两个阶级的对抗性矛盾如果处理得当，可以转变为非对抗性的矛盾。如果我们处理不当，不是对民族资产阶级采取团结、批评、教育的政策，或者民族资产阶级不接受我们的这个政策，那么工人阶级同民族资产阶级之间的矛盾就会变成敌我之间的矛盾”；“在一般的情况下，人民内部的矛盾不是对抗性的，但是如果处理不适当，或者失去警觉，麻痹大意，也可能发生对抗”。文章进一步指出了解决两类矛盾的基本策略：“敌我之间和人民内部这两类矛盾的性质不同，解决的方法也不同。”敌我矛盾是对抗性的矛盾，要采取专政的手段；但“专政的制度不适用于人民内部。在人民内部实行民主制度”^①。

对“两类矛盾学说”的经典解读是从唯物史观的角度做出的。在一些学者看来，“两类矛盾学说”充分展示了毛泽东政治哲学的核心，即“冲突或矛盾，以及由此引起的变化”；“在毛泽东的政治著作中，他所论及的每一个重大的政治问题都是以冲突和变化概念为基础的”（斯塔尔，2006：1），金春明将之誉为“毛泽东一生中对社会主义进行理论探索的最高点”，“统观那个年代世界知名的马克思主义者，没有一个人对社会主义的认识达到了毛泽东的这部著作的高度”（金春明，1997：22-23）。近年来从其他角度对“两类矛盾学说”的解读逐渐增多。有的研究开始对照和比较“两类矛盾学说”与西方社会冲突理论间的异同（尹雪萍，1994：64-68；陈晓云、吴宁，2004：68-72）。冯仕政颇有洞见地将“两类矛盾学说”视作我国二元冲突管理制度——即针对人民内部矛盾的“人民信访”制度，针对敌我矛盾的被视为专政工具的司法制度——建构的基础（冯仕政，2014：46-68）。本文遵循冯仕政的解读，依据“两类矛盾学说”来追踪与透视我国信访和司法体制的制度起源及其建构逻辑，描述它们在改革开放过程中的变迁，并展望其在全面依法治国背景下的走向。

（二）中国冲突管理制度的二元性

在中国的政治话语和学术研究中，信访有着若干前缀，其中最为重要和常用的一个前缀是“人民”。“人民信访”的概念表明“信访的权利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”（冯仕政，2012：25-47）。由于在“两类矛盾学说”中，“人民”和“敌人”的区分具有策略性，并不能完全依据某

^①这一学说最早被用于中共中央对苏共二十大后国际时局的判定。在毛泽东《再论无产阶级专政的历史经验》（1956）中，两类矛盾学说的基本观点已经成形：敌我矛盾和人民内部矛盾是两类性质不同的矛盾，应分别采取专政和民主的方法来处置两类矛盾间存在转换的可能。

人的群体身份来判定特定“访民”属于“人民”还是“敌人”,因此在逻辑上不能排除“敌人”利用专属于“人民”的信访渠道。1951年政务院颁布《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》(后简称《决定》),标志着信访作为一项全国性的政治制度开始建立。《决定》要求信访工作者首先识别访民是人民还是敌人,之后根据访民的阶级身份来做出后续处理:“对人民所提出的意见和问题”,必须及时办理、转送、催办、回报,“但对于反动分子借人民名义向政府提出的带调拨性或试探性的问题,则不予答复”(中办信访局、国办信访局,1991:360-361)。由于“两类矛盾”间存在转化的可能,为了防范在信访工作中将人民内部矛盾当作敌我矛盾,毛泽东还指示说:“对反映不满意意见的群众来信,不要当反动信处理。对这种信,处理要宽大一些。不要看人家说了一两句不满的话,就说人家是反动的。”(中办信访局、国办信访局,1991:139)

一旦被判定为人民,信访制度要充分体现民主,民主被理解为尽可能地满足访民的诉求。1953年中办召开“接见群众工作会议”。会议指示“对群众的正当要求,能解决的,认真地给予解决。目前不能解决的,要耐心地做好解释工作,尽量使来访者了解国家的困难;对取闹者,应首先弄清取闹的原因,先采取耐心态度,如系存心取闹的,应视情节适当制止,制止无效的,由公安部门送走。对有理取闹的,原则上分两案处理。即对其问题认真处理,对其态度予以批评教育”(中办信访局、国办信访局,1991:131-132)。其后,中央对于“有理取闹”的处置方法作了进一步补充:“必须以诚恳和蔼的态度劝说,非到万不得已不采取强制方法,事后则应对其所提问题冷静研究,负责处理。”(中办信访局、国办信访局,1991:134)

