

应对群体性信访的街道大联动格局研究 ——以上海市长宁区新华街道为例

付 华

(华东师范大学 公共管理学院, 上海 200062)

[摘要] 随着改革的深入, 社会矛盾日益凸显, 大规模群体性信访频发, 严重影响社会稳定。作为基层政府的街道因群访群众惟上心理而陷入无为困境, 需通过建立大联动格局来强权化解矛盾。文章拟以上海市长宁区新华街道为例, 综合分析其群体性信访的现状和不足, 探讨建立行政力量内外部大联动格局化解街道群体性信访矛盾难题。

[关键词] 群体性信访; 基层政府; 新华街道; 大联动格局

[中图分类号] D63 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2010)02-0047-03

建国六十年来, 我国的各项事业长足发展。但随着改革不断进入深水区, 利益格局不断重组, 一些长期积累的利益冲突和社会矛盾逐渐集中显现, 我国进入社会结构深刻变动、社会矛盾最易激化的高风险期, 主要体现在频发大规模的群体性信访和群体性事件上。群体性信访的群众通常不守信访秩序, 易遭遇诉求挫折, 易发生围堵和冲击国家机关、拦截公务车辆等泄愤闹事行为, 经酝酿发酵后将进一步引发群体性事件, 严重影响社会安全稳定。因此, 如何化解群体性信访矛盾成为各级党委和政府面临的时代课题。在全国遭遇群体信访大潮危机的大环境下, 街道同样面临化解群体性信访矛盾的难题。本文以上海市长宁区新华街道为例, 综合分析街道群体性信访的现状以及应对措施, 探讨建立大联动格局以化解街道群体性信访矛盾的难题。

一 新华街道群体性信访的现状

(一) 群体性信访的概念

群体性信访, 简称群访, 是指具有某些相同或相近利益诉求的5人以上的群体, 在利益受到损害或不能得到满足时, 经过策划或酝酿采取集体上访的涉众行为。群体性信访群众通常人数众多, 通过静坐、冲击机关、集会游行、阻碍交通等方式向党政机关、司法机关示威、施加压力, 不同程度地干扰机关正常工作秩序, 扰乱社会秩序, 造成不良影响或后果。总体上看, 群访事件多数属于人民内部矛盾, 但处理不当会激化矛盾进而影响社会稳定。

(二) 新华街道群体性信访的类型

1、以“权益”型信访居多。根据追求的利益与个人的相关性, 可将“群体性上访”类型划分为两类: “权益”型信访和“公益”型信访, 前者指信访目的主要是谋求个人问题的解

决、维护个人利益和权利的信访行为; 后者主要是指为了公共利益而积极参与信访等政治活动^[1]。根据2009年12月新华街道信访办公室统计的《居民区疑难个案和群体性信访矛盾周报表》分析, 在已统计的新华街道10起群体性信访案件中, 无论是环境扰民问题、动迁问题, 还是业委会换届选举问题, 群体性信访群众都是围绕自己周边生活环境、居住条件、公正选举等自身利益而对政府提出维权要求。虽然这些群体性信访的有些内容具有部分公共利益性质, 但也直接与信访群众自身利益相关, 几乎不存在无直接利益的群体性信访。

2、以拆迁安置和环境扰民两类问题为主。国家信访局把当前引发上访的主要矛盾归结为八大类: 一是企业改制、劳动及社会保障问题。二是“三农”问题。三是涉法涉诉问题。四是城镇拆迁安置问题。五是反映干部作风不正和违法乱纪问题。六是基层机构改革中的问题。七是环境污染问题。八是部分企业军转干部要求解决政治和经济待遇问题。目前新华街道群访主要有两大类型: 一是拆迁安置问题。主要是反映在城镇拆迁工作中补偿和安置不合理、旧区未及时改造等问题。二是环境扰民问题。主要反映在由于城市建设规划布局不合理导致的油烟、噪音、视线等因素影响居民正常生活^[2]。在2009年12月份新华街道信访办统计的10起新华街道群体性信访案件中, 关于拆迁安置问题的群体性信访案件3起, 关于环境扰民问题的群体性信访案件6起, 关于换届选举问题的群体性信访案件1起, 分别占新华街道群体性信访案件总数的30%、60%和10%。

