
基层谋利型信访现象及其治理研究

——以宜昌市 D 街道办事处为例

郭都¹

（三峡大学 法学与公共管理学院，湖北 宜昌 443002）

【摘要】：随着我国步入新时代，我国社会结构、利益格局都在发生着深刻的变革，深层次的社会矛盾通过群众信访的形式也逐渐凸显，成为社会治理的难点。在一些地方和地区，以及在不同的行业领域，出现了以谋取经济利益为目的的上访行为，给基层政府带来很大维稳压力，也给社会埋下了不稳定的隐患。结合宜昌市 D 街道办事处近几年的谋利型上访情况，对谋利型上访的特点、困境进行了分析，最后，从全面依法治国、运用非营利组织等方面优化了治理对策。

【关键词】：谋利型上访 非正常上访 属地责任制

【中图分类号】 D632.8 **【文献标识码】** A

信访，是各级政府密切联系群众、维护信访人合法权益的重要手段，也为广大群众维护自身权益提供了一条低门槛、低成本的诉求路径。随着社会的不断发展，社会结构、社会体制不断调整，矛盾主体更加多元，矛盾范畴更加广泛，这些矛盾多和群众利益息息相关，随着群众民主意识的觉醒和不断增强，如果没有及时化解矛盾，一旦处理不当，就会演变成各种非正常上访现象，会对基层政府的执政带来很大压力。

通过对 D 街道的信访工作进行研究，发现谋利型信访群体正在成为一个越来越庞大的信访群体，谋利型上访的乱象更加普遍，给基层社会的治理带来了严峻挑战。

1 谋利型信访的特征

以 D 街道办事处为例，D 街道位于宜昌市沿江核心地段，下辖 5 个社区、6 个行政村，目前正处于大拆大建转型发展之中，各类利益纠纷此起彼伏，矛盾较为突出，作为谋利型研究对象具有代表性。

1.1 比例呈现上升趋势

图 1 可以看出，2016~2018 年期间，D 街道办事处谋利型信访在数量上整体呈上升趋势，2016 年、2017 年、2018 年谋利型信访占比分别为 36%、38.7%、40.7%，每年都有一定增长。随着经济社会的不断发展，以及 D 街道城市建设的不断纵深推进，按照近三年的增速情况，预计 2019 年谋利型上访占比可达 45%以上，几乎占了信访总量的一半。

作者简介：郭都(1988-)，男，湖北宜昌人，三峡大学法学与公共管理学院公共管理专业在职研究生。

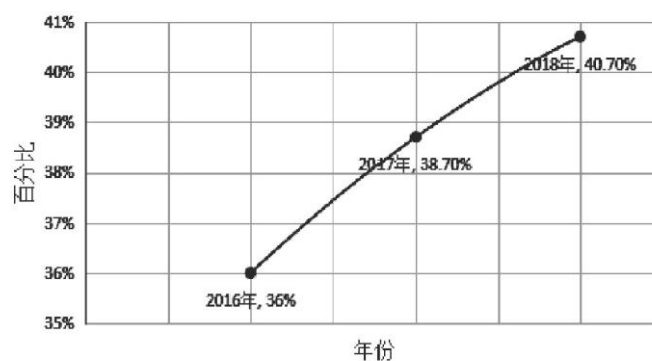


图 1D 街道办事处谋利型上访 2016~2018 年趋势图

1.2 “获利—上访—获利”模式固化

谋利型上访者在信访过程中会不断试探,如果没有达到预期目的,他们便会利用地方政府害怕因信访问题被通报问责而采取缠访闹访、越级访等方式,以此来不断给地方政府施压,在这种情况下,有的地方政府就会被迫让步,满足部分要求,以此换来信访者暂时的安静,但是在一段时间后,当信访人耗尽之前的利益之后,他们又会重复之前的上访模式,继续谋利,形成了“试探—上访—获利—息诉罢访—再试探—再上访—再获利—继续试探”的循环模式。

1.3 持续时间长、重复性高

一方面,因为信访制度本身的原因,信访人从反映问题开始,一直到最后答复具体意见,长则需要近 4 个月时间,所以信访本身就是一种耗时耗力的诉求方式;另一方面,如果通过信访没有获利,相比他们所付出的时间、金钱等成本,他们会认为自己“亏本”,就会刺激他们更加积极上访,希望能够“回本”;最后,他们持续上访是因为有利可图,他们会提出自己的期望值,并通过各种方式向政府施压,地方政府迫于维稳压力,或多或少会让信访人得到一定的“补偿”。对于信访人而言,在尝到获利的甜头后,他们会有策略性的持续再上访,以便谋取更多的利益,这种循环便让谋利型信访持续、重复出现。

