

限权与赋能：现代科层制组织规范功能再审视

——浙江绍兴信访矛盾化解标准化建设案例分析

刘开君¹

【摘要】现代科层制组织原本就具有规范功能。作为一项具有中国特色的政治和法律制度安排，信访制度在治理实践中逐渐衍生出矛盾化解功能。近年来，“重复访”“集体访”“越级访”“缠闹访”等信访乱象周期性膨胀，直接原因是信访治理不规范，根本原因则是行政权力运行失范。为此，浙江绍兴在增强市域顶层设计的基础上，分别在上虞区和诸暨市开展信访矛盾化解标准化建设省级和市级试点，着力发挥“枫桥经验”发源地的制度基础和创新资源优势，充分运用“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”以及抓早抓小抓苗头等理念，重新审视现代科层制组织的规范功能，从科层体系、信访接待、信访处置、信访答复、档案管理、制度建设等方面探索构建了一整套标准化流程和操作规范，以此向信访部门和信访干部赋能，同时限制行政权力失范行为。信访矛盾化解标准化建设有利于化解信访矛盾存量、减少增量，实现源头治理，对基层制度创新具有多重启示。

【关键词】现代科层制组织 信访矛盾化解 标准化建设 “枫桥经验”

随着治理环境和信访制度的变迁，20 世纪末信访制度化解矛盾、维护社会秩序稳定的功能逐渐凸显出来，同时信访制度在实践运行中却频频陷入“访务”困境，信访治理甚至被异化为治理信访。¹党的十九届四中全会指出要“坚持和发展新时代‘枫桥经验’，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善信访制度，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，健全社会心理服务体系 and 危机干预机制，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，努力将矛盾化解在基层”。²据统计，习近平总书记先后 60 多次（其中在浙江工作期间 39 次）指示批示坚持发展新时代“枫桥经验”，要求做到“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。³2019 年以来，浙江省绍兴市发挥“枫桥经验”发源地优势，在上虞区和诸暨市开展信访矛盾化解标准化建设试点，探索信访矛盾源头化解。本文以绍兴市基于“枫桥经验”的信访矛盾化解标准化建设实践为分析对象，基于科层制组织的基本原理，从限权和赋能两个维度探讨标准化建设从源头上化解信访矛盾的组织机理及制度启示。

一、文献述评和分析框架

（一）信访制度研究现状及信访矛盾源头化解的实践需要

伴随基层治理体系与治理能力现代化，信访制度研究受到法学、公共管理、政治学、心理学等众多学科的关注。既有研究主要沿着制度功能、法治化、国家和社会治理等四条路径展开。第一条路径：聚焦信访的制度功能、制度变迁、制度存废等。随着政治和社会环境变迁，信访的制度功能持续变迁。从功能类型看，我国信访制度经历了大型动员型信访、拨乱反正型信访、安定团结型信访三个阶段变迁，逐渐发展出目前以化解矛盾、实现救济为主的制度功能，⁴在实践演变中型构了沟通、调节、监督、救济等为主的实然功能以及以监督为主、沟通和安全阀为辅的功能结构体系。⁵从制度变迁看，对社会动员和冲突化解两种制度取向的历时分析发现，改革开放前动员取向的、革命化的信访制度建设导致国家社会动员与民众利益诉求之间的对立，改革开放以后冲突化解功能和信访制度科层化不断强化，客观上有利于民众的政治动员。⁶从存废之争看，由于运行失范和结果失效等原

¹作者简介：刘开君，博士，中共绍兴市委党校枫桥经验研究中心副主任、副教授，浙江新时代枫桥经验研究院、浙江大学新时代枫桥经验研究院特邀研究员。（绍兴 312000）

基金项目：国家信访局 2021 年度信访理论研究课题“基于新时代‘枫桥经验’的信访矛盾化解标准化建设研究”（编号：2021AG0704）

因引发信访制度存废之争，并由此形成了信访制度的废除论、强化论、弱化论等观点。⁷

第二条路径：从法治化维度探讨如何运用法律法规治理信访乱象。由于信访内容、信访范围、信访处置标准以及信访与其他法律救济渠道界分的模糊性造成了信访困境。⁸一些信访人采取“重复访”“越级访”“集体访”“缠闹访”等非法信访要挟地方政府，严重扰乱了信访秩序、工作秩序和社会秩序，与法治国家、法治政府、法治社会建设目标相去甚远。⁹一些涉法涉诉类信访，倒逼信访部门介入，通过各级领导“高位驱动”突破政策限制，甚至更改已经生效的司法判决，不仅影响了司法判决的权威性，而且有悖于法治国家建设，¹⁰造成信访治理难以走出“信访不信法”的困境。

