

The Alienation of the Letter-and-Visit System and the Transformation of Grassroots Governance: The Case of Shanxiang of Wuhan Municipality

Baifeng Chen

Zhongshan University of Economics and Law, chbfeng@163.com

信访机制的异化与基层治理的转型 ——从武汉山乡个案展开

陈柏峰

Abstract

The so-called alienation of the time-honored “letters and visits” (*xinfang*) system is best seen in the case of land requisition and resident relocation in Shanxiang of Wuhan municipality, in which the appeal process of letter-writing and government office visit itself underwent a transition from consultation through rights defense to finally profiteering. Behind this alienation is the introduction of a new model of governance that centered on the utilization of local resources and its substitution for the traditional model that relied primarily on persuasion, education, and mediation and also turned to compulsion and punishment as supplementary measures; the latter, however, has lost its ground under the condition of a market economy and the self-interested orientation of local governments. As a result, local authorities opted for either the direct management of letters and visits by taking advantage of the greatly increased resources at their disposal or the indirect management by reallocating the resources and thereby mobilizing relevant social segments for that end. This article questions the legitimacy of the resource-intensive approach and instead proposes a new solution on the principle of legitimate interests, which aims to safeguard the rightful interests of both local residents and the grassroots government, and which had to be materialized by grassroots governments through their budgetary regulations.

Keywords

resource-intensive management, consultative appeals, rights-defense appeals, profiteering appeals, transformation of appeal management

* 陈柏峰，中南财经政法大学法学院教授、博士生导师，chbfeng@163.com。本研究受霍英东教育基金基础性研究项目（131088）、中国博士后科学基金特别资助项目（2012M521667）、教育部新世纪优秀人才支持计划（NCET-12-0986）的资助。孙新华、王海娟等人参与了共同调研和讨论。

摘要

在武汉山乡的征地拆迁个案中，上访人经历了从协商型上访、维权型上访到谋利型上访的尴尬过程，这意味着信访机制的异化。从基层信访治理实践来看，资源媒介型治理模式是信访机制异化的根本原因。在资源总量大幅增加的条件下，基层政府通过利益诱导来对上访进行直接治理，或者通过资源配置来调动社会力量参与，从而实现对上访的间接治理。资源媒介型治理模式是思想教育型治理模式的替代。市场经济条件和基层政府的自利性，使得以说服、教育、调解为主，强制、惩罚为辅的思想教育型治理正在丧失正当性。资源媒介型治理不是权力的合法运用，因此信访治理转型任重道远。需要确立正当利益原则，对民众和基层政府的利益诉求以正当利益为标准，并通过财政预算制度来确保基层政府遵守正当利益原则。

关键词

资源媒介型治理、协商型上访、维权型上访、谋利型上访、信访治理转型

一、文献梳理与研究进路

上访是影响当前中国社会稳定的一个突出问题，引起了学界广泛的关注。在这些认识中，学术影响和社会影响最大的是维权抗争视角。李连江、欧博文（2006）归纳出农民上访的“依法抗争”模式：农民积极运用国家法律和中央政策维护来对抗基层干部的“枉法”行为，维护其政治权利和经济利益，具有促进完全政治参与的功能，有助于农民公民权意识的培育，从而推动中国民主政治的发展。于建嵘（2004）归纳出农民维权的“以法抗争”模式：上访人有明确的政治信仰，建立了相对稳定的社会动员网络，上访直接以县乡政府为抗争对象，是一种旨在宣示和确立“合法权益”或“公民权利”的政治性抗争。“依法抗争”介于政治抗争与政治参与之间，是在既定权利格局的前提下对具体利益的争取；而“以法抗争”则接近纯粹的政治抗争，是对整个权利格局的挑战。还有学者提出其它抗争模式。董海军（2008）提出了“以势（弱者身份）抗争”、折晓叶（2008）提出了“韧武器”、王洪伟（2008）提出了“以身抗争”、黄志辉（2012）提出了“以诗维权”。有的学者还关注了农民抗争的原因（Zhou Xueguang, 1993）、抗争的机会结构（Chen Xi, 2011: 87-131）、基层政府的应对（Cai Yongshun, 2003、2008）、抗争者的意识（Li Lianjiang, 2010）等等。

上述研究将焦点放在了对抗争策略和形式的概括，尽管存在具体的不同意见，学者们共享着相同的理论认识和价值关怀，都从维权抗争视角来看待上访，只不过对于农民上访的现实判断有着细微差别。他们在学术上都接受了国家与社会的理论框架，认为上访问

题背后的症结，一是基层政府侵害了公民权利，二是农民的权利意识不断增长，现代权利观念深入人心。因此，农民上访是维护自身权利的一种形式，农民维权的矛头直接指向了基层政府，维权行动受到了基层政府的种种制约。维权抗争视角有一定的合理性，因为基层确实广泛存在侵犯公民权利的现象，但这种视角也有其缺陷，对上访问题的复杂性认识不够。在经过媒体不断简单复制而占据社会舆论主导地位后，这种认识视角就将上访问题结构化、客观化、本质化了，使得人们一想到上访，就与客观的权利受到侵犯自动地建立了联系，从而在给定的“侵权—维权”的空间中思考上访问题。但是，这并不符合上访潮的复杂现实。

正因此，不少学者从实践出发，分析了不同类型的上访，这些研究构成了对维权抗争视角的质疑。申端锋（2009）分析了精神病人的上访，通过对河南某乡被认为是精神病人的上访者的调查，呈现了乡村社会语境中各类精神不正常者及其上访的原貌。显然，从政治的角度无法理解精神病人的上访，民主参与也无法解决这些问题。田先红（2010、2012）研究了谋利型上访，他认为受国家发展战略转型、意识形态的约束与压制和压力型信访治理体制等因素的影响，当前乡村社会中，谋利型上访开始凸显并呈现出蔓延趋势，涌现了一批上访专业户群体，“上访产业”渐呈雏形。陈柏峰（2011b）研究了无理上访，认为1990年代以来，基层政府在权利话语面前日渐被动，话语权不断流失，这导致其可以利用的权威性资源越来越少，治权因此不断丧失，从而越来越难以遏制无理上访。饶静（2011）等人研究了要挟型上访：农民通过上访来胁迫基层政府介入其利益纠纷，从而实现不合理的要求和利益主张，它发生在国家权力逐步退出乡村社会，却没有建立良好的法治精神和公正公平的利益纠纷解决机制下。尹利民（2012）研究了表演型上访：作为“弱者”的上访人常常采取“表演”的方式来作为上访的武器，这与上访目标的确定性和结果的不确定性有关，其深层次的根源还在于国家宏观的政治结构与上访治理方式的非制度化特性。此外，还有学者分析农田水利的上访（焦长权，2010）、特殊职业群体的上访（陈柏峰，2012a）。这些研究几乎共享了相同的视角，即所谓治权的视角（申端锋，2010），其基本认识一是基层治理不良导致上访增多，二是治权不够导致基层治理无力。

这些研究丰富了对上访的认识，有助于打破“上访就是维权”的刻板认识。但是，这些研究都没有说明，这些类型的上访与维权抗争是怎样的关系。而且，它们似乎给人留下了站在基层政权的角

度贬抑农民、否定农民上访的正当性的印象：农民上访增多，不是因为政府权力过大而导致农民权利受损，而是因为政府权力不足而造成农民权利无法实现的结果（郭忠华，2012）。然而，治权论者也许不会承认这一点，他们的本来意图可能是从类型出发反对维权抗争模式。陈柏峰（2012b）曾提出对上访进行分类研究，并将上访分为无理上访、有理上访（维权型上访）、协商型上访。这是否意味着上访案件存在某种实体化的性质？这些不同类型的上访与维权抗争到底是什么关系？它们在何种程度上构成对维权抗争视角的冲击？这些问题都需要进一步讨论。也就是说，需要同时容纳维权型上访与其它类型上访的解释框架。

本文的基本判断是，在当前社会情境下，农民的维权意识与行为，并没有呈现出如同欧博文、李连江或于建嵘所说的不断政治化的趋势，农民的集体维权也处于弱组织或无组织状态。出现这种状况的原因，并非如同应星所说，是对维权表达之“合法性困境”的忧虑（应星，2007），虽然“合法性”确实是阻遏维权成长为像西方那种被体制所吸纳的社会运动的制度根源。吴毅提及，农民利益表达难以体制化成长的原因是乡村现实生活中各种既存的“权力—利益的结构之网”的阻隔（吴毅，2007）。这有一定的道理，但仍然只有部分的解释力。它可以解释某些乡村精英的上访行为，但难以全面系统解释农民上访行为，不能从结构上面呈现农民维权行动的复杂性，难以解释个别其他精英以及诸多底层农民的上访行为，难以解释个体生命史上各种不同类型上访并存或相继出现的复杂实践，也难以解释乡村混混在上访治理中所起到的作用。

全面解释农民上访现状，不能仅仅关注上访行为本身，还需要从农民上访与政府治理的互动结构、过程、机制、后果等多方面去观察。因此，上访治理是全面研究农民上访的更重要视角。李连江、欧博文等人的研究显然漠视了治理实践对上访的影响，几乎将治理等同于固定不变的法律，未能看到上访机制的变化，也未能看到治理机制的变迁，更未曾看到信访与治理的互动。笔者之前对上访的研究就一直关注上访行为与政府治理之间的互动，本文将在笔者之前多年研究积累的基础上，进行总结与思考，力图有所拓展，从治理模式变迁和转型的视角来理解当前信访机制异化的现状。文章认为，信访治理的资源媒介型模式是造成当前上访机制异化的重要原因。

“治理”意味着权力对社会的作用。吉登斯将权力同资源联系起来，认为权力的生产离不开资源的集中，“资源是权力得以实施的媒介，是社会再生产通过具体行为得以实现的常规要素”。

（吉登斯，1995：77-78）吉登斯将资源划分为两类：权威性资源和配置性资源。前者源于对人类行动者活动的协调，后者则出自对物质产品或物质世界各个方面的控制。受吉登斯权力与资源关系的启发，申端锋将乡村治理资源划分为物质性资源和权威性资源（申端锋，2010）。在基层治理中，治理资源是政府权力与农民权利发生作用的重要中介，通过治理资源，治权与维权间的联系得以建立。陈柏峰曾从权威性资源的角度，从治权及其背后的话语权来理解基层上访治理的困境（陈柏峰，2011b）。本文主要在配置性资源的意义上来界定和使用“资源”这一概念，主要是指政府在治理中所拥有的物质和财政资源。

在这个意义上，资源媒介型治理，是对改革深入期以来基层信访治理模式的概括。在这种治理模式中，基层政府通过利益诱导来对上访进行直接治理，或者通过资源配置来调动社会力量参与，从而实现对上访的间接治理。与此相对应，改革之前及改革初期的基层信访治理模式，可以被概括为思想教育型治理；而社会主义法治建设中信访治理的目标模式，可以被称为法制型治理。资源媒介型治理模式的形成，基于两个重要的背景。第一，随着改革进入深入期，农村社会的市场化程度不断提高，国家支农力度也不断加大，乡村社会有了不少获利机会，乡村原有资源也被市场调动起来。同时，基层政府仍然掌握着配置这些资源的强大能力。第二，随着社会的发展，人民内部矛盾日益表现为经济利益冲突，改革之前及改革初期以说服、教育、调解为主，强制、惩罚为辅的思想教育型治理模式日益失效，而作为法治建设目标的法制型治理模式并未有效建立起来。在这种背景下，基层政府通过配置物质和财政资源来对上访进行直接治理，或者通过配置这些资源来调动相关各方力量参与，从而实现对上访的间接治理。这种治理模式可以称为资源媒介型治理。