(三) 新华街道群体性信访的特点及原因分析

1、诉求的合理性和行为的偏激性交织。上访人的诉求表现形式有三种: 一是合理型动机, 理由充分且能如实陈述。

[收稿日期] 2010-03-05

[作者简介] 付华(1980-), 男, 湖南邵阳人, 华东师范大学公共管理学院硕士研究生, 吉首大学讲师。

二是中间型动机,不了解案件某些关键性情节或法律政策,需合法合理的解释。三是为非理性型动机,多表现为捏造和歪曲事实,发泄对政府的不满情绪^[3]。新华街道群体性信访群众大多具有合理型动机,对政策把握较准,上访理由较充分,能够促使政府必须采取合作态度积极解决问题。但是信访者存在强烈的不公正感,易产生偏执极端的心理倾向,希望通过过激行为引起领导重视,在“法不责众”心理下群访往往又掺杂着种种偏激行为。就新华街道延安西路1290弄几十名居民关于动迁问题的群访案件而言,这些居民长期生活在棚户区,生活居住条件较为简陋,安全隐患较多,与周边现代化的大都市建筑极不协调,这些居民要求动迁的理由较为合理充分,对各项政策的研读比较到位,在多次群体上访中基本上能够做到“有理有利”。但这些居民普遍存在不公正感,部分居民在群体上访中的行为不能做到“有节”,表现为围堵区政府、辱骂接访干部等。

2. 重访与缠访数量多,处置难度大。群体性上访往往带有过高期望值同时引发偏激行为,调处上也一般是政策法规内难以满足的问题,因此群访案件的重访和缠访比例较高。就新华街道2009年的群体性信访案件而言,基本上都存在重访和缠访现象,并且每起群访的重访数都在3次以上。群访反映的问题很大一部分代表了当前社会的最“热点”问题,也是社会转型期经济基础与上层建筑异步、物质基础与意识形态不同步的产物,这类问题处置难度很大,如新华街道城区建设的拆迁安置和要求动迁的历史遗留问题。但群访群众难以理解政府的解释和答复,仅从迫切希望立即解决问题出发,固执认为政府不予重视或故意拖延,因此不断重访、缠访和越级上访。譬如,新华街道延安西路1290弄部分居民自2009年3月要求动迁起,不理解各级政府的合理解释,数十次到街道和区政府群访,仅2009年7月就4次到区政府群访。

3. 职业上访人员参与,组织化程度高。群体性上访者的个人内心普遍存在不满情绪,在他人挑唆和组织下容易出现冲动性的发泄行为。目前新华街道存在一些老上访户和职业上访户,具有较丰富的上访经验,对相关政策有一定的把握,能对群体上访活动进行统一规划和部署,具有较强的煽动力和组织力,容易发动和组织相关利益人员就其共同利益而群体上访,在群体上访活动中既能够组织群众做到统一规范有序,又能放任部分群众的发泄行为而产生较大对抗力。就新华街道2009年的群体性上访案件而言,基本上都由一些街道的老上访户或职业上访户参与组织,他们在以往的上访中获得过信访的利益甜头,熟知与政府进行信访博弈的方式,并相互串联总结信访经验,在群体上访者中具有较高的威信,通过描绘群体上访的美好愿景来鼓动群众大规模群访和长期重访,以部分合理的利益诉求与政府进行长期的利益博弈,使街道群体性上访活动具有较高的组织化程度。