在制度设计者眼中,国家机关认真处理“人民”信访可以取得多项好处:“可以和人民群众保持密切联系,了解各阶级、阶层的情绪和要求,可以宣传政策,教育群众,可以了解和正确处理人民内部矛盾,可以克服官僚主义,改进工作。”(中办信访局、国办信访局,1991:137)信访能够成为民意的“寒暑表”、政策的“调节器”、与群众联系的“民意窗”(朱榕基,2011b:449-453)。既然信访是一项能够带来如此众多好处的制度安排,那么国家对于信访活动自然要热烈欢迎和积极鼓励,任何可能限制信访活动的“条条框框”都要被排除或减少。在这种理念下建立起来的信访体制,从访民的角度看是一项非常“友好”的制度:它几乎受理针对任何议题的信访^①,接受多种形式的信访(来信、来访、传真、电子邮件),没有明确的终结程序(理论上可无限次信访),可以低成本地进入(信访机构的普遍建立,不收取受理费用,不能拒绝受理等)。

与之相对,新中国司法制度最突出的一面是充作对阶级敌人实施专政的工具^②。专政思维弥散在我国当时对于法律的理解、对于司法机构属性的认识以及对于违法行为的处置上。在1958年召开的第四届全国司法工作会议中,“既要坚持对敌专政,又要切实保护人民民主”的观点被定性为资产阶级法律观,“忽视了法律的专政职能,篡改了人民法院的性质和任务”(崔敏,2011:9-23)。混淆两类矛盾、误我为敌是这一时期的普遍现象。1962年5月在约请中央政法小组成员谈如何起草《关于一九五八年以来政法工作的总结报告》时,刘少奇反思说:“这几年的政法工作,就问题方面来说,总的经验教训是混淆两类不同性质的矛盾,主要是误我为敌,打击面过宽。……没有把两类不同性质的矛盾清楚地、严格地、细致地区分开来。同时,又没有严格区分处理两类不同性质矛盾的两种不同的方法。……这几年的错误,主要是用处理敌我问题的办法去处理人民内部矛盾。用对付敌人的专政的办法来处理自己人的问题,处理劳动人民的问题,这是个根本错误”(刘少奇,1985:450-452)。他还提出公安机关、检察院、法院不应只处理敌我问题,而且要成为处理人民内部矛盾的机关。“你们是专政工具,同时也有教育人民、处理人民内部矛盾的任务”(刘少奇,1985:450-452)。这样的认识在当时的历史情景下难能可贵,但它并未起到矫正这

① 一项经验研究将信访议题分为五类,分别是邻里关系(家庭矛盾等)、公共服务(对公共交通、住房、供热、医院等问题如乱收费的抱怨)、生计问题(如拖欠养老金、要求恢复工作、个人的财务窘境、股票投资失败)、政治事务(对计划生育、税收、地方土办法等政策和规定的不满;对单个或少数干部与官员不当行为的控告)、申诉(对下级信访机构、法院或者其他组织所做决定的申诉;意图推翻组织对某人所做的政治定性,如反革命、坏分子等)(Luehrmann, 2005:845-866)。国家信访局将信访事项分为农村农业、国土资源、城乡建设、劳动和社会保障、卫生计生、教育问题、民政、政法、经济管理、交通运输、商贸旅游、科技与信息产业、环境保护、党务政务、组织人事、纪检监察等17大类,几乎涵盖我国党政部门的全部职能。参见:《信访事项内容分类》,国家信访局网站,载 http://www.gjxfj.gov.cn/2014-10/11/c_133708934.htm, 2014-10-11。

② 这并不是说这一时期司法机关处置的都是“敌我矛盾”。事实上,即便是在阶级斗争严峻时期,处置被定性为“人民内部矛盾”的民事纠纷和轻微刑事案件仍是当时司法机关更为普遍的工作,但它们被置于了相对次要的位置,对其的审理和判决要充分体现群众路线,需起到调解纠纷、教化群众的作用。处理反革命和重要刑事案件才是其中心任务(高奇才、左炬,2009:56-81)。

一错误趋向的作用。事实恰好相反，在其后的北戴河会议上，阶级斗争成为会议的主题，并再度上升为国家最为优先的战略（阶级斗争为纲），政法机关作为“刀把子”、专制工具的定位被进一步强化，最终体现为这一时期反复出现了各种形式的“扩大化”、“左倾”错误。

二、上法院去：解决人民内部矛盾的新场所

（一）正确处理新时期人民内部矛盾与中国的司法改革

随着阶级斗争，尤其是阶级思维的退潮，政权的基础由传统的“两大阶级一个阶层”扩展为“最广大人民群众”，党不仅是“中国工人阶级的先锋队”，而且也是“中国人民和中华民族的先锋队”。这一转变直接影响到党对于社会冲突属性的判断以及冲突管理制度的设计理念。社会冲突日益被归咎于改革开放过程中所发生的结构性变化，这一判断最终在中共十六大六次会议上成为全党共识。在此次会议识别出的阻碍和谐社会实现的六大因素中，敌对势力的渗透破坏位列最后，人民内部矛盾的地位更加突出^①。2010年9月，时任总书记的胡锦涛将新时期人民内部矛盾的发生归因于“由于经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化，由于发展不平衡、不协调、不可持续问题短期内难以根本解决”，并提出了化解新时期人民内部矛盾的方法和思路。信访制度仍被寄予厚望，并主张通过“推行领导干部接待群众制度，健全信访工作责任制”来强化。之前专用于处置敌我矛盾的司法制度有了新的定位，“要把依法治国基本方略落实到社会管理各领域和全过程，善于用法律手段解决矛盾，依法保护群众权益”^②。司法成为解决“人民内部矛盾”的新场所。

