

行政信访中的民众诉求与政府回应

——基于 A 市来访数据的经验研究

夏 瑛 陈天晴 吴天慧*

〔内容提要〕 在行政信访中,什么类型的信访诉求更可能得到政府的积极回应?基于 A 市的群众来访数据,文章综合考察了信访的各种特征(如信访强度、诉求内容以及访民个体特征等)与政府回应之间的关系。文章将行政信访中的政府回应分为“初次回应”和“二次回应”两种。“初次回应”指信访部门在群众来访现场对来访人的接谈方式,分为“告知”和“室谈”两种,以后者的回应更为积极。“二次回应”是信访部门对信访诉求作出的正式办理,本文主要有“转送”和“交办”两种方式,以后者更为积极。统计分析发现:(1)在信访的诸多特征中,信访强度是唯一一个与政府回应方式显著相关的因素;信访强度表现在信访规模和信访频率两个方面;(2)虽然没有明确规定,但政府对群众来访的初次回应在很大程度上影响了后续的二次回应方式,表现在室谈过的来访更有可能得到交办。除此之外,未发现信访的其他特征与政府回应之间存在统计学意义上的显著关系。这些发现将丰富学术界对行政信访过程中民众诉求与政府回应之间关系的认识。

〔关键词〕 行政信访,信访强度,政府回应,初次回应,二次回应

〔Abstract〕 What kind of petitions are more likely to get active responsiveness of the local government? Using empirical data of petitions in city A, this study attempts to answer this question. It is found that the intensity of petition, operationalized into petition size and petition frequency is positively correlated with government responsiveness. Other features of petition including the social economic attributes of the petitioners and the petition demands have no statistical relations with government responsiveness. We further operationalize government responsiveness into two sequential types, the *immediate response* and the *final response*. Controlling the features of petitions and petitioners, it is found that immediate response significantly affects the way of the final response. These findings update empirical evidence to scholarly understanding of petition politics in contemporary China.

〔Key Words〕 Petition, Petition Intensity, Government Responsiveness, Immediate Response, Final Response

* 夏瑛,中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院教授、博士生导师;陈天晴,中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生;吴天慧,爱荷华大学政治学系博士研究生。

一、问题的提出

哪些因素可能影响信访部门对群众来访诉求的办理?当群众将诉求带到政府信访工作机构时,信访工作机构需要作出如下反应:他们要对来访群众进行接谈,了解他们的来访诉求;对来访诉求是否属于行政信访范畴作出初步判断,作出受理或不予受理的决定。之后,信访工作机构须对已受理的群众信访事项进行分析和判断,并作出具体办理决定。一般来讲,有四种办理方式可供信访工作机构(县级以上)选择:第一,由该信访机构直接受理;第二,转送,将事项转送本级或下一级政府或其工作部门处理;第三,交办,将事项直接交办给相关行政机关处理,并要求其在指定办理期限内反馈结果,提交办结报告;第四,上报,如果信访事项紧急且情况重大,则应当及时提出建议,上报本级政府决定。

在这四种方式中,最普遍常用的是转送和交办这两种。本研究使用的实证材料——A市政府信访办接到的群众来访诉求以及信访办对这些诉求的处理,也显示,该市信访办对群众来访的处理方式主要就是“转送”与“交办”两种。

“转送”与“交办”在处理力度上有所不同。虽然都是转给其他行政机关处理,但交办比转送有进一步的要求——交办单位收到承办单位的处理结果之后,还需要对结果进行审核;审核通过,该事项才算办结,否则,承办单位就须重新办理,重新向交办单位提交处理结果,重新接受其审核,直至审核通过为止。据此,我们可以认为“交办”比“转送”的办理力度更大。我们也可以合理推论,得到交办办理的信访诉求的回应性比仅仅是转送办理的更强。

既然“交办”和“转送”在办理强度和回应性上存在强弱差异,那么,可能有哪些因素影响到信访工作机构作出“交办”或“转送”的决定?是信访诉求本身的内容,还是信访行为的强度(信访规模、信访频率),或者是其他什么原因?本研究就从这个问题的出发,尝试利用信访实证资

料来分析哪些因素更可能导致信访工作机构作出“交办”的处理决定。本研究使用的实证资料是 A 市政府信访工作机构(市信访办)在 2014 年 6 月一个月内登记在案的所有群众来访信息以及信访办对这些来访的处理结果。