二 建立街道大联动格局的必要性分析

(一)理论层面的必要性分析

1. 群众惟上心理的要求。存在于中国两千多年封建制度中的“家长制管理”的历史传统和文化心理习惯,使得很

多民众在我国逐步建立健全法治社会的过程中,仍以传统的“唯上、唯官”文化心理面对问题纠纷,选择上访寻求上级政府与领导来解决所有问题。只要群众的惟上心理不变,群访就一直会持续,而上级政府与高层领导则必须以履行其自身既定职责为重,无暇直接解决众多基层社会矛盾。这对需求矛盾在理论上要求各级政府必须按属地管理原则及时将矛盾化解在当地,因此以大联动格局协调上级政府与上访群众关系的要求必然时时摆在基层政府面前。

2. 基层政府“难为”困境的要求。群访所反映的问题多为棘手而难以解决的遗留问题,基层政府受到属地管理、政策规范、财力支持等方面因素的制约,易陷入“难为”困境,必须依靠上级政府在政策和资金方面给予的支持来解决。但是信访问题尤其是群访问题,各级政府都要求“属地管理,分级负责”,这就使得基层政府陷入两难境地。上访群众正是抓住这个软肋到上级机关群访来施压,进而影响政府公共政策的制定或修改,达到争取其自身利益的目的。同时,政府信访部门法律地位欠缺,责任与权力不相匹配,独立解决群访诉求能力不足,需要解决的问题多,能够解决的问题少,全国所有的信访案件的解决率只有千分之二。这样,基层政府,尤其是信访部门的难以作为,需要建立大联动格局来强权进而协调解决群访问题。

(二)实践层面的必要性分析

1. 群访问题需要民间、行政和司法力量的配合解决。群访问题本身涉及到民间、行政和司法因素,需要三种力量大联动来协调解决。群访活动的酝酿期发生在民间,因此群访的预防和排查机制必须依靠民间力量保证运行,及时有效地收集相关信息,并积极与本级政府沟通,努力将群访控制在萌芽状态。一些民间纠纷,需要人民调解、行政调解和司法调解共同解决,有些涉法问题、行政复议问题,则必须经各法院和行政机关配合解决。在新华街道化解群访矛盾的实践中,以行政力量干预解决为主,民间力量和司法力量参与度不够。目前街道民间力量主要满足于收集反馈信息,在积极主动化解矛盾方面的能力没有充分开发利用,如民间组织的代表性问题、居民区的人大代表参与协调解决问题、民间资源的整合问题等。司法力量在法官接访、涉法涉诉案件上的配合取得较好成效,但在法制教育宣传度和律师接访的效能上有待加强。

2. 行政联动的不足要求强化联动格局。新华街道群体性信访的接访、截访和化解都是以街道信访部门为主,以联动中心来综合协调,相关部门共同配合解决,整个机制运转流畅,在积极应对群体性信访方面取得了许多成效。但是这种行政联动是以群体性信访矛盾的事中治理和事后治理为主,并且对于一些反复重访的群访问题作用不大,联动效力不足。为了解决“守株待兔”式化解信访矛盾的问题,在街道内部建立起预防和化解双重功效的行政大联动格局显得尤为必要。

三 构建街道大联动格局的思考

原国家信访局局长周占顺根据相关数据对信访工作进行分析后得出结论:“在当前群众信访特别是群众集体反映

的问题中, 80% 以上反映的是改革和发展过程中的问题; 80% 以上有道理或有一定实际困难和问题应予解决; 80% 以上是可以经过各级党委、政府的努力加以解决的; 80% 以上是基层应该解决也可以解决的问题。”^[4]但是全国信访问题千分之二的解决率表明了理论与实践的差距, 同时也给了各级政府努力和创新的空间。在化解群体性信访矛盾的严峻形势下, 街道可以依托和整合街道现有资源, 在行政大联动的基础上探讨建立民间、行政和司法“三位一体”的大联动格局, 以期有效应对和化解群体性信访矛盾。

