

水利工程移民信访机制的社会学分析

——以向家坝库区两县为例

胡亮

(河海大学公共管理学院,江苏南京 210098)

摘要:水利工程移民信访问题是现有移民工作中较为突出的问题。以金沙江向家坝库区A县、B县移民信访为例,从社会学角度分析现有移民信访的科层制特征以及具体实施中的包保责任制的运作方式,探讨了工程移民信访机制与地方关系网络“群众路线”等政治象征资本的相互作用,在此基础上,探讨现有移民信访工作的运作机制。

关键词:水库移民;信访;社会关系;群众路线;象征资本

中图分类号:D632.4

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2014)04-0046-07

一、问题的提出

水利工程移民因时间周期长,涉及人数多,牵涉利益大并深刻改变移民社会、经济环境,会引发大量的社会矛盾,不可避免地产生上访的问题。学界现有对于水库移民上访的研究焦点在于移民“维权”问题,关注移民抗争与权利表达,而对地方政府如何应对关注较少。事实表明,一些地方政府在应对移民上访时差强人意的表现,是触发移民越级上访、闹事的直接原因,严重的甚至上升到影响地方社会稳定的程度^①,因此,有必要对移民信访工作机制进行研究。基于此,笔者以金沙江向家坝水电站淹没影响的A县、B县^②移民信访工作机制为例,从社会学角度探讨现有水库移民信访机制的运作逻辑及其实施的经验教训。

二、从“上访”到“信访”:相关研究述评

20世纪90年代以来,中国农村集体上访呈直线上升,农民信访现象也吸引了学界的视野,李连江、欧博文认为,中国农民的上访基本上是在现有制度框架内的“依法抗争”行为^[1]。于建嵘认为农民有组织抗争的方式是“以法抗争”^[2-3];应星则在评

述上述两种观点的同时,认为应该关注草根动员的权益性,以及其中的“合法性困境”,他的研究试图超越底层社会运动模式^[4],并从“气”的角度,关注地方性知识,分析农民上访的情绪集聚、发展的文化根源^[5]。上述研究主要聚焦在农民如何通过上访“维权”展开。

但是,有学者意识到,上访与地方政府的应对不应割裂开来分析,在信访事件中,群众与地方政府会相互影响,地方政府应对、处置的方式与群众上访策略相互调整,因此,信访机制就值得关注。这一观点,将“上访”研究引向“信访”^③的研究。今天的信访工作是在新中国初期信访工作的基础上发展而来,中央秘书室对待信访工作的态度与处理信访事务的方法、原则等对于新时期信访工作而言是一种财富^[6]。这些研究大部分关注信访的制度性缺陷,申端锋认为当前信访治理的困境在于无法对上访者进行定性,信访治理没有原则^[7]。张千帆指出上访体制及其衍生的“截访”现象是自上而下集权体制的产物,要根治上访,必须将社会治理模式和信访方式从自上而下变为自下而上^[8]。田先红分析了信访的“包保制度”的社会学逻辑,指出尽管“包保责任制”能够一定程度上缓解信访治理工作难题,但

收稿日期:2014-06-08

作者简介:胡亮(1978—),男,江西永丰人,副教授,博士,从事乡村社会学研究。

①比如绥江事件、孟连事件的发生,均与地方政府处置上访的方式有一定的关系。

②为保证匿名,本文对县及县以下的地名、人名均做学术处理。

③信访,是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式,向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况,提出建议、意见或者投诉请求,依法由有关行政机关处理的活动。见《信访条例》(2005年1月5日国务院第76次常务会议通过)。

由于信访机制所依赖的科层制运作的矛盾,滋生了与制度设计初衷相悖的“目标替代”行为^[9]。张金俊提出了“诉苦型上访”的分析框架,认为“诉苦性上访”是农民非抗争政治类型,是农民寻求现代国家权力支持的一种重要策略^[10]。上述研究对于研究水库移民信访机制有重要借鉴意义^[11],移民信访同样会受到科层组织与地方治理环境的影响。