第三条路径：从政治参与维度探讨信访的权利表达和权益救济。信访制度建立伊始，就扮演着权利表达和非诉讼的权益救济功能。在实践中，信访救济功能逐渐发展成为行政复议、行政诉讼、行政赔偿之外重要的一条权益救济路径，既符合了弱势群体期待低成本的诉求，也拓展了人性化宽松救济程序的渠道，更契合了中国共产党作为“使命型政党”全心全意为人民服务的根本宗旨¹¹。然而，治理实践中的信访乱象一定程度上弱化了信访的权利表达功能，转而逐渐强化权益救济功能，有悖于制度设计的初衷。在制度基本定型的情境下，采取“摸着石头过河”的技术路径成为理性选择，在逐步推进信访规范化、制度化、法治化的基础上，更好地发挥信访的救济功能，¹²实现“诉访分离”的目标¹³。

第四条路径：从社会治理维度讨论信访矛盾化解功能及实现路径。进入新时代社会主要矛盾转变带动社会期望值增加，社会阶层结构、利益关系、群众诉求多元化引发多样化社会矛盾，同时全球风险社会的特征愈发明显，共同导致社会矛盾爆发的燃点和爆点降低。在此背景下，如何发挥好信访制度调节社会利益关系、化解社会矛盾的功能逐渐成为治理实践、理论和制度创新关注的焦点。有学者提出信访矛盾化解机制创新应遵循法治化、专业化、自主治理的取向，¹⁴也有学者从发生逻辑、正当逻辑、技术逻辑三个维度论证“访调对接”完善多元矛盾纠纷化解治理综合机制。¹⁵从实践看，2019年以来浙江省县级矛调中心建设以及绍兴市县、镇、村三级矛调中心体系标准化建设，正是信访矛盾化解功能的制度化实践。

综上所述，作为一项具有中国特色的重要政治和法律制度设计，信访制度的功能随着国家和社会治理情境变化持续变迁，逐渐发展出化解社会矛盾、维护社会秩序的功能，实际发挥了兜底功能。因此，健全完善信访制度，关键是在回归信访制度的经典设计、恢复和创新信访群众观念的基础上重建信访政治属性，回归信访社会治理的制度初衷，¹⁶更好发挥信访制度维护社会秩序的功能。既有研究主要以信访治理困境为基点讨论信访矛盾化解，较少认识到大量信访问题的根源在于信访矛盾化解的随意性和不规范性，导致信访问题难以清零。此外，“重复访”“集体访”“缠闹访”“越级访”等使信访治理一度被异化为治理信访。基于此，本文基于现代科层制组织基本原理，深描浙江绍兴基于新时代“枫桥经验”的信访矛盾化解标准化建设案例，并从限权和赋能两个维度对信访矛盾化解标准化建设的内涵、组织机理及制度价值进行学理分析，为实现信访矛盾源头化解提供实证样本和理论镜鉴。

（二）科层制组织中的信访矛盾化解标准化建设：一个分析框架

本文聚焦现代科层制组织的规范功能，并以此回应各地纷繁复杂的实践创新。现代科层制组织理论（bureaucracy）由德国社会学家“组织理论之父”马克斯·韦伯创立，又被称为“官僚制”。为区别于中文习惯性用语“官僚主义”，国内理论研究中逐渐使用科层制组织指代，由于适应了工业化社会的需要，诞生以后被大型组织广泛采用。

现代科层制组织天然蕴含着“标准化”的元素。体现在基本特征中：（1）层级节制的“命令—服从”关系；（2）组织职能“分殊化”，由此衍生出专业化原则；（3）非人格化，要求排除传统人情因素干扰；（4）遵章守制，区别于传统科层制组织服从长官意志，现代科层制组织中的“命令—服从”关系受现代法治和管理制度规制；（5）技术理性，追求效率和价值中立；（6）规范的档案管理，以留痕管理保护行政部门和行政相对人双方的合法权益。¹⁷现代科层制组织的这些特征均含有“标准化”的成分，旨在通过标准化管理规制传统组织运行中不规范的、长官意志式等行为，为组织运行提供了稳定预期。

然而，科层制组织也有缺陷，因而科层制组织理论自创立之日起就遭遇持续批判。例如，布劳和梅耶详细论述了官僚制组织的三个反功能：第一，规则与规范的过度刚性常常导致效率低下和目标置换；第二，保守主义以及对革新的抵制；第三，组织与职位固化导致社会阶级差别与不平等的长期性存在。¹⁸ 这些不足与中国的威权体制、社会快速变迁、辽阔治理疆域以及高度复杂性、高度不确定的治理情境相叠加，其弊病被成倍放大，从而造成治理实践中的三个悖论：政策统一性和执行灵活性之间的悖论，对规则遵从的激励强度和目标替代之间的悖论，科层制组织规则的非人格化和行政关系人缘化之间的悖论。¹⁹

