

农村上访专业户形成的原因及对策分析

王 健

(湖南农业大学 公共管理与法学学院,长沙 410128)

摘 要:农村权力结构和资源配置方式、压力传递型信访治理体制、上访者与政府官员和信访干部互动所形成的政治心理结构是农村上访专业户形成的深层原因。解决农村上访专业户问题应从以下几个方面着手:“跳出信访抓信访”,着力从源头上杜绝或减少上访专业户的产生;探索多种办法,大力推动“事要解决”;构建多方参与、共同治理的信访处置网络;强化司法救济,依法规范农民上访行为;建章立制,引导信访工作步入制度化轨道;拓宽信访渠道,信访工作关口前移,重心下移;切实加强领导,党政齐抓共管,将基层信访工作落到实处。

关键词:农村;上访专业户;信访;信访治理

中图分类号:D668

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2013)02-0001-04

当前我国农村存在着一些上访专业户(又称“钉子户”),他们的频繁上访不仅给政府的信访治理带来了前所未有的压力,而且还有可能引发更大的政治和社会风险。因此,加强对农民上访的治理,一直是各地方政府的头等大事,而上级对下级的压力管制也大多是针对这些上访专业户上访的事件。我们要追问的问题是,为什么农民倾向于以上访的方式来进行利益表达?农村中的上访专业户是如何形成的?这些问题的回答对于有效地治理农民上访问题具有十分重要的理论与现实意义。

一、农村上访专业户形成的深层原因

农民上访的过程实际上就是农民与政府相互博弈的过程。然而,由于农民与政府掌握的资源和信息存在差异,致使这种博弈成为一种非均衡的博弈。也就是说,政府在博弈中总是处于强势,农民在博弈中则相对处于弱势。尽管如此,农民在博弈的过程中也往往会充分抓住政府在信访治理方面的软肋,为自己创造上访的机会,这是农村上访专业户形成的深层原因,具体来

看,主要有以下三个方面。

(一)农村权力结构和资源配置方式

改革开放以来,随着家庭联产承包责任制的推行和人民公社政社合一体制的瓦解,我国农村权力结构呈现出显著的多极化态势,村庄政治精英、乡村经济能人、乡村传统精英、乡镇政府、普通村民构成了农村权力结构体系中最主要的“五极”,它们共同形成农村社会政治秩序的主体。这种权力结构的多极化“在促使政治全能主义(totalism)消退之时,却并不同时自动促使官权力从日常的经济与社会生活中隐退,相反,由官权所推动的单向度改革反而会强化权力运作社会资源的能力,从而使社会分层和流动明显弱于城市的基层乡村——通常所说的‘熟人’、‘半熟人’社会——呈现出以官权力为核心来配置社会资源与编织关系网络的特征。”^[1]当农民的合法权益遭受侵害时,是否维权,怎样维权,维权到何种程度,除了受自身利益诉求和权利意识等因素的影响外,还必然要受到农村权力结构与资源配置方式的直接制约。具体来看,为推动农村经济发展,上级政府通过各种方式将大量的资金拨付下来,用

收稿日期:2013-02-25

基金项目:国家社会科学基金资助项目(11BKS007)

作者简介:王 健(1968-),男,湖南城步人,副教授,硕士生导师,研究方向:风险社会理论。

网络出版时间:2013-04-08 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20130408.1145.001.html>

于修建公路、水库、工业园区等。在项目建设过程中,那些与乡镇政府干部有亲密关系的个人或企业往往能获得项目承包权,他们凭借强势地位,既可能为赚取更多利润而偷工减料,也可能不按国家的政策规定来补偿农民。此时,这些利益受损的农民就会采取一定的方式来维护自身的正当利益,但由于那些损害农民利益的个人或企业与乡镇政府干部有着千丝万缕的关系,甚至组成一个“利益共同体”,导致这些利益受损农民的诉求在乡镇政府一级得不到解决,他们只能重复上访,越级上访,最终演变为上访专业户。