在对大规模水库移民的研究中,应星的研究具有开创意义,他把大河电站移民集体上访所引发的冲突事件纳入农村社区生活世界的权力关系中去分析,通过“移民上访—政府摆平”的分析,揭示出双方所共享的政治权力及其运作机制。值得注意的是,他重点分析了科层组织在移民信访中的困境,一方面,科层组织将政府集权与行政集权集于一身;另一方面,正式科层组织的各种理性化的规范程序又未能充分地发育起来。由于政策制定者和监督执行者的治理目标过于庞大,而他们所须掌握的信息又大量残缺,变通就成为这种科层制认可的运行机制^[12]。尽管有学者指出应星对于大河移民整个事态发展的认识有其片面性,但是上述观点仍旧提醒我们在研究信访机制时,行政科层组织“变通”的可能。

因此,笔者侧重从社会学的视角,以向家坝库区A、B两县移民信访组织及其运作为例,分析水利工程移民信访机制的科层化运作机制,探讨现有具有科层化特征的移民信访机制的优势与缺陷,这一机制如何创造性地运用地方社会关系与政治传统中的象征资本,以达到信访治理的目标。

三、科层制下的移民信访工作

向家坝水库面积 95.6 km²,水库淹没涉及四川、云南两省,A县、B县是受影响的两个县。自从移民工作开展以来,信访工作就一直成为相关县市移民负责部门的主要工作之一^①。需要说明的是,现有的移民信访体制中,包括省、市、县与乡镇等自上而下的多级信访体系,本研究将焦点集中在移民工作的具体实施层级,关注县级以上水利工程移民信访工作机制的实施与开展。A县移民安置工作 2008 年以前就已经完成,信访工作机制较为成熟,B县 2013 年移民搬迁才基本结束,很多地方吸取了 A 县信访工作的经验和做法,因此,选择这两个县作为案例可以看到移民信访工作的不同阶段的特点。

县移民信访工作体系由县、局、乡(镇)共同协

作参与。县级设移民领导小组,组长由县分管领导负责,主要通过信访办(或信访接待中心),协调各公安、国土、移民局、民政局等相关机构参与,具体的执行责任主体是移民局与乡镇政府。

作为移民信访工作的主要责任主体,移民局内设政策法规股来处理信访事宜,具体工作包括政策解读与答复,归档信访资料,向上级部门反映情况。这些科室人员因为熟悉移民法规政策,且多参与县一级移民政策的起草与制订,所以在处理上访时能从法律、法规与政策层面首先区分出哪些是“合理诉求”,哪些是“不合理诉求”,进而决定如何应对。

另一主要责任主体是乡镇政府。乡镇是移民信访监控的第一道关卡,乡镇为了避免辖区内出现大规模上访和群体性事件,也有责任和义务进行移民上访防控,通过移民政策的宣传、移民心理疏导工作减少移民上访,比如 B 县全镇搬迁的锦镇的陶书记说自己有义务做宣传,告诫群众不要无故上访:“针对老百姓反映集中的问题,我在电视上讲了两期节目。每期十来分钟,主要宣讲政策,讲对移民有信心,宣传党的政策,告诉他们相信政府,要在体制内表达诉求。”(20131113,陶书记访谈)

调查发现,大部分时间乡镇与移民局在信访工作中能做到相互协同,但是当乡镇对政策理解不透时,为了避免政治风险,经常会将难以解决的问题推给移民局。移民在两者推搡中,也能够逐渐明白地方政府的能力有限,而将主要上访目标改为移民局(20131115,移民访谈)^②。因此,水利工程移民中主要信访责任主体是移民局与乡镇政府共担责任,这是移民信访与其他农村信访的重要区别。