二、哪些因素影响政府对民众信访的回应性？

在信访研究中,比较少学者通过定量方法分析常规行政信访过程中群众来访与政府应对之间的关系。但是,在相关领域——比如网络问政和社会抗争的研究中有丰富的文献讨论民众诉求表达与政府回应之间的关系。

对网络问政的研究普遍发现地方政府对网络民意的回应存在高度选择性,这种选择性与民众表达的诉求的具体特征息息相关。比如说,政府对不同议题领域的诉求的回应不同,城市建设、交通、企业等经济类议题通常能得到政府更积极的回应,而医疗卫生、社会治安、教育等民生福利类议题的政府回应性则较低(孟天广和李锋,2015)。再比如说,民众表达诉求的复杂程度也会影响政府的回应偏好,单一诉求相比多个诉求更容易得到政府回应(Su and Meng, 2016)。甚至民众表达诉求的语言风格都可能影响政府的回应。但对于这一点,不同研究有不同的发现;有研究认为积极的表达更易得到回复,有的则认为威胁性的表达更可能得到政府的重视(Chen et al., 2016)。此外,政府解决相关诉求所要花费的成本也是政府是否优先回应的重要考量因素(Cai and Zhou, 2019)。

在社会抗争研究领域,学者讨论较多的是民众上访的具体个案,尤其是那些没有严格按照法定范畴进行的上访行为,比如“集体访”“越级访”和由此引发的群体性事件等等。从不少研究所展现的个案来看,给地方政府带来应对压力的信访时常在多个维度上表现出异常特征——它们同时具备聚集性、越级性和对抗性等特征。有信访干部撰文指出,

在武汉的集体访中,有60%左右没有向基层政府反映,而是直接去了省甚至中央(陈材佑,2001)。集体访如果得不到及时回应就可能发展成为具有一定对抗性的群体性事件。群体性事件因存在维稳风险而被地方政府视为“敏感”事件。为避免这类事件的发生和发展,地方的应对也慎之又慎,除了尽量满足访民的合理要求之外,有时也会出现对不合理诉求的过度回应,出现所谓“花钱买稳定”的现象(张永宏和李静君,2012)。

除了集体访,重复信访也是政府面临的棘手问题,但学术界针对重复信访的研究并不多(傅广宛,2019)。所谓重复信访,即信访人因同一事项多次信访。当重复信访得不到及时解决的时候,它们就形成存在稳定风险的信访积案。而政府对信访积案的重视程度也异乎寻常。从2020年下半年,中央信访工作联席会议部署在全国开展为期三年的“治理重复信访、化解信访积案”专项工作。随后两年时间内,国家信访局就这项工作的落实情况对地方启动督办行动,截至2022年5月底,共有78批次279人分赴各地调研督导;各地政府也通过多种办法处理重复信访问题。根据国家信访局公布的资料,截至2021年9月底,中央信访联席办交办的重复信访和信访积案化解率超过90%。^①由此可见政府对重复信访的重视程度。

从以上的文献回顾来看,人们通过线上表达或线下行动的方式向政府表达诉求,而人们表达诉求的方式——集体的、重复的、越级的,以及诉求本身的特征——其复杂程度与解决起来的难易程度等,都可能影响政府的具体应对。

本文所要分析的行政信访中的“来人访”也是民众向政府表达诉求的典型方式,但它有别于上述文献所讨论的线上表达或线下上访事件。首先,不同于线上信访,来人访是一种线下诉求表达行为,民众通过亲身前往信访部门的方式表达诉求;其次,不同于可能前往多个地点上访

① 《去年9月以来全国信访形势平稳向好,重复信访呈下降态势》,2021年10月21日,新华社,http://www.gov.cn/xinwen/2021-10/21/content_5644103.htm, 2022-05-08。

的群体性事件,“来人访”是民众向专门接收民众意见的信访机关提出诉求,是一种相对制度内的表达行为;第三,信访部门对“来人访”的回应应有明确的、制度化的程序,这不同于政府在应对集体性事件时可能采取的非常规回应方式。

在明确的制度规范下,信访部门对民众来访的回应方式通常只有有限的几种,最为常见的是“转送”同级或下级部门处理,或者“交办”下级政府处理。被“交办”的诉求,虽不一定得到完全解决,但相应部门至少须以更重视的态度、通过更实际的过程对诉求作出处理。在实践中,只有较少量诉求能够得到交办处理;而对于前往信访部门表达诉求的民众来说,得到“交办”处理无疑是他们希望达成的目标。本文通过分析A市(直辖市)信访局的来访数据试图了解什么类型的民众来访更可能得到信访部门的“交办”处理?具体而言,来访人的特征,来访的规模、频率,以及诉求类型是否和信访部门的处理方式存在联系?