本文研究表明，资源媒介型治理是农民的集体上访行动未达到目标即告瓦解的重要原因。在这种治理模式下，经过农民与政府的互动，虽然上访所指向的一些问题得到了解决，但并非所有问题都能解决。因为通过配置资源来治理上访的基层政府恰恰具有高度谋利

和经营特征,这使得基层政府与上访人之间存在结构性利益冲突。上访不能解决的诉求会在信访机制中继续酝酿,逐渐分化演绎出新的情绪或诉求,并以社会怨恨或谋利型上访的方式表达出来。信访场域的这种效果可以被称为信访机制的异化。通过对经验材料的仔细分析,可以展现治理结构中不同类型上访之间的复杂联系。

本文将从武汉市江夏区山乡的征地个案来展开铺陈,并结合山乡的其他上访案例和信访场域的整体生态来展现问题。2012年暑假,笔者带领研究团队在武汉市山乡进行了为期20天的专题调研,对干部群众进行了大量的深度访谈,获取了丰富的经验材料,2014年笔者曾电话回访。与关注与个别征地所导致的极端事件不同,作者调研所获取的个案中矛盾并没有激化,但仍然存在一些后遗症。可以说,这更接近征地纠纷上访的常态,更能展现基层政府工作的常态和上访治理的日常机制。正是这种日常机制塑造了上访的基本特征。同时,团队还广泛调研了其它上访问题,这也有助于理解上访问题的全貌。在相同的场域中,不同问题的上访者会有深度交流,其经验会互相强化,进而影响到与地方政府的互动,并间接影响到基层上访治理机制。本文采取以个案研究为主的质性研究方法,个案所能包含的范围有一定的限度。但是,质性研究并不是靠个案数量的多少而取胜,而是取决于个案研究的深度,即能否体现足够的张力、容纳复杂的关系、展示完整的过程。

二、征地拆迁的上访故事

武咸城际铁路的征地拆迁从2009年4月拉开序幕。有一天,传来消息说,武咸城际铁路的试验段要经过山乡,途经星村等几个村庄。试验段的工期很短,需要在100天内完成。几天后,正式通知以《给农民朋友的一封信》的形式下发,同时公布了征地补偿标准及青苗费和附着物补偿标准。征地拆迁动员以乡、村、组会议的方式进行。首先是乡镇召开村干部开会,通知高铁建设事宜,详细讲解征地补偿标准,布置动员任务;然后是村两委班子会议,商量如何做好工作,具体贯彻任务;接着是组长会议,再接着是群众大会。各级干部强调了武咸城际铁路试验段建设的紧迫性,希望广大群众支持配合工作。

由于是国家公益建设工程,绝大多数村民都觉得应当支持,即使内心觉得补偿标准偏低。在土地丈量、青苗补偿环节,虽然存在一些因互相比较而产生的争议,但没有针对征地补偿标准,这些争

议在乡村组干部的协调下很快得到解决，并没有导致上访。星村征地诱发了一些纠纷和旷日持久的上访，这主要是由于原本不被重视的地块因承包关系变动频繁而引起了归属争议。¹也有因拆迁对象决策失误或决策意见不统一，引起的较为特殊的长期上访。²但这些只是个别现象，而且，政府并不对这种上访负有直接责任。

山乡全乡涉及171户的房屋拆迁，上访的故事主要发生在街面房屋拆迁问题上。

(一) 第一轮上访

2009年4月，区里相关文件传达下来时，大部分人都能接受拆迁补偿标准，那些房屋陈旧的拆迁户，还自认为是捡了便宜，因为拆迁所得基本够他们重建新房子。然而，沿街门面房的主人却有不公平感，他们觉得拆迁补偿不足以弥补损失。为此，沿街的拆迁户多次找乡政府反映诉求。但是乡干部的态度一直很强硬，看起来政策很难松动。在互动中，乡干部说，相关补偿标准是区里制定的，有充分的合法性，乡政府只能执行，无权也无能力加以改变。对于所谓门面房问题，乡干部说，这些房屋及其宅基地，在土地管理所和房屋管理所登记的性质都是居住用地、居住用房，而不是商业用地、商业用房。因此，门面房房主的额外要求，在政策上并没有依据。

由于未能在乡政府得到满意的答复，29户门面房拆迁户在任伟和叶某等人的倡议和组织下，每户出资200元，凑了5000多元，于4月16日直接去了省信访局上访。有两户担任村支书的门面房拆迁户没有参与上访活动。省信访局干部在指责上访人员越级上访后，积极回应了拆迁户的诉求。在简单了解情况后，他们打电话给市里，没过多久市区乡三级都来了干部。在省信访局干部的主持下，五方开了一个磋商会。拆迁户代表提出了具体诉求，包括门面房补偿标准、还建问题、停业补偿问题、过渡房问题以及还建后的水电路等问题。乡干部一一作了答复：还建街面房（具体还建地点回乡后再

^①这类纠纷并非针对政府部门或乡村组织，本文不对此进行讨论。

^②王某的房子靠近铁路的震动影响带，但不在铁路及路基范围内，考虑到可能受铁路震动，拆迁办要求其拆迁，但王某某坚决拒绝。由于不影响铁路施工，拆迁办没有坚持。铁路通车后，房屋因震动受损。王某要求拆迁，但拆迁机构已经撤走，乡政府无法决定拆迁和补偿。王某遂一直上访。另有一起纠纷，兄弟俩共用的一栋房屋处于震动影响带，但兄弟意见不统一，哥哥拒绝拆迁，弟弟要求拆迁，拆迁办无法拆迁。弟媳至今一直上访。

协商），还建保证做到免费通水、通电、通路，保证过渡期间有住房补贴，门面问题和停业补偿回乡里后商拟，补偿标准不可能变动。当天乡干部就带着拆迁户返回了乡里。

很快，乡里商拟了处理方案，制作了《武咸城际铁路房屋拆迁补偿协议书》。该协议书在补偿标准上没有变化；对门面房追加了补偿，一个门面追加3万元，两个门面追加5万元；门面房还建问题是这样处理的：“乙方（拆迁户）建房必须按照集镇总体规划的原则进行还建。沿街门面房拆迁户按同等门面房宽度（按土地、城管等单位办理手续为准）安排地基（庙巷路或城际铁路火车站旁），办理建房手续减免相关税费，做到水、电、路通到集中还建处，协调相关职能部门（有户头）水、电、电话、闭路电视等设施，方便拆迁户生产生活。”此外，政府为每户提供每月200元的租房费用，直到还建完成。

应该说，拆迁户的努力收到了显著效果，使政府正视了拆迁户的一些合法权益和事实利益，但对于停业补偿和提高补偿标准的要求没有回应。直至2011年6月，乡政府依然以“拆迁还建期间停业补偿，没有接到上级文件通知”为由拒绝停业补偿，至于提高补偿标准更没有谈判的余地。对于乡镇政府而言，撕开关键的口子后，就不影响铁路施工了，个别“钉子”可以慢慢拔。由于一半拆迁户的房子较旧，他们非常欢迎拆迁，所以到4月20日，大部分拆迁户已经签了协议。尽管有一些人依然觉得吃了亏，但他们认为上访联盟已经瓦解，“大势已去”，最终也与政府签署了同意拆迁协议书。当时，以任伟为首的4户拆迁户还在北京上访。很快，他们就被接回来，回来后他们并没有痛快地签署协议，而是试图继续抵制拆迁，直到要求满足。但在乡村干部不断软硬兼施下，他们并没有支撑多久，于4月28日签订了协议。终于，在预定的截止日期前，乡镇提前完成了所有的拆迁工作。

（二）第二轮上访

接下来的还建又碰到了问题，这成为任伟等人坚定上访的事由。按照乡里的规划，划出三个小区用于还建街面和靠近街面的星村五组的拆迁户。一区、二区、三区的区位优势依次递减，最靠近火车站的一区主要用于安置街面上的拆迁户，有5户街面上的拆迁户安排在二区，星村五组的村民被安排在三区。街面上的拆迁户在一区已经

通过抓阍分配好了宅基地，但相关地块却未能成功征收，原因是这一地块已有十来户农民高价买做宅基地，其中一户买了4亩，准备分割成宅基地后出售。³当时一块150m²的宅基地市场价在5-10万元，当乡镇政府试图以一般土地的价格（旱地0.9万元/亩，水田1.4万元/亩）来征收时，已经购地的农民当然会拒绝。冲突使得这次征地行动最终惊动了区国土资源局，区国土资源局了解情况后，以“不能强迫农民征地”为由阻止了乡政府的征地行动。据说，这块土地以后要用于建设与火车站无缝衔接的汽车站，所以买地的农户也被禁止建房，因此这一地块至今闲置。

一区征地失败后，乡政府给出的办法是：将一区的拆迁户安置到二区，当时二区预留有几十块宅基地；若拆迁户不愿意到二区，政府另外补偿5万元，由拆迁户自己去购买宅基地，土地管理所在办理相关手续时“开绿灯”，直接将购买行为合法化。但是，拆迁户认为：之前答应被还建安置到一区就是坚持“街面还街面”的底线，以便以后做生意；现在政府却出尔反尔，不能兑现签署的协议和之前的承诺；而且，5万元很难买一处地理位置较好的街面宅基地，因为市场价格已经涨到近10万元。最后，有几户迫于现实接受了政府的安排，任伟等4户又重新走上了上访之路。此后，一直到2011年11月的近两年时间内，4户或者共同或者单独行动，到北京国家信访局上访共8次，省市区各级信访局次数难以计算。2010年7月17日，任伟等4人在上访过程中还被区乡政府截访，被臭名昭著的安元鼎保安公司从河北押回区公安局。

任伟等人在长达两年的时间内坚持上访，一直都没有得到满意的回应。尽管乡政府在上级压力下曾作出过书面的《对城际铁路拆迁户任伟等诉求回复》，但任伟并不满意，并撰写了《对“关于城际铁路拆迁户任伟等诉求回复”的反驳》、《对“关于城际铁路拆迁户任伟等诉求回复”的真相揭露》、《武威城际铁路山乡试验段拆迁户自述》、《拆迁户之我的冤屈》等上访信进一步控诉乡政府。他在材料中说整个拆迁过程：1、不公平、不公开、不公

³这种所谓“买卖宅基地”的行为当然不符合法律规定，但在当地已是普遍接受的行为。严格来说，靠近公路边、距离集镇不远的承包地，如果未经土地管理所批准是不允许用于建房的，若承包地属于基本农田保护区就更是如此。但是，农民如果抢先建了房子，土地管理所强拆势必引起巨大社会矛盾，一般最后罚款了事。正因此，农民纷纷在路边承包地上建房，这也将近集镇的路边承包地炒出了高价。