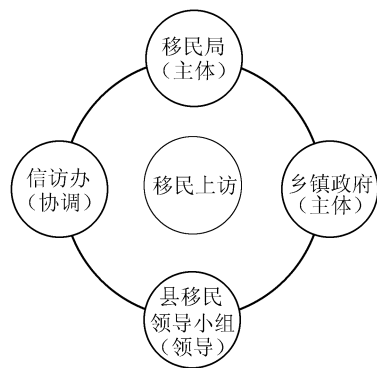


图 1 A、B 两县信访组织构成

目标责任制度是这种信访组织体制的重要制度保障。通过责任制与“一票否决”制度,迫使各部门花费大量行政资源完成移民上访防控目标。此外,

① 笔者在 A 县查阅的上访档案中,2013 年一年尚未结束,就有上访 50 多起,B 县也有 31 起。

② 访谈中一位移民甚至对地方政府、移民局、业主、设计院三家之间的关系有相当了解,认为乡镇政府基本“有权、无钱”,移民局是“无权、有钱”。

在 A、B 两县,乡镇政府每年要向县级政府交纳数额不菲的保证金,一旦工作不力,就要扣除保证金,促使地方政府增加对移民信访工作的重视。

四、移民信访的包保责任制

移民信访工作执行采取“包保责任制”,指将特定的工作任务具体分配到个人(或单位),并要求其承担相应责任的一种制度。它采取“一对一”、“人盯人”方式,强调治理主体跟治理对象结成稳定的个人关系,以便于工作的开展。一旦被分配了某项工作任务,该责任人(单位)便需要担负全责,若出现差错,上级就可对包保责任人进行问责,作为一种制度安排予以明确^[8]。这里以 A 县的一份包保责任书为例进行说明:向家坝水电站因为左岸灌渠取水隧道爆破,造成 60 余户、300 余名村民的房屋和建筑物受损,修建单位未作任何赔偿,当地村民已经两次集访坝区建设部,发生了堵路、堵工的群体性事件。对此,A 县信访局在信访排查单中统一备案(见表 1),并将这一问题交县领导阅知,县领导责成 A 县移民局组织包案专班解决,由移民局长担任包保责任第一负责人,负责协调施工方及时处理,具体实施如下:

第一,确定部门,成立包保专班。对于上访至县政府、信访局,由县将案件转给移民局或乡镇政府分配包干任务。如果是上访到移民局或乡镇政府,两者协商建立专班,统合职能部门与乡镇政府的行政资源,便于事态处置。上述案例中信访局通报移民局,所以主要由移民局组成包案专班,乡镇并未参与。

第二,选定人员。专班人员成分组成视信访对象的特征而定,一些多次上访,且上访至省、北京的人员,包干专班由县主要领导作为包干责任负责人,并选派得力组员;对于组织大规模上访的组织者,也采取同样专班处理。而一般重点人员专班,由乡镇或移民局领导带队,专班人员组成灵活。在上述堵工案例中,由于事态尚未扩大,主要依靠移民局干部组成专班来加以处理。

第三,进行处置。专班一旦受领了包干任务,就要负责管控重点人员行踪,通过建立私人性的关系,经常性的走访,避免他们越级上访或组织群体性事

件,如果出现不可控制的局面,相应的包保人员要被问责,比如降级、扣发奖金,事态严重的还要纪律处分。这里通过 2 个相关案例进行说明包保责任制的具体实施:

狄某某案例:狄某某,女,A 县安镇大滩组人,属于向家坝水电站左岸施工区移民,2004 年移民搬迁安置时家庭人口 5 人,现 4 人(与丈夫离婚),承包土地 1 份。狄某某现与三个女儿一起生活,3 个女儿均在上学,其中长女 16 岁,患有风湿性心脏病。上访原因是对于土地补偿、安置补偿分配方案不满:由于土补、安补属于集体资金,按全组土地份数和人口数两种方式计算分配,集体资金的 60% 按照土地份数分配,40% 按人口数分配(即 6:4 比率),这种分配方式对于狄某某家明显不利,因为在人口数上,她们有四口人,并不吃亏,但是如果土地占六成的话,她们家只有 1 份地,就要吃大亏。自 2005 年狄某某开始上访之路。在多年县乡两级上访未果后,去年(2012 年),她根据网上公布的省长信箱写了一封信,信批复到市信访局,市信访局发函要求 A 县处理。由于狄某某所反映分配问题经过了村民委员会三分之二以上同意,所以在法律上不能够推翻,狄某认为只有通过上访闹事加以解决。由于得到省长信箱的批复,她觉得上访可能会有结果,开始做相应的准备。考虑到这种情况,对狄某某信访问题,A 县移民领导小组明确县政府罗县长为包案县级领导,安镇、移民局为稳控责任单位,安镇邓副镇长、县移民局邹副局长担任稳控责任人,一方面做好疏导工作,争取早日息诉息访,另一方面做好稳控工作,了解行踪。(A 县移民局接访记录档案 2013 年 6 月 17 日)