新中国成立以来，迅速建立起从中央到地方的科层制组织体系。与此同时，也逐渐型构出“条块分割”的管理体制，科层制组织的反功能（或悖论）体现为治理实践中的组织僵化、信息层层过滤、职能交叉和制度缝隙、功能孤岛、信息孤岛等治理困境。²⁰ 为应对治理危机，各级政府从实践、理论和制度创新中创设出信访制度、“运动式”治理、项目制等矫正机制。从 1951 年建立伊始，信访制度就具有反官僚主义的功能，逐步被赋予了政治参与、社会监督、权利救济等功能。²¹ 随着 20 世纪末期第二次全国信访洪峰来袭，信访制度的兜底功能越来越显著，经常性依靠领导“高位驱动”突破政策和法规限制，从实体正义上维护了社会公平公正，然而也引起吸纳效应，导致社会矛盾持续涌入信访渠道。

换言之，赋予信访矛盾化解功能并未从源头上破解信访治理困境。为了实现“稳定压倒一切”的目标，基层信访治理中出现了以治人代替治事、以摆平代替摆正、以堵为主代替以疏为主等理念和行为偏差。这些偏差导致基层信访治理剑走偏锋，信访治理异化为治理信访，信访矛盾化解也陷入了“稳控一反弹一再稳控一再反弹”的周期性循环。一些基层单位先念性推定群众上访为无理或过错行为，对上访群众习惯性打压。还有一些基层单位把源头治理异化为源头管控，并未真正把矛盾化解在基层，更没有消灭在萌芽状态。之所以如此，是因为信访治理化解的主要是官民矛盾，如果不从源头上预防和化解，而是习惯性地“只管救火的不管放火的”，源头治理就无从谈起。基于此，本文回归现代科层制组织基本原理，从限权和赋能两个维度讨论标准化建设从源头上预防和化解信访矛盾的组织机理（见图 1）。

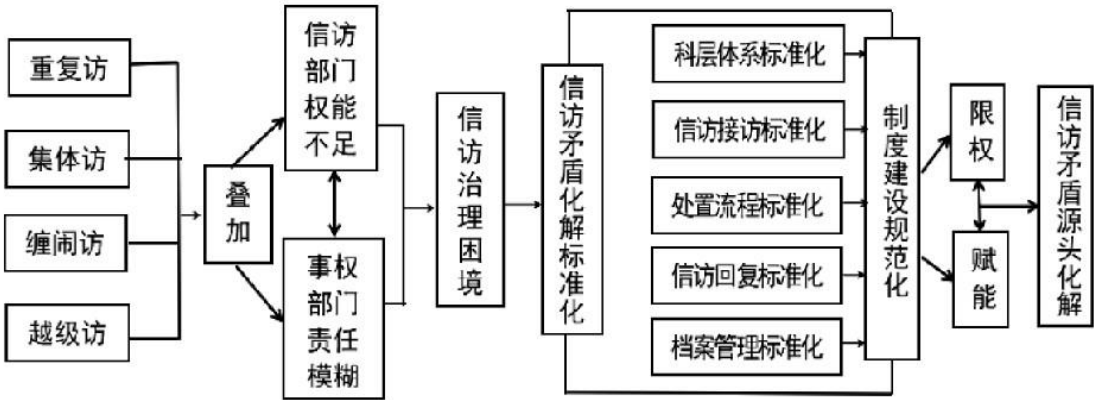


图 1 信访矛盾化解标准化建设模型

分析认为，造成信访乱象的直接原因是信访接访、处置流程、信访答复、档案管理等过程的不规范；根本原因则是事权部门行政权力运行失范。这就造成两方面后果：一是机关干部怕信访，一些有“门道”的干部想方设法调往其他部门；同时，派到信访部门锻炼的年轻干部短期内又不具备熟练处置信访矛盾的工作技能。两种情形共同作用导致信访部门权能不足。二是有些事权部门故意模糊信访责任。如一些乡镇（街道）分管领导不在信访答复件上签字，让临时工撰写答复件并直接盖章送达。信访矛盾化解的不规范行为与“重复访”“集体访”“缠闹访”“越级访”等信访乱象相互强化，成为信访矛盾周期性膨胀的诱因。

实践表明，浙江省绍兴市开展的信访矛盾化解标准化建设，构建了一整套信访矛盾化解的标准化流程和操作规程，通过规范行政权力行使，加强了源头治理，同时也进一步赋予信访部门和信访干部合理合法的组织权能。

二、规则和流程再造：信访矛盾化解标准化建设案例分析

（一）绍兴市信访矛盾化解标准化建设历程

绍兴是“枫桥经验”发源地，在社会矛盾化解方面具有经验优势。从1963年诞生至今，“枫桥经验”先后经历了社会管制、社会治安综合治理、平安建设以及社会治理等阶段转换，始终坚持把源头预防和源头治理作为主题主线，保持着“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的目标诉求。2018年11月纪念“枫桥经验”诞生55周年大会之后，坚持发展新时代“枫桥经验”先后被写入《中国共产党农村基层组织工作条例》等中央政策文件。在此背景下，浙江绍兴基于新时代“枫桥经验”基本理念，开展了信访矛盾化解标准化建设实践探索。大致可划分为三个阶段：