正；2、没有评估，没有下拆迁令，是先拆迁后补偿不安置的强拆行为；3、没有实行同地同价，拆迁补偿款差距很大；4、补偿标准太低，没有按照市场价补偿；5、没有依法行政，权力没有得到有效监督，拆迁时政府指派的工作人员一人说了算；6、完全暗箱操作，政府运行不透明公开（《武咸城际铁路山乡试验段拆迁户自述》）。任伟引证了大量的政策文件来证明自己的判断，例如，“按照山文[2009]49号文件中说：‘山乡集镇拆迁房屋补偿标准过低（补偿价格按2004年江夏区物价局、房产局的文件执行）’，为什么明明知道补偿标准偏低，却还要按照该标准执行呢？这不是坑民害民吗？请上级机关监督。”（《武咸城际铁路山乡试验段拆迁户自述》）再如，“2010年5月国务院办公厅下发《关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法权益的紧急通知》。通知要求尚未按照有关规定公布新的征地补偿标准的省区市必须于2010年6月底前公布实施。已公布实施但标准偏低地区必须尽快调整提高。国土部2010年7月发出的通知，要求征地涉及的补偿安置工作要先安置后拆迁。通知中称各地每2-3年对征地补偿标准进行调整，逐年提高征地补偿水平。”（《对“关于城际铁路拆迁户任伟等诉求回复”的反驳》）

在这些材料中，任伟多次表达了自己的决心：“我不会被强拆者冠冕堂皇的理由所迷惑，不会因暂时的弱势而动摇维权信念，也不会因为被伤害的愤怒而失去理性，在我心中，法治国家的内涵总是那么清晰、社会文明的灯光总是那么温暖闪亮。”他甚至说：“必要时将用鲜血和生命来捍卫我的合法权益。”（《拆迁户之我的冤屈》）他还提出了自己的具体诉求，包括依法提高拆迁补偿标准，进行还建安置，落实相当的还建位置，补偿停业损失，补偿拆迁至还建期间的物价上涨差额，兑现拆迁奖励政策，补偿与其他相关拆迁户的差额，补偿拆迁后家里失盗的损失，补偿上访所产生的成本、食宿、误工费等。

最终，在2011年8月的一天，事情有了转机。这天，任伟等4人来到市政府门口，举起了事先准备好的牌子：“治庸、反贪、宏正，还我家园”。市政府一位姓赵的主任接待了他们。据任伟说，赵主任在了解了情况后非常气愤，当场拍着桌子说：“乡镇都是做什么的？！”接着就给区里相关部门打电话：“3年了，不管什么理由都得安置宅基地。给你们一个星期的时间，解决还建问题。不然，给你们通报、问责。”

来自市政府的压力使乡政府干部重新行动起来。他们迅速作出积极回应，拿出了新的还建方案：将原来设想的还建一区对面的4块宅基地分配给任伟等4户上访户。这4块宅基地属于乡粮站的一位职工王某所有，王某囤积了近50块宅基地，当时还剩20块左右。2011年，每块的市场价已涨到15万元，乡政府硬是要求这位“地老板”以8万元每块的价格卖给这4户拆迁上访户。面对这一方案，4户上访户虽然没有完全如愿，也算初步达到了要求。三年来居无定所的日子，让这些拆迁上访户已经疲倦了；飞涨的物价时刻都在考验他们脆弱的神经，继续拖着不接受很可能意味着亏得更多；三年来他们不但没有拿到应得的补偿，还在不断“投资”。无论怎么说，他们需要先有个家，现在也是个下台阶的时候。于是他们选择接受了政府的方案。2012年7月我们到山乡调研时，他们的房子都已经建起来，虽然重新建房每户大约贴进了近5万元，但是，“现在总算吃了定心丸，不受物价上涨影响了，可以安心了。”

(三) 第三轮上访

尽管如此，新一轮的上访很快就到来了，任伟仍然继续上访。在我们访谈期间，任伟等人明确表示，会将上访继续下去。他自己也知道，再上访也获得不了太多好处，因为其诉求的问题不是个别性的，而是牵涉面很广。比如补偿标准问题、停业补偿问题等，假如满足了他们4户的要求，就要同时补偿其他更多的拆迁户，甚至征地—的标准都要提高。所以政府不会在这类拆迁问题上作出让步了。但是，他认为，继续上访，政府多少还是会继续给点好处。给点“敷衍”和“施与”，才能平衡他们失衡的心理。任伟说：“我奋斗了几十年才搬到山乡街上来，政府一拆迁把我奋斗的心血全部吃掉了。我之前比别人生活水平高，拆迁后别人比我好。别人同样的房子，比我多拿几十万，别人建了房子还剩钱，有生意做，还买了车子，我却要赔钱，我与他们比能平衡吗？心里能舒服吗？”他说得多少有些夸张，却也反映了他上访三年后的气愤心态。在访谈时，他非常坦诚地说：“继续上访，得太大的好处也不可能，‘毛毛雨’还是会有有的。现在找政府再谈拆迁，他们也根本不理睬，如果把事情搞穿，政府不好面对其他人。所以他们说，拆迁这个问题，你就别谈了。以后要找政府，就说家庭贫困，要求补偿。我的损失那么大，就不能实行暗箱操作吗？”

多少再给一点，心理会逐渐平衡。一点都不敷衍，一点都不施与，我们的火气就会越闹越大。”

当我们向乡政府官员提及任伟等人的继续上访时，官员似乎并不在乎，甚至表现出不屑一顾。有官员说：“同样的拆迁，别人能接受，他为什么不能接受？他就是脑子一根筋。”也有官员说：“任伟之所以不断上访，主要是对政府不满，他早年从乡镇站所中下岗分流时，就埋下了‘反政府’的种子。”这些说法，也许是官员在给政府的尴尬寻找理由。不过，可以肯定的是，上访的故事还在继续。

三、上访的性质与治理的过程

(一) 协商型上访

第一轮上访，即拆迁户最早的群体上访，既不是学界主流所认知的维权行为，也不是所谓的抗争，更谈不上“依法”或“以法”。因为这次上访，拆迁户根本就没有拿出任何法律或政策上的依据，甚至没有运用像样的法律话语。相反，使用的是一套源自传统时代的“小民伸冤一青天做主”话语。他们没有提供任何法律和政策上的依据，却掷地有声的“请领导为我们做主”。而且，严格从法律来说，上访的拆迁户确实缺乏法定依据。上访中提及的市政府的拆迁标准，仅仅停留在道听途说层面，拆迁户并没有拿到政策文本。同时，正如乡政府所言，所谓门面房及其土地的用途性质是居住用地，不可能按照商业用地或用房进行补偿。这不是说，在日益加深的“送法下乡”（苏力，2000）潮流和“迎法下乡”（董磊明、陈柏峰、聂良波，2008）需求下，底层民众的权利意识没有增长；而是说，源远流长的清官文化依然塑造着农民意识，影响他们的行为，成为其行为合法化的有力意识形态选项。也许，拆迁户的诉求未能在法律上找到依据，这使得权利话语缺乏法律基础，因此就寻求到了“清官做主”的话语。

清官话语使用的前提是，拆迁户真的感受到了委屈，真的相信自己在伸冤。正是这种共同的冤屈感，促使拆迁户联合成了暂时的上访联盟。没有人会相信，拆迁户们缺乏法律依据和权利基础的上访，就是无理上访。声称拆迁户的诉求缺乏法律依据的乡政府不但不会这么认为，甚至其官员私下还会同情拆迁户，认为门面房应该得到额外的补偿。只不过，如果将这种同情贯彻为补偿政策时，意

味着乡政府会付出经济代价，理解与同情就只好让位于理性考量。乡政府官员此时所考虑的是，如何尽快将争议摆平而又尽量少付出经济成本。一旦服务于以土地资源为财政重要基础的基层政府，他们不会因同情心而放弃经济利益。实际上，拆迁户的诉求符合情理，但未被法律正式承认。在中国基层社会，居住用房被用于小商业、小作坊再平常不过，政府未予管制，房主长期以来享有事实利益，甚至有些居住用房在土地用途管制制度产生之前就已享有这种事实利益。这种现状得到了社会的普遍认可，从情理出发，不应该粗暴剥夺这种事实利益，对之予以保护并不会从根本上挑战土地用途管制制度。

事实上，促使拆迁户采取集体行动的基础是他们共同的不公平感。他们觉得拆迁补偿不足以弥补拆迁损失，这是一种朴素的情感，他们甚至没有具体研究乡政府的补偿标准是否有更高的政策或法律依据。他们最初去省信访局时主要基于朴素的想法。第一，在市场交易时，沿街的门面房要比一般房子价格要高出很多，政府应当对门面房进行额外补贴，而不是与一般房子同样的补偿价格。第二，拆迁户以做生意为生计来源，需要依赖街面的门面房，一旦按照政府方案住进还建小区，就无法做生意了，生计会受到影响，因此政府应当划出街面地块用于安置建房。第三，有人从在省市单位工作的亲戚那里听说，市里给出的拆迁标准是1600元/m²，乡政府在执行上级政策时很可能打了折扣。

拆迁户的上访并没有明确的法律依据，但他们的利益诉求有合理性，上访动机是促进政策向有利于自己的方向改变，事实上也存在这种可能性，因此上访“协商”。这属于协商型上访，这种上访有改变法律和政策的潜在可能性（陈柏峰，2012b）。协商型上访的诉求正体现了转型期中国信访问题的复杂性。中国正处在社会大转型时期，政治、经济和社会改革处于摸索阶段，法律和政策需要逐渐完善并合理化。不同社会阶层、利益群体的不断沟通、交涉，是促进法律和政策完善的必由之路和有效手段。这种背景下，上访可以成为弱势群体与国家、政府进行沟通、交涉的工具，也应当成为表达其利益诉求的有效手段。⁴

⁴有研究指出了地方政府与访民之间利益上的更为复杂的关系，“讨价还价”式的协商不一定是在维权型上访之前，也可能发生在之后（Lee Ching Kwan & Zhang Yonghong, 2013）。

省信访局以及区乡两级政府的有效回应表明，信访制度在回应底层民众的诉求上，还是能起到很大的作用，它确实发挥了协商渠道的功能。拆迁户并没有明确法律依据的利益得到了一定程度的肯定，基层政府通过修改政策满足了上访人的部分诉求。而且，与司法途径相比，信访途径更加实际、高效。没有明确法律依据的利益和诉求，法院很难依法作出判决进行保护，而通过信访渠道，由相关利益方一起协调解决，却具有很高的现实可能性。在拆迁户的群体上访中，拆迁户上访时并没有找到任何法律或政策上的依据，仅仅依靠朴素的感觉，问题却得到了积极回应。

(二) 维权型上访

第二轮上访，即任伟等4人的上访行为，与第一轮上访有明显的不同，可以说已经属于维权型上访。任伟等人为此准备了大量的材料。在这些材料中，任伟系统谈及对山乡政府拆迁行为的认识，认为政府违背了政策和法律。任伟等人在第二轮上访中提出的诉求，当然并非全部都有法律依据。但他们已经有意识地寻找政策和法律依据，而且，确实找到了不少依据。