1.4 成员结构“老龄化”

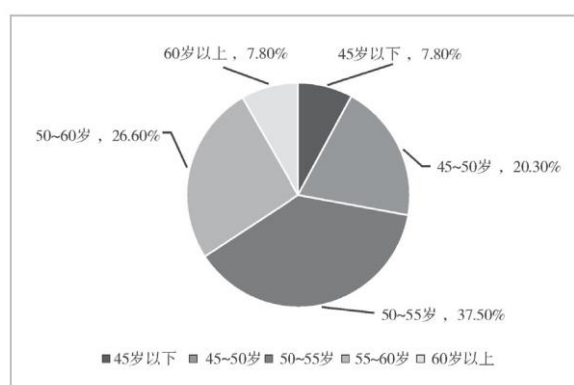


图 2 2016~2018 年谋利型上访者年龄分布图

通过图表不难发现, 谋利型上访者多以年龄偏长的中老年人为主, 这一年龄层的人员在上访时优势明显, 一方面, 他们经历了很多事情, 精通人情世故, 善于跟政府博弈, 同时, 50 岁以上的中老年人拥有更多自主的时间可以参与到信访中来; 另一方面, 也是更重要的一方面, 这个年龄层的人员更加符合弱势群体的形象条件, 不论是从面子上还是心理上, 他们更容易“理直气壮”的去上访。综上所述, 谋利型上访群体呈现出以“老龄化”为主的特征。

2 谋利型上访的危害

2.1 政府公信力大打折扣

政府公信力是公众对政府的信任力度, 理论层面和实践层面都证实了政府执政的合法性和有效性都来源于公众对政府的信任。面对谋利型信访者的诉求, 地方政府要么就是宣讲政策, 对其诉求不予解决, 不予理会, 其后果就是信访者将事情激化闹大后, 地方政府迫于维稳压力妥协处理; 要么就是通过不同的途径满足信访者的利益需求, 用权宜之计稳住信访者。但不论哪种方式都有损政府公信力, 不予理会看似不作为, 妥协满足又不正当, 一旦处理不慎就会严重损害政府公信力。

2.2 引发“示范效应”

基层政府迫于维稳的压力, 为了确保上访者不闹事、不进京, 给予他们一定的好处能够在一段时间内使他们不再上访, 获得暂时的安稳, 尤其在一些重要敏感时期更是屡试不爽。因此, 如果基层政府满足了谋利型信访人的不合理诉求, 就必然会在政策上“开口子”, 让更多原本正常信访甚至是无信访苗头的人积极参与到信访活动中来谋取利益, 会阻碍正常信访秩序, 也与我国全面依法治国的理念背道而驰, 一些上访专业户也就是在这种逻辑之下逐渐形成的。

2.3 影响地方政府正常工作

一方面, 谋利型信访的高发, 会给当地营造出负面甚至动荡的社会局面, 在没有社会稳定的前提下, 就无法腾出精力来发展经济、改善民生; 另一方面, 基层政府的财政来源主要依靠国家的财政转移支付, 尤其在经济下行的今天, 地方政府更是“勒紧裤腰带过日子”, 尤其对于乡镇政府而言, 在某些尖锐的信访个案中就要花费几十万元用于维稳, 每年维稳费用的支出就是一笔不小的数目, 对政府工作的正常开展形成了阻力。

2.4 影响基层政府执行力

群众对政府的不信任、不理解、不配合, 使得政府在处置个案时会采取非正常的手段, 投入更多的人力、财力和物力, 执政的成本不断增长, 让政府的公信力大幅下滑。这种公信力不足使得政策难以执行, 使得政府执行力度削弱。

另一方面, 政策的底线不能突破, 基层政府在处理谋利型上访时, 迫于维稳的压力, 会通过第三方参与等方式确保稳定, 这种政府行为很容易被心怀不轨的上访者利用, 他们添油加醋丑化政府形象, 使得其他民众对政府的信任度降低。信用的丧失, 最直接的后果就是加大了政府执行政策的难度与成本, 从而形成一个恶性循环。