新的定位成为推动中国司法制度发展的根本动力。在1976年到1998年间，全国人大及其常委会通过了超过337部法律，地方人大和政府颁布了超过6000部的法规。相比较而言，在1949年到1978年间，中国只通过了134部法律，其中的111部之后被宣布无效，其余的多数在1978年后被修改。在1967到1976年间中国只通过了1部法律（Peerenboom, 2002: 6）。1983年中国只有3%的法官、检察官、司法局官员拥有法律专业大专以上学历，54%以上的人接受的法律培训不足一个月。从80年代到90年代初，拥有法律学科的政法学院和大学在数量上增长到过百，截止2006年，设立法学学科的大学扩张到600所，法律毕业生总数由1999年的31500人，增加到2008年的208000人，增加了5.6倍（明克胜，2014: 117-157）。在2002-2011年间举行的10次全国司法考试中，约有62万人取得法律职业资格^③。截至2012年底，中国大陆已经拥有23万名律师，近2万家律师事务所^④。

1997年党的十五大正式提出了依法治国的理念，并从1999年开始以五年计划的形式开展法院改革。随着改革的深入与司法的进步，越来越多的“人民内部矛盾”能够通过司法途径得到解决。2009年上半年，仅全国法院系统受理的劳动争议案件就达到了近17万件，“劳动争议案件已经成为全国法院系统受理的民事案件中增幅最快、涉及范围最广、影响程度最深、社会关注最多的案件类型”（汝信等，2009: 7）。行政诉讼制度的建立使得“人民政府同人民群众间的矛盾”能够通过司法渠道得以解决。根据最高法的数据，自1989年行政诉讼法制定时起到2009年止，全国各级法院共受理各类一审行政案件152万余件，原告胜诉率为30%（郑春燕，2010: 28-29）。司法甚至开始发挥有限的调解政治冲突的作用。2006年河北邯郸镇政府起诉市县两级政府成为“我国下级政府状告上级政府的第一案”（吴珊，2006）。2014年8月湖南宜阳县下辖的三仙湖镇政府起诉县国土资源局、县人民政府，成为又一起罕见的“以下犯上”的案件。

（二）不完善的解决人民内部矛盾的新场所

尽管司法改革取得了非常显著的进步，但中国却依然是一个司法权高度不发达的国家（Peerenboom, 2002: 12）。在中国传统的法律文化中，一直片面强调法律的惩罚功能，而忽视其保护功能。因此，惩罚性

①《中共中央关于建设社会主义和谐社会若干问题的决定》，载 <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/72347/6347991.html>, 2006-10-11。

②胡锦涛：《正确处理新时期人民内部矛盾》，载 <http://www.71.cn/2012/0718/682802.shtml>, 2012-07-18。

③刘来双：《司法考试制度与法官断层之联系》，http://article.chinalawinfo.com/ArticleHtml/Article_65921.shtml, 2011（查询不到更具体的出版时间——作者注）。

④《中国律师行业社会责任报告2013年》，载 <http://www.acla.org.cn/html/xinwen/20130827/11102.html>, 2013-08-27。

的法律,诸如刑法(刑律)很早就在中国历史上存在,而行政法、国家赔偿法、行政程序法等用于规范政府权力的法律直到改革开放以来才逐步形成。行政诉讼制度的建立为化解官民矛盾建立了一个制度化的处置机制和平台。然而,在中国的立法体制中,行政机构主导了立法过程。《南方周末》2011年对中国立法30年进行总结回顾时发现,“四分之三以上的法律草案都由政府部门起草”(赵蕾等,2011),这种“部门立法”模式广受诟病。由于行政机构不希望受到法律约束,中国的行政立法一直有着强的“亲行政”倾向:“行政机构是过去二十年中行政法通过的最大受益者。行政机构不停地运用立法过程来扩展他们的权力,通过这个过程,合法化其特定的非法权力。这导致公民权利和行政机构权力间的失衡。”(应松年、袁淑红,2001:410)“中国立法的语言和规则被故意设计用来最大化弹性和自主权。因此,任意性内生在中国的法律和规则中”(Lubman,2000:383-423)。