(一) 行政大联动格局的构建

1. 树立大信访的理念。在现行信访制度框架下, 信访机构不具备对其他行政机关进行监督和行使权利的独立职权, 无法直接解决群体性信访反映的有其他机构引起的纠纷问题, 无法满足群众需求和妥善处置反映的问题, 需要通过建立行政大联动格局进行信访强权。面对严峻的群访形势, 各级政府部门必须树立大信访的理念, 时刻以全局观念认识群访问题与各级政府、各个部门整体工作的密切关联性, 要意识到群访问题既是各级政府共同的大事, 也是同级政府各部门各工作人员的集体大事, 只有齐心协力、同舟共济才可能有效应对和解决各类群访问题。

2. 确保信访工作的“三个一”制度进职能部门。在大信访理念的指导下, 政府各职能部门应以信访工作来评估、指导和考核本部门工作, 确保信访工作的“三个一”制度进职能部门, 即: 工作前的一次信访预评估、工作中的一次信访大排查、工作后的一次信访大考核。政府部门在执行上级政府政策和制定部门政策前, 综合考量可能引发群访问题的政策因素, 慎重把握政策制定与执行的“零信访”标准, 严格各项政策预评估程序。在部门工作中, 应定期对出现的信访隐患、遗留和可能重访的信访问题进行一次全面大排查, 以信访问题带动工作质量上台阶。通过信访大排查, 职能部门除坚持首办责任制积极解决问题外, 应从自身工作角度出发进行信访规划, 以利于街道联动中心和信访部门定期制定街道的群访预案。同时要定期从信访的角度加强政府部门工作考核, 提高群众满意度测评的比重, 并从中总结经验教训, 进一步促进各部门有效防范群防工作。通过政府部门“三个一”工作, 强化部门工作过程中前馈控制、同期控制和反馈控制, 能够强化信访反馈机制, 实现工作信息和信访信息共享, 最终实现以信访工作带动部门工作、以部门工作促进信访工作的良好局面。

(二) “三位一体”的大联动格局的构建

行政大联动格局的目标取向是从街道行政力量内部实现预防和控制群访。在街道行政力量的外部, 则可以探讨建立民间、行政和司法“三位一体”的大联动格局。在该大联动格局中, 行政力量应该始终发挥核心作用, 积极整合民间、司法两种尚未有效整合的资源, 建立“三位一体”的协调机制并确保其正常有序运转。

1. 充分整合民间资源。群访者相对而言属于弱势群体, 而一些维护弱势群体利益的民间组织, 能够代表相关弱势群

体的利益, 利于群众利益诉求的畅达, 容易在基层政府与弱势群体间进行沟通和寻找平衡, 利于基层政府及时掌握相关信息, 及时发现和解决问题, 因此街道应大力扶持建立一些维护弱势群体利益的民间组织。街道资源包括物质资源、精神资源、人力资源和综合资源, 而人力资源又是其中最活跃的因素。新华街道有众多领域的佼佼者, 可充分挖掘人力资源, 将居住在街道的各级人大代表、政协委员和专家学者等各方面的优秀人力资源纳入群体信访的调解力量。他们可以为相关利益群体解释指导政策, 也可作为信访群体的代言人直接与各级政府部门协调, 还可以向相应机关提议案、争政策, 能够在一定程度上减少群体上访的次数和规模。

2. 适当引入司法信访竞争机制。目前街道信访工作中一般坚持律师接待制度, 主要解决的是法律咨询问题, 但在群体性信访中律师接待化解矛盾的作用甚微, 法律教育宣传力度也不够。律师事务所具有盈利性质, 均希望通过律师志愿者参与接待工作熟悉业务和获取案源, 因此街道可以整合街道内各律师事务所的资源。街道可通过律师事务所定期招投标制度来聘用律师志愿者, 使律师事务所进信访办、进居委会参与群体信访的工作形成竞争机制, 促使他们有效规划对群访者的法律宣传, 有效配合街道引导群访者通过法律途径解决民事纠纷和涉法涉诉问题, 客观上可起到有效化解群访矛盾或息访的作用。