3 政府治理谋利型信访存在的困境

3.1 甄别难

甄别难的具体体现就是难以扯下维权的幌子。不同于一些直接坦言“我就是没钱用了, 我就是差钱”“只要给钱, 就不上访了”的上访者, 还有一部分上访者明知自己的上访目的是谋取利益, 但是他们会通过正当的上访手段、钻法律法规的空子、揪行

政工作的漏洞来将自己的行为包装的具有正当性,将自己包装成权益受到侵害的维权群众。尤其在税费改革之后,乡村治理开始转型,依法治理和保护农民个人权益被进一步强调,这种背景的变更确实为那些权益真正受到损害的群众提供了支撑,但也为打着维权幌子谋利的上访者创造了客观条件。

3.2 约束难

约束难的具体体现就是专断权力难以发挥作用。一是在当前的社会意识形态下,群众找政府反映问题有着理所当然的正当性,掌握着天然的主动权,政府在真正使用专断权力时也会慎之又慎、瞻前顾后。另一方面,很多谋利型信访人知法懂法,严格按照信访制度的要求进行上访,采用“踩线不越线”的上访策略,能够有效的避免遭受国家政权的打击;最后,信访人在受到专断权力惩罚的前置条件就是发生了非正常上访的行为,这种行为的发生可能会让基层干部面临上级政府负向激励的惩罚,所以不到无法收场一般不会使用专断权力。

3.3 规制难

规制难的具体体现就是基层政权治理能力的弱化。自税费改革以来,基层政府与基层群众的关系格局得到了极大改变,干部权力得到了压制,群众权利得到了弘扬,基层政府在高压的治理压力之下,其治理能力却得到了削弱,处于“责重权轻”的尴尬境地。另一方面,基层政府在运用信访事项三级终结制度时效力有限,这种制度是指同一信访事项,按照法定程序,经过三级行政机关依次做出处理意见、复查意见、复核意见后,有权处理的行政机关终止受理该信访事项,该信访事项处理终结。对于一个已经三级终结的信访事项,信访人对最终结果如若不满意,仍然可以重复信访、缠访闹访,甚至对于一些已经三级终结的信访事项,上级部门依然重复登记、转办、交办,给基层信访部门带来较大工作压力。

4 治理谋利型信访对策的优化

4.1 建立健全信访工作制度

4.1.1 转变信访考评制度导向。

科学转变信访考评制度导向再维护群众合法权益、改善基层上访乱象起着至关重要的作用。一方面可以降低非正常上访量在信访考评体系中的占比,另一方面,将考评的重点转向对合理合法信访案件的化解情况,将合理合法信访件的化解情况作为信访考评的重要目标导向,对于已经信访三级终结的信访案件不再计入考核,由此可以降低基层政府“刚性维稳”的压力,杜绝谋利型信访人利用考核压力向基层政府施压,消灭谋利型信访滋生的土壤。

4.1.2 实行信访听证制度。

对于一些案情复杂、有缠访闹访现象的信访件,可以通过邀请信访当事人、基层干部、人大代表、村民代表以及相关部门工作人员召开听证会进行处理。通过召开听证会,可以将问题摆到桌面上来,让参会人员从不同的角度、不同的深度、不同的层面来“讲道理、摆事实”,让有权处理的机关在综合各方面意见后得出更加科学、公正、民主的解决方案,也让解决方案更加符合法律法规,更加贴合事实依据,更容易被信访人所认同和接纳。

4.1.3 提升各级信访工作者的业务素养。

一方面,要提升各级信访干部为民服务的意识,切实转变工作作风,杜绝因工作作风问题导致将个别信访问题“由小拖大、由大拖炸”。另一方面,要创新信访干部培养方式,比如通过上挂、下派等形式,让信访干部对信访业务有全方位的了解并熟练掌握,

由此提升他们的综合能力,还可以通过建立信访干部教育培训长效机制,保障他们在岗位上不断提升工作水平,不断适应新时代的要求。最后,要畅通信访干部进出渠道,对能力突出的信访干部优先提拔,发挥他们工作的积极性和创造力。