在这一案例中,由于狄某某的案子已经超越县级管辖,所以引起了地方上的高度重视,由副县长任包案领导,组织起乡政府、移民局的主要领导共同负责,同时将公安、信访、政法等众多党政部门协同,严防死守。据参加包案工作的某股长说,这次包案可谓“草木皆兵”,乡里有专人负责监控狄某某的一举一动,村里也安排了村干部作为“内线”,晚上哪怕听到她家的狗叫,负责的“内线”就要立即观察,及时通报。

表 1 A 县移民局包保责任表

主要情况	具体问题	预计风险	包保责任			化解措施
			单位	领导	职务	
向家坝修建左岸灌渠取水隧道炮损赔偿问题	向家坝左岸灌渠修建取水隧道,实施爆破作业,造成 60 余户,300 余名村民的房屋和建筑物受损,当地群众已经两次集访向家坝建设部	存在到市集访的可能性	县移民局	王某某	局长	相关职能部门组织人员对事件做核查,及时协调施工方拿出措施,解决群众合理诉求

注:见 A 县移民局法规档案备案材料,“信访局排查单”,2013 年 5 月 14 日。

此外,地方政府也“变通”处理方式,通过行政救济给予狄某一家帮助。由于狄某某情况特殊复杂,从移民口难以找到解决途径,包保干部经多方协调资源,从扶贫口寻找专项扶贫资金,且提高新农合为狄女儿报销医药费的比例。这种双管齐下的方式,狄某某一家基本生活有了着落,这一专案有一定的成效。

罗某某案例:罗某某,男,汉族,50岁,小学文化,移民,原住安镇水村新永组,向移民局和地方政府多次反映祖上3.6hm²林地未获赔偿问题,经查,新永组的补偿表上确有其反映的3.6hm²林地面积,但是林地权属属于集体。罗某某的另一个诉求时在建房时,多扣了他1人的建房基础设施费6680元,人畜饮水补助2071元。基于他的申诉情况,移民局进行了核实,认为是罗某某的3.6hm²是集体林地,钱已经打到集体费用里去了,建房时多扣除的费用是罗某某对政策的理解错误。调查组两次与罗进行面对面的沟通,依据移民政策对其正面疏导和解释,对3.6hm²集体林地未获补偿问题看了事实后(1981年集体林业“三定”证明),仍旧表示与原公布的数据不符;对要求补1人的基础设施建设费的处理表示也很不满意。在这样的情况下,移民局决定徐副局长为包案领导,政策法规股、移民规划安置股为包案责任单位,罗股长、尹股长为包案责任人,会同乡镇,确保问题及时解决,不要上升到更高层面。(A县移民接访记录档案2013年3月11日)

这一个案例没有跨出县一级,因此,只在移民局内部采取包案处理,包案领导移民局徐副局长。罗某某在2012—2013年两年间上访次数达到了4次之多,虽然案件依据清楚,但因为这块地1949年以前属于罗家祖上林地,所以罗某某很难被说服,并宣称要继续上访,再不解决就直接去北京,因此,移民局将经验丰富的法规股的罗股长、安置规划股的尹股长作为共同的包保责任人负责专案,会同乡镇政府共同作为包保责任单位,合作处理。从结果来看,问题至今没有解决。但是罗某某与移民局干部“早上骂娘,中午喝酒”,包案建立了双方私人关系,也使罗某某行为更为可控。

可见,与其他信访包保责任制不同,普通的包保责任制强调地方一级政府的责任,比如县政府、乡镇政府,职能部门一般作为协同机构,组成人员往往是一级地方政府的工作人员,而水利工程移民信访包保责任制则直接将移民局等职能部门作为责任主体,与县、乡镇政府共同组成包保主体。这种联动机制,使其能够充分动员行政资源,通过科层组织的垂直责任关系保证工作高效,而且平级主体之间的网