第一阶段：试点酝酿阶段（2016年—2018年）。绍兴市在化解信访积案的实践中逐渐发现，传统的专项治理难以从源头上化解信访积案，一些看似化解了的信访案件往往难以做到案结事了，看似平复了的信访积案往往过两年又死灰复燃。针对这一问题，在2017年绍兴市按照“化解存量、控制增量”的原则，提出案结事了和息诉息访的新标准，同时把信访矛盾源头化解作为坚持发展新时代“枫桥经验”的重点实践领域，开始探索信访矛盾的源头化解。

第二阶段：顶层设计阶段（2018年—2019年）。绍兴市在跟踪多起信访积案化解之后发现，之所以会出现周期性信访乱象，主要有两个原因：一是从矛盾治理端看，由于处理信访案件不规范、夹杂人情因素及领导个人风格，造成一些信访人认为，在重要时间节点基层政府的信访维稳不计成本，可以借机向政府“敲竹杠”。二是从矛盾产生端看，一些事权部门行政权力运行失范，甚至挟私报复，部分信访积案往往有政府违法在先；一些政府部门为了规避风险，故意模糊信访责任，一旦东窗事发被追责就让临时工顶包。为此，绍兴用制度规制行政权力，从市域层级创设了包含准入、程序、效果、反馈等环节在内的制度框架。

第三阶段：典型培植阶段（2020年至今）。2020年绍兴市选择下辖的县级市诸暨市和上虞区开展信访矛盾化解标准化建设试点，以培植信访矛盾源头化解的典型样本。采用现代科层制组织的理念和原则，从科层体系、信访接访、信访处置、信访答复、档案管理、制度建设等方面探索构建了一整套信访矛盾化解的标准化流程和操作规范，据此向信访部门和信访干部赋能，同时规制行政权力运行，从源头上防控、化解和减少信访矛盾。2020年初经浙江省信访局授权，上虞区的试点升格为省级试点，2021年11月通过浙江省信访局验收。

（二）绍兴市信访矛盾化解标准化建设的主要做法

1. 探索创新标准化的科层体系。

除各级政府专职信访部门之外，不少职能部门一般也内设接访机构，群众遇到问题究竟应该到哪个部门去信访？为此，绍兴市率先建设县、镇、村三级矛调中心体系。第一，力争把县级中心建设成为矛盾纠纷化解的终点站。信访部门整体入驻县级矛调中心，并具体负责中心日常运行。县级人民来访接待中心、诉讼服务中心、公共法律服务中心、行政争议调解中心、检察服务中心等专业性组织机构成建制入驻，县级纪委监委、公安、人力社保、自然资源、建设、农业农村、综合执法等部门常态化派员入驻，其他部门随叫随驻，同时吸纳“两代表一委员”和矛盾调解类社会组织入驻。第二，力争镇级中心建设成为矛盾化解的主阵地。统筹乡镇（街道）便民服务和矛调力量，增设信访矛调“一窗受理”窗口，推动乡镇行政资源集中集约，同时通过严格的程序控制和分类机制确保群众诉求与处置部门相匹配。第三，力争把村级中心建设成矛盾纠纷化解的前哨。加强村社网格动态调整机制，加快网格数字化变革，畅通信息传递链条，实现信息源头共享。

2. 探索创新标准化的信访接访。

长期以来，信访领域依靠师傅带徒弟传承地方性知识，个体差异性较大。为此，绍兴市探索创新标准化的信访接访，既能避

免个体差异造成的不规范，又能凸显信访的严肃性和权威性。同时，基层单位信访干部流动性较大，机关单位普遍把信访接待作为锻炼年轻干部的平台。然而，年轻干部的临机决断能力和经验往往不足，可能造成“越调越访”的局面。对此，诸暨市率先实施信访接待标准化，制定了《诸暨市信访工作“十须十不得”守则》，从接待礼仪、仪态端庄、程序公正、责任归属、秘密保守、纪律要求、主动回避、监督检查、情绪管控等 10 个方面作出正向和负向规定。例如，接待礼仪上，规定正式谈话前要安抚信访人的情绪，缓解压力和紧张氛围。接待记录上，规定记录完信访人的陈述后，须交于信访人审核签字，以确保记录的准确性。着装技巧上，规定信访接待人员须着正装，不得穿“奇装异服”。接待技巧上，规定通过来访人的语言、情绪、年龄、精神状态等作出初步判断，特殊情况及时启动预案。此外，岗位标准上，上虞区围绕信访干部心理服务、越级访和集体访、信访接待场所管理、听证工作等制定了标准化的岗位规程²²。