4.2 推进信访治理法治化

4.2.1 依法打击非法上访行为。

对在信访过程中采取了非正常手段和违法行为的信访人,政法机关要依法进行打击,杜绝非正常上访愈演愈烈,遏制违法信访人的嚣张气焰,不能让非正常上访成为法律的盲点,全面依法治国必须普照到每个角落。尤其是对上访行为恶劣、充当缠访闹访带头人的,严重干扰党政机关正常工作秩序的,在社会上造成较大负面影响的,要依法追究当事人刑事责任;对于在群体非法上访中鼓动、组织、策划的冒头分子要依法从重处理;对于老弱病残上访者有违法行为的,经多部门论证可行性的情况下,依法进行打击。

4.2.2 实行信访分离与依法分类处理。

要把信访工作置于依法治国大框架内,让群众的合理合法诉求依据法律规定和程序得到保障。通过依法分类处理信访诉求就是将信访工作置于依法治国大框内的具体体现,通过法定程序有效保障群众的合理合法诉求,通过建立依法分类处理信访诉求制度,理清信访和司法的交界线,让信访回到正确的轨道,杜绝让信访成为“菜篮子”,什么都可以往里装。在具体实践中,就是要严格区分信访与司法,画准界限,准确对信访事项的范畴进行区分,依法导入司法程序或信访程序。例如对于征地拆迁类信访问题应通过行政诉讼渠道解决,通过法治权威对问题定性,有效防止谋利型信访人通过上访不断谋利。

4.2.3 加强信访三级终结的运用。

2005 年修订后的《信访条例》提出了信访三级终结制度,在制度运用中,要对经复查、复核程序作出最终处理意见以及未按期申请复查、复核的信访案件,按照“一事不再受理”原则,严格执行“不受理、不交办、不考核”就显得很有必要。与此同时,通过三级终结制度的严格落实,可以让谋利型信访人不再怀抱希望,认清现实,自觉息诉罢访,通过制度消灭其谋利空间,对于屡教不改的信访人,进行疏导教育和依法实施打击。

4.3 发挥第三方社会治理作用

4.3.1 加大对第三方的培养。

第三方组织的特点和优势在于它身份的独立性,使民众在与他接触时不会有心理上的压力,也不会有抵触情绪,在沟通交流时会更容易更有成效,而且第三方组织属自愿式组织,没有任何科层制的压力传导,在处理事务的方式方法上具有更多的选择性,其次,第三方组织具有较强的专业性,在开展矛盾纠纷调处化解时能够充分运用科学的方法,这种独立性和专业性能够很快获得群众的信任度和满意度。

4.3.2 发挥大学生村官的作用。

大学生村官既不属于政府部门,也不属于村“两委”人员,是游离于这两者之外的村务工作者,他们大都在 35 岁以下,受过良好的高等教育,有干事创业的干劲和开阔的眼界,将他们引入到村干部行列里来无疑为村庄注入了新活力。一方面,大学生村官具有较高的知识水准,能够更准确的理解国家政策,有效避免因误解政策而引发的上访;另一方面,大学生村官能为农村发展提供技术、信息、教育、卫生等服务,为农村的发展带来了充沛的动力,提高了村民的生活水平,通过发展来解决一切问题;最后,由于大

学生村官既不属于基层政府,也不属于村“两委”人员,这种去行政化的身份更容易得到信访人的信赖,在化解信访案件时能起到“四两拨千斤”的作用。

4.3.3 发挥律师、心理咨询师的作用。

一要建立法律援助中心,由基层政府聘用律师,对于家庭困难的信访群体实行免费法律援助,引导他们充分运用法律武器,走上司法途径,这既符合我国全面依法治国的总部署,又能更好的推动“诉访分离”制度的建设,由此降低信访工作量。二要建立心理咨询室,定期不定期开展心理辅导与疏导,在心理咨询师的选任上,既可以聘请专业的心理专家,也可以“三顾茅庐”邀请乡贤能人、人大代表等等,通过面对面的沟通分析信访人真实的信访动机,对动机不纯者循循善诱,从心理层面引导他们步入正轨,瓦解其通过上访谋取利益的动机。

参考文献:

[1]桂华. 农民上访的类型及其变化机制探析[J]. 中共杭州市委党校学报, 2012(2):5-56.

[2]赵树凯. 农民上访调查[J]. 中国社会导刊, 2004(4):12-15.

[3]屈群苹. 谋利型上访的生成机理及其有效治理[J]. 行政与法, 2014(2):42-45.

[4]胡夏冰. 如何实现诉访分离[N]. 人民法院报, 2014(B01).

[5]李贤庚. 对我国信访制度改革的合理化建议[J]. 肇庆学院学报, 2017(06):38-42.