(二)压力传递型信访治理体制

新世纪以来,面对严峻的信访形势,党和国家高度重视,先后出台了一系列政策措施,要求各级政府和广大干部倾听民众呼声,切实解决上访者的实际问题。为此,从中央到地方各级政府都采取了一系列措施,加大信访工作力度。其中“属地管理,分级负责,谁主管,谁负责”的信访工作层层领导责任制是核心,这种制度设计要求:各级信访事项原则上由事发地政府解决,事发地政府解决不了的,也可以由其上一级政府解决,下级政府不能将矛盾直接推给上级政府。对因责任不落实,工作不到位,发生较大规模的连续到省委、省政府集体上访或到北京上访,对社会稳定和正常工作秩序造成严重影响的,追究主要负责人、分管负责人的责任,实行一票否决。这种信访体制对群众信访问题的处理采取的是层层转办的模式,对农民信访而言,问题的处理最后就落到了乡村基层政权头上。可是,问题的关键在于国家实施的一系列旨在抑制干部权力、弘扬群众权利的改革,极大地改变了干群关系格局,削弱了基层政权的治理能力,很多农民上访所要求解决的问题,乡村基层政权既没有权力,也没有能力进行处理,农民只有逐级上访或越级上访,直至问题得到解决。这是农村上访专业户产生的体制性原因。

更为重要的是,信访工作的好坏与基层政权的政绩紧密相连,“稳定压倒一切”、“息事宁人”的执政逻辑迫使基层政权不得不上访者步步退让,而上访者则步步紧逼,最终基层政权只能采取各种手段对上访者进行安抚,包括违规进行政策变通、给予小恩小惠等等。“如今,‘花钱买稳定’、‘人民内部矛盾必须用人民币解决’成为许多乡村干部的信条。”^[2]因此,当上访成为一种可资谋利的手段时,便会激发更多的人走上上访之路,产生越来越多的谋利型上访专业户,形成“谁调皮,谁刁难,谁上访,就有好处”、“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的恶性循环。“当基层政府面对上访问题实在无能为力时,便不得不默认混混、黑恶势力

的介入甚至借助于他们的力量,从而形成并依赖于‘讲原则搞不了就只能讲感情,讲感情讲不通就必须讲狠’的‘新三讲’工作方法”^[3],这不但不能解决问题,反而会激化矛盾,促使上访专业户更坚决地持续不断地上访。

(三)上访者与政府官员和信访干部互动所形成的政治心理结构

一方面,认真践行全心全意为人民服务的根本宗旨,为党分忧、为民解难是政府官员和信访干部的神圣职责,因此,当农民上访要求政府官员和信访干部满足其诉求时,政府官员和信访干部便不能对其要求置若罔闻,否则,就是不履行工作职责的表现。这样的政治心理既为农民反映自身诉求提供了渠道,同时也为那些企图乘机谋利的搭便车者创造了空间。另一方面,信访考核的“一票否决”制度使政府官员和信访干部对于农民上访异常敏感,成天胆战心惊。一些农民利用政府官员和信访干部怕被“一票否决”的心理,以上访来要挟基层政府,迫使基于社会稳定考虑的政府官员和信访干部满足他们的有可能是非常不合理甚至是不合法的要求。在这种官民互动过程中,农民形成了凡事都可以跟政府官员和信访干部讨价还价的心理,而承受着沉重维稳压力的政府官员和信访干部则希图通过让步的方式来达到息事宁人的目的,由此形成一种独特的政治心理结构,支配和驱动着农民的谋利型上访行为,催生越来越多的谋利型上访者甚至上访专业户。这种信访治理局面使得乡村公共权威缺失,基层政权难以提供一套有说服力的话语,上访农民则可以援引国家法律、社会主义意识形态等等来与乡村干部对垒,形成“‘农民讲政治,干部讲道理’的怪异局面”。^[4]

二、解决农村上访专业户问题的对策

农村上访专业户形成原因的复杂性决定了处理农村上访专业户问题的艰难性。当前和今后一个时期,信访工作要坚持从信访问题主要反映利益诉求和民生困难这一最大实际出发,深入贯彻落实科学发展观,突出抓好源头预防、“事要解决”、建章立制等重点环节,形成“统一领导、部门协调,统筹兼顾、标本兼治,各负其责、齐抓共管”的信访工作格局,切实维护上访农民的合法权益,避免上访农民重复上访。

(一)“跳出信访抓信访”,着力从源头上杜绝或减少上访专业户的产生

上访专业户不断上访的根本原因,是其提出的切身利益问题没有得到及时有效解决,因此,地方政府必须积极探索信访工作的治本之策,把信访工作中心从

事后化解转移到事前预防上来,以解决人民群众最关心、最直接、最现实的民生问题为切入点,进一步强化基层依法行政和基层组织建设,找到“跳出信访抓信访”的新途径。

一要将信访工作的开展与改善民生、为民办实事结合起来。“百姓诉求连民生”,很多信访热点、难点问题,如企业改制、房屋拆迁、土地征收、城乡低保、民政救济、看病养老皆系地地道道的“民生工程”。因此,地方政府应以最大的精力和财力做好一系列人民群众最关心的“民生工程”,让人民群众共享改革发展成果,从而预防和减少上访专业户的产生,提升政府对人民群众的感召力、凝聚力。