状关系保证工作的缜密。

但是,上述案例也表明,正式科层组织的各种理性化的规范化的做法有时也会遭遇到“两难选择”,一方面,包保责任制制度规定要合理、合法、依规,并在制度框架内解决问题,但正如狄某某的案例,移民政策不会为个人进行调整,以移民政策框架解决问题的渠道基本被堵死;另一方面,在“稳得住”的政治治理目标与制度刚性之间,包干干部们只能寻求“变通”,通过其他渠道解决案主的问题,消除他们上访意图,达到稳控目标,这是移民包保责任制突出的特点。

五、信访中的社会关系建构与“群众路线”运作

在移民信访中,尽管制定了包保责任制,但是由于现代社会人员流动的便利,地方政府与移民局所须掌握的信息又大量残缺,完全通过制度化的包保责任制实现信访人员的管控不但成本巨大,而且实施起来有相当难度,这时需要引入非制度化因素补充包保责任制的不足,比如,通过社会关系的建构、创造性地利用组织环境中“群众路线”等象征资本来弥补信访工作的不足。

1. 社会关系的建构

通过与包保对象建立私人关系,影响上访人员的观念、诉求,消除他们的越级上访的念头是专班人员的主要做法。A县移民局干部们总结自己信访经验时认为,经常性的“串门”,带着酒水到包保户家里“交流感情”是获得对方信任的最好办法,“走上十次二十次,不是朋友也是朋友”,工作自然就好做了。B县移民局某副局长负责搬迁企业的信访接待,在企业搬迁问题上,一些企业主往往带着怒气而来,如果采取应付的刻板态度,往往解决不了实际问题,这位局长的做法是半真半假的“骂人”,说对方不给他面子,给他添乱。在这里,“骂”是朋友关系的体现,通过“假骂”的方式,企业主们认为局长把他当朋友,亲切,不说官话,企业主也能理解罗的难处,双方关系自然深入。

此外,与原来的包保对象“结干亲”,通过建立“拟亲属”关系,将潜在的上访对象变成朋友关系是处理信访的最佳方式。某干部不无得意地说:“与移民熟悉了还不够,还要结干亲,我做了30多个孩子的干爹,结了干亲,就是自己人了,要理解和帮助我们(的工作),这些干亲,只要来县城,就要来找我喝酒。我不算最多的,我们这边有一个干部,做了40几个小孩的干爹。”(20131117,移民局徐副局长访谈)

通过将工作关系转变为私人关系,这种关系因“嵌入”在地方社会的人情、互惠与面子关系之中,润滑了双方之间紧张的“干群关系”,这种个人关系的建立,也有助于减少监控成本,弱化原有的对抗关系,通过“熟人”、“朋友”关系处理信访问题,也有助于双方的沟通,更容易获得信访对象的理解,因而在实践中经常使用。

另外,在日常信访对象的防控中,还有其他特殊的社会关系的建立。考虑到地方精英参与组织上访、闹事的后果,专班干部会选择与他们建立良好的朋友关系,将这部分精英“为我所用”,可以利用他们说服其他人不要去上访闹事。还有另一种特殊社会关系的缔结,即某局长所谓的“线人”关系。这一暗线的建立,往往需要采用“私人关系+物质鼓励”的方式,是传统“庇护——服从”关系的再创造,也因为这种关系充满风险,双方之间均需要有所付出。移民局或乡镇政府选择与某干部有私交、值得信任的移民做线人,给予他们优厚回报,线人也有责任提供及时、准确、细致的信息。线人可以真正了解防空对象的生活,贴近监控,及时预警。也因为线人的重要性,移民局只有少数几个人掌握名单,A县移民局只有局长、法规股股长知道名单,而这些干部与线人的关系比同“老婆”的关系还重要,一位干部这样评价。

2.“群众路线”政治象征资本的创造性利用

此外,A、B两县地方政府共同认可处理移民上访问题的行事风格是所谓的“群众路线”^①。这里的群众路线强调政治传统,指干部深入基层,与群众同吃、同住,“了解群众诉求与呼声”、“鱼水情深”,也强调模范带动、身先表率“道德示范”等象征资本的利用,以提高干部处理信访工作的“合法性”,以B县为例:刚搬过来,干部都下到最基层,每个社区、每个小区都有专门的负责干部,同小区、社区中的老百姓生活在一起,老百姓受什么样的苦,干部也受什么样的苦,老百姓有什么难题,我们帮着去解决。刚搬过来,生活不方便,取水有困难,有的老人家下楼不方便,每天都帮着打水。所以B县大部分老百姓与干部的关系很好,很融洽,虽然上访难以避免,但是基本上没有发生大规模的冲突。这个就是群众路线,共同生活,你中有我,我中有你。(20131111B县移民干部访谈)