事实上，任伟等人的大多数诉求都有政策和法律支持。农村集体土地的房屋拆迁，可以适用《土地管理法》的有关条文。《土地管理法》第四十七条规定，征收土地的具体补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。该法条还规定：“被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定。”湖北省对此并没有具体规定。武汉市2004年施行了《征用集体所有土地房屋拆迁管理办法》，规定需要补偿的项目包括被征收房屋价值的补偿，因征收房屋造成的搬迁、临时安置的补偿，因征收房屋造成的停产停业损失的补偿和营业补偿，以及电话、空调、水表、电表、有线电视、管道煤气等设施的迁移补偿费等。对房屋价值的补偿，“实行货币补偿安置的，拆迁人应当向被拆迁人支付补偿款。补偿款按照被拆除房屋重置价和宅基地区位补偿价确定”。关于搬迁、临时安置的补偿，则规定“按本办法补偿安置的，拆迁人还应付给被拆迁人搬迁补助费和临时安置补助费或提供过渡房”。对于营业补偿和停产停业补偿的规定为“对利用自有住宅房屋从事生产经营活动并持有工商营业执照的，按住宅房屋予以认定，但对其实际用于经营的建筑面积部分给予适当营业补

偿”：“拆迁非住宅房屋，除按前款规定给予补偿外，还应当按实际情况对被拆迁人补偿下列费用：因拆迁造成的停产、停业补偿费；属于商业用房的，应按其营业面积给予营业补偿。”

因此，任伟等人的第二轮上访中的诉求有足够的政策和法律依据，属于维权型上访。他们认为，补偿标准太低、“街面房要还建街面房”、门面要补偿，这些合法诉求也确实通过上访最终得到了政府的正视。但是，有关停业、停产补偿费，乡政府一直没有正面回应。这两项诉求，武汉市《征用集体所有土地房屋拆迁管理办法》虽然有所规定，针对的却是“非住宅房屋”。《国有土地上房屋征收与补偿条例》在规定停业停产损失补偿时，并没有区分所谓“住宅房屋”与“非住宅房屋”，而是笼统规定：“对因征收房屋造成停产停业损失的补偿，根据房屋被征收前的效益、停产停业期限等因素确定。”在拆迁之前，拆迁户事实上享有经营活动带来的利益，这些已经构成了拆迁户的习惯利益和事实权利，理应受到正视。因此，上访人所提出的停业、停产补偿费诉求，虽然很难说是维权，却可以认为是协商，而且，这并不影响任伟等人第二轮上访总体上的维权性质。

（三）谋利型上访

第三轮上访是任伟的谋利型上访。从访谈来看，任伟的谋利心态已经凸显无疑。他明明知道，自己的维权已经到达了终点，不可能获得更多的救济，因为其诉求牵一发而动全身，涉及到基层政府的整个拆迁事务安排。他继续上访的预期，是希望政府以“暗箱操作”给好处的方式对其上访进行回应，政府继续给点“敷衍”和“施与”，以平衡他们在上访过程中所生发的不平衡感和被剥夺感。

任伟此时的想法并非无中生有，而是长期出入基层政府逐渐摸索出来的，是在基层信访场域长期熏陶后的常见想法。任伟并不是从一开始就有谋利诉求，他从协商型上访诉求开始，经历了维权型上访，在基本达到维权目的后，却生发出了谋利心态。在当地，谋利性上访有越演越烈的趋势，这就像田先红（2012：186-215）在湖北桥镇所调研的那样，出现了一些上访谋利甚至谋生的“上访专业户”。山乡里有个知名的老上访户刘某，1989年其妻在乡卫生院做节育手续一段时间后身体不适，检查后确认生病了，但是医院说与节育手续无关。多家医院鉴定都是相同的结论。但刘某夫妇就是不认

可，多年坚持上访，多次赴京上访。区乡政府为了息访，多次满足其无理要求，并直接给予生活补助，至今每月还按时发放900元。但是，他仍然不断以各种理由上访。周围不少村民看到他上访致富，纷纷前去“取经”，刘某则收费带领他们去北京上访，简直将上访职业化了，以至于当地谋利性上访不断增多。正是在这样的背景下，进入信访治理场域的上访者逐渐接受上访谋利的现实，不少人期望自己也能够通过上访来谋利。从协商或维权诉求出发，达到目标后却有了谋利心态，仍然继续上访，这表明了信访机制的异化。⁵信访机制为何会异化，这是需要深究的问题。

(四) 上访治理的过程

考察信访机制的异化，需要从信访治理出发。随着改革进入深入期，之前以说服、教育、调解为主，强制、惩罚为辅的思想教育型治理模式日益失效，而作为法治建设目标的法制型治理模式并未有效建立起来。在乡村资源总量不断增加的背景下，基层政府逐渐发展出了资源媒介型治理模式：基层政府通过利益诱导来对上访进行直接治理，或者通过资源配置来调动社会力量参与，从而实现对上访的间接治理。

在本文的个案中，上访治理包括三个阶段：一是瓦解所有拆迁户最初组成的上访同盟，应对拆迁户的协商型上访，二是应对任伟等4户的维权型上访，三是应对现阶段任伟的谋利型上访。

第一阶段，从省里群体上访回来后，拆迁户争取到了一定的利益，同时乡政府也加大力度对原本就很松散的上访联盟进行分化，绝大多数拆迁户很快就签了协议。为了克服拆迁户的阻力，乡村两级组织采取了抓住重点、各个击破的策略。所谓抓住重点就是首先攻克铁路施工区域最前面的8户，从中“打开口子”，为进一步分化上访群体而奠定基础。

⁵在实践中，协商型上访、维权型上访、谋利型上访之间的关系并不是简单地纵向演化，从协商到维权到谋利的转变，不可能针对所有的情况。这几种类型的上访活动之间的关系可能存在多种可能性，在同一阶段不同类型的上访活动也可能共存，此外，也还需要考虑到群体之间的差异。不过，由于本文所研究的案例自身的特点以及本文的主要学术努力在于关注信访机制的异化，所以本文中主要呈现的是协商型上访→维权型上访→谋利型上访这样一个演变的关系，而这几种类型的上访活动之间可能存在的其他关系在本文就暂未涉及。

打开口子的切入口及其策略

姓名	户籍	切入口	策略	备注
孙某	光明村	女婿是光明村主任	关系、利诱	
刘某	光明村	光明村书记	政治任务	
唐某	保福社区	老实，与村干部关系好	关系	
徐某	保福社区	老实，与村干部关系好	关系	
王某	星村	儿媳妇是书记的亲侄女，儿子是中学老师	关系、威胁	儿子被责令回家做工作，不拆就不要回去上班
向某	邻镇	几个表兄弟都是街上的混混	关系、利诱	
罗某	星村	与某乡镇干部关系很好	关系、利诱	
李某	星村	不详	不详	

打开口子的方式概括起来有三种。一是直接“命令”，甚至威胁。这种方式对“体制内”人员有效，村干部必须服从乡镇政府的安排，而中学老师也可以直接以“停职”来威胁。二是利用关系，就是所谓的人情、面子，这既源于乡土社会的行事规则，也有市场经济条件下的利益关联基础。相关当事人愿意跟乡村干部讲关系、讲人情、顾面子，放弃继续上访抵制，既有熟人社会“低头不见抬头见”，互相留有余地的习惯，也有基于关系维持而在日后获取长远利益的考量。三是直接许以利益，在拆迁过程中可以灵活处理的环节给合作的拆迁户好处。最常见的就是在丈量土地、房屋面积时多计算一些，在衡量房屋及附属物的新旧、结构时往高档靠，帮助拆迁户变相得到更多补偿。这三种方式的运用常常又被结合在一起。在这些方法的运用下，8户拆迁户都签署了协议书，群体上访的联盟因此瓦解。

但是，并非所有的拆迁户都很快妥协。对待那些顽固的“钉子户”，乡镇官员也有办法。首先，乡镇官员采取了停水停电的办法；其次，乡镇还将拆迁任务委托给乡村混混开办的施工单位，他

们在拆迁户的墙角用挖掘机慢慢挖，“挖得你胆战心惊”；另外，他们还直接利用社会上的混混威胁这些钉子户。

上述方法很快迅速对拆迁户产生了心理威慑作用，拆迁户觉得上访联盟已经瓦解，“大势已去”，纷纷放弃诉求而签订拆迁协议书。一对30岁左右的年轻夫妻当时刚在街面建起一栋两层小楼。这栋小楼耗尽了他们多年打拼的积蓄，还搭上了父母的资助。小夫妻准备以后依靠小楼门面房做些小生意。但楼房建成还不到一年，就碰到了拆迁。妻子天天以泪洗面，丈夫则劝导说：“别人都能拆，我们就能拆，我们最年轻，不要哭。”妻子也逐渐接受了现实，鼓励自己说：“别人都能接受，我为什么不能接受呢？坚强一点不行啊？”最终，他们也与政府签署了拆迁协议书。

本来试图继续抵制拆迁的任伟等4户，最终也没有支撑多久。乡政府干部采取了软硬兼施的手段，一边不断“做工作”，对拆迁户好言相劝；一边断水断电，并让混混的挖掘机在房子墙角边轰鸣，营造随时可能“操作失误”而碰到墙角的氛围。这些手段带给拆迁户的精神压力和心理煎熬不言而喻。按照任伟的说法，最终在逼和骗的压力下，大家都签了协议，任伟签订协议的日期是4月28日。当时，他明确知道，只要再坚持两天，就可能得到更多的补偿。因为在4月30日之前，如果乡镇没有办法与拆迁户达成协议，铁路部门将甩开乡政府直接与拆迁户谈判，“那样就少了一个环节，补偿肯定会高一些。”但这两天他硬是坚持不过去。任伟说：“要是再晚签两天，我老婆就完全成精神病人了，那一段时间，她见到别人拆房子就哭，别人提及拆房子她也哭”，“我在外上访，她在家顶不住，就只有哭。儿子当时处于高考复习期间，拆迁之前就已经断水断电。我上访之前，她就在家哭，说拆了算了。”终于，在预定的截止日期前，乡镇提前完成了所有的拆迁工作。

第二阶段，原定的一区由于征地未能顺利进行，个别拆迁户未能顺利安置，任伟等4人此后一直上访。最终通过政府强迫交易的方式使问题得到了解决。当“地老板”王某囤积的宅基地已经上涨到15万元每块时，乡政府却迫使他以8万元每块的价格出卖给4户拆迁户。

在第三阶段，应对任伟谋利性上访。从乡镇信访场域的生态来看，政府将以给好处的方式来进行“维稳”，任伟及乡政府都有类似的预期。乡里对知名的老上访户刘某就采取了这样的策略。

据乡政府官员介绍，乡镇每年都要拿出不少经费来应对这些上访户，为此还需要通过照顾低保户、困难补助、大病补助等方式来巧立名目。

总结来看，基层政府治理上访的具体方式主要有三种。第一，直接运用行政力量。如要求中学教师回家“做工作”，家人不同意拆迁就不准回来上班。第二，直接给拆迁上访人一些利益，换取他们的合作或暂时合作。在征地拆迁的丈量、补偿等级等操作环节的“灵活处理”属于这种情形，对老上访户的“照顾”也属于这种情形。第三，通过“关系”让拆迁上访户或其他相关人压抑自己的利益诉求。在瓦解上访联盟时，乡政府广泛采取了这种方式；在安置任伟等4户时，乡政府也用类似的方式要求“地老板”王某放弃一些利益。第四，利用乡村混混势力来压抑拆迁上访户的利益诉求。乡政府不仅利用混混来直接威胁拆迁上访户，还将拆迁业务发包给混混组建的施工单位。