二要将信访工作的开展同强化基层依法行政结合起来。许多信访问题是由于乡镇政府及县直各部门在履行各项社会、行政管理职能时不依法依规进行,且缺乏相应的公平正义引发的。因此,政府应把推进各级政府部门的依法行政当作预防和减少信访问题发生的一个重要手段,建立科学的干部政绩考核评价机制和不当行政行为快速纠错机制,将短期效益与长期效益、经济发展与社会进步通盘考核,把群众是否满意作为干部政绩考评的试金石,促使基层干部放弃追求短期效益的“政绩工程”、“面子工程”,推进农村社会全面、协调、可持续发展,在体制上消除引发农民重复上访的根源。

三要将信访工作的开展同加强基层组织建设结合起来。很多上访专业户的利益诉求得不到解决的直接原因就在于农村的基层组织缺乏凝聚力和战斗力。要按照村党支部“五个好”的要求,选好班子、带好队伍、找好路子、建好机制、立好制度,切实做到“有人管事、有钱办事、有章理事”。同时,健全民主决策机制,“强化村民监督机制,推行村务公开制度,重大决策由村民大会表决通过,发挥农村不同利益主体和农民的知情权和监督权,构筑干部依法执政和提供服务的监督机制”^[9],给群众一个明白,还干部一个清白,为减少农民上访提供坚强的组织保障。

(二)探索多种办法,大力推动“事要解决”,避免农民重复上访

信访工作的核心是“事要解决”,即依法按政策及时有效解决群众的合理诉求,这是信访工作的出发点,也是其落脚点。一要将“书面答复率”、“信访人同意率”、“复查复核申请率”“三率”结合起来作为衡量初信初访工作成效的依据,把初信初访书面办结与信访事项真正化解、信访人停访息诉结合起来,把大部分信访问题在初期办理中真正化解掉。二要建立“二次化解”型信访事项复查复核机制。其基本程序是:以对原告信

答复意见的书面审查为契机,在大量调查取证的基础上,按照客观公正、合法有效的原则,采取说服、教育、疏导、协调等多种手段促使信访当事人达成和解或调解协议,复查机关不再作出专门复查意见,以和解或调解协议书存档结案,且书面告知申请人信访程序终结。这种机制能最大限度地促成信访的“事要解决”,这对于防止上访专业户重复上访具有重要的意义。

(三)构建多方参与、共同治理的信访处置网络

首先,建立信访接待办理中心,从各政府职能部门、乡镇(一个或多个)抽调工作人员进驻统一办公,中心是党委、政府的大信访工作机构,同时又是信访联席会议、矛盾纠纷调处中心的工作机构(三块牌子共挂中心),党委、政府授予其在开展信访工作时拥有组织协调权、指挥调度权、直接调处权,对矛盾纠纷实行“一站式接待、一条龙办理、一揽子解决”,切实减少农民重信重访、非正常上访,降低行政成本、社会成本^[9]。其次,抓好矛盾排查化解工作,及时准确把握信访动态,及时处置信访苗头,做到“小事不出组,大事不出村”,把问题消化处置在基层。最后,明确责任追究,包括对引发矛盾的责任追究和对矛盾调处不作为或乱作为(如非法截访、非法拘禁上访人等)的责任追究两个方面内容。只有明确责任追究,才能使上访问题一次办结、一步到位的概率提高,使来信不转化为来访、初访不转化为重访、个访不转化为集体访、集体访不转化为群体性事件。

(四)强化司法救济,依法规范农民上访行为

当前在信访机构处理的大量社会矛盾和纠纷中,许多涉法涉诉案件也涌入了信访渠道,这是不合理的,容易造成行政权威高于法律权威的负面影响。因此,应当减弱信访的公民权利救济功能,强化各级司法机关接受公民告诉、申诉及处理案件的责任和能力,由司法机关承办目前积压在信访部门的案件,确立司法救济的权威性。引导农民群众正确履行公民权利和义务,以理性合法的方式表达利益诉求、解决利益矛盾,自觉维护社会安定团结。对信访活动中少数人违反有关法律法规,损害国家、社会、集体利益和其他公民合法权益的行为,要依法严肃处理^[7],消除上访专业户违法缠访、闹访的现象。