三、行政信访中的政府回应

在行政信访过程中,对于信访部门如何回应民众来访,相关行政法规有着明确的规范。根据最新实施的《信访工作条例》以及地方相关行政法规的规定,政府信访工作机构在收到信访事项后要分“接谈”和“办理”这两个步骤对信访事项作出回应。

(一) 初次回应:接谈

接谈,即信访部门在民众来访时作出的现场即时回应。接谈的目的是对来访诉求作初步筛查,确定是否受理该信访事项。有三种情况不在受理范围内:(1)属于各级国家权力机关、审判机关、检察机关职权范围内的信访事项不予受理,须告知信访人分别向相关人民代表大会及其常务委员会、人民法院、人民检察院提出;(2)已经或依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的不予受理;(3)信访事项已经受理或者正在办理的,信访人在规定期限内向受理、办理机关的上级机关

再提出同一信访事项的,该上级机关不予受理。对不予受理的来访,信访机关要进行疏导和分流,并就相关政策程序向来访人作出说明和解释。

对于受理范围的来访,在登记基本信息后就进入接谈程序。有两种常见的接谈方式,一为“告知”,二为“室谈”。“告知”就是直接在信访接待窗口了解并记录信访人的信访诉求,这是最常规的初次回应方式。“室谈”则是将来访人安排进专门的接谈会议室进行更详尽充分的交流。相比告知,室谈让来访人有更充分的时间向信访干部详细陈述诉求和理由,来访人也能有更多机会与信访干部互动,这些细节都可能让信访干部在后续的工作中重点处理相关诉求。

(二) 二次回应:办理

信访工作机构对信访事项作出初次回应后,须在之后的15个工作日内根据相关政策法规作出二次回应。一般而言,在二次回应中,信访机构可对来访诉求作出以下任意一种处理——“转送”“交办”“上报”或“直接受理”。其中,“转送”和“交办”都须将信访事项转交给具体行政部门办理,“上报”是将信访事项提交给同级党委或政府处理,而“直接受理”则是由信访机构直接答复来访人,不再转交或上报给其他单位。

在实践中,比较常见的二次回应方式是前两种,即“转送”或“交办”。在本研究所分析的一千多个经验案例中,A市信访办对群众来访的二次回应只使用了“转送”和“交办”两种方式。因为这一原因,我们将着重介绍这两种应对方式的特点。

1. 转送。根据最新的《信访工作条例》的规定,转送有两种类型,一是本级转送,二是下级转送。

本级转送,即县级以上人民政府信访工作机构将依照法定职责属于本级人民政府或其工作部门处理决定的信访事项,转送给有权处理的行政机关。比如,市信访局收到对该市环保局的信访事项后,可直接将该事项转送市环保局。如果是对环保局局长的投诉,则要转送市人民政府。对于情况重大、紧急的信访事项,县级以上人民政府信访工作机构应当及时提出建议,报请本级人民政府决定。

下级转送,即当信访事项涉及下级行政机关及其工作人员时,应由受理信访事项的信访机构按照“属地管理、分级负责,谁主管、谁负责”的原则,直接转送有权处理的行政机关,并抄送下一级人民政府信访工作机构。比如,市信访局接到反映该市某村征地拆迁问题的信访投诉,市信访局可将此信访事项转送该村所在区县人民政府。为了实现上下级人民政府信访工作机构之间信访事项转送和办理情况的互通,《信访工作条例》还规定,县级以上人民政府信访工作机构要定期向下一级人民政府信访工作机构通报报送情况,下级人民政府信访工作机构要定期向上一级人民政府信访工作机构报告转送信访事项的办理情况。