对于行政诉讼的多数原告来说,最困难的一步是劝说法院受理案件。我国对于行政诉讼有着很多的限定。裴敏欣指出,行政诉讼法对于“具体行政行为”的定义是含糊的,因而使得很多政府行为免于司法挑战;它不能用来针对特定的公共政策,即所谓的抽象行政行为,即便这样的政策侵犯了公民的合法权利;它没有将执政党所采取的行为纳入诉讼范畴,给了执政党免于司法审查的权力(Pei,1997:832-862)。欧博文和李连江还发现,党委可能签发内部命令禁止法院受理涉及敏感事务的案件(比如关于农民税费负担,违法的计划生育控制,土地征用和非法拆迁)。即便没有这样的限定,当地法院在受理敏感案件前,也时常会寻求与同级党委和政府协商(O'Brien & Li,2004:75-96)。有的法院还自行决定拒绝受理某类案件^①。应星等人将这些现象称作“立案政治学”,这一概念意在说明法院不仅要审查《行政诉讼法》规定的立案形式要件,实际上还要考虑案件与当地的安定团结局势,与党政中心工作的关系,考虑法院与地方党政机关的关系。“‘立案政治学’使立案问题从一个法律问题变成一个政治问题和社会问题”(应星、汪庆华,2006:191-221)。立案只是“万里长征的第一步”,故意的拖延会增大原告的成本。即便原告获得有利判决,也并不意味着他们的不满将会得到纠正。在很多情况下,有利的判决只是另一轮斗争的开始。有利的判决会被地方官员忽视或者推翻。即便得到了执行,原告的收益也可能会因官员的报复而损失殆尽(O'Brien & Li,2004:75-96)。

这些缺憾导致中国的司法制度在1990年代后期显示出明显的颓势。民商案件总量在1999年从超过500万件下降到2002年的440万件,三年里下降了12%;行政诉讼案件甚至经历了更为急剧的下滑。自从1983年以来,全国行政诉讼率每年均以较快的势头上升。到了1998年,全国一审行政案件达到98350件,占全国一审案件的1.82%;行政诉讼率即每100万人中发生的行政诉讼案件数为79.2件,年增长率为7.5%。但自此以后,行政诉讼率徘徊不前。1999年到2006年的一审行政案件数量基本上都未超过1998年(只有2001年达到100921件),到2007年、2008年略有回升,但历年行政案件在全国一审案件中的比例都未超过1.9%;行政诉讼率除2001年和2008年外都未超过1998年的水平。从1999年到2008年,行政诉讼年均增长率仅为1.45%(应星、徐胤,2009:111-121)。裴敏欣推定,诉讼如此广泛和大幅的下滑可能是由于司法体制糟糕的绩效以及由此导致的公众对于法院公正裁决能力的怀疑。行政诉讼案件数量的下降与原告赢得这些案件的困难增加直接相关。行政诉讼的原告在1993年有38.3%的胜诉率,在1996年这一比率上升到41%,但在1999年下降到32%。到2002年下降到20.6%,仅是1996年的一半(Pei,2006:68)。这一现象在近年来仍在持续。2014年11月最高法行政审判庭披露,行政诉讼中被告败诉率近年来已经下降到10%以下,有些省份甚至只有2%(杨涛,2014)。

类似的局限也出现在劳资争议和环境冲突这类新时期人民内部矛盾的司法处置过程中。随着法制的进步,中国的劳动关系逐渐由工人阶级、领导阶级、主人翁等政治话语转向了劳动者、合同双方、资方等法律概念。劳动三法(1994年的劳动法,2002年的工会法和2008年的劳动合同法)的颁布使得中国的劳动关系具有了可诉性。然而,中国劳动法立法的主线一直在于个别劳动关系的调整,集体劳动关系

^①2003年广西高法下发通知,对13类案件暂不受理,《广西法院为何不受理13类案件》(载人民网,http://www.people.com.cn/GB/shehui/2702836.html,2004-08-12)对此有不同解释。一种观点认为,法院这样做主要是受到当地党和政府的压力,另一种观点认为,法院是为了保护自身的机构利益(何欣,2008:66-97)。

的立法还较为薄弱，与国际通行的劳动保护相比，主要的距离在于其中的结社自由权的法律限制和罢工权在国内立法上缺乏明确保障（叶静漪、魏倩，2004：87-95；常凯，2013：91-108）。陈峰的研究也指出，在转型期国家通过劳动立法积极保障工人的个体权利（合同、工资等），却不赋予工人集体权利（组织、罢工、集体谈判等）（Feng，2007：59-79）。集体权利的缺失不仅导致工人个体权利的脆弱、空洞、难以执行或经常被忽视，而且也导致了大量的集体劳动争议不能在司法过程中得到解决，而以群体性事件这种非制度化的社会冲突的形式“外溢”出来。相比于劳动争议，中国环境冲突制度化的程度更低。自1996年以来，环境群体性事件一直保持年均29%的增速，但真正通过司法渠道解决的环境纠纷不足1%（新京报，2012）。