除了直接运用行政力量的方式之外，其它方式本质上都牵涉到资源的配置，有些直接通过利益诱导来进行上访治理，有些则通过配置资源来调动社会力量参与上访治理。那些考虑到“关系”而让步的人，必定会“失之东隅收之桑榆”，在其他方面顺利获取利益。例如“地老板”王某，倘若他不按照乡政府的意志放弃一些利益，其囤积宅基地买卖的利益就要受损，因为这种行为并不合法，政府可以强力干预。那些被政府利用来治理拆迁上访户的混混，也不可能免费为乡政府服务，“无利不起早”，他们实际上已经在征地拆迁及其它很多方面获取了暴利。这一上访治理的过程，可以被概括为资源媒介型治理。这种模式能够起作用，其前提是高速发展期资源增量巨大，而基层政府掌握了主要控制权。

四、资源媒介型治理的机制

当前上访治理中，基层政府利用较多的是资源配置，而不是权力的依法运用。基层政府为何不采取之前的思想教育型治理模式？因为以说服、教育、调解为主，强制、惩罚为辅的思想教育型治理正在不断丧失正当性，这很大程度上是由于基层政府具有了较为严重的自利性和经营特征。因此，说服、教育、调解根本就不可能有效果，强制、惩罚因被滥用而受到批评，其使用不仅不能有助于问题解决，反而可能激起民怨。

(一) 资源增长及其支配

由于从农村汲取资源支援城市和工业建设的目标基本实现，从2001年开始，农业税费改革开始进行，到2006年国家做出取消农业税的重大决定。农业税费改革对基层治理产生了很大的影响，在很大程度上削弱了基层政府的“权威性资源”和以之为基础的“权力”，导致基层治理模式发生了很大的变化。但另一方面，随着改革的深入，经济和社会不断发展，中国的资源总量和利益机会不断增多，乡村基层社会也不例外。这种资源总量的增加，来自多个方面。

第一，工商业发展带来机会。随着城市化的展开，工商业不断发展，乡村社会也获得了大量之前所不曾有过的获利机会。十多年来，在全国各地不遗余力的招商引资下，几乎每个乡镇都建了一些工商企业。工商企业的建立带来了许多就业、获利的机会。

第二，农业生产和农村生活的市场化带来机会。随着经济发展和农民工流动，不少地方农村出现了土地流转、适度规模经营、特色农业经营，这使当地土地、山林资源得到充分利用，进而为农业发展和经济发展提供了新的活力，并引发了农民生产生活方式的巨大变迁。在农业市场化发展到一定的程度后，村庄生产生活在不长的时间内也得到了长足的市场化发展。农民家庭劳动力的配置日益市场化，传统的小农经济模式有瓦解趋势，农村的社会分工也不断加剧，新的职业群体不断出现，他们从市场中获得机会和利益。

第三，市场化发展调动了乡村原有资源。首先是土地资源，这主要表现为土地征收带来利益和机会。土地征收使农民可能获得大量土地补偿。相对于务农收入，土地征收补偿数额巨大，直接带来土地资源的变现。变现的资源在一个短暂时期内可以导致市场繁荣，用于建造房子、提高生活水平、投资生产等。土地征收环节本身也是机会，巨额的土地增益的分配，拆迁活动的进行，就是获取利益的好机会，各方因此会展开激烈的博弈。其次是乡村集体资源。现在，在中央政策的推动下，地方政府开启了资源市场化进程，鼓励社会力量开发农村集体资源，典型的有林权改革、乡村水利设施承包等。乡村集体资源的市场化，其实就是集体资源的资本化重组过程，无疑带来了巨大的利益和机会。

第四，国家支农政策下的资源下乡带来了资源和机会。农业税取消以后，国家支农力度不断加大，资源输入乡村的数量和强度不断递增。资源下乡主要体现为中央政府对农村的各种转移支付和补

贴，其中一部分补贴（如粮食直补、综合直补）直接进入农民的个人帐户，几乎不经过基层政府，由中央政府直接发放给农民。除此之外，还有许多补贴通常以项目的方式进入乡村，最典型的如“村村通”道路工程、水利设施工程等。这些以项目为形式的资源，最终虽然由政府进行配置，但相当部分最终被市场吸收，因为项目需要在市场中被承包、承建。资源的市场配置过程，存在诸多合法与灰色的运作空间，这对于活跃于基层市场的各种主体，就意味着机会和利益。

然而，改革开放后，虽然市场利益和资源不断增多，市场经济得到了相当程度的发展，但市场的发展并没有打破权力体系系统摄经济与社会的基本格局，相反，资源总量的猛增却强化了权力系统动员和分配资源的能力。尤其是在县乡基层社会，因市场经济发展有限，人际流动较小，法治程度较低，社会以官权力为轴心来编织地方社会的经济利益与人际关系资源，地方经济活动往往围绕基层政府权力展开，社会成员获取资源的地位和能力往往取决于其与基层政府权力的紧密程度。这种背景下，个人的经济活动和社会活动很容易受到基层政府权力的支配，这不是计划经济时代那种命令式的支配，而主要通过对资源的配置来实现。也就是说，基层政府仍然掌握着资源配置的强大能力。当然，与计划经济时代不同，当下基层政府并不能控制基层场域的一切资源，一是因为市场是分散的，政府无法全部控制；二是因为政府的控制必须尊重民众的基本生存权利，不能入侵基本生存资源领域。

吴毅（2007）以“权力—利益的结构之网”来解释农民维权机制不能健康发育的原因，这一框架虽然难以全面解释农民上访，但可以有效解释拆迁户群体上访联盟的瓦解。作为轴心的官权力，可以利用“权力—利益的结构之网”来支配深陷这一网络之中的上访者。当上访者面对这一网络时，如果他无视其中官权力的意图，虽然不会存在政治安全问题，但其社会生存环境以及分享资源、谋取资源的能力势必有所恶化。最终，即使上访维权行动成功，也可能“赢得猫儿输了牛”，他们将面临更为根本和长期的损失，这种损失是无形、延伸和弥散的，无法以法律或者上访来加以维护。正是在“权力—利益的结构之网”的支配下，那些与官权力有千丝万缕关系的拆迁户首先被攻破，成为瓦解上访联盟的先驱。也就是说，基层政府可以用资源配置的现实和意象来瓦解乡村精英的上访。

然而，并非所有的拆迁户都会完全受政府配置资源的直接支配，基层政府的资源配置权并非无所不及。活跃于乡村场域的精英对基层政府的资源配置有很高的依赖，他们需要依赖基层政府权力获取更多的资源和利益，其获取资源的能力取决于在“权力—利益的结构之网”中的结构性位置。但是，有几类人较为可能跳出这种网络的影响。第一，那些依赖于乡村场域之外市场的人，即使他们居住在乡镇，他们也可以不考虑这张网络的影响。也正因此，那些长期在外打工或做小生意的农民在与乡镇政府发生冲突时，往往更能“依法维权”，而不考虑这张网络的支配作用。第二，相对而言，在社会结构中比乡村精英更低层次的一般农民，更容易跳出这种网络的支配。底层农民的基本生活主要从农业、打工中获取，他们依赖地方市场以及自己的辛勤劳动，不用那么顾忌与乡村干部的关系，因为这种关系很难实质上降低他们刚好处于社会基本生存线上的生活。第三，也有一些人虽然在乡村场域谋生，并从中获得乡村精英水平的资源，但他们相信，市场经济条件下有很多机会和资源，官权力并不能将它们完全垄断。正因此，对官权力侵害的深恶痛绝，就使他们在上访过程中并不顾忌与诉冤对象的关系，不害怕得罪基层政府及官员，更容易采取不达目的绝不罢休的态度和立场。

如果从资源媒介型治理出发，就不仅能理解基层政府对社会精英上访的治理，还可以理解其他人上访的治理；不仅能理解基层政府对上访户的直接治理，还能理解政府借助其他乡村精英对上访户的间接治理。基层治理的核心在于调动了广泛的社会群体，来对一些坚定的上访人实施支配。对那些较为坚定的钉子户，乡镇政府的直接支配性力量很难再起作用，此时需要调动其他社会力量来实现间接支配。这些社会力量包括体制内的社会精英，如村组干部；也包括体制外的社会精英，如“地老板”王某那样的生意人；还包括社会灰色势力，如混混。

社会精英愿意与基层政府合作，有两个原因，一是从政府的资源配置中受益，二是惧于政府资源配置中的“合法加害权”（吴思，2009：5）。乡村体制精英获取资源的渠道主要有二，一是从市场化的村集体资源中谋取好处，二是从体制位置上获取体制外的市场利益。前者是指村干部可以化公为私，将集体资源占归己有。尤其是村庄巨大的土地资源使村干部有可能上下其手，从中谋利。村干部可以凭借体制位置在资源日渐丰富的乡村市场中谋取诸

多利益，比如承接各类工程，给亲友安排轻松工作。体制外的社会精英同样可以从政府的资源配置中受益。即使那些不依赖政府的资源配置，直接从市场中获取利益的人，也常常不愿意得罪政府。因为即使不指望政府的帮助，也得考虑不要让政府妨碍自己获得市场利益。在法制不完备的乡村社会，政府拥有大量的“合法伤害权”或“合法恩惠权”。这是乡村政府威胁乡村教师“不拆就不要回来上班”的基础，也是强迫“地老板”王某交易的基础。况且，王某的宅基地交易本来就缺乏合法基础。甚至可以说，在基层场域，获取资源能力越强的人，受政府资源调控影响就越大。

通常，合法的方式若起不到作用，灰色甚至非法的方式就会登场。对乡村混混的利用就是如此，混混成为基层治理可以利用的资源，作为治理手段的功能因此发挥出来。从治理钉子户而言，利用混混去对付“钉子户”，可以省去很多麻烦，确实是一条“捷径”。基层政府可以直接利用混混去阻拦所有的钉子户、上访者，也可以将拆迁事务直接交给混混成立的拆迁公司。在乡村混混面前，钉子户有理无处讲。混混在处理这些事务时可以不讲理，只需要用暴力进行威胁就可以了，在个别时候则直接动用暴力。很多农民并不顾忌与政府官员的关系，却十分注意与乡村混混的关系。因为与政府官员关系不好，只是得不到政府配置的资源，不会危及人身安全；而与乡村混混关系不好，不但合法利益可能得到侵犯，人身安全都需要担忧。有时，政府甚至采取“体制吸纳社会”（贺雪峰，2011a）的方式，将乡村混混吸纳成为村组干部、拆迁办工作人员等，来实现有效治理；乡村组织甚至可能与乡村混混形成利益同盟，共同占有政府配置的资源（李祖佩，2011）。这样，借用乡村混混的力量，基层政府可以降低治理成本，可以增加更多的短期经济利益。但是，在这样的治理方式的作用下，乡村社会秩序日益受到乡村混混的影响和支配，以至于出现“农村社会灰色化”，进而也会对治理的正当性产生消极影响，削弱了基层政府的合法性，基层政府陷入了乡村治理的内卷化困境之中。（陈柏峰，2011a：269-282）

（二）基层政府的自利性

地方政府的角色一直是学者们关心的学术热点。在改革开放初期，学界一致认为，随着财税体制的改革和乡镇企业的兴起，基层政府的“经营性”特征日益加强，越来越具有“公司化”的倾