3. 探索创新标准化处置流程。

处置程序标准化有利于克服信访接待中的随意性和权力滥用。2014 年以来，绍兴市借助“四张清单一张网”“最多跑一次”“基层治理四平台”“一件事”改革等浙江省数字政府迭代升级，重构信访接待等政务流程，有效克服了科层制组织中的信息阻断，推动了横向的协同治理和纵向的联动治理。2020 年，绍兴市又从市级层面制定了工作规程，对信访事项的登记、流转、办理、告知、送达等程序作出了详细规定。上虞区围绕初信初访的登记接收、事项流转、依法分类、信访受理、事实调查、处理答复、回访核实、复查复核等环节制定了 9 个详细操作规范，构建了初信初访的全流程标准化体系，实现了标准化全域覆盖。诸暨市汇编制定了《业务规范指南》和《实务操作指南》，从 5 个维度 11 个方面对信访处置步骤及各环节内容作出具体规定。

4. 探索创新标准化信访答复。

信访答复件撰写的质量及送达直接决定着信访人对政府部门信访处置结果的满意程度。调研发现，各地各部门撰写的信访答复件五花八门，缺乏统一标准，一些乡镇的信访答复件甚至没有乡镇领导的签批和审核，工作人员撰写后自行盖章向信访人送达；有些信访答复件援引的政策法规依据不准确；有些信访答复件撰写的形式随意，导致信访处置的权威性和严肃性受到质疑；有些信访答复件把本应通过司法和行政复议等途径解决的争端标注为“请按规定复查复核”等，致使原本应当分流的信访案件再次回流到信访渠道。对此，上虞区从处理程序、处理意见、送达、报结四个环节明确规定了基本标准。诸暨市划分基本情况、调查核实、处理结论、救济途径等四个模块，分别明确初信初访答复标准模板，并作出具体规定。规定在调查核实情况部分，应写清楚开展的实地走访、现场勘查丈量、约谈信访人、查阅档案政策、人民调解、协调会商、行政执法、请示意见等情况，做到事实清楚、措施具体、结论明确、处理到位；在处理结论中，应明确结论及政策依据。

5. 探索创新标准化档案管理。

在化解信访积案过程中，由于档案记录、归档和管理不规范，保存不完整，重要信息和关键证据缺失，加剧了还原事件过程和责任归属的难度。究其原因，一方面是因为档案管理不规范，加之信访干部流动较快，漏档少档无法避免；另一方面个别单位及信访干部有意造成信访档案缺失或不规范，以模糊信访责任。对此，上虞区和诸暨市均强调档案留痕。诸暨市探索健全县级信访档案管理制度，要求依照标准化模板整理、归档和保存档案资料，从信访案件的原始记录、处置过程、责任落实、督查核查、化解息访、回访记录等方面为每一个案件制作标准化案卷，信访案件处置中的关键资料证据全部入档。一旦需要事后查阅档案，应确保档案内容能够清晰还原每一个信访案件。随着信访制度和治理情境变迁，信访档案管理标准化的积极功能逐渐凸显出来，为保护信访人合法权益以及信访部门、事权部门、信访干部规范履职提供了权威依据，同时保存了有价值的经验资料。

6. 探索加强信访制度规范化建设。

绍兴试点突出制度的规范功能，把标准化流程及操作规程用制度固定下来，以保障标准化建设的稳定性与可持续性。例如，

绍兴市创设了信访办理标准流程“2211”机制，即“两签”“两办”“一件一回访”“一周一会商”。“两签”，机关内设信访部门收到信访事项后，送主要领导签批后按领导意见交办相关职能部门；职能部门作出结论后，再送主要领导签批，然后由内设信访部门答复；“两办”，严格落实信访代办制和分管领导督办制；“一件一回访”，有权处理机关领导签批同意，并由经办人将信访结果告知信访人后，再由内设信访机构对信访人进行回访；“一周一会商”，县乡两级政府主要领导每周召开一次信访会商会。再例如，绍兴市创设了三级政府主官阅办信访制度。按照平均每个工作日批阅1件信访件的标准，由信访部门每周梳理上报，政府主官常态阅批，政府办跟踪督办，承办单位限期办结，信访部门回访审核。此外，绍兴市还在全市范围内创设了“枫桥式”信访代办服务制。在全市2069个行政村（社区）设立信访代办点，建立以基层党员干部为主的代办员队伍，把触角延伸至社会末梢。

调研发现，绍兴市信访矛盾化解标准化建设取得初步成效：一是信访接访和处置更加顺畅。标准化为信访矛盾化解各环节提供了依据，一定程度上打破既要群众信访又怕群众信访的悖论。二是信访责任更好落实。标准化建设压实了各地各部门的信访责任，有利于形成条块结合、协同治理的整体合力。三是信访矛盾化解成效明显。统计显示，2021年1-8月绍兴全市四级信访走访总量3529件，比2019年同期下降68.6%。其中，上虞区四级信访走访量524件，比2019年同期下降66.6%；诸暨市487件，比2019年同期下降83.6%。²³