3. 建立行政力量主导的沟通协调会制度。

街道在面对群访矛盾时, 可在坚持政府职能部门联席会议制度的基础上, 进一步发挥行政力量的“润滑剂”作用, 建立起由民间、司法和行政三方力量参加的沟通协调会制度。在民间组织、司法力量和基层政府三方力量定期和非定期参加的沟通协调会上, 可以调动民间组织和司法力量的积极性, 充分论证政府职能部门联席会提出的解决群访矛盾的初步方案, 通过各方力量的利益博弈最终形成统一的信访口径和相互妥协的解决预案。这一制度有利于政府有效发挥在其他两种力量的舆论导向作用, 使解决预案更完善可行, 减少决策失误之处, 更重要的是可间接地向群访群众彰显出政府公开公正决策、依法执政和执政为民的良好形象, 使他们相信和信任政府, 减少解决群访问题的预案在执行中的阻力, 在缓解群访矛盾的同时可以正确引导群访事件转向良性发展。

[参考文献]

- [1] 叶笑云, 阎巧玲. 非均衡发展中的倒逼效应与开源式治理[J]. 浙江社会科学, 2008(11): 3-4
- [2] 崔卓兰, 王欢. 行政信访制度的功能定位与制度完善[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2009(2): 18-19
- [3] 一胜, 文思宛, 罗思源. 非正常上访问题研究[J]. 唯实, 2009(2): 86-87

(下转第 73 页)

- 经济学院学报, 2004(5): 90-93 (10): 86-89
- [4] 安拴虎. 从学术腐败治理的角度谈文章的署名 [J]. 河北师范大学学报 (哲学社会科学版), 2003(3): 137-140
- [5] 何炼红. 著作人身权转让之合理性研究 [J]. 法商研究, 2001(3): 48-55
- [6] 梅卫东. 署名权转让的可行性探究 [J]. 前沿, 2008
- [7] 董成惠. 作品署名权内容的探讨 [J]. 牡丹江大学学报, 2008(3): 90-91.
- [8] 李 蓉, 黄 振. 试论署名权的现状与法律保护 [J]. 文化论谈, 2005(13): 236
- [9] 郑成思. 知识产权法 [M]. 北京: 法律出版社, 2003: 317.

Glory can not be Transferred ——

legal pondering of dissemination works of authorship

SUN Lin

(Hebei University of Economics and Business Shijiazhuang 050061, China)

Abstract Right of authorship is one of the most important manifestation of the interests spirit of copyright its intrinsic properties determine the right of authorship has the inalienable nature. But in real life, right of authorship emerges in the use of alienation, such as casual augmenting signing, casual exchanging signing, due to inability to pay the publishing house, selling their right of authorship” and so on. The right of authorship should protect the private and social public interests and be restricted in the use and management.

Key words right of authorship commercialization reasonable restrictions

(上接第 49 页)

[2003-11-20] <http://news.sina.com.cn/c/17211157274s.shtml>

- [4] 王永前. 国家信访局局长: 80% 上访有道理 [EB/OL].

The Research for the Major Linkage Pattern of Street Primary Governments to Deal with the Mass Petition

——A case study of Xinhua Street, Changning District, Shanghai

FU Hua

(Normal University of East China, Shanghai 200062, China)

Abstract Along with the deepening of reform, social contradictions have become increasingly prominent, and frequent large-scale mass petition seriously affect social stability. The street primary governments slide into non-action dilemma because the masses have the psychology of visiting to the upper governments. So it needs to build large-scale interaction through the power structure to resolve conflicts. This paper is intended to use the example of Xinhua Street, Changning District, Shanghai to analyse comprehensively the status and lack of Mass Petition, and explore the establishment of the internal and external large linkage pattern of the executive power to resolve streets' difficulty of contradictions.

Key words the mass petition primary governments Xinhua Street the major linkage pattern