向 (Vivienne Shue, 1990; Andrew Walder, 1995; Peng Yusheng, 2001)。在这些研究中, 美国政治学者戴慕珍 (Jean Oi, 1999) 的研究具有最广泛的影响力, 她用“地方国家公司主义”来描述基层政府以追求经济利益最大化为导向的行为逻辑, 认为在“财政包干”制度下, 地方政府兴办乡镇企业的最大激励在于获得额外财政收入。这种强调基层政府的经营性和谋利性特征的研究在国内学界也得到了回应和发展 (杨善华、苏红, 2002)。新世纪以来, 随着土地出让收入成为基层政府的财政来源, 地方政府为了“圈钱”而“圈地”, 这成为学者的共识。在此过程中, 地方政府的自利性遭到广泛的质疑, 土地财政本身也遭人们诟病 (周飞舟, 2007、2010)。对土地财政的依赖, 导致了基层政府的自利性。土地财政本身无可厚非, 但由此导致的基层政府自利性问题确实值得深思。基层政府往往不满足于依法获取的土地增益, 而是还要千方百计压缩被征地农民的利益, 并用于充实其财政。山乡在铁路征地过程中就存在两个问题, 一是降低了征地标准, 二是采取包干制来谋取法外利益。

任伟曾在访谈中告诉我们, 2010年11月, 山乡吴副乡长、区铁路拆迁领导与他曾在省信访局干部的召集下座谈。座谈中, 任伟提出要看拆迁标准, 吴副乡长不肯出示相关文件。调研时我们追问此事, 因此得以在乡政府办公室两次看到了载有拆迁标准的区政府文件《关于武汉至咸宁城际铁路江夏区段土地、房屋拆迁及地上附着物补偿标准的指导意见》。这份文件有两点较为异常。一是文件中的过渡安置费一项是手写添加的, 拆迁奖励一项原本写着5元/m², 但被手写改为了10元/m²。二是我们看到的文件并不完整, 文件第二页最下方项目内容并未结束, 第三页却写着“此页无正文”。乡政府官员解释说, 其它几页内容与本地拆迁无关, 因此未予印刷。这个说法让人难以置信, 有理由怀疑乡政府隐瞒了实情, 变相降低了拆迁标准。

如果仔细推敲, 山乡所贯彻的征地补偿标准存在诸多违法之处, 只是没有农民上访追究这一点。在这份文件中, 补偿仅有三项: 土地补偿标准、房屋补偿价格、地上附着物及其它设施补偿标准。由于文件并不完整, 第三项后面未见具体内容。土地补偿标准笼统的写着“水田14500元/亩, 旱地9500元/亩 (含青苗补偿), 荒地、其它未利用地7500/亩”。这一补偿标准显然偏低。而且, 这种不明晰的规定显然不符合政策和法律。因为无论是国家《土地管理

法》，还是《湖北省人民政府关于进一步加强征地管理切实保护被征地农民合法权益的通知》（鄂政发[2005]11号），或者《武汉市征用集体所有土地补偿安置办法》、《武汉市江夏区征收农民集体所有土地补偿安置办法》中，土地补偿费和安置补偿费都是两项最重要的补偿费用，并有具体计算方案和使用规定。山乡征地方案对这些都没有说清楚。当然，也有可能文件缺失的部分规定了安置补偿费，但是政府截留了政策。毫无疑问，这种含糊的规定为地方政府提供了谋利空间。

《武汉市江夏区征收农民集体所有土地补偿安置办法》（夏政规[2011]8号）规定了土地补偿费和安置补偿费的计算方法、标准及使用方式。按照规定，山乡属于第四类地区，每亩年产值标准为1463元，土地补偿费和安置补偿费应当都是14630元。按照规定，安置补偿费应当全部支付给被征地农民，土地补偿费至少70%支付给农民，被征地农民每亩就至少可获得24871元，村集体最多可以获得4389元/亩。倘若按此标准计算，农民所得的补偿款项每亩少了10371元。虽然这项《办法》颁布于2011年，并不适用于2009年的征地行为。但是，仅有两年之隔，征地补偿费标准差别不会太大。尽管无法确证，计算数字还是让人怀疑山乡政府大大压低了补偿标准。

在征地过程中，村集体获得了5000元/亩的补偿。在连续两次征地过程中，星村获得了300万的集体收益，这些收益实行“村财乡管”。前乡党委书记离任时，从星村悄悄划走了160万元，用于抵扣乡政府的财政赤字。村集体获取的收益土地补偿费可能高于政策规定，而且显然被违法使用。《湖北省人民政府关于进一步加强征地管理切实保护被征地农民合法权益的通知》（鄂政发[2005]11号）规定：“土地补偿费支付给享有被征收土地所有权的农村集体经济组织，农村集体经济组织如不能调整质量和数量相当的土地给被征地农民继续承包经营的，必须将不低于70%的土地补偿费主要分配给被征地农民。”“土地补偿费中扣除直接支付给被征地农民的部分后，其余部分支付给被征地的农村集体经济组织专门用于被征地农民参加社会保险，发展二、三产业，解决被征地农民的生产和生活出路，兴办公益事业。土地补偿费必须实行专款专用。”《武汉市江夏区征收农民集体所有土地补偿安置办法》（夏政规[2011]8号）作出了同样的规定，并且强调“采取货币安置的，安置补助费应当全额支付给被征地农民。”

在两次征地过程中，乡政府获取了1700万的收益。乡铁路拆迁领导小组组长告诉我们，这是因为乡政府协助征收可以获得1000元/亩的协调费。但是，两次征地不超过2000亩，如何可以有那么高的协调费？更大的可能性是，乡政府通过执行残缺的文件截留了农民的土地补偿费用，这笔费用由乡政府和村集体共同分享。乡政府所执行的文件《关于武汉至咸宁城际铁路江夏区段土地、房屋拆迁及地上附着物补偿标准的指导意见》的残缺版本中，并没有见到有关村集体补偿的规定，村集体却拿到了补偿。以征地2000亩计算，按照《武汉市江夏区征收农民集体所有土地补偿安置办法》（夏政规[2011]8号）征地补偿标准计算，征地补偿的应然与实然数额之间的差额有1600万，这笔钱很可能就是乡政府在征地过程中的主要收益来源。

乡政府在征地过程中通过侵犯农民权益来赢利，村集体也获得了更多利益，这是通过征地过程中的包干制来实现的。在铁路征地过程中，铁路方并不直接与农民谈判，而是将征地任务交给乡村组织，所有的补偿费用也全部打包给乡村组织，再由乡村组织下发给村民。在征地补偿包干制下，上级政府根据土地征收的总面积和青苗的总体的情况一次性将补偿发给下级组织，最后由村委会再根据每家每户的具体情况补偿到户。由于基层组织掌握着土地的具体信息，如土地面积、等级、承包人等，且土地事实上属于农村集体所有，因此征地补偿以乡村组织（尤其是村委会）为中介既有法律上的依据，也有节约信息成本的合理性。但是，在包干体制下，乡村组织等中介除了收取所谓的“协调费”以外，还会寻求额外收益，他们就会利用自己的中介位置来决定最终补偿给农民的标准。这样，就产生了层层截留征地款的现象。由于总体补偿资金是确定的，乡村组织获取的中介费用越多，农民的土地权益损害就越多，得到的补偿就越少。上级政府为了调动下级组织的积极性，只要没有农民坚决上访闹事，也不会主动进行干预。

为了从征地中实现赢利，乡村组织就一定会控制信息，隐瞒上级政策和征地补偿标准，这样才能保持谋取利益的空间。乡村组织属于体制系统，熟练掌握了征地的法律和政策，以及征地的相关标准；而农民对法律和政策几乎一无所知，在信息上没有任何优势，也缺乏掌握信息的途径和学习能力。因此，当农民土地权益被侵犯时，其维权成功的基础就是进行获取关于征地的信息。正因为信息

的重要性，有学者将信息公开称为征地制度中除了赔偿标准和地方土地财政以外的第三维度（陈若英，2011）。

（三）思想教育型治理的失效

在基层政府自利性的背景下，思想教育型治理模式很难起到实际作用。思想教育型治理以说服、教育、调解为主，以强制、惩罚为辅，它根源于正确处理人民内部矛盾的思想。1950年代中后期，毛泽东在新的国内外形势下提出了正确处理人民内部矛盾的问题，对敌我矛盾和人民内部矛盾两种不同性质的矛盾进行区分，并采取不同的解决方法（毛泽东，1977：363-402）。⁶新中国是人民民主专政的国家，“对人民内部的民主方面和对反动派的专政方面，互结合起来，就是人民民主专政。”（毛泽东，1991：1475）在人民民主专政下，用不同方法解决敌我矛盾和人民内部矛盾这两类性质不同的矛盾，“前者是分清敌我的问题，后者是分清是非的问题。”（毛泽东，1977：365）

思想政治教育是解决人民内部矛盾的主要方法。人民内部矛盾是根本利益一致基础上的矛盾，解决这些矛盾着眼于调动一切积极因素，“必须坚决克服官僚主义，很好地加强思想政治教育，恰当地处理各种矛盾。”（毛泽东，1977：396）毛泽东将思想政治教育具体化为“团结——批评——团结”，“就是从团结的愿望出发，经过批评或者斗争使矛盾得到解决，从而在新的基础上达到新的团结。”（毛泽东，1977：369）思想政治教育是民主的说服教育的方法，而不是强迫的方法。“企图用行政命令的方法，用强制的方法解决思想问题、是非问题，不但没有效力，而且是有害的……凡属于思想性质的问题，凡属于人民内部的争论问题，只能用民主的方法去解决，只能用讨论的方法、批评的方法、说服教育的方法去解决，而不能用强制的、压服的方法去解决。”（毛泽东，1977：368）

“不是用强迫的方法，而是用民主的方法，就是说必须让他们参与政治活动，不是让他们做这样做那样，而是用民主的方法向他们进

⁶毛泽东等主要领导人的讲话是对当时的社会治理模式的理论提炼和阐述，因此，可以通过毛泽东等主要领导人的讲话，来认识人民内部矛盾的思想及其在社会治理过程中的运用。信访制度及信访实践，也是当时社会治理的一个重要组成部分。在当时，信访制度是这种人民内部矛盾思想影响下的产物，毛泽东等主要领导人有关人民内部矛盾分析的思想对当时的信访实践也产生了很大的影响（王炳毅，2010）。

行教育和说服工作。这种教育工作是人民内部的自我教育工作，批评和自我批评的方法就是自我教育的基本方法。”（毛泽东，1977：371）刘少奇（1985：305）也认为，“现在的问题是如何加强思想政治教育。思想政治教育有些地方在加强，但有的加强得不好，群众有很大的反感。说是教育群众，实际上是整群众，只批评群众，自己不作自我批评。如何加强政治思想教育，很有必要改善方法。”