(五)建章立制,引导信访工作步入制度化轨道

首先要通过抓制度建设,增强信访工作人员的责任感。要按照知民情、解民忧、暖民心、顺民意的执政要求,实行重要信访案件通报制度、每月情况汇集和每季度形势分析制度,保证信访工作情况在及时掌控之中,便于有针对性地超前做好预防工作。为防止小信访和个别信访演变成大信访和集体访,必须落实信访举报

工作领导责任制,坚持领导阅信、接访、包查信访案件、定期研究信访工作、领导下访和信访案件督查办理、查办结果反馈、信访工作责任追究等工作制度,使来信来访反映的问题件件有着落,用解决问题的实效来赢得民心。其次要按照信访举报公开办理工作向农村延伸的要求,定期举办公开办信培训,统一规范接待工作人员的职责、信访案件查办工作流程、信访举报及来访举报人须知,明确举报人及接访人双方的权利和义务,使信访举报工作既符合法律的要求、维护双方的利益,又接受社会的公开监督。

(六)拓宽信访渠道,信访工作关口前移,重心下移

充分利用现代科技手段,使信访渠道更加多元化,如通过专线电话、传真、电子邮件、网上投诉、领导干部视频接访等反映诉求,相对于面对面的走访,这样的信访方式成本更低、对立情绪相对缓和。大力开展突出问题专项治理、各级领导包案、干部下访、定期巡回接访、部门领导联合大接访等活动,深入了解农民群众的诉求,推动问题真正解决,最大限度地减少上访专业户频繁重复上访、越级非正常上访的现象。

(七)切实加强领导,党政齐抓共管,将基层信访工作落到实处

做好农村基层信访工作,区县是关键,区县委书记、区县长是第一责任人;乡镇是主角,乡镇党委书记、乡镇长是第一责任人。县区、乡镇、村层层要承担责任,人人要有压力。党政主要领导同志对重大、难点问题必

须亲自抓,负总责,一抓到底;领导班子其他成员也要根据分工,切实负起责任,形成一级抓一级,一级对一级负责,真正抓落实、抓到位的良好局面。党委和政府要把信访工作与经济建设、政治建设、社会建设、文化建设、生态文明建设同部署、同实施、同督查,切实做到影响社会稳定的政策不出台,努力构建社会主义和谐新农村。

参考文献:

- [1] 吴毅.“权力——利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境——对一起石场纠纷案例的分析[J].社会学研究,2007,(5):23.
- [2] 田先红.从维权到谋利——农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架[J].开放时代,2010,(6):34.
- [3] 田先红.当前农村谋利型上访凸显的原因及对策分析——基于湖北省江华市桥镇的调查研究[J].华中科技大学学报:社会科学版,2010,(6):104.
- [4] 陈柏峰.农民上访的分类治理研究[J].政治学研究,2012,(1):31.
- [5] 杨莉芸.新型农村治理结构的重塑[J].四川理工学院学报:社会科学版,2011,(6):3.
- [6] 蔡武进.我国行政信访制度的改革目标定位[J].江汉大学学报:社会科学版,2012,(6):61-65.
- [7] 杨学智.曲靖市信访问题研究[J].中共云南省委党校学报,2011,(5):161-165.

责任编辑:陈于后

An Analysis of Causes of Rural Petitioners Formation and Countermeasures

WANG Jian

(School of Public Administration and Law, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: The political psychology structure formed under the rural power structure and the allocation of resources, pressure transmission type management system, the interaction among petitioners, government officials and petition cadres in charge is the deep reason of rural petitioners formation. To solve the problem of rural petitioners, the following aspects should be done: to solve the petition not limited to petition, to prevent or reduce the petitioners from the source; to explore a variety of ways, and vigorously promote to settle down the issue; to construct multi-party participation, joint governance petition disposal network; strengthen the judicial relief; to specify farmers' behavior in accordance with the law; to set up the legislations and regulations; to guide the petition work into institutionalized orbit; to broaden the channels of petition to advance the petition work and lower down the center of gravity; to strengthen the joint administration of leadership, government, and grass-roots petition work.

Key words: rural; frequent petitioner; governance; petition governance