三、上访而非上诉^①：解决新时期人民内部矛盾的选项

（一）翻新与改造中国的信访制度

尽管在改革前，1980年代改革期间，乃至建国初期，中国社会始终未能免于显性的冲突，但这类冲突所发生的情景与改革后的1990年代完全不同。之前的冲突情景以国家社会主义制度为基本特征，单位制和政治动员是塑造这一时期社会冲突形态的基本动力。作为国家建构的结果，单位曾是最为重要的纠纷调处场所和集体行动控制机制。史天健针对1980年代北京市民政治参与的研究披露，在1983到1988年间联络工作单位领导的占到了受访者的51%，而那些通过信访部门申诉不满的只占到了4%（Shi，1997：94）。单位制的解体释放出原先被“单位化”的冲突，使得越来越多的人转向公共制度来寻求救助。朱镕基曾披露，早在1994年，写给他个人的人民来信就多达一万多封（朱镕基，2011a：205-208）。全国县级以上党政机关受理的信访总量从1995年的479万件，急剧上升到2000年的1024万件（周占顺，2001：5-11）。这期间，80%以上的信访反映的是改革发展过程中的问题（周占顺，2003：24）。1996年以来信访逐渐集中到两大类问题上：一类是涉诉信访，另一类是行政纠纷信访（张泰苏，2009：139-162）。

为了应对上述变化，信访制度实现了快速的升级与扩容。1982年所发布的《党政机关信访工作暂行条例》以及1995年正式发布、并在2005年修订的国务院《信访条例》奠定了我国目前信访体制的基本格局，即县级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，县级以上党政机关至少应配备专职人员。2007年6月中央要求，县级以上党政机关的信访机构从同级党政部门的办公厅（室）中独立出来，信访体制的专职化程度进一步提高（冯仕政，2012：25-47）。作为信访工作制度化的重要组成部分，系统内的信息沟通交流机制逐渐成形：有了信访工作刊物，定期开展不同范围和层级的信访工作座谈会，在系统内部组织经验交流，成立信访研究会；信访工作的职业化程度有所提高，有了专门针对信访干部的大专班和各种训练班，有了专门的信访工作教材；由于信访事项涉及被分割在不同党政部门中的事务，需要多个部门协同配合，信访领导小组或信访联席会议作为一种议事协调机构被普遍设立；信访的分工分级处理原则得以明确；此外，信访文书的写作、信访档案的建立、信访事项的分类、信访统计报告等的规范化程度不断提高。

在此过程中，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”。依据冯仕政，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，整个布局都以“信访人”为中心展开。“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。核心概念由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’”（冯仕政，2012：25-47）。这种转变的价值还在于“人民”、“人民群众”是一个集体政治概念，并不能由隶属于这个集体的个人去行使，而信访人的权利是依个体为单位来配置的，这意味着民众可以依据个体身份来主张其被赋予的权利。国家对于信访活动的认识也发生了重要转变，信访活动不再被解读为“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”，而更倾向于将信访活动看作是“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

^①这里使用“上诉”主要是为了与“上访”相对，并不意指对法院一审判决不服的上诉行为。

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”(冯仕政,2012:25-47)。政权尝试用各种手段抑制信访活动急剧攀升的势头。信访工作领导责任制和责任追究制度得以建立并不断强化。中央层面先后出台了《关于违反信访工作纪律处分暂行规定》(2008年)、《关于违反信访工作纪律适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》(2008年)、《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》(2009年)等规范性文件。信访工作成为官员政绩考核的重要内容,直至被增列到“一票否决”的指标中。

(二) 到法院上访去:司法的信访化

随着司法功能的重塑,我国拥有了两套解决新时期“人民内部矛盾”的制度安排,由于体制的惯性以及司法改革的滞后,二者依然呈现出截然不同的运作逻辑:信访工作根据信访议题、信访者的身份和规模以及它们对于社会稳定的潜在破坏性来决定其回应方式如让步、有惩罚的让步、容忍、压制(Cai,2010:5)。就本质而言,信访是一种触发机制,旨在引起上级对于特定事项的有选择性的介入,而不是一种依据普遍的明文规范来确保正义的方式;司法制度拥有比信访更为明确和标准化的纠纷处理程序和基础。处在司法过程中的当事人(法官和原被告)要比处在信访过程中的当事人(访民和官员)受到更多限制。

中国冲突管理制度的形式建构提高了信访相对于司法的收益,民众普遍将上访看作优于上诉的问题解决渠道。正如一位实务工作者所抱怨的,一些群众遇到问题不走法律途径,直接通过堵路、非访、堵政府门等“多快好省”(诉求收益多、诉求传达快、问题解决好、诉求费用省)的途径加以解决(王兴华,2014:34)。尽管如此,信访却远非一种理想的冲突解决方式。于建嵘领导的一个调查组发现,通过上访解决问题的只有2%(赵凌,2004)。“信访不信法”的根本原因还在于中国司法制度固有的缺陷。司法权威和公信力的不足不仅抑制了人们将他们的不满诉诸到司法制度中,而且还更容易诱发针对司法判决的争议。在2002年所进行的一项大规模问卷调查表明,在遭遇不满时,选择通过广义的司法渠道(包括律师、法院和司法所)来解决争议的只有1.8%(Michelson,2007:459-485)。在接受调查的632位进京上访农民中,于建嵘发现,有401位在上访前已就上访问题到法院起诉过,其中法院不予立案的有172位,认为法院不依法办事而判决其败诉的220位,认为法院判决胜诉了而没有执行的9位(于建嵘,2005a:26-28)。作为回应,和其他党政部门一样,司法机关也渐次设立了各自的信访机构,用于受理本系统的信访事项。截至2012年全国已有90%以上的法院建成立案信访大厅。涉诉信访也逐渐呈现出与行政信访类似的规律:信访的“上访”特征越来越明显。2002-2007年间,全国法院涉诉信访总量呈下降趋势,地方法院办理涉诉信访件1876万件,同比下降55.58%,但最高法办理涉诉信访件71.9万件,同比上升11.69%^①。