解决人民内部矛盾也要对坏分子采取强制、惩罚措施。毛泽东（1977：396）指出，“也有少数不顾公共利益、蛮不讲理、行凶犯法的人。他们可能利用和歪曲我们的方针，故意提出无理的要求来煽动群众，或者故意造谣生事，破坏社会的正常秩序。对于这种人，我们并不赞成放纵他们。相反，必须给予必要的法律的制裁。惩治这种人社会广大群众的要求，不予惩治则是违反群众意愿的。”刘少奇（1985：302）也指出，“我们也不害怕斗争，在需要用强硬的斗争的办法来解决矛盾的时候，我们是不吝惜斗争的。……只在必要的时候才采取强力的办法、压服的办法。”相关强制、惩罚措施的依据主要是1957年出台的《国务院关于劳动教养问题的决定》和《治安管理处罚条例》。相关制度在改革开放后被完全继承。1979年《国务院关于劳动教养的补充规定》，1982年《劳动教养试行办法》，都重申将劳动教养作为强制性教育改造的行政措施和处理人民内部矛盾的方法。1957年的《治安管理处罚条例》则一直到1986年才被修改，其基本精神也被修改后的条例所坚持。此外，收容遣送制度也曾被作为强制措施使用，各地还普遍以“法制教育学习班”的形式对一些人实施强制教育和惩罚。

在当前背景下，说服、教育、调解方法的收效日益式微。学界主流意见认为，毛泽东在论述人民内部矛盾时，主要从政治思想领域的角度去分析，通过思想政治教育解决问题，对人民群众经济利益方面的需求关注不够（雍涛、陈祖华，1991：15；王伟光，2006：38）。而在现阶段，我国主要矛盾是人民群众日益增长的物质文化需求同相对落后的社会生产力之间的矛盾，人民内部矛盾也主要基于这一主要矛盾而产生。因此，物质利益成了人民内部矛盾的核心（申端锋，2012）。改革开放以来，以经济建设为中心，社会的利益格局和利益关系发生了急剧的变化。人们的生产、生活方式发生了深刻的变化，利益分化悬殊、利益主体多元化以及利益关系复杂化，物质利益矛盾成为社会矛盾的核心主题。由于从计划经

济向市场经济转变，国家强力调整利益关系的计划杠杆不复存在，作为共同利益制度基础的公有制也发生了改变，市场主体的共同利益越来越抽象。在这样的社会形势下，忽视人民群众的物质需求，无视物质利益矛盾，思想政治教育方法无异于空洞的说教，在处理矛盾时必然显得无力。尤其是当基层政府自身具有严重谋利性，违反法律和政策与农民争夺土地利益时，其对上访人的思想教育有何说服力？因此，新时期正确治理包括上访在内的人民内部矛盾，就必须将重心从政治思想层面转移到经济利益层面，要正视人民群众的物质利益需求以及由此产生的物质利益矛盾。

同时，在新的社会形势下，过去的强制、惩罚措施日益丧失正当性。即使相关惩罚措施仍然具有法律上的依据，政府也不敢光明正大的使用，比如劳教制度。一方面，因为它受到法治话语的挤压，被认为违反了法治精神，与中国政府签署的人权公约相背，目前其废止已经提上了日程（张有义，2013）。另一方面，政府自身很久以来就因缺乏底气而不敢理直气壮的采取劳教手段。因为政府滥用强制措施已经伤及了自身的合法性，并严重影响了这些强制措施的正当性。政府为了谋取非法利益或灰色利益，滥用强制手段，频频将阶级斗争中针对坏分子的批斗、游街和禁闭，演变成了针对钉子户、上访户的体罚、关小黑屋，将合法的劳教制度变成非法剥夺上访者人身自由。在这种大背景下，强制措施的正当性正在逐渐丧失，即使政府偶尔合法使用，也不敢公开宣传。在我们调研时，星村正有一农妇因多次赴京上访而被送进了区公安局开办的法制学习班。这位农妇要求乡政府拆迁其与哥哥共有的房屋，由于哥哥坚决拒绝，政府也无能为力。房屋处于震动影响带，拆迁部门允许村民选择是否拆迁。虽然这位农民明显属于无理上访，但乡村官员对“法制学习班”非常忌讳。当强制措施的正当性丧失以后，其使用的风险就飙升。因为只要将政府使用强制措施的行为公布于众，媒体和社会就会对之谴责，而不会问事情缘由和强制措施的使用是否合法正当。这样，基层政府就更加不敢再使用强制惩罚措施。

五、治理转型的困境与出路

（一）治理转型的困境

从上访来看，拆迁户群体上访的最初起因是对门面房的补偿与其他房屋补偿采取同样标准的不公平感，因为这意味着他们的事实利益将不复存在。人们上访的动力主要是直觉的、情感性的，甚至没有

人去寻找法律和政策上的依据，这属于协商型上访。信访机制对协商型上访有一定回应能力，并且切实满足了大部分人的诉求。由于还建小区征地遇到障碍，4户拆迁户的问题最终未能有效解决。这4户拆迁户因此上访，他们为此奔走了两年。在这两年的上访过程中，他们不断寻找法律和政策上的依据来支持自己的上访，这属于维权型上访。最终，在上级政府的压力下，基层政府真正重视了上访户的诉求，积极解决问题，满足了上访户的部分诉求。尽管如此，上访户似乎并不满足，他们又在继续新的上访。在两年的上访过程中，他们对政府运作已有较为深刻的了解，对政府的软肋已有一定的把握。上访户继续上访的动机是谋利，这属于谋利型上访。

从治理来看，基层政府主要采取资源媒介型治理模式，通过资源的配置来平息农民的上访诉求。对于那些与基层政府及官员有“关系”且愿意配合政府工作的人，政府既可以即时给予小恩小惠，也可以用未来的资源配置可能性来迫使他们放弃进一步的上访；对于那些强硬的钉子户，基层政府可以调动各种乡村社会精英来协助治理，甚至放任乡村混混来威胁钉子户，由于基层政府掌握了资源配置权，各路社会精英因对之有所依赖而愿意为政府服务甚至“卖命”；对于那些“软硬不吃”的长期上访户，基层政府最终只有直接“花钱买平安”，暂时阻止他们上访的步伐，好在当前社会形势下，基层政府掌握了大量的资源。资源媒介型治理的基础是基层政府掌握着丰裕资源的主要控制权。在这种模式下，基层政府基本能“摆平理顺”以应对上访领域的治理问题，尽管有时有些被动。

资源媒介型治理在解决旧问题的同时也带来了新的治理问题，最突出的就是谋利型上访的增长和无理上访的扩大化。协商型、维权型的上访人在信访系统中摸爬滚打两年后，即使诉求得到满足，也会产生上访谋利心态。这表明谋利心态不仅仅是个人品格问题，也是制度性问题。在调研地点星村，修建城际铁路临时占用了村民袁某的耕地，村干部受托向其支付了4000元的补偿费。不久后这位村干部因与人斗殴而被判刑坐牢。70多岁的老上访户袁某于是又上访说村干部并没有支付补偿费用，找政府要求补偿。在没有得到补偿时，他阻止施工，并与施工单位发生冲突，然后就住到医院里。直到后来，乡政府被迫与监狱联系，找到原村干部，在其指引下找出补偿经费的签收表。袁某又说签字单上的笔迹是伪造的。乡政府官员又将所有的证人都找来印证，并说到派出所去做笔迹鉴定。袁

某最终因担心支付笔迹鉴定费用而息访。这样一起明显的无理上访，政府在花费巨大成本澄清后，袁某却没有承担任何责任，没有遭受任何惩罚。这种状况使得谋利型上访及谋利心态以极快的速度扩散，那些毫无上访经历的农民也跃跃欲试。

无理上访不仅难以治理，甚至还被资源媒介型治理进一步催生，其背景是思想教育型治理的失效。思想教育型治理之所以失效，一是社会情境的变化，二是基层政府谋利性的凸显。改革开放以后，以经济建设为中心，社会的利益格局和利益关系发生了急剧的变化。在市场经济的利益格局下，利益日益多元化，不同社会成员之间利益的差别、矛盾更为突出，不同社会成员之间的利益的共同性更为缺乏。市场经济下，社会成员基本上都被卷入到市场经济的逻辑之中，成为市场的一个主体，社会成员之间的共同利益离市场主体越来越远，利益矛盾成为社会矛盾的核心。此时，淡化利益分歧的说服、教育、调解方法无异于空洞的说教。而且，由于本身具有很强谋利性，常常侵犯农民权益的基层政府充当思想教育的主体，也缺乏权威性和说服力。基层政府获取的灰色和非法利益，常常建立在侵犯农民权益的基础上，当受害农民申诉时，还遭到暴力打压，劳教制度也常常被基层政府用来打压受害农民。这种现象一经媒体渲染便千夫所指，政府于是越来越不敢动用强制措施，对维权者和无理上访人皆是如此，即使可以合法使用。也就是说，政府谋利性的凸显，使其丧失了治理主体应当具有的超越性，也丧失了话语正义的高地。这是思想教育治理模式失效的根本原因。

思想教育型治理失效后，治理应当向法制化方向转型。但转型不成功，陷入了资源媒介型治理。基层政府主要依赖的是资源配置，而不是依法行使行政权力。依法行使行政权力，意味着基层政府应当依照法律、法规的规定作出相关行政行为，应当严格遵守法定程序。显然，资源媒介型治理模式，离法制型模式还有很远的距离。当然，也许根本就不存在所谓的法制型治理模式，因为很多人理想中的法治社会也许根本不存在上访现象，所有的问题都会被提交给司法系统，所有的诉求都会根据法律程序加以解决，也就不需要信访系统了。但是，当下这还不可能。

资源媒介型治理解决了诸多问题，也带来一些治理问题。如果仅仅着眼于治理层面，这种模式还是不断在积极解决问题，回应群众的诉求。但是，目前信访制度超负荷运转，信访渠道面临堵塞，

其化解纠纷的能力不可持续（贺雪峰，2011b；刘正强，2014）。更为严重的是，伴随这种治理而来的基层政府合法性的不断流失。不讲法制和原则，仅仅以资源配置来束缚上访人上访的脚步，也许可以暂时缓解他们的情绪，但其效果客观上如人们通常所说的，“会哭的孩子有奶吃”，“大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决”。这带来的是广大群众的不公平感，无疑会降低对基层政府的认同感。通过资源配置来动员乡村社会精英，让他们服务于基层政府的治理目标，虽然可能有效解决治理问题，但必然带来乡村资源的不公平配置，资源增量很大程度上被各路乡村精英甚至乡村混混占有，广大群众因此生发不公平感，从而降低对基层政府的认同感。这种治理结构将乡村混混吸纳进入了体制，这在形式上首先就会遭到群众的反感。乡村混混起初也许可以以合法的形式获得资源，但这类人是难以控制的，他们的欲望是无限的，最终一定会在灰色甚至黑色地带进一步谋取资源，从而超出基层政府的有效控制，最终导致群众的严重不满，从而导致基层政府的合法性危机。

（二）确立正当利益原则

资源媒介型治理表明基层治理转型远未成功，“重建信访政治”（刘正强，2015）的口号值得认真对待。成功的治理转型需要具备很多要素，从本文研究的上访案例来看，也许最为重要的是确立正当利益原则。当前资源日益丰裕，上访针对的核心问题是利益，政府合法性危机也因其谋利性。因此，对于基层政府和上访人，确立正当利益原则，都非常重要。利益问题已经成为人民内部矛盾的核心，也是当前上访诉求的核心。确立正当利益原则包含两个层面：