这里所谓的群众路线,除利用“同甘共苦”的等充满道德含义的政治符号外,还有拔高移民工作的“合法性”的含义,如果移民“闹事”、“上访”就缺乏合理性,处理起来就更具有“正当性”。

“群众路线”也表现在“充分考虑移民的具体需要”,包括使用的语言要亲民,宣传栏的细节上要考虑各种人群的要求等细节。某干部认为:“比如搞书面宣传,有的不识字,就在电视上播,播了听下就过了,就在县城显著的地方设宣传专栏。张贴上去,很大的字,一排排的。”另外,还有所谓“三上三下”的方式,地方政策出台要考虑民众要求,三次修改,三次张榜公示,不能造成移民的不满,激化矛盾。

“群众路线”也指采取符合地方特点的工作方式,B县县城整体搬迁,专班干部往往也是移民,这种“地方特征”,给予干部充分利用“群众路线”的便利:“很多人有怨气,但是看到我们也同他们一样,他们怨气也消啦。很多人刚来,房子没有修好,窗户没有装好,水、电、路也没有,很多的时候都有上访的念头,整个县城都是移民,要动员很容易,但是我们模范带头,通过我们自己感同身受的经历做工作,这样移民的气也消了。”(20131116移民干部访谈)

而A县只涉及几个乡镇的搬迁,移民干部不一定是移民,A县的干部的“群众路线”,就是“跑断腿”、“待人和气,打成一片”。“跑断腿”表明这些远在城里的干部不怕辛苦,路很难走,但多次走访,待人有诚意。而“待人和气”,认真倾听移民的诉求,则表明干部重视移民诉求,“原来带来一肚子气,喝一杯茶后就消了。”一位移民认为:“原来我们也有不满情绪,想闹事,但是干部三天两头往我家跑,刚开始不买账,见他们来就从后门走,后来他们来的多了,我们也不好意思了,就开始摆一下,熟悉了,就打消上访念头了。”(20131113移民访谈)

这种“群众路线”也促成了彼此良好关系,因为关系良好,在后来产业发展中移民干部也提供给了这位移民种植紫秋葡萄的机会,他后来成为当地种植大户,收益可观。

可见,“群众路线”在信访工作中有两个特点,首先,群众路线是政治象征资本的在移民信访工作中的运用,这一象征资本的运用需要一些标志性的口号,而这些口号需要地方社会关系运作才会成功;其次,也应该看到,这种“群众路线”与执政党赋予的初始政治目标并不一致,这里的“群众路线”出发点是通过建立良好的、稳定的、带有道德含义的干群关系来“摆平”上访,其中工具性意义大于“为人民服务”的原初目标。

由于群众路线与社会关系的运作机制强调目的理性,因此,“关系”在这里赋予工具性,当私人关系更有效时,就将正式的行政关系转变为私人关系,当

^①A、B县移民局都有一致的说法,可见是共同总结交流出来的经验。

正式关系更为有效时,就会将私人关系运用到行政关系中,比如通过有“单位”的亲戚,劝说重点对象放弃上访。B县某村民认为:“(上访)还是有一部分群众,我不去,我是村小组长,是个党员,当过兵,哪个喊了?有些去了回来了我都不知道,他们不来告诉我。”(20111214 移民访谈)

这位移民的女儿在眉山担任公职,面临着移民有组织上访,组长女儿劝导自己的父母不要参与类似的上访活动。这种关系之间工具性的转换,表明信访机制中“群众路线”与社会关系运作“变通”性与工具性。当然,“群众路线”与非正式社会关系运用的区别在于,群众路线更强调国家意识形态所认可的制度化手段,而非正式社会关系的建立主要通过老百姓日常所认可的诸如“人情”、“面子”、“互惠”等价值观的运用,两者相辅相成,共同作用。