三、限权与赋能：信访矛盾化解标准化建设的组织机理

承前所述，现代科层制组织具有层级节制的权力体系、职能“分殊化”、非人格化、遵章守制、技术理性、规范的档案管理等特点，这些特征均蕴含着“标准化”理念。标准化建设的组织机理在于，通过标准化的组织机构、制度机制、程序流程、操作规范等规制和规范事权部门行政权力运行，限制非理性因素和人情化因素的影响。同时，通过这种规范化的制度理性向信访部门和行政人赋能，增强信访工作人员和信访部门的制度性权能。

（一）标准化建设限制行政权力运行的组织机理

限权即对权力的规制和制约。组织制度防止权力滥用是现代政治制度的基本原则，因为“一切有权力的人都容易滥用权力……有权力的人们使用权力一直到遇有界线的地方才休止”“要防止权力滥用，就必须以权力约束权力”。²⁴从组织原理判断，限权正好契合现代科层制组织蕴含的以规范化制约权力的理论意涵。信访矛盾化解标准化建设正是利用科层制组织的规制功能，以规范事权部门行使行政权力过程中可能发生的失范行为。

以制度监督和制约权力是治理现代化的基本要求。尽管传统国家治理中的监察制度也高度发达，但是“现代政治监督的目的是防止公共权力滥用，保障公民的自由和权利”。²⁵基于中国式科层制组织诞生的传统土壤，中国治理情境下尤需强调限制人情因素和以权力监督权力。从限制人情因素来看，传统中国社会始终秉承“国权不下县，县下惟宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理靠乡绅”²⁶的治理原则，型构出“家国同构”的治理格局，“人情面子”在维系国家秩序和基层社会治理中发挥着重要作用，是名副其实的“熟人社会”。习近平总书记指出：“一个国家选择什么样的治理体系，是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的，是由这个国家的人民决定的。”²⁷因此，即便在现代中国治理中传统人情因素的影响依然存在，现代科层制组织的规制功能由此被强调以限制人情因素。从权力监督来看，政治权力的监督是一种控制和制衡的关系，体现为横向分权和制衡、纵向分权和制衡两种形态。²⁸无论是横向还是纵向的分权与制衡，与中国超大治理规模相结合，同时叠加多层级和多部门相互分割，型塑出“条块分割”的管理体制，因此需要规范化的组织制度发挥兜底功能以限制行政权力运行过程中可能发生的失范行为。

信访矛盾化解标准化建设实质是对行政权力运行失范的规制。即使在规范的行政组织体系内，行政权力运行也要依靠具体的行政人员，这就存在行政权力运行失范的可能性。自诞生起，信访制度就作为“负反馈机制”在国家治理中发挥政治参与、权利救济、权力监督等功能。²⁹在波浪式变迁历程中，中国共产党越来越意识到建立规范信访制度的重要性，并朝着规范化的道路

持续前进。由于受到发展水平、文化传统、科层制度组织弊端、执政党宗旨意识等因素影响，信访治理经常需要借助领导干部“高位驱动”推动具体矛盾化解。这是信访制度对僵化的行政组织的“个人化矫正”，反过来又形成了依靠领导办信访的路径依赖，因此亟需增强现代科层制组织在信访矛盾化解中的规制功能，以减少甚至消除信访矛盾化解过程中的失范行为。绍兴市开展的标准化信访矛盾化解建设，正是通过信访接待、处置、回复等全流程标准化制度规范建设，以制度标准规定权力运行路径，有效防止了信访矛盾化解过程中传统人情因素引发的不规范和不合理作为，尽可能地把行政权力装进制度笼子。

进一步剖析，至少三种类型的行政权力失范行为需要规制。第一种，个别事权部门或行政人员以权谋私造成信访矛盾，或滥用职权挟私报复。针对这种情形，绍兴市信访矛盾化解的标准化处置过程和档案管理就能有效地威慑事权部门和行政人员，确保他们公平公正地行使行政职权，不敢且不能滥用职权谋取私利或者挟私报复。第二种，个别事权部门或行政人员懒政而未能正确行使行政职权。针对这种情况，绍兴市信访矛盾化解标准化建设对各个步骤和环节的处理过程、责任人、时间限制进行了明确限制，并通过数字化平台显示出来，提示责任部门、责任人员及时处理，并及时反馈处理结果，否则将承担相应责任。第三种，一些基层事权部门为了规避或模糊信访责任，有意造成信访处置过程和档案记录的不规范，从而达到避责目的。规范化的信访档案管理正是针对这种情形提出的，为事后追究责任提供了权威依据，让有意规避或模糊信访责任的行为无处遁形。由此可见，无论是哪种情形的行政权力失范行为，都可以通过信访矛盾化解标准化建设来得以规制。