司法的“信访化”进一步削弱了司法的权威性,使得中国的冲突管理体制更多倚重信访。然而信访并非一种专用于冲突化解的制度,它被指派了五方面目标:抢占(preempt)社会抗争、监督官员、提供信息以识别社会问题、维持政府与群众间联系的渠道、为民众提供合法参与公共事务的方式(Thireau & Linshan,2003:83-103)。出于满足其他方面制度设计的需要,信访制度必须将尽可能多的信息收罗其中,而只会/只能对其中很小部分做出符合信访者希冀的回应。换言之,信访制度赋予了官员介入特定纠纷的权利,但这种介入是高度选择性的。正是在这一意义上,信访被普遍看作是一种典型的人治(Carl,2006:103-179)。目前的信访不是一种可以制度化处置冲突的体制,中国的冲突管理过于倚重信访,这是导致社会冲突向着偏离制度化方向演变的一个根本原因,也成为新时期我国推动冲突管理制度朝向司法化方向并轨的动力。

四、趋向并轨的中国冲突管理制度

(一) 中国冲突管理制度变革的方向与思路

十八大以来,有迹象表明中国二元冲突管理制度有趋向司法化方向并轨的迹象。一是依法治国被提升到了更高层面。十八大以来,中国领导人在多个场合提出要将权力关进制度的笼子(习近平,2013)。法律被看作是更为优越的解决人民内部矛盾的方式,被置于“权威地位”(习近平,2014)。十八届四中全

^①《历年最高人民法院工作报告(1980年至2015年)》,载 http://www.gov.cn/guoqing/2008-03/21/content_2618088.htm,2008-03-21。

会首次以法治为主题，公布了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。与之相应，中国近期的司法改革动作频频，力度之大超过以往。2014年11月全国人大通过了关于修改行政诉讼法的决定。此外，一系列旨在保障司法公正的措施先后出台，最新的一项举措是建立了“领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究”制度，并为司法人员设立单独薪酬制度（程姝雯，2015）。改革最终在2015年4月出台的一揽子深化司法体制改革的举措^①中达到高潮，这些无疑是中国在朝向法治国家建设过程中所迈出的关键一步，也是中国未来的冲突管理将更多倚重司法制度的证据。

二是中国信访制度的定位面临着调整。2005年的信访条例建立了非正常上访的排名通报制度，并被用作考核官员政绩的重要指标，这是导致信访制度的冲突管理功能过分突出乃至“异化”的主要诱因之一。近年来将信访简单等同于维稳，把上访人员当作维稳对象的作法受到批评（张恩玺，2015）。信访通报排名制度被取消。2014年中办、国办印发《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》，提出要改进和完善信访工作的考核方式，不简单以信访数量多少为标准进行考评，推动各地区把工作重点放在预防和解决问题上。经过改革，信访的冲突管理功能乃至信访制度在整个冲突管理结构中的权重可能被弱化。这样的改革在一定程度上响应了于建嵘关于信访制度改革的主张，即“要从国家宪政建设的高度来认识信访制度改革问题，在把强化和程序化信访制度作为公民政治参与渠道的同时，要把公民权利救济方面功能从信访制度中分离出去，以确定司法救济的权威性”（于建嵘，2005b:16-18）。如果沿着这条思路继续走下去，信访最终有可能不再是一种独立的冲突管理制度。

（二）尚待进一步研究的问题

尽管中国的冲突管理制度有着明确的朝向司法化方向并轨的迹象，但在目前阶段就断定法治最终会成为中国冲突管理制度建构的唯一基础，却依然为时过早。冲突管理法治化的程度不仅取决于制度建构者的认知与偏好，而且也取决于“访民”将他们的不满由信访转向司法的意愿，取决于诉讼方对于司法裁判公正性的认知和接受度。尽管有很多的研究表明，中国人的“厌诉”传统在改革开放的今天有了明显的改变，有了更为强烈的法治意识，也更愿意通过诉讼解决他们的纠纷（夏勇，1999:42），但阶级、性别、地域都可能影响到人们对于冲突和冲突解决方式的偏好（Diamant，2000:523-546）。尤其是，相比于城市，农村居民更少诉诸法律来解决纠纷（Cai，2008:89-109）。冲突管理制度的建构必须考虑应用者的偏好，如果它不能匹配社会中相当一部分人对于冲突解决方式的选择，其后果可能是诱导社会冲突向着偏离制度化方向进一步发展。