2. 交办。相对于转送,交办方式对被交办单位办理信访事项的要求更为直接与明确。县级以上人民政府的信访工作机构有权将信访事项“交办”本级或下级行政机关处理。承办单位须在指定期限内向交办单位反馈结果,提交办结报告。交办单位对办结报告进行审核;审核通过后才可终结该信访事项。如果交办单位对办理结果不满,则可将信访事项退回承办单位重新办理,重新提交交办单位,直至交办单位审核通过才可终结该信访事项。

可见,交办与转送的主要区别在于前者要求承办单位在规定时间内将办理结果正式反馈给交办单位,并且只有在交办单位审核同意的情况下才可申请办结。相比之下,转送则不硬性要求反馈结果,也无须承办单位进行审核。显然,交办比转送的办理力度更强,也牵涉更多行政资源和行政注意力。因此,能让信访部门采取交办方式办理的信访诉求一定在某些方面让信访部门觉得更加重要。本研究的主要目的就在于探知这些方面,试图回答这样一个问题:什么样的信访诉求更可能得到交办而非转送?

四、资料概况与变量描述

研究使用的实证材料是 A 市信访局在 2014 年 6 月登记在册的所

有群众来访记录,共计 1 185 个个案条目。来访登记信息中包含来访人年龄、性别、来访次数、来访人数、来访事项摘要、接谈方式和办理方式等对本研究分析有用的信息。经过对原始资料进行编码,从中提取信访事项处理方式这一因变量及五个自变量,分别为来访人性别、年龄、次数、人数、来访事项性质(是否为行政信访)以及接谈方式。变量的描述统计见表 1。

(一) 因变量

本研究的因变量是行政信访中的政府回应,我们将其操作化为信访机关对群众来访的前后两次回应,分别是初次回应中的告知或室谈,以及二次回应中的转送或交办。根据上文的分析,初次回应中的室谈和二次回应中的交办相对于告知和转送都是强度较大的回应方式。因此,我们将室谈和交办作为强回应方式,并赋值为 1;将告知和转送作为弱回应方式,赋值为 0。在下文的统计分析中,我们试图发现信访的哪些特征与信访机关的强回应有关联。

如表 1 所示,A 市信访机关在 2014 年 6 月这一个月中共接到 1 185 件群众来访。其中 158 件在信访机关的初次回应中得到室谈处理,约占全部个案的 13%左右;16 件在二次回应中得到交办处理。

表 1 变量的描述统计(N=1 185)

变 量	样本量	均值/百分比	最小值	最大值
初次回应				
室谈(1)	158	13.33%		
窗口(0)	1 027	86.67%		
二次回应				
交办(1)	16	1.35%		
转送(0)	1 169	98.65%		
信访人性别				
男(1)	541	45.65%		
女(0)	641	54.35%		
信访人年龄	1 185	57(SD = 11)	22	90

续表

变 量	样本量	均值/百分比	最小值	最大值
信访次数(次)	1 185	11(SD = 17)	1	116
信访人数(人)	1 185	2(SD = 4)	1	65
诉求类别(是否行政信访)				
是(1)	886	74.64 %		
否(0)	301	25.36 %		

(二) 自变量

1. 信访人的个体特征,包括其性别与年龄。从表1可见,来访人中女性比率高于男性,占总体的54.34%。从年龄结构来看,上访人的平均年龄为57岁;其中,年龄最长者为90岁高龄,而最年轻者仅22岁。如果按性别来看,男女上访群体的平均年龄相仿,均为57岁左右;但是从人数分布来看,女性上访人更加集中在平均年龄段,而男性上访人的年龄则更多样化一些,较年轻和较年长的上访人都比女性更多(见图1)。

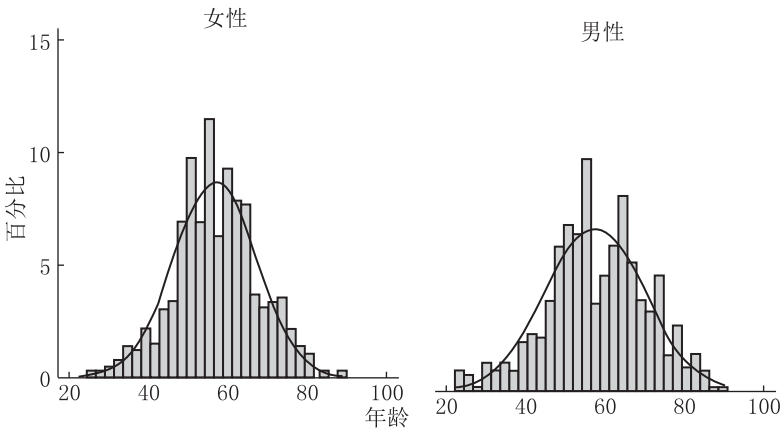


图1 按性别呈现的A市信访人群的年龄分布(N=1 185)