（二）标准化建设向信访部门和信访干部赋能的组织机理

赋能就是赋予权力和能力，也称之为授权赋能，“是指通过赋予主体权力、能力和能量来激发社会主体的内部驱动力”³⁰。这里描述的赋能强调通过科层制组织的正式制度和规则赋予信访部门和信访干部权能。在科层制组织理论中，韦伯把人类社会历史中的权威类型划分为魅力型（卡里斯马型）权威、传统型权威和合理合法型权威三种。其中，魅力型权威主要依靠民众对政治领袖、军事领袖、宗教领袖的个人崇拜而无条件追随；传统型权威主要依靠先例和惯例来获得权威，传统中国治理是传统型权威的典型；而合理合法型权威则存在于理想的现代科层制组织当中，组织职能部门和组织成员依靠组织授权获得权威。但是在实践中，具体组织往往是这三种理想类型混合而成的，同时由于中国处于经济社会快速转型阶段，尽管建立了现代科层制组织，但不同组织在国家权力纵向和横向结构中的位置互不相同，就会表现出权威大小的差异性，而信访部门正是需要进一步赋予权能的组织。

标准化建设是推动信访部门进一步向理想的合理合法化组织转型的过程。党的十九届四中全会聚焦制度建设，把“治理体系现代化和治理能力现代化”作为总目标，旨在推动混合型科层制组织向“合理合法化组织”转型，推动混合型权威向合理合法型权威转变。本质上就是建章立制和推动规章制度更好执行的过程。信访矛盾化解标准化建设赋能的秘诀，是借助现代科层制组织权威提升信访部门和信访干部权能，进而更好地推动信访矛盾化解。

具体来看，标准化建设赋能信访矛盾化解有两种情形。第一种情形，体现在权威面向。由于信访部门和信访干部不处于权力结构的中心位置，因此在此前信访矛盾化解过程中，如果事权部门对信访部门发出的信访处置建议和要求置之不理，信访部门和信访干部往往无能为力，一些难以化解的甚至因为基层部门违法违规造成的信访积案不断地累积下来。因此通过合理合法化的标准化组织、制度、规则、行为、规范等向信访部门和信访干部赋予组织权威，同时限制人情因素等非组织化因素对信访矛盾源头化解的消极影响。随着人民群众公平、公正、参与意识的不断增强，更加具备能力和条件监督事权部门和行政人员，因此信访矛盾化解标准化建设也能为其履职背书，实现自我保护。第二种情形，体现在能力面向。由于信访干部害怕信访，遇到信访问题能躲则躲，一些能力突出的信访干部想方设法另谋出路，而以锻炼为主的年轻干部往往能力需要提升，甚至不知道如何处置信访矛盾。标准化建设，实际上以制度化实践提供了技能培训，让信访干部知晓在化解信访矛盾过程中每个步骤和环节应如何处置。标准化的档案管理详细记录了每个信访案件始末、处置过程、处置结果及关键证据，信访干部阅读档案能快速获取经验知识，有效提升化解信访矛盾的实际工作能力。

四、结论与讨论

2021年5月，中共中央、国务院印发《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》，把坚持和发展新时代“枫桥经验”作为支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的重要内容，凸显信访矛盾源头化解显得尤为重要。标准化建设的理论和实践逻辑在于，针对基层信访矛盾化解领域的问题，通过科层制组织的规制功能来规范权力运行，同时赋予信访部门和信访干部合理合法的权威。可以说，信访矛盾化解标准化建设是新时代“枫桥经验”的核心要义与科层制组织基本原理完美结合的典型范例，在科层制组织中创造出一种以“枫桥经验”为价值目标、标准化建设为手段的治理机制，本质上是一种实践创新、理论创新和制度创新的结合体。可以说，推动制度规范化是信访矛盾化解标准化建设的核心关切。由此出发，信访矛盾化解标准化建设对制度创新有如下启发：

第一，加快构建多层次的标准体系。信访矛盾化解标准化建设的目标在于从源头上化解信访矛盾，从根子上解决信访矛盾化解中以“治理信访”代替“信访治理”的理念和行为偏差，推动治理信访向信访治理回归，综合发挥信访制度的政治参与、权利救济、权力监督、矛盾化解等功能。同时，信访矛盾化解标准化建设还存在推进力度不够、合力不强、层次不高、数字化支撑不足等问题。这就需要尽快从省级和国家级层面深化推广，增强信访制度的规范功能，推动“运动式”的信访积案化解和重要时间节点的信访维稳向制度化治理转变。

第二，要坚持守正创新的要求。在国家治理实践中，逐渐形成“创新锦标赛”体制，激励地方政府持续推动地方治理的实践、理论和制度创新，为健全完善国家治理的各方面制度提供了样本和经验。然而，这也意味着各地各部门可以继续创新的空间也越来越有限，一些地方治理创新甚至演变成“花拳绣腿”式的“创新表演”，形式大于内容，甚至对外推介还未完全实施的“设计蓝图”。绍兴市上虞区和诸暨市信访矛盾化解标准化建设回归现代化科层制组织的基本原理，利用科层制组织蕴含的标准化理念的规制功能，向信访部门和信访干部赋能，同时又规范行政权力的运行过程，限制事权部门和行政人员在信访矛盾化解过程中可能产生的失范行为，达到了提升信访治理权能的目的。案例表明，推动制度创新需要坚持守正创新的原则，坚持需求导向和效果导向。