一是必须承认利益的正当性。在改革开放之前，之所以强调以说服、教育、调解、民主等方式为处理人民内部矛盾的主要手段，是因为那时主要强调政治，强调敌我矛盾，认为人民利益根本上是一致的，人民内部的利益分歧可以通过说服、教育、调解来进行“团结”。而且，在计划经济体制下，人民内部的利益矛盾可以通过行政手段强力调配。在市场经济条件下，面对分化的、多元的利益冲突，空洞的说服、教育很难发挥作用。因此，必须承认利益的正当性。改革开放之前，处理人民内部矛盾存在过度政治化的问题，在区分两类不同性质的矛盾时，往往以政治态度作为划分标准，一些人民内部矛盾被定性为敌我矛盾，阶级斗争扩大化，很多过高利益诉求甚至合理利益

诉求受到了打击，相关当事人甚至受到整肃。其重要原因就是，利益在当时还不具有足够的正当性。

二是必须以正当利益为基础。承认利益的正当性，只是说以利益作为诉求点是合理的，实践中同时需要解决利益分歧时遵循的标准，这就是正当利益原则。邓小平（1994：337）曾讲：“每个人都应该有他一定的物质利益，但是这块不是提倡各人抛开国家、集体和别人，专门为自己的物质利益奋斗……我们从来主张，在社会主义社会中，国家、集体和个人的利益在根本上是一致的，如果有矛盾，个人的利益要服从国家和集体的利益。”这个说法当然是正确的，但是在实践中，个人利益服从国家和集体利益，往往被庸俗化理解成，国家和集体要求个人放弃利益时，个人就应当服从。当乡政府要求农民无偿放弃自己的合法利益，农民就应该放弃吗？因此，在利益发生分歧时，需要坚持正当利益原则，必须追问国家、政府、集体、个人的利益诉求是否正当。只有正当利益才应当得到保护或救济，不正当的利益诉求就应当予以否定，甚至在必要时应当以强制的方法予以否定。

在实践中辨别正当利益，就需要弄清正当利益与合法利益的关系。一般来说，在法治成熟完善的社会，一切利益都以法治和法律为标准，正当利益与合法利益的内涵和外延是一致的。但是，中国的法治建设远未成熟，中国的改革也正在进行之中，很多事物还存在变数，利益还有很大的调整空间，很多正当利益未必受到了法律和政策调整，也未必都应当受法律和政策调整，而且，众多当事人的上访还可能改变政策或法律。处于建设法治社会的进程中，尽管并非所有的合法利益都是正当的，但只能假定合法利益都是正当的。因此可以说，合法利益都属于正当利益，正当利益却不一定是合法的。在上访治理中，如果上访人的利益有明确的法律和政策依据，那就属于正当利益，这种上访属于维权型上访（有理上访），其利益诉求就应当得到满足；如果上访人的利益诉求明显违背法律和政策，那就属于不正当利益，其上访属于无理上访，其利益诉求就不能满足。如果上访人的利益诉求虽然缺乏法律和政策依据，但具有相当的合理性，基层政府就应当本着负责的态度认真研究，其合理诉求的利益应当被认定为正当利益，并在法律和政策范围内给予满足。确立“正当利益原则”以回应信访治理的转型困境，这就要求对于信访的治理不能仅仅局限于技术手段层面的“摆平理

顺”。在一定意义上，目前基层治理的一个突出困境便是过于偏重技术手段层面的“摆平理顺”，而忽视了基层治理本身的正当性原则应该为何以及如何确立。如果单纯限于技术手段层面，而不在更高的层面思考确立基层治理的一些正当原则，那么，基层治理的困境就更难以得到揭示和有效应对。

讲正当利益，一定要强调基层政府的利益应当限定在正当范围内。只有这样，才有可能约束基层政府不侵犯农民权益。要从源头上限制基层政府侵权获益，尤其是侵害农民的土地权益来获益，最为有效的方法就是让侵权获益归于无效。这就需要发展财政预算制度，建立预算法制，让政府所有的收支都必须依法进行，并接受人民监督。目前我国还不存在现代意义上的预算制度，尤其是基层的乡镇政府，几乎没有财政预算。现有预算制度存在诸多问题：只包括预算内资金，不包括预算外和制度外资金的使用计划；预算草案往往只列举几大类的开支；预算对政府的行为没有约束力，挤占挪用资金现象普遍；预算内容和预算过程缺乏透明性，随意调剂资金现象普遍（王绍光，2007：114-137）。因此，紧迫需要建立现代预算制度，并得到严格执行。倘若政府财政严格遵循预算，预算监督依法进行，基层政府的法外收益就没有意义，其侵权获益的动力就会弱化甚至消失。并不是说依靠土地出让金的土地财政就不可以，而是说土地财政也要纳入预算制度约束之中，受到预算监督。基层政府可以获得土地出让金，但不能同时在征地过程中通过包干制侵犯农民土地权益来获取更多财政经费。政府利益应当是合法利益、正当利益。

确立正当利益原则，并不必然导致上访治理转型成功，但可以为奠定极为重要的基础。相信辅以其他方面的制度建设，上访治理定能摆脱困境，成功转型。

参考文献

- 陈柏峰（2011a）：《乡村江湖：两湖平原“混混”研究》。中国政法大学出版社。
陈柏峰（2011b）：《无理上访与基层法治》，《中外法学》第2期，第227-247页。
陈柏峰（2012a）：《特定职业群体上访的发生机制》，《社会科学》第8期，第59-68页。
陈柏峰（2012b）：《农民上访的分类治理研究》，《政治学研究》第1期，第28-44页。
陈柏峰（2012c）：《中国农村的市场化发展及中间阶层》，《开放时代》第3期，第31-46页。
陈若英（2011）：《信息公开——强制征地制度的第三维度》，《中外法学》第2期，第270-284页。

- 邓小平 (1994): 《邓小平文选》第2卷, 人民出版社。
- 董海军 (2008): 《“作为武器的弱者身份”: 农民维权抗争的底层政治》, 《社会》第4期, 第34-58页。
- 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, 第87-100页。
- 郭忠华 (2012): 《创造公正的治理——农民上访研究的视角转换》, 《人文杂志》第4期, 第156-162页。
- 贺雪峰 (2011): 《论利益密集型农村地区的治理——以河南周口市郊农村调研为讨论基础》, 《政治学研究》第6期, 第47-56页。
- 贺雪峰 (2011b): 《国家与农民关系的三层分析——以农民上访为问题意识之来源》, 《天津社会科学》第4期, 第68-72页。
- 黄志辉 (2012): 《以诗维权: 代耕粮农的政治文学及其国家想象》, 《开放时代》第5期, 第109-119页。
- 焦长权 (2010): 《政权悬浮与市场困局: 一种农民上访行为的解释框架》, 《开放时代》第6期, 第39-51页。
- 吉登斯 (1998): 《社会的构成》, 李康、李猛译, 王铭铭校, 三联书店。
- 李祖佩 (2011): 《混混、乡村组织与基层治理内卷化》, 《青年研究》第3期, 第55-67页。
- 刘少奇 (1985): 《刘少奇选集》下卷, 人民出版社。
- 刘正强 (2014): 《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, 第130-143页。
- 刘正强 (2015): 《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, 第156-170页。
- 毛泽东 (1977): 《毛泽东选集》第5卷, 人民出版社。
- 毛泽东 (1991): 《毛泽东选集》第4卷, 人民出版社。
- 饶静、叶敬忠、谭思 (2011): 《“要挟型上访”——底层政治逻辑下的农民上访分析框架》, 《中国农村观察》第3期, 第24-31页。
- 折晓叶 (2008): 《合作与非对抗性抵制——弱者的“韧武器”》, 《社会学研究》第3期, 第1-28页。
- 申端锋 (2009): 《精神病人上访与信访的神经》, 《法律和社会科学年会论文集》, 北京, 2009年4月, 第231-244页。
- 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, 第5-23页。
- 申端锋 (2012): 《将人民内部矛盾带回分析的中心》, 《开放时代》第7期, 第26-53页。
- 苏力 (2000): 《送法下乡》, 中国政法大学出版社。
- 田先红, 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, 第24-38页。
- 田先红 (2012): 《上访专业户生成机制研究》, 《中国乡村研究》第9辑, 福建人民出版社, 第275-293页。
- 田先红 (2012): 《治理基层中国——桥镇信访博弈的叙事, 1995-2009》, 社会科学文献出版社。
- 王炳毅 (2010): 《信访制度的奠基: 毛泽东与信访制度 (1949-1976)》, 《政治与法律评论》第1辑, 北京大学出版社, 第152-183页。
- 王伟光 (2006): 《效率公平和谐——论新时期人民内部矛盾与社会主义和谐社会》, 人民出版社。
- 王绍光 (2007) 《安邦之道: 国家转型的目标与途径》, 三联书店。
- 王洪伟, 2010, 《当代中国底层社会“以身抗争”的效度和限度分析》, 《社会》第2期, 第215-234页。
- 吴毅 (2007年): 《“权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境》, 《社会学研究》第5期, 第21-45页。
- 吴思 (2009): 《潜规则: 中国历史中的真实游戏》(修订版), 复旦大学出版社。

- 杨善华、苏红 (2002): 《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”》, 《社会学研究》第1期, 第17-24页。
- 尹利民 (2012): 《“表演型上访”: 作为弱者的上访人的“武器”》, 《南昌大学学报 (人文社会科学版)》第1期, 第18-24页。
- 应星 (2007): 《草根动员与农民群体利益的表达机制》, 《社会学研究》第2期, 第1-23页。
- 于建嵘 (2004): 《当前农民维权活动的一个解释框架》, 《社会学研究》第2期, 第49-55页。
- 雍涛、陈祖华 (1991): 《经济体制改革与正确处理人民内部矛盾》, 武汉大学出版社。
- 张有义 (2013): 《李克强谈劳教制度的改革: 废止倒计时》, 《第一财经日报》3月18日。
- 周飞舟 (2007): 《生财有道: 土地开发和转让中的政府和农民》, 《社会学研究》第1期, 第49-82页。
- 周飞舟 (2010): 《大兴土木: 土地财政与地方政府行为》, 《经济社会体制比较》第3期, 第77-89页。
- Andrew Walder (1995). *Local Governments as Industrial Firms: An Organization Analysis of China's Transitional Economy*, *American Journal of Sociology*, 101, 2:263-301.
- Cai Yongshun (2008). *Power structure and regime resilience: contentious politics in China*, *British Journal of Political Science*, 38, 3:431-442.
- Cai Yongshun (2003). *Collective ownership or cadres's ownership? The non-agricultural use of farmland in China*, *The China Quarterly*, 175: 662-680.
- Chen Xi (2011). *Social Protest and Contentious Authoritarianism in China*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jean Oi (1999). *Rural China Takes Off: institutional foundations of economic reform*, London: University of California Press.
- Kevin O'Brien & Li Lianjiang (2006). *Rightful Resistance in Rural China*, New York: Cambridge University Press.
- Lee Ching Kwan & Zhang Yonghong (2013). *The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China*, *American Journal of Sociology* Vol. 118, 6:1475-1508.
- Li Lianjiang (2010). *Rights Consciousness and Rules Consciousness in Contemporary China*, *The China Journal*, 64: 47-68.
- Peng Yusheng (2001). *Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline*, *American Journal of Sociology*, 106, 5: 1338-1370.
- Vivienne Shue (1990). *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*, Stanford University Press.
- Zhou Xueguang (1993). *Unorganized interests and collective action in communist China*, *American Sociological Review*, 58:54-73.