2. 信访诉求内容,指信访诉求所涉及的议题领域。过去的研究认为征地拆迁、城市管理、民生议题、劳动争议等是不同地区普遍存在的信访诉求类型(蒋冰晶,2012)。这几类问题也是本研究所分析的A市

群众来访的主要缘由。如表 2 所示,占群众来访诉求比率最高的是征地拆迁类纠纷,占了该市来访总量的近四分之一;另外两类占比较高的纠纷类型分别是针对公安机关(约占 17%)和法院(约占 13%)的信访;除此之外,民生问题和劳动争议也是来访中比较集中的问题领域。

为了对诉求内容作更集中的分类,根据来访诉求是否属于行政信访的法定范畴进一步将诉求分为“行政信访”和“非行政信访”两大类(夏瑛,2019)。所谓“行政信访”,即根据《信访工作条例》及地方相关法规规定应该由政府行政部门处理的信访诉求;而“非行政信访”则主要指应该通过司法途径解决的纠纷,也即是“涉法涉诉”类纠纷。根据这样的定义,我们将明确针对法院的信访以及依照法律规定应该由司法系统处理的纠纷——劳动争议和民事纠纷归为“非行政信访”,其他诉求则为“行政信访”,涉及征地拆迁、公安信访、民生诉求、城市管理、农村问题、历史遗留问题、干部检举、复查复核以及咨询建议九个方面。根据这个分类,A 市群众来访中有约四分之一属于“非行政信访”。虽然按照相关规定,政府信访机关可以将这类来访导入司法系统处理,但实际上,这类信访还是在行政信访系统中得到了积极回应。

表 2 A 市群众信访的诉求类型(N=1 185)

信访诉求 类型	信访诉求 次类型	说 明	占比
行政信访	城市管理	违建、城管	5.56%
	农村问题	宅基地、承包地等农村土地纠纷;村民待遇纠纷	4.89%
	征地拆迁	因征地拆迁引起的安置补偿诉求	23.34%
	民生诉求	有关住房、教育、抚恤金、救助金等方面的诉求	10.11%
	公安信访	针对公安机关的信访,包括少量对公安局交警局的信访	16.85%
	历史遗留	发生在改革开放前的历史遗留问题,如经租房、文革、知青问题	4.80%

续表

信访诉求类型	信访诉求次类型	说 明	占比
行政信访	咨询建议	咨询公共政策,提出公共管理建议	2.11%
	复查复核	申请复查复核或对复查复核意见表达不满	2.44%
	干部检举	对干部(包括村干部、居委会干部)违法违纪行为的检举	4.63%
非行政信访	民事纠纷	经济纠纷、相邻关系纠纷、邻里纠纷等	5.48%
	劳动争议	关于工资、工龄、退休待遇等方面的纠纷	6.91%
	法院信访	针对法院的信访,主要包括不满法院判决和要求法院执行判决这两大类诉求	12.89%

3. 信访强度。我们将信访强度操作化为两个指标,分别是信访人数和信访次数。对 A 市来访数据的分析发现,人们的平均来访次数是 11 次,平均来访人数是 2 人。来访频率高意味着许多信访诉求难以得到彻底办理。图 2 将来访诉求分为“行政信访”和“非行政信访”两类之

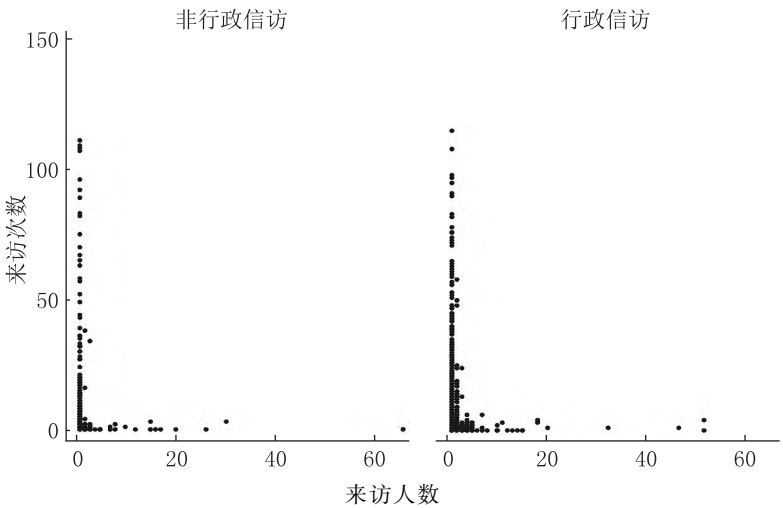


图 2 按诉求内容分类的 A 市群众来访的规模与频率(N=1 185)

后再看来访规模与来访频率。从中不难发现,来访规模与来访频率的分布在两个类别的来访中没有大的差异。那些带着非行政信访类诉求的群众,依然一次次地来到政府信访部门,而行政信访部门则一次次地受理这类诉求,并一次次地转交有权处理的行政机关办理。

五、群众来访类型与政府回应方式

什么类型的信访诉求更可能得到政府部门的积极回应?我们分别在信访诉求与政府初次回应和二次回应之间建立统计模型,试图了解信访的规模、频率,信访诉求的内容以及访民本身的性别年龄特征等因素是否与政府的两种回应方式之间存在显著关系。回归分析结果报告于表3。

模型一分析了信访特征与政府初次回应之间的关系。如前所述,初次回应有“告知”和“室谈”两种方式,以后者的回应更为积极。回归分析结果显示,信访的规模和频次都和初次回应是否室谈存在显著关系,但非简单线性关系。具体而言:

信访人数的平方项与室谈呈倒U型关系。这意味着,随着信访人数的增加,来访人得到室谈的可能性也随之增加;但是当信访规模达到一定程度后,来访人数越多,室谈的可能性反而越小。也就是说,一味扩大信访规模并不一定能得到政府的积极回应。

信访次数的平方项与室谈呈正U型关系。这意味着,当来访频率足够高的时候,来访人有更大可能被室谈;但低频率的重复访不足以让信访部门作出这等处理。换句话说,重复信访只有达到一定次数门槛后才可能得到政府的积极回应。

除此之外,未发现信访的其他特征,包括来访人特征以及信访诉求的性质与是否室谈存在统计学意义上的相关关系。

模型二分析了哪些因素与政府在二次回应中对信访事项采取交办处理有显著关系。统计分析发现,在初次回应中得到室谈的信访事项

最有可能在二次回应中得到交办处理。在控制了初次回应方式后,来访规模依然和是否交办呈显著正相关关系。这意味着来访规模越大,越有可能在二次回应中得到交办处理;政府对大规模来访的二次回应方式不受初次回应方式的影响。信访的其他特征与政府的二次回应方式不存在统计学意义上的显著关系。

表 3 对行政信访中政府回应方式的统计分析结果(N=1 185)

	模型一:初次回应	模型二:二次回应
初次回应(室谈=1)		3.581 *** (1.099)
信访人性别(男=1)	0.176 (0.241)	- 0.304 (0.557)
信访人年龄	- 0.003 (0.067)	0.024 (0.161)
信访人年龄平方项	- 0.000 (0.001)	0.000 (0.002)
信访人数	1.229 *** (0.113)	0.131 * (0.065)
信访人数平方项	- 0.017 *** (0.002)	- 0.001 (0.001)
信访次数	- 0.099 *** (0.027)	0.177 (0.915)
信访次数平方项	0.001 *** (0.000)	- 0.069 (0.164)
诉求类型(行政信访=1)	0.224 (0.285)	0.168 (0.631)
常数项	- 3.723 * (1.836)	- 8.081 (4.437)

注:表格中汇报了回归系数和标准误,括号内为标准误。95%置信区间,
*** $p \leq 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$ 。

综合两个模型的分析结果,可以发现在信访的各种特征中,信访强度是唯一可能影响政府回应方式的因素。信访强度表现在信访规模和信访频率这两个方面。其中,信访规模对政府回应方式的影响更为突

出——它不仅影响政府信访机关在访民来访现场的应对,还会影响信访机关对该信访事项的后续处理。相比之下,信访频率更可能影响信访机关在访民来访现场的初次回应,但须达到一定次数之后,这种影响才能表现出来。