3. 其他处理方式

由于利益关系的多样化与移民的多样性,“关系运作”与“群众路线”总会有失效的时候,部分移民会突破县级监控,上访到上一级政府,还有的演变成群体性事件,尤其是大部分移民会选择特殊时段上访或闹事,这时,地方政府会通过重点监控、全陪等方式来进行处理。比如重要的节假日、会议、活动庆典、体育赛事(比如奥运会),移民会去上访或闹事的政治后果极为严重,防控就成为包保专班的头等大事。主要有以下几种处置方式:

监控。通过各种手段,了解和掌握包保对象的住、行,了解其基本的活动场所。尤其是包保对象的活动范围不能越出所管辖地域。此外,这种监控是全时段的,监控要花费大量的行政资源,成本也较大。

作陪。陪是指对特别包保对象在特殊时期共同生活,共同吃住,“陪吃、陪住、陪玩。”A县一个干部说起在奥运会期间的一次作陪经历。包保对象因为土地补偿问题成为老上访户,为了对他进行防控,奥运会期间,他们几个责任人请他到宾馆“打麻将”。

“这个人跑过省里很多次,北京也去过,奥运会我们不敢让他跑了。后来想了一个办法,把他约到宾馆来打麻将。天天打,后来听到麻将的声音都觉得累。打麻将不能赢,要故意输。”(20131114 移民干部访谈)

截访。监控总是有例外情况,因此会有截访。截访办法很多,比如在车站、火车站设置专人以防万一。到省、市上访的人员,先向家人询问行踪,再由县在省、市的派驻机构或派出人员控制人员,等待地方派人接回。在最紧张的奥运会期间,甚至还成立专门工作组负责截访。

由于特殊时期的敏感性,上述处理方式以不引

发激烈抗争为目的,因此无论是监控、作陪、截访,表面上都较为平缓,对态度坚决的上访人员,有时许诺解决实际问题,先将人弄回当地,然后再行处理。当然,对于“极端的缠访、无理取闹、扰乱政府正常工作秩序采取劝说的方式,”如果上述办法都没有效果,则通过法律手段,经检察院、法院批准,选择拔钉子户来杀一儆百。

总之,社会关系建构与群众路线的失效,并没有改变包班干部的做法,他们仍旧希望通过非制度化的方式来处理,以减少政治成本。特殊时期的处理方式,比如陪吃陪玩等,实质上仍旧试图用带有强烈工具色彩的非正式关系来补救正式做法的不足,与之前稳定的社会关系建构不同的是,这种特殊时期建立的关系容易转变为即时的“商品性交换”,一旦出现类似时机,这种交易就会重新出现,这是“互惠关系”与“商品关系”的综合体现。

六、结 语

水利工程移民信访工作机制难以跳脱现有信访包保责任制的科层制框架,县级政府直接领导,地方政府、移民局等相关职能部门全方面地参与,使其具有行政资源充分动员特征,这是水利工程移民信访工作与其他信访工作的共同特点。但是也应该看到水库移民信访工作与其他群体信访工作的区别,由于移民安置涉及整体社会的重建,涉及人口众多、周期较长,且关涉到移民日常生活的各个方面,信访诉求繁杂,因此,需要移民局成立专门机构进行处理。同时,也因为相关事务的政治敏锐性与解决的高难度,难以完全通过程序化、规范化的方式解决,这就给予传统象征资本与地方社会关系运作的空间,既有“群众路线”传统政治象征资本的利用,也有“待人和气”、“你中有我,我中有你”的社会关系的运作,这是水库移民信访工作与其他信访工作的最大区别。经研究表明,这类社会资本与象征资本的利用,实质上指现有的移民信访工作机制如何“嵌入”在社会关系与组织环境之中,一方面组织环境提供了可资利用的科层化的行政资源,通过“群众路线”等象征资本的利用,赋予信访工作更多的“合法性”;另一方面,地方社会关系的工具化利用,通过建立个人关系,使无人身涉入的上访与接访工作转变成“人身涉入”的稳定关系,而按照格兰诺维特的观点,人身涉入可以降低社会交换的成本,结成稳定的社会关系^[13]。可以预见,即使包保责任结束,双方关系仍旧可以维持,从这个意义上来看,这种关系的介入,不但可靠,也有可持续性。正是在这样的“变通”与“润滑”作用下,移民信访工作表面上“没