其次，在法治化时代，被打上人治标签的信访制度是否失去了存在的必要，或者说信访能否被法治化，也是值得研究的问题。近年来，我们注意到，信访的冲突化解职能有着明确的制度化趋向。各种版本的“来访群众须知”、“走访接待流程”、“信访事项处理流程图”、“接待人员守则”等被普遍建立。这些规则一方面减少了信访工作的随意性和选择性或者说人治色彩（如信访件限时办理制度），另一方面也起到了规范信访活动（如信访终结机制）的作用。改革后的信访制度能否成为一个有着明确受理范围的、以冲突化解为导向的单一制度，而不再是一个万金油式的、有着多重功能设计的复合制度，从而在法治化时代能够占据一席之地，这依旧是一个开放性的话题。

如前所述，中国冲突管理制度过于倚重信访的症结在于司法制度的缺憾，而不在于有替代性的信访制度的存在。同样，削弱信访在冲突管理体制中的地位，并不意味着法治的自然进步。中国目前的改革旨在不触动司法的“政法传统”的前提下，通过建立替代性的机制来推动和保障司法的公正性。这种尝试的效果如何需要进一步观察。司法独立与司法公正性间的因果逻辑也值得质疑。固然有很多的司法问题是由于司法机构受到外部不当干预所导致的，但是我们同样能够观察到很多的问题是由于司法自身的不足所造成的。排除外部干预就能一劳永逸地解决中国的司法公正问题，从而为冲突管理制度向着法治化方向并轨奠定基础，这可能是一个需要进一步论证和丰富的命题。

^①《关于贯彻落实党的十八届四中全会决定进一步深化司法体制和社会体制改革的实施方案》，载 http://www.gov.cn/xinwen/2015-04/09/content_2844331.htm，2015-04-09。

参考文献:

- [1] 常 凯(2013). 劳动关系的集体化转型与政府劳工政策的完善. 中国社会科学, 6.
- [2] 陈晓云、吴 宁(2004). 中国社会矛盾学说与西方社会冲突理论之比较. 汕头大学学报(人文社会科学版), 1.
- [3] 程姝雯(2015). 法官检察官警察将建单独薪酬制度. 南方都市报, 2015-04-10.
- [4] 崔 敏(2011). 第四届全国司法工作会议的回顾与反思. 载陈光中主编: 刑事司法论坛(第4辑). 北京: 中国政法大学出版社.
- [5] 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, 4.
- [6] 冯仕政(2014). 人民政治逻辑与社会冲突治理: 两类矛盾学说的历史实践. 学海, 3.
- [7] 高其才、左 炬(2009). 作为政治司法运作中心环节的审判——1949至1956年华县人民法院实证研究. 清华法学, 3.
- [8] 何 欣(2008). 为什么法院不接受外嫁女纠纷——司法过程中的法律、权力和政治. 法律和社会科学. 北京: 法律出版社, 第3卷.
- [9] 金春明(1997). 如何评价毛泽东的名著——《关于正确处理人民内部矛盾的问题》. 理论前沿, 14.
- [10] 刘少奇(1985). 刘少奇选集: 下卷. 北京: 人民出版社.
- [11] 毛泽东(1956). 再论无产阶级专政的历史经验. 人民日报, 1956-12-29.
- [12] 毛泽东(1999). 毛泽东选集: 第七卷. 北京: 人民出版社.
- [13] 明克胜(2014). 中国法学教育的潮起潮落. 法律和社会科学: 第13卷. 北京: 法律出版社.
- [14] 汝 信、陆学艺、李培林主编(2009). 2010年中国社会形势分析与预测. 北京: 社会科学文献出版社.
- [15] 斯塔尔(2006). 毛泽东的政治哲学. 曹志为等译. 北京: 中国人民大学出版社.
- [16] 王兴华(2014). 天津市街道办事处职能问题研究. 南开大学硕士学位论文.
- [17] 吴 珊(2006). 河南郸城镇政府起诉市县两级政府陷两难境地. 新京报, 2006-09-20.
- [18] 新京报(2012). 让更多环境纠纷在法庭解决. 新京报, 2012-10-28.
- [19] 杨 涛(2014). 民告官胜诉率何以不升反降. 中国青年报, 2014-11-06.
- [20] 习近平(2013). 把权力关进制度的笼子里. 新华每日电讯, 2013-01-23.
- [21] 习近平(2014). 处理好维稳维权关系. 今日早报, 2014-01-09.
- [22] 夏勇主编(1999). 走向权利的时代. 北京: 中国政法大学出版社.
- [23] 叶静漪、魏 倩(2004). 《经济、社会和文化权利国际公约》与劳动权的保护. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2.
- [24] 尹雪萍(1994). 毛泽东两类矛盾学说与西方社会冲突理论比较研究. 毛泽东邓小平理论研究, 1.
- [25] 应松年、袁淑红(2001). 走向法治政府. 北京: 法律出版社.
- [26] 应 星、汪庆华(2006). 涉法信访、行政诉讼与公民救济行动中的二重理性. 洪范评论: 第3卷第1辑. 北京: 中国政法大学出版社.
- [27] 应 星、徐 胤(2009). “立案政治学”与行政诉讼率的徘徊. 政法论坛, 6.
- [28] 应 星(2012). “中国的群体性抗争行动”, 二十一世纪, 12月号.
- [29] 于建嵘(2005a). 中国信访制度批判. 中国改革, 2.
- [30] 于建嵘(2005b). 对信访制度改革争论的反思. 中国共产党干部论坛, 5.
- [31] 于一夫(2010). “以党治国”面面观. 炎黄春秋, 7.
- [32] 张恩玺(2015). 信访与维稳不能等同. 常州晚报, 2015-05-14.
- [33] 张泰苏(2009). 中国人在行政纠纷中为何偏好信访. 社会学研究, 3.
- [34] 赵蕾等(2011). 冲刺立法大业. 南方周末, 2011-03-10.
- [35] 赵 凌(2004). 中国信访制度实行50年走到制度变迁关口. 南方周末, 2004-11-04.
- [36] 郑春燕(2010). “民告官”20年: 肯定与争议并存. 浙江人大, 12.
- [37] 中央办公厅信访局、国务院办公厅信访局编(1991). 信访学概论. 北京: 华夏出版社.
- [38] 周占顺(2001). 认真贯彻“三个代表”的重要思想, 努力开创新世纪信访工作新局面. 人民信访, 10.
- [39] 周占顺(2003). 破解群众信访八大热点——国家信访局局长周占顺答本刊记者问. 半月谈内部版, 11.
- [40] 朱镕基(2011a). 信访工作是体察民情的重要渠道(1995-10-30). 朱镕基讲话实录: 第2卷. 北京: 人民出版社.
- [41] 朱镕基(2011b). 发挥好信访工作的三个作用(2000-02-13). 朱镕基讲话实录: 第3卷. 北京: 人民出版社.
- [42] Yongshun Cai(2008). Social Conflicts and Modes of Action in China. *The China Journal*, 59.
- [43] Yongshun Cai(2010). *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Failed*. Redwood City:

- Stanford University Press.
- [44] Neil J. Diamant(2000). Conflict and Conflict Resolution in China: Beyond Mediation-Centered Approaches. *Journal of Conflict Resolution*, 44.
- [45] Chen Feng(2007). Individual Rights and Collective Rights: Labor's Predicament in China. *Communist and Post-Communist Studies*, 40 (1).
- [46] Stanley Lubman(2000). Bird in a Cage: Chinese Law Reform after Twenty Years. *Northwest Journal of International Law and Business*, 20.
- [47] Laura M. Luehrmann(2005). Facing Citizen Complaints in China, 1951—1996. *Asian Survey*, 43(5).
- [48] Ethan Michelson(2007). Climbing the Dispute Pagoda: Grievances and Appeals to the Official Justice System in Rural China. *American Sociological Review*, 72(3).
- [49] Carl F. Minzner(2006). Xinfang: An Alternative to Formal Chinese Legal Institutions. *Stanford Journal of International Law*, 42.
- [50] Kevin J. O' Brien & Lianjiang Li(2004). Suing the Local State: Administrative Litigation in Rural China. *The China Journal*, 51.
- [51] Randall Peerenboom(2002). *China's Long March toward Rule of Law*. London: Cambridge University Press.
- [52] Minxin Pei(1997). Citizen v. Mandarins: Administrative Litigation in China. *The China Quarterly*, 152.
- [53] Minxin Pei(2006). *China's Trapped Transition: The Limits of Development Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- [54] Elizabeth J. Perry(2001). Challenging the Mandate of Heaven: Popular Protest in Modern China. *Critical Asian Studies*, 33(2).
- [55] Tianjian Shi(1997). *Political Participation in Beijing*. Cambridge: Harvard University Press.
- [56] D. McAdam, S. Tarrow & C. Tilly(2001). *Dynamics of Contention*. London: Cambridge University Press.
- [57] Isabelle Thireau & Linshan Hua(2003). The Moral Universe of Aggrieved Chinese Workers' Appeals to Arbitration Committees and Letters and Visits Offices. *The China Journal*, 50.

To Petition or to Sue: Building China's Dualistic Conflict Management Regimes

Zhang Zhenhua (Nankai University)

Abstract: China's conflict management regimes since 1949 were based on Mao's "Dualistic Contradictions" theory. The Xinfang (信访, Letters and Visits) institutions were designed to deal with the contradictions among the different peoples, and the legal institutions to deal with the contradictions between ourselves and the enemies. Such dualistic regimes were changed gradually since The Reform and Opening up in 1978, with more and more contradictions among peoples were expected to be resolved through the legal institutions. Xinfang still plays a more important role, however, due to the insufficient reform to the legal institutions. There are indications that the dualistic regimes began to pick up speed on the way toward legalization under the background of the comprehensive rule by law.

Key words: Xinfang; social conflict; institutionalization; conflict management

-
- 作者地址：张振华，南开大学周恩来政府管理学院；天津 300071。Email: nkzhangzhenhua@163.com。
- 基金项目：国家社会科学基金青年项目(11CZZ013)；教育部留学回国人员科研启动基金资助项目(ZX20140203)
- 责任编辑：叶娟丽