此外,虽然并没有具体的行政法规作出明确规范,但经验分析证明信访机关对信访诉求的初次回应和二次回应之间存在非常强的关联。初次回应中被室谈的来访事项极有可能在后续的二次回应过程中得到交办处理。

六、结论与讨论

本研究对行政信访渠道中的来访现象进行分析,试图了解什么类型的信访更有可能得到政府的积极回应。研究发现,在诸多因素中,信访强度——包括信访规模和信访次数是影响信访事项能否得到信访部门更大力度办理的重要因素。相比之下,信访诉求的内容以及信访人的个人特征都与政府回应方式无显著关系。就这个发现而言,本研究针对单个“特殊”信访事件的研究殊途同归。集体访之所以可以引起信访工作机构的重视,跟这类事项涉及的人群规模、事项的复杂性,以及事项潜在的稳定风险等因素不无关系。

但本研究有一个特殊点需要强调:很多文献研究的单个信访事件,与本研究所分析的行政信访系统中的信访诉求在“处理结果”上有重要差异。当某个上访事件或群体性事件发生时,人们预期的政府回应多为“实质性”的回应,政府在此压力下,也需要拿出实在的处理办法和解决方案。而当人们前往行政信访窗口上访时,情况有所不同。虽然在访民一方,他们依然期盼政府给予实质性回应,但行政信访机构的处理和回应更多是“程序性”的。当信访机构将群众来访诉求转交其他行政机关时,就在程序上完成了主要工作。剩下的实质性处理则留待承办机构去处理。承办机构对信访事项的具体处理还须经历少则数十天多

则一两个月的时间。当承办机关将处理结果反馈给信访人时,信访工作机构只做程序上的审查——比如,是否在规定的时间内合乎规范地将正式处理意见反馈给了来访人,而不问实质性的结果——该来访问题是否解决了。只有在“交办”的情况下,信访工作机构才会对承办单位的具体处理意见作更加实质性的审核,但它们很难对承办单位作出“指导”。很多情况下,完成程序审查之后,信访事项就算办结了。

行政信访的这种程序性回应政府在回应的强度上弱于群体性事件中地方政府的实质性回应。也因为这一程序性特征使得进入行政信访系统的不少信访诉求并未得到实质性解决,人们于是再次前往信访机构,再次提出同样的诉求,重复信访也就因此发生了。

行政信访系统中信访事项“办结”而未“终结”的现象导致大量重复访在系统中出现。从冲突治理的角度来说,信访诉求迟迟不能终结可能加剧信访人与信访机构之间的矛盾。但从积极的意义上来说,行政信访机构听取、受理、转办信访人的诉求,对许多信访人就已经是一种压力缓解的机制。正如一位信访干部说的:“老百姓有的时候就是想来说,在那样的时候,我们能耐心地听他们讲完,他们就已经心满意足了。”^①这可能也是中国信访独特的心理慰藉功能。

参考文献

- 陈材佑:《集体访的特点、成因及对策》,《中国监察》2001年第22期。
- 傅广宛:《信访大数据与重复上访现象治理的变革》,《中国行政管理》2019年第11期。
- 蒋冰晶:《重复信访行动研究》,知识产权出版社2012年版。
- 孟天广、李锋:《网络空间的政治互动:公民诉求与政府回应性》,《清华大学学报》(哲学社会科学版)2015年第3期。
- 夏瑛:《信访制度的双重逻辑与“非行政信访”》,《政治学研究》2019年第4期。

① 作者与信访干部的访谈,访谈编号2019010710。

张永宏、李静君:《制造同意:基层政府怎样吸纳民众的抗争》,《开放时代》2012年第7期。

Cai, Y., & Zhou, T. (2019). Online political participation in China: Local government and differentiated response. *The China Quarterly*, 238, 331—352.

Chen, J., Pan, J., & Xu, Y. (2016). Sources of authoritarian responsiveness: A field experiment in China. *American Journal of Political Science*, 60(2), 383—400.

Chen, X. (2012). *Social protest and contentious authoritarianism in China*. Cambridge University Press.

Su, Z., & Meng, T. (2016). Selective responsiveness: Online public demands and government responsiveness in authoritarian China. *Social science research*, 59, 52—67.