有出大问题”。但是也应该看到,上述做法也有其缺陷,并没有解决移民工作中的核心问题,我们仍需要反思现有信访体制的长处与缺陷。具体来看,这一机制的实施目前有几个长处:

首先,从制度上而言,这种机制具有政治上的“合法性”,能有效动员行政资源。移民信访制度是在现有行政框架内的分工与协作,同时也保证了组织架构与人力动员上的政治法理依据,在实施中能够利用政治传统与政治象征资本完成信访任务。

其次,层层激励的包干责任制,保证了这种机制的高效。与其他类型的农民上访不同,移民信访体制不但要依靠乡镇政府,而且主要依靠信访局、移民局、公安局等职能部门协调运作,通过中国特色的科层组织运作以及目标责任制,各部门充分参与,组织间能够相互协调与高效运作。

第三,信访制度的社会关系嵌入性,在移民信访工作,地方社会关系网络起到了重要作用,是现有移民信访中的“润滑剂”,通过信访双方稳定的社会关系,减少了双方对抗所引发的社会与政治风险。

其缺陷在于:

第一,增加了行政成本。因为现代人员流动在技术上和空间上较为方便,管控的成本非常大,对于信访人员的事无巨细地了解,必须要投入大量的人力与物力,这是地方公共资源的浪费。此外,这种政府与移民面对面方式,会增加协调成本。

第二,组织目标的分裂。作为公共组织,其主要目的是如何更好地提供公共产品,公共服务,行政部门对信访工作的过多投入,会面临着伦理和道德困境。无论是地方政府、移民局、信访局,首要目标是增进人民福祉,而现有的信访机制主要任务是“摆平”,不但削弱公共服务的提供,也会加剧地方政府公共目标与实际工作之间的裂痕。

第三,上述移民信访工作机制治标不治本,真正问题的解决不是行政部门解决信访问题的技术提高,而是从增加投入,提高移民的后续发展能力,真正做到搬出来致富。同时,也要保护移民作为公民的基本权益,增强移民的主体性,营造有沟通机制的公民社会,设置合理的表达诉求的渠道^[14]。另外,对于移民的情绪疏导需要设置合理的安全阀机制来加以解决。

参考文献:

[1] 李连江,欧博文.当代中国农民的依法抗争[C]//吴毅.乡村中国评论.济南:山东人民出版社,2008:1-18.
[2] 于建嵘.当前农民维权活动的一个解释框架[J].社会学研究,2004(2):49-35.

[3] 于建嵘.利益表达、法定秩序与社会习惯:对当代中国农民维权抗争行为取向的实证研究[J].中国农村观察,2007(6):44-52.
[4] 应星.草根动员与农民群体利益的表达机制:四个个案的比较研究[J].社会学研究,2007(2):1-16.
[5] 应星.“气场”与群体性事件的发生机制:两个个案的比较[J].社会学研究,2009(6):1-18.
[6] 王茜.建国初期中央秘书室对信访工作的开拓与建设[J].湖南科技大学学报:社会科学版,2012(4):61-64.
[7] 申端锋.乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转换[J].开放时代,2010(6):5-23.
[8] 张千帆.上访体制的根源与出路[J].探索与争鸣,2012(1):33-36.
[9] 田先红.基层信访治理中的“包保责任制”:实践逻辑与现实困境:以鄂中桥镇为例[J].社会,2012(4):164-193.
[10] 张金俊.“诉苦型上访”:农民环境信访的一种分析框架[J].南京工业大学学报:社会科学版,2014(1):78-85.
[11] 田先红.从维权到谋利:农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架[J].开放时代,2010(6):24-38.
[12] 应星.大河移民上访的故事:从“讨个说法”到“摆平理顺”[M].北京:三联书店,2001.
[13] GRANOVETTER M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness [J]. American Journal of Sociology, 1985, 91(8):481-510.
[14] 周先富,张华山.水库移民社会支持网与安置效果分析[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2013,15(1):30-33.