第三，制度创新是一个层次分明的实践过程。经过七十多年尤其是改革开放四十多年的持续改进，国家治理的“四梁八柱”基本建立起来，党的十九届四中全会更是对13个方面的根本制度、基本制度和重要制度改革进行了安排部署。在当前国家治理制度框架下如何推动各项制度落实落地落细，依然还有实践创新空间。自建立以来，信访制度就在国家治理框架内不断完善，制度功能不断扩展，从最初的政治参与、权利救济、权力监督逐渐演化出矛盾化解功能，在国家治理体系中发挥了兜底功能。为此要跳出信访看信访，把信访制度创新发展置于整个国家和社会治理变革之中，通过具体制度创新推动形成条块结合、同心同德化解信访矛盾的制度合力。随着治理情境的变迁，信访制度的功能还会扩容。因此，一些具体制度机制还需要随着国家治理情境持续创新，创新的层次性也就更为凸显。

注释：

- 1 刘正强：《舒缓“访”务困境的治理愿景——信访与中国治理空间的延展》，《江苏行政学院学报》2018年第3期。
- 2 《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，人民出版社2019年版，第50页。
- 3 卢芳霞等：《“枫桥经验”概论》，浙江人民出版社2020年版，第2页。
- 4 唐皇凤：《回归政治缓冲：当代中国信访制度功能变迁的理性审视》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2008年第4期。
- 5 肖萍：《信访制度的功能定位研究》，《政法论丛》2006年第6期。
- 6 冯仕政：《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》2012年第4期。

7 李炳炎：《信访制度存废浅探》，《长江论坛》2010年第6期；崔永刚：《论信访救济的规范化、制度化、法制化》，《理论学刊》2015年第3期。

8 应星：《作为特殊行政救济的信访救济》，《法学研究》2004年第3期。

9 陈思诗：《全面依法治国背景下违法信访行为的类型、成因及其治理路径》，《法制与社会》2019年第28期。

10 孙彩虹：《信访制度：意义、困境与前景——以涉法、涉诉信访为考察维度》，《中国浦东干部学院学报》2012年第2期。

11 杨海坤，马迅：《信访救济的功能选择与治理路径——从弱势群体公法保护的视角》，《江苏社会科学》2015年第2期。

12 范愉：《申诉机制的救济功能与信访制度改革》，《中国法学》2014年第4期。

13 刘宝林：《涉诉信访的异化与治理对策研究》，《人民论坛·学术前沿》2018年第14期。

14 中国政法大学政治与公共管理学院课题组：《北京市信访矛盾化解机制创新的三个取向》，《信访与社会矛盾问题研究》2020年第5期。

15 温丙存：《信访救济与人民调解的衔接逻辑》，《中国行政管理》2020年第11期。

16 刘正强：《重建信访政治——超越国家“访”务困境的一种思路》，《开放时代》2015年1期。

17 丁煌：《西方行政学说史》（修订版），武汉大学出版社2004年版，第74~80页。

18[美]彼得·布劳、马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层制》，马戎等译，学林出版社2001年版，第139~158页。

19 周雪光：《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》，《社会学研究》2008年第6期。

20 刘开君：《运动式治理的运行逻辑与现代化转型——基于中国式官僚制组织视角的整体性探析》，《江汉论坛》2019年第7期。

21 湛中乐、苏宇：《论我国信访制度的功能定位》，《国家行政学院学报》2009年第2期。

22 上虞区委区政府信访局与上虞区标准化研究院联合开展信访矛盾化解标准化建设，目前已经基本完成标准化体系建设任务，共计制定标准61个，构建起了完整的信访矛盾化解标准化体系。其中：按级别划分，国家标准29个、行业标准2个、地方标准2个、企业标准28个；按照类别划分，信访通用基础标准22个、信访保障标准17个、信访业务标准19个、信访岗位标准3个。

23 数据由绍兴市信访局提供。

24[法]孟德斯鸠：《论法的精神》（上），张雁深译，商务印书馆1959年版，第184页。

25 俞可平等著：《中国的治理变迁：1978-2018》，社会科学文献出版社2018年版，第252页。

26 秦晖：《传统中华帝国的乡村基础控制：汉唐间的乡村组织》，载黄宗智主编：《中国乡村研究（第一辑）》，商务印书馆 2003 年版，第 3 页。

27 习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版，第 105 页。

28 陈国权：《政治监督：形态、功能及理论阐释》，《政治学研究》1998 年第 4 期。

29 中国社会科学院中国社会科学评价研究院编著：《信访制度与国家治理体系现代化》，当代中国出版社 2020 年版，第 18~20 页。

30 姜晓萍、田昭：《授权赋能：党建引领城市社区治理的新样本》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019 年第 5 期。

31[美]埃莉诺·奥斯特罗姆：《规则、博弈与公共池塘资源》，王巧玲等译，陕西人民出版社 2011 年版，第